अध्याय–I
पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 पंचायती राज के नए स्वरूप की पुष्टि करता है जो कि स्थानीय स्वायत्त निकायों की जिला, ब्लॉक एवं ग्राम स्तर पर और अधिक शक्तियों के विकेन्द्रण के साथ त्रिस्तरीय[1] संरचना हेतु प्रावधान करता है।

तिहत्तरवें संविधान संशोधन के परिणामस्वरूप, पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देते हुए राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994, माह अप्रैल 1994 से अस्तित्व में आया। यह पंचायती राज संस्थाओं को शासन के तृतीय स्तर के रुप में कार्य करने हेतु समर्थ बनाने के लिए उनके कार्यों, शक्तियों व उत्तरदायित्वों को निरूपित करता है। तत्पश्चात, पंचायती राज संस्थाओं के सुगम संचालन को सुनिश्चित करने के लिए उसके अधीन राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 निगमित किए गए।

मार्च 2017 तक राज्य में 33 जिला परिषदें, प्रत्येक जिला परिषद दो प्रकोष्ठों सहित अर्थात ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ एवं पंचायत प्रकोष्ठ, 295 पंचायत समितियां और 9,894 ग्राम पंचायतें कार्यरत थी।

राजस्थान देश में आकार और विस्तार की दृष्टि से सबसे बड़ा राज्य है और 3.42 लाख वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में फैला हुआ है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार, राज्य की कुल जनसंख्या 6.85 करोड़ थी, जिसमें से 5.15 करोड़ (75.18 प्रतिशत) ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करती थी। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार राष्ट्रीय रूपरेखा के साथ राज्य की तुलनात्मक जन सांख्यिकीय एवं विकासात्मक रूपरेखा निम्न **तालिका 1.1** में दर्शाई गई है :

तालिका 1.1

सूचक	इकाई	जनगणना 2011 के अनुसार आंकड़े	
		राज्य स्तर	राष्ट्रीय स्तर
जनसंख्या	करोड़	6.85	121.06
जनसंख्या (ग्रामीण)	करोड़	5.15	83.35
जनसंख्या (शहरी)	करोड़	1.70	37.71
जनसंख्या घनत्व	व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर	200	382
दशकीय विकास दर	प्रतिशत	21.30	17.70
लिंगानुपात	प्रति 1,000 पुरूष पर महिलाएं	928	943
कुल साक्षरता दर	प्रतिशत	66.10	73.00

1. जिला स्तर पर जिला परिषद, ब्लॉक स्तर पर पंचायत समिति तथा ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत।

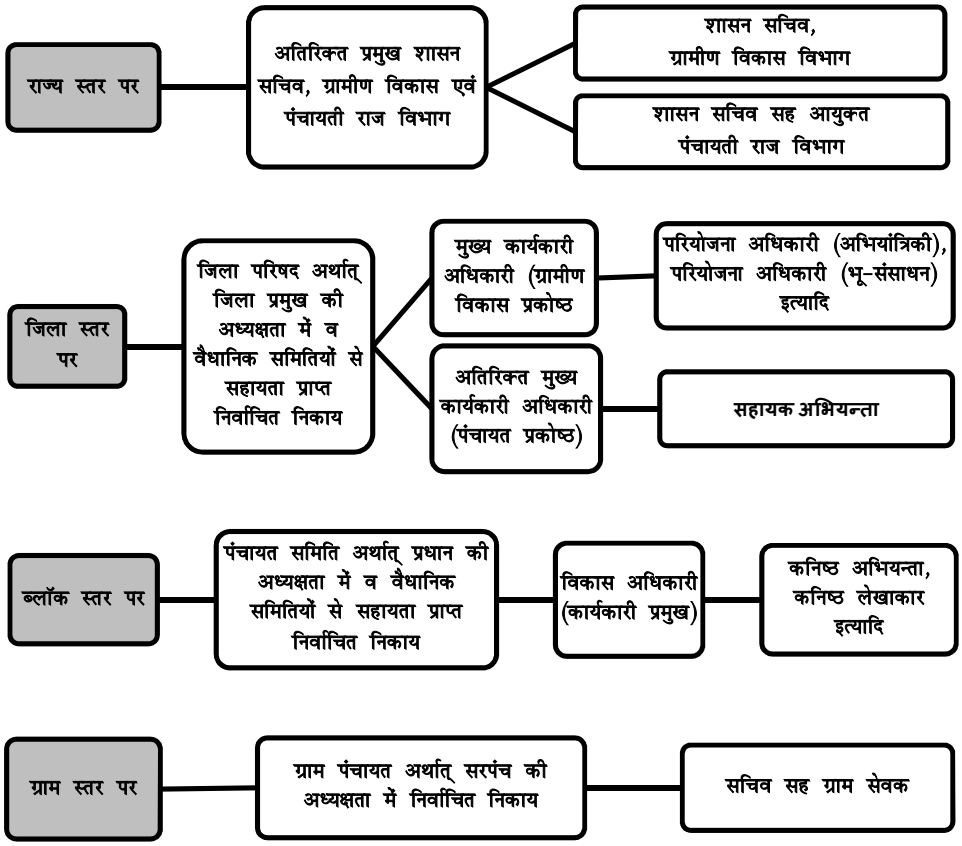
सूचक	इकाई	जनगणना 2011 के अनुसार आंकड़े	
		राज्य स्तर	राष्ट्रीय स्तर
महिला साक्षरता दर	प्रतिशत	52.10	64.60
पुरूष साक्षरता दर	प्रतिशत	79.20	80.90
कुल साक्षरता दर (ग्रामीण)	प्रतिशत	61.40	67.77
महिला साक्षरता दर (ग्रामीण)	प्रतिशत	45.80	57.93
पुरूष साक्षरता दर (ग्रामीण)	प्रतिशत	76.20	77.15
जन्म दर	प्रति 1,000 मध्य वर्ष जनसंख्या पर	24.8 (2015)	20.8 (2015)
मृत्यु दर	प्रति 1,000 मध्य वर्ष जनसंख्या पर	6.3 (2015)	6.5 (2015)
शिशु मृत्यु दर	प्रति 1,000 जीवित जन्मों पर	43 (2015)	37 (2015)
मातृ मृत्यु दर	प्रति लाख जीवित जन्मों पर	244 (2011-13)	167 (2011-13)

स्त्रोत : आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग द्वारा उपलब्ध करवाए गए आंकड़े।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

ग्रामीण विकास विभाग एवं पंचायती राज विभाग जो पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित मामलों को देखते हैं, प्रमुख शासन सचिव, ग्रामीण विकास विभाग एवं पंचायती राज विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में है। पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढांचा **चार्ट 1.1** में दर्शाया गया है :

