

## अध्याय-I

### पंचायती राज संस्थाओं के लेखे एवं वित्त का विहंगावलोकन

#### 1.1 प्रस्तावना

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 भारत के संविधान के अनुच्छेद 40 में उल्लेखित दर्शन को ध्यान में रखते हुए बनाया गया था, जो यह विहित करता है कि राज्य ग्राम पंचायतों को संगठित करने हेतु कदम उठाएंगे एवं उन्हें स्वशासन की इकाई के रूप में कार्य करने योग्य बनाने हेतु ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करेंगे। तदुपरान्त, पंचायती राज के नये स्वरूप के साथ अनुरूपता लाने की दृष्टि से, 1959 में राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम बनाया गया जिसमें स्थानीय स्वशासी निकायों की जिला, खण्ड एवं ग्राम स्तर पर त्रिस्तरीय<sup>1</sup> संरचना हेतु प्रावधान किया तथा शक्तियां विकेंद्रित की। 73<sup>वें</sup> संविधान संशोधन के परिणामस्वरूप, राजस्थान पंचायती राज अधिनियम (रापंराअ), 1994, अप्रैल 1994 में अस्तित्व में आया, जो पंचायती राज संस्थाओं (पंरासं) के कार्यों व शक्तियों का वर्णन करता है। तत्पश्चात्, पंरासं के सुगम संचालन को सुनिश्चित करने के लिए उसके अधीन राजस्थान पंचायती राज नियम (रापंरानि), 1996 शामिल किए गए।

राज्य में 33 जिला परिषदें (जिप) प्रत्येक जिप दो प्रकोष्ठों सहित अर्थात् ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ (ग्राविप्र) एवं पंचायत प्रकोष्ठ (पंप्र), 249 पंचायत समितियां (पंस) और 9,177 ग्राम पंचायतें (ग्रापं) थीं। पंरासं के सभी तीनों स्तरों के गत निर्वाचन जनवरी-फरवरी 2010 में हुए थे।

#### 1.2 राज्य की रूपरेखा

राजस्थान देश में आकार की दृष्टि से सबसे बड़ा राज्य है और 3.42 लाख वर्ग किलोमीटर (किमी) क्षेत्र में फैला हुआ है। 2001 की जनगणना के अनुसार, राज्य की कुल जनसंख्या 5.65 करोड़ थी, जिसमें से 4.33 करोड़ (76.64 प्रतिशत) ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करती थी। राज्य की राष्ट्रीय रूपरेखा के साथ तुलनात्मक जन सांख्यिकीय एवं विकासात्मक रूपरेखा नीचे तालिका 1.1 में दी गई है :

तालिका 1.1 : राज्य के महत्वपूर्ण आंकड़ें

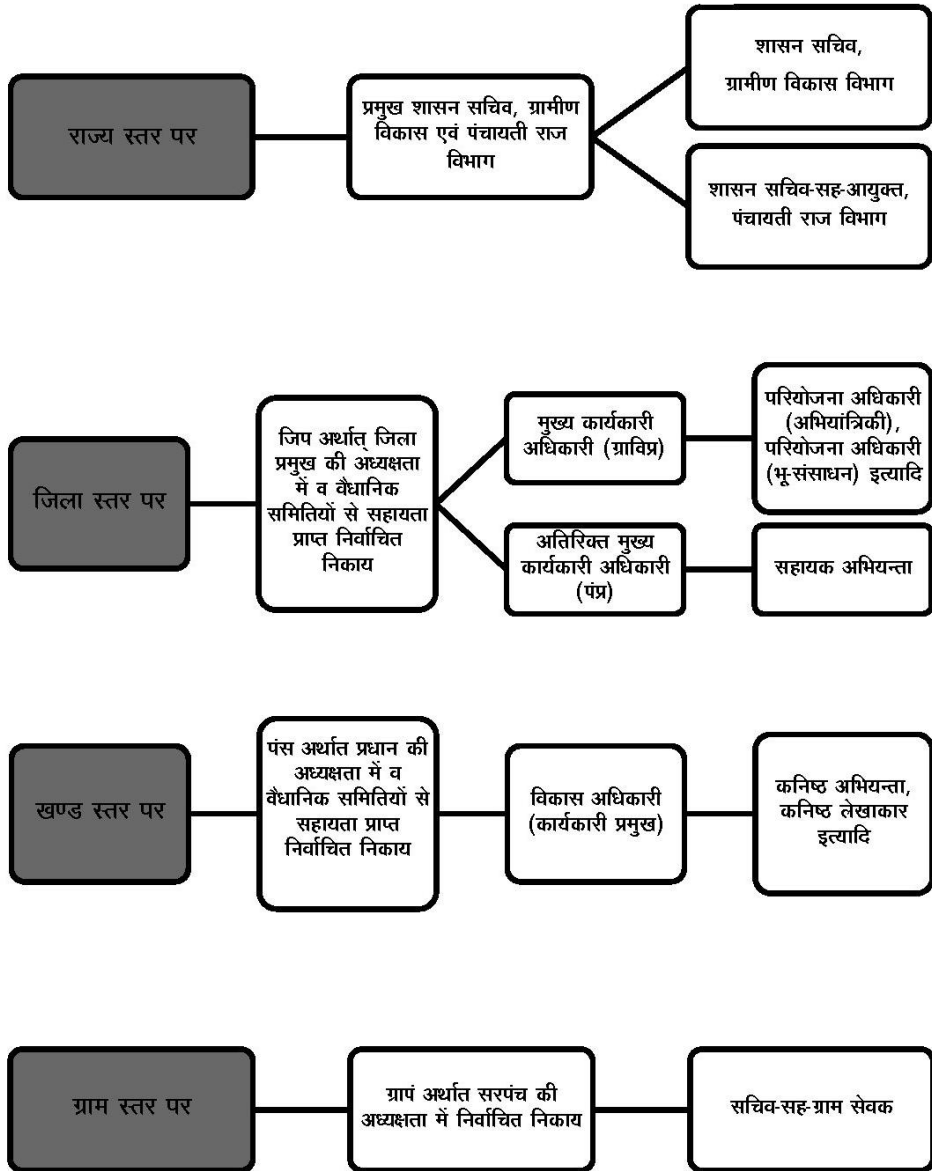
सूचक	इकाई	राज्य	राष्ट्रीय
जनसंख्या	करोड़	5.65	102.86
जनसंख्या (ग्रामीण)	करोड़	4.33	74.25
जनसंख्या (शहरी)	करोड़	1.32	28.61
जनसंख्या घनत्व	व्यक्ति प्रति वर्ग किमी	165	324
दशकीय विकास दर	प्रतिशत	28.33	21.34
लिंगानुपात	प्रति 1000 पुरुष	922	933
साक्षरता दर	प्रतिशत	61.03	64.84

