

## ध्याय-1

### पंचायती राज संस्थाओं के लेखे एवं वित्त पर एक विहंगावलोकन

#### 1.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 में पारित किया जिसके द्वारा ग्रामीण स्वशासी संस्थाओं अर्थात् ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, माध्यमिक अथवा ब्लाक स्तर पर क्षेत्र पंचायत एवं जिला स्तर पर जिला पंचायत को सशक्त बनाने के लिये शक्ति का विकेन्द्रीकरण किया गया। पंचायती राज संस्थाओं की प्रणाली स्थानीय शासन में जन भागीदारी बढ़ाने तथा ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के प्रभावी क्रियान्वयन के प्रति लक्षित थी। ग्रामीण विकास योजनाओं के समग्र नियोजन, समन्वय एवं पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी जिला पंचायत में निहित थी। भारत सरकार पंचायती राज संस्थाओं को अनुवर्ती वित्त आयोगों के माध्यम से निधियां उपलब्ध कराती है।

इसी क्रम में, राज्यों द्वारा ऐसी शक्तियों, क्रियाकलापों एवं उत्तरदायित्वों को इन स्थानीय निकायों को सौंपा जाना अपेक्षित था जिससे कि वे स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें। परिणामस्वरूप, उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 एवं उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 को 1994 में संशोधित किया गया एवं उनके अधीन नियम बनाये गये।

उत्तर प्रदेश पंचायती राज (17वां संशोधन) अधिनियम, 2011 के नियम 186 में मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियां एवं पंचायतों की वार्षिक प्रतिवेदन तथा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को विधान सभा के पटल पर रखे जाने का प्रावधान किया। इसके अनुपालन में राज्य सरकार ने मार्च 2014 में इन दोनों प्रतिवेदनों की समीक्षा तथा अनुश्रवण के लिये पंचायती राज समिति का गठन किया।

#### 1.2 पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कृत्यों एवं कर्मियों के अन्तरण की स्थिति

भारत के संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में पंचायती राज संस्थाओं को स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने के योग्य बनाने के लिये उन्हें निधियों, कृत्यों एवं कर्मियों का हस्तांतरण किया गया। तदनुसार, उत्तर प्रदेश राज्य विधायिका ने उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 को 1994 के उत्तर प्रदेश अधिनियम संख्या 9 द्वारा संशोधित किया और उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1947 की धारा 15 में यथा विनिर्दिष्ट शक्तियाँ एवं कृत्यों को ग्राम पंचायतों को और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम की अनुसूची-1 एवं अनुसूची-2 में यथा विनिर्दिष्ट शक्तियों एवं कृत्यों को क्षेत्र पंचायतों और जिला पंचायतों को हस्तांतरित किया। 31 जनवरी 2015 तक संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित 29 विषयों (परिशिष्ट 1.1) में से केवल 16 विषय (परिशिष्ट 1.2) ही पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित किये गये।

### 1.3 राज्य का परिदृश्य

उत्तर प्रदेश आकार के परिप्रेक्ष्य में देश में पाँचवा सबसे बड़ा राज्य है एवं 2.41 लाख वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में फैला है। जनगणना, 2011 के अनुसार, राज्य की कुल जनसंख्या 19.98 करोड़ है जिसमें से 77.73 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करती है। राज्य की तुलनात्मक जननांकीय एवं विकास विवरणिका के साथ राष्ट्र की विवरणिका सारणी 1 में दी गई है।

सारणी 1: राज्य की महत्वपूर्ण सांख्यिकी

संकेतक	इकाई	राज्य मूल्य	राष्ट्रीय मूल्य
जनसंख्या	करोड़	19.98	121.07
जनसंख्या घनत्व	प्रति वर्ग किलोमीटर	829	382
ग्रामीण जनसंख्या	प्रतिशत	77.73	68.84
पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	संख्या	52,810	2,46,628
जिला पंचायतों की संख्या	संख्या	75	598
क्षेत्र पंचायतों की संख्या	संख्या	821	6,391
ग्राम पंचायतों की संख्या	संख्या	51,914	2,39,639
लिंग अनुपात	1,000 पुरुषों के सापेक्ष महिलाएं	912	940
साक्षरता	प्रतिशत	67.68	74.04

(स्रोत: तेरहवां वित्त आयोग, निदेशक, पंचायती राज लखनऊ एवं जनगणना प्रतिवेदन 2011)

