भाग – अ

अध्याय - I

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप, उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामलों का विहंगावलोकन

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) के कार्यकलापों का विहंगावलोकन

1.1 परिचय

1992 के तिहत्तरवें संविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) को संवैधानिक दर्जा दिया गया है एवं एकरुप संरचना प्रणाली, नियमित चुनाव, वित्त आयोग द्वारा निधियों का नियमित प्रवाह इत्यादि स्थापित किया गया। अनुवर्ती कार्यवाही के रुप में, राज्यों को इन संस्थानों को कार्य करने के लिए शक्तियों, कार्यों एवं जिम्मेदारियों को सौंपने की आवश्यकता है ताकि ये संस्थाएँ स्वायत शासन की संस्थाओं के रुप में कार्य करने में समर्थ हो सकें। विशेष रुप से पं.रा.सं. को संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में शामिल विषयों को सम्मिलित करते हुए योजनाओं को बनाने एवं आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं को लागू करने की आवश्यकता है। परिणामतः राज्य सरकार ने राज्य में पं.रा.सं. की त्रिस्तरीय[1] प्रणाली को स्थापित करने के लिए झारखण्ड पंचायत राज (झा.पं.रा.) अधिनियम, 2001 एवं पं.रा.सं. का सुचारु रुप से कार्य करना सुनिश्चित करने के लिए झारखण्ड पंचायत राज (बजट एवं लेखा) नियमावली, 2010 बनाया।

झारखण्ड में पं.रा.सं. की 4689 इकाईयाँ हैं जिसमें 24 जिला परिषदें (जि.प.), 263 पंचायत समितियाँ (पं.स.) और 4402 ग्राम पंचायतें (ग्रा.पं.) शामिल हैं।

जनगणना 2011 के अनुसार, पिछले दशक में झारखण्ड की जनसंख्या वृद्धि राष्ट्रीय औसत 17.7 की तुलना में 22.4 प्रतिशत थी। शहरी एवं ग्रामीण जनसंख्या का प्रतिशत राज्य की कुल जनसंख्या का क्रमशः 24 एवं 76 प्रतिशत था। ग्रामीण एवं शहरी जनसंख्या की दशकीय वृद्धि दर क्रमशः 19.6 तथा 32.4 प्रतिशत थी। राज्य का तुलनात्मक जनसांख्यिकीय एवं विकासात्मक चित्रण **तालिका-1.1** में दिया गया है।

तालिका-1.1: राज्य की महत्वपूर्ण सांख्यिकी

विवरण	राज्य	ग्रामीण
जनसंख्या	32988134	25055073
जनसंख्या (पुरूष)	16930315	12776486
जनसंख्या (महिला)	16057819	12278587
लिंगानुपात	949	961
साक्षरता दर (7 वर्ष से उपर) (प्रतिशत में)	66.4	61.1
साक्षरता दर (महिला) (7 वर्ष से उपर) (प्रतिशत में)	55.4	48.9

(स्रोतः जनगणना 2011)

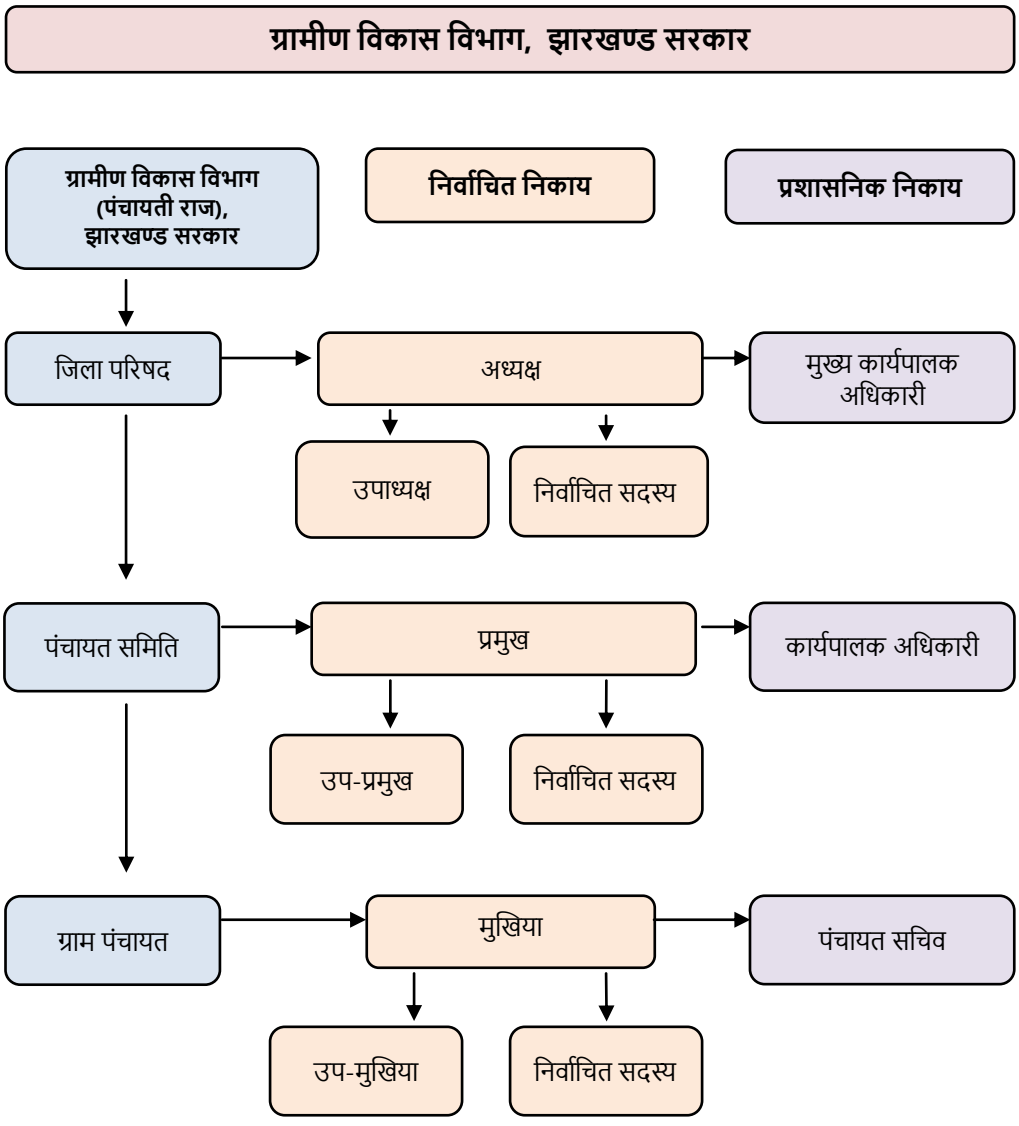
[1] जिला स्तर पर जिला परिषद,माध्यमिक स्तर पर पंचायत समिति एवं ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत

1.2 पं.रा.सं. की संगठनात्मक ढाँचा

पं.रा.सं. ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) पंचायती राज, झारखण्ड सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में है, जिसकी अध्यक्षता सचिव करते हैं। उप विकास आयुक्त सह मुख्य-कार्यपालक पदाधिकारी (मु.का.पदा.) एवं प्रखंड विकास पदाधिकारी सह कार्यपालक पदाधिकारी (का.पदा.) क्रमशः जि.प. एवं पं.स. के कार्यकारी प्रमुख हैं। पंचायत सचिव ग्रा.पं. कार्यालय के प्रभारी हैं। पं.रा.सं. का दूसरा चुनाव दिसम्बर 2015 में संपन्न हुआ।

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 एवं इसके अंतर्गत बनाए गए नियमों एवं उपनियमों के तहत कार्यकारी/प्रशासनिक एवं निर्वाचित निकाय, अपने कर्तव्यों का निर्वहन करते हैं एवं पं.रा.सं. का संचालन करते हैं। इस निर्वाचित निकाय व्यवस्था के अंतर्गत जि.प., की अध्यक्षता अध्यक्ष के द्वारा, पं.स. की प्रमुख के द्वारा और ग्रा.पं. की अध्यक्षता मुखिया के द्वारा की जाती है। पं.रा.सं. का संगठनात्मक संरचना को **चार्ट-1.1** में नीचे दर्शाया गया है:

चार्ट-1.1: संगठनात्मक ढाँचा



(स्रोतः झा.पं.रा. अधिनियम, 2001)

1.3 पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप

1.3.1 पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियाँ एवं कार्य

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243G एवं 243H अपेक्षा करता है कि राज्य सरकार निम्नांकित शक्तियाँ, प्राधिकार एवं उत्तरदायित्व पं.रा.सं. को प्रदान करेः

- आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना;
- आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की ऐसी योजनाओं को, जो उन्हें सौंपी जाएं, जिसके अंतर्गत वे योजनाएं भी हैं जो ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में हैं, कार्यान्वित करना; और
- कर लगाने तथा पंचायतों के धन को जमा करने हेतु निधियों के गठन हेतु शक्तियाँ।

उपरोक्त उदेश्यों की पूर्ति हेतु, ग्रा.पं., पं.स. एवं जि.प. की शक्तियों एवं कार्यों को झा.पं.रा. अधिनियम 2001 की धारा 75, 76, 77 एवं 79 से 83 तक में राज्य सरकार द्वारा परिभाषित किया गया है। इन शक्तियों और कार्यों का सार **परिशिष्ट-1.1** में दिया गया है। **परिशिष्ट -1.2** में पं.रा.सं. के प्राधिकारियों के कार्यों को दर्शाया गया है।

1.3.2 राज्य सरकार की शक्तियाँ

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 राज्य सरकार को, पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलापों की समुचित निगरानी हेतु निम्नलिखित शक्तियाँ प्रदान करता है। पं.रा.सं. के संबंध में राज्य सरकार के शक्तियों एवं भूमिकाओं का संक्षिप्त सारांश नीचे **तालिका-1.2** में इंगित है।

तालिका-1.2: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 131	**नियम बनाने की शक्तिः** राज्य सरकार गजट में अधिसूचना जारी कर, झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 में उल्लिखित कार्यों को करने हेतु, राज्य विधानसभा के अनुमोदन के अंतर्गत, नियम बना सकती है।
झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 100 तथा 135	**सरकार की मॉडल विनियम बनाने तथा निरीक्षण करने की शक्तिः** राज्य सरकार झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 के उद्देश्यों के लिए पं.रा.सं. के लिए मॉडल विनियम और उपनियम बना सकती है तथा पंचायत के कार्यों का निरीक्षण करने की शक्ति रखती है।
झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 123	**जिला योजना समितिः** पंचायतों तथा नगरपालिकाओं द्वारा बनायी गयी योजनाओं को समेकित करने के लिए तथा पूरे जिले का प्रारुप विकास योजना तैयार करने के लिए, राज्य सरकार, प्रत्येक जिले में एक जिला योजना समिति का गठन करेगी।
झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 114	**पंचायतों के लिए वित्त आयोगः** राज्य सरकार पं.रा.सं. की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने के लिए, निधियों के प्रत्यायोजन तथा पं.रा.सं. की वित्तीय स्थिति में सुधार लाने के उपायों की सिफारिशें करने के लिए प्रत्येक पाँच वर्ष में एक वित्त आयोग का गठन करेगी।
झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 93 और 95	**करारोपणः** राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित की गयी अधिकतम दरों के अधीन पं.रा.सं. धृतियों, व्यवसायों पर करारोपण कर सकते हैं तथा पथकर, शुल्क और दरें उदगृहीत कर सकते हैं।
झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 163	**कठिनाईयों का निराकरणः** इस अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने में यदि कोई कठिनाई आती है तो राज्य सरकार आदेश के द्वारा इस कठिनाई को दूर करने के लिए जो भी आवश्यक हो कर सकती है।

1.3.3 कार्यों का प्रत्यायोजन

संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में पं.रा.सं. से संबंधित 29 विषय सूचीबद्ध हैं। राज्य सरकार को इन 29 विषयों से संबंधित कार्य, कर्मियों एवं निधियों को पं.रा.सं. को सौंपना था ताकि ये संस्थाएं स्वायत्त शासन की संस्थानों के रुप में कार्य कर सकें। परन्तु अबतक 14 विभागों (दिसम्बर 2016) के द्वारा सिर्फ 16 कार्य प्रत्यायोजित हुए हैं (जैसा कि **परिशिष्ट-1.3** में विस्तृत है)। हालांकि, तालाबों के निर्माण (कृषि एवं कृषि विस्तार कार्य के अंतर्गत) एवं आँगनबाड़ी के नवीकरण (सामाजिक कल्याण कार्य के अंतर्गत) के कार्यों के अलावा, सभी कार्य संबंधित विभागों द्वारा ही कराये जा रहे थे। सौंपे गए कार्यों को कार्यान्वित करने हेतु राज्य सरकार के आवश्यक अधिकारियों एवं कर्मचारियों की पं.रा.सं. में पदस्थापना/प्रतिनियुक्ति नहीं की गयी है (20 मार्च 2017)।

नमूना जाँचित जि.प. में कार्यरत एवं स्वीकृत बल की स्थिति **परिशिष्ट-1.4** में विस्तृत है और इसका सार **तालिका-1.3** में दर्शाया गया हैः

तालिका-1.3: नमूना जाँचित जि.प. में स्वीकृत पदों के विरूद्ध कार्यरत बल की स्थिति

पं.रा.सं. का स्तर	पं.रा.सं. की संख्या	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्तियाँ
जि.प.	12	790	234	556

(स्रोतः नमूना जाँचित पं.रा.सं. द्वारा प्रदत्त आंकड़े)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि जि.प. स्तर पर 70 प्रतिशत कर्मचारियों की कमी है जिससे उनके कार्यकलाप प्रभावित हो रहे हैं। नमूना जाँचित ग्रा.पं. ने बताया कि ग्रा.पं. के स्वीकृत बल की जानकारी राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गयी थी।

