अध्याय–II
अनुपालन लेखापरीक्षा

पंचायती राज विभाग

2.1 पंचायती राज संस्थाओं में चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन

2.1.1 परिचय

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243 आई तथा बिहार पंचायत राज अधिनियम (बि.पं.रा.अ.), 2006 की धारा 168 के अनुसरण में बिहार सरकार (बि.स.) ने पंचायतों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा के लिए जून 2007 में चतुर्थ राज्य वित्त आयोग (चतुर्थ रा.वि.आ.) का गठन किया। चतुर्थ रा.वि.आ. ने राज्य द्वारा लगाए जानेवाले करों, चुंगियों एवं शुल्कों से प्राप्त निवल राजस्व का राज्य एवं पंचायतों के बीच वितरण को अधिशासित करनेवाले सिद्धांतों की अनुशंसा की। चतुर्थ रा.वि.आ. ने पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) को स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में सशक्त रूप से कार्य करने योग्य बनाने हेतु 17 अनुशंसाएं की (जून 2010)।

वर्ष 2011–16 की लेखापरीक्षा अवधि के लिए जून से सितंबर 2016 के दौरान चार जिला परिषद (जि.प.), 16 पंचायत समितियों (पं.स.) एवं 49 ग्राम पंचायतों (ग्रा.पं.) के लेखाओं की नमूना लेखापरीक्षा की गयी।

लेखापरीक्षा का प्रारंभ 9 मई 2016 को सचिव, पं.रा.वि., बि.स. के साथ अंतर्गमन सम्मेलन से हुआ। बहिर्गमन सम्मेलन 3 फरवरी 2017 को विभाग के सचिव के साथ हुआ जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर विचार–विमर्श किया गया तथा विभाग के जवाब को प्रतिवेदन में समुचित स्थानों पर समाविष्ट किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

पंचायती राज संस्थाओं के संदर्भ में चतुर्थ रा.वि.आ. द्वारा किए गए सभी 17 अनुशंसाओं को राज्य सरकार द्वारा स्वीकार किया गया ***(परिशिष्ट–2.1)***। तथापि, चार अनुशंसाओं को अक्षरशः लागू किया गया एवं 10 अनुशंसाओं को संशोधनों के साथ कार्यान्वित किया गया जबकि तीन अनुशंसाओं पर कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी।

2.1.2 अक्षरशः कार्यान्वित अनुशंसाएं

चतुर्थ रा.वि.आ. ने पं.रा.सं. और शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के आवंटन एवं तदनुसार त्रिस्तरीय पं.रा.सं. को इसकी विमुक्ति के संबंध में चार अनुशंसाएं की जो निम्न प्रकार हैः

स्थानीय निकायों को राज्य कर के कुल हिस्से का 70 प्रतिशत पं.रा.सं. को एवं 30 प्रतिशत श.स्था.नि. को प्रतिनिधायित की जानी चाहिए। पं.रा.सं. को राज्य कर के कुल अंतरित हिस्से में से ग्रा.पं. को 70 प्रतिशत, पं.स. को 20 प्रतिशत एवं जि.प. को 10 प्रतिशत के अनुपात में वितरित किया जाना चाहिए। जि.प. के 10 प्रतिशत हिस्से को जिले की आबादी के एकमात्र अर्हता के आधार पर जि.प. के बीच वितरित किया जाना चाहिए। ग्रा.पं. का 70 प्रतिशत हिस्सा सभी ग्रा.पं. में समान रूप में वितरित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा उपरोक्त अनुशंसाओं को अक्षरशः स्वीकार किया गया।

2.1.3 संशोधनों के साथ कार्यान्वित अनुशंसाएँ

2.1.3.1 राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को निधियों की विमुक्ति

चतुर्थ रा.वि.आ. ने अनुशंसा की थी कि राज्य के कर राजस्व से संग्रह लागत घटाकर निवल कर राजस्व का 7.5 प्रतिशत उस वित्तीय वर्ष के लेखापरीक्षित आंकड़ों के आधार पर स्थानीय निकायों को अंतरित किया जाना चाहिए।

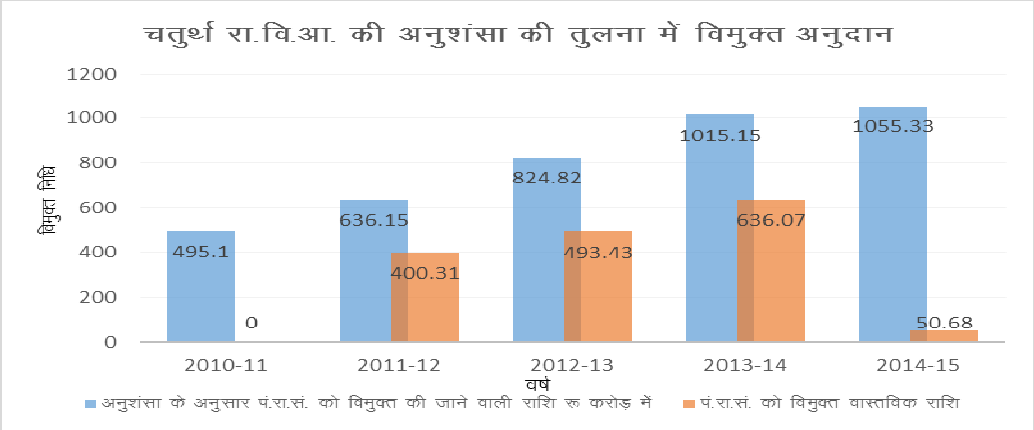
लेखापरीक्षा में पाया गया कि चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा के अनुसार 2010–15 के दौरान राज्य सरकार द्वारा पं.रा.सं. को ₹ 4,026.55 करोड़ विमुक्त किया जाना था। अनुदानों की विमुक्ति एवं उसमें कमी को नीचे **तालिका 2.1** एवं **चार्ट 2.1** में दर्शाया गया है:

तालिका–2.1: राज्य के स्वयं कर राजस्व एवं पं.रा.सं. को विमुक्त राशि की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	कुल
1	स्वयं स्रोत से राज्य का कुल राजस्व	9869.85	12612.10	16253.08	19961	20750	79446.03
2	*घटाएः* संग्रह लागत	439.33	495.03	542.24	624.88	648.49	2749.97
3	निवल राजस्व	9430.52	12117.07	15710.84	19336.12	20101.51	76696.06
4	अनुशंसा के अनुसार पं.रा.सं. को विमुक्त की जानेवाली राशि	495.10	636.15	824.82	1015.15	1055.33	4026.55
5	पं.रा.सं. को विमुक्त वास्तविक राशि	0	400.31	493.43	636.07	50.68[19]	1580.49
6	अनुदान की कम विमुक्ति (4–5)	495.10	235.84	331.39	379.08	1004.65	2446.06

चार्ट–2.1



*(**स्रोतः** वित्त विभाग एवं पं.रा.वि., बि.स. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)*

उपरोक्त **तालिका 2.1** एवं **चार्ट 2.1** दर्शाता है कि ₹ 4,026.55 करोड़ के अनुदान की अनुशंसा के विरूद्ध पं.रा.सं. को मात्र ₹ 1,580.49 करोड़[20] (39 प्रतिशत) ही विमुक्त किया

---

19 *वित्त विभाग, बि.स. ने पं.रा.सं. को आवंटित अंश को विमुक्त नहीं किया क्योंकि पं.रा.वि. प्रस्ताव समर्पित करने में विफल रहा*

20 *₹ 953.97 करोड़ उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्र के लिए तथा ₹ 626.52 करोड़ अन्य विकास कार्य एवं वेतन हेतु*

गया क्योंकि राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को 2011–12 से राज्य के स्वयं स्रोत कर राजस्व का 7.5 प्रतिशत हिस्सा ही विमुक्त किए जाने का निर्णय लिया गया था। यह भी पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा 2010–11 में राशि की विमुक्ति नहीं की गयी थी जबकि चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा के अनुसार ₹ 495.10 करोड़ विमुक्त किया जाना था।

उप सचिव, वित्त विभाग ने बताया (अक्तूबर 2016) कि दो वर्ष पूर्व के निवल कर संग्रह के आधार पर अनुदान विमुक्त करने का निर्णय, सुविचारित निर्णय था। सचिव द्वारा स्पष्ट किया गया कि चालू वर्ष के राज्य के स्वयं स्रोत कर राजस्व के आधार पर निधि की विमुक्ति व्यावहारिक रूप से संभव नहीं थी। चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसाओं के आलोक में उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पं.रा.सं. को उच्च प्राथमिकता वाले प्रक्षेत्रों के कार्यों के कार्यान्वयन एवं अधिनियम में वर्णित कार्यों एवं दायित्वों के संगत उद्देश्यों पर व्यय करने हेतु ₹ 2,446.06 करोड़ कम प्राप्त हुआ।

