

v/; k; 1

i p k; r h j k t l d f k k v k a d h d k; l i z k k y h j t o k c n g h r a e , o a f o r r h; i f r o n u
d s i d j . k k a i j f o g a k k o y k s d u

j k T; e a i p k; r h j k t l d f k k v k a d h d k; l i z k k y h i j , d f o g a k k o y k s d u

1-1 i l r k o u k

भारत सरकार ने 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 पारित किया जिसके द्वारा ग्रामीण स्वशासी संस्थाओं अर्थात् ग्राम्य स्तर पर ग्राम पंचायत, माध्यमिक अथवा ब्लॉक स्तर पर क्षेत्र पंचायत एवं जिला स्तर पर जिला पंचायत को सशक्त बनाने के लिये शक्ति का विकेन्द्रीकरण किया गया। बदले में राज्यो को, इन स्थानीय निकायों को ऐसी शक्तियाँ, कार्य तथा दायित्व सौंपना था जिससे ये स्थानीय संस्थायें स्वशासी सरकार के रूप में कार्य कर सकें। फलस्वरूप, उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1947 एवं उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 को 1994 में संशोधित किया गया था तथा उसके अन्तर्गत नियमों की संरचना की गयी थी।

उत्तर प्रदेश पंचायती राज (17वां संशोधन) अधिनियम, 2011 के नियम 186 में मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतों का वार्षिक प्रतिवेदन तथा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वार्षिक तकनीकी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को विधान सभा के पटल पर रखे जाने का प्रावधान किया गया। इसके अनुपालन में राज्य सरकार ने इन दोनों प्रतिवेदनों पर चर्चा हेतु मार्च 2014 में पंचायती राज समिति का गठन किया।

1-1-1 j k T; d k i f j n';

उत्तर प्रदेश, आकार के परिप्रेक्ष्य में देश में पाँचवा सबसे बड़ा राज्य है एवं 2.41 लाख वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में फैला है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार, राज्य की कुल जनसंख्या 19.98 करोड़ है, जिसमें से 77.72 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है। राष्ट्रीय स्तर पर ग्राम पंचायतों की 2.41 लाख की संख्या के सापेक्ष, 24.48 प्रतिशत (0.59 लाख) ग्राम पंचायतें उत्तर प्रदेश राज्य में स्थित है। राज्य की तुलनात्मक जनांकीय एवं विकास विवरणिका के साथ राष्ट्र की विवरणिका l k j . k h 1 में दी गई है।

l k j . k h 1% j k T; d h e g R o i u k l l k f [; d h; f o o j . k

L k d r d	b d k b l	j k T; e M;	j k " V a e M;
जनसंख्या	करोड़	19.98	121.07
जनसंख्या घनत्व	प्रति वर्ग किलोमीटर	829	382
ग्रामीण जनसंख्या (प्रतिशत)	प्रतिशत	77.72	68.84
पंचायती राज संस्थाओ की संख्या	संख्या	60,058	2,47,577
जिला पंचायतों की संख्या	संख्या	75	598
क्षेत्र पंचायतों की संख्या	संख्या	821	6,391
ग्राम पंचायतों की संख्या	संख्या	59,162*	2,40,588
लिंग अनुपात	1,000 पुरुषों के सापेक्ष महिलाएं	912	940
साक्षरता	प्रतिशत	67.68	74.04

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

*निर्वाचन क्षेत्रों के पुर्नगठन के कारण वृद्धि

1-2 i pk; rh jkt | LFkkvka dk | xBukRed <kpk

सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों/योजनाओं का क्रियान्वयन पंचायती राज संस्थाओं, समानान्तर निकायों एवं विभागों द्वारा किया जाता है। शासन स्तर पर प्रमुख सचिव, पंचायती राज, निदेशक पंचायती राज की सहायता से अनुदान आवंटन, उपभोग एवं समग्र अनुश्रवण हेतु उत्तरदायी हैं। जिला पंचायत स्तर पर अपर मुख्य अधिकारी, क्षेत्र पंचायत स्तर पर खण्ड विकास अधिकारी तथा ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम पंचायत/विकास अधिकारी अनुदान के मितव्ययी एवं प्रभावकारी उपभोग हेतु उत्तरदायी है। अग्रेतर, जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ लखनऊ तथा जिला पंचायत राज अधिकारी क्रमशः जिला पंचायत तथा क्षेत्र पंचायत/ग्राम पंचायत द्वारा सम्पादित कार्यों पर व्यय की प्रगति के अनुश्रवण हेतु उत्तरदायी है। उपरोक्त के अतिरिक्त मुख्य सचिव, उत्तर प्रदेश शासन की अध्यक्षता में उच्च स्तरीय अनुश्रवण समिति, पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित अनुदान की विशिष्टियों एवं शर्तों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी थी। शासन एवं प्रत्येक स्तर पर समान्तर संस्थायें एवं विभागों पर चुने गये प्रतिनिधियों का ब्लाक, जिला एवं राज्य स्तरीय प्रशासनिक ढांचा *ijff'k"V 1-1* में दिया गया है।

1-3 i pk; rh jkt | LFkkvka dh dk; | iz.kkyh

1-3-1 i pk; rh jkt | LFkkvka dh fuf/k; k] dk; k] , oa ikf/kdkfj; k] dk gLrkUrj.k

भारतीय संविधान के ग्यारहवीं सूची में पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों एवं प्राधिकारियों के अन्तरण का प्रावधान किया गया है जिससे वे स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य हो जाये। तदनु रूप, उत्तर प्रदेश राज्य विधायिका ने उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1947 तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 को वर्ष 1994 के उत्तर प्रदेश अधिनियम संख्या 9 द्वारा संशोधित किया तथा ग्राम पंचायतों को शक्तियों एवं कार्यों का हस्तान्तरण किया जैसा कि उत्तर प्रदेश पंचायती राज एवं जिला पंचायत अधिनियम 1947 की धारा 15 तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 के अनुसूची 1 एवं 2 में प्रावधानित था। संविधान की ग्यारहवीं सूची में वर्णित 29 कार्यों *ijff'k"V 1-2* के सापेक्ष मात्र 16 कार्यों *ijff'k"V 1-3* को 31 अक्टूबर 2015 तक हस्तान्तरित किया गया है। अवशेष कार्य पंचायती राज संस्थाओं को अभी तक हस्तान्तरित किया जाना शेष था।

1-4 fofHkUu | fefr; k] dk xBu

1-4-1 LFkk; h | fefr; k]

