

भाग – ब
शहरी स्थानीय निकाय

अध्याय—III

शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली,
जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की
एक सामान्य रूपरेखा

अध्याय - III
शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन
मामलों की एक सामान्य रूपरेखा

3.1 परिचय

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 में शहरी क्षेत्रों की आबादी के लिए स्थानीय स्वशासन के सृजन की परिकल्पना की गई थी। तदनुसार, नगरपालिकाओं को शासन हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। राज्यों को ऐसी शक्तियों, कार्यों एवं उत्तरदायित्वों को नगरपालिकाओं को सौंपा जाना था जिससे वे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें तथा संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 विषयों में प्रदत्त उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर सकें।

तदनुसार, बिहार व उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 को निरस्त कर बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 को अधिनियमित किया और राज्य के नगरपालिकाओं में लेखाओं के निर्माण व संधारण हेतु बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014, बिहार नगरपालिका लेखांकन मैनुअल तथा बिहार नगरपालिका बजट नियमावली तैयार किया।

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 7 एवं 20 बिहार सरकार द्वारा नगरपालिका क्षेत्र के वर्गीकरण के मानदंडों का उल्लेख करता है। मार्च 2019 तक, राज्य में 142 शहरी स्थानीय निकाय (श.स्था.नि.) थे। श.स्था.नि. के लिए अंतिम चुनाव मई 2017 में आयोजित किया गया था।

जनगणना 2011 की जनसंख्या के आधार पर दिसंबर 2019 तक श.स्था.नि. की संख्या व श्रेणी को नीचे तालिका 3.1 में दिया गया है:

तालिका-3.1: श.स्था.नि. का वर्गीकरण

श.स्था.नि. की श्रेणी	कोटि	जनसंख्या	श.स्था.नि. की संख्या
नगर निगम	वृहत् शहरी क्षेत्र	2 लाख से अधिक	12
नगर परिषद्	श्रेणी 'क'	1.5 लाख से 2 लाख	0
	श्रेणी 'ख'	1 लाख से 1.5 लाख	14
	श्रेणी 'ग'	0.40 लाख से 1 लाख	35
नगर पंचायत	संक्रमणकालीन लघु शहरी क्षेत्र	0.12 लाख से 0.40 लाख	81
कुल			142

(स्रोत: नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

राज्य के नगर निकाय क्षेत्रों को जनसंख्या के आधार पर कई वार्डों में विभाजित किया गया जिन्हें राज्य सरकार द्वारा निर्धारित व अधिसूचित किया गया। राज्य में नगरपालिकाओं के विभिन्न श्रेणियों में न्यूनतम 10 वार्ड व अधिकतम 75 वार्ड थे। दिसंबर 2019 तक, राज्य में 3,398 वार्ड थे।

3.1.1 राज्य की रूपरेखा

बिहार राज्य देश के सबसे कम शहरीकृत राज्यों में से एक है। 2011 की जनगणना के अनुसार, बिहार की शहरी जनसंख्या 1.18 करोड़ थी जो राज्य की कुल जनसंख्या (10.41 करोड़) का 11.29 प्रतिशत था। शहरीकरण के संबंध में राष्ट्रीय औसत 31.2 प्रतिशत के साथ

बहुत उच्च स्तर पर था। यद्यपि, भारत की कुल आबादी का 8.6 प्रतिशत बिहार में है, तथापि भारत की कुल आबादी का केवल 3.1 प्रतिशत ही बिहार के शहरी क्षेत्रों में रहता है तथा राज्य के केवल एक शहर (पटना) की आबादी 10 लाख से अधिक थी। राज्य के तुलनात्मक जनसांख्यिकीय व विकासात्मक आंकड़े नीचे तालिका 3.2 में दिए गए हैं:

तालिका-3.2: राज्य के महत्वपूर्ण आंकड़े

क्रम सं०	सूचक	इकाई	राज्य	संपूर्ण भारत
1	शहरी जनसंख्या	मिलियन	11.76	377.11
2	शहरी जनसंख्या घनत्व	व्यक्ति प्रति वर्ग कि.मी.	4811	3836
3	शहरी साक्षरता	प्रतिशत	76.86	84.11
4	शहरी लिंगानुपात	महिलाएँ प्रति हजार पुरुषों पर	895	900
5	शहरी निर्धनता का स्तर	प्रतिशत	31.2	13.7
6	प्रति व्यक्ति नगरपालिकीय स्व-राजस्व	₹	58	2540
7	श.स्था.नि. की संख्या	संख्या	142	4526
8	जिलों की संख्या	संख्या	38	734

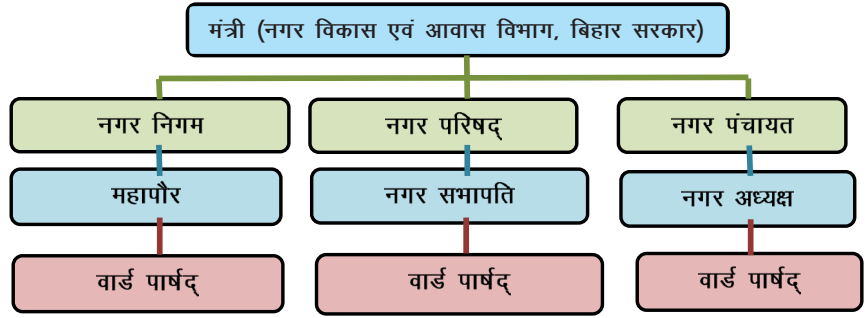
(स्रोत: क्रम सं० 1 से 6 तक राष्ट्रीय जनगणना 2011 से तथा क्रम सं० 7 एवं 8 इलेक्ट्रॉनिक्स व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित स्थानीय सरकार निर्देशिका से)

3.2 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा

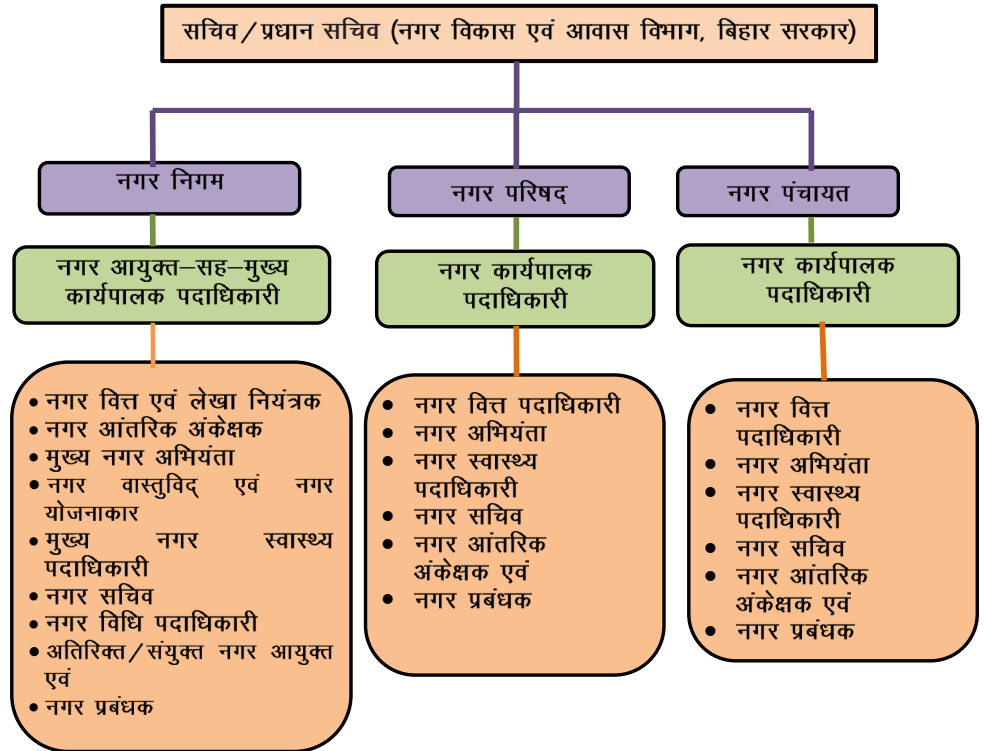
शहरी स्थानीय निकाय नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में हैं तथा प्रधान सचिव इसके प्रमुख हैं। नगर आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी नगर निगम के कार्यकारी प्रमुख होते हैं जबकि नगर परिषद् एवं नगर पंचायत का नेतृत्व राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा की जाती है। मुख्य नगरपालिका अधिकारी, नगरपालिका के प्रधान कार्यपालक पदाधिकारी होते हैं तथा नगरपालिका के सभी पदाधिकारी व अन्य कर्मचारी उनके अधीनस्थ होते हैं। नगरपालिका प्रशासन चलाने के निहितार्थ शासनात्मक कार्य मुख्य नगरपालिका अधिकारी में निहित होते हैं। नगर निगम में, नगर आयुक्त की सहायता के लिए संयुक्त/अतिरिक्त/उप नगर आयुक्त की नियुक्ति की जाती है तथा संयुक्त/अतिरिक्त/उप नगर आयुक्त व नगर कार्यपालक पदाधिकारी की सहायता के लिए नगर प्रबंधक की नियुक्ति क्रमशः नगर निगम व नगर परिषद्/नगर पंचायत में संविदात्मक आधार पर की जाती है।

श.स्था.नि. में एक सशक्त स्थायी समिति होती है जिसका गठन लोगों के द्वारा निर्वाचित पार्षदों/सदस्यों के द्वारा होता है तथा वार्ड पार्षदों में से महापौर (नगर निगम के लिए), सभापति (नगर परिषद्) तथा नगर अध्यक्ष (नगर पंचायत) चुने जाते हैं जो सशक्त स्थायी समिति की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। मुख्य पार्षद सशक्त स्थायी समिति का प्रमुख होते हैं व नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियों का उपयोग सशक्त स्थायी समिति के द्वारा की जाती है। नगरपालिका प्रशासन इसके पर्यवेक्षण व नियंत्रण के तहत कार्य करता है एवं मुख्य पार्षद ऐसी शक्तियों व कार्यों का प्रयोग करता है जो उसे सशक्त स्थायी समिति द्वारा सौंपे जाते हैं तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 द्वारा अथवा इसके अधीन उसे प्रदान किया जाता हो। श.स्था.नि. की संगठनात्मक संरचना को नीचे चार्ट 3.1 एवं चार्ट 3.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट-3.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट-3.2: प्रशासनिक निकाय



