

**भाग – ब**  
**शहरी स्थानीय निकाय**



## **अध्याय–III**

बिहार में शहरी स्थानीय निकायों की  
कार्यप्रणाली 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 गठन 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।

संविधान के अनुच्छेद 243 डब्ल्यू में यह प्रावधान है कि किसी राज्य का विधानमंडल विधि द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान कर सकता है जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हों एवं ऐसे कानून में आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं की तैयारी और कार्यों के निष्पादन तथा योजनाओं के कार्यान्वयन के संबंध में नगरपालिकाओं को शक्तियों व दायित्वों के हस्तांतरण के प्रावधान निहित हो सकते हैं, जैसा कि उन्हें सौंपा जा सके।

बिहार व उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1992 को निरस्त कर बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 को अधिनियमित किया जिसमें नगरपालिकाओं को इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए कार्य एवं शक्तियाँ हस्तांतरित की गईं। राज्य में नगरपालिका सरकारों से संबंधित कानूनों को चौहत्तरवें संविधान संशोधन के अनुरूप समेकित व संशोधित करने के लिए बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 को अधिनियमित किया गया था। तदुपरांत, राज्य की नगरपालिकाओं द्वारा वित्तीय वर्ष 2014-15 से लेखाओं एवं बजट के निर्माण व रखरखाव हेतु बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 तथा बिहार नगरपालिका बजट मैनुअल तैयार किया है।

#### 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। षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन (मार्च 2020) के अनुसार राज्य में 142 श.स्था.नि. थे। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 3 के अनुसार निश्चित शर्तों<sup>46</sup> के अधीन व गैर-कृषि क्षेत्रों में जनसंख्या का प्रतिशत पचहत्तर अथवा उससे अधिक होने पर राज्य सरकार उस क्षेत्र को वृहत्, मध्यम अथवा संक्रमणकालीन शहरी क्षेत्र निर्दिष्ट कर सकती है।

तदनुसार, बिहार सरकार ने 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 (मई 2020)। संशोधित अधिनियम के अनुसार किसी क्षेत्र को शहरी

<sup>46</sup> (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।

क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है यदि दीर्घकालिक तथा अल्पकालिक कृषि श्रमिकों की आबादी क्षेत्र में कुल श्रमिकों के 50 प्रतिशत से कम है। परिणामस्वरूप, राज्य में श.स्था.नि. की संख्या 142 से बढ़कर 258 (116 नई नगरपालिकाओं के गठन के साथ) हो गई। आगे, 32 नगर पंचायतों एवं पाँच नगर परिषदों का दर्जा क्रमशः नगर परिषदों एवं नगर निगमों में अपग्रेड किया गया था। शहरी क्षेत्रों में ग्रामीण क्षेत्रों के वर्गीकरण के कारण 0.46 करोड़ ग्रामीण आबादी को मौजूदा शहरी आबादी में जोड़ा गया था तथा इससे राज्य में शहरीकरण दर बढ़ गई जो राज्य की कुल आबादी का 11.3 प्रतिशत से बढ़कर 15.75 प्रतिशत हो गई। जनगणना 2011 के अनुसार जनसंख्या के आधार पर व मार्च 2021 तक बिहार सरकार द्वारा नई नगरपालिकाओं के गठन के उपरांत श.स्था.नि. की संख्या व श्रेणी 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	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
<b>कुल</b>			<b>258</b>

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

राज्य के नगर निकाय क्षेत्रों को जनसंख्या के आधार पर 3,371 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।

### 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) का 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 सं.	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 पुरुषों 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	4,771
8	जिलों की संख्या	संख्या	38	737

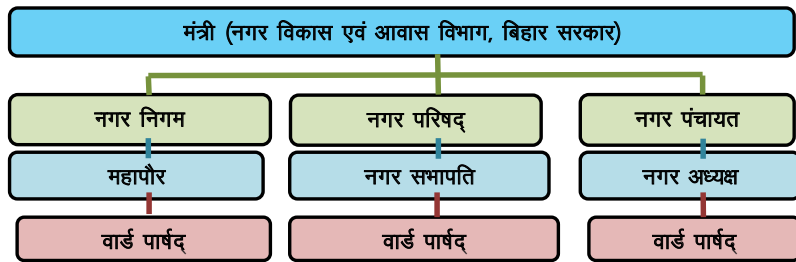
(स्रोत: क्रम सं. 1 से 6 तक राष्ट्रीय जनगणना 2011 से तथा क्रम सं. 7 एवं 8 इलेक्ट्रॉनिक्स व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित स्थानीय सरकार निर्देशिका से)

### 3.2 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा

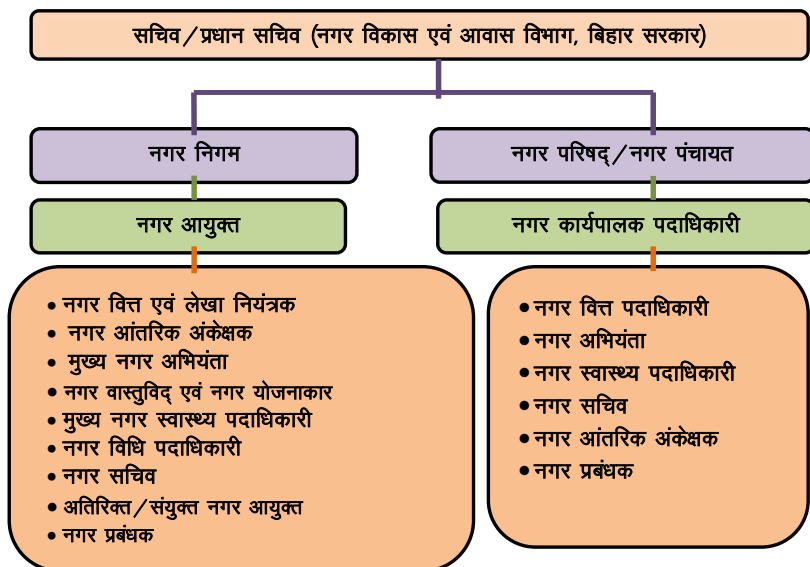
शहरी स्थानीय निकाय नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में हैं तथा प्रधान सचिव इसके प्रमुख हैं। नगर आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी नगर निगम के कार्यकारी प्रमुख होते हैं जबकि नगर परिषद् एवं नगर पंचायत का नेतृत्व राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा की जाती है। मुख्य नगरपालिका 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।