1.4 विभिन्न समितियों का गठन

ग्रा.पं. अपने कार्यों एवं कर्त्तव्यों के निर्वहन के लिए सात स्थायी समितियों का गठन कर सकते हैं और ऐसी समितियाँ ग्रा.पं. के सामान्य नियंत्रण के अधीन होंगी और ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेंगी जो ग्रा.पं. द्वारा उनको सौंपी गयी हों। पंचायत सचिव ग्रा.पं. के स्थायी समिति के पदेन सचिव होंगे।

इसी प्रकार प्रत्येक पं.स. तथा जि.प. अपने निर्वाचित सदस्यों में से आठ स्थायी समितियों का गठन करेंगे। मु.का.पदा. /का.पदा. जि.प. एवं पं.स. की सभी समितियों, यथास्थिति, के पदेन सचिव होंगे। स्थायी समितियों के गठन का तरीका एवं कार्यप्रणाली विस्तृत रुप में **परिशिष्ट-1.5** में दी गयी है।

इसके अलावा जि.प. एवं पं.स. ऐसे विषयों के लिए जो निर्दिष्ट समितियों के कार्यकलापों के अंतर्गत नहीं आते हैं, एक या एक से अधिक समितियों का गठन कर सकते हैं।

1.4.1 जिला योजना समिति

अगस्त 2011 में राज्य सरकार ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 ZD तथा झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 123 के अनुसरण में अधिसूचना[2] जारी की तथा झारखण्ड के सभी जिलों में जिला योजना समिति (जि.यो.स.) के गठन की रुपरेखा निर्धारित की।

[2] झारखण्ड पंचायत राज (जिला योजना समिति, गठन एवं कार्यविधि, शक्ति एवं कार्यान्वयन)नियमावली, 2011

जि.यो.स. मुख्य रुप से जिले के सभी शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) तथा पं.रा.सं. के योजनाओं को समेकित करने के लिए उत्तरदायी हैं। जि.यो.स. का उद्देश्य जिले के विकास के लिए एक एकीकृत, सहभागी तथा समन्वित योजना तैयार करना है।

यह पाया गया है कि यद्यपि संविधान के अनुच्छेद 243 ZD के उपबंध है कि जि.यो.स. के कुल सदस्यों के न्यूनतम चार बटा पाँच सदस्यों का चुनाव जि.प. तथा नगर निकायों के निर्वाचित सदस्यों में से किया जाना चाहिए जबकि झा.पं.रा. अधिनियम 2001 निर्वाचित सदस्यों में से केवल तीन चौथाई सदस्यों का चुनाव करने की व्यवस्था करता है।

इस प्रकार, जि.यो.स. में निर्वाचित सदस्य के प्रतिनिधित्व के संबंध में झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 का यह प्रावधान संविधान के प्रावधानों का उल्लंघन था। नतीजतन, जि.यो.स. के गठन में निर्वाचित सदस्यों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित नहीं किया गया था।

हालांकि, संबंधित विषय पर जि.यो.स. को सुझाव देने हेतु उप-समितियों (**परिशिष्ट-1.6**) के गठन के लिए प्रावधान किये गये हैं।

पूछे जाने पर विभाग द्वारा, विभागीय स्तर पर मामले को देखे जाने की बात कही गयी (नवम्बर 2016)।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 के धारा 20(1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) को लेखाओं की ऐसी नमूना जाँच तथा वैधानिक लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन पर टिप्पणी एवं अनुपूरण, जैसा वे उचित समझें, करने का अधिकार है। तदनुसार, बिहार एवं उड़ीसा स्थानीय निधि लेखापरीक्षा अधिनियम[3], 1925 में मार्च 2012 के संशोधन के उपरांत, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के द्वारा, तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण (त.मा.प.) के मापदंड जैसा कि राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया है (अक्टूबर 2011) के अंतर्गत, पं.रा.सं. का लेखापरीक्षा किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त, तेरहवें वित्त आयोग के पारा 10.121 के सिफारिश के अनुसार निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (नि.स्था.नि.ले.प.) एवं नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन विधानमंडल के पटल पर रखा जाएगा। राज्य सरकार ने (नवंबर 2014) प्राथमिक लेखापरीक्षक के रुप में, निदेशक, स्था.नि.ले.प. की नियुक्ति की है। हालांकि, निदेशक, स्था.नि.ले.प. ने पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा का कार्य शुरु नहीं किया था (सितम्बर 2016)।

1.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

वर्ष 2015-16 के दौरान, 13 जि.प., 36 पं.स. एवं 70 ग्रा.पं. की लेखापरीक्षा की गयी। वर्ष 2012-13 एवं 2013-14 के लिए वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (वा.त.नि.प्र.) तथा वर्ष 2014-15 के लिए नि.म.ले.प. का स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, राज्य विधानमंडल के पटल पर रखा गया किन्तु वा.त.नि.प्र. एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर चर्चा करने के लिए राज्य सरकार के द्वारा लोक लेखा समिति की तर्ज पर किसी समिति का गठन (अगस्त 2016) नहीं किया गया।

[3] त.मा.प. से पूर्व स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा इसी अधिनियम के तहत की जाती थी।

1.5.3 तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण

लेखापरीक्षा और लेखा विनियम 2007 के विनियम 152 के अंर्तगत एवं राज्य सरकार के मार्च 2012 की अधिसूचना के अनुसार, पं.रा.सं. में सार्वजनिक वित्त प्रबंधन और जवाबदेही को मजबूत करने के उद्देश्य से नि.म.ले.प., पं.रा.सं. के प्राथमिक लेखापरीक्षक[4] को उपयुक्त त.मा.प. प्रदान कर सकता है। विनियम 152 के त.मा.प. के माण्दण्ड निम्नांकित हैः

- स्थानीय निधि लेखापरीक्षक हर साल मार्च के अंत तक, अगले वित्तीय वर्ष के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेगा;
- निदेशक, स्था.नि.ले.प. द्वारा पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली और प्रक्रिया, राज्य सरकार द्वारा अधिनियमित किये गये विभिन्न अधिनियमों और विधियों के अनुसार और भारत के नि.म.ले.प. द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार होगी;
- सिस्टम सुधार पर सलाह के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को निदेशक, स्था.नि.ले.प. द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) की प्रतियां भेजी जाएंगी;
- निदेशक, स्था.नि.ले.प. सलाह और अनुश्रवण के लिए नि.म.ले.प. द्वारा निर्धारित प्रारुप में विवरणी प्रस्तुत करेगा;
- महालेखाकार (लेखापरीक्षा) तकनीकी मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए कुछ इकाईयों का नमूना जाँच करेंगे और नमूना जाँच का प्रतिवेदन नि.स्था.नि.ले.प. को कार्रवाई के लिए भेजी जाएंगी;
- किसी भी गंभीर अनियमितताओं को, मौद्रिक मूल्य पर ध्यान दिए बिना, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को सूचित किया जाएगा;
- निदेशक स्था.नि.ले.प. अपने संगठन में महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के परामर्श से आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विकसित करेगा;
- महालेखाकार (लेखापरीक्षा), स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के कर्मचारियों के प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण का प्रयत्न भी करेगा।

