

अध्याय 1

पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र और वित्तीय प्रतिवेदनों का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम (1992) के द्वारा पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों के विकेन्द्रीकरण और अधिक क्रियाकलापों के हस्तान्तरण एवं निधियों को उपलब्ध कराने हेतु मार्ग प्रशस्त किया गया जिससे वे स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम हो सकें। फलस्वरूप, त्रिस्तरीय संरचनायें यथा ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर (माध्यमिक स्तर) पर क्षेत्र पंचायत और जनपद स्तर पर जिला पंचायत को विविध जिम्मेदारी हस्तांतरित की गयी। तिहत्तरवें संविधान संशोधन के प्रावधानों को सम्मिलित करने और त्रिस्तरीय पंचायती राज प्रणाली को स्थापित करने हेतु उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1947 और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 का संशोधन 1994 द्वारा लागू किया गया और इसके अधीन नियम निर्धारित किये गये।

तदनुसार, पंचायती राज संस्थाओं में प्रत्येक स्तर पर प्रत्येक पाँच वर्ष में नियमित पंचायत चुनाव कराकर एक चयनित संस्था का गठन किया गया।

1.1.1 राज्य का परिदृश्य

आकार के परिप्रेक्ष्य में उत्तर प्रदेश 2.41 लाख वर्ग किलोमीटर के भौगोलिक क्षेत्रफल के साथ देश का पाँचवाँ सबसे बड़ा राज्य है। राज्य में 60,058 पंचायती राज संस्थायें हैं जो सामान्यतः पाँच वर्ष के कार्यकाल हेतु चयनित सदस्यों की समितियों द्वारा संचालित होती हैं। इन पंचायती राज संस्थाओं का विगत चुनाव 2015 में हुआ था। पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा की तुलना राष्ट्रीय महत्व के साथ सारणी 1 में दी गई है।

सारणी 1: राज्य का महत्वपूर्ण सांख्यिकीय विवरण

क्र. सं.	संकेतक	इकाई	राज्य मूल्य	राष्ट्र मूल्य
1	जनसंख्या	करोड़	19.98	121.06
2	जनसंख्या घनत्व	संख्या/वर्ग किलोमीटर	829	382
3	ग्रामीण जनसंख्या	करोड़	15.53	83.35
4	पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	संख्या	60,058	2,47,577
5	जिला पंचायतों की संख्या	संख्या	75	598
6	क्षेत्र पंचायतों की संख्या	संख्या	821	6,391
7	ग्राम पंचायतों की संख्या	संख्या	59,162	2,40,588
8	लिंग अनुपात (ग्रामीण)	1,000 पुरुषों के सापेक्ष महिलायें	918	949
9	साक्षरता (ग्रामीण)	प्रतिशत	65.46	67.77

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

1.2 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढाँचा

सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों/ग्रामीण क्षेत्रों की योजनाओं का क्रियान्वयन पंचायती राज संस्थाओं, समानान्तर निकायों एवं लाइन विभागों द्वारा किया जाता है। शासन स्तर पर अपर मुख्य सचिव, पंचायती राज, निदेशक पंचायती राज की सहायता से अनुदान के निर्गम, उपभोग और समग्र अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी थे। जिला पंचायत स्तर पर अपर मुख्य अधिकारी, क्षेत्र पंचायत स्तर पर खण्ड विकास अधिकारी और ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम पंचायत/विकास अधिकारी अनुदानों के मितव्ययी एवं प्रभावकारी उपभोग के लिए उत्तरदायी थे। अग्रेतर, जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ लखनऊ और जिला पंचायत राज अधिकारी क्रमशः जिला पंचायतों तथा क्षेत्र पंचायतों/ग्राम पंचायतों द्वारा सम्पादित कार्यों के व्यय की प्रगति के अनुश्रवण हेतु उत्तरदायी हैं। उपरोक्त के अपर मुख्य सचिव, उत्तर प्रदेश शासन की अध्यक्षता में गठित उच्च स्तरीय अनुश्रवण समिति पंचायती राज संस्थाओं को उपलब्ध कराये गये अनुदानों की विशिष्टियों एवं शर्तों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी थी। पंचायती राज संस्थाओं में शासन एवं प्रत्येक स्तर पर चयनित प्रतिनिधियों का प्रशासनिक ढाँचा **परिशिष्ट 1.1** में दिया गया है।

1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

1.3.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों एवं प्राधिकारियों के हस्तान्तरण की वस्तु स्थिति

भारतीय संविधान के ग्यारहवीं अनुसूची में पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों और प्राधिकारियों के अन्तरण का प्रावधान किया गया है जिससे वे स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम हो सकें। तदनु रूप, उत्तर प्रदेश राज्य विधान मण्डल ने उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1947 तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत और 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 अधिनियम 1947 की धारा 15 में वर्णित है और जैसा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत अधिनियम 1961 के अनुसूची 1 एवं 2 में प्रावधानित था। संविधान की ग्यारहवीं सूची में वर्णित 29 कार्यों (**परिशिष्ट 1.2**) के सापेक्ष मात्र 16 कार्य जो पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित थे, को (**परिशिष्ट 1.3**) पंचायती राज संस्थाओं को 14 अक्टूबर 2016 तक हस्तांतरित किया गया। अवशेष कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं के लिए हस्तांतरित किया जाना शेष था। पंचायती राज संस्थाओं में निधियों एवं प्राधिकारियों के हस्तान्तरण को आगे के प्रस्तारों में वर्णित किया गया है।

1.4 विभिन्न समितियों का गठन

1.4.1 स्थायी समितियां

पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के सुचारु रूप से संचालन हेतु उत्तर प्रदेश सरकार ने जुलाई 1999 में पंचायती राज संस्थाओं 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 संक्षिप्त परिचय **सारणी 2** में वर्णित है।