श.स्था.नि. में एक सशक्त स्थायी समिति होती है जिसका गठन लोगों के द्वारा निर्वाचित हुए पार्षदों के द्वारा होता है तथा वार्ड पार्षदों में से महापौर (नगर निगम के लिए), सभापति (नगर परिषद् के लिए) तथा नगर अध्यक्ष (नगर पंचायत के लिए) चुने जाते हैं जो सशक्त स्थायी समिति की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। मुख्य पार्षद सशक्त स्थायी समिति के प्रमुख होते हैं व नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियों का उपयोग सशक्त स्थायी समिति के द्वारा की जाती है। 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, संकल्प (नगर विकास एवं आवास विभाग)-1435 दिनांक- 5 मार्च 2019 तथा वेबसाईट- [www.urban.bih.nic.in](http://www.urban.bih.nic.in))

### 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 की गई हैं 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	लेखांकन हस्तक तैयार किया जाना: राज्य सरकार नगरपालिकाओं में सभी वित्तीय एवं लेखांकन मामले व प्रक्रियाओं के विवरण से युक्त एकत्रित आधारित द्विप्रविष्टी लेखांकन प्रणाली 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 को प्रभावी बनाने 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, 1992, श.स्था.नि. को संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 18 विषयों से संबंधित कार्य करने में सक्षम बनाता है। तदनुसार, 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)। हालांकि, यह पाया गया कि श.स्था.नि. द्वारा 17 में से



केवल 13 कार्य किए जा रहे थे जबकि शेष चार<sup>47</sup> (एवं अग्निशमन सेवा सहित) कार्य/ गतिविधियां अभी भी बिहार सरकार के संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे थे।

आगे, 13वीं वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए गतिविधि मानचित्रण पर द्वितीय प्रशासनिक सुधार समिति द्वारा की गई अनुशंसाओं का उल्लेख किया था जिसमें राज्य सरकार द्वारा अनुपालन के लिए कई कदम सुझाए गए थे जिसमें गतिविधि मानचित्रण के माध्यम से प्रत्येक स्तर के लिए कार्यों का स्पष्ट निरूपण तथा राज्य व स्थानीय सरकारों के बीच संबंधों को औपचारिक बनाने के लिए एक ढाँचा कानून पारित करना शामिल था। तथापि, षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन के अनुसार श.स्था.नि. द्वारा निर्वहन की जाने वाली भूमिकाओं व उत्तरदायित्वों के स्पष्टीकरण के लिए गतिविधि मानचित्रण नहीं किया गया था।

कार्यों के हस्तांतरण के संबंध में विभाग ने (अगस्त 2021) कहा कि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधानित भारत के संविधान की बारहवीं अनुसूची में संदर्भित विषयों को श.स्था.नि. द्वारा किया जाना था। तथापि, मानवबल की कमी व श.स्था.नि. स्तर पर आधारभूत संरचना की कमी के कारण अग्निशमन सेवाओं के साथ-साथ श.स्था.नि. के विभिन्न कार्य बिहार सरकार के संबंधित विभागों के स्तर पर किए जा रहे थे।

इस तरह, श.स्था.नि. के कार्य बिहार सरकार के कार्यात्मक विभागों के साथ अतिव्यापित थे तथा 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के 28 वर्षों के अंतराल के बाद भी श.स्था.नि. अपने संपूर्ण अनिवार्य कार्यों को पूर्ण 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 शहरी स्थानीय निकायों को उनके अधिदेशित कार्यों 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 किया था।

केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना के अंतर्गत तथा विभिन्न केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं को लागू करने के लिए वर्ष 2015-20 के दौरान विमुक्त की गई निधियों का ब्यौरा नीचे तालिका 3.4 में दिया गया है:

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

क्रम सं.	अनुदान शीर्ष	अवधि	विमुक्त अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	14वीं वित्त आयोग	2015-2020	2228.50
2.	5वीं राज्य वित्त आयोग	2015-2020	5139.07
3.	स्मार्ट सिटी	2015-2020	952.00
4.	स्वच्छ भारत मिशन (एस.बी.एम.)	2015-2020	1009.36
5.	अटल मिशन ऑफ रोजूवनेशन एंड अर्बन ट्रांसफॉर्मेशन (अमरुत)	2015-2020	633.29
6.	राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन (एन.यू.एल.एम.)	2015-2020	197.95

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

<sup>47</sup> (1) शहरी वानिकी, पर्यावरण संरक्षण एवं पारिस्थितिकी पहलुओं को प्रोत्साहन (2) दिव्यांग व मानसिक रूप 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

14वीं वित्त आयोग एवं पंचम राज्य वित्त आयोग से संबंधित कम प्राप्ति/विमुक्ति, विमुक्त नहीं किया जाना व अनुदान की विलंब से विमुक्ति संबंधी ब्यौरे पर विस्तृत चर्चा प्रतिवेदन के उत्तरवर्ती कंडिकाओं (3.8.2 व 3.8.3) में किया गया है।

यह पाया गया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों ने अवधि 2015–20 के दौरान स्वयं के संसाधनों से 1,214.57 करोड़ रुपये को सृजन किया था जबकि उपरोक्त अवधि के दौरान उनका स्थापना व्यय 3,002.52 करोड़ रुपये था जो स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि श.स्था.नि. 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। स्वयं के संसाधनों से राजस्व के संग्रहण को बढ़ाने व आत्मनिर्भर बनाने के लिए यद्यपि राज्य वित्त आयोग ने राज्य सरकार के साथ-साथ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए जाने वाले विभिन्न उपायों<sup>48</sup> की अनुशंसा की थी, परन्तु इन अनुशंसाओं को संतोषजनक ढंग से कार्यान्वित नहीं किया गया था।

### (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। विभाग द्वारा दी गई सूचना के अनुसार अगस्त 2021 तक श.स्था.नि. के लिए 2,982 पद स्वीकृत किए गए थे। उनमें से केवल 599 पद भरे गए थे तथा 2,383 पद (कुल पदों का 80 प्रतिशत) रिक्त थे। शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत बल व कार्यरत बल की स्थिति **परिशिष्ट-3.2** में दी गई है।