राज्य सरकार ने निदेशक, स्था.नि.ले.प. के कार्यालय की संस्थापना के लिए 22 पदों[5] का सृजन किया (मार्च 2013) तथा प्राथमिक लेखापरीक्षक के कर्तव्यों का निर्वहन करने के लिए निदेशक, स्था.नि.ले.प. की नियुक्ति की (नवम्बर 2014) जैसा कि त.मा.प. के प्रावधानों के तहत परिकल्पित किया गया है। उपरोक्त स्वीकृत पदों के विरुद्ध तीन उप-लेखा नियंत्रक एवं 14 लेखापरीक्षकों की नियुक्ति (अगस्त 2016) की गयी। हालाँकि, निदेशक स्था.नि.ले.प. ने पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा शुरु नहीं की (सितम्बर 2016)।

निदेशक, स्था.नि.ले.प. ने सूचित (सितम्बर 2016) किया कि 35 शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा आठ लेखापरीक्षा दलों के द्वारा की जा रही थी। हालाँकि तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण हेतु माँगी गयी (नवम्बर 2016 एवं जनवरी 2017) सूचनाएँ जैसे स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, प्रतिवेदन हेतु निर्धारित प्रारुप, लेखापरीक्षा

---

4 नि.स्था.नि.ले.प.

5 निदेशक-1, संयुक्त निदेशक (श.स्था.नि.)-1, संयुक्त निदेशक (पं.रा.सं.)-1, अनुभाग अधिकारी-2, निजी सचिव-1, सहायक-4, निजी सहायक-2, कम्प्यूटर सहायक-3, उच्च वर्गीय लिपिक-1, निम्न वर्गीय लिपिक-1, चालक-3, अनुसेवक-2

योजना तैयार करने की विधि तथा अन्य अपेक्षित जानकारी पर निदेशक, स्था.नि.ले.प. के द्वारा फरवरी 2017 तक कोई प्रतिक्रिया नहीं दी गयी।

1.6 लेखापरीक्षा अवलोकनों पर प्रतिक्रिया

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड, पं.रा.सं. की इकाइयों के लेनदेन की नमूना जाँच के द्वारा सामयिक निरीक्षण करता है तथा निर्धारित नियमों और प्रक्रियाओं के अनुसार महत्वपूर्ण लेखे और अन्य अभिलेखों के रखरखाव का सत्यापन करता है। इन निरीक्षणों को निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) में जारी किया जाता है। निरीक्षण के दौरान पाये गये महत्वपूर्ण अनियमितताओं जिनका निपटारा लेखापरीक्षा अवधि के दौरान नहीं किया जा सका, उसे नि.प्र. में शामिल किया जाता है और निरीक्षण किये गये कार्यालय के प्रमुख को जारी किया जाता है और उसकी एक प्रति उच्चाधिकारियों को भेज दी जाती है।

जि.प. के मु.का.पदा., पं.स. के का.पदा. एवं ग्रा.पं. के मुखियाओं को नि.प्र. में शामिल अवलोकनों का अनुपालन चार सप्ताह के अंदर महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को प्रेषित करना है। इसके अतिरिक्त, त.मा.प. व्यवस्था के अनुसार निदेशक, स्था.नि.ले.प., महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के निरीक्षण प्रतिवेदनों के लेखापरीक्षा अवलोकनों के निपटारे का प्रयास उसी प्रकार करेगा जैसे कि स्वयं के प्रतिवेदन हैं।

राज्य के पं.रा.सं. का वर्ष 2011-16 की अवधि की लंबित कंडिकाओं का विवरण (मार्च 2016) **तालिका-1.4** में दर्शाया गया है।

तालिका -1.4: बकाया कंडिकाओं को दर्शाने वाली विवरणी

वर्ष	नि.प्र.	कंडिकाओं की संख्या	मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में)
2011-12	55	304	49.87
2012-13	231	1674	111.64
2013-14	88	610	6.62
2014-15	60	565	107.83
2015-16	100	570	12.90
कुल	**534**	**3723**	**288.86**

नि.प्र. की समीक्षा से पता चला, कि त.मा.प. (अक्टूबर 2011) सौंपने से पूर्व, कार्यपालकों, जिनके अभिलेखों की लेखापरीक्षा स्थानीय लेखा परीक्षक के द्वारा की गयी थी, ने बकाया नि.प्र. / कंडिकाओं के बारे में कोई जवाब नहीं भेजा था। इसने इंगित किया कि इन कंडिकाओं का अनुपालन प्रस्तुत करने में अधिकारियों के प्रयासों की कमी है। मामला मुख्य सचिव, झारखण्ड सरकार, राँची की सूचना में लाया गया था (जनवरी 2017); प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है।

उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामले

उत्तरदायित्व प्रक्रिया

1.7 लोकपाल

तेरहवें वित्त आयोग की कंडिका 10.66 में स्थानीय निकायों हेतु अलग लोकपाल गठित करने हेतु राज्य के संबंधित पंचायत एवं नगरपालिका अधिनियमों में संशोधन करने का प्रावधान है।

हालांकि, झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 में पं.रा.सं. के लिए लोकपाल के गठन का प्रावधान नहीं है। कर्मियों (निर्वाचित तथा नियुक्त) के विरुद्द शिकायतों के निपटारे के लिए संस्थागत व्यवस्था / लोकपाल स्थापित करने से संबंधित लेखापरीक्षा पृच्छा पर राज्य सरकार के द्वारा कोई प्रतिक्रिया नहीं दी गयी।

1.8 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण में, समुदाय के द्वारा, प्राथमिक हितधारकों के सक्रिय योगदान के साथ, कार्यक्रमों / योजनाओं के क्रियान्वयन एवं वांछित परिणामों की पूर्ति का सत्यापन शामिल है। सामाजिक अंकेक्षण को भ्रष्टाचार निवारण एवं सरकारी सेवाओं के विवरण में जवाबदेही तय करने का महत्वपूर्ण तंत्र माना जाता है। भारत सरकार (भा.स.) ने महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) स्कीमों की लेखापरीक्षा नियम, 2011 नाम से नियम बनाया। इन नियमों के अंर्तगत सामाजिक अंकेक्षण, लेखे का अंकेक्षण और राज्य सरकार द्वारा सामाजिक अंकेक्षण की सुगमता स्थापित करने एवं समाजिक अंकेक्षण हेतु स्वायत्त संस्थान की स्थापना करने का प्रावधान है। यह पाया गया कि झारखण्ड में सामाजिक अंकेक्षण इकाई, मई 2016 में स्थापित किया गया। यद्यपि वर्ष 2015-16 में राज्य में ग्राम पंचायतों में 49 सामाजिक अंकेक्षण महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना के अंतर्गत किये गये।

1.9 उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करना

वार्षिक या एक अनावर्त्ती सशर्त्त अनुदान के विषय में, झारखण्ड वित्तीय नियमों के अनुसार, जिस विभागीय पदाधिकारी के हस्ताक्षर या प्रतिहस्ताक्षर से सहायता अनुदान विपत्र बनाया गया है, वह अनुदान की स्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर उपयोगिता प्रमाणपत्र महालेखाकार को समर्पित करेगा।

