

अध्याय - I

बिहार में पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) की कार्यप्रणाली का एक अधिदृश्य

1.1 परिचय

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया तथा एक समान संरचना, चुनाव, समाज के कमजोर वर्ग एवं महिलाओं के लिए पदों का आरक्षण तथा वित्त आयोगों के द्वारा निधियों के नियमित प्रवाह की एक प्रणाली को स्थापित किया गया। अनुगमन के तौर पर राज्य सरकारों को पं.रा.सं. को ऐसी शक्तियों, कार्यों तथा उत्तरदायित्वों को सौंपना था जिससे वे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें। विशेषकर, पं.रा.सं. को भारत के संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में वर्णित विषयों सहित विभिन्न क्षेत्रों के आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं बनाना तथा उन्हें लागू करना है।

तत्पश्चात्, बिहार सरकार ने बिहार पंचायत राज अधिनियम (बि.पं.रा.अ.), 1993 अधिनियमित किया (तत्पश्चात् बि.पं.रा.अ., 2006 के द्वारा प्रतिस्थापित) तथा राज्य में पं.रा.सं. के एक त्रिस्तरीय 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। मार्च 2015 तक, राज्य में 21,061 निर्वाचित प्रतिनिधियों वाली 8,967 पं.रा.सं.¹ थीं। पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों का विगत सामान्य चुनाव अप्रैल-मई 2011 में हुआ था।

94,163 वर्ग कि.मी. क्षेत्रफल के साथ बिहार राज्य देश का तेरहवां सबसे बड़ा राज्य है जो देश की कुल भौगोलिक क्षेत्रफल का 2.86 प्रतिशत है। विगत दशक में बिहार की जनसंख्या वृद्धि 25.4 प्रतिशत थी। राज्य में ग्रामीण जनसंख्या 9.23 करोड़ (89 प्रतिशत) जबकि शहरी जनसंख्या 1.18 करोड़ (11 प्रतिशत) थी। बिहार की जनसंख्या घनत्व भारत के सभी राज्यों में सर्वाधिक (1106 व्यक्ति प्रति वर्ग कि.मी.) तथा साक्षरता दर सबसे कम (61.80 प्रतिशत) है। बिहार का लिंगानुपात 918 है जो राष्ट्रीय औसत 943 से कम है। राज्य के तुलनात्मक जनसांख्यिक तथा विकासात्मक आँकड़ों को नीचे तालिका 1.1 में दर्शाया गया है:

तालिका-1.1: राज्य के महत्त्वपूर्ण आंकड़े

सूचक	इकाई	राज्य के आँकड़े	राष्ट्रीय आँकड़े	राज्यों के बीच स्थान
जनसंख्या	करोड़	10.41	121.06	3
जनसंख्या घनत्व	प्रति वर्ग कि.मी.	1106	382	1
ग्रामीण आबादी	करोड़	9.23	83.35	2
शहरी आबादी	करोड़	1.18	37.71	11
लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरुष	918	943	23
साक्षरता	प्रतिशत	61.8	73	28
जिलों की संख्या	संख्या	38	640	3
पं.रा.सं. की संख्या	संख्या	8967	246076	10
श.स्था.नि. की संख्या	संख्या	138	3842	9
मानव विकास सूचकांक (मा.वि. सू.) 2007-08	मूल्य	0.367	0.467	21

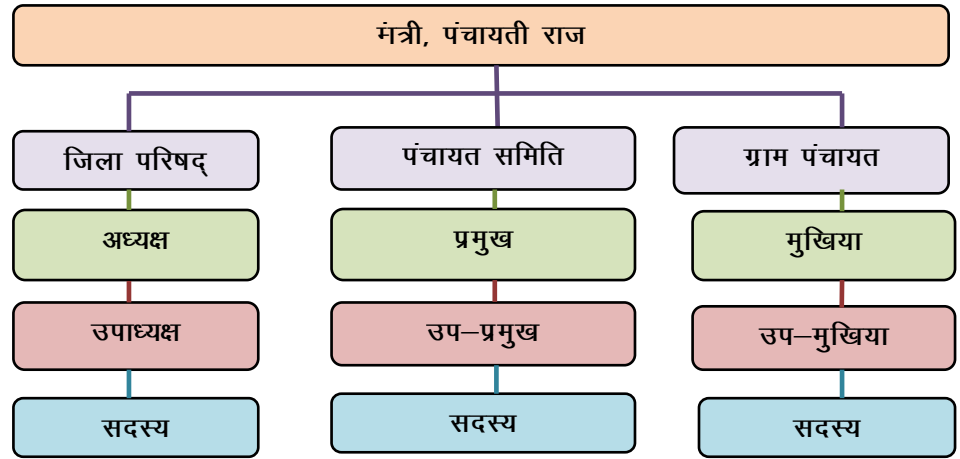
(स्रोत: जनगणना 2011, तेरहवां वित्त आयोग प्रतिवेदन, योजना आयोग, भारत सरकार)

1.2 पं.रा.सं. का संगठनात्मक ढाँचा

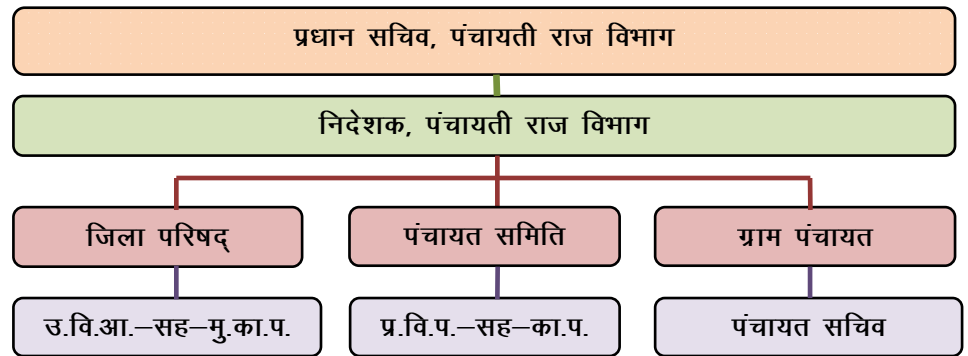
राज्य स्तर पर, पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.) पं.रा.सं. के कार्यों का अनुश्रवण एवं समन्वय करता है। जि.प. की अध्यक्षता, अध्यक्ष के द्वारा जबकि पं.स. एवं ग्रा.पं. की अध्यक्षता क्रमशः प्रमुख एवं मुखिया के द्वारा किया जाता है जो संबंधित पं.रा.सं. के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं।

