



स्थानीय निकायों पर
वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन
31 मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए



SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA
लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest



बिहार सरकार
कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार

स्थानीय निकायों
पर
वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन
31 मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

बिहार सरकार

विषय सूची

विवरण	कड़िका	पृष्ठ सं.
प्राक्कथन	-	v
सामान्य रूपरेखा	-	vii
भाग – अ		
अध्याय - I		
बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा		
परिचय	1.1	1
राज्य की रूपरेखा	1.1.1	1
संगठनात्मक ढाँचा	1.2	2
पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली	1.3	3
कार्यों, निधियों व कर्मियों का प्रतिनिधायन	1.3.3	4
विभिन्न समितियों का गठन	1.4	7
लेखापरीक्षा व्यवस्था	1.5	8
लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया	1.6	13
जवाबदेही तंत्र	1.7	15
वित्तीय प्रतिवेदन मामलें	1.8	19
निधियों के स्रोत	1.8.1	19
राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	1.8.2	21
चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं	1.8.3	21
अभिलेखों का संधारण	1.8.4	24
पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं का संधारण	1.8.5	25
ए.सी/डी.सी विपत्रों से संबंधित मामलें	1.8.6	31
अध्याय - II		
अनुपालन लेखापरीक्षा		
पंचायती राज विभाग		
पंचायती राज संस्थाओं में पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन	2.1	33
राजस्व की हानि	2.2	44
सरकारी धन का दुर्विनियोजन	2.3	45

विवरण	कंडिका	पृष्ठ सं.
भाग – ब		
अध्याय – III		
बिहार में शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा		
परिचय	3.1	49
बिहार में शहरी स्थानीय निकाय (श.स्था.नि.)	3.1.1	49
राज्य की रूपरेखा	3.1.2	50
शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा	3.2	51
शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली	3.3	52
कार्यों, निधियों व कर्मियों का प्रतिनिधायन	3.3.2	52
विभिन्न समितियों का गठन	3.4	54
लेखापरीक्षा व्यवस्था	3.5	57
लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया	3.6	59
जवाबदेही तंत्र	3.7	61
वित्तीय प्रतिवेदन मामलें	3.8	66
निधियों के स्रोत	3.8.1	66
चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं	3.8.2	68
राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	3.8.3	69
अभिलेखों का संधारण	3.8.4	70
बैंक समाधान विवरणी का नहीं बनाया जाना	3.8.5	70
क्षमतावर्द्धन	3.8.6	70
ए.सी/डी.सी विपत्रों से संबंधित मामलें	3.8.7	71
अध्याय – IV		
अनुपालन लेखापरीक्षा		
नगर विकास एवं आवास विभाग		
अपूर्ण जलापूर्ति कार्य पर निष्फल व्यय	4.1	73
कर-राजस्व की हानि	4.2	75

परिशिष्ट			
परिशिष्ट सं.	विषय	संदर्भ	
		कंडिका	पृष्ठ सं.
1.1	लेखापरीक्षा के समक्ष प्रस्तुत नहीं किए गए रोकड़ बहियों की सूची	1.8.4	79
1.2	राज्य में पी.ई.एस. एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन की स्थिति	1.8.5.1	80
2.1	लेखापरीक्षित इकाइयों की सूची	2.1	81
2.2	पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति	2.1.1.2	82
2.3	जिला परिषद्, दरभंगा द्वारा पंचायत समितियों को निधियों के हस्तांतरण में विलंब	2.1.2.1	87
2.4	पंचायती राज संस्थाओं के क्षमतावर्द्धन हेतु अनुदान विमुक्ति की स्थिति	2.1.2.4	88
2.5	सैरात-वार बकाया राशि	2.2	89
2.6 (क)	उन योजनाओं की विवरणी जिनके लिए तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा कोई अभिलेख नहीं सौंपा गया	2.3	90
2.6 (ख)	अपूर्ण योजनाओं की विवरणी जिनके लिए तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा केवल मापी पुस्तक सौंपे गये	2.3	91
3.1	श.स्था.नि. द्वारा किए जाने वाले 18 कार्यों/विषयों की सूची	3.3.2(d)	92
3.2	श.स्था.नि. में कार्यकारी व तकनीकी कर्मियों के रिक्त पद	3.3.2(x)	93
3.3	सेवा स्तर मानक में निर्धारित लक्ष्यों के विरुद्ध नगर निगमों की उपलब्धि	3.7.4	95
3.4 (क)	वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान सभी श.स्था.नि. का राजस्व	3.8.1.3	96
3.4 (ख)	वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान सभी श.स्था.नि. का व्यय	3.8.1.3	97
3.5	इकाई-वार महत्वपूर्ण अभिलेखों का संधारण न करना	3.8.4	98
3.6	बैंक समाधान विवरणी का तैयार नहीं किया जाना	3.8.5	99
4.1	गलत निर्धारण से राजस्व की हानि	4.1	100
4.2	शास्ति नहीं लगाने से राजस्व की हानि	4.2	101
-	संक्षिप्तियों की शब्दावली	-	103

प्राक्कथन

यह प्रतिवेदन मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्तव्यों, शक्तियों एवं शर्तों) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अधीन पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग के संदर्भ में बिहार सरकार को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में संबंधित विभागों सहित राज्य के पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं।

अप्रैल 2019 से मार्च 2020 की अवधि के लिए नमूना लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए मुद्दों के साथ-साथ वे मुद्दे भी जो पहले के वर्षों में ध्यान में आए, लेकिन जिन्हें पूर्व के प्रतिवेदन में शामिल नहीं किया जा सका था, जहां भी आवश्यक थे, उन्हें भी शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किए गए मानकों के अनुरूप संपादित की गई है।

सामान्य रूपरेखा

सामान्य रूपरेखा

इस प्रतिवेदन में चार अध्याय हैं। पहले एवं तीसरे अध्याय में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) एवं शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र तथा वित्तीय प्रतिवेदन से संबंधित विषयों का उल्लेख है। दूसरे एवं चौथे अध्याय में क्रमशः पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएँ हैं। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम नीचे दिए गए हैं:

1. पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की एक सामान्य रूपरेखा

लेखापरीक्षा व्यवस्था

तेरहवीं वित्त आयोग (13वीं वि.आ.) ने अनुशंसा की थी कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) को स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर/श्रेणी की लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (टी.जी.एस.) का कार्य सौंपा जाए तथा वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (ए.टी.आई.आर.) के साथ-साथ स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के निदेशक (डी.एल.एफ.ए.) के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाए। तदनुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए बिहार सरकार ने नियमों व शर्तों को दिसंबर 2015 में स्वीकार किया तथा तदुपरांत, जनवरी 2017 से टी.जी.एस. व्यवस्था के अंतर्गत स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा प्रारंभ हुई। तब से स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन प्रारंभ किया।

मानवबल की गंभीर कमी की वजह से वर्ष 2014-20 के दौरान डी.एल.एफ.ए. ने केवल 1,498 पं.रा.सं. के लेखाओं की लेखापरीक्षा की थी व इनमें से मात्र 407 पं.रा.सं. (27 प्रतिशत) के निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किए गए थे। अगस्त 2021 तक 314 स्वीकृत बल के विरुद्ध डी.एल.एफ.ए. के अधीन केवल 62 अंकेक्षण कर्मी (20 प्रतिशत) कार्यरत थे।

(कंडिका 1.5)

कार्यों, निधियों एवं कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार सरकार के 20 विभागों ने सितम्बर 2001 में अपने इन संबंधित कार्यों को पं.रा.सं. को हस्तांतरित कर दिया था और कार्यों का स्तर-वार गतिविधि मानचित्रण तैयार किया था, लेकिन पंचायतों के तीनों स्तरों द्वारा किए जाने वाले कार्यों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण को स्पष्ट व व्यवहारिक नहीं बनाया गया था। इस तरह, कार्यों के हस्तांतरण को प्रभावी ढंग से लागू नहीं किया जा सका था।

राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं तथा बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के प्रासंगिक प्रावधानों के बावजूद बिहार (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली नहीं बनाए जाने के कारण पंचायती राज संस्थाएँ करारोपण एवं संग्रहण में असमर्थ थीं। पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिनिधायित हुए कार्यों को करने हेतु बिहार सरकार के कार्यात्मक विभागों को बजटीय आवंटन प्राप्त होते रहें हैं व इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं के कार्य, विभागों के कार्यों के साथ अतिव्यापित हो गए।

राज्य में पं.रा.सं. के पास सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त कर्मचारी नहीं थे। ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सचिव के 6,055 पद (कुल 8,419 स्वीकृत पदों का 72 प्रतिशत) रिक्त थे जबकि पं.रा.सं. में अगस्त 2021 तक लेखाकार-सह-आई.टी सहायक के 413 पद

(स्वीकृत पदों का 20 प्रतिशत) व तकनीकी सहायक के 561 पद (स्वीकृत पदों का 27 प्रतिशत) रिक्त थे। पंचायत समिति के लिए अलग से कोई कर्मचारी नहीं था।

(कंडिका 1.3.3)

निधियों की उपयोगिता

अक्टूबर 2020 तक, वित्तीय वर्ष 2018-19 तक की अवधि के लिए कुल अनुदान ₹ 39,788.16 करोड़ के विरुद्ध पं.रा.सं. द्वारा केवल ₹ 16,285.93 करोड़ (41 प्रतिशत) का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया था।

(कंडिका 1.7.3)

पंचायती राज संस्थाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा व आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

2019-20 से 2021-22 तक की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं व ग्राम कचहरी का आंतरिक लेखापरीक्षा चार्टर्ड अकाउंटेंट्स को सौंपा गया था व लेखापरीक्षा को सितंबर 2020 तक पूरा कर लिया जाना था। हालांकि, अगस्त 2021 तक सभी इकाईयों का लेखापरीक्षा संपन्न नहीं हुआ था। आगे, सी.ए. फर्मों के कार्य, राज्य स्तर पर जिलों से प्राप्त प्रतिवेदनों की समीक्षा तथा विभाग स्तर पर आपत्तियों के अनुपालन व अन्य लेखापरीक्षा से संबंधित कार्यों के पर्यवेक्षण व संकलन हेतु एक राज्यस्तरीय लेखापरीक्षा व वित्तीय प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति करने में विभाग विफल रहा।

(कंडिका 1.7.5)

सार आकस्मिक (ए.सी.) / विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) बिलों से संबंधित मामलों

अक्टूबर 2020 तक, वित्तीय वर्ष 2002-19 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं द्वारा ए.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई कुल ₹ 1275.78 करोड़ के विरुद्ध ₹ 91.08 करोड़ के डी.सी. बिल जमा नहीं किए गए थे।

(कंडिका 1.8.6.1)

जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन मामलों

जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन में कमी थी, चूंकि पंचायतों के लिए लोकप्रहरी नियुक्त नहीं किए गए थे; महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजनाओं के अलावा अन्य योजनाओं के लिए सामाजिक अंकेक्षण आदि नहीं की गई थी।

(कंडिका 1.7.1, 1.7.2, 1.8.1.2)

2. अनुपालन लेखापरीक्षा-पंचायती राज संस्थाएँ

पंचायती राज संस्थाओं में पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन

बिहार सरकार ने स्थानीय निकायों के वित्त से संबंधित चार प्रमुख अनुशंसाओं में संशोधन के साथ पंचम राज्य वित्त आयोग की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया। कुल 47 प्रमुख अनुशंसाओं में से बिहार सरकार ने केवल छः अनुशंसाओं को पूरी तरह से लागू किया। इस प्रकार, आत्मनिर्भरता की दिशा में पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ करने का उद्देश्य, जैसा कि 73वें संविधान संशोधन द्वारा परिकल्पित तथा केन्द्रीय व राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित किया गया है, संतोषजनक ढंग से प्राप्त नहीं किया जा सका। बिहार सरकार ने पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2015-16 के लिए कोई निधि हस्तांतरित नहीं की थी। इसलिए, वर्ष 2015-16 के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को लागू नहीं किया गया था। स्वयं के संसाधनों से राजस्व में सुधार के लिए स्रोतों का दोहन न करना, निधियों का विलंब के

साथ पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण, उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) प्राप्त न होना, योजनाओं के निष्पादन में अनियमितताएं इत्यादि वित्तीय प्रबंधन की कमी व उत्तरदायी कर्मियों द्वारा बरती गई अपर्याप्त निगरानी को दर्शाता है। पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा के अनुसार मॉडल स्टाफिंग पैटर्न को लागू नहीं किया गया था व सभी पंचायती राज संस्थाओं में सभी स्तरों पर मानवबल की अत्यधिक कमी थी।

(कंडिका 2.1)

राजस्व की हानि

जिला परिषद्, गोपालगंज निविदाकर्ताओं से तीन सैरातों के संबंध में बन्दोबस्ती की राशि प्राप्त करने में विफल रही जिसके फलस्वरूप ₹ 10.11 लाख राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 2.2)

सरकारी धन का दुर्विनियोजन

ग्राम पंचायत, मोहनपुर के द्वारा विकास कार्यों के क्रियान्वयन हेतु अनुदान व प्रदत्त अग्रिमों के समायोजन के संबंध में कोडल प्रावधानों का पालन न किए जाने से अपूर्ण कार्यों पर ₹ 18.60 लाख के अनुपयोगी व्यय के अतिरिक्त ₹ 43.62 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

(कंडिका 2.3)

3. शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की रूपरेखा

कार्यों, निधियों एवं कर्मियों का प्रतिनिधायन

चौहत्तरवें संशोधन अधिनियम, 1992 के बाद जोड़ी गई संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 18 विषयों में से 13 विषयों से संबंधित कार्य श.स्था.नि. द्वारा किए जा रहे थे तथा शेष पाँच विषयों के कार्य अभी भी बिहार सरकार के संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे थे। इस प्रकार, चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के अधिनियमित होने के 28 वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बाद भी श.स्था.नि. अपने सारे अनिवार्य कार्यों के निष्पादन में सक्षम नहीं थे।

केन्द्र/राज्य सरकार ने श.स्था.नि. के अधिदेशित कार्यों को पूरा करने के लिए विभिन्न शीर्षों जैसे केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग आदि के अंतर्गत श.स्था.नि. को निधियां प्रदान की थीं। शहरी स्थानीय निकाय स्वयं के राजस्व स्रोतों से अपनी स्थापना व्यय को पूरा करने में सक्षम नहीं थे। राज्य में श.स्था.नि. ने वर्ष 2015-20 के दौरान अपने स्वयं के संसाधनों से ₹ 1,214.57 करोड़ का सृजन किया था, जबकि उपर्युक्त अवधि के दौरान उनका स्थापना व्यय ₹ 3002.52 करोड़ था। अतएव, अपने अनिवार्य कार्यों के संपादन हेतु श.स्था.नि. वृहत् तौर पर सरकारी अनुदान पर निर्भर थे।

राज्य के शहरी स्थानीय निकायों के पास प्रतिनिधायित कार्यों के निर्वहन के लिए पर्याप्त कर्मी नहीं थे। अगस्त 2021 तक, श.स्था.नि. के लिए 2,982 पद स्वीकृत किए गए थे, जिनमें से केवल 599 पद भरे गए थे व 2,383 पद (कुल पदों का 80 प्रतिशत) रिक्त थे।

(कंडिका 3.3.2)

विभिन्न समितियों का गठन

जिला योजना समिति का गठन विलंब से फरवरी 2018 में किया गया था तथा 2016 एवं 2017 के बीच की अवधि के दौरान यह अस्तित्व में नहीं थी। इसके अलावा, राज्य की नगरपालिकाओं में नगरपालिका लेखा समिति, विषय समिति तथा वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.4.2)

लेखापरीक्षा व्यवस्था

केन्द्रीय वित्त आयोग (13वीं तथा 14वीं वित्त आयोग) की अनुशंसा के अनुपालन में स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए मुख्य लेखानियंत्रक-सह-निदेशक, स्थानीय निधि अंकक्षण निदेशालय के नेतृत्व में वित्त विभाग के अंतर्गत स्थानीय निधि अंकक्षण निदेशालय की स्थापना को राज्य सरकार ने अधिसूचित (जून 2015) किया था। यह निदेशालय 11 जून 2015 से कार्य कर रहा है। तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग (टी.जी.एस.) व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए नियम एवं शर्तें जैसा कि लेखापरीक्षा और लेखा विनियम, 2007 में निर्धारित किया गया था, को दिसम्बर 2015 में बिहार सरकार द्वारा स्वीकार किया गया एवं बाद में स्थानीय निकायों का टी.जी.एस. के तहत लेखापरीक्षा कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जनवरी 2017 से प्रारंभ किया गया। तब से, डी.एल.एफ.ए ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक की भूमिका का निर्वहन प्रारम्भ कर दिया।

(कंडिका 3.5)

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के द्वारा जारी नि.प्र. पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

सितंबर 2021 तक, 209 निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित कुल 5,679 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 1,276 लेखापरीक्षा कंडिकाओं (22 प्रतिशत) का निपटान किया गया था तथा 4,403 लेखापरीक्षा कंडिकाएं जिनमें ₹ 2,511.49 करोड़ सम्मिलित थे, निपटान के लिए शेष थे।

(कंडिका 3.6.1)

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन की स्थिति

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन की स्थिति पर्याप्त नहीं थी, क्योंकि श.स्था.नि. में लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति नहीं की गई थी, श.स्था.नि. द्वारा कार्यान्वित योजनाओं का सामाजिक अंकक्षण नहीं किया गया था तथा संपत्ति-कर के संग्रहण को इष्टतम बनाने के लिए संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं किया गया था इत्यादि।

(कंडिका 3.7 व 3.8)

उपयोगिता प्रमाण पत्र

2018-19 तक की अवधि के लिए जारी ₹ 9,648.86 करोड़ के कुल अनुदान के विरुद्ध जनवरी 2020 तक, श.स्था.नि. द्वारा केवल ₹ 5,840.63 करोड़ (61 प्रतिशत) के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए गए थे।

(कंडिका 3.7.6)

4. अनुपालन लेखापरीक्षा – शहरी स्थानीय निकाय

नगर पंचायत, बनमनखी के द्वारा जलापूर्ति पाईप बिछाने व घरों में कनेक्शन प्रदान करने के पूर्व सबमर्सिबल पंपों की आवश्यकता का आकलन करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप ₹ 2.78 करोड़ का अनुपयोगी व्यय हुआ।

(कंडिका 4.1)

पटना नगर निगम द्वारा होल्डिंग्स के सटीक वर्गीकरण पर संपत्ति कर की वसूली करने में विफलता एवं संपत्ति कर की गणना के लिए आवश्यक भौतिक जानकारी को दबाने पर गृह-स्वामियों से जुर्माना की राशि प्राप्त करने हेतु कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 1.06 करोड़ के कर-राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 4.2)

भाग – अ
पंचायती राज संस्थाएँ

अध्याय—I

बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की
कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा

अध्याय- I

पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की एक सामान्य रूपरेखा

बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा

1.1 परिचय

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

परिणामस्वरूप, बिहार सरकार ने बिहार पंचायत राज अधिनियम, 1993 अधिनियमित किया (तत्पश्चात् बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के द्वारा प्रतिस्थापित) तथा पं.रा.सं. की त्रि-स्तरीय प्रणाली यथा: ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) प्रखंड स्तर पर पंचायत समिति (पं.स.) एवं जिला स्तर पर जिला परिषद् (जि.प.) का गठन किया गया जिससे वे स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम हो सकें। जमीनी स्तर पर विकेन्द्रीकरण हेतु ग्रा.पं. को वार्डों में बाँटा गया तथा ग्रा.पं. स्तर पर ग्राम सभा¹ एवं वार्ड स्तर पर वार्ड सभा² का प्रावधान किया गया। ग्राम पंचायत द्वारा वार्ड को सौंपे गये विभिन्न लोक हितकारी योजनाओं को वार्ड सभा, वार्ड क्रियान्वयन एवं प्रबंधन समिति के माध्यम से क्रियान्वयन करता है।

अगस्त 2021 तक राज्य में 8,644 पं.रा.सं.³, 1,33,643 निर्वाचित प्रतिनिधियों⁴ (बिहार सरकार द्वारा लोक सेवक के रूप में घोषित) वाली थीं। महिलाओं को पं.रा.सं. के कुल निर्वाचित प्रतिनिधियों का पचास प्रतिशत क्षेत्रीय आरक्षण प्रदान किया गया। राज्य में पं.रा.सं. के निर्वाचित निकायों का विगत आम चुनाव अप्रैल-मई 2016 में संपन्न हुआ था एवं इसका कार्यकाल जून 2021 में समाप्त हुआ था। कोविड-19 महामारी के कारण पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव समय पर नहीं कराए जा सके एवं पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव सम्पन्न होने तक अनिवार्य कार्यों को करने के लिए विघटित पंचायती राज संस्थाओं के स्थान पर सलाहकार समितियों का गठन किया गया।

1.1.1 राज्य की रूपरेखा

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

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

² वार्ड की मतदाता सूची के तहत पंजीकृत सभी व्यक्ति संबंधित वार्ड सभा के सदस्य होंगे।

³ 38 जि.प., 534 पं.स. एवं 8,386 ग्रा.पं.

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

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

तालिका-1.1: राज्य के महत्वपूर्ण आँकड़े

सूचक	इकाई	राज्य के आँकड़े
जनसंख्या	करोड़	10.41
जनसंख्या घनत्व	प्रति वर्ग कि.मी.	1,106
ग्रामीण जनसंख्या	करोड़	8.77
लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरुष पर महिलाएं	918
साक्षरता	प्रतिशत	61.80
जिलों की संख्या	संख्या	38
पं.रा.सं. की संख्या	संख्या	8,644
दशकीय वृद्धि दर	प्रतिशत	25.42
ग्रामीण लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरुष पर महिलाएं	921

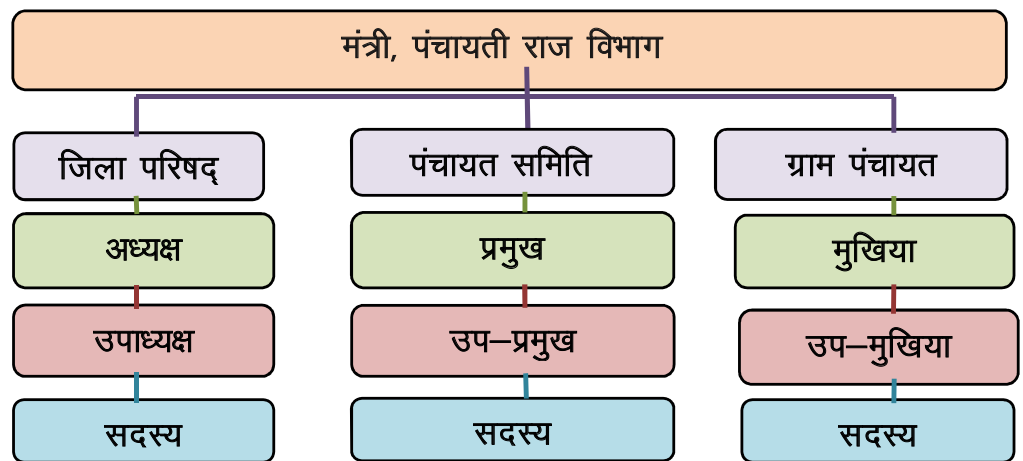
(स्रोत: जनगणना 2011, वर्ष 2020-21 के लिए आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार एवं विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)
 'नोट: ग्रामीण क्षेत्रों को शहरी क्षेत्रों में परिवर्तित करने के बाद नए शहरी स्थानीय निकायों के गठन के कारण ग्राम पंचायतों की संख्या 8,387 से घटकर 8,072 (अगस्त 2021) हो गई।

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

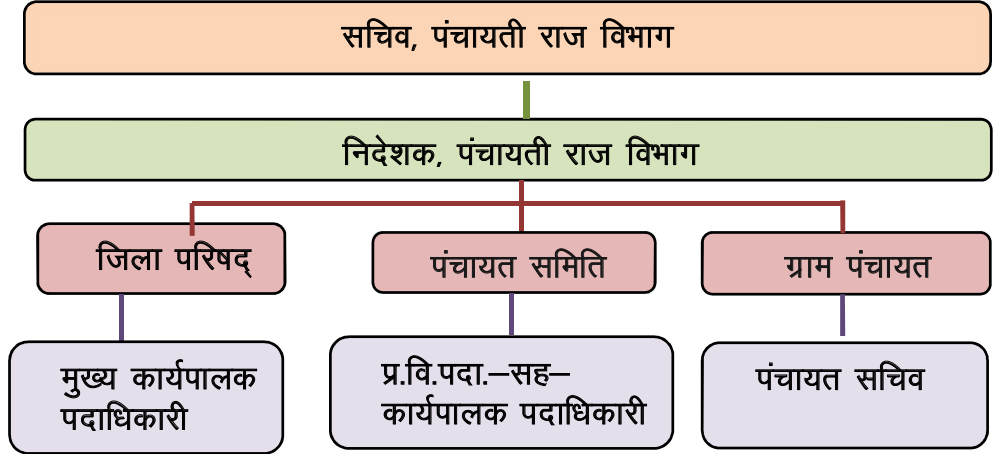
राज्य स्तर पर पंचायती राज विभाग पं.रा.सं. के कार्यों का अनुश्रवण एवं समन्वय करता है। जि.प. की अध्यक्षता अध्यक्ष के द्वारा जबकि पं.स. एवं ग्रा.पं. की अध्यक्षता क्रमशः प्रमुख एवं मुखिया के द्वारा किया जाता है जो संबंधित पं.रा.सं. के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। मुखिया ग्रा.पं. के वित्तीय एवं कार्यकारी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

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (जिला दंडाधिकारी या अतिरिक्त जिला दंडाधिकारी की श्रेणी का) एवं प्रखंड विकास पदाधिकारी-सह-कार्यपालक पदाधिकारी क्रमशः जि.प. तथा पं.स. के कार्यकारी प्रधान होते हैं। पंचायत सचिव, ग्रा.पं. कार्यालय के प्रभारी होते हैं एवं ग्रा.पं. स्तर पर लेखाओं व अभिलेखों के संधारण के लिए उत्तरदायी होते हैं। पं.रा.सं. की संगठनात्मक संरचना को नीचे चार्ट-1.1 तथा 1.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट-1.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट-1.2: प्रशासनिक संरचना



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

1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

1.3.1 पं.रा.सं. की शक्तियाँ एवं कार्यप्रणाली

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243जी एवं 243एच प्रावधान करता है कि किसी राज्य की विधायिका, कानून द्वारा, पं.रा.सं. को स्व-शासित संस्था के रूप में कार्य करने योग्य बनाने हेतु निम्नलिखित शक्तियां, प्राधिकार तथा उत्तरदायित्वों को पं.रा.सं. को प्रदान कर सकती है:

- संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में निर्दिष्ट विषयों के साथ-साथ आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं को तैयार करना एवं योजनाओं का कार्यान्वयन करना उन्हें सौंपा जा सकता है; तथा
- करारोपण की शक्तियां एवं पंचायतों के सभी राशियों को जमा करने हेतु निधियों का गठन।

इसके अतिरिक्त, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 22, 47 एवं 73 क्रमशः ग्रा.पं., पं.स. एवं जि.प. की शक्तियों तथा कर्तव्यों की प्रकृति का वर्णन करता है।

1.3.2 राज्य सरकार की शक्तियां

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

तालिका-1.2: राज्य सरकार की शक्तियां

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियां
धारा 11	सरकार के सामान्य या विशेष आदेशों के अधीन रहते हुए, जिला मजिस्ट्रेट जिला राजपत्र में अधिसूचना द्वारा किसी भी स्थानीय क्षेत्र जिसमें एक गांव या सन्निहित गांवों का एक समूह या उसका हिस्सा शामिल है, को ग्राम पंचायत क्षेत्र घोषित कर सकता है जिसकी आबादी इसके क्षेत्र के भीतर लगभग सात हजार है।
धारा 146	नियम बनाने की शक्ति: राज्य सरकार बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में विनिर्दिष्ट कार्यों को कार्यान्वित करने के लिए राज्य विधायिका के अनुमोदन से राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियम बनाती है।

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियां
धारा 150, 152 एवं 153	मानक नियमावली बनाने, पृच्छा एवं निरीक्षण की शक्ति: राज्य सरकार बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए मानक नियम बना सकती है तथा यह पं.रा.सं. के नियंत्रणाधीन किसी भी 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 से अनुपस्थित होने, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के अनुसार कर्तव्यों का निर्वहन न करने, अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करने एवं दोषी होने व छः माह से ज्यादा समय के लिए फरार होने के आधार पर, उनको अपना पक्ष रखने का अवसर प्रदान करने के पश्चात् राज्य सरकार मुखिया / उप-मुखिया, प्रमुख / उप-प्रमुख व अध्यक्ष / उपाध्यक्ष को उनके पद से निष्कासित कर सकती है।

(स्रोत: बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006)

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

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

कार्यों का प्रतिनिधायन

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

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

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

निधियों का प्रतिनिधायन

73वें संविधान संशोधन अधिनियम का मूल उद्देश्य कार्यात्मक एवं वित्तीय हस्तांतरण के माध्यम से स्थानीय निकायों (स्था.नि.) को सशक्त बनाना था ताकि वे स्वशासन की जीवंत इकाइयों के रूप में कार्य कर सकें। पंचायती राज संस्थाओं को पंचायती राज विभाग के माध्यम से केन्द्र/राज्य सरकार से अनुदान/प्रतिनिधायन के रूप में निधियां प्राप्त हुई थीं। वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को विमुक्त की गई निधियां नीचे तालिका-1.3 में दी गई हैं:

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

(₹ करोड़ में)

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

(स्रोत: वर्ष 2019-20 के लिए आर्थिक सर्वेक्षण, बिहार सरकार)

इसके अतिरिक्त, बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 27, 55 एवं 82 के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं को होल्डिंग्स, व्यवसायों पर कर लगाने एवं राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट अधिकतम दरों के अधीन टोल, शुल्क एवं दरें लगाने के लिए अधिकृत किया गया था। राज्य वित्त आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि राज्य सरकार करों की अधिकतम दरों को निर्दिष्ट करे ताकि पं.रा.सं. प्राथमिकता के आधार पर संसाधन जुटा सकें। हाँलाकि, जिन दरों पर कर/गैर-कर राजस्व एकत्र किया जाना था, बिहार सरकार द्वारा निर्दिष्ट नहीं किए गए थे। इसलिए, पं.रा.सं. अपने स्वयं के संसाधनों से राजस्व लगाने एवं एकत्र करने में अगस्त 2021 तक सक्षम नहीं थे। पंचायती राज संस्थाओं के आंतरिक संसाधनों से राजस्व में वृद्धि, निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए चौदहवीं वित्त आयोग (14वीं वित्त आयोग) द्वारा लगाई गई अनिवार्य शर्तों में से एक थी। चूंकि पं.रा.सं. अपने आंतरिक संसाधनों से राजस्व नहीं जुटा सके, इसलिए वे 2016-20 की अवधि के लिए निष्पादन अनुदान प्राप्त नहीं कर सके।

लेखापरीक्षा में इस ओर ध्यान आकृष्ट किये जाने पर विभाग ने (अगस्त 2021) कहा कि बिहार पंचायत (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली तैयार करने की प्रक्रिया चल रही थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के लागू होने के 15 वर्ष बीत जाने के बाद भी बिहार सरकार नियमावली नहीं बना सकी।

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

कर्मियों का प्रतिनिधायन

पंचम राज्य वित्त आयोग ने पं.रा.सं. के सभी स्तरों पर कर्मचारियों की अत्यधिक कमी को देखते हुए, पं.रा.सं. के लिए मॉडल पंचायत कैंडिडेट की अनुशंसा की जिसमें प्रत्येक ग्रा.पं. एवं पं.स. के लिए सात-सात पद⁵ एवं जि.प. के लिए 20 से 29 पद शामिल हैं, परंतु मॉडल स्टाफिंग पैटर्न मानदंड केवल आंशिक रूप से पं.रा.सं. में लागू किए गए थे। चार से पाँच ग्रा.पं. के लिए लेखाकार-सह-आई.टी. सहायक का एक पद एवं तकनीकी सहायक का एक पद सृजित (जुलाई 2018) किया गया था। हाँलाकि, सभी पदों को भरा नहीं गया था एवं 2096 (उपरोक्त कैंडिडेटों में से प्रत्येक के लिए) स्वीकृत पदों के विरुद्ध 1,683 लेखाकार-सह-आई.टी. सहायकों एवं 1,535 तकनीकी सहायकों की नियुक्ति अनुबंध के आधार पर अगस्त 2021 तक की गई थी।

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

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

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

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

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

1.4 विभिन्न समितियों का गठन

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

1.4.1 स्थायी समितियाँ

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 25, 50 एवं 77 के अनुसार पं.रा.सं. सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए विभिन्न स्थायी समितियों का गठन करेंगी। पं.रा.सं. के तीनों स्तरों पर गठित होने वाली स्थायी समितियों को नीचे तालिका 1.4 में दिया गया है:

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

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

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

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

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

1.4.2 जिला योजना समिति

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

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

1.4.3 ग्राम पंचायत विकास योजना

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

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

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

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

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

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि सी.ए.जी. को पंचायतों के सभी श्रेणियों/स्तरों के लेखाओं के समुचित रखरखाव एवं लेखापरीक्षा पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण करने का उत्तरदायित्व सौंपा जाना चाहिए। तेरहवीं वित्त आयोग (13वीं वि.आ.) एवं चौदहवीं वित्त आयोग (14वीं वि.आ.) ने भी अनुशंसा की थी कि सी.ए.जी. को प्रत्येक श्रेणी/वर्ग के सभी स्थानीय निकायों (स्था.नि.) की लेखापरीक्षा के लिए तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग (टी.जी.एस.) सौंपा जाना चाहिए एवं उनके वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन (ए.टी.आई.आर.) के साथ-साथ निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए।

तदनुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए नियम एवं शर्तों, जैसा कि लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम, 2007 में निर्धारित किया गया है, को दिसम्बर 2015 में बिहार सरकार द्वारा स्वीकार किया गया एवं तत्पश्चात् टी.जी.एस. के तहत स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से सी.ए.जी. द्वारा प्रारम्भ की गई।

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

1.5.1.1 वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करना

राज्य सरकार द्वारा स्वीकार किए गए (दिसम्बर 2015) टी.जी.एस. के मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(i) के अनुसार डी.एल.एफ.ए. को प्रत्येक वर्ष के माह सितम्बर के अंत तक आगामी वित्तीय वर्ष हेतु स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना (ए.ए.पी.) तैयार करनी थी एवं इसे महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार, पटना को अग्रेषित करनी थी।

डी.एल.एफ.ए. ने वर्ष 2019-20 के लिए नौ माह⁶ के विलम्ब से वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार किया जबकि वर्ष 2020-21 के लिए कोई योजना तैयार नहीं की गई थी। डी.एल.एफ.ए. ने (अगस्त 2021) कहा कि वार्षिक लेखापरीक्षा योजना की तैयारी में विलम्ब मानवबल की कमी के कारण हुई जबकि कोविड-19 महामारी के कारण वर्ष 2020-21 के लिए योजना तैयार नहीं की जा सकी। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष 2020-21 के लिए योजना सितंबर 2019 तक तैयार की जानी थी एवं उस समय कोविड-19 का कोई मामला नहीं था।

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

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

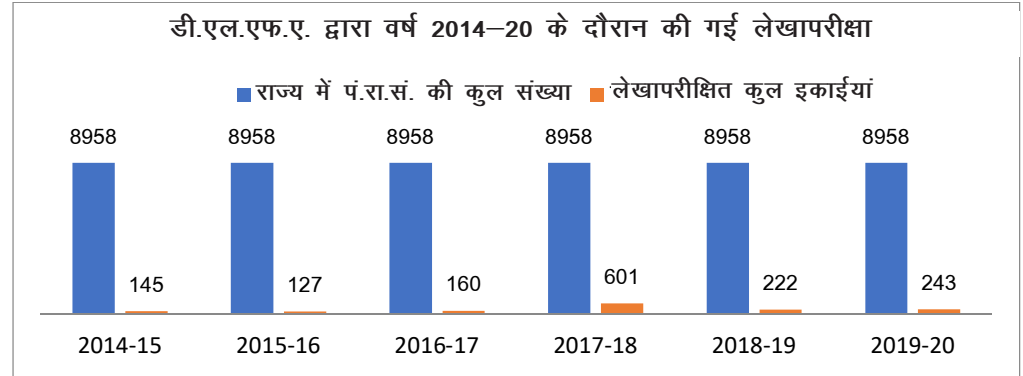
तालिका-1.5: डी.एल.एफ.ए. द्वारा लेखापरीक्षित वर्ष-वार इकाइयों का विवरण

