

भाग - ब

अध्याय - III

शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकलाप, उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामलों का विहंगावलोकन

राज्य में शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) के कार्यकलापों का विहंगावलोकन

3.1 परिचय

1992 में अधिनियमित 74वें संविधान संशोधन द्वारा शहरी क्षेत्र की आबादी के लिए स्थानीय स्वायत्त शासन के सृजन का प्रावधान किया गया जिसमें अधिशासन के लिए नगरपालिकाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। यह संशोधन शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) को संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों के संबंध में आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए सेवाएं प्रदान करने के लिए सशक्त करता है। राज्य सरकार ने फरवरी 2012 में झारखण्ड नगरपालिका (झा.न.) अधिनियम, 2011 लागू किया तथा राज्य में उन सेवाओं को उपलब्ध कराने में श.स्था.नि. को सशक्त करने के लिए सभी 18 कार्यों को समाविष्ट किया। झारखण्ड नगरपालिका लेखा नियमावली का अनुमोदन राज्य सरकार के द्वारा राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली के आधार पर अक्टूबर 2012 में किया गया जो श.स्था.नि. में लेखांकन की कार्यविधि को निर्धारित करता है।

2011 की जनगणना के अनुसार, झारखण्ड की शहरी आबादी 79 लाख थी जो राज्य की कुल आबादी (3.30 करोड़, लगभग) का 24 प्रतिशत थी। राज्य का तुलनात्मक जनसांख्यिकीय एवं विकासात्मक चित्रण **तालिका-3.1** में दिया गया है।

तालिका-3.1: राज्य के महत्वपूर्ण सांख्यिकीय आँकड़े

विवरण	राज्य	शहरी
जनसंख्या	32988134	7933061
जनसंख्या (पुरुष)	16930315	4153829
जनसंख्या (महिला)	16057819	3779232
लिंगानुपात	949	910
साक्षरता दर (7 वर्ष से ऊपर) (प्रतिशत में)	66.4	82.3
साक्षरता दर (महिला) (7 वर्ष से ऊपर) (प्रतिशत में)	55.4	75.5

(स्रोत: 2011 की जनगणना)

झारखण्ड में 44 श.स्था.नि. अर्थात् 6 नगर निगम (न.नि.), 19 नगर परिषद (न.प.), 16 नगर पंचायत (न.पं.), एक नगरपालिका एवं दो अधिसूचित क्षेत्र समिति (अ.क्ष.स.) हैं।

3.2 श.स्था.नि. का संगठनात्मक ढाँचा

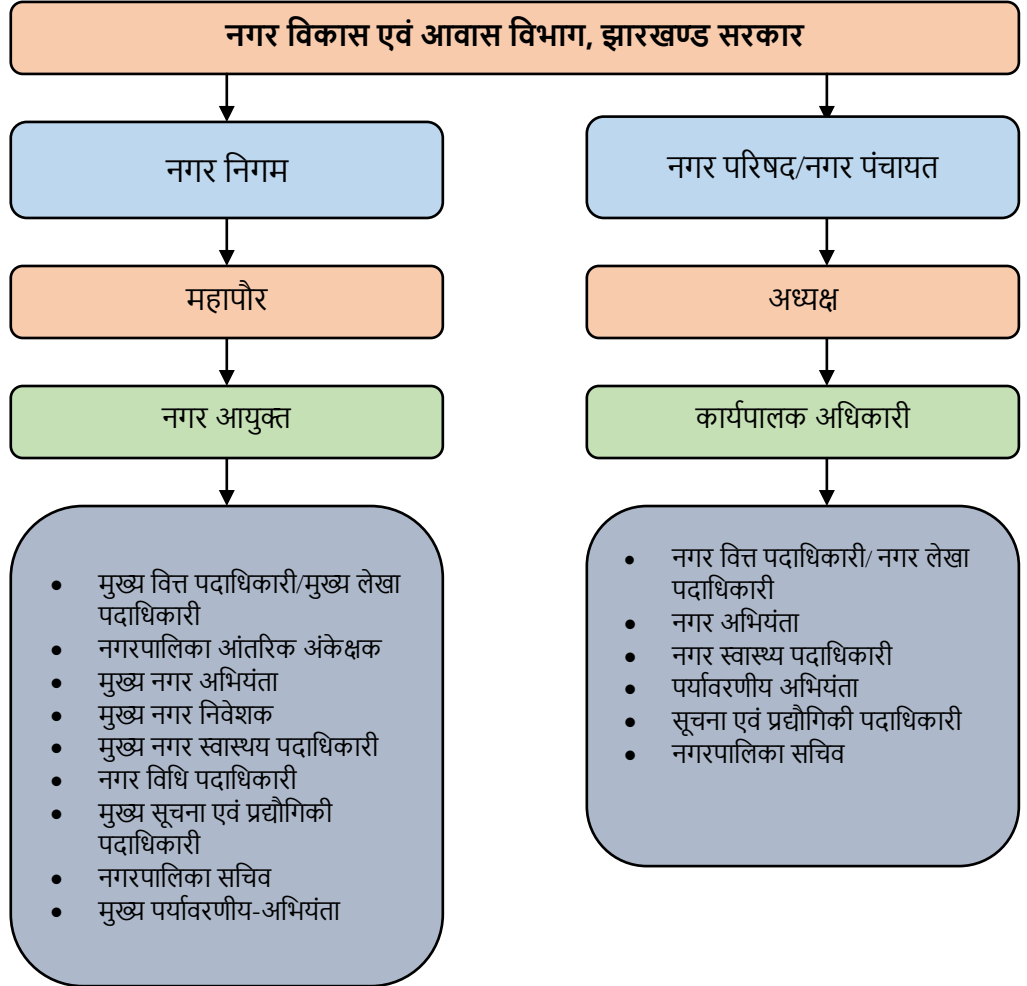
3.2.1 संगठनात्मक ढाँचा

श.स्था.नि., नगर विकास एवं आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), झारखण्ड सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में है। न.नि./न.प./न.पं. के नगर आयुक्त/ कार्यपालक पदाधिकारी को राज्य सरकार के द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा उनके पास झा.न. अधिनियम,

2011 एवं उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों तथा अधिनियमों के अधीन श.स्था.नि. के प्रशासन के संचालन हेतु कार्यकारिणी शक्तियाँ होती हैं।

जनता द्वारा निर्वाचित महापौर/अध्यक्ष परिषद के सभाओं की अध्यक्षता करते हैं। श.स्था.नि. की समितियों/उपसमितियों के सदस्यों का चुनाव निर्वाचित पार्षदों में से किया जाता है। श.स्था.नि. का संगठनात्मक ढाँचा **चार्ट-3.1** में दर्शाया गया है।

चार्ट-3.1: संगठनात्मक ढाँचा



(स्रोत: झा.न. अधिनियम, 2011)

