

अध्याय 2
पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों एवं उनके उपभोग
की निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

राज्य में बेहतर ग्रामीण प्रशासन एवं विकास प्रदान करने के लिये तथा स्थानीय स्व-शासन को सक्षम बनाने हेतु पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना की गयी थी। इसमें त्रि-स्तरीय पंचायतें, ग्राम (ग्राम पंचायतें), ब्लॉक (क्षेत्र पंचायतें) और जनपद (जिला पंचायत) स्तर पर संरचित होती हैं तथा क्रमशः निर्वाचित जनप्रतिनिधियों, प्रधान, प्रमुख एवं अध्यक्ष की अध्यक्षता में संचालित होती है। जिन्हें स्थानीय जनता की मूलभूत सुविधाओं को प्रदान करने तथा विभिन्न कार्यों¹ के लिये लोक-निधियों (कर एवं करेत्तर राजस्व और भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदानों) को सौंपा गया है।

“पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों एवं उनके उपभोग” की निष्पादन लेखापरीक्षा के लिये राज्य के 75 जिला पंचायतों (राज्य के प्रत्येक जनपद में एक) 821 क्षेत्र पंचायतों तथा 59,162 ग्राम पंचायतों से 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच हेतु 10 जनपदों के 10 जिला पंचायतों, 26 क्षेत्र पंचायतों तथा 166 ग्राम पंचायतों का चयन किया गया।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि पंचायती राज संस्थाओं को संसाधनों का सृजन करने के साथ ही साथ उनके उपभोग हेतु पंचायती राज के प्रभावी संस्थानों के रूप में कार्य करने के लिये पूर्णरूप से समर्थ नहीं बनाया गया था जिसके कारण निम्न हैं:

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन

पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा 2011-16 की अवधि में उनके कुल संसाधनों (₹30,696.07 करोड़) के सापेक्ष उनके द्वारा निजी स्रोतों से राजस्व की वसूली (₹898.74 करोड़), नगण्य (तीन प्रतिशत) थी।

(प्रस्तर 2.7.1)

2011-16 की अवधि में अप्रभावी कर अधिरोपण के कारण पाँच जिला पंचायतों में ₹ 5.52 करोड़ के सम्पत्ति एवं विभव कर की हानि हुई।

(प्रस्तर 2.7.1.1 कर राजस्व)

नौ जिला पंचायतों में कर राजस्व के अप्रभावी संग्रहण के कारण 2011-16 की अवधि में वसूल न किये गये बकाया किराया शुल्क बढ़कर ₹ 2.12 करोड़ हो गये थे। राज्य के प्राधिकारियों की शिथिलता के कारण औद्योगिक एवं वाणिज्यिक परिसरों की लाईसेंस शुल्क की दरें क्रमशः वर्ष 1999 और 2005 से संशोधित नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप, 2012-16 की अवधि में दो जिला पंचायतों में ₹ 3.81 करोड़ का लाईसेंस शुल्क अधिभारित नहीं किया गया था। संभावित कर स्रोतों, यथा: विज्ञापन कर एवं जिला पंचायतों के पास उपलब्ध वाणिज्यिक परिसरों

¹ राज्य के पंचायती राज संस्थाओं को 29 में से 16 कार्य हस्तांतरित किये गये।

² आगरा, अम्बेडकर नगर, बुलन्दशहर, जौनपुर, मथुरा, सम्भल, श्रावस्ती, सिद्धार्थनगर, सोनभद्र एवं उन्नाव।

के नक्शों को पारित करने पर कर, अधिभारित नहीं किये गये थे।

(प्रस्तर 2.7.1.1 करेत्तर राजस्व)

2008-10 की अवधि में जिला पंचायत सोनभद्र के एक व्यतिक्रमी लाईसेंस धारी को बालू, मोरम, पत्थर गिट्टी इत्यादि को इकट्ठा एवं परिवहन करने वाले वाहनों से परिवहन शुल्क संग्रहण के लिये ₹2.43 करोड़ के लाईसेंस शुल्क माफ कर दिये गये और उसी लाईसेंस धारी से 2012-13 से संबंधित ₹1.62 करोड़ लाईसेंस शुल्क की वसूली जून 2016 तक न करके अनुचित लाभ पहुँचाया गया।

(प्रस्तर 2.7.1.1 प्रकरण अध्ययन)

संसाधनों का उपभोग

नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में संसाधनों के प्रभावकारी उपभोग के लिये कोई वार्षिक योजना नहीं थी। ग्राम पंचायतों ने ग्राम पंचायत विकास योजना नहीं बनायी थी, यद्यपि पंचायत राज अधिनियम 1947 के अन्तर्गत ऐसा करना आवश्यक था।

(प्रस्तर 2.7.2.1)

पंचायती राज संस्थाओं में कमजोर वित्तीय प्रबन्धन के कारण मार्च 2016 के अन्त में ₹172.82 करोड़ (ग्राम पंचायत: ₹10.26 करोड़, क्षेत्र पंचायत: ₹10.57 करोड़ और जिला पंचायत: ₹151.99 करोड़) का अवशेष था। 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये 26 क्षेत्र पंचायतों एवं 166 ग्राम पंचायतों में क्रमशः ₹84.93 करोड़ एवं ₹62.09 करोड़ की निधियों का आहरण उनकी क्षेत्र निधि एवं ग्राम निधि से बिना वार्षिक बजट पारित किये, किया गया था, यद्यपि उनके अधिनियमों के अनुसार यह आवश्यक था।

(प्रस्तर 2.7.2.2)

कार्यों के निष्पादन में कमियाँ पायी गयी थी जैसे कि दो ग्रामों के मध्य कार्यों का निष्पादन (₹394.14 करोड़), कार्यों को विलम्ब से पूर्ण करने पर ₹6.28 करोड़ की कम दण्डात्मक राशि का आरोपण किया जाना इत्यादि। नमूना जाँच किये गये ग्राम पंचायतों द्वारा 2011-16 की अवधि में बिना निर्धारित क्रय प्रक्रियाओं का अनुपालन किये ₹17.00 करोड़ की निर्माण सामग्री का क्रय किया गया था।

(प्रस्तर 2.7.2.3)

राज्य एवं जनपद स्तरीय अधिकारियों द्वारा संसाधनों के सृजन एवं उनके उपभोग का अनुश्रवण सुदृढ़ नहीं था। नमूना जाँच किये गये पंचायती राज संस्थाओं में आन्तरिक नियंत्रण/जाँच की कई कमियाँ प्रकाश में आयी।

(प्रस्तर 2.7.2.4)

2.1 परिचय

राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय स्व-शासन को स्थापित और विकसित करने तथा ग्राम प्रशासन एवं विकास के लिये उत्तम प्रावधान बनाने के लिये राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1947 की धारा 11-एफ के अन्तर्गत प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के लिये एक ग्राम पंचायत की अधिसूचना जारी की थी। उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 3 के अन्तर्गत, एक जनपद के ग्रामीण क्षेत्रों को ब्लाकों में विभाजित किया गया था और प्रत्येक ब्लाक में एक क्षेत्र पंचायत, स्वयं ब्लाक के नाम से थी। इसी प्रकार, अधिनियम की धारा 17 के

अनुसार, प्रत्येक जनपद में एक जिला पंचायत थी। पंचायती राज संस्थाएँ उपरोक्त अधिनियमों में निर्धारित अपनी शक्तियों, कर्तव्यों, कार्यों और प्रशासन का प्रयोग करती हैं। जिला पंचायतें, क्षेत्र पंचायतें एवं ग्राम पंचायतें निर्वाचित जनप्रतिनिधियों क्रमशः अध्यक्ष, प्रमुख एवं प्रधान की अध्यक्षता द्वारा संचालित होती हैं। उनका कार्यकाल, यदि कार्यकाल के पूर्व भंग न हो तो, पाँच वर्ष का होता है।

स्थानीय जनता को उनकी आवश्यकताओं के अनुसार मूलभूत सुविधायें उपलब्ध कराने हेतु लोक संसाधनों को पंचायती राज संस्थाओं को सौंपा गया है। अनुच्छेद 243 के अन्तर्गत पंचायती राज संस्थाओं के प्रदत्त कार्यों को **परिशिष्ट 1.3** में दिया गया है। पंचायती राज संस्थाओं (ग्राम पंचायतों³, क्षेत्र पंचायतों⁴ एवं जिला पंचायतों⁵) को कर और करेत्तर राजस्व के अधिरोपण एवं संग्रहण से सशक्त किया गया है। यद्यपि, राज्य सरकार पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अधिरोपित किये गये करों को अथवा उसके किसी भाग को संशोधित अथवा समाप्त कर सकती है। भारत सरकार और राज्य सरकार केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोगों की संस्तुतियों के आधार पर पंचायती राज संस्थाओं को अनुदान जारी करती हैं। प्राप्त अनुदानों एवं उद्गृहित राजस्व को पंचायती राज अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत स्थापित ग्राम निधि, क्षेत्र निधि एवं जिला निधि के बैंक खातों में जमा किया जाता है।

2.2 संगठनात्मक ढांचा

पंचायती राज संस्थाएँ, पंचायत की जनसंख्या पर आधारित निर्वाचित सदस्यों, तथा निर्वाचित प्रतिनिधियों की अध्यक्षता में संचालित होती हैं। पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न कार्य छः समितियों⁶ द्वारा निष्पादित कराये जाते हैं, जिसमें एक नामांकित अध्यक्ष एवं छः अन्य सदस्य होते हैं, जो पंचायत सदस्यों में से ही उनके स्वयं द्वारा चुने जाते हैं।

शासन स्तर पर, अपर मुख्य सचिव, पंचायती राज विभाग के प्रशासनिक प्रमुख हैं और राज्य स्तर पर, निदेशक, पंचायती राज और जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ द्वारा और जनपद स्तर पर जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा समग्र नियंत्रण रखा जाता है। जिला पंचायतों में अपर मुख्य अधिकारी, क्षेत्र पंचायतों में सहायक विकास अधिकारी (पंचायत) द्वारा सहायित खण्ड विकास अधिकारी तथा ग्राम पंचायतों में ग्राम पंचायत अधिकारी/ग्राम विकास अधिकारी राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में मूलभूत सुविधाओं के प्रावधान सुनिश्चित कराने हेतु उत्तरदायी हैं।

पंचायती राज संस्थाओं और पंचायती राज विभाग के संगठनात्मक ढाँचे का योजनाबद्ध प्रस्तुतीकरण **परिशिष्ट 1.1** में दिया गया है।

2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा के निम्नलिखित उद्देश्य निर्धारित किये गये थे, कि क्या:

- पंचायती राज संस्थाओं ने राजस्व उत्पादन में सुधार के लिये प्रभावी उपाय किये गये तथा राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त बनाने के लिये

³ पंचायती राज अधिनियम 1947 की धारा 37 के अन्तर्गत।

⁴ उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 131-अ के अन्तर्गत।

⁵ उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 119 के अन्तर्गत।

⁶ योजना एवं विकास समिति, शिक्षा समिति, निर्माण कार्य समिति, स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति, प्रशासनिक समिति एवं जल प्रबंधन समिति।

