अध्याय–4

निष्पादन लेखापरीक्षा

4.1 विकेन्द्रीकृत शासन सहित पंचायती राज संस्थाओं में लेखाओं के रख–रखाव की स्थिति

कार्यकारी सार

- भारत के संविधान के अनुच्छेद 243–जी, जो तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के लागू होने के बाद शामिल किया गया, में कहा गया है कि राज्य विधायिका पंचायतों को स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने हेतु ऐसी शक्तियां तथा प्राधिकार जो आवश्यक हों, प्रदान कर सकती है। पुनः यह व्यवस्था की गयी है कि ऐसा कानून संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची (29 मदों की सूची) में सूचीबद्ध मामलों के सम्बन्ध में सामाजिक न्याय और आर्थिक विकास के लिए योजनाओं के तैयार करने एवं कार्यान्वयन के सन्दर्भ में पंचायतों को शक्तियों और उत्तरदायित्वों के हस्तान्तरण के लिए प्रावधानों को शामिल कर सकता है।

- ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार बेहतर नियंत्रण करने और बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए बजट एवं लेखाओं और पंचायती राज संस्थाओं के वित्त पर डाटाबेस की तैयारी के लिए भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा 2002 में प्रारूप निर्धारित किये गये थे। इन प्रारूपों के आधारभूत स्तर पर सरलतापूर्वक अंगीकरण हेतु नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा 2007 में पुनः सरलीकरण किया गया। पंचायती राज मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं हेतु राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा विकसित माडल लेखांकन प्रणाली को वेब आधारित साफ्टवेयर (प्रियासाफ्ट) पर 1 अप्रैल 2010 से लागू करने हेतु राज्य सरकारों को सूचित किया (अक्टूबर 2009)। राज्य सरकार ने लेखाओं को प्रियासाफ्ट पर 1 अप्रैल 2010 से अनुरक्षित करना अनिवार्य कर दिया (जनवरी 2011)।

- नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं में संविधान एवं शासनादेशों में अभिप्रेत कृत्यों के हस्तान्तरण को पूर्णतया प्राप्त नहीं किया गया।

- विकेन्द्रीकरण के पश्चात पंचायती राज संस्थाओं के निधियों के प्रवाह में भारी वृद्धि हुई। वर्ष 1998–99 एवं 2007–08 के मध्य पंचायती राज संस्थाओं को राज्य वित्त आयोग अनुदानों में 718 प्रतिशत तथा केन्द्र वित्त आयोग अनुदानों में 689 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी।

- राज्य में पंचायती राज संस्थाओं को कर्मियों का स्थानान्तरण नहीं हुआ।

- सभी कृत्यों एवं कर्मियों का स्थानान्तरण न होने तथा पंचायती राज संस्थाओं की समितियों के निष्क्रिय दृष्टिकोण के कारण शासन का विकेन्द्रीकरण करने और जनता की भागीदारी को बढ़ाने हेतु सरकार का आशय वृहत् रूप में अपूर्ण रहा।

- जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों में निर्धारित प्रारूपों में लेखाओं एवं बजट अनुमानों का रख–रखाव न किये जाने के कारण उचित नियंत्रण रखने और बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं की लेखा प्रणाली को

सुदृढ़ बनाने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई। परिणामस्वरूप, अनुमानित प्राप्ति एवं निधियों के प्रवाह तथा उनके व्यय का सक्षम प्राधिकारियों द्वारा न तो विश्लेषण एवं न ही अनुश्रवण किया गया।

- सनदी लेखाकारों द्वारा लेखाओं को तैयार करने हेतु 11,403 ग्राम पंचायतों को (2007–10 की अवधि में) उपलब्ध करायी गयी ₹ 4.56 करोड़ की धनराशि अगस्त 2013 तक अप्रयुक्त पड़ी थी।

- वर्ष 2007–10 की अवधि में ₹ 5.52 करोड़ की लागत से सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार किये गये लेखाओं की शुद्धता का कोई आश्वासन नहीं है क्योंकि सक्षम प्राधिकारियों द्वारा इन लेखाओं की जांच नहीं की गई थी।

- जिला पंचायत, महराजगंज में रोकड़ बही का रख–रखाव नहीं किया गया था एवं जिला पंचायत, मिर्जापुर, क्षेत्र पंचायत, रिशिया जनपद बहराइच, क्षेत्र पंचायत, कप्तानगंज जनपद बस्ती और सभी नमूना जांच की गई 70 ग्राम पंचायतों में नकद शेषों का बैंक से समाशोधन नहीं किया गया था।

- वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 हेतु प्रियासाफ्ट में पंचायती राज संस्थाओं की वार्षिक पुस्तकों को बन्द करने के लिए राज्य सरकार द्वारा निर्धारित समय अनुसूची का पालन नहीं किया गया था।

- प्रियासाफ्ट में प्राप्ति एवं भुगतान लेखे वर्ष 2010–13 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति का सत्य एवं उचित चित्रण प्रतिबिम्बित नहीं करते थे।

- माडल लेखांकन प्रणाली के आठ प्रारूपों में से, केवल वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखे (प्रारूप–1), समेकित सार पंजिका (प्रारूप–2) तथा बैंक समाधान विवरण (प्रारूप–3) ही प्रियासाफ्ट पर सृजित किये गये थे। जिला पंचायतों द्वारा वर्ष 2010–13 की अवधि में ₹ 13.98 करोड़ की प्राप्तियों तथा ₹ 22.62 करोड़ के भुगतानों को उचन्त खातों में रखा गया था।

- माडल लेखांकन प्रणाली एवं प्रियासाफ्ट के निर्बाध कार्यान्वयन हेतु आवश्यक प्रशिक्षित पर्याप्त जनशक्ति एवं सूचना तकनीक अवसंरचना जनपद एवं आधारभूत दोनों स्तरों पर पंचायती राज संस्थाओ में नहीं था।

- पंचायती राज संस्थाओं में आन्तरिक नियंत्रण एवं आन्तरिक लेखापरीक्षा कमजोर थे और पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप का सक्षम प्राधिकारियों द्वारा अपेक्षित अनुश्रवण का अभाव था।

4.1.1 प्रस्तावना

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 में पंचायतों को शक्तियों, उत्तरदायित्वों और वित्त के विकेन्द्रीकरण को परिकल्पित किया गया था। संविधान के अनुच्छेद 243–जी में कहा गया है कि राज्य विधायिका पंचायतों को स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने हेतु ऐसी शक्तियाँ तथा प्राधिकार जो आवश्यक हों, प्रदान कर सकती है।

संविधान के अनुच्छेद 243–एच में उपबन्ध किया गया है कि राज्य विधायिका पंचायतों को ऐसे कर, शुल्क, पथकर, फीस आदि जो राज्य द्वारा प्राधिकृत किया जायेगा, को आरोपित, संग्रहीत एवं विनियोजित करने हेतु प्राधिकृत कर सकती है। अधिनियम में राज्य की समेकित निधि से पंचायतों को वित्त का हस्तान्तरण करने के लिए राज्य वित्त आयोग के गठन का भी उपबन्ध किया गया है।

ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार, पंचायती राज संस्थाओं के बजट एवं लेखे तथा वित्त का डाटाबेस तैयार करने हेतु प्रारूपों को भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक ने वर्ष 2002 में निर्धारित किया। राज्य सरकार ने इन प्रारूपों को मार्च 2003 में अंगीकार किया तथा इन प्रारूपों पर लेखाओं के रख–रखाव हेतु पंचायती राज संस्थाओं को आदेश निर्गत किया (जनवरी 2005)। राज्य सरकार ने निर्देशित किया कि वर्ष 2000–01 तथा उसके आगे से ग्राम पंचायतों के लेखाओं का रख–रखाव सनदी लेखाकारों द्वारा किया जायेगा जिसके लिए उनको ₹ 4,000 प्रति ग्राम पंचायत प्रतिवर्ष पारिश्रमिक के रूप में भुगतान किया जायेगा। आधारभूत स्तर पर सुगम अंगीकरण हेतु नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा वर्ष 2007 में इन प्रारूपों को पुनः सरलीकृत किया गया। सचिव, पंचायती राज मंत्रालय एवं उप नियन्त्रक–महालेखापरीक्षक (स्थानीय निकाय) की सह अध्यक्षता वाली पंचायती राज संस्थाओं हेतु बजट एवं लेखांकन मानकों पर तकनीकी समिति द्वारा पंचायतों के लेखाओं हेतु एक सरल लेकिन मजबूत प्रारूप को विकसित करने की आवश्यकता पर विचार किया गया (अगस्त 4, 2008)। समिति ने जनवरी 2009 में अपनी बैठक में इस प्रयोजन हेतु गठित इसकी उप समिति द्वारा यथा प्रस्तावित सूचना एवं संचार तकनीक के माध्यम से वित्तीय प्रतिवेदनों के सृजन को सुगम बनाने हेतु पंचायती राज संस्थाओं के लिए लेखाओं के सरलीकृत प्रारूप का अनुमोदन किया। अग्रेतर, पंचायती राज मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं हेतु राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा विकसित माडल लेखांकन प्रणाली को वेब आधारित साफ्टवेयर (प्रियासाफ्ट) पर अप्रैल 2010 से लागू करने हेतु राज्य सरकारों को सूचित किया (अक्टूबर 2009)। राज्य सरकार ने लेखाओं को प्रियासाफ्ट पर 1 अप्रैल 2010 से अनुरक्षित करना अनिवार्य कर दिया (जनवरी 2011)। पुनः, तेंरहवें वित्त आयोग ने यह भी संस्तुति की कि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को सभी राज्यों की समस्त स्थानीय निकायों हेतु तकनीकी निर्देशन एवं सहायता सौंपा जाये जिसका आवश्यक परिणाम सभी राज्यों के सभी स्थानीय निकायों हेतु लेखा प्रारूपों का मानकीकरण होगा।

4.1.2 प्रशासनिक ढांचा

पंचायती राज संस्थाओ में त्रिस्तरीय प्रणाली की व्यवस्था है अर्थात् 1. जिला स्तर पर जिला पंचायत, 2. ब्लाक स्तर पर क्षेत्र पंचायत तथा 3. ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत। शासन स्तर पर प्रमुख सचिव, पंचायती राज नियंत्रण प्राधिकारी हैं जिनकी सचिव, पंचायती राज सहायता करता है। विभाग स्तर पर निदेशक, पंचायती राज विभाग के प्रमुख हैं। जिला पंचायतों में अपर मुख्य अधिकारी, क्षेत्र पंचायतों में खण्ड विकास अधिकारी तथा ग्राम पंचायतों में ग्राम पंचायत विकास अधिकारी क्रमशः निर्वाचित अध्यक्ष (जिला पंचायत), प्रमुख (क्षेत्र पंचायत) तथा ग्राम प्रधान (ग्राम पंचायत) जो प्रशासनिक प्रमुख भी हैं, के सचिवों के रूप में कार्यरत हैं।

4.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलित करना था कि

- निधियों, कृत्यों एवं कर्मियों का हस्तान्तरण वस्तुतः संविधान के प्रावधानों के अनुसार किया गया था;
- हस्तान्तरित कार्यों को प्रभावी ढंग से और दक्षतापूर्वक सम्पादित किया गया था और शासन के विकेन्द्रीकरण के उद्देश्य को पूर्ण किया गया था;
- नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा समय–समय पर निर्धारित लेखा प्रारूपों को पंचायती राज संस्थाओं में अंगीकृत एवं कार्यान्वित किया गया था;
- पंचायती राज संस्थाओं में प्रियासाफ्ट का प्रभावी और दक्षतापूर्वक कार्यान्वयन हुआ था; एवं
- आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण और मूल्यांकन तंत्र दक्ष एवं प्रभावी थे।

4.1.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्न प्रावधानों के संदर्भ में की गयी थी:

- संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची;
- उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम, 1961; उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947 और उत्तर प्रदेश जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत (बजट एवं सामान्य लेखा) नियमावली, 1965 के प्रावधान;
- ग्राम पंचायतों के लेखे जैसा कि सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार किये गए एवं जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों के उनके लेखा कर्मियों द्वारा निर्धारित प्रारूपों में तैयार किये गए लेखे;
- दिशा निर्देश एवं पंचायतों हेतु माडल लेखांकन प्रणाली के कोड की सूची; एवं
- शासन के विकेन्द्रीकरण तथा पंचायती राज संस्थाओं में लेखाओं के रख–रखाव हेतु राज्य सरकार द्वारा समय–समय पर निर्गत आदेश, अधिसूचनाएं एवं निर्देश।

4.1.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं सीमाएं

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2007 से 2013 तक की अवधि आच्छादित थी तथा सितम्बर 2012 से नवम्बर 2012 तक सम्पादित की गयी थी तथा सचिवालय, निदेशालय, पंचायती राज संस्थाओं के स्तरों पर शासन के विकेन्द्रीकरण एवं पंचायती राज संस्थाओं में लेखाओं के रख–रखाव से सम्बन्धित अभिलेखों का परीक्षण करके सितम्बर 2013 में अद्यतन किया गया था। बारह जिलों के अभिलेखों की जांच की गयी तथा चयनित इकाईयों जिनमें 72 में सें 12 जिला पंचायत राज अधिकारी, 12 जिला पंचायतें,[1] 12 क्षेत्र पंचायतें और 96 ग्राम पंचायतें[2] समाहित थीं, से सूचना एकत्र की गयी। निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित नमूना का विवरण ***परिशिष्ट 4.1.1*** में दिया गया है।

---

[1] अलीगढ, बहराइच, बस्ती, चन्दौली, गोरखपुर, हाथरस, जौनपुर, ललितपुर, महोबा, महराजगंज, मऊ एवं मिर्जापुर।
[2] क्षेत्र पंचायतें तथा ग्राम पंचायतें साधारण यादृच्छिक प्रतिचयन सांख्यिकी विधि के आधार पर चयनित की गयी हैं।

अभिलेखों के प्रस्तुत न किये जाने के कारण लेखापरीक्षा अपनी परिधि में सीमित थी। बार–बार अनुरोध एवं अनुसरण के बावजूद जनपद महोबा एवं हाथरस की चयनित किसी भी ग्राम पंचायत द्वारा अपेक्षित सूचना नहीं उपलब्ध करायी गयी, इसके अतिरिक्त जनपद जौनपुर, ललितपुर एवं मऊ में क्रमशः तीन, दो एवं पांच ग्राम पंचायतों द्वारा भी सूचना नहीं उपलब्ध करायी गयी। जिन इकाइयों द्वारा सूचनायें नहीं उपलब्ध करायी गयी उनका विवरण ***परिशिष्ट 4.1.2*** में दिया गया है।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जनवरी 2013) किया गया था। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.1.6 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

इसमें निदेशालय (पंचायती राज विभाग), जिला पंचायत राज अधिकारियों के कार्यालय, जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों स्तर के अभिलेखों का परीक्षण सन्निहित था। प्रमुख सचिव, पंचायती राज विभाग, उत्तर प्रदेश शासन के साथ एक प्रारम्भिक गोष्ठी आहूत की गयी थी (सितम्बर 2012) जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदण्ड और नमूना का मूल्यांकन किया गया था जिस पर राज्य सरकार द्वारा अपनी सहमति दी गयी थी। राज्य सरकार द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा का उत्तर प्रेषित न किये जाने के कारण तथा लेखापरीक्षा के बार–बार अनुरोध[3] के उपरान्त भी समापन गोष्ठी हेतु तिथि, समय एवं स्थल संसूचित न करने के कारण समापन गोष्ठी नहीं की जा सकी।

4.1.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.7.1 पंचायती राज संस्थाओं में विकेन्द्रीकृत शासन

संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में 29 विषयों, जिनको राज्य विधायिका, विधि द्वारा, पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित कर सकती है, की सूची समाविष्ट है। इसके अनुसरण में उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947 और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 में इन विषयों से सम्बन्धित 50 ग्राम पंचायतों, 56[4] क्षेत्र पंचायतों और 71[5] गतिविधियों को जिला पंचायतों को हस्तान्तरण हेतु गतिविधि प्रतिचित्र के माध्यम से चिन्हित किया गया था।

4.1.7.2 कृत्यों का हस्तान्तरण

तिहत्तरवें संविधान संशोधन के अनुसरण में क्षेत्र पंचायतों को छः एवं ग्राम पंचायतों को 15 कृत्यों (जुलाई 1999)[6] के हस्तान्तरण हेतु राज्य सरकार द्वारा आदेश निर्गत किया गया (मई 1999)[7]। जिला पंचायतों को कृत्यों के हस्तान्तरण हेतु कोई सूचना नहीं दी गयी थी।

पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित कृत्यों के सम्बन्ध में पृच्छा के प्रत्युत्तर में निदेशक, पंचायती राज विभाग द्वारा बताया गया कि पंचायती राज संस्थाओं को

---

[3] अर्द्धशासकीय पत्र सं. पी.ए.जी./जी. एण्ड एस.एस.ए./पी.ए./एस.एस–1/2011–12/302 दिनांक 16.01.2013; 201 दिनांक 13.08.2013 तथा 360 दिनांक 09.09.2013।

[4] नौ गतिविधियां उल्लिखित 29 विषयों के अतिरिक्त तीन अन्य विषयों से सम्बन्धित थी।

[5] सात गतिविधियां ग्यारहवीं अनुसूची में वर्णित 29 विषयों के अलावा दो अन्य विषयों से सम्बन्धित थी।

[6] शासनादेश संख्या 3467/33–1–99–222/99 दिनांक 01 जुलाई 1999।

[7] शासनादेश संख्या 2542/33–1–99–159/99 टी.सी. दिनांक 27 मई 1999।

16 कृत्यों का हस्तान्तरण सरकार द्वारा किया गया था। विभाग द्वारा इससे सम्बन्धित कोई विशिष्ट आदेश उपलब्ध नहीं कराया गया।

नमूना जॉच की गयी 12 जिला पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि समस्त जिला पंचायतों द्वारा ''पंचायत क्षेत्र में सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव'' के सम्बन्ध में गतिविधियाँ आरम्भ की गयी हैं, 10 जिला पंचायतों[8] द्वारा "ग्रामीण बाजार एवं मेलों का संचालन एवं रख–रखाव" के कार्य के सापेक्ष गतिविधियाँ आरम्भ की गयी हैं तथा 10 जिला पंचायतों[9] द्वारा "गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम" के अन्तर्गत गतिविधियॉ आरम्भ की गयी हैं। केवल जिला पंचायत ललितपुर एवं जिला पंचायत जौनपुर द्वारा "ग्रामीण पेयजल आपूर्ति योजना का संचालन एवं रख–रखाव" के कार्य का निर्वहन किया जा रहा था। इस प्रकार, नमूना जॉच की गयी किसी जिला पंचायत द्वारा संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 29 में से 12 कृत्यों को आरम्भ नहीं किया गया था।

ऐसा ही, नमूना जॉच की गयी 12 क्षेत्र पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि "गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम और पंचायत क्षेत्र में सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव" हेतु सभी क्षेत्र पंचायतों द्वारा गतिविधियॉ आरम्भ कर दी गयी थीं। पांच क्षेत्र पंचायतों[10] द्वारा "ग्रामीण आवास योजना–लाभार्थियों के चयन" और तीन क्षेत्र पंचायतों[11] द्वारा "खाद्य और नागरिक आपूर्ति–सार्वजनिक वितरण प्रणाली का पर्यवेक्षण" के साथ जन मिट्टी का तेल कार्यक्रम हेतु गतिविधियॉ सम्पूर्ण राज्य में आरम्भ की गयी थी। "लघु सिंचाई–लाभार्थियों का चयन" हेतु उल्लिखित गतिविधियाँ केवल क्षेत्र पंचायत बाँसगाँव (गोरखपुर) द्वारा आरम्भ की गयी थीं। इस प्रकार, नमूना जॉच की गयी क्षेत्र पंचायतों में 29 के सापेक्ष 11 गतिविधियों के सम्बन्ध में कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

सत्तर ग्राम पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि समस्त ग्राम पंचायतों द्वारा "ग्रामीण पेयजल आपूर्ति योजना का संचालन एवं रख–रखाव", "गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम", मध्यान्ह भोजन सहित "बेसिक शिक्षा", "ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम", "अनुसूचित जाति, जनजाति एवं अन्य कमजोर वर्गों के लिए कल्याण कार्यक्रम–पेन्शनरों का चयन एवं छात्रवृत्तियों का वितरण", "पंचायत क्षेत्र में सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव" एवं "ग्रामीण आवास योजना–लाभार्थियों का चयन" के कृत्यों हेतु गतिविधियाँ आरम्भ कर दी गयी थीं। इस प्रकार, ग्राम पंचायतों द्वारा 29 के सापेक्ष मात्र सात कृत्यों हेतु गतिविधियाँ आरम्भ की गयी थीं।

इस प्रकार, संविधान में यथा अभिप्रेत कृत्यों का हस्तान्तरण राज्य में पूर्णतः नहीं किया गया था।

4.1.7.3 निधियों का हस्तान्तरण

(i) निदेशक, पंचायती राज विभाग ने सूचित किया (सितम्बर 2013) कि पंचायती राज संस्थाओं को केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग, सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान, ग्रामीण बाजार एवं मेलों तथा ग्रामीण पुस्तकालय के संचालन एवं रख–रखाव हेतु निधियॉ अवमुक्त की गयी थीं।

