

अध्याय—3

पंचायती राज संस्थाओं के लेखे एवं वित्त पर एक विहंगावलोकन

3.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1992, स्थानीय स्वशासी संस्थाओं अर्थात् पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त करने के लिए पारित किया, जिससे देश में अधिक सहभागी शासन संरचना सुनिश्चित किया जा सके। संशोधित अधिनियम में ग्रामीण स्वशासी निकायों, यथा ग्राम पंचायत (ग्रामीण स्तर पर), क्षेत्र पंचायत (माध्यमिक स्तर पर) एवं जिला पंचायत (जिला स्तर पर) को उन शक्तियों के विकेन्द्रीकरण को परिकल्पित किया गया जो कि अभी तक राज्य सरकार में निहित थीं। पंचायती राज संस्थाओं की प्रणाली का उद्देश्य स्थानीय शासन में सामान्यजन की भागीदारी में अभिवृद्धि एवं ग्रामीण विकास कार्यक्रमों का प्रभावी कार्यान्वयन था। विकास योजनाओं का समग्र पर्यवेक्षण, समन्वयन एवं नियोजन जिला पंचायत में निहित थे। अग्रेत्तर, भारत सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को आधारभूत सामाजिक-आर्थिक विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का कार्य सौंपा एवं अनुवर्ती वित्त आयोगों के माध्यम से निधियों को हस्तान्तरित किया।

इसी क्रम में, राज्यों द्वारा ऐसी शक्तियों, क्रियाकलापों एवं उत्तरदायित्वों को इन स्थानीय निकायों को सौंपा जाना अपेक्षित था, जिससे कि वे स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें एवं संविधान के ग्याहरवीं एवं बारहवीं अनुसूची में वर्णित के सहित आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं का क्रियान्वयन कर सकें।

परिणामस्वरूप, उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 एवं उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 को 1994 में संशोधित किया गया एवं उनके अधीन नियम बनाये गये।

3.2 राज्य का परिदृश्य

उत्तर प्रदेश आकार के परिप्रेक्ष्य में देश में पाँचवा सबसे बड़ा राज्य है एवं 2.41 लाख वर्ग किमी. क्षेत्र में फैला है। जनगणना, 2011 के अनुसार, राज्य की कुल जनसंख्या 19.98 करोड़ थी, जिसमें से 77.73 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रों में रहती थी। राज्य की तुलनात्मक जननांकीय एवं विकास विवरणिका के साथ राष्ट्र की विवरणिका सारणी 1 में दी गई है;

सारणी 1: राज्य की महत्वपूर्ण सांख्यिकी

संकेतक	इकाई	राज्य मूल्य	राष्ट्र मूल्य	सभी राज्यों में स्थान
जनसंख्या	करोड़	19.98	121.07	प्रथम
जनसंख्या घनत्व	वर्ग किमी ⁰	829	382	द्वितीय
ग्रामीण जनसंख्या (प्रतिशत)	प्रतिशत	77.73	68.84	—
पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	संख्या	52,807	2,46,062	प्रथम
जिला पंचायतों की संख्या	संख्या	72	543	प्रथम
क्षेत्र पंचायतों की संख्या	संख्या	821	6,087	द्वितीय
ग्राम पंचायतों की संख्या	संख्या	51,914	2,39,432	प्रथम
लिंग अनुपात	1,000 पुरुषों के सापेक्ष महिलाएं	912	943	तेईसवाँ
साक्षरता (ग्रामीण)	प्रतिशत	67.68	74.04	तेईसवाँ

(स्रोत: तेहरवाँ वित्त आयोग, निदेशक, पंचायती राज लखनऊ एवं जनगणना प्रतिवेदन 2011)

3.3 लेखापरीक्षा व्यवस्था

3.3.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों के प्राथमिक लेखापरीक्षक हैं।

3.3.2 भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

ग्यारहवें वित्त आयोग ने भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं के उचित रख-रखाव पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता करने एवं उनकी लेखापरीक्षा किये जाने की संस्तुति की एवं तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के प्रस्तर 10.121 एवं 10.122 के अनुसार, लेखाओं के लेखापरीक्षण से विश्वसनीय आश्वासन उपलब्ध कराने हेतु सभी राज्यों के सभी स्थानीय निकायों हेतु नियंत्रक—महालेखापरीक्षक को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता सौंपा जाना है।

- (i) पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखों (प्राप्ति एवं व्यय लेखों) की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के अधीन भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक द्वारा की जाती है। लेखापरीक्षा परिणाम निदेशक, पंचायती राज, मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें तथा राज्य सरकार (सरकारी विभागों के सचिवों) को प्रतिवेदित किया जाता है।
- (ii) भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अधीन भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं (निदेशक एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें) के लेखापरीक्षण का तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता सम्पन्न किया जाता है।
- (iii) लेखापरीक्षा उत्पाद अर्थात् पंचायती राज संस्थाओं की तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदनों को पंचायती राज संस्थाओं (निदेशक), राज्य सरकार (सरकारी विभागों के सचिवों) एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा की जाने वाली कार्यवाही का अनुसरण किये जाने हेतु प्रेषित की जाती है।

लेखापरीक्षा आपत्तियाँ कार्यालयाध्यक्षों, निदेशक, पंचायती राज एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, को संप्रेषित की गयी थी। लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण सारणी 2 में दिया गया है:

सारणी 2: लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण

(₹ लाख में)

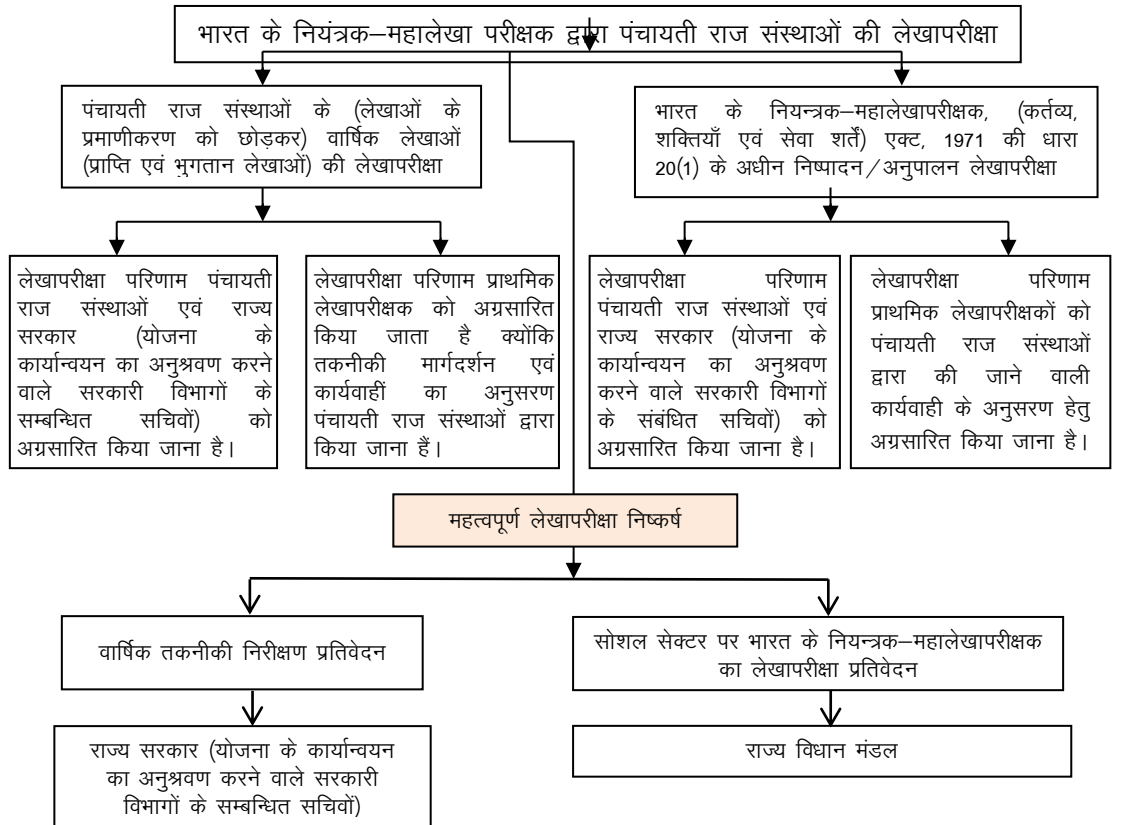
क्र० सं०	वर्ष	प्रस्तरो का प्रारम्भिक अवशेष		वर्ष के दौरान सम्मिलित प्रस्तर		वर्ष के दौरान निस्तारित प्रस्तर		अनिस्तारित प्रस्तर	
		संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य
1	2008-09	8,146	28,128.92	1,779	22,615.28	1	4.68	9,924	50,739.52
2	2009-10	9,924	50,739.52	2,775	38,875.75	5	79.43	12,694	89,535.84
3	2010-11	12,694	89,535.84	1,308	16,219.90	1	0.27	14,001	1,05,755.47
4	2011-12	14,001	1,05,755.47	2,033	24,237.45	—	—	16,034	1,29,992.92
5	2012-13	16,034	1,29,992.92	482	22,316.33	—	—	16,516	1,52,309.25