पंचायतों के तीनो स्तरों के सूचारु रूप से संचालन हेतु उत्तर प्रदेश सरकार ने जुलाई 1999 में पंचायतों के प्रत्येक स्तर में छः स्थायी समितियों के गठन हेतु आदेशित किया। पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, वित्तीय प्रकरणों एवं योजनाओं के क्रियान्वयन में सम्मिलित विभिन्न स्थायी समितियों का सक्षिप्त परिचय *ikj.kh 2* में वर्णित है।

1.4.2 पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन

पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन	पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन	पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन	पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन
जिला पंचायत	अपर मुख्य अधिकारी/अध्यक्ष, जिला पंचायत	(i) नियोजन एवं विकास समिति (ii) शिक्षा समिति (iii) निर्माण कार्य समिति (iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति (v) प्रशासनिक समिति (vi) जल प्रबंधन समिति	उत्तर प्रदेश सरकार अधिसूचना सं04430/33-1-99एसपीआर/99 दिनांक 29 जुलाई 1999 सं0 4077/33-2-99-48जी/99 दिनांक 29 जुलाई 1999 के अनुसार स्थायी समितियों के क्रियाकलापों को <i>ijffk"V 1-4</i> में वर्णित किया गया है।
क्षेत्र पंचायत	खण्ड विकास अधिकारी/प्रमुख, क्षेत्र पंचायत	(i) नियोजन एवं विकास समिति (ii) शिक्षा समिति (iii) निर्माण कार्य समिति (iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति (v) प्रशासनिक समिति (vi) जल प्रबंधन समिति	उत्तर प्रदेश सरकार अधिसूचना 4430/33-1-99/एसपीआर/99 दिनांक 29 जुलाई 1999 के अनुसार स्थायी समितियों के क्रियाकलापों को <i>ijffk"V 1-4</i> में वर्णित किया गया है।
ग्राम पंचायत	ग्राम पंचायत अधिकारी/ग्राम विकास अधिकारी/प्रधान, ग्राम पंचायत	(i) नियोजन एवं विकास समिति (ii) शिक्षा समिति (iii) निर्माण कार्य समिति (iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति (v) प्रशासनिक समिति (vi) जल प्रबंधन समिति	उपरोक्तानुसार

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज लखनऊ)

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर निदेशक, पंचायती राज ने बताया (नवम्बर 2015) कि जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत स्तर पर गठित समितियों की बैठकें उन्हीं के स्तर पर सम्पन्न होती थीं तथा इन बैठकों के कार्यवृत्त उन्हीं के स्तर से प्राप्त किया जा सकता था। अतः इन समितियों के गठन एवं कार्यकलापों की स्थिति निदेशालय स्तर पर उपलब्ध नहीं थी।

1-4-2 पंचायती राज संस्थाओं की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय प्रतिवेदन के प्रकरणों पर विहंगावलोकन

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा 1993 में अन्तर्वेशित भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 जेड-डी में यह व्यवस्था है कि जिले में पंचायतों तथा नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को समेकित करने और जिले हेतु समग्र रूप से विकास योजनाओं का मसौदा तैयार करने हेतु प्रत्येक राज्य में जिला स्तर पर एक जिला योजना समिति का गठन किया जाएगा। सरकार ने प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम, 1999 को जुलाई 1999 में अधिनियमित किया किन्तु जिला योजना समितियाँ अप्रैल 2008 में गठित की गयीं।

पंचायती राज संस्थाओं में तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान के उपभोग सम्बन्धी 12 जिलों¹ की नमूना जांच पर निष्पादन लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं की जिला कार्य योजना न तो बनायी गयी थी और न ही जिला पंचायतों द्वारा समेकित योजना जैसा कि अधिनियम में प्रावधानित है, जिला योजना समिति को प्रस्तुत किया गया।

इस प्रकार राज्य सरकार का शासन के विकेन्द्रीकरण एवं जन भागीदारी बढ़ाने तथा विभाग द्वारा अनुश्रवण का उद्देश्य सुनिश्चित नहीं हो रहा था।

¹ अलीगढ़, बहराइच, इटावा, फिरोजाबाद, जी.बी. नगर, गाजीपुर, गोण्डा, ललितपुर, लखनऊ, मऊ, सीतापुर एवं सुल्तानपुर।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर निदेशक, पंचायती राज द्वारा बताया गया (नवम्बर 2015) कि राज्य में जिला योजना समिति के कार्यान्वयन की स्थिति की जानकारी जिला स्तर से प्रतीक्षित थी।

1-5 लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, पंचायती राज संस्थाओं के

1-5-1 जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों के प्राथमिक लेखापरीक्षक हैं। मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा पंचायती राज संस्थाओं की प्रस्तावित लेखापरीक्षा, वास्तविक रूप से की गयी लेखापरीक्षा तथा अवशेषों का विवरण तालिका 3 में दिया गया है।

तालिका 3: पंचायती राज संस्थाओं के प्राथमिक लेखापरीक्षकों की संख्या

वर्ष	जिला पंचायत	क्षेत्र पंचायत	ग्राम पंचायत
2012-13			
जिला पंचायत	71	48	23 (32)
क्षेत्र पंचायत	813	116	697 (86)
ग्राम पंचायत	51,674	26,519	25,155 (49)
2013-14			
जिला पंचायत	73	45	28 (38)
क्षेत्र पंचायत	820	89	731 (89)
ग्राम पंचायत	51,674	33,378	16,296 (32)
2014-15			
जिला पंचायत	73	48	25 (34)
क्षेत्र पंचायत	823	71	752 (91)
ग्राम पंचायत	52,019	36,228	15,791 (30)

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

तालिका 3 से परिलक्षित है कि 2012-15 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं की अधिसंख्य जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत जो वर्ष में लेखापरीक्षा हेतु अपेक्षित थी इकाइयां असंवीक्षित रहीं यथा 32 से 38 प्रतिशत जिला पंचायत में, 86 से 91 प्रतिशत क्षेत्र पंचायत में तथा 30 से 49 प्रतिशत ग्राम पंचायतों में। इस प्रकार, इन पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय आँकड़ों की लेखापरीक्षा नहीं हुई।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2015) कि जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा ग्राम पंचायतों द्वारा मुख्य रूप से अभिलेखों के प्रस्तुत न किये जाने के कारण इतना अधिक अवशेष था। तथ्य स्पष्ट है कि राज्य सरकार द्वारा प्रकरण को गम्भीरता से लिया जाना चाहिए था तथा प्रभावी पद्धति लागू की जानी चाहिए थी जिससे पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अभिलेखों का सम्यक रखरखाव सुनिश्चित हो सके तथा प्राथमिक लेखापरीक्षकों को लेखापरीक्षा हेतु तथा नियन्त्रक महालेखापरीक्षक दल को प्रस्तुत किया जाना सुनिश्चित हो सके।