3.2.2 श.स्था.नि. का वर्गीकरण

राज्य सरकार किसी स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या, जनघनत्व, ऐसे क्षेत्र में गैर-कृषि गतिविधियों में सेवा-योजन का प्रतिशत, ऐसे क्षेत्र का आर्थिक महत्व आदि को ध्यान में रखते हुए, अधिसूचना द्वारा किसी क्षेत्र¹ को वृहत शहरी क्षेत्र, लघुतर शहरी क्षेत्र या एक छोटे शहरी क्षेत्र या एक संक्रमणशील क्षेत्र घोषित कर सकती है। दिसंबर 2016 तक राज्य में श्रेणी-वार श.स्था.नि. को **तालिका-3.2** में दिखाया गया है:

¹ बशर्ते स्थानीय क्षेत्र ने शहरी विशेषताएँ तथा महत्व प्राप्त कर लिया हो जैसे बाजार सुविधा की उपलब्धता, स्थापित उद्योग या उद्योगों, वाणिज्य या शिक्षा, स्वास्थ्य सुविधा या आर्थिक एवं औद्योगिक विकास के लिए आधारभूत संरचनाओं को आकर्षित करने की संभावना, को भी ध्यान में रखा जाएगा।

तालिका-3.2: श.स्था.नि. का वर्गीकरण

वर्गीकरण	नामावली	जनसंख्या	संख्या
वृहत शहरी क्षेत्र	नगर निगम	एक लाख पचास हजार एवं अधिक	6
लघु शहरी क्षेत्र	नगर परिषद	वर्ग अ	एक लाख तथा उससे अधिक एवं 1 लाख 50 हजार से कम
		वर्ग ब	40 हजार तथा उससे अधिक एवं 1 लाख से कम
	नगरपालिका	वर्ग ब	40 हजार तथा उससे अधिक एवं 1 लाख से कम
संक्रमणशील क्षेत्र	नगर पंचायत	12 हजार या उससे अधिक एवं 40 हजार से कम	16
	अधिसूचित क्षेत्र समिति	12 हजार तथा उससे अधिक एवं 40 हजार से कम	2
कुल			44

(स्रोत: न.वि. एवं आ.वि. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

3.3 श.स्था.नि. के कार्यकलाप

3.3.1 राज्य सरकार की शक्ति

श.स्था.नि. को शासित करने वाला अधिनियम राज्य सरकार को श.स्था.नि. के कार्यों के समुचित अनुश्रवण करने में सक्षम बनाने के लिए शक्तियाँ प्रदान करता है। राज्य सरकार की शक्तियों का वर्णन तालिका-3.3 में दिया गया है।

तालिका-3.3: राज्य सरकार की शक्तियाँ

अधिनियम/ नियम/ प्राधिकार	सरकार के द्वारा प्रयोग की जाने वाली शक्तियाँ
ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 91	अभिलेखों की माँग करने की शक्ति राज्य सरकार, किसी भी समय, किसी नगरपालिका प्राधिकारी से अभिलेख, पत्राचार, योजना या अन्य दस्तावेज प्रस्तुत करने की; कोई विवरणी, योजना, प्राक्कलन, लेखे का विवरण अथवा आंकड़े उपलब्ध करने या प्राप्त करने की अपेक्षा कर सकती है
ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 92	निरीक्षण करने की शक्ति राज्य सरकार अपने किसी पदाधिकारी को नगरपालिका के किसी विभाग, कार्यालय, सेवा, कार्य, संपत्ति के निरीक्षण या परीक्षण करने और इसपर प्रतिवेदन देने के लिए नियुक्त कर सकती है।
ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 94	संकल्पों को रद्द अथवा निलंबित करने की शक्ति राज्य सरकार किसी श.स्था.नि. के किसी संकल्प या निर्णय को रद्द कर सकती है यदि राज्य सरकार के मत में ऐसा संकल्प इस अधिनियम के प्रावधानों के द्वारा प्रदत्त शक्ति के अतिक्रमण में पारित किया गया हो।
ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 96	भंग करने की शक्ति सरकार किसी श.स्था.नि. को भंग कर सकती है, यदि श.स्था.नि. ने अधिरोपित कर्तव्यों के निर्वहन या कृत्यों के निष्पादन में चूक की हो।
ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 590	नियम बनाने की शक्ति राज्य सरकार इस अधिनियम के उद्देश्यों को लागू करने के प्रयोजनार्थ नियम बना सकती है।
ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 614	कठिनाइयों का निराकरण इस अधिनियम के उपबंधों को कार्यान्वित करने में यदि कोई कठिनाई उत्पन्न हो तो राज्य सरकार अवसरानुरूप उस कठिनाई का निराकरण कर या करवा सकती है।

3.3.2 कार्यों का हस्तांतरण

भारत के संविधान की बारहवीं अनुसूची (अनुच्छेद-243W) में परिकल्पित है कि राज्य सरकार विधि द्वारा श.स्था.नि. को ऐसी शक्तियाँ तथा प्राधिकार प्रदान करेगी जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए सशक्त बनाने में आवश्यक हों।

बारहवीं अनुसूची में दर्ज सभी 18 कार्यों को झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 70 में सम्मिलित किया गया है जिनका निष्पादन श.स्था.नि. द्वारा किया जाना है जिससे वे स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए समर्थ हों।

हालाँकि, श.स्था.नि. के द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं से पता चला कि नमूना जाँचित श.स्था.नि. के द्वारा वास्तव में आठ से 17 कार्य ही क्रियान्वित किये जा रहे थे (परिशिष्ट-3.1)।

3.3.3 निधियों का हस्तांतरण

श.स्था.नि. को निधियों का प्रत्यायोजन हस्तांतरित कार्यों के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक है। राज्य सरकार विशेष कार्यों जैसे जलापूर्ति, सड़कों, सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता, गलियों में प्रकाश, जो श.स्था.नि. को सौंपे गये हैं, इत्यादि के लिए सीधे निधि विमुक्त करती है। इसके अतिरिक्त श.स्था.नि. को केंद्र तथा राज्य प्रायोजित योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए अनुदान विमुक्त किया जाता है।

3.3.3.1 विशेष उद्देश्य के लिए निधि का विशिष्ट उपयोग

शहरी विकास मंत्रालय (श.वि.मं.), भारत सरकार ने जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन के अन्तर्गत अनिवार्य सुधार के तौर पर स्थानीय निकाय बजट के अन्तर्गत शहरी गरीबों को मूलभूत सेवाएँ प्रदान करने के लिए निधियों को कर्णांकित करने का सुझाव दिया था। तदनुसार राज्य सरकार ने प्रत्येक नगरपालिका में एक पृथक निधि जिसे बेसिक सर्विसेज टू अर्बन पुअर फंड² कहा जाता है, के सृजन हेतु झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 105 (2) में प्रावधान किया जिसके लिए नगरपालिका के बजट में से निधियों का कम से कम 25 प्रतिशत अलग रखा जाएगा तथा उक्त निधि में वार्षिक आधार पर जमा की जाएगी। इस उद्देश्य हेतु नगरपालिका, नगरपालिका बजट के साथ एक पृथक बजट जिसे पी-बजट³ कहा जाता है, बनाएगी जिसमें प्रत्येक वर्ष निधि के आय तथा व्यय का विवरण दर्शाया जाना चाहिए।

