शहरी स्थानीय निकाय

अध्याय-III

शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकलापों, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित विषयों की रुपरेखा

अध्याय - III
शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकलापों, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित विषयों की रुपरेखा

3.1 परिचय

चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम (74वां सी.ए.ए.), 1992 में शहरी क्षेत्रों की जनसंख्या के लिए स्थानीय स्वशासन के गठन की परिकल्पना की गई थी। तद्नुसार, नगरपालिकाओं को शासन हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में, राज्यों द्वारा 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[23] सहित प्रदत्त उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर सकें।

बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, (बि0एम0ए0) 2007 (समय–समय पर संशोधित) को अधिनियमित किया जिसके माध्यम से नगरपालिकाओं को कार्यों एवं उत्तरदायित्वों तथा इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए शक्तियों का प्रतिनिधायन किया गया। आगे, बिहार सरकार ने राज्य के नगरपालिकाओं में लेखाओं को तैयार करने व संधारण करने हेतु बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली (बी.एम.ए.आर.), 2014, बिहार नगरपालिका लेखा हस्तक (बी.एम.ए.एम.) तथा बिहार नगरपालिका बजट हस्तक तैयार किया।

3.1.1 राज्य की रूपरेखा

बिहार देश के सबसे कम शहरीकृत राज्यों में से एक है। 2011 की जनगणना के अनुसार, बिहार की शहरी जनसंख्या 1.18 करोड़ थी। हालांकि, बिहार सरकार के आर्थिक सर्वेक्षण, 2022–23 के अनुसार, संशोधन (2020) के आलोक में अतिरिक्त शहरी जनसंख्या होने के कारण, 2022 में बिहार की अनुमानित शहरी जनसंख्या 2.02 करोड़ थी। 2022 में बिहार में शहरी जनसंख्या भारत की कुल शहरी जनसंख्या का लगभग 4.2 प्रतिशत है। लेकिन, बिहार के जिलों में काफी आर्थिक असमानता के अलावा शहरीकरण के स्तर के संदर्भ में व्यापक भिन्नता है, जो 44.3 प्रतिशत (पटना) से 3.6 प्रतिशत (मधुबनी) के बीच में परिलक्षित होती है। आगे, राज्य के केवल एक शहर (पटना) की जनसंख्या दस लाख से अधिक थी। राज्य के तुलनात्मक जनसांख्यिकीय व विकास के आँकड़े नीचे **तालिका 3.1** में दिए गए हैं:

---

[23] *(i) नगरीय योजना जिसके अंतर्गत नगर योजना भी है (ii) भूमि उपयोग का विनियमन और भवनों का निर्माण (iii) आर्थिक और सामाजिक विकास योजना (iv) सड़कें और पुल (v) घरेलू, औद्योगिक एवं वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिए जल प्रदाय (vi) लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता सफाई और कूड़ा–करकट प्रबंध (vii) अग्निशमन सेवाएं (viii) नगरीय वानिकी, पर्यावरण का संरक्षण और पारिस्थितिक आयामों की अभिवृद्धि (ix) समाज के दुर्बल वर्गों के, जिनके अंतर्गत विकलांग और मानसिक रूप से मंद व्यक्ति भी हैं, हितों की रक्षा (x) गंदी बस्ती सुधार और उन्नयन (xi) नगरीय निर्धनता उन्मूलन (xii) नगरीय सुख–सुविधाओं और सुविधाओं जैसे पार्क, उद्यान, खेल के मैदानों की व्यवस्था (xiii) सांस्कृतिक, शैक्षणिक और सौंदर्यपरक आयामों की अभिवृद्धि (xiv) शवाधान और कब्रिस्तान; शवदाह और श्मशान और विद्युत शवदाह गृह (xv) कांजी हाउस; पशुओं के प्रति क्रुरता का निवारण (xvi) जन्म–मरण सांख्यिकी, जिसके अंतर्गत जन्म और मृत्यु पंजीकरण भी है (xvii) सार्वजनिक सुख–सुविधाएं जिसके अंतर्गत सड़कों पर प्रकाश, पार्किंग स्थल, बस स्टॉप और जन सुविधाएं भी हैं (xviii) वधशालाओं और चर्मशोधन शालाओं का विनियमन।*

तालिका 3.1
राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े

क्रम सं0	संकेतक	इकाई	राज्य	संपूर्ण भारत
1	शहरी जनसंख्या	मिलियन	11.76	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 नगरपालिका स्व–राजस्व	₹	58	2,540
7	जिलों की संख्या	संख्या	38	765

*(**स्रोत**: जनगणना 2011 तथा इलेक्ट्रॉनिक्स व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित स्थानीय शासन निर्देशिका)*

3.2 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढांचा

शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढांचा कंडिका 5.1.1 में दिया गया है।

3.3 शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली

3.3.1 राज्य सरकार की शक्तियां

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 श.स्था.नि. के समुचित कार्यकलापों की निगरानी हेतु राज्य सरकार को कुछ शक्तियां प्रदान करती है। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधानित सेवाएं प्रदत्त करने हेतु श.स्था.नि. को कुछ शक्तियां हस्तांतरित की गयी थीं परन्तु सभी महत्वपूर्ण मुद्दों पर निर्णय राज्य सरकार के द्वारा लिए जा रहे थे। राज्य सरकार की शक्तियों का एक संक्षिप्त सार **तालिका 3.2** में दिया गया है:

तालिका 3.2
राज्य सरकार की शक्तियां

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियां
धारा 3 एवं 6	**नगरपालिका क्षेत्र का गठन:** इस अधिनियम के अंतर्गत राज्य सरकार जांचोपरांत, जैसा वह उचित समझे, अधिसूचना द्वारा किसी शहरी क्षेत्र की जनसंख्या, उसमें जनसंख्या का घनत्व, ऐसे क्षेत्र के स्थानीय प्रशासन के लिए उत्पन्न राजस्व को ध्यान में रखते हुए बड़े शहरी क्षेत्र, शहर, नगर या अंतर्वर्ती क्षेत्र या उसके अन्य निर्दिष्ट भाग को एक नगरपालिका क्षेत्र के रूप में गठित कर सकती है।
धारा 44	**राज्य नगरपालिका निगरानी प्राधिकार:** राज्य सरकार नगरपालिका के मुख्य/उप मुख्य पार्षदों/पदाधिकारियों एवं अन्य कर्मचारियों के भ्रष्टाचार, कदाचार, सत्यनिष्ठा के अभाव या अनाचार या कुशासन अथवा बदसलूकी के किसी आरोप की जांच करने के लिए एक लोक प्रहरी की नियुक्ति करेगी।
धारा 65 एवं 66	**कार्यालय के निरीक्षण करने, अभिलेखों की मांग करने इत्यादि की शक्ति:** राज्य सरकार श.स्था.नि. के नियंत्रणाधीन किसी भी कार्यालय के निरीक्षण करने या अभिलेखों की मांग करने हेतु पदाधिकारी को नियुक्त कर सकती है।
धारा 87	**हस्तक का निर्माण:** राज्य सरकार नगरपालिकाओं में सभी वित्तीय एवं लेखांकन मामले व प्रक्रियाओं के विवरण से युक्त एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के कार्यान्वयन हेतु एक हस्तक यथा: बिहार नगरपालिका लेखा हस्तक तैयार कर इसका संधारण करेगी।
धारा 419	**नियम बनाने की शक्ति:** राज्य सरकार, राज्य विधायिका के अनुमोदन के अध्यधीन, अधिसूचना द्वारा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है।
धारा 421 एवं 423	**विनियम बनाने की शक्ति:** राज्य सरकार के अनुमोदन के अध्यधीन बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधानों को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से नगरपालिका 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 के 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

74वां 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। हालांकि, यह पाया गया कि श.स्था.नि. द्वारा 17 में से केवल 13 कार्य किए जा रहे थे, जबकि शेष चार 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।

इसके अलावा, वित्तीय वर्ष 2021–22 के दौरान यह देखा गया कि मुख्यमंत्री शहरी पेयजल निश्चय योजना के तहत राज्य के शहरी क्षेत्रों में नल जल कनेक्शन से संबंधित कार्य एक साथ श.स्था.नि., बुडको एवं पी.एच.ई.डी. को सौंपे गए थे। इससे पता चलता है कि कार्यों का ओवरलैपिंग अभी भी बना हुआ है।

कार्यों के प्रतिनिधायन के संबंध में विभाग ने बताया (नवंबर 2021) कि: (i) इन चार कार्यों/गतिविधियों को वांछित मानवबल की भर्ती के बाद लागू किया जाएगा (ii) आवश्यक भर्ती प्रक्रियाधीन है। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

(ii) निधियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 72(3) में यह प्रावधान है कि नगरपालिका के वार्षिक विकास 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 विभिन्न शीर्षों, यथा केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना, योजना विशिष्ट अनुदान आदि के अंतर्गत निधियाँ प्रदान की थीं।

केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना आदि के अंतर्गत वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान निर्गत निधियों का ब्यौरा **तालिका 3.3** में दिया गया है:

तालिका 3.3

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

क्रम सं0	अनुदान शीर्ष	वित्तीय वर्ष	विमुक्त राशि (₹ करोड़ में)
1.	15वी वित्त आयोग	2020-2021	1,412.00
2.	पंचम राज्य वित्त आयोग	2015-16 से 2020-21	5,729.27
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	248.92

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

इसके अलावा, विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष 2021–22 के लिए विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत श.स्था.नि. को जारी अनुदान का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया था (अप्रैल 2023)।

आगे, यह पाया गया कि अपनी स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों की सरकारी अनुदान पर निर्भरता बढ़ रही थी, जैसा कि श.स्था.नि. की स्व-प्राप्तियों व विभाग द्वारा स्थापना पर व्यय के अनुमान 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 (मई 2023) के अनुसार प्रशासनिक एवं तकनीकी पदों के लिए स्वीकृत बल के विरूद्ध कार्यरत बल को **तालिका 3.4** में दिया गया है।

