अध्याय – IV

बिहार में शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) की कार्यप्रणाली का एक अधिदृश्य

4.1 परिचय

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम (सं.सं.अ.) के परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया तथा एक समान संरचना, नियमित चुनाव, समाज के कमजोर वर्ग एवं महिलाओं के लिए पदों का आरक्षण तथा वित्त आयोगों के द्वारा निधियों के नियमित प्रवाह की एक प्रणाली को स्थापित किया गया। अनुपालन के तौर पर, राज्यों को इन निकायों को ऐसी शक्तियों, कार्यों तथा उत्तरदायित्वों को सौंपना था जिससे वे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें तथा संविधान की बारहवीं अनुसूची में वर्णित उत्तरदायित्वों सहित उनको प्रदत्त उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर सकें।

तदनुसार, बिहार सरकार ने बिहार एवं उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 को निरस्त करते हुए बिहार नगरपालिका अधिनियम (बि.न.अ.), 2007 को अधिनियमित किया तथा बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 एवं बिहार नगरपालिका बजट नियमावली बनाया। 2011 की जनगणना के अनुसार, बिहार की शहरी आबादी 1.18 करोड़ थी जो राज्य की कुल आबादी (10.41 करोड़) का 11 प्रतिशत थी। मार्च 2015 को राज्य में 141 श.स्था.नि.[25] थे। श.स्था.नि. के निर्वाचित निकायों के लिए विगत चुनाव 16 मई 2012 को संपन्न हुआ था।

बिहार नगरपालिका अधिनियम 2007 की धारा 7 एवं 20, विगत अंतिम जनगणना के आधार पर राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका क्षेत्र के वर्गीकरण के मानदंडों का उल्लेख करता है, जैसा कि नीचे **तालिका 4.1** में दिया गया है:

तालिका 4.1: श.स्था.नि. का वर्गीकरण

श.स्था.नि. की श्रेणी	कोटि	जनसंख्या
नगर निगम	वृहत शहरी क्षेत्र	2 लाख से अधिक
नगर परिषद्	श्रेणी 'क'	1.5 से 2 लाख
	श्रेणी 'ख'	1 से 1.5 लाख
	श्रेणी 'ग'	0.40 से 1 लाख
नगर पंचायत	ट्रांजीसन क्षेत्र	0.12 से 0.40 लाख

(स्रोतः बि.न.अ. की धारा 7 एवं 20)

इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार पर्वतीय क्षेत्र, तीर्थाटन केंद्र, पर्यटन केंद्र अथवा मंडी शहर में नगरपालिका क्षेत्रों के लिए जनसंख्या के अलग–अलग आकार का निर्धारण कर सकती है।

4.2 श.स्था.नि. का संगठनात्मक ढाँचा

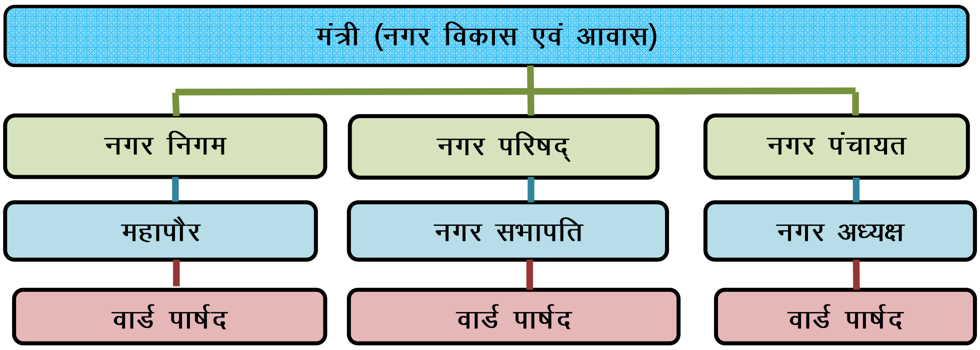
शहरी स्थानीय निकाय, नगर विकास एवं आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), बिहार सरकार के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन है। नगर आयुक्त, नगर निगम के कार्यकारी प्रमुख होते हैं जबकि नगर परिषद् एवं नगर पंचायत के प्रधान, कार्यपालक पदाधिकारी होते हैं जो राज्य सरकार द्वारा नियुक्त होते हैं।

श.स्था.नि. में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स) होता है जिसका गठन लोगों द्वारा निर्वाचित पार्षदों/सदस्यों द्वारा तथा निर्वाचित सदस्यों में से निर्वाचित महापौर (नगर