चार्ट 1.1



1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 2 (xvii) पंचायती राज संस्था को इस अधिनियम के अधीन, किसी ग्राम या ब्लॉक या जिले के स्तर पर ग्रामीण क्षेत्रों के लिए स्व-शासन की संस्था के रूप में परिभाषित करता है। जिला, ब्लॉक और ग्राम स्तर पर केन्द्रीय एवं राज्य की विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों का क्रियान्वयन पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से किया जाता है।

ग्राम स्तरीय पंचायती राज संस्था के कार्य, राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की प्रथम अनुसूची में वर्णित किए गए है, जिनमें कृषि, लघु सिंचाई, पेयजल, शिक्षा और ग्रामीण स्वच्छता से जुड़े सामान्य प्रशासनिक कार्यो जैसे 33 कार्य सम्मिलित हैं।

इसी प्रकार, पंचायत समितियों (30 कार्य) एवं जिला परिषदों (19 कार्य) के कार्य राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की क्रमशः द्वितीय एवं तृतीय अनुसूची में वर्णित किए गए हैं।

1.3.1 पंचायती राज संस्थाओं की निधियों, कार्यों तथा कार्मिकों का हस्तांतरण

तिहत्तरवें संवैधानिक संशोधन के अनुसरण में, राज्य सरकार द्वारा जून 2003 एवं अक्टूबर 2010 में हस्तांतरण आदेश जारी किए गए। तदनुसार, संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के सन्दर्भ में हस्तांतरित किए जाने वाले 29 कार्यो में से 28 कार्य प्रारम्भिक रूप से हस्तान्तरित किए गए। तथापि, मात्र 20 विषयों से संबंधित निधियों एवं कार्मिकों को हस्तांतरित किया गया ***(परिशिष्ट-I)***। तदुपरांत, पंचायती राज विभाग से जनवरी 2004 में जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, लोक-निर्माण विभाग तथा खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग से संबंधित पांच विषयों की निधियों, कार्यो तथा कार्मिकों के हस्तांतरण को वापस ले लिया गया।

प्रारंभ से कार्यो के हस्तांतरण की स्थिति में कोई अतिरिक्त बदलाव नही आया है।

1.4 पंचायती राज संस्थाओं की विविध समितियों का गठन

1.4.1 जिला आयोजना समिति

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 जेडडी एवं राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 121 के अनुसरण में राज्य सरकार ने राज्य के सभी जिलों में जिला आयोजन समिति का गठन किया। जिला कलेक्टर, जिला आयोजना समिति का एक सदस्य है और वह या उसके द्वारा नामित अधिकारी जिला आयोजना समिति की बैठक में उपस्थित होता है। जिला आयोजना समिति की बैठक की गणपूर्ति के लिए ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के निर्वाचित सदस्यों में से 33 प्रतिशत की उपस्थिति आवश्यक है।

जिला आयोजना समिति का मुख्य कार्य जिले में पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गई वार्षिक योजना को समेकित करना, सम्पूर्ण जिले के लिए विकासात्मक योजना का एक प्रारूप तैयार करना और इसे राज्य सरकार को अग्रेषित करना है।

2016-17 के दौरान, जिला आयोजना समितियों की बैठकों में जिले की वार्षिक योजनाओं का अनुमोदन/समीक्षा, योजनाओं की त्रैमासिक/वार्षिक भौतिक/वित्तीय प्रगति, विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा जैसे महत्वपूर्ण निर्णय लिए गए। तथापि, 33 जिलों में से केवल तीन जिलों भीलवाड़ा, झुन्झुनूं एवं कोटा ने ही जिला आयोजना समिति की चार बैठकें आयोजित की, 19 जिलों[2] ने दो या तीन बैठकें आयोजित की तथा शेष 11 जिलों ने वर्ष मे निर्धारित चार बैठकों के बजाय केवल एक ही बैठक आयोजित की।

1.4.2 स्थायी समितियां

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 55क, 56 एवं 57 में निहित प्रावधानों के अनुसार क्रमशः प्रत्येक ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद निम्नलिखित विषय समूहों (क) प्रशासन एवं स्थापना, (ख) वित्त और कराधान, (ग) विकास और उत्पादन कार्यक्रम जिनमें कृषि, पशुपालन, लघु सिंचाई, सहकारिता, कुटीर उद्योग और अन्य सहबद्ध विषयों से संबंधित कार्यक्रम सम्मिलित है, (घ) शिक्षा, (ड़) ग्रामीण जल प्रदाय, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, ग्रामदान, सूचना, कमजोर वर्गो का कल्याण और सहबद्ध विषय थे।

इन स्थायी समितियों की अध्यक्षता क्रमशः संबंधित संस्था के निर्वाचित सदस्य अथवा निर्वाचित अध्यक्ष करेगें।

राज्य सरकार द्वारा स्थायी समितियों के गठन और कार्यशैली की वास्तविक स्थिति उपलब्ध नहीं करवाई गई।

1.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.5.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 75(4) विहित करती है कि किसी पंचायती राज संस्था में संधारित सभी लेखाओं का अंकेक्षण निदेशक,

2. नौ जिला परिषदों (अलवर, बूंदी, चित्तौड़गढ़, दौसा, जयपुर, जालोर, जोधपुर, राजसमंद, सीकर) द्वारा तीन बैठकें, 10 जिला परिषदों (अजमेर, बाड़मेर, चूरू, डूंगरपुर, हनुमानगढ़, पाली, सवाई माधोपुर, सिरोही, टोंक और उदयपुर) द्वारा दो बैठकें और 11 जिला परिषदों (बारां, बांसवाड़ा, भरतपुर, बीकानेर, धौलपुर, गंगानगर, जैसलमेर, झालावाड़, करौली, नागौर, और प्रतापगढ़) द्वारा एक बैठक आयोजित की गई।

स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1954 के प्रावधानों के अनुसार किया जाएगा। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के अंकेक्षण प्रतिवेदन[3] में पंचायती राज संस्थाओं के अंकेक्षण पर दो अध्याय सम्मिलित किए जाते है अर्थात प्रथम 'पंचायती राज संस्थाओं के लेखों की स्थिति' का और द्वितीय 'लेखापरीक्षा निष्कर्ष'। पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित अनुच्छेदों का परीक्षण राजस्थान विधानसभा द्वारा गठित स्थानीय निकायों एवं पंचायती राज संस्थाओं संबंधी समिति करती है।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग, राजस्थान का वर्ष 2015-16 के लिए अंकेक्षण प्रतिवेदन राजस्थान विधानसभा के पटल पर 28 मार्च 2017 को उपस्थापित किया जा चुका है।

1.5.1.1 पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखों का प्रमाणीकरण

राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा नियम, 1955 के नियम 23 (एच) के अनुसार, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा तीन स्तरों अर्थात् जिला परिषद, पंचायत समिति और ग्राम पंचायत के वार्षिक लेखे प्रमाणित किया जाना अपेक्षित है। चौदहवें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशानुसार, राज्य सरकार द्वारा आदेश जारी किए (सितम्बर 2017) कि स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के वर्ष 2015-16 तक के लेखों की लेखापरीक्षा एवं प्रमाणीकरण प्राथमिकता के आधार पर किया जाएगा ताकि उन्हें अनुवर्ती वर्षो में निष्पादन अनुदान हेतु योग्य बनाया जा सके।