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), झारखण्ड से प्राप्त जानकारी (फरवरी 2017) से पता चला कि, मुख्य शीर्ष 2515[6] (अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम) के अंतर्गत वर्ष 2011-12 से 2014-15 के दौरान ₹ 1295.76 करोड़ के अनुदान के भुगतान के विरुद्ध सिर्फ ₹ 564.16 करोड़ का उपयोगिता प्रमाणपत्र (दिसंबर 2016 तक) महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय को प्राप्त हुआ। इतनी लंबी अवधि तक ₹ 731.60 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करने में असफलता कमजोर आंतरिक नियंत्रण तथा निधियों के दुरुपयोग की संभावना को इंगित करता है।

1.10 पं.रा.सं. की आंतरिक लेखापरीक्षा एवं आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 100 में पंचायत की कार्यप्रणाली के निरीक्षण का प्रावधान है। पंचायतों की कार्यप्रणाली तथा कार्यों के निरीक्षण राज्य सरकार द्वारा समय समय पर अधिकृत अधिकारियों के द्वारा किया जा सकेगा। जि.प., पं.स. एवं ग्रा.पं. के पदधारी के साथ साथ अधिकारी एवं सेवक गण, निरीक्षण अधिकारी के द्वारा माँगी गयी ऐसी सभी सूचनाएं देने तथा ऐसे सभी अभिलेखों को प्रस्तुत करने के लिए बाध्य होंगे।

ग्रा.वि.वि., पंचायती राज के द्वारा सूचित किया गया (नवम्बर 2016) कि जि.प. में उप-विकास आयुक्त सह मु.का.पदा. को पं.रा.सं. में आंतरिक नियंत्रण बनाए रखना है। यद्यपि लेखापरीक्षा ने नमूना जाँचित पं.रा.सं. में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कायम नहीं पायी।

[6] लघुशीर्ष 196, 197,198-जि.प., पं.स. एवं ग्रा.पं. को सहायता

वित्तीय सूचना मामले

1.11 वित्तीय सूचना मामले

1.11.1 पं.रा.सं. को निधि-प्रवाह

1.11.1.1 पं.रा.सं. की निधि का स्रोत एवं अभिरक्षा

पं.रा.सं. में मुख्यतः निधि के तीन स्रोत हैं अर्थात (i) केन्द्र एवं राज्य सरकार द्वारा विकास कार्यों के लिए विमुक्त अनुदान एवं कार्यालय खर्च जैसे कि कर्मचारियों का वेतन अनुदान, आकस्मिक अनुदान इत्यादि (ii) राज्य सरकार द्वारा वेतन हेतु ऋण एवं (iii) जि.प. के मामले में स्वयं के स्रोतों जैसे कि दुकानों, डाक बंगलों, निरीक्षण बंगलों से प्राप्त किराया इत्यादि। पं.स. एवं ग्रा.पं. के स्वयं के स्रोत (निधि में अर्जित ब्याज को छोड़कर) अबतक सृजित[7] नहीं किये जा सके हैं। राज्य स्तर पर विभाग में पं.रा.सं. के स्वयं के स्रोत से अर्जित आय के संबंध में कोई सूचना संकलित नहीं की जाती है। इस प्रकार विभाग पं.रा.सं. के स्वयं के स्रोतों से प्राप्त आय के बारे में अनभिज्ञ है। प्रमुख योजनाओं में निधि के प्रवाह का व्यवस्थापन **तालिका 1.5** में दिया गया है।

तालिका-1.5: प्रमुख योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था

क्र.सं.	योजना	निधि प्रवाह व्यवस्था
1	महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	भारत सरकार तथा झारखण्ड सरकार से प्राप्त निधि राज्य रोजगार गारंटी निधि में रखी जाती है। निधि प्रवाह का अनुश्रवण पब्लिक फंड मैनेजमेंट सिस्टम (पी.एफ.एम.एस.) के माध्यम से किया जाता है। राज्य तथा केंद्रीय हिस्सा स्पांसर बैंक, राँची में रखा जाता है। भुगतान की आवश्यकता होने पर संबंधित व्ययन पदाधिकारी के द्वारा सीधे स्पांसर बैंक से फंड ट्रांसफर आर्डर (एफ.टी.ओ.) कर भुगतान किया जाता है।
2	पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि	भारत सरकार से निधि प्राप्त होने के 15 दिनों के भीतर राज्य सरकार के द्वारा पं.रा.सं. को निधि विमुक्त की जाती है इसमें विफल होने पर राज्य सरकार को भारत के रिजर्व बैंक दर से, जितनी अवधि की देर से राशि विमुक्त हुई है, दंडात्मक ब्याज का भुगतान करना पड़ता है। यद्यपि यह योजना भारत सरकार के द्वारा वित्तीय वर्ष 2015-16 से डी-लिंक कर दी गयी है।
3	तेरहवाँ वित्त आयोग अनुदान	अनुदान जि.प. के उपविकास आयुक्त सह मु.का.पदा. (आहरण एवं व्यय पदाधिकारी) को इस निर्देश के साथ दो किस्तों में विमुक्त किया जाता है कि इसकी प्राप्ति के दो दिनों की भीतर पं.स. और ग्रा.पं. को उनका संबंधित हिस्सा अंतरित कर दिया जाए।
4	चौदहवाँ वित्त आयोग अनुदान	अनुदान प्रत्येक वर्ष दो किस्तों में जून एवं अक्टूबर में विमुक्त किया जाएगा तथा केंद्र सरकार से प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर ग्रा.पं. को हस्तांतरित किया जाना अनिवार्य है। क्षेत्र एवं जनसंख्या के आधार पर झारखण्ड सरकार ग्रा.पं. को रियल टाईम ग्रॉस सेटलमेंट (आर.टी.जी.एस.) के द्वारा निधि विमुक्त करती है।

[7] कुछ ग्रा.पं. को बालूघाटों की नीलामी से प्राप्त आय को छोड़कर

1.11.1.2 पं.रा.सं. को वित्तीय सहायता

केंद्र तथा राज्य सरकार के द्वारा सभी पं.रा.सं. को विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान दी गयी वित्तीय सहायता का विवरण निम्न हैः

तालिका-1.6: पं.रा.सं. की प्राप्तियाँ एवं व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्राप्तियाँ				व्यय			कुल प्राप्तियों की तुलना में व्यय का प्रतिशत
	योजना	गैर योजना	ऋण	कुल	राजस्व	पूंजी	कुल	
2011-12	827.03	316.30	2.27	**1145.60**	135.24	827.02	**962.26**	84
2012-13	748.39	475.62	2.50	**1226.51**	93.49	748.41	**841.90**	69
2013-14	513.91	626.15	2.71	**1142.77**	128.89	772.77	**901.66**	79
2014-15	827.57	640.99	3.51	**1472.07**	624.75	826.81	**1451.56**	99
2015-16	35.59	414.65	0.00	**450.24**	0.00	450.24	**450.24**	100

(स्रोतः राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाएं)

उपर्युक्त तालिका से, यह स्पष्ट है कि वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान अनुदान/ ऋण से कुल प्राप्तियों तथा व्यय का प्रतिशत 69 से 100 के बीच है। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान उपलब्ध निधि का उपानुकुलतम उपयोग देखा गया।

