

**भाग – अ**  
**पंचायती राज संस्थाएँ**



## **अध्याय—I**

बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की  
कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा



## अध्याय- I

### 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, 1992 ने पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया तथा एक समान संरचना (पं.रा.सं. के त्रि-स्तर), चुनाव, अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों व महिलाओं के लिए पदों का आरक्षण तथा पं.रा.सं. को निधि, प्रकार्य व कर्मियों के प्रतिनिधायन की एक प्रणाली स्थापित किया। पं.रा.सं. का उद्देश्य जन-भागीदारी को प्रोत्साहित करना तथा संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में संदर्भित कार्यों (29 विषय) सहित विभिन्न क्षेत्रों में आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय हेतु ग्रामीण विकास योजनाओं को प्रभावी रूप से लागू करना है।

परिणामस्वरूप, बिहार सरकार ने बिहार पंचायत राज अधिनियम, 1993 अधिनियमित किया (तत्पश्चात् 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 जिससे वे स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम हो सकें। जमीनी स्तर पर विकेन्द्रीकरण हेतु ग्रा.पं. को वार्डों में बाँटा गया तथा ग्रा.पं. स्तर पर ग्राम सभा<sup>1</sup> एवं वार्ड स्तर पर वार्ड सभा<sup>2</sup> का प्रावधान किया गया। ग्राम पंचायत द्वारा वार्ड को सौंपे गये विभिन्न लोक हितकारी योजनाओं को वार्ड सभा, वार्ड क्रियान्वयन एवं प्रबंधन समिति के माध्यम से क्रियान्वयन करता है।

अगस्त 2021 तक राज्य में 8,644 पं.रा.सं.<sup>3</sup>, 1,33,643 निर्वाचित प्रतिनिधियों<sup>4</sup> (बिहार सरकार द्वारा लोक सेवक के रूप में घोषित) वाली थीं। महिलाओं को पं.रा.सं. के कुल निर्वाचित प्रतिनिधियों का पचास प्रतिशत क्षैतिज आरक्षण प्रदान किया गया। राज्य में पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों का विगत आम चुनाव अप्रैल-मई 2016 में संपन्न हुआ था एवं इसका कार्यकाल जून 2021 में समाप्त हुआ था। कोविड-19 महामारी के कारण पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव समय पर नहीं कराए जा सके एवं पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव सम्पन्न होने तक अनिवार्य कार्यों को करने के लिए विघटित पंचायती राज संस्थाओं के स्थान पर सलाहकार समितियों का गठन किया गया।

##### 1.1.1 राज्य की रूपरेखा

बिहार देश के सबसे बड़े राज्यों में से एक है जिसका क्षेत्रफल 94,163 वर्ग कि.मी. है एवं यह देश की कुल भौगोलिक क्षेत्रफल का 2.86 प्रतिशत है। विगत दशक में बिहार की जनसंख्या वृद्धि दर 25.4 प्रतिशत थी। राज्य की कुल जनसंख्या 10.41 करोड़ में से

<sup>1</sup> ग्राम सभा का आशय है ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र में शामिल किसी ग्राम से संबंधित मतदाता सूची में पंजीकृत व्यक्तियों से युक्त निकाय।

<sup>2</sup> वार्ड की मतदाता सूची के तहत पंजीकृत सभी व्यक्ति संबंधित वार्ड सभा के सदस्य होंगे।

<sup>3</sup> 38 जि.प., 534 पं.स. एवं 8,386 ग्रा.पं.

<sup>4</sup> मुखिया- 8,072, ग्रा.पं. सदस्य- 1,13,307, पं.स. सदस्य- 11,104, एवं जि.प. सदस्य- 1,160

ग्रामीण जनसंख्या 8.77 करोड़ (84 प्रतिशत) थी। राज्य के जनसांख्यिक तथा विकासात्मक आँकड़े नीचे तालिका 1.1 में दिए गए हैं:

तालिका-1.1: राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े

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	8,644
दशकीय वृद्धि दर	प्रतिशत	25.42
ग्रामीण लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरुष पर महिलाएं	921

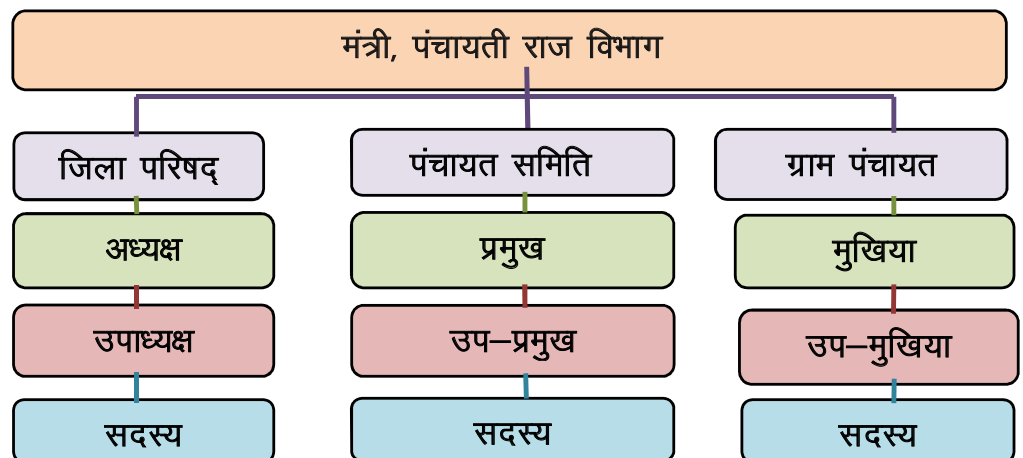
(स्रोत: जनगणना 2011, वर्ष 2020-21 के लिए आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार एवं विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)  
 'नोट: ग्रामीण क्षेत्रों को शहरी क्षेत्रों में परिवर्तित करने के बाद नए शहरी स्थानीय निकायों के गठन के कारण ग्राम पंचायतों की संख्या 8,387 से घटकर 8,072 (अगस्त 2021) हो गई।

## 1.2 संगठनात्मक ढाँचा

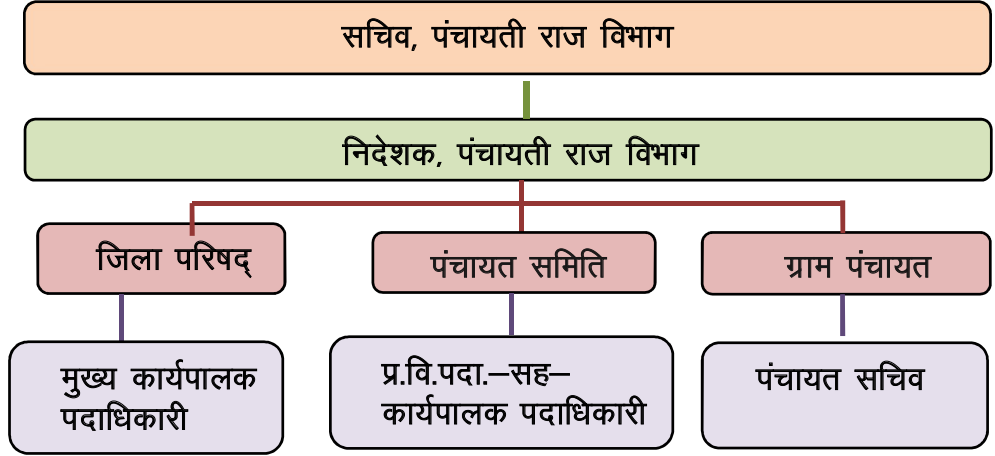
राज्य स्तर पर पंचायती राज विभाग पं.रा.सं. के कार्यों का अनुश्रवण एवं समन्वय करता है। जि.प. की अध्यक्षता अध्यक्ष के द्वारा जबकि पं.स. एवं ग्रा.पं. की अध्यक्षता क्रमशः प्रमुख एवं मुखिया के द्वारा किया जाता है जो संबंधित पं.रा.सं. के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। मुखिया ग्रा.पं. के वित्तीय एवं कार्यकारी 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। पंचायत सचिव, ग्रा.पं. कार्यालय के प्रभारी होते हैं एवं ग्रा.पं. स्तर पर लेखाओं व अभिलेखों के संधारण के लिए उत्तरदायी होते हैं। पं.रा.सं. की संगठनात्मक संरचना को नीचे चार्ट-1.1 तथा 1.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट-1.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट-1.2: प्रशासनिक संरचना



(स्रोत: बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 तथा पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार द्वारा प्रदत्त सूचना)

### 1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

#### 1.3.1 पं.रा.सं. की शक्तियाँ एवं कार्यप्रणाली

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243जी एवं 243एच 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 शक्तियां, प्राधिकार तथा उत्तरदायित्वों को 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 शक्तियां 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 करता है।

#### 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।

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियां
धारा 150, 152 एवं 153	<b>मानक नियमावली बनाने, पृच्छा एवं निरीक्षण की शक्ति:</b> 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	<b>जिला योजना समिति:</b> 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	<b>पंचायतों के लिए वित्त आयोग:</b> 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	<b>कराधान:</b> 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	<b>कठिनाईयों का निराकरण:</b> 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)	<b>पद से निष्कासन:</b> 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 माह 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 अंततः हस्तांतरण राज्य सरकार के उपयुक्त विधि निर्माण के द्वारा किया जाएगा।

#### कार्यों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के 18 विभागों ने सितम्बर 2001 में संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों / कार्यों के आलोक में अपने संबंधित कार्यों को पं.रा.सं. को हस्तांतरित कर दिया एवं कार्यों उप-कार्यों का स्तर-वार गतिविधि मानचित्रण तैयार किया। हाँलाकि, पंचायतों के तीन स्तरों के द्वारा किए जाने वाले कार्यों एवं उत्तरदायित्वों के प्रतिनिधायन के प्रावधानों को स्पष्ट एवं व्यवहारिक नहीं बनाया गया। बिहार के मुख्य सचिव ने (जुलाई 2014) विभागों को पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों के प्रभावी हस्तांतरण के लिए स्पष्ट परिचालन दिशानिर्देश तैयार करने का निर्देश दिया। बावजूद इसके, इस संबंध में कोई प्रगति नहीं देखी गई। पंचम राज्य वित्त आयोग एवं षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने यह भी पाया था कि यद्यपि विभागों द्वारा गतिविधि मानचित्रण आदेश जारी किए गए थे, लेकिन उन पर कार्रवाई नहीं की गई एवं इसलिए गतिविधि मानचित्रण प्रभावी नहीं था। यह भी देखा गया कि संबंधित कार्यात्मक विभाग स्थानांतरित कार्यों एवं पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए कार्यों जो विभाग के कार्यों के साथ अतिव्याप्ति था, के संबंध में बजटीय आवंटन प्राप्त करता रहा था।



लेखापरीक्षा द्वारा इसे ध्यान में लाने पर संयुक्त सचिव, पंचायती राज विभाग ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी 29 विषयों को बिहार सरकार के संबंधित विभागों द्वारा पं.रा.सं. के सभी तीन स्तरों को हस्तांतरित किया गया था लेकिन विभागों की रूचि में कमी के कारण कार्यों के हस्तांतरण को प्रभावी ढंग से लागू नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, पं.रा.सं. को कार्यों का वास्तविक हस्तांतरण नहीं किया जा सका एवं तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के लागू होने के बाद 28 वर्षों से ज्यादा समय व्यतीत हो जाने के बावजूद हस्तांतरित कार्यों को करने के लिए उचित प्रचालन मार्गदर्शिका तैयार नहीं किए गए थे।

### 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। पंचायती राज संस्थाओं को पंचायती राज विभाग के माध्यम से केन्द्र/राज्य सरकार से अनुदान/प्रतिनिधायन के रूप में निधियां प्राप्त हुई थीं। वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को विमुक्त की गई निधियां नीचे तालिका-1.3 में दी गई हैं:

तालिका-1.3: विभिन्न स्तरों पर पं.रा.सं. को अनुदान (2015-16 से 2019-20)

(₹ करोड़ में)

मद	ग्राम पंचायत	पंचायत समिति	जिला परिषद्
पिछडा क्षेत्र अनुदान निधि	0.00	0.00	2.27
राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान	50.91	0.00	0.00
मुख्यमंत्री सात निश्चय योजना	4,360.38	0.00	0.00
केंद्रीय वित्त आयोग	19,026.64	28.29	14.14
राज्य वित्त आयोग	5,682.75	775.02	1,860.95
पंचायत सरकार भवन	564.14	लागू नहीं	लागू नहीं
आकस्मिक अनुदान	135.55	लागू नहीं	लागू नहीं
पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों को भुगतान	519.46	117.52	23.53
<b>कुल</b>	<b>30,339.83</b>	<b>920.83</b>	<b>1,900.89</b>

(स्रोत: वर्ष 2019-20 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, बिहार सरकार द्वारा निर्दिष्ट नहीं किए गए थे। इसलिए, पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व लगाने एवं एकत्र करने में अगस्त 2021 तक सक्षम नहीं थे। पंचायती राज संस्थाओं के आंतरिक संसाधनों से राजस्व में वृद्धि, निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए चौदहवीं वित्त आयोग (14वीं वित्त आयोग) द्वारा लगाई गई अनिवार्य शर्तों में से एक थी। चूंकि पं.रा.सं. अपने आंतरिक संसाधनों से राजस्व नहीं जुटा सके, इसलिए वे 2016-20 की अवधि के लिए निष्पादन अनुदान प्राप्त नहीं कर सके।

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 में पाया गया कि बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के लागू होने के 15 वर्ष बीत जाने के बाद भी बिहार सरकार नियमावली नहीं बना सकी।

इस प्रकार, बिहार सरकार की उदासीनता के कारण पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व नहीं जुटा सके एवं अपने अनिवार्य कार्यों को पूरा करने के लिए मुख्य रूप से सरकारी अनुदानों पर निर्भर रहे।

