# भाग-2 पंचायती राज संस्थायें

# अध्याय – प्रथम

## पंचायती राज संस्थाओं की लेखा प्रक्रियाओं सहित वित्त पर विहंगावलोकन

### 1.1 प्रस्तावना-

सबसे निम्नतम स्तर पर स्वायत्तता को बढ़ावा देने और लोगों को ग्राम सभा से जुड़े विभिन्न विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन एवं पहचान दिलाने हेतु 73 वां संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1992 लागू किया गया। संविधान के अनुच्छेद 243(छ) के प्रावधानों के अधीन रहते हुये राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा जो उन्हें स्वायत्त निकायों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिये आवश्यक समझे और ऐसा नियम अधिकारों एवं शक्तियों के उचित स्तर पर पंचायतों को हस्तांतरण के लिये विर्निदिशिष्ट की जाये। निम्नलिखित के संबंध में शक्तियाँ और उत्तरदायित्व न्यायगत करने के लिये उपबंध किये जा सकेगें-

(क) सामाजिक न्याय और आर्थिक विकास के लिये योजनाऐं तैयार करना।

(ख) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की योजनाओं को, जो उन्हें सौंपी जाये, जिसके अंतर्गत वे स्कीमें भी है जो ग्यारहवीं अनुसूची[19] में सूचीबद्व विषयों के संबंध में हैं, को क्रियान्वित करना।

इसी प्रकार संविधान के अनुच्छेद 243(ज) के प्रावधानों के अनुसार राज्य का विधान मण्डलः-

(क) ऐसी प्रक्रिया के अनुसार ऐसी सीमाओं के अधीन रहते हुये, ऐसे कर, शुल्क, पथकर और फीसें उद्‌गृहीत, संगृहित और विनियोजित करने के लिये किसी पंचायत को प्राधिकृत कर सकेगा।

(ख) ऐसे प्रयोजनों के लिये और ऐसी शर्तें तथा सीमाओं के अधीन रहते हुये राज्य सरकार द्वारा उदगृहित और संगृहित ऐसे कर, शुल्क, पथकर और फीसें किसी पंचायत को नियत कर सकेगा।

(ग) पंचायतों के लिये राज्य की संचित निधि में से ऐसे सहायता- अनुदान देने के लिये उपबंध कर सकेगा, और

(ध) पंचायतों द्वारा या उनकी ओर से प्राप्त सभी धनों के जमा करने के लिये ऐसी निधियों का गठन तथा ऐसी निधियों में से धन का प्रत्याहरण करने के लिये भी उपबंध कर सकेगा जो विधि में विनिर्दिष्ट किये जाये या की जाये।

इस प्रकार राज्य में मध्य प्रदेश शासन द्वारा पंचायती राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993, एक त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्था स्थापित की गई।

---

[19] 73वां संविधान संशोधन 1992 के अनुच्छेद 243 जी एवं एच

- जिला हेतु जिला पंचायत
- ब्लाक हेतु जनपद पंचायत एवं
- ग्राम हेतु ग्राम पंचायत.

वर्तमान में राज्य में **50** जिला पंचायत, **313** जनपद पंचायत और **23010** ग्राम पंचायतें हैं।

मध्यप्रदेश राज्य की सामान्य जानकारी निम्नानुसार है:-

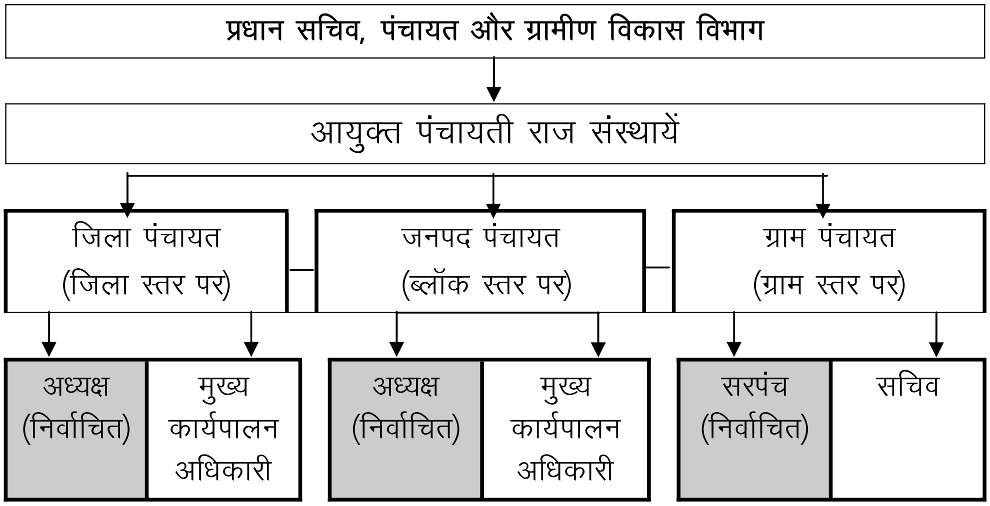
| | इकाई | राज्य के आंकड़े | संपूर्ण भारत के आंकड़े |
|---|---|---|---|
| जनसंख्या | करोड़ | 7.26 | 121.02 |
| देश की जनसंख्या में भाग | प्रतिशत | 6.00 | -- |
| ग्रामीण जनसंख्या | करोड़ | 5.25 | 83.31 |
| ग्रामीण जनसंख्या का भाग | प्रतिशत | 72.00 | 68.84 |
| राज्य का जनसंख्या घनत्व | प्रति वर्ग कि0मी0 | 236.00 | 382.00 |
| राज्य की साक्षरता दर | प्रतिशत | 71.00 | 74.00 |
| राज्य का लिंग अनुपात | अनुपात | 930/1000 | 940/1000 |

स्रोत्- अस्थायी जनगणना 2011

## 1.2 प्रशासनिक व्यवस्थायें

पंचायती राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993 के अध्याय 3 के अनुसार सभी पंचायती राज संस्थायें स्वतंत्र कानूनी निकाय हैं जो राज्य सरकार की निगरानी के अधीन नियमों तथा अधिनियमों द्वारा प्रदत्त कार्यों का निष्पादन करेंगी। राज्य में (जिला, ब्लॉक और ग्राम स्तर) पर संठनात्मक संरचना नीचे दिया गया है-

***संगठनात्मक चार्ट***



## 1.3 त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं की भूमिका और जिम्मेदारियाँ

| क्र. | पंचायती राज संस्थायें | उत्तरदायित्व |
|---|---|---|
| 1 | जिला पंचायत | जनपद पंचायत और ग्राम पंचायतों में समन्वय, मूल्यांकन और गतिविधियों का पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन |
| 2 | जनपद पंचायत | राज्य सरकार द्वारा पंचायतों को एंव कार्यकारी एजेन्सियों द्वारा दिये गये विभिन्न कार्यक्रमों एवं प्रोजेक्ट को ग्राम पंचायतों तथा क्रियान्वयन ऐजेन्सियों के माध्यम से कार्यान्वित करना, निरीक्षण करना, पर्यवेक्षण और प्रबंधन करना आदि |
| 3 | ग्राम पंचायत | योजनाओं के कार्यान्यवन को सुनिश्चित करना एवं कानून के तहत प्रदान किये गये प्रोजेक्ट कार्य और केन्द्र सरकार या राज्य सरकार या जिला पंचायत या जनपद पंचायत द्वारा दिये गये |

**जिला पंचायत की स्थायी समिति**

अ- सामान्य प्रशासन
ब- कृषि समिति
स- शिक्षा समिति
द- सम्प्रेषण और कार्य समिति
इ- सहयोग और औद्योगिक समिति

**जनपद पंचायत की स्थायी समिति**

अ- सामान्य प्रशासन
ब- कृषि समिति
स- शिक्षा समिति
द- सम्प्रेषण और कार्य समिति
इ- सहयोग और औद्योगिक समिति

**ग्राम पंचायत की स्थायी समिति**

अ- सामान्य प्रशासन
ब- विनिर्माण एवं विकास समिति
स- शिक्षा, स्वास्थ्य और सामाजिक कल्याण समिति

## 1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र

राज्य में 23373 पंचायती राज संस्थाओं (50 जिला पंचायत, 313 जनपद पंचायत और 23010 ग्राम पंचायतें) में से 454 पंचायती राज संस्थाओं (12 जिला पंचायत, 97 जनपद पंचायत और 345 ग्राम पंचायत) के अभिलेखों की जांच वर्ष 2010-11 के दौरान की गई।

## 1.5 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रारूप में लेखाओं का संधारण

ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर स्थानीय निकायों के लेखों एवं बजट को तैयार करने के लिए निर्धारित प्रारूप भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा तैयार किया जायेगा। इसी प्रकार तेरहवें वित्त् आयोग ने अनुशंसित किया है कि सभी राज्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक एवं पंचायती राज मंत्रालय द्वारा तैयार किये गये

लेखा खाता फ्रेमवर्क और कोडीकरण पद्वति को मॉडल पंचायत लेखा प्रणाली सहित 1 अप्रैल 2010 से अपनाये।
12 जिला पंचायतों, 97 जनपद पंचायतें ओर 345 ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2010-11 के दौरान विभिन्न स्तर पर किसी भी पंचायती राज संस्था द्वारा निर्धारित प्रारूप में लेखों को नहीं रखा गया।

इंगित करने पर आयुक्त पंचायती राज संस्था ने अगस्त 2012 में उत्तर दिया कि निर्धारित प्रारूप में लेखों का संधारण वर्ष 2011-12 में प्रक्रियाधीन है।

## 1.6 लेखापरीक्षा व्यवस्थायें

ग्यारहवें वित्त् आयोग की अनुशंसा के आधार पर निदेशक, स्थानीय निधि लेखा संपरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) भारत के नियत्रक एवं महालेखापरीक्षक के तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के अधीन लायी गयी (नवंबर 2001)। इसी प्रकार 12 जिला पंचायतों , 97 जनपद पंचायतों और 345 ग्राम पंचायतों की लेखा परीक्षा जैसा कि **परिशिष्ट-IX** में दिया गया है, वर्ष 2010-11 के दौरान की गई और निरीक्षण रिपोर्ट डी.एल.एफ.ए. के तकनीकी मार्गदर्शन हेतु भेज दी गई है।

पैरा 10.121 में तेरहवें वित्त् आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य सरकार द्वारा सभी स्थानीय निकायों (पंचायती राज संस्थाओं के सभी स्तर) हेतु लेखा परीक्षा पद्वति आवश्यक रूप से स्थापित की जाना थी। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को प्रत्येक स्तर पर सभी स्थानीय निकायों हेतु तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण आवश्यक रूप से देना तथा उनकी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन के साथ संचालक/आयुक्त डी.एल.एफ.ए का वार्षिक प्रतिवेदन आवश्यक रूप से राज्य विधान मण्डल के समक्ष रखा जाना था। तद्नुसार मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 को जुलाई 2011 में संशोधित किया गया। डी एल एफ ए की पहली वार्षिक रिपोर्ट नवंबर 2012 तक की प्रक्रिया में थी।

## 1.7 राजस्व के स्रोत

अनुच्छेद 63 और 64 के अनुसार स्थानीय निकायों के राजस्व के मुख्य रूप से दो मुख्य स्रोत है। (i) शासकीय अनुदान और (ii) स्वंय का राजस्व पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व संसाधनों में कर एवं गैर कर राजस्व प्राप्तियाँ सम्मिलित है। शासकीय अनुदानों में राज्य वित्त आयोग (एस एफ सी), केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा जारी निधियाँ, विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु केन्द्रीय वित्त आयोग तथा राज्य और भारत सरकार का अंश आती है।

## 1.8 पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्तियाँ और व्यय

भारत सरकार की योजनाओं में केन्द्रांश तथा केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसानुरूप अनुदान सहित बजट के माध्यम से राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के लिए आवंटित निधि (राज्य का कर, राजस्व में से हिस्सा, योजना निधि और अनुदान आदि) निम्नानुसार थाः-

(₹ करोड़ में)

| क्र | अनुदान | | | | वास्तविक व्यय | | | बचत (5-8) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | वर्ष | राजस्व | पूंजीगत | योग | राजस्व | पूंजीगत | योग | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 1. | 2006-07 | 2719.84 | 5.76 | 2725.60 | 2241.23 | 0.04 | 2241.27 | 484.43 |
| 2. | 2007-08 | 3221.86 | 3.04 | 3224.90 | 2996.51 | 3.03 | 2999.54 | 225.46 |
| 3. | 2008-09 | 3985.44 | 2.04 | 3987.48 | 3125.25 | 0.03 | 3125.28 | 862.20 |
| 4. | 2009-10 | 4942.02 | 7.02 | 4949.04 | 4038.20 | 5.01 | 4043.21 | 905.83 |
| 5. | 2010-11 | 6585.74 | 231.40 | 6817.14 | 5678.75 | 198.65 | 5877.40 | 939.74 |

( स्त्रोत- विनियोग लेखों से संकलित )

सभी पंचायती राज संस्थाओ की प्राप्तियाँ एवं व्यय के ब्यौरे, पंचायती राज निदेशालय स्तर पर संधारित नहीं किये गये।

इंगित किये जाने पर आयुक्त, पंचायती राज ने अक्टूबर 2011 और नवम्बर 2012 में उत्तर दिया कि जिला पंचायत, जनपद पंचायत और ग्राम पंचायतों से कर संग्रहण की जानकारी निदेशालय स्तर पर उपलब्ध नहीं थी।

## 1.9 राज्य वित्त आयोग के अनुदान का हस्तांतरण

संविधान के अनुच्छेद 243 (डब्लू) के अंतर्गत राज्य सरकारों के लिए यह अनिवार्य कर दिया गया है कि वे एक राज्य वित्त आयोग का गठन संविधान संशोधन अधिनियम के जारी होने के एक वर्ष के अंदर करें और इसके पश्चात पॉच वर्ष के समाप्त होने पर नगरीय स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थितियों की समीक्षा करें और निधियों के हस्तांतरण हेतु राज्यपाल को अनुशंसा करें।

तीसरे राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा फरवरी 2010 में राज्य सरकार द्वारा अपनायी गई। तीसरे राज्य वित्त आयोग की अनुशंसानुरूप राज्य सरकार का पिछले वर्ष का विखण्डित चार प्रतिशत कर राजस्व[20] पंचायती राज संस्थाओं को प्रदान किया जाएगा जो कि विभाजित निधि में एकत्रित किया जायेगा जिसके द्वारा ग्राम पंचायतों को जनसंख्या के आधार पर वर्गीकरण तथा स्वयं के कर संग्रहण के आधार पर हिस्सा दिया जायेगा।

राज्य शासन द्वारा वर्ष 2010-11 में देय राशि तथा वास्तविक रूप से पंचायती राज संस्थाओं को दी गई राशि का विवरण नीचे दिया गया हैः-

(₹ करोड़ में)

| वर्ष | सरकार के स्वयं का कर राजस्व (विभाजकीय कोष) | तेरहवें वित्त् आयोग की अनुशंसा के आधार पर निधि हस्तांतरण | राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निधि हस्तांतरण | कम जारी किया जाना |
|---|---|---|---|---|
| 2010-11 | 13960.22 | 558.41 | 490.94 | 67.47 |

(स्त्रोत- वित्त् लेखे 2009-10 ओर पी.आर.आई द्वारा दी गई सूचना के आधार पर)

20 विभाजीय कर राजस्व का अर्थ पिछले वर्ष के कुल राजस्व में से कर संग्रह पर होने वाले 10 प्रतिशत व्यय एवं पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय निकायों को सौंपे गये राजस्व को घटाने के बाद शेष राशि

उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है कि राज्य सरकार ने तीसरे राज्य वित्त् आयोग की अनुशंसा के आधार पर पी.आर.आई को निधि (₹ 67.47 करोड़) हस्तांतरित नहीं किये गये।

## 1.10 बैंक समाशोधन विवरण तैयार न करना

मध्य प्रदेश जनपद पंचायत लेखा नियम 1999 के नियम 25-26 के अनुसार रोकड़ बही और बैंक खातों के शेष राशि के अंतर का समाधान पत्रक प्रत्येक महीने तैयार किया जाना चाहिये।

चार पंचायती राज संस्थाओं[21] के अभिलेखों (वर्ष 2010-11) की नमूना जांच में पाया गया कि रोकड़वही ओर बैंक खातों के शेष अंतर की राशि ₹ 25.10 करोड़ थी जिसका बैक समाधान पत्रक तैयार नहीं किया गया, विस्तृत विवरण **परिशिष्ट X** में वर्णित है जो नियमों के विरूद्व था।

## 1.11 लेखापरीक्षा की लंबित कंडिकाओं की स्थिति

तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण व्यवस्था के अनुसार डी.एल.एफ.ए. महालेखाकार (लेखा परीक्षा) के निरीक्षण प्रतिवेदनों के कंडिकाओं का निराकरण इस प्रकार करेगा जैसे वह उनकी स्वयं का प्रतिवेदन हो।

महालेखाकार के पंचायती राज संस्थाओं के निरीक्षण प्रतिवेदनों की लंबित कंडिकाओं की स्थिति नीचे दी गई है-

| क्र. | वित्तीय वर्ष | पंचायती राज संस्थान | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | पूर्व की लंबित कंडिकाओं की स्थिति | कंडिकायें जुड़ी | कंडिकाओं का निराकरण | शेष लंबित कंडिकायें |
| **1** | 2006-07 | 2824 | 3029 | निरंक | 5853 |
| **2** | 2007-08 | 5853 | 3877 | 07 | 9723 |
| **3** | 2008-09 | 9723 | 1544 | 31 | 11236 |
| **4** | 2009-10 | 11236 | 1171 | निरंक | 12407 |
| **5** | 2010-11 | 12407 | 1621 | 465 | 13563 |

स्रोत- (स्थानीय निकाय विंग की मासिक बकाया प्रतिवेदन)

डी.एल.एफ.ए. से नियमित पत्राचार के बावजूद लंबित कंडिकाओं का डी.एल.एफ.ए. द्वारा निराकरण नहीं किया गया।

## 1.12 निष्कर्ष-

पंचायती राज संस्थाओ द्वारा वार्षिक लेखे निर्धारित प्रारूप में तैयार नहीं किये गये पंचायती राज संस्थाओं के प्राप्ति एवं व्यय के आंकड़े संचालनालय स्तर पर संकलित नहीं किये गये। राज्य सरकार द्वारा तीसरे राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर निधियों का हस्तांतरण नहीं किया गया। डी.एल.एफ.ए. द्वारा लंबित कंडिकाओं के निपटारे हेतु सक्रिय कार्यवाही नहीं की गयी।

[21] जिला पंचायत छिन्दवाड़ा एवं उज्जैन,जनपद पंचायत पन्नागर(जबलपुर) एवं खण्याडाना