

भाग – अ
पंचायती राज संस्थाएँ

अध्याय—I

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

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

बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा

1.1 परिचय

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम (73वें सी.ए.ए.) 1992 ने पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया व इनके संबंध में निम्नलिखित स्थापित किए: (i) एकसमान त्रि-स्तरीय संरचना (ii) निर्वाचन तंत्र (iii) अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जनजातियाँ व महिलाओं के लिए सीटों का आरक्षण (iv) निधियों के पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिनिधायन हेतु प्रणाली तथा (v) पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिनिधायित्व दिए जाने वाले कार्य। अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में, राज्यों को ऐसी शक्तियों, कार्यों व दायित्वों को पंचायती राज संस्थाओं को सौंपना था जो उन्हें स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाती हों। पंचायती राज संस्थाओं का उद्देश्य (क) जन भागीदारी तथा (ख) भारत के संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 विषयों के संबंध में ग्रामीण विकास योजनाओं सहित आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय हेतु ग्रामीण विकास योजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन को प्रोत्साहन देना है।

बिहार सरकार ने बिहार पंचायत राज अधिनियम, 1993 अधिनियमित किया (तत्पश्चात्, समय समय पर यथासंशोधित बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के द्वारा प्रतिस्थापित) तथा पं.रा.सं. की त्रि-स्तरीय प्रणाली यथा: ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) प्रखंड स्तर पर पंचायत समिति (पं.स.) एवं जिला स्तर पर जिला परिषद् (जि.प.) का गठन किया गया। धरातल स्तर पर प्रभावी विकेन्द्रीकरण के लिए ग्राम पंचायत को वार्डों में विभाजित किया गया था तथा ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम सभा¹ व वार्ड स्तर पर वार्ड सभा² के प्रावधान किए गए थे।

मार्च 2022 तक राज्य में 8,638 पं.रा.सं.³ थे जिनमें 2,47,684 निर्वाचित प्रतिनिधि⁴ (पंच व सरपंच सहित) थे। पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों की कुल सीटों में से महिलाओं के लिए पचास प्रतिशत क्षैतिज आरक्षण प्रदान किया गया था। राज्य में पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों के लिए पिछला आम चुनाव सितंबर-दिसंबर 2021 के दौरान हुआ था।

1.1.1 राज्य की रूपरेखा

बिहार देश के सबसे बड़े राज्यों में से एक है जिसका क्षेत्रफल 94,163 वर्ग किमी (कुल भौगोलिक क्षेत्र का 2.86 प्रतिशत) है। बिहार में जनसंख्या वृद्धि दर विगत दशक (2001-2011) में 25.4 प्रतिशत था। 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य की कुल 10.41 करोड़ जनसंख्या में से ग्रामीण जनसंख्या 8.77 करोड़ (84 प्रतिशत) थी। राज्य के जनसांख्यिकीय व विकासात्मक आंकड़े **तालिका 1.1** में दिए गए हैं:

¹ ग्राम सभा का अर्थ है एक निकाय जिसमें मतदाता सूची में पंजीकृत व्यक्ति होते हैं जो ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र के अंतर्गत सम्मिलित गांव से संबंधित होते हैं।

² वार्ड की मतदाता सूची के अंतर्गत पंजीकृत सभी व्यक्ति संबंधित वार्ड सभा के सदस्य होंगे।

³ 38 जिला परिषद्, 533 पंचायत समिति एवं 8,067 ग्राम पंचायत

⁴ मुखिया: 8,067; वार्ड सदस्य: 1,09,642; पंचायत समिति के सदस्य: 11,098; जिला परिषद् का सदस्य: 1,168; पंच: 1,09,642 एवं सरपंच: 8,067

तालिका-1.1: राज्य के महत्वपूर्ण आंकड़े

| सूचक | इकाई | राज्य के आँकड़े |
|---------------------|-----------------------------|-----------------|
| जनसंख्या | करोड़ | 10.41 |
| जनसंख्या घनत्व | प्रति वर्ग कि.मी. | 1,106 |
| ग्रामीण जनसंख्या | करोड़ | 8.77 |
| लिंगानुपात | प्रति 1000 पुरुष पर महिलाएं | 918 |
| साक्षरता | प्रतिशत | 61.80 |
| जिलों की संख्या | संख्या | 38 |
| पं.रा.सं. की संख्या | संख्या | 8,638 |
| दशकीय वृद्धि दर | प्रतिशत | 25.42 |
| ग्रामीण लिंगानुपात | प्रति 1000 पुरुष पर महिलाएं | 921 |

(स्रोत: जनगणना 2011, वर्ष 2020-21 के लिए आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार एवं विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

राज्य स्तर पर, पंचायती राज विभाग पं.रा.सं. के कार्यों का अनुश्रवण एवं समन्वय करता है। जि.प. की अध्यक्षता अध्यक्ष के द्वारा जबकि पं.स. एवं ग्रा.पं. की अध्यक्षता क्रमशः प्रमुख एवं मुखिया के द्वारा किया जाता है जो संबंधित पं.रा.सं. के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। मुखिया ग्रा.पं. के वित्तीय एवं कार्यकारी प्रशासन के लिए उत्तरदायी है।

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (जिला दंडाधिकारी या अतिरिक्त जिला दंडाधिकारी की श्रेणी का) एवं प्रखंड विकास पदाधिकारी-सह-कार्यपालक पदाधिकारी क्रमशः जि.प. तथा पं.स. के कार्यकारी प्रधान होते हैं। आगे, जून 2022 से जिला पंचायत राज पदाधिकारी, जिला परिषद् के अतिरिक्त मुख्य कार्यकारी पदाधिकारी हैं जबकि, उन प्रखंडों में जहाँ प्रखंड पंचायत राज पदाधिकारी पदस्थापित हैं, वे पंचायत समिति के कार्यकारी पदाधिकारी की भूमिका व दायित्व का निर्वहन करते हैं। पंचायत सचिव ग्रा.पं. कार्यालय के प्रभारी होते हैं एवं ग्रा.पं. स्तर पर लेखाओं व अभिलेखों के संधारण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

1.3.1 पं.रा.सं. की शक्तियाँ एवं कार्यप्रणाली

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243 जी एवं 243 एच प्रावधान करता है कि किसी राज्य की विधायिका, कानून द्वारा, पं.रा.सं. को स्व-शासित संस्था के रूप में कार्य करने योग्य बनाने हेतु निम्नलिखित शक्तियाँ, प्राधिकार तथा उत्तरदायित्व पं.रा.सं. को प्रदान कर सकती है:

- संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में निर्दिष्ट विषयों के साथ-साथ आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं को तैयार करना एवं योजनाओं का कार्यान्वयन करना उन्हें सौंपा जा सकता है; तथा
- करारोपण की शक्तियाँ एवं पंचायतों के सभी राशियों को जमा करने हेतु निधियों का गठन।

इसके अतिरिक्त, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 22, 47 एवं 73 क्रमशः ग्रा.पं., पं.स. एवं जि.प. की शक्तियों तथा कर्तव्यों की प्रकृति का वर्णन करते हैं।

1.3.2 राज्य सरकार की शक्तियां

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 पं.रा.सं. के समुचित कार्यकलापों के अनुवीक्षण के लिए राज्य सरकार को सक्षम बनाने हेतु निम्नलिखित महत्वपूर्ण शक्तियां प्रदान करता है। पं.रा.सं. के संबंध में राज्य सरकार की शक्तियों एवं भूमिकाओं का एक संक्षिप्त सारांश नीचे तालिका 1.2 में दिया गया है:

तालिका 1.2: राज्य सरकार की शक्तियां

| प्राधिकार | राज्य सरकार की शक्तियां |
|-----------------------------|--|
| धारा 11 | सरकार के सामान्य या विशेष आदेशों के अधीन रहते हुए, जिला मजिस्ट्रेट, जिला राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, किसी भी स्थानीय क्षेत्र, जिसमें एक गांव या सन्निहित गांवों का एक समूह या उसका हिस्सा शामिल है, को ग्राम पंचायत क्षेत्र घोषित कर सकता है, जिसकी आबादी इसके क्षेत्र के भीतर लगभग सात हजार है। |
| धारा 146 | नियम बनाने की शक्ति : राज्य सरकार, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में विनिर्दिष्ट कार्यों को कार्यान्वित करने के लिए राज्य विधायिका के अनुमोदन से राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियम बनाती है। |
| धारा 150, 152 एवं 153 | मानक नियमावली बनाने, पृच्छा एवं निरीक्षण की शक्ति : राज्य सरकार बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए मानक नियम बना सकती है तथा यह पं.रा.सं. के नियंत्रणाधीन किसी भी अभिलेख या कार्यालय के निरीक्षण की शक्ति रखती है। |
| धारा 167 | जिला योजना समिति : राज्य सरकार प्रत्येक जिले में, जिले के अंतर्गत पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समेकित करने तथा संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना को तैयार करने हेतु एक जिला योजना समिति का गठन करेगी। |
| धारा 168 | पंचायतों के लिए वित्त आयोग : राज्य सरकार प्रत्येक पाँच वर्षों में पं.रा.सं. की वित्तीय स्थिति की समीक्षा, निधियों के प्रतिनिधायन तथा उनकी वित्तीय स्थिति में सुधार के उपाय हेतु सुझाव देने के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेगी। |
| धारा 27, 55 एवं 82 | कराधान : पं.रा.सं., राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंग व पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्क एवं दर अध्यारोपित कर सकती है। |
| धारा 172 | कठिनाईयों का निराकरण : यदि अधिनियम के उपबंधों को प्रभाव में लाने में कठिनाई उत्पन्न होती है तो राज्य सरकार, आदेश निर्गत कर कठिनाईयों के निराकरण हेतु जो आवश्यक है, करेगी। |
| धारा 18(5), 44(4) एवं 70(5) | पद से निष्कासन : बैठकों से अनुपस्थित होने, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के अनुसार कर्तव्यों का निर्वहन न करने, अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करने एवं दोषी होने व छः महीने से ज्यादा समय के लिए फरार होने के आधार पर, उनको अपना पक्ष रखने का अवसर प्रदान करने के पश्चात्, राज्य सरकार मुखिया/उप-मुखिया, प्रमुख/ उप-प्रमुख व अध्यक्ष/उपाध्यक्ष को उनके पद से निष्कासित कर सकती है। |

(स्रोत : बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006)

1.3.3 पं.रा.सं. को कार्यों, निधियों तथा कर्मियों का प्रतिनिधायन

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम में परिकल्पना की गई है कि संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध सभी 29 विषयों को निधियों एवं कर्मियों के साथ पं.रा.सं. को हस्तांतरण अंततः राज्य सरकार के उपयुक्त विधि निर्माण के द्वारा किया जाएगा।