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

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

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

चार्ट-1.3



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

1.5.1.3 टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(iii) के अनुसार व्यवस्था में सुधार हेतु आवश्यक सलाह प्राप्त करने के लिए चयनित स्था.नि. के संबंध में निरीक्षण प्रतिवेदन की प्रतियां स्थानीय निधि लेखापरीक्षक द्वारा महालेखाकार को अग्रेषित की जानी थीं। स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय की मौजूदा व्यवस्था में सुधार हेतु आवश्यक सुझाव देने के लिए एवं डी.एल.एफ.ए. द्वारा निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदन की गुणवत्ता की निगरानी करने के लिए महालेखाकार को इसकी समीक्षा करनी थी।

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

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

1.5.1.4 डी.एल.एफ.ए. द्वारा निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्रति कमजोर प्रतिक्रिया

निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषजनक नहीं थी जो 31 मार्च 2020 तक बड़ी संख्या में (लगभग 100 प्रतिशत) लेखापरीक्षा कंडिकाओं के निपटान के लिए लंबित रहने से स्पष्ट है, जैसा कि नीचे तालिका-1.6 में वर्णित है:

तालिका-1.6: पं.रा.सं. में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2019-20 की अवधि के लिए लंबित कंडिकाएँ

वित्तीय वर्ष	निर्गत नि.प्र. की संख्या	नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या	शामिल राशि (₹ लाख में)	निपटारित कंडिकाओं की संख्या	निपटान की राशि (₹ लाख में)	लंबित कंडिकाओं की संख्या	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ लाख में)
2014-15 से 2019-20	407	2,354	9,845.61	2	0.13	2,352	9,845.48

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

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 407 नि.प्र. में निहित कुल 2,354 कंडिकाओं में से ₹ 0.13 लाख मूल्य की केवल दो कंडिकाओं (0.11 प्रतिशत) का निपटारा किया गया तथा ₹ 98.45 करोड़ की 2,352 कंडिकाएँ अगस्त 2021 तक निपटान हेतु लंबित थीं। इस प्रकार, वृहत् संख्या में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं ने पं.रा.सं. में कमजोर आंतरिक नियंत्रण एवं लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए संबंधित प्राधिकारियों की ओर से निष्क्रियता को दर्शाया।

1.5.1.5 विवरणियां जमा करना

टी.जी.एस. के स्वीकृत मानक नियमों व शर्तों के खंड 2(iv) के अनुसार सलाह प्राप्त करने एवं अनुश्रवण के उद्देश्य से डी.एल.एफ.ए. को सी.ए.जी. द्वारा निर्धारित प्रारूप में विवरणियां प्रस्तुत करना है। तदनुसार, कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने तीन विवरणियां⁷ एवं चार पंजियां⁸ निर्धारित कीं। परन्तु डी.एल.एफ.ए. द्वारा अपेक्षित विवरणियां एवं पंजियां प्रस्तुत नहीं की गईं। बाद में, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने वार्षिक विवरणी (पिछले वर्ष के लिए प्रत्येक वर्ष के 15 अप्रैल को देय वार्षिक लेखापरीक्षा योजना का कार्यान्वयन), तिमाही विवरणी (प्रत्येक तिमाही के अगले माह की 15 तारीख को देय गंभीर अनियमितताएं), नि.प्र./ कंडिकाओं की वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन (पिछले वर्ष के लिए 15 अप्रैल को देय), अर्ध-वार्षिक विवरणी (प्रत्येक छमाही के बाद अगले माह की 15 तारीख को देय समेकित निष्पादन प्रतिवेदन) समर्पित करने हेतु प्रस्ताव (फरवरी 2018) दिया। लेकिन, डी.एल.एफ.ए. द्वारा यथा निर्धारित कोई विवरणी प्रस्तुत नहीं की गई।

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

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

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

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

⁷ (क) तिमाही मूल्यांकन प्रतिवेदन (ख) समेकित निष्पादन प्रतिवेदन (ए) (ग) समेकित निष्पादन प्रतिवेदन (बी)

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

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

1.5.1.7 आंतरिक नियंत्रण

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

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

1.5.1.8 प्रशिक्षण एवं क्षमता वर्धन

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

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

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

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

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

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

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

तालिका-1.7: डी.एल.एफ.ए. के स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल की स्थिति

क्रम सं.	पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्त पद
1	संयुक्त निदेशक	1	0	1
2	उप निदेशक	3	0	3
3	व.ले.प.अ./सहायक निदेशक	34	4	30
4	लेखापरीक्षा अधिकारी	45	16	29
5	सहायक लेखापरीक्षा अधिकारी	50	00	50
6	वरीय लेखापरीक्षक	56	—	56
7	लेखापरीक्षक	125	#42	83
	कुल	314	62	252

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. से प्राप्त सूचना)

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

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

1.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

1.6.1 महालेखापरीक्षक के स्थानीय निकायों के निरीक्षण प्रतिवेदनों पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

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

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

वित्तीय वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की संख्या	शामिल राशि (₹ करोड़ में)	निपटान कंडिकाओं की संख्या	निपटान की राशि (₹ करोड़ में)	लंबित कंडिकाओं की संख्या	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य (₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5	6	7 (3-5)	8 (4-6)
2015-16	1,454	18,586	337.096	6,314	9.56	12,272	327.536
2016-17	1,301	10,873	501.369	68	5.824	10,805	495.545
2017-18	1,365	8,476	1,173.853	20	1.183	8,456	1,172.67
2018-19	156	1,069	72.88	0	0	1,069	72.88
2019-20	113	874	222.57	5	8.01	869	214.56
कुल	4,389	39,878	2,307.768	6,407	24.577	33,471	2,283.191

(स्रोत: निरीक्षण प्रतिवेदन)

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

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

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

1.6.2 वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन/स्थिति

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

1.6.3 स्थानीय लेखापरीक्षक का वार्षिक प्रतिवेदन

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने स्थानीय लेखापरीक्षक के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समीक्षा/अनुपालन के लिए त्रि-स्तरीय समितियों-उच्च स्तरीय, विभाग स्तरीय एवं जिला स्तरीय, का गठन (मार्च 2010) में किया था। जिला स्तरीय समिति⁹ का उत्तरदायित्व जिले के पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना था। विभाग स्तरीय समिति¹⁰ को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करनी थी। जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के क्रियाकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति¹¹ की बैठक छः महीने में एक बार होनी थी।

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

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

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

बिहार पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम, 2011 की धारा 31(4), 59(4) एवं 86(4) में प्रावधान है कि भारत के सी.ए.जी. या उनके द्वारा अधिकृत किसी प्राधिकारी का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य के दोनों सदनों के समक्ष उपस्थापित की जाएगी।

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

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

⁹ जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

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

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

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

1.7 जवाबदेही तंत्र

1.7.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

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

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

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

1.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

बिहार ग्राम सभा (बैठक का समन्वय एवं संचालन की प्रक्रिया) नियमावली, 2012 का नियम 2(ए) ग्राम सभा द्वारा गांव में किए गए सभी विकास कार्यों के सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान करता है। इसके अतिरिक्त, पंचम राज्य वित्त आयोग की कंडिका 2.1.7 ने निर्धारित किया है कि पं.रा.सं. को 'स्मार्ट' स्वशासन की संस्था बनाने के लिए सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से जवाबदेही तंत्र की जानी चाहिए। सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य परियोजनाओं, कानूनों एवं नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक जवाबदेही सुनिश्चित करना था।

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

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

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

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

ग्रामीण विकास विभाग के अधिकारियों ने अतिरिक्त प्रभार संभाला।

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

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

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

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

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

1.7.3 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बिहार सरकार के अनुदेशों-सह-पठित बिहार वित्तीय नियमावली की धारा 342 में निहित प्रावधानों के अनुसार विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संस्वीकृत अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) के समर्पित किए जाने की समय-सीमा अनुदान के आवंटन की तिथि से 18 महीने थी।

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

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

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(₹ करोड़ में)

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

(स्रोत: आवंटन संचिकाएं एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र)

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

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

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

- राज्य सरकार ने द्वितीय किस्त जारी करने के लिए मासिक प्रगति प्रतिवेदन एवं लेखापरीक्षित लेखा विवरण प्रस्तुत नहीं किए एवं इस प्रकार, भारत सरकार द्वारा अधिरोपित शर्तों का अनुपालन नहीं किया।
- पहली बार, वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2020-21 (नवंबर 2020) तक के लिए आर.जी.पी.एस.ए. एवं आर.जी.एस.ए. का वित्तीय वर्षवार व्यय प्रतिवेदन निधि प्राप्ति के छः वर्ष बाद दिसंबर 2020 में चार्टर्ड अकाउंटेंट्स द्वारा तैयार की गई थी एवं उस आधार पर ₹ 53.72 करोड़¹² का उपयोगिता प्रमाण-पत्र विभाग द्वारा तैयार किया गया था एवं दिसंबर 2020 में पंचायती राज मंत्रालय को भेजा गया था। हाँलाकि, विभाग ने जवाब दिया (फरवरी 2021) कि शेष राशि ₹ 22.81 करोड़ के व्यय की प्रक्रिया चल रही है एवं शेष राशि का उपयोग करने के लिए संबंधित इकाईयों को स्मार जारी किए गए थे।
- वर्ष 2013-15 एवं 2018-19 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा विमुक्त किए गए केन्द्रीय हिस्से के संबंध में राज्य के देय हिस्से ₹ 26.92 करोड़ की तुलना में राज्य सरकार ने केवल ₹ 24.56 करोड़ रुपये वर्ष 2021 तक विमुक्त किया। (2014-20 ₹ 1.34 करोड़ एवं 2020-21 ₹ 23.22 करोड़)।

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

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

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

स्थायी सुधार के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार चार्टर्ड अकाउंटेंट्स (सी.ए.) को आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में अनुबंधित करने के अलावा अंतरिम उपाय के रूप में योग्य लेखाकारों को नियमित रूप से नियुक्त किया जाना था। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग, बिहार सरकार ने चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसा के आलोक में स्था. नि. के लिए दूसरी एवं बाद की किस्त को विमुक्त करने के लिए व्यय लेखे एवं आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ-साथ पिछले वर्ष के अनुदानों का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अनिवार्य कर दिया (फरवरी 2016)। इससे विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली का गठन अनिवार्य हुआ।

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

¹² ₹31.23 करोड़ का अंतिम उपयोगिता प्रमाण पत्र एवं ₹22.49 करोड़ का औपबन्धिक उपयोगिता प्रमाण पत्र

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

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

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

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

विभाग ने (जनवरी 2020) सभी जिलाधिकारियों को निर्देश दिया था कि पंचायती राज संस्थाओं एवं ग्राम कचहरी के लेखाओं की वर्ष 2018-19 तक की अवधि की लेखापरीक्षा जनवरी 2020 तक पूरा कर लें। हाँलाकि, वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 तक की अवधि की लेखापरीक्षा अगस्त 2021 तक पूरी नहीं हुई थी, जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है।

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

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

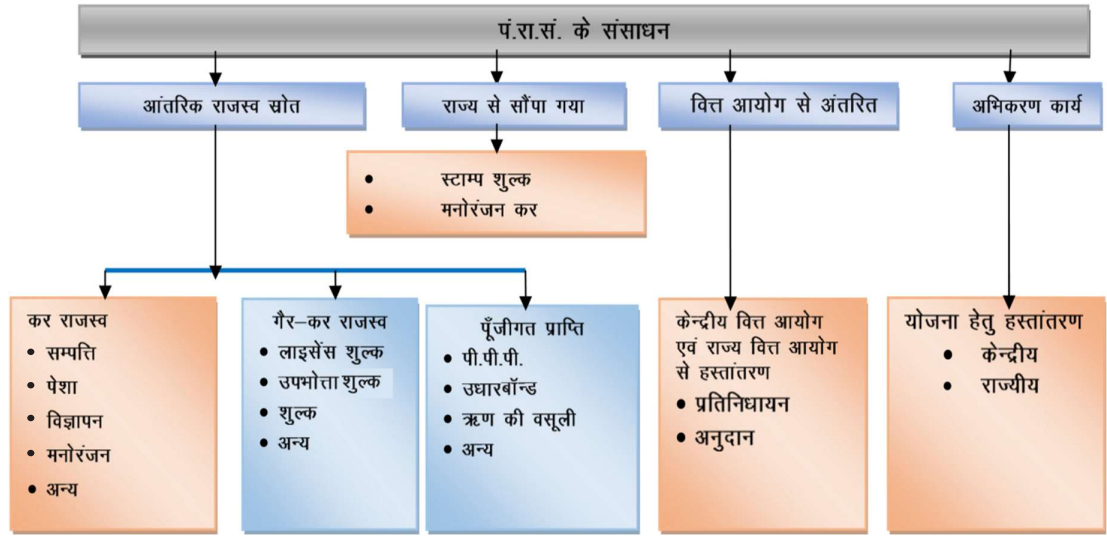
1.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

1.8.1 निधियों के स्रोत

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

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 27, 55 तथा 82 के अनुसार राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर के अधीन होल्डिंगों, पेशाओं पर करारोपण तथा टॉल, शुल्कों एवं दरों को अध्यारोपित करने के लिए पं.रा.सं. अधिकृत थे। पं.रा.सं. के वित्त स्रोतों का फ्लो चार्ट नीचे चार्ट 1.4 में दर्शाया गया है:

चार्ट-1.4: वित्त के स्रोत



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

पं.रा.सं. के तीन स्तरों में से केवल जिला परिषद् के पास ही स्वयं का राजस्व स्रोत था जैसे कि दुकानों/निरीक्षण बंगले का किराया, तालाबों/बस स्टैंड को पट्टे पर देना आदि, जबकि पं.रा.सं. ने करों एवं शुल्कों का आरोपण नहीं किया क्योंकि राज्य सरकार ने जनवरी 2021 तक करों, टॉल एवं शुल्कों आदि की अधिकतम दरों को अभी तक अधिसूचित नहीं किया था। तथापि, राज्य स्तर पर बिहार पंचायत (ग्राम पंचायत, लेखापरीक्षा, बजट एवं कराधान) नियमावली का तैयार किया जाना प्रक्रियाधीन था।

1.8.1.1 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

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

तालिका-1.13: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

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

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

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

1.8.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

संविधान के अनुच्छेद 243-आई की शर्तों एवं बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 की धारा 168 में निहित प्रावधानों के अनुसार बिहार सरकार ने स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति के आकलन एवं उन सिद्धांतों के निर्धारण जिनके आधार पर स्थानीय निकायों को पर्याप्त वित्तीय संसाधन सुनिश्चित किया जाएगा, राज्य वित्त आयोग¹³ का गठन किया था। पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं एवं इसके कार्यान्वयन की वर्तमान स्थिति का विवरण प्रतिवेदन की कड़िका 2.1 में दिया गया है।

षष्ठम राज्य वित्त आयोग का गठन वर्ष 2020-25 हेतु फरवरी 2019 में किया गया था एवं इसका प्रतिवेदन 31 मार्च 2020 को प्रकाशित किया जाना था। जबकि षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने अपना प्रतिवेदन दो भागों में समर्पित किया था। आयोग द्वारा वर्ष 2020-21 हेतु अंतरिम प्रतिवेदन दिनांक 8 जनवरी 2020 को समर्पित किया गया जबकि वर्ष 2021-25 हेतु अंतरिम प्रतिवेदन अप्रैल 2021 में समर्पित किया गया था एवं बिहार सरकार द्वारा इसे अगस्त 2021 में स्वीकृति दी गई। षष्ठम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार वर्ष 2021-25 दौरान कुल निधियां ₹ 19,419.40 करोड़¹⁴ पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किये जाने थे जैसा कि विस्तृत विवरण नीचे तालिका-1.14 में दिया गया है:

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

(₹ करोड़ में)

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

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

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

1.8.3 चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

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

चौदहवीं वित्त आयोग

चौदहवीं वित्त आयोग का गठन जनवरी 2013 में प्रदत्त अवधि 2015-20 के लिए केंद्र-राज्य राजकोषीय संबंधों के विशिष्ट पहलुओं पर अनुशंसाएं करने के लिए किया गया था एवं इसने 15 दिसंबर 2014 को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। चौदहवीं वित्त आयोग ने केवल आधारभूत सेवाओं¹⁵ को प्रदान करने के लिए स्थानीय निकायों को निधि

¹³ प्रथम रा.वि.आ.- अप्रैल 1994, द्वितीय रा.वि.आ.- जून 1999, तृतीय रा.वि.आ.- जुलाई 2004, चतुर्थ रा.वि.आ.- जून 2007 एवं पंचम रा.वि.आ.- दिसम्बर 2013

¹⁴ प्रतिनिधायन- ₹ 7,613.45 करोड़ एवं अनुदान- ₹11,805.40 करोड़

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

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

चौदहवीं वित्त आयोग ने विधिवत् रूप से गठित ग्राम पंचायतों के लिये दो भागों यथा—(क) मूल अनुदान (ख) निष्पादन अनुदान, में सहायता अनुदानों की अनुशंसा की थी। बुनियादी सेवाओं के वितरण का समर्थन एवं सुदृढीकरण करने के लिए स्थानीय निकायों को मूल अनुदान प्रदान किया जाना था। जबकि निष्पादन अनुदान को विश्वसनीय लेखापरीक्षित लेखाओं और प्राप्ति एवं व्यय के आंकड़ों एवं स्वयं के राजस्व में सुधार को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से तैयार किया गया था। 14वीं वित्त आयोग ने ग्राम पंचायतों हेतु निष्पादन अनुदान के लिए पात्र बनने हेतु दो पात्रता शर्तें¹⁶ निर्धारित की। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने ग्राम पंचायतों को निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए दो अतिरिक्त पात्रता शर्तें¹⁷ निर्धारित किया था (सितंबर 2017)। वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान 14वीं वित्त आयोग के तहत भारत सरकार द्वारा जारी अनुदान एवं बाद में बिहार सरकार द्वारा ग्राम पंचायतों को जारी किए गए अनुदानों का विवरण नीचे तालिका-1.15 में दिया गया है:

तालिका-1.15: अनुशंसित एवं जारी अनुदान

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

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

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

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

तालिका-1.16: अनुदान जारी करने में विलम्ब

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

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

लेखाओं को अंतिम रूप देने के तुरंत बाद अर्जित ब्याज को भारत की संचित निधि में जमा किया जाना है। विभाग की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि राज्य भारत सरकार से प्राप्त होने की तिथि से 15 दिनों की निर्धारित अवधि के भीतर 2015-20 की अवधि के लिए ग्राम पंचायतों को 14वीं वित्त आयोग अनुदान जारी नहीं कर सका। इसके बजाय, निधियों को नामित बैंक में विभाग के बैंक खाते¹⁸ में रखा गया था।

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

1.8.4 अभिलेखों का संधारण

रोकड़ बही का संधारण एवं लेखाओं का मिलान न करना

पंचायती राज विभाग को अनुदान/निधियों के 24 मदों के अंतर्गत आवंटन प्राप्त हुआ। हाँलाकि, विभाग द्वारा केवल आठ मदों¹⁹ की रोकड़ बहियों का संधारण किया गया था। आर.जी.पी.एस.ए. के लिए प्राप्त ₹ 6,367 करोड़ के आवंटन के संबंध में विभाग द्वारा कोई रोकड़ बही संधारित नहीं की गई थी। विभाग द्वारा यह कहा गया था कि रोकड़ बही केवल उन मदों के लिए संधारित की गई थी जिनके लिए विभाग स्तर पर राशि की निकासी की गई थी। विभाग ने शेष 16 मदों से संबंधित अन्य रोकड़ बहियों के संधारण एवं प्रस्तुतीकरण के विषय में कोई जवाब नहीं दिया। (परिशिष्ट-1.1)

इसके अलावा, पंचायती राज विभाग के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि विभाग द्वारा समाधान विवरणी तैयार नहीं किए गए थे एवं 31 मार्च 2020 तक रोकड़ बहियों एवं बैंक खातों के बीच ₹ 32.82²⁰ करोड़ का अंतर था।

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

¹⁸ एच.डी.एफ.सी. बैंक खाता संख्या 50100188126888

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

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

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

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

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

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

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

1.8.5 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं का संधारण

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

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

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

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

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

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

1.8.5.2 ई-ग्रामस्वराज का कार्यान्वयन

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

- **पंचायत प्रोफाइल:** पंचायत प्रोफाइल केवल पंचायती राज संस्थाओं के ग्राम पंचायतों का विवरण प्रदर्शित करता है। बिहार में ग्राम पंचायत स्तर पर 2,46,156²¹ प्रतिनिधि थे लेकिन प्रोफाइल में केवल 1,37,021 प्रतिनिधियों का विवरण उपलब्ध था।
- **योजना एवं रिपोर्टिंग:** हाँलाकि, इस शीर्षक के तहत 19²² प्रकार के प्रतिवेदन प्रदर्शित किए गए थे केवल छः²³ प्रकार के प्रतिवेदन सिर्फ आंशिक रूप से उपलब्ध थे।
- **लेखांकन:** ई-ग्रामस्वराज के लेखांकन खंड में चार खंड शामिल थे अर्थात् अखिल भारतीय प्रतिवेदन, एम.ए.एस. पंजी (8 प्रारूप), लेखा इकाईवार प्रतिवेदन एवं विविध प्रतिवेदन। ई-ग्रामस्वराज पोर्टल पर उपलब्ध इन सभी प्रारूपों की जाँच से पता चला कि केंद्र प्रायोजित योजनाओं के तहत 41 योजनाएं सूचीबद्ध थीं लेकिन केवल 15वीं वित्त आयोग योजनाओं के लेखाओं का प्रदर्शन किया गया था जबकि केंद्र सरकार की अन्य योजनाओं के लेखाओं का इस पोर्टल पर प्रदर्शन नहीं किया गया था।

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

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

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

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

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

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

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

1.8.5.3 पंचायती राज संस्थाओं में ऑडिटऑनलाइन

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8.5.4 बजट तैयार न करना

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

हाँलाकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2018-19 की अवधि के लिए तीन नमूना जाँचित ग्राम पंचायतों²⁴ द्वारा बजट तैयार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, नमूना जाँचित पंचायत समिति (जहानाबाद सदर, राम नगर एवं रतनी फरीदपुर) द्वारा क्रमशः 2017-19, 2014-19 एवं 2017-19 की अवधि के लिए बजट तैयार नहीं किया गया था। ये मामले नमूना जाँचित हैं और इसलिए उदाहरण स्वरूप हैं। पाँच वर्षों से बजट तैयार न किया जाना ग्राम पंचायतों की ओर से भारी लापरवाही को दर्शाता है जिस पर निगरानी रखने की आवश्यकता है।

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

²⁴ गोनौली (पं.स. बेतिया), लक्ष्मणनगर (पं.स. गयाघाट) एवं लोमा (पं.स. गयाघाट)

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

1.8.5.5 पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं कर्मियों का क्षमता वर्धन तथा प्रशिक्षण

भारत सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को मजबूत करने के प्राथमिक उद्देश्य के साथ अप्रैल 2018 से मार्च 2022 तक कार्यान्वयन के लिए राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (आर.जी.एस.ए.) प्रारम्भ किया था। पंचायती राज मंत्रालय ने एक विस्तृत राष्ट्रीय क्षमता वर्धन ढाँचा (एन.सी.बी.एफ.) जारी किया था जिसमें पंचायती राज संस्थाओं के क्षमता वर्धन के लिए एक व्यापक ढाँचा निर्धारित किया गया था और प्रशिक्षण अवसंरचना, संसाधन सेवियों, कार्यान्वयन की व्यूह रचना, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन आदि के लिए लचीले दिशानिर्देश प्रदान किए गए थे।

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

आर.जी.एस.ए. की केंद्रीय अधिकार प्राप्त समिति (सी.ई.सी.) की तीसरी बैठक फरवरी 2019 में आयोजित की गई थी जिसमें सी.ई.सी. ने बिहार राज्य वार्षिक कार्य योजना पर विचार किया और वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए एक से सात दिनों तक के प्रशिक्षण की अवधि के साथ 5,32,283 इकाइयों²⁵ के प्रशिक्षण की स्वीकृति दी।

तथापि, 5,32,283 इकाइयों के अनुमोदित लक्ष्य के विरुद्ध पंचायती राज विभाग, बिहार ने राज्य और जिला स्तरों पर केवल 15,231 इकाइयों (2.86 प्रतिशत) को प्रशिक्षण प्रदान किया। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों और कर्मियों के लिए विभाग द्वारा पर्याप्त प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं की गई थी। पंचायती राज विभाग, बिहार ने इस बात का जवाब नहीं दिया कि प्रशिक्षण का लक्ष्य क्यों नहीं प्राप्त किया गया।

1.8.5.6 अपर्याप्त संस्थागत व्यवस्था

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

पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने (2013-14) एक एस.पी.आर.सी. की स्थापना के लिए प्रशिक्षण आयोजित करने एवं बुनियादी ढाँचे, प्रशिक्षण उपकरणों एवं साधनों के प्रावधान के साथ-साथ संकाय, संसाधन पूल आदि के संदर्भ में मजबूत संस्थागत क्षमता का निर्माण करने के लिए ₹ एक करोड़ का अनुमोदन दिया था। वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ एक करोड़ में से ₹ 10.00 लाख टोकन राशि के रूप में जारी किए गए थे। वर्ष 2014-15 के लिए ₹ 90.00 लाख की शेष निधि अनुमोदित की गई थी। हाँलाकि, पंचायती राज विभाग ने अगस्त 2021 तक ₹ 10.00 लाख का उपयोग नहीं किया और पूरी राशि विभाग के बैंक खाते में अव्ययित पड़ी थी।

²⁵ पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों पर संबंधित हितधारकों को प्रशिक्षण दिए जाने को निर्दिष्ट करती इकाइयां

- **जिला पंचायत संसाधन केन्द्रों (डी.पी.आर.सी.) का निर्माण**

आर.जी.एस.ए. योजना के अंतर्गत विभिन्न स्तरों पर पंचायती राज संस्थाओं की क्षमता वर्धन के लिए संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने और उन्हें अवसंरचना, सुविधाओं, मानव संसाधनों और परिणाम आधारित प्रशिक्षण में पर्याप्त गुणवत्ता मानकों को प्राप्त करने में सक्षम बनाने के लिए डी.पी.आर.सी. के निर्माण हेतु निधियां प्रदान की गई थीं। इस योजना के अंतर्गत मौजूदा डी.पी.आर.सी. को सुदृढ़ किया जाना था या नए केंद्र स्थापित किए जाने थे। शैक्षणिक एवं अनुसंधान संस्थानों के साथ प्रशिक्षण नेटवर्क के रूप में प्रशिक्षण, अनुसंधान एवं विश्लेषण, प्रलेखन, संचार एवं विकास के संचालन और समन्वय के लिए इन केंद्रों के केंद्र बिंदु होने की उम्मीद की गई थी।

पंचायती राज विभाग ने पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आलोक में सितंबर 2018 एवं फरवरी 2019 के दौरान डी.पी.आर.सी. के निर्माण के लिए राज्य के जिला परिषदों को ₹ 194.05 करोड़ जारी किए। 24 जिलों के लिए डी.पी.आर.सी. की अनुमानित लागत ₹ 5.14 करोड़ प्रति इकाई थी और शेष 14 जिलों के लिए यह ₹ 4.00 करोड़ प्रति इकाई थी जिसमें राज्य के सभी डी.पी.आर.सी. के लिए कुल अनुमानित लागत ₹ 17,955 करोड़ थी। डी.पी.आर.सी. का निर्माण जिला परिषदों द्वारा ई-निविदा के माध्यम से निष्पादित किया जाना था। हाँलाकि, राज्य के 38 जिलों में से केवल चार²⁶ जिलों ने अगस्त 2021 तक डी.पी.आर.सी. का निर्माण प्रारम्भ किया था। शेष 34 जिलों में से चार²⁷ जिलों में भूमि की अनुपलब्धता के कारण काम प्रारम्भ नहीं हो सका जबकि 30 जिलों में निविदा, तकनीकी स्वीकृति, डी.पी.आर. तैयार करने आदि की प्रक्रिया प्रारम्भिक चरण में थी। आगे, विभाग ने राज्य में डी.पी.आर.सी. भवनों के लिए प्राक्कलित राशि की तुलना में ₹ 14.50 करोड़ की अतिरिक्त धन राशि जारी किए जाने के कारण के संबंध में उत्तर नहीं दिया।

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

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

- **पंचायत सरकार भवन का निर्माण**

बिहार सरकार ने राज्य की प्रत्येक पंचायत में चरणबद्ध रूप से (वित्तीय वर्ष 2012-13 से प्रारंभ) एक पंचायत सरकार भवन (भवन) का निर्माण करने का निर्णय लिया था जिसका उद्देश्य निर्दिष्ट कार्यों के निर्वहन के लिए ग्राम पंचायतों के कार्यालय के रूप में कार्य करना था, जैसे प्रमाण पत्र, परमिट, लाइसेंस जारी करना, ग्राम सभाओं के आयोजन जैसे कार्यों के लिए एक केंद्रीय बिंदु के रूप में उपयोग करना, जानकारी प्रदान करना आदि।

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

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

²⁶ गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा एवं पूर्वी चंपारण

²⁷ अरवल, पटना, पश्चिम चंपारण एवं समस्तीपुर

एवं ग्राम पंचायतों द्वारा निष्पादित किए जाने वाले 3,183 भवनों²⁸ के निर्माण की स्वीकृति दी थी। विभाग ने (अगस्त 2019) सभी जिला पदाधिकारियों को भवनों के निर्माण के लिए भूमि निर्धारित करने और एक सप्ताह के भीतर विवरण भेजने का निर्देश दिया था ताकि भवन का निर्माण प्रारम्भ किया जा सके। 3,183 भवनों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 1,392 भवनों का निर्माण किया गया था, उनमें से केवल 1,091 भवनों को (नवंबर 2020 तक) कार्यात्मक बनाया गया था।

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

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

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

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 का नियम 177 प्रावधानित करता है कि आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा इस आशय का एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि आकस्मिक बिलों पर निकासी की गई धनराशि को उसी वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय कर दिया जाएगा एवं अव्ययित राशि को वर्ष के 31 मार्च से पहले कोषागार को प्रेषित कर दिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, बी.टी.सी., 2011 के नियम 194 के अनुसार प्रतिहस्ताक्षरित डिटेल्ड कंटिजेंट (डी.सी.) बिल उस माह के बाद छः महीने के अन्दर जिसमें एक्सट्रैक्ट कंटिजेंट (ए.सी.) बिल तैयार किया गया था, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत किए जाएंगे एवं कोई ए.सी. बिल छः महीने की इस अवधि की समाप्ति के बाद भुनाया नहीं जाएगा जब तक डी.सी. बिल जमा नहीं किया जाता है।

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

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

(₹ करोड़ में)


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

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)

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

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

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



अध्याय–II
अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय - II पंचायती राज विभाग

2.1 पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का पंचायती राज संस्थाओं में कार्यान्वयन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-वाई के साथ पठित अनुच्छेद 243-आई के अनुपालन में एवं बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के प्रावधानों के अनुसार दिसंबर 2013 में बिहार के राज्यपाल द्वारा पंचम राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया था।

राज्य वित्त आयोग के गठन का उद्देश्य पंचायतों और नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और अग्रलिखित बिन्दुओं के संबंध में अनुशंसाएं करना था (क) सिद्धांत जिसे राज्य सरकार एवं स्थानीय निकायों (स्था.नि.) के बीच करें, शुल्क, टोल और राज्य द्वारा लगाए जाने वाले शुल्कों की शुद्ध आय के वितरण एवं विभिन्न पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के बीच पारस्परिक आवंटन को निर्धारित करे। (ख) करें, शुल्कों, टोल एवं फीस का निर्धारण जो स्थानीय निकायों को सौंपा या विनियोजित किया जा सकता है (ग) राज्य की संचित निधि से स्थानीय निकायों को अनुदान सहायता (घ) स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए आवश्यक उपाय एवं (ड.) पंचायतों के सुदृढ़ वित्त के हित में कोई अन्य मामला।

पंचम राज्य वित्त आयोग ने 2015-20 की अवधि के लिए जनवरी 2016 में अपनी रिपोर्ट सौंपी और 47 प्रमुख अनुशंसाएं कीं। राज्य सरकार ने चार अनुशंसाओं को संशोधनों के साथ स्वीकार किया (फरवरी 2016)।

नवंबर 2020 से मार्च 2021 के दौरान 2015-20 की अवधि के लिए पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.), बिहार सरकार और जिला पंचायत राज कार्यालयों (डी.पी.आर.ओ.) सहित 21 पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.)²⁹ द्वारा संघारित पंचम राज्य वित्त आयोग से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच लेखापरीक्षा में की गई। नमूना जाँचित इकाईयों की सूची **परिशिष्ट 2.1** में दी गई है। लेखापरीक्षा साक्ष्य, लेखापरीक्षा टिप्पणियों/प्रश्नावलियों/कार्यों के भौतिक सत्यापन के माध्यम से एवं नमूना जाँचित इकाईयों द्वारा प्रस्तुत अभिलेखों, उत्तरों, दस्तावेजों से भी प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा के प्रारंभ में इन्ट्री कॉन्फ्रेंस एवं लेखापरीक्षा के समापन पर एकजीट कॉन्फ्रेंस, नमूना जाँचित इकाईयों के उपयुक्त प्राधिकारियों के साथ आयोजित की गई थी एवं उनके जवाबों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.1 अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

2.1.1.1 बिहार सरकार द्वारा पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं की स्वीकृति

पंचम राज्य वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों को निधियों के हस्तांतरण के संबंध में चार प्रमुख अनुशंसाएं कीं, जिन्हें बिहार सरकार ने संशोधनों के साथ स्वीकार कर लिया, जैसा कि नीचे **तालिका 2.1** में दिया गया है:

²⁹ चार जिला परिषद, पांच जिला पंचायत राज कार्यालय, चार पंचायत समिति एवं आठ ग्राम पंचायत

तालिका 2.1: संशोधनों के साथ स्वीकार की गई अनुशंसाएं

पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाएं	संशोधनों के साथ स्वीकृत अनुशंसाएं
राज्य वित्त आयोग का कुल हस्तांतरण (अंतरण + अनुदान) राज्य के बजट का 2.75 प्रतिशत वर्ष 2015-16 में, वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 में 3 प्रतिशत और वर्ष 2018-19 एवं 2019-20 में 3.25 प्रतिशत होगा।	प्रत्येक वित्तीय वर्ष में पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान राज्य के कुल व्यय (वास्तविक) का 2.75 प्रतिशत स्थानीय निकायों को अंतरण और अनुदान के रूप में हस्तांतरण किया जाएगा जो वर्ष 2015-16 से प्रभावी होगा।
वर्ष 2015-16 से 2019-20 के लिए अंतरण भिन्न परिदृश्यों के आधार पर, 2015-16 में विभाज्य पूल का 8.5 प्रतिशत और 2016-17 से 2019-20 तक 9 प्रतिशत।	प्रत्येक वित्तीय वर्ष में, पिछले वित्तीय वर्ष के राज्य के अपने शुद्ध कर राजस्व का 8.5 प्रतिशत, अंतरण के रूप में स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाएगा।
हस्तांतरित राशि को पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच वर्ष 2015-16 के लिए 70:30 के अनुपात में एवं बाद के वर्षों (2016-17 से 2019-20) के लिए 60:40 के अनुपात में साझा किया जाएगा।	वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के बीच 70:30 के अनुपात में स्थानीय निकायों को स्थानांतरित किया जाएगा।
स्थानीय निकायों को 2015-16 में हस्तांतरित राशि 2014-15 के संशोधित अनुमान/वास्तविक व्यय के आधार पर एक किस्त में जारी की जाएगी। बाद के वर्षों में, अंतरित निधियों के 50 प्रतिशत का पहला आवंटन अप्रैल में जारी किया जाएगा और दूसरी किस्त पिछले वर्ष आंतरिक रूप से लेखापरीक्षित खातों को प्रस्तुत करने पर अक्टूबर तक जारी की जाएगी।	स्थानीय निकायों को कुल हस्तांतरणीय राशि की दूसरी किस्त जारी करने से पहले पिछले वर्ष में किए गए व्यय के खाते, आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अनिवार्य होगा।

(स्रोत: सरकारी अधिसूचना दिनांक 24 फरवरी 2016)

लेखापरीक्षा ने पाया कि पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को स्वीकार करते हुए बिहार सरकार द्वारा प्रमुख अनुशंसाओं में संशोधन के कारण पंचायती राज संस्थाओं को निधियां जारी नहीं की जा सकीं, जैसा कि पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुमानित और परिकल्पित थी, जो कि प्रतिवेदन के बाद की कंडिकाओं में वर्णित है। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि राज्य सरकार ने स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार स्थानीय निकायों को निधियां जारी नहीं की जिसके परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं को निधियों से वंचित होना पड़ा, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- स्वीकृत अनुशंसा के अनुसार बिहार सरकार को पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान राज्य के कुल व्यय के 2.75 प्रतिशत की दर से अंतरण एवं अनुदान के रूप में प्रत्येक वित्तीय वर्ष में स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण करना था। वर्ष 2019-20 में कुल ₹ 2,983.75 करोड़ की राशि हस्तांतरित की जानी थी जिसके विरुद्ध केवल ₹ 2,884.04 करोड़ जारी किए गए जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2019-20 के लिए ₹ 99.71 करोड़ की राशि कम जारी हुई।
- पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि वर्ष 2015-16 के लिए निधियों को 2014-15 के संशोधित अनुमान/वास्तविक व्यय के आधार पर स्थानीय निकायों को एक किस्त में जारी किया जाएगा। पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2015-16 के लिए कुल ₹ 1,822.94 करोड़³⁰ की राशि जारी की जानी थी लेकिन बिहार सरकार ने राशि जारी नहीं किया। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि प्रक्रियागत विलम्ब तथा वित्त विभाग एवं पंचायती राज विभाग के बीच समन्वय की कमी के कारण राशि जारी नहीं की जा सकी और पंचायती राज संस्थाएं इन निधियों से