### **कर्मियों का प्रतिनिधायन**

पंचम राज्य वित्त आयोग ने पं.रा.सं. के सभी स्तरों पर कर्मचारियों की अत्यधिक कमी को देखते हुए, पं.रा.सं. के लिए मॉडल पंचायत कैंडिडेट की अनुशंसा की जिसमें प्रत्येक ग्रा.पं. एवं पं.स. के लिए सात-सात पद<sup>5</sup> एवं जि.प. के लिए 20 से 29 पद शामिल हैं, परंतु मॉडल स्टाफिंग पैटर्न मानदंड केवल आंशिक रूप से पं.रा.सं. में लागू किए गए थे। चार से पाँच ग्रा.पं. के लिए लेखाकार-सह-आई.टी. सहायक का एक पद एवं तकनीकी सहायक का एक पद सृजित (जुलाई 2018) किया गया था। हाँलाकि, सभी पदों को भरा नहीं गया था एवं 2096 (उपरोक्त कैंडिडेटों में से प्रत्येक के लिए) स्वीकृत पदों के विरुद्ध 1,683 लेखाकार-सह-आई.टी. सहायकों एवं 1,535 तकनीकी सहायकों की नियुक्ति अनुबंध के आधार पर अगस्त 2021 तक की गई थी।

आगे, ग्रा.पं. स्तर पर पंचायत सचिव एकमात्र पूर्णकालिक सरकारी कर्मचारी था जो ग्रा.पं. को अपने अनिवार्य कार्यों को करने में सुविधा प्रदान करता था। हाँलाकि, अगस्त 2021 तक पंचायत सचिव के 6,055 पद (8419 पदों की कुल स्वीकृत संख्या का 72 प्रतिशत) रिक्त थे। परंतु, पंचायत समिति के लिए कोई पद स्वीकृत नहीं किया गया था, जिला परिषदों के स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल की स्थिति विभाग स्तर पर उपलब्ध नहीं थी।

पंचायती राज विभाग ने जवाब दिया कि बिहार कर्मचारी चयन आयोग द्वारा पंचायत सचिवों के रिक्त पदों को भरने की प्रक्रिया चल रही है। हाँलाकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा दिनांक 21.02.2013, 22.09.2016 एवं 30.12.2016 को बिहार कर्मचारी चयन आयोग (बी.एस.एस.सी.) को कुल 4,751 रिक्त पदों को भरने की लिए प्रस्ताव दिए गए थे जिसकी परीक्षा दिसंबर 2018 में आयोजित की गई थी, लेकिन पंचायत सचिवों की नियुक्ति पिछले सात वर्षों से प्रक्रियाधीन है।

ऊपर वर्णित तथ्य से यह स्पष्ट है कि पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त स्टाफ उपलब्ध नहीं कराया जा रहा था एवं इसलिए वे कम मानवबल के साथ कार्य कर रहे थे। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने यह भी कहा कि विभागों ने कार्यों के हस्तांतरण के संबंध में गतिविधि मानचित्रण आदेश जारी किए थे, लेकिन उन गतिविधियों को संभालने वाले पदाधिकारियों की सेवाओं को पं.रा.सं. को हस्तांतरित नहीं किया एवं आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं, स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं एवं पंचायती राज संस्थानों द्वारा नियुक्त शिक्षकों ने उन्हें रिपोर्ट नहीं किया।

इस प्रकार, 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में परिकल्पित पं.रा.सं. को कार्यों, निधियों एवं कार्यकर्ताओं का हस्तांतरण संतोषजनक नहीं था। इसके अलावा, निधियों, कार्यों एवं कर्मियों के हस्तांतरण के संबंध में बिहार देश के कमजोर प्रदर्शन करने वाले राज्यों में से एक था एवं राज्यों में हस्तांतरण सूचकांक में नीचे से दूसरे (25वें रैंक) पर था।

<sup>5</sup> छ: नियमित पद (एक पंचायत विकास पदाधिकारी, पाँच ग्रा.पं. के लिए एक कनीय अभियंता एक ग्रा.पं. सचिव, एक निम्न वर्गीय लिपिक-सह-कर संग्राहक, एक लेखापाल, एक आई.टी. सहायक-सह-डी.ई.ओ.) एवं संविदात्मक/आउटसोर्स पर एक एम.टी.एस.

## 1.4 विभिन्न समितियों का गठन

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 प्रावधान करता है कि पं.रा.सं. अपने कार्यों के प्रभावी निष्पादन हेतु अपने सदस्यों में से चुनाव द्वारा विभिन्न समितियों का गठन करेंगी।

### 1.4.1 स्थायी समितियाँ

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 समितियों का गठन करेंगी। पं.रा.सं. के तीनों स्तरों पर गठित होने वाली स्थायी समितियों को नीचे तालिका 1.4 में दिया गया है:

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

समितियाँ	ग्रा.पं.	पं.स.	जि.प.
सामान्य स्थायी समिति	नहीं	हाँ	हाँ
योजना, समन्वय एवं वित्त समिति/वित्त, अंकेक्षण व योजना समिति	हाँ	हाँ	हाँ
उत्पादन समिति	हाँ	हाँ	हाँ
सामाजिक न्याय समिति	हाँ	हाँ	हाँ
शिक्षा समिति	हाँ	हाँ	हाँ
लोक स्वास्थ्य, परिवार कल्याण एवं ग्रामीण स्वच्छता पर समिति	हाँ	हाँ	हाँ
लोक कार्य समिति	हाँ	हाँ	हाँ

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

विभाग को इस बारे में कोई जानकारी नहीं थी कि उपर्युक्त समितियों का गठन कितने पंचायती राज संस्थाओं ने किया है एवं कितनी समितियाँ वास्तव में कार्यरत हैं। हाँलाकि, मुख्य सचिव, बिहार सरकार एवं पंचायती राज विभाग ने भी बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के प्रावधानों के अनुसार पं.रा.सं. के सभी तीन स्तरों में स्थायी समितियों के प्रभावी कार्य पद्धति को सुनिश्चित करने के लिए सभी जिला पदाधिकारियों को पत्र निर्गत (मई 2019 से दिसम्बर 2019 तक) किए थे।

विभाग ने जवाब दिया (जनवरी 2021) कि जिला पंचायत राज पदाधिकारियों को पंचायती राज संस्थानों में विभिन्न समितियों के गठन एवं कामकाज के बारे में प्रतिवेदन भेजने का निर्देश दिया गया था, लेकिन अगस्त 2021 तक कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई थी।

### 1.4.2 जिला योजना समिति

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 243 जेड.डी. एवं बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 167 जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. दोनों के द्वारा तैयार किए गए योजनाओं के समेकन तथा संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना को अंतिम रूप देने के उद्देश्य से एक जिला योजना समिति (जि.यो.स.) के गठन का प्रावधान करता है। जि.यो.स. की प्रभावी कार्य पद्धति के लिए विभाग ने 'बिहार जिला योजना समिति का गठन एवं कार्य संचालन नियमावली, 2006' भी तैयार एवं अधिसूचित किया (अगस्त 2008)। इसके अतिरिक्त, इन समितियों द्वारा अनुशंसित विकास योजनाओं को प्रत्येक जि.यो.स. के अध्यक्ष द्वारा राज्य सरकार को अग्रसारित करना था।

यद्यपि राज्य के सभी जिलों में फरवरी 2018 में जिला योजना समिति का पुनर्गठन किया गया था, लेकिन विभाग को कोई जिला योजना प्राप्त नहीं हुई थी एवं इसलिए, जिलों में जिला योजना समिति के कामकाज की स्थिति से अवगत नहीं था। यह भी देखा गया कि यद्यपि पंचायत चुनाव मई 2016 में आयोजित किए गए थे, लेकिन फरवरी 2018 में विलम्ब के साथ जिला योजना समिति का पुनर्गठन किया गया था।

### 1.4.3 ग्राम पंचायत विकास योजना

14वीं वित्त आयोग ने लोगों को बुनियादी सुविधाएं एवं सेवाएं प्रदान करने में पंचायतों द्वारा नेतृत्व के रूप में पंचायतों के स्तर पर अभिसरित योजनाओं के सृजन की अनुशंसा की थी। पंचायती राज मंत्रालय (एम.ओ.पी.आर.), भारत सरकार ने राज्यों को ग्राम पंचायत विकास योजनाओं (जी.पी.डी.पी.) के लिए राज्य-विशिष्ट दिशानिर्देश विकसित करने का निर्देश दिया है जो उन सभी संसाधनों को समेकित करेगा जिन पर पंचायतों की कमान थी जिसमें 14वीं वित्त आयोग निधियां, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) निधियां, स्वच्छ भारत निधियां आदि शामिल थीं।

ग्राम पंचायत को उपलब्ध संसाधनों के उपयोग द्वारा आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए जी.पी.डी.पी. तैयार करना अनिवार्य किया गया था। जी.पी.डी.पी. योजना प्रक्रिया व्यापक होनी चाहिए एवं एक भागीदारी प्रक्रिया पर आधारित होनी चाहिए जिसमें संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 विषयों से संबंधित सभी संबंधित केन्द्रीय मंत्रालयों/लाइन विभागों की योजनाओं के साथ पूर्ण अभिसरण शामिल हो। जी.पी.डी.पी. तैयार करने के मुख्य उद्देश्य, जिन्हें जी.पी.डी.पी. में भी शामिल किए जाने की आवश्यकता है, इस प्रकार थे: (क) गरीबी में कमी (ख) मानव विकास (ग) अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, विकलांग व्यक्तियों, महिलाओं एवं कमजोर समूहों पर विशेष बल देते हुए सामाजिक विकास (घ) आर्थिक विकास (अ) पारिस्थितिकीय विकास आदि।

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा तैयार एवं अनुमोदित जी.पी.डी.पी. का ब्यौरा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा के लिए उपलब्ध नहीं कराया जाता है। हाँलाकि, [gdpd.nic.in](http://gdpd.nic.in) की प्लान प्लस रिपोर्ट के अनुसार राज्य में 8,387 ग्राम पंचायतों में से केवल 7,563 ग्राम पंचायतों ने 30 जनवरी 2021 तक अंतिम जी.पी.डी.पी. अपलोड किए थे।

### 1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

#### 1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 (मई 2011 में संशोधित) की धाराएं 31, 59 व 86 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) अथवा इसके प्राधिकृत प्राधिकार द्वारा ग्रा.पं., पं.स. व जि.प. की लेखापरीक्षा एवं लेखापरीक्षा की समाप्ति की तिथि के एक माह के अंदर प्रतिवेदन की एक प्रति संबंधित पं.रा.सं. को अग्रसारित किए जाने का प्रावधान करती हैं।

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 एवं 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 विधानमंडल 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।

परिणामस्वरूप, स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय ने स्था.नि. की लेखापरीक्षा के लिए प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन करते हुए जनवरी 2017 से स्था.नि. की लेखापरीक्षा प्रारम्भ की। स्था.नि. के लिए प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में डी.एल.एफ.ए. के कामकाज से संबंधित मुद्दों को निम्नलिखित कंडिकाओं में विशिष्ट रूप से दर्शाया गया है:

### 1.5.1.1 वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करना

राज्य सरकार द्वारा स्वीकार किए गए (दिसम्बर 2015) टी.जी.एस. के मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(i) के अनुसार डी.एल.एफ.ए. को प्रत्येक वर्ष के माह सितम्बर 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।

डी.एल.एफ.ए. ने वर्ष 2019-20 के लिए नौ माह<sup>6</sup> के विलम्ब से वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार किया जबकि वर्ष 2020-21 के लिए कोई योजना तैयार नहीं की गई थी। डी.एल.एफ.ए. ने (अगस्त 2021) कहा कि वार्षिक लेखापरीक्षा योजना की तैयारी में विलम्ब मानवबल की कमी के कारण हुई जबकि कोविड-19 महामारी के कारण वर्ष 2020-21 के लिए योजना तैयार नहीं की जा सकी। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष 2020-21 के लिए योजना सितंबर 2019 तक तैयार की जानी थी एवं उस समय कोविड-19 का कोई मामला नहीं था।

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

डी.एल.एफ.ए. ने वित्त वर्ष 2014-15 से 2019-20 के दौरान केवल 1,498 पं.रा.सं. के लेखाओं का लेखापरीक्षा किया था। आगे, उपर्युक्त 1,498 लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं में से केवल 407 इकाइयों (27 प्रतिशत) के निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किए गए थे। डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षित इकाइयों का विवरण एवं वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2019-20 (फरवरी 2020 तक) के दौरान निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति तालिका 1.5 एवं चार्ट 1.3 में दी गई है:

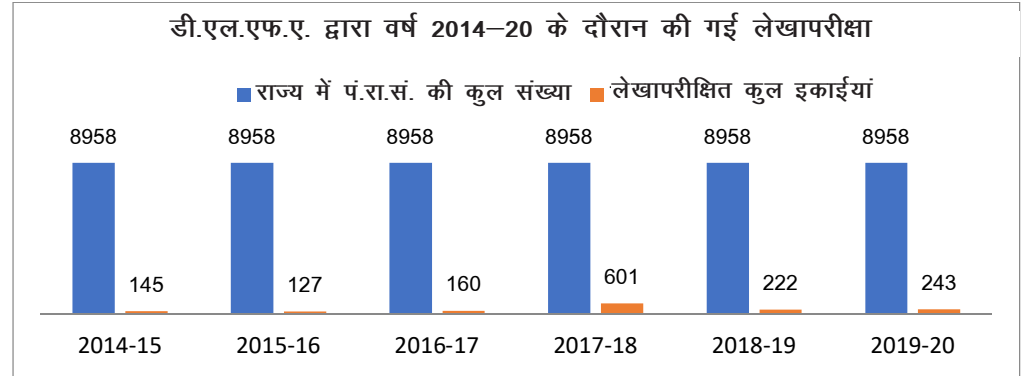
तालिका-1.5: डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षित वर्ष-वार इकाइयों का विवरण

इकाइयां	इकाइयों की कुल संख्या	डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षित इकाइयां							निर्गत किये गये निरीक्षण प्रतिवेदन
		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	कुल	
जिला परिषद्	38	11	11	-	10	15	00	47	407
पंचायत समिति	534	20	19	12	46	31	40	168	
ग्राम पंचायत	8,386	114	97	148	545	176	203	1,283	
<b>कुल</b>	<b>8,958</b>	<b>145</b>	<b>127</b>	<b>160</b>	<b>601</b>	<b>222</b>	<b>243</b>	<b>1,498</b>	<b>407</b>