### 1.4 लेखापरीक्षा प्रणाली

#### 1.4.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों के प्राथमिक लेखापरीक्षक हैं।

#### 1.4.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

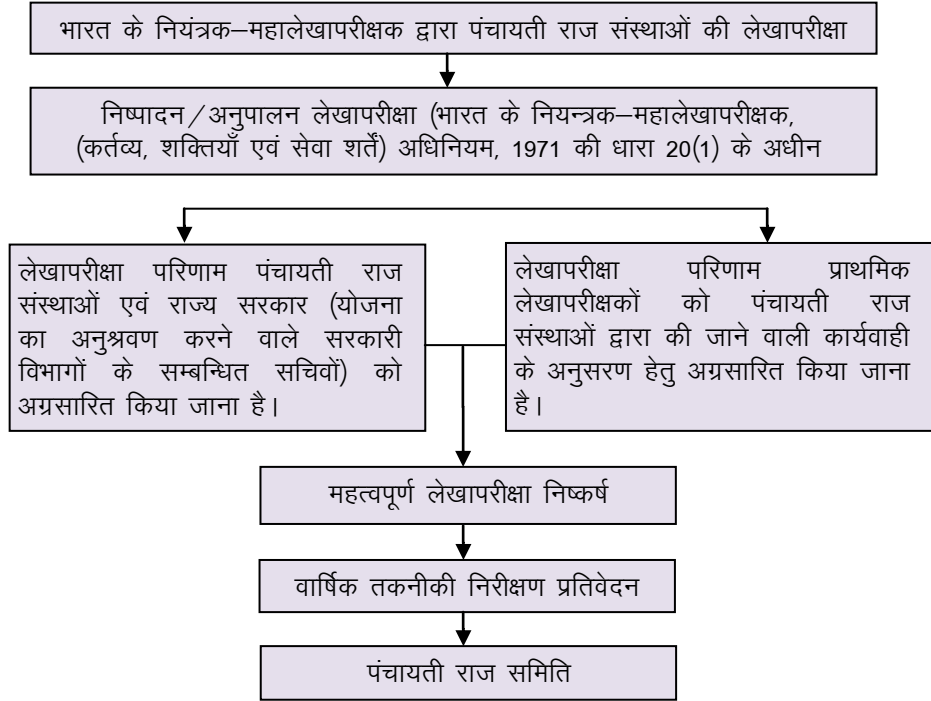
ग्यारहवें वित्त आयोग ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं के उचित रख-रखाव पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता करने एवं उनकी लेखापरीक्षा किये जाने की संस्तुति की। तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के प्रस्तर 10.121 एवं 10.122 के अनुसार, लेखाओं की लेखापरीक्षा से विश्वसनीय आश्वासन उपलब्ध कराने हेतु सभी राज्यों के सभी स्थानीय निकायों हेतु नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता सौंपा जाना है एवं विधानसभा के पटल पर निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन के साथ ही साथ नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को रखा जाना है। वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुपालन में नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपे गये तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता निम्नलिखित है:

(i) भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अधीन भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं (स्थानीय निधि लेखापरीक्षक/निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा) के लेखापरीक्षण का तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता सम्पन्न किया जाता है।

(ii) लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को निदेशक, पंचायती राज, राज्य सरकार एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा की जाने वाली कार्यवाही का अनुसरण किये जाने हेतु प्रेषित की जाती हैं।

पंचायती राज संस्थाओं में लेखापरीक्षा की प्रक्रिया चार्ट 1 में दिया गया है।

चार्ट 1: पंचायती राज संस्थाओं में लेखापरीक्षा की प्रक्रिया



लेखापरीक्षा आपत्तियाँ कार्यालयाध्यक्षों, निदेशक, पंचायती राज एवं मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, को संप्रेषित की गयी थी। अनिस्तारित लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण सारणी 2 में दिया गया है।

सारणी 2: 31 मार्च 2014 को बकाया लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	प्रस्तरोँ का प्रारम्भिक अवशेष		वर्ष के दौरान सम्मिलित प्रस्तर		वर्ष के दौरान निस्तारित प्रस्तर		अनिस्तारित प्रस्तर	
		संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य
1	2009-10	9,924	507.40	2,775	388.76	5	0.79	12,694	895.37
2	2010-11	12,694	895.37	1,308	162.20	1	0.00	14,001	1,057.57
3	2011-12	14,001	1,057.57	2,033	242.37	—	—	16,034	1,299.94
4	2012-13	16,034	1,299.94	482	223.16	—	—	16,516	1,523.10
5	2013-14	16,516	1,523.10	3,310	1,073.44	—	—	19,826	2,596.54

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन की पंजिका)

सारणी 2 दर्शाती है कि वर्ष 2013-14 के अंत में ₹ 2596.54 करोड़ मूल्य के 19,826 प्रस्तर अनिस्तारित थे। वर्ष 2011-14 की अवधि के लिये प्रस्तरोँ के निस्तारण हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी जो यह प्रदर्शित करता है कि इकाईयां लेखापरीक्षा आपत्तियों के प्रति क्रियाशील नहीं थीं।

इसे इंगित किये जाने पर मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, ने बताया (जुलाई 2014) कि प्रशासनिक विभागों से अनुपालन प्रतिवेदन प्राप्त न होने के कारण निस्तारण हेतु बकाया प्रकरणों की समीक्षा नहीं की गयी थी।

## 1.5 लेखाओं का रख-रखाव

### भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित लेखा प्रपत्रों का अंगीकरण

पंचायती राज संस्थाएं उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 के अधीन निर्धारित प्रपत्रों में अपने लेखाओं का रख-रखाव करती हैं। ग्यारहवें वित्त आयोग ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों के लेखाओं के रख-रखाव के ऊपर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण किये जाने की संस्तुति की थी। तेरहवें वित्त आयोग ने भी संस्तुति की थी (प्रस्तर 10.161) कि राज्य सरकार अनुवर्ती वित्त वर्ष के लिए अपना निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए, यह प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने पर, योग्य होगी कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा अनुशंसित लेखा प्रणाली सभी ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों में लागू कर दी गयी है।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा वेब आधारित साफ्टवेयर (प्रियासाफ्ट) पर विकसित मॉडल लेखांकन संरचना की संस्तुति पंचायती राज संस्थाओं के लिए की जिसमें आठ लेखांकन प्रपत्र थे। पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने राज्य सरकार को प्रियासाफ्ट अप्रैल 2010 से लागू करने की सलाह दी (अक्टूबर 2009)। परिणामस्वरूप राज्य सरकार ने 1 अप्रैल 2010 से प्रियासाफ्ट पर लेखाओं का रख-रखाव किया जाना अनिवार्य किया (जनवरी 2011)। तथापि, अक्टूबर 2014 की स्थिति के अनुसार आठ प्रपत्रों में से जिला पंचायतों तथा क्षेत्र पंचायतों द्वारा मात्र तीन प्रपत्रों (वार्षिक प्राप्ति तथा भुगतान लेखा, समेकित सार पंजिका एवं मासिक समाशोधन विवरण) पर प्रतिवेदन बनाया जा रहा था। अक्टूबर 2014 की स्थिति के अनुसार ग्राम पंचायतों द्वारा मात्र वार्षिक प्राप्ति तथा भुगतान लेखा एवं समेकित सार पंजिका ही बनाया जा रहा था।