आगे, विभिन्न वर्गों (स्वच्छता व अपशिष्ट प्रबंधन/कल्याण व पंजीकरण/ राजस्व व लेखापरीक्षा/ नगर नियोजन अनुभाग) के तहत कार्यकारी/ पर्यवेक्षी पद शत प्रतिशत रिक्त थे जबकि नगर प्रबंधक, जिन्होंने श.स्था.नि. के कार्यों को पूर्ण करने में बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी, के 84 प्रतिशत पद अभी भी रिक्त पड़े थे। तकनीकी पदों पर रिक्तियां 15 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच थीं। इस प्रकार, मानवबल की भारी कमी थी जिसने श.स्था.नि. के कामकाज पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

शहरी विकास मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों के कामकाज के लिए (2014) एक मॉडल नगरपालिका कैंडर का सुझाव दिया था तथा पंचम राज वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि शहरी विकास मंत्रालय द्वारा सुझाए गए मॉडल स्टाफिंग पैटर्न को राज्य में अपनाया जाना चाहिए। मॉडल स्टाफिंग पैटर्न के अनुसार विभिन्न प्रकार की नगरपालिकाओं के लिए 5,613 पदों की अनुशंसा की गई थी। हाँलाकि, बिहार सरकार ने केवल 3,194 पदों की स्वीकृति दी। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के अन्तर्गत मानवबल अनिवार्य कार्यों को प्रभावी ढंग से करने के लिए पूरी तरह से अपर्याप्त 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 प्रत्येक नगरपालिका में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स.) होगी तथा नगरपालिका की कार्यकारी

<sup>48</sup> (i) उपभोक्ता शुल्क, सेवाओं के लिए मानक, निष्पादन इत्यादि के लिए एक राज्य स्तरीय शहरी विनियामक का सृजन करना (ii) संपत्ति-कर मूल्यांकन, संग्रहण व वसूली को इष्टतम बनाने के लिए एक राज्य संपत्ति कर बोर्ड का सृजन करना (iii) संपत्तियों व सैरातों से प्राप्त राजस्व को अधिकतम करने के लिए ई-निविदा/ई-नीलामी का प्रयोग किया जाय व मौजूदा गैर-पारदर्शी निविदा प्रक्रिया को प्रतिस्थापित किया जाय (iv) जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाओं आदि के लिए उपभोक्ता शुल्क लगाना प्रारंभ करना चाहिए ताकि कम से कम सेवाओं के संचालन व रखरखाव लागत को पूरा किया जा सके। (v) विद्युत् प्रभारों को कवर करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों की ओर से बिजली खपत पर 2.5 प्रतिशत अधिभार लगाया जाय। सभी श.स्था.नि. को व्यापक राजस्व वृद्धि योजना आदि तैयार करना होगा।

शक्तियाँ स.स्था.स. में अन्तर्निहित रहेगी। मुख्य पार्षद ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगा एवं कार्यों को करेगा जो उसे स.स्था.स. द्वारा सौंपे गये हैं। 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 विहित संरचना	अभियुक्ति
नगर निगम	महापौर	महापौर, उप-महापौर एवं सात अन्य पार्षद	कार्यालय में प्रवेश के 7 दिनों के भीतर निर्वाचित पार्षदों के बीच में से स.स्था.स. के अन्य सदस्यों को मुख्य पार्षद द्वारा नामित किया जाएगा।
श्रेणी 'क' अथवा 'ख' नगर परिषद	नगर सभापति	नगर सभापति, नगर उपसभापति एवं पाँच अन्य पार्षद	
श्रेणी 'ग' नगर परिषद	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद	
नगर पंचायत	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद	

(स्रोत: बि.न.अ., 2007 की धारा 21)

स.स्था.स., नगर निगम, नगर परिषद व नगर पंचायत जैसा भी मामला हो, के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। स.स्था.स. के गठन पर नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (अगस्त 2021) कि राज्य के 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 बनायी। 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 ने पाया कि यद्यपि पंचायतों व नगरपालिकाओं के चुनाव क्रमशः वर्ष 2016 व 2017 में आयोजित किए गए थे, परन्तु जिला योजना समिति का गठन (फरवरी 2018) में एक से दो वर्ष के विलंब से किया गया था। इस प्रकार, जिला योजना समिति 2016 व 2017 के बीच की अवधि के दौरान मौजूद नहीं थे। इसके अलावा, गठन के बाद भी चार नमूना जाँचित जिलों<sup>49</sup> में जिला योजना समिति की बैठकें आयोजित नहीं की गईं। फलस्वरूप, नगरपालिकाओं द्वारा अनुमोदित विकास कार्यों के निष्पादनार्थ योजनाओं को जिला स्तर पर समेकित नहीं किया जा सका तथा जिले के लिए प्रारूप विकास योजना तैयार नहीं किया जा सका एवं योजना की आवश्यक जाँच नहीं की जा सकी। आगे, क्षेत्रीय योजनाएं जिनका जिलों के विकास की प्रक्रिया के साथ एक महत्वपूर्ण संबंध था, से राज्य अनभिज्ञ था।

<sup>49</sup> दरभंगा, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), सारण व सीवान

### 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 प्रतिवेदन के बाद कार्रवाई प्रतिवेदन की समीक्षा व अनुमोदन करना।

श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति के गठन के संबंध में परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं किया गया एवं इसका गठन प्रक्रियाधीन है। विभाग द्वारा नगरपालिका लेखा समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

इस प्रकार, नगरपालिका लेखा समिति का 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 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।

परियोजना अधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि विषय समिति का गठन नहीं किया गया था। विभाग द्वारा विषय समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

इस प्रकार, विषय समिति का गठन न होने के कारण इस समिति से संबंधित सभी कार्य/मामले अधूरे रह गए।