निदेशक स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य में 10,222 पंचायती राज संस्थाओं में से 6,413 पंचायती राज संस्थाओं के लेखों का प्रमाणीकरण किया। इन 6,413 लेखों में से मात्र नौ लेखों के प्रमाण-पत्र बिना किसी शर्त के जारी किए। शेष 6,404 लेखों को शर्तो के साथ प्रमाणित किया गया जो इंगित करता है कि लेखों का संधारण अनुचित और अपूर्ण था। प्रमाणित 6,413 लेखों में से 3,936 लेखे पूर्व वर्षो यथा 2014-15 से संबंधित थे। कुल 10,222 इकाईयों में से शेष 3,809 इकाईयां (37.26 प्रतिशत) अप्रमाणित रही।

यद्यपि वर्ष 2015-16 (2,290 प्रमाणीकरण) से वर्ष 2016-17 (6,413 प्रमाणीकरण) में लेखों के प्रमाणीकरण में वृद्वि हुई, उपर्युक्त उल्लेखानुसार पंचायती राज संस्थाओं की लेखांकन प्रणाली निरन्तर मानदण्डों के अनुसार नहीं रही।

3. राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1954 की धारा 18 विहित करती है कि निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग लेखापरीक्षित लेखाओं पर अपनी एक समेकित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल में रखे जाने हेतु राज्य सरकार को प्रस्तुत करेगा।

1.5.1.2 स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा की गई अंकेक्षण के बकाया प्रकरण

रिक्त पदों एवं स्टॉफ की निर्वाचन ड्यूटी के कारण मार्च 2017 को पंचायती राज संस्थाओं की कुल 10,222 इकाईयों (जिला परिषदें : 33, पंचायत समितियां : 295 और ग्राम पंचायतें : 9,894) के विरूद्ध 8,809 इकाईयां (जिला परिषदें : 28, पंचायत समितियां : 263 और ग्राम पंचायतें : 8,518) का अंकेक्षण बकाया था। विगत कई वर्षो की लेखापरीक्षा बड़ी मात्रा में बकाया थी जैसा कि पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों मे टिप्पणी की गई थी, तथापि, विभाग द्वारा कोई रचनात्मक कार्यवाही नही की गई।

मार्च 2017 तक निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा जारी किए गए कुल 6,575 निरीक्षण प्रतिवेदन, जिनमें 60,335 अनुच्छेद सम्मिलित थे, निस्तारण हेतु लंबित थे। इनमें से, ₹ 24.48 करोड़ के 7,421 अनुच्छेद गबन से संबंधित थे।

इस प्रकार, बड़ी मात्रा में लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदन एवं अनुच्छेद उत्तरदायित्व की ओर पहल के अभाव को इंगित करता है।

1.5.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्ते) अधिनियम, 1971 की धारा 14 एवं राजस्थान पंचायती राज अधिनियम[4], 1994 की धारा 75 की उपधारा (4) (दिनांक 27 मार्च 2011 को यथा संशोधित) के अनुसार की जाती है जो नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को पंचायती राज संस्थाओं के लेखों की लेखापरीक्षा करने एवं राज्य सरकार को राज्य विधानसभा में रखे जाने हेतु लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रेषित करने के लिए भी प्राधिकृत करती है।

1.5.2.1 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग/पर्यवेक्षण की क्रियान्विति

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसरण में, वित्त विभाग (अंकेक्षण), राजस्थान सरकार द्वारा निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों की सभी स्तरों पर किए जाने वाले अंकेक्षण पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग/पर्यवेक्षण के 13 बिंदुओं को अंगीकृत करने हेतु दिनांक 2 फरवरी 2011 को अधिसूचना जारी की गई। राजस्थान सरकार की अधिसूचना (25 अप्रैल 2016) द्वारा चौदहवें वित्त आयोग की अवधि (2015-20)

4. किसी पंचायती राज संस्था द्वारा संधारित किए जा रहे सभी लेखों का वित्तीय वर्ष की समाप्ति के बाद जितना जल्दी संभव हो, राज्य के निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा अंकेक्षण किया जाएगा तथा राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 के प्रावधान लागू होंगे परन्तु यह भी कि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक भी ऐसे लेखों की नमूना जांच कर सकेंगे।

को आवृत करने हेतु तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग/पर्यवेक्षण उन्हीं नियम और शर्तों पर बढ़ा दिया गया।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा अपने अंकेक्षण प्रतिवेदन में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रस्तावित चार तथ्यात्मक विवरण एवं दो ड्राफ्ट अनुच्छेदों के संबंध में तकनीकी मार्गदर्शन और सहयोग/पर्यवेक्षण के अन्तर्गत टिप्पणियों से निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को अवगत कराया गया।

वर्ष 2016-17 की अवधि में स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा टिप्पणियों के लिए कोई भी निरीक्षण प्रतिवेदन अग्रेषित नही किया गया।

1.6 लेखापरीक्षा आक्षेपों का प्रत्युत्तर

1.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं अनुच्छेदों का प्रत्युत्तर

मार्च 2017 तक, प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) राजस्थान द्वारा जारी पंचायती राज संस्थाओं यथा जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों (ग्राम पंचायत सहित) से संबंधित कुल 2,562 निरीक्षण प्रतिवेदनों के 23,959 अनुच्छेद निपटान हेतु लम्बित थे, विवरण निम्न **तालिका 1.2** में दर्शाया गया है :

तालिका 1.2

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदन	अनुच्छेद
2008-09 तक	1,303	9,846
2009-10	157	2,242
2010-11	112	1,123
2011-12	213	2,801
2012-13	189	2,587
2013-14	185	1,830
2014-15	178	1,393
2015-16	161	1,580
2016-17	64	557
योग	**2,562**	**23,959**

वृहद संख्या में लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदन और अनुच्छेद पंचायती राज संस्थाओं के भाग पर तुरन्त कार्यवाही करने के अभाव को इंगित करते हैं।

1.6.2 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित अनुच्छेदों के प्रत्युत्तर

(i) गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, 2015-16 में सम्मिलित राशि ₹ 27.65 करोड़ के सात अनुच्छेद मार्च 2018 तक राज्य सरकार के प्रत्युत्तर की प्रतीक्षा में लम्बित थे।

(ii) वर्ष 2016-17 में पंचायती राज विभाग एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा लेखापरीक्षा समिति की केवल तीन बैठक आयोजित की गयी, जबकि लेखापरीक्षा समिति की आठ बैठकें आयोजित की जानी चाहिये थी।