उचित कदम उठाये जिससे वह अपने उपलब्ध संसाधनों से राजस्व का अर्जित कर सकें;

- पंचायती राज संस्थाओं में विकास योजनायें और वित्तीय प्रबन्धन कुशल एवं प्रभावी थे;
- मूलभूत सुविधाओं को उपलब्ध कराने हेतु लिये गये कार्य निर्धारित मानकों/विशिष्टियों के अनुसार निष्पादित किये गये थे; तथा
- अनुश्रवण तंत्र सुदृढ़, पर्याप्त एवं प्रभावी था।

2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु निम्नलिखित स्रोतों से लेखापरीक्षा मानदण्ड तैयार किये गये थे:

- उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम एवं उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत निर्माण कार्य नियमावली 1984;
- केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियाँ/दिशा-निर्देश;
- वित्तीय नियमों के प्रावधान, लोक निर्माण विभाग के कार्यों की अनुसूची और विभागीय नियमावली;
- पंचायती राज विभाग में प्रेषित बनाये गये प्रतिवेदन एवं विवरण;

2.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि

लेखापरीक्षा क्रियाविधि में मूल अभिलेखों की जाँच, सूचनाओं का एकत्रीकरण, लेखापरीक्षा पूछ-ताछ, लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उत्तर प्राप्त करने, निष्पादित किये गये कार्यों का स्थलीय निरीक्षण करना एवं उनके फोटोग्राफ लेना शामिल है। प्रमुख सचिव (पंचायती राज) के साथ 14 मार्च 2016 को प्रारम्भिक बैठक आयोजित हुई थी। पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा और प्रमुख सचिव (पंचायती राज) एवं निदेशक, पंचायती राज विभाग के कार्यालयों की 2011-16 तक की अवधि की लेखापरीक्षा अप्रैल से अगस्त 2016 में सम्पादित की गयी थी। लेखापरीक्षा आपत्तियों पर शासन के उत्तर एवं 27 फरवरी 2017 को सम्पन्न समापन बैठक के परिणामों को निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समुचित रूप से शामिल किये गये हैं।

राज्य के 75 जनपदों में, प्रत्येक जनपद में एक जिला पंचायत, 821 क्षेत्र पंचायतें एवं 59,162 ग्राम पंचायतें हैं, इनमें से 10 चयनित जनपदों की 26 क्षेत्र पंचायतों तथा 172 ग्राम पंचायतों का चयन (परिशिष्ट 2.1) लेखापरीक्षा हेतु सिम्पल रैण्डम सैम्पलिंग विदाउट रिप्लेसमेण्ट पद्धति के अनुसार किया गया था। यद्यपि, छः ग्राम पंचायतों⁷ की लेखापरीक्षा, अभिलेखों की अनुपस्थिति तथा अभिलेखों को उपलब्ध न कराने सम्बन्धी व्यवरोधों से सम्पादित नहीं की जा सकी।

⁷ जनपद अम्बेडकर नगर के क्षेत्र पंचायत कटहरी के ग्राम पंचायत अंगवाल, जनपद जौनपुर के क्षेत्र पंचायत शाहगंज के ग्राम पंचायत अफलेपुर, जनपद सिद्धार्थनगर के क्षेत्र पंचायत नौगढ़ के ग्राम पंचायत सोनवल, जनपद उन्नाव के क्षेत्र पंचायत औरास के ग्राम पंचायत नंदौली एवं क्षेत्र पंचायत गंजमुरादाबाद के ग्राम पंचायत भीखमपुर एवं गोपालपुर।

2.6 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा, राज्य सरकार और उसके अधिकारियों/कर्मचारियों और त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा में किये गये समग्र सहयोग एवं सहायता का आभार प्रकट करता है।

2.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.7.1 संसाधनों का सृजन

पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों पर अपने स्वयं के कर एवं करेत्तर राजस्व वृद्धि की आवश्यकता। बिलों को तत्परता से प्रस्तुत कर और उनके प्रभावी संग्रह को सुनिश्चित करके राजस्व प्राप्ति को प्रभावी किया जा सकता था। करों/शुल्कों की दरों को समय-समय पर संशोधित किये जाने चाहिए थे और उपलब्ध नये स्रोतों पर भी कर लगाया जाना था। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण जनता को मूलभूत सुविधायें उपलब्ध कराने हेतु शासन को पंचायती राज संस्थाओं को अपने नियत कर और वित्तीय हस्तान्तरण में वृद्धि करना चाहिए था। जिला पंचायतों के संसाधनों में वृद्धि हेतु राज्य सरकार ने जिला पंचायतों को अपने क्षेत्रों में विभिन्न गतिविधियों को नियंत्रित करने हेतु उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत अधिनियम की धारा 239 के तहत उप-विधि तैयार करने पर कार्य करने का निर्देश दिया (मार्च 1998)। सम्बन्धित आयुक्तों⁸ को भी उप-विधियों पर शीघ्र अनुमोदन हेतु निर्देशित किया गया (जून 1998 और दिसम्बर 2004)।

वर्ष 2011-16 की अवधि में राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों की समग्र वित्तीय स्थिति और उनके कुल स्रोतों (₹30,696.07 करोड़) की तुलना में अपने स्वयं के स्रोतों से ₹898.74 करोड़ (तीन प्रतिशत) राजस्व अर्जित करने, परिहार्य ब्याज का भुगतान (₹1.64 करोड़), केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान विलम्ब से जारी करने के कारण ब्याज का भुगतान (₹6.08 करोड़) न किया जाना एवं राज्य वित्त आयोग अनुदान (₹332.68 करोड़) का व्यपगत होना से सम्बन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस रिपोर्ट के अध्याय-1 में दिया गया है।

लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि जिला पंचायतों के अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाओं के अन्य दो स्तरों (क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों) में राजस्व उत्पादन नहीं किया गया था। राजस्व के उत्पादन में सुधार हेतु राज्य सरकार द्वारा विभिन्न अनुशंसाओं पर कोई कार्य नहीं किया गया। पंचायती राज संस्थाओं के सम्बंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर आगे प्रस्तरों में चर्चा की गयी है।

2.7.1.1 जिला पंचायतों के संसाधन

सम्पत्ति एवं विभव कर एकमात्र कर है जिसके माध्यम से जिला पंचायतें कर राजस्व उत्पन्न करती हैं। करेत्तर राजस्व लाइसेंस शुल्क, मृत पशुओं के शव निस्तारण, सम्पत्ति से किराया आदि से अर्जित होता है। अपने स्वयं के संसाधनों के अतिरिक्त जिला पंचायतों को उनकी आबादी के आधार पर अनुदान प्राप्त होता है। वर्ष 2011-16 में नमूना जांच किये गये 10 जिला पंचायतों के संसाधनों को नीचे सारणी 1 और चार्ट 1 में दिया गया है।

⁸ नये कर लगाने/विद्यमान करों में संशोधन करने हेतु आयुक्त सक्षम प्राधिकारी हैं।

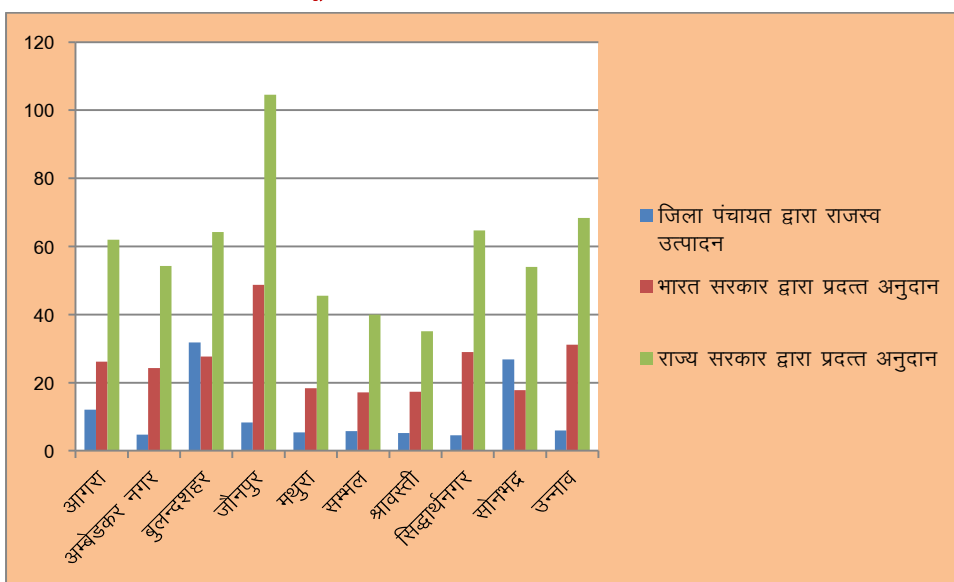
सारणी 1: नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों के संसाधन (2011-16)

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	जिला पंचायतों के नाम	जिला पंचायतों द्वारा राजस्व का उत्पादन	भारत सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदान	राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदान	कुल राजस्व
1.	आगरा	12.08	26.21	62.01	100.3
2.	अम्बेडकर नगर	4.72	24.33	54.23	83.28
3.	बुलन्दशहर	31.77	27.70	64.21	123.68
4.	जौनपुर	8.32	48.75	104.51	161.58
5.	मथुरा	5.37	18.39	45.56	69.32
6.	सम्भल	5.75	17.13	39.94	62.82
7.	श्रावस्ती	5.23	17.30	35.14	57.67
8.	सिद्धार्थनगर	4.53	28.97	64.67	98.17
9.	सोनभद्र	26.85	17.81	54.03	98.69
10.	उन्नाव	5.96	31.19	68.41	105.56
योग		110.58	257.78	592.71	961.07

(स्रोत: संबंधित जिला पंचायतों)

चार्ट 1: नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों के संसाधन (2011-16)



सारणी 1 से देखा जा सकता है कि 2011-16 के की अवधि में नमूना जाँच किये गये 10 जिला पंचायतों के कुल संसाधन ₹961.07 करोड़ थे जबकि जिला पंचायतों द्वारा अपने स्रोतों के माध्यम से अर्जित राजस्व ₹110.58 करोड़ थी जो मात्र 11.51 प्रतिशत थी।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए कहा कि राजस्व में वृद्धि हेतु उप-विधियों में संशोधन, सार्वजनिक नीलामी और बकाए की वसूली के लिये सम्बन्धित जिला पंचायतों द्वारा प्रयास किए जा रहे हैं। तथ्य यही बना हुआ है कि जिला पंचायतों द्वारा वर्ष 2011-16 की अवधि में कुल संसाधनों का मात्र आठवां हिस्सा अपने स्रोत के माध्यम से राजस्व उत्पन्न किया गया था।