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

<sup>6</sup> वार्षिक कार्य योजना सितम्बर 2018 तक तैयार किया जाना था लेकिन इसे 12 जुलाई 2019 को तैयार की जानी थी।

**चार्ट-1.3**



डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (फरवरी 2020) कि मानवबल की गंभीर कमी के कारण लेखापरीक्षा कवरेज बहुत कम था। नि.प्र. निर्गत नहीं करने के कारण के विषय में पूछे जाने पर डी.एल.एफ.ए. ने निर्गत नहीं किए गए नि.प्र. की श्रेणी-वार स्थिति प्रस्तुत की एवं कहा कि प्रतिवेदन संवीक्षा, तुलना, जाँच एवं टंकण की अवस्था में थीं एवं पर्याप्त आधारभूत सुविधाएं (स्थान सहित) उपलब्ध नहीं थीं।

#### **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 निरीक्षण प्रतिवेदन की प्रतियां 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 निरीक्षण प्रतिवेदन की गुणवत्ता की निगरानी करने के लिए महालेखाकार को इसकी समीक्षा करनी थी।

इसके अतिरिक्त, डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षित जिला परिषद् एवं नगर निगमों से संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या का 10 प्रतिशत एवं अन्य स्था.नि. से संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों की कुल संख्या का 5 प्रतिशत निरीक्षण प्रतिवेदन स्थानीय निधि लेखापरीक्षक द्वारा महालेखाकार को अग्रेषित की जानी थीं। लेकिन अगस्त 2017 के बाद डी.एल.एफ.ए. द्वारा यह अग्रसारित नहीं किया गया था। टी.जी.एस. के लिए निरीक्षण प्रतिवेदन जमा करने हेतु डी.एल.एफ.ए. एवं वित्त विभाग (नियंत्रि विभाग) को पत्र लिखे गए थे लेकिन अगस्त 2021 तक कोई निरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ था।

इस प्रकार, डी.एल.एफ.ए. द्वारा महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को आवश्यक नि.प्र. प्रस्तुत नहीं करने के कारण डी.एल.एफ.ए. द्वारा निर्गत नि.प्र. की गुणवत्ता का अनुश्रवण महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा नहीं किया जा सका एवं डी.एल.एफ.ए. नि.प्र. से संबंधित टी.जी.एस. से वंचित रहा था। यह ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए तकनीकी मार्गदर्शन का एक तंत्र स्थापित करने के उद्देश्य को विफल करता है।

#### **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 31 मार्च 2020 तक बड़ी संख्या में (लगभग 100 प्रतिशत) लेखापरीक्षा कंडिकाओं के निपटान के लिए लंबित रहने से स्पष्ट है, जैसा कि नीचे तालिका-1.6 में वर्णित है:



**तालिका-1.6: पं.रा.सं. में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2019-20 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 2019-20	407	2,354	9,845.61	2	0.13	2,352	9,845.48

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

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 407 नि.प्र. में निहित कुल 2,354 कंडिकाओं में से ₹ 0.13 लाख मूल्य की केवल दो कंडिकाओं (0.11 प्रतिशत) का निपटारा किया गया तथा ₹ 98.45 करोड़ की 2,352 कंडिकाएँ अगस्त 2021 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 विवरणियां<sup>7</sup> एवं चार पंजियां<sup>8</sup> निर्धारित कीं। परन्तु डी.एल.एफ.ए. द्वारा अपेक्षित विवरणियां एवं पंजियां प्रस्तुत नहीं की गईं। बाद में, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने वार्षिक विवरणी (पिछले वर्ष के लिए प्रत्येक वर्ष के 15 अप्रैल को देय वार्षिक लेखापरीक्षा योजना का कार्यान्वयन), तिमाही विवरणी (प्रत्येक तिमाही के अगले माह की 15 तारीख को देय गंभीर अनियमितताएं), नि.प्र./ कंडिकाओं की वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन (पिछले वर्ष के लिए 15 अप्रैल को देय), अर्ध-वार्षिक विवरणी (प्रत्येक छमाही के बाद अगले माह की 15 तारीख को देय समेकित निष्पादन प्रतिवेदन) समर्पित करने हेतु प्रस्ताव (फरवरी 2018) दिया। लेकिन, डी.एल.एफ.ए. द्वारा यथा निर्धारित कोई विवरणी प्रस्तुत नहीं की गई।

डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (अगस्त 2021) कि विवरणियाँ एवं पंजियां संधारित नहीं किये गए थे एवं महालेखाकार (लेखापरीक्षा) से निर्देश मांगा जा सकता है। यह जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डी.एल.एफ.ए. ने अपनी स्थापना के छः वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी आवश्यक दिशानिर्देश प्राप्त करने के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) से परामर्श नहीं किया।

**1.5.1.6 महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को गंभीर अनियमितताओं के लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रतिवेदित करना**

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(vi) के अनुसार आपत्तियों के मौद्रिक मूल्य पर विचार किए बिना स्थानीय निधि लेखापरीक्षक द्वारा पाई गई कोई गंभीर अनियमिततायें, जैसे कि तंत्र की कमियां, नियमों का गंभीर उल्लंघन एवं कपट, को महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को सूचित किया जाना था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर डी.एल.एफ.ए. ने कहा कि (अगस्त 2021) 2015-20 के दौरान डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षा की गई 1,551 पं.रा.सं. इकाईयों में

<sup>7</sup> (क) तिमाही मूल्यांकन प्रतिवेदन (ख) समेकित निष्पादन प्रतिवेदन (ए) (ग) समेकित निष्पादन प्रतिवेदन (बी)

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

से केवल 537 प्रतिवेदन अगस्त 2021 तक निर्गत की गई थीं एवं इसलिए, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को इसकी सूचना नहीं दी जा सकी। आगे, यह भी कहा गया कि इन 537 इकाइयों में ₹ 1.01 करोड़, ₹ 80.35 लाख एवं ₹ 4000 के गबन/संभावित गबन/दुर्वनियोजन के मामले (56 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में) जो क्रमशः ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् से संबंधित हैं, पाए गए थे। हाँलाकि, इन लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर की गई कार्रवाई को डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षा में इंगित नहीं किया गया था।

#### **1.5.1.7 आंतरिक नियंत्रण**

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(vii) के अनुसार स्थानीय निधि लेखापरीक्षक को महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के परामर्श से अपने संगठन में आंतरिक नियंत्रण की एक प्रणाली विकसित करनी थी।

इस मुद्दे पर डी.एल.एफ.ए. ने उत्तर दिया (अगस्त 2021) कि आंतरिक नियंत्रण के गठन के लिए उठाए जाने वाले कदम स्पष्ट नहीं थे। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डी.एल.एफ.ए. को ठोस आंतरिक नियंत्रण तंत्र की स्थापना करने के लिए रणनीति तैयार करनी थी एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र की स्थापना न करने के परिणाम थे: योजना में कमी, लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों का कम कवरेज, समय के भीतर निरीक्षण प्रतिवेदन जारी न करना, रिपोर्ट एवं रिटर्न तैयार नहीं करना आदि।

#### **1.5.1.8 प्रशिक्षण एवं क्षमता वर्धन**

टी.जी.एस. की स्वीकृत मानक अवधि एवं शर्तों के खंड 2 (VIII) के अनुसार महालेखाकार (लेखापरीक्षा) स्थानीय निधि लेखापरीक्षा कर्मचारियों का प्रशिक्षण एवं क्षमता वर्धन करेगा।

इस संबंध में, डी.एल.एफ.ए. ने जवाब दिया (अगस्त 2021) कि 2016 एवं 2019 में कार्यभार ग्रहण करने वाले लेखापरीक्षकों को बिहार लोक प्रशासन एवं ग्रामीण विकास संस्थान में एक महीने के लिए प्रशिक्षण दिया गया था। इसके अलावा, ऑनलाइन लेखापरीक्षा आयोजित करने के संबंध में एक दिन के लिए ऑनलाइन प्रशिक्षण भी दिया गया। डी.एल.एफ.ए. ने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा निदेशालय के लेखापरीक्षकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) से कोई लिखित अनुरोध नहीं किया था।

#### **1.5.1.9 बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में टी.जी.एस. के प्रावधान की सूचिबद्धता की स्थिति**

13वीं वित्त आयोग के खंड 10.161(ii) एवं 14वीं वित्त आयोग के खंड 9.61 की अनुशंसाओं के अनुसार बिहार सरकार ने स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए सी.ए.जी. को टी.जी.एस. सौंपा (दिसम्बर 2015) एवं जिसे नवम्बर 2016 में सी.ए.जी. द्वारा स्वीकार कर लिया गया एवं परिणामस्वरूप बिहार सरकार के वित्त विभाग के अंतर्गत स्थापित डी.एल.एफ.ए. को प्राथमिक लेखापरीक्षक की भूमिका सौंपी गई।

हाँलाकि, पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा के लिए सी.ए.जी. को टी.जी.एस. सौंपे जाने के संबंध में बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में बिहार सरकार द्वारा अभी तक प्रावधान नहीं किया गया था। डी.एल.एफ.ए. ने उत्तर दिया (फरवरी 2021) कि इस संबंध में बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में संशोधन प्रक्रियाधीन है।

#### **1.5.1.10 डी.एल.एफ.ए. के पास पर्याप्त मानवबल**

डी.एल.एफ.ए. की कार्यप्रणाली को कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी ढंग से सुनिश्चित करने के लिए डी.एल.एफ.ए. में पर्याप्त मानवबल को स्थापित करने की आवश्यकता थी। अगस्त 2021 तक डी.एल.एफ.ए. के विभिन्न संवर्गों के तहत स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल की स्थिति को नीचे तालिका 1.7 में दर्शाया गया है:



तालिका-1.7: डी.एल.एफ.ए. के स्वीकृत बल एवं 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	व.ले.प.अ./सहायक निदेशक	34	4	30
4	लेखापरीक्षा अधिकारी	45	16	29
5	सहायक लेखापरीक्षा अधिकारी	50	00	50
6	वरीय लेखापरीक्षक	56	—	56
7	लेखापरीक्षक	125	#42	83
	<b>कुल</b>	<b>314</b>	<b>62</b>	<b>252</b>

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. से प्राप्त सूचना)

# नियमित लेखापरीक्षकों की कुल संख्या 42 थी तथा इसके अलावा 10 लेखापरीक्षक प्रतिनियुक्ति पर थे एवं 32 अनुबंध के आधार पर काम कर रहे थे।

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि डी.एल.एफ.ए. के पास मानवबल की अत्यधिक कमी थी एवं अगस्त 2021 तक 314 स्वीकृत बल के विरुद्ध केवल 62 लेखापरीक्षा कर्मी काम कर रहे थे। मानवबल की कमी के कारण लेखापरीक्षा कवरेज बहुत ही कम थी जैसा कि पूर्ववर्ती कंडिकाओं (तालिका-1.5) में चर्चा की गई है।

## 1.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

### 1.6.1 महालेखापरीक्षक के स्थानीय निकायों के निरीक्षण प्रतिवेदनों पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा समाप्ति के बाद निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) को लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ संबंधित पं.रा.सं. को तथा एक प्रति राज्य सरकार को निर्गत किया जाना था। जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, पंचायत समिति के कार्यपालक पदाधिकारी तथा ग्राम पंचायत के मुखिया को निरीक्षण प्रतिवेदनों में अंतर्विष्ट लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया देना तथा निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति के तीन महीने के अंदर स्थानीय लेखापरीक्षक को अनुपालन प्रतिवेदन प्रेषित करना था। परंतु, लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषप्रद नहीं थी, जैसा कि लंबित कंडिकाओं की बढ़ती संख्या से स्पष्ट है। पिछले पाँच वर्षों (2015-20) में अनुपालन हेतु लंबित कंडिकाओं की विवरणी नीचे तालिका 1.8 में दर्शाया गया है:

तालिका-1.8: पं.रा.सं. में विगत पाँच वित्तीय वर्षों (2015-16 से 2019-20) में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

वित्तीय वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या	शामिल राशि (₹ करोड़ में)	निपटान 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)
2015-16	1,454	18,586	337.096	6,314	9.56	12,272	327.536
2016-17	1,301	10,873	501.369	68	5.824	10,805	495.545
2017-18	1,365	8,476	1,173.853	20	1.183	8,456	1,172.67
2018-19	156	1,069	72.88	0	0	1,069	72.88
2019-20	113	874	222.57	5	8.01	869	214.56
<b>कुल</b>	<b>4,389</b>	<b>39,878</b>	<b>2,307.768</b>	<b>6,407</b>	<b>24.577</b>	<b>33,471</b>	<b>2,283.191</b>

(स्रोत: निरीक्षण प्रतिवेदन)

तालिका से यह स्पष्ट है कि 4,389 नि.प्र. में शामिल कुल 39,878 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 6,407 (16 प्रतिशत) कंडिकाओं का ही निपटान किया गया जबकि मार्च 2021 तक ₹2,283.19 करोड़ की राशि जो 33,471 कंडिकाएँ से संबंधित थी, निपटान हेतु लंबित थीं।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2013-14 से 2019-20 की अवधि के लिये पंचायती राज विभाग से संबंधित छः नि.प्र. जिसमें 119 लेखापरीक्षा कंडिकाएं शामिल थीं, अनुपालन हेतु पंचायती राज विभाग को निर्गत (मार्च 2017 से मार्च 2021) किया गया था। लेकिन कोई भी लेखापरीक्षा कंडिका का निपटान जुलाई 2021 तक नहीं किया गया।

बड़ी संख्या में लंबित कंडिकाओं ने आंतरिक नियंत्रण की कमी एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों के अनुपालन को प्रस्तुत करने में पंचायती राज संस्थाओं एवं विभाग के प्राधिकारियों की ओर से निष्क्रियता का संकेत दिया।

### 1.6.2 वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन/स्थिति

राज्य में स्थानीय लेखापरीक्षक का प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2005-06 से 2013-14 की अवधि के लिए तैयार किया गया था। इसलिए स्था.नि. पर सी.ए.जी. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2014-15 एवं 2015-16 की अवधि के लिए तैयार किए गए थे।

