पंचायती राज संस्थान

अध्याय-I

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलापों, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित विषयों की रुपरेखा

अध्याय - I
पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलापों, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित विषयों की रुपरेखा

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 जातियों, अनुसूचित जनजातियों व महिलाओं के लिए सीटों का आरक्षण (iv) पंचायती राज संस्थाओं को राशि प्रतिनिधायन हेतु व्यवस्था तथा (v) पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिनिधायित किए जाने वाले कार्य। अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में, राज्यों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को ऐसी शक्तियों, कार्यों व दायित्वों को सौंपना था जो उन्हें स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाती हों। पंचायती राज संस्थाओं का उद्देश्य (क) जन भागीदारी तथा (ख) भारत के संविधान की ग्याहरवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29[1] विषयों से संबंधित योजनाओं सहित आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय हेतु ग्रामीण विकास योजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन को प्रोत्साहित करना है।

बिहार सरकार ने बिहार पंचायत राज अधिनियम (बी.पी.आर.ए.), 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। जमीनी स्तर पर प्रभावी विकेन्द्रीकरण के लिए, ग्राम पंचायत को वार्डों में विभाजित किया गया तथा ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम सभा[2] व वार्ड स्तर पर वार्ड सभा[3] के प्रावधान किए गए।

आर्थिक सर्वेक्षण, 2022–23, बिहार सरकार के अनुसार, राज्य में 8,629 पं.रा.सं.[4] थे जिनमें 2,47,426 निर्वाचित प्रतिनिधि[5] थे। महिलाओं को पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों की कुल सीटों में से पचास प्रतिशत क्षैतिज आरक्षण दिया गया था। राज्य में पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों के लिए पिछला आम चुनाव सितंबर–दिसंबर 2021 के दौरान हुआ था।

---

[1] *कृषि, कृषि विस्तार सहित; भूमि सुधार, भूमि सुधारों का कार्यान्वयन, भूमि चकबंदी एवं मृदा संरक्षण; लघु सिंचाई, जल प्रबंधन एवं वाटरशेड विकास; पशुपालन, डेयरी और मुर्गी पालन; मछली पालन; सामाजिक वानिकी एवं कृषि वानिकी; लघु वन उपज; खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों सहित लघु उद्योग; खादी, ग्राम एवं कुटीर उद्योग; ग्रामीण आवास; पेय जल; ईंधन एवं चारा; सड़क, पुलिया, पुल, फेरी, जलमार्ग एवं संचार के अन्य साधन; बिजली के वितरण सहित ग्रामीण विद्युतीकरण; गैर–पारंपरिक ऊर्जा स्रोत; गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम; प्राथमिक एवं माध्यमिक विद्यालयों सहित शिक्षा; तकनीकी प्रशिक्षण एवं व्यावसायिक शिक्षा; वयस्क और अनौपचारिक शिक्षा; पुस्तकालय; सांस्कृतिक गतिविधियाँ; बाजार एवं मेला; अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र एवं औषधालय सहित स्वास्थ्य एवं स्वच्छता; परिवार कल्याण; महिला एवं बाल विकास; विकलांगों एवं मानसिक रूप से मंद लोगों के कल्याण सहित सामाजिक कल्याण; कमजोर वर्गों और विशेष रूप से अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों का कल्याण; सार्वजनिक वितरण प्रणाली; सामुदायिक संपत्तियों का रखरखाव।*

[2] *ग्राम सभा का आशय एक निकाय से है जिसमें मतदाता सूची में पंजीकृत व्यक्ति होते हैं, जो ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र के अंतर्गत सम्मिलित गांव से संबंधित होते हैं।*

[3] *वार्ड की मतदाता सूची के अंतर्गत पंजीकृत सभी व्यक्ति संबंधित वार्ड सभा के सदस्य होंगे।*

[4] *38 जिला परिषद, 533 पंचायत समिति एवं 8,058 ग्राम पंचायत*

[5] *मुखिया: 8,058; ग्राम पंचायत सदस्य: 1,09,528; पंचायत समिति के सदस्य: 11,094; जिला परिषद् के सदस्य: 1,160; पंच: 1,09,528 एवं सरपंच: 8,058*

1.1.1 राज्य की रूपरेखा

बिहार 94,163 वर्ग कि.मी. क्षेत्रफल (कुल भौगोलिक क्षेत्र का 2.86 प्रतिशत) के साथ देश का 12वां सबसे बड़ा राज्य है। विगत दशक (2001–2011) में बिहार में जनसंख्या वृद्धि दर 25.4 प्रतिशत थी। 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 आँकड़े **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 पुरूष पर महिलाएं	918
साक्षरता	प्रतिशत	61.80
जिलों की संख्या	संख्या	38
पं.रा.सं. की संख्या	संख्या	8,629
दशकीय वृद्धि दर	प्रतिशत	25.42
ग्रामीण लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरूष पर महिलाएं	921

(***स्रोतः*** *जनगणना 2011 एवं आर्थिक सर्वेक्षण, 2022–23, बिहार सरकार)*

1.2 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढांचा

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

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

1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

1.3.1 पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियां एवं कार्य

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 जी एवं 243 एच में प्रावधान है कि किसी राज्य की विधायिका, कानून द्वारा, पं.रा.सं. को स्व–शासित संस्था के रूप में कार्य करने योग्य बनाने हेतु निम्नलिखित शक्तियों, 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 योजनाएँ, जो उन्हें सौंपा जाए, को तैयार करना एवं उनका कार्यान्वयन करना; 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 ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों की शक्तियों तथा कर्तव्यों की प्रकृति का वर्णन करते हैं।