³⁰ पंचम राज्य वित्त आयोग के तहत अनुदान पिछले वित्तीय वर्ष में राज्य के कुल वास्तविक व्यय का 2.75 प्रतिशत है। पं.रा.सं. की हिस्सेदारी 70 प्रतिशत और श.स्था.नि. की 30 प्रतिशत है। (₹94,698.05 का 2.75 प्रतिशत) का 70 प्रतिशत = ₹1,822.94 करोड़

वंचित रहीं। इस प्रकार, पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को वर्ष 2015-16 में लागू नहीं किया जा सका।

2.1.1.2 अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन से सम्बन्धित पंचायती राज विभाग एवं नमूना जाँचित पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच के आधार पर एवं उनके द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार 47 अनुशंसाओं में से केवल छः अनुशंसाओं (13 प्रतिशत) को बिहार सरकार द्वारा पूरी तरह से लागू किया गया। पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति का सारांश नीचे तालिका 2.2 में दिया गया है जबकि अनुशंसाओं के कार्यान्वयन का विवरण परिशिष्ट 2.2 में दिया गया है।

तालिका 2.2: अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

कुल अनुशंसाएं	अनुशंसाएं पूर्णतः लागू	अनुशंसाएं अंशतः लागू	अनुशंसाएं लागू नहीं	स्थिति सुनिश्चित नहीं
47	6	10	26	5 [#]

(स्रोत: विभाग एवं नमूना जाँचित इकाइयों से प्राप्त जानकारी)

पाँच अनुशंसाओं की स्थिति लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी क्योंकि संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

• अनुशंसाएं पूर्णतः लागू

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः स्वीकृत अनुशंसाएं बिहार सरकार द्वारा पूरी तरह से लागू की गई थीं। ये अनुशंसाएं थीं (i) 2019-20 की अवधि के लिए करों के विभाज्य पूल के 8.5 प्रतिशत का अंतरण (ii) वर्ष 2015-20 के लिए पं.रा.सं. और श.स्था.नि. के बीच 70:30 के अनुपात में साझा की गई राशि (iii) पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित निधियों का वितरण ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद् के बीच 70:10:20 के अनुपात में किया गया। (iv) पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों के बीच अंतरित राशि का आवंटन (v) पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा स्था.नि. के लिए अनुशंसित कुल हस्तांतरण (अंतरण+अनुदान) सामान्य राज्य बजटीय प्रावधानों के अतिरिक्त थे।

• अनुशंसाएं लागू नहीं

पंचम राज्य वित्त आयोग की कुछ महत्वपूर्ण अनुशंसाएं जो बिहार सरकार द्वारा नहीं/आंशिक रूप से लागू की गई थीं, वे थीं (i) स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के संसाधन (कर एवं गैर-कर), राजस्व और अपनी स्वायत्तता एवं जवाबदेही बढ़ाने के लिए सभी प्रयास करने चाहिए। (ii) पंचायती राज संस्थाओं को व्यवसाय, व्यापार, आजीविका और रोजगार, संपत्ति कर, शुल्क आदि पर कर लगाने के लिए सक्षम बनाने हेतु बिहार सरकार द्वारा कोई नियम नहीं बनाया गया था। (iii) ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों से एकत्रित शुद्ध आय को शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के बीच 2:1 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए (iv) मॉडल पंचायत संवर्गों के अनुसार पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा मानव बल के लिए निर्धारित धनराशि केवल नए पदों की स्वीकृति और रिक्त पदों को भरने के लिए है। (v) जिला योजना समिति (डी.पी.सी.) को प्रभावी प्रभावी बनाने के लिए इस आयोग द्वारा पर्याप्त मानव बल और इसके आवंटन की अनुशंसा की गई है। (vi) मॉडल स्टाफिंग पैटर्न के अनुसार सभी स्टाफिंग को तत्काल पुनर्गठित करना और सभी स्थानीय निकायों को प्रासंगिक, पर्याप्त एवं कुशल मानव बल से युक्त करना (vii) पंचायती राज संस्थाओं के लिए, भ्रष्टाचार और कुशासन की शिकायतों से निपटने के लिए अलग से लोकपाल स्थापित करना (viii) ग्राम/वार्ड सभा आदि द्वारा प्रभावी सामाजिक अंकेक्षण।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उपरोक्त अनुशंसाओं को लागू न करने के कारण पंचायती राज संस्थान कर एवं गैर-कर राजस्व, जैसा कि बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में

प्रावधानित है, को लागू करने और एकत्र करने में असमर्थ थे और इसलिए अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व उत्पन्न नहीं कर सके। इस प्रकार, स्थापना व्यय सहित अपने अनिवार्य कार्यों को पूरा करने के लिए वे काफी हद तक सरकारी अनुदान पर निर्भर रहे। डी.पी.सी., जिसकी योजना बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका थी और पूरे जिले के लिए जिला विकास योजना के समेकन के लिए जिम्मेदार थी, को पर्याप्त मानव बल प्रदान नहीं की गई थी और इसलिए प्रभावी नहीं थी। 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के आलोक में पंचायती राज संस्थाओं के लिए बजट एवं लेखा नियम नहीं बनाए गए थे और बिहार पंचायत समिति और जिला परिषद् (बजट और लेखा) नियम, 1964 के साथ ग्राम पंचायत लेखा नियम, 1949 का पालन किया जा रहा था। लोकपाल की नियुक्ति न होने तथा पंचायती राज संस्थाओं में सामाजिक अंकेक्षण न होने के कारण योजनाओं के क्रियान्वयन में पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व संतोषप्रद नहीं था। आगे, ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सचिव के स्वीकृत पदों में से 72 प्रतिशत पद रिक्त थे और पंचायत समितियों के लिए कोई पद सृजित नहीं किया गया था।

2.1.2 वित्त

2.1.2.1 निधि प्रवाह तंत्र

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार बिहार सरकार को राज्य की संचित निधि से स्थानीय निकायों को अनुदान एवं अंतरण के रूप में निधि का हस्तान्तरण करना था। स्थानीय निकायों के लिए निधियों का अंतरण राज्य के सामान्य बजटीय प्रावधानों के अतिरिक्त था। आगे, निधियों को इलेक्ट्रॉनिक फंड ट्रांसफर और कोर बैंकिंग सिस्टम के माध्यम से संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के बैंक खातों में सीधे स्थानांतरित किया जाना था। जहां ऐसी सुविधा उपलब्ध नहीं थी, राज्य सरकार द्वारा शीघ्र स्थानांतरण का अन्य माध्यम अधिसूचित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ग्राम पंचायतों एवं जिला परिषदों के खाते में निधि सीधे हस्तांतरित की गई थी लेकिन विभाग पंचायत समितियों (पं.स.) के खातों में सीधे निधि स्थानांतरित करने में विफल रहा। दो जिला परिषदों— सीवान एवं दरभंगा के अभिलेखों की नमूना जाँच से पता चला कि जिला परिषद्, सीवान द्वारा 18 मार्च 2021 तक नौ पंचायत समितियों को ₹ 2.51 करोड़ की राशि हस्तांतरित नहीं की गई थी तथा जिला परिषद्, दरभंगा द्वारा पंचायत समितियों को राशि स्थानांतरित करने में 12 दिनों से लेकर आठ माह तक का विलंब हुआ था (**परिशिष्ट 2.3**)। जिला परिषद्, सीवान ने उत्तर दिया (मार्च 2021) कि आर.टी.जी.एस. के माध्यम से निधि के हस्तांतरण में तकनीकी समस्या के कारण पंचायत समितियों को राशि हस्तांतरित नहीं की जा सकी।

2.1.2.2 प्राप्ति एवं व्यय

वित्तीय वर्ष 2016–17 से 2019–20 के लिए राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 10,064.90 करोड़³¹ की निधि जारी की जिसका विवरण नीचे तालिका 2.3 में दिया गया है :

तालिका 2.3: वित्तीय वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान स्वीकृत व विमुक्त निधियां (₹ करोड़ में)

क्रम सं०	वित्तीय वर्ष	पं.रा.सं. की पात्रता	स्वीकृत निधि	कम स्वीकृति	विमुक्त निधि	कम विमुक्ति
1.	2016-17	2,162.30	2,162.30 (प्रथम + द्वितीय)	00	2,156.68	5.62
2.	2017-18	2,431.30	2,431.30 (प्रथम + द्वितीय)	00	2,423.58	7.72
3.	2018-19	2,600.60	2,600.60 (प्रथम + द्वितीय)	00	2,600.60	00
4.	2019-20	2,983.75	2,893.04 (प्रथम + द्वितीय)	90.71	2,884.04	99.71
कुल		10,177.95	10,087.24	90.71	10,064.90	113.05

(स्रोत: पंचायती राज विभाग द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्र)

नोट: पंचायती राज संस्थाओं को 2015–16 में राशि आवंटित और विमुक्त नहीं की गई थी।

³¹ प्रतिनिधायन मद की राशि ₹ 5,908.15 करोड़ और अनुदान ₹ 4,181.07 करोड़।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि बिहार सरकार ने वित्त वर्ष 2016-17 से 2019-20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को पात्र निधि (पंचम राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार) जारी नहीं की गई और पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 113.05 करोड़ कम जारी किए गए।

2.1.2.3 पंचायती राज संस्थाओं को निधियों की स्वीकृति में विलंब

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार पंचायती राज विभाग को अप्रैल (पहली किस्त) और अक्टूबर (दूसरी किस्त) में पंचायती राज संस्थाओं को निधि हस्तांतरित करना था। हालांकि, 2016-17 से 2019-20 तक के सभी वित्तीय वर्षों में चार से नौ माह तक के विलम्ब से निधि विमुक्त की गई, जैसा कि नीचे तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4: पं.रा.सं. को निधियों की स्वीकृति में विलंब

(₹ करोड़ में)

स्वीकृति की तिथि	किस्त	विमुक्त राशि	विलम्ब (माह में)
23-12-2016	प्रथम 2016-17	1,081.16	8
29-03-2017	द्वितीय 2016-17	1,081.14	5
08-01-2018	प्रथम 2017-18	1,215.65	9
26-03-2018	द्वितीय 2017-18	1,215.65	5
05-09-2018	प्रथम 2018-19	1,300.29	5
08-02-2019	द्वितीय 2018-19	1,300.30	4
07-08-2019	प्रथम 2019-20	1,491.87	4
13-04-2020	द्वितीय 2019-20	1,401.17	6

(स्रोत: आवंटन पत्र)

इस प्रकार, विभाग ने पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित समय-सीमा का पालन नहीं किया। लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर पंचायती राज विभाग ने उत्तर दिया (23 जुलाई 2021) कि प्रक्रियात्मक³² विलंब के कारण पंचायती राज संस्थाओं को राशि विमुक्त करने में विलम्ब हुआ। पं.रा.वि. द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग को पं.रा.सं. को समय पर निधियों की विमुक्ति सुनिश्चित करना था और तदनुसार निधियों के शीघ्र अंतरण के लिए एक तंत्र तैयार किया जाना था।

2.1.2.4 क्षमता वर्द्धन के अंतर्गत अनुदानों का उपयोग

पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि पंचायती राज संस्थाओं को उपलब्ध अनुदानों से क्षमता वर्द्धन पर जोर देना चाहिए और निर्दिष्ट उद्देश्यों³³ के लिए इसका उपयोग किया जाना चाहिए। पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार अनुदान वितरण और पं.रा.वि. द्वारा स्वीकृत अनुदान के वास्तविक वितरण की मदवार तुलना, प्रतिवेदन के परिशिष्ट 2.4 में दी गई है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित तथ्य पाया:

- (i) पंचायती राज विभाग ने तीन प्रमुख मदों अर्थात् भवन, जिला परिषद् भवन, जिला योजना समितियां एवं लोकपाल मामले का निस्तारण, विवाद मुक्त गांव और

³² राज्य के स्वयं के कर राजस्व के आंकड़े निकालने, मंत्रिपरिषद् से अनुमोदन, वित्त विभाग से अनुमोदन आदि में लगने वाला समय।

³³ (क) मानव बल, प्रशिक्षण, ई-गवर्नेंस, ऑफिस स्पेस, (ख) ग्राम कचहरी, (ग) मास्टर प्लान/सी.डी. पी./डी.पी.आर./ जी.आई.एस. मैप तैयार करना, (घ) स्मार्ट और अमरूत की तर्ज पर डिजीजन और जिला मुख्यालय का विकास करना शहर, (ङ) शहरी स्थायी निकाय और पंचायती राज संस्थानों को एस.पी.यू.आर. प्रकार की व्यावसायिक सेवाएं, (च) पी.पी.पी. को बढ़ावा देना, (छ) ए.आर.एम. और प्रदर्शन अनुदान के लिए प्रोत्साहन, (ज) लोकपाल, राज्य संपत्ति कर बोर्ड, शहरी नियामक सहित नियामक निकाय, (झ) डी.एल.एफ.ए. और आंतरिक लेखापरीक्षा (ञ) वित्त विभाग में राज्य वित्त आयोग सेल को पेशेवर बनाना।

अतिरिक्त संसाधन जुटाना, के तहत कोई अनुदान स्वीकृत नहीं किया। पं.रा.वि. ने उत्तर दिया (जुलाई 2021) कि चूंकि मुख्यमंत्री निश्चय योजना को प्राथमिकता (पंचम राज्य वित्त आयोग के प्रतिनिधायन हिस्से की 90 प्रतिशत राशि मुख्यमंत्री निश्चय योजना (एम.एम.एन.वाई.) के लिए स्थानांतरित की गई थी) दिया गया था, इसलिये उपरोक्त शीर्षों के तहत निधि विमुक्त नहीं की जा सकी। इस प्रकार, क्षमता वर्धन उपायों पर ध्यान केंद्रित करने के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा को लागू नहीं किया गया था।

- (ii) पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं की निगरानी एवं प्रभावी कार्यान्वयन हेतु राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना के लिए वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सुविधाएं एवं प्रखण्ड पंचायत राज पदाधिकारियों (प्र.पं.रा.अ.) को लैपटॉप प्रदान करने हेतु पं.रा.वि. ने ₹62.75 करोड़³⁴ की राशि का अनुदान स्वीकृत किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2017-18 के दौरान इन राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठों की स्थापना के लिए पंचायती राज विभाग और पाँच नमूना जाँचित जिला पंचायत राज कार्यालय (जि.पं.रा.का.) को कुल ₹16.09 करोड़³⁵ का अनुदान जारी किया गया था। लेकिन, राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठों को केवल जि.पं.रा.का., पूर्वी चंपारण (मोतिहारी) और चार अन्य जि.पं.रा.का में स्थापित किया गया था, पं.रा.वि. इस प्रकोष्ठ को स्थापित करने में विफल रहा। इसके अलावा, जि.पं.रा.का., पटना ने राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना को छोड़ कर अन्य उद्देश्यों³⁶ के लिए ₹1.27 करोड़ का उपयोग किया।

पं.रा.वि. ने जवाब दिया कि विभाग के पास पंचम राज्य वित्त आयोग निधियों के प्रबंधन के लिए पर्याप्त मानव बल था जबकि नमूना जाँचित जिला पंचायत राज कार्यालयों (पटना, सारण एवं सीवान) ने उत्तर दिया कि विभाग से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद निधियां या तो विभाग को वापस कर दी जाएंगी या राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ पर व्यय की जाएंगी। विभाग द्वारा दिया गया जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जवाब लेखापरीक्षा अवलोकन के लिए प्रासंगिक नहीं था और विभाग इसके लिए निधि की प्राप्ति के बावजूद राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ स्थापित करने में विफल रहा। नमूना जाँचित इकाईयों के जिला पंचायत राज कार्यालयों के जवाब भी स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि निधियों के उपयोग के लिए अलग से अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी।

आगे, पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुमानित आंकड़ों एवं पंचायती राज संस्थाओं के लिए पंचायती राज विभाग द्वारा विमुक्त की गई वास्तविक अनुदान के आंकड़ों के बीच गंभीर विसंगतियां और असंतुलन थीं। विभाग पंचायती राज संस्थाओं के बीच मदवार अनुदानों के संवितरण के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

2.1.2.5 निधियों की उपयोगिता की स्थिति

पंचम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि अंतरित निधियों के 50 प्रतिशत का पहला आवंटन अप्रैल में विमुक्त किया जाएगा जबकि दूसरी किस्त वर्ष के अक्टूबर तक विमुक्त की जानी थी, बशर्ते कि पिछले वर्ष के खातों को आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षित किया गया हो। हाँलाकि, वित्त विभाग ने अपने संकल्प (फरवरी 2016)

³⁴ पंचायती राज विभाग में राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ के लिए ₹9.41 करोड़, जिला पंचायती राज कार्यालयों में राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ के लिए ₹43.84 करोड़ वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सुविधा और प्रखण्ड पंचायत राज पदाधिकारियों को लैपटॉप उपलब्ध कराने के लिए ₹9.50 करोड़

³⁵ ₹7.38 करोड़-पंचायती राज विभाग, ₹1.68 करोड़- पटना, ₹1.69 करोड़- दरभंगा, ₹1.69 करोड़ सारण, ₹1.53 करोड़-सीवान एवं ₹2.12 करोड़- पूर्वी चंपारण (मोतिहारी)

³⁶ बैटरी, प्रिंटर, टेंट आदि का क्रय।

के तहत प्रावधान किया कि स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की जाने वाली कुल राशि की दूसरी किस्त जारी करने से पहले पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान किए गए व्यय के लेखाओं एवं आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अनिवार्य होगा। इसके अतिरिक्त, बिहार वित्तीय नियमावली में निहित प्रावधान के अनुसार सहायता अनुदान की राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र इसकी स्वीकृति की तिथि से 18 माह के अन्दर जमा किया जाना है।

वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2019-20 के दौरान विमुक्त किए गए अनुदान एवं प्रतिनिधायन की राशि का उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने की स्थिति नीचे तालिका 2.5 में दी गई है:

तालिका 2.5: पंचम राज्य वित्त आयोग के तहत विमुक्त की गई निधियों की उपयोगिता की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	प्रथम अनुदान	द्वितीय अनुदान	प्रथम प्रतिनिधायन	द्वितीय प्रतिनिधायन	कुल स्वीकृति	कुल विमुक्त	अभ्युक्तियाँ
2016-17	342.60	342.58	738.56	738.56	2,162.30	2,156.68	मई 2011 तक मात्र ₹ 431.61 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त हुए थे।
2017-18	530.00	530.00	685.65	685.65	2,431.30	2,423.58	
2018-19	621.71	621.72	678.58	678.58	2,600.59	2,600.60	
2019-20	628.42	562.04	863.45	839.13	2,893.04	2,884.04	
कुल	2,122.73	2,056.34	2,966.24	2,941.92	10,087.23	10,064.90	

(स्रोत: पंचायती राज विभाग द्वारा निर्गत स्वीकृति पत्र)

मई 2020 तक ₹ 5,893.89 करोड़³⁷ (₹ 2,366.89 करोड़ अनुदान और ₹ 3,527.00 करोड़ प्रतिनिधायन राशि) का उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा करना था परंतु इस राशि के विरुद्ध पंचायती राज संस्थाओं से केवल ₹ 431.61 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त किया गया था। आगे, दूसरी और बाद की किस्तें पिछले वर्षों के लेखाओं और पूर्व में विमुक्त की गई अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना विमुक्त की गई थीं। यह पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा तथा वित्त विभाग, बिहार सरकार द्वारा जारी निर्देश का उल्लंघन था।

इस प्रकार, मई 2020 तक पंचायती राज संस्थाओं से कम से कम ₹ 5,462.28 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं हुए थे और तदनुसार, राशि का उपयोग सत्यापन योग्य नहीं था।

2.1.2.6 अनुदान का व्यपगत होना

पं.रा.वि. ने जिला पंचायत राज कार्यालय, पटना को जिला पंचायत राज कार्यालय में ग्राम कचहरी और राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना के लिए कुल ₹1.76 करोड़³⁸ की राशि विमुक्त (जनवरी 2018) की। जिला पंचायत राज पदाधिकारी, पटना, कोषागार से राशि निकालने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹1.76 करोड़ का अनुदान व्यपगत हो गया। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला पंचायत राज पदाधिकारी, पटना ने बताया (29 जून 2021) कि आवंटन पत्र प्राप्त न होने के कारण राशि का आहरण नहीं किया जा सका। जिला पंचायत राज पदाधिकारी द्वारा दिया गया जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से आवंटन जारी किया था और विभाग की वेबसाइट पर जानकारी दी गई थी। इस प्रकार, जिला पंचायत राज पदाधिकारी की चूक के कारण पंचायती राज संस्थाएँ ₹1.76 करोड़ के अनुदान से वंचित रहीं।

³⁷ 2018-19 की प्रथम किस्त तक।

³⁸ जिला पंचायत राज कार्यालय में ग्राम कचहरी के लिए ₹1.61 करोड़ और राज्य वित्त आयोग सेल के लिए ₹14.59 लाख

2.1.3 योजनाओं का क्रियान्वयन

विभाग द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रतिनिधियान मद के तहत विमुक्त की गई निधि का उपयोग पंचायती राज संस्थाओं के सुदृढीकरण, आंतरिक लेखापरीक्षा, समय पर लेखा प्रस्तुत करने, पुराने बुनियादी ढाँचे और सेवाओं के संचालन एवं रखरखाव और सात योजनाओं में से दो योजनाओं "मुख्यमंत्री ग्रामीण पेयजल निश्चय" और "मुख्यमंत्री ग्रामीण गली-नली पक्कीकरण", जो बिहार में ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली "सात निश्चय योजना" का एक हिस्सा हैं, के लिए किया जाना था। अनुदान शीर्ष के अंतर्गत विमुक्त की गई निधियों का उपयोग क्षमता वर्धन, ई-गवर्नेंस, कार्यालय स्थान के सुदृढीकरण तथा राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ आदि के लिए किया जाना था। लेखापरीक्षा के दौरान योजनाओं के निष्पादन में पाई गई अनियमितताओं की चर्चा नीचे की गई है:

2.1.3.1 सरकारी धन का दुर्विनियोजन

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 के नियम 90 में निर्धारित किया गया है कि एक उद्देश्य के लिए दूसरे और बाद के अग्रिमों का भुगतान तब तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि पहले अग्रिम का लेखा प्रस्तुत नहीं किया गया हो।

पंचायत समिति, दरियापुर के पंचम राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत किये गये कार्यों से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान किये गये तीन कार्यों के निष्पादन के लिए ग्राम पंचायतों के पंचायत सचिवों को कार्यकारी अभिकर्ता बनाया गया था। कार्यादेश जारी होने की तिथि से तीन माह के अन्दर कार्यों को पूरा किया जाना था। इसके अतिरिक्त, इन कार्यों के निष्पादन के लिए फरवरी 2020 में एजेंसियों को कुल ₹ 16.23 लाख का अग्रिम भुगतान दो से तीन किस्तों में किया गया था जिसका विवरण नीचे तालिका 2.6 में दिया गया है:

तालिका 2.6: कार्यकारी अभिकर्ताओं को दिए गए अग्रिम का विवरण

(राशि ₹ में)

क्रम. सं.	योजना सं.	योजना का नाम	कार्यकारी अभिकर्ता	भुगतान तिथि	अग्रिम राशि	कुल अग्रिम	कार्य की स्थिति
1.	14/18-19	ग्राम पंचायत, मुजौना में सिमरहिया ढाला के दक्षिण में सड़क का निर्माण कार्य	सुनील कुमार रॉय	12.02.2019 06.03.2019	7,500 (प्रथम) 3,00,000 (द्वितीय)	3,07,500	आरम्भ नहीं
2.	1/19-20	ग्राम पंचायत, मुजौना के अंतर्गत ग्राम पंचायत, बलभिया में मदन भगत के आवास से सड़क का निर्माण कार्य	अशोक कुमार सिंह	08.02.2020 12.02.2020 26.02.2020	7,500 (प्रथम) 3,00,000 (द्वितीय) 2,00,000 (तृतीय)	5,07,500	आरम्भ नहीं
3.	2/19-20	ग्राम पंचायत, मुजौना में माही बांध से यदुनंदन भगत तक सड़क निर्माण कार्य	अशोक कुमार सिंह	08.02.2020 12.02.2020 26.02.2020	7,500 (प्रथम) 5,00,000 (द्वितीय) 3,00,000 (तृतीय)	8,07,500	आरम्भ नहीं
कुल						16,22,500	

(स्रोत : योजना संचिकाएँ)

लेखापरीक्षा ने पंचायत समिति के कनीय अभियंता (क.अ.) की उपस्थिति में कार्य का भौतिक रूप से सत्यापन किया और पाया कि उपरोक्त तीनों कार्यों को निष्पादित नहीं किया गया था। कनीय अभियंता की संस्तुति पर दो से तीन किस्तों में एजेंसियों को अग्रिम राशि का भुगतान किया गया जिससे स्पष्ट हुआ कि कार्य की वास्तविक प्रगति का आकलन किए बिना कनीय अभियंता ने अग्रिम भुगतान की संस्तुति की। यह राशि जनवरी 2021 तक एजेंसियों के पास पड़ी रही।

लेखापरीक्षा द्वारा मामला इंगित किये जाने पर पंचायत समिति के प्रखंड विकास पदाधिकारी-सह-कार्यपालक अधिकारी ने जवाब दिया (दिसंबर 2020) कि कार्यकारी

एजेंसियों को नोटिस जारी कर दिया गया है और राशि की वसूली उनसे की जायेगी। हाँलाकि, योजना संख्या 14/2018-19 के प्रारंभ नहीं होने के संबंध में पंचायत समिति के प्रखंड विकास पदाधिकारी-सह-कार्यपालक अधिकारी द्वारा जवाब नहीं दिया गया था।

कार्यकारी एजेंसियों द्वारा ₹ 16.23 लाख को एक से दो वर्षों तक रोक कर रखना, पं.स. निधियों के अस्थायी दुर्विनियोग के समान था। इस दौरान राशि पं.स. के लेखाओं से बाहर रही। आगे, वास्तविक प्रगति के आकलन के बिना आगे के अग्रिम के लिए कनीय अभियंता द्वारा की गई अनुशंसा, कार्यकारी एजेंसियों के साथ कनीय अभियंता की मिलीभगत को दर्शाता है। उसी कार्य के लिए द्वितीय एवं बाद के अग्रिमों का भुगतान बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली का उल्लंघन था तथा कार्यों का उद्देश्य अर्थात् ग्रामीण सम्पर्क प्रदान करना अधूरा रह गया।

2.1.3.2 डी.पी.आर.सी. भवन का निर्माण नहीं

पंचायती राज विभाग ने पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित सदस्यों के प्रशिक्षण के उद्देश्य से वर्ष 2018-19 के दौरान जिला पंचायत संसाधन केन्द्रों (डी.पी.आर.सी)/मुखिया, सरपंच प्रशिक्षण संस्थान के निर्माण के लिए जिला परिषदों को राशि प्रदान की। विभाग ने डी.पी.आर.सी. भवन के निर्माण के लिए समय-सीमा निर्धारित नहीं की। लेकिन, जिन इकाईयों में निर्माण कार्य शुरू किया गया था, उन्हें निर्माण कार्य पूरा करने के लिए एक वर्ष का समय (कार्यादेश के अनुसार) दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पंचायती राज विभाग ने डी.पी.आर.सी. भवनों के निर्माण के लिए चार जिला परिषदों³⁹ को (वित्त वर्ष 2018-19) ₹ 24 करोड़ जारी किए लेकिन मार्च 2021 तक चार में से तीन जिला परिषदों में निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि डी.पी.आर.सी. के निर्माण के लिए भूमि की अनुपलब्धता/पहचान में विलंब, जिला परिषद् सारण और सीवान में कार्य प्रारंभ करने में विलम्ब का कारण था। जबकि, जिला पंचायत, दरभंगा में निविदा को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका क्योंकि वित्त, लेखापरीक्षा और योजना समिति (स्थायी समिति), जो कि निविदा को अंतिम रूप देने के लिए अधिकृत थी, का गठन जिला परिषद् द्वारा नहीं किया गया था। इसलिए, जिला परिषदों के बैंक खाते में निधियां अनुपयोगित पड़ी रहीं।

विभाग द्वारा जिलों के डी.पी.आर.ओ. के साथ मासिक बैठकों के माध्यम से मामले की समीक्षा की जा रही थी तथा भूमि की अनुपलब्धता का मामला विभाग के संज्ञान में था।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर पंचायती राज विभाग ने बताया कि तीन जिला परिषदों (दरभंगा, सारण एवं सीवान) में निविदा आमंत्रित की गयी थी जबकि पूर्वी चंपारण, मोतिहारी में कार्य प्रगति पर था। यह स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि निर्माण की प्रगति बहुत धीमी थी और जिला परिषदों के उप विकास आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी द्वारा निगरानी में चूक थी।

2.1.3.3 सामग्रियों के क्रय में अनियमितता

बिहार वित्तीय (संशोधन) नियमावली, 2017 में प्रावधान है कि सामान्यतः आपूर्तिकर्ता को अग्रिम भुगतान नहीं किया जाना चाहिए तथा यदि अग्रिम भुगतान करना आवश्यक हो तो निजी आपूर्तिकर्ता के मामले यह सामग्री के मूल्य के 30 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। आगे, जेएम पोर्टल पर उपलब्ध वस्तुओं और सेवाओं को अनिवार्य रूप से पोर्टल के माध्यम से क्रय किया जाना चाहिए और आवश्यक निविदा प्रक्रिया के माध्यम से माल के अधिग्रहण के लिए उच्च अधिकारियों से मंजूरी लेने से बचने के लिए कार्यों को खण्डों में विभाजित नहीं किया जाना चाहिए।

³⁹ दरभंगा, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), सारण व सीवान

जिला परिषद्, सीवान ने जिला पंचायत के बैठक कक्ष में बैठने की उचित व्यवस्था सुनिश्चित करने हेतु साज-सज्जा के लिए विभिन्न प्रकार के सामानों के क्रय की (23 दिसंबर 2017) स्वीकृति प्रदान की। कार्यादेश अक्टूबर 2018 से जनवरी 2020 के बीच इस निर्देश के साथ जारी किया गया था कि कार्यादेश जारी होने के एक/दो महीने के भीतर सामग्रियों की आपूर्ति की जाएगी, ऐसा न करने पर निविदाकर्ताओं की जमानत राशि जब्त कर ली जाएगी।

कार्यालय उपयोग के लिए अक्टूबर 2018 से मार्च 2019 के दौरान सामग्रियों का क्रय किया गया था और अक्टूबर 2018 से अगस्त 2020 के दौरान आपूर्तिकर्ताओं को कुल ₹ 1.98 करोड़ का भुगतान किया गया था जिसका विवरण नीचे तालिका 2.7 में दिया गया है:

तालिका 2.7: जिला परिषद् द्वारा क्रय किए गए सामग्रियों का विवरण

(राशि ₹ में)

क्रम सं.	सामग्री	निविदा मूल्य	भुगतान	अभ्युक्तियां
1.	एसी और इलेक्ट्रीफिकेशन	21,69,145	19,51,000	चार भागों में निविदा आमंत्रित की गई और दो अलग-अलग फर्मों को काम दिया गया था।
	वाई-फाई और आई.पी. कैमरा	9,98,516	9,58,576	
	नेटवर्किंग वाई-फाई और वीडियोवॉल को एकीकृत करना	24,06,753	23,10,483	
	वीडियोवॉल टीवी, एयर कंडीशनर, माइक सिस्टम, टेबल, कुर्सियाँ और अलमारियां	24,26,333	22,53,144	
2.	फाल्स सीलिंग, वॉल पैनलिंग, प्रोजेक्टर, अग्निशमन यंत्र, रोलर ब्लाइंड, दीवार और सीलिंग स्क्रीन	18,94,559	16,50,000	दो भागों में निविदा आमंत्रित की गई थी और दो अलग-अलग फर्मों को काम दिया गया था।
	फाल्स सीलिंग और वॉल पैनलिंग	24,64,639	22,17,000	
3.	साउंडलेस जेनरेटर एवं इलेक्ट्रीफिकेशन, डी. जी. सेट	26,89,625	19,39,000	दो भागों में निविदा आमंत्रित की गई थी और दो अलग-अलग फर्मों को काम दिया गया था।
	मॉड्यूलर फर्नीचर	23,53,942	23,53,940	
	रोलर ब्लाइंड्स, अतिरिक्त फर्नीचर	24,85,504	22,36,000	
4.	एक लिफ्ट/एलीवेटर	39,60,000	19,80,000 (अग्रिम 1)	निविदा में उल्लिखित अनुमानित लागत मात्र ₹ 24.90 लाख थी परन्तु कार्य आदेश ₹ 39,60,000/- का दिया गया था।
कुल		2,38,49,016	1,98,49,143	

(स्रोत : क्रय संचिकाएं)

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त सामग्रियों के क्रय में निम्नलिखित विसंगतियां पायीं:

- विज्ञापित टेंडर आमंत्रित करने से बचने के लिए कुल क्रय की जाने वाली सामग्रियों के कुल मूल्य को ₹ 25 लाख से नीचे लाने के लिए माल के कुल मूल्य को दो से चार भागों में विभाजित किया गया था। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला अभियंता (जि.अ.), जिला परिषद् ने बताया कि कार्य को समयबद्ध तरीके से पूरा करने के लिए क्रय कार्यों को खण्डों में विभाजित किया गया था।
- सरकार के निर्देश के बावजूद जेम पोर्टल से सामग्रियों का क्रय नहीं किया गया। जिला अभियंता, जिला परिषद् ने बताया कि जेएम के माध्यम से सामग्रियों के क्रय के संबंध में सरकार के निर्देश प्राप्त नहीं होने के कारण जेएम के माध्यम से सामग्रियों का क्रय नहीं किया गया था।

यह देखा गया कि निर्माणाधीन भवन में लिफ्ट की आपूर्ति एवं स्थापना के लिए प्रारंभ में ₹ 24.90 लाख का प्राक्कलन तैयार किया गया था और तदनुसार दिनांक 23 फरवरी 2019 को निविदा आमंत्रित की गयी थी। हाँलाकि, इसके विरुद्ध दो निविदादाताओं ने ₹ 44.15 लाख और ₹ 39.60 लाख की दरें उद्धृत कीं। कार्य के लिए पुनः निविदा देने के बजाय जिला परिषद् ने 6 मार्च 2019 को क्रय समिति और अध्यक्ष, जिला परिषद् की अनुमति से सम्पूर्ण कार्य (लिफ्ट की लागत एवं निर्माण लागत) के लिए उद्धृत दर ₹ 39.60 लाख की स्वीकृति दी और जिला परिषद् के उप विकास आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने उसी दिन मेसर्स एस.के.एन. क्रिएटिव प्राइवेट लिमिटेड को कार्यादेश जारी किया। लेकिन, बाद में लिफ्ट के लिए अधिष्ठापन स्थल में बदलाव के कारण इस कार्यादेश को रद्द कर दिया गया था।

मेसर्स एस.के.एन. क्रिएटिव प्राइवेट लिमिटेड को 10 जनवरी 2020 को फिर से कार्य आदेश जारी किया गया और संवेदक को ₹ 19.80 लाख (निविदा राशि का 50 प्रतिशत) का अग्रिम भुगतान किया गया। लिफ्ट की आपूर्ति फर्म द्वारा कार्यादेश की तिथि से दो माह के भीतर की जानी थी। जबकि, लिफ्ट की आपूर्ति मार्च 2021 तक अर्थात् एक वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी नहीं की गई थी।

आगे, सामग्रियों के मूल्य के 30 प्रतिशत से अधिक के अग्रिम की स्वीकृति बिहार वित्तीय नियमावली का उल्लंघन था और कार्य का आवंटन स्वीकृत निविदा मूल्य से अधिक किया गया था। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला अभियंता, जिला परिषद् ने स्वीकार किया कि 18 मार्च 2021 तक लिफ्ट की आपूर्ति नहीं की गयी थी और जवाब दिया कि न्यूनतम उद्धृत दर ₹ 39.60 लाख थी और इसलिए, उस दर पर कार्यादेश जारी किया गया था।

