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

1.1 प्रस्तावना

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

पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देने वाले तेहत्तरवें संविधान संशोधन के परिणामस्वरूप, राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994, अप्रैल 1994 से लागू हुआ । 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 इसके तहत राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 निगमित किए गए ।

मार्च 2021 तक राज्य में 33 जिला परिषदें, प्रत्येक जिला परिषद में दो प्रकोष्ठों सहित अर्थात ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ एवं पंचायत प्रकोष्ठ, 352 पंचायत समितियां और 11,341 ग्राम पंचायतें कार्यरत थी ।

राजस्थान देश में आकार 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 नीचे **तालिका 1.1** में दर्शाई गई है:

तालिका 1.1

क्र.सं.	सूचक	इकाई	जनगणना 2011 के अनुसार आंकड़े	
			राज्य स्तर	राष्ट्रीय स्तर
1.	जनसंख्या	करोड़	6.85	121.06
2.	जनसंख्या (ग्रामीण)	करोड़	5.15	83.35
3.	जनसंख्या (शहरी)	करोड़	1.70	37.71
4.	जनसंख्या घनत्व	व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर	200	382
5.	दशकीय विकास दर	प्रतिशत	21.30	17.70
6.	लिंगानुपात	प्रति 1,000 पुरूष पर महिलाएं	928	943
7.	कुल साक्षरता दर	प्रतिशत	66.10	73.00
8.	महिला साक्षरता दर	प्रतिशत	52.10	64.60
9.	पुरूष साक्षरता दर	प्रतिशत	79.20	80.90
10.	कुल साक्षरता दर (ग्रामीण)	प्रतिशत	61.40	67.77
11.	महिला साक्षरता दर (ग्रामीण)	प्रतिशत	45.80	57.93
12.	पुरूष साक्षरता दर (ग्रामीण)	प्रतिशत	76.20	77.15
13.	जन्म दर*	प्रति 1,000 जनसंख्या पर	23.7 (2019)	19.7 (2019)
14.	मृत्यु दर*	प्रति 1,000 जनसंख्या पर	5.7 (2019)	6.0 (2019)
15.	शिशु मृत्यु दर*	प्रति 1,000 जीवित प्रसव पर	35 (2019)	30 (2019)
16.	मातृ मृत्यु दर*	प्रति लाख जीवित प्रसव पर	164 (2016-18)	113 (2016-18)

*स्रोतः आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग, राजस्थान सरकार के अनुसार । *आर्थिक समीक्षा 2021-22, राजस्थान सरकार के अनुसार ।*

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

1.2 संगठनात्मक ढांचा

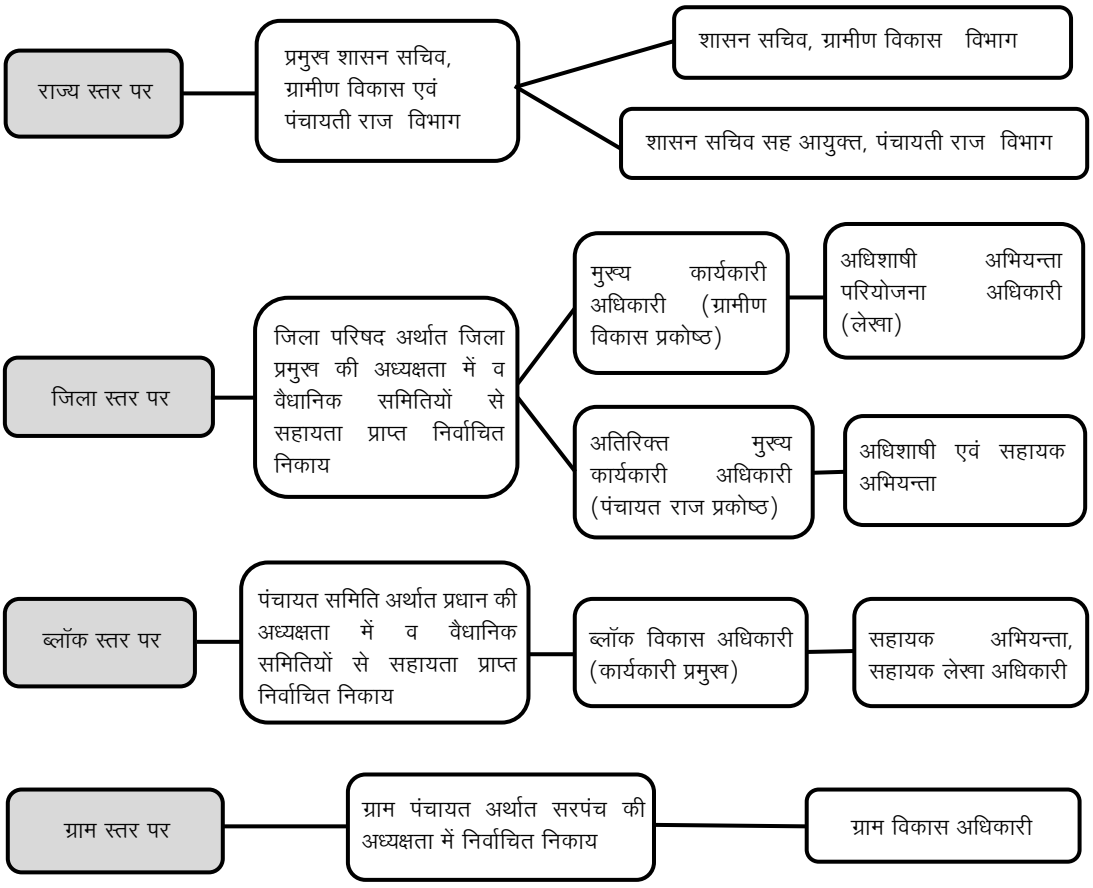
ग्रामीण विकास को प्राथमिकता और विशेष महत्व देने के लिए 1971 में 'विशिष्ट योजना संगठन' की स्थापना की गई । इसके क्षेत्राधिकार में वृद्धि करते हुए 1979 में इसे 'विशिष्ट योजनाएँ एवं एकीकृत ग्रामीण विकास विभाग' के रूप में पुनर्गठित किया गया । आगे, 1999 में इसका नाम बदल कर 'ग्रामीण विकास विभाग' कर दिया गया ।

ग्रामीण विकास विभाग की अधिकांश योजनाएं पंचायती राज संस्थाओं द्वारा क्रियान्वित की जाती हैं । इसलिए, जिला स्तर पर समन्वय के लिए, जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरण (डीआरडीए) का जिला परिषदों में विलय कर मुख्य कार्यकारी अधिकारी के अधीन ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ बनाया गया । इसी प्रकार, राज्य स्तर पर, ग्रामीण विकास और पंचायती राज की गतिविधियों के बीच समन्वय स्थापित करने और कार्यक्रमों के बेहतर निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए, ग्रामीण विकास विभाग एवं पंचायती राज विभाग का विलय कर ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग बनाया गया ।