हालाँकि, 31 मार्च 2016 तक 20 नमूना जाँचित श.स्था.नि. में से केवल पाँच ने अर्बन पुअर फंड और नमूना जाँचित श.स्था.नि. में से एक (चास नगर निगम) ने पृथक बजट तैयार किया है (परिशिष्ट-3.2)। इससे इस अधिनियम में परिकल्पित शहरी गरीबों के उत्थान के उद्देश्य और सुधार उपाय पूरे नहीं हो सके।

² नगरपालिका के राजस्व के स्वयं के स्रोत जैसे कर, शुल्क, उपभोक्ता शुल्क एवं किराया आदि, नगर संपत्तियों की बिक्री, सौंपे गये राजस्व, केन्द्र और राज्य वित्त आयोग द्वारा आवंटन इत्यादि

³ नगरपालिका प्रत्येक वर्ष नगरपालिका बजट के साथ-साथ एक पृथक बजट बनाएगा जो स्लम के निवासियों सहित शहरी गरीबों के लिए मूलभूत सेवाएँ प्रदान करने के उद्देश्यों के लिए बने शहरी गरीबों के मूलभूत सेवाओं के लिए कोष के अंतर्गत आय एवं व्यय के विवरणों को प्रस्तुत करेगा।

3.3.4 कार्मिकों का हस्तांतरण

हस्तांतरित शक्तियों और कार्यों के दक्षतापूर्ण निर्वहन के लिए स्थानीय निकायों के सभी स्तरों पर योग्य तथा प्रशिक्षित कर्मियों की आवश्यकता है जिसमें श.स्था.नि. द्वारा निष्पादित किये जा रहे कार्यों के संबंध में कर्मचारियों का नियोजन शामिल है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 31 मार्च 2016 तक 20 नमूना जाँचित श.स्था.नि. में स्वीकृत पदों (2212) का 70 प्रतिशत पद रिक्त (1548) थे जैसा कि **परिशिष्ट-3.3** में वर्णित है।

अतः श.स्था.नि. कर्मचारियों की कमी से जूझ रहे थे परिणामस्वरूप मूलभूत अभिलेखों का संधारण नहीं हुआ, राजस्वों के संग्रहण में कमी हुई जिससे अधिनियमों/प्रावधानों/आदेशों का अनुपालन प्रभावित हुआ।

प्रथम राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) की अनुशंसाओं के आलोक में राज्य सरकार ने मई 2010 में श.स्था.नि. में स्टाफिंग पैटर्न के पुनर्संरचना के लिए एक संकल्प पारित किया और तदनुसार पदों का सृजन किया। हालाँकि संकल्प पारित होने के छः वर्षों से अधिक समय बीत जाने पर भी राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका के कर्मचारियों की नियुक्ति की प्रक्रिया इत्यादि के संबंध में कोई ठोस कार्रवाई की सूचना उपलब्ध नहीं करायी गयी (नवम्बर 2016)।

3.4 विभिन्न समितियों का गठन

ज्ञा.न. अधिनियम, 2011 श.स्था.नि. के प्राधिकारियों को प्रशासनिक कार्यों के निष्पादन और सेवाएँ प्रदान करने के लिए शक्तियाँ प्रदान करता है। प्राधिकारी एवं उनके कार्य निम्नलिखित हैं:

स्थायी समिति:-

स्थायी समिति में (अ) न.नि. के संबंध में महापौर, उपमहापौर और क्षेत्रीय समितियों के अध्यक्ष (ब) न.प. के संबंध में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और परिषद द्वारा निर्वाचित पाँच पार्षद (स) न.प. के संबंध में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और परिषद द्वारा निर्वाचित तीन पार्षद होंगे।

समिति के कार्य निम्नलिखित हैं:

- यह वर्ष के दौरान किसी शीर्ष के अन्तर्गत बजट अनुदान को बढ़ाने, घटाने, हस्तांतरित करने एवं अतिरिक्त बजट अनुदान प्रदान करने की अनुशंसा कर सकती है।
- यह नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के नमूना लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ अंकेक्षक के प्रतिवेदन पर विचार तथा उसपर कार्रवाई करेगी और अवैध भुगतान करने के लिए ऐसे किसी व्यक्ति, जिसने ऐसा किया हो या उसे प्राधिकृत किया हो, के खिलाफ कार्रवाई करेगी, और ऐसे किसी व्यक्ति के खिलाफ चार्ज करेगी जो किसी राशि की कमी/हानि, जो कि उस व्यक्ति की लापरवाही या कदाचार के कारण हुई हो, के लिए जिम्मेदार है, या उसे किसी राशि जिसे लेखे में सम्मिलित करना था परन्तु ऐसे व्यक्ति के द्वारा नहीं किया हो और ऐसे हर मामले में ऐसे व्यक्ति द्वारा देय राशि को प्रमाणित करना होगा।
- नगर आयुक्त या का.पदा. की अनुशंसा पर स्थायी समिति धृति कर की राशि को घटा सकती है।
- नगर आयुक्त या का.पदा. स्थायी समिति के पूर्व अनुमोदन के साथ नगरपालिका के क्षेत्र में स्थित धृति के वार्षिक मूल्य पर निर्धारित संचित कर उस दर से लगा सकती है जिसे वह ठीक समझे।

- स्थायी समिति नगर आयुक्त या का.पदा. के द्वारा वधशाला और बाजार के लिए विनियम बनाने का अनुमोदन कर सकती है।
- स्थायी समिति नगर आयुक्त या का.पदा. के द्वारा बजट प्राक्कलन के साथ जोड़े गये अनुदानित दर पर उपलब्ध सेवा पर प्रतिवेदन की जाँच करेगी।

महापौर/अध्यक्ष

- स्थायी समिति के अध्यक्ष।
- प्रत्येक वर्ष के फरवरी माह के पंद्रहवें दिन से पूर्व स्थायी समिति के समक्ष अनुमानित बजट पेश करना।

नगर आयुक्त/का.पदा.

- परिषद के संकल्पों को लागू करना और श.स्था.नि. के कार्यों एवं प्रशासन को चलाना।

स्थायी समिति के अतिरिक्त, श.स्था.नि. अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कार्यों के निष्पादन हेतु अन्य समितियाँ (परिशिष्ट-3.4) भी गठित कर सकते हैं।

3.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) को लेखाओं की ऐसी नमूना जाँच तथा वैधानिक लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन पर टिप्पणी एवं अनुपूरण, जैसा वे उचित समझें, करने का अधिकार है। तदनुसार, बिहार एवं उड़ीसा स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम⁴, 1925 में मार्च 2012 के संशोधन के उपरांत, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के द्वारा, तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण (त.मा.प.) के मापदंड जैसा कि राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया है (अक्टूबर 2011) के अंतर्गत, श.स्था.नि. का लेखापरीक्षा किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त, तेरहवें वित्त आयोग के पारा 10.121 के सिफारिश के अनुसार निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (नि.स्था.नि.ले.प.) एवं नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन विधानमंडल के पटल पर रखा जाएगा। राज्य सरकार ने (नवंबर 2014) प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में, निदेशक, स्था.नि.ले.प. की नियुक्ति की है।

3.5.2 नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के द्वारा लेखापरीक्षा