(स्रोत: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36 एवं नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

3.3 शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली

3.3.1 राज्य सरकार की शक्तियाँ

श.स्था.नि. के समुचित कार्यकलापों की निगरानी हेतु बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007, राज्य सरकार को निश्चित शक्तियाँ प्रदान करती है। श.स्था.नि. को कुछ शक्तियाँ, बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधानित सेवाएँ प्रदत्त करने हेतु हस्तांतरित किया गया है परन्तु सभी महत्वपूर्ण मुद्दों पर निर्णय लेने का अधिकार विस्तृत रूप से राज्य सरकार के पास है। राज्य सरकार की शक्तियों का एक संक्षिप्त सार नीचे तालिका 3.3 में दिया गया है:

तालिका-3.3: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
धारा 3 एवं 6	नगरपालिका क्षेत्र का गठन: इस अधिनियम के अंतर्गत राज्य सरकार जाँचोपरांत जैसा वो उचित समझे अधिसूचना द्वारा किसी शहरी क्षेत्र की जनसंख्या, निहित जनसंख्या घनत्व, ऐसे क्षेत्र के स्थानीय प्रशासन के लिए उत्पन्न राजस्व को ध्यान में रखते हुए बड़े शहरी क्षेत्र, शहर, नगर या संक्रमणकालीन क्षेत्र या उसके अन्य निर्दिष्ट भाग को नगरपालिका क्षेत्र के रूप में गठन कर सकती है।
धारा 44	राज्य नगरपालिका निगरानी प्राधिकार: राज्य सरकार नगरपालिका के मुख्य/उप मुख्य पार्षदों/पदाधिकारियों या अन्य कर्मचारियों के किसी भ्रष्टाचार, कदाचार, सत्यनिष्ठा के अभाव या अनाचार या कुशासन अथवा बदसलूकी की जाँच करने के लिए लोक प्रहरी की नियुक्ति करेगी।
धारा 65 एवं 66	कार्यालय के निरीक्षण, अभिलेखों की मांग इत्यादि की शक्ति: राज्य सरकार श.स्था.नि. के नियंत्रणाधीन किसी भी कार्यालय के निरीक्षण या अभिलेखों की मांग हेतु अधिकारी को प्रतिनियुक्त कर सकती है।
धारा 87	नियमावली का निर्माण: राज्य सरकार नगरपालिकाओं में सभी वित्तीय एवं लेखांकन मामले व प्रक्रियाओं के विवरण से युक्त एक्रुअल आधारित द्विप्रविष्टि लेखांकन तंत्र के कार्यान्वयन हेतु एक नियमावली यथा: बिहार नगरपालिका लेखांकन नियमावली तैयार कर इसका संधारण करेगी।
धारा 419	नियम बनाने की शक्ति: राज्य सरकार, राज्य विधायिका के अनुमोदन से अधिसूचना द्वारा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है।
धारा 421 एवं 423	विनियम बनाने की शक्ति: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधानों को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से नगरपालिका राज्य सरकार के अनुमोदन से विनियम बना सकती है।
धारा 487	कठिनाईयों का निवारण: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के उपबंधों को कार्यान्वित करने में यदि कोई कठिनाई उत्पन्न होती है तो राज्य सरकार, उस कठिनाई का निराकरण करने के लिए जो भी आवश्यक हो कर सकती है।

(स्रोत: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007)

3.3.2 कार्यों, निधियों व कर्मियों का प्रतिनिधायन

(i) कार्यों का प्रतिनिधायन

चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम श.स्था.नि. को संविधान की बारहवीं अनुसूची में वर्णित 18 विषयों पर कार्य करने के लिए सक्षम बनाती है। तदनुसार, बिहार सरकार ने श.स्था.नि. द्वारा किए जाने वाले 17 विषयों (अग्निशमन सेवाओं को छोड़कर) से संबंधित कार्यों के लिए बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधान किया है। **(परिशिष्ट-3.1)**

लेखापरीक्षा ने पाया कि 17 विषयों में से, 12 विषयों से संबंधित कार्य सीधे तौर पर श.स्था.नि. द्वारा संपादित किए जा रहे थे तथा शेष पाँच विषयों³² से संबंधित कार्यों का निष्पादन बिहार सरकार के कार्यात्मक विभाग³³/पैरास्टेटल निकायों (पै.नि.)³⁴ द्वारा किया जा रहा था। 74वां संविधान संशोधन अधिनियम की शर्तों के अनुरूप कार्यों के प्रतिनिधायन के संबंध में अलग

³² (1) पटना के अलावा अन्य स्थानों में लोक स्वास्थ्य एवं अभियंत्रण विभाग द्वारा जलापूर्ति (2) वन एवं जलवायु परिवर्तन विभाग द्वारा शहरी वानिकी एवं पर्यावरण संरक्षण (3) आपदा प्रबंधन विभाग द्वारा बाढ़, सुखाड़ व अन्य आपदा (4) शिक्षा विभाग द्वारा प्राथमिक शिक्षा (5) राजस्व व भूमि सुधार विभाग द्वारा भू-संसाधन एवं राजस्व

³³ लोक स्वास्थ्य एवं अभियंत्रण विभाग, वन एवं पर्यावरण विभाग, कला एवं संस्कृति विभाग व शिक्षा विभाग

³⁴ एक कंपनी या एजेंसी जो पूर्णतः या अंशतः सरकार के स्वामित्व अथवा नियंत्रण में हैं (बिहार शहरी आधारभूत संरचना विकास निगम, बिहार शहरी राज्य परिवहन लिमिटेड, बिहार शहरी विकास एजेंसी, जिला शहरी विकास एजेंसी एवं बिहार राज्य जल पर्षद)

से कोई अधिसूचना जारी नहीं की गयी थी तथा श.स्था.नि. द्वारा निर्वहन की जाने वाली भूमिकाओं व दायित्वों के स्पष्टीकरण हेतु गतिविधि मानचित्रण का संपादन भी नहीं किया गया था। श.स्था.नि. में कर्मियों की कमी व तकनीकी अक्षमता की वजह से, श.स्था.नि. के विभिन्न कार्यों के निष्पादनार्थ कई पैरास्टेटल निकायों का सृजन किया गया व तदनुसार, निधियाँ हस्तांतरित की गईं। लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर, विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने (दिसम्बर 2019) जवाब दिया कि आधारभूत संरचना व मानव बल की कमी की वजह से प्रतिनिधायन पूर्णतः नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, श.स्था.नि. के कार्यों को बिहार सरकार के कार्यात्मक विभाग/ पैरास्टेटल निकायों द्वारा अतिव्यापित किया गया तथा 74वां संविधान संशोधन अधिनियम के 27 वर्षों से अधिक व्यतीत हो जाने के बाद भी श.स्था.नि. अनिवार्य कार्यों को करने में सक्षम नहीं थे।

(ii) निधियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 72(3) प्रावधान करता है कि नगरपालिका के वार्षिक विकासात्मक योजना में सम्मिलित किसी योजना के पूर्ण अथवा आंशिक भाग के कार्यान्वयन हेतु राज्य सरकार नगरपालिकाओं को अनुदान प्रदान करेगी। केन्द्र/राज्य सरकार ने संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 विषयों से संबंधित अधिदेशित कार्यों के संपादन हेतु श.स्था.नि. को केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना आदि जैसे विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत निधियां प्रदान किया था।

चौदहवीं वित्त आयोग, चतुर्थ राज्य वित्त आयोग एवं पंचम राज्य वित्त आयोग के तहत विमुक्त किए गए अनुदानों का ब्यौरा नीचे तालिका 3.4 में दिया गया है:

तालिका-3.4: 14वीं वि. आ., चतुर्थ रा. वि. आ. एवं पंचम रा.वि.आ. के तहत विमुक्त अनुदान

क्रम सं.	अनुदान शीर्ष	अवधि	विमुक्त अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	14वीं वित्त आयोग	2014-2019	1489.86
2.	चतुर्थ राज्य वित्त आयोग	2014-2015	406.79
3.	पंचम राज्य वित्त आयोग	2015-2019	3431.72

(स्रोत: नगर विकास व आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

14वीं वित्त आयोग एवं पंचम राज्य वित्त आयोग से संबंधित कम प्राप्ति/कम विमुक्ति, विमुक्त नहीं किया जाना व अनुदान की विलंब से विमुक्ति संबंधी ब्यौरे पर विस्तृत चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में किया गया है।

(iii) कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36 में श.स्था.नि. के लिए कई पदों का प्रावधान किया गया है, परन्तु इनमें से अधिकांश पद रिक्त थे। संपूर्ण श.स्था.नि. के सभी कोटि के पदों पर कार्यरत बल से संबंधित आंकड़े प्रदान करने के संबंध में लेखापरीक्षा के पूछे जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने मात्र नगर आयुक्तों/कार्यपालक पदाधिकारियों, सहायक व कनीय अभियंताओं एवं नगर प्रबंधकों (अक्टूबर 2019 तक) के पदों का विवरण प्रदान किया जिसे नीचे तालिका 3.5 में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है:

तालिका-3.5: श.स्था.नि. में कार्यपालक एवं तकनीकी कर्मियों के रिक्त पद

क्रम सं.	पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्त	रिक्त पदों की प्रतिशतता
1.	नगर आयुक्त	12	11	01	8
2.	कार्यपालक पदाधिकारी	137	110	27	20
3.	नगर प्रबंधक	227	64	163	72
4.	सहायक अभियंता (स.अ.)	256	1	255	100
5.	कनीय अभियंता (क.अ.)	517	54	463	90
कुल		1149	240	909	79