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन की पंजिका)

सारणी दर्शाती है कि 2012-13 के अंत में 16,516 प्रस्तर (धन मूल्य ₹ 1523.09 करोड़) अनिस्तारित थे। यह भी देखा गया कि अवधि 2008-11 से सम्बन्धित केवल सात प्रस्तर निस्तारित किए गए। 2011-13 से सम्बन्धित कोई प्रस्तर निस्तारित नहीं किया गया था, जो यह प्रदर्शित करता है कि इकाइयां लेखापरीक्षा आपत्तियों के प्रति अनुक्रियाशील नहीं थीं।

इसे इंगित किये जाने पर मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ, एवं पंचायतें, ने बताया (अगस्त 2013) कि क्षेत्रीय अधिकारियों को अनुपालन पर शीघ्र कार्यवाही हेतु आवश्यक दिशा-निर्देश निर्गत किये गये हैं।

पंचायती राज संस्थाओं के लेखापरीक्षा की प्रक्रिया को दर्शाने वाला संचित्र नीचे दिया गया है:



3.4 लेखाओं का रख-रखाव

3.4.1 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित लेखा प्रपत्रों का अंगीकरण

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 के अधीन निर्धारित प्रपत्रों में पंचायती राज संस्थायें अपने लेखाओं का रख-रखाव करती हैं। ग्यारहवें वित्त आयोग ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों के लेखाओं के रख-रखाव के ऊपर नियंत्रण एवं सहायता किये जाने की संस्तुति की थी। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक एवं पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने 2009 में पंचायती राज संस्थाओं के लिए मॉडल लेखांकन संरचना की संस्तुति की। पंचायती राज मंत्रालय द्वारा निर्धारित प्रियासाफ्ट एकाउंटिंग साफ्टवेयर को राज्य सरकार द्वारा अपनाया गया है एवं पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों में कार्यान्वयन की प्रक्रिया में है। उत्तर प्रदेश पंचायत राज नियमावली, 1947 में सत्रहवें संशोधन एवं उत्तर प्रदेश जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत (बजट एवं सामान्य लेखे) नियमावली, 1965 में छठे संशोधन के माध्यम से आवश्यक संशोधन (2011) किए गए हैं। परिणामस्वरूप, 2010-11 से पंचायती राज संस्थाओं के सभी स्तरों में प्रियासाफ्ट पर लेखे आंशिक रूप से अपलोड किए जा रहे हैं।