1.3.2 राज्य सरकार की शक्तियां

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006, राज्य सरकार को, पंचायती राज संस्थाओं के समुचित कार्यकलापों के अनुश्रवण के लिए सक्षम बनाने हेतु निम्नलिखित महत्वपूर्ण शक्तियां प्रदान करता है। पं.रासं. के संबंध में राज्य सरकार की शक्तियों एवं भूमिकाओं का एक सार 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 पदाधिकारी, 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 जनसंख्या इसकी सीमा के भीतर लगभग सात हजार हो।
धारा 146	**नियम बनाने की शक्ति** : राज्य सरकार, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में विर्निदिष्ट कार्यों को कार्यान्वित करने के लिए राज्य विधायिका के अनुमोदन से राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियम बना सकती 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 कार्यालय या अभिलेखों के निरीक्षण की शक्ति रखती है।
धारा 167	**जिला योजना समिति** : राज्य सरकार प्रत्येक जिला में, जिला 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 टोल, 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, कर सकती है।
धारा 18(5), 44(4) एवं 70(5)	**पद से निष्कासन**: बैठकों में अनुपस्थित रहने, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के अनुसार कर्तव्यों का निर्वहन न करने, अपनी शक्तियों का दुरूपयोग करने या दोषी घोषित किए जाने 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 पदच्युत कर सकती है।

*(**स्रोत**: बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006)*

1.3.3 पंचायती राज संस्थाओं को कार्यों, निधियों तथा कर्मियों का प्रतिनिधायन

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

(i) कार्यों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के विभागों/विंगों[6] ने (सितंबर, 2001) संविधान की ग्याहरवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों/कार्यों के संदर्भ में अपने संबंधित कार्य पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया तथा इन कार्यों/उप–कार्यों का स्तर–वार गतिविधि मानचित्रण (एक्टिविटी मैपिंग) तैयार किया। पं.रा.सं. को समय–समय पर राज्य सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा 621 प्रकार के उत्तरदायित्व सौंपे गये थे। हालांकि, बिहार के मुख्य सचिव ने पाया कि पं.रा.सं. के तीनों स्तरों द्वारा किए जाने वाले कार्यों व दायित्वों के प्रतिनिधायन 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 कार्य संबंधी दिशानिर्देश तैयार करने का निर्देश (जुलाई 2014 एवं अप्रैल 2019) दिया। हालांकि, मई 2022 तक इस संबंध में कोई प्रगति नहीं देखी गई। आगे, यह पाया गया कि संबंधित कार्यात्मक विभागों को पं.रा.सं. को प्रतिनिधायित हुए कार्यों को पूरा करने के लिए बजटीय आवंटन प्राप्त होते रहे। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए कार्यों में राज्य सरकार के संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे कार्यों का ओवरलैप था। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह पाया कि: (i) पं.रा.सं. द्वारा केवल कुछ ही कार्य किए जा रहे थे तथा (ii) अधिकांश कार्यों का गतिविधि मानचित्रण (एक्टिविटी मैपिंग) कागज पर ही था तथा उन पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। इस प्रकार, राज्य सरकार के संबंधित विभागों ने प्रतिनिधायन हुए अधिकांश कार्यों के संबंध में पं.रा.सं. को परिचालन नियंत्रण हस्तांतरित नहीं किया था।

(ii) निधियों का प्रतिनिधायन

73वें संविधान संशोधन अधिनियम का मूल उद्देश्य कार्यात्मक एवं वित्तीय प्रतिनिधायन के माध्यम से स्थानीय निकायों (स्था.नि.) को सशक्त बनाना था ताकि वे स्वशासन की जीवंत इकाईयों के रूप में कार्य कर सकें। तद्नुसार, 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 रहीं थीं। वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2021–22 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 2017–18 से 2021–22)

(₹ करोड़ में)

मद	ग्राम पंचायत	पंचायत समिति	जिला परिषद्
राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान	138.00	0	0
केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान	19,616.8	1,595.6	1,076.6
राज्य वित्त आयोग अनुदान	7,054.1	1,033.1	574.2
पंचायत सरकार भवन का निर्माण	555.7	-	-
आकस्मिक अनुदान	95.0	-	-
पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों/कर्मियों को भुगतान व भत्ता	608.2	121.2	23.9
कुल	**28,067.80**	**2,749.9**	**1,674.70**

*(**स्रोत**: वर्ष 2022–23 के लिए आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार)*

[6] *कृषि; राजस्व एवं भूमि सुधार; जल संसाधन (लघु सिंचाई); पशुपालन एवं मत्स्य पालन; पर्यावरण एवं वन; उद्योग; लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग; ग्रामीण विकास; ग्रामीण अभियंत्रण; ऊर्जा; प्राथमिक शिक्षा; वयस्क शिक्षा; साक्षरता; सांस्कृतिक गतिविधियां; चिकित्सा; परिवार कल्याण; समाज कल्याण; विकलांगों का कल्याण; सार्वजनिक वितरण प्रणाली; राहत और पुनर्वास।*

इसके अतिरिक्त, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 27, 55 एवं 82 के अनुसार, पंचायती राज संस्थाओं को होल्डिंग, 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 आयोगों 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। हालांकि, जिन दरों पर कर/गैर–कर राजस्व एकत्र किये जाने थे, वे बिहार सरकार द्वारा निर्दिष्ट नहीं किए गए थे। इन दरों के अभाव में पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व लगाने एवं एकत्र करने में सक्षम नहीं थे (अगस्त 2021 तक)।