---

[8] जिला पंचायत बस्ती, बहराइच, चन्दौली, गोरखपुर, जौनपुर, ललितपुर, महराजगंज, महोबा, मऊ तथा मिर्जापुर।
[9] जिला पंचायत बस्ती, बहराइच, चन्दौली, गोरखपुर, हाथरस, जौनपुर, ललितपुर, महराजगंज, महोबा तथा मऊ।
[10] क्षेत्र पंचायत बासगॉव (गोरखपुर), बिर्धा (ललितपुर), कबरई (महोबा), कोपागंज (मऊ) तथा सदर (महराजगंज)।
[11] क्षेत्र पंचायत बासगॉव (गोरखपुर), बिर्धा (ललितपुर) तथा खैर (अलीगढ़)।

नमूना जॉच की गयी जिला पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि चयनित 12 में से नौ[12] जिला पंचायतों ने गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम, ग्रामीण बाजार एवं मेलों का संचालन एवं रख–रखाव तथा विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव गतिविधियों के लिए निधियाँ प्राप्त की थीं। इसके अतिरिक्त, जिला पंचायत ललितपुर को भी 'ग्रामीण पेयजल आपूर्ति–संचालन एवं रख–रखाव' नामक गतिविधि हेतु निधियाँ प्राप्त हुई थीं, जबकि दो जिला पंचायतों (मिर्जापुर एवं हाथरस) को केवल 'विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव' नामक गतिविधि हेतु निधियाँ प्राप्त हुई थीं।

अग्रेतर, नमूना जॉच की गयी क्षेत्र पंचायतों के अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि उन्हें केवल दो गतिविधियों–गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम और विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव हेतु निधियॉ प्राप्त हुयी थीं।

सत्तर ग्राम पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि उनको केवल गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम, ग्रामीण पेयजल आपूर्ति–संचालन एवं रख–रखाव, ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम, समाज कल्याण–छात्रवृत्ति का वितरण, विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का रख–रखाव एवं 'मध्यान्ह भोजन' गतिविधियों हेतु निधियॉ उपलब्ध करायी गयी थीं।

इस प्रकार, जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों को ग्रामीण पुस्तकालय हेतु निधियाँ प्राप्त नहीं हुई थीं।

(ii) हमने देखा कि केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार राज्य सरकार से प्राप्त निधियॉ, पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2007–13 के दौरान हस्तान्तरित निधियों का मुख्य हिस्सा[13] थीं (***परिशिष्ट 4.1.3)***। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 के प्रावधानों के अनुसार पंचायती राज संस्थायें अपने स्वयं के संसाधनों जैसे तहबाजारी, सम्पत्ति कर, जलमूल्य/कर आदि करों एवं शुल्कों को आरोपित करके भी निधियाँ सृजित करती हैं। नमूना जाँच की गयी कोई भी क्षेत्र पंचायत अधिनियम[14] में प्रावधानित सभी करों को आरोपित नहीं कर रही थी। जिला पंचायत जौनपुर द्वारा सम्पत्ति एवं विभवकर आरोपित नहीं किया गया था जबकि जिला पंचायत महोबा द्वारा विभवकर मात्र वर्ष 2011–12 से आरोपित किया गया था। ***परिशिष्ट 4.1.3*** से यह स्पष्ट है कि पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व प्राप्तियों में वर्ष 2007–13 के दौरान ह्रास की प्रवृत्ति थी।

केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग अनुदानों के अन्तर्गत वर्ष 1998–99 के पूर्व और राज्य में शासन के विकेन्द्रीकरण (2007–13)[15] के पश्चात् पंचायती राज संस्थाओं को निधियों के हस्तान्तरण की स्थिति **चार्ट 1** में दर्शायी गयी है।

---

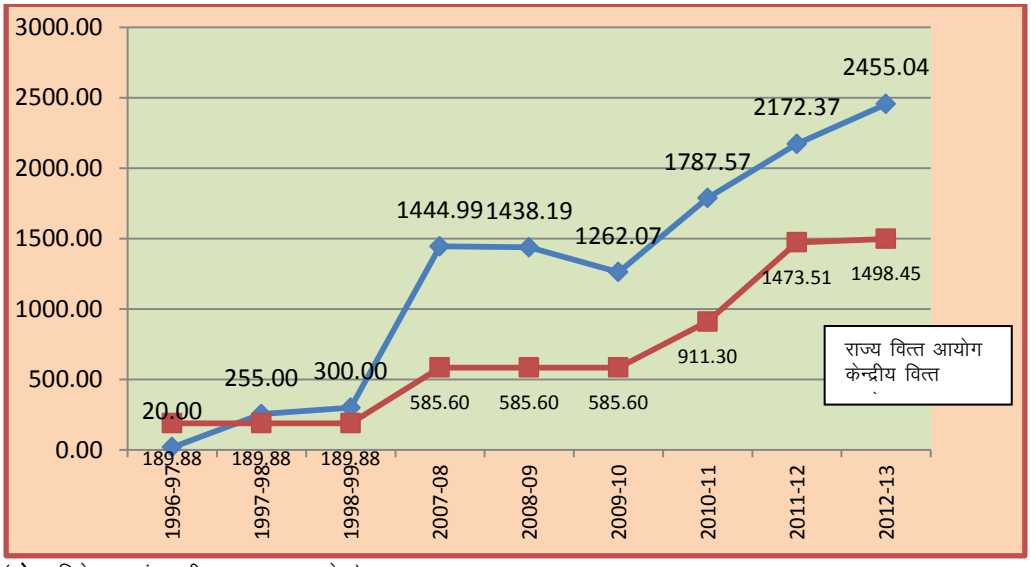
[12] जिला पंचायत बस्ती, बहराइच, चन्दौली, गोरखपुर, जौनपुर, ललितपुर, महराजगंज, महोबा एवं मऊ।

[13] राज्य वित्त आयोग–59 प्रतिशत और केन्द्रीय वित्त आयोग–31 प्रतिशत।

[14] ग्राम पंचायतों हेतु उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947 का नियम 37; क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत हेतु क्रमशः उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 131(ए) एवं धारा 119।

[15] निष्पादन लेखापरीक्षा में आच्छादित अवधि।

चार्ट 1: पंचायती राज संस्थाओं को केंद्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत निधियों के हस्तांतरण की स्थिति



(**स्रोतः** निदेशक, पंचायती राज, उत्तर प्रदेश)

इस प्रकार, 1998–99 के सापेक्ष वर्ष 2012–13 में निधियों, कृत्यों और कर्मियों के हस्तान्तरण के राज्य के आदेश के बाद पंचायती राज संस्थाओं को राज्य वित्त आयोग के अनुदान में 718 प्रतिशत एवं केन्द्रीय वित्त आयोग के अनुदान में 689 प्रतिशत की भारी वृद्धि हुई थी।

4.1.7.4 कर्मियों का स्थानान्तरण

राज्य सरकार (जुलाई 1999)[16] को प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम से कम एक बहुउद्देश्यीय पंचायत कार्यकर्ता पदनाम ''ग्राम पंचायत एवं विकास अधिकारी'' को ग्राम पंचायत विकास अधिकारी[17] के नये पदनाम के रूप में नियुक्त करना था। इस बहुउद्देश्यीय पंचायत कार्यकर्ता के अतिरिक्त, कर्मचारियों की उपलब्धता के अधीन एक अतिरिक्त कर्मचारी की ग्राम पंचायत में पदस्थापना की जानी थी। ये ग्राम पंचायत विकास अधिकारी निम्नलिखित आठ विभागों के गांव स्तर के कार्यकर्ताओं के बीच से नियुक्त किए जाने थे जैसा **सारणी 1** में दिया गया है:

सारणी1: विभिन्न विभागों से ग्राम पंचायतो को कार्मिकों का स्थानान्तरण

क्र0 सं0	विभाग का नाम	कर्मचारी का पदनाम
1	ग्राम्य विकास	ग्राम विकास अधिकारी
2	पंचायती राज	ग्राम पंचायत अधिकारी
3	कृषि	किसान सहायक
4	चिकित्सा	पुरूष स्वास्थ्य कार्यकर्ता
5	सिंचाई	नलकूप संचालक
		सींचपाल (नलकूप)
		सींचपाल (नहर)
6	समाज कल्याण	ग्राम विकास अधिकारी (समाज कल्याण)
7	गन्ना	गन्ना पर्यवेक्षक
8	भूमि विकास और जल संसाधन	ग्राम स्तर के कार्यकर्ता, निरीक्षक एवं पर्यवेक्षक

(**स्रोतः** निदेशक, पंचायती राज, उत्तर प्रदेश)

[16] शासनादेश संख्या 3467/33–1–99–222/99 दिनांक 1 जुलाई, 1999।
[17] शासनादेश संख्या 4071/33–1–99–222/99 दिनांक 26 जुलाई, 1999।

नमूना जाँच की गयी 12 जिला पंचायत राज अधिकारियों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के विश्लेषण में पाया गया कि ग्राम पंचायतों में ऊपर वर्णित आठ विभागों के कर्मियों की अपेक्षित पदस्थापना के सापेक्ष केवल पंचायती राज विभाग के ग्राम पंचायत अधिकारी और ग्राम्य विकास विभाग के ग्राम विकास अधिकारी ही पदस्थापित किये गये थे। अग्रेतर, नमूना जांच किये गये जनपदों में 9,318 ग्राम पंचायतों के सापेक्ष केवल 1,746 ग्राम पंचायत अधिकारी/ग्राम विकास अधिकारी[18] (19 प्रतिशत) ही पदस्थापित थे एवं एक ग्राम पंचायत अधिकारी/ग्राम विकास अधिकारी के पास औसतन पांच ग्राम पंचायतों का प्रभार था ***(परिशिष्ट 4.1.4)***। अग्रेतर, नमूना जाँच किये गये 12 जिलों में ग्राम पंचायत अधिकारी और ग्राम विकास अधिकारी के कुल स्वीकृत पदों की संख्या 2,798 थी, जो प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम से कम एक ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की नियुक्ति के लिए राज्य सरकार के आदेश (आदेशों) के अनुरूप नहीं था। इसी तरह, 12 जिला पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना की जाँच में पाया गया कि जिला पंचायत, ललितपुर में लेखाकार का पद रिक्त था, दो जिला पंचायतों (बहराइच और हाथरस) में सहायक लेखाकार का पद रिक्त था, जबकि मिर्जापुर जिला पंचायत में न तो लेखाकार और न ही सहायक लेखाकार की पदस्थापना की गयी थी।

निदेशक, पंचायती राज विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए बताया (सितम्बर 2013) कि राज्य सरकार संविधान के प्रावधानों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कृत्यों और कर्मियों के उपयुक्त स्तर पर हस्तांतरण का प्रयास कर रही है।

इस प्रकार, राज्य में पंचायती राज संस्थाओं को कर्मियों का स्थानान्तरण विद्यमान आदेशों के पूर्णतः अनुरूप नहीं था। जिला पंचायतों में रिक्त पदों के कारण लेखाओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा था, जिससे लाभार्थियों को लेखाओं के रख–रखाव एवं उनके अनुश्रवण के अभिप्रेत लाभ से वंचित होना पड़ा।

4.1.8 विकेन्द्रीकृत शासन के लिए गठित पंचायती राज संस्थाओं की समितियों के अप्रभावी कार्यकलाप

राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित कार्यो के लिए पंचायती राज संस्थाओं के प्रत्येक स्तर पर छः समरूप समितियों[19] के गठन का फैसला किया (जुलाई 1999)[20]। समितियों की बैठक महीने में कम से कम एक बार होनी थी। इन समितियों का गठन प्रत्येक जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत द्वारा उनके निर्वाचित सदस्यों में से किया जाना था जो उनके क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत (i) नियोजन और विकास, (ii) निर्माण कार्य, (iii) शिक्षा, (iv) स्वास्थ्य और कल्याण (v) प्रशासन और (vi) जल प्रबंधन सम्बन्धी गतिविधियों की निगरानी करें। हमने पायाः

- नमूना जॉच की गयी 12 जिला पंचायतों में से तीन (बस्ती, ललितपुर एवं बहराइच) में इन समितियों की कोई बैठक वर्ष 2007–13 के दौरान नहीं हुयी थी। जिला पंचायत, चंदौली ने सूचित किया (सितम्बर 2013) कि केवल निर्माण कार्य समिति की बैठकें 2011–12 में हुई थीं, जबकि जिला पंचायत, महोबा ने सूचित किया (सितम्बर 2013) कि केवल दो बैठकें (निर्माण कार्य समिति) हुयी थीं। जिला पंचायत, मऊ ने उत्तर दिया (सितम्बर 2013) कि नियोजन एवं विकास समिति की बैठकें 2009–10, 2010–2011 एवं 2011–12 में हुई थीं व

[18] ग्राम पंचायत अधिकारी 864, ग्राम विकास अधिकारी 882 (अगस्त 2013)

[19] नियोजन एवं विकास समिति, शिक्षा समिति, निर्माण कार्य समिति, स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति, प्रशासनिक समिति एवं जल प्रबन्धन समिति।

[20] शासनादेश संख्या 4430/33–1–99–एसपीआर/99 दिनांक 29 जुलाई, 1999।

निर्माण कार्य समिति की बैठकें 2011–12 एवं 2012–13 में हुई थीं। जिला पंचायत, मिर्जापुर ने सूचित किया कि निर्माण कार्य समिति की बैठकें वर्ष 2012–13 के दौरान हुई थीं। जिला पंचायत, गोरखपुर ने सूचित किया (सितम्बर 2013) कि केवल निर्माण कार्य समिति की बैठकें 2012–13 में हुई थीं। जिला पंचायत, महराजगंज एवं जौनपुर ने सूचित किया कि उनकी समितियां सक्रिय थीं और जिला पंचायत, ललितपुर, अलीगढ़ और हाथरस ने सूचित किया कि जिला पंचायत के बोर्ड की बैठक के साथ–साथ समितियों ने अपनी बैठकों का आयोजन किया था।

- अग्रेतर, नमूना जॉच की गयी 12 क्षेत्र पंचायतों में से क्षेत्र पंचायत सदर, महाराजगंज जहां केवल चार समितियों का गठन हुआ था, को छोड़ कर सभी क्षेत्र पंचायतों में छः समितियों का गठन किया गया था।

  लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर खण्ड विकास अधिकारी ने बताया (सितम्बर 2013) कि कथित शासनादेश में छः समितियों के बजाय केवल चार समितियों के गठन के प्रावधान का उल्लेख था। आदेश उनके पास तुरन्त उपलब्ध नहीं था। समितियों की बैठकों के समर्थन में कोई दस्तावेजी साक्ष्य किसी भी नमूना जांच की गयी क्षेत्र पंचायत द्वारा उपलब्ध नहीं कराये गये थे।

- नमूना जॉच की गयी 70 ग्राम पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना में पाया गया कि यद्यपि सभी ग्राम पंचायतों में उल्लिखित समितियों का गठन किया गया था, लेकिन आयोजित बैठकों के समर्थन में उनकें द्वारा कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गये थे।

इस प्रकार, राज्य सरकार का विकेन्द्रीकृत प्रशासन और सार्वजनिक भागीदारी का उद्देश्य मात्र आंशिक रूप से प्राप्त हुआ था।

4.1.9 पंचायती राज संस्थाओं में लेखाओं के रख–रखाव की स्थिति

4.1.9.1 जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों द्वारा निर्धारित प्रारूपों में लेखाओं का रख–रखाव न किया जाना

ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों पर, उचित नियंत्रण रखने और बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए बजट और लेखाओं और पंचायती राज संस्थाओं के वित्त के डाटाबेस की तैयारी के लिए नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा 2002 में कोडिंग पैटर्न पर 16 प्रारूप ***(परिशिष्ट 4.1.5)*** निर्धारित किये गये थे, जिसे बाद में 2007 में सरलीकृत किया गया था। 2009–10 के उपरान्त, वेब–आधारित लेखांकन प्रणाली, प्रियासाफ्ट को प्रस्तुत किया गया जैसा कि प्रस्तर 4.1.10 में चर्चा की गयी है। राज्य सरकार ने इन प्रारूपों में लेखाओं के अनुरक्षण हेतु आदेश इस निर्देश के साथ निर्गत किया (जनवरी 2005) कि ग्राम पंचायतों के लेखाओं का रख–रखाव सनदी लेखाकारों के माध्यम से किया जायेगा, जबकि, क्षेत्र पंचायतों और जिला पंचायतों के लेखे उनके सम्बन्धित लेखा कर्मचारियों द्वारा तैयार एवं अनुरक्षित किये जायेंगे। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों के अभिलेखो की नमूना जांच मे पाया गया कि किसी भी क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत ने अपने लेखाओं को निर्धारित प्रारूपों में अनुरक्षित नहीं रखा था।

जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों द्वारा निर्धारित प्रारूपों में लेखाओं का रख–रखाव न किया जाना ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के न केवल प्रतिकूल था अपितु

पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित विभिन्न गतिविधियों के दक्ष एवं प्रभावकारी नियोजन, निष्पादन एवं अनुश्रवण के लाभ से भी वंचित रखा।

4.1.9.2 क्षेत्र पंचायतों द्वारा बजट अनुमानों का रख–रखाव न किया जाना

उत्तर प्रदेश जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत (बजट और सामन्य लेखा) नियमावली, 1965 के नियम 3 के अनुसार चालू वर्ष के लिए संशोधित अनुमान और अगले वर्ष के लिए बजट अनुमान प्रत्येक वर्ष अक्टूबर में जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों द्वारा तैयार किया जाना चाहिए। नमूना जॉच की गयी 12 क्षेत्र पंचायतों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना में पाया गया कि किसी भी क्षेत्र पंचायत द्वारा बजट अनुमान और संशोधित अनुमान तैयार नहीं किये गये थे। इस प्रकार, प्राप्तियों और व्यय के प्रवाह का किसी भी सक्षम प्राधिकारी द्वारा विश्लेषण एवं अनुश्रवण नहीं किया गया था।

4.1.9.3 जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों में लेखाओं का अनुचित रख–रखाव

उत्तर प्रदेश जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत (बजट और सामान्य लेखा) नियमावली, 1965 के नियम 22 के अनुसार जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों द्वारा प्रत्येक माह के दसवें दिन तक पिछले महीने की प्राप्तिओं और व्यय का मासिक लेखा तैयार किया जाना था ताकि क्रमशः जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत की पहली बैठक जो महीने के दसवें दिन के बाद आयोजित की जाती है, में प्रस्तुत किया जा सके।

जांच में पाया गया कि 11 जिला पंचायतों (जिला पंचायत महोबा को छोड़कर) द्वारा मासिक लेखे तैयार किए गए थे। इन्हें जिला पंचायत की बैठकों में प्रस्तुत नहीं किया गया था। अग्रेतर, क्षेत्र पंचायतों द्वारा उनके मासिक लेखे बनाये ही नहीं गये थे।

यह सक्षम प्राधिकारियों का जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों पर कमजोर वित्तीय नियंत्रण का द्योतक था।

4.1.9.4 सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार ग्राम पंचायतों के लेखाओं की स्थिति

ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसरण में, राज्य सरकार ने आदेश दिया था (जनवरी 2005) कि वर्ष 2000–01 एवं उसके बाद ग्राम पंचायतों के लेखे सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार किये जायेंगे जिसके लिए उन्हें ₹ 4,000 प्रति ग्राम पंचायत प्रति वर्ष का भुगतान किया जाना था। सनदी लेखाकारों के चयन हेतु राज्य सरकार ने एक आदेश निर्गत किया (जून 2006), जिसके अनुसार सनदी लेखाकारों का चयन/नामिकायन सम्बन्धित जिले के जिलाधिकारी की अध्यक्षता में जिला स्तर की एक समिति द्वारा किया जाना था और इस उद्देश्य हेतु निधि का आवंटन बारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार किया जाना था।

निदेशक, पंचायत राज द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के विश्लेषण में पाया गया कि नमूना जांच किये गये 12 जिलो में वर्ष 2007–2010 की अवधि के लिए 9,318 ग्राम पंचायतों[21] के द्वारा ग्राम पंचायतों के 27,954 लेखे[22] तैयार किये जाने थे। सुसंगत अभिलेखों की जांच में पाया गया कि ग्राम पंचायतों के 27,954 लेखाओं में से केवल 15,193 लेखे (54 प्रतिशत) सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार किए गए थे। ग्राम पंचायतों के

---

[21] अलीगढ़–853, बस्ती–1,047, बहराइच–903, चन्दौली–620, गोरखपुर–1,233, हाथरस–430, जौनपुर–1,514, ललितपुर–340, महराजगंज–777, महोबा–247, मऊ–596 एवं मिर्जापुर–758।

[22] 9,318 प्रतिवर्ष, वर्ष 2007–08, 2008–09 और 2009–10 के लिए अर्थात् 9,318 x 3 = 27,954।

12,761 लेखे अपूर्ण/बिना बनाये रहे (2007–10)। अग्रेतर, इन 12,761 लेखाओं में से ग्राम पंचायतों के 11,403 लेखाओं (89 प्रतिशत) को 11 जिलों[23] में तैयार करना प्रारम्भ नहीं किया गया था, जिसमें से आठ जिलों[24] में वर्ष 2009–10 हेतु सनदी लेखाकारो का चयन ही नहीं किया गया था।