सारणी 2: स्थायी समितियों का विवरण

पंचायती राज संस्थाओं के स्तर	स्थायी समितियों के अध्यक्ष	स्थायी समितियों के नाम, भूमिका और उत्तरदायित्व
जिला पंचायत	अध्यक्ष	<p>(i) नियोजन एवं विकास समिति: इसे ग्राम पंचायतों की योजना बनाने और कृषि, पशु, धन और गरीबी उन्मूलन योजना को क्रियान्वित करने का कार्य सौंपा गया।</p> <p>(ii) शिक्षा समिति: इसे प्राथमिक शिक्षा, उच्च प्राथमिक शिक्षा और अनौपचारिक शिक्षा और साक्षरता कार्यक्रम से सम्बंधित कार्य सौंपा गया था।</p> <p>(iii) निर्माण कार्य समिति: इसे समस्त अस्थायी एवं स्थायी निर्माण और मरम्मत कार्यों के प्रभावी नियंत्रण और गुणवत्ता सुनिश्चित करने का कार्य सौंपा गया।</p> <p>(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति: यह चिकित्सा, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(v) प्रशासनिक समिति: यह ग्राम पंचायतों के नियंत्रणाधीन सभी कार्मिक विषय और उचित मूल्य दुकानों से सम्बंधित कार्यों के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(vi) जल प्रबन्धन समिति: यह नलकूपों के संचालन एवं अनुरक्षण और पेय जल से सम्बंधित योजनाओं के संचालन के लिए उत्तरदायी है।</p>
क्षेत्र पंचायत	ब्लाक प्रमुख	<p>(i) नियोजन एवं विकास समिति: इसे ग्राम पंचायतों हेतु योजना बनाने और कृषि, पशु धन और गरीबी उन्मूलन योजना को क्रियान्वित करने का कार्य सौंपा गया है।</p> <p>(ii) शिक्षा समिति: इसे प्राथमिक शिक्षा, उच्च प्राथमिक शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा और साक्षरता कार्यक्रम से सम्बंधित कार्य सौंपा गया है।</p> <p>(iii) निर्माण कार्य समिति: यह समस्त अस्थायी एवं स्थायी निर्माण और मरम्मत कार्यों के प्रभावी नियंत्रण और गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति: यह चिकित्सा, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(v) प्रशासनिक समिति: यह ग्राम पंचायतों के नियंत्रणाधीन समस्त कार्मिक विषय और उचित मूल्य दुकानों के कार्यों के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(vi) जल प्रबन्धन समिति: यह नलकूपों के अनुरक्षण एवं संचालन और पेयजल से सम्बंधित योजनाओं के संचालन के लिए उत्तरदायी है।</p>
ग्राम पंचायत	ग्राम प्रधान	<p>(i) नियोजन एवं विकास समिति: यह ग्राम पंचायत की विकास योजना बनाने और कृषि, पशुधन और गरीबी उन्मूलन योजनाओं के संचालन के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(ii) शिक्षा समिति: यह प्राथमिक शिक्षा, प्रौढ एवं अनौपचारिक शिक्षा और साक्षरता कार्यक्रम संचालित करने के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(iii) निर्माण कार्य समिति: यह समस्त निर्माण और मरम्मत कार्यों और उनकी गुणवत्ता के लिए उत्तरदायी है।</p> <p>(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति: इसे चिकित्सा, स्वास्थ्य, परिवार कल्याण और सामाजिक कल्याण योजना विशेषतया महिला एवं बाल कल्याण योजनाओं के संचालन करने के कार्य भार सौंपा गया है।</p> <p>(v) प्रशासनिक समिति: यह ग्राम पंचायत के कर्मचारियों की स्थापना सम्बन्धी प्रकरणों और उचित मूल्य दुकानों से सम्बंधित प्रकरणों को देखती है।</p> <p>(vi) जल प्रबन्धन समिति: यह पेयजल योजनाओं और नलकूपों के संचालन और अनुरक्षण को देखती है।</p>

(स्रोत: निदेशक पंचायती राज, लखनऊ)

पंचायती राज संस्थान स्तर पर इन समितियों के क्रियाकलापों की स्थिति को शासन द्वारा लेखापरीक्षा में उपलब्ध नहीं कराया गया।

1.4.2 जिला योजना समिति

संविधान के चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1993 में व्यवस्था है कि जनपद में पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को समेकित करने और जनपद हेतु समग्र रूप से विकास योजनाओं का मसौदा तैयार करने हेतु प्रत्येक राज्य में जनपद स्तर पर एक जिला योजना समिति का गठन किया जायेगा। यद्यपि सरकार ने उत्तर प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम 1999 को जुलाई 1999 में अधिनियमित किया, राज्य में जिला योजना समितियों का गठन अप्रैल 2008 में हो पाया था।

यह अवलोकित हुआ कि सभी जनपदों में जिला योजना समितियों का गठन किया गया था। पंचायती राज संस्थाओं की योजना के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा के संज्ञान में आये प्रकरणों की चर्चा इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 के प्रस्तर 2.7.2.1 में की गई है।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ और पंचायतें, पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों के लेखापरीक्षा संचालन के लिये प्राथमिक लेखापरीक्षक हैं। वर्ष 2015-16 की अवधि में सम्पादित की गई लेखापरीक्षा का विवरण सारणी 3 में दिया गया है।

सारणी 3: नियोजित, लेखापरीक्षित और बकाया इकाईयों की स्थिति

पंचायती राज संस्थाओं के नाम	नियोजित इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	बकाया इकाईयों की संख्या (प्रतिशत)
जिला पंचायत	73	46	27 (37)
क्षेत्र पंचायत	821	93	728 (89)
ग्राम पंचायत	51,834	34,367	17,467 (34)

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

सारणी 3 से परिलक्षित है कि इस वर्ष में बड़ी संख्या में पंचायती राज संस्थाओं की इकाईयाँ, यथा जिला पंचायत 37 प्रतिशत, क्षेत्र पंचायत 89 प्रतिशत और ग्राम पंचायत 34 प्रतिशत लेखापरीक्षा हेतु अवशेष थीं।

इस सम्बन्ध में इंगित किये जाने पर मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2016) कि इस कमी का मुख्य कारण पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया जाना था। राज्य सरकार द्वारा इसे गम्भीरता से लिया जाना चाहिये तथा प्रभावी पद्धति लागू की जानी चाहिए जिससे पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अभिलेखों का समुचित रख-रखाव सुनिश्चित हो सके और मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी को प्रस्तुत किया जा सके।