(स्रोत: 2001 की जनगणना के अनुसार)

1. जिला स्तर पर जिला परिषद, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति तथा ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत।

### 1.3 संगठनात्मक ढांचा

पंरासं के मामलों को देखने वाला प्रशासकीय विभाग ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग (ग्रावि एवं पंरावि) है। सरकार के स्तर पर विभाग का अध्यक्ष प्रमुख शासन सचिव है जिसके शासन सचिव, ग्रामीण विकास विभाग एवं शासन सचिव-सह-आयुक्त, पंचायती राज विभाग सहायक हैं। विभाग का संगठनात्मक मानचित्र नीचे दिया गया है :



## 1.4 जिला आयोजना समिति

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243जेडडी एवं रांपराअ, 1994 की धारा 121 के अनुसरण में राज्य सरकार को प्रत्येक जिले में जिला आयोजना समिति (जिआस) का गठन करना है। समिति में 25 सदस्य होते हैं, जिनमें से 20 सदस्य शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों से जिले में जिला परिषद/शहरी निकायों के निर्वाचित सदस्यों के अनुपात में निर्वाचित किए जाएंगे। शेष पांच सदस्य निम्नानुसार मनोनीत किए जाएंगे :

- जिला कलेक्टर;
- मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिप;
- अतिरिक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिप एवं
- दो सदस्य राज्य सरकार या सांसद/विधायक द्वारा किए गए नामांकनों में से स्वैच्छिक अभिकरणों के प्रतिनिधि के रूप में नामित किए जाएंगे ।

उपर्युक्त नामित सदस्यों में से, प्रथम तीन स्थायी सदस्य हैं। जिला प्रमुख, जिला परिषद जिआस के सभापति है। मुख्य आयोजना अधिकारी जिआस के सचिव है। जिआस के कार्य पंस एवं शहरी निकायों द्वारा तैयार की गई वार्षिक योजनाओं का समेकन करना एवं समस्त जिले के विकास के लिए प्रारूप तैयार करना और उसको राज्य सरकार को अग्रेषित करना है।

तैतीस जिआस में से, राज्य सरकार द्वारा 32 जिआस गठित की जा चुकी हैं। नव सृजित प्रतापगढ़ जिले के लिए जिआस का गठन किया जाना है।

पन्द्रह जिलों<sup>2</sup> में यह देखा गया कि एक वर्ष में चार अनुसूचित बैठकों (एक त्रैमास में एक बैठक) के विरुद्ध 2008-10 के दौरान केवल एक से तीन बैठकें ही की गई थी।

## 1.5 सामाजिक लेखापरीक्षा

सामाजिक लेखापरीक्षा वित्तीय लेखापरीक्षा की संपूरक होती है एवं आधार स्तर पर अभीष्ट लोगों को गुणवत्तापूर्ण परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु लोकधन के उचित उपयोजन का मूल्यांकन करने हेतु एक उपकरण है। रांपराअ, 1994 की धारा 8(इ) और मनरेगा अधिनियम के अन्तर्गत योजना के लेखापरीक्षा नियम, 2011 के अन्तर्गत पंचायतों की वार्ड सभा/ग्राम सभा सामाजिक लेखापरीक्षा के सम्पादन हेतु अधिकृत थी। 2009-10 से सामाजिक लेखापरीक्षा का एक पृथक निदेशालय सृजित किया। सामाजिक लेखापरीक्षा ग्रापं स्तर पर बनाए गए एक पृथक सामाजिक लेखापरीक्षा मंच<sup>3</sup> द्वारा एक वित्तीय वर्ष के प्रथम व अन्तिम त्रैमास के दौरान वर्ष में दो बार सम्पादित की जाती है। सामाजिक लेखापरीक्षा 1996-97 से सम्पादित की जा रही है और 2011-12 के पूर्वार्द्ध तक पूर्ण

2. अलवर, बारां, भरतपुर, भीलवाड़ा, बीकानेर, दौसा, धोलपुर, हनुमानगढ़, जालौर, झुन्झुनूं, नागौर, जोधपुर, कोटा, राजसमन्द एवं सिरोही।
3. ग्रामसभा में सामाजिक लेखापरीक्षा मंच में कम से कम दो महिला सदस्यों सहित पांच सदस्य होते हैं।

की जा चुकी है। सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की पालना की निगरानी ग्राम सभा द्वारा की जाती है।

