

अध्याय V शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधन

शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कार्यों को प्रभावी ढंग से क्रियान्वित केवल तभी किया जा सकता है जब वह पर्याप्त वित्तीय संसाधनों से समर्थित हों। शहरी स्थानीय निकायों के वित्त के मुख्य स्रोतों में केंद्र/राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान और विभिन्न करों, शुल्क, उपयोगकर्ता प्रभार आदि से सर्जित निजी राजस्व शामिल है। शहरी स्थानीय निकाय अनुदानों पर बहुत अधिक निर्भर हैं क्योंकि शहरी स्थानीय निकाय राजस्व के निजी स्रोतों में वृद्धि करने में असमर्थ है, जिसका विवरण आगामी अनुच्छेदों में दिया गया है।

5.1 राजस्व के स्रोत

राजस्थान में, शहरी स्थानीय निकायों के निधियों के स्रोत (i) केंद्र और राज्य सरकार के अनुदान और (ii) शहरी स्थानीय निकाय के निजी राजस्व थे।

वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकाय के राजस्वों का विवरण तालिका 5.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 5.1: राजस्व के स्रोतों को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदान	निजी राजस्व	कुल राजस्व	कुल वित्तीय संसाधनों के सन्दर्भ में निजी राजस्व का प्रतिशत
2015-16	2468.31	557.24	3025.55	18.42
2016-17	4225.49	624.93	4850.42	12.88
2017-18	3751.13	809.49	4560.62	17.75
2018-19	4376.70	591.30	4968.00	11.90
2019-20	2238.14	798.37	3036.51	26.29
कुल	17059.77	3381.33	20441.10	16.54 (17)

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि शहरी स्थानीय निकाय 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान केवल 16.54(17) प्रतिशत ही निजी राजस्व उत्पन्न कर सके और सेवाओं के प्रदाय हेतु काफी हद तक अनुदानों पर निर्भर रहे। इस प्रकार, हस्तांतरित कार्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए, निजी स्रोतों के माध्यम से राजस्व में वृद्धि पहली और सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता है। सभी राज्य/केंद्रीय वित्त आयोगों ने भी शहरी स्थानीय निकायों के निजी संसाधनों के सृजन पर जोर दिया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकाय अपनी निजी आय बढ़ाने के लिए लगातार प्रयास कर रहे हैं। जनता द्वारा एकमुश्त कर जमा कराने के लिए विविध

रियायतों में भी वृद्धि की गई। नगर निगम, जयपुर में भी कर की वसूली भी बाहरी स्रोतों को ठेके पर दी गई थी। डाटाबेस को डिजिटाइज्ड भी किया जा रहा था और निजी राजस्व में वृद्धि के लिए कार्यवाही भी की जा रही है।

उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि कुल राजस्व में निजी राजस्व का हिस्सा अभी भी बहुत कम है और नगरीय विकास कर की भारी राशि बकाया है। इसके अलावा, ऐसे उदाहरण भी थे जिसमें पैरास्टेटल द्वारा कर/शुल्क एकत्र किये गये थे और शहरी स्थानीय निकाय को प्रेषित नहीं किये गये थे, जिसके परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व की मात्रा कम रही।

5.2 अनुदान

शहरी स्थानीय निकाय के वित्तीय संसाधनों के प्रमुख हिस्से में राज्य/केंद्र वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अनुदान शामिल थे। राज्य वित्त आयोग का समय पर गठन और उनकी अनुशंषाओं को स्वीकार करने का असर शहरी स्थानीय निकाय के सुनिश्चित निधियों के हस्तांतरण पर पड़ता है। राज्य वित्त आयोग के गठन और राज्य सरकार द्वारा अनुशंषाओं को स्वीकार करने में विलम्ब था जैसा कि अनुच्छेद 4.2.9 और 5.2.2 में चर्चा की गई है।

5.2.1 राज्य वित्त आयोग अनुशंषाओं के अधीन अनुदान का कम निर्गमन

चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की अनुशंषा संख्या 3(iii) के अनुसार, राज्य सरकार को देशी मदिरा पर 2 प्रतिशत आबकारी उपकर लगाना था तथा प्राप्त उपकर राशि को शहरी स्थानीय निकायों एवं पंचायती राज संस्थाओं के मध्य क्रमशः 24.9 एवं 75.1 प्रतिशत के अनुपात में वितरित करना था। राज्य सरकार ने उस अनुशंषा को अस्वीकार कर दिया जिससे शहरी स्थानीय निकाय पर्याप्त अनुदान से वंचित रहे। अनुशंषा को अस्वीकार करने के कारण अनुदानों की हानि का विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 5.2: राज्य वित्त आयोग की अनुशंषाओं को अस्वीकार करने के कारण अनुदानों की अप्राप्ति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
देशी मदिरा से शुद्ध प्राप्ति	1627.00	1926.40	2110.23	2388.97	2511.09
राज्य वित्त आयोग की अनुशंषानुसार राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहणीय 2 प्रतिशत उपकर	32.54	38.53	42.20	47.78	50.22
अनुदानों की हानि (उपकर का 24.9 प्रतिशत)	8.10	9.59	10.50	11.89	12.50

स्रोत: राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदनों और वित्त लेखों से संकलित सूचना

इस प्रकार, राज्य वित्त आयोग की अनुशंषा को अस्वीकार करने के कारण, शहरी स्थानीय निकाय ₹ 52.58 करोड़ से वंचित रहे, जिससे शहरी स्थानीय निकाय को बेहतर तरीके से सामाजिक सेवा करने में मदद मिल सकती थी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि वित्तीय स्थिति और संसाधनों की उपलब्धता को ध्यान में रखते हुए अनुदान उपलब्ध कराए गए थे।

5.2.2 केंद्रीय वित्त आयोग अनुशंषाओं के अधीन अनुदान का कम निर्गमन

13वें और 14वें वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल लेखों के प्रतिशत के रूप में मूल अनुदान और निष्पादन अनुदान की अनुशंषा की थी। अनुशंषाओं और उनके विरुद्ध जारी अनुदानों का विवरण तालिका 5.3 में दिया गया है।

तालिका 5.3: केंद्रीय वित्त आयोग से निष्पादन अनुदान की अप्राप्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केंद्रीय वित्त आयोग (बेसिक)			केंद्रीय वित्त आयोग (निष्पादन)		
	आवंटन	निर्गमन	कम जारी	आवंटन	निर्गमन	कम जारी
2015-16	433.12	433.12	-	-	-	-
2016-17	599.73	599.73	-	177.00	177.00	-
2017-18	692.93	692.93	-	200.30	200.30	-
2018-19	801.60	801.60	-	227.47	-	227.47
2019-20	1,083.13	1,083.13	-	297.85	-	297.85
Total	3,610.51	3,610.51		902.62	377.30	525.32

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 14वें वित्त आयोग के अन्तर्गत 2018-19 एवं 2019-20 के दौरान निष्पादन अनुदान के सम्बंध में ₹ 525.32 करोड़ की राशि कम जारी की गई थी। केंद्रीय वित्त आयोग ने 2015-20 की अवधि के लिए मूल अनुदान के अंतर्गत कुल ₹ 3,610.51 करोड़ और निष्पादन अनुदान के अंतर्गत ₹ 902.62 करोड़ के आवंटन की अनुशंषा की थी। राज्य सरकार को मूल अनुदान के अंतर्गत पूर्ण आवंटन प्राप्त हुआ लेकिन वर्ष 2018-19 एवं 2019-20 के अवधि के लिए निष्पादन अनुदान के अंतर्गत ₹ 525.32 करोड़ की राशि निर्गमित नहीं की गई। प्रकरण को निर्देशक स्थानीय निकाय द्वारा भारत सरकार के साथ उठाया गया था और भारत सरकार द्वारा बताया गया कि वित्तीय बाधाओं के कारण राशि निर्गमित नहीं की जा सकी।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2021) कि राजस्थान सरकार को राशि प्राप्त नहीं हुई थी क्योंकि भारत सरकार ने किसी भी राज्य को राशि निर्गमित नहीं की थी।

