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

बिहार में शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली 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। तद्नुसार, नगरपालिकाओं को शासन हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में 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।

बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (कालांतर में समय–समय पर संशोधन) को अधिनियमित किया जिसमें नगरपालिकाओं को इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए कार्य एवं शक्तियाँ हस्तांतरित की गईं। आगे, राज्य के नगरपालिकाओं में लेखाओं को तैयार करने व संधारण करने हेतु बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014, बिहार नगरपालिका लेखांकन मैनुअल तथा बिहार नगरपालिका बजट नियमावली तैयार किया।

3.1.1 बिहार में शहरी स्थानीय निकाय (श.स्था.नि.)

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 7 व 20 नगरपालिका क्षेत्रों के वर्गीकरण के लिए मानदंड निर्धारित करती है। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 3 के अनुसार राज्य सरकार किसी क्षेत्र को (क) निश्चित शर्तों[37] को पूरा करने एवं (ख) में गैर–कृषि जनसंख्या क्षेत्रों (इन क्षेत्रों में जनसंख्या का प्रतिशत पचहत्तर अथवा उससे अधिक हो) को एक वृहत्, मध्यम अथवा संक्रमणकालीन शहरी क्षेत्र के रूप में निर्दिष्ट कर सकती है।

बिहार सरकार ने (मई 2020) बिहार नगरपालिका संशोधन (अधिनियम), 2020 के अधिनियमन द्वारा शहरी क्षेत्र में किसी क्षेत्र के वर्गीकरण के लिए गैर–कृषि जनसंख्या के प्रतिशत मानदंड को बदल दिया। संशोधित अधिनियम के अनुसार किसी क्षेत्र को शहरी क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है यदि दीर्घकालिक तथा अल्पकालिक कृषि श्रमिकों की जनसंख्या क्षेत्र में कुल श्रमिकों के 50 प्रतिशत से कम है। परिणामस्वरूप, राज्य में श.स्था.नि. की संख्या 142 से बढ़कर 258 हो गई। इस पुनर्वर्गीकरण के कारण राज्य में शहरीकरण[38] की दर राज्य के कुल जनसंख्या का 11.3 प्रतिशत से बढ़कर 15.75 प्रतिशत[39] हो गई।

जनसंख्या के आधार पर (जनगणना 2011 के अनुसार) नई नगरपालिकाओं के गठन (फरवरी

---

[37] *(क) वृहत् शहरी क्षेत्र के मामले में जनसंख्या दो लाख या उससे अधिक; (ख) मध्यम शहरी क्षेत्र के लिए, जनसंख्या चालीस हजार या उससे अधिक परन्तु दो लाख से कम; तथा (ग) संक्रमणकालीन क्षेत्र के मामले में जनसंख्या बारह हजार या उससे अधिक परन्तु चालीस हजार से कम।*

[38] *शहरीकरण एक जटिल सामाजिक–आर्थिक प्रक्रिया है जो पहले से बसी हुई ग्रामीण बस्तियों को शहरी बस्तियों में परिवर्तित करते हुए निर्मित वातावरण को बदल देती है साथ ही जनसंख्या के स्थानिक वितरण को ग्रामीण क्षेत्रों से शहरी क्षेत्रों में स्थानांतरित करती है। शहरीकरण का परिमाण अथवा स्तर को आमतौर पर शहरी क्षेत्रों में रहने वाली आबादी के प्रतिशत के रूप में व्यक्त किया जाता है जिसे शहरी व ग्रामीण क्षेत्रों के बीच अंतर करने के लिए राष्ट्रीय सरकारों के द्वारा प्रयुक्त मानदंडो के अनुसार परिभाषित किया जाता है। (आर्थिक एवं सामाजिक मामलों का विभाग, संयुक्त राष्ट्र)।*

[39] ***स्रोत** : इकोनॉमिक सर्वे, 2020–21, बिहार सरकार*

2022 तक) के उपरांत श.स्था.नि. की संख्या व श्रेणी नीचे **तालिका 3.1** में दी गई हैं:

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	18
नगर परिषद्	मध्यम शहरी क्षेत्र	0.40 लाख से अधिक व 2 लाख से कम	83
नगर पंचायत	संक्रमणकालीन शहरी क्षेत्र	0.12 लाख से 0.40 लाख तक	157
कुल			**258**

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

3.1.2 राज्य की रूपरेखा

बिहार राज्य देश के सबसे कम शहरीकृत राज्यों में से एक है। 2011 की जनगणना के अनुसार बिहार की शहरी आबादी 1.64 करोड़ थी जो राज्य की कुल आबादी (10.41 करोड़) की 15.75 प्रतिशत थी, जबकि शहरीकरण के लिए राष्ट्रीय औसत 31.2 प्रतिशत था। हाँलाकि, बिहार में भारत की कुल आबादी का 8.6 प्रतिशत है, फिर भी भारत की कुल शहरी आबादी का केवल 4.35 प्रतिशत बिहार के शहरी क्षेत्रों में रहता था व राज्य के केवल एक शहर (पटना) की आबादी दस लाख से अधिक थी। राज्य के तुलनात्मक जनसांख्यिकीय व विकास के आंकड़े नीचे **तालिका 3.2** में दिए गए हैं:

तालिका 3.2: राज्य के महत्वपूर्ण आंकड़े

क्रम सं0	सूचक	इकाई	राज्य	संपूर्ण भारत
1	शहरी जनसंख्या	मिलियन	16.36	377.11
2	शहरी जनसंख्या घनत्व	व्यक्ति प्रति वर्ग कि.मी.	4,811	3,836
3	शहरी साक्षरता	*प्रतिशत*	76.86	84.11
4	शहरी लिंगानुपात	महिलाएँ प्रति हजार पुरूषों पर	895	900
5	शहरी निर्धनता का स्तर	*प्रतिशत*	31.2	13.7
6	प्रति व्यक्ति नगरपालिकीय स्व–राजस्व	₹	58	2,540
7	श.स्था.नि. की संख्या	संख्या	258	4,804
8	जिलों की संख्या	संख्या	38	763

*(**स्रोत**: क्रम सं0 1 से 6 तक राष्ट्रीय जनगणना 2011 से तथा क्रम सं0 7 एवं 8 इलेक्ट्रॉनिक्स व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित स्थानीय सरकार निर्देशिका से)*

3.2 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढ़ाँचा

शहरी स्थानीय निकाय नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में हैं तथा प्रधान सचिव/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 के द्वारा की जाती है। मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी, 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 पदाधिकारी में निहित होते हैं। नगर निगम में नगर आयुक्त की सहायता के लिए संयुक्त/अतिरिक्त/उप नगर आयुक्त की नियुक्ति की जाती है। नगर निगम व नगर परिषद्/नगर पंचायत में मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी की सहायता के लिए नगर प्रबंधक की नियुक्ति संविदात्मक आधार पर की जाती है।

नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियों का उपयोग सशक्त स्थायी समिति के द्वारा की जाती है जिसकी अध्यक्षता महापौर (नगर निगमों के लिए), अध्यक्ष (नगर परिषद्ों के लिए) व नगरपालिका अध्यक्ष (नगर पंचायतों के लिए) द्वारा की जाती है जो वार्ड पार्षदों में से चुने जाते हैं।