उत्तर प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 1947 का नियम 186, जो शासनादेश सं. 854/33-1-2011-126/96 दिनांक 30 मार्च 2011 द्वारा संशोधित किया गया तथा ग्राम पंचायतों द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किये जाने को प्रावधानित किया गया। तथापि, मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा 2011-12 से वार्षिक प्रतिवेदन विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किये जाने हेतु नहीं तैयार की गयी थी।

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा (अक्टूबर 2015) बताया गया कि 2010-11 का प्रतिवेदन तैयार किया गया था एवं उत्तर प्रदेश विधायिका के पटल पर रखा गया था। तथ्य स्पष्ट है कि अनुवर्ती वर्षों में वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अभी तक तैयार नहीं किया गया तथा विधायिका के समक्ष नहीं प्रस्तुत किया गया।

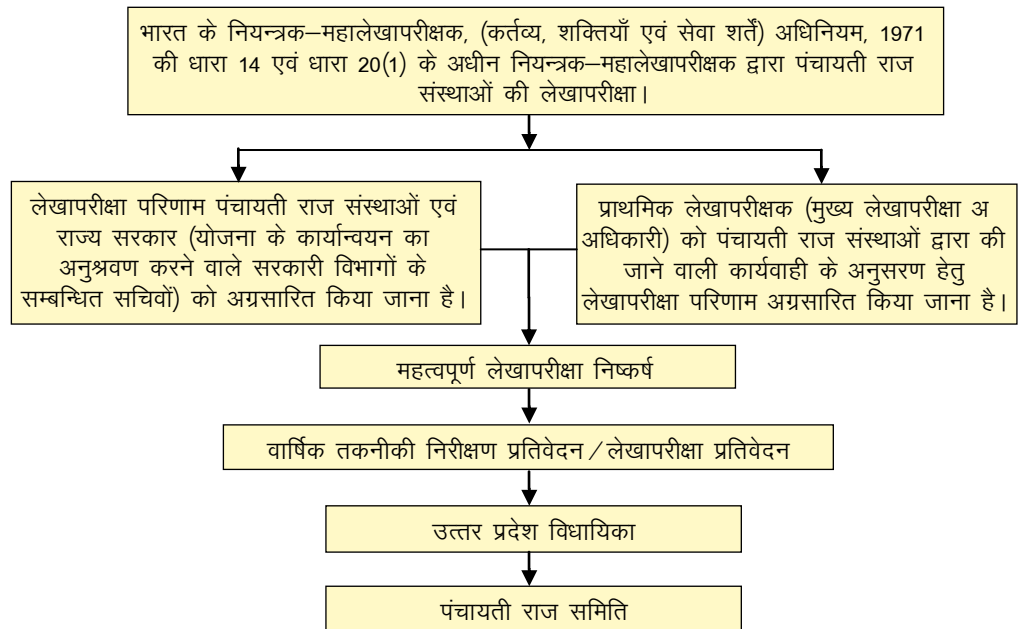
1-5-2 Hkkj r ds fu; a=d&egkys[kki jh{k d }kj k ys[kki jh{k k

ग्यारहवें वित्त आयोग ने भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं के उचित रख-रखाव पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता करने एवं उनकी लेखापरीक्षा किये जाने की संस्तुति की थी एवं तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के प्रस्तर 10.121 एवं 10.122 के अनुसार, लेखाओं के लेखापरीक्षण से विश्वसनीय आश्वासन उपलब्ध कराने हेतु सभी राज्यों के सभी स्थानीय निकायों हेतु नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता हेतु सौंपा जाना है एवं निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ ही साथ नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक की वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को राज्य विधायिका के पटल पर रखा जाना चाहिए जिससे उनके लेखाओं की लेखापरीक्षा का विश्वसनीय आश्वासन प्रदान होगा। पंचायती राज संस्थाओं के लेखापरीक्षा के सम्बन्ध में नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक का अधिदेश निम्नवत है:

(i) भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 एवं धारा 20(1) के अधीन भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा सम्पादित की जाती है। पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के लिए मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अधीन दिया जाता है।

(ii) लेखापरीक्षा परिणाम/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को राज्य सरकार, निदेशक, पंचायती राज एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा कार्यवाही का अनुसरण किये जाने हेतु प्रेषित किया जाता है।

pkVZ 1% i p k; rh j k t l d Fk v k a e a ys[kki j h{k k dh i f Ø; k u h p s n' k k; h x; h g S



राज्य सरकार द्वारा मार्च 2014 में पंचायती राज समिति का गठन उत्तर प्रदेश की विधायिका में पंचायती राज प्रतिवेदन पर चर्चा के लिये किया गया था। किन्तु मार्च 2013 एवं मार्च 2014 में समाप्त हुए वर्ष के लिये राज्य सरकार को प्रेषित वार्षिक तकनीकी लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन विधायिका के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसलिए पंचायती राज समिति में इस पर चर्चा नहीं की गयी थी।

1-6 ys[kki jh{kk fu"d"kk dh vu{f; k

लेखापरीक्षा आपत्तियों को कार्यालय प्रमुख, निदेशक पंचायती राज एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी को सूचित किया गया था। अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान यह जांच करने के लिए कि क्या धनराशि नियम एवं प्रक्रिया के अनुसार तथा अभिप्रेत उद्देश्यों पर ही व्यय की गयी; लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण मूल्य सहित अग्रेषित किया गया था विवरण | kfj .kh 4 में दिया गया है।

| kfj .kh 4% 31 epl 2015 dks yfEcr ys[kki jh{kk i Lrjka dk foj .k

₹ dj km+ e

Ø0 l Ø	Ok"z	i Lrjka dk i kj fEHkd vo' k'k		Ok"z ds nks ku l fEefyr i Lrj		Ok"z ds nks ku fuLrkfj r i Lrj		vfuLrkfj r i Lrj	
		Lk[; k	eW;	Lk[; k	eW;	Lk[; k	eW;	Lk[; k	eW;
1.	2010-11	12,694	895.36	1,308	162.20	1	0.00	14,001	1,057.56
2.	2011-12	14,001	1,057.56	2,033	242.37	-	-	16,034	1,299.93
3.	2012-13	16,034	1,299.93	482	223.16	-	-	16,516	1,523.09
4.	2013-14	16,516	1,523.09	3,310	1,073.44	-	-	19,826	2,596.53
5.	2014-15	19,826	2,596.53	2,203	816.81	-	-	22,029	3,413.34