### 1.6.3 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) में किया था। जिला स्तरीय समिति<sup>9</sup> का उत्तरदायित्व जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना था। विभाग स्तरीय समिति<sup>10</sup> को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करनी थी। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के क्रियाकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति<sup>11</sup> की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2019-20 के लिए जिला स्तरीय समिति की 84 बैठकें आयोजित करने का प्रस्ताव था लेकिन एक भी बैठक आयोजित नहीं की गई थी। आगे, विभाग स्तरीय समिति की बैठक जुलाई 2015 से नहीं हुई थी एवं उच्च स्तरीय समिति की बैठक अगस्त 2013 से नहीं हुई थी।

इस प्रकार, त्रि-स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ। शहरी स्थानीय निकायों पर मार्च 2013 एवं मार्च 2014 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय लेखापरीक्षक के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को मार्च 2016 में राज्य विधानमंडल में प्रस्तुत की गई।

### 1.6.4 राज्य विधान मंडल के समक्ष सी.ए.जी. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति

बिहार पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम, 2011 की धारा 31(4), 59(4) एवं 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।

वर्ष 2014-15 की अवधि के लिए बिहार सरकार के स्थानीय निकायों पर पहला सी.ए.जी. प्रतिवेदन 4 अप्रैल 2016 को राज्य विधानमण्डल के समक्ष रखा गया था। पंचायती राज विभाग से संबंधित प्रतिवेदन की तीन कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति में चर्चा की गई थी।

आगे, वर्ष 2015-16 की अवधि के लिए बिहार सरकार के स्थानीय निकायों पर सी.ए.जी. प्रतिवेदन 23 अगस्त 2017 को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा गया था।

<sup>9</sup> जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

<sup>10</sup> प्रधान सचिव/सचिव, पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार की अध्यक्षता में

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

## 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 थी एवं राज्य सरकार को लोक प्रहरी की सेवा शर्तों, कर्तव्यों एवं शक्तियों आदि का निर्धारण करना था।

हाँलाकि, पंचायतों के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति से संबंधित बिहार स्थानीय सरकार लोकपाल नियमावली, 2011 के प्रारूप को जनवरी 2021 तक अंतिम रूप नहीं दिया गया। लोकपाल की नियुक्ति की प्रक्रिया चल रही थी। नतीजतन, पंचायती राज विभाग द्वारा पं.रा.सं. के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति नहीं की जा सकी।

इस प्रकार, लोकप्रहरी (लोकपाल) द्वारा पंचायतों के मुद्दों के संबंध में शिकायतों का निवारण नहीं किया जा सका जैसा कि बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में प्रावधानित था।

#### 1.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

बिहार ग्राम सभा (बैठक का समन्वय एवं संचालन की प्रक्रिया) नियमावली, 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 है कि पं.रा.सं. को 'स्मार्ट' स्वशासन की संस्था बनाने के लिए सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से जवाबदेही तंत्र की जानी चाहिए। सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य परियोजनाओं, कानूनों एवं नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक जवाबदेही सुनिश्चित करना था।

बिहार सरकार ने सामाजिक अंकेक्षण सोसाइटी (एस.ए.एस.) के कामकाज के लिए अनुबंध के आधार पर विभिन्न पदों का सृजन (जून 2015) किया था एवं अप्रैल 2017 में एस.ए.एस.का गठन किया था। लेकिन प्रमुख पदों पर कोई नियुक्ति नहीं की गई थी एवं एस.ए.एस. कम मानवबल के साथ काम कर रहा था जैसा कि नीचे दी गई तालिका-1.9 में दर्शाया गया है:

तालिका-1.9: सामाजिक अंकेक्षण को सुविधाजनक बनाने के लिए स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल की स्थिति

क्रम सं.	पद	स्वीकृत बल	कार्यरत बल
1	निदेशक	1	0 <sup>#</sup>
2	सामाजिक अंकेक्षण सलाहकार	1	0 <sup>#</sup>
3	राज्य संसाधन सेवी	5	1
4	जिला संसाधन सेवी (डी.आर.पी.)	62	31
5	प्रखंड संसाधन सेवी (बी.आर.पी.)	534	0
6	लेखाकार	5	0
7	कार्यालय सहायक	3	0
	<b>कुल</b>	<b>611</b>	<b>32</b>

(स्रोत: एस.ए.एस., बिहार सरकार से प्राप्त जानकारी)

# ग्रामीण विकास विभाग के अधिकारियों ने अतिरिक्त प्रभार संभाला।

ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.), बिहार सरकार ने राज्य एवं जिला स्तर पर रिक्त पदों को भरने का फैसला किया था एवं एक नियुक्ति एजेंसी की नियुक्ति के लिए एक विज्ञापन (दिसंबर 2020) प्रकाशित किया गया था, लेकिन बाद में रद्द कर दिया गया एवं पद अगस्त 2021 तक रिक्त रहे।

संयुक्त सचिव, पंचायती राज विभाग ने कहा था (जनवरी 2020) कि मनरेगा के अलावा अन्य योजनाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं में सामाजिक अंकेक्षण के लिए कोई अलग तंत्र नहीं है। तदनुसार, विभाग ने ग्रामीण विकास विभाग से अनुरोध किया था (जुलाई 2018) कि वह सामाजिक अंकेक्षण सोसाइटी की मदद से पंचायती राज विभाग द्वारा आयोजित

योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा करे एवं पायलट अध्ययन के लिए नालंदा जिले का चयन (जनवरी 2020) किया गया। हाँलाकि, पायलट स्टडी आयोजित नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, एस.ए.एस. को पंचायती राज संस्थाओं में मनरेगा एवं प्रधानमंत्री आवास योजना, लोहिया स्वच्छ बिहार अभियान, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, नीर निर्मल परियोजना एवं राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (प्रखण्डों एवं जिलों द्वारा कार्यान्वित) का सामाजिक अंकेक्षण कार्य सौंपा गया था लेकिन एस.ए.एस. के लिए स्वीकृत पदों में से केवल पाँच प्रतिशत पद भरे गए थे एवं एस.ए.एस. मानवबल की गंभीर कमी के साथ कार्य कर रहा था।

इस प्रकार, अगस्त 2021 तक पंचायती राज संस्थानों में मनरेगा के अलावा अन्य योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था।

### 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 महीने थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज विभाग ने पं.रा.सं. को वर्ष 2007-08 से 2018-19 (अक्टूबर 2020 तक) के दौरान विभिन्न मदों के अंतर्गत ₹ 39,788.16 करोड़ की अनुदान राशि विमुक्त की थी। परंतु, जनवरी 2021 तक पं.रा.सं. द्वारा केवल ₹ 16,285.93 करोड़ (41 प्रतिशत) का ही यू.सी. समर्पित किया गया था जैसा कि नीचे तालिका 1.10 में दिया गया है:

तालिका-1.10: वित्तीय वर्ष 2018-19 तक आवंटित निधियों हेतु पं.रा.सं. द्वारा समर्पित उपयोगिता प्रमाण पत्र

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	शीर्ष	वित्तीय वर्ष 2018-19 तक कुल आवंटन	अक्टूबर 2020 तक समर्पित किए गए यू.सी.	समर्पित किए गए यू.सी. का प्रतिशत
1.	आर.जी.पी.एस.ए.	42.45	22.95	54.06
2.	आई.ए.पी.	175.00	75.00	42.86
3.	बी.आर.जी.एफ.	4,045.45	3,843.29	95.00
4.	12वीं वि.आ.	1,625.12	1,055.11	64.92
5.	13वीं वि.आ.	4,978.56	4,747.25	95.35
6.	14वीं वि.आ.	13,249.48	3,072.44	23.19
7.	तृतीय रा.वि.आ.	85.52	60.02	70.18
8.	चतुर्थ रा.वि.आ.	2,118.61	1,812.22	85.54
9.	पंचम रा.वि.आ.	7,182.92	346.03	4.82
10.	मुख्यमंत्री ग्रामोदय कार्यक्रम	267.70	229.22	85.63
11.	प्रतिनिधि भत्ता	1,841.08	580.23	31.52
12.	ग्राम कचहरी न्यायमित्र/सचिव के मानदेय एवं किराया, उपस्कर	687.19	292.8	42.61
13.	एम.एम.एन.वाई. (पेयजल)	1,882.00	13.85	0.74
14.	एम.एम.एन.वाई. (गली-नाली)	1,210.00	23.38	1.93
15.	एम.एम.एन.वाई. (प्रशासनिक व्यय)	48.10	0.58	1.21
16.	ग्राम पंचायत उपस्कर	154.59	5.89	3.81
17.	वैवेकिक अनुदान	0.15	0.15	100.00
18.	ग्राम स्वराज सोसायटी	189.21	105.52	55.57
19.	डाटा एंट्री ऑपरेटर कार्यपालक सहायक का मानदेय	4.56	0.00	0.00
	<b>कुल</b>	<b>39,788.16</b>	<b>16,285.93</b>	

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

नोट: राज्य के 16 जिलों द्वारा आर.एस.वी.वाई. योजना (बी.आर.जी.एफ. में शामिल) के अंतर्गत ₹ 59.49 करोड़ की राशि का उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में इस ओर ध्यान दिलाए जाने पर पंचायती राज विभाग ने कहा (जनवरी 2021) कि पंचायती राज विभाग द्वारा विभिन्न मदों के तहत विमुक्त की गई राशि का उपयोग बड़ी संख्या में कार्यान्वयन इकाइयों द्वारा किया गया था एवं सी.ए. द्वारा लेखाओं की लेखापरीक्षा के बाद उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाना था एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त करने में विलम्ब का यही कारण था।

#### 1.7.4 आर.जी.पी.एस.ए./आर.जी.एस.ए अनुदान का विमुक्त नहीं होना

एम.ओ.पी.आर., भारत सरकार ने देश भर में पंचायती राज प्रणाली को मजबूत करने एवं पंचायतों के कामकाज को बाधित करने वाली महत्वपूर्ण कमियों को दूर करने के लिए वित्तीय वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान को लागू किया था। इसके अलावा, भारत सरकार ने अप्रैल 2018 से मार्च 2022 तक की अवधि के लिए पुनर्गठित केंद्र प्रायोजित योजना राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (आर.जी.एस.ए.) प्रारम्भ की जिसका प्राथमिक उद्देश्य सतत् विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए पंचायती राज संस्थानों को मजबूत करना था, जिसमें मुख्य जोर मिशन अंत्योदय के साथ अभिसरण पर था एवं पंचायती राज संस्थानों को मजबूत करने पर भी जोर दिया गया था।

केन्द्र एवं राज्य के बीच योजनाओं के लिए निधियों का बंटवारा 75:25 (आर.जी.पी.एस.ए. के लिए) एवं 60:40 (आर.जी.एस.ए. के लिए) के अनुपात में था। उपर्युक्त योजनाओं के लिए निधियां भारत सरकार द्वारा दो समान किस्तों में प्रदान की जानी थीं। पहली किस्त में अनुमोदित वार्षिक योजना के अनुसार अनुमोदित केंद्रीय हिस्से का 50 प्रतिशत, राज्य के पास पड़ी पिछले वर्ष विमुक्त की गई राशि में से योजनाओं की अव्ययित राशि को समायोजित करने के बाद जारी किया जाना था, जबकि दूसरी किस्त (यानी शेष 50 प्रतिशत), योजनाओं के कार्यान्वयन में प्रगति के नियमित प्रतिवेदन के अधीन, कुल उपलब्ध निधियों का 60 प्रतिशत व्यय करने के बाद जारी की जानी थी।

भारत सरकार ने वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2020-21 के दौरान आर.जी.पी.एस.ए./आर.जी.एस.ए. के लिए ₹ 81,440 करोड़ स्वीकृत किए जिसमें ₹ 52,094 करोड़ केंद्रीय हिस्सा था। हाँलाकि, भारत सरकार ने वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2014-15 एवं 2018-19 से 2020-21 के दौरान राज्य के पास पड़ी अव्ययित शेष राशि के समायोजन के बाद ₹ 76.53 करोड़ के केंद्रीय हिस्से की केवल पहली किस्त जारी की, जैसा कि नीचे तालिका-1.11 में बताया गया है:

#### तालिका-1.11: वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2020-21 के दौरान आर.जी.पी.एस.ए./आर.जी.एस.ए. के लिए केंद्रीय हिस्से की प्राप्ति की स्थिति

(₹ करोड़ में)

योजना का नाम	वित्तीय वर्ष	स्वीकृत राशि	केंद्रीय हिस्सा	राज्य का हिस्सा	केंद्रीय हिस्सा विमुक्त किया गया	भारत सरकार द्वारा किया गया समायोजन	केंद्रीय हिस्सा का विमुक्त नहीं किया जाना
आर.जी.पी.एस.ए.	2013-14	22.98	17.24	5.74	8.61	शून्य	8.63
	2014-15	192.31	144.23	48.08	63.67	8.45	80.56
आर.जी.एस.ए.	2018-19	367.10	220.26	146.84	4.25	54.26	216.01
	2019-20	126.30	75.78	50.52	0.00	शून्य	75.78
	2020-21	105.71	63.43	42.28	0.00	शून्य	63.43
कुल		814.40	520.94	293.46	76.53	62.71	444.41

(स्रोत: आवंटन संचिकाएं एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र)

अनुमोदित योजना के अनुसार राज्य सरकार को कार्यकलापों एवं योजनाओं के कार्यान्वयन पर किए गए व्यय का मासिक प्रगति प्रतिवेदन (एम.पी.आर.), कार्यक्रम के अंतर्गत विमुक्त

की गई निधियों के लिए वर्ष-वार संघ राज्य क्षेत्र एवं लेखापरीक्षित लेखा विवरण, केंद्र एवं राज्य दोनों के हिस्से के अंतर्गत निधियन मानदंडों के अनुसार घटक-वार उपयोग दर्शाने वाले परिणाम, योजनाओं के लिए केन्द्रीय हिस्से की दूसरी किस्त जारी करने हेतु प्रस्तुत करनी थी।

लेखापरीक्षा में योजनाओं के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियों का पता चला :-