### 1.6 लेखापरीक्षा व्यवस्था

रांपराअ, 1994 के अन्तर्गत निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग (एलएफएडी) पंरासं के लेखों के प्राथमिक लेखा परीक्षक है। लेखों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के अन्तर्गत नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (निमलेप) द्वारा की जा रही है। 27 मार्च 2011 को यथा संशोधित रांपराअ, 1994 की धारा 75(4) भी निमलेप को पंरासं के लेखों की लेखापरीक्षा के सम्पादन एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को राज्य विधायिका के समक्ष उपस्थापन हेतु अधिकृत करती है। राज्य सरकार ने निदेशक, एलएफएडी द्वारा पंरासं की लेखापरीक्षा पर निमलेप द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण का कार्य सौंप दिया था (फरवरी 2011)। पंरासं के संबंध में निदेशक, एलएफएडी द्वारा समेकित वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को राज्य विधायिका के समक्ष रखने हेतु राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 में धारा 18 समाविष्ट करते हुए राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 में संशोधन किया गया है।

### 1.7 लेखापरीक्षा कार्य

बत्तीस ज़िप (प्रत्येक में एक पंप्र एवं ग्राविप्र), 237 पंस एवं 9,184 ग्रापं (2007-08 एवं 2008-09 की अवधि के लिए) में से वर्ष 2007-08 के लिए क्रमशः 32 ज़िप (पंप्र), 32 ज़िप (ग्राविप्र) एवं 1,662 ग्रापं को सम्मिलित करते हुए 180 पंस तथा 2008-09 के लिए 32 ज़िप (पंप्र), 32 ज़िप (ग्राविप्र) तथा 816 ग्रापं को सम्मिलित करते हुए 108 पंस के लेखों की नमूना जांच क्रमशः वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा क्षेत्र की स्थिति (संख्यात्मक एवं वित्तीय) नीचे तालिका 1.2 में इंगित की गई है:

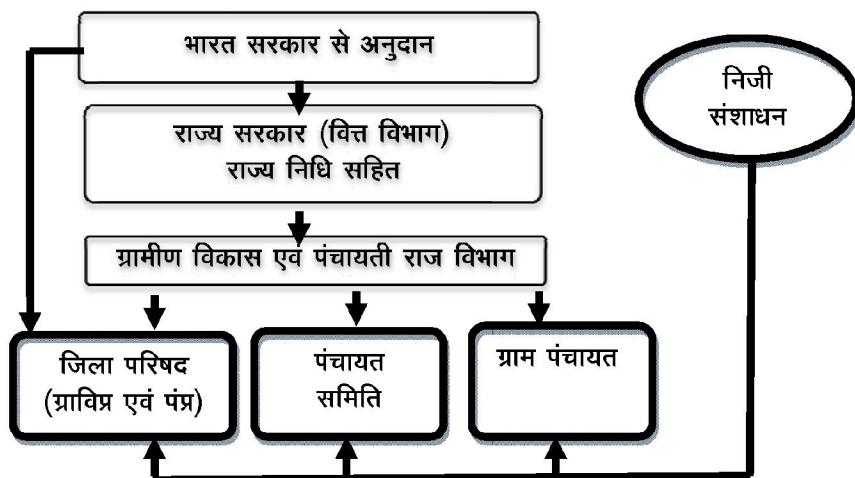
तालिका 1.2 : पंरासं का लेखापरीक्षा क्षेत्र

	संख्यात्मक लेखापरीक्षा क्षेत्र				वित्तीय लेखापरीक्षा क्षेत्र (औसत आधार पर)			
	2008-09		2009-10		2008-09		2009-10	
	कुल	लेखापरीक्षा क्षेत्र	कुल	लेखापरीक्षा क्षेत्र	कुल व्यय	लेखापरीक्षा क्षेत्र	कुल व्यय	लेखापरीक्षा क्षेत्र
	(संख्या में)				(₹ करोड़ में)			
ग्रापं	9,184	1,662	9,184	816	538.40	97.43	631.03	56.07
पंस	237	180	237	108	323.36	245.59	410.39	187.01
ज़िप (पंप्र)	32	32	32	32	47.64	47.64	57.79	57.79
ज़िप (ग्राविप्र)	32	32	32	32	7,248.70	7,248.70	965.87	965.87

(स्रोत:पंचायती राज विभाग एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचना के अनुसार)

## 1.8 पंरासं की वित्तीय स्थिति

### 1.8.1 पंरासं का निधि प्रवाह का मानचित्र:



तालिका 1.3 : कुछ मुख्य योजनाओं में निधि प्रवाह की व्यवस्थाएं

क्रम संख्या	योजनाएं	निधि प्रवाह
1.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारन्टी योजना (महानरेगा)	भारत सरकार (भास) महानरेगा निधियों का अपना अंशदान राजस्थान ग्रामीण रोजगार गारन्टी परिषद को हस्तांतरित करती है जो उसे जिप (ग्राविप्र) को हस्तांतरित करती है। राज्य सरकार भी महानरेगा का अपना अंशदान जिप (ग्राविप्र) को हस्तांतरित करती है। जिप (ग्राविप्र) निधियां कार्यक्रम अधिकारी को हस्तांतरित करती हैं जो कि निधियों को कार्यान्वयन अभिकरणों को जारी करता है।
2.	पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बीआरजीएफ)	भास बीआरजीएफ निधि का अपना अंशदान राज्य सरकार को हस्तांतरित करती है और राज्य सरकार अपना अंशदान सम्मिलित कर निधियां पंरावि को जारी करती है। पंरावि, जिप और पंस को क्षमता निर्माण के लिए और ग्रापं को विकास निधि के रूप में निधियां जारी करता है।