5.3 शहरी स्थानीय निकायों का निजी राजस्व

राजस्थान नगर पालिका अधिनियम की धारा 101 से 105 के अनुसार, नगरपालिका के आंतरिक राजस्व में निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्तियां शामिल होंगी:

- i. कर;
- ii. नागरिक सेवाओं के लिए उपयोगकर्ता प्रभार;
- iii. नियामक और अन्य सांविधिक कार्यों के निष्पादन के लिए शुल्क और जुर्माना;
- iv. पेशे, व्यापार और राजगारों पर कर;
- v. सार्वजनिक स्थलों पर विज्ञापन आदि पर कर।

शहरी स्थानीय निकायों के निजी राजस्व की स्थिति के सम्बंध पर चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है:

5.3.1 सम्पत्ति कर (नगरीय विकास कर)

राजस्थान सरकार ने राजस्थान नगर पालिका अधिनियम की धारा 104 के अंतर्गत अधिसूचना (अगस्त 2007 और अगस्त 2016) जारी की थी, जिसके अन्तर्गत सभी स्थानीय निकायों को अपने अधिकार क्षेत्र में भूमि (कृषि भूमि को छोड़कर) पर शहरी विकास कर लगाना था। वाणिज्यिक, आवासीय और औद्योगिक जैसे सम्पत्ति के वर्गीकरण के अनुसार कर की वसूली की जानी थी।

भू-स्वामी कर का स्व-मूल्यांकन करेगा और सम्बंधित दस्तावेजों के साथ उसे स्थानीय निकाय में जमा कराएगा। सम्बंधित स्थानीय निकाय उन निर्धारितियों के लिए सर्वेक्षण करेगा जिन्होंने स्व-मूल्यांकन विवरणी जमा नहीं की। स्थानीय निकाय से सम्बंधित अधिकारी स्व-मूल्यांकन के कम से कम 5 प्रतिशत मामलों की भी जांच करेंगे और यदि कर का निर्धारण स्व-मूल्यांकन राशि से अधिक किया जाता है, तो अधिनियम की धारा 115 के अन्तर्गत दंड सहित अंतर वसूली योग्य होगा।

नमूना जांच किये गये शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि:

- अ.** नमूना जांच किये गये किसी भी शहरी स्थानीय निकाय के पास वित्तीय वर्ष के अंत में मांगे गए, संग्रहित और बकाया कर का विश्वसनीय डाटाबेस नहीं था;
- ब.** नगर निगम, अजमेर में दस निर्धारितियों के विरुद्ध राशि ₹ 85.89 लाख बकाया के रूप में दर्शायी गई थी। लेखापरीक्षा में अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि दो सम्पत्तियों के सम्बंध में सत्यापन नहीं किया जा सका, एक सम्पत्ति आवासीय थी लेकिन वाणिज्यिक के रूप में वर्गीकृत थी और एक प्रकरण में खाता बंद कर दिया गया था लेकिन बकाया के रूप में दर्शाया गया था।
- स.** राज्य सरकार ने सितारा होटलों के लिए नगरीय विकास कर की दर को संशोधित करने के लिए अधिसूचना (मार्च 2017) जारी की थी जिसके द्वारा वाणिज्यिक जिला स्तरीय समिति (डीएलसी) दर की निम्नलिखित श्रेणियों की होटलों पर लागू किया जाना था:
 - (i) जो भारत सरकार के पर्यटन विभाग की वेबसाइट के अनुसार 4/5 सितारा के रूप में पंजीकृत हैं;
 - (ii) जो उपरोक्त (i) में शामिल नहीं हैं, लेकिन 50 से अधिक कमरे और 1500 वर्ग मीटर के क्षेत्र वाले हैं;
 - (iii) ऐसे होटल/रिजॉर्ट जो उपरोक्त (i) और (ii) में शामिल नहीं हैं, परन्तु कमरे का किराया ₹ 5,000 या अधिक प्रतिदिन वसूलते हैं।

- द. 14 होटलों (नगर निगम, जयपुर) के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि उपरोक्त श्रेणियों के अंतर्गत आने वाले होटलों के मामले में नगर निगम, जयपुर ने वाणिज्यिक डीएलसी दर के बजाय औद्योगिक डीएलसी दर पर शहरी विकास कर की वसूली जारी रखी, जिसके परिणामस्वरूप छः होटलों से ₹ 1.59 करोड़ की कम वसूली हुई।
- य. अग्रेतर, राज्य सरकार द्वारा जारी अधिसूचना (2007) के अनुसार, विवाह स्थल से नगरीय विकास कर विवाह स्थल के सम्पूर्ण क्षेत्र पर वसूल किया जाना था। 179 प्रकरणों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि नगर निगम, जयपुर ने विवाह स्थलों के पंजीकरण के लिए आवेदन करते समय अधिसूचित की तुलना में कम क्षेत्रफल लेकर 10 विवाह स्थलों से ₹ 3.47 करोड़ का नगरीय विकास कर कम वसूल किया था।
- र. यह भी पाया गया कि नगर निगम, जयपुर ने नौ वाणिज्यिक परिसरों से ₹ 1.79 करोड़ की कम वसूली इन परिसरों के कम क्षेत्र को लेने के कारण की थी जिसके परिणामस्वरूप उस सीमा तक राजस्व की हानि हुई।

इस प्रकार, नगर निगम ने ₹ 6.85 करोड़ की राशि कम वसूल की। यह भी देखा गया कि नगर निगम जयपुर ने चार निर्धारितियों से वर्ष 2019-20 के लिए ₹ 85.70 लाख की कम मांग की। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के बाद नगर निगम, जयपुर ने त्रुटि स्वीकार की और वर्ष 2020-21 तक इन निर्धारितियों के बहीखाते को संशोधित किया और ₹ 1.19 करोड़ की मांग की, जिसमें वर्ष 2019-20 के लिए ₹ 85.70 लाख शामिल है (परिशिष्ट-11 (क से घ))। यह कमजोर आंतरिक नियंत्रण का संकेत है।

स्वायत्त शासन विभाग, राजस्थान सरकार ने परिपत्र दिनांक 21 दिसंबर 2015 द्वारा सभी आयुक्त/मुख्य/अधिकाधी अधिकारी को कर की उच्चतम राशि बकाया के 50 प्रकरणों की जांच और व्यक्तिगत रूप से निगरानी करने और फरवरी 2016 तक सर्वेक्षण पूर्ण किये जाने हेतु निर्देशित किया था। इन निर्देशों के बावजूद नमूना जांच किए गए 14 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी सर्वेक्षण का संचालन/अद्यतन नहीं किया था, जिसके अभाव में नगरीय विकास कर की बड़ी राशि बकाया थी। दो नमूना जांच किए गए नगर निगमों के पास ऑनलाइन डाटाबेस था और इसने दर्शाया कि 31 मार्च 2020 (तालिका 5.4) तक राशि ₹ 791.48 करोड़ बकाया थी। बकाया राशि की वसूली का प्रतिशत केवल 8.88 प्रतिशत से 9.88 प्रतिशत के मध्य था। यह कर की वसूली के लिए प्रणाली की अक्षमता इंगित करता है।