ग्रामीण विकास विभाग एवं पंचायती राज विभाग के अधीन सभी योजनाएं प्रमुख शासन सचिव, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा क्रियान्वित की जाती हैं ।

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, 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 केन्द्र एवं राज्य की विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों का क्रियान्वयन पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से किया जाता है ।

ग्राम स्तरीय पंचायती राज संस्था के 33 कार्यों में कृषि, लघु सिंचाई, पेयजल, शिक्षा और ग्रामीण स्वच्छता इत्यादि से जुड़े सामान्य प्रशासनिक कार्य सम्मिलित हैं, जैसा कि राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की प्रथम अनुसूची में निर्दिष्ट 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

तेहत्तरवें संवैधानिक संशोधन के अनुसरण में, राजस्थान सरकार द्वारा जून 2003 एवं अक्टूबर 2010 में हस्तांतरण पर आदेश जारी किए गए । तदनुसार, संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के सन्दर्भ में हस्तांतरित किए जाने वाले 29 कार्यों में से 28 कार्य प्रारम्भिक रूप से हस्तान्तरित किए गए । तथापि, मात्र 20 विषयों से संबंधित निधियों एवं कार्मिकों को हस्तांतरित किया गया **(परिशिष्ट-1)** । तदुपरांत, जनवरी 2004 में पंचायती राज विभाग से 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 ।

1.4 पंचायती राज संस्थाओं की विभिन्न 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 आयोजना समिति का गठन किया । जिला कलेक्टर, जिला आयोजना समिति के सदस्य हैं और वह या उसके द्वारा नामित अधिकारी जिला आयोजना समिति की बैठक में उपस्थित होते हैं । जिला आयोजना समिति की बैठक के लिए ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के निर्वाचित सदस्यों में से 33 प्रतिशत की गणपूर्ति आवश्यक है ।

जिला आयोजना समिति का मुख्य उद्देश्य जिले में पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गई योजना को समेकित करना, सम्पूर्ण जिले के लिए विकासात्मक योजना का एक प्रारूप तैयार करना और इसे राज्य सरकार को अग्रेषित करना है । जिला आयोजना समिति को वर्ष में कम से कम चार बार बैठक करनी चाहिए । जिला आयोजना समिति की बैठकों में जिले की वार्षिक योजनाओं का अनुमोदन/समीक्षा, योजनाओं की भौतिक/वित्तीय प्रगति, विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा जैसे महत्वपूर्ण निर्णय लिए जाते हैं ।

तथापि, 2020-21 के दौरान, जिला परिषदों द्वारा आयोजित की गई जिला आयोजना समिति की बैठकों की सूचना बार-बार स्मरण कराए जाने (सितंबर 2021, जनवरी 2022, फरवरी 2022 एवं अप्रैल 2022) के बावजूद पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गई ।

1.4.2 स्थायी समितियां

राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 55 क, 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 एवं कराधान, (ग) विकास एवं उत्पादन कार्यक्रम जिनमें कृषि, पशुपालन, लघु सिंचाई, सहकारिता, कुटीर उद्योग और अन्य संबद्ध विषयों से संबंधित कार्यक्रम सम्मिलित हैं, (घ) शिक्षा, (ड़) सामाजिक सेवा एवं सामाजिक न्याय जिनमें ग्रामीण जल प्रदाय, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, ग्रामदान, सूचना, कमजोर वर्गों का कल्याण और संबद्ध विषय सम्मिलित हैं; के लिए पांच स्थायी समितियों का गठन करेंगे । इन स्थायी समितियों की अध्यक्षता क्रमशः संबंधित संस्था के निर्वाचित सदस्य अथवा निर्वाचित अध्यक्ष करेंगे ।

पंचायती राज विभाग द्वारा स्थायी समितियों के गठन और कार्यशैली की वास्तविक स्थिति, बार-बार स्मरण कराए जाने (सितंबर 2021, जनवरी 2022, फरवरी 2022 एवं अप्रैल 2022) के बावजूद 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 एवं रखे जाने वाले सभी लेखाओं का अंकेक्षण निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1954 के प्रावधानों के अनुसार किया जाएगा । निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन[2] में पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा पर दो अध्याय अर्थात प्रथम 'पंचायती राज संस्थाओं के लेखों की स्थिति' पर और द्वितीय 'लेखापरीक्षा निष्कर्ष' पर, सम्मिलित किए जाते हैं । पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित अनुच्छेदों का परीक्षण राजस्थान विधानसभा द्वारा गठित स्थानीय निकायों एवं पंचायती राज संस्थाओं संबंधी समिति द्वारा किया जाता है ।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग, राजस्थान का वर्ष 2020-21 के लिए अंकेक्षण प्रतिवेदन राजस्थान विधानसभा के पटल पर 11 मार्च 2022 को उपस्थापित किया जा चुका है ।

1.5.1.1 पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखों का प्रमाणीकरण

राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण 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 लेखों की शुद्धता प्रमाणित किया जाना अपेक्षित है ।

2 राजस्थान स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1954 की धारा 18 विहित करती है कि निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग लेखापरीक्षित लेखों पर अपना वार्षिक समेकित प्रतिवेदन राज्य विधानसभा में रखे जाने हेतु राज्य सरकार को प्रस्तुत करेगा ।

वर्ष 2020-21 के दौरान निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने 11,726 पंचायती राज संस्थाओं[3] में से 8,634 पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखों को प्रमाणित किया तथा 3,092 पंचायती राज संस्थाओं के लेखे (26.37 प्रतिशत) अप्रमाणित रहे। स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा सशर्त/बिना किसी शर्त के प्रमाणित किए गए वार्षिक लेखों की स्थिति बार-बार स्मरण कराए जाने (सितंबर 2021, जनवरी 2022 और फरवरी 2022) के बावजूद उपलब्ध नहीं कराई गई। जिसके अभाव में, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सकी कि पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखे उचित तथा पूर्ण प्रारूप में बनाए गए थे।

इस प्रकार, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग एक वर्ष में सभी पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखों को प्रमाणित करने में समर्थ नहीं हो पाया है।

1.5.1.2 स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा किए गए अंकेक्षण के बकाया प्रकरण

राज्य में, मार्च 2020 तक 11,726 पंचायती राज संस्थायें (जिला परिषदः 33; पंचायत समितिः 352 एवं ग्राम पंचायतः 11,341) थीं। इनमें से निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने 2020-21 के दौरान 2,732 पंचायती राज संस्थाओं (जिला परिषदः 6; पंचायत समितिः 82 एवं ग्राम पंचायतः 2,644) का अंकेक्षण किया और 8,994 पंचायती राज संस्थाएँ (जिला परिषदः 27; पंचायत समितिः 270 एवं ग्राम पंचायतः 8,697) अंकेक्षण के लिए बकाया रहीं। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा रिक्त पद एवं अंकेक्षण कर्मियों की विशेष जांच और चुनाव संबंधी कार्य के लिए तैनाती किए जाने को अंकेक्षण बकाया रहने का मुख्य कारण बताया गया (अक्टूबर 2021)।