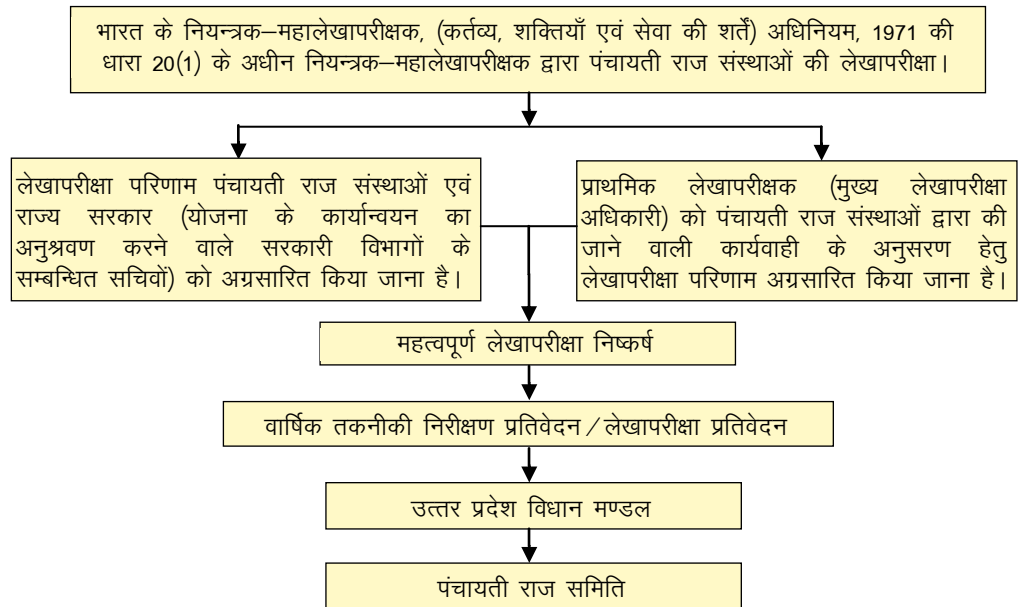
उत्तर प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 1947 के नियम 186 में वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन बनाये जाने का प्राविधान है। वर्ष 2010-11 का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किया गया था और उत्तर प्रदेश विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। यद्यपि वर्ष 2011-16 का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करके विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाना शेष था।

1.5.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुति के अनुसार राज्य में पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता लेखापरीक्षा की व्यवस्था जारी रखी गयी थी। इसके अनुसार निष्पादन अनुदान के एक अतिरिक्त घटक को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के स्थानीय निकायों हेतु वार्षिक तकनीकी निरीक्षण रिपोर्ट को राज्य विधान मण्डल में रखे जाने की शर्त से जोड़ा गया था। वर्ष 2011 में सौंपे गये पत्र के अनुसार नियंत्रक-महालेखापरीक्षक अथवा उसके प्रतिनिधि को अपने विवेकानुसार लेखापरीक्षा परिणामों को राज्य विधान मण्डल में रखने का अधिकार था।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20 (1) के अधीन भारत के नियंत्रक-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 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्त) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के अधीन दिया गया है। लेखापरीक्षा परिणाम को राज्य सरकार, निदेशक, पंचायती राज और मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा कार्यवाही का अनुसरण किये जाने हेतु प्रेषित किया जाता है। पंचायती राज संस्थाओं में लेखापरीक्षा की प्रक्रिया चार्ट 1 में प्रदर्शित की गयी है:

चार्ट 1: पंचायती राज संस्थाओं में लेखापरीक्षा की प्रक्रिया



उत्तर प्रदेश पंचायती राज सत्रहवें संशोधन 2011 के नियम 186 और उत्तर प्रदेश जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत (बजट और सामान्य लेखा) के छठवें संशोधन नियम 2011 के नियम 176 के अनुसार भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों को राज्य विधान मण्डल के पटल पर रखे जाने का प्रावधान है। इसके परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं (वर्ष 2005-11) की वार्षिक तकनीकी निरीक्षण रिपोर्ट विधान मण्डल के समक्ष रखी गयी थी। इसके अनुश्रवण हेतु उत्तर प्रदेश की विधायिका में रिपोर्ट पर चर्चा करने के लिये राज्य सरकार द्वारा मार्च 2014 में “पंचायती राज समिति” का गठन किया गया था। किन्तु मार्च 2013, मार्च 2014 और मार्च 2015 में समाप्त हुए वर्ष के लिए राज्य सरकार को प्रेषित वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदनों/

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन विधान मण्डल के पटल पर नहीं रखा गया। इसलिए पंचायती राज समिति में इस पर चर्चा नहीं की गई थी।

1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा आपत्तियों को कार्यालय प्रमुख, निदेशक पंचायती राज, मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी और राज्य सरकार को सूचित किया गया था। अनुपालन लेखापरीक्षा की अवधि में यह जांच करने के लिए कि क्या धनराशि नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुसार तथा अभिप्रेत उद्देश्यों पर ही व्यय की गयी थी; अनिस्तारित लेखापरीक्षा आपत्तियों का मूल्य सहित विवरण सारिणी 4 में दिया गया है।

सारिणी 4: 31 मार्च 2016 को लम्बित लेखापरीक्षा प्रस्तारों का विवरण

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	निरीक्षण प्रतिवेदनों में प्रस्तारों की संख्या	प्रस्तारों की धनराशि (₹ करोड़ में)	निस्तारित प्रस्तारों की संख्या	लम्बित प्रस्तारों की संख्या	लम्बित प्रस्तारों की धनराशि (₹ करोड़ में)
2011-12	840	2,033	242.37	-	2,033	242.37
2012-13	197	482	223.16	-	482	223.16
2013-14	1,561	3,310	1,073.44	-	3,310	1,073.44
2014-15	802	2,203	816.81	-	2,203	816.81
2015-16	544	1,739	2,773.51	-	1,739	2,773.51
योग	3,944	9,767	5,129.29	-	9,767	5,129.29

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन पंजिका)

सारिणी 4 में देखा जा सकता है कि 2011-16 की अवधि में 9,767 प्रस्तारों जिनका मूल्य ₹ 5,129.29 करोड़ था शासन को भेजे गये थे। शासन की लेखापरीक्षा आपत्तियों पर कोई प्रतिक्रिया न देने के कारण किसी भी लेखापरीक्षा प्रस्तर को निस्तारित नहीं किया गया था।

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा भी पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के प्रस्तारों की अनुपालन आख्या प्राप्त किये जाने हेतु प्रयास नहीं किया गया जो कि उन्हें निरन्तर प्रेषित किये गये थे।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा कहा गया (जून 2016) कि प्रशासनिक विभागों से लेखापरीक्षा प्रस्तारों की अनुपालन आख्या प्राप्त न होने के कारण निस्तारण हेतु लम्बित पड़े मामलों की समीक्षा नहीं की गयी। इसके परिणामस्वरूप विगत पाँच वर्षों में लेखापरीक्षा आपत्तियों का निस्तारण नहीं किया गया था जो आन्तरिक नियन्त्रण एवं अनुश्रवण में कमी, तथा वित्तीय नियमों, नियमावली एवं वित्तीय औचित्य के मानकों के प्रति उपेक्षा प्रदर्शित करता है।