परिणामस्वरूप नमूना जाँच किये गये 12 जनपदो की 11,403 ग्राम पंचायतों को सनदी लेखाकारों के माध्यम से लेखा तैयार कराने हेतु उपलब्ध करायी गयी ₹ 4.56 करोड़ की धनराशि ग्राम पंचायतों के स्तर पर अप्रयुक्त पड़ी थी *(परिशिष्ट 4.1.6)* ।

4.1.9.5 सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार किये गये ग्राम पंचायतों के लेखाओं की जांच नहीं हुयी।

राज्य सरकार के आदेश (जून 2006) के अनुसार, उप निदेशक, पंचायत को यादृच्छिक आधार पर पांच प्रतिशत ग्राम पंचायतों का चयन कर सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार लेखाओं की शुद्धता की जांच करनी थी। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक जिला पंचायत राज अधिकारी, वित्तीय परामर्शदाता, जिला पंचायत एवं जिला सम्परीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियां एवं पंचायतें को उनके जिले की 10 प्रतिशत ग्राम पंचायतों की जांच करनी थी।

बारह जिला पंचायत राज अधिकारियों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि चन्दौली को छोड़कर किसी भी जिले में आदेश का पालन नहीं किया जा रहा था।

इस प्रकार, सनदी लेखाकारों द्वारा 2007–10 की अवधि के लिए ₹ 5.52 करोड़[25] की लागत पर तैयार लेखाओं की शुद्धता हेतु कोई आश्वासन नहीं है।

4.1.9.6 रोकड़ बही का अनुरक्षण न किया जाना

उत्तर प्रदेश जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत (बजट और सामान्य लेखा) नियमावली, 1965 के नियम 84 के अनुसार, प्रत्येक जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत में एक रोकड़ बही का अनुरक्षण किया जाना था एवं दैनिक आधार पर अंतिम शेष की गणना की जानी थी। रोकड़ बही में की गई प्रविष्टियों की प्रामाणिकता कार्य अधिकारी/खण्ड विकास अधिकारी द्वारा सत्यापित की जानी थी। जिला पंचायत, महराजगंज की रोकड़ बही की जांच में पाया गया कि रोकड़ बही का अनुरक्षण केवल सितम्बर 2011 से किया गया था।

इसको इंगित किये जाने पर अपर मुख्य अधिकारी, महराजगंज ने बताया (सितम्बर 2012) कि तत्कालीन लेखाकार को रोकड़ बही पूर्ण करने हेतु आदेशित किया गया था और उनके आदेश का पालन न किये जाने का प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था, जबकि प्रारम्भिक अवशेष बैंक पास बुक से लिया गया था।

नमूना जांच की गयी 12 क्षेत्र पंचायतों में से सात[26] ने रोकड़ बही का अनुरक्षण नहीं किया था।

---

[23] अलीगढ़, बहराइच, बस्ती, चन्दौली, गोरखपुर, हाथरस, जौनपुर, महराजगंज, महोबा, मऊ और मिर्जापुर।

[24] अजीगढ़, बहराइच, गोरखपुर, जौनपुर, महराजगंज, महोबा, मऊ और मिर्जापुर।

[25] नमूना जांच किए गए 12 जनपदों में चंदौली को छोड़कर तैयार कुल लेखे अर्थात् (15,193–1,404) X ₹ 4,000= ₹ 5,51,56,000

[26] क्षेत्र पंचायत बासगांव; क्षेत्र पंचायत चन्दौली; क्षेत्र पंचायत कप्तानगंज; क्षेत्र पंचायत कोपागंज; क्षेत्र पंचायत महराजगंज सदर; क्षेत्र पंचायत रिसिया; तथा क्षेत्र पंचायत सुजानगंज।

इसको इंगित किये जाने पर इन क्षेत्र पंचायतों ने बताया कि रोकड़ बही के स्थान पर अनुदान पंजिका (भाग 1, 2 एवं 3) अनुरक्षित की जा रही थी। यह स्थापित प्रक्रिया का अनुपालन न किये जाने के अलावा गबन एवं दुर्विनियोजन के जोखिमों से युक्त था। ग्राम पंचायतों ने रोकड़ बही का अनुरक्षण किया था।

4.1.9.7 रोकड़ बही के अवशेषों का बैंक पासबुक के अवशेषों से समाधान न किया जाना

उत्तर प्रदेश जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत (बजट एवं सामान्य लेखा) नियमावली, 1965 के नियम 84(2) के अनुसार, प्रत्येक महीने के अंत में रोकड़ बही के अवशेषों की बैंक पासबुक के अवशेषों के संदर्भ में जाँच की जानी चाहिये एवं यदि कोई अंतर हो तो उसका समाधान किया जाना चाहिए।

दो जिला पंचायतों (मिर्जापुर और महोबा), तीन क्षेत्र पंचायतों (रिसिया, जनपद बहराइच, कोपागंज, जनपद मऊ और कप्तानगंज, जनपद बस्ती) एवं नमूना जाँच की गयी सभी 70 ग्राम पंचायतों में रोकड़ बही का बैंक पासबुक से मिलान 2011–12 तक नहीं किया गया था। जिला पंचायत महोबा और क्षेत्र पंचायत कोपागंज ने 2012–13 में समाधान विवरण बनाया था। शेष ने 2012–13 में भी अपने रोकड़ शेषों का मिलान बैंक से नहीं किया था।

4.1.9.8 परिसम्पत्ति पंजिका में सड़को का विवरण शामिल न किया जाना

उत्तर प्रदेश जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत (चल तथा अचल सम्पत्ति) नियमावली, 1965 के नियम 4 के अनुसार प्रत्येक जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत को (क) पक्की सड़क (ख) कच्ची सड़क एवं (ग) अन्य सड़क वर्गीकृत कर अपनी परिसम्पत्ति पंजिका में विवरण की प्रविष्टि करनी चाहिये।

नमूना जांच की गई 12 जिला पंचायतों एवं 12 क्षेत्र पंचायतों से संग्रहीत सूचना में पाया गया कि किसी जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत ने अपनी सम्पत्ति पंजिका में सड़कों के विवरण की प्रविष्टि नहीं की थी।

4.1.10 वेब आधारित लेखांकन साफ्टवेयर प्रियासाफ्ट की स्थिति

पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं के लिए राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा विकसित की गई वेब आधारित साफ्टवेयर (प्रियासाफ्ट) पर माडल लेखांकन प्रणाली अप्रैल 2010 से अनिवार्य रूप से प्रारंभ कराने के लिए राज्य सरकारों को सूचित किया (अक्टूबर 2009)। राज्य सरकार ने जोर देकर कहा (20 अप्रैल 2012) कि पंचायती राज संस्थाओं के वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 के लेखे क्रमशः 30 अप्रैल 2012 एवं 10 मई 2012 तक विलम्बतम प्रियासाफ्ट पर तैयार कर लिये जायें।

4.1.10.1 प्रियासाफ्ट पर लेखाओं की प्रविष्टि विलंब से/नहीं किया जाना

हमने पाया कि नमूना जांच किए गये किसी भी क्षेत्र पंचायत में योजना कोड[27] 11, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21 और 22 के लिए ऑकड़ों की प्रविष्टि प्रियासाफ्ट पर नहीं

[27] कोड 11–महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना, 13–स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना, 14–इंदिरा आवास योजना, 15–राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, 16–त्वरित ग्रामीण जल संपूर्ति कार्यक्रम, 18–मध्यान्ह भोजन योजना, 19–सर्व शिक्षा अभियान, 20–प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना, 21–समन्वित वाटरशेड प्रबंधन कार्यक्रम, एवं 22–समन्वित बाल विकास सेवायें।

की गई थी। केवल पांच जिला पंचायतों[28] द्वारा योजना कोड 11 के लिए प्रविष्टि की गई थी।

नमूना जांच की गयी 12 जिला पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि जिला पंचायत, मऊ में 2010–11 के वार्षिक लेखे निर्धारित तिथि तक बन्द नहीं किये गये थे एवं वर्ष 2011–12 के वार्षिक लेखे तीन जिला पंचायतों (बहराइच, चन्दौली और जौनपुर) में बन्द नहीं किये गये थे, तथा जिला पंचायत मिर्जापुर, बस्ती एंव मऊ में निर्धारित तिथि (30 अप्रैल 2012 एवं 10 मई 2012 क्रमशः 2010–11 एवं 2011–12 के लिए) तक प्रारम्भ नहीं किया गया था।

नमूना जांच किये गये 12 जनपदों की क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों में प्रियासाफ्ट की स्थिति **सारणी 2** में प्रदर्शित है:

सारणी 2: क्षेत्र पंचायतों एवं जिला पंचायतों में वार्षिक पुस्तक की बंदी की स्थिति

क्र. सं.	जनपद का नाम	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या जिनके 2010–11 के लेखाओं की बंदी की गई	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या जिनके 2010–11 के लेखाओं की बंदी नहीं की गई	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या जिनके 2011–12 के लेखाओं की बंदी की गई	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या जिनके 2011–12 के लेखाओं की बंदी नहीं की गई	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या जिनके 2012–13 के लेखाओं की बंदी की गई	क्षेत्र पंचायत /ग्राम पंचायत की संख्या जिनके 2012–13 के लेखाओं की बंदी नहीं की गई
1	चंदौली	09 / 620	06 / 618	03 / 2	05 / 293	04 / 327	0 / 11	09 / 609
2	मिर्जापुर	12 / 758	12 / 757	00 / 01	12 / 756	00 / 02	02 / 753	10 / 05
3	जौनपुर	21 / 1514	21 / 1513	00 / 01	18 / 1134	03 / 380	09 / 277	12 / 1237
4	महराजगंज	12 / 777	12 / 776	00 / 01	12 / 777	00 / 00	11 / 687	01 / 90
5	मऊ	09 / 597	09 / 593	00 / 04	09 / 582	00 / 15	03 / 97	06 / 500
6	गोरखपुर	19 / 1233	19 / 1233	00 / 00	19 / 1233	00 / 00	12 / 1176	07 / 57
7	हाथरस	07 / 430	06 / 428	01 / 02	06 / 380	01 / 50	01 / 69	06 / 361
8	ललितपुर	06 / 340	04 / 339	02 / 01	02 / 333	04 / 07	02 / 43	04 / 297
9	महोबा	04 / 247	04 / 247	00 / 00	04 / 247	00 / 00	02 / 152	02 / 95
10	अलीगढ़	12 / 853	10 / 851	02 / 02	09 / 654	02 / 199	01 / 56	11 / 797
11	बस्ती	14 / 1047	14 / 1047	00 / 00	14 / 1044	00 / 03	04 / 523	10 / 524
12	बहराइच	14 / 903	12 / 901	02 / 02	11 / 837	03 / 66	03 / 375	11 / 528

(**स्रोतः** निदेशक, पंचायती राज, उत्तर प्रदेश)

जैसा कि सारणी में देखा जा सकता है, नमूना जांच किये गये 12 जनपदों की 139 क्षेत्र पंचायतों एवं 9,318 ग्राम पंचायतों में से 10 क्षेत्र पंचायतों एवं 16 ग्राम पंचायतों का 2010–11 का वार्षिक लेखा तथा 17 क्षेत्र पंचायतों एवं 1,049 ग्राम पंचायतों का 2011–12 का वार्षिक लेखा अगस्त 2013 तक बन्द नहीं किया गया था। नवासी क्षेत्र पंचायतों तथा 5,100 ग्राम पंचायतों में 2012–13 का वार्षिक लेखा बन्द नहीं किया गया था, यद्यपि, 2012–13 का लेखा बंद करने की लक्षित तिथि सितम्बर 2013 थी, जैसा कि निदेशक, पंचायती राज द्वारा बताया गया (सितंबर 2013)।

4.1.10.2 कार्य विवरण न तैयार किया जाना एवं रोकड़ बही के प्रारम्भिक अवशेष और प्रियासाफ्ट के प्रारम्भिक अवशेष के मध्य अन्तर

अक्टूबर 2009 के पंचायती राज मंत्रालय के अर्द्ध शासकीय पत्र के प्रस्तर 7 के अनुसार सभी पंचायतों को 'कार्य विवरण' तैयार करना आवश्यक है जिसके आधार पर 01 अप्रैल 2010 को प्रारंभिक अवशेष आगणित किया जा सके।

[28] जिला पंचायत, चन्दौली, जिला पंचायत, जौनपुर, जिला पंचायत, ललितपुर, जिला पंचायत, महराजगंज तथा जिला पंचायत, मऊ।

बारह जिला पंचायतों एवं 12 क्षेत्र पंचायतों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जिला पंचायत अलीगढ़ को छोड़कर किसी भी जिला पंचायत और क्षेत्र पंचायत द्वारा कार्य विवरण (प्रियासाफ्ट पर 01 अप्रैल 2010 को प्रारम्भिक अवशेष की प्रविष्टि हेतु विवरण) तैयार नहीं किया गया था।

रोकड़ बही/वित्तीय विवरण (लेखा परीक्षा को उपलब्ध कराये गये) के अनुसार प्रारम्भिक अवशेषों एवं प्रियासाफ्ट में प्रारम्भिक अवशेषों के मध्य अन्तर नीचे **सारणी 3** में प्रदर्शित है।

सारणी 3: प्रियासाफ्ट एवं रोकड़ बही के प्रारम्भिक अवशेषों के मध्य अन्तर

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	जिला पंचायत/ क्षेत्र पंचायत का नाम	रोकड़ बही/वित्तीय विवरण के अनुसार प्रारंभिक अवशेष (10–11)	प्रियासाफ्ट के अनुसार प्रारंभिक अवशेष (10–11)	स्तंभ (3) एवं (4) में अंतर (–) प्रियासाफ्ट पर अधिक (+) प्रियासाफ्ट पर कम
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	जिला पंचायत, महोबा	4,35,07,652.72	6,64,98,473.73	(–) 2,29,90,821.01
2	जिला पंचायत, अलीगढ़	2,46,37,937.00	2,46,77,947.53	(–) 40,010.53
3	जिला पंचायत, हाथरस	1,90,32,965.05	1,84,62,331.05	5,70,634.00
4	जिला पंचायत, गोरखपुर	15,81,50,006.83	15,72,45,258.83	9,04,748.00
5	जिला पंचायत, ललितपुर	4,08,81,187.00	4,08,81,187.00	0.00
6	जिला पंचायत, जौनपुर	14,47,52,406.11	15,08,02,545.13	(–) 60,50,139.02
7	जिला पंचायत, बहराइच	9,27,17,661.42	9,00,62,715.72	26,54,945.70
8	जिला पंचायत, बस्ती	7,97,81,000.00	13,18,21,922.97	(–) 5,20,40,922.97
9	जिला पंचायत, महराजगंज	20,94,01,932.54	15,62,73,920.70	5,31,28,011.84
10	जिला पंचायत, चन्दौली	5,00,49,000.00	4,78,38,476.00	22,10,524.00
11	जिला पंचायत, मऊ	5,44,00,351.92	5,44,00,351.92	0.00
12	क्षेत्र पंचायत, कबरई, महोबा	47,98,157.50	32,10,296.00	15,87,861.50
13	क्षेत्र पंचायत, सुजानगंज, जौनपुर	80,43,507.49	16,18,092.00	64,25,415.49
14	क्षेत्र पंचायत, बासगांव, गोरखपुर	82,76,046.77	42,59,525.00	40,16,521.77
15	क्षेत्र पंचायत, बिरधा, ललितपुर	1,58,34,492.35	84,50,586.00	73,83,906.35
16	क्षेत्र पंचायत, रिसिया, बहराइच	48,47,200.00	8,89,853.00	39,57,347.00
17	क्षेत्र पंचायत, खैर, अलीगढ़	42,00,704.00	33,29,699.00	8,71,005.00
18	क्षेत्र पंचायत, राजगढ़, मीर्जापुर	1,04,04,050.70	6,48,825.70	97,55,225.00
19	क्षेत्र पंचायत, सदर, चन्दौली	1,60,01,577.01	13,69,538.00	1,46,32,039.01
20	क्षेत्र पंचायत, कप्तानगंज,बस्ती	23,62,027.61	2,81,444.00	20,80,583.61

(**स्रोतः** निदेशक पंचायती राज, उत्तर प्रदेश)

नमूना जांच किये गये 24 में से 20 (क्षेत्र पंचायतों एवं जिला पंचायतों) ने बताया कि जिला पंचायत, महराजगंज जहां प्रारंभिक अवशेष की प्रविष्टि बैंक खाते के आधार पर की गई थी क्योंकि जिला पंचायत द्वारा रोकड़ बही का अनुरक्षण नहीं किया गया था, को छोड़कर रोकड़ बही के अनुसार प्रारंभिक अवशेष की प्रविष्टि की गई थी।

उत्तर स्वीकार नहीं किये जा सकते हैं। उन्होने कार्य विवरण तैयार नहीं किया था एवं नौ जिला पंचायतों में प्रियासाफ्ट पर प्रविष्ट किया गया प्रारंभिक अवशेष (2010–11 का) भी रोकड़ बही के प्रारंभिक अवशेष के अनुसार नहीं था।

इस प्रकार, प्रियासाफ्ट में प्राप्ति एवं भुगतान लेखे पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति का सही चित्र प्रतिविम्बित नहीं करते थे।

4.1.10.3 प्रियासाफ्ट पर माडल लेखांकन प्रणाली के सभी आठ प्रारूपों को सृजित नहीं किया गया था।

समुचित नियंत्रण एवं बेहतर जवाबदेही को सुनिश्चित करने हेतु पंचायतों के लिए माडल लेखांकन प्रणाली प्रारंभ की गई थी। माडल लेखांकन प्रणाली में आठ लेखांकन प्रारूप ***(परिशिष्ट 4.1.7)*** सम्मिलित थे जिनमें पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं का रख–रखाव किया जाना था।

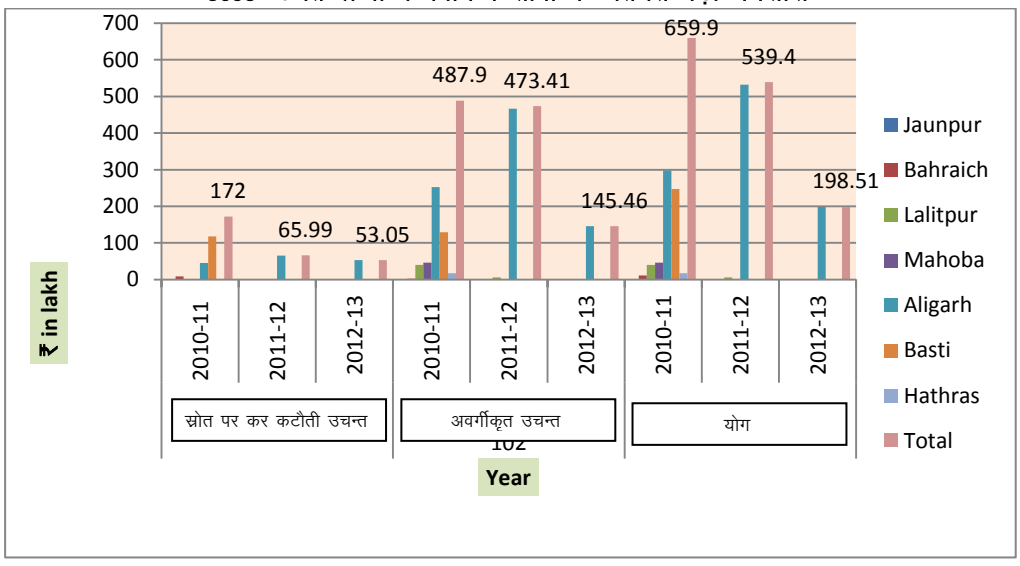
नमूना जांच की गई सभी इकाईयों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना की जांच में पाया गया कि नमूना जांच किये गये जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों द्वारा माडल लेखांकन प्रणाली के आठ प्रारूपों में से केवल तीन (प्रारूप 1, 2 तथा 3) को प्रियासाफ्ट पर सृजित किया गया था। अधिकांश ग्राम पंचायतों द्वारा केवल दो प्रारूप (प्रारूप 1 तथा 3) सृजित किये गये थे। अग्रेतर, प्रारूप–1 के बजट अनुमानों वाले भाग की प्रविष्टि प्रियासाफ्ट पर नहीं की गयी थी, यद्यपि जिला पंचायतों द्वारा तैयार किया गया था। चूँकि क्षेत्र पंचायतों और ग्राम पंचायतों द्वारा कोई बजट नहीं तैयार किया गया था, अतः उसकी प्रियासाफ्ट पर प्रविष्टि नहीं की गई थी। प्रारूप 4, 5, 6, 7 एवं 8 जो क्रमशः प्राप्यों एवं देयों का विवरण, अचल संपत्तियां, चल संपत्तियां, सामग्री सूची तथा मांग वसूली से संबंधित हैं, को नमूना जांच किये गये जिलों में किसी भी इकाई द्वारा सृजित नहीं किया गया था क्योंकि इन संव्यवहारों की प्रविष्टि प्रियासाफ्ट पर नहीं की गई थी।

निदेशक, पंचायती राज ने बताया (सितम्बर 2013) कि इन प्रारूपों को सृजित करने की सुविधा भारत सरकार द्वारा हाल ही में उपलब्ध करायी गयी थी और चूँकि वर्ष 2012–13 के लेखाओं की वार्षिक बन्दी की जा चुकी थी, अतः सभी आठ प्रारूप 2013–14 से सृजित किये जायेंगे।