तालिका 3.4

प्रशासनिक व तकनीकी पदों के स्वीकृत बल के विरूद्ध कार्यरत बल

क्रम सं.	पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्ति	रिक्ति की प्रतिशतता
प्रशासनिक पद					
(i)	नगर आयुक्त	18	18	00	0
(ii)	उप नगर आयुक्त	55	21	34	62
(iii)	कार्यपालक पदाधिकारी	253	155	98	39
(iv)	नगर प्रबंधक	391	62 (3 नियमित एवं 59 अनुबंध पर)	329	84
उप–योग (क)		**717**	**256**	**461**	**64**
तकनीकी पद					
(v)	मुख्य अभियंता	**07**	**02**	**05**	**71**
(vi)	अधीक्षण अभियंता	23 (सिविल) + 02 (यांत्रिक) = 25	14 (सिविल)	11	44
(vii)	कार्यपालक अभियंता	93 (सिविल) + 06 (यांत्रिक) + 12 (विद्युत) =111	36 (सिविल) + 04 (यांत्रिक) + 01 (विद्युत) = 41	70	63
(viii)	सहायक अभियंता	237 (सिविल) + 68 (यांत्रिक) + 06 (विद्युत) =311	92 (सिविल) + 31 (यांत्रिक) + 02 (विद्युत) = 125	186	60
(ix)	कनीय अभियंता	486 (सिविल) + 70 (यांत्रिक) + 50 (विद्युत) = 606	67 (सिविल) + 08 (यांत्रिक) + 00 (विद्युत) = 75	531	87
उप–योग (ख)		**1,060**	**257**	**803**	**76**
कुल योग (क+ख)		**1,777**	**513**	**1,264**	

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

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकायों के लिए 717 प्रशासनिक पद स्वीकृत किए गए थे जिनमें से केवल 256 पद भरे गए थे और 461 पद (64 प्रतिशत) रिक्त थे, जबकि 1,060 स्वीकृत तकनीकी पदों में से केवल 257 पद भरे गए थे और 803 पद (76 प्रतिशत) रिक्त थे।

षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी उल्लेख किया है कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के नियंत्रणाधीन मानवबल अधिदेशित कार्यों को प्रभावी ढंग से करने के लिए निहायत ही अपर्याप्त थे।

3.4 विभिन्न समितियों का गठन

3.4.1 सशक्त स्थायी समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 21 एवं 22 में यह प्रावधान है कि (i) प्रत्येक नगरपालिका में एक सशक्त स्थायी समिति (ई.एस.सी.) होगी, (ii) नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियां ई.एस.सी. में निहित होंगी तथा (iii) मुख्य पार्षद् ऐसी शक्तियों एवं कार्यों का प्रयोग करेंगे जैसा ई.एस.सी. द्वारा उन्हें सौंपा गया हो। सशक्त स्थायी समिति की संरचना को **तालिका 3.5** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.5

सशक्त स्थायी समिति

श.स्था.नि. की श्रेणी	पीठासीन पदाधिकारी	ई.एस.सी. 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
श्रेणी 'ग' नगर परिषद्	नगर सभापति	नगर सभापति, नगर उपसभापति एवं तीन अन्य पार्षद्
नगर पंचायत	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद्

*(**स्रोत**: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 21)*

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

3.4.2 नगरपालिका लेखा समिति

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

- नगरपालिका द्वारा अपने व्यय के लिए प्रदान की गई राशियों के विनियोग व वार्षिक वित्तीय लेखाओं को दर्शाते हुए नगरपालिका के लेखाओं की जांच करना;
- बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के तहत नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा नगरपालिका के लेखाओं पर प्रतिवेदन की जांच व संवीक्षा करना; तथा
- लेखापरीक्षक व आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा जारी प्रत्येक प्रतिवेदन के बाद एक्शन टेकन रिपोर्ट 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 (जनवरी 2022) कि श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं किया गया था। हालांकि, नगरपालिका लेखा समितियों का गठन नहीं होने का कारण नहीं बताया गया। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

नगरपालिका लेखा समितियों के गठन नहीं होने के कारण नगरपालिकाओं के लेखाओं की आवश्यक जांच सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

3.4.3 विषय समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 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 को शामिल करते हुए एक विषय समिति का गठन कर सकती है। विषय समिति की अनुशंसाओं को सशक्त स्थायी समिति के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत किया जाना है।

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (जनवरी 2022) कि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 32 के आलोक में गठित होने वाली विषय समितियों का गठन नहीं किया गया था। हालांकि, विषय समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

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 वार्ड्स समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के धारा 30 में यह प्रावधान है कि तीन लाख या उससे अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक नगर निगम, पार्षदों के चुनाव के बाद अपनी पहली बैठक में या उसके तुरंत बाद जितनी जल्दी हो सके, 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 वार्ड्स समिति का गठन करे। प्रत्येक वार्ड्स समिति में समूह का गठन करने वाले वार्डों से चुने गए पार्षदों को शामिल किया जाना है।

सशक्त स्थायी समिति के सामान्य पर्यवेक्षण व नियंत्रण के अधीन रहते हुए वार्ड्स समिति से, 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 निवारण; कीटाणुशोधन; स्वास्थ्य प्रतिरक्षण सेवाओं; स्लम सेवाओं का प्रावधान; प्रकाश–व्यवस्था का प्रावधान इत्यादि से संबंधित नगरपालिका कार्यों का वार्डों के समूह के स्थानीय सीमाओं के अंदर निर्वहन करने की अपेक्षा की गई थी। हालांकि, षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया था कि राज्य में वार्ड्स समितियां कार्यशील नहीं थीं।