1.6.3 समिति द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर विचार-विमर्श

स्थानीय निकायों पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के परीक्षण और विचार-विमर्श हेतु स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं संबंधी समिति 1 अप्रैल 2013 से राजस्थान विधानसभा में गठित की गई है। फरवरी 2018 तक, समिति द्वारा वर्ष 2005-06 का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन विचार-विमर्श हेतु प्रक्रियाधीन है।

अनुशंसाएं :

1. लंबित अनुच्छेदों एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों की बड़ी संख्या को ध्यान में रखते हुए, पंचायती राज विभाग एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा लंबित अनुच्छेदों की अनुपालना एवं निपटान हेतु नियमित रुप से लेखापरीक्षा समिति की बैठकों के संचालन के लिए प्रयास किए जाने चाहिए।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दे

जवाबदेही तंत्र

1.7 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण औपचारिक रूप से महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अंकेक्षण नियम[5], 2011 द्वारा लागू किया गया। ये नियम, सामाजिक अंकेक्षण के क्रियान्वयन के तरीके एवं क्रियाविधि निर्धारित करते हैं।

अग्रेतर सरलता के लिए, विभिन्न पदाधिकारियों को उत्तरदायित्व सौंपने और योजना के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए राजस्थान सरकार ने 2012 में सामाजिक अंकेक्षण के विस्तृत दिशा-निर्देश जारी किए। राजस्थान में, निदेशालय, सामाजिक अंकेक्षण का गठन (सितम्बर 2009) प्रमुख सचिव, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत किया गया। निदेशक, सामाजिक अंकेक्षण राज्य

5. महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी अधिनियम, 2005 की धारा 24 की उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों के अन्तर्गत भारत सरकार द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अंकेक्षण नियम, 2011 अधिसूचित किए गए (30 जून 2011)।

में योजनाओं[6] का सामाजिक अंकेक्षण, सामाजिक अंकेक्षण दिशा-निर्देश 2012 के प्रावधानानुसार करने के लिए उत्तरदायी है।

निदेशालय सामाजिक अंकेक्षण ने प्रत्येक ग्राम पंचायत को आवृत करने हेतु वर्ष के प्रारम्भ में दो भागों मे छः माही अवधि का वार्षिक कैलेंडर तैयार करता है। कार्यकारी अभिकरणों, लाइन विभागों और भुगतान प्राधिकरणों द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही की जाती है और निदेशालय और राज्य सरकार द्वारा अनुवर्ती कार्यवाही की जाती है।

निदेशालय, सामाजिक अंकेक्षण ने अवगत कराया (जुलाई 2017) कि लक्षित 9,894 ग्राम पंचायतों के विरूद्ध, वित्तीय वर्ष 2016-17 के प्रथम छः माही में 9,361 ग्राम पंचायतों और द्वितीय छः माही में 9,296 ग्राम पंचायतों द्वारा सामाजिक अंकेक्षण का आयोजन किया गया था। वर्ष 2016-17 के प्रथम छः माही में सामाजिक अंकेक्षण इकाई ने 59 शिकायतें पंजीकृत की थी, तथापि मार्च 2017 तक किसी का भी निराकरण नही किया गया।

1.8 लोकायुक्त

राज्य सरकार के मंत्रियों और उच्चाधिकारियों द्वारा भ्रष्टाचार और शक्तियों के त्रुटिपूर्ण उपयोग के प्रकरणों के समाधान के उद्देश्य से राजस्थान लोकायुक्त और उप-लोकायुक्त अधिनियम, 1973 के अनुसरण में, लोकायुक्त, राजस्थान का कार्यालय फरवरी 1973 में स्थापित किया गया। यह एक स्वतंत्र संवैधानिक प्राधिकरण है। जिला परिषद के सभापति एवं उप-सभापति, पंचायत समिति के सभापति एवं उप-सभापति और राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 द्वारा या गठित किसी भी स्थायी समिति के अध्यक्ष लोकायुक्त के क्षेत्राधिकार में आते है। तथापि, राजस्थान में ग्राम पंचायत के सरपंच एवं उप-सरपंचों के कृत्य लोकायुक्त के सीधे क्षेत्राधिकार में नहीं आते हैं।

संयुक्त सचिव, लोकायुक्त, राजस्थान ने सूचित किया (जून 2017) कि 2011-17 के दौरान ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के अधिकारियों एवं कर्मचारियों के विरूद्ध शिकायतों के 3,951 प्रकरण प्राप्त हुए। इनमें से 2,372 प्रकरणों का निपटान किया गया और शेष 1,579 प्रकरण लंबित थे।

1.9 उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का प्रस्तुतीकरण

राजस्थान सरकार के सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम (भाग-I) के नियम 284 एवं 286 के अनुसार पंचायती राज संस्थाएं उन्हें विशिष्ट उद्देश्यों हेतु जारी अनुदान के

6. महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अतिरिक्त एकीकृत जलग्रहण विकास कार्यक्रम का सामाजिक अंकेक्षण भी उक्त दिशा-निर्देशों के अनुसार अप्रैल 2013 से प्रारम्भ किया गया।

लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करेगी। इन उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को संबंधित विकास अधिकारियों/सचिवों द्वारा अलग से तैयार किया जाएगा और संबंधित विभाग के जिला स्तर अधिकारी को भेजा जाएगा, जिनके द्वारा अनुदान जारी किया था। जिला स्तर अधिकारी इसे प्रतिहस्ताक्षरित करेगें एवं सीधे ही महालेखाकार, राजस्थान को प्रस्तुत करेगा।

1.9.1 पंचायती राज विभाग

वर्ष 2016-17 के दौरान राजस्थान सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 6,379.24 करोड़ का आवंटन किया गया। तथापि विभाग ने आंवटित राशि के लिए कोई उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किए।

1.9.2 ग्रामीण विकास विभाग

वर्ष 2016-17 के दौरान राजस्थान सरकार ने ग्रामीण विकास विभाग को ₹ 856.54 करोड़ का आवंटन किया। तथापि, विभाग ने विभिन्न केन्द्रीय एवं राज्य प्रायोजित योजनाओं के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किए।

विभाग को उपयोगिता प्रमाण-पत्र समय पर प्रस्तुत करने के लिए प्रयास करने की आवश्यकता है, ताकि आवंटित निधियों का सर्वोत्तम उपयोग किया जा सके ।

1.10 पंचायती राज संस्थाओं का आंतरिक अंकेक्षण एवं आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

