अध्याय–II

अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय - II
पंचायती राज विभाग

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

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243–वाई के साथ पठित अनुच्छेद 243–आई के अनुपालन में एवं बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के प्रावधानों के अनुसार दिसंबर 2013 में बिहार के राज्यपाल द्वारा पंचम राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया था।

राज्य वित्त आयोग के गठन का उद्देश्य पंचायतों और नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और अग्रलिखित बिन्दुओं के संबंध में अनुशंसाएं करना था (क) सिद्धांत जिसे राज्य सरकार एवं स्थानीय निकायों (स्था.नि.) के बीच करों, शुल्क, टोल और राज्य द्वारा लगाए जाने वाले शुल्कों की शुद्ध आय के वितरण एवं विभिन्न पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के बीच पारस्परिक आवंटन को निर्धारित करे। (ख) करों, शुल्कों, टोल एवं फीस का निर्धारण जो स्थानीय निकायों को सौंपा या विनियोजित किया जा सकता है (ग) राज्य की संचित निधि से स्थानीय निकायों को अनुदान सहायता (घ) स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए आवश्यक उपाय एवं (ड.) पंचायतों के सुदृढ़ वित्त के हित में कोई अन्य मामला।

पंचम राज्य वित्त आयोग ने 2015–20 की अवधि के लिए जनवरी 2016 में अपनी रिपोर्ट सौंपी और 47 प्रमुख अनुशंसाएं कीं। राज्य सरकार ने चार अनुशंसाओं को संशोधनों के साथ स्वीकार किया (फरवरी 2016)।

नवंबर 2020 से मार्च 2021 के दौरान 2015–20 की अवधि के लिए पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.), बिहार सरकार और जिला पंचायत राज कार्यालयों (डी.पी.आर.ओ.) सहित 21 पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.)[29] द्वारा संधारित पंचम राज्य वित्त आयोग से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच लेखापरीक्षा में की गई। नमूना जाँचित इकाईयों की सूची ***परिशिष्ट 2.1*** में दी गई है। लेखापरीक्षा साक्ष्य, लेखापरीक्षा टिप्पणियों/प्रश्नावलियों/कार्यों के भौतिक सत्यापन के माध्यम से एवं नमूना जाँचित इकाईयों द्वारा प्रस्तुत अभिलेखों, उत्तरों, दस्तावेजों से भी प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा के प्रारंभ में इन्ट्री कॉन्फ्रेंस एवं लेखापरीक्षा के समापन पर एक्जीट कॉन्फ्रेंस, नमूना जाँचित इकाईयों के उपयुक्त प्राधिकारियों के साथ आयोजित की गई थी एवं उनके जवाबों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.1 अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

2.1.1.1 बिहार सरकार द्वारा पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं की स्वीकृति

पंचम राज्य वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों को निधियों के हस्तांतरण के संबंध में चार प्रमुख अनुशंसाएं कीं, जिन्हें बिहार सरकार ने संशोधनों के साथ स्वीकार कर लिया, जैसा कि नीचे **तालिका 2.1** में दिया गया है:

---

[29] *चार जिला पंरिषद्, पांच जिला पंचायत राज कार्यालय, चार पंचायत समिति एवं आठ ग्राम पंचायत*

तालिका 2.1: संशोधनों के साथ स्वीकार की गई अनुशंसाएं

पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाएं	संशोधनों के साथ स्वीकृत अनुशंसाएं
राज्य वित्त आयोग का कुल हस्तांतरण (अंतरण + अनुदान) राज्य के बजट का 2.75 प्रतिशत वर्ष 2015–16 में, वर्ष 2016–17 एवं 2017–18 में 3 प्रतिशत और वर्ष 2018–19 एवं 2019–20 में 3.25 प्रतिशत होगा।	प्रत्येक वित्तीय वर्ष में पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान राज्य के कुल व्यय (वास्तविक) का 2.75 प्रतिशत स्थानीय निकायों को अंतरण और अनुदान के रूप में हस्तांतरण किया जाएगा जो वर्ष 2015–16 से प्रभावी होगा।
वर्ष 2015–16 से 2019–20 के लिए अंतरण भिन्न परिदृश्यों के आधार पर, 2015–16 में विभाज्य पूल का 8.5 प्रतिशत और 2016–17 से 2019–20 तक 9 प्रतिशत।	प्रत्येक वित्तीय वर्ष में, पिछले वित्तीय वर्ष के राज्य के अपने शुद्ध कर राजस्व का 8.5 प्रतिशत, अंतरण के रूप में स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाएगा।
हस्तांतरित राशि को पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच वर्ष 2015–16 के लिए 70:30 के अनुपात में एवं बाद के वर्षों (2016–17 से 2019–20) के लिए 60:40 के अनुपात में साझा किया जाएगा।	वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के बीच 70:30 के अनुपात में स्थानीय निकायों को स्थानांतरित किया जाएगा।
स्थानीय निकायों को 2015–16 में हस्तांतरित राशि 2014–15 के संसोधित अनुमान/वास्तविक व्यय के आधार पर एक किस्त में जारी की जाएगी। बाद के वर्षों में, अंतरित निधियों के 50 प्रतिशत का पहला आवंटन अप्रैल में जारी किया जाएगा और दूसरी किस्त पिछले वर्ष आंतरिक रूप से लेखापरीक्षित खातों को प्रस्तुत करने पर अक्टूबर तक जारी की जाएगी।	स्थानीय निकायों को कुल हस्तांतरणीय राशि की दूसरी किस्त जारी करने से पहले पिछले वर्ष में किए गए व्यय के खाते, आंतरिक लेखपरीक्षा प्रतिवेदन एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अनिवार्य होगा।

*(**स्रोत**: सरकारी अधिसूचना दिनांक 24 फरवरी 2016)*

लेखापरीक्षा ने पाया कि पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को स्वीकार करते हुए बिहार सरकार द्वारा प्रमुख अनुशंसाओं में संशोधन के कारण पंचायती राज संस्थाओं को निधियां जारी नहीं की जा सकीं, जैसा कि पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुमानित और परिकल्पित थी, जो कि प्रतिवेदन के बाद की कंडिकाओं में वर्णित है। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि राज्य सरकार ने स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार स्थानीय निकायों को निधियां जारी नहीं की जिसके परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं को निधियों से वंचित होना पड़ा, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- स्वीकृत अनुशंसा के अनुसार बिहार सरकार को पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान राज्य के कुल व्यय के 2.75 प्रतिशत की दर से अंतरण एवं अनुदान के रूप में प्रत्येक वित्तीय वर्ष में स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण करना था। वर्ष 2019–20 में कुल ₹ 2,983.75 करोड़ की राशि हस्तांतरित की जानी थी जिसके विरुद्ध केवल ₹ 2,884.04 करोड़ जारी किए गए जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2019–20 के लिए ₹ 99.71 करोड़ की राशि कम जारी हुई।
- पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि वर्ष 2015–16 के लिए निधियों को 2014–15 के संशोधित अनुमान/वास्तविक व्यय के आधार पर स्थानीय निकायों को एक किस्त में जारी किया जाएगा। पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2015–16 के लिए कुल ₹ 1,822.94 करोड़[30] की राशि जारी की जानी थी लेकिन बिहार सरकार ने राशि जारी नहीं किया। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि प्रक्रियागत विलम्ब तथा वित्त विभाग एवं पंचायती राज विभाग के बीच समन्वय की कमी के कारण राशि जारी नहीं की जा सकी और पंचायती राज संस्थाएं इन निधियों से

[30] *पंचम राज्य वित्त आयोग के तहत अनुदान पिछले वित्तीय वर्ष में राज्य के कुल वास्तविक व्यय का 2.75 प्रतिशत है। पं.रा.सं. की हिस्सेदारी 70 प्रतिशत और श.स्था.नि. की 30 प्रतिशत है। (₹94,698.05 का 2.75 प्रतिशत) का 70 प्रतिशत = ₹1,822.94 करोड़*

वंचित रहीं। इस प्रकार, पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को वर्ष 2015–16 में लागू नहीं किया जा सका।

