अध्याय - III

बिहार में शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली का एक अधिदृश्य

3.1 परिचय

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम (सं.सं.अ.), 1992 शहरी क्षेत्र की आबादी हेतु स्थानीय स्वशासन की स्थापना को उल्लिखित करता है एवं तदनुसार नगरपालिकाओं को शासन हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। राज्यों को नगरपालिकाओं 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 18 विषयों में उन्हें प्रदत्त उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर सकें।

तदनुसार, बिहार सरकार ने बिहार एवं उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 का निरसन करते हुए बिहार नगरपालिका अधिनियम (बि.न.अ.), 2007 को अधिनियमित किया तथा बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014, बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली एवं बिहार नगरपालिका बजट नियमावली तैयार किया। 2011 की जनगणना के अनुसार बिहार की शहरी आबादी 1.18 करोड़ थी जो राज्य की कुल आबादी (10.41 करोड़) का 11.29 प्रतिशत थी। मार्च 2016 तक राज्य में 141 शहरी स्थानीय निकाय (श.स्था.नि.) थे जिनमें 3,320 पार्षद सम्मिलित थे। श.स्था.नि. का विगत चुनाव मई 2012 में संपन्न हुआ था।

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 7 एवं 20 राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका क्षेत्र के वर्गीकरण के मानदंडों का उल्लेख करता है। 2011 की जनगणना के आधार पर श. स्था.नि. की संख्या को नीचे **तालिका 3.1** में दर्शाया गया है:

तालिका – 3.1: श.स्था.नि. का वर्गीकरण

श.स्था.नि. की श्रेणी	कोटि	जनसंख्या	श.स्था.नि. की सं.
नगर निगम	वृहत शहरी क्षेत्र	2 लाख से अधिक	11
नगर परिषद	श्रेणी 'क'	1.5 से 2 लाख	42
	श्रेणी 'ख'	1 से 1.5 लाख	
	श्रेणी 'ग'	0.40 से 1 लाख	
नगर पंचायत	छोटे शहरी ट्रांजिशन क्षेत्र	0.12 से 0.40 लाख	88

*(**स्रोत**: बि.न.अ., 2007 की धारा 7 एवं 20)*

राज्य के नगरपालिका क्षेत्रों को जनसंख्या के आधार पर अनेक वार्डों में बाँटा गया था जिसका निर्धारण एवं अधिसूचना राज्य सरकार द्वारा किया गया था। राज्य में नगरपालिकाओं के विभिन्न श्रेणियों में न्यूनतम 10 तथा अधिकतम 75 वार्ड थे। मार्च 2016 तक राज्य में 3,320 वार्ड थे।

3.2 राज्य की रूपरेखा

बिहार राज्य देश के सबसे कम शहरीकृत राज्यों में से एक है तथा राज्य के केवल एक शहर (पटना) की आबादी 10 लाख से अधिक है। यद्यपि, बिहार की आबादी भारत की कुल आबादी का 8.6 प्रतिशत है परंतु, इसकी कुल आबादी का केवल 3.1 प्रतिशत शहरी आबादी है। राज्य की जनसांख्यिकीय तथा विकास सांख्यिकी आंकड़ों को नीचे **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है:

तालिका–3.2: राज्य के महत्वपूर्ण आंकड़े

सूचक	इकाई	राज्य	संपूर्ण भारत
शहरी जनसंख्या	दस लाख	11.76	377.11
शहरी जनसंख्या घनत्व	प्रति वर्ग कि.मी. व्यक्ति	4811	3836
शहरी साक्षरता	प्रतिशत	76.86	84.11
श.स्था.नि. की संख्या	संख्या	141	3700
जिलों की संख्या	संख्या	38	686
शहरी गरीबी का स्तर	प्रतिशत	31.2	13.7
नगरपालिका प्रति व्यक्ति स्व राजस्व	₹	58	2540

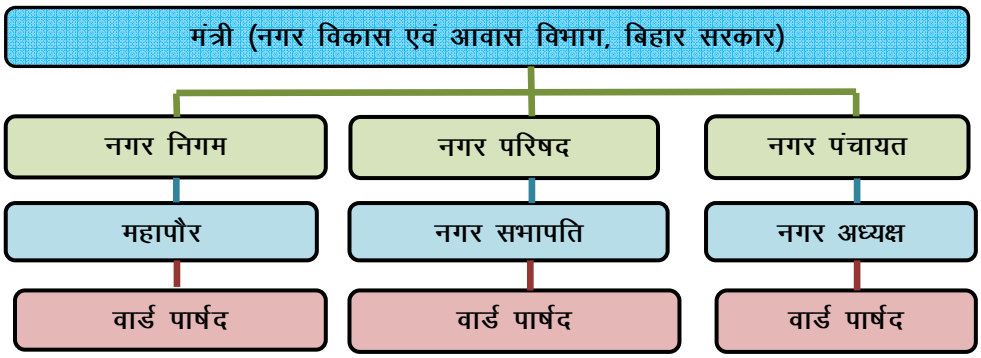
*(**स्रोत**: पंचम राज्य वित्त आयोग का प्रतिवेदन एवं भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली का प्रतिवेदन)*