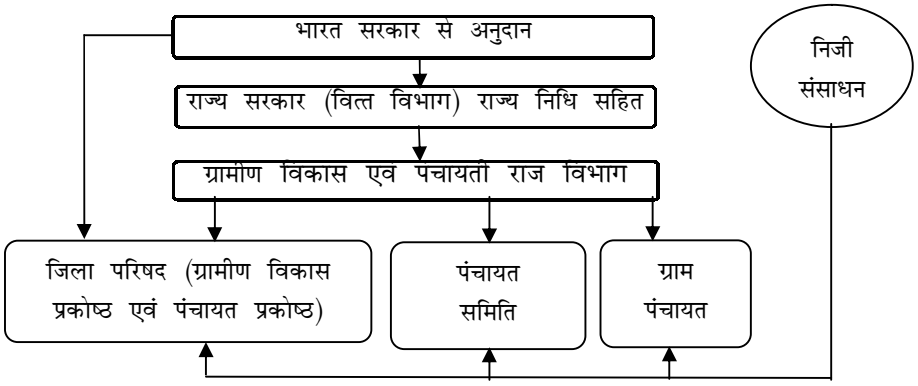
राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 में यथा उपबंधित प्रावधानानुसार पंचायती राज संस्थाओं का अंकेक्षण राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 के अनुसार निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा किया जा रहा है। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग की पंचायती राज संस्थाओं के लेखों तक पूरी पहुंच है। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा की जाने वाली लेखापरीक्षा का विस्तार एवं प्रकृति राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण नियम, 1955 में वर्णित की गई है, जिसमें पंचायती राज संस्थाओं के लेखों की शुद्धता का प्रमाणीकरण भी सम्मिलित है।

1.11 वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दे

1.11.1 निधियों का स्रोत

राज्य स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं के सभी स्रोतों से प्राप्तियों एवं व्ययों को पंचायती राज विभाग तथा ग्रामीण विकास विभाग द्वारा अलग-अलग संकलित किया जाता है। पंचायती राज विभाग तथा ग्रामीण विकास विभाग की सभी योजनाएं पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों द्वारा निष्पादित की जाती हैं। पंचायती राज संस्थाओं का निधि प्रवाह **चार्ट 1.2** में दर्शाया गया है :

चार्ट 1.2



1.11.1.1 पंचायती राज विभाग के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति

पंचायती राज संस्थाएं स्वयं के कर एवं गैर-कर राजस्व स्त्रोतों यथा - मेला कर, भवन कर, शुल्क, भूमि एवं भवनों से, जलाशयों इत्यादि से किराया तथा भूमि की बिक्री से पूंजीगत प्राप्तियों के अलावा सामान्य प्रशासन, विकासात्मक योजनाओं/कार्यों के क्रियान्वयन, ग्रामीण क्षेत्रों में अवसंरचना सृजन इत्यादि हेतु पंचायती राज संस्थाएं राज्य सरकार एवं भारत सरकार से सहायतार्थ अनुदान/ऋण के रूप में निधियां प्राप्त करती है। केन्द्र/राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अधीन भी निधियां उपलब्ध करवाई जाती है। पंचायती राज विभाग द्वारा संकलित योजनाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं की 2012-17 की अवधि की प्राप्तियां एवं व्यय की स्थिति निम्न **तालिका 1.3** में दर्शायी गई है:

तालिका 1.3

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
(अ) राजस्व प्राप्तियां					
निजी कर	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही
निजी गैर-कर (जिला परिषद)	2.90	4.66	शून्य	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही
कुल निजी राजस्व	**2.90**	**4.66**	**शून्य**	**उपलब्ध नही**	**उपलब्ध नही**
राज्य सरकार से सहायतार्थ अनुदान	2,928.48	3,107.37	4,777.81	3,832.57	5,237.27*
तेरहवां वित्त आयोग अनुदान	953.81	1,017.14	1,042.09	1.63	शून्य
चौदहवां वित्त आयोग अनुदान	-	-	-	1,471.95	2,305.52
कुल प्राप्तियां	**3,885.19**	**4,129.17**	**5,819.90**	**5,306.15**	**7,542.79**
(ब) व्यय					
राजस्व व्यय (वेतन एवं भत्ते तथा अनुरक्षण व्यय)	3,863.29	4,083.79	5,403.36	5,047.40	7,499.67
पूंजीगत व्यय	19.00	10.12	1.85	0.56	43.13
कुल व्यय	**3,882.29**	**4,093.91**	**5,405.21**	**5,047.96**	**7,542.80**

स्त्रोत : पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध करवाए गए आंकड़ों के अनुसार।

** इसमें पांचवें राज्य वित्त आयोग से संबंधित ₹ 2,624.72 करोड़ सम्मिलित है।*

उपरोक्त तालिका इंगित करती है कि :

• गत वर्ष की तुलना में 2016-17 में कुल प्राप्तियों में 42.15 प्रतिशत[7] की वृद्धि हुई। इसी अवधि में गत वर्ष की तुलना में राज्य सरकार के अनुदानों में 36.65 प्रतिशत[8] की वृद्धि हुई।

• गत वर्ष की तुलना में 2016-17 में कुल व्यय में भी 49.42 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

• सम्पत्तियों के निर्माण (पूंजीगत व्यय) के बजाए राजस्व व्यय (वेतन एवं रख-रखाव कार्य) पर अधिक जोर दिया गया क्योंकि वर्ष 2016-17 के दौरान सम्पत्तियों के निर्माण पर केवल 0.57 प्रतिशत व्यय किया गया। कई वर्षो से अल्प पूंजीगत व्यय को जारी रखना गम्भीर विषय है, क्योंकि सार्वजनिक कल्याण के लिए स्थायी परिसम्पत्ति और बुनायादी ढांचे का सृजन विकास कार्यो के मुख्य उद्देश्यों में से एक था।

• गत कई वर्षो से 'निजी कर' के आंकड़ों की गैर-उपलब्धता, पंचायती राज संस्थाओं की राजस्व उत्पन्न के महत्व की पहचान की कमजोरी को प्रकट करती है। यद्यपि जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों में दुकानों के किराए, मत्स्य पालन, नीलामी, निविदा पावती एवं अन्य करों के रुप में राजस्व प्राप्तियां हैं पर इन्हें राज्य स्तर पर संकलित या समेकित नही किया गया था। अत: राज्य सरकार और वित्त आयोग से प्राप्त अनुदानों पर पूर्ण निर्भरता निरंतर जारी है। अनुदानों पर पूर्ण निर्भरता और वित्तीय स्वायत्तता की कमी एक गंभीर मामला है, जिसे आधारभूत स्तर पर सुधार करने की आवश्यकता है।

1.11.1.2 ग्रामीण विकास विभाग के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति

ग्रामीण विकास विभाग द्वारा संकलित ग्रामीण विकास योजनाओं की वर्ष 2013-17 की प्राप्तियों एवं व्यय की स्थिति निम्न **तालिका 1.4** में दर्शायी गई है :