जवाबदेही तन्त्र तथा वित्तीय प्रतिवेदन

जवाबदेही तन्त्र

1.7 लोकपाल

महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारन्टी योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार पारदर्शिता एवं उत्तदायित्व सुनिश्चित करने के लिए लोकपाल की नियुक्ति करेगी एवं मनरेगा योजना के अन्तर्गत शिकायतों के निवारण हेतु लोकपाल कार्यालय की स्थापना करेगी। राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (अगस्त 2016) कि फरवरी 2014 में प्रदेश के विभिन्न जनपदों में 20 लोकपाल नियुक्त किये गये थे। अंकित किये गये

प्रकरणों, निस्तारण और अवशेष के आँकड़े शासन द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये।

1.8 सामाजिक लेखापरीक्षा

भारत सरकार द्वारा भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के साथ परामर्श के पश्चात् 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 सोसायटी रजिस्ट्रेशन अधिनियम 1860 के अधीन एक स्वतन्त्र संस्था के रूप में किया गया। सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई का मुख्य उद्देश्य ग्राम सभा को सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन हेतु सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रारूप तैयार करने, श्रमिकों को उनके अधिकारों एवं दावों के प्रति जागरूक करने और अभिलेखों एवं कार्य स्थलों की प्रमाणीकरण की सुविधा प्रदान करने हेतु सक्षम बनाया जाना था।

सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के विस्तृत संचालन को **परिशिष्ट 1.4** में वर्णित किया गया है एवं सामाजिक लेखापरीक्षा (लेखापरीक्षित इकाईयों) का विवरण **सारणी 5** में दिया गया है।

सारणी 5: वर्षवार नियोजित एवं लेखापरीक्षित इकाई का विवरण

वर्ष	ग्राम पंचायतों की संख्या	नियोजित ग्राम पंचायतों की संख्या	लेखापरीक्षा किये गये ग्राम पंचायतों की संख्या	नियोजन के सापेक्ष कमी (प्रतिशत में)
2013-14	51,914	13,192	11,412	1,780(13)
2014-15	59,162	25,748	20,844	4,904(19)
2015-16	59,162	13,416	11,714	1,702(13)

सारणी 5 यह प्रदर्शित करती है कि वर्ष 2013-16 की अवधि में वर्षवार नियोजित सामाजिक लेखापरीक्षा के सापेक्ष ग्राम पंचायतों में सामाजिक लेखापरीक्षा निष्पादित किये जाने में 13 से 19 प्रतिशत के मध्य की कमी थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर निदेशक, सामाजिक लेखापरीक्षा द्वारा बताया गया (जून 2016) कि उपचुनाव होने एवं अन्य कारणों से लेखापरीक्षा का संचालन नहीं किया गया था एवं इकाईयों अवशेष थी।

1.9 लोकायुक्त

लोक सेवकों पर वित्तीय मामले में प्रभावी नियंत्रण हेतु प्रदेश में लोकायुक्त एवं उप लोकायुक्त की नियुक्ति हेतु उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 1975 में अधिनियम पारित किया गया। तदनुरूप, लोक संस्थानों में भ्रष्टाचार एवं कुशासन के विरोध और उनके सुदृढीकरण हेतु प्रदेश में वर्ष 1977 से लोकायुक्त की नियुक्ति की गयी थी। मुख्य मंत्री को छोड़कर राज्य सरकार के मंत्री, प्रत्येक अधिकारी अथवा लोक सेवक, क्षेत्र पंचायत के प्रमुख एवं जिला पंचायत के अध्यक्ष की जांच प्रारम्भ करना लोकायुक्त के अधिकार क्षेत्र में आता है। कोई भी नागरिक लोक सेवकों के कुशासन, शक्तियों का दुरुपयोग, भ्रष्टाचार, वित्तीय अनियमितता आदि से सम्बंधित शिकायत लोकायुक्त से कर सकता है।

प्रदेश के लोकायुक्त कार्यालय के रेखाचित्रीय संरचना को **परिशिष्ट 1.5** में वर्णित किया गया है एवं माह जनवरी 2011 से दिसम्बर 2015 तक के पंजीकृत एवं निस्तारित प्रकरणों का विवरण **सारणी 6** में दिया गया है।

सारणी 6: लोकायुक्त द्वारा पंजीकृत एवं निस्तारित प्रकरणों का विवरण

(प्रकरण संख्या में)

वर्ष	वर्ष के आरम्भ में अनिस्तारित प्रकरण	वर्ष के दौरान पंजीकृत प्रकरण	योग	निस्तारित प्रकरण	वर्ष के अन्त में अनिस्तारित प्रकरण
2011	360	651	1,011	480	531
2012	531	783	1,314	506	808
2013	808	309	1,117	523	594
2014	594	631	1,225	385	840
2015	840	273	1,113	347	766

(स्रोत: लोकायुक्त उत्तर प्रदेश, लखनऊ)

1.10 उपभोग प्रमाण-पत्रों का प्रस्तुतीकरण

राज्य में पंचायती राज संस्थाएँ, वित्त आयोग की संस्तुतियों पर भारत सरकार और राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त करती हैं एवं स्वयं के स्रोतों से राजस्व संग्रह करती हैं। निदेशक, पंचायती राज द्वारा संदर्भित वर्ष 2011-16 की अवधि में राजस्व संग्रह, अनुदानों की अवमुक्ति एवं उपभोग का विवरण सारणी 7 में दिया गया है।

सारणी 7: संसाधन एवं उनका उपभोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान		राज्य वित्त आयोग अनुदान	
	अवमुक्त अनुदान	उपभोगित अनुदान	अवमुक्त अनुदान	उपभोगित अनुदान
2011-12	1,672.27	1,672.27	2,192.10	2,192.10
2012-13	2,376.64 ¹	2,376.64	2,477.33	2,477.33
2013-14	2,742.07	2,742.07	3,901.68	3,901.68
2014-15	2,121.81	2,121.81	4,390.18	4,390.18
2015-16	3,852.60 ²	3,852.60	4,070.65 ³	4,070.65
योग	12,765.39	12,765.39	17,031.94	17,031.94

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज एवं वित्त विभाग उत्तर प्रदेश शासन)

सारणी 7 से स्पष्ट है कि केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोग के समस्त अनुदानों का उपभोग कर लिया गया था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि समस्त अनुदानों का उपभोग नहीं किया गया था, जैसा की संदर्भित किया गया था, और पंचायती राज संस्थाओं के पास अनुदान अवशेष पड़े हुये थे जिसकी चर्चा आगे के प्रस्तारों में की गयी है।