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन पंजिका)

| kfj .kh 4 में देखा गया कि 22,029 प्रस्तर जिनका मूल्य ₹ 3,413.34 करोड़ था 2014-15 की समाप्ति पर अवशेष था। वर्ष 2011-15 तक की अवधि के शासन को प्रेषित प्रस्तरों का उत्तर उनके द्वारा नहीं दिया गया था जिससे स्पष्ट है कि शासन, लेखापरीक्षा प्रस्तरों की अनुपालन आख्या के प्रति उदासीन था।

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा भी पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के प्रस्तरों की अनुपालन (आख्या प्राप्त) किये जाने के लिये प्रयास नहीं किया गया जो उन्हें निरन्तर प्रेषित किये गये थे।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा कहा गया (अक्टूबर 2015) कि प्रशासनिक विभागों से लेखापरीक्षा प्रस्तरों की अनुपालन आख्या नहीं प्राप्त होने के कारण निस्तारण हेतु लम्बित पड़े मामलों की समीक्षा नहीं की गयी। विगत पाँच वर्षों में इतनी अधिक संख्या में आपत्तियों की अनुपालन आख्या अप्राप्त होने तथा किसी भी आपत्ति का निस्तारण न होना आन्तरिक नियन्त्रण एवं अनुश्रवण में कमी को प्रदर्शित करता है तथा वित्तीय नियमों, नियमावली एवं वित्तीय औचित्य के मानकों के प्रति घोर उपेक्षा को प्रकट करता है।

tokngh rU= rFkk foRrh; i frou ds i dj .k

tokngh rU=

1-7 l keftd ys[kki jh{kk

भारत सरकार द्वारा भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के साथ परामर्श के पश्चात आडिट आफ स्कीम रूल्स, 2011 नामक शीर्षक के अन्तर्गत नियमों एवं नियमावलियों

का एक समूह संरचित किया गया। इसके पश्चात्, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा (अगस्त 2012) सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई का गठन एक स्वतन्त्र अभिकरण के रूप में किया गया। सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के कार्यकलापों तथा सामाजिक लेखापरीक्षा परिणाम को आडिट आफ स्कीम रूल्स, पर वृहद् प्रस्तर के अन्तर्गत अध्याय 2.2 में वर्णित किया गया है।

1-8 i pk; rh jkt | 1.Fkkvka dh vkrfjd fu; U=.k iz.kkyh

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

1-8-1 vufo.k&iz.kkyh

पंचायती राज संस्थाओं की लेखांकन प्रणाली को मजबूत बनाने तथा प्राधिकारियों को यदि आवश्यकता पड़े तो विभिन्न उद्देश्यों के अन्तर्गत प्राप्तियों एवं व्यय की प्रगति का अनुश्रवण किये जाने हेतु सक्षम बनाने तथा आगे कार्यवाही किये जाने हेतु ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों पर आधारित भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के प्रत्येक स्तर हेतु कोडिंग पद्धति पर आधारित लेखांकन प्रारूप निर्धारित किया गया था। तथापि, नमूना जांच पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्धारित प्रारूप में लेखे तैयार नहीं किये गये थे। विभाग द्वारा प्राप्तियों की बजट प्रक्रिया एवं व्यय सम्बन्धी प्रवाह की समीक्षा एवं अनुश्रवण भी नहीं किया गया था।

1-9 foRrh; i fronu ds idj.k

1-9-1 fuf/k; ka ds l kr

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन आधार में स्वयं की प्राप्तियाँ, राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्र वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान तथा विकासात्मक उद्देश्यों एवं रख-रखाव के लिए केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं की निधियाँ शामिल हैं। निधि-वार स्रोत एवं प्रत्येक स्तर के लिए इसकी अभिरक्षा एवं महत्वपूर्ण योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था | kj .kh 5¼v½ एवं 5¼C½ में दिए गए हैं:

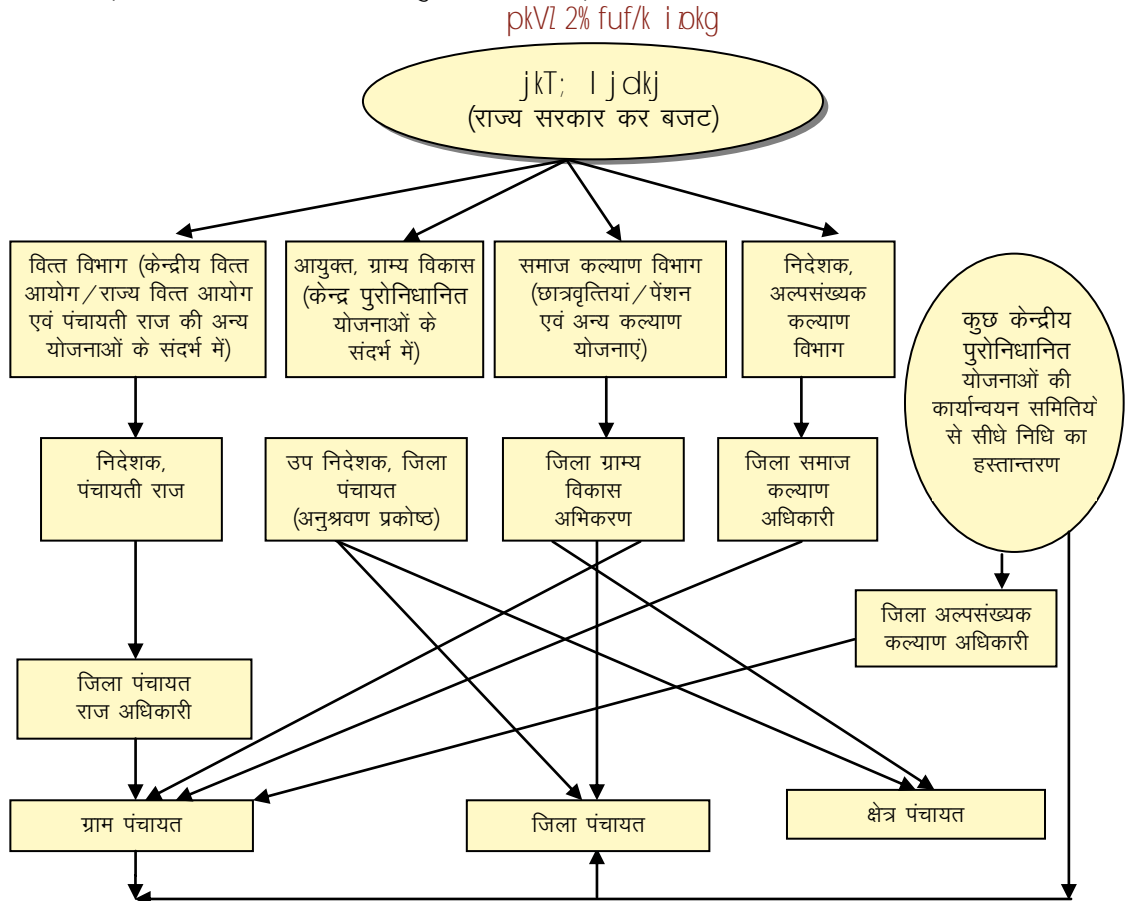
| kj .kh 5 ¼v½% fuf/k idjg&i pk; rh jkt | 1.Fkkvka ea fuf/k; ka dk l kr , oa vfhkj {kk