तालिका 5.4: नगरीय विकास कर की बकाया मांग को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकास का नाम	प्रारंभिक शेष	मांग	कुल मांग	वसूली	बकाया राशि
नगर निगम जयपुर	687.31	123.51	810.82	72.04	738.78
नगर निगम अजमेर	50.06	8.42	58.48	5.78	52.70
कुल					791.48

स्रोत: नगर निगम जयपुर और अजमेर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकायों की विभिन्न सेवाओं का डिजिटलीकरण कर दिया गया है और कुछ प्रक्रियाधीन हैं जिसने इन सेवाओं को और अधिक पारदर्शी बना दिया है और अब ऑनलाइन शुल्क जमा करने का प्रावधान भी कर दिया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि नगर निगम, जयपुर के नगरीय विकास कर के बहीखातों की नमूना जांच ने प्रतिबिम्बित किया है कि उचित दरों पर कर की गणना, कर अधिसूचनाओं के विनिर्देश आदि के लिए अप्रभावी निगरानी थी, जिसके परिणामस्वरूप कर राजस्व की कम वसूली हुई थी।

5.3.2 विज्ञापन कर

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 102 और 105 ने शहरी स्थानीय निकायों को विज्ञापन पर कर को उदग्रहीत करने का अधिकार दिया। शहरी स्थानीय निकाय विज्ञापन के लिए होर्डिंग अथवा किसी अन्य संरचना लगाने के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि या भवन पर पर भी कर उदग्रहीत कर सकते हैं और विज्ञापन स्थलों के लिए अनुज्ञापत्र जारी कर सकते हैं।

नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकायों की राजस्व शाखा द्वारा कर आकर्षित करने वाले विज्ञापन स्थलों को सूचीबद्ध करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था, जिसने शहरी स्थानीय निकायों को इस संभावित राजस्व स्रोत से वंचित कर दिया। अग्रेतर, नगर निगम जयपुर ने 4 जून 2008 को विज्ञापन उपविधियां अधिसूचित की, जिसके अनुसार कोई भी व्यावसायिक प्रतिष्ठान नगर निगम जयपुर से अनुमति प्राप्त किए बिना विज्ञापन प्रदर्शित नहीं कर सकते। तथापि, कई वाणिज्यिक संस्थानों ने अनुज्ञापत्र प्राप्त किए बिना विज्ञापन बोर्ड स्थापित किए। नगर निगम जयपुर ने 36 वाणिज्यिक संस्थाओं को ₹ 68.75 लाख जमा कराने हेतु नोटिस जारी किए लेकिन उनकी वसूली नहीं कर सके जिसके परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई। लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरण आयुक्त, नगर निगम, जयपुर के संज्ञान में लाया गया था (मई 2020), परन्तु उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था (सितंबर 2021)। राज्य सरकार ने भी वसूली न होने के विशिष्ट कारण नहीं बताये।

अग्रेतर, नगर परिषद किशनगढ़ में 65 स्थल थे और न्यूनतम आरक्षित मूल्य पर ₹ 26.28 लाख के राजस्व का अनुमान (जुलाई 2017) था। यद्यपि, समय-समय¹ पर निविदाएँ आमंत्रित की गईं, तथापि 2013-14 से इन स्थलों की नीलामी नहीं कर सके, क्योंकि लंबे अंतराल सहित बोलियां आमंत्रित की गईं थी और इन स्थलों को शीघ्र सौंपने हेतु कोई रणनीति नहीं अपनाई गई। इससे राजस्व की संभावित हानि हुई।

¹ नवंबर 2016, जुलाई 2017, फरवरी 2019, मार्च 2020 और सितंबर 2020 ।

5.3.3 जल प्रभार

राजस्थान सरकार ने वर्ष 2013-14 के दौरान आठ शहरी स्थानीय निकायों² को जलापूर्ति का कार्य हस्तांतरित किया, जैसा कि अनुच्छेद 4.1 में उल्लेख किया गया है। आठ शहरी स्थानीय निकायों में से नगर परिषद्, गंगानगर आत्मनिर्भर थी तथा अपने निजी राजस्व संसाधनों से कार्य का संचालन कर रही थी, जबकि शेष सात शहरी स्थानीय निकायों को योजना और गैर-योजना शीर्ष के अन्तर्गत राजस्थान सरकार से अनुदान केवल पांच वर्षों के लिये प्राप्त हो रहा था, जो 2017-18 को समाप्त हो रहे थे। वर्ष 2018-20 के लिए अनुदान विलम्ब से 31 मार्च 2021 को जारी किये गये थे। इससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों पर और दबाव पड़ा।

शेष सात शहरी स्थानीय निकायों द्वारा मांग और एकत्र किए गए जल प्रभारों का विश्लेषण तालिका 5.5 में दिया गया है, जो दर्शाता है कि जल प्रभारों का कुल संग्रहण संचालन एवं रखरखाव लागत के केवल 8 से 36 प्रतिशत के मध्य था और 2019-20 के अंत में, कुल राशि ₹ 21.61 करोड़ का जल प्रभार बकाया था।

तालिका 5.5: अनुदान की प्राप्ति और बकाया राजस्व को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
बकाया राजस्व का प्रारंभिक शेष	1.68	3.05	6.50	9.87	13.58
वर्ष के दौरान स्थापित मांग	6.29	11.64	12.51	11.87	17.12
कुल मांग	7.97	14.69	19.01	21.74	30.70
वर्ष के दौरान कुल संग्रहण	4.92	8.19	9.14	8.16	9.09
वर्ष के अंत में अंतिम शेष	3.05	6.50	9.87	13.58	21.61
राज्य सरकार से योजना एवं गैर योजना मद के अन्तर्गत प्राप्त अनुदान	26.06	26.33	26.13	21.03	22.15
संचालन एवं रखरखाव कार्य	60.28	32.55	33.78	22.28	25.32
संचालन एवं रखरखाव लागत के विरुद्ध संग्रहण की प्रतिशतता	8	25	27	37	36

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सूचना

राजस्थान सरकार द्वारा जारी अधिसूचना (नवम्बर 2015) के अनुसार, उपभोक्ताओं की सभी श्रेणियों पर जल प्रभार एवं अन्य सभी प्रभार पूर्ववर्ती वर्ष के टैरिफ के संदर्भ में प्रत्येक वर्ष संशोधित किए जाने थे। तथापि, यह देखा गया कि 2018-19 के दौरान टैरिफ में संशोधन किया गया, लेकिन अधिसूचना जारी होने के तुरंत बाद, राजस्थान सरकार ने उक्त अधिसूचना

² बूंदी, चौमू, गंगानगर, जैसलमेर, करौली, नागौर, नाथद्वारा एवं नोखा।

के कार्यान्वयन पर रोक लगा दी, अतः ये आठ शहरी स्थानीय निकाय भी परिचालन लागत के अनुसार जल प्रभार में संशोधन/वृद्धि नहीं कर सके।

अग्रेतर, राज्य सरकार ने भी 2018-19 से मार्च 2021 तक अनुदान रोक दिये जिससे शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों पर और दबाव पड़ा। लेखापरीक्षा में अनुदान रोके जाने का कारण मांगा गया था (अप्रैल 2021) लेकिन उसे प्रस्तुत नहीं किया गया (सितंबर 2021)।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2021)।

5.3.4 जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा बसूले गए सीवरेज कर की अप्राप्ति

राजस्थान सरकार द्वारा जारी (मार्च 2017) अधिसूचना के अनुसार, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सीवरेज प्रभार (जल प्रभार का 20 प्रतिशत) और सीवरेज ट्रीटमेंट प्लांट प्रभार (जल प्रभार का 13 प्रतिशत) वसूल करना चाहिए था और वसूल की गई राशि को संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना चाहिए था। जिससे की निवासियों को बेहतर सीवरेज सुविधायें उपलब्ध कराई जा सके।