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 प्रावधनित सेवाएँ प्रदत्त करने हेतु प्रतिनिधायित की गयी हैं परन्तु सभी महत्वपूर्ण मुद्दों पर निर्णय राज्य सरकार के द्वारा लिया जा रहा था। राज्य सरकार की शक्तियों का एक संक्षिप्त सार **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 पदाधिकारी 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 द्विप्रविष्टी लेखांकन तंत्र के कार्यान्वयन हेतु एक नियमावली यथा: बिहार नगरपालिका लेखांकन नियमावली तैयार कर इसका संधारण करेगी।

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
धारा 419	**नियम बनाने की शक्तिः** 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 शक्तिः** 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 निवारणः** 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।

*(**स्रोतः** बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007)*

3.3.2 कार्यों, निधियों व कर्मियों का प्रतिनिधायन

(i) कार्यों का प्रतिनिधायन

चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 श.स्था.नि. को संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 18 विषयों से संबंधित कार्य करने में सक्षम बनाता है। तद्नुसार, बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में 18 विषयों में से 17 (अग्निशमन सेवाओं को छोड़कर) से संबंधित कार्यों के लिए प्रावधान किए जिन्हें श.स्था.नि. द्वारा किया जाना था ***(परिशिष्ट 3.1)***। हाँलाकि, यह पाया गया कि श.स्था.नि. द्वारा 17 में से केवल 13 कार्य किए जा रहे थे जबकि शेष चार[40] कार्य/गतिविधियां 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रभावी होने के 28 वर्षों से ज्यादा समय बीत जाने के बाद भी संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे थे।

कार्यों के प्रतिनिधायन के संबंध में विभाग ने कहा (नवंबर 2021) किः (क) इन चार कार्यों/गतिविधियों को वांछित मानवबल की भर्ती के बाद ही लागू किया जाएगा (ख) आवश्यक भर्ती प्रक्रियाधीन है।

(ii) निधियो का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 72(3) यह 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 शहरी स्थानीय निकायों को उनके अधिदेशित कार्यो को पूर्ण करने में सहायता करने के लिए केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना, योजना विशिष्ट अनुदान आदि जैसे विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत निधियां प्रदान की थी।

केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना के अंतर्गत वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान जारी की गई निधियों को ब्यौरा नीचे **तालिका 3.4** में दिया गया हैः

[40] *(1) शहरी वानिकी, पर्यावरण संरक्षण एवं पारिस्थितिकी पहलूओं को प्रोत्साहन (2) दिव्यांग व मानसिक रुप से मंद सहित समाज के दुर्बल वर्गों के हितों की रक्षा (3) सांस्कृतिक, शैक्षणिक व सौन्दर्यात्मक पहलुओं को प्रोत्साहन तथा (4) मवेशी बंधन स्थल; पशुओं के प्रति क्रूरता पर रोकथाम*

तालिका 3.4: केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व केन्द्र प्रायोजित योजना के तहत् विमुक्त अनुदान

क्रम सं0	अनुदान शीर्ष	अवधि	विमुक्त अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	15वीं वित्त आयोग	2020-2021	1,412.00
2.	पंचम राज्य वित्त आयोग	2015-16 से 2020-21	5,529.21
3.	स्मार्ट सिटी	2015-16 से 2020-21	952.00
4.	*स्वच्छ भारत मिशन*	2015-16 से 2020-21	1,009.36
5.	अटल मिशन ऑफ रेजूवेनेशन एंड अर्बन ट्रांसफॉर्मेशन (अमरूत)	2015-16 से 2020-21	1,616.47
6.	राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन (एन.यू.एल.एम)	2015-16 से 2019-20	197.95

*(**स्रोतः** षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन एवं नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार के आवंटन पत्र)*

यह पाया गया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकाय अपनी स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए काफी हद तक सरकार के अनुदान पर निर्भर थे तथा स्वयं के संसाधनों से अनिवार्य कार्य को करने में सक्षम नहीं थे। श.स्था.नि. की स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए सरकारी अनुदानों पर निर्भरता बढ़ रही थी, जैसा कि श.स्था.नि. की स्व-प्राप्तियों व विभाग द्वारा स्थापना पर व्यय के अनुमानित आंकड़ों से परिलक्षित होता है।

(iii) कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36 में श.स्था.नि. के लिए कई पदों का प्रावधान किया गया था परन्तु इनमें से अधिकांश पद रिक्त थे। विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना के अनुसार अप्रैल 2022 तक श.स्था.नि. के लिए 2,982 पद स्वीकृत किए गए थे। उनमें से केवल 526 पद भरे गए थे तथा 2,456 पद (कुल पदों का 82 प्रतिशत) रिक्त थे। शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत बल व कार्यरत बल की स्थिति ***परिशिष्ट–3.2*** में दी गई है।

षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के निहितार्थ मानवबल अनिवार्य कार्यों को प्रभावी ढ़ंग से करने के लिए पूरी तरह से अपर्याप्त थी।

अधिकारियों के प्रतिनिधायन के संबंध में विभाग ने बताया (नवंबर 2021) कि मानवबल की भारी कमी थी व रिक्त पदों को भरने के लिए आवश्यक कार्रवाई की जा रही थी।

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 (क) प्रत्येक नगरपालिका में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स.) होगा, (ख) नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियाँ स.स्था.स. में अन्तर्निहित रहेंगी तथा (ग) स.स्था.स. द्वारा प्रदत्त शक्तियों एवं प्रकार्यों का प्रयोग मुख्य पार्षद् करेंगे। स.स्था.स. की निर्धारित संरचना को नीचे **तालिका 3.5** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.5: सशक्त स्थायी समिति

श.स्था.नि. की श्रेणी	पीठासीन पदाधिकारी	स.स्था.स. की संरचना
नगर निगम	महापौर	महापौर, उप–महापौर एवं सात अन्य पार्षद्
श्रेणी 'क' अथवा 'ख' नगर परिषद्	नगर सभापति	नगर सभापति, नगर उपसभापति एवं पाँच अन्य पार्षद्

श.स्था.नि. की श्रेणी	पीठासीन पदाधिकारी	स.स्था.स. की संरचना
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

*(**स्रोतः** बि.न.अ., 2007 की धारा 21)*

नगर निगम, नगर परिषद् व नगर पंचायत जैसा भी मामला हो, के प्रति स.स्था.स., सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। स.स्था.स. के गठन पर नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2022) था कि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 21 के आलोक में राज्य के प्रत्येक नगरपालिका में स.स्था.स. का गठन कर लिया गया है।

3.4.2 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 थेः

- 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 तहत् नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा नगरपालिका के लेखाओं पर प्रतिवेदन की जाँच व संवीक्षा करना; तथा
- लेखापरीक्षक व आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा जारी प्रत्येक प्रतिवेदन के बाद कार्रवाई प्रतिवेदन की समीक्षा व अनुमोदन करना।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि सात नमूना–जाँचित इकाईयों[41] ने नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं किया था। इसके अलावा, नगर परिषद्, खगौल में एक नगरपालिका लेखा समिति का गठन किया गया था परन्तु यह क्रियाशील नहीं था।

श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति के गठन के संबंध में परियोजना पदाधिकारी–सह–अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (जनवरी 2022) कि श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं किया गया। हाँलाकि, नगरपालिका लेखा समितियों का गठन नहीं होने का कारण नहीं बताया गया था।

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

3.4.3 विषय समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के नियम 32 में यह प्रावधान है कि नगर निगम अथवा श्रेणी 'क' नगर परिषद् (क) जलापूर्त्ति, 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 से निपटने 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।