इस संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2022) कि शहरी स्थानीय निकायों में वार्ड्स समिति का गठन नहीं किया गया था। हालांकि, विभाग द्वारा वार्ड्स समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

3.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 91(1) में प्रावधान है कि विशेष निधियों के लेखाओं सहित, यदि कोई हो, वित्तीय विवरणी एवं बैलेंस शीट में निहित लेखाओं की जांच व लेखापरीक्षा, निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) अथवा समतुल्य प्राधिकार या पेशेवर सनदी लेखाकार 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 (i) श.स्था.नि. के लेखाओं के समुचित संधारण एवं लेखाओं के अंकेक्षण पर भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक, तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (टी.जी.एस.) प्रदान करेंगे (ii) टी.जी.एस. के आधार पर तैयार

वार्षिक प्रतिवेदन को नगरपालिका के सशक्त स्थायी समिति के समक्ष रखा जाएगा तथा (iii) भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक उक्त प्रतिवेदन को स्व–विवेक से राज्य विधानमंडल के समक्ष रख सकते हैं।

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

आगे, केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं 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)। यह निदेशालय तब से (11 जून 2015 से) कार्यशील है। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 में प्रावधानित टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा कि लिए दिसंबर 2015 में बिहार सरकार द्वारा नियम व शर्त्तें स्वीकृत की गईं एवं बाद में टी.जी.एस. के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा जनवरी 2017 से प्रारम्भ की गई। परिणामतः, जनवरी 2017 से डी.एल.एफ.ए. स्थानीय निकायों के लिए प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में कार्यरत है।

3.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

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

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को 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 शर्त्तों को स्वीकार कर लिया है। फलस्वरुप, राज्य में टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से प्रारंभ हुई। टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार ने वित्तीय वर्ष 2021–22 के दौरान 28 श.स्था.नि. इकाईयों[24] का लेखापरीक्षा किया।

3.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया

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

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 की जानी थी। संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों के नगर आयुक्तों/कार्यपालक पदाधिकारियों को (i) नि.प्र. में शामिल लेखापरीक्षा टिप्पणियों का जवाब देना था तथा (ii) नि.प्र. की प्राप्ति तिथि से तीन माह के अंदर अनुपालन प्रतिवेदन समर्पित करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नगर आयुक्तों/कार्यपालक पदाधिकारियों ने नि.प्र. में शामिल लेखापरीक्षा टिप्पणियों का अनुपालन हेतु प्रभावी कदम नहीं उठाया जो वर्ष–दर–वर्ष लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की बढ़ती संख्या से स्पष्ट था। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग, बिहार सरकार ने (मार्च 2010) लेखापरीक्षा कंडिकाओं की समीक्षा/अनुपालन के लिए

[24] *नगर निगम (05), नगर परिषद् (21) एवं नगर पंचायत (02)*

त्रि–स्तरीय यथा–उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय व जिला स्तरीय समितियों का गठन किया। परन्तु, विगत तीन वर्षों से अर्थात 2019–20 से 2021–22 तक, जिला स्तरीय समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। यह लेखापरीक्षा कंडिकाओं का अनुपालन न होने के कारणों में से एक था। विगत पाँच वित्तीय वर्षों के लेखापरीक्षा कंडिकाओं के निपटान की स्थिति (मार्च 2023 तक) **तालिका 3.6** में दी गई है:

तालिका 3.6

विगत पाँच वित्तीय वर्षों (2017–18 से 2021–22) में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि	निपटारित 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)**
2017-18	32	884	957.61	315	3.36	569	954.25
2018-19	31	644	383.46	4	0.086	640	383.37
2019-20	27	826	731.90	1	0.0072	825	731.89
2020-21	01	58	536.36	0	0	58	536.36
2021-22	28	474	1,488.97	0	0	474	1,488.97
कुल	**119**	**2,886**	**4,098.30**	**320**	**3.4532**	**2,566**	**4,094.85**

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

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 119 नि.प्र. में शामिल कुल 2,886 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 320 कंडिकाओं (11 प्रतिशत) का निपटान किया गया था, जबकि ₹ 4,094.85 करोड़ की 2,566 कंडिकाएँ (मार्च 2023 तक) लंबित पड़ी हुई थीं।

निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुपालन में कार्रवाई की कमी, गंभीर वित्तीय अनियमितताओं के बने रहने के जोखिमों से युक्त 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 वित्तीय वर्ष 2005-06 से 2013-14 तक की अवधि के लिए तैयार किए गए थे 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 विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत किया गया था (16 दिसंबर 2022)। 2019–20 एवं 2020–21 की अवधि के लिए वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार कर राज्य विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत किये जा चुके हैं (जुलाई 2023)।

(i) स्थानीय लेखापरीक्षक का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्थानीय लेखापरीक्षक द्वारा तैयार वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समीक्षा/अनुपालन हेतु त्रि–स्तरीय समितियों यथा–उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय का गठन (मार्च 2010) किया था। जिला स्तरीय समिति[25] का उत्तरदायित्व, जिले के शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना था। विभाग स्तरीय समिति[26] को जिला