वर्ष 2015-16 के दौरान चार न.नि., 12 न.प., चार न.पं. और एक अधिसूचित क्षेत्र समिति की लेखापरीक्षा की गयी। वर्ष 2012-13, 2013-14 के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (वा.त.नि.प्र.) और 2014-15 के लिए स्थानीय निकायों पर नि.म.ले.प. द्वारा तैयार किये गये लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को राज्य विधानसभा के पटल पर रखा गया, किन्तु राज्य सरकार ने वा.त.नि.प्र. एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर चर्चा करने के लिए लोक लेखा समिति की तर्ज पर किसी समिति का गठन नहीं किया (अगस्त 2016)।

⁴ त.मा.प. से पूर्व स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा इसी अधिनियम के तहत की जाती थी।

3.5.3 तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण

लेखापरीक्षा और लेखा विनियम 2007 के विनियम 152 के अंतर्गत एवं राज्य सरकार के मार्च 2012 की अधिसूचना के अनुसार श.स्था.नि. में सार्वजनिक वित्त प्रबंधन और जवाबदेही को मजबूत करने के उद्देश्य से नि.म.ले.प., श.स्था.नि. के प्राथमिक लेखापरीक्षक अर्थात् निदेशक, स्था.नि.ले.प. को उपयुक्त त.मा.प. प्रदान कर सकता है। विनियमन 152 के त.मा.प. के माण्डण्ड निम्नांकित हैं:

- स्थानीय निधि लेखापरीक्षक प्रत्येक वर्ष मार्च के अंत तक, अगले वित्तीय वर्ष के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेगा;
- निदेशक स्था.नि.ले.प. द्वारा श.स्था.नि. की लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली और प्रक्रिया, राज्य सरकार द्वारा अधिनियमित किये गये विभिन्न अधिनियमों और विधियों के अनुसार और भारत के नि.म.ले.प. द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार होगी;
- सिस्टम में सुधार पर सलाह के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को निदेशक स्था.नि.ले.प. द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) की प्रतियां भेजी जाएंगी;
- निदेशक स्था.नि.ले.प. सलाह और अनुश्रवण के लिए नि.म.ले.प. द्वारा निर्धारित प्रारूप में विवरणी प्रस्तुत करेगा;
- महालेखाकार (लेखापरीक्षा) तकनीकी मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए कुछ इकाईयों का नमूना जाँच करेंगे और नमूना जाँच का प्रतिवेदन निदेशक, स्था.नि.ले.प. को कार्रवाई के लिए भेजी जाएंगी;
- किसी भी गंभीर अनियमितताओं को, मौद्रिक मूल्य पर ध्यान दिए बिना, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को सूचित किया जाएगा;
- निदेशक स्था.नि.ले.प. अपने संगठन में महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के परामर्श से आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विकसित करेगा;
- महालेखाकार (लेखापरीक्षा), स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के कर्मचारियों के प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण का प्रयत्न भी करेगा।

राज्य सरकार ने निदेशक, स्था.नि.ले.प. के कार्यालय की संस्थापना के लिए 22 पदों⁵ का सृजन किया (मार्च 2013) तथा प्राथमिक लेखापरीक्षक के कर्तव्यों का निर्वहन करने के लिए निदेशक, स्था.नि.ले.प. की नियुक्ति की (नवम्बर 2014) जैसा कि त.मा.प. के प्रावधानों के तहत परिकल्पित किया गया है। उपरोक्त स्वीकृत पदों के विरुद्ध तीन उप-लेखा नियंत्रक एवं 14 लेखापरीक्षकों की नियुक्ति (अगस्त 2016) की गयी। निदेशक स्था.नि.ले.प. ने (सितम्बर 2016) सूचित किया कि 35 श.स्था.नि. की लेखापरीक्षा आठ लेखापरीक्षा दलों के द्वारा की जा रही थी। हालाँकि तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण हेतु माँगी गयी (नवम्बर 2016 एवं जनवरी 2017) सूचनाएँ जैसे स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, प्रतिवेदन हेतु निर्धारित प्रारूप, लेखापरीक्षा योजना तैयार करने की विधि तथा अन्य अपेक्षित जानकारी पर निदेशक, स्था.नि.ले.प. के द्वारा फरवरी 2017 तक कोई प्रतिक्रिया नहीं दी गयी।

⁵ निदेशक-1, संयुक्त निदेशक (श.स्था.नि.)-1, संयुक्त निदेशक (पं.रा.सं.)-1, अनुभाग अधिकारी-2, निजी सचिव-1, सहायक-4, निजी सहायक-2, कम्प्यूटर सहायक-3, उच्च वर्गीय लिपिक-1, निम्न वर्गीय लिपिक-1, चालक-3, अनुसेवक-2

3.6 लेखापरीक्षा अवलोकनों पर प्रतिक्रिया

3.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड, श.स्था.नि. की इकाइयों के लेनदेन की नमूना जाँच के द्वारा सामयिक निरीक्षण करता है तथा निर्धारित नियमों और प्रक्रियाओं के अनुसार महत्वपूर्ण लेखे और अन्य अभिलेखों के रखरखाव का सत्यापन करता है। इन निरीक्षणों को निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) में जारी किया जाता है। निरीक्षण के दौरान पाये गये महत्वपूर्ण अनियमितताओं जिनका निपटारा लेखापरीक्षा अवधि के दौरान नहीं किया जा सका, उन्हें नि.प्र. में शामिल किया जाता है और निरीक्षण किये गये कार्यालय के प्रमुख को जारी किया जाता है और उसकी एक प्रति उच्चाधिकारियों को भेज दी जाती हैं।

लेखापरीक्षा अवलोकनों के शीघ्र निपटारे के लिए प्रशासनिक विभागों के द्वारा लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आए तथा/या नि.प्र. में इंगित मुद्दों एवं अनियमितताओं को दूर करने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने की आवश्यकता थी। मार्च 2016 को राज्य के श.स्था.नि. पर 2011-16 की अवधि की लंबित कंडिकाओं का विवरण तालिका-3.4 में दर्शाया गया है।

तालिका-3.4: लंबित कंडिकाओं को दर्शाने वाली विवरणी

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाओं की संख्या	मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में)
2011-12	25	156	40.47
2012-13	40	91	5.52
2013-14	34	480	378.59
2014-15	13	210	338.63
2015-16	26	200	608.28
कुल	138	1137	1371.49

श.स्था.नि. के द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों का उत्तर नहीं दिये जाने के कारण पूर्व में की गयी कमियों/चूकों की पुनरावृत्ति हुई।

3.6.2 लेखापरीक्षा का प्रभाव

वर्ष 2015-16 के दौरान किए गए लेखापरीक्षा के दौरान तीन श.स्था.नि.⁶ में संबंधित व्यक्ति (यों) से ₹ 7.61 लाख की वसूली की गई थी।

उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामले

उत्तरदायित्व प्रक्रिया

3.7 लोकपाल

ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 63 के अनुसार, राज्य सरकार नगर लोकपाल के नाम से एक या अधिक व्यक्तियों को कार्य⁷ करने के लिए नियुक्त कर सकती है या

⁶ आदित्यपुर (₹ 6.31 लाख), मेदिनीनगर (₹ 0.05 लाख), मिहीजाम (₹ 1.25 लाख)