उप विकास आयुक्त (उ.वि.आ.) तथा प्रखंड विकास पदाधिकारी (प्र.वि.प.) क्रमशः जि.प. तथा पं.स. के कार्यकारी प्रधान होते हैं। पंचायत सचिव, ग्रा.पं. कार्यालय के प्रभारी होते हैं। पं.रा.सं. के संगठनात्मक ढाँचे को नीचे चार्ट 1.1 तथा 1.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट-1.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट-1.2: प्रशासनिक संरचना



(स्रोत: बि.पं.रा.अ., 2006 तथा www.biharprd.bih.nic.in)

1.3 पं.रा.सं. की कार्यप्रणाली

1.3.1 पं.रा.सं. के कार्य एवं शक्तियाँ

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243-जी और 243-एच प्रावधान करता है कि राज्य सरकार निम्नलिखित शक्तियाँ, प्राधिकार तथा उत्तरदायित्वों को पं.रा.सं. को प्रदान कर सकती है:

- सामाजिक न्याय एवं आर्थिक विकास के लिए योजनाओं को तैयार करना;
- सामाजिक न्याय एवं आर्थिक विकास के लिए ग्यारहवीं अनुसूची में वर्णित विषयों से संबंधित योजनाओं का कार्यान्वयन उन्हें सौंपा जाना; तथा

- पंचायतों द्वारा करारोपण की शक्तियाँ तथा उनकी सभी राशियों को जमा करने हेतु निधियों का गठन करना।

इसके अलावा, बि.पं.रा.अ., 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 शक्तियाँ

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

तालिका-1.2: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 146	नियम बनाने की शक्ति: राज्य सरकार, बि.पं.रा.अ., 2006 में विनिर्दिष्ट कार्यों को कार्यान्वित करने के लिए, राज्य विधायिका के अनुमोदन से राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियम बना सकती हैं।
बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 150, 152 एवं 153	सरकार को मानक नियमावली बनाने एवं निरीक्षण की शक्ति: राज्य सरकार, बि.पं.रा.अ., 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।
बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 167	जिला योजना समिति: राज्य सरकार प्रत्येक जिले में, जिले के अंतर्गत पंचायतों तथा निगमों 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।
बि.पं.रा.अ., 2006 की 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।
बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 27, 55 एवं 82	कराधान: पं.रा.सं., राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंग, पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्क एवं दर अध्यारोपित कर सकती हैं।
बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 172	कठिनाइयों का निराकरण: यदि अधिनियम के उपबंधों को प्रभाव में लाने में कठिनाई उत्पन्न होती है तो राज्य सरकार, आदेश निर्गत कर कठिनाइयों के निराकरण हेतु जो आवश्यक है, करेगी।

(स्रोत: बि.पं.रा.अ., 2006)

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

संविधान का 73वां संशोधन, पं.रा.सं. को ग्यारहवीं अनुसूची में वर्णित कार्यों के हस्तांतरण तथा क्रियाकलापों के कार्यान्वयन हेतु आवश्यक निधियों एवं कर्मियों के साथ कार्यों के हस्तांतरण का प्रावधान करता है। तदनुसार, बिहार सरकार ने जि.प. को 61 कार्यों, पं.स. को 60 कार्यों तथा ग्रा.पं. को 79 कार्यों का हस्तांतरण किया (सितंबर 2001) जो इसके 20 कार्यकारी विभागों से संबंधित थे (*परिशिष्ट-1.1*)। पं.रा.वि. द्वारा अगस्त 2014 में कराए गए एक सर्वेक्षण में यह पाया गया कि विभिन्न विभागों द्वारा समय-समय पर पं.रा.सं. को 621 प्रकार की जिम्मेदारियाँ सौंपी गई थी जिनमें लाभार्थियों का चयन, वित्तीय शक्तियाँ, योजना तैयार करना, संस्थागत ढाँचों का निर्माण, कार्यक्रमों का प्रबंधन, अनुश्रवण कार्य, परिसंपत्तियों का रखरखाव आदि शामिल हैं। मुख्य सचिव, बिहार ने बताया (जुलाई 2014) कि पंचायतों द्वारा निष्पादित किए जानेवाले हस्तांतरित कार्यों एवं उत्तरदायित्वों से संबंधित प्रावधान व्यावहारिक एवं स्पष्ट नहीं बनाए गए थे एवं प्रभावी प्रत्यायोजन किए जाने की आवश्यकता थी तथा पंचायतों को कार्यों के हस्तांतरण हेतु एक स्पष्ट मार्गदर्शिका बनाने के लिए एक माह का समय दिया गया था। लेकिन, पं.रा.सं. को हस्तांतरित कार्यों के कार्यान्वयन के लिए प्रचालन

मार्गदर्शिका नहीं बनाया गया था (नवंबर 2015)। आगे, राज्य के जि.प. के पास प्रतिनिधायित कार्यों के कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त कर्मी नहीं थे तथा नवंबर 2015 तक 71 प्रतिशत² स्वीकृत पद रिक्त थे। दो जि.प.³ में, कार्यरत बल स्वीकृत बल के 10 प्रतिशत से भी कम थे।

कार्यों, कर्मियों तथा निधियों के प्रतिनिधायन में बिहार कमजोर प्रदर्शन करने वाले राज्यों में से एक है तथा प्रतिनिधायन सूचकांक में इसका स्थान भारतीय राज्यों में नीचे से तीसरा (23वां स्थान) है।

1.4 विभिन्न समितियों का गठन

1.4.1 स्थायी समितियाँ

बि.पं.रा.अ., 2006 की धाराएँ 25, 50 एवं 77 के अनुसार पं.रा.सं., सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए, विभिन्न स्थायी समितियों का गठन करेंगी। एक ग्रा.पं. अपने निर्वाचित सदस्यों के बीच से छः⁴ स्थायी समितियों का गठन कर सकती है जो ग्रा.पं. के सामान्य मार्गदर्शन, पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण में कार्य करेंगी। इसी प्रकार, प्रत्येक पं.स. तथा जि.प. अपने निर्वाचित सदस्यों के बीच से सात⁵ स्थायी समितियों का गठन करेंगी। स्थायी समितियों के कर्तव्यों तथा भूमिकाओं का विवरण *परिशिष्ट-1.2* में दर्शाया गया है।