2.1.1.2 अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन से सम्बन्धित पंचायती राज विभाग एवं नमूना जाँचित पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच के आधार पर एवं उनके द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार 47 अनुशंसाओं में से केवल छः अनुशंसाओं (13 प्रतिशत) को बिहार सरकार द्वारा पूरी तरह से लागू किया गया। पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति का सारांश नीचे **तालिका 2.2** में दिया गया है जबकि अनुशंसाओं के कार्यान्वयन का विवरण ***परिशिष्ट 2.2*** में दिया गया है।

तालिका 2.2: अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

कुल अनुशंसाएं	अनुशंसाएं पूर्णतः लागू	अनुशंसाएं अंशतः लागू	अनुशंसाएं लागू नहीं	स्थिति सुनिश्चित नहीं
47	6	10	26	5#

*(**स्रोतः** विभाग एवं नमूना जाँचित इकाइयों से प्राप्त जानकारी)*

 # पाँच अनुशंसाओं की स्थिति लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी क्योंकि संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

- **अनुशंसाएं पूर्णतः लागू**

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः स्वीकृत अनुशंसाएं बिहार सरकार द्वारा पूरी तरह से लागू की गई थीं। ये अनुशंसाएं थीं (i) 2019–20 की अवधि के लिए करों के विभाज्य पूल के 8.5 प्रतिशत का अंतरण (ii) वर्ष 2015–20 के लिए पं.रा.सं. और श.स्था.नि. के बीच 70:30 के अनुपात में साझा की गई राशि (iii) पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित निधियों का वितरण ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद् के बीच 70:10:20 के अनुपात में किया गया। (iv) पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों के बीच अंतरित राशि का आवंटन (v) पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा स्था.नि. के लिए अनुशंसित कुल हस्तांतरण (अंतरण+अनुदान) सामान्य राज्य बजटीय प्रावधानों के अतिरिक्त थे।

- **अनुशंसाएं लागू नहीं**

पंचम राज्य वित्त आयोग की कुछ महत्वपूर्ण अनुशंसाएं जो बिहार सरकार द्वारा नहीं/आंशिक रूप से लागू की गई थीं, वे थीं (i) स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के संसाधन (कर एवं गैर–कर), राजस्व और अपनी स्वायत्तता एवं जवाबदेही बढ़ाने के लिए सभी प्रयास करने चाहिए। (ii) पंचायती राज संस्थाओं को व्यवसाय, व्यापार, आजीविका और रोजगार, संपत्ति कर, शुल्क आदि पर कर लगाने के लिए सक्षम बनाने हेतु बिहार सरकार द्वारा कोई नियम नहीं बनाया गया था। (iii) ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों से एकत्रित शुद्ध आय को शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के बीच 2:1 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए (iv) मॉडल पंचायत संवर्गों के अनुसार पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा मानव बल के लिए निर्धारित धनराशि केवल नए पदों की स्वीकृति और रिक्त पदों को भरने के लिए है। (v) जिला योजना समिति (डी.पी.सी.) को प्रभावी प्रभावी बनाने के लिए इस आयोग द्वारा पर्याप्त मानव बल और इसके आवंटन की अनुशंसा की गई है। (vi) मॉडल स्टाफिंग पैटर्न के अनुसार सभी स्टाफिंग को तत्काल पुनर्गठित करना और सभी स्थानीय निकायों को प्रासंगिक, पर्याप्त एवं कुशल मानव बल से युक्त करना (vii) पंचायती राज संस्थाओं के लिए, भ्रष्टाचार और कुशासन की शिकायतों से निपटने के लिए अलग से लोकपाल स्थापित करना (viii) ग्राम/वार्ड सभा आदि द्वारा प्रभावी सामाजिक अंकेक्षण।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उपरोक्त अनुशंसाओं को लागू न करने के कारण पंचायती राज संस्थान कर एवं गैर–कर राजस्व, जैसा कि बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में

प्रावधानित है, को लागू करने और एकत्र करने में असमर्थ थे और इसलिए अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व उत्पन्न नहीं कर सके। इस प्रकार, स्थापना व्यय सहित अपने अनिवार्य कार्यों को पूरा करने के लिए वे काफी हद तक सरकारी अनुदान पर निर्भर रहे। डी.पी.सी., जिसकी योजना बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका थी और पूरे जिले के लिए जिला विकास योजना के समेकन के लिए जिम्मेदार थी, को पर्याप्त मानव बल प्रदान नहीं की गई थी और इसलिए प्रभावी नहीं थी। 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के आलोक में पंचायती राज संस्थाओं के लिए बजट एवं लेखा नियम नहीं बनाए गए थे और बिहार पंचायत समिति और जिला परिषद् (बजट और लेखा) नियम, 1964 के साथ ग्राम पंचायत लेखा नियम, 1949 का पालन किया जा रहा था। लोकपाल की नियुक्ति न होने तथा पंचायती राज संस्थाओं में सामाजिक अंकेक्षण न होने के कारण योजनाओं के क्रियान्वयन में पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व संतोषप्रद नहीं था। आगे, ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सचिव के स्वीकृत पदों में से 72 प्रतिशत पद रिक्त थे और पंचायत समितियों के लिए कोई पद सृजित नहीं किया गया था।

2.1.2 वित्त

2.1.2.1 निधि प्रवाह तंत्र

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार बिहार सरकार को राज्य की संचित निधि से स्थानीय निकायों को अनुदान एवं अंतरण के रूप में निधि का हस्तान्तरण करना था। स्थानीय निकायों के लिए निधियों का अंतरण राज्य के सामान्य बजटीय प्रावधानों के अतिरिक्त था। आगे, निधियों को इलेक्ट्रॉनिक फंड ट्रांसफर और कोर बैंकिंग सिस्टम के माध्यम से संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के बैंक खातों में सीधे स्थानांतरित किया जाना था। जहां ऐसी सुविधा उपलब्ध नहीं थी, राज्य सरकार द्वारा शीघ्र स्थानांतरण का अन्य माध्यम अधिसूचित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ग्राम पंचायतों एवं जिला परिषदों के खाते में निधि सीधे हस्तांतरित की गई थी लेकिन विभाग पंचायत समितियों (पं.स.) के खातों में सीधे निधि स्थानांतरित करने में विफल रहा। दो जिला परिषदों– सीवान एवं दरभंगा के अभिलेखों की नमूना जाँच से पता चला कि जिला परिषद्, सीवान द्वारा 18 मार्च 2021 तक नौ पंचायत समितियों को ₹ 2.51 करोड़ की राशि हस्तांतरित नहीं की गई थी तथा जिला परिषद्, दरभंगा द्वारा पंचायत समितियों को राशि स्थानांतरित करने मे 12 दिनों से लेकर आठ माह तक का विलंब हुआ था ***(परिशिष्ट 2.3)***। जिला परिषद्, सीवान ने उत्तर दिया (मार्च 2021) कि आर.टी.जी.एस. के माध्यम से निधि के हस्तांतरण में तकनीकी समस्या के कारण पंचायत समितियों को राशि हस्तांतरित नहीं की जा सकी।

2.1.2.2 प्राप्ति एवं व्यय

वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 के लिए राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 10,064.90 करोड़[31] की निधि जारी की जिसका विवरण नीचे **तालिका 2.3** में दिया गया है :

तालिका 2.3: वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान स्वीकृत व विमुक्त निधियां

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	वित्तीय वर्ष	पं.रा.सं. की पात्रता	स्वीकृत निधि	कम स्वीकृति	विमुक्त निधि	कम विमुक्ति
1.	2016-17	2,162.30	2,162.30 (प्रथम + द्वितीय)	00	2,156.68	5.62
2.	2017-18	2,431.30	2,431.30 (प्रथम + द्वितीय)	00	2,423.58	7.72
3.	2018-19	2,600.60	2,600.60 (प्रथम + द्वितीय)	00	2,600.60	00
4.	2019-20	2,983.75	2,893.04 (प्रथम + द्वितीय)	90.71	2,884.04	99.71
कुल		**10,177.95**	**10,087.24**	**90.71**	**10,064.90**	**113.05**

*(**स्रोत**: पंचायती राज विभाग द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्र)*
***नोट**: पंचायती राज संस्थाओं को 2015–16 में राशि आवंटित और विमुक्त नहीं की गई थी।*