### 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-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।

इस संबंध में परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (अगस्त 2021) कि वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया था। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह अवलोकन किया था कि राज्य में वार्ड समिति क्रियाशील नहीं है। 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 उसके समतुल्य प्राधिकार या पेशेवर चार्टर्ड अकाउंटेंटों 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 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 तथा टी.जी.एस. के आधार पर तैयार वार्षिक प्रतिवेदन को नगरपालिका के सशक्त स्थायी समिति के समक्ष रखा जाएगा। आगे, 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 महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार कार्यालय के स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.) को प्राधिकृत किया (नवंबर 2007)। तदनुसार, स्थानीय निकायों की लेखाओं के अंकेक्षण हेतु 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 के लिए दिसंबर 2015 में बिहार सरकार द्वारा नियम व शर्तें 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 प्रारम्भ की गई थी। परिणामतः, डी.एल.एफ.ए. ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में जनवरी 2017 से कार्य प्रारंभ किया।

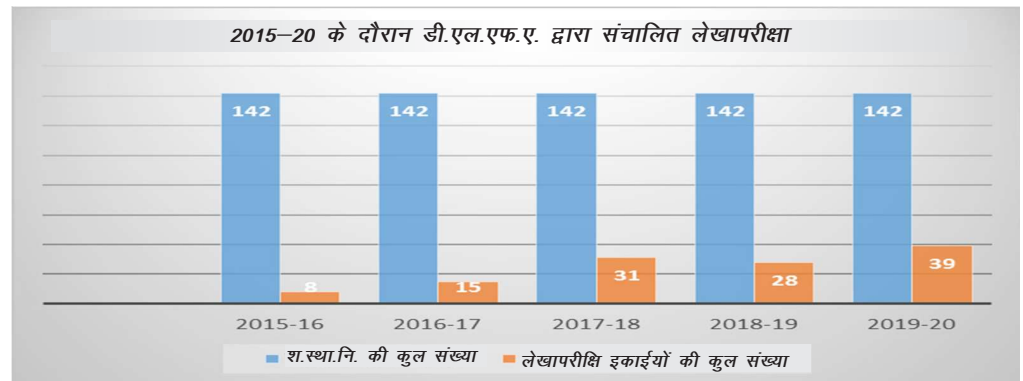
डी.एल.एफ.ए. ने वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान सिर्फ 121 श.स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा की है, जैसा कि नीचे तालिका-3.6 व चार्ट 3.3 में विस्तृत रूप से दिया गया है:

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	
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
2019-20	142	7	18	14	39	27
<b>कुल</b>		<b>18</b>	<b>60</b>	<b>43</b>	<b>121</b>	

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

चार्ट-3.3: डी.एल.एफ.ए. द्वारा संचालित लेखापरीक्षा



ऊपर दी गई तालिका से यह स्पष्ट है कि डी.एल.एफ.ए. ने 2015-20 के दौरान राज्य में श.स्था.नि. की कुल संख्या के 6 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 स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के पास मानवबल की भारी कमी के कारण था।

- 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 नीचे तालिका-3.7 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.7: श.स्था.नि. में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2020-21 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
<b>कुल</b>	<b>37</b>	<b>580</b>	<b>705.38</b>	<b>4</b>	<b>0.07</b>	<b>576</b>	<b>705.31</b>

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

उपरोक्त 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 अगस्त 2021 तक ₹ 705.31 करोड़ राशि की 576 कंडिकाएँ निपटान के लिए लंबित पड़ी थीं। लेखापरीक्षा कंडिकाओं के कम निपटान का कारण डी.एल.एफ.ए. द्वारा नहीं बताया गया गया।

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।

### 3.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्याहरवीं वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि 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 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 सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के तहत मानक नियम व शर्तों को स्वीकार कर लिया था। फलस्वरूप, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से राज्य में प्रारंभ हुआ। तदनुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार ने 2017-20 के दौरान 86 श.स्था.नि. का लेखापरीक्षा किया था।

आगे, डी.एल.एफ.ए. ने 2018-20 के दौरान 67 श.स्था.नि. इकाईयों के लेखाओं का लेखापरीक्षा संचालित किया परन्तु टी.जी.एस. के लिए नि.प्र. प्रदान करने के अनुरोध किए जाने (जुलाई 2018 से जनवरी 2022 तक डी.एल.एफ.ए. को विभिन्न पत्र जारी किए गए थे) के बावजूद जुलाई 2021 तक टी.जी.एस. के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को कोई नि.प्र. अग्रेषित नहीं किया था। इस तरह, नि.प्र. में तकनीकी मार्गदर्शन व गुणवत्ता सुधार पर महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार द्वारा कोई परामर्श नहीं दिया जा सका व डी.एल.एफ.ए. द्वारा किए गए स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा को टी.जी.एस. प्रदान करने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सका।

## 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 पर नि.प्र. की प्राप्ति तिथि के तीन माह के अंदर स्था.ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन समर्पित करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नगर आयुक्त/कार्यपालक पदाधिकारियों ने नि.प्र. में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों का अनुपालन कराने हेतु कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया जो वर्षानुवर्ष लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की बढ़ती संख्या से स्पष्ट था। विगत पाँच वर्षों से लंबित कंडिकाओं का सितंबर 2021 तक की स्थिति का विवरण नीचे तालिका 3.8 व चार्ट 3.4 में दर्शाया गया है:



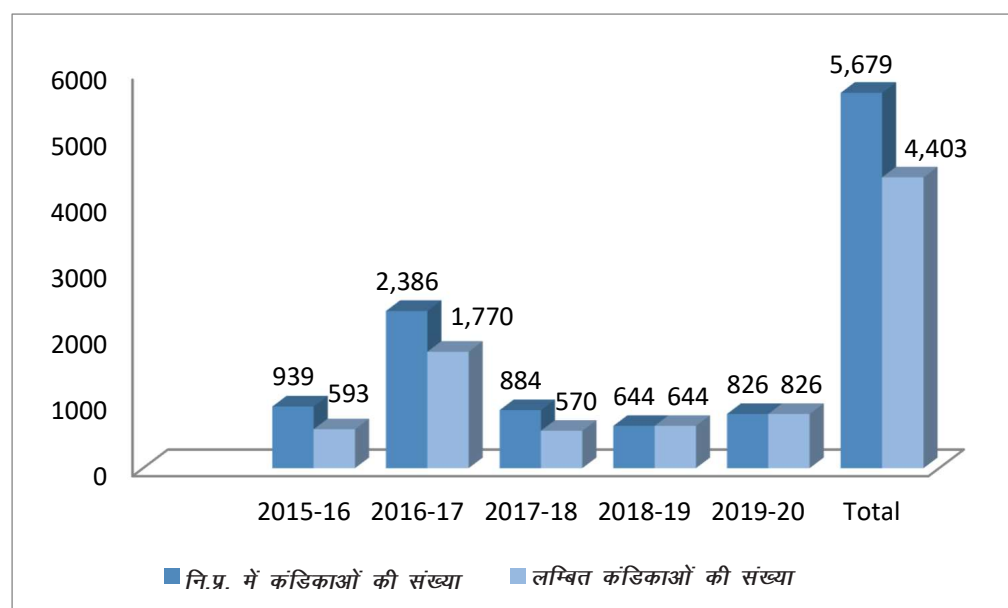
तालिका 3.8: विगत पाँच वर्षों में (वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 तक) लंबित कंडिकाएँ