fuf/k dh idfr	fuf/k i pk; ra		{k= i pk; ra		xke i pk; ra	
	fuf/k dk l kr	fuf/k dh vfhkj {kk	fuf/k dk l kr	fuf/k dh vfhkj {kk	fuf/k dk l kr	fuf/k dh vfhkj {kk
स्वयं की प्राप्तियाँ	स्वयं के संसाधन	जिला निधि	शून्य	शून्य	स्वयं के संसाधन	ग्राम निधि
राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार	जिला निधि	राज्य सरकार	क्षेत्र निधि	राज्य सरकार	ग्राम निधि
केन्द्रीय वित्त आयोग	भारत सरकार	जिला निधि	भारत सरकार	क्षेत्र निधि	भारत सरकार	ग्राम निधि
केन्द्रीय पुरोनिधानित योजनायें	भारत सरकार	केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना का बैंक खाता	भारत सरकार	केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना का बैंक खाता	भारत सरकार	केन्द्रीय पुरोनिधानित योजना का बैंक खाता

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

क्र.सं.	नाम	विवरण
1.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार मनरेगा के अपने-अपने अंश बैंक खाते में हस्तान्तरित करते हैं, जिसे राज्य रोजगार गारंटी निधि कहते हैं जो कि राज्य लेखे के बाहर स्थापित की गयी है। आयुक्त, ग्राम्य विकास उक्त निधि तथा निधि के संरक्षक तथा व्यवस्थापक हैं तथा निधियों का जनपदीय एवं उपजनपदीय स्तर पर हस्तांतरण की व्यवस्था करते हैं।
2.	इन्दिरा आवास योजना	भारत सरकार अपना अंश चेक द्वारा सीधे जिला ग्राम्य विकास अभिकरण को हस्तान्तरित करती है। जिला ग्राम्य विकास अभिकरण, उत्तर प्रदेश शासन के अंश को जिला कोषागार से आहरित करता है और दोनों अंशों को एक बैंक खाते में रखता है। परियोजना निदेशक जिला ग्राम्य विकास अभिकरण खाते को संचालित करते हैं तथा निधि के प्रशासक हैं। वह लाभार्थियों के खाते में योजना के क्रियान्वयन के लिये निधि को हस्तान्तरित करते हैं।
3.	ग्रामीण पेयजल आपूर्ति कार्यक्रम	त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम हेतु उत्तर प्रदेश शासन पूरे राज्य हेतु निधि का हस्तान्तरण उत्तर प्रदेश जल निगम को केन्द्रीय रूप से लखनऊ में करता है। उत्तर प्रदेश जल निगम निधि का हस्तान्तरण अपनी जनपदीय इकाईयों को करता है। अन्य ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं हेतु आहरण एवं वितरण अधिकारी उनको आवंटित धनराशि का आहरण जनपदीय कोषागार से करते हैं और इस धनराशि को जनपदों में उत्तर प्रदेश जल निगम की इकाई को कार्यान्वयन के लिए देते हैं।
4.	सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान	भारत सरकार अपना अंश सीधे राज्य स्वच्छता मिशन के बैंक खाते में हस्तान्तरित करती है जो इसे आगे जिला जल एवं स्वच्छता मिशन को स्थानान्तरित करती है। जिला पंचायत राज अधिकारी, जो मिशन के पदेन सचिव हैं, उत्तर प्रदेश सरकार के अंश का आहरण उत्तर प्रदेश सरकार से प्राप्त आवंटन के आधार पर जनपदीय कोषागार से करते हैं तथा इसे भी मिशन के बैंक खाते में जमा करते हैं।

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज एवं आयुक्त, ग्राम्य विकास)



(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

1-9-2 ctV r\$ kj fd; k tkuk vkj ctV ifØ; k

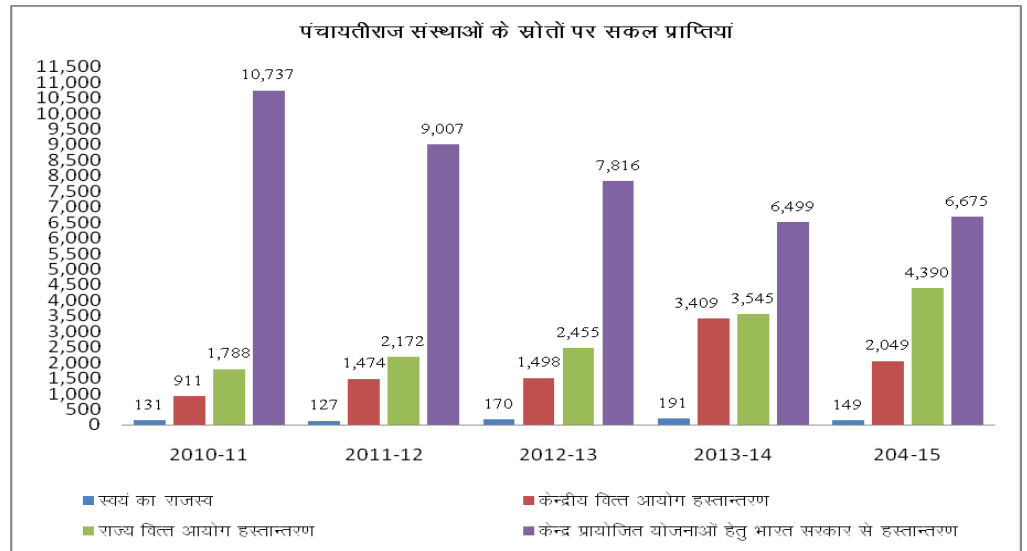
बजट तैयार किया जाना एवं बजट प्रक्रिया में वार्षिक बजट प्राक्कलनों को तैयार करने एवं परीक्षण करने तदोपरान्त व्यय पर नियंत्रण करना निहित है जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि इसे प्राधिकृत अनुदानों या विनियोजनों के भीतर किया गया है।