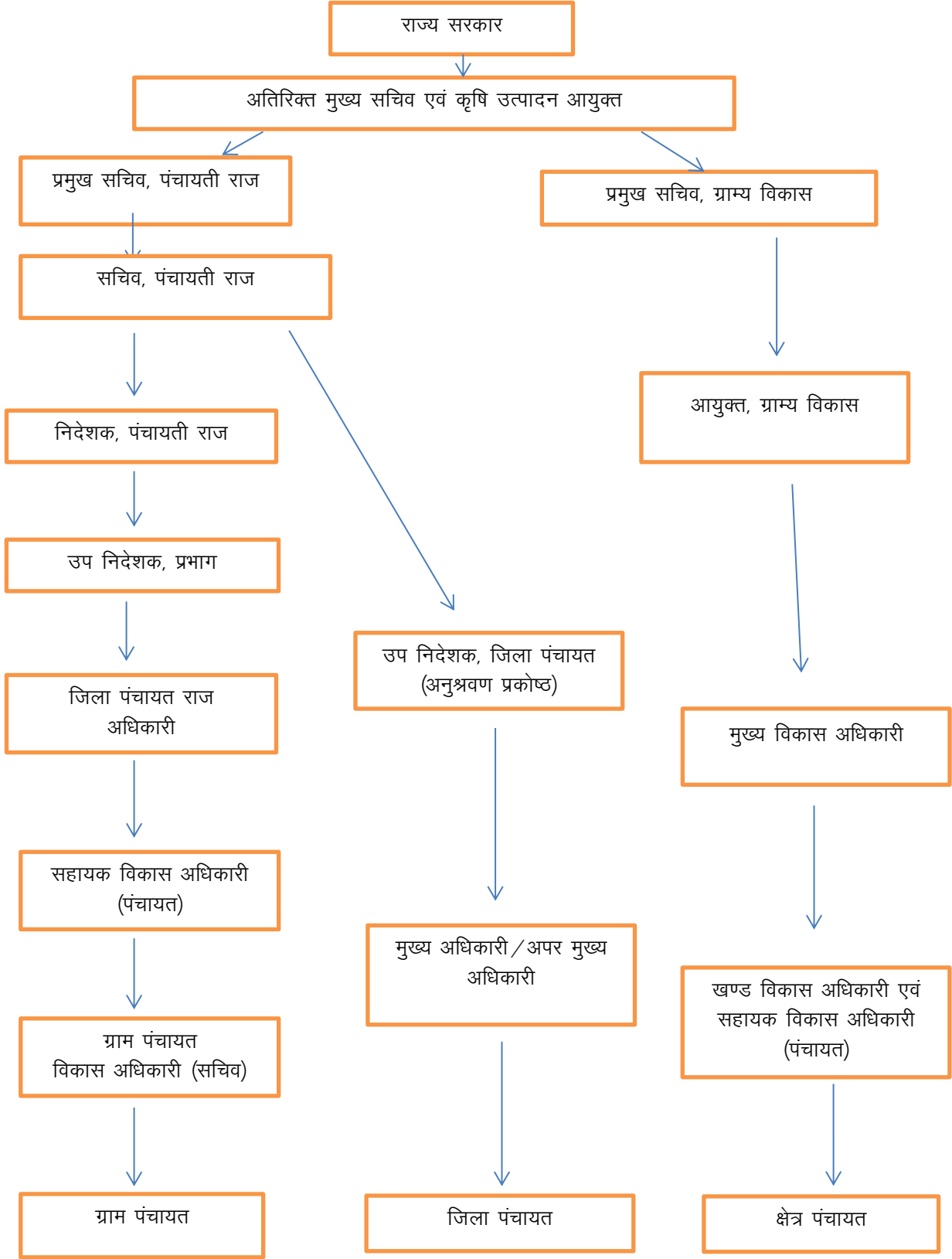
3.4.2 नकद अवशेषों का समाशोधन न होना

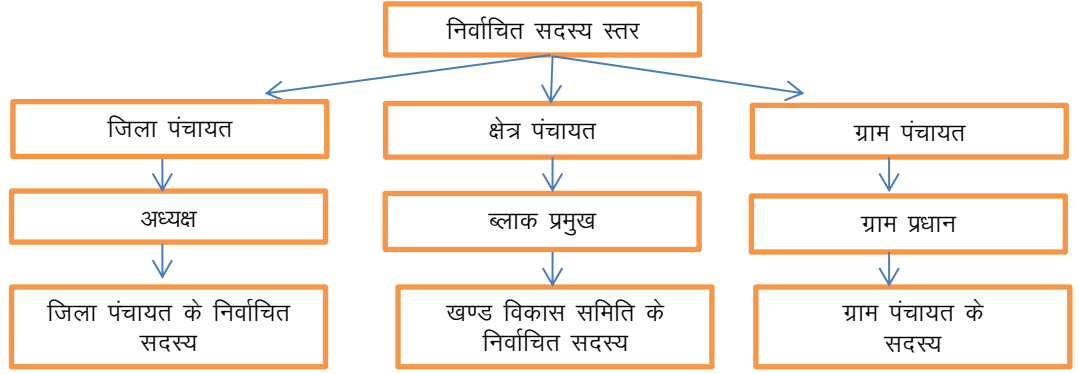
उत्तर प्रदेश जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत (बजट एवं सामान्य लेखे) नियमावली, 1965 के धारा (84)2 में प्रावधानित है कि प्राप्ति एवं व्यय की प्रत्येक मद की कोषागार/बैंक विवरण से प्रत्येक माह के अन्त में मिलान किया जाना चाहिए एवं यदि कोई अन्तर हो तो उसका समाशोधन किया जाना चाहिए।

बैंक विवरण एवं लेखापरीक्षित इकाईयों द्वारा अनुरक्षित रोकड़ बही की नमूना जांच (2010-12) में पाया गया कि पांच क्षेत्र पंचायतों ने 31 मार्च 2011 को ₹ 83.11 लाख के अन्तर का समाधान नहीं किया था एवं दो जिला पंचायतों तथा दो क्षेत्र पंचायतों ने 31 मार्च 2012 को ₹ 2.98 करोड़ के अन्तर का समाधान नहीं किया था (परिशिष्ट 3.1)।

3.5 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढाँचा

पंचायती राज संस्थाओं, समानांतर निकायों एवं लाइन विभागों द्वारा सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों/योजनाओं का क्रियान्वयन किया जाता है। तदनु रूप पंचायती राज संस्थाओं, समानांतर निकायों एवं लाइन विभागों के खण्डों, जिलों एवं राज्य स्तर में प्रशासनिक ढाँचा के साथ सहलग्नता नीचे संगठनात्मक संचित्र द्वारा दर्शाया गया है:





लाइन विभागों का ढाँचा

विभाग का नाम	ग्राम्य विकास	पंचायती राज	समाज कल्याण	पिछड़ा वर्ग कल्याण	अल्पसंख्यक कल्याण	महिला एवं बाल कल्याण	नियोजन
मुख्य नियंत्रक अधिकारी	प्रमुख सचिव, ग्राम्य विकास	प्रमुख सचिव, पंचायती राज	प्रमुख सचिव, समाज कल्याण	प्रमुख सचिव, पिछड़ा वर्ग कल्याण	प्रमुख सचिव, अल्पसंख्यक कल्याण	प्रमुख सचिव, महिला एवं बाल कल्याण	प्रमुख सचिव, नियोजन
नियंत्रक अधिकारी स्तर	आयुक्त, ग्राम्य विकास	निदेशक, पंचायती राज	निदेशक, समाज कल्याण	निदेशक, पिछड़ा वर्ग कल्याण	निदेशक, अल्पसंख्यक कल्याण	निदेशक, बाल विकास एवं पुष्टाहार	निदेशक, अर्थ एवं सांख्यिकी
जिले में स्वीकृतकर्ता अधिकारी स्तर	मुख्य विकास अधिकारी	मुख्य विकास अधिकारी	मुख्य विकास अधिकारी	मुख्य विकास अधिकारी	मुख्य विकास अधिकारी	मुख्य विकास अधिकारी	मुख्य विकास अधिकारी
आहरण वितरण अधिकारी स्तर	जिला विकास अधिकारी	जिला पंचायत राज अधिकारी	जिला समाज कल्याण अधिकारी	जिला पिछड़ा वर्ग कल्याण अधिकारी	जिला अल्प संख्यक कल्याण अधिकारी	जिला कार्यक्रम अधिकारी	जिला अर्थ एवं सांख्यिकी अधिकारी

समानान्तर निकायों (मुख्य योजनायें) का ढाँचा

	मनरेगा योजना	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन	सर्वशिक्षा अभियान
शासन स्तर	कृषि उत्पादन आयुक्त के नेतृत्व में गठित राज्य रोजगार गारंटी परिषद प्रमुख सचिव, ग्राम्य विकास	राज्य स्वास्थ्य मिशन राज्य स्वास्थ्य समिति	राज्य कार्यान्वयन समिति
विभागीय स्तर	आयुक्त, ग्राम्य विकास (जो कि ग्रामीण रोजगार आयुक्त के रूप में जाने जाते हैं)	प्रमुख सचिव-स्वास्थ्य एवं पदेन प्रमुख-राज्य स्वास्थ्य मिशन की कार्यकारी समिति मिशन निदेशक	राज्य परियोजना निदेशक
जनपद स्तर	जिला ग्राम्य विकास अभिकरण	जिला स्वास्थ्य समिति जिला स्वास्थ्य नियोजन एवं अनुश्रवण समिति जिला परियोजना अधिकारी, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन	जिला शिक्षा नियोजन समिति जिला परियोजना अधिकारी-सर्वशिक्षा अभियान
खण्ड स्तर	कार्यक्रम अधिकारी	खण्ड स्वास्थ्य नियोजन एवं अनुश्रवण समिति	खण्ड विकास समिति
ग्राम स्तर	सतर्कता एवं अनुश्रवण समिति	ग्राम स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समिति	ग्राम शिक्षा समिति

3.6 बजट तैयार किया जाना और बजट की प्रक्रिया

बजट तैयार किया जाना एवं बजट की प्रक्रिया में वार्षिक बजट प्राक्कलनों को तैयार करने एवं परीक्षण करने तथा तदुपरान्त व्यय पर नियंत्रण यह सुनिश्चित करने के लिए कि इसे प्राधिकृत अनुदानों या विनियोजनों के अन्तर्गत रखा गया है, निहित है।

उपरोक्त उद्देश्य के साथ प्रत्येक पंचायती राज संस्था को उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत मैनुअल¹ के उपबन्धों के अनुसार वार्षिक बजट तैयार करना है। 2011-13 के दौरान लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नमूना जांच² की गयी क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों में वार्षिक बजट तैयार नहीं किया गया था।

3.7 स्थायी समितियाँ

पंचायती राज संस्थाओं एवं वित्तीय प्रकरणों तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में अन्तर्ग्रस्त विभिन्न स्थायी समितियों की कार्यप्रणाली पर संक्षिप्त परिचय सारणी 3 में दिया गया है:

सारणी 3: स्थायी समितियों का विवरण

पंचायती राज संस्था का स्तर	स्थायी समिति के अध्यक्ष	स्थायी समितियों का नाम	स्थायी समितियों की भूमिका एवं उत्तरदायित्व
जिला पंचायत	अपर मुख्य अधिकारी / अध्यक्ष, जिला पंचायत	(i) नियोजन एवं विकास समिति	उत्तर प्रदेश सरकार अधिसूचना सं० 4430 / 33-1-99 एसपीआर / 99 दिनांक 29 जुलाई 1999 के अनुसार क्रियाकलापों को परिशिष्ट 3.2 में वर्णित किया गया है।
		(ii) शिक्षा समिति	
		(iii) निर्माण कार्य समिति	
		(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	
		(v) प्रशासनिक समिति	
		(vi) जल प्रबंधन समिति	
क्षेत्र पंचायत	प्रमुख	(i) नियोजन एवं विकास समिति	उपर्युक्त
		(ii) शिक्षा समिति	
		(iii) निर्माण कार्य समिति	
		(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	
		(v) प्रशासनिक समिति	
		(vi) जल प्रबंधन समिति	
ग्राम पंचायत	प्रधान	(i) नियोजन एवं विकास समिति	उत्तर प्रदेश सरकार अधिसूचना सं० 4077 / 33-2-99-48 जी / 99 दिनांक 29 जुलाई 1999, के अनुसार क्रियाकलापों को परिशिष्ट 3.2 में वर्णित किया गया है।
		(ii) शिक्षा समिति	
		(iii) निर्माण कार्य समिति	
		(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	
		(v) प्रशासनिक समिति	
		(vi) जल प्रबंधन समिति	

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

3.8 जिला योजना समिति

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा 1993 में अन्तर्वेशित भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 जेड डी में यह व्यवस्था है कि जिले में पंचायतों तथा नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को समेकित करने और जिले हेतु समग्र रूप से विकास की योजनाओं का मसौदा तैयार करने हेतु प्रत्येक राज्य में जिला स्तर पर एक जिला

¹ धारा 110 एवं 115

² वर्ष 2011-12 में 11 जिले: 54 क्षेत्र पंचायतें एवं 340 ग्राम पंचायतें, वर्ष 2012-13 में 21 जिले: 52 क्षेत्र पंचायतें एवं 159 ग्राम पंचायत।

योजना समिति का गठन किया जाएगा। उपर्युक्त संशोधन के क्रम में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा जुलाई 1999 में 1999 के अधिनियम संख्या 32 के माध्यम से उत्तर प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम, 1999 को अधिनियमित किया गया। जिला योजना समितियाँ अप्रैल 2008 में गठित की गयीं और दिसम्बर 2009 से सक्रिय हुई।

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 की धारा 63 और 86 के अन्तर्गत जिला पंचायतों को प्रत्येक वित्तीय वर्ष में समग्र रूप से जिले के लिए उसमें क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की विकास योजनायें सम्मिलित करते हुए एक विकास कार्यक्रम तैयार करना था और इसे जिला योजना समिति को अनुमोदनार्थ प्रस्तुत करना था।

3.8.1 जिला योजना समिति की भूमिका

अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत जिला योजना समितियों द्वारा अन्य बातों के साथ-साथ निम्नांकित भूमिका का निर्वहन करना अपेक्षित था:

- (i) राष्ट्रीय एवं राज्य योजना उद्देश्यों के ढाँचों के अन्तर्गत जिले की स्थानीय आवश्यकताओं तथा उद्देश्यों का निर्धारण करना।
- (ii) ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा जिला पंचायतों में मानव एवं प्राकृतिक संसाधनों से सम्बन्धित उपलब्ध सुविधाओं की सूचनाओं का संग्रहण, संकलन एवं अद्यतन करना तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 या उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 में विहित विषयों पर क्रमशः स्थानीय आवश्यकताओं को सम्बोधित करने वाले जिले के ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों हेतु एकीकृत एवं वृहत् पंचवर्षीय या वार्षिक विकास योजना तैयार करना।
- (iii) केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं एवं सांसद तथा विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास निधियों को सम्मिलित करते हुए जिले की विकेन्द्रीकृत व्यवस्था के अन्तर्गत निष्पादित की जा रही परियोजनाओं का अनुश्रवण, समीक्षा एवं मूल्यांकन करना।
- (iv) जिला योजना में सम्मिलित परियोजनाओं की प्रगति आख्या राज्य सरकार को नियमित रूप से प्रस्तुत करना।

3.9 पंचायती राज संस्थाओं निधियों, कृत्यों एवं कर्मियों के को अन्तरण की स्थिति

ग्यारहवीं अनुसूची भारत के संविधान ने राज्य विधायी को पंचायती राज संस्थाओं को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान करने हेतु विधियाँ विरचित करने के लिये सशक्त किया जो इन्हें स्वाशासी संस्थाओं के रूप में कृत्यों का निर्वाह करने में समर्थ बना सके। पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण का प्रमुख तत्व कृत्यों, निधियों एवं कर्मियों के साथ ही साथ कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियन्त्रण और स्थानीय स्तर पर प्रशासनिक एवं वित्तीय निर्णय लेने की स्वतन्त्रता थी। तदनुसार उत्तर प्रदेश राज्य विधायिका ने उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 को 1994 के उत्तर प्रदेश अधिनियम संख्या 9 द्वारा संशोधित किया और उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम की धारा 15 में यथा विनिर्दिष्ट शक्तियाँ एवं कृत्यों को ग्राम पंचायतों में और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम की अनुसूची-1 एवं अनुसूची-2 में यथा विनिर्दिष्ट शक्तियों एवं कृत्यों को क्षेत्र पंचायतों और जिला पंचायतों में न्यागमित किया।

इस प्रतिवेदन के प्रस्तर 4.1.7 पंचायती राज संस्थाओं में विकेन्द्रीकृत शासन एवं लेखाओं के रख-रखाव की स्थिति पर निष्पादन लेखापरीक्षा में कृत्यों, निधियों एवं कर्मियों के हस्तान्तरण पर टिप्पणी की गयी है।

3.10 वित्तीय विवरणिका

3.10.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधि प्रवाह

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन आधार में स्वयं की प्राप्तियाँ, राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्र वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान तथा विकासात्मक उद्देश्यों एवं रख-रखाव के लिए केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाएं शामिल हैं। निधि-वार स्रोत एवं प्रत्येक स्तर के लिए इसकी अभिरक्षा एवं महत्वपूर्ण योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था सारणी 4अ एवं 4ब में दिए गए हैं:

सारणी 4अ: निधि प्रवाह: पंचायती राज संस्थाओं में निधियों का स्रोत एवं अभिरक्षा

निधि की प्रकृति	जिला पंचायतें		क्षेत्र पंचायतें		ग्राम पंचायतें	
	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा
स्वयं की प्राप्तियाँ	उपभोक्ता	जिला निधि	अनुपलब्ध	क्षेत्र निधि	उपभोक्ता	ग्राम निधि
राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार	जिला निधि	राज्य सरकार	क्षेत्र निधि	राज्य सरकार	ग्राम निधि
केन्द्रीय वित्त आयोग	भारत सरकार	जिला निधि	भारत सरकार	क्षेत्र निधि	भारत सरकार	ग्राम निधि
केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजना	भारत सरकार	जिला निधि	भारत सरकार	क्षेत्र निधि	भारत सरकार	ग्राम निधि