### 1.8.2 पंचायती राज विभाग की वित्तीय स्थिति

पंरासं स्वयं के कर एवं गैर-कर राजस्व स्रोतों यथा - मेला कर, भवन कर, शुल्क, भूमि एवं भवनों से किराया, जलाशयों इत्यादि तथा भूमि की बिक्री से पूंजीगत प्राप्तियों के अलावा सामान्य प्रशासन, विकासात्मक योजनाओं/कार्यों के क्रियान्वयन एवं ग्रामीण क्षेत्रों में अवसंरचना सृजन इत्यादि हेतु राज्य सरकार एवं भास से सहायतार्थ अनुदान/ऋण के रूप में निधियां प्राप्त करती हैं। निधियां केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के

अन्तर्गत भी उपलब्ध कराई जाती है। पंरावि के द्वारा उपलब्ध कराए गए (अप्रैल 2011) आंकड़ों के अनुसार पंरास की 2005-10 की अवधि की प्राप्तियों एवं व्यय की स्थिति नीचे तालिका 1.4 में दी गई है:

तालिका 1.4 : पंरावि की वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
<b>(अ) राजस्व प्राप्तियाँ</b>					
निजी कर	2.59	2.25	2.04	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
निजी गैर-कर	12.33	13.99	12.45	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
कुल निजी राजस्व	<b>14.92</b>	<b>16.24</b>	<b>14.49</b>	-	-
राज्य सरकार से सहायतार्थ अनुदान	128.72	125.37	166.27	540.40**	853.21**
बारहवां वित्त आयोग(बाविआ) अनुदान	245.99	222.97	146.04	369.00	246.00
<b>कुल प्राप्तियाँ</b>	<b>389.63*</b>	<b>364.58*</b>	<b>326.80*</b>	<b>909.40</b>	<b>1,099.21</b>
<b>(ब) व्यय</b>					
राजस्व व्यय (वेतन एवं भत्ते तथा संधारण व्यय)	340.43	319.98	297.60	881.88	1,024.09
पूँजीगत व्यय	49.20	44.60	29.20	27.52	75.12
<b>कुल व्यय</b>	<b>389.63*</b>	<b>364.58*</b>	<b>326.80*</b>	<b>909.40</b>	<b>1,099.21</b>
<i>(स्रोत: पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार)</i>					
* इसके अतिरिक्त, तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार 2005-06, 2006-07 एवं 2007-08 के दौरान पंरास को क्रमशः ₹ 157.57 करोड़, ₹ 180 करोड़ एवं ₹ 180.10 करोड़ के अनुदान जारी किए थे तथा उक्त राशियाँ पंरावि द्वारा संबंधित वर्षों में स्वयं के लेखों में व्यय के रूप में दर्ज की गई।					
** 2008-09 एवं 2009-10 में सहायतार्थ अनुदान में तृतीय राज्य वित्त आयोग के अनुदान सम्मिलित हैं।					

उपरोक्त स्थिति इंगित करती है कि :

- 2008-09 एवं 2009-10 में राज्य सरकार से सहायतार्थ अनुदान 2007-08 के ₹ 346.37 करोड़ (राज्य वित्त आयोग अनुदान (राविआ) सहित) से 56 प्रतिशत एवं 146.33 प्रतिशत बढ़े थे। जैसा कि विभाग द्वारा सूचित किया (दिसम्बर 2011), अनुदानों में वृद्धि छठे वेतन आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन के कारण पंरास के स्टाफ के बढ़े हुए वेतन भत्तों को पूरा करने तथा तृतीय राज्य वित्त आयोग के बढ़े हुए अनुदानों के कारण भी हुई थी।
- इसी प्रकार, 2008-09 एवं 2009-10 में बाविआ अनुदानों में भी 2007-08 के ₹ 146.04 करोड़ से 152.67 प्रतिशत और 68.45 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी।
- 2008-09 एवं 2009-10 में कुल प्राप्तियों में 2007-08 के ₹ 506.90 करोड़ (राविआ अनुदान सहित) से 79.40 प्रतिशत एवं 116.85 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी।
- पूँजीगत व्यय 2007-08 की तुलना में 2008-09 में 5.75 प्रतिशत घटा, यह 2009-10 में पंरास द्वारा परिसम्पत्तियों के सृजन के कारण 157.26 प्रतिशत बढ़ा।

- कुल व्यय 2007-08 में ₹ 506.90 करोड़ (राविआ अनुदान सहित) से 2008-09 में ₹ 909.40 करोड़ (79.40 प्रतिशत) तक बढ़ा। यही आगे 2009-10 में ₹ 1,099.21 करोड़ तक, 116.85 प्रतिशत बढ़ा।
- परावि द्वारा "निजी कर" एवं "निजी गैर-कर" राजस्व के वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के संबंध में आंकड़े उपलब्ध नहीं करवाए गए चूंकि राज्य स्तर पर आंकड़ों के समेकन की पर्याप्त व्यवस्थाएं नहीं थी।

### 1.8.2.1 बारहवां वित्त आयोग अनुदान

बारहवें वित्त आयोग (बाविआ) की अनुशंसाओं के तहत 2008-09 एवं 2009-10 के दौरान भास द्वारा जारी एवं आगे राज्य सरकार द्वारा पंरासं को जारी अनुदानों की स्थिति नीचे तालिका 1.5 में दी गई है :

तालिका 1.5 : बाविआ के अनुदान

(₹ करोड़ में)

भास द्वारा राज्य सरकार को जारी अनुदान				राज्य सरकार द्वारा पंरासं को जारी अनुदान	
वर्ष	किस्त	राशि	अनुदान प्राप्ति की दिनांक	राशि	पंरासं को जारी करने की दिनांक
2008-09	(प्रथम किस्त )	123	06.10.2008	123	16.10.2008
	(द्वितीय किस्त)	123	17.03.2009	123	31.03.2009
2009-10	(प्रथम किस्त)	123	07.08.2009	123	21.08.2009
	(द्वितीय किस्त)	123	07.01.2010	123	21.01.2010

