भाग–अ

अध्याय–एक

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

अध्याय एक : पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों पर विहंगावलोकन

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली पर विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

संविधान (73वां संशोधन) अधिनियम, 1992 के द्वारा पंचायतों को संवैधानिक स्थिति प्रदान की गई थी एवं साथ–साथ पंचायतों के गांव, मध्यवर्ती एवं जिला स्तर पर गठन, पंचायतों के कार्यकाल का निर्धारण एवं नियमित चुनाव, पंचायतों को राज्य विधान मंडल द्वारा अधिशक्तियां एवं उत्तरदायित्व का हस्तांतरण तथा पंचायतों के ठोस वित्तीय व्यवस्था का प्रावधान किया था। इस संशोधन के फलस्वरुप, स्थानीय प्रशासन एवं विकास के क्रियाकलापों में, पंचायती राज संस्थाओं के प्रभावी सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए, मध्य प्रदेश राज्य विधान सभा द्वारा मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 अधिनियमित किया गया।

राज्य में पंचायतों की प्रशासनिक व्यवस्था त्रि–स्तरीय संरचना के रुप में हैः जिला स्तर पर जिला पंचायत, ब्लॉक स्तर पर जनपद पंचायत एवं ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत हैं। मार्च 2016 की स्थिति में राज्य में 51 जिला पंचायतें, 313 जनपद पंचायतें और 22,825 ग्राम पंचायतें थी।

राष्ट्रीय औसत की तुलना में मध्य प्रदेश राज्य की मूलभूत जनसांख्यिकी जानकारी नीचे दी गई हैः

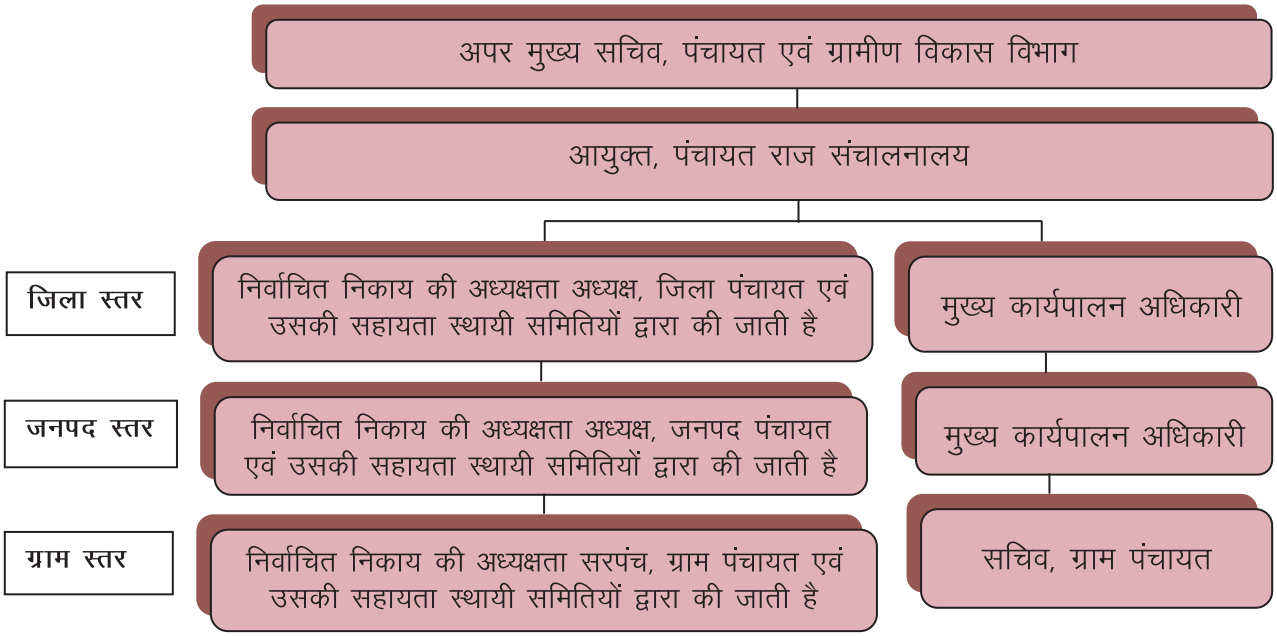
विवरण	इकाई	मध्य प्रदेश	अखिल भारत
जनसंख्या	करोड़	7.26	121.02
देश की जनसंख्या में अंश	प्रतिशत	6	–
ग्रामीण जनसंख्या	करोड़	5.26	83.30
ग्रामीण जनसंख्या का अंश	प्रतिशत	72.37	68.84
ग्रामीण साक्षरता दर	प्रतिशत	63.94	68.90
ग्रामीण लिंग अनुपात (प्रति 1000 पुरूषों पर स्त्रियां)	अनुपात	936 / 1000	947 / 1000

(स्रोतः जनगणना आंकड़े 2011)

1.2 पंचायती राज संस्थाओं की संगठनात्मक संरचना

पंचायती राज संस्थाएं, पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन हैं जो पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तर पर पंचायती राज व्यवस्थाओं को उचित रूप से क्रियान्वित करने हेतु उचित मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए, उत्तरदायी है। राज्य, जिला, जनपद एवं ग्राम पंचायत स्तर की संगठनात्मक संरचना निम्नानुसार हैः

पंचायती राज संस्थाओं की संगठनात्मक संरचना



मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 46 एवं 47 के अंतर्गत जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की निम्नलिखित स्थायी समितियों के गठन का प्रावधान है :

ग्राम पंचायत की स्थायी समितियां

क) सामान्य प्रशासन समिति

ख) निर्माण तथा विकास समिति

ग) शिक्षा, स्वास्थ्य तथा समाज कल्याण समिति

जिला पंचायत और जनपद पंचायत की स्थायी समितियां

क) सामान्य प्रशासन समिति

ख) कृषि समिति

ग) शिक्षा समिति

घ) संचार तथा संकर्म समिति

ङ) सहकारिता और उद्योग समिति

1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (छ) 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 रुप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक समझे और ऐसी विधि में पंचायतों को शक्तियों एवं उत्तरदायित्व संबंधी हस्तांतरण के प्रावधान शामिल किए जा सकते हैं।

1.3.1 जिला स्तर पर जिला पंचायतें पंचायत का प्रथम स्तर हैं। म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 की धारा 29 के अनुसार प्रत्येक जिला पंचायत निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित सदस्यों, जिन्हें एक अध्यक्ष एवं एक उपाध्यक्ष चुनने का अधिकार (धारा 32) होता है, से मिलकर बनेगा। अध्यक्ष, जिला पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं अधिनियम की धारा 52 के अंतर्गत जिला पंचायत को सौंपे गए सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। वह अभिलेखों एवं पंजियों के उचित रखरखाव, भुगतान को प्राधिकृत करने, चैक जारी करने एवं धन वापसी आदि सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आगे, धारा 69 (3) में उल्लेख है कि राज्य शासन प्रत्येक जिला पंचायत के लिए एक मुख्य कार्यपालन अधिकारी को नियुक्त करेगा तथा एक या अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारी भी नियुक्त कर सकता है, जो ऐसे कृत्यों एवं ऐसे कर्त्तव्यों का पालन करेगा जैसा मुख्य कार्यपालन अधिकारी द्वारा उसे सौंपें जाएं। मुख्य कार्यपालन अधिकारी प्रशासनिक प्रमुख होता है और लोक स्वास्थ्य, लोक निर्माण, ग्रामीण यांत्रिकी आदि विभाग उसके सहायक होते हैं। मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, जिला पंचायत के संकल्प पर कार्यवाही एवं जिला पंचायत के सभी क्रियाकलापों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण हेतु उत्तरदायी होता है। वह वित्तीय नियम के अनुसार जिला पंचायत निधि से राशि आहरण एवं संवितरण हेतु प्राधिकृत होता है।

मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, जिला के योजनाबद्ध विकास के लिए बजट तैयार करने और संसाधनों के उपयोग, जिला के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए वार्षिक योजना तैयार करने एवं उनका क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है। मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, केन्द्र या राज्य सरकार द्वारा सौंपीं गयी योजनाओं का समन्वय, मूल्यांकन और निगरानी, तथा केन्द्र या राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानों का निर्दिष्ट मानदंड के अनुसार जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के लिए विनियोजन करने के लिए भी उत्तरदायी है।

1.3.2 जनपद पंचायतें ब्लाक स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं का मध्यवर्ती स्तर है। अधिनियम की धारा 22 के अनुसार, प्रत्येक जनपद पंचायत निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित सदस्यों, जिनको एक अध्यक्ष एवं एक उपाध्यक्ष चुनने का अधिकार (धारा 25) होता है, से मिलकर बनेगी। अध्यक्ष, जनपद पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं अधिनियम की धारा 50 के अंतर्गत जनपद पंचायत को सौंपे गए सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। वह अभिलेखों एवं पंजियों के उचित रखरखाव, भुगतान को प्राधिकृत करने, चैक जारी करने एवं धन वापसी आदि सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आगे, धारा 69 (2) में उल्लेख है कि राज्य शासन, प्रत्येक जनपद पंचायत के लिए प्रशासनिक प्रमुख के रूप में एक मुख्य कार्यपालन अधिकारी को नियुक्त करेगा तथा एक या अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारी भी नियुक्त कर सकता है, जो ऐसे कृत्यों एवं ऐसे कर्त्तव्यों का पालन करेगा जैसा मुख्य कार्यपालन अधिकारी द्वारा उसे सौंपे जाएं। ब्लाक विस्तार अधिकारी, लेखा अधिकारी, तकनीकी कर्मचारी यथा सहायक यंत्री तथा अन्य प्रशासनिक कर्मचारी मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत के सहायक होंगे। मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत के संकल्प पर क्रियान्वयन के लिए कार्यवाही तथा जनपद पंचायत के सभी क्रियाकलापों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण हेतु उत्तरदायी होगा। वह वित्तीय नियम के अनुसार जनपद पंचायत निधि से राशि आहरण एवं संवितरण हेतु प्राधिकृत होता है।

1.3.3 ग्राम पंचायत आधार स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं का अंतिम स्तर है। अधिनियम की धारा 13 के अनुसार, प्रत्येक ग्राम पंचायत एक सरपंच एवं निर्वाचित पंचों से मिलकर बनेगी। अधिनियम की धारा 17 में उल्लेखित प्रावधानों के अनुसार सरपंच निर्वाचित होते हैं। सरपंच, ग्राम पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं अधिनियम की धारा 49 के अंतर्गत ग्राम पंचायत को सौंपे सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। वह अभिलेखों एवं पंजियों के उचित रखरखाव, भुगतान को प्राधिकृत करने, चैक जारी करने एवं धन वापसी आदि सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आगे, अधिनियम की धारा 69 में प्रावधान है कि राज्य शासन या विहित प्राधिकारी एक ग्राम पंचायत या दो अथवा अधिक ग्राम पंचायतों के समूह के लिए एक सचिव नियुक्त कर सकता है। ग्राम पंचायत (सचिव का कृत्य एवं शक्तियाँ) नियम 1990 के अनुसार,

ग्राम पंचायत की बैठक और ग्राम सभा को बुलाने एवं कार्यवाही अभिलेखित करना, ग्राम पंचायत के कार्यप्रणाली को विनियमित करना, ग्राम पंचायत के सभी कार्यालयीन अभिलेखों का संधारण करना, ग्राम पंचायत की वार्षिक योजना तैयार करना, आय एवं व्यय का प्राक्कलन तैयार करना, ग्राम पंचायत के कर, फीस तथा अन्य बकाया वसूल करना, ग्राम पंचायत के सचिव का दायित्व है। सफाई एवं स्वच्छता बनाए रखना, जल संसाधनों का अनुरक्षण एवं रखरखाव, ग्रामीण सड़कों के निर्माण एवं प्रकाश व्यवस्था युवा कल्याण को बढ़ावा देना, समाज कल्याण के कार्यक्रम का क्रियान्वयन एवं राज्य सरकार, जिला पंचायत या जनपद पंचायत द्वारा सौंपे गए अन्य कोई कार्य करने के लिए भी ग्राम पंचायत का सचिव उत्तरदायी है।

1.4 लेखापरीक्षा व्यवस्था

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 वर्ष 2016–17 हेतु स्थानीय निकाय एवं पंचायतीराज लेखा समिति का गठन किया हैं (अप्रैल 2016)। 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।

- **भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग द्वारा प्रदत्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता**

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

- स्थानीय निधि संपरीक्षक पंचायती 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 पंचायती 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 2015–16 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। तथापि, लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया (मार्च 2017) कि संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा ने वर्ष 2015–16 के दौरान उनकी लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं की संख्या की समेकित जानकारी का संधारण नहीं किया।

- **स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन**

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं की कंडिका 10.121 में उल्लिखित 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।

31 मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए स्थानीय निकायों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन मध्यप्रदेश विधान सभा के पटल पर जुलाई 2016 में, रखा गया। यद्यपि, संचालक स्थानीय निधि संपरीक्षा के वर्ष 2012–13 एवं इसके बाद के प्रतिवेदन विधान सभा में रखे जाने की प्रक्रिया में है (फरवरी 2017)।

1.5 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर प्रतिक्रिया

कार्यालय महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश, ग्वालियर द्वारा वर्ष 2015–16 के दौरान, 51 में से 24 जिला पंचायत, 313 में से 88 जनपद पंचायत एवं 22,825 में से 1,020 ग्राम पंचायतों की अनुपालन लेखापरीक्षा की गयी ***(परिशिष्ट–1.1)।*** 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, उसी प्रकार करना था जैसे कि ये उसके प्रतिवेदन हों। जनवरी 2017 की स्थिति में 5,441 निरीक्षण प्रतिवेदनों में 32,388 कंडिकाएं, 2015–16 के दौरान जारी 1,087 निरीक्षण प्रतिवेदनों में 9,786 कंडिकाओं सहित, निराकरण हेतु लंबित थीं, विवरण **तालिका–1.1** में दिया गया है:

तालिका–1.1: जनवरी 2017 की स्थिति में लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं की स्थिति

स. क्र.	वर्ष	प्रारंभिक शेष एवं वर्ष के दौरान सम्मिलित				वर्ष के दौरान निराकृत		अंतिम शेष	
		निरी. प्रति. का प्रा. शेष	जोड़ी गई नि. प्र.	कंडिकाओं का प्रा. शेष	जोड़ी गई कंडिकाएं	नि.प्र. की संख्या	कंडिकाओं की संख्या	नि.प्र. की संख्या	कंडिकाओं की संख्या
1	2011–12 तक	3,027	–	15,646	–	6	357	3,021	15,289
2	2012–13	3,021	573	15,289	3,290	0	126	3,594	18,453
3	2013–14	3,594	500	18,453	3,516	0	74	4,094	21,895
4	2014–15	4,094	425	21,895	3,148	71	1,188	4,448	23,855
5	2015–16	4,448	1,087	23,855	9,786	94	1253	5,441	32,388

(स्रोतः महालेखाकार (सा.एवंसा.क्षे.ले.प.) म.प्र. द्वारा संकलित मासिक बकाया प्रतिवेदन)

1.6 सामाजिक लेखापरीक्षा

कार्यक्रम के कार्यान्वयन में पारदर्शिता और जवाबदेही को बढ़ावा देने एवं लोगों को उनकी जरूरत और शिकायतों को व्यक्त करने के लिए एक सामूहिक मंच प्रदान करने के लिए राज्य में एक स्वतंत्र सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई 'म.प्र. राज्य सामाजिक सम्परीक्षा समिति' गठित की गयी थी (जनवरी 2013), जो म.प्र. राज्य सोसायटी पंजीयन अधिनियम 1973 के अन्तर्गत पंजीबद्ध किया गया था। म.प्र. राज्य सामाजिक सम्परीक्षा समिति सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित करने की ग्राम सभाओं की क्षमता निर्माण करने एवं महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अंतर्गत किए गए कार्यों के अभिलेखों के मूल हितग्राहियों द्वारा सत्यापन की सुविधा उपलब्ध कराने हेतु जिम्मेवार है।

म.प्र. राज्य सामाजिक सम्परीक्षा समिति ने सूचित किया (मार्च 2017) कि वर्ष 2015–16 में 506 सामाजिक लेखापरीक्षाएं आयोजित की गई थीं। लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य में 2012–13 से 2015–16 की अवधि के दौरान निर्धारित आवृत्तियों में सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई थी, जिसका विवरण **तालिका–1.2** में दिया गया है:

तालिका–1.2: सामाजिक लेखापरीक्षा की वर्षवार स्थिति

स. क्र.	वर्ष	ग्राम पंचायतों की कुल संख्या	वर्ष मे दो बार किए जाने वाली सामाजिक लेखापरीक्षा की कुल संख्या	सामाजिक लेखापरीक्षा का कवरेज (की जाने वाली सामाजिक लेखापरीक्षा की संख्या के संदर्भ में प्रतिशत)
1	2012–13	23,010	46,020	81(0.18)
2	2013–14	23,006	46,012	1,662(3.60)
3	2014–15	22,823	45,646	931(2.04)
4	2015–16	22,825	45,650	506(1.11)
	कुल	**91,664**	**1,83,328**	**3,180**

(स्रोत: संचालक, म.प्र.राज्य सामाजिक सम्परीक्षा समिति द्वारा प्रदत्त जानकारी)

इस प्रकार 2012–13 से 2015–16 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा का कवरेज, की जाने वाली सामाजिक लेखापरीक्षा की अपेक्षित संख्या का 0.18 प्रतिशत एवं 3.6 प्रतिशत के मध्य रहा। इसके अतिरिक्त, 2014–15 एवं 2015–16 के दौरान किए गए क्रमशः 931 एवं 506 ग्राम पंचायतों की सामाजिक लेखापरीक्षा, वर्ष 2013–14 के दौरान किए गए 1,662 ग्राम पंचायतों की सामाजिक लेखापरीक्षा से घट गई थी। म.प्र. राज्य सामाजिक सम्परीक्षा समिति ने सूचित किया (मार्च 2017) कि खाली पदों पर भर्ती किए जाने के बाद, जिसकी प्रक्रिया चालू थी, निर्धारित संख्या में सामाजिक लेखापरीक्षा की जा सकेगी।

वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दे

1.7 निधियों के स्रोत

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

- भारत के 14वें वित्त आयोग के अंतर्गत उपलब्ध कराए गए 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] पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया जाना चाहिए। वर्ष 2015–16 के दौरान, वित्त विभाग द्वारा राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरण नीचे **तालिका–1.3** में दर्शाया गया है:

तालिका–1.3: पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का हस्तांतरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य शासन की विभाजनीय निधि	हस्तांतरण योग्य निधि	वास्तविक हस्तांतरित निधि	कम हस्तांतरित निधि
2015–16	28,944.50	1,157.78	910.00	247.78

(स्रोत: वित्त विभाग एवं पंचायत राज संचालनालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

इस प्रकार **तालिका 1.3** से यह देखा जा सकता है कि वित्त विभाग ने 2015–16 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को राशि ₹ 247.78 करोड़ कम हस्तांतरित की। वित्त विभाग द्वारा सूचित किया गया (अक्टूबर 2016) कि लेखों को अंतिमरूप देने के बाद ही राशि कम जारी करने के कारण सूचित किया जाएगा।

1.8 पंचायती राज संस्थाओं के बजटीय आवंटन एवं व्यय

राज्य शासन द्वारा राज्य बजट से विगत पांच वित्तीय वर्षों में पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियों (राज्य के कर राजस्व का अंश एवं योजनाओं को लागू करने के लिए अनुदान) को **तालिका–1.4** में दिया गया है :

तालिका–1.4: पंचायती राज संस्थाओं की प्राप्ति एवं व्यय को दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(₹ करोड़ में)

सहायता अनुदान				वास्तविक व्यय			अव्ययित निधि (4–7)	अव्ययित निधि का प्रतिशत
वर्ष	राजस्व	पूंजीगत	कुल	राजस्व	पूंजीगत	कुल		
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
2015–16	21,044.83	110.50	21,155.33	15,272.97	1.94	15,274.91	5,880.42	28
योग	**67,287.65**	**987.66**	**68,275.31**	**52,717.27**	**816.29**	**53,533.56**	**14,741.75**	

(स्रोत: विनियोग लेखे अनुदान सं. 15, 52, 62 एवं 74)

जैसा कि **तालिका–1.4** से स्पष्ट है कि पंचायती राज संस्थाओं को वर्ष 2015–16 के दौरान वर्ष 2011–12 की तुलना में अनुदान आवंटन में 167 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। तथापि, पंचायती राज संस्थाएं सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सकी तथा राजस्व शीर्ष में बहुत अधिक अव्ययित शेष होने से 2011–16 की अवधि के दौरान बचतें छह से 30 प्रतिशत के मध्य रहीं।

पंचायत राज संचालनालय ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि पंचायती राज संस्थाओं को कम व्यय किए जाने के संबंध में निर्देश जारी कर दिए गए थे।

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

1.9 लेखांकन व्यवस्था

1.9.1 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित प्रपत्र में लेखाओं का संधारण

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। आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति के अनुसार प्राप्ति एवं अदायगी लेखे, समेकित सार पंजी, प्राप्ति और अदायगी पत्रक, चल संपत्ति पंजी, अचल संपत्ति पंजी, वस्तु सूची पंजी, मांग एवं संग्रहण पंजी इत्यादि को तैयार करना होता है। मध्य प्रदेश शासन ने आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति को अगस्त 2010 से अपनाया।

वर्ष 2015–16 के दौरान कुल 1,132 पंचायती राज संस्थाओं की नमूना जांच में पाया कि किसी भी पंचायती राज संस्थाओं (24 जिला पंचायतें, 88 जनपद पंचायतें एवं 1,020 ग्राम पंचायतें) ने आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति के प्रपत्रों के अनुसार लेखाओं का संधारण नहीं किया था। तथापि, उनके लेखे म.प्र. पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के प्रचलित लेखा नियम के अनुसार ही संधारित किए जा रहे थे। आगे, यह भी देखा गया कि पंचायत राज संचालनालय, पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक लेखों की पूर्णता से संबंधित समेकित जानकारी संधारित नहीं कर रहा था।

पंचायत राज संचालनालय ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि पंचायती राज संस्थाओं को आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति के प्रारूपों में लेखाओं को संधारित करने हेतु निर्देश दिए जाएंगे। तथापि, वर्तमान में, लेखे पंचायत दर्पण वेबसाइट पर भी संधारित किए जा रहे थे।

तथ्य यह है कि मध्य प्रदेश शासन द्वारा अगस्त 2010 से आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति को अपनाने के बावजूद किसी भी नमूना जांच की गई कोई भी पंचायती राज संस्था लेखों का संधारण आदर्श पंचायत लेखांकन पद्धति प्रपत्रों में नहीं कर रही थी।

1.9.2 पंचायती राज संस्थाओं का वार्षिक बजट

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 लिए समय अनुसूची भी निर्धारित थी।

वर्ष 2015–16 के दौरान 1,132 पंचायती राज संस्थाओं की नमूना जांच में पाया कि 253 पंचायती राज संस्थाओं ने वार्षिक बजट तैयार नहीं किया था। आगे, 34 पंचायती राज संस्थाओं ने अपने वार्षिक बजट निर्धारित समय में नहीं बनाए। शेष 835 पंचायत राज संस्थाओं (17 जिला पंचायत, 44 जनपद पंचायत एवं 774 ग्राम पंचायत) ने सुसंगत अभिलेख/जानकारी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की। विवरण **तालिका–1.5** मे दर्शाया गया है :

तालिका–1.5: वार्षिक बजट तैयार किए जाने की स्थिति

पंचायती राज संस्थायें	नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	सम्बन्धित पंचायती राज संस्थाओं द्वारा बजट अनुमोदन के लिए अनुसूचित समय	पंचायती राज संस्थाओं की संख्या जिन्होंने बजट तैयार नहीं किया	पंचायती राज संस्थाओं की संख्या, जिन्होंने बजट विलंब से तैयार किया
जिला पंचायत	24	20 जनवरी	02	04 (02 से 305 दिन)
जनपद पंचायत	88	30 जनवरी	13	29 (06 से 526 दिन)
ग्राम पंचायत	1,020	21 फरवरी	238	01 (314 दिन)

(स्रोतः नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं से संकलित जानकारी)

इस प्रकार, नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं द्वारा वार्षिक बजट तैयार करने के नियमों का अनुपालन नहीं किया गया था।

1.10 बैंक समाधान विवरण पत्रक तैयार नहीं किया जाना

रोकड़ बही 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।

1,132 पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया कि 91 पंचायती राज संस्थाओं (जिला पंचायतें–12, जनपद पंचायतें–57 एवं ग्राम पंचायतें–22) द्वारा बैंक समाधान विवरण तैयार नहीं किया गया। इन 91 पंचायती राज संस्थाओं के रोकड़ बही एवं बैंक बुक के शेषों में मार्च 2015 की स्थिति में ***परिशिष्ट–1.2*** के विवरण अनुसार असमाधानित अन्तर था। आगे, 107 पंचायती राज संस्थाओं (जनपद पंचायत– 6 एवं ग्राम पंचायत–101) द्वारा सुसंगत सूचना/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा रोकड़ बही के शेष एवं बैंक बुक के शेषों के मध्य अंतर का समाधान करने में विफल रहने से, निधियों के दुरूपयोग के जोखिम से भरा हुआ था।

सम्बन्धित जिला पंचायतों/जनपद पंचायतों के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों एवं सम्बन्धित ग्राम पंचायतों के सचिवों द्वारा बताया गया (2015–16) कि रोकड़ बही एवं बैंक खातों के शेषों के अंतर का समाधान किया जाएगा। पंचायत राज संचालनालय ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि पंचायती राज संस्थाओं को बैंक समाधान करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

1.11 अस्थाई अग्रिमों का समायोजन नहीं किया जाना

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।

1,132 पंचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 44 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा व्यक्तियों को 1983–84 से राशि ₹ 92.90 लाख के अस्थायी अग्रिम प्रदान किए थे जो 31 मार्च 2015 तक लंबित थे। विवरण ***परिशिष्ट–1.3*** में दर्शाया गया है।

सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों द्वारा अवगत कराया गया (2015–16) कि अग्रिमों की वसूली की जाएगी। पंचायत राज संचालनालय ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि पंचायती राज संस्थाओं को अस्थायी अग्रिमों के समायोजन हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

1.12 चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान

चौदहवें वित्त आयोग के सहायता अनुदान 2015–16 के दौरान राज्यों को मूल अनुदान के रूप में जारी किए गए थे। 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अनुसार राज्य के अंतर्गत ग्राम पंचायतों के मध्य आवंटन, संबंधित राज्यों द्वारा किए जाने थे। आगे, इस अनुदान को केन्द्र सरकार से राज्य सरकार के खाते में, प्राप्ति दिनांक से 15 दिन के भीतर ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित किए जाने थे। किसी भी विलंब की स्थिति में, राज्य सरकार अपनी निधि से, भारतीय रिजर्व बैंक की निर्धारित बैंक दर से ब्याज सहित अनुदान की किश्त, जारी करेगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार को भारत सरकार से पात्रता अनुसार ₹ 1,463.61 करोड़ मूल अनुदान, दो किश्तों में ₹ 731.81 करोड़ (जुलाई 2015) एवं ₹ 731.80 करोड़ (फरवरी 2016) प्राप्त हुए। तथापि, राज्य सरकार ने **तालिका–1.6** में दर्शाए विवरण अनुसार ग्राम पंचायतों को प्रथम किश्त विलम्ब से जारी किया:

तालिका–1.6: 2015–16 के दौरान 14वें वित्त आयोग के मूल अनुदान की पात्रता एवं जारी करना

(₹ करोड़ में)

राज्य की पात्रता	भारत सरकार से प्राप्त		ग्राम पंचायतों को जारी		विलम्ब (दिन)	ब्याज
	दिनांक	राशि	दिनांक	राशि		
1,463.61	13.07.2015	731.81	25.08.2015	575.00	27	3.51
			14.09.2015	156.81	47	1.66
	18.02.2016	731.80	02.03.2016	438.79	–	–
			03.03.2016	293.01	–	–

(स्रोत : वित्त विभाग एवं पंचायत राज संचालनालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

ग्राम पंचायतों को अनुदान विलम्ब से जारी करने के परिणामस्वरूप, राज्य सरकार ने ब्याज के रूप में ₹ 5.17 करोड़[2] स्वीकृत किए। तथापि 14वें वित्त आयोग के अनुशंसा अनुसार ग्राम पंचायतों को ब्याज की राशि किश्त के साथ जारी नहीं की गई थी।

पंचायत राज संचालनालय ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2016) कि ब्याज शीर्ष में बजट उपलब्ध नहीं होने के कारण, ब्याज को संवितरित नहीं किया जा सका था।

तथ्य यह है कि भारत सरकार से प्राप्त मूल अनुदानों को राज्य सरकार निर्धारित समय सीमा में ग्राम पंचायतों को जारी करने में विफल रही। परिणामस्वरूप ब्याज के रूप में ₹ 5.17 करोड़ की अतिरिक्त देयता उत्पन्न हुई।

[2] दिनांक 25.08.2015 को ₹ 1.77 करोड़, दिनांक 25.08.2015 को ₹ 1.74 करोड़ एवं दिनांक 14.09.2015 को ₹ 1.67 करोड़