(स्रोत: नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि कुल 1149 स्वीकृत पदों में से विभिन्न कोटि के 909 पद (79 प्रतिशत) रिक्त पड़े थे, विशेष रूप से तकनीकी मानव बल (स.अ.-100 प्रतिशत एवं क.अ.-90 प्रतिशत) व नगर प्रबंधक (72 प्रतिशत) की ज्यादा कमी थी जिन्हें श.स्था. नि. के कार्यों के संपादन में बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने नगरपालिकाओं में नियमित नगर कार्यपालक पदाधिकारी की नियुक्ति के लिए बिहार नगरपालिका पदाधिकारी (नियुक्ति एवं सेवा शर्त) नियमावली, 2008 तैयार किए व श.स्था.नि. के लिए, विभाग द्वारा विभिन्न श्रेणियों के 5813 पदों को मंजूरी (मार्च 2019) दी गई।

इस तरह, मानव बल का घोर अभाव था जिससे इसकी कार्यपद्धति प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई।

3.4 विभिन्न समितियों का गठन

3.4.1 सशक्त स्थायी समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 21 एवं 22 यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक नगरपालिका में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स.) होगी तथा नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियाँ स.स्था.स. में अन्तर्निहित रहेंगी। स.स्था.स. द्वारा प्रदत्त शक्तियों एवं प्रकार्यों का प्रयोग मुख्य पार्षद् करेंगे। स.स्था.स. की संरचना को नीचे तालिका 3.6 में दर्शाया गया है:

तालिका-3.6: सशक्त स्थायी समिति

श.स्था.नि. की श्रेणी	पीठासीन पदाधिकारी	स.स्था.स. की संरचना	अभियुक्ति
नगर निगम	महापौर	महापौर, उप-महापौर एवं सात अन्य पार्षद्	स.स्था.स. के अन्य सदस्यों को मुख्य पार्षद् द्वारा निर्वाचित पार्षदों के बीच से नामित किया जाएगा।
श्रेणी 'क' अथवा 'ख' नगर परिषद्	नगर सभापति	नगर सभापति, नगरपालिका उपसभापति एवं पाँच अन्य पार्षद्	
श्रेणी 'ग' नगर परिषद्	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद्	
नगर पंचायत	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद्	

(स्रोत: बि.न.अ., 2007 की धारा 21)

स.स्था.स., नगर निगम, नगर परिषद् व नगर पंचायत जैसा भी मामला हो, के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। स.स्था.स. के गठन की वर्तमान दशा पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (दिसंबर 2019) कि प्रत्येक नगरपालिका में स.स्था.स. का गठन कर लिया गया है।

3.4.2 जिला योजना समिति

संविधान की धारा 243 जेड.डी. ने जिले के पंचायतों एवं नगरपालिकाओं दोनों द्वारा तैयार योजनाओं को समेकित करने एवं संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना तैयार करने के लिए जिला योजना समिति (डी.पी.सी.) के गठन की परिकल्पना की थी। तदनुसार, बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधान किया तथा बिहार जिला योजना समिति एवं कार्य संचालन नियमावली, 2006 का गठन किया। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 275 में यह भी प्रावधान है कि श.स्था.नि. द्वारा निष्पादित की जाने वाली सभी विकास योजनाओं को डी.पी.सी. द्वारा समेकित व राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित किए गए जिले के प्रारूप विकास योजना में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के क्रमशः वर्ष 2016 एवं 2017 में हुए चुनाव के बाद डी.पी.सी. का गठन फरवरी 2018 में किया गया था। इस तरह, डी.पी.सी. वर्ष 2016 से 2017 की अवधि के दौरान अस्तित्व में नहीं था। फलस्वरूप, ग्राम पंचायतों व नगरपालिकाओं द्वारा अनुमोदित विकास कार्यों के क्रियान्वयन संबंधी योजनाओं को जिला स्तर पर समेकित नहीं किया जा सका तथा इसलिए डी.पी.सी. तैयार नहीं किया जा सका व विभागों को प्रस्तुत नहीं किया जा सका।

डी.पी.सी. का प्रत्येक जिले में गठन के संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा पूछे जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने जवाब दिया (दिसंबर 2019) कि पंचायती राज विभाग द्वारा डी.पी.सी. का गठन किया गया था।

3.4.3 नगरपालिका लेखा समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 98 में प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक वर्ष नगरपालिका अपनी पहली बैठक में या उसके उत्तरोत्तर यथाशीघ्र किसी भी बैठक में एक नगरपालिका लेखा समिति का गठन करेंगी। समिति के महत्वपूर्ण कार्य इस प्रकार थे:

- नगरपालिका द्वारा अपने व्यय के लिए प्रदान की गई राशियों के विनियोग व वार्षिक वित्तीय लेखाओं को दर्शाते हुए नगरपालिका के लेखाओं की जाँच करना;
- बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के तहत नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा नगरपालिका के लेखाओं पर प्रतिवेदन की जाँच व संवीक्षा करना; तथा
- लेखापरीक्षक व आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा जारी प्रत्येक रिपोर्ट के बाद कार्रवाई प्रतिवेदन की समीक्षा व अनुमोदन करना।

श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति के गठन के संबंध में, नगर विकास एवं आवास विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने बताया (फरवरी 2020) कि श.स्था. नि. में नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं किया गया एवं इसका गठन प्रक्रियाधीन है।

इस प्रकार, नगरपालिका लेखा समिति के गठन नहीं होने के कारण नगरपालिकाओं के लेखाओं की आवश्यक जाँच सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

3.4.4 विषय समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के नियम 32 में यह प्रावधान है कि नगर निगम अथवा श्रेणी 'क' नगर परिषद् (क) जलापूर्ति, जल निकासी व सीवरेज एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ख) शहरी पर्यावरण प्रबंधन व भू-उपयोग नियंत्रण तथा (ग) स्लम उन्नयन व शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं से संबंधित मामलों के निपटान के लिए समय-समय पर पार्षदों से मिलकर एक विषय समिति का गठन करें। विषय समिति की अनुशंसाओं को इस पर विचार हेतु स.स्था.स. को प्रस्तुत किया जाना था। इस संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने बताया (दिसंबर 2019) कि विषय समिति के गठन के विषय में विभाग के पास जानकारी उपलब्ध नहीं है।

3.4.5 वार्ड समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के नियम 30 में यह प्रावधान किया गया है कि तीन लाख या उससे अधिक आबादी वाले प्रत्येक नगर निगम, पार्षदों के चुनाव के बाद अपनी पहली बैठक में या उसके तुरंत बाद, निगम के वार्डों को इस तरह समूहीकृत करें कि प्रत्येक समूह में कम से कम तीन वार्ड हों व ऐसे प्रत्येक समूह के लिए एक वार्ड समिति का गठन किया जाना है। प्रत्येक वार्ड समिति में समूह का गठन करने वाले वार्डों से चुने गए पार्षदों को शामिल किया जाना था। स.स्था.स. के सामान्य पर्यवेक्षण व नियंत्रण के अधीन रहते हुए वार्ड समिति, आपूर्ति-पाइप व जल निकास एवं परिसर से सीवरेज कनेक्शन, सड़कों व सार्वजनिक स्थानों पर वर्षा व अन्य वजहों से हुए जलजमाव को हटाना, ठोस अपशिष्टों का संग्रहण व निष्कासन, कीटाणुशोधन के प्रावधान, स्वास्थ्य प्रतिरक्षण सेवाओं व स्लम सेवाओं का प्रावधान, प्रकाश-व्यवस्था का प्रावधान इत्यादि से संबंधित नगरपालिका कार्यों का वार्ड समूह के स्थानीय सीमाओं के अंदर निर्वहन करता है। इस संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने जवाब दिया (दिसंबर 2019) कि वार्ड समिति व्यवस्था को सभी श.स्था.नि. में स्थापित कर लिया गया है।

3.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 91(1) प्रावधान करता है कि विशेष निधियों के लेखाओं (यदि कोई हो) सहित वित्तीय विवरणी एवं तुलन पत्र में निहित लेखाओं का निरीक्षण व अंकेक्षण, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण (डी.एल.एफ.ए.) अथवा समतुल्य प्राधिकार या पेशेवर चार्टर्ड अकाउंटेंटों के पैनल से राज्य सरकार द्वारा नियुक्त हुए लेखापरीक्षक के द्वारा किया जाएगा। आगे, बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (2013 में संशोधित) की धारा 91(2) के अनुसार श.स्था.नि. के लेखाओं का समुचित संधारण एवं लेखाओं के अंकेक्षण पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (टी.जी.एस.) प्रदान करेंगे तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा तैयार वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के समक्ष उपस्थापित किया जाएगा।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण के रूप में कार्य करने हेतु राज्य सरकार ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार कार्यालय के स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.) को प्राधिकृत किया (नवंबर 2007)। तदनुसार, स्थानीय निकायों की लेखाओं के अंकेक्षण के निहितार्थ टी.जी.एस. प्रणाली को अपनाए (दिसंबर 2016) जाने तक, श.स्था.नि. के अंकेक्षण कार्य को स्था.ले.प. द्वारा संचालित किया गया।

आगे, केंद्रीय वित्त आयोग के अनुपालन में राज्य सरकार ने स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु वित्त विभाग, बिहार सरकार के अधीन मुख्य लेखा नियंत्रक-सह-नि.स्था. नि.अं. की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के गठन की अधिसूचना जारी की (जून 2015) एवं 11 जून 2015 से यह कार्यशील था।

लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 में प्रावधानित टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा कि लिए दिसंबर 2015 में बिहार सरकार द्वारा नियम व शर्त स्वीकृत की गई थीं एवं बाद में, टी.जी.एस. के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा जनवरी 2017 से शुरू की गई थी एवं तब से, डी.एल. एफ.ए. ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में कार्य प्रारंभ किया।