कर-राजस्व

सम्पत्ति एवं विभव कर दाताओं को बिल का निर्गत किया जाना

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 119 के अन्तर्गत जिला पंचायतें, सम्पत्ति एवं विभव कर, कर योग्य आय को तीन प्रतिशत की दर से ऐसे व्यक्तियों पर आरोपित करेंगे व वसूलेंगे जो ग्रामीण क्षेत्रों में रहते हैं या व्यवसाय करते हैं और उनकी कर योग्य आय ₹12,000 प्रतिवर्ष से कम नहीं होनी चाहिये। उत्तर प्रदेश जिला पंचायत (अभिरोपण, निर्धारण तथा सम्पत्ति एवं विभव कर का संग्रहण) नियम 1994 के नियम 8 के अनुसार कर अधिकारी, जिला पंचायत में अनुमोदन एवं तत्पश्चात् बिलों को निर्गत किये जाने हेतु, प्रत्येक वर्ष एक सूची तैयार करता है। जिला पंचायत के अनुमोदन के पश्चात् सम्बन्धित व्यक्ति को अपील दाखिल करने के लिये एक माह का नोटिस जारी किया जाये, यदि कोई हो।

पाँच जिला पंचायतों में 2011-16 की अवधि में सम्पत्ति एवं विभव कर के अनियमित बिल निर्गत किये जाने से ₹ 5.52 करोड़ की हानि हुई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला पंचायत जौनपुर में सम्पत्ति एवं विभव कर लागू नहीं किया गया था। शेष नौ जिला पंचायतों की नमूना जाँच में देखा गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये अवशेष नौ जिला पंचायतों में ₹10.61 करोड़ के सम्पत्ति एवं विभव कर का निर्धारण किया गया और ₹6.23 करोड़ (58.72 प्रतिशत) वसूल किया गया परन्तु शेष ₹4.38 करोड़ बकाया रह गया (परिशिष्ट 2.2)। यह देखा गया कि समस्त नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों में कर अधिकारियों ने 2011-16 की अवधि में प्रतिवर्ष संभावित कर दाताओं की सूची तैयार की थी और सूची बद्ध कर दाताओं को नोटिस भी निर्गत किया गया। निर्धारित अवधि के भीतर किसी ने अपील नहीं किया, इसलिये सभी संभावित कर दाताओं को बिल निर्गत किया जाना था। लेकिन नमूना जाँच किये गये पाँच जिला पंचायतों द्वारा उनमें से कुछ को ही बिल निर्गत किया गया तथा अधिकांश संभावित कर दाताओं को छोड़ दिया गया था। जिला-पंचायत वार निर्धारित कर एवं कम निर्धारित राजस्व के संभावित करदाताओं की स्थिति सारणी 2 में दिया गया है:

सारणी 2: 2011-16 की अवधि में संभावित करदाताओं की स्थिति और कर से हानि

क्र० सं०	जिला पंचायत का नाम	अवधि	संभावित करदाता		कर निर्धारित		कम कर का निर्धारण	
			संभावित कर दाताओं की संख्या	कर जो निर्धारित किया जाना था (₹ लाख में)	करदाताओं की संख्या जिन्हें बिल निर्गत किया गया	करों की माँग (₹ लाख में)	कर दाताओं की संख्या जिन्हें बिल नहीं निर्गत किया गया	कर जिसे बिल नहीं किया गया (₹ लाख में)
1.	आगरा ¹⁰	2013-14	373	22.38	232	5.81	141	16.57
2.	अम्बेडकर नगर	2011-16	13,336	198.15	3,905	39.11	9,431	159.03
3.	मथुरा ¹¹	2012-14	1,338	41.87	545	14.89	793	26.98
4.	श्रावस्ती	2011-16	15,278	215.10	2815	46.71	12,463	168.39
5.	सिद्धार्थनगर	2011-16	22,138	302.84	12,550	121.59	9,588	181.25
योग			52,463	780.34	20,047	228.11	32,416	552.22

(स्रोत: संबंधित जिला पंचायतें)

सारणी 2 से स्पष्ट है कि 2011-16 की अवधि में कुल 52,463 संभावित कर दाताओं में से पाँच नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों में मात्र 20,047 करदाताओं को ही

⁹ जिला पंचायत आगरा एवं मथुरा ने वर्ष 2014-16 का सम्पत्ति एवं विभव कर के निर्धारण का कार्य जून 2016 तक पूर्ण नहीं किया।

¹⁰ सम्पत्ति एवं विभव कर 2013-14 से प्रभावी था।

¹¹ सम्पत्ति एवं विभव कर 2012-13 से प्रभावी था।

बिल प्रस्तुत किया गया, अवशेष 32,416 संभावित कर दाताओं को बिल निर्गत नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, ₹5.52 करोड़ की राजस्व हानि हुई। यद्यपि 2011-16 की अवधि में अवशेष चार जिला पंचायतों (बुलन्दशहर, सम्भल, सोनभद्र तथा उन्नाव) ने सभी सूचीबद्ध करदाताओं को बिल निर्गत किया था। यद्यपि, उनसे केवल आंशिक (परिशिष्ट 2.2) बिल की राशि ही वसूली गयी थी जो क्रमशः 98, 31, 22 और 64 प्रतिशत तक थी।

इस प्रकार, जिला पंचायतों में सम्पत्ति एवं विभव कर का निर्धारण, संग्रहण और अभिरोपण शिथिल था जिसके कारण बड़ी मात्रा में कर राजस्व की हानि हुई।

शासन ने उत्तर में बताया कि देय राशि की वसूली का प्रयास किया जा रहा है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संभावित करदाताओं के संदर्भ में, संदर्भित वर्षों में सम्पत्ति एवं विभव करों का निर्धारण एवं बड़ी संख्या में बिलों की माँग नहीं किया गया, जिसके कारण बड़ी मात्रा में कर राजस्व की हानि हुई।

जिला पंचायतों के संसाधनों में सुधार हेतु राज्य सरकार का क्रियाशील न होना

तेरहवें वित्त आयोग ने संस्तुति की थी कि राज्य सरकार पंचायती राज संस्थाओं में राजस्व संग्रहण प्रोत्साहन हेतु ऐसी विधियाँ जो अनिवार्य हों, जिनमें कुछ अथवा सभी स्थानीय करों जिनकी दरें शून्य न हो, स्थानीय निकायों के हकदारी हस्तांतरण से अनुमानित निजी राजस्व संग्रहण को घटाकर अथवा अनुरूप अनुदानों की पद्धति के माध्यम को लागू करना चाहिये। अग्रेतर, तृतीय राज्य वित्त आयोग ने राजस्व आकलन में सुधार और प्रभावी राजस्व संग्रहण के मानकों की अनुशंसा की थी (2009)। अनुशंसाओं में मुख्यतः निम्नलिखित शामिल था:

- सम्पत्ति एवं विभव कर जो मात्र 52 जिला पंचायतों में लागू था, सभी 75 जिला पंचायतों में लगाया जाना चाहिये;
- सम्पत्ति एवं विभव कर की दरें तीन प्रतिशत से पाँच प्रतिशत तक बढ़ाया जाना चाहिये;
- आंकलित आय की वार्षिक दर को ₹12,000 से ₹25,000 तक बढ़ाया जाना चाहिये;
- अपर मुख्य अधिकारी को अप्राप्त देय राशि को वसूल किये जाने हेतु भू-राजस्व की वसूली प्रमाण-पत्र जारी करने जैसा सशक्त बनाया जाना चाहिये;

यद्यपि, यह संज्ञान में आया कि विभाग ने इन अनुशंसाओं पर कार्य नहीं किया। परिणामतः, सम्पत्ति एवं विभव कर की दरों, इसकी सीमा इत्यादि में वर्ष 1994 में, इसके प्रारम्भ से, कोई बदलाव नहीं किया गया था।

शासन ने लेखापरीक्षा के निष्कर्ष को स्वीकारते हुये बताया कि सम्पत्ति एवं विभव कर अब राज्य के 71 जनपदों में लगाया गया है और सम्पत्ति एवं विभव कर के अन्य प्रकरणों के लिये शासन स्तर पर नियमावली में संशोधन की प्रक्रिया जारी है।

करेत्तर राजस्व

दुकानदारों पर किराया बकाया होना

जिला पंचायतों से जिन दुकानदारों को दुकानें किराये पर आवंटित की गयी थी उनको निर्धारित किराये का भुगतान किया जाना था। किराये को प्रत्येक तीन वर्ष में 25 प्रतिशत वृद्धि के साथ संशोधित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वसूली में शिथिलता के कारण, जिला पंचायतों के स्वयं की दुकानों के किराये की वसूली नहीं हुयी थी। नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों में उनकी स्वयं की दुकानों का विवरण, 2011-12 के प्रारम्भ में किराया का बकाया, 2011-16 की अवधि में आकलित एवं वसूल किये गये किराये और 2015-16 के अन्त में बकाया किराये की स्थिति सारणी 3 में दी गयी है:

सारणी 3: आकलित किराया, वसूली और बकाया वसूली (2011-16)

(₹ लाख में)

क्र० सं०	जिला पंचायतों का नाम	दुकानों की संख्या	2011-12 के प्रारम्भ में अवशेष बकाया	आंकलित राजस्व (2011-16)	वसूली योग्य कुल राजस्व	वसूला गया राजस्व	बकाया राजस्व
1.	आगरा	289	16.99	83.36	100.35	71.81	28.54
2.	अम्बेडकर नगर	54	9.95	24.68	34.63	12.06	22.57
3.	बुलन्दशहर	395	65.78	279.89	345.67	279.89	65.78
4.	जौनपुर	40	0.82	12.00	12.82	11.90	0.92
5.	मथुरा	345	18.59	103.65	122.24	64.89	57.35
6.	सम्भल	87	6.33	11.58	17.91	16.10	1.81
7.	सिद्धार्थनगर	202	9.20	48.73	105.35	46.56	11.38
8.	सोनभद्र	176	4.98	39.94	44.92	36.57	8.35
9.	उन्नाव	353	10.83	27.76	90.42	22.94	15.64
योग			143.47	631.59	874.31	562.72	212.34

(स्रोत: संबंधित जिला पंचायतें)

सारणी 3 में देखा जा सकता है कि 2011-12 के प्रारम्भ का ₹1.43 करोड़ का अप्राप्त बकाया, 2015-16 के अन्त तक बढ़कर ₹2.12 करोड़ हो गया था। 2011-16 में कुल किराया ₹8.74 करोड़ वसूल किया जाना था, जिला पंचायत ने मात्र ₹5.63 करोड़ (64 प्रतिशत) ही वसूल किये थे, जिसके कारण मार्च 2016 तक वसूल न किया गया किराया बढ़कर ₹2.12 करोड़ हो गया।

राज्य सरकार ने बताया कि अप्राप्त बकायों की वसूली हेतु प्रयास किये जा रहे हैं।

लाइसेंस शुल्क

लाइसेंस शुल्क की दरें वर्ष 1999 से संशोधित नहीं हुई थी। परिणामस्वरूप, 2011-16 की अवधि में दो जिला पंचायतों को ₹ 3.81 करोड़ की हानि वहन करनी पड़ी, क्योंकि वर्ष 2011 के प्रस्ताव को न अनुमोदित किया गया और न ही अस्वीकार किया गया।