4.1.10.4 प्राप्तियों और भुगतानों की बड़ी धनराशि का उचंत लेखों में रखा जाना।

नमूना जांच किये गये 12 जिला पंचायतों के प्रियासाफ्ट (प्रारूप–1) पर वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखाओं की जांच में पाया गया कि बड़ी धनराशि ''मुख्य शीर्ष 8658–उचंत लेखा'' के लघु शीर्षों 101–स्रोत पर कर कटौती उचंत एवं 102–अवर्गीकृत उचंत के अंतर्गत प्रदर्शित थी, को चार्ट 2 **(परिशिष्ट 4.1.8)** में दर्शाया गया है।

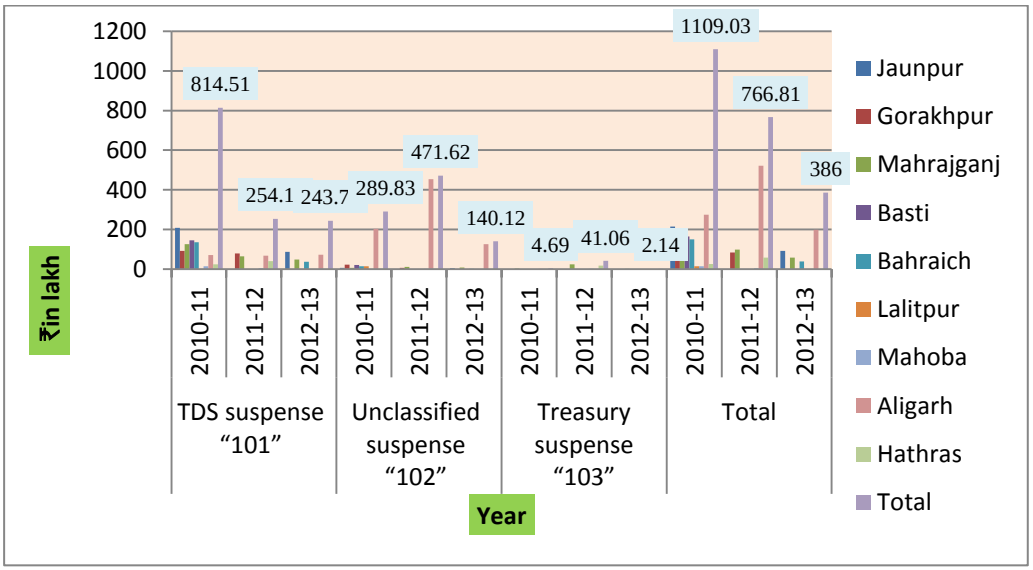
चार्ट 2: नमूना जांच की गयी जिला पंचायतों के ''प्राप्ति पक्ष'' में प्रियासाफ्ट पर 8658–उचंत लेखा के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत पड़ी धनराशि



उपरोक्त चार्ट से स्पष्ट है कि ₹ 6.60 करोड़, ₹ 5.39 करोड़ तथा ₹ 1.99 करोड़ की धनराशि क्रमशः वर्ष 2010–11, 2011–12 एवं 2012–13 के दौरान प्रारूप–1 के प्राप्ति पक्ष में उचंत लेखों (स्रोत पर कर कटौती एवं अवर्गीकृत) के अंतर्गत पड़ी हुई थी।

इसी प्रकार प्रारूप–1 के भुगतान पक्ष में स्रोत पर कर कटौती उचंत, अवर्गीकृत उचंत तथा कोषागार उचंत लेखाओं के अंतर्गत ₹ 11.09 करोड़, ₹ 7.67 करोड़ तथा ₹ 3.86 करोड़ क्रमशः 2010–11, 2011–12 तथा 2012–13 के दौरान पड़े हुए थे, जैसा कि **चार्ट 3** में प्रदर्शित है ***(परिशिष्ट 4.1.9)***।

चार्ट 3: नमूना जांच किये गये जिला पंचायतों के ''भुगतान पक्ष'' में प्रियासाफ्ट पर 8658–उचंतलेखा के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत पड़ी धनराशि



नमूना जाँच की गयी जिला पंचायतों द्वारा वर्ष 2010–13 में ₹ 13.98 करोड़ की प्राप्तियों का उचन्त लेखों में रखना यह संकेत देता है कि जिला पंचायतें अपने कोष के संसाधनों से अपरिचित थीं। इसी प्रकार जिला पंचायतों ने वर्ष 2010–13 में ₹ 22.62 करोड़ के अपने भुगतान को उचन्त लेखों में रखा, अतः जिला पंचायतें अपने व्यय के सही वर्गीकरण से अपरिचित थीं।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर, जिला पंचायतों ने बताया (सितम्बर 2013) कि भविष्य में आवश्यक सुधार किया जायेगा। जिला पंचायतों का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। नौ जनपदों के (भुगतान पक्ष) एवं छह जनपदों के (प्राप्ति पक्ष) 2010–13 के लेखे लेखापरीक्षा के समय बन्द किये गये थे।

4.1.10.5 पंचायती राज संस्थाओं में संसाधनों एवं प्रियासाफ्ट में प्रशिक्षित जनशक्ति की कमी

निदेशक, पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना की जांच में पाया गया कि प्रियासाफ्ट और पंचायती राज संस्थाओं में माडल लेखांकन प्रणाली के कार्यान्वयन पर कार्यशाला लखनऊ (एक दिन), आगरा (दो दिन) और इलाहाबाद (दो दिन) क्रमशः जून 2010, नवम्बर 2010 और दिसम्बर 2010 में आयोजित की गई थी, जिसमें सभी जनपदों के जिला पंचायतों के अपर मुख्य अधिकारियों, जिला पंचायत राज अधिकारियों और लेखाकारों को साफ्टवेयर के बारे में प्रशिक्षण दिया गया था। उन्होंने आगे बताया कि

विभिन्न स्तरों पर लेखे से जुड़े अधिकारियों एवं कर्मचारियों को साफ्टवेयर के विभिन्न पहलुओं पर व्यावहारिक प्रशिक्षण प्रदान किया जा रहा था। नमूना जाँच की गई पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के विश्लेषण में पाया गया कि जिला पंचायत मिर्जापुर को छोड़कर नमूना जांच की गई सभी जिला पंचायतों के लेखाकारों को और नमूना जांच किये गये 12 जनपदों के 1,746 ग्राम पंचायत अधिकारियों/ग्राम विकास अधिकारियों में से केवल 11 को प्रियासाफ्ट पर प्रशिक्षण प्रदान किया गया था। जिला पंचायत मिर्जापुर में लेखाकार के स्थान पर कार्यालय लिपिक को प्रियासाफ्ट का प्रशिक्षण प्रदान किया गया था। तथापि, नमूना जांच की गई क्षेत्र पंचायतों में किसी भी लेखाकार को प्रियासाफ्ट पर प्रशिक्षण नहीं प्रदान किया गया था।

नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं की सूचनाओं के विश्लेषण में पाया गया कि प्रियासाफ्ट में फीडिंग के लिए अपेक्षित कम्प्यूटरों, इन्टरनेट की पहुंच एवं अन्य आवश्यक अवसंरचना अपर्याप्त थे। राज्य सरकार द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अन्तर्गत आच्छादित जिलों में, जिले में क्षेत्र पंचायतों की कुल संख्या के आधार पर कम्प्यूटर और कम्प्यूटर संचालक प्रदान किये जाने का निर्णय लिया गया (जून 2011)[29] था। संबंधित जिला पंचायतों के अपर मुख्य अधिकारियों द्वारा संबंधित क्षेत्र पंचायतों के खण्ड विकास अधिकारियों को प्रियासाफ्ट में अभिलेखों (उस क्षेत्र पंचायत की सभी ग्राम पंचायतों के) की फीडिंग हेतु कम्प्यूटर संचालकों की सेवाएं लेने हेतु सूचित किया गया था। गैर पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि जनपदों हेतु ऐसी व्यवस्था नहीं की गयी थी।

इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं में प्रशिक्षित जनशक्ति तथा सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना की बहुत कमी थी जो कि जिला तथा आधारभूत दोनों स्तरों पर माडल लेखांकन प्रणाली तथा प्रियासाफ्ट के सुचारू क्रियान्वयन के लिए आवश्यक था।

4.1.10.6 पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि आच्छादित जनपदों में प्रियासाफ्ट पर आकड़ों की फीडिंग हेतु अतिरिक्त जनशक्ति

नमूना जांच की गई जिला पंचायतों से सम्बन्धित सूचना की जांच में पाया गया कि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से आच्छादित जनपदों में राज्य सरकार ने जनपद के प्रत्येक क्षेत्र पंचायत हेतु (प्रत्येक क्षेत्र पंचायत के लिए एक कम्प्यूटर संचालक) आठ माह के लिए आउटसोर्सिंग आधार पर ₹ 10,000 प्रति माह स्वीकृत किया (अप्रैल 2011) जो कि प्रियासाफ्ट पर सम्बन्धित क्षेत्र पंचायत की ग्राम पंचायतों के लेखाओं की फीडिंग के लिए पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के क्षमता संवर्द्धन निधि से लिया जाएगा। राज्य सरकार ने जनशक्ति उपलब्ध कराने के लिए विबग्योर इन्फो प्राइवेट लिमिटेड (संस्था) को नामित किया। अग्रेतर, नमूना जांच किये गये नौ[30] पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि जनपदों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि:

- तीन जिला पंचायतों (बस्ती, ललितपुर और महोबा) ने संस्था के साथ कोई अनुबन्ध/समझौता ज्ञापन नहीं किया था।
- जिला पंचायत, मिर्जापुर ने सम्बन्धित संस्था के साथ अनुबन्ध करने के बाद भी कोई कम्प्यूटर संचालक नियुक्त नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप जिला पंचायत में ₹ 9.60 लाख[31] निष्क्रिय पड़ा था।

---

[29] संख्या 2386/33/पीएमयू/2011 दिनांक 13.06.2011।

[30] बहराइच, बस्ती, चन्दौली, गोरखपुर, जौनपुर, ललितपुर, महोबा, महराजगंज और मिर्जापुर, जो नमूना जाँच किये गये 12 जनपदों के मध्य थे।

[31] ₹ 10,000 x 8 माह = ₹ 80,000 x 12 क्षेत्र पंचायत = ₹ 9,60,000

- सहायक विकास अधिकारी पंचायत से संचालकों के संतोषजनक कार्य का प्रमाण पत्र प्राप्त करने के बाद ही संस्था को भुगतान किया जाना था, परन्तु जिला पंचायतों द्वारा केवल उपस्थिति आख्या प्राप्त कर भुगतान किया गया था।

- अपर मुख्य अधिकारी, ललितपुर द्वारा राज्य सरकार की स्वीकृति के बिना छह कम्प्यूटर संचालकों, प्रत्येक क्षेत्र पंचायत हेतु एक (छह कम्प्यूटर संचालक राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत थे) के अतिरिक्त एक सहायक प्रोग्रामर की ₹ 12,000 प्रति माह की दर पर सेवाएं ली गयी थीं। अपर मुख्य अधिकारी, ललितपुर ने बिना किसी अनुबन्ध/समझौता ज्ञापन के ही संस्था को ₹ 4.80 लाख की कुल स्वीकृति के सापेक्ष ₹ 7.20 लाख (₹ 2.40 लाख + ₹ 4.80 लाख) अग्रिम भुगतान कर दिया था। यह अग्रिम, अग्रिम पंजिका में दर्ज नहीं किया गया था। एक सहायक प्रोग्रामर को छोड़कर कम्प्यूटर संचालकों की सेवाएं उनकी नियुक्ति के आठ माह बाद समाप्त कर दी गयी थीं।

कम्प्यूटर संचालकों का कार्य संतोषजनक नहीं था क्योंकि नमूना जाँच किये गये जनपदों के क्षेत्र पंचायतों और ग्राम पंचायतों के वर्ष 2011–12 के वार्षिक पुस्तकों की शत प्रतिशत बंदी नहीं की गई थी। गैर पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि जनपदों हेतु आउटसोर्सिंग की कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। राज्य सरकार द्वारा प्रियासाफ्ट पर डाटा फीडिंग हेतु प्रति संचालक ₹ 10,000 प्रति माह (सभी करों सहित) की दर पर पूरे राज्य में कम्प्यूटर संचालकों की सेवाएं लेने सम्बन्धी जनवरी 2012 के निर्णय को वापस ले लिया गया (फरवरी 2012)।

4.1.11 आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण

एक संगठन के अन्दर आंतरिक नियंत्रण एक ऐसा तंत्र है जो उसके उद्देश्यों को प्रभावकारी रूप से प्राप्त करने के लिए उसकी गतिविधियों को शासित करता है। एक अन्तर्निहित आन्तरिक नियंत्रण तंत्र लागू मानकों एवं नियमों के साथ अनुपालन के बारे में संगठन को उचित आश्वासन उपलब्ध कराता है, इस प्रकार संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु वित्तीय प्रतिवेदन की विश्वसनीयता एवं संगठनात्मक कार्यों में दक्षता और प्रभावकारिता प्राप्त होती है। अन्तर्राष्ट्रीय रूप में, ट्रेडवे आयोग ढांचा का प्रायोजक संगठन की समिति में आन्तरिक नियंत्रण में सर्वोत्तम पद्धतियां दी गयी हैं जो आन्तरिक नियन्त्रण के लिए विस्तृत रूप से स्वीकृत माडल है।

हमने अनुश्रवण, पर्यवेक्षण, अभिलेखों के रख–रखाव आदि हेतु विहित प्रक्रियाओं के सन्दर्भ में पंचायती राज संस्थाओं मे आन्तरिक नियंत्रण की पर्याप्तता का परीक्षण किया।

जांच में पाया गया कि यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं के प्रत्येक स्तर (जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत) पर शासनादेश (जुलाई 1999) में यथा परिकल्पित समितियॉ गठित की गई थीं किन्तु वे पंचायती राज संस्थाओं के क्रियाकलाप में सक्रिय रूप से भाग नहीं ले रही थीं क्योंकि नियमित बैठकें नहीं हो रही थीं। परिणामस्वरूप, पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तर 4.1.8 में यथाचर्चित सम्बन्धित समितियों से अपेक्षित अनुमोदन प्राप्त किये बिना ही समस्त भुगतान किया जा रहा था।

सनदी लेखाकारों द्वारा ग्राम पंचायतों के लेखाओं का रख–रखाव सम्बन्धी शासनादेश[32] (जून 2006) में लेखाओं की गुणवत्ता के निरीक्षण पर बल दिया गया था। आदेश में जनपद में उप निदेशक, पंचायत द्वारा (पांच प्रतिशत) और जिला पंचायत राज

[32] शासनादेश संख्या 506/33–3–2006–100(14)/04, पंचायती राज अनुभाग–3 दिनांक 16 जून, 2006।

अधिकारी, वित्तीय परामर्शदाता और जिला सम्परीक्षा अधिकारी द्वारा (10 प्रतिशत प्रत्येक) ग्राम पंचायतों के लेखाओं की गुणवत्ता के निरीक्षण पर जोर दिया गया था। प्रस्तर 4.1.9.5 में यथाचर्चित परिकल्पित निरीक्षण नमूना जाँच की गयी किसी भी पंचायती राज संस्था में नहीं किया गया था।

शासनादेशों (जनवरी 2011 एवं अप्रैल 2012)[33] के अनुसार जिला पंचायत राज अधिकारी ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों के लेखाओं की परिशुद्धता एवं अद्यतनीकरण तथा 2010–11 एवं 2011–12 के वाउचरों के प्रियासाफ्ट पर प्रविष्टि को विलम्बतम क्रमशः 30 अप्रैल 2012 एवं 10 मई 2012 तक समय से पूर्ण कराने के लिए जिम्मेदार थे।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर (प्रियासाफ्ट पर फीड किये जा रहे ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों के वाउचरों का प्रतिशत/यादृच्छिक जाँच) नमूना जाँच किये गये 12 जनपदों के 12 जिला पंचायत राज अधिकारियों में से सात[34] ने बताया कि भविष्य में यादृच्छिक जांच की जाएगी। एक[35] जिला पंचायत राज अधिकारी ने बताया कि निरीक्षण कार्य प्रगति पर है। दो[36] जिला पंचायत राज अधिकारियों ने बताया कि सहायक विकास अधिकारियों (पंचायत) द्वारा निरीक्षण किया गया था। तथापि समर्थन में कोई प्रलेख जैसे–निरीक्षण टिप्पणी या सुधार संज्ञापन प्रस्तुत नहीं किये गये, यद्यपि माँगे गये थे। अग्रेतर, निदेशक, पंचायती राज ने बताया (सितम्बर 2013) कि वर्ष 2012–13 के लेखाओं के बन्द करने की तिथि सितम्बर 2013 थी।

इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं में आन्तरिक नियन्त्रण कमजोर थे एवं सक्षम प्राधिकारियों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के क्रिया कलापों के अपेक्षित अनुश्रवण का अभाव था।

4.1.12 निष्कर्ष

यद्यपि राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत अधिनियम, 1961 और उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947 में संशोधन किया (अप्रैल 1994) और निधियों, कृत्यों और कर्मियों का हस्तान्तरण किया, परन्तु केवल 16 कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित किया गया। यद्यपि हस्तान्तरित कार्यों/गतिविधियों को भी पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रभावशाली ढंग से पूरा नहीं किया गया। अग्रेतर, पंचायती राज संस्थाओं में गठित छः समितियों द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र के अधीन गतिविधियों का पर्यवेक्षण नहीं किया गया।

नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं द्वारा नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रारूपों में (वर्ष 2007 से 2010 तक) अपने लेखों का रख–रखाव नहीं किया गया था। नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा जारी आठ लेखा प्रारूपों के सरलीकरण (2010–13 के दौरान) के बावजूद प्रियासाफ्ट से वांछित प्रतिवेदन सृजित नहीं किये गये क्योंकि मूल आँकड़े या तो प्रियासाफ्ट पर प्रविष्ट नहीं किये गये थे या अधिकतर पंचायती राज संस्थाओं में त्रुटिपूर्ण ढंग से प्रविष्ट किये गये थे। प्रियासाफ्ट पर लेखे, पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति की सही तस्वीर नहीं प्रतिबिम्बित करते थे। पंचायती राज संस्थाएं, बिना पर्याप्त कम्प्यूटर प्रशिक्षित जनशक्ति की थीं क्योंकि नमूना जांच किये गये जनपदों में कुछ ग्राम पंचायत अधिकारियो एवं ग्राम विकास अधिकारियों

---

[33] शासनादेश संख्या 1/121/2012–1/205/2012 दिनांक 20 अप्रैल 2012 द्वारा।
[34] जिला पंचायत राज अधिकारी, अलीगढ़, गोरखपुर, हाथरस, जौनपुर, ललितपुर, महराजगंज एवं महोबा
[35] जिला पंचायत राज अधिकारी, मऊ।
[36] जिला पंचायत राज अधिकारी, चन्दौली एवं मिर्जापुर।

को छोड़कर प्रियासाफ्ट पर प्रशिक्षण, क्षेत्र पंचायतों में लेखा रखने वाले किसी भी कर्मचारी को नहीं दिया गया था। अतः वे प्रियासाफ्ट में आंकड़ों की प्रविष्टि की समस्याओं का सामना कर रहे थे।

4.1.13 अनुशंसा

- *सरकार को शीघ्रातिशीघ्र संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में यथा परिकल्पित सभी कृत्यों के हस्तान्तरण हेतु एक समय सीमा निर्धारित करना चाहिए।*

- *राज्य सरकार को पंचायती राज संस्थाओं को उनके प्रभावी कार्यकलाप हेतु पर्याप्त संख्या में कर्मियों के स्थानान्तरण की व्यवस्था करनी चाहिए और हस्तांतरित कृत्यों के कार्यान्वयन हेतु आवश्यक निधि उपलब्ध कराना चाहिए।*

- *पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि जनपदों सहित सभी पंचायती राज संस्थाओं में प्रिया साफ्ट में समुचित लेखांकन हेतु कुशल कर्मचारी वर्ग की स्थायी रूप से पदस्थापना की जानी चाहिए।*

- *राज्य सरकार द्वारा निधियों पर प्रभावी वित्तीय नियंत्रण और कार्यों के निष्पादन के लिए पंचायती राज संस्थाओं में आन्तरिक नियंत्रण तन्त्र को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।*

4.2 जिला आजमगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप

4.2.1 प्रस्तावना

तिहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 को दृष्टिगत रखते हुये निर्वाचित निकायों की त्रिस्तरीय पंचायती राज प्रणाली की स्थापना हेतु उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 को 1994 में संशोधित किया गया। संशोधित अधिनियम में ग्रामीण स्वायत्तशासी निकायों, नामतः ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, मध्यवर्ती स्तर पर क्षेत्र पंचायत एवं जिला स्तर पर जिला पंचायत को उन शक्तियों के विकेन्द्रीकरण को परिकल्पित किया गया है जो उस समय 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, समन्यवन, नियोजन एवं कार्यान्वयन जिला पंचायत में निहित था।