## 1.6 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढांचा

पंचायती राज संस्थाओं, समानांतर निकायों एवं लाइन विभागों द्वारा सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों/योजनाओं का क्रियान्वयन किया जाता है। पंचायती राज संस्थाओं, समानांतर निकायों एवं लाइन विभागों के संगठनात्मक चार्ट को खण्डों, जिलों एवं राज्य स्तर में प्रशासनिक ढांचा के साथ *परिशिष्ट 1.3* में दिया गया है।

## 1.7 स्थायी समितियाँ

पंचायतों के तीनों स्तरों के सुचारु संचालन हेतु उत्तर प्रदेश सरकार ने शासनादेश संख्या 4430/33-1-99-एस पी आर /99 दिनांक 29 जुलाई 1999 द्वारा पंचायतों के प्रत्येक स्तर में छः स्थायी समितियों का गठन किया। पंचायती राज संस्थाओं एवं विभिन्न स्थायी समितियों जो कि वित्तीय मामलों एवं योजनाओं के क्रियान्वयन में सम्मिलित हैं, की कार्य प्रणाली का संक्षिप्त परिचय *सारणी 3* में दिया गया है।

### सारणी 3: स्थायी समितियों का विवरण

पंचायती राज संस्था का स्तर	स्थायी समिति के अध्यक्ष	स्थायी समितियों का नाम	स्थायी समितियों की भूमिका एवं उत्तरदायित्व
जिला पंचायत	अपर मुख्य अधिकारी/अध्यक्ष, जिला पंचायत	(i) नियोजन एवं विकास समिति	उत्तर प्रदेश सरकार अधिसूचना सं0 4430/33-1-99 एसपीआर/99 दिनांक 29 जुलाई 1999 के अनुसार स्थायी समितियों के क्रियाकलापों को <b>परिशिष्ट 1.4</b> में वर्णित किया गया है।
		(ii) शिक्षा समिति	
		(iii) निर्माण कार्य समिति	
		(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	
		(v) प्रशासनिक समिति	
		(vi) जल प्रबंधन समिति	
क्षेत्र पंचायत	प्रमुख	(i) नियोजन एवं विकास समिति	उपर्युक्त
		(ii) शिक्षा समिति	
		(iii) निर्माण कार्य समिति	
		(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	
		(v) प्रशासनिक समिति	
		(vi) जल प्रबंधन समिति	
ग्राम पंचायत	प्रधान	(i) नियोजन एवं विकास समिति	उत्तर प्रदेश सरकार अधिसूचना सं0 4077/33-2-99-48जी/99 दिनांक 29 जुलाई 1999, के अनुसार स्थायी समितियों के क्रियाकलापों को <b>परिशिष्ट 1.4</b> में वर्णित किया गया है।
		(ii) शिक्षा समिति	
		(iii) निर्माण कार्य समिति	
		(iv) स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	
		(v) प्रशासनिक समिति	
		(vi) जल प्रबंधन समिति	

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, उत्तर प्रदेश, लखनऊ)

## 1.8 जिला योजना समिति

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा 1993 में अन्तर्वेशित भारत के संविधान के 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 योजना समिति का गठन किया जाएगा। सरकार ने उत्तर प्रदेश जिला योजना समिति अधिनियम, 1999 को जुलाई 1999 में अधिनियमित किया किन्तु जिला योजना समितियाँ अप्रैल 2008 में गठित की गयीं।

## 1.9 वित्तीय विवरणिका

### 1.9.1 बजट तैयार किया जाना और बजट की प्रक्रिया

बजट तैयार किया जाना एवं बजट की प्रक्रिया में वार्षिक बजट अनुमानों को तैयार करने एवं परीक्षण करने तथा तदुपरान्त व्यय पर नियंत्रण यह सुनिश्चित करने के लिए कि इसे प्राधिकृत अनुदानों या विनियोजनों के अन्तर्गत रखा गया है, निहित है। उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत मैनुअल के अनुच्छेद 110 एवं 115 में प्रत्येक पंचायती राज संस्था को वार्षिक बजट तैयार करने का निर्देश है।

वर्ष 2013-14 के दौरान लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नमूना जांच की गयी 187 में से 149 क्षेत्र पंचायतों एवं 1,274 में से 1,187 ग्राम पंचायतों में वार्षिक बजट तैयार नहीं किया जा रहा था। बजट तैयार न करने के परिणाम स्वरूप पंचायती राज संस्थायें योजना/कार्यक्रमों के क्रियान्वयन को सुनियोजित नहीं कर सकीं जिस कारण प्रत्येक

वित्तीय वर्ष में काफी मात्रा में धनराशि अनुपयोगित पड़ी रही जैसा कि प्रस्तर संख्या 1.10.1 में दिया गया है।