उपरोक्त के दृष्टिगत प्रत्येक पंचायती राज संस्था, उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत मैनुअल² के सन्दर्भ में वार्षिक बजट तैयार करती है। वर्ष 2014-15 की लेखापरीक्षा में पाया गया कि 109 क्षेत्र पंचायतों में से 32 तथा समस्त 741 नमूना जांच की गयी ग्राम पंचायतों में वार्षिक बजट नहीं तैयार किया गया था। इस प्रकार प्राप्तियों एवं वास्तविक व्यय प्रवाह का समीक्षा एवं अनुश्रवण सक्षम प्राधिकारी द्वारा नहीं किया गया था, परिणामस्वरूप पर्याप्त धनराशि प्रत्येक वर्ष के अन्त में अप्रयुक्त पड़ी रही जैसा कि प्रस्तर 1.10.1 में वर्णित है।

1-9-3 I dy ikflr; k

वर्ष 2010 से 2015 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अधीन प्राप्त समग्र अनुदानों उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947 के नियम 37 में परिकल्पित व्यवस्था द्वारा जनता से किराया, कर, शुल्क आदि के रूप में स्वयं के स्रोतों से राजस्व संग्रह $\frac{1}{5}$ एवं ग्रामीण विकास के लिए केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत अवमुक्त अनुदानों $\frac{1}{6}$ की स्थिति $\frac{1}{3}$ में निम्नवत् दी गयी है।

$\frac{1}{3}$ i pk; rh jkt l dFkkvks ds l d k/kuka dh l d k/ku i pfRr



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

$\frac{1}{3}$ से यह देखा जा सकता है कि केन्द्र पुरोनिधानित योजनाओं के लिये भारत सरकार से प्राप्त अनुदान पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्तियों का सबसे बड़ा भाग है किन्तु विगत पांच वर्षों में इसमें लगातार गिरावट हुई थी। केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग में वृद्धि की प्रवृत्ति रही। पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व

² प्रस्तर 110 तथा 115

प्राप्ति की स्थिति में घट-बढ़ प्रवृत्ति रही तथा 2014-15 में, 2013-14 की ₹ 191 करोड़ की तुलना में घटकर ₹ 149 करोड़ रही। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं मुख्यतः शासकीय अनुदानों पर निर्भर रही जो पंचायती राज संस्थाओं को आत्मनिर्भर बनाने के उद्देश्य के विपरीत था।

1-9-4 ueuk tkp dh x; h ipk; rh jkt l lFkkvk dh foRrh; fLFkfr

वर्ष 2010-14³ की अवधि में 3,084 पंचायती राज संस्थाओं (जिला पंचायत 133, क्षेत्र पंचायत: 409 तथा ग्राम पंचायत: 2,542) के अभिलेखों की नमूना जांच लेखापरीक्षा की गई थी। वर्ष 2010-14 की अवधि में, वर्षवार नमूना जांच लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति l kj.kh 6 में दी गयी है।

l kj.kh 6% o"kl 2010&14 rd dh vof/k e ys[kki jhf{kr
ipk; rh jkt l lFkkvk dh foRrh; fLFkfr

₹ djkm+ e

o"kl	tkp dh x; h ipk; rh jkt l lFkkvk dh l a[; k	ikj fEHkd vo'k'k	ikr dh x; h fuf/k; k	dy mi yC/k fuf/k; k	0; ;	vfUre vo'k'k Wi fr'kr½
fityk ipk; r						
2010-11	11	100.57	145.29	245.86	139.07	106.79 (43)
2011-12	29	192.37	330.72	523.09	294.87	228.22 (44)
2012-13	41	430.05	642.83	1,072.88	442.28	630.60 (59)
2013-14	52	574.41	1,412.35	1,986.76	1,005.95	980.81 (49)
{k= ipk; r						
2010-11	54 ⁴	33.21	102.17	135.38	87.36	48.02 (35)
2011-12	59	35.71	69.36	105.07	64.16	40.91 (39)
2012-13	187 ⁵	152.37	220.77	373.14	213.58	159.55 (43)
2013-14	109	89.03	178.11	267.14	171.19	95.95 (36)
xke ipk; r						
2010-11	340 ⁶	26.32	83.71	110.03	76.31	33.72 (31)
2011-12	187 ⁷	10.45	22.69	33.14	24.01	9.13 (28)
2012-13	1,274 ⁸	65.64	128.04	193.68	141.45	52.23 (27)
2013-14	741	26.49	121.46	147.95	117.54	30.41 (21)

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन पंजिका)

l kj.kh 6 से देखा जा सकता है कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त की गयी पर्याप्त निधियाँ प्रत्येक वित्त वर्ष में अनुपयोगी पड़ी रही। अनुपयोगी अवशेष 2010-14 की अवधि में 43 से 59 प्रतिशत के मध्य जिला पंचायत में, 35 से 43 प्रतिशत के मध्य, क्षेत्र पंचायतों में तथा 21 से 31 प्रतिशत के मध्य, ग्राम पंचायतों में रहा। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में निधियों के उपभोग की प्रवृत्ति में कोई विशेष परिवर्तन परिलक्षित नहीं होता। जबकि ग्राम पंचायतों में निधियों के उपभोग के प्रतिशत में सुधार हुआ था। निदेशक, पंचायती राज ने कहा (नवम्बर 2015) कि जिला पंचायत राज अधिकारियों से निधियों के उपभोग नहीं किये जाने के कारणों की सूचना मांगी गयी है। निधियों का

³ पंचायती राज संस्थाओं की नमूना जांच 2013-14 तक की गयी थी।

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

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

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

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

⁸ 1,274 ग्राम पंचायतों में से 13 की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

उपभोग नहीं किया जाना, "कमजोर नियोजन एवं एक निश्चित अवधि में लक्षित उद्देश्यों को प्राप्त न कर पाने का द्योतक है।