जिला आजमगढ़ में 22 क्षेत्र पंचायतें एवं 1,617 ग्राम पंचायतें हैं। पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप की लेखा परीक्षा इस आशय का आंकलन करने के लिए की गयी थी किः (i) नियोजन एवं बजट तैयार करने की प्रक्रिया का दक्षतापूर्ण पालन किया जा रहा है, (ii) योजनाओं के लिए वित्तीय प्रबन्धन पर्याप्त है, (iii) मानव संसाधन प्रबन्धन उचित एवं प्रभावकारी था, (iv) योजनाओं का निर्धारित दिशा निर्देर्शो के अनुसार दक्ष एवं प्रभावी तरीके से क्रियान्वयन किया गया था, (v) विभिन्न स्तरों पर दक्ष अनुश्रवण व्यवस्था लागू थी एवं प्रभावी ढंग से क्रियाशील थी एवं (vi) आन्तरिक नियंत्रण एवं आन्तरिक लेखा परीक्षा प्रणाली प्रभावी थी।

जिला पंचायत, जिला पंचायत राज अधिकारी, पांच क्षेत्र पंचायतों[16] एवं 10 ग्राम पंचायतों[17] (प्रत्येक क्षेत्र पंचायत से दो) के अभिलेखों की नमूना जांच जुलाई 2013 से अक्टूबर 2013 के मध्य सम्पादित की गई थी जिसमें अप्रैल 2010 से मार्च 2013 तक की अवधि आच्छादित थी।

4.2.2 वित्तीय प्रबन्धन

4.2.2.1 निधि व्यवस्था

जिला आजमगढ़ को तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों, तृतीय राज्य वित्त आयोग, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि, सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान एवं महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अधीन निधि प्राप्त हुई थी। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अपने निजी स्रोतों जैसे कर, किराया, शुल्क इत्यादि से राजस्व अर्जित किया गया था।

4.2.2.2 निधि प्रवाह तंत्र

[16] क्षेत्र पंचायतें मार्टिनगंज, पलहना, कोयलसा, फूलपुर एवं सठियांव।

[17] क्षेत्र पंचायत मार्टिनगंज में ग्राम पंचायत कुरियावां एवं लारपुर बक्सू, क्षेत्र पंचायत पलहना में ग्राम पंचायत बेनूपुर एवं असौसा, क्षेत्र पंचायत कोयलसा में ग्राम पंचायत भीमाकोल एवं एकडंगी बिहारपुर, क्षेत्र पंचायत फूलपुर में ग्राम पंचायत गोबरहा एवं मानपुर तथा क्षेत्र पंचायत सठियांव में ग्राम पंचायत सिकन्दरपुर एवं डिलिया।

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि	पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से सम्बन्धित निधियां भारत सरकार से जारी किये जाने के 15 दिन के अन्दर राज्य सरकार द्वारा पंचायतों के बैंक खाते में सीधे अन्तरित कर दी जाती हैं। कार्यों की स्वीकृति पर सम्बन्धित पंचायत द्वारा जैसा कि निश्चय किया जाये या तो पूर्ण अथवा किश्तों में पंचायतों के द्वारा निधियां तुरन्त जारी की जाती हैं।
महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना	भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार मनरेगा निधि के अपने–अपने अंशों को एक बैंक खाते, जिसे राज्य रोजगार गारंटी निधि कहते हैं, जो राज्य के लेखों के बाहर स्थापित की गई है, में स्थानान्तरित करते हैं। आयुक्त, ग्राम्य विकास राज्य रोजगार गारंटी निधि का अभिरक्षक है एवं इससे जनपद एवं उप जनपद स्तर तक निधियों के आगे अन्तरण की व्यवस्था करता है।
सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान	भारत सरकार अपना अंश प्रत्येक जनपद में स्थापित जिला जल एवं स्वच्छता मिशन के बैंक खाते में सीधे अन्तरित करती है। जिला पंचायत राज अधिकारी, जो मिशन के पदेन सचिव है, उत्तर प्रदेश सरकार के अंश का आहरण उत्तर प्रदेश सरकार से प्राप्त आवंटन के आधार पर जिला कोषाधिकारी से करता है तथा इसे मिशन के बैंक खाते में जमा करता है।
तेरहवां वित्त आयोग/राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार को प्राप्त तेरहवां वित्त आयोग निधि एवं राज्य वित्त आयोग निधि निदेशक, पंचायती राज एवं उप निदेशक, जिला पंचायत को भेजी जाती है। निदेशक, पंचायती राज, निधि का अन्तरण जिला पंचायत राज अधिकारी को करता है जिसका आवंटन ग्राम पंचायतों एव क्षेत्र पंचायतों को किया जाता है, जबकि उप निदेशक, जिला पंचायत निधि का अन्तरण जिला पंचायतों को करता है।

4.2.2.3 वित्तीय स्थिति

वर्ष 2010–13 की अवधि में नमूना जांच की गयी इकाइयों से सम्बन्धित विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत प्रारम्भिक अवशेष, प्राप्त निधि, किया गया व्यय एवं अन्तिम अवशेष की वर्षवार स्थिति **सारणी 1** में दी गयी है:

सारणी 1: प्राप्त निधियां

(₹ लाख में)

वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	वर्ष के दौरान प्राप्त निधि	कुल उपलब्ध निधि	व्यय (प्रतिशत)	अन्तिम अवशेष (प्रतिशत)
2010-11	2,068.18	5,164.64	7,232.82	4,890.78 (67.62)	2,342.04 (32.38)
2011-12	2,342.04	3,193.29	5,535.33	4,190.55 (75.70)	1,344.78 (24.30)
2012-13	1,344.78	3,453.25	4,798.03	1,825.13 (38.04)	2,972.90 (61.96)

(**स्रोतः** जिला पंचायत, पांच क्षेत्र पंचायतों एवं 10 ग्राम पंचायतों का बजट विवरण[18])

4.2.2.4 निजी स्रोतों से उद्ग्रहीत राजस्व

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 की धारा 119 के अन्तर्गत जिला पंचायत को अपने अधिकार क्षेत्र के अधीन किराया, करों, शुल्कों आदि को आरोपित कर राजस्व के सृजन के लिये उत्तरदायी बनाया गया था। वर्ष 2012–13 की अवधि में जिला पंचायत द्वारा उदग्रहीत राजस्व नीचे **सारणी 2** में दिया गया है:

[18] योजनावार निधि का विवरण ***परिशिष्ट 4.2.1*** में दिया गया है।

सारणी 2: निजी स्रोतों से उद्ग्रहीत राजस्व

(₹ लाख में)

मद का नाम	विगत वर्ष का बकाया	वर्ष 12–13 के लिये मांग	कुल लक्ष्य	उपलब्धि	अवशेष
सम्पत्ति एवं विभव कर	27.09	53.15	80.24	49.74	30.50
दुकान, भवन का किराया	44.80	13.14	57.94	12.08	45.86
तहबाजारी	19.18	7.44	26.62	7.51	19.11
योग	**91.07**	**73.73**	**164.80**	**69.33**	**95.47**
			उपलब्धि का प्रतिशत	**42.07**	

(**स्रोतः** जिला पंचायत, आजमगढ़ का वसूली विवरण)

सारणी से स्पष्ट है कि वर्ष 2012–13 के प्रारम्भ में, बकाया देय ₹ 91.07 लाख था एवं वर्ष 2012–13 की अवधि में, जिला पंचायत द्वारा ₹ 73.73 लाख की मांग की गयी। कुल देय राशि ₹ 1.65 करोड़ में से, केवल ₹ 69.33 लाख (42.07 प्रतिशत) की वसूली की गयी थी तथा वर्ष 2012–13 के अन्त में ₹ 95.47 लाख (57.93 प्रतिशत) अब भी वसूल किया जाना शेष था।

4.2.2.5 बजट तैयार किया जाना और बजट की प्रक्रिया

बजट तैयार किया जाना एवं बजट की प्रक्रिया में वार्षिक बजट प्राक्कलनों को तैयार एवं परीक्षण करना तथा तदुपरान्त व्यय पर नियंत्रण विहित है। जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत को उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम (धारा 110 एवं 115) एवं पंचायती राज अधिनियम, 1947 (उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम) (धारा–41) के अनुसार वार्षिक बजट तैयार करना था, जिसके पश्चात् इसे जिला पंचायत/क्षेत्र पंचायत/ग्राम पंचायत द्वारा पारित किया जाना था। तथापि, यह पाया गया कि किसी भी नमूना जांच की गयी ग्राम पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत में बजट तैयार नहीं किया गया था। जिला पंचायत द्वारा वार्षिक बजट तैयार किया गया था परन्तु समय सीमा का पालन नहीं किया गया था।

4.2.2.6 रोकड़ प्रबन्धन

ग्राम पंचायतों द्वारा तीन पृथक ग्राम निधि I–विविध, II–महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना एवं III–छात्रवृत्ति रखा जाना है। ग्राम पंचायतें इन निधियों की राशि को डाकघर, सहकारी बैंकों एवं ग्रामीण बैंकों अथवा राष्ट्रीयकृत बैकों में तीन पृथक खातों में रख सकती हैं। इनके लिये ग्राम पंचायत अधिकारी को बैंक द्वारा निर्गत पासबुक के अतिरिक्त, निर्धारित प्रारूपों में तीन पासबुकों का रख–रखाव करना है। प्रत्येक माह के अन्तिम दिवस को आंकड़ों के दो समुच्चयों में यदि कोई, अन्तर हो, तो उसका समाशोधन करना है। ग्राम प्रधान को उसी दिन उनकी जांच कर उस पर हस्ताक्षर करना है। नमूना जांच की गयी ग्राम पंचायतों में से किसी ने भी ग्राम निधियों की अतिरिक्त पास बुक का रख–रखाव नहीं किया था और न ही समाधान विवरण तैयार किया था।

4.2.2.7 परिचालन प्रबंधन

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अन्तर्गत, कार्यक्रम अधिकारी यह सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी है कि वर्ष की विकास योजना को तैयार करने के लिये कार्यो की पहचान एवं संस्तुति हेतु प्रत्येक वर्ष 2 अक्टूबर को प्रतिक्रियाशील एवं

सहभागी ग्राम सभाओं की बैठकों का आयोजन हो रहा है। यह पाया गया कि नियत तिथि पर ग्राम सभाओं की बैठकों का संचालन नहीं किया गया था। राज्य वित्त आयोग/तेरहवां वित्त आयोग के अधीन प्राप्त निधियों का संचालन ग्राम पंचायतों में एक ही बैंक खाते में किया जा रहा था जिसके कारण ग्राम पंचायतें निधियों की सही स्थिति सुनिश्चित नहीं कर सकीं।

4.2.2.8 भण्डार प्रबन्धन

निर्माण कार्य के लिये सामग्री आपूर्ति एवं निर्गमनों से सम्बन्धित स्टाक रजिस्टर का रख–रखाव किसी भी नमूना जांच की गयी ग्राम पंचायत में नहीं किया गया था।

4.2.3 मानव संसाधन

राज्य सरकार ने ग्राम पंचायतों में कई योजनाओं को शुरू किया, जिससे उनके परिव्यय में बढ़ोत्तरी हुई है। जिला आजमगढ़ में, 1,617 ग्राम पंचायतों में 488 ग्राम स्तरीय कर्मचारियों की स्वीकृत संख्या के सापेक्ष केवल 295 (163 ग्राम पंचायत अधिकारी एवं 132 ग्राम विकास अधिकारी) कार्य कर रहे थे (कमी 40 प्रतिशत); एक ग्राम के लिये एक ग्राम पंचायत अधिकारी/ग्राम विकास अधिकारी के मानक के सापेक्ष औसतन पांच ग्राम पंचायतों के लिए मात्र एक कर्मचारी था।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी के दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिये ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम रोजगार सेवक की नियुक्ति करना अपेक्षित है। नमूना जांच की गयी पाँच क्षेत्र पंचायतों की 326 ग्राम पंचायतों में केवल 249 ग्राम रोजगार सेवक पदस्थापित थे।

4.2.4 आन्तरिक नियन्त्रण

4.2.4.1 अभिलेखों का रख–रखाव

प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली कानूनों, नियमों, विनियमों एवं आदेशों के अनुपालन का उचित आश्वासन, धोखाधड़ी, कुप्रबन्धन के विरूद्ध सुरक्षात्मक उपाय प्रदान करने में मदद करती है और विश्वसनीय वित्तीय एवं प्रबंधन सूचना को सुनिश्चित करती है। नियन्त्रण में लेखाओं का उचित रख–रखाव, आंकड़ों का मिलान, प्रलेखीकरण एवं निरीक्षण सम्मिलित है।

ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों को विभिन्न अभिलेखों एवं रजिस्टरों को तैयार एवं उनका रख–रखाव करना है। किसी भी नमूना जांच की गयी ग्राम पंचायत ने चेक बुक प्राप्ति एवं निर्गमन पंजिका, मांग एवं वसूली पंजिका, निरीक्षण पंजिका, कार्य पंजिका, भण्डार पंजिका, सम्पत्ति पंजिका एवं ग्राम निधियों की अतिरिक्त पास बुकों का रख–रखाव नहीं किया था। उनमें से किसी के द्वारा समाशोधन विवरण तैयार नहीं किया गया था।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के सम्बन्ध में यह पाया गया कि नमूना जांच की गयी 10 ग्राम पंचायतों में से नौ ग्राम पंचायतों[19] ने कार्य पंजिका, जबकि आठ ग्राम पंचायतों[20] ने भण्डार पंजिका का रख–रखाव नहीं किया था। दो क्षेत्र

[19] ग्राम पंचायत कुरियावां, लारपुर बक्सू, असौसा, बेनूपुर, एकडंगी बिहारपुर, गोबरहा, मानपुर, सिकन्दरपुर एवं डिलिया।
[20] ग्राम पंचायत कुरियावां, लारपुर बक्सू, असौसा, बेनूपुर, भीमाकोल, एकडंगी बिहारपुर, गोबरहा एवं मानपुर।

पंचायतों[21] एवं चार ग्राम पंचायतों[22] द्वारा परिसम्पत्ति पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था।

विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत सम्पत्तियों का जैसे सड़कें, आगनबाड़ी केन्द्र, पंचायत घर, वृक्षारोपण आदि के सृजन के सम्बन्ध में ग्राम पंचायतों द्वारा परिसम्पत्ति पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था।

पंचायत मैनुअल के प्रावधानों के अनुसार, ग्राम पंचायत अधिकारी को आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए ग्राम पंचायत की नियोजन एवं विकास समिति के प्रस्तुतीकरण हेतु त्रैमासिक लेखे तैयार करना है। समिति को इसका परीक्षण तथा इसके निष्कर्ष ग्राम प्रधान को यथापेक्षित आगे की कार्यवाही हेतु प्रस्तुत करना है। नमूना जांच की गयी ग्राम पंचायतों द्वारा त्रैमासिक लेखे तैयार नहीं किये गये थे।

4.2.4.2 कार्यों का अनुश्रवण न करना

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम की धारा 33 (iii) के अनुसार जिला पंचायत को क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के कार्यो का पर्यवेक्षण करना है। जिला पंचायत, आजमगढ़ ने ऐसा नहीं किया था।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना में निरीक्षण एवं अनुश्रवण के लिये प्रक्रिया निर्धारित की गयी है, जिसके अनुसार खण्ड स्तर द्वारा कार्यों का शत प्रतिशत, जिला स्तर द्वारा 10 प्रतिशत एवं राज्य स्तरीय अधिकारियों द्वारा दो प्रतिशत निरीक्षण किया जाना है।

नमूना जांच में पाया गया कि उच्चत्तर स्तर अधिकारी द्वारा कार्यों के निरीक्षण किये जाने के सम्बन्ध में क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों में अभिलेखों का रख–रखाव नहीं किया गया था। अभिलेखों का रख–रखाव न किये जाने के कारण लेखापरीक्षा में निर्धारित निरीक्षण एवं अनुश्रवण प्रबन्धन का आंकलन नहीं किया जा सका।

4.2.5 लेखा परीक्षा निष्कर्ष

4.2.5.1 ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण पर ₹ 68.22 लाख का अलाभकारी व्यय

भारत सरकार ने विकास में क्षेत्रीय असंतुलन को दूर करने एवं स्थानीय अवसंरचना में दुरूह अन्तरालों को भरने, जो विद्यमान प्रवाह के माध्यम से पर्याप्त रूप से नहीं हो पा रहा था, के उद्देश्य के साथ पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि कार्यक्रम का प्रारम्भ (जनवरी 2007) किया।

नमूना जांच की गयी पांच क्षेत्र पंचायतों में से, दो क्षेत्र पंचायतों में परियोजना निदेशक, परियोजना प्रबन्धन इकाई, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि ने वर्ष 2007–08 से सम्बन्धित ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण हेतु प्रस्ताव का अनुमोदन किया था (फरवरी 2009) एवं ₹ 13.35 लाख (क्षेत्र पंचायत सठियांव) एवं ₹ 17.30 लाख (क्षेत्र पंचायत पलहना) पंचायत सचिवालय के प्राक्कलन के सापेक्ष ₹ 10.74 लाख प्रति ग्राम पंचायत सचिवालय स्वीकृत किया था जिसके लिये 90 प्रतिशत धनराशि क्षेत्र पंचायतों को अवमुक्त की गयी थी (मई 2009 एवं जुलाई 2009)। क्षेत्र पंचायत सठियांव एवं क्षेत्र पंचायत पलहना द्वारा क्रमशः पांच एवं दो ग्राम पंचायत सचिवालयों का निर्माण किया जाना था।

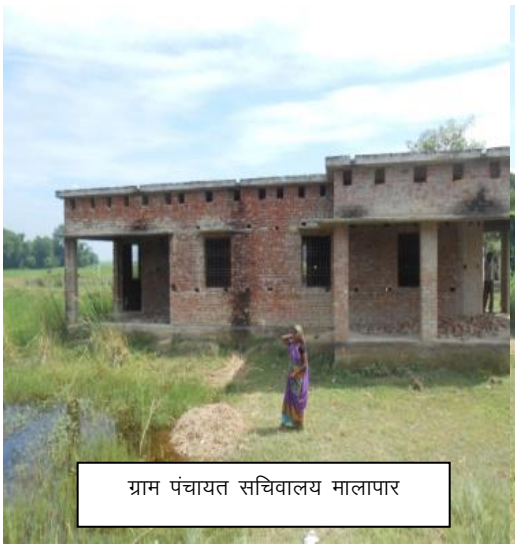
[21] पलहना एवं फूलपुर।
[22] गोबरहा, असौसा, मानपुर एवं लारपुर बक्सू।

वर्ष 2009–10 के लिये प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति अवर सचिव, पंचायती राज विभाग द्वारा वर्ष 2007–08 की परियोजनाएं प्राथमिकता पर पूर्ण किये जाने की शर्त के साथ दी गयी थी। ग्राम पंचायत सचिवालय (2007–08) का निर्माण कार्य वर्ष 2009–10 में प्रारम्भ किया गया था जिसको पूर्ण करने की तिथि मार्च 2010 थी जिसे मार्च 2013 तक बढ़ा दिया गया था। अग्रेतर, यह पाया गया कि ग्राम पंचायत सचिवालय रामपुर (क्षेत्र पंचायत पलहना) का निर्माण विवादित भूमि पर किया गया था तथा छः अन्य ग्राम पंचायत सचिवालय अपूर्ण पड़े हुए थे। इस प्रकार, सात ग्राम पंचायत सचिवालय चार वर्ष व्यतीत होने के बावजूद भी ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित नहीं किये गये थे जबकि ₹ 5.64 लाख के असमायोजित अग्रिम सहित ₹ 68.22 लाख व्यय किया जा चुका था। विवरण **सारणी 3** में दिया गया है:

सारणी 3: अपूर्ण सचिवालय

(₹ लाख में)

क्षेत्र पंचायतों का नाम	ग्राम पंचायत का नाम जहां ग्राम पंचायत सचिवालय बनाया जाना था	वर्ष जिसमें व्यय किया गया	कार्य प्रभारी को दिया गया अग्रिम	व्यय	अभ्युक्ति
पलहना	रामपुर	2009-10	1.00	7.26	विवादित
	मालापार	2009-10	1.00	7.26	अपूर्ण
सठियांव	विठौली	2009-10	0.76	10.02	अपूर्ण
		2010-11	0	0.28	
	अबारी	2009-10	0.95	9.08	अपूर्ण
	करपिया	2009-10	0.26	9.40	अपूर्ण
		2010-11	0.25	0.26	
	फकरूद्दीनपुर	2009-10	0.41	9.50	अपूर्ण
		2010-11	0.25	0.27	
	गजहड़ा	2009-10	0.76	9.25	अपूर्ण
योग			**5.64**	**62.58**	
कुल योग			**68.22**		



ग्राम पंचायत सचिवालय मालापार

ग्राम पंचायत सचिवालय रामपुर

इसे इंगित किये जाने पर, खण्ड विकास अधिकारी पलहना एवं सठियांव (अगस्त एवं अक्टूबर 2013) ने उत्तर में बताया कि निधि की कमी के कारण कार्य अपूर्ण थे एवं कार्य प्रभारियों को अग्रिम के सापेक्ष समायोजन प्रस्तुत करने के लिये कहा जायेगा। विवादित भूमि पर निर्माण कार्य किये जाने के सम्बन्ध में खण्ड विकास अधिकारी पलहना द्वारा उत्तर में बताया गया कि कार्य उप जिलाधिकारी के भू अभिलेख (खतौनी) के आधार पर प्रारम्भ किया गया था जिसमें यह भूमि ग्राम पंचायत सचिवालय हेतु आवंटित दर्शायी गयी थी।