इस ओर ध्यान आकृष्ट कराए जाने पर विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि बिहार पंचायत (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली तैयार करने की प्रक्रिया चल रही है। हालांकि, लेखापरीक्षा ने इस संबंध में पाया कि उपर्युक्त नियमावली तैयार करने की प्रक्रिया 10 वर्षों से अधिक समय से चल रही थी। विभाग द्वारा अद्यतन स्थिति उपलब्ध नहीं कराई गई (अप्रैल 2023)।

(iii) कर्मियों का प्रतिनिधायन

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

इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त कर्मी उपलब्ध नहीं कराया गया था और वे कम मानवबल के साथ कार्य करने को विवश थे। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया था कि विभागों ने यद्यपि कार्यों के प्रतिनिधायन के संबंध में गतिविधि मानचित्रण (एक्टिविटी मैपिंग) के आदेश जारी किए थे, परन्तु उन्होनें इन गतिविधियों को संभालने वाले कर्मियों की सेवाओं (आंगनबाड़ी कार्यकर्त्ताओं, स्वास्थ्य कार्यकर्त्ताओं व शिक्षकों पर सीमित प्रशासनिक नियंत्रण को छोड़कर) को पं.रा.सं. 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 पचांयत राज अधिनियम, 2006 की धारा 25, 50 एव 77 के अनुसार पं.रा.सं. सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए विभिन्न स्थायी समितियों का गठन करेंगी। त्रि–स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं में गठित की जाने वाली स्थायी समितियां तथा इन समितियों के कार्य **तालिका 1.4** में दिए गए हैं:

तालिका 1.4
पंचायती राज संस्थाओं में स्थायी समितियां

समितियां	ग्रा.पं.	पं.स.	जि.प.	कार्य
सामान्य स्थायी समिति	नहीं	हाँ	हाँ	सामान्य कार्य, अन्य समितियों के कार्यों का समन्वय व सभी शेष कार्य जो अन्य समितियों के प्रभार के अधीन नहीं हैं।
योजना, समन्वय एवं वित्त समिति	हाँ	नहीं	नहीं	ग्राम पंचायतों से संबंधित सामान्य कार्य, अन्य समितियों के कार्यों का समन्वय व सभी शेष कार्य जो अन्य समितियों के प्रभार के अधीन नहीं हैं।
वित्त, अंकेक्षण व योजना समिति	नहीं	हाँ	हाँ	वित्त, अंकेक्षण एवं बजट तथा योजना से संबंधित कार्य।
उत्पादन समिति	हाँ	हाँ	हाँ	कृषि; भूमि सुधार; लघु सिंचाई तथा जल प्रबंधन; पशुपालन; डेयरी, कुक्कुट पालन व मत्स्य पालन; वानिकी से संबंधित क्षेत्र; खादी, ग्राम व कुटीर उद्योग; तथा गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम से संबंधित कार्य।
सामाजिक न्याय समिति	हाँ	हाँ	हाँ	शैक्षणिक, सामाजिक, सांस्कृतिक व आर्थिक संवर्धन तथा बाल एवं महिला कल्याण के अतिरिक्त अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों व कमजोर वर्गों को सामाजिक अन्याय एवं सभी प्रकार के शोषण से संरक्षण से संबंधित कार्य।
शिक्षा समिति	हाँ	हाँ	हाँ	प्राथमिक, माध्यमिक व जनशिक्षा सहित शिक्षा, पुस्तकालयों तथा सांस्कृतिक गतिविधियों से संबंधित कार्य।
लोक स्वास्थ्य, परिवार कल्याण एवं ग्रामीण स्वच्छता 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 आवागमन के अन्य माध्यमों, ग्रामीण विद्युतीकरण एवं संबंधित कार्यों सहित सभी प्रकार के निर्माण व रखरखाव से संबंधित कार्य।

*(**स्रोतः** बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 25, 50 एवं 77)*

विभाग इस तथ्य से अनभिज्ञ था कि कितने पं.रा.सं. ने उपर्युक्त स्थायी समितियों का गठन किया था व कितनी समितियां वास्तव में कार्य कर रही थीं।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

ग्यारहवीं वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (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 एवं चौदहवीं वित्त आयोग 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।

तद्नुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए नियम एवं शर्तों, जैसा कि लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 में निर्धारित किया गया था, को बिहार सरकार द्वारा दिसंबर 2015 में स्वीकार किया गया। तत्पश्चात्, टी.जी.एस. के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से सी.ए.जी. द्वारा प्रारम्भ की गई एवं स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय ने (वित्त विभाग, बिहार सरकार के अधीन) जनवरी 2017 से स्थानीय निकायों के लिए प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन आरंभ किया।

1.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया

1.6.1 स्थानीय निकायों पर महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदनों पर प्रतिक्रिया

कार्यालय, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के बाद लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों को संबंधित पं.रा.सं. को तथा इसकी एक प्रति संबंधित विभाग को भेजे गए थे। जिला परिषदों के उप विकास आयुक्त–सह–मुख्य कार्यपालक पदाधिकारियों, पंचायत समितियों के कार्यपालक पदाधिकारियों तथा ग्राम पंचायतों के मुखियागण को निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया देना था तथा तीन माह के अंदर अनुपालन प्रतिवेदन भेजना था। हालांकि, लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषप्रद नहीं थी, जो लंबित कंडिकाओं की बढ़ती हुए संख्या से स्पष्ट है। विगत पाँच वर्षों (2017–18 से 2021–22) में अनुपालन हेतु लंबित कंडिकाओं की विवरणी नीचे **तालिका 1.5** में दी गई है:

तालिका 1.5
विगत पाँच वित्तीय वर्षों (2017–18 से 2021–22) से लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

वर्ष	नि. प्र. की संख्या	नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या	शामिल राशि *(₹ करोड़ में)*	निपटान किए गए 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)
2017-18	1,365	8,475	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
2021-22	99	996	3.50	0*	0	996	3.50
कुल	**1,747**	**11,627**	**1,634.933**	**49**	**23.594**	**11,578**	**1,607.339**

*(**स्रोत**: निरीक्षण प्रतिवेदन)*
**वर्ष 2021–22 में 847 कंडिकाओं का निपटान हुआ जो 2021–22 से पूर्व के वर्षों से संबंधित थे।*

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर आंतरिक वित्तीय सलाहकार, पंचायती राज विभाग ने जवाब दिया (मई 2023) कि लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के निपटान को सुनिश्चित करने हेतु कंडिकाओं के अनुपालन व दोषी पदाधिकारियों के खिलाफ कार्रवाई करने के लिए जिला पदाधिकारियों को समय–समय पर (मई 2019, अगस्त 2019, फरवरी 2020 व फरवरी 2021) पत्र लिखे गए थे।

निपटान हेतु लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की वृहत् संख्या पं.रा.सं. व विभाग के उदासीन रवैये का सूचक था।

1.6.2 वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन/स्थिति

जनवरी 2017 से पूर्व, बिहार में स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा, स्थानीय लेखापरीक्षक द्वारा, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के समग्र नियंत्रण में, संचालित किया जाता था। 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 इस प्रतिवेदन को 'स्थानीय निकायों पर स्थानीय लेखापरीक्षक का प्रतिवेदन' शीर्षक दिया गया था।

तदुपरांत, 2014–15 व 2015–16 की अवधि के लिए, सी.ए.जी. द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित, स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किया गया।

आगे, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से प्रारंभ हुई। परिणामतः, प्राथमिक लेखापरीक्षक की भूमिका सी.ए.जी. से स्थानांतरित हो कर वित्त विभाग (बिहार सरकार) के अधीन कार्यरत 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.) तैयार किया गया व राज्य विधानमंडल के समक्ष रखे जाने हेतु राज्य के राज्यपाल को सौंपा गया। वर्ष 2019–20 एवं 2020–21 की अवधि के लिए भी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार कर राज्य विधायिका के समक्ष रखी जा चुकी हैं (जुलाई 2023)।

(i) 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 समिति[7] का उत्तरदायित्व, उस जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना था। विभाग स्तरीय समिति[8] को जिला स्तरीय समितियों द्वारा तैयार किए गए लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन की समीक्षा करनी थी। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति[9] की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

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

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

इस प्रकार, त्रि–स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ। मार्च 2013 एवं मार्च 2014 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर स्थानीय लेखापरीक्षक के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मार्च 2016 में राज्य विधायिका के समक्ष उपस्थापित किए गए थे।

इस प्रकार, त्रि–स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ और स्थानीय लेखापरीक्षक के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर चर्चा नहीं की गई।

(ii) 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 विधायिका के दोनों सदनों के समक्ष उपस्थापित किया जाएगा।

वित्तीय वर्ष 2014–15 की अवधि के लिए बिहार सरकार के स्थानीय निकायों पर पहला सी.ए.जी. प्रतिवेदन 4 अप्रैल 2016 को राज्य विधायिका के समक्ष रखा गया था। पंचायती राज विभाग से संबंधित प्रतिवेदन की तीन कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति की अनुशंसाएं (मार्च 2022 तक) प्राप्त नहीं हुईं 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।

---

[7] *जिला पदाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में*

[8] *प्रधान सचिव/सचिव, पं.रा.वि., बिहार सरकार की अध्यक्षता में*

[9] *वित्त विभाग के प्रधान सचिव, बिहार सरकार की अध्यक्षता में व प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में*

1.7 जवाबदेही तंत्र

1.7.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

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

हालांकि, पंचायतों के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति हेतु बिहार स्थानीय सरकार लोकपाल नियमावली, 2014 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) 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 यह अनुशंसा करती है 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 सामाजिक परियोजनाओं, कानूनों और नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक जवाबदेही सुनिश्चित करना है।

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 में मनरेगा तथा अन्य विभिन्न योजनाओं जैसे प्रधानमंत्री आवास योजना, लोहिया स्वच्छ बिहार अभियान, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, नीर निर्मल परियोजना व राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (प्रखंडों व जिलों द्वारा कार्यान्वित) का सामाजिक अंकेक्षण सौंपा गया था। हालांकि, मनरेगा के लेखापरीक्षा के अलावा, पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार (मार्च 2022 तक) द्वारा कार्यान्वित योजनाओं के लिए कोई सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया। पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार ने अन्य योजनाओं के लेखापरीक्षा के लिए सामाजिक अंकेक्षण समिति से प्रभावी रूप से कोई संपर्क नहीं किया। इसका कारण विभाग द्वारा नहीं बताया गया।