सामान्य वित्तीय नियम, 2005 के नियम 212(5) के अनुसार, राज्य सरकार को उपभोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना आवश्यक था जब उनको केन्द्रीय अनुदान स्थानीय निकायों के माध्यम से व्यय करने हेतु प्रदान किया जाये। उपभोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने के उपरांत ही अग्रेतर अनुदान की किश्तें अवमुक्त की जानी थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये 202 पंचायती राज संस्थाओं (10 जिला पंचायतें, 26 क्षेत्र पंचायतें एवं 166 ग्राम पंचायतें) द्वारा अनुदान प्राप्त किया गया था। यद्यपि, उनके पास पूर्व वर्षों के अत्यधिक मात्रा में अव्ययित अवशेष थे (परिशिष्ट 2.3, 2.4 एवं 2.6)। परिशिष्टों से विदित है कि नमूना

¹ इसके अतिरिक्त ₹ 2.01 करोड़ के ब्याज की धनराशि, राज्य सरकार द्वारा अनुदानों को विलंब से अवमुक्त किये जाने के कारण, अवमुक्त किया गया था।

² इसके अतिरिक्त ₹ 1.64 करोड़ के व्याज की धनराशि, राज्य सरकार द्वारा अनुदानों को विलंब से अवमुक्त किये जाने के कारण, अवमुक्त किया गया था।

³ जून 2016 तक अनंतिम।

जाँच में पंचायती राज संस्थाओं के पास 2015-16 के अन्त में ₹ 172.82 करोड़ (ग्राम पंचायतों में ₹ 10.26 करोड़, क्षेत्र पंचायतों में ₹ 10.57 करोड़ एवं जिला पंचायतों में ₹ 151.99 करोड़) की निधियां अवशेष थी। जो दर्शाता है कि अनुदानों के अग्रेतर किशतों को पूर्ण उपभोग प्रमाण-पत्र प्राप्त किये बिना तथा अनुदानों के वास्तविक उपभोग सुनिश्चित किये बिना अवमुक्त किया गया था। राज्य वित्त आयोग अनुदान का उपभोग प्रमाण-पत्र पंचायती राज संस्थाओं एवं निदेशक पंचायती राज द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

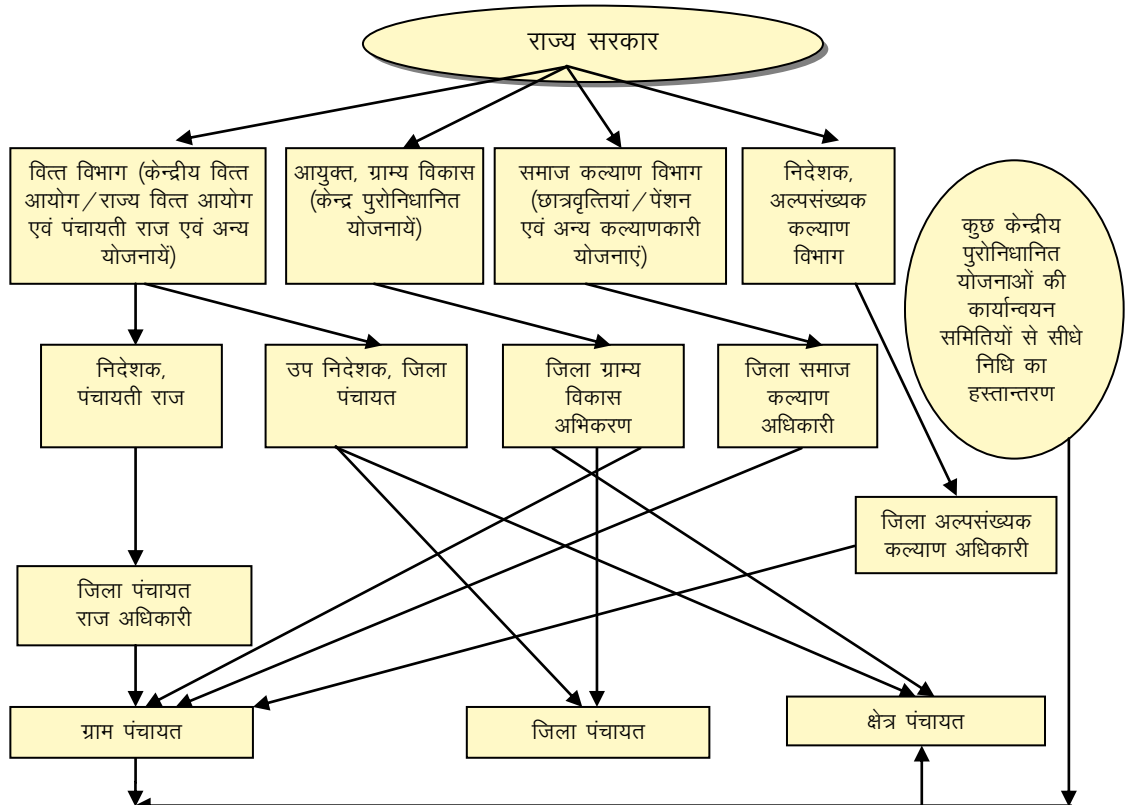
शासन द्वारा अपने उत्तर में बताया गया कि भारत सरकार को उपभोग प्रमाण-पत्र जिला पंचायत राज अधिकारी से उपभोग की सूचना के आधार पर प्रेषित किया गया। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अनुदानों के वास्तविक उपभोग को सुनिश्चित करने के लिए किसी भी नमूना जाँच किये गये पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उपभोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था।

1.11 वित्तीय प्रतिवेदन

1.11.1 निधियों के स्रोत

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन आधार, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान के अर्न्तगत केन्द्र सरकार से हस्तान्तरित निधियाँ, केन्द्र पुरोनिधानित योजनाओं से हस्तान्तरित निधियाँ, राज्य वित्त आयोग के अर्न्तगत उत्तर प्रदेश सरकार से हस्तान्तरित निधियाँ और स्वयं के संसाधनों से अर्जित की गयी प्राप्तियाँ होती हैं, जिनसे मरम्मत एवं विकास के कार्य किये जाते हैं। निधि-वार स्रोत एवं प्रत्येक स्तर के लिए इसकी अभिरक्षा एवं प्रमुख योजनाओं में निधि-प्रवाह व्यवस्था चार्ट 2 और सारणी 8(अ) एवं 8(ब) में दिए गए हैं।