3.3 श.स्था.नि. का संगठनात्मक ढाँचा

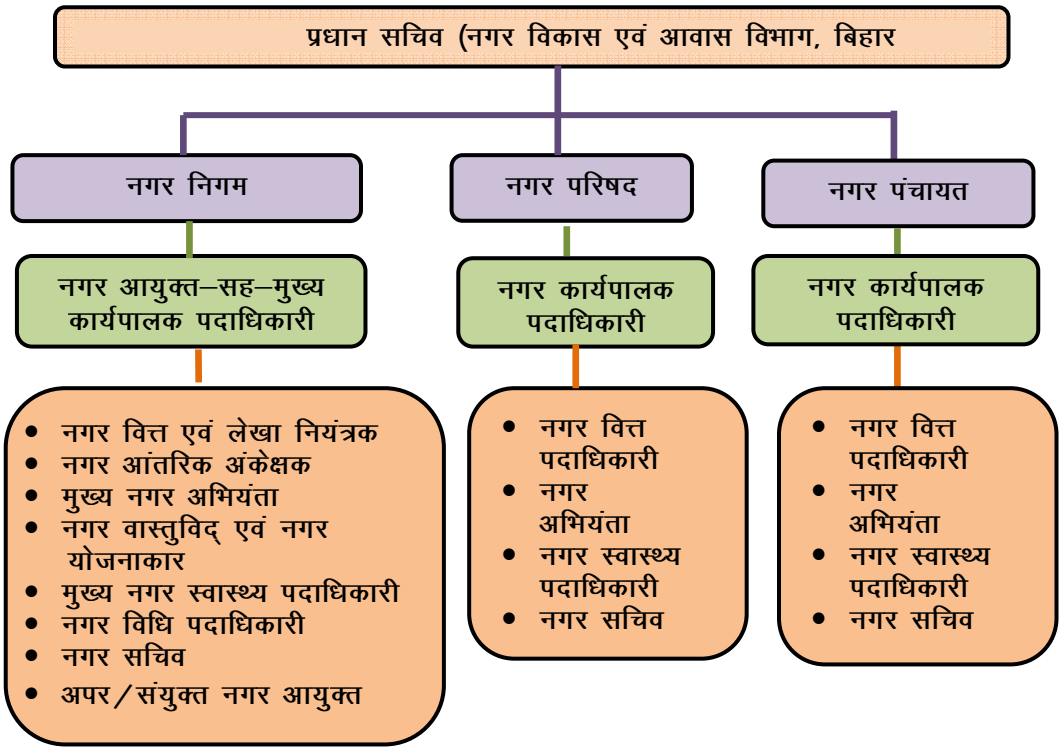
श.स्था.नि., नगर विकास एवं आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), बि.स. के प्रशासनिक नियंत्रण में होते हैं तथा प्रधान सचिव इसके प्रमुख होते हैं। नगर आयुक्त, नगर निगम के कार्यकारी प्रमुख होते हैं जबकि नगर परिषद एवं नगर पंचायत के कार्यकारी प्रधान कार्यपालक पदाधिकारी होते हैं जो राज्य सरकार द्वारा नियुक्त होते हैं। नगर प्रबंधक की नियुक्ति श.स्था.नि. में संविदा के आधार पर कार्यपालक पदाधिकारियों को सहायता प्रदान करने हेतु की जाती है।

श.स्था.नि. में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स.) होती है जिसका गठन लोगों के द्वारा निर्वाचित पार्षदों/सदस्यों द्वारा होता है तथा निर्वाचित सदस्यों में से महापौर (नगर निगम के लिए)/सभापति (नगर परिषद व नगर पंचायत के लिए) चुने जाते हैं जो स.स्था.स. की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। श.स्था.नि. की संठनात्मक संरचना को नीचे **चार्ट 3.1** एवं **3.2** में दर्शाया गया है:

चार्ट – 3.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट - 3.2: प्रशासनिक निकाय



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

3.4 श.स्था.नि. की कार्यप्रणाली

3.4.1 राज्य सरकार की शक्तियाँ

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 राज्य सरकार को श.स्था.नि. के कार्यकलापों के समुचित निगरानी के लिए सक्षम बनाने हेतु निश्चित शक्तियाँ प्रदान करती है। श.स्था.नि. को कुछ कार्यकलापों को करने की शक्तियाँ प्राप्त है परंतु, सभी महत्वपूर्ण कार्यकलापों का निर्णय लेने का अधिकार राज्य सरकार के पास है। राज्य सरकार की शक्तियों का एक संक्षिप्त सार नीचे **तालिका 3.3** में दर्शाया गया है:

तालिका – 3.3: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
धारा 3 एवं 6	**नगरपालिका क्षेत्र का गठनः** इस अधिनियम के अंतर्गत राज्य सरकार जैसा उचित हो वैसा जाँचोपरांत अधिसूचना द्वारा किसी शहरी क्षेत्र की जनसंख्या, जनसंख्या घनत्व, स्थानीय प्रशासन के लिए उत्पन्न राजस्व के आधार पर बड़े शहरी क्षेत्र, शहर, नगर या परिवर्तनशील क्षेत्र या अन्य निर्दिष्ट भाग को नगरपालिका क्षेत्र के रूप में घोषित कर सकती है।
धारा 44	**राज्य नगरपालिका निगरानी प्राधिकारः** 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 शक्तिः** राज्य सरकार श.स्था.नि. के नियंत्रणाधीन किसी भी कार्यालय के निरीक्षण या अभिलेखों की मांग कर सकती है।
धारा 87	**नियमावली का निर्माणः** 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 नियमावली तैयार कर इसका संधारण करेगी।
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।
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।
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 जो भी आवश्यक हो कर सकती है।

*(**स्रोतः** बि.न.अ., 2007)*

3.4.2 कार्यों व निधियों का प्रतिनिधायन

चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम (74वां सं.सं.अ.) श.स्था.नि. को संविधान की बारहवीं अनुसूची में वर्णित 18 विषयों पर कार्य करने के लिए सक्षम बनाती है। तदनुसार, श.स्था.नि. द्वारा 17 विषयों (अग्नि सेवा छोड़कर) से संबंधित कार्यों के कार्यान्वयन के लिए बि.स. ने बि.न. अधिनियम, 2007 में प्रावधान किया ***(परिशिष्ट–3.1)***। लेखापरीक्षा में पाया गया कि श.स्था.नि. द्वारा इन 17 विषयों में से 12 विषयों से संबंधित कार्यों का कार्यान्वयन परंपरागत तरीके से किया जा रहा था तथा शेष पाँच विषयों[41] से संबंधित कार्यों का निष्पादन बि.स. के कार्यकारी विभागों द्वारा किया जा रहा था। 74वां सं.सं.अ. की शर्त्तो के अनुसार कार्यों के प्रतिनिधायन से संबंधित अधिसूचना अलग से निर्गत नहीं की गयी एवं श.स्था.नि. की भूमिका व दायित्वों के स्पष्टीकरण हेतु गतिविधि मानचित्रण का कार्यान्वयन भी नहीं किया गया था। श.स्था.नि. में कर्मियों की कमी व तकनीकी अक्षमता के कारण, श.स्था.नि. के इन कार्यो के निष्पादनार्थ बड़ी संख्या में सामानांतर निकाय (सा.नि.) का निर्माण किया गया एवं तदनुसार उन्हें निधियों का प्रतिनिधायित किया गया। इस प्रकार, श.स्था.नि. के कार्यों का अतिव्यापन बि.स. के कार्यकारी विभागों/सा.नि. द्वारा किया गया तथा 74वां सं.सं.अ. के 24 वर्षों से अधिक व्यतीत हो जाने के बाद भी श.स्था.नि. अनिवार्य कार्यों के कार्यान्वयन में अक्षम थे।

[41] *(1) पटना के अलावा अन्य स्थानों में लोक स्वास्थ्य एवं अभियंत्रण विभाग द्वारा जलापूर्ति (2) शहरी वानिकी एवं पर्यावरण संरक्षण (3) अग्नि सेवाएं (4) कला एवं संस्कृति को बढ़ावा (5) शिक्षा विभाग द्वारा प्राथमिक शिक्षा*