कार्यों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के 20 विभागों ने (सितंबर, 2001) संविधान की ग्यारहवीं 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। हाँलाकि, बिहार के मुख्य सचिव 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। हाँलाकि, मई 2022 तक इस संबंध में कोई प्रगति नहीं देखी गई। आगे, यह पाया गया है कि संबंधित कार्यात्मक विभागों ने पं.रा.सं. को प्रतिनिधायित्व हुए कार्यों को पूरा करने के लिए बजटीय आवंटन की प्राप्ति को जारी रखा। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए कार्यों में राज्य सरकार के संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे कार्यों का समावेश हो गया। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने यह भी कहा कि : (क) पं.रा.सं. द्वारा केवल कुछ ही कार्य किए जा रहे थे तथा (ख) अधिकांश कार्यों का गतिविधि मानचित्रण कागज पर ही रह गया था तथा उन पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। इस प्रकार, राज्य सरकार के संबंधित विभागों ने प्रतिनिधायित्व हुए अधिकांश कार्यों के संबंध में परिचालन नियंत्रण पं.रा.सं. को हस्तांतरित नहीं किया था।

निधियों का प्रतिनिधायन

73वें संविधान संशोधन अधिनियम का मूल उद्देश्य कार्यात्मक एवं वित्तीय हस्तांतरण के माध्यम से स्थानीय निकायों (स्था.नि.) को सशक्त बनाना था ताकि वे स्वशासन की जीवंत इकाइयों के रूप में कार्य कर सकें। तदनुसार, पंचायती राज संस्थाओं को ग्रामीण क्षेत्रों में विकासात्मक कार्यों के निष्पादनार्थ पंचायती राज विभाग के माध्यम से केन्द्र/राज्य सरकार, राज्य योजना शीर्ष इत्यादि से अनुदान/प्रतिनिधायन के रूप में निधियां प्राप्त हो रही थी। राज्य में पं.रा.सं. के कुल वित्तीय संसाधन वित्तीय वर्ष 2016-17 में ₹ 6,192.20 करोड़ रुपये से बढ़कर वित्तीय वर्ष 2020-21 में ₹ 7,842.40 करोड़ रुपये हो गए। वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को जारी की गई निधियां तालिका 1.3 में दी गई हैं:

तालिका 1.3: विभिन्न स्तरों पर पं.रा.सं. को अनुदान
(वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21)

(राशि ₹ में)

| मद | ग्राम पंचायत | पंचायत समिति | जिला परिषद् |
|--|--------------|--------------|-------------|
| राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान | 82.6 | 0 | 0 |
| केंद्रीय वित्त आयोग | 20,163.0 | 1,003.6 | 501.8 |
| राज्य वित्त आयोग अनुदान | 6,803.7 | 909.4 | 2,134.1 |
| मुख्यमंत्री सात निश्चय योजना | 5,304.5 | 0 | 0 |
| पंचायत सरकार भवन का निर्माण | 612.7 | 0 | 0 |
| आकस्मिक अनुदान | 132.4 | 0 | 0 |
| पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों को भुगतान व भत्ता | 555.8 | 123.6 | 24.1 |
| कुल | 33,654.7 | 2,036.6 | 2,660 |

(स्रोत: वर्ष 2021-22 के लिए आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार)

इसके अतिरिक्त, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 27, 55 एवं 82 के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं को होल्डिंग्स, व्यवसायों पर कर लगाने एवं राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट अधिकतम दरों के अधीन टोल, शुल्क एवं दरें लगाने के लिए अधिकृत किया गया था। राज्य वित्त आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि राज्य सरकार करों की अधिकतम दरों को निर्दिष्ट करे ताकि पं.रा.सं. प्राथमिकता के आधार पर संसाधन जुटा सकें। हाँलाकि, जिन दरों पर कर/गैर-कर राजस्व एकत्र किया जाना था, वे बिहार सरकार द्वारा निर्दिष्ट नहीं किए गए थे। इसलिए, इन दरों के अभाव में पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व लगाने एवं एकत्र करने में अगस्त 2021 तक सक्षम नहीं थे।

लेखापरीक्षा में इस ओर ध्यान आकृष्ट किये जाने पर विभाग ने (अगस्त 2021) कहा कि बिहार पंचायत (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली तैयार करने की प्रक्रिया चल रही थी। लेखापरीक्षा ने इस संबंध में पाया कि उपर्युक्त नियमावली तैयार करने की प्रक्रिया 10 वर्षों से अधिक समय से चल रही थी। इस प्रकार, बिहार सरकार की उदासीनता के कारण पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व नहीं जुटा सके तथा स्वयं के स्थापना व्यय को पूरा करने के साथ ही अपने अनिवार्य कार्यों को पूरा करने के लिए सरकारी अनुदानों पर काफी हद तक निर्भर रहे।

कर्मियों का प्रतिनिधायन

ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सचिव एकमात्र पूर्णकालिक सरकारी कर्मचारी थे जो ग्राम पंचायत को अपने अनिवार्य कार्यों को करने में सुविधा प्रदान करने के लिए उपलब्ध थे। हाँलाकि, यह पाया गया कि : (क) अगस्त 2021 तक पंचायत सचिवों के 6,055 पद (8,419 की स्वीकृत संख्या का 71.92 प्रतिशत) रिक्त पड़े थे (ख) प्रखंड पंचायत राज पदाधिकारी (बी.पी.आर.ओ.) को पंचायत समिति के कार्यकारी पदाधिकारी के रूप में काम करने के लिए प्रखंड में नियुक्त किया गया था तथा (ग) प्रखंड के कर्मी भी पंचायत सचिव से संबंधित कार्य कर रहे थे। जून 2022 तक राज्य के 534 प्रखंडों में 308 बी.पी.आर.ओ. कार्यरत थे। जिला परिषदों की स्वीकृत पद संख्या व कार्यरत बल की स्थिति विभाग स्तर पर उपलब्ध नहीं थी।

पंचायती राज विभाग ने जवाब दिया कि बिहार कर्मचारी चयन आयोग (बी.एस.एस.सी.) के माध्यम से पंचायत सचिवों के रिक्त पदों को भरने की प्रक्रिया चल रही है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि विभाग ने (फरवरी 2013) बिहार कर्मचारी चयन आयोग (बी.एस.एस.सी.) को 4,751 पदों को भरने के लिए एक प्रस्ताव दिया था। आगे, इस उद्देश्य के लिए दिसंबर 2018 में एक परीक्षा भी आयोजित की गई थी। हाँलाकि, पंचायत सचिवों की नियुक्ति विगत आठ वर्षों से प्रक्रिया में बनी हुई थी।

इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त कर्मी उपलब्ध नहीं कराया गया था और वे न्यून मानवबल के साथ कार्य करने को विवश थे। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया था कि विभागों ने हाँलाकि कार्यों के प्रतिनिधायन के संबंध में गतिविधि मानचित्रण के आदेश जारी किए थे, परन्तु उन्होंने इन गतिविधियों को प्रचालित करने वाले कर्मियों की सेवाओं (आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं, स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं व शिक्षकों पर सीमित प्रशासनिक नियंत्रण को छोड़कर) को स्थानांतरित नहीं किया था।

इस प्रकार, 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में परिकल्पित पं.रा.सं. को कार्यों, निधियों व कर्मियों का प्रतिनिधायन संतोषप्रद नहीं था।

1.4 विभिन्न समितियों का गठन

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में यह प्रावधान है कि अपने कार्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए पंचायती राज संस्थाएं अपने सदस्यों के बीच निर्वाचन द्वारा विभिन्न समितियों का गठन करेंगी।

1.4.1 स्थायी समिति

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 25, 50 एवं 77 के अनुसार पं.रा.सं. सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए विभिन्न स्थायी समितियाँ का गठन करेंगी। त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं में गठित की जाने वाली स्थायी समितियाँ तथा इन समितियों के कार्य तालिका 1.4 में दिये गये हैं:

तालिका 1.4: पं.रा.सं. में स्थायी समितियाँ

| समितियाँ | ग्रा.पं. | पं.स. | जि.प. | कार्य |
|--|----------|-------|-------|--|
| सामान्य स्थायी समिति | नहीं | हाँ | हाँ | सामान्य कार्य, अन्य समितियों के कार्यों का समन्वय व सभी अवशिष्ट कार्य जो अन्य समितियों के प्रभार के अधीन नहीं हैं। |
| योजना, समन्वय एवं वित्त समिति | हाँ | नहीं | नहीं | सामान्य कार्य, अन्य समितियों के कार्यों का समन्वय व सभी अवशिष्ट कार्य जो अन्य समितियों के प्रभार के अधीन नहीं हैं। |
| वित्त, अंकेक्षण व योजना समिति | नहीं | हाँ | हाँ | वित्त, लेखापरीक्षा एवं बजट तथा योजना से संबंधित कार्य |
| उत्पादन समिति | हाँ | हाँ | हाँ | कृषि से संबंधित कार्य; भूमि सुधार; लघु सिंचाई तथा जल प्रबंधन; पशुपालन; डेयरी, कुक्कुट पालन व मत्स्य पालन; वानिकी से संबंधित क्षेत्र; खादी, ग्राम व कुटीर उद्योग; तथा निर्धनता उन्मूलन कार्यक्रम। |
| सामाजिक न्याय समिति | हाँ | हाँ | हाँ | शैक्षिक, सामाजिक, सांस्कृतिक व आर्थिक संवर्धन तथा सामाजिक अन्याय व बाल एवं महिला कल्याण के अतिरिक्त सामाजिक अन्याय व शोषण के सभी रूपों से संरक्षण से संबंधित कार्य। |
| शिक्षा समिति | हाँ | हाँ | हाँ | प्राथमिक, माध्यमिक व जनशिक्षा, पुस्तकालयों तथा सांस्कृतिक गतिविधियों सहित शिक्षा से संबंधित संस्थान। |
| लोक स्वास्थ्य, परिवार कल्याण एवं ग्रामीण स्वच्छता पर समिति | हाँ | हाँ | हाँ | सार्वजनिक स्वास्थ्य, परिवार कल्याण व ग्रामीण स्वच्छता से संबंधित कार्य। |
| लोक कार्य समिति | हाँ | हाँ | हाँ | ग्रामीण आवास, जलापूर्ति के स्रोतों, सड़कों व संचार के अन्य साधनों, ग्रामीण विद्युतीकरण एवं संबंधित कार्यों सहित सभी प्रकार के निर्माण व रखरखाव से संबंधित कार्य। |

(स्रोत: बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 25, 50 एवं 77)

