

अध्याय - I

बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली का एक अधिदृश्य

1.1 परिचय

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया तथा एक समान संरचना, चुनाव, अनुसूचित जातियों/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 के ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों सहित विभिन्न क्षेत्रों में आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय हेतु ग्रामीण विकास योजनाओं को प्रभावी रूप से लागू करना है।

परिणामस्वरूप, बिहार सरकार (बि.स.) ने बिहार पंचायत राज अधिनियम (बि.पं.रा.अ.), 1993 अधिनियमित किया (तत्पश्चात् बि.पं.रा.अ., 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 परिषद (जि.प.) का गठन किया गया जिससे वे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम हो सकें। मार्च 2016 तक राज्य में 1,35,725 निर्वाचित प्रतिनिधियों वाली 8,969 पं.रा.सं.¹ थी। पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों का विगत आम चुनाव अप्रैल-मई 2016 में संपन्न हुआ था।

1.2 राज्य की रूपरेखा

94,163 वर्ग कि.मी. क्षेत्रफल के साथ बिहार राज्य देश का तेरहवाँ सबसे बड़ा राज्य है जो 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 ग्रामीण जनसंख्या 9.23 करोड़ (89 प्रतिशत) थी। राज्य के तुलनात्मक जनसांख्यिक तथा विकासात्मक आँकड़ों को नीचे तालिका 1.1 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.1: राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े

सूचक	इकाई	राज्य के आँकड़े	राष्ट्रीय आँकड़े	राज्यों के बीच स्थान
जनसंख्या	करोड़	10.41	121.09	3
जनसंख्या घनत्व	प्रति वर्ग कि.मी.	1,106	382	1
ग्रामीण आबादी	करोड़	9.23	83.31	2
लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरुष	918	943	23
साक्षरता	प्रतिशत	61.80	74.04	29
जिलों की संख्या	संख्या	38	686	3
पं.रा.सं. की संख्या	संख्या	8,969	2,56,116	11
मानव विकास सूचकांक (मा.वि.सू.) 2011	मूल्य	0.447	0.504	18
दशकीय वृद्धि दर	प्रतिशत	25.42	17.64	3

(स्रोत: जनगणना 2011, तेरहवाँ वित्त आयोग प्रतिवेदन, योजना आयोग, भारत सरकार एवं संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम का प्रतिवेदन 2011)

¹ 38 जि.प., 534 पं.स. एवं 8,397 ग्रा.पं.

बिहार में संख्या, औसत क्षेत्रफल व औसत आबादी के संदर्भ में पं.रा.सं. की स्थिति को नीचे तालिका 1.2 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.2: पं.रा.सं. की स्थिति

पं.रा.सं. का स्तर	संख्या	प्रति पं.रा.सं. औसत क्षेत्रफल (वर्ग किमी)	औसत आबादी (लाख में)
		2011 जनगणना के अनुसार	
जिला परिषद	38	2,427.83	24.30
पंचायत समिति	534	172.77	1.73
ग्राम पंचायत	8,397	10.99	0.11

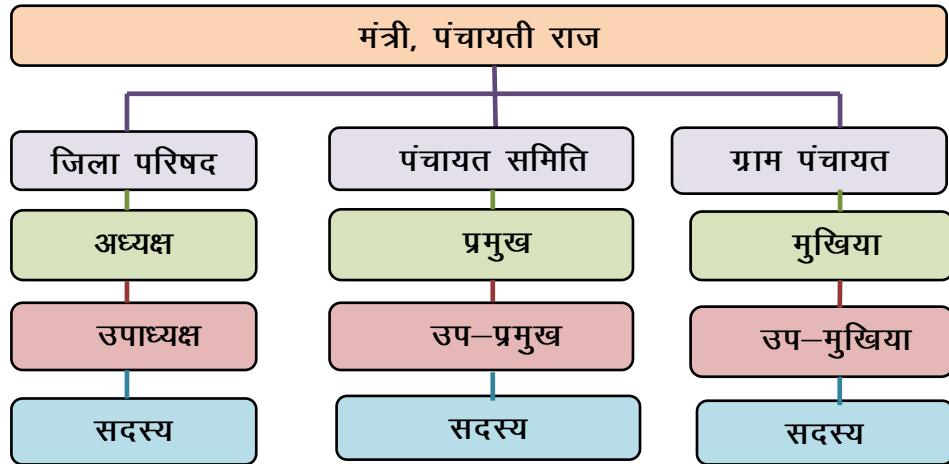
(स्रोत: योजना व विकास विभाग, बिहार की वेबसाईट)

1.3 संगठनात्मक ढाँचा

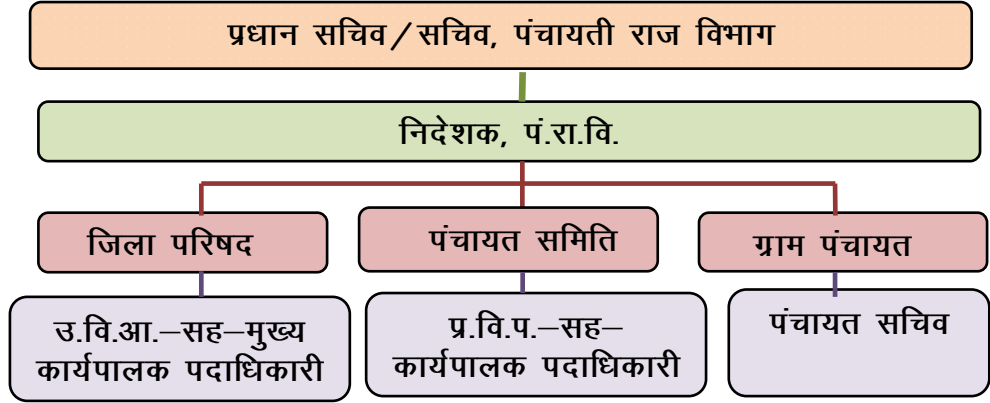
राज्य स्तर पर, पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.) पं.रा.सं. के कार्यों का अनुश्रवण एवं समन्वय करता है। जि.प. की अध्यक्षता, अध्यक्ष के द्वारा जबकि पं.स. एवं ग्रा.पं. की अध्यक्षता क्रमशः प्रमुख एवं मुखिया के द्वारा किया जाता है जो संबंधित पं.रा.सं. के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं।

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 एवं ग्रा.पं. स्तर पर लेखाओं व अभिलेखों के संधारण के लिए उत्तरदायी होते हैं। पं.रा.सं. के 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: बि.पं.रा.अ., 2006 तथा www.biharprd.bih.nic.in)

1.4 पं.रा.सं. की कार्यप्रणाली

1.4.1 पं.रा.सं. की शक्तियाँ एवं कार्यप्रणाली

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:

- समाजिक न्याय एवं आर्थिक विकास के लिए योजनाओं को तैयार करना;
- संविधान के ग्यारहवीं अनुसूची में वर्णित विषयों के साथ-साथ अन्य विषयों जो सामाजिक न्याय एवं आर्थिक विकास की योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु सौंपे गए हों; तथा
- करारोपण की शक्तियाँ एवं पंचायतों के 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।