[41] ***नगर परिषद्-*** *बिहिया, मोकामा, शेरघाटी एवं पीरो;* ***नगर पंचायत-*** *बड़हिया, कहलगांव व शाहपुर*

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (जनवरी 2022) कि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 32 के आलोक में गठित होने वाली विषय समिति का गठन नहीं किया गया था। हाँलाकि, विषय समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

विषय समिति का गठन न होने के कारण समितियों को सौंपे जाने वाले कार्यों/मामलों के संबंध में विशेष सलाह/अनुशंसाएं सशक्त स्थायी समिति को अनुपलब्ध रहीं।

3.4.4 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–पाईप 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। हाँलाकि, षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया था कि राज्य में वार्ड समितियां कार्यशील नहीं हैं।

इस संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2022) कि शहरी स्थानीय निकायों में वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया था। हाँलाकि, विभाग द्वारा वार्ड समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

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 अकाउंटेंटो के पैनल से राज्य सरकार द्वारा नियुक्त हुए लेखापरीक्षक के द्वारा किया जाएगा। आगे, बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (2014 में संशोधित) की धारा 91(2) के अनुसार (क) श.स्था.नि. के लेखाओं का समुचित संधारण एवं लेखाओं के अंकेक्षण पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (टी.जी.एस.) प्रदान करेंगे (ख) टी.जी.एस. के आधार पर तैयार वार्षिक प्रतिवेदन को नगरपालिका के सशक्त स्थायी समिति के समक्ष रखा जाएगा तथा (ग) भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक उक्त प्रतिवेदन को अपने विवेक से राज्य विधानमंडल के समक्ष रख सकते हैं।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण के रूप में कार्य करने हेतु राज्य सरकार ने (नवंबर 2007) महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार कार्यालय के स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.)

को प्राधिकृत किया। तद्नुसार, 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 स्थानीय लेखापरीक्षक 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– निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के गठन की अधिसूचना जारी की (जून 2015) गई। यह निदेशालय (11 जून 2015 से) कार्यशील था। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 में प्रावधानित टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत् स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए दिसंबर 2015 में बिहार सरकार द्वारा नियम व शर्त्तें स्वीकृत की गई थीं एवं बाद में टी.जी.एस. के तहत् स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा जनवरी 2017 से प्रारंभ की गई थी। परिणामतः, डी.एल.एफ.ए. ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में जनवरी 2017 से कार्य प्रारंभ किया।

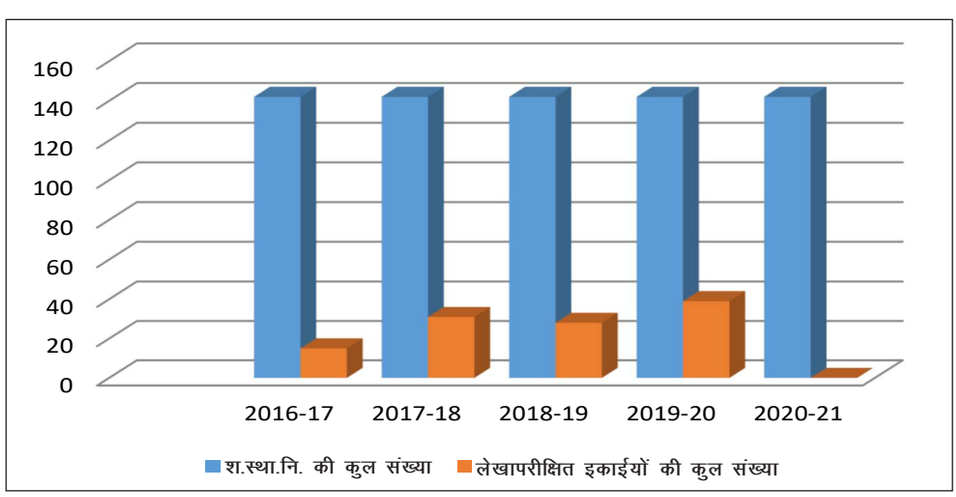
वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2020–21 के दौरान वार्षिक लेखापरीक्षा योजना के तहत् 101 नियोजित लेखापरीक्षा[42] के विरूद्ध डी.एल.एफ.ए. ने 113 श.स्था.नि. के लेखाओं का लेखापरीक्षा संचालित किया था जैसा कि नीचे **तालिका–3.6** व **चार्ट 3.1** में विस्तृत रूप से दिया गया है:

तालिका 3.6: डी.एल.एफ.ए. द्वारा संचालित लेखापरीक्षा

वित्तीय वर्ष	श.स्था.नि. की कुल संख्या	संचालित लेखापरीक्षा				संचालित लेखापरीक्षा की प्रतिशतता
		नगर निगम	नगर परिषद्	नगर पंचायत	कुल	
2016-17	142	11	4	0	15	11
2017-18	142	0	16	15	31	22
2018-19	142	0	15	13	28	20
2019-20	142	7	18	14	39	27
2020-21	142	0	0	0	0	00
कुल		**18**	**53**	**42**	**113**	

*(**स्रोतः** डी.एल.एफ.ए. द्वारा प्रदत्त सूचना)*

चार्ट 3.1: डी.एल.एफ.ए. द्वारा संचालित लेखापरीक्षा



[42] ***101** = 15 (वित्तीय वर्ष 2016-17) + 31 (वित्तीय वर्ष 2017-18) + 28 (वित्तीय वर्ष 2018-19) + 27 (वित्तीय वर्ष 2019-20) + 0 (वित्तीय वर्ष 2020-21)*

ऊपर दी गई तालिका से यह स्पष्ट है कि डी.एल.एफ.ए. ने वित्त वर्ष 2016–17 से 2020–21 के दौरान राज्य में श.स्था.नि. की कुल संख्या के शून्य से 27 प्रतिशत तक के परास में बहुत ही कम संख्या में श.स्था.नि. इकाईयों का लेखापरीक्षा किया था। डी.एल.एफ.ए. ने बताया कि इकाईयों का कम कवरेज मानवबल की भारी कमी के कारण थी।

- ***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 (अगस्त 2021 तक की) वृहत् संख्या (लगभग 100 प्रतिशत) में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं से स्पष्ट है जिसे **तालिका–3.7** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.7 : श.स्था.नि. में वित्तीय वर्ष 2014–21 की अवधि के लिए लंबित कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	निर्गत नि. प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि	निपटान हुई कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य
2014-15 से 2018-19	27	404	119.44	2	0.01	402	119.43
2019-20	6	112	556.52	2	0.06	110	556.46
2020-21	4	64	29.42	0	0	64	29.42
कुल	**37**	**580**	**705.38**	**4**	**0.07**	**576**	**705.31**

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

ऊपर की तालिका से यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2014–15 से 2020–21 के लिए डी.एल.एफ.ए. द्वारा जारी 37 नि.प्र. में निहित कुल 580 कंडिकाओं में से मात्र चार कंडिकाओं (0.69 *प्रतिशत*) का निपटान किया गया था जबकि ₹ 705.31 करोड़ राशि की 576 कंडिकाएँ (सितंबर 2022 तक) निपटान के लिए लंबित पड़ी थीं। डी.एल.एफ.ए ने (मार्च 2022) अनुपालन के लिए शहरी स्थानीय निकाय की उदासीनता को, लेखापरीक्षा कंडिका के कम निपटान के लिए जिम्मेवार ठहराया।