- जिला परिषद् स्तर पर सामग्रियों की प्राप्ति के लिए भंडार पंजी का संधारण नहीं किया जा रहा था तथा क्रय की गई सामग्रियों की गुणवत्ता की जाँच भी नहीं की जा रही थी।

इस प्रकार, जिला परिषद्, सीवान ने सामग्रियों के क्रय के संबंध में वित्तीय नियमों का पालन नहीं किया, परिणामस्वरूप ₹ 1.98 करोड़ का अनियमित क्रय हुआ।

2.1.3.4 मस्टर रॉल में अनियमितताएं

बिहार कोषागार संहिता, 2011, नियम 248 (ए) में प्रावधान है कि विभागीय रूप से नियोजित मजदूरों का वेतन मस्टर रॉल पर निकाला जाएगा जिसमें मजदूरों का नाम, उनके द्वारा काम किए गए दिनों की संख्या और प्रत्येक मजदूर के लिए देय राशि प्रतिदिन अंकित किया गया हो। हाँलाकि, जिला परिषद्, दरभंगा के नमूना जाँचित 19 कार्यों में मजदूरों के वेतन और कार्यों के लिए मस्टर रॉल संधारित नहीं किए गए थे तथा मजदूरों को ₹ 21.60 लाख की राशि का भुगतान बिना किसी विवरण के सादे कागज पर कर दिया गया था। इस प्रकार, ₹ 21.60 लाख का कुल वेतन भुगतान संदिग्ध था। जिला परिषद् ने कोई जवाब नहीं दिया।

2.1.4 निष्कर्ष

पं.रा.वि. ने पंचम राज्य वित्त आयोग की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया लेकिन स्थानीय निकाय के वित्त से संबंधित चार प्रमुख अनुशंसाओं को संशोधन के साथ स्वीकार किया। कुल 47 प्रमुख अनुशंसाओं में से बिहार सरकार ने केवल छः अनुशंसाओं को ही पूर्ण रूप से क्रियान्वित किया। इस प्रकार, 73वें संविधान संशोधन, केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग द्वारा परिकल्पित पंचायती राज संस्थाओं को आत्मनिर्भर बनाने के उद्देश्य को संतोषजनक रूप से प्राप्त नहीं किया जा सका। बिहार सरकार ने वर्ष 2015-16 के लिए पंचायती राज संस्थाओं को कोई राशि हस्तान्तरित नहीं की थी, अतः पंचम राज्य वित्त आयोग की

अनुशासित वर्ष 2015-16 में क्रियान्वित नहीं की गई थीं। अपने स्रोतों से राजस्व में सुधार के लिए स्रोतों का दोहन न करना, पंचायती राज संस्थाओं को विलम्ब से निधि का हस्तांतरण, उपयोगिता प्रमाण पत्रों की गैर-प्राप्ति, योजनाओं के क्रियान्वयन में अनियमितता आदि ने अपर्याप्त निगरानी के साथ-साथ वित्तीय प्रबंधन में कमियों को इंगित किया। पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशासित मॉडल स्टाफिंग पैटर्न को लागू नहीं किया गया था और सभी पं.रा.सं. में सभी स्तरों पर मानव बल की अत्यधिक कमी थी।

2.2 राजस्व की हानि

जिला परिषद्, गोपालगंज, निविदादाताओं से तीन सैरातों⁴⁰ के संबंध में बंदोबस्ती राशि वसूल करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप ₹ 10.11 लाख के राजस्व की हानि हुई।

बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली, 1964 के नियम 106 एवं 109 में प्रावधान है कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तीन माह पूर्व जिला परिषद् (जि.प.) की सम्पत्तियों का सर्वेक्षण किया जायेगा एवं जो सम्पत्ति अगले वर्ष के लिए बंदोबस्ती योग्य हो, को नियत मांग पंजी में दर्ज किया जाएगा। आगे, नियत मांग पंजी जिला परिषद् के सचिव/प्रखंड विकास पदाधिकारी के समक्ष रखी जायेगी जो प्रत्येक माह के कुल योग की तुलना प्राप्तियों के वर्गीकृत सार से तथा जहाँ तक संभव हो, चालान से करेंगे। वे मांग के विवरण के साथ जमा की सावधानीपूर्वक तुलना करेंगे और बकाया राशि के निपटान की वसूली के लिए आवश्यक कार्रवाई करेंगे।

जिला परिषद्, गोपालगंज के अभिलेखों की जाँच (जुलाई 2017 में की गई लेखापरीक्षा और फरवरी 2021 में अद्यतन स्थिति) से पता चला कि जिला परिषद् द्वारा तीन सैरातों⁴¹ का निपटान (फरवरी 2016 और फरवरी 2017) किया गया था जिसमें उच्चतम निविदादाता के साथ ₹ 14.20 लाख में एक वर्ष की अवधि के लिए बंदोबस्ती की गयी थी और उनके साथ अनुबंध निष्पादित किया गया था। बंदोबस्ती के लिए नीलामी सूचना में अंकित शर्तों के अनुसार बोली की पूरी राशि बोली प्रक्रिया समाप्त होने के ठीक बाद सफल निविदादाता द्वारा जमा की जानी थी। परन्तु जिला परिषद् ने ₹ 14.20 लाख की कुल माँग के विरुद्ध केवल ₹ 4.09 लाख की वसूली की।

जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी (सी.ई.ओ.) बोली को अंतिम रूप देने के ठीक बाद एकमुश्त बोली की पूरी राशि एकत्र करने में विफल रहे और अनियमित रूप से निविदादाताओं को सैरातों से राशि एकत्र करने दिया। आगे, मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी बंदोबस्ती राशि की वसूली पर नजर रखने के लिए निर्धारित मांग पंजी को संधारित करने में विफल रहे। बंदोबस्ती की पूरी राशि एक मुश्त में प्राप्त न होने की स्थिति में जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी को पहले बंदोबस्ती निरस्त करने की कार्रवाई करनी थी तथा पट्टेदार के साथ अनुबंध निष्पादित करने से पहले बोली की पूरी राशि की वसूली सुनिश्चित की जानी थी। आगे, अनुबंध में निर्धारित शर्त के अनुसार यदि पट्टेदार बोली की राशि पूर्ण रूप से जमा करने में विफल रहता है तो शेष राशि बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 के तहत सर्टिफिकेट केस दर्ज कर उससे वसूल की जानी थी। लेकिन, जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने बोली लगाने वालों के विरुद्ध सर्टिफिकेट केस दर्ज नहीं किया और जिला परिषद् के वित्तीय हितों की रक्षा करने में विफल रहे। परिणामस्वरूप, सैरातों की बंदोबस्ती के तीन से चार वर्ष बीत जाने

⁴⁰ 'सैरात' का अर्थ है 'हाट', सड़क के किनारे की भूमि, बस स्टैंड, तालाब, फेरी आदि, जो कि जिला परिषद् की आय के स्रोत हैं।

⁴¹ बागीपट्टी झील टैक्सी स्टैंड (₹ 11 लाख), गोपालगंज गुदरी बाजार (₹ 2.90 लाख) और लाइन बाजार (0.30 लाख)

के बाद भी बंदोबस्ती की राशि ₹ 10.11 लाख⁴² की वसूली पट्टेदार से जुलाई 2021 तक नहीं की जा सकी (परिशिष्ट 2.5)।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला परिषद् के जिला अभियंता ने उत्तर दिया (फरवरी 2021) कि पट्टाधारकों को बकाया राशि जमा कराने के लिए नोटिस जारी किया गया था (सितंबर 2016 से जुलाई 2019)। यदि जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने नीलामी सूचना और सैरात बंदोबस्ती से संबंधित एकरारनामा में निर्धारित शर्तों का पालन किया होता तो जिला परिषद् के वित्तीय हित की रक्षा की जा सकती थी। लेखापरीक्षा द्वारा इस मामले को नियमित रूप से फौलो अप किया गया और परिणामस्वरूप, एक मामले में सैरातों के बंदोबस्ती के चार साल से अधिक समय के बाद पट्टेदार के विरुद्ध प्राथमिकी (3 जुलाई 2021) दर्ज की गई। अन्य दो मामलों में राशि की वसूली के लिए न तो सर्टिफिकेट केस दर्ज किया गया और न ही एफ.आई.आर. दर्ज की गई।

इस प्रकार, सैरातों की बंदोबस्ती के लिए निर्धारित शर्तों का पालन करने और बकाया बंदोबस्ती राशि की वसूली के लिए प्रभावी कदम उठाने में जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की विफलता के परिणामस्वरूप जिला परिषद् को ₹ 10.11 लाख के राजस्व की हानि हुई।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई 2021) और 21 सितंबर 2021 को स्मार पत्र जारी किया गया। जवाब प्रतीक्षित है।

2.3 सरकारी धन का दुर्विनियोजन

ग्राम पंचायत, मोहनपुर द्वारा विकास कार्यों के सम्पादन के लिए अनुदान से दिये गये अग्रिमों के समायोजन के संबंध में कोडल प्रावधानों का पालन न करने के कारण अपूर्ण कार्यों पर ₹18.60 लाख के निष्फल व्यय के अतिरिक्त ₹43.62 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

ग्राम पंचायत लेखा नियमावली, 1949 के नियम 14 में प्रावधान है कि पंचायत द्वारा किए जाने वाले किसी भी कार्य के मामले में पंचायत निधि से अग्रिम स्वीकृत किया जा सकता है और अग्रिम धारक को अग्रिम भुगतान की तिथि से तीन माह के अन्दर समायोजन लेखे प्रस्तुत करना है। आगे, दूसरा अग्रिम तब तक नहीं दिया जाना चाहिए जब तक कि पहले अग्रिम के लेखे जमा नहीं किए गए हों और ग्राम पंचायत के मुखिया को यह सुनिश्चित करना था कि अग्रिम लंबी अवधि के लिए लंबित नहीं है। बिहार पंचायत (पदाधिकारियों का निरीक्षण और मामलों की जाँच, पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन) नियमावली, 2014 में प्रावधान है कि मुखिया ग्राम पंचायत के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन के लिए जिम्मेदार है, प्रखण्ड एवं जिला स्तर के पदाधिकारियों⁴³ को निर्धारित अंतराल⁴⁴ पर ग्राम पंचायत कार्यालयों के निरीक्षण के लिए जिम्मेदार बनाया गया है। प्रखण्ड पंचायती राज पदाधिकारी को प्रति माह कम से कम दो ग्राम पंचायतों के कार्यालयों का विस्तार से निरीक्षण करना था और यह सुनिश्चित करना था कि प्रखण्ड क्षेत्र के अंतर्गत आने वाली सभी ग्राम पंचायतों का वर्ष में कम से कम

⁴² ₹ 14.20 लाख + ₹ 4.09 लाख = ₹ 10.11 लाख

⁴³ प्रखंड पंचायत राज पदाधिकारी, प्रखंड विकास पदाधिकारी, अनुमंडल पदाधिकारी, जिला पंचायत राज पदाधिकारी, प्रमंडलीय उप निदेशक (पंचायत), उप विकास आयुक्त, जिला पदाधिकारी और प्रमंडलीय आयुक्त

⁴⁴ प्रखंड विकास पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक माह कम से कम एक ग्राम पंचायत, प्रखंड पंचायती राज पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक माह में कम से कम दो ग्राम पंचायत, अनुमंडल अधिकारी एवं जिला पंचायत राज पदाधिकारी द्वारा तीन महीने में कम से कम दो ग्राम पंचायत, प्रमंडलीय उप निदेशक (पंचायत) और उप विकास आयुक्त द्वारा प्रत्येक छः महीने में कम से कम दो ग्राम पंचायत, जिला पदाधिकारी द्वारा एक वर्ष में कम से कम दो ग्राम पंचायत द्वारा और सुविधानुसार प्रमंडलीय आयुक्त द्वारा।

एक बार अनिवार्य रूप से निरीक्षण किया गया हो और प्रखण्ड विकास पदाधिकारी को एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया हो जिसमें विशेष रूप से रोकड़ बही/योजना पंजी में पाई गई अनियमितताओं की ओर प्रखण्ड विकास पदाधिकारी का ध्यान आकृष्ट किया गया हो।

वित्तीय वर्ष 2008-09 से 2015-16 के लेखाओं की लेखापरीक्षा दिसंबर 2016 में की गई थी और यह देखा गया था कि ग्राम पंचायत के तत्कालीन पंचायत सचिव को पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बी.आर.जी.एफ.) और राज्य/केंद्रीय वित्त आयोग के अनुदानों से लिए गए 34 कार्यों के निष्पादन के लिए कार्यकारी अभिकर्ता बनाया गया था। इन कार्यों की अनुमानित लागत ₹ 1.13 करोड़⁴⁵ थी और कुल ₹ 99.56 लाख की राशि इन कार्यों के निष्पादन के लिए पंचायत सचिव को मार्च 2010 से मार्च 2016 तक अग्रिम के रूप में भुगतान की गई थी। कार्यादेश की तिथि से दो से तीन माह के अन्दर कार्य को पूर्ण किया जाना था।

लेखापरीक्षा के दौरान केवल योजना विवरण प्रस्तुत किए गए थे और उपर्युक्त 34 कार्यों से संबंधित योजना संचिकाओं, मापी पुस्तों (एम.बी.), अभिश्रव इत्यादि को लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किया गया था। अभिलेखों को प्रस्तुत न करने के संबंध में वर्तमान पंचायत सचिव ने लेखापरीक्षा को जवाब दिया (दिसंबर 2016) कि तत्कालीन प्रखण्ड विकास पदाधिकारी, पिपराही द्वारा नोटिस जारी करने एवं जिला पंचायत राज पदाधिकारी, शिवहर के निर्देश के बावजूद तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा उसके तरियानी प्रखंड में स्थानांतरण (30 जुलाई 2016) के समय योजना की संचिकाएं नहीं सौंपी गईं।

अभिलेख को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न करने का मामला संबंधित प्रखण्ड विकास पदाधिकारी, जिला पदाधिकारी एवं सचिव, पंचायती राज विभाग (पं.रा.वि.) के ध्यान में (अप्रैल 2017) लाया गया। जवाब में प्रखण्ड विकास पदाधिकारी ने बताया कि तत्कालीन पंचायत सचिव को कई बार वर्तमान पंचायत सचिव को अभिलेख सौंपने का निर्देश दिया गया था लेकिन जिला पदाधिकारी, शिवहर के निर्देश के बावजूद प्रभार नहीं सौंपा गया।

जिला पदाधिकारी, शिवहर के निर्देश (जून 2018) के अनुसार प्रखण्ड विकास पदाधिकारी द्वारा प्रपत्र 'क' (अनुशासनात्मक कार्रवाई की शुरुआत) तैयार किया गया और आगे की कार्रवाई के लिए जिला पदाधिकारी, शिवहर को भेजा गया। प्रखण्ड विकास पदाधिकारी (अगस्त 2018) ने जिला पंचायत राज पदाधिकारी के निर्देश पर वर्तमान पंचायत सचिव को तत्कालीन पंचायत सचिव के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करने का भी निर्देश दिया। हाँलाकि, न तो अनुशासनात्मक कार्रवाई प्रारम्भ की गई और न ही प्राथमिकी दर्ज की गई। मामले को फिर से जिला पदाधिकारी, शिवहर को (नवंबर 2018 और जून 2019) प्रतिवेदित की गई जिसकी एक प्रति सचिव, पंचायती राज विभाग को दी गयी जिसमें तत्कालीन पंचायत सचिव के विरुद्ध की गई कार्रवाई से अवगत कराने को कहा गया था। परन्तु, न तो जिला पदाधिकारी, शिवहर से और न ही पंचायती राज विभाग से कोई जवाब प्राप्त हुआ।

अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में, एक लेखापरीक्षा दल ने (फरवरी 2021) मामले की स्थिति की अद्यतन जानकारी के लिए पंचायत समिति, पिपराही का दौरा किया। तत्कालीन पंचायत सचिव ने 34 में से 19 कार्यों से संबंधित अभिलेख वर्तमान पंचायत सचिव को यह कहकर सौंप दिया कि शेष 15 कार्यों के संबंध में तत्कालीन पंचायत सचिव के पास कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था। 19 कार्यों के अभिलेखों (मापी पुस्त, अभिश्रव एवं मस्टर रॉल) की जाँच (फरवरी 2021) में पाया गया कि सात कार्यों (अपूर्ण) में केवल मापी पुस्त, उपलब्ध थे, जबकि अन्य 12 कार्यों के संबंध में सभी अभिलेख उपलब्ध थे। (11 कार्य पूर्ण थे और एक अपूर्ण था)। इन 34 कार्यों की संक्षिप्त स्थिति नीचे तालिका 2.8 में दर्शाई गई है:

⁴⁵ सिर्फ 33 कार्यों की प्राक्कलित राशि। योजना संख्या 7/2015-16 की प्राक्कलित राशि उपलब्ध नहीं थी।

तालिका 2.8: 34 योजनाओं की स्थिति

(₹ लाख में)

क्रम सं.	कार्यों की संख्या	कार्य की स्थिति	कार्यों की अनुमानित लागत	अग्रिम भुगतान	मापी पुस्त के अनुसार किए गए कार्य का मूल्य	असमायोजित अग्रिम	अभ्युक्तियाँ
1.	7	अपूर्ण	21.32	18.52	21.23	-	केवल मापी पुस्त उपलब्ध कराया गया।
2.	11	पूर्ण	39.77	37.34	37.74	2.02*	कार्यों को पूर्ण दर्शाया गया, परन्तु संचिका में प्रक्रिया पूर्ण नहीं पाया गया।
	1	अपूर्ण	2.05	0.08	1.66	-	कार्य को अपूर्ण दर्शाया गया था।
3.	15	अपूर्ण	49.55	43.62	उपलब्ध नहीं	43.62	किसी तरह का अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया।
कुल	34 कार्य		112.69	99.56			

(* दो योजनाओं में ₹ 2.02 लाख का अधिक भुगतान) (परिशिष्ट-2.6(क) और 2.6(ख))

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 34 कार्यों में से ₹ 18.60 लाख की सम्मिलित अग्रिम वाले आठ कार्य, कार्यों के सौंपे जाने के पाँच से 10 वर्षों के बीत जाने के बावजूद अधूरे थे और 15 कार्यों जिसमें ₹ 43.62 लाख का अग्रिम शामिल/लंबित था, के संबंध में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि मुखिया और पंचायत सचिव, जो ग्राम पंचायत निधि से राशि के आहरण के लिए संयुक्त हस्ताक्षरकर्ता हैं, ने पिछले अग्रिमों के समायोजन को सुनिश्चित किए बिना इन उपरोक्त कार्यों के निष्पादन के लिए पंचायत सचिव को दूसरा और बाद का अग्रिम भुगतान किया। ग्राम पंचायत के मुखिया ने कार्यों के निष्पादन की निगरानी नहीं की और निधि के उपयोग को भी नहीं देखा। आगे, प्रखंड और जिला स्तर के अधिकारियों ने ग्राम पंचायत कार्यालय का निरीक्षण नहीं किया और पर्यवेक्षण द्वारा कार्य की प्रगति का आकलन करने में विफल रहे। इस बीच, पंचायत सचिव को दूसरे प्रखंड (तरियानी) में स्थानांतरित कर दिया गया था और पदस्थापन के नए स्थान पर पंचायत सचिव के पास पड़े अग्रिमों की वसूली सुनिश्चित करने के लिए प्रखण्ड विकास पदाधिकारी द्वारा उनका अंतिम वेतन प्रमाणपत्र जारी नहीं किया गया था। आगे, प्रखंड विकास पदाधिकारी ने जवाब दिया (फरवरी 2021) कि मामले की जाँच की जाएगी और पंचायत सचिव के पास पड़ी राशि की वसूली की जाएगी। तत्कालीन पंचायत सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (17 सितंबर 2021) और शिवहर के जिला पदाधिकारी से उनके देय वेतन से ₹ 43.62 लाख वसूल करने का अनुरोध किया।

इस प्रकार, पंचायत सचिव ने लंबी अवधि के लिए धन को अपने पास रखा, जो सरकारी धन के दुरुपयोग के समान था। यह इसलिए संभव हो पाया क्योंकि प्रखण्ड पंचायत राज पदाधिकारी एवं प्रखण्ड विकास पदाधिकारी के साथ-साथ जिला स्तर के पदाधिकारियों ने ग्राम पंचायत कार्यालय का निरीक्षण नहीं किया, कार्यों के निष्पादन की प्रगति की निगरानी नहीं की और राशि की वसूली के लिए कार्रवाई करने में भी विफल रहे, फलस्वरूप अपूर्ण कार्यों पर ₹ 18.60 लाख के निष्फल व्यय (अग्रिम के रूप में) के अतिरिक्त ₹ 43.62 लाख के सरकारी धन का दुर्विनियोजन हुआ।

मामला सरकार को प्रतिवेदित (जुलाई 2021) किया गया तथा 21 सितंबर 2021 को स्मार पत्र जारी किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है।

भाग – ब
शहरी स्थानीय निकाय

अध्याय—III

बिहार में शहरी स्थानीय निकायों की
कार्यप्रणाली की एक सामान्य रूपरेखा

अध्याय-III

शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन मामलों की एक सामान्य रूपरेखा

3.1 परिचय

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 में शहरी क्षेत्रों की आबादी के लिए स्थानीय स्वशासन के गठन की परिकल्पना की गई थी। तदनुसार, नगरपालिकाओं को शासन हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। राज्यों को ऐसी शक्तियों, कार्यों एवं उत्तरदायित्वों को नगरपालिकाओं को सौंपा जाना था जिससे वे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें तथा संविधान की बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 विषयों में प्रदत्त उत्तरदायित्वों का निर्वहन कर सकें।

संविधान के अनुच्छेद 243 डब्ल्यू में यह प्रावधान है कि किसी राज्य का विधानमंडल विधि द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान कर सकता है जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हों एवं ऐसे कानून में आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं की तैयारी और कार्यों के निष्पादन तथा योजनाओं के कार्यान्वयन के संबंध में नगरपालिकाओं को शक्तियों व दायित्वों के हस्तांतरण के प्रावधान निहित हो सकते हैं, जैसा कि उन्हें सौंपा जा सके।

बिहार व उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1992 को निरस्त कर बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 को अधिनियमित किया जिसमें नगरपालिकाओं को इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए कार्य एवं शक्तियाँ हस्तांतरित की गईं। राज्य में नगरपालिका सरकारों से संबंधित कानूनों को चौहत्तरवें संविधान संशोधन के अनुरूप समेकित व संशोधित करने के लिए बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 को अधिनियमित किया गया था। तदुपरांत, राज्य की नगरपालिकाओं द्वारा वित्तीय वर्ष 2014-15 से लेखाओं एवं बजट के निर्माण व रखरखाव हेतु बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 तथा बिहार नगरपालिका बजट मैनुअल तैयार किया है।

3.1.1 बिहार में शहरी स्थानीय निकाय (श.स्था.नि.)

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 7 व 20 नगरपालिका क्षेत्रों के वर्गीकरण के लिए मानदंड निर्धारित करती है। षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन (मार्च 2020) के अनुसार राज्य में 142 श.स्था.नि. थे। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 3 के अनुसार निश्चित शर्तों⁴⁶ के अधीन व गैर-कृषि क्षेत्रों में जनसंख्या का प्रतिशत पचहत्तर अथवा उससे अधिक होने पर राज्य सरकार उस क्षेत्र को वृहत्, मध्यम अथवा संक्रमणकालीन शहरी क्षेत्र निर्दिष्ट कर सकती है।

तदनुसार, बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका संशोधन (अधिनियम), 2020 के अधिनियमन द्वारा शहरी क्षेत्र में किसी क्षेत्र के वर्गीकरण के लिए गैर-कृषि जनसंख्या के प्रतिशत मानदंड को बदल दिया (मई 2020)। संशोधित अधिनियम के अनुसार किसी क्षेत्र को शहरी

⁴⁶ (क) वृहत् शहरी क्षेत्र के मामले में जनसंख्या दो लाख या उससे अधिक, (ख) मध्यम शहरी क्षेत्र के लिए जनसंख्या चालीस हजार या उससे अधिक परन्तु दो लाख से कम तथा (ग) संक्रमणकालीन क्षेत्र के मामले में जनसंख्या बारह हजार या उससे अधिक परन्तु चालीस हजार से कम।

क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है यदि दीर्घकालिक तथा अल्पकालिक कृषि श्रमिकों की आबादी क्षेत्र में कुल श्रमिकों के 50 प्रतिशत से कम है। परिणामस्वरूप, राज्य में श.स्था.नि. की संख्या 142 से बढ़कर 258 (116 नई नगरपालिकाओं के गठन के साथ) हो गई। आगे, 32 नगर पंचायतों एवं पाँच नगर परिषदों का दर्जा क्रमशः नगर परिषदों एवं नगर निगमों में अपग्रेड किया गया था। शहरी क्षेत्रों में ग्रामीण क्षेत्रों के वर्गीकरण के कारण 0.46 करोड़ ग्रामीण आबादी को मौजूदा शहरी आबादी में जोड़ा गया था तथा इससे राज्य में शहरीकरण दर बढ़ गई जो राज्य की कुल आबादी का 11.3 प्रतिशत से बढ़कर 15.75 प्रतिशत हो गई। जनगणना 2011 के अनुसार जनसंख्या के आधार पर व मार्च 2021 तक बिहार सरकार द्वारा नई नगरपालिकाओं के गठन के उपरांत श.स्था.नि. की संख्या व श्रेणी नीचे तालिका 3.1 में दिया गया है:

तालिका 3.1: श.स्था.नि. का वर्गीकरण

श.स्था.नि. की श्रेणी	कोटि	जनसंख्या	श.स्था.नि. की संख्या
नगर निगम	वृहत् शहरी क्षेत्र	2 लाख से अधिक	18
नगर परिषद्	मध्यम शहरी क्षेत्र	0.40 लाख से अधिक व 2 लाख से कम	83
नगर पंचायत	संक्रमणकालीन शहरी क्षेत्र	0.12 लाख से 0.40 लाख तक	157
कुल			258

(स्रोत: नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

राज्य के नगर निकाय क्षेत्रों को जनसंख्या के आधार पर 3,371 वार्डों में विभाजित किया गया जिन्हें राज्य सरकार द्वारा निर्धारित व अधिसूचित किया गया। राज्य में नगरपालिकाओं के विभिन्न श्रेणियों में न्यूनतम 10 वार्ड व अधिकतम 75 वार्ड थे।

3.1.2 राज्य की रूपरेखा

बिहार राज्य देश के सबसे कम शहरीकृत राज्यों में से एक है। 2011 की जनगणना के अनुसार बिहार की शहरी आबादी 1.64 करोड़ थी जो राज्य की कुल आबादी (10.41 करोड़) का 15.75 प्रतिशत थी जबकि शहरीकरण के लिए राष्ट्रीय औसत 31.2 प्रतिशत था। हाँलाकि, बिहार में भारत की कुल आबादी का 8.6 प्रतिशत है फिर भी भारत की कुल शहरी आबादी का केवल 4.35 प्रतिशत बिहार के शहरी क्षेत्रों में रहता था व राज्य के केवल एक शहर (पटना) की आबादी दस लाख से अधिक थी। राज्य के तुलनात्मक जनसांख्यिकीय व विकास के आंकड़े नीचे तालिका 3.2 में दिए गए हैं:

तालिका 3.2: राज्य के महत्वपूर्ण आंकड़े

क्रम सं.	सूचक	इकाई	राज्य	संपूर्ण भारत
1	शहरी जनसंख्या	मिलियन	16.36	377.11
2	शहरी जनसंख्या घनत्व	व्यक्ति प्रति वर्ग कि.मी.	4,811	3,836
3	शहरी साक्षरता	प्रतिशत	76.86	84.11
4	शहरी लिंगानुपात	महिलाएँ प्रति हजार पुरुषों पर	895	900
5	शहरी निर्धनता का स्तर	प्रतिशत	31.2	13.7
6	प्रति व्यक्ति नगरपालिकीय स्व-राजस्व	₹	58	2,540
7	श.स्था.नि. की संख्या	संख्या	258	4,771
8	जिलों की संख्या	संख्या	38	737

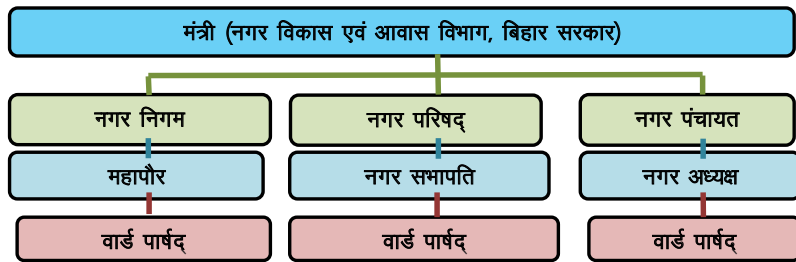
(स्रोत: क्रम सं. 1 से 6 तक राष्ट्रीय जनगणना 2011 से तथा क्रम सं. 7 एवं 8 इलेक्ट्रॉनिक्स व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित स्थानीय सरकार निर्देशिका से)

3.2 शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढाँचा

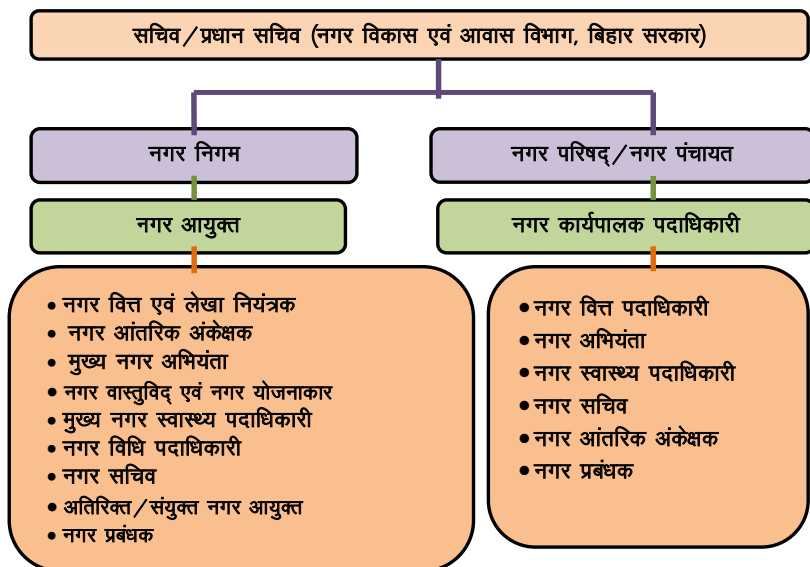
शहरी स्थानीय निकाय नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में हैं तथा प्रधान सचिव इसके प्रमुख हैं। नगर आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी नगर निगम के कार्यकारी प्रमुख होते हैं जबकि नगर परिषद् एवं नगर पंचायत का नेतृत्व राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा की जाती है। मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी, नगरपालिका के प्रधान कार्यपालक पदाधिकारी होते हैं तथा नगरपालिका के सभी पदाधिकारी व अन्य कर्मचारी उनके अधीनस्थ होते हैं। नगरपालिका प्रशासन चलाने के निहितार्थ शासनात्मक कार्य मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी में निहित होते हैं। नगर निगम में, नगर आयुक्त की सहायता के लिए संयुक्त/अतिरिक्त/उप नगर आयुक्त की नियुक्ति की जाती है। नगर निगम व नगर परिषद्/नगर पंचायत में मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी की सहायता के लिए नगर प्रबंधक की नियुक्ति संविदात्मक आधार पर की जाती है।

श.स्था.नि. में एक सशक्त स्थायी समिति होती है जिसका गठन लोगों के द्वारा निर्वाचित हुए पार्षदों के द्वारा होता है तथा वार्ड पार्षदों में से महापौर (नगर निगम के लिए), सभापति (नगर परिषद् के लिए) तथा नगर अध्यक्ष (नगर पंचायत के लिए) चुने जाते हैं जो सशक्त स्थायी समिति की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। मुख्य पार्षद सशक्त स्थायी समिति के प्रमुख होते हैं व नगरपालिका की कार्यकारी शक्तियों का उपयोग सशक्त स्थायी समिति के द्वारा की जाती है। श.स्था.नि. की संगठनात्मक संरचना को नीचे चार्ट 3.1 एवं चार्ट 3.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट 3.1: निर्वाचित निकाय



चार्ट 3.2: प्रशासनिक निकाय



(स्रोत : बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36, संकल्प (नगर विकास एवं आवास विभाग)-1435 दिनांक- 5 मार्च 2019 तथा वेबसाईट- www.urban.bih.nic.in)

3.3 शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली

3.3.1 राज्य सरकार की शक्तियाँ

श.स्था.नि. के समुचित कार्यकलापों की निगरानी हेतु बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 राज्य सरकार को निश्चित शक्तियाँ प्रदान करती है। श.स्था.नि. को कुछ शक्तियाँ बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधानित सेवाएँ प्रदत्त करने हेतु हस्तांतरित की गई हैं परन्तु सभी महत्वपूर्ण मुद्दों पर निर्णय लेने का अधिकार विस्तृत रूप से राज्य सरकार के पास है। राज्य सरकार की शक्तियों का एक संक्षिप्त सार नीचे तालिका 3.3 में दिया गया है:

तालिका-3.3: राज्य सरकार की शक्तियाँ

प्राधिकार	राज्य सरकार की शक्तियाँ
धारा 3 एवं 6	नगरपालिका क्षेत्र का गठन: इस अधिनियम के अंतर्गत राज्य सरकार जाँचोपरांत, जैसा वो उचित समझे, अधिसूचना द्वारा किसी शहरी क्षेत्र की जनसंख्या, निहित जनसंख्या घनत्व, ऐसे क्षेत्र के स्थानीय प्रशासन के लिए उत्पन्न राजस्व को ध्यान में रखते हुए बड़े शहरी क्षेत्र, शहर, नगर या संक्रमणकालीन क्षेत्र या उसके अन्य निर्दिष्ट भाग को नगरपालिका क्षेत्र के रूप में गठन कर सकती है।
धारा 44	राज्य नगरपालिका निगरानी प्राधिकार: राज्य सरकार नगरपालिका के मुख्य/उप मुख्य पार्षदों/पदाधिकारियों या अन्य कर्मचारियों के किसी भ्रष्टाचार, कदाचार, सत्यनिष्ठा के अभाव या अनाचार या कुशासन अथवा बदसलूकी की जाँच करने के लिए लोक प्रहरी की नियुक्ति करेगी।
धारा 65 एवं 66	कार्यालय के निरीक्षण, अभिलेखों की मांग इत्यादि की शक्ति: राज्य सरकार श.स्था.नि. के नियंत्रणाधीन किसी भी कार्यालय के निरीक्षण या अभिलेखों की मांग हेतु अधिकारी को प्रतिनियुक्त कर सकती है।
धारा 87	लेखांकन हस्तक तैयार किया जाना: राज्य सरकार नगरपालिकाओं में सभी वित्तीय एवं लेखांकन मामले व प्रक्रियाओं के विवरण से युक्त एकत्रित आधारित द्विप्रविष्टी लेखांकन प्रणाली के कार्यान्वयन हेतु एक नियमावली यथा: बिहार नगरपालिका लेखांकन नियमावली तैयार कर इसका संधारण करेगी।
धारा 419	नियम बनाने की शक्ति: राज्य सरकार राज्य विधायिका के अनुमोदन से अधिसूचना द्वारा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 को प्रभावी बनाने के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है।
धारा 421 एवं 423	विनियम बनाने की शक्ति: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधानों को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से नगरपालिका राज्य सरकार के अनुमोदन से विनियम बना सकती है।
धारा 487	कठिनाईयों का निवारण: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के उपबंधों को कार्यान्वित करने में यदि कोई कठिनाई उत्पन्न होती है तो राज्य सरकार उस कठिनाई का निराकरण करने के लिए जो भी आवश्यक हो कर सकती है।

(स्रोत: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007)

3.3.2 कार्यों, निधियों व कर्मियों का प्रतिनिधायन

(i) कार्यों का प्रतिनिधायन

चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992, श.स्था.नि. को संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 18 विषयों से संबंधित कार्य करने में सक्षम बनाता है। तदनुसार, बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में 18 विषयों में से 17 (अग्निशमन सेवाओं को छोड़कर) से संबंधित कार्यों के लिए प्रावधान किए जिन्हें श.स्था.नि. द्वारा किया जाना था (परिशिष्ट 3.1)। हालांकि, यह पाया गया कि श.स्था.नि. द्वारा 17 में से

केवल 13 कार्य किए जा रहे थे जबकि शेष चार⁴⁷ (एवं अग्निशमन सेवा सहित) कार्य/ गतिविधियां अभी भी बिहार सरकार के संबंधित विभागों द्वारा किए जा रहे थे।