1.11.1.3 चयनित पं.रा.सं. की वित्तीय रुपरेखा

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान नमूना जाँचित पं.रा.सं. की प्राप्तियों एवं व्यय का विवरण **तालिका-1.7** मे दर्शाया गया हैः

तालिका-1.7: नमूना जाँचित पं.रा.सं. की प्राप्तियाँ एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पं.रा.सं.	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ				कुल	व्यय		कुल	अंतशेष
			योजना	गैर योजना	ऋण	स्वयं के स्रोत		गैर योजना	योजना		
2011-12	जि.प.	233.72	203.64	2.17	0.58	10.62	450.73	3.96	213.73	217.69	233.04
2011-12	पं.स.	3.60	14.98	2.94	0.00	0.00	21.52	2.95	12.87	15.82	5.70
2011-12	ग्रा.पं.	0.38	4.74	0.00	0.00	0.00	5.12	0.03	3.59	3.62	1.50
2012-13	जि.प.	233.04	317.19	3.36	0.81	3.19	557.59	4.85	199.16	204.01	353.58
2012-13	पं.स.	5.70	25.26	3.74	0.00	0.00	34.70	3.72	19.59	23.31	11.39
2012-13	ग्रा.पं.	1.50	4.56	0.03	0.00	0.00	6.09	0.15	4.69	4.84	1.25
2013-14	जि.प.	353.58	274.59	1.46	0.96	3.25	633.84	3.33	307.78	311.11	322.73
2013-14	पं.स.	11.39	32.32	4.54	0.01	0.02	48.28	4.63	28.84	33.47	14.81
2013-14	ग्रा.पं.	1.25	4.75	0.00	0.00	0.02	6.02	0.05	4.73	4.78	1.24
2014-15	जि.प.	322.73	423.68	3.54	1.27	10.17	761.39	3.46	333.56	337.02	424.37
2014-15	पं.स.	14.81	18.29	5.46	0.01	0.01	38.58	5.16	18.49	23.65	14.93
2014-15	ग्रा.पं.	1.24	4.72	0.00	0.00	0.00	5.96	0.06	3.74	3.80	2.16
2015-16	जि.प.	424.37	101.99	2.88	1.18	7.19	537.61	8.66	228.31	236.97	300.64
2015-16	पं.स.	14.93	16.06	5.11	0.01	0.02	36.13	5.16	18.69	23.85	12.28
2015-16	ग्रा.पं.	2.16	5.92	0.00	0.00	0.00	8.08	0.00	5.52	5.52	2.56
कुल		**1624.40**	**1452.69**	**35.23**	**4.83**	**34.49**	**3151.64**	**46.17**	**1403.29**	**1449.46**	**1702.18**

(स्रोतः नमूना जाँचित पं.रा.सं. के द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाएं)

लेखापरीक्षा ने पाया कि

- पं.रा.सं. के द्वारा 2011-12 से 2015-16 के दौरान उपलब्ध निधि कुल ₹1764.94 करोड़ (पं.रा.सं. का वर्ष 2011-12 का प्रारंभिक शेष+ 2011-16 के दौरान पं.रा.सं. के द्वारा प्राप्त निधि) का 80 प्रतिशत (₹1403.29 करोड़) सिर्फ योजनाओं के क्रियान्वयन में उपयोग किया गया।

- पं.रा.सं. के स्वयं के स्रोत से आय उनके द्वारा स्थापना मद में किये गये व्यय के लिए पर्याप्त नहीं थे। पं.रा.सं. के स्वयं के स्रोत से आय[8] (₹ 34.49 करोड़) स्थापना शीर्ष के अंतर्गत व्यय (₹ 46.17 करोड़) का सिर्फ 75 प्रतिशत है।

- 2011-16 की अवधि के दौरान स्वयं के स्रोतों से प्राप्त आय (₹ 34.49 करोड़) कुल उपलब्ध निधि (₹ 1492.75 करोड़) की तुलना में मात्र 2.31 प्रतिशत है।

1.11.1.4 करों का उद्ग्रहण

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 93 जि.प./पं.स./ग्रा.पं. को स्वयं की आय में वृद्धि करने के लिए अपने क्षेत्राधिकार में, धृति के धारक, व्यवसाय, व्यापार, पेशा एवं रोजगार पर कर, जल दर, इत्यादि का अधिरोपण तथा वसूल करने की शक्ति प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त अधिनियम में व्यवस्था है कि राज्य सरकार करों के अधिरोपण, निर्धारण एवं वसूली के नियमन हेतु नियम बना सकती है। किन्तु राज्य सरकार ने पंचायतों के द्वारा करों के अधिरोपण के लिए कोई नियम नहीं बनाया जिसकी वजह से पं.रा.सं. अब तक करों का अधिरोपण तथा वसूली नहीं कर रहे हैं। अतः पं.रा.सं. सेवाएं देने के लिए राज्य के अनुदानों तथा ऋणों पर पूरी तरह से निर्भर हैं। इसके अतिरिक्त, पं.रा.सं को कर लगा कर स्वयं के स्रोतों से आय सृजित करने की शक्ति नहीं प्रदान की गयी थी परिणामस्वरुप अपने कार्यों के निर्वहन हेतु सरकार के सहायता पर निर्भर होना पड़ता था।

पृच्छा करने पर ग्रा.वि.वि., पंचायती राज ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2016) कि राज्य सरकार पं.रा.सं. के द्वारा निजी स्रोतों से राजस्व सृजन हेतु प्रस्ताव तैयार कर रही है तथा कुछ पंचायतें बालू घाटों की नीलामी से राजस्व प्राप्त कर रहे हैं।

1.11.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा

73वाँ संविधान संशोधन राज्य सरकार के द्वारा पंचायतों के वित्तीय स्थिति की समीक्षा और निम्न सिफारिशें करने के लिए एक वित्त आयोग की नियुक्ति करने का प्रावधान करता हैः

(i) राज्य सरकार के द्वारा उद्ग्रहणीय करों, चुंगी, पथकर और शुल्कों से आगम तथा राज्यों तथा पंचायतों के बीच बाँटने के प्रतिमान;

(ii) पंचायतों को करों, चुंगी, पथकर और शुल्कों का सौंपा जाना;

(iii) पंचायतों को सहायता अनुदान।

आयोग का प्रतिवेदन, इसके अमल पर ज्ञापन के साथ राज्य विधानमंडल के पटल पर रखा जाना है।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243। के अनुसरण में राज्य सरकार ने, वित्तीय स्थिति की समीक्षा तथा उन सिद्धातों का निर्धारण करने जिससे कि स्थानीय निकायों को

[8] दुकान किराया, बंदोबस्ती की राशि एवं अर्जित ब्याज की प्राप्तियाँ

पर्याप्त वित्तीय सहायता सुनिश्चित की जा सके, तीन राज्य वित्त आयोगों (रा.वि.आ.) का गठन किया। विवरण **तालिका-1.8** में दिया गया हैः-