विभाग को इस संबंध में कोई सूचना नहीं थी कि कितने पं.रा.सं. ने उपर्युक्त स्थायी समितियों का गठन किया था व कितनी समितियाँ वास्तव में कार्य कर रही है। नमूना जाँचित पं.रा.सं. में, स्थायी समितियों का गठन नहीं किया गया था व संबंधित कार्य उन पं.रा.सं. के कार्यकारी निकायों द्वारा संपादित किए जा रहें थे।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि सी.ए.जी. को पंचायतों के सभी श्रेणियों/स्तरों के लेखाओं के समुचित रखरखाव एवं लेखापरीक्षा पर नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण करने का उत्तरदायित्व सौंपा जाना चाहिए। तेरहवीं वित्त आयोग (13वीं वि.आ.) एवं चौदहवीं वित्त आयोग (14वीं वि.आ.) ने भी 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।

तदनुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए नियम एवं शर्तों, जैसा कि लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम, 2007 में निर्धारित किया गया है, को दिसम्बर 2015 में बिहार सरकार द्वारा स्वीकार किया गया एवं तत्पश्चात् टी.जी.एस. के तहत स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से सी.ए.जी. द्वारा प्रारम्भ की गई। परिणामतः, स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय ने जनवरी 2017 से स्थानीय निकायों के लिए प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन आरंभ किया।

15वीं वित्त आयोग ने वित्तीय वर्ष 2021-22 से सार्वजनिक क्षेत्र में स्थानीय स्वशासन के लेखापरीक्षा से पहले व बाद में लेखाओं की समय पर ऑनलाईन उपलब्धता की अनुशंसा की क्योंकि ग्रामीण व शहरी दोनों स्थानीय निकायों के लिए यह प्रवेश स्तर की शर्त है ताकि वे अपने अनुशंसित अनुदानों के लिए अर्हता प्राप्त कर सकें।

स्था.नि. के लिए प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में डी.एल.एफ.ए. के कार्यप्रणाली से संबंधित मुद्दों को निम्नलिखित कंडिकाओं में प्रमुखता से दर्शाया गया है:

1.5.1.1 डी.एल.एफ.ए. द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करना

राज्य सरकार द्वारा स्वीकार किए गए (दिसम्बर 2015) टी.जी.एस. के मानक नियम व शर्तों के खंड 2(i) के अनुसार डी.एल.एफ.ए. को प्रत्येक वर्ष मार्च के अंत तक आगामी वित्तीय वर्ष हेतु स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना (ए.ए.पी.) तैयार करनी थी एवं इसे महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार, पटना को अग्रेषित करनी थी।

हालांकि, डी.एल.एफ.ए. ने वित्तीय वर्ष 2020-21 व 2021-22 के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं किया तथा कहा (मार्च 2022) कि ये वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं किए गए थे क्योंकि पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने पहले ही ऑनलाइन ऑडिट (लेखा वर्ष 2019-20 व 2020-21 के लिए) के लिए लक्ष्य निर्धारित किए थे जो पं.रा.सं. इकाईयों का क्रमशः 25 प्रतिशत तथा 100 प्रतिशत था। आगे, लेखा वर्ष 2019-20 के लिए निर्धारित लक्ष्य को वर्ष 2020-21 में प्राप्त किया जाना था। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त वर्ष 2019-20 तथा 2020-21 के लिए 2,161 और 8,638 पं.रा.सं. इकाईयों के ऑनलाइन ऑडिट के लक्ष्य के विरुद्ध मार्च 2022 तक क्रमशः 2,136 इकाईयों (98.84 प्रतिशत) तथा 2,807 इकाईयों (32.5 प्रतिशत) के लेखापरीक्षा किये गये थे।

1.5.1.2 लेखापरीक्षा का निम्न समावेशन एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) का न्यून निर्गमन

वर्ष 2019-20 में ऑनलाइन लेखापरीक्षा के माध्यम से 2,161 लेखापरीक्षित इकाईयों को आच्छादित करने का लक्ष्य था व इस लक्ष्य के विरुद्ध डी.एल.एफ.ए. द्वारा 98.84 प्रतिशत

(2,136 इकाईयाँ) हासिल किया गया था। वर्ष 2020-21 में राज्य में 8,638 इकाईयों अर्थात् पं.रा.सं. इकाईयों के 100 प्रतिशत को आच्छादन करने का लक्ष्य रखा गया था। हाँलाकि, इस लक्ष्य के विरुद्ध केवल 2,807 इकाईयों का लेखापरीक्षा किया गया, जो कुल पं.रा.सं. इकाईयों का 32.5 प्रतिशत था।

लेखा वर्ष 2019-20 के लिए निर्धारित लक्ष्य को वर्ष 2020-21 में प्राप्त किया गया था तथा इसी प्रकार लेखा वर्ष 2020-21 के लिए निर्धारित लक्ष्य को वर्ष 2021-22 में प्राप्त किया गया था।

डी.एल.एफ.ए. ने वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान केवल 3,362 पं.रा.सं. के लेखाओं का लेखापरीक्षा किया था। वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 तक डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षा किए गए इकाईयों की संख्या **तालिका 1.5** में दी गई है:

तालिका 1.5: डी.एल.एफ.ए. द्वारा वर्ष-वार लेखापरीक्षित इकाईयाँ

| वर्ष | कुल पं.रा.सं. | डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षित इकाईयाँ |
|------------|---------------|---|
| 2016-19 | 8,958 | 983 |
| 2019-20 | 8,644 | 243 |
| 2020-21 | 8,638 | 2,136 |
| कुल | | 3,362 |

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. द्वारा दी गई सूचना)

डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि मानवबल की गंभीर कमी की वजह से लेखापरीक्षा कवरेज कम था।

1.5.1.3 टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2 (iii) के अनुसार व्यवस्था में सुधार हेतु आवश्यक सलाह प्राप्त करने के लिए चयनित स्था.नि. के संबंध में नि.प्र. की प्रतियाँ स्थानीय निधि लेखापरीक्षक द्वारा महालेखाकार को अग्रेषित की जानी थीं। स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की मौजूदा व्यवस्था में सुधार हेतु आवश्यक सुझाव देने के लिए एवं डी.एल.एफ.ए. द्वारा निर्गत नि.प्र. की गुणवत्ता की निगरानी करने के लिए महालेखाकार को इसकी समीक्षा करनी थी।

तदनुसार, कार्यालय, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को 26 नि.प्र. प्रदान किए गए (सितम्बर 2015 एवं मई 2017) तथा व्यवस्था में सुधार हेतु उन पर आवश्यक सलाह दी गई (अक्टूबर 2016 एवं अगस्त 2017)। इसके अतिरिक्त, स्थानीय निकायों की 25 इकाईयों का नि.प्र., जिनकी लेखापरीक्षा अप्रैल 2017 से दिसम्बर 2017 तक की गई थी, महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के कार्यालय द्वारा मांगी⁵ गई थी, हाँलाकि, इन नि.प्र. को डी.एल.एफ.ए. द्वारा (मार्च 2022 तक) प्रदान नहीं किया गया था। इन नि.प्र. को प्रस्तुत नहीं करने के संबंध में डी.एल.एफ.ए. ने (मार्च 2022) जवाब दिया कि आधारभूत ढांचा, स्थान व डेटा एंट्री ऑपरेटर्स की कमी के कारण इन नि.प्र. को टाईप व निर्गत नहीं किया गया था और इसलिए टी.जी.एस. के लिए महालेखाकार कार्यालय को प्रस्तुत नहीं किया गया था। डी.एल.एफ.ए. के द्वारा नि.प्र. प्रस्तुत नहीं किए जाने के कारण महालेखाकार (लेखापरीक्षा) डी.एल.एफ.ए. द्वारा जारी नि.प्र. की गुणवत्ता की प्रभावी अनुश्रवण करने में असमर्थ थे। परिणामतः, डी.एल.एफ.ए. नि.प्र. पर टी.जी.एस. से वंचित रहा।

1.5.1.4 डी.एल.एफ.ए. द्वारा निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्रति कमजोर प्रतिक्रिया

निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषजनक नहीं थी जो बड़ी संख्या में (लगभग 100 प्रतिशत) लेखापरीक्षा कंडिकाओं के निपटान के लिए लंबित रहने (अगस्त 2021 तक) से स्पष्ट है, जैसा कि नीचे **तालिका-1.6** में वर्णित है:

⁵ 20 ग्राम पंचायत, दो पंचायत समिति, एक जिला परिषद् तथा दो शहरी स्थानीय निकाय

⁶ जनवरी 2018, जुलाई 2018, अक्टूबर 2018 एवं जनवरी 2020

तालिका-1.6: पं.रा.सं. में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2020-21 की अवधि के लिए लंबित कंडिकाएँ

| वित्तीय वर्ष | निर्गत नि.प्र. की संख्या | नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या | शामिल राशि (₹ लाख में) | निपटारित कंडिकाओं की संख्या | निपटान की राशि (₹ लाख में) | लंबित कंडिकाओं की संख्या | लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ लाख में) |
|---------------------|--------------------------|--------------------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------|---|
| 2014-15* से 2020-21 | 541 | 3,025 | 13,339.68 | 2 | 0.13 | 3,023 | 13,339.55 |

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. द्वारा दी गई सूचना)

* डी.एल.एफ.ए. ने वित्तीय वर्ष 2014-15 में पायलट आधार पर स्था.नि. का लेखापरीक्षा किया था।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 541 नि.प्र. में निहित कुल 3,025 कंडिकाओं में से ₹ 0.13 लाख मूल्य की केवल दो कंडिकाओं का निपटान किया गया तथा ₹ 133.40 करोड़ की 3,023 कंडिकाएँ (मार्च 2022 तक) निपटान हेतु लंबित थीं। इस प्रकार, वृहत् संख्या में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं ने पं.रा.सं. में कमजोर आंतरिक नियंत्रण एवं लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए संबंधित प्राधिकारियों की ओर से निष्क्रियता को दर्शाया।

1.5.1.5 विवरणियां जमा करना

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(iv) के अनुसार सलाह प्राप्त करने एवं अनुश्रवण के उद्देश्य से डी.एल.एफ.ए. को सी.ए.जी. द्वारा निर्धारित प्रारूप में विवरणियां प्रस्तुत करना है। तदनुसार, कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने तीन विवरणियां⁷ एवं चार पंजियां⁸ निर्धारित कीं। परन्तु डी.एल.एफ.ए. द्वारा अपेक्षित विवरणियां एवं पंजियां प्रस्तुत नहीं की गईं।

डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि: (क) लंबित नि.प्र./कंडिकाएं व वार्षिक कार्यक्रम पंजी एक्सेल प्रारूप में सॉफ्ट कॉपी में संधारित किया जा रहा था तथा (ख) शेष पंजियों व रिटर्न के संधारण के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) से मार्गदर्शन मांगा (फरवरी 2020) गया था। डी.एल.एफ.ए. द्वारा प्रस्तुत जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जवाब में उल्लिखित पत्र मार्गदर्शन प्राप्त करने से संबंधित नहीं था और न तो लंबित नि.प्र./कंडिका की पंजी से संबंधित रिटर्न की सॉफ्ट कॉपी ही डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की गई थी।