⁷ किसी व्यक्ति से नगरपालिका की सेवाओं से संबंधित शिकायतें प्राप्त करना, शिकायतों पर विचार करना और नगरपालिका तथा व्यथित पक्षकार के बीच समझौता या सुलह द्वारा इस निमित्त अधिनिर्णय पारित करके संतोषप्रद ढंग से निपटारा सुसाध्य करना तथा पदाधिकारियों, महापौर, उपमहापौर, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और पार्षदों के भ्रष्टाचार की जाँच पड़ताल करना।

राज्य सरकार, यदि आवश्यक समझे, तो इन कार्यों की अनुशंसा राज्य लोकपाल से कर सकती है। स्थानीय निकाय लोकपाल की नियुक्ति के बदले, जनवरी 2014 में न.वि.वि. ने यह अधिसूचना जारी की कि स्थानीय निकाय लोकपाल की शक्तियाँ तथा कार्य राज्य लोकपाल में निहित होंगी।

3.8 सामाजिक अंकेक्षण

श.स्था.नि. के अंतर्गत राज्य सरकार के द्वारा क्रियान्वित कार्यक्रमों/योजनाओं के लिए सामाजिक अंकेक्षण ढाँचे का गठन नहीं किया गया था।

3.9 संपत्ति कर परिषद

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा श.स्था.नि. को संपत्ति कर निर्धारण में स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने हेतु सहायता प्रदान करने के लिए राज्य स्तरीय संपत्ति कर परिषद के गठन की सिफारिश की गयी। आयोग ने यह भी सिफारिश की थी कि परिषद राज्य की श.स्था.नि. में सभी संपत्ति की गणना करेगी अथवा करवाएगी तथा एक डाटाबेस बनाएगी, संपत्ति कर व्यवस्था की समीक्षा करेगी एवं राज्य के श.स्था.नि. में संपत्ति के मूल्यांकन, सत्यापन हेतु निरीक्षण के लिए पारदर्शी प्रक्रिया तैयार करने के लिए, संपत्ति के मूल्यांकन, डिजाईन के आधार के लिए उचित सुझाव देगी।

यद्यपि झारखण्ड संपत्ति कर परिषद एवं अपील नियम, 2013 न.वि. एवं आ.वि., झा.स. द्वारा अधिसूचित (मई 2014) किया जा चुका है लेकिन परिषद का गठन नवम्बर 2016 तक नहीं किया जा सका है जिसका कोई कारण अभिलेख में नहीं था।

3.10 सेवा स्तर मापदंड

तेरहवें वित्त आयोग, की शर्त थी कि राज्य सरकार चार कोर सेक्टर में यथा जलापूर्ति, मलप्रवाह पद्धति, वर्षा जल निकास प्रणाली एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के सेवा स्तरों को अधिसूचित करेगी या श.स्था.नि. से अधिसूचित करवाएगी जो कि वित्तीय वर्ष के अंत तक उनके द्वारा प्राप्त किये जाएं। राज्य सरकार ने सेवा स्तर मापदंड केवल तीन वर्षों (2011-12 से 2013-14 तक) के लिए अधिसूचित किया। वर्ष 2015-16 के दौरान सेवा स्तर मापदंड के क्रियान्वयन और अधिसूचना की स्थिति का पता नहीं चल सका (जनवरी 2017) क्योंकि विभाग से सूचना प्रतीक्षित थी (फरवरी 2017)।

3.11 अग्नि से जोखिम पर प्रतिक्रिया

तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान विमुक्त एवं उपयोग करने के दिशानिर्देशों के अनुसार, सभी न.नि., जिनकी जनसंख्या 10 लाख (जनगणना 2001) से उपर है को अपने संबंधित क्षेत्राधिकार में अग्नि से जोखिम पर प्रतिक्रिया एवं शमन योजना स्थापित करनी चाहिए। संबंधित राज्य सरकार गजट में इन योजनाओं का प्रकाशन इस शर्त के अनुपालन के लिए दर्शाएगी।

राज्य सरकार ने धनबाद, जमशेदपुर और राँची जिनकी जनसंख्या 10 लाख से उपर है, के लिए अग्नि से जोखिम पर प्रतिक्रिया एवं शमन योजना की अधिसूचना निकाली (मई 2014)।

3.12 उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करना

वार्षिक या एक अनावर्ती सशर्त अनुदान के विषय में, झारखण्ड वित्तीय नियमों के अनुसार, जिस विभागीय पदाधिकारी के हस्ताक्षर या प्रतिहस्ताक्षर से सहायता अनुदान विपत्र बनाया गया है, वह अनुदान की स्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर उपयोगिता प्रमाणपत्र महालेखाकार को समर्पित करेगा।

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), झारखण्ड से प्राप्त सूचना (फरवरी 2017) से पता चला कि वर्ष 2011-12 से 2014-15 तक मुख्य शीर्ष 2215 तथा 2217⁸ के अंतर्गत ₹ 733.93 करोड़ के अनुदान का भुगतान किया गया, जिसके विरुद्ध केवल ₹ 242.38 करोड़ का उपयोगिता प्रमाणपत्र महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय को दिसम्बर 2016 तक प्राप्त हुआ। इतनी लंबी अवधि तक ₹ 491.55 करोड़ के उपयोगिता प्रमाणपत्र समर्पित करने में असफलता कमजोर आंतरिक नियंत्रण तथा निधि के दुरुपयोग की संभावना को दर्शाता है।

3.13 श.स्था.नि. की आंतरिक लेखापरीक्षा एवं आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

3.13.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 123 के अनुसार राज्य सरकार या नगर प्राधिकारी श.स्था.नि. के प्रतिदिन के लेखे के आन्तरिक लेखापरीक्षा का प्रावधान करती है। 20 नमूना जाँचित श.स्था.नि. में किसी में भी आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली नहीं थी जो उनके कार्यप्रणाली पर नियमित नियंत्रण रख सके।

3.13.2 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण प्रबंधन को उचित आश्वासन प्रदान करते हैं कि संगठन की वित्तीय हितों और संसाधनों की सुरक्षा और विश्वसनीय जानकारी उपलब्ध है।

लेखापरीक्षा ने आंतरिक नियंत्रण तंत्र में कमजोरी देखी, क्योंकि श.स्था.नि. के कार्यपालकों ने नियमों, अधिनियमों, आदेशों का पालन नहीं किया, परिणामस्वरूप महत्वपूर्ण अभिलेखों, पंजियों, वार्षिक लेखे और बजट प्राक्कलन आदि के संधारण में विफलता हुई।