1.4.2 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 शक्तियों एवं भूमिकाओं का एक संक्षिप्त सारांश नीचे तालिका 1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.3: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
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 है।
धारा 150, 152 एवं 153	मानक नियमावली बनाने, पृच्छा 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।
धारा 167	जिला योजना समिति: राज्य सरकार प्रत्येक जिले में, जिले के अंतर्गत पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समेकित करने तथा संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना को तैयार करने हेतु एक जिला योजना समिति का गठन करेगी।
धारा 168	पंचायतों के लिए वित्त आयोग: राज्य सरकार प्रत्येक पाँच वर्षों में, पं.रा.सं. की वित्तीय स्थिति की समीक्षा, निधियों के प्रतिनिधायन तथा उनकी वित्तीय स्थिति में सुधार के उपाय हेतु सुझाव देने के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेगी।
धारा 27, 55 एवं 82	कराधान: पं.रा.सं., राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंग व पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्क एवं दर अध्यारोपित कर सकती है।
धारा 172	कठिनाईयों का निराकरण: यदि अधिनियम के उपबंधों को प्रभाव में लाने में कठिनाई उत्पन्न होती है तो राज्य सरकार, आदेश निर्गत कर कठिनाईयों के निराकरण हेतु जो आवश्यक है, करेगी।
धारा 18(5), 44(4) एवं 70(5)	पद से निष्कासन: बैठकों में भाग न लेने, बि.पं.रा.अ., 2006 के अनुसार कर्तव्यों का निर्वहन न करने, अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करने एवं दोषी होने व छः महीने से ज्यादा समय के लिए फरार होने के आधार पर राज्य सरकार द्वारा उनको अपना पक्ष रखने का अवसर प्रदान करने के पश्चात मुखिया/उपमुखिया, प्रमुख/उपप्रमुख व अध्यक्ष/उपाध्यक्ष को पद से निष्कासित किया जा सकता है।

(स्रोत: बि.पं.रा.अ., 2006)

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

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के ग्यारहवीं अनुसूची में वर्णित 29 कार्यों के साथ-साथ निधियों एवं कर्मियों का पं.रा.सं. को अंततः प्रतिनिधायन राज्य सरकार उपयुक्त विधि निर्माण के द्वारा कर सकेगी।

कार्यों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के 20 विभागों ने जनवरी 2017 तक अपने संबंधित कार्यों का हस्तांतरण पं.रा.सं. को किया था। बि.स. के विभिन्न विभागों द्वारा पं.रा.सं. को समय-समय पर 621 प्रकार के उत्तरदायित्वों जिसमें लाभुकों का चयन, वित्तीय शक्तियाँ, योजनाओं की तैयारी, आधारभूत संरचना का निर्माण, कार्यक्रमों का प्रबंधन, अनुश्रवण कार्य, परिसंपत्तियों का अनुरक्षण इत्यादि सम्मिलित हैं, सौंपा गया है। बि.स. के सभी प्रधान सचिवों/सचिवों की एक बैठक (जुलाई 2014) में पं.रा.सं. को प्रभावी प्रतिनिधायन के लिए प्रचालन मार्गदर्शिका तैयार किए जाने का निर्णय लिया गया। प्रथम चरण में प्रचालन मार्गदर्शिका तैयार करने के लिए 12 विभागों का चयन किया गया था। तथापि, केवल दो विभागों ने प्रचालन मार्गदर्शिका तैयार किया (जनवरी 2016)। पंचम राज्य वित्त आयोग (पंचम रा.वि.आ.) ने पाया (फरवरी 2016) कि गतिविधि मानचित्रण पर विभागवार एवं विषयवार प्रगति असंतोषजनक थी तथा पं.रा.सं. के कार्यों का संपादन समानांतर निकायों (स.नि.) द्वारा किया जा रहा था।

निधियों का प्रतिनिधायन

चतुर्थ राज्य वित्त आयोग (चतुर्थ रा.वि.आ.) की अनुशंसाओं व बि.पं.रा.अ., 2006 के प्रावधानों के बावजूद पं.रा.सं. द्वारा जनवरी 2017 तक किसी भी प्रकार का कर अध्यारोपित एवं संग्रहित नहीं किया गया था क्योंकि राज्य सरकार ने करों की दरों को अधिसूचित नहीं किया था। अनुश्रवण पदाधिकारी, पं.रा.वि. ने बताया (जनवरी 2017) कि पं.रा.सं. द्वारा करारोपण हेतु विनियम तैयार किया जाना प्रक्रियाधीन था।

वर्ष 2015-16 के दौरान त्रि-स्तरीय पं.रा.सं. को चौदहवाँ वित्त आयोग (चौ.वि.आ.), पंचम रा.वि.आ. एवं राजीव गाँधी पंचायत सशक्तिकरण योजना (रा.गाँ.पं.स.यो.) के अंतर्गत असंबद्ध अनुदान उपलब्ध कराए गए थे। वर्ष 2015-16 से पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (पि.क्षे.अ.नि.) को केंद्र सरकार के सहायता अनुदान से हटा दिया गया। पंचम रा.वि.आ. के प्रतिवेदन के अनुसार, विभिन्न स्रोतों से पं.रा.सं. को उपलब्ध कराए गए निधि उन्हें सौंपे गए कार्यों के कार्यान्वयन के लिए अपर्याप्त थे। आगे, क्षमता में कमी यथा: मानवशक्ति, कार्यालय स्थल, आई.टी. सुविधा, सामग्रियों आदि की अत्यंत कमी के कारण वे आवंटित निधि का उपयोग करने में असमर्थ थे।

कर्मियों का प्रतिनिधायन

राज्य के जि.प. के पास प्रतिनिधायित कार्यों का संपादन करने के लिए पर्याप्त कर्मी नहीं थे एवं जनवरी 2017 तक 79 प्रतिशत² स्वीकृत पद रिक्त थे। दो जि.प.³ में कार्यरत बल, स्वीकृत पद के 10 प्रतिशत से कम थे। ग्रा.पं. स्तर पर, 31 मार्च 2016 तक पंचायत सचिव के 3,160 पद (कुल 8,397 पदों का 38 प्रतिशत) रिक्त थे। पंचम रा.वि.आ. ने पं.रा.सं. के तीनों स्तरों पर कर्मचारियों की अत्यंत कमी को देखते हुए एक संशोधित स्टाफिंग पैटर्न की अनुसंशा की जिसका दिसंबर 2016 तक अनुपालन नहीं किया गया था।

1.5 विभिन्न समितियों का गठन

बि.पं.रा.अ., 2006 प्रावधान करता है कि पं.रा.सं. अपने कार्यों के प्रभावी निष्पादन हेतु अपने सदस्यों में से चुनाव द्वारा विभिन्न समितियों का गठन करेगी।

1.5.1 स्थायी समितियाँ

बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 25, 50 एवं 77 के अनुसार, पं.रा.सं. सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए विभिन्न स्थायी समितियों का गठन करेगी। पं.रा.सं. के तीनों स्तरों पर गठित हानेवाली स्थायी समितियों को नीचे तालिका 1.4 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.4: 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: बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 25, 50 तथा 77)