1.5.1.6 प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(viii) के अनुसार महालेखाकार (लेखापरीक्षा) स्थानीय निधि लेखापरीक्षा कर्मचारियों के प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण का कार्य करेंगे।

इस संबंध में डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि सितंबर 2014 से फरवरी 2020 के दौरान तीन प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए गए थे, जैसा कि तालिका 1.7 में वर्णित है:

⁷ (क) तिमाही मूल्यांकन प्रतिवेदन, (ख) समेकित निष्पादन प्रतिवेदन (ए) (ग) समेकित निष्पादन प्रतिवेदन (बी)।

⁸ (क) योजना पंजी (ख) विभागवार बजट आवंटन और व्यय पंजी (ग) लंबित नि.प्र./कंडिका पंजी और (घ) वार्षिक कार्यक्रम पंजी।

तालिका 1.7: डी.एल.एफ.ए. के अंकेक्षकों को प्रशिक्षण

| क्रम सं. | अवधि जिसके दौरान प्रशिक्षण आयोजित किया गया | प्रशिक्षण के दिन | प्रशिक्षक | प्रशिक्षण में भाग लेने वाले लेखापरीक्षकों की संख्या |
|----------|--|------------------|---------------------------------|---|
| 1. | सितंबर 2014 | 7 | भारतीय लेखापरीक्षा व लेखा विभाग | 40 वरीय लेखापरीक्षक |
| 2. | अक्टूबर 2016 | 10 | बिपार्ड (बिहार लोक प्रशासन व | 41 लेखापरीक्षक |
| 3. | दिसंबर 2019 एवं जनवरी -फरवरी 2020 | 30 | ग्रामीण विकास संस्थान | 87 लेखापरीक्षक |

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. से प्राप्त सूचना)

आगे, डी.एल.एफ.ए. ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा) से स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के लेखा परीक्षकों को रोटेशन के आधार पर एक सप्ताह के लिए प्रशिक्षण प्रदान करने का अनुरोध किया था। कवर किए जाने वाले विषयों, प्रतिभागियों की संख्या तथा प्रशिक्षण स्थल को अंतिम रूप दिया जा रहा था।

1.5.1.7 डी.एल.एफ.ए. के पास अपर्याप्त मानव बल

डी.एल.एफ.ए. को प्रभावी व कुशल कार्यप्रणाली को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त मानवबल की आवश्यकता है। मार्च 2022 तक डी.एल.एफ.ए. के विभिन्न संवर्गों के तहत स्वीकृत बल व कार्यरत बल की स्थिति तालिका 1.8 में दर्शायी गयी है:

तालिका 1.8: डी.एल.एफ.ए. की स्वीकृत व कार्यरत बल की स्थिति

| क्रम सं. | पदनाम | स्वीकृत बल | कार्यरत बल | रिक्त पद |
|------------|-----------------------------|------------|------------|------------|
| 1. | संयुक्त निदेशक | 1 | 0 | 1 |
| 2. | उप निदेशक | 3 | 0 | 3 |
| 3. | सहायक निदेशक | 8 | 1 | 7 |
| 4. | व.ले.प.अ. | 26 | 3 | 23 |
| 5. | लेखापरीक्षा पदाधिकारी | 45 | 15 | 30 |
| 6. | सहायक लेखापरीक्षा पदाधिकारी | 50 | 00 | 50 |
| 7. | वरीय लेखापरीक्षक | 56 | 0 | 56 |
| 8. | लेखापरीक्षक | 125 | 50 | 75 |
| कुल | | 314 | 69 | 245 |

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. से प्राप्त सूचना)

डी.एल.एफ.ए. ने बताया (मार्च 2022) कि : (क) 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार वित्तीय वर्ष 2019-20 तथा 2020-21 के लिए क्रमशः 25 प्रतिशत तथा 100 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं का लेखापरीक्षा किया जाना था, (ख) इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए 59 लेखापरीक्षकों/लेखापरीक्षा अधिकारियों को संविदा/प्रतिनियुक्ति के आधार पर नियुक्त किया गया था (ग) 138 सहायक लेखापरीक्षा अधिकारियों की भर्ती प्रक्रियाधीन थी (घ) 370 लेखापरीक्षकों के पदों को स्वीकृत किया गया है, परन्तु इनका विज्ञापन अभी तक प्रकाशित नहीं किया गया है। जैसा कि पूर्ववर्ती तालिका से स्पष्ट है, डी.एल.एफ.ए. में मानवबल की गंभीर कमी थी तथा 314 की स्वीकृत संख्या के विरुद्ध केवल 128 लेखापरीक्षक ही कार्यरत थे। मानवबल की कमी के कारण डी.एल.एफ.ए. द्वारा स्थानीय निकायों का लेखापरीक्षा आच्छादन बहुत ही कम था।

1.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

1.6.1 स्थानीय निकायों पर महालेखापरीक्षक के निरीक्षण प्रतिवेदनों पर अनुक्रिया

लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के बाद निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) को लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ संबंधित पं.रा.सं. को तथा एक प्रति राज्य सरकार को भेजे गए थे। जि.प. के मुख्य

कार्यपालक पदाधिकारी, पं.स. के कार्यपालक पदाधिकारी तथा ग्रा.पं. के मुखिया को नि.प्र. में अंतर्विष्ट लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर प्रतिक्रिया देना तथा नि.प्र. की प्राप्ति के तीन माह के अंदर स्थानीय लेखापरीक्षक को अनुपालन प्रतिवेदन भेजना था। हाँलाकि, लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषप्रद नहीं थी जो लंबित कंडिकाओं की बढ़ती हुए संख्या से स्पष्ट है। विगत पाँच वर्षों (2016-17 से 2020-21) में अनुपालन हेतु लंबित कंडिकाओं की विवरणी नीचे तालिका 1.9 में दर्शाया गया है:

तालिका- 1.9: विगत पाँच वित्तीय वर्षों (2016-17 से 2020-21) से लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

| वित्तीय वर्ष | नि.प्र. की सं. | नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या | शामिल राशि (₹ करोड़ में) | निपटारित कंडिकाओं की संख्या | निपटान की राशि (₹ करोड़ में) | लंबित कंडिकाओं की संख्या | लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में) |
|--------------|----------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7(3-5) | 8(4-6) |
| 2016-17 | 1,301 | 10,873 | 501.369 | 240 | 5.824 | 10,633 | 495.545 |
| 2017-18 | 1,365 | 8,476 | 1,173.853 | 23 | 1.301 | 8,453 | 1,172.552 |
| 2018-19 | 156 | 1,069 | 72.88 | 0 | 0 | 1,069 | 72.88 |
| 2019-20 | 113 | 874 | 222.57 | 26 | 22.293 | 848 | 200.277 |
| 2020-21 | 14 | 212 | 158.13 | 0 | 0 | 212 | 158.13 |
| कुल | 2,949 | 21,504 | 2,128.802 | 289 | 29.418 | 21,215 | 2,099.384 |

(स्रोत: निरीक्षण प्रतिवेदन)

तालिका से यह स्पष्ट है कि 2,949 नि.प्र. में निहित कुल 21,504 कंडिकाओं में से केवल 289 (1.34 प्रतिशत) कंडिकाओं का ही निपटान किया गया तथा ₹ 2,099.384 करोड़ की राशि की 21,215 कंडिकाएँ निपटान (मार्च 2022 तक) हेतु लंबित थीं।

लेखापरीक्षा में इस ओर इंगित किए जाने पर अनुश्रवण पदाधिकारी, पंचायती राज विभाग ने यह जवाब दिया (मार्च 2022) कि: (क) कंडिका के अनुपालन व दोषी अधिकारियों के विरुद्ध कार्रवाई करने के लिए जिला पदाधिकारी को समय-समय पर (मई 2019, अगस्त 2019, फरवरी 2020 व फरवरी 2021) पत्र लिखे गए थे (ख) लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं का निपटान सुनिश्चित करने हेतु पं.रा.वि. ने (नवंबर 2021) राज्य के सभी उप विकास आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारियों को भी निर्देश दिया था।

लंबित कंडिकाओं की वृहत् संख्या लेखापरीक्षा टिप्पणियों के अनुपालन को प्रस्तुत करने में आंतरिक नियंत्रण की कमी एवं पं.रा.सं. व विभाग के उदासीन रवैये का सूचक था।

1.6.2 वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन/स्थिति

टी.जी.एस. व्यवस्था के अंतर्गत, स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा, बिहार सरकार द्वारा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपे जाने (दिसंबर 2015) से पहले, स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प., बिहार, उप महालेखाकार रैंक के एक आई.ए. एंड ए.एस. अधिकारी) बिहार में स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा करने हेतु एकमात्र लेखापरीक्षक थे। राज्य सरकार को प्रस्तुत किए जाने हेतु स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर स्थानीय लेखापरीक्षक का वार्षिक प्रतिवेदन वर्ष 2013-14 तक तैयार की गई थी।

इस प्रकार, जनवरी 2017 से पूर्व बिहार में स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के समग्र नियंत्रण में स्थानीय लेखापरीक्षक द्वारा संचालित किया गया था। यह लेखापरीक्षा (स्थानीय लेखापरीक्षक द्वारा) स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम, 1925 के

तहत् संचालित की गई थी। निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित लेखापरीक्षा निष्कर्षों को समेकित करते हुए वार्षिक प्रतिवेदन 2005-06 से 2013-14 की अवधि के लिए तैयार की गई थी तथा इन प्रतिवेदनों को स्थानीय निकायों पर स्थानीय लेखापरीक्षक का प्रतिवेदन शीर्षक दिया गया था। स्थानीय लेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2014-15 से तैयार करना बंद कर दिया गया था।

तदुपरांत, 2014-15 व 2015-16 की अवधि के लिए स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार की गई जिस पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित किया गया था। ये अलग-अलग लेखापरीक्षा प्रतिवेदन थे। यह प्रणाली 2016-17 से बंद कर दी गई थी।

टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत् स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से प्रारंभ हुई। परिणामतः, प्राथमिक लेखापरीक्षक की भूमिका भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक से स्थानांतरित हो कर वित्त विभाग (बिहार सरकार) के अधीन क्रियाशील डी.एल.एफ.ए. के पास चली गयी। इसके उपरांत, 2017-19 की अवधि के लिए एक वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (ए.टी.आई.आर) महालेखाकार (लेखापरीक्षा) बिहार, पटना द्वारा तैयार की गयी व राज्य के राज्यपाल को सौंपी गयी। इस प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष (16 दिसंबर 2022) रखा गया है।