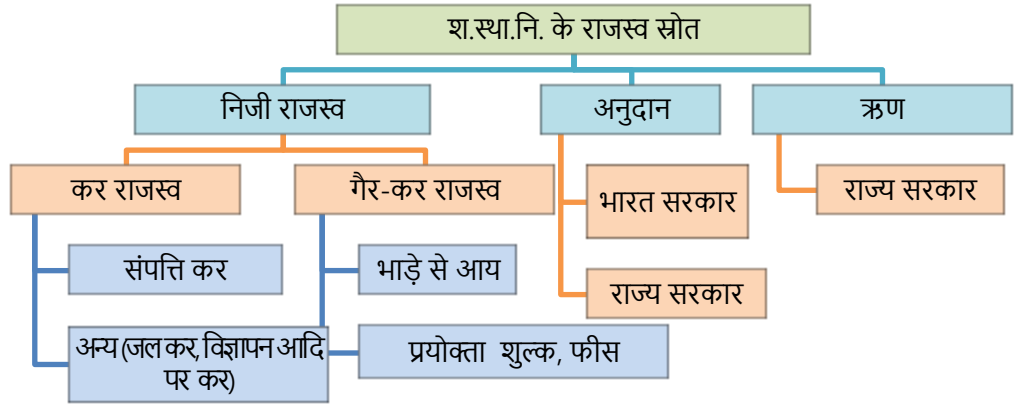
3.14 वित्तीय सूचना मामले

3.14.1 श.स्था.नि. के संसाधन

श.स्था.नि. के वित्त में स्वयं के स्रोत से आय, राज्य सरकार द्वारा अनुदान एवं ऋण तथा भारत सरकार द्वारा वित्तीय सहायता शामिल हैं। श.स्था.नि. के राजस्व का मुख्य आधार भूमि एवं भवन पर संपत्ति कर है। श.स्था.नि. के गैर कर राजस्व में योजना/दाखिल-खारिज समाविष्ट हैं। संस्वीकृति शुल्क, प्रयोक्ता शुल्क इत्यादि, राज्य सरकार/भारत सरकार द्वारा विमुक्त अनुदान एवं सहायता का उपयोग विकास कार्यों एवं विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन में किया जाता है। श.स्था.नि. के वित्त को चार्ट-3.2 में दर्शाया गया है।

⁸ लघुशीर्ष 191, 192, 193 - न.नि., न.प. एवं नगर पंचायत को सहायता

चार्ट-3.2: प्राप्तियों के स्रोत



(स्रोत:- झा.न. अधिनियम, 2011)

3.14.2 श.स्था.नि. को विमुक्त राशि

श.स्था.नि. को वर्ष 2011-12 से 2015-16 के अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा विमुक्त अनुदान (केंद्र तथा राज्य सरकार दोनों) की विवरणी तालिका-3.5 में दर्शायी गयी है:

तालिका-3.5: श.स्था.नि. को विमुक्त किया गया अनुदान

वर्ष	विवरण	योजनाओं का नाम	(₹ करोड़ में)	
			बजट	विमुक्त अनुदान
2011-12	योजना	कर्णांकित योजनाएँ/ के.प्रा.यो./के.यो.	190.98	150.42
		राज्य योजना/ अन्य	304.96	250.36
	गैर योजना	अनुदान/वेतन हेतु ऋण, मानदेय, 13वाँ वित्त आयोग अनुदान इत्यादि	97.31	97.31
		कुल	593.25	498.09
2012-13	योजना	कर्णांकित योजनाएँ/ के.प्रा.यो./के.यो.	497.00	135.59
		राज्य योजना/ अन्य	501.00	382.57
	गैर योजना	अनुदान/वेतन हेतु ऋण, मानदेय, 13वाँ वित्त आयोग अनुदान इत्यादि	135.95	72.12
		कुल	1133.95	590.28
2013-14	योजना	कर्णांकित योजनाएँ/ के.प्रा.यो./के.यो.	668.15	150.73
		राज्य योजना/ अन्य	420.80	255.05
	गैर योजना	अनुदान/वेतन हेतु ऋण, मानदेय, 13वाँ वित्त आयोग अनुदान इत्यादि	182.41	104.15
		कुल	1271.36	509.93
2014-15	योजना	कर्णांकित योजनाएँ/ के.प्रा.यो./के.यो.	668.56	464.13
		राज्य योजना/ अन्य	370.00	316.42
	गैर योजना	अनुदान/वेतन हेतु ऋण, मानदेय, 13वाँ वित्त आयोग अनुदान इत्यादि	757.12	531.15
		कुल	1795.68	1311.70
2015-16	योजना	कर्णांकित योजनाएँ/ के.प्रा.यो./के.यो.	201.90	99.14
		राज्य योजना/ अन्य	1155.00	1120.08
	गैर योजना	अनुदान/वेतन हेतु ऋण, मानदेय, 13वाँ वित्त आयोग अनुदान इत्यादि	289.28	278.03
		कुल	1646.18	1497.25
सकल योग			6440.42	4407.25

(स्रोत: राज्य बजट प्राक्कलन)

उपरोक्त तालिका में यह देखा जा सकता है कि वित्तीय वर्ष 2012-13 और 2013-14 में अनुदान विमुक्त करने का प्रतिशत क्रमशः 52 तथा 40 प्रतिशत था। 2014-15 तथा 2015-16 के दौरान यह बढ़कर क्रमशः 73 प्रतिशत और 91 प्रतिशत हो गया।

यद्यपि इस भिन्नता का कारण राज्य सरकार से पूछा गया लेकिन उसे उपलब्ध नहीं कराया गया (जनवरी 2017)।

3.14.3 नमूना जाँचित श.स्था.नि. के प्राप्ति एवं व्यय

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान नमूना जाँचित श.स्था.नि. की प्राप्ति एवं व्यय का विवरण तालिका-3.6 में दर्शाया गया है।

तालिका-3.6: नमूना जाँचित श.स्था.नि. की प्राप्ति एवं व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	अनुदान		ऋण	स्वयं के स्रोत	कुल	व्यय		कुल	अंतशेष
		योजना	गैर योजना				गैर योजना	योजना		
2011-12	200.37	137.56	7.62	3.60	14.94	364.09	17.25	113.14	130.39	233.70
2012-13	233.70	214.96	17.77	5.61	26.04	498.08	18.03	104.95	122.98	375.10
2013-14	375.10	155.13	28.26	4.75	29.84	593.08	30.97	176.30	207.27	385.81
2014-15	385.81	302.59	28.88	4.65	32.35	754.28	33.28	207.46	240.74	513.54
2015-16	513.54	234.21	38.39	6.14	42.73	835.01	45.73	218.84	264.57	570.44

(स्रोत: नमूना जाँचित श.स्था.नि. के द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-12 से 2015-16 के दौरान श.स्था.नि. का स्वयं के स्रोतों से प्राप्त राजस्व, प्रारंभिक शेष को छोड़कर कुल प्राप्ति के विरुद्ध नौ से 14 प्रतिशत था जो दर्शाता है कि श.स्था.नि. मुख्य रूप से केंद्र और राज्य सरकार के अनुदान एवं ऋणों पर निर्भर थे।

इसके अलावा, 2011-16 के दौरान व्यय का प्रतिशत कुल उपलब्ध निधि⁹ की तुलना में 25 से 36 प्रतिशत था जो उपलब्ध संसाधनों के उपानुकूलतम उपयोग को दर्शाता है फलस्वरूप नागरिकों के लिए लक्षित उद्देश्यों की पूर्ति बाधित होती है।