- राज्य सरकार ने द्वितीय किस्त जारी करने के लिए मासिक प्रगति प्रतिवेदन एवं लेखापरीक्षित लेखा विवरण प्रस्तुत नहीं किए एवं इस प्रकार, भारत सरकार द्वारा अधिरोपित शर्तों का अनुपालन नहीं किया।
- पहली बार, वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2020-21 (नवंबर 2020) तक के लिए आर.जी.पी.एस.ए. एवं आर.जी.एस.ए. का वित्तीय वर्षवार व्यय प्रतिवेदन निधि प्राप्ति के छः वर्ष बाद दिसंबर 2020 में चार्टर्ड अकाउंटेंट्स द्वारा तैयार की गई थी एवं उस आधार पर ₹ 53.72 करोड़<sup>12</sup> का उपयोगिता प्रमाण-पत्र विभाग द्वारा तैयार किया गया था एवं दिसंबर 2020 में पंचायती राज मंत्रालय को भेजा गया था। हाँलाकि, विभाग ने जवाब दिया (फरवरी 2021) कि शेष राशि ₹ 22.81 करोड़ के व्यय की प्रक्रिया चल रही है एवं शेष राशि का उपयोग करने के लिए संबंधित इकाईयों को स्मार जारी किए गए थे।
- वर्ष 2013-15 एवं 2018-19 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा विमुक्त किए गए केन्द्रीय हिस्से के संबंध में राज्य के देय हिस्से ₹ 26.92 करोड़ की तुलना में राज्य सरकार ने केवल ₹ 24.56 करोड़ रुपये वर्ष 2021 तक विमुक्त किया। (2014-20 ₹ 1.34 करोड़ एवं 2020-21 ₹ 23.22 करोड़)।

वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2018-19 के दौरान भारत सरकार द्वारा "क्षमतावर्धन- पंचायत सशक्तिकरण अभियान" के तहत निर्वाचित प्रतिनिधियों, पंचायत पदाधिकारियों एवं अन्य हितधारकों के क्षमतावर्धन एवं प्रशिक्षण के लिए कुल ₹ 6.54 लाख की राशि विमुक्त की गई थी, लेकिन उक्त राशि का लेखा-जोखा योजना के खातों में दर्ज नहीं था एवं राशि के जमा का पता नहीं लग पाया था।

इस प्रकार, अनुदान की स्वीकृति के लिए शर्तों को पूरा न करने, उपलब्ध निधियों का उपयोग न करने एवं समय पर उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत न करने के कारण भारत सरकार राज्य को ₹ 444.41 करोड़ विमुक्त नहीं कर सकी एवं राज्य उस अनुदान से वंचित रह गया। विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों का जवाब नहीं दिया।

### 1.7.5 पं.रा.सं. की आंतरिक लेखापरीक्षा एवं आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

स्थायी सुधार के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार चार्टर्ड अकाउंटेंट्स (सी.ए.) को आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में अनुबंधित करने के अलावा अंतरिम उपाय के रूप में योग्य लेखाकारों को 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 एवं बाद की किस्त को विमुक्त करने के लिए व्यय लेखे एवं आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ-साथ पिछले वर्ष के अनुदानों का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अनिवार्य कर दिया (फरवरी 2016)। इससे विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली का गठन अनिवार्य हुआ।

पंचायती राज विभाग ने 2016-18 की अवधि के लिए पं.रा.सं. के लेखाओं की लेखापरीक्षा करने के लिए सी.ए. फर्मों को सूचीबद्ध करने हेतु निविदा जारी की एवं पिछले वर्ष की

<sup>12</sup> ₹31.23 करोड़ का अंतिम उपयोगिता प्रमाण पत्र एवं ₹22.49 करोड़ का औपबन्धिक उपयोगिता प्रमाण पत्र



लेखापरीक्षा अगले वर्ष सितंबर तक पूरा किया जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा समय पर पूरी नहीं की गई एवं इस संबंध में एक से चार वर्ष तक विलंब हुआ था। इसके अतिरिक्त, पंचायती राज विभाग ने 2019-20 से 2021-22 की अवधि के लिए पं.रा.सं. एवं ग्राम कचहरी की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए सी.ए. फर्मों के चयन के लिए निविदा (जून 2020) आमंत्रित की एवं वर्ष 2019-20 की लेखापरीक्षा सितंबर 2020 तक पूरी की जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी इकाईयों की लेखापरीक्षा पूरी नहीं हुई थी। वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2019-20 के दौरान अगस्त 2021 तक पंचायती राज संस्थाओं एवं ग्राम कचहरी में सी.ए. द्वारा की गई आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे तालिका-1.12 में दी गई है:

**तालिका-1.12: चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा की गई आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति**

वित्तीय वर्ष	ग्राम पंचायतों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों की संख्या	ग्राम कचहरी की कुल संख्या	लेखापरीक्षित ग्राम कचहरी की कुल संख्या	पंचायत समिति की कुल संख्या	लेखापरीक्षित पंचायत समिति की कुल संख्या	जिला परिषदों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित जिला परिषदों की कुल संख्या
2017-18	8,391	8,164	8,391	8,132	534	509	38	38
2018-19	8,387	8,128	8,387	7,405	534	465	38	35
2019-20	8,387	2,507	8,387	1,860	534	149	38	10

(स्रोत: विभाग का वार्षिक प्रतिवेदन एवं विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

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, वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 तक की अवधि की लेखापरीक्षा अगस्त 2021 तक पूरी नहीं हुई थी, जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है।

निर्धारित समय सीमा के अन्दर लेखापरीक्षा पूरी नहीं करने पर सी.ए. फर्मों के विरुद्ध की जानी वाली कार्रवाई का प्रावधान नहीं किया गया था। हाँलाकि, सी.ए. फर्मों ने विभाग को एक ज्ञापन सौंपा जिसमें कहा गया था कि सभी आवश्यक खाते, बैंक पास-बुक, योजना पंजी आदि न तो संधारित किये गये थे न ही पं.रा.सं. द्वारा इसे लेखापरीक्षा में प्रस्तुत किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, सी.ए. के कार्य की समीक्षा, पर्यवेक्षण, राज्य स्तर पर जिले से प्राप्त प्रतिवेदनों के संकलन, आपत्तियों के अनुपालन एवं विभाग स्तर के अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्यों की समीक्षा के लिए एक राज्य स्तरीय लेखापरीक्षा एवं वित्तीय प्रबंधन सलाहकार नियुक्त किया जाना था। लेकिन, विभाग परामर्शदाता की नियुक्ति करने में विफल रहा। इस प्रकार, 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।

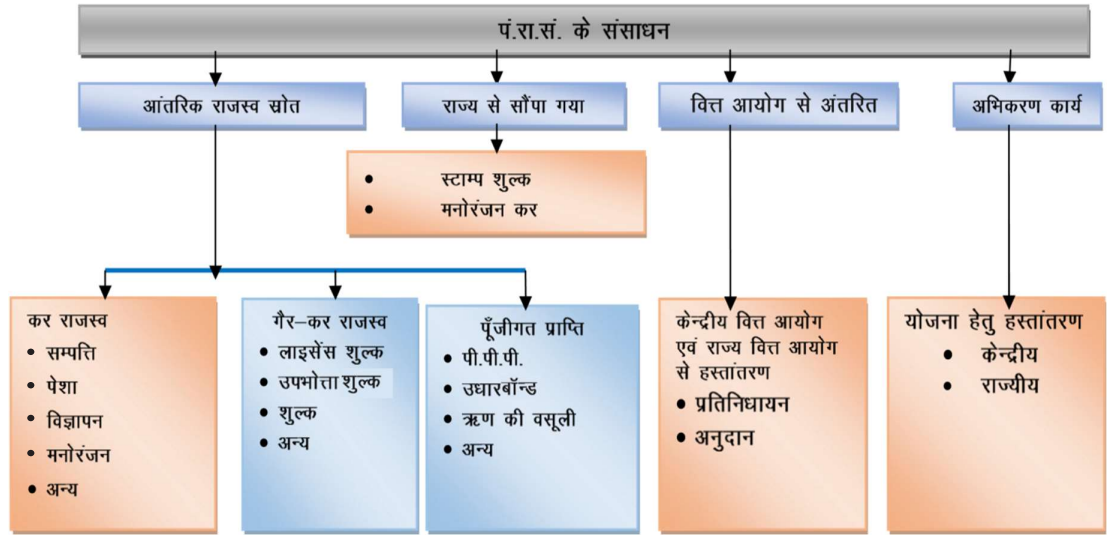
## 1.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

### 1.8.1 निधियों के स्रोत

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

बिहार पंचायत 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 1.4 में दर्शाया गया है:

### चार्ट-1.4: वित्त के स्रोत



(स्रोत: बी0पी0आर0ए0, 2006 का प्रावधान एवं पंचम राज्य वित्त आयोग)

पं.रा.सं. के तीन स्तरों में से केवल जिला परिषद् के पास ही स्वयं का 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 जनवरी 2021 तक करों, टॉल एवं शुल्कों आदि की अधिकतम दरों को अभी तक अधिसूचित नहीं किया था। तथापि, राज्य स्तर पर बिहार पंचायत (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली का तैयार किया जाना प्रक्रियाधीन था।

#### 1.8.1.1 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के लिए पंचायती राज विभाग का बजट प्रावधान जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल हैं, नीचे तालिका 1.13 में दिया गया है:

तालिका-1.13: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	शीर्ष	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	कुल
1	2	3	4	5	6	7	8 (3 से 7)
1. बजट आवंटन	राजस्व	5,465.11	7,386.33	9,148.71	10,245.17	13,376.35	45,621.67
	पूँजीगत	2.00	0.00	0.01	1.00	250.00	253.01
	<b>कुल</b>	<b>5,467.11</b>	<b>7,386.33</b>	<b>9,148.72</b>	<b>10,246.17</b>	<b>13,626.35</b>	<b>45,874.68</b>
2. व्यय	राजस्व	2,893.01	6,466.66	8,540.95	8,408.50	8,689.62	34,998.74
	पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	45.12	45.12
	<b>कुल</b>	<b>2,893.01</b>	<b>6,466.66</b>	<b>8,540.95</b>	<b>8,408.50</b>	<b>8,734.74</b>	<b>35,043.86</b>
3. बचत(1-2)		2,574.10	919.67	607.77	1,837.67	4,891.61	10,830.82
4. बचत का प्रतिशत		47	12	7	18	36	24

(स्रोत: वर्ष 2015-16 से 2019-20 के लिए विनियोजन लेखे, बिहार सरकार)

उपरोक्त तालिका 1.13 से यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान पंचायती राज विभाग, बजटीय आवंटन का पूर्ण उपयोग नहीं कर सका तथा बचत की प्रतिशतता का परास सात प्रतिशत से 47 प्रतिशत के बीच रहा। इसके अतिरिक्त, पूँजीगत शीर्ष के अन्तर्गत कुल व्यय, उस शीर्ष के कुल आवंटन का सिर्फ 18 प्रतिशत था।



### 1.8.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

संविधान के अनुच्छेद 243-आई की शर्तों एवं बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 168 में निहित प्रावधानों के अनुसार बिहार सरकार ने स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति के आकलन एवं उन सिद्धांतों के निर्धारण जिनके आधार पर स्थानीय निकायों को पर्याप्त वित्तीय संसाधन सुनिश्चित किया जाएगा, राज्य वित्त आयोग<sup>13</sup> का गठन किया था। पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं एवं इसके कार्यान्वयन की वर्तमान स्थिति का विवरण प्रतिवेदन की कड़िका 2.1 में दिया गया है।

षष्ठम राज्य वित्त आयोग का गठन वर्ष 2020-25 हेतु फरवरी 2019 में किया गया था एवं इसका प्रतिवेदन 31 मार्च 2020 को प्रकाशित किया जाना था। जबकि षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने अपना प्रतिवेदन दो भागों में समर्पित किया था। आयोग द्वारा वर्ष 2020-21 हेतु अंतरिम प्रतिवेदन दिनांक 8 जनवरी 2020 को समर्पित किया गया जबकि वर्ष 2021-25 हेतु अंतरिम प्रतिवेदन अप्रैल 2021 में समर्पित किया गया था एवं बिहार सरकार द्वारा इसे अगस्त 2021 में स्वीकृति दी गई। षष्ठम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार वर्ष 2021-25 दौरान कुल निधियां ₹ 19,419.40 करोड़<sup>14</sup> पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किये जाने थे जैसा कि विस्तृत विवरण नीचे तालिका-1.14 में दिया गया है:

तालिका-1.14: स्थानीय निकायों को विमुक्त किए गए अनुदान एवं प्रतिनिधायन (अनुमानित)

(₹ करोड़ में)

विवरण	अनुमानित				
	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2021-25
प्रतिनिधायन	1,428.08	1,725.10	2,051.40	2,408.90	7,613.45
अनुदान	2,477.15	2,834.00	3,072.55	3,422.25	11,805.95
<b>कुल रा.वि.आ. हस्तांतरण</b>	<b>3,905.20</b>	<b>4,559.10</b>	<b>5,123.95</b>	<b>5,831.15</b>	<b>19,419.40</b>

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

इसके अलावा वर्ष 2020-21 की अवधि के लिए अंतरिम प्रतिवेदन में किये गये अनुशंसाओं के अनुसार स्थानीय निकायों को निधि का हस्तान्तरण पंचम राज वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप किया जाएगा।

### 1.8.3 चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

भारतीय संविधान की धारा 280 (3)(बीबी) एवं 280 (3)(सी) वित्त आयोग को पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के संसाधनों की पूर्ति हेतु राज्य के संचित निधि की अभिवृद्धि के उपायों की अनुशंसा का अधिकार प्रदान करता है।

#### चौदहवीं वित्त आयोग

चौदहवीं वित्त आयोग का गठन जनवरी 2013 में प्रदत्त अवधि 2015-20 के लिए केंद्र-राज्य राजकोषीय संबंधों के विशिष्ट पहलुओं पर अनुशंसाएं करने के लिए किया गया था एवं इसने 15 दिसंबर 2014 को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। चौदहवीं वित्त आयोग ने केवल आधारभूत सेवाओं<sup>15</sup> को प्रदान करने के लिए स्थानीय निकायों को निधि

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> प्रतिनिधायन- ₹ 7,613.45 करोड़ एवं अनुदान- ₹11,805.40 करोड़

<sup>15</sup> जल आपूर्ति, सेंटिक प्रबंधन, सीवेज, स्टॉर्म जल, जल निकासी, स्ट्रीट लाइटिंग, स्था.नि. सड़क एवं फुटपाथ, पार्क आदि सहित स्वच्छता।

के सुनिश्चित हस्तांतरण की अनुशंसा की थी। चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आलोक में संसाधनों के वितरण के लिए संबंधित राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित सूत्रों का उपयोग करते हुए स्थानीय निकायों को अनुदान का वितरण किया जाना था।

चौदहवीं वित्त आयोग ने विधिवत् रूप से गठित ग्राम पंचायतों के लिये दो भागों यथा—(क) मूल अनुदान (ख) निष्पादन अनुदान, में सहायता अनुदानों की अनुशंसा की थी। बुनियादी सेवाओं के वितरण का समर्थन एवं सुदृढीकरण करने के लिए स्थानीय निकायों को मूल अनुदान प्रदान किया जाना था। जबकि निष्पादन अनुदान को विश्वसनीय लेखापरीक्षित लेखाओं और प्राप्ति एवं व्यय के आंकड़ों एवं स्वयं के राजस्व में सुधार को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से तैयार किया गया था। 14वीं वित्त आयोग ने ग्राम पंचायतों हेतु निष्पादन अनुदान के लिए पात्र बनने हेतु दो पात्रता शर्तें<sup>16</sup> निर्धारित की। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने ग्राम पंचायतों को निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए दो अतिरिक्त पात्रता शर्तें<sup>17</sup> निर्धारित किया था (सितंबर 2017)। वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान 14वीं वित्त आयोग के तहत भारत सरकार द्वारा जारी अनुदान एवं बाद में बिहार सरकार द्वारा ग्राम पंचायतों को जारी किए गए अनुदानों का विवरण नीचे तालिका-1.15 में दिया गया है:

तालिका-1.15: अनुशंसित एवं जारी अनुदान

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	मूल अनुदान			अनुशंसित राशि	निष्पादन अनुदान	
	अनुशंसित	भारत सरकार द्वारा बिहार सरकार को जारी	बिहार सरकार द्वारा ग्रा.पं. को जारी		भारत सरकार द्वारा बिहार सरकार को जारी	बिहार सरकार द्वारा ग्रा.पं. को जारी
2015–16	2,269.18	2,269.18	2,269.18	0.00	0.00	0.00
2016–17	3,142.02	3,142.02	3,142.02	412.15	0.00	0.00
2017–18	3,630.39	3,630.39	3,630.39	466.41	0.00	0.00
2018–19	4,199.71	4,199.71	4,199.71	529.67	0.00	0.00
2019–20	5,674.70	5,674.70	5,674.70	693.55	0.00	0.00
<b>कुल</b>	<b>18,916.06</b>	<b>18,916.06</b>	<b>18,916.06</b>	<b>2,101.78</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

(स्रोत: 14वीं वित्त आयोग प्रतिवेदन, अनुदान स्वीकृति एवं आवंटन पत्र तथा बिहार सरकार के पंचायती राज विभाग का यू.सी.)

आगे, बिहार सरकार को वर्ष 2016–20 की अवधि के लिए ₹ 2,101.78 करोड़ का निष्पादन अनुदान प्राप्त नहीं हो सका क्योंकि राज्यों द्वारा अनिवार्य शर्तों जैसे लेखापरीक्षित लेखाओं की उपलब्धता एवं स्वयं के राजस्व स्रोतों में सुधार को पूरा नहीं किया गया।

पंचायती राज विभाग ने कहा (जनवरी 2021) कि विभाग ने भारत सरकार से निष्पादन अनुदान जारी करने का अनुरोध किया था क्योंकि राज्य ने पं.रा.सं. के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए कदम उठाए थे एवं पं.रा.सं. को निर्देश जारी किए थे ताकि वे अपने राजस्व के स्रोतों को बढ़ा सकें। यह जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि सभी इकाइयों के संबंध में पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा पूर्ण नहीं हुई थी एवं कराधान के लिए विनियम तैयार करना ताकि पंचायती राज संस्थाएं कर एवं गैर-कर राजस्व लगा सकें एवं एकत्र कर सकें, 14वीं वित्त आयोग अनुदान अवधि (मार्च 2020) के अंत तक प्रक्रिया में था। इस प्रकार, बिहार सरकार निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए

<sup>16</sup> स्था.नि. को लेखापरीक्षित वार्षिक लेखे प्रस्तुत करने होंगे जो एक वर्ष से संबंधित हों और उस वर्ष से पहले के दो वर्ष से अधिक का न हों, जिसमें स्था.नि. निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहते हैं, पिछले वर्ष की तुलना में अपने राजस्व में वृद्धि दर्शानी होगी जैसा कि लेखापरीक्षित खातों में दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त, नगरपालिकाओं को प्रति वर्ष बुनियादी शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तर बेंचमार्क (एस.एल.बी.) को मापना और प्रकाशित करना चाहिए।

<sup>17</sup> (क) एम.ओ.पी.आर. के प्लान प्लस पोर्टल पर जी.पी.डी.पी. को अपलोड करना; और (ख) क्षेत्रवार व्यय को एम.ओ.पी.आर. वेबसाइट पर अपलोड करना।

पात्र बनने हेतु अनिवार्य शर्तों को पूरा करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप राज्य अनुदान से वंचित हो गया।

- **अनुदान जारी करने में विलम्ब:** चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार राज्य को भारत सरकार द्वारा उनके खाते में जमा किए जाने के 15 दिनों के अन्दर स्थानीय निकायों को अनुदान जारी करना चाहिए, ऐसा नहीं करने पर राज्य अपनी निधियों से आर.बी.आई. बैंक दर पर स्थानीय निकायों को दंडात्मक ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा। लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्तीय वर्ष 2018-19 से 2019-20 की किस्तें चार से 515 दिनों के विलम्ब से जारी की गई थीं। संबंधित ग्राम पंचायतों को अनुदान जारी करने में विलम्ब के कारण बिहार सरकार ने ₹ 33.30 करोड़ का दायित्व वहन किया जिसका विवरण नीचे तालिका-1.16 में दिया गया है।

तालिका-1.16: अनुदान जारी करने में विलम्ब

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	14वीं वि.आ. अनुदान का विवरण	विभाग द्वारा प्राप्ति की तिथि	ग्रा.पं. को जारी करने की तिथि	अनुदान जारी करने में विलम्ब (दिनों में)	विलम्ब से जारी राशि	आर.बी.आई. दर पर दंडात्मक ब्याज
2018-19	प्रथम किस्त	6 सितम्बर 2018	3 अक्टूबर 2018- फरवरी 2020	12-515	2,099.79	13.58
	द्वितीय किस्त	9 जनवरी 2019	8 फरवरी 2019- 18 फरवरी 2020	16-391	2,099.63	16.18
2019-20	प्रथम किस्त	3 सितम्बर 2019	13 सितम्बर 2019- 24 अप्रैल 2020	34-219	54.01	0.85
	द्वितीय किस्त	25 अक्टूबर 2019	6 नवम्बर 2019- 24 अप्रैल 2020	4-167	2,291.08	2.00
<b>कुल</b>						<b>32.61</b>

(स्रोत: पंचायती राज विभाग का स्वीकृति पत्र, बैंक सलाह पत्र एवं रोकड़ बही)

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर संयुक्त सचिव, पंचायती राज विभाग ने उत्तर दिया (जून 2020) कि ग्राम पंचायतों को अनुदान जारी करने में कोई विलम्ब नहीं हुआ क्योंकि राज्य स्तर पर नोडल बैंक को पूरी राशि उपलब्ध करा दी गई थी, लेकिन ग्राम पंचायतों के बैंक खातों में विसंगतियों एवं पी.एफ.एम.एस. में तकनीकी खराबी के कारण अनुदान की राशि विलम्ब से जारी की गई। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग को भारत सरकार से अनुदान प्राप्त होने के 15 दिनों के अन्दर ग्राम पंचायतों के खातों में अनुदान सीधे जारी करना सुनिश्चित करना था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2018-19 की द्वितीय किस्त एवं 2019-20 की प्रथम एवं द्वितीय किस्त एक ग्राम पंचायत {नारी (दरभंगा जिला अंतर्गत पं.स. गौरा बौराम)} को फरवरी 2020 तक हस्तांतरित नहीं की गई थी। हाँलाकि, पंचायती राज विभाग ने 2018-20 की अवधि के लिए यह प्रमाणित करते हुए कि केंद्र सरकार से अनुदान प्राप्त होने के 15 दिनों के अन्दर निधि को इलेक्ट्रॉनिक रूप से स्थानीय निकायों को स्थानांतरित कर दिया गया था, पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण-पत्र जमा किए थे। लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा कोई विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

- **अर्जित ब्याज को भारत की संचित निधि में जमा न करना**

वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग द्वारा जारी सामान्य वित्तीय नियम, 2017 के नियम 230(8) में प्रावधान है कि यदि किसी संगठन को सहायता या अग्रिम अनुदान दिया जाता है तो

लेखाओं को अंतिम रूप देने के तुरंत बाद अर्जित ब्याज को भारत की संचित निधि में जमा किया जाना है। विभाग की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि राज्य भारत सरकार से प्राप्त होने की तिथि से 15 दिनों की निर्धारित अवधि के भीतर 2015-20 की अवधि के लिए ग्राम पंचायतों को 14वीं वित्त आयोग अनुदान जारी नहीं कर सका। इसके बजाय, निधियों को नामित बैंक में विभाग के बैंक खाते<sup>18</sup> में रखा गया था।

बैंक में निधि जमा होने के कारण विभाग ने दिसंबर 2020 तक ₹ 32.37 करोड़ का बैंक ब्याज अर्जित किया एवं इसे भारत सरकार के खाते में जमा करने के बजाय (दिसंबर 2019 से दिसंबर 2020 तक) राज्य की संचित निधि में जमा किया गया। विभाग ने इस मुद्दे पर कोई उत्तर नहीं दिया।

#### 1.8.4 अभिलेखों का संधारण

##### रोकड़ बही का संधारण एवं लेखाओं का मिलान न करना

पंचायती राज विभाग को अनुदान/निधियों के 24 मदों के अंतर्गत आवंटन प्राप्त हुआ। हाँलाकि, विभाग द्वारा केवल आठ मदों<sup>19</sup> की रोकड़ बहियों का संधारण किया गया था। आर.जी.पी.एस.ए. के लिए प्राप्त ₹ 6,367 करोड़ के आवंटन के संबंध में विभाग द्वारा कोई रोकड़ बही संधारित नहीं की गई थी। विभाग द्वारा यह कहा गया था कि रोकड़ बही केवल उन मदों के लिए संधारित की गई थी जिनके लिए विभाग स्तर पर राशि की निकासी की गई थी। विभाग ने शेष 16 मदों से संबंधित अन्य रोकड़ बहियों के संधारण एवं प्रस्तुतीकरण के विषय में कोई जवाब नहीं दिया। (परिशिष्ट-1.1)

इसके अलावा, पंचायती राज विभाग के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि विभाग द्वारा समाधान विवरणी तैयार नहीं किए गए थे एवं 31 मार्च 2020 तक रोकड़ बहियों एवं बैंक खातों के बीच ₹ 32.82<sup>20</sup> करोड़ का अंतर था।

उप सचिव, पंचायती राज विभाग ने कहा (अगस्त 2021) कि एडवाइस के साथ पंचायतों की सूची एवं लाभार्थियों के बैंक खातों को बैंक को उपलब्ध कराया गया है। हाँलाकि, कई ग्राम पंचायतों ने अपने बैंक खातों का सही विवरण प्रदान नहीं किया। इसकी वजह से ग्राम पंचायतों के ऐसे गलत खातों में राशि जमा नहीं की गई एवं ये राशि विभाग के खाते में पड़ी रही। इसलिए, वर्ष के अंत में रोकड़ बही एवं बैंक खातों के बीच अंतर था। बिहार में ग्राम पंचायतों की कुल संख्या 8,387 थी एवं उन ग्राम पंचायतों का पता लगाना मुश्किल था जिनके लिए राशि उनके बैंक खातों में जमा नहीं की गई थी। इस उद्देश्य से, विभाग द्वारा समय-समय पर बैंक के समन्वय से उन ग्राम पंचायतों के नामों का पता लगाया जाता है एवं कभी-कभी ग्राम पंचायतों एवं जिलों से उन ग्राम पंचायतों के विषय में भी पूछताछ की जा रही थी जिन्हें राशि नहीं मिली थी। ऐसे मामलों में ऐसी ग्राम पंचायतों से संबंधित राशि जारी करने के लिए फिर से एडवाइस दी जा रही थी एवं बैंक को प्रस्तुत की जा रही थी। राशि जारी करने से संबंधित अभिलेख अलग से रखे गए थे। उप सचिव ने कहा कि एडवाइस जारी करने के बाद उन ग्राम पंचायतों/इकाईयों, जिनके खातों में राशि पड़ी हुई थी, का पता लगाने के लिए कोई प्रणाली अभी तक विकसित नहीं की गई थी। इसके लिए विभाग में एक डैशबोर्ड बनाने का प्रयास किया जा रहा है ताकि ऐसे मामलों का शीघ्र पता लगाया

<sup>18</sup> एच.डी.एफ.सी. बैंक खाता संख्या 50100188126888

<sup>19</sup> (1) मुख्यमंत्री निश्चय योजना, (2) 14वीं वित्त आयोग, (3) पंचम रा.वि.आ., (4) वेतन, कार्यालय व्यय, वाहन, पूर्वगामी योजनाएं आदि मुख्य शीर्ष 2515, (5) वेतन, कार्यालय व्यय, वाहन ईंधन, कानूनी मद आदि मुख्य शीर्ष 3415, (6) वेतन, कार्यालय व्यय, वाहन ईंधन, कानूनी मद आदि मुख्य शीर्ष 2013, (7) लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग एवं (8) राशि ₹8.61 करोड़ के लिए आर.जी.एस.ए. (अंशतः)