2.1.3.2 दो अर्द्धवार्षिक किस्तों में स्थानीय निकायों के अंश की विमुक्ति

चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा के अनुसार, पं.रा.सं को अनुदान की विमुक्ति दो किस्तों में की जानी थी। प्रथम किस्त 30 सितंबर तक एवं शेष राशि वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व विमुक्त किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चतुर्थ रा.वि.आ. की अवधि (2010–15) के तीन वर्षो में से दो वर्षों (2011–13) में अनुदान की विमुक्ति एक ही किस्त में वर्ष के अंत में की गयी थी। परिणामतः वर्ष 2011–12 में नमूना जांचित पं.रा.सं. में कोई कार्य नहीं लिया गया और कार्यों के कार्यान्वयन में विलंब हुआ क्योंकि उस वर्ष के अनुदान का उपयोग दूसरे वर्ष में किया गया जिसके परिणामस्वरूप चतुर्थ रा.वि.आ. की अवधि समाप्त होने के बाद भी नमूना जांचित पं.रा.सं. के पास ₹ 5.09 करोड़ अव्ययित थे।

2.1.3.3 पंचायत समितियों को विमुक्त निधियाँ

चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुसंशा के अनुसार, पंचायत समितियों के 20 प्रतिशत हिस्से को पं.स. के बीच आबादी के 80 प्रतिशत भारांक तथा बी.पी.एल. परिवारों की संख्या के 20 प्रतिशत भारांक के आधार पर वितरित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नालंदा एवं सारण जिलों में पं.स. को निधियों का वितरण आबादी के 80 प्रतिशत भारांक तथा बी.पी.एल. परिवारों की संख्या के 20 प्रतिशत भारांक के आधार पर नहीं किए गए थे बल्कि पं.स. की आबादी के आधार पर निधियों का अंतरण किया गया था। परिणामस्वरूप, 22 पं.स.[21] के लिए विहित ₹ 20.94 लाख का अंतरण अन्य 18 पं.स.[22] को किया गया जो अर्हता पूरी नहीं करते थे।

मु.का.प., जि.प. नालंदा एवं मु.का.प., जि.प. सारण ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया।

2.1.3.4 उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र के अंतर्गत निधि की विमुक्ति

पं.रा.सं. के लिए उच्च प्राथमिकता के अंतर्गत छः कार्यकलापों[23] का चयन किया गया था। इन कार्यकलापों के लिए राज्य करों के हिस्से से अंतरित राशि दी जा सकती थी। इन कार्यों के लिए अनुमानित लागत ₹ 1,590 करोड़ था। चतुर्थ रा.वि.आ. द्वारा प्रतिवर्ष 8,463 ग्रा.पं. को पांच प्राथमिकता प्रक्षेत्रों[24] के लिए ₹ 316.72 करोड़ एवं 531 पं.स. को स्वच्छता[25] के लिए ₹ 1.27 करोड़ की निधि के आवंटन की अनुशंसा की गयी थी।

---

21 *नालंदा –11 पं.स. तथा सारण – 11 पं.स.*

22 *नालंदा – 9 पं.स. तथा सारण – 9 पं.स.*

23 *पेयजल, ईंट सोलिंग, नाला, स्वच्छता, पुस्तकालय एवं गलियों में रोशनी*

24 *ईंट सोलिंग एवं नाला निर्माण के दो कार्यों को एक कार्य के रूप में समेकित किया गया*

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010–15 की अवधि के लिए ग्रा.पं. को ₹ 1,583.60 करोड़ एवं पं.सं. को ₹ 6.35 करोड़ की अनुशंसित राशि ₹ 1,589.95 करोड़ के विरूद्ध केवल ₹ 667.78 करोड़ ग्रा.पं. को समान रूप से विमुक्त किया गया। राज्य सरकार द्वारा ₹ 1,589.95 करोड़ की अनुशंसा के विरूद्ध ₹ 953.97 करोड़ विमुक्त किए जाने एवं ग्रा.पं. का हिस्सा जि.प. एवं पं.स. को क्रमशः 10 प्रतिशत (₹ 95.39 करोड़) एवं 20 प्रतिशत (₹ 186.98 करोड़) के अनुपात में आवंटित किए जाने के कारण ऐसा हुआ। इस प्रकार, उच्च प्राथमिकता क्षेत्र के अंतर्गत न केवल ₹ 635.98 करोड़ की कम विमुक्ति हुई बल्कि केवल ग्रा.पं. के उपयोग वाली राशि ₹282.38 करोड़[26] जि.प. एवं पं.स. में वितरित किया गया। परिणामतः, जहाँ विकास कार्य की आवश्यकता थी वहाँ ग्रा.पं. अपने विवेक से गाँवों का चुनाव कर कार्यों को कार्यान्वित करने में विफल रहे क्योंकि जि.प. एवं पं.स. द्वारा अपनी योजना के अनुसार कार्य कराए गए।

अनुश्रवण पदाधिकारी, पं.रा.वि. द्वारा उत्तर दिया गया कि ग्रा.पं. की तुलना में पं.स. एवं जि.प. को कम राशि आवंटित की जा रही थी और समय–समय पर अधिक राशि की मांग की जा रही थी। आगे, विभाग पं.रा.सं. के तीनों स्तरों के लिए संवेदनशील है और इसलिए निधि उपलब्ध कराने का निर्णय लेता है। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसाओं का अनुसरण नहीं किया गया।

उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र के अंतर्गत योजनाओं का कार्यान्वयन

बिहार सरकार द्वारा चयनित इकाईयों को पांच प्राथमिकता प्रक्षेत्रों के अंतर्गत ₹ 23.01 करोड़ की निधि विमुक्त की गयी जिसका उपयोग सरकार के निर्देशानुसार अनुदान के निर्धारित अनुपात[27] में किया जाना था। 2011–16 की अवधि में पांच प्राथमिक प्रक्षेत्रों के अंतर्गत निधि की शीर्षवार उपयोगिता ***(परिशिष्ट–2.2)*** में एवं इसका सार **तालिका 2.2** में दर्शाया गया है:

तालिका–2.2: उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र के अंतर्गत योजनाओं का कार्यान्वयन

(₹ करोड़ में)

कार्य का प्रक्षेत्र	निर्धारित प्रतिशतता	उपलब्ध अनुदान	व्यय की गयी राशि	उपलब्ध अनुदान के विरूद्ध उपयोगिता का प्रतिशत	शून्य उपयोगिता वाली इकाईयों की संख्या
पेयजल	15.75	3.62	9.44	41.02	4
गलियों में रोशनी	16.25	3.74	1.62	7.04	45
ईंट सोलिंग एवं नाला	61.20	14.08	13.62	59.19	14
पुस्तकालय	3.2	0.73	0.02	0.09	56
सफाई	3.6	0.83	0	0	69
कुल	**100**	**23**	**24.7***		

*(**स्रोतः** पं.रा.सं. द्वारा समर्पित सूचना)*

* *व्यय में उच्च प्राथमिकता अनुदान, ब्याज एवं अन्य विकास अनुदान शामिल है*

---

25 *नाला, तालाब, सार्वजनिक सड़कों, कुंओं की सफाई एवं इसी प्रकार के कार्य*

26 *₹ 953.97 करोड़*30 प्रतिशत – ₹ 3.81 करोड़*

27 *पेयजल – 16 प्रतिशत, ईंट सोलिंग एवं नाला – 61 प्रतिशत, स्वच्छता – 4 प्रतिशत, पुस्तकालय – 3 प्रतिशत एवं गलियों में रोशनी – 16 प्रतिशत*

उपरोक्त **तालिका 2.2** से स्पष्ट था किः

कार्यों के किसी भी प्रक्षेत्र में अनुदान के विहित अनुपात का पालन नहीं किया गया। पेयजल शीर्ष एवं गलियों में रोशनी शीर्ष की विहित सीमा 15.75 प्रतिशत एवं 16.25 प्रतिशत के विरूद्ध क्रमशः 41.02 प्रतिशत एवं 7.04 प्रतिशत राशि का उपयोग किया गया।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि 45 से 69 नमूना जांचित इकाईयाँ तीन प्राथमिक प्रक्षेत्रों यथाः गलियों में रोशनी, पुस्तकालय एवं सफाई पर कोई व्यय करने में विफल रही।