(क) स्थानीय लेखापरीक्षक का वार्षिक प्रतिवेदन

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्थानीय लेखापरीक्षक के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समीक्षा/अनुपालन के लिए त्रि-स्तरीय समितियों – उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय का गठन (मार्च 2010) किया था। जिला स्तरीय समिति⁹ का उत्तरदायित्व जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना था। विभाग स्तरीय समिति¹⁰ को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करनी थी। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति¹¹ की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

अनुश्रवण पदाधिकारी, पंचायती राज विभाग ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि : (क) वर्ष 2020 में दो जिलों में व वर्ष 2021 में छः जिलों में जिला स्तरीय समिति की बैठकें आयोजित की गई थीं (ख) सभी जिलों से जिला स्तरीय समितियों की बैठकों की कार्यवाही प्राप्त करने के बाद विभाग स्तरीय समिति की बैठक आयोजित की जाएंगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जुलाई 2015 से विभाग स्तरीय समिति की कोई बैठक संपन्न नहीं हुई थी जबकि उच्च स्तरीय समिति की बैठक अगस्त 2013 से नहीं हुई थी।

इस प्रकार, त्रि-स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ। मार्च 2013 और मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को मार्च 2016 में राज्य विधायिका के समक्ष उपस्थापित किया गया था।

इस प्रकार, त्रि-स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ और स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर चर्चा नहीं की गई।

⁹ जिला पदाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

¹⁰ प्रधान सचिव/सचिव, पं.रा.वि., बिहार सरकार की अध्यक्षता में

¹¹ वित्त विभाग के प्रधान सचिव, बिहार सरकार की अध्यक्षता में व प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में

(ख) सी.ए.जी. का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

बिहार पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम, 2011 की धारा 31(4), 59(4) और 86(4) में प्रावधान है कि भारत के सी.ए.जी. या उनके द्वारा अधिकृत किसी प्राधिकारी का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य के दोनों सदनों के समक्ष उपस्थापित की जाएगी।

वित्तीय वर्ष 2014-15 की अवधि के लिए बिहार सरकार के स्थानि. पर पहली सी.ए.जी. प्रतिवेदन 4 अप्रैल 2016 को राज्य विधायिका के समक्ष रखी गई थी। पंचायती राज विभाग से संबंधित प्रतिवेदन की तीन कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति में चर्चा की गई थी तथा इस पर लोक लेखा समिति की अनुशंसाएं (दिसंबर 2022 तक) प्रतीक्षित थीं। आगे, बिहार में स्थानीय निकायों पर वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए सी.ए.जी. प्रतिवेदन 23 अगस्त 2017 को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा गया था।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

1.7 जवाबदेही तंत्र

1.7.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 152(5) के अनुसार पंचायतों के लिए लोक प्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जानी है एवं राज्य सरकार को लोक प्रहरी की सेवा शर्तों, कर्तव्यों और शक्तियों आदि का निर्धारण करना था।

हालांकि, पंचायतों के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति से संबंधित बिहार स्थानीय सरकार लोकपाल नियमावली, 2011 के प्रारूप को अंतिम रूप (मार्च 2022 तक) नहीं दिया गया था।

1.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

बिहार ग्राम सभा (बैठक का समन्वय एवं संचालन की प्रक्रिया) नियम, 2012 का नियम 2 (ए) ग्राम सभा द्वारा गांव में किए गए सभी विकास कार्यों के सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान करता है। इसके अतिरिक्त, पंचम राज्य वित्त आयोग की कंडिका 2.1.7 ने निर्धारित किया कि पं.रा.सं. को 'स्मार्ट' स्वशासन की संस्था बनाने के लिए सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से जवाबदेही तय की जानी चाहिए।

सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य परियोजनाओं, कानूनों और नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक जवाबदेही सुनिश्चित करना था।

बिहार सरकार ने सामाजिक अंकेक्षण समिति के क्रियान्वयन के लिए अनुबंध के आधार पर विभिन्न पदों का सृजन किया था (जून 2015) व अप्रैल 2017 में सामाजिक अंकेक्षण समिति का गठन किया था। सामाजिक अंकेक्षण समिति को पंचायती राज संस्थाओं के तथा विभिन्न योजनाओं जैसे प्रधानमंत्री आवास योजना, लोहिया स्वच्छ बिहार अभियान, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, नीर निर्मल परियोजना व राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (प्रखंडों व जिला द्वारा कार्यान्वित) में मनरेगा का सामाजिक अंकेक्षण सौंपा गया था। हालांकि, मनरेगा की लेखापरीक्षा के अलावा पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार (मार्च 2022 तक) द्वारा कार्यान्वित योजनाओं के लिए कोई सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था। तथापि, पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार ने अन्य योजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए सामाजिक अंकेक्षण समिति से कोई संपर्क नहीं किया। इसके कारण विभाग द्वारा नहीं बताया गए थे।

1.7.3 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बिहार सरकार के अनुदेशों सह पठित बिहार वित्तीय नियमावली की धारा 342 में निहित प्रावधानों के अनुसार विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संस्वीकृत अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण

पत्र (यू.सी.) के समर्पित किए जाने की समय-सीमा अनुदान के आवंटन की तिथि से 18 माह थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज विभाग ने वित्तीय वर्ष 2007-08 से 2020-21 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न योजना शीर्षों के तहत ₹42,940.69 करोड़ का अनुदान जारी किया था परन्तु पंचायती राज संस्थाओं ने केवल ₹17,917.69 करोड़ (42 प्रतिशत) की राशि के लिए ही (मार्च 2022 तक) यू.सी. प्रस्तुत किए थे जैसा कि तालिका 1.10 में दर्शाया गया है:

तालिका-1.10: वित्तीय वर्ष 2019-20 तक आवंटित निधियों हेतु पं.रा.सं. द्वारा समर्पित यू.सी.

(राशि ₹ में)

| क्रम सं. | शीर्ष | अनुदान जारी करने का वित्तीय वर्ष | मार्च 2021 तक कुल आवंटन | मार्च 2022 तक समर्पित किए गए यू.सी. | प्रस्तुत करने हेतु लंबित यू.सी. |
|------------|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 1. | बी.आर.जी.एफ. | 2007-08 से 2014-15 | 3,973.98 | 3,808.05 | 165.93 |
| 2. | 13वीं वि.आ. | 2010-11 से 2015-16 | 4,978.56 | 4,752.11 | 226.45 |
| 3. | 14वीं वि.आ. | 2015-16 से 2019-20 | 18,927.67 | 5,480.36 | 13,447.31 |
| 4. | चतुर्थ राज्य वित्त आयोग | 2011-12 से 2014-15 | 2,118.61 | 1,841.13 | 277.48 |
| 5. | पंचम राज्य वित्त आयोग | 2016-17 से 2019-20 | 8,749.87 | 1,738.40 | 7,011.47 |
| 6. | मुख्यमंत्री निश्चय योजना (पेय जल) | 2016-17 से | 2,432.00 | 146.05 | 2,285.95 |
| 7. | मुख्यमंत्री निश्चय योजना (गली नाली) | 2016-17 से | 1,760.00 | 151.59 | 1,608.41 |
| कुल | | | 42,940.69 | 17,917.69 | |

(स्रोत: पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

पंचायती राज विभाग ने बताया (मार्च 2022) कि (क) विभिन्न मदों के तहत पं.रा.वि. द्वारा जारी की गई राशि का उपयोग 1,31,382 इकाईयों द्वारा किया गया था जिसमें 1,14,000 वार्ड सम्मिलित थे (ख) मुख्यमंत्री निश्चय योजना के अंतर्गत निधियों को ग्राम पंचायतों के (वार्ड स्तर पर) 1,14,000 वार्ड कार्यान्वयन प्रबंधन समितियों के बैंक खातों में स्थानांतरित किया गया था (ग) जिला स्तरीय कार्यालय को सभी इकाईयों द्वारा किए गए व्यय के अंकेक्षित लेखा प्राप्त करने के बाद यू.सी. विभाग के पास जमा करना होगा (घ) यू.सी. के समर्पण में विलंब हो गया क्योंकि कार्य विभिन्न स्तरों पर किए गए थे।

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

स्थायी सुधार के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार योग्य लेखाकारों को अंतरिम उपाय के रूप में आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में चार्टर्ड अकाउंटेंट्स (सी.ए.) को अनुबंधित करने के अलावा नियमित रूप से नियुक्त किया जाना था। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग, बिहार सरकार ने चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसा के आलोक में स्था.नि. के लिए दूसरी और बाद की किस्त जारी करने के लिए पिछले वर्ष के अनुदानों के यू.सी. के साथ व्यय लेखे और आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करना अनिवार्य (फरवरी 2016) कर दिया। इससे विभाग में एक आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र के स्थापना की आवश्यकता थी।

पंचायती राज विभाग के निर्देशों (मई 2020) के अनुसार पं.रा.सं. व ग्राम कचहरी के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए योग्य सीए फर्मों के चयन के लिए संबंधित जिला पदाधिकारी की अध्यक्षता में जिला स्तरीय समितियों को अधिकृत किया गया था।

सी.ए. फर्मों द्वारा वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2020-21 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं व ग्राम कचहरी की संपन्न हुई लेखापरीक्षा की स्थिति तालिका 1.11 में दी गई है:

तालिका-1.11: चार्टर्ड अकाउंटेंट्स द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

| वित्तीय वर्ष | ग्राम पंचायत की कुल संख्या | लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों की संख्या | ग्राम कचहरियों की कुल संख्या | लेखापरीक्षित ग्राम कचहरियों की संख्या | पंचायत समितियों की कुल संख्या | लेखापरीक्षित पंचायत समितियों की संख्या | जिला परिषदों की कुल संख्या | लेखापरीक्षित जिला परिषदों की संख्या |
|--------------|----------------------------|---------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|--|----------------------------|-------------------------------------|
| 2016-17 | 8,391 | 8,302 | 8,391 | 8,138 | 534 | 512 | 38 | 38 |
| 2017-18 | 8,391 | 8,164 | 8,391 | 8,132 | 534 | 509 | 38 | 38 |
| 2018-19 | 8,387 | 8,290 | 8,387 | 7,622 | 534 | 500 | 38 | 37 |
| 2019-20 | 8,387 | 4,409 | 8,387 | 3,885 | 534 | 233 | 38 | 16 |
| 2020-21 | 8,387 | 1,365 | 8,387 | 1,278 | 534 | 42 | 38 | 4 |

(स्रोत: पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

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, जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है। विभाग ने जवाब दिया (23 नवंबर 2022) कि कोविड-19 महामारी के कारण सी.ए. द्वारा लेखापरीक्षा आच्छादन कम था।

