भाग – अ

पंचायत राज संस्थाएं

अध्याय – एक

पंचायत राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों पर विहंगावलोकन

v/;k; ,d

ipk;r jkt lLFkkvk dh dk;ii.kkyh] ftEeinkjh ii.kkyh ,o foRrh; ifrofnr eqnnk ij fogxkoykdu

jkT; ea ipk;r jkt lLFkkvk dh dk;ii.kkyh ij fogxkoykdu

1-1 iLrkouk

आधारिक स्तर पर स्वायत्तता को बढ़ावा देने और ग्राम सभा से जुड़े विभिन्न विकास कार्यक्रमों की पहचान एवं कार्यान्वयन में आम जनता को सम्मिलित करने हेतु संविधान (73वां संशोधन) अधिनियम, 1992 प्रख्यापित किया गया था । संविधान के अनुच्छेद 243(ज) के प्रावधानों के अनुसार, राज्य विधान सभा, विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकेगी जो वह उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक समझे और ऐसी विधि में पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर, ऐसी शर्तो के अधीन रहते हुए जैसी उसमें विनिर्दिष्ट की जाएं, निम्नलिखित के सम्बंध में शक्तियां और उत्तरदायित्व संबन्धी हस्तांतरण के प्रावधान शामिल किए जा सकते हैः

(क) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना; एवं

(ख) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की योजनाओं को, जो उन्हें सौंपी जाये, जिसके अंतर्गत वे योजनाएं भी है जो ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में है, को क्रियान्वित करना ।

संविधान के अनुच्छेद 243(ज) के प्रावधानों के अनुसार राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा :

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

(ख) ऐसे प्रयोजनों के लिए और ऐसी शर्तो तथा सीमाओं के अधीन रहते हुए राज्य सरकार द्वारा उद्गृहीत और संग्रहित ऐसे कर, शुल्क, पथकर और फीसें किसी पंचायत को समनुदेशित कर सकेगा;

(ग) पंचायतों के लिए राज्य की संचित निधि में से ऐसे सहायता अनुदान देने के लिये उपबंध कर सकेगा; एवं

(घ) 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 जायें ।

फलस्वरूप, मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 द्वारा राज्य में निम्नानुसार त्रि–स्तरीय पंचायत राज संस्थाएं प्रणाली स्थापित की गई हैः

- जिला स्तर पर जिला पंचायत
- ब्लॉक स्तर पर जनपद पंचायत
- ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत

मार्च 2015 तक राज्य में 51 जिला पंचायतें, 313 जनपद पंचायतें और 22,823 ग्राम पंचायतें हैं ।

राष्ट्रीय औसत की तुलना में मध्यप्रदेश राज्य की मूलभूत जनसांख्यिकी जानकारी नीचे दी गई है:

fooj.k	bdkbZ	e/;izns'k	vf[ky Hkkjr
जनसंख्या	करोड़	7.26	121.02
देश की जनसंख्या में अंश	*प्रतिशत*	6	–
ग्रामीण जनसंख्या	करोड़	5.26	83.30
ग्रामीण जनसंख्या का अंश	*प्रतिशत*	72.37	68.84
साक्षरता दर	*प्रतिशत*	69.32	74.04
लिंग अनुपात (प्रति 1000 पुरूषों पर स्त्रियां)	अनुपात	931 / 1000	940 / 1000

¼L=ksr % tux.kuk vkdM+s 2011½

1-2 iapk;r jkt laLFkkvksa dh laxBukRed lajpuk

मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के अध्याय 3 के अनुसार सभी पंचायत राज संस्थाएं राज्य प्राधिकारियों में निहित अनुवीक्षण शक्तियों के अधीन नियमों एवं अधिनियमों के प्रावधानों के अंतर्गत हस्तांतरित कार्यो के निर्वहन के लिए सुस्पष्ट कानूनी प्राधिकारी हैं ।

पंचायत राज व्यवस्थाओं को पंचायत राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तर पर उचित रूप से क्रियान्वित करने हेतु उचित मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए राज्य स्तर पर पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग उत्तरदायी है ।

iapk;r jkt laLFkkvksa dh laxBukRed lajpuk

अपर मुख्य सचिव (पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग)

↓

आयुक्त ¼पंचायत राज संचालनालय½

↓

	जिला पंचायतें →	जनपद पंचायतें →	ग्राम पंचायतें
iz'kklfud vf/kdkjh	मुख्य कार्यपालन अधिकारी	मुख्य कार्यपालन अधिकारी	सचिव
fuokZfpr inkf/kdkjh	अध्यक्ष	अध्यक्ष	सरपंच

जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की स्थायी समितियों का विवरण निम्नानुसार है:

ftyk iapk;r vkSj tuin iapk;r dh LFkk;h lfefr;k¡

क) सामान्य प्रशासन समिति

ख) कृषि समिति

ग) शिक्षा समिति

घ) संचार तथा संकर्म समिति

ङ) सहकारिता और उद्योग समिति

xzke iapk;r dh LFkk;h lfefr;k¡

क) सामान्य प्रशासन समिति

ख) निर्माण तथा विकास समिति

ग) शिक्षा, स्वास्थ्य तथा समाज कल्याण समिति

1-3 ipk;r jkt lLFkkvk dh dk;ii.kkyh

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा 29 कार्य (संविधान की 11 वीं अनुसूची में वर्णित) पंचायत राज संस्थाओं को हस्तांतरित किये जाने थे ¼ifjf'k"V 1-1½ ।

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा अवगत कराया गया (जनवरी 2016) कि राज्य सरकार द्वारा 29 कार्य पंचायत राज संस्थाओं को हस्तांतरित किए गए, तथापि उक्त आशय की अधिसूचना राजपत्र में प्रकाशित नहीं की गई थी । यह भी अवगत कराया गया था कि निधियों एवं अमलों का हस्तांतरण किया जाना था ।

1.3.1 जिले स्तर पर जिला पंचायते पंचायत का प्रथम स्तर हैं । म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 52 के अनुसार जिला पंचायत पर पंचायतों अथवा कार्यकारी अभिकरणों के माध्यम से कार्यों, योजनाओं एवं परियोजनाओं को उनकी निधि के स्रोत पर विचार किए बिना पंचायतों को राज्य सरकार द्वारा सौंपे गये कार्यों को कराने का दायित्व है ।

जिला पंचायतें, जिले के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए वार्षिक योजना तैयार करने एवं ऐसी योजनाओं के समन्वित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी हैं । यह जनपद पंचायतों द्वारा तैयार योजनाओं का समग्र पर्यवेक्षण, समन्वय तथा समेकन तथा केन्द्र अथवा राज्य शासन द्वारा उपलब्ध करायी गयी निधियों को जनपद पंचायतों तथा ग्राम पंचायतों में पुनः आवंटित करना सुनिश्चित करेगी ।

1.3.2 जनपद पंचायतें ब्लॉक स्तर पर पंचायत राज संस्थाओं का मध्यवर्ती स्तर है । जनपद पंचायत अपने कार्यक्षेत्र में सामुदायिक विकास ब्लॉक या अनुसूचित जनजाति विकास ब्लॉक के प्रशासन पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण करती हैं । राज्य शासन द्वारा ऐसे ब्लॉक को सौंपे गए कार्य एवं योजनाओं का कार्यान्वयन राज्य शासन द्वारा समय–समय पर जारी निर्देशों के अनुसार जनपद पंचायत के अधीक्षण, मार्गदर्शन एवं नियंत्रण के अन्तर्गत किया जाता है ।

आगे, म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 50 के अधीन जनपद पंचायत का यह भी दायित्व है कि समस्त ग्राम पंचायतों एवं जनपद पंचायतों के आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के संबंध में वार्षिक योजनाओं पर विचार करे और उसे समेकित करे तथा समेकित योजना को जिला पंचायत को प्रस्तुत करे ।

1.3.3 ग्राम पंचायत, आधार स्तर पर पंचायत राज संस्थाओं का अंतिम स्तर है, का दायित्व है कि किसी विधि द्वारा उसे सौंपी गई या केन्द्र या राज्य सरकार या जिला पंचायत या जनपद पंचायत द्वारा सौंपी गई योजनाओं, कार्यों, परियोजनाओं, के क्रियान्वयन को सुनिश्चित करे । म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 49 (क) के अनुसार ग्राम पंचायतों का पंचायत क्षेत्र के आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय के लिये वार्षिक योजना तैयार करना और उसे जनपद पंचायत की योजना में सम्मिलित किये जाने के लिये जनपद पंचायत को प्रस्तुत करना, दायित्व है ।

1-4 y[kkijh{kk 0;oLFkk

राज्य शासन ने पंचायतों के लेखाओं की संपरीक्षा के लिए संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को नियुक्त किया (नवम्बर 2001) और जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के अन्तर्गत कार्य करेगा । तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के मानक निबंधन एवं शर्तों के अनुसार भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को लेखाओं की ऐसी नमूना जांच और उन पर टिप्पणी करने एवं सांविधिक लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन को अनुपूरक (सप्लीमेंट) करने का

अधिकार होगा, जहां तक वह उचित समझे । आगे, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक अथवा उनके प्रतिनिधि, अपने विवेक से लेखापरीक्षा परिणाम को राज्य विधान सभा को प्रतिवेदित करने का अधिकार रखते हैं ।

मध्य प्रदेश राज्य विधान सभा द्वारा राज्य में स्थानीय निकायों के विनियोग लेखाओं के परीक्षण करने के लिए स्थानीय निकाय एवं पंचायतीराज लेखा समिति का गठन किया है (मार्च 2015) । स्थानीय निकाय एवं पंचायतीराज लेखा समिति विधान सभा पटल पर रखी गयी भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों के परीक्षण के लिए भी उत्तरदायी है ।

- Hkkjrh; y[kk ,oa y[kkijh{kk foHkkx }kjk inRRk rduhdh ekxn'kZu ,oa lgk;rk

लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन, 2007 की धारा 152 में पंचायत राज संस्थाओं को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के लिए निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की गई हैं :

- स्थानीय निधि संपरीक्षक पंचायत राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेगा और उसे राज्य के महालेखाकार (लेखापरीक्षा) की ओर अग्रेषित करेगा ।

- स्थानीय निधि संपरीक्षक द्वारा पंचायत राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के लिए प्रक्रिया और लेखापरीक्षा क्रियाविधि, राज्य द्वारा बनाए गए विभिन्न अधिनियमों और परिनियम तथा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार होगी ।

- स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा चयनित स्थानीय निकायों के निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रतियां महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को प्रणाली में सुधार के सुझाव हेतु अग्रेषित की जाएगी ।

संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा 2013–14 के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार कर महालेखाकार (लेखापरीक्षा) की ओर अग्रेषित की गई थी । संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा ने महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) द्वारा समय–समय पर सुझाई गई क्रियाविधि एवं प्रक्रिया का अनुसरण किया । निरीक्षण प्रतिवेदनों को जांचने हेतु महालेखाकार (सा. एवं सा.क्षे.ले.प.) की ओर अग्रेषित किया गया था ।

- LFkkuh; fudk;ksa ij y[kkijh{kk ifrosnu

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं की कंडिका 10.121 में उल्लेखित है कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, साथ–ही–साथ संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत किए जाने चाहिए । तद्नुसार, मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 129 को जुलाई 2011 में संशोधित किया गया, इसके अनुसार भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा की पंचायतों पर वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाएगा, जो इन प्रतिवेदनों को विधानसभा के पटल पर रखे जाने हेतु भेजेंगे ।

वर्ष 2013–14 के लिए वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को मई 2015 में राज्य सरकार को अग्रेषित किया गया था । अनुस्मारकों (जुलाई 2015 एवं दिसम्बर 2015) को जारी करने के उपरान्त भी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन को विधानसभा के पटल पर रखे जाने की स्थिति प्रतीक्षित थी (दिसम्बर 2015) । राज्य शासन द्वारा

सूचित किया गया (जुलाई 2015) कि संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रतीक्षित था ।

1-5 y[kkijh{kk vH;fDr;k ij izfrfØ;k

तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता व्यवस्थाओं के अन्तर्गत संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता प्रदान करने हेतु महालेखाकार (सा.एवं सा.क्षे.ले.प.), मध्य प्रदेश के निरीक्षण प्रतिवेदन प्रेषित किए गए थे । तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता व्यवस्थाओं के अनुसार संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को निरीक्षण प्रतिवेदन की लेखापरीक्षा कंडिकाओं के अनुपालन पर आगे की कार्रवाई करनी थी । तथापि, मार्च 2015 की स्थिति में 4,448 निरीक्षण प्रतिवेदनों में 23,855 कंडिकाएं 2014–15 के दौरान जारी 425 निरीक्षण प्रतिवेदनों में 3,148 कंडिकाओं सहित, निराकरण हेतु लंबित थीं, विवरण rkfydk 1-1 में दिया गया है:

rkfydk&1-1% ekpZ 2015 dh fLFkfr esa yafcr fujh{k.k izfrosnuksa ,oa dafMdkvksa dh fLFkfr

l- Ø-	o"kZ	izkjfEHkd 'ks"k ,oa o"kZ ds nkSjku lfEefyr				o"kZ ds nkSjku fujkdr		vfUre 'ks"k	
		fujh- izfr- dk izk- 'ks"k	tksMh xbZ fu-iz-	dafMdkvksa dk izk- 'ks"k	TkksMh xbZ dafMdk,a	fu-iz- dh la[;k	dafMdkvksa dh la[;k	fu-iz- dh la[;k	dafMdkvksa dh la[;k
1	2010–11 तक	2,234	–	11,607	–	5	159	2,229	11,448
2	2011–12	2,229	798	11,448	4,198	6	357	3,021	15,289
3	2012–13	3,021	573	15,289	3,290	0	126	3,594	18,453
4	2013–14	3,594	500	18,453	3,516	0	74	4,094	21,895
5	2014–15	4,094	425	21,895	3,148	71	1,188	4,448	23,855

¼Lkzksr½ egkys[kkdkj ¼lk-,oalk-{ks-ys-i-½ e-iz- }kjk ladfyr ekfld cdk;k izfrosnu½

foRrh; izfrosfnr enns

1-6 fuf/k;ksa ds lzksr

पंचायत राज संस्थाओं को निधियों के मुख्यतः दो स्रोत अर्थात शासकीय अनुदान एवं स्वयं का कर राजस्व है । शासकीय अनुदान में सम्मिलित है:

- भारत के 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत उपलब्ध कराये गये अनुदान; एवं
- तीसरे राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य शासन द्वारा पिछले वर्ष के विभाजनीय कर राजस्व के चार प्रतिशत का हस्तांतरण ।

तीसरे राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसित किया (राज्य सरकार द्वारा फरवरी 2010 में स्वीकृत) कि राज्य शासन द्वारा चार प्रतिशत विभाजनीय निधि[1] पंचायत राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया जाना चाहिए । वर्ष 2014–15 के दौरान, वित्त विभाग द्वारा राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का पंचायत राज संस्थाओं को हस्तान्तरण नीचे rkfydk 1-2 में दर्शाया गया है:

[1] विभाजनीय निधिः पूर्व वर्ष का कुल कर राजस्व – करों के संग्रहण पर किए गए व्यय का 10 प्रतिशत – पंचायत राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों को सौंपे गए राजस्व

rkfydk & 1-2 % iapk;r jkt laLFkkvksa dks fuf/k;ksa dk gLrkarj.k

¼₹ djksM+ esa½

o"kZ	jkT; 'kklu dh foHkkTkuh; fuf/k	gLrkarj.k ;ksX; fuf/k	okLrfod gLrkarfjr fuf/k	de gLrkarfjr fuf/k
2014–15	25,678.61	1,027.14	591.47	435.67

¼Lkzksr % foRr foHkkx ,oa iapk;r jkt lapkyuky; }kjk inRr lwpuk½

इस प्रकार rkfydk 1-2 से यह देखा जा सकता है कि वित्त विभाग ने 2014–15 के दौरान पंचायत राज संस्थाओं को राशि ₹ 435.67 करोड़ कम हस्तांतरित की । वित्त विभाग द्वारा पंचायत राज संस्थाओं को कम राशि जारी करने के कारण सूचित नहीं किए गए (दिसम्बर 2015) ।

1-7 iapk;r jkt laLFkkvksa ds ctV; vkoaVu ,oa O;;

राज्य शासन द्वारा राज्य बजट से विगत पांच वित्तीय वर्षों में पंचायत राज संस्थाओं को आवंटित निधियों (राज्य के कर राजस्व का अंश एवं योजनाओं को लागू करने के लिए अनुदान) को rkfydk 1-3 में दिया गया है:

rkfydk&1-3 % iapk;r jkt laLFkkvksa dh izkfIr ,oa O;; dk n'kkus okyk fooj.k i=d

¼₹ djksM+ esa½

	lgk;rk vuqnku			okLrfod O;;			vO;f;r fuf/k ¼4&7½	vO;f;r fuf/k dk izfr'kr
o"kZ	jktLo	iwathxr	dqy	jktLo	iwathxr	dqy		
2010–11	6,585.74	231.40	6,817.14	5,678.75	198.65	5,877.40	939.74	14
2011–12	7,670.04	241.08	7,911.12	6,697.87	365.29	7,063.16	847.96	11
2012–13	8,948.74	345.78	9,294.52	8,385.85	345.30	8,731.15	563.37	6
2013–14	10,752.72	213.70	10,966.42	9,151.26	91.10	9,242.36	1,724.06	16
2014–15	18,871.32	76.60	18,947.92	13,209.32	12.66	13,221.98	5,725.94	30
;ksx	52]828-56	1]108-56	53]937-12	43]123-05	1]013-00	44]136-05	9]801-07	

¼Lkzksr% fofu;ksx ys[kk vuqnku l- 15] 52] 62 ,oa 74½

जैसा कि rkfydk 1-3 से स्पष्ट है कि पंचायत राज संस्थाओं को वर्ष 2014–15 के दौरान वर्ष 2010–11 की तुलना में अनुदान आवंटन में 178 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई । तथापि, पंचायत राज संस्थाएं सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सकी तथा राजस्व शीर्ष में बहुत अधिक अव्ययित शेष होने से 2010–15 की अवधि के दौरान बचतें छह से 30 प्रतिशत के मध्य रहीं ।

1-8 ys[kkadu O;oLFkk

1-8-1 Hkkjr ds fu;a=d ,oa egkys[kkijh{kd }kjk fu/kkZfjr izi= esa ys[kkvksa dk l/kkj.k

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक एवं पंचायत राज मंत्रालय (भारत सरकार) ने आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति के अनुरूप लेखांकन रूपरेखा एवं संहिताकरण पद्धति को विकसित किया जिसे 1 अप्रैल 2010 से प्रारम्भ किया जाना था । मध्य प्रदेश शासन ने आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति को (प्राप्ति एवं अदायगी लेखे, समेकित सार पंजी, समाधान पत्रक, प्राप्ति और अदायगी पत्रक, चल संपत्ति पंजी, अचल संपत्ति पंजी, वस्तु सूची पंजी, मांग एवं संग्रहण पंजी इत्यादि) अगस्त 2010 से अपनाया ।

हमारे द्वारा वर्ष 2014–15 के दौरान कुल 356 पंचायत राज संस्थाओं ¼ifjf'k"V 1-2½ की लेखापरीक्षा की गयी । किसी भी नमूना जांच की गई पंचायत राज संस्थाओं (35 जिला पंचायतें, 92 जनपद पंचायतें एवं 229 ग्राम पंचायतें) ने लेखाओं का संधारण

आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति के प्रपत्रों के अनुसार नहीं किया । तथापि, उनके लेखे म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के प्रचलित लेखा नियम के अनुसार ही संधारित किये जा रहे थे ।

इसे इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2015) पंचायत राज संचालनालय द्वारा बताया गया कि पंचायत राज संस्थाओं में आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति लागू करने हेतु समवर्ती ऑनलाईन लेखांकन पद्धति (पंचायत दर्पण) प्रारंभ किया गया था ।

तथ्य यह है कि किसी भी नमूना जांच की गई पंचायत राज संस्थाओं ने लेखों का संधारण आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति प्रपत्रों में नहीं किया ।

1-8-2 iapk;r jkt laLFkkvksa dk okf"kZd ctV

मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 73 के प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक पंचायत वार्षिक बजट तैयार करेगी । बजट प्रस्तुतीकरण के लिये समय अनुसूची भी निर्धारित थी ।

हमने पाया कि 356 नमूना जांच की गई पंचायत राज संस्थाओं में से केवल 18 पंचायत राज संस्थाओं[2] द्वारा मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के प्रावधानो के अनुसार बजट तैयार किया गया था । आगे, 129 पंचायत राज संस्थाओं (5 जिला पंचायत, 25 जनपद पंचायत एवं 99 ग्राम पंचायत) ने वार्षिक बजट तैयार नहीं किया एवं 185 पंचायत राज संस्थाओं (18 जिला पंचायत, 4 जनपद पंचायत एवं 126 ग्राम पंचायत) ने सुसंगत अभिलेख/जानकारी प्रस्तुत नहीं की । शेष 24 पंचायत राज संस्थाओं (2 जिला पंचायत, 18 जनपद पंचायत एवं 4 ग्राम पंचायत) ने बजट तैयार करना अवगत कराया परन्तु लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया, जैसा कि rkfydk 1-4 मे दर्शाया गया है:

rkfydk&1-4% okf"kZd ctV rS;kj fd;s tkus dh fLFkfr

iapk;r jkt laLFkk;sa	ueuk tkap dh xbZ iapk;r jkt laLFkkvksa dh la[;k	lEcfU/kr iapk;r jkt laLFkkvksa }kjk ctV vuqeksnu ds fy, vuqlwfpr le;	iapk;r jkt laLFkkvksa dh la[;k ftUgksus ctV rS;kj ugha fd;k	iapk;r jkt laLFkkvksa dh la[;k ftUgksus ctV foyEc ls rS;kj fd;k
जिला पंचायत	35	20 जनवरी	05	10 (10 से 540 दिन)
जनपद पंचायत	92	30 जनवरी	25	07 (28 से 333 दिन)
ग्राम पंचायत	229	21 फरवरी	99	–

(Lkzksr% ueuk tkap dh xbZ iapk;r jkt laLFkkvksa ls ladfyr tkudkjh)

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि पंचायत राज संस्थाओं द्वारा वार्षिक बजट तैयार करने के नियमों का पालन नहीं किया गया ।

1-9 cSd lek/kku fooj.k i=d rS;kj ugha fd;k tkuk

रोकड़बही के शेष तथा बैंक खाते के शेष के मध्य किसी अंतर हेतु मासिक आधार पर समाधान का प्रावधान मध्य प्रदेश पंचायत लेखा नियम में है ।

356 पंचायत राज संस्थाओं के अभिलेखों की नमूना जांच में हमने पाया कि 44 पंचायत राज संस्थाओं द्वारा बैंक समाधान विवरण तैयार नहीं किया गया । इन 44 पंचायत राज संस्थाओं के रोकड़ बही एवं बैंक बुक के शेषों में मार्च 2014 की स्थिति में

2 जिला पंचायत – देवास, ग्वालियर, होशंगाबाद, इंदौर, झाबुआ, खरगौन, खण्डवा, मन्दसौर, सिवनी एवं शहडोल; जनपद पंचायत– आलोट, आष्टा, बाड़ी, चितरंगी, खाचरौद, लांजी, सीधी एवं विजयराघवगढ़

ifjf'k"V 1-3 के विवरण अनुसार असमाधानित अन्तर था । आगे, 106 पंचायत राज संस्थाओं[3] द्वारा सुसंगत सूचना/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए । अंतरों का समाधान विवरण तैयार नहीं किए जाने से निधियों के दुरूपयोग का जोखिम था ।

सम्बन्धित जिला पंचायतों/जनपद पंचायतों के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों एवं सम्बन्धित ग्राम पंचायतों के सचिवों द्वारा बताया गया (2014–15) कि रोकड़ बही एवं बैंक खातों के शेषों के अंतर का समाधान किया जाएगा ।

1-10 vLFkkbZ vfxzeksa dk lek;kstu ugha fd;k tkuk

मध्य प्रदेश जिला पंचायत (लेखा) नियम, 1999 के नियम 52 एवं मध्य प्रदेश जनपद पंचायत (लेखा) नियम, 1999 के नियम 49 के अनुसार उस व्यक्ति की, जिसने अग्रिम लिया है, यह जिम्मेदारी होगी कि ऐसा व्यय करने के तुरन्त पश्चात उस प्रयोजन के लिए किए गए व्यय का विवरण प्रस्तुत करे, ऐसा न होने पर अग्रिम की सम्पूर्ण राशि उसके अगले वेतन या अन्य देय राशियों में से काटी जाएगी ।

356 पंचायत राज संस्थाओं के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान हमने पाया कि 49 पंचायत राज संस्थाओं द्वारा व्यक्तियों एवं संस्थाओं को 1990–91 से राशि ₹ 4.02 करोड़ के अस्थायी अग्रिम प्रदान किए थे जो 31 मार्च 2014 तक लंबित थे । विवरण ifjf'k"V 1-4 में दर्शाया गया है । 50 पंचायत राज संस्थाओं (6 जिला पंचायत, 17 जनपद पंचायत एवं 27 ग्राम पंचायत) में कोई अस्थायी अग्रिम लंबित नहीं था जबकि शेष 257 पंचायत राज संस्थाओं द्वारा अभिलेख/सूचना लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए ।

सम्बंधित पंचायत राज संस्थाओं के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों एवं सचिवों द्वारा अवगत कराया गया (2014–15) कि अग्रिमों की वसूली की जाएगी ।

1-11 rsjgosa foRr vk;ksx ds vuqnkuksa dks tkjh djuk ,oa mi;ksx fd;k tkuk

तेरहवें वित्त आयोग के सहायता अनुदान राज्यों को मुख्यतः दो रूपों यथा सामान्य मूल अनुदान एवं विशेष क्षेत्र मूल अनुदान, में जारी किए गए थे । इसके अतिरिक्त, निष्पादन से सम्बन्धित अनुदान (सामान्य निष्पादन अनुदान एवं विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान) भी 2011–12 से उसके जारी होने हेतु निर्धारित शर्तों के पालन होने पर राज्यों को जारी की गई थी । 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अनुसार राज्य के अंतर्गत विभिन्न पंचायत राज संस्थाओं के मध्य आवंटन सम्बंधित राज्यों द्वारा किए जाने थे । मध्य प्रदेश को जारी अनुदान एवं तत्पश्चात इनको पंचायत राज संस्थाओं को हस्तांतरित करना rkfydk 1-5 में दर्शाया गया है:

rkfydk&1-5% 2010&11 ls 2014&15 ds nkSjku 13osa foRr vk;ksx vuqnku dh ik=rk ,oa tkjh gksuk

(₹ djksM+ esa)

13osa foRRk vk;ksx ds v/khu vuqnku dk izdkj	iapk;r jkt laLFkkvksa gsrq jkT; dh ik=rk	Hkkjr ljdkj }kjk tkjh vuqnku	Hkkjr ljdkj }kjk de¼&½@ T;knk¼$½ tkjh jkf'k	jkT; 'kklu }kjk iapk;r jkt laLFkkvksa dks tkjh vuqnku
सामान्य मूल अनुदान	2,689.89	2,352.50	¼&½337.39	2,355.15
सामान्य निष्पादन अनुदान	1,424.15	1,403.55	¼&½ 20.60	1,403.55
विशेष क्षेत्र मूल अनुदान	112.79	119.25	¼$½ 6.46	98.87
विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान	79.00	78.58	¼&½ 0.42	66.89
;ksx	4]305-83	3]953-88	¼&½351-95	3]924-46

(lzksr% foRr foHkkx ,oa iapk;r jkt lapkyuky;)

3 जिला पंचायत–12, जनपद पंचायत–25 एवं ग्राम पंचायत–69

उक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि भारत सरकार ने 2010–15 के दौरान राज्य को पंचायत राज संस्थाओं हेतु 13वें वित्त आयोग अनुदान की पात्रता ₹ 4,305.83 करोड़ के विरूद्ध ₹ 3,953.88 करोड़ जारी किए । इस प्रकार राज्य को तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान ₹ 351.95 करोड़ कम जारी किया गया ।

1-11-1 13oa foRr vk;ksx dh vUrxZr jkT; ljdkj }kjk 'krksa dh ifrZ

13वें वित्त आयोग के दिशानिर्देश की कंडिका 10.161 में उल्लेखित शर्तो के पालन के उपरान्त ही राज्य सामान्य निष्पादन अनुदान के अपने आवंटन के आहरण हेतु पात्र था । राज्य द्वारा शर्तो के अनुपालन की स्थिति निम्नानुसार है :

'krZ	jkT; ljdkj }kjk dh xbZ dkjZokbZ
पंचायतें, जहां निर्वाचित संस्था विद्यमान है, सामान्य निष्पादन अनुदान प्राप्त करने हेतु पात्र होगी ।	पंचायतों के चुनाव 2015 में हुए थे ।
पूर्व आहरित किश्त के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी करने के उपरांत ही अनुदान की आगामी किश्त जारी की जाएगी ।	पंचायत राज संस्थाओं को जारी 13वें वित्त आयोग के अनुदान के आधार पर पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा समय पर निर्धारित प्रारूप में उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए गए थे ।
पंचायत राज संस्थाओं के सभी पंचायतों के लिए आदर्श पंचायत लेखांकन प्रणाली के अनुरूप लेखाओं के संधारण के लिए लेखांकन प्रणाली को अपनाना ।	राज्य सरकार अगस्त 2010 में आदर्श पंचायत लेखांकन प्रणाली अपनाने हेतु सहमत हुई । परन्तु नमूना जांच किए गए समस्त जिला/जनपद/ग्राम पंचायतों ने उनके लेखे आदर्श पंचायत लेखांकन प्रणाली के अनुसार संधारित नहीं किए थे ।
सभी स्तरों की पंचायत राज संस्थाओं में लेखापरीक्षा प्रणाली लागू करना । भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन साथ–ही–साथ संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधान सभा के समक्ष आवश्यक रूप से प्रस्तुत किए जाने चाहिए ।	म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 जुलाई 2011 में संशोधित के अनुसार संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा के पंचायत पर वार्षिक प्रतिवेदन के साथ भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन विधान सभा में प्रस्तुत करने के लिए महामहिम राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाएगा, परन्तु 2013–14 का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन विधान सभा के पटल पर नहीं रखा गया (दिसम्बर 2015) ।
स्थानीय निकायों के अमलों के विरूद्ध प्राप्त भ्रष्टाचार एवं कुव्यवस्था संबधी शिकायतों की जांच हेतु स्वतंत्र स्थानीय निकाय लोकपाल व्यवस्था स्थापित किया जाना ।	मध्य प्रदेश लोकायुक्त एवं उप–लोकायुक्त अधिनियम 1981 लागू था एवं स्थानीय निकायों के समस्त अमला इस अधिनियम के अधीन है ।
पंचायत राज संस्थाओं के समस्त स्तरों में निधि के हस्तांतरण हेतु ई–बैंकिंग प्रणाली स्थापित करना ।	पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा 13वें वित्त आयोग के समस्त अनुदानों का हस्तांतरण ई–बैंकिंग के माध्यम से किया

'krZ	jkT; ljdkj }kjk dh x;h dk;Zokbh
	गया था ।
संविधान के अनुच्छेद 243 आई(2) के अनुसार राज्य वित्त आयोग का गठन करना ।	पूर्व में ही गठित कर दिया गया था एवं वर्तमान में तृतीय राज्य वित्त आयोग कार्यरत था ।
समस्त स्थानीय निकायों को सभी प्रकार की आवासीय एवं व्यवसायिक संपतियों पर संपतिकर लगाने का पूर्ण अधिकार दिया जाना चाहिए एवं इस कार्य हेतु उत्पन्न कठिनाईयों को दूर किया जाना चाहिए ।	म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 77 द्वारा ग्राम पंचायतों को सम्पत्ति कर अधिरोपित करने का अधिकार है । राज्य की कुल 22,823 ग्राम पंचायतों में से केवल 1,036 ग्राम पंचायतों (4.54 प्रतिशत) ने कर आरोपित एवं संग्रहित किया (जुलाई 2015) ।

1-11-2 iapk;r jkt laLFkkvksa dks 13osa foRr vk;ksx ds vuqnku foyEc ls tkjh djus ds QyLo:i C;kt dh jkf'k ₹ 15-04 djksM+ de tkjh djuk

13वें वित्त आयोग की दिशानिर्देश की कंडिका 4.2 के अनुसार 13वें वित्त आयोग के अनुदान केन्द्र सरकार से प्राप्ति दिनांक से 10 दिन के भीतर पंचायत राज संस्थाओं को हस्तान्तरित किए जाने थे । किसी भी विलंब की स्थिति में, राज्य सरकार रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की बैंक दर से ब्याज सहित अनुदान जारी करेगी, यह 2010–11 की द्वितीय किश्त से लागू की जाएगी ।

हमने देखा कि दिशानिर्देशों के अनुसार 13वें वित्त आयोग के अनुदानों का हस्तान्तरण पंचायत राज संस्थाओं को समयसीमा में नहीं किया गया था । राज्य के वित्त विभाग ने पंचायत राज संस्थाओं को 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी करने हेतु ब्याज ₹ 11.58 करोड़[4] स्वीकृत किया । हमने पाया कि ब्याज के भुगतान हेतु स्वीकृत ₹ 11.58 करोड़ में से ₹ 5.30 करोड़ पंचायत राज संचालनालय के बैंक खाते में रखे 13वें वित्त आयोग के अनुदान पर ब्याज के रूप में जमा प्राप्त राशि थी । इस प्रकार राज्य सरकार को 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी करने के कारण राशि ₹ 6.28 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय भार वहन करना पड़ा ।

हमने आगे देखा कि 2010–15 के दौरान 13वें वित्त आयोग के अनुदान ₹ 1,015.61 करोड़ एक माह से 288 दिनों के विलम्ब के साथ पंचायत राज संस्थाओं को जारी किए गए थे ¼ifjf'k"V 1-5½ । 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी करने पर ब्याज के भुगतान के लिए वित्त विभाग द्वारा अपनाई गई 9 प्रतिशत ब्याज दर को ध्यान में रखते हुए पंचायत राज संस्थाओं को भुगतान योग्य ब्याज ₹ 26.62 करोड़ की गणना की गई थी । इस प्रकार, 13वें वित्त आयोग के अनुदान विलम्ब से जारी करने के कारण पंचायत राज संस्थाओं को भुगतान योग्य ब्याज राशि ₹ 15.04 करोड़[5] कम जारी की गई ।

इसे इंगित किए जाने पर (जुलाई 2015), आयुक्त पंचायत राज संचालनालय ने बताया कि वित्त विभाग से प्राप्त ब्याज राशि ग्राम पंचायतों को जारी कर दी गयी थी ।

4 दिनांक 13.07.2013 को ₹ 0.36 करोड़ एवं दिनांक 14.07.2014 को ₹ 11.22 करोड़

5 भुगतान की गई ब्याज (₹ 11.58 करोड़) एवं वास्तविक भुगतान योग्य ब्याज (₹ 26.62 करोड़) का अंतर

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं था क्योंकि 13वें वित्त आयोग के अनुदानों को विलम्ब से जारी करने के कारण पंचायत राज संस्थाओं को जारी ब्याज 13वें वित्त आयोग के दिशानिर्देश में दिये मानकों के अनुरूप नहीं था ।

1-11-3 lkekU; fu"iknu vuqnku dk O;iorZu

सामान्य वित्तीय नियम 212(1) के अनुसार सहायता अनुदान प्राप्तकर्ता संस्थाओं को इस आशय का एक प्रमाण पत्र देना होता है कि अनुदान राशि का उपयोग उसी उद्देश्य हेतु किया गया है जिस उद्देश्य हेतु वह स्वीकृत हुई थी । 13वें वित्त आयोग के अन्तर्गत कराये जाने वाले कार्यो के सम्बन्ध में पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा कार्य योजना जारी की गई (अगस्त 2010) जिनमें कार्यों की प्राथमिकता वर्णित थी यथा ग्राम पंचायत स्तर पर ई–गवर्नेस की व्यवस्था, ग्राम पंचायतों की परिसम्पतियों का रखरखाव एवं अधोसंरचना का विकास, पेयजल की व्यवस्था एवं जल प्रदाय योजना तथा ग्राम पंचायत कार्यालयों में मूलभूत सुविधा में वृद्धि करना था ।

पंचायत राज संचालनालय के अभिलेखों की जांच के दौरान हमने देखा कि सामान्य मूल अनुदान ₹ 321.44 करोड़ एवं सामान्य निष्पादन अनुदान ₹ 214.85 करोड़ की प्रथम किस्त राज्य को जारी की गई थी (क्रमशः अगस्त 2013 एवं मार्च 2014)। इन अनुदानों में से सामान्य निष्पादन अनुदान ₹ 36.07 करोड़[6] पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा संचालक, राज्य ग्रामीण विकास संस्थान, जबलपुर को पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अधीन प्रशिक्षण आयोजन हेतु जारी किया गया । हमने आगे देखा कि जिला पंचायत नरसिंहपुर ने जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के कर्मचारियों के वेतन भुगतान हेतु ₹ 0.62 करोड़ सामान्य निष्पादन अनुदान व्यय किए (अगस्त 2015) ।

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जारी कार्य योजना में, 13वें वित्त आयोग के अनुदान से प्रशिक्षण एवं जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के वेतन भुगतान हेतु व्यय करने का प्रावधान नहीं था । इस प्रकार, 13वें वित्त आयोग के अनुदान ₹ 36.69 करोड़, जिस उद्देश्य के लिए स्वीकृत किए गए थे, उस उद्देश्य के विपरीत अन्य प्रयोजन हेतु व्यपवर्तित किए गए ।

इसे इंगित किये जाने पर आयुक्त पंचायत राज संचालनालय द्वारा बताया गया (जुलाई 2015) कि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना में निधि उपलब्ध नहीं होने के कारण संचालक, ग्रामीण विकास विभाग संस्थान, जबलपुर को 13वें वित्त आयोग के अनुदान जारी किए गए थे जबकि मुख्य कार्यपालन अधिकारी जिला पंचायत नरसिंहपुर ने दिसम्बर 2015 तक उत्तर प्रस्तुत नहीं किए थे ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 13वें वित्त आयोग के अनुदान राशि का व्यपवर्तन स्वीकृत प्रयोजन के अतिरिक्त अन्य प्रयोजन में किया गया एवं आगे यह असमायोजित रहा ।

---

[6] चैक क्रमांक 588623 दिनांक 18.3.14 (₹ 16.07 करोड़) एवं चैक क्रमांक 689382 दिनांक 9.6.14 (₹ 20 करोड़)