3.4.3 कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36 श.स्था.नि. के लिए विभिन्न पदों का प्रावधान करती है परंतु इनमें से अधिकांश पद रिक्त थे। सितंबर 2016 तक रिक्त पदों का विवरण नीचे **तालिका 3.4 (अ)** एवं **(ब)** में दर्शाया गया है:

तालिका – 3.4 (अ): श.स्था.नि. में रिक्त पद

क्र. स.	श.स्था.नि.	स्वीकृत पद	कार्यरत बल	रिक्ति	रिक्त पदों की प्रतिशतता
1.	नगर निगम	5747	2524	3223	56
2.	नगर परिषद्	4923	1977	2946	60
3.	नगर पंचायत	1783	807	976	55
कुल		**12453**	**5308**	**7145**	**57**

*(**स्रोत**: न.वि. एवं आ.वि., बि.स. द्वारा प्रदत्त सूचना)*

तालिका – 3.4 (ब): श.स्था.नि. में कार्यपालक एवं तकनीकी कर्मियों के रिक्त पद

क्र.सं.	पदनाम	स्वीकृत पद	कार्यरत बल	रिक्ति	रिक्त पदों की प्रतिशतता
1.	कार्यपालक पदाधिकारी	130	22	108	83
2.	सहायक अभियंता	70	3	67	96
3.	नगर प्रबंधक	152	69 (संविदा पर)	83	55
4.	कनीय अभियंता	201	3	198	99

*(**स्रोत**: न.वि. एवं आ.वि., बि.स. द्वारा प्रदत्त सूचना)*

उपरोक्त **तालिका 3.4 (अ)** एवं **(ब)** से स्पष्ट है कि श.स्था.नि. में कर्मियों की कमी थी। कुल 12,453 स्वीकृत पदों में से 7,145 पद (57 प्रतिशत) रिक्त थे। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि मार्च 2007 तक 40 प्रतिशत पद रिक्त थे जो सितंबर 2016 को बढ़कर 57 प्रतिशत हो गया। आगे, तकनीकी कर्मियों के 96 से 99 प्रतिशत पद रिक्त थे। कार्यपालक पदाधिकारी के कार्य एवं दायित्वों का निर्वहन अन्य विभागों के पदाधिकारियों द्वारा किए जा रहे थे क्योंकि सितंबर 2016 तक कार्यपालक पदाधिकारी के 83 प्रतिशत पद रिक्त थे। श.स्था.नि. में उपलब्ध कर्मी काफी अपर्याप्त थे क्योंकि वर्ष 1990 से ही भर्ती बंद थी। श.स्था.नि. में कर्मियों की कमी की वजह से अनुदानों का न्यून उपयोग, कुँजी दस्तावेजों का अपर्याप्त संधारण, श.स्था.नि. के विभिन्न कार्यों के निष्पादनार्थ बड़ी संख्या में सा.नि. का निर्माण इत्यादि हुआ। हाँलाकि, नगर प्रबंधकों, कार्यपालक पदाधिकारियों एवं कनीय अभियंताओं के रिक्तियों को भरने के लिए न.वि. एवं आ.वि. ने कदम उठाए थे (फरवरी 2014, मई 2016 एवं नवंबर 2016)।

3.5 समितियों का गठन

3.5.1 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.) होगा तथा नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियाँ स.स्था.स. में अंतर्निहित रहेगी। मुख्य पार्षद, स.स्था.स. द्वारा उनको प्रदत्त शक्तियों एवं प्रकार्यों का प्रयोग करेंगे। स.स्था.स. की संरचना को नीचे **तालिका 3.5** में दर्शाया गया है:

तालिका – 3.5: सशक्त स्थायी समितियाँ

श.स्था.नि. की श्रेणी	पीठासीन पदाधिकारी	स.स्था.स. की संरचना	अभियुक्ति
नगर निगम	महापौर	महापौर, उप–महापौर एवं सात अन्य पार्षद	स.स्था.स. के अन्य सदस्यों को मुख्य पार्षद द्वारा निर्वाचित पार्षदों के बीच से नामित किया जाएगा
श्रेणी 'क' अथवा 'ख' नगर परिषद	नगर सभापति	नगर सभापति, नगरपालिका 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	

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

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

3.5.2 जिला योजना समिति

संविधान की धारा 243 जेड.डी. ने जिले के पंचायतों एवं नगरपालिकाओं द्वारा तैयार योजनाओं को समेकित करने एवं संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना (प्रा.वि.यो.) तैयार करने के लिए जिला योजना समिति (जि.यो.स.) के गठन की परिकल्पना की। तदनुसार, बि.स. ने बि.न.अ., 2007 में प्रावधान किए तथा बिहार जिला योजना समिति व कार्य नियमों का संचालन नियम, 2006 तैयार किया।

बि.न.अ., 2007 की धारा 275 प्रावधान करता है कि जि.यो.स. द्वारा समेकित एवं राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित जिले के प्रा.वि.यो. में श.स्था.नि. द्वारा कार्यान्वित सभी विकासात्मक योजनायों को सम्मिलित किया जाना चाहिए। हालांकि यह पाया गया कि 2015–16 तक श.स्था.नि. द्वारा स्वयं के स्रोतों एवं नागरिक सुविधा शीर्ष से कार्यान्वित विकासात्मक कार्यों को जिले के प्रा.वि.यो. में सम्मिलित नहीं किया गया था।

हालांकि, विशेष सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने बताया (19 दिसंबर 2016) कि श.स्था.नि. द्वारा वर्ष 2016–17 हेतु तैयार किए गए योजनाओं को जि.यो.स. द्वारा समेकित किया गया था।

3.6 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.6.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बि.न.अ., 2007 की धारा 91(1) प्रावधान करता है कि विशेष निधियों यदि कोई हो, सहित वित्तीय विवरणी एवं तुलन पत्र में निहित लेखाओं का निरीक्षण व लेखापरीक्षा निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण (नि.स्था.नि.अं.) अथवा उसके समतुल्य प्राधिकार अथवा पेशेवर चाटर्ड एकाउंटेंटों के पैनल से राज्य सरकार द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा किया जाएगा। आगे, बि.न.अ., 2007 (2013 में संशोधित) की धारा 91(2) के अनुसार श.स्था.नि. के लेखाओं का समुचित संधारण व लेखाओं के अंकेक्षण पर तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (त.मा.स.) भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक प्रदान करेंगे तथा नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा तैयार वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों में उपस्थापित किया जायेगा।