3.14.4 स्वयं के राजस्व की कम वसूली होना

ज्ञान. अधिनियम, 2011 की धारा 152, श.स्था.नि. को करों, प्रयोक्ता शुल्कों, विज्ञापन कर (अखबार में छपे विज्ञापन के अतिरिक्त) इत्यादि को उद्गृहीत, निर्धारित और संग्रहित करने की शक्ति प्रदान करती है। जहाँ कुछ करों के संग्रहित करने की शक्ति श.स्था.नि. को प्रदान की गयी है, दरों तथा उनके पुनरीक्षण से संबंधित शक्तियाँ राज्य सरकार में सन्निहित हैं। 20 नमूना जाँचित श.स्था.नि.¹⁰ में स्वयं के राजस्व के संग्रहण की स्थिति तालिका-3.7 में दर्शायी गयी है:

⁹ निधि में कुल प्राप्तियाँ एवं संबंधित वर्ष का प्रारंभिक शेष शामिल है।

¹⁰ आदित्यपुर, चाईबासा, चास, चतरा, चिरकुंडा, देवघर, दुमका, गढ़वा, गोड्डा, गिरीडीह, गुमला, जमशेदपुर, झुमरीतिलैया, जुगसलाई, मधुपुर, मानगो अ.क्षे.स., मेदिनीनगर, पाकुड़, साहेबगंज, सिमडेगा

तालिका-3.7: बकाया माँग के विरुद्ध स्वयं के राजस्व का संग्रहण

(₹ लाख में)

वर्ष	संपत्ति कर		घातक एवं खतरनाक व्यापार पर कर		दुकान किराया	
	लक्ष्य	वसूली (लक्ष्य से प्रतिशत)	लक्ष्य	वसूली (लक्ष्य से प्रतिशत)	लक्ष्य	वसूली (लक्ष्य से प्रतिशत)
2011-12	1487.71	615.06 (41.34)	4.67	0.58(12.42)	80.85	44.06(54.49)
2012-13	1983.41	471.01 (23.75)	10.39	2.92(28.10)	124.07	91.79(73.98)
2013-14	2097.90	643.66 (30.68)	10.68	2.12(19.85)	232.94	91.79(39.40)
2014-15	1910.81	627.72 (32.85)	9.27	3.97(42.83)	236.81	89.20(37.67)
2015-16	2645.91	848.46 (32.07)	11.27	3.90(34.60)	305.68	113.44(37.11)

(स्रोत: नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

उपरोक्त स्थिति दर्शाती है कि

- सभी श.स्था.नि. के लिए संपत्ति कर का कम से कम 85 प्रतिशत संग्रहण क्षमता को प्राप्त करने की योजना आयोग की दसवीं पंचवर्षीय योजना की सिफारिश में श.स्था.नि. विफल रहे क्योंकि संपत्ति कर का संग्रहण 24 (2012-13) से 41 (2011-12) प्रतिशत था।
- घातक एवं खतरनाक व्यापार पर कर तथा दुकान किराया की वसूली का प्रतिशत संबंधित वर्षों में लक्ष्य की तुलना में काफी कम क्रमशः 12 से 43 प्रतिशत तथा 37 से 74 प्रतिशत पाया गया।

करों की वसूली में काफी कमी के कारण श.स्था.नि. के राजस्व में कमी हुई। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त नगरपालिका बकायों के कारण, स्थानीय निकायों को सौंपे गये स्वच्छता तथा अन्य सुविधाएं उपलब्ध कराने जैसे कार्य बुरी तरह बाधित हुए जैसा कि इस प्रतिवेदन के अध्याय-IV में वर्णित है।

3.14.5 धृतिकर की दर का पुनर्निर्धारण

बिहार एवं उड़ीसा म्युनिसिपल एक्ट 1922 की धारा 106 (जो झा.न. अधिनियम, 2011 के तैयार किए जाने से पूर्व लागू था) और झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 152(8) के अनुसार श.स्था.नि. को राज्य सरकार से पूर्व अनुमोदन प्राप्त कर वार्षिक किराया मूल्यों पर करों¹¹ की दर को प्रत्येक पाँच वर्ष या उससे पूर्व पुनर्निर्धारण करने की आवश्यकता है। हालाँकि मार्च 2016 तक नमूना जाँचित श.स्था.नि. में से किसी ने भी पिछले 8 से 44 वर्षों के बीच में करों की दर का पुनर्निर्धारण नहीं किया था (परिशिष्ट-3.5)। श.स्था.नि. को समय पर धृतिकर की दर का पुनर्निर्धारण में विफल रहने के कारण राजस्व की हानि हुई।

3.14.6 राज्य वित्त आयोग की सिफारिशें

73वाँ संविधान संशोधन, पंचायतों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा कर, राज्यपाल को सिफारिशें करने के लिए राज्य सरकार के द्वारा वित्त आयोग की नियुक्ति का प्रावधान करता है।

अनुच्छेद 243Y उपबंध करता है कि अनुच्छेद 243A के अनुसार गठित वित्त आयोग नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा तथा राज्यपाल को इस विषय पर सिफारिश करेगा-

¹¹ धृति कर, जलकर, शौचालय कर इत्यादि।

(अ) वे सिद्धान्तों जो शासित करेंगे

(i) राज्य द्वारा उद्गृणीय करों, चुंगी, पथकर, शुल्कों इत्यादि प्राप्त शुद्ध आगम, जो कि इस भाग के अंतर्गत बांटे जा सकते हैं, का राज्य तथा नगरपालिकाओं के बीच बँटवारा एवं सभी स्तर के संबंधित नगरपालिकाओं के बीच इस आगम के संबंधित हिस्सों का आवंटन;

(ii) उन करों, चुंगी, पथकर एवं शुल्कों का निर्धारण जो कि नगरपालिकाओं को सौंपा या उनके द्वारा विनियोग किया जा सके।

(iii) राज्य की समेकित निधि से नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान।

(ब) नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए आवश्यक उपाय।

संविधान के अनुच्छेद 243। के अनुसरण में राज्य सरकार ने तीन राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) का गठन किया जो कि वित्तीय स्थिति का आकलन करेगा और वे सिद्धांत निर्धारित करेगा जिसके आधार पर स्थानीय निकायों को पर्याप्त वित्तीय संसाधन मिलना सुनिश्चित किया जा सकेगा। विवरण **तालिका-3.8** में दिया गया है:

तालिका-3.8: राज्य वित्त आयोगों का गठन

राज्य वित्त आयोग	गठन की तिथि	प्रतिवेदन समर्पित करने की तिथि
प्रथम रा.वि.आ.	जनवरी 2004	अप्रैल 2009
द्वितीय रा.वि.आ.	दिसम्बर 2009	समर्पित नहीं किया गया
तृतीय रा.वि.आ.	अप्रैल 2015	प्रगति पर

प्रथम रा.वि.आ. ने 2009-10 में "कोर नगर सेवा प्रावधान अनुदान¹²" के प्रावधान के लिए प्रति व्यक्ति ₹ 375 जिसमें चार बाद के वर्षों के लिए 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर के साथ, श.स्था.नि. को नहीं सौंपे/साझा किये गये करों के बदले अनुशंसित किया था। जबकि द्वितीय रा.वि.आ. (दिसंबर 2009) ने कार्यबल की कमी के कारण अपना प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया और आखिरकार जनवरी 2014 में इसका कार्यकाल खत्म हो गया था। तृतीय रा.वि.आ. (अप्रैल 2015) का कार्यकाल प्रगति पर है और इसकी सिफारिशें प्रतीक्षित हैं (फरवरी 2017)।