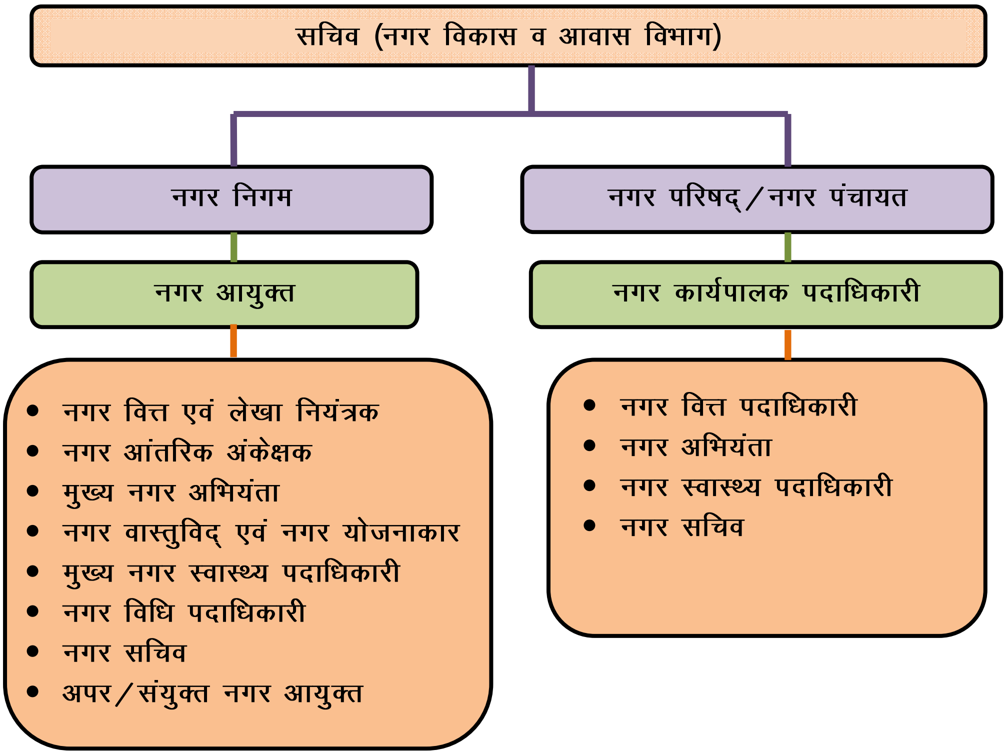
[25] *11 नगर निगम, 42 नगर परिषद् एवं 88 नगर पंचायत*

निगम के लिए)/सभापति (नगर परिषद् व नगर पंचायत के लिए) जो स.स्था.स की बैठकों की अध्यक्षता करता है। श.स्था.नि. की संगठनात्मक संरचना को नीचे **चार्ट 4.1** एवं **4.2** में दर्शाया गया है:

चार्ट – 4.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट - 4.2: प्रशासनिक निकाय



(स्रोतः बि.न.अ., 2007 की धारा 36 एवं www.urban.bih.nic.in)

4.3 श.स्था.नि. की कार्यप्रणाली

4.3.1 राज्य सरकार की शक्तियाँ

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 राज्य सरकार को श.स्था.नि. के कार्यकलापों की समुचित निगरानी के लिए सक्षम बनाने हेतु कुछ निश्चित शक्तियाँ प्रदान करती है। राज्य सरकार की शक्तियों का एक संक्षिप्त सार नीचे **तालिका 4.2** में दर्शाया गया है:

तालिका – 4.2: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
बि.न.अ., 2007 की धारा 44	**राज्य नगरपालिका निगरानी प्राधिकार**: राज्य सरकार नगरपालिका के प्रमुख/उप–प्रमुख पार्षद/पदाधिकारियों अथवा अन्य कर्मचारियों के किसी भ्रष्टाचार, कदाचार, सत्यनिष्ठा के अभाव या अनाचार या कुशासन अथवा बदसलूकी की जाँच करने के लिए लोक प्रहरी की नियुक्ति कर सकती है।
बि.न.अ., 2007 की धारा 65 एवं 66	**कार्यालय, अभिलेख इत्यादि के निरीक्षण अथवा जाँच की शक्ति**: राज्य सरकार श.स्था.नि. के नियंत्रणाधीन किसी भी कार्यालय की जाँच या अभिलेखों की मांग कर सकती है।
बि.न.अ., 2007 की धारा 87	राज्य सरकार नगरपालिकाओं में सभी वित्तीय एवं लेखांकन मामले व प्रक्रियाओं के विवरण से युक्त एक्रुअल आधारित द्विप्रविष्टी लेखांकन तंत्र के कार्यान्वयन हेतु एक नियमावली यथाः बिहार नगरपालिका लेखांकन पुस्तिका तैयार कर इसका संधारण करेगी।
बि.न.अ., 2007 की धारा 419	**नियम बनाने की शक्तिः** राज्य सरकार, राज्य विधायिका के अनुमोदन से अधिसूचना द्वारा बि.न.अ., 2007 के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है।
बि.न.अ., 2007 की धारा 421 एवं 423	**विनियम बनाने की शक्तिः** नगरपालिका बि.न.अ., 2007 के प्रावधानों को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से राज्य सरकार के अनुमोदन से विनियम बना सकती है।
बि.न.अ., 2007 की धारा 487	**कठिनाईयों का निवारणः** बि.न.अ., 2007 के उपबंधों को कार्यान्वित करने में यदि कोई कठिनाई उत्पन्न होती है तो राज्य सरकार, उस कठिनाई का निराकरण करने के लिए आवश्यक आदेश निर्गत कर सकती है।