7. 2016-17 की कुल प्राप्तियां (₹ 7,542.79 करोड) - 2015-16 की कुल प्राप्तियां (₹ 5,306.15 करोड़) = ₹ 2,236.6 करोड़ / 2015-16 की कुल प्राप्तियां (₹ 5,306.15 करोड़) x 100 = 42.15 प्रतिशत।
8. 2016-17 में राज्य सरकार के अनुदान (₹ 5,237.27 करोड़) - 2015-16 में राज्य सरकार के अनुदान (₹ 3,832.57 करोड़) = ₹ 1,404.70 करोड़ / 2015-16 की कुल प्राप्तियां (₹ 3,832.57 करोड़) x 100 = 36.65 प्रतिशत।

तालिका 1.4

(₹ करोड़ में)

विवरण	2013-14			2014-15			2015-16			2016-17		
	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग
प्रारम्भिक शेष	673.29	373.98	**1,047.27**	823.89	325.44	**1,149.33**	790.73	329.16	**1,119.89**	249.68	765.52	**1,015.20**
प्राप्तियां	972.45	647.25	**1,619.70**	754.30	613.51	**1,367.81**	662.04	530.78	**1,192.82**	216.76	639.78	**856.54**
कुल उपलब्ध निधियां	1,645.74	1021.23	**2,666.97**	1,580.11	**938.95**	**2,519.06**	1,457.37	754.48	**2,211.85**	440.92*	1,103.03*	**1,543.95**
व्यय	1,006.78	743.88	**1,750.66**	1,042.46	504.71	**1,547.16**	1,077.59	652.85	**1,730.44**	304.16	767.04	**1,071.20**
अन्तिम शेष	638.96	277.35	**916.31**	537.65	434.24	**971.89**	379.77	101.63	**481.40**	136.76	335.99	**472.75**
कुल उपलब्ध निधि के समक्ष व्यय की प्रतिशतता	61.17	72.84	**65.64**	65.97	53.75	**61.42**	73.94	86.53	**78.23**	68.98	69.53	**69.38**

स्त्रोत : ग्रामीण विकास विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार।

केप्रयो : केन्द्रीय प्रवर्तित योजना, राप्रयो : राज्य प्रवर्तित योजना

**विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार कुल उपलब्ध निधि में निधि पर ब्याज को शामिल किया गया है तथा अस्वीकृत राशि को शामिल नही किया गया है*

उपरोक्त तालिका इंगित करती है कि :

- 2015-16 के अन्तिम शेष एवं 2016-17 के प्रारम्भिक शेष में ₹ 533.80 करोड़[9] का अन्तर था। विभाग जिलों से प्राप्त मासिक प्रगति प्रतिवेदन के आधार पर बजट आंकड़ें उपलब्ध करवा रहा था, जिसमे कई पूर्ण कार्यो के उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का समायोजन लम्बित था। पूर्व वर्ष के अंतिम शेष एवं आगामी वर्ष के प्रारम्भिक शेष में अन्तर जैसी समरूप विसंगतियों पर टिप्पणियां विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी की गई थी लेकिन वे अभी भी अस्तित्व में है। अत: राज्य सरकार द्वारा इन अन्तरों के समाधान हेतु सुधारात्मक कार्यवाही करने की आवश्यकता है।

- गत वर्ष की तुलना में 2016-17 में केन्द्र और राज्य सरकार से कुल प्राप्तियों में 28 प्रतिशत की एवं व्यय में 38 प्रतिशत की कमी थी।

- 2016-17 के दौरान, उपलब्ध निधियों का उपयोग मात्र 69.38 प्रतिशत था, जो कि गत वर्ष की तुलना में 8.85 प्रतिशत कम था।

1.11.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

पांचवा राज्य वित्त आयोग 2015-16 से प्रारम्भ हुआ और उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, वर्ष 2016-17 के दौरान विभाग द्वारा राज्य में पंचायती राज संस्थाओं को पांचवें राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत राशि ₹ 2,624.71 करोड़ उपलब्ध करवाई गई। अनुदान राशि को जिला परिषदों, पंचायत समितियों और ग्राम पंचायतों में 5:20:75 के अनुपात में वितरित किया गया था। तद्नुसार, जिला परिषदों को ₹ 131.24 करोड़, पंचायत समितियों को ₹ 524.94 करोड़ और ग्राम

9. 2016-17 का प्रारम्भिक शेष (₹ 1,015.20 करोड़) - 2015-16 का अन्तिम शेष (₹ 481.40 करोड़) = ₹ 533.80 करोड़।

पंचायतों को ₹ 1,968.53 करोड़ जारी किए गए। अनुदान के उपयोग हेतु दिशा-निर्देश जारी किए गये थे। निधियों की उपयोगिता की प्रगति का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया था।

1.11.3 केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाएं

1.11.3.1 चौदहवां वित्त आयोग अनुदान

चौदहवें वित्त आयोग की अवधि 2015-16 से प्रारम्भ हुई। वर्ष 2015-16 से राज्य सरकार को प्राप्त और पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित अनुदान निम्न **तालिका 1.5** में दर्शाई गया है :

तालिका 1.5

(₹ करोड़ में)

अनुदान का विवरण	विभाग द्वारा प्राप्त निधियां	विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित निधियां
2015-16 के लिए चौदहवें वित्त आयोग का अनुदान	1,471.95	1,471.95
2016-17 के लिए चौदहवें वित्त आयोग का अनुदान	2,305.52	2,305.52
योग	**3,777.47**	**3,777.47**

चौदहवें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार ग्राम पंचायतों द्वारा अनुदानों का उचित और सर्वोत्तम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए संबंधित जिला परिषद और पंचायत समिति उत्तरदायी होंगी। निष्पादन अनुदान की मांग के लिए, जिला परिषदें निष्पादन अनुदान के मांग वर्ष से पूर्ववर्ती दो वर्षों के लेखापरीक्षित लेखों को प्रस्तुत करेंगी। जिला परिषदों को गत वर्ष की तुलना में अपने निजी राजस्व में वृद्धि को लेखापरीक्षित लेखों में दर्शाना था।

निधियों के उपयोगिता की प्रगति का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया था।

1.11.4 अप्रयुक्त निधियां

इक्कीस जिला परिषदों[10] के वार्षिक लेखों की संवीक्षा को निम्न **तालिका 1.6** में दर्शाया गया है :

तालिका 1.6

(₹ करोड़ में)

प्रारम्भिक शेष अप्रैल 2016	वर्ष के दौरान प्राप्तियां	कुल निधियां	व्यय	अन्तिम शेष मार्च 2017
934.41	1,353.77	2,288.18	1,553.22	734.96
स्त्रोत : जिलों के वार्षिक लेखे।				

10. जिला परिषद : अलवर, अजमेर, बारां, बाड़मेर, भीलवाड़ा, बूंदी, बीकानेर, चित्तौड़गढ़, धौलपुर, हनुमानगढ़, जयपुर, जालोर, झुन्झुनूं, नागौर, राजसमंद, करौली, प्रतापगढ़, सीकर, सिरोही, श्रीगंगानगर एवं टोंक।