[31] *प्रतिनिधायन मद की राशि ₹ 5,908.15 करोड़ और अनुदान ₹ 4,181.07. करोड़।*

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि बिहार सरकार ने वित्त वर्ष 2016–17 से 2019–20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को पात्र निधि (पंचम राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार) जारी नहीं की गई और पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 113.05 करोड़ कम जारी किए गए।

2.1.2.3 पंचायती राज संस्थाओं को निधियों की स्वीकृति में विलंब

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार पंचायती राज विभाग को अप्रैल (पहली किस्त) और अक्टूबर (दूसरी किस्त) में पंचायती राज संस्थाओं को निधि हस्तांतरित करना था। हॉलाकि, 2016–17 से 2019–20 तक के सभी वित्तीय वर्षों में चार से नौ माह तक के विलम्ब से निधि विमुक्त की गई, जैसा कि नीचे **तालिका 2.4** में दिया गया है:

तालिका 2.4: पं.रा.सं. को निधियों की स्वीकृति में विलंब

(₹ करोड़ में)

स्वीकृति की तिथि	किस्त	विमुक्त राशि	विलम्ब (माह में)
23-12-2016	प्रथम 2016-17	1,081.16	8
29-03-2017	द्वितीय 2016-17	1,081.14	5
08-01-2018	प्रथम 2017-18	1,215.65	9
26-03-2018	द्वितीय 2017-18	1,215.65	5
05-09-2018	प्रथम 2018-19	1,300.29	5
08-02-2019	द्वितीय 2018-19	1,300.30	4
07-08-2019	प्रथम 2019-20	1,491.87	4
13-04-2020	द्वितीय 2019-20	1,401.17	6

*(**स्रोत**: आवंटन पत्र)*

इस प्रकार, विभाग ने पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित समय–सीमा का पालन नहीं किया। लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर पंचायती राज विभाग ने उत्तर दिया (23 जुलाई 2021) कि प्रक्रियात्मक[32] विलंब के कारण पंचायती राज संस्थाओं को राशि विमुक्त करने में विलम्ब हुआ। पं.रा.वि. द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग को पं.रा.सं. को समय पर निधियों की विमुक्ति सुनिश्चित करना था और तद्नुसार निधियों के शीघ्र अंतरण के लिए एक तंत्र तैयार किया जाना था।

2.1.2.4 क्षमता वर्द्धन के अंतर्गत अनुदानों का उपयोग

पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि पंचायती राज संस्थाओं को उपलब्ध अनुदानों से क्षमता वर्द्धन पर जोर देना चाहिए और निर्दिष्ट उद्देश्यों[33] के लिए इसका उपयोग किया जाना चाहिए। पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार अनुदान वितरण और पं.रा.वि. द्वारा स्वीकृत अनुदान के वास्तविक वितरण की मदवार तुलना, प्रतिवेदन के ***परिशिष्ट 2.4*** में दी गई है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित तथ्य पायाः

(i) पंचायती राज विभाग ने तीन प्रमुख मदों अर्थात भवन, जिला परिषद् भवन, जिला योजना समितियां एवं लोकपाल मामले का निस्तारण, विवाद मुक्त गांव और

---

[32] *राज्य के स्वयं के कर राजस्व के आंकड़े निकालने, मंत्रिपरिषद् से अनुमोदन, वित्त विभाग से अनुमोदन आदि में लगने वाला समय।*

[33] *(क) मानव बल, प्रशिक्षण, ई–गवर्नेंस, ऑफिस स्पेस, (ख) ग्राम कचहरी, (ग) मास्टर प्लान/सी.डी.पी./डी.पी.आर./ जी.आई.एस. मैप तैयार करना, (घ) स्मार्ट और अमरूत की तर्ज पर डिवीजन और जिला मुख्यालय का विकास करना शहर, (ड.) शहरी स्थायी निकाय और पंचायती राज संस्थानों को एस.पी.यू.आर. प्रकार की व्यावसायिक सेवाएं, (च) पी.पी.पी. को बढ़ावा देना, (छ) ए.आर.एम. और प्रदर्शन अनुदान के लिए प्रोत्साहन, (ज) लोकपाल, राज्य संपत्ति कर बोर्ड, शहरी नियामक सहित नियामक निकाय, (झ) डी.एल.एफ.ए. और आंतरिक लेखापरीक्षा (ञ) वित्त विभाग में राज्य वित्त आयोग सेल को पेशेवर बनाना।*

अतिरिक्त संसाधन जुटाना, के तहत कोई अनुदान स्वीकृत नहीं किया। पं.रा.वि. ने उत्तर दिया (जुलाई 2021) कि चूँकि मुख्यमंत्री निश्चय योजना को प्राथमिकता (पंचम राज्य वित्त आयोग के प्रतिनिधायन हिस्से की 90 प्रतिशत राशि मुख्यमंत्री निश्चय योजना (एम.एम.एन.वाई.) के लिए स्थानांतरित की गई थी) दिया गया था, इसलिये उपरोक्त शीर्षों के तहत निधि विमुक्त नहीं की जा सकी। इस प्रकार, क्षमता वर्धन उपायों पर ध्यान केंद्रित करने के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा को लागू नहीं किया गया था।

(ii) पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं की निगरानी एवं प्रभावी कार्यान्वयन हेतु राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना के लिए वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सुविधाएं एवं प्रखण्ड पंचायत राज पदाधिकारियों (प्र.पं.रा.अ.) को लैपटॉप प्रदान करने हेतु पं.रा.वि. ने ₹62.75 करोड़[34] की राशि का अनुदान स्वीकृत किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2017–18 के दौरान इन राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठों की स्थापना के लिए पंचायती राज विभाग और पाँच नमूना जाँचित जिला पंचायत राज कार्यालय (जि.पं.रा.का.) को कुल ₹16.09 करोड़[35] का अनुदान जारी किया गया था। लेकिन, राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठों को केवल जि.पं.रा.का., पूर्वी चंपारण (मोतिहारी) और चार अन्य जि.पं.रा.का में स्थापित किया गया था, पं.रा.वि. इस प्रकोष्ठ को स्थापित करने में विफल रहा। इसके अलावा, जि.पं.रा.का., पटना ने राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना को छोड़ कर अन्य उद्देश्यों[36] के लिए ₹1.27 करोड़ का उपयोग किया।

पं.रा.वि. ने जवाब दिया कि विभाग के पास पंचम राज्य वित्त आयोग निधियों के प्रबंधन के लिए पर्याप्त मानव बल था जबकि नमूना जाँचित जिला पंचायत राज कार्यालयों (पटना, सारण एवं सीवान) ने उत्तर दिया कि विभाग से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद निधियां या तो विभाग को वापस कर दी जाएंगी या राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ पर व्यय की जाएंगी। विभाग द्वारा दिया गया जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जवाब लेखापरीक्षा अवलोकन के लिए प्रासंगिक नहीं था और विभाग इसके लिए निधि की प्राप्ति के बावजूद राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ स्थापित करने में विफल रहा। नमूना जाँचित इकाईयों के जिला पंचायत राज कार्यालयों के जवाब भी स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि निधियों के उपयोग के लिए अलग से अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी।

आगे, पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुमानित आंकड़ों एवं पंचायती राज संस्थाओं के लिए पंचायती राज विभाग द्वारा विमुक्त की गई वास्तविक अनुदान के आंकड़ों के बीच गंभीर विसंगतियां और असंतुलन थीं। विभाग पंचायती राज संस्थाओं के बीच मदवार अनुदानों के संवितरण के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

2.1.2.5 निधियों की उपयोगिता की स्थिति

पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि अंतरित निधियों के 50 प्रतिशत का पहला आवंटन अप्रैल में विमुक्त किया जाएगा जबकि दूसरी किस्त वर्ष के अक्टूबर तक विमुक्त की जानी थी, बशर्ते कि पिछले वर्ष के खातों को आंतरिक लेखापरीक्षा द्व ारा लेखापरीक्षित किया गया हो। हाँलाकि, वित्त विभाग ने अपने संकल्प (फरवरी 2016)

---

[34] *पंचायती राज विभाग में राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ के लिए ₹ 9.41 करोड़, जिला पंचायती राज कार्यालयों में राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ के लिए ₹ 43.84 करोड़ वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सुविधा और प्रखड पंचायत राज पदाधिकारियों को लैपटॉप उपलब्ध कराने के लिए ₹ 9.50 करोड़*