### 1.9.2 पंचायती राज संस्थाओं में निधि प्रवाह

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन आधार में स्वयं की प्राप्तियाँ, राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान तथा रख-रखाव एवं विकास कार्यों के लिए केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाएं शामिल हैं। निधि-वार स्रोत एवं प्रत्येक स्तर के लिए इसकी अभिरक्षा एवं महत्वपूर्ण योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था सारणी 4 (अ) एवं 4 (ब) तथा निधियों का प्रवाह चार्ट 2 में दिए गए हैं:

#### सारणी 4 (अ): निधि प्रवाह: पंचायती राज संस्थाओं में निधियों का स्रोत एवं अभिरक्षा

निधि की प्रकृति	जिला पंचायतें		क्षेत्र पंचायतें		ग्राम पंचायतें	
	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा	निधि का स्रोत	निधि की अभिरक्षा
स्वयं की प्राप्तियां	स्वयं का संसाधन	जिला निधि	अनुपलब्ध	क्षेत्र निधि	स्वयं का संसाधन	ग्राम निधि
राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार	जिला निधि	राज्य सरकार	क्षेत्र निधि	राज्य सरकार	ग्राम निधि
केन्द्रीय वित्त आयोग	भारत सरकार	जिला निधि	भारत सरकार	क्षेत्र निधि	भारत सरकार	ग्राम निधि
केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाएं	भारत सरकार	जिला निधि	भारत सरकार	क्षेत्र निधि	भारत सरकार	ग्राम निधि

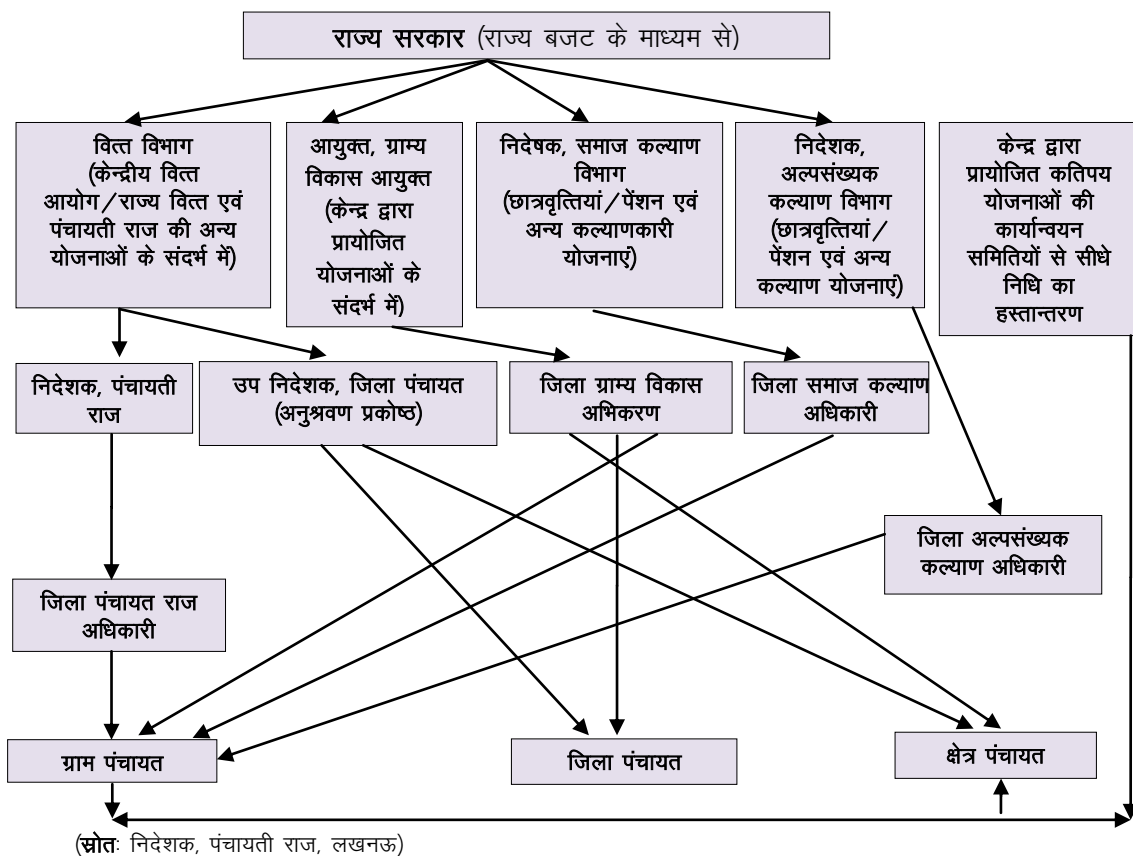
(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ)