निपटान के लिए वृहत संख्या में लंबित लेखापरीक्षा, शहरी स्थानीय निकायों में दुर्बल आंतरिक नियंत्रण व लेखापरीक्षा कंडिका के अनुपालन को सुनिश्चित करने में संबंधित प्राधिकारियों की निष्क्रियता को दर्शाता है।

3.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्याहरवीं वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि (क) लेखाओं के समुचित संधारण व स्थानीय निकायों के सभी स्तरों के लेखापरीक्षा पर नियंत्रण व पर्यवेक्षण करने का दायित्व सी.ए.जी. को सौंपा जाय तथा (ख) उनका वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, डी.एल.एफ.ए के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ–साथ राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाय।

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत् स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के तहत् मानक नियम व शर्त्तो को स्वीकार कर लिया था। फलस्वरुप, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत्, लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से राज्य में प्रारंभ हुआ। तद्नुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत् महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार ने वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2020–21 के दौरान 86 श.स्था.नि. का लेखापरीक्षा किया था।

3.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

3.6.1 महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) की एक प्रति बिहार सरकार के संबंधित विभाग सहित लेखापरीक्षित इकाईयों को प्रेषित किया जाना था। संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी/कार्यपालक पदाधिकारियों को नि.प्र. में निहित अंकेक्षण टिप्पणियों का जवाब देना था तथा (ख) 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 वर्ष–दर–वर्ष लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की बढ़ती संख्या से स्पष्ट था। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग, बिहार सरकार ने लेखापरीक्षा कंडिकाओं की समीक्षा/अनुपालन के लिए त्रिस्तरीय – उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय व जिला स्तरीय समितियों का गठन (मार्च 2010) किया। परन्तु, विगत तीन वर्षों से अर्थात वित्तीय वर्ष 2019–20 से 2021–22 तक जिला स्तरीय समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा कंडिकाओं का अनुपालन न होने का यह भी एक कारण था। विगत पाँच वित्तीय वर्षों (मार्च 2022 तक) के लिए लेखापरीक्षा कंडिकाओं के निपटान की वस्तुस्थिति, **तालिका 3.8** में दी गई है:

तालिका 3.8: अंतिम पाँच वित्तीय वर्षों (2016–17 से 2020–21) में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि	निपटान कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7 (3-5)**	**8 (4-6)**
2016-17	86	2,386	377.31	618	0.66	1,768	376.65
2017-18	32	884	957.61	315	3.36	569	954.25
2018-19	31	644	383.46	1	0.0039	643	383.46
2019-20	27	826	731.90	1	0.0072	825	731.89
2020-21	03	89	6,223.10	0	0	89	6,223.10
कुल	**179**	**4,829**	**8,673.38**	**935**	**4.0311**	**3,894**	**8,669.35**

*(**स्रोतः** श.स्था.नि. का निरीक्षण प्रतिवेदन)*

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 179 नि.प्र. में निहित कुल 4,829 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 935 कंडिकाओं (19 प्रतिशत) का निपटान किया गया था जबकि ₹ 8,669.35 करोड़ की 3,894 कंडिकाएँ (मार्च 2022 तक) लंबित पड़ी हुई थीं।

नि.प्र. के असंतोषप्रद अनुक्रिया के मामले में विभाग ने (नवंबर 2021) बताया कि महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के द्वारा जारी लंबित नि.प्र. के अनुपालन के लिए सभी श.स्था.नि. को निर्देश दिए गए थे।

नि.प्र. के अनुपालन में कार्रवाई की कमी, गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को शाश्वत बनाए रखने के जोखिमों से भरी हुई थी, जैसा की इन प्रतिवेदनों में बताया गया है।

3.6.2 स्थानीय लेखापरीक्षक एवं सी.ए.जी. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

बिहार में स्थानीय लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन को वित्तीय वर्ष 2005-06 से 2013-14 तक की अवधि के लिए तैयार किया गया था व तदुपरांत, वित्तीय वर्ष 2014-15 व 2015-16 की अवधि हेतु स्थानीय निकायों पर सी.ए.जी. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को तैयार किया गया था। इसके बाद, वित्तीय वर्ष 2017–19 के लिए पहला वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार किया गया व राज्य के राज्यपाल को सौंपा गया था। प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष (16 दिसंबर 2022) रखा गया है।

- ***स्थानीय लेखापरीक्षक 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 समिति[43] का उत्तरदायित्व जिले के श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति[44] 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 लिए उच्च स्तरीय समिति[45] की बैठक छः माह में एक बार होनी है।

हाँलाकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2020-21 व 2021-22 की अवधि के दौरान जिला स्तरीय समिति की कोई भी बैठक (प्रस्तावित 69 बैठकों[46] के विरूद्ध) आयोजित नहीं की गई थी। इस प्रकार, स्था.ले.प. के प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं का निपटान नहीं हो पाया। आगे, वित्तीय वर्ष 2020–21 व 2021–22 के दौरान विभाग स्तरीय एवं उच्च स्तरीय समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। उच्च स्तरीय व विभाग स्तरीय समिति की अंतिम बैठकें क्रमशः अगस्त 2013 व जुलाई 2015 में आयोजित हुई थीं।

इस प्रकार, इन तीन स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य विफल हो गया एवं स्था.ले.प. की वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर ध्यान नहीं दिया गया।

- ***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। तथापि, वर्ष 2014 में अधिनियम में संशोधन के अनुसार यह प्रावधान किया गया था कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक श.स्था.नि. के लेखाओं के समुचित रख–रखाव व लेखापरीक्षा के संबंध में टी.जी.एस. प्रदान करेगा।

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। प्रतिवेदन की पाँच कंडिकाओं पर अप्रैल 2016 से फरवरी 2022 के दौरान हुए लोक लेखा समिति

---

[43] *जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में*

[44] *प्रधान सचिव/सचिव, न.वि. एवं आ.वि., बि.स. की अध्यक्षता में*

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

[46] *सात जिलों ने कुल 69 जिला स्तरीय समिति की बैठकों का प्रस्ताव दिया था जो इस प्रकार हैं: अरवल–14, बिहारशरीफ–11, गोपालगंज–06, जमुई–09, कैमूर–11, किशनगंज–09, वैशाली–09*

के 12 बैठकों में चर्चा की गई परन्तु कोई भी लेखापरीक्षा अवलोकन का निपटान (फरवरी 2022 तक) नहीं 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।

स्थानीय निकायों पर सी.ए.जी. के प्रतिवेदन के अनुपालन के संबंध में विभाग ने बताया (नवंबर 2021) कि उपयुक्त कार्रवाई की गई हैं जैसा कि सभी श.स्था.नि. को कंडिका–वार अनुपालन प्रतिवेदन महालेखाकार को प्रेषित किये जाने का निर्देश जारी किया जा चुका है।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

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। अधिनियम के अनुसार लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए योग्यता, शर्त व नियम एवं कार्यकाल तथा अधिकार व कर्तव्य सरकार के द्वारा निर्धारित की जायेगी। 13वीं वित्त आयोग व पंचम राज्य वित्त आयोग ने भी श.स्था.नि. के लिए एक स्वंतत्र 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।

लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति न किए जाने के संबंध में, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अप्रैल 2022) कि लोक प्रहरी की नियुक्ति अभी प्रक्रियाधीन है।