1.7.3 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 342 में निहित प्रावधानों के साथ पठित बिहार सरकार के अनुदेशों के अनुसार, विशिष्ट उद्देश्यों हेतु स्वीकृत अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र के समर्पित किए जाने की समय–सीमा, अनुदान के आवंटन की तिथि से 18 माह है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पंचायती राज विभाग ने वित्तीय वर्ष 2003–04 से 2021–22 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न योजना शीर्षों के तहत ₹ 59,995.90 करोड़ का अनुदान दिया था, परन्तु पंचायती राज संस्थाओं ने केवल ₹ 34,129.49 करोड़ (56.89 प्रतिशत) की राशि के लिए ही (मार्च 2023 तक) उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित किए थे, जैसा कि **तालिका 1.6** में दर्शाया गया है:

तालिका–1.6
वित्तीय वर्ष 2021–22 तक आवंटित निधियों हेतु पं.रा.सं. द्वारा समर्पित उपयोगिता प्रमाण पत्र

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	बकाया उपयोगिता प्रमाण पत्र	समर्पित उपयोगिता प्रमाण पत्र	लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र
2003-04 से 2021-22	59,995.90	34,129.49	25,866.41

*(**स्रोत**: कार्यालय महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार, पटना)*

1.7.4 पंचायती राज संस्थाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

सतत् सुधार के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में सनदी लेखाकार (सी.ए.) को अनुबंधित करने के अतिरिक्त योग्य लेखाकारों को अंतरिम उपाय के रूप में नियमित रूप से नियुक्त किया जाना था। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग, बिहार सरकार ने चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसा के आलोक में स्थानीय निकायों के लिए दूसरी और बाद की किस्तें 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। इसके कारण विभाग में एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली की स्थापना आवश्यक हो गयी।

पंचायती राज विभाग के निर्देशों (मई 2020) के अनुसार, पं.रा.सं. व ग्राम कचहरी के लेखाओं की लेखापरीक्षा हेतु योग्य सी.ए. 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 2019–20 से वित्तीय वर्ष 2021–22 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं व ग्राम कचहरी की संपन्न हुई लेखापरीक्षा की स्थिति **तालिका 1.7** में दी गई है:

तालिका–1.7

सनदी लेखाकार द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति*

वित्तीय वर्ष	ग्राम पंचायतों 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
2019-20	8,387	8,207	8,387	7,594	534	502	38	32
2020-21	8,387	7,924	8,387	7,063	534	485	38	28
2021-22	8,058	3,709	8,057	2,627	533	232	38	14

*(**स्रोतः** पंचायती राज विभाग तथा आर्थिक सर्वेक्षण, 2022–23, बिहार सरकार)*

** विभाग द्वारा मई 2023 में उपलब्ध कराए गए आँकड़े*

विभाग ने सभी जिला पदाधिकारियों को निर्देश दिया था (जनवरी 2020) कि पंचायती राज संस्थाओं एवं ग्राम कचहरियों के लेखाओं की वर्ष 2018–19 तक की अवधि की लेखापरीक्षा जनवरी 2020 तक पूरा कर लें। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2017–18 एवं 2018–19 तक की लेखापरीक्षा (फरवरी 2022 तक) पूरी नहीं हुई थी। विभाग द्वारा जवाब दिया गया (नवंबर 2022) कि कोविड–19 महामारी के कारण सी.ए. द्वारा किया गया 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 के निर्देश जारी (नवंबर 2021) किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, (i) सी.ए. के कार्य की समीक्षा (ii) पर्यवेक्षण (iii) जिले से प्राप्त प्रतिवेदनों के राज्य स्तर पर संकलन (iv) आपत्तियों के अनुपालन एवं (v) विभाग स्तर के अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्यों के लिए एक राज्य स्तरीय लेखापरीक्षा एवं वित्तीय प्रबंधन सलाहकार को नियुक्त किया जाना था। हालांकि, विभाग ने इस कार्य के लिए किसी सलाहकार की नियुक्ति नहीं (मई 2023 तक) की। इसके फलस्वरूप, 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।

1.7.5 *जिला पंचायत संसाधन केन्द्रों का निर्माण*

भारत सरकार के राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (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, जिला पंचायत संसाधन केन्द्रों (डी.पी.आर.सी.) के निर्माण हेतु निधि उपलब्ध कराया गया था। इस योजना के अंतर्गत मौजूदा डी.पी.आर.सी. को सुदृढ़ किया जाना था या नए केंद्र स्थापित किए जाने थे। प्रशिक्षण, अनुसंधान एवं विश्लेषण, प्रलेखन एवं संचार के संचालन तथा समन्वय के लिए इन केंद्रों को केंद्र बिंदु होने की उम्मीद की गई थी तथा इनसे शैक्षणिक एवं अनुसंधान संस्थानों के साथ प्रशिक्षण नेटवर्क विकसित करने की अपेक्षा 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 किया। 24 जिलों के लिए डी.पी.आर.सी. की अनुमानित लागत ₹ 5.1479 करोड़ प्रति इकाई थी और शेष 14 जिलों के लिए यह ₹ चार करोड़ प्रति इकाई थी। इस प्रकार, 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। हालांकि, अप्रैल 2023 तक पाँच जिलों में डी.पी.आर.सी. का निर्माण पूर्ण हो चुका था; 17 जिलों में निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं हुआ था; चार जिलों में पहली व दूसरी मंजिल का निर्माण पूर्ण हो चुका था; तथा शेष 12 जिलों में निर्माण कार्य प्रारंभिक चरणों में था।