विगत कई वर्षों से अंकेक्षण की भारी बकाया को लेखापरीक्षा के पूर्ववर्ती प्रतिवेदनों में भी इंगित किया जाता रहा है। तथापि, विभाग द्वारा स्थिति में सुधार के लिए कोई ठोस कदम नहीं उठाया गया है।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा जारी किए गए कुल 7,349 निरीक्षण प्रतिवेदन, जिनमें 76,136 अनुच्छेद सम्मिलित थे, मार्च 2021 तक निस्तारण हेतु लंबित थे। इनमें से, ₹ 22.55 करोड़ के 7,111 अनुच्छेद गबन से संबंधित थे।

इस प्रकार, बड़ी मात्रा में लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदन एवं अनुच्छेद, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग तथा पंचायती राज संस्थाओं दोनों के स्तर पर जवाबदेही बढ़ाने की दिशा में पहल के अभाव को इंगित करता है।

1.5.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) पंचायती राज संस्थाओं की नमूना लेखापरीक्षा सीएजी (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 एवं राजस्थान पंचायती राज अधिनियम[4], 1994 की धारा 75 की उपधारा (4) दिनांक 27 मार्च 2011 को

---

3 राज्य में कुल 11,726 पंचायती राज संस्थाओं (जिला परिषदः 33; पंचायत समितिः 352 एवं ग्राम पंचायतः 11,341) के वार्षिक लेखे 2020-21 में प्रमाणित किये जाने थे।

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

यथा संशोधित के प्रावधान के तहत आयोजित करते हैं तथा राज्य विधानसभा में उपस्थापन हेतु राज्य सरकार को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हैं ।

1.5.2.1 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहयोग/पर्यवेक्षण का कार्यान्वयन

तेरहवें वित्त आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के सभी स्तरों की लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण (टीजीएस) प्रदान करने की जिम्मेदारी भारत के सीएजी को दिए जाने की अनुशंसा की । उक्त अनुशंसाओं के अनुसरण में, वित्त (अंकेक्षण) विभाग, राजस्थान सरकार ने तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के संबंध में 13 मापदंडों (**परिशिष्ट-2**) को अंगीकृत करने हेतु दिनांक 2 फरवरी 2011 को अधिसूचना जारी की । तदनुसार, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण प्रदान करने हेतु कार्यालय प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) राजस्थान[5] में तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण प्रकोष्ठ का गठन (नवम्बर 2012) किया गया । राजस्थान सरकार की अधिसूचना (25 अप्रैल 2016) द्वारा चौदहवें वित्त आयोग की अवधि (2015-20) को भी आवृत करने हेतु इन तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण व्यवस्थाओं को उन्हीं नियम और शर्तों पर, आगे बढ़ा दिया गया ।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा 2020-21 के दौरान अपने अंकेक्षण प्रतिवेदन में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रस्तावित दो तथ्यात्मक विवरण (एफएस) के संबंध में कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I) द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के तहत टिप्पणियों/सुझावों से निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को अवगत कराया गया ।

वर्ष 2020-21 के दौरान, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा तीन निरीक्षण प्रतिवेदनों को तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के तहत टिप्पणियों के लिए अग्रेषित किया गया । उचित संवीक्षा के बाद, तकनीकी मार्गदर्शन के लिए उपयुक्त टिप्पणियों से निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को अवगत (मई 2020) करा दिया गया ।

आगे, तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के मापदंड 4 और 5 की अनुपालना में, इस कार्यालय द्वारा स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा अंकेक्षित पंचायत समिति सांगानेर की नमूना लेखापरीक्षा आयोजित की गई और उसका निरीक्षण प्रतिवेदन आक्षेपों की अनुपालना के लिए निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को प्रेषित (मार्च 2021) किया गया । निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (अप्रैल 2022) ।

1.6 लेखापरीक्षा आक्षेपों का प्रत्युत्तर

1.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं अनुच्छेदों का प्रत्युत्तर

मार्च 2021 तक, महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I) राजस्थान द्वारा जारी पंचायती राज संस्थाओं यथा जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों (ग्राम पंचायतों सहित) से संबंधित कुल 3,043 निरीक्षण प्रतिवेदनों के 28,215 अनुच्छेद निपटान हेतु लम्बित थे, विवरण नीचे **तालिका 1.2** में दर्शाया गया है:

5 दिनांक 18 मई 2020 से कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), राजस्थान के रूप में जाना जाता है ।

तालिका 1.2

क्र. सं.	वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदन	अनुच्छेद
1	2009-10 तक	1,410	11,305
2	2010-11	104	925
3	2011-12	206	2,471
4	2012-13	191	2,413
5	2013-14	203	2,246
6	2014-15	170	1,298
7	2015-16	161	1,478
8	2016-17	178	1,666
9	2017-18	133	1,424
10	2018-19	123	1,206
11	2019-20	141	1,551
12	2020-21	23	232
योग		**3,043**	**28,215**

लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाये जाने पर पंचायत समिति-मोलासर एवं लक्ष्मणगढ में 2020-21 के दौरान ₹ 4.68 लाख की वसूली की गई ।

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

निरीक्षण प्रतिवेदनों के बकाया अनुच्छेदों के शीघ्र निपटान हेतु राज्य सरकार ने सभी विभागीय अधिकारियों को निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रथम अनुपालना एक माह के अन्दर तथा अग्रेत्तर लेखापरीक्षा आक्षेपों के उत्तर एक पखवाड़े के अन्दर भेजने के अनुदेश जारी किए थे (अगस्त 1969) । इन अनुदेशों की समय-समय पर पुनरावृत्ति की जाती रही है । मार्च 2002 में जारी किए गए अनुदेशों में, लेखापरीक्षा से संबंधित समस्त मामलों की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक प्रशासनिक विभाग में विभागीय समिति एवं नोडल अधिकारियों की नियुक्ति करना अभिप्रेत था ।

तथापि, यह पाया गया कि 32 निरीक्षण प्रतिवेदनों जिनमें 381 अनुच्छेद सम्मिलित थे, की प्रथम अनुपालना नवम्बर 2021 तक प्राप्त नहीं हुई ।

बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा अनुच्छेदों के शीघ्र निपटान हेतु वित्त विभाग ने सभी विभागों को एक वर्ष में लेखापरीक्षा समिति की चार बैठकें आयोजित करने का निर्देश दिया था (अप्रैल 2016) । तथापि, एक वर्ष में निर्धारित लेखापरीक्षा समिति की आठ बैठकों के समक्ष (पंचायती राज विभाग और ग्रामीण विकास विभाग प्रत्येक द्वारा चार), वर्ष 2020-21 के दौरान केवल छः (पंचायती राज विभागः 4 और ग्रामीण विकास विभागः 2) बैठकें आयोजित की गईं । सचिव, ग्रामीण विकास विभाग ने अवगत (जून 2022) कराया की कोविड महामारी के कारण वर्ष 2020-21 के दौरान लेखापरीक्षा समिति की निर्धारित बैठकों का आयोजन नहीं किया जा सका ।