वाणिज्यिक और औद्योगिक गतिविधियों को नियंत्रित करने हेतु नमूना जाँच किये गये 10 जिला पंचायतों में लाइसेंस शुल्क की वसूली की जा रही थी। वाणिज्यिक और औद्योगिक इकाइयों के लाइसेंस शुल्क में बढ़ोत्तरी हेतु जिला पंचायत, उन्नाव और जिला पंचायत, जौनपुर द्वारा 2011-12 में उप विधि तैयार की गयी, जो कि क्रमशः वर्ष 1999 और 2005 से संशोधित नहीं की गयी थी। उचित प्रक्रिया¹² अपनाने के पश्चात् उप-विधि जुलाई 2012 में सक्षम प्राधिकारियों (क्रमशः आयुक्त लखनऊ और वाराणसी क्षेत्र) को स्वीकृति हेतु प्रेषित की गयी, लेकिन प्रस्ताव जून 2016 तक उनके पास लम्बित था। आयुक्त लखनऊ क्षेत्र ने इस सम्बन्ध में कहा कि प्रमुख सचिव पंचायती राज से दिशा-निर्देश प्राप्त न होने के कारण उप-विधि का अनुमोदन नहीं किया गया यद्यपि, प्रमुख सचिव पंचायती राज के आवश्यक निर्देश (दिसम्बर 2004) पहले से विद्यमान थे। इस प्रकार, सक्षम अधिकारियों की अनिर्णयता के कारण जिला पंचायत, जौनपुर और जिला पंचायत, उन्नाव को कुल ₹3.81 करोड़ (जिला पंचायत जौनपुर ₹2.74 करोड़ और जिला पंचायत उन्नाव ₹1.07 करोड़) के सम्भावित राजस्व की हानि हुई।

¹² जैसे, जिला पंचायत की बैठक में उप-विधियों का अनुमोदन, समाचार पत्रों में उप-विधियों का प्रकाशन आदि।

जिला पंचायत मथुरा ने वाणिज्यिक और औद्योगिक इकाइयों के लाइसेंस शुल्क की दर में वर्ष 1998 से कोई संशोधन नहीं किया था। यद्यपि, वर्ष 2004 में दरों में संशोधन प्रस्तावित किया गया था, लेकिन संबंधित आयुक्त ने जून 2016 तक इसे अनुमोदित नहीं किया था। जिला पंचायत, सिद्धार्थनगर में ईटा, टाईल्स, खपरा और सुर्खी भट्टी निर्माता को नियंत्रित करने हेतु लाइसेंस शुल्क की दर वर्ष 1993 से प्रचलित थी। वाणिज्यिक गतिविधियों हेतु लाइसेंस शुल्क की दर भी वर्ष 1987 से संशोधित नहीं हुई थी।

विज्ञापन कर

जिला पंचायत उन्नाव ने 2011-12 में होर्डिंग पर विज्ञापन कर, दीवारों पर विज्ञापन बिल और अन्य विज्ञापन सामग्री पर कर आरोपित करने हेतु अधिनियम के अन्तर्गत उप-विधि तैयार किया। विभिन्न मार्गों पर विज्ञापनों के होर्डिंग के लिये प्रति वर्ग फुट के आधार पर, कयास के लिये मासिक शुल्क और दीवारों पर विज्ञापन के लिये वार्षिक शुल्क के आधार पर, विज्ञापन के लिये विभिन्न दरों का निर्धारण किया गया। यद्यपि, संभावित वार्षिक राजस्व का मूल्यांकन जिला पंचायत द्वारा नहीं किया गया था। जुलाई 2009 से आयुक्त लखनऊ क्षेत्र को प्रेषित उप-विधि जून 2016 तक लम्बित थी।

वाणिज्यिक परिसर के नक्शे के अनुमोदन के लिये शुल्क

जिला पंचायत, उन्नाव ने जनपद के ग्रामीण क्षेत्रों में विकसित वाणिज्यिक परिसरों के नक्शों के अनुमोदन के लिये 2011-12 में अधिनियम के अन्तर्गत उप-विधियों को तैयार किया गया था और आयुक्त लखनऊ मण्डल को मई 2012 में प्रस्तुत किया गया, परन्तु इसे अनुमोदित नहीं किया गया था। इसी बीच जून 2015 में जिला पंचायत द्वारा संशोधित उप-विधि प्रस्तुत की गयी लेकिन इसे भी स्वीकृति नहीं दी गयी थी। परिणामस्वरूप, जिला पंचायत द्वारा वर्ष 2009 से आकलित वार्षिक राजस्व से ₹30 लाख की हानि हुई।

आयुक्त (उन्नाव क्षेत्र) ने इस सम्बन्ध में कहा कि प्रमुख सचिव पंचायती राज से लाइसेंस शुल्क, विज्ञापन कर एवं वाणिज्यिक परिसर के नक्शों पर शुल्क के अनुमोदन हेतु कोई दिशा-निर्देश प्राप्त नहीं हुये हैं। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शासन ने अपने आदेश (दिसम्बर 2004) द्वारा आयुक्तों को उप-विधि में संशोधन के लिये सक्षम किया था।

जिला पंचायत की दुकानों के किराया शुल्क में संशोधन

जिला पंचायत सिद्धार्थनगर में भूमि, भवन और दुकानों के किराये पर नियंत्रण के लिये उप-विधि वर्ष 1994 से प्रभावी थी। परन्तु, तब से लाइसेंस शुल्क की दर में कोई संशोधन नहीं हुआ था। तात्कालिक, मार्च 2016 में जिला पंचायत ने विभिन्न मदों पर दरों में संशोधन का प्रस्ताव दिया था लेकिन जून 2016 तक इसे अन्तिम रूप नहीं दिया गया था। दरों में संशोधन नहीं किये जाने के कारण पिछले दो दशकों से जिला पंचायत को भारी राजस्व हानि वहन करनी पड़ी।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए शासन ने कहा कि संबंधित अधिकारियों को इन सभी विषयों में शीघ्र निर्णय लेने के लिये निर्देश दिये जायेंगे। समापन गोष्ठी में अपर मुख्य सचिव के हस्ताक्षर से इस संबंध में एक अर्धशासकीय पत्र जारी करने का निर्देश दिया गया था।

प्रकरण का अध्ययन

व्यतिक्रमी लाइसेंस धारी को अनुचित लाभ दिया जाना

जिला पंचायत, सोनभद्र द्वारा अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत बालू, मोरम, जनपद के बाहर से स्टोन ग्रीट ढोने वाले वाहनों से परिवहन शुल्क वसूल किये जाने हेतु उप-विधि तैयार की गयी (1994)। परिवहन शुल्क, एक ठेकेदार द्वारा जिसका चयन नीलामी के माध्यम से हुआ हो, के द्वारा वसूल किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला पंचायत, सोनभद्र ने एक व्यक्ति को दिसम्बर 2008 से मार्च 2010 की अवधि हेतु परिवहन शुल्क वसूल किये जाने का ठेका दिया (दिसम्बर 2008)। अनुबंधित मूल्य ₹4.30 करोड़ दिसम्बर 2009 तक जिला निधि में जमा किया जाना था। परन्तु ठेकेदार द्वारा यह कहते हुए कि परिवहन शुल्क वसूल करने हेतु बैरियर लगाने की अनुमति नहीं दी जा रही है, केवल ₹2.41 करोड़ की धनराशि जमा की गयी तथा अवशेष धनराशि ₹1.89 करोड़, जून 2016 तक नहीं जमा किया गया। जिला पंचायत द्वारा वसूली की नोटिस देने पर ठेकेदार ने शासकीय आदेश (जुलाई 2008) को चुनौती देने हेतु माननीय उच्च न्यायालय, इलाहाबाद में एक याचिका दायर की जिसमें बैरियर लगाने पर प्रतिबंध लगा दिया गया था, जिसमें निर्णय जिला पंचायत के पक्ष में था। तत्पश्चात्, प्रकरण को सर्वोच्च न्यायालय में ले जाया गया जिसमें दोनों पक्षों को प्रकरण का सौहार्द पूर्वक हल निकालने हेतु निर्देशित किया गया (सितम्बर 2011)। लेकिन बाद में मामले को हल करते समय जिला पंचायत द्वारा बिना कोई कारण बताये ₹1.89 करोड़ की बकाया पूरी धनराशि को माफ कर दिया गया और वर्ष 2008-10 में खराब प्रदर्शन के पश्चात् भी बिना नीलामी के उसी ठेकेदार को वर्ष 2012-13 हेतु ठेका दे दिया गया। इसके अतिरिक्त, 2008-10 में ठेकेदार द्वारा जमा किये गये ₹2.41 करोड़ में से 53.60 लाख वर्ष 2012-13 के ठेके में समायोजन के रूप में वापस कर दिया गया। इस प्रकार ठेकेदार का पक्ष लेते हुए ₹2.43 करोड़ का लाभ दिया गया (₹53.60 लाख की वापसी और ₹1.89 करोड़ का भुगतान नहीं लिया गया)।

पुनः यह संज्ञान में आया कि वर्ष 2012-13 में ₹3.25 करोड़ के अनुबंध लागत के सापेक्ष ₹1.62 करोड़ की वसूली जून 2016 तक लम्बित थी।

लेखापरीक्षा अवलोकन पर शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया। इस प्रकार जिला पंचायत द्वारा जिस सम्पूर्ण धनराशि हेतु न केवल अलग-अलग न्यायालयों में मुकदमा लड़ा गया बल्कि माननीय उच्च न्यायालय से मामला जीतने के पश्चात् भी मामले के सौहार्द पूर्वक निपटान के तहत पूरी धनराशि माफ कर दी गयी। समापन गोष्ठी में अपर मुख्य सचिव ने दोषियों के खिलाफ कार्यवाही का निर्देश देते हुए उनसे सम्बन्धित समस्त अभिलेख प्रस्तुत करने को कहा।

अनुशंसाएं: राजस्व में वृद्धि हेतु राज्य सरकार/प्राधिकरणों को लम्बित उप-विधियों को स्वीकृति प्रदान की जानी चाहिए और उपलब्ध नए स्रोतों से राजस्व सृजन हेतु आवश्यक निर्देश जारी किया जाना चाहिए।

2.7.1.2 क्षेत्र पंचायतों के संसाधन

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 131 (अ) के अन्तर्गत, क्षेत्र पंचायतों को पानी, बिजली आदि की आपूर्ति पर इस शर्त के साथ कर

लगाने का अधिकार दिया गया है कि वह उपयोगकर्ता को सुविधायें प्रदान करते हों। इसके अतिरिक्त वह अपने क्षेत्रों में विभिन्न गतिविधियों पर उप-विधियां बनाकर करेत्तर राजस्व अर्जित कर सकते हैं।