4.3.2 कार्यों व निधियों का प्रतिनिधायन

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243 डब्ल्यू के अंतर्गत चौहत्तरवां सं.सं.अ., 1992 राज्य सरकार को बारहवीं अनुसूची में वर्णित 18 विषयों पर कार्य करने के लिए कानून अभिनीत, ऐसी शक्तियों व अधिकारों के साथ श.स्था.नि. को सशक्त बनाने के लिए सक्षम बनाता है। परंतु, बिहार में श.स्था.नि. द्वारा बि.न.अ., 2007 की धारा 45 में उल्लेखित विषयों में से केवल 13 विषयों ***(परिशिष्ट–4.1)*** पर ही परंपरागत रूप से कार्य किया जा रहा था। 74वें सं.सं.अ. के आलोक में कार्यों के प्रतिनिधायन पर अलग से कोई अधिसूचना निर्गत नहीं की गयी थी। शेष पाँच विषयों[26] से संबंधित निधियों, कार्यों व कर्मियों का प्रतिनिधायन राज्य सरकार द्वारा किया जाना बाकी था। राज्य सरकार ने श.स्था.नि. के मूलभूत कार्यों को सुचारू बनाने के लिए पैरास्टेटल[27] संगठनों का गठन किया है तथा श.स्था.नि. को सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए उन्हें निधियों का प्रतिनिधायन किया है।

4.3.3 कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36 श.स्था.नि. के लिए पदों की संख्या का प्रावधान करता है, परंतु इनमें से अधिकांश पद रिक्त थे। श.स्था.नि. में कर्मचारियों की कमी थी एवं 1990 से ही भर्ती बंद थी। श.स्था.नि. के क्षमता निर्माण हेतु प्रयास नहीं किए गए थे।

---

[26] *भूमि उपयोग एवं भवन निर्माण का नियमन; आग से बचाव कार्य; शहरी वानिकी पर्यावरण संरक्षण एवं पारिस्थितिकीय पहलुओं का बढ़ावा;अपंग एवं मानसिक रूप से विकलांग लोगों सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों की सुरक्षा; सांस्कृतिक, शैक्षणिक एवं सौंदर्य पहलुओं को बढ़ावा*

[27] *बिहार शहरी आधारभूत संरचना विकास निगम लि. (बूडको), बिहार शहरी राज्य परिवहन लि. (बि.स.रा.प.लि.), बिहार शहरी विकास अभिकरण (बूडा) एवं जिला शहरी विकास अभिकरण (डूडा)*

4.4 समितियों का गठन

4.4.1 सशक्त स्थायी समितियाँ

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 21 एवं 22 यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक नगरपालिका में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स.) होगा तथा नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियाँ स.स्था.स. में अंतर्निहित रहेंगी। मुख्य पार्षद, स.स्था.स. द्वारा प्रदत्त शक्तियों एवं प्रकार्यों का प्रयोग करेंगे। स.स्था.स. की संरचना नीचे **तालिका 4.3** में दर्शाया गया है:

तालिका – 4.3: सशक्त स्थायी समितियाँ

<table>
<tr><th>श.स्था.नि. की श्रेणी</th><th>पीठासीन पदाधिकारी</th><th>स.स्था.स. की संरचना</th><th>अभियुक्ति</th></tr>
<tr><td>नगर निगम</td><td>महापौर</td><td>महापौर, उप–महापौर एवं सात अन्य पार्षद</td><td rowspan="4">स.स्था.स. के अन्य सदस्यों को मुख्य पार्षद द्वारा निर्वाचित पार्षदों के बीच से नामित किया जाएगा।</td></tr>
<tr><td>श्रेणी 'क' अथवा श्रेणी 'ख' नगर परिषद्</td><td>नगर सभापति</td><td>नगर सभापति, नगरपालिका उप–सभापति एवं पाँच अन्य पार्षद्</td></tr>
<tr><td>श्रेणी 'ग' नगर परिषद्</td><td>नगर अध्यक्ष</td><td>नगर सभापति, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद्</td></tr>
<tr><td>नगर पंचायत</td><td>नगर अध्यक्ष</td><td>नगर सभापति, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद्</td></tr>
</table>

(स्रोतः बि.न.अ., 2007 की धारा 21)

स.स्था.स. नगर निगम अथवा नगर परिषद् अथवा नगर पंचायत जैसी स्थिति हो, के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है।