1.7.6 *पंचायत सरकार भवन का निर्माण*

बिहार सरकार ने राज्य के 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 एवं लाइसेंस जारी करना, ग्राम सभाओं के आयोजन जैसे कार्यों के लिए एक केंद्रीय बिंदु के रूप में उपयोग करना, सूचना 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 एजेंसियों[10], द्वारा निष्पादित किया जाना था। तदुपरांत, 244 पी.एस.बी. के निर्माण के लिए स्वीकृति दी गई थी। हालांकि, बिहार सरकार द्वारा राज्य में 8,058 पी.एस.बी. के निर्माण करने की योजना बनाई गई है। 3,444 पी.एस.बी. के स्वीकृत लक्ष्य के विरूद्ध, केवल 1,488 पी.एस.बी. का निर्माण किया गया था व इनमें से 1,399 को 23 नवंबर 2022 तक कार्यशील बनाया गया था।

1.8 वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित मामले

1.8.1 निधियों के स्रोत

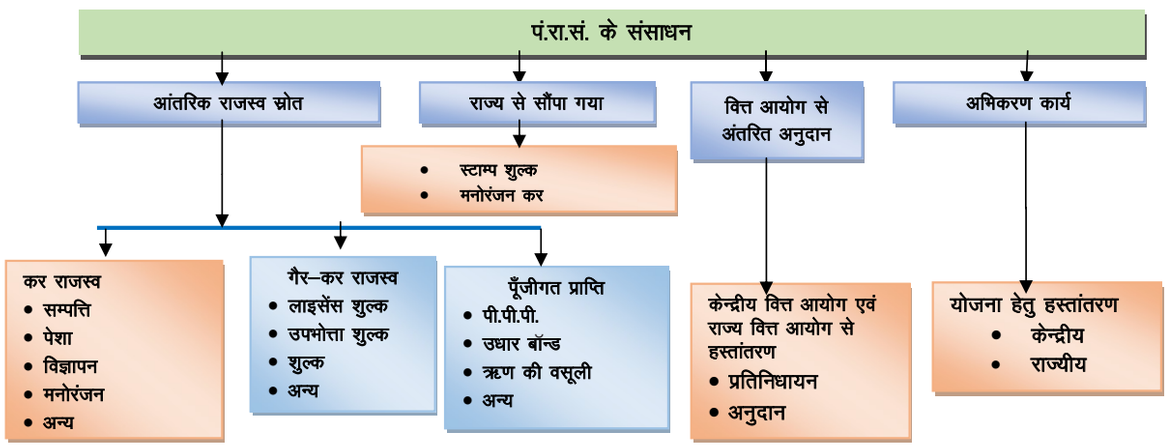
पं.रा.सं. के संसाधन में सम्मिलित हैं:– (i) कर एवं गैर–कर राजस्वों के संग्रहण के माध्यम से प्राप्त 'स्वयं के राजस्व' (ii) राज्य एवं केंद्रीय वित्त आयोगों की अनुशंसा के अनुसार निधियों का प्रतिनिधायन, (iii) बुनियादी सेवाओं की व्यवस्था हेतु अनुदान सहित,

[10] *बिहार ग्राम स्वराज योजना सोसाईटी, (बी.जी.एस.वाई.एस.) पंचायती राज विभाग के अधीन एक सोसाइटी; स्थानीय क्षेत्र अभियंत्रण संगठन (एल.ए.ई.ओ.) एवं ग्राम पंचायतें, पी.एस.बी. के निर्माण के लिए कार्यान्वयन एजेंसियां थी। पी.एस.बी. का निर्माण उक्त तीन विभिन्न एजेंसियों द्वारा किया जा रहा था। बी.जी.एस.वाई.एस. ने विश्व बैंक से प्राप्त धन से पी.एस.बी. का निर्माण शुरू किया था, जबकि पंचायती राज विभाग द्वारा एल.ए.ई.ओ. को पी.एस.बी. के निर्माण के लिए लगाया गया था एवं ग्राम पंचायत भी निर्माण कार्य कर रहे थे।*

रखरखाव एवं अन्य विकासात्मक उद्देश्यों के लिए केंद्रीय व राज्य सरकार द्वारा दिए गए अनुदान तथा (iv) अन्य प्राप्तियाँ।

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 टोल, 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 पंचायत राज अधिनियम, 2006 के प्रावधान एवं पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)*

पं.रा.सं. के तीन स्तरों में से केवल जिला परिषदों के पास ही स्वयं के गैर–कर राजस्व स्रोत थे जैसे कि दुकानों/निरीक्षण बंगलों 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 करों, टोल एवं शुल्कों आदि की अधिकतम दरों को अभी तक (मार्च 2022) अधिसूचित नहीं किया था।

1.8.1.1 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2021–22 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 है, नीचे **तालिका 1.8** में दिया गया है।

तालिका 1.8
बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	शीर्ष	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	कुल
1	2	3	4	5	6	7	8 (3 से 7)
1. बजट आवंटन	राजस्व	9,148.71	10,245.17	13,376.35	12,597.84	13,224.87	58,592.94
	पूँजीगत	0.01	1.00	250	480.00	321.00	1052.01
	कुल	**9,148.72**	**10,246.17**	**13,626.35**	**13,077.84**	**13545.87**	**59644.95**
2. व्यय	राजस्व	8,540.95	8,408.50	8,689.62	8,236.01	8057.27	41932.35
	पूँजीगत	0.00	0.00	45.12	166.40	121.58	333.10
	कुल	**8,540.95**	**8,408.50**	**8,734.74**	**8,402.41**	**8178.85**	**42265.45**
3. बचत (1-2)		**607.77**	**1,837.67**	**4,891.61**	**4,675.43**	**5367.02**	**17,379.50**
4. बचत का प्रतिशत		**7**	**18**	**36**	**36**	**40**	**29**