1.4.2 जिला योजना समिति

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-जेड.डी. एवं बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 167 के अनुपालन में राज्य सरकार ने जिला स्तर पर जिले के पंचायतों एवं नगरपालिकाओं द्वारा तैयार किए गए योजनाओं के समेकन तथा संपूर्ण जिले के लिए विकास योजनाओं को प्रारूपित करने के उद्देश्य से जिला योजना समिति (जि.यो.स.) के गठन से संबंधित बिहार जिला योजना समिति एवं बिजनेस संचालन (बि.जि.यो.स.) नियम, 2006 अधिसूचित किया (सितंबर 2008)। जि.प. का अध्यक्ष, जि.यो.स. का अध्यक्ष होगा तथा जि.प. का मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी समिति का सचिव होगा। जिले का प्रतिनिधित्व करने वाले सांसद, विधायक एवं विधानपार्षद, जिलाधिकारी, जिला सहकारी / भूमि विकास बैंक के अध्यक्ष समिति के स्थायी आमंत्रित सदस्य होंगे। जि.यो.स. के कम-से-कम 4/5 सदस्यों का चयन, जिले में ग्रामीण तथा शहरी इलाकों की जनसंख्या के अनुपात के अनुसार, जि.प. एवं नगर निकायों के निर्वाचित सदस्यों के द्वारा किया जाएगा तथा अन्य सदस्यों का नामांकन राज्य सरकार द्वारा किया जाता है।

संविधान संशोधन पारित होने के 15 वर्ष व्यतीत होने के बाद राज्य सरकार द्वारा संपूर्ण जिले के लिए एकीकृत विकास योजना के निर्माण से संबंधित संविधान के अनुच्छेद 243-जेड. डी. के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कदम उठाया गया। आगे, न तो बि.पं.रा.अ. 2006 और न ही बि.जि.यो.स. नियम, 2006 ने स्थानीय निकायों द्वारा वार्षिक योजनाएं तैयार करने एवं जि.यो.स. को समर्पित करने तथा जि.यो.स. द्वारा संपूर्ण जिले के लिए जिला विकास योजना राज्य सरकार को समर्पित करने के लिए समय सीमा का निर्धारण किया गया था। तथापि, आठ नमूना जांचित जिलों में जि.यो.

² कुल स्वीकृत पद - 3440; कार्यरत बल - 987; रिक्त - 2453

³ बक्सर एवं सुपौल

⁴ योजना, समन्वय एवं वित्त समिति; उत्पादन समिति; सामाजिक न्याय समिति; शिक्षा समिति; लोक स्वास्थ्य, परिवार कल्याण एवं ग्रामीण स्वच्छता समिति तथा लोक निर्माण समिति

⁵ सामान्य स्थायी समिति, वित्त; अंकेक्षण एवं योजना समिति; उत्पादन समिति; सामाजिक न्याय समिति; शिक्षा समिति; लोक स्वास्थ्य, परिवार कल्याण एवं ग्रामीण स्वच्छता समिति तथा लोक निर्माण समिति

स. द्वारा पं.रा.वि. को वार्षिक कार्य योजना समर्पित करने में अत्यधिक विलंब पाया गया।

राज्य सरकार ने सूचित किया (अगस्त 2015) कि सभी जिलों में जि.यो.स. का गठन किया गया है एवं सरकार के निर्देशानुसार उनके द्वारा योजनाओं को पारित किया गया था। तथापि, यह पाया गया कि जि.यो.स. द्वारा सिर्फ पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (पि.क्षे.अ.नि.) योजना के अंतर्गत लिए गए कार्यों का ही समेकन किया जा रहा था तथा पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. द्वारा केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत लिए गए विकास कार्यों पर इसके द्वारा विचार नहीं किया गया था। इस प्रकार, अनुच्छेद 243-जेड.डी. के उद्देश्य की प्राप्ति आंशिक रही।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धाराएं 31, 59 एवं 86 पं.रा.सं. के लेखापरीक्षा के लिए राज्य सरकार द्वारा एक प्राधिकार का प्रावधान करती है। बिहार सरकार ने स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.), बिहार को पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा के लिए विहित 'प्राधिकार' घोषित (2006) किया। बिहार पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम, 2011 के द्वारा 'प्राधिकार' शब्द को 'भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक अथवा उसके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकार' शब्द से प्रतिस्थापित किया गया। तदनुसार, बिहार में पं.रा.सं. के लेखापरीक्षा का संचालन बिहार एवं उड़ीसा स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (स्था.नि.ले.प.) अधिनियम, 1925 के प्रावधानों के अनुसार महालेखाकार (लेखापरीक्षा) बिहार, के पर्यवेक्षण में स्था.ले.प. के द्वारा किया जाता है। वर्ष 2014-15 के दौरान, 8967 पं.रा.सं. में से 1050 पं.रा.सं. का लेखापरीक्षा स्था.ले.प. द्वारा किया गया (परिशिष्ट-1.3)।

1.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्यारहवें वित्त आयोग ने पंचायतों के सभी स्तरों के लेखाओं के समुचित संधारण एवं लेखापरीक्षा पर नियंत्रण तथा पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) को सौंपने की अनुशंसा की थी। तेरहवें वित्त आयोग ने भी अनुशंसा की थी कि नि.म.ले.प. को सभी स्थानीय निकायों (स्था.नि.) के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग सौंपा जाना चाहिए तथा उसका वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ राज्य विधायिका के समक्ष अवश्य प्रस्तुत किया जाना चाहिए। चौदहवें वित्त आयोग ने भी पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा स्था.नि. के लेखाओं के संधारण में सुधार एवं उनके लेखापरीक्षा तथा नि.म.ले.प. द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग व्यवस्था के पहल को जारी रखने की अनुशंसा की थी।

इस संबंध में, राज्य सरकार ने स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए वित्त विभाग के अंतर्गत एक कोषांग⁶ की स्थापना (अक्टूबर 2013) की थी। आगे, वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अनुसार तथा महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के सतत प्रयासों से बिहार सरकार ने निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की स्थापना एवं 11 जून 2015 से इसके कार्यशील होने को अधिसूचित किया (जून 2015)। वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग के अंतर्गत स्था.नि. के लेखापरीक्षा के लिए लेखा एवं लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 के तहत नियमों एवं शर्तों को स्वीकार कर लिया है।