² कुल स्वीकृत पद – 3,974; कार्यरत बल – 844; रिक्ति – 3,130
³ बक्सर एवं सुपौल

1.5.2 जिला योजना समिति

संविधान के अनुच्छेद 243 जेड.डी. एवं बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 167 जिले के पंचायतों एवं नगरपालिकाओं दोनों के द्वारा तैयार किए गए योजनाओं को समेकित करने तथा संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना तैयार करने के उद्देश्य से एक जिला योजना समिति (जि.यो.स.) के गठन का प्रावधान करता है। आगे, प्रत्येक जि.यो.स. का अध्यक्ष, इन समितियों द्वारा अनुशंसित विकास योजना को राज्य सरकार को अग्रसारित करेगा।

यद्यपि, राज्य के सभी जिलों द्वारा जि.यो.स. का गठन किया गया, पंचम रा.वि.आ. ने पाया कि लाईन विभागों के असहयोग एवं पं.रा.सं., जि.यो.स. की कम क्षमता के कारण 'जिला योजना' पि.क्षे.अ.नि. एवं वित्त आयोग निधि तक ही सीमित था। इस प्रकार, अनुच्छेद 243 जेड.डी. के उद्देश्य एवं बि.पं.रा.अ., 2006 के प्रावधान की प्रतिपूर्ति केवल आंशिक रूप से हुई।

1.6 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.6.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बि.पं.रा.अ., 2006 (मई 2011 में संशोधित) की धारा 31, 59 व 86 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) अथवा इसके प्राधिकृत प्राधिकार द्वारा क्रमशः ग्र.पं., पं.स. व जि.प. की लेखापरीक्षा एवं लेखापरीक्षा की समाप्ति की तिथि के एक माह के अंदर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की एक प्रति संबंधित पं.रा.सं. को अग्रसारित किए जाने का प्रावधान करता है।

बिहार सरकार ने स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.), बिहार को पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा के लिए विहित 'प्राधिकार' घोषित (2006) किया। तदनुसार, बिहार के पं.रा.सं. के लेखाओं की लेखापरीक्षा बिहार एवं उड़ीसा स्थानीय निधि अंकेक्षण (स्था.नि.अं.) अधिनियम, 1925 के प्रावधानों के तहत महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के पर्यवेक्षण में स्था.ले.प. के द्वारा किया गया।

2015-16 के दौरान, राज्य के 8,969 पं.रा.सं. में से 1,102 पं.रा.सं. का अंकेक्षण महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के अंतर्गत स्था.ले.प. द्वारा किया गया। इसके अतिरिक्त, स्थानीय निकायों (स्था.नि.) का अंकेक्षण, स्था.ले.प. द्वारा अंकेक्षित इकाइयों की व्याप्ति के बिना वित्त विभाग, बिहार के अधीन गठित स्थानीय निधि लेखापरीक्षा निदेशालय (स्था.नि.ले.नि.) द्वारा भी किया गया। स्था.ले.प., महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय तथा स्था.नि.ले.नि., बि.स. द्वारा लेखापरीक्षित इकाइयों का विवरण नीचे तालिका 1.5 में दर्शाया गया है:

तालिका-1.5: स्था.ले.प., म.ले. (लेखापरीक्षा) एवं स्था.नि.ले.नि., बि.स. द्वारा अंकेक्षण की स्थिति

पं.रा.सं.	इकाइयों की कुल संख्या	स्था.ले.प. द्वारा अंकेक्षित इकाइयों की संख्या	स्था.नि.ले.नि. द्वारा अंकेक्षित इकाइयों की संख्या	स्था.नि.ले.नि. से म.ले. (लेखापरीक्षा) को मार्गदर्शन के लिए प्राप्त प्रतिवेदनों की संख्या
जि.प.	38	38	11	4
पं.स.	534	158	19	4
ग्रा.पं.	8397	906	97	6
कुल	8969	1102	127	14

(स्रोत: लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं स्था.नि.ले.नि. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

2015-16 के दौरान, स्था.नि.ले.नि. द्वारा 127 पं.रा.सं.⁴ का अंकेक्षण किया गया। इनमें से 14 पं.रा.सं. का प्रतिवेदन स्था.ले.प. कार्यालय में मार्गदर्शन के लिए प्राप्त हुए थे (सितंबर 2015)

⁴ जि.प. - 11, पं.स. - 19 एवं ग्रा.पं. - 97

एवं इन प्रतिवेदनों पर टिप्पणियों से स्था.नि.ले.नि. को दिसंबर 2015 में अवगत करा दिया गया था।

1.6.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

पंचायतों की नि.म.ले.प. द्वारा लेखापरीक्षा किए जाने से संबंधित ग्यारहवीं वित्त आयोग की अनुशंसा पर जोर देते हुए तेरहवीं वित्त आयोग (ते.वि.आ.) ने नि.म.ले.प. को सभी स्था.नि. के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग सौंपे जाने तथा उसके वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, नि.स्था.नि.ले. के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत करने की अनुशंसा की थी। 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 त.मा.स. व्यवस्था के पहल को जारी रखने की अनुशंसा की थी।

परिणामस्वरूप, बि.स. ने नि.स्था.नि.ले. की स्थापना एवं 11 जून 2015 से इसके कार्यशील होने को अधिसूचित किया (जून 2015)। वित्त विभाग ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि बि.स. ने त.मा.स. के अंतर्गत स्था.नि. की लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के तहत मानक नियमों एवं शर्तों को स्वीकार कर लिया है। तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग व्यवस्था के अंतर्गत दिसंबर 2016 से अंकेक्षण प्रारंभ किया गया।

1.7 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

1.7.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

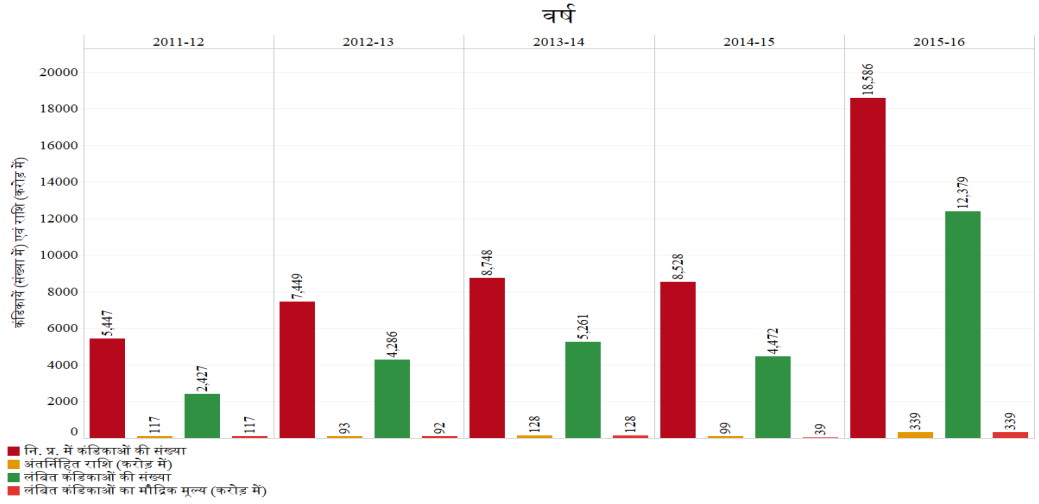
लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) को संबंधित पं.रा.सं. को तथा एक प्रति राज्य सरकार को भेजे गए थे। जि.प. के मु.का.प., पं.स. के का.प. तथा ग्रा.पं. के मुखिया को नि.प्र. में अंतर्विष्ट प्रेक्षणों पर प्रतिक्रिया देना तथा नि.प्र. की प्राप्ति की तीन महीने के अंदर स्था.ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन भेजना था। परंतु, लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषप्रद नहीं थी जो 31 मार्च 2016 को लंबित कंडिकाओं की बढ़ती हुए संख्या से स्पष्ट है। विगत पाँच वर्षों (2011–16) में लंबित कंडिकाओं की विवरणी नीचे तालिका 1.6 एवं चार्ट 1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.6: पं.रा.सं. में विगत पाँच वर्षों से लंबित अंकेक्षण कंडिकाएँ

वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या	सम्मिलित 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)
2011–12	518	5447	117.15	3020	0.54	2427	116.61
2012–13	416	7449	92.80	3163	0.44	4286	92.36
2013–14	503	8748	128.12	3487	0.00	5261	128.12
2014–15	574	8528	99.14	4056	59.91	4472	39.23
2015–16	1454	18586	339.01	6207	0.01	12379	338.99
कुल	3465	48758	776.22	19933	60.90	28825	715.31

(स्रोत: स्था.नि. के लेखाओं का निरीक्षण प्रतिवेदन)

चार्ट 1.3



उपरोक्त तालिका 1.6 एवं चार्ट 1.3 से यह स्पष्ट था कि 2011-16 के दौरान बड़ी संख्या में कंडिकाएँ लंबित रहीं। कुल 48,758 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 19,933 (41 प्रतिशत) कंडिकाओं का ही निपटान किया गया तथा 31 मार्च 2016 तक ₹ 715.31 करोड़ की राशि के 28,825 कंडिकाएँ निपटारे हेतु लंबित थी।

लंबित पुराने नि.प्र. तथा इसके कंडिकाओं की वृहत् संख्या एवं इसकी बढ़ती प्रवृत्ति पं.रा.सं. में कमजोर आंतरिक नियंत्रण को इंगित करती है।

1.7.2 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 त्रि-स्तरीय समितियों – उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय का गठन (मार्च 2010) किया था। जिला स्तरीय समिति⁵ का उत्तरदायित्व, जिले के पं.रा.सं. एवं श. स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति⁶ को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करना था। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति⁷ की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

यह पाया गया कि 2015-16 के दौरान पं.रा.सं. से संबंधित सात जिला स्तरीय समिति की बैठक हुई एवं विभाग स्तरीय समिति की केवल एक बैठक जुलाई 2015 में संपन्न हुई थी जबकि, उच्च स्तरीय समिति की बैठक अगस्त 2013 से नहीं हुई थी। इस प्रकार, त्रि-स्तरीय समिति के गठन का उद्देश्य विफल रहा।

1.7.3 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 नि.म.ले.प. अथवा उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकार का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधायिका के दोनों सदनों के पटल पर रखा जाएगा। मार्च 2013 एवं मार्च 2014 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को राज्य के दोनों सदनों के समक्ष 11 मार्च 2016 को उपस्थापित किया गया। परंतु, जनवरी 2017 तक स्था.ले.प. के प्रतिवेदन पर चर्चा की व्यवस्था नहीं की गयी थी।

⁵ जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

⁶ प्रधान सचिव/सचिव, पं.रा.वि., बिहार सरकार की अध्यक्षता में

⁷ वित्त विभाग के प्रधान सचिव, बिहार सरकार की अध्यक्षता में व प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में

मार्च 2016 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्था.नि.-बि.स. पर नि.म.ले.प. के प्रथम प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के पटल पर 4 अप्रैल 2016 को रखा गया एवं बि.स. ने लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) में प्रतिवेदन पर चर्चा करने का निर्णय लिया जिसने चार कंडिकाओं पर चर्चा (दिसंबर 2016) की परंतु, संबंधित विभाग के समुचित जवाब के अभाव में कोई अंकेक्षण टिप्पणी निरस्त नहीं की गई थी।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामले

1.8 जवाबदेही तंत्र

1.8.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 152(5) के अनुसार, पंचायतों एवं ग्राम कचहरी के लिए लोक प्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जानी है। महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) की मार्गदर्शिका, एक लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति दो वर्ष की अवधि के लिए जो संतोषजनक निष्पादन के आधार पर एक वर्ष तक या 65 वर्ष की आयु तक जो भी पहले हो विस्तार किया जा सकता है तथा पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए मनरेगा के अंतर्गत शिकायतों के निवारण हेतु इसके कार्यालय की स्थापना का प्रावधान करता है।

हालाँकि, पंचायतों व ग्राम कचहरियों के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति से संबंधित बिहार स्थानीय सरकार लोकपाल नियमावली 2011 के प्रारूप को अंतिम रूप नहीं दिया गया। अतः, जनवरी 2017 तक पं.रा.वि. द्वारा पं.रा.सं. के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति नहीं की गयी थी।

मनरेगा के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) के संबंध में ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) ने सूचित किया (नवंबर 2016) कि 23 जिलों में लोकपाल कार्य कर रहे थे तथा शेष 15 जिलों में लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी।

इस प्रकार, लोकप्रहरी (लोकपाल) के द्वारा योजनाओं (मनरेगा के अलावा) से संबंधित शिकायतों का निवारण नहीं किया गया जैसा कि बि.पं.रा.अ., 2006 में प्रावधानित था।

1.8.2 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य परियोजनाओं, कानूनों एवं नीतियों के कार्यान्वयन में लोक जवाबदेही को सुनिश्चित करना है।

बिहार सरकार ने मनरेगा के अंतर्गत कार्यों के सामाजिक अंकेक्षण के लिए 69 विभिन्न पदोंवाली एक स्वतंत्र सामाजिक अंकेक्षण समिति के गठन की स्वीकृति दिया था (जुलाई 2015)। ग्रा.वि.वि., बि.स. द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार, वर्ष 2015-16 के दौरान 2,100 ग्रा.पं. में संबंधित ग्राम सभा द्वारा 3,544 सामाजिक अंकेक्षण किया गया। इन सामाजिक अंकेक्षणों का संचालन मुख्यतः मनरेगा के कर्मियों द्वारा किया गया था तथा ग्राम सभाओं का आयोजन जिला प्रशासन द्वारा नियुक्त एक पर्यवेक्षक की उपस्थिति में किया गया था।

ग्रा.वि.वि. के सचिव ने जवाब दिया (जून 2016) कि सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन ग्रा.पं. एवं जिलों के पास थे तथा राज्य को सामाजिक अंकेक्षण का कोई प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ क्योंकि तब तक राज्य में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं थी।

मनरेगा आयुक्त ने राज्य के सभी जि.प.-सह-जिला कार्यक्रम समन्वयकों को वर्ष 2013-14 से ग्रा.प. के सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए पंचायती

राज मंत्रालय (पं.रा.मं), भा.स. द्वारा तैयार किए गए मानक प्रचालन प्रक्रिया को अपनाए जाने हेतु निर्देशित किया (जुलाई 2013)।