दो नगर निगमों अर्थात् जयपुर एवं अजमेर के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग जयपुर ने सीवरेज प्रभार वसूल किया लेकिन नगर निगम जयपुर को पूरी राशि हस्तांतरित नहीं की गई जबकि जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग अजमेर ने 2015-16 से 2019-2020 की अवधि के दौरान तालिका 5.6 में दिए विवरण अनुसार नगर निगम, अजमेर को कोई राशि हस्तांतरित नहीं की थी।

तालिका 5.6: जन स्वा.अभि.वि. से सीवरेज कर की बकाया राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

शहरी निकाय का नाम	स्थानीय जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा वसूली गई राशि	हस्तांतरित राशि	अभी भी हस्तांतरित की जाने वाली राशि
नगर निगम, जयपुर	31.19	1.12	30.07
नगर निगम, अजमेर	2.42	-	2.42
कुल			32.49

स्रोत: नगर निगम जयपुर और अजमेर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

इस प्रकार, इस तथ्य के बावजूद कि इन शहरों की सीवरेज प्रबन्धन पर शहरी स्थानीय निकाय भारी व्यय कर रहे हैं, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ने उपयोगकर्ताओं से वसूले गए ₹ 32.49 करोड़ का हस्तांतरण नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों के अपर्याप्त संसाधनों पर और अधिक दबाव पड़ा। शहरी स्थानीय निकायों को देय कर का राज्य के अन्य विभाग को कर संग्रहण अनुमत्य करने से, 74वें संविधान संशोधन अधिनियम में परिकल्पित उनके वित्तीय सशक्तिकरण में बाधा उत्पन्न हुई।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग से बकाया राशि की वसूली के प्रयास उच्च स्तर पर किए जा रहे हैं।

5.3.5 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन उपकर

राजस्थान सरकार, निदेशालय स्थानीय निकाय (डीलबी) ने घर-घर कचरा संग्रहण के लिए उपयोगकर्ता प्रभार लगाने और संग्रहण करने हेतु राजपत्रित अधिसूचना जारी की थी (मार्च 2015)। नमूना जांच किए गए 14 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा से पाया गया कि 13 शहरी स्थानीय निकायों में यद्यपि शहरी स्थानीय निकायों ने घर-घर कचरा संग्रहण प्रारंभ किया था, लेकिन उन्होंने उपभोक्ता प्रभार संग्रहण नहीं किया। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर नगर निगम, अजमेर, नगर परिषद किशनगढ़, नगर पालिका बगरू द्वारा अवगत कराया गया कि जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के विरोध के कारण इन प्रभारों की वसूली नहीं की जा सकी थी। नगर परिषद सीकर एवं नगर पालिका चोमू ने उपभोक्ता प्रभार की अवसूली के कारण निर्दिष्ट नहीं किये। नगर परिषद, किशनगढ़ में बोर्ड ने राजपत्रित अधिसूचना के विरुद्ध भी प्रस्ताव पारित किया था। इस प्रकरण को राज्य सरकार के समक्ष नहीं उठाया गया, नगर पालिका लालसोट ने उत्तर दिया (अप्रैल 2021) कि केवल राशि ₹ 0.20 करोड़ वसूली गई थी और कर्मचारियों और संसाधनों की कमी के कारण सम्पूर्ण वसूली नहीं की जा सकी और अब समिति का गठन किया गया है और राशि की वसूली की जाएगी। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि वसूल की गई राशि वहन प्रभारों से संबंधित है न कि उपभोक्ता प्रभारों से जिसे घरों से वसूला जाना था।

चूंकि नगरपालिका सेवाओं के प्रतिपादन में लागत शामिल है, इसलिए प्रत्येक नगरपालिका सेवा की लागत को अनुमानित करना एवं उचित तरीके से वसूली को प्रभावित करना आवश्यक था। यहां यह उल्लेख करना भी प्रासंगिक है कि नमूना जांच की गई 13 शहरी स्थानीय निकायों ने ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर राशि ₹ 429.54 करोड़ व्यय किये। तथापि, उन्होंने राजकीय अधिसूचना के तहत उपभोक्ता प्रभारों के विरुद्ध अनुमानित राशि ₹ 329.82 करोड़ की वसूली नहीं की (परिशिष्ट-III)।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि उपभोक्ता प्रभारों की वसूली के लिए 2019 में उप-विधियाँ अधिसूचित की गई थीं। शहरी स्थानीय निकाय प्रस्ताव पारित करने की प्रक्रिया में थे। लेकिन महामारी के कारण, इसे नागरिकों पर अधिरोपित नहीं किया जा सका। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि उपभोक्ता प्रभारों के उदग्रहित करने की अधिसूचना 2015 में जारी की गई थी और दीर्घ अवधि व्यतीत होने के उपरांत भी, शहरी स्थानीय निकाय प्रभारों की वसूली नहीं कर रहे थे, जिसके परिणामस्वरूप सेवा के प्रतिपादन में शहरी स्थानीय निकायों पर अतिरिक्त बोझ पड़ा।

5.3.6 दुकानों से किराया

शहरी स्थानीय निकायों को निजी एजेंसियों को किराये पर दिए गए भवनों से किराया वसूल करने और किराए को समय-समय पर संशोधित किये जाने अधिकार था। नमूना जांच की गई दो शहरी स्थानीय निकायों (अजमेर एवं किशनगढ़) के अभिलेखों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि मार्च 2020 के अंत तक दुकानों से किराया राशि ₹ 0.24 करोड़ बकाया थी। नमूना जांच की गई अन्य शहरी स्थानीय निकायों में मांग, संग्रहण एवं शेष पंजिका सम्बन्धी अभिलेख उपलब्ध नहीं थे, जिसके अभाव में लेखापरीक्षा माँग, संग्रहित एवं बकाया राशि का निर्धारण नहीं कर सकी।

यह भी देखा गया कि राजस्थान सरकार, निदेशक स्थानीय निकाय ने सभी दुकानों को 99 वर्ष के पट्टे के आधार पर किराये पर देने के आदेश (अक्टूबर 2018) जारी किए। पट्टे की राशि काश्तकारी अवधि पर आधारित थी अर्थात् 1950 से पहले; 26.01.1950 से 10.08.1983; 11.08.1983 से 17.06.1999 के मध्य किराये पर दी गई दुकानें जिसके लिए क्षेत्र की आरक्षित दर का 25 प्रतिशत, 50 प्रतिशत और 75 प्रतिशत की दर से लीज राशि वसूल की जानी थी। नगर निगम अजमेर एवं नगर परिषद किशनगढ़ ने दुकानों के किराये की वसूली/नियमितीकरण हेतु कोई कार्यवाही नहीं की।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि इस संबंध में सॉफ्टवेयर का विकास प्रक्रियाधीन है।

5.3.7 व्यापार अनुज्ञापत्र

व्यापार अनुज्ञापत्र उप नियम (2008) के प्रावधानों के अनुसार, कोई भी व्यक्ति शहरी स्थानीय निकाय से व्यापार अनुज्ञापत्र प्राप्त किए बिना व्यावसायिक गतिविधि शुरू नहीं कर सकता है। राज्य सरकार ने होटलों और अन्य वाणिज्यिक गतिविधियों के लिए अनुज्ञापत्र शुल्क तय करने के लिए आदेश भी जारी (जनवरी 2017) किए थे। शर्त संख्या 5 और 6 के अनुसार, स्वास्थ्य अधिकारी या उप आयुक्त को अनुज्ञापत्र जारी/नवीनीकरण करना था। इन उपनियमों का पालन न करने या निर्धारित अनुज्ञापत्र शुल्क जमा नहीं करने पर स्वास्थ्य अधिकारी द्वारा व्यावसायिक गतिविधियों को बंद करने की कार्रवाई की जायेगी।

