अध्याय–II

विषय वस्तु केन्द्रित लेखापरीक्षा

2. उत्तर प्रदेश में पंचायती राज संस्थाओं में जिला नियोजन समिति की कार्यप्रणाली

2.1 प्रस्तावना

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा 1993 में अन्तर्वेशित भारत के संविधान (संविधान) की अनुच्छेद 243 जेड डी में यह व्यवस्था है कि जिले में पंचायतों तथा नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को समेकित करने और जिले हेतु समग्र रूप से विकास की योजनाओं का मसौदा तैयार करने हेतु प्रत्येक राज्य में जिला स्तर पर एक जिला नियोजन समिति का गठन किया जाएगा। उपर्युक्त संशोधन के क्रम में उत्तर प्रदेश सरकार (सरकार) द्वारा जुलाई 1999 में 1999 के अधिनियम सं0 32 के माध्यम से उत्तर प्रदेश जिला नियोजन समिति अधिनियम 1999 (अधिनियम) को अधिनियमित किया गया।

अधिनियम में व्यवस्था है कि पंचायतों तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तैयार की गयी योजनाओं को एकीकृत करते हुए सम्पूर्ण जिले हेतु जिला विकास योजना तैयार करने हेतु प्रत्येक जिले में एक जिला नियोजन समिति गठित की जाएगी तथा जिला विकास योजना की रूपरेखाओं के अन्तर्गत क्षेत्रों एवं परिक्षेत्रों को निधियाँ आवंटित करेगी। चूंकि व्यय हेतु क्षेत्रों एवं परिक्षेत्रों का परिचालन शासकीय/सेवा विभागों द्वारा होता है जिला नियोजन समिति को भी शासकीय/सेवा विभागों की विकास योजनाओं को विचार करना था। यद्यपि शासकीय विभागों की वार्षिक योजनाओं को तैयार किये जाने एवं अनुमोदन हेतु अधिनियम में स्पष्ट रूप से उपबन्ध नही किया गया था। अधिनियम में उपबन्ध था कि जिले में उपलब्ध भौतिक एवं प्राकृतिक संसाधनों का निर्धारण तथा पंचायती राज संस्थाओं, शहरी स्थानीय निकायों एवं शासकीय विभागों के मध्य उनके विवेकसम्मत आवंटन पर विचार करते हुए जिले के एकीकृत विकास एवं पर्यावरण संरक्षण के दृष्टिगत एकीकृत जिला विकास योजनायें जिला नियोजन समिति भी तैयार एवं अनुमोदित करेगी। जिला नियोजन समिति को तीन माहों में कम से कम एक बार जिला मुख्यालय पर समिति के अध्यक्ष द्वारा निर्णीत तिथि पर बैठक करना अपेक्षित था।

2.2 संगठनात्मक ढांचा

2.2.1 पंचायतों तथा शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित सदस्यों में से यथा प्रस्तावित निर्वाचित सदस्य के 4/5$^{वीं}$ संख्या के साथ अधिकतम 40 सदस्यों वाली जिला नियोजन समिति गठित की जायेगी।

2.2.2 अवशेष 1/5वीं संख्या में सम्मिलित होगे :

(i) समिति के अध्यक्ष– सरकार द्वारा नामित मंत्री

(ii) जिला पंचायत के अध्यक्ष

(iii) पद के नाते जिला मजिस्ट्रेट

(iv) अन्य सदस्य जैसा कि सरकार द्वारा नामित किये जाये।

2.2.3 स्थायी आगन्तुक होगेः

(i) जिले में निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले संसद तथा विधान सभा के सदस्य।

(ii) राज्य विधानसभा द्वारा निर्वाचित विधान परिषद सदस्य अथवा जिले में राज्यपाल द्वारा नामित जिसे वे चाहें।

2.2.4 यह भी उपबन्धित था कि :

(i) जिले का मुख्य विकास अधिकारी समिति का पदेन सचिव होगा तथा अभिलेखों के अनुरक्षण एवं बैठकों का कार्यवृत्त तैयार करने हेतु उत्तरदायी होगा।

(ii) जिले का जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी समिति की कार्यवाहियों में सहयोग करने हेतु समिति का पदेन संयुक्त सचिव होगा।

2.2.5 नमूना जाँच किये गये सभी जिलों अर्थात इलाहाबाद, कुशीनगर, रमाबाई नगर तथा उन्नाव में क्रमशः 40, 35, 20 एवं 35 सदस्यों वाली जिला नियोजन समिति का गठन किया गया था।

2.3 जिला नियोजन समिति के कर्तव्य एवं दायित्व

अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत जिला नियोजन समिति द्वारा अन्य बातों के साथ–साथ निम्नांकित कर्तव्यों का निष्पादन तथा दायित्वों का निर्वहन करना अपेक्षित था–

(i) राष्ट्रीय एवं राज्य योजना उद्देश्यों के ढाँचें के अन्तर्गत जिले की स्थानीय अवश्यकताओं तथा उद्देश्यों का निर्धारण करना।

(ii) ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा जिला पंचायतों में मानव एवं प्राकृतिक संसाधनों से सम्बन्धित उपलब्ध सुविधाओं की सूचनाओं का संग्रहण, संकलन एवं अद्यतन करना तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 या उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 में विहित विषयों पर क्रमशः स्थानीय आवश्यकताओं को सम्बोधित करने वाले जिले के

ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों हेतु एकीकृत एवं वृहत पंचवर्षीय या वार्षिक विकास योजना तैयार करना।

(iii) केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं एवं सांसद तथा विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास निधियों को सम्मिलित करते हुए जिले की विकेन्द्रीयकृत व्यवस्था के अन्तर्गत निष्पादित की जा रही परियोजनाओं का अनुश्रवण, समीक्षा एवं मूल्यांकन करना।

(iv) जिला योजनाओं में सम्मिलित परियोजनाओं की प्रगति आख्या राज्य सरकार को नियमित रूप से प्रस्तुत करना।

2.4 निधि प्रवाह तंत्र–

अधिनियम में उपबन्धित है कि सरकार अपने वार्षिक वित्तीय विवरण में जिले की वित्तीय परिव्यय की अधिकतम सीमा के अन्तर्गत जिलेवार निधियों की व्यवस्था करेगी तथा विनियोजन के उपरान्त जिले को एकमुश्त निधि आवंटित करेगी। अग्रेतर, सरकार ने समस्त जिलाधिकारियों को निर्देश (जुलाई 2009) दिया कि जिला विकास योजनाओं हेतु योजना परिव्यय का निर्णय राज्य के साथ जिला पंचायत एवं स्थानीय शहरी निकायों के संसाधनों को ध्यान में रखते हुए किया जाएगा। तथापि, नमूना जाँच किये गए चार जिलों की जिला विकास योजनाओं के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि जिला विकास योजनाओं के योजना परिव्यय का निर्णय करते समय जिला पंचायतों तथा स्थानीय शहरी निकायों के संसाधनों को ध्यान में नही रखा गया था।

2.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

ले्खापरीक्षा का निष्पादन यह निर्धारण करने हेतु किया गया था कि :–

- सरकार ने जिला नियोजन समिति का गठन भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 जेड डी के प्रावधानों के अनुसार किया था।
- जिला नियोजन समितियाँ पंचायतों के जिला योजनाओं को तैयार करने, एकीकृत करने एवं अनुमोदन करने में प्रभावी एवं दक्षतापूर्ण ढंग से कार्यरत थी तथा जिला योजनाओं को तैयार करने हेतु जिले की सुविधाओं एवं संसाधनों के आधार भूत आँकड़े जिला स्तर पर उपलब्ध थे।
- पंचायती राज संस्थाओं हेतु जिला योजनाओं का निष्पादन जिला नियोजन समितियों के अनुमोदन के अनुसार किया जा रहा था।
- जिले में दक्ष अनुश्रवण प्रणाली विद्यमान थी तथा प्रभावी ढंग से कार्यरत थी।

2.6 लेखापरीक्षा मानक

(i) उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम, 1961

(ii) उत्तर प्रदेश जिला नियोजन अधिनियम, 1999

(iii) उत्तर प्रदेश जिला नियोजन समिति नियमावली, 2008

(iv) राज्य योजना आयोग के परिपत्रों/ दिशा–निर्देश

2.7 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

जिले में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना लागू किये जा रहे मानक पर भौगोलिक आधार पर चयनित नमूना जाँच किये गये जिलों के चार जिला पंचायतों[5] एवं 11 क्षेत्र पंचायता[6] के अभिलेखों को लेखापरीक्षा दल द्वारा नमूना जाँच किया गया। दो जिले (उन्नाव एवं कुशीनगर) पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि वाले जिले थे, जबकि शेष दो (रमाबाई नगर एवं इलाहाबाद) गैर पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के थे। प्रत्येक नमूना जाँच की गयी क्षेत्र पंचायत में तीन ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा की गयी थी। लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा दल ने वर्ष 2008 से 2011 तक की अवधि को आच्छादित किया था तथा चयनित जिलों के जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी से सूचनायें संग्रहीत किया था।

2.8 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.8.1 74 वाँ संविधान संशोधन अधिनियम पारित होने के छः वर्षो के उपरान्त जिला नियोजन समितियों का निर्वाचन सम्पन्न कराने हेतु तथा जिला योजनाओं को तैयार करने एवं अनुमोदित करने हेतु विहित प्रक्रिया का अधिनियम सरकार ने वर्ष 1999 में अधिनियमित किया तथा अधिनियम के पारित होने के आठ वर्षो से अधिक समय के पश्चात केवल जनवरी 2008 में नियमों को निर्मित किया। नमूना जॉच किये गये समस्त जिलों अर्थात् इलाहाबाद, कुशीनगर, रमाबाई नगर एवं उन्नाव में जिला नियोजन समितियाँ क्रमशः 40, 35, 20 एवं 35 सदस्यों वाली थी। इस प्रकार समग्र रूप से जिले हेतु जिला विकास योजना का एकीकृत मसौदा तैयार करने के सम्बन्ध में संविधान के अनुच्छेद 243 जेड डी के उद्देश्यों को प्राप्त करने का कदम संशोधन पारित होने के 15 वर्षो के व्यतीत होने के पश्चात उठाया गया तथा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों को सम्मिलित करते हुए एकीकृत जिला विकास योजना तैयार करने की प्रक्रिया वर्ष 2008 में आरम्भ की गयी।

---

[5] जिला पंचायत रमाबाई नगर, उन्नाव, इलाहाबाद, कुशीनगर

[6] रमाबाई नगर में क्षेत्र पंचायत सरवन खेड़ा, मैथा, राजपुर, उन्नाव में पुर्वा, हसनगंज, बीघापुर, इलाहाबाद में क्षेत्र पंचायत फूलपुर, धानूपुर तथा कुशीनगर में क्षेत्र पंचायत पडरौना, हाटा, तमकुही।

2.8.2 अधिनियम में व्यवस्था है कि जिला नियोजन समितियॉ जिले में उपलब्ध भौतिक एवं मानव संसाधनों के ऑकड़े संग्रहीत करेगी तथा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा क्रमशः ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों हेतु तैयार की गयी पंचवर्षीय या वार्षिक विकास योजनाओं को संशोधित एवं एकीकृत करते हुए संसाधनों का विवेक सम्मत उपयोग करके जिले के एकीकृत विकास को सुनिश्चित करते हुए जिला योजनायें तैयार करेगी। फिर भी, जिला योजनाओं हेतु जिले को निधियों का आवंटन सम्बन्धी उपबन्धों को विनिर्मित करते समय अधिनियम में व्यवस्था दी गयी कि वार्षिक वित्तीय विवरण में जिले की वित्तीय परिव्यय के अन्दर सरकार जिलों को एकमुश्त निधियॉ आवंटित करेगी। जिला योजना के अन्तर्गत प्रस्तावों को जिला वित्तीय परिव्यय के अन्दर राज्य निधि से जिले हेतु यथा निर्णीत के अनुरूप प्रस्तुत की जानी थी। नमूना जॉच किये गये जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि शासकीय विभागों हेतु पूर्व निर्णीत आवंटन के अनुसार जिला विकास योजनायें जिला नियोजन समिति ने अनुमोदित किया तथा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों हेतु उपबन्धों/निधियों को जिले की वित्तीय परिव्यय हेतु सम्मिलित नहीं किया गया था तथा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के संसाधानों को भी जिला वित्तीय परिव्यय में सम्मिलित नही किया गया था। इस प्रकार, जिला विकास योजनाओं को तैयार करते समय पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों के वित्त को जिले की वित्तीय परिव्यय एकीकृत नहीं करती थी।

2.8.3 जिला विकास योजना परिव्यय के अन्दर क्षेत्रों एवं परिक्षेत्रों में परिव्यय हेतु व्यय का आवंटन तथा जिले में पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों की योजनाओं को एकीकृत करते हुए जिला नियोजन समितियों द्वारा जिला विकास योजना तैयार किये जाने का उपबन्ध अधिनियम में है। अग्रेत्तर, सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा इन संस्थाओं में वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता के अनुसार प्रस्तावित परियोजनाओं को सम्मिलित किये जाने का निर्देश जिलाधिकारियों को दिया (जुलाई 2009) जिससे कि उनकी परियोजनायें राजकोष से वित्त पोषित हो सके। नमूना जांच किये गये जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि ग्राम पंचायतों द्वारा विभिन्न प्रकार के कार्यों का समेकित विवरण सम्बन्धित क्षेत्र पंचायतों को प्रस्तुत किया गया तथा क्षेत्र पंचायतें पुनश्च ग्राम पंचायतों के विवरणों को सम्मिलित करते हुए परियोजनाओं के अपने समेकित विवरणों को सम्बन्धित जिला पंचायत को प्रस्तुत किया। जिला पंचायत कार्यो के नाम एवं स्थित का जिक्र किये बिना विभिन्न प्रकार के कार्यो की मात्रा दर्शाते हुए उनकी अनुमानित लागत सहित

परियोजनाओं का समेकित विवरण जिला नियोजन समिति को प्रस्तुत किया। फिर भी, जिला नियोजन समिति ने विवरणों को जिला योजना परिव्यय में सम्मिलित किया किन्तु इस सम्बन्ध में कृत कार्यवाही से पंचायती राज संस्थाओं को सूचित नही किया तथा पंचायती राज संस्थाए अपनी वार्षिक कार्ययोजना को निष्पादित किया जैसा कि उनके सम्बन्धित बोर्ड द्वारा अनुमोदित की गयी थी। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं की वार्षिक कार्य योजनायें जिला योजना परिव्यय के साथ एकीकृत नही की गयी थी तथा जिला नियोजन समिति पंचायती राज संस्थाओं में प्रभावी नहीं थी, क्योंकि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निष्पादित कार्य जिला विकास योजना के साथ एकाकी रही। इंगित किये जाने पर सम्बद्ध जिला पंचायतों के अपर मुख्य अधिकारियों, तथा नमूना जॉच की गयी ग्राम पंचायतों के ग्राम पंचायत अधिकारियों ने अपने उत्तर में तथ्यों की पुष्टि किया था (अगस्त–दिसम्बर 2011)।

2.8.4 नमूना जॉच किये गये समस्त चार जिलों के जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारियों ने नियोजन प्रक्रिया का समर्थन करने वाले जिले की प्राकृतिक एवं मानव संसाधनों के सम्बन्ध में विहित आधार भूत ऑकड़ों को अनुरक्षित नही किये थे। अधिनियम में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा वार्षिक योजनाओं को तैयार करने एवं प्रस्तुत करने हेतु समय सारिणी निर्धारित नही की गयी थी। फिर भी, पंचायती राज संस्थाओं के प्रत्येक स्तर पर वर्ष 2009–10 हेतु विकास योजनाओं को तैयार करने हेतु सरकार ने आदेश दिया तथा समय सारिणी निर्धारित किया (जुलाई 2009)। नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं (ग्राम पंचायतें, क्षेत्र पंचायतें एवं जिला पंचायतें) के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि उन्होंने प्रस्तावित परियोजनाओं के समेकित विवरणों को (कार्यो के नाम एवं स्थिति का जिक्र किये बिना उनकी आगणित लागत सहित विभिन्न प्रकार के कार्यो की मात्रा दर्शाते हुए) जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी से प्राप्त परिपत्र के पश्चात निर्धारित समय सारिणी पर दृढ़ रहते हुए तैयार किया तथा सम्बन्धित जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी को प्रस्तुत किया। फिर भी, पंचायती राज संस्थाओं ने एकीकृत वार्षिक योजना नियमित रूप से तैयार नहीं किया था तथा प्राकृतिक एवं मानव संसाधनों के अपेक्षित ऑकड़े उनके पास उपलब्ध नहीं थे। पंचायती राज संस्थाओं ने सम्बन्धित बोर्ड के सदस्यों की मॉगों के अनुसार वार्षिक योजनाएं तैयार किया तथा अनुमोदित जिला विकास योजनाओं से एकांकी निष्पादन किया। अतः परियोजनाओं के समेकित विवरण जिला विकास योजनाओं के साथ एकीकृत नहीं थी और जिला नियोजन समिति पंचायती राज संस्थाओं में प्रभावहीन थी।

2.8.5 जिला नियोजन समिति की जिला मुख्यालय पर बैठक कम से कम तीन माहों में एक बार सम्पन्न किये जाने हेतु अधिनियम में उपबन्ध है। वर्ष 2008–11 के दौरान नमूना जॉच किए गए जिलों के अर्थ एंव संख्या अधिकारियों के बैठक सम्बन्धी अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित प्रकाश में आया–

जिले का नाम	वर्ष के दौरान सम्पन्न हुयी बैठकें		
	2008–09	2009–10	2010–11
इलाहाबाद	26.06.2008 30.01.2009	15.11.2009	–
कुशीनगर	18.07.2008 28.01.2009	30.11.2009	–
रमाबाई नगर	15.07.2008 24.01.2009	30.11.2009	–
उन्नाव	–	01.08.2009 29.11.2009	–

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि समस्त नमूना जॉच किए गये चार जिलों में वर्ष 2010–11 में जिला नियोजन समितियों की कोई बैठक सम्पन्न नही हुयी थी जबकि वर्ष 2008–2011 के दौरान इलाहाबाद, कुशीनगर एवं रमाबाई नगर जिले में केवल तीन बैठकें सम्पन्न हुयी थी। इस अवधि के दौरान उन्नाव में केवल दो बैठकें ही सम्पन्न हुयी थी। अतः अधिनियम में निर्धारित के अनुसार जिला नियोजन समितियॉ नियमित बैठकें नहीं की। इंगित किये जाने पर, लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए सरकार ने बताया (दिसम्बर 2011) कि नियमित बैठकें करने हेतु निर्देश जिला नियोजन समितियों को अगस्त 2011 में निर्गत किया जा चुका था।

2.8.6(i) जिले हेतु वित्तीय परिव्यय तथा नमूना जॉच किये गये जिलों के जिला पंचायतों की आन्तरिक स्रोतों से वर्ष 2008–2011 हेतु सकल प्राप्तियां निम्नवत थी–

(₹ करोड़ में)

वर्ष	इलाहाबाद		कुशीनगर		उन्नाव		रमाबाई नगर		योग	
	परिव्यय	जि.पं. की प्राप्तियॉ	परिव्यय	जि.पं. की प्राप्तियॉ	परिव्यय	जि.पं. की प्राप्तियॉ	परिव्यय	जि.पं. की प्राप्तियॉ	परिव्यय	जि.पं. की प्राप्तियॉ
2008–09	179.30	11.05	125.92	29.65	126.39	50.24	104.61	5.14	536.22	96.08
2009–10	179.30	13.92	125.92	37.05	126.39	21.07	104.61	6.76	536.22	78.80
2010–11	179.30	18.36	125.92	26.51	126.39	14.57	104.61	7.13	536.22	66.57
योग	**537.90**	**43.33**	**377.76**	**93.21**	**379.17**	**85.88**	**313.83**	**19.03**	**1608.66**	**241.45**

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि नमूना जांच किए गये चार जिलों में अवधि 2008–11 के दौरान जिला योजनाओं हेतु ₹ 1608.66 करोड़ तथा उसी अवधि के दौरान जिला पंचायतों के सकल संसाधन ₹ 241.45 करोड़ रुपये के थे। सरकार ने अपने आदेश

(जुलाई 2009) के माध्यम से निर्देश दिया कि जिला पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों के आन्तरिक संसाधनों को सम्मिलित करते हुए किसी जिला की जिला योजना वित्तीय परिव्यय निर्णीत किये जाये तथा पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तावित परियोजनायें जिला विकास योजनाओं के समान प्रकृति वाली योजनाओं के साथ एकीकृत की जाये। जिला नियोजन समितियों द्वारा अनुमोदित तथा जिला विकास योजना में सम्मिलित पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों की परियोजनायें उसी सीमा तक रहे जिसे उनके पास उपलब्ध संसाधनों द्वारा वित्त पोषित किया जा सके क्योंकि वर्तमान बजट प्रणाली में पंचायती राज संस्थाओं को एकमुश्त निधियॉ प्रदान किया जाना सम्भव नहीं था। जिला अर्थ और संख्या अधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि जिला नियोजन समितियों ने जिला विकास योजनायें तद्नुरूप अनुमोदित किया। अतः जिला विकास योजना के अन्तर्गत सम्बन्धित योजनाओं के साथ पंचायती राज संस्थाओं की कोई परियोजना एकीकृत नही की गयी। जिला अर्थ एंव संख्या अधिकारी, इलाहाबाद से वार्ता में यह भी परिलक्षित हुआ कि अनुमोदित जिला परिव्यय के अन्तर्गत अपनी परियोजनाओं के निष्पादन हेतु पंचायती राज संस्थाओं के अतिरिक्त संसाधनों को दर्शाने हेतु प्राप्ति एवं व्यय लेखांकन शीर्षो में न तो कोई स्थान दिया गया था न ही पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्तियाँ एवं व्यय सम्मिलित किए गये थे क्योंकि पंचायती राज संस्थाओं के लेखे उ0प्र0 क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 के प्रावधानों के अनुसार अनुरक्षित किये गये थे।

तथ्यों को सरकार ने भी अपने उत्तर में स्वीकार किया (दिसम्बर 2011)। अतः शासनादेशों के प्रावधानों को लागू नही किया गया।

2.8.6(ii) चयनित चार जिलों की नमूना जॉच की गयी 11 क्षेत्र पंचायतों एवं 23 ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि उनके आन्तरिक संसाधनों को सम्मिलित करते हुए उनके पास क्रमशः ₹ 76.57 करोड़ एंव ₹ 16.94 करोड़ उपलब्ध थे जिसमें से अवधि 2008–2011 के दौरान जिला विकास योजनाओं से पृथक विभिन्न विकासशील गतिविधियों पर उनके द्वारा क्रमशः ₹ 58.56 करोड़ एवं ₹ 12.15 करोड़ व्यय किये गये थे **(परिशिष्ट–2.1 एवं 2.2)**। इंगित किये जाने पर, क्षेत्र पंचायतों के खण्ड विकास अधिकारियों तथा ग्राम पंचायतों के ग्राम पंचायत अधिकारियों ने तथ्यों को स्वीकार किया कि उन्होंने अपने पास उपलब्ध संसाधनों से परियोजनायें निष्पादित करायी तथा ये जिला नियोजन समितियों से अनुमोदित नहीं थी। अतः जिला नियोजन समिति के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुयी तथा अनुच्छेद 243 जेड डी की भावना लागू नहीं हुयी।

2.8.7 जिला पंचायत, इलाहाबाद के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि अवधि 2010–11 के दौरान राज्य वित्त आयोग अनुदान के अन्तर्गत निष्पाादित कराये गये 689 परियोजनायें जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित नही थी। बारहवें वित्त आयोग अनुदान के अन्तर्गत शासन द्वारा संस्वीकृत परियोजनायें भी जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित नहीं थी। इंगित किये जाने पर, अपर मुख्य अधिकारी ने बताया (अक्टूबर 2011) कि जिला नियोजन समिति से जिला पंचायत ने अनुमोदित वार्षिक योजनायें प्राप्त नही किया था तथा जिला पंचायत ने अपने निकाय द्वारा संस्वीकृत परियोजनायें निष्पादित करायी। अतः जिला नियोजन समिति द्वारा जिला योजना में सम्मिलित परियोजनाओं को न तो निष्पादित किया न ही जिला नियोजन समिति द्वारा अनुश्रवण किया गया।

2.8.8 क्षेत्र पंचायत कुशीनगर एवं उन्नाव के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि जिला पंचायतों ने 2008–11 के दौरान पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अन्तर्गत परियोजनाओं के अलावा अपनी वार्षिक योजना सम्बन्धित जिला नियोजन समितियों को प्रस्तुत नहीं की थी। जिला पंचायत, उन्नाव की वर्ष 2008–10 हेतु योजना तथा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अन्तर्गत क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की परियोजनाओं को सम्मिलित करते हुए वर्ष 2010–11 हेतु परिप्रेक्ष्य योजना ही जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था। यह भी जिक्र करना था कि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि की केवल उन्ही परियोजनाओं को शासन द्वारा अनुमोदन एवं निधि अवमुक्ति हेतु उपबन्ध किया गया था जो सम्बन्धित जिला नियोजन समितियों से अनुमोदित होनी थी क्योंकि राज्य में मई 2008 तक कोई जिला नियोजन समिति नही थी। अतः यह योजना के अन्तर्गत भारत सरकार से वर्ष 2006–07 हेतु ₹ 510.28 करोड़ का आवंटन प्राप्त नहीं कर सकी। अपर मुख्य अधिकारी ने अपने उत्तर में तथ्यों की पुष्टि किया (नवम्बर 2011)। अतः जिला पंचायत एवं जिला नियोजन समितियां अधिनियम के प्रावधानों पर दृढ़ नहीं थीं।

2.8.9 जिला नियोजन समितियों द्वारा निष्पादित जिला योजनाओं की समीक्षा एवं अनुश्रवण हेतु अधिनियम में उपबन्ध किया गया था। जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित परियोजनाओं की समीक्षा एवं अनुश्रवण के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने पर, अपर मुख्य अधिकारी, कुशीनगर ने बताया (नवम्बर 2011) कि जिला नियोजन समिति की बैठकों तथा जिलाधिकारी की अध्यक्षता में सम्पन्न बैठकों में नियमित अनुश्रवण किया जा रहा था। उत्तर मान्य नही था क्योंकि जिला नियोजन समिति की नियमित बैठकें नही होती थी जैसा कि प्रस्तर 2.8.5 में इंगित किया गया था। फिर भी, पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय

निकायों द्वारा निष्पादित परियोजनाओं का अनुश्रवण न तो जिला नियोजन समिति ने किया न ही पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों ने विकास कार्यो पर कोई प्रतिवेदन/विवरिणी जिला नियोजन समिति को प्रेषित किया। जबकि अधिनियम में विहित अनुसार बैठकें सम्पन्न नही हुयी थी, जिला नियोजन समितियों द्वारा जिला योजना का अनुश्रवण प्रभावी नहीं था तथा जिला नियोजन समितियों ने पंचायती राज संस्थाओं को बिल्कुल ही अनुश्रवण नही किया था।

2.8.10 परियोजनाओं के नाम एवं उनकी अनुमानित लागत को सम्मिलित करते हुए ग्राम पंचायतों हेतु वार्षिक योजना तैयार करने तथा इन्हें क्षेत्र पंचायतों की योजना में एकीकृत करने हेतु सम्बन्धित क्षेत्र पंचायतों को प्रेषित करने तथा इसी क्रम में क्षेत्र पंचायत एकीकृत योजना को जिला पंचायत की योजनाओं के साथ एकीकृत करने तथा जिला नियोजन समिति को अग्रेत्तर प्रस्तुतीकरण हेतु जिला पंचायत को प्रस्तुत करेगी। क्षेत्र पंचायत फूलपुर, इलाहाबाद तथा इसकी तीन चयनित ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि ग्राम पंचायतों द्वारा वर्ष 2008–10 हेतु कोई योजना तैयार नही की गयी थी जबकि कार्यो (सड़क, प्राथमिक विद्यालय एवं पंचायत भवन इत्यादि) की प्रमात्रायें, प्रकृति एवं लागत का उल्लेख करते हुए वर्ष 2010–11 हेतु ग्राम पंचायतों की परियोजनाओं का समेकित विवरण पृथक–पृथक कार्यो के नाम का उल्लेख न करते हुए क्षेत्र पंचायत को प्रस्तुत किया था। फिर भी, नमूना जॉच की गयी ग्राम पंचायतों के ग्राम पंचायत अधिकारियों ने बताया (नवम्बर 2011) कि जिला विकास योजना में एकीकृत करने हेतु योजनाओं को तैयार करने सम्बन्धी कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुआ था। अतः क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के सम्बन्ध में जिला नियोजन समिति का कार्यकलाप प्रभावी नहीं था।

2.8.11 क्षेत्र पंचायत धनुपूर, इलाहाबाद, क्षेत्र पंचायत सरवन खेड़ा एवं मैथा, रमाबाई नगर के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि क्षेत्र पंचायतों ने क्रमशः वर्ष 2009–11, 2008–11 एवं 2008–11 हेतु अपनी वार्षिक योजनायें परियोजनाओं के विवरणों एवं नामों का जिक्र किये बिना प्रमात्रा, प्रकृति एवं परियोजना लागत का उल्लेख करते हुए सम्बन्धित जिला नियोजन समितियों को प्रस्तुत किया। यह दर्शाता था कि क्षेत्र पंचायतें एवं उनकी ग्राम पंचायतें अपनी वार्षिक योजनाओं एवं परियोजनाओं, जिन्हें जिला नियोजन समितियों द्वारा अनुमोदिन होना था, के बारे में गम्भीर नहीं थी। इंगित किये जाने पर, खण्ड विकास अधिकारी धनुपुर ने बताया (नवम्बर 2011) कि वर्ष 2009–10 हेतु प्रस्तावित उनकी परियोजनाओं को जिला नियोजन समिति ने विचार नहीं किया था। फलतः उसी वार्षिक

योजना को वर्ष 2010–11 हेतु प्रस्तुत किया गया जबकि क्षेत्र पंचायत सरवन खेड़ा के खण्ड विकास अधिकारी ने बताया (अगस्त 2011) कि वर्ष 2008–09 एवं 2009–10 हेतु उनकी परियोजनाओं हेतु किसी निधियों को जिला नियोजन समिति ने आवंटित नही किया था। अतः वही योजना वर्ष 2010–11 हेतु प्रस्तुत की गयी। क्षेत्र पंचायत मैथा के खण्ड विकास अधिकारी ने बताया (अगस्त 2011) कि केवल महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम (मनरेगा) के अन्तर्गत परियोजनायें जिला नियोजन समिति के अनुमोदन हेतु आगे की प्रस्तुति हेतु जिला पंचायत को प्रेषित की जा रही थी। इससे क्षेत्र पंचायत एवं जिला नियोजन समिति के मध्य अधिनियम के प्रावधानों एवं शासकीय आदेशों के सम्बन्ध में समन्वय एवं समझदारी का अभाव दर्शित था। इस प्रकार, जिला नियोजन समिति की कार्य प्रणाली निष्प्रभावी थी।

2.8.12 क्षेत्र पंचायत पडरौना एवं हाटा, कुशीनगर के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि अवधि 2008–11 हेतु ग्राम पंचायतों की योजनाओं को सम्मिलित करते हुए क्षेत्र पंचायत ने एकीकृत वार्षिक योजनायें जिला नियोजन समिति के आगे की प्रस्तुति हेतु जिला पंचायत को प्रस्तुत नही किया था। इंगित किये जाने पर, खण्ड विकास अधिकारी ने बताया (नवम्बर 2011) कि जिला नियोजन समिति के अनुमोदन हेतु वार्षिक योजनायें तैयार करने हेतु उन्हें कोई निर्देश नहीं था। इस प्रकार, क्षेत्र पंचायतों में जिला नियोजन समिति निष्प्रभावी थी।

2.9 सारांश

सरकार पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अन्तर्गत वर्ष 2006–07 हेतु भारत सरकार से प्राप्त ₹ 510.28 करोड़ का आवंटन प्राप्त नहीं कर सकी क्योंकि 74 वें संविधान संशोधन में उनके गठन हेतु उपबन्ध होने के 15 वर्षो के व्यतीत होने के पश्चात जिला नियोजन समितियों का गठन किया गया था। नमूना जॉच किए गए जिलों के जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारियों ने जिले में उपलब्ध भौतिक एवं मानव संसाधनों के आंकड़े अनुरक्षित नहीं किये थे तथा पंचायती राज संस्थाओं द्वारा विस्तृत वार्षिक योजनायें तैयार नही की गई थी। शासन के निर्देशानुसार पंचायतीराज संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत किये गये परियोजनाओं के समेकित विवरण वित्तीय प्रभाव दिये बिना जिला योजना परिव्यय में सम्मिलित किया गया। पंचायती राज संस्थाओं ने जिला विकास योजनाओं से पृथक अपने सम्बन्धित बोर्डो द्वारा अनुमोदित परियोजनायें निष्पादित करायी। जिला नियोजन समितियों की अपनी नियमित बैठकें सम्पन्न नही की गयी थी तथा जिला विकास योजनाओं के निष्पादन का अनुश्रवण प्रभावी ढंग से नही किया गया था जबकि पंचायती राज संस्थाओं में कोई अनुश्रवण नहीं हो रहा

था। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत किये गये परियोजनाओं के समेकित विवरण उनके वित्तीय संसाधनों को एकीकृत किये बिना जिला नियोजन समितियों द्वारा अनुमोदित की गयी थी। अतः नमूना जॉच की गयी चार जिला पंचायतों में ₹ 241.45 करोड़ जिला विकास योजनाओं की परिधि से बाहर पड़े रहे। जिला विकास योजनायें अनुमोदन करते समय क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के पास उपलब्ध संसाधनों को विचार करने हेतु अधिनियम में व्यवस्था नहीं थी, नमूना जॉच की गयी 11 क्षेत्र पंचायतों एवं 23 ग्राम पंचायतों के अवधि 2008–11 के दौरान उपलब्ध ₹ 93.51 करोड़ जिला वित्तीय परिव्यय के बाहर पड़े थे। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं में जिला नियोजन समितियों का कार्य कलाप बहुत कम प्रभावी था तथा संविधान के अनुच्छेद 243 जेड डी का प्रयोजन पूरा नही हुआ।

2.10 संस्तुतियाँ

- कार्यवार नामों एवं प्राक्कलित व्यय को उल्लिखित करते हुए विस्तृत वार्षिक योजनायें तैयार करने हेतु तथा जिला नियोजन समितियों को प्रस्तुत करने को शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निर्देश/परिपत्र निर्गत किया जाना चाहिए था।

- पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय संसाधनों एवं वार्षिक योजनाओं को जिले में एकीकृत व्यापक जिला विकास योजना हेतु जिला नियोजन समितियों को क्रमशः जिला वित्तीय परिव्यय एवं जिला विकास योजनाओं में एकीकृत करना चाहिए था।

- अनुमोदित जिला विकास योजनाओं में सम्मिलित उन्हीं परियोजनाओं को ही निष्पादित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं को निर्देशित किया जाना चाहिए था तथा जिला नियोजन समितियों द्वारा प्रभावी अनुश्रवण सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

- पंचायती राज संस्थाओं के वित्त एवं लेखांकन को सरकार के वार्षिक वित्तीय विवरण के साथ एकीकृत करना तथा राज्य सरकार के वार्षिक वित्तीय विवरण में पृथक पंचायत विन्डो की व्यवस्था के द्वारा इसका लेखाकरण करना चाहिए था जैसा कि पहले से ही 13 वें वित्त आयोग नें संस्तुत किया था।