ग्राम पंचायत सचिवालय अबारी

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। सठियांव द्वारा पुराने ग्राम पंचायत सचिवालय को पूर्ण किये बिना नये ग्राम पंचायत सचिवालय (2009–10 की परियोजना) का कार्य पूर्ण कर लिया गया था एवं दोनों क्षेत्र पंचायतों में अग्रिम अभी भी असमायोजित थे। पलहना के प्रकरण में विवादित भूमि पर कार्य प्रारम्भ कर दिया गया था।

4.2.5.2 पुल एवं सम्पर्क मार्ग के निर्माण पर ₹ 33.95 लाख का अलाभकारी व्यय

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना {प्रस्तर 1.1(ए)} के अन्तर्गत पुलों एवं पहुँच मार्गों के निर्माण के प्रावधान संयोजकता में सुधार एवं क्षेत्रीय विकास में अभिवृद्वि हेतु सम्मिलित किये गये हैं।

नमूना जांच की गयी पांच क्षेत्र पंचायतों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि क्षेत्र पंचायत सठियांव में, परियोजना निदेशक, परियोजना प्रबन्धन इकाई ने ''अवाबपुरा राजभर बस्ती से देवरिया ताल तक पुल एवं एप्रोच कार्य'' की परियोजना हेतु ₹ 21.48 लाख का अनुमोदन (फरवरी 2009) किया था। रूप रेखा एवं शैली में उन्नयन के कारण, अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत आजमगढ़ ने पुनरीक्षित प्राक्कलन बनाने का निर्देश (फरवरी 2010) जारी किया था। इसके अनुपालन में क्षेत्र पंचायत सठियांव द्वारा ₹ 39.80 लाख का विस्तृत प्राक्कलन तैयार (फरवरी 2010) किया गया था। ग्रामीण अभियन्त्रण सेवा, आजमगढ़[23] के अधिशासी अभियन्ता द्वारा तकनीकी अनुमोदन (फरवरी 2010) प्रदान किया गया था एवं 7 जून 2010 को कार्य प्रारम्भ हो गया था।

अन्तिम मापी (जुलाई 2010) के आधार पर, ठेकेदार को ₹ 33.95 लाख का भुगतान किया जा चुका था यद्यपि यह स्पष्ट है कि अल्पकालीन निविदा के अधीन कार्य निष्पादित कराये जाने के बावजूद सम्पर्क मार्ग पूर्ण नहीं था (53 प्रतिशत तक)।

[23] क्षेत्र पंचायत द्वारा अल्पकालीन निविदा आमंत्रित (मार्च 2010) की गयी थी एवं निविदा प्राक्कलन से 0.10 प्रतिशत नीचे स्वीकृत की गयी थी।

अवाबपुरा राजभर बस्ती से देवरिया ताल तक पुल एवं एप्रोच कार्य

इसे इंगित किये जाने पर खण्ड विकास अधिकारी सठियांव ने बताया (अक्टूबर 2013) कि निधि की अनुपलब्धता (10 प्रतिशत) के कारण कार्य पूर्ण नहीं हुआ एवं अल्पकालीन निविदा आमंत्रित करने के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। जुलाई 2010 के बाद धन की माँग नहीं की गई थी।

4.2.5.3 दुकानों के निर्माण पर ₹ 17.27 लाख का अलाभकारी व्यय

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम (अनुसूची 2) के अनुसार दुकानों का निर्माण, प्रबन्धन एवं अनुरक्षण जिला पंचायत द्वारा किया जाना था।

जिला पंचायत, आजमगढ़ के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2013) में पाया गया कि ग्राम पंचायत माहुल में, 32 दुकानों (भाग ए से ई) का निर्माण जिला पंचायत की भूमि पर किया जाना था जिसके लिये खंड ए से ई पांच भागों में ₹ 46.94 लाख का प्राक्कलन तैयार किया गया था। अध्यक्ष द्वारा तकनीकी स्वीकृति (सितम्बर 2009 से नवम्बर 2009) प्रदान किया गया था। प्रत्येक प्राक्कलन के सापेक्ष एक ठेकेदार से अनुबन्ध किया गया था (15.01.2010) जिसमें कार्य प्रारम्भ एवं कार्य समाप्ति की तिथि क्रमशः 15.01.2010 एवं 31.08.2010 थी। दुकानों के निर्माण का कार्य प्रीमियम धनराशि से किया जाना प्रस्तावित था जिसके लिये ₹ 1.50 लाख प्रति दुकान मांग की गयी थी। ₹ 20.20 लाख की धनराशि 16 इच्छुक पार्टियों से प्राप्त हुई थी। निर्माण कार्य का प्रारम्भ (जनवरी 2010) करते हुए कार्य का निष्पादन (भाग ए से ई) नींव स्तर तक (फरवरी 2010) किया गया था जिसके लिये ₹ 17.27 लाख का भुगतान ठेकेदार को किया गया था। लेखा परीक्षा तिथि (जुलाई 2013) तक कोई प्रगति नहीं पायी गयी थी।

इसे इंगित किये जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी ने उत्तर दिया कि जिला निधि में अपर्याप्त धनराशि के कारण दुकाने पूर्ण नहीं हो पायी थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। तीन वर्ष एवं पांच माह व्यतीत होने के बावजूद जिला पंचायत द्वारा प्रीमियम की अवशेष धनराशि को प्राप्त कर कार्य को पूर्ण कराने का कोई प्रयास नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, आवश्यक धनराशि की उपलब्धता के बिना सभी दुकानों का निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं कराया जाना चाहिए था।

4.2.5.4 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना अंश ₹ 2.99 करोड़ उपलब्ध न होने के कारण लक्षित व्यक्तिगत शौचालयों का अपूर्ण रहना।

भारत सरकार सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान जिसका परिवर्तित नाम निर्मल भारत अभियान है, का संचालन करती है, जो कि पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय द्वारा प्रशासित है। इसका उद्देश्य सभी ग्रामीण परिवारों को व्यक्तिगत शौचालय की सुविधा उपलब्ध कराना है।

योजना के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्तिगत शौचालय की कुल लागत ₹ 10,000 है, जिसमें केन्द्र एवं राज्य का संयुक्त अंश ₹ 4,600 है, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना का अंश ₹ 4,500 तथा न्यूनतम लाभार्थी अंशदान ₹ 900 है। वर्ष 2012–13 में, निर्मल भारत अभियान के अन्तर्गत, ₹ 5.72 करोड़ (केन्द्र एवं राज्य का अंश) जिला पंचायत राज अधिकारी, आजमगढ़ को प्राप्त हुआ था जिसने 7,519 व्यक्तिगत शौचालयों की मजदूरी अवयव के लिए आवश्यक ₹ 3.38 करोड़ का महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना अंश की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना ही ग्राम पंचायतों को अन्तरित कर दिया था। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अधीन ग्राम पंचायतों को मात्र ₹ 38.91 लाख की धनराशि उपलब्ध कराई गयी थी।

इसे इंगित किये जाने पर, जिला पंचायत राज अधिकारी ने बताया (अगस्त 2013) कि मामला पत्राचार में है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना अंश ₹ 2.99 करोड़ की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना ही केन्द्र एवं राज्य अंश को ग्राम पंचायतों को स्थानान्तरित कर दिया गया था। इस प्रकार, ग्राम पंचायतों में केन्द्र एवं राज्य अंश की भारी धनराशि अनुपयोगी पड़ी रही एवं लक्षित व्यक्तिगत शौचालय अपूर्ण रहे।

4.2.5.5 ग्राम पंचायतों में सोडियम लाइट के क्रय पर ₹ 2.04 लाख का अलाभकारी व्यय

राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार ग्राम पंचायतों में लैम्प पोस्ट इत्यादि के रख–रखाव के लिये जून 2005 में एक शासनादेश जारी किया गया था, जिसके अनुसार जिला पंचायत राज अधिकारी ग्रामीण निधि खाता–1 में सीधे धनराशि उपलब्ध करायेगा। सम्बन्धित जिलाधिकारी के निर्देशानुसार ग्राम पंचायतों द्वारा बल्ब, ट्यूबलाइट, सोडियम लाइट क्रय कर उनको खम्भों पर संस्थापित किया जाना था। जिलाधिकारी को सुनिश्चित करना था कि ग्राम पंचायत के ग्राम प्रधान उत्तर प्रदेश पावर कार्पोरेशन लिमिटेड के साथ सभी औपचारिकतायें पूर्ण करेंगे।

जिला पंचायत राज अधिकारी, आजमगढ़ के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2013) में पाया गया कि 2010–11 एवं 2011–12 के दौरान क्षेत्र पंचायत पल्हना की ग्राम पंचायत डुगडुगवा एवं जयरामपुर में क्रमशः ₹ 62,400 एवं ₹ 1.42 लाख की सोडियम लाइट क्रय की गयी थी जबकि दोनों ग्राम पंचायतें विद्युत से संयोजित नहीं थीं। इस प्रकार, सोडियम लाइट के क्रय पर किया गया व्यय ₹ 2.04 लाख अलाभकारी हो गया।

4.2.5.6 रूपये 1.83 करोड़ मूल्य की भूमि के पट्टे का नवीनीकरण/आवंटन न किया जाना एवं जिला पंचायत की ₹ 1.10 करोड़ मूल्य की भूमि पर अनधिकृत कब्जा ।

जिला पंचायत के नियंत्रणाधीन भूमि का प्रबन्धन उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम की धारा 107 के अनुसार किया जाता है।

जिला पंचायत आजमगढ़ के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2013) में पाया गया कि जिला पंचायत के नियंत्रणाधीन आवासीय एवं अनावासीय भूमि 16,624.81 वर्ग मीटर में से 11,049.81 वर्ग मीटर भूमि मूल्य ₹ 1.83 करोड, को वर्ष 1933 से 1967 के मध्य 41 पट्टेदारों को आवंटित किया गया था। आवंटन की तिथि से 30 वर्ष के पश्चात भूमि के आवंटन का नवीनीकरण होना था। जिला पंचायत द्वारा भूमि के नवीनीकरण/पुनः आवंटन हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी। इसके अतिरिक्त, सभी आवंटित भूमि के पट्टे वर्ष 1963 से 1997 के मध्य नवीनीकरण/पुनः आवंटन के योग्य हो गये थे उनका न ही नवीनीकरण किया गया, न ही भूमि का पुनः आवंटन किया गया था। इन सभी आवंटित भूमि से अल्प राशि ₹ 371 ही अर्जित हो रही थी।

अग्रेतर, यह पाया गया कि ₹ 1.10 करोड़ मूल्य की 3,577 वर्ग मीटर भूमि (3,100 प्रति वर्ग मीटर) पर 34 दुकानदारों का अनाधिकृत कब्जा था। दुकानों के कब्जा से सम्बन्धित जिला पंचायत की अपील वर्ष 1982 से माननीय उच्च न्यायालय में लम्बित है।

भूमि का मूल्यांकन वर्ष 2002 से पूर्व कराया गया था। उसके पश्चात 16,624.81 वर्गमीटर भूमि का मूल्यांकन नहीं कराया गया है।

उत्तर में, अपर मुख्य अधिकारी द्वारा बताया गया (जुलाई 2013) कि पट्टे के नवीनीकरण से सम्बन्धित कार्यवाही की जा रही है एवं भूमि का मूल्यांकन करा लिया जायेगा।

4.2.5.7 रायल्टी ₹ 7.59 लाख का आरोपण न किया जाना

उत्तर प्रदेश उप खनिज परिहार नियमावली, 1963 एवं शासनादेश दिनांक 2 फरवरी 2001 के अन्तर्गत, स्टोन बैलास्ट/बोल्डर पर रायल्टी का भुगतान ठेकेदार/विभाग द्वारा किया जाना है। शासन ने 5 अगस्त 2002 के आदेश द्वारा उपबन्ध किया कि प्रत्येक आहरण एवं वितरण अधिकारी रायल्टी की वसूली के लिये उत्तरदायी है। यदि ठेकेदार रायल्टी की रसीद फार्म एम एम–11 में प्रस्तुत नहीं करता है तो आहरण एवं वितरण अधिकारी को ठेकेदारों के देयकों से रायल्टी की कटौती करके उसे कोषागार में जमा करना है। स्टोन बैलास्ट पर रायल्टी की दर ₹ 68 प्रति घन मीटर (02 जून 2009) निर्धारित की गयी थी जिसे बढ़ाकर ₹ 102 (02 नवम्बर 2012) कर दिया गया था।

जिला पंचायत आजमगढ़ के ठेकेदारों के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2013) में पाया गया कि 2010–11 से 2012–13 तक की अवधि में 31 सड़कों के डामरीकरण कार्यों हेतु उनके द्वारा 11,168.50 घन मीटर स्टोन बेलास्ट सुक्रुट जिला सोनभद्र से प्राप्त किया गया था। ठेकेदारों द्वारा फार्म एम एम–11 प्रस्तुत नहीं किये जाने के बावजूद आहरण एवं वितरण अधिकारी द्वारा ठेकेदार के देयकों से रायल्टी की धनराशि की कटौती नहीं की गयी थी। इस प्रकार, ठेकेदारों को ₹ 7.59 लाख का अनुचित लाभ

प्रदान किया गया।

इसे इंगित किये जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी (जुलाई 2013) ने बताया कि एम एम–11 प्रपत्र ठेकेदारों से प्राप्त कर लिया जायेगा एवं वसूली कर ली जायेगी।

4.2.5.8 उपकर की कटौती न किया जाना ₹ 4.04 लाख

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के रोजगार एवं सेवाशर्तों को विनियमित करने और उनको सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण के उपाय उपलब्ध कराने के लिये, उत्तर प्रदेश सरकार ने शासकीय अधिसूचना (नवम्बर 2009) द्वारा ''उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड'' का गठन किया। उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा यह आदेश (नवम्बर 2009) भी जारी किया गया था कि नियोक्ता द्वारा निर्माण कार्य लागत का एक प्रतिशत की दर से उपकर काटा जाये। निर्माण कार्य में लगे सभी विभागों को ठेकेदारों के देयकों से निर्धारित दर पर उपकर काटना आवश्यक था एवं उसे बोर्ड को डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से ऐसी कटौती के 30 दिन के अन्दर प्रेषित करना था।

जिला पंचायत, आजमगढ़ के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2013) में पाया गया कि 2010–11 से 2012–13 तक की अवधि में जिला पंचायत द्वारा ठेकेदारों के माध्यम से विभिन्न निर्माण कार्य कराये गये थे एवं उनको ₹ 4.04 करोड़ का भुगतान किया गया था। यह पाया गया कि ठेकेदार के देयकों से एक प्रतिशत की कटौती नहीं की गयी थी।

इसे इंगित किये जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी द्वारा उत्तर में बताया गया (जुलाई 2013) कि प्राक्कलनों में ऐसा कोई प्रावधान न होने के कारण ₹ 4.04 लाख उपकर की कटौती नहीं की जा सकी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह शासनादेश के प्रतिकूल था।

इस प्रकार, उपकर की कटौती न किये जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों का अनुचित पक्ष लिया गया।

4.2.5.9 स्रोत पर ₹ 2.27 लाख की आयकर की कटौती न किया जाना एवं ₹ 7.52 लाख की धनराशि बिना जमा किये पड़ी रही

आयकर[24] के प्रस्तर 159.6 में प्रावधानित है कि ठेकेदारों/आपूर्तिकर्ताओं के देयकों से दो प्रतिशत की दर से आयकर की कटौती की जायेगी एवं कटौती की गयी धनराशि सम्बन्धित लेखा शीर्ष में जमा की जायेगी।

क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि आपूर्तिकर्ताओं के देयकों से दो प्रतिशत की दर से आयकर की कटौती नहीं की गयी थी। जिसके फलस्वरूप कर की धनराशि ₹ 2.27 लाख की वसूली नहीं हो सकी।

अग्रेतर, जांच में पाया गया कि कुछ आपूर्तिकर्ताओं के देयकों से आयकर की कटौती की गयी थी। कटौती की गयी धनराशि ₹ 7.52 लाख सम्बन्धित लेखा शीर्ष में जमा नहीं की गयी थी। विवरण **सारणी 4** में दिया गया है:

[24] टैक्समैन का डायरेक्ट टैक्सेज रेडी रेकनर।

सारणी 4: आयकर की कटौती न किया जाना तथा कटौती की गई धनराशि को जमा न किया जाना

(₹ में)

इकाई का नाम	क्षेत्र पंचायत का नाम	कटौती न की गई आयकर धनराशि	कटौती की गई धनराशि जिसे जमा किया जाना था
मार्टीनगंज	मार्टीनगंज	31,993	1,72,918
पलहना	पलहना	00	34,214
कोयलसा	कोयलसा	59,389	6,607
फूलपुर	फूलपुर	00	1,56,780
सठियांव	सठियांव	00	3,78,862
ग्राम पंचायत, भीमाकोल	कोयलसा	10,064	00
ग्राम पंचायत, एकडंगी बिहारपुर	कोयलसा	9,729	00
ग्राम पंचायत, असौसा	पलहना	18,481	00
ग्राम पंचायत, बेनूपुर	पलहना	13,404	00
ग्राम पंचायत, गोबरहा	फूलपुर	8,645	00
ग्राम पंचायत, मानपुर	फूलपुर	6,693	2,692
ग्राम पंचायत, सिकन्दरपुर	सठियांव	25,033	00
ग्राम पंचायत, डिलिया	सठियांव	26,494	00
ग्राम पंचायत, लारपुर बक्सू	मार्टीनगंज	17,094	00
योग		2,27,019	7,52,073

(**स्रोतः** आपूर्तिकर्ताओं के भुगतान वाउचर)

इसे इंगित किये जाने पर क्षेत्र पंचायतों में खण्ड विकास अधिकारी एवं ग्राम पंचायतों में ग्राम पंचायत अधिकारी द्वारा बताया गया कि कार्यवाही की जायेगी।

4.2.5.10 सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के अन्तर्गत ब्याज की धनराशि ₹ 1.35 करोड़ अनुपयोगी रहे।

जिला पंचायत राज अधिकारी आजमगढ़ के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2013) में पाया गया कि जिला पेयजल स्वच्छता मिशन द्वारा यूनियन बैंक आजमगढ़ में 02 अगस्त 2000 को एक खाता खोला गया था। इस खाते में अर्जित ब्याज की धनराशि ₹ 1.35 करोड़ अगस्त 2013 तक अनुपयोगी पड़ी थी।

इसे इंगित किये जाने पर, जिला पंचायत राज अधिकारी आजमगढ़ द्वारा बताया गया (अगस्त 2013) कि वर्ष के दौरान अर्जित ब्याज की धनराशि सम्बन्धित वर्ष के उपयोगिता प्रमाण पत्र में दर्शायी गयी थी।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। वर्ष 2000 से 2013 तक अर्जित ब्याज की धनराशि बैंक के खाते में अवरूद्ध थी। इतनी भारी मात्रा में धनराशि के उपयोग के लिये कोई समुचित कार्यवाही नहीं की गयी थी।

4.2.5.11 सनदी लेखाकार द्वारा वार्षिक लेखे तैयार कराने के लिये ₹ 1.44 करोड़ की निधि का उपयोग न किया जाना।

राज्य सरकार के आदेश दिनांकित 16.06.2006 द्वारा निर्देशित किया गया था कि वर्ष 2000–01 के पश्चात् ग्राम पंचायतों के वार्षिक लेखे सनदी लेखाकार द्वारा तैयार किये जायेंगे

जिसके लिये उनको ₹ 4,000 प्रतिवर्ष भुगतान किया जाना था।

जिला आजमगढ़ के जिला पंचायत राज अधिकारी के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2013) में पाया गया कि बड़ी संख्या में ग्राम पंचायतों के लेखे पिछले पांच वर्षों (2004–05 से 2009–10) से सनदी लेखाकार द्वारा तैयार नहीं किये गये थे। ग्राम पंचायतों के स्तर पर ₹ 1.44 करोड़ की धनराशि अनुपयोगी पड़ी थी। विवरण **सारणी 5** में दिया गया है।

सारणी 5: ग्राम पंचायतों के अपूर्ण लेखे

(₹ लाख में)

वर्ष	ग्राम पंचायतों की संख्या	सनदी लेखाकार द्वारा पूर्ण किये गये लेखाओं वाली ग्राम पंचायतें	सनदी लेखाकार द्वारा पूर्ण न किये गये लेखाओं वाली ग्राम पंचायत	ग्राम पंचायतों के स्तर पर अवरूद्ध धनराशि
2004-05	1,617	797	820	32.80
2005-06	1,617	621	996	39.84
2006-07	1,617	1,491	126	5.04
2007-08	1,617	1,491	126	5.04
2008-09	1,617	1,491	126	5.04
2009-10	1,617	203	1,414	56.56
योग	**9,702**	**6,094**	**3,608**	**144.32**

(**स्रोत**: जिला पंचायत राज अधिकारी कार्यालय का प्रगति प्रतिवेदन)

इसे इंगित किये जाने पर जिला पंचायत राज अधिकारी आजमगढ़ द्वारा बताया गया (अगस्त 2013) कि लेखाओं को पूर्ण कराने के लिये कार्यवाही की जा रही है।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.2.6 निष्कर्ष