डीएलएफए ने 2015-16 से 2018-19 के दौरान केवल 82 श.स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा की है, जैसा कि नीचे तालिका-3.7 में विस्तृत रूप से दिया गया है:

तालिका-3.7: डी.एल.एफ.ए. द्वारा संचालित लेखापरीक्षा

वर्ष	श.स्था.नि. की कुल संख्या	संचालित लेखापरीक्षा				संचालित लेखापरीक्षा की प्रतिशतता
		नगर निगम	नगर परिषद्	नगर पंचायत	कुल	
2015-16	142	0	7	1	8	6
2016-17	142	11	4	0	15	11
2017-18	142	0	16	15	31	22
2018-19	142	0	15	13	28	20
कुल		11	42	29	82	

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. द्वारा प्रदत्त सूचना)

ऊपर दी गई तालिका से यह स्पष्ट है कि डी.एल.एफ.ए. ने 2015-19 के दौरान छह से 22 प्रतिशत तक के परास में बहुत ही कम इकाइयों का लेखापरीक्षा किया। लेखापरीक्षा में इस ओर इंगित करने पर डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (फरवरी 2020) कि स्थानीय निधि अंकेक्षण के लिए स्वीकृत 314 पदों में से कार्यरत बल मात्र 44 (14 प्रतिशत) थे। उक्त 44 पदों में से, 13 लेखापरीक्षक विभिन्न विभागों में प्रतिनियुक्ति पर थे तथा लेखापरीक्षा के लिए केवल 31 लेखापरीक्षक उपलब्ध थे।

इस प्रकार, डी.एल.एफ.ए. मानव बल की कमी की वजह से स्थानीय निकायों के लेखाओं के लेखापरीक्षा संबंधी प्राथमिक लेखापरीक्षक के कार्य को पूरी तरह से करने में अक्षम थे।

(क) डी.एल.एफ.ए. द्वारा जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नि.प्र. में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषजनक नहीं थी जो फरवरी 2020 तक की वृहत् संख्या (लगभग 100 प्रतिशत) में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं से स्पष्ट है जिसे विस्तृत रूप से नीचे तालिका-3.8 में दर्शाया गया है:

तालिका-3.8: श.स्था.नि. में 2014-19 की अवधि के लिए लंबित कंडिकाएँ

वर्ष	निर्गत नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि (₹ लाख में)	निपटान हुई कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ लाख में)
2014-15 to 2018-19	27	404	11943.83	2	0.79	402	11943.06

(स्रोत: डीएलएफए द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका से यह स्पष्ट है कि 27 नि.प्र. में निहित कुल 404 कंडिकाओं में से मात्र दो कंडिकाओं (0.50 प्रतिशत) का निपटान किया गया था व फरवरी 2020 तक

₹ 11943.06 लाख की 402 कंडिकाएँ निपटान के लिए लंबित पड़ी थीं। इस प्रकार, निपटान हेतु वृहत् तौर पर लंबित कंडिकाएँ श.स्था.नि. के कमजोर आंतरिक नियंत्रण व इन लंबित कंडिकाओं के अनुपालन को सुनिश्चित करने में संबंधित प्राधिकारियों की ओर से प्रयास में कमी को इंगित करता है।

(ख) डी.एल.एफ.ए. द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना

13वीं वित्त आयोग के अनुशंसाओं के अनुसार, सी.ए.जी. द्वारा तैयार की गई वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (ए.टी.आई.आर) तथा डी.एल.एफ.ए. द्वारा तैयार की गई वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाना था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर, सहायक निदेशक, डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (अप्रैल 2020) कि तकनीकी विशेषज्ञता की कमी, लेखापरीक्षित इकाईयों का कम कवरेज एवं अंकेक्षण के लिए आवश्यक मानव बल की न्यून-उपलब्धता के कारण, डी.एल.एफ.ए. वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करने में सक्षम नहीं था।

3.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्याहर्वी वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि लेखाओं के समुचित संधारण व पंचायतों के सभी स्तरों के लेखापरीक्षा पर नियंत्रण व पर्यवेक्षण करने का दायित्व सीएजी को सौंपा जाय। तेरहवीं वित्त आयोग (13वीं वि.आ.) ने भी अनुशंसा की थी कि सभी स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर टी.जी.एस. सीएजी को सौंपा जाय तथा उनका वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, डी.एल.एफ.ए. के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ-साथ राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाय। चौदहवीं वित्त आयोग ने भी यह अनुशंसा की थी कि पिछले वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय निकायों के लेखाओं के संधारण तथा उनके लेखापरीक्षा में सुधार व सीएजी द्वारा टी.जी.एस. व्यवस्था के संबंध में किए गए पहलों को जारी रखा जाय।

इस संबंध में, राज्य सरकार ने श.स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए वित्त विभाग के अंतर्गत एक कोषांग³⁵ की स्थापना की थी (अक्टूबर 2013)। आगे, वित्त आयोगों की अनुशंसा के अनुसार व महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के निरंतर अनुनय पर, राज्य सरकार ने डी.एल.एफ.ए. की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की स्थापना को अधिसूचित किया (जून 2015) तथा यह 11 जून 2015 से क्रियाशील हो गया। वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने टी.जी.एस. के अन्तर्गत श.स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के तहत मानक नियमों एवं शर्तों को स्वीकार कर लिया है।

टी.जी.एस. व्यवस्था के अंतर्गत लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से प्रारंभ किया गया। डीएलएफए ने 2017-19 के दौरान 882 स्थानीय निकाय इकाईयों के लेखाओं की लेखापरीक्षा की, परन्तु अगस्त 2020 तक, 25 नि.प्र. प्रदान करने हेतु मांग किए जाने के बावजूद महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को टी.जी.एस. के लिए कोई नि.प्र. अग्रेषित नहीं किया गया। इस प्रकार, नि.प्र. में तकनीकी मार्गदर्शन व गुणवत्ता उन्नयन हेतु परामर्श नहीं दिया जा सका व स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा के निहितार्थ टी.जी.एस. प्रदान करने के उद्देश्य को पूरा नहीं किया जा सका।

3.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

3.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) की एक प्रति नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार सहित लेखापरीक्षित इकाईयों को प्रेषित किया जाना था। संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी /

³⁵ 39 वरीय लेखापरीक्षक एवं उप वित्त नियंत्रक से बना

कार्यपालक पदाधिकारियों को नि.प्र. में निहित अंकेक्षण टिप्पणियों पर नि.प्र. की प्राप्ति तिथि के तीन महीने के अंदर स्था.ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन समर्पित करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नगर आयुक्त/कार्यपालक पदाधिकारियों ने नि.प्र. में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों का अनुपालन कराने हेतु कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया जो साल-दर-साल लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की बढ़ती संख्या से स्पष्ट था। अक्टूबर 2019 तक के विगत पाँच वर्षों से लंबित कंडिकाओं का विवरण नीचे तालिका-3.9 में दिया गया है:

तालिका-3.9: विगत पाँच वर्षों (2014-19) के लिए श.स्था.नि. में लंबित कंडिकाएँ

वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि (₹ करोड़ में)	निपटान कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि (₹ करोड़ में)	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5	6	7 (3-5)	8 (4-6)
2014-15	89	2887	348.16	728	5.64	2148	342.53
2015-16	33	939	68.5	346	3.27	586	65.23
2016-17	86	2386	377.31	616	0.66	1763	376.65
2017-18	32	884	957.61	314	3.36	568	954.25
2018-19	31	644	383.46	0	0	644	383.46
कुल	271	7740	2135.04	2004	12.93	5709	2122.12

(स्रोत: श.स्था.नि. का निरीक्षण प्रतिवेदन)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 271 नि.प्र. में निहित 7,740 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से, केवल 2,004 कंडिकाओं (26 प्रतिशत) का ही निपटान हुआ एवं ₹ 2,122.12 करोड़ की 5,709 कंडिकाएँ अक्टूबर 2019 तक लंबित पड़ी हुई थी।

इस प्रकार, वृहत् संख्या में लंबित कंडिकाएँ, नगरपालिका प्राधिकारियों द्वारा इन कंडिकाओं के अनुपालन समर्पित करने के प्रयासों में कमी की ओर इंगित करता है। इन प्रतिवेदनों में बतायी गयी गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को, नि.प्र. के अनुपालन के अभाव में चिरायु बनाए जाना वित्तीय जोखिमों से भरा हुआ है।

3.6.2 स्था.ले.प. एवं सी.ए.जी. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

राज्य में, स्था.ले.प. के प्रतिवेदन को 2005-06 से 2013-14 तक की अवधि के लिए तैयार किया गया था व तदुपरांत, वर्ष 2014-15 व 2015-16 की अवधि हेतु स्थानीय निकायों पर सी.ए.जी. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को तैयार किया गया था।

(क) स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समीक्षा के लिए त्रि-स्तरीय समितियों—उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय का गठन (मार्च 2010) किया था। जिला स्तरीय समिति³⁶ का उत्तरदायित्व, जिले के श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति³⁷ को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करना है तथा जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के