⁶ 39 वरीय लेखापरीक्षकों एवं एक उप वित्त नियंत्रक से बना

1.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया

1.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि. प्र.) को संबंधित पं.रा.सं. को तथा एक प्रति राज्य सरकार को भेजा गया था। जि.प. एवं पं.स. के कार्यपालक पदाधिकारियों (का.प.) तथा ग्रा.पं. के मुखिया को नि.प्र. में अन्तर्विष्ट प्रेक्षणों पर प्रतिक्रिया देना तथा नि.प्र. की प्राप्ति के तीन महीने के अंदर स्था. ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन भेजना था। तथापि, का.प. ने लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाया जैसा कि 31 मार्च 2015 को लंबित कंडिकाओं की बढ़ती हुए संख्या से प्रमाणित है। लंबित कंडिकाओं का विवरण नीचे तालिका 1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.3: विगत पाँच वर्षों में पं.रा.सं. में लंबित कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	अंतर्निहित राशि	निपटाए गए कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य
1	2	3	4	5	6	7 (3-5)	8 (4-6)
2010-11	866	2365	178.80	1959	27.52	406	151.28
2011-12	518	5447	117.15	2694	0.38	2753	116.77
2012-13	416	7449	92.80	12	0.37	7437	92.43
2013-14	503	8748	128.12	1	0.00	8747	128.12
2014-15	574	8528	99.14	992	59.67	7536	39.47
कुल	2877	32537	616.01	5658	87.94	26879	528.07

(स्रोत: पं.रा.सं. के लेखाओं पर निरीक्षण प्रतिवेदन)

उपरोक्त तालिका 1.3 से यह स्पष्ट है कि 2010-15 के दौरान बड़ी संख्या में कंडिकाएँ लंबित रहीं। कुल 32,537 लंबित कंडिकाओं में से केवल 5,658 कंडिकाओं (17 प्रतिशत) का निपटान किया गया तथा 31 मार्च 2015 तक ₹ 528.07 करोड़ की राशि के 26,879 कंडिकाएँ निपटारे हेतु लंबित थीं।

लंबित कंडिकाओं की बढ़ती प्रवृत्ति ने संबंधित प्राधिकारियों द्वारा इन कंडिकाओं के अनुपालन समर्पित करने में प्रयासों की कमी को इंगित किया।

1.6.2 स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समीक्षा के लिए त्रिस्तरीय समितियों—उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय का गठन (मार्च 2010) किया था। जिला स्तरीय समिति⁷ का उत्तरदायित्व, जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्थानि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति⁸ को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करना था। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति⁹ की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

यह पाया गया कि पं.रा.सं. के लिए अप्रैल 2014 से अगस्त 2015 के दौरान छः जिला स्तरीय समिति की बैठक तथा विभाग स्तरीय समिति की एक बैठक जुलाई 2015 में संपन्न हुई थी। अगस्त 2013 से उच्च स्तरीय समिति की बैठक नहीं हुई थी। अतः त्रिस्तरीय समिति के गठन का उद्देश्य विफल रहा।

⁷ जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

⁸ पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार के प्रधान सचिव की अध्यक्षता में

⁹ वित्त विभाग, बिहार सरकार के प्रधान सचिव की अध्यक्षता तथा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में

1.6.3 स्थानीय निकायों पर प्रतिवेदन की स्थिति

बिहार पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम, 2011 की धारा 31(4), 59(4) तथा 86(4) के अनुसार, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक अथवा उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकार का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधायिका के दोनों सदनों के पटल पर रखा जाएगा। तथापि, स्थानीय निकायों पर नि.म.ले.प./प्राधिकृत प्राधिकार के वार्षिक प्रतिवेदन को लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) या लो.ले.स. जैसी समिति में चर्चा हेतु कोई प्रावधान नहीं है।

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (जुलाई 2015) कि स्थानीय निकायों पर नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन पर चर्चा एवं समीक्षा हेतु एक समिति का चयन करने के संबंध में माननीय अध्यक्ष, बिहार विधान सभा सचिवालय से अनुरोध किया गया था। इस दौरान, 31 मार्च 2014 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्था.ले.प. का स्थानीय निकायों, बिहार सरकार, का प्रतिवेदन संबंधित विभागों को प्रति के साथ बिहार सरकार को समर्पित (15 जून 2015) किया गया था, परंतु प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत नहीं (नवंबर 2015) किया गया था।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन

1.7 जवाबदेही तंत्र

1.7.1 लोकपाल

महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) की मार्गदर्शिका के अनुसार, राज्य सरकार पारदर्शिता तथा जवाबदेही को सुनिश्चित करने हेतु एक लोकपाल की नियुक्ति करेगी तथा मनरेगा के अंतर्गत शिकायतों के निवारण के लिए लोकपाल के एक कार्यालय की स्थापना करेगी। राज्य सरकार ने जवाब दिया (दिसंबर 2015) कि 17 लोकपालों में से सात लोकपालों का कार्यकाल नवंबर 2015 में पूर्ण हो गया था तथा 21 जिलों में लोकपाल की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी।

1.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य परियोजनाओं, कानूनों एवं नीतियों के कार्यान्वयन में लोक जवाबदेही को सुनिश्चित करना है। भारत सरकार ने महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) योजनाओं की लेखापरीक्षा नियमावली, 2011 अधिनियमित किया। यह नियमावली सामाजिक अंकेक्षण, लेखाओं की लेखापरीक्षा एवं राज्य सरकार द्वारा सामाजिक अंकेक्षण के सरलीकरण तथा सामाजिक अंकेक्षणों के संचालन के लिए स्वतंत्र संगठन की स्थापना शामिल करता है। यह पाया गया कि मनरेगा योजना के अंतर्गत 2014-15 के दौरान राज्य में ग्रा.पं. के 235 सामाजिक अंकेक्षण संचालित किए गए, जिसमें नियमावली के अनुपालन नहीं किए जाने के मामले जैसे कि सभी जॉब कार्ड धारकों को भुगतान की गई राशि को दर्शाती विवरणी का भित्ति चित्रण नहीं किया जाना, निवारण की आवश्यकतावाले शिकायतों की सूची का तैयार नहीं किया जाना इत्यादि पाये गए।