नमूना जांच की गयी किसी भी ग्राम पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत द्वारा वार्षिक बजट तैयार नहीं किया गया था। आधारभूत अभिलेखों जैसे चेक बुक प्राप्ति पंजिका, चेक निर्गमन पंजिका, मांग एवं वसूली पंजिका, निरीक्षण पंजिका, कार्य पंजिका एवं भण्डार पंजिका का रख–रखाव ग्राम पंचायतों द्वारा नहीं किया गया था। भारी मात्रा में सम्पत्तियों के सृजन के बावजूद, ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों द्वारा सम्पत्ति पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था।

ग्रामीण क्षेत्रों में अवसंरचना सृजन (ग्राम पंचायत सचिवालय, पुल एवं सम्पर्क मार्ग, व्यक्तिगत शौचालय आदि) के मामले में अदक्ष एवं शिथिल कार्यवाही पायी गयी। जिला पंचायत द्वारा सम्पत्ति प्रबन्धन (पट्टे की भूमि का नवीनीकरण न कराया जाना, अनाधिकृत कब्जा) एवं उपकर/रायल्टी के आरोपण/संग्रह में उदासीन अभिवृत्ति दिखायी गयी। क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की गतिविधियों का जिला पंचायत द्वारा पर्यवेक्षण नहीं किया गया था। आन्तरिक नियन्त्रण एवं अनुश्रवण प्रणाली अप्रभावकारी थी।

4.2.7 अनुशंसा

- *ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों को वार्षिक बजट बनाने एवं निधियों के समुचित प्रबन्धन के लिये उत्तरदायी ठहराया जाना चाहिए।*
- *जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा ग्राम पंचायतों को आधारभूत अभिलेखों का रख–रखाव हेतु निर्देश निर्गत किया जाना चाहिए।*
- *जिला पंचायत स्तर पर परियोजनाओं का उचित निष्पादन एवं समापन सुनिश्चित किया जाना चाहिए।*
- *उपकर, रायल्टी एवं आयकर का आरोपण/वसूली विद्यमान नियमों एवं कानूनों के अनुसार किया जाना चाहिए।*
- *कार्यों के दक्ष एवं प्रभावकारी अनुश्रवण हेतु जिला प्रशासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के आन्तरिक नियन्त्रण तंत्र को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।*

4.3 अनुपालन लेखापरीक्षा

4.3.1 जिला पंचायत को राजस्व की हानि

जिला पंचायत महोबा में सितम्बर से दिसम्बर 2010 की अवधि में संविदा के निरस्तीकरण में विलम्ब होने तथा द्वितीय उच्चतम बोलीकर्ता को नियत समय के अन्दर संविदा न सौंपने से ₹ 10.40 लाख के राजस्व की हानि हुई ।

वित्तीय हस्त पुस्तिका[46] के अनुसार यदि सफल बोलीकर्ता नियत समय के अन्दर अवशेष धनराशि का भुगतान करने में विफल रहता है तो उसके पक्ष में की गयी नीलामी निरस्त कर दी जायेगी तथा हथौड़े की तृतीय चोट पर उसके द्वारा जमा की गयी बयाना राशि शासन द्वारा जब्त कर ली जायेगी तथा अगले उच्चतम बोलीकर्ता को दी जायेगी बशर्ते उसकी बोली तथा उच्चतम बोलीकर्ता से बयाना राशि के रूप में वसूल की गयी 25 प्रतिशत धनराशि का योग उच्चतम बोलीकर्ता द्वारा प्रस्तावित बोली से कम न हो।

जिला पंचायत, महोबा में खनन उत्पादों के परिवहन पर तहबजारी[47] हेतु निविदा सूचना में प्रावधानित था कि उच्चतम बोलीकर्ता को बोली की सम्पूर्ण धनराशि एक किश्त में जमा करनी होगी। संविदा ₹ 41 लाख में उच्चतम बोलीकर्ता (ठेकेदार) को सौंपी गयी तथा जिला पंचायत एवं ठेकेदार के मध्य अनुबंध गठित किया गया (अगस्त 2010)। अनुबंध की शर्तानुसार ₹ 41लाख की कुल बोली धनराशि में से ठेकेदार द्वारा ₹ 15 लाख जमा किया गया था तथा शेष ₹ 26 लाख उसके द्वारा एक पखवाड़े के अन्दर जमा करना था। धनराशि जमा न करने की स्थिति में, अध्यक्ष/अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत को संविदा निरस्त करने एवं बयाना राशि जब्त करने का अधिकार था।

जिला पंचायत, महोबा के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2011) में पाया गया कि बोली राशि के सापेक्ष मात्र ₹ 15 लाख प्राप्त किए गये थे। अनुस्मारक[48] निर्गत करने के बावजूद, न तो ठेकेदार ने कथित धनराशि नियत समय के अन्दर जमा की थी और न ही जिला पंचायत ने संविदा निरस्त की थी। साथ ही, संविदा ₹ 40.50 लाख में द्वितीय उच्चतम बोलीकर्ता को सौंपा नहीं गया। संविदा की निरस्तीकरण प्रक्रिया चार माह के पश्चात् आरम्भ (दिसम्बर 2010) की गयी तथा शेष अवधि (मार्च 2011 तक) हेतु तहबाजारी संविदा द्वितीय उच्चतम बोलीकर्ता को ₹ 15.60 लाख पर सौंपा गया (जनवरी 2011) क्योंकि प्रथम बोलीकर्ता, जिसे ठेका मिला था, द्वारा इसके निष्पादन में असमर्थता दर्शाते हुए अपना दावा वापस ले लिया गया। अग्रेतर, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उप निदेशक, पंचायती राज विभाग, चित्रकूट धाम मण्डल, बांदा द्वारा जांच (अक्टूबर 2010) की गयी जिसमें यह इंगित किया गया कि जिला पंचायत महोबा के अध्यक्ष एवं अपर मुख्य अधिकारी द्वारा ठेकेदार का अनुचित पक्ष लिया गया परन्तु कोई भी कार्यवाही नहीं की गयी।

---

[46] वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड V (भाग I) परिशिष्टि XIX डी, नियम 18

[47] स्थानीय प्राधिकारी द्वारा लघु व्यापारियों से उनकी सामग्रियों को साप्ताहिक बाजार या किसी अन्य सार्वजनिक स्थान में विक्रय/परिवहन हेतु दैनिक आधार पर संग्रहीत कर ।

[48] दिनांकित 04.09.2010, 25.09.2010

लेखापरीक्षा में इसे इंगित (अप्रैल 2011) किए जाने पर अपर मुख्य अधिकारी जिला पंचायत द्वारा यह बताया गया (अप्रैल 2011) कि ठेकेदार से राजस्व की वसूली भू–राजस्व के रूप में की जायेगी।

अपर मुख्य अधिकारी ने लेखापरीखा आपत्ति को स्वीकार किया। अतः संविदा के निरस्तीकरण में विलम्ब होने तथा द्वितीय उच्चतम बोलीकर्ता को नियत समय के अन्दर संविदा न सौंपने से जिला पंचायत को ₹ 10.40 लाख[49] की हानि हुई।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (सितम्बर 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.2 अलाभकारी व्यय

मनरेगा योजना के अधीन खेत तालाब योजना पर क्षेत्र पंचायत जसपुरा, जनपद बांदा में वर्ष 2010–11 की अवधि में ₹ 24.08 लाख व्यय किए गये फिर भी हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म के क्रय न करने एवं लाभार्थियों को छिड़काव सेट वितरित न करने से योजना का उद्देश्य अप्राप्त रहा।

सिंचाई हेतु कृषकों के खेतों में मानसून वर्षा जल के प्रवाह के उपयोग हेतु उत्तर प्रदेश सरकार ने शासनादेश[50] दिनांक 05 मई 2008 द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अधीन खेत तालाब योजना[51] हेतु दिशा–निर्देश (मई 2008) निर्गत किया। इसमें छोटे एवं गरीब कृषकों विशेषतः अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति तथा गरीबी रेखा के नीचे के कृषकों की निजी कृषि भूमि पर ₹ 64,000 से ₹ 76,000 प्रति इकाई लागत से 20x20x3 मीटर की माप वाले तालाबों के निर्माण का प्रावधान था। तालाबों के निर्माण हेतु विशिष्टि में जल रिसाव को रोकने के लिए जिलाधिकारी स्तर से हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म (₹ 16,000) बिछाने की व्यवस्था करना तथा तालाब के चारों ओर नाली निर्माण (₹ 10,000) एवं वर्षा जल संग्रहण के लिए इनलेट पाइप सम्मिलित था। मुख्य विकास अधिकारी बांदा द्वारा खण्ड विकास अधिकारियों को निर्देशित किया गया (मई 2010)कि लाभार्थियों को छिड़काव सेट उपलब्ध कराने के लिए उप निदेशक, कृषि प्रसार को लाभार्थियों की सूची उपलब्ध करायी जाये। शासनादेश दिनांक 13 अगस्त 2010 में तालाब से खोदी गयी मिट्टी से निर्मित चबूतरों पर फलदार वृक्षों की खेती के लिए लाभार्थियों को प्रेरित करने का प्रावधान था। तालाबों के प्राक्कलनों में हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म, पाइप एवं छिड़काव सेट भी सम्मिलित थे।

बांदा जनपद के क्षेत्र पंचायत जसपुरा के अभिलेखों की जांच (जून 2011) में पाया गया कि वर्ष 2008–09 के लिए 146 तालाबों के लक्ष्य के सापेक्ष मात्र 57 तालाब (39 प्रतिशत) बनाये गये (₹ 24.08 लाख)। प्राक्कलन में हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म के प्रावधान के बावजूद तालाबों का निर्माण फिल्म के बिछाये बिना ही किया गया था।

---

[49] वर्ष 2010-11 के लिए बोली ₹ 41 लाख; वसूली ₹ 15 लाख + ₹ 15.60 लाख योग ₹ 30.60 लाख; हानि ₹ 10.40 लाख [₹ 41 लाख - (₹ 15 लाख + ₹ 15.60 लाख)]।

[50] शा0आ0सं0–1075/38-7-06-50/विविध

[51] खेत तालाब योजना का उद्देश्य सिंचाई हेतु कृषकों के खेतों में मानसून वर्षा जल के प्रवाह का उपयोग करना था।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर खण्ड विकास अधिकारी, जसपुरा ने उत्तर दिया (जून 2011) कि लाभार्थियों के इन्कार करने के कारण लक्ष्य प्राप्त नहीं हो सका था तथा स्वीकार किया कि छिड़काव सेट लाभार्थियों को उपलब्ध नहीं कराये गये थे। खण्ड विकास अधिकारी ने पुनः अवगत कराया (सितम्बर 2013) कि हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म जिला प्रशासन से प्राप्त नहीं हुई थी।

उत्तर से इसकी पुष्टि होती है कि तालाबों में हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म न बिछाकर एवं छिड़काव सेटों का वितरण न करके अधिकारियों द्वारा योजना के अनुमोदित रूपरेखा एवं शैली तथा प्राक्कलन के प्रावधानों का दृढ़ता से अनुपालन नहीं किया गया।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (फरवरी 2012)। शासन ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013) कि निर्मित तालाबों में प्लास्टिक शीट बिछाने का काम शासनादेश दिनांक 18 जून 2010 द्वारा निरस्त कर दिया गया था क्योंकि यह पर्यावरण के लिए हानिकारक था तथा जल का पुनर्भरण नहीं होगा।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तालाबों का निर्माण कार्य जून 2010 से पहले ही पूर्ण हो गया था तथा सिंचाई के प्रयोजन हेतु जल संचयन संबंधी योजना का प्रमुख उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ। इस प्रकार, हाई डेन्सिटी पाली एथीलीन फिल्म न बिछाने से जल रिसाव नहीं रूका था।

इस प्रकार, ₹ 24.08 लाख का अलाभकारी व्यय हुआ तथा योजना का उद्देश्य भी प्राप्त नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त सूखाग्रस्त क्षेत्र के लाभार्थी अत्यावश्यक सिंचाई सुविधाओं से भी वंचित रहे।

4.3.3 विशिष्टियों का अनुपालन न किया जाना

जिला पंचायत, सिद्धार्थनगर में उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टि का पूर्णतः अनुपालन किए बिना सड़क निर्माण में ₹ 39.90 लाख व्यय किया गया ।

जिला पंचायत में निर्माण कार्यों का निष्पादन उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों एवं मानकों पर आधारित होना अपेक्षित है। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने विर्निदिष्ट[52] किया कि यदि ग्रामीण सड़कों के लिए प्रीमिक्स कार्पेटिंग का प्रावधान किया जाता है तो टाप कोट के ऊपर प्राइम कोट का उपरिलेपन कर सीधे प्रीमिक्स कार्पेटिंग एवं सीलकोट निष्पादित किए जायेगें। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने भी सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टियों को वर्ष 2008 में अंगीकृत किया जिसके अनुसार प्रीमिक्स कार्पेट बिछाने के चार से छः घंटे बाद सील कोट लगाया जाना चाहिए। अग्रेतर, सील कोट सहित अथवा सील कोट के बिना प्रीमिक्स सतह पर रोलिंग के उपरान्त छः से आठ घण्टे के लिए यातायात की अनुमति नहीं होनी चाहिए।

जिला पंचायत, सिद्धार्थनगर के अभिलेखों की जांच (फरवरी 2013) में पाया गया कि जिला पंचायत ने पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (2009-10) से प्रीमिक्स कोर्पेटिंग की विशिष्टियों वाली सड़क निर्माण कार्य का चयन किया। सील कोट का प्रावधान नहीं

[52] परिपत्र सं0– 3583 एम टी/60 एम टी/2007 दिनांक 13.06.2007

किया गया था। 'ब्रजमानगंज मार्ग से नरसिंहपुर होते हुए मधु वेलिया तुनीहवा मार्ग तक लेपन' सड़क के निर्माण हेतु ₹ 40 लाख का प्राक्कलन सहायक अभियन्ता, जिला पंचायत द्वारा अनुमोदित किया गया जिसके लिए पंचायती राज विभाग, परियोजना प्रबंधन इकाई, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि द्वारा प्रशासनिक, वित्तीय एवं तकनीकी स्वीकृति (फरवरी–मई 2010) प्रदान की गयी। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का उल्लंघन करते हुए कार्य मात्र प्रीमिक्स कार्पेटिंग स्तर तक सम्पादित किया गया था। इस प्रकार, कार्य का निष्पादन दोषपूर्ण प्राक्कलन के साथ प्रीमिक्स कार्पेटिंग स्तर तक किया गया।

इसे इंगित (फरवरी 2013) किए जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत ने बताया कि पिच रोड का निर्माण कार्य स्थल की आवश्यकता के अनुसार एवं स्वीकृत लागत के अन्तर्गत किया गया था। अग्रेतर, अपर मुख्य अधिकारी ने सूचित किया (अक्टूबर 2013) कि 2010 से पूर्व सड़क निर्माण उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के पी1, पी2 मानकों के अनुसार किया जाता था जिसमें सील कोट का प्रावधान नहीं था एवं सील कोट के बिना ही सड़क की गुणवत्ता अनुरक्षित थी।

अपर मुख्य अधिकारी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। प्रीमिक्स कार्पेटिंग वाली सड़कों के लिए आवश्यक उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का जिला पंचायत द्वारा पूर्णतः अनुपालन नहीं किया गया।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अगस्त 2013) किया गया। फिर भी,कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.4 राजस्व जमा एवं व्यय करने में कोडल प्रावधान का अनुपालन नहीं किया जाना।

रूपये 27.77 लाख का राजस्व जमा करने में एवं ₹ 21.83 लाख का व्यय करने में कोडल प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था ।

वित्तीय हस्तपुस्तिका के अनुसार ₹ 50 से अधिक की आपूर्तित सामग्रियों की माप पुस्तिका में प्रविष्टि किया जाना पूर्वापेक्षित[53] है। ग्राम पंचायतों में वित्त एवं लेखाओं के प्रबंधन के लिए उत्तर प्रदेश लेखा मैनुअल में यह प्रावधान[54] है कि ग्राम पंचायत की सभी कर प्राप्तियों को किसी राष्ट्रीयकृत बैंक, डाकघर या ग्रामीण बैंक में खोले गये ग्राम निधि–1 खाता में जमा किया जायेगा। अधिनियम के प्रावधानों[55] के अनुसार ग्राम निधि से धनराशियों का समस्त आहरण एवं उनका वितरण ग्राम प्रधान एवं ग्राम पंचायत के सचिव/ग्राम पंचायत अधिकारी द्वारा संयुक्त रूप से किया जायेगा ।

क्षेत्र पंचायत शाहाबाद, जनपद रामपुर में ग्राम पंचायत पटवई के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2011) में पाया गया कि 2007–11 की अवधि से संबंधित दो हाटों (बाजारों) की तहबाजारी[56] के ₹ 27.77 लाख का राजस्व ग्राम निधि–। खाते के बजाय बाजार खाता[57]

---

[53] वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड VI प्रस्तर 434

[54] अध्याय 2, प्रस्तर 3

[55] पंचायत राज अधिनियम 1947 धारा 32(4)

[56] स्थानीय प्राधिकारी द्वारा साप्ताहिक बाजार या किसी अन्य सार्वजनिक स्थान पर अपना सामान बेचने के लिए लघु व्यापारियों से प्रतिदिन के आधार पर संग्रहीत कर

[57] खाता सं0 14040100012855 (पुराना खाता सं0 2007310)

[58] खाता सं0 14040100012855 (पुराना खाता सं0 2007310) 2007–11 की अवधि के लिए बैंक विवरण, बैंक आफ बड़ौदा, शाखा–पटवई, जिला–रामपुर

के रूप में संचालित अप्राधिकृत बैंक खाते में जमा[58] कर दिया गया था। इसी अवधि के दौरान, ₹ 26.42 लाख[59] आहरित एवं निर्माण कार्यों पर व्यय किया गया था। ग्राम पंचायत द्वारा उपलब्ध कराये गये ₹ 21.83 लाख के वाउचरों की प्रतियों की जांच (सितम्बर 2012) में पाया गया कि वाउचरों पर कार्य एवं माप पुस्तिका का विवरण अभिलेखित नहीं किया गया था। वाउचरों को ग्राम पंचायत अधिकारी एवं ग्राम प्रधान द्वारा संयुक्त रूप से हस्ताक्षरित करने की जगह ग्राम प्रधान द्वारा ही हस्ताक्षरित किया गया था, दो वर्षों के व्यतीत हो जाने पर भी ग्राम पंचायत द्वारा माप पुस्तिकायें उपलब्ध नहीं करायी गयी थी (सितम्बर 2013)। उप निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ ने मामले की जांच पड़ताल के लिए जिलाधिकारी रामपुर को सन्दर्भित किया (जुलाई 2012)। अनुस्मारक (जुलाई 2013) निर्गत किये जाने के बावजूद जिलाधिकारी द्वारा ऐसा प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं कराया गया ।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, ग्राम पंचायत अधिकारी, पटवई ने ग्राम पंचायत के नियमित खाते के बाहर बाजार खाता संचालित करने एवं तहबाजारी प्राप्तियों को रखने के तथ्य को स्वीकार किया ।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अप्रैल 2012) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.5 ग्रामीण संम्पक्र मार्गों के निर्माण पर परिहार्य व्यय

ग्रामीण सम्पक्र मार्गों के निर्माण के लिए निर्धारित उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का अनुपालन न करने के कारण अगस्त 2009 से जनवरी 2010 की अवधि में जिला पंचायत, संत रविदास नगर में ₹ 15.81 लाख का परिहार्य व्यय।

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के विशिष्टियों से संबंधित परिपत्रों का अनुपालन पंचायत राज विभाग के प्रत्येक निर्माण कार्य में किया जाना है। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने विनिर्दिष्ट किया[60] (जून 2007) कि ग्रामीण सम्पक्र मार्गों के निर्माण में टाप कोट/डब्लू.बी.एम. सतह के ऊपर प्राइम कोट का लेपन करते हुए सीधे पी.सी. एवं सील कोट किया जायेगा आर्थात् प्रथम कोट लेपन (पी.–1) आवश्यक नहीं होगा।

जिला पंचायत, संत रविदास नगर के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2012) में पाया गया कि ₹ 94.63 लाख लागत की 11 ग्रामीण सम्पक्र मार्गों के निर्माण के लिए प्रशासनिक, वित्तीय एवं तकनीकी स्वीकृति का अनुमोदन (जून 2009) क्रमशः जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी, अध्यक्ष एवं अभियन्ता द्वारा किया गया था। सड़कें 24,600 वर्ग मीटर के कुल सतह क्षेत्रफल पर बनाई गयी थीं एवं अगस्त 2009 से जनवरी 2010 की अवधि में पूर्ण हुई जिसमें कुल व्यय ₹ 94.31 लाख हुआ। अग्रेतर, अभिलेखों की जांच में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का उल्लंघन करते हुए डब्लू.बी.एम. एवं पी.सी. के बीच में पी.–1 की परत लगाने से ₹ 25.01 लाख व्यय हुआ जबकि लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों के अनुसार डब्लू.बी.एम. सतह के ऊपर प्राइम कोट लगाने की लागत ₹ 9.20 लाख ही आती। इस प्रकार, जिला पंचायत ने विशिष्टियों का उल्लंघन करते हुए ₹ 15.81 लाख का परिहार्य व्यय किया *(परिशिष्ट 4.3.1)*।

