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 संबंधित 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

लेखापरीक्षा व्यवस्था

तेरहवीं वित्त आयोग (13वीं वि.आ.) ने अनुशंसा की थी कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) को स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर/श्रेणी की लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (टी.जी.एस.) का कार्य सौंपा जाए तथा वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (ए.टी.आई.आर.) के साथ–साथ स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के निदेशक (डी.एल.एफ.ए.) के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाए। तद्नुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए बिहार सरकार ने नियमों व शर्तों को दिसंबर 2015 में स्वीकार किया तथा तदुपरांत, जनवरी 2017 से टी.जी.एस. व्यवस्था के अंतर्गत स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा प्रारंभ हुई। तब से स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन प्रारंभ किया ।

मानवबल की गंभीर कमी की वजह से वर्ष 2014–20 के दौरान डी.एल.एफ.ए. ने केवल 1,498 पं.रा.सं. के लेखाओं की लेखापरीक्षा की थी व इनमें से मात्र 407 पं.रा.सं. (27 प्रतिशत) के निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किए गए थे। अगस्त 2021 तक 314 स्वीकृत बल के विरूद्ध डी.एल.एफ.ए. के अधीन केवल 62 अंकेक्षण कर्मी (20 प्रतिशत) कार्यरत् थे।

(कंडिका 1.5)

कार्यों, निधियों एवं कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के 20 विभागों ने सितम्बर 2001 में अपने इन संबंधित कार्यों को पं.रा.सं को हस्तांतरित कर दिया था और कार्यों का स्तर–वार गतिविधि मानचित्रण तैयार किया था, लेकिन पंचायतों के तीनों स्तरों द्वारा किए जाने वाले कार्यों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण को स्पष्ट व व्यवहारिक नहीं बनाया गया था। इस तरह, कार्यों के हस्तांतरण को प्रभावी ढंग से लागू नहीं किया जा सका था।

राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं तथा बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के प्रासंगिक प्रावधानों के बावजूद बिहार (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली नहीं बनाए जाने के कारण पंचायती राज संस्थाएँ करारोपण एवं संग्रहण में असमर्थ थीं। पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिनिधायित हुए कार्यों को करने हेतु बिहार सरकार के कार्यात्मक विभागों को बजटीय आवंटन प्राप्त होते रहें हैं व इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं के कार्य, विभागों के कार्यों के साथ अतिव्यापित हो गए।

राज्य में पं.रा.सं. के पास सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त कर्मचारी नहीं थे। ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सचिव के 6,055 पद (कुल 8,419 स्वीकृत पदों का 72 प्रतिशत) रिक्त थे जबकि पं.रा.सं. में अगस्त 2021 तक लेखाकार–सह–आई.टी सहायक के 413 पद

(स्वीकृत पदों का 20 प्रतिशत) व तकनीकी सहायक के 561 पद (स्वीकृत पदों का 27 प्रतिशत) रिक्त थे। पंचायत समिति के लिए अलग से कोई कर्मचारी नहीं था।

(*कंडिका 1.3.3*)

निधियों की उपयोगिता

अक्टूबर 2020 तक, वित्तीय वर्ष 2018–19 तक की अवधि के लिए कुल अनुदान ₹ 39,788.16 करोड़ के विरुद्ध पं.रा.सं. द्वारा केवल ₹ 16,285.93 करोड़ (41 प्रतिशत) का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया था।

(*कंडिका 1.7.3*)

पंचायती राज संस्थाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा व आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

2019–20 से 2021–22 तक की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं व ग्राम कचहरी का आंतरिक लेखापरीक्षा चार्टर्ड अकाउंटेंट्स को सौंपा गया था व लेखापरीक्षा को सितंबर 2020 तक पूरा कर लिया जाना था। हॉलाकि, अगस्त 2021 तक सभी इकाईयों का लेखापरीक्षा संपन्न नहीं हुआ था। आगे, सी.ए. फर्मों के कार्य, राज्य स्तर पर जिलों से प्राप्त प्रतिवेदनों की समीक्षा तथा विभाग स्तर पर आपत्तियों के अनुपालन व अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्यों के पर्यवेक्षण व संकलन हेतु एक राज्यस्तरीय लेखापरीक्षा व वित्तीय प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति करने में विभाग विफल रहा।

(*कंडिका 1.7.5*)