योजनाओं के भौतिक सत्यापन के दौरान पाया गया कि दो पं.स. एवं 11 ग्रा.पं. में ₹ 8.47 लाख के व्यय से चापाकल निर्माण की 37 योजनाएँ, सरकार के निर्देशों के विपरीत निजी परिसरों में कार्यान्वित की गयी थीं ***(परिशिष्ट–2.3)***।

योजनाओं के भौतिक सत्यापन में यह भी पाया गया कि तीन पं.स. एवं 18 ग्रा.पं. में ₹ 10.46 लाख के 39 चापाकल एवं सोलर लाइट[28] खराब थे ***(परिशिष्ट–2.4)***। उपरोक्त तथ्यों की पुष्टि लाभुक सर्वेक्षण में हुई।

2.1.3.5 क्षमता निर्माण हेतु अनुदान

चतुर्थ रा.वि.आ. ने अनुशंसा की थी कि जि.प., पं.स. एवं ग्रा.पं. को क्षमता निर्माण हेतु प्रतिवर्ष क्रमशः ₹ 15 लाख, ₹ एक लाख एवं ₹ दो लाख का अनुदान दिया जाय (2010–15 के पाँच वर्ष की अवधि में ₹ 180.27 करोड़ प्रति वर्ष की दर से ₹ 901.35 करोड़)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने पं.रा.सं. के लिए आयोजना, बजट निर्माण, व्यय, लेखांकन और रिपोर्टिंग की मूलभूत जबावदेहियों को पूरा करने हेतु लेखा संधारण और क्षमता निर्माण[29] के लिए 2010–15 के लिए अनुशंसित ₹ 901.35 करोड़ के विरूद्ध तीन वर्षों (2011–14) में केवल ₹ 538.11 करोड़ ही विमुक्त किया।

पं.रा.वि. द्वारा जबाव दिया गया कि वित्त विभाग द्वारा अनुदान की विमुक्ति पर रोक के कारण पं.रा.सं. को राशि आवंटित नहीं की गयी जबकि वित्त विभाग के द्वारा उत्तर दिया गया कि पं.रा.वि. अनुदान विमुक्ति हेतु प्रस्ताव समर्पित करने में असफल रहा। इस प्रकार, विभाग के ढुलमुल रवैये के कारण पं.रा.सं अनुदान से वंचित रहीं।

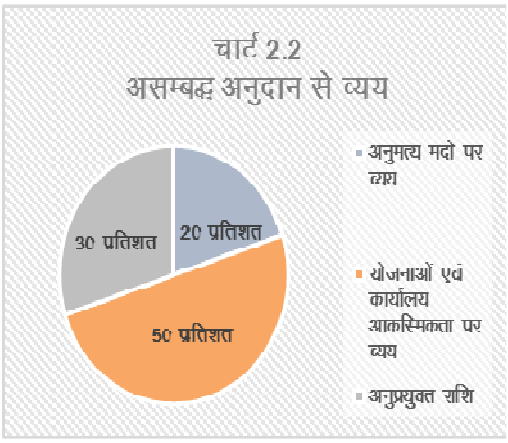
नमूना जांचित पं.रा.सं. द्वारा असंबद्ध अनुदान के रूप में ₹ 5.22 करोड़ प्राप्त किया गया जिसमें से केवल 20 प्रतिशत राशि का ही व्यय अनुमत्य कार्यों पर किया गया। तेरह पं.स. और 22 ग्रा.पं. असंबद्ध शीर्ष के अंतर्गत व्यय करने में विफल रहे जबकि शेष इकाईयों में व्यय की प्रतिशतता एक से सड़सठ प्रतिशत के बीच रही।

---

[28] *₹ 3.40 लाख के 15 चापाकल एवं ₹ 7.06 लाख के 24 सोलर लाईट*

[29] *कंप्यूटर, प्रिंटर, स्कैनर, फैक्स मशीन, टेलीफोन, इंटरनेट संपर्क, कंप्युटर टेबल एवं संबंधित उपकरणों के क्रय एवं संधारण तथा लेखापरीक्षा कार्य के लिए बाह्य कर्मियों की सेवाओं के भुगतान हेतु*

आगे, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चतुर्थ रा. वि.आ. की अनुशंसा एवं सरकार के निर्देशों का उल्लंघन कर नमूना जांचित पं.रा.सं. द्वारा ₹ 2.60 करोड़ (50 प्रतिशत) असंबद्ध अनुदान का व्यय लेखा संधारण एवं क्षमतावर्द्धन पर करने की बजाय योजनाओं के कार्यान्वयन एवं कार्यालय आकस्मिकता पर किया गया। जबकि नमूना जांचित 60 इकाइयों में ₹ 1.56 करोड़ (30 प्रतिशत) का अनुदान अनुप्रयुक्त रहा जैसा कि **चार्ट–2.2** में चित्रित किया गया है एवं विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट–2.5*** में दर्शाया गया है।



पं.रा.सं. ने उत्तर दिया कि आकस्मिकता शीर्ष में निधि की कमी के कारण कार्यालय आकस्मिकता पर व्यय किया गया। बि.स. द्वारा व्यय के संबंध में कोई स्पष्ट निर्देश नहीं था और पं.स. एवं ग्रा.पं. की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए कार्यो का कार्यान्वयन किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अनुदान संस्वीकृति पत्र में निधि का उपयोग किन उद्देश्यों पर किया जाएगा, इसका स्पष्ट उल्लेख किया गया था।

लेखापरीक्षा दल द्वारा भौतिक सत्यापन के दौरान पाया गया कि छह ग्रा.पं.[30] द्वारा कम्प्यूटर एवं इससे संबंधित पार्ट, टेबुल एवं कुर्सी के क्रय पर ₹ 10.80 लाख का व्यय किया गया परंतु इन सामग्रियों का उपयोग ग्रा.पं. के मुखिया/भूतपूर्व मुखिया द्वारा निजी कार्यों में किया जा रहा था।

सारण जिला के इसुआपुर पंचायत समिति अंतर्गत ग्राम पंचायत आटानगर में क्रय किया गया कम्प्यूटर सेट भूतपूर्व मुखिया की अभिरक्षा एवं निजी उपयोग में (फोटोग्राफी की तिथि–5 अगस्त 2016)	सारण जिले के इसुआपुर पंचायत समिति अंतर्गत ग्राम पंचायत अगौथर सुंदर में क्रय किया गया कम्प्यूटर सेट भूतपूर्व मुखिया की अभिरक्षा एवं निजी उपयोग में (फोटोग्राफी की तिथि–5 अगस्त 2016)

2.1.3.6 जि.प. द्वारा असंबद्ध अनुदान का उपयोग

चतुर्थ रा.वि.आ. द्वारा अनुशंसा की गयी थी कि असंबद्ध अनुदान का उपयोग उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र की आवश्यकता को पूरा करने के बाद शेष राशि का उपयोग अधिनियम में उल्लिखित कर्तव्यों एवं कार्यों के संगत उद्देश्यों को पूरा करने में व्यय किया जाना था तथा राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति के बिना वेतन भुगतान अथवा वाहन क्रय पर इसका उपयोग नहीं किया जाना था।

[30] *ग्रा.पं. – आटानगर, अगौथर सुंदर, भैसाहा, भलुआही, मेघीनगमा एवं निपनिया*

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा पं.स. एवं ग्रा.पं. के लिए 2011–14 के दौरान राज्य के स्वयं कर राजस्व में पं.रा.सं. के अंश की राशि (20:70 के अनुपात में) कुल ₹ 518.27 करोड़ का अनुदान अन्य विकास अनुदान के रूप में विमुक्त किया गया तथा 2011–15 के दौरान जि.प. के हिस्से की ₹ 108.25 करोड़ की विमुक्ति अन्य विकास शीर्ष पर न कर जिले की आबादी के आधार पर वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभ के भुगतान हेतु की गयी। परिणामतः जि.प. अधिनियम में वर्णित कर्त्तव्यों एवं कार्यों के संगत उद्देश्यों पर व्यय हेतु अतिरिक्त निधि प्राप्त करने में विफल रहे।