[35] *₹ 7.38 करोड़–पंचायती राज विभाग, ₹ 1.68 करोड़– पटना, ₹ 1.69 करोड़– दरभंगा, ₹1.69 करोड़ सारण, ₹ 1.53 करोड़–सीवान एवं ₹ 2.12 करोड़– पूर्वी चंपारण (मोतिहारी)*

[36] *बैटरी, प्रिंटर, टेंट आदि का क्रय।*

के तहत प्रावधान किया कि स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की जाने वाली कुल राशि की दूसरी किस्त जारी करने से पहले पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान किए गए व्यय के लेखाओं एवं आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अनिवार्य होगा। इसके अतिरिक्त, बिहार वित्तीय नियमावली में निहित प्रावधान के अनुसार सहायता अनुदान की राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र इसकी स्वीकृति की तिथि से 18 माह के अन्दर जमा किया जाना है।

वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 के दौरान विमुक्त किए गए अनुदान एवं प्रतिनिधायन की राशि का उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्रस्तुत करने की स्थिति नीचे **तालिका 2.5** में दी गई है:

तालिका 2.5: पंचम राज्य वित्त आयोग के तहत विमुक्त की गई निधियों की उपयोगिता की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	प्रथम अनुदान	द्वितीय अनुदान	प्रथम प्रतिनिधायन	द्वितीय प्रतिनिधायन	कुल स्वीकृति	कुल विमुक्ति	अभ्युक्तियाँ
2016-17	342.60	342.58	738.56	738.56	2,162.30	2,156.68	मई 2011 तक मात्र ₹ 431.61 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त हुए थे।
2017-18	530.00	530.00	685.65	685.65	2,431.30	2,423.58	
2018-19	621.71	621.72	678.58	678.58	2,600.59	2,600.60	
2019-20	628.42	562.04	863.45	839.13	2,893.04	2,884.04	
कुल	**2,122.73**	**2,056.34**	**2,966.24**	**2,941.92**	**10,087.23**	**10,064.90**	

*(**स्रोत**: पंचायती राज विभाग द्वारा निर्गत स्वीकृति पत्र)*

मई 2020 तक ₹ 5,893.89 करोड़[37] (₹ 2,366.89 करोड़ अनुदान और ₹ 3,527.00 करोड़ प्रतिनिधायन राशि) का उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा करना था परंतु इस राशि के विरूद्ध पंचायती राज संस्थाओं से केवल ₹ 431.61 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्राप्त किया गया था। आगे, दूसरी और बाद की किस्तें पिछले वर्षों के लेखाओं और पूर्व में विमुक्त की गई अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना विमुक्त की गई थीं। यह पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा तथा वित्त विभाग, बिहार सरकार द्वारा जारी निर्देश का उल्लंघन था।

इस प्रकार, मई 2020 तक पंचायती राज संस्थाओं से कम से कम ₹ 5,462.28 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं हुए थे और तद्नुसार, राशि का उपयोग सत्यापन योग्य नहीं था।

2.1.2.6 अनुदान का व्यपगत होना

पं.रा.वि. ने जिला पंचायत राज कार्यालय, पटना को जिला पंचायत राज कार्यालय में ग्राम कचहरी और राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना के लिए कुल ₹1.76 करोड़[38] की राशि विमुक्त (जनवरी 2018) की। जिला पंचायत राज पदाधिकारी, पटना, कोषागार से राशि निकालने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹1.76 करोड़ का अनुदान व्यपगत हो गया। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला पंचायत राज पदाधिकारी, पटना ने बताया (29 जून 2021) कि आवंटन पत्र प्राप्त न होने के कारण राशि का आहरण नहीं किया जा सका। जिला पंचायत राज पदाधिकारी द्वारा दिया गया जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से आवंटन जारी किया था और विभाग की वेबसाइट पर जानकारी दी गई थी। इस प्रकार, जिला पंचायत राज पदाधिकारी की चूक के कारण पंचायती राज संस्थाएँ ₹1.76 करोड़ के अनुदान से वंचित रहीं।

---

[37] *2018–19 की प्रथम किस्त तक।*

[38] *जिला पंचायत राज कार्यालय में ग्राम कचहरी के लिए ₹1.61 करोड़ और राज्य वित्त आयोग सेल के लिए ₹14.59 लाख*

2.1.3 योजनाओ का क्रियान्वयन

विभाग द्वारा जारी दिशा–निर्देशों के अनुसार प्रतिनिधयान मद के तहत विमुक्त की गई निधि का उपयोग पंचायती राज संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण, आंतरिक लेखापरीक्षा, समय पर लेखा प्रस्तुत करने, पुराने बुनियादी ढाँचे और सेवाओं के संचालन एवं रखरखाव और सात योजनाओं में से दो योजनाओं ''मुख्यमंत्री ग्रामीण पेयजल निश्चय'' और "मुख्यमंत्री ग्रामीण गली–नली पक्कीकरण", जो बिहार में ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली "सात निश्चय योजना" का एक हिस्सा हैं, के लिए किया जाना था। अनुदान शीर्ष के अंतर्गत विमुक्त की गई निधियों का उपयोग क्षमता वर्धन, ई–गवर्नेंस, कार्यालय स्थान के सुदृढ़ीकरण तथा राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ आदि के लिए किया जाना था। लेखापरीक्षा के दौरान योजनाओं के निष्पादन में पाई गई अनियमितताओं की चर्चा नीचे की गई है:

2.1.3.1 सरकारी धन का दुर्विनियोजन

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 के नियम 90 में निर्धारित किया गया है कि एक उद्देश्य के लिए दूसरे और बाद के अग्रिमों का भुगतान तब तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि पहले अग्रिम का लेखा प्रस्तुत नहीं किया गया हो।

पंचायत समिति, दरियापुर के पंचम राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत किये गये कार्यों से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2019–20 के दौरान किये गये तीन कार्यों के निष्पादन के लिए ग्राम पंचायतों के पंचायत सचिवों को कार्यकारी अभिकर्त्ता बनाया गया था। कार्यादेश जारी होने की तिथि से तीन माह के अन्दर कार्यों को पूरा किया जाना था। इसके अतिरिक्त, इन कार्यों के निष्पादन के लिए फरवरी 2020 में एजेंसियों को कुल ₹ 16.23 लाख का अग्रिम भुगतान दो से तीन किस्तों में किया गया था जिसका विवरण नीचे **तालिका 2.6** में दिया गया है:

तालिका 2.6: कार्यकारी अभिकर्त्ताओं को दिए गए अग्रिम का विवरण

(राशि ₹ में)

क्रम. सं.	योजना सं.	योजना का नाम	कार्यकारी अभिकर्त्ता	भुगतान तिथि	अग्रिम राशि	कुल अग्रिम	कार्य की स्थिति
1.	14/18-19	ग्राम पंचायत, मुजौना में सिमरहिया ढाला के दक्षिण में सड़क का निर्माण कार्य	सुनील कुमार रॉय	12.02.2019 06.03.2019	7,500 (प्रथम) 3,00,000 (द्वितीय)	3,07,500	आरम्भ नहीं
2.	1/19-20	ग्राम पंचायत, मुजौना के अंतर्गत ग्राम पंचायत, बलभिया में मदन भगत के आवास से सड़क का निर्माण कार्य	अशोक कुमार सिंह	08.02.2020 12.02.2020 26.02.2020	7,500 (प्रथम) 3,00,000 (द्वितीय) 2,00,000 (तृतीय)	5,07,500	आरम्भ नहीं
3.	2/19-20	ग्राम पंचायत, मुजौना में माही बांध से यदुनंदन भगत तक सड़क निर्माण कार्य	अशोक कुमार सिंह	08.02.2020 12.02.2020 26.02.2020	7,500 (प्रथम) 5,00,000 (द्वितीय) 3,00,000 (तृतीय)	8,07,500	आरम्भ नहीं
कुल						**16,22,500**	