4.4.2 जिला योजना समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 275 के अनुसार, श.स्था.नि. द्वारा कार्यान्वित सभी योजनाएं जिला योजना समिति (जि.यो.स.) द्वारा तैयार एवं राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित प्रारूप विकास योजना (प्रा.वि.यो.) में सम्मिलित होना चाहिए। यह पाया गया कि श.स्था.नि. द्वारा 2010–15 के दौरान उनके स्वयं के स्रोतों से कार्यान्वित की गईं योजनाएं जि.यो.स. द्वारा तैयार एवं राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित प्रा.वि.यो. में सम्मिलित नहीं थीं।

4.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

4.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) के लेखाओं की लेखापरीक्षा के संचालन के लिए स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.), बिहार को सांविधिक लेखापरीक्षक घोषित (नवंबर 2007) किया। तद्नुसार, श.स्था.नि. के लेखापरीक्षा का संचालन, स्था.ले.प. द्वारा महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के पर्यवेक्षण में किया जा रहा है। लेखापरीक्षा का संचालन बिहार एवं उड़ीसा स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम, 1925 के अंतर्गत किया जाता है। 2014–15 के दौरान, राज्य के 141 श.स्था.नि. में से 44 श.स्था.नि.[28] के लेखाओं का लेखापरीक्षा स्था.ले.प. द्वारा किया गया।

[28] *नगर निगम (10): आरा, भागलपुर, बिहारशरीफ, बेगूसराय, दरभंगा, गया, कटिहार, मुंगेर, मुजफ्फरपुर एवं पूर्णिया; नगर परिषद (19): अरवल, औरंगाबाद, बगहा, बाढ़, बक्सर, छपरा, दानापुर, डुमरांव, हाजीपुर, जमालपुर, जहानाबाद, खगड़िया, लखीसराय, मसौढ़ी, मोकामा, नवादा, रक्सौल, सासाराम एवं सीवान; नगर पंचायत (15): बेलसंड, दिघवारा, डुमरा, हवेली खड़गपुर, हिसुआ, इस्लामपुर, जगदीशपुर, जनकपुर रोड, झाझा, कोइलवर, महाराजगंज, मैरवा, मनेर, परसा बाजार एवं टिकारी*

4.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्यारहवें वित्त आयोग ने पंचायतों के सभी स्तरों के लेखाओं के समुचित संधारण एवं लेखापरीक्षा पर नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) को सौंपने की अनुशंसा की थी। तेरहवें वित्त आयोग ने भी अनुशंसा की थी कि नि.म.ले.प. को सभी स्थानीय निकायों (स्था.नि.) के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग सौंपा जाना चाहिए तथा उसका वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ राज्य विधायिका के समक्ष अवश्य प्रस्तुत किया जाना चाहिए। चौदहवें वित्त आयोग ने भी पूर्ववर्त्ती वित्त आयोगों द्वारा स्था.नि. के लेखाओं के संधारण में सुधार एवं उनके लेखापरीक्षा तथा नि.म.ले.प. द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग व्यवस्था के पहल को जारी रखने की अनुशंसा की थी।

इस संबंध में, राज्य सरकार ने स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए वित्त विभाग के अंतर्गत एक कोषांग[29] की स्थापना की थी (अक्टूबर 2013)। आगे, वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अनुसार तथा महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के सतत् प्रयासों से राज्य सरकार ने निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की स्थापना एवं 11 जून 2015 से इसके कार्यशील होने को अधिसूचित किया (जून 2015)। वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग के अंतर्गत स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए लेखा एवं लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 के तहत नियमों एवं शर्तों को स्वीकार कर लिया है।

4.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया

4.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) को श.स्था.नि. को प्रेषित किए गए थे। संबंधित श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों (का.प.) को नि.प्र. में अंतर्विष्ट टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया देना था तथा नि.प्र. की प्राप्ति के तीन महीने के अंदर स्था.ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन भेजना था। तथापि, का.प. ने लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाया, जैसा कि लंबित कंडिकाओं की बढ़ती हुए संख्या से प्रमाणित है। लंबित कंडिकाओं का विवरण नीचे **तालिका 4.4** में दर्शाया गया है:

तालिका – 4.4: विगत पाँच वर्षों में श.स्था.नि. में लंबित कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

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)
2010–11	39	1043	71.57	386	3.04	657	68.53
2011–12	43	1237	52.94	230	2.81	1007	50.13
2012–13	61	1398	45.63	128	0.37	1270	45.26
2013–14	67	1141	75.35	82	3.52	1059	71.83
2014–15	93	1898	373.66	540	9.02	1358	364.64
कुल	**303**	**6717**	**619.15**	**1366**	**18.76**	**5351**	**600.39**

(स्रोतः श.स्था.नि. के लेखाओं का निरीक्षण प्रतिवेदन)

