सामान्य रूपरेखा

सामान्य रूपरेखा

इस प्रतिवेदन में चार अध्याय हैं। पहले एवं तीसरे अध्याय मे क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) एवं शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र तथा वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित विषयों का उल्लेख है। दूसरे एवं चौथे अध्याय में क्रमशः पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से सबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएँ हैं। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम नीचे दिए गए हैं :

1. पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की एक सामान्य रूपरेखा

कार्यों, निधियों एवं कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के 20 विभागों ने (सितंबर, 2001) संविधान की ग्याहरवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों/कार्यों के संदर्भ में अपने संबंधित प्रकार्य पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया तथा इन कार्यों/उप–कार्यों का स्तरवार गतिविधि मानचित्रण तैयार किया। पं.रा.सं. को समय–समय पर विभिन्न विभागों द्वारा 621 प्रकार का उत्तरदायित्व सौंपा गया था। इस संबंध में मुख्य सचिव, बिहार ने पाया कि पं.रा.सं. के तीनों स्तरों द्वारा किए जाने वाले कार्यों व दायित्वों के हस्तांतरण के संबंध में विभाग द्वारा जारी अधिसूचनाएं पं.रा.सं. द्वारा अपनाए जाने के लिए स्पष्ट एवं व्यवहारिक नहीं थे व पं.रा.सं. को शक्तियों के प्रभावी प्रतिनिधायन के लिए संबंधित विभागों को स्पष्ट परिचालन दिशा–निर्देश तैयार करने का निर्देश (जुलाई 2014 एवं अप्रैल 2019) दिया था। हाँलाकि, इस संबंध में कोई प्रगति नहीं देखी गई।

पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व आरोपित करने एवं संग्रहित करने में अगस्त 2021 तक सक्षम नहीं थे क्योंकि बिहार सरकार ने राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसा एवं बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में प्रासंगिक प्रावधानों के बावजूद उन दरों को निर्दिष्ट नहीं किया था जिन पर कर/गैर–कर राजस्व संग्रहित किया जाना था।

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के पास सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त कर्मी नहीं थे। ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सचिव के 6,055 पद (स्वीकृत पद संख्या 8,419 का 71.92 प्रतिशत) रिक्त थे जबकि जून 2022 तक राज्य के 534 प्रखंडों में 308 बिहार पंचायत राज पदाधिकारी कार्यरत थे।

(कंडिका 1.3.3)

लेखापरीक्षा व्यवस्था

तेरहवीं वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि सी.ए.जी. को प्रत्येक श्रेणी/वर्ग के सभी स्थानीय निकायों (स्था.नि.) की लेखापरीक्षा के लिए तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग (टी.जी.एस.) सौंपा जाना चाहिए एवं उनके वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (ए.टी.आई.आर.) के साथ–साथ निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए। टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत् स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए नियम एवं शर्तों को दिसम्बर 2015 में बिहार सरकार द्वारा स्वीकार किया गया। तत्पश्चात् टी.जी.एस. के तहत् स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से सी.ए.जी. द्वारा प्रारम्भ की गई। तब से, डी.एल.एफ.ए. स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के निहितार्थ प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप कार्य कर रहा है।

डी.एल.एफ.ए ने वित्त वर्ष 2016–17 से 2020–21 के दौरान 8,638 पं.रा.सं. में से केवल 3,362 पं.रा.सं. के लेखाओं की लेखापरीक्षा की थी। वित्त वर्ष 2019–20 व 2020–21 के लिए क्रमशः 2,161 व 8,638 पं.रा.सं. के ऑनलाइन लेखापरीक्षा के विरूद्ध मार्च 2022 तक क्रमशः 2,136 इकाईयों (98.84 प्रतिशत) व 2,807 इकाईयों (32.5 प्रतिशत) का लेखापरीक्षा किया गया था। मार्च 2022 तक डी.एल.एफ.ए के अंतर्गत केवल 69 अंकेक्षक (22 प्रतिशत) कार्यरत थे जबकि स्वीकृत पदों की संख्या 314 थी।

(कंडिका 1.5)

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन

पंचायतों हेतु लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए बिहार स्थानीय सरकार लोकपाल नियमावली, 2011 के प्रारूप को फरवरी 2022 तक अंतिम रूप नहीं दिया गया था। पं. रा.सं. में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अलावा मार्च 2022 तक सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था।

(कंडिका 1.7.1 एवं 1.7.2)

निधियों की उपयोगिता

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पंचायती राज विभाग ने वित्तीय वर्ष 2007–08 से 2020–21 के विभिन्न योजना मदों के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 42,940.69 करोड़ राशि का अनुदान जारी किया था परन्तु पंचायती राज संस्थाओं ने मार्च 2022 तक मात्र ₹ 17,917.69 करोड़ (42 प्रतिशत) के यू.सी. प्रस्तुत किए थे।