चार्ट 2: निधि प्रवाह



(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

सारणी 8 (अ): निधि प्रवाह-पंचायती राज संस्थाओं में निधियों का स्रोत एवं अभिरक्षा

निधि की प्रकृति	जिला पंचायतें		क्षेत्र पंचायतें		ग्राम पंचायतें	
	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा
स्वयं की प्राप्तियां	क्षेत्र के उपभोगकर्ता	जिला निधि / बैंक	क्षेत्र के उपभोगकर्ता	क्षेत्र निधि / बैंक	क्षेत्र के उपभोगकर्ता	ग्राम निधि / बैंक
राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार	जिला निधि / बैंक	राज्य सरकार	क्षेत्र निधि / बैंक	राज्य सरकार	ग्राम निधि / बैंक
केन्द्रीय वित्त आयोग	भारत सरकार	जिला निधि / बैंक	भारत सरकार	क्षेत्र निधि / बैंक	भारत सरकार	ग्राम निधि / बैंक
केन्द्रीय पुरोनिधानित योजनायें	भारत सरकार	केन्द्रीय पुरोनिधानित योजनाओं का बैंक खाता	भारत सरकार	केन्द्रीय पुरोनिधानित योजनाओं का बैंक खाता	भारत सरकार	केन्द्रीय पुरोनिधानित योजनाओं का बैंक खाता
राज्य पुरोनिधानित योजनायें	राज्य सरकार	राज्य पुरोनिधानित योजनाओं का बैंक खाता	राज्य सरकार	राज्य पुरोनिधानित योजनाओं का बैंक खाता	राज्य सरकार	राज्य पुरोनिधानित योजनाओं का बैंक खाता

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज)

सारणी 8 (ब): केन्द्र द्वारा प्रायोजित प्रमुख योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था

क्र० सं०	योजना	निधि प्रवाह व्यवस्था
1.	महात्मा गाँधी 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 जिला विकास 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.	स्वच्छ भारत 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।
5.	राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन	भारत सरकार अपना अंश राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन उत्तर प्रदेश शासन को अंतरित करता है। इस उद्देश्य हेतु राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन कार्यालय का एक अलग बैंक खाता होता है। राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन जनपदवार वार्षिक कार्य योजना के अनुसार जनपदों को निधियां अंतरित करता है

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

1.11.1.1 बजट तैयार किया जाना और बजट प्रक्रिया

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

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 का अनुच्छेद 115 क्षेत्र पंचायत द्वारा बजट तैयार करने एवं उसे पारित करने की प्रक्रिया को वर्णित करता है। अधिनियम का अनुच्छेद 116 क्षेत्र पंचायत को पारित बजट के अनुसार निर्धारित सीमा में निधियों के आहरण का प्राधिकार देता है। इसी प्रकार पंचायती राज अधिनियम, 1947 का अनुच्छेद 41 एवं उत्तर प्रदेश पंचायती राज मैनुअल का नियम 219 ग्राम पंचायतों हेतु बजट तैयार करने एवं उसे पारित करने की प्रक्रिया को दर्शाता है। वर्ष 2015-16 की लेखापरीक्षा की अवधि में देखा गया कि नमूना जाँच किये गये 26 क्षेत्र पंचायतों एवं 166 ग्राम पंचायतों में वार्षिक बजट नहीं बनाया जा रहा था। इस प्रकार प्राप्तियों एवं वास्तविक व्यय के प्रवाह का विश्लेषण एवं अनुश्रवण सक्षम प्राधिकारी द्वारा नहीं किया गया था।

1.11.1.2 पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में कर एवं करेतर राजस्व और भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा हस्तांतरित अनुदानें सम्मिलित हैं। वर्ष 2011-16 की अवधि में राज्य में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निजी स्रोतों से प्राप्त राजस्व एवं प्राप्त अनुदानों को सारणी 9 में दिया गया है।

सारणी 9: राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन

वर्ष	पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अर्जित संसाधन	भारत सरकार द्वारा हस्तांतरित अनुदान	राज्य सरकार द्वारा हस्तांतरित अनुदान	कुल संसाधन
2011-12	127.08	1,672.27	2,192.10	3,991.45
2012-13	160.17	2,376.64 ⁴	2,477.33	5,014.14
2013-14	190.70	2,742.07	3,901.68	6,834.45
2014-15	193.65	2,121.81	4,390.18	6,705.64
2015-16	227.14	3,852.60 ⁵	4,070.65	8,150.39
योग	898.74	12,765.39	17,031.94	30,696.07

(स्रोत: जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ, लखनऊ तथा निदेशक, पंचायती राज विभाग)

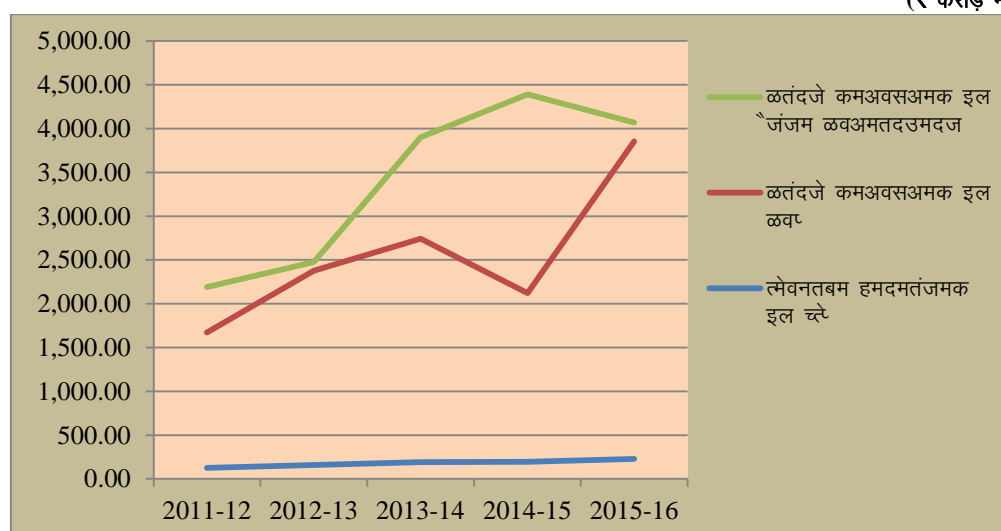
वर्ष 2011-16 की अवधि में राज्य में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निजी स्रोतों से ₹ 898.74 करोड़ के राजस्व का सृजन किया गया जो कि कुल संसाधन ₹ 30,696.07 करोड़ की तुलना में मात्र तीन प्रतिशत था। पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में वर्ष 2011-16 की अवधि में वृद्धि को चार्ट 3 में दर्शाया गया है।

⁴ इसके अतिरिक्त ₹ 2.01 करोड़ के ब्याज की धनराशि राज्य सरकार द्वारा अनुदानों को विलंब से अवमुक्त किये जाने के कारण, अवमुक्त किया गया था।