29 *39 वरीय लेखापरीक्षकों एवं एक उप–वित्त नियंत्रक से बना*

उपरोक्त **तालिका 4.4** से यह स्पष्ट है कि कुल 6,717 कंडिकाओं में से केवल 1,366 कंडिकाओं (20 प्रतिशत) का ही निपटान हुआ तथा 31 मार्च 2015 को ₹ 600.39 करोड़ की राशि की 5,351 कंडिकाएँ निपटारे हेतु लंबित थीं।

लंबित कंडिकाओं की बढ़ती प्रवृति (अपवाद 2013–14) ने संबंधित प्राधिकरियों द्वारा इन कंडिकाओं के अनुपालन समर्पित करने में प्रयासों की कमी को दर्शाया।

4.6.2 स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवदनों का अनुपालन

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समीक्षा के लिए त्रिस्तरीय समितियों – उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय का गठन (मार्च 2010) किया था। जिला स्तरीय समिति[30] का उत्तरदायित्व, जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति[31] को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करना था। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति[32] की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

यह पाया गया कि अप्रैल 2014 से अगस्त 2015 के दौरान केवल एक जिला स्तरीय समिति की बैठक हुई थी। 2014–15 के दौरान विभाग स्तरीय एवं उच्च स्तरीय समिति की कोई बैठक नहीं हुई थी। अतः, त्रिस्तरीय समिति के गठन का उद्देश्य विफल रहा।

4.6.3 स्थानीय निकायों पर प्रतिवेदन की स्थिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (जनवरी 2014 में यथा संशोधित) की धारा 91(2) के प्रावधानों के अनुसार भारत के नि.म.ले.प. द्वारा तैयार किए गए श.स्था.नि. के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधायिका के दोनों सदनों के पटल पर रखा जायेगा। तथापि, स्थानीय निकायों पर नि.म.ले.प. के वार्षिक प्रतिवेदन को लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) या लो.ले.स. जैसी समिति में चर्चा हेतु कोई प्रावधान नहीं है। वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (जुलाई 2015) कि स्थानीय निकायों पर नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन पर चर्चा एवं समीक्षा हेतु एक समिति का चयन करने के संबंध में माननीय अध्यक्ष, बिहार विधान सभा सचिवालय से अनुरोध किया गया है।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन

4.7 जवाबदेही तंत्र

4.7.1 लोकपाल

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 44(1) श.स्था.नि. के प्राधिकारियों के भ्रष्टाचार, सत्यनिष्ठा का अभाव, कदाचार आदि के किसी आरोप की जाँच करने के लिए लोक प्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति का प्रावधान करता है। परंतु, नवंबर 2015 तक राज्य सरकार के द्वारा लोकप्रहरी की नियुक्ति नहीं की गयी थी।

4.7.2 संपत्ति कर बोर्ड

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 138(अ) संपत्ति कर के निर्धारण की स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने के लिए राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की

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

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

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

स्थापना का प्रावधान करता है। यद्यपि बिहार संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 को न.वि. एवं आ.वि., बिहार सरकार द्वारा अधिसूचित (अप्रैल 2013) कर दिया गया था, नवंबर 2015 तक बोर्ड का गठन नहीं किया गया था।

4.7.3 सेवा स्तर मानक

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं की कंडिका 10.160 (viii) के आलोक में न.वि. एवं आ.वि., बिहार सरकार ने वर्ष 2013–15 के लिए श.स्था.नि. में जलापूर्ति, मल–जल, वर्षा जल निकासी, एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के संबंध में सेवा स्तर में सुधार हेतु विभिन्न संकेतकों के आधार पर लक्ष्य निर्धारित (फरवरी 2014) किया था। परंतु, सेवा स्तर के कार्यान्वयन का आगे निगरानी नहीं किया जा सका तथा श.स्था.नि. द्वारा उनके कार्यान्वयन के संबंध में विभाग ने कोई जवाब नहीं दिया।

4.7.4 फायर हजार्ड रिसपांस

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार, 10 लाख (2001 जनगणना) से अधिक की जनसंख्या वाले सभी नगर निगम अपने अधिकार क्षेत्र में एक फायर हजार्ड रिसपौंस एवं मिटिगेशन योजना बनाएंगे। न.वि. एवं आ.वि., बिहार सरकार ने पटना नगर निगम के लिए फायर हजार्ड रिसपौंस एवं मिटिगेशन की योजना को अधिसूचित किया (मार्च 2011)।

4.7.5 उपयोगिता प्रमाणपत्र का प्रेषण

शहरी स्थानीय निकाय को विमुक्त निधियों के आवंटन पत्रों में निहित अनुदेशों के अनुसार निर्धारित तिथि के अंदर राज्य सरकार को उपयोगिता प्रमाणपत्र (उ.प्र.प.) प्रस्तुत किया जाना आवश्यक था। यह पाया गया कि न.वि. एवं आ.वि. ने 2002–03 से 2014–15 के दौरान श.स्था.नि. को विभिन्न सहायक अनुदान शीर्ष में ₹ 4,009.56 करोड़ अनुदान विमुक्त किया था। परंतु, श.स्था.नि. ने केवल ₹ 1,978.44 करोड़ (49 प्रतिशत) का उ.प्र.प. ही समर्पित किया था तथा मार्च 2015 तक ₹ 2,031.12 करोड़ के उ.प्र.प. लंबित थे।