*(**स्रोत** : योजना संचिकाएं)*

लेखापरीक्षा ने पंचायत समिति के कनीय अभियंता (क.अ.) की उपस्थिति में कार्य का भौतिक रूप से सत्यापन किया और पाया कि उपरोक्त तीनों कार्यों को निष्पादित नहीं किया गया था। कनीय अभियंता की संस्तुति पर दो से तीन किस्तों में एजेंसियों को अग्रिम राशि का भुगतान किया गया जिससे स्पष्ट हुआ कि कार्य की वास्तविक प्रगति का आकलन किए बिना कनीय अभियंता ने अग्रिम भुगतान की संस्तुति की। यह राशि जनवरी 2021 तक एजेंसियों के पास पड़ी रही।

लेखापरीक्षा द्वारा मामला इंगित किये जाने पर पंचायत समिति के प्रखंड विकास पदाधिकारी–सह–कार्यपालक अधिकारी ने जवाब दिया (दिसंबर 2020) कि कार्यकारी

एजेंसियों को नोटिस जारी कर दिया गया है और राशि की वसूली उनसे की जायेगी। हाँलाकि, योजना संख्या 14/2018–19 के प्रारंभ नहीं होने के संबंध में पंचायत समिति के प्रखंड विकास पदाधिकारी–सह–कार्यपालक अधिकारी द्वारा जवाब नहीं दिया गया था।

कार्यकारी एजेंसियों द्वारा ₹ 16.23 लाख को एक से दो वर्षों तक रोक कर रखना, पं.स. निधियों के अस्थायी दुर्विनियोग के समान था। इस दौरान राशि पं.स. के लेखाओं से बाहर रही। आगे, वास्तविक प्रगति के आकलन के बिना आगे के अग्रिम के लिए कनीय अभियंता द्वारा की गई अनुशंसा, कार्यकारी एजेंसियो के साथ कनीय अभियंता की मिलीभगत को दर्शाता है। उसी कार्य के लिए द्वितीय एवं बाद के अग्रिमों का भुगतान बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली का उल्लंघन था तथा कार्यों का उद्देश्य अर्थात ग्रामीण सम्पर्क प्रदान करना अधूरा रह गया।

2.1.3.2 डी.पी.आर.सी. भवन का निर्माण नहीं

पंचायती राज विभाग ने पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित सदस्यों के प्रशिक्षण के उद्देश्य से वर्ष 2018–19 के दौरान जिला पंचायत संसाधन केन्द्रों (डी.पी.आर.सी)/मुखिया, सरपंच प्रशिक्षण संस्थान के निर्माण के लिए जिला परिषदों को राशि प्रदान की। विभाग ने डी.पी.आर.सी. भवन के निर्माण के लिए समय–सीमा निर्धारित नहीं की। लेकिन, जिन इकाईयों में निर्माण कार्य शुरू किया गया था, उन्हें निर्माण कार्य पूरा करने के लिए एक वर्ष का समय (कार्यादेश के अनुसार) दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पंचायती राज विभाग ने डी.पी.आर.सी. भवनों के निर्माण के लिए चार जिला परिषदों[39] को (वित्त वर्ष 2018–19) ₹ 24 करोड़ जारी किए लेकिन मार्च 2021 तक चार में से तीन जिला परिषदों में निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि डी.पी.आर.सी. के निर्माण के लिए भूमि की अनुपलब्धता/पहचान मे विलंब, जिला परिषद् सारण और सीवान में कार्य प्रारंभ करने में विलम्ब का कारण था। जबकि, जिला पंचायत, दरभंगा में निविदा को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका क्योंकि वित्त, लेखापरीक्षा और योजना समिति (स्थायी समिति), जो कि निविदा को अंतिम रूप देने के लिए अधिकृत थी, का गठन जिला परिषद् द्वारा नहीं किया गया था। इसलिए, जिला परिषदों के बैंक खाते में निधियां अनुपयोगित पड़ी रहीं।

विभाग द्वारा जिलों के डी.पी.आर.ओ. के साथ मासिक बैठकों के माध्यम से मामले की समीक्षा की जा रही थी तथा भूमि की अनुपलब्धता का मामला विभाग के संज्ञान में था।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर पंचायती राज विभाग ने बताया कि तीन जिला परिषदों (दरभंगा, सारण एवं सीवान) में निविदा आमंत्रित की गयी थी जबकि पूर्वी चंपारण, मोतिहारी में कार्य प्रगति पर था। यह स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि निर्माण की प्रगति बहुत धीमी थी और जिला परिषदों के उप विकास आयुक्त–सह–मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी द्वारा निगरानी में चूक थी।

2.1.3.3 सामग्रियों के क्रय में अनियमितता

बिहार वित्तीय (संशोधन) नियमावली, 2017 में प्रावधान है कि सामान्यतः आपूर्तिकर्ता को अग्रिम भुगतान नहीं किया जाना चाहिए तथा यदि अग्रिम भुगतान करना आवश्यक हो तो निजी आपूर्तिकर्ता के मामले यह सामग्री के मूल्य के 30 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। आगे, जेएम पोर्टल पर उपलब्ध वस्तुओं और सेवाओं को अनिवार्य रूप से पोर्टल के माध्यम से क्रय किया जाना चाहिए और आवश्यक निविदा प्रक्रिया के माध्यम से माल के अधिग्रहण के लिए उच्च अधिकारियों से मंजूरी लेने से बचने के लिए कार्यों को खण्डों में विभाजित नहीं किया जाना चाहिए।

---

[39] *दरभंगा, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), सारण व सीवान*

जिला परिषद्, सीवान ने जिला पंचायत के बैठक कक्ष में बैठने की उचित व्यवस्था सुनिश्चित करने हेतु साज–सज्जा के लिए विभिन्न प्रकार के सामानों के क्रय की (23 दिसंबर 2017) स्वीकृति प्रदान की। कार्यादेश अक्टूबर 2018 से जनवरी 2020 के बीच इस निर्देश के साथ जारी किया गया था कि कार्यादेश जारी होने के एक/दो महीने के भीतर सामग्रियों की आपूर्ति की जाएगी, ऐसा न करने पर निविदाकर्ताओं की जमानत राशि जब्त कर ली जाएगी।

कार्यालय उपयोग के लिए अक्टूबर 2018 से मार्च 2019 के दौरान सामग्रियों का क्रय किया गया था और अक्टूबर 2018 से अगस्त 2020 के दौरान आपूर्तिकर्ताओं को कुल ₹ 1.98 करोड़ का भुगतान किया गया था जिसका विवरण नीचे **तालिका 2.7** में दिया गया है:

तालिका 2.7: जिला परिषद् द्वारा क्रय किए गए सामग्रियों का विवरण

(राशि ₹ में)

क्रम सं.	सामग्री	निविदा मूल्य	भुगतान	अभ्युक्तियां
1.	एसी और इलेक्ट्रीफिकेशन	21,69,145	19,51,000	चार भागों में निविदा आमंत्रित की गई और दो अलग–अलग फर्मों को काम दिया गया था।
	वाई–फाई और आई.पी. कैमरा	9,98,516	9,58,576	
	नेटवर्किंग वाई–फाई और वीडियोवॉल को एकीकृत करना	24,06,753	23,10,483	
	वीडियोवॉल टीवी, एयर कंडीशनर, माइक सिस्टम, टेबल, कुर्सियाँ और अलमारियां	24,26,333	22,53,144	
2.	फाल्स सीलिंग, वॉल पैनलिंग, प्रोजेक्टर, अग्निशमन यंत्र, रोलर ब्लाइंड, दीवार और सीलिंग स्क्रीन	18,94,559	16,50,000	दो भागों में निविदा आमंत्रित की गई थी और दो अलग–अलग फर्मों को काम दिया गया था।
	फाल्स सीलिंग और वॉल पैनलिंग	24,64,639	22,17,000	
3.	साउंडलेस जेनरेटर एवं इलेक्ट्रीफिकेशन, डी. जी. सेट	26,89,625	19,39,000	दो भागों में निविदा आमंत्रित की गई थी और दो अलग–अलग फर्मों को काम दिया गया था।
	मॉड्यूलर फर्नीचर	23,53,942	23,53,940	
	रोलर ब्लाइंड्स, अतिरिक्त फर्नीचर	24,85,504	22,36,000	
4.	एक लिफ्ट/एलीवेटर	39,60,000	19,80,000 (अग्रिम 1)	निविदा में उल्लिखित अनुमानित लागत मात्र ₹ 24.90 लाख थी परन्तु कार्य आदेश ₹ 39,60,000/– का दिया गया था।
कुल		**2,38,49,016**	**1,98,49,143**	