तदनुसार, 2013-16 की अवधि के लिए ग्रा.पं. द्वारा सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन विहित प्रारूप में तैयार किए गए एवं पं.रा.मं. के वेबसाइट पर अपलोड किए गए।

1.8.3 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बि.स. के अनुदेशों सह पठित बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.) की धारा 342 में निहित प्रावधानों के अनुसार, विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संस्वीकृत अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र (उ.प्र.प.) के समर्पित किए जाने की समय-सीमा अनुदान के आवंटन की तिथि से 18 महीने थी। यह पाया गया कि पं.रा.वि. ने पं.रा.सं. को वर्ष 2007-08 से 2015-16 के दौरान ते.वि.आ., मुख्यमंत्री ग्रामोदय योजना (मु.मं.ग्रा.यो.), चतुर्थ रा.वि.आ. फर्नीचर व उपस्कर शीर्ष इत्यादि के अंतर्गत ₹ 14,025.96 करोड़ की अनुदान राशि विमुक्त किया था। परंतु, जुलाई 2016 तक पं.रा.सं. द्वारा केवल ₹ 7,101.25 करोड़ (50.62 प्रतिशत) का ही उ.प्र.प. समर्पित किया गया था। विवरणी नीचे तालिका 1.7 में दर्शाया गया है:

तालिका-1.7: 2007-16 के दौरान आवंटित निधियों हेतु पं.रा.सं. द्वारा समर्पित उपयोगिता प्रमाण पत्र

(₹ करोड़ में)						
क्र. सं.	शीर्ष	कुल आवंटन	अवधि	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.	4810.74	2010-11 से 2014-15	2676.41	2134.33	56
2.	मु.मं.ग्रा.यो.	267.70	2012-13 से 2014-15	43	224.70	16
3.	च.रा.वि.आ.	2118.61	2011-12 से 2014-15	1016.95	1101.66	48
4.	पं.रा.सं. सदस्य को भत्ता	492.46	2008-09 से 2015-16	10.30	482.16	2
5.	ग्राम कचहरी के लिए फर्नीचर एवं उपस्कर	14.00	2008-09 से 2015-16	शून्य	14.00	शून्य
6.	रा.गा.पं.सं.अ.	83.71	2013-14 से 2014-15	4.71	79.00	6
7.	पि.क्षे.अ.नि. के अंतर्गत आईटी प्रकोष्ठ	9.26	2013-14 से 2014-15	5.48	3.78	59
8.	पि.क्षे.अ.नि. मूल अनुदान	3960.30	2007-08 से 2014-15	3140.46	819.84	79
9.	चौ.वि.आ.	2269.18	2015-16	203.94	2065.24	8.99
कुल		14025.96		7101.25	6924.71	50.62

(स्रोत: पं.रा.वि., बि.स. द्वारा उपलब्ध करायी गयी जानकारी)

कुल ₹ 6,924.71 करोड़ राशि के उ.प्र.प. एक वर्ष से आठ वर्षों की अवधि के लिए समर्पित नहीं किए गए थे तथा फर्नीचर एवं उपस्कर शीर्ष जिसकी कोई उपयोगिता समर्पित नहीं की गयी थी, को छोड़कर अनुदानों की उपयोगिता के प्रतिशत का परास दो से उनासी प्रतिशत के बीच था। यह कमजोर आंतरिक नियंत्रण एवं निधियों के संभावित दुरुपयोग को इंगित करता था।

1.8.4 प्रमुख केंद्र प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत अनुदानों की उपयोगिता

प्रमुख केंद्र प्रायोजित योजनाओं (के.प्रा.यो.) के अंतर्गत अनुदानों की उपयोगिता का विवरण नीचे तालिका 1.8 में दिया गया है:

तालिका-1.8: प्रमुख के.प्रा.यो. के अंतर्गत अनुदानों की उपयोगिता

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान / योजना	वर्ष	उपलब्ध निधि	उपयोगिता	उपयोगिता का प्रतिशत
1.	मनरेगा	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
		2015-16	1897.31	1606.16	85
2.	पि.क्षे.अ.नि.	2011-12	1172.08	457.88	39
		2012-13	1179.82	546.34	46
		2013-14	1162.36	786.80	68
		2014-15	740.00	280.23	38
3	रा.गां.पं.स.अ.	2013-14	8.61	2.30	27
		2014-15	81.43 [#]	2.41	3
		2015-16	79.00	शून्य	शून्य

(स्रोत: ग्रा.वि.वि. बिहार सरकार का वार्षिक प्रतिवेदन; पं.रा.वि. एवं ग्रा.वि.वि., बिहार सरकार द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

टिप्पणी: पि.क्षे.अ.नि. को केंद्र सरकार की सहायता से प्रभावी तौर पर 2015-16 में अलग कर दिया गया।

₹ 20.58 करोड़ के राज्यांश सहित

पि.क्षे.अ.नि. के अंतर्गत उपयोगिता 68 प्रतिशत (2013-14) से घटकर 38 प्रतिशत (2014-15) हो गयी। अनुश्रवण पदाधिकारी, पं.रा.वि. ने जवाब दिया (अक्टूबर 2016) कि उपयोगिता का प्रतिशत अगस्त 2016 तक सुधर कर 81 प्रतिशत हो गया था। 2013-15 के दौरान राजीव गाँधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान (रा.गां.पं.स.अ.) के उपयोगिता की स्थिति तीन से सत्ताईस प्रतिशत के बीच थी जबकि 2015-16 के दौरान प्राप्त अनुदान के लिए कोई उपयोगिता समर्पित नहीं की गयी थी।

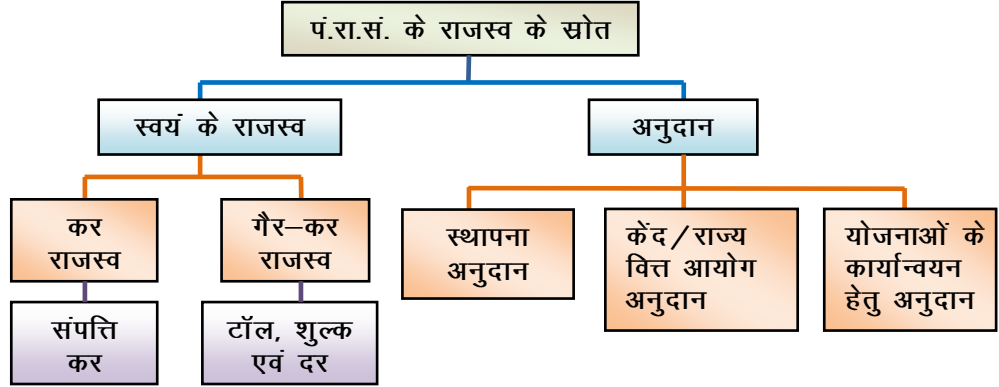
1.9 वित्तीय प्रतिवेदन मामले

1.9.1 निधि के स्रोत

1.9.1.1 वित्त के स्रोत

पं.रा.सं. के संसाधन के स्रोतों 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। बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 27, 55 तथा 82 के अनुसार पं.रा.सं., राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंगों, पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्कों एवं दरों को अध्यारोपित कर सकती है। पं.रा.सं. के वित्त स्रोतों का प्लो चार्ट नीचे चार्ट 1.4 में दर्शाया गया है:

चार्ट – 1.4: वित्त के स्रोत



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

परंतु, पं.रा.सं. के पास स्वयं का कोई कर राजस्व नहीं था क्योंकि राज्य सरकार ने जनवरी 2017 तक करों, टॉल तथा शुल्कों इत्यादि के अधिकतम दर को अधिसूचित नहीं किया था। पं.रा.सं. के तीनों स्तरों में से मात्र जि.प. के पास दुकानों, निरीक्षण बंगलों के किराया, तालाबों/बस पड़ावों की बंदोबस्ती इत्यादि के रूप में कुछ गैर-कर राजस्व के स्रोत थे जबकि पं.स. तथा ग्रा.पं. के पास स्वयं के कोई राजस्व स्रोत नहीं थे। हालाँकि, पं.रा.सं. द्वारा करों के संग्रहण हेतु राज्य स्तर पर विनियम तैयार किया जाना प्रक्रियाधीन था।

1.9.1.2 केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था

प्रमुख केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं में निधियों के प्रवाह व्यवस्था को नीचे तालिका 1.9 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.9: केंद्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं की निधि प्रवाह व्यवस्था

क्र. सं.	योजना का नाम	निधि प्रवाह व्यवस्था
1.	मनरेगा	मनरेगा में इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली (ई-एफ.एम.एस) शुरू किया गया है। इस प्रणाली में निधियों को राज्य स्तर पर एक खाते (ई-एफ.एम.एस डेबिट खाता) में रखा जाता है जो सभी कार्यान्वयन स्तरों से इलेक्ट्रॉनिक रूप से जुड़ा हुआ है। कार्यान्वयन एजेंसी, कार्य एवं मस्टर रॉल के विधिवत सत्यापन के पश्चात् राज्य स्तरीय खाते को डेबिट करते हुए सीधे लाभार्थी के खाते में मजदूरी का अंतरण करने हेतु एक इलेक्ट्रॉनिक निधि अंतरण आदेश (एफ.टी.ओ.) निर्गत करते हैं।
2.	चौ.वि.आ.	अनुदान दो किस्तों में प्रतिवर्ष जून एवं अक्टूबर में विमुक्त किया जायेगा जिसे केंद्र सरकार से प्राप्त के 15 दिनों के अंदर ग्रा.पं. को हस्तांतरित किया जाना है। अनुदान की राशि सीधे ग्रा.पं. के खातों में हस्तांतरित किया जाना है।
3.	पं.रा.वि.आ.	पंचम रा.वि.आ. के अनुदानों को इलेक्ट्रॉनिक निधि अंतरण एवं कोर बैंकिंग प्रणाली के माध्यम से संबंधित पं.रा.सं. के बैंक खातों में विमुक्त किया जायेगा। 2014-15 के संशोधित/वास्तविक आँकड़ों के आधार पर वर्ष 2015-16 के लिए, अनुदान को एकमुश्त विमुक्त किया जाना है। अनुवर्ती वर्षों में, विगत वर्ष के लेखाओं को समर्पित किए जाने के पश्चात् विगत वर्ष के संशोधित/वास्तविक आँकड़ों के आधार पर हस्तांतरित निधियों के 50 प्रतिशत का प्रथम आवंटन अप्रैल में एवं द्वितीय किस्त अक्टूबर में विमुक्त किया जाएगा।

4.	रा.गां.पं.स.अ.	यह एक केंद्र प्रायोजित योजना है तथा केंद्र एवं राज्य सरकार के बीच निधि का अंश 75:25 के अनुपात में थी। राज्य स्तर पर, निधियों की निकासी एवं प्रशिक्षण प्रदाता एजेंसियों को राशि उपलब्ध कराने हेतु पं.रा.वि. के विशेष कार्य पदाधिकारी ही निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी (डी.डी.ओ.) हैं। जिला स्तर पर, पं.रा.सं. को मानव संसाधन प्रदान करने, क्षमतावर्धन, संस्थागत बुनियादी ढाँचा आदि हेतु निधियों के उपयोग हेतु जि.प. के उ.वि.आ.-सह-मु.का.प. ही डी.डी.ओ. हैं।
----	----------------	---

(स्रोत: योजना मार्गदर्शिका एवं बि.स. के आवंटन पत्र)

1.9.1.3 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

राज्य सरकार का वर्ष 2011-16 के लिए पं.रा.सं. का बजट प्रावधान, जिसमें भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्यांश तथा केंद्रीय वित्त आयोग (के.वि.आ.) की अनुशंसाओं के तहत प्राप्त अनुदान शामिल है, नीचे तालिका 1.10 में दर्शाया गया है:

तालिका – 1.10: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	शीर्ष	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	कुल
1	2	3	4	5	6	7	8 (3 से 7)
1. बजट आवंटन	राजस्व	3299.79	3276.75	4074.14	4709.01	5465.11	20824.80
	पूँजीगत	250.00	250.00	0.00	100.50	2.00	602.50
	कुल	3549.79	3526.75	4074.14	4809.51	5467.11	21427.30
2. व्यय	राजस्व	2179.80	2591.06	3003.35	2374.78	2893.01	13041.42
	पूँजीगत	210.31	0.00	0.00	0.00	0.00	210.31
	कुल	2389.53	2591.06	3003.35	2374.78	2893.01	13251.73
3. बचत (1-2)		1160.26	935.69	1070.79	2434.73	2574.10	8175.57
4. बचत का प्रतिशत		33	27	26	51	47	38

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

उपरोक्त तालिका 1.10 से यह स्पष्ट है कि 2011-16 के दौरान पं.रा.वि., बजटीय आवंटन का पूर्ण उपयोग नहीं कर सका तथा बचत की प्रतिशतता का परास 26 प्रतिशत से 51 प्रतिशत के बीच रहा। 2011-16 के दौरान पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटन, कुल आवंटन के तीन प्रतिशत से कम था जबकि 2012-16 के दौरान पूँजीगत व्यय शून्य था।

1.9.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएँ

संविधान के अनुच्छेद 243 आई की शर्तों एवं बि.पं.रा.अ., 2006 की धारा 168 में निहित प्रावधानों के अनुसार, स्था.नि. की वित्तीय स्थिति के आकलन एवं उन सिद्धांतों का निर्धारण जिनके आधार पर स्था.नि. को पर्याप्त वित्तीय संसाधन सुनिश्चित किया जाएगा, हेतु बिहार सरकार ने राज्य वित्त आयोगों⁸ का गठन किया था।

चतुर्थ रा.वि.आ. जिसकी समय सीमा 2014-15 में समाप्त हुई, की 17 अनुशंसाओं में से तीन अनुशंसाओं⁹ का कार्यान्वयन 31 मार्च 2016 तक लंबित था।

⁸ 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

⁹ जि.प. को स्वयं के संसाधनों की अभिवृद्धि द्वारा वित्तीय रूप से आत्म-निर्भर बनाना; पं.रा.सं. को संसाधनों की अभिवृद्धि के लिए सक्षम बनाने हेतु राज्य सरकार द्वारा करों की अधिकतम दर को अधिसूचित करना तथा नि.म.ले.प. द्वारा निर्धारित लेखांकन प्रपत्र एवं लेखांकन नियमावली का प्रयोग किया जाना