³⁶ जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

³⁷ प्रधान सचिव/सचिव, न.वि.एवं आ.वि., बि.स. की अध्यक्षता में

लिए उच्च स्तरीय समिति³⁸ की बैठक छः महीने में एक बार होनी है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2018-19 की अवधि के दौरान जिला स्तरीय समिति की प्रस्तावित 129 बैठकों के विरुद्ध, केवल 17 जिला स्तरीय समिति की बैठक आयोजित की गई परन्तु स्था.ले.प. प्रतिवेदन में निहित किसी भी कंडिका पर चर्चा नहीं की गई। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2020) कि विभाग द्वारा जिला पदाधिकारियों को अपने स्तर पर बैठक आयोजित करने हेतु बार-बार स्मरण कराया गया व श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों/नगर आयुक्तों को इन बैठकों में भाग लेने का निर्देश दिया गया था। आगे, यह निर्णय लिया गया है कि राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत स्था.ले.प. के प्रतिवेदनों पर लोक लेखा समिति चर्चा करेगी।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि विभाग स्तरीय समिति की अंतिम बैठक जुलाई 2015 में आयोजित हुई जबकि अगस्त 2013 के बाद से उच्च स्तरीय समिति की बैठक आयोजित नहीं हुई। इस ओर इंगित किए जाने पर, वित्त विभाग ने बताया (जनवरी 2020) कि सतत अनुसरण के बावजूद, नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा वित्त विभाग को कोई समीक्षा प्रतिवेदन समर्पित नहीं की गई थी जिसके कारण विभाग स्तरीय समिति की बैठक नहीं हुई थी। विभाग स्तरीय समिति (जुलाई 2015 से) व उच्च स्तरीय समिति की बैठकें (अगस्त 2013 से) आयोजित न किए जाने एवं जिला स्तरीय समिति की कुछ ही बैठकों (13 प्रतिशत) के आयोजन के कारण, इन समितियों के गठन के दस वर्ष बीत जाने के बाद भी स्था.ले.प. के वार्षिक प्रतिवेदन का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

इस प्रकार त्रि-स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य विफल रह गया एवं स्था.ले.प. की वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर ध्यान नहीं दिया गया।

(ख) सी.ए.जी. के स्थानीय निकायों पर प्रतिवेदन का अनुपालन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (जनवरी 2014 में यथा संशोधित) की धारा 91 (2) में निहित प्रावधानों के अनुसार, सी.ए.जी. द्वारा तैयार किए गए श.स्था.नि. के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के पटल पर रखा जायेगा।

मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय निकाय, बिहार सरकार पर प्रथम सी.ए.जी. प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के पटल पर 4 अप्रैल 2016 को रखा गया। जून 2020 तक, प्रतिवेदन के चार कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति में चर्चा की गई व एक लेखापरीक्षा अवलोकन का निपटान किया गया।

आगे, मार्च 2016 को समाप्त हुए वर्ष हेतु स्थानीय निकाय, बिहार सरकार पर सी.ए.जी. प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के पटल पर 23 अगस्त 2017 को रखा गया। लोक लेखा समिति में जून 2020 तक इस प्रतिवेदन पर चर्चा आरंभ नहीं हुई थी।

3.7 जवाबदेही तंत्र

3.7.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 44(1) श.स्था.नि. के प्राधिकारियों के भ्रष्टाचार, सत्यनिष्ठा का अभाव, कदाचार इत्यादि के किसी आरोप की जाँच करने के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति का प्रावधान करता है। लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए योग्यता, शर्त व नियम एवं कार्यकाल तथा अधिकार व कर्तव्य सरकार द्वारा निर्धारित की जायेगी। 13वीं वित्त आयोग व पंचम राज्य वित्त आयोग ने भी श.स्था.नि. के लिए एक स्वतंत्र

³⁸ वित्त विभाग, बि.स. के प्रधान सचिव की अध्यक्षता में एवं प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में

लोकप्रहरी (लोकपाल) की अनुशंसा की थी। आगे, बिहार में शहरी स्थानीय निकायों हेतु "लोकप्रहरी (लोकपाल)" की नियुक्ति के संबंध में आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार की ओर से पत्राचार (फरवरी 2018) किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं व श.स्था.नि. दोनों के लिए ही समान लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति की जानी थी। इस संदर्भ में पंचायती राज विभाग का परामर्श प्राप्त करने हेतु नगर विकास एवं आवास विभाग ने पत्र लिखे (जनवरी 2015 व सितंबर 2018) थे परन्तु, पंचायती राज विभाग की ओर से कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2020) कि इस संबंध में पंचायती राज विभाग से अनुरोध किया गया था परन्तु, अब तक इस मुद्दे का समाधान नहीं हुआ।

इस तरह, बिहार सरकार के द्वारा लोकप्रहरी (लोकपाल), जो श.स्था.नि. के प्राधिकारियों के भ्रष्टाचार, सत्यनिष्ठा का अभाव, कदाचार आदि के किसी भी आरोप की जाँच के लिए अनिवार्य थे, की नियुक्ति आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार के निर्देशों के अतिरिक्त बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधानों एवं 13वीं वित्त आयोग एवं पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बावजूद नहीं की गई।

3.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

जन सहभागिता के माध्यम से परियोजनाओं, कानून व नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करना ही सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य है। पंचम राज्य वित्त आयोग के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण के संचालन हेतु अनुशंसा की गई है तथा स्लम व गरीबी उन्मूलन परियोजनाओं में सामाजिक अंकेक्षण को अनिवार्य माना है, यद्यपि श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान बि.न. अधिनियम, 2007 नहीं करता है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया था (जनवरी 2020) कि इस संदर्भ में सामाजिक अंकेक्षण कराने का कोई सरकारी तंत्र नहीं है। श.स्था.नि. द्वारा निष्पादित योजनाओं के सामाजिक अंकेक्षण कराने हेतु सोसाइटी पंजीकरण अधिनियम, 1862 के तहत पंजीकृत सामाजिक अंकेक्षण सोसाइटी नामक एक सोसाइटी को ग्रामीण विकास विभाग के निर्देश पर तैयार कर (अक्टूबर 2018) लिया गया है। आगे, ग्रा.वि.वि. के निर्देश पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने पाँच योजनाओं³⁹ के सामाजिक अंकेक्षण हेतु सोशल ऑडिट सोसाइटी से अनुरोध (नवंबर 2018) किया है। परन्तु, इस उद्देश्य हेतु सोशल ऑडिट सोसाइटी ने अधिकारियों के प्रशिक्षण की अनुशंसा की व श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण आयोजित नहीं हो पायी।

इस प्रकार, पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के बावजूद सामाजिक अंकेक्षण आयोजित करने की व्यवस्था नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप श.स्था.नि. द्वारा जन सहभागिता के माध्यम से परियोजनाओं, कानून व नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

3.7.3 संपत्ति कर बोर्ड

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 138(अ) संपत्ति कर के निर्धारण, संग्रहण व वसूली की अभिवृद्धि हेतु स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने के लिए एक राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना का प्रावधान करता है। 13वीं वित्त आयोग ने भी संपत्ति कर के निर्धारण हेतु एक स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने में श.स्था.नि. को

³⁹ प्रधानमंत्री शहरी आवास योजना, शौचालय निर्माण योजना (शहरी), मुख्यमंत्री शहरी नली-गली पक्कीकरण योजना, मुख्यमंत्री शहरी पेयजल योजना एवं दीनदयाल अंत्योदय योजना-शहरी आजीविका मिशन (डी.ए.वाई-एन.यु.एल.एम.)

सहायता प्रदान करने हेतु राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना की अनुशंसा की थी। आगे, नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने बिहार संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 बनाया व अधिसूचित (मई 2013) किया। संपत्ति कर बोर्ड की भूमिकाओं व दायित्वों की परिकल्पना संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 में इस प्रकार की गई थी:

- (क) कर –दायरे का विस्तार व राज्य में श.स्था.नि. के संपत्तियों का डाटाबेस अद्यतन बनाए रखने हेतु प्रत्येक नगरपालिका में सीधे अथवा एजेंसी के माध्यम से सभी भूमि व भवनों की पाँच वर्षों में एक बार गणना;
- (ख) भूमि व भवनों के किराया मूल्य अथवा बाजार मूल्य की समीक्षा व अद्यतन करने हेतु प्रत्येक पाँच वर्ष या उससे पहले राज्य सरकार को तरीकों व प्रक्रियाओं पर सुझाव देना;
- (ग) होल्लिंग कर प्रणाली को अधिक उत्साही बनाने के लिए उपायों का सुझाव देना; एवं
- (घ) पूर्वनिर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध होल्लिंग कर से भूमि के मूल्यांकन के संबंध में प्रत्येक श.स्था. नि. के प्रदर्शन की समीक्षा व आकलन तथा निरंतर अवधि पर सुधारों का सुझाव देना।

संपत्ति कर बोर्ड के गठन की वर्तमान स्थिति के संबंध में लेखापरीक्षा के द्वारा इंगित किए जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया था (जनवरी 2020) कि संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं हुआ है तथा बोर्ड के चेयरमैन/सदस्य की नियुक्ति अभी तक प्रक्रियाधीन है।

इस तरह, संपत्ति कर बोर्ड नियमावली के बनने के सात वर्षों से ज्यादा बीत जाने के बाद भी, श.स्था.नि. में संपत्ति कर के मूल्यांकन, संग्रहण व वसूली को अनुकूलित नहीं किया जा सका।

3.7.4 सेवा स्तर मानक

13वीं वित्त आयोग ने अनुशंसा किया था कि श.स्था.नि. द्वारा प्रदत्त सभी आवश्यक सेवाओं के लिए राज्य सरकार मानक निर्धारित करें। आगामी वित्तीय वर्ष के अंत तक प्राप्त किए जाने हेतु चार सेवा प्रक्षेत्रों— जलापूर्ति, सिवरेज, स्ट्रोम वॉटर ड्रेनेज व टोस अपशिष्ट प्रबंधन के निर्धारित किए गए सेवा मानकों के संबंध में राज्य सरकार सभी नगरपालिकाओं को वित्तीय वर्ष (31 मार्च) के अंत तक अधिसूचित करें।

तदनुसार, नगर विकास एवं आवास विभाग ने श.स्था.नि. द्वारा सेवाएँ प्रदान करने हेतु सेवा स्तर मानक को अधिसूचित (मार्च 2011) किया था। निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध उपलब्धि पर विभाग ने टोस अपशिष्ट प्रबंधन सूचक के संबंध में बारह नगर निगमों का एवं जलापूर्ति सूचक के संबंध में आंशिक आंकड़ा प्रदान किया।