*(**स्रोत** : क्रय संचिकाएं)*

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त सामग्रियों के क्रय में निम्नलिखित विसंगतियां पायीं:

- विज्ञापित टेंडर आमंत्रित करने से बचने के लिए कुल क्रय की जाने वाली सामग्रियों के कुल मूल्य को ₹ 25 लाख से नीचे लाने के लिए माल के कुल मूल्य को दो से चार भागों में विभाजित किया गया था। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला अभियंता (जि.अ.), जिला परिषद् ने बताया कि कार्य को समयबद्ध तरीके से पूरा करने के लिए क्रय कार्यों को खण्डों में विभाजित किया गया था।
- सरकार के निर्देश के बावजूद जेम पोर्टल से सामग्रियों का क्रय नहीं किया गया। जिला अभियंता, जिला परिषद् ने बताया कि जेएम के माध्यम से सामग्रियों के क्रय के संबंध में सरकार के निर्देश प्राप्त नहीं होने के कारण जेएम के माध्यम से सामग्रियों का क्रय नहीं किया गया था।

यह देखा गया कि निर्माणाधीन भवन में लिफ्ट की आपूर्ति एवं स्थापना के लिए प्रारंभ में ₹ 24.90 लाख का प्राक्कलन तैयार किया गया था और तद्नुसार दिनांक 23 फरवरी 2019 को निविदा आमंत्रित की गयी थी। हाँलाकि, इसके विरूद्ध दो निविदादाताओं ने ₹ 44.15 लाख और ₹ 39.60 लाख की दरें उद्धृत कीं। कार्य के लिए पुनः निविदा देने के बजाय जिला परिषद् ने 6 मार्च 2019 को क्रय समिति और अध्यक्ष, जिला परिषद् की अनुमति से सम्पूर्ण कार्य (लिफ्ट की लागत एवं निर्माण लागत) के लिए उद्धृत दर ₹ 39.60 लाख की स्वीकृति दी और जिला परिषद् के उप विकास आयुक्त–सह–मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने उसी दिन मेसर्स एस.के.एन. क्रिएटिव प्राईवेट लिमिटेड को कार्यादेश जारी किया। लेकिन, बाद में लिफ्ट के लिए अधिष्ठापन स्थल में बदलाव के कारण इस कार्यादेश को रद्द कर दिया गया था।

मेसर्स एस.के.एन. क्रिएटिव प्राईवेट लिमिटेड को 10 जनवरी 2020 को फिर से कार्य आदेश जारी किया गया और संवेदक को ₹ 19.80 लाख (निविदा राशि का 50 प्रतिशत) का अग्रिम भुगतान किया गया। लिफ्ट की आपूर्ति फर्म द्वारा कार्यादेश की तिथि से दो माह के भीतर की जानी थी। जबकि, लिफ्ट की आपूर्ति मार्च 2021 तक अर्थात एक वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी नहीं की गई थी।

आगे, सामग्रियों के मूल्य के 30 प्रतिशत से अधिक के अग्रिम की स्वीकृति बिहार वित्तीय नियमावली का उल्लंघन था और कार्य का आवंटन स्वीकृत निविदा मूल्य से अधिक किया गया था। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला अभियंता, जिला परिषद् ने स्वीकार किया कि 18 मार्च 2021 तक लिफ्ट की आपूर्ति नहीं की गयी थी और जवाब दिया कि न्यूनतम उद्धृत दर ₹ 39.60 लाख थी और इसलिए, उस दर पर कार्यादेश जारी किया गया था।

- जिला परिषद् स्तर पर सामग्रियों की प्राप्ति के लिए भंडार पंजी का संधारण नही किया जा रहा था तथा क्रय की गई सामग्रियों की गुणवत्ता की जाँच भी नहीं की जा रही थी।

इस प्रकार, जिला परिषद्, सीवान ने सामग्रियों के क्रय के संबंध में वित्तीय नियमों का पालन नहीं किया, परिणामस्वरूप ₹ 1.98 करोड़ का अनियमित क्रय हुआ।

2.1.3.4 मस्टर रौल में अनियमितताएं

बिहार कोषागार संहिता, 2011, नियम 248 (ए) में प्रावधान है कि विभागीय रूप से नियोजित मजदूरों का वेतन मस्टर रॉल पर निकाला जाएगा जिसमें मजदूरों का नाम, उनके द्वारा काम किए गए दिनों की संख्या और प्रत्येक मजदूर के लिए देय राशि प्रतिदिन अंकित किया गया हो। हाँलाकि, जिला परिषद्, दरभंगा के नमूना जाँचित 19 कार्यों में मजदूरों के वेतन और कार्यों के लिए मस्टर रॉल संधारित नहीं किए गए थे तथा मजदूरों को ₹ 21.60 लाख की राशि का भुगतान बिना किसी विवरण के सादे कागज पर कर दिया गया था। इस प्रकार, ₹ 21.60 लाख का कुल वेतन भुगतान संदिग्ध था। जिला परिषद् ने कोई जवाब नहीं दिया।

2.1.4 निष्कर्ष

पं.रा.वि. ने पंचम राज्य वित्त आयोग की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया लेकिन स्थानीय निकाय के वित्त से संबंधित चार प्रमुख अनुशंसाओं को संशोधन के साथ स्वीकार किया। कुल 47 प्रमुख अनुशंसाओं में से बिहार सरकार ने केवल छः अनुशंसाओं को ही पूर्ण रूप से क्रियान्वित किया। इस प्रकार, 73वें संविधान संशोधन, केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग द्वारा परिकल्पित पंचायती राज संस्थाओं को आत्मनिर्भर बनाने के उद्देश्य को संतोषजनक रूप से प्राप्त नहीं किया जा सका। बिहार सरकार ने वर्ष 2015–16 के लिए पंचायती राज संस्थाओं को कोई राशि हस्तान्तरित नहीं की थी, अतः पंचम राज्य वित्त आयोग की

अनुशंसाएँ वर्ष 2015–16 में क्रियान्वित नहीं की गई थीं। अपने स्रोतों से राजस्व में सुधार के लिए स्रोतों का दोहन न करना, पंचायती राज संस्थाओं को विलम्ब से निधि का हस्तांतरण, उपयोगिता प्रमाण पत्रों की गैर–प्राप्ति, योजनाओं के क्रियान्वयन में अनियमितता आदि ने अपर्याप्त निगरानी के साथ–साथ वित्तीय प्रबंधन में कमियों को इंगित किया। पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित मॉडल स्टाफिंग पैटर्न को लागू नहीं किया गया था और सभी पं.रा.सं. में सभी स्तरों पर मानव बल की अत्यधिक कमी थी।

2.2 राजस्व की हानि

जिला परिषद्, गोपालगंज, निविदादाताओं से तीन सैरातों[40] के संबंध में बंदोबस्ती राशि वसूल करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप ₹ 10.11 लाख के राजस्व की हानि हुई।

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 के नियम 106 एवं 109 में प्रावधान है कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तीन माह पूर्व जिला परिषद् (जि.प.) की सम्पत्तियों का सर्वेक्षण किया जायेगा एवं जो सम्पत्ति अगले वर्ष के लिए बंदोवस्ती योग्य हो, को नियत मांग पंजी में दर्ज किया जाएगा। आगे, नियत मांग पंजी जिला परिषद् के सचिव/प्रखंड विकास पदाधिकारी के समक्ष रखी जायेगी जो प्रत्येक माह के कुल योग की तुलना प्राप्तियों के वर्गीकृत सार से तथा जहाँ तक संभव हो, चालान से करेंगे। वे मांग के विवरण के साथ जमा की सावधानीपूर्वक तुलना करेंगे और बकाया राशि के निपटान की वसूली के लिए आवश्यक कार्रवाई करेंगे।