पंचायती राज विभाग के अनुश्रवण पदाधिकारी ने यह बताया (मार्च 2022) कि लेखापरीक्षा कार्य में असहयोग अथवा कर्तव्यों के निष्पादन में लापरवाही के मामलों में कड़ी कार्रवाई करने व इसकी सूचना विभाग को देने का निर्देश जारी (नवंबर 2021) किया गया था।

इसके अतिरिक्त, (क) सी.ए. के कार्य की समीक्षा (ख) पर्यवेक्षण (ग) राज्य स्तर पर जिले से प्राप्त प्रतिवेदनों के संकलन (घ) आपत्तियों के अनुपालन एवं (च) विभाग स्तर के अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्यों की समीक्षा के लिए एक राज्य स्तरीय लेखापरीक्षा एवं वित्तीय प्रबंधन सलाहकार को नियुक्त किया जाना था। हाँलाकि, विभाग ने इस कार्य के लिए किसी परामर्शदाता की नियुक्ति नहीं (फरवरी 2022 तक) की। तदनुसार, सी.ए. के कार्य की समीक्षा, पर्यवेक्षण, राज्य स्तर पर जिले से प्राप्त प्रतिवेदनों का संकलन, आपत्तियों का अनुपालन एवं अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्य सुनिश्चित नहीं किए जा सके।

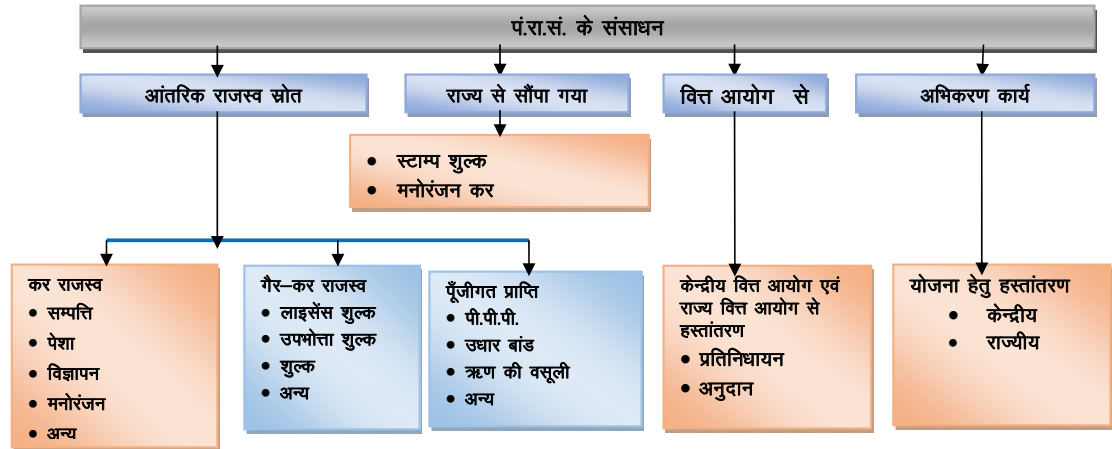
1.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

1.8.1 निधियों के स्रोत

पं.रा.सं. के संसाधन मूल में (क) कर एवं गैर-कर राजस्वों के संग्रहण से प्राप्त स्वयं के राजस्व (ख) राज्य एवं केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार निधियों का प्रतिनिधायन, (ग) रखरखाव एवं विकासात्मक उद्देश्यों हेतु केंद्रीय व राज्य सरकार द्वारा अनुदान राशि तथा (घ) अन्य प्राप्तियाँ सम्मिलित हैं।

बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 की धारा 27, 55 तथा 82 के अनुसार राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंगों, पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्कों एवं दरों को अध्यारोपित करने के लिए पं.रा.सं. अधिकृत थे। पं.रा.सं. के वित्त स्रोतों का फ्लो चार्ट नीचे चार्ट 1.1 में दर्शाया गया है:

चार्ट – 1.1: वित्त के स्रोत



(स्रोत: बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 के प्रावधान एवं पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

पं.रा.सं. के तीन स्तरों में से केवल जि.प. के पास ही स्वयं का कुछ राजस्व स्रोत था जैसे कि दुकानों/निरीक्षण बंगले का किराया, तालाबों/बस स्टैंड को पट्टे पर देना आदि, जबकि पं.रा.सं. ने करों एवं शुल्कों का आरोपण नहीं किया क्योंकि राज्य सरकार ने (मार्च 2022 तक) करों, टॉल एवं शुल्कों आदि की अधिकतम दरों को अभी तक अधिसूचित नहीं किया था।

1.8.1.1 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के लिए पं.रा.सं. का बजट प्रावधान जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल है, नीचे तालिका 1.12 में दिया गया है:

तालिका 1.12: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(राशि ₹ में)

| विवरण | शीर्ष | 2016-17 | 2017-18 | 2018-19 | 2019-20 | 2020-21 | कुल |
|-------------------|---------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 (3 to 7) |
| 1. बजट आवंटन | राजस्व | 7,386.33 | 9,148.71 | 10,245.17 | 13,376.35 | 12,597.84 | 52,754.40 |
| | पूँजीगत | 0.00 | 0.01 | 1.00 | 250 | 480.00 | 731.01 |
| | कुल | 7,386.33 | 9,148.72 | 10,246.17 | 13,626.35 | 13,077.84 | 53,485.41 |
| 2. व्यय | राजस्व | 6,466.66 | 8,540.95 | 8,408.50 | 8,689.62 | 8,236.01 | 40,341.74 |
| | पूँजीगत | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 45.12 | 166.40 | 211.52 |
| | कुल | 6,466.66 | 8,540.95 | 8,408.50 | 8,734.74 | 8,402.41 | 40,553.26 |
| 3. बचत (1-2) | | 919.67 | 607.77 | 1,837.67 | 4,891.61 | 4,675.43 | 12,932.15 |
| 4. बचत का प्रतिशत | | 12 | 7 | 18 | 36 | 36 | |

(स्रोत: वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के लिए विनियोजन लेखे, बिहार सरकार)

उपरोक्त तालिका 1.12 से यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान पंचायती राज विभाग बजटीय आवंटन का पूर्ण उपयोग नहीं कर सका तथा बचत की प्रतिशतता का परास सात प्रतिशत से छत्तीस प्रतिशत के बीच रहा। इसके अतिरिक्त, पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल व्यय उक्त शीर्ष के अंतर्गत हुए कुल आवंटन का 29 प्रतिशत था। पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटित निधियों के अनुपयोग/न्यून उपयोग के फलस्वरूप पंचायत सरकार भवन, संसाधन केन्द्र आदि जैसी परिसंपत्तियों का सृजन नहीं हुआ जिनका उपयोग ग्राम पंचायत कार्यालयों व संसाधन केन्द्रों के रूप में किया जाना था। इसने

प्रमाण-पत्र, परमिट व लाइसेंस जारी करने, साथ ही एक केन्द्रीय बिन्दु के रूप में ग्राम सभाओं के आयोजन, जनता को सूचना प्रदान करने, विभिन्न प्रकार की सेवाओं का वितरण, वृहत संख्या में जन प्रतिनिधियों, अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान करने इत्यादि में प्रयुक्त होने जैसे पं.रा.सं. को प्रतिनिधायित हुए कार्यों के निर्वहन में प्रतिकूल प्रभाव डाला।

1.8.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

संविधान के अनुच्छेद 243 आई. की शर्तों एवं बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 की धारा 168 में निहित प्रावधानों के अनुसार स्था.नि. की वित्तीय स्थिति के आकलन एवं उन सिद्धांतों के निर्धारित करने के अधिदेश के साथ बिहार सरकार ने समय-समय पर राज्य वित्त आयोगों¹² का गठन किया था जिनके आधार पर स्था.नि. को पर्याप्त वित्तीय संसाधन सुनिश्चित किया जाएगा। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पहली बार जनवरी 2020 में एक अंतरिम रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें वित्तीय वर्ष 2020-21 शामिल किया गया था तथा फिर अप्रैल 2021 में वित्तीय वर्ष 2021-22 से 2024-25 तक की अवधि को सम्मिलित कर अपनी अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत की। अंतरिम रिपोर्ट में अनुशंसा की गई थी कि वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार स्थानीय निकायों को राशि हस्तांतरित किया जाना जारी रह सकता है।

षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि स्थानीय निकायों को वित्तीय वर्ष 2021-22 से 2024-25 के दौरान ₹ 29,876 करोड़¹³ हस्तांतरित किए जा सकते हैं जिसमें पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा ₹ 19,419 होगा। वित्तीय वर्ष-वार आवंटन तालिका 1.13 में दिया गया है:

तालिका 1.13: पं.रा.सं. को अनुशंसित अनुदान व प्रतिनिधायन की विमुक्ति

(राशि ₹ में)

| विवरण | अनुमान | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 | 2024-25 | 2021-25 |
| स्थानीय निकायों को कुल एस.एफ.सी. हस्तांतरण | 6,008 | 7,014 | 7,883 | 8,971 | 29,876 |
| पं.रा.सं. को हस्तांतरण | 3,905 | 4,559 | 5,124 | 5,831 | 19,419 |

(स्रोत : षष्ठम राज्य वित्त आयोग का प्रतिवेदन)

राज्य सरकार ने वित्तीय वर्ष 2021-22 से 2024-25 तक की अवधि के लिए षष्ठम राज्य वित्त आयोग की महत्वपूर्ण अनुशंसाओं को निम्नलिखित तरीके से लागू करने का निर्णय (अगस्त 2021) लिया था:

- सरकारी हस्तांतरण की राशि राज्य के स्वयं के कर राजस्व (एस.ओ.टी.आर.) का 10 प्रतिशत होगी।
- अनुदान की राशि पिछले वित्तीय वर्ष के लिए राज्य के वास्तविक व्यय का 2.5 प्रतिशत होगी। अनुदान की कुल राशि में से 50 प्रतिशत सीधे स्थानीय निकायों को जारी किया जाएगा तथा शेष 50 प्रतिशत राज्य सरकार के कार्यात्मक विभागों को जारी किया जाएगा जिसका उद्देश्य स्थानीय निकायों के विकास के लिए योजनाओं को निष्पादित करना है।

¹² प्रथम रा.वि.आ.-अप्रैल 1994, द्वितीय रा.वि.आ.-जून 1999, तृतीय रा.वि.आ.-जुलाई 2004, चतुर्थ रा.वि.आ.-जून 2007 एवं पंचम रा.वि.आ.-दिसम्बर 2013 एवं षष्ठम रा.वि.आ.- फरवरी 2019