अभिलेखों की जांच से पता चला है कि शहरी स्थानीय निकाय के पास अनुज्ञापत्रधारियों की मांग, संग्रहण और शेष पंजिका नहीं थी और न ही इन शहरी स्थानीय निकाय द्वारा किए गए सर्वेक्षण का कोई प्रतिवेदन लेखा परीक्षा को प्रस्तुत किया गया था, जिसके अभाव में लेखा परीक्षा इन अनुज्ञापत्रधारियों से वसूली जाने वाली वास्तविक मांग, संग्रहण और शेष राशि का सत्यापन नहीं कर सकी। तथापि, यह देखा गया कि नगर निगम जयपुर के पास वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों को अनुज्ञापत्र आवेदन/जारी करने की ऑनलाइन प्रक्रिया थी और 1,025 ऑनलाईन आवेदित अनुज्ञापत्र जारी/नवीनीकृत किये गये थे। लेखापरीक्षा का मानना है कि शहर में व्यावसायिक गतिविधियों के स्तर और बढ़ती प्रवृत्ति को देखते हुए यह आंकड़ा काफी कम है।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकाय की विभिन्न सेवाओं को डिजिटाइज्ड किया गया है या डिजिटाइजेशन की प्रक्रिया में है जो इन सेवाओं को और अधिक पारदर्शी बना देगा। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है, क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों ने अनुज्ञापत्र व्यवस्था के अंतर्गत आने वाली संपत्तियों का सर्वेक्षण नहीं किया और सर्वेक्षण के बिना डिजिटलीकरण किसी उद्देश्य की पूर्ति नहीं करेगा।

5.3.8 अग्निशमन सेवार्यें

शहरी स्थानीय निकायों को अग्निशमन सेवा का कार्य सौंपा गया है, जिसका मुख्य उद्देश्य आग को रोकना, आग बुझाना और नगरपालिका क्षेत्र से परे क्षेत्र सहित पूरे क्षेत्र में आग लगने की घटनाओं पर जीवन और संपत्तियों की रक्षा करना है। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों

को अग्नि उपकर और अनापत्ति प्रमाण पत्र (अनापत्ति) शुल्क के रूप में अग्नि कर लगाने के लिए राजस्थान नगरपालिका अधिनियम और इसके उपनियमों के अन्तर्गत शक्तियां भी प्रदान की गई थीं।

अग्निशमन सेवा के अनुरक्षण और संचालन के लिए अग्निशमन वाहनों, ईंधन, जनशक्ति आदि के रूप में भारी पूंजीगत व्यय की आवश्यकता होती है और वर्ष 2015-20 के दौरान नमूना जांच की गई शहरी स्थानीय निकायों ने अग्निशमन सेवाओं पर ₹ 45.82 करोड़ व्यय किए थे। दमकल सेवाओं के कार्याकल्प के लिए राजस्थान सरकार ने 4 अक्टूबर 2013 के आदेश के तहत गगनचुंबी इमारतों के लिए अग्नि उपकर लगाया था। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि पैरास्टेटल्स भवन निर्माण की अनुमति जारी कर रहे हैं और शहरी विकास एवं आवास विभाग ने संबंधित स्थानीय निकाय विभाग से अग्नि अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त करने के आदेश जारी किए लेकिन अग्नि उपकर की वसूली अनुमति देने वाली पैरास्टेटल एजेंसियों यानी यूडीए/यूआईटी/रीको/आरएचबी द्वारा की जा रही थी। इस प्रकार, इन पैरास्टेटल एजेंसियों द्वारा वसूल किए गए अग्नि उपकर को संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया जा रहा था, यद्यपि वे अग्निशमन सेवाएं प्रदान करते हैं।

आगे यह देखा गया कि 2013 में ₹ 100 प्रति वर्ग मीटर पर अग्नि उपकर की दर तय करने के बाद, सरकार ने इस तथ्य के बावजूद कि अग्नि सेवाओं को प्रदान करने की लागत को एक बढ़ती प्रवृत्ति के रूप में दर्शाया गया है, एकीकृत भवन उप नियम, 2017 के माध्यम से दर को घटाकर ₹ 50 प्रति वर्ग मीटर कर दिया, जिसने इन शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व में भी बाधा डाली।

नगर निगम, जयपुर के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह देखा गया कि बोर्ड ने 27 दिसंबर 2017 की अपनी बैठक में अग्नि अनापत्ति शुल्क की दर ₹ 2/- वर्ग फुट से बढ़ाकर ₹ 50/- वर्ग मीटर कर दी, लेकिन नगर निगम, जयपुर की अग्निशमन शाखा ने बढ़ी हुई दर पर अग्नि अनापत्ति प्रमाण-पत्र शुल्क वसूल नहीं किया और बोर्ड के प्रस्ताव की अवहेलना की, जिसने 79 नमूना जांच किए गए मामलों (*परिशिष्ट IV*) में नगर निगम, जयपुर को ₹ 2.55 करोड़ के राजस्व से वंचित कर दिया था। यहां यह उल्लेख करना उचित होगा कि आयुक्त, नगर निगम, जयपुर ने बोर्ड के उपरोक्त निर्णय को आठ महीने पश्चात परिचालित किया।

आगे, निदेशक स्थानीय निकाय ने 610 दमकलकर्मियों की भर्ती की (दिसंबर 2016) और उन्हें विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों में तैनात किया, लेकिन निदेशक स्थानीय निकाय ने अन्य प्रशासनिक कार्यों के लिए फायरमैन, जो तकनीकी कर्मचारी हैं, की तैनाती के आदेश जारी किए और अनुबंध के आधार पर फायरमैन को काम पर रखा। नगर पालिका, चोमू, चाकसू और नगर परिषद, किशनगढ़ ने लिपिकीय कार्यों के लिए निदेशक स्थानीय निकाय और क्षेत्रीय कार्यालयों में चार फायरमैन की प्रतिनियुक्ति की और निजी एजेंसियों के माध्यम से फायरमैन को काम पर रखा। इस प्रकार, एक ओर इन शहरी स्थानीय निकायों को जनशक्ति की भारी कमी का सामना करना पड़ रहा है, जबकि दूसरी ओर, नियमित आधिकारिक कार्यों के लिए दमकल कर्मियों की प्रतिनियुक्ति की जा रही है।

राज्य सरकार ने कहा (जुलाई 2021) कि अग्नि उपकर की राशि विभिन्न एजेंसियों द्वारा वसूल की जा रही है और इसे निदेशक स्थानीय निकाय कार्यालय में खोले गए एस्करो खाते में

जमा किया जाता है, जिसमें सभी विभाग एकत्र किये गये अग्नि उपकर को जमा करेंगे और इसका उपयोग अग्निशमन प्रणाली को मजबूत करने के लिए किया जा रहा है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अग्नि उपकर राशि (एस्करो में जमा) के उपयोग का कोई विवरण प्रदान नहीं किया गया। इसके अलावा, निर्धारित दरों पर अग्नि अनापत्ति शुल्क वसूल नहीं किए जाने के मुद्दे पर उत्तर अप्राप्त रहा।