⁵ इसके अतिरिक्त ₹ 1.64 करोड़ के ब्याज की धनराशि राज्य सरकार द्वारा अनुदानों को विलंब से अवमुक्त किये जाने के कारण, अवमुक्त किया गया था।

चार्ट 3: पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में वृद्धि

(₹ करोड़ में)



चार्ट 3 से देखा जा सकता है कि केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग योजना के अनुदानों में उतार-चढ़ाव की प्रवृत्ति परिलक्षित हो रही है जबकि पंचायती राज संस्थाओं की निजी स्रोतों से राजस्व प्राप्ति लगभग नगण्य है। चार्ट यह भी दर्शाता है कि पंचायती राज संस्थाएँ मुख्य रूप से केन्द्रीय एवं राज्य सरकार के अनुदानों पर निर्भर हैं और निजी स्रोतों से अपनी राजस्व की वृद्धि करने में असफल रही हैं।

यहां यह उल्लेख किया जाना महत्वपूर्ण है कि केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग अनुदानों के वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के जो आंकड़े निदेशक पंचायती राज, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया (परिशिष्ट 1.6) उसकी तुलना में वित्त विभाग उत्तर प्रदेश शासन द्वारा जो सूचना अब उपलब्ध कराई गई है उसमें अत्याधिक अन्तर है। यह सरकार की पंचायती राज संस्थाओं को केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग के अधीन हस्तांतरित निधियों के लेखाकरण के खराब अनुश्रवण एवं नियंत्रण को दर्शाता है।

शासन को यह सुनिश्चित करने के लिए कि केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग के निधियों में कोई ब्यावर्तन एवं दुर्विनियोजन नहीं है, समय से इन आंकड़ों की जांच एवं समाधान करना चाहिए।

1.11.2 राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियां

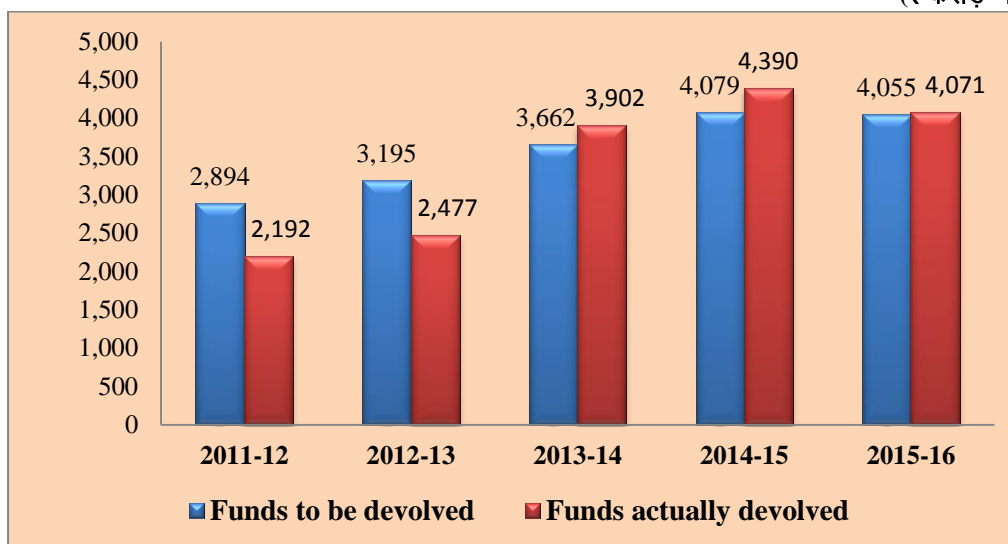
भारत सरकार द्वारा अधिनियमित तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के द्वारा राज्य की संचित निधि से पंचायतों को निधियों का हस्तांतरण किये जाने हेतु राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान किया गया था (अनुच्छेद 243-1) एवं पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में वृद्धि हेतु उपायों का भी सुझाव दिया।

तृतीय राज्य वित्त आयोग ने अपनी संस्तुतियों (2008) में राज्य के सकल कर राजस्व के कुल आगम के 5.5 प्रतिशत को शामिल किया था। चतुर्थ वित्त आयोग ने (2015) राज्य के सकल कर राजस्व का 6 प्रतिशत हस्तांतरण की अनुशंसा किया था किन्तु राज्य सरकार ने 5 प्रतिशत को ही स्वीकार किया। 2011-16 की अवधि में राज्य

सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का हस्तान्तरण एवं उसके सापेक्ष वास्तविक अवमुक्त की गयी धनराशि को चार्ट 4 में दर्शाया गया है।

चार्ट 4: सकल कर राजस्व के निवल उत्पाद के सापेक्ष निधियों का हस्तांतरण

(₹ करोड़ में)



(स्रोत निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ)

चार्ट 4 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2011-13 की अवधि में ₹ 1,420 करोड़ कम हस्तान्तरित किये गये थे एवं वर्ष 2013-16 की अवधि में ₹ 567 करोड़ अधिक हस्तान्तरित किये गये।

1.11.2.1 राज्य वित्त आयोग की व्यपगत निधियाँ

तृतीय राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं को राज्य सरकार द्वारा अनुदान अवमुक्त किया जाना था। वर्ष 2011-12 में अनुदान को अपने कोषागार के माध्यम से अवमुक्त किया गया। सम्बंधित विभाग/अधिकारी को कोषागार से अनुदान के किश्त को 31 मार्च 2012 को या उसके पूर्व पंचायती राज संस्थाओं को अवमुक्त करने हेतु आहरित करना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011-12 की अवधि में विभिन्न जनपदों के पंचायती राज संस्थाओं को जो अनुदान अवमुक्त किया गया था वह कोषागार से सम्बंधित जिला पंचायत राज अधिकारी/अपर मुख्य अधिकारी द्वारा 31 मार्च 2012 तक आहरित नहीं करने से व्यपगत हो गया था। परिणामस्वरूप, राज्य के पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2011-12 में ₹ 332.68 करोड़ के संसाधनों की क्षति हुई।

शासन द्वारा बताया गया कि वर्ष 2011-12 में निधियों का अंतरण वित्त विभाग द्वारा किया गया था और अनुदान आहरण में विलंब से बचने हेतु सम्बंधित जिला पंचायत राज अधिकारी/अपर मुख्य अधिकारी को निर्देश जारी किये जा रहे हैं।

1.11.3 केन्द्रीय वित्त आयोग की संस्तुतियाँ

शासन द्वारा सूचित केन्द्रीय वित्त आयोग के अधीन अनुदानों के अवमुक्ति एवं उपभोग की स्थिति इस अध्याय के सारणी 7 में दिया गया है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011-12 में अवमुक्त अनुदान ₹ 1,672.27 करोड़ की मात्रा वर्ष 2015-16 में दो

गुना होकर ₹3,852.60 करोड़ हो गई थी। जैसा कि आगामी प्रस्तर में वर्णित है, भारत सरकार द्वारा अनुदानों को अवमुक्त करने के बाद राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को अनुदान अंतरित करने में विलंब किये जाने के कारण राज्य सरकार को परिहार्य ब्याज का भुगतान करना पड़ा। इसके अतिरिक्त अनुदानों को राज्य सरकार द्वारा अत्यधिक विलम्ब से अन्तरित किये जाने के पश्चात् भी उनके द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को विलम्ब हेतु ब्याज का भुगतान नहीं किया गया।

1.11.3.1 केन्द्रीय वित्त आयोग निधियों के अन्तरण में विलम्ब के लिए ब्याज का भुगतान

भारत सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देश (अक्टूबर 2015) के अनुसार राज्य सरकार को भारत सरकार से अनुदान प्राप्त होने के 15 दिनों के अन्दर गाम पंचायतों को अंतरित करना था। विलम्ब होने की स्थिति में राज्य सरकार को भारतीय रिजर्व बैंक के ब्याज दर से ब्याज को अपने स्वयं की निधि में सम्मिलित करते हुये किशतों को हस्तान्तरित करना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान की प्रथम किस्त ₹ 1,931.30 करोड़ वर्ष 2015-16 में भारत सरकार द्वारा दिनांक 23 अक्टूबर 2015 को अवमुक्त किया गया था जिन्हें ग्राम पंचायतों को चार दिनों के विलंब से दिनांक 10 नवम्बर 2015 को अंतरित किया गया। इसके फलस्वरूप उत्तर प्रदेश सरकार ने 30 मार्च 2016 को ₹ 1.64 करोड़ के ब्याज का भुगतान किया।

अग्रेत्तर वर्ष 2015-16 में चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान की द्वितीय किस्त ₹ 1,921.29 करोड़ भारत सरकार द्वारा दिनांक 31 मार्च 2016 को अवमुक्त किया गया जिसे राज्य सरकार ने समय से 12 अप्रैल 2016 को निदेशक पंचायती राज को ग्राम पंचायतों को अंतरित करने हेतु हस्तान्तरित किया था किन्तु ₹ 1,921.29 करोड़ में से मात्र ₹ 1,909.18 करोड़ ही ग्राम पंचायतों को 19 दिनों के विलम्ब से दिनांक 4 मई 2016 को अंतरित किया गया। अवशेष अनुदान ₹ 12.11 करोड़ जून 2016 तक हस्तान्तरित नहीं किया गया था। यह भी देखा गया कि अनुदानों के अंतरण में बिलम्ब पर देय ब्याज ₹ 6.08 करोड़ का भी भुगतान नहीं किया गया था (फरवरी 2017)।

शासन द्वारा बताया गया कि नव सृजित ग्राम पंचायतों का बैंक खाता खोलने में असुविधा होने के कारण विलम्ब हुआ था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार द्वारा निर्धारित अवधि में, निधियों का अंतरण नहीं किया गया था और राज्य सरकार को इसके लिए उन्हें ब्याज के भुगतान पर अतिरिक्त परिहार्य व्यय करना पड़ा।

1.11.4 अभिलेखों का रख-रखाव

वित्तीय नियमों, उत्तर प्रदेश क्षेत्र समिति और जिला परिषद निर्माण नियमावली, 1984 एवं उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947 में जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों द्वारा सम्पादित कार्यो एवं वित्तीय क्रियाकलापों के सम्बंध में आवश्यक अभिलेखों एवं पत्रावलियों के समुचित रख-रखाव का प्रावधान किया गया है। इन नियमों के अधीन निर्धारित मूलभूत अभिलेखों का रख-रखाव नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों में अपर्याप्त था जिसका विवरण इस प्रतिवेदन के अध्याय-2 के प्रस्तर 2.7.2.3 में दिया गया है।

1.11.5 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं/आकड़ों और प्रपत्रों का रख-रखाव

ग्यारहवें वित्त आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के लेखाओं के उचित रख-रखाव पर नियंत्रण एवं अनुश्रवण और उनके लेखापरीक्षा किये जाने की संस्तुति की थी। तेरहवें वित्त आयोग ने संस्तुति की थी कि राज्य सरकार आगामी वर्षों में निष्पादन अनुदान को प्राप्त करने हेतु तभी योग्य होगी जब वह इस आशय का प्रमाण-पत्र 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 बनाया जा रहा था। सितम्बर 2016 की स्थिति के अनुसार ग्राम पंचायतों द्वारा मात्र वार्षिक प्राप्ति तथा भुगतान लेखा एवं समेकित सार पंजिका ही बनायी जा रही थी।

भारत सरकार के पंचायती राज मंत्रालय ने सभी राज्यों को पंचायती राज संस्थाओं के लेखा प्रणाली को मजबूत करने के लिए राज्य स्तरीय समिति गठित करने हेतु निर्देशित किया था। उक्त निर्देश के अनुपालन में उत्तर प्रदेश सरकार ने राज्य स्तरीय मॉडल लेखा-प्रणाली अनुश्रवण समिति का गठन⁶ प्रबन्ध लेखा प्रणाली/प्रियासॉफ्ट के सुचारु संचालन और इसके अवरोधों को निस्तारित करने हेतु किया।

यह देखा गया कि वर्ष 2014-16 की अवधि में राज्य स्तरीय समिति की बैठक एक बार 02 जून 2015 को हुई थी और 2013-15 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं में शत-प्रतिशत लेखा बन्दी नहीं की गयी थी और 2015-16 की वस्तु-स्थिति उपलब्ध नहीं करायी गयी।

इंगित किये जाने पर निदेशक पंचायती राज ने बताया कि समिति की नियमित बैठक किये जाने हेतु आवश्यक कार्यवाही की जायेगी (अक्टूबर 2016)।

1.12 निष्कर्ष

वर्ष 2011-16 की अवधि में राज्य वित्त आयोग, केन्द्रीय वित्त आयोग आदि द्वारा अनुदानों के रूप में बड़ी धनराशि पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित की गयी थी। जबकि उक्त अवधि में स्वयं के राजस्व की प्राप्ति में कोई उल्लेखनीय वृद्धि न होने के फलस्वरूप शासकीय अनुदान पर ही अधिक निर्भरता रही।

⁶ शासनादेश संख्या 2204/33-3-214-235/2014 दिनांक 16 सितम्बर 2014