(₹ 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)
2015-16	33	939	68.5	346	3.27	593	65.23
2016-17	86	2,386	377.31	616	0.66	1,770	376.65
2017-18	32	884	957.61	314	3.36	570	954.25
2018-19	31	644	383.46	0	0	644	383.46
2019-20	27	826	731.90	0	0	826	731.90
कुल	209	5,679	2,518.78	1,276	7.29	4,403	2,511.49

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

चार्ट 3.4: वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 तक लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ



उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 209 नि.प्र. में निहित कुल 5,679 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 1,276 कंडिकाओं (22 प्रतिशत) का निपटान किया गया था जबकि ₹ 2,511.49 करोड़ की 4,403 कंडिकाएँ सितंबर 2021 तक लंबित पड़ी हुई थीं।

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 स्थायी बनाए रखना 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।



- **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 समिति<sup>50</sup> का उत्तरदायित्व जिले के श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति<sup>51</sup> 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<sup>52</sup> की बैठक छः महीने में एक बार होनी है।

हाँलाकि, यह पाया गया कि 2019-20 की अवधि के दौरान जिला स्तरीय समिति की कोई भी बैठक (प्रस्तावित 84 बैठकों के विरुद्ध) आयोजित नहीं की गई। इस प्रकार, स्था.ले.प. के प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं का निपटान नहीं हो पाया। आगे, 2019-20 के दौरान विभाग स्तरीय अथवा 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 थी।

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 करेंगे।

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 के पाँच कंडिकाओं पर जून 2016 से जून 2021 के दौरान हुए लोक लेखा समिति की 12 बैठकों में चर्चा की गई परन्तु जून 2021 तक कोई भी लेखापरीक्षा टिप्पणी का निपटान 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।

## जवाबदेही तंत्र व 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। लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए

<sup>50</sup> जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

<sup>51</sup> प्रधान सचिव/सचिव, न.वि. एवं आ.वि., बि.स. की अध्यक्षता में

<sup>52</sup> वित्त विभाग, बि.स. के प्रधान सचिव की अध्यक्षता में एवं प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में

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 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 (अगस्त 2021) 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 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 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 गया है, यद्यपि श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 नहीं करता है। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह अनुशंसा की है कि शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण प्रारम्भ किया जाय। हाँलाकि, श.स्था.नि. के द्वारा क्रियान्वित योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया। नगर विकास एवं आवास विभाग ने सामाजिक अंकेक्षण नहीं किए जाने का कोई कारण नहीं बताया।

इस प्रकार, राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के बावजूद सामाजिक अंकेक्षण आयोजित करने की व्यवस्था नहीं की गई। 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 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। 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 नियमित आधार पर सुधारों का सुझाव देना।

संपत्ति कर बोर्ड के गठन के संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया था (अगस्त 2021) कि संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं हुआ है। इस जवाब को विभाग के अक्टूबर 2016 में दिए गए उस जवाब के संदर्भ में देखा जाना चाहिए जिसमें कहा गया था कि संपत्ति कर बोर्ड के गठन की प्रक्रिया चल रही है।

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

### 3.7.4 सेवा स्तर मानक

13वीं वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी 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<sup>53</sup> 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 जलापूर्ति के कवरेज के अंतर्गत एक संकेतक के संबंध में शौचालयों के कवरेज के तहत एक संकेतक के संबंध में तथा केवल सीवरेज नेटवर्क के कवरेज का आंशिक डेटा से संबंधित आंकड़े उपलब्ध कराए। अन्य प्रक्षेत्रों व संकेतकों के संबंध में प्रगति दर्शाने वाले आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

आंकड़ों के विश्लेषण में यह पाया गया कि नगर निगमों, नगर परिषदों व नगर पंचायतों में जलापूर्ति के कवरेज से संबंधित संकेतक के संबंध में विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य की तुलना में उपलब्धि क्रमशः शून्य (मुंगेर) व 180 प्रतिशत (बिहारशरीफ) के बीच थी, 21 प्रतिशत (फारबिसगंज) व 153 प्रतिशत (बख्तियारपुर) व शून्य (हरनौत एवं रफीगंज) व 174 प्रतिशत (जनकपुर रोड) थी। आगे, नगर निगमों, नगर परिषदों व नगर पंचायतों में शौचालयों के कवरेज के संबंध में उपलब्धि क्रमशः 77 प्रतिशत व 100 प्रतिशत, 86 प्रतिशत व 100 प्रतिशत तथा 85 प्रतिशत व 100 प्रतिशत के बीच थी (परिशिष्ट-3.3)

आगे, लक्ष्य के 100 प्रतिशत से अधिक की उपलब्धि से संकेत मिलता है कि परिवारों और उनकी आवश्यकताओं के उचित सर्वेक्षण के बिना लक्ष्य निर्धारित किया गया था। हाँलाकि विभाग ने कहा कि समय बीतने के साथ नगरपालिका क्षेत्रों के घरों की संख्या में वृद्धि हुई थी व इसलिए कवरेज निर्धारित लक्ष्य से अधिक दर्शाया गया था। स्टॉर्म वाटर ड्रेनेज नेटवर्क के कवरेज के संबंध में विभाग ने कहा कि निर्माण प्रगति पर है।