लेकिन यह देखा गया कि 2011-16 की अवधि में, क्षेत्र पंचायतों द्वारा स्वयं के संसाधनों से अर्जित राजस्व शून्य था। यह दर्शाता है कि क्षेत्र पंचायतों ने कर लगाने और अपनी शक्तियों के अन्तर्गत संसाधन उत्पन्न करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया। यद्यपि, क्षेत्र पंचायतों ने भारत सरकार और राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त किया था। 2011-16 की अवधि में, नमूना जाँच किये गये 26 क्षेत्र पंचायतों का विभिन्न स्रोतों के माध्यम से प्राप्त संसाधनों का विवरण **परिशिष्ट 2.3** में दिया गया है।

इंगित किये जाने पर (जून 2016), शासन ने उत्तर में बताया कि (फरवरी 2017) अधिनियम के अन्तर्गत प्रावधान के अनुसार राजस्व सृजित करने हेतु कड़े निर्देश जारी किये जा रहे हैं।

2.7.1.3 ग्राम पंचायतों के संसाधन

2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये 166 ग्राम पंचायतों के कुल संसाधन ₹72.35 करोड़ थे। (**परिशिष्ट 2.4**) यद्यपि, यह संसाधन केवल भारत सरकार एवं राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान थे। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा आगे के प्रस्तारों में की गयी है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि ग्राम पंचायतों को अधिनियम में प्रदत्त प्रावधानों के अनुसार, स्वयं के स्रोतों से राजस्व अर्जित करना था। उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम की धारा 37 (करों एवं शुल्कों का अभिरोपण) के अन्तर्गत, ग्राम पंचायतों को निर्धारित दर (भू-राजस्व का 25 पैसे प्रति 100 पैसे) पर भू-राजस्व पर कर लगाना था। वह थियेटर, भाड़े के लिये वाहनों, हाटों, मेलों, किसी बाजार में बेचे गये जानवरों, वधशालाओं, जल शुल्क, निजी शौचालयों एवं नालियों की सफाई, गलियों के प्रकाश एवं स्वच्छता, सिंचाई दर पर कर, शुल्क एवं दरें और राज्य सरकार द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य कर लगा सकते हैं।

यद्यपि, नमूना जाँच किये गये ग्राम पंचायतों द्वारा उपरोक्त वर्णित स्वयं के निजी स्रोतों से कोई राजस्व का उत्पादन नहीं किया गया था।

इंगित किये जाने पर (जून 2016), शासन ने उत्तर में बताया कि (फरवरी 2017) कि अधिनियम के धारा 37 में प्रदत्त क्षेत्रों जिन पर राजस्व अर्जित करने हेतु ग्राम पंचायतें अधिकृत हैं, कार्यान्वित नहीं हो रही हैं और संशोधन हेतु प्रस्ताव शासन में विचाराधीन है।

भू-राजस्व और रायल्टी का हस्तांतरण

तृतीय राज्य वित्त आयोग द्वारा संबन्धित विभाग, जहां से मिट्टी, बालू, मोरम आदि के उत्खनन के कारण भू-राजस्व एवं रायल्टी का संग्रहण किया जाता है, उसका हस्तांतरण ग्राम पंचायतों को करने की सिफारिश की गयी थी। इसके अतिरिक्त, राज्य वित्त आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय निकायों के मध्य प्राप्त मनोरंजन कर का 50 प्रतिशत विनियोग करने की भी सिफारिश की थी। यद्यपि, राज्य सरकार ने इन सिफारिशों को लागू नहीं किया था।

भवन कर का अभिरोपण

तृतीय राज्य वित्त आयोग द्वारा भवन कर के निर्धारण की प्रक्रिया का सुझाव देते हुए विभिन्न प्रकार के भवनों जैसे— पक्का, अर्द्ध—पक्का एवं कच्चा घरों हेतु अलग—अलग दरें निर्धारित की गयी थीं। इसने राज्य में ग्राम पंचायतों द्वारा ₹400 करोड़ के वार्षिक संग्रहण का आकलन किया परन्तु राज्य सरकार द्वारा कर लागू न किये जाने के कारण उसे प्राप्त नहीं किया जा सका।

अनुमति (परमिट) शुल्क अभिरोपित किया जाना

राज्य वित्त आयोग द्वारा कृषि भूमि को गैर कृषि उद्देश्यों हेतु उपयोग करने और नदियों एवं जल निकायों आदि से मछली पकड़ने के लिये अनुमति (परमिट) शुल्क लागू करने की सिफारिश की गयी थी। परन्तु यह राज्य सरकार द्वारा लागू नहीं किया गया था।

अचल सम्पत्तियों के हस्तांतरण पर शुल्क

तृतीय राज्य वित्त आयोग ने आन्ध्र प्रदेश, बिहार और मध्य प्रदेश के सादृश्य, ग्रामीण क्षेत्रों में अचल सम्पत्तियों के हस्तांतरण पर शुल्क हेतु प्रस्तावित किया था। इसने इस शुल्क से राज्य में ₹250 करोड़ के वार्षिक संग्रहण का आकलन किया था। लेकिन अचल सम्पत्तियों के हस्तांतरण पर शुल्क लगाने के लिये राज्य सरकार ने कोई कार्यवाही नहीं की थी।

शासन ने उपरोक्त का कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया।

ग्राम पंचायतों को राजस्व का विनियोग

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 141 के अनुसार, जिला पंचायतों को सम्पत्ति एवं विभव कर की कुल प्राप्तियों का एक भाग (जिला पंचायत द्वारा स्वयं निश्चित किया गया) ग्राम पंचायतों को विनियोजित करना था। इसके अतिरिक्त, शासनादेश (मार्च 1987 एवं मई 1997) के अनुसार, मृत पशुओं के निष्कासन से वसूल किये गये लाइसेंस शुल्क का 50 प्रतिशत भी ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011—16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों द्वारा एकत्र किया गया सम्पत्ति एवं विभव कर का ₹6.23 करोड़ (परिशिष्ट 2.5) ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित किया जाना था, जिसे किसी भी नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों द्वारा निर्धारित नहीं किया गया था जिसके कारण यह ग्राम पंचायतों को नहीं प्राप्त हो सका था। इसके अतिरिक्त, नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों द्वारा 2011—16 की अवधि में मृत पशुओं के निष्कासन से प्राप्त लाइसेंस शुल्क ₹4.06 करोड़ (परिशिष्ट 2.5) में से ₹2.03 करोड़ (कुल संग्रहित राशि का 50 प्रतिशत) भी ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित नहीं किया गया था। सम्बन्धित पंचायती राज संस्थाओं एवं शासन ने जिला पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के मध्य कर विनियोजन हेतु कोई प्रभावी प्रणाली विकसित नहीं की थी।

उत्तर में जिला पंचायतों द्वारा ग्राम पंचायतों को राजस्व के विनियोग न किये जाने के कारण, जिला पंचायतों की कमजोर वित्तीय स्थिति एवं जिला पंचायतों द्वारा ग्राम पंचायतों में विकास कार्यों पर निधि का उपयोग किया जाना बताया गया। उत्तर

स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि राज्य सरकार द्वारा प्रावधानों/आदेशों को लागू किया जाना सुनिश्चित नहीं किया गया था।

अनुशासक: राज्य सरकार द्वारा अपने अधिनियम के अन्तर्गत पंचायती राज संस्थाओं द्वारा राजस्व का सृजन किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

2.7.2 संसाधनों का उपभोग

कुशल नियोजन, वास्तविक बजट तैयार करना, प्रभावी व्यय नियंत्रण, वित्तीय लेनदेन का उचित लेखाकरण, प्रगति की गहन निगरानी और जवाबदेही को लागू करना मजबूत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का महत्वपूर्ण घटक है और संसाधनों के प्रभावी उपभोग हेतु आवश्यक है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं में नियोजन एवं वित्तीय प्रबंधन सामान्यतः कमजोर था एवं नीचे चर्चा किये गये विवरणों के अनुसार मजबूत करने की आवश्यकता थी:

2.7.2.1 नियोजन

जिला पंचायतों और क्षेत्र पंचायतों द्वारा नियोजन

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम की धारा 63 के अनुसार, उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम से सम्बन्धित विषयों को शामिल करते हुये प्रत्येक वर्ष एक जिला विकास योजना तैयार किया जाना था। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा बनायी गयी योजनाओं को जिला पंचायत से स्वीकृत कराने हेतु, जिला पंचायत को योजनाओं को समेकित करना था। राज्य सरकार ने जनवरी 2005 और जून 2014 में निर्देश जारी किये कि कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व, कार्यों का चयन संबंधित पंचायत की बैठकों में प्रस्तावों की स्वीकृति के द्वारा नियमानुसार किये जायेंगे और ऐसे प्रकरण अध्यक्ष या पंचायत के कुछ सदस्यों के विवेक पर नहीं छोड़ा जायेगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों द्वारा संसाधनों के उपभोग हेतु वर्ष के प्रारम्भ में एक वार्षिक योजना तैयार करने के स्थान पर केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग अनुदान के प्रत्येक किश्त (वर्ष में भारत सरकार से प्राप्त दो किश्तों एवं राज्य सरकार से प्राप्त दो किश्तों) हेतु अलग से कार्ययोजना बना रहे थे। इसके अतिरिक्त, जिला पंचायत द्वारा क्षेत्र पंचायतों की योजनाओं को भी शामिल करते हुए वार्षिक जिला विकास योजना समेकित किया जा रहा था। लेकिन इस योजना में वित्त आयोग के अनुदान से कराये गये कार्यों के साथ अपने स्वयं के संसाधनों से कराये गये कार्यों को शामिल नहीं किया गया था। नमूना जाँच किये गये 10 जनपदों के 26 क्षेत्र पंचायतों द्वारा योजनायें, योजना समितियों के माध्यम से नहीं बनायी गयी थी बल्कि वह संबंधित क्षेत्र पंचायत के प्रमुख के हस्ताक्षर से बनायी गयी थी।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम के अन्तर्गत वार्षिक योजना बनाये जाने हेतु निर्गत किये गये निर्देशों का पालन नहीं किया जा रहा था।

उत्तर में शासन ने बताया कि जिला पंचायतों द्वारा वार्षिक योजना बनायी जा रही है। तथापि, अनुदान प्राप्त होने के पश्चात् समय-समय पर कार्ययोजना बनायी गयी थी और उसे जिला पंचायतों की बैठक में अनुमोदित कराया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं

है, क्योंकि वार्षिक योजना मांगे जाने के पश्चात् भी लेखापरीक्षा को नहीं प्रस्तुत किया गया था।