आगे, 13वीं वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए गतिविधि मानचित्रण पर द्वितीय प्रशासनिक सुधार समिति द्वारा की गई अनुशंसाओं का उल्लेख किया था जिसमें राज्य सरकार द्वारा अनुपालन के लिए कई कदम सुझाए गए थे जिसमें गतिविधि मानचित्रण के माध्यम से प्रत्येक स्तर के लिए कार्यों का स्पष्ट निरूपण तथा राज्य व स्थानीय सरकारों के बीच संबंधों को औपचारिक बनाने के लिए एक ढाँचा कानून पारित करना शामिल था। तथापि, षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन के अनुसार श.स्था.नि. द्वारा निर्वहन की जाने वाली भूमिकाओं व उत्तरदायित्वों के स्पष्टीकरण के लिए गतिविधि मानचित्रण नहीं किया गया था।

कार्यों के हस्तांतरण के संबंध में विभाग ने (अगस्त 2021) कहा कि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधानित भारत के संविधान की बारहवीं अनुसूची में संदर्भित विषयों को श.स्था.नि. द्वारा किया जाना था। तथापि, मानवबल की कमी व श.स्था.नि. स्तर पर आधारभूत संरचना की कमी के कारण अग्निशमन सेवाओं के साथ-साथ श.स्था.नि. के विभिन्न कार्य बिहार सरकार के संबंधित विभागों के स्तर पर किए जा रहे थे।

इस तरह, श.स्था.नि. के कार्य बिहार सरकार के कार्यात्मक विभागों के साथ अतिव्यापित थे तथा 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के 28 वर्षों के अंतराल के बाद भी श.स्था.नि. अपने संपूर्ण अनिवार्य कार्यों को पूर्ण करने में सक्षम नहीं थे।

(ii) निधियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 72(3) प्रावधान करता है कि नगरपालिका के वार्षिक विकासात्मक योजना में सम्मिलित किसी योजना के पूर्ण अथवा आंशिक भाग के कार्यान्वयन हेतु राज्य सरकार नगरपालिकाओं को अनुदान प्रदान करेगी। केन्द्र/राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को उनके अधिदेशित कार्यों को पूर्ण करने में सहायता करने के लिए केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना, योजना विशिष्ट अनुदान आदि जैसे विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत निधियां प्रदान किया था।

केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व राज्य योजना के अंतर्गत तथा विभिन्न केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं को लागू करने के लिए वर्ष 2015-20 के दौरान विमुक्त की गई निधियों का ब्यौरा नीचे तालिका 3.4 में दिया गया है:

तालिका 3.4: केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग व केन्द्र प्रायोजित योजना के तहत विमुक्त अनुदान

क्रम सं.	अनुदान शीर्ष	अवधि	विमुक्त अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	14वीं वित्त आयोग	2015-2020	2228.50
2.	5वीं राज्य वित्त आयोग	2015-2020	5139.07
3.	स्मार्ट सिटी	2015-2020	952.00
4.	स्वच्छ भारत मिशन (एस.बी.एम.)	2015-2020	1009.36
5.	अटल मिशन ऑफ रेजुवनेशन एंड अर्बन ट्रांसफॉर्मेशन (अमरुत)	2015-2020	633.29
6.	राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन (एन.यू.एल.एम.)	2015-2020	197.95

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

⁴⁷ (1) शहरी वानिकी, पर्यावरण संरक्षण एवं पारिस्थितिकी पहलुओं को प्रोत्साहन (2) दिव्यांग व मानसिक रूप से मंद सहित समाज के दुर्बल वर्गों के हितों की रक्षा (3) सांस्कृतिक, शैक्षणिक, व सौन्दर्यात्मक पहलुओं को प्रोत्साहन तथा (4) मवेशी बंधन स्थल; पशुओं के प्रति क्रूरता पर रोकथाम

14वीं वित्त आयोग एवं पंचम राज्य वित्त आयोग से संबंधित कम प्राप्ति/विमुक्ति, विमुक्त नहीं किया जाना व अनुदान की विलंब से विमुक्ति संबंधी ब्यौरे पर विस्तृत चर्चा प्रतिवेदन के उत्तरवर्ती कंडिकाओं (3.8.2 व 3.8.3) में किया गया है।

यह पाया गया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों ने अवधि 2015–20 के दौरान स्वयं के संसाधनों से 1,214.57 करोड़ रुपये को सृजन किया था जबकि उपरोक्त अवधि के दौरान उनका स्थापना व्यय 3,002.52 करोड़ रुपये था जो स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि श.स्था.नि. अपनी स्थापना व्यय को पूरा करने के लिए काफी हद तक सरकार के अनुदान पर निर्भर थे तथा स्वयं के संसाधनों से अनिवार्य कार्य को करने में सक्षम नहीं थे। स्वयं के संसाधनों से राजस्व के संग्रहण को बढ़ाने व आत्मनिर्भर बनाने के लिए यद्यपि राज्य वित्त आयोग ने राज्य सरकार के साथ-साथ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए जाने वाले विभिन्न उपायों⁴⁸ की अनुशंसा की थी, परन्तु इन अनुशंसाओं को संतोषजनक ढंग से कार्यान्वित नहीं किया गया था।

(iii) कर्मियों का प्रतिनिधायन

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 36 में श.स्था.नि. के लिए कई पदों का प्रावधान किया गया है, परन्तु इनमें से अधिकांश पद रिक्त थे। विभाग द्वारा दी गई सूचना के अनुसार अगस्त 2021 तक श.स्था.नि. के लिए 2,982 पद स्वीकृत किए गए थे। उनमें से केवल 599 पद भरे गए थे तथा 2,383 पद (कुल पदों का 80 प्रतिशत) रिक्त थे। शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत बल व कार्यरत बल की स्थिति **परिशिष्ट-3.2** में दी गई है।

आगे, विभिन्न वर्गों (स्वच्छता व अपशिष्ट प्रबंधन/कल्याण व पंजीकरण/ राजस्व व लेखापरीक्षा/ नगर नियोजन अनुभाग) के तहत कार्यकारी/ पर्यवेक्षी पद शत प्रतिशत रिक्त थे जबकि नगर प्रबंधक, जिन्होंने श.स्था.नि. के कार्यों को पूर्ण करने में बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी, के 84 प्रतिशत पद अभी भी रिक्त पड़े थे। तकनीकी पदों पर रिक्तियां 15 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच थीं। इस प्रकार, मानवबल की भारी कमी थी जिसने श.स्था.नि. के कामकाज पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

शहरी विकास मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों के कामकाज के लिए (2014) एक मॉडल नगरपालिका कैंडर का सुझाव दिया था तथा पंचम राज वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि शहरी विकास मंत्रालय द्वारा सुझाए गए मॉडल स्टाफिंग पैटर्न को राज्य में अपनाया जाना चाहिए। मॉडल स्टाफिंग पैटर्न के अनुसार विभिन्न प्रकार की नगरपालिकाओं के लिए 5,613 पदों की अनुशंसा की गई थी। हाँलाकि, बिहार सरकार ने केवल 3,194 पदों की स्वीकृति दी। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने पाया कि राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के अन्तर्गत मानवबल अनिवार्य कार्यों को प्रभावी ढंग से करने के लिए पूरी तरह से अपर्याप्त थी।

3.4 विभिन्न समितियों का गठन

3.4.1 सशक्त स्थायी समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 21 एवं 22 यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक नगरपालिका में एक सशक्त स्थायी समिति (स.स्था.स.) होगी तथा नगरपालिका की कार्यकारी

⁴⁸ (i) उपभोक्ता शुल्क, सेवाओं के लिए मानक, निष्पादन इत्यादि के लिए एक राज्य स्तरीय शहरी विनियामक का सृजन करना (ii) संपत्ति-कर मूल्यांकन, संग्रहण व वसूली को इष्टतम बनाने के लिए एक राज्य संपत्ति कर बोर्ड का सृजन करना (iii) संपत्तियों व सैरातों से प्राप्त राजस्व को अधिकतम करने के लिए ई-निविदा/ई-नीलामी का प्रयोग किया जाय व मौजूदा गैर-पारदर्शी निविदा प्रक्रिया को प्रतिस्थापित किया जाय (iv) जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाओं आदि के लिए उपभोक्ता शुल्क लगाना प्रारंभ करना चाहिए ताकि कम से कम सेवाओं के संचालन व रखरखाव लागत को पूरा किया जा सके। (v) विद्युत् प्रभारों को कवर करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों की ओर से बिजली खपत पर 2.5 प्रतिशत अधिभार लगाया जाय। सभी श.स्था.नि. को व्यापक राजस्व वृद्धि योजना आदि तैयार करना होगा।

शक्तियाँ स.स्था.स. में अन्तर्निहित रहेगी। मुख्य पार्षद ऐसी शक्तियों का प्रयोग करेगा एवं कार्यों को करेगा जो उसे स.स्था.स. द्वारा सौंपे गये हैं। स.स्था.स. की निर्धारित संरचना को नीचे तालिका 3.5 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.5: सशक्त स्थायी समिति

श.स्था.नि. की श्रेणी	पीठासीन पदाधिकारी	स.स्था.स. की विहित संरचना	अभियुक्ति
नगर निगम	महापौर	महापौर, उप-महापौर एवं सात अन्य पार्षद	कार्यालय में प्रवेश के 7 दिनों के भीतर निर्वाचित पार्षदों के बीच में से स.स्था.स. के अन्य सदस्यों को मुख्य पार्षद द्वारा नामित किया जाएगा।
श्रेणी 'क' अथवा 'ख' नगर परिषद	नगर सभापति	नगर सभापति, नगर उपसभापति एवं पाँच अन्य पार्षद	
श्रेणी 'ग' नगर परिषद	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद	
नगर पंचायत	नगर अध्यक्ष	नगर अध्यक्ष, नगर उपाध्यक्ष एवं तीन अन्य पार्षद	

(स्रोत: बि.न.अ., 2007 की धारा 21)

स.स्था.स., नगर निगम, नगर परिषद व नगर पंचायत जैसा भी मामला हो, के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। स.स्था.स. के गठन पर नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (अगस्त 2021) कि राज्य के प्रत्येक नगरपालिका में स.स्था.स. का गठन कर लिया गया है।

3.4.2 जिला योजना समिति

संविधान की धारा 243 जेड.डी. ने जिले के पंचायतों एवं नगरपालिकाओं दोनों द्वारा तैयार योजनाओं को समेकित करने एवं संपूर्ण जिले के लिए एक प्रारूप विकास योजना तैयार करने के लिए जिला योजना समिति (डी.पी.सी.) के गठन की परिकल्पना की थी। तदनुसार, बिहार सरकार ने बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में प्रावधान किया तथा बिहार जिला योजना समिति एवं कार्य संचालन नियमावली, 2006 बनायी। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 275 में यह भी प्रावधान है कि श.स्था.नि. द्वारा निष्पादित की जाने वाली सभी विकास योजनाओं को डी.पी.सी. द्वारा समेकित व राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित किए गए जिले के प्रारूप विकास योजना में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि पंचायतों व नगरपालिकाओं के चुनाव क्रमशः वर्ष 2016 व 2017 में आयोजित किए गए थे, परन्तु जिला योजना समिति का गठन (फरवरी 2018) में एक से दो वर्ष के विलंब से किया गया था। इस प्रकार, जिला योजना समिति 2016 व 2017 के बीच की अवधि के दौरान मौजूद नहीं थे। इसके अलावा, गठन के बाद भी चार नमूना जाँचित जिलों⁴⁹ में जिला योजना समिति की बैठकें आयोजित नहीं की गईं। फलस्वरूप, नगरपालिकाओं द्वारा अनुमोदित विकास कार्यों के निष्पादनार्थ योजनाओं को जिला स्तर पर समेकित नहीं किया जा सका तथा जिले के लिए प्रारूप विकास योजना तैयार नहीं किया जा सका एवं योजना की आवश्यक जाँच नहीं की जा सकी। आगे, क्षेत्रीय योजनाएं जिनका जिलों के विकास की प्रक्रिया के साथ एक महत्वपूर्ण संबंध था, से राज्य अनभिज्ञ था।

⁴⁹ दरभंगा, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), सारण व सीवान

3.4.3 नगरपालिका लेखा समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 98 में प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक वर्ष नगरपालिका अपनी पहली बैठक में या उसके उत्तरोत्तर यथाशीघ्र किसी भी बैठक में एक नगरपालिका लेखा समिति का गठन करेंगी। समिति के महत्वपूर्ण कार्य इस प्रकार थे:

- नगरपालिका द्वारा अपने व्यय के लिए प्रदान की गई राशियों के विनियोग व वार्षिक वित्तीय लेखाओं को दर्शाते हुए नगरपालिका के लेखाओं की जाँच करना;
- बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के तहत नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा नगरपालिका के लेखाओं पर प्रतिवेदन की जाँच व संवीक्षा करना; तथा
- लेखापरीक्षक व आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा जारी प्रत्येक प्रतिवेदन के बाद कार्रवाई प्रतिवेदन की समीक्षा व अनुमोदन करना।

श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति के गठन के संबंध में परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि श.स्था.नि. में नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं किया गया एवं इसका गठन प्रक्रियाधीन है। विभाग द्वारा नगरपालिका लेखा समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

इस प्रकार, नगरपालिका लेखा समिति का गठन नहीं होने के कारण नगरपालिकाओं के लेखाओं की आवश्यक जाँच सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

3.4.4 विषय समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के नियम 32 में यह प्रावधान है कि नगर निगम अथवा श्रेणी 'क' नगर परिषद् (क) जलापूर्ति, जल निकासी व सीवरेज एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ख) शहरी पर्यावरण प्रबंधन व भू-उपयोग नियंत्रण तथा (ग) स्लम उन्नयन व शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं से संबंधित मामलों से निपटने के लिए समय-समय पर पार्षदों से मिलकर एक विषय समिति का गठन करें। विषय समिति की अनुशंसाओं को इस पर विचार हेतु स.स्था.स. को प्रस्तुत किया जाना था।

परियोजना अधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि विषय समिति का गठन नहीं किया गया था। विभाग द्वारा विषय समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

इस प्रकार, विषय समिति का गठन न होने के कारण इस समिति से संबंधित सभी कार्य/मामले अधूरे रह गए।

3.4.5 वार्ड समिति

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के नियम 30 में यह प्रावधान किया गया है कि तीन लाख या उससे अधिक आबादी वाले प्रत्येक नगर निगम पार्षदों के चुनाव के बाद अपनी पहली बैठक में या उसके तुरंत बाद, निगम के वार्डों को इस तरह समूहीकृत करें कि प्रत्येक समूह में कम से कम तीन वार्ड हों व ऐसे प्रत्येक समूह के लिए एक वार्ड समिति का गठन किया जाना है। प्रत्येक वार्ड समिति में समूह का गठन करने वाले वार्डों से चुने गए पार्षदों को शामिल किया जाना था।

स.स्था.स. के सामान्य पर्यवेक्षण व नियंत्रण के अधीन रहते हुए वार्ड समिति, आपूर्ति-पाईप व जल निकास एवं परिसर से सीवरेज कनेक्शन, सड़कों व सार्वजनिक स्थानों पर वर्षा व अन्य वजहों से हुए जलजमाव को हटाना, ठोस अपशिष्टों का संग्रहण व निष्कासन,

कीटाणुशोधन के प्रावधान, स्वास्थ्य प्रतिरक्षण सेवाओं व स्लम सेवाओं का प्रावधान, प्रकाश-व्यवस्था का प्रावधान इत्यादि से संबंधित नगरपालिका कार्यों का वार्ड समूह के स्थानीय सीमाओं के अंदर निर्वहन करता है।

इस संबंध में परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (अगस्त 2021) कि वार्ड समिति का गठन नहीं किया गया था। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह अवलोकन किया था कि राज्य में वार्ड समिति क्रियाशील नहीं है। विभाग द्वारा वार्ड समिति का गठन न किए जाने का कारण नहीं बताया गया था।

3.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 91(1) प्रावधान करता है कि विशेष निधियों के लेखाओं (यदि कोई हो) सहित वित्तीय विवरणी एवं तुलन पत्र में निहित लेखाओं का निरीक्षण व अंकेक्षण, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण (डी.एल.एफ.ए.) अथवा उसके समतुल्य प्राधिकार या पेशेवर चार्टर्ड अकाउंटेंटों के पैनल से राज्य सरकार द्वारा नियुक्त हुए लेखापरीक्षक के द्वारा किया जाएगा। आगे, बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (2014 में संशोधित) की धारा 91(2) के अनुसार श.स्था.नि. के लेखाओं का समुचित संधारण एवं लेखाओं के अंकेक्षण पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक तकनीकी मार्गदर्शन व सहयोग (टी.जी.एस.) प्रदान करेंगे तथा टी.जी.एस. के आधार पर तैयार वार्षिक प्रतिवेदन को नगरपालिका के सशक्त स्थायी समिति के समक्ष रखा जाएगा। आगे, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक उक्त प्रतिवेदन को अपने विवेक से राज्य विधानमंडल के समक्ष रख सकते हैं।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण के रूप में कार्य करने हेतु राज्य सरकार ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार कार्यालय के स्थानीय लेखापरीक्षक (स्था.ले.प.) को प्राधिकृत किया (नवंबर 2007)। तदनुसार, स्थानीय निकायों की लेखाओं के अंकेक्षण हेतु टी.जी.एस. प्रणाली को अपनाए (दिसंबर 2016) जाने तक श.स्था.नि. के अंकेक्षण कार्य को स्था.ले.प. द्वारा संचालित किया गया।

आगे, केंद्रीय वित्त आयोग के अनुपालन में राज्य सरकार ने स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु वित्त विभाग, बिहार सरकार के अधीन मुख्य लेखा नियंत्रक-सह-नि.स्था.नि.अं. की अध्यक्षता में स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के गठन की अधिसूचना जारी की (जून 2015) एवं 11 जून 2015 से यह कार्यशील था। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 में प्रावधानित टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए दिसंबर 2015 में बिहार सरकार द्वारा नियम व शर्तें स्वीकृत की गई थीं एवं बाद में टी.जी.एस. के तहत स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा जनवरी 2017 से प्रारम्भ की गई थी। परिणामतः, डी.एल.एफ.ए. ने प्राथमिक बाह्य लेखापरीक्षक के रूप में जनवरी 2017 से कार्य प्रारंभ किया।

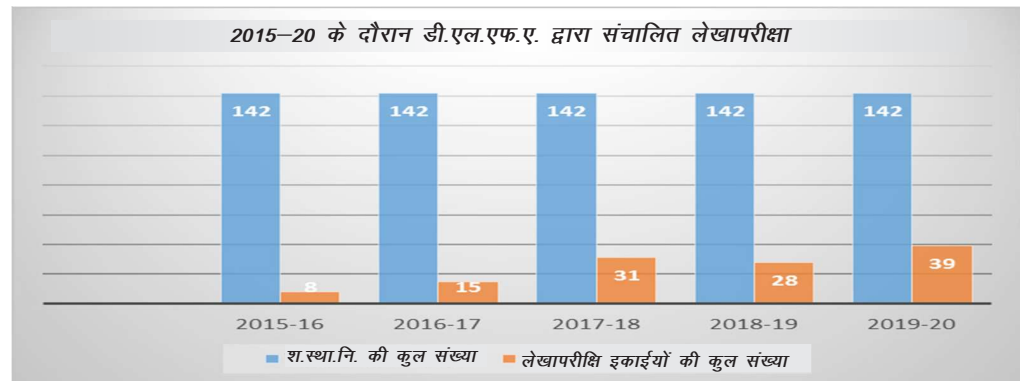
डी.एल.एफ.ए. ने वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान सिर्फ 121 श.स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा की है, जैसा कि नीचे तालिका-3.6 व चार्ट 3.3 में विस्तृत रूप से दिया गया है:

तालिका- 3.6: डी.एल.एफ.ए. द्वारा संचालित लेखापरीक्षा

वित्तीय वर्ष	श.स्था.नि. की कुल संख्या	संचालित लेखापरीक्षा				संचालित लेखापरीक्षा की प्रतिशतता
		नगर निगम	नगर परिषद्	नगर पंचायत	कुल	
2015-16	142	0	7	1	8	6
2016-17	142	11	4	0	15	11
2017-18	142	0	16	15	31	22
2018-19	142	0	15	13	28	20
2019-20	142	7	18	14	39	27
कुल		18	60	43	121	

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. द्वारा प्रदत्त सूचना)

चार्ट-3.3: डी.एल.एफ.ए. द्वारा संचालित लेखापरीक्षा



ऊपर दी गई तालिका से यह स्पष्ट है कि डी.एल.एफ.ए. ने 2015-20 के दौरान राज्य में श.स्था.नि. की कुल संख्या के 6 से 27 प्रतिशत तक के परास में बहुत ही कम संख्या में श.स्था.नि. इकाईयों का लेखापरीक्षा किया था। डी.एल.एफ.ए. ने बताया कि इकाईयों का कम कवरेज स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के पास मानवबल की भारी कमी के कारण था।

- डी.एल.एफ.ए. द्वारा जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) पर असंतोषप्रद अनुक्रिया लेखापरीक्षा में पाया गया कि नि.प्र. में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन की स्थिति संतोषजनक नहीं थी जो अगस्त 2021 तक की वृहत् संख्या (लगभग 100 प्रतिशत) में लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं से स्पष्ट है जिसे नीचे तालिका-3.7 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.7: श.स्था.नि. में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2020-21 की अवधि के लिए लंबित कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	निर्गत नि. प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि	निपटान हुई कंडिकाओं की सं.	निपटान की राशि	लंबित कंडिकाओं की सं.	लंबित कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य
2014-15 से 2018-19	27	404	119.44	2	0.01	402	119.43
2019-20	6	112	556.52	2	0.06	110	556.46
2020-21	4	64	29.42	0	0	64	29.42
कुल	37	580	705.38	4	0.07	576	705.31

(स्रोत: डी.एल.एफ.ए. द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2020-21 के लिए डी.एल.एफ.ए. द्वारा जारी 37 नि.प्र. में निहित कुल 580 कंडिकाओं में से मात्र चार कंडिकाओं (0.69 प्रतिशत) का निपटान किया गया था जबकि अगस्त 2021 तक ₹ 705.31 करोड़ राशि की 576 कंडिकाएँ निपटान के लिए लंबित पड़ी थीं। लेखापरीक्षा कंडिकाओं के कम निपटान का कारण डी.एल.एफ.ए. द्वारा नहीं बताया गया गया।

निपटान हेतु वृहत् तौर पर लंबित कंडिकाएँ, श.स्था.नि. के कमजोर आंतरिक नियंत्रण व इन लंबित कंडिकाओं के अनुपालन को सुनिश्चित करने में संबंधित प्राधिकारियों की ओर से प्रयास में कमी को इंगित करता है।

3.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्याहरवीं वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि लेखाओं के समुचित संधारण व स्थानीय निकायों के सभी स्तरों के लेखापरीक्षा पर नियंत्रण व पर्यवेक्षण करने का दायित्व सी.ए.जी. को सौंपा जाय तथा उनका वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, डी.एल.एफ.ए. के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ-साथ राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाय।

वित्त विभाग, बिहार सरकार ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि राज्य सरकार ने टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के तहत मानक नियम व शर्तों को स्वीकार कर लिया था। फलस्वरूप, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत लेखापरीक्षा जनवरी 2017 से राज्य में प्रारंभ हुआ। तदनुसार, टी.जी.एस. व्यवस्था के तहत महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार ने 2017-20 के दौरान 86 श.स्था.नि. का लेखापरीक्षा किया था।

आगे, डी.एल.एफ.ए. ने 2018-20 के दौरान 67 श.स्था.नि. इकाईयों के लेखाओं का लेखापरीक्षा संचालित किया परन्तु टी.जी.एस. के लिए नि.प्र. प्रदान करने के अनुरोध किए जाने (जुलाई 2018 से जनवरी 2022 तक डी.एल.एफ.ए. को विभिन्न पत्र जारी किए गए थे) के बावजूद जुलाई 2021 तक टी.जी.एस. के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को कोई नि.प्र. अग्रेषित नहीं किया था। इस तरह, नि.प्र. में तकनीकी मार्गदर्शन व गुणवत्ता सुधार पर महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार द्वारा कोई परामर्श नहीं दिया जा सका व डी.एल.एफ.ए. द्वारा किए गए स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा को टी.जी.एस. प्रदान करने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सका।

3.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अनुक्रिया

3.6.1 महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों पर असंतोषप्रद अनुक्रिया

लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) की एक प्रति बिहार सरकार के संबंधित विभाग सहित लेखापरीक्षित इकाईयों को प्रेषित किया जाना था। संबंधित लेखापरीक्षित इकाईयों के मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी/ कार्यपालक पदाधिकारियों को नि.प्र. में निहित अंकेक्षण टिप्पणियों पर नि.प्र. की प्राप्ति तिथि के तीन माह के अंदर स्था.ले.प. को अनुपालन प्रतिवेदन समर्पित करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नगर आयुक्त/कार्यपालक पदाधिकारियों ने नि.प्र. में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों का अनुपालन कराने हेतु कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया जो वर्षानुवर्ष लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की बढ़ती संख्या से स्पष्ट था। विगत पाँच वर्षों से लंबित कंडिकाओं का सितंबर 2021 तक की स्थिति का विवरण नीचे तालिका 3.8 व चार्ट 3.4 में दर्शाया गया है:

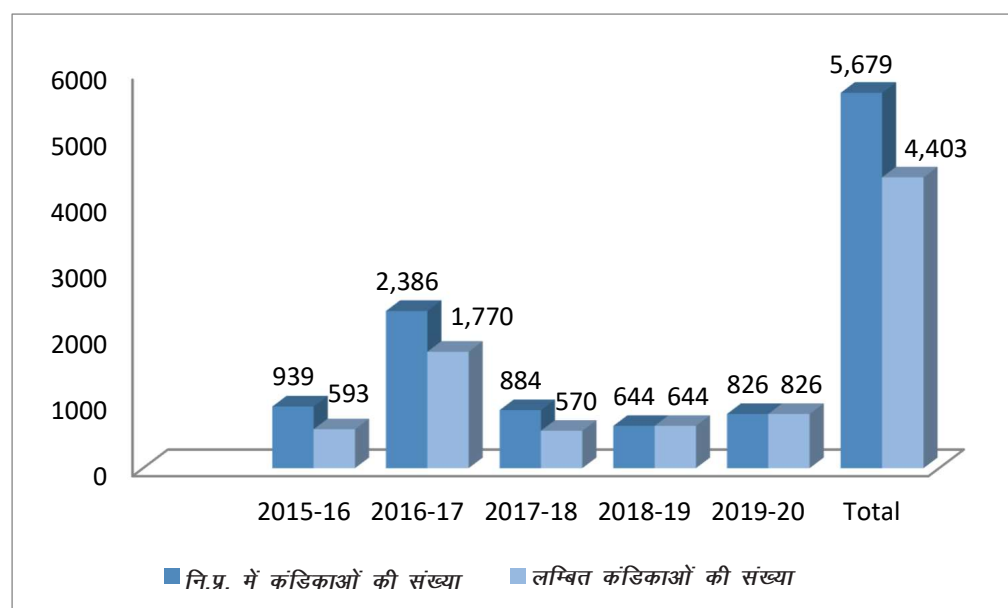
तालिका 3.8: विगत पाँच वर्षों में (वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 तक) लंबित कंडिकाएँ

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	नि.प्र. की सं.	नि.प्र. में कंडिकाओं की सं.	सम्मिलित राशि	निपटान 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)
2015-16	33	939	68.5	346	3.27	593	65.23
2016-17	86	2,386	377.31	616	0.66	1,770	376.65
2017-18	32	884	957.61	314	3.36	570	954.25
2018-19	31	644	383.46	0	0	644	383.46
2019-20	27	826	731.90	0	0	826	731.90
कुल	209	5,679	2,518.78	1,276	7.29	4,403	2,511.49

(स्रोत: श.स्था.नि. का निरीक्षण प्रतिवेदन)

चार्ट 3.4: वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 तक लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाएँ



उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 209 नि.प्र. में निहित कुल 5,679 लेखापरीक्षा कंडिकाओं में से केवल 1,276 कंडिकाओं (22 प्रतिशत) का निपटान किया गया था जबकि ₹ 2,511.49 करोड़ की 4,403 कंडिकाएँ सितंबर 2021 तक लंबित पड़ी हुई थीं।

वृहत् संख्या में लंबित कंडिकाएँ, नगरपालिका प्राधिकारियों द्वारा इन कंडिकाओं के अनुपालन समर्पित करने के प्रयासों में कमी की ओर इंगित करता है। इन प्रतिवेदनों में बतायी गयी गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को नि.प्र. के अनुपालन के अभाव में स्थायी बनाए रखना वित्तीय जोखिमों से भरा हुआ है।

3.6.2 स्था.ले.प. एवं सी.ए.जी. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

राज्य में स्था.ले.प. के प्रतिवेदन को 2005-06 से 2013-14 तक की अवधि के लिए तैयार किया गया था व तदुपरांत, वर्ष 2014-15 व 2015-16 की अवधि हेतु स्थानीय निकायों पर सी.ए.जी. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को तैयार किया गया था।

- **स्था.ले.प. के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन**

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 समिति⁵⁰ का उत्तरदायित्व जिले के श.स्था.नि. से प्राप्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं/प्रतिवेदनों के अनुपालन को सुनिश्चित करना है। विभाग स्तरीय समिति⁵¹ को जिला स्तरीय समितियों द्वारा किए गए अनुपालन की स्थिति की समीक्षा करना है तथा जिला एवं विभाग स्तरीय समितियों के कार्यकलापों की समीक्षा के लिए उच्च स्तरीय समिति⁵² की बैठक छः महीने में एक बार होनी है।

हाँलाकि, यह पाया गया कि 2019-20 की अवधि के दौरान जिला स्तरीय समिति की कोई भी बैठक (प्रस्तावित 84 बैठकों के विरुद्ध) आयोजित नहीं की गई। इस प्रकार, स्था.ले.प. के प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा कंडिकाओं का निपटान नहीं हो पाया। आगे, 2019-20 के दौरान विभाग स्तरीय अथवा उच्च स्तरीय समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। उच्च स्तरीय व विभाग स्तरीय समिति की अंतिम बैठकें क्रमशः अगस्त 2013 व जुलाई 2015 में आयोजित हुई थी।

इस प्रकार, इन तीन स्तरीय समितियों के गठन का उद्देश्य विफल हो गया एवं स्था.ले.प. की वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में निहित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर ध्यान नहीं दिया गया।

- **सी.ए.जी. के स्थानीय निकायों पर प्रतिवेदन का अनुपालन**

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 (जनवरी 2014 में यथा संशोधित) की धारा 91 (2) में निहित प्रावधानों के अनुसार सी.ए.जी. द्वारा तैयार किए गए श.स्था.नि. के वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के पटल पर रखा जायेगा। तथापि, वर्ष 2014 में अधिनियम में संशोधन के अनुसार यह प्रावधान किया गया था कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक श.स्था.नि. के लेखाओं के समुचित रख-रखाव व लेखापरीक्षा के संबंध में टी.जी.एस. प्रदान करेंगे।

मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय निकाय, बिहार सरकार पर प्रथम सी.ए.जी. प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के पटल पर 4 अप्रैल 2016 को रखा गया। प्रतिवेदन के पाँच कंडिकाओं पर जून 2016 से जून 2021 के दौरान हुए लोक लेखा समिति की 12 बैठकों में चर्चा की गई परन्तु जून 2021 तक कोई भी लेखापरीक्षा टिप्पणी का निपटान नहीं किया गया।

आगे, मार्च 2016 को समाप्त हुए वर्ष हेतु स्थानीय निकाय, बिहार सरकार पर सी.ए.जी. प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के पटल पर 23 अगस्त 2017 को रखा गया।

जवाबदेही तंत्र व वित्तीय प्रतिवेदन मामलें

3.7 जवाबदेही तंत्र

3.7.1 लोकप्रहरी (लोकपाल)

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 44(1) श.स्था.नि. के प्राधिकारियों के भ्रष्टाचार, सत्यनिष्ठा का अभाव, कदाचार इत्यादि के किसी आरोप की जाँच करने के लिए लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति का प्रावधान करता है। लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति के लिए

⁵⁰ जिलाधिकारी/उप विकास आयुक्त की अध्यक्षता में

⁵¹ प्रधान सचिव/सचिव, न.वि. एवं आ.वि., बि.स. की अध्यक्षता में

⁵² वित्त विभाग, बि.स. के प्रधान सचिव की अध्यक्षता में एवं प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) एक सदस्य के रूप में

योग्यता, शर्त व नियम एवं कार्यकाल तथा अधिकार व कर्तव्य सरकार द्वारा निर्धारित की जायेगी। 13वीं वित्त आयोग व पंचम राज्य वित्त आयोग ने भी श.स्था.नि. के लिए एक स्वतंत्र लोकप्रहरी (लोकपाल) की अनुशंसा की थी। आगे, बिहार में शहरी स्थानीय निकायों हेतु "लोकप्रहरी (लोकपाल)" की नियुक्ति के संबंध में आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार की ओर से पत्राचार (फरवरी 2018) किया गया था।

लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति न किए जाने के संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि लोक प्रहरी की नियुक्ति अभी प्रक्रियाधीन है।

इस तरह, बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के प्रावधान एवं केन्द्रीय व राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बावजूद लोकप्रहरी (लोकपाल) की नियुक्ति नहीं हुई थी।

3.7.2 सामाजिक अंकेक्षण

जन सहभागिता के माध्यम से परियोजनाओं, कानून व नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करना ही सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य है। पंचम राज्य वित्त आयोग के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण के संचालन हेतु अनुशंसा की गई है तथा स्लम व गरीबी उन्मूलन परियोजनाओं में सामाजिक अंकेक्षण को अनिवार्य माना गया है, यद्यपि श.स्था.नि. में सामाजिक अंकेक्षण का प्रावधान बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 नहीं करता है। षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी यह अनुशंसा की है कि शहरी स्थानीय निकायों में सामाजिक अंकेक्षण प्रारम्भ किया जाय। हाँलाकि, श.स्था.नि. के द्वारा क्रियान्वित योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया। नगर विकास एवं आवास विभाग ने सामाजिक अंकेक्षण नहीं किए जाने का कोई कारण नहीं बताया।

इस प्रकार, राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के बावजूद सामाजिक अंकेक्षण आयोजित करने की व्यवस्था नहीं की गई। परिणामस्वरूप, श.स्था.नि. द्वारा जन सहभागिता के माध्यम से परियोजनाओं, कानून व नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

3.7.3 संपत्ति कर बोर्ड

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 138(अ) संपत्ति कर के निर्धारण, संग्रहण व वसूली की अभिवृद्धि हेतु स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने के लिए एक राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना का प्रावधान करता है। 13वीं वित्त आयोग ने भी संपत्ति कर के निर्धारण हेतु एक स्वतंत्र एवं पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित करने में श.स्था.नि. को सहायता प्रदान करने हेतु राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड की स्थापना की अनुशंसा की थी।

नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने बिहार संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 बनाया व अधिसूचित (मई 2013) किया। संपत्ति कर बोर्ड की भूमिकाओं व दायित्वों की परिकल्पना संपत्ति कर बोर्ड नियमावली, 2013 में इस प्रकार की गई थी: (क) कर दायरे का विस्तार व राज्य में श.स्था.नि. के संपत्तियों का डाटाबेस अद्यतन बनाए रखने हेतु प्रत्येक नगरपालिका में सीधे अथवा एजेंसी के माध्यम से सभी भूमि व भवनों की पाँच वर्षों में एक बार गणना; (ख) भूमि व भवनों के किराया मूल्य अथवा बाजार मूल्य की समीक्षा व अद्यतन करने हेतु प्रत्येक पाँच वर्ष या उससे पहले राज्य सरकार को तरीकों व प्रक्रियाओं पर सुझाव देना; (ग) होल्लिंग कर प्रणाली को अधिक उत्साही बनाने के लिए उपायों का सुझाव देना; एवं (घ) पूर्वनिर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध होल्लिंग कर से भूमि के मूल्यांकन के संबंध में प्रत्येक श.स्था.नि. के प्रदर्शन की समीक्षा व आकलन तथा नियमित आधार पर सुधारों का सुझाव देना।

संपत्ति कर बोर्ड के गठन के संबंध में नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया था (अगस्त 2021) कि संपत्ति कर बोर्ड का गठन नहीं हुआ है। इस जवाब को विभाग के अक्टूबर 2016 में दिए गए उस जवाब के संदर्भ में देखा जाना चाहिए जिसमें कहा गया था कि संपत्ति कर बोर्ड के गठन की प्रक्रिया चल रही है।

इस तरह, संपत्ति कर बोर्ड का गठन न होने के कारण संपत्ति कर बोर्ड नियमों के निर्माण के आठ वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी कर दायरा बढ़ाने व श.स्था.नि. में संपत्ति कर के संग्रहण व वसूली को अनुकूलित नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक श.स्था.नि. के कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन सतत आधार पर नहीं किया जा सका जैसा कि परिकल्पना की गई थी।