(कंडिका 1.7.3)

पं.रा.सं. की आंतरिक लेखापरीक्षा और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

विभाग ने (जनवरी 2020) सभी जिलाधिकारियों को निर्देश दिया था कि पंचायती राज संस्थाओं एवं ग्राम कचहरी के लेखाओं की वर्ष 2018–19 तक की अवधि की लेखापरीक्षा जनवरी 2020 तक पूरा कर लें। हाँलाकि, वित्तीय वर्ष 2017–18 एवं 2018–19 तक की लेखापरीक्षा फरवरी 2022 तक पूरी नहीं हुई थी। आगे, विभाग (क) सी.ए. के कार्य की समीक्षा (ख) राज्य स्तर पर जिले से प्राप्त प्रतिवेदनों के संकलन एवं पर्यवेक्षण (ग) आपत्तियों का अनुपालन सुनिश्चित करना एवं (घ) विभाग स्तर के अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्यों की समीक्षा के लिए राज्य स्तरीय लेखापरीक्षा एवं वित्तीय प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति करने में (फरवरी 2022 तक) विफल रहा।

(कंडिका 1.7.4)

पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं कर्मियों का क्षमतावर्धन तथा प्रशिक्षण

वित्तीय वर्ष 2019–20 के दौरान 5,32,283 इकाईयों के अनुमोदित लक्ष्य के विरुद्ध पंचायती राज विभाग, बिहार ने (फरवरी 2022 तक) राज्य और जिला स्तरों पर केवल 30,223 इकाईयों (5.68 प्रतिशत) को प्रशिक्षण प्रदान किया था।

(कंडिका 1.8.4.2)

सार आकस्मिक (ए.सी.)/ विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) बिलों से संबंधित मामलें

जुलाई 2022 तक वित्तीय वर्ष 2002–03 से 2021–22 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई ₹ 97.18 करोड़ की राशि (30 सितंबर 2021 तक) के संबंध में डी.सी. बिल समायोजन के लिए लंबित थी।

(कंडिका 1.8.5.1)

2. अनुपालन लेखापरीक्षा–पंचायती राज संस्थाएं

जिला परिषद्, बेगूसराय द्वारा नवनिर्मित वाणिज्यिक भवनों, दुकानों, मैरिज हॉल और गोदामों को स्वयं के स्रोतों से आय अर्जित करने के लिए पट्टे पर देने में विफलता के कारण ₹ 2.40 करोड़ रुपये के राजस्व का नुकसान हुआ।

(कंडिका 2.1)

ग्राम पंचायत, पटना द्वारा सड़क के निर्माण के संबंध में अग्रिम समायोजन एवं अनुदान संबंधित कोडल प्रावधानों का पालन न किए जाने के कारण सरकारी धन ₹ 7.33 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

(कंडिका 2.2)

जिला परिषद्, सारण ने एक निविदादाता को उसकी भूमि पर निर्मित दुकानों/हॉल का आवंटन करके, निविदादाता द्वारा आवंटन की शर्तों का पालन न करने के बावजूद अनुचित लाभ पहुंचाया। आगे, आवंटन के बाद निविदादाता ने निविदा राशि में से ₹ 96 लाख जमा नहीं किया।

(कंडिका 2.3)

दो पंचायत समिति एवं दो ग्राम पंचायत विभागीय रूप से वित्त आयोग अनुदान एवं महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत कार्यान्वित कार्यों की वास्तविक भौतिक स्थिति का आंकलन कार्यकारी अभिकर्ताओं को भुगतान करने से पूर्व करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप ₹ 10.03 लाख का अनियमित भुगतान हुआ।

(कंडिका 2.4)

जिला परिषदों द्वारा आवासीय अथवा सरकारी उपयोग के लिए निरीक्षण बंगलों का उपयोग करने वाले राज्य सरकार के अधिकारियों से निरीक्षण बंगलों का किराया वसूलने में विफल रहने के परिणामस्वरूप ₹ 73.49 लाख के राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 2.5)

जिला परिषद्, सुपौल द्वारा अग्रिमों के भुगतान एवं समायोजन के संबंध में वित्तीय नियमों का पालन करने में विफलता तथा विकास कार्यों के निष्पादन पर निगरानी की कमी के परिणामस्वरूप अधूरे कार्यों पर ₹ 82.44 लाख के निष्फल व्यय के अतिरिक्त ₹ 71.95 लाख के शासकीय धन का दुरूपयोग हुआ।

(कंडिका 2.6)

3. शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की एक सामान्य रूपरेखा

कार्यों, निधियों एवं कर्मियों का प्रतिनिधायन

12वीं अनुसूची में निर्दिष्ट 18 कार्यों में से केवल 13 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संपादित किए जा रहे थे जबकि शेष पाँच कार्य/गतिविधियां अभी भी बिहार सरकार के संबंधित विभागों द्वारा की जा रही थीं। शहरी स्थानीय निकायों के कार्य बिहार सरकार के कार्यात्मक विभागों के साथ अतिव्यापित थे तथा 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के लागू होने के 28 वर्षों के बाद भी शहरी स्थानीय निकाय अपने संपूर्ण अधिदेशित कार्यों को पूर्ण करने में सक्षम नहीं थे।

केन्द्र/राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को उनके अधिदेशित कार्यों को पूर्ण करने

के लिए विभिन्न शीर्षों जैसे केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग एवं राज्य योजना आदि के अंतर्गत निधियां प्रदान की थी। स्वयं के स्थापना व्यय को वहन करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों की सरकारी अनुदानों पर निर्भरता बढ़ रही थी।

राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के पास प्रतिनिधायित कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त कर्मचारी नहीं थे। अप्रैल 2022 तक श.स्था.नि. के लिए 2,982 पद स्वीकृत किए गए थे जिनमें से केवल 526 पद भरे गए थे तथा 2,456 पद (कुल पदों का 82 प्रतिशत) रिक्त पड़े थे।

(कंडिका 3.3.2)

विभिन्न समितियों का गठन

राज्य की नगरपालिकाओं में नगरपालिका लेखा समिति विषय समिति व वार्ड समितियों का गठन नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.4)

लेखापरीक्षा व्यवस्था

केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुपालन में राज्य सरकार ने स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु वित्त विभाग, बिहार सरकार के अधीन मुख्य लेखा नियंत्रक–सह–निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के गठन की अधिसूचना जारी की (जून 2015) गई जो 11 जून 2015 से कार्यशील थी। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 में प्रावधानित टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत् स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए दिसंबर 2015 में बिहार सरकार द्वारा नियम व शर्त्त स्वीकृत की गई थीं एवं बाद में, टी.जी.एस. के तहत् स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा जनवरी 2017 से शुरू की गई थी। तब से, डी.एल.एफ.ए. प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में कार्यरत है।

यद्यपि, राज्य में 142 शहरी स्थानीय निकाय थे, वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2020–21 के दौरान डी.एल.एफ.ए ने केवल 113 शहरी स्थानीय निकाय के लेखाओं की लेखापरीक्षा की थी।

(कंडिका 3.5)

महालेखाकार (ले.प.) के द्वारा जारी नि.प्र. पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

179 नि.प्र. में निहित कुल 4,829 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 935 कंडिकाओं (19 प्रतिशत) का निपटान किया गया था जबकि ₹ 8,669.35 करोड़ की 3,894 कंडिकाएँ मार्च 2022 तक लंबित पड़ी हुई थीं।

(कंडिका 3.6.1)

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन की स्थिति

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन की स्थिति पर्याप्त नहीं थी क्योंकि कोई लोकप्रहरी (लोकपाल) नियुक्त नहीं किया गया था; योजनाओं का कोई सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था; तथा संपत्ति कर के संग्रह को इष्टतम बनाने के लिए किसी संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.7.1, 3.7.2 एवं 3.7.3)

उपयोगिता प्रमाण–पत्र

नगर विकास एवं आवास विभाग ने वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2020–21 के दौरान ₹ 10,952.92 करोड़ के अनुदान को स्वीकृति दी थी परन्तु मार्च 2022 तक समायोजन के लिए ₹ 4,984.78 करोड़ राशि (46 प्रतिशत) के यू.सी. लंबित पड़े थे।

(कंडिका 3.7.5)

4. अनुपालन लेखापरीक्षा–शहरी स्थानीय निकाय

पटना नगर निगम द्वारा स्व निर्धारण योजना के तहत् गृह का मूल्यांकन नहीं किए जाने के कारण/गृह के स्वामी से जुर्माना वसूल नही किए जाने से राजस्व की हानि, ₹ 0.60 करोड़।

(कंडिका 4.1)

पटना नगर निगम (प0न0नि0) द्वारा घर–घर कचड़ा संग्रहण सेवाएँ प्रदान करने हेतु उपभोक्ता शुल्क की वसूली में विफल होने के कारण कम से कम ₹ 8.92 करोड़ राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 4.2)

राजीव आवास योजना के कार्यान्वयन को सुगमता प्रदान करने के निहितार्थ परियोजना प्रबंधन इकाई (पी.एम.यू.) को हुए परामर्श शुल्क के भुगतान पर नजर रखने में पटना नगर निगम विफल रहा जिसके फलस्वरूप (क) ₹ 46.19 लाख का अधिक भुगतान एवं (ख) पी.ए.मयू. को ₹ 12.32 लाख के सेवा कर का अनियमित भुगतान हुआ।

(कंडिका 4.3)