2.1.3.7 कार्यों, कर्मियों एवं निधियों (3एफ) का प्रतिनिधायन

चतुर्थ रा.वि.आ. द्वारा अनुशंसा की गयी थी कि 3एफ के हस्तांतरण में तेजी लायी जाय। इसे इस प्रकार किया जाना था कि नियमित सरकारी कर्मी को किसी कठिनाई का सामना नहीं करना पड़े एवं दूसरे विभागों के कार्य, यदि ऐसे कर्मियों द्वारा किए जा रहे हों, तो वह भी प्रभावित न हो। पंचायतों को भी ऐसी स्थिति में होना चाहिए कि वह स्थानांतरित कर्मियों पर प्रभावी नियंत्रण रख सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बि.स. के विभागों द्वारा ग्रा.पं. को 79 कार्य, पं.स. को 60 कार्य एवं जि.प. को 61 कार्य हस्तांतरित किए गए (जुलाई से सितंबर 2001) थे तथा कार्यकलाप का मानचित्रण[31] तैयार किया गया। परंतु, अब तक विभागवार एवं विषयवार कार्यकलाप मानचित्रण की प्रक्रिया असंतोषजनक थी। पारास्टेटल निकायों[32] द्वारा भी पं.रा.सं. को अंतरित कार्य किए जा रहे थे। यद्यपि पं.रा.सं. को विभिन्न स्रोतों से उपलब्ध करायी गयी निधियाँ उन्हें सौंपे गए कार्यों के लिए बिल्कुल अपर्याप्त थी तथापि वे उसका उपयोग करने में क्षमता की कमी के कारण सक्षम नहीं थे। कर्मचारी अपने संबंधित विभागों के प्रति जबावदेह थे तथा पं.रा.सं. के पास प्रतिनिधायित कार्यों को करने हेतु पर्याप्त कर्मचारी नहीं थे।

नमूना जांचित चार जि.प. में मार्च 2016 को 81 प्रतिशत पद रिक्त पड़े थे जबकि नमूना जांचित 16 पं.स. के ग्रा.पं में पंचायत सचिव के 57 प्रतिशत पद रिक्त थे। प्रखंड कार्यालय के कर्मचारी पं.स. के अतिरिक्त प्रभार में थे क्योंकि पं.स. के लिए अलग से संवर्ग का गठन नहीं किया गया था।

इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि 3एफ का प्रतिनिधायन प्रभावी नहीं था। सचिव, पं.रा.वि. द्वारा बताया गया कि प्रतिनिधायन के लक्ष्य को पाने में मानवशक्ति की कमी मुख्य बाधा थी और जून 2017 तक रिक्त पदों को भरने हेतु कदम उठाए जा रहे थे।

2.1.3.8 पं.रा.सं. के कर्मियों को वेतन का भुगतान

चतुर्थ रा.वि.आ. ने अनुशंसा की कि स्वीकृत पदों के विरूद्ध कार्यरत कर्मियों के वर्तमान वेतन के व्यय का वहन सरकार द्वारा अगले पांच वर्षो तक बिना किसी कटौती के किया जाय।

बिहार सरकार ने केवल चार वर्षों (2011–15) के लिए वेतन भुगतान हेतु ₹ 108.25 करोड़ अनुदान जि.प. में कार्यरत कर्मियों के अनुसार वास्तविक आवश्यकता के आधार पर नहीं कर जिले की जनसंख्या को एक मात्र आधार बनाकर विमुक्त किया।

नमूना जांचित चार जि.प. को 2011–15 के दौरान कुल ₹ 29.78 करोड़ के वेतन मांग के विरूद्ध ₹ 15.34 करोड़ की विमुक्ति की गयी। परिणामतः चार नमूना जांचित जि.प. में बि.स. का अनुदान कर्मियों के वेतन भुगतान की मांग का मात्र 39 से 70 प्रतिशत मांग ही पूरा कर

---

31 *कार्यकलाप का मानचित्रण पं.रा.सं. द्वारा हस्तांतरित कार्यों के स्तरवार निष्पादन को पारिभाषित करता है*

32 *सरकार द्वारा पूर्णतः या अंशतः अधिकृत एवं नियंत्रित निकाय*

सका तथा वेतन के लिए आवश्यक शेष ₹ 14.44 करोड़ की मांग को जि.प. द्वारा स्वयं स्रोत से पूरा किया गया जैसा कि **तालिका 2.3** एवं **चार्ट 2.3** में नीचे दर्शाया गया है:

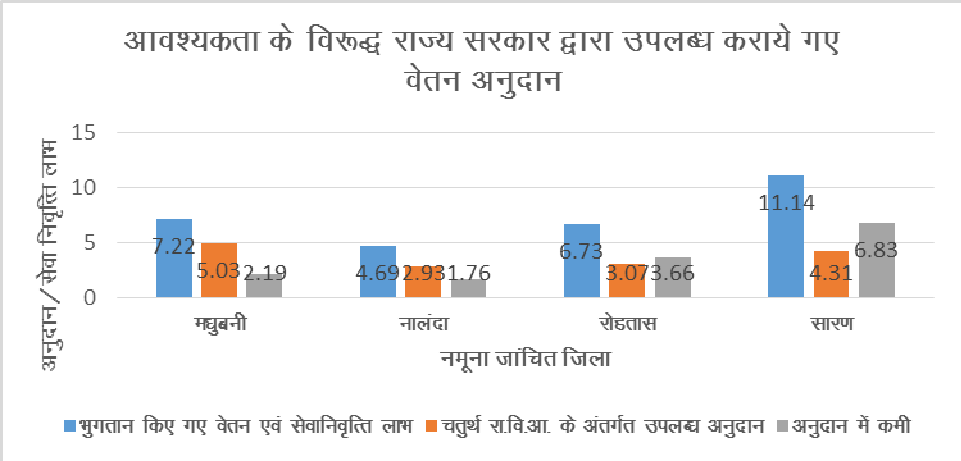
तालिका–2.3: वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभ के भुगतान को दर्शानेवाली विवरणी

(₹ करोड़ में)

जिला	भुगतान किए गए वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभ	चतुर्थ रा.वि.आ. के अंतर्गत उपलब्ध अनुदान	अनुदान में कमी	उपलब्ध अनुदान की प्रतिशतता	कमी की प्रतिशतता
मधुबनी	7.22	5.03	2.19	69.63	30.37
नालंदा	4.69	2.93	1.76	62.44	37.56
रोहतास	6.73	3.07	3.66	45.62	54.38
सारण	11.14	4.31	6.83	38.68	61.32
कुल	**29.78**	**15.34**	**14.44**		

*(**स्रोत**: जि.प.के द्वारा दी गयी सूचना एवं पं.रा.वि., बि.स. का अनुदान संस्वीकृति पत्र)*

चार्ट–2.3



*(**स्रोत**: जिला परिषद द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)*

इसने जि.प. को अपने स्रोत का उपयोग कर नयी परिसंपत्तियों के निर्माण एवं वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर होने को प्रभावित किया जैसा कि प्रतिवेदन की **कंडिका 2.1.4.2** में चर्चा की गयी है।

अनुश्रवण अधिकारी, पं.रा.वि. ने उत्तर दिया कि वित्त विभाग के संकल्प के अनुसार जि.प. को 10 प्रतिशत हिस्सा जिले की जनसंख्या के आधार पर विमुक्त किया जाना था। आगे, जि.प. को कर्मियों के वेतन की व्यवस्था स्वयं स्रोत से करनी थी और वह वेतन जि.प. को बाध्यता के कारण नहीं बल्कि सहायता के रूप में उपलब्ध करायी गयी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चतुर्थ रा.वि.आ. द्वारा जि.प. के कर्मियों को पांच साल तक वेतन भुगतान बिना कटौती के करने की अनुशंसा की गयी थी।

2.1.3.9 सेवानिवृत्ति लाभ का भुगतान

चतुर्थ रा.वि.आ. ने अनुशंसा किया था कि स्थानीय निकायों के कर्मचारियों को सेवानिवृत्ति लाभ की बकाया राशि का भुगतान एकमुश्त सहाय्य अनुदान देकर की जाय। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा 2010–15 के दौरान पं.रा.सं. को इस प्रकार का कोई अनुदान विमुक्त नहीं किया गया। बल्कि राज्य सरकार द्वारा पं.रा.सं. को विमुक्त वेतन अनुदान से सेवानिवृत्ति लाभ का भुगतान करने का निदेश दिया गया था। परिणामतः