#### सारणी 4 (ब): केन्द्र द्वारा प्रायोजित अति महत्वपूर्ण योजनाओं में निधि प्रवाह व्यवस्था

क्र० सं०	योजना	निधि प्रवाह व्यवस्था
1	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार मनरेगा के अपने-अपने अंश बैंक खाते में हस्तान्तरित करते हैं, जिसे राज्य रोजगार गारण्टी निधि कहते हैं जो कि राज्य लेखों के बाहर स्थापित की गयी है। आयुक्त, ग्राम्य विकास राज्य रोजगार गारण्टी निधि के संरक्षक है तथा निधियों के हस्तान्तरण को प्रशासित करते हैं।
2	सर्व शिक्षा अभियान	भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार सर्व शिक्षा अभियान के अपने-अपने अंश राज्य लेखों से बाहर राज्य क्रियान्वयन समिति के बैंक खाते में हस्तान्तरित करते हैं। सर्वशिक्षा अभियान के क्रियान्वयन हेतु उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा एक संस्था राज्य क्रियान्वयन समिति को गठित किया गया है जिसके मुखिया राज्य परियोजना निदेशक है जो कि प्रत्येक जिले के जिला परियोजना अधिकारी/ सर्व शिक्षा अभियान को निधि हस्तांतरण को प्रशासित करता है। राज्य स्तर पर सर्व शिक्षा अभियान के वित्त नियंत्रक एवं वरिष्ठ वित्त अधिकारी, संयुक्त रूप से सर्व शिक्षा अभियान के बैंक खाते की निधियों के संरक्षक होते हैं। जनपद स्तर पर जिला परियोजना अधिकारी एवं जिला परियोजना अधिकारी के कार्यालय में सहायक लेखाधिकारी बैंक खाते के संयुक्त संरक्षक होते हैं।
3	इन्दिरा आवास योजना	भारत सरकार अपना अंश सीधे जिला ग्राम्य विकास अभिकरण को हस्तान्तरित करती है। जिला ग्राम्य विकास अभिकरण, उत्तर प्रदेश शासन के अंश को जिला कोषागार से आहरित करता है और दोनों अंशों को एक बैंक खाते में रखता है। परियोजना निदेशक, जिला ग्राम्य विकास अभिकरण तथा मुख्य विकास अधिकारी निधि के प्रशासक हैं तथा योजना के क्रियान्वयन के लिये लाभार्थियों के खाते में निधि को हस्तान्तरित करने हेतु जिम्मेदार है।
4	ग्रामीण पेयजल आपूर्ति कार्यक्रम	त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम हेतु उत्तर प्रदेश शासन पूरे राज्य हेतु निधि का हस्तान्तरण उत्तर प्रदेश जल निगम को केन्द्रीय रूप से लखनऊ में करता है। उत्तर प्रदेश जल निगम निधि का हस्तान्तरण अपनी जनपदीय इकाईयों को करता है। अन्य ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं हेतु जिला विकास अधिकारी आवंटित धनराशि का आहरण जनपदीय कोषागार से करते हैं और इस धनराशि को जनपदों में उत्तर प्रदेश जल निगम की इकाई को कार्यान्वयन के लिए देते हैं।
5	सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान	भारत सरकार अपना अंश सीधे राज्य स्वच्छता मिशन को हस्तान्तरित करती है जो इसे आगे जिला जल एवं स्वच्छता मिशन के बैंक खाते में स्थानान्तरित करती है। जिला पंचायत राज अधिकारी, जो मिशन के पदेन सचिव हैं, उत्तर प्रदेश सरकार के अंश का आहरण उत्तर प्रदेश सरकार से प्राप्त आवंटन के आधार पर जनपदीय कोषागार से करते हैं तथा इसे भी मिशन के बैंक खाते में जमा करते हैं।

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज एवं आयुक्त, ग्राम्य विकास, उत्तर प्रदेश, लखनऊ)

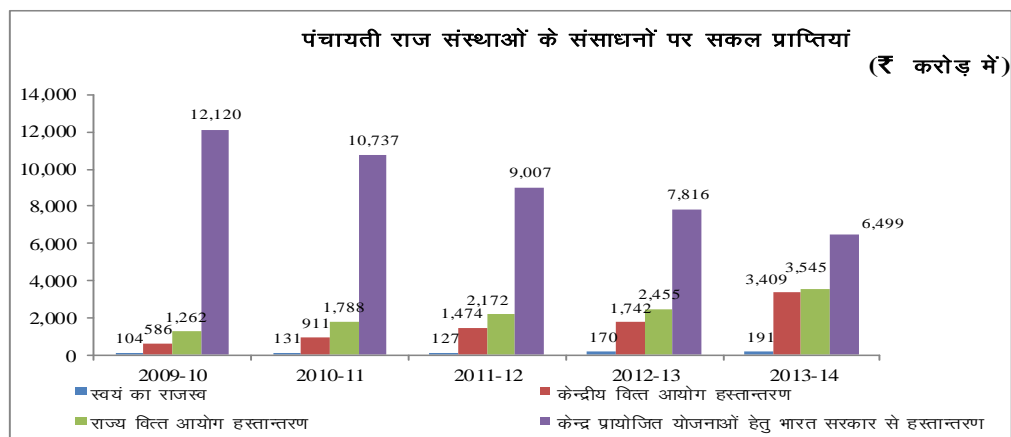
चार्ट 2: निधि प्रवहन



### 1.10 सकल प्राप्तियाँ

केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग की संस्तुतियों के अधीन पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त समग्र अनुदानों, जनता से उन स्रोतों के माध्यम से जैसा कि उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 के नियम 37 में परिकल्पित किया गया है, किराया कर, शुल्क इत्यादि भारित करके अपने स्वयं के स्रोतों द्वारा अर्जित राजस्व (परिशिष्ट 1.5) एवं वर्ष 2009-14 के दौरान ग्रामीण विकास के लिए केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत अवमुक्त अनुदानों (परिशिष्ट 1.6) की स्थिति चार्ट 3 में दी गयी है।

चार्ट 3: संसाधन पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों की प्रवृत्ति



(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, आयुक्त, ग्राम्य विकास एवं उप निदेशक जिला पंचायत, (अनुश्रवण प्रकोष्ठ), उत्तर प्रदेश, लखनऊ)

चार्ट 3 से यह देखा जा सकता है कि राज्य वित्त आयोग तथा केन्द्रीय वित्त आयोग में वृद्धि की प्रवृत्ति रही जबकि कुछ केन्द्र प्रायोजित योजनाओं में 2009-14 के दौरान कमी की प्रवृत्ति देखी गयी।