पि.क्षे.अ.नि. मार्गदर्शिका भी ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम सभा द्वारा सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान करता है। उच्च स्तरीय समिति (उ.स्त.स) ने मनरेगा योजना की मार्गदर्शिका के अनुसार पि.क्षे.अ.नि. के अंतर्गत सामाजिक अंकेक्षण के संचालन को अनुमोदित किया (जुलाई 2012)। लेकिन, 10 नमूना जांचित जिलों¹⁰ में वर्ष 2010-15 के दौरान पि.क्षे.अ. नि. योजना के अंतर्गत सामाजिक अंकेक्षण का संचालन नहीं किया गया था।

¹⁰ औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, कटिहार, लखीसराय, मधेपुरा, पटना, सहरसा, समस्तीपुर एवं सीतामढ़ी

1.7.3 उपयोगिता प्रमाणपत्र का प्रेषण

पं.रा.सं. को विमुक्त निधियों के आवंटन पत्रों में निहित अनुदेशों के अनुसार निर्धारित तिथि के अंदर राज्य सरकार को उपयोगिता प्रमाणपत्र (उ.प्र.प.) प्रस्तुत किया जाना था। यह पाया गया कि पं.रा.वि. ने 2003-04 से 2012-13 के दौरान पं.रा.सं. को तेरहवां वित्त आयोग (ते.वि.आ.), चतुर्थ राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.), तृतीय रा.वि.आ., मुख्यमंत्री ग्रामोदय योजना (मु.मं.ग्रा.यो.), उपकरण एवं फर्निचर इत्यादि शीर्षों के अंतर्गत ₹ 3,618.84 करोड़ अनुदान विमुक्त किया था। परंतु, पं.रा.सं. ने जून 2015 तक केवल ₹ 883.27 करोड़ (24 प्रतिशत) का ही उ.प्र.प. समर्पित किया था। विवरणी नीचे तालिका 1.4 में दिया गया है:

तालिका - 1.4: विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत आवंटन के विरुद्ध उपयोगिता

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	शीर्ष	कुल आवंटन	समर्पित किए गए उ.प्र.प.	समर्पित नहीं किए गए उ.प्र.प.	समर्पित किए गए उ.प्र.प. का प्रतिशत
1.	ते.वि.आ.	1624.00	198.97	1425.03	12
2.	च.रा.वि.आ.	1252.72	636.07	616.65	51
3.	मु.मं.ग्रा.यो.	90.52	40.67	49.85	45
4.	तृतीय रा.वि.आ.	61.00	7.56	53.44	12
5.	प्रतिनिधि भत्ता	357.80	0.00	357.80	0
6.	उपकरण एवं फर्निचर	224.38	0.00	224.38	0
7.	अन्य	8.42	0.00	8.42	0
कुल		3618.84	883.27	2735.57	24

(स्रोत: पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार द्वारा प्रदत्त सूचना)

इतनी लंबी अवधि से ₹ 2735.57 करोड़ का उ.प्र.प. का प्रेषण नहीं किया जाना कमजोर आंतरिक नियंत्रण एवं निधियों के संभावित दुरुपयोग का संकेत करता है।

1.7.4 प्रमुख केंद्र प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत अनुदानों की उपयोगिता

प्रमुख केंद्र प्रायोजित योजनाओं (कें.प्रा.यो.) के अंतर्गत अनुदानों की उपयोगिता का विवरण नीचे तालिका 1.5 में दिया गया है:

तालिका - 1.5: प्रमुख कें.प्रा.यो. के अंतर्गत अनुदानों की उपयोगिता

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/योजना	वर्ष	उपलब्ध निधि	उपयोगिता	उपयोगिता का प्रतिशत
1	मनरेगा	2010-11	3193.84	2642.67	83
		2011-12	2566.45	1668.69	65
		2012-13	2377.68	1971.13	83
		2013-14	2344.22	2038.48	87
		2014-15	1374.24	1090.88	79
2	समेकित बंजर भूमि विकास कार्यक्रम	2010-11	16.93	4.26	25
		2011-12	6.18	0.67	11
		2012-13	10.11	2.25	22
		2013-14	10.68	0.75	7
		2014-15	उ.न.	उ.न.	उ.न.
3	पि.क्षे.अ.नि.	2010-11	1363.43	646.34	47
		2011-12	1172.08	457.88	39
		2012-13	1179.82	546.34	46
		2013-14	1162.36	786.79	68
		2014-15	740.00	280.23	38

(स्रोत: ग्रा.वि.वि., बिहार सरकार का वार्षिक प्रतिवेदन, पं.रा.वि., बिहार सरकार द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ें);
उ.न. - उपलब्ध नहीं

पि.क्षे.अ.नि. के अंतर्गत उपयोगिता 68 प्रतिशत (2013-14) से घट कर 38 प्रतिशत (2014-15) हो गयी। समेकित बंजर भूमि विकास कार्यक्रम के अंतर्गत 2010-14 के दौरान अनुदानों की उपयोगिता का परास सात से पच्चीस प्रतिशत के बीच रहा।

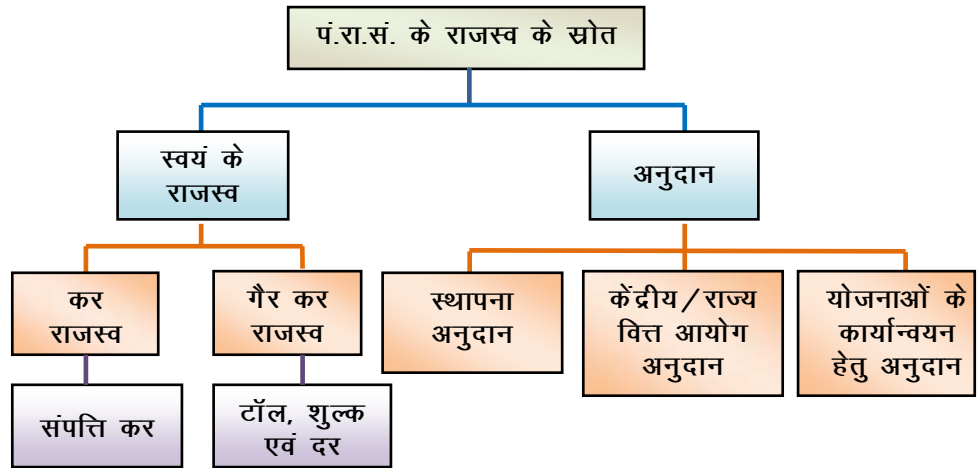
1.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामले

1.8.1 निधि के स्रोत

1.8.1.1 वित्त के स्रोत

पं.रा.सं. के संसाधन आधार में संग्रहित कर तथा गैर-कर राजस्व से प्राप्त स्वयं के राजस्व, राज्य तथा केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा निधियों का प्रतिनिधायन, केंद्र तथा राज्य सरकारों द्वारा रखरखाव एवं विकास हेतु प्राप्त अनुदान तथा अन्य प्राप्तियाँ सम्मिलित हैं। बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 27, 55 तथा 82 के अनुसार पं.रा.सं., राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंग, पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्क एवं दर अध्यारोपित कर सकती हैं। पं.रा.सं. के वित्त के स्रोतों का एक फ्लो चार्ट नीचे चार्ट 1.3 में दर्शाया गया है:

चार्ट- 1.3: वित्त के स्रोत



(स्रोत: बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 27, 55 तथा 82)

परंतु, पं.रा.सं. के पास कोई स्वयं कर राजस्व नहीं है क्योंकि राज्य सरकार ने करों, टॉल तथा शुल्कों इत्यादि के अधिकतम दर को अधिसूचित नहीं किया था। हालांकि, जि.प. के पास दुकानों, निरीक्षण बंगलों के किराया, तालाबों/बस-पड़ावों की बंदोबस्ती इत्यादि के रूप में कुछ गैर कर राजस्व के स्रोत हैं लेकिन पं.स. तथा ग्रा.पं. के पास स्वयं का कोई राजस्व स्रोत नहीं है।

1.8.1.2 केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था

प्रमुख केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं में निधियों के प्रवाह व्यवस्था को नीचे तालिका 1.6 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.6: फ्लैगशिप योजनाओं के अंतर्गत निधि प्रवाह व्यवस्था

क्र. सं.	योजना का नाम	निधि प्रवाह व्यवस्था
1.	महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा)	राज्य, मनरेगा निधि केंद्र सरकार से प्राप्त करता है। योजना निधि का प्रबंधन राज्य रोजगार गारंटी निधि के माध्यम से किया जाता है तथा इसे जिलों को हस्तांतरित किया जाता है। जिले निधि को जि.प., कार्यान्वयन अभिकरणों, प्रखंड स्तर पर कार्यक्रम पदाधिकारियों तथा ग्रा.पं. को हस्तांतरित करते हैं।
2.	पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (पि.क्षे.अ.नि.)	अनुदानों की विमुक्ति जि.प. के उ.वि.आ.-सह-मु.का.प. (आ.वि.प.) को इस निर्देश के साथ किया जाता है कि निधि को जिले की पं.रा.सं. को उनके कोर बैंक खाताओं में अविलंब हस्तांतरित किया जाए।
3.	तेरहवां वित्त आयोग (ते.वि.आ.)	अनुदानों की विमुक्ति दो किस्तों में जि.प. के उ.वि.आ.-सह-मु.का.प. (आ.वि.प.) को इस निर्देश के साथ किया जाता है कि निधि को जिले की पं.रा.सं. को उनके कोर बैंक खाताओं में अविलंब हस्तांतरित किया जाए।
4.	चौदहवां वित्त आयोग (चौ.वि.आ.)	अनुदान प्रतिवर्ष दो किस्तों में जून तथा अक्टूबर में विमुक्त किया जाएगा जिन्हें केंद्र सरकार से प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर अवश्य रूप से ग्रा. पं. को हस्तांतरित किया जाएगा। बिहार सरकार जि.प. को इस निर्देश के साथ निधि विमुक्त करती है कि इसे संबंधित ग्रा.पं. को कोर बैंकिंग के माध्यम से हस्तांतरित किया जाए।
5.	चतुर्थ राज्य वित्त आयोग (च.रा.वि.आ.)	अनुदानों की विमुक्ति दो किस्तों में जि.प. के उ.वि.आ.-सह-मु.का.प. (आ.वि.प.) को इस निर्देश के साथ किया जाता है कि निधि को जिले की पं.रा.सं. को उनके कोर बैंक खाताओं में अविलंब हस्तांतरित किया जाए।

(स्रोत: योजना मार्गदर्शिका एवं बिहार सरकार के आवंटन पत्र)

1.8.1.3 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वर्ष 2010-15 के लिए पं.रा.सं. का बजट प्रावधान, जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा केंद्रीय वित्त आयोग (कें.वि.आ.) की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल है, नीचे तालिका 1.7 में दर्शाया गया है:

तालिका - 1.7: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	शीर्ष	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1	बजट आवंटन	राजस्व	1888.84	3299.79	3276.75	4074.14	4709.01
		पूँजीगत	177.00	250.00	250.00	0.00	100.50
		कुल	2065.84	3549.79	3526.75	4074.14	4809.51
2	व्यय	राजस्व	1297.80	2179.80	2591.06	3003.35	2374.78
		पूँजीगत	0.00	210.31	0.00	0.00	0.00
		कुल	1297.80	2390.11	2591.06	3003.35	2374.78
3	बचत (1-2)	768.04	1159.68	935.69	1070.79	2434.73	
4	बचत की प्रतिशतता	37	33	27	26	51	

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

उपरोक्त तालिका 1.7 से यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार ने पं.रा.सं. को बजट प्रावधान की पूरी राशि हस्तांतरित नहीं की तथा कम हस्तांतरण की प्रतिशतता का परास 26 से 51 के बीच रहा। 2010-15 के दौरान पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटन, कुल आवंटन के नौ प्रतिशत से कम रहा जबकि 2010-11 एवं 2012-15 में पूँजीगत व्यय शून्य था।