बाविआ अनुदानों के उपयोजन पर टिप्पणियां इस प्रतिवेदन के अनुच्छेद 2.3 में सम्मिलित की गई हैं।

### 1.8.3 ग्रामीण विकास विभाग की वित्तीय स्थिति

ग्रामीण विकास विभाग (ग्राविवि) द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के आधार पर ग्राविवि की वर्ष 2006-10 की प्राप्तियां एवं व्यय की स्थिति नीचे तालिका 1.6 में दी गई है :

तालिका 1.6 : ग्राविवि की वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2006-07			2007-08			2008-09			2009-10		
	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग
प्रारम्भिक शेष	365.46	211.12	576.58	552.81	233.44	786.25	648.17	248.41	896.58	455.67	124.25	579.92
प्राप्तियां	1,573.73	149.25	1,722.98	1,908.66	240.54	2,149.20	7,796.57	194.15	7,990.72	775.29	185.25	960.54
कुल उपलब्ध निधियां	1,939.19	360.37	2,299.56	2,461.47	473.98	2,935.45	8,444.74	442.56	8,887.30	1,230.96	309.50	1,540.46
व्यय	1,521.85	179.99	1,701.84	2,282.57	235.11	2,517.68	6,972.86	275.84	7,248.70	811.34	154.53	965.87
अन्तिम शेष	417.34	180.38	597.72	178.90	238.87	417.77	1,471.88	166.72	1,638.60	419.62	154.97	574.59
व्यय का प्रतिशत	78.48	49.95	74.01	92.73	49.60	85.77	82.57	62.33	81.56	65.91	49.93	62.70

(स्रोत : ग्रामीण विकास विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार)

केप्रयो : केन्द्रीय प्रवर्तित योजना, राप्रयो : राज्य प्रवर्तित योजना

नोट : इसके अतिरिक्त ₹ 71.44 करोड़ (केप्रयो: ₹ 53.58 करोड़ एवं राज्य योजना : ₹ 17.86 करोड़) इन्विस आवास योजनान्तर्गत 40,824 आवासों के निर्माण हेतु भास/राजस्थान सरकार से अतिरिक्त रूप से प्राप्त हुए।

उक्त सारणी इंगित करती है कि :

2007-08 के अन्तिम शेष एवं 2008-09 के प्रारम्भिक शेष में ₹ 478.81 करोड़ एवं 2008-09 के अन्तिम शेष तथा 2009-10 के प्रारम्भिक शेष में ₹ 1,058.68 करोड़ के अन्तर थे। ग्राविवि ने अन्तर का कारण 2007-08 एवं 2008-09 के अन्त में केन्द्रीय एवं राज्य सरकार द्वारा जारी निधियां शामिल नहीं किया जाना एवं 2007-08 तथा 2008-09 में अर्जित ब्याज को अगले वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में जमा किया जाना बताया (जनवरी 2010 एवं जून 2011)। राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया उचित नहीं थी क्योंकि प्राप्तियों को गत वर्ष के अन्तिम शेष के सन्दर्भ में प्रारम्भिक शेष को बढ़ाने के बजाए संबंधित वर्ष के प्राप्ति मद के अन्तर्गत जमा की जानी चाहिए थी।

2008-09 एवं 2009-10 के दौरान, ग्राविवि केन्द्रीय प्रवर्तित योजनाओं (केप्रयो) एवं राज्य प्रवर्तित योजनाओं (राप्रयो) के अन्तर्गत उपलब्ध कुल निधियों का क्रमशः 81.56 एवं 62.70 प्रतिशत ही उपयोग कर सका। 2009-10 के दौरान, राप्रयो के अन्तर्गत उपलब्ध कुल निधियों का केवल 49.93 प्रतिशत ही उपयोग किया गया था जिसके कारण लक्षित लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रहने की संभावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता। ग्राविवि ने केप्रयो/राप्रयो के अन्तर्गत निधियों के कम उपयोग के कारण (i) प्रारम्भिक शेषों की अधिक उपलब्धता, (ii) निर्माण कार्यों की अनुशंसाओं का वर्ष के बिल्कुल अन्त में प्राप्त होना, (iii) भूमि पर अतिक्रमण/विवादों के कारण कार्यों का प्रारम्भ न होना/पूर्ण न होना तथा (iv) कुछ प्रकरणों में कानूनी कार्यवाही, इत्यादि को बताया (दिसम्बर 2011)।

## 1.9 लेखांकन व्यवस्थाएं एवं लेखों का संधारण

### 1.9.1 लेखांकन व्यवस्थाएं

यद्यपि राज्य सरकार ने निमलेप द्वारा निर्धारित वार्षिक लेखों (16 प्रारूप) एवं डाटाबेस (आठ प्रारूप) को तैयार करने के लिए लेखों के प्रारूप स्वीकार (अगस्त 2003) कर लिए थे एवं उनके कार्यान्वयन के लिए संबंधित आदेश पंरास को परिचालित कर दिए थे। पूर्व कथित प्रारूपों के कार्यान्वयन के आदेशों के बावजूद, पंरास द्वारा वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के वार्षिक लेखे रांपरानि, 1996 के अध्याय 11 के अन्तर्गत निर्धारित परम्परागत प्रारूपों में संधारित किए गए थे और डाटाबेस को भी निर्धारित प्रारूपों में संधारित नहीं किया जा रहा था।

इसी बीच, 1 अप्रैल 2011 से सरलीकृत लेखांकन प्रारूप, 2009 को अनिवार्य कार्यान्वयन हेतु अपनाया गया। रांपरानि, 1996 के नियम 245 में आवश्यक संशोधन विधि विभाग के पास विचाराधीन था (दिसम्बर 2010 से)। पंरास के स्टॉफ को डाटाबेस और संशोधित प्रारूपों में वर्ष 2009-10 और आगे के लेखों के संधारण हेतु प्रशिक्षण दिया गया (फरवरी 2011)।