इतनी लंबी अवधि से ₹ 2,031.12 करोड़ का उ.प्र.प. का प्रेषण नहीं किया जाना कमजोर आंतरिक नियंत्रण एवं निधियों के संभावित दुरूपयोग को संकेत करता है।

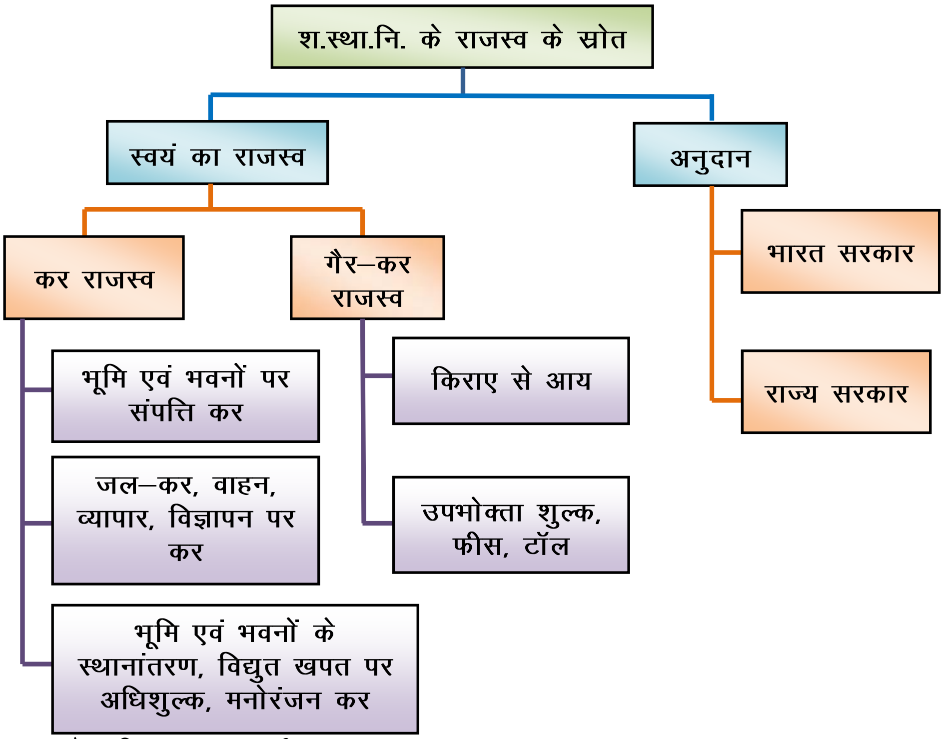
4.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामले

4.8.1 निधि के स्रोत

4.8.1.1 वित्त के स्रोत

शहरी स्थानीय निकाय, विकास कार्यों के कार्यान्वयन हेतु भारत सरकार तथा राज्य सरकार से अनुदान के रूप में निधि प्राप्त करते हैं। भारत सरकार के अनुदानों में केंद्रीय वित्त आयोग (के.वि.आ.) की अनुशंसा पर प्राप्त अनुदान शामिल है। राज्य सरकार के अनुदान, राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) की अनुशंसा पर कुल कर राजस्व के निवल प्राप्तियों के हस्तांतरण एवं राज्य प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु प्राप्त होते हैं। इसके अलावा, श.स्था.नि. के पास निधियों के स्वयं के स्रोत (कर राजस्व व गैर–कर राजस्व) भी थे। भूमि एवं भवनों पर लगने वाला संपत्ति कर श.स्था.नि. के स्वयं के राजस्व स्रोतों में मुख्य है। श.स्था.नि. के वित्त प्रवाह को **चार्ट 4.3** में दर्शाया गया है:

चार्ट–4.3: निधि के स्रोत



(स्रोतः बि.न.अ., 2007 की धारा 127)

4.8.1.2 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वर्ष 2010–15 के लिए श.स्था.नि. के बजट प्रावधान, जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा केंद्रीय वित्त आयोग (कें.वि.आ.) की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल हैं, नीचे **तालिका 4.5** में दिए गए हैं:

तालिका 4.5: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	शीर्ष	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15
1.	**बजटीय आवंटन**	राजस्व	2143.46	1374.83	1668.44	2537.40	3300.59
		पूंजी	7.00	7.00	2.00	1.00	1.00
		कुल	**2150.46**	**1381.83**	**1670.44**	**2538.40**	**3301.59**
2.	**व्यय**	राजस्व	611.56	661.37	1263.72	1717.44	1778.46
		पूंजी	0	0	2.00	1.00	0
		कुल	**611.56**	**661.37**	**1265.72**	**1718.44**	**1778.46**
3.	बचत (1–2)		1538.90	720.46	404.72	819.96	1523.16
4.	**बचत का प्रतिशत**		**72**	**52**	**24**	**32**	**46**