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

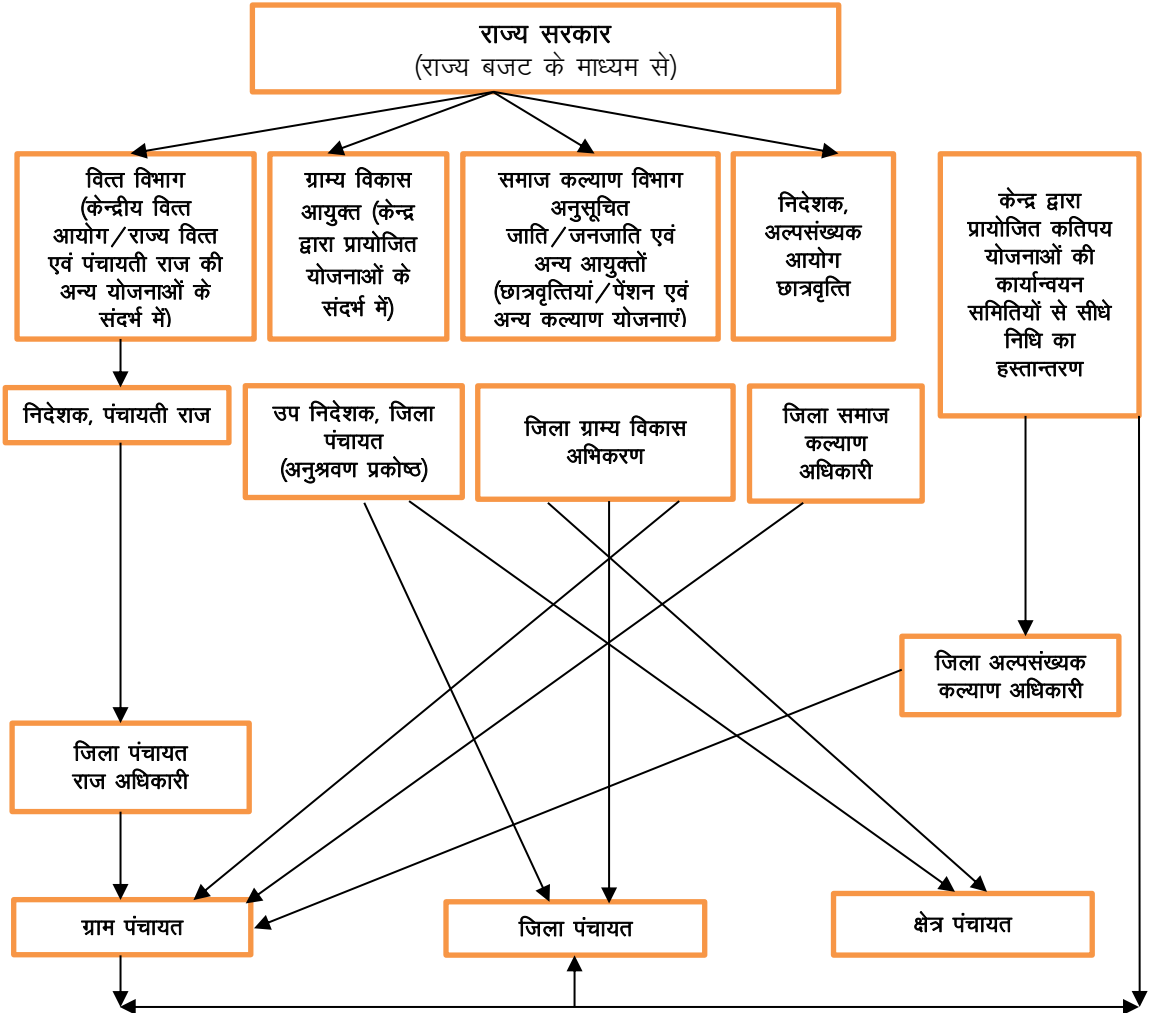
सारणी 4ब: केन्द्र द्वारा प्रायोजित अति महत्वपूर्ण योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था

क्र० सं०	योजना	निधि प्रवाह व्यवस्था
1	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार मनरेगा के अपने-अपने अंश बैंक खाते में हस्तान्तरित करते हैं, जिसे राज्य रोजगार गारंटी निधि कहते हैं, जो कि राज्य लेखे के बाहर स्थापित की गयी है। ग्राम्य विकास आयुक्त उक्त निधि के संरक्षक हैं एवं इससे जनपद एवं उपजनपद स्तर तक निधि के हस्तान्तरण को व्यवस्थित करते हैं।
2	सर्व शिक्षा अभियान	भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार सर्व शिक्षा अभियान के अपने-अपने अंश राज्य लेखों से बाहर राज्य क्रियान्वयन समिति के दूसरे बैंक खाते में हस्तान्तरित करते हैं। सर्वशिक्षा अभियान के क्रियान्वयन हेतु उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा एक संस्था राज्य क्रियान्वयन समिति को गठित किया गया है। इसके मुखिया राज्य परियोजना निदेशक है, जो उत्तर प्रदेश शासन के एक वरिष्ठ अधिकारी होते हैं। राज्य स्तर पर सर्व शिक्षा अभियान के वित्त नियंत्रक एवं वरिष्ठ वित्त अधिकारी, संयुक्त रूप से सर्व शिक्षा अभियान के बैंक खाते की निधियों के संरक्षक होते हैं। राज्य परियोजना निदेशक राज्य क्रियान्वयन समिति के अन्तर्गत प्रत्येक जनपद के लिए उत्तर प्रदेश शासन द्वारा स्थापित जिला परियोजना अधिकारी सर्वशिक्षा अभियान के निधियों के हस्तान्तरण के प्रशासक होते हैं। जनपद स्तर पर जिला परियोजना अधिकारी एवं जिला परियोजना अधिकारी के कार्यालय में सहायक लेखाधिकारी बैंक खाते के संयुक्त संरक्षक होते हैं।
3	इन्दिरा आवास योजना	भारत सरकार अपना अंश सीधे जिला ग्राम्य विकास अभिकरण को बैंक द्वारा हस्तान्तरित करती है। जिला ग्राम्य विकास अभिकरण, उत्तर प्रदेश शासन के अंश को जिला कोषागार से आहरित करता है और दोनों अंशों को एक बैंक खाते में रखता है। परियोजना निदेशक, खाते को संचालित करते हैं तथा निधि के प्रशासक हैं। वह लाभार्थियों के खाते में निधि को हस्तान्तरित करते हैं।
4	ग्रामीण पेयजल आपूर्ति कार्यक्रम	त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम हेतु उत्तर प्रदेश शासन पूरे राज्य हेतु निधि का हस्तान्तरण उत्तर प्रदेश जल निगम को केन्द्रीय रूप से लखनऊ में करता है। उत्तर प्रदेश जल निगम, निधि का हस्तान्तरण अपनी जनपदीय इकाईयों को करता है। अन्य ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं हेतु आहरण एवं वितरण अधिकारी उनको आवंटित धनराशि का आहरण जनपदीय कोषागार से करते हैं और इस धनराशि को जनपदों में उत्तर प्रदेश जल निगम की इकाई को कार्यान्वयन के लिए देते हैं।
5	सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान	भारत सरकार अपना अंश सीधे प्रत्येक जनपद में स्थापित जिला जल एवं स्वच्छता मिशन के बैंक खाते में हस्तान्तरित करती है। जिला पंचायत राज अधिकारी, जो मिशन के पदेन सचिव हैं, उत्तर प्रदेश सरकार के अंश का आहरण उत्तर प्रदेश सरकार से प्राप्त आवंटन के आधार पर जनपदीय कोषागार से करते हैं तथा इसे भी मिशन के बैंक खाते में जमा करते हैं।

राजस्व प्रवाह

विभिन्न विकास योजनाओं के निष्पादन हेतु पंचायती राज संस्थाएँ भारत सरकार और राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त करती हैं। पंचायती राज संस्थाओं की सेवा परिदेयता में अभिवृद्धि करने हेतु केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार भी अनुदान प्रदान किया जाता है। इसके अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाएँ कर एवं गैर-कर राजस्व भी अपने स्वयं के स्रोतों से अर्जित करती हैं जैसा कि सारणी 4अ में पूर्व में ही उद्धृत किया गया है।