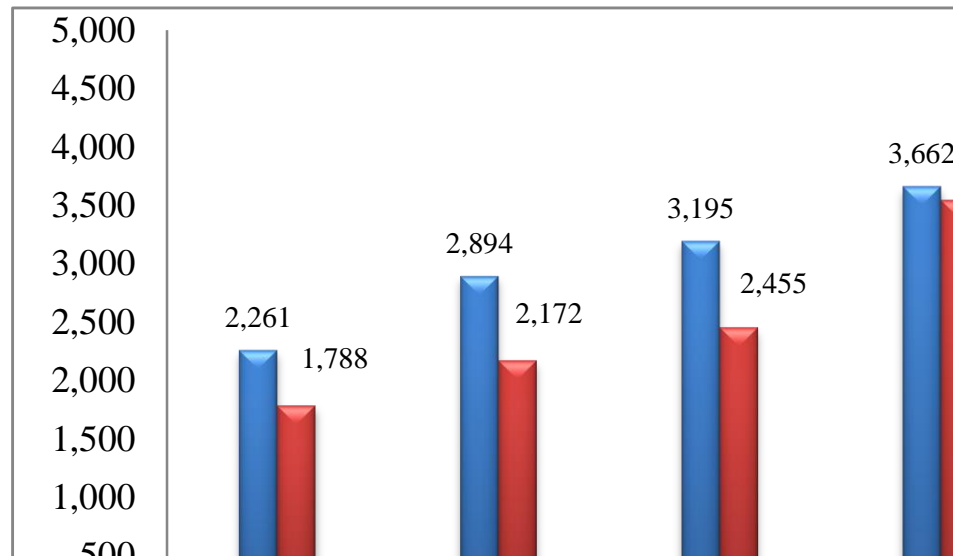
1-9-5 jkT; foRr vk; ks vupku dk gLrkUrj.k

73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के द्वारा राज्य की संचित निधि से पंचायतों को निधियों का हस्तान्तरण किये जाने का प्रावधान किया गया था (अनुच्छेद 243 आई)।

द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने भी राज्य के सकल कर राजस्व के निवल आगम का पांच प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित किये जाने की आवश्यकता की संस्तुति की। पंचायती राज संस्थाओं की महत्ता एवं आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए तृतीय राज्य वित्त आयोग ने अपनी संस्तुतियों (2008) में पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरण के लिए सकल कर राजस्व के निवल आगम के 5.5 प्रतिशत तक की वृद्धि किया। वर्ष 2010-15 की अवधि में राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का हस्तान्तरण एवं उसके सापेक्ष वास्तविक अवमुक्त धनराशि pkVl 4 rFkk /ff'k"V 1-7 में दर्शाया गया है।

pkVl 4% fuoy mRi kn ds l ki \$k fuf/k; ka dk gLrkUrj.k

₹ djKM+ e#



(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

pkVl 4 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2010-14 की अवधि में ₹ 2,052 करोड़ कम हस्तान्तरित किये गये थे। वर्ष 2011-12 में सबसे अधिक कमी 25 प्रतिशत था तथापि विगत पांच वर्षों में हस्तान्तरण में स्थिर वृद्धि परिलक्षित हुई। उत्तर में निदेशक द्वारा (नवम्बर 2015) बताया गया कि राज्य सरकार के वित्त विभाग से सूचना मांगी गयी है।

1-9-6 jkT; foRr vk; ks dh l Lrfr; k;

वर्ष 2010-15 की अवधि में राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत उपलब्ध अनुदानों, उनके उपभोग होने एवं उपभोग न होने की स्थिति l kj.kh 7 में दी गई है।

l kj.kh 7% jkT; foRr vk; ks ds vrxr i klr vupkuka dk mi Hkks

₹ djKM+ e#

क्र.सं.	वर्ष	पंचायती राज संस्थाओं का कुल व्यय	शहरी स्थानीय निकायों का कुल व्यय	कुल व्यय	
				राज्य	केंद्रीय
1.	2010-11	1,787.57 ⁹	1,787.57	0.00	0.00
2.	2011-12	2,172.37	2,168.16 ¹⁰	4.21	0.00
3.	2012-13	2,455.04	2,455.04	0.00	0.00
4.	2013-14	3,544.81	3,544.81	0.00	0.00
5.	2014-15	4,390.18	4,390.18	0.00	0.00

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

1.7 से स्पष्ट है कि 2011-12 की अवधि में ₹ 4.21 करोड़ व्ययगत हुये थे। वर्ष 2010-11 एवं 2012-15 की अवधि में प्राप्त सम्पूर्ण अनुदान का उपभोग कर लिया गया था। यद्यपि वर्ष 2011-14 की अवधि में 11 जिला पंचायतों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि कुल ₹ 117.71 करोड़¹¹ राज्य वित्त आयोग अनुदान की धनराशि पंचायती राज संस्थाओं में अप्रयुक्त पड़ी रही (1-8%)। अवशेष पड़े रहने के कारणों के सम्बन्ध में निदेशक, पंचायती राज ने कहा (नवम्बर 2015) कि स्थिति को स्पष्ट करने हेतु जिला पंचायत राज अधिकारियों से स्पष्टीकरण मांगा गया है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि निदेशक पंचायती राज, राज्य स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित अनुदान के उपभोग के अनुश्रवण हेतु समग्र रूप से जिम्मेदार हैं।

1-9-7 केंद्रीय वित्त आयोग के अधीन उपलब्ध निधियों एवं उनके उपभोग की स्थिति

1.8 में दी गई है।

1.8 के अनुसार 2010-15 की अवधि में अनुदानों¹² की सम्पूर्ण धनराशि का उपभोग कर लिया गया था। यद्यपि, 2011-14 की अवधि में 11 जिला पंचायतों की नमूना जांच में यह पाया गया कि ₹ 112.32 करोड़¹³ केंद्रीय वित्त आयोग की धनराशि अप्रयुक्त पड़ी थी (1-9%)। पंचायती राज संस्थाओं की नमूना जांच में अवशेष के कारणों के सम्बन्ध में निदेशक, पंचायती राज ने बताया (नवम्बर 2015) कि जिला

वर्ष	पंचायती राज संस्थाओं का कुल व्यय	शहरी स्थानीय निकायों का कुल व्यय	कुल व्यय	
			राज्य	केंद्रीय
2010-11	911.29	911.29	0.00	0.00
2011-12	1,473.51	1,473.51	0.00	0.00
2012-13	1,498.45	1,498.45	0.00	0.00
2013-14	3,408.67	3,408.67	0.00	0.00
2014-15	2,048.65	2,048.65	0.00	0.00

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ)

1.8 के अनुसार 2010-15 की अवधि में अनुदानों¹² की सम्पूर्ण धनराशि का उपभोग कर लिया गया था। यद्यपि, 2011-14 की अवधि में 11 जिला पंचायतों की नमूना जांच में यह पाया गया कि ₹ 112.32 करोड़¹³ केंद्रीय वित्त आयोग की धनराशि अप्रयुक्त पड़ी थी (1-9%)। पंचायती राज संस्थाओं की नमूना जांच में अवशेष के कारणों के सम्बन्ध में निदेशक, पंचायती राज ने बताया (नवम्बर 2015) कि जिला