(स्रोतः विनियोजन लेखे, बिहार सरकार)

उपरोक्त **तालिका 4.5** से यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार ने श.स्था.नि. को बजट प्रावधान की पूरी राशि हस्तांतरित नहीं की तथा कम हस्तांतरण की प्रतिशतता का परास 24 से 72 के बीच रहा। वर्ष 2010–15 के दौरान पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटन कुल आवंटन का एक प्रतिशत से कम रहा जबकि वर्ष 2010–12 तथा 2014–15 में पूंजीगत व्यय शून्य था।

4.8.1.3 श.स्था.नि. का आय व व्यय

राज्य स्तर पर श.स्था.नि. के आय व व्यय की समेकित स्थिति का संधारण नहीं किया गया था। तथापि, न.वि. एवं आ.वि. द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी के अनुसार,

वर्ष 2012–15 के दौरान शहरी सुधार हेतु सहयोग कार्यक्रम (स्पर) परियोजना[33] के तहत 28 श.स्था.नि.[34] की निधियों के प्राप्ति व व्यय की स्थिति का विवरण नीचे **तालिका 4.6** में दर्शाया गया है:

तालिका – 4.6: 28 श.स्था.नि. की आय एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2012–13	2013–14	2014–15
1	प्रारंभिक शेष	326.98	430.08	641.89
2	प्राप्तियाँ	300.79	444.33	735.17
3	उपलब्ध राशि (1+2)	627.77	874.41	1377.06
4	व्यय	201.66	296.60	589.40
5	उपयोगिता का प्रतिशत	32	34	43

(स्रोतः न.वि. एवं आ.वि. द्वारा प्रदत आंकड़े)

(विवरण ***परिशिष्ट–4.2*** पर)

उपरोक्त स्थिति इंगित करती है कि 2012–14 के दौरान उपलब्ध निधि का मात्र 32 से 43 प्रतिशत का ही उपयोग किया गया था। न.वि. एवं आ.वि. द्वारा केवल 28 श.स्था. नि. के लिए ही निधियों की उपलब्धता/विमुक्ति एवं उनकी उपयोगिता के आंकड़े उपलब्ध (अगस्त 2015) कराए गए।

4.8.2 राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) की अनुशंसाएँ

राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों (स्था.नि.) की वित्तीय स्थिति के आकलन और राज्य तथा स्था.नि. के बीच करों, शुल्कों आदि के बंटवारे को विनियमित करने वाले सिद्धांतों की अनुशंसा के लिए राज्य वित्त आयोगों का गठन किया गया था। बिहार सरकार ने चतुर्थ राज्य वित्त आयोग (च.रा.वि.आ.) का गठन (जून 2007) किया जिसने अपना प्रतिवेदन जून 2010 में समर्पित किया। यद्यपि च.रा.वि.आ. द्वारा दो किस्तों में निधियों की विमुक्ति की अनुशंसा की गई थी, न.वि. एवं आ.वि. द्वारा श.स्था.नि. को निधियों की विमुक्ति एक ही किस्त में की गई थी। आगे, यद्यपि च.रा.वि.आ. ने निधियों की विमुक्ति ठीक विगत वर्ष की प्राप्तियों के आंकड़ों के आधार पर करने की अनुशंसा की थी, न.वि. एवं आ.वि. ने निधियों की विमुक्ति, विगत दो वर्षों की प्राप्तियों के आधार पर किया। यह पाया गया कि ₹ 1250.12 करोड़ की पात्रता के विरूद्ध, श.स्था.नि. को केवल ₹ 1247.61 करोड़ ही विमुक्त (2010–15) किया गया। इस प्रकार, ₹ 2.51 करोड़ की कम विमुक्ति हुई।

पंचम रा.वि.आ. का गठन दिसंबर 2013 में किया गया था तथा इसे अपना प्रतिवेदन मार्च 2015 तक समर्पित करना था परंतु प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया गया था (नवंबर 2015)।

4.8.3 अभिलेखों का संधारण

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धाराएं 86, 88 व 89 नगरपालिकाओं को आय एवं व्यय लेखा, प्राप्तियां एवं अदायगी लेखा तथा तुलन पत्र से युक्त वित्तीय विवरण तैयार करने एवं इसके संधारण हेतु प्राविहित करती हैं। परंतु, सात श.स्था.नि.[35] ने 2011 से 2015 की अवधि के लिए वार्षिक लेखाओं को तैयार नहीं किया था।

[33] *आरा, औरंगाबाद, बेगूसराय, बेतिया, भागलपुर, बिहारशरीफ, बोधगया, छपरा, दानापुर, दरभंगा, डेहरी, गया, हाजीपुर, जमालपुर, कटिहार, खगौल, किशनगंज, मोतिहारी, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नवादा, पटना, फुलवारीशरीफ, पूर्णिया, सहरसा, सासाराम, सीतामढ़ी एवं सीवान*