¹³ प्रतिनिधायन: ₹11,713 करोड़ तथा अनुदान: ₹18,163 करोड़

- प्रतिनिधायन व अनुदान के अंतर्गत निधियां पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. को क्रमशः 65:35 के अनुपात में आवंटित किया जाएगा।
- जिला परिषदों, पंचायत समितियों व ग्राम पंचायतों के बीच निधियों का पारस्परिक वितरण क्रमशः 15:15:70 के अनुपात में होगा।
- अनुदान व प्रतिनिधायन निम्न तीन शीर्षों (क) विकासात्मक निधि (30 प्रतिशत)(ख) संधारण निधि (20 प्रतिशत) (ग) सामान्य निधि (50 प्रतिशत) के अंतर्गत पं.रा.सं. को हस्तांतरित करेगी।
- षष्ठम राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत स्थानीय निकायों का क्षेत्रीय वितरण जनसंख्या व क्षेत्रफल पर आधारित होगा जिसका क्रमशः 90 प्रतिशत व 10 प्रतिशत भारांक होगा।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए, जहाँ राज्य सरकार ने ग्राम पंचायतों के कार्यकारी सहायकों के पारिश्रमिक के भुगतान के लिए स्थानीय निकायों को 130 करोड़ राशि विमुक्त की, वहाँ इसी अवधि के लिए योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए षष्ठम राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत कोई धनराशि विमुक्त नहीं की गई थी।

1.8.3 15 वीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

भारत के संविधान के अनुच्छेद 280(3)(बब) तथा 280(3)(स) वित्त आयोग को पंचायतों व नगरपालिकाओं के संसाधनों को पूरा करने के लिए किसी राज्य की समेकित निधि के संवर्धन के उपायों की अनुशंसा का अधिदेश प्रदान करता है।

भारत के राष्ट्रपति ने संविधान के अनुच्छेद 280 के तहत 15वीं वित्त आयोग का गठन (27 नवंबर 2017) किया था जो 1 अप्रैल 2020 से शुरू होने वाले पाँच वर्ष की अवधि के लिए अनुशंसा करेगा। आयोग ने अपना प्रतिवेदन दो भागों में प्रस्तुत की: (क) नवंबर 2019 में वित्तीय वर्ष 2020-21 को कवर करने वाला एक अंतरिम प्रतिवेदन और (ख) अक्टूबर 2020 में वित्तीय वर्ष 2021-22 से 2025-26 को कवर करने वाला मुख्य प्रतिवेदन। अपनी अंतरिम प्रतिवेदन के तहत आयोग ने अनुशंसा की है कि ग्रामीण स्थानीय निकायों को दिए जाने वाले अनुदान का 50 प्रतिशत असंबद्ध हो सकता है, जबकि शेष 50 प्रतिशत (यानी स्वच्छता व जल आपूर्ति के लिए अनुदान) को संबद्ध किया जा सकता है।

वित्तीय वर्ष 2020-21 में ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु अनुदान जारी करने के लिए कोई शर्त निर्धारित नहीं की गई थी। हालांकि, इन अनुदानों को प्राप्त करने वाले ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए प्रवेश स्तर की शर्त लेखापरीक्षित लेखाओं को वित्तीय वर्ष 2021-22 से समय पर जमा करना होगा। वित्तीय वर्ष 2020-21 एवं 2021-22 (11 मार्च 2022 तक) के दौरान पं.रा.सं. को जारी किए गए अनुदानों का विवरण तालिका 1.14 में दिया गया है:

तालिका 1.14: भारत सरकार से प्राप्त इकाईयों को जारी किए गए अनुदान का विवरण

(राशि ₹ में)

| वित्तीय वर्ष | भारत सरकार से प्राप्ति | | | | इकाईयों का विमुक्त अनुदान | | | |
|--------------|------------------------|-----------------|----------------|-----------------|---------------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | संबद्ध अनुदान | | असंबद्ध अनुदान | | संबद्ध अनुदान | | असंबद्ध अनुदान | |
| | दिनांक | राशि | दिनांक | राशि | दिनांक | राशि | दिनांक | राशि |
| 2020-21 | 15.07.20 | 1,254.50 | 17.06.20 | 1,254.50 | 16.07.20 | 1,254.50 | 18.06.20 | 1,254.50 |
| | 26.03.21 | 1,254.50 | 27.01.21 | 1,254.50 | 27.03.20 | 1,254.50 | 30.01.21 | 1,254.50 |
| 2021-22 | 27.08.21 | 1,112.70 | 10.05.21 | 741.80 | 06.09.21 | 1,112.70 | 18.05.21 | 741.80 |
| | 11.03.22 | 1,112.70 | 23.12.21 | 741.80 | 15.03.22 | 1,112.70 | 28.12.21 | 741.80 |
| कुल | | 4,734.40 | | 3,992.60 | | 4,734.40 | | 3,992.60 |

(स्रोत: पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

1.8.4 पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का संधारण

1.8.4.1 पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का संधारण/मानक लेखांकन प्रणाली

भारत सरकार ने नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के परामर्श से पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं के संधारण के लिए मानक लेखांकन प्रणाली को निर्धारित (2009) किया था। परिणामतः, पं.रा.वि. ने अधिसूचित किया (जुलाई 2010) कि अप्रैल 2010 से पं.रा.सं. के लेखाओं को मानक लेखांकन प्रणाली (मा.ले.प्र.) के प्रारूप में संधारित किया जाएगा। मानक लेखांकन प्रणाली में आठ प्रारूप थे व प्रियासॉफ्ट (पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित एक लेखा सॉफ्टवेयर) में डेटा की प्रविष्टि की जानी थी।

विभाग ने पं.रा.सं.¹⁴ में पंचायत इन्टरप्राइजेज सूट (पी.ई.एस.) एप्लीकेशन पर आधारित ई-पंचायत लागू करने का निर्णय लिया (अगस्त 2018), जिसमें विभिन्न उद्देश्यों के लिए पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित किया गया 10 एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर समाहित है, जिनमें प्रियासॉफ्ट एक है। हाँलाकि, ई-पंचायत को लागू नहीं किया गया एवं पंचायती राज मंत्रालय ने ई-ग्राम स्वराज प्रारम्भ किया (अप्रैल 2020) जिसमें ई-पंचायत का विलय कर दिया गया। ई-ग्राम स्वराज एकल मंच है जिसका उद्देश्य पंचायतों की योजना व लेखांकन जरूरतों के सभी पहलुओं को शामिल करना है। हाँलाकि, बिहार में केवल 15वीं वित्त आयोग के अनुदान के संबंध में ऑनलाइन लेखांकन लागू किया गया था।

हाँलाकि, छ: पं.रा.सं.¹⁵ के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि वे मा.ले.प्र. प्रारूप में अपने लेखाओं का संधारण नहीं कर रहे थे। इन पं.रा.सं. इकाईयों ने कहा कि: (क) लेखाओं के मा.ले.प्र. के प्रारूप में संधारण के संबंध में प्रशिक्षण की कमी होने की वजह से वे अपने लेखाओं को उचित प्रारूप में तैयार करने में सक्षम नहीं थे तथा (ख) भविष्य में लेखाएं मा.ले.प्र. प्रारूप में तैयार किए जाएंगे।

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

भारत सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को मजबूत करने के प्राथमिक उद्देश्य के साथ अप्रैल 2018 से मार्च 2022 तक कार्यान्वयन के लिए राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (आर.जी.एस.ए.) प्रारम्भ किया था। पंचायती राज मंत्रालय ने एक विस्तृत राष्ट्रीय क्षमता वर्धन ढाँचा (एन.सी.बी.एफ.) जारी किया (सितंबर 2014) था जिसमें पंचायती राज संस्थाओं के क्षमता वर्धन के लिए एक व्यापक ढाँचा निर्धारित किया गया था और प्रशिक्षण अवसंरचना, संसाधन सेवियों, कार्यान्वयन की व्यूह रचना, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन आदि के लिए लचीले दिशानिर्देश प्रदान किए गए थे।

राज्यों को निर्वाचित प्रतिनिधियों, पंचायत कर्मियों व अन्य हितधारकों के साथ व्यापक परामर्श के बाद आवश्यकताओं के आकलन की प्रक्रिया का पालन करते हुए अपनी वार्षिक योजनाओं को विकसित करने की जरूरत थी।

आर.जी.एस.ए. की केंद्रीय अधिकार प्राप्त समिति (सी.ई.सी.) की तीसरी बैठक फरवरी 2019 में आयोजित की गई थी जिसमें सी.ई.सी. ने बिहार राज्य वार्षिक कार्य योजना पर विचार किया और वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए एक से सात दिनों तक के प्रशिक्षण की अवधि के साथ 5,32,283 इकाईयों¹⁶ के प्रशिक्षण की स्वीकृति दी। आगे, वर्ष 2020-21

¹⁴ जल संसाधन मंत्रालय ने ई-गवर्नेंस पहल को प्रभावी ढंग से अपनाने के लिए देश भर में पं.रा.सं. में ई-गवर्नेंस प्रारंभ करने व पं.रा.सं. की संबद्ध क्षमताओं का निर्माण करने के उद्देश्य से ई-पंचायत मिशन मोड परियोजना की शुरुआत की। पंचायत इंटरप्राइज सूट, जिसमें 11 कोर कॉमन एप्लीकेशन सम्मिलित हैं, को इस परियोजना के तहत अवधारणाबद्ध किया गया है।

¹⁵ जिला परिषद् (अरवल. बक्सर), पंचायत समिति (अथमलगोला, बेलागंज, बिहटा, टेकारी)

¹⁶ 'इकाई' शब्द पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों पर संबंधित हितधारकों को प्रदान करने वाले प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों को इंगित करता है।

के लिए 17 जून 2020 से 20 फरवरी 2021 की अवधि के दौरान 55,930 कर्मियों व जन प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण देने की योजना बनायी गयी थी।

हाँलाकि, 5,32,283 इकाईयों के अनुमोदित लक्ष्य के विरुद्ध पंचायती राज विभाग, बिहार ने राज्य और जिला स्तरों पर केवल 30,223 इकाईयों (5.68 प्रतिशत) को प्रशिक्षण प्रदान किया जिस पर ₹ 6.35 करोड़ का व्यय हुआ। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों और कर्मियों के लिए विभाग द्वारा पर्याप्त प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं की गई थी। पंचायती राज विभाग, बिहार ने प्रशिक्षण के अपने निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं करने के कारणों के संबंध में कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया, हाँलाकि लेखापरीक्षा ने इसके लिए मांग की थी।

1.8.4.3 अपर्याप्त संस्थागत व्यवस्था

• राज्य पंचायत संसाधन केंद्र (एस.पी.आर.सी.)