*(**स्रोत**: वित्तीय वर्ष 2017–18 से 2021–22 के लिए विनियोजन लेखे, बिहार सरकार)*

तालिका 1.8 से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2017 से 2022 के दौरान पंचायती राज विभाग, बजटीय आवंटन का पूर्ण उपयोग नहीं कर सका तथा बचत सात प्रतिशत से 40 प्रतिशत के बीच थी। आगे, पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल व्यय, उक्त शीर्ष के अंतर्गत हुए कुल आवंटन का मात्र 32 प्रतिशत था। आगे, पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटित निधियों के नहीं/कम 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। इससे पं.रा.सं. को प्रतिनिधायित हुए कार्य, यथा प्रमाण पत्र, परमिट व लाइसेंस जारी करना, के निर्वहन को तथा ग्राम सभाओं के आयोजन, जनता को सूचना प्रदान करने, विभिन्न प्रकार की सेवाओं को प्रदान करने, वृहत् संख्या में जन–प्रतिनिधियों, अधिकारियों के प्रशिक्षण इत्यादि के लिए एक केंद्र बिन्दु के रूप में उपयोग किए जाने पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

1.8.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

संविधान के अनुच्छेद 243 आई. एवं बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 की धारा 168 में निहित प्रावधानों के अनुसार राज्य में स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति के आकलन एवं इन स्थानीय निकायों को पर्याप्त वित्तीय संसाधन सुनिश्चित करने के लिए सिद्धांतों को निर्धारित करने के अधिदेश के साथ बिहार सरकार ने समय–समय पर राज्य वित्त आयोगों[11] का गठन किया था। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पहली बार जनवरी 2020 में एक अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जिसमें वित्तीय वर्ष 2020–21 को शामिल किया गया था तथा फिर अप्रैल 2021 में वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2024–25 तक की अवधि को सम्मिलित कर अपना अंतिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया।

षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2024–25 के दौरान स्थानीय निकायों को ₹ 29,876 करोड़[12] हस्तांतरित किए जा सकते हैं, जिसमें पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा ₹ 19,419 करोड़ होगा। वित्तीय वर्ष–वार आवंटन **तालिका 1.9** में दिया गया है।

तालिका 1.9
पं.रा.सं. को विमुक्ति हेतु अनुशंसित अनुदान व प्रतिनिधायन

(₹ करोड़ में)

विवरण	अनुमानित				
	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2021-25
स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग द्वारा कुल 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:

- प्रतिनिधायन 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।

[11] *प्रथम रा.वि.आ.–अप्रैल 1994, द्वितीय रा.वि.आ.–जून 1999, तृतीय रा.वि.आ.–जुलाई 2004, चतुर्थ रा.वि.आ. –जून 2007 पंचम रा.वि.आ.–दिसम्बर 2013 एवं षष्ठम रा.वि.आ.–फरवरी 2019*

[12] *प्रतिनिधायन: ₹ 11,713 करोड़ तथा अनुदान: ₹ 18,163 करोड़*

- प्रतिनिधायन व अनुदान के अंतर्गत निधियाँ पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. के बीच 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 एवं प्रतिनिधायन निम्नलिखित तीन शीर्षों के अंतर्गत पं.रा.सं. को हस्तांतरित की जाएंगी– (i) विकास निधि (30 प्रतिशत) (ii) अनुरक्षण निधि (20 प्रतिशत) (iii) सामान्य निधि (50 प्रतिशत)।
- षष्ठम राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत स्थानीय निकायों को निधियों का क्षैतिज वितरण जनसंख्या व क्षेत्रफल पर आधारित होगा जिसका भारांक क्रमशः 90 प्रतिशत व 10 प्रतिशत होगा।

1.8.3 15वीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 280(3)(बीबी) तथा 280(3)(सी), वित्त आयोग को पंचायतों व नगरपालिकाओं के संसाधनों को बढ़ाने के लिए किसी राज्य की संचित 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) 1 अप्रैल 2020 से प्रारम्भ होने वाले पाँच वर्ष की अवधि के लिए अनुशंसा करने हेतु किया था। आयोग ने अपना प्रतिवेदन दो भागों में प्रस्तुत किया: (i) नवंबर 2019 में वित्तीय वर्ष 2020–21 के लिए एक अंतरिम प्रतिवेदन, एवं (ii) अक्टूबर 2020 में वित्तीय वर्ष 2021–22 से 2025–26 के लिए मुख्य प्रतिवेदन। अपने अंतरिम प्रतिवेदन के तहत आयोग ने अनुशंसा की कि ग्रामीण स्थानीय निकायों को दिए जाने वाले अनुदान का 50 प्रतिशत असंबद्ध हो सकता है, जबकि शेष 50 प्रतिशत (यानि स्वच्छता व जल आपूर्ति के लिए अनुदान) संबंद्ध हो सकता है।