इस प्रकार, सेवा स्तर मानक के प्रकाशन के 10 से अधिक वर्षों के अंतराल के बाद भी सभी श.स्था.नि. ने चार सेवा प्रक्षेत्रों के तहत संकेतकों के संबंध में लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया।

### 3.7.5 फायर हजार्ड रिस्पोंस

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 रिस्पोंस एवं मिटिगेशन प्लान स्थापित करना चाहिए। 2011 की जनगणना के

<sup>53</sup> जलापूर्ति, सिवरेज, स्टॉर्म वाटर ड्रेनेज व ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

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 रिस्पॉंस एवं मिटिगेशन प्लान को अधिसूचित (मार्च 2011) किया था। पटना नगर निगम में फायर हजार्ड एवं मिटिगेशन प्लान के कार्यकलाप व कार्यान्वयन पर परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया था (अगस्त 2021) कि योजना अभी भी पटना नगर निगम द्वारा लागू की जानी है।

### 3.7.6 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।

2015-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान निर्गत किए जाने व जनवरी 2020 तक लंबित यू.सी. की वर्षवार स्थिति नीचे तालिका 3.9 में दी गई है:

तालिका 3.9: लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रतिशत

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	विमुक्त अनुदान	लंबित यू.सी.	लंबित यू.सी. का प्रतिशत
2015-16	1,826.28	990.52	54
2016-17	3,135.50	936.96	30
2017-18	1,794.52	1,626.61	91
2018-19	2,892.56	2,286.54	79
2019-20	1,929.25	1,899.16	98
<b>कुल</b>	<b>11,578.11</b>	<b>7,739.79</b>	<b>67</b>

(स्रोत: प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) का वित्त लेखा)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान जारी किए गए अनुदानों के संबंध में 30 प्रतिशत से 98 प्रतिशत यू.सी. लंबित थे। सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जुलाई 2021) कि श.स्था.नि. से यू.सी. प्राप्ति के लिए विभाग द्वारा शिविर (जनवरी 2021 व फरवरी 2021) आयोजित किया गया था तथा शेष राशि के लिए यू.सी. प्राप्त करने हेतु भी यही प्रक्रिया अपनाई जाएगी।

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

### 3.7.7 आंतरिक लेखापरीक्षा एवं लेखाओं का संधारण

#### • आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग ने वर्ष 2014-17 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 दौरान विभाग द्वारा लेखापरीक्षा के लिए छः सी.ए. फर्मों (जनवरी 2019)

को लगाया गया था। श.स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा सितंबर 2020 तक पूरी की जानी थी। सितंबर 2021 तक सी.ए. द्वारा लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे तालिका 3.10 में दी गई है:

तालिका 3.10: लेखापरीक्षित इकाईयाँ व समर्पित प्रतिवेदन

क्रम सं.	वित्तीय वर्ष	लेखापरीक्षा की जानी थी	लेखापरीक्षा संपन्न	सी.ए. फर्मों द्वारा समर्पित प्रतिवेदन
1.	2015-16	140	140	138
2.	2016-17	140	140	138
3.	2017-18	140	140	123
4.	2018-19	140	140	122
5.	2019-20	140	103	33
कुल		700	663	554

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

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2015-20 के दौरान होने वाले 700 आंतरिक लेखापरीक्षाओं में से वास्तव में 663 आंतरिक लेखापरीक्षा ही संचालित हुई परन्तु सितंबर 2021 तक सी.ए. फर्मों द्वारा मात्र 554 प्रतिवेदन ही सौंपे गए।

• श.स्था.नि. द्वारा द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के तहत 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 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 होंगी। 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।

आगे, नगर विकास एवं आवास विभाग ने 2012-20 की अवधि के लिए 140 श.स्था.नि. में से 124 के लेखाओं के द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में संधारण के लिए छः सी.ए. फर्मों को लगाया (जनवरी 2019 व नवंबर 2019)। 18 श.स्था.नि. में 2012-2020 की अवधि के लेखाओं, 26 श.स्था.नि. में 2014-20 की अवधि के लेखाओं तथा 80 श.स्था.नि. में 2016-20 की अवधि के लेखाओं को द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में तैयार किया जाना था। एकरारनामा के अनुसार सी.ए. फर्मों को सहायक रोकड़बही, अनुदान पंजी, योजना पंजी, अचल संपत्ति पंजी, संपत्ति कर प्राप्ति याँ 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	2016-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2016-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	2014-15 तथा 2015-16 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
2.	45	2016-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2016-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	2014-15 तथा 2015-16 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
3.	18	2012-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2012-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	2011-12 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
4.	26	2014-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2014-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	
<b>कुल</b>	<b>124</b>			

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

हाँलाकि, 20 सितंबर 2021 तक किसी भी वर्ष के लिए किसी भी श.स्था.नि. में सी.ए. फर्मों द्वारा द्विप्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के तहत लेखाओं का संधारण पूर्ण नहीं किया गया था।

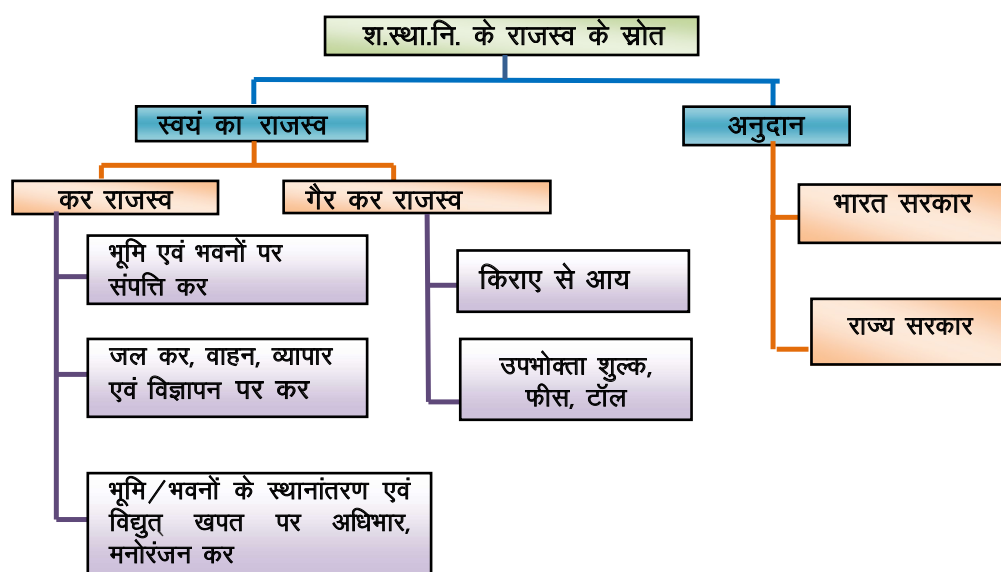
### 3.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलों

#### 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 अधिरोपित कर सकती 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 3.5 में दर्शाया गया है:

### चार्ट – 3.5: 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

वर्ष 2015-20 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 तहत प्राप्त अनुदान नीचे तालिका 3.12 में दिए गए हैं:

तालिका 3.12: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

		(₹ करोड़ में)						
क्र. सं.	विवरण	शीर्ष	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	कुल
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3 to 7)
1.	बजटीय आवंटन	राजस्व	3,111.15	4,622.75	5,047.93	5,361.29	6,235.04	24,378.16
		पूँजीगत	37.73	0.00	0.00	3.00	160.00	200.73
		<b>कुल</b>	<b>3,148.88</b>	<b>4,622.75</b>	<b>5,047.93</b>	<b>5,364.29</b>	<b>6,395.04</b>	<b>24,578.89</b>
2.	व्यय	राजस्व	1,977.47	3,377.93	3,236.04	3,297.02	2,984.53	14,872.99
		पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	3.00	160.00	163.00
		<b>कुल</b>	<b>1,977.47</b>	<b>3,377.93</b>	<b>3,236.04</b>	<b>3,300.02</b>	<b>3,144.53</b>	<b>15,035.99</b>
3.	बचत (1-2)		<b>1,171.41</b>	<b>1,244.82</b>	<b>1,811.89</b>	<b>2,064.27</b>	<b>3,250.51</b>	<b>9,542.90</b>
4.	बचत का प्रतिशत		<b>37</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>51</b>	<b>39</b>

(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 2015-20 के दौरान बचत की प्रतिशतता का परास 27 प्रतिशत से 51 प्रतिशत के बीच था। इसके अतिरिक्त, पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल आवंटन, 2015-20 के दौरान हुए कुल आवंटन के एक प्रतिशत से भी कम था जबकि पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटन का पूर्ण उपयोग नहीं किया जा सका।

#### 3.8.1.3 श.स्था.नि. की प्राप्तियाँ व व्यय

षष्ठम राज्य वित्त आयोग रिपोर्ट के अनुसार सभी शहरी स्थानीय निकायों का कर राजस्व एवं गैर-कर राजस्व उनके स्वयं के संसाधनों से मिलाकर ₹ 1,214.57 करोड़



था। वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान यह राशि शहरी स्थानीय निकायों के ₹ 16,805.54 करोड़ के कुल राजस्व का केवल 7 प्रतिशत था {परिशिष्ट-3.4(क)}। शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के लिए स्थापना व्यय (वेतन, मजदूरी व अन्य प्रशासनिक व्यय) ₹ 3,002.52 करोड़ (कुल व्यय का 20.2 प्रतिशत) था जो दर्शाता है कि श.स्था.नि. की स्व-सृजित आय (स्वयं कर व गैर-कर राजस्व) उनके स्थापना व्यय {परिशिष्ट-3.4(ख)} को पूर्ण करने के लिए भी पर्याप्त नहीं थी।

इस प्रकार, नगरपालिकाएं अपने अनिवार्य कार्यों को पूर्ण करने के लिए स्व-सृजित आय के बजाय सरकारी अनुदानों पर वृहत तौर तक निर्भर थे तथा आत्मनिर्भरता से अभी भी काफी दूर थे।

### 3.8.2 चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

#### 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, सीवरेज, 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 किस्तों 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।
- उन्हें पिछले वर्ष की तुलना में स्वयं के राजस्व में वृद्धि भी दिखानी होगी जैसा कि इन लेखापरीक्षित लेखाओं में दर्शाया गया है; तथा
- उन्हें 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।

वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान बिहार सरकार को 14वीं वित्त आयोग द्वारा 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)

वित्तीय वर्ष	मूल अनुदान					निष्पादन अनुदान		
	पात्रता	विमुक्त			कम प्राप्ति	पात्रता	विमुक्त	कम प्राप्ति
		प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त	कुल				
2015-16	256.83	128.41	126.59	255.01	1.82	0	0	0
2016-17	356.83	176.55	175.30	351.85	4.98	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
2019-20	642.28	318.89	318.89	637.79	4.49	176.22	0	176.22
<b>कुल</b>	<b>2,142.18</b>	<b>1,064.07</b>	<b>1,059.34</b>	<b>2,123.44</b>	<b>18.74</b>	<b>534.85</b>	<b>104.22</b>	<b>430.63</b>

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन, अनुदान स्वीकृति पत्र, आवंटन पत्र)



राज्य सरकार ने ₹ 2,677.03 करोड़ (मूल अनुदान— ₹ 2,142.18 करोड़ एवं निष्पादन अनुदान— ₹ 534.85 करोड़) की पात्रता के विरुद्ध कुल ₹ 2,227.66 करोड़, मूल अनुदान (₹ 2,123.44 करोड़) व निष्पादन अनुदान (₹ 104.22 करोड़) के रूप में प्राप्त किया। इस प्रकार, 2015-20 के अवधि के दौरान बिहार सरकार ने नगरपालिकाओं के लिए मूल अनुदान की पात्रता से ₹ 18.74 करोड़ कम मूल अनुदान पाया। बिहार सरकार द्वारा मूल अनुदान की कम प्राप्ति का कारण विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था। आगे, बिहार सरकार 2016-20 की अवधि के लिए कुल ₹ 430.63 करोड़ की कुल राशि को प्राप्त नहीं कर सकी क्योंकि राज्य सरकार निष्पादन अनुदान की प्राप्ति हेतु चौदहवीं वित्त आयोग द्वारा निर्धारित अनिवार्य शर्तों को पूरा नहीं कर सकी।

### 3.8.3 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

#### 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 निकायों 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 पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को वर्ष 2015-16 से 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)