<sup>20</sup> 31 मार्च 2020 को रोकड़ बही एवं बैंक पास बुक के अनुसार क्रमशः ₹ 80.18 करोड़ एवं ₹ 113 करोड़ शेष था।

जा सके एवं राशि संबंधित ग्राम पंचायतों/इकाईयों को बिना विलम्ब के प्रेषित की जा सके। इस कारण रोकड़ बही एवं पास बुक में अंतर आ गया एवं विभाग ने बैंक समाधान विवरण भी नहीं रखा। यह भी कहा गया था कि बैंक समाधान विवरण का निर्धारित प्रारूप विभाग के पास उपलब्ध नहीं था एवं निर्धारित प्रारूप प्राप्त होने के बाद इसे तैयार किया जाएगा। विवरण नीचे तालिका-1.17 में दिया गया है:

**तालिका-1.17: 31 मार्च 2020 को रोकड़ बही एवं बैंक पासबुक की शेष राशि का विवरण**

क्रम सं.	मुख्य शीर्ष	मदों की विवरणी	बैंक खाता सं.	रोकड़ बही का शेष	पासबुक का शेष
1	2515	मुख्यमंत्री निश्चय योजना	50100188122505 (एच.डी.एफ.सी. बैंक)	75,20,80,034.00	102,35,91,807.00
2	2515	14वीं वित्त आयोग	35628359887 (एस.बी.आई.) एवं 50100188126888 (एच.डी.एफ.सी. बैंक)	28,48,322.00	2,15,97,150.56
3	2515	पंचम राज्य वित्त आयोग	50100188127125 (एच.डी.एफ.सी. बैंक)	1,59,34,820.00	8,44,36,077.00
4	2515	वेतन एवं कार्यालय व्यय	36314233682 (एस.बी.आई.)	3,09,38,481.00	3,52,490.50
<b>कुल राशि</b>				<b>80,18,01,657.00</b>	<b>112,99,77,525.06</b>

(स्रोत: पंचायती राज विभाग द्वारा प्रदान किया गया विवरण)

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि विभाग द्वारा बैंक समाधान विवरण तैयार नहीं किए जाने के कारण लेखापरीक्षा रोकड़ बही एवं पासबुक के बीच ₹ 3,282 करोड़ के अंतर के कारणों का पता नहीं लगा सकी। अंतर का समाधान न होना निधि के दुरुपयोग के जोखिम से भरा था।

### 1.8.5 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं का संधारण

#### 1.8.5.1 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं का संधारण/मॉडल लेखा प्रणाली

पंचायती राज संस्थाओं को बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 30, 58 एवं 85 में निहित प्रावधानों के अनुसार लेखाओं का संधारण करना था, कोई अलग नियम नहीं बनाए गए हैं, एवं बिहार ग्राम पंचायत लेखा नियम, 1949 एवं पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियम, 1964 के मौजूदा प्रावधानों का पालन पंचायती राज संस्थाओं के तीन स्तरों के लेखा ढाँचे को बनाए रखने के लिए किया जा रहा है। 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के आलोक में पंचायती राज संस्थाओं के लिए संशोधित बजट एवं लेखा नियम तैयार किए जाने थे लेकिन अगस्त 2021 तक इसे तैयार नहीं किया गया था।

आगे, पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं के संधारण के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के परामर्श से भारत सरकार द्वारा मॉडल लेखा प्रणाली (एम.ए.एस.) निर्धारित की गई थी (2009)। परिणामस्वरूप, पंचायती राज विभाग ने अधिसूचित किया (जुलाई 2010) कि पंचायती राज संस्थाओं के लेखे अप्रैल 2010 से एम.ए.एस. प्रारूपों में रखे जाएंगे। एम.ए.एस. में आठ प्रारूप थे एवं डेटा को प्रियासॉफ्ट (पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित एक लेखा सॉफ्टवेयर) में दर्ज किया जाना था। हालांकि, 2014-15 तक आँकड़ों की प्रविष्टि केवल तीन प्रारूपों में की गई थी जबकि शेष पांच प्रारूपों का संधारण नहीं किया गया था क्योंकि पं.रा.सं. एकल प्रविष्टि प्रणाली में नकद आधार पर लेखाओं का संधारण कर रहे थे।

विभाग ने पंचायत इंटरप्राइजेज सूट (पी.ई.एस.) एप्लिकेशन के आधार पर पंचायती राज संस्थाओं में ई-पंचायत लागू करने का निर्णय लिया जिसमें विभिन्न उद्देश्यों के लिए 10

एप्लिकेशन सॉफ्टवेयर शामिल थे जिसे पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित किया गया था, प्रियासॉफ्ट उन अनुप्रयोगों में से एक था। लेकिन, ई-पंचायत को लागू नहीं किया गया एवं इस बीच पंचायती राज मंत्रालय ने ई-ग्रामस्वराज (अप्रैल 2020) प्रारम्भ किया जिसमें ई-पंचायत का विलय कर दिया गया। पी.ई.एस. एप्लिकेशन के कार्यान्वयन की स्थिति **परिशिष्ट-1.2** में दी गई है।

पी.ई.एस. में 10 एप्लिकेशन में से बिहार सरकार ने तीन एप्लिकेशन को पूरी तरह से एवं एक एप्लिकेशन को आंशिक रूप से लागू किया जबकि छः एप्लिकेशन के कार्यान्वयन की स्थिति विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई थी। इस प्रकार, पंचायत स्तर पर शासन के प्रभावी कार्यकरण, सेवा प्रदायगी एवं लेखाओं के संधारण के लिए मिशन मोड परियोजना (एम.एम.पी.) के कार्यान्वयन में हुई प्रगति संतोषजनक नहीं थी।

### 1.8.5.2 ई-ग्रामस्वराज का कार्यान्वयन

देश भर में पं.रा.सं. में ई-गवर्नेंस को मजबूत करने के लिए पंचायती राज मंत्रालय ने (24 अप्रैल 2020) एक वेब-आधारित पोर्टल ई-ग्रामस्वराज प्रारम्भ किया था। ई-ग्रामस्वराज का उद्देश्य विकेंद्रीकृत योजना, प्रगति प्रतिवेदन एवं कार्य-आधारित लेखांकन के माध्यम से देश भर में पं.रा.सं. में बेहतर पारदर्शिता लाना एवं ई-गवर्नेंस को मजबूत करना है। ई-ग्रामस्वराज पंचायतों की सभी योजना एवं लेखांकन आवश्यकताओं के लिए एक एकल मंच था। इसे ई-पंचायत मिशन मोड परियोजना के तहत सभी अनुप्रयोगों की कार्यक्षमता को समामेलित करते हुए विकसित किया गया था। ई-ग्रामस्वराज पोर्टल पर उपलब्ध आंकड़ों के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

- **पंचायत प्रोफाइल:** पंचायत प्रोफाइल केवल पंचायती राज संस्थाओं के ग्राम पंचायतों का विवरण प्रदर्शित करता है। बिहार में ग्राम पंचायत स्तर पर 2,46,156<sup>21</sup> प्रतिनिधि थे लेकिन प्रोफाइल में केवल 1,37,021 प्रतिनिधियों का विवरण उपलब्ध था।
- **योजना एवं रिपोर्टिंग:** हाँलाकि, इस शीर्षक के तहत 19<sup>22</sup> प्रकार के प्रतिवेदन प्रदर्शित किए गए थे केवल छः<sup>23</sup> प्रकार के प्रतिवेदन सिर्फ आंशिक रूप से उपलब्ध थे।
- **लेखांकन:** ई-ग्रामस्वराज के लेखांकन खंड में चार खंड शामिल थे अर्थात् अखिल भारतीय प्रतिवेदन, एम.ए.एस. पंजी (8 प्रारूप), लेखा इकाईवार प्रतिवेदन एवं विविध प्रतिवेदन। ई-ग्रामस्वराज पोर्टल पर उपलब्ध इन सभी प्रारूपों की जाँच से पता चला कि केंद्र प्रायोजित योजनाओं के तहत 41 योजनाएं सूचीबद्ध थीं लेकिन केवल 15वीं वित्त आयोग योजनाओं के लेखाओं का प्रदर्शन किया गया था जबकि केंद्र सरकार की अन्य योजनाओं के लेखाओं का इस पोर्टल पर प्रदर्शन नहीं किया गया था।

<sup>21</sup> मुखिया- 8,387, ग्रा.पं. सदस्य- 1,14,691, सरपंच- 8,387 एवं पंच- 1,14,691

<sup>22</sup> **योजना (11 प्रतिवेदन)**- ग्राम पंचायत का ग्रामवार अंतर प्रतिवेदन, संपत्ति श्रेणी-वार गतिविधि प्रतिवेदन, स्वीकृत कार्य योजना प्रतिवेदन, लंबित कार्य योजना प्रतिवेदन, क्षेत्र-वार गतिविधि स्थिति प्रतिवेदन, गतिविधि-वार व्यय विवरण प्रतिवेदन, योजना आकार प्रतिवेदन-योजना वार, गतिविधियों की सूची, संसाधन लिफाफा सूची, मिशन अंत्योदय में संबोधित अंतर पर क्षेत्रवार प्रतिवेदन, एवं मिशन अंत्योदय सर्वेक्षण (राज्यवार)।

**रिपोर्टिंग (छः प्रतिवेदन)**- गतिविधि स्थिति प्रतिवेदन, योजना-वार गतिविधि स्थिति प्रतिवेदन, जियो टैग की गई संपत्ति गणना प्रतिवेदन, एम-एक्शनसॉफ्ट फोटो अपलोड योजना का वर्ष-वार प्रतिवेदन, गतिविधि विश्लेषण प्रतिवेदन एवं पंचायत-वार व्यय प्रतिवेदन।

**संपत्ति (दो प्रतिवेदन)**- पंचायत वार संपत्ति की सूची एवं संपत्ति आँकड़ा प्रविष्टि प्रतिवेदन।

<sup>23</sup> ग्राम पंचायत का ग्रामवार अंतर प्रतिवेदन, संपत्ति श्रेणी-वार गतिविधि प्रतिवेदन, योजना आकार प्रतिवेदन-योजनावार, जियो टैग की गई संपत्ति गणना प्रतिवेदन, एम-एक्शनसॉफ्ट फोटो अपलोड योजना का वर्ष-वार प्रतिवेदन, एवं गतिविधि विश्लेषण प्रतिवेदन



पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार ने (मार्च 2021) बिहार के सभी जिलाधिकारियों को आर.जी.एस.ए. योजना के लिए जिला एवं प्रखण्ड पंचायतों के मेकर एवं चेकर के डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्र प्राप्त करने एवं ई-ग्रामस्वराज एप्लिकेशन/प्रियासॉफ्ट-पी.एफ.एम.एस. इंटरफेस सिस्टम (मार्च 2021) पर उनका पंजीकरण सुनिश्चित करने का निर्देश दिया। हाँलाकि, ई-ग्रामस्वराज पोर्टल (अगस्त 2021) पर किसी भी जिले एवं प्रखण्ड पंचायत को उनके मेकर एवं चेकर के डिजिटल प्रमाण पत्र हस्ताक्षर के साथ पंजीकृत नहीं किया गया था।

- **लेखापरीक्षा:** ऑडिटऑनलाइन पंचायती राज मंत्रालय द्वारा शुरू की गई ई-पंचायत मिशन मोड परियोजना के तहत पी.ई.एस. के एक हिस्से के रूप में विकसित सामान्य एवं ओपन सोर्स अनुप्रयोगों में से एक था। ऑडिटऑनलाइन ने लेखापरीक्षकों द्वारा पंचायत एवं लाइन विभाग के सभी तीन स्तरों पर लेखाओं की वित्तीय लेखापरीक्षा की सुविधा प्रदान की। प्रियासॉफ्ट पर पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की अनुपलब्धता या राज्य में इसके वैकल्पिक आवेदन के कारण संस्थाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा नहीं की जा रही थी एवं ई-ग्रामस्वराज पोर्टल पर लेखापरीक्षा की गई संस्थाओं के प्रारूप लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की सॉफ्ट कॉपी ही अपलोड की जा रही थी। वर्ष 2019-20 के लिए ग्राम पंचायतों की 1,710 लेखापरीक्षा योजनाओं में से डी.एल.एफ.ए. ने 2019-20 के दौरान 1,689 ग्राम पंचायतों की लेखापरीक्षा की।

### 1.8.5.3 पंचायती राज संस्थाओं में ऑडिटऑनलाइन

पंद्रहवीं वित्त आयोग (15वीं वि.आ.) की अनुशंसाओं के आलोक में स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षित लेखाओं की समय पर उपलब्धता के संबंध में पंचायती राज मंत्रालय ने पंचायत लेखाओं के ऑनलाइन वित्तीय लेखापरीक्षा के लिए ऑडिटऑनलाइन के अनुप्रयोग की अवधारणा एवं विकास (15 अप्रैल 2020) किया था जिसमें पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा को समय पर पूरा करने के लिए ऑडिटऑनलाइन के रोल-आउट से संबंधित उनकी समय सीमा के साथ विभिन्न कार्रवाई योग्य मदों पर चर्चा की गई थी।

आगे, ऑडिटऑनलाइन के रोल-आउट की सफलता सुनिश्चित करने के लिए पंचायती राज मंत्रालय ने राज्यों से समयबद्ध तरीके से निम्नलिखित कार्यों के निष्पादन को सुनिश्चित करने का अनुरोध किया था;

- वर्ष 2019-20 के लिए लेखा पुस्तकों का प्रियासॉफ्ट में संवरण
- ऑडिटऑनलाइन आवेदन पर लेखापरीक्षकों का पंजीकरण
- लेखापरीक्षा योजना तैयार करना
- लेखापरीक्षा में शामिल अधिकारियों के प्रशिक्षण को पूरा करना
- पंचायत लेखाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा की पूरी प्रक्रिया का समापन।

सम्पूर्ण लेखापरीक्षा प्रक्रिया एक कैलेंडर वर्ष के अंत तक पूरी होने की उम्मीद थी। ऑडिटऑनलाइन एप्लिकेशन की परिकल्पना लेखापरीक्षा जाँच की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने, स्थानीय लेखापरीक्षा का प्रारूप प्रतिवेदन तैयार करने, लेखापरीक्षा कंडिकाओं आदि का प्रारूप तैयार करने तथा पारदर्शिता एवं जवाबदेही को बढ़ाने के लिए की गई थी। पंचायती राज संस्थाओं में ऑडिटऑनलाइन के कार्यान्वयन की स्थिति इस प्रकार थी;

**प्रियासॉफ्ट में वर्ष 2019-20 के लिए लेखा पुस्तकों का संवरण:** पंचायती राज विभाग ने 2014-15 तक प्रियासॉफ्ट में एम.ए.एस. के आठ प्रारूपों में से तीन (प्रारूप I से III) बनाए रखा एवं प्रियासॉफ्ट में डेटा की प्रविष्टि 17 अप्रैल 2015 को रोक दी गई थी। इसके अतिरिक्त, राज्य-आधारित ग्राम पंचायत प्रबंधन प्रणाली (जी.पी.एम.एस.)

