अध्याय–II

निष्पादन लेखापरीक्षा

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि की प्राप्तियां एवं उपभोग की निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सार

भारत सरकार ने (जनवरी 2007) पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बी.आर.जी.एफ.) योजना को प्रारम्भ किया था जिसका उद्देश्य विकास में क्षेत्रीय असमानताओं को दूर करना तथा स्थानीय संसाधनों एवं अन्य विकास के लिए आवश्यकताओं के बीच अन्तर को कम करना था जो मौजूदा व्यवस्था के अन्तर्गत ठीक नहीं हो पा रही थी को अच्छादित किया जाना था। पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि का अपेक्षित परिणाम पिछड़े जनपदों में गरीबी उन्मूलन एवं उत्तरदायी पंचायतों को विकसित करना था। पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि का मतंव्य वित्तीय संसाधनों को हस्तान्तरित कर देश के 250 जिलों में हो रहे विकास कार्यो को जारी रखना है। उत्तर प्रदेश के 34 जिले इस कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिए चुने गये है।

प्रदेश में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि की प्राप्तियों एवं उपभोग की निष्पादन लेखा परीक्षा (2006–10) में निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आये–

- बी आर जी एफ कार्यक्रम संदर्शी योजना बनाकर लागू किया जाना था। मार्च 2010 में 34 बीआरजीएफ जिलों में से मात्र 25 जिलों में संदर्शी योजना तैयार की गयी थी वर्ष 2007–09 हेतु ₹ 1,306.99 करोड़ की वार्षिक योजना उच्च शक्ति प्राप्त समिति द्वारा पारित किये बिना ही संदर्शी योजना तैयार की गयी थी।

- संदर्शी योजना के अनुरूप वार्षिक योजना तैयार कर जिला नियोजन समिति को अग्रेसित करना था एवं उच्च शक्ति प्राप्त समिति को योजना कार्यान्वयन हेतु पारित करना था। मई 2008 तक जिला योजना समिति गठित नहीं की गई थी एवं वित्तीय वर्ष 2006–07 हेतु ₹ 510.20 करोड़ भारत सरकार द्वारा निर्गत नहीं किया गया था।

- दिशा निर्देशों के अनुसार अनुसूचित जाति/ जनजाति के लिए उनकी जनपदीय जनसंख्या के अनुपात में उपयोजना तैयार किया जाना था। वर्ष 2009–10 तक उपयोजना तैयार नहीं की गयी थी।

- राज्य सरकार भारत सरकार से वर्ष 2006–10 के दौरान ₹ 1,268.24 करोड़ (कुल प्राप्त होने वाले अनुदान का 52 प्रतिशत) का अनुदानप्राप्त करने में अक्षम थी क्योंकि

आवश्यक नियोजन जैसे जिला नियोजन समिति का गठन, संदर्शी योजना की तैयारी इत्यादि का अभाव था।

- अनुदान के अन्तः वितरंग के अंकित सूत्रों को न अपनाने के कारण वर्ष 2009–10 में जिला पंचायत को अंश के रूप में राज्य सरकार से ₹103.75 करोड़ अधिक प्राप्त हुआ था जिसमें स्थानीय शहरी निकायों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों का अंशभी था।

- दिशा निर्देशों के अनुसार भारत सरकार द्वारा धनराशि अवमुक्त करने के 15 दिनों के अन्दर राज्य सरकार द्वारा सीधे पंचायतों के बैक खातों में हस्तान्तरित किया जाना था। उसके सापेक्ष राज्य सरकार द्वारा जिला नोडल एजेन्सी के माध्यम से हस्तान्तरण के कारण 15 दिनों से 12 माह तक के विलम्ब से हस्तान्तरण के कारण ₹ 5.84 करोड़ ब्याज दायित्व के रूप में था। जिला पंचायत राज अधिकारियों के पास ₹ 1.36 करोड़ (जुलाई 2010 तक) बिना आहरण के पड़ा हुआ था।

- योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार पंचायतों को क्षमता संवर्धन हेतु ₹ एक करोड़ प्रतिवर्ष प्रति जिला, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि प्राप्त होनी थी। जिससे योजना की सहभागिता, क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण किया जाना था। राज्य सरकार इस तरह के नियोजन तैयार करने में असमर्थ थी। इस प्रकार राज्य सरकार भारत सरकार से ₹ 90.44 करोड़ की धनराशि प्राप्त करने में असफल रही।

- राज्य सरकार ने ग्राम सचिवालय निर्माण हेतु कार्यदायी संस्थाओं को सेवा कर के रूप में ₹ 12.68 करोड़ भुगतान किया था जिसकी आवश्यकता नहीं थी।

2.1 परिचयात्मक

भारत सरकार नेबीआर जी एफ योजना 11वीं पंचवर्षीय योजना (2007–12) हेतु प्रारम्भ की थी (जनवरी 2007)। इस योजना का उददेश्य राज्य के 34 पिछड़े जिलों[6] में क्षेत्रीय विषमता को दूर करना, स्थानीय प्रशासन को दायित्व देकर, पिछड़े जिलों में कमजोर वर्गो की गरीबी को मिटाना एवं विकास के लिए दी जाने वाली राशि के प्रवाह में वृद्धि करने तथा उसे समन्वित करने के लिए सहायता प्रदान करना था।राज्य में पहले 21 जिलों में राष्ट्रीय सम विकास योजना को क्रियान्वित करते हुये बाद में 13 जिलों[7]को वर्ष 2006–07 में बीआर जी

[6] परिशिष्ट–1.1 में प्रदर्शित।

[7] अम्बेडकर नगर, श्रवास्ती, फर्रूखाबाद, संतकबीर नगर, बलरामपुर, सिद्धार्थ नगर, महाराजगंज, बस्ती, बहराइच, एटा, गोण्डा, बदायूं एंव लखीमपुर खीरी।

एफ योजना में समाहित किया गया। बी आर जी एफ योजना के वित्त पोषण के दो लक्ष्य थेः–

i. पंचायत स्तर की शासन व्यवस्था को समता सृजन के माध्यम से पर्याप्त सुदृढ़ करना ताकि स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सहभागिता पूर्ण नियोजन, निर्णय करने, क्रियान्वयन और निगरानी में मदद मिले एवं

ii. पिछड़े क्षेत्रों को अन्य विकास की आवश्यकताओं तथा स्थानीय संसाधनों के अन्तर को कम करने के लिए विकासशील असम्बद्ध अनुदान उपलब्ध कराना। प्रत्येक जिला नियोजन में पिछड़ेपन के आधार पर सर्वे करते हुये संदर्शी योजना जनसहभागिता के अनुसार तैयार की जानी थी। उक्त कार्यो हेतु पेशेवर एवं आउटसोरसिंग वाह्य कुशल लोगों से सहायता अनुमन्य थी। जिला संदर्शी योजना सहभागिता के आधार पर तृणमूल से जिला स्तर तक तैयार किया जाना था जिसमें अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजतिहेतु उपयोजना का निर्धारण सुनिश्चित किया जाना था।

2.2 संगठनात्मक ढांचा

पिछ़ड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के लिए राज्य स्तर पर पंचायती राज विभाग नोडल विभाग था। पंचायती राज विभाग के प्रमुख सचिव, एवं योजना निदेशक क्रमशः उच्च शक्ति प्राप्त समिति एवं योजना प्रबन्ध इकाई के प्रमुख मनोनीत किये गये थे। इनका कार्य जिला योजना समितियों द्वारा तैयार कार्य योजनाओं को मन्जूरी, प्रबन्धन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन करना था। जिला स्तर पर जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई का गठन (अगस्त 2009 में) किया गया जिसमें अध्यक्ष, मुख्य विकास अधिकारी एवं सम्बन्धित जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी सदस्य सचिव मनोनीत किये गये है। जो योजना कोप्रस्तुत, प्रबन्ध एवं निगरानी का कार्य करेंगे। जिला स्तर पर जिला पंचायत, क्षेत्र स्तर पर क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत योजना की कार्यदायी संस्थाएं थी।

2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निम्नलिखित को सुनिश्चित करने हेतु समीक्षा की गयी कि क्या :–

- पिछड़ा क्षेत्रों की चयन व्यवस्था एवं प्रोजेक्ट के नियोजन विश्वसनीय आंकड़ों पर आधारित है जैसा कि भारत सरकार द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना की मार्ग दार्शिका में वर्णित था।

- भारत सरकार द्वारा निधियों का निर्धारण एवं प्रेषण जारी दिशा निर्देशों के अनुसार था तथा पंचायती राज संस्थाओं की निधियों का हस्तान्तरण एवं उपभोग वित्तीय नियमों के अनुसार किया गया था।
- परियोजनाओं का क्रियान्वयन उच्च शक्ति प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदनोपरान्त था एवं दिशा निर्देशों के अनुसार निर्धारित चयनित/नामित कार्यदायी संस्थाओं द्वारा किया गया था।
- विभिन्न स्तरों पर अनुश्रवण व्यवस्था लागू थी तथा प्रभावी ढंग से क्रियाशील थी।

2.4 लेखापरीक्षा का अभिप्राय एवं कार्य प्रणाली

इस योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा की आच्छादित अवधि वित्तीय वर्ष 2006–07 से 2009–10 तक थी। राज्य स्तर पर पंचायती राज विभाग एवं योजना प्रबन्ध इकाईकुल चयनित 34 बी आर जी एफ जिलों में से पी पी एस डब्लू ओ आर नमूना पद्धति से 9 जिला पंचायतें[8] एवं प्रत्येक चयनित जनपद कीएस आर एस डब्लू ओ आर नमूना पद्धति से चयनित दो क्षेत्र पंचायतों[9] के अभिलेखों की जॉच की गयी थी जॉच के लिए कार्यो के चयन का आधार सर्वाधिक व्यय था।

राज्य सरकार ने परिचात्मक गोष्ठी (जून 2010) में जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत की चयन पद्धति एवं लेखा परीक्षा कार्य क्षेत्र तथा कार्य प्रणाली पर सहमति प्रदान की थी। लेखा परीक्षा आपत्तियॉ सरकार को नवम्बर (2010) में प्राप्त करा दी गयी थी। समापन गोष्ठी दिसम्बर 2010 में सम्पन्न हुयी थी जिसमें तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की गयी तथा लेखा परीक्षा आपत्तियॉ राज्य सरकार द्वारा स्वीकार की गयी थी।

लेखा परीक्षा आपत्तियां

2.5 नियोजन

2.5.1 संदर्शी योजना तैयार किये जाने में विलम्ब

योजना की मार्ग दर्शिका के अनुसार पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि कार्यक्रम का शुभारम्भ प्रत्येक चयनित जनपद में उसके पिछड़ेपन के गहन अध्ययन के साथ करना था इस अध्ययन में बेस लाइन सर्वे भी सम्मिलित था। इसके बाद इस पिछड़ेपन के समाधान के लिए 2006–07 और ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के दौरान बड़ी सूज बूझ से सहभागिता पूर्ण जिला

[8] लखीमपुर खीरी, गोरखपुर, कुशीनगर, जौनपुर, सोनभद्र, हरदोई, सीतापुर, श्रावस्ती एवं प्रतापगढ़।

[9] रनिया बेहड, फूल बेहड़, बदूलगंज, बेलाघाट, निगुंहा– नौरंगिया, रामकोला, मछलीशहर, रामपुर, राबर्टसगंज, चोपन, हरपालपुर, संडीला, परसन्डी, खैराबाद, सिरिसया, जमुनाहा, कुन्डा, एवं प्रतापगढ़ सदर।

विकास संदर्शी योजना तैयार करना था। उक्त योजना तकनीकी सहायता संस्थान की मदद लेकर तैयार करना था। परियोजना प्रबन्धन इकाई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि भारत सरकार ने पांच विभिन्न संस्थाओं को अक्टूबर 2007 में इन योजनाओं को तैयार करने के लिये निर्देशित किया था। सरकार नेएग्रीकल्चरल फाइनेन्स कार्पोरेशन लिमिटेड लखनऊ (ए फ सी) को जून 2009 में 14 जिलों[10] के लिये कार्यादेश दिया थाएवं पुनः सितम्बर 2009 में 11 जिलों[11] केलिये कार्यादेश दिया गया था जिसके तहत कार्य 2009 तक पूर्ण किया जाना था। वर्ष 2007–08 तथा 2008–09 की वार्षिक योजना क्रमशः मार्च 2008 तक तथा अक्टूबर 2009 तक तैयार किये जाने की जिम्मेदारी सौपी गयी थी। इसके साथ भारत सरकार द्वारा उनके बचनबद्ध होने से 19 से 22 माह बाद संदर्शी योजना बनाया जाना था। यद्यपि 25 जनपदों की संदर्शी योजना एग्रीकल्चर फाइनेन्स कार्पोरेशन लिमिटेड ने मार्च 2010 तक तैयार की थी। जून 2010 तक शेष नौ जिलों की संदर्शी योजना तैयार करने हेतु किसी तकनीकी सहायता संस्थान से अनुबन्ध नहीं किया गया।

परिणामतः 34 जनपदों की ₹1306.99 करोड़ की वार्षिक जिला योजना बिना संदर्शी योजना तैयार किये हुये उच्च शक्ति प्राप्त समिति ने अनुमोदित कर दी थी, जिसका विवरण निम्नवत था।

तालिका–1: वार्षिक जिला योजना

वर्ष	उच्चाधिकार समिति द्वारा अनुमोदित माह	वार्षिक योजना की कुल धनराशियां (₹ करोड़ में)
2007–08	जुलाई सितम्बर 2008	629.56
2008–09	अगस्त–सितम्बर 2009	677.43

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर परियोजना प्रबन्धन इकाई ने उत्तर में बताया (जुलाई 2010) कि ए एफ सीके अतिरिक्त किसी भी एजेन्सी ने कार्य पूर्ण करने में रूचि नही दर्शायी जिसके परिणामस्वरूप ए एफ सी को 25 जनपदों का कार्य सौपा गया। इस प्रकार किसी तकनीकी सहायता संस्थान द्वारा योजना तैयार करवाने में सहमत न होना एवं उस पर सरकार द्वारा निर्णय करने में विलम्ब किये जाने के कारण ए एफ सी को कार्य सौपने में विलम्ब हुआ। यद्यपि ए एफ सी के प्रतिवेदन में उद्धत अधिकतर परियोजनाएं जिसमें विषमताएं थी, जैसे दुग्ध संग्रह केन्द्र, जल का संचयन, आपदा प्रबन्धन इत्यादि को उच्च शक्ति प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदित नियोजन में सम्मिलित नहीं किया गया था।

[10] बाराबंकी, बस्ती, बदायूँ, एटा, फर्रूखाबाद, फतेहपुर, कौशाम्बी, संतकबीरनगर नगर, सिद्धार्थनगर, महाराजगंज, गोण्डा, जौनपुर, जालौन एंव लखीमपुर खीरी।

[11] बहराइच, प्रतापगढ़, सोनभद्र, मिर्जापुर, सीतापुर, अम्बेडकरनगर, बलरामपुर, श्रावस्ती, आजमगढ़, ललितपुर एंव चन्दौली।

2.5.2 संदर्शी योजना बनाने में जनसहभागिता (की उपेक्षा किया जाना या) को सुनिश्चित न किया जाना

योजना के दिशा निर्देशों में यह प्रावधान किया गया था कि संदर्शी योजना तैयार करने में जनसहभागिता सुनिश्चित की जायेगी उक्त हेतु सरकार एवं एग्रीकल्चरल फाइनेन्स कार्पोरेशन लिमिटेड के मध्य एम ओ यू की शर्तो में इसका उल्लेख किया गया था। संदर्शी योजना की संवीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि एग्रीकल्चरल फाइनेन्स कार्पोरेशन लिमिटेड नेजनसहभागिता का निर्धारण कैसे किया था?

छः जिला पंचायतों[12] के नमूना जांच (जून–जुलाई 2010) में इस ओर इंगित किये जाने पर अपर मुख्य अधिकारियों ने बताया कि उन्हें न तो उक्त तथ्यों के सर्वे का ज्ञान था और न ही उनसे इस पर विचार विमर्श ही किया गया था। यद्यपि सरकार ने आश्वस्त (दिसम्बर 2010) किया कि एग्रीकल्चरल फाइनेन्स कार्पोरेशन लिमिटेड को जनसहभागिता के अभिलेख तैयार करने का निर्देश दिया जायेगा।

2.5.3 वर्तमान व्यवस्था में उपलब्ध संरचनात्मक एवं विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं के अन्तर की प्राथमिकता का निर्धारण न करना।

योजना के दिशा निर्देशों में प्राविधानित था कि जिले की संदर्शी योजना तैयार की जायेगी एवं प्रत्येक जनपद की प्राथमिकताओं को सुनिश्चित करते हुये उन्हीं के अनुसार योजनाओं का क्रियान्वयन किया जाना था। नौ जनपदों के नमूना जांच में पाया गया कि उनमें से छः[13]पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि में मौजूदा व्यवस्था के अन्तर्गत संरचनात्मक एवं विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं के अन्तर की प्राथमिकता का निर्धारण एग्रीकल्चरल फाइनेन्स कार्पोरेशन लिमिटेड के मध्य ए एम यू की शर्तो में सम्मिलित नहीं किया गया था। अतः विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं की प्राथमिकताओं से सम्बन्धित दिशा निर्देश,जो जनपद में विशेष रूप से आवश्यक थे, का अनुपालन नहीं किया गया था।

2.5.4 जिला योजना समिति का विलम्ब से गठन करना।

योजना के दिशा निर्देशों के अन्तर्गत भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243 जेड डी के अन्तर्गत गठित जिला योजना समिति से पारित वार्षिक जिला योजना को धन प्राप्त करने के लिये पंचायती राज मंत्रालय को अपनी मांग प्रेषित करने से पूर्व उच्च शक्ति प्राप्त समिति से अनुमोदन लेना था। मई 2008 तक जिला योजना समितियां गठित नहीं थी एवं भारत

[12] लखीमपुर खीरी, जौनपुर, सोनभद्र, सीतापुर, श्रावस्ती एवं प्रतापगढ़।
[13] लखीमपुर खीरी, जौनपुर, सोनभद्र, सीतापुर, श्रावस्ती एवं प्रतापगढ़।

सरकार द्वारा वित्तीय वर्ष 2006–07 के लिए निर्धारित ₹ 510.28 करोड़ अवमुक्त नहीं किया गया था। 2007–08 की कार्ययोजना की प्रथम किस्त ₹ 541.74 करोड़ वित्तीय वर्ष 2008–09 में निर्गत किया गया था। अतएव जिला योजना समिति का विलम्ब से गठन होने के कारण वित्तीय वर्ष 2006–07 की धनराशि व्ययगत हो गयी एवं 2007–08 की धनराशि भारत सरकार से विलम्ब से प्राप्त हुयी थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर परियोजना निदेशक योजना प्रबन्धन इकाई ने स्वीकार किया (जुलाई 2010) था कि जिला योजना समिति के गठन में विलम्ब के कारण वित्तीय वर्ष 2006–07 की कार्ययोजना तैयार नहीं की गयी थी एवं 2007–08 की कार्य योजना विलम्ब से तैयार की गयी थी। अतएव नियोजन की कमी के कारण सरकार पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि को प्राप्त करने तथा उसका उपभोग करने में असमर्थ थी।

2.5.5 अनुसूचित जातियों/जनजातियों के लिए उपयोजना तैयार न किया जाना

योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार जनपद में अनुसूचित जातियों/जनजातियों की जनसंख्या के अनुपात में उपयोजना तैयार करना था। नमूना जांच की गई जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों के अभिलेखीय संवीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अनुसूचित जातियों/जनजातियों के लिये उपयोजना तैयार नहीं की गयी थी। वर्ष 2007–08 की वार्षिक योजना बिना अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की उपयोजना के पारित की गयी थी, जबकि पंचायती राज मंत्रालय के प्रतिनिधि भी तृतीय एवं चतुर्थ बैठक जो क्रम'ाः 15.09.2008 एवं 09.01.2009 को आयोजित की गयी, में उपस्थित थे। अतः अनुसूचित जाति/जनजाति के सदस्य बी.आर.जी.एफ. अनुदान के लाभ से वंचित थे। लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत ने उत्तर में कहा कि (जून–जुलाई 2010) अनुसूचित जाति/जनजाति के लिए अलग से उपयोजना तैयार नहीं की गयी थी। इस प्रकार वित्तीय वर्ष 2009–10 तक अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लिए उपयोजना तैयार किये जाने के दिशा निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया था।

2.6 वित्तीय प्रबन्धन

राज्य को बी.आर.जी.एफ. से वर्षवार प्राप्त अनुदान एवं उपभोग[14] का विवरण निम्नवत थाः–

तालिका–2: बी.आर.जी.एफ. की वित्तीय स्थिति (2006–10)

(₹ करोड़ में)

क्र. म.	वर्ष	अनुदान का उददश्य	आवंटन	अवमुक्त	उपयोग	धनराशि प्रदान नहीं की गयी/कम प्रदान की गयी
1	2006–07	क्षमता संवर्धन	34.00	0.00	0.00	34.00
		विकासात्मक अनुदान	476.28	0.00	0.00	476.28
2	2007–08	क्षमता संवर्धन	34.00	25.30	21.20	8.70
		विकासात्मक अनुदान	602.09	3.40	0.50	598.69
3	2008–09	क्षमता संवर्धन	34.00	0.00	0.00	34.00
		विकासात्मक अनुदान	602.09	541.74	433.32	60.35
4	2009–10	क्षमता संवर्धन	34.00	20.26	0.00	13.74
		विकासात्मक अनुदान	602.09	559.61	625.66[15]	42.48
		कुल	**2,418.55**	**1,150.31**	**1,080.68**	**1,268.24**

2.6.1 वित्तीय स्थिति

34 बी.आर.जी.एफ. जनपद पंचायती राज मंत्रालय के अनुमोदित एवं वार्षिक योजना के अनुसार वित्तीय वर्ष 2006–07 में ₹ 476.26 करोड़ तथा 2007–08 में ₹ 602.09 करोड़ प्रतिवर्ष प्राप्त करने के हकदार थे, अग्रेत्तर वर्ष 2007–08 की प्रथम किस्त के तहत पंचायती राज मंत्रालय द्वारा ₹ 541.74 करोड़ की धनराशि वर्ष 2008–09 में अवमुक्त की गयी थी, वर्ष 2007–08 की द्वितीय किस्त की धनराशि वर्ष 2006–07 एवं 2008–09 की पात्रता के विरूद्ध अनुदान अवमुक्त नहीं किया गया क्योंकि आवश्यक नियोजन एवं संसाधन बनाने की प्रक्रिया के अनुसार प्रत्येक जिले में जिला नियोजन समिति का गठन सीधे धनराशि को पंचायतों के खातों में हस्तान्तरण की व्यवस्था का क्रियान्वयन तथा सरकार द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र के प्रस्तुतीकरण का उद्देश्य पूरा नही हुआ। इस प्रकार सरकार वर्ष 2006–10 के

[14] 34 बी0आर0जी0एफ0 जनपद का आवंटन एवं अवमुक्त धनराशि में पंचायती राज संस्थाएं एवं स्थानीय निकायों दोनों सम्मिलित।

[15] ₹ 108.42 करोड़ वर्ष 2008–09 की अवशेष धनराशि का उपयोग इस वर्ष में सम्मिलित है।

दौरान ₹ 2,418.55 करोड़ के आवंटन के विरूद्ध ₹ 1,268.24 करोड़ (आवंटन का 52.44 प्रतिशत) प्राप्त करने में असफल रही एवं कुल प्राप्त धनराशि ₹1,150.31 करोड़ में से केवल ₹ 1,080.68 करोड़ (प्राप्त धनराशि का 94 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था, जिसके कारण योजना का उद्देश्य विकास में क्षेत्रीय विषमताओं को दूर करने एवं विकास योजनाओं में सेतु का काम करने हेतु लागू की गयी योजना का आंशिक लाभ ही मिल सका, उद्धृत किये जाने पर परियोजना, निदेशक पी.एम.यू. ने स्वीकार (जुलाई 2010) किया कि जिला योजना समिति का विलम्ब से जिला स्तर पर गठन होने के कारण ढांचागत सुधारों को लागू करने के लिए योजना को तैयार करने में विलम्ब के कारण निधि के प्राप्त होने में विलम्ब हुआ।

2.6.2 निधि प्रवाह प्रक्रिया का अनुपालन न किया जाना

बी.आर.जी.एफ. में धनावंटन की दो प्रक्रियाएं है (i) क्षमता संवर्धन निधि एवं (ii) संयुक्त विकास निधि। प्रत्येक बी.आर.जी.एफ. जनपद क्षमता संवर्धन हेतु एक करोड़ रुपया प्रतिवर्ष प्राप्त करेगा। संयुक्त विकास निधि को जनपदों के मध्य कम से कम निर्धारित ₹10 करोड़ के हिसाब से प्रतिवर्ष प्रति जनपद वितरित किया जायेगा एवं शेष आवंटन प्रत्येक जनपद में जनसंख्या के अनुपात, बी आर जी एफ जनपदों के क्षेत्रफल तथा जनपदों के क्षेत्रफल एवं कुल जनसंख्या के आधार पर वितरित किया जाना था। सरकार सामान्य समीकरण के आधार पर बी आर जी एफअनुदान जनपद के पंचायतों के मध्य आवंटन करती थी। निधि को वितरित करने के लिए स्थानीय निकाय एवं पंचायतों के बीच क्रमशः 20:80 का अनुपातनिर्धारित किया गया था। जबकित्रिस्तरीय पंचायतों में निधि का वितरण 70:10:20 के आधार पर क्रमशः ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं जिला पंचायतों में किया जाना था।

भारत सरकार ने वर्ष 2009–10 में अवमुक्त ₹ 559.61 करोड़ की धनराशि में से पंचायतों को ₹ 494.39 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की जो देय राशि ₹ 447.67 करोड़ के विरूद्ध थी तथा ₹ 46.42 करोड़ स्थानीय निकाय के हिस्से को जिला पंचायतों को हस्तान्तरित किया गया। इसके अलावा क्षेत्र पंचायतों का ₹ 28.07 करोड़ एवं ग्राम पंचायतों का ₹ 28.96 करोड़ हिस्सा भी जिला पंचायतों को हस्तान्तरित किया गया। परिणामस्वरूप स्थानीय निकायों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों को कम निधि अवमुक्त की गयी।जैसा **परिशिष्ट–2.1** उद्धत है। परिशिष्ट दर्शाता है कि पांच जिला पंचायतों को ₹4.69 करोड़ कम अवमुक्त किया गया तथाशेष 29 जिला पंचायतों को ₹ 108.44 करोड़ देय अंशराशि से अधिक अवमुक्त की गयी।

इस प्रकार स्थानीय निकाय एवं पंचायती राज संस्थाओं के मध्य पंचायती राज संस्थाओं के बीच सामान्य सारिणी का अनुपालन नहीं किया गया था। जिसके कारण जनपद के विभिन्न पंचायतों में क्षेत्रीय असमानता को दूर करने हेतु कार्यक्रम का उद्देश्य पूरा नही हो सका।

2.6.3 जिला पंचायत राज अधिकारियों के पास अवितरित धनराशि

योजना के दिशा निर्देशो के अनुसार निधि को पंचायतों के खातों में हस्तान्तरण सीधे बैकिंग प्रणाली के अन्तर्गत किया जाना था। सरकार निधि को पंचायतों के खातों में सीधे हस्तान्तरण न करके वर्ष 2007–08 में नामित जिला पंचायत राज अधिकारियों को जो जिला नोडल एजेन्सी के रूप में कार्य कर रहे थे एवं वर्ष 2008–09 तथा आगामी वर्षों हेतु सम्बन्धित जिला पंचायतों के अपर मुख्य अधिकारियों (मई 2009) को सम्बन्धित पंचायतों को हस्तान्तरण हेतु नामित किया गया था। इस प्रकार जिला नोडल एजेन्सी द्वारा निधि का पंचायतों को हस्तान्तरण अनियमित था जिसके कारण निधियों का विलम्ब से हस्तान्तरण किया गया।

नौ जनपदों की नमूना जांच में पाया गया कि छः जिला पंचायत राज अधिकारियों द्वारा ₹ 1.36 करोड़ जुलाई 2010 तक अवितरित रखा गया जिसका विवरण निम्नवत है।

तालिका–3: जिला पंचायत राज अधिकारियों के पास अवितरित धनराशि

(₹ लाख में)

क्र. सं.	जनपद का नाम	जि.प.रा.अ. के पास अवितरित धनराशि	प्राप्त ब्याज की धनराशि	योग
		बी.आर.जी.एफ. अनुदान की अवितरित धनराशि		
1	हरदोई	00.00	12.17	12.17
2	लखीमपुर खीरी	00.00	10.95	10.95
3	सोनभद्र	00.00	18.19	18.19
4	गोरखपुर	00.00	11.57	11.57
5	कुशीनगर	00.00	33.92	33.92
6	प्रतापगढ	42.75	6.62	49.37
	योग	**42.75**	**93.42**	**136.17**

इंगित किये जाने पर सम्बन्धित जिला पंचायत राज अधिकारियोंने अवगत (जुलाई 2010) कराया कि सरकार से निधि के हस्तान्तरण हेतु कोई निर्देश न मिलने के कारण सम्बन्धित राशि उनके पास पड़ी हुई थी। सरकार की अक्षमता के कारण निधि के हस्तान्तरण हेतु

जिला पंचायत राज अधिकारियों को निर्देश न निर्गत करने के कारण ₹ 1.36 करोड़ तेरह माह से अधिक समय से अप्रयुक्त थी।

2.6.4 बी.आर.जी.एफ. अनुदान पर अप्राप्त ब्याज

जिला पंचायत राज अधिकारी सीतापुर के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि बी.आर.जी. एफ. अनुदान की धनराशि ₹ 16.68 करोड़ लखनऊ क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक सीतापुर में बचत खाते में 02.01.2009 से 28.02.2009 तक जमा थी लेकिन इस अवधि में 3.5 प्रतिशत की दर से अर्जित ब्याज ₹ 9.73 लाख को खाते में जमा नही दर्शाया गया था। इस सम्बन्ध में जिला पंचायत राज अधिकारी ने (जुलाई 2010) अवगत कराया कि प्रकरण बैंक के समक्ष उदधृत किया गया है।

2.6.5 बी.आर.जी.एफ. योजना की अनुदान के लिए अलग से रोकड़ बही का रख रखाव न किया जाना।

बी.आर.जी.एफ. योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार योजना हेतु अलग से रोकड़ बही का रख रखाव के प्रावधानों का अनुपालन किया जाना था। जॉच की गई 9 जिला पंचायतों तथा जिला पंचायत कुशीनगर में इन प्रावधानों का अनुपालन नही किया गया है। यद्यपि कि इकाई ने अपने उत्तर में यह आश्वासन (जुलाई 2010) दिया था कि आगामी वित्तीय वर्ष से अलग से रोकड़ बही बनाई जायेगी।

2.7 क्रियान्वयन

2.7.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधि हस्तानान्तरण में विलम्ब के कारण ब्याज की धनराशि ₹ 5.84 करोड़ के दायित्वों का सृजन

योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार भारत सरकार से अवमुक्त धनराशि को 15 दिन के उपरान्त पंचायतो के खातों में हस्तान्तरित करने पर रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित दर पर दण्डात्मक ब्याज का प्राविधान किया गया था।

नौ जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि सरकार द्वारा धनराशि को सम्बन्धित पंचायतों को हस्तान्तरण करने में 15 दिन से 12 महीने तक का विलम्ब किया गया था। पंचायतों को पी.एम.यू. एवं डी.एन.ए. स्तर से विलम्ब से धनराशि का हस्तान्तरण करने के कारण से ₹ 5.84 करोड़ (नौ जिलों की नमूना जांच) दण्डात्मक ब्याज 11.75 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से भुगतान करना सरकार का दायित्व था, **(परिशिष्ट 2.2)**

इस सम्बन्ध में इंगित किये जाने पर पी.एम.यू. (जुलाई 2010) ने अवगत कराया कि जिला नोडल संस्थाओं (सम्बन्धित जिला पंचायतों के अपर मुख्य अधिकारी) से बैंक खाता संख्या प्राप्त कर ली गयी है तथा वर्ष 2010–11 से बैंकों में निधि के हस्तान्तरण की कार्यवाही की जायेगी, इस प्रकार योजना के क्रियान्वयन के चार वर्ष व्यतीत होने के उपरान्त भी सरकार इस स्थिति में नहीं थी कि निधि की धनराशि को सीधे सम्बन्धित पंचायतों के बैंक खाते में हस्तान्तरित कर सके।

2.7.2 बी.आर.जी.एफ. अनुदान की धनराशि पर ₹ 32.24 लाख ब्याज की हानि

जिला पंचायत राज अधिकारी श्रावस्ती तथा जौनपुर को ₹ 10.84 करोड़ तथा ₹ 16.28 करोड़ क्रमशः दिनांक 11.12.2008 तथा 30.01.2009 को प्राप्त हुआ। जिला पंचायत राज अधिकारी श्रावस्ती ने निधि को जिला ग्राम्य विकास अभिकरण के वैयक्तिक लेजर खाता में जमा किया था जबकि जिला पंचायत राज अधिकारी, जौनपुर ने यूनियन बैंक आफ इण्डिया जौनपुर के विविध बैंक खाते में जमा किया। जिला पंचायत राज अधिकारी श्रावस्ती ने 30.05.2009 से 26.09.2009 के दौरान सम्बन्धित पंचायतों को भुगतान किया, जबकि जिला पंचायत राज अधिकारी जौनपुर ने ₹2.93 करोड़ का भुगतान दिनांक 24.03.2009 को तथा शेष धनराशि ₹ 13.35 करोड़ दिनांक 30.05.2009 से 03.06.2009 के दौरान किया गया जिसके कारण ब्याज के रूप में ₹ 32.24 लाख की क्षति हुई (@3.5 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से)।

इस सम्बन्ध में इंगित करने पर जिला पंचायत राज अधिकारी, श्रावस्ती (अगस्त 2010) ने अवगत कराया कि जिलाधिकारी के आदेश से धनराशि को पी एल ए में जमा किया गया, यद्यपि जिला पंचायत राज अधिकारी जौनपुर (अगस्त 2010) ने अवगत कराया कि निधि को लम्बित अन्तिम वितरण तक विविध बैंक खाते में जमा किया गया था। इस प्रकार योजना के दिशा निर्देशों का परिपालन न करने के कारण बी आर जी एफ अनुदान पर ₹ 32.24 लाख ब्याज की हानि हुई।

2.7.3 क्षमता संवर्धन कार्यक्रम का क्रियान्वयन न किया जाना

सरकार को क्षमता संवर्धन मे वृद्धि एवं योजना के क्रियान्वयन हेतु समस्त सहभागियों को प्रशिक्षण देकर इस योग्य बनाना था कि वे योजना तैयार कर उसका क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण कर सके। इस हेतु ₹ 136.00 करोड़ को 34 बी आर जी एफ जनपद के लिए अवमुक्त करने का प्रावधान था। इस उद्देश्यहेतु समयावधि 2006–10 तक पंचायती राज मंत्रालय को ₹ एक करोड़ प्रति जनपद प्रति वर्ष की दर से अवमुक्त करना था। पी एम यू

द्वारा तैयार की गयी वार्षिक योजना क्षमता संवर्धन हेतु राष्ट्रीय क्षमता संवर्धन फ्रेमवर्क के दिशा निर्देशों के अनुसार तैयार नहीं की गयी थी जिसकी वजह से सरकार को केवल ₹ 45.56 करोड़ की धनराशि ही जुलाई 2010 तक प्राप्त हो सकी। उक्त निधि में से सरकार ने केवल ₹ 25.30 करोड़ (जुलाई 2010) सम्बन्धित जिलों को हस्तान्तरित की थी। यद्यपि परियोजना प्रबन्धन इकाई (पी.एम.यू.) ने ₹ 86.96 करोड़ की योजना दिसम्बर 2009 में पंचायती राज मन्त्रालय (एम.ओ.पी.आर.) को प्रेषित की थी, लेकिन अवशेष धनराशि भारत सरकार ने जुलाई 2010 तक शासन को अवमुक्त नहीं की थी।इस प्रकार सरकार क्षमता संवर्धन के लिए सम्पूर्ण प्राधिकृत धनराशि प्राप्त करने में विफल रही तथा आंशिक प्राप्त धनराशि का ही उपयोग कर सकी।

उत्तर में परियोजना प्रबन्धन इकाई ने अवगत (जुलाई 2010) कराया कि अवशेष धनराशि को अवमुक्त करने के लिए पत्र व्यवहार किया जा रहा था।

2.7.4 अनाधिकृत धनराशि ₹12.68 करोड़ का हस्तान्तरण एवं ₹ 38.54 करोड़ का परिहार्य व्यय

दिशा निर्देशों में डी.पी.सी. द्वारा कार्यदायी संस्थाओं के चयन का प्राविधान था। सरकार द्वारा जिला योजना समिति के बावजूद सरकार ने स्वयं कार्यकारी संस्थाओं (यू.पी.पी.सी.एल., यू.पी. एस.के.एन.एन.एल. एवं ग्रामीण अभियन्त्रण सेवा (आर.ई.एस.) को निर्माण कार्यो के कियान्वयन हेतु नामित किया था।

परियोजना प्रबन्धन इकाई के अभिलेखों की जांच (जून–जुलाई 2010) एवं जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं कार्यकारी संस्थाओं की नमूना जांच में पाया गया कि सड़क, सेतु, नाली, चेक डैम, रपटा, ग्राम पंचायत सचिवालय आदि का निर्माण जिला पंचायत द्वारा किया जा रहा था। सड़कें, सेतु, नाली संसाधन केन्द्रों आदि का निर्माण क्षेत्र पंचायत द्वारा एवं ग्राम पंचायत सचिवालय सड़के, आंगनबाड़ी केन्द्रों आदि का निर्माण कार्यदायी संस्थाऐं (यू.पी.पी.सी. एल., यू.पी.एस.के.एन.एन.एल. एवं आर.इ.एस.) द्वारा किया जा रहा था।

सरकार ने ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण के लिए न्यूनतम लागत को ध्यान में नहीं रखा एवं प्रतिस्पर्धात्मक न्यूनतम दरों को ध्यान में रखे बिना ही सरकार नेयू.पी.पी.सी.एल. एवं यू.पी.एस.के.एन.एन.एल. को ₹ 14.72 लाख प्रति सचिवालय के दर से निर्माण का कार्य सौपा गया। यू.पी.पी.सी.एल. एवं यू.पी.एस.के.एन.एन.एल. को क्रमशः 1893 एवं 546 सचिवालयों के निर्माण काकार्य सौपा गया। ₹ 252.57 करोड़ की धनराशि (₹ 189.38 करोड़ यू.पी.पी.सी.एल. एवं ₹ 63.19 करोड़ यू.पी.एस.के.एन.एन.एल.) का भुगतान (मार्च 2010) में सहमति पत्र पर

हस्ताक्षर किये बिना एवं निर्माण कार्य को पूर्ण करने हेतु समय का निर्धारण किये बिना किया गया। एक ग्राम पंचायत सचिवालय के निर्माण की लागत ₹ 14.72 लाख में सेवा कर ₹ 0.52 लाख एवं सेन्टेज प्रभार ₹ 1.58 लाख (12.5 प्रतिशत की दर से) सम्मिलित थी। इस प्रकारकुल सेवा कर ₹ 12.68 करोड़ का भुगतान 2439 ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण हेतु कार्यदायी संस्थाओं को किया गया था यद्यपि वित्त अधिनियम 2005 के प्रस्तर 28.3–3 में सरकारी भवनों या कार्यालय अथवा जनोपयोग के लिए सिविल निर्माण कार्यो के लिए सेवा कर से मुक्त रखा गया है। कार्यदायी संस्थाओं को सेन्टेज प्रभार के तहत कुल ₹ 38.54 करोड़ का भुगतान किया गया जबकिकुछ पंचायती राज संस्थाओं नेसेन्टेज प्रभार का दावा नहीं किया था। इस प्रकार कार्यदायी संस्थाओं को भुगतानित सेवा कर ₹ 12.68 करोड़ देय नहीं था, जबकि यदि यह कार्य जिला पंचायतों को सौपे गये होते तो ₹ 38.54 करोड़ का कार्यदायी संस्थाओं को किया गया सेन्टेज प्रभार का भुगतान परिहार्य था।

इंगित किये जाने पर (अगस्त 2010) कार्यदायी संस्थाओं (EAS) ने अवगत कराया कि सेवा कर को अब तक जमा नहीं किया गया है एवं सेवा कर सलाहकार से परामर्श के पश्चात कार्यवाही की जायेगी। इसके अतिरिक्त परियोजना निदेशक, परियोजना प्रबन्धन इकाई नेभी आश्वासन (दिसम्बर 2010) दिया कि कार्यदायी संस्थाओं को सेवा कर के रुप में भुगतानित धनराशि को भविष्य में लेन देन के समय समायोजित किया जायेगा। इस प्रकार सेवा कर के तहत हस्तान्तरित धनराशि ₹ 12.68 करोड़ देय नहीं थी तथा कार्यदायी संस्थाओं को भुगतान की गयी सेन्टेज प्रभार की धनराशि ₹ 38.54 करोड़ परिहार्य थी।

2.7.5 कार्यदायी संस्थाओं द्वारा ग्राम पंचायत सचिवालय के निर्माण में धीमी प्रगति के कारण ₹ 97.07 करोड़ लागत में वृद्धि।

परियोजना प्रबन्धन इकाई (पी.एम.यू.) के अभिलेखों की जॉच (जुलाई 2010) एवं जिला वार्षिक योजना की जांच में पाया गया कि वर्ष 2007–08 में एक ग्राम पंचायत सचिवालय की लागत ₹ 10.74 लाख थी जिसे जुलाई 2009 में बढ़ाकर ₹ 14.72 लाख किया गया। इस प्रकार 2439 ग्राम पंचायत सचिवालयों की लागत में ₹ 97.07 करोड़ की वृद्धि, नियोजन स्तर पर ही बढ़ गई थी। ग्राम पंचायतों के बिना पर्यवेक्षण के ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण हेतु (जुलाई–सितम्बर 2010) यू.पी.पी.सी.एल. को (1893 इकाई) एवं यू.पी.एस.के.एन.एन.एल (546 इकाई) का निर्माण कार्य सोपा गया था। इस प्रकार कार्यदायी संस्थाओं द्वारा योजना के दिशा–निर्देशों की अवहेलना के कारण निर्माण कार्यो की धीमी प्रगति रही, इसके अलावा 653 प्रकरणों में ₹ 96.12 करोड़ की धनराशि बिना भूमि का अधिग्रहण किये कार्यदायी संस्थाओं को हस्तान्तरित की गयी (जुलाई 2010),तथापि 77 ग्राम पंचायत सचिवालयों हेतु

₹ 11.33 करोड़ की धनराशि के सापेक्ष यू.पी.एस.के.एन.एन.एल. द्वारा भूमि उपलब्ध होने पर भी निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया।

इस प्रकार नियोजन एवं निर्माण कार्य में विलम्ब के परिणाम स्वरूप समय एवं कीमत में वृद्धि के साथ परियोजना के उददेश्य पंचायतों को इस योग्य बनाना कि स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप नियोजन क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण किया जा सके, को विस्मृत किया गया।

2.7.6 उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं के स्थान पर दूसरी परियोजनाओं का निर्माण करना।

जिला पंचायत, जौनपुर, लखीमपुर खीरी, क्षेत्र पंचायत रमिया–बेहर जनपद खीरी एवं क्षेत्र पंचायत राबर्टसगंज जनपद सोनभद्र के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं हेतु स्वीकृत धनराशि को दूसरी परियोजनाओं के लिए बिना सक्षम प्राधिकारी के स्वीकृतकिए निम्न विवरणानुसार हस्तान्तरित किया गया थाः–

- जिला पंचायत जौनपुर के अभिलेखों की जांच (जून 2010) में पाया गया कि उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा जौनपुर जिला चिकित्सालय में सोलर पावर इलेक्ट्रीफिकेसन हेतु ₹ 22.00 लाख स्वीकृत किया गया था (सितम्बर 2008) जबकि इसके स्थान पर धनराशि को सड़क निर्माण पर बिना उच्चाधिकार समिति के पूर्व स्वीकृति के अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, जौनपुर ने व्यय किया था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर अपर मुख्य अधिकारी ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2010)।
- जिला पंचायत, लखीमपुर–खीरी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि क्षेत्र पंचायत फूल–बेहर में नरहर बंधा से रामपुरवा तक खडंजा सड़क का निर्माण हेतु ₹ 7.00 लाख की स्वीकृति दी गयी थी। कार्यादेश जारी होने के 6 माह बाद (जनवरी 2009) अवर अभियन्ता ने सूचित किया (जुलाई 2009) कि लो.नि.वि. द्वारा पिछले वर्ष एक सड़क एवं पुलिया का निर्माण कराया गया था, जो बाढ़ में बह गया एवं क्षेत्रवासियों को वह जगह छोड़ने को मजबूर होना पड़ा तथा वहां पर खडंजा सड़क बनाया जाना संभव नहीं था। स्वीकृत सड़क के स्थान पर क्षेत्र पंचायत फुल–बेहर ने निघांसन से सरवा गांव तक दूसरी सड़क का निर्माण कराया जिस पर उच्चाधिकार प्राप्त समिति की पूर्व स्वीकृति के बिना ₹9.13 लाख व्यय किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा पूछे जाने पर अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, लखीमपुर खीरी ने अपने उत्तर में तथ्यों को स्वीकार किया (अप्रैल 2010)। इस प्रकार कार्य का प्रस्ताव

एवं अनुमोदन सर्वेक्षण कराये बिना ही किया गया था तथा दूसरे कार्य पर उच्चाधिकार प्राप्त समिति की पूर्व स्वीकृति के बिना धनराशि व्यय की गयी।

- क्षेत्र पंचायत रमिया–बेहर जनपद लखीमपुर खीरी एवं क्षेत्र पंचायत, राबर्टसगंज जनपद सोनभद्र के अभिलखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रत्येक संसाधन केन्द्र के निर्माण हेतु कार्य योजना के अनुसार उच्चाधिकार प्राप्त समिति ने ₹ 2.80 लाख स्वीकृत किया किन्तु इसका निर्माण नही कराया गया। इसके स्थान पर उसी धनराशि से उच्चाधिकार प्राप्त समिति के पूर्व स्वीकृत के बिना क्षेत्र पंचायत के अनुमोदन पर एक रपटा एवं ब्लाक प्रमुख कक्ष का निर्माण कराया गया।

उक्त बिन्दु पर सम्परीक्षा द्वारा पूछे जाने पर क्षेत्र पंचायत रमिया बेहर ने अवगत कराया कि (जुलाई 2010) कम्युनिटी हाल कोसंसाधन केन्द्र के रूप में उपयोग किया जा रहा था,जबकि क्षेत्र पंचायत राबर्टसगंज ने कोई उत्तर नहीं दिया। इस प्रकार उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा स्वीकृत धनराशियों का उपयोग अन्य परियोजनाओं पर बिना सक्षम अधिकारी की स्वीकृति प्राप्त किये किया गया था।

2.7.7 संसाधन केन्द्रों का अपूर्ण निर्माण

पंचायती राज संस्थाओं के विकेन्द्रीकृत नियोजन, क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण के लिए तकनीकी सहायता/समर्थन दिये जाने हेतु दिशा निर्देशों के अनुसार प्रत्येक क्षेत्र पंचायत में एक संसाधन केन्द्र के निर्माण का प्रावधान था। नौ जिला पंचायतो के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 116 संसाधन केन्द्रों के निर्माण की स्वीकृति (जुलाई–सितम्बर 2008) उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा प्रदान की गयी थी। स्वीकृत लागत ₹ 6.91 लाख में ₹ 2.80 लाख बी.आर.जी.एफ. क्षमता वृद्धि अनुदान से तथा ₹ 4.11 लाख अन्य स्रोत से व्यय सम्मिलित था। परियोजना प्रबन्धन इकाई द्वारा उपलब्ध करायी गयी मार्च 2010 की प्रगति रिपोर्ट की जांच में पाया गया कि 116 स्वीकृत संसाधन केन्द्रों में 45 संसाधन केन्द्र पूर्ण हो गये थे, 45 संसाधन केन्द्रोंका कार्य प्रगति पर था तथा शेष 26 संसाधन केन्द्रों का कार्य प्रारम्भ ही नहीं हुआ था। इस कारण प्रगति धीमी थी।

अग्रेतर जांच में पाया गया कि क्षेत्र पंचायत कुण्डा जनपद प्रतापगढ़ एवं क्षेत्र पंचायत बड़हलगंज तथा बेलघाट जनपद गोरखपुर में संसाधन केन्द्र के निर्माण का कार्य प्रगति पर (जून–जुलाई 2010) था, यद्यपि परियोजना प्रबन्धन इकाई द्वारा अपनी प्रगति रिपोर्ट (मार्च 2010) में इन्हें पूर्ण दर्शाया गया था।

उदधृत किये जाने पर नमूना जांच की गई क्षेत्र पंचायतों ने (जून–जुलाई 2010) अवगत कराया कि कार्य प्रगति पर थे, जबकि गलत रिपोर्टिंग के लिए अपर मुख्य अधिकारियों

(जिला नोडल संस्थाये) ने (अगस्त 2010) बताया कि जांच की जायेगी। इस प्रकार दिशा निर्देशों के प्रावधानों की अवहेलना की वजह से प्रत्येक क्षेत्र पंचायत को एक संसाधन केन्द्र न मिलने के परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थानों को तकनीकी सहायता/समर्थन की कमी रही।

2.8 आन्तरिक नियन्त्रण एवं अनुश्रवण

2.8.1 भौतिक एवं वित्तीय लेखा परीक्षा की विफलता

दिशा निर्देशों में प्राविधानित था कि योजना के अन्तर्गत प्रत्येक जनपद में बी आर जी एफ कार्यक्रम के अन्तर्गत कराये जा रहे कार्यो की वित्तीय एवं भौतिक सम्प्रेक्षा वर्ष के अन्त में नियमित रूप से या तो स्थानीय निधि लेखापरीक्षकों द्वारा या सनदी लेखाकारो द्वारा की जानी थी ऐसी लेखापरीक्षा का प्रतिवेदन द्वितीय किस्त की धनराशि को अवमुक्त कराने के प्रस्तावके साथ प्रस्तुत किया जाना था। जिला पंचायत, हरदोई एवं 14 क्षेत्र पंचायतों[16] के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि निर्धारित वार्षिक लेखापरीक्षा का कार्य नही किया गया था।

अपर मुख्य अधिकारी,हरदोई ने उत्तर में (जुलाई 2010) बताया कि सम्प्रेक्षा हेतु कार्यवाही की जा रही है एवं क्षेत्र पंचायत के खण्ड विकास अधिकारियों ने (मई–जुलाई 2010) अवगत कराया कि लेखापरीक्षा कराये जाने के लिए धनराशि का प्रावधान न होने के कारण लेखापरीक्षा नहीं करायी जा सकी।

2.8.2 समीक्षा समिति का गठन न किया जाना

प्रत्येक जिले में जिला पंचायत अध्यक्ष की अध्यक्षता में एवं क्षेत्र पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों के प्रमुखों की एक समीक्षा समिति का गठन किया जाना था जिसे पंचायतों द्वारा कार्यो की प्रगति पर तैयार की गयी प्रणाली समीक्षा प्रतिवेदनों की जॉच करना था। जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत एवं परियोजना प्रबन्धन इकाई के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि न तो प्रणाली समीक्षा प्रतिवेदन सम्बन्धित पंचायतों द्वारा तैयार किया गया और न ही जिला समीक्षा समितियों का गठन किया गया था।

उदधृत किये जाने पर जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों ने तथ्य को (मई–जुलाई 2010) को स्वीकार किया गया जबकि परियोजना प्रबन्धन इकाई द्वारा कोई उत्तर (जुलाई 2010) नहीं दिया गया।

[16] रामिया बेहर, फूल बेहर, भदूलगंज बेलघाट, मछलीशहर, रामपुर, रार्बटसगंज, चोपन, हरपालपुर सन्डीला, परसन्दी, खैराबाद एवं जमुनाहा।

2.8.3 गुणवत्ता अनुश्रवण पद्धति को लागू न किया जाना

दिशा निर्देशों में प्राविधान किया गया था कि योजना के अन्तर्गत कराये गये कार्यो की गुणवत्ता बनाये रखने के लिए गुणवत्ता अनुश्रवण पद्धति को स्थापित किया जायएवं उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एच.पी.सी.) को भी नियमित रूप से अनुश्रवण पद्धति के कार्यो की समीक्षा करना था ताकि बी.आर.जी.एफ. योजना के अन्तर्गत कराये जा रहे कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित की जा सके। यद्यपि सरकार ने (जुलाई 2010) अनुश्रवण पद्धति कोलागू नहीं किया था अतः उच्च अधिकार प्राप्त समिति द्वारा अनुश्रवण पद्धति की समीक्षा का प्रश्न ही नहीं उठता है।

इंगित किये जाने पर नमूना जांच की जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया।

2.8.4 सामाजिक लेखापरीक्षा के क्रियान्वयन में विफलता

सरकार को ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम एवं वार्ड सभा द्वारा परियोजनाओं के सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु दिशा निर्देश निर्गत करना था इसमें उसी प्रक्रिया का पालन किया जाना था जो मनरेगा के दिशा निर्देशों के अनुसार निर्धारित किया गया है। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों की नमूना जांच में पाया गया कि कोई सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं कराया जा रहा था। परियोजना निदेशक (पी.एम.यू.) ने अवगत (अगस्त 2010) कराया कि सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए कोई दिशा निर्देश निर्गत नहीं किये गये है। इस कारण दिशा निर्देश के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा किये जाने के प्रावधान का पालन नहीं किया गया था।

ऐसे लेखापरीक्षा के क्रियान्वयन की विफलता के कारण उच्चाधिकार समिति द्वारा स्वीकृत परियोजना की धनराशि का समुचित उपयोग एवं कराये जा रहे कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

2.9 निष्कर्ष

निष्पादन सम्प्रेक्षा ने उद्घाटित किया कि सरकार समय पर भावी योजना नहीं बना सकी जिसके कारण जिला नियोजन समितियों के गठन में विलम्ब हुआ। योजना के क्रियान्वयन के लिए मूल ढांचागत सुविधाओं को उपलब्ध कराने में विलम्ब के कारण तथा एन.सी.बी.एफ. अनुदान के दिशा निर्देशों के अनुसार विस्तृत क्षमता संर्वधन योजना को बनाने में सरकार की असमर्थता के कारण ₹ 1268.24 करोड़ की अनुदान की धनराशि वर्ष 2006 से 2010 तक की अवधि में कुल आवंटित धनराशि ₹ 2418.55 करोड़ के विरूद्ध प्राप्त नहीं की जा सकी। नौ

जनपदों की नमूना जांच में पाया गया कि सरकार द्वारा भारत सरकार से प्राप्त अनुदान को सीधे पंचायतों के खातों में 15 दिन के अन्दर हस्तान्तरित न करने से ₹ 5.84 करोड़ ब्याज के दायित्व का सृजन किया गया। शासन द्वारा जनपद के अन्दर एवं पंचायतों के मध्य धनराशि को हस्तान्तरण के लिए योजना के मानक सिद्धान्त न अपनाये जाने की वजह से स्थानीय निकाय क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायतों का ₹ 103.75 करोड़ का अंश जिला पंचायतों को अधिक हस्तान्तरित किया गया। शासन द्वारा न्यूनतम तुलनात्मक दरों के लिए प्रयास किये बिना कार्यदायी संस्थाओं को ग्राम सचिवालय निर्माण के लिए नामित किया था। इसके लिए ₹ 12.68 करोड़ सेवा कर जो देय नहीं था का भुगतान किया गया तथा सेन्टेज प्रभार की मद में ₹ 38.54 करोड़ परिहार्य व्यय किया गया। योजना के प्राविधान एवं निर्देशों के अनुसार प्रतिवर्ष नियमित भौतिक एवं वित्तीय लेखापरीक्षा न किया जाना, समीक्षा समितियों का गठन जनपदों में न किया जाना एवं गुणवत्ताअनुश्रवण पद्धति तथा सामाजिक लेखापरीक्षा के प्रावधान का पालन नहीं किये जाने के कारण प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

2.10 संस्तुतियां

- प्रत्येक बी.आर.जी.एफ. जनपद के लिए एकीकृत, सहभागी भावी योजनायें बनाई जायें एवं जिला योजनाओं के अनुमोदन एंव क्रियान्वयन की समय सीमा का निर्धारण किया जाये व इसका पालन किया जाये तथा परियोजनाओं का समयबद्ध निष्पादन सुनिश्चित किया जाय।
- भारत सरकार द्वारा अवमुक्त धनराशि को प्राप्ति से पन्द्रह दिन के अन्दर सम्बन्धित पंचायतों के खातों में सीधे हस्तान्तरित कर दिया जाय।
- धनराशि को स्थानीय निकाय एवं पंचायतों के मध्य तथा पंचायतों के बीचमानक सूत्र के अनुसार बांटना चाहिए।
- योजना के लिए प्रभावी आन्तरिक नियन्त्रण एवं अनुश्रवण पद्धति का प्रत्येक स्तर पर पालन किया जाना चाहिए एवं मूल्यांकन पद्धति को समाविष्ट किया जाना चाहिए।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित (नवम्बर 2010) किया गया था उत्तर प्रतीक्षित (मई 2011) था।