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

[26] *प्रधान सचिव/सचिव, नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार की अध्यक्षता में*

स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करनी थी जबकि जिला स्तरीय एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति[27] की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2021-22 की अवधि के दौरान जिला स्तरीय समिति की कोई भी बैठक (प्रस्तावित 57 बैठकों[28] के विरूद्व) आयोजित नहीं की गई थी। इस प्रकार, स्थानीय लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं का निपटान नहीं हो पाया। आगे, वित्तीय वर्ष 2021–22 से अप्रैल 2023 तक के दौरान विभाग स्तरीय एवं उच्च स्तरीय समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। उच्च स्तरीय समिति 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 शामिल लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर ध्यान नहीं दिया गया।

(ii) 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 पटल पर रखा जायेगा।

मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष के लिए बिहार सरकार के स्थानीय निकायों पर प्रथम सी.ए.जी. प्रतिवेदन राज्य विधान मंडल के पटल पर 4 अप्रैल 2016 को रखा गया। प्रतिवेदन की पाँच कंडिकाओं पर अप्रैल 2016 से फरवरी 2023 के दौरान हुए लोक लेखा समिति की 16 बैठकों में चर्चा की गई परन्तु किसी भी लेखापरीक्षा टिप्पणी का निपटान (मार्च 2023 तक) नहीं किया गया।

आगे, मार्च 2016 को समाप्त हुए वर्ष हेतु स्थानीय निकायों पर सी.ए.जी. प्रतिवेदन को राज्य विधान मंडल के पटल पर 23 अगस्त 2017 को रखा गया। लेकिन, प्रतिवेदन की किसी भी कंडिका पर मार्च 2023 तक चर्चा नहीं की गई।

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 जांच करने के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति का प्रावधान करती है। अधिनियम के अनुसार, लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए योग्यता, शर्त्तें व नियम एवं नियुक्ति की अवधि तथा लोकप्रहरी (लोकपाल) के अधिकार व कर्तव्य सरकार द्वारा निर्धारित की जायेगी। 13वीं वित्त आयोग व पंचम राज्य वित्त आयोग ने भी स्था.नि. के लिए एक स्वंतत्र लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति की अनुशंसा की थी। आगे, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार ने बिहार में श.स्था.नि. के लिए ''लोक प्रहरी (लोकपाल)'' की नियुक्ति के संबंध में मुख्य सचिव, बिहार सरकार को एक पत्र जारी किया (फरवरी 2018) था।

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अप्रैल 2022) कि लोक प्रहरी की नियुक्ति अभी प्रक्रियाधीन है। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

---

[27] *वित्त विभाग, बिहार सरकार के प्रधान सचिव की अध्यक्षता में एवं प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में*

[28] *सात जिलों ने कुल 57 जिला स्तरीय समिति की बैठकों का प्रस्ताव दिया था जो इस प्रकार हैं: अरवल–14, बिहारशरीफ–09, गोपालगंज–01, जमुई–12, कैमूर–09, किशनगंज–09, समस्तीपुर–03*

3.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

जन सहभागिता के माध्यम से परियोजनाओं, कानूनों व नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करना सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य है। पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि स्लम व गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों में सामाजिक अंकेक्षण को अनिवार्य करने के साथ ही शहरी स्थानीय निकायों में उत्तरदायित्व के उपाय के रूप में सामाजिक अंकेक्षण का संचालन कराया जाय। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह अनुशंसा की थी कि शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण प्रारम्भ किया जाय।

हालांकि, 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 नहीं कराने का कोई कारण नहीं बताया। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

3.7.3 संपत्ति कर बोर्ड

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 138(A) में संपत्ति कर के निर्धारण, संग्रहण व वसूली को इष्टतम बनाने हेतु स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने के लिए एक राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना का प्रावधान 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 था, जिसने संपत्ति कर बोर्ड के गठन को आवश्यक बना दिया। हालांकि, बोर्ड का गठन (नवंबर 2021 तक) नहीं किया गया था। नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (नवंबर 2021) कि समुचित कार्रवाई प्रक्रियाधीन है। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

संपत्ति कर बोर्ड नियमों के बनने के दस वर्ष बीत जाने के बाद भी, संपत्ति कर बोर्ड का गठन न होने के कारण, कर दायरा बढ़ाने व श.स्था.नि. में संपत्ति कर के संग्रह व वसूली को इष्टतम नहीं किया जा सका। आगे, प्रत्येक श.स्था.नि. के कार्य–निष्पादन का सतत् आधार पर मूल्यांकन, जैसा कि परिकल्पित था, नहीं किया जा सका।

3.7.4 फायर हजार्ड रिस्पाँस

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

पटना नगर निगम के लिए, नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने फायर हजार्ड रिस्पाँस एंड मिटिगेशन प्लान को अधिसूचित (मार्च 2011) किया था। पटना नगर निगम में फायर हजार्ड रिस्पाँस एंड मिटिगेशन प्लान के कार्यकलाप व कार्यान्वयन पर नगर आयुक्त, पटना नगर निगम ने जवाब दिया (अप्रैल 2019) कि यथाशीघ्र आवश्यक अनुपालन किया जाएगा। लेखापरीक्षा में इस ओर इंगित किए जाने पर नगर विकास एवं आवास विभाग ने कहा (नवंबर 2021) कि समुचित कार्रवाई प्रक्रियाधीन थी। आगे की प्रगति के संबंध में लेखापरीक्षा को अद्यतन नहीं किया गया (अप्रैल 2023)।