अनुशंसा:

1. *पंचायती राज विभाग एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा बकाया अनुच्छेदों के निपटान हेतु लेखापरीक्षा समिति की बैठकों को नियमित रूप से आयोजित करने का प्रयास किया जाना चाहिए। पंचायती राज संस्थाओं को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई अनियमितताओं को दूर करने के लिए त्वरित कार्यवाही भी करनी चाहिए।*

1.6.2 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित अनुच्छेदों के प्रत्युत्तर

वर्ष 2016-17 के लिए सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित सभी अनुच्छेदों के प्रत्युत्तर अगस्त 2021 तक प्राप्त हो चुके हैं। तथापि, ₹ 2,217.04 करोड़ मूल्य के 24 अनुच्छेदों के प्रत्युत्तर निर्धारित समय के बाद प्राप्त हुए।

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। वर्ष 2012-13 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर समिति द्वारा विचार-विमर्श किया जा चुका/मान लिया गया है। वर्ष 2013-14 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन समिति द्वारा प्रतिवेदन लेखन के लिए एवं वर्ष 2016-17 का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन समिति द्वारा विचार-विमर्श के लिए लंबित है। मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, विधानसभा में उपस्थापन हेतु राज्यपाल एवं राज्य सरकार को 06 अप्रैल 2022 को प्रस्तुत कर दिया गया है।

जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मामलें

जवाबदेही तंत्र

1.7 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण औपचारिक रूप से महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अंकेक्षण नियम[6], 2011 द्वारा लागू किया गया है। 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 निरुपित 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।

6 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)।

निदेशक, सामाजिक अंकेक्षण राज्य में योजनाओं[7] का सामाजिक अंकेक्षण, सामाजिक अंकेक्षण दिशा-निर्देश 2012 के प्रावधानानुसार करने के लिए उत्तरदायी है ।

तत्पश्चात, भारत सरकार के निर्देशानुसार, राज्य सरकार ने एक स्वतंत्र सामाजिक अंकेक्षण संस्था, यथा सोसाइटी फॉर सोशल ऑडिट, एकाउंटेबिलिटी एंड ट्रांसपेरेंसी (एसएसएएटी) का गठन (सितंबर 2019) किया । वर्तमान में एसएसएएटी द्वारा सात[8] योजनाओं का अंकेक्षण किया जा रहा है । वर्ष की शुरुआत में एसएसएएटी को यह सुनिश्चित करते हुए कि प्रत्येक ग्राम पंचायत का वर्ष में दो बार अंकेक्षण हो सके एक कैलेंडर तैयार करना होता है जो अग्रिम रूप से उस क्रम को निर्धारित करेगा जिसमें राज्य की सभी ग्राम पंचायतों का सामाजिक अंकेक्षण आयोजित किया जाएगा ।

एसएसएएटी द्वारा उपलब्ध करवाई गयी सूचना के अनुसार वर्ष 2020-21 के दौरान कोविड महामारी के कारण सामाजिक अंकेक्षण आयोजित नहीं किया गया ।

1.8 लोकायुक्त द्वारा जाँच

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, फरवरी 1973 में लोकायुक्त, राजस्थान का कार्यालय 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 के द्वारा या उसके तहत गठित किसी भी स्थायी समिति के अध्यक्ष के कृत्य 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 ।

वर्ष 2020-21 के दौरान, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के अधिकारियों और कर्मचारियों के खिलाफ लोकायुक्त, राजस्थान में 268 शिकायतों के प्रकरण प्राप्त हुए और प्रारंभिक शेष रहे 1,055 मामलों को जोड़कर, कुल 1,323 प्रकरण थे । इसमें से 40 प्रकरणों का निस्तारण किया गया और शेष 1,283 प्रकरण लंबित थे (मार्च 2021 तक) ।

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 लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करेगीं । इन उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को संबंधित विकास अधिकारियों/सचिवों द्वारा

7 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अतिरिक्त एकीकृत जलग्रहण प्रबंधन कार्यक्रम का सामाजिक अंकेक्षण भी इन दिशा-निर्देशों को अंगीकृत करते हुए अप्रैल 2013 से प्रारम्भ किया गया ।

8 (i). महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा); (ii). 15वां केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान (15वां सीएफ़सी अनुदान); (iii). राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (एनएसएपी); (iv). प्रधान मंत्री आवास योजना-ग्रामीण (पीएमएवाई-जी); (v). स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण (एसबीएम-जी); (vi). 14वां केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान (14वां सीएफ़सी अनुदान); (vii). श्यामा प्रसाद मुखर्जी रूर्बन मिशन (एसपीएमआरएम) ।

अलग से तैयार किया जाएगा और संबंधित विभाग के जिला स्तर अधिकारी को भेजा जाएगा, जिनके द्वारा अनुदान जारी किया गया था । जिला स्तर अधिकारी इसे प्रतिहस्ताक्षरित करेंगे एवं सीधे ही महालेखाकार (लेखा एवं हक), राजस्थान को प्रस्तुत करेंगे ।

1.9.1 पंचायती राज विभाग

5वें राज्य वित्त आयोग एवं 14वें/15वें वित्त आयोग के संबंध में जारी अनुदानों के विरूद्ध मार्च 2021 तक लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों की स्थिति बार-बार स्मरण कराने (सितंबर 2021, जनवरी 2022, फरवरी 2022 और अप्रैल 2022) के बावजूद पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई थी ।

1.9.2 ग्रामीण विकास विभाग

केंद्र और राज्य प्रायोजित योजनाओं के संबंध में वर्ष 2020-21 तक लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों की स्थिति नीचे **तालिका 1.3** में दी गई है:

तालिका 1.3

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना का नाम	लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों की राशि			
		मार्च 2018 तक	मार्च 2019 तक	मार्च 2020 तक	मार्च 2021 तक
1.	एमएलएलैड	1,432.58	1,282.79	912.95	1,053.19
2.	स्वविवेक जिला विकास योजना	14.98	10.99	9.42	5.44
3.	मनरेगा	805.36	56.53	65.51	181.47
4.	मगरा	95.65	89.52	53.45	37.16
5.	मेवात	125.75	82.92	56.16	40.51
6.	डांग	93.89	80.95	44.37	32.23
7.	बीएडीपी	260.93	347.40	275.52	174.93
8.	एमपीलैड	200.63	313.82	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
9.	एमजीजेवीवाई	97.64	144.96	84.18	49.50
10.	एसपीएमआरएम	1.85	123.95	अनुपलब्ध	66.28
11.	सीएमजेएनवाई	-	-	-	8.25
कुल		**3,129.26**	**2,533.83**	**1,501.56**	**1,648.96**

**अनुपलब्ध: बार-बार स्मरण कराने के बावजूद ग्रामीण विकास विभाग द्वारा सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई ।*