[34] *श.स्था.नि. के क्षमतावर्द्धन के लिए वित्तीय, तकनीकी एवं प्रबंधकीय सहयोग प्रदान करने हेतु यूनाईटेड किंगडम के विकास के लिए अंतर्राष्ट्रीय विभाग (डी.आई.एफ.डी) के वित्त सहयोग से बिहार सरकार का पहल*

[35] *भागलपुर, दरभंगा, डुमरांव, हिसुआ, जमुई, मैरवा एवं नवादा*

संबंधित श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों ने जवाब दिया कि भविष्य में वार्षिक लेखाओं को तैयार किया जाएगा।

4.8.4 श.स्था.नि. द्वारा लेखाओं का संधारण

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा एक्रुअल आधारित लेखाओं के संधारण हेतु शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प) के साथ परामर्श कर राष्ट्रीय नगरपालिका लेखांकन पुस्तिका (रा.न.ले.पु.) तैयार किया (2004)। बि.न.अ., 2007 की धारा 87 प्राविहित करता है कि राज्य सरकार, नगरपालिकाओं से संबंधित सभी वित्तीय मामलों एवं प्रक्रियाओं को समाहित करते हुए एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली (द्वि.प्र.ले.प्र.) को लागू करने के लिए बिहार नगरपालिका लेखांकन पुस्तिका (बि.न.ले.पु.) तैयार करेगी। न.वि. एवं आ.वि. के विशेष सचिव ने बताया कि दिसंबर 2015 तक बि.न.ले.पु. को अंतिम रूप नहीं दिया गया है।

आगे, न.वि. एवं आ.वि. ने बिहार के नगरपालिकाओं में 1 अप्रैल 2014 से एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टी प्रणाली में वित्तीय विवरणों[36] को तैयार करने एवं उनके संधारण हेतु ''बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली (बि.न.ले.नि.), 2014'' अधिसूचित (जनवरी 2014) किया। विभाग ने सभी श.स्था.नि. को लेखांकन के नकद प्रणाली की जगह 1 अप्रैल 2014 से एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टी लेखांकन प्रणाली के प्रभावी होने का निर्देश जारी किया (फरवरी 2014)।

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2015) कि 19 श.स्था.नि. में वर्ष 2011–12 तक अचल संपत्ति पंजी (अ.सं.पं.), प्रारंभिक तुलन पत्र एवं वार्षिक वित्तीय विवरण को तैयार करने सहित द्वि.प्र.ले.प्र. के कार्यान्वयन का प्रथम चरण पूर्ण कर लिया गया था तथा अन्य श.स्था.नि. के लिए सक्षम चार्टड अकाउंटेंट फर्मों की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी।

4.8.5 लेखापरीक्षा की उपलब्धि

वर्ष 2014–15 में किए गए लेखापरीक्षा के दौरान सात श.स्था.नि.[37] में संबंधित व्यक्तियों से ₹ 8.74 लाख की वसूली की गई।

4.8.6 उत्तम व्यवहार

भौगोलिक सूचना प्रणाली (जी.आई.एस) आधारित संपत्ति सर्वेक्षण की शुरूआत की गई है तथा इसे पूर्णिया नगर निगम एवं कटिहार निगम में पूर्ण कर लिया गया है। पूर्णिया में, जी.आई.एस सर्वेक्षण के पश्चात् संपत्तियों की संख्या 29,618 से बढ़कर 76,184 हो गयी तथा संपत्ति कर की मांग ₹ 1.10 करोड़ से बढ़कर ₹ 3.22 करोड़ हो गयी। कटिहार में, जी.आई.एस सर्वेक्षण के पश्चात् भवनों की संख्या एवं भवन कर से प्राप्त राजस्व में वृद्धि क्रमशः 85 प्रतिशत एवं 158 प्रतिशत थी।

नगरपालिका सेवाओं से संबंधित शिकायतों के निवारण हेतु एक केंद्रीयकृत शिकायत निवारण केंद्र की स्थापना की गई है। यह सिटीजंस चार्टर के आधार पर कार्य करता है जो शिकायतों के निवारण के लिए निर्धारित समय सीमा को पारिभाषित करता है।

---

36 *प्राप्ति एवं भुगतान लेखा, आय एवं व्यय लेखा तथा आस्तियों एवं दायित्वों का तुलन पत्र*

37 *औरंगाबाद (₹ 0.29 लाख), डुमरांव (₹ 2.39 लाख), इसलामपुर (₹ 1.41 लाख), जहानाबाद (₹ 2.04 लाख), मनेर (₹ 0.38 लाख), मसौढ़ी (₹ 0.46 लाख) एवं नवादा (₹ 1.77 लाख)*