ग्राम पंचायतों में नियोजन

पंचायती राज अधिनियम 1947 के धारा 15 (अ) के अन्तर्गत प्रत्येक ग्राम पंचायत द्वारा प्रति वर्ष ग्राम पंचायत विकास योजना तैयार किया जाना चाहिए और क्षेत्र पंचायत को प्रेषित करना चाहिए। ग्राम पंचायतों की नियोजन समिति द्वारा योजना तैयार की जानी थी और उसके पश्चात् उसकी स्वीकृति हेतु ग्राम सभा को प्रेषित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में सभी नमूना जाँच किये गये 166 ग्राम पंचायतों में ग्राम पंचायत विकास योजना नहीं तैयार की गयी थी। इस प्रकार, पंचायती राज अधिनियम 1947 में वार्षिक विकास योजना तैयार करने हेतु निर्देश निर्गत किये गये थे परन्तु नमूना जाँच किये गये ग्राम पंचायतों द्वारा अनुपालन नहीं किया गया था।

शासन ने उत्तर में बताया कि ग्राम पंचायत विकास योजना तैयार करने हेतु कार्यवाही की जा रही है।

अनुसंधार्यः राज्य सरकार को कार्यो के निष्पादन से पूर्व पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उचित योजना तैयार करना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.7.2.2 वित्तीय प्रबंधन

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अपने स्रोतों से राजस्व संग्रहित किया जाता है एवं वित्त आयोगों की संस्तुतियों के अन्तर्गत भारत सरकार और राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त किया जाता है। वर्ष 2011-16 की अवधि में, पंचायती राज निदेशालय की रिपोर्ट के अनुसार, संग्रहित राजस्व, अवमुक्त अनुदान, और उसके उपभोग एवं प्रेषित किये गये उपभोग प्रमाण-पत्रों पर टिप्पणी का विवरण इस प्रतिवेदन के अध्याय 1 में दिया गया है। नमूना जाँच किये गये पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा आगे के प्रस्तरो में किया गया है।

जिला पंचायतों/क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की वित्तीय स्थिति

नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों में 2011-16 की अवधि में कुल उपलब्ध धनराशि, उपभोग धनराशि एवं 31 मार्च 2016 के अन्त में अवशेष धनराशि की स्थिति क्रमशः **परिशिष्ट 2.6, 2.3 एवं 2.4** में दी गयी है।

वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों में उपलब्ध धनराशि ₹1,019.29 करोड़ के सापेक्ष ₹862.44 करोड़ व्यय किये गये एवं ₹151.99 करोड़ अवशेष थे। मार्च 2011 की अवशेष धनराशि ₹34.71 करोड़ की पांच वर्षों में वृद्धि तीन गुने से अधिक (337 प्रतिशत) हो गयी थी। इसी प्रकार, वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये क्षेत्र पंचायतों में उपलब्ध धनराशि ₹95.49 करोड़ में से ₹84.93 करोड़ व्यय किया गया था एवं मार्च 2016 के अन्त तक ₹10.57 करोड़ अवशेष था। मार्च 2011 के अन्त तक अवशेष धनराशि (₹4.52 करोड़) में 133 प्रतिशत तक की वृद्धि हो गयी थी।

इसी प्रकार, नमूना जाँच किये गये ग्राम पंचायतों में उपलब्ध धनराशि ₹72.35 करोड़ में से ₹62.09 करोड़ व्यय किया गया था जिससे मार्च 2016 के अन्त तक ₹10.26 करोड़

अवशेष रहा। मार्च 2011 की अवशेष धनराशि (₹3.26 करोड़) में दो गुने से अधिक (214 प्रतिशत) की वृद्धि हो गयी थी।

उत्तर में बताया गया कि धनराशि के अवशेष का कारण अनुदान का वित्तीय वर्ष के अन्तिम माह में अवमुक्त किया जाना था। यद्यपि, अनुदान का समय से अवमुक्त किया जाना शासन द्वारा सुनिश्चित किया जाना था।

वार्षिक बजट तैयार किया जाना

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 115 में क्षेत्र पंचायतों द्वारा बजट तैयार करने एवं पारित करने का प्रावधान है। अधिनियम की धारा 116, पारित बजट से क्षेत्र पंचायतों द्वारा निर्धारित सीमा तक धनराशि आहरित करने की अनुमति देता है। इसी प्रकार, पंचायती राज अधिनियम, 1947 की धारा 41 एवं उत्तर प्रदेश पंचायती राज मैनुअल का नियम 219 ग्राम पंचायत को वार्षिक बजट तैयार करने एवं पारित करने की प्रक्रिया निर्धारित करता है। यदि किसी दशा में यह ग्राम पंचायत द्वारा पारित एवं तैयार नहीं किया जाता है तो इसे क्षेत्र पंचायत के नामित अधिकारी (सहायक विकास अधिकारी) द्वारा तैयार करना होता है और यदि अधिकारी द्वारा तैयार किया गया बजट ग्राम पंचायत द्वारा नहीं पारित किया जाता है तो एक फरवरी को इसे पारित मान लिया जायेगा। धारा 32, पारित बजट में से निर्धारित सीमा तक ग्राम निधि से धनराशि उपभोग करने की अनुमति प्रदान करता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बजट, जो क्षेत्र निधि एवं ग्राम निधि से निर्धारित सीमा तक धनराशि आहरित करने हेतु प्राधिकृत करता है, नमूना जाँच किये गये 26 क्षेत्र पंचायतों एवं 166 ग्राम पंचायतों द्वारा तैयार एवं पारित नहीं किया गया था। ग्राम पंचायतों में नामित अधिकारियों द्वारा भी बजट नहीं तैयार किया गया था। बिना बजटीय प्राधिकार के एवं बिना वित्तीय सीमा को संज्ञान में लिये, वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये 26 क्षेत्र पंचायतों के सम्बन्धित प्रमुख और 166 ग्राम पंचायतों के प्रधान और उनके सचिवों द्वारा अपने क्षेत्र निधि एवं ग्राम निधि में कुल उपलब्ध धनराशि क्रमशः ₹95.49 करोड़ एवं ₹72.35 करोड़ में से क्रमशः ₹84.93 करोड़ एवं ₹62.09 करोड़ आहरित किये गये थे (*परिशिष्ट 2.3 एवं परिशिष्ट 2.4*)।

इस प्रकार, नमूना जाँच किये गये क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों ने अपनी निधियों से धनराशियों को आहरित करने में न केवल अनिवार्य प्रक्रिया का उल्लंघन किया बल्कि अपनी निधियों से व्यय की स्वीकृति देने एवं व्यय करने में भी आवश्यक पारदर्शिता नहीं दिखाई थी।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए बताया कि अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन हेतु आवश्यक निर्देश निर्गत किये गये हैं।

अनुशासार्थः पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों पर न केवल गबन के खतरों से बचने हेतु बल्कि कमियों का सही रूप से पता लगाने हेतु भी वित्तीय प्रबंधन कड़े रखने चाहिए। इस हेतु पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पूर्व वर्ष के अनुदानों के वास्तविक उपभोग के पश्चात् ही आगामी अनुदान की किश्त अवमुक्त करने एवं वार्षिक बजट बनाये जाने एवं उसके पारित होने के पश्चात् ही उनकी निधियों से धनराशि के आहरण किये जाने की आवश्यकता है।

2.7.2.3 कार्यों का निष्पादन

पंचायती राज संस्थाओं को सड़कें, भूमिगत नालियाँ, मार्ग प्रकाश, पेयजल, जल निकासी आदि मूलभूत सेवायें उपलब्ध कराने हेतु निर्माण कार्यों का निष्पादन करना होता है।

नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों द्वारा कराये गये कार्यों के विवरण एवं उन पर व्यय धनराशि क्रमशः **परिशिष्ट 2.7, 2.8 एवं 2.9** में दी गयी है। ये समस्त कार्य उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत निर्माण नियमावली 1984 की निविदा प्रणाली से संबंधित नियमों एवं प्रावधानों के अनुसार कराये जाने थे। अग्रेतर, ग्राम पंचायतों को ग्राम पंचायत लेखा मैनुअल में निहित प्रावधानों का अनुपालन करना था। लेखापरीक्षा में विभिन्न कमियाँ पायी गयी जैसे कि निविदा प्रणाली में अनियमिततायें, जिला पंचायतों द्वारा ग्राम पंचायतों के क्षेत्र में कार्य कराना, विलम्ब से कार्य पूर्ण किये जाने पर दण्ड शुल्क का कम लगाया जाना आदि जो कि अधोलिखित प्रस्तारों में उल्लिखित हैं:

जिला पंचायतें

सड़कों के निर्माण में अनियमिततायें

नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों द्वारा 2011-16 की अवधि में अधिकांश व्यय सड़कों के निर्माण पर किया गया था। सड़कों के निर्माण एवं मरम्मत में ₹646.09 करोड़ एवं अन्य मूलभूत सुविधाओं के रख-रखाव एवं मरम्मत कार्यों में जैसे भूमिगत-नालियों, मार्ग प्रकाश, पेयजल, जल निकासी आदि पर मात्र ₹9.97 करोड़ (1.54 प्रतिशत) (**परिशिष्ट 2.7**) व्यय किये गये थे। इन कार्यों के निष्पादन में निम्न अनियमिततायें पायी गयी थी:

- अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों ने सड़कों को वर्गीकृत नहीं किया था। इसके फलस्वरूप यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि निर्मित/मरम्मत की गयी सड़के दो या दो से अधिक क्षेत्र पंचायतों को जोड़ने वाली सड़के थीं एवं संबंधित जिला पंचायतों को उनका निर्माण/मरम्मत करना था। त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं द्वारा कार्यों में दोहरीकरण रोकने के लिये राज्य सरकार ने जनवरी 2005 एवं जून 2014 में दिशा-निर्देश जारी किये गये थे तथा पंचायती राज संस्थाओं द्वारा दिशा-निर्देशों के अनुषंगी आधार पर कार्य सम्पादन के विषयक इसे पुनः जुलाई 2015 में जारी किया, जैसे: ग्राम पंचायतों को अपने क्षेत्राधिकार में कार्य करना था, दो या दो से अधिक ग्राम पंचायतों के बीच का कार्य क्षेत्र पंचायतों के द्वारा कराया जाना था, क्षेत्र पंचायतों के बीच का कार्य जिला पंचायतों के द्वारा कराया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों ने ग्राम पंचायतों के क्षेत्र में विभिन्न कार्य जैसे: सी सी सड़कें, खड़न्जा मार्ग, सोलिंग कार्य, इन्टरलाकिंग आदि कार्य कराये थे जिन पर ₹394.14 करोड़ (61 प्रतिशत) व्यय हुआ था (**परिशिष्ट 2.10**)। इस प्रकार, जिला पंचायतों ने ग्राम पंचायतों के क्षेत्र में जो कार्य किये वह अनुमन्य नहीं थे।
- लेखापरीक्षा में पाया गया कि सड़कों के नक्शे नहीं बनाये गये थे जिसके कारण सड़कों के अस्तित्व एवं लम्बाई, निर्माण/मरम्मत को सत्यापित नहीं किया जा सका।
- सड़क पंजिका नहीं बनायी जा रही थी जिसके परिणामस्वरूप, सड़कों के निर्माण/मरम्मत की तिथि अज्ञात थी। फलस्वरूप सड़कों की पूर्व में कब मरम्मत की गयी एवं आठ वर्षों के चक्रीय मरम्मत की नीति को लेखापरीक्षा में नहीं जाँचा जा सका।
- सम्पत्ति पंजिका भी नहीं बनायी जा रही थी। फलस्वरूप, निर्मित सड़कों जिन पर धनराशि व्यय की गयी थी इसका विवरण ज्ञात नहीं हो सका।