राज्य सरकार ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार कार्यालय के स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.) को नि.स्था.नि.अं. के रूप में कार्य करने हेतु प्राधिकृत किया (नवंबर 2007)। तदनुसार, श.स्था.नि. का अंकेक्षण स्था.ले.प. द्वारा स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम, 1925 के प्रावधानों के अंतर्गत नवंबर 2016 तक 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। 2015–16 के दौरान, नि.स्था.नि.अं. के रूप में स्था.ले.प. तथा स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय द्वारा श.स्था.नि. का लेखापरीक्षा किया गया। स्था.ले.प., महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय तथा स्था.नि.ले.नि., बि.स. द्वारा लेखापरीक्षित इकाईयों का विवरण नीचे **तालिका 3.6** में दर्शाया गया है:

तालिका–3.6: स्था.ले.प., म.ले. (लेखापरीक्षा) एवं स्था.नि.ले.नि., बि.स. द्वारा अंकेक्षण की स्थिति

पं.रा.सं.	इकाइयों की कुल संख्या	स्था.ले.प. द्वारा अंकेक्षित इकाईयों की संख्या	स्था.नि.ले.नि. द्वारा अंकेक्षित इकाईयों की संख्या	स्था.नि.ले.नि. से म.ले. (लेखापरीक्षा) को मार्गदर्शन के लिए प्राप्त प्रतिवेदनों की संख्या
नगर निगम	11	11	0	0
नगर परिषद	42	20	6	3
नगर पंचायत	88	28	1	1
कुल	**141**	**59**	**7**	**4**

2015–16 के दौरान राज्य के कुल 141 श.स्था.नि. में से 59 श.स्था.नि.[42] के लेखाओं का अंकेक्षण स्था.ले.प. द्वारा किया गया जबकि श.स्था.नि. की सात[43] इकाईयों का अंकेक्षण स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय द्वारा किया गया। नि.स्था.नि.अं. द्वारा लेखापरीक्षित कुल इकाईयों में से चार श.स्था.नि. का प्रतिवेदन स्था.ले.प. कार्यालय में मार्गदर्शन के लिए प्राप्त हुए थे (सितंबर 2015) एवं इन प्रतिवेदनों पर टिप्पणियों से स्था.नि.ले.नि. को अवगत (दिसंबर 2015) करा दिया गया था।

3.6.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसा के आलोक में नि.म.ले.प. को सभी स्थानीय निकायों (स्था.नि.) के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर त.मा.स. सौंपा जाना चाहिए तथा उसका वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, नि.स्था.नि.अं. के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ राज्य विधायिका के समक्ष अवश्य प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

इस संबंध में, राज्य सरकार ने स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए वित्त विभाग के अंतर्गत एक कोषांग[44] की स्थापना की थी (अक्टूबर 2013)। आगे, राज्य सरकार ने इस उद्देश्य हेतु स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की स्थापना को अधिसूचित किया (जून 2015)। वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने त.मा.स. के अंतर्गत स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के तहत मानक नियमों एवं शर्त्तों को स्वीकार कर लिया है। त.मा.स. व्यवस्था के अंतर्गत लेखापरीक्षा दिसंबर 2016 से प्रारंभ किया गया।

---

42 ***नगर निगम(11):*** *आरा, भागलपुर, बेगूसराय, बिहारशरीफ, दरभंगा, गया, कटिहार, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, पटना एवं पूर्णिया* ***नगर परिषद (20):*** *अररिया, बेतिया, भभुआ, बीहट, डेहरी डालमियानगर, गोपालगंज, हिल्सा, जमुई, खगौल, मधेपुरा, मधुबनी, मोतीहारी, समस्तीपुर, सासाराम, शेखपुरा, सीतामढ़ी, सिवान, सुल्तानगंज एवं सुपौल* ***नगर पंचायत (28):*** *अरेराज, बख्तियारपुर, बरौली, बड़हिया, बिहिया, बोधगया, खुसरूपुर, कोआथ, महनार, मीरगंज, मुरलीगंज, नासरीगंज, निर्मली, पीरो, रफीगंज, राजगीर, शेरघाटी, सिलाव, सोनपुर एवं तेघरा*

43 ***नगर परिषद:*** *भभुआ, दानापुर, लखीसराय, फुलवारीशरीफ, सासाराम एवं सीतामढ़ी*
नगर पंचायत: *शिवहर*

44 *39 वरीय लेखापरीक्षक एवं उप वित्त नियंत्रक से बना*

3.7 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

3.7.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की असंतोषप्रद अनुक्रिया

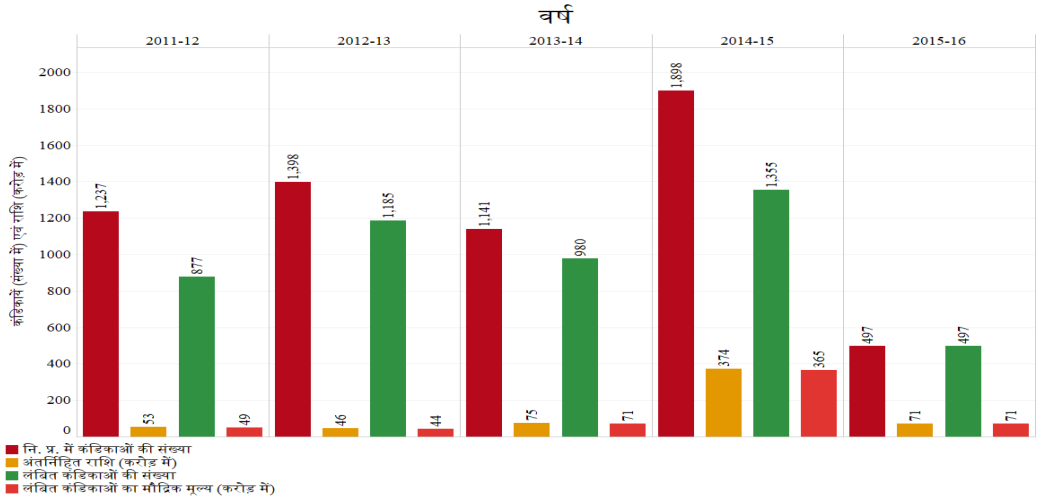
लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) की एक प्रति न.वि. एवं आ.वि., बि.स. सहित लेखापरीक्षित इकाईयों को प्रेषित किए गए थे। संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी/कार्यपालक पदाधिकारियों को नि.प्र. में निहित अंकेक्षण टिप्पणियों पर नि.प्र. की प्राप्ति के तीन महीने के अंदर स्था.ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन समर्पित करना था। कार्यपालक पदाधिकारियों ने लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन के लिए कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया जैसा कि लंबित कंडिकाओं की साल–दर–साल बढ़ती संख्या से स्पष्ट है। लंबित कंडिकाओं का विवरण नीचे **तालिका 3.7** व **चार्ट 3.3** में दर्शाया गया है:

तालिका–3.7: विगत पाँच वर्षों के लिए श.स्था.नि. में लंबित कंडिकाएँ

वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि (₹ करोड़ में)	निपटान कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि (₹ करोड़ में)	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5	6	7 (3–5)	8 (4–6)
2011–12	43	1237	52.94	360	4.16	877	48.78
2012–13	61	1398	45.63	213	1.74	1185	43.89
2013–14	67	1141	75.35	161	4.68	980	70.67
2014–15	93	1898	373.66	543	9.04	1355	364.62
2015–16	35	497	70.91	–	–	497	70.91
कुल	**299**	**6171**	**618.49**	**1277**	**19.62**	**4894**	**598.87**

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

चार्ट 3.3



उपरोक्त **तालिका 3.7** एवं **चार्ट 3.3** से स्पष्ट है कि 299 नि.प्र. में निहित 6,171 कंडिकाओं में से केवल 1,277 कंडिकाओं (21 प्रतिशत) का निपटान हुआ तथा ₹ 598.87 करोड़ राशि की 4,894 कंडिकाएँ 31 मार्च 2016 तक लंबित थी।

बड़ी संख्या में लंबित कंडिकाओं ने संबंधित प्राधिकारियों द्वारा इन कंडिकाओं के अनुपालन समर्पित करने के प्रयासों की कमी को इंगित किया।

3.7.2 स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

वित्त विभाग, बि.स. 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[45] का उत्तरदायित्व, जिले के श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति[46] 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[47] की बैठक छः महीने में एक बार होनी है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2015–16 के दौरान केवल एक जिला स्तरीय समिति की बैठक हुई थी। 2015–16 के दौरान विभाग स्तरीय एवं उच्च स्तरीय समिति की कोई बैठक नहीं हुई थी तथा इस प्रकार इन समितियों के गठन का उद्देश्य विफल रहा तथा स्था.ले.प. के वार्षिक प्रतिवेदन में सम्मिलित लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर विमर्श अछूता रह गया।

3.7.3 स्थानीय निकायों के प्रतिवेदन की स्थिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (जनवरी 2014 में यथा संशोधित) की धारा 91 (2) में निहित प्रवधानों 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।

वर्ष 2013–14 अवधि तक के लिए स्थानीय निकायों पर स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किए गए एवं संबंधित विभागों को एक प्रति के साथ राज्य सरकार को समर्पित किए गए थे। यद्यपि, 2012–13 एवं 2013–14 की अवधि के लिए स्थानीय निकायों के प्रतिवेदनों को राज्य विधायिका के समक्ष उपस्थापित किया गया (11 मार्च 2016) परंतु, लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) या लो.ले.स. जैसी समिति में प्रतिवेदनों पर विमर्श के लिए कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। वर्ष 2014–15 के लिए प्रथम नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन राज्य विधायिका के दोनों सदनों के पटल पर 4 अप्रैल 2016 को रखा गया तथा बि.स. ने लो.ले.स. में प्रतिवेदन पर चर्चा करने का निर्णय लिया। 23 जनवरी 2017 तक श.स्था.नि. पर नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन पर चर्चा करने हेतु लो.ले.स. की दो बैठक हुई (जून व अगस्त 2016) परंतु किसी लेखापरीक्षा अवलोकन का निपटान नहीं हुआ।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामले

3.8 जवाबदेही तंत्र

3.8.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 44(1) श.स्था.नि. के प्राधिकारियों के भ्रष्टाचार, सत्यनिष्ठा का अभाव, कदाचार इत्यादि के किसी आरोप की जाँच करने के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति का प्रावधान करता है। लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए योग्यता, शर्त व नियम एवं कार्यकाल तथा अधिकार व कर्तव्य सरकार द्वारा निर्धारित की जायेगी। तेरहवें वित्त आयोग ने सामान्य निष्पादन अनुदान की प्राप्ति हेतु योग्यता मानदंड के रूप में राज्य सरकार को एक स्वतंत्र स्थानीय निकाय लोकप्रहरी (लोकपाल) तंत्र की व्यवस्था करने की अनुशंसा की थी। इस प्रकार, नियुक्त लोकप्रहरी

---

45 *जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में*

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

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

(लोकपाल) निर्वाचित व अधिकारिक दोनों तरह के कर्मियों के खिलाफ भष्टाचार एवं कदाचार की शिकायत की जाँच एवं उपयुक्त कारवाई की अनुशंसा करेंगे। पंचम राज्य वित्त आयोग ने भी श.स्था.नि. के लिए एक अलग लोकप्रहरी (लोकपाल) की अनुशंसा की थी। परंतु, दिसंबर 2016 तक न.वि. एवं आ.वि., बि.स. द्वारा लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति नहीं की गयी थी। न.वि. एवं आ.वि. ने लोकपाल नियमावली (न.वि. एवं आ.वि. तथा पं.रा.वि. के लिए संयुक्त) का प्रारूप तैयार किया था एवं पं.रा.वि. के साथ उनके विचार के लिए प्रषित किया, जो दिसंबर 2016 तक दो वर्षों से अधिक समय से प्रतीक्षित था।

3.8.2 सामाजिक अंकेक्षण

समाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य जन–भागीदारी द्वारा परियोजनाओं, कानून एवं नीतियों के कार्यान्वयन में लोक उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करना है। यद्यपि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान नहीं करता है, पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण जवाबदेही तंत्र के रूप में किया जाना था एवं मलिन बस्ती व गरीबी उन्मूलन परियोजनाओं के लिए सामाजिक अंकेक्षण अनिवार्य रूप से किया जाना चाहिए।

अपर सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने बताया कि अक्टूबर 2016 तक श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण के लिए तंत्र स्थापित नहीं की गयी थी। सामाजिक अंकेक्षण तंत्र के स्थापित नहीं होने का कारण न.वि. एवं आ.वि. द्वारा नहीं बताया गया (दिसंबर 2016)।

3.8.3 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। तेरहवें 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 के स्थापना की अनुशंसा की थी। यद्यपि, न.वि. एवं आ.वि., बि.स. द्वारा बिहार संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 बनाया एवं अधिसूचित (मई 2013) किया गया, परंतु बोर्ड का गठन प्रक्रियाधीन था (अक्टूबर 2016)।

3.8.4 सेवा स्तर मानक

तेरहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा किया था कि श.स्था.नि. द्वारा सेवा प्रदान करने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए एवं आवश्यक नागरिक सेवाओं के लिए मानक स्थापित करना चाहिए। इस शर्त के अंश के रूप में श.स्था.नि. को आगामी वित्तीय वर्ष के अंत में प्राप्त किए जानेवाले मानकों को प्रत्येक वर्ष अधिसूचित व राज्य के राजपत्र में इसे प्रकाशित करना है।