इस तरह, बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधान एवं केन्द्रीय व राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बावजूद लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति (अप्रैल 2022 तक) नहीं हुई थी।

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 ने अनुशंसा की है कि शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण का संचालन उत्तरदायी पैमाने के रूप में किया जाय साथ ही स्लम व गरीबी उन्मूलन परियोजनाओं में सामाजिक अंकेक्षण को अनिवार्य माना जाय। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह अनुशंसा किया है कि शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण प्रारम्भ किया जाय।

हाँलाकि, श.स्था.नि. द्वारा (नवंबर 2021 तक) कार्यान्वित योजनाओं का कोई सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था। नगर विकास एवं आवास विभाग ने सामाजिक अंकेक्षण संचालित नहीं कराने का कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

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 एंव पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने में श.स्था.नि. को सहायता प्रदान करने हेतु राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना की अनुशंसा की थी।

नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने बिहार संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 बनाया व अधिसूचित (मई 2013) किया जिसने संपत्ति कर बोर्ड के गठन को बल दिया। हाँलाकि, उक्त समिति का गठन (नवंबर 2021 तक) नहीं किया गया था।

नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (नवंबर 2021) कि समुचित कार्रवाई प्रक्रियाधीन है। तथापि, जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि विगत पाँच वर्षों से यही जवाब विभाग से प्राप्त होता आया है।

संपत्ति कर बोर्ड का गठन न होने के कारण संपत्ति कर बोर्ड नियमों के बनाने के आठ वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी कर दायरा बढ़ाने व श.स्था.नि. में संपत्ति कर के संग्रह व वसूली को अनुकूलित नहीं किया जा सका। इसके अलावा, प्रत्येक श.स्था. नि. के कार्य–निष्पादन का मूल्यांकन सतत् आधार पर नहीं किया जा सका जैसा कि परिकल्पना की गई थी।

3.7.4 फायर हजार्ड रिस्पौंस

13वीं वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार दस लाख से अधिक (2001 की जनगणना) की आबादी वाले सभी नगर निगमों को अपने संबंधित अधिकार क्षेत्रों के लिए फायर हजार्ड रिस्पौंस व मिटिगेशन प्लान स्थापित करना चाहिए। 2011 की जनगणना के अनुसार बिहार में मात्र एक श.स्था.नि. (पटना नगर निगम) की आबादी दस लाख से अधिक थी।

पटना नगर निगम के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने फायर हजार्ड रिस्पौंस व मिटिगेशन प्लान को अधिसूचित (मार्च 2011) किया था। पटना नगर निगम में फायर हजार्ड व मिटिगेशन प्लान के कार्यकलाप व कार्यान्वयन पर नगर आयुक्त, पटना नगर निगम ने जवाब दिया था (अप्रैल 2019) कि जल्द से जल्द आवश्यक अनुपालन किया जाएगा। लेखापरीक्षा में इस ओर इंगित किए जाने पर नगर विकास एवं आवास विभाग ने कहा था (नवंबर 2021) कि समुचित कार्रवाई प्रक्रियाधीन है।

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 (लेखा एवं हकदारी), बिहार, पटना संकलित यू.सी. से संबंधित आंकड़ों के आधार पर यह पाया गया कि नगर विकास एवं आवास विभाग ने वित्त वर्ष 2016–17 से 2020–21 की अवधि के दौरान (अगस्त 2020 तक) ₹ 10,952.92 करोड़ के सहायक अनुदान की मंजूरी दी थी परन्तु ₹ 4,984.81 करोड़ (46 प्रतिशत) के यू.सी. समायोजन हेतु लंबित (मार्च 2022 तक) पड़े थे। लंबित यू.सी. समायोजन का वर्ष–वार ब्यौरा **तालिका 3.9** में दिया गया है।

तालिका 3.9: लंबित यू.सी. का प्रतिशत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वीकृत सहायक अनुदान	समर्पित यू.सी.	लंबित यू.सी.	लंबित यू.सी. का प्रतिशत
2016-17	3,228.73	2,391.64	837.09	26
2017-18	3,142.48	1,730.10	1,412.38	45
2018-19	3,764.09	1,846.37	1,917.72	51
2019-20	552.62	0.00	552.62	100
2020-21*	265.00	0.00	265.00	100
कुल	**10,952.92**	**5,968.11**	**4,984.81**	46

*(**स्रोत**: प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना)*

* **08/2020 तक।** *08/2020 तक निकासी की गई सहायक अनुदान मार्च 2022 में देय है।*

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वित्त वर्ष 2016–17 से 2020–21 के दौरान विमुक्त किए गए अनुदानों के संबंध में 26 प्रतिशत से 100 प्रतिशत यू.सी. लंबित थे।

लंबी अवधि से वृहत् तौर पर लंबित यू.सी. का रहना, दुर्बल आंतरिक नियंत्रण व अक्षम निगरानी तंत्र के साथ–साथ निधियों के दुरूपयोग की संभावित जोखिम की ओर इंगित करता है।

3.7.6 आंतरिक लेखापरीक्षा व लेखाओं का संधारण

- ***आंतरिक लेखापरीक्षा***

विभाग ने वित्तीय वर्ष 2014–15 से 2016–17 के लिए 140 नगरपालिकाओं के लेखाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए 17 सी.ए. को नियुक्त (अप्रैल 2016) किया था। आगे, वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2019–20 के लिए विभाग द्वारा इस उद्देश्य हेतु छः सी.ए. फर्मों (जनवरी 2019) को लगाया गया था। श.स्था.नि. के लेखाओं का लेखापरीक्षा सितंबर 2020 तक पूरा किया जाना था। जनवरी 2022 तक सी.ए. द्वारा लेखापरीक्षा की स्थिति **तालिका 3.10** में दी गई है:

तालिका 3.10: सी.ए. फर्मों द्वारा लेखापरीक्षित इकाईयाँ व समर्पित प्रतिवेदन

क्रम सं.	वित्तीय वर्ष	संचालित की जाने वाली लेखापरीक्षा की संख्या	लेखापरीक्षा संपन्न	सी.ए. फर्मों द्वारा समर्पित प्रतिवेदन	अपलोडेड प्रतिवेदनों की संख्या
1.	2017-18	140	140	140	100
2.	2018-19	140	140	140	98
3.	2019-20	140	103	103	42
कुल		**420**	**383**	**383**	**240**

(***स्रोत:*** *नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार द्वारा प्रदत्त सूचना)*

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2019–20 के दौरान होने वाले 420 आंतरिक लेखापरीक्षाओं में से वास्तव में 383 आंतरिक लेखापरीक्षा ही संचालित हुई व (जनवरी 2022 तक) केवल 240 प्रतिवेदन ही अंततः अपलोड हुए थे।

इस ओर इंगित किए जाने पर विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि कोविड–19 व एक फर्म द्वारा काम करने से इंकार करने के कारण 140 श.स्था.नि. इकाईयों में से केवल 103 इकाईयों का लेखापरीक्षा किया जा सका। विभाग ने यह भी कहा कि 143 आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अपलोड करने का कार्य अपने अंतिम चरण में है।