सिफारिश 8: शहरी स्थानीय निकायों को राजस्व जुटाने और अपने स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने के लिए अधिक स्वायत्तता होनी चाहिए। कर्मचारियों के प्रावधान एवं प्रशिक्षण, इलेक्ट्रॉनिक कर भुगतान के प्रावधान तथा उन्नत मूल्यांकन प्रक्रियाओं के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों की कर संग्रहण क्षमता को बढ़ाने के प्रयास किये जाने चाहिए। जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग और अन्य पैरास्टेटल्स को शहरी स्थानीय निकायों की ओर से एकत्र किये गये सभी राजस्व को उनकी वित्तीय स्थिति को मजबूत करने हेतु उन्हें प्रदान करना चाहिए।

5.4 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व के विभिन्न स्रोतों का दोहन

चौथे और पांचवें राज्य वित्त आयोगों ने कर राजस्व के तीन स्रोतों और गैर-कर राजस्व के 14 स्रोतों जैसे भवन योजना/अनुज्ञापत्र अनुमोदन शुल्क, व्यापार अनुज्ञापत्र शुल्क आदि की पहचान की थी, जो शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने संसाधनों को बढ़ाने के लिए लगाए जा सकते थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि कर के 17 चिन्हित स्रोतों में से, शहरी स्थानीय निकाय केवल ग्यारह स्रोतों का दोहन कर रहे थे और इनके लिए भी वसूली आंशिक थी या कुछ मामलों में बहुत नगण्य थी। शेष छः स्रोतों का विवरण जिनका दोहन नहीं किया गया था, तालिका 5.7 में दर्शाए गए हैं।

तालिका 5.7: शहरी स्थानीय निकाय द्वारा दोहन नहीं किए गए करों के स्रोतों का विवरण

क्र.स.	स्रोत	वैधानिक प्रावधान	वसूल करना
1	पेशे, व्यापार, आजीविका और रोजगार पर कर	हां	नहीं
2	सड़कों और पुलों पर टोल	हां	नहीं
3	प्रदूषण नियंत्रण के लिए कर	हां	नहीं
4	प्रकाश कर	हां	नहीं
5	संचय कर	हां	नहीं
6	स्टांप ड्यूटी पर अधिभार	हां	नहीं

स्रोत: राजस्थान नगरपालिका अधिनियम और शहरी स्थानीय निकाय के डाटाबेस से संकलित सूचना

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि उक्त गतिविधियों पर कर राजस्व का एक अच्छा स्रोत हो सकता है जिसे शहरी स्थानीय निकाय अमल में लाने में विफल रहे। राजस्व स्रोतों का विवरण, वसूली की स्थिति और वैधानिक प्रावधानों को परिशिष्ट-V में दर्शाया गया है।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकाय केवल 11 स्रोतों पर कर लगा रहे हैं और अन्य सेवाओं को कर व्यवस्था के अन्तर्गत लाने के लिए उपनियम तैयार किए जा रहे थे।

5.5 बजट योजना और व्यय

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 87 के अनुसार, मुख्य नगरपालिका अधिकारी प्रत्येक वर्ष की 15 जनवरी से पहले बजट अनुमान तैयार करेंगे। अध्यक्ष प्रत्येक वर्ष की 31 जनवरी तक नगर पालिका को बजट अनुमान प्रस्तुत करेगा और इसे प्रत्येक वर्ष की 15 फरवरी से पहले नगरपालिका द्वारा पारित किया जाएगा। नगर पालिका द्वारा विधिवत अनुमोदित बजट प्रस्ताव, शासन को भेजे गए थे। बजट अनुमानों पर निष्कर्ष इस प्रकार हैं:

5.5.1 बजट अनुमानों की अवास्तविक तैयारी

बजट अनुमान बजटीय नियंत्रण की प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा पिछले वर्ष की वास्तविक आय एवं व्यय तथा अपेक्षित प्रवृत्ति पर विचार किए बिना बजट अनुमान तैयार किए गए थे। राज्य सरकार भी इन बजट प्रस्तावों को उचित तरीके से प्रस्तुत करने के बाद समीक्षा करने में विफल रही। देखी गई मुख्य कमियों का विवरण नीचे दिया गया है:

(i) प्राप्तियों और व्यय के बजट अनुमान पिछले वर्षों में वास्तविक प्राप्तियों/व्यय पर आधारित नहीं थे बल्कि वास्तविक आंकड़ों पर विचार किये बिना पिछले वर्ष के अनुमानों में एक निश्चित प्रतिशत की वृद्धि करके तैयार किए गए थे।

(ii) बजट अनुमान राज्य सरकार को अग्रोषित किए गए थे और राजस्थान सरकार ने पिछले वर्ष की वास्तविक प्राप्ति और व्यय का पता लगाए बिना इन बजट अनुमानों को अनुमोदित कर दिया था। इसके अतिरिक्त, दिसम्बर 2010 से पूर्व, बजट अनुमान नगर पालिका परिषद के अनुमोदन से पूर्व संबंधित नगर पालिका की वित्त समिति को प्रस्तुत किये जाने थे। राज्य सरकार ने राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 87(1) में संशोधन किया (दिसंबर 2010), जिसके अनुसार उपरोक्त प्रावधान को हटा दिया गया और जिसके परिणामस्वरूप, वित्त समिति द्वारा बजट प्रस्तावों की जाँच नहीं की जा रही थी। इस प्रकार, प्रावधान 87(1) को हटाने और निदेशक स्थानीय निकाय स्तर पर गैर-जाँच के कारण, बजट अनुमान यथार्थवादी नहीं थे।

ठोस आधार पर बजट अनुमान तैयार न करने के कारण, वास्तविक प्राप्ति 13.30 प्रतिशत से 155 प्रतिशत³ तक विचलित थी, जबकि वास्तविक व्यय बजट अनुमानों के 9 प्रतिशत से 137 प्रतिशत⁴ तक *परिशिष्ट-VI* में दिए गए विवरण के अनुसार विचलित थे।

³ नगर परिषद सीकर, नगर पालिका नवलगढ़, बगरू, जोबनेर, लालसोट में 100 प्रतिशत से अधिक विचलन दर्ज किया गया।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकायों को वास्तविक प्राप्ति के आधार पर बजट अनुमान तैयार करने का निर्देश दिया जा रहा है।

5.5.2 शहरी स्थानीय निकायों का व्यय

शहरी स्थानीय निकाय के व्यय की मुख्य श्रेणियों को मुख्यतः पांच प्रमुख श्रेणियों के अंतर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है अर्थात् सामान्य व्यय, सार्वजनिक स्वास्थ्य और स्वच्छता, नागरिक सुविधाओं का रखरखाव, विकास कार्यों पर व्यय, और विविध अनावर्ती व्यय। 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए व्यय का विवरण तालिका 5.8 में दिया गया है:

तालिका 5.8: विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किये गये व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सामान्य व्यय	सार्वजनिक स्वास्थ्य और स्वच्छता	नागरिक सुविधाओं का रखरखाव	विकास कार्यों पर खर्च	विविध अनावर्ती व्यय	कुल खर्च
2015-16	1020.77	103.79	485.27	1280.47	183.29	3073.59
2016-17	1496.88	255.15	419.09	1521.30	383.96	4076.38
2017-18	1588.41	355.23	424.66	2193.18	330.32	4891.80
2018-19	2052.40	456.74	497.91	3217.04	363.39	6587.48
2019-20	1112.76	197.88	179.87	1733.04	225.68	3449.23
	7271.22 (32.93)	1368.79 (6.2)	2006.80 (9.08)	9945.03 (45.04)	1486.64 (6.73)	22078.48