सेवानिवृत्ति लाभ का भुगतान नहीं हो पाया और इस मद में बकाया की बड़ी राशि पड़ी थी। जि.प. मधुबनी एवं नालंदा को वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभ के लिए विमुक्त ₹ 7.96 करोड़ (2011–15) के आवंटन के विरूद्ध मार्च 2016 के अंत तक ₹ 92 लाख अव्ययित रहा। तथापि दो जि.प. में 20 सेवानिवृत कर्मियों के (जनवरी 2011 से जून 2015) सेवानिवृत्ति लाभ के मद में ₹ 94 लाख बकाया था।

अपर मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (अ.मु.का.प.), जि.प. नालंदा द्वारा बताया गया कि सेवानिवृत्ति लाभ के भुगतान हेतु कार्रवाई की जा रही थी।

2.1.3.10 पं.रा.सं. के लिए लेखांकन प्रपत्र को अपनाया जाना

चतुर्थ रा.वि.आ. द्वारा अनुशंसा की गयी थी कि नि.म.ले.प. द्वारा विहित लेखांकन प्रपत्र अपनाया जाय तथा महालेखाकार से परामर्श कर लेखांकन नियमावली को अंतिम रूप दिया जाय। यह भी अनुशंसा की गयी थी कि प्रपत्र को और सरल बनाने की संभावना की भी तलाश की जाय।

पं.रा.वि., बि.स. ने अधिसूचित किया (सितंबर 2010) कि पं.रा.सं. को अप्रैल 2010 से अपने लेखाओं का संधारण पंचायती राज संस्थान लेखांकन सॉफ्टवेयर के प्रभावी माध्यम से भारत के नि.म.ले.प. द्वारा विहित मानक लेखांकन प्रणाली (मा.ले.प्र.) के आठ प्रपत्रों में किया जाना चाहिए।

तथापि पं.रा.वि. द्वारा संधारित अभिलेखों के अवलोकन में पाया गया कि मार्च 2015 तक मात्र तीन प्रपत्रों को ही तैयार किया गया था एवं पांच प्रपत्र संधारित नहीं किए गए थे क्योंकि पं. रा.सं. द्वारा आवश्यक एक्रुअल आधारित लेखांकन प्रणाली नहीं अपनाया गया था तथा इसके बाद कोई प्रपत्र मा.ले.प्र. में संधारित नहीं किया गया। परिणामतः पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का वित्तीय विवरण तैयार नहीं किया गया और परिसम्पतियों की वास्तविक स्थिति का आकलन नहीं किया जा सका।

आगे, बि.पं.रा.अ., 2006 के अधिनियमित होने के 10 वर्षों के बाद भी बि.स. द्वारा नयी लेखांकन नियमावली तैयार नहीं की गयी थी तथा बि.प.रा.अ., 1947 और पं.सं. एवं जि.प. (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का ही अनुसरण किया जा रहा था। यह भी पाया गया कि नमूना जांचित पं.रा.स. ने उपरोक्त तीन डाटा प्रपत्र भी संधारित नहीं किए थे।

नमूना जांचित इकाईयों की लेखापरीक्षा में भी लेखाओं के संधारण में निम्नांकित अनियमितताएं पायी गयीः

जि.प. मधुबनी द्वारा पं.स. एवं ग्रा.पं. को अंतरित ₹ 17.83 करोड़ की राशि की प्रविष्टि रोकड़बही में नहीं की गयी थी। केवल अनुदान की एकमुश्त राशि की प्रविष्टि जुलाई 2013 से फरवरी 2014 के लिए तैयार एक सारांश में की गयी थी। इस प्रकार उक्त अवधि में प्राप्ति और व्यय की वास्तविक स्थिति को रोकड़बही में नहीं दर्शाया गया। मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (मु.का.प.), जि.प. मधुबनी ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि भविष्य में ऐसा नहीं होगा।

जि.प. सारण में 13 दिसंबर 2013 से 25 जनवरी 2014 के दौरान असंबद्ध अनुदान की रोकड़बही से ₹ 7.94 लाख का व्यय किया गया परंतु, उक्त राशि असंबद्ध अनुदान के लिए संधारित पंजाब नेशनल बैंक की खाता संख्या 455404 से डेबिट करने की बजाय उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र के लिए संधारित पंजाब नेशनल बैंक की खाता संख्या 434517 से डेबिट कर दिया गया। परिणामतः उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र के तीन कार्य अतिरिक्त निधि के अभाव में पूर्ण नहीं हो सका। मु.का.प., जि.प. सारण द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया गया और आश्वासन दिया गया कि उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्र के बैंक खाता में राशि का हस्तांतरण कर दिया जाएगा।

2011–16 की अवधि के दौरान 9 पं.स. एवं 15 ग्रा.पं. में बैंक पासबुक एवं रोकड़बही के अंतशेष में ₹ 38.59 लाख का अंतर पाया गया जिसका समाधान विवरणी 31 मार्च 2016 तक नहीं बनाया गया था ***(परिशिष्ट–2.6)***। अंतर का समाधान नहीं होना निधियों के दुरूपयोग के जोखिम से भरा था। संबंधित पं.स. के कार्यपालक पदाधिकारी (का.प.) एवं ग्रा.पं. के पंचायत सचिव द्वारा जवाब दिया गया कि रोकड़बही एवं बैंक शेष में अंतर का समाधान कर लिया जाएगा।

2.1.4 सरकार द्वारा कार्यान्वित नहीं की गयी अनुशंसाएँ

2.1.4.1 पं.स. एवं. जि.प. को अनुदान

राज्य करों में हिस्सा एवं पं.स. एवं जि.प. को विमुक्त अनुदान का उपयोग सर्वप्रथम प्राथमिक कार्यकलापों के रूप में चिन्हित योजनाओं के कार्यान्वयन पर वास्तविक लागत में असमानताओं को दूर करना है। चतुर्थ रा.वि.आ. के दिशा–निर्देश एवं राज्य सरकार की निर्देशिका में उन उद्देश्यों[33] को विशिष्ट किया गया था जिन पर चतुर्थ रा.वि.आ. के अंतर्गत निधियों का उपयोग किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चतुर्थ रा.वि.आ./सरकार के निर्देशों में वर्णित उद्देश्यों के लिए जि.प. एवं पं.स. को अनुदान की विमुक्ति नहीं की गयी थी। तथापि उच्च प्राथमिकता क्षेत्रों के अंतर्गत ग्रा.पं. के अंश की राशि को जि.प. एवं पं.स. को विमुक्त की गई थी।

नमूना जांच में पाया गया कि जि.प. मधुबनी एवं जि.प. रोहतास के द्वारा 2012–16 की अवधि में 36 अअनुमत्त कार्यों पर ₹ 1.39 करोड़ का व्यय ग्रा.पं. के हिस्से से किया गया था ***(परिशिष्ट–2.7)***।

अअनुमत्त कार्यों के कार्यान्वयन के संबंध में मु.का.प., जि.प. मधुबनी द्वारा जबाव दिया गया कि जि.प. के निर्वाचित सदस्यों की अनुशंसा के आधार पर कार्य कराए गए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकार के निर्देशों का उल्लंघन किया गया।

2.1.4.2 पं.रा.सं. का वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर होना

चतुर्थ रा.वि.आ. ने अनुशंसा किया था कि पं.रा.सं., विशेषकर जि.प. को अपनी महत्वपूर्ण भूमि का लाभदायक उपयोग सुनिश्चित करने हेतु अपनी परियोजना में निवेश हेतु वित्तीय संस्थाओं से संपर्क कर अपने संसाधन को बढ़ाकर वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर होने का प्रयास करना चाहिए तथा सार्वजनिक–निजी साझेदारी पद्धति अपनाकर अपनी परिसम्पत्तियों के निर्माण की संभावना की तलाश करनी चाहिए।

महत्त्वपूर्ण भूमि का लाभदायक उपयोग/परिसम्पत्ति निर्माण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांचित चारों जि.प. वित्तीय संस्थाओं से सम्पर्क करने अथवा अपनी महत्वपूर्ण भूमि के लाभदायक उपयोग हेतु सार्वजनिक–निजी साझेदारी पद्धति अपनाने में असफल रहा। जि.प. रोहतास और नालंदा द्वारा दुकानों के निर्माण की योजना बनायी गयी पर इसके कार्यान्वयन करने में विफल रहे।

लेखापरीक्षा में आगे यह पाया गया कि:

जि.प. रोहतास ने 20 स्थानों पर दुकानों के निर्माण हेतु 2011–12 में अपने बजट में ₹ 6.27 करोड़ का प्रावधान किया था जिसे 2013–14 में बढ़ाकर ₹ 7.10 करोड़ किया गया

[33] *ईंट सोलिंग एवं नाला, पेयजल, पुस्तकालय, स्वच्छता एवं गलियों में रोशनी*

तथा छः स्थानों पर ₹ 90 लाख के अनुमानित लागत के साथ प्रथम तल पर दुकानों का निर्माण पहले ही (2011–12) कर लिया गया था, परंतु कोई व्यय नहीं किया गया था।

मु.का.प., जि.प. रोहतास द्वारा बताया गया कि कर्मियों की कमी एवं नियमित जिला अभियंता की अनुपस्थिति के कारण निर्माण कार्य नहीं किया गया। कर्मियों की कमी के संबंध में जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निर्माण कार्य निविदा के माध्यम से भी किया जा सकता था।

जि.प. रोहतास द्वारा चेनारी निरीक्षण भवन में ₹ 48.75 लाख की लागत से आठ खंड में स्ववित्त पद्धति के अंतर्गत 99 दुकानों के निर्माण हेतु विज्ञापन (अक्तूबर 2000) निकाला गया था। जि.प. ने अक्तबूर 2000 में प्रस्तावित दुकानों को दस वर्ष के लिए पट्टे पर देने हेतु नोटिस जारी किया और जुलाई 2006 में 76 पट्टेधारी से निर्माण हेतु ₹ 57.17 लाख ब्याज सहित प्राप्त किया। प्राप्त राशि में से ₹ 37.89 लाख दुकानों के निर्माण पर व्यय किया गया परंतु दुकानों का निर्माण अपूर्ण था (अगस्त 2016)। परिणामतः जि.प. वर्ष 2011–16 के दौरान किराए से प्राप्त होनेवाली ₹ 13 लाख[34] के राजस्व से वंचित रहा।

मु.का.प., जि.प. रोहतास द्वारा बताया गया कि तत्कालीन मु.का.प. द्वारा अनुवीक्षण में कमी के कारण दुकानों के निर्माण का कार्य पूर्ण नहीं हो पाया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्तमान मु.का.प., जि.प. भी अक्टूबर 2014 से अपने कार्यकाल के दौरान दुकान निर्माण कार्य को पूरा कराने में कोई प्रभावकारी कदम उठाने में असफल रहे।

जि.प. नालंदा ने अपनी आम सभा (23 जुलाई 2011) में परवलपुर निरीक्षण भवन के प्रांगण में सात खंडों में 122 दुकानोंवाले मार्केट कॉम्प्लेक्स बनाने का निर्णय किया था। उपरोक्त दुकानों के आवंटन हेतु विज्ञापन प्रकाशित किए गए (जून 2012) तथा प्रत्येक दुकान के लिए ₹ 5,000 की सुरक्षित जमा राशि के साथ 22 आवेदन प्राप्त किए गए (जुलाई 2012) परंतु, दुकानों का निर्माण नहीं हुआ। दुकानों का निर्माण नहीं होने के कारण जि.प. को ₹ 8.78 लाख[35] के वार्षिक राजस्व की हानि हुई।

अपर मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, जि.प. नालंदा ने बताया कि दुकानों के आवंटन हेतु वांछित संख्या में आवेदन प्राप्त नहीं होने के कारण निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जि.प. के प्राधिकारियों द्वारा दुकानों के निर्माण हेतु पुनः विज्ञापन निकालने हेतु कोई कदम नहीं उठाए गए।

राजस्व में वृद्धि

पं.रा.वि. ने राज्य के जिलाधिकारी, उपविकास आयुक्त को जि.प. की परिसम्पत्तियों के सर्वेक्षण, जि.प. के खाली जमीन पर कार्यालयीन एवं वाणिज्यिक उद्देश्य से निर्माण कर, जि.प. के भवनों का जीर्णोद्धार कर एवं इसे किराया पर लगाकर अथवा अपने कार्यों में उपयोग कर, डाक बंगला/निरीक्षण भवन का किराया बाजार दर पर वसूल कर जि.प. के राजस्व को बढ़ाने हेतु कार्रवाई प्रारंभ करने का निर्देश दिया था (जुलाई 2013)।

उपर्युक्त निर्देशों का उल्लंघन करते हुए चार नमूना जांचित जि.प. में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीः

जि.प. के निरीक्षण भवन/परिसम्पत्तियों पर कब्जा

दो जि.प. में निरीक्षण बंगलों/भवनों ***(परिशिष्ट–2.8)*** का राज्य सरकार के अधिकारियों द्वारा प्रखंड कार्यालय चलाने/आवास हेतु कब्जा किया गया था तथा निजी व्यक्तियों द्वारा सुधा मिल्क पार्लर एवं बस स्टैंड चलाने हेतु बिना कोई किराया के अथवा नाम मात्र के किराया पर उपयोग किया जा रहा था। कुछ मामलों को नीचे दर्शाया गया हैः

---

34 *62 दुकान @ ₹ 240, 36 दुकान @ ₹180 एवं 1 दुकान @ ₹ 432*

35 *राजस्व की वार्षिक क्षति = ₹ 600 x 122 x12 महीने यानी ₹ 8.78 लाख*

एक एकड़ 15 डिसमिल क्षेत्रफल वाले मधुबनी निरीक्षण भवन का उपयोग जिलाधिकारी, मधुबनी द्वारा केवल ₹ 250 प्रति माह के किराए पर अपने सरकारी आवास के रूप में किया जा रहा था।

बेनीपट्टी में डाकबंगला का पुलिस उपाधीक्षक, बेनीपट्टी द्वारा बिना किराया का भुगतान किए अपने आवास हेतु अधिगृहित किया गया था।

विक्रमगंज में निरीक्षण भवन का चार कमरा अनुमंडल अधिकारी द्वारा ₹ 68 प्रतिदिन की दर से किराए पर अधिगृहित किया गया था जिसका किराया 2005–06 से पुनरीक्षित नहीं हुआ था जबकि कोचस निरीक्षण भवन में प्रखंड एवं अंचल कार्यालय चल रहा था जिसका किराया ₹ 64 प्रतिदिन था तथा किराया विगत 24 वर्षो से पुनरीक्षित नहीं किया गया था।

मु.का.प. जि.प. मधुबनी एवं मु.का.प. रोहतास द्वारा उत्तर दिया गया कि बाजार दर से किराया वसूली हेतु आवश्यक कार्रवाई पं.रा.वि. को सूचना देते हुए प्रारंभ की जाएगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जि.प. सरकार के दिशा–निर्देशों के बावजूद न केवल किराया की वसूली में विफल रहा बल्कि इस संबंध में सरकार को सूचित भी नहीं किया।

किराया की वसूली

जि.प. मधुबनी की जमीन पर 14,765 वर्गफीट के क्षेत्रफल में निर्मित विकास भवन, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (डी.आर.डी.ए.) का कार्यालय, द्वारा जि.प. को निर्माण के समय से कोई किराया का भुगतान नहीं किया जा रहा था। परिणामतः जि.प. 2011–16 के दौरान बाजार दर पर ₹ 55.37 लाख[36] के किराए से वंचित रहा। मु.का.प., जि.प. मधुबनी ने बताया कि डी.आ.डी.ए. से किराए की मांग की जाएगी।

बकाया किराया

तीन जि.प. में 1,325 दुकानों का ₹ 90 लाख किराया एक से दो सौ बयालिस महीनों से दुकानदारों के पास बकाया था। दुकान के किराए दिसंबर 1987 एवं सितंबर 2011 के मध्य निर्धारित दर पर वसूल किए जा रहे थे जिसके एकरारनामा के पुनरीक्षण/नवीकरण में विफलता के कारण जि.प. दुकानों के किराए में वृद्धि हेतु प्रभावी कदम उठाने में विफल रहे ***(परिशिष्ट–2.9)***।

मु.का.प., जि.प. मधुबनी एवं अ.मु.का.प., जि.प. नालंदा द्वारा जवाब दिया गया कि दुकानदारों को बकाया किराए की वसूली हेतु नोटिस दिया गया था जबकि एकरारनामा के पुनरीक्षण/नवीकरण हेतु प्रक्रिया चल रही थी। मु.का.प. जि.प. सारण ने जवाब दिया कि दुकानों के आवंटन के समय एकरारनामा नहीं किया गया था फिर भी जि.प. द्वारा बाद में कुछ पटटे्धारी के साथ एकरारनामा किया गया परंतु एकरारनामा का पुनरीक्षण/नवीकरण नहीं किया गया था।