3.7.4 सेवा स्तर मानक

13वीं वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि श.स्था.नि. द्वारा प्रदत्त सभी आवश्यक सेवाओं के लिए राज्य सरकार मानक निर्धारित करें। आगामी वित्तीय वर्ष के अंत तक प्राप्त किए जाने हेतु चार सेवा प्रक्षेत्रों⁵³ के निर्धारित किए गए सेवा मानकों के संबंध में राज्य सरकार सभी नगरपालिकाओं को वित्तीय वर्ष (31 मार्च) के अंत तक अधिसूचित करें। तदनुसार, नगर विकास एवं आवास विभाग ने श.स्था.नि. द्वारा सेवाएँ प्रदान करने हेतु सेवा स्तर मानक को अधिसूचित (मार्च 2011) किया था।

निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध उपलब्धि पर विभाग ने जलापूर्ति के कवरेज के अंतर्गत एक संकेतक के संबंध में शौचालयों के कवरेज के तहत एक संकेतक के संबंध में तथा केवल सीवरेज नेटवर्क के कवरेज का आंशिक डेटा से संबंधित आंकड़े उपलब्ध कराए। अन्य प्रक्षेत्रों व संकेतकों के संबंध में प्रगति दर्शाने वाले आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

आंकड़ों के विश्लेषण में यह पाया गया कि नगर निगमों, नगर परिषदों व नगर पंचायतों में जलापूर्ति के कवरेज से संबंधित संकेतक के संबंध में विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य की तुलना में उपलब्धि क्रमशः शून्य (मुंगेर) व 180 प्रतिशत (बिहारशरीफ) के बीच थी, 21 प्रतिशत (फारबिसगंज) व 153 प्रतिशत (बख्तियारपुर) व शून्य (हरनौत एवं रफीगंज) व 174 प्रतिशत (जनकपुर रोड) थी। आगे, नगर निगमों, नगर परिषदों व नगर पंचायतों में शौचालयों के कवरेज के संबंध में उपलब्धि क्रमशः 77 प्रतिशत व 100 प्रतिशत, 86 प्रतिशत व 100 प्रतिशत तथा 85 प्रतिशत व 100 प्रतिशत के बीच थी (परिशिष्ट-3.3)

आगे, लक्ष्य के 100 प्रतिशत से अधिक की उपलब्धि से संकेत मिलता है कि परिवारों और उनकी आवश्यकताओं के उचित सर्वेक्षण के बिना लक्ष्य निर्धारित किया गया था। हाँलाकि विभाग ने कहा कि समय बीतने के साथ नगरपालिका क्षेत्रों के घरों की संख्या में वृद्धि हुई थी व इसलिए कवरेज निर्धारित लक्ष्य से अधिक दर्शाया गया था। स्टॉर्म वाटर ड्रेनेज नेटवर्क के कवरेज के संबंध में विभाग ने कहा कि निर्माण प्रगति पर है।

इस प्रकार, सेवा स्तर मानक के प्रकाशन के 10 से अधिक वर्षों के अंतराल के बाद भी सभी श.स्था.नि. ने चार सेवा प्रक्षेत्रों के तहत संकेतकों के संबंध में लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया।

3.7.5 फायर हजार्ड रिस्पोंस

13वीं वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार दस लाख से अधिक (2001 की जनगणना) की आबादी वाले सभी नगर निगमों को अपने संबंधित अधिकार क्षेत्रों के लिए फायर हजार्ड रिस्पोंस एवं मिटिगेशन प्लान स्थापित करना चाहिए। 2011 की जनगणना के

⁵³ जलापूर्ति, सिवरेज, स्टॉर्म वाटर ड्रेनेज व ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

अनुसार बिहार में मात्र एक श.स्था.नि. (पटना नगर निगम) की आबादी दस लाख से अधिक थी।

पटना नगर निगम के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार ने फायर हजार्ड रिस्पॉंस एवं मिटिगेशन प्लान को अधिसूचित (मार्च 2011) किया था। पटना नगर निगम में फायर हजार्ड एवं मिटिगेशन प्लान के कार्यकलाप व कार्यान्वयन पर परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया था (अगस्त 2021) कि योजना अभी भी पटना नगर निगम द्वारा लागू की जानी है।

3.7.6 उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रेषण

बिहार वित्तीय नियमावली का नियम 342 (1) प्रावधान करता है कि अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण पत्रों (यू.सी.) को अनुदान प्राप्ति के 18 माह के अंदर अनुदेयी संस्थानों को समर्पित किया जाय। श.स्था.नि. को विमुक्त हुए अनुदानों के आवंटन पत्रों में निहित निर्देशों के अनुसार आगे के अनुदान विमुक्ति में होने वाले विलंब से बचने के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) सामयिक रूप से राज्य सरकार को प्रस्तुत किया जाना आवश्यक था।

2015-20 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान निर्गत किए जाने व जनवरी 2020 तक लंबित यू.सी. की वर्षवार स्थिति नीचे तालिका 3.9 में दी गई है:

तालिका 3.9: लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र का प्रतिशत

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	विमुक्त अनुदान	लंबित यू.सी.	लंबित यू.सी. का प्रतिशत
2015-16	1,826.28	990.52	54
2016-17	3,135.50	936.96	30
2017-18	1,794.52	1,626.61	91
2018-19	2,892.56	2,286.54	79
2019-20	1,929.25	1,899.16	98
कुल	11,578.11	7,739.79	67

(स्रोत: प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) का वित्त लेखा)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान जारी किए गए अनुदानों के संबंध में 30 प्रतिशत से 98 प्रतिशत यू.सी. लंबित थे। सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (जुलाई 2021) कि श.स्था.नि. से यू.सी. प्राप्ति के लिए विभाग द्वारा शिविर (जनवरी 2021 व फरवरी 2021) आयोजित किया गया था तथा शेष राशि के लिए यू.सी. प्राप्त करने हेतु भी यही प्रक्रिया अपनाई जाएगी।

लंबी अवधि से वृहत् तौर पर यू.सी. का लंबित रहना, कमजोर आंतरिक नियंत्रण व अक्षम निगरानी तंत्र के साथ-साथ निधियों के दुरुपयोग की संभावित जोखिम की ओर इंगित करता है।

3.7.7 आंतरिक लेखापरीक्षा एवं लेखाओं का संधारण

• आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग ने वर्ष 2014-17 के लिए 140 नगरपालिकाओं के लेखाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए 17 सी.ए. को नियुक्त (अप्रैल 2016) किया था। आगे, वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2019-20 के दौरान विभाग द्वारा लेखापरीक्षा के लिए छः सी.ए. फर्मों (जनवरी 2019)

को लगाया गया था। श.स्था.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा सितंबर 2020 तक पूरी की जानी थी। सितंबर 2021 तक सी.ए. द्वारा लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे तालिका 3.10 में दी गई है:

तालिका 3.10: लेखापरीक्षित इकाईयाँ व समर्पित प्रतिवेदन

क्रम सं.	वित्तीय वर्ष	लेखापरीक्षा की जानी थी	लेखापरीक्षा संपन्न	सी.ए. फर्मों द्वारा समर्पित प्रतिवेदन
1.	2015-16	140	140	138
2.	2016-17	140	140	138
3.	2017-18	140	140	123
4.	2018-19	140	140	122
5.	2019-20	140	103	33
कुल		700	663	554

(स्रोत: नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2015-20 के दौरान होने वाले 700 आंतरिक लेखापरीक्षाओं में से वास्तव में 663 आंतरिक लेखापरीक्षा ही संचालित हुई परन्तु सितंबर 2021 तक सी.ए. फर्मों द्वारा मात्र 554 प्रतिवेदन ही सौंपे गए।

● **श.स्था.नि. द्वारा द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के तहत लेखाओं का संधारण**

श.स्था.नि. द्वारा एक्रुअल आधारित लेखाओं के संधारण हेतु शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने (2004) सी.ए.जी. के साथ परामर्श कर राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार किया। बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 86, 87 एवं 88 भी प्रावधान करते हैं कि राज्य सरकार एक्रुअल आधारित द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली को लागू करने हेतु बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार करेगी तथा मुख्य नगरपालिका पदाधिकारी द्वारा वर्ष की समाप्ति के चार माह के अंदर पूर्ववर्ती वर्ष के लिए एक वित्तीय विवरण तैयार किया जाएगा जिसमें निधि प्रवाह विवरणी, आय-व्यय लेखा, प्राप्ति एवं भुगतान लेखा तथा एक तुलन-पत्र शामिल होंगी। नगरपालिकाओं में वित्तीय विवरणी को एक्रुअल आधारित द्वि-प्रविष्टि प्रणाली में 1 अप्रैल 2014 से संधारित एवं तैयार करने के लिए शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली पर आधारित 'बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014' को नगर विकास एवं आवास विभाग ने अधिसूचित (जनवरी 2014) किया।

आगे, नगर विकास एवं आवास विभाग ने 2012-20 की अवधि के लिए 140 श.स्था.नि. में से 124 के लेखाओं के द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में संधारण के लिए छः सी.ए. फर्मों को लगाया (जनवरी 2019 व नवंबर 2019)। 18 श.स्था.नि. में 2012-2020 की अवधि के लेखाओं, 26 श.स्था.नि. में 2014-20 की अवधि के लेखाओं तथा 80 श.स्था.नि. में 2016-20 की अवधि के लेखाओं को द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में तैयार किया जाना था। एकरारनामा के अनुसार सी.ए. फर्मों को सहायक रोकड़बही, अनुदान पंजी, योजना पंजी, अचल संपत्ति पंजी, संपत्ति कर प्राप्तियाँ व विभिन्न अन्य रिटर्न तैयार व अद्यतन करना था। नीचे दी गई तालिका-3.11 में दिए गए विवरण के अनुसार लेखाओं के संधारण को जुलाई-अगस्त 2021 तक पूर्ण किया जाना था।

तालिका-3.11: सी.ए. द्वारा द्विप्रविष्टि लेखांकन प्रणाली में श.स्था.नि. के लेखाओं का संधारण

क्रम सं.	श.स्था.नि. की सं.	कार्यों का दायरा	कार्य सौंपे जाने/पूर्ण करने की तिथि	अभ्युक्तियाँ
1.	35	2016-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2016-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	2014-15 तथा 2015-16 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
2.	45	2016-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2016-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	2014-15 तथा 2015-16 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
3.	18	2012-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2012-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	2011-12 की अवधि के लिए संकलित लेखाएं
4.	26	2014-20 की अवधि के लिए प्राप्य संपत्ति कर व अचल संपत्ति पंजी का अद्यतनीकरण व 2014-20 की अवधि के लिए वित्तीय विवरणी तैयार करना	जनवरी-नवंबर 2019 / जुलाई-अगस्त 2021	
कुल	124			

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

हाँलाकि, 20 सितंबर 2021 तक किसी भी वर्ष के लिए किसी भी श.स्था.नि. में सी.ए. फर्मों द्वारा द्विप्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के तहत लेखाओं का संधारण पूर्ण नहीं किया गया था।

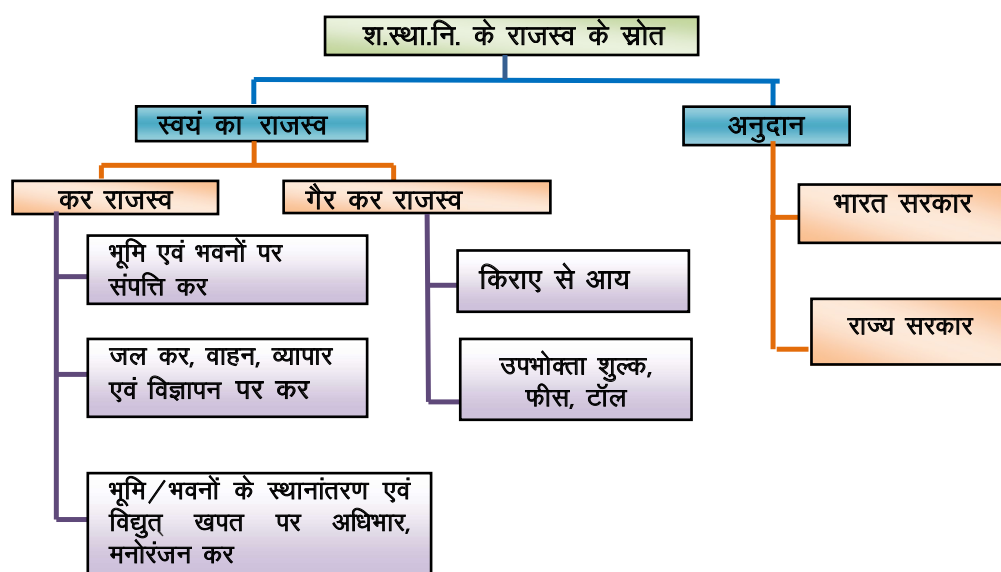
3.8 वित्तीय प्रतिवेदन मामलों

3.8.1 निधियों के स्रोत

3.8.1.1 निधियों के स्रोत

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 उन करों को सूचीबद्ध करता है जिससे नगरपालिका राजस्व बढ़ाने के लिए अधिरोपित कर सकती है। नगरपालिका अधिनियम में उल्लिखित विभिन्न सेवाओं को प्रदान करने के लिए नगरपालिका अतिरिक्त रूप से उपभोक्ता शुल्क लगा सकती है। भवन योजनाओं की स्वीकृति, भूमि के उपयोग के लिए नगरपालिका लाइसेंस आदि पर भी शुल्क व जुर्माना लगाया जा सकता है। बिहार नगरपालिका अधिनियम, केन्द्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर उनके लिए सहायता अनुदान का प्रावधान करता है। श.स्था.नि. के निधि के स्रोतों को नीचे चार्ट 3.5 में दर्शाया गया है:

चार्ट – 3.5: निधियों के स्रोत



(स्रोत: बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 127 एवं इकोनॉमिक सर्वे, बिहार सरकार)

3.8.1.2 राज्य बजट आवंटन की तुलना में व्यय

वर्ष 2015-20 के लिए नगर विकास एवं आवास विभाग (श.स्था.नि. सहित) के लिए राज्य सरकार द्वारा किए गए बजट प्रावधान, भारत सरकार की योजनाओं के लिए राज्य का अंश व केन्द्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत प्राप्त अनुदान नीचे तालिका 3.12 में दिए गए हैं:

तालिका 3.12: बजट आवंटन की तुलना में व्यय

		(₹ करोड़ में)						
क्र. सं.	विवरण	शीर्ष	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	कुल
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3 to 7)
1.	बजटीय आवंटन	राजस्व	3,111.15	4,622.75	5,047.93	5,361.29	6,235.04	24,378.16
		पूँजीगत	37.73	0.00	0.00	3.00	160.00	200.73
		कुल	3,148.88	4,622.75	5,047.93	5,364.29	6,395.04	24,578.89
2.	व्यय	राजस्व	1,977.47	3,377.93	3,236.04	3,297.02	2,984.53	14,872.99
		पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	3.00	160.00	163.00
		कुल	1,977.47	3,377.93	3,236.04	3,300.02	3,144.53	15,035.99
3.	बचत (1-2)		1,171.41	1,244.82	1,811.89	2,064.27	3,250.51	9,542.90
4.	बचत का प्रतिशत		37	27	36	38	51	39

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि नगर विकास एवं आवास विभाग संपूर्ण बजटीय आवंटन का उपयोग नहीं कर सका तथा 2015-20 के दौरान बचत की प्रतिशतता का परास 27 प्रतिशत से 51 प्रतिशत के बीच था। इसके अतिरिक्त, पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत कुल आवंटन, 2015-20 के दौरान हुए कुल आवंटन के एक प्रतिशत से भी कम था जबकि पूँजीगत शीर्ष के अंतर्गत आवंटन का पूर्ण उपयोग नहीं किया जा सका।

3.8.1.3 श.स्था.नि. की प्राप्तियाँ व व्यय

षष्ठम राज्य वित्त आयोग रिपोर्ट के अनुसार सभी शहरी स्थानीय निकायों का कर राजस्व एवं गैर-कर राजस्व उनके स्वयं के संसाधनों से मिलाकर ₹ 1,214.57 करोड़

था। वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान यह राशि शहरी स्थानीय निकायों के ₹ 16,805.54 करोड़ के कुल राजस्व का केवल 7 प्रतिशत था {परिशिष्ट-3.4(क)}। शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के लिए स्थापना व्यय (वेतन, मजदूरी व अन्य प्रशासनिक व्यय) ₹ 3,002.52 करोड़ (कुल व्यय का 20.2 प्रतिशत) था जो दर्शाता है कि श.स्था.नि. की स्व-सृजित आय (स्वयं कर व गैर-कर राजस्व) उनके स्थापना व्यय {परिशिष्ट-3.4(ख)} को पूर्ण करने के लिए भी पर्याप्त नहीं थी।

इस प्रकार, नगरपालिकाएं अपने अनिवार्य कार्यों को पूर्ण करने के लिए स्व-सृजित आय के बजाय सरकारी अनुदानों पर वृहत तौर तक निर्भर थे तथा आत्मनिर्भरता से अभी भी काफी दूर थे।

3.8.2 चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाएं

चौदहवीं वित्त आयोग

चौदहवीं वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार अनुदान दो घटकों अर्थात् मूल अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के तहत जारी किए गए थे। मूल अनुदान का उपयोग बुनियादी सेवाओं यथा जलापूर्ति, स्वच्छता, सीवरेज, वर्षा जल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन आदि जबकि निष्पादन अनुदान को विश्वसनीय लेखापरीक्षित लेखाओं, प्राप्ति व व्यय के आंकड़े तथा स्व-राजस्व में सुधार को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से डिजाइन किया गया था। भारत सरकार द्वारा एक वर्ष के लिए जून और अक्टूबर दो किस्तों में मूल अनुदान जारी करना था। नगरपालिकाओं के लिए मूल अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के बीच अनुदान का विभाजन 80:20 के अनुपात में होना चाहिए था। चौदहवीं वित्त आयोग द्वारा श.स्था.नि. को निष्पादन अनुदान पाने योग्य बनाने हेतु निम्नलिखित तीन शर्तें रखी गई थीं;

- श.स्था.नि. को लेखापरीक्षित वार्षिक लेखे प्रस्तुत करने होंगे जो एक वर्ष से संबंधित हों एवं उस वर्ष से पहले के दो वर्ष से अधिक का न हों जिसमें वह निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहता है।
- उन्हें पिछले वर्ष की तुलना में स्वयं के राजस्व में वृद्धि भी दिखानी होगी जैसा कि इन लेखापरीक्षित लेखाओं में दर्शाया गया है; तथा
- उन्हें निष्पादन अनुदान पाने के लिए प्रत्येक साल बुनियादी शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तर के मानक प्रकाशित करने होंगे व इसे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने होंगे।

वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान बिहार सरकार को 14वीं वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित व जारी किए गए अनुदान नीचे तालिका 3.13 में दिए गए हैं;

तालिका-3.13: बिहार में चौदहवीं वित्त आयोग अनुदान की पात्रता एवं प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	मूल अनुदान					निष्पादन अनुदान		
	पात्रता	विमुक्त			कम प्राप्ति	पात्रता	विमुक्त	कम प्राप्ति
		प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त	कुल				
2015-16	256.83	128.41	126.59	255.01	1.82	0	0	0
2016-17	356.83	176.55	175.30	351.85	4.98	104.96	104.22	0.74
2017-18	410.90	202.55	202.55	405.11	5.79	118.78	0	118.78
2018-19	475.34	237.67	236.01	473.68	1.66	134.89	0	134.89
2019-20	642.28	318.89	318.89	637.79	4.49	176.22	0	176.22
कुल	2,142.18	1,064.07	1,059.34	2,123.44	18.74	534.85	104.22	430.63

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन, अनुदान स्वीकृति पत्र, आवंटन पत्र)

राज्य सरकार ने ₹ 2,677.03 करोड़ (मूल अनुदान— ₹ 2,142.18 करोड़ एवं निष्पादन अनुदान— ₹ 534.85 करोड़) की पात्रता के विरुद्ध कुल ₹ 2,227.66 करोड़, मूल अनुदान (₹ 2,123.44 करोड़) व निष्पादन अनुदान (₹ 104.22 करोड़) के रूप में प्राप्त किया। इस प्रकार, 2015-20 के अवधि के दौरान बिहार सरकार ने नगरपालिकाओं के लिए मूल अनुदान की पात्रता से ₹ 18.74 करोड़ कम मूल अनुदान पाया। बिहार सरकार द्वारा मूल अनुदान की कम प्राप्ति का कारण विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था। आगे, बिहार सरकार 2016-20 की अवधि के लिए कुल ₹ 430.63 करोड़ की कुल राशि को प्राप्त नहीं कर सकी क्योंकि राज्य सरकार निष्पादन अनुदान की प्राप्ति हेतु चौदहवीं वित्त आयोग द्वारा निर्धारित अनिवार्य शर्तों को पूरा नहीं कर सकी।

3.8.3 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

पंचम राज्य वित्त आयोग

राज्य सरकार द्वारा राज्य वित्त आयोग का गठन स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने तथा राज्य व स्थानीय निकायों के बीच करों, शुल्कों आदि की शुद्ध आय के वितरण को नियंत्रित करने के सिद्धान्तों की अनुशंसा करने के लिए की गई थी।

बिहार सरकार द्वारा वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए अनुच्छेद 243 वाई के साथ पठित एवं अनुच्छेद 243 आई तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 के अनुसरण में पंचम राज्य वित्त आयोग का गठन (दिसंबर 2013) स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने के लिए राज्य व स्थानीय निकायों के बीच करों, शुल्कों आदि की शुद्ध आय के वितरण को नियंत्रित करने के सिद्धान्तों की अनुशंसा करने के लिए किया गया। यद्यपि, आयोग का प्रतिवेदन 31 मार्च 2015 तक प्राप्त होना था, आयोग द्वारा इसे फरवरी 2016 में प्रस्तुत किया गया था। तत्पश्चात्, राज्य सरकार ने कुछ मामूली संशोधनों के साथ पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को वर्ष 2015-16 से लागू करने का निर्णय लिया था। श.स्था.नि. को अनुदान की विमुक्ति की स्थिति नीचे तालिका-3.14 में दी गई है:

तालिका-3.14: पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के तहत विमुक्त अनुदान की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	राशि की विमुक्ति हेतु देय माह		पात्रता राशि	विमुक्त राशि व विमुक्ति का माह			विलंब		कम विमुक्ति
	प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त		प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त	आदर्श नगर निकाय	प्रथम किस्त	द्वितीय किस्त	
2015-16	अनुदान को एक बार में विमुक्त किया जाना है		781.32	434.64 (21 मार्च 2016)	विमुक्त नहीं किया गया।	00	-	-	346.68
2016-17	30 अप्रैल 2016	31 अक्टूबर 2016	925.85	462.93 (19 अक्टूबर 2016)	449.93 (29 मार्च 2017)	13.00	172 दिन	149 दिन	0
2017-18	30 अप्रैल 2017	31 अक्टूबर 2017	1041.45	509.60 (14 नवंबर 2017)	497.25 (3 जुलाई 2018)	11.12	137 दिन	245 दिन	23.48
2018-19	30 अप्रैल 2018	31 अक्टूबर 2018	1114.54	508.53 (10 जुलाई 2018)	541.89 (13 अगस्त 2019)	2.83	71 दिन	286 दिन	61.19
2019-20	30 अप्रैल 2019	31 अक्टूबर 2019	1278.75	563.24 (13 अगस्त 2018)	714.61 (15 सितंबर 2020)	-	105 दिन	320 दिन	0.90
कुल			5141.91	2478.94	2203.68	26.95			432.25

(स्रोत : षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन व नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2015-20 की अवधि के लिए ₹ 432.25 करोड़ कम अनुदान विमुक्त किया गया था। आगे, 2016-20 की अवधि के लिए प्रथम किस्त 71 से 172 दिनों के विलंब से तथा 2016-20 अवधि के लिए द्वितीय किस्त 149 से 320 दिनों के विलंब से जारी किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन में यह उल्लिखित था कि अनिवार्य मूल सेवाओं को प्रदान करने हेतु श.स्था.नि. (अल्प स्व-राजस्व वाले) संसाधन जुटाने के लिए वृहत तौर पर केन्द्रीय वित्त आयोग व राज्य वित्त आयोग के हस्तांतरण पर निर्भर थे।

3.8.4 अभिलेखों का संधारण

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 के नियम 12, 53, 69 एवं 84 पारदर्शिता, जवाबदेही एवं समुचित देखरेख हेतु मूल अभिलेखों व पंजियों के संधारण हेतु प्रावधान करते हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 12 लेखापरीक्षित श.स्था.नि. ने महत्वपूर्ण अभिलेखों का संधारण नहीं किया था (परिशिष्ट-3.5)।

नगर परिषद्, मसौढ़ी के कार्यपालक पदाधिकारी ने जवाब दिया कि कर्मियों की कमी की वजह से अभिलेखों का संधारण नहीं किया जा सका जबकि अन्य श.स्था.नि. के कार्यपालक पदाधिकारियों ने यह जवाब दिया कि अभिलेखों का भविष्य में संधारण में किया जाएगा।

3.8.5 बैंक समाधान विवरणी का नहीं बनाया जाना

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 की धारा 13(5) में यह प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक माह के अंत में सामयिक रूप से कम से कम एक बार बैंक बही के अंतशेष की तुलना व मिलान बैंक या कोषागार के वास्तविक अंतशेष के साथ किया जाय।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार नमूना जाँचित श.स्था.नि.⁵⁴ ने बैंक समाधान विवरणी तैयार नहीं किया था (परिशिष्ट-3.6)। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर सभी लेखापरीक्षित श.स्था.नि. (नगर निगम, गया को छोड़कर) ने यह जवाब दिया कि बैंक समाधान विवरणी तैयार किया जाएगा जबकि नगर निगम, गया ने कोई जवाब नहीं दिया। आगे, विभागीय स्तर पर परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर निदेशक, नगर विकास एवं आवास विभाग ने जवाब दिया (अगस्त 2021) था कि श.स्था.नि. द्वारा बैंक समाधान विवरणी वर्तमान में पूरी तरह से नहीं तैयार किया जा रहा है।

बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली, 2014 के तहत आवश्यक रूप से बैंक समाधान विवरणी का नियमित तौर पर तैयार न किया जाना नगरपालिका निधि के दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा हुआ था एवं साथ ही यह निधियों के खराब अनुश्रवण को दर्शाता है।

3.8.6 क्षमतावर्द्धन

शहरी स्थानीय निकायों के कर्मियों का क्षमतावर्द्धन व उनमें कौशलात्मक सुधार पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के मूल में था। आगे, षष्ठम राज्य वित्त आयोग ने भी पाया कि बिहार में अभी भी कुशल मानवबल, सूचना प्रौद्योगिकी सुविधाओं, उपकरणों, कार्यालय स्थान इत्यादि के संदर्भ में क्षमता सीमितता से ग्रस्त है जिसके कारण उपलब्ध राशि का अल्प उपयोग, केन्द्रीय संसाधनों का लाभ उठाने में असमर्थता, असंतोषजनक सेवा प्रदान करने के साथ-साथ निम्नस्तरीय परियोजना कार्यान्वयन इत्यादि नगर निकायों में द्रष्टव्य है। यद्यपि, 2019-20 के दौरान नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित नहीं किया गया था।

नगर विकास एवं आवास विभाग ने बताया (अगस्त 2021) कि कोविड-19 की वजह से वर्ष 2019-21 के दौरान प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए जा सके। जवाब अंशतः स्वीकार्य है क्योंकि कोविड-19 महामारी 2019-20 की अवधि के दौरान व्याप्त नहीं था।

⁵⁴ नगर निगम-गया; नगर परिषद्- मधुबनी एवं नगर पंचायत- जयनगर व राजगीर

3.8.7 ए.सी./डी.सी. बिलों से संबंधित मामले

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.), 2011 के नियम 177 में प्रावधान है कि आहरण एवं संवितरण अधिकारी (डी.डी.ओ.) द्वारा इस आशय का एक प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया जाएगा कि आकस्मिक बिलों पर निकासी की गई धनराशि उसी वित्तीय वर्ष में व्यय की जाएगी व अव्ययित राशि वर्ष के 31 मार्च से पहले कोषागार में जमा कर दी जाएगी। आगे, बी.टी.सी., 2011 के नियम 194 के अनुसार प्रतिहस्ताक्षरित डी.सी. बिल उस माह जिसमें ए.सी. बिल का आहरण हुआ था, के छः माह के अन्दर जमा किया जाएगा व इस छः माह के बाद ए.सी. बिल पर कोई आहरण तब तक नहीं किया जाएगा जब तक डी.सी. बिल जमा न कर दिया गया हो। असमायोजित ए.सी. बिलों का कारण सहित विवरण नीचे तालिका-3.15 में दिया गया है:

तालिका-3.15: समायोजन के लिए लंबित ए.सी. बिल का विवरण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	ए.सी. बिल की राशि	समर्पित डी.सी. बिल	असमायोजित ए.सी. बिल	अभ्युक्ति
2002-19	13.12	0	13.12	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि, डी.डी.ओ. स्पष्ट नहीं था
2009-11	5.93	3.04	2.89	ए.सी. बिल, डी.सी. बिलों के माध्यम से निकासी की गई राशि डी.डी.ओ. द्वारा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत नहीं की गई थी।
2002-19	14.79	6.00	8.79	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि, डी.सी. बिल जिला पदाधिकारी के पास लंबित पड़े हुए थे।
2002-19	18.13	5.50	12.63	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि, डी.सी. बिल श.स्था.नि. व बुडको के पास लंबित पड़ी हुई थी।
2019-21	ए.सी. बिल के माध्यम से निकासी की गई राशि शून्य थी।			
कुल	51.97	14.54	37.43	


(स्रोत : नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2002-03 से 2018-19 की अवधि के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से ₹ 51.97 करोड़ की निकासी की गई तथा 2019-21 के दौरान ए.सी. बिलों के माध्यम से कोई भी राशि की निकासी नहीं की गई, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा इनमें से ₹ 14.54 करोड़ का समायोजन किया गया तथा ₹ 37.43 करोड़ (72 प्रतिशत) की राशि मार्च 2021 तक समायोजन के लिए लंबित पड़ी हुई थी। समायोजन हेतु लंबित पड़े हुए ए.सी. बिल के कारण थे (क) डी.डी.ओ. को मंजूरी नहीं दी गई— ₹ 13.12 करोड़ (ख) महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को डी.सी. बिल डी.डी.ओ. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया— ₹ 2.88 करोड़ (ग) जिला पदाधिकारी के पास लंबित डी.सी. बिल— ₹ 8.80 करोड़ तथा (घ) श.स्था.नि. व बुडको के पास लंबित डी.सी. बिल— ₹ 12.63 करोड़।

असमायोजित ए.सी. बिलों पर, विभाग के सहायक निदेशक-सह-संयुक्त सचिव ने जवाब दिया (जुलाई 2021) कि मार्च 2021 तक ₹ 37.46 करोड़ की लंबित राशि के विरुद्ध ₹ 2.39 लाख की राशि समायोजित की गई थी तथा वर्तमान में समायोजन के लिए ₹ 37.43 करोड़ राशि लंबित पड़ी हुई है। उन्होंने आगे कहा कि वित्त विभाग द्वारा आयोजित समीक्षा बैठक (मार्च 2021) में प्राप्त निर्देशों के अनुपालन में संबंधित ए.सी. बिलों

के विरुद्ध डी.सी. बिलों के समायोजन हेतु संबंधित जिला पदाधिकारी व इकाईयों को स्मार जारी किए गए थे।

समायोजन/वसूली के लिए लंबे समय से लंबित ए.सी. बिल दुर्बल आंतरिक नियंत्रण व खराब निगरानी तंत्र का संकेत देते हैं।



अध्याय–IV
अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय IV

नगर विकास एवं आवास विभाग

4.1 अपूर्ण जलापूर्ति कार्य पर निष्फल व्यय

जलापूर्ति पाइप बिछाने तथा घरों में कनेक्शन उपलब्ध कराने से पहले सबमर्सिबल पम्पों की आवश्यकता का आकलन करने में नगर पंचायत, बनमनखी की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.78 करोड़ का निष्फल व्यय।

शहरी क्षेत्रों में हैण्ड-पम्पों तथा पेयजल के अन्य स्रोतों पर निर्भरता को समाप्त करने हेतु प्रत्येक घर में पाइप द्वारा जलापूर्ति उपलब्ध कराने के उद्देश्य से बिहार सरकार ने मुख्यमंत्री शहरी पेयजल निश्चय योजना (एम.एस.पी.एन.वाई.) प्रारम्भ की (दिसम्बर 2015)। जिन गृह इकाईयों (14,64,581 शहरी गृह इकाई) को अभी तक पाइप से पीने का पानी नहीं मिला था, उन्हें अगले पाँच वर्षों में स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने के लिए योजना के तहत शामिल किया जाना था। योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि नलकूप का निर्माण पहले किया जाना था और इसके सफलतापूर्वक अधिष्ठापन के बाद पाइप बिछाने का कार्य ई-निविदा के माध्यम से नगर परिषद् बोर्ड एवं साथ ही साथ राज्य स्तर पर शहरी विकास एवं आवास विभाग के पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण (ऑनलाइन अनुश्रवण सहित) में किया जाना था।

नगर परिषद् (न.प.), बनमनखी के अभिलेखों की जाँच (नवंबर 2019) में पता चला कि मुख्यमंत्री शहरी पेयजल निश्चय योजना (एम.एस.पी.एन.वाई.) के तहत न.प. के 17 वार्डों में से 13 में जलापूर्ति पाइप बिछाने और घरों को कनेक्शन देने से संबंधित कार्य को सात अलग-अलग संवेदकों को सौंपा गया था (नवंबर 2017 से मई 2018) और कार्यों को, कार्य सौंपने की तिथि से चार माह के अन्दर पूरा किया जाना था जिसका विवरण नीचे तालिका 4.1 में दिया गया है:

तालिका 4.1: 13 वार्डों में पाइप बिछाने के कार्यों का विवरण

क्रम संख्या	वार्ड संख्या	आच्छादित परिवारों की संख्या	अनुबंध की राशि (₹ में)
1	1	512	32,62,673
2	2	330	15,75,183
3	4	327	23,61,576
4	5	330	21,43,045
5	6	418	27,70,493
6	7	401	17,52,672
7	8	200	15,51,976
8	10	256	29,48,642
9	12	525	13,84,298
10	13	256	12,18,372
11	14	346	19,66,593
12	16	308	16,08,398

क्रम संख्या	वार्ड संख्या	आच्छादित परिवारों की संख्या	अनुबंध की राशि (₹ में)
13	17	424	11,45,212
कुल योग		4,633	2,56,89,133

(स्रोत: लेखापरीक्षित इकाईयों द्वारा दी गई जानकारी और संबंधित योजना संचिकाएं)

विभाग के निर्देश (27 अक्टूबर 2016) के अनुसार जिसमें यह निर्देश दिया गया था कि बी श्रेणी के शहरों में, उस स्थान पर उपलब्ध मौजूदा बुनियादी ढाँचे (पाइप लाइन एवं पंप) की मदद से पाइप से जलापूर्ति की जानी थी। नगर परिषद्, बनमनखी (श्रेणी बी शहर) में पी.एच.ई.डी. डिविजन द्वारा शहर की मुख्य सड़क में 2012 से पूर्व पाइप से जलापूर्ति की जा रही थी। पी.एच.ई.डी. ने 20 जुलाई 2012 को जलापूर्ति कार्य हेतु दो मोटर पंप नगर परिषद् को स्थानांतरित कर दिये। हाँलाकि, नगर परिषद् ने न तो इन पंपों की क्षमता का विश्लेषण किया और न ही पाइप बिछाने के कार्य के प्राक्कलन में सबमर्सिबल पंपों के क्रय और अधिष्ठापन की लागत को शामिल किया। नगर परिषद् ने अनुमान लगाया कि लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग (पी.एच.ई.डी.), बनमनखी मंडल द्वारा स्थानांतरित किए गए दो सबमर्सिबल पंप नगर परिषद् के सभी 17 वार्डों में जलापूर्ति के लिए पर्याप्त होंगे।

संवेदकों ने मार्च 2018 से फरवरी 2019 के दौरान पाइप बिछाने और घरों में कनेक्शन देने का काम किया एवं नगर परिषद् ने मार्च 2018 से फरवरी 2019 के दौरान योजना निधि से संवेदकों को कुल ₹ 1.72 करोड़ की राशि का भुगतान किया। हाँलाकि, पानी की आपूर्ति प्रारम्भ नहीं हो सकी क्योंकि पी.एच.ई.डी. डिविजन द्वारा स्थानांतरित सबमर्सिबल पंप नगर परिषद् के इन सभी 17 वार्डों में पीने योग्य पानी की आपूर्ति के लिए अपर्याप्त थे।