3.7.5 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बिहार वित्तीय नियमावली का नियम 342 (1) प्रावधानित करता है कि अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण पत्रों (यू.सी.) को अनुदान प्राप्ति के 18 माह के अंदर अनुदेयी संस्थानों को समर्पित

किया जाना है। 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।

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार, पटना द्वारा संकलित यू.सी. से संबंधित आँकड़ों के आधार पर यह पाया गया कि नगर विकास एवं आवास विभाग ने वित्तीय वर्ष 2003–04 से 2021–22 की अवधि के दौरान ₹ 31,564.70 करोड़ के सहायक अनुदान की स्वीकृति दी थी, जिसके विरूद्ध ₹ 19,445.30 करोड़ के यू.सी. समर्पित किए गए जबकि ₹ 12,119.42 करोड़ (38 प्रतिशत) के यू.सी. समायोजन हेतु लंबित पड़े थे (मार्च 2023), जैसा कि **तालिका 3.7** में दिया गया है:

तालिका 3.7
लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र की प्रतिशतता

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वांछित उपयोगिता प्रमाण पत्र	समर्पित उपयोगिता प्रमाण पत्र	लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र	लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रतिशत
2003-04 से 2021-22	31,564.70	19,445.30	12,119.42	38

*(**स्रोत:** महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार का कार्यालय)*

लंबी अवधि से वृहत् तौर पर यू.सी. का लंबित रहना कमजोर आंतरिक नियंत्रण व खराब निगरानी व्यवस्था का द्योतक था एवं यह निधियों के दुरूपयोग की संभावित जोखिम से युक्त था।

3.7.6 आंतरिक लेखापरीक्षा व लेखाओं का संधारण

(i) आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग ने वित्तीय वर्ष 2014–15 से 2016–17 के लिए 140 नगरपालिकाओं के लेखाओं के आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु 17 सी.ए. को नियुक्त किया (अप्रैल 2016) था। वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2019–20 के लिए, विभाग द्वारा इस उद्देश्य हेतु छः सी.ए. फर्मों (जनवरी 2019) को नियुक्त किया गया था। श.स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा सितंबर 2020 तक पूरी की जानी थी। मई 2023 तक लेखापरीक्षा की स्थिति **तालिका 3.8** में दी गई है:

तालिका 3.8
सी.ए. फर्मों द्वारा लेखापरीक्षित इकाईयाँ व समर्पित प्रतिवेदन

क्र. सं.	वित्तीय वर्ष	किये जाने वाले लेखापरीक्षाओं की संख्या	लेखापरीक्षा संपन्न	सी.ए. फर्मों द्वारा समर्पित प्रतिवेदन	अपलोडेड प्रतिवेदनों की संख्या
1.	2017-18	141	141	141	141
2.	2018-19	141	141	141	141
3.	2019-20	141	104	104	104
4.	2020-21	46	46	45	45
5.	2021-22	46	43	25	25
	कुल	**515**	**475**	**456**	**456**

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

पिछले तालिका से यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2021–22 के दौरान होने वाले 515 आंतरिक लेखापरीक्षाओं में से वास्तव में 475 आंतरिक लेखापरीक्षा ही संपन्न किये गये एवं केवल 456 प्रतिवेदन ही अंततः अपलोड हुए (मई 2023 तक)।

(ii) 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 सी.ए.जी. के परामर्श से राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा हस्तक तैयार किया

था (2004)। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 86, 87 एवं 88 में यह प्रावधान है कि (i) राज्य सरकार, एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली को लागू करने हेतु नगरपालिका लेखा हस्तक तैयार करेगी तथा (ii) मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी वर्ष की समाप्ति के चार माह के अंदर पूर्ववर्ती वर्ष के लिए एक वित्तीय विवरणों को तैयार करेगा जिसमें रोकड़ प्रवाह विवरणी, आय–व्यय लेखा, प्राप्ति एवं भुगतान लेखा तथा एक तुलन–पत्र शामिल होंगे। नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने 1 अप्रैल 2014 के प्रभाव से नगरपालिकाओं में एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि प्रणाली के आधार पर वित्तीय विवरणों की तैयारी और रखरखाव के लिए 'बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014' अधिसूचित किया (जनवरी 2014)। यह नियमावली शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा हस्तक (एन.एम.ए.एम.) पर आधारित थी।