शेष राशि में केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोगों से प्राप्त निधियां एवं विभिन्न योजनाओं के लिए अन्य अनुदान शामिल हैं। राज्य स्तर पर पंचायती राज विभाग को पंचायती राज संस्थानों के निधियों के प्रावधानों का विश्लेषण एवं प्राथमिकता और समय पर उनकी सर्वोत्तम उपयोगिता सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

1.11.5 अभिलेखों का संधारण

राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 के नियम 245 के अनुसार प्रत्येक पंचायती राज संस्था द्वारा आय और व्यय का एक त्रैमासिक विवरण निर्धारित प्रपत्र में तैयार किया जाना एवं अगले उच्चतर प्राधिकारी को प्रेषित किया जाना चाहिए। इसी प्रकार, वर्ष के अंत में ग्राम पंचायत/पंचायत समिति को बजट के प्रत्येक शीर्ष के अधीन अपनी आय और व्यय दर्शाते हुए तत्रैत नियमों के नियम 246 में निर्धारित प्रपत्र में वार्षिक लेखों का सार तैयार करना और उसे आगामी एक मई तक, जिला परिषद के माध्यम से राज्य सरकार को प्रेषित किया जाना आवश्यक है। वार्षिक लेखों के सार के साथ, वर्ष के दौरान प्राप्त सहायता अनुदान एवं व्यय का विवरण, ऋणों का विवरण एवं बकाया राशि, विभिन्न स्कीमों के अन्तर्गत प्रारम्भ किये गये कार्यों की सूची, परिसम्पत्तियों एवं उत्तरदायित्वों का विवरण दिया जाना आवश्यक है।

अभिलेख यथा रोकड़ बही, सम्पत्ति पंजिका, अग्रिम रजिस्टर, स्टॉक रजिस्टर तथा अन्य रिकार्ड के संधारण से संबंधित प्रावधान भी राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 में उल्लेखित किए गए है।

जांच किए गए 359 पंचायती राज संस्थाओं (जिला परिषदें : 20, पंचायत समितियां : 45 एवं ग्राम पंचायतें : 294) में प्रकट हुआ कि 16 पंचायत समितियों ने त्रैमासिक लेखें और 10 पंचायत समितियों ने वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए थे। विभिन्न योजनाओं के लिए 25 पंचायत समितियां पृथक रोकड़ बही का संधारण नहीं कर रही थी। जांच किए गए 20 जिला परिषदों में से 10 जिला परिषदों ने विभिन्न योजनाओं के लिए अलग-अलग रोकड़ बही नही बनायी, पांच जिला परिषदों (जोधपुर, भरतपुर, चूरु, कोटा और राजसमंद) ने त्रैमासिक लेखे एवं छः जिला परिषदों (जोधपुर, टोंक, झुन्झुनूं, कोटा, चित्तौड़गढ़ और बूंदी) ने वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए थे। राज्य में कुल 295 पंचायत समितियों में से 131 पंचायत समितियों ने राज्य सरकार को वार्षिक लेखे प्रस्तुत किए। शेष 164 पंचायत समितियों ने सितम्बर 2017 तक राज्य सरकार को वार्षिक लेखे प्रस्तुत नही किए थे। जांच की गई ग्राम पंचायतों ने आरंभिक त्रैमासिक लेखे विवरणी एवं वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए। इनका संधारण आय एवं व्यय विवरणी 'गोश्वारा' के रुप मे किया जा रहा था। जांच की गई 294 ग्राम पंचायतों में से 172 ग्राम पंचायतों ने राज्य सरकार को लेखे प्रस्तुत नही किए थे।

अत: पूरी लेखांकन व्यवस्था ग्राम पंचायत स्तर पर गोश्वारा एवं जिला परिषद और पंचायत समिति स्तर पर त्रैमासिक एवं वार्षिक लेखे प्रस्तुत करने तक सीमित है जो कि राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 के प्रावधानों के विरुद्ध है, जिसमें लेखों के विभिन्न प्रारुप निर्धारित किये गए हैं ।

1.11.5.1 प्रियासॉफ्ट एक आदर्श लेखांकन व्यवस्था के अन्तर्गत लेखों के संधारण को सुगम बनाने हेतु एक केन्द्रीकृत लेखांकन पैकेज है। डेटा की प्रविष्टि जिला/ब्लॉक/ग्राम पंचायत स्तर की जाती है एवं राज्य स्तर पर एकीकृत किया जाता है। यह पाया गया कि पंचायती राज संस्थानों द्वारा केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग और निर्बन्ध निधि के अनुदानों से संबंधित लेनदेन की प्रविष्टि की जा रही थी। विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, 33 में से 10 जिला परिषदों, 295 में से 30 पंचायत समितियों एवं 9,894 में से 644 ग्राम पंचायतों ने वर्ष 2016-17 के लिए अपनी वार्षिक बहियों को बंद किया था और छ: जिला परिषदों[11] ने वर्ष के दौरान प्रियासॉफ्ट में कोई भी प्रविष्टि नही की थी। अन्य आठ जिला परिषदों[12] में केवल प्रारम्भिक शेष की प्रविष्टि की गई थी जबकि लेन-देन एवं वाउचरों की प्रविष्टि नही की गई थी ।

इस वर्ष आंशिक सुधार था क्योंकि गत वर्ष की 282 पंचायती राज संस्थाओं की तुलना में इस वर्ष 684 पंचायती राज संस्थाओं ने अपनी वार्षिक बहियों को बंद किया था। विभाग ने कोई विशिष्ट प्रत्युत्तर नहीं दिया था।

1.11.5.2 राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 के नियम 247(2) के अनुसार, प्रत्येक जिला परिषद को प्राप्ति एवं व्यय के वार्षिक लेखे तैयार करना तथा उनको प्रत्येक वर्ष 15 मई तक राज्य सरकार को भेजना अपेक्षित है। पंचायती राज प्रकोष्ठ के 33 जिला परिषदों में से 21 जिला परिषदों[13] ने वार्षिक लेखे निर्धारित समय पर प्रेषित किए, जबकि जिला परिषद बाड़मेर एवं भीलवाड़ा ने वर्ष 2016-17 के लिए अपने वार्षिक लेखे क्रमश: 37 से 45 दिवस की देरी से प्रेषित किए। शेष 10 जिला परिषदों[14] ने अपने वार्षिक लेखे पंचायती राज विभाग को अक्टूबर 2017 तक प्रेषित नहीं किए थे।

जिला परिषदों (ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ) के वर्ष 2015-16 के लिए वार्षिक लेखे ग्रामीण विकास विभाग को 30 सितम्बर 2016 तक प्रेषित किए जाने अपेक्षित थे। 33 जिला परिषदों (ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ) में से, केवल चार जिला परिषदों