1.8.2 राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) की अनुशंसाएँ

राज्य सरकार ने स्थानीय निकायों (स्था.नि.) की वित्तीय स्थिति के आकलन और उन सिद्धांतों के निर्धारण हेतु जिनके आधार पर पंचायतों को पर्याप्त वित्तीय संसाधनों को सुनिश्चित करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 243-आई के संदर्भ में पाँच राज्य वित्त आयोगों (रा.वि.आ.)¹¹ का गठन किया था। प्रथम दो रा.वि.आ. ने अपना प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया। तृतीय रा.वि.आ. ने स्था.नि. की वित्तीय स्थिति के उन्नयन के लिए महत्वपूर्ण अनुशंसाएँ कीं (नवंबर 2004), जिनमें राज्य के निवल स्वयं कर राजस्व का तीन प्रतिशत स्था.नि. को हस्तांतरण, वेतन भुगतान के लिए अनुदान एवं आधारभूत संरचनाओं के लिए अनुदान शामिल हैं, को राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत एवं लागू किया गया। चतुर्थ रा.वि.आ. ने राज्य के निवल स्वयं कर राजस्व के 7.5 प्रतिशत का स्था.नि. को प्रतिनिधायन, राज्य सरकार द्वारा स्था.नि. के कर्मियों के लिए वेतन अनुदान एवं उच्च प्राथमिकता क्षेत्रों के लिए अनुदान की अनुशंसा (जून 2010) की।

यह पाया गया कि 2014-15 में चतुर्थ रा.वि.आ. के अंतर्गत पं.रा.सं. को ₹ 1003.79 करोड़ की राशि विमुक्त किया जाना था परंतु केवल ₹ 50.68 करोड़ विमुक्त किया गया। इस प्रकार ₹ 953.11 करोड़ कम विमुक्त हुआ। पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि वित्त विभाग, बिहार सरकार के निर्देशों के आलोक में पं.रा.सं. को निधियों की विमुक्ति नहीं की जा सकी।

पंचम रा.वि.आ. का गठन दिसंबर 2013 में किया गया था जिसे अपना प्रतिवेदन मार्च 2015 तक समर्पित करना था परंतु प्रतिवेदन अब तक (नवंबर 2015) समर्पित नहीं किया गया है।

1.8.3 केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाएँ

तेरहवां वित्त आयोग

तेरहवें वित्त आयोग (ते.वि.आ.) ने राज्यों के हिस्से के अतिरिक्त स्थानीय निकायों को विगत वर्षों के करों के पूल के प्रतिशत के रूप में सहायता अनुदान की अनुशंसा की। राज्य सरकार 2010-15 की अवधि के लिए ₹ 4,954.29 करोड़ अनुदान पाने का पात्र था। यह पाया गया कि राज्य सरकार ने पं.रा.सं. को ₹ 4,972.93 करोड़ विमुक्त (2010-15) किया था। इस राशि में से, पं.रा.सं. केवल ₹ 704.05 करोड़ (14 प्रतिशत) का ही उपयोग कर सकी तथा जून 2015 तक शेष ₹ 4,268.88 करोड़ अव्ययित थी।

1.8.4 अभिलेखों का संघारण

1.8.4.1 बजट

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964, के नियम 8, 11 एवं 14 के अनुसार जि.प. का वार्षिक बजट प्राक्कलन, इसके विगत तीन वर्षों के वास्तविक आय तथा व्यय के औसत के आधार पर बनाया जाना है। जिला परिषद् का बजट 15 फरवरी से पूर्व परिषद् के द्वारा अनुमोदित किया जाना है एवं इस प्रकार तैयार एवं अनुमोदित बजट 1 मार्च के पूर्व राज्य सरकार को भेजा जाएगा। आगे, नियम 16 जि.प. को बिना बजट प्रावधान के व्यय करने को प्रतिबंधित करता 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 तथा पंचम रा.वि.आ.—दिसंबर 2013

अभिलेखों की जाँच (मई 2014–नवंबर 2015) में यह पाया गया कि 38 जि.प. में से, छः जि.प.¹² ने 2012–15 की अवधि के लिए बजट तैयार नहीं किया था, जबकि जि.प. नालंदा ने विगत वर्षों के आय तथा व्यय के आँकड़ों पर विचार किए बिना आय एवं व्यय के केवल कुछ शीर्षों को समाहित कर 2013–14 का बजट तैयार किया। जि. प. बांका ने 2014–15 का बजट नौ महीने के विलंब से तैयार किया।

जि.प. खगड़िया, किशनगंज तथा भागलपुर ने जवाब दिया (नवंबर 2014 – दिसंबर 2015) कि कर्मचारियों की कमी के कारण बजट प्राक्कलन नहीं बनाया जा सका। जि. प. मुजफ्फरपुर तथा सुपौल ने जवाब दिया (अगस्त – दिसंबर 2014) कि भविष्य में बजट प्राक्कलन तैयार किया जाएगा जबकि जि.प. शेखपुरा ने जवाब दिया (नवंबर 2014) कि 2013–14 के व्यय के लिए बोर्ड की घटनोत्तर स्वीकृति प्राप्त कर ली जाएगी। जि.प. नालंदा ने जवाब दिया (मई 2014) कि भविष्य में पूर्ण बजट तैयार किया जाएगा।

बिना बजट के व्यय करना एक स्वस्थ वित्तीय व्यवहार नहीं है क्योंकि यह आय एवं व्यय पर नियंत्रण प्रक्रिया को कमजोर करने के अतिरिक्त, संसाधनों की प्राथमिकता के महत्त्व को गौण करता है।

1.8.4.2 अभिलेखों का संधारण नहीं

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का नियम 40 पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व के लिए मूल दस्तावेजों, पंजियों एवं लेखाओं के संधारण को विहित करता है। अभिलेखों की जाँच (2014–15) में पाया गया कि छः जि.प. ने मूल कुंजी दस्तावेजों¹³ यथा: अनुदान पंजी, परिसंपत्ति पंजी, दैनिक वसूली पंजी इत्यादि का संधारण नहीं किया था।

1.8.5 शेषों का समाधान

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 के नियम 80 (क) से (घ) के अनुसार, प्रत्येक माह के अंत में रोकड़बही में शेषों के समाधान को दर्शाती विवरणी बनाया जाना चाहिए। अभिलेखों की जाँच (अगस्त–नवंबर 2015) में यह पाया गया कि जि.प. बेतिया और शेखपुरा में समाधान विवरणी नहीं बनाए गए थे तथा 31 मार्च 2015 तक रोकड़बही शेष तथा बैंक शेष में ₹ 2.34 करोड़¹⁴ (बेतिया) एवं ₹ 69.59 लाख (शेखपुरा–ते.वि.आ.) का अंतर था। अंतर का समाधान नहीं होना, निधियों के दुरुपयोग के जोखिम से भरा था।