नगर परिषद् बोर्ड ने 13 वार्डों में जलापूर्ति के लिए ₹ 1.65 करोड़ की अनुमानित लागत से 12 सबमर्सिबल पंपों के क्रय एवं अधिष्ठापन हेतु प्रशासनिक स्वीकृति दी (मई 2019)। नगर परिषद् के कार्यपालक पदाधिकारी ने विभाग से अनुरोध किया (जुलाई 2019) कि सफल जलापूर्ति के लिए अतिरिक्त 13 सबमर्सिबल पंपों के क्रय के संबंध में दिशा-निर्देश जारी करें। विभाग ने 26 जून 2021 तक कार्यपालक पदाधिकारी के पत्र का जवाब नहीं दिया।

लेखापरीक्षा द्वारा मामले का अनुवर्तन किये जाने पर नगर परिषद् के कार्यपालक पदाधिकारी ने जवाब दिया (जून 2021) कि विभाग नगर परिषद् के अनुरोध के प्रति उदासीन रहा और इस संबंध में विभाग द्वारा कोई निर्देश जारी नहीं किया गया। कार्यपालक पदाधिकारी ने जवाब दिया (जुलाई 2021) कि नगर परिषद् ने 10 अप्रैल 2021 से 8 जून 2021 के बीच 12 पंप क्रय किए एवं अधिष्ठापित किए और संवेदकों को ₹ 1.06 करोड़ का भुगतान किया, लेकिन 17 में से केवल 4 वार्डों में पी.एच.ई.डी. डिविजन द्वारा उपलब्ध कराए गए पंप से पाइप जलापूर्ति की जा रही थी। नए क्रय किए गए पंप उपयोग में नहीं लाए जा सके क्योंकि विद्युत् कनेक्शन प्रक्रियाधीन थी।

इसके अतिरिक्त, विभाग ने पूर्व में ही योजना के कार्यान्वयन के लिए विस्तृत दिशा-निर्देश जारी कर दिए थे और योजना की सम्भाव्यता तैयार करना, आवश्यकता का उचित मूल्यांकन, ई-निविदा के माध्यम से कार्य सौंपना आदि की जिम्मेदारी नगर परिषद् की थी न कि विभाग की।

इस प्रकार, ऊपर वर्णित तथ्यों से यह स्पष्ट है कि नगर परिषद् के 13 वार्डों में जलापूर्ति के लिए अतिरिक्त पंपों की आवश्यकता का अनुमान लगाने में नगर परिषद् विफल रही और पर्याप्त संख्या में पंपों की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना पाइप बिछाने और घरेलू कनेक्शन का काम किया गया। इसके अतिरिक्त, नगर परिषद् और विभाग योजना के कार्यान्वयन का अनुश्रवण करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप इन 13 वार्डों में पाइप बिछाने एवं घरेलू कनेक्शन देने के दो से तीन वर्ष बीत जाने एवं ₹ 2.78 करोड़⁵⁵ के व्यय के बाद भी पेयजल की आपूर्ति नहीं हो पाई। इस प्रकार योजना का अभीष्ट उद्देश्य विफल हो गया।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई 2021); 23 सितंबर 2021 को स्मार पत्र जारी किया गया। जवाब प्रतीक्षित है।

4.2 कर राजस्व की हानि

होलिडिंग के उचित वर्गीकरण पर संपत्ति कर की वसूली में पटना नगर निगम की विफलता और संपत्ति कर की गणना के लिए महत्वपूर्ण जानकारी को छिपाने हेतु होलिडिंग के मालिकों से जुर्माना राशि की वसूली के लिए कार्रवाई प्रारम्भ न करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.06 करोड़ कर राजस्व राशि की हानि।

बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा 127(8) में कहा गया है कि होलिडिंग्स के वार्षिक रेंटल वैल्यू⁵⁶ (ए.आर.वी.) के न्यूनतम नौ प्रतिशत और अधिकतम 15 प्रतिशत के अंदर नगरपालिका द्वारा संपत्ति कर लगाया जाएगा। आगे, होलिडिंग्स के ए.आर.वी. की गणना कार्पेट क्षेत्रफल और नगरपालिका द्वारा निर्धारित किराया मूल्य के गुणक के रूप में की जाएगी। होलिडिंग का किराया मूल्य (क) होलिडिंग की स्थिति⁵⁷ (ख) होलिडिंग के उपयोग (ग) निर्माण के प्रकार (घ) अधिभोग के प्रकार एवं (ङ) होलिडिंग्स के गैर-आवासीय उपयोग के प्रकार पर निर्भर करता है।

आगे, बिहार नगरपालिका संपत्ति कर (निर्धारण, संग्रहण और वसूली) नियमावली, 2013 के नियम 13 में कहा गया है कि यह करदाता या होलिडिंग के मालिक की जिम्मेदारी होगी कि वह अपने संपत्ति कर का स्व-मूल्यांकन करें एवं नगरपालिका से डिमांड नोटिस का इंतजार किए बिना इसे नगरपालिका को भुगतान करें। संपत्ति कर की गणना और भुगतान के लिए प्रत्येक निर्धारिती/करदाता और होलिडिंग के मालिक को स्व-घोषणा और स्व-मूल्यांकन की योजना का पालन करना आवश्यक है। यदि होलिडिंग का कोई मालिक या निर्धारिती जानबूझकर संपत्ति कर के आकलन के लिए

⁵⁵ ₹1.72 करोड़ + ₹1.06 करोड़ = ₹2.78 करोड़

⁵⁶ एक होलिडिंग के वार्षिक किराया मूल्य का आशय सकल वार्षिक किराया है जिस पर एक होलिडिंग को उचित रूप से किराए पर देने की उम्मीद की जा सकती है।

⁵⁷ प्रधान मुख्य सड़क, मुख्य सड़क या अन्य सड़क

आवश्यक महत्वपूर्ण जानकारी को छुपाता है या संपत्ति कर कम निर्धारित करता है तो ऐसा व्यक्ति वास्तव में देय राशि और स्व-मूल्यांकन कर के बीच अंतर और इस अंतर राशि का एक सौ प्रतिशत का जुर्माना के भुगतान के लिए भी उत्तरदायी होगा।

पटना नगर निगम (पी.एम.सी.) के अभिलेखों की जाँच (जनवरी 2020) से पता चला कि पी.एम.सी. ने सड़क को तीन श्रेणियों (प्रधान मुख्य सड़क, मुख्य सड़क और अन्य सड़क) में वर्गीकृत (सितंबर 1993) किया था। सड़कों की उक्त तीन श्रेणियों पर स्थित विभिन्न वर्गों के होल्डिंग्स लिए प्रति वर्ग फुट किराये मूल्यों को ए.आर.वी. की गणना के लिए तदनुसार निर्धारित किया गया था।

102 नमूना-जाँचित होल्डिंग्स के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि यद्यपि पाँच होल्डिंग्स वास्तव में प्रधान मुख्य सड़कों पर स्थित थे, उनकी ए.आर.वी. की गणना मुख्य सड़कों/अन्य सड़कों के लिए निर्धारित दरों के आधार पर की गई थी। किराया मूल्य की गणना कम दर पर की गई थी क्योंकि मुख्य सड़क/अन्य सड़कों पर स्थित होल्डिंग्स की प्रति वर्ग फुट की दर प्रधान मुख्य सड़कों पर स्थित होल्डिंग्स की तुलना में कम थी। परिणामस्वरूप, पी.एम.सी. द्वारा वित्तीय वर्ष 1994-95 से वित्तीय वर्ष 2019-20 की अवधि के लिए होल्डिंग्स के मालिकों से संपत्ति कर की राशि ₹ 85.27 लाख (परिशिष्ट 4.1)⁵⁸ कम वसूल की गई थी।

आगे, उक्त पाँच होल्डिंग्स के मालिकों ने महत्वपूर्ण जानकारी अर्थात् प्रधान मुख्य सड़क पर होल्डिंग्स की स्थिति को छुपाया था। इसलिए, पी.एम.सी. को होल्डिंग्स के मालिकों से वित्तीय वर्ष 2013-14⁵⁹ एवं इसके आगे से ₹ 20.90 लाख (परिशिष्ट 4.2) की राशि का जुर्माना वसूल करना था। हाँलाकि, पी.एम.सी. ने इस जुर्माने को वसूल नहीं किया।

मामला नगर आयुक्त, पी.एम.सी. को इंगित किया गया था लेकिन कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया (जून 2021 तक)। हाँलाकि, उपरोक्त पाँच होल्डिंग्स में से दो⁶⁰ होल्डिंग्स के मालिकों द्वारा जमा किए गए सेल्फ-असेसमेंट फॉर्म के अवलोकन में यह पाया गया कि इन दो होल्डिंग्स को 'अन्य सड़कों' से 'प्रधान मुख्य सड़क' और संपत्ति कर में सही ढंग से वर्गीकृत किया गया था एवं तदनुसार वित्तीय वर्ष 2020-21 से भुगतान किया जा रहा था। इससे संकेत मिलता है कि वित्तीय वर्ष 2020-21 से पहले संपत्ति कर की गणना उचित नहीं थी।

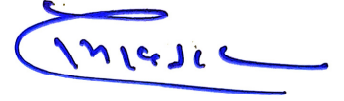
⁵⁸ वार्षिक किराया मूल्य (ए.आर.वी.) = कारपेट क्षेत्र X किराया मूल्य X अधिभोग X वर्णित गुणक

⁵⁹ होल्डिंग्स का स्व-मूल्यांकन योजना वित्तीय वर्ष 2013-14 से प्रारंभ की गई थी।

⁶⁰ मेसर्स सुजाता होटल प्राईवेट लिमिटेड, आर-ब्लॉक, पटना (दो होल्डिंग्स)

इस प्रकार, होल्डिंग्स के सही वर्गीकरण पर संपत्ति कर की वसूली में नगर आयुक्त की विफलता और संपत्ति कर की गणना के लिए आवश्यक महत्वपूर्ण जानकारी को छुपाने के लिए होल्डिंग्स के मालिक से जुर्माना राशि की वसूली के लिए कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं करना, बिहार नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन था और इसके फलस्वरूप ₹1.06⁶¹ करोड़ के संपत्ति कर की हानि हुई।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई 2021) तथा 21 सितम्बर 2021 को स्मार पत्र जारी किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है।



(रामावतार शर्मा)

महालेखाकार (लेखापरीक्षा)

बिहार, पटना

पटना

दिनांक: 23 मार्च 2023

⁶¹ ₹ 85.27 लाख + ₹ 20.90 लाख = ₹ 106.17 लाख अर्थात् ₹ 1.06 करोड़

परिशिष्ट

परिशिष्ट-1.1

(संदर्भ: कंडिका-1.8.4; पृष्ठ-24)

लेखापरीक्षा के समक्ष प्रस्तुत नहीं किए गए रोकड़ बहियों की सूची

क्रम सं.	रोकड़ बही के शीर्ष
1.	पं.रा.सं. एवं ग्राम कचहरी के सदस्यों का भत्ता एवं अन्य
2.	बाह्य सहायता प्राप्त परियोजना
3.	ग्रा.पं. के लिए आकस्मिक व्यय
4.	ग्राम कचहरी के लिए किराया एवं आकस्मिक व्यय
5.	पंचायत सरकार भवन (पं.रा.वि. के द्वारा)
6.	पं.रा.सं. के लिए अनुग्रह अनुदान
7.	ग्रा.पं. एवं ग्राम कचहरी के लिए पुरस्कार
8.	बिहार ग्राम स्वराज योजना सोसाईटी (बी.जी.एस.वाई.एस.) को अनुदान
9.	अनुबंध आधार पर डी.ई.ओ.
10.	प्रशिक्षण
11.	पं.रा.वि. का आधुनिकीकरण
12.	पंचायत सरकार भवन (एल.ए.ई.ओ के द्वारा)
13.	राज्य चुनाव आयोग (पं.रा.वि.)
14.	चुनाव
15.	ग्राम कचहरी न्याय मित्र/सचिव को मानदेय
16.	सचिवालय एवं आर्थिक सेवाएं

(स्रोत: पंचायती राज विभाग के अभिलेखों से प्राप्त जानकारी)

परिशिष्ट 1.2

(संदर्भ: कंडिका 1.8.5.1; पृष्ठ 26)

राज्य में पी.ई.एस. एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन की स्थिति

एप्लीकेशन	विवरण	राज्य में कार्यान्वयन की स्थिति
प्रियासॉफ्ट	अभिभ्रव प्रविष्टियों के माध्यम से प्राप्ति एवं व्यय विवरण प्राप्त करता है। रोकड़ बहियां, पंजियां आदि बनाता है।	प्रियासॉफ्ट एप्लीकेशन का कार्यान्वयन प्रक्रियाधीन है।
प्लान प्लस	सहभागी विकेंद्रीकृत योजना की सुविधा प्रदान करता है एवं ग्राम पंचायत विकास योजना (जी.पी.डी.पी.) की तैयारी करता है।	इसे ई-ग्रामस्वराज एप्लीकेशन में शामिल किया गया है और वर्ष 2020-21 और 2021-22 के लिए योजनाएं अपलोड की जा रही हैं। कार्यान्वित
नेशनल पंचायत पोर्टल	पब्लिक डोमेन में जानकारी साझा करने हेतु प्रत्येक पंचायत के लिए डायनेमिक वेब साइट	कार्यान्वित
लोकल गवर्मेंट डायरेक्टरी	स्थानीय सरकारों का विवरण प्राप्त करता है, यूनिक कोड प्रदान करता है और विधानसभा और संसदीय निर्वाचन क्षेत्रों के साथ पंचायतों का मैपिंग करता है।	कार्यान्वित
एक्सनसॉफ्ट	कार्यों की वित्तीय और भौतिक प्रगति के उचित अभिलेखन की सुविधा प्रदान करता है।	अनुपलब्ध
नेशनल एसेट डायरेक्टरी	सृजित/रखरखाव की गई संपत्तियों का विवरण प्राप्त करता है; रखरखाव प्रदान करता है।	अनुपलब्ध
एरिया प्रोफाइलर	पंचायतों के भौगोलिक, जनसांख्यिकीय, अवसंरचनात्मक, सामाजिक-आर्थिक और प्राकृतिक संसाधन प्रोफाइल को प्राप्त करता है; निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायत कार्यकर्ताओं आदि का विवरण इसमें शामिल है।	अंशतः कार्यान्वित
सर्विसप्लस	सेवाओं की इलेक्ट्रॉनिक डिलीवरी प्रदान करने के लिए एक डायनेमिक सर्विस डिलीवरी पोर्टल	अनुपलब्ध
ट्रेनिंग मैनेजमेंट पोर्टल	फीडबैक, प्रशिक्षण सामग्री आदि सहित हितधारकों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पोर्टल	अनुपलब्ध
सोसल ऑडिट	पंचायत द्वारा किए गए कार्यों को समझना, मापना और सत्यापित करना और उनके सामाजिक प्रदर्शन में सुधार करना	अनुपलब्ध

(स्रोत- पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी आर.जी.एस.ए. फ्रेमवर्क)

परिशिष्ट 2.1
(संदर्भ: कंडिका 2.1; पृष्ठ 33)
लेखापरीक्षित इकाईयों की सूची

	इकाई का नाम
1	जिला परिषद्, सारण
2	जिला परिषद्, दरभंगा
3	जिला परिषद्, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी)
4	जिला परिषद्, सिवान
5	जिला पंचायत राज कार्यालय, पटना
6	जिला पंचायत राज कार्यालय, दरभंगा
7	जिला पंचायत राज कार्यालय, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी)
8	जिला पंचायत राज कार्यालय, सारण
9	जिला पंचायत राज कार्यालय, सीवान
10	पंचायत समिति बहेरी, दरभंगा
11	पंचायत समिति ढाका, मोतिहारी
12	पंचायत समिति दरियापुर, सारण
13	पंचायत समिति बड़हरिया, सीवान
14	ग्राम पंचायत हथौरी (द.), बहेरी
15	ग्राम पंचायत मितुनियां, बहेरी,
16	ग्राम पंचायत बड़हरिया लखनसेन, ढाका,
17	ग्राम पंचायत बलुआ गोवावाडी, ढाका,
18	ग्राम पंचायत बड़हरिया, बड़हरिया,
19	ग्राम पंचायत भामोपाली, बड़हरिया,
20	ग्राम पंचायत जितवारपुर, दरियापुर,
21	ग्राम पंचायत बारवे, दरियापुर,

(स्रोत-लेखापरीक्षा यत्रा कार्यक्रम)

परिशिष्ट 2.2

(संदर्भ: कंडिका 2.1.1.2; पृष्ठ 35)

पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

क्रम सं.	पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन की कंडिका सं.	बिहार सरकार द्वारा स्वीकृत पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	क्षेत्र अंकेक्षण प्रेक्षण के अनुसार कार्यान्वयन की स्थिति
1.	9.5.2	प्रतिनिधायन के भिन्न प्रतिशत के परिदृश्य के आधार पर, विभाज्य पूल के 2015-16 में 8.5 प्रतिशत और 2016-17 से 2019-20 में 9 प्रतिशत के प्रतिनिधायन की सिफारिश की गई है।	कार्यान्वित वर्ष 2016-17 से 2019-20 के लिए विभाज्य पूल के 8.5 प्रतिशत की दर से निधि का प्रतिनिधायन किया गया।
2.	9.5.3	अंतर स्था.नि. वितरण: पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच प्रतिनिधायित निधि वर्ष 2015-16 के लिए 70:30 के अनुपात में और बाद के वर्षों के लिए 60:40 के अनुपात में वितरित किया जाएगा।	कार्यान्वित प्रतिनिधायित निधि को 2016-17 से 2019-20 के लिए 70:30 के अनुपात में पं.रा. सं. और श.स्था. नि. के बीच वितरित किया गया था।
3.	9.5.4	पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिनिधायित मद की राशि का वितरण ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद् के बीच 70:10:20 के अनुपात में किया जाएगा।	कार्यान्वित
4.	9.5.5	पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों के बीच प्रतिनिधायित मद की राशि का आवंटन।	कार्यान्वित किसी विशेष प्रखंड में प्रत्येक ग्राम पंचायत को प्रखंड के यू.डी.आई. (अंडर डेवलपमेंट इंडेक्स) के आधार पर समान हिस्सा नहीं मिला, बल्कि जनसंख्या के अनुसार ग्राम पंचायतों को निधियां निर्गत की गईं।
5.	9.5.8	प्रतिनिधायित निधियां स्पष्ट रूप से स्थानीय निकायों (जो सेल्फ गवर्नमेंट हैं) को "ब्लॉक फंड" के रूप में दिया जाएगा। पंचम राज्य वित्त आयोग उस प्राथमिकता में उद्देश्यों के लिए स्थानीय निकायों द्वारा उपयोग किए जाने वाले प्रतिनिधायित निधियों की अनुशंसा करता है।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
6.	9.6.1	जैसा कि कंडिका 8.9.8 में अनुशंसा की गई है, 2015-16 में कुल पंचम राज्य वित्त आयोग हस्तांतरण (प्रतिनिधायन+अनुदान) राज्य बजट का 2.75 प्रतिशत, 16-17 और 17-18 में 3 प्रतिशत और 18-19 और 19-20 में 3.25 प्रतिशत होगा।	आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया।
7.	9.6.3	अनुदान क्षमता वर्धन पर ध्यान केंद्रित करेंगे और इसका उपयोग (क) मानव बल, प्रशिक्षण, ई-गवर्नेंस, ऑफिस स्पेस, (ख) जी.के., (ग) मास्टर प्लान/सी.डी.पी./डी.पी.आर./जी.आई.एस. मानचित्र तैयार करने, (घ) स्मार्ट और अमरुत शहरों की तर्ज पर मंडल और जिला मुख्यालय का विकास (ङ) पंचायती राज संस्थानों और शहरी स्थानीय निकायों को ए.स.पी.यू.आर. की तरह व्यावसायिक सेवाएं, (च) पी.पी.पी. को बढ़ावा देना, (छ) ए.आर.एम. और निष्पादन अनुदान के लिए प्रोत्साहन (कंडिका 8.9.2), (ज) लोकपाल, राज्य संपत्ति कर बोर्ड, शहरी नियामक सहित नियामक निकाय, (झ) डी.एल.एफ.ए. एवं आंतरिक अंकेक्षण (ञ) वित्त विभाग में पंचम राज्य वित्त आयोग सेल को पेशेवर बनाने के लिए किया जाएगा।	आंशिक रूप से लागू किया गया।
8.	9.6.4	पं.रा.वि. पंचायती राज संस्थानों के बीच मद-वार अनुदानों के संवितरण के लिए इस आयोग की अनुशंसाओं की भावनाओं के आधार पर मानदंडों का निर्धारण करेगा। पंचम राज्य वित्त आयोग अंतरण का पहला वर्ष होने की वजह से, 2015-16 के लिए अप्रयुक्त अनुदान राशि को 'ब्लॉक फंड' के रूप में वितरित किया जाएगा।	आंशिक रूप से लागू किया गया।
9.	9.6.7	यह दोहराया जा सकता है कि प्रतिनिधायित राशि का उपयोग अनुदान के उन घटकों को पूरा करने के लिए किया जा सकता है जिन्हें अतिरिक्त राशि की आवश्यकता है।	सुनिश्चित नहीं किया जा सका
10.	9.9	इस बात पर जोर दिया जाता है कि पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कुल स्थानांतरण (प्रतिनिधायन+अनुदान) स्थानीय निकायों के लिए सामान्य राज्य बजटीय प्रावधानों के अतिरिक्त है।	कार्यान्वित
11.	9.10	एक वर्ष में उपयोग नहीं होने वाली अनुदान राशि, पंचायती राज संस्थाओं को स्मार्ट पंचायतों के लिए 'ब्लॉक अनुदान' (अंतिम तिमाही के प्रथम सप्ताह में) के रूप में दी जाएगी।	कार्यान्वित नहीं किया गया।

क्रम सं.	पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन की कड़िका सं.	बिहार सरकार द्वारा स्वीकृत पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	क्षेत्र अंकेक्षण प्रेक्षण के अनुसार कार्यान्वयन की स्थिति
12.	9.11.2 (i)	स्वयं के अतिरिक्त संसाधन (कर और गैर-कर): स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के संसाधन (कर और गैर-कर) जुटाने के लिए सभी प्रयास करने चाहिए। संयोग से, निष्पादन अनुदानों के लिए 14वीं वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तों में से एक शर्त स्वयं के राजस्व में वृद्धि है। इससे उनकी स्वायत्तता और जवाबदेही भी बढ़ेगी।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
13.	9.11.2 (ii)	सार्वजनिक भागीदारी (पी.पी.पी.): यह स्पष्ट है कि बुनियादी ढाँचे और सेवाओं के अखिल भारतीय स्तर तक पहुँचने के लिए, बिहार स्थानीय निकायों को भारी मात्रा में राशि की आवश्यकता होगी, जिसे राज्य के बजट, वित्त आयोग/राज्य वित्त आयोग हस्तांतरण, केंद्रीय योजनाओं और स्वयं के राजस्व के माध्यम से पूरा नहीं किया जा सकता है। बुनियादी ढाँचे और सेवाओं के निर्माण और संचालन एवं अनुरक्षण के लिए बड़े पैमाने पर पी.पी.पी. का लाभ उठाना एक आवश्यकता है।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
14.	9.11.2 (iii)	उधार लेना: लंबी अवधि की निवेश योजनाओं के वित्त पोषण के लिए बाजार उधार की संभावनाओं का गंभीरता से पता लगाया जाना चाहिए, बशर्ते कि ऋण सेवा सुनिश्चित हो और स्थानीय या राज्य सरकार की वित्तीय स्थिरता को खतरे में न डाले। परिचालन अधिशेष और स्वयं की पूंजीगत आय का उपयोग सह-वित्तपोषण या ऋण चुकाने के लिए किया जा सकता है।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
15.	9.11.2 (iv)	केंद्र और राज्य की योजनाएं: स्थानीय निकायों को केंद्र एवं राज्य की योजनाओं के तहत उपलब्ध निधियों का पूर्ण रूप से उपयोग करने के लिए सभी प्रयास करने होंगे। पंचम राज्य वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों के क्षमता वर्धन के लिए उन्हें ऐसा करने में सक्षम बनाने हेतु पर्याप्त निधि की अनुशंसा करती है।	आंशिक रूप से लागू किया गया।
16.	9.11.2 (v)	व्यय प्रबंधन: मजबूत व्यय प्रबंधन यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि उपलब्ध निधि का कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से उपयोग सेवा वितरण में सुधार और पेशेवर नियोजन संसाधनों और व्यय, व्यय को नियंत्रित करने और निष्पादित करने और व्यय प्रदर्शन की निगरानी के माध्यम से स्थानीय निकायों के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए किया जाता है (विवरण कड़िका 10.11 में)	आंशिक रूप से लागू किया गया।
17.	9.12 (vi)	13वीं वित्त आयोग और 14वीं वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार पंचम राज्य वित्त आयोग के हस्तांतरण को संबंधित स्थानीय निकायों के बैंक खाते में इलेक्ट्रॉनिक फंड ट्रांसफर और कोर बैंकिंग प्रणाली के माध्यम से सीधे जारी किया जाएगा। जहां ऐसी सुविधा उपलब्ध नहीं है, राज्य सरकार द्वारा शीघ्र स्थानांतरण के अन्य तरीकों को अधिसूचित किया जाएगा।	आंशिक रूप से लागू किया गया। ग्राम पंचायतों और जिला पंचायतों के बैंक खातों में सीधे निधियां अंतरित की गईं जबकि पंचायत समितियों के लिए निधियां जिला परिषदों के माध्यम से जारी की गईं।
18.	9.12 (vii)	2015-16 के लिए प्रतिनिधायित निधि प्रत्येक पंचायती राज को पिछले वर्ष यानी 2014-15 के संशोधित अनुमान/वास्तविक के आधार पर एक किस्त में जारी की जाएगी। बाद के वर्षों में, जबकि अप्रैल में पूर्ववर्ती वर्ष के एस.ओ.टी.आर. के संशोधित अनुमान/वास्तविक के आधार पर हस्तांतरित निधियों के 50 प्रतिशत का पहला आवंटन जारी किया जाएगा, दूसरी किस्त पिछले वर्ष आंतरिक रूप से लेखापरीक्षित खातों को प्रस्तुत करने पर अक्टूबर तक जारी की जाएगी, दूसरी किस्त वर्ष के अक्टूबर तक जारी की जाएगी, जो खातों को प्रस्तुत करने के अधीन होगी।	कार्यान्वित नहीं किया गया। 2015-16 की राशि जारी नहीं की गई। निधियों को विलम्ब से और पिछले वर्ष के खातों का आंतरिक रूप से लेखापरीक्षित प्रतिवेदन जमा किए बिना ही जारी किया गया।
19.	9.12 (viii)	2015-16 के लिए पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान पिछले वर्ष के संशोधित अनुमान/वास्तविक के आधार पर एक किस्त में जारी किया जाएगा। बाद के वर्षों में संशोधित अनुमान/वास्तविक के आधार पर प्रथम किस्त को प्रतिनिधायन मद की राशि के साथ निर्गत किया जाएगा (पिछले वर्ष के संशोधित अनुमान/वास्तविक के आधार पर), दूसरी किस्त भुगतान पिछले वर्ष के 50 प्रतिशत उपयोगिता, आंतरिक रूप से लेखापरीक्षित खातों को प्रस्तुत करने पर अक्टूबर तक जारी की जाएगी, दूसरी किस्त वर्ष के अक्टूबर तक जारी की जाएगी जो खातों को प्रस्तुत करने के अधीन होगी।	2015-16 के लिए राशि जारी नहीं की गई। आंतरिक लेखापरीक्षा के माध्यम से भी लेखापरीक्षित, 50 प्रतिशत की सीमा तक पहली किस्त का उपयोगिता प्रमाण पत्र को प्राप्त किए बिना और विलंब से निधियां जारी की गईं।
20.	9.12 (ix)	प्राप्त और उपयोग किए गए प्रतिनिधायन राशि और अनुदान का विवरण संबंधित ग्राम/वार्ड सभाओं के समक्ष और स्थानीय निकाय की वेबसाइट पर क्रमशः दिसंबर और मई में वर्ष में कम से कम दो बार रखा जाएगा।	आंशिक रूप से लागू किया गया।
21.	9.12 (x)	यदि कुछ स्थानीय निकाय अनुदान की पहली किस्त का उपयोगिता प्रमाण पत्र इसके जारी होने की तिथि से एक वर्ष के अन्दर प्रस्तुत करने में विफल रहते हैं, तो उन्हें देय दूसरी किस्त का उपयोग पंचायती राज/शहरी विकास विभागों द्वारा स्थानीय निकायों के क्षमतावर्धन पर किया जाएगा।	कार्यान्वित नहीं किया गया।

क्रम सं.	पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन की कड़िका सं.	बिहार सरकार द्वारा स्वीकृत पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	क्षेत्र अंकेक्षण प्रेक्षण के अनुसार कार्यान्वयन की स्थिति
22.	9.13.1	कम से कम जिला परिषदों के मौजूदा कर्मचारियों का वेतन उनके स्वयं के राजस्व से आना चाहिए। राज्य सरकार अधिक से अधिक बकाया की पूर्ति कर सकता था।	आंशिक रूप से कार्यान्वित
23.	9.13.2	पंचम राज्य वित्त आयोग द्वारा मानव बल के लिए निर्धारित राशि केवल मॉडल पंचायत संवर्गों के अनुसार नए पदों की स्वीकृति और रिक्त पदों की पूर्ति के लिए है।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
24.	9.13.3	ई-गवर्नेंस के लिए फंड का उपयोग ई-पंचायत को मिशन मोड में संचालित करने के लिए किया जाना चाहिए।	आंशिक रूप से कार्यान्वित
25.	10.2.1 (ii)	डी.पी.सी. को प्रभावी बनाने के लिए इस आयोग द्वारा पर्याप्त मानव बल और आवंटन की अनुशंसा की गयी है।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
26.	10.2.3	सभी स्थानीय निकायों (पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों) को संविधान के अनुच्छेद 243 जेड.डी. के तहत परिकल्पित सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए योजनाएं तैयार करनी चाहिए, जिससे डी.पी.सी. के माध्यम से पंचायतों और नगरपालिकाओं दोनों के लिए एकीकृत जिला योजना तैयार की जा सके। <ul style="list-style-type: none"> इसके अलावा, पंचायतों को स्मार्ट पंचायतों के रूप में विकसित करने का प्रस्ताव है। तदनुसार यह अनुशंसा की जाती है कि पंचायती राज मंत्रालय के मॉडल दिशानिर्देशों के आधार पर उचित योजना और वितरण पर उचित दिशा-निर्देश पंचायती राज विभाग द्वारा जारी किए जाएं। ग्रामीण क्षेत्रों से पलायन की समस्या को देखते हुए पंचायतों के ऊपरी दो स्तरों को लाइन विभागों के समन्वय से आजीविका और समग्र आर्थिक विकास के लिए योजना बनानी चाहिए एवं इनका कार्यान्वयन करना चाहिए। 	कार्यान्वित नहीं किया गया।
27	10.3.6	बजट तैयार करने और व्यय नियंत्रण को आगे बढ़ाने के लिए निर्वाचित और आधिकारिक दोनों कर्मियों, विशेष रूप से ग्राम पंचायतों, की पर्याप्त क्षमता वर्धन होनी चाहिए। <ul style="list-style-type: none"> पंचायती राज विभाग को आवश्यक पर्यवेक्षण और सुविधा प्रदान करनी चाहिए ताकि बजट समय पर तैयार और अनुमोदित हो और व्यय नियंत्रण के लिए दस्तावेज भी। चूंकि, पंचायतों को अनुदान के रूप में या राज्य सरकार से या उनके माध्यम से योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए लगभग पूरी निधि प्राप्त होती है, इसलिए निधियों की संभावित प्राप्ति की सम्पूर्ण सूचना समय पर पंचायतों को दी जानी चाहिए। 	आंशिक रूप से कार्यान्वित
28.	10.4.10	<ul style="list-style-type: none"> पंचायती राज विभाग को स्पष्ट रूप से प्रक्रियात्मक दिशा-निर्देशों को निर्धारित करने और पंचायत वित्त मैनुअल को प्रसारित करने के लिए नियम बनाने चाहिए। लेखाओं से संबंधित पदों का सृजन एवं भरना तत्काल किया जाना चाहिए और पदधारियों को गहन प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। प्रियासॉफ्ट का उपयोग करते हुए पंचायतों के लेखाओं को तत्काल कम्प्यूटरीकृत किया जाना चाहिए। वर्ष 2016-17 तक सभी जिला परिषदों, वर्ष 2017-18 तक सभी पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों के लिए भी इसे लागू होना चाहिए। पंचायती राज विभाग के पास पंचायत द्वारा लेखाओं के रखरखाव के लिए पर्यवेक्षण और सुविधा की एक मजबूत प्रणाली होनी चाहिए ताकि किसी भी समस्या का पता चल सके और इसके साथ ही उसका समाधान किया जा सके। 	कार्यान्वित नहीं किया गया।
29.	10.6.5 (i)	राज्य सरकार को ग्राम पंचायतों द्वारा संपत्ति कर की वसूली के लिए नियम और प्रक्रियाएँ बनानी चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
30.	10.6.5 (ii)	14वीं वित्त आयोग ने पहले ही अनुशंसा की है कि राज्यों को विज्ञापन पर कर संग्रह करने के लिए पंचायतों को सशक्त बनाने हेतु कदम उठाने चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
31.	10.6.5 (iii)	पेशा, व्यापार, व्यवसाय एवं रोजगार पर कर लगाने हेतु ग्राम पंचायतों को समर्थ बनाने के लिए बिहार सरकार द्वारा कोई नियम नहीं बनाया गया है, अतः पेशा कर की वसूली नहीं की जा सकती है। वर्तमान में अधिकांश कर सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों और संगठित निजी क्षेत्रों से एकत्र किए जाते हैं, जो ज्यादातर शहरी क्षेत्रों में स्थित हैं। इसलिए, शुद्ध आय को शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के बीच 2:1 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।

क्रम सं.	पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन की कड़िका सं.	बिहार सरकार द्वारा स्वीकृत पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	क्षेत्र अंकेक्षण प्रेक्षण के अनुसार कार्यान्वयन की स्थिति
32.	10.6.5 (iv)	1959 में ही बिहार में ग्राम पंचायतों के साथ भू-राजस्व साझा करने की अनुशंसा की गई थी। उस समय राज्य सरकार के लिए भू-राजस्व एक महत्वपूर्ण स्रोत था। किसी भी ग्राम पंचायत से एकत्रित भू-राजस्व की शुद्ध आय ग्राम पंचायत को हस्तांतरित की जा सकती है।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
33.	10.6.5 (v)	कर संग्रहण पर ग्राम पंचायत का समग्र पर्यवेक्षण उसकी बेहतर प्राप्ति के लिए उपयोगी होगा।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
34.	10.6.5 (vi)	पंचायतों द्वारा पथ कर, शुल्क, उपभोक्ता प्रभार आदि वसूल करने का प्रावधान है। पंचायतों द्वारा अपनाए जाने के लिए पंचायती राज विभाग को मॉडल उपनियमों के साथ सामने आना चाहिए। अपनाए जाने की प्रक्रिया को पंचायती राज विभाग द्वारा सुगम बनाया जाना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
35.	10.6.5 (vii)	राज्य सरकार को पंचायतों के स्वामित्व वाली सभी आर्थिक संपत्तियों जैसे भूमि, भवन, बाजार, जल निकायों आदि की पहचान और प्रलेखन के लिए एक अभियान प्रारम्भ करनी चाहिए। पंचायतों की आय में सुधार के लिए इन्हें विकसित और प्रबंधित किया जाना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
36.	10.6.5 (viii)	पंचायतों को बाजारों, सामुदायिक केंद्रों, बस स्टैंडों जैसे बुनियादी ढाँचे को विकसित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए जो लोगों के लिए फायदेमंद हैं और राजस्व जुटाने में भी सहायक हैं।	सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
37.	10.6.5 (ix)	नागरिकों के लिए सेवाएं पंचायतों की सबसे अधिक दिखाई देने वाली गतिविधि है और पंचायतों की क्षमता वर्धन के लिए सेवाओं में सुधार और संचालन व रखरखाव शुल्कों के कम से कम कुछ हिस्से की वसूली- दोनों पर पर्याप्त जोर दिया जाना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
38.	10.6.6	पंचायतों द्वारा अपने स्वयं के राजस्व के संग्रह को प्रोत्साहित करना: (i) 14वीं वित्त आयोग ने ग्राम पंचायतों के लिए निष्पादन अनुदान की अनुशंसा इस शर्त पर की है कि संबंधित वर्ष में एकत्रित राजस्व पिछले वर्ष में एकत्र की गई राशि से अधिक है। राजस्व एकत्र करने की प्रारंभिक बाधा को पार करने के लिए, प्रारंभ में पर्याप्त प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। प्रोत्साहन ग्राम पंचायतों के लिए 1:4, पंचायत समितियों के लिए 1:3 और जिला परिषदों के लिए 1:2 के अनुपात में दिए जाने चाहिए। अर्थात्, ग्राम पंचायत द्वारा अपने स्वयं के राजस्व के रूप में जुटाए गए प्रत्येक अतिरिक्त ₹ 100, जुटाई गई राशि का चार गुना अर्थात् ₹ 400 दिया जाएगा। ग्राम पंचायतों के निष्पादन को पहचानने और निष्पादन अनुदान वितरित करने के लिए प्रत्येक जिले में वार्षिक सार्वजनिक समारोह होना चाहिए ताकि पंचायतों के बीच में अधिक राजस्व जुटाने के लिए अधिक प्रतिस्पर्धा हो। (ii) प्रस्तावित टी.एस.एस.पी. को कर एवं गैर-कर राजस्व दोनों के संग्रह की क्षमता में सुधार के साथ ऊपर उल्लिखित कदमों की निगरानी करनी चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
39.	10.8 (i)	राजस्व (कर एवं गैर-कर) सुधार (i) आरंभ में जिला परिषदों से अपेक्षा की जाती है कि वे कम से कम बैटक के बेंचमार्क को प्राप्त करें (क) उनके स्थापना व्यय का 100 प्रतिशत और (बी) अपने स्रोतों से प्राप्त आय से उनके बुनियादी ढाँचे और सेवाओं के संचालन व रखरखाव; क्रेडिट रेटिंग प्राप्त करने के अंतिम उद्देश्य के साथ उन्हें बाजार से उधार लेने में सक्षम बनाना।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
40.	10.9.6 (i)	स्थानीय संपत्तियां: (i) अचल संपत्ति पंजी (एफ.ए.आर.) की सूची बनाना और समय-समय पर अद्यतन करना, निजी उपयोग के लिए संपत्ति आवंटित करने हेतु पारदर्शी प्रक्रियाओं का उपयोग करना, सेवाओं को वितरित करने में उनकी भूमिका के अनुसार संपत्ति को संरक्षित करना या वर्गीकृत करना, निर्णय लेने के लिए संपत्ति के बाजार मूल्य का उपयोग करना, परिसंपत्ति प्रतिस्थापन के वित्तपोषण के लिए एक मूल्यह्रास निधि की स्थापना, प्रमुख संकेतकों की निगरानी (जैसे, संपत्ति से संबंधित लागत एवं राजस्व), बुनियादी ढाँचे और भवनों के जीवन चक्र प्रबंधन (मौजूदा और नई पूंजीगत संपत्ति के लिए योजना, संचालन और रखरखाव के व्यय से प्रारम्भ करना), राजनीतिक परिसंपत्ति प्रबंधन योजनाओं आदि जैसे उन्नत उपकरणों का उपयोग आवश्यक रूप से कार्यान्वित किया जाना चाहिए।	सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
41.	10.9.6 (ii)	ई-पंचायत के 'परिसंपत्ति निर्देशिका' मॉड्यूल का उपयोग करके पं.रा.सं. संपत्ति पंजी ऑनलाइन उपलब्ध होना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।