पंचम रा.वि.आ. का गठन 2015-20 की अवधि के लिए दिसंबर 2013 में किया गया था तथा इसका प्रतिवेदन 31 मार्च 2015 को सौंपा जाना था जिसे 10 महीने के विलंब से समर्पित (2 फरवरी 2016) किया गया था।

पंचम रा.वि.आ. की अनुशंसाओं के अनुसार, पं.रा.सं. को जलापूर्ति, स्वच्छता, स्मार्ट पंचायत ई-गवर्नेंस, पंचायत सरकार भवन इत्यादि पर व्यय हेतु दो प्रकार की राशि (i) राज्य के निवल कर राजस्व का अंश (ii) अनुदान के रूप में राशि, विमुक्त किया जाना है। ग्रा.पं., पं.स. तथा जि.प. में राशि का वितरण क्रमशः 70:10:20 के अनुपात में किया जाना था। बि.स. ने 2015-16 के दौरान पं.रा.सं. को ₹ 1,822.88 करोड़ राशि विमुक्त किए जाने का प्रावधान किया था परंतु, जनवरी 2017 तक अनुदानों की विमुक्ति नहीं हुई थी।

1.9.3 केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाएँ

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।

तेरहवां वित्त आयोग

तेरहवां 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। बि.स. ने 2010-15 की अवधि के लिए ₹ 4,810.74 करोड़ की राशि का आवंटन प्राप्त किया तथा इसमें से, जुलाई 2016 तक पं.रा.सं. ₹ 2,676.41 करोड़ (56 प्रतिशत) राशि का ही उपयोग कर सकी एवं ₹ 2,134.33 करोड़ राशि शेष थी। ते.वि.आ. की अनुशंसा के अनुसार, भा.स. से अनुदान प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर अनुदान राशि पं.रा.सं. को विमुक्त कर दिया जाना था जिसे नहीं किए जाने पर राज्य सरकार को 15 दिनों से ज्यादा हुए विलंब के लिए दंडात्मक ब्याज स्वयं के संसाधनों द्वारा पं.रा.सं. को भुगतान किया जाना था। यह पाया गया कि वर्ष 2014-15 के लिए भा.स. द्वारा ₹ 167.75 करोड़ के निष्पादन अनुदान की राशि 31 मार्च 2015 को विमुक्त की गयी थी तथा बि.स. ने 6 अप्रैल 2015 को अनुदान राशि पं.रा.सं. को स्वीकृत किया परंतु, इसे पं.रा.सं. को 133 दिनों के विलंब से विमुक्त (2 सितंबर 2015) किया गया। फलस्वरूप, बि.स. ने दंडात्मक ब्याज के रूप में ₹ 4.43 करोड़ के परिहार्य दायित्व का सृजन किया।

चौदहवां वित्त आयोग

चौदहवां वि.आ. ने प्रदत्त अवधि 2015-20 के दौरान विधिवत रूप से गठित ग्रा.पं. व नगरपालिकाओं के लिए दो भागों में अनुदानों—(क) मूल अनुदान (ख) निष्पादन अनुदान की अनुशंसा की थी। अनुदान प्रत्येक वर्ष दो किश्तों में (जून एवं अक्टूबर) विमुक्त किया जाना था। ग्रा.पं. के मामले में, अनुदान का 90 प्रतिशत मूल अनुदान होगा व 10 प्रतिशत निष्पादन अनुदान होगा। निष्पादन अनुदान की पात्रता, प्रदत्त अवधि के दूसरे वर्ष से यानी 2016-17 से हो सकती है।

बि.स. को 2015-20 की अवधि के लिए ₹ 18,916.05 करोड़ के मूल अनुदान की पात्रता थी तथा 2016-20 की अवधि के लिए ₹ 2,101.78 करोड़ के निष्पादन अनुदान की पात्रता थी। 2015-16 की अवधि के लिए ₹ 2,269.18 करोड़ के मूल अनुदान की पात्रता के विरुद्ध बि.स. ने पूर्ण राशि प्राप्त की परंतु उपयोगिता प्रमाण-पत्र के समर्पण में विलंब की वजह से दूसरे किस्त की प्राप्ति पाँच महीनों के विलंब से हुई। यद्यपि 2016-17 की अवधि के लिए प्रथम किस्त जून 2016 में देय थी परंतु, इसे पं.रा.सं. को छः महीने के विलंब से विमुक्त (दिसंबर 2016) किया गया।

1.9.4 अभिलेखों का संधारण

1.9.4.1 बजट

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964, के नियम 14 के अनुसार जि.प. का वार्षिक बजट प्राक्कलन, इसके विगत तीन वर्षों के वास्तविक आय एवं व्यय के आधार पर बनाया जाना है। जिला परिषद का बजट 20 फरवरी से पूर्व परिषद के द्वारा अनुमोदित किया जाना है तथा 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।

दस लेखापरीक्षित जि.प.¹⁰ के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि पाँच जि.प.¹¹ ने 2015–16 की अवधि के लिए बजट तैयार नहीं किया था जबकि शेष पाँच जि.प. में, वर्ष 2015–16 के लिए बजट संबंधित परिषदों द्वारा तीन से ग्यारह महीने के विलंब से पारित किया गया था। पाँच जि.प. जिन्होंने बजट तैयार किया था, में से जि.प. बाँका ने पारित बजट राज्य सरकार को जुलाई 2016 तक समर्पित नहीं किया था जबकि जि.प. मुंगेर, नालंदा एवं पश्चिम चंपारण ने अपना अपना बजट चार से नौ महीनों के विलंब से राज्य सरकार को समर्पित किया।

जि.प. किशनगंज, मुजफ्फरपुर एवं पूर्णिया ने जवाब दिया (जून–सितम्बर 2016) कि कर्मचारियों की कमी की वजह से बजट तैयार नहीं हो सका। जि.प. गोपालगंज ने जवाब दिया (जून 2016) कि बजट का प्रारूप एवं बजट बनाने का दिशा-निर्देश विभाग/सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया तथा जि.प. समस्तीपुर ने जवाब दिया (जुलाई 2016) कि वर्ष 2016–17 के लिए बजट तैयार किया जा रहा था।

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। राज्य स्तर पर उच्च स्तरीय समिति ने पं.रा.वि. को सितंबर 2013 तक पं.रा.सं. के लिए बजट एवं लेखा नियमावली तैयार करने का निर्देश दिया था परंतु, जनवरी 2017 तक नियमावली की तैयारी प्रक्रियाधीन था।

1.9.4.2 अभिलेखों का संधारण

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का नियम 40 पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व के लिए मूल दस्तावेजों, पंजियों एवं लेखाओं के संधारण को निर्धारित करता है।