लेखापरीक्षा में पाया गया है कि बारह नगर निगमों में से किसी ने भी, टोस अपशिष्ट प्रबंधन के अंतर्गत संकेतकों के विरुद्ध निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया। पाँच नगर निगमों⁴⁰ में नगरीय टोस अपशिष्ट के पृथक्करण की मात्रा शून्य थी, नगरीय टोस अपशिष्ट के वैज्ञानिक निस्तारण का कवरेज भी आठ नगर निगमों (गया, मुजफ्फरपुर, मुंगेर व दरभंगा को छोड़कर जहाँ उपलब्धि परास 15 से 50 प्रतिशत के बीच थी) में शून्य था। इसके अलावा, जल आपूर्ति कनेक्शनों के लिए परिवारों के कवरेज की उपलब्धि से संबंधित आंकड़े चार नगर निगमों⁴¹ द्वारा प्रदान नहीं किए गए थे व सात नगर निगमों⁴² में उपलब्धि 100 प्रतिशत के लक्ष्य की तुलना में आठ से 34 प्रतिशत तक थी जबकि नगर निगम मुंगेर में यह निविदा के अधीन थी (परिशिष्ट-3.2)।

⁴⁰ आरा, बिहारशरीफ, छपरा, कटिहार व पटना

⁴¹ भागलपुर, गया, मुजफ्फरपुर एवं पटना

⁴² आरा, बेगूसराय, बिहारशरीफ, छपरा, दरभंगा, कटिहार एवं पूर्णियाँ

इस प्रकार, सेवा स्तर मानक के लिए विभाग के द्वारा निर्धारित लक्ष्य को अंशतः हासिल किया गया।

3.7.5 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बिहार वित्तीय नियमावली का नियम 342 (1) प्रावधान करता है कि अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण पत्रों (यू.सी.) को अनुदान प्राप्ति के 18 माह के अंदर अनुदेयी संस्थानों को समर्पित किया जाय। श.स्था.नि. को विमुक्त हुए अनुदानों के आवंटन पत्रों में निहित निर्देशों के अनुसार, आगे के अनुदान विमुक्ति में होने वाले विलंब से बचने के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) सामयिक रूप से राज्य सरकार को प्रस्तुत किया जाना आवश्यक था।

प्रधान महालेखाकार (ले0 व ह0), बिहार, पटना के द्वारा संकलित यू.सी. के अनुसार यह पाया गया कि नगर विकास एवं आवास विभाग ने ₹ 10508.78 करोड़ का अनुदान वर्ष 2015-16 से 2018-19 (नवंबर 2018 तक) की अवधि के दौरान स्वीकृत किया था परन्तु, जून 2020 तक ₹ 5443.55 (52 प्रतिशत) राशि का यू.सी. समायोजन के लिए लंबित पड़ा हुआ था। लंबित यू.सी. की वर्ष-वार विवरणी नीचे तालिका-3.10 में दी गई है:

तालिका-3.10: वर्षवार लंबित यू.सी. की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वीकृत अनुदान	समायोजित यू.सी.	लंबित यू.सी.	लंबित यू.सी. का प्रतिशत
2015-16	2239.53	1347.56	891.97	40
2016-17	3097.21	2055.38	1041.83	34
2017-18	3010.27	1078.26	1932.01	64
2018-19 (नवंबर 2018 तक)	2161.77	584.03	1577.74	73
कुल	10508.78	5065.23	5443.55	52

(स्रोत: प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय द्वारा प्रदान की गई सूचना)

यद्यपि, विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने यह सूचित किया था (दिसंबर 2019) कि अप्रैल 2015 से जनवरी 2020 तक की अवधि के ₹ 9526.72 करोड़ की राशि के यू.सी. को प्रधान महालेखाकार (ले0 एवं ह0), कार्यालय को समर्पित किया गया तथा इनमें से ₹ 7189 करोड़ का समायोजन कर लिया गया था व ₹ 2337.72 करोड़ समायोजन के लिए लंबित पड़ी थी। उन्होंने आगे कहा कि यू.सी. को पाने के लिए निरंतर प्रयास किया जा रहा है।

इस प्रकार, लंबी अवधि से वृहत् तौर पर लंबित यू.सी. का रहना, कमजोर आंतरिक नियंत्रण व अक्षम निगरानी तंत्र के साथ-साथ निधियों के दुरुपयोग की संभावित जोखिम की ओर इशारा करता है।

3.7.6 चार्टर्ड अकाउंटेंट के द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा

वर्ष 2014-17 हेतु 140 नगरपालिकाओं के लेखाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए विभाग ने 17 सीए लगाए थे (अप्रैल 2016)। सीए द्वारा लेखापरीक्षा की वर्तमान स्थिति तालिका-3.11 में नीचे है:

तालिका-3.11: लेखापरीक्षित इकाईयाँ व समर्पित प्रतिवेदन

क्रम सं.	अवधि	लेखापरीक्षा की जानी थी	लेखापरीक्षा संपन्न	सी.ए. फर्मों द्वारा समर्पित प्रतिवेदन
1.	2014-15	140	140	138
2.	2015-16	140	140	138
3.	2016-17	140	140	138
4.	2017-18	140	140	अंतिम प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया गया।
5.	2018-19	140	125	
कुल		700	685	

(स्रोत: नगर विकास व आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2014-19 के दौरान होने वाले 700 आंतरिक लेखापरीक्षाओं में से वास्तव में 685 आंतरिक लेखापरीक्षा ही संचालित हुईं परन्तु, जनवरी 2020 तक सीए फर्मों द्वारा मात्र 414 प्रतिवेदन ही सौंपे गए। सीए फर्मों द्वारा 2017-19 की अवधि के लिए प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किए जाने पर, नगर विकास एवं आवास विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने जवाब दिया (जनवरी 2020) कि श.स्था. नि. स्तर पर नियमित अनुवर्ती कार्रवाई के अभाव में ऐसा हुआ, यद्यपि विभाग मामलों की नियमित निगरानी कर रहा था।

आगे, आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की जाँच में पता चला कि सीए ने विचारार्थ विषय बिन्दु में यथानिर्दिष्ट कार्यों के संपूर्ण दायरे को शामिल नहीं किया था अर्थात् ई-टेंडरिंग व ई-निलामी, शेष परीक्षण, मासिक प्राप्ति एवं भुगतान खातों आदि सहित सामग्रियों के क्रय पर कोई टिप्पणी नहीं की गई थी।

इस प्रकार, नियत समय पर आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत न करना व खातों / वित्त से संबंधित संपूर्ण मुद्दों को इंगित नहीं करना, आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र की कमी को दर्शाता है।

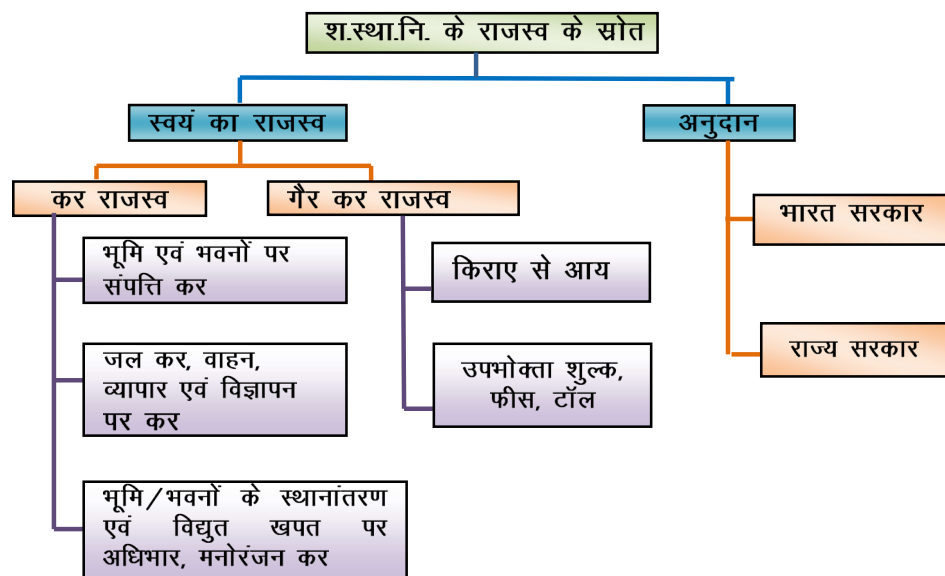
3.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

3.8.1 निधियों के स्रोत

3.8.1.1 निधियों के स्रोत

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 उन करों को सूचीबद्ध करता है जिससे नगरपालिका राजस्व बढ़ाने के लिए करारोपण कर सकता है। नगरपालिका अधिनियम में उल्लिखित विभिन्न सेवाओं को प्रदान करने के लिए नगरपालिका अतिरिक्त रूप से उपभोक्ता शुल्क लगा सकती है। भवन योजनाओं की स्वीकृति, भूमि के उपयोग के लिए नगरपालिका लाइसेंस आदि पर भी शुल्क व जुर्माना लगाया जा सकता है। बिहार नगरपालिका अधिनियम, केन्द्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर उनके लिए सहायता अनुदान का प्रावधान करता है। श.स्था.नि. के निधि के स्रोतों को नीचे चार्ट 3.4 में दर्शाया गया है:

चार्ट - 3.3: निधियों के स्रोत



(स्रोत: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 127 एवं इकोनोमिक सर्वे, बिहार सरकार)

3.8.1.2 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2014-19 के लिए श.स्था.नि. हेतु बजट प्रावधान, जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल है, नीचे तालिका- 3.12 में दिया गया है:

तालिका- 3.12: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विवरण	शीर्ष	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	कुल
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3 से 7)
1.	बजटीय आवंटन	राजस्व	3300.59	3111.15	4622.75	5047.93	5361.29	21443.71
		पूँजीगत	1.00	37.73	0	0	3.00	41.73
		कुल	3301.59	3148.88	4622.75	5047.93	5364.29	21485.44
2.	व्यय	राजस्व	1778.46	1977.47	3377.93	3236.04	3297.02	13666.92
		पूँजीगत	0	0	0	0	3.00	3.00
		कुल	1778.46	1977.47	3377.93	3236.04	3300.02	13669.92
3.	बचत (1-2)		1523.13	1171.41	1244.82	1811.89	2064.27	7815.52
4.	बचत का प्रतिशत		46	37	27	34	38	36