को प्रियासॉफ्ट के स्थान पर एक पायलट प्रोजेक्ट के रूप में राज्य में (मई 2018) लागू किया गया था एवं 2018-19 के दौरान जी.पी.एम.एस. में 330 पंचायतों के आंकड़े दर्ज किए गए थे। राज्य में प्रियासॉफ्ट एवं जी.पी.एम.एस. के आंकड़ों को राज्य सरकारों की एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली (आई.एफ.एम.आई.एस.) के साथ एकीकृत या संबद्ध नहीं किया गया था। बाद में, जी.पी.एम.एस. को बंद कर दिया गया (दिसंबर 2020) एवं पंचायती राज विभाग ने फिर से प्रियासॉफ्ट के कार्यान्वयन की शुरुआत की।

**ऑडिटऑनलाइन पर लेखापरीक्षकों का पंजीकरण:** वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए वित्त विभाग के तहत स्थानीय लेखापरीक्षा निधि निदेशालय के गठन को (मई 2015) अधिसूचित किया था। तथापि, डी.एल.एफ.ए. में मानव बल की अत्यधिक कमी थी एवं 314 की स्वीकृत संख्या के विरुद्ध केवल 62 लेखापरीक्षा कर्मियों को पदस्थापित किया गया था एवं सभी लेखापरीक्षा कर्मियों को ऑडिटऑनलाइन आवेदन पर पंजीकृत किया गया था।

**लेखापरीक्षा योजना तैयार करना:** 15वीं वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार 15वीं वित्त आयोग के तहत अनुदान प्राप्त करने के लिए पंचायती राज संस्थानों में ऑडिटऑनलाइन का कार्यान्वयन एक अनिवार्य शर्त थी। वर्ष 2019-20 के लिए, राज्य में पं.रा.सं. की कुल 8,959 इकाइयों में से केवल 8,244 ग्राम पंचायतों को ऑडिटऑनलाइन के लिए पंजीकृत किया गया था जबकि ऑडिटऑनलाइन के लिए केवल 1,710 ग्राम पंचायतों की योजना बनाई गई थी जिसके विरुद्ध मई 2021 तक लेखापरीक्षा में 1,684 ग्राम पंचायत इकाइयों को आच्छादित किया गया था।

**लेखापरीक्षा में शामिल अधिकारियों के प्रशिक्षण का पूरा होना:** डी.एल.एफ.ए. के मुख्य प्रशिक्षकों को एन.आई.सी. के प्रशिक्षक द्वारा वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग के माध्यम से एक दिन (सितंबर 2020) के लिए प्रशिक्षण प्रदान किया गया था जो ऑडिटऑनलाइन के लिए पर्याप्त नहीं था, जैसा कि डी.एल.एफ.ए. द्वारा कहा गया।

#### 1.8.5.4 बजट तैयार न करना

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के नियम 29 में यह निर्धारित किया गया है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत, ऐसे समय पर और इस तरह से, जो निर्धारित की जाए, प्रत्येक वर्ष में, राज्य सरकार के वित्तीय वर्ष के अनुरूप, अगले वर्ष के लिए अपनी अनुमानित प्राप्तियों और व्ययों का बजट तैयार करेगी और इसे उपस्थित सदस्यों के बहुमत से अपनी बैठक में अनुमोदित कराएगी और जिसके लिए कोरम इसके सदस्यों की कुल संख्या के पचास प्रतिशत से कम नहीं होना चाहिए। आगे, बिहार पंचायत समिति और जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियम, 1964 के नियम 3 में प्रावधान है कि प्रखण्ड विकास पदाधिकारी/प्रमुख प्रत्येक वर्ष के लिए पंचायत समिति का बजट तैयार करेंगे।

हाँलाकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2018-19 की अवधि के लिए तीन नमूना जाँचित ग्राम पंचायतों<sup>24</sup> द्वारा बजट तैयार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, नमूना जाँचित पंचायत समिति (जहानाबाद सदर, राम नगर एवं रतनी फरीदपुर) द्वारा क्रमशः 2017-19, 2014-19 एवं 2017-19 की अवधि के लिए बजट तैयार नहीं किया गया था। ये मामले नमूना जाँचित हैं और इसलिए उदाहरण स्वरूप हैं। पाँच वर्षों से बजट तैयार न किया जाना ग्राम पंचायतों की ओर से भारी लापरवाही को दर्शाता है जिस पर निगरानी रखने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा में इस ओर ध्यान आकृष्ट किये जाने पर ग्राम पंचायतों के पंचायत सचिवों और पंचायत समितियों के प्रखण्ड विकास पदाधिकारी-सह-कार्यपालक पदाधिकारी

<sup>24</sup> गोनौली (पं.स. बेतिया), लक्ष्मणनगर (पं.स. गयाघाट) एवं लोमा (पं.स. गयाघाट)



ने जवाब दिया (जुलाई 2019 से नवंबर 2019 तक) कि भविष्य में बजट तैयार किया जाएगा।

#### **1.8.5.5 पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं कर्मियों का क्षमता वर्धन 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 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 द्वारा तैयार की गई कार्य योजनाओं की पुष्टि एन.सी.बी.एफ. द्वारा की जानी थी और राज्यों को दिशा-निर्देशों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं के लिए विस्तृत वार्षिक राज्य क्षमता वर्धन योजनाएं तैयार करनी थीं और इन्हें मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए पंचायती राज मंत्रालय को प्रस्तुत किया जाना था। आवश्यकताओं के मूल्यांकन एवं एक प्रक्रिया जिसमें निर्वाचित प्रतिनिधियों, पंचायत कर्मियों और अन्य हितधारकों के साथ व्यापक परामर्श शामिल किया जाना आवश्यक था, का पालन करते हुए वार्षिक योजनाओं को राज्यों द्वारा विकसित किया जाना था।

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 इकाइयों<sup>25</sup> के प्रशिक्षण की स्वीकृति दी।

तथापि, 5,32,283 इकाइयों के अनुमोदित लक्ष्य के विरुद्ध पंचायती राज विभाग, बिहार ने राज्य और जिला स्तरों पर केवल 15,231 इकाइयों (2.86 प्रतिशत) को प्रशिक्षण प्रदान किया। 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 इस बात का जवाब नहीं दिया कि प्रशिक्षण का लक्ष्य क्यों नहीं प्राप्त किया गया।

#### **1.8.5.6 अपर्याप्त संस्थागत व्यवस्था**

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

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।

<sup>25</sup> पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों पर संबंधित हितधारकों को प्रशिक्षण दिए जाने को निर्दिष्ट करती इकाइयाँ

- **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 वर्धन 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 ₹ 5.14 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 ₹ 17,955 करोड़ थी। डी.पी.आर.सी. का निर्माण जिला परिषदों द्वारा ई-निविदा के माध्यम से निष्पादित किया जाना था। हाँलाकि, राज्य के 38 जिलों में से केवल चार<sup>26</sup> जिलों ने अगस्त 2021 तक डी.पी.आर.सी. का निर्माण प्रारम्भ किया था। शेष 34 जिलों में से चार<sup>27</sup> जिलों में भूमि की अनुपलब्धता के कारण काम प्रारम्भ नहीं हो सका जबकि 30 जिलों में निविदा, तकनीकी स्वीकृति, डी.पी.आर. तैयार करने आदि की प्रक्रिया प्रारम्भिक चरण में थी। आगे, विभाग ने राज्य में डी.पी.आर.सी. भवनों के लिए प्राक्कलित राशि की तुलना में ₹ 14.50 करोड़ की अतिरिक्त धन राशि जारी किए जाने के कारण के संबंध में उत्तर नहीं दिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जिला प्राधिकारियों द्वारा डी.पी.आर.सी. के लिए अपेक्षित भूमि उपलब्ध कराने हेतु कोई कदम नहीं उठाए गए थे। इसके अतिरिक्त, विभाग ने इस उद्देश्य के लिए जिलों को ₹ 1,450 करोड़ से अधिक की राशि जारी की। योजना के खराब कार्यान्वयन के संबंध में विभाग के उत्तर की प्रतीक्षा की जा रही थी।

लेखापरीक्षा में इस ओर इंगित किए जाने पर विभाग ने जवाब दिया कि डी.पी.आर.सी. स्थापित नहीं किए गए थे क्योंकि कार्य योजना पर कोई निर्णय नहीं लिया जा सका।

- **पंचायत सरकार भवन का निर्माण**

बिहार सरकार ने राज्य की प्रत्येक पंचायत में चरणबद्ध रूप से (वित्तीय वर्ष 2012-13 से प्रारंभ) एक पंचायत सरकार भवन (भवन) का निर्माण करने का निर्णय लिया था जिसका उद्देश्य निर्दिष्ट कार्यों के निर्वहन के लिए ग्राम पंचायतों के कार्यालय के रूप में कार्य करना था, 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।

विभाग ने भवन का डिजाइन पंचायत के निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं कर्मियों, ग्राम कचहरी के लिए न्यायिक कक्ष, रिकॉर्ड रूम, पंचायत स्थायी समिति के लिए हॉल, नागरिकों के लिए स्वागत पटल, कम्प्यूटरीकृत सेवाओं के लिए सेवा केंद्र, स्टोर, पेंट्री एवं शौचालय आदि के लिए स्थान के साथ तैयार किया था।

राज्य में 8,386 ग्राम पंचायतें थीं और बिहार सरकार ने वित्तीय वर्ष 2012-13 से 2018-19 के दौरान पंचायती राज विभाग, बिहार ग्राम स्वराज योजना सोसाइटी (बी.जी.एस.वाई.एस.)

<sup>26</sup> गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा एवं पूर्वी चंपारण

<sup>27</sup> अरवल, पटना, पश्चिम चंपारण एवं समस्तीपुर

एवं ग्राम पंचायतों द्वारा निष्पादित किए जाने वाले 3,183 भवनों<sup>28</sup> के निर्माण की स्वीकृति दी थी। विभाग ने (अगस्त 2019) सभी जिला पदाधिकारियों को भवनों के निर्माण के लिए भूमि निर्धारित करने और एक सप्ताह के भीतर विवरण भेजने का निर्देश दिया था ताकि भवन का निर्माण प्रारम्भ किया जा सके। 3,183 भवनों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 1,392 भवनों का निर्माण किया गया था, उनमें से केवल 1,091 भवनों को (नवंबर 2020 तक) कार्यात्मक बनाया गया था।

विभाग ने जवाब दिया (दिसंबर 2020) कि पंचायत सरकार भवनों का निर्माण चरणबद्ध तरीके से पूरा किया जाएगा।

### 1.8.6 ए.सी./डी.सी. बिलों से संबंधित मामले

#### 1.8.6.1 ए.सी./डी.सी. बिलों से संबंधित मामले

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 का नियम 177 प्रावधानित करता है कि आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा इस आशय का एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि आकस्मिक बिलों पर निकासी की गई धनराशि को उसी वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय कर दिया जाएगा एवं 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 महीने के अन्दर जिसमें एक्सट्रैक्ट कंटिजेंट (ए.सी.) बिल तैयार किया गया था, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत किए जाएंगे एवं कोई ए.सी. बिल छः महीने की इस अवधि की समाप्ति के बाद भुनाया नहीं जाएगा जब तक डी.सी. बिल जमा नहीं किया जाता है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया किया गया कि दिसंबर 2020 तक ₹ 91.08 करोड़ की राशि के डी.सी. बिलों को समायोजित नहीं किया गया था जबकि वित्तीय वर्ष 2002-19 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से ₹ 1,275.78 करोड़ की निकासी की गई थी। अक्टूबर 2020 तक समायोजन के लिए लंबित ए.सी. बिलों का वर्षवार विवरण नीचे तालिका-1.18 में दिया गया है:

तालिका-1.18: समायोजन के लिए वर्षवार लंबित ए.सी. बिल

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	वित्तीय वर्ष	समायोजन के लिए लंबित ए.सी. बिलों की राशि
1.	2002-09	1,724.03
2.	2009-10	1,255.58
3.	2010-11	251.16
4.	2011-12	386.61
5.	2012-13	2.42
6.	2013-14	5.24
7.	2014-15	314.57
8.	2015-16	3,784.65
9.	2016-17	1,413.49
10.	2017-19	0.00
कुल		9,107.75

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)

<sup>28</sup> पं.रा.वि. द्वारा 1,435 भवनों, बिहार ग्राम स्वराज योजना सोसाईटी द्वारा 313 भवनों एवं ग्रा.पं. द्वारा 1,435 भवनों का निर्माण किया जाना है।

पंचायती राज विभाग ने (फरवरी 2021) कहा कि अतिरिक्त मुख्य सचिव, पंचायती राज विभाग ने लंबित डी.सी. बिलों के समायोजन के लिए जिला पदाधिकारियों, उप विकास आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी एवं जिला पंचायत राज पदाधिकारी को निर्देश दिया था।

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि डी.सी. बिल जमा करने में विलम्ब ने व्यय को अपारदर्शी बना दिया था और जिम्मेदार अधिकारियों/कर्मचारियों की जवाबदेही तय करके उचित कार्रवाई सुनिश्चित की जानी थी जिन्होंने बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 के दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना था कि सिर्फ बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए आकस्मिक बिल की निकासी नहीं की गई थी।