- **श.स्था.नि. द्वारा द्वि–प्रविष्टी लेखांकन प्रणाली के तहत् 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 (क) राज्य सरकार एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली को लागू करने हेतु बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार करेगी तथा (ख) मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी द्वारा वर्ष की समाप्ति के चार माह 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 होंगीं। नगरपालिकाओं में वित्तीय विवरणी को एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि प्रणाली में 1 अप्रैल 2014 से संधारित एवं तैयार करने के लिए शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली पर आधारित 'बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014' को नगर विकास एवं आवास विभाग ने अधिसूचित (जनवरी 2014) किया। यह नियमावली शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली पर आधारित था।

आगे, नगर विकास एवं आवास विभाग ने वित्तीय वर्ष 2012–13 से 2019–20 की अवधि के लिए (140 श.स्था.नि. में से) 124 के लेखाओं के द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में संधारण के निहितार्थ छः सी.ए. फर्मों को (जनवरी 2019 व नवंबर 2019) लगाया। 18 श.स्था.नि. में वित्तीय वर्ष 2012–13 से 2019–20 की अवधि के लेखाओं, 26 श.स्था.नि. में वित्तीय वर्ष 2014–15 से 2019–20 की अवधि के लेखाओं तथा 80 श.स्था.नि. में वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 की अवधि के लेखाओं को द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में तैयार किया जाना था। एकरारनामा के अनुसार सी.ए. फर्मों को सहायक रोकड़ बही, अनुदान पंजी, योजना पंजी, अचल संपत्ति पंजी, संपत्ति कर प्राप्तियाँ व विभिन्न अन्य रिटर्न तैयार व अद्यतन करना था। नीचे दी गई **तालिका–3.11** में दिए गए विवरण के अनुसार लेखाओं के संधारण को जुलाई–अगस्त 2021 तक पूर्ण किया जाना था।

तालिका- 3.11: सी.ए. द्वारा द्विप्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में श.स्था.नि. के लेखाओं का संधारण

क्रम सं.	श.स्था.नि. की सं.	कार्यों का दायरा	कार्य सौंपे जाने / पूर्ण करने की तिथि	अभ्युक्तियाँ
1.	35	वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2016–17 से 2019–20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी–नवंबर 2019 / जुलाई–अगस्त 2021	वित्तीय वर्ष 2014–15 तथा 2015–16 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
2.	45	वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना।	जनवरी–नवंबर 2019 / जुलाई–अगस्त 2021	वित्तीय वर्ष 2014–15 तथा 2015–16 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
3.	18	वित्तीय वर्ष 2012–13 से 2019–20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व वित्तीय वर्ष 2012–13 से 2019–20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना।	जनवरी–नवंबर 2019 / जुलाई–अगस्त 2021	वित्तीय वर्ष 2011–12 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं

क्रम सं.	श.स्था.नि. की सं.	कार्यों का दायरा	कार्य सौंपे जाने / पूर्ण करने की तिथि	अभ्युक्तियाँ
4.	26	वित्तीय वर्ष 2014–15 से 2019–20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनिकरण व वित्तीय वर्ष 2014–15 से 2019–20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी–नवंबर 2019 / जुलाई–अगस्त 2021	
कुल	**124**			

(***स्रोत:*** *पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार द्वारा प्रदत्त सूचना)*

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (जनवरी 2022) कि 124 चयनित इकाईयों में से, डी.ई.ए.एस. में लेखाओं का पूर्ण कार्यान्वयन केवल 62 इकाईयों में किया गया था जबकि शेष 62 इकाईयों में इसे अंशतः लागू किया गया था।

हाँलाकि, सी.ए. फर्मों ने चयनित श.स्था.नि. (जनवरी 2022 तक) में लेखाओं के डी.ई.ए.एस. में संधारण का कार्य पूरा नहीं किया था।

- ***डेटाबेस का संधारण एवं वार्षिक लेखाओं को तैयार किया जाना***

केन्द्रीय वित्त आयोगों ने निर्धारित किया था कि शहरी व ग्रामीण स्थानीय निकायों को आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं प्रबंधन तंत्रों के अनुप्रयोग के माध्यम से स्थानीय निकाय वित्त व लेखाओं के संधारण पर एक डेटाबेस के निर्माण के लिए व्यय को उच्च प्राथमिकता देनी थी।

डेटाबेस को तैयार करने की वर्त्तमान स्थिति के संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2022) था कि डेटाबेस का अद्यतनीकरण प्रक्रियाधीन है व शीघ्र ही पूर्ण कर लिया जाएगा।

आगे, विभागीय स्तर पर विनियमन व अनुश्रवण प्रणाली के संबंध में डेटाबेस में डेटा / आंकड़ों की गुणवत्ता, विश्वसनीयता एवं प्रासंगिकता सुनिश्चित करने के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग ने कहा (जनवरी 2022) कि इस उद्देश्य के लिए एक राज्य स्तरीय परियोजना निगरानी इकाई (एस.एल.पी.एम.यू.) नियुक्त की गई थी।

आगे, नमूना–जाँचित इकाईयों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि पाँच श.स्था.नि. में से तीन श.स्था.नि.[47] ने अपने वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए थे। इसके अलावा, जबकि दो शेष श.स्था.नि.[48] ने अपने वार्षिक लेखा तैयार किए थे, इस तरह तैयार किए गए लेखा बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 व 15वीं वित्त आयोग के प्रावधानों के अनुरूप नहीं थे। संबंधित श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों ने यह जवाब दिया कि भविष्य में वार्षिक लेखा तैयार किए जाएंगे, जबकि नगर परिषद् तेघड़ा ने कोई जवाब नहीं दिया।

3.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

3.8.1 निधियों के स्रोत

3.8.1.1 निधियों के स्रोत

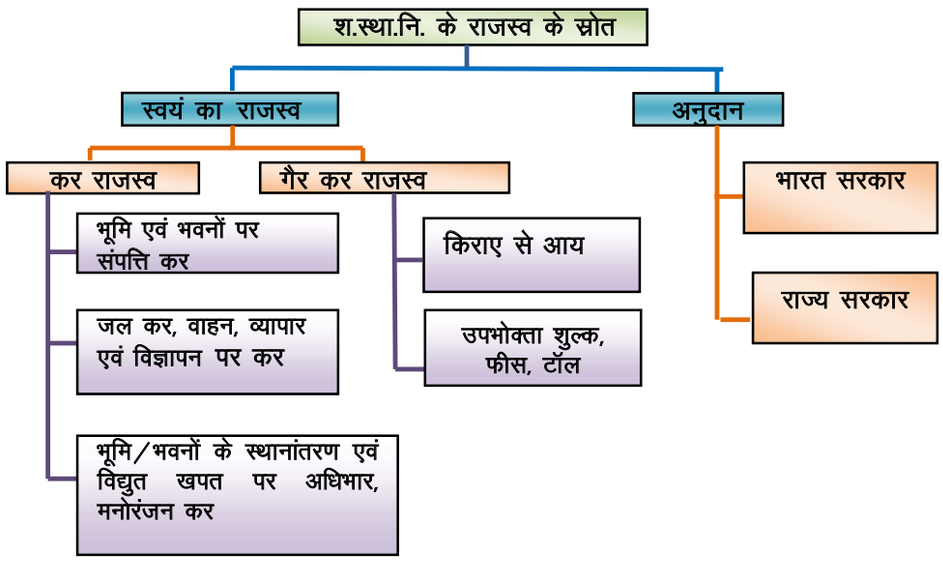
बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 उन करों को सूचीबद्ध करता है जिससे नगरपालिका राजस्व बढ़ाने के लिए करारोपण कर सकता है। नगरपालिका अधिनियम में उल्लिखित विभिन्न सेवाओं को प्रदान करने के लिए नगरपालिका अतिरिक्त रूप से उपभोक्ता शुल्क लगा सकती है। इसके अलावा, भवन योजनाओं की स्वीकृति, भूमि के उपयोग के