जिला परिषद्, गोपालगंज के अभिलेखों की जाँच (जुलाई 2017 में की गई लेखापरीक्षा और फरवरी 2021 में अद्यतन स्थिति) से पता चला कि जिला परिषद् द्वारा तीन सैरातों[41] का निपटान (फरवरी 2016 और फरवरी 2017) किया गया था जिसमें उच्चतम निविदादाता के साथ ₹ 14.20 लाख में एक वर्ष की अवधि के लिए बंदोवस्ती की गयी थी और उनके साथ अनुबंध निष्पादित किया गया था। बंदोबस्ती के लिए नीलामी सूचना में अंकित शर्तों के अनुसार बोली की पूरी राशि बोली प्रक्रिया समाप्त होने के ठीक बाद सफल निविदादाता द्वारा जमा की जानी थी। परन्तु जिला परिषद् ने ₹ 14.20 लाख की कुल माँग के विरूद्ध केवल ₹ 4.09 लाख की वसूली की।

जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (सी.ई.ओ.) बोली को अंतिम रूप देने के ठीक बाद एकमुश्त बोली की पूरी राशि एकत्र करने में विफल रहे और अनियमित रूप से निविदादाताओं को सैरातों से राशि एकत्र करने दिया। आगे, मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी बंदोबस्ती राशि की वसूली पर नजर रखने के लिए निर्धारित मांग पंजी को संधारित करने में विफल रहे। बंदोबस्ती की पूरी राशि एक मुश्त में प्राप्त न होने की स्थिति में जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी को पहले बंदोबस्ती निरस्त करने की कार्रवाई करनी थी तथा पट्टेदार के साथ अनुबंध निष्पादित करने से पहले बोली की पूरी राशि की वसूली सुनिश्चित की जानी थी। आगे, अनुबंध में निर्धारित शर्त के अनुसार यदि पट्टेदार बोली की राशि पूर्ण रूप से जमा करने में विफल रहता है तो शेष राशि बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 के तहत सर्टिफिकेट केस दर्ज कर उससे वसूल की जानी थी। लेकिन, जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने बोली लगाने वालों के विरुद्ध सर्टिफिकेट केस दर्ज नहीं किया और जिला परिषद् के वित्तीय हितों की रक्षा करने में विफल रहे। परिणामस्वरूप, सैरातों की बंदोबस्ती के तीन से चार वर्ष बीत जाने

---

[40] *सैरात' का अर्थ है 'हाट', सड़क के किनारे की भूमि, बस स्टैंड, तालाब, फेरी आदि, जो कि जिला परिषद् की आय के स्रोत हैं।*

[41] *बागीपट्टी झील टैक्सी स्टैंड (₹ 11 लाख), गोपालगंज गुदरी बाजार (₹ 2.90 लाख) और लाइन बाजार (0.30 लाख)*

के बाद भी बंदोबस्ती की राशि ₹ 10.11 लाख[42] की वसूली पट्टेदार से जुलाई 2021 तक नहीं की जा सकी ***(परिशिष्ट 2.5)***।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला परिषद् के जिला अभियंता ने उत्तर दिया (फरवरी 2021) कि पट्टाधारकों को बकाया राशि जमा कराने के लिए नोटिस जारी किया गया था (सितंबर 2016 से जुलाई 2019)। यदि जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने नीलामी सूचना और सैरात बंदोबस्ती से संबंधित एकरारनामा में निर्धारित शर्तों का पालन किया होता तो जिला परिषद् के वित्तीय हित की रक्षा की जा सकती थी। लेखापरीक्षा द्वारा इस मामले को नियमित रूप से फौलो अप किया गया और परिणामस्वरूप, एक मामले में सैरातों के बंदोबस्ती के चार साल से अधिक समय के बाद पट्टेदार के विरुद्ध प्राथमिकी (3 जुलाई 2021) दर्ज की गई। अन्य दो मामलों में राशि की वसूली के लिए न तो सर्टिफिकेट केस दर्ज किया गया और न ही एफ.आई.आर. दर्ज की गई।

इस प्रकार, सैरातों की बंदोबस्ती के लिए निर्धारित शर्तों का पालन करने और बकाया बंदोबस्ती राशि की वसूली के लिए प्रभावी कदम उठाने में जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की विफलता के परिणामस्वरूप जिला परिषद् को ₹ 10.11 लाख के राजस्व की हानि हुई।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई 2021) और 21 सितंबर 2021 को स्मार पत्र जारी किया गया। जवाब प्रतीक्षित है।

2.3 सरकारी धन का दुर्विनियोजन

ग्राम पंचायत, मोहनपुर द्वारा विकास कार्यों के सम्पादन के लिए अनुदान से दिये गये अग्रिमों के समायोजन के संबंध में कोडल प्रावधानों का पालन न करने के कारण अपूर्ण कार्यों पर ₹18.60 लाख के निष्फल व्यय के अतिरिक्त ₹43.62 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

ग्राम पंचायत लेखा नियमावली, 1949 के नियम 14 में प्रावधान है कि पंचायत द्वारा किए जाने वाले किसी भी कार्य के मामले में पंचायत निधि से अग्रिम स्वीकृत किया जा सकता है और अग्रिम धारक को अग्रिम भुगतान की तिथि से तीन माह के अन्दर समायोजन लेखे प्रस्तुत करना है। आगे, दूसरा अग्रिम तब तक नहीं दिया जाना चाहिए जब तक कि पहले अग्रिम के लेखे जमा नहीं किए गए हों और ग्राम पंचायत के मुखिया को यह सुनिश्चित करना था कि अग्रिम लंबी अवधि के लिए लंबित नहीं है। बिहार पंचायत (पदाधिकारियों का निरीक्षण और मामलों की जाँच, पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन) नियमावली, 2014 में प्रावधान है कि मुखिया ग्राम पंचायत के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन के लिए जिम्मेदार है, प्रखण्ड एवं जिला स्तर के पदाधिकारियों[43] को निर्धारित अंतराल[44] पर ग्राम पंचायत कार्यालयों के निरीक्षण के लिए जिम्मेदार बनाया गया है। प्रखण्ड पंचायती राज पदाधिकारी को प्रति माह कम से कम दो ग्राम पंचायतों के कार्यालयों का विस्तार से निरीक्षण करना था और यह सुनिश्चित करना था कि प्रखण्ड क्षेत्र के अंतर्गत आने वाली सभी ग्राम पंचायतों का वर्ष में कम से कम

---

[42] *₹ 14.20 लाख + ₹ 4.09 लाख = ₹ 10.11 लाख*

[43] *प्रखंड पंचायत राज पदाधिकारी, प्रखंड विकास पदाधिकारी, अनुमंडल पदाधिकारी, जिला पंचायत राज पदाधिकारी, प्रमंडलीय उप निदेशक (पंचायत), उप विकास आयुक्त, जिला पदाधिकारी और प्रमंडलीय आयुक्त*

[44] *प्रखंड विकास पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक माह कम से कम एक ग्राम पंचायत, प्रखंड पंचायती राज पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक माह में कम से कम दो ग्राम पंचायत, अनुमंडल अधिकारी एवं जिला पंचायत राज पदाधिकारी द्वारा तीन महीने में कम से कम दो ग्राम पंचायत, प्रमंडलीय उप निदेशक (पंचायत) और उप विकास आयुक्त द्वारा प्रत्येक छः महीने में कम से कम दो ग्राम पंचायत, जिला पदाधिकारी द्वारा एक वर्ष में कम से कम दो ग्राम पंचायत द्वारा और सुविधानुसार प्रमंडलीय आयुक्त द्वारा।*

एक बार अनिवार्य रूप से निरीक्षण किया गया हो और प्रखण्ड विकास पदाधिकारी को एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया हो जिसमें विशेष रूप से रोकड़ बही/योजना पंजी में पाई गई अनियमितताओं की ओर प्रखण्ड विकास पदाधिकारी का ध्यान आकृष्ट किया गया हो।

वित्तीय वर्ष 2008–09 से 2015–16 के लेखाओं की लेखापरीक्षा दिसंबर 2016 में की गई थी और यह देखा गया था कि ग्राम पंचायत के तत्कालीन पंचायत सचिव को पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बी.आर.जी.एफ.) और राज्य/केंद्रीय वित्त आयोग के अनुदानों से लिए गए 34 कार्यों के निष्पादन के लिए कार्यकारी अभिकर्त्ता बनाया गया था। इन कार्यों की अनुमानित लागत ₹ 1.13 करोड़[45] थी और कुल ₹ 99.56 लाख की राशि इन कार्यों के निष्पादन के लिए पंचायत सचिव को मार्च 2010 से मार्च 2016 तक अग्रिम के रूप में भुगतान की गई थी। कार्यादेश की तिथि से दो से तीन माह के अन्दर कार्य को पूर्ण किया जाना था।