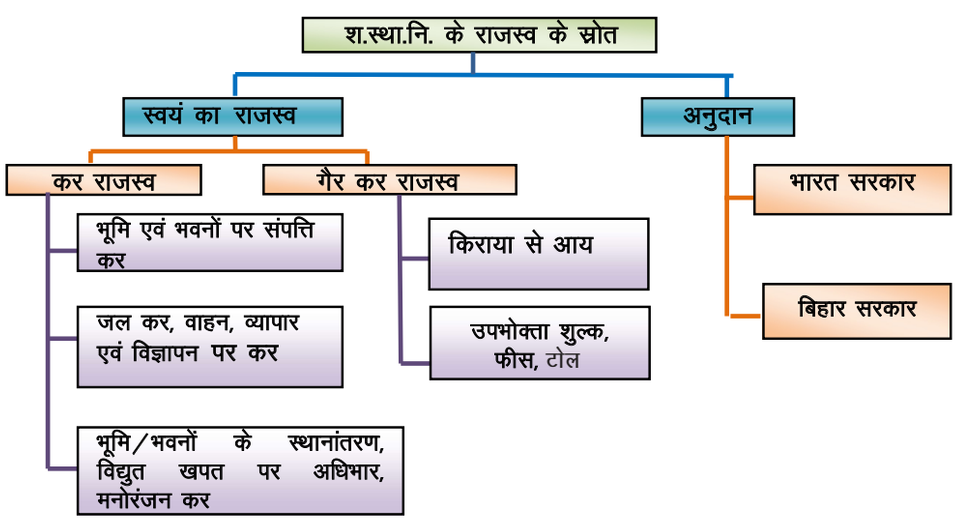
द्वि–प्रविष्टि लेखा प्रणाली के कार्यान्वयन की वर्त्तमान स्थिति के विषय में विभाग ने बताया (मई 2023) कि कुल 261 श.स्था.नि. में से द्वि–प्रविष्टि लेखा प्रणाली में लेखाओं का पूर्ण कार्यान्वयन केवल 63 श.स्था.नि. में किया गया था, जबकि 76 श.स्था.नि. में इसे आंशिक रूप से लागू किया गया था एवं शेष 122 श.स्था.नि. में इसे प्रारंभ नहीं किया गया था।

3.8 वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित मामले

3.8.1 निधियों के स्रोत

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 उन करों को सूचीबद्ध करता है, जिन्हें नगरपालिकाएं राजस्व बढ़ाने के लिए अधिरोपित कर सकती हैं। नगरपालिकाएं, अधिनियम में उल्लिखित विभिन्न सेवाओं को प्रदान करने के लिए, अतिरिक्त रूप से उपभोक्ता शुल्क लगा सकती हैं। इसके अलावा, 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 के आधार पर नगरपालिकाओं के लिए सहायता अनुदान का प्रावधान करता है। श.स्था.नि. के निधियों के स्रोतों को **चार्ट 3.1** में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.1: निधियों के स्रोत



(**स्रोत:** *बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 127 एवं आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार*)

3.8.2 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2021–22 के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग (श.स्था.नि. सहित) हेतु 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 **तालिका 3.9** में दिए गए हैं:

तालिका 3.9
बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम.सं.	विवरण	शीर्ष	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	कुल
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3 से 7)
1.	बजटीय आवंटन	राजस्व	5,047.93	5,361.29	6,235.04	9,343.20	10,031.62	36,019.08
		पूँजीगत	0.00	3.00	160.00	250.00	1,550.00	1,963.00
		कुल	**5,047.93**	**5,364.29**	**6,395.04**	**9,593.20**	**11,581.62**	**37,982.08**
2.	व्यय	राजस्व	3,236.04	3,297.02	2,984.53	5,590.39	5,883.84	20,991.82
		पूँजीगत	0.00	3.00	160.00	50.00	1,057.59	1270.59
		कुल	**3,236.04**	**3,300.02**	**3,144.53**	**5,640.39**	**6,941.43**	**22,262.41**
3.	बचत (1-2)		**1,811.89**	**2,064.27**	**3,250.51**	**3,952.81**	**4,640.19**	**15,719.67**
4.	बचत की प्रतिशतता		**36**	**38**	**51**	**41**	**40**	

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

पूर्ववर्त्ती **तालिका** से यह स्पष्ट है कि नगर विकास एवं आवास विभाग अपने संपूर्ण बजटीय आवंटन का उपयोग नहीं कर सका तथा वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान बचत की प्रतिशतता 36 प्रतिशत से 51 प्रतिशत के बीच थी। इसके अतिरिक्त, यद्यपि पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल आवंटन, वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान हुए कुल आवंटन का 5.2 प्रतिशत था, तथापि इसका पूर्ण उपयोग नहीं किया गया था।

3.8.3 15वीं वित्त आयोग की अनुशंसा

भारत के राष्ट्रपति ने संविधान के अनुच्छेद 280 के तहत 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 (i) दिसंबर 2019 में, केवल वित्तीय वर्ष 2020–21 के लिए अंतरिम प्रतिवेदन (ii) 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 थी: (क) मिलियन प्लस शहरी समूह/शहर तथा (ख) दस लाख से कम जनसंख्या वाले अन्य सभी शहर व नगर। गैर मिलियन प्लस शहरों के लिए 50 प्रतिशत अनुदान असंबद्ध थे तथा शेष 50 प्रतिशत पेयजल व स्वच्छता के लिए समान अंश के साथ संबद्ध थे। 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 दो प्रारंभिक शर्तों की अनुशंसा की थी: (i) अपने राजस्व में सुधार करने हेतु संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करना एवं (ii) लेखापरीक्षित लेखाओं को समय पर जमा करना। 15वीं वित्त आयोग ने वित्तीय वर्ष 2020–21 हेतु बिहार के श.स्था.नि. के लिए ₹ 2,416.00 करोड़[29] 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।