तदनुसार, बि.स. ने श.स्था.नि. द्वारा सेवाएँ प्रदान करने हेतु सेवा स्तर मानक (से.स.मा.) बनाए। 11 नगर निगमों (न.नि.) के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि अधिकांश न.नि. सेवा स्तर मानक को प्राप्त नहीं कर सके। पाँच न.नि. में सीवरेज ट्रीटमेंट के मामले में कोई उपलब्धि नहीं हुई थी, सात न.नि. में शौचालय का विस्तार 50 प्रतिशत से कम था एवं 10 न.नि. में नगरीय ठोस अपशिष्ट (न.ठो.अ.) के निपटान के मामले में 20 प्रतिशत से कम उपलब्धि थी। 11 न.नि. में सेवा स्तर मानकों के मापदंड एवं इसकी स्थिति ***परिशिष्ट–3.2*** में दर्शायी गयी है।

अपर सचिव, न.वि. एवं आ.वि., ने बताया (अक्टूबर 2016) कि जनवरी 2016 से राज्य के सभी श.स्था.नि. को बजट के साथ सेवा स्तर मानक की उद्घोषणा करना अनिवार्य कर दिया गया था।

3.8.5 फायर हजार्ड रिसपौंस

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार, एक मिलियन (2001 की जनगणना) से अधिक की जनसंख्या वाले सभी नगर निगम अपने अधिकार क्षेत्र में एक फायर हजार्ड रिसपौंस एवं मिटिगेशन योजना बनायेंगे।

न.वि. एवं आ.वि., बि.स. ने पटना नगर निगम के लिए फायर हजार्ड रिसपौंस एवं मिटिगेशन की योजना को अधिसूचित किया (मार्च 2011)। परंतु, उक्त योजना फरवरी 2016 तक साकार नहीं किया जा सका।

3.8.6 उपयोगिता प्रमाणपत्र का प्रेषण

बि.वि.नि. का नियम 342 (1) प्रावधान करता है कि अनुदानों की उपयोगिता को, अनुदान प्राप्ति के 18 माह के अंदर अनुदेयी संस्थानों को समर्पित किया जाना चाहिए। अनुदान विमुक्ति के आवंटन पत्रों में दिए गए निर्देशों के अनुसार श.स्था.नि. द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र (उ.प्र.प.) राज्य सरकार को निर्धारित अवधि के अंदर समर्पित किया जाना चाहिए।

न.वि. एवं आ.वि., बि.स. द्वारा लंबित उ.प्र.प. की स्थिति प्रदान नहीं की गई, हांलाकि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा संकलित उ.प्र.प. के अनुसार न.वि. एवं आ.वि. द्वारा विभिन्न सहाय्य अनुदान के रूप में 2003–15 के दौरान ₹ 10,261.62 करोड़ का अनुदान विमुक्त (जुलाई 2015 तक) किया गया परंतु, 2 फरवरी 2017 तक ₹ 4,223.56 करोड़ (41 प्रतिशत) के उ.प्र.प. लंबित थे। वर्षवार लंबित उ.प्र.प. की विवरणी **तालिका 3.8** में दर्शाया गया है:

तालिका – 3.8: वर्षवार लंबित उ.प्र.प. की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विमुक्त अनुदान	लंबित उ.प्र.प.	लंबित उ.प्र.प. का प्रतिशत
2003–12	4107.71	1308.68	31.86
2012–13	1376.53	240.47	17.47
2013–14	1736.19	635.39	36.60
2014–15	2229.12	1394.67	62.57
2015–16 (जुलाई 2015 तक)	812.28	644.35	79.33
कुल	**10261.62**	**4223.56**	**41.16**

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

इतनी लंबी अवधि से उ.प्र.प. का लंबित रहना, कमजोर आंतरिक नियत्रंण एवं निधियों के संभावित दुरूपयोग की ओर संकेत करता है।

3.9 वित्तीय प्रतिवेदन मामले

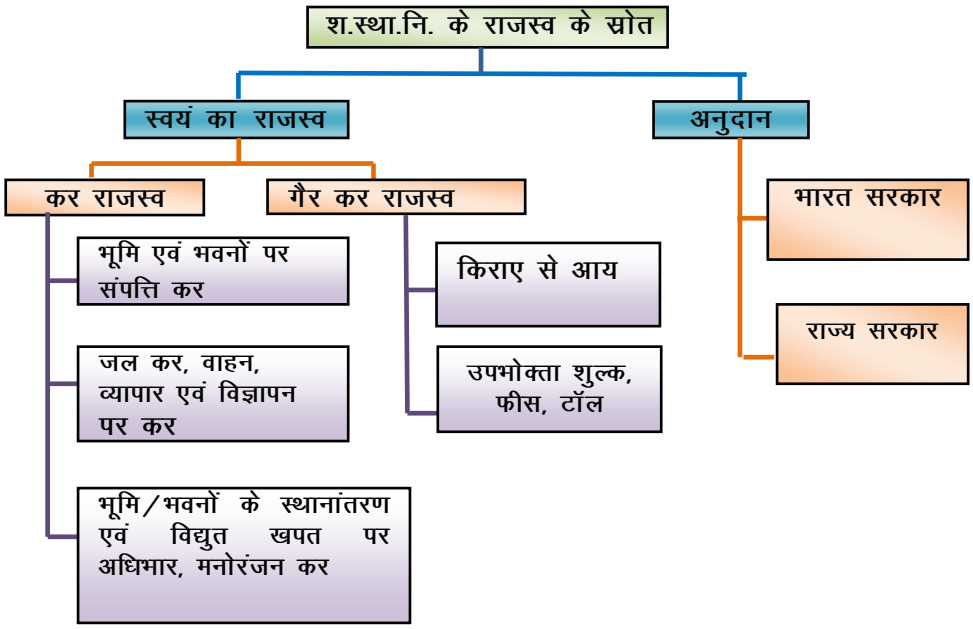
3.9.1 निधि के स्रोत

3.9.1.1 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 अनुदान में केंद्रीय वित्त आयोग (के.वि.आ.) की अनुशंसा पर हस्तांतरित अनुदान शामिल हैं। राज्य सरकार के अनुदान, राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) की अनुशंसा पर राज्य के कुल स्वयं कर राजस्व के निवल प्राप्तियों के हस्तांतरण एवं राज्य प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु प्राप्त होते है। इसके अतिरिक्त, श.स्था.नि. के पास निधियों के स्वयं के स्रोत (कर राजस्व एवं गैर कर