वित्तीय वर्ष	राशि की विमुक्ति हेतु देय माह		पात्रता राशि	विमुक्त राशि व विमुक्ति का माह			विलंब		कम विमुक्ति
	प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त		प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त	आदर्श नगर निकाय	प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त	
2015-16	अनुदान को एक बार में विमुक्त किया जाना है		781.32	434.64 (21 मार्च 2016)	विमुक्त नहीं किया गया।	00	-	-	346.68
2016-17	30 अप्रैल 2016	31 अक्टूबर 2016	925.85	462.93 (19 अक्टूबर 2016)	449.93 (29 मार्च 2017)	13.00	172 दिन	149 दिन	0
2017-18	30 अप्रैल 2017	31 अक्टूबर 2017	1041.45	509.60 (14 नवंबर 2017)	497.25 (3 जुलाई 2018)	11.12	137 दिन	245 दिन	23.48
2018-19	30 अप्रैल 2018	31 अक्टूबर 2018	1114.54	508.53 (10 जुलाई 2018)	541.89 (13 अगस्त 2019)	2.83	71 दिन	286 दिन	61.19
2019-20	30 अप्रैल 2019	31 अक्टूबर 2019	1278.75	563.24 (13 अगस्त 2018)	714.61 (15 सितंबर 2020)	-	105 दिन	320 दिन	0.90
<b>कुल</b>			<b>5141.91</b>	<b>2478.94</b>	<b>2203.68</b>	<b>26.95</b>			<b>432.25</b>

(स्रोत : षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन व नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए ₹ 432.25 करोड़ कम अनुदान विमुक्त किया गया था। आगे, 2016-20 की अवधि के लिए प्रथम किस्त 71 से 172 दिनों के विलंब से तथा 2016-20 अवधि के लिए द्वितीय किस्त 149 से 320 दिनों के विलंब से जारी किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन में यह उल्लिखित था कि अनिवार्य मूल सेवाओं को प्रदान करने हेतु श.स्था.नि. (अल्प स्व-राजस्व वाले) संसाधन जुटाने के लिए वृहत तौर पर केन्द्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग के हस्तांतरण पर निर्भर थे।

#### 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 12 लेखापरीक्षित श.स्था.नि. ने महत्वपूर्ण अभिलेखों का संधारण नहीं किया था (परिशिष्ट-3.5)।

नगर परिषद्, मसौढ़ी के कार्यपालक पदाधिकारी ने जवाब दिया कि कर्मियों की कमी की वजह से अभिलेखों का संधारण नहीं किया जा सका जबकि अन्य श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों ने यह जवाब दिया कि अभिलेखों का भविष्य में संधारण में किया जाएगा।

#### 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 चार नमूना जाँचित श.स्था.नि.<sup>54</sup> ने बैंक समाधान विवरणी तैयार नहीं किया था (परिशिष्ट-3.6)। 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। आगे, विभागीय स्तर पर परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (अगस्त 2021) था कि श.स्था.नि. द्वारा बैंक समाधान विवरणी वर्तमान में पूरी तरह से नहीं तैयार किया जा रहा है।

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

#### 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 2019-21 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।

<sup>54</sup> नगर निगम-गया; नगर परिषद्- मधुबनी एवं नगर पंचायत- जयनगर व राजगीर

### 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 दी जाएगी। आगे, बी.टी.सी., 2011 के नियम 194 के अनुसार प्रतिहस्ताक्षरित डी.सी. बिल उस माह 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। असमायोजित ए.सी. बिलों का कारण सहित विवरण नीचे तालिका-3.15 में दिया गया है:

तालिका-3.15: समायोजन के लिए लंबित ए.सी. बिल का विवरण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	ए.सी. बिल की राशि	समर्पित डी.सी. बिल	असमायोजित ए.सी. बिल	अभ्युक्ति
2002-19	13.12	0	13.12	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि, डी.डी.ओ. स्पष्ट नहीं था
2009-11	5.93	3.04	2.89	ए.सी. बिल, डी.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई राशि डी.डी.ओ. द्वारा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत नहीं की गई थी।
2002-19	14.79	6.00	8.79	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि, डी.सी. बिल जिला पदाधिकारी के पास लंबित पड़े हुए थे।
2002-19	18.13	5.50	12.63	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि, डी.सी. बिल श.स्था.नि. व बुडको के पास लंबित पड़ी हुई थी।
2019-21	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि शून्य थी।			
<b>कुल</b>	<b>51.97</b>	<b>14.54</b>	<b>37.43</b>	

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

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2002-03 से 2018-19 की अवधि के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से ₹ 51.97 करोड़ की निकासी की गई तथा 2019-21 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से कोई भी राशि की निकासी नहीं की गई, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा इनमें से ₹ 14.54 करोड़ का समायोजन किया गया तथा ₹ 37.43 करोड़ (72 प्रतिशत) की राशि मार्च 2021 तक समायोजन के लिए लंबित पड़ी हुई थी। समायोजन हेतु लंबित पड़े हुए ए.सी. बिल के कारण थे (क) डी.डी.ओ. को मंजूरी नहीं दी गई— ₹ 13.12 करोड़ (ख) महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को डी.सी. बिल डी.डी.ओ. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया— ₹ 2.88 करोड़ (ग) जिला पदाधिकारी के पास लंबित डी.सी. बिल— ₹ 8.80 करोड़ तथा (घ) श.स्था.नि. व बुडको के पास लंबित डी.सी. बिल— ₹ 12.63 करोड़।

असमायोजित ए.सी. बिलों पर, विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने जवाब दिया (जुलाई 2021) कि मार्च 2021 तक ₹ 37.46 करोड़ की लंबित राशि के विरुद्ध ₹ 2.39 लाख की राशि समायोजित की गई थी तथा वर्तमान में समायोजन के लिए ₹ 37.43 करोड़ राशि लंबित पड़ी हुई है। उन्होंने आगे कहा कि वित्त विभाग द्वारा आयोजित समीक्षा बैठक (मार्च 2021) में प्राप्त निर्देशों के अनुपालन में संबंधित ए.सी. बिलों

के विरुद्ध डी.सी. बिलों के समायोजन हेतु संबंधित जिला पदाधिकारी व इकाईयों को स्मार जारी किए गए थे।

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