[29] *मिलियन प्लस शहरी अनुदान– ₹ 408.00 करोड़, गैर–मिलियन प्लस शहरी अनुदान– ₹ 2,008.00 करोड़*

इसके अलावा, वित्तीय वर्ष 2021–22 के दौरान भारत सरकार ने श.स्था.नि. के लिए ₹ 1,827 करोड़ की अनुशंसित राशि के विरुद्ध राज्य सरकार को ₹ 836.25 करोड़ की राशि जारी की। इस प्रकार, राज्य अपना पूरा हिस्सा प्राप्त नहीं कर सका क्योंकि उसने अनिवार्य मानदंडों को पूरा नहीं किया।

3.8.4 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 आई के साथ पठित 243 वाई तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 71 में निहित प्रावधानों के अनुसार बिहार सरकार ने राज्य वित्त आयोगों का गठन किया था ताकिः (i) स्था.नि. की वित्तीय स्थिति की समीक्षा की जा सके तथा (ii) राज्य एवं स्थानीय निकायों के बीच करों, शुल्कों आदि की निवल आय के वितरण के लिए सिद्धांतों की अनुशंसा की जा सके।

वित्तीय वर्ष 2020–21 से 2024–25 के लिए बिहार सरकार ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 आई के साथ पठित अनुच्छेद 243 वाई एवं बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 71 के आलोक में षष्ठम राज्य वित्त आयोग का गठन (फरवरी 2019) किया। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने दो भागों में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। इसने वित्तीय वर्ष 2020–21 के लिए 8 जनवरी 2020 को एक अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया तथा फिर वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2024–25 तक की अवधि के लिए, अप्रैल 2021 में अपना अंतिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। बिहार सरकार द्वारा अंतिम प्रतिवेदन को अगस्त 2021 में स्वीकार किया गया था। षष्ठम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2024–25 तक की अवधि में श.स्था.नि. को ₹ 10,457 करोड़ हस्तांतरित की जानी थी, जैसा कि **तालिका 3.10** में दिया गया है।

तालिका 3.10

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 एस.एफ.सी. द्वारा कुल हस्तांतरण	6,008	7,014	7,883	8,971	29,876
शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरण	2,103	2,455	2,759	3,140	10,457

*(**स्रोतः** षष्ठम राज्य वित्त आयोग का प्रतिवेदन)*

इसके अलावा, 2021–22 के दौरान ₹ 3,751.74 करोड़ की कुल प्रावधानित राशि (प्रतिनिधायन– ₹ 1,898.69 करोड़ एवं अनुदान– ₹ 1,853.05 करोड़) में से केवल ₹ 1,125.52 करोड़ (30 प्रतिशत) श.स्था.नि. को आवंटित किए गए थे जबकि षष्ठम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर 2021–22 से 2024–25 की अवधि के लिए पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. के लिए निधियों के प्रावधान हेतु राज्य सरकार ने 65:35 का फार्मूला अपनाया था।

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

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 के नियम 177 में प्रावधानित है कि आहरण एवं संवितरण पदाधिकारी (डी.डी.ओ.) द्वारा इस आशय का एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि आकस्मिक बिलों पर निकासी की गई राशि 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: (i) प्रतिहस्ताक्षरित डी.सी. बिल उस माह के बाद, जिसमें ए.सी. बिल का आहरण हुआ था, के छः माह के अन्दर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत किया जाएगा व (ii) इस छः माह की अवधि के बाद ए.सी. बिल पर कोई आहरण तब तक नहीं किया जाएगा जब तक कि संबंधित डी.सी. बिल जमा न कर दिया गया हो। असमायोजित ए.सी. बिलों का विवरण **तालिका–3.11** में दिया गया है।

तालिका -3.11
समायोजन के लिए लंबित ए.सी. बिलों का विवरण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	ए.सी. बिल से निकासी की गई राशि	समायोजित ए.सी. बिल	असमायोजित ए.सी. बिल	असमायोजित ए.सी. बिलों की प्रतिशतता
2003-04 से 2019-20	51.74	17.46	34.29	66

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

जैसा कि पूर्ववर्ती तालिका से स्पष्ट है, ₹ 34.29 करोड़ (ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई कुल राशि का 66 प्रतिशत) समायोजन के लिए (मई 2023 तक) लंबित था।

समायोजन/वसूली के लिए लंबे समय से लंबित ए.सी. बिल कमजोर आंतरिक नियंत्रण व खराब निगरानी व्यवस्था के द्योतक थे।

3.8.6 लेखापरीक्षा प्रभाव

12 नमूना जांचित श.स्था.नि[30] में, लेखापरीक्षा ने वित्तीय वर्ष 2021–22 के दौरान ₹ 5.74 करोड़ की राशि की वसूली का सुझाव दिया था। इसमें से पाँच श.स्था.नि[31] (नवंबर 2022 तक) द्वारा पंजीकरण शुल्क, स्टाम्प शुल्क, धन प्राप्ति, विविध प्राप्तियाँ व संपत्ति कर के मद में ₹ 5.42 लाख जमा किए गए थे।

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

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