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सूचना

यह देखा गया कि सामान्य व्यय और विविध अनावर्ती व्यय कुल व्यय का 39.66 (32.93+6.73) प्रतिशत है, जबकि सरकार से प्राप्त विभिन्न अनुदानों सहित विभिन्न विकास कार्यों पर केवल 45.04 प्रतिशत व्यय किया गया था। यह इंगित करता है कि विकास के बुनियादी कार्यों को उचित महत्व नहीं दिया जा रहा था।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2021) कि व्यय मुख्य रूप से आवश्यक सेवाओं पर किया गया था और आवश्यक सेवाओं, वेतन और संविदात्मक दायित्वों पर धन स्वर्च करने के बाद, शेष राशि का उपयोग विकास कार्यों के लिए किया गया था। तथ्य यह है कि उच्च प्रशासनिक व्यय के कारण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विकास कार्यों को उचित महत्व नहीं दिया गया।

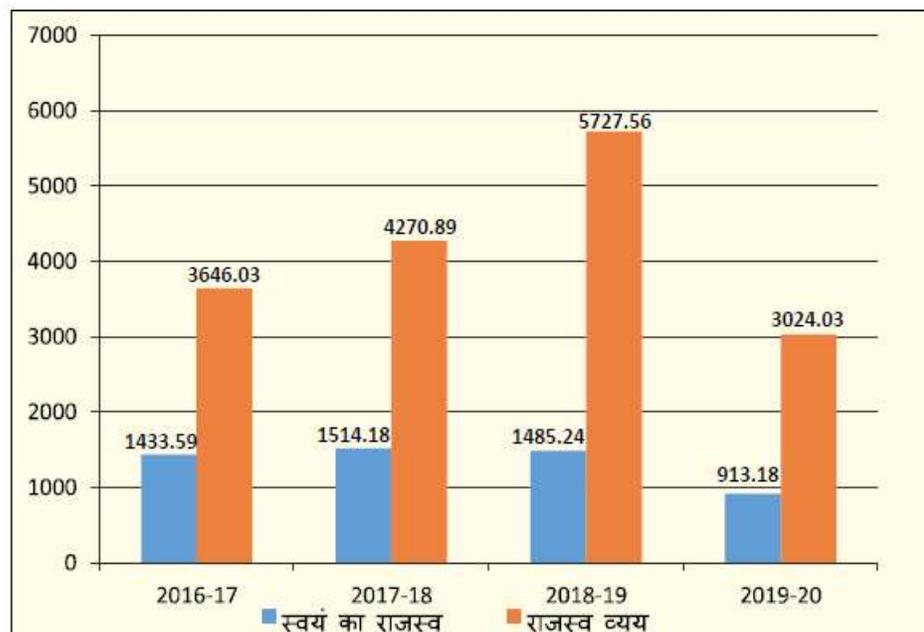
5.5.3 संसाधन-व्यय अंतर

शहरी स्थानीय निकाय 2016-17 से 2019-20 की अवधि के दौरान राजस्व व्यय के 32.07 प्रतिशत की सीमा तक ही स्वयं के संसाधन उत्पन्न करने में सक्षम थे। रेखाचित्र 2 में दर्शाये गये

⁴ नगर पालिका बगरू, जोबनेर, शाहपुरा और लालसोट में 100 प्रतिशत से अधिक विचलन दर्ज किया गया।

राजस्व व्यय से स्वयं के राजस्व की तुलना एक बड़े अंतराल को दिखाती है, जिसे शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संबोधित करने की आवश्यकता है।

रेखाचित्र 2: शहरी स्थानीय निकायों में संसाधन (₹ करोड़ में)



उपरोक्त रेखाचित्र इंगित करता है कि शहरी स्थानीय निकाय अभी भी व्यापक रूप से केंद्र/राज्य अनुदानों पर निर्भर थे और आर्थिक रूप से स्वतंत्र होने के लिए अपने स्वयं के राजस्व उत्पन्न करने में असमर्थ थे।

5.5.4 संसाधनों-व्यय में अंतर का विश्लेषण

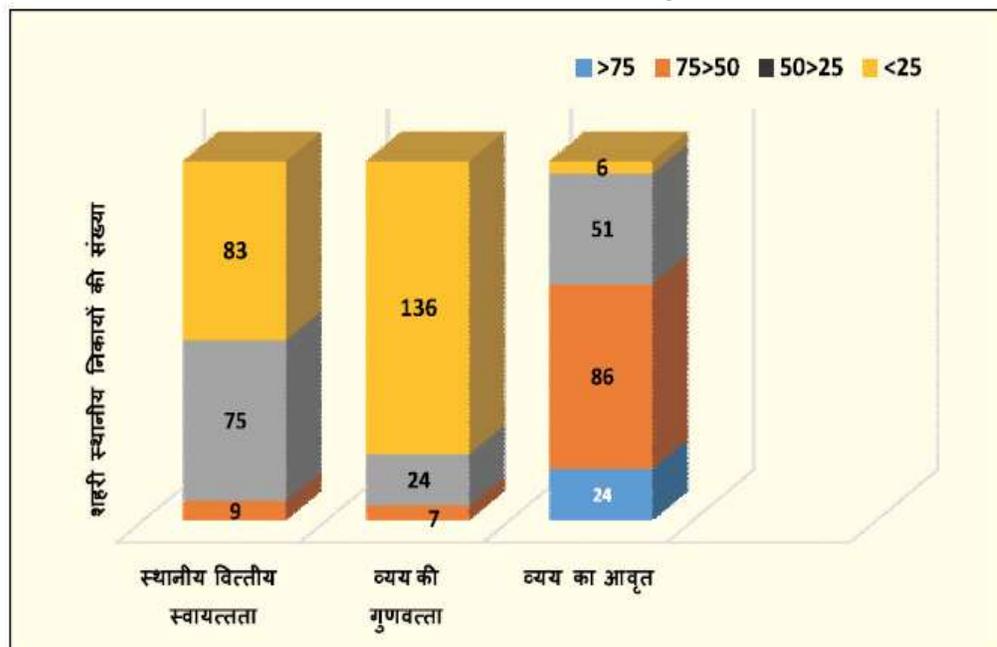
केंद्रीय वित्त आयोगों और राज्य वित्त आयोगों ने शहरी स्थानीय निकाय के स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने पर लगातार जोर दिया। पांचवें राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा संख्या 2.9 में, इस बात पर बल दिया गया था कि शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनने, स्वयं के राजस्व में वृद्धि करने और बुनियादी सेवाओं के संचालन और रखरखाव लागत की वसूली करने का प्रयास अपने-अपने क्षेत्राधिकार में करना चाहिए। शहरी स्थानीय निकायों को स्वयं को आत्मनिर्भर और जवाबदेह शासन केंद्र में बदलने के लिए वित्तीय प्रबंधन की एक कुशल प्रणाली भी तैयार करनी चाहिए।

शहरी स्थानीय निकाय के वित्त के संबंध में, निदेशक स्थानीय निकाय ने 167 शहरी स्थानीय निकायों के 2018-19 की अवधि के लिए लेखापरीक्षा को डाटाबेस प्रदान किया, जिसका विश्लेषण शहरी स्थानीय निकाय में वित्तीय स्वायत्तता और व्यय की गुणवत्ता के अध्ययन के लिए किया गया था। तीन अनुपातों, जैसा नीचे वर्णित है, का विश्लेषण में विचार किया गया था।

- (i) **स्थानीय वित्तीय स्वायत्तता:** यह शहरी स्थानीय निकाय के कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का हिस्सा है।

- (ii) **व्यय की गुणवत्ता:** यह कुल राजस्व व्यय में संचालन व रखरखाव व्यय का हिस्सा है। यदि यह अनुपात अधिक हो तो व्यय की गुणवत्ता बेहतर मानी जाती है।
- (iii) **स्वयं के राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय का आवृत क्षेत्र (आत्मनिर्भरता):** यह राजस्व व्यय का अनुपात है जो स्वयं के राजस्व स्रोतों के माध्यम से आवृत किया जाता है।