राज्य सरकार ने विभिन्न प्रॉवधानों एवं निर्गत आदेशों के उल्लंघन पर कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया।

निविदा प्रक्रिया में कमियाँ

नियमों एवं प्रक्रियाओं को कड़ाई से पालन करना न केवल भ्रष्टाचार की संभावनाओं को समाप्त करता है बल्कि व्यवस्था में आवश्यक पारदर्शिता भी सुनिश्चित करता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिकांश नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों में उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत निर्माण नियमावली 1984 के निविदा प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया था। नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों में 2011-16 की अवधि में प्रत्येक वर्ष की पाँच-पाँच निविदा पत्रावलियों की जाँच की गयी थी, कार्य के प्राक्कलन, निविदा सूचना, निविदा अभिलेख, निविदा खोलना, निविदा दरों, कार्य आदेश निर्गत करना एवं अनुबन्ध करना और प्रतिभूति/निष्पादन गारण्टी सूचित करने से संबंधित अनियमिततायें **परिशिष्ट 2.11** में वर्णित हैं।

दण्ड शुल्क का कम अधिरोपण

सामान्य वित्तीय नियमों के अनुसार, समयबद्धता किसी भी अनुबन्ध का सार है। अनुबन्ध के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश निर्माण नियमावली 1984 के अनुसार कार्य विलम्ब से पूर्ण होने की स्थिति में अपूर्ण कार्य पर प्रति दिन सम्पूर्ण कार्य की अनुमानित लागत के एक प्रतिशत के बराबर का दण्ड शुल्क ठेकेदारों के बिलों से वसूल किया जाना था। यद्यपि दण्ड शुल्क की धनराशि निर्धारित करने का विवेकाधिकार जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी में निहित था। अग्रेतर नियमों में यह प्रावधान है कि इस खण्ड के प्रावधान के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति की पूरी राशि निविदा में प्रदर्शित कार्यों के अनुमानित लागत का 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यों के चरण वार प्रगति का अनुश्रवण नहीं किया गया था। जिसके फलस्वरूप 2011-16 की अवधि में किये गये विभिन्न कार्यों में सात जिला पंचायतों ने अपने कार्य विलम्ब से पूर्ण किये थे। यद्यपि, यह देखा गया कि अनुबन्ध की शर्तों का उल्लंघन करते हुये या तो जिला पंचायतों ने दण्ड आरोपित ही नहीं किये अथवा आंशिक रूप से दण्ड आरोपित किये। 2011-16 की अवधि में कराये गये कार्यों के कुछ प्रकरणों अनुमानित लागत पर दण्ड की राशि का आगणन लेखापरीक्षा द्वारा **सारणी 4** में दिया गया है।

सारणी 4: जिला पंचायतवार दण्ड की राशि की कटौती न किये जाने का विवरण

(₹ लाख में)

क्र० सं०	जिला पंचायत का नाम	वर्ष	कार्यों की संख्या	कराये गये कार्यों की अनुमानित लागत	दण्ड की न काटी गयी राशि
1.	आगरा	2012-16	7	60.56	6.05
2.	अम्बेडकर नगर	2011-16	7	89.00	8.90
3.	बुलन्दशहर	2014-16	3	20.50	2.05
4.	जौनपुर	2012-16	9	228.48	21.18
5.	श्रावस्ती	2012-16	191	1,316.50	131.52
6.	सोनभद्र	2013-16	22	817.63	8.17
7.	उन्नाव	2011-16	184	4,582.00	450.00
योग			423	7,114.67	627.87

(स्रोत: संबंधित जिला पंचायत)

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि दण्ड की राशि की कटौती नियमों के प्रावधानों के अनुसार की गयी है। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि दण्ड की देय धनराशि की कटौती नहीं की गयी और दण्ड की धनराशि को कम करने के विवेकाधिकार को स्वैच्छिक तरीके से लागू किया गया जिसमें ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिया गया।

सम्पर्क मार्गों का रख-रखाव

उत्तर प्रदेश राज्य में सम्पर्क मार्गों के रख-रखाव के लिये, वर्ष 2013 के पूर्व व्यापक नीति नहीं थी। राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश सम्पर्क मार्ग अनुरक्षण नीति 2013 लागू की गयी (नवम्बर 2013)। नीति का मुख्य उद्देश्य, स्थापित मानकों एवं विशिष्टियों के अनुसार सम्पर्क मार्गों के नियमित चक्रीय अनुरक्षण को स्थापित करना था। सम्पर्क मार्गों के अनुरक्षण का मुख्य मानदण्ड जैसे; सड़कों के स्वामित्व, सड़कों के अनुरक्षण का दायित्व, विशेष परिस्थितियों में अनुरक्षण, संबंधित विभाग से अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त करना था, लोक निर्माण विभाग के अनुरक्षण नियमावली के अनुसार अनुरक्षण, आठ वर्ष के चक्र में सतह का नवीनीकरण आदि नीति में वर्णित थे। मार्गों के दोहरे अनुरक्षण से बचने के लिये संबंधित विभाग को किये गये अनुरक्षण कार्य, लोक निर्माण विभाग के प्रांतीय खण्ड (जनपद स्तर पर नोडल विभाग) को सूचित करना था। मार्गों की गणना को सभी विभागों द्वारा इलेक्ट्रॉनिक रूप से रखना एवं समय-समय पर अद्यतन करना था। यद्यपि, प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना के अन्तर्गत निर्मित सड़कों को इस नीति के अन्तर्गत शामिल नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जाँच किये गये छः जिला पंचायतों ने विभिन्न 91 संपर्क मार्गों का अनुरक्षण किया एवं सारणी 5 में दिये गये विवरण के अनुसार 2014-16 की अवधि में ₹8.83 करोड़ व्यय किये।

सारणी 5: जिला पंचायतवार सड़कों के अनुरक्षण का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	जिला पंचायत का नाम	सड़कों के अनुरक्षण की अवधि	अनुरक्षित सड़कों की संख्या	व्यय धनराशि
1.	आगरा	2015-16	10	0.75
2.	बुलन्दशहर	2015-16	6	1.02
3.	जौनपुर	2015-16	9	1.66
4.	मथुरा	2014-15	18	1.55
5.	सोनभद्र	2014-15	26	2.29
6.	उन्नाव	2014-15	22	1.56
योग			91	8.83

(स्रोत: लेखापरीक्षा जाँच)

यद्यपि, जिला पंचायतों ने सम्पर्क मार्गों पर पर्याप्त धनराशि व्यय की थी, लेकिन उनका विवरण जैसा कि उक्त नीति के अन्तर्गत वर्णित किया जाना अपेक्षित था, नहीं रखा गया था। आवश्यक अभिलेखीय सूचना के अभाव में सड़कों के अनुरक्षण में व्यय की गयी धनराशि ₹ 8.83 करोड़ को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

शासन ने उत्तर में बताया कि अनुरक्षण नीति 2013 के क्रियान्वयन के लिये जिला स्तर पर एक समिति की स्थापना की जानी थी और यह नीति भविष्य में लागू की जायेगी।

अनुशंसाएं: शासन को निर्माण नियमावली के विनिर्दिष्ट आदेशों एवं नीतियों के विभिन्न प्रावधानों को लागू किया जाना चाहिये था।

क्षेत्र पंचायतें

निजी सम्पत्तियों के अनुरक्षण पर अल्प व्यय

राज्य सरकार ने राज्य वित्त आयोग के अनुदान से व्यय के लिये दिशा-निर्देश जारी किया था (सितम्बर 2010)। तदनुसार क्षेत्र पंचायतों द्वारा अनुदान के 50 प्रतिशत भाग को निजी सम्पत्तियों के अनुरक्षण पर या क्षेत्र पंचायतों को हस्तान्तरित सम्पत्तियां जैसे: प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, पशु-चिकित्सालय, कृषि रक्षा केन्द्र, बीज वितरण भण्डार आदि पर व्यय किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये क्षेत्र पंचायतों ने राज्य वित्त आयोग अनुदान को विभिन्न कार्यों के निष्पादन पर ₹ 60.47 करोड़ (परिशिष्ट 2.3) व्यय किये। तदनुसार, निजी परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण पर ₹ 30.23 करोड़ व्यय किया जाना अपेक्षित था, परन्तु निजी सम्पत्तियों अथवा हस्तांतरित सम्पत्तियों के अनुरक्षण पर नमूना जाँच किये गये क्षेत्र पंचायतों द्वारा मात्र ₹ 4.81 करोड़ (आठ प्रतिशत) व्यय किये गये थे।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा के टिप्पणी पर कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया था।

ग्राम पंचायतें

कार्यों का निष्पादन

ग्राम पंचायत ग्राम सभा का एक कार्यकारी घटक है। ग्राम पंचायतों का मुख्य कार्य उपलब्ध स्थानीय संसाधनों एवं शासकीय सहायता से वित्तीय एवं तकनीकी दोनों रूपों में स्थानीय समस्याओं को व्यवस्थित करना एवं ग्रामों के विकास कार्यों को प्रोत्साहित करना है। ग्राम पंचायतों के निर्माण कार्य समिति का कार्य है कि निर्माण कार्यों का निष्पादन करें एवं कार्यों की गुणवत्ता को भी सुनिश्चित करें।

ग्राम पंचायतों के लेखा मैनुअल (2001) में कार्यों के निष्पादन एवं सामग्रियों के क्रय से संबंधित प्रक्रिया का वर्णन है। इन प्रावधानों के अनुसार ₹2,500 से ऊपर एवं ₹15,000 तक की सामग्रियों को कोटेशन के आधार पर, एवं ₹15,000 से ऊपर की सामग्रियों को निविदा के आधार पर क्रय किया जाना था। यद्यपि राज्य सरकार के आदेशानुसार (सितम्बर 2008) ₹20,000 से ऊपर की सामग्रियों को कोटेशन एवं ₹1,00,000 के ऊपर की सामग्रियों को निविदा के आधार पर क्रय किया जाना था। कार्यों के निष्पादन/सामग्रियों के क्रय हेतु ग्राम पंचायतों को कार्य निष्पादित करने के लिये प्राक्कलन बनाना, प्रत्येक कार्य की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्राप्त करना, कार्य के आधार पर कोटेशन/निविदा आमंत्रित करना, संविदा की सेवा एवं शर्तों जो कार्य के निष्पादन अनुबन्ध में वर्णित हो, उसे निर्माण कार्य समिति से अनुमोदन प्राप्त करना, कार्यों या आपूर्ति का मापन करना, भण्डार से प्राप्ति एवं निर्गत लेखों का रख-रखाव करना, ग्राम प्रधान एवं ग्राम्य विकास/पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से चेक जारी किया जाना एवं कार्य के पूर्ण होने की रिपोर्ट तैयार करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये 166 ग्राम पंचायतों ने कार्यों के निष्पादन एवं सामग्री क्रय में ग्राम प्रधान एवं ग्राम विकास/पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से भुगतान हेतु जारी किये चेकों के अतिरिक्त सामग्री क्रय से संबंधित उक्त वर्णित प्रक्रियाओं के अनुपालन किये बिना कार्यों के निष्पादन एवं सामग्री क्रय में ₹62.09 करोड़ (परिशिष्ट 2.4) व्यय किये गये। कार्य निष्पादन में सामग्री आपूर्ति की प्राप्ति का अनुमोदन निर्माण कार्य समिति से नहीं लिया