राजस्व) भी थे। भूमि एवं भवनों पर लगनेवाला संपत्ति कर श.स्था.नि. के स्वयं के राजस्व स्रोतों में मुख्य है। श.स्था.नि. के वित्तीय स्रोतों को नीचे **चार्ट 3.4** में दर्शाया गया है:

चार्ट – 3.4: निधि के स्रोत



*(**स्रोत**: बि.न.अ. 2007 की धारा 127)*

3.9.1.2 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वर्ष 2011–16 के लिए श.स्था.नि. के बजट प्रावधान, जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा के.वि.आ. की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल है, नीचे **तालिका 3.9** में दिया गया है:

तालिका – 3.9: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	शीर्ष	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	कुल
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3 से 7)
1.	बजटीय आवंटन	राजस्व	1374.83	1668.44	2537.40	3300.59	3111.15	11992.41
		पूँजीगत	7.00	2.00	1.00	1.00	37.73	48.73
		कुल	**1381.83**	**1670.44**	**2538.40**	**3301.59**	**3148.88**	**12041.14**
2.	व्यय	राजस्व	661.37	1263.72	1717.44	1778.46	1977.47	7398.46
		पूँजीगत	0	2.00	1.00	0	0	3.00
		कुल	**661.37**	**1265.72**	**1718.44**	**1778.46**	**1977.47**	**7401.46**
3.	**बचत (1–2)**		**720.46**	**404.72**	**819.96**	**1523.13**	**1171.41**	**4639.68**
4.	**बचत का प्रतिशत**		**52**	**24**	**32**	**46**	**37**	**39**

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

उपरोक्त **तालिका 3.9** से यह स्पष्ट है कि न.वि. एवं आ.वि. द्वारा संपूर्ण बजटीय आवंटन का उपयोग नहीं किया जा सका एवं 2011–16 के दौरान बचत की प्रतिशतता का परास 24 प्रतिशत से 52 प्रतिशत के बीच था। 2011–16 के दौरान पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटन, कुल आवंटन का एक प्रतिशत से भी कम था जबकि 2011–12, 2014–15 एवं 2015–16 में पूँजीगत व्यय शून्य था।

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

श.स्था.नि. द्वारा विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत अनुदानों की प्राप्तियों एव व्यय की समेकित स्थिति न.वि. एवं आ.वि. के अंतर्गत शहरी सुधार हेतु सहयोग कार्यक्रम (स्पर)[48] द्वारा 28 श. स्था.नि.[49] की निधियों की प्राप्तियों एवं व्यय की स्थिति प्रदान की गई जिनके लेखाओं का संधारण स्पर के द्वारा 2012–16 के दौरान किया गया जिसे नीचे **तालिका 3.10** में दर्शाया गया है एवं विवरणी ***परिशिष्ट–3.3*** में दी गई है:

तालिका - 3.10: श.स्था.नि. की प्राप्तियाँ एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

क. सं.	विवरण	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16
1.	प्रारंभिक शेष	330.98	430.08	641.89	835.84
2.	प्राप्तियाँ	300.79	444.33	735.17	667.33
3.	उपलब्ध राशि (1+2)	631.77	874.41	1377.06	1503.15
4.	व्यय	201.66	296.60	589.40	574.31
5.	उपयोगिता का प्रतिशत	32	34	43	38

*(**स्रोत:** स्पर, न.वि. एवं आ.वि. द्वारा प्रदत्त आँकड़े)*

उपरोक्त स्थिति इंगित करती है कि 2012–16 के दौरान उपलब्ध निधि का मात्र 32 से 43 प्रतिशत का ही उपयोग किया गया था। न.वि. एवं आ.वि. द्वारा अन्य श.स्था.नि. के संबंध में निधियों की उपलब्धता/विमुक्ति एवं व्यय से संबंधित आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए गए।

3.9.2 केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाएँ

बिहार सरकार द्वारा केंद्र प्रायोजित योजनाएं यथा: राजीव आवास योजना (रा.आ.यो.), एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम (आई.एच.एस.डी.पी.), जलापूर्ति (राज्य योजना), स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (एस.जे.एस.आर.वाई.)/राष्ट्रीय शहरी जीविका मिशन (एन.यू.एल.एम.) के कार्यान्वयन हेतु अनुदान प्राप्त किया गया परंतु अनुदान की उपयोगिता का प्रतिशत 65 से 92 के बीच रहा। विवरणी **तालिका 3.11** में दर्शायी गई है:

तालिका – 3.11: केंद्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं की प्राप्तियाँ एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

योजना	2011–12		2012–13		2013–14		2014–15		2015–16		कुल		उपयोगिता (प्रतिशत)
	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय	
रा.आ.यो.*	–	–	–	–	–	–	149.15	0.67	–	96.93	149.15	97.60	65.43
आई.एच.एस.डी.पी.	47.11	–	227.55	9.46	44.33	70.85	–	185.43	117.73	137.61	436.72	403.35	92.35
जलापूर्ति (राज्य योजना)	63.27	61.39	34.87	30.83	235.00	182.76	200	168.46	154.50	142.18	687.64	585.62	85.16
एस.जे.एस.आर.वाई.	47.76#	6.05	35.81	61.70	29.38	2.52	1.99	19.55	–	–	114.94	89.82	78.14
एन.यू.एल.एम.	–	–	–	–	–	–	–	–	50.71	34.44	50.71	34.44	67.91

*(**स्रोत:** न.वि.एवं आ.वि., बिहार सरकार द्वारा प्रदत्त आँकड़े)*

₹ 45.66 करोड़ प्रारंभिक शेष सहित;

* राजीव आवास योजना 2014–15 में शुरू किया गया;

** एस.जे.एस.आर.वाई. से हस्तांतरित ₹ 25.12 करोड़ प्रारंभिक शेष के रूप ₹ 50.71 करोड़ में समाहित है। सितंबर 2013 से एस.जे.एस.आर.वाई. का नाम परिवर्तन कर एन.यू.एल.एम. कर दिया गया परंतु, एन.यू.एल.एम. हेतु अनुदान 2015–16 से विमुक्त किया गया।

---

[48] *श.स्था.नि. को वित्तीय, तकनीकी, एवं प्रबंधकीय सहयोग हेतु यूनाइटेड किंगडम के इंटरनेशनल डेवलपमेंट डिपार्टमेंट (डी.आई.एफ.डी.) द्वारा वित्त पोषित बिहार सरकार का एक पहल*

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

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि रा.आ.यो. के अंतर्गत 20 नवंबर 2014 को ₹ 149.15 करोड़ अनुदान विमुक्त किया गया था परंतु, अगस्त 2016 तक अनुदान का केवल 65.43 प्रतिशत ही उपयोग किया गया।

3.9.3 राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.)