एक्जिट बैठक (नवम्बर 2011) में राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि नये लेखांकन प्रारूपों को नव-विकसित सॉफ्टवेयर नामतः पंचायती राज संस्था लेखांकन सॉफ्टवेयर के साथ कार्यान्वयन करने की कार्यवाही की जा रही है।



पंरासं के विभिन्न स्तरों की प्राप्ति एवं व्यय के संबंध में लेखों के संग्रहण एवं समेकन की कोई प्रणाली राज्य स्तर पर निधियों के प्रवाह की सूचनाएं तैयार करने एवं इसके अनुप्रयोग हेतु विद्यमान नहीं थी। पंचायतों की आधारभूत नागरिक एवं विकासात्मक कार्यों संबंधी आवश्यकताओं के यथार्थपरक आंकलन के लिए पंरासं के आय एवं व्यय के वास्तविक आंकड़ों के समेकन की आवश्यकता है।

ग्रावि एवं पंरावि ने पंरासं के कम्प्यूटरीकरण एवं परस्पर संयोजन के लिए एक परियोजना शुरू की, जो कि प्रबन्धन एवं लेखों की एकीकृत प्रणाली का कम्प्यूटरीकरण स्वचालित शोधन (करिश्मा) कहलाई। इस परियोजना में लेखांकन, प्रबन्धन सूचना प्रणाली, सांविधिक कर्तव्य (जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण) एवं ग्रामीण डाटाबेस से संबंधित सॉफ्टवेयर शामिल है। राज्य सरकार ने इस परियोजना की शुरुआत नवम्बर 2005 में प्रारम्भिक लागत ₹ 23.31 करोड़ पर पंचायती राज मुख्यालय, 32 जिप, 237 पंस, 9,189 ग्रापं में से 1,100 के परस्पर-संयोजन के उद्देश्य से की थी। परियोजना को इसके मुख्य घटकों नामतः डाटाबेस का सृजन, पंरासं के परस्पर-संयोजन और लेखों के संधारण के साथ फरवरी 2011 तक पूरा किया जाना निर्धारित किया गया था। 2007-11 के दौरान लाईव-लिक्स का औसत परस्पर-संयोजन जैसा कि ग्रावि एवं पंरावि द्वारा जुलाई 2011 में सूचित किया गया नीचे तालिका 1.7 में दिया गया है :

**तालिका 1.7 : लाईव-लिक्स का औसत परस्पर-संयोजन**

पंरासं का नाम	पंरासं की कुल संख्या	वर्ष में लाईव-लिक्स का औसत परस्पर-संयोजन			
		2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
जिप	32	10(31)	17(53)	15(47)	5(16))
पंस	237	45(19)	74(31)	66(28)	22(09)
ग्रापं	1,100	81(07)	219(20)	199(18)	80(07)
<b>नोट : कोष्ठकों में संख्याएं संबंधित पंरासं की कुल संख्या से प्रतिशतता को इंगित करती हैं।</b>					

उक्त स्थिति इंगित करती है कि लाईव-लिक्स का औसत परस्पर-संयोजन वर्ष 2008-09 (जिप: 53 प्रतिशत, पंस: 31 प्रतिशत एवं ग्रापं: 20 प्रतिशत) की तुलना में वर्ष 2009-10 के दौरान कम (जिप: 47 प्रतिशत, पंस: 28 प्रतिशत एवं ग्रापं: 18 प्रतिशत) हो गये थे। औसत परस्पर-संयोजन आगे 2010-11 के दौरान और कम (जिप: 16 प्रतिशत, पंस: नौ प्रतिशत और ग्रापं: सात प्रतिशत) हो गए थे। परस्पर-संयोजन में कमी का कारण नेटवर्क बिन्दुओं और विद्युत से संबंधित समस्याएं, टॉवर और हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर से संबंधित तकनीकी समस्याएं, ऑनलाइन संयोजन एवं प्राकृतिक आपदाएं इत्यादि बताए गए (जुलाई 2010)। आगे, अतिरिक्त और सहायक कार्यों जैसे कि राउटर्स की स्थापना, बेट्रीज, टॉवर्स की उंचाई बढ़ाने, इत्यादि को शामिल करने के कारण योजना के कार्यान्वयन हेतु राशि ₹ 47.53 करोड़<sup>4</sup> उपलब्ध करवाई गई थी तथा ₹ 43.15 करोड़ व्यय किए गए। राज्य सरकार ने सूचित किया (जनवरी 2012) कि संयोजन में आ रही समस्या तथा इन समस्याओं से उबरने के लिए अतिरिक्त निधियों की उपलब्धता के अभाव के मद्देनजर एक बैठक (अक्टूबर 2010) में परियोजना को बन्द करने का निर्णय लिया। आगे, आईटीआई लिमिटेड से ₹ 1.58 करोड़ की मांग की गई है।

4 . ग्यारहवां वित्त आयोग: ₹ 26.38 करोड़, राष्ट्रीय ग्राम स्वरोजगार योजना: ₹ दो करोड़, पंचायत सशक्तिकरण एवं उत्तरदायित्व प्रोत्साहन योजना: ₹ 0.70 करोड़ तथा बाविआ: ₹ 18.45 करोड़।

इस प्रकार, करिश्मा परियोजना पर व्यय की गई राशि ₹ 43.15 करोड़ निष्फल हो गई।

## 1.9.2 लेखों का संधारण

### 1.9.2.1 वार्षिक लेखों का देरी से प्रस्तुतीकरण

- वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के लिए जिप (ग्राविप्र) के वार्षिक लेखे ग्राविवि को क्रमशः 30 सितम्बर 2008 एवं 2009 तक भिजवाए जाने अपेक्षित थे।