अभिलेखों की जाँच (2015–16) में पाया गया कि राज्य के 38 जि.प. में से छः लेखा परीक्षित जि.प. ने मूल कुंजी दस्तावेजों¹² यथा: अनुदान पंजी, परिसंपत्ति पंजी, दैनिक वसूली पंजी, रोकड़पाल रोकड़बही इत्यादि का संधारण नहीं किया था। आगे, राज्य के 8,931 पं.स. एवं ग्रा.प. में से 1,064 नमूना जांचित पं.स. एवं ग्रा.पं. ने मूल अभिलेखों का संधारण नहीं किया। मूल अभिलेखों के संधारण में विफलता के कारण अनुश्रवण की कमी हो सकती है एवं लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षित इकाईयों की वास्तविक वित्तीय स्थिति को

¹⁰ बाँका, बक्सर, गोपालगंज, किशनगंज मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पूर्णिया, समस्तीपुर एवं पश्चिम चंपारण
¹¹ गोपालगंज, किशनगंज, मुजफ्फरपुर, पूर्णिया एवं समस्तीपुर

¹² परिसंपत्ति पंजी – बक्सर, पटना, रोहतास, पश्चिमी चंपारण; रोकड़पाल रोकड़बही – पश्चिमी चंपारण; दैनिक संग्रहण पंजी – मुंगेर व रोहतास; अनुदान पंजी – बक्सर, नालंदा, पटना रोहतास, समस्तीपुर व पश्चिमी चंपारण; भंडार पंजी – रोहतास; अग्रिम खाता बही – बक्सर, रोहतास एवं पश्चिमी चंपारण

सुनिश्चित नहीं किया जा सका। जि.प. के मु.का.प. ने जवाब दिया कि कर्मियों की कमी के कारण अभिलेखों का संधारण नहीं किया गया था।

1.9.4.3 वार्षिक लेखा

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का नियम 94 अनुबंधित करता है कि वर्ष की समाप्ति के बाद यथाशीघ्र एवं 15 अप्रैल तक, वर्ष की कुल प्राप्तियों एवं व्यय की प्रविष्टि वार्षिक लेखा के विहित प्रारूप में की जाएगी।

परंतु, सात लेखापरीक्षित जि.प.¹³ ने वर्ष 2015-16 के लिए वार्षिक लेखा तैयार नहीं किया था। परिणामस्वरूप, शीर्षवार प्राप्तियाँ एवं व्यय आकलित करना संभव नहीं था तथा बजट प्रावधान के साथ इसकी तुलना भी संभव नहीं थी।

1.9.5 शेषों का समाधान

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद (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 बनायी जानी चाहिए। अवधि 2015-16 के लिए अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि तीन जि.प.¹⁴ में समाधान विवरणी नहीं बनाया गया था तथा 31 मार्च 2016 तक तेरहवीं वित्त आयोग, चतुर्थ रा.वि.आ. व. पि.क्षे.अ.नि. के रोकड़बही शेष तथा बैंक शेष में कुल ₹ 87.17 लाख का अंतर था। अंतर का समाशोधन नहीं होना, निधियों के दुरुपयोग के जोखिम से भरा था।

1.9.6 पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का संधारण

1.9.6.1 पं.रा.सं. द्वारा लेखाओं का संधारण

पंचायतों को लेखाओं का संधारण बि.पं.रा.अ. 2006 की धारा 30, 58 एवं 85 के अनुसार करना था। वर्तमान बि.पं.रा.अ. के अंतर्गत कोई अलग नियम नहीं बनाए गए थे तथा बि.प. रा.अ., 1947 तथा पंचायत समिति एवं जिला परिषद (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 का अनुसरण किया जा रहा था। पं.रा.सं. के लिए पुनरीक्षित बजट एवं लेखा नियमावली सितंबर 2013 तक तैयार कर लिया जाना था परंतु, पं.रा.सं. के लिए बजट एवं लेखा नियमावली तैयार नहीं की गई थी (जनवरी 2017)। छः लेखापरीक्षित जि.प.¹⁵ में लेखाओं का संधारण एकल प्रविष्टि प्रणाली में किया जा रहा था। पं.रा.सं. नकद आधारित एकल प्रविष्टि प्रणाली में लेखाओं का संधारण कर रहे थे।

1.9.6.2 मानक लेखांकन प्रणाली एवं प्रियासॉफ्ट

मानक लेखांकन प्रणाली (मा.ले.प्र.) भारत के नि.म.ले.प. से परामर्श कर भारत सरकार द्वारा समुचित नियंत्रण तथा बेहतर उत्तरदायित्व के लिए विहित (2009) की गई थी। तदनुसार, पं.रा.वि., बि.स. 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

¹³ औरंगाबाद, बक्सर, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, पटना, रोहतास एवं पश्चिमी चंपारण

¹⁴ बक्सर (₹ 5.04 लाख), गोपालगंज (₹ 40.67 लाख) एवं मुजफ्फरपुर (₹ 41.46 लाख)

¹⁵ औरंगाबाद, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, पटना, रोहतास एवं पश्चिमी चंपारण

¹⁶ प्रपत्र – I: 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; तथा प्रपत्र – VIII: मांग एवं वसूली पंजी

(प्रियासॉफ्ट) द्वारा किया गया था। इसका उद्देश्य मा.ले.प्र. के माध्यम से पं.रा.सं. के तीनों स्तरों के लेखाओं का कंप्यूटरीकरण करना था। यह पाया गया कि 2014–15 तक लेखांकन कार्य प्रियासॉफ्ट पर किए गए तथा कुल आठ मा.ले.प्र. प्रपत्रों में से केवल तीन प्रारूपों¹⁷ ही तैयार किए जा रहे थे। हालाँकि, 17 अप्रैल 2015 से प्रियासॉफ्ट में लेखांकन कार्य बंद हो गया और इसके पश्चात ई-पंचायत मॉड्यूल में लेखांकन कार्य प्रारम्भ हुआ।

इस प्रकार, मा.ले.प्र. के अंगीकरण के छः वर्ष बीत जाने के बाद भी मा.ले.प्र. प्रपत्र में लेखाओं का संधारण लागू नहीं हुआ।

1.9.7 लेखापरीक्षा की उपलब्धि

वर्ष 2015–16 के दौरान किए गए लेखापरीक्षा के दौरान चार पं.रा.सं.¹⁸ में संबंधित व्यक्तियों से ₹ 8.12 लाख की वसूली की गई।

1.9.8 उत्तम व्यवहार

जीविका गरीबी उन्मूलन के लिए राज्य सरकार का एक पहल है। बिहार ग्रामीण आजीविका संवर्धन समाज (बि.ग्रा.अ.सं.स.) राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (रा.ग्रा.आ.मि.) के समग्र ढाँचे के अंतर्गत कार्य कर रहा है एवं जीविका योजना का कार्यान्वयन कर रहा है। सितंबर 2015 के अंत तक 47 लाख निर्धन परिवारों को 4.40 लाख स्वयं सेवी समूहों (स्व.से.स) में संगठित किया गया था। इन स्व.से.स में से 60 प्रतिशत को 21,529 ग्रामीण संगठनों में संघबद्ध किया गया था।

¹⁷ प्रपत्र – I, II एवं III

¹⁸ ग्रा.पं. – कवियाना (₹ 4.14 लाख), पं.स.– खिजरसराय (₹ 1.57 लाख), कुमारखंड (₹ 0.50 लाख) एवं जि.प. – पश्चिम चंपारण (₹ 1.91 लाख)