[47] **नगर पंचायत** – शाहपुर, **नगर परिषद्**– शेरघाटी एवं तेघड़ा

[48] **नगर पंचायत**– बड़हिया, **नगर परिषद्**– लखीसराय

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 के आधार पर उनके लिए सहायता अनुदान का प्रावधान करता है। श.स्था.नि. के निधि के स्रोतों को **चार्ट 3.2** में दर्शाया गया है:

चार्ट – 3.2: निधियों के स्रोत



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

3.8.1.2 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2020–21 के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग (श.स्था.नि. सहित) के लिए राज्य सरकार द्वारा किए गए बजट प्रावधान, भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्य का अंश व केन्द्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत् प्राप्त अनुदान **तालिका 3.12** में दिए गए हैं:

तालिका 3.12: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम. सं.	विवरण	शीर्ष	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	कुल
1	2		3	4	5	6	7	8 (3 to 7)
1.	बजटीय आवंटन	राजस्व	4,622.75	5,047.93	5,361.29	6,235.04	9,343.20	30,610.21
		पूँजीगत	0.00	0.00	3.00	160.00	250.00	413
		कुल	**4,622.75**	**5,047.93**	**5,364.29**	**6,395.04**	**9,593.20**	**31,023.21**
2.	व्यय	राजस्व	3,377.93	3,236.04	3,297.02	2,984.53	5,590.39	18,485.91
		पूँजीगत	0.00	0.00	3.00	160.00	50.00	213
		कुल	**3,377.93**	**3,236.04**	**3,300.02**	**3,144.53**	**5,640.39**	**18,698.91**
3.	बचत (1-2)		**1,244.82**	**1,811.89**	**2,064.27**	**3,250.51**	**3,952.81**	**12,324.30**
4.	बचत की प्रतिशतता		**27**	**36**	**38**	**51**	**41**	

*(**स्रोत:** बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)*

उपरोक्त **तालिका** से यह स्पष्ट है कि नगर विकास एवं आवास विभाग संपूर्ण बजटीय आवंटन का उपयोग नहीं कर सका तथा वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान,

बचत की प्रतिशतता का परास 27 प्रतिशत से 51 प्रतिशत के बीच था। इसके अतिरिक्त, पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल आवंटन, वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान हुए कुल आवंटन के 1.5 प्रतिशत से भी कम था, तथापि इसका भी पूर्ण उपयोग नहीं किया गया था।

3.8.2 15वीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

भारत के राष्ट्रपति ने संविधान के अनुच्छेद 280 के तहत् 1 अप्रैल 2020 से प्रारंभ होने वाली पाँच वित्तीय वर्षों की अवधि हेतु अनुशंसा करने के लिए 15वीं वित्त आयोग का गठन (27 नवंबर 2017) किया था। आयोग ने अपना प्रतिवेदन दो भागों में प्रस्तुत किया (क) दिसंबर 2019 में केवल वित्तीय वर्ष 2020–21 के लिए अंतरिम प्रतिवेदन (ख) नवंबर 2020 में वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2025–26 के लिए मुख्य प्रतिवेदन। 15वीं वित्त आयोग ने श.स्था.नि. के लिए अनुदानों को दो श्रेणियों में विभाजित करने की अनुशंसा की थीः (क) मिलियन प्लस शहरी समूह/शहर तथा (ख) दस लाख से कम आबादी वाले अन्य सभी शहर व कस्बे। गैर मिलियन प्लस शहरों के लिए 50 प्रतिशत अनुदान असंबद्ध था तथा शेष 50 प्रतिशत पेयजल व स्वच्छता के समान अंश के साथ संबद्ध था। आयोग ने श.स्था.नि. के लिए 2020–21 में किसी भी शर्त की अनुशंसा नहीं की थी, परन्तु बाद के वर्षों में अनुदान जारी करने के लिए प्रवेश स्तर की दो शर्तों की अनुशंसा की गई थी (क) संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करना, अपने राजस्व में सुधार करना एवं (ख) लेखापरीक्षित लेखाओं को समय पर जमा करना। 15वीं वित्त आयोग ने वित्तीय वर्ष 2020–21 हेतु बिहार के श.स्था.नि. के निहितार्थ ₹ 2,416.00 करोड़[49] के अनुदान की अनुशंसा की। बिहार को भारत सरकार से ₹ 2,416.00 करोड़ (25 मार्च 2021 तक गैर–मिलियन शहरों के लिए ₹ 2,008 करोड़ व 31 मार्च 2021 तक मिलियन प्लस शहरों के लिए ₹ 408 करोड़) का अनुदान प्राप्त हुआ तथा मई 2020 से अप्रैल 2021 के दौरान इसे श.स्था.नि. को जारी किया गया।

3.8.3 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 वाई के साथ 243 आई के साथ सहपठित तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 71 में निहित प्रावधानों के अनुसार बिहार सरकार ने राज्य वित्त आयोगों का गठन किया था ताकिः (क) स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा की जा सके तथा (ख) राज्य एवं स्थानीय निकायों के बीच करों की निवल आय के वितरण को नियंत्रित करने के लिए कर्तव्य आदि सिद्धांतों की अनुशंसा की जा सके।

वित्तीय वर्ष 2020–21 से 2024–25 के लिए बिहार सरकार ने (फरवरी 2019) भारत के संविधान के अनुच्छेद 243–वाई के साथ सहपठित अनुच्छेद 243–आई एवं बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 71 के अनुसरण में षष्ठम राज्य वित्त आयोग का गठन किया। इसने 8 जनवरी 2020 को वित्तीय वर्ष 2020–21 के लिए एक अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया तथा फिर अप्रैल 2021 में वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2024–25 तक की अवधि के लिए अपना अंतिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। अंतिम प्रतिवेदन को अगस्त 2021 में बिहार सरकार द्वारा स्वीकार किया गया था। षष्ठम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2024–25 तक कवर की गई अवधि के दौरान श.स्था.नि. को ₹ 10,457 करोड़ धनराशि हस्तांतरित की जानी थी, जैसा कि **तालिका 3.13** में दिया गया है।

[49] *मिलियन प्लस शहर अनुदान– ₹ 408.00 करोड़; गैर–मिलियन प्लस शहर अनुदान– ₹ 2,008.00 करोड़*

तालिका 3.13: श.स्था.नि. को विमुक्त किए जाने वाले अनुदान एवं प्रतिनिधायन (अनुमानित)

(₹ करोड़ में)

विवरण	अनुमानित				
	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2021-25
स्थानीय निकायों को कुल एस.एफ.सी. प्रतिनिधायन	6,008	7,014	7,883	8,971	29,876
स्थानीय निकायों को हस्तांतरण	2,103	2,455	2,759	3,140	10,457

(*स्रोतः षष्ठम राज्य वित्त आयोग का प्रतिवेदन)*

आगे, वित्तीय वर्ष 2020–21 के लिए अंतरिम प्रतिवेदन में निहित अनुशंसाओं के अनुसार पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत् स्थानीय निकायों को निधि हस्तांतरित की जानी थी।