### 1.10.1 नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति

वर्ष 2009-13 के दौरान 52,810 में से 4,275 पंचायती राज संस्थाओं (जिला पंचायतें: 136, क्षेत्र पंचायतें: 447 तथा ग्राम पंचायतें: 3,692) के अभिलेखों की नमूना जांच लेखापरीक्षा में की गई। वर्ष 2009-13 के दौरान नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं की वर्षवार वित्तीय स्थिति सारणी 5 में दी गई है।

सारणी 5: वर्ष 2009-13 के दौरान नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नमूना जांच की गयी पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्त की गयी निधियाँ	कुल उपलब्ध निधियाँ	व्यय (प्रतिशत)	अन्तिम अवशेष
<b>जिला पंचायतें</b>						
2009-10	55	381.80	682.90	1,064.70	646.94 (61)	417.76
2010-11	11	100.57	145.29	245.86	139.07 (57)	106.79
2011-12	29	192.37	330.72	523.09	294.87 (56)	228.22
2012-13	41	430.05	642.83	1,072.88	442.28 (41)	630.60
<b>योग</b>	<b>136</b>					
<b>क्षेत्र पंचायतें</b>						
2009-10	147	86.13	248.56	334.69	246.26 (74)	88.43
2010-11	54 <sup>1</sup>	33.21	102.17	135.38	87.36 (65)	48.02
2011-12	59	35.71	69.36	105.07	64.16 (61)	40.91
2012-13	187 <sup>2</sup>	152.37	220.77	373.14	213.58 (57)	159.55
<b>योग</b>	<b>447<sup>3</sup></b>					
<b>ग्राम पंचायतें</b>						
2009-10	1,891	78.85	252.95	331.80	220.41 (66)	111.39
2010-11	340 <sup>4</sup>	26.32	83.71	110.03	76.31 (69)	33.72
2011-12	187 <sup>5</sup>	10.45	22.69	33.14	24.01 (72)	9.13
2012-13	1,274 <sup>6</sup>	65.64	128.04	193.68	141.45 (73)	52.23
<b>योग</b>	<b>3,692</b>					

(स्रोत: लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन पंजिका)

सारणी 5 से देखा जा सकता है कि वर्ष 2009-13 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त की गयीं पर्याप्त निधियाँ प्रत्येक वित्त वर्ष में अनुपयोगित पड़ी रही। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में भी निधियों के उपयोग में गिरावट की रुझान पायी गयी।

<sup>1</sup> 54 क्षेत्र पंचायतों में से 12 की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

<sup>2</sup> 187 क्षेत्र पंचायतों में से एक की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

<sup>3</sup> 2009-13 के दौरान कुल लेखापरीक्षित क्षेत्र पंचायतों की संख्या।

<sup>4</sup> 340 ग्राम पंचायतों में से 7 की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

<sup>5</sup> 187 ग्राम पंचायतों में से एक की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।

<sup>6</sup> 1,274 ग्राम पंचायतों में से 13 की वित्तीय स्थिति उपलब्ध नहीं थी, अतः सारणी में सम्मिलित नहीं की गयी।



## 1.10.2 राज्य वित्त आयोग अनुदान का हस्तान्तरण

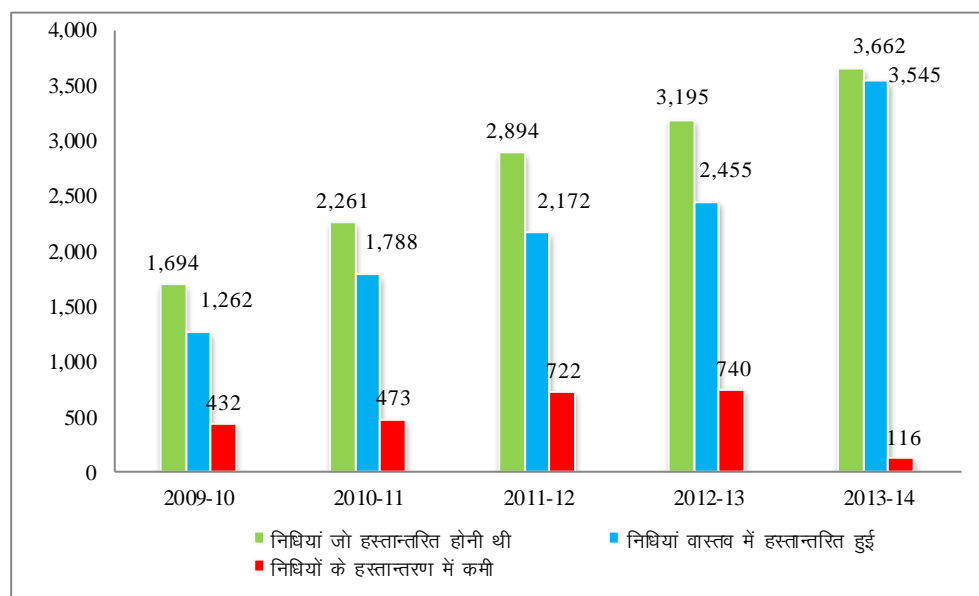
तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के द्वारा राज्य की संचित निधि से पंचायतों को निधियों का हस्तांतरण किये जाने का प्रावधान किया गया (अनुच्छेद 243-आई)।