11. बाड़मेर, भरतपुर, बूंदी, गंगानगर, हनुमानगढ और करौली।
12. अलवर, भीलवाड़ा, बीकानेर, चूरु, डूंगरपुर, जैसलमेर, प्रतापगढ़ और सीकर।
13. अजमेर, अलवर, बीकानेर, बूंदी, चित्तौड़गढ़, धौलपुर, गंगानगर, हनुमानगढ़, जयपुर, जालोर, झुन्झुनूं, कोटा, नागौर, पाली, राजसमंद, करौली, सीकर, सिरोही, टोंक, उदयपुर और प्रतापगढ़।
14. बांसवाड़ा, बारां, भरतपुर, चूरु, दौसा, डूंगरपुर, जैसलमेर, झालावाड़, जोधपुर और सवाई माधोपुर।

अर्थात् धौलपुर, जयपुर, टोंक एवं उदयपुर ने वर्ष 2015-16 के वार्षिक लेखे निर्धारित समय-सीमा के भीतर प्रेषित किए थे जबकि 27 जिला परिषदों[15] ने अपनें वार्षिक लेखे 32 से 361 दिवस की देरी से प्रेषित किए थे। जिला परिषद, बाड़मेर एवं पाली ने वर्ष 2015-16 के अपने वार्षिक लेखे ग्रामीण विकास विभाग को अक्टूबर 2017 तक प्रेषित नहीं किए।

1.11.6 रोकड़ बही के शेषों का बैंक की पास-बुक से मिलान

राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 का नियम 238 उपबन्धित करता है कि पंचायत सचिव का यह कर्तव्य होगा कि वह पंचायत अभिलेखों के आधार पर प्रत्येक माह में बैंक पास-बुक से जमा और आहरण का मिलान करें और यदि कोई भूल हो तो उन्हें ठीक करें। इसी प्रकार, पंचायत समिति और जिला परिषद के प्रकरण में कोषाध्यक्ष प्रत्येक माह राजकोष के साथ निजी निक्षेप खातों का मिलान करेगा।

चौबीस पंचायती राज संस्थाओं[16] की लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि मार्च 2017 को 24 प्रकरणों में राशि ₹ 10.65 करोड़ के अन्तर बैंक/कोषागार लेखों एवं पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों से मिलान किए जाने के लिए लंबित थे।

1.11.7 डाटा-बेस एवं पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय प्रारूपों का संधारण

पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने पंचायती राज संस्थानों द्वारा जिला स्तरीय एवं राज्य स्तरीय क्रियान्वयन के लिए लेखांकन हेतु आठ सरल डेटा-बेस प्रारूप (भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित) जारी किए (अक्टूबर 2009)। इन प्रारूपों में समेकित वित्तीय स्थिति, आय और कर प्राप्तियां, गैर-कर प्राप्तियां, कुल प्राप्तियां, व्यय का विवरण और केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोगो के तहत आवंटित धन की भौतिक प्रगति के आंकड़ों को संकलित करना था। इन प्रारूपों को अप्रैल 2011 से विभाग द्वारा क्रियान्वयन के लिए अनिवार्य रूप से अपनाए जाने पर सहमति हुई थी। ये प्रारूप राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 में मई 2015 में एक अधिसूचना के माध्यम से शामिल किए गए थे। तथापि, पंचायती राज संस्थाएं इन प्रारुपों में लेखों के आंकड़ो का संकलन एवं प्रदर्शन नही कर रही थी।

15. अजमेर, अलवर, बारां, बांसवाड़ा, भरतपुर, भीलवाड़ा, बीकानेर, बूंदी, चित्तोड़गढ़, चूरु, दौसा, डूंगरपुर, गंगानगर, हनुमानगढ़, जैसलमेर, जालोर, झालावाड़, जोधपुर, झुन्झुनूं, करौली, कोटा, नागौर, राजसमंद, सवाई माधोपुर, सीकर, सिरोही और प्रतापगढ़।
16. जिला परिषदें (पंचायत प्रकोष्ठ) : तीन, जिला परिषदें (ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ) : तीन तथा पंचायत समितियां : 18

अनुशंसाएं :

2. भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा प्रदान अनुदान पर निरंतर निर्भरता को ध्यान में रखते हुए, पंचायती राज संस्थानों को अपने निजी कर एवं गैर-कर स्त्रोतों के माध्यम से राजस्व पैदा करके अपनी वित्तीय स्थिति को मजबूत करने की आवश्यकता है।

3. पंचायती राज संस्थानों द्वारा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित आदर्श लेखांकन व्यवस्था और केन्द्रीकृत लेखा पैकेज प्रियासाफ्ट को लागू करने के प्रयास करने चाहिए न कि परम्परागत प्राप्ति एवं व्यय प्रारुप में।

1.12 निष्कर्ष

राज्य में पंचायती राज संस्थानों के उत्तरदायित्व तंत्र और वित्तीय रिपोर्टिंग के मुद्दे, एक कमजोर स्थिति में है। अधिकांश पंचायती राज संस्थानों में स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा आंशिक प्रमाणीकरण चिंता का दूसरा विषय है। कई लेखांकन प्रारूप निर्धारित करने एवं लेखांकन पैकेजों को विकसित किए जाने के बावजूद राज्य सरकार एक सही लेखा प्रणाली विकसित करने में विफल रही है। पंचायती राज संस्थानों द्वारा वार्षिक लेखों को पारम्परिक प्रारूपों में संधारित किया जा रहा था। ग्राम पंचायतें स्वयं को आत्मनिर्भर बनाने हेतु केन्द्रीय वित्त आयोग से प्रत्यक्ष निधि अंतरण प्राप्त कर रही थी। इसके बावजूद अभिलेखों और विवरणियों का संधारण नही किया गया था।

गत कई वर्षो से पंचायती राज विभाग में 'निजी राजस्व' के आंकड़ों का उपलब्ध नहीं होना पंचायती राज संस्थाओं द्वारा स्वयं की राजस्व आय उत्पन्न करने के महत्व को पहचानने की कमजोरी को दर्शाता है एवं राज्य सरकार व वित्त विभाग से प्राप्त अनुदान पर कुल निर्भरता को व्यक्त करता है। अनुदान पर पूर्ण निर्भरता एवं राजकोषीय स्वायत्ता की कमी गंभीर चिंता का विषय है जिसका प्रारंभिक स्तर पर सुधार करना आवश्यक है। राज्य सरकार पहले से आवंटित अनुदान के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त किए बिना ही पंचायती राज संस्थानों को अनुदान जारी कर रही थी। विगत कई वर्षो में लेखापरीक्षा की आपत्तियों की भारी लंबितता, राज्य सरकार के महत्वपूर्ण लेखांकन और वित्तीय मुद्दों की आपत्तियों पर जवाब देने एवं उनसे निपटने में रूचि की कमी को दर्शाता है।