बिहार सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं के विकास व प्रबंधन क्षमता में सुधार लाने के लिए राज्य स्तर पर एस.पी.आर.सी. का निर्माण करने का निर्णय लिया था ताकि पारदर्शिता लायी जा सके व पंचायतों की गतिविधियों में जन भागीदारी सुनिश्चित की जा सके। पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने (2013-14) एक एस.पी.आर.सी. की स्थापना के लिए प्रशिक्षण आयोजित करने एवं बुनियादी ढाँचे, प्रशिक्षण उपकरणों एवं साधनों के प्रावधान के साथ-साथ संकाय, संसाधन पूल आदि के संदर्भ में मजबूत संस्थागत क्षमता का निर्माण करने के लिए ₹ एक करोड़ का अनुमोदन दिया था। वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ एक करोड़ में से ₹ 10.00 लाख टोकन राशि के रूप में जारी किए गए थे। वर्ष 2014-15 के लिए ₹ 90.00 लाख की शेष निधि अनुमोदित की गई थी। हाँलाकि, पंचायती राज विभाग ने अगस्त 2021 तक ₹ 10.00 लाख का उपयोग नहीं किया और पूरी राशि विभाग के बैंक खाते में अव्ययित पड़ी थी।

पंचायती राज विभाग ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि निधि का उपयोग नहीं किया गया था क्योंकि एस.पी.आर.सी. भवन के डिजाइन पर कार्य चल रहा था। यह भी कहा गया कि एस.पी.आर.सी. भवन के लिए भूमि का चयन भी प्रक्रिया में है। निर्माण स्थल के चयन में अवलोकित विलंब व विवाद एक बाधक के रूप में कार्य कर रहा था। नवंबर 2022 के अंत तक काम प्रारम्भ नहीं किया गया था।

• जिला पंचायत संसाधन केन्द्रों (डी.पी.आर.सी.) का निर्माण

आर.जी.एस.ए. योजना के अंतर्गत विभिन्न स्तरों पर पंचायती राज संस्थाओं की क्षमता वृद्धि के लिए संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने और उन्हें अवसंरचना, सुविधाओं, मानव संसाधनों और परिणाम आधारित प्रशिक्षण में पर्याप्त गुणवत्ता मानकों को प्राप्त करने में सक्षम बनाने के लिए डी.पी.आर.सी. के निर्माण हेतु निधियां प्रदान की गई थीं। इस योजना के अंतर्गत मौजूदा डी.पी.आर.सी. को सुदृढ़ किया जाना था या नए केंद्र स्थापित किए जाने थे। शैक्षणिक एवं अनुसंधान संस्थानों के साथ प्रशिक्षण नेटवर्क के रूप में प्रशिक्षण, अनुसंधान एवं विश्लेषण, प्रलेखन, संचार एवं विकास के संचालन और समन्वय के लिए इन केंद्रों के केंद्र बिंदु होने की उम्मीद की गई थी।

पंचायती राज विभाग ने पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आलोक में सितंबर 2018 एवं फरवरी 2019 के दौरान डी.पी.आर.सी. के निर्माण के लिए राज्य के जिला परिषदों को ₹ 194.05 करोड़ जारी किए। 24 जिलों के लिए डी.पी.आर.सी. की अनुमानित लागत ₹ 5.1479 करोड़ प्रति इकाई थी और शेष 14 जिलों के लिए यह ₹ 4.00 करोड़ प्रति इकाई थी जिसमें राज्य के सभी डी.पी.आर.सी. के लिए कुल अनुमानित लागत

₹179.55 करोड़ थी। जिला परिषदों को ई-निविदा प्रक्रिया के माध्यम से डी.पी.आर.सी. के निर्माण को निष्पादित करना था। तीन मंजिलों (भू-तल, पहली मंजिल व दूसरी मंजिल) का निर्माण किया जाना था। हाँलाकि, मार्च 2022 तक 29 जिलों में निर्माण कार्य प्रारंभ नहीं हुआ था; तीन जिलों में पहली व दूसरी मंजिल का निर्माण पूरा हो गया था; तथा, शेष छः जिलों में निर्माण कार्य प्रारंभिक चरणों में था।

लेखापरीक्षा द्वारा इस ओर इंगित किए जाने पर विभाग ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि पंचायत चुनाव, कोविड-19 व डी.पी.आर.सी. के निर्माण के लिए भूमि के चयन में विलंब के कारण इन डी.पी.आर.सी. को समय पर स्थापित नहीं किया जा सका।

● पंचायत सरकार भवन का निर्माण

बिहार सरकार ने राज्य की प्रत्येक पंचायत में एक पंचायत सरकार भवन (पी.एस.बी.) का निर्माण करने का निर्णय लिया था जिसका उद्देश्य था कि पंचायत सरकार भवन निर्दिष्ट कार्यों के निर्वहन के लिए ग्राम पंचायतों के कार्यालय के रूप में कार्य करें, जैसे प्रमाण पत्र, परमिट, लाइसेंस जारी करना, ग्राम सभाओं के आयोजन जैसे कार्यों के लिए एक केंद्रीय बिंदु के रूप में उपयोग करना, जानकारी प्रदान करना आदि।

वित्तीय वर्ष 2012-13 से 2018-19 के दौरान बिहार सरकार ने 3,200 पी.एस.बी. के निर्माण को मंजूरी दी थी जिसे तीन अलग-अलग कार्यान्वयन एजेंसियों¹⁷, यानी पं.रा.वि., बिहार ग्राम स्वराज योजना सोसायटी व ग्राम पंचायत द्वारा निष्पादित किया जाना था। तदुपरांत, 244 पी.एस.बी. के निर्माण के लिए मंजूरी दी गई थी। बिहार सरकार अंततः राज्य में 8,058 पी.एस.बी. का निर्माण करने की योजना बना रहा है। हाँलाकि, 3,444 पी.एस.बी. के स्वीकृत लक्ष्य के विरुद्ध, केवल 1,488 पी.एस.बी. का निर्माण किया गया था व इनमें से 1,399 को कार्यशील (23 नवंबर 2022 तक) बनाया गया था।

पंचायती राज विभाग ने जवाब दिया (मार्च 2022) कि शेष ग्राम पंचायतों में 15वीं वित्त आयोग, षष्ठम राज्य वित्त आयोग, आर.जी.एस.ए व मनरेगा निधियों के अभिसरण के माध्यम से षष्ठम राज्य वित्त आयोग निधि से पी.एस.बी. के निर्माण के लिए एक प्रस्ताव तैयार किया गया है।

1.8.5 ए.सी./डी.सी. बिलों से संबंधित मामलें

1.8.5.1 ए.सी./डी.सी. बिलों से संबंधित मामलें

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 का नियम 177 प्रावधानित करता है कि आहरण एवं संवितरण पदाधिकारी द्वारा इस आशय का एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि (क) आकस्मिक बिलों पर निकाली गई धनराशि को उसी वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय कर दिया जाएगा और (ख) अव्ययित राशि को वर्ष के 31 मार्च से पहले कोषागार को प्रेषित कर दिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, बी.टी.सी., 2011 के नियम 194 के अनुसार प्रतिहस्ताक्षरित डिटेल्ड कंटिजेंट (डी.सी.) बिल उस माह के बाद छः माह के अन्दर जिसमें एब्सट्रैक्ट कंटिजेंट (ए.सी.) बिल तैयार किया गया था, महालेखाकार (ले. एवं हक.) को प्रस्तुत किए जाएंगे, और कोई ए.सी. बिल छः माह की इस अवधि की समाप्ति के बाद भुनाया नहीं जाएगा जब तक डी.सी. बिल जमा नहीं किया जाता है।

¹⁷ बिहार ग्राम स्वराज योजना सोसाईटी, पंचायती राज विभाग के अधीन एक सोसाईटी (बी.जी.एस.वाई.एस.); स्थानीय क्षेत्र अभियांत्रिकी संगठन (एल.ए.ई.ओ.); एवं सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक के गठन के लिए कार्यान्वयन एजेंसियां थीं। तदनुसार, पी.एस.बी. का निर्माण इन तीन नामित एजेंसियों द्वारा किया जा रहा था। बी.जी.एस.वाई.एस. ने विश्व बैंक से प्राप्त धन से पी.एस.बी. का निर्माण प्रारंभ किया था जबकि पं.रा.वि. द्वारा एल.ए.ई.ओ. को भी पी.एस.बी. के निर्माण के लिए लगाया गया था। ग्राम पंचायत भी निर्माण कार्य कर रहे थे।

जुलाई 2022 तक वित्तीय वर्ष 2002-03 से 2021-22 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई ₹ 97.18 करोड़¹⁸ की राशि (30 सितंबर 2021 तक) के संबंध में डी.सी. बिल समायोजन के लिए लंबित थे। इनमें से अधिकतम राशि (₹ 22.65 करोड़ राशि का डी.सी. बिल) राज्य के पूर्वी चंपारण व पश्चिमी चंपारण जिलों से लंबित थी।

इस प्रकार, ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई पूरी राशि का उपयोग करने व साथ ही साथ डी.सी. बिलों को सामयिक रूप से प्रस्तुत करने में पंचायती राज विभाग विफल रहा।

1.8.6 लेखापरीक्षा का प्रभाव

स्व-वित्तपोषित योजना के अंतर्गत जिला परिषद् के स्वामित्व वाली भूमि पर प्रस्तावित दुकानों/हॉल के आवंटन के लिए जिला परिषद्, सारण ने ₹ 1.74 करोड़ की निविदा राशि स्वीकार किया है। निविदादाता व जिला परिषद् के बीच हुए करार के अनुसार दुकान/हॉल के आवंटन से पहले ही सफल निविदादाता से पूरी निविदा राशि जिला परिषद् के द्वारा जमा कर ली जानी थी। तथापि, निविदादाता ने 10 दिनों की निर्धारित समयावधि के भीतर ₹ 1.74 करोड़ की निविदा राशि की तुलना में केवल ₹ 9 लाख (4 लाख की प्रतिभूति जमा सहित) जमा किए। जिला परिषद् ने करार का उल्लंघन करते हुए निविदादाता को दुकानें/हॉल आवंटित कर दिए।

लेखापरीक्षा में इस ओर इंगित किए जाने पर आवंटी द्वारा ₹ 69 लाख जमा किए गए थे व आवंटी से ₹ 96 लाख की वसूली अभी शेष थी।

¹⁸ ए.सी. बिलों के माध्यम से पं.रा.सं. द्वारा निकासी की गई कुल ₹ 1,292.19 करोड़ की राशि थी। इन ए.सी. बिलों के विरुद्ध राज्य सरकार ने समायोजन के लिए महालेखाकर (लेखा एवं हकदारी) को ₹ 1,195.01 करोड़ के डी.सी. बिल प्रस्तुत किए थे। जुलाई 2022 तक शेष ए.सी. बिलों के विरुद्ध ₹ 97.18 करोड़ राशि का डी.सी. बिल समायोजन हेतु लंबित था।