बिहार सरकार ने अनुच्छेद 243–आई सहपठित 243–वाई के अनुपालन में तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधानों के अंतर्गत स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति का आकलन करने तथा राज्य एवं स्थानीय निकायों के बीच करों, शुल्कों आदि के बँटवारे को विनियमित करने वाले सिद्धांतों की अनुशंसा के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग का गठन (दिसंबर 2013) किया। यद्यपि, आयोग का प्रतिवेदन 31 मार्च 2015 को ही समर्पित होना था परंतु इसे फरवरी 2016 में समर्पित किया गया। इसके फलस्वरूप, राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2015–16 से अनुशंसाओं में कुछ आंशिक संशोधनों के साथ लागू करने का फैसला लिया गया जिसकी विवरणी ***परिशिष्ट–3.4*** में दी गई है।

यद्यपि, राज्य के शुद्ध कर आगमों एवं अनुदानों में श.स्था.नि. के अंश को वर्ष 2015–16 के लिए पूर्णतया विमुक्त करना था परंतु, बि.स. द्वारा ₹ 781.32 करोड़ के हकदारी के विरूद्ध ₹ 434.64 करोड़ ही वित्तीय वर्ष 2015–16 की समाप्ति (21 मार्च 2016) के समय विमुक्त किया। वर्ष 2016–17 का मई 2016 में देय प्रथम किश्त की ₹ 462.93 करोड़ राशि को अक्टूबर 2016 में विमुक्त किया गया जबकि प्रथम किश्त के उपयोगिता प्रमाण पत्र के अभाव में श.स्था.नि. को द्वितीय किश्त विमुक्त नहीं किया गया (फरवरी 2017)।

3.9.4 अभिलेखों का संधारण

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 के नियम 12, 69, 84 एवं 103 पारदर्शिता, जवाबदेही एवं समुचित देखरेख हेतु मूल अभिलेखों व पंजियों[50] के संधारण हेतु प्राविहित करती है। अभिलेखों की संवीक्षा (2015–16) में पाया गया कि 15 नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा मूल अभिलेखों यथा लेखापाल रोकड़बही, अनुदान पंजी, परिसंपत्ति पंजी एवं भंडार पंजी का संधारण नहीं किया गया था। संबंधित श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा जवाब दिया गया कि भविष्य में उक्त अभिलेखों का संधारण किया जाएगा।

3.9.5 श.स्था.नि. द्वारा लेखाओं का संधारण

श.स्था.नि. द्वारा एक्रुअल आधारित लेखाओं के संधारण हेतु शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने नियंत्रक महालेखापरीक्षक के साथ परामर्श कर राष्ट्रीय नगरपालिका लेखांकन पुस्तिका तैयार किया (2004)। बि.न.अ., 2007 की धारा 86, 87 एवं 88 भी प्रावधान करता है कि राज्य सरकार, एक्रुअल आधारित द्वि–प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली को लागू करने हेतु बिहार नगरपालिका लेखांकन पुस्तिका तैयार करेगी तथा मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी द्वारा वर्ष की समाप्ति के चार महीने के अंदर पूर्ववर्ती वर्ष के लिए एक वित्तीय विवरण तैयार किया जाएगा जिसमें निधि प्रवाह विवरणी, आय–व्यय लेखा, प्राप्तियाँ एवं व्यय लेखा तथा एक तुलन–पत्र शामिल होंगीं।

न.वि. एवं आ.वि. द्वारा बि.न. अधिनियम, 2007 के अधिनियमित होने के नौ वर्षों के उपरांत बिहार नगरपालिका लेखांकन पुस्तिका को अनुमोदित एवं अधिसूचित (21 मार्च 2016) किया

---

[50] ***लेखापाल रोकड़बही***– *नगर परिषद बाढ़ एवं सहरसाः नगर पंचायत बरबीघा एवं बिक्रमगंज* ***अनुदान पंजी*** – *नगर परिषद बाढ़ एवं मोतीहारी; नगर पंचायत बरबीघा, बीरपुर, बिक्रमगंज, कटैया, मखदुमपुर एव नोखा* ***संपत्ति पंजी*** – *नगर परिषद बाढ़, हाजीपुर एवं नवादा; नगर पंचायत विक्रमगंज, कांटी, कटैया, मखदुमपुर, मोतीपुर, नोखा एवं साहेबगंज* ***भंडार पंजी*** – *नगर परिषद बाढ़ एवं डुमरांव; नगर पंचायत कटैया*

गया। 13 नमूना जाँचित श.स्था.नि.[51] में पाया गया कि उनके द्वारा 2012–16 की अवधि के वित्तीय विवरण तैयार नहीं किए गए थे ***(परिशिष्ट–3.5)***। संबंधित श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि भविष्य में वित्तीय विवरणी तैयार की जाएगी।

न.वि. एवं आ.वि. ने नगरपालिकाओं में 1 अप्रैल 2014 से वित्तीय विवरणी को एक्रुअल आधारित द्विप्रविष्टि प्रणाली में संधारित एवं तैयार करने के लिए 'बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014' अधिसूचित किया (जनवरी 2014)।

हालाँकि, अपर सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2016) कि श.स्था.नि. द्वारा अपने लेखाओं का संधारण समांतर रूप से एकल प्रविष्टि एवं द्वि–प्रविष्टि में किया जा रहा था तथा जैसे ही नई द्वि–प्रविष्टि प्रणाली में लेखांकन पूर्ण एवं सुचारू रूप से प्रारंभ हो जाएगा, पुरानी लेखांकन प्रणाली को समाप्त कर दिया जाएगा।

3.9.6 लेखापरीक्षा की उपलब्धि

जून 2015 से फरवरी 2016 के दौरान छः श.स्था.नि.[52] में निर्गत किए गए 13 लेखापरीक्षा अवलोकनों से संबंधित नगरपालिका के कर्मियों द्वारा संपत्ति कर एवं विविध रसीदों से वसूल की गई ₹ 33.69 लाख की राशि श.स्था.नि. के खाते में जमा नहीं की गई थी, अंकेक्षण के दौरान संबंधित व्यक्तियों से जमा कराया गया।

---

[51] ***नगर परिषद*** *– डुमरांव, मोकामा, नवादा एवं सहरसा* ***नगर पंचायत*** *– अमरपुर, बरबीघा, कांटी, कटैया, मखदुमपुर, नवगछिया, नोखा, बिक्रम एवं बिक्रमगंज*

[52] *बरौली (₹ 3.75 लाख), भभुआ (₹ 0.21 लाख), हिल्सा (₹ 0.50 लाख), खगौल (₹ 2.51 लाख), शेखपुरा (₹ 3.39 लाख), एवं सीवान (₹ 23.33 लाख)*