रेखाचित्र 3: शहरी स्थानीय निकायों का अनुपातवार प्रदर्शन



स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान किए गए डेटा

उपरोक्त रेखाचित्र से देखा जा सकता है कि:

- कुल राजस्व में किसी भी शहरी स्थानीय निकाय का हिस्सा 75 प्रतिशत से अधिक नहीं था, जबकि 83 शहरी स्थानीय निकायों का यह हिस्सा 25 प्रतिशत से कम था। इस प्रकार, अधिकांश शहरी स्थानीय निकाय आत्मनिर्भर बनने से बहुत दूर हैं।
- कुल राजस्व व्यय में किसी भी शहरी स्थानीय निकाय का संचालन एवं रखरखाव व्यय का हिस्सा 75 प्रतिशत से अधिक नहीं था, जबकि 136 शहरी स्थानीय निकायों का यह हिस्सा 25 प्रतिशत से कम था। इस प्रकार, व्यय की गुणवत्ता संतोषजनक नहीं थी।
- केवल 24 शहरी स्थानीय निकायों में, स्वयं के राजस्व स्रोतों से राजस्व व्यय का आवृत 75 प्रतिशत से अधिक था। 86 शहरी स्थानीय निकायों में, यह 50 से 75 प्रतिशत के बीच था और 51 शहरी स्थानीय निकायों में, आवृत 25 से 50 प्रतिशत के बीच था तथा 06 शहरी स्थानीय निकायों में आवृत 25 प्रतिशत से कम था।

राज्य सरकार ने सूचित किया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व के स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

5.6 अनुदानों का कम उपयोग

भारत सरकार और राजस्थान सरकार ने आम लोगों की बेहतरी और उत्थान के लिए विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत निधियां आवंटित की। राज्य वित्त आयोग ने भी अपनी सिफारिशों में इन निधियों के समय पर उपयोग पर जोर दिया था। नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्राप्त विभिन्न अनुदानों के उपयोग से संबंधित अभिलेखों की जांच के दौरान, यह पाया गया कि 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान प्राप्त अनुदानों की बड़ी राशि तालिका 5.9 में दिए गए विवरण के अनुसार अनुपयोगी रही।

तालिका 5.9: अनुदानों के उपयोग का विवरण

(₹ करोड़ में)

स्थानीय निकायों का नाम	योजना का नाम	आवंटन	व्यय	अव्ययित शेष
नगर पालिका बगरू	5वां राज्य वित्त आयोग	13.56	7.58	5.98
नगर पालिका चौमू	5वां राज्य वित्त आयोग	25.77	7.65	18.12
नगर पालिका अजमेर	एसबीएम	21.76	14.07	7.69
नगर पालिका सीकर	5वां राज्य वित्त आयोग	36.13	24.06	12.07
	14वां केंद्रीय वित्त आयोग	34.65	28.83	5.82
नगर पालिका जयपुर	एसबीएम	105.63	104.14	1.49
नगर पालिका चाकसू	एनयूएलएम	0.80	0.03	0.77
नगर पालिका शाहपुरा	5वां राज्य वित्त आयोग	12.87	8.56	4.31
	14वां वीकेंद्रीय वित्त आयोग	11.68	7.52	4.16
नगर पालिका लालसोट	राज्य वित्त आयोग	12.95	12.37	0.58
	एसबीएम	3.03	2.37	0.66
नगर पालिका थानागाजी	केंद्रीय वित्त आयोग	1.87	0.26	1.61
	राज्य वित्त आयोग	1.37	0.36	1.01
	एसबीएम	0.20	0.08	0.12
	कुल			64.39

स्त्रोत: संबंधित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सूचना

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि राज्य वित्त निगमों द्वारा बार-बार व्यक्त की गई चिंताओं के बावजूद, नमूना जांच किये गये शहरी स्थानीय निकाय ₹ 64.39 करोड़ के आवंटित अनुदान का उपयोग नहीं कर सके थे, जो 2019-20 के अंत तक अव्ययित रहे। यह राज्य सरकार के स्तर पर निगरानी की कमी को भी दर्शाता है।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2021) कि व्यय एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र हेतु निर्देश जारी किये गये थे। अव्ययित शेष विभिन्न कार्यों के लिए भुगतान की जाने वाली देनदारियों का प्रतिनिधित्व करता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राशियां दीर्घ समय से अव्ययित पड़ी थीं और वांछित लाभों में देरी कर रही थी।

5.7 शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय शक्तियाँ

वित्तीय और प्रशासनिक शक्तियों के विकेंद्रीकरण द्वारा समर्थित होने पर ही राजस्व सम्बन्धी स्वायत्तता पूर्ण हो सकती है। हस्तांतरित कार्यों के कुशल निर्वहन के लिए निम्नलिखित भी आवश्यक थे:

- कुशल और विश्वसनीय प्रशासन;
- पर्याप्त शक्तियों के प्रत्यायोजन के साथ बेहतर स्थानीय शासन;
- बढ़ी हुई संवेदनशीलता और जवाबदेही;
- निर्णय लेने की प्रक्रिया में भाग लेने के लिए स्थानीय लोगों की बेहतर क्षमता, विशेष रूप से सेवा वितरण के संबंध में; तथा
- मनोबल बढ़ाना आदि।

5.7.1 कार्यों से सम्बंधित शक्तियाँ

राज्य सरकार ने बुनियादी ढांचागत कार्यों को करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित प्रशासनिक, तकनीकी और निविदा अनुमोदन शक्तियों को संशोधित किया (फरवरी 2015)। उपरोक्त आदेशों के अनुसार प्रशासनिक अनुमोदन शक्तियाँ **तालिका 5.10** में दी गई हैं।

तालिका 5.10: शहरी स्थानीय निकायों की शक्तियों के प्रत्यायोजन का विवरण

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकाय की श्रेणी	बोर्ड	वित्त समिति	आयुक्त/मुख्य अधिकारी	क्षेत्रीय आयुक्त	महापौर/सभापति	सरकार
नगर निगम	बजट प्रावधान तक	5.00	1.00	0.10	2.00	पूर्ण शक्ति
नगर परिषद	-वही-	1.00	0.02	-	0.50	-
नगर पालिका	-वही-	0.50	0.01	-	0.25	-

स्रोत: राजस्थान सरकार का आदेश

इस प्रकार, राज्य सरकार ने स्थानीय शासन को केवल सीमित वित्तीय शक्तियाँ प्रदान की थीं और पूर्ण शक्ति सरकार के पास ही निहित थी। इसके अलावा, अधिकांश शहरी स्थानीय

निकायों ने वित्त समिति का गठन नहीं किया था और परिणामस्वरूप इसने स्थानीय आबादी के निर्वाचित प्रतिनिधियों को निर्णय लेने की प्रक्रिया में भाग लेने से वंचित कर दिया।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि शहरी स्थानीय निकायों को राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं, लेकिन विशेषज्ञता और वित्तीय संसाधनों की कमी के कारण, राज्य सरकार ने स्वीकृति जारी की और स्वीकृति जारी करने में कोई विलम्ब नहीं हुआ। तथ्य यह है कि शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय रूप से सशक्त नहीं बनाया जा सका था।

सिफारिश 9: राज्य सरकार को चाहिए कि वह सीधे हस्तांतरण द्वारा शहरी स्थानीय निकाय के लिए अलग से बजट बनाकर भी इनकी क्षमता को बढ़ाए। शहरी स्थानीय निकायों में वित्त समितियां बनाने और बेहतर स्वायत्तता के लिए शक्तियों के प्रत्यायोजन को संशोधित करने का भी प्रयास किया जाना चाहिए।