विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में छः अध्याय सम्मिलित हैंः प्रथम एवं चतुर्थ अध्यायों में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं) एवं शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के मामले सम्मिलित हैं। द्वितीय एवं पंचम अध्यायों में क्रमशः पं.रा.सं एवं श.स्था.नि. से संबंधित 'पं.रा.सं. द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि अनुदान की प्राप्ति एवं उपयोगिता' तथा 'श.स्था.नि. द्वारा राजस्व प्रबंधन' पर निष्पादन लेखापरीक्षा सम्मिलित हैं। तृतीय एवं छठे अध्यायों में क्रमशः पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. प्रत्येक से दो अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा में नमूनों का चयन सांख्यिकीय प्रतिचयन के आधार पर किया गया है। प्रत्येक निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत अपनाए गए विशेष लेखापरीक्षा कार्यविधि का उल्लेख किया गया है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं सरकार के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए दिए गए हैं। इस विहंगावलोकन में महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सारांश प्रस्तुत किया गया है।

1. बिहार में पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं) की कार्यप्रणाली का एक अधिदृश्य

पंचायती राज संस्थाओं के वित्त की समीक्षा में यह पाया गया कि यद्यपि पं.रा.सं. को राज्य सरकार के 20 कार्यकारी विभागों से संबंधित कार्यों को सितंबर 2001 में प्रतिनिधायित किए गए थे, पंचायतों द्वारा निष्पादित किए जानेवाले हस्तांतरित कार्यों एवं उत्तरदायित्वों से संबंधित प्रावधान व्यावहारिक एवं स्पष्ट नहीं थे तथा पं.रा.सं. को प्रतिनिधायित कार्यों के कार्यान्वयन के लिए प्रचालन मार्गदर्शिका नहीं बनाए गए थे। जिला परिषदों के पास प्रतिनिधायित कार्यों के कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त कर्मी नहीं थे तथा 71 प्रतिशत स्वीकृत पद रिक्त थे।

जिला योजना समिति द्वारा सिर्फ पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (पि.क्षे.अ.नि.) योजना के अंतर्गत लिए गए कार्यों का ही समेकन किया जा रहा था तथा पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. द्वारा केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत लिए गए विकास कार्यों पर इसके द्वारा विचार नहीं किया गया था। लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की बढ़ती प्रवृति थी। तिरासी प्रतिशत लेखापरीक्षा कंडिकाएं निपटारे के लिए लंबित थीं। पि.क्षे.अ.नि. योजना के अंतर्गत कार्यान्वित कार्यों के लिए सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था। वर्ष 2014–15 के लिए चतुर्थ राज्य वित्त आयोग अनुदान का ₹ 953.11 करोड़ कम विमुक्त हुआ। पं.रा.सं. के लेखाओं का संधारण मानक लेखांकन प्रणाली प्रपत्र में नहीं किया गया था।

(कंडिका 1.1 से 1.8)

2. निष्पादन लेखापरीक्षा

(i) पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि की प्राप्ति एवं उपयोगिता

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (पि.क्षे.अ.नि.) कार्यक्रम की परिकल्पना देश के विकास में क्षेत्रीय असमानताओं को दूर करने के लिए किया गया था। पि.क्षे.अ.नि. में पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) में आयोजना, कार्यान्वयन, पर्यवेक्षण, लेखांकन तथा जबावदेही एवं पारदर्शिता में सुधार हेतु क्षमता निर्माण अनुदान (क्ष.नि.अ.) तथा पिछड़े क्षेत्र में स्थानीय आधारभूत ढांचे और विकास संबंधी अन्य आवश्यकताओं की नाजुक कड़ियों को जोड़कर विकास में क्षेत्रीय असमानताओं को दूर करने हेतु विकास अनुदान (वि.अ.) की व्यवस्था थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया किः

बेस लाइन सर्वे एवं दृष्टिकोण पत्र तथा परिप्रेक्ष्य योजना तैयार होने के बावजूद नमूना जांचित 10 जिला परिषद्ों में वार्षिक कार्य योजना पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रस्तावों के आधार पर तैयार किया गया था।

(कंडिका 2.1.7.1)

वर्ष 2010–15 की अवधि के लिए ₹ 186 करोड़ के क्षमता निर्माण अनुदान की कुल हकदारी के विरूद्ध पंचायती राज मंत्रालय (पं.रा.मं.), भारत सरकार ने बिहार को 2010–11 में मात्र ₹ 31.34 करोड़ विमुक्त किया। ऐसा 2011–15 के दौरान पंचायती राज सस्थाओं (पं.रा.सं) से उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं होने, पंचायती राज विभाग द्वारा अनुदानों के उपयोग से कराए गए कार्यों से संबंधित चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा प्रमाणित भौतिक एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन प्रेषित नहीं किए जाने एवं चार्टर्ड एकाउंटेंट के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर कार्रवाई प्रतिवेदन समर्पित नहीं किए जाने के कारण हुआ, जिसके कारण राज्य ₹ 154.66 करोड़ से वंचित रहा।

(कंडिका 2.1.6.1)

विलंब से माँग प्रेषण एवं पं.रा.मं. द्वारा पि.क्षे.अ.नि. कार्यक्रम के पुनरीक्षित प्राक्कलन में निधि की कटौती के कारण वर्ष 2010–15 के दौरान ₹ 3,538.46 करोड़ के विकास अनुदान की हकदारी के विरूद्ध राज्य ₹ 2,194.40 करोड़ अनुदान ही प्राप्त कर सका। परिणामतः राज्य ₹ 1,344.06 करोड़ के विकास अनुदान से वंचित रहा।

(कंडिका 2.1.6.1)

दस नमूना जांचित जिला परिषद्ों में राज्य सरकार द्वारा जिला परिषद्ों को विकास अनुदान की ₹ 370.97 करोड़ निधि के स्थानांतरण में 5 दिन (मधेपुरा) से 157 दिन (औरंगाबाद) का बिलंब हुआ था। तथापि, राज्य सरकार, विलंब हेतु ₹ 1.34 करोड़ के ब्याज का भुगतान करने में विफल रही।

(कंडिका 2.1.6.1)

वार्षिक कार्य योजना में सड़कों, नालों, सामुदायिक भवनों इत्यादि से संबंधित 1001 अनुमोदित कार्यों का कार्यान्वयन ₹ 8.29 करोड़ के अनुदान की उपलब्धता के बावजूद तीन जिला परिषद्ों (2011–12 एवं 2014–15), नौ पंचायत समितियों (2011–15) एवं 47 ग्राम पंचायतों (2011–15) द्वारा कोई कार्य नहीं कराया गया।

(कंडिका 2.1.8.1 से 2.1.8.10)

पाँच जिला परिषद्ों, पाँच पंचायत समितियों एवं तीन ग्राम पंचायतों द्वारा अअनुमत्य कार्यों पर ₹ 68.61 लाख का व्यय किया गया।

(कंडिका 2.1.8.3 से 2.1.8.5, 2.1.8.8 से 2.1.8.10)

दस नमूना जांचित जिला परिषद्ों में से किसी में भी सहयोगी समीक्षा, गुणवत्ता निगरानी प्रणाली एवं सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.1.10)

3. अनुपालन लेखापरीक्षा

वित्तीय नियमों के उल्लंघन एवं आवश्यक आंतरिक नियंत्रण/जाँचों के प्रयोग में विफलता के फलस्वरूप तेरहवां वित्त आयोग (ते.वि.आ.) अनुदान निधि से ₹ पाँच लाख की कपटपूर्ण निकासी की गई।

(कंडिका 3.1)

पंचायत समिति, बेगूसराय में राज्य क्रय संगठन द्वारा निर्धारित दर से उच्चत्तर दर पर खुले बाजार से 339 सौर स्ट्रीट लाईटों का क्रय किया गया जिसके फलस्वरूप ₹ 47.43 लाख का अधिक एवं परिहार्य व्यय हुआ।

(कंडिका 3.2)

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

शहरी स्थानीय निकायों के वित्त की समीक्षा में यह पाया गया कि संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 विषयों में से, श.स्था.नि. द्वारा 13 विषयों से संबंधित कार्यों का कार्यान्वयन किया जा रहा था तथा शेष पाँच कार्यों का प्रतिनिधायन नहीं किया गया था। श.स्था.नि. में कर्मियों की कमी थी एवं श.स्था.नि. में क्षमतावर्द्धन के लिए प्रयास नहीं किए गए थे। श.स्था.नि. द्वारा स्वयं के स्रोतों से कार्यान्वित विकास कार्यों को जिला योजना समिति द्वारा तैयार एवं राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित विकास योजना में सम्मिलित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा कंडिकाओं का 80 प्रतिशत निपटारे के लिए लंबित थीं। कुल 141 श.स्था.नि. में से केवल 19 श.स्था.नि. में 2011–12 तक अचल परिसंपति पंजी, प्रारंभिक तुलन पत्र एवं वार्षिक वित्तीय विवरणी की तैयारी के साथ द्वि–प्रविष्टी लेखांकन प्रणाली के प्रथम चरण को लागू किया गया था।

(कंडिका 4.1 से 4.8)

5. निष्पादन लेखापरीक्षा

(i) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व प्रबंधन

राज्य में श.स्था.नि., अपने स्वयं के स्रोतों तथा केंद्र/राज्य सरकार द्वारा प्राप्त अनुदान एवं सहायता द्वारा वित्त पोषित होते हैं। राज्य सरकार ने चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को लागू किया तथा श.स्था.नि. को उनके स्थापना व्यय की प्रतिपूर्ति के लिए सहायता अनुदान विमुक्त किया।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि:

नमूना जांचित श.स्था.नि. में स्वयं के स्रोतों से आय, उनके स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं थे। 2010–15 के दौरान स्वयं के स्रोतों से प्राप्त आय, स्थापना व्यय का केवल 36 प्रतिशत से 76 प्रतिशत था।

(कंडिका 5.1.7.2, 5.1.7.3, 5.1.7.4)

बजट प्राक्कलन वास्तविक नहीं थे तथा उनके अंगीकरण एवं प्रेषण में समय सीमा का पालन नहीं किया गया था।

(कंडिका 5.1.7.5)

नमूना जांचित श.स्था.नि. में 31 मार्च 2015 को 2010–11 से पूर्व भुगतान किए गए ₹ 4.20 करोड़ के अग्रिम सहित ₹ 5.74 करोड़ के अग्रिम लंबित थे।

(कंडिका 5.1.13.2)

निगमों द्वारा छः से नौ प्रकार के करों एवं सभी पाँच प्रकार के उपभोक्ता शुल्कों को अध्यारोपित नहीं किया गया था।

(कंडिका 5.1.9.1)

जलापूर्ति एवं घर–घर से ठोस अपशिष्ट के उठाव के लिए उपभोक्ता शुल्क अध्यारोपित नहीं किए जाने के कारण निगमों को अगस्त 2013 से मार्च 2015 के दौरान क्रमशः ₹ 5.46 करोड़ एवं ₹ 9.15 करोड़ के राजस्व से वंचित रहना पड़ा।

(कंडिका 5.1.9.1)

संपत्ति कर, मोबाईल टावर कर एवं दुकान किराया के अंतर्गत ₹ 17.88 करोड़ की राशि 31 मार्च 2015 तक वसूल नहीं की गई थी।

(कंडिका 5.1.10.1)

वर्ष 2010–15 से संबंधित सैरातों की बंदोबस्ती की राशि ₹ 52.45 लाख 31 मार्च 2015 तक वसूल नहीं की गई थी।

(कंडिका 5.1.10.1)

परिषदों/पंचायतों में संग्रह की गई राशि को वसूली के दिन ही जमा करने की बजाए, पाँच परिषदों एवं 12 पंचायतों मे रोकड़पालों/कर संग्राहकों ने संपत्ति कर, दुकान किराया, नीलामी राशि इत्यादि के मद में संग्रहित ₹ 1.02 करोड़ (2010–15) की राशि एक से पाँच वर्षों की अवधि के लिए अपने पास रखा था।

(कंडिका 5.1.10.2 एवं 5.1.10.3)

बाईस पंचायतों द्वारा आठ से बारह प्रकार के करों, सभी पाँच प्रकार के उपभोक्ता शुल्कों तथा एक से चार प्रकार के शुल्कों एवं जुर्मानों को अध्यारोपित नहीं किया गया था।

(कंडिका 5.1.9.3)

6. अनुपालन लेखापरीक्षा

बिहार राज्य जल पर्षद (बि.रा.ज.प.) द्वारा पूरी लंबाई में नाले का निर्माण नहीं किए जाने एवं आंशिक निर्मित नाले के बीच में मिसिंग लिंक छोड़े जाने के फलस्वरूप ₹ 1.33 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

(कंडिका 6.1)

संविदा अवधि की समाप्ति के उपरांत कंसेसियनर द्वारा ₹ 2.51 करोड़ मूल्य के वाहनों एवं उपकरणों को नगर परिषदों को हस्तांतरित नहीं किए जाने के फलस्वरूप, न केवल ये वाहन/उपकरण दो वर्षों से अधिक की अवधि तक अनुपयोगित पड़े रहे बल्कि समय के साथ उनका क्षति/क्षय हुआ।

(कंडिका 6.2)