अध्याय I

पंचायती राज संस्थानों की कार्य पद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

सबसे निचले स्तर पर स्वायत्ता को बढ़ावा देने और ग्राम सभा से जुड़े विभिन्न विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन एवं पहचान करने में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 लागू किया गया। संविधान के अनुच्छेद 243 (जी) के प्रावधानों के अधीन राज्य विधानमंडल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा, जो उन्हें स्वायत्त संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिये आवश्यक हो और ऐसे किसी विधि में पंचायतों को अधिकारों एवं शक्तियों के हस्तांतरण हेतु समुचित प्रावधान विनिर्दिष्ट करेगा।

मध्यप्रदेश पंचायती राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 द्वारा राज्य में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) हेतु त्रिस्तरीय प्रणाली स्थापित की गयी थी, जो कि जनवरी 1994 से अस्तित्व में आयी और छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा छत्तीसगढ़ राज्य गठन के पश्चात् 7 जून 2001 को *छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम* (सीजीपीआरए), 1993 के रूप में अपनाया गया।

1.1.1 पंचायती राज संस्थाओं का वर्गीकरण

पीआरआई को तीन स्तरों में नामतः जिला स्तर पर जिला पंचायत, खण्ड स्तर पर जनपद पंचायत और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत में वर्गीकृत किया गया है। नवगठित राज्य छत्तीसगढ़ के गठन के बाद, जिलों की संख्या 2001 में 16 से बढ़कर 2023 में 33[1] हो गई। हालांकि, राज्य में कुल 27 जिला पंचायत कार्यरत हैं।

अधिनियम की धारा 10 के अनुसार, प्रत्येक जिले के लिए एक जिला पंचायत और जिले के प्रत्येक खण्ड के लिए एक जनपद पंचायत होगा। आगे, अधिनियम की धारा 3 के अनुसार राज्यपाल द्वारा प्रत्येक विनिर्दिष्ट ग्राम के लिए सार्वजनिक अधिसूचना के माध्यम से ग्राम और ग्रामों के समूह के लिए ग्राम पंचायत को गठित करेगा। वर्तमान में, राज्य में 27 जिला पंचायत, 146 जनपद पंचायत और 11,654 ग्राम पंचायत हैं।

छत्तीसगढ़ राज्य की मूलभूत जानकारी अग्रलिखित **तालिका** 1.1 में दी गई है :

[1] सितंबर 2022 में गठित पाँच नए जिले अर्थात् (i) मनेंद्रगढ़–चिरमिरी–भरतपुर (ii) खैरागढ़–छुईखदान–गंडई (iii) मोहला–मानपुर–अंबागढ़ चौकी (iv) सक्ती (v) सारंगढ़–बिलाईगढ़ भी इस आंकड़े में शामिल हैं।

तालिका 1.1: राज्य की मूलभूत जानकारी

विवरण	इकाई	राज्य के आंकड़ें
जनसंख्या	करोड़	2.55
देश की जनसंख्या में हिस्सा	*प्रतिशत*	2.11
ग्रामीण जनसंख्या	करोड़	1.96
ग्रामीण जनसंख्या का हिस्सा	*प्रतिशत*	76.86
साक्षरता दर	*प्रतिशत*	70.3
ग्रामीण साक्षरता दर	*प्रतिशत*	66
लिंगानुपात (स्त्री प्रति हजार पुरुष)*	अनुपात	1015
जिला पंचायत	संख्या	27
जनपद पंचायत	संख्या	146
ग्राम पंचायत	संख्या	11654

(स्रोतः जनगणना 2011 के अंतिम आंकड़े और पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदान की गई जानकारी, भारत सरकार की वेबसाइट)

* एन.एफ.एच.एस. सर्वेक्षण 2020–21 के अनुसार

वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार, राज्य की कुल जनसंख्या लगभग 2.55 करोड़ थी, जिसमें से 1.96 करोड़ लोग ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करते थे, जो कुल जनसंख्या का 76.86 प्रतिशत है। मार्च 2023 तक जनसंख्यावार ग्राम पंचायतों का वर्गीकरण नीचे **तालिका 1.2** में दिया गया है :

तालिका 1.2: ग्राम पंचायतों की जनसंख्यावार वर्गीकरण (मार्च 2023 की स्थिति में)