3.8.4 अभिलेखों का संधारण

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 के नियम 12, 53, 69 एवं 84 पारदर्शिता, जवाबदेही एवं समुचित देखरेख के लिए मूल अभिलेखों व पंजियों के संधारण हेतु प्रावधान करते हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ लेखापरीक्षित श.स्था.नि. ने कुंजी दस्तावेजों[50] का संधारण नहीं किया था।

शहरी स्थानीय निकायों के कार्यपालक पदाधिकारियों ने जवाब दिया कि भविष्य में अभिलेखों का संधारण किया जाएगा। हाँलाकि, विभाग ने बताया (नवंबर 2021) था कि सभी श.स्था.नि. को अभिलेखों के संधारण को अद्यतन करने का निर्देश दिया गया है।

3.8.5 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 बैंक बही के अंतशेष की तुलना व मिलान बैंक या कोषागार के वास्तविक अंतशेष के साथ किया जाय ।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पाँच नमूना जाँचित श.स्था.नि.[51] ने बैंक समाधान विवरणी नहीं बनायी थी ***(परिशिष्ट–3.3)***। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर सभी लेखापरीक्षित श.स्था.नि. (नगर निगम, गया को छोड़कर) ने यह जवाब दिया कि बैंक समाधान विवरणी तैयार किया जाएगा, जबकि नगर निगम, गया ने कोई जवाब नहीं दिया।

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 के तहत् आवश्यक रूप से बैंक समाधान विवरणी का नियमित तौर पर तैयार न किया जाना नगरपालिका निधि के दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा हुआ था साथ ही यह निधियों के खराब अनुश्रवण को दर्शाता है।

---

[50] ***लेखापाल/रोकड़पाल/सामान्य/सहायक रोकड़बही***–*नगर पंचायतः बिहिया व कहलगांव, नगर परिषद्: लखीसराय व शेरघाटी, नगर निगमः सासाराम;* ***अग्रिम पंजी***– *नगर पंचायतः शाहपुर, नगर परिषद्: औरंगाबाद, बिहिया, खगौल व पीरो;* ***परिसंपत्ति पंजी***– *नगर पंचायतः बोधगया व शाहपुर, नगर परिषद्: औरंगाबाद, खगौल, पीरो व शेरघाटी, नगर निगमः सासाराम;* ***दैनिक संग्रहण पंजी***– *नगर पंचायतः शाहपुर, नगर परिषद्: बिहिया व शेरघाटी;* ***अनुदान पंजी***– *नगर पंचायतः शाहपुर, नगर परिषद्: औरंगाबाद व शेरघाटी;* ***भंडार पंजी***– *नगर पंचायतः शाहपुर, नगर परिषद्: खगौल व पीरो*

[51] ***नगर परिषद्***– *बक्सर, बख्तियारपुर, डेहरी डालमियानगर व पीरो* ***नगर निगम***–*गया;*

3.8.6 क्षमतावर्द्धन

शहरी स्थानीय निकायों के कर्मियों का क्षमतावर्द्धन व उनमें कौशलात्मक सुधार पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के मूल में था। आगे, षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी पाया कि बिहार में अभी भी कुशल मानवबल, सूचना प्रौद्योगिकी सुविधाओं, उपकरणों, कार्यालय स्थान इत्यादि के संदर्भ में क्षमता सीमितता से ग्रस्त है जिसके कारण उपलब्ध राशि का अल्प उपयोग, केन्द्रीय संसाधनों का लाभ उठाने में असमर्थता, असंतोषजनक सेवा प्रदान करने के साथ–साथ निम्नस्तरीय परियोजना कार्यान्वयन इत्यादि नगर निकायों में द्रष्टव्य है। यद्यपि, 2019–20 के दौरान, नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित नहीं किया गया था।

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि कोविड–19 की वजह से वर्ष 2019–20 एवं 2020–21 के दौरान प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए जा सके। जवाब अंशतः स्वीकार्य है, क्योंकि कोविड–19 महामारी 2019–20 की अवधि के दौरान व्याप्त नहीं था।

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

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 के नियम 177 में प्रावधान है कि आहरण एवं संवितरण पदाधिकारी (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 (क) प्रतिहस्ताक्षरित डी.सी. बिल उस महीने जिसमें ए.सी. बिल का आहरण हुआ था, के छः माह के अन्दर जमा किया जाएगा व (ख) 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। असमायोजित ए.सी. बिलों का कारण सहित विवरण **तालिका–3.14** में दिया गया है:

तालिका-3.14: समायोजन के लिए लंबित ए.सी. बिल का विवरण (15.12.2021 तक)

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	बिल से निकासी की गई राशि	समर्पित डी.सी. बिल	असमायोजित ए.सी. बिल	अभ्युक्ति
2002-03 से 2018-19	13.12	0	13.12	ए.सी. बिल के माध्यम से निकाली गई राशि, डी.डी.ओ. स्पष्ट नहीं था
2009-10 से 2010-11	5.93	3.04	2.89	ए.सी. बिल, के माध्यम से निकाली गई राशि डी.डी.ओ. द्वारा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत नहीं की गई थी।
2002-03 से 2018-19	14.82	6.56	8.26	ए.सी. बिल के माध्यम से निकाली गई राशि, डी.सी. बिल जिला पदाधिकारी के पास लंबित पड़े हुए थे।
2002-03 से 2018-19	18.13	5.50	12.63	ए.सी. बिल के माध्यम से निकाली गई राशि के विरूद्ध डी.सी. बिल, श.स्था.नि. व बुडको के पास लंबित पड़ी हुई थी।
कुल	**51.99**	**15.10**	**36.89**	

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

***नोटः** वित्तीय वर्ष 2019–20 एवं 2020–21 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से राशि की निकासी नहीं की गई थी।*

जैसा कि पूर्ववर्ती तालिका से स्पष्ट है, ₹ 36.89 करोड़ (ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई कुल राशि का 71 प्रतिशत) समायोजन के लिए (जनवरी 2022 तक) लंबित रहा।

समायोजन/वसूली के लिए लंबे समय से लंबित ए.सी. बिल, दुर्बल आंतरिक नियंत्रण व खराब निगरानी तंत्र का संकेत देते हैं।

3.8.8 लेखापरीक्षा प्रभाव

12 नमूना–जाँचित श.स्था.नि[52] में, लेखापरीक्षा ने वित्तीय वर्ष 2020–21 के दौरान ₹ 5.74 करोड़ की राशि की वसूली का सुझाव दिया था। इसमें से पाँच श.स्था.नि[53] (दिसंबर 2021 तक) द्वारा पंजीकरण शुल्क, स्टांप शुल्क, धन प्राप्ति, विविध प्राप्तियाँ व संपत्ति कर के मद में ₹ 5.42 लाख जमा किए गए थे।

[52] ***नगर निगम*** *– भागलपुर एवं गया;* ***नगर परिषद्*** *– औरंगाबाद, जमालपुर, खगड़िया, खगौल, शेरघाटी व तेघड़ा;* ***नगर पंचायत****– बड़हिया, बिहिया, पीरो व शाहपुर*

[53] ***नगर परिषद्****– जमालपुर (₹ 0.03 लाख), खगड़िया (₹ 3.08 लाख), तेघड़ा (₹ 0.14 लाख);* ***नगर पंचायत****– बिहिया (₹ 0.15 लाख), बड़हिया (₹ 2.02 लाख)*