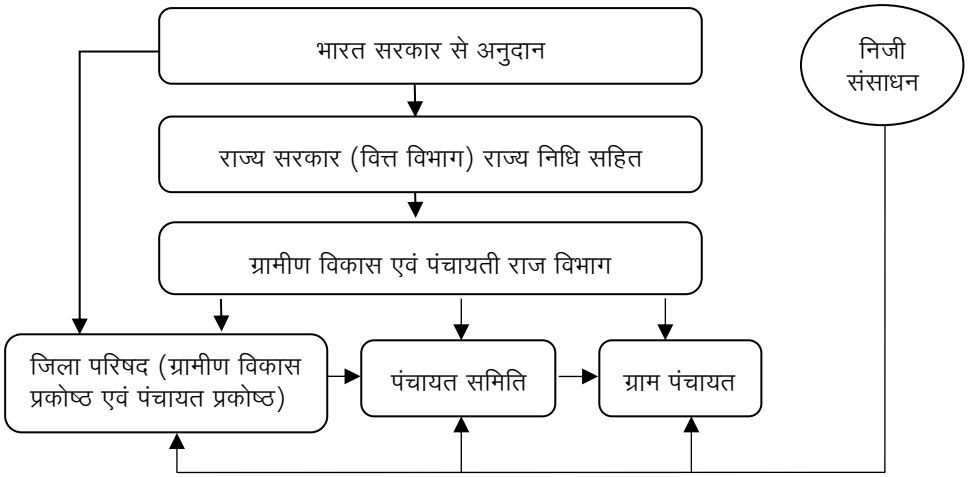
विभाग को उपयोगिता प्रमाण-पत्र समय पर प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करने का प्रयास करने की आवश्यकता है ।

1.10 वित्तीय रिपोर्टिंग मामलें

1.10.1 निधियों का स्त्रोत

राज्य स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं के सभी स्त्रोतों 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 योजनाएं पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों द्वारा निष्पादित की जाती हैं । पंचायती राज संस्थाओं का निधि प्रवाह आगे **चार्ट 1.2** में दिया गया है:

चार्ट 1.2



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

पंचायती राज संस्थाओं के पास स्वयं के कर एवं गैर-कर राजस्व के स्त्रोत हैं यथा - मेला कर, भवन कर, शुल्क, भूमि एवं भवनों, जलाशयों इत्यादि से किराया तथा भूमि की बिक्री से पूंजीगत प्राप्तियां । इसके अतिरिक्त, पंचायती राज संस्थाएं सामान्य प्रशासन, विकासात्मक योजनाओं/ कार्यों के क्रियान्वयन, ग्रामीण क्षेत्रों में अवसंरचना सृजन इत्यादि हेतु राज्य सरकार एवं भारत सरकार से सहायतार्थ अनुदान/ऋण के रूप में निधियां प्राप्त करती हैं । पंचायती राज संस्थाएं केन्द्र/राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अंतर्गत भी निधियां प्राप्त करती है । योजनाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं की 2016-21 की अवधि के लिए प्राप्तियां एवं व्यय की पंचायती राज विभाग द्वारा संकलित स्थिति नीचे **तालिका 1.4** में दी गई है:

तालिका 1.4

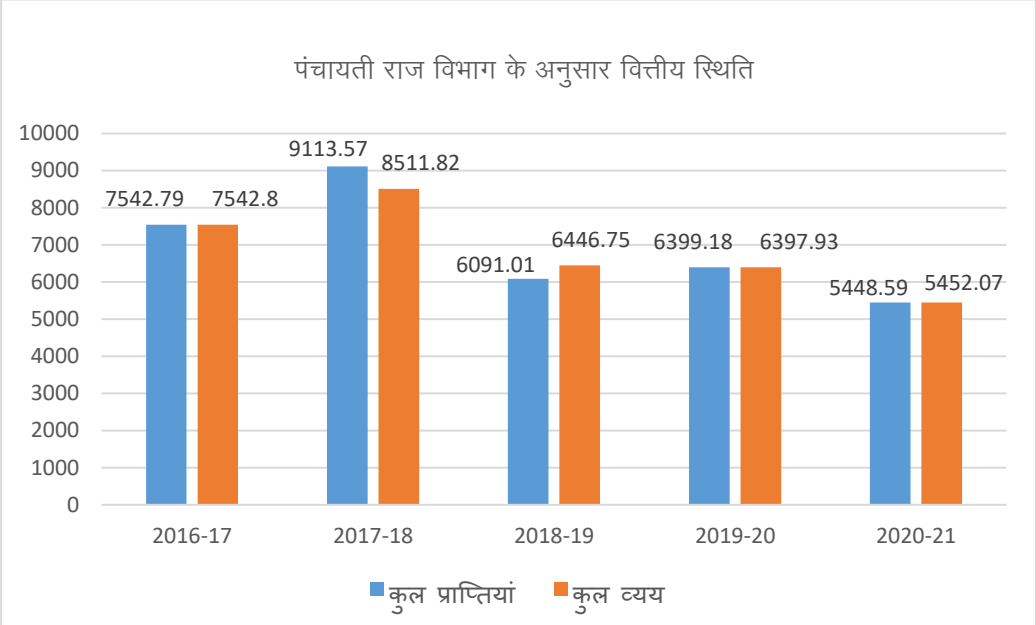
(₹ करोड़ में)

विवरण	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
(अ) राजस्व प्राप्तियां					
कर (निजी राजस्व)	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
गैर-कर (जिला परिषद) (निजी राजस्व)	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	11.28	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
कुल निजी राजस्व	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	**11.28**	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
राज्य सरकार से सहायतार्थ अनुदान	5,237.27	6,456.10*	4,717.62*	1,356.06*	3,517.59*
चौदहवां वित्त आयोग अनुदान	2,305.52	2,657.47	1,362.11	5,043.12	-
पन्द्रहवां वित्त आयोग अनुदान	-	-	-	-	1,931.00
कुल प्राप्तियां	**7,542.79**	**9,113.57**	**6,091.01**	**6,399.18**	**5,448.59**
(ब) व्यय					
राजस्व व्यय (वेतन एवं भत्ते तथा अनुरक्षण व्यय)	7,499.67	8,486.82	6,440.25	990.61	961.13
पांचवें राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत व्यय	-	-	-	361.95	2,556.44
चौदहवां वित्त आयोग के अंतर्गत व्यय	-	-	-	5,043.12	-
पन्द्रहवां वित्त आयोग के अंतर्गत व्यय	-	-	-	-	1,931.00
पूंजीगत व्यय	43.13	25.00	6.50	2.25	3.5
कुल व्यय	**7,542.80**	**8,511.82**	**6,446.75**	**6,397.93**	**5,452.07**

स्त्रोतः पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध करवाए गए आंकड़ों के अनुसार ।

* *इसमें पांचवें राज्य वित्त आयोग अनुदान से संबंधित राशि सम्मिलित हैं ।*

चार्ट 1.3



उपरोक्त तालिका इंगित करती है कि:

- वर्ष 2018-19 में कुल प्राप्तियों में गत वर्ष की तुलना में 33.17 प्रतिशत की भारी कमी आई। राज्य सरकार के अनुदान में 26.93 प्रतिशत की कमी हुई और इसी अवधि में चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान में भी गत वर्ष की तुलना में 48.74 प्रतिशत की कमी आई। गत वर्ष की तुलना में वर्ष 2020-21 में कुल प्राप्तियों में 14.85 प्रतिशत की कमी हुई है।

- इसी प्रकार से, गत वर्षों की तुलना में वर्ष 2018-19 से कुल व्यय में लगातार कमी आई है (2018-19: 24.26 प्रतिशत, 2019-20: 0.76 प्रतिशत, 2020-21: 14.78 प्रतिशत)।

- विभाग के पास वर्ष 2016-21 के लिए निजी राजस्व (कर एवं गैर-कर) के आंकड़ों की अनुपलब्धता (वर्ष 2018-19 के लिए गैर-कर निजी राजस्व को छोड़कर) विभाग की प्रबंधन सूचना प्रणाली की कमजोरी को दर्शाता है। जिला परिषद और पंचायत समिति में दुकानों से किराए, मत्स्यपालन, नीलामियों, निविदा पावती, अन्य करों आदि के रूप में सुनिश्चित राजस्व प्राप्तियां हैं। तथापि, इन्हें राज्य स्तर पर संकलित अथवा समेकित नहीं किया गया।

अतः पंचायती राज संस्थाएं राज्य सरकार और वित्त आयोग से प्राप्त सहायतार्थ अनुदानों पर पूर्णतया निर्भर है। अनुदानों पर पूर्ण निर्भरता और वित्तीय स्वायत्तता की कमी एक गंभीर मामला है, जमीनी स्तर पर शासन में सुधार के लिए इस पर ध्यान देने की आवश्यकता है।

1.10.1.2 ग्रामीण विकास विभाग द्वारा संकलित पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति

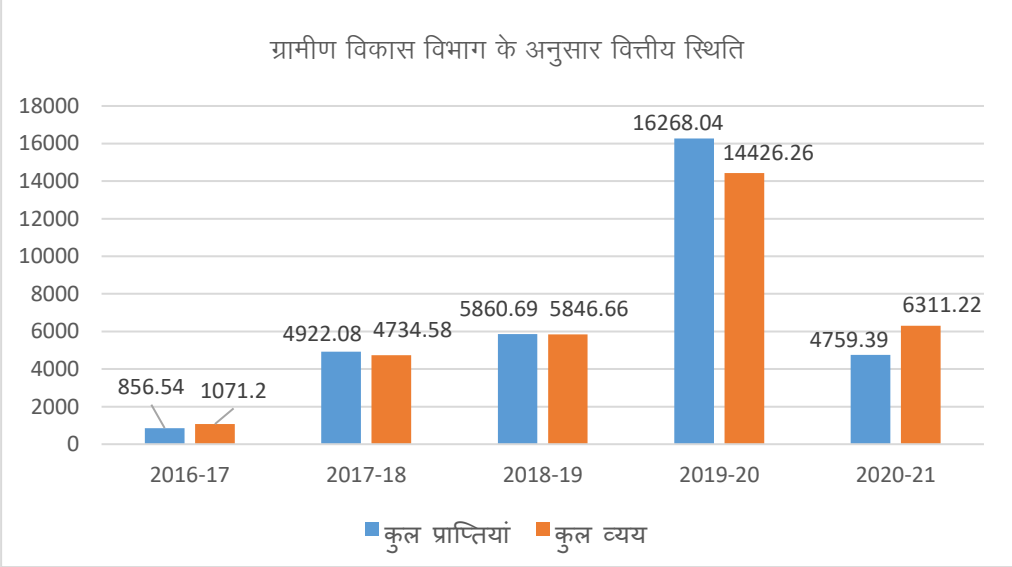
वर्ष 2016-21 के लिए ग्रामीण विकास योजनाओं की प्राप्तियों एवं व्यय की ग्रामीण विकास विभाग द्वारा संकलित स्थिति आगे **तालिका 1.5** में दी गई है:

तालिका 1.5

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2016-17			2017-18			2018-19			2019-20			2020-21		
		केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग	केप्रयो	राप्रयो	योग
1.	प्रारम्भिक शेष	249.68	765.52	**1,015.20**	364.42	953.38	**1,317.80**	801.32	1,998.37	**2,799.69**	1,403.27	1,688.39	**3,091.66**	2,665.99	1,501.21	**4,167.2**
2.	प्राप्तियां	216.76	639.78	**856.54**	4,129.55	792.53	**4,922.08**	5,571.22	289.47	**5,860.69**	15,875.70	392.34	**16,268.04**	4,503.45	255.94	**4,759.39**
3.	कुल उपलब्ध निधियां *	440.92	1,103.03	**1,543.95**	4,493.99	1,745.92	**6,239.91**	6,373.04	2,287.84	**8,660.88**	17,278.97	2,080.73	**19,359.70**	7,169.44	1,757.15	**8,926.59**
4.	व्यय	304.16	767.04	**1,071.20**	4,068.26	666.32	**4,734.58**	5,243.65	603.01	**5,846.66**	13,847.90	578.36	**14,426.26**	5,772.10	539.12	**6,311.22**
5.	अन्तिम शेष	136.76	335.99	**472.75**	425.73	1,079.60	**1,505.33**	1,129.39	1,684.83	**2,814.22**	3,431.07	1,502.38	**4,933.45**	1,397.27	1,218.02	**2,615.29**
6.	कुल उपलब्ध निधि के समक्ष व्यय की प्रतिशतता	68.98	69.53	**69.38**	90.53	38.16	**75.88**	82.28	26.36	**67.51**	80.14	27.80	**74.52**	80.51	30.68	**70.70**
	केप्रयो: केन्द्रीय प्रवर्तित/सेक्टर योजना, राप्रयो: राज्य प्रवर्तित योजना * *विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार कुल उपलब्ध निधि में निधि पर ब्याज को शामिल किया गया है तथा अस्वीकृत राशि को शामिल नही किया गया है।*															
	स्रोत: ग्रामीण विकास विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार।															

चार्ट 1.4



उपरोक्त तालिका इंगित करती है कि:

- प्रत्येक वर्ष के लिए पूर्व वर्ष के अंतिम शेष और आगामी वर्ष के प्रारम्भिक शेष में लगातार अंतर है। विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी इसी तरह की विसंगतियों पर टिप्पणी की गई थी लेकिन वे अभी भी जारी हैं। राज्य सरकार द्वारा इन अंतरों के समाधान हेतु त्वरित उपचारात्मक कार्यवाही किए जाने की आवश्यकता है।
- गत वर्ष की तुलना में वर्ष 2020-21 में केंद्र और राज्य सरकार से कुल प्राप्तियों में लगभग 70.74 प्रतिशत की कमी हुई है और व्यय में भी लगभग 56.25 प्रतिशत की कमी हुई है।
- वर्ष 2020-21 के दौरान उपलब्ध निधियों का उपयोग लगभग 70.70 प्रतिशत था जो कि गत वर्ष की तुलना में 3.82 प्रतिशत कम था।

वर्ष 2020-21 के दौरान योजनावार वित्तीय स्थिति एवं योजनाओं के अंतर्गत कार्य की प्रगति का विवरण आगे **तालिका 1.6** में दिया गया है:

तालिका 1.6

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	योजना का नाम	कुल उपलब्ध निधियां	व्यय	उपलब्ध निधियों का व्यय प्रतिशत	कुल उपलब्ध निर्माण कार्य	पूर्ण कार्य	पूर्णता का प्रतिशत	अप्रारम्भ कार्य
1	एमएलएलैड	1483.53	430.33	29.01	23,234	10,840	46.66	2,234
2	स्वविवेक जिला विकास योजना	9.57	4.14	43.26	97	2	2.06	18
3	मनरेगा	2,256.14	2,004.78	88.86	9,86,370	3,98,549	40.41	1,38,861
4	मगरा	56.49	19.34	34.24	590	20	3.39	15
5	मेवात	58.16	17.65	30.35	812	5	0.62	15
6	डांग	44.37	12.15	27.38	644	11	1.71	40
7	बीएडीपी	301.32	126.32	41.92	1,658	916	55.25	5
8	एमपीलैड	109.87	16.41	14.94	756	341	45.11	118
9	एमजीजेवीवाई	105.03	55.53	52.87	1,080	29	2.69	66
10	एसपीएम आर एम	132.36	66.08	49.92	1,892	588	31.08	604

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ो के अनुसार

1.10.2 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं

पांचवे राज्य वित्त आयोग की अवधि वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ हुई । वर्ष 2019-20 की बकाया अनुदान राशि ₹ 2,556.44 करोड़ पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2020-21 के दौरान उपलब्ध करवाई गई । अनुदान राशि को जिला परिषदों, पंचायत समितियों और ग्राम पंचायतों को 5:20:75 के अनुपात में वितरित किया गया था । तदनुसार ही, अनुदान के उपयोग हेतु आदेश एवं दिशा-निर्देश दिए गए थे । अनुदान को बुनियादी नागरिक सुविधाओं के विकास एवं उनके अनुरक्षण के लिए निर्बन्ध राशि के रूप में जारी किया जाना था ।

1.10.3 केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाएं

1.10.3.1 पन्द्रहवां वित्त आयोग अनुदान

15वें वित्त आयोग ने दो प्रतिवेदन प्रस्तुत किए । पहले प्रतिवेदन में वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए सिफारिशें शामिल थी और अंतिम प्रतिवेदन, 2021-26 की अवधि की सिफारिशों के लिए था । 2020-21 की अवधि के दौरान, राज्य सरकार को ₹ 1,931 करोड़ की राशि का अनुदान प्राप्त हुआ था (जैसा कि **तालिका 1.4** में दर्शाया गया है) और इसे पंचायती राज संस्थाओं को पूर्णतया हस्तांतरित कर दिया गया ।

1.10.4 अप्रयुक्त निधियां

33 जिला परिषदों में से नौ[9] जिला परिषदों के वर्ष 2020-21 के वार्षिक लेखे लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए थे । इन लेखों के आधार पर अप्रयुक्त निधियों की स्थिति नीचे तालिका 1.7 में दर्शायी गई है:

तालिका 1.7

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष	वर्ष के दौरान प्राप्तियां	कुल निधियां	व्यय	अन्तिम शेष
2020-21	179.90	185.56	365.46	117.80	247.66

स्रोतः 9 जिलों के वार्षिक लेखे ।

9 जिला परिषदः भरतपुर, धौलपुर, झालावाड़, झुंझुनूं, जोधपुर, करौली, राजसमंद, सवाई माधोपुर और श्रीगंगानगर ।

उक्त शेष राशि में केन्द्रीय व राज्य वित्त आयोगों से प्राप्त निधियां एवं विभिन्न योजनाओं के तहत प्राप्त अन्य अनुदान शामिल हैं । उपलब्ध निधियों का अनुपयोजन, आयोजना और कार्यान्वयन में कमी का द्योतक है । पंचायती राज विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थानों के लिए निधियों के प्रावधानों का राज्य स्तर पर विश्लेषण एवं उनकी प्राथमिकता तथा समय पर उनकी सर्वोत्तम उपयोगिता सुनिश्चित करने की आवश्यकता है ।

पंचायती राज विभाग द्वारा शेष जिला परिषदों के वार्षिक लेखे बार-बार स्मरण कराए जाने (सितंबर 2021, जनवरी 2022, फरवरी 2022 और अप्रैल 2022) के बावजूद लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाये गये ।

1.10.5 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 आवश्यक है । इसी प्रकार, वर्ष के अंत में ग्राम पंचायत/पंचायत समिति को बजट के प्रत्येक शीर्ष के अधीन अपनी आय और व्यय दर्शाते हुए उक्त नियमों के नियम 246 के तहत निर्धारित प्रपत्र में वार्षिक लेखों का सार तैयार करना और उसे आगामी वर्ष की 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 एवं बकाया राशि का विवरण, विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत प्रारम्भ किए गए कार्यों की सूची तथा परिसम्पत्तियों एवं देनदारियों का विवरण दिया जाना आवश्यक है ।

अभिलेख यथा रोकड़ बही, परिसम्पत्ति पंजिका, अग्रिम पंजिका, स्टॉक रजिस्टर तथा अन्य अभिलेखों के संधारण से संबंधित प्रावधान भी राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 में उल्लिखित किए गए हैं ।

राज्य में कुल 352 पंचायत समितियों में से 189 पंचायत समितियों ने 2020-21 के दौरान राज्य सरकार को वार्षिक लेखे प्रस्तुत किए । शेष 163 पंचायत समितियों ने अक्टूबर 2021 तक राज्य सरकार को वार्षिक लेखे प्रस्तुत नहीं किए थे ।

1.10.5.1 प्रियासॉफ्ट एक केन्द्रीकृत लेखांकन पैकेज है जो आदर्श लेखांकन प्रणाली के अन्तर्गत लेखों के संधारण की सुविधा प्रदान करता है । आंकड़ों की प्रविष्टि जिला/ब्लॉक/ग्राम पंचायत स्तर पर की जाती है एवं उनको राज्य स्तर पर एकीकृत किया जाता है । यह पाया गया कि पंचायती राज संस्थाएं केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग और निर्बन्ध निधियों के अनुदानों से संबंधित लेनदेन की प्रविष्टि कर रहीं थीं । विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, 33 जिला परिषदों, 333 पंचायत समितियों एवं 11,066 ग्राम पंचायतों ने वर्ष 2020-21 के लिए अपनी वार्षिक बहियों को बंद किया था । यह पाया गया कि नौ[10] जिला परिषदों की ग्राम पंचायतों में प्रियासॉफ्ट में 90 प्रतिशत से कम प्रविष्टियाँ की गई थीं (75 प्रतिशत से लेकर 88.89 प्रतिशत तक) ।

10 जिला परिषदः बारां, भरतपुर, बीकानेर, जैसलमेर, जालौर, झुंझुनूं, राजसमंद, सवाई माधोपुर और टोंक ।

1.10.5.2 राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 के नियम 247(2) के अनुसार, प्रत्येक जिला परिषद को प्राप्ति एवं व्यय के वार्षिक लेखों को तैयार करना तथा उनको प्रत्येक वर्ष 15 मई तक राज्य सरकार को भेजना अपेक्षित है ।

पंचायती राज विभाग द्वारा प्रदान कि गई सूचना के अनुसार, 33 जिला परिषदों (पंचायती राज प्रकोष्ठ) में से केवल 18 जिला परिषदों (पंचायती राज प्रकोष्ठ) ने वर्ष 2020-21 के लेखे निर्धारित समय के भीतर प्रस्तुत किए और शेष 15 जिला परिषदों ने लेखे 13 से 111 दिन तक की देरी के साथ प्रस्तुत किए ।

इसी तरह, जिला परिषदों (ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ) के वार्षिक लेखे ग्रामीण विकास विभाग को प्रत्येक वर्ष 30 सितम्बर तक प्रस्तुत किए जाने अपेक्षित थे ।

ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार, 33 जिला परिषदों (पंचायती राज प्रकोष्ठ) में से 26 जिला परिषदों (पंचायती राज प्रकोष्ठ) ने वर्ष 2020-21 के लेखे 39 से 196 दिनों (जनवरी 2022 तक) की देरी के साथ प्रस्तुत किए । शेष सात[11] जिला परिषदों ने वर्ष 2020-21 के लेखे जनवरी 2022 तक प्रस्तुत नहीं किये थे ।

जिला परिषद (ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ) एवं जिला परिषद (पंचायती राज प्रकोष्ठ) दोनों को समय पर वार्षिक लेखे प्रस्तुत करने के प्रयास करने की आवश्यकता है ।

1.10.6 रोकड़ बही शेषों का बैंक 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 करे और यदि कोई भूल हो तो उन्हें ठीक करे । इसी प्रकार, पंचायत समिति और जिला परिषद के प्रकरण में कैशियर प्रत्येक माह राजकोष के साथ व्यक्तिगत जमा खातों का मिलान करेगा ।

2020-21 के दौरान, 11 पंचायती राज संस्थाओं[12] की लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि, मार्च 2021 तक पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों और बैंक/कोषागार लेखों में 12 प्रकरणों में ₹ 3.30 करोड़ राशि के अन्तर का मिलान किया जाना लंबित था ।

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

पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने पंचायती राज संस्थानों द्वारा जिला स्तरीय एवं राज्य स्तरीय क्रियान्वयन के लिए आठ सरल लेखांकन डेटा-बेस प्रारूप (भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित) आरम्भ किए (अक्टूबर 2009) । ये प्रारूप पंचायती राज संस्थाओं के समेकित वित्तीय स्थिति, आय और कर प्राप्तियां, गैर-कर प्राप्तियां, कुल प्राप्तियां, व्यय का विवरण और केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोगों के तहत आवंटित निधियों की भौतिक प्रगति के आंकड़ों को संकलित करने के लिए थे । इन प्रारूपों को अप्रैल 2011 से विभाग द्वारा

11 जिला परिषद : अजमेर, बांसवाड़ा, बारां, भीलवाड़ा, जालौर, झुंझुनूं और पाली ।

12 जिला परिषद : (पंचायत प्रकोष्ठ) एक, जिला परिषद : (ग्रामीण विकास प्रकोष्ठ) दो तथा पंचायत समितिः आठ ।

क्रियान्वयन के लिए अनिवार्य रूप से अपनाए जाने पर सहमति हुई थी । ये प्रारूप राजस्थान पंचायती राज नियम, 1996 में मई 2015 में अधिसूचना के माध्यम से शामिल किए गए थे । तथापि, पंचायती राज संस्थाएं इन प्रारुपों में लेखों के आंकड़ो का संकलन एवं प्रदर्शन नहीं कर रही थीं ।

पंचायती राज विभाग द्वारा वर्ष 2020-21 के लिए वित्तीय प्रारूपों एवं डाटा-बेस की स्थिति बार-बार स्मरण (सितंबर 2021, जनवरी 2022, फरवरी 2022 और अप्रैल 2022) कराए जाने के बावजूद उपलब्ध नहीं करवाई गई ।

अनुशंसाएं :

2. भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदानों पर निरंतर निर्भरता को कम करने के लिए, पंचायती राज संस्थाओं को अपने निजी कर एवं गैर-कर स्रोतों के माध्यम से राजस्व सृजन करके अपनी वित्तीय स्थिति को मजबूत करने की आवश्यकता है ।

3. पंचायती राज संस्थाओं द्वारा परम्परागत प्राप्ति एवं व्यय प्रारुप में लेखे तैयार करना जारी रखने के बजाय भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित आदर्श लेखांकन प्रणाली और केन्द्रीकृत लेखा पैकेज प्रियासॉफ्ट को लागू करने के प्रयास करने चाहिए ।

1.11 निष्कर्ष

प्रत्येक पंचायती राज संस्था द्वारा राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 द्वारा अधिदेशित पांच स्थायी समितियों का गठन किया जाना था । तथापि, पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार टिप्पणी करने के बावजूद, उनके गठन की वास्तविक स्थिति लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई है ।

यद्यपि, राजस्व के कुछ स्रोत यथा मेला कर, भवन कर, शुल्क, भूमि एवं भवनों, जलाशयों इत्यादि से किराया तथा भूमि की बिक्री से पूंजीगत प्राप्तियां पंचायती राज संस्थाओं को प्रदान किए गए थे तथापि, वे राज्य और केंद्र सरकार द्वारा जारी सहायता अनुदान पर ही निर्भर रही हैं । यहाँ तक कि पिछले कई वर्षों से विभाग के पास 'निजी राजस्व' के आंकड़े भी उपलब्ध नहीं थे ।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग पंचायती राज संस्थाओं का प्राथमिक लेखापरीक्षक है । निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग की ओर से पंचायती राज संस्थाओं के लेखों के अंकेक्षण के साथ-साथ उनके प्रमाणीकरण में भारी बकाया, एक चिंता का विषय है । निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के मापदंड 4 और 5 के तहत इस कार्यालय द्वारा की गई टिप्पणियों का अनुपालन भी सुनिश्चित नहीं किया ।

वर्षों से बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों का जमा होना, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित मुद्दों को संबोधित करने में पंचायती राज संस्थाओं की रुचि की कमी को दर्शाता है। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा 381 अनुच्छेदों वाले 32 निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रथम अनुपालना भी उपलब्ध नहीं कराई गई है। बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों के निपटान के लिए निर्धारित संस्था में लेखापरीक्षा समिति की बैठकों का आयोजन भी नहीं किया गया था ।