द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने अपनी संस्तुतियां वर्ष 2002 में दीं जिसके अनुसार राज्य के सकल कर राजस्व के निवल आगम का पांच प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित करना था। पंचायती राज संस्थाओं की महत्ता एवं आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए तृतीय राज्य वित्त आयोग ने अपनी संस्तुतियों (2008) में पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरण के लिए सकल कर राजस्व के निवल आगम के 5.5 प्रतिशत तक की वृद्धि किया।

वर्ष 2009-14 की अवधि में राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का हस्तान्तरण एवं उसके सापेक्ष वास्तविक अवमुक्त धनराशि चार्ट 4 तथा परिशिष्ट 1.7 में दिया गया है।

चार्ट 4: निवल उत्पाद के सापेक्ष निधियों का हस्तान्तरण

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ)

चार्ट 4 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2009-14 के दौरान ₹ 13,706 करोड़ के सापेक्ष ₹ 11,222 करोड़ हस्तान्तरित किये गये थे जिसके परिणामस्वरूप निधियों के हस्तांतरण में कुल कमी ₹ 2,484 करोड़ पायी गयी जो कि तीन से 26 प्रतिशत के मध्य थी। सबसे अधिक कमी 2012-13 के दौरान पायी गयी जिसमें ₹ 3,195 करोड़ के सापेक्ष केवल ₹ 2,455 करोड़ ही हस्तांतरित किये गये थे।

## 1.11 निधियों का उपयोग

### 1.11.1 केन्द्रीय वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

केन्द्रीय वित्त आयोग के अधीन उपलब्ध निधियों एवं उनके उपयोग की स्थिति सारणी 6 में दी गई है।

सारणी 6: केन्द्रीय वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल उपलब्ध अनुदान	उपयोगित अनुदान	अनुपयोगित अनुदान	
			व्यपगत	अवशेष
2009-10	585.60	580.25	5.35	0.00
2010-11	911.29	911.29	0.00	0.00
2011-12	1,473.51	559.61	0.00	913.90
2012-13	1,742.36	1,498.45	0.00	243.91
2013-14	3,408.67	3,408.67	0.00	0.00

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, लखनऊ)

सारणी 6 के अनुसार वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान अनुदानों की कुल धनराशि उपभोग नहीं की जा सकी थी। वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान अनुदानों के उपभोग न किये जाने का कारण अभिलेखित नहीं था। हालांकि, 2013-14 के दौरान सम्पूर्ण अनुदान (₹ 3,408.67 करोड़) का उपयोग कर लिया गया था।

1.11.2 राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

वर्ष 2009-14 के दौरान राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत उपलब्ध अनुदानों, उनके उपयोग एवं अनुपयोगित रहने की स्थिति सारणी 7 में दी गई है।

सारणी 7: राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त अनुदानों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	प्राप्त अनुदान	उपयोगित अनुदान	अनुपयोगित अनुदान	
				व्यपगत	अवशेष
1	2009-10	1,262.07	1,262.07	0.00	0.00
2	2010-11	1,787.57	1,787.57	0.00	0.00
3	2011-12	2,172.37	2,077.44	4.22	90.71
4	2012-13	2,455.04	1,020.34	0.00	1,434.70
5	2013-14	3,544.81	2,897.29	0.00	647.52

(स्रोत: निदेशक, पंचायती राज, उप-निदेशक, जिला पंचायत (अनुश्रवण प्रकोष्ठ), लखनऊ)

सारणी 7 से स्पष्ट है कि वर्ष 2011-12 के दौरान ₹ 4.22 करोड़ व्यपगत हुये थे एवं वर्ष 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 के अंत में क्रमशः ₹ 90.71 करोड़, ₹ 1,434.70 करोड़ एवं ₹ 647.52 करोड़ की धनराशि अनुपयोगित थी।

1.11.3 केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए अनुदान

ग्रामीण विकास हेतु भारत सरकार द्वारा प्रयोजित योजनाएं जमीनी स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं द्वारा क्रियान्वित की जाती है। वर्ष 2013-14 के दौरान भारत सरकार द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार को केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए अवमुक्त अनुदान सारणी 8 में दिया गया है:

सारणी 8: केन्द्र द्वारा प्रयोजित योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए अनुदान

(₹ करोड़ में)

केन्द्र द्वारा प्रयोजित योजनाओं के नाम एवं अवधि	अवमुक्त अनुदान		
	केन्द्र	राज्य	योग
<b>2013-14</b>			
महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	2,896.39	321.82	3,218.21
इंदिरा आवास योजना	1,494.62	459.54	1,954.16
सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान	367.52	79.30	446.82
बायोगैस	0.72	0	0.72
राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन	83.49	65.98	149.47
प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना	729.40	0	729.40
<b>योग</b>	<b>5,572.14</b>	<b>926.64</b>	<b>6,498.78</b>

(स्रोत: आयुक्त ग्राम्य विकास लखनऊ, वित्त एवं विनियोग लेखा तथा सम्बन्धित वेबसाइट)

सारणी 8 दर्शाती है कि भारत सरकार ने केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के माध्यम से राज्य के ग्रामीण विकास के लिए विभिन्न योजनाओं के माध्यम से पर्याप्त धनराशि अवमुक्त किया था।

### 1.12 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

किसी संगठन के अन्दर आन्तरिक नियंत्रण एक प्रणाली है जो कि इसके उद्देश्यों को प्रभावी ढंग से प्राप्त करने हेतु इसके क्रियाकलापों को शासित करती है। यह कानूनों, नियमों, विनियमों एवं आदेशों के अनुपालन का उचित आश्वासन प्रदान करने में मदद करती है, धोखाधड़ी, दुरुपयोग एवं कुप्रबंधन के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करती हैं और उच्च प्राधिकारियों को विश्वसनीय वित्तीय एवं प्रबंधन सूचनाओं को सुनिश्चित करती है। आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण क्रियाकलापों में, लेखाओं का उचित रख-रखाव, आँकड़ों का मिलान, प्रलेखीकरण, भुगतानों को प्राधिकृत एवं अनुमोदित करने की पद्धति, दायित्वों का बंटवारा, निरीक्षण एवं लेखापरीक्षा सम्मिलित हैं।

#### 1.12.1 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा जवाबदेही ढांचा

वर्ष 2011-14 के दौरान अभिलेखों के प्रस्तुत न होने के कारण बहुसंख्यक पंचायती राज संस्थायें (इकाई वर्ष) मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, द्वारा अलेखापरीक्षित रहीं। पंचायती राज संस्थाओं की प्रस्तावित लेखापरीक्षा, वस्तुतः लेखापरीक्षित एवं बकाया का विवरण सारणी 9 में दिया गया है:

सारणी 9: मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें लखनऊ द्वारा लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं की स्थिति

पंचायती राज संस्थाओं के नाम	लेखापरीक्षण होने वाली इकाईयाँ		लेखापरीक्षित इकाईयाँ		बकाया (प्रतिषत्)	
	वर्तमान वर्ष के लिए प्रस्तावित	पिछले वर्ष का बकाया	वर्तमान के सापेक्ष	बकाया के सापेक्ष	वर्तमान के सापेक्ष	बकाया के सापेक्ष
<b>2011-12</b>						
जिला पंचायतें	71	182	30	33	41 (58)	149 (82)
क्षेत्र पंचायतें	819	7,277	115	402	704 (86)	6,875 (94)
ग्राम पंचायतें	51,257	2,43,599	24,929	19,578	26,328 (51)	2,24,021 (92)

2012-13						
जिला पंचायतें	71	190	48	68	23 (32)	122 (64)
क्षेत्र पंचायतें	813	7,579	116	261	697 (86)	7,318 (97)
ग्राम पंचायतें	51,674	2,50,349	26,519	16,029	25,155 (49)	2,34,320 (94)
2013-14						
जिला पंचायतें	73	145	45	45	28 (38)	100 (69)
क्षेत्र पंचायतें	820	8,015	89	208	731 (89)	7,807 (97)
ग्राम पंचायतें	51,674	2,59,475	33,378	22,298	18,296 (35)	2,37,177 (91)

(स्रोत: मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियां एवं पंचायतें, लखनऊ)

**सारणी 9** से देखा जा सकता है कि वर्ष 2011-14 के दौरान बहुसंख्यक पंचायती राज संस्थायें (जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत तथा ग्राम पंचायत) अलेखापरीक्षित रहीं, परिणामस्वरूप इन पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय आंकड़े प्रमाणिक नहीं थे।

इंगित किये जाने पर, मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, ने बताया (जुलाई 2014) कि जिला पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों द्वारा अभिलेखों को प्रस्तुत न करना बहुसंख्या में बकाये का मुख्य कारण था। शासन को पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेख लेखापरीक्षा हेतु मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी को प्रस्तुत किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

अधिसूचना संख्या 854/33-1-2011-126/96 दिनांक 30 मार्च 2011 द्वारा यथा संशोधित, उत्तर प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 1947 के नियम 186 में ग्राम पंचायतों के लेखाओं की लेखापरीक्षा पर वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार करना प्रावधानित है। मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियाँ एवं पंचायतें, द्वारा वर्ष 2009-10 तक का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य विधान सभा के पटल के समक्ष प्रस्तुत करने हेतु तैयार नहीं किया गया था। मुख्य लेखापरीक्षा अधिकारी ने बताया (जुलाई 2014) कि वर्ष 2010-11 हेतु प्रतिवेदन तैयार कर लिया गया है तथा प्रशासनिक विभाग को प्रस्तुत कर दिया गया है। इस प्रकार वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 का वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अभी भी तैयार किया जाना तथा विधानमण्डल को प्रस्तुत किया जाना शेष था।

### 1.12.2 अनुश्रवण तंत्र

ग्यारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के आधार पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने पंचायती राज संस्थाओं के प्रत्येक स्तर के लिये कोडिंग पैटर्न के साथ लेखा प्रपत्र निर्धारित किया जिससे कि उनके लेखा प्रणाली को मजबूत किया जा सके एवं प्राधिकारियों को यथा आवश्यक अग्रिम कार्यवाही करने हेतु विभिन्न उद्देश्यों के अधीन प्राप्ति एवं व्यय की प्रगति के अनुश्रवण के योग्य बनाया जा सकें। हालांकि, लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्धारित प्रपत्रों पर लेखे तैयार नहीं किए गये थे। अग्रेतर, राज्य वित्त आयोग तथा केन्द्रीय वित्त अयोग योजनाओं का प्रभावी क्रियान्वयन सुनिश्चित नहीं किया गया था क्योंकि इन योजनाओं के अर्न्तगत प्राप्त अनुदानों का पूर्ण उपयोग नहीं किया गया था।

### 1.13 निष्कर्ष

- पंचायती राज संस्थायें निर्धारित प्रपत्र में अभी तक लेखाओं का अनुरक्षण नहीं कर रही थी जिसके कारण लेखाओं की यथार्थता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।
- बजट तैयार किया जाना एवं बजट की प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने हस्तान्तरित निधियों की पूर्ण धनराशि पंचायती राज संस्थाओं को अवमुक्त नहीं की थी।