निधि प्रवहन सारणी

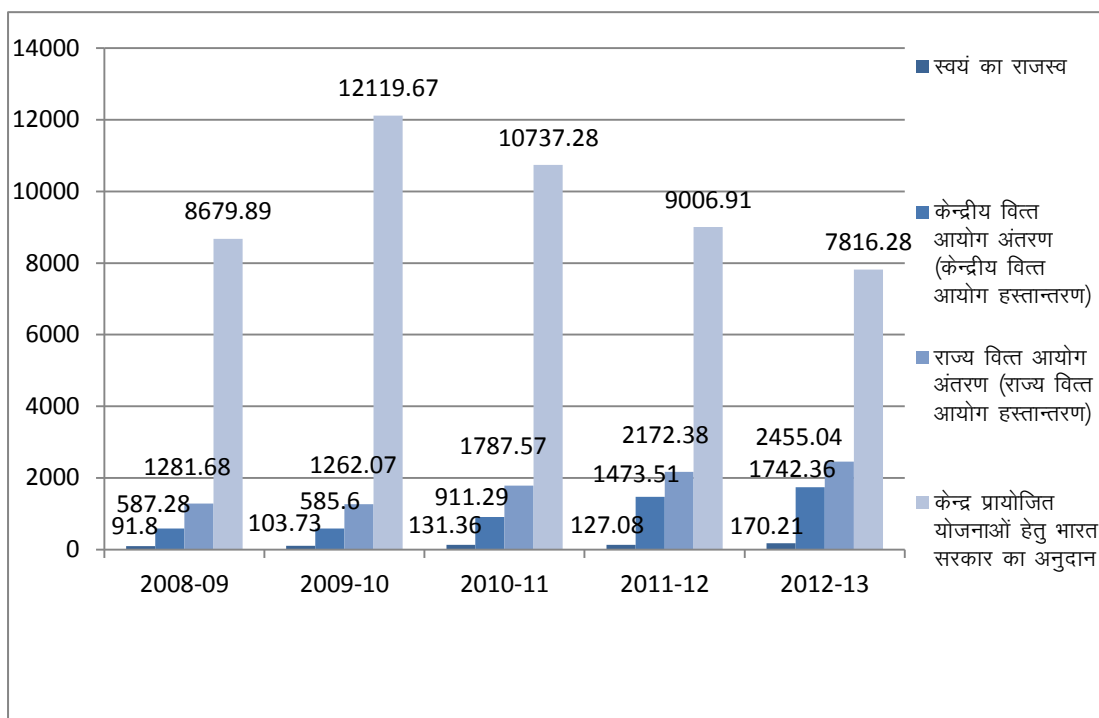


3.11 सकल प्राप्तियाँ

केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अधीन पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त समग्र अनुदानों, जनता से उन स्रोतों के माध्यम से जैसा कि उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 के नियम 37 में परिकल्पित किया गया है, किराया, कर, शुल्क इत्यादि भारत करके अपने स्वयं के स्रोतों द्वारा अर्जित राजस्व (परिशिष्ट 3.3) एवं वर्ष 2008-13 के दौरान ग्रामीण विकास के लिए केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत अवमुक्त अनुदानों (परिशिष्ट 3.4) की स्थिति संचित्र एवं सारणी 5 में निम्नवत् दी गयी है:

स्रोत: प्रवृत्ति एवं संघटन
पंचायती राज संस्थाओं के स्रोतों पर समय श्रेणी आंकड़े

(₹ करोड़ में)



वर्ष 2008-09 से 2010-11 की अवधि में स्वयं की प्राप्तियों में अभिवृद्धि की प्रवृत्ति है, इसमें 2011-12 में गिरावट हुई।

सारणी 5: स्वयं के स्रोतों से वसूले गए राजस्व

(₹ करोड़ में)

पंचायती राज संस्थाएँ (संख्या कोष्ठक में)	2009-10		2010-11		2011-12		2012-13	
	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि
जिला पंचायत (72)	103.26	100.60	115.02	128.82	138.68	127.08	148.47	160.19
ग्राम पंचायत (51,914)	4.42	3.13	4.96	2.54	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	10.02
योग	107.68	103.73	119.98	131.36	138.68	127.08	148.47	170.21

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज एवं उप निदेशक, जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ, लखनऊ)

3.11.1 राज्य वित्त आयोग अनुदान का हस्तान्तरण

द्वितीय राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों में एक यह भी थी कि सकल कर राजस्व के निवल आगम का 5 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित कर दिया जाना चाहिए। पंचायती राज संस्थाओं की महत्ता एवं आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए तृतीय राज्य वित्त आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरण के लिए सकल कर राजस्व के निवल आगम के 5.5 प्रतिशत तक की वृद्धि किया। वर्ष 2008-13 की अवधि में राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का हस्तान्तरण एवं उसके सापेक्ष वास्तविक अवमुक्त धनराशि सारणी 6 में दिया गया है:

सारणी 6—निवल आगम की तुलना में निधियों का हस्तान्तरण

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	राज्य सरकार के कर राजस्व का निवल आगम	हस्तान्तरित की जाने वाली निधियाँ	वास्तव में हस्तांतरित निधियाँ	कमी (-)/ वृद्धि (+)	प्रतिशत
1	2008-09	28,659	1,433	1,282	(-) 151	(-) 11
2	2009-10	33,878	1,694	1,262	(-) 432	(-) 26
3	2010-11	41,110	2,261	1,788	(-) 473	(-) 21
4	2011-12	52,613	2,894	2,172	(-) 722	(-) 25
5	2012-13	58,098	3,195	2,455	(-) 740	(-) 23
	योग	2,14,358	11,477	8,959	(-) 2,518	(-) 22

(स्रोत: वित्त लेखे एवं निदेशक, पंचायती राज लखनऊ, उप निदेशक जिला पंचायत, अनुश्रवण प्रकोष्ठ लखनऊ, आयुक्त ग्राम्य विकास, लखनऊ)

वर्ष 2008-13 के दौरान निधियों के हस्तांतरण में कुल कमी (₹ 2,518 करोड़) पायी गयी जो कि 11 से 26 प्रतिशत के मध्य थी। सबसे अधिक कमी 2012-13 के दौरान पायी गयी जिसमें ₹ 3,195 करोड़ के सापेक्ष केवल ₹ 2,455 करोड़ ही हस्तांतरित किये गये थे।

3.12 निधियों का उपयोग

3.12.1 केन्द्रीय वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

बारहवें वित्त आयोग एवं तेरहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत उपलब्ध निधियों एवं उनके उपयोग की स्थिति सारणी 7 में दी गई है:

सारणी 7: केन्द्रीय वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल उपलब्ध अनुदान	उपयोगित अनुदान	अनुपयोगित अनुदान		
			व्यपगत	अवशेष	योग
2008-09	587.28	587.10	0.18	0.00	0.18
2009-10	585.60	580.25	5.35	0.00	5.35
2010-11	911.29	911.29	0.00	0.00	0.00
2011-12	1,473.51	559.61	0.00	913.90	913.90
2012-13	1742.36	1498.45	0.00	243.91	243.91

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ)

वर्ष 2008-10 के दौरान ₹ 1,172.88 करोड़ में से ₹ 1,167.35 करोड़ के अनुदान का उपयोग हुआ एवं ₹ 5.53 करोड़ व्यपगत हो गया था। अग्रेत्तर, वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के अन्त तक अनुदानों की अधिकतम धनराशि अनुपयोगी पड़ी थी।

3.12.2 राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

वर्ष 2008-13 के दौरान राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत उपलब्ध अनुदानों, उनके उपयोगित होने एवं अनुपयोगित रहने की स्थिति सारणी 8 में दी गई है:

सारणी 8: राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों पर प्राप्त अनुदानों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	वर्ष के दौरान प्राप्त अनुदान	उपयोगित अनुदान	अनुपयोगित अनुदान		
				व्यपगत	अवशेष	योग
1	2008-09	1,281.68	1,280.71	0.97	0.00	0.97
2	2009-10	1,262.07	1,262.07	0.00	0.00	0.00
3	2010-11	1,787.57 ³	1,787.57	0.00	0.00	0.00
4	2011-12	2,172.37	2,077.44	4.22	90.71	94.93
5	2012-13	2,455.04	1,020.34	0.00	1,434.70	1,434.70

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, उप-निदेशक, जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ, लखनऊ)

नोट: निदेशक, पंचायती राज लखनऊ द्वारा भिन्न-भिन्न आंकड़े उपलब्ध कराए गए।

उपर्युक्त सारणी से स्पष्ट है कि वर्ष 2008-09 के दौरान ₹ 0.97 करोड़ एवं वर्ष 2011-12 के दौरान ₹ 4.22 करोड़ व्ययगत हुये थे एवं वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के अंत में क्रमशः ₹ 90.71 करोड़ एवं ₹ 1,434.70 करोड़ की धनराशि अनुपयोगित थी।

3.12.3. केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए अनुदान

ग्रामीण विकास हेतु भारत सरकार द्वारा प्रयोजित योजनाएं पंचायती राज संस्थाओं द्वारा मूल स्तर पर क्रियान्वित की जाती है। वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को उनके क्रियान्वयन के लिए अवमुक्त अनुदान सारणी 9 में दिया गया है:

सारणी 9: केन्द्र द्वारा प्रयोजित योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए अनुदान

(₹ करोड़ में)

केन्द्र द्वारा प्रयोजित योजनाओं के नाम एवं अवधि	अवमुक्त अनुदान		
	केन्द्र	राज्य	योग
2011-12			
स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना	364.33	128.04	492.37
इंदिरा आवास योजना	1,120.34	412.09	1,532.43
राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	4,240.48	471.11	4,711.59 ⁴
प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना	473.13	—	473.13
ग्रामीण पेयजल योजना	749.23	821.08	1,570.31
राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना	192.35	32.75	225.10
बायोगैस	1.98	—	1.98
योग	7,141.84	1,865.07	9,006.91
2012-13			
इंदिरा आवास योजना	883.21	292.32	1,175.53
ग्रामीण पेयजल योजना	1,151.87	879.81	2,031.68
बायोगैस	0.66	—	0.66
महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	2,264.86	251.65	2,516.51
पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि*	207.65	—	207.65
मध्याह्न भोजन	1,258.50	368.57	1,627.07
सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान	256.85	0.33	257.18
योग	6,023.60	1,792.68	7,816.28

(स्रोत: आयुक्त, ग्राम्य विकास लखनऊ, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, आरएसबीवाई, लखनऊ।)

*अवमुक्त धनराशि में पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के आंकड़े समाहित हैं।

³ वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन 2010-11 से भिन्न है।

⁴ पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 3,889.15 करोड़ तथा अन्य लाइन विभागों को ₹ 822.44 करोड़ अवमुक्त किया गया था।

भारत सरकार ने केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के माध्यम से राज्य के ग्रामीण विकास के लिए पर्याप्त धनराशि अवमुक्त किया था। वर्ष 2011-12 के दौरान महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत रोजगार उपलब्ध कराने के लिए भारत सरकार द्वारा ₹ 4,240 करोड़ की अधिकतम धनराशि अवमुक्त की गई। इसमें से ₹ 3,889.15 करोड़ ही पंचायती राज संस्थाओं को अवमुक्त किया गया एवं अवशेष अन्य लाइन विभागों को उपलब्ध कराया गया था।

3.13 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा जवाबदेही ढांचा (आंतरिक नियंत्रण प्रणाली)

वर्ष 2010-13 के दौरान अभिलेखों के प्रस्तुत न होने के कारण बहुसंख्यक पंचायती राज संस्थायें (इकाई वर्ष) अलेखापरीक्षित रहीं। पंचायती राज संस्थाओं की प्रस्तावित लेखापरीक्षा, वस्तुतः लेखापरीक्षित एवं बकाया का विवरण सारणी 10 में दिया गया है:

सारणी 10: प्रस्तावित, लेखापरीक्षित एवं बकाये में पड़ी इकाईयों की स्थिति

पंचायती राज संस्था का नाम	लेखापरीक्षण होने वाली इकाईयाँ		लेखापरीक्षित इकाईयाँ		बकाया (प्रतिशत कोष्ठक में)	
	वर्तमान वर्ष के लिए प्रस्तावित	पिछले वर्ष का बकाया	वर्तमान के सापेक्ष	बकाया के सापेक्ष	वर्तमान के सापेक्ष	बकाया के सापेक्ष
2010-11						
जिला पंचायतें	70	178	30	36	40 (57)	142 (80)
क्षेत्र पंचायतें	809	6,720	58	194	751 (93)	6,526 (97)
ग्राम पंचायतें	51,944	2,26,960	19,820	15,485	32,124 (62)	2,11,475 (93)
2011-12						
जिला पंचायतें	71	182	30	33	41 (58)	149 (82)
क्षेत्र पंचायतें	819	7,277	115	402	704 (86)	6,875 (94)
ग्राम पंचायतें	51,257	2,43,599	24,929	19,578	26,328 (51)	2,24,021 (92)
2012-13						
जिला पंचायतें	71	190	48	68	23 (32)	122 (64)
क्षेत्र पंचायतें	813	7,579	116	261	697 (86)	7,318 (97)
ग्राम पंचायतें	51,674	2,50,349	26,519	16,029	25,155 (49)	2,34,320 (94)

(स्रोत: मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, लखनऊ)

चूँकि वर्ष 2010-13 के दौरान बहुसंख्यक पंचायती राज संस्थायें (इकाई वर्ष) अलेखापरीक्षित पड़ी रहीं, इन पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय आंकड़े प्रामाणिक नहीं थे।

इंगित किये जाने पर, मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, ने बताया (अगस्त 2013) कि जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों द्वारा अभिलेखों को प्रस्तुत न करना बहुसंख्या में बकाये का मुख्य कारण था।

अधिसूचना संख्या 854/33-1-2011-126/96 दिनांक 30 मार्च 2011 द्वारा यथा संशोधित, उत्तर प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 1947 के नियम 186 में ग्राम पंचायतों के लेखाओं की लेखापरीक्षा पर वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार करना प्रावधानित है। 2009-10 तक समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, द्वारा तैयार नहीं किया जा रहा था। वर्ष 2010-11 हेतु प्रतिवेदन तैयार किया जाना प्रक्रियाधीन है।

3.14 समग्र वित्तीय स्थिति

तेरहवें वित्त आयोग ने संस्तुति की (प्रस्तर 10.161) कि राज्य सरकार यह प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने पर कि यथा संस्तुत लेखांकन प्रणाली सभी ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों में समाविष्ट कर दी गयी हैं, उत्तरवर्ती राजकोषीय वर्ष हेतु अपने निष्पादन अनुदान को आहरित करने के लिए पात्र होगी।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के लिए प्रियासाफ्ट एकाउंटिंग साफ्टवेयर के माध्यम से आठ लेखांकन प्रपत्रों को निर्धारित किया था। पंचायती राज मंत्रालय ने राज्य सरकार को 1 अप्रैल, 2010 से वेब आधारित सॉफ्टवेयर (प्रियासाफ्ट) पर पंचायती राज संस्थाओं के लिए एनआईसी द्वारा विकसित मॉडल लेखांकन प्रणाली को समाविष्ट करने की सलाह दी (अक्टूबर, 2009)। राज्य सरकार ने 1 अप्रैल 2010 से प्रियासाफ्ट पर लेखे का रख-रखाव अनिवार्य (जनवरी 2011) कर दिया। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों द्वारा आठ प्रपत्रों में से केवल तीन प्रपत्रों पर प्रतिवेदन (वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखे, समेकित सार रजिस्टर एवं मासिक समाशोधन विवरण) बनाए जा रहे थे। ग्राम पंचायतों द्वारा रिपोर्ट 1 एवं 2 बनाये जा रहे थे।