लेखापरीक्षा के दौरान केवल योजना विवरण प्रस्तुत किए गए थे और उपर्युक्त 34 कार्यों से संबंधित योजना संचिकाओं, मापी पुस्तों (एम.बी.), अभिश्रव इत्यादि को लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किया गया था। अभिलेखों को प्रस्तुत न करने के संबंध में वर्त्तमान पंचायत सचिव ने लेखापरीक्षा को जवाब दिया (दिसंबर 2016) कि तत्कालीन प्रखण्ड विकास पदाधिकारी, पिपराही द्वारा नोटिस जारी करने एवं जिला पंचायत राज पदाधिकारी, शिवहर के निर्देश के बावजूद तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा उसके तरियानी प्रखंड में स्थानांतरण (30 जुलाई 2016) के समय योजना की संचिकाएं नहीं सौंपी गईं।

अभिलेख को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न करने का मामला संबंधित प्रखण्ड विकास पदाधिकारी, जिला पदाधिकारी एवं सचिव, पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.) के ध्यान में (अप्रैल 2017) लाया गया। जवाब में प्रखण्ड विकास पदाधिकारी ने बताया कि तत्कालीन पंचायत सचिव को कई बार वर्त्तमान पंचायत सचिव को अभिलेख सौंपने का निर्देश दिया गया था लेकिन जिला पदाधिकारी, शिवहर के निर्देश के बावजूद प्रभार नहीं सौंपा गया।

जिला पदाधिकारी, शिवहर के निर्देश (जून 2018) के अनुसार प्रखण्ड विकास पदाधिकारी द्वारा प्रपत्र 'क' (अनुशासनात्मक कार्रवाई की शुरुआत) तैयार किया गया और आगे की कार्रवाई के लिए जिला पदाधिकारी, शिवहर को भेजा गया। प्रखण्ड विकास पदाधिकारी (अगस्त 2018) ने जिला पंचायत राज पदाधिकारी के निर्देश पर वर्त्तमान पंचायत सचिव को तत्कालीन पंचायत सचिव के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करने का भी निर्देश दिया। हाँलाकि, न तो अनुशासनात्मक कार्रवाई प्रारम्भ की गई और न ही प्राथमिकी दर्ज की गई। मामले को फिर से जिला पदाधिकारी, शिवहर को (नवंबर 2018 और जून 2019) प्रतिवेदित की गई जिसकी एक प्रति सचिव, पंचायती राज विभाग को दी गयी जिसमें तत्कालीन पंचायत सचिव के विरुद्ध की गई कार्रवाई से अवगत कराने को कहा गया था। परन्तु, न तो जिला पदाधिकारी, शिवहर से और न ही पंचायती राज विभाग से कोई जवाब प्राप्त हुआ।

अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में, एक लेखापरीक्षा दल ने (फरवरी 2021) मामले की स्थिति की अद्यतन जानकारी के लिए पंचायत समिति, पिपराही का दौरा किया। तत्कालीन पंचायत सचिव ने 34 में से 19 कार्यों से संबंधित अभिलेख वर्त्तमान पंचायत सचिव को यह कहकर सौंप दिया कि शेष 15 कार्यों के संबंध में तत्कालीन पंचायत सचिव के पास कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था। 19 कार्यों के अभिलेखों (मापी पुस्त, अभिश्रव एवं मस्टर रॉल) की जाँच (फरवरी 2021) में पाया गया कि सात कार्यों (अपूर्ण) में केवल मापी पुस्त, उपलब्ध थे, जबकि अन्य 12 कार्यों के संबंध में सभी अभिलेख उपलब्ध थे। (11 कार्य पूर्ण थे और एक अपूर्ण था)। इन 34 कार्यों की संक्षिप्त स्थिति नीचे **तालिका 2.8** में दर्शाई गई है:

[45] *सिर्फ 33 कार्यों की प्राक्कलित राशि। योजना संख्या 7/2015–16 की प्राक्कलित राशि उपलब्ध नहीं थी।*

तालिका 2.8: 34 योजनाओं की स्थिति

(₹ लाख में)

क्रम सं.	कार्यों की संख्या	कार्य की स्थिति	कार्यों की अनुमानित लागत	अग्रिम भुगतान	मापी पुस्त के अनुसार किए गए कार्य का मूल्य	असमायोजित अग्रिम	अभ्युक्तियाँ
1.	7	अपूर्ण	21.32	18.52	21.23	-	केवल मापी पुस्त उपलब्ध कराया गया।
2.	11	पूर्ण	39.77	37.34	37.74	2.02*	कार्यों को पूर्ण दर्शाया गया, परन्तु संचिका मे प्रक्रिया पूर्ण नहीं पाया गया।
	1	अपूर्ण	2.05	0.08	1.66	-	कार्य को अपूर्ण दर्शाया गया था।
3.	15	अपूर्ण	49.55	43.62	उपलब्ध नहीं	43.62	किसी तरह का अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया।
कुल	**34 कार्य**		**112.69**	**99.56**			

(दो योजनाओं में ₹ 2.02 लाख का अधिक भुगतान) (**परिशिष्ट–2.6(क)** और **2.6(ख)**)*

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 34 कार्यों में से ₹ 18.60 लाख की सम्मिलित अग्रिम वाले आठ कार्य, कार्यों के सौपे जाने के पाँच से 10 वर्षों के बीत जाने के बावजूद अधूरे थे और 15 कार्यों जिसमें ₹ 43.62 लाख का अग्रिम शामिल/लंबित था, के संबंध में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि मुखिया और पंचायत सचिव, जो ग्राम पंचायत निधि से राशि के आहरण के लिए संयुक्त हस्ताक्षरकर्त्ता हैं, ने पिछले अग्रिमों के समायोजन को सुनिश्चित किए बिना इन उपरोक्त कार्यों के निष्पादन के लिए पंचायत सचिव को दूसरा और बाद का अग्रिम भुगतान किया। ग्राम पंचायत के मुखिया ने कार्यों के निष्पादन की निगरानी नहीं की और निधि के उपयोग को भी नहीं देखा। आगे, प्रखंड और जिला स्तर के अधिकारियों ने ग्राम पंचायत कार्यालय का निरीक्षण नहीं किया और पर्यवेक्षण द्वारा कार्य की प्रगति का आकलन करने में विफल रहे। इस बीच, पंचायत सचिव को दूसरे प्रखंड (तरियानी) में स्थानांतरित कर दिया गया था और पदस्थापन के नए स्थान पर पंचायत सचिव के पास पड़े अग्रिमों की वसूली सुनिश्चित करने के लिए प्रखण्ड विकास पदाधिकारी द्वारा उनका अंतिम वेतन प्रमाणपत्र जारी नहीं किया गया था। आगे, प्रखंड विकास पदाधिकारी ने जवाब दिया (फरवरी 2021) कि मामले की जाँच की जाएगी और पंचायत सचिव के पास पड़ी राशि की वसूली की जाएगी। तत्कालीन पंचायत सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (17 सितंबर 2021) और शिवहर के जिला पदाधिकारी से उनके देय वेतन से ₹ 43.62 लाख वसूल करने का अनुरोध किया।

इस प्रकार, पंचायत सचिव ने लंबी अवधि के लिए धन को अपने पास रखा, जो सरकारी धन के दुरूपयोग के समान था। यह इसलिए संभव हो पाया क्योंकि प्रखण्ड पंचायत राज पदाधिकारी एवं प्रखण्ड विकास पदाधिकारी के साथ–साथ जिला स्तर के पदाधिकारियों ने ग्राम पंचायत कार्यालय का निरीक्षण नहीं किया, कार्यों के निष्पादन की प्रगति की निगरानी नहीं की और राशि की वसूली के लिए कार्रवाई करने में भी विफल रहे, फलस्वरुप अपूर्ण कार्यों पर ₹ 18.60 लाख के निष्फल व्यय (अग्रिम के रूप में) के अतिरिक्त ₹ 43.62 लाख के सरकारी धन का दुर्विनियोजन हुआ।

मामला सरकार को प्रतिवेदित (जुलाई 2021) किया गया तथा 21 सितम्बर 2021 को स्मार पत्र जारी किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है।