गया एवं बिना नियंत्रण संख्या के श्रमिक-चिट्ठा पर श्रमिकों के हस्ताक्षर अथवा अँगूठे के निशान लेकर श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान नकद किया गया। चूँकि बिलों पर हस्ताक्षर के अनुमोदन और भुगतान हेतु चेकों का आहरण एक ही व्यक्ति द्वारा किया गया जैसे कि ग्राम प्रधान, इसलिये इससे चेकों के कपटपूर्ण आहरण की सम्भावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता।

2011-16 की अवधि में, अभिलेखों की लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जाँच किये गये 166 ग्राम पंचायतों ने बिना कोटेशन/टेण्डर आमंत्रित किये ₹17.00 करोड़ की निर्माण सामग्री का क्रय किया। अधिकांश क्रय देयक/प्रमाणकों में कर पहचान संख्या (टिन नम्बर) एवं पुस्तिका क्रमांक अंकित नहीं थे। विभिन्न तिथियों में जारी देयकों के लगातार क्रमांक उसी ग्राम पंचायतों के पास थे। इन्हीं देयकों में बहुत से देयकों का नकद भुगतान बिना प्राप्ति की रसीद लिये ही किया गया। वैधानिक करों की कटौती प्रचलन में नहीं थी।

ग्राम पंचायत लेखा मैनुअल में निर्धारित विभिन्न अभिलेखों जैसे कि पासबुक, माँग एवं वसूली पंजिका, प्रतिभूति पंजिका, लोक निर्माण कार्य पंजिका, श्रमिक-चिट्ठा पंजिका, भण्डार पुस्तिका इत्यादि का ग्राम पंचायतों में रख-रखाव नहीं किया गया था जैसा कि **परिशिष्ट 2.12** की सूची में दर्शाया गया है। अभिलेखों की अनुपस्थिति एवं विभिन्न प्रक्रियाओं के पालन में कमी आन्तरिक नियन्त्रण/जाँच में कमी दर्शाता है। लेखापरीक्षा में क्रय एवं भुगतान की वैधानिकता को सत्यापित एवं अभिप्रमाणित नहीं किया जा सका।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए कहा कि क्रय से संबंधित प्रक्रियाओं के अनुपालन हेतु आवश्यक दिशा-निर्देश जारी किये गये हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि इंगित की गयी कमियाँ अभी तक विद्यमान हैं एवं पंचायती राज संस्थाओं द्वारा कड़ाई से वित्तीय एवं लेखा नियंत्रण नहीं रखा जा रहा है।

खराब गुणवत्ता के कार्यों का निष्पादन किया जाना

लेखापरीक्षा द्वारा कार्यों के भौतिक सत्यापन में ग्राम पंचायतों द्वारा कराये गये इण्टरलाकिंग कार्यों को गुणवत्ता में कमी पायी गयी। दो ग्राम पंचायतों द्वारा कराये गये कार्यों में टूटी इण्टरलाकिंग सड़कों के कार्यों को एवं एक क्षेत्र पंचायत द्वारा अच्छी गुणवत्ता वाली इण्टरलाकिंग के कार्यों को नीचे दिये गये फोटोग्राफ में देखा जा सकता है:



जनपद-मथुरा के क्षेत्र पंचायत मथुरा के ग्राम पंचायत महोली में ग्राम पंचायत द्वारा टूटी इण्टरलाकिंग का सड़क निर्माण कार्य



जनपद-जौनपुर के क्षेत्र पंचायत करंजाकला के ग्राम पंचायत द्वारा कराये गये कार्य टूटी इण्टरलाकिंग का सड़क निर्माण कार्य



जनपद-सम्भल के क्षेत्र पंचायत बनियाखेड़ा द्वारा कराया गया कार्य अच्छी गुणवत्ता की इण्टरलाकिंग का सड़क निर्माण कार्य

जिला पंचायत/क्षेत्र पंचायत द्वारा तकनीकी जानकारी एवं तकनीकी सहायता का अभाव, ग्राम पंचायतों द्वारा कराये गये खराब गुणवत्ता के कार्य के लिए प्रमुख कारणों में से था।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुये कहा कि आवश्यक अभिलेखों को रख-रखाव किया जायेगा एवं अच्छी गुणवत्ता वाली ईंटें एवं इन्टरलाकिंग के प्रयोग के लिये आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

हैण्डपम्पों का अनुरक्षण

ग्रामों को पानी की उपलब्धता सुनिश्चित कराना एक मूलभूत सुविधा उपलब्ध कराना है। इस सुविधा को उपलब्ध कराने के लिये ग्रामों में स्थापित हैण्डपम्पों की समय-समय पर मरम्मत करने की आवश्यकता होती है।

वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना जाँच किये गये 166 ग्राम पंचायतों ने 13,961 हैण्डपम्पों के अनुरक्षण/मरम्मत पर ₹ 3.83 करोड़ व्यय किया जैसा कि सारणी 6 में दिया गया है:

सारणी 6: हैण्डपम्पों के मरम्मत पर व्यय धनराशि का विवरण

क्र० सं०	जिला पंचायत का नाम	क्षेत्र पंचायतों की संख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या	मरम्मत किये गये हैण्डपम्पों की संख्या	भुगतान की राशि (₹लाख में)
1.	आगरा	3	13	1,422	42.00
2.	अम्बेडकर नगर	2	15	901	25.09
3.	बुलन्दशहर	3	14	274	7.90
4.	जौनपुर	4	33	3,759	107.06
5.	मथुरा	2	12	1507	29.67
6.	सम्भल	2	16	184	5.85
7.	श्रावस्ती	2	14	1,203	18.84
8.	सिद्धार्थनगर	3	20	267	7.59
9.	सोनभद्र	2	14	3,270	112.14
10.	उन्नाव	3	15	1,174	27.34
योग		26	166	13,961	383.48

(स्रोत: संबंधित ग्राम पंचायतें)

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जाँच किये गये ग्राम पंचायतों ने यह सुनिश्चित करने के लिये कि भुगतान वास्तविक रूप से हुये थे अथवा नहीं, कोई अभिलेख नहीं बनाया था। फलस्वरूप हैण्डपम्पों के रख-रखाव पर व्यय धनराशि को सत्यापित नहीं किया जा सका।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुये कहा कि अभिलेखों के रख-रखाव के लिये आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

अनुशंसाएं: निधियों के दुर्विनियोग से बचने हेतु, राज्य सरकार एवं ग्राम पंचायतों को कार्यालय के विभिन्न प्रक्रियाओं का अनुसरण किया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

2.7.2.4 अनुश्रवण

गुणवत्ता पूर्ण बुनियादी सेवाओं के प्रावधान समय पर सुनिश्चित करने के लिये अनुश्रवण किया जाना आवश्यक है। यह समय एवं गुणवत्ता पर विशेष जोर देकर, सभी स्तरों पर सुनिश्चित किया जाना था। जिला पंचायतों की गतिविधियों पर दिन प्रतिदिन अनुश्रवण करने के लिये, राज्य स्तर पर प्रमुख सचिव, पंचायती राज के अधीन जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ लखनऊ को स्थापित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जिला पंचायतों के संसाधनों एवं उनके उपभोग का अनुश्रवण जिला पंचायत अनुश्रवण प्रकोष्ठ उचित ढंग से नहीं कर रहा था, जिसके कारण नमूना जाँच किये गये जिला पंचायतों द्वारा बिलों में कटौती, राजस्व का बकाया, अनुदानों का अवशेष, गैर अनुमन्य निर्माण कार्यों में ग्राम पंचायतों के अनुदानों का उपभोग, अनुरक्षण नीति 2013 का अनुपालन नहीं किया जाना एवं उपभोग प्रमाण-पत्र का नहीं जमा किया जाना पाया गया था।

समय-समय पर निर्गत मैनुअल/दिशा-निर्देशों का यथोचित स्तर पर अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, दिशा-निर्देशों के विभिन्न प्रावधानों जैसे अभिलेखों का अनुरक्षण, क्रय/निर्माण संबंधित प्रक्रियाओं का अनुपालन, निजी परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण पर अनुदानों का उपभोग इत्यादि का अनुपालन नहीं किया गया था। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत, ग्राम पंचायत (कार्यों का पर्यवेक्षण) नियमावली 1963 के प्रावधानों के अनुसार नमूना जाँच किये गये ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यों का निरीक्षण नहीं किया गया था।

विभिन्न लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर शासन द्वारा स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया था।

अनुशंसाएं: राज्य सरकार को मजबूत अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण/जाँच प्रणाली सुनिश्चित करनी चाहिये।

2.8 निष्कर्ष

2011-16 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं के कुल संसाधनों (₹ 30,696.07 करोड़) की तुलना में उनके द्वारा अपने संसाधनों से ₹ 898.74 करोड़ अर्जित किया गया जो कि नगण्य (तीन प्रतिशत) था। 2011-16 की अवधि में, राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के प्रमुख संसाधनों में (97 प्रतिशत) भारत सरकार एवं राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान (₹ 29,797.33 करोड़) था, जो कि उनकी गतिविधियों के लिये अनुदानों पर पूर्ण निर्भरता एवं राजस्व के नये स्रोतों की खोज न किये जाने को सूचित करता है।

राज्य सरकार एवं राज्य प्राधिकरणों के अनिश्चय की स्थिति के परिणामस्वरूप जिला पंचायत द्वारा सम्भावित राजस्व स्रोतों की खोज और वर्तमान राजस्व स्रोतों की वृद्धि नहीं की जा रही थी। जबकि क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायतों ने स्वयं के संसाधन से राजस्व सृजन में नगण्य योगदान किया था। इसके अतिरिक्त अनुदानों के हस्तांतरण की प्रक्रिया में शीघ्रता नहीं थी एवं लेखाप्रणाली में मूल जाँच की प्रक्रिया का अभाव देखा गया था। वांछित नियोजन नहीं किया जा रहा था। वित्तीय प्रबन्धन उचित नहीं था और अभिलेखों के अनुपस्थिति के कारण निधियों का सृजन दुर्विनियोग के जोखिम से पूर्ण था। विभिन्न अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया गया था एवं उचित प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया था। अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण कमजोर था जिसके कारण विविध प्रकार की नितिगत कमियाँ विद्यमान थी।