तालिका-1.8: राज्य वित्त आयोग का गठन

राज्य वित्त आयोग	गठन की तारीख	प्रतिवेदन जमा करने की तिथि
प्रथम रा.वि.आ.	जनवरी 2004	अप्रैल 2009
द्वितीय रा.वि.आ	दिसंबर 2009	जमा नहीं किया गया
तृतीय रा.वि.आ	अप्रैल 2015	प्रक्रिया में हैं

प्रथम रा.वि.आ. ने अप्रैल 2009 में अपना प्रतिवेदन समर्पित किया जिसमें केवल शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित कुछ सिफारिशें थी। द्वितीय रा.वि.आ. ने कार्यबल के अभाव में अपना प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया तथा इसका कार्यकाल जनवरी 2014 में समाप्त हो गया। तृतीय रा.वि.आ. की कार्यावधि प्रगति पर है (जनवरी 2019 तक) तथा इसकी सिफारिशें प्रतीक्षित हैं। तृतीय रा.वि.आ. के सचिव ने सूचित किया (जनवरी 2017) कि आयोग को दिया गया कार्यबल संगठन को चलाने के लिए अपर्याप्त है तथा तकनीकी रुप से इतना दक्ष नहीं है कि आयोग को प्रतिवेदन देने में सहायता/मदद कर सके। पुनः उन्होंने कहा कि आयोग ने राज्य सरकार से मदद के लिए अनुमति माँगी है कि परामर्श तथा शोध कार्य हेतु वह नीति निर्माण में लगे संस्थान से अनुबंध कर सके जिससे कि आयोग अर्थपूर्ण सिफारिशें कर सके।

1.11.3 अभिलेखों/पंजियों का संधारण

झारखण्ड पंचायत राज (बजट और लेखा) नियम, 2010 पारदर्शिता और जवाबदेही के लिए अभिलेखों, पंजियों और खातों के रखरखाव का प्रावधान करता है। जि.प. के अभिलेख प्रबंधन की एक नमूना जाँच से पता चला कि महत्वपूर्ण अभिलेखों/पंजियों का संधारण नहीं किया जा रहा था जैसा कि **तालिका-1.9** में दर्शाया गया है।

तालिका-1.9: अभिलेखों / पंजियों के संधारण में विफलता

क्र. सं.	अभिलेखों/पंजियों का संधारण नहीं किया जाना	जि.प. के नाम	प्रभाव
1	अनुदान पंजी	गिरिडीह, लातेहार, जमशेदपुर, पाकुड़, राँची, साहेबगंज, सिमडेगा	प्राप्त अनुदान, प्राप्ति की तिथि एवं उद्देश्य, समय-समय पर किया गया व्यय तथा किसी अनुदान की अनुपयोगित पड़ी हुई राशि का निर्धारण नहीं किया जा सका।
2	ऋण पंजी	गिरिडीह, लातेहार, जमशेदपुर, पाकुड़, राँची, साहेबगंज, सिमडेगा	प्राप्ति की तिथि, राशि, लागू शर्तें, बकाया ऋण एवं ब्याज की राशि के साथ किस्त का निर्धारण नहीं किया जा सका।
3	संपत्ति पंजी	गिरिडीह, जमशेदपुर, पाकुड़, राँची, साहेबगंज, सिमडेगा	संपत्तियों की पहचान और मूल्यांकन, सभी जमीनों से संबंधित समुचित अभिलेख, भवनस्थल, टैंक, तालाबों, नौघाट इत्यादि का निर्धारण नहीं किया जा सका।
4	भंडार पंजी	देवघर, गिरिडीह	भंडार की स्थिति का सत्यापन नहीं किया जा सका।

(स्रोतः नमूना जाँचित जि.प. के द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाएं)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि महत्वपूर्ण अभिलेखों/पंजियों का संधारण जि.प. के द्वारा व्यवस्थित ढंग से नहीं किया जा रहा है।

पृच्छा किये जाने पर नमूना जाँचित जि.प. ने उत्तर दिया कि कर्मचारियों की कमी के कारण और कर्मचारियों के उचित प्रशिक्षण के अभाव में अभिलेखों का समुचित संधारण नहीं किया जा सका।

1.11.4 वार्षिक लेखे

झारखण्ड पंचायत राज (बजट और लेखा) नियमावली, 2010 मु.का.पदा./का.पदा.[9] द्वारा पं.रा.सं. के वार्षिक लेखे/प्रतिवेदन तैयार करने और प्रत्येक वर्ष 30 मई तक पं.रा.सं. की सामान्य प्रशासनिक समिति को इसके अनुमोदन के लिए प्रस्तुत करने का प्रावधान करता है और यह प्रत्येक वर्ष 15 जून को या उससे पूर्व पं.रा.सं. के प्रत्येक स्तर की महासभा द्वारा स्वीकृत एवं अनुमोदित किया जाएगा। पं.रा.सं. के प्रत्येक स्तर के अनुमोदन के बाद वार्षिक लेखे/प्रतिवेदन प्रत्येक वर्ष 30 जून तक मंडलीय आयुक्त और निदेशक, ग्रा.वि.वि., पंचायती राज को भेजे जाएंगे।

ग्रा.वि.वि., पंचायती राज में पं.रा.सं. के वार्षिक लेखे को अंतिम रुप दिये जाने के बारे में समेकित सूचनाओं का संधारण नहीं किया जाता है। अतः राज्य के सभी पं.रा.सं. के द्वारा वार्षिक लेखे तैयार करने की स्थिति के विषय में टिप्पणी नहीं की जा सकी। हालाँकि वर्ष 2015-16 के दौरान 13 जि.प., 36 पं.स. तथा 70 ग्रा.पं. की लेखापरीक्षा की गयी एवं यह पाया गया कि केवल पाँच[10] जि.प. ने दिसम्बर 2016 तक 2015-16 के वार्षिक लेखे तैयार किये थे जबकि अन्य किसी भी पं.रा.सं. ने फरवरी 2017 तक 2015-16 के वार्षिक लेखे तैयार नहीं किये थे। इस प्रकार, नमूना जाँचित पं.रा.सं. के वर्ष 2015-16 के प्राप्तियों और व्यय के आंकड़े और वित्तीय प्रदर्शन का लेखापरीक्षा में सत्यापन नहीं किया जा सका।

1.11.5 बजट तैयार करना

बजट बनाने एवं बजट संबंधी प्रक्रिया वार्षिक बजट प्राक्कलन तैयार करने एवं जाँच करने, तत्पश्चात व्यय पर नियंत्रण रखने जिससे खर्चों को अधिकृत अनुदानों एवं विनियोगों के अधीन रखा जाना सुनिश्चित किया जा सके, को अपरिहार्य बनाता है। इसी उद्देश्य के साथ प्रत्येक पं.रा.सं. को झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 के अनुसार वार्षिक बजट तैयार करना है। हालांकि, यह पाया गया कि नौ[11] नमूना जाँचित जि.प. द्वारा 2011-12 से 2015-16 की अवधि का बजट नहीं बनाया गया। किसी भी नमूना जाँचित पं.स./ग्रा.पं. के द्वारा उपरोक्त वर्षों के दौरान बजट नहीं बनाया गया। इस प्रकार बजट के अभाव में पं.रा.सं. द्वारा किया गया खर्च झारखण्ड पंचायत राज (बजट एवं लेखे) नियमावली 2010 के प्रावधानों के विरुद्ध है। बजट तैयार करने में विफलता के कारण, पं.रा.सं. के प्रदर्शन का उनके वार्षिक योजना से मूल्यांकन नहीं किया जा सका।

1.11.6 पंचायत राज निधि बनाना

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 94, प्रत्येक जिले में पंचायत राज निधि के सृजन का प्रावधान करता है जिसमें झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 93 के अंतर्गत

---

[9] जि.प. में मु.का.पदा. तथा पं.स. और ग्रा.पं. के लिए प्रखंड विकास पदाधिकारी (का.पदा.)

[10] देवघर, गढ़वा, हजारीबाग, लातेहार, और सिमडेगा

[11] गढ़वा, गिरीडीह, हजारीबाग, लातेहार, जमशेदपुर, पाकुड़, पलामू, राँची और साहेबगंज

उपकरों से प्राप्तियों, अतिरिक्त स्टांप शुल्क[12] तथा पंचायत के अंतर्गत वैसे अन्य करों, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट किया जाये, राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित संग्रहण शुल्कों की कटौती के पश्चात जमा किया जाता है।

पंचायत राज निधि में उपलब्ध समेकित राशि को त्रिस्तरीय पंचायतों में, ऐसे तरीके से एवं ऐसे अनुपात में बाँटा जाना है जैसा कि राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी 14 नमूना जाँचित जि.प. में, हजारीबाग जि.प. को छोड़कर, पंचायत राज निधि का सृजन नहीं किया गया था।

पृच्छा करने पर राज्य सरकार ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2016) कि जिलों से सूचना माँगी गयी थी।

1.11.7 मुख्य लेखा पदाधिकारी की नियुक्ति

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 90 सभी जि.प. में मुख्य लेखा पदाधिकारी (मु.ले.पदा.) की नियुक्ति की व्यवस्था करती है जो जि.प. को वित्तीय नीति मामलों में तथा वार्षिक लेखे एवं बजट तैयार करने में सलाह देगा।

राज्य सरकार ने जि.प. में मु.ले.पदा. की नियुक्ति नहीं की है जिससे वार्षिक लेखे, बजट की तैयारी एवं अभिलेखों का संधारण प्रभावित हुआ (दिसम्बर 2016)।

1.11.8 बजट एवं लेखा प्रारुपों को अपनाना

पं.रा.सं. पर उचित नियंत्रण रखने एवं बजट एवं लेखे तैयार करने में बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने एवं पं.रा.सं. के वित्तीय आकड़ों जिनमें विस्तृत शीर्ष एवं कोड हों, ऐसे एक नये लेखा संरचना नि.म.ले.प. ने पंचायती राज मंत्रालय (पं.रा.मं) भारत सरकार के परामर्श से निर्धारित किया और राज्य सरकार को (अक्टूबर 2009) अंगीकृत करने एवं राज्य में एक अप्रैल 2010 से परिचालन हेतु अग्रसारित किया।

पं.रा.मं. ने (अक्टूबर 2009) पं.रा.सं. के लेखांकन के लिए पी.आर.आई.ए.सॉफ्ट (पंचायत राज संस्थान लेखा सॉफ्टवेयर) नामित सॉफ्टवेयर की सिफारिश की, जो त्रि-स्तरीय संशोधित वर्गीकरण को ग्रहण करता है और पं.रा.सं. के लिए बजट और लेखांकन मानक प्रारुप पर सभी प्रतिवेदनों को तैयार करता है। लेखापाल द्वारा लेन-देन की मूल प्रवष्टियाँ करने के पश्चात पी.आर.आई.ए.सॉफ्ट एवं बैकएंड सपोर्ट से वांछित प्रारुप में प्रतिवेदन, पंजियाँ एवं जानकारियाँ स्वतः उत्पन्न होंगी जिसका उपयोग करके सार्वजनिक धन, जो कि अंतिम उपयोगकर्ताओं के लिए है, का दुरुपयोग और दुर्विनियोजन की रोकथाम की जा सकती है।

मानक लेखा संरचना तथा पी.आर.आई.ए. सॉफ्ट जो कि एक अप्रैल 2010 से अंगीकृत किया जाना था राज्य सरकार के द्वारा नवम्बर 2013 में अंगीकृत किया गया जबकि पी.आर.आई.ए.सॉफ्ट में लेखाओं के संधारण हेतु 1 जून 2011 को ही सभी पं.रा.सं. को निर्देश दिए जा चुके थे। पं.रा.सं. के विभिन्न इकाईयों के द्वारा पी.आर.आई.ए. सॉफ्ट में आकड़ों की प्रवृष्टि की स्थिति **तालिका-1.10** में दर्शायी गयी है:

[12] स्टाम्प शुल्क सर्वप्रथम राज्य की संचित निधि में जमा की जानी चाहिए तथा राज्य सरकार, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के शुरुआत में, यदि विधानसभा द्वारा इसके संबंध में पारित विनियोग विधेयक द्वारा प्रावधान किया जाये, राज्य की संचित निधि में से ऐसी राशि जो राज्य सरकार द्वारा पिछले वर्ष की गयी प्राप्तियों (उगाही गयी) के बराबर हो, आहरित कर सकती है।

तालिका-1.10: पी.आर.आई.ए. सॉफ्ट में आंकड़ों की प्रवृष्टि की स्थिति

पं.रा.सं.	जि.प.	पं.स.	ग्रा.पं.
लेखा इकाइयों की कुल संख्या	24	263	4402
अभिश्रव प्रविष्टि वाले लेखा इकाइयों की कुल संख्या	11	83	3684

(स्रोत: 24 जनवरी 2017 को पी.आर.आई.ए.सॉफ्ट से प्राप्त प्रतिवेदन)

1.11.9 संक्षिप्त आकस्मिक(ए.सी.) /विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्र

झारखण्ड कोषागार संहिता के अनुसार, उन आकस्मिक चार्ज जिनपर भुगतान के पश्चात प्रतिहस्ताक्षर की आवश्यकता होती है संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र पर तैयार किये जाते हैं इसमें चार्ज का विवरण शामिल नहीं रहता है तथा कोषागार में सहायक अभिश्रवों के बिना प्रस्तुत किया जाता है। प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक चार्ज की दशा में, मासिक विस्तृत विपत्र नियंत्री पदाधिकारी को जमा किया जाएगा अथवा यदि कोई नियंत्री पदाधिकारी नहीं है तो महालेखाकार को सभी उप-अभिश्रवों के साथ जमा किया जाएगा।

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), झारखण्ड से ए.सी./डी.सी. विपत्र पर प्राप्त सूचना (फरवरी 2017) से पता चला कि ग्रा.वि.वि., पंचायती राज के विरुद्ध नवम्बर 2016 तक 273 ए.सी. विपत्रों के संबंध में ₹ 146.56 करोड़ राशि के डी.सी. विपत्र जमा नहीं किये गये थे।