1.8.6 पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का संधारण

1.8.6.1 पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का संधारण

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं का संधारण एकल प्रविष्टि प्रणाली में नकद आधार पर किया जा रहा था। पं.स. तथा जि.प. द्वारा बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का अनुसरण किया जा रहा था। इन लेखा नियमावलियों का तत्कालीन उत्तम व्यवहारों के अनुसार पुनरीक्षण नहीं किया गया है। उच्च स्तरीय समिति की बैठक¹⁵ (अगस्त 2013) में पं.रा.वि., बिहार सरकार ने सूचित

¹² भागलपुर (2013 – 14), खगड़िया (2013 – 15), किशनगंज (2013 – 15), मुजफ्फरपुर (2012 – 15), शेखपुरा (2013 – 15) एवं सुपौल (2013 – 14)

¹³ परिसंपत्ति पंजी – जि.प. शिवहर एवं पश्चिम चंपारण: दैनिक वसूली पंजी – जि.प. पश्चिम चंपारण: अनुदान पंजी – जि.प. बांका, खगड़िया एवं पश्चिम चंपारण

¹⁴ ते.वि.आ. – ₹ 0.10 करोड़, च.रा.वि.आ. – ₹ 0.99 करोड़, पि.क्षे.अ.नि. – ₹ 1.25 करोड़

¹⁵ प्रधान सचिव, वित्त विभाग, बिहार सरकार की अध्यक्षता में

किया था कि पं.रा.सं. के लिए पुनरीक्षित बजट एवं लेखा नियमावली सितंबर 2013 तक पूरी कर ली जाएगी परंतु पं.रा.सं. के लिए बजट एवं लेखा नियमावली तैयार करने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया (नवंबर 2015)।

1.8.6.2 मानक लेखांकन प्रणाली एवं प्रियासॉफ्ट

मानक लेखांकन प्रणाली (मा.ले.प्र.) भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक से परामर्श कर भारत सरकार द्वारा समुचित नियंत्रण तथा बेहतर उत्तरदायित्व के लिए विहित (2009) की गई थी। तदनुसार, पं.रा.वि., बिहार सरकार ने अधिसूचित किया (जुलाई 2010) कि पं.रा.सं. द्वारा 1 अप्रैल 2010 से लेखाओं का संधारण मा.ले.प्र. प्रपत्र¹⁶ में किया जाएगा। बिहार में, मा.ले.प्र. का कार्यान्वयन राष्ट्रीय सूचना केंद्र (रा.सू.के.) द्वारा विकसित पंचायती राज संस्थान लेखांकन सॉफ्टवेयर (प्रियासॉफ्ट) द्वारा किया गया था। इसका उद्देश्य मा.ले.प्र. के माध्यम से पं.रा.सं. के तीनों स्तरों के लेखाओं का कंप्यूटरीकरण करना है। तथापि, यह पाया गया कि कुल आठ मा.ले.प्र. प्रपत्रों में से प्रियासॉफ्ट के अंतर्गत केवल तीन प्रपत्रों¹⁷ को ही तैयार किया गया था। वर्ष 2014-15 के दौरान 12798 अभिश्रवों¹⁸ की ऑनलाईन प्रविष्टि पूरी की गई थी।

पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार ने बताया (अगस्त 2015) कि पं.रा.वि. में लेखांकन के नकद आधारित प्रणाली अपनाए जाने, समुचित अभिलेखों की अनुपलब्धता, प्रियासॉफ्ट के अंतर्गत योजनाओं के लिए पंचायत स्तर पर वस्तुसूची का संधारण नहीं किए जाने तथा पं.रा.सं. द्वारा करों का अध्यारोपण नहीं किए जाने के कारण शेष पांच मा.ले.प्र. प्रपत्रों को तैयार नहीं किया जा सका। इस प्रकार, पांच वर्ष व्यतित होने के बाद भी, पं.रा.सं. के लेखाओं को मा.ले.प्र. प्रपत्रों में तैयार करने का निर्णय अकार्यान्वित रहा।

1.8.7 लेखापरीक्षा की उपलब्धि

वर्ष 2014-15 में किए गए लेखापरीक्षा के दौरान नौ पं.रा.सं.¹⁹ में संबंधित व्यक्तियों से ₹ 10.82 लाख की वसूली की गई।

1.8.8 उत्तम व्यवहार

त्रिस्तरीय पं.रा.सं. को समावेशी, प्रभावी रूप से क्रियाशील एवं उत्तरदायी बनाने के उद्देश्य से बिहार सरकार ने बिहार पंचायत सुदृढीकरण परियोजना प्रारंभ किया जिसका उद्देश्य पंचायतों का क्षमतावर्द्धन तथा अवसंरचना विकास है। यह परियोजना ₹ 667.44 करोड़ की लागत से राज्य के छः जिलों²⁰ के 1304 ग्रा.पं. में विश्व बैंक की साख सहायता से कार्यान्वित की जा रही है।

पं.रा.सं. के मामलों के पर्यवेक्षण एवं मार्गदर्शन के लिए बिहार पंचायत (कार्यालयों का निरीक्षण तथा कार्यकलापों की जाँच, पर्यवेक्षण एवं मार्गदर्शन) नियमावली, 2014 तैयार (दिसंबर 2014) किया गया है।

¹⁶ प्रपत्र - I: मासिक/वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखा; प्रपत्र - II: समेकित सार पंजी; प्रपत्र - III: मासिक समाधान विवरणी; प्रपत्र - IV: प्राप्य एवं भुगतान विवरणी; प्रपत्र - V: अचल संपत्ति पंजी; प्रपत्र - VI: चल संपत्ति पंजी; प्रपत्र - VII: वस्तुसूची पंजी; प्रपत्र - VIII: मांग एवं संग्रह पंजी

¹⁷ प्रपत्र - I, II एवं III

¹⁸ जि.प. - 489 अभिश्रव, पं.स. - 1658 अभिश्रव एवं ग्रा.पं. - 10651 अभिश्रव

¹⁹ जि.प. - अरवल (₹ 0.23 लाख), गोपालगंज (₹ 0.88 लाख), कैमूर (₹ 1.42 लाख), मुजफ्फरपुर (₹ 0.57 लाख) एवं सुपौल (₹ 0.72 लाख); पं.स. - कराई पसुराई (₹ 1.35 लाख); ग्रा. पं. - अमौना (₹ 4.29 लाख), बरथु (₹ 0.36 लाख) एवं जहाना (₹ 1.00 लाख)

²⁰ भोजपुर, मधेपुरा, नालंदा, पटना, सहरसा एवं सुपौल