जिप (ग्राविप्र) द्वारा ग्राविवि को वार्षिक लेखे प्रस्तुतीकरण की स्थिति **परिशिष्ट-1** में दर्शाई गई है। यह देखा गया कि वर्ष 2007-08 के लिए वार्षिक लेखे 30 जिप (ग्राविप्र) द्वारा ग्राविवि को प्रस्तुतीकरण में 62 दिवसों से 303 दिवसों तक का विलम्ब हुआ था। जिप (ग्राविप्र), जोधपुर एवं पाली ने उनके वार्षिक लेखे ग्राविवि को प्रस्तुत नहीं किए थे। इसी प्रकार, वर्ष 2008-09 के लिए वार्षिक लेखे 30 जिप (ग्राविप्र) द्वारा ग्राविवि को 98 दिवसों से 379 दिवसों तक के विलम्ब से प्रस्तुत किए गए थे। जिप (ग्राविप्र), जोधपुर एवं पाली ने उनके वार्षिक लेखे ग्राविवि को प्रस्तुत नहीं किए थे। राज्य सरकार ने अवगत कराया (दिसम्बर 2011) कि जिप, जोधपुर के लेखे तैयार करने हेतु एक सनदी लेखाकार को नियुक्त किया गया है एवं जिप, पाली से लेखों के प्रस्तुतीकरण नहीं करने के कारण पूछे गए हैं।

- इसी प्रकार, वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के लिए जिप (पंप्र) के वार्षिक लेखे पंचायती राज विभाग (पंरावि) को अनुवर्ती वर्ष की 15 मई तक भिजवाए जाने अपेक्षित थे।

जिप (पंप्र) द्वारा पंरावि को वार्षिक लेखे प्रस्तुतीकरण की स्थिति **परिशिष्ट-1** में दर्शाई गई है। यह देखा गया कि वर्ष 2007-08 के लिए 28 जिप (पंप्र) द्वारा पंरावि को वार्षिक लेखों के प्रस्तुतीकरण में तीन दिवसों से 258 दिवसों तक विलम्ब था। जिप (पंप्र), बाड़मेर, जालौर एवं कोटा ने उनके वार्षिक लेखे पंरावि को प्रस्तुत नहीं किए थे। जिप (पंप्र), सीकर ने उसके वार्षिक लेखे समय पर प्रस्तुत किए थे। इसी प्रकार, वर्ष 2008-09 के लिए 29 जिप (पंप्र) द्वारा पंरावि को वार्षिक लेखों के प्रस्तुतीकरण में नौ से 331 दिवस का विलम्ब था। जिप (पंप्र), बाड़मेर ने उनके वार्षिक लेखे पंरावि को प्रस्तुत नहीं किए थे। जिप (पंप्र), बूंदी एवं जयपुर ने उनके वार्षिक लेखे पंरावि को समय पर प्रस्तुत किए थे। राज्य सरकार ने अवगत कराया (जनवरी 2012) कि जिप (पंप्र), बाड़मेर ने वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के लिए वार्षिक लेखे प्रस्तुत कर दिए हैं तथा सभी कार्यालयों को लेखे समय पर भिजवाने हेतु निर्देशित कर दिया गया है।

वार्षिक लेखों के विलम्ब से प्रस्तुतीकरण को गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों क्रमशः 2004-05, 2005-06, 2006-07 एवं 2007-08 में भी ध्यान में लाया गया था। तथापि, कोई उपचारात्मक कार्यवाही नहीं की गई थी।

### 1.9.2.2 लेखों का प्रमाणीकरण

राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण नियम, 1955 के अनुसार स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग (एलएफएडी) को पंरास के लेखों का सत्यापन करना है लेकिन निदेशक, एलएफएडी ने सूचित किया (अप्रैल 2011) कि वे केवल लेखों के लेनदेनों की लेखापरीक्षा संपादित करते हैं तथा पंरास के लेखों को सत्यापित नहीं करते हैं। इसलिए, लेखापरीक्षा में पंरास के लेखों की सत्यता को सत्यापित नहीं किया जा सकता।

### 1.10 बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र

विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु ग्रावि एवं पंरावि द्वारा जिप को निधियां आवंटित की जाती हैं। निर्माण कार्यों के निष्पादन के उपरान्त, आवंटित निधियों की उपयोगिता का प्रमाण-पत्र ग्रावि एवं पंरावि को प्रेषित किया जाता है। ग्रावि एवं पंरावि द्वारा प्रस्तुत की गई सूचनाओं के विश्लेषण ने इंगित किया कि बड़ी संख्या में उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उप्रप) बकाया थे जैसा कि नीचे तालिका 1.8 में दिया गया है :

तालिका 1.8: बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र

(₹ करोड़ में)

विवरण	कुल आवंटन	कुल व्यय	प्राप्त उप्रप	बकाया उप्रप	टिप्पणी
ग्रावि	1,242.68	उपलब्ध नहीं	124.25	1,118.43	31.05.2011 को
पंरावि (राविआ-III)	1,188.56	904.34	775.62	412.94	28.02.2011 को
पंरावि (बाविआ)	1,230.00	1087.07	945.73	284.27	28.02.2011 को

### 1.11 बकाया लेखापरीक्षा

एलएफएडी पंरास के लेखों का सांविधिक लेखापरीक्षक है। निदेशक, एलएफएडी द्वारा पंरास की 23,703 इकाइयों (जिप : 40, पंस : 413 एवं ग्रापं : 23,250) की लेखापरीक्षा 1980-81 से बकाया थी। दिसम्बर 2011 तक, बकाया लेखापरीक्षा का विवरण नीचे तालिका 1.9 में दिया गया है:

तालिका 1.9: निदेशक, एलएफएडी की बकाया लेखापरीक्षा

बकाया लेखापरीक्षा (एक वर्ष एक इकाई)	जिप	पंस	ग्रापं	योग
1980-81 तक	0	03	4,522	4,525
1980-81 से 2009-10	15	184	10,445	10,644
2010-11	25	226	8,283	8,534
<b>योग</b>	<b>40</b>	<b>413</b>	<b>23,250</b>	<b>23,703</b>

(स्रोत : निदेशक, एलएफएडी द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार)

तीस वर्षों के उपरान्त 1980-81 से पूर्व के तीन पंस एवं 4,522 ग्रापं के अभिलेखों की उपलब्धता की संभावनाएं क्षीण हैं। इससे भी अधिक, लेखापरीक्षा में विलम्ब प्रासंगिकता का अभाव उत्पन्न करता है तथा जैसे अनियमितताओं का पता नहीं लग पाता, लोकधन के उचित उपयोजन की संवीक्षा में विफलता को बढ़ावा देता है।

बकाया लेखापरीक्षा को कम करने के बारे में निदेशक, एलएफएडी ने सूचित (फरवरी 2011) किया कि पूर्व वर्षों की बकाया लेखापरीक्षा को चालू वर्ष की लेखापरीक्षा के साथ लिया जा चुका है एवं अतिरिक्त श्रम-शक्ति का सृजन करने के साथ खाली पदों को भरने के प्रयास किए जा रहे हैं।

### 1.12 लेखापरीक्षा आक्षेपों के प्रत्युत्तर का अभाव

**1.12.1** निदेशक, एलएफएडी द्वारा पंरासं के संबंध में दिसम्बर 2011 तक जारी 6,342 (जिप: 401, पंस: 5,941) निरीक्षण प्रतिवेदनों के 50,163 (जिप: 1,884, पंस: 48,279) अनुच्छेद निपटान हेतु लम्बित थे। लेखापरीक्षा आक्षेपों में ₹ 14.06 करोड़ के 7,308 गबन के आक्षेप भी सम्मिलित है जो दिसम्बर 2011 तक कार्यवाही हेतु बकाया थे।

**1.12.2** कार्यालय प्रधान महालेखाकार द्वारा जुलाई 2004 तक एवं तत्पश्चात् कार्यालय वरिष्ठ उपमहालेखाकार (स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा एवं लेखा) द्वारा अगस्त 2004 से मार्च 2010 तक की अवधि में जारी जिप एवं पंस (ग्रापं सहित) के कुल 1,755 निरीक्षण प्रतिवेदनों (निप्र) के 18,433 अनुच्छेद जून 2011 के अन्त तक निपटान हेतु बकाया थे जैसा कि नीचे तालिका 1.10 में दर्शाए गए हैं:

**तालिका 1.10: बकाया निप्र एवं अनुच्छेद**

वर्ष	निप्र	अनुच्छेद
2002-03 तक	230	439
2003-04	235	1,360
2004-05	302	2,872
2005-06	240	2,630
2006-07	182	2,080
2007-08	195	2,610
2008-09	206	3,581
2009-10	165	2,861
<b>योग*</b>	<b>1,755</b>	<b>18,433</b>

\* इसमें भू-संरक्षण विभाग के 90 निप्र के 352 बकाया अनुच्छेद सम्मिलित हैं।

एक्जिट बैठक (नवम्बर 2011) में राज्य सरकार द्वारा अवगत कराया कि बड़ी संख्या में लेखापरीक्षा आक्षेप थे जिनको संभालना कठिन है तथा इनको उनके महत्व के अनुसार वर्गीकृत किए जाने की आवश्यकता है।

### 1.13 लेखापरीक्षा का प्रभाव

2008-09 एवं 2009-10 के दौरान, निमलेप की लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर पंरासं द्वारा अधिक भुगतान, दोहरे भुगतान, बकाया, अधिक नकद शेषों पर ब्याज, दुकानों का किराया इत्यादि के क्रमशः 81 एवं 54 प्रकरणों में कुल ₹ 18.41 लाख एवं ₹ 17.98 लाख की वसूली की गई।

उक्त के अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाए जाने पर, महानरेगा के अन्तर्गत जिप (ग्राविप्र) द्वारा ₹ 2.25 करोड़ में से ₹ 1.57 करोड़ की वसूली की गई।

### 1.14 निष्कर्ष

- लेखांकन अभिलेख निर्धारित प्रारूपों में संधारित नहीं किए गए थे एवं अभीष्ट लाभों की प्राप्ति हेतु अनुदान एक समयबद्ध तरीके से उपयोजित नहीं किए थे। निधियों की उपलब्धता के उपरान्त भी तीनों स्तरों नामतः ग्राम पंचायत, जिला एवं राज्य में से किसी में भी डाटाबेस विकसित नहीं किया गया था।
- पंरास के विभिन्न स्तरों की प्राप्तियों एवं व्यय के संबंध में राज्य स्तर पर लेखों के संकलन एवं समेकन की कोई प्रणाली नहीं थी।
- उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के प्रस्तुतीकरण के अभाव के दृष्टांत देखे गए।
- पंरावि के पास पंरास के विभिन्न स्तरों की प्राप्तियों एवं व्यय के डाटाबेस को केन्द्रीकृत कर अनुश्रवण एवं निर्णय लेने के उद्देश्य हेतु कोई तंत्र नहीं था।
- बड़ी संख्या में लेखापरीक्षा आक्षेप लम्बित थे व उनके निपटान में विलम्ब था।