क्रम सं.	पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन की कंडिका सं.	बिहार सरकार द्वारा स्वीकृत पंचम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं	क्षेत्र अंकेक्षण प्रेक्षण के अनुसार कार्यान्वयन की स्थिति
42.	10.16.3	प्रौद्योगिकी एवं आधुनिक प्रबंधन की समकालीन जरूरतों को पूरा करने के लिए क्रमशः अध्याय- II और III (पैरा 2.3 और पैरा 3.3.2) में प्रस्तावित मॉडल स्टाफिंग विवरण के अनुसार कर्मचारियों की तत्काल पुनर्रचना करें और सभी स्थानीय निकायों (पंचायती राज संस्थान और शहरी स्थानीय निकाय) को प्रासंगिक, पर्याप्त और कुशल मानव बल से लैस करें। ऐसा करते समय यह सावधानीपूर्वक निर्धारित किया जाना चाहिए कि कौन से पद नियमित और संविदात्मक होने चाहिए और कौन से कार्यों को आउटसोर्स किया जाना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
43.	10.19.1	जवाबदेही और पारदर्शिता: i) प्रमुख निष्पादन संकेतक स्थापित करने में समुदायों को शामिल करना और निष्पादन पर समुदायों को वापस प्रतिवेदित करना, स्थानीय सरकार प्रणाली में स्थानीय निकायों और सार्वजनिक विश्वास की जवाबदेही को बढ़ाता है। ii) सभी प्रगति और पहलों के विषय में अपने नागरिकों के साथ संपर्क में रहने और अद्यतन रखने के लिए स्थानीय निकायों द्वारा एक मासिक ई-न्यूजलेटर जारी किया जाना चाहिए। iii) नागरिक संहिता को नियमित रूप से अद्यतन और प्रसारित किया जाना चाहिए और प्रत्येक स्थानीय निकाय के पास उस स्थानीय निकाय के लिए नागरिक संहिता प्रदर्शित करने वाला नोटिस बोर्ड होना चाहिए। iv) पंचायती राज विभाग/शहरी विकास विभाग को सुधारों के स्वामित्व का निर्माण करने और स्थानीय निकाय और नागरिकों के बीच संवाद में सुधार के उद्देश्य से एक संचार सेल की आवश्यकता है। विशिष्ट पहलों के लिए, विश्वसनीयता निर्माण, उद्देश्यों को स्पष्ट करने और अपेक्षित परिणामों पर ध्यान केंद्रित किया जाएगा। स्थानीय निकायों और पंचायती राज विभाग/शहरी विकास विभाग से संचार के लिए सभी तंत्रों में एक एकीकृत विषय के साथ सुसंगत संदेश होने चाहिए। इसे किसी पेशेवर फर्म को आउटसोर्स भी किया जा सकता है।	सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
44.	10.19.2	ग्राम सभा और वार्ड सभा: ग्राम सभा और वार्ड समितियाँ सरकारी अधिकारियों को जवाबदेह ठहराने में प्रमुख भूमिका निभाती हैं। सक्रिय प्रकटीकरण, सूचना और प्रतिक्रिया चैनलों की अधिक पहुंच के माध्यम से नागरिकों की सक्रिय भागीदारी को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है। वार्ड सभाओं को चुनाव कराकर क्रियाशील बनाया जाना है।	कार्यान्वित।
45.	10.19.3 (iii)	तथापि, भ्रष्टाचार और कुशासन की शिकायतों से निपटने के लिए ऊपर से निरीक्षण के लिए लोकपाल और नीचे से ग्राम/वार्ड सभा द्वारा प्रभावी सामाजिक अंकेक्षण प्रमुख कदम होंगे।	कार्यान्वित नहीं किया गया।
46.	10.19.3 (iv)	कम्प्यूटरीकृत लेखा और पारदर्शी क्रय प्रक्रिया भी आवश्यक होगी।	सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
47.	10.19.4	यह आयोग पंचायती राज विभाग और शहरी विकास के लिए अलग से लोकपाल लाने की तत्काल अनुशंसा करता है क्योंकि उनके कार्य की प्रकृति काफी अलग है और खुद पंचायती राज लोकपाल पर काम का भारी बोझ होगा। इसके अलावा, काफी संख्या में पंचायती राज संस्थाओं को देखते हुए पंचायती राज लोकपाल नियमों में जिला स्तर पर उप लोकपाल के लिए प्रावधान होना चाहिए।	कार्यान्वित नहीं किया गया।

(स्रोत : पंचम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन, जाँच सूची और लेखापरीक्षित इकाइयों के रिकॉर्ड)

परिशिष्ट 2.3

(संदर्भ: कंडिका 2.1.2.1; पृष्ठ 36)

जिला परिषद्, दरभंगा द्वारा पंचायत समितियों को निधियों के हस्तांतरण में विलंब
(राशि ₹ में)

क्रम सं.	वित्तीय वर्ष	किस्त	जि.प. में प्राप्त राशि	बैंक खातों में प्रविष्टि की तिथि	बैंक के अनुसार हस्तांतरण की तिथि	हस्तांतरण में विलंब
1.	2016-17	प्रथम	3,80,19,756	10.01.2017	23.01.2017	12 दिन
		द्वितीय	3,80,19,756	30.03.2017	11.04.2017	12 दिन
2.	2017-18	प्रथम	4,32,51,228	08.02.2018	28.02.2018	19 दिन
		द्वितीय	4,32,51,228	31.03.2018	16.05.2018-25.05.2018	46 दिन
3.	2018-19	प्रथम	5,00,55,664	23.10.2018	01.12.2018	38 दिन
		द्वितीय	4,74,56,479	20.03.2019	28.05.2019	69 दिन
4.	2019-20	प्रथम	5,06,41,456	31.10.2019	25.11.2019	26 दिन
		द्वितीय	5,33,45,379	13.04.2020 से 15.04.2020 (सी.एफ.एम. एस.)	19.08.2020 से 28.12.2020 (सी.एफ.एम.एस.)	128 दिन से 257 दिन

(स्रोत-स्वीकृति पत्र एवं पास बुक)

परिशिष्ट 2.4

(संदर्भ: कडिका 2.1.2.4; पृष्ठ 37)

पंचायती राज संस्थानों के क्षमतावर्धन हेतु अनुदान विमुक्त करने की स्थिति

(राशि ₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान अनुदान का प्रक्षेपन		स्वीकृत अनुदान (₹ करोड़. में)	वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2019-20 के दौरान अनुदान की विमुक्ति
क	क्षमतावर्धन	3,443.00	3,816.32
	(i) मानव बल	2,720.00	3,168.47
	(ii) ई-गवर्नेन्स	305.00	252.62
	(iii) प्रशिक्षण	380.00	201.18
	(क) कार्यक्रम	200.00	194.05
	(ख) संस्थान	180.00	
	(iv) स्मार्ट पंचायतों के लिए सहायता	38.00	
			₹ 3,790.40 करोड़ (₹ 25.92 करोड़ कम विमुक्त)
ख	ग्राम कचहरी	340.00	209.75
	(v) कार्यालय सहायता	260.00	
	(vi) मामले का निपटान	40.00	
	(vii) विवाद मुक्त गांव	40.00	
			₹ 209.75 करोड़
			₹ 209.75 करोड़
			शून्य
			शून्य
ग	(viii) पंचायत सरकार/जि.प. भवन	470.00	0
घ	(ix) जिला योजना समिति	80.00	0
ड.	निष्पादन अनुदान	1,400.00	90
	(x) अतिरिक्त संसाधन संग्रहण	880.00	
	(xi) समग्र निष्पादन	520.00	
			₹ 8 करोड़ (कम विमुक्ति: ₹ 9 करोड़)
			शून्य
			₹ 81 करोड़
च	(xii) लोकपाल	20.00	0
छ	(xiii) डी.एल.एफ.ए./आंतरिक अंकेक्षण	31.20	10
ज	(xiv) वित्त विभाग मे राज्य वित्त आयोग सेल	0.80	0.25
			₹ 0.25 करोड़

(स्रोत-स्वीकृति एवं आवंटन पत्र)

परिशिष्ट 2.5
(संदर्भ: कंडिका 2.2; पृष्ठ 45)
सैरातवार बकाया राशि

(राशि ₹ में)

क्रम सं.	सैरात का नाम	बोली की रकम	वसूली की गयी राशि	बकाया राशि
वित्तीय वर्ष : 2016-17				
1.	भागीपट्टी झील टैक्सी स्टैंड	11,00,000	1,50,000	9,50,000
वित्तीय वर्ष : 2017-18				
1.	लाईन बाजार	30,000	15,000	15,000
2.	गोपालगंज गुदड़ी बाजार	2,90,100	2,44,000	46,100
कुल योग		14,20,100	4,09,000	10,11,100

परिशिष्ट 2.6 (क)
(संदर्भ: कंडिका 2.3; पृष्ठ 47)
उन योजनाओं की विवरणी जिनके लिए तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा कोई अभिलेख नहीं सौपा गया

(राशि ₹ में)

क्रम सं.	निधि	योजना सं.	प्राक्कूलित राशि	मापी की राशि	संवेदक को अग्रिम	भौतिक स्थिति	टिप्पणी
1	14वीं वित्त	4/15-16	4,70,520	00	4,57,500	कार्य प्रारंभ नहीं	विवरणी तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा वर्तमान पंचायत सचिव को सौंपी गयी विवरणी पर आधारित है।
2		5/15-16	3,52,890	00	3,42,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
3	पि.क्षे.अ.नि.	01/07-08	5,39,000	00	5,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
4		02/07-08	93,000	00	77,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
5		03/07-08	2,96,000	00	2,32,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
6		3/10-11	2,04,600	00	1,77,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
7		1/11-12	3,72,000	00	3,57,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
8		1/14-15	3,95,100	00	3,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
9		1/15-16	4,90,000	00	4,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
10		3/15-16	4,00,000	00	3,57,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
11		5/15-16	4,81,000	00	4,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
12		6/15-16	3,16,200	00	3,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
13		7/15-16	-	00	3,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
14		8/15-16	2,00,000	00	7,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
15		9/15-16	3,45,000	00	1,07,500	कार्य प्रारंभ नहीं	
	कुल योग		49,55,310		43,62,500		

परिशिष्ट 2.6(ख)

संदर्भ: कंडिका 2.3; पृष्ठ 47)

अपूर्ण योजनाओं की विवरणी जिनके लिए तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा केवल मापी पुस्त सौंपी गयी

(राशि ₹ में)

क्रम सं.	निधि	योजना सं.	प्राक्कलित राशि	मापी की राशि	संवेदक को अग्रिम
1	14वीं वित्त	1 / 15.16	2,40,800	2,38,761	2,27,500
2		2 / 15.16	1,72,400	1,72,367	1,57,500
3		3 / 15.16	1,09,800	1,09,789	1,02,500
4	च.रा.वि.आ.	1 / 15.16	4,70,520	4,70,523	3,42,500
5	पि.क्षे.अ.नि.	02 / 12.13*	2,04,600	1,66,033	7,500
6		1 / 13.14	4,95,000	4,92,625	4,07,500
7		2 / 15.16	2,71,310	2,71,310	2,57,500
8		4 / 15.16	3,72,810	3,68,430	3,57,500
		कुल योग	23,37,240	22,89,838	18,60,000

(* इस मामले में योजना संचिका, मस्टर रॉल और अभिश्रव तथा मापी पुस्त उपलब्ध कराया गया था परन्तु योजना अपूर्ण थी।)

परिशिष्ट 3.1

(संदर्भ: कंडिका -3.3.2(i); पृष्ठ-52)

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए जाने वाले 18 कार्यों/विषयों की सूची

क्र. सं.	बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 की धारा	कार्य/विषय
1.	290	नगर योजना को शामिल करते हुए शहरी आयोजना
2.	274 अ एवं 275	भूमि उपयोग व भवन निर्माण का विनियम
3.	45	आर्थिक एवं सामाजिक विकास के लिए योजना
4.	45	सड़कें एवं पुलें
5.	45 एवं 169-192	घरेलू, औद्योगिक एवं वाणिज्यिक उद्देश्यों हेतु जलापूर्ति
6.	45, 193-203 एवं 220-230	लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता, संरक्षण एवं टोस अपशिष्ट प्रबंधन
7.	45, 250-261 एवं 262-268	शहरी वानिकी एवं वातावरण संरक्षण एवं पारिस्थितिक पहलुओं को बढ़ावा देना
8.	287	दिव्यांग एवं मंदबुद्धि सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों का संरक्षण
9.	287 एवं 289	गंदी बस्ती का सुधार एवं उत्थान
10.	287	नगरीय निर्धनता उन्मूलन
11.	अध्याय 32	नगरीय सुविधाएं जैसे पार्क, बगीचे, खेल के मैदान का प्रावधान
12.	45	सांस्कृतिक शैक्षणिक एवं सौंदर्यात्मक पहलुओं को बढ़ावा
13.	269-272 एवं 421	कब्र और कब्रिस्तान, दाह संस्कार, दाह संस्कार भूमि एवं विद्युत् शवदाह गृह
14.	249 एवं 421	मवेशी के लिए तालाब; जानवरों के प्रति क्रूरता का निवारण
15.	352-353	जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण सहित महत्वपूर्ण आँकड़े
16.	45	जन सुविधाएं जैसे गलियों में रोशनी, पार्किंग स्थल, बस स्टैण्ड एवं लोक सुविधाएँ
17.	245 एवं 421	कसाईखानों एवं चर्म उद्योगों का विनियमन
18.	.	अग्निशमन सेवा

(स्रोत : बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 और संविधान की बारहवीं अनुसूची)

परिशिष्ट 3.2

(संदर्भ: कांडिका 3.3.2; पृष्ठ-54)

शहरी स्थानीय निकायों में कार्यकारी एवं तकनीकी कर्मियों के रिक्त पद

क्रम संख्या	पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्ति	रिक्त पदों की प्रतिशतता	अभियुक्तियाँ
1	नगर आयुक्त	18	11	07	39	नगर आयुक्त, भागलपुर, नगर आयुक्त, मधुबनी, नगर आयुक्त, बेतिया, नगर आयुक्त, सासराम, नगर आयुक्त, मोतिहारी, नगर आयुक्त, समस्तीपुर एवं नगर आयुक्त, सीतामढ़ी अतिरिक्त प्रभार में थे।
2	वरीय अपर नगर आयुक्त	01	00	01	100	यह पद पटना नगर निगम (प.न.नि.) में है।
3	अपर नगर आयुक्त	20	02	18	90	प.न.नि. के लिए तीन पद जबकि शेष नगर निगमों के लिए प्रति नगर निगम एक पद
4	संयुक्त नगर आयुक्त	02	00	02	100	
5	उप नगर आयुक्त	51	22	29	57	प.न.नि. के लिए चार पद जबकि अन्य नगर निगमों के लिए तीन पद
6	कार्यकारी पदाधिकारी+ प्राधिकारियों के सचिव	253 (246+7)	130	123	49	नगर परिषद् के लिए 83 पद; नगर पंचायत के लिए 157 पद एवं प.न.नि., अंचल के लिए छः पद
7	नगर प्रबंधक	391	62 (3 नियमित एवं 59 अनुबंध पर)	329	84	
8	परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर/ उप निदेशक	18	07	11	61	परियोजना पदाधिकारी-सह-अपर (09)/ उप निदेशक (09)
9	स्वच्छता एवं अपशिष्ट प्रबंधन अनुभाग के तहत अधिकारी पद	392	00	392	100	सहायक (286)/उप (83)/लोक स्वच्छता एवं अपशिष्ट प्रबंधन पदाधिकारी (23)
10	कल्याण एवं पंजीकरण अनुभाग के तहत अधिकारी पद	388	00	388	100	सहायक (281)/उप (83)/लोक कल्याण एवं पंजीकरण पदाधिकारी (24)
11	राजस्व एवं अंकेक्षण अनुभाग के तहत अधिकारी पद	388	00	388	100	सहायक (281)/अपर (83)/राजस्व एवं अंकेक्षण पदाधिकारी (24)
12	नगर नियोजन अनुभाग के तहत पर्यवेक्षकीय पद	124	00	124	100	सहायक (107)/उप नगर नियोजन पर्यवेक्षक (17)
13	अभियंता प्रमुख	01	00	01	100	—
14	मुख्य अभियंता (सी.ई.)	05	04	01	20	चार कार्यरत बल में से एक अनुबंध के आधार पर था।
15	अधीक्षण अभियंता (एस.ई.)	21 (सिविल-19; यांत्रिक-02)	15 (सिविल-14; यांत्रिक-01)	06 (सिविल-05; यांत्रिक-01)	29	15 कार्यरत बल में से 11 पद अनुबंध के आधार पर थे।

31 मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन

क्रम संख्या	पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्ति	रिक्त पदों की प्रतिशतता	अभियुक्तियाँ
16	कार्यपालक अभियंता (ई.ई.)	86 (सिविल-70; यांत्रिक-06; विद्युत्-10)	50 (सिविल-45; यांत्रिक-03; विद्युत्-02)	36 (सिविल-25; यांत्रिक-03; विद्युत्-08)	42	दोनों कार्यपालक अभियंता (विद्युत्) प्रतिनियुक्ति पर थे।
17	सहायक अभियंता (ए.ई.)	264 (सिविल-193; यांत्रिक-67; विद्युत्-04)	225 (सिविल-179; यांत्रिक-44; विद्युत्-02)	39 (सिविल-14; यांत्रिक-23; विद्युत्-02)	15	
18	कनीय अभियंता (जे.ई.)	549 (सिविल-429; यांत्रिक-70; विद्युत्-50)	71 (सिविल-67; यांत्रिक-04; विद्युत्-00)	478 (सिविल-362; यांत्रिक-66; विद्युत्-50)	87	
19	सहायक नगर नियोजक	10	00	10	100	
		2,982	599	2,383	80	

(स्रोत: नगर विकास एवं आवास विभाग, बिहार सरकार द्वारा प्रदत्त सूचना)

परिशिष्ट 3.3
(संदर्भ: कंडिका 3.7.4; पृष्ठ-63)
सेवा स्तर मानकों में निर्धारित लक्ष्यों के विरुद्ध नगर निगमों की उपलब्धि

सूचक	मानक लक्ष्य	बारह नगर निगमों द्वारा लक्ष्य प्राप्ति की स्थिति (प्रतिशत में)*											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
जलापूर्ति													
जलापूर्ति संयोजन की व्याप्ति	100%	53	180	86	105	191	37	0	31	63	93	57	37
मीटरिंग का विस्तार	100%												
जलापूर्ति की निरंतरता	24 घंटे												
जल उपभोग शुल्क के संग्रहण में दक्षता	90%												
ग्राहक शिकायतों के निवारण में दक्षता	80%												
मल व्यवस्था													
शौचालय की व्याप्ति	100%	77	100	95	100	98	99	100	98	100	99	100	94
मल व्यवस्था तंत्र की व्याप्ति	100%	50	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	64	0	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	34	उपलब्ध नहीं	0
ग्राहक शिकायतों के निवारण में दक्षता	80%												
स्टॉर्म जल निकासी की व्यवस्था													
स्टॉर्म जल निकासी तंत्र की व्याप्ति	100%												
जल जमाव एवं बाढ़ की घटना	0%												
टोस अपशिष्ट प्रबंधन													
घरेलू स्तर पर व्याप्ति	100%												
टोस अपशिष्ट के संग्रहण में दक्षता	100%												
नगरीय टोस अपशिष्ट के पृथक्करण का विस्तार	100%												
नगरीय टोस अपशिष्ट के वैज्ञानिक तरीके से निपटान का विस्तार	100%												
ग्राहक शिकायतों के निवारण में दक्षता	80%												

(स्रोत : नगर विकास एवं आवास विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

- * 1. पटना 2. बिहारशरीफ 3. आरा 4. गया 5. मुजफ्फरपुर 6. बेगूसराय 7. मुंगेर 8. पूर्णिया 9. कटिहार 10. छपरा 11. दरभंगा 12. भागलपुर
टिप्पणी (i) नगर परिषदों के संबंध में जलापूर्ति की व्याप्ति 21 प्रतिशत (फॉरबिसगंज) और 153 प्रतिशत (बख्तियारपुर) के बीच थी; आगे, नगर पंचायतों के संबंध में यह शून्य (स्फीगंज) से 174 प्रतिशत (जनकपुर रोड) के बीच थी।
(ii) नगर परिषदों के संबंध में शौचालयों की व्याप्ति 86 प्रतिशत (बाढ) और 100 प्रतिशत (19 नगर परिषद) के बीच थी; आगे, नगर पंचायतों के संबंध में यह 85 प्रतिशत (सिलाव) से 100 प्रतिशत (47 नगर पंचायत) के बीच थी।

परिशिष्ट 3.4(क)

(संदर्भ: कड़िका 3.8.1.3; पृष्ठ 68)

वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान सभी शहरी स्थानीय निकायों का राजस्व
(₹ करोड़ में)

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2015-20
1. स्व कर राजस्व						
क) सम्पत्ति कर	129.51	177.06	178.44	219.18	176.69	880.88
ख) अन्य						0.00
कुल	129.51	177.06	178.44	219.18	176.69	880.88
2. स्व गैर कर राजस्व						
क) शुल्क आदि	16.27	36.76	33.27	33.24	29.00	148.54
ख) नागरिक सुविधा के लिए उपभोक्ता शुल्क	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ग) अन्य	27.73	34.07	37.55	45.77	40.02	185.15
कुल	44.00	70.83	70.83	79.01	69.02	333.69
3. 14वीं वित्त आयोग अनुदान						
क) मूल अनुदान	255.85	351.86	405.11	473.68	637.79	2124.28
ख) निष्पादन अनुदान	0.00	104.22	0.00	0.00	0.00	104.22
कुल	255.85	456.07	405.11	473.68	637.79	2,228.50
4. पंचम राज्य वित्त आयोग						
क) प्रतिनिधायन	512.65	638.54	596.62	581.64	729.68	3,059.13
ख) अनुदान	268.67	287.31	444.83	532.90	546.23	2,079.94
कुल	781.32	925.85	1,041.45	1,114.54	1,275.91	5,139.07
5. नियत राजस्व	195.08	207.71	180.49	280.95	211.39	1,075.62
6. केन्द्र प्रायोजित योजनाएं	211.23	1,111.26	1,059.07	1,172.50	341.14	4,058.20
7. राज्य प्रायोजित योजनाएं	654.23	547.60	657.77	648.15	581.84	3,089.58
कुल योग	2,271.22	3,496.38	3,593.15	3,988.01	3,293.78	16,805.54

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

परिशिष्ट 3.4(ख)

(संदर्भ: कंडिका 3.8.1.3; पृष्ठ 68)

वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान सभी शहरी स्थानीय निकायों का व्यय
(₹ करोड़ में)

मद	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2015-20
1. स्थापना						
क) वेतन	381.90	511.47	548.64	630.17	540.72	2,612.90
ख) पेंशन						
ग) अन्य (दैनिक मजदूरी एवं प्रशासनिक व्यय)	125.20	36.38	61.63	92.73	73.66	389.61
कुल	507.10	547.85	610.27	722.91	614.38	3,002.52
2. नागरिक सेवा का प्रचालन एवं संधारण	213.17	273.11	373.28	299.87	346.25	1,505.67
3. केन्द्र प्रायोजित योजनाएं	211.23	1,111.26	1,059.07	1,175.50	501.14	4,058.20
4. राज्य बजट	1,121.64	1,147.34	1,300.02	1,347.52	1,411.13	6,327.66
कुल योग	2,053.24	3,079.56	3,342.64	3,545.80	2,872.90	14,894.14

(स्रोत: षष्ठम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

परिशिष्ट 3.5

(संदर्भ: कडिका 3.8.4; पृष्ठ 70)

इकाईवार महत्वपूर्ण अभिलेखों का संधारण नहीं किया जाना

क्रम सं.	महत्वपूर्ण अभिलेख (संधारित नहीं)	संबंधित इकाई
1	लेखापाल रोकड़ बही	(क) नगर पंचायत, राजगीर
		(ख) नगर परिषद्, मधुबनी
2	अग्रिम पंजी	(क) नगर परिषद्, बाढ़
		(ख) नगर निगम, आरा
3	सम्पत्ति पंजी	(क) नगर पंचायत, घोघरडीहा
		(ख) नगर पंचायत, जयनगर
		(ग) नगर परिषद्, बाढ़
		(घ) नगर परिषद्, हिलसा
		(ङ) नगर परिषद्, मधुबनी
		(च) नगर निगम, आरा
4	रोकड़पाल रोकड़ बही	(क) नगर पंचायत, अरेराज
		(ख) नगर पंचायत, राजगीर
		(ग) नगर पंचायत, शेरघाटी
		(घ) नगर परिषद्, बाढ़
		(ङ) नगर परिषद्, शेखपुरा
		(च) नगर निगम, आरा
5	मांग पंजी	(क) नगर पंचायत, खुशरूपुर
		(ख) नगर पंचायत, जयनगर
		(ग) नगर परिषद्, बाढ़
		(घ) नगर परिषद्, मधुबनी
		(ङ) नगर निगम, आरा
6	अनुदान पंजी	(क) नगर परिषद्, बाढ़
		(ख) नगर परिषद्, मधुबनी
		(ग) नगर परिषद्, मसौढ़ी
		(घ) नगर निगम, आरा
7	योजना पंजी	(क) नगर पंचायत, राजगीर
		(ख) नगर परिषद्, बाढ़
		(ग) नगर परिषद्, मधुबनी
		(घ) नगर परिषद्, शेखपुरा

(स्रोत: निरीक्षित इकाईयों के निरीक्षण प्रतिवेदन)

परिशिष्ट 3.6
(संदर्भ: कंडिका 3.8.5; पृष्ठ 70)
बी.आर.एस. का तैयार नहीं किया जाना

(₹ लाख में)

क्रम सं.	इकाई	क्या बी.आर.एस. तैयार किया गया	रोकड़ बही एवं पास बुक में अंतर	इकाई का जवाब
1	नगर पंचायत, राजगीर	नहीं	30.81 (दिनांक 31.03.2019 को)	संबंधित राशि का मिलान करने के बाद बी.आर.एस. तैयार किया जाएगा।
2	नगर परिषद्, मधुबनी	नहीं	18.01 (दिनांक 31.03.2019 को)	बी.आर.एस. तैयार किया जाएगा।
3	नगर निगम, गया	नहीं	888.50	कोई जवाब नहीं दिया गया।
4	नगर पंचायत, जयनगर	नहीं	—	त्रुटियों का पता कर इसे लेखापरीक्षा कार्यालय को सूचित किया जाएगा।
कुल			₹ 937.32	

(स्रोत: लेखापरीक्षा इकाईयों के अभिलेख)

31 मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन

परिशिष्ट 4.1

(संदर्भ: कड़िका 4.2: पृष्ठ 76)

गलत निर्धारण से राजस्व की हानि

(राशि ₹ में)

क्रम सं.	पी.आई.डी. सं.	अधिग्रहण की तिथि	वर्तमान ए.आर.वी. के निर्धारण के लिए विचार किए जानेवाला सड़क	एस.ए. एस. फार्म के अनुसार वर्तमान ए.आर.वी. (क)	पते के अनुसार विचार किए जानेवाला सड़क	ए.आर.वी. जो निर्धारित की जानी थी (ख)	वर्तमान संपत्ति कर (ए.आर.वी. का प्रतिशत) (ग)	संपत्ति कर जिसकी वसूली की जानी थी (ए.आर.वी. का प्रतिशत) (घ)	प्रति वर्ष कम वसूली (घ-ग)	कुल अवधि (वर्ष में)	2019-20 तक कम वसूली
1	2159298	01.04.2004	अन्य सड़क	1,91,189	प्रधान मुख्य सड़क	5,73,566	17,207	51,621	34,414	16	5,50,624*
2	2157888	01.04.1982	अन्य सड़क	15,97,709	प्रधान मुख्य सड़क	47,93,126	1,43,794	4,31,381	2,87,587	26#	74,77,262*
3	2112751	01.04.2002	मुख्य सड़क	1,87,200	प्रधान मुख्य सड़क	2,80,800	16,848	25,272	8,424	18	1,51,632
4	2175450	01.04.1975	मुख्य सड़क	2,59,538	प्रधान मुख्य सड़क	3,89,307	23,358	35,034	11,676	26#	3,03,576
5	2091828	01.04.2012	मुख्य सड़क	1,37,664	प्रधान मुख्य सड़क	2,06,496	12,390	18,585	6,195	7	43,365
कुल योग											85,26,459

* वित्तीय वर्ष 2020-21 से प्रधान मुख्य सड़क के अनुसार कर भुगतान किया जा रहा है ।

समय अवधि की गणना वित्तीय वर्ष 1994-95 से की गयी है अर्थात् सड़कों के वर्गीकरण से संबंधित अधिसूचना के बाद ।

परिशिष्ट 4.2
(संदर्भ: कड़िका 4.2: पृष्ठ 76)
शास्ति नहीं लगाने से राजस्व की हानि

क्रम सं.	पी.आई.डी. सं.	जिस तिथि से संसोधित होल्डिंग कर वसूल किया जाना था।	वर्तमान ए.आर.वी. के लिए विचार किए जानेवाला सड़क	एस.ए.एस. फार्म के अनुसार वर्तमान ए.आर.वी.	पते के अनुसार विचार किए जाने वाला सड़क	ए.आर.वी. जो निर्धारित की जानी थी	वर्तमान संपत्ति कर (ए.आर.वी. का प्रतिशत)	संपत्ति कर जिसकी वसूली की जानी थी (ए.आर.वी. का प्रतिशत)	प्रति वर्ष कम वसूली	अवधि (वर्ष में)	शास्ति (कम वसूली का 100 प्रतिशत)
1	2159298	01.04.2014	प्रधान मुख्य सड़क	1,91,189	प्रधान मुख्य सड़क	5,73,566	17,207	51,621	34,414	6	2,06,484*
2	2157888	01.04.2014	प्रधान मुख्य सड़क	15,97,709	प्रधान मुख्य सड़क	47,93,126	1,43,794	4,31,81	2,87,587	6	17,25,522*
3	2112751	01.04.2014	मुख्य सड़क	1,87,200	प्रधान मुख्य सड़क	2,80,800	16,848	25,272	8,424	6	50,544
4	2175450	01.04.2014	मुख्य सड़क	2,59,538	प्रधान मुख्य सड़क	3,89,307	23,358	35,034	11,676	6	70,056
5	2091828	01.04.2014	मुख्य सड़क	1,37,664	प्रधान मुख्य सड़क	2,06,496	12,390	18,584	6,195	6	37,170
कुल योग											20,89,776

* वित्तीय वर्ष 2020-21 से प्रधान मुख्य सड़क के अनुसार कर भुगतान किया जा रहा है।

संक्षिप्तियों की शब्दावली

संक्षिप्तियों की शब्दावली

पं.रा.वि.आ.	पंचम राज्य वित्त आयोग	स.स्था.स.	सशक्त स्थायी समिति
ष.रा.वि.आ.	षष्ठम राज्य वित्त आयोग	सा.वि.नि.	सामान्य वित्तीय नियमावली
ते.वि.आ.	तेरहवीं वित्त आयोग	ग्रा.पं.	ग्राम पंचायत
चौ.वि.आ.	चौदहवीं वित्त आयोग	ग्रा.पं.वि.यो.	ग्राम पंचायत विकास योजना
पं.वि.आ.	पंद्रहवीं वित्त आयोग	ग्रा.पं.प्र.प्र.	ग्राम पंचायत प्रबंधन प्रणाली
वा.ले.प.यो.	वार्षिक लेखापरीक्षा योजना	नि.प्र.	निरीक्षण प्रतिवेदन
सा.आ.	सार आकस्मिक	स्था.नि.	स्थानीय निकाय
म.ले.	महालेखाकार	स्था.नि.अ.	स्थानीय निधि अधिनियम
वा.कि.मू.	वार्षिक किराया मूल्य	मॉ.ले.प्र.	मॉडल लेखाकनं प्रणाली
वा.त.नि.प्र.	वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन	मनरेगा	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
प्र.वि.पदा.	प्रखंड विकास पदाधिकारी	पं.रा.मं.	पंचायती राज मंत्रालय
बि.वि.नि.	बिहार वित्तीय नियमावली	मा.प्र.प्र.	मासिक प्रगति प्रतिवेदन
बु.अ.	बुनियादी अनुदान	लो.ले.स.	लोक लेखा समिति
बि.न.अ.	बिहार नगरपालिका अधिनियम	नि.अ.	निष्पादन अनुदान
बि.न.ले.नि.	बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली	प.न.नि.	पटना नगर निगम
बि.पं.रा.नि.	बिहार पंचायत राज नियमावली	पं.रा.वि.	पंचायती राज विभाग
प्र.पं.रा.प.	प्रखंड पंचायत राज पदाधिकारी	पं.रा.सं.	पंचायती राज संस्थान
बि.पं.स.जि.प. (ब. एवं ले.) नि.	बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (बजट एवं लेखा) नियमावली	प्रियासॉफ्ट	पंचायती राज इंस्टीट्यूसन अकाउन्टिंग सॉफ्टवेयर
पि.क्षे.अ.नि.	पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि	पं.स.	पंचायत समिति
बि.को.सं.	बिहार कोषागार संहिता	रा.वि.आ.	राज्य वित्त आयोग
सं.सं.अ.	संविधान संशोधन अधिनियम	से.स्त.मा.	सेवा स्तर मानक
नि.म.ले.प.	नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक	त.मा.स.	तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग
मु.का.प.	मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी	उ.प्र.प.	उपयोगिता प्रमाण पत्र
के.वि.आ.	केन्द्रीय वित्त आयोग	न.वि. एवं आ.वि.	नगर विकास एवं आवास विभाग
वि.आ.	विस्तृत आकस्मिक	श.स्था.नि.	शहरी स्थानीय निकाय
नि.स्था.नि.अं.नि.	निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय	जि.प.	जिला परिषद्
जि.पदा.	जिला पदाधिकारी	मु.ग्रा.का.	मुख्यमंत्री ग्रामोदय कार्यक्रम
जि.यो.स.	जिला योजना समिति	मु.नि.यो.	मुख्यमंत्री निश्चय योजना
जि.पं.रा.प.	जिला पंचायत राज पदाधिकारी	पं.रा.मं.	पंचायती राज मंत्रालय
स्था.ले.प.	स्थानीय लेखा परीक्षक		

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in

प्रतिवेदन डाउनलोड करने हेतु क्यू.आर. कोड स्कैन करें



cag.gov.in/ag/bihar/hi