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

उपरोक्त तालिका 3.11 से यह स्पष्ट है कि नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा संपूर्ण बजटीय आवंटन का उपयोग नहीं किया जा सका एवं 2014-19 के दौरान बचत की प्रतिशतता का परास 27 प्रतिशत से 46 प्रतिशत के बीच था। पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल आवंटन, 2014-16 एवं 2018-19 के दौरान हुए कुल आवंटन का एक प्रतिशत से भी कम था जबकि 2014-18 के दौरान पूँजीगत व्यय शून्य था।

3.8.1.3 श.स्था.नि. द्वारा अनुदानों की प्राप्ति व व्यय

विभिन्न योजनाओं के तहत सभी श.स्था.नि. द्वारा अनुदानों की प्राप्ति व व्यय की समेकित स्थिति नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदान नहीं की गई थी। हाँलाकि, नगर विकास एवं आवास विभाग ने 2014-15 से 2018-19 की अवधि के लिए केवल 35 श.स्था.नि. के संबंध में प्राप्ति व व्यय के आंकड़े प्रदान किए थे जहाँ द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली (डी.ई.ए.एस.) 2015-16 में प्रारंभ किया गया था, जैसा कि परिशिष्ट- 3.3 में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि श.स्था.नि. में 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान राजस्व आय का प्रमुख घटक (70 प्रतिशत) राजस्व अनुदान था। पूँजीगत अनुदान श.स्था.नि. को निरंतर आवंटित किए जाने के बावजूद ये 35 श.स्था.नि. पूँजीगत व्यय करने में विफल रहें (2018-19 की अवधि को छोड़कर)। आगे, कुल राजस्व व्यय में अति वृहत् हिस्सा स्थापना व्यय (46 प्रतिशत) का था व श.स्था.नि. का स्वयं-सृजित आय अपने स्वयं की स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए भी पर्याप्त नहीं थे। इसका तात्पर्य यह था कि नगर निकाय स्व-जनित आय के बजाय सरकारी अनुदान पर बहुत अधिक निर्भर थे व अभी भी आत्मनिर्भर होने से काफी दूर थे।

3.8.2 केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाएं

(क) चौदहवीं वित्त आयोग

चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार, अनुदान दो घटकों अर्थात् मूल अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के तहत जारी किए गए थे। मूल अनुदान का उपयोग बुनियादी सेवाओं यथा जलापूर्ति, स्वच्छता, सीवरज, वर्षा जल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन आदि जबकि निष्पादन अनुदान को विश्वसनीय लेखापरीक्षित लेखाओं, प्राप्ति व व्यय के आंकड़े तथा स्व-राजस्व में सुधार को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से डिजाइन किया गया था।

भारत सरकार द्वारा एक वर्ष के लिए जून और अक्टूबर दो किशतों में मूल अनुदान जारी करना था। नगरपालिकाओं के लिए मूल अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के बीच अनुदान का विभाजन 80:20 के अनुपात में होना चाहिए था। चौदहवीं वित्त आयोग द्वारा श.स्था.नि. को निष्पादन अनुदान पाने योग्य बनाने हेतु निम्नलिखित तीन शर्तें रखी गई थीं;

- श.स्था.नि. को लेखापरीक्षित वार्षिक लेखे प्रस्तुत करने होंगे जो एक वर्ष से संबंधित हों एवं उस वर्ष से पहले के दो वर्ष से अधिक का न हों जिसमें वह निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहता है।
 - इसे पिछले वर्ष की तुलना में स्वयं के राजस्व में वृद्धि भी दिखानी होगी, जैसा कि इन लेखापरीक्षित लेखाओं में दर्शाया गया है; तथा
 - इसे निष्पादन अनुदान पाने के लिए प्रत्येक साल बुनियादी शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तर के मानक प्रकाशित करने होंगे व इसे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने होंगे।
- वर्ष 2015-19 की अवधि के दौरान बिहार सरकार को अनुशंसित व जारी किए गए अनुदान नीचे तालिका 3.13 में दिए गए हैं;

तालिका-3.13: बिहार में चौदहवीं वित्त आयोग अनुदान की पात्रता एवं प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मूल अनुदान					निष्पादन अनुदान		
	पात्रता	विमुक्त			कम प्राप्ति	पात्रता	विमुक्त	कम प्राप्ति
		प्रथम किशत	द्वितीय किशत	कुल				
2015-16	256.83	128.41	126.59	255.00	1.83	0	0	0
2016-17	355.63	176.55	175.30	351.85	3.78	104.96	104.22	0.74
2017-18	410.90	202.55	202.55	405.11	5.79	118.78	0	118.78
2018-19	475.34	237.67	236.01	473.68	1.66	134.89	0	134.89
कुल	1498.70	745.18	740.45	1485.64	13.06	358.63	104.22	254.41

(स्रोत: चौदहवीं वित्त आयोग रिपोर्ट, अनुदान स्वीकृति पत्र, आवंटन पत्र)

राज्य सरकार को ₹1857.33 करोड़ (मूल अनुदान-₹1498.70 करोड़ एवं निष्पादन अनुदान-₹358.63 करोड़) की पात्रता के विरुद्ध कुल ₹1589.86 करोड़, मूल अनुदान (₹1485.64) व निष्पादन अनुदान (₹104.22) के रूप में प्राप्त हुए। इस प्रकार, बिहार सरकार को नगरपालिकाओं के लिए 2015-19 के अवधि के लिए मूल अनुदान की पात्रता से ₹13.06 करोड़ की कम मूल अनुदान प्राप्त हुई। बिहार सरकार द्वारा मूल अनुदान की कम प्राप्ति का कारण विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था। आगे, बिहार सरकार को 2016-17 की अवधि के लिए ₹0.74 करोड़ एवं 2017-19 की अवधि के लिए ₹253.67 करोड़ का निष्पादन अनुदान प्राप्त नहीं हो सका क्योंकि राज्य सरकार निष्पादन अनुदान की प्राप्ति हेतु चौदहवीं वित्त आयोग द्वारा निर्धारित अनिवार्य शर्तों को पूरा नहीं कर सकी।

चौदहवीं वित्त आयोग के अनुशंसाओं के अनुसार, राज्य को भारत सरकार द्वारा अनुदान जारी किए जाने व राज्य के खाते में जमा होने के 15 दिनों के भीतर स्थानीय निकाय को जारी किया जाना चाहिए, जिसमें विफल रहने पर राज्य अपने स्वयं की निधि से आर.बी.आई. बैंक दर पर स्थानीय निकाय को दंडात्मक ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा। नगर विकास एवं आवास विभाग ने वर्ष 2015-16 के लिए अनुदान की पहली किशत सीधे नगरपालिकाओं के बैंक खातों में स्थानांतरित नहीं की और इसके बजाय इसे बिहार शहरी विकास प्राधिकरण (बुडा) के माध्यम से जारी किया था व बुडा ने आर.टी.जी.एस. के माध्यम से नगरपालिका को राशि उपलब्ध करायी।

इस प्रकार, राज्य इस संबंध में चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बावजूद निधियों के स्थानीय निकायों को हस्तांतरण की समय-सीमा का पालन करने में विफल रहा। वर्ष 2015-16 में अनुदान की पहली किशत के रूप में ₹128.42 करोड़ नगरपालिकाओं को विलंब

(21-39 दिन) से प्राप्त हुआ व बिहार सरकार द्वारा ₹ 0.59 करोड़ के दंडात्मक ब्याज की देयता का वहन किया गया।

3.8.3 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

(क) पंचम राज्य वित्त आयोग

राज्य सरकार द्वारा राज्य वित्त आयोग का गठन स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने तथा राज्य व स्थानीय निकायों के बीच करों, शुल्कों आदि की शुद्ध आय के वितरण को नियंत्रित करने के सिद्धान्तों की अनुशंसा करने के लिए की गई थी।

बिहार सरकार द्वारा वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए अनुच्छेद 243 वाई के साथ पठित एवं अनुच्छेद 243 आई तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के अनुसरण में पंचम राज्य वित्त आयोग का गठन (दिसंबर 2013), स्थानीय निकाय की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने के लिए, राज्य व स्थानीय निकायों के बीच करों, शुल्कों आदि की शुद्ध आय के वितरण को नियंत्रित करने के सिद्धान्तों की अनुशंसा करने के लिए किया गया। यद्यपि, आयोग का प्रतिवेदन 31 मार्च 2015 तक प्राप्त होना था, आयोग द्वारा इसे फरवरी 2016 में प्रस्तुत किया गया था। तत्पश्चात्, राज्य सरकार ने कुछ मामूली संशोधनों के साथ वर्ष 2015-16 से पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को लागू करने का निर्णय लिया था। श.स्था.नि. को अनुदान की विमुक्ति की स्थिति नीचे तालिका-3.14 में दी गई है:

तालिका-3.14: पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत विमुक्त अनुदान की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राशि के विमुक्ति हेतु देय तिथि		पात्रता राशि	विमुक्त राशि व विमुक्ति का माह			विलंब		कम प्राप्ति
	प्रथम किश्त	द्वितीय किश्त		प्रथम किश्त	द्वितीय किश्त	आदर्श नगर निकाय	प्रथम किश्त	द्वितीय किश्त	
2015-16	अनुदान को एक बार में विमुक्त किया जाना है		781.32	434.64 (मार्च 2016)			00	-	346.68
2016-17	अप्रैल 2016	अक्टूबर 2016	925.85	462.93 (अक्टूबर 2016)	449.93 (मार्च 2017)	13.00	छह माह	पांच माह	0
2017-18	अप्रैल 2017	अक्टूबर 2017	1041.45	509.60	497.25	11.12	पांच माह	आठ माह	23.48
2018-19	अप्रैल 2019	अक्टूबर 2019	1114.54	508.53	541.89	2.83	चार माह	दस माह	61.19
कुल									431.35