वित्तीय वर्ष 2020–21 में ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु अनुदान जारी करने के लिए कोई शर्त निर्धारित नहीं की गई थी। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2021–22 से इन अनुदानों को प्राप्त करने वाले ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए लेखापरीक्षित लेखाओं को समय पर जमा करना प्रवेश स्तर की शर्त होगी। वित्तीय वर्ष 2021–22 (11 मार्च 2022 तक) के दौरान भारत सरकार से प्राप्त एवं पं.रा.सं. को जारी किए गए अनुदानों का विवरण **तालिका 1.10** में दिया गया है:

तालिका 1.10

भारत सरकार से प्राप्त एवं इकाईयों को जारी किए गए अनुदानों का विवरण

(राशि करोड़ ₹ में)

वित्तीय वर्ष	भारत सरकार से प्राप्ति				इकाईयों को विमुक्त अनुदान			
	संबद्ध अनुदान		असंबद्ध अनुदान		संबद्ध अनुदान		असंबद्ध अनुदान	
	दिनांक	राशि	दिनांक	राशि	दिनांक	राशि	दिनांक	राशि
2021-22	27/8/21	1,112.70	10/5/21	741.80	6/9/21	1,112.70	18/5/21	741.80
	11/3/22	1,112.70	23/12/21	741.80	15/3/22	1,112.70	28/12/21	741.80
कुल		**2,225.40**		**1,483.60**		**2,225.40**		**1,483.60**

*(**स्रोतः** 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 पं.रा.सं. के लेखाओं के संधारण के लिए मानक लेखांकन प्रणाली (एम.ए.एस.) को निर्धारित (2009) किया था। परिणामतः, पंचायती राज विभाग ने अधिसूचित किया (जुलाई 2010) कि अप्रैल 2010 से पं.रा.सं. के लेखाओं को एम.ए.एस. के प्रारूप में संधारित किया जाएगा। मानक लेखांकन

प्रणाली में आठ प्रारूप थे व प्रियासॉफ्ट (पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित एक लेखांकन सॉफ्टवेयर) में डेटा की प्रविष्टि की जानी थी।

विभाग ने पं.रा.सं.[13] में पंचायत इन्टरप्राईजेज सूट (पी.ई.एस.) एप्लीकेशन पर आधारित ई–पंचायत लागू करने का निर्णय लिया (अगस्त 2018), जिसमें पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित विभिन्न उद्देश्यों के लिए 10 एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर समाहित हैं, इन एप्लीकेशनों में से प्रियासॉफ्ट एक है। हालांकि, 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। हालांकि, बिहार में केवल 15वीं वित्त आयोग के अनुदान के संबंध में ऑनलाइन लेखांकन लागू किया गया था।

1.8.5. 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 पदाधिकारी द्वारा इस आशय का एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि (i) आकस्मिक बिलों पर निकासी की गई धनराशि को उसी वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय कर दिया जाएगा और (ii) 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 अनुसारः (i) प्रतिहस्ताक्षरित डिटेल्ड कंटिजेंट (डी.सी.) बिल उस माह के बाद छः माह के अन्दर जिसमें एब्सट्रैक्ट कंटिंजेंट (ए.सी) बिल तैयार किया गया था, महालेखाकार (ले. एवं हक.) को प्रस्तुत किए जाएंगे, और (ii) कोई ए.सी. बिल छः माह की इस अवधि की समाप्ति के बाद भुनाया नहीं जाएगा जब तक संबंधित डी.सी. बिल जमा नहीं किया जाता है।

जुलाई 2022 तक, वित्तीय वर्ष 2002–03 से 2021–22 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई 97.18 करोड[14] की राशि (30 सितंबर 2021 तक) समायोजन के लिए लंबित थी।

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

निर्धारित अवधि के भीतर डी.सी. बिल जमा नहीं करना वित्तीय अनुशासन का उल्लंघन है। इसके अलावा, लंबी अवधि के लिए अग्रिमों का समायोजन न करना, सार्वजनिक धन के दुरुपयोग के जोखिम से भरा होता है।

1.8.6 लेखापरीक्षा का प्रभाव

वित्तीय वर्ष 2021–22 में पंचायती राज संस्थाओं की 13 इकाईयों की लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 8.48 करोड़ की राशि की वसूली हेतु सुझाव दिया गया था जिसमें से ₹ 6.30 करोड़ केवल तीन इकाईयों यथा– जिला परिषद्, सिवान (₹ 176.23 लाख); जिला परिषद्, बेगूसराय (₹ 290.92 लाख); एवं जिला परिषद्, भागलपुर (₹ 162.44 लाख) से संबंधित थे। हालांकि, अभी तक किसी राशि की वसूली नहीं हुई है।

---

[13] *पंचायती राज मंत्रालय ने ई–गवर्नेंस पहल को प्रभावी ढ़ंग से अपनाने के लिए देश भर में पं.रा.सं. में ई–गवर्नेंस प्रारम्भ करने व इन्हें मजबूत करने एवं पं.रा.सं. से संबंधित क्षमताओं का निर्माण करने के उद्देश्य से ई–पंचायत मिशन मोड परियोजना की शुरूआत की। पंचायत इंटरप्राइज सूट, जिसमें 11 कोर कॉमन एप्लीकेशन सम्मिलित हैं, को इस परियोजना के तहत अवधारणाबद्ध किया गया है।*

[14] *ए.सी. बिलों के माध्यम से पं.रा.सं. द्वारा निकासी की गई कुल ₹ 1,292.19 करोड़ की राशि थी एवं उनके विरुद्ध राज्य सरकार ने समायोजन के लिए महालेखाकर (ले0 एवं हक0) 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 के डी.सी. बिल समायोजन हेतु लंबित थे।*