दो जि.प. द्वारा अपने भवन को राज्य सरकार के कार्यालय के लिए किराए पर लगाया गया था परंतु उन कार्यालयों द्वारा विगत एक से बाईस वर्षो से किराए का भुगतान नहीं किया जा रहा था फलस्वरूप, जि.प. ₹ 24.86 लाख के राजस्व से वंचित रहे ***(परिशिष्ट–2.10)***।

मु.का.प., जि.प. रोहतास ने जवाब दिया कि कई अनुस्मार देने के बावजूद संबंधित कार्यालयों द्वारा किराए का भुगतान नहीं किया गया। अ.मु.का.प., जि.प. नालंदा ने बताया कि किराए की वसूली हेतु नोटिस दिया गया था तथा पुनः नोटिस निर्गत किया जा रहा है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जि.प. मामले को राज्य सरकार को सूचित करने में विफल रहा।

---

[36] *अप्रैल 2011 से ₹ 90,805 प्रतिमाह @ ₹ 6.15 प्रति वर्गफीट तथा जनवरी 2015 एवं मार्च 2016 से ₹ 1,03,355 प्रतिमाह @ ₹ 7 प्रति वर्गफीट*

इस प्रकार, जि.प. न केवल समय पर किराया वसूल करने में बल्कि किराए की दर में बढ़ोत्तरी हेतु प्रभावी कदम उठाने में भी विफल रहे।

2.1.4.3 करों का अध्यारोपण

चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा के अनुसार, पं.रा.सं. को अपने संसाधन बढ़ाने हेतु राज्य सरकार को पं.रा.सं. द्वारा वसूली योग्य करों की अधिकतम दरों को अधिसूचित करना था अथवा नियमों में संशोधन करना था ताकि सरकार के अनुमोदन की आवश्यकता न पड़े।

राज्य सरकार मई 2016 तक किसी भी प्रकार के करों की दर अधिसूचित करने में विफल रही जिसके कारण पं.रा.सं. करारोपण द्वारा राजस्व के सृजन करने में असमर्थ रहे।

सचिव, पं.रा.वि. ने सूचित किया (फरवरी 2017) कि करों के दरों की अधिसूचना की प्रक्रिया आगे बढ़ी हुई है तथा इसे शीघ्र ही अधिसूचित कर दिया जाएगा।

2.1.5 निष्कर्ष

पं.रा.सं. को अपने संसाधन बढ़ाने हेतु उनके द्वारा अध्यारोपित किए जानेवाले करों की उच्चतम दरों को अधिसूचित करने की चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा राज्य सरकार द्वारा कार्यान्वित नहीं की गयी। परिणामतः, पं.रा.सं. विभिन्न प्रकार की योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु सरकारी अनुदानों पर निर्भर थे।

महत्वपूर्ण भूमि का लाभदायक उपयोग कर वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर होने के प्रयास एवं सार्वजनिक–निजी भागीदारी पद्धति अपनाकर परिसम्पत्ति निर्माण करने के चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा को पं.रा.सं. द्वारा कार्यान्वित नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने पं.रा.सं. को चतुर्थ रा.वि.आ. की स्वीकृत अनुशंसा के अनुसार अनुदान नहीं दिया। वर्ष 2010–15 के दौरान ₹ 2,446.06 करोड़ अनुदान की कम विमुक्ति हुई। वर्ष 2010–11 में अनुदानों की विमुक्ति नहीं की गयी जबकि वर्ष 2014–15 के लिए ₹ 1,055.33 करोड़ के अर्हक अनुदान के विरूद्ध केवल ₹ 50.68 करोड़ ही विमुक्त किया गया।

उच्च प्राथमिकता प्रक्षेत्रों के अंतर्गत केवल ग्रा.पं. एवं पं.स. द्वारा उपयोग की जानेवाली निधि को जि.प. को भी आवंटित कर दिया गया।

यद्यपि राज्य सरकार ने वर्ष 2010–15 की अवधि के लिए वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभ के भुगतान हेतु पं.रा.सं. को अनुदान विमुक्त करने के चतुर्थ रा.वि.आ. की अनुशंसा को स्वीकार कर लिया था परंतु, इस उद्देश्य के लिए जि.प. को केवल 39 से 70 प्रतिशत अनुदान ही उपलब्ध कराया गया।

2.1.6 अनुशंसाएँ

उपरोक्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर निम्नलिखित अनुशंसा की जाती है:

राज्य सरकार को पं.रा.सं. द्वारा अध्यारोपित किए जानेवाले करों की अधिकतम दरों को अधिसूचित करनी चाहिए।

पं.रा.सं. को अपने महत्त्वपूर्ण भूमि का लाभदायक उपयोग कर वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर होने का प्रयास करना चाहिए एवं सार्वजनिक–निजी साझेदारी पद्धति के माध्यम से नयी परिसम्पत्ति का निर्माण करनी चाहिए।

राज्य सरकार को पं.रा.सं. को अपने अनिवार्य कार्यों को संपादित करने हेतु पर्याप्त निधियों एवं कर्मियों को प्रतिनिधायित करना चाहिए।

जि.प. को अपने राजस्व के हिस्से को बढ़ाने हेतु अपने भवनों/दुकानों के किराए में वृद्धि करने एवं इसकी वसूली हेतु समय पर उपयुक्त कदम उठाने चाहिए।

2.2 किराए से आय की हानि

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, जिला परिषद पटना द्वारा आठ मंजिला एनेक्सी भवन को वर्तमान स्थिति में बन्दोबस्ती किए जाने के जिला परिषद बोर्ड के आदेश पर निष्क्रियता के परिणामस्वरूप सितंबर 2011 से अगस्त 2016 के दौरान ₹ 3.78 करोड़ के किराया आय की हानि हुई।

बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.) का नियम 37 प्रावधान करता है कि विभागीय नियंत्रण पदाधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सरकार को देय सभी राशियों को नियमित एवं यथासमय मूल्यांकित एवं वसूल किए जाएँ। बिहार पंचायत समिति एंव जिला परिषद (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का नियम 105 एवं 106 प्रावधान करता है कि जिला परिषद (जि.प.) के प्रत्येक स्रोत जिससे जि.प. को सावधिक आय प्राप्त होती है, को दर्शानेवाली एक अलग पंजी का संधारण होना चाहिए एवं उस पंजी का जि.प. के सचिव द्वारा वार्षिक जाँच होनी चाहिए एवं उनके द्वारा अभिप्रमाणित भी किया जाना चाहिए।

जि.प. पटना के अभिलेखों की संविक्षा (फरवरी 2016) में पाया गया कि लोकनायक भवन नामक एक वाणिज्यिक भवन एवं एक एनेक्सी भवन का निर्माण (मार्च 2000), जि.प. द्वारा बाँकीपुर डाक बंगला (1991) के पुराने व क्षतिग्रस्त भवन को तोड़ कर किया गया। वाणिज्यिक भवन का निर्माण कार्य पूर्ण कर बन्दोबस्ती किया गया (1993) परंतु, एनेक्सी भवन की बन्दोबस्ती जनवरी 2017 तक नहीं की गई थी।

लोकनायक भवन के एनेक्सी भवन की बन्दोबस्ती[37] के लिए दरों को निर्धारित करने हेतु आयुक्त–सह–अध्यक्ष, लोकनायक भवन निर्माण समिति की अध्यक्षता में एक बैठक आयोजित (मार्च 2000) की गई थी। यह भी निर्णय लिया गया था कि प्रथम मंजिल के सुपर निर्मित क्षेत्रफल को ₹ 25 प्रति वर्ग फीट मासिक किराए की दर से बन्दोबस्ती किया जाएगा एवं उसके बाद प्रत्येक उपरी दो मंजिल की दर ₹ एक से घटाया जाएगा।

तथापि, नौ वर्षों के विलंब के बाद, जुलाई 2009 एवं जून 2010 में क्रमशः जि.प. के अध्यक्ष एवं मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (मु.का.प.) की अध्यक्षता में निर्णय लिया गया कि एनेक्सी भवन की वर्तमान स्थिति में बन्दोबस्ती की जाय। मु.का.प., जि.प. ने बताया कि कई सरकारी तथा अन्य संगठनों[38] एवं चार अन्य संगठनों[39] ने भी भवन की वर्तमान स्थिति में अभिरूचि जाहिर (मई 2011 से जून 2015) की थी। इस प्रकार, जि.प. के पास उपरोक्त भवन को किराए पर देने का अवसर था। तथापि, जि.प., बोर्ड के निर्णय के बावजूद इस संबंध में कोई भी कारवाई करने में विफल रहा। इसके परिणामस्वरूप सितंबर 2011 से अगस्त 2016 की अवधि के लिए, मार्च 2000 में निर्धारित किए गए दर के अनुसार, ₹ 3.78 करोड़ के किराया आय की हानि हुई। मु.का.प. ने स्थायी मांग पंजी की जाँच नहीं की और न ही एनेक्सी भवन की बन्दोबस्ती के मामले का समाधान किया।

---

37 *बंदोबस्ती का अर्थ है किसी व्यक्ति या फर्म को विज्ञापन के माध्यम से एक एकरारित मूल्य पर निर्धारित अवधि के लिए सैरातों (भवन, तालाब, बस स्टैंड आदि) को सौंपना*

38 *आयकर विभाग, नेशनल थर्मल पावर कॉरपोरेशन लि. एवं अन्य*

39 *युनाइटेड इंस्युरेन्स कंपनी लि., विदेश व्यापार के संयुक्त महानिदेशक का कार्यालय केयर बोर्ड, पंजीयक, डेब्ट रिकवरी ट्रिब्युनल*

डाकबंगला चौराहा, पटना में अवस्थित लोकनायक एनेक्सी भवन

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर, मु.का.प., जि.प. ने बताया (मई 2016) कि लोकनायक एनेक्सी भवन के बन्दोबस्ती के मामले की निगरानी हेतु एक समिति गठित की गई थी एवं 2001 में त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के गठन के उपरांत ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) से उक्त समिति की वैधता के संबंध में स्पष्ट दिशा–निर्देश की माँग (सितंबर 2001) की गई थी परंतु जवाब अप्राप्त था (मई 2016)। तथापि, सचिव, पंचायती राज विभाग द्वारा जवाब (अगस्त 2016) दिया गया कि भवन का संपूर्ण कार्य पूर्ण नहीं होने एवं संवेदक द्वारा भवन का हस्तांतरण नहीं किए जाने के कारण, भवन की बन्दोबस्ती नहीं हो सकी। सचिव का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जि.प. बोर्ड के द्वारा वर्तमान स्थिति में ही भवन की बन्दोबस्ती करने का निर्णय लिया जा चुका था तथा कई सरकारी एवं अन्य संगठन इसकी बन्दोबस्ती लेने को इच्छुक थे।

मु.का.प., जि.प. का जवाब भी स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भवन की बन्दोबस्ती हेतु दैनिक समाचारपत्रों में विज्ञापन प्रकाशित नहीं किया गया था। समिति की वैधता के संबंध में विभाग से दिशा–निर्देश पूर्व में ही लिया जा सकता था ताकि विलंब को टाला जा सके।

इस प्रकार जि.प. पटना के द्वारा पहल की कमी एवं निगरानी तंत्र की विफलता के कारण एनेक्सी भवन की बंदोबस्ती नहीं की जा सकी एवं जि.प. अगस्त 2016 तक ₹ 3.78 करोड़ ***(परिशिष्ट–2.11)*** के राजस्व से वंचित रहा।

2.3 दंडात्मक ब्याज का परिहार्य भुगतान

चौदहवें वित्त आयोग अनुदान की राशि का बिहार सरकार द्वारा विलंब से विमुक्त किए जाने के फलस्वरूप ग्राम पंचायतों को ₹ 8.12 करोड़ के दंडात्मक ब्याज का परिहार्य भुगतान।

चौदहवें वित्त आयोग (चौदहवें वि.आ.) अनुदान की अनुशंसा एवं भारत सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुसार, भारत सरकार से राज्यों को उनके खाते में अनुदान की प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर उसे संबंधित ग्राम पंचायतों (ग्रा.पं.) एवं नगरपालिकाओं को विमुक्त किया जाना चाहिए था एवं विलंब की स्थिति में राज्य सरकार को स्वयं की निधि से रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया की दर से अनुदान की किश्त ब्याज के साथ विमुक्त किया जाना था।

पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.) के संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी–जुलाई 2016) में पाया गया कि चौदहवें वि.आ. की अनुशंसा के आलोक में, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2015–16

के लिए प्रथम किस्त के रूप में ₹ 1,134.59 करोड़ विमुक्त किया गया था (30 जून 2015) एवं राज्य सरकार द्वारा इसे प्राप्त किया गया (2 जुलाई 2015)। यद्यपि, राज्य सरकार के पास अनुदान को ग्रा.पं. को सीधे हस्तांतरण की कोई प्रणाली नहीं थी। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार द्वारा संबंधित ग्रा.पं. को चयनित आधारभूत सेवाओं[40] पर व्यय करने हेतु राशि उपलब्ध कराने के लिए संबंधित जिलों को अनुदान स्वीकृत व आवंटित (17 जुलाई 2015) किए गए तथा संबंधित जि.प. के उपविकास आयुक्त–सह–मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी को उक्त अनुदान हेतु निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी का कार्य सौंपा गया। तथापि, अनुदान को 8,398 ग्राम पंचायतों को 15 दिन की निर्धारित समय–सीमा में उपलब्ध नहीं कराया गया, इसमें 11 दिन से छः महीने तक का विलंब किया गया।

पं.रा.वि., बिहार सरकार ने ₹ 1,134.59 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र (उ.प्र.प.) वित्त मंत्रालय, भारत सरकार को समर्पित किया (14 दिसंबर 2015)।

तथापि, मंत्रालय ने राज्य सरकार को निर्देश दिया (22 दिसंबर 2015) कि ग्रा.पं. को विलंब से अनुदान हस्तांतरण के कारण संबंधित ग्रा.पं. को ब्याज का भुगतान करे। मंत्रालय द्वारा आगे, निर्देश दिया गया कि राज्य सरकार दंडात्मक ब्याज का भुगतान करने के बाद ही संशोधित उ.प्र.प प्रेषित करे जो कि वर्ष 2015–16 के द्वितीय किस्त की विमुक्ति का एक पूर्व शर्त था।

इस मामले पर, बिहार के मुख्यमंत्री द्वारा टिप्पणी की गई (मार्च 2016) थी कि ग्रा.पं. को अनुदान राशि ससमय विमुक्त किया जाना चाहिए क्योंकि विलंब के कारण राज्यकोष पर भार पड़ता है तथा दंडात्मक ब्याज के रूप में संबंधित ग्रा.पं. को ₹ 8.12 करोड़ (ग्रा.पं. वार) के भुगतान को संस्वीकृति दी गई (10 मार्च 2016)।

पं.रा.वि. ने जवाब दिया (जुलाई 2016) कि विभाग द्वारा अनुदान की राशि को निर्धारित 15 दिन के अंदर ही विमुक्त किया गया था परंतु, जिला परिषद स्तर पर प्रक्रियात्मक विलंब के कारण डी.डी.ओ. द्वारा राशि की विमुक्त में विलंब हुआ, परिणामस्वरूप ब्याज का भुगतान किया गया।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अनुदान की राशि को सीधे संबंधित ग्रा.पं. के खाते में अंतरित किया जाना था एवं राज्य सरकार को 15 दिनों के अंदर अनुदान राशि ग्रा.पं. को विमुक्त किया जाना सुनिश्चित करना था। राज्य सरकार द्वारा अनुदान की राशि के ग्रा.पं. को सीधे स्थानांतरण के तंत्र को स्थापित करने में विफल रहने के कारण ग्रा.पं. को अनुदान प्राप्ति में विलंब हुआ। फलस्वरूप, बिहार सरकार को ब्याज के रूप में ₹ 8.12 करोड़ का परिहार्य भुगतान ग्रा.पं. को करना पड़ा। इसके कारण 2015–16 के लिए अनुदान की द्वितीय किश्त की विमुक्ति में भी विलंब हुआ, द्वितीय किश्त अक्टूबर 2015 में देय था परंतु, मार्च 2016 में विमुक्त किया गया।

आगे, यद्यपि बिहार के मुख्यमंत्री की इस टिप्पणी कि विलंब के कारण राज्यकोष पर भार पड़ता है, के बावजूद दोषी डी.डी.ओ. पर कोई कारवाई नहीं की गई।

---

[40] *उद्यान, सड़कें, सड़कों पर रोशनी, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं जलापूर्ति इत्यादि*