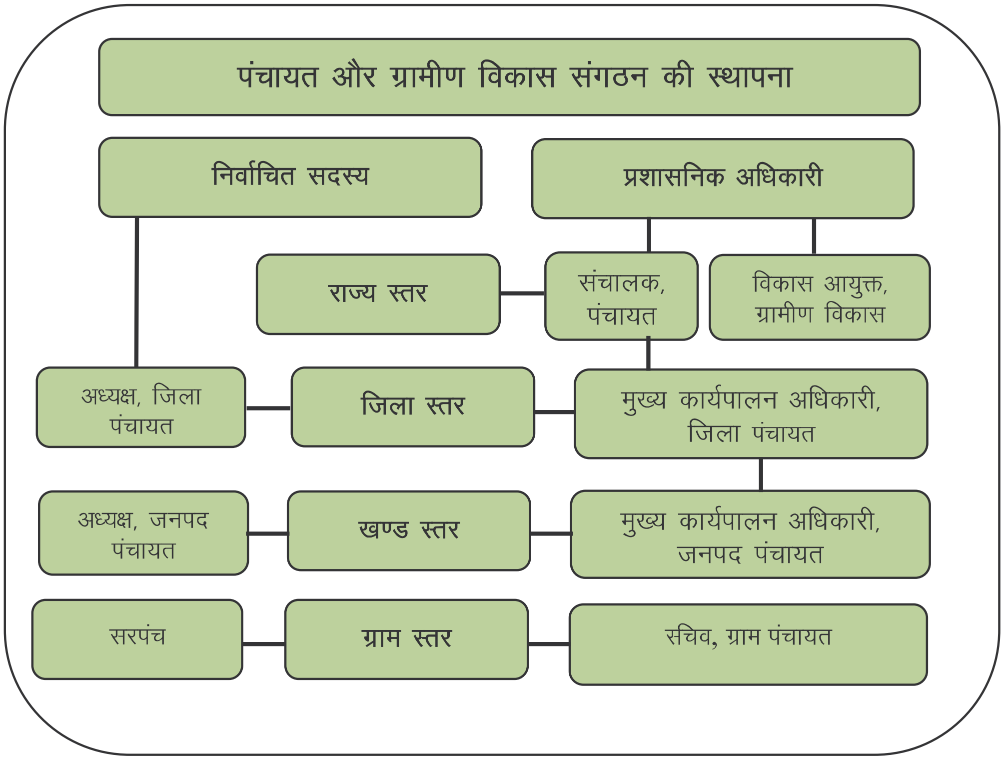
क्र.सं.	जनसंख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या
1	1,000 तक	1284
2	1,001 से 2,000	7829
3	2,001 से 3,000	1845
4	3,001 से 4,000	441
5	4,000 से अधिक	255
योग		**11654**

(स्रोतः पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदत्त आंकड़े)

1.2 पंचायती राज संस्थाओं की संगठनात्मक संरचना

पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के प्रशासनिक नियंत्रण अंतर्गत पीआरआई हैं। अधिनियम और इसके तहत बनाए गए नियम/उपनियम कार्यकारी/प्रशासनिक निकायों के साथ–साथ निर्वाचित निकायों को पीआरआई का प्रशासन चलाने के लिए उनके कर्तव्यों का पालन करने का प्रावधान करते हैं। राज्य, जिला, जनपद और ग्राम स्तर पर प्रशासन के लिए संगठनात्मक संरचना निम्नानुसार हैः

पंचायती राज संस्थाओं की संगठनात्मक संरचना



1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यपद्धति

1.3.1 पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियाँ एवं कार्यपद्धति

राज्य शासन ने सीजीपीआरए, 1993 के तहत जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों के कार्यों को क्रमशः धारा 52, 50 और 49 के तहत परिभाषित किया है। इसके अलावा, पीआरआई की शक्तियों को अधिनियम की धारा 54 से 68 के अंतर्गत निर्दिष्ट किया गया है। इनका संक्षिप्त विवरण निम्नलिखित कंडिकाओं में दिया गया है।

1.3.1.1 जिला पंचायत जिला स्तर पर पंचायत का पहला स्तर है। अधिनियम की धारा 29 के अनुसार, प्रत्येक जिला पंचायत में निर्वाचन क्षेत्रों से चुने गए सदस्य होंगे, जिन्हें अधिनियम की धारा 32 के तहत एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष का चुनाव करने का अधिकार दिया गया है। अधिनियम की धारा 52 के अंतर्गत अध्यक्ष, जिला पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं जिला पंचायत को सौंपे गए सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। इसके अलावा, धारा 69 (3) के अनुसार, राज्य शासन प्रत्येक जिला पंचायत के लिए एक मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सीईओ) की नियुक्ति करेगी और उसके अधीन एक या एक से अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारियों की नियुक्ति भी कर सकेगी, जो सीईओ द्वारा उन्हें सौंपे गए कार्यों और कर्तव्यों का निर्वहन करेंगे। सीईओ प्रशासनिक प्रमुख होते हैं और उन्हें लोक स्वास्थ्य, लोक निर्माण, ग्रामीण यांत्रिकी आदि विभाग द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। सीईओ, जिला पंचायत के सभी क्रियाकलापों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण, जिला पंचायत के संकल्प के लिए कार्यवाही हेतु उत्तरदायी होता है। वह वित्तीय नियमों के अनुसार जिला पंचायत निधि से राशि आहरण एवं संवितरण हेतु अधिकृत होता है।

सीईओ, जिला पंचायत, जिला के योजनाबद्ध विकास और संसाधनों के उपयोग के लिए बजट तैयार करने, संसाधनों का उपयोग, जिला के आर्थिक विकास और सामाजिक

न्याय के लिये वार्षिक योजना तैयार करने एवं उनका क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा। सीईओ, जिला पंचायत, जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के क्रियाकलापों के समन्वय, मूल्यांकन और निगरानी करने, केन्द्र या राज्य शासन द्वारा सौंपी गयी योजनाओं का क्रियान्वयन सुनिश्चित करने, जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के लिये केन्द्र या राज्य शासन से प्राप्त निधियों का निर्दिष्ट मापदंड के अनुसार विनियोजन करने के लिये भी उत्तरदायी होगे।

1.3.1.2 जनपद पंचायत खण्ड स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं का मध्यवर्ती स्तर है। अधिनियम की धारा 22 के अनुसार, प्रत्येक जनपद पंचायत में निर्वाचन क्षेत्रों से चुने गए सदस्य होंगे, जो अधिनियम की धारा 25 के तहत एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष का चुनाव करेंगे। अध्यक्ष जनपद पंचायत के प्रस्तावों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों और अधिनियम की धारा 50 के तहत जनपद पंचायत को सौंपे गए सभी कार्यों के अनुसार गतिविधियों को संपन्न करने के लिए उत्तरदायी होगे।

इसके अलावा, धारा 69 (2) के अनुसार, राज्य शासन प्रत्येक जनपद पंचायत के लिए के लिए एक सीईओ की नियुक्ति करेगी और उसके अधीन एक या एक से अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारियों की नियुक्ति भी कर सकेगी, जो सीईओ द्वारा उन्हें सौंपे गए कार्यों और कर्तव्यों का निर्वहन करेंगे। सीईओ, जनपद पंचायत को खण्ड विस्तार अधिकारी, लेखा अधिकारी, सहायक अभियंता और अन्य प्रशासनिक कर्मचारियों द्वारा सहायता प्रदान की जा सकेगी। सीईओ जनपद पंचायत के प्रस्तावों के कार्यान्वयन, सभी गतिविधियों की निगरानी और नियंत्रण के लिए जिम्मेदार होंगे। उन्हें वित्तीय नियमों के अनुसार जनपद पंचायत कोष से धन निकासी और वितरण करने का अधिकार होता है।

जनपद पंचायतों के पास अपने स्वयं के राजस्व का सबसे कम स्रोत होता है और वे ज्यादातर जिला पंचायतों से प्राप्त खण्ड अनुदान पर निर्भर होते हैं। जनपद पंचायत विकास कार्य करती हैं। जनपद पंचायत के निर्वाचित सदस्य ग्रामीण विकास, कृषि, सामाजिक वानिकी, पशुपालन एवं मत्स्यपालन, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, प्रौढ़ शिक्षा, सहकारी कार्य आदि के लिए उत्तरदायी होते हैं।

1.3.1.3 ग्राम पंचायत सबसे निचले स्तर पर पीआरआई का अंतिम स्तर है। अधिनियम की धारा 13 के अनुसार, प्रत्येक ग्राम पंचायत एक सरपंच और निर्वाचित पंच से मिलकर बनेगा। सरपंच का चुनाव अधिनियम की धारा 17 के प्रावधानों के अनुसार होता है। सरपंच ग्राम पंचायत के प्रस्तावों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों और अधिनियम की धारा 49 के तहत ग्राम पंचायत को सौंपे गए सभी कार्यों के आधार पर गतिविधियों को संपन्न करने के लिए उत्तरदायी होंगे। वह अभिलेखों और पंजियों के रख–रखाव को सुनिश्चित करने, भुगतान को अधिकारिक मंजूरी देने, चेक निर्गत करने तथा प्रतिदाय आदि करने के लिए उत्तरदायी होंगे।

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 1999 के अनुसार, ग्राम पंचायत की बैठकें और ग्राम सभा आयोजित करना एवं कार्यवाही अभिलेखित करना, ग्राम पंचायत के कार्यपद्धति को विनियमित करना, ग्राम पंचायत के सभी कार्यालयीन अभिलेखों का संधारण करना, ग्राम पंचायत का वार्षिक योजना तैयार करना, आय एवं व्यय का आकलन करना, ग्राम पंचायत के कर, फीस तथा अन्य बकाया वसूल करने का दायित्व ग्राम पंचायत के सचिव का है।

ग्राम पंचायत का सचिव सफाई एवं स्वच्छता बनाये रखना, जल संसाधनों का अनुरक्षण एवं रखरखाव, बिजली एवं ग्रामीण सड़क सम्पर्क, युवा कल्याण को बढ़ावा देना, परिवार कल्याण एवं खेल गतिविधियाँ, समाज कल्याण के कार्यक्रम का क्रियान्वयन करना एवं

राज्य शासन, जिला पंचायत या जनपद पंचायत द्वारा सौंपे गये अन्य कोई कार्य करने के लिए उत्तरदायी होते हैं।

1.4 पंचायती राज संस्थाओं को कार्यों का हस्तांतरण

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम का उद्देश्य पीआरआई को 11वीं अनुसूची में उल्लिखित 29 विषयों के संबंध में कार्य करने और योजनाओं को लागू करने के लिए सक्षम और सशक्त बनाना है, और अधिनियम में प्रत्येक राज्य को अधिकार दिया गया है कि वो इन कार्यों को विधि बनाकर पीआरआई को हस्तांतरित करें। प्रभावी हस्तानांतरण करने हेतु, प्रत्येक स्तर पर स्थानीय शासन के लिए कार्यों का स्पष्ट विभाजन होगे और पंचायतों के तीनों स्तरों की भूमिका और जिम्मेदारियों का निर्धारण गतिविधि–मानचित्रण के माध्यम से की जाएगी जो पंचायतों के कार्यो का हस्तानांतरण में एक महत्वपूर्ण कदम होगा।

मध्य प्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2000 के तहत कानूनों के अंगीकरण के आदेश के अनुसार, अविभाजित मध्य प्रदेश राज्य में जो कानून लागू थे, उन्हें छत्तीसगढ़ राज्य के गठन के बाद छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा अंगीकार किया गया। इस प्रकार, मध्य प्रदेश में लागू पंचायती राज कानूनों को छत्तीसगढ़ में भी लागू किया गया और अब इसे छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम, 1993 कहा जाता है, जो छत्तीसगढ़ में वर्तमान पंचायत प्रणाली का आधार है। जैसा कि विभाग द्वारा सूचित किया गया कि मध्य प्रदेश शासन द्वारा 1994 से 1998 की अवधि के दौरान 29 गतिविधियों/कार्यक्रमों में से 27 के हस्तानांतरण के आदेश जारी किए गए थे।

सितम्बर 2018 के तृतीय वित्त आयोग के प्रतिवेदन (अवधि 2017–18 से 2021–22) में उल्लेख किया गया है कि 29 कार्यों में से 27 कार्य पीआरआई को हस्तांतरित कर दिए गए थे, लेकिन संबंधित विभाग से इन कार्यों के लिए फंड, कार्य और कर्मचारियों का हस्तांतरण की कार्रवाई लंबित थी। वर्तमान में, पंचायती राज संस्थाएँ मध्य प्रदेश में लागू हस्तांतरण नीति के आधार पर कार्य कर रही हैं। हालांकि गतिविधि मानचित्रण रूपरेखा तैयार की गई है, लेकिन इसे कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक कार्यकारी आदेश अभी तक जारी नहीं किए गए हैं और कई मामलों में कर्मचारी इसके बारे में अवगत नहीं हैं।

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि छत्तीसगढ़ राज्य में अभी तक फंड, कार्य और कर्मचारियों का वास्तविक हस्तांतरण नहीं हुआ है।

1.5 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखों का रखरखाव

ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर, उचित नियंत्रण और बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा पीआरआई के वित्त पर बजट और खातों की तैयारी और डेटाबेस के लिए प्रारूप (2002) निर्धारित किए गए थे। इन प्रारूपों को जमीनी स्तर पर आसान बनाने के लिए 2007 में और सरल किया गया था, जैसे (i) मासिक/वार्षिक रसीद और भुगतान खातें (ii) संयुक्त विवरण प्रारूप (iii) मासिक संमिलन विवरण प्रारूप (iv) देय और वित्तीय प्रारूप (v) अचल संपत्ति प्रारूप (vi) चल संपत्ति प्रारूप (vii) भंडार पंजी प्रारूप और (viii) मांग, वसूली और शेष प्रारूप। राज्य शासन ने इन प्रारूपों के कार्यान्वयन के लिए राज्य मॉडल लेखा प्रणाली समिति का गठन किया था।

विभाग ने (अप्रैल 2023) में बताया कि 2016–17 से 2018–19 के दौरान, ग्राम पंचायतों ने पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा विकसित *प्रियासॉफ्ट* (ऑनलाइन ऑडिट) का उपयोग लेखांकन प्रविष्टियों के लिए किया और 2019–20 से 2021–22 की अवधि

के दौरान, पंद्रहवें वित्त आयोग से संबंधित लेखांकन के लिए ई–ग्राम स्वराज पोर्टल और एकीकृत पीएफएमएस पोर्टल का उपयोग किया गया।

हालांकि, चार[2] जांच किए गए पंचायती राज संस्थानों में यह देखा गया कि खाते उपरोक्त प्रारूपों में नहीं बनाए गए थे।

पीआरआई में उचित लेखा प्रणाली की कमी के कारण, छत्तीसगढ़ राज्य लेखापरीक्षा (सीएसए) ने रोकड बही और अन्य बुनियादी दस्तावेजों को सत्यापित करके प्रमाणीकरण कार्य संचालित किया। सीएसए द्वारा पीआरआई के खातों के प्रमाणीकरण की स्थिति (ऑडिट ऑनलाइन के अलावा) निम्नलिखित **तालिका 1.3** में दी गई है :

तालिका 1.3: खातों के प्रमाणीकरण की स्थिति (मार्च 2022 की स्थिति में)

क्र.सं.	वित्तीय वर्ष	विगत वर्ष के अंत में कुल लंबित मामले	वर्ष में प्रमाणीकरण के लिए लंबित खातों की संख्या	वर्ष में प्रमाणित किए गए खाते	वर्ष के अंत में प्रमाणीकरण के लिए कुल लंबित खाते
1	2017–18	112912	11142	813	123241
2	2018–19	123241	11145	1842	132544
3	2019–20	132544	11145	457	143232
4	2020–21	143232	11584	619	154197
5	2021–22	154197	11721	3530	162388
योग				**7261**	

(स्रोतः संचालक सीएसए, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी)

संचालक, सीएसए, रायपुर ने सूचित किया (दिसंबर 2023) कि 2017–2022 की अवधि के दौरान, पीआरआई के 7261 खातों को प्रमाणित किया गया, और 1,62,388 खाते अभी भी प्रमाणीकरण के लिए लंबित हैं। हालांकि, संचालक, सीएसए ने खातों के प्रमाणीकरण हेतु इतनी बड़ी संख्या में लंबित मामलों के कारणों का कोई उल्लेख नहीं किया।

इसके अतिरिक्त, पीआरआई में लेखापरीक्षा प्रक्रियाओं के स्वचालन को सुविधाजनक बनाने और इस प्रकार राज्यों को पंद्रहवें वित्त आयोग अनुदान प्राप्त करने में सहायता करने के लिए, पंचायत विभाग मंत्रालय ने 15 अप्रैल 2020 को ऑडिट ऑनलाइन नामक एक आईटी प्लेटफॉर्म लॉन्च किया। ऑडिट ऑनलाइन में जिन पीआरआई की इकाइयों का लेखापरीक्षा किया गया, उनकी संख्या निम्नलिखित **तालिका 1.4** में दी गई है :

तालिका 1.4: पंचायती राज संस्थाओं की इकाइयों की संख्या जिनका लेखापरीक्षा ऑडिट ऑनलाइन के माध्यम से की गई (जुलाई 2023 की स्थिति में)

लेखापरीक्षा का वर्ष	लेखापरीक्षित खातों का वर्ष	लेखापरीक्षित पंचायत राज संस्थाओं की इकाइयों की संख्या				
		ग्राम पंचायत		जनपद पंचायत	जिला पंचायत	योग
2020–21	2019–20	13		0	0	13
2021–22	2020–21	2908 (2019–20)	3783 (2020–21)	56	10	6757
2022–23	2020–21	7510		90	17	7617

(स्रोतः संचालक, सीएसए, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी)

[2] जनपद पंचायत धमधा, जनपद पंचायत लखनपुर, जनपद पंचायत बैकुंठपुर, ग्राम पंचायत अमरपुर

1.6 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.6.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा अधिनियम, 1973 (अधिनियम) को राज्य में स्थानीय प्राधिकरणों के प्रबंधन या नियंत्रण के तहत स्थानीय निधियों के लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान करने और उसे विनियमित करने के लिए अधिनियमित किया गया था। राज्य शासन ने फरवरी 2004 में सीएसए को पंचायतों के खातों की लेखापरीक्षा के लिए प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में नामित किया, जो सीएजी के तकनीकी मार्गदर्शन और समर्थन (टीजीएस) के तहत कार्य करेगा। सीएसए वित्त विभाग के तहत एक संचालनालय है जिसे पंचायती राज संस्थाओं, शहरी स्थानीय निकायों, कृषि बाजार समितियों और अन्य सरकारी सहायता प्राप्त संगठनों के लेखापरीक्षा की जिम्मेदारी सौंपी गई है। सीएसए छत्तीसगढ़ राज्य में स्थानीय प्राधिकरणों के प्रबंधन या नियंत्रण के तहत स्थानीय निधियों की लेखापरीक्षा को विनियमित करता है।

सीएसए प्रमुख वित्तीय अनियमितताओं, गबन और धन के दुरुपयोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से संबंधित जानकारी का संकलन और प्रसंस्करण करता है। सीएसए ऑनलाइन और पारंपरिक दोनों तरीका में लेखापरीक्षा और प्रमाणीकरण कार्य करता है। केंद्रीय वित्त आयोग से पंचायती राज संस्थाओ को प्राप्त धन की लेखापरीक्षा केवल ऑनलाइन तरीका में किया जाता है और शेष की लेखापरीक्षा परंपरागत मोड में किया जाता है। संचालक, सीएसए अपने द्वारा किये गए लेखापरीक्षा के दायरे में आने वाले सभी स्थानीय निकायों के संबंध में वार्षिक प्रतिवेदन वित्त विभाग को (अधिनियम की धारा 8ए (1) के अनुसार) प्रस्तुत करते हैं। इसके बाद वित्त विभाग इस वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखता है (अधिनियम की धारा 8ए (2) के अनुसार)।

सीएसए द्वारा लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं की कुल संख्या निम्नलिखित **तालिका 1.5** में दी गई है :

तालिका 1.5: छत्तीसगढ़ राज्य लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षित पंचायती राज संस्थाओं की संख्या

क्र. सं.	वर्ष	वर्ष के दौरान इकाइयों की संख्या		लंबित लेखापरीक्षा	राज्य में कुल जिला पंचायतों की संख्या	लेखापरीक्षित जिला पंचायतों की संख्या	राज्य में कुल जनपद पंचायतों की संख्या	लेखापरीक्षित जनपद पंचायतों की संख्या	राज्य में कुल ग्राम पंचायतों की संख्या	लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों की संख्या
		कुल	लेखापरीक्षित							
1.	2016–17	11142	262	10880	25	7	146	39	10971	216
2.	2017–18	11142	270	10872	25	5	146	48	10971	217
3.	2018–19	11145	497	10648	27	2	146	50	10972	445
4.	2019–20	11145	175	10970	27	2	146	31	10972	142
5.	2020–21	11357	52	11305	27	1	146	13	11184	38
6.	2021–22	11494	30	11464	27	4	146	22	11321	4

(स्रोतः संचालक, सीएसए, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी)

मार्च 2022 तक, सीएसए की कुल लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों की संख्या 2.79 लाख थी। सीएसए के निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल पंचायती राज संस्थाओं की लंबित आपत्तियों का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.6** में दिया गया है :

तालिका 1.6: छत्तीसगढ़ राज्य लेखापरीक्षा की लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियॉ

क्र.सं.	वित्तीय वर्ष	लेखा परीक्षित इकाइयों की संख्या	लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों की कुल संख्या	वर्ष के दौरान ली गई आपत्तियॉ	निराकृत आपत्तियों की संख्या	लंबित आपत्तियों की संख्या
1	2016–17	262	173255	20845	8631	185469
2	2017–18	270	185469	19472	14627	190314
3	2018–19	497	190314	38717	1864	227167
4	2019–20	175	227167	15223	798	241592
5	2020–21	52	241592	2323	769	243146
6	2021–22	30	243146	57071	21420	278797
योग		**1286**		**153651**	**48109**	

(स्रोतः संचालक, सीएसए, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी)

उपरोक्त तालिकाओं से यह स्पष्ट है कि 2016–17 से 2021–22 के दौरान जिला पंचायत, जनपद पंचायत और ग्राम पंचायत की लेखापरीक्षा में लंबित मामले और लंबित आपत्तियों के निराकरण में वृद्धि हुई है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि सीएसए के लिए कुल 425 स्वीकृत पदों में से मात्र 246 (58 प्रतिशत) पद भरे गए थे। जून 2024 तक, वरिष्ठ लेखापरीक्षकों/सहायक लेखापरीक्षकों के 257 पदों में से मात्र 159 (62 प्रतिशत) पद भरे गए थे और 38 प्रतिशत पद खाली थे। इस प्रकार, वरिष्ठ लेखापरीक्षक/सहायक लेखापरीक्षक की 62 प्रतिशत उपलब्ध अमले के पास राज्य में 27 जिला पंचायत, 146 जनपद पंचायत और 11,321 ग्राम पंचायतें के अलावा 169 शहरी स्थानीय निकायों (मार्च 2022 तक) के लेखापरीक्षा की जिम्मेदारी है, जो लगातार लेखापरीक्षा की लंबित स्थिति को बढ़ा रही है।

सीएसए की लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों के बारे में पूछे जाने पर, संचालक, सीएसए ने स्थानीय निकायों द्वारा लंबित आपत्तियों के निपटान में सुस्ती और लेखापरीक्षित इकाइयों में अमले की कमी को बड़ी संख्या में लंबित आपत्तियों के प्रमुख कारणों के रूप में बताया (जुलाई 2023)।

1.6.2 भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्यारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि सीएजी को पंचायतों के सभी स्तरों के खातों के सही रखरखाव और लेखापरीक्षा पर नियंत्रण और पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए। पंचायतों और नगरपालिकाओं के खातों की लेखापरीक्षा से संबंधित सीएजी की प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल की एक समिति के समक्ष रखा जाना चाहिए, जो लोक लेखा समिति के समान गठित हो। तेरहवें वित्त आयोग ने भी सिफारिश की थी कि सीएजी को सभी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए और उनकी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन के साथ–साथ निदेशक, स्थानिय निधि संपरीक्षा (डीएलएफए) की वार्षिक प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाना चाहिए। चौदहवें वित्त आयोग ने यह भी सिफारिश की थी कि पिछले वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय निकायों के खातों के रखरखाव और उनकी लेखापरीक्षा और सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की व्यवस्था में सुधार के संबंध में की गई पहलों को जारी रखा जाना चाहिए।

सीएजी को छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अक्टूबर 2011 में सीएजी के (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20 की उप–धारा (1) के तहत स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा की जिम्मेदारी सौंपी गई थी। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन, 2007 की धारा 152 के साथ पढ़ी जाने वाली सौंपने की प्रक्रिया, स्थानीय निकायों के

प्राथमिक लेखा परीक्षक, अर्थात् डीएलएफए, को सार्वजनिक वित्त प्रबंधन और जवाबदेही को मजबूत करने के उद्देश्य से उपयुक्त तकनीकी मार्गदर्शन और सहयोग प्रदान करने की व्यवस्था करती है।

डीएलएफए को एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करना, विधियों के अनुसार लेखापरीक्षा पद्धति और प्रक्रिया का पालन करना, निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रतियां महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अग्रेषित करना तथा लेखापरीक्षा और खातों के विनियम, 2007 के विनियम 152 में निर्दिष्ट अन्य शर्तों का पालन करना चाहिए।

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय, छत्तीसगढ़ द्वारा पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा योजना की तैयारी और लेखापरीक्षा पद्धति के संचालन के लिए तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता की प्रभावशीलता पर डीएलएफए के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए गये थे। वर्ष 2016–17 से 2021–22 के दौरान, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय द्वारा छत्तीसगढ़ राज्य लेखापरीक्षा कार्यालय के साथ एक प्रशिक्षण आयोजित किया गया था जिसमें 31 उम्मीदवारों को प्रशिक्षण दिया गया था। वर्ष 2022–23 में महालेखाकार कार्यालय में पांच प्रशिक्षण सत्र आयोजित किए गए जिनमें महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय द्वारा 183 उम्मीदवारों को प्रशिक्षित किया गया। इसके अलावा, अगस्त 2015 से अप्रैल 2023 के दौरान डीएलएफए और महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के बीच तकनीकी मार्गदर्शन सहायता के तहत विभिन्न मुद्दों पर चर्चा के लिए नौ संयुक्त बैठकें आयोजित की गईं।

1.7 लेखापरीक्षा आपत्तियों पर प्रतिक्रिया

वर्ष 2021–22 के दौरान, प्रधान महालेखाकार कार्यालय द्वारा 28 जिला पंचायतों में से दो और 146 जनपद पंचायतों में से 27 का अनुपालन लेखापरीक्षा किया गया।

वर्ष 2016–17 से 2021–22 की अवधि के लिए महालेखाकार की निरीक्षण प्रतिवेदनों की लंबित आपत्तियों की संख्या मार्च 2022 तक 4301 थी। महालेखाकार की निरीक्षण प्रतिवेदनों की लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण नीचे दी गई **तालिका 1.7** में दिखाया गया है :

तालिका 1.7: महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदन में लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियां

क्र.सं.	वित्तीय वर्ष	वर्ष के दौरान कुल लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या	आपत्तियों की प्रारंभिक संख्या	वर्ष के दौरान ली गयी आपत्तियॉं	आपत्तियों की कुल संख्या	निराकृत आपत्तियों की कुल संख्या	लंबित आपत्तियों की संख्या
1	2016–17	68	2415	821	3236	743	2493
2	2017–18	49	2493	594	3087	201	2886
3	2018–192	17	2886	242	3128	36	3092
4	2019–20	40	3092	517	3609	39	3570
5	2020–21	48	3570	458	4028	0	4028
6	2021–22	29	4028	293	4321	20	4301
योग		**251**		**2925**		**1039**	

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2016–17 से 2021–22 की अवधि के दौरान मात्र 1039 लेखापरीक्षा आपत्तियों का निराकरण किया गया। इसके परिणामस्वरूप 2021–22 तक कुल 4301 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ लंबित थी, जिसमें से 2,415 कंडिकाये वर्ष

2016–17 से पहले की अवधि के थे।

जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामले

जवाबदेही क्रियाविधि

1.8 लोकपाल

तेरहवें वित्त आयोग की प्रतिवेदन की कण्डिका 10.66 में संबंधित राज्य पंचायत और नगरपालिका अधिनियमों में संशोधन करके स्थानीय निकायों के लिए एक अलग लोकपाल गठित करने का प्रावधान है।

छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 में मंत्रियों, संसदीय सचिवों, लोक सेवकों आदि के खिलाफ आरोपों की जांच के लिए कुछ अधिकारियों की नियुक्ति और कार्यों के प्रावधान किए गए हैं और इस संबंध में अन्य मामलों के लिए भी प्रावधान किया गया है। इस संबंध में एक राजपत्र अधिसूचना नवंबर 2002 में प्रकाशित की गई थी।

छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 की धारा 2.2(vii)(एए) और धारा 2(ई) के अनुसार स्थानीय निकायों को भी 'लोक आयोग' के दायरे में लाया गया है।

1.9 सामाजिक अंकेक्षण

'महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी' योजना लेखापरीक्षा नियम, 2011 के अंतर्गत छत्तीसगढ़ में सामाजिक लेखापरीक्षा (एसए) प्रक्रिया को मजबूती प्रदान किये जाने के उद्देश्य से छत्तीसगढ़ सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (सीएसएयू) का गठन (सितंबर 2013) एक स्वतंत्र एजेंसी के रूप में किया गया था।

सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एसएयू) ग्राम सभाओं के दौरान जिला और ग्राम स्तर पर राज्य एसएयु द्वारा चिन्हांकित व्यक्तियों (ग्राम सभा के सदस्य/लाभार्थियों) की मदद और समर्थन से सामाजिक लेखापरीक्षा करती है। चिन्हांकित व्यक्ति प्राथमिक हितधारकों के साथ मिलकर भुगतान, सामग्री की खरीद और अन्य वित्तीय लेनदेन से संबंधित अभिलेखों को सत्यापित करते हैं, कार्य स्थलों का दौरा करते हैं, मजदूरी चाहने वालों से संपर्क करते हैं, अभिलेख एकत्र करते हैं और सत्यापन अभ्यास के निष्कर्षों पर चर्चा करने और पारदर्शिता और जवाबदेही, मजदूरों के अधिकारों और हकों की पूर्ति और धन के उचित उपयोग पर अनुपालन की समीक्षा करने के लिए ग्राम सभा का आयोजन करते है। सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई सभी निष्कर्षों को समेकित करती है और एक सामाजिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट तैयार करती है। अंतिम दिन विशेष ग्राम सभा आयोजित की जाती है, जहाँ सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को पढ़ा जाता है और ग्राम सभा द्वारा आवश्यक कार्रवाई की सिफारिश की जाती है।

सीएसएयू की स्वीकृत पद संख्या 520 थी, जिसमें सात राज्य रिसोर्स पर्सन, 88 जिला रिसोर्स पर्सन और 425 खंड रिसोर्स पर्सन शामिल हैं। स्वीकृत पद संख्या के मुकाबले 02 राज्य रिसोर्स पर्सन, 20 जिला रिसोर्स पर्सन और 287 खंड रिसोर्स पर्सन थे। इस प्रकार 40 प्रतिशत पद रिक्त थे। सीएसएयू ने 3000 ग्राम रिसोर्स पर्सन को भी नियुक्त किया है और उन्हें सामाजिक लेखापरीक्षा कार्य के संचालन के लिए प्रशिक्षित किया।

'महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी' योजना लेखापरीक्षा नियम, 2011 की धारा 3(1) के अनुसार राज्य शासन को नियमों के तहत प्रत्येक ग्राम पंचायत में अधिनियम के तहत किए गए कार्यों की छह महीने में कम से कम एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन की सुविधा प्रदान करनी चाहिए। वर्ष 2016–17 से 2021–22 के दौरान किए गए सामाजिक लेखापरीक्षा का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.8** में

दिखाया गया है :

तालिका 1.8: सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई द्वारा की गई मनरेगा की सामाजिक लेखापरीक्षा

वित्तीय वर्ष	राज्य में ग्राम पंचायतों की संख्या	सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए योजना की गई ग्राम पंचायतें	ग्राम पंचायत जिसमें सामाजिक लेखापरीक्षा की गई (प्रतिशत)
2016–17	10978	10667	5846 (55)
2017–18	10978	10677	7621 (71)
2018–19	10978	6561	6490 (99)
2019–20	11664	6951	6635 (95)
2020–21	11664	0	0
2021–22	11664	11494	7996 (70)
योग		**46350**	**34588 (75)**

(स्रोतः संचालक, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी)

इस प्रकार वर्ष 2016–17 से 2021–22 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा का कवरेज 55 प्रतिशत से 99 प्रतिशत तक था। हालांकि, वर्ष 2020–21 में कोई सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं की गई थी, जिसके लिए सीएसएयू के अतिरिक्त संचालक ने बताया कि वर्ष 2020–21 के कोविड महामारी के कारण 11,295 ग्राम पंचायतों की समवर्ती लेखापरीक्षा किया गया था, लेकिन सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं किया जा सका।

सीएसएयू ने बताया (मार्च 2024) कि मनरेगा की सामाजिक लेखापरीक्षा के अलावा, सीएसएयू ने वर्ष 2016–17 से 2021–22 की अवधि के दौरान स्वच्छ भारत मिशन के अंतर्गत 78 ग्राम पंचायतों और राष्ट्रीय रुअर्बन मिशन के अंतर्गत 14 ग्राम पंचायतों की भी सामाजिक लेखापरीक्षा की गई।

1.10 उपयोगिता प्रमाणपत्र का प्रस्तुतीकरण

छत्तीसगढ़ वित्तीय संहिता भाग I के नियम 182 के अनुसार वार्षिक या एक अनावर्ती सशर्त अनुदान के मामलों में, जिस विभागीय अधिकारी के हस्ताक्षर या प्रतिहस्ताक्षर से सहायता अनुदान आहरित किया जाता है, वह अधिकारी जिस वर्ष से अनुदान सबंधित है उसके आगामी वर्ष की 30 सितम्बर या उससे पहले महालेखाकार को उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) प्रस्तुत करेंगे।

आगे, यह उल्लेख किया गया है कि छत्तीसगढ़ शासन के वित्त विभाग और महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) छत्तीसगढ़ कार्यालय ने आपसी सहमति से निर्णय लिया (अगस्त 2014) कि अनुदान सहायता प्रमाणक जिनमें यह स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया गया था कि उपयोगिता प्रमाणपत्र महालेखाकार को भेजा जाएगा, वे उपयोगिता प्रमाणपत्र लंबित नहीं दिखाए जाएंगे। इसलिए, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा केवल उन सहायता अनुदान प्रमाणकों के उपयोगिता प्रमाणपत्र संकलित किए जा रहे हैं, जिनमें विशेष रूप से उल्लेख किया गया है कि उपयोगिता प्रमाणपत्र महालेखाकार को भेजे जाने चाहिए।

कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) छत्तीसगढ़ से प्राप्त जानकारी (फरवरी 2023) में यह विदित हुआ कि 2021–22 के दौरान प्रमुख शीर्ष 2515 (अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम) के तहत भुगतान की गई अनुदान राशि ₹ 436.12 लाख के तीन उपयोगिता प्रमाणपत्र अक्टूबर 2022 से लंबित थे। इन तीन उपयोगिता प्रमाणपत्रों में से राशि ₹ 120.84 लाख का एक उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय में फरवरी 2023 तक अप्राप्त था।

1.11 पंचायती राज संस्थाओं का निरीक्षण एवं आतंरिक नियंत्रण प्रणाली

अधिनियम की धारा 95 के साथ पठित धारा 84 द्वारा प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग करते हुए राज्य शासन ने छत्तीसगढ़ पंचायत (कार्यवाहियों का निरीक्षण) नियम, 1995 को पंचायतों के कार्यों के निरीक्षण के लिए बनाया। उक्त नियम की धारा 3 में परिकल्पित है कि अधिनियम की धारा 84 के खंड (1) के अंतर्गत राज्य शासन द्वारा समय–समय पर अधिकृत अधिकारियों द्वारा कार्यों और पंचायतों के कार्यप्रणाली का निरीक्षण किया जा सकता है। इसके अलावा, ग्राम पंचायत के संबंध में अनुविभागीय अधिकारी, ग्राम पंचायत और जनपद पंचायत के संबंध में आयुक्त/संचालक (पंचायत) या कलेक्टर और जिला पंचायत के संबंध में आयुक्त/संचालक (पंचायत) को प्रबंधन की देखरेख के लिए निरीक्षