

सारांश

74वें संविधान संशोधन अधिनियम में शहरी स्थानीय निकाय के पास होने वाले करों के प्रकार के बारे में विशिष्ट प्राविधान नहीं हैं और शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व आधार को निर्धारित करना राज्य सरकारों पर निर्भर था। वर्ष 2015-20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय का स्वयं का राजस्व कुल राजस्व का केवल 14 से 18 प्रतिशत था, परिणामस्वरूप वे अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए केंद्र और राज्य अनुदान पर काफी हद तक निर्भर थे।

वर्ष 2015-20 की अवधि में केंद्र और राज्य सरकारों से केंद्रीय और राज्य वित्त आयोग अनुदान के रूप में वित्तीय हस्तान्तरण, शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व का लगभग 69 प्रतिशत था। केंद्र सरकार द्वारा वर्ष 2015-20 की अवधि में केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान की राशि ₹ 1,704.65 करोड़ (मूल अनुदान ₹ 53.60 करोड़ एवं निष्पादन अनुदान ₹ 1651.05 करोड़) कम अवमुक्त किया गया था यद्यपि अभिलेखों में इनके कारण उपलब्ध नहीं थे। राज्य वित्त आयोग के गठन में न केवल देरी हुई बल्कि राज्य सरकार द्वारा इसकी संस्तुतियों को स्वीकार करने में भी देरी हुई। वर्ष 2015-20 के दौरान अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क मद में राज्य सरकार द्वारा निर्धारित राजस्व के जारी करने में भी ₹ 2,573.44 करोड़ की कमी थी। इसके अलावा, राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2014-20 की अवधि में अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क मद में वसूल किए गए शहरी स्थानीय निकाय के अंश से डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड में ₹ 854.55 करोड़ की धनराशि भी स्थानांतरित किया गया था। इसके अतिरिक्त, वस्तु एवं सेवा कर में वस्तुओं पर प्रवेश कर को शामिल करने के कारण राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकाय को कोई प्रतिपूर्ति प्रदान नहीं किया।

वित्त की खराब स्थिति के कारण, शहरी स्थानीय निकाय ने अपने कुल व्यय का केवल 18 प्रतिशत की पूर्ति स्वयं के राजस्व से की थी, शहरी स्थानीय निकाय रिवाल्विंग निधि से प्राप्त ऋण के कारण प्रतिबद्ध देनदारियों का पालन करने में विफल रहे। शहरी स्थानीय निकाय द्वारा दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए रिवाल्विंग निधि से प्राप्त ऋणों के माध्यम से निष्फल व्यय भी किया गया था। स्वयं का राजस्व आधार कम होने के बावजूद, नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय द्वारा स्वयं के राजस्व के संभावित स्रोतों जैसे कंजरवेंसी टैक्स, वाहनों पर कर (यांत्रिकी चालित से भिन्न), कुत्तों पर कर, व्यापार और आजीविका पर कर, बेटरमेंट टैक्स, रेलवे से सेवा प्रभार, थिएटर कर आदि अधिरोपित नहीं किया गया था।

भूमि और भवनों पर संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के कर राजस्व का मुख्य आधार था और शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व में जिसका लगभग 49 प्रतिशत का योगदान था। यद्यपि, मार्च 2020 तक नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से तीन शहरी स्थानीय निकाय ने गृह कर और 23 शहरी स्थानीय निकाय ने जल कर अधिरोपित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त मार्च 2020 तक नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकाय में गृह कर मद में धनराशि ₹ 2318.72 करोड़ का कुल बकाया था। अग्रेतर, नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में सम्पत्तियों के निर्धारण की प्रक्रिया, दरों के पुनरीक्षण, बिलिंग एवं माँग आदि में भी कमी थी। नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में संपत्ति कर के

आरोपण एवं वसूली के लिए आवश्यक उपविधि भी नहीं बनाए गए थे तथा नमूना-जाँच किए गए नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत में करदाताओं द्वारा संपत्तियों के स्व-निर्धारण की प्रणाली भी लागू नहीं की गई थी। सभी नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में भारत सरकार की संपत्तियों पर सेवा प्रभार भी नहीं लगाया गया था।

वर्ष 2017-20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय जलप्रभार के माध्यम से जल आपूर्ति के संचालन एवं अनुरक्षण पर व्यय का केवल 53 से 64 प्रतिशत ही वसूल कर पाए थे। इसके अतिरिक्त, चार नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय ने मार्च 2020 तक जल प्रभार अधिरोपित नहीं किया था और नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से किसी ने भी संचालन एवं अनुरक्षण के व्यय की वसूली के लिए राज्य सरकार द्वारा निर्धारित जल प्रभार की दर का पुनरीक्षण नहीं किया था। व्यापार लाइसेंस शुल्क अधिरोपित करने में भी कमियां थीं क्योंकि नमूना जाँच किए गए 29 शहरी स्थानीय निकाय ने लाइसेंस शुल्क लगाने का कोई प्रयास नहीं किया था।

वर्ष 2015-20 की अवधि में नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में प्रत्येक वित्तीय वर्ष के बजट अनुमान या तो तैयार नहीं किए गए थे या विलम्ब से तैयार किए गए थे। नमूना जाँच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकाय में बजट अनुमान प्रत्येक नगरपालिका सेवा की लागत और कुशल वितरण के लिए आवश्यक निधियों के स्रोत का वैज्ञानिक रूप से अनुमान लगाकर तैयार नहीं किए गए थे, जिसका परिणाम अवास्तविक बजट अनुमान था। नमूना जाँच किए गए किसी भी नगर निगम ने आगामी वित्तीय वर्ष के लिए प्रस्तावित कार्यों का विवरण प्रारूप बी-1 में तैयार नहीं किया था, जैसा कि उत्तर प्रदेश नगर निगम लेखा नियमावली के तहत परिकल्पित है। वर्ष 2019-20 के दौरान बजट अनुमान एवं वित्तीय लेखा तैयार करने के लिए नमूना जाँच किये गये किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा नियमावली 2018 के प्रारूप को नहीं अपनाया था।

वर्ष 2015-20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय राजस्व व्यय का केवल 29 प्रतिशत की सीमा तक स्वयं के संसाधन सृजित करने में सक्षम थे और वर्ष 2015-20 की अवधि में उपलब्ध निधियों के उपभोग की सीमा 90 प्रतिशत तक थी। राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों पर कई प्रतिबंध भी लगाए गए थे।

7.1 शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व के स्रोत

सतत वित्तीय संसाधन किसी भी कार्य के निर्वहन को सुनिश्चित करने और शहरी प्रशासन और विकास की चुनौतियों का सामना करने के लिए एक पूर्वापेक्षा है। हस्तांतरित कार्यों को शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रभावी ढंग से तभी किया जा सकता है जब वे इन कार्यों से जुड़े दायित्वों/जिम्मेदारियों को पूरा करने के लिए वित्तीय संसाधनों के मामले में पर्याप्त रूप से सशक्त हों।

वित्तीय संसाधन पूर्वानुमानित वित्तीय हस्तांतरण या स्वयं के राजस्व स्रोतों तक पहुँच के रूप में हो सकते हैं, जो व्यय दायित्वों के अनुरूप और उत्साहजनक हो। एक मजबूत राज्य वित्त आयोग तंत्र और राज्य तथा केंद्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुपालन के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय को अनुमानित वित्तीय हस्तान्तरण सुनिश्चित करने

की आवश्यकता है। राजस्व के अपने स्रोतों तक पहुंच में विशिष्ट राजस्व धाराओं से उद्ग्रहण और संग्रह करने की दोनों शक्ति शामिल होंगी।

यद्यपि, संविधान केंद्र और राज्य सरकारों के बीच विभाजित किए जाने वाले करों को निर्दिष्ट करता है, यह शहरी स्थानीय निकाय के लिए राजस्व आधार को निर्दिष्ट नहीं करता है। यहाँ तक कि 74वें संविधान संशोधन अधिनियम में शहरी स्थानीय निकायों के पास होने वाले करों के विषय में विशिष्ट सिफारिशें नहीं की गई हैं। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार राज्यों को करों, ड्यूटी, पथकरों और शुल्कों को लगाने, एकत्र करने और विनियोजित करने के लिए नगरपालिका को अधिकृत करने, उन्हें राज्य सरकार द्वारा लगाए गए और एकत्र किए गए ऐसे करों, चुंगी, पथकरों और शुल्कों को निर्दिष्ट करने के लिए एवं राज्य की संचित निधि से उन्हें सहायता अनुदान प्रदान करने हेतु कानून बनाना है। इसीलिए, शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व आधार का निर्धारण करने की शक्ति राज्य सरकार के पास है।

शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व संसाधनों में स्वयं का कर राजस्व¹, स्वयं का गैर-कर राजस्व², निर्दिष्ट (साझा) राजस्व³, केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं के तहत सहायता और राज्य वित्त आयोग तथा केन्द्र वित्त आयोग से अनुदान शामिल है। वर्ष 2015–20⁴ की अवधि में राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण निम्न तालिका 7.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 7.1: 2015–20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य वित्त आयोग अनुदान	केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान	स्वयं का राजस्व	आवंटित राजस्व	सरकारों से अन्य प्राप्तियां (केन्द्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं आदि के तहत सहायता सहित)	कुल राजस्व	कुल राजस्व के सापेक्ष स्वयं के राजस्व का प्रतिशत	कुल राजस्व के सापेक्ष सरकारी अनुदान का प्रतिशत
2015-16	5,470.91	1,031.79	1,469.59	408.76	1,101.55	9,482.60	15.49	68.57
2016-17	5,532.23	1,177.09	1,672.46	401.60	1,395.17	10,178.55	16.43	65.91
2017-18	5,849.70	2,558.32	2,022.18	489.68	1,418.61	12,338.49	16.38	68.14
2018-19	6,135.91	1,855.69	2,185.73	190.05	1,746.65	12,114.03	18.04	65.96
2019-20	7,162.49	2,471.49	1,880.88	8.75	1,471.19	12,994.80	14.47	74.14
योग	30,151.24	9,094.38	9,230.84	1,498.84	7,133.17	57,108.47	16.16	68.72

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2015–20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय का स्वयं का राजस्व कुल राजस्व का 14.47 से 18.04 प्रतिशत के बीच था। इसीलिए, शहरी स्थानीय निकाय के पास न्यूनतम राजस्व आधार है और वे काफी हद तक केन्द्रीय और राज्य अनुदानों पर निर्भर हैं, जो शहरी स्थानीय निकायों की पूंजीगत व्यय जैसे कि

¹ संपत्ति कर, खाली भूमि पर कर, पशुओं पर कर, वाहनों और गाड़ी पर कर आदि।

² उपयोगकर्ता शुल्क, लाइसेंस शुल्क, लीज धनराशि आदि।

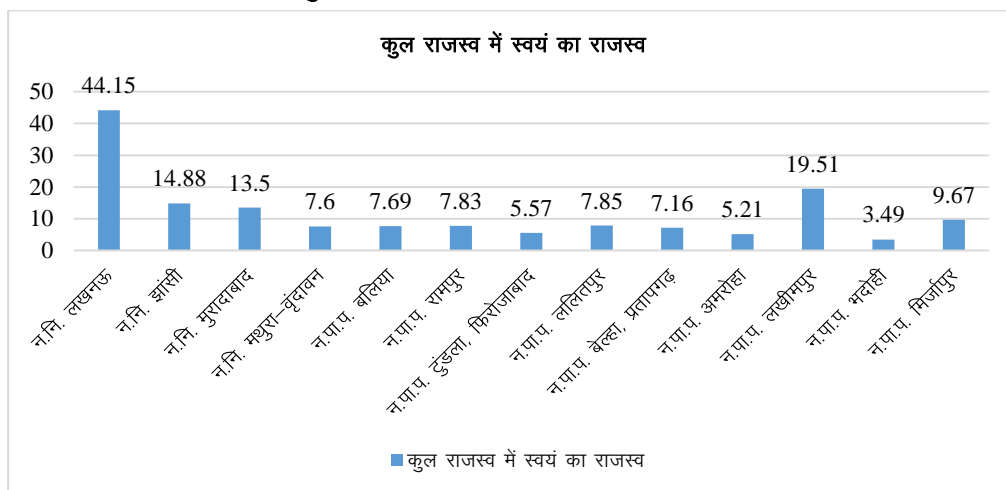
³ शहरी स्थानीय निकाय की ओर से राज्य सरकार द्वारा एकत्रित कर जैसे स्टाम्प ड्यूटी पर सरचार्ज आदि।

⁴ नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020–21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021–22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

बुनियादी ढाँचा तैयार करना जिससे शहरों में जीवन की गुणवत्ता में सुधार होता है, में पर्याप्त रूप से निवेश करने की क्षमता को बाधित करता है।

नमूना जाँच किए गए शहर आधारित शहरी स्थानीय निकाय के कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत निम्न चार्ट 7.1 में दर्शाया गया है:

चार्ट 7.1: नमूना जाँच किए गए शहर आधारित शहरी स्थानीय निकाय में कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत



उपरोक्त से स्पष्ट है कि नमूना जाँच किये गए नगर निगम में, कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का भाग आठ से 44 प्रतिशत के बीच था, जबकि नगर पालिका परिषद् में यह केवल तीन से 20 प्रतिशत के बीच था। नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में स्वयं के राजस्व की वसूली में आने वाली बाधाओं की चर्चा प्रस्तर संख्या 7.2 में की गई है।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व में वृद्धि के प्रयास किये जा रहे हैं।

अनुशंसा 8:

शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय स्वायत्तता को बढ़ावा देने के लिए लक्ष्य निर्धारण कर ठोस कदम उठाए जा सकते हैं।

7.1.1 शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय अंतरण

केंद्र और राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान के रूप में निधियों का हस्तांतरण किया जाता है। जैसा कि उपरोक्त तालिका 7.1 से देखा जा सकता है, वर्ष 2015-20 की अवधि में राज्य में शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व का बड़ा अंश (औसतन 69 प्रतिशत) सरकार से प्राप्त वित्तीय हस्तांतरण था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य वित्त आयोग अनुदान, जो कि प्राथमिक रूप से शहरी स्थानीय निकाय के कार्मिकों के वेतन और पेंशन देनदारियों के भुगतान हेतु था, वर्ष 2015-20 की अवधि में कुल अनुदान का 77 प्रतिशत था। अग्रेतर, वर्ष 2015-20 की अवधि में राज्य वित्त आयोग अनुदान का 67 प्रतिशत मानव संसाधन व्यय को पूरा करने के लिए व्यय किया गया था जिसके कारण विकास कार्य हेतु कम धनराशि अवशेष बची।

यद्यपि, वित्तीय अंतरण के अंतर्गत कुछ कमियाँ थीं, जिनकी चर्चा नीचे की गई है:

7.1.1.1 राज्य वित्त आयोग अनुदान

संविधान का अनुच्छेद 243वाई (अनुच्छेद 243आई के साथ पढ़ा जाये) राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य बनाता है कि 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रारम्भ होने के एक वर्ष के अन्दर और उसके बाद हर पाँच वर्ष की समाप्ति पर राज्य वित्त आयोग का गठन करे। राज्य वित्त आयोग का अधिदेश स्थानीय निकायों (शहरी स्थानीय निकाय और पंचायतों) की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और स्थानीय निकायों के राजस्व आधार में सुधार के लिए संस्तुति करना, जिसमें करों को निर्दिष्ट किया जाना, राज्य के कर और गैर कर राजस्व की शुद्ध आय का बंटवारा और राज्य की संचित निधि से सहायता अनुदान दिया जाना शामिल है।

राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम (धारा 127सी) और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम (धारा 138ए) में संशोधन के माध्यम से राज्य वित्त आयोग के गठन और कार्यविधि का प्राविधान किया। राज्य वित्त आयोग की प्रत्येक संस्तुति को कार्यवाही ज्ञापन⁵ के साथ राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में अब तक गठित सभी राज्य वित्त आयोग ने केवल स्थानीय निकायों के साथ राज्य के कर और गैर-कर राजस्व की शुद्ध आय को साझा करने के बारे में संस्तुति की थी और स्थानीय निकायों को निर्दिष्ट किये जाने वाले करों या राज्य की संचित निधि से उन्हें दिए जाने वाले सहायता अनुदान के बारे में कोई संस्तुति नहीं की थी, यद्यपि, संबंधित राज्य वित्त आयोग के गठन के संदर्भ की शर्तों के अनुसार यह आवश्यक है। परिणामस्वरूप, राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों में शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय स्थिति को बढ़ाने के लिए समग्र दृष्टिकोण का अभाव था।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों पर आवश्यक कार्यवाही की गई है।

राज्य वित्त आयोग के गठन और संस्तुतियों के क्रियान्वयन में देरी

राज्य वित्त आयोग के समय पर गठन और इसकी संस्तुतियों की स्वीकृति का असर शहरी स्थानीय निकाय को निश्चित निधि के हस्तान्तरण पर पड़ता है। संवैधानिक प्राविधानों के अनुसार राज्य में वर्ष 2019–20 से छठे राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को लागू होना था। यद्यपि, वर्तमान में, 5वें राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को राज्य में वर्ष 2020–21 से छह साल के विलम्ब से लागू किया गया था। इसके अतिरिक्त, 5वें राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को भी इसकी पंचाट अवधि समाप्त होने के बाद लागू किया गया था। यह राज्य वित्त आयोग के गठन और संस्तुतियों के क्रियान्वयन में देरी के कारण था जैसा कि निम्न तालिका 7.2 में वर्णित है:

⁵ राज्य सरकार द्वारा संस्तुतियों पर की गई कार्यवाही का एक व्याख्यात्मक ज्ञापन।

तालिका 7.2: राज्य वित्त आयोग के गठन और संस्तुतियों के लागू होने में देरी का विवरण

राज्य वित्त आयोग	संविधान के अनुसार गठित किया जाना था	पिछले राज्य वित्त आयोग के सन्दर्भ में गठित किया जाना	वास्तव में गठित	विलम्ब (महीनों में)	प्रतिवेदन जमा करने की नियत तिथि	प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की तिथि	विलम्ब (महीनों में)	स्वीकृति की तिथि	पंचाट अवधि
प्रथम	31 मई 1994 से	लागू नहीं	अक्टूबर 1994	05	अप्रैल 1995	दिसम्बर 1996	20	20.01.1998	1997-2001
द्वितीय	1999-2000	अक्टूबर 1999	फरवरी 2000	04	उपलब्ध नहीं	जून 2002	उपलब्ध नहीं	30.04.2004	2001-2006
तृतीय	2004-2005	फरवरी 2005	दिसम्बर 2004	कोई विलम्ब नहीं	दिसम्बर 2005	अगस्त 2008	32	09.02.2010	2006-2011
चतुर्थ	2009-10	दिसम्बर 2009	दिसम्बर ⁶ 2011	24	दिसम्बर 2014	दिसम्बर 2014	कोई विलम्ब नहीं	23.03.2015	2011-2016
पंचम	2014-15	दिसम्बर 2016	अक्टूबर 2015	कोई विलम्ब नहीं	सितम्बर 2016	अक्टूबर 2018	25	03.04.2020	2016-2021

(स्रोत: राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि न केवल राज्य वित्त आयोग के गठन और प्रतिवेदन प्रस्तुत करने में देरी हुई, बल्कि राज्य सरकार को भी राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों (चतुर्थ राज्य वित्त आयोग को छोड़कर) पर निर्णय लेने में 13 से 22 महीने का समय लगा। यह विलम्ब 13वें केन्द्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियों के विरुद्ध थी, जिसमें बिना किसी विलम्ब के राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के लागू करने पर जोर दिया गया था और विधायिका के समक्ष कार्यवाही ज्ञापन को शीघ्र प्रस्तुत करने को भी आवश्यक बताया गया था। गठन और संस्तुतियों के लागू होने में विलम्ब के परिणामस्वरूप पूर्व के राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के आधार पर शहरी स्थानीय निकाय को निधियों का हस्तांतरण हुआ।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवंबर 2022) नहीं की।

राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों पर राज्य सरकार की प्रतिक्रिया

राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियाँ राज्य सरकार के लिए बाध्यकारी नहीं हैं। मूल रूप से या संशोधनों के साथ राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को स्वीकार करने या अस्वीकार करने का अधिकार राज्य सरकार के पास है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने संबंधित राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को बड़े पैमाने पर संशोधनों के साथ या बिना संशोधनों के स्वीकार किया लेकिन स्वीकृत संस्तुतियों के लागू होने के लिए कोई समय सीमा तय नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप, स्वीकृत संस्तुतियाँ या तो विलम्ब से लागू की गईं (चतुर्थ राज्य वित्त आयोग के संबंध में 30 से 34 महीने तक) या कई संस्तुतियों पर वर्तमान तक कार्यवाही शुरू किया जाना था। राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों, इसकी स्वीकृति और राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत संस्तुतियों के लागू होने की स्थिति का सारांश निम्न तालिका 7.3 में दर्शाया गया है:

⁶ चतुर्थ राज्य वित्त आयोग के कार्य करने के लिए सन्दर्भ की शर्तें पाँच महीने से अधिक के विलंब से 23 अप्रैल 2012 को जारी किया गया था।

तालिका 7.3: राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों, इसकी स्वीकृति और लागू होने की स्थिति का विवरण

राज्य वित्त आयोग	कुल संस्तुतियों की संख्या	राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत मूल संस्तुतियों की संख्या	राज्य सरकार द्वारा संशोधनों के साथ स्वीकृत संस्तुतियों की संख्या	कुल स्वीकृत संस्तुतियों की संख्या	स्वीकृत संस्तुतियों का प्रतिशत	संस्तुतियों की संख्या जो अभी तक लागू नहीं की गयी या लागू की जानी है	स्वीकृत संस्तुतियों के सापेक्ष अभी तक लागू नहीं की गयी संस्तुतियों का प्रतिशत
प्रथम	61	46	03	49	80.33	17	34.69
द्वितीय	107	67	06	73	68.22	29	39.73
तृतीय	388	198	09	207	53.35	77	37.20
चतुर्थ	49	22	06	28	57.14	07	25.00
पंचम	27	15	08	23	85.18	08	34.78
योग	632	348	32	380	60.13	138	36.32

(स्रोत: राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि यद्यपि राज्य सरकार ने संबंधित राज्य वित्त आयोग की 60 प्रतिशत संस्तुतियों को स्वीकार कर लिया था, तथापि 36 प्रतिशत स्वीकृत संस्तुतियों का लागू किया जाना सुनिश्चित नहीं किया गया था। इसके अलावा, चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियों के विरुद्ध, संस्थागत उपायों से संबंधित प्रमुख संस्तुतियों में कार्यवाही, जो कि लंबी अवधि में शहरी स्थानीय निकाय को मजबूत करेगी, अभी लागू की जानी थी, जैसा कि निम्न तालिका 7.4 में वर्णित है:

तालिका 7.4: चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियाँ, जो लागू नहीं की गई थी या अभी तक लागू की जानी है, का विवरण

संस्तुतियों का विवरण	लागू होने की स्थिति
राज्य वित्त आयोग ने आउटसोर्सिंग के माध्यम से या पीपीपी मोड पर निजी संस्थाओं की भागीदारी के साथ ठोस अपशिष्ट प्रबंधन आदि जैसे कार्यों को करने के लिए एक तंत्र विकसित करने और इसके तौर-तरीके तय करने की संस्तुति की।	राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश नगरपालिका वित्तीय संसाधन विकास बोर्ड को इस संबंध में कार्यवाही आरम्भ करने के लिए अधिकृत किया, यद्यपि कोई प्रगति नहीं हुई।
राज्य वित्त आयोग ने केन्द्रीयकृत सेवाओं के प्रशासन संवर्ग से कर्मचारियों की पदोन्नति के माध्यम से एक निश्चित प्रतिशत में नगर आयुक्त के पद को भरने की संस्तुति की।	नगर आयुक्त के 20 प्रतिशत पद को पदोन्नति द्वारा भरे जाने पर राज्य सरकार द्वारा सहमति दी गयी, तथापि, इस संबंध में कोई प्रगति नहीं हुई।
राज्य वित्त आयोग ने सभी शहरी स्थानीय निकाय में इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से बिलिंग (करों, शुल्क आदि से संबंधित) और ऑनलाइन मोड के माध्यम से देय राशि की वसूली की सुविधा प्रदान करने की संस्तुति की।	राज्य सरकार ने संस्तुति से सहमति व्यक्त की, यद्यपि, राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकाय ने आवश्यक सुविधा विकसित नहीं की।
राज्य वित्त आयोग ने राज्य के एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले सभी शहरों में शहरी सार्वजनिक परिवहन सुविधा प्रदान करने की संस्तुति की।	आंशिक रूप से लागू किया गया।
राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय और प्रशासनिक सूचना को अपने स्वयं के या विभाग की वेबसाइटों के माध्यम से सार्वजनिक डोमेन में प्रसारित करने की संस्तुति की।	आंशिक रूप से लागू किया गया।

(स्रोत: राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

⁷ सम्बन्धित राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदनों से प्राप्त आँकड़े तथा विभाग द्वारा इस सम्बन्ध में अद्यतन स्थिति की सूचना उपलब्ध नहीं करायी गयी थी।

इस प्रकार, स्वीकृत संस्तुतियों को लागू न करने से नगरपालिका शासन को उन्नत करने तथा नागरिक सुविधाओं में सुधार प्रभावित हुआ।

उपरोक्त के अलावा, शहरी स्थानीय निकाय को निधियों के हस्तांतरण से संबंधित राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को भी मूल रूप से राज्य सरकार द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। राज्य वित्त आयोग-वार निधियों के हस्तांतरण के संदर्भ में महत्वपूर्ण संस्तुतियाँ और उनके संशोधनों को निम्न तालिका 7.5 में दर्शाया गया है:

तालिका 7.5: राज्य वित्त आयोग-वार महत्वपूर्ण संस्तुतियाँ और उनके संशोधन

राज्य वित्त आयोग	संस्तुतियाँ	संशोधन
प्रथम	शहरी स्थानीय निकाय को राज्य के राजस्व का सात प्रतिशत हस्तान्तरण।	संस्तुति को मूल रूप में स्वीकार कर लिया गया।
द्वितीय	विभाज्य पूल की अवधारणा राज्य वित्त आयोग द्वारा प्रस्तुत की गई जिसमें राज्य के कर राजस्व शामिल थे और संस्तुति की गई थी कि विभाज्य पूल का 7.50 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित किया जाये। इसके अतिरिक्त, मनोरंजन कर की 50 प्रतिशत आय भी शहरी स्थानीय निकाय को अंतरित की जाये।	विभाज्य पूल के केवल 7.50 प्रतिशत का हस्तान्तरण स्वीकार किया गया और मनोरंजन कर का बंटवारा स्वीकार नहीं किया गया।
तृतीय	विभाज्य पूल के अन्तर्गत राजस्व की दोनों श्रेणियों को शामिल करते हुए राज्य के कर और गैर-कर राजस्व की शुद्ध आय का नौ प्रतिशत शहरी स्थानीय निकाय को हस्तान्तरण।	विभाज्य पूल (केवल कर राजस्व की शुद्ध आय) के केवल 7.50 प्रतिशत का हस्तान्तरण स्वीकार किया गया था।
चतुर्थ	शहरी स्थानीय निकाय को राज्य के कर और गैर-कर राजस्व की शुद्ध आय के नौ प्रतिशत का हस्तान्तरण और गैर-कर राजस्व की शुद्ध आय को भी विभाज्य पूल में शामिल किया जाना चाहिए।	विभाज्य पूल (केवल कर राजस्व की शुद्ध आय) के केवल 7.50 प्रतिशत का हस्तान्तरण स्वीकार किया गया था।
पंचम	शहरी स्थानीय निकाय को राज्य के कर राजस्व की शुद्ध आय का 8.25 प्रतिशत का हस्तान्तरण।	कर राजस्व की शुद्ध आय का केवल 7.50 प्रतिशत का अंतरण स्वीकार किया गया था।

(स्रोत: राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

इस प्रकार, संशोधनों के साथ राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों को स्वीकार करने के परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकाय के अनुदान में कमी आयी।

उत्तर में नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियाँ सरकार पर बाध्यकारी नहीं हैं। तथापि, यह तथ्य है कि राज्य वित्त आयोग की कई स्वीकृत संस्तुतियों को राज्य सरकार द्वारा लागू नहीं किया गया था।

कार्यवाही ज्ञापन में उल्लिखित निर्णयों में विचलन

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत संस्तुतियों को लागू करते समय चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों पर कार्यवाही ज्ञापन के माध्यम से राज्य विधानमंडल को सूचित किए गए निर्णयों में कुछ विचलन थे, जैसा कि निम्न तालिका 7.6 में वर्णित है:

तालिका 7.6: कार्यवाही ज्ञापन में दर्शाए गए निर्णयों में विचलन का विवरण

चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियाँ	कार्यवाही ज्ञापन के माध्यम से राज्य विधान मंडल को सूचित राज्य सरकार का निर्णय	निर्णय के लागू होने की वास्तविक स्थिति
राज्य सरकार 42:38:20 के अनुपात में नगर निगम, नगर पालिका परिषद् और नगर पंचायत के बीच हस्तांतरित अनुदान वितरित करे।	शहरी स्थानीय निकाय को कुल हस्तान्तरित अनुदान में से, नगर निगम, नगर पालिका परिषद् और नगर पंचायत का हिस्सा 35:40:25 के अनुपात में होगा।	शहरी स्थानीय निकाय को कुल हस्तान्तरित अनुदान में से नगर निगम, नगर पालिका परिषद् एवं नगर पंचायत का हिस्सा 40:40:20 के अनुपात में निर्धारित किया गया।
शहरी स्थानीय निकाय के मध्य वित्तीय अनुशासन को बढ़ावा देने के लिए, हस्तांतरित अनुदान का 10 प्रतिशत रोक दिया जाये और इसे उन शहरी स्थानीय निकाय को वितरित किया जाये, जिन्होंने समय पर अपने वित्तीय लेखों का लेखापरीक्षा सुनिश्चित कराये।	राज्य सरकार ने संस्तुति स्वीकार कर ली।	शहरी स्थानीय निकाय के मध्य वित्तीय अनुशासन सुनिश्चित करने के लिए हस्तांतरित अनुदान का केवल पाँच प्रतिशत ही रोका गया।

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि हस्तांतरित अनुदानों में राज्य सरकार द्वारा संशोधित कार्यवाही ज्ञापन के माध्यम से राज्य विधानमंडल को सूचित किए बिना नगर पंचायत को हस्तान्तरित अनुदान एवं वित्तीय अनुशासन हेतु रोकी गयी धनराशि दोनों मदों में पाँच प्रतिशत की कमी की गयी थी। परिणामस्वरूप, नगर पंचायतों को राज्य वित्त आयोग अनुदानों का उचित हिस्सा नहीं मिला और वित्तीय अनुशासन से भी समझौता किया गया।

नगर विकास विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया (नवंबर 2022) और बताया कि संशोधित कार्यवाही ज्ञापन के माध्यम से परिवर्तन किए गए हैं। संशोधित कार्यवाही ज्ञापन की प्रति उपलब्ध कराने का अनुरोध किए जाने पर, निदेशक (स्थानीय निकाय) ने कहा (दिसंबर 2022) कि इस संबंध में ऐसा कोई संशोधित कार्यवाही ज्ञापन प्रस्तुत नहीं किया गया था।

राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी अनुदान

राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार अनुदान के बजट आवंटन और वर्ष 2015–16 से वर्ष 2019–20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय को वास्तव में जारी किए गए अनुदान का विवरण निम्न तालिका 7.7 में दिया गया है:

तालिका 7.7: वर्ष 2015–20 की अवधि में बजट आवंटन और जारी राज्य वित्त आयोग अनुदान का विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	कुल
राज्य सरकार द्वारा अनुदान हेतु बजट आवंटन	6105.97	6412.50	6946.87	7312.50	8700.00	35477.84
शहरी स्थानीय निकाय को वास्तव में जारी किया गया अनुदान	6105.97	6412.50	6939.92	7312.50	8700.00	35470.89

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा प्रस्तुत सूचना)

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार, शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित अनुदानों में से केवल 0.10 प्रतिशत मानव संसाधन के प्रशिक्षण के उद्देश्य के लिए मात्राकृत⁸ किया जाना था और शेष निधियों में से 10 प्रतिशत अनुदान वित्तीय अनुशासन हेतु रोककर शहरी स्थानीय निकायों को अवशेष निधियाँ जारी किया जाना था। रोकी गई धनराशि बाद में पात्र शहरी स्थानीय निकाय को जारी की जानी थी। यद्यपि, निदेशक (स्थानीय निकाय) ने शहरी स्थानीय निकाय की विभिन्न देनदारियों⁹ के कारण ₹5,410.83 करोड़ की कटौती के बाद, वर्ष 2015-20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय को केवल ₹30,031.54 करोड़ (85 प्रतिशत) (वित्तीय अनुशासन राशि सहित) स्थानांतरित किया, इस तथ्य के बावजूद कि केवल ₹28.52 करोड़ मानव संसाधन के प्रशिक्षण के लिए शहरी स्थानीय निकाय को दिए जाने वाले अनुदानों में से कटौती की जानी थी। इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदान (₹35,470.89 करोड़) में से निदेशक (स्थानीय निकाय) द्वारा ₹5,410.83 करोड़ की कटौती किया जाना राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के विरुद्ध थी जिसने केवल

0.10 प्रतिशत की कटौती की अनुमति दी थी, और यह राज्य के पक्ष में वित्तीय शक्तियों के केन्द्रीयकरण का संकेत करता है।

उत्तर में नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का आवंटन वित्त विभाग के आदेश पर होता है। यद्यपि, राज्य वित्त आयोग अनुदान के कटौती के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

अनुशंसाएँ:

9. राज्य सरकार राज्य वित्त आयोग के गठन में विलम्ब से बचें और उनकी संस्तुतियों का त्वरित लागू किया जाना सुनिश्चित करें।

10. राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियों को लागू करते समय राज्य सरकार को विचलन से बचना चाहिए।

11. राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित निधियों का शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरण, राज्य सरकार की प्रतिबद्धता के अनुसार और समयबद्ध तरीके से किया जाना चाहिए ताकि शहरी स्थानीय निकायों के पास अपनी विकासात्मक गतिविधियों को पूरा करने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधन हों।

7.1.1.2 केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान

संविधान का अनुच्छेद 280(3) (सी) केंद्रीय वित्त आयोग को संबंधित राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के आधार पर नगरपालिकाओं के संसाधनों की पूर्ति हेतु राज्य के समेकित निधि को बढ़ाने के उपायों की संस्तुति करने का अधिकार देता है। 13वें वित्त आयोग और 14वें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल खाते के प्रतिशत के रूप में शहरी स्थानीय निकाय के लिए बुनियादी और निष्पादन अनुदान की संस्तुति की। 14वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार, शहरी स्थानीय निकाय को बुनियादी सेवाओं के वितरण को समर्थन देने और मजबूत करने के लिए बुनियादी अनुदान प्रदान किया

⁸ जिसका उपयोग निदेशालय स्तर पर स्थापित प्रशिक्षण संस्थान द्वारा किया जाना था।

⁹ स्ट्रीट लाइटिंग और पानी की आपूर्ति के लिए बिजली शुल्क, केन्द्रीकृत कर्मचारी की पेंशन देनदारियां, सीवर ट्रीटमेंट प्लांट का संचालन एवं अनुरक्षण आदि।

जाना था, जिसमें जल आपूर्ति, सैप्टिक प्रबंधन सहित स्वच्छता, सीवेज और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, वर्षा जल निकासी, सामुदायिक संपत्तियों का रखरखाव, सड़कों और फुटपाथों, स्ट्रीट-लाइटिंग, कब्रिस्तान और श्मशान घाट आदि का रखरखाव शामिल था। निष्पादन अनुदान शहरी स्थानीय निकाय के बीच उत्तरदायित्व और जिम्मेदारी को बढ़ावा देने के लिए था और उन शहरी स्थानीय निकाय को प्रदान किया जाना था, जिन्होंने लेखापरीक्षित लेखों का रखरखाव, स्वयं के राजस्व की वसूली में सुधार और बुनियादी सेवाओं के लिए सेवा स्तर बेंचमार्क के विरुद्ध उपलब्धियों को प्रकाशित किया है। यद्यपि 14वें वित्त आयोग की पंचाट अवधि वर्ष 2015–20 थी, इसने केवल वर्ष 2016–20 की अवधि के लिए निष्पादन अनुदान जारी करने की संस्तुति की थी।

14वें वित्त आयोग की संस्तुतियों के आधार पर, वर्ष 2015–20 की अवधि में भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों के आवंटन और जारी करने का विवरण निम्न तालिका 7.8 में दिया गया है:

तालिका 7.8: वर्ष 2015–20 की अवधि में केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों के आवंटन और निर्गमन का विवरण

वर्ष	आवंटन		निर्गमन		निर्गमन में कमी	
	बुनियादी अनुदान	निष्पादन अनुदान	बुनियादी अनुदान	निष्पादन अनुदान	बुनियादी अनुदान	निष्पादन अनुदान
2015-16	983.60	-	983.60	-	0.00	0.00
2016-17	1,361.97	401.97	1,351.24	398.80	10.73	3.17
2017-18	1,573.63	454.88	1,537.33	-	36.30	454.88
2018-19	1,820.41	516.58	1,817.62	-	2.79	516.58
2019-20	2,459.76	676.42	2,455.98	-	3.78	676.42
योग	8,199.37	2,049.85	8,145.77	398.80	53.60	1,651.05

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सूचना)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2015–20 की अवधि में भारत सरकार द्वारा बुनियादी और निष्पादन अनुदान के मद में क्रमशः धनराशि ₹53.60 करोड़ और ₹1,651.05 करोड़ कम जारी किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि भारत सरकार ने वर्ष 2016–17 के लिए राज्य के 124 शहरी स्थानीय निकाय के लिए निष्पादन अनुदान जारी किया था, तथापि, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा निष्पादन अनुदान हेतु शहरी स्थानीय निकाय की पात्रता निर्धारित करने के लिए वर्ष 2017–20 की अवधि के दौरान एक नई योजना लाई गई (जुलाई 2017)। नये निष्पादन अनुदान योजना के अंतर्गत, निष्पादन अनुदान की अनिवार्य शर्तों को भारांक अंकों के साथ जोड़ा गया था, यथा, लेखापरीक्षित लेखों के प्रकाशन के लिए 10 अंक, स्वयं के राजस्व संसाधनों में वृद्धि के लिए 40 अंक और सेवा स्तर बेंचमार्क के प्रकाशन के लिए 50 अंक। अग्रेतर, 60 और उससे अधिक अंक प्राप्त करने वाले शहरी स्थानीय निकाय निष्पादन अनुदान के लिए पात्र थे। हालाँकि, वर्ष 2017–18 के निष्पादन अनुदान के लिए, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा योग्यता स्कोर को 40 अंक तक कम कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकाय को स्व-मूल्यांकन करने और निर्धारित प्रारूप में राज्य सरकार को निष्पादन अनुदान का दावा प्रस्तुत करने के लिए जिम्मेदार बनाया गया था। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों से अपेक्षा की गई थी कि वे शहरी स्थानीय निकाय के

निष्पादन के मूल्यांकन और उचित सत्यापन के बाद अपनी समेकित रिपोर्ट और निष्पादन अनुदान का दावा, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय की वेबसाइट स्मार्टनेट में डेटा अपलोड करके आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को भेजें।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि, नये निष्पादन अनुदान योजना के मूल्यांकन मानदंडों के आधार पर, राज्य के 118, 48 और 76 शहरी स्थानीय निकाय (विधिवत रूप से गठित शहरी स्थानीय निकाय का 18, 7 और 12 प्रतिशत) को क्रमशः वर्ष 2017-18, 2018-19 और 2019-20 के निष्पादन अनुदान के लिए नगर विकास विभाग द्वारा पात्र घोषित किया गया था। इन पात्र शहरी स्थानीय निकाय का दावा नगर विकास विभाग द्वारा जाँच के बाद निर्दिष्ट वेब पोर्टल पर अपलोड किया गया था। कुछ शहरी स्थानीय निकाय के दावों के संबंध में, नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ अर्बन अफेयर्स (आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय का एक संस्थान) के 14वें वित्त आयोग सपोर्ट सेल द्वारा कुछ कमियों को इंगित (नवंबर 2017 और अक्टूबर 2019 के बीच) किया गया था जैसे शहरी स्थानीय निकाय की वेबसाइट क्रियाशील न होना, लेखापरीक्षित वार्षिक लेखे शहरी स्थानीय निकाय की वेबसाइट पर एवं डेटा स्मार्टनेट पर अपलोड नहीं किया जाना तथा अपलोड किए गए अभिलेख पढ़ने योग्य न होना। निदेशक (स्थानीय निकाय) के अभिलेखों में उपलब्ध पत्र व्यवहार और उनके द्वारा दिए गए उत्तर (दिसंबर 2023) के अनुसार, 14वें वित्त आयोग सपोर्ट सेल द्वारा इंगित कमियों का निराकरण किया गया था। हालाँकि, वर्ष 2017-18, 2018-19 और 2019-20 के लिए राज्य के पात्र शहरी स्थानीय निकाय के लिए भारत सरकार द्वारा कोई निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया गया था। यह भी पाया गया कि भारत सरकार द्वारा निष्पादन अनुदान अवमुक्त नहीं करने के कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे।

नमूना जाँच किए गए 50 शहरी स्थानीय निकाय में से, 16 शहरी स्थानीय निकाय¹⁰ (आठ प्रतिशत) को नगर विकास विभाग द्वारा निष्पादन अनुदान के लिए पात्र घोषित किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा निष्पादन अनुदान के लिए उनके दावे के समर्थन में प्रस्तुत दस्तावेजों और 16 शहरी स्थानीय निकाय के अन्य अभिलेखों की जाँच से निष्पादन अनुदान के दावे में कमियों के उदाहरण सामने आए, जिनका विवरण नीचे दिया गया है।

➤ नमूना जाँच की गई नगर पंचायत, बक्शी का तालाब 70 वेटेज भारांक के साथ वर्ष 2017-18 के लिए पात्र शहरी स्थानीय निकाय की सूची में सम्मिलित थी, हालाँकि इसने न तो अपनी वेबसाइट पर वर्ष 2015-16 का लेखापरीक्षित लेखा प्रकाशित किया और न ही नागरिकों को जल आपूर्ति सेवाएं प्रदान कीं। इसके बावजूद वार्षिक लेखों एवं जल आपूर्ति सेवाओं के लिए सेवा स्तर बेंचमार्क के प्रकाशन के लिए शहरी स्थानीय निकाय द्वारा कुल 40 भारांक का दावा किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकाय को निष्पादन अनुदान के लिए पात्रता अर्जन में सहायता मिली।

➤ नमूना जाँच की गई नगर पालिका परिषद, बिलारी और ललितपुर 55 भारांक के साथ वर्ष 2017-18 के लिए पात्र शहरी स्थानीय निकाय की सूची में सम्मिलित थे, हालाँकि, लेखापरीक्षित लेखों के प्रकाशन और सभी सार्वजनिक/सामुदायिक शौचालयों को 24x7 पानी की आपूर्ति प्रदान करने के लिए प्रत्येक इकाई द्वारा 10 भारांक का

¹⁰ 2017-18 – नगर निगम: झाँसी और लखनऊ; नगर पालिका परिषद: अमरोहा, बछरायँ, भदोही, बिलारी, ललितपुर और पलिया कलां; नगर पंचायत-बक्शी का तालाब और तालबेहट।

2018-19 – नगर निगम: लखनऊ; नगर पालिका परिषद: लखीमपुर।

2019-20 – नगर निगम: मथुरा-वृंदावन; नगर पालिका परिषद: चिरगांव, गुरसराय और मऊरानीपुर; नगर पंचायत: उमरी कलां।

दावा किया गया जो कि दोनों नगर पालिका परिषद द्वारा इस संबंध में किसी दस्तावेजी साक्ष्य पर आधारित नहीं थे। इसके अलावा, नगर पालिका परिषद बिलारी में, वर्ष 2016–17 के दौरान कुल व्यय के सापेक्ष पूंजीगत व्यय के अनुपात हेतु 20 भारांक का दावा वार्षिक लेखे के बजाय बजट अनुमान पर आधारित था।

➤ नमूना जाँच की गई नगर पंचायत, तालबेहट 65 भारांक के साथ वर्ष 2017–18 के लिए पात्र शहरी स्थानीय निकाय की सूची में सम्मिलित थी, हालांकि, लेखापरीक्षित लेखों के प्रकाशन और सभी सार्वजनिक/सामुदायिक शौचालयों को 24x7 पानी की आपूर्ति प्रदान करने के लिए 10 भारांक का दावा किया गया था जो कि किसी दस्तावेजी साक्ष्य पर आधारित नहीं थे। इसके अलावा, 20 प्रतिशत गैर-राजस्व जलापूर्ति के साथ 15 भारांक का दावा भी योजना के मानदंडों के खिलाफ था, क्योंकि 20 से 30 प्रतिशत के बीच गैर-राजस्व जलापूर्ति के लिए केवल 10 भारांक अंक स्वीकार्य थे। इसी प्रकार, शहरी स्थानीय निकाय ने आवश्यक सुविधाओं के विकास के बिना ही ठोस कचरे के वैज्ञानिक प्रसंस्करण के लिए 10 भारांक अंक का दावा किया।

➤ नमूना-जाँच किए गए नगर पालिका परिषद भदोही और पलिया कलां क्रमशः 45 और 60 अंकों के साथ वर्ष 2017–18 के लिए पात्र शहरी स्थानीय निकाय की सूची में सम्मिलित थे, यद्यपि, नगर पालिका परिषद पलिया कलां द्वारा 10 भारांक अंकों का दावा लेखापरीक्षित लेखों के प्रकाशन के बिना किया गया था। इसके अतिरिक्त, सभी सार्वजनिक/सामुदायिक शौचालयों को 24x7 पानी की आपूर्ति प्रदान करने के लिए दोनों नगर पालिका परिषद द्वारा 10 भारांक अंक का दावा किसी भी दस्तावेजी साक्ष्य पर आधारित नहीं था। इसके अतिरिक्त, ठोस कचरे के वैज्ञानिक निपटान के लिए दोनों नगर पालिका परिषद द्वारा पांच भारांक अंक का दावा काल्पनिक था क्योंकि उनके पास इस संबंध में कोई सुविधा नहीं थी। इसके अलावा, वर्ष 2016–17 के दौरान कुल व्यय के सापेक्ष पूंजीगत व्यय के अनुपात हेतु दोनों नगर पालिका परिषद द्वारा 20 भारांक का दावा भी अस्पष्ट था क्योंकि वर्ष 2016–17 के लिए नगर पालिका परिषद पलिया कलां के वास्तविक व्यय के आंकड़ों में किसी भी नए कार्य पर व्यय का उल्लेख नहीं था एवं नगर पालिका परिषद भदोही ने दावे के समर्थन में वर्ष 2016–17 के नये कार्यों पर वास्तविक व्यय के आंकड़े प्रस्तुत नहीं किये।

➤ नमूना-जाँच की गई नगर पालिका परिषद, चिरगावँ, गुरसराय और मऊरानीपुर क्रमशः भारांक 60, 60 और 65 के साथ वर्ष 2019–20 के निष्पादन अनुदान के लिए पात्र शहरी स्थानीय निकाय की सूची में शामिल थे, यद्यपि इनके द्वारा क्रमशः भारांक पांच, पांच और 10 का दावा ठोस कचरे के वैज्ञानिक निपटान की सुविधा के विकास के बिना ही किया गया था।

विसंगतियों के उपरोक्त उदाहरणों से परिलक्षित होता है कि शहरी स्थानीय निकाय द्वारा निष्पादन अनुदान के दावे की प्रक्रिया और नगर विकास विभाग द्वारा दावे का सत्यापन पारदर्शी नहीं था, जिसके कारण अयोग्य शहरी स्थानीय निकाय द्वारा आवश्यक भारांक अंक हासिल कर लिए गए।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि भारत सरकार ने 15वें केन्द्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुपालन में राज्य के शहरी स्थानीय निकाय (शहरी समूहों/शहरों सहित) के लिए वर्ष 2020–21 के लिए कुल आवंटित अनुदान राशि ₹4,695.00 करोड़ जारी की गई, जिसमें से अनुदान राशि ₹3,061.50 करोड़ निष्पादन-आधारित संकेतकों

से जुड़े थे। यद्यपि, वर्ष 2021-22 के लिए ₹3,550.00 करोड़ के कुल अनुदान के आवंटन के मुकाबले, जिसमें से ₹2,562.00 करोड़ निष्पादन-आधारित संकेतकों से संबंधित था, भारत सरकार द्वारा केवल ₹3,392.25 करोड़ जारी किया गया था। वर्ष 2021-22 के लिए कम निर्गत केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान राशि ₹157.75 करोड़, राज्य के मिलियन प्लस शहरों की परिवेशी वायु गुणवत्ता में सुधार के निष्पादन-आधारित संकेतक से संबंधित थी।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवंबर 2022) नहीं की। अग्रेतर नगर विकास विभाग को लेखापरीक्षा आपत्ति जारी (दिसंबर 2023) किये जाने पर भी कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।

केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान जारी करने में विलम्ब

14वें वित्त आयोग के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्यों को भारत सरकार से केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान की धनराशि प्राप्ति के पंद्रह दिनों के भीतर शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित करना आवश्यक था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने निर्धारित अवधि के भीतर शहरी स्थानीय निकाय को केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान हस्तांतरित नहीं किया जिसका विवरण निम्न तालिका 7.9 में दिया गया है:

तालिका 7.9: वर्ष 2015-20 के दौरान केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान की धनराशि जारी करने में विलम्ब का विवरण

वर्ष	अनुदान का प्रकार/ किश्त की संख्या	भारत सरकार से प्राप्ति की तिथि	राज्य सरकार द्वारा स्थानांतरण की तिथि	विलम्ब दिनों में (15 दिनों से अधिक)
2015-16	बुनियादी अनुदान-I	18/08/2015	04/09/2015	03
	बुनियादी अनुदान-II	28/04/2016	09/05/2016	कोई विलम्ब नहीं
2016-17	बुनियादी अनुदान-I	15/12/2016	23/12/2016	कोई विलम्ब नहीं
	बुनियादी अनुदान-II	31/03/2017	13/04/2017	कोई विलम्ब नहीं
	बुनियादी अनुदान-III	18/05/2017	07/06/2017	06
	निष्पादन अनुदान	15/03/2017	28/03/2017	कोई विलम्ब नहीं
2017-18	बुनियादी अनुदान-I	06/10/2017	18/10/2017	कोई विलम्ब नहीं
	बुनियादी अनुदान-II	23/02/2018	08/03/2018	कोई विलम्ब नहीं
	बुनियादी अनुदान-III	23/02/2018	13/03/2018	04
2018-19	बुनियादी अनुदान-I	28/09/2018	09/10/2018	कोई विलम्ब नहीं
	बुनियादी अनुदान-II	21/01/2019	31/01/2019	कोई विलम्ब नहीं
2019-20	बुनियादी अनुदान-I	04/07/2019	19/07/2019	कोई विलम्ब नहीं
	बुनियादी अनुदान-II	31/12/2019	08/01/2020	कोई विलम्ब नहीं

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सूचना)

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि वर्ष 2015-20 की अवधि में तीन अवसरों पर अनुदान के हस्तान्तरण में विलम्ब हुआ। इसके अतिरिक्त, अनुदान के हस्तान्तरण में विलम्ब के कारण, शहरी स्थानीय निकाय को ब्याज के रूप में ₹99.48 लाख की राशि का भुगतान किया गया, जिसके परिणामस्वरूप राज्य के कोष को नुकसान हुआ। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने वर्ष 2020-22 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय को निर्धारित समय में अनुदान हस्तांतरित किया।

नगर विकास विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया (नवंबर 2022) और बताया कि अब शहरी स्थानीय निकाय को निर्धारित समय अवधि में धनराशि हस्तान्तरित की जा रही है।

अनुदान का अनाधिकृत हस्तान्तरण

14वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार, राज्यों को जारी किए गए केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों में से उन शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान हस्तांतरित किया जाना था, जहां एक निर्वाचित निकाय मौजूद था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2015-18 के दौरान, धनराशि ₹8.09 करोड़ की धनराशि नगर पालिका परिषद भरवारी और 18 अन्य नगर पंचायत को स्थानांतरित की गई थी, जहां परिषद का गठन नहीं किया गया था (*परिशिष्ट-XVIII*), परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान का अनाधिकृत हस्तान्तरण हुआ।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवंबर 2022) नहीं की।

अनुशंसा 12:

राज्य सरकार को शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान जारी करने की निगरानी करनी चाहिए ताकि आवंटित अनुदान पूरी तरह से और समय पर जारी किया जा सके।

7.1.1.3 निर्दिष्ट राजस्व

अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 191 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 128 के अनुसार, नगर निगमों और नगरपालिकाओं को उनके क्षेत्र की सीमा के अन्दर स्थित अचल संपत्ति के हस्तान्तरण के किसी भी विलेख पर दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क लगाने का अधिकार है। इसी प्रकार उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम 1973 की धारा 39 और उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद अधिनियम 1965 की धारा 62 अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क लगाने के लिए विकास प्राधिकरणों और आवास एवं विकास परिषद को भी अधिकृत करता है। चूंकि, राज्य सरकार का स्टाम्प एवं निबंधन विभाग अचल संपत्तियों के दस्तावेजों के पंजीकरण का कार्य करता है, इसलिए लगाए गए शुल्क की वसूली में इन संस्थाओं की कोई भूमिका नहीं है।

तदनुसार, राज्य सरकार ने वसूली गई शुल्क की राशि को विकास प्राधिकरणों, आवास एवं विकास परिषद तथा शहरी स्थानीय निकाय के बीच आकस्मिक एवं संग्रहण व्ययों को घटाकर एक निश्चित प्रतिशत¹¹ में बजट द्वारा वितरित करने का निर्णय लिया (सितम्बर 2013)। इसके अलावा, शुल्क की शुद्ध आय का 25 प्रतिशत डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड में भी जमा किया जाना था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय को अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का देय भाग जारी नहीं किया था और वर्ष 2015-22 की अवधि

¹¹ यदि नगरपालिका के क्षेत्र में विकास प्राधिकरण एवं आवास एवं विकास परिषद दोनों मौजूद हैं या इनमें से कोई मौजूद है, तो अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की आय का 37.5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकाय को स्थानांतरित किया जाना था। शहरी स्थानीय निकाय के अलावा अन्य निकायों के अस्तित्व में न होने की स्थिति में, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की आय का 75 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित किया जाना था।

में शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित धनराशि के विरुद्ध शुल्क जारी करने में 72 प्रतिशत की कमी थी, जैसा कि निम्न तालिका 7.10 में दर्शाया गया है:

तालिका 7.10: शहरी स्थानीय निकाय को अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क कम जारी करने का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के मद में वसूल की गयी धनराशि	शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित धनराशि	शहरी स्थानीय निकाय को निर्गत धनराशि	अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क निर्गत करने में कमी
2015-16	1,110.61	777.00	434.00	343.00
2016-17	1,056.35	739.00	501.00	238.00
2017-18	1,233.65	864.00	501.00	363.00
2018-19	1,103.75	773.00	175.00	598.00
2019-20	1,473.48	1,031.44	0.00 ¹²	1,031.44
2020-21	1,527.73	765.18	0.00 ¹³	765.18
2021-22	1,911.90	950.75	50.00 ¹⁴	900.75
योग	9,417.47	5,900.37	1,661.00	4,239.37

(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय, निदेशालय द्वारा प्रस्तुत सूचना)

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि:

➤ राज्य सरकार के आदेश (मई 2015) के अनुसार, शहरी स्थानीय निकाय को वसूल किए गए अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क में अपने देय हिस्से का विवरण स्टाम्प एवं निबंधन विभाग से प्राप्त करना था और आवश्यक धनराशि जारी करने के लिए निदेशक, स्थानीय निकाय को प्रस्तुत करना था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय (मुरादाबाद के नगर पालिका परिषद ठाकुरद्वारा को छोड़कर) ने अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के मद में अपने देय अंश के सम्बन्ध में स्टाम्प एवं निबंधन विभाग से आवश्यक सूचना एकत्र नहीं की। इसलिए, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि वर्ष 2015-19 के दौरान शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्राप्त धनराशि उचित थी।

➤ नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से नगर पंचायत बैरिया (बलिया), बख्शी का तालाब (लखनऊ), एका (फिरोजाबाद), गोकुल (मथुरा), इटौंजा (लखनऊ), मनियर (बलिया) एवं पाकबड़ा (मुरादाबाद) ने अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क आरोपित नहीं किया था, परिणामस्वरूप उन्हें राजस्व की हानि हुई।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवंबर 2022) नहीं की।

अनुशंसा 13:

राज्य सरकार को इस संबंध में प्रासंगिक अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के मद में शहरी स्थानीय निकायों का देय हिस्सा जारी करना चाहिए।

¹² निदेशालय द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित निधि से ₹175.00 करोड़ की धनराशि यूपी पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड को हस्तांतरित की गई थी।

¹³ निदेशालय द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित निधि से ₹375.00 करोड़ की धनराशि यूपी पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड को हस्तांतरित की गई थी।

¹⁴ निदेशालय द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित निधि से ₹500.00 करोड़ की धनराशि यूपी पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड को हस्तांतरित की गई थी।

उत्तर प्रदेश डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड

राज्य सरकार ने शहरी परिवहन से संबंधित गतिविधियों के वित्तपोषण के लिए उत्तर प्रदेश डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड (यूपीडीयूटीएफ) की स्थापना (जनवरी 2014) की। प्राविधानों के अनुसार, यूपीडीयूटीएफ की प्राप्तियों का उपयोग केंद्र/राज्य सरकार की योजनाओं के तहत अनुमोदित शहरी परिवहन परियोजनाओं के संसाधन अंतर को भरने के लिए, विशेष प्रयोजन वाहन और शहरी परिवहन परियोजनाओं आदि में शामिल संस्थानों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए किया जाना था। यूपीडीयूटीएफ के प्रबंधन के लिए मुख्य सचिव, यूपी सरकार की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया था। इसके अलावा, नगर पालिकाओं/शहर की सीमा के भीतर स्थित अचल संपत्ति के हस्तान्तरण के किसी भी विलेख पर दो प्रतिशत की दर से लगाए गए अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की शुद्ध आय का 25 प्रतिशत उसके वसूली के बाद, राज्य सरकार द्वारा बजट के माध्यम से यूपीडीयूटीएफ को हस्तांतरित किया जाना था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि यूपीडीयूटीएफ की स्थापना का उद्देश्य वर्ष 2009-10 के दौरान जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन के अन्तर्गत क्रय की गई 1140 सिटी बसों के संचालन के कारण घाटे में चल रहे विशेष प्रयोजन वाहन को वित्तीय सहायता प्रदान करना था। यूपीडीयूटीएफ की स्थापना से पूर्व, इन सिटी बसों के संचालन एवं अनुरक्षण के लिए, राज्य सरकार ने राज्य के सात¹⁵ प्रमुख शहरों में बसों के इस बेड़े के माध्यम से सार्वजनिक सुविधा प्रदान करने के लिए छह विशेष प्रयोजन वाहन स्थापित करने का निर्णय लिया (अप्रैल 2009)। तदनुसार, विशेष प्रयोजन वाहन को वर्ष 2009-10 के दौरान निगमित किया गया था और इन विशेष प्रयोजन वाहन पर प्रशासनिक नियंत्रण करने के लिए एक नगरीय परिवहन निदेशालय भी स्थापित (अप्रैल 2009) किया गया था।

वर्ष 2014-22 के दौरान शहरी परिवहन सुविधा के वित्तपोषण के लिए उत्तर प्रदेश डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड के तहत निधि का निर्गमन और उपयोग की स्थिति का विवरण निम्न तालिका 7.11 में दिया गया है:

तालिका 7.11: वर्ष 2014-22 की अवधि के दौरान उत्तर प्रदेश डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड का विवरण

वर्ष	उत्तर प्रदेश डेडिकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड के तहत राज्य सरकार द्वारा हस्तान्तरित धनराशि	(₹ करोड़ में)
		व्यय
2014-15	225.00	00.00
2015-16	479.55	00.00
2016-17	00.00	52.75
2017-18	00.00	49.90
2018-19	00.00	338.90
2019-20	150.00	152.62
2020-21	150.00	65.03
2021-22	150.00	182.11
योग	1,154.55	841.31

(स्रोत: नगरीय परिवहन निदेशालय द्वारा प्रस्तुत सूचना)

¹⁵ आगरा, कानपुर, मथुरा, मेरठ, लखनऊ, प्रयागराज और वाराणसी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी शहरी स्थानीय निकाय की अतिरिक्त स्टॉप शुल्क की शुद्ध आय का 25 प्रतिशत यूपीडीयूटीएफ को हस्तांतरित कर दिया गया था, जिसे केवल बड़े शहरों के विशेष प्रयोजन वाहन को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए स्थापित किया गया था।

उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि को समाप्त करना

राज्य सरकार ने किसी अन्य राज्य से राज्य के स्थानीय क्षेत्र में बिक्री या उपभोग के लिए वस्तुओं के आवागमन पर वर्ष 2007 में प्रवेश कर लगाया। राज्य में व्यापार, वाणिज्य और उद्योग के विकास या सुविधा के लिए प्रवेश कर को उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि नामक एक निधि में विनियोजित किया जाना था। इस प्रयोजन हेतु अवसंरचनात्मक विकास हेतु उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि से शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान प्रदान किया जाना था।

तदनुसार, राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि से शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान प्रदान करने हेतु नगरीय पेयजल योजना, नगरीय सीवरेज योजना, नगरीय जल निकास योजना, नगरीय सड़क सुधार योजना, आदर्श नगर योजना आदि जैसे कई कार्यक्रम शुरू किए। वर्ष 2015-17 की अवधि के दौरान उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि से शहरी स्थानीय निकाय को प्रदान किए गए अनुदान का विवरण निम्न तालिका 7.12 में दिया गया है:

तालिका 7.12: वर्ष 2015-17 के दौरान उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि से शहरी स्थानीय निकाय को प्रदान किए गए अनुदान का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्राविधान	निर्गत	व्यय
2015-16	662.97	662.85	641.54
2016-17	625.00	592.67	585.69
योग	1,287.97	1,255.52	1,227.23

(स्रोत: नगर विकास विभाग)

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 01 जुलाई 2017 से प्रवेश कर को वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) के तहत सम्मिलित कर लिया गया था। परिणामस्वरूप, उत्तर प्रदेश व्यापार विकास निधि से शहरी स्थानीय निकाय को अवसंरचनात्मक विकास के लिए अनुदान वर्ष 2017-18 से बंद कर दिया गया था और राज्य सरकार ने प्रवेश कर के समावेश के कारण इस मद में हुए हानि का शहरी स्थानीय निकाय को कोई प्रतिपूर्ति नहीं दिया। इस प्रकार, जीएसटी के लागू होने के कारण शहरी स्थानीय निकाय राजस्व के एक प्रमुख स्रोत से वंचित थे।

उत्तर में, नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के तहत, राज्य के अपने राजस्व (जीएसटी सहित) की शुद्ध प्राप्ति का कुछ प्रतिशत शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित किया जाता है और जीएसटी में प्रवेश कर की आय भी शामिल है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कर राजस्व की शुद्ध आय का केवल 7.50 प्रतिशत राज्य वित्त आयोग की प्रणाली के तहत शहरी स्थानीय निकाय को वापस लौटाया गया था, यद्यपि, जीएसटी के लागू होने से पहले प्रवेश कर की समस्त धनराशि शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित थी। जीएसटी के लागू होने के कारण शहरी स्थानीय निकाय के नुकसान को ध्यान में रखते हुए, महाराष्ट्र सरकार ने जीएसटी के तहत शामिल करों के कारण शहरी स्थानीय निकाय को प्रतिपूर्ति प्रदान

करने के लिए वस्तु एवं सेवा कर (स्थानीय प्राधिकरणों को प्रतिपूर्ति) अधिनियम, 2017 लागू किया था। उत्तर प्रदेश सरकार ने जीएसटी के अंतर्गत समाहित करों के सम्बन्ध में शहरी स्थानीय निकाय को प्रतिपूर्ति प्रदान करने के लिए ऐसा कोई अधिनियम नहीं बनाया।

7.2 शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व

शहरी स्थानीय निकाय के पास एक विस्तृत स्वतंत्र कर अधिरोपण क्षेत्र नहीं है। भूमि और भवनों पर संपत्ति कर शहरी स्थानीय निकाय के अपने कर राजस्व का मुख्य आधार है और शहरी स्थानीय निकाय के प्रत्येक स्तर के लिए संपत्ति कर लगाना अनिवार्य था। उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के अनुसार, शहरी स्थानीय निकाय हेलीकाप्टरों और विमानों पर कर (जब वे निगमों के क्षेत्र में उतरते हैं या उड़ान भरते हैं), व्यापार और आजीविका पर कर, खाली भूमि पर कर, बेटरमेंट टैक्स, विज्ञापन कर, थियेटर कर आदि से कर राजस्व एकत्र कर सकते हैं। इसी तरह, शहरी स्थानीय निकाय जल शुल्क, वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों से किराया, उपयोगकर्ता शुल्क, 39 मर्दों पर व्यापार लाइसेंस शुल्क, पार्किंग शुल्क आदि से गैर-कर राजस्व एकत्र कर सकते हैं।

उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 199 और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 131 के अनुसार, इन अधिनियमों में प्रदान किए गए किसी भी कर को लगाने की शक्तियाँ शहरी स्थानीय निकाय के पास निहित हैं। परिषद द्वारा प्रस्ताव पारित कर नगर निगम/नगरपालिका कोई भी कर लगा सकती है, तत्पश्चात इस प्रयोजनार्थ राज्य सरकार की स्वीकृति प्राप्त कर मसौदा नियम आदि सहित प्रस्ताव तैयार किया जाता है। करों की दरों और उनके पुनरीक्षण, संग्रह की प्रक्रिया, निर्धारण की पद्धति, छूट, रियायतों आदि के संबंध में नियम बनाने से संबंधित शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित थीं। इसी प्रकार, यद्यपि उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधान शहरी स्थानीय निकाय को गैर-कर राजस्व एकत्र करने का अधिकार देते हैं, तथापि, शुल्क और शुल्क की दरों के संबंध में नियम बनाने का अधिकार राज्य सरकार के पास है। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकाय के पास अपना राजस्व सृजित करने में पूर्ण स्वायत्तता का अभाव था।

वर्ष 2015-20¹⁶ की अवधि के लिए शहरी स्थानीय निकाय के कुल व्यय में स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व का हिस्सा निम्न तालिका 7.13 में दिया गया है:

तालिका 7.13: शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वयं का कर राजस्व	स्वयं का गैर कर राजस्व	स्वयं का कुल राजस्व	व्यय	स्वयं के कुल राजस्व में कर/गैर-कर राजस्व का प्रतिशत		कुल व्यय में स्वयं के राजस्व का प्रतिशत	
					कर	गैर कर	कर	गैर-कर
2015-16	857.04	612.55	1,469.59	9511.00	58.32	41.68	9.01	6.44
2016-17	921.39	751.07	1,672.46	9593.30	55.09	44.91	9.6	7.83
2017-18	975.07	1,047.11	2,022.18	10388.19	48.22	51.78	9.38	10.08
2018-19	1,313.80	871.93	2,185.73	11448.46	60.11	39.89	11.48	7.62
2019-20	1,150.58	730.30	1,880.88	11038.89	61.17	38.83	10.42	6.62
योग	5,217.88	4,012.96	9,230.84	51,979.84	56.53	43.47	10.04	7.72

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

¹⁶ नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020-21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021-22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2015-20 के दौरान शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व में स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व का योगदान 57 प्रतिशत और 43 प्रतिशत था और कुल व्यय का केवल 18 प्रतिशत आच्छादित करता था, जो की पुनः इंगित करता है कि शहरी स्थानीय निकाय पूंजीगत व्यय में पर्याप्त रूप से निवेश करने के लिए अधिकतर शासकीय अनुदान पर निर्भर थे।

नमूना जाँच किये गए नगर आधारित शहरी स्थानीय निकाय में स्वयं के राजस्व के संघटन तथा उसके अधिरोपण की उदाहरणात्मक सूची नीचे तालिका 7.14 में दी गई है:

तालिका 7.14: नगर आधारित नमूना जाँच किये गए शहरी स्थानीय निकाय में स्वयं के राजस्व की संरचना एवं उसके अधिरोपण की स्थिति का विवरण

स्थानीय निकाय का नाम	सम्पत्ति/गृह कर	जल कर	सीवरज कर	स्वच्छता/कंजर्वेसी टैक्स	खाती भूमि पर कर	संपत्तियों का इस्तेमाल	वाहनों पर कर (सांक्रिक रूप से चालित को छोड़कर)	विज्ञापन पर कर	कुत्तों पर कर	बेटरमेंट टैक्स	थियेटर कर	व्यापार/पेशा पर कर	पार्किंग शुल्क	भवनों से किराया	जल मूल्य	लाइसेंस शुल्क	भवन निर्माण की स्वीकृति	अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क	केन्द्र सरकार के संपत्तियों से सेवा प्रभार	रेलवे से सेवा प्रभार
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
नगर निगम, लखनऊ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ
नगर निगम, झाँसी	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं
नगर निगम, मुरादाबाद	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं
नगर निगम, मथुरा-वृन्दावन	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं
नगर पालिका परिषद रामपुर	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं
नगर पालिका परिषद बलिया	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं
नगर पालिका परिषद टूण्डला (फिरोजाबाद)	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं
नगर पालिका परिषद ललितपुर	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं ¹⁷	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं
नगर पालिका परिषद बेल्हा प्रतापगढ़ (प्रतापगढ़)	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं
नगर पालिका परिषद अमरोहा	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं
नगर पालिका परिषद लखीमपुर (लखीमपुर खीरी)	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं
नगर पालिका परिषद भदोही	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं
नगर पालिका परिषद मिर्जापुर	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	हाँ	हाँ	हाँ	नहीं	हाँ	नहीं	नहीं

(स्रोत: नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गयी सूचना)

¹⁷ नगर पालिका परिषद, ललितपुर में जल मूल्य जल संस्थान द्वारा एकत्र किया जाता था क्योंकि वे जल सेवाएं प्रदान करते थे।

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि स्वयं के राजस्व के संभावित स्रोत जैसे कंजरवेंसी टैक्स, वाहनों पर कर (यांत्रिकी चालित के अलावा), कुत्तों पर कर, व्यापार और आजीविका पर कर, बेटरमेंट टैक्स, रेलवे से सेवा प्रभार, थिएटर कर आदि शहरी स्थानीय निकाय द्वारा बेहतर तरीके से उपयोग में लाया नहीं गया।

अग्रेतर, लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से दो नगर निगम, 13 नगर पालिका परिषद एवं 17 नगर पंचायत में कुल 92 संकल्प (जैसा कि *परिशिष्ट-XIX* में वर्णित है) कर एवं गैर-कर राजस्व से संबंधित प्रकरणों में परिषदों द्वारा वर्ष 2015-20 के दौरान पारित किए गए थे, तथापि, इन संकल्पों का क्रियान्वयन शहरी स्थानीय निकाय द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया था।

अग्रेतर, स्वयं का कर राजस्व आधार कम होने के बावजूद, राज्य में किसी भी पात्र नगर निगम द्वारा हेलीकाप्टरों और विमानों पर कर नहीं लगाया गया था। यह भी पाया गया कि बेटरमेंट टैक्स (शहरी स्थानीय निकाय के विकास कार्यों के कारण भूमि के बढ़े हुए मूल्य पर एक कर) लगाने का अधिकार विकास प्राधिकरणों और आवास एवं विकास परिषद को सौंपा¹⁸ गया था, जिससे शहरी स्थानीय निकाय को अपना राजस्व आधार बढ़ाने में बाधा आयी।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व में वृद्धि के लिए समय-समय पर निर्देश जारी किए गए हैं।

स्वयं के राजस्व की वसूली में आने वाली बाधाओं/कमियों पर नीचे चर्चा की गई है:

7.2.1 संपत्ति कर

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 172 और 173 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 128, 129 और 129ए के तहत शहरी स्थानीय निकाय को प्रत्येक वर्ष अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित सभी भवनों या खाली भूमि या दोनों पर संपत्ति कर लगाने का अधिकार है। इसमें गृह कर¹⁹, जल कर²⁰, ड्रेनेज/सीवरेज कर²¹ और कंजरवेंसी टैक्स²² शामिल है, और इसे भवनों या जमीन या दोनों के वार्षिक किराया मूल्य²³ पर संग्रह किया जाना है। उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, संपत्ति कर भवनों या भूमि या दोनों के वार्षिक किराया मूल्य के 22 प्रतिशत से कम और 32 प्रतिशत से अधिक नहीं होना है। राज्य सरकार ने अप्रैल 2000 में नगर निगमों के लिए संपत्तियों के निर्धारण हेतु दर और प्रक्रिया और संपत्ति कर के संग्रह के संबंध में उत्तर प्रदेश नगर निगम (संपत्ति कर) नियमों को बनाया।

¹⁸ उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन और विकास अधिनियम 1973 और उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद अधिनियम 1965 द्वारा।

¹⁹ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, यह एक सामान्य कर है और नगर निगम में भवन या भूमि या दोनों के वार्षिक किराया मूल्य के 10 प्रतिशत से कम और 15 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

²⁰ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, नगर निगम में जल आपूर्ति सेवाओं के लिए कर, नगर निगम में भवन या भूमि या दोनों के वार्षिक किराया मूल्य के 7.50 प्रतिशत से कम नहीं और 12.5 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

²¹ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, सीवरेज सुविधा प्रदान करने के लिए कर, नगर निगम में भवन या भूमि या दोनों के वार्षिक किराया मूल्य के 2.50 प्रतिशत से कम और 5 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

²² उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, शौचालयों, मूत्रालयों और मलकुंडों से मलमूत्र और प्रदूषित पदार्थों के संग्रह, निष्कासन और निपटान के लिए कर, नगर निगम में भवन या भूमि या दोनों के वार्षिक किराया मूल्य के 2 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

²³ प्रति वर्गफुट किराए की न्यूनतम मासिक दर के साथ भूमि या भवन या दोनों के आच्छादित या कारपेट क्षेत्र को गुणा करके गणना की जानी है।

हालांकि, नगर पालिकाओं के मामले में, उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधान संपत्ति कर की दर के बारे में मौन हैं और यह नगरपालिकाओं द्वारा उपविधियों के माध्यम से निर्धारित किया जाना है।

वर्ष 2015–20²⁴ की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व की तुलना में संपत्ति कर से प्राप्त राजस्व का विवरण निम्न तालिका 7.15 में दिया गया है:

तालिका 7.15: 2015–20 के दौरान स्वयं के राजस्व की तुलना में संपत्ति कर का विवरण

(₹ करोड़ में)					
वर्ष	स्वयं का राजस्व	संग्रहीत गृह कर ²⁵	जल कर (सीवर कर सहित)	कुल संपत्ति कर	स्वयं के राजस्व के सापेक्ष संपत्ति कर का प्रतिशत
2015-16	1,469.59	529.72	230.01	759.73	51.70
2016-17	1,672.46	567.19	243.56	810.75	48.48
2017-18	2,022.18	640.93	215.80	856.73	42.37
2018-19	2,185.73	771.40	333.97	1105.37	50.57
2019-20	1,880.88	760.89	234.62	995.51	52.93
योग	9,230.84	3,270.13	1,257.96	4,528.09	49.05

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकाय के कुल स्वयं के राजस्व में संपत्ति कर का हिस्सा 42 और 53 प्रतिशत के बीच था और शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व का प्रमुख स्रोत था। इस तथ्य के बावजूद, 44²⁶ शहरी स्थानीय निकाय ने गृह कर (दिसंबर 2022 तक) अधिरोपित नहीं किया गया और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में वैधानिक प्रावधान होने के बावजूद मार्च 2020 तक किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने कंजरवेंसी टैक्स नहीं लगाया था।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व में वृद्धि के लिए समय-समय पर निर्देश जारी किए गए हैं।

7.2.1.1 संपत्ति कर के संग्रह में दक्षता

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में से नगर पालिका परिषद, स्वार (रामपुर) एवं दो नगर पंचायत²⁷ ने मार्च 2020 तक गृहकर अधिरोपित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, नमूना-जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकाय में मांग के विरुद्ध गृहकर की वसूली भी कम थी। 47 नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय जहाँ पर गृह कर लगाया गया था, में से 43 में वर्ष 2015–20 की अवधि के दौरान ₹3,370.50 करोड़ की मांगों के विरुद्ध, केवल ₹1,051.79 करोड़

²⁴ नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020–21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021–22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

²⁵ राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकाय द्वारा 2015–20 की अवधि के दौरान मांगे गए गृहकर के आंकड़े लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

²⁶ नगर पालिका परिषद: बिसौली और रामनगर एवं नगर पंचायत: अगवानपुर, अमेठी, बदलापुर, बहुआ, बैरिया, बनकटी, बरियापुर, बासगांव, बेलहरा, चित्तबड़ागांव, चिरैयाकोट, ढकिया, धोराटांडा, एका, गौरीगंज, लखनऊ का गोसाईगंज, अयोध्या का गोसाईगंज, हर्रा, इस्लामनगर, किशनपुर, कस्बा संग्रामपुर उनवल, खिवाई, खोडामाकनपुर, कोरांव, लालगंज, मधुबन, माहुल, मऊआइमा, नंदगांव, नसीराबाद, पाकबड़ा, परसपुर, राधाकुंड, रानीगंज, राया, रुदायन, शाहजहापुर, सासनी, सिरसा, शाहाबाद, सोनौली और वजीरगंज।

²⁷ पाकबड़ा (मुरादाबाद) और शाहाबाद (रामपुर)।

वसूल किया गया था और मार्च 2020 के अंत में संचित बकाया राशि ₹2,318.72 करोड़ (69 प्रतिशत) था, जिसका विवरण **परिशिष्ट-XX** में दिया गया है। शेष चार नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकाय²⁸ में इस संबंध में आवश्यक अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि:

- नमूना-जाँच किए गए चार नगर निगम, 21 नगर पालिका परिषद एवं 25 नगर पंचायत में सभी नगर निगम एवं नगर पालिका परिषद तथा 22 नगर पंचायत²⁹ में जलापूर्ति सुविधा उपलब्ध थी। यद्यपि, इन शहरी स्थानीय निकाय में से सात नगर पालिका परिषद³⁰ और 16 नगर पंचायत³¹ ने जल कर अधिरोपित नहीं किया गया था, जो कि, उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों के तहत अनिवार्य है।
- नमूना जाँच किए गए चार नगर निगमों एवं 21 नगर पालिका परिषदों में से चार शहरी स्थानीय निकायों (नगर निगम-लखनऊ, मथुरा-वृन्दावन और मुरादाबाद तथा नगर पालिका परिषद, रामपुर) में सीवरेज सुविधा आंशिक रूप से उपलब्ध थी तथा नमूना जाँच किए गए अन्य शहरी स्थानीय निकायों (नगर निगम झांसी सहित) में यह सुविधा उपलब्ध नहीं थी। जबकि, सीवरेज सुविधा वाले शहरी स्थानीय निकायों में से नगर पालिका परिषद, रामपुर में सीवर कर नहीं लगाया गया था। इसके अतिरिक्त, जनवरी, 1997 के राज्य सरकार के आदेश द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को आवास एवं विकास परिषद, विकास प्राधिकरणों इत्यादि द्वारा विकसित कालोनियों को उन्हें हस्तान्तरित किये जाने अथवा उनके विकसित होने के सात वर्ष पश्चात उनके निवासियों पर संपत्ति कर लगाने और वसूल करने के अधिकार दिए गए थे। इसके विपरीत, वर्ष 1987 में नगर पालिका परिषद, रामपुर को हस्तांतरित सीवरेज सुविधा युक्त आवास एवं विकास परिषद कॉलोनी के निवासियों पर सीवर टैक्स नहीं लगाया गया था।
- नमूना जाँच किए गए किसी भी नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत तथा नगर निगम मथुरा-वृन्दावन में ऑनलाइन बिलिंग एवं भुगतान प्रणाली प्रारंभ नहीं की गई थी, जिसके फलस्वरूप संपत्ति कर संग्रहण की दक्षता प्रभावित हुई।
- राज्य सरकार ने भौगोलिक सूचना प्रणाली के माध्यम से संपत्तियों के चिन्हीकरण के आधार पर संपत्ति कर के पुर्नमूल्यांकन के लिए निर्देशित (जुलाई 2019) किया, यद्यपि नगर पालिका परिषद बिलारी (मुरादाबाद) को छोड़कर नमूना जाँच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने संपत्तियों की भौगोलिक सूचना प्रणाली मैपिंग की प्रक्रिया स्वयं शुरू नहीं की थी। परिणामस्वरूप, नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के अधिकार क्षेत्र में स्थित सभी संपत्तियों का पुर्नमूल्यांकन, नमूना जाँच किए गए नगर निगम (जैसा कि **प्रस्तर संख्या 7.6** में चर्चा की गयी है) को छोड़कर सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

²⁸ नगर पालिका परिषद: बलिया और बिलासपुर (रामपुर) और नगर पंचायत: फरिहा (फिरोजाबाद) और मनियर (बलिया)।

²⁹ सिवाय नगर पंचायत: बैरिया (बलिया), बख्शी का तालाब (लखनऊ) और पाकबड़ा (मुरादाबाद)।

³⁰ बछरायूं (अमरोहा), बिलारी (मुरादाबाद), पलिया कलां (लखीमपुर खीरी), रसड़ा (बलिया), स्वार (रामपुर), ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और टूंडला (फिरोजाबाद)।

³¹ छाता (मथुरा), गोकुल (मथुरा), ज्ञानपुर (भदोही), इटौंजा (लखनऊ), जोया (अमरोहा), कछवा (मिर्जापुर), कटरा मेदिनीगंज (प्रतापगढ़), खमरिया (भदोही), खीरी (लखीमपुर खीरी), कुंडा (प्रतापगढ़), मनियर (बलिया), नौगवां सादात (अमरोहा), पाली (ललितपुर), शाहाबाद (रामपुर), तालबेहट (ललितपुर) और उमरी कलां (मुरादाबाद)।

➤ नमूना-जाँच किए गए नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत में संपत्ति कर की वसूली के लिए भवन स्वामियों को बिल और माँग की नोटिस भी निर्गत नहीं किया गया था³², जिसके परिणामस्वरूप संपत्ति कर की कम वसूली हुई।

➤ राजस्व सेवाओं के विभिन्न संवर्गों के कर्मचारियों की कमी ने भी संपत्ति कर की वसूली में शहरी स्थानीय निकाय की क्षमता को प्रभावित किया जैसा कि प्रस्तर संख्या 6.2.2 में वर्णित है।

इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों में संपत्ति कर लगाने और वसूली में दक्षता का अभाव था।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस संबन्ध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.2.1.2 नियमों और उपविधियों/विनियमों का निर्माण

उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 153 के अनुसार, राज्य सरकार को करों के निर्धारण और संग्रह की प्रक्रिया के विनियमन और संचालन के लिए नियम बनाने का अधिकार दिया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार (नवम्बर 2019) ने नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत में गृह कर से संबंधित मामलों को विनियमित करने के लिए, उत्तर प्रदेश नगरपालिका (भवन या भूमि या दोनों के वार्षिक मूल्य पर कर) नियम, 2019 नामक मसौदा नियम तैयार किया गया था। यद्यपि, अंतिम नियमों की अधिसूचना अभी भी प्रतीक्षित थी (नवंबर 2022)। परिणामस्वरूप, नगर पालिकाओं में संपत्तियों के निर्धारण एवं गृह कर के संग्रहण की प्रक्रिया को विनियमित नहीं किया गया था।

यह भी पाया गया कि चूंकि उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों ने गृह कर की लागू दर के लिए कोई सीमा/रेंज का सुझाव नहीं दिया था, जिससे कि नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत में गृह कर की कोई समान दर नहीं थी और यह नमूना जाँच की गई नगरपालिकाओं में भवनों के वार्षिक किराया मूल्य के पांच और 25 प्रतिशत के बीच थी, जबकि नमूना जाँच किए गए नगर निगम में यह उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और नियमों के प्रावधानों द्वारा विनियमित होने के कारण वार्षिक किराया मूल्य का केवल 10 से 11 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि नमूना जाँच किये गए 20 नगर पालिका परिषद और 23 नगर पंचायत में, जहाँ गृह कर लगाया गया था, छः नगर पालिका परिषद³³ और 10 नगर पंचायत³⁴ में कर लगाने के लिए उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों के तहत कोई उपविधि नहीं बनायी गयी थी। इसी प्रकार, चार नगर निगम, 14 नगर पालिका परिषद एवं छः नगर पंचायत में जहाँ जल कर आरोपित किया गया

³² वसूली कर संग्राहकों द्वारा माँग और संग्रहण रजिस्ट्रों के परिचालन के माध्यम से की गई थी।

³³ चिरगांव (झांसी), गुरसराय (झांसी), रसड़ा (बलिया), सिरसागंज (फिरोजाबाद), ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और टूंडला (फिरोजाबाद)।

³⁴ फरिहा (फिरोजाबाद), इटौंजा (लखनऊ), कठेरा (झांसी), कटरा मेदनीगंज (प्रतापगढ़), कुंडा (प्रतापगढ़), मनियर (बलिया), पाली (ललितपुर), रानीपुर (झांसी), तालबेहट (ललितपुर) और उमरी कलां (मुरादाबाद)।

था, में से दो नगर निगम³⁵, तीन नगर पालिका परिषद³⁶ एवं नगर पंचायत फरिहा (फिरोजाबाद) में इसके लिए कोई उपविधि नहीं बनाया गया था।

इस प्रकार, उपविधियों को बनाए बिना और इसके माध्यम से कर की दर निर्धारित किए बिना गृह और जल कर का अधिरोपण, उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के विरुद्ध था।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.2.1.3 स्व-निर्धारण प्रणाली का क्रियान्वयन

राज्य सरकार ने क्रमशः वर्ष 2000 एवं 2011 के दौरान करदाताओं द्वारा सम्पत्तियों के स्व-निर्धारण के आधार पर सम्पत्ति कर के उदग्रहण एवं संग्रहण हेतु उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में संशोधन करते हुए निर्देश जारी किये (अप्रैल 2000 एवं मार्च 2011) जिसमें संपत्ति के स्वामी या अधिवासी को उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम/उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार स्वयं संपत्ति कर निर्धारित करने का अधिकार दिया गया था और उनके द्वारा निर्धारित कर को एक स्व-निर्धारण विवरण के साथ अधिसूचित बैंक में जमा करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार नमूना जाँच किए गए नगर निगम में से नगर निगम लखनऊ एवं मुरादाबाद ने वर्ष 2002-03 में स्व-निर्धारण प्रणाली लागू की, जबकि नगर निगम झांसी एवं मथुरा ने क्रमशः वर्ष 2015-16 एवं 2018-19 में विलम्ब से लागू किया। अग्रेतर, मार्च 2021 तक 14 नगर पालिका परिषद³⁷ एवं 21 नगर पंचायत³⁸ (नमूना जाँच की गई 20 नगर पालिका परिषद एवं 23 नगर पंचायत में जहाँ गृहकर लगाया गया था) में स्व-निर्धारण प्रणाली लागू नहीं की गई थी। शेष नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत (नगर पालिका परिषद बेल्हा प्रतापगढ़ के अतिरिक्त) में स्व-निर्धारण प्रणाली लागू किये जाने में भी दो से नौ साल का विलम्ब हुआ।

इस प्रकार, स्व-निर्धारण प्रणाली को लागू न करने से गृह कर के संग्रहण में नगर पालिका परिषद तथा नगर पंचायत की दक्षता पर भी प्रभाव पड़ा।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.2.1.4 निर्धारण सूची तैयार करना

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 207 से 211 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 141 से 145 शहरी स्थानीय निकाय द्वारा मासिक किराया दर के निर्धारण, संपत्ति कर निर्धारण सूची³⁹ तैयार करने और नियमित अंतराल पर

³⁵ मथुरा-वृंदावन और मुरादाबाद।

³⁶ बलिया, बिलासपुर (रामपुर) और सिरसागंज (फिरोजाबाद)।

³⁷ बछरायूं (अमरोहा), बलिया, भदोही, बिलासपुर (रामपुर), चिरगांव (झांसी), गुरसराय (झांसी), कोसीकलां (मथुरा), मिर्जापुर, पलिया कलां (मथुरा), रामपुर, रसड़ा (बलिया), सिरसागंज (फिरोजाबाद) ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और टूडला (फिरोजाबाद)।

³⁸ बैरिया (बलिया), बख्शी का तालाब (लखनऊ), छाता (मथुरा), गोकुल (मथुरा), ज्ञानपुर (भदोही), इटौंजा (लखनऊ), जोया (अमरोहा), कछवा (मिर्जापुर), कठेरा (झांसी), खमरिया (भदोही), खीरी (लखीमपुर खीरी), कटरा मेदानीगंज (प्रतापगढ़), कुंडा (प्रतापगढ़), मनियर (बलिया), मसवासी (रामपुर), नौगवां सादात (अमरोहा), ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी), पाली (ललितपुर), रानीपुर (झांसी), तालबेहट (ललितपुर) और उमरी कलां (मुरादाबाद)।

³⁹ निर्धारण सूची में संपत्ति का विवरण, मालिक/किरायेदार का नाम, कारपेट एवं आच्छादित क्षेत्र, किराया की न्यूनतम मासिक दर प्रति वर्ग फुट, भवन के निर्माण का वर्ष आदि शामिल होना था।

इसके निर्धारण का प्रावधान करती है। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश नगर निगम (संपत्ति कर) नियमावली, 2013 के प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक चार वर्ष में एक बार नगर निगम के क्षेत्र में स्थित सभी भवनों अथवा भूमि अथवा दोनों के संबंध में कर की गणना करने के बाद एक निर्धारण सूची तैयार की जानी है। नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के लिए निर्धारण सूची प्रत्येक पांच वर्ष में एक बार तैयार/पुनरीक्षित की जानी है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

➤ नगर निगम झांसी में निर्धारण सूची वर्ष 2018-19 में 16 वर्ष के अंतराल के बाद अपने क्षेत्र की सभी संपत्तियों का आकलन कर तैयार की गई थी, जबकि नगर निगम मथुरा-वृंदावन में अंतिम बार वर्ष 2008 में निर्धारण सूची तैयार की गई थी। शेष नमूना जाँच किए गए नगर निगम में निर्धारण सूची आवधिक आधार पर तैयार नहीं की गई थी और सभी संपत्तियों के अंतिम निर्धारण का वर्ष और निर्धारण सूची तैयार करने का उल्लेख अभिलेखों में नहीं था।

➤ इसी प्रकार, किसी भी नमूना-जाँच किये गये नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत में उनके क्षेत्र के अंतर्गत स्थित सभी संपत्तियों के मूल्यांकन के बाद प्रत्येक पांच वर्ष में मूल्यांकन सूची तैयार/पुनरीक्षित नहीं की गई थी।

➤ वर्ष 2015-20 की अवधि में, नमूना-जाँच किए गए 20 नगर पालिका परिषद तथा 23 नगर पंचायत में, जहां गृह कर अधिरोपित था, केवल पांच नगर पालिका परिषद⁴⁰ एवं सात नगर पंचायत⁴¹ में सभी संपत्तियों का निर्धारण किया गया था, तथापि, इन पाँच नगर पालिका परिषद और सात नगर पंचायत में से केवल तीन नगर पालिका परिषद⁴² और तीन नगर पंचायत⁴³ ने मूल्यांकन के आधार पर निर्धारण सूची तैयार की थी। इसके अतिरिक्त, नगर पालिका परिषद ठाकुरद्वारा में, हालांकि निर्धारण सूची तैयार की गई थी, परन्तु सूची तैयार किये जाने हेतु कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की परिकल्पना के अनुसार आवधिक आधार पर निर्धारण सूची तैयार नहीं करने के कारण, नगर निगम और नगर पालिका के क्षेत्र में सभी संपत्तियों का मूल्यांकन सर्वेक्षण के बाद सुनिश्चित नहीं किया जा सका। यह इंगित करता है कि नमूना-जाँच शहरी स्थानीय निकाय के क्षेत्र में स्थित सभी संपत्तियाँ कर के दायरे में नहीं थीं।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय को नियमानुसार सम्पत्तियों के निर्धारण हेतु आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

7.2.1.5 किराये की न्यूनतम मासिक दर का निर्धारण

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 174 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 140 और उत्तर प्रदेश नगर निगम (संपत्ति कर) नियम, 2013 के प्रावधानों के अनुसार, नगर आयुक्त/अधिशाली अधिकारी को कर की गणना हेतु प्रत्येक दो वर्ष में एक बार किराए की न्यूनतम मासिक दर⁴⁴ की गणना करनी होती है।

⁴⁰ चिरगांव (झांसी): 2018-19, ललितपुर: 2017-18, मऊरानीपुर (झांसी): 2016-17, ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद): 2017-18 और टूंडला (फिरोजाबाद): 2015-16।

⁴¹ बख्शी का तालाब (लखनऊ): 2016-17, एका (फिरोजाबाद): 2019-20, कटरा मेदनीगंज (प्रतापगढ़): 2016-17, पाली (ललितपुर): 2017-18, रानीपुर (झांसी): 2016-17, तालबेहट (ललितपुर): 2018-19 और उमरी कलां (मुरादाबाद): 2017-18।

⁴² ललितपुर, ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और टूंडला (फिरोजाबाद)।

⁴³ एका (फिरोजाबाद), कटरा मेदनीगंज (प्रतापगढ़) और तालबेहट (ललितपुर)।

⁴⁴ दर प्रति इकाई क्षेत्र।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 के प्रयोजनों के लिए जिलाधिकारी द्वारा निर्धारित सर्किल दर और ऐसे भवन या भूमि के क्षेत्र में किराए की वर्तमान न्यूनतम दर के आधार पर किराए की न्यूनतम मासिक दर की गणना की जानी है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- नमूना जाँच किए गए नगर निगम में से किसी में भी नगर आयुक्त ने प्रत्येक दो वर्ष की अवधि में किराए की न्यूनतम मासिक दर की गणना नहीं की, क्योंकि क्षेत्रवार दरों में पिछला संशोधन नगर निगम झांसी, लखनऊ, मथुरा-वृन्दावन और मुरादाबाद में क्रमशः वर्ष 2014-15, 2010-11, 2017-18 और 2016-17 के दौरान किया गया था। इसके अतिरिक्त, नगर निगम मथुरा-वृन्दावन को छोड़कर इन नगर निगम के किराए की दरें भी सर्किल दर पर आधारित नहीं थीं। शेष नगर निगम में किराये की दर जोनल अधिकारियों के फीडबैक के आधार पर तय की गई थी।
- इसी तरह, नमूना जाँच किए गए किसी भी नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत में, अधिशासी अधिकारी ने प्रत्येक दो वर्ष की अवधि में किराए की न्यूनतम मासिक दर की गणना नहीं की। वर्ष 2015-20 के दौरान केवल नगर पालिका परिषद बिलारी (मुरादाबाद) में इसकी गणना वर्ष 2017-18 में किया गया था और उसके बाद पुनः पुनरीक्षण नहीं किया गया।

इस प्रकार, किराए की न्यूनतम मासिक दर की गणना जैसा कि उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में परिकल्पित था, नहीं करने के परिणामस्वरूप मनमाने आधार पर संपत्ति कर लगाया गया। यह स्थिति राज्य सरकार के आदेश (मई 2017) के विरुद्ध भी थी, जिसके द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व संसाधनों में नियमित वृद्धि हेतु प्रत्येक दो वर्ष की अवधि में सम्पत्ति कर की दरों में पुनरीक्षण के निर्देश जारी किया गया था।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय को नियमानुसार किराये की मासिक दर निर्धारित करने हेतु आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

7.2.1.6 संपत्तियों का संख्यांकन

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 114(ii) और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 217 के अनुसार, शहरी स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित संपत्तियों की संख्यांकन के लिए उत्तरदायी हैं, जो अग्रेतर संपत्ति कर के आरोपण में उनकी सहायता कर सकते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में से केवल नगर निगम लखनऊ तथा नगर पालिका परिषद बिलारी (मुरादाबाद) में संपत्तियों की संख्यांकन किया गया था।

इस प्रकार, अन्य नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में संपत्तियों का संख्यांकन न होने के कारण उनमें से कई संपत्ति कर दायरे से बाहर रह गयी थीं।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि एक विशिष्ट कोड के आधार पर संपत्तियों की संख्यांकन के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

अनुशंसाएँ:

14. शहरी स्थानीय निकायों को देय राजस्व की वसूली की निगरानी को मजबूत किया जाना चाहिए ताकि बकाया धनराशि में अभिवृद्धि न हो सके और प्राप्य राशि की वसूली पूरी तरह से और समय पर की जा सके।

15. कर योग्य सम्पत्तियों की संख्या सुनिश्चित करने के लिये सम्पत्ति कर सर्वेक्षण नियमित अन्तराल पर कराया जाना चाहिए तथा सम्पत्तियों का निर्धारण समय-समय पर पुनरीक्षित मासिक किराये की दर के साथ निर्धारित अन्तराल पर सुनिश्चित किया जाये।

16. राज्य सरकार को संपत्ति कर संग्रहण में बेहतर परिणाम के लिए सर्वोत्तम कार्य प्रणाली एवं सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के उपयोग को अपनाया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

7.2.1.7 सेवा प्रभार का उदग्रहण

आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय-भारत सरकार के निर्देशों (दिसंबर 2009) के अनुसार, भारतीय रेलवे सहित केंद्र सरकार के सभी विभागों को शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सेवाओं के अनुसार, भारत सरकार की संपत्तियों के लिए संपत्ति कर के स्थान पर सेवा प्रभार⁴⁵ का भुगतान किया जाना है। राज्य सरकार ने भारत सरकार की संपत्तियों के संबंध में सेवा प्रभार लगाने के निर्देश भी जारी किए (फरवरी 2010)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि, नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से, भारत सरकार की संपत्तियों पर सेवा प्रभार सभी नगर निगम और केवल छः नगर पालिका परिषद⁴⁶ में लगाया गया था, यद्यपि, मार्च 2020 के अन्त तक ₹15.02 करोड़ की वसूली इन शहरी स्थानीय निकाय में आरोपित सेवा प्रभार के विरुद्ध बकाया थी। यद्यपि, इन शहरी स्थानीय निकाय में से केवल नगर निगम लखनऊ ने ही भारतीय रेलवे की संपत्तियों पर सेवा प्रभार लगाया था।

इस प्रकार, भारत सरकार की संपत्तियों पर सेवा प्रभार न लगाने से शहरी स्थानीय निकाय की राजस्व प्राप्तियों में और कमी आई।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.2.2 विज्ञापन कर

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 172 और 192 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 128 शहरी स्थानीय निकाय को उनके अधिकार क्षेत्र में स्थित किसी भी भूमि या भवन या दीवार पर लगाए गए/प्रदर्शित होर्डिंग्स/साइन बोर्ड/ग्लोसाइन बोर्ड आदि के माध्यम से विज्ञापन पर कर लगाने का अधिकार देता है। विज्ञापन कर ऐसी दरों पर और इस तरह से लगाया जाना है और ऐसी छूट के अधीन है जो उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम/उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम या उसके तहत बनाए गए नियमों द्वारा प्रदान की गयी है। यद्यपि, जीएसटी के क्रियान्वयन

⁴⁵ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की जाने वाली पूर्ण, आंशिक एवं शून्य सेवाओं के मामले में संपत्ति कर का क्रमशः 75 प्रतिशत, 50 प्रतिशत एवं 33.33 प्रतिशत की दर से लगाया जाना था।

⁴⁶ अमरोहा, बलिया, भदोही, लखीमपुर खीरी, मऊरानीपुर (झांसी) और मिर्जापुर।

के लिए 101वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 2016⁴⁷ के अधिनियमित होने के कारण, विज्ञापन कर लगाने की शक्ति शहरी स्थानीय निकाय से वापस ले ली गई क्योंकि विज्ञापन कर को जीएसटी में शामिल कर लिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकाय की शक्तियों को वापस लेने के बावजूद, राज्य सरकार ने इस संबंध में उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में आवश्यक प्राविधानों को शामिल नहीं किया था। परिणामस्वरूप, राज्य के शहरी स्थानीय निकाय ने विज्ञापन कर के मद में वर्ष 2017–18, 2018–19 और 2019–20 के दौरान क्रमशः ₹26.82 करोड़, ₹ 26.41 करोड़ और ₹ 19.42 करोड़ की अवैध वसूली की। इसके अतिरिक्त, विज्ञापन कर को समाप्त करने के कारण राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय को कोई प्रतिपूर्ति भी नहीं दिया।

इसके अतिरिक्त, नमूना जाँच किये गए शहरी स्थानीय निकाय में से सभी नगर निगम तथा केवल आठ नगर पालिका परिषद⁴⁸ एवं दो नगर पंचायत⁴⁹ में विज्ञापन कर लगाया गया था तथा ये शहरी स्थानीय निकाय वर्ष 2016–17 के बाद भी कर की वसूली⁵⁰ करते रहे। अग्रेतर, इन शहरी स्थानीय निकाय में से, चार नगर पालिका परिषद⁵¹ ने उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्राविधानों के तहत आवश्यक उपविधि नहीं बनाए थे। इसके अतिरिक्त, नगर निगम लखनऊ और मुरादाबाद ने जीएसटी के प्रभाव से उबरने के लिए क्रमशः जनवरी 2021 और मार्च 2020 के माह में कर की प्रकृति को शुल्क में परिवर्तित कर दिया, यद्यपि विज्ञापनों पर शुल्क लगाने के लिए उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम में कोई प्राविधान नहीं था।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी नहीं की।

7.2.3 जल प्रभार

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 219, 227 और 271 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 235 राज्य सरकार को जल प्रभार की दरों और मूल्यों सहित जल आपूर्ति से संबंधित मामलों के संबंध में नियम बनाने के लिए अधिकृत करती हैं। इसने शहरी स्थानीय निकाय की स्वायत्तता को प्रतिबंधित कर दिया।

अग्रेतर, जल आपूर्ति पर बढ़ते हुए व्यय को पूरा करने के लिए राज्य सरकार ने घरेलू जल संयोजनों के लिए जल प्रभार की दरें निर्धारित की (फरवरी 1997)। नगर निगम, नगर पालिका परिषद तथा नगर पंचायत के लिए जल प्रभार की निर्धारित दरें क्रमशः ₹75, ₹50 तथा ₹30 प्रति संयोजन प्रति माह थीं। इन दरों को उपविधियों/विनियमों में संशोधन या अधिसूचना के प्रकाशन द्वारा लागू किया जाना था। इसके अलावा, जनवरी 1999 से जल आपूर्ति पर संचालन एवं प्रबंधन की लागत में वृद्धि की भरपाई के लिए जल प्रभार की दरों में 7.50 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि भी की जानी थी। यद्यपि, अप्रैल 2007 से, राज्य सरकार ने दरों में वृद्धि को तीन वर्षों में मात्र पांच प्रतिशत तक सीमित

⁴⁷ 12 दिसंबर 2016 से प्रभावी।

⁴⁸ अमरोहा, बलिया, बेल्हा प्रतापगढ़ (प्रतापगढ़), कोसीकलां (मथुरा), लखीमपुर (लखीमपुर खीरी), ललितपुर, मऊरानीपुर (झांसी) और टूंडला (फिरोजाबाद)।

⁴⁹ बख्शी का तालाब (लखनऊ) और तालबेहट (ललितपुर)।

⁵⁰ 2017–18: ₹7.86 करोड़, 2018–19: ₹6.63 करोड़ और 2019–20: ₹2.44 करोड़।

⁵¹ अमरोहा, बलिया, कोसीकलां (मथुरा) और लखीमपुर (लखीमपुर खीरी)।

कर दिया और तीन आवधिक पुनरीक्षण के बाद दरों को अगले दस वर्षों में पुनः परिवर्तन नहीं किया जाना था। तदनुसार, जल प्रभार की लागू पुनरीक्षित दरें⁵² वर्ष 2013-14 से नगर निगम, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के लिए क्रमशः ₹146, ₹96 और ₹57 प्रति संयोजन प्रति माह थीं।

इसके अलावा, राज्य सरकार ने भी (अप्रैल 2013) जलापूर्ति पर संचालन एवं प्रबंधन व्यय की भरपाई के लिए मथुरा और लखनऊ सहित सात प्रमुख शहरों⁵³ के लिए "वॉल्यूमेट्रिक मल्टीलेबल टैरिफ प्लान" (पानी की खपत के अनुसार मूल्य) और "वॉल्यूमेट्रिक टेलीस्कोपिक ब्लॉक टैरिफ" (पानी की खपत के साथ बढ़ते क्रम में मूल्य) शुरू करने का निर्देश दिया।

वर्ष 2015-20⁵⁴ की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जल आपूर्ति पर संचालन एवं प्रबंधन व्यय की तुलना में जल प्रभार से प्राप्त राजस्व का विवरण निम्न तालिका 7.16 में दर्शाया गया है:

तालिका 7.16: वर्ष 2015-20 के दौरान संचालन एवं प्रबंधन व्यय की तुलना में जल प्रभार का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जल प्रभार से प्राप्तियां	जल आपूर्ति पर संचालन एवं प्रबंधन व्यय	संचालन एवं प्रबंधन व्यय के सापेक्ष जल प्रभार का प्रतिशत
2015-16	57.88	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
2016-17	50.61	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
2017-18	89.78	167.94	53.46
2018-19	123.00	199.84	61.55
2019-20	94.58	146.79	64.43

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2017-20 के दौरान जल आपूर्ति पर संचालन एवं प्रबंधन व्यय का केवल 53 से 64 प्रतिशत जल प्रभार वसूल किया गया था। जल प्रभार की वसूली में आने वाली बाधाओं पर चर्चा निम्नानुसार है:

➤ नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से तीन नगर पालिका परिषद⁵⁵ और नगर पंचायत एका (फिरोजाबाद) ने जलापूर्ति सेवा होने के बावजूद मार्च 2020 तक जल प्रभार नहीं लगाया था।

➤ नमूना जाँच किए गए चार नगर निगम, 21 नगर पालिका परिषद तथा 24 नगर पंचायत में से जल प्रभार की दरें मात्र दो नगर निगम⁵⁶, छः नगर पालिका परिषद⁵⁷ एवं चार नगर पंचायत⁵⁸ के संबंध में या तो शहरी स्थानीय निकाय या जल संस्थान⁵⁹ द्वारा उपविधियों के प्रकाशन अथवा राजपत्र में अधिसूचना द्वारा निर्धारित की

⁵² इस संबंध में समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा जारी निर्देशों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा गणना किया गया।

⁵³ आगरा, कानपुर, लखनऊ, मथुरा, मेरठ, प्रयागराज और वाराणसी।

⁵⁴ नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020-21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021-22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

⁵⁵ बेलहा प्रतापगढ़ (प्रतापगढ़), बिलासपुर (रामपुर) और कोसीकला (मथुरा)।

⁵⁶ झांसी और लखनऊ।

⁵⁷ बलिया, चिरगांव (झांसी), गुरसराय (झांसी), ललितपुर, मऊरानीपुर (झांसी) और रसड़ा (बलिया)।

⁵⁸ कठेरा और रानीपुर (झांसी) और पाली और तालबेहट (ललितपुर)।

⁵⁹ नगर निगम: झांसी, नगर पालिका परिषद: झांसी का चिरगांव, गुरसराय, मऊरानीपुर और ललितपुर नगर पंचायत: झांसी का कठेरा और रानीपुर, ललितपुर का पाली और तालबेहट में जल आपूर्ति सेवाओं के लिए जिम्मेदार।

गई थी। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार जल प्रभार लगाने और इसके आवधिक पुनरीक्षण के लिए शहरी स्थानीय निकाय द्वारा कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

➤ नमूना जाँच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकाय (उन स्थानों को छोड़कर जहां जलापूर्ति जल संस्थान के अंतर्गत थी) ने राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार जल प्रभार की दरों को पुनरीक्षित नहीं किया गया था, परिणामस्वरूप जल मूल्य की दरें सरकार द्वारा निर्धारित दरों से बहुत कम थीं। नमूना-जाँच किए गए नगर निगम, नगर पालिका परिषद तथा नगर पंचायत में, जल प्रभार की दरें क्रमशः ₹30 एवं ₹122.50, ₹10 एवं ₹52.50 तथा ₹15 एवं ₹50 प्रति संयोजन प्रति माह के मध्य थी, यद्यपि, नगर निगम, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत हेतु जल प्रभार की अपेक्षित दरें वर्ष 2013-14 से क्रमशः ₹146, ₹96 और ₹57 प्रति संयोजन प्रति माह होना था। तथापि, जल संस्थान के नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों के अन्तर्गत जल प्रभार की दरें शासनादेशों के अनुरूप थी। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकाय जल आपूर्ति की संचालन एवं अनुरक्षण की लागत वसूल करने में असमर्थ थे।

➤ नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में से मात्र तीन नगर निगम⁶⁰, आठ नगर पालिका परिषद⁶¹ तथा छः नगर पंचायत⁶² में गैर-घरेलू संयोजनों के जल मूल्य की दरें निर्धारित किये गये थे, जिनमें से नौ शहरी स्थानीय निकाय⁶³ जल संस्थान के अधिकार क्षेत्र में थे। शेष नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय में, गैर-घरेलू संयोजनों के लिए जल प्रभार घरेलू संयोजनों के समान थे।

➤ नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय के अन्तर्गत, शहरी स्थानीय निकाय एवं जल संस्थान झाँसी द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना के अनुसार या तो जल के मीटर स्थापित नहीं थे या स्थापित जल के मीटर जल प्रभार की बिलिंग के उद्देश्य से उपयोग नहीं किये जा रहे थे।

➤ नगर निगम लखनऊ और मथुरा ने जल आपूर्ति की संचालन एवं प्रबंधन लागत वसूल करने के लिए वॉल्यूमेट्रिक मल्टीलेबल टैरिफ प्लान और वॉल्यूमेट्रिक टेलीस्कोपिक ब्लॉक टैरिफ लागू नहीं किये थे।

इसके अतिरिक्त, मार्च 2020 के अंत तक 24 शहरी स्थानीय निकायों⁶⁴ (जहां इस संबन्ध में अभिलेख अनुरक्षित किये गए थे) के संबन्ध में जल प्रभार का बकाया ₹102.13 करोड़ था, जिसने शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व संसाधनों को और बाधित कर दिया।

⁶⁰ झाँसी, लखनऊ और मथुरा वृंदावन।

⁶¹ अमरोहा, बिलारी (मुरादाबाद), चिरगांव (झाँसी), गुरसराय (झाँसी), ललितपुर, मऊरानीपुर (झाँसी), मिर्जापुर और पलिया कलां (लखीमपुर खीरी)।

⁶² ज्ञानपुर (भदोही), कठेरा (झाँसी), खमरिया (भदोही), कुंडा (प्रतापगढ़), पाली (ललितपुर), रानीपुर (झाँसी) और तालबेहट (ललितपुर)।

⁶³ नगर निगम: झाँसी, नगर पालिका परिषद: झाँसी के चिरगांव, गुरसराय और मऊरानीपुर और ललितपुर और नगर पंचायत: झाँसी का कठेरा और रानीपुर और ललितपुर का पाली और तालबेहट।

⁶⁴ नगर निगम: लखनऊ, मथुरा-वृंदावन और मुरादाबाद; नगर पालिका परिषद: बछरायूँ (अमरोहा), बिलारी (मुरादाबाद), लखीमपुर (लखीमपुर खीरी), मिर्जापुर, पलिया कलां (लखीमपुर खीरी), रसड़ा (बलिया), सिरसागंज (फिरोजाबाद), ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और टूंडला (फिरोजाबाद) और नगर पंचायत: छाता (मथुरा), ज्ञानपुर (भदोही), गोकुल (मथुरा), फरिहा (फिरोजाबाद), जोया (अमरोहा), कछवा (मिर्जापुर), खमरिया (भदोही), खीरी (लखीमपुर खीरी), कुंडा (प्रतापगढ़) नौगां सादात (अमरोहा), ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी) और उमरी कलां (मुरादाबाद)।

इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार जल प्रभार नहीं लगाने और लगाए गए शुल्कों की वसूली नहीं करने के कारण, शहरी स्थानीय निकाय जल आपूर्ति के संचालन एवं प्रबंधन व्यय को पूरा करने में असमर्थ थे।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.2.4 व्यापार लाइसेंस

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 452 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 241 शहरी स्थानीय निकाय को नगर निगम/नगरपालिका क्षेत्र में व्यावसायिक गतिविधियों के संचालन के लिए लाइसेंस शुल्क लेने और एकत्र करने का अधिकार देती है। अग्रेतर, राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय को 39 व्यावसायिक गतिविधियों पर लाइसेंस शुल्क लगाने और तदनुसार गतिविधि के अनुसार लाइसेंस शुल्क की दर निर्धारित करने का भी निर्देश दिया (दिसम्बर 1997)। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय को लाइसेंस शुल्क लगाने के लिए उपविधि बनाने का भी निर्देश दिया (फरवरी 1999) और कहा कि व्यापार लाइसेंस की दरों को तय करने में परिषद की कोई भूमिका नहीं होगी। राज्य सरकार द्वारा निर्धारित दरों पर लाइसेंस शुल्क का आरोपण 31 मार्च 1999 से अनिवार्य कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में से नौ नगर पालिका परिषद⁶⁵ एवं 20 नगर पंचायत⁶⁶ ने उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम/उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों एवं राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार लाइसेंस शुल्क लगाने का कोई प्रयास नहीं किया। अग्रेतर, शेष शहरी स्थानीय निकाय में, जहां लाइसेंस शुल्क लगाया गया था, मात्र नगर निगम मथुरा-वृंदावन और तीन नगर पालिका परिषद⁶⁷ एवं तीन नगर पंचायत⁶⁸ ने सभी 39 व्यावसायिक गतिविधियों को व्यापार लाइसेंस के दायरे में लाया था। इसके अतिरिक्त, लगाए गए लाइसेंस शुल्क की दरें भी दो नगर निगम⁶⁹ तथा तीन नगर पालिका परिषद⁷⁰ एवं तीन नगर पंचायत⁷¹ में शासनादेश के अनुसार नहीं थी।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि तीन नगर पालिका परिषद⁷² तथा दो नगर पंचायत⁷³ में, यद्यपि लाइसेंस शुल्क के लिए उपविधि बनाए गए थे, शुल्क के अधिरोपण एवं वसूली के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए थे। अग्रेतर, नौ शहरी स्थानीय निकाय⁷⁴ में लाइसेंस शुल्क के आरोपण एवं वसूली से संबंधित अभिलेख भी अनुरक्षित नहीं किये

⁶⁵ बलिया, बछरायँ (अमरोहा), बिलासपुर (रामपुर), घिरगांव (झांसी), गुरसराय (झांसी), कोसीकलां (मथुरा), पलिया कलां (लखीमपुर खीरी), रसड़ा (बलिया) और सिरसागंज (फिरोजाबाद)।

⁶⁶ बजाए नगर पंचायत: एका (फिरोजाबाद), ज्ञानपुर (भदोही), मसवासी (रामपुर), तालबेहट (ललितपुर) और ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी)।

⁶⁷ भदोही, ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और टूंडला (फिरोजाबाद)।

⁶⁸ एका (फिरोजाबाद), ज्ञानपुर (भदोही) और ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी)।

⁶⁹ लखनऊ और मुरादाबाद।

⁷⁰ अमरोहा, ललितपुर और टूंडला (फिरोजाबाद)।

⁷¹ नगर पंचायत: एका (फिरोजाबाद), ज्ञानपुर (भदोही), और ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी)।

⁷² मिर्जापुर, मऊरानीपुर (झांसी) और रामपुर।

⁷³ एका (फिरोजाबाद) और मसवासी (रामपुर)।

⁷⁴ नगर निगम: लखनऊ, झांसी और मथुरा-वृंदावन, नगर पालिका परिषद: अमरोहा, भदोही, लखीमपुर (लखीमपुर खीरी) और स्वार (रामपुर) और नगर पंचायत: ज्ञानपुर (भदोही) और ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी)।

गये थे। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में अधिरोपण की धनराशि एवं लाइसेंस शुल्क की वसूली का पता नहीं लगाया जा सका।

इस प्रकार, लाइसेंस शुल्क न लगाना यह दर्शाता है कि शहरी स्थानीय निकाय के क्षेत्र में व्यावसायिक प्रतिष्ठान बिना वैध लाइसेंस के कार्य करते रहे, जिसके परिणामस्वरूप उन्हें राजस्व की हानि हुई।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस सम्बन्ध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

7.2.5 पार्किंग स्थलों की नीलामी

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 114 और 541 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 7 और 293 में शहरी स्थानीय निकाय द्वारा पार्किंग स्थल के निर्माण और रखरखाव और यह सुविधा प्रदान करने के बदले शुल्क/उपयोगकर्ता प्रभार लगाने का प्रावधान है। राज्य सरकार ने उपविधियों के प्रावधानों के तहत शहरी स्थानीय निकाय द्वारा स्थापित पार्किंग सुविधा का उपयोग करने के लिए शुल्क लगाने का भी आदेश दिया (नवंबर 2001)। शुल्क/उपयोगकर्ता प्रभारों की सुगम वसूली के लिए पार्किंग स्थलों की नीलामी के लिए शहरी स्थानीय निकाय को भी अधिकृत किया गया था (जून 1996)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 14 नगर पालिका परिषद⁷⁵ तथा 22 नगर पंचायत⁷⁶ ने वर्ष 2015–20 की अवधि में वाहनों के लिए पार्किंग की सुविधा प्रदान नहीं की। इसके अतिरिक्त, शेष शहरी स्थानीय निकाय में, जहाँ पार्किंग की सुविधा प्रदान की गई थी, वर्ष 2015–20 की अवधि में पार्किंग स्थल की नीलामी के कारण ₹11.14 करोड़ के अनुबंधित मूल्य के विरुद्ध ₹3.08 करोड़ की धनराशि वसूल नहीं की गई थी।

इस प्रकार शहरी स्थानीय निकाय द्वारा पार्किंग की सुविधा उपलब्ध नहीं कराये जाने से नागरिकों को असुविधा हुई तथा उन्हें राजस्व प्राप्तियों से भी वंचित होना पड़ा।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस सम्बन्ध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

7.2.6 व्यावसायिक प्रतिष्ठानों से किराया

राज्य सरकार के आदेशों (सितम्बर 1977 एवं जून 1978) के अनुसार शहरी स्थानीय निकाय को अधिकतम 15 वर्षों की अवधि के लिए नीलामी के माध्यम से अपने आवासीय एवं वाणिज्यिक भवनों को किरायेदारों को बाजार दरों पर किराए पर देना था। इस प्रयोजन के लिए एक पंजीकृत अनुबंध निष्पादित किया जाना था, जिसमें किराए और प्रत्येक पाँच वर्ष की अवधि में उसमें 12.5 प्रतिशत की वृद्धि का प्राविधान किया जाना था। अग्रेतर, 15 वर्ष की अवधि समाप्त होने के बाद, अनुबंध के नवीनीकरण के साथ किराए में 50 प्रतिशत की वृद्धि की जानी थी।

⁷⁵ अमरोहा, बेल्हा प्रतापगढ़ (प्रतापगढ़), बछरायूँ (अमरोहा), भदोही, बलिया, बिलारी (मुरादाबाद), कोसीकलां (मथुरा), लखीमपुर (लखीमपुर खीरी), ललितपुर, मिर्जापुर, पलिया कलां (लखीमपुर खीरी), सिरसागंज (मुरादाबाद), स्वार (रामपुर) और ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद)।

⁷⁶ नगर पंचायत: कठेरा (झांसी), मसवासी (रामपुर) और ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी) को छोड़कर।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2020 तक नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय में से सभी नगर निगम, 18 नगर पालिका परिषद⁷⁷ और 13 नगर पंचायत⁷⁸ में कुल 10,164 वाणिज्यिक प्रतिष्ठान/दुकानें थीं, जिनमें से मात्र 9,696 संपत्तियों को किराए पर दिया गया था। यद्यपि, इनमें से किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने किरायेदारों के साथ पंजीकृत अनुबंध निष्पादित नहीं किया। इसके अतिरिक्त, इन शहरी स्थानीय निकाय (नगर निगम मथुरा-वृन्दावन को छोड़कर) में किराए में आवधिक वृद्धि (प्रत्येक पाँच वर्षों में 12.5 प्रतिशत) तथा 15 वर्षों के बाद अनुबंध के नवीनीकरण के साथ किराए में 50 प्रतिशत की वृद्धि के प्रावधान भी नहीं किए गए थे, जैसा कि शासनादेश में निर्धारित था। यद्यपि, 10 शहरी स्थानीय निकायों⁷⁹ में प्रत्येक पांच या तीन वर्ष की अवधि में किराए में पांच से 15 प्रतिशत की वृद्धि की गई, जो कि शासनादेश के अनुरूप भी नहीं थी।

यह भी पाया गया कि नगर निगम झाँसी में 1,189 दुकानों के अनुबंध, किराये की वसूली आदि के संबंध में कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं रखा गया था। अग्रेतर, नगर पालिका परिषद बलिया में किराए पर दी गई 567 संपत्तियों में से मात्र 145 दुकानों/व्यावसायिक प्रतिष्ठानों से किराए की वसूली की जा रही थी। अभिलेखों की जाँच में यह भी पाया गया कि मार्च 2020 के अंत तक शहरी स्थानीय निकाय (नगर निगम झाँसी को छोड़कर) में जहां संपत्तियों को किराए पर दिया गया था, वहां धनराशि ₹ 8.83 करोड़ का किराया बकाया था।

इस प्रकार, शासनादेश का पालन न करने के कारण सम्पत्तियों का किराया प्रचलित बाजार दरों से कम था, जिसके कारण शहरी स्थानीय निकाय को राजस्व की हानि हुई।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस सम्बन्ध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

7.2.7 विद्युत विभाग से किराया

शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व संसाधनों को बढ़ाने की दृष्टि से, राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय के अधिकार क्षेत्र में स्थापित विद्युत ट्रांसफार्मरों एवं उपकेन्द्रों के लिए विद्युत विभाग से किराया वसूल करने हेतु शहरी स्थानीय निकाय को निर्देशित (फरवरी 1997) किया। तथापि, राज्य सरकार ने अपने पूर्व के आदेश में संशोधन किया (फरवरी 2016) और मात्र उपकेन्द्रों पर किराया लगाने का निर्देश दिया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किये गये 50 शहरी स्थानीय निकाय⁸⁰ में से केवल चार में विद्युत विभाग से किराये की वसूली के लिये उपविधि बनाये गये थे। इन शहरी स्थानीय निकाय में से केवल तीन शहरी स्थानीय निकाय⁸¹ ने इस संबंध में मांग की, यद्यपि मांगों के खिलाफ कोई वसूली नहीं की गई और मार्च 2020 तक धनराशि

⁷⁷ बछरायूँ (अमरोहा), भदोही और रसड़ा (बलिया) को छोड़कर।

⁷⁸ छाता (मथुरा), ज्ञानपुर (भदोही), फरिहा (फिरोजाबाद), इटौंजा (लखनऊ), जोया (अमरोहा), कटेरा (झाँसी), खीरी (लखीमपुर खीरी), कुंडा (प्रतापगढ़), मसवासी (रामपुर), ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी), रानीपुर (झाँसी) शाहाबाद (रामपुर) और तालबेहट (ललितपुर)।

⁷⁹ नगर पालिका परिषद: बिलासपुर (रामपुर), गुरसराय और मऊरानीपुर (झाँसी) और नगर पंचायत: फरिहा (फिरोजाबाद), जोया (अमरोहा), कटेरा (झाँसी), खीरी (लखीमपुर खीरी), कुंडा (प्रतापगढ़), मसवासी (रामपुर) और रानीपुर (झाँसी)।

⁸⁰ नगर निगम: झाँसी और नगर पालिका परिषद: बेल्हा प्रतापगढ़ (प्रतापगढ़), मऊरानीपुर (झाँसी) और रसड़ा (बलिया)।

⁸¹ नगर पालिका परिषद: बेल्हा प्रतापगढ़ (प्रतापगढ़), मऊरानीपुर (झाँसी) और रसड़ा (बलिया)।

₹6.89 करोड़ बकाया था। यह इंगित करता है कि शहरी स्थानीय निकाय द्वारा राजस्व के संभावित स्रोत का उपयोग नहीं किया जा सका।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवंबर 2022) कि इस सम्बन्ध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

अनुसंशा 17:

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के गैर-कर राजस्व की वसूली में वृद्धि करने तथा समय से मांग जारी किये जाने के प्रयास किये जाने चाहिये।

7.3 उधार

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 154 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 114 के अनुसार, शहरी स्थानीय निकाय की ओर से धन उधार लेने की शक्ति राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति के साथ परिषद में निहित है। राज्य सरकार ने बुनियादी ढांचे के विकास, जल आपूर्ति, सड़कों, स्ट्रीट लाइटिंग, स्वच्छता, भवनों के निर्माण आदि से संबंधित बहुत महत्वपूर्ण और आकस्मिक प्रकृति के कार्यों को करने के लिए शहरी स्थानीय निकाय को ब्याज मुक्त ऋण प्रदान करने के लिए वर्ष 2000-01 के दौरान एक रिवाल्विंग निधि की स्थापना की। यद्यपि, इस निधि के तहत अनुरक्षण कार्य के क्रियान्वयन की अनुमति नहीं दी गई थी। ऋण की वसूली संबंधित शहरी स्थानीय निकाय के राज्य वित्त आयोग अनुदान से 10 समान वार्षिक किश्तों में की जानी थी। रिवाल्विंग निधि से ऋण प्राप्त करने के लिए, शहरी स्थानीय निकाय को इस संबंध में संकल्प पारित करके परिषद की स्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता थी और नगर आयुक्त/अधिशायी अधिकारी को यह प्रमाणित करना था कि राज्य वित्त आयोग अनुदान से ऋण की वसूली के कारण कर्मचारियों के वेतन और पेंशन के भुगतान पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

वर्ष 2015-20⁸² की अवधि के दौरान बजट प्राविधानों, निर्गमन और उसके वसूली का विवरण निम्न तालिका 7.17 में दिया गया है:

तालिका 7.17: वर्ष 2015-20 की अवधि के दौरान वितरित ऋण और उसकी वसूली का विवरण

वर्ष	बजट प्रावधान	निर्गत वित्तीय स्वीकृति	लाभ प्राप्त शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	वसूली की धनराशि (₹ करोड़ में)
2015-16	250.00	248.48	151	0.00
2016-17	250.00	219.75	160	0.00
2017-18	237.00	187.74	70	1.48
2018-19	237.00	228.38	107	5.34
2019-20	150.00	148.97	60	0.52
कुल	1,124.00	1,033.32	548	7.34

(स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा प्रस्तुत सूचना, नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2015-20 के दौरान ऋण की वसूली वितरित ऋण धनराशि के अनुरूप नहीं थी और यह वर्ष 2015-20 के दौरान स्वीकृत ऋण की धनराशि के विरुद्ध न्यूनतम (0.71 प्रतिशत) थी। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2019-20 में

⁸² नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020-21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021-22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

बजट प्रावधान में भी काफी कमी (40 प्रतिशत) की गई थी, जो ऋणों की वसूली न होने के कारण हो सकता है।

नगर विकास विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया (नवंबर 2022) और बताया कि मात्र वर्ष 2005–06 तक वितरित ऋणों की वसूली वर्ष 2018–19 से की जा रही है।

7.3.1 दिशानिर्देशों का उल्लंघन कर शहरी स्थानीय निकायों को ऋण की स्वीकृति

लेखापरीक्षा में ऐसे प्रकरण आये जहां शहरी स्थानीय निकाय को दिशानिर्देशों का उल्लंघन कर ऋण स्वीकृत किए गए थे, विवरण निम्नानुसार हैं:

➤ नगर पालिका परिषद, रामपुर में नेहरू नगर पालिका कन्या इण्टर कालेज के अनुरक्षण कार्य हेतु धनराशि ₹50 लाख का ऋण स्वीकृत (जून 2016) किया गया था, यद्यपि रिवाल्विंग निधि के अन्तर्गत अनुरक्षण कार्य की अनुमति नहीं थी। अग्रेतर, ऋण प्राप्त करने के लिए परिषद का अनुमोदन भी प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अलावा, अधिशासी अधिकारी ने प्रमाणित किया था कि ऋण की अदायगी से कर्मचारियों के वेतन और पेंशन के भुगतान पर प्रभाव पड़ेगा। इसके बावजूद राज्य सरकार द्वारा ऋण स्वीकृत किया गया। परिणामस्वरूप, अपर्याप्त निधि के कारण, अधिशासी अधिकारी ने वेतन और पेंशन देनदारियों के भुगतान के लिए राज्य वित्त आयोग के तहत अतिरिक्त धनराशि की मांग की (फरवरी 2018)।

➤ वर्ष 2015–20 के दौरान नमूना जाँच किए गए चार नगर पालिका परिषद⁸³ में राज्य सरकार द्वारा परिषद की स्वीकृति और अधिशासी अधिकारी के प्रमाण पत्र के बिना ₹10.38 करोड़ के ऋण स्वीकृत किए गए थे। इसी प्रकार नगर पालिका परिषद रसड़ा में वर्ष 2013–17 के दौरान राज्य सरकार द्वारा ₹7.63 करोड़ के ऋण स्वीकृत किए गए थे, जिसमें से ₹78.68 लाख तालाब के अनुरक्षण कार्य के लिए थे।

➤ नगर पंचायत, मसवासी में वर्ष 2016–19 के दौरान नगर पंचायत की किसी भी मांग के बिना और इस संबंध में आवश्यक परिषद की स्वीकृति और अधिशासी अधिकारी के प्रमाण पत्र के प्राप्त किये बिना राज्य सरकार द्वारा ₹5.92 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया गया था। इसी प्रकार नगर पंचायत बैरिया (बलिया) में माह जनवरी 2017 में ₹3.30 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया गया, जबकि नव स्थापित नगर पंचायत में परिषद का गठन माह दिसम्बर 2017 में हुआ था। इसी प्रकार, दो नगर पंचायत⁸⁴ में वर्ष 2015–20 की अवधि के दौरान परिषद की स्वीकृति एवं अधिशासी अधिकारी के प्रमाण पत्र के बिना राज्य सरकार द्वारा धनराशि ₹2.02 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया गया था।

इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकाय को ऋण स्वीकृत करते समय राज्य सरकार द्वारा रिवाल्विंग निधि के दिशानिर्देशों और परिषदों की शक्तियों की अनदेखी की गई, जिसके परिणामस्वरूप ऋण धनराशि का दुरुपयोग हुआ, जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तर में चर्चा की गई है।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि इस संबंध में संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जा रहे हैं।

⁸³ बिलासपुर (रामपुर): ₹1.08 करोड़, बिलारी (मुरादाबाद): ₹5.01 करोड़, ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद): ₹2.79 करोड़ और टूंडला (फिरोजाबाद): ₹1.50 करोड़।

⁸⁴ नगर पंचायत: छाता (मथुरा): ₹1.62 करोड़ एवं उमरी कलां (मुरादाबाद): ₹40.00 लाख।

7.3.2 रिवाल्विंग निधि से निष्फल व्यय

नगर पालिका परिषद बलिया के अन्तर्गत, गढ़ा में 398 दुकानों वाले वाणिज्यिक परिसर के निर्माण के लिए 2003-10 की अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा रिवाल्विंग निधि से ₹ पाँच करोड़ की धनराशि जारी किया गया था। परियोजना की स्वीकृत लागत ₹10.07 करोड़ थी, जिसके विरुद्ध ₹5.08 करोड़ का वित्तपोषण दुकानों के पंजीकरण/प्रीमियम धनराशि के माध्यम से किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹4.79 करोड़ का व्यय करने के बाद, अक्टूबर 2021 तक कार्यदायी संस्था (सी एंड डीएस) द्वारा मात्र 167 दुकानों का निर्माण किया गया था और इन दुकानों के निर्माण को अन्तिम रूप दिये जाने का कार्य भी अपूर्ण था। परिणामस्वरूप निर्मित दुकानों को न तो नगर पालिका परिषद को हस्तान्तरित किया गया और न ही नीलाम किया गया। इस प्रकार, वाणिज्यिक परिसर के निर्माण के लिए लिया गया धनराशि ₹5 करोड़ का ऋण निष्फल रहा।

इसी प्रकार, नगर पालिका परिषद रामपुर में 2005-17 की अवधि के दौरान रिवाल्विंग निधि से ऋण प्राप्त कर ₹ 16.06 करोड़ के व्यय से बापू मॉल शॉपिंग कॉम्प्लेक्स का निर्माण किया गया, जिसमें 316 दुकानें एवं 16 हॉल शामिल थे। निर्मित दुकानों एवं हालों में से अगस्त 2021 तक केवल 104 दुकानों की नीलामी हुई थी, तथापि, बिजली, सफाई आदि जैसी बुनियादी सेवाओं के अभाव में नीलाम की गई दुकानों में से कोई भी सफल बोली लगाने वालों को आवंटित नहीं की गई, जिसके परिणामस्वरूप निष्फल व्यय हुआ।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि इस संबंध में संबंधित शहरी स्थानीय निकाय को निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.4 शहरी स्थानीय निकाय द्वारा विभिन्न राजस्व स्रोतों का उपयोग

14वें वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व में सुधार के लिए बेटरमेंट टैक्स, मनोरंजन के नए रूपों जैसे नाव की सवारी, केबल टेलीविजन और इंटरनेट कैफे पर कर, 'पेशे, व्यापार, व्यवसाय और रोजगार' आदि पर कर लगाने की संस्तुति की।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में बेटरमेंट टैक्स⁸⁵, नाव की सवारी⁸⁶ और 'पेशे, व्यापार, व्यवसाय और रोजगार'⁸⁷ पर कर लगाने के संबंध में वैधानिक प्रावधान होने के बावजूद, शहरी स्थानीय निकाय या राज्य सरकार द्वारा इन स्रोतों से राजस्व प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया। इसी प्रकार, केबल टेलीविजन, इंटरनेट कैफे आदि से राजस्व वसूली के लिए कोई प्रावधान या प्रयास नहीं किए गए थे।

अग्रेतर, प्रथम राज्य वित्त आयोग ने, यद्यपि, भविष्य में शहरी स्थानीय निकाय को कोई अन्य कर या शुल्क नहीं देने की संस्तुति की, तृतीय राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकाय के अपने संसाधनों से राजस्व की वृद्धि के लिए कुछ नए स्रोतों की पहचान की (जैसे सबमर्सिबल पंपों पर कर, वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों के लिए विशेष

⁸⁵ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 172(2एफ) और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 128(2ix)।

⁸⁶ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 172(1बी) और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 128(2)(viii)।

⁸⁷ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 172(डी) और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 128(2)(i)।

स्वच्छता कर, टावरों पर लाइसेंस शुल्क, सड़कों और फुटपाथों के उपयोग के लिए शुल्क, वाणिज्यिक उपयोग के लिए पाइप और केबल बिछाने आदि के लिए शुल्क) और व्यवसाय कर लगाने पर भी जोर दिया। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि तृतीय राज्य वित्त आयोग की इन संस्तुतियों को राज्य सरकार द्वारा स्वीकार किए जाने के बावजूद शहरी स्थानीय निकाय राजस्व के इन स्रोतों का दोहन नहीं कर रहे थे।

केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग द्वारा चिन्हित राजस्व स्रोतों का विवरण, जिनका उपयोग नहीं किया गया था, निम्न तालिका 7.18 में दर्शाए गए हैं:

तालिका 7.18: शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपयोग नहीं किए गए राजस्व स्रोतों का विवरण

क्र० सं०	स्रोत	वैधानिक प्रावधान मौजूद है या नहीं
1.	बेटरमेंट टैक्स	हाँ
2.	नाव की सवारी पर कर	हाँ
3.	केबल टेलीविजन पर कर	नहीं
4.	इंटरनेट कैफे पर कर	नहीं
5.	पेशे, व्यापार, व्यवसाय और रोजगार पर कर	हाँ
6.	सबमर्सिबल पंपों पर कर	नहीं
7.	वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों के लिए विशेष स्वच्छता कर	नहीं
8.	टावरों पर लाइसेंस शुल्क	नहीं
9.	सड़कों और फुटपाथों के उपयोग के लिए शुल्क	नहीं
10.	व्यावसायिक उपयोग के लिए पाइप और केबल बिछाने के लिए शुल्क	नहीं

(स्रोत: उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम)

इस प्रकार, केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों का अनुपालन न करने से शहरी स्थानीय निकाय के राजस्व आधार में भी कमी आई।

इसके अतिरिक्त, निर्धारित राजस्व संसाधनों के उपयोग में शहरी स्थानीय निकायों की ढिलाई ने नागरिकों को उपलब्ध कराये जाने वाले सुविधाओं की उपलब्धता को भी प्रभावित किया। इस संबंध में, नगर निगम लखनऊ के संबंध में किये गए एक विस्तृत अध्ययन का विवरण निम्नानुसार दिया गया है:

केस अध्ययन

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 172 के अनुसार, राज्य के नगर निगम को कई कर लगाने का अधिकार है जैसे संपत्ति कर जिसमें गृह कर शामिल है, जल कर, जल निकासी कर और कंजरवेंसी टैक्स, वाहनों⁸⁸ पर कर, हेलीकाप्टरों और विमानों पर कर, व्यापार और व्यवसायों पर कर, शहर के भीतर स्थित अचल संपत्ति के हस्तान्तरण पर कर, शहर के भीतर स्थित खाली भूमि पर कर, व्यवसाय और सार्वजनिक या निजी नियुक्ति पर कर, शहर के भीतर पाले गए कुत्तों पर कर, बेटरमेंट टैक्स, थिएटर कर आदि। इसके अलावा, नगर निगम को जल प्रभार, वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों से किराया, उपयोगकर्ता शुल्क, 39 वस्तुओं पर व्यापार लाइसेंस, पार्किंग शुल्क आदि से गैर-कर राजस्व एकत्र करने की भी अनुमति है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम में प्रावधान होने के बावजूद, नगर निगम लखनऊ ने अपने कर राजस्व को बढ़ाने के लिए

⁸⁸ नगर में किराये पर उपलब्ध यंत्र चलित और अन्य साधनों के अलावा।

नागरिकों को बेहतर नागरिक सेवाएँ प्रदान करने के लिए कंजरवेंसी टैक्स, वाहनों पर कर, हेलीकाप्टरों और विमानों पर कर, व्यापार और पेशे पर कर, व्यवसायों पर कर और सार्वजनिक या निजी नियुक्ति पर कर और बेटरमेंट टैक्स नहीं लगाया। इसके अतिरिक्त, यद्यपि कि नगर निगम लखनऊ ने शहर के भीतर स्थित अचल संपत्ति के हस्तान्तरण के कार्यों पर कर लगाया, जबकि, राज्य सरकार ने वर्ष 2019-20 से एकत्रित कर की आय के विरुद्ध नगर निगम का उचित हिस्सा हस्तांतरित नहीं किया। इसके अलावा, नगर निगम द्वारा लगाए गए कर और गैर-कर राजस्व के अधिरोपण और संग्रह की प्रक्रिया भी अपर्याप्त थी, जैसा कि प्रस्तर संख्या 7.2. में चर्चा की गई है।

राज्य सरकार ने चतुर्थ राज्य वित्त आयोग को एक ज्ञापन सौंपते हुए, वर्ष 2019-20 तक राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकाय में विभिन्न सेवाओं के तहत सेवा स्तर बेंच मार्क (एसएलबी) हासिल करने का दावा किया और विभिन्न सेवाओं के अन्तर्गत असेवित जनसंख्या को आच्छादित किये जाने की लागत का भी अनुमान लगाया। इस संबंध में असेवित आबादी को आच्छादित करने के लिए तदनुसार, जल आपूर्ति सेवाओं (डब्ल्यूएसएस) के लिए ₹2150.28, सीवरेज सेवाओं (एसएस) के लिए ₹6057, जल निकासी सेवाओं के लिए ₹2666.40 और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (एसडब्ल्यूएम) के लिए ₹245.07 का प्रति व्यक्ति व्यय सेवा स्तर बेंच मार्क के मानक के अनुसार आवश्यक था।

परिणामस्वरूप, वर्ष 2019-20 में सेवा स्तर बेंच मार्क प्राप्त करने के लिए राज्य सरकार की घोषणा के अनुपालन में, नगर निगम लखनऊ में असेवित आबादी को बुनियादी सेवाएं प्रदान करने के लिए धन की आवश्यकता निम्नानुसार थी: –

नागरिकों को मूलभूत सेवाएँ उपलब्ध कराने हेतु वर्ष 2019-20 में निधि की आवश्यकता

सेवाओं का नाम	वर्ष 2019-20 में नगर निगम लखनऊ की अनुमानित जनसंख्या	वर्ष 2019-20 में कमी कारक (प्रतिशत में)	वर्ष 2019-20 में कुल असेवित जनसंख्या	मानदंडों के अनुसार सेवाएं प्रदान करने के लिए प्रति व्यक्ति व्यय (₹.में)	मानदंडों के अनुसार सेवाएँ प्रदान करने हेतु निधि की आवश्यकता (रुपये करोड़ में)
जल आपूर्ति सेवा	3698227	31.90	1179734	2,150.28	253.68
सीवरेज सेवा		49.40	1826924	6,057.00	1,106.57
जल निकासी सेवा		24.30	898669	2,666.40	239.62
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन		45.50	1682693	245.07	41.24
योग					1,641.11

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2019-20 के दौरान उपरोक्त सेवाओं के तहत केवल असेवित आबादी को सेवा प्रदान करने के लिए ₹1641.11 करोड़ की आवश्यकता थी। यद्यपि, आवश्यकता के विपरीत, नगर निगम लखनऊ (जल संस्थान सहित) की राजस्व के सभी स्रोतों से कुल आय केवल ₹1258.28 करोड़ रही। इन निधियों में से, नगर निगम लखनऊ ने वर्ष 2019-20 के दौरान उपरोक्त सेवाओं के बुनियादी ढांचे के खर्च के लिए ₹15.13 करोड़ का व्यय किया। इसके अतिरिक्त, लखनऊ विकास प्राधिकरण ने जल निकासी और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित बुनियादी ढांचे के निर्माण के लिए ₹107.67 करोड़ का व्यय भी किया था। इसके अतिरिक्त, यूपी जल निगम (निर्माण और डिजाइन सेवाओं सहित) ने भी वर्ष 2019-20 के दौरान जल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और सीवरेज सेवा से संबंधित बुनियादी सुविधाओं को

आगे बढ़ाने के लिए 77.18 करोड़ रुपये का व्यय किया। परिणामस्वरूप, वर्ष 2019-20 के दौरान ₹1641.11 करोड़ की आवश्यकता के मुकाबले केवल ₹199.98 करोड़ (12 प्रतिशत) के व्यय के साथ, नगर निगम लखनऊ, राज्य सरकार के घोषणा के अनुपालन में उपरोक्त सेवाओं के तहत असेवित आबादी को आच्छादित नहीं कर सका। अग्रेतर लेखापरीक्षा में पाया गया कि आगामी वर्ष 2020-21 में ₹1401.57 करोड़ रुपये की कुल आय के मुकाबले, नगर निगम लखनऊ (जल संस्थान सहित) ने केवल स्थापना व्यय पर ₹589.11 करोड़ रुपये व्यय किए।

इस प्रकार, नगर निगम ने कंजरवेंसी टैक्स, वाहनों पर कर (यांत्रिक रूप से चालित के अलावा), बेटरमेंट टैक्स जैसे कर लगाकर अपनी राजस्व जुटाने की क्षमता बढ़ाने पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया और नागरिकों को बुनियादी सेवाएं प्रदान करने के लिए सरकारी अनुदान और अन्य एजेंसियों के धनराशियों पर निर्भर था।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि इस संबंध में शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी कर दिये गये हैं।

7.5 विश्वसनीय डेटाबेस की अनुपलब्धता

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 13वें वित्त आयोग और चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय स्थिति के संबंध में आधारभूत डेटा की अनुपलब्धता के मुद्दे को उठाया और आधुनिक सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय के एक विश्वसनीय डेटाबेस के विकास की संस्तुति की। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नवंबर 2021 तक राज्य सरकार द्वारा इस मुद्दे को संज्ञान में नहीं लिया गया था, क्योंकि वर्ष 2015-20 की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय को केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग अनुदानों, निर्दिष्ट राजस्व आदि की जारी धनराशि के सम्बन्ध में नगर विकास विभाग के कार्य विवरण और निदेशक (स्थानीय निकाय) के अभिलेखों में उपलब्ध आंकड़ों में अंतर था, जिन्हें **तालिका 7.1, 7.7, 7.8 और 7.10** में दर्शाया गया है। इसी प्रकार, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नगर विकास विभाग के कार्य विवरण और नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराए गए विवरण के बीच व्यय और राजस्व प्राप्तियों के आंकड़ों में अंतर था, जैसा कि **परिशिष्ट-XXI** में वर्णित है।

इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकाय के विश्वसनीय डेटाबेस की अनुपलब्धता को राज्य सरकार द्वारा प्राथमिकता के आधार पर संज्ञान लेने की आवश्यकता है क्योंकि इसके अभाव में, अनुदान हस्तान्तरण के उद्देश्य से शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय स्थिति का सही और निष्पक्ष मूल्यांकन राज्य वित्त आयोग के लिए संभव नहीं होगा।

नगर विकास विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार (नवम्बर 2022) करते हुए टिप्पणी की कि डेटाबेस के उचित रखरखाव के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

7.6 संपत्ति कर बोर्ड

13वें वित्त आयोग ने राज्य के सभी नगरपालिकाओं और नगर निगमों की संपत्ति कर के आकलन हेतु एक स्वतंत्र और पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने में सहायता प्रदान करने के लिए पश्चिम बंगाल मूल्यांकन बोर्ड की तर्ज पर एक संपत्ति कर बोर्ड का गठन अनिवार्य किया गया था।

13वें वित्त आयोग की संस्तुति के अनुपालन में, राज्य सरकार ने बोर्ड की स्थापना के लिए 'उत्तर प्रदेश नगरपालिका वित्तीय संसाधन विकास बोर्ड अधिनियम, 2011' अधिनियमित (मार्च 2011) किया। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, बोर्ड में एक अध्यक्ष और चार अन्य सदस्यों को नामित किया जाना था और निदेशक, स्थानीय निकाय को बोर्ड का पदेन सदस्य होना था। उक्त बोर्ड का उद्देश्य नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और राजस्व के विभिन्न स्रोतों की दक्षता का मूल्यांकन करना था। इसे नगरपालिकाओं में संपत्तियों की गणना और इस संबंध में एक डेटाबेस के विकास, सभी संपत्तियों के मूल्यांकन आदि के लिए भी जिम्मेदार बनाया गया था। बोर्ड को वर्ष के दौरान उनकी प्रस्तावित गतिविधियों के संबंध में आधिकारिक राजपत्र में एक वार्षिक कार्य योजना प्रकाशित करने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकाय के मामलों से निपटने के लिए बोर्ड की स्थापना (मार्च 2011) किये जाने के बावजूद, उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में राज्य सरकार द्वारा बोर्ड की स्थापना और कार्यप्रणाली के लिए कोई प्राविधान शामिल नहीं किया गया था। इसके अलावा, यद्यपि बोर्ड के अध्यक्ष को राज्य सरकार द्वारा जुलाई 2011 में नामित किया गया था, बोर्ड के सदस्यों को जुलाई 2016 में नियुक्त किया गया था, बोर्ड के कामकाज के लिए आवश्यक पदों की स्वीकृति⁸⁹ माह जून 2016 में दी गई थी और बोर्ड की कार्यवाहियों के नियमन और कार्यों के निष्पादन के लिए नियम माह अगस्त 2016 में बनाये गए थे। इन्हीं कारणों से बोर्ड ने अपनी वार्षिक कार्य योजना वर्ष 2017-18⁹⁰ की अवधि से पूर्व प्रकाशित नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप बोर्ड के उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हुई। नगर पालिकाओं की संपत्तियों के डेटाबेस के विकास संबंधी कार्य नवंबर 2020 तक अपूर्ण⁹¹ रहे। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकाय अपने राजस्व संसाधनों में सुधार के लिए तकनीकी सहायता प्राप्त करने में असमर्थ थे।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि राज्य सरकार ने अमृत योजना के अन्तर्गत राज्य के 15 नगर निगमों⁹² में भौगोलिक सूचना प्रणाली परियोजना के क्रियान्वयन हेतु निजी फर्मों/शासकीय संस्थाओं से अनुबंध (अक्टूबर 2018 एवं फरवरी 2019) किया। परियोजना के अन्तर्गत सम्पत्तियों का सर्वेक्षण (वार्डवार एवं श्रेणीवार) एवं उसका डाटा बेस तैयार करने, प्रत्येक सम्पत्ति को विशिष्ट पहचान संख्या प्रदान कर सम्पत्तियों की संख्यांकन आदि का कार्य किया जाना था। यद्यपि परियोजना की गतिविधियाँ शहरी स्थानीय निकाय और बोर्ड के अधिकार क्षेत्र में आती हैं, परियोजना के क्रियान्वयन से पहले इन संस्थाओं को राज्य सरकार द्वारा संज्ञान में नहीं लिया गया था, जिसके परिणामस्वरूप बोर्ड और शहरी स्थानीय निकायों की स्वायत्तता कम हुई।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण राज्य के अन्य शहरी स्थानीय निकाय द्वारा स्वयं किया जा रहा है, जबकि अन्य मुद्दों पर कोई टिप्पणी नहीं की।

⁸⁹ बोर्ड ने अक्टूबर 2011 के दौरान पदों के सृजन का प्रस्ताव दिया था।

⁹⁰ वर्ष 2017-18 की वार्षिक कार्य योजना फरवरी 2018 के दौरान राजपत्र में प्रकाशित की गई थी।

⁹¹ 354 शहरी स्थानीय निकाय के संबंध में केवल आंशिक सूचना एकत्र की गई थी।

⁹² आगरा, अलीगढ़, अयोध्या, बरेली, फिरोजाबाद, गाजियाबाद, गोरखपुर, झांसी, कानपुर, लखनऊ, मथुरा, मेरठ, मुरादाबाद, प्रयागराज और सहारनपुर।

7.7 बजट

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों⁹³ के अनुसार, प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय के नगर आयुक्त/अधिशासी अधिकारी को आगामी वित्तीय वर्ष के लिए नगर निगम/नगर पालिका निधि की आय और व्यय को सम्मिलित करते हुए बजट अनुमान तैयार करने और अनुमोदन के लिए परिषद को प्रस्तुत करना था। परिषद के अनुमोदन के बाद, शहरी स्थानीय निकाय को बजट राज्य सरकार को प्रस्तुत करना था, यद्यपि, दोनों अधिनियमों के प्राविधान शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रस्तुत बजट को स्वीकृत/संशोधित करने में राज्य सरकार की भूमिका के बारे में मौन थे, सिवाय ऋणग्रस्त शहरी स्थानीय निकाय के मामलों में, जिसमें राज्य सरकार के पास बजट को घटाने, बढ़ाने या बदलने की शक्तियाँ हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने बजट राज्य सरकार को प्रस्तुत नहीं किया था, तथापि, राज्य सरकार को बजट अनुमान प्रस्तुत करने के प्रावधान ने शहरी स्थानीय निकाय की स्वायत्तता को प्रतिबंधित कर दिया।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि संबंधित शहरी स्थानीय निकाय से आवश्यक कार्यवाही प्रतीक्षित है।

7.7.1 बजट विलम्ब से तैयार करना या तैयार नहीं करना

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 146 के अनुसार नगर पालिका द्वारा बजट अनुमान तैयार कर कार्यकारिणी समिति को प्रस्तुत किया जाना था। इसके अलावा, कार्यकारिणी समिति को संशोधन के साथ या बिना संशोधन के फरवरी माह के पंद्रहवी तिथि तक इसे परिषद को प्रस्तुत करना था। परिषद को वित्तीय वर्ष की शुरुआत से पूर्व बजट अनुमान को अपनाना था। इसके अलावा, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के मामले में, अधिशासी अधिकारी द्वारा परिषद को बजट अनुमान प्रस्तुत करने और परिषद द्वारा इसे अपनाने की तिथि राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा तय की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने नगरपालिकाओं में बजट प्रक्रिया के विनियमन के लिए कोई नियम नहीं बनाए। नियमों के अभाव में, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के लिए बजट अनुमान तैयार करने और अपनाने की प्रक्रिया को औपचारिक रूप नहीं दिया गया था। परिणामस्वरूप, नमूना जाँच किये गए 21 नगर पालिका परिषद और 25 नगर पंचायत में से, सात नगर पालिका परिषद और 16 नगर पंचायत ने 2015-20 की अवधि के दौरान शामिल सभी वित्तीय वर्षों के लिए बजट अनुमान तैयार नहीं किया और 20 नगर पालिका परिषद और 16 नगर पंचायत ने इसे देरी से तैयार/अपनाया जैसा कि **परिशिष्ट-VI** में वर्णित है। अग्रेतर, नगर निगम के मामले में, बजट अनुमान को परिषद को प्रस्तुत करने और इसे अपनाने के लिए निर्धारित कार्यक्रम का भी पालन नहीं किया गया था, जैसा कि निम्न **तालिका 7.19** में वर्णित है:

⁹³ उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 146 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 99।

तालिका 7.19: नमूना-जाँच किए गए नगर निगम में बजट अनुमान को तैयार करने और अपनाने में हुए विलंब का विवरण

नगर निगम का नाम	प्रत्येक वर्ष की अनुसूचित तिथि 15 फरवरी के विरुद्ध परिषद को बजट अनुमान प्रस्तुत करने की वास्तविक तिथि				
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
लखनऊ	30.03.2015	31.03.2016	30.03.2017	29.03.2018	07.07.2019
मुरादाबाद	तैयार नहीं	30.03.2016	05.05.2017	07.05.2018	09.06.2019
झाँसी	31.03.2015	15.03.2016	24.04.2017	09.03.2018	26.02.2019
मथुरा-वृन्दावन	नगर निगम बनने के बाद जनवरी 2018 में परिषद का गठन हुआ।			12.04.2018	09.08.2019

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तुत सूचना)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि कई अवसरों पर नमूना जाँच किए गए नगर निगम में देरी के साथ परिषदों को बजट अनुमान प्रस्तुत किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष की शुरुआत से पूर्व बजट अनुमान को नहीं अपनाया गया।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि इस संबंध में कार्यवाही शुरू करने के लिए शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.7.2 बजट अनुमान के स्वीकृत प्रारूप को न अपनाना

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 153 के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाए गए उत्तर प्रदेश नगर निगम लेखा नियम (यूपीएमसीएआर) के प्रावधानों के अनुसार, नगर निगम के बजट अनुमान को आगामी वित्तीय वर्ष की अनुमानित प्राप्ति और व्यय का विवरण सम्मिलित करते हुए प्रारूप-बी में तैयार किया जाना था इसके अतिरिक्त, आगामी वर्ष में शहरी स्थानीय निकाय द्वारा किए जाने वाले प्रस्तावित कार्यों का विवरण प्रारूप बी-1 में दर्शाया जाना था।

अग्रेतर, 11वें वित्त आयोग, की संस्तुतियों के अनुपालन में भारत सरकार के आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के परामर्श से, शहरी स्थानीय निकाय के लिए बजट और लेखा प्रारूप विकसित (नवंबर 2004) किया, जिसे राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली कहा जाता है। राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली के प्रावधान के आधार पर, राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय के वित्तीय लेखों और बजट अनुमान की तैयारी के लिए नए प्रारूप निर्धारित करने के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा नियमावली 2018 तैयार की। इन संस्थाओं के बेहतर वित्तीय प्रबंधन और बजट अनुमान को वैज्ञानिक आधार प्रदान करने के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा नियमावली राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकाय पर लागू था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा नियमावली की अधिसूचना से पूर्व, राज्य सरकार द्वारा नगर पालिकाओं के बजट अनुमान की तैयारी के लिए कोई प्रारूप तय नहीं किया गया था। अग्रेतर, सभी नमूना जाँच किए गए नगर निगम में, 2015-20 की अवधि के लिए बजट अनुमान उत्तर प्रदेश नगर निगम लेखा नियमावली के प्रारूप 'बी' में तैयार किया गया था, तथापि, नमूना जाँच किए गए किसी भी नगर निगम में प्रस्तावित कार्यों का विवरण प्रारूप बी-1 में तैयार नहीं किया गया था। इसी

प्रकार, नमूना जाँच किए गए किसी भी नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत में प्रस्तावित कार्यों का विवरण बजट अनुमान के साथ तैयार नहीं किया गया था। इसलिए, बजट अनुमान के प्रारूप बी-1 को तैयार न करना पुनः इंगित करता है कि कार्यों के वितरण के लिए योजना की कमी थी और व्यय का अनुमान किसी तर्क पर आधारित नहीं था।

इसके अलावा, यह भी पाया गया कि वर्ष 2019-20 के दौरान नमूना जाँच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने बजट अनुमानों और वित्तीय लेखों की तैयारी के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा नियमावली के प्रारूप को नहीं अपनाया, जिसके परिणामस्वरूप बजट अनुमानों में वैज्ञानिक दृष्टिकोण का अभाव रहा जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तर 7.7.3 में चर्चा की गई है।

इसके अलावा, 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग के शर्तों के अन्तर्गत वित्तीय जवाबदेही के लिए लेखों का उचित रखरखाव किया जाना प्राविधानित है, परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकाय द्वारा वार्षिक लेखों को न बनाये जाने या विलंबित संकलन का अर्थ है जवाबदेही से समझौता। हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय के वार्षिक लेखों की तैयारी और अंतिम रूप देने के लिए कोई समय सीमा तय नहीं की। समय-सीमा के अभाव में, नमूना जाँच किए गए 25 नगर पंचायत में से छह नगर पंचायत⁹⁴ और 21 नगर पालिका परिषद में से दो नगर पालिका परिषद⁹⁵ ने वर्ष 2017-22 की अवधि के दौरान किसी भी वर्ष के लिए वार्षिक लेख तैयार नहीं किए। इसके अलावा, पाँच नगर पंचायतों⁹⁶ और तीन नगर पालिका परिषदों⁹⁷ ने भी वर्ष 2017-22 की अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष के लिए वार्षिक लेख तैयार नहीं किए।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि इस संबंध में कार्यवाही शुरू करने के लिए शहरी स्थानीय निकाय को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.7.3 अवास्तविक बजट अभ्यास

व्यय का अनुमान शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं पर निर्भर करता है। चूँकि नगरपालिका सेवाओं का वितरण एक लागत के साथ आता है, कुशल वितरण के लिए निधि की आवश्यकता और स्रोत का आकलन करने के लिए प्रत्येक नगरपालिका सेवा की लागत का वैज्ञानिक रूप से अनुमान लगाना आवश्यक था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय द्वारा ऐसा कोई आंकलन नहीं किया गया था और बजट अनुमान को पिछले वर्ष के आंकड़ों में समायोजन के माध्यम से तैयार किया गया था। परिणामस्वरूप, नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय के बजट अनुमान अवास्तविक थे।

शहरी स्थानीय निकाय की प्रत्येक श्रेणी में अवास्तविक बजट तैयार करने का उदाहरण निम्न तालिका 7.20 में दर्शाया गया है:

⁹⁴ बैरिया (बलिया), इटौंजा (लखनऊ), खीरी (लखीमपुर खीरी), पाकबड़ा (मुरादाबाद), पाली और तालबेहट (ललितपुर)।

⁹⁵ बिलारी (मुरादाबाद) और रसड़ा (बलिया)।

⁹⁶ वर्ष 2017-18 के लिए खमरिया (भदोही), वर्ष 2017-19 और 2021-22 के लिए कुंडा (प्रतापगढ़), वर्ष 2017-19 के लिए मनियर (बलिया), वर्ष 2017-19 के लिए ओयलढकवा (लखीमपुर खीरी) और वर्ष 2017-18 हेतु रानीपुर झांसी।

⁹⁷ वर्ष 2018-22 के लिए बलिया, वर्ष 2021-22 के लिए रामपुर तथा वर्ष 2017-19 के लिए सिरसागंज (फिरोजाबाद)।

तालिका 7.20: नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय की प्रत्येक श्रेणी में वास्तविक आँकड़े के साथ बजट अनुमान की भिन्नता का विवरण

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकाय का नाम	वर्ष	प्राप्तियाँ			व्यय		
		बजट अनुमान	वास्तविक आँकड़े	बजट अनुमान से वास्तविक आँकड़े का प्रतिशत	बजट अनुमान	वास्तविक आँकड़े	बजट अनुमान से वास्तविक आँकड़े का प्रतिशत
नगर निगम							
लखनऊ	2015-16	1665.06	932.23	55.99	1293.36	479.40	37.07
	2016-17	1592.28	1283.80	80.63	1361.61	1110.65	81.57
	2017-18	2211.52	1425.06	64.44	1673.28	1369.83	81.86
	2018-19	2281.12	1107.07	48.53	1699.38	821.73	48.35
	2019-20	1992.88	880.48	44.18	1687.02	554.37	32.86
झाँसी	2015-16	136.37	166.13	121.82	129.88	123.64	95.20
	2016-17	224.21	226.68	101.10	220.32	130.92	59.42
	2017-18	267.10	227.53	85.19	243.52	176.32	72.40
	2018-19	236.45	209.55	88.62	231.30	168.31	72.77
	2019-20	237.54	96.65	40.69	230.36	140.82	61.13
मुरादाबाद	2015-16	208.31	159.46	76.55	208.31	152.27	73.10
	2016-17	577.02	201.44	34.91	577.02	156.58	27.14
	2017-18	575.05	187.74	32.65	575.05	155.43	27.03
	2018-19	908.25	226.88	24.98	908.25	178.04	19.60
	2019-20	406.04	209.04	51.48	406.04	165.17	40.68
नगर पालिका परिषद							
रामपुर	2015-16	64.83	63.97	98.67	85.14	57.92	68.03
	2016-17	110.21	78.53	71.25	120.49	83.56	69.35
	2017-18	131.5	47.42	36.06	147.07	53.40	36.31
	2018-19	65.06	50.22	77.19	94.89	66.25	69.82
	2019-20	55.14	71.37	129.43	96.45	57.52	59.64
ललितपुर	2015-16	37.09	23.10	62.28	45.26	25.34	55.99
	2016-17	32.20	29.89	92.83	46.00	27.96	60.78
	2017-18	46.48	35.57	76.53	54.67	25.89	47.36
	2018-19	41.36	30.76	74.37	56.06	33.65	60.02
	2019-20	41.17	33.00	80.16	57.70	31.07	53.85
बेल्हा प्रतापगढ़	2015-16	28.49	18.91	66.37	34.38	13.60	39.56
	2016-17	28.95	20.70	71.50	38.68	22.94	59.31
	2017-18	30.48	20.84	68.37	44.86	25.06	55.86
	2018-19	29.88	21.69	72.59	42.53	18.84	44.30
	2019-20	30.79	27.93	90.71	40.65	27.45	67.53
नगर पंचायतें							
फरिहा (फिरोजाबाद)	2015-16	2.91	2.11	72.51	2.87	2.22	77.35
	2016-17	3.14	2.81	89.49	3.17	2.47	77.92
	2017-18	3.18	3.01	94.65	3.43	2.95	86.01
	2018-19	4.08	2.35	57.60	4.52	2.32	51.33
	2019-20	3.31	3.76	113.60	4.09	2.32	56.72
तालबेहट	2015-16	2122.00	682.40	32.16	21.10	6.36	30.14

(ललितपुर)	2016-17	4521.50	1591.12	35.19	44.55	12.28	27.56
	2017-18	2668.00	536.94	20.13	25.95	7.81	30.10
	2018-19	2700.00	913.01	33.82	26.75	10.32	38.58
	2019-20	2007.00	603.18	30.05	19.95	6.60	33.08
कुण्डा (प्रतापगढ़)	2015-16	9.75	7.28	74.67	9.02	6.31	69.96
	2016-17	8.90	8.72	97.98	7.86	10.09	128.37
	2017-18	11.65	8.33	71.50	11.92	6.61	55.45
	2018-19	9.98	8.03	80.46	12.90	10.50	81.40
	2019-20	11.52	9.53	82.73	13.09	9.25	70.66

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रस्तुत सूचना)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि व्यय और प्राप्तियों दोनों का अनुमान सही नहीं था। यह व्यापक रूप से भिन्न था और किसी भी प्रवृत्ति को प्रदर्शित न करना बजट प्रक्रिया की अनिश्चितता को इंगित करता है।

इस प्रकार, प्रदान की जाने वाली सेवाओं की लागत और उनके निधि के स्रोत के वैज्ञानिक मूल्यांकन की कमी के परिणामस्वरूप बजट अवास्तविक थे।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि इस संबंध में कार्यवाही करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

7.7.4 शहरी स्थानीय निकाय के बजट में राज्य सरकार की भूमिका

असाधारण प्रकरणों में नगरपालिकाओं के बजट स्वीकृति करने की शक्ति होने के बावजूद वर्ष 2015–20 की अवधि में राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकाय के बजट पारित/स्वीकृति करने की प्रक्रिया में हस्तक्षेप नहीं किया, जैसा कि पहले प्रस्तर संख्या 4.2.3.7 में चर्चा की गयी है।

अग्रेतर, मुख्य एवं लघु लेखा शीर्षों की सूची के प्रावधानों के अनुसार लघु शीर्ष 191, 192 एवं 193 क्रमशः नगर निगम, नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत को बजटीय सहायता प्रदान करने के लिए परिचालित⁹⁸ किए गए थे। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य विधानमंडल द्वारा इन लघु शीर्षों को विनियोजित अनुदान, नगर विकास विभाग द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के स्थान पर सीधे पैरास्टेटल को जारी किया जा रहा था, क्योंकि वर्ष 2015–20 की अवधि में राज्य सरकार द्वारा अमृत योजना के अन्तर्गत धनराशि ₹3,847.12 करोड़ सीधे उत्तर प्रदेश जल निगम को पेयजल और सीवरेज परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु जारी की गई थी। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकाय का पैरास्टेटल्स पर कोई वित्तीय नियंत्रण नहीं था।

उपरोक्त के अलावा, केंद्र और राज्य प्रायोजित योजनाओं जैसे कि स्मार्ट सिटी मिशन, स्वच्छ भारत मिशन और अमृत के तहत सचिव की अध्यक्षता वाली एक शीर्ष समिति को स्वीकृत परियोजनाओं के अनुसार निधि का अनुमोदन एवं जारी करने का अधिकार दिया गया था। यह भी पाया गया कि 2018–19 के दौरान राज्य सरकार के निर्देश पर

⁹⁸ 2011–12 की अवधि के पूर्व लघु शीर्ष 191 तथा 2011–12 से 192 एवं 193।

अमृत योजना⁹⁹ के अन्तर्गत स्वीकृत परियोजनाओं के संबंध में 10 शहरी स्थानीय निकाय¹⁰⁰ के ₹333.72 करोड़ के हिस्से को भी केंद्रीय वित्त आयोग के अनुदान से समायोजित किया गया था। इसी प्रकार, राज्य प्रायोजित योजनाओं के संबंध में, ये शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित थीं।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवम्बर 2022) नहीं की।

अनुशंसाएँ:

18. शहरी स्थानीय निकाय को अपने बजट को वैज्ञानिक तरीके से तैयार करने के लिए प्रेरित करने के लिए प्रयास किए जाने की आवश्यकता है, जिसमें जुटाए जाने वाले अपेक्षित निधि के वास्तविक प्रक्षेपण को ध्यान में रखा जाए।

19. शहरी स्थानीय निकायों के माध्यम से पैरास्टेटल्स को निधि जारी की जानी चाहिए ताकि कार्यदायी संस्थाओं की गतिविधियों पर स्थानीय सरकार का वित्तीय नियंत्रण सुनिश्चित हो सके।

7.8 शहरी स्थानीय निकायों का व्यय

शहरी स्थानीय निकायों के व्यय को पांच प्रमुख श्रेणियों जैसे नागरिक सुविधाओं पर ढाँचागत व्यय, संचालन और अनुरक्षण व्यय, सामान्य व्यय, मानव संसाधन व्यय और विज्ञापन व्यय में वर्गीकृत किया जा सकता है। वर्ष 2015–20¹⁰¹ की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकाय द्वारा किए गए व्यय का विवरण नीचे तालिका 7.21 में प्रदर्शित किया गया है:

तालिका 7.21: राज्य में शहरी स्थानीय निकाय द्वारा किए गए व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नागरिक सुविधाओं पर ढाँचागत व्यय	संचालन और अनुरक्षण व्यय	सामान्य व्यय	मानव संसाधन व्यय	विज्ञापन व्यय	कुल व्यय
2015-16	3,564.42	1,674.87	1,169.75	3,068.72	33.24	9,511.00
2016-17	3,137.84	1,649.37	1,420.29	3,344.96	40.84	9,593.30
2017-18	2,404.52	1,802.23	2,108.28	4,028.83	44.33	10,388.19
2018-19	2,859.54	1,941.17	1,958.32	4,634.60	54.83	11,448.46
2019-20	2,740.64	1,623.17	1,467.12	5,156.58	51.38	11,038.89
योग	14,706.96	8,690.81	8,123.76	20,233.69	224.62	51,979.84

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

स्पष्ट है कि मानव संसाधन पर व्यय कुल व्यय का लगभग 39 प्रतिशत था, जिसके बाद ढाँचागत व्यय 28 प्रतिशत था। संचालन और अनुरक्षण व्यय कुल व्यय का 17 प्रतिशत था।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवम्बर 2022) नहीं की।

⁹⁹ अनुमोदित परियोजनाओं का वित्त पोषण पैटर्न केन्द्र, राज्य और शहरी स्थानीय निकाय द्वारा क्रमशः 50:30:20 के अनुपात में था।

¹⁰⁰ नगर निगम: आगरा, अयोध्या, गाजियाबाद, गोरखपुर, झांसी, कानपुर, लखनऊ, मुरादाबाद, प्रयागराज और वाराणसी।

¹⁰¹ नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020–21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021–22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

7.8.1 राजस्व –व्यय का अंतर

वर्ष 2015–20¹⁰² की अवधि में शहरी स्थानीय निकाय, राजस्व व्यय के केवल 29 प्रतिशत की सीमा तक स्वयं के संसाधन सृजित करने में सक्षम थे। स्वयं के राजस्व की राजस्व व्यय से तुलना में बड़े अंतर परिलक्षित हुए जैसा कि निम्न तालिका 7.22 में दर्शाया गया है।

तालिका 7.22: शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व के सापेक्ष राजस्व व्यय का विवरण
(₹ करोड़ में)

वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं का राजस्व ¹⁰³				शहरी स्थानीय निकायों का राजस्व व्यय				राजस्व व्यय से स्वयं के राजस्व का प्रतिशत
	नगर निगम	नगर पालिका परिषद	नगर पंचायत	कुल योग	नगर निगम	नगर पालिका परिषद	नगर पंचायत	कुल योग	
2015-16	1,366.85	385.53	125.98	1878.36	2989.34	2106.89	850.36	5946.59	31.59
2016-17	1,544.38	414.92	114.76	2074.06	3419.04	2151.33	885.09	6455.46	32.13
2017-18	1,985.42	409.15	117.29	2511.86	4560.22	2451.70	971.75	7983.67	31.46
2018-19	1,899.46	352.04	124.28	2375.78	4774.63	2630.83	1183.46	8588.92	27.66
2019-20	1,375.47	375.55	138.62	1889.63	4188.12	2857.12	1253.02	8298.26	22.77
योग	8,171.58	1,937.19	620.93	10,729.69	19,931.35	12,197.87	5,143.68	37,272.90	28.79

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

उपरोक्त से यह भी स्पष्ट है कि वर्ष 2015–20 की अवधि में राज्य के नगर निगम, नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत का स्वयं का राजस्व कुल राजस्व व्यय का क्रमशः 41 प्रतिशत, 16 प्रतिशत एवं 12 प्रतिशत था, जो सरकारी अनुदान पर उनकी निर्भरता का द्योतक है।

यह भी पाया गया कि शहरी स्थानीय निकाय का अपना राजस्व मानव संसाधन व्यय के भुगतान के लिए भी पर्याप्त नहीं था क्योंकि यह मानव संसाधन व्यय का केवल 53 प्रतिशत था, जिसे शहरी स्थानीय निकाय द्वारा भी संज्ञान में लिए जाने की आवश्यकता है।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के राजस्व संसाधनों को बढ़ाने के लिए समय-समय पर आवश्यक निर्देश जारी किए गए थे।

7.8.2 निधियों के उपयोग की सीमा

वर्ष 2015–20¹⁰⁴ की अवधि में कुल प्राप्तियों के साथ कुल व्यय की तुलना दर्शाती है कि शहरी स्थानीय निकाय प्रत्येक वर्ष उपलब्ध निधियों का औसतन लगभग 90 प्रतिशत उपयोग करने में सक्षम थे जैसा कि निम्न तालिका 7.23 में दर्शाया गया है:

¹⁰² नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020–21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021–22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

¹⁰³ अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की प्राप्तियाँ सहित।

¹⁰⁴ नगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020–21 का डाटा संकलन करने का कार्य प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021–22 के डाटा संकलन का कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

तालिका 7.23: वर्ष 2015–20 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों और व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वयं का राजस्व (अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क सहित)	केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान	राज्य वित्त आयोग अनुदान	अन्य (उधार सहित)	कुल प्राप्तियां	व्यय	कुल प्राप्तियों के सापेक्ष व्यय प्रतिशत
2015-16	1,878.36	1,031.79	5,470.91	1,386.77	9,767.83	9,511.00	97.37
2016-17	2,074.06	1,177.09	5,532.23	1,615.04	10,398.42	9,593.30	92.26
2017-18	2,511.86	2,558.32	5,849.70	1,554.85	12,474.73	10,388.19	83.27
2018-19	2,375.78	1,855.69	6,135.91	1,940.34	12,307.72	11,448.46	93.02
2019-20	1,889.63	2,471.49	7,162.49	1,579.83	13,103.44	11,038.89	84.24
योग	10,729.69	9,094.38	30,151.24	8,076.83	58,052.14	51,979.84	89.54

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

निधियों के उपयोग में आने वाली बाधाओं में निम्नलिखित को सम्मिलित किया जा सकता है:

- अन्य योजनाओं¹⁰⁵ के अंतर्गत अनुदान एवं निधि के लिए राज्य सरकार द्वारा जारी वित्तीय स्वीकृतियों की शर्तें, जारी की गई निधि/अनुदान का एक निर्धारित समयावधि में उपयोग करना एवं इसकी समाप्ति पर अनुदान/निधि की अव्ययित शेष धनराशि के उपयोग हेतु राज्य सरकार की विशेष अनुमति की आवश्यकता होती है। इस उद्देश्य के लिए, प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को राज्य सरकार से समय विस्तार की मांग करना आवश्यक था। इसने शहरी स्थानीय निकाय की उनकी आवश्यकताओं के अनुसार निधियों/अनुदानों का उपयोग करने की स्वायत्तता को प्रतिबंधित कर दिया।
- नगरपालिकाओं के मामले में राज्य वित्त आयोग निधि और अवसंरचनात्मक विकास निधि के कार्यों के संबंध में प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति जारी करने का अधिकार जिलाधिकारी की अध्यक्षता वाली एक समिति के पास था। तथापि, समिति की बैठक समय पर न होने के कारण स्वीकृति एवं कार्यों के क्रियान्वयन में विलम्ब हुआ।
- अवसंरचनात्मक विकास निधि¹⁰⁶ के दिशा-निर्देशों (अप्रैल 1999) के अनुसार जारी की गई निधि की 40 प्रतिशत धनराशि शहरी स्थानीय निकाय द्वारा राजस्व उपार्जक परिसम्पत्तियों के सृजन पर उपयोग की जानी थी, जबकि शेष 60 प्रतिशत स्थाई प्रकृति के कार्यों पर की जानी थी। राज्य सरकार द्वारा निधियों के उपयोग पर लगाए गए ये प्रतिबंध या तो शहरी स्थानीय निकाय को दिशानिर्देशों का उल्लंघन करने के लिए मजबूर करते हैं क्योंकि उपलब्ध संसाधनों के भीतर राजस्व उपार्जक परिसंपत्तियों के निर्माण की संभावना सीमित थी या निधि के उपयोग में देरी हुई थी।

¹⁰⁵ केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोग अनुदान, पं० दीन दयाल उपाध्याय नगर विकास योजना, कान्हा पशु आश्रय योजना, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क आदि के तहत जारी।

¹⁰⁶ शहरी स्थानीय निकाय के अधिकार क्षेत्र के भीतर अचल संपत्तियों के हस्तांतरण पर अतिरिक्त स्टॉप शुल्क लगाकर बनाया गया।

- शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों पर प्रतिबंध/सीमाएं जैसा कि बाद में प्रस्तर संख्या 7.9 में चर्चा की गई है।
- विभिन्न संवर्गों में बड़ी संख्या में रिक्तियाँ, जैसा कि प्रस्तर संख्या 6.2 में विस्तृत है, ने भी उपयोग को प्रभावित किया।

नगर विकास विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2022) कि शहरी स्थानीय निकाय को केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग से संबंधित निधियों के उचित उपयोग के लिए आवश्यक निर्देश जारी किए जा चुके हैं।

7.9 शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय शक्तियाँ

वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों के विकेंद्रीकरण द्वारा समर्थित होने पर ही वित्तीय स्वायत्तता पूर्ण हो सकती है। विकेंद्रीकरण निम्नलिखित सुविधाएं प्रदान करता है;

- एक कुशल और विश्वसनीय प्रशासन बनाना;
- स्थानीय शासन को बढ़ाना और सुधारना;
- जवाबदेही और उत्तरदायित्व बढ़ाना;
- निर्णय लेने की प्रक्रिया में भाग लेने के लिए स्थानीय लोगों की क्षमता में सुधार करना विशेष रूप से सेवा वितरण के संबंध में; और
- प्रेरणा आदि में वृद्धि।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधान, विभिन्न नगरपालिका प्राधिकारियों की प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति की शक्तियों के बारे में मौन थे और केवल प्राक्कलनों और अनुबन्ध के अनुमोदन से संबंधित शक्तियाँ प्रदान करते थे, जैसा कि **परिशिष्ट VII** में वर्णित है।

यद्यपि, केंद्र और राज्य प्रायोजित योजनाओं के मामले में, प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति राज्य सरकार द्वारा प्रदान की गई थी। अग्रेतर, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान और अवसंरचनात्मक विकास निधि के मामले में, नगर पालिकाओं और नगर निगमों के मामले में क्रमशः जिलाधिकारी और महापौर (फरवरी 2019 से प्रभावी) की अध्यक्षता वाली एक समिति के पास प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति देने का अधिकार निहित है। इसके अतिरिक्त राज्य वित्त आयोग की निधियों के मामले में राज्य सरकार ने इसके लिए किसी प्राधिकारी का उल्लेख नहीं किया और वास्तविक स्थिति में महापौर/अध्यक्ष प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान कर रहे थे। यद्यपि, राज्य सरकार ने केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग निधियों आदि के संबंध में प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान करने हेतु अध्यक्ष को समर्थ बनाने के लिए तथा इन मामलों में जिला प्रशासन के हस्तक्षेप को रोकने के लिए एक समिति का गठन किया (मई 2014), तथापि, इस संबंध में कोई प्रगति नहीं हुई।

नगर विकास विभाग ने इस संबंध में कोई टिप्पणी (नवंबर 2022) नहीं की।

7.10 निष्कर्ष

राज्य सरकार शहरी स्थानीय निकाय को पर्याप्त संसाधन हस्तान्तरित नहीं कर सकी। शहरी स्थानीय निकाय के पास न्यूनतम राजस्व आधार था और वे अपने अस्तित्व के लिए काफी हद तक सरकारी अनुदान पर निर्भर थे। राज्य वित्त आयोग अनुदानों का उपयोग बड़े पैमाने पर शहरी स्थानीय निकाय के स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए किया गया था। राज्य वित्त आयोग के गठन और संस्तुतियों को स्वीकार करने में देरी हुई थी। राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियों को भी राज्य सरकार द्वारा लागू नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार शहरी स्थानीय निकाय को अनुदान हस्तान्तरित नहीं किया और न ही अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क में शहरी स्थानीय निकाय का हिस्सा हस्तान्तरित किया। शहरी स्थानीय निकाय 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग के आवंटन के अनुसार अनुदान प्राप्त नहीं कर सके, जिसके कारण अभिलेख में नहीं थे। वस्तु एवं सेवाकर के अंतर्गत समाहित करों के कारण शहरी स्थानीय निकाय को कोई मुआवजा प्रदान नहीं किया गया था। शहरी स्थानीय निकाय नगरपालिका करों को लगाने और वसूलने में सक्रिय नहीं थे क्योंकि कई नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकाय ने अनिवार्य गृह कर और जल कर नहीं लगाया था। स्वयं के राजस्व के अन्य स्रोत जैसे कंजरवेंसी टैक्स, व्यापार और व्यवसाय पर कर, बेटरमेंट टैक्स, थिएटर कर, जल प्रभार, व्यापार लाइसेंस शुल्क आदि को शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपयोग नहीं किया गया था। कर और गैर-कर राजस्व लगाने के लिए शहरी स्थानीय निकाय द्वारा आवश्यक उपनियम नहीं बनाए गए थे। आरोपित करों का संग्रहण कुशल नहीं था। स्व-मूल्यांकन प्रणाली को भी शहरी स्थानीय निकाय द्वारा नहीं अपनाया गया था। संपत्तियों के मूल्यांकन की प्रक्रिया दोषपूर्ण थी। शहरी स्थानीय निकायों से ऋणों की वसूली लंबित थी। शहरी स्थानीय निकाय द्वारा बजट अनुमान तैयार करने में न केवल देरी हुई बल्कि यह अवास्तविक भी था।

प्रयागराज
दिनांक **31 मई, 2024**



(राम हित)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I)
उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक

6 JUN 2024