सिफारिशों के स्वीकृति/कार्यान्वयन (प्रथम रा.वि.आ.) के संबंध में सूचना और निर्धारित सूत्र के अनुसार श.स्था.नि. को निधि का प्रत्यायोजन राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया। इसके अलावा, 13वें वि.आ. प्रतिवेदन के मुताबिक, रा.वि.आ. की सिफारिशों पर की गयी कार्रवाई विधानसभा में रखी जाती है, लेकिन इस संबंध में जानकारी प्रतीक्षित है (फरवरी 2017)।

3.14.7 वार्षिक लेखे

वार्षिक लेखे का तैयार किया जाना श.स्था.नि. की जवाबदेही सुनिश्चित करने में योगदान करता है। झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 112 के अनुसार, नगर आयुक्त या का.पदा. नगरपालिका का, प्रोद्भवन आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली पर आधारित, आय व्यय के लेखे तैयार एवं संधारण करेगा।

¹² जलापूर्ति, स्वच्छता, गली में प्रकाश, प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य एवं नगरीय सड़कें।

न.वि. एवं आ.वि. श.स्था.नि. के वार्षिक लेखे को अंतिम रूप दिये जाने के बारे में समेकित सूचनाओं का संधारण नहीं करता है। अतः राज्य में सभी श.स्था.नि. के वार्षिक लेखे तैयार करने की स्थिति के बारे में टिप्पणी नहीं की जा सकी। हालाँकि 20 नमूना जाँचित श.स्था.नि. में यह देखा गया कि केवल आठ (आदित्यपुर, चास, चतरा, गुमला, जमशेदपुर, जुगसलाई, मानगो और पाकुड़) अपने वार्षिक लेखे तैयार कर रहे थे। हालाँकि इनमें से केवल छः¹³ श.स्था.नि. ही प्रोद्भवन आधारित लेखांकन प्रणाली पर जबकि अन्य दो श.स्था.नि. के द्वारा रोकड़ आधारित वार्षिक लेखे तैयार किए जा रहे थे।

अतः 12 श.स्था.नि. के वार्षिक लेखे के अभाव में तथा दो श.स्था.नि. के द्वारा प्रोद्भवन आधारित लेखे संधारित किए जाने में विफलता के कारण इन श.स्था.नि. की वित्तीय स्थिति के साथ उनकी संपत्तियों एवं देनदारियों का सत्यापन नहीं किया जा सका।

3.14.8 श.स्था.नि. के अभिलेखों का संधारण

पारदर्शिता एवं जवाबदेही लाने के लिए अभिलेखों, पंजियों और लेखे का संधारण आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का एक महत्वपूर्ण साधन है।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. के अभिलेखों की संवीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि निम्नलिखित मूल अभिलेखों को संधारित करने में संबंधित श.स्था.नि. विफल रहे जैसा कि तालिका-3.9 में वर्णित है:-

तालिका-3.9: मूल अभिलेखों को संधारित करने में विफलता

क्र.सं.	अभिलेख/पंजी	श.स्था.नि. का नाम	प्रभाव
1	अनुदान पंजी	आदित्यपुर, चिरकुंडा, देवघर, गढ़वा, जुगसलाई, मधुपुर	प्राप्त अनुदान, प्राप्ति की तिथि एवं उद्देश्य, समय-समय पर किया गया व्यय तथा किसी अनुदान की अनुपयोगित पड़ी हुई राशि का संधारण नहीं किया जा सका।
2	ऋण पंजी	आदित्यपुर, चिरकुंडा, देवघर, गढ़वा, जुगसलाई, मधुपुर, सिमडेगा	प्राप्ति की तिथि, राशि, लागू शर्तें, बकाया ऋण एवं ब्याज की राशि के साथ किस्त का निर्धारण नहीं किया जा सका।
3	संपत्ति पंजी	आदित्यपुर, चाईबासा, चतरा, चिरकुंडा, देवघर, दुमका, गढ़वा, गिरीडीह, जमशेदपुर, झुमरीतिलैया, मधुपुर, मानगो, साहेबगंज	संपत्तियों की पहचान और मूल्यांकन, सभी जमीनों से संबंधित समुचित अभिलेख, भवनस्थल, टैंक, तालाबों, नौघाट इत्यादि का निर्धारण नहीं किया जा सका।
4	भंडार पंजी	चिरकुंडा, जमशेदपुर, झुमरीतिलैया, मानगो	भंडार की स्थिति का सत्यापन नहीं किया जा सका।

(स्रोत: नमूना जाँचित श.स्था.नि. के द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

3.14.9 संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.)/विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्र

झारखण्ड कोषागार संहिता के अनुसार, उन आकस्मिक चार्ज जिनपर भुगतान के पश्चात प्रतिहस्ताक्षर की आवश्यकता होती है संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र पर तैयार किये जाते हैं इसमें चार्ज का विवरण शामिल नहीं रहता है तथा कोषागार में सहायक अभिश्रवों के बिना प्रस्तुत किया जाता है। प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक चार्ज की दशा में, मासिक विस्तृत विपत्र नियंत्री पदाधिकारी को जमा किया जाएगा अथवा यदि कोई

¹³ आदित्यपुर, चास, चतरा, गुमला, जुगसलाई और पाकुड़

नियंत्रि पदाधिकारी नहीं है महालेखाकार को सभी उप-अभिध्रवों के साथ जमा किया जाएगा।

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), झारखण्ड से ए.सी./डी.सी. विपत्र प्राप्त सूचना (फरवरी 2017) से पता चला कि नवम्बर 2016 तक न.वि. एवं आ.वि. के विरुद्ध 55 ए.सी. विपत्र का ₹ 31.21 करोड़ राशि (नवम्बर 2016) का डी.सी. विपत्र समायोजन के लिए बकाया था।

3.14.10 श.स्था.नि. के वित्त का डेटाबेस प्रपत्र

श.वि.मं., भारत सरकार ने (अप्रैल 2011) श.स्था.नि. के वित्त के डेटाबेस का प्रारूप राज्य सरकारों को श.स्था.नि. द्वारा अंगीकृत किए जाने के लिए जारी किया जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित है।

इसे राज्य सरकार ने सभी श.स्था.नि. में अंगीकरण तथा लागू करने के लिए (जनवरी 2013) अग्रसारित किया था।

हालांकि, 20 नमूना जाँचित श.स्था.नि. में से सात¹⁴ द्वारा निर्धारित डेटाबेस प्रारूप में आँकड़ों का संधारण किया जा रहा था (अक्टूबर 2016) जबकि अन्य 13 श.स्था.नि. निर्धारित डेटाबेस प्रारूप में आँकड़ों का संधारण नहीं कर रहे थे।

¹⁴ आदित्यपुर, चास, गोड्डा, गुमला, जमशेदपुर अ.क्षे.स., जुगसलाई, मानगो अ.क्षे.स.