(स्रोत : नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2015-16 व 2017-19 की अवधि के लिए ₹ 431.35 करोड़ कम अनुदान विमुक्त किया गया था। आगे, वर्ष 2016-17, 2017-18 एवं 2018-19 की अवधि के लिए अनुदान चार से दस महिनों के विलंब से जारी किए गए थे।

(ख) 14वीं वित्त आयोग एवं पंचम राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत अनुदान का आहरण नहीं लेखापरीक्षा में पाया गया कि 14वीं वि.आ. के अंतर्गत 11 श.स्था.नि.⁴³ को 2015-20 के दौरान ₹ 13.78 करोड़ आवंटित किए गए व पंचम राज्य वित्त आयोग के तहत वर्ष 2017-19 के दौरान पाँच श.स्था.नि.⁴⁴ को आवंटित ₹ 19.76 करोड़ का आहरण नहीं किया गया जैसा कि परिशिष्ट-3.4 (अ) एवं 3.4 (ब) में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2020) कि कुछ श.स्था.नि. ने पिछले आवंटन के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत

⁴³ नगर परिषद्— औरंगाबाद, गोपालगंज, जहानाबाद, मसौढ़ी, सुरसंड; नगर पंचायत— डुमरा, गोगरी जमालपुर, मढ़ौरा, मैरवा, मेहसी, मोहनिया

⁴⁴ नगर निगम— मुंगेर; नगर परिषद्— हाजीपुर व मसौढ़ी; नगर पंचायत— हिल्सा व परसा बाजार

नहीं किए थे, इसलिए उन्हें निधि की निकासी की अनुमति नहीं दी गई व अंततः इन श.स्था.नि. को पुनः आवंटित नहीं किया गया।

3.8.4 अभिलेखों का संधारण

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 के नियम 12, 53, 69 एवं 84 पारदर्शिता, जवाबदेही एवं समुचित देखरेख हेतु मूल अभिलेखों व पंजियों के संधारण हेतु प्रावधान करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 18 नमूना जांचित श.स्था.नि. ने कुंजी अभिलेखों यथा लेखापाल रोकड़बही, परिसंपत्ति पंजी, अनुदान विनियोग पंजी, मांग पंजी व अनुदान पंजी का संधारण⁴⁵ नहीं किया था।

नगर परिषद् नरकटियागंज एवं नगर पंचायत बोधगया व डुमरा के कार्यपालक पदाधिकारियों ने जवाब दिया कि कर्मियों की कमी की वजह से अभिलेखों का संधारण नहीं किया जा सका जबकि शेष श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों ने जवाब दिया कि इन अभिलेखों को भविष्य में संधारित किया जाएगा।

3.8.5 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लेखाओं का संधारण

श.स्था.नि. द्वारा एक्रुअल आधारित लेखाओं के संधारण हेतु शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने (2004) सी.ए.जी. के साथ परामर्श कर राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार किया। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 86, 87 एवं 88 भी प्रावधान करते हैं कि राज्य सरकार, एक्रुअल आधारित द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली को लागू करने हेतु बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार करेगी तथा मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी द्वारा वर्ष की समाप्ति के चार महीने के अंदर पूर्ववर्ती वर्ष के लिए एक वित्तीय विवरण तैयार किया जाएगा जिसमें निधि प्रवाह विवरणी, आय-व्यय लेखा, प्राप्ति एवं भुगतान लेखा तथा एक तुलन-पत्र शामिल होंगी।

नगरपालिकाओं में वित्तीय विवरणी को एक्रुअल आधारित द्वि-प्रविष्टि प्रणाली में 1 अप्रैल 2014 से संधारित एवं तैयार करने के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग ने (जनवरी 2014) 'बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014' को अधिसूचित किया। शहरी विकास मंत्रालय (भारत सरकार) द्वारा निर्धारित राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा मैनुअल की स्वीकार्यता के संबंध में विभाग ने जवाब दिया था (जनवरी 2020) कि सरकार ने बिहार नगरपालिका लेखा मैनुअल तैयार कर लिया है।

डी.ई.ए.एस. के क्रियान्वयन के संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा पूछे जाने पर, विभाग ने जवाब दिया था (जनवरी 2020) कि नकद आधारित एकल प्रविष्टि प्रणाली, टैली आधारित लेखा प्रणाली पर बनी डी.ई.ए.एस. में स्थानांतरित होने की प्रक्रिया में थी।

3.8.6 बैंक समाधान विवरणी का नहीं बनाया जाना

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली 2014 की धारा 13(5) में यह प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक माह के अंत में सामयिक रूप से कम से कम एक बार बैंकबही के अंतशेष की तुलना व मिलान बैंक या कोषागार के वास्तविक अंतशेष के साथ किया जाय।

⁴⁵ रोकड़बही— नगर परिषद् जमुई; परिसंपत्ति पंजी— नगर पंचायत अमरपुर, बहादुरगंज, बेलसंड व मोतिहारी, नगर परिषद्— भभुआ, खगौल व सीतामढ़ी; मांग पंजी— नगर पंचायत बहादुरगंज, नगर परिषद् भभुआ व मोकामा; अनुदान पंजी— नगर पंचायत बेलसंड, डुमरा, मेहनार, नासरीगंज, परसा बाजार, नगर परिषद्—औरंगाबाद, हिलसा, नरकटियागंज व शेखपुरा; अनुदान विनियोग पंजी— नगर पंचायत बोधगया व नासरीगंज

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आठ नमूना जांचित श.स्था.नि.⁴⁶ ने बैंक समाधान विवरणी नहीं बनाया था (**परिशिष्ट-3.5**)। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, नगर आयुक्त, मुजफ्फरपुर व कार्यपालक पदाधिकारी, नरकटियागंज ने जवाब दिया कि कर्मियों की कमी की वजह से बैंक समाधान विवरणी नहीं बनाया गया जबकि नगर आयुक्त, आरा व शेष श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों ने जवाब दिया (फरवरी 2017-फरवरी 2019) कि इसे तैयार कर अगले अंकेक्षण में प्रस्तुत किया जाएगा। बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली 2014 के तहत यथाआवश्यक रूप से बैंक समाधान विवरणी नियमित आधार पर तैयार न करना वित्तीय कुप्रबंधन व निधियों के खराब अनुश्रवण को दर्शाता है।

आगे, विभागीय स्तर पर बैंक समाधान विवरणी के बनाए जाने पर, सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया था कि बैंक समाधान विवरणी आवश्यकता के अनुसार बनाया गया।

3.8.7 ए.सी./डी.सी. बिलों से संबंधित मामले

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 के नियम 177 में प्रावधान है कि आहरण एवं संवितरण अधिकारी (डी.डी.ओ.) द्वारा इस आशय का एक प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि आकस्मिक बिलों पर निकासी की गई धनराशि उसी वित्तीय वर्ष में व्यय की जाएगी व अव्ययित राशि वर्ष के 31 मार्च से पहले कोषागार में जमा कर दिया जाएगा। आगे, बी.टी.सी., 2011 के नियम 194 के अनुसार, प्रतिहस्ताक्षरित डी.सी. बिल उस महीने जिसमें ए.सी. बिल का आहरण हुआ था, के छः माह के अन्दर जमा किया जाएगा व इस छः माह के बाद ए.सी. बिल पर कोई आहरण तब तक नहीं किया जाएगा जब तक डी.सी. बिल जमा न कर दिया गया हो।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2013-19 की अवधि के दौरान ए.सी. बिल के माध्यम से ₹ 52 करोड़ की निकासी की गई थी, जिसमें से ₹ 13.37 करोड़ राशि को महालेखाकार (लेखा एवं हक) द्वारा समायोजित किया गया था व ₹ 38.62 करोड़ (74 प्रतिशत) राशि दिसंबर 2019 तक समायोजन के लिए शेष था (**परिशिष्ट-3.6**)। लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि 38 से 100 प्रतिशत असमायोजित ए.सी. बिल मुख्य रूप से वर्ष 2003-04 से 2009-10 से संबंधित थे। इस प्रकार, राशि का एक बड़ा भाग 10 से 15 वर्ष बीत जाने के पश्चात् भी असमायोजित था।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने जवाब दिया कि विभाग द्वारा ₹ 38.63 करोड़ की राशि को समायोजित करने की कार्रवाई की जा रही है तथा संबंधित इकाईयों को पत्र एवं स्मार (नवीनतम दिसंबर 2019 में) जारी किए गए थे। विभागीय समीक्षा बैठक का आयोजन एवं अनुश्रवण विभागीय स्तर पर किया जा रहा था। आगे, राज्यस्तरीय पी.एम.यू. (वित्त) का गठन भी इस मुद्दे पर नजर रखने के लिए किया गया था।

इस प्रकार, लंबे समय से समायोजन/वसूली के लिए लंबित ए.सी. बिल कमजोर आंतरिक नियंत्रण व खराब निगरानी तंत्र को दर्शाता है।

3.8.8 लेखापरीक्षा का प्रभाव

नमूना जांचित 12 श.स्था.नि.⁴⁷ में फरवरी 2016 से सितंबर 2017 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा वसूली के लिए ₹ 42.76 लाख का सुझाव दिया गया था व जिनमें से केवल ₹ 11.34 लाख

⁴⁶ नगर निगम-आरा, बेगूसराय व मुजफ्फरपुर; नगर परिषद्- औरंगाबाद, खगड़िया, नरकटियागंज व समस्तीपुर

⁴⁷ नगर परिषद्- बेतिया, फॉरबिसगंज, हिलसा, नवादा, सहरसा एवं शेखपुरा; नगर पंचायत- अमरपुर, कांटी, कटैया, मुरलीगंज, नवगछिया, एवं तेघड़ा

(परिशिष्ट-3.7) संबंधित व्यक्ति से वसूल किए गए थे जो लेखापरीक्षा के दौरान असंतोषजनक वसूली को दर्शाता है।