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

अक्टूबर 2020 तक, वित्तीय वर्ष 2002–19 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं द्वारा ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई कुल ₹ 1275.78 करोड़ के विरूद्ध ₹ 91.08 करोड़ के डी.सी. बिल जमा नहीं किए गए थे।

(*कंडिका 1.8.6.1*)

जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन में कमी थी, चूँकि पंचायतों के लिए लोकप्रहरी नियुक्त नहीं किए गए थे; महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजनाओं के अलावा अन्य योजनाओं के लिए सामाजिक अंकेक्षण आदि नहीं की गई थी।

(*कंडिका 1.7.1, 1.7.2 , 1.8.1.2*)

2. अनुपालन लेखापरीक्षा–पंचायती राज संस्थाएँ

पंचायती राज संस्थाओं में पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन

बिहार सरकार ने स्थानीय निकायों के वित्त से संबंधित चार प्रमुख अनुशंसाओं में संशोधन के साथ पंचम राज्य वित्त आयोग की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया। कुल 47 प्रमुख अनुशंसाओं में से बिहार सरकार ने केवल छः अनुशंसाओं को पूरी तरह से लागू किया। इस प्रकार, आत्मनिर्भरता की दिशा में पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ करने का उद्देश्य, जैसा कि 73वें संविधान संशोधन द्वारा परिकल्पित तथा केन्द्रीय व राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित किया गया है, संतोषजनक ढ़ंग से प्राप्त नहीं किया जा सका। बिहार सरकार ने पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2015–16 के लिए कोई निधि हस्तांतरित नहीं की थी। इसलिए, वर्ष 2015–16 के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को लागू नहीं किया गया था। स्वयं के संसाधनों से राजस्व में सुधार के लिए स्त्रोतों का दोहन न करना, निधियों का विलंब के

साथ पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण, उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) प्राप्त न होना, योजनाओं के निष्पादन में अनियमितताएं इत्यादि वित्तीय प्रबंधन की कमी व उत्तरदायी कर्मियों द्वारा बरती गई अपर्याप्त निगरानी को दर्शाता है। पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा के अनुसार मॉडल स्टाफिंग पैटर्न को लागू नहीं किया गया था व सभी पंचायती राज संस्थाओं में सभी स्तरों पर मानवबल की अत्यधिक कमी थी।

(कंडिका 2.1)

राजस्व की हानि

जिला परिषद्, गोपालगंज निविदाकर्त्ताओं से तीन सैरातों के संबंध में बन्दोबस्ती की राशि प्राप्त करने में विफल रही जिसके फलस्वरुप ₹ 10.11 लाख राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 2.2)

सरकारी धन का दुर्विनियोजन

ग्राम पंचायत, मोहनपुर के द्वारा विकास कार्यों के क्रियान्वयन हेतु अनुदान व प्रदत्त अग्रिमों के समायोजन के संबंध में कोडल प्रावधानों का पालन न किए जाने से अपूर्ण कार्यों पर ₹ 18.60 लाख के अनुपयोगी व्यय के अतिरिक्त ₹ 43.62 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

(कंडिका 2.3)

3. शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की रूपरेखा

कार्यों, निधियों एवं कर्मियों का प्रतिनिधायन

चौहत्तरवें संशोधन अधिनियम, 1992 के बाद जोड़ी गई संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 18 विषयों में से 13 विषयों से संबंधित कार्य श.स्था.नि. द्वारा किए जा रहे थे तथा शेष पाँच विषयों के कार्य अभी भी बिहार सरकार के संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे थे। इस प्रकार, चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के अधिनियमित होने के 28 वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बाद भी श.स्था.नि. अपने सारे अनिवार्य कार्यों के निष्पादन में सक्षम नहीं थे।

केन्द्र/राज्य सरकार ने श.स्था.नि. के अधिदेशित कार्यों को पूरा करने के लिए विभिन्न शीर्षों जैसे केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग आदि के अंतर्गत श.स्था.नि. को निधियां प्रदान की थीं। शहरी स्थानीय निकाय स्वयं के राजस्व स्रोतों से अपनी स्थापना व्यय को पूरा करने में सक्षम नहीं थे। राज्य में श.स्था.नि. ने वर्ष 2015–20 के दौरान अपने स्वयं के संसाधनों से ₹ 1,214.57 करोड़ का सृजन किया था, जबकि उपर्युक्त अवधि के दौरान उनका स्थापना व्यय ₹ 3002.52 करोड़ था। अतएव, अपने अनिवार्य कार्यों के संपादन हेतु श.स्था.नि. वृहत् तौर पर सरकारी अनुदान पर निर्भर थे।