इसे इंगित किये जाने पर निदेशक, पंचायती राज ने बताया कि वर्ष 2013-14 में अवशेष प्रपत्रों पर प्रतिवेदन बनाये जाएंगे।

वर्ष 2012-13 तक लेखा प्रपत्रों को अंगीकृत करने की स्थिति सारणी 11 में दी गई है।

सारणी: 11 प्रियासाफ्ट पर लेखाओं के रख-रखाव की स्थिति

पंचायती राज संस्था का नाम	पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	प्रियासाफ्ट पर लेखे अनुरक्षित करने वाली पंचायत राज संस्थाओं की संख्या
जिला पंचायत	72	64
क्षेत्र पंचायत	821	713
ग्राम पंचायत	51,914	51,914

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

वर्ष 2008-12 के दौरान 6,131 पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों की नमूना जांच लेखापरीक्षा में की गई। वर्ष 2008-12 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं के वर्षवार वित्तीय स्थिति सारणी 12 में दी गई है:

सारणी 12: वर्ष 2008-12 के दौरान पंचायत राज संस्थाओं के वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जांच की गयी पंचायत राज संस्थाओं की संख्या	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्त की गयी निधियाँ	कुल उपलब्ध निधियाँ	व्यय (प्रतिशत)	अन्तिम अवशेष
जिला पंचायतें						
2008-09	55	439.04	993.15	1,432.19	1,022.87 (71)	409.32
2009-10	55	381.80	682.90	1,064.70	646.94 (61)	417.76
2010-11	11	100.57	145.29	245.86	139.07 (57)	106.79
2011-12	29	192.37	330.72	523.09	294.87 (56)	228.22
क्षेत्र पंचायतें						
2008-09	300	156.36	532.09	688.45	503.09 (73)	185.36
2009-10	147	86.13	248.56	334.69	246.26 (74)	88.43
2010-11	42 ⁵	33.21	102.17	135.38	87.36 (65)	48.02
2011-12	59	35.71	69.36	105.07	64.16 (61)	40.91

⁵ 54 क्षेत्र पंचायतों में से 12 की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

ग्राम पंचायतें						
2008-09	3003	71.85	363.89	435.74	307.84 (71)	127.90
2009-10	1891	78.85	252.95	331.80	220.41 (66)	111.39
2010-11	333 ⁶	26.32	83.71	110.03	76.31 (69)	33.72
2011-12	186 ⁷	10.45	22.69	33.14	24.01 (72)	9.13

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन पंजिका)

वर्ष 2008–12 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त की गयीं पर्याप्त निधियाँ प्रत्येक वित्त वर्ष में अनुपयोगित पड़ी रही। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में निधियों के उपयोग में गिरावट की रूझान पायी गयी।

3.15 अनुश्रवण तंत्र एवं सतर्कता प्रावधान

3.15.1 अनुश्रवण तंत्र

किसी संगठन के अन्दर आन्तरिक नियंत्रण एक प्रणाली है जो कि इसके उद्देश्यों को प्रभावी ढंग से प्राप्त करने हेतु इसके क्रियाकलापों को शासित करती है, यह कानूनों, नियमों, विनियमों एवं आदेशों के अनुपालन का उचित आश्वासन प्रदान करने में मदद करती है, धोखाधड़ी, दुरुपयोग एवं कुप्रबंधन के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करती है और उच्च प्राधिकारियों को विश्वसनीय वित्तीय एवं प्रबंधन सूचनाओं को सुनिश्चित करती है। नियन्त्रण एवं अनुश्रवण क्रियाकलापों में, लेखाओं का उचित रख-रखाव आँकड़ों का मिलान, प्रलेखीकरण, भुगतानों को प्राधिकृत एवं अनुमोदित करने की पद्धति, दायित्वों का बंटवारा, निरीक्षण एवं लेखापरीक्षा सम्मिलित हैं।

पंचायती राज मंत्रालय ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श से पंचायत राज संस्थाओं के प्रत्येक स्तर हेतु उनकी लेखा पद्धति को सुदृढ़ करने तथा प्राधिकारियों को यथा आवश्यक अग्रिम कार्यवाही करने हेतु विभिन्न उद्देश्यों के अधीन प्राप्ति एवं व्यय की प्रगति के अनुश्रवण के योग्य बनाने हेतु कोडिंग पैटर्न के साथ लेखा प्रपत्र निर्धारित किया था। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उद्देश्य शीर्षवार लेखे तैयार नहीं किए गये थे, ग्राम पंचायतों द्वारा रोकड़ बहियों के मासिक अन्तःशेषों का बैंक पासबुक में दर्शाये गये अवशेषों से मिलान नहीं किया गया था।

3.15.2 सतर्कता प्रावधान

भ्रष्टाचार निरोधक अधिनियम, 1988, उत्तर प्रदेश सरकार की सिविल सेवक आचरण नियमावली 1956, लोकायुक्त अधिनियम, भ्रष्टाचार से निपटने के लिए सामरिक ढाँचा (2001) तथा उत्तर प्रदेश ग्यारहवीं योजना दस्तावेज के प्रस्तर 206 में निवारक सतर्कता एवं भ्रष्टाचार विरोधी रणनीति के लिए ढाँचा बनाया गया है। अधिदेश के अनुपालन के लिए संस्थागत तंत्र में लोक आयुक्त, सचिव सतर्कता विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में महानिदेशक स्तर के पुलिस अधिकारी के अधीन सतर्कता तंत्र, आर्थिक अपराध शाखा तथा पुलिस विभाग में भ्रष्टाचार विरोधी शाखा, गृह सचिव के अधीन गम्भीर आर्थिक अपराधों के लिए गठित विशेष कार्य बल सम्मिलित है।

भ्रष्टाचार निरोधक अधिनियम, 1988 के आलोक में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अपनाया गया सतर्कता तंत्र अपर्याप्त था जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है:

⁶ 340 ग्राम पंचायतों में से सात की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

⁷ 187 ग्राम पंचायतों में से एक की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

- अ. शहरी स्थानीय निकायों, क्षेत्र पंचायतों एवं जिला पंचायतों के अध्यक्षों के प्रतिकूल ग्राम प्रधान लोक आयुक्त अधिनियम के कार्यक्षेत्र के बाहर हैं।
- ब. लोकायुक्त की संस्तुतियाँ उत्तर प्रदेश शासन पर बाध्यकारी नहीं हैं।

3.16 निष्कर्ष

बजट तैयार किया जाना एवं बजट की प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया गया था। समस्त पंचायती राज संस्थाएँ निर्धारित प्रपत्र में अभी तक लेखा अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं कर रही थी। परिणामस्वरूप, पंचायती राज संस्थाओं की आय एवं व्यय का सत्य एवं उचित दृश्य उपस्थित करने वाले लेखे उपलब्ध नहीं थे। उपलब्ध वित्तीय आंकड़े विश्वसनीय नहीं थे क्योंकि वर्ष 2012-13 के अन्त में जिला पंचायतों (64 प्रतिशत), क्षेत्र पंचायतों (97 प्रतिशत) एवं ग्राम पंचायतों (94 प्रतिशत) की बहुसंख्यक इकाईयाँ अलेखापरीक्षित पड़ी रही। राज्य सरकार ने हस्तान्तरित निधियों की पूर्ण धनराशि पंचायती राज संस्थाओं को अवमुक्त नहीं की थी। राज्य सरकार स्तर पर अनुश्रवण के अभाव के कारण निरीक्षण प्रतिवेदनों में प्रतिवेदित आपत्तियों का अनुपालन खराब था।