---

[59] खाता सं0 14040100012855(पुराना खाता सं0 2007310), 2007–11 की अवधि के लिए बैक विवरण, बैंक आफ बड़ौदा, शाखा–पटवई, जिला–रामपुर

[60] परिपत्र सं0–3583 एम टी/60एम टी/2007 दिनांक 13.06.2007

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (अप्रैल 2012) कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के परिपत्रों की विलम्ब से प्राप्ति के कारण डब्लू.बी.एम. सतह के ऊपर पी.सी. लगाने से पहले पी.–1 लगा दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। परिपत्र 13.06.2007 को निर्गत किया गया था।

इस प्रकार, ग्रामीण सम्पक्र मार्गों के निर्माण के लिए निर्धारित उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का अनुपालन न करने के फलस्वरूप ₹ 15.81 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जून 2013) किया गया। फिर भी,कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.6 राजस्व हानि

शासकीय आदेशों के उल्लंघन में मृत पशु शवों के निस्तारण के लिए रायल्टी निर्धारित किए जाने के परिणामस्वरूप वर्ष 2009–14 की अवधि में जिला पंचायत चित्रकूट को ₹ 48.64 लाख के राजस्व की हानि हुई ।

उत्तर प्रदेश शासनादेश[61] में प्रावधान किया गया था कि मृत पशु शवों के निस्तारण हेतु जिला पंचायत में रायल्टी की धनराशि पिछले तीन वर्षों की औसत आय या पिछले वर्ष की आय, इन दोनों में से जो अधिक हो, के आधार पर निर्धारित की जानी है। अगले वर्ष, यह 10 प्रतिशत की वृद्धि के साथ निर्धारित की जायेगी । अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत चित्रकूट, अपने अधिकार क्षेत्र के अधीन जिले के लिए नीलामी के आधार पर रायल्टी निर्धारित करने हेतु उत्तरदायी है।

अपर मुख्य अधिकारी के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2013) में पाया गया कि जिला पंचायत को शासनादेश का अनुपालन न करने के कारण ₹ 48.64 लाख की हानि हुई जैसा कि नीचे **सारणी** में दिया गया है:

(₹ लाख में)

क्षेत्र पंचायत का नाम	वर्ष								
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2009-10 से 2013-14 तक रायल्टी की कुल धनराशि
चित्रकूट	1.88	2.38	2.65	1.00	1.25	1.38	3.21	3.30	
मनिकपुर	2.02	3.12	4.01	2.10	1.50	1.70	1.96	2.26	
पहाड़ी	2.80	2.38	4.03	1.00	1.50	1.72	1.96	2.30	
रामनगर	0.65	1.62	2.54	1.00	0.70	0.80	2.55	3.00	
मऊ	2.22	0.61	1.71		0.55	0.65	2.01	2.40	
वस्तुतः निर्धारित रायल्टी	9.57	10.11	14.94	5.10 + 9.87[62]	5.50	6.25	11.69	13.26	51.67
निर्धारित की जाने वाली रायल्टी	-	-	-	16.43	18.07	19.88	21.87	24.06	100.31
रायल्टी का गलत निर्धारण के कारण हानि	-	-	-	1.46	12.57	13.63	10.18	10.80	48.64

[61] 858/33-2-69-57डब्ल्यू/91 दिनांक मार्च 1996

[62] चुनाव हेतु आदर्श आचार संहिता के कारण जिला पंचायत द्वारा आठ महीने (अप्रैल से नवम्बर) के लिए रायल्टी पिछले वर्ष के ठेकेदारों से औसत आधार पर वसूल करने का आदेश दिया गया।

इसे इंगित किए जाने पर अपर मुख्य अधिकारी ने बताया (अगस्त 2013) कि शासनादेश के प्रावधानों के अधीन रायल्टी निर्धारित की गयी थी। चूंकि यह कार्य उन व्यक्तियों, जिनका यह पैतृक व्यवसाय है, के सिवाय कोई अन्य व्यक्ति नहीं कर रहा था और उनमें से किसी ने ठेका नहीं लिया, उच्चाधिकारियों को शिकायत के कारण संविदा निष्पादित की गयी।

अपर मुख्य अधिकारी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। वर्ष 2009–14 हेतु गलत तरीके से रायल्टी निर्धारण के कारण जिला पंचायत को ₹ 48.64 लाख की हानि हुई।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (सितम्बर 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.7 अनियमित एवं वसूल न किया गया अग्रिम

बिना संरक्षोपायों के ₹ 1.82 करोड़ का अनियमित अग्रिम देकर आपूर्तिकर्ताओं को अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया। ₹ 1.82 करोड़ में ₹ 55.51 लाख जिला पंचायत, कुशीनगर में छः वर्षों से अधिक समय से बिना वसूली के पड़े रहे ।

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड V भाग–1 के नियम 12(1) के अनुसार आपूर्तियों के लिए भुगतान की स्वीकृति तब तक अनुज्ञेय नही है जब तक वस्तुओं को प्राप्त एवं उनका सर्वेक्षण न कर लिया गया हो।

अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, कुशीनगर के अभिलेखों की जांच (जून 2010) में पाया गया कि जिला पंचायत ने जनरेटर, डीजल इंजन एवं विद्युत मोटरों की खरीद के लिए आपूर्तिकर्ताओं को ₹ 1.82 करोड़[63] का अग्रिम भुगतान किया। आपूर्तियों में अग्रिम भुगतान चूक के जोखिम से भरा होता है। बैंक गारण्टी प्राप्त करना प्रभावी संरक्षोपाय था। इस प्रकार की क्रियाविधि नहीं अपनायी गयी। अग्रिम भुगतान की गयी राशि लेखापरीक्षा की तिथि (जून 2010) तक असमायोजित रही।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (जून 2010) अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत ने उत्तर दिया कि धनराशि का शीघ्र ही समायोजन कर लिया जायेगा। अग्रेतर, अपर मुख्य अधिकारी ने अवगत कराया (अक्टूबर 2012) कि ₹ 1.56 करोड़ की लागत वाले जनरेटर एवं पम्पसेटों को प्राप्त करके लाभार्थियों को वितरित कर दिया गया था। किन्तु वस्तुओं की आपूर्ति एवं वितरण का कोई साक्ष्य जैसे रसीदें एवं लाभार्थियों की फोटो लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था। असमायोजित धनराशि का वसूली प्रमाण पत्र निर्गत किया गया था (नवम्बर 2007)। तत्पश्चात् अक्टूबर 2008 में ठेकेदार द्वारा ₹ 17,000 की धनराशि जमा कर दी गयी। मूल धन ₹ 25.48 लाख एवं ब्याज ₹ 30.03 लाख की राशि असमायोजित (मार्च 2014) पड़ी थी।

इस प्रकार, ₹ 1.82 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ आपूर्तिकर्ताओं को पहुंचाया गया एवं ₹ 55.51 लाख छः वर्ष से अधिक समय से बिना वसूली के पड़े थे।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

---

[63] दिसम्बर 2005 में ₹ 98.70 लाख एवं जून 2006 में ₹ 83.27 लाख

4.3.8 विशिष्टियों का अनुपालन न किया जाना

क्षेत्र पंचायत झझरी, गोण्डा में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अन्तर्गत नौ ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण में ₹ 1.26 करोड़ का व्यय किया गया जहां कार्य की कुछ मदों में मानक से कम सीमेण्ट का उपयोग हुआ जिसका गुणवत्ता पर विपरीत प्रभाव पड़ा एवं अन्य मदों में सीमेण्ट का अभिलेखित उपभोग मानक से काफी अधिक था जो अभिलेखों की प्रमाणिकता के विषय में सन्देह उत्पन्न करता है।

पंचायती राज विभाग में सभी निर्माण कार्य का निष्पादन उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों एवं मानकों पर आधारित होता है।

उत्तर प्रदेश सरकार ने पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अन्तर्गत ₹ 14 लाख प्रत्येक की लागत पर वर्ष 2010–11 में नौ ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण के लिए वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वीकृति (अगस्त 2010) प्रदान की । क्षेत्र पंचायत झझरी, जिला गोण्डा एवं अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, गोण्डा क्रमशः कार्यदायी संस्था एवं नोडल अधिकारी के रूप में नामित किए गये। नोडल अधिकारी को कार्यदायी संस्था को धनराशि अन्तरित करने से पूर्व प्राक्कलन में समाविष्ट निर्देशों एवं निर्धारित मानको का अनुपालन किए जाने का निर्देश दिया गया था ।

विनिर्दिष्ट मात्रा से कम सीमेण्ट का प्रयोग गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव के जोखिम से भरा होता है। क्षेत्र पंचायत झझरी, गोण्डा के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2013) में पाया गया कि वर्ष 2010–11 की अवधि में नौ सचिवालय भवनों के निर्माण हेतु नींव[64] (35 प्रतिशत) में सुपर स्ट्रक्चर[65] में ईंट के कार्य (33 प्रतिशत) एवं प्लास्टर के कार्य[66] (35 से 40 प्रतिशत) में सीमेण्ट का उपभोग उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के मानकों से नीचे था ।

विशिष्टियों की मदों में सीमेण्ट का प्रयोग दर्शाने वाले अभिलेख आंकड़ों की प्रमाणिकता के विषय में सन्देह उत्पन्न करते हैं जिसके अग्रेतर जांच पड़ताल की आवश्यकता है। अग्रेतर जांच में पाया गया कि अन्य मदों अर्थात आर सी सी[67] (30 प्रतिशत) में यथा अभिलेखित सीमेण्ट का उपभोग मानकों से ऊपर था ***(परिशिष्ट 4.3.2)***। कुल किया गया व्यय ₹ 1.26 करोड था।

इसे इंगित किए जाने पर, खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत ने बताया (जुलाई 2013) कि जांच के बाद कार्यवाही की जायेगी ।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। फिर भी, उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

---

[64] प्रति क्यूबिक मीटर में 3.44 बोरी सीमेण्ट का मापदण्ड, उपभोग 2.25 बोरी।
[65] प्रति क्यूबिक मीटर में 1.86 बोरी सीमेण्ट का मापदण्ड, उपभोग 1.25 बोरी।
[66] प्रति क्यूबिक मीटर में 0.115 बोरी सीमेण्ट का मापदण्ड, उपभोग 0.075 बोरी।
[67] प्रति क्यूबिक मीटर में 6.66 बोरी सीमेण्ट का मापदण्ड, उपभोग 8.68 बोरी।

4.3.9 उपकर की कटौती न किया जाना

वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 की अवधि में जिला पंचायत, बाराबंकी द्वारा निष्पादित निर्माण कार्यों के लिए हुए भुगतान में ₹ 41.56 लाख श्रम उपकर की कटौती नहीं की गयी थी।

राज्य सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवा शर्त विनियमन) अधिनियम 1996 की धारा 18(1) के अधीन अधिसूचना[68] (नवम्बर 2009) द्वारा उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड का गठन किया। बोर्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 की धारा 3(2) के अधीन सभी निर्माण कार्यों की कुल लागत का एक प्रतिशत की दर से उपकर संग्रहीत करने हेतु प्राधिकृत है। अग्रेतर, राज्य सरकार ने श्रम उपकर की कटौती एवं सचिव, उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को धनराशि का प्रेषण सुनिश्चित करने हेतु प्रावधानों के अनुपालन के लिए सभी विभागाध्यक्षों को निर्देश निर्गत (फरवरी 2010) किया।

जिला पंचायत, बाराबंकी के अपर मुख्य अधिकारी के अभिलेखों की जांच (दिसम्बर 2012) में पाया गया कि जिला पंचायत द्वारा वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 की अवधि में राज्य वित्त आयोग एवं बारहवें/तेरहवें वित्त आयोग अनुदानों के अन्तर्गत ₹ 41.56 करोड़ की धनराशि के निर्माण कार्य निष्पादित कराये गये। निर्माण कार्यों के सापेक्ष भुगतान देयकों से ₹ 41.56 लाख (कार्यों की लागत का एक प्रतिशत की दर से) श्रम उपकर की कटौती नहीं की गयी थी जिससे बोर्ड समतुल्य धनराशि से वंचित रहा।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी जिला पंचायत ने अवगत कराया (अक्टूबर 2013) कि वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 की अवधि में निष्पादित निर्माण कार्यों के लिए किए गये भुगतान से श्रम उपकर की कटौती नहीं की गयी थी क्योंकि उस समय ऐसा शासनादेश प्राप्त न होने के कारण इन कार्यों के प्राक्कलनों में उपकर का प्रावधान नहीं किया गया था । अपर मुख्य अधिकारी का शासनादेश प्राप्त न होने संबंधी उत्तर, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आदेश फरवरी 2010 में ही निर्गत कर दिया गया था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.10 अनियमित व्यय

वर्ष 2008–11 की अवधि में सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के अन्तर्गत ग्राम पंचायत विकास अधिकारियों द्वारा शासन के निर्देशों के अनुपालन में विफलता के फलस्वरूप ₹ 10.50 लाख का अनियमित व्यय।

खुले में शौच जाने की प्रवृत्ति को रोकने के उद्देश्य से भारत सरकार ने राज्य में एक सहभागिता उन्मुख सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान आरम्भ (1999) किया। सरकार के सामग्री क्रय संबंधी निर्देश (सितम्बर 2008) के अनुसार ₹ 20,000 से अधिक ₹ एक लाख तक के क्रय हेतु आपूर्तिकर्ताओं से कोटेशन एवं ₹ एक लाख से अधिक के क्रय हेतु निविदायें आमंत्रित किया जाना था।

---

[68] अधिसूचना सं0 1411/36-2-2009-251(एस एम)/95 दिनांक 20.11.2009।

जनपद सोनभद्र में विकास खण्ड धोरावल के ग्राम पंचायत खुटहा के ग्राम पंचायत विकास अधिकारी एवं विकास खण्ड बभनी के ग्राम पंचायत बभनी एवं भांवर, के ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के अभिलेखों की जांच (अगस्त–सितम्बर 2011) में पाया गया कि इन पंचायतों के ग्राम विकास अधिकारियों द्वारा वर्ष 2008–11 की अवधि में लाभार्थियों को आपूर्ति हेतु कार्यक्रम निधि से ₹ 10.50 लाख की कुल लागत के दरवाजों का अनियमित रूप से क्रय किया गया *(परिशिष्ट 4.3.3)*।

इसे इंगित किए जाने पर, संबंधित ग्राम पंचायतों के ग्राम पंचायत विकास अधिकारी ने बताया (अगस्त–सितम्बर 2011) कि सामग्री क्रय हेतु कोटेशन की प्रक्रिया का भविष्य में अनुपालन किया जायेगा।

उत्तर, कोटेशन के माध्यम से सामग्री क्रय संबंधी शासनादेशों के साथ–साथ वित्तीय नियमों के विपरीत है।

इस प्रकार, सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के अन्तर्गत वर्ष 2008–11 की अवधि में ग्राम पंचायत विकास अधिकारी द्वारा सरकारी निर्देशों के अनुपालन में विफलता के फलस्वरूप ₹ 10.50 लाख का अनियमित व्यय हुआ ।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जनवरी 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.11 संदिग्ध गबन

जनपद रामपुर के ग्राम पंचायत धमौरा, क्षेत्र पंचायत मिलक के स्वयं के स्रोतों से एकत्रित राजस्व की धनराशि ₹ 2.25 लाख का ग्राम प्रधान द्वारा दुर्विनियोजन किया गया।

ग्राम पंचायतों[69] में वित्त एवं लेखों के प्रबंधन के लिए उत्तर प्रदेश लेखा मैनुअल के अनुसार, ग्राम पंचायत द्वारा प्राप्त समस्त धनराशि को राष्ट्रीयकृत बैंक, डाकघर अथवा ग्रामीण बैंक में खोले गये ग्राम निधि में जमा किया जाना चाहिए। अग्रेतर, पंचायत के लेखाओं की मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षा की जानी चाहिए।

जनपद रामपुर के विकास खण्ड मिलक में ग्राम पंचायत धमौरा के अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2011) में पाया गया कि पंचायत के ग्राम प्रधान ने अप्रैल 2007 से दिसम्बर 2010 की अवधि में पंचायत के स्वामित्व वाली दुकानों/गोदामों/भवनों के किराये की मद में ₹ 9.55 लाख संग्रहीत किया, यद्यपि ऐसा करने के लिए प्राधिकृत नहीं था। संग्रहीत की गयी धनराशि में से ग्राम प्रधान ने ₹ 7.30 लाख ग्राम निधि के बैंक खाते[70] में जमा किया एवं शेष धनराशि ₹ 2.25 लाख का दुर्निवियोजन किया, जो आन्तरिक नियंत्रण तंत्र की विफलता का द्योतक था। मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी ने वर्ष 2005–10 के लिए ग्राम पंचायत के लेखाओं की लेखापरीक्षा (सितम्बर 2011) किया किन्तु इस अनियमितता को रेखांकित नहीं किया।

---

[69] अध्याय–2 प्रस्तर 3।

[70] प्रथमा बैंक, शाखा मिलक, जनपद–रामपुर का खाता संख्याः 60094।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर (अप्रैल 2012), जिला पंचायत राज अधिकारी, रामपुर ने मामले की जांच की (मई 2012) एवं ग्राम प्रधान को धनराशि के दुर्निवियोजन का दोषी पाया एवं वसूली के लिए आदेश निर्गत किया। अक्टूबर 2013 तक कोई वसूली नहीं की गयी थी।

जुलाई 2012 में निदेशक, पंचायती राज, उत्तर प्रदेश, लखनऊ ने रामपुर के जिला अधिकारी से प्रकरण में आगे की जांच–पड़ताल एवं त्रुटिकर्ता व्यक्ति के विरूद्ध प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज करने के साथ कार्यवाही प्रारम्भ करने हेतु अनुरोध किया, परन्तु निदेशक, पंचायती राज के अनुसार (जुलाई 2013) ऐसा प्रतिवेदन जिलाधिकारी द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जनवरी 2013) किया गया। फिर भी, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जून 2014)।

4.3.12 अधिक भुगतान

क्षेत्र पंचायत घोरावल, जनपद सोनभद्र में चेक डैमों के निर्माण पर राजगीरों को ₹ 12.62 लाख का अधिक भुगतान।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के परिचालन दिशा–निर्देशों के प्रस्तर 6.7.5 में प्रावधानित है कि कार्य के लिए नियोजित कार्य प्रभारी एवं तकनीकी सहायक द्वारा निष्पादित कार्यों के मापन के बाद ही भुगतान किया जाये।

खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत घोरावल, जनपद सोनभद्र के अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2011) में पाया गया कि खण्ड विकास अधिकारी द्वारा वर्ष 2008–10 की अवधि में भिन्न–भिन्न स्थलों पर कुल लागत ₹ 1.39 करोड़ से निर्मित किए जाने वाले छः चेक डैमों की स्वीकति प्रदान की गयी । इन स्थलों पर कार्य दिसम्बर 2008 एवं फरवरी 2009 के मध्य प्रारम्भ हुआ था। मजदूरी के लिए प्रथम चालू भुगतान जनवरी 2009 एवं मई 2009 के मध्य किया गया। कार्यादेशों, चेक निर्गम पंजी, भुगतान रसीदों आदि से संज्ञान में आया कि विभिन्न स्थलों पर नियोजित राजगीरों[71] को उनके द्वारा वस्तुतः निष्पादित 293 दिनों के कार्य हेतु भुगतान योग्य ₹ 6.58 लाख के सापेक्ष 1,244 दिनों के लिए ₹ 19.20 लाख की धनराशि का भुगतान किया गया। इस प्रकार 951 दिनों हेतु ₹ 12.62 लाख का अधिक भुगतान किया गया। ये भुगतान कार्यों के बिना मापन के किये गये एवं क्षेत्र पंचायत के कार्यालय में राजगीरों को भुगतान के मूल अभिलेख (अर्थात मस्टर रोल) भी अनुरक्षित नहीं किये गये थे। किए गये कार्यों के लिए उनको वस्तुतः भुगतान किये गये थे, यह सुनिश्चित करने योग्य नहीं था। निष्पादित कार्यों एवं छः चेक डैम पर किए गये व्यय का विवरण ***परिशिष्ट 4.3.4*** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2011) खण्ड विकास अधिकारी ने बताया कि राजगीरों को पत्थर तोड़ने हेतु नियोजित किया गया था एवं उन्हें मजदूरी का भुगतान किया गया था।

---

[71] मनरेगा अधिनियम 2005 के अनुसार राजगीरों (कुशल एवं अर्द्धकुशल मजदूरों) को भुगतान की गयी मजदूरी सामग्री अवयव में सम्मिलित होती है।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि प्राक्कलनों में राजगीरों द्वारा पत्थर तोड़ने के लिए कोई प्रावधान नहीं था। उत्तर प्रलेखों द्वारा समर्थित भी नहीं था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जनवरी 2013) किया गया। शासन ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013) कि "संबंधित कर्मचारियों को कारण बताओ नोटिस दे दिया गया था एवं त्रुटिकर्ता कर्मचारियों के विरूद्ध कार्यवाही की जा रही है।"

(भाविका जोशी लाठे)
उप महालेखाकार
(जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक
15 जुलाई 2014

प्रतिहस्ताक्षरित

(मुकेश पी सिंह)
प्रधान महालेखाकार
(जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक
15 जुलाई 2014