⁹ निदेशक पंचायती राज द्वारा भिन्न-भिन्न आंकड़ों की प्रतियों को प्रस्तुत किये जाने के कारण ए.टी.आई.आर. 2011 के आंकड़ों से विचलन हुआ।

¹⁰ निदेशक पंचायती राज द्वारा भिन्न-भिन्न आंकड़ों की प्रतियों को प्रस्तुत किये जाने के कारण ए.टी.आई.आर. 2014-15 के आंकड़ों से विचलन हुआ।

¹¹ वर्ष 2011-12 का अन्तिम अवशेष ₹ 31.93 करोड़, वर्ष 2012-13 का अन्तिम अवशेष ₹ 41.36 करोड़ तथा 2013-14 का अन्तिम अवशेष ₹ 44.42 करोड़।

¹² पंचायती राज संस्थाओं में तेरहवें वित्त आयोग के अनुदानों के उपभोग पर निष्पादन लेखापरीक्षा में निदेशक पंचायती राज द्वारा भिन्न-भिन्न आंकड़ों के प्रस्तुत किये जाने के कारण।

¹³ वर्ष 2011-12 का अन्तिम अवशेष ₹ 22.13 करोड़, वर्ष 2012-13 का अन्तिम अवशेष ₹ 38.22 करोड़ तथा 2013-14 का अन्तिम अवशेष ₹ 51.97 करोड़।

पंचायत राज अधिकारियों से स्थिति स्पष्ट करने के सम्बन्ध में सूचना मंगायी गयी है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि निदेशक, पंचायती राज राज्य स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं की अनुदानों के उपभोग के अनुश्रवण हेतु सम्पूर्ण रूप से उत्तरदायी है। पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों का विस्तृत वर्णन "पंचायती राज संस्थाओं में तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान का उपभोग" विषयक निष्पादन लेखापरीक्षा के अध्याय 2.1 के संबंधित प्रस्तरों में दिया गया है।

1-9-8 विहंगावलोकन [क&ज [को

वित्तीय नियमों, उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत निर्माण नियमावली 1984 एवं उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1947 में जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत में वित्तीय क्रिया-कलापों एवं निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में अभिलेखों एवं पत्रावलियों के समुचित रख-रखाव के सम्बन्ध में प्रावधान किया गया है। मूल अभिलेखों के अनुरक्षण के सम्बन्ध में नमूना जांच में पाया गया कि क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत में अनुरक्षण कार्य पर्याप्त नहीं था तथा ग्राम पंचायत में लगभग शून्य था। नमूना लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं में अभिलेखों के अनुरक्षण नहीं किये जाने के सम्बन्ध में विस्तृत आख्या पंचायती राज संस्थाओं के तेरहवें वित्त आयोग के अनुदानों के उपभोग पर निष्पादन लेखापरीक्षा के अध्याय 2.1 के अन्तर्गत प्रस्तर 2.1.7 में दिया गया है।

1-9-9 विहंगावलोकन [क.क

ग्यारहवें वित्त आयोग ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों के लेखाओं के रख-रखाव के ऊपर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण किये जाने की संस्तुति की थी। तेरहवें वित्त आयोग के प्रस्तर 10.161 में भी यह अनुशंसा की गयी थी कि राज्य सरकार आगामी वित्तीय वर्ष के निष्पादन अनुदान को प्राप्त करने हेतु तभी योग्य होगी जब वह इस आशय का प्रमाणपत्र प्रस्तुत करे कि सभी ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा संस्तुत लेखा प्रणाली लागू कर दी गयी है।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा वेब-आधारित साफ्टवेयर (प्रियासॉफ्ट) पर विकसित मॉडल लेखांकन संरचना की संस्तुति पंचायती राज संस्थाओं के लिए की जिसमें आठ लेखांकन प्रपत्र थे। पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को प्रियासॉफ्ट अप्रैल 2010 से लागू करने की सलाह दी गयी (अक्टूबर 2009)। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार ने 1 अप्रैल 2010 से प्रियासॉफ्ट पर लेखों का रख-रखाव किया जाना अनिवार्य किया (जनवरी 2011)। तथापि, अक्टूबर 2015 की स्थिति के अनुसार आठ प्रपत्रों में से जिला पंचायतों तथा क्षेत्र पंचायतों द्वारा मात्र तीन प्रपत्रों (वार्षिक प्राप्ति तथा भुगतान लेखा, समेकित सार पंजिका एवं मासिक समाशोधन विवरण) पर प्रतिवेदन बनायी जा रही थी। अक्टूबर 2015 की स्थिति के अनुसार ग्राम पंचायतों द्वारा मात्र वार्षिक प्राप्ति तथा भुगतान लेखा एवं समेकित सार पंजिका ही बनायी जा रही थी।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित सभी आठ प्रपत्रों में लेखाओं का अनुरक्षण नहीं किया जाना न केवल ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों की अवहेलना है वरन् पंचायती राज संस्थाओं के लेखों का सम्पूर्ण परिदृश्य भी प्रदर्शित नहीं होता है।

1-10 विहंगावलोकन [क.क

- वर्ष 2014-15 में अनिस्तारित प्रस्तारों की संख्या (22,029) राज्य सरकार द्वारा वित्तीय अनुशासन के प्रति शिथिलतापूर्ण भाव को प्रदर्शित करता है।

¶i Lrj 1-6¶

- सभी नमूना लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों द्वारा बजट नहीं तैयार किये जाने के कारण उनकी प्राप्तियों एवं वास्तविक व्ययों का विश्लेषण एवं अनुश्रवण नहीं किया जा सका।

¶i Lrj 1-9-2¶

- वर्ष 2010-15 की अवधि में, केन्द्र पुरोनिधानित योजनओं, राज्य वित्त आयोग, केन्द्रीय वित्त आयोग आदि द्वारा अनुदान के रूप में बड़ी धनराशि पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित की गयी थी जबकि उक्त अवधि में स्वयं के राजस्व प्राप्ति में कोई उल्लेखनीय वृद्धि न होने के फलस्वरूप शासकीय अनुदान पर ही अधिक निर्भरता रही।

¶i Lrj 1-9-3¶

- पंचायती राज संस्थायें भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित समस्त आठ प्रारूपों (प्रियासॉफ्ट) में लेखाओं का अनुरक्षण नहीं कर रही थी जिसके कारण लेखाओं की शुद्धता की जांच नहीं हो सकी।

¶i Lrj 1-9-9¶

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (दिसम्बर 2015); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2016)