राज्य के शहरी स्थानीय निकायों के पास प्रतिनिधायित कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त कर्मी नहीं थे। अगस्त 2021 तक, श.स्था.नि. के लिए 2,982 पद स्वीकृत किए गए थे, जिनमें से केवल 599 पद भरे गए थे व 2,383 पद (कुल पदों का 80 प्रतिशत) रिक्त थे।

(कंडिका 3.3.2)

विभिन्न समितियों का गठन

जिला योजना समिति का गठन विलंब से फरवरी 2018 में किया गया था तथा 2016 एवं 2017 के बीच की अवधि के दौरान यह अस्तित्व में नहीं थी। इसके अलावा, राज्य की नगरपालिकाओं में नगरपालिका लेखा समिति, विषय समिति तथा वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.4.2)

लेखापरीक्षा व्यवस्था

केन्द्रीय वित्त आयोग (13वीं तथा 14वीं वित्त आयोग) की अनुशंसा के अनुपालन में स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए मुख्य लेखानियंत्रक–सह–निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के नेतृत्व में वित्त विभाग के अंतर्गत स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की स्थापना को राज्य सरकार ने अधिसूचित (जून 2015) किया था। यह निदेशालय 11 जून 2015 से कार्य कर रहा है। तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग (टी.जी.एस.) व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए नियम एवं शर्तें जैसा कि लेखापरीक्षा और लेखा विनियम, 2007 में निर्धारित किया गया था, को दिसम्बर 2015 में बिहार सरकार द्वारा स्वीकार किया गया एवं बाद में स्थानीय निकायों का टी.जी.एस. के तहत लेखापरीक्षा कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जनवरी 2017 से प्रारंभ किया गया। तब से, डी.एल.एफ.ए ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन प्रारम्भ कर दिया।

(*कंडिका 3.5*)

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

सितंबर 2021 तक, 209 निरीक्षण प्रतिवेदनों मे निहित कुल 5,679 लेखापरीक्षा कंडिकाओं मे से केवल 1,276 लेखापरीक्षा कंडिकाओं (22 प्रतिशत) का निपटान किया गया था तथा 4,403 लेखापरीक्षा कंडिकाएं जिनमे ₹ 2,511.49 करोड़ सम्मिलित थे, निपटान के लिए शेष थे।

(*कंडिका 3.6.1*)

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन की स्थिति

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन की स्थिति पर्याप्त नहीं थी, क्योंकि श.स्था.नि. में लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति नहीं की गई थी, श.स्था.नि. द्वारा कार्यान्वित योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था तथा संपत्ति–कर के संग्रहण को इष्टतम बनाने के लिए संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं किया गया था इत्यादि।

(*कंडिका 3.7 व 3.8*)

उपयोगिता प्रमाण पत्र

2018–19 तक की अवधि के लिए जारी ₹ 9,648.86 करोड़ के कुल अनुदान के विरूद्ध जनवरी 2020 तक, श.स्था.नि. द्वारा केवल ₹ 5,840.63 करोड़ (61 प्रतिशत) के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए गए थे।

(*कंडिका 3.7.6*)

4. अनुपालन लेखापरीक्षा – शहरी स्थानीय निकाय

नगर पंचायत, बनमनखी के द्वारा जलापूर्त्ति पाईप बिछाने व घरों में कनेक्शन प्रदान करने के पूर्व सबमर्सिबल पंपों की आवश्यकता का आकलन करने में विफल रहने के परिणामस्वरुप ₹ 2.78 करोड़ का अनुपयोगी व्यय हुआ।

(*कंडिका 4.1*)

पटना नगर निगम द्वारा होल्डिंग्स के सटीक वर्गीकरण पर संपत्ति कर की वसूली करने में विफलता एवं संपत्ति कर की गणना के लिए आवश्यक भौतिक जानकारी को दबाने पर गृह–स्वामियों से जुर्माना की राशि प्राप्त करने हेतु कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं किए जाने के परिणामस्वरुप ₹ 1.06 करोड़ के कर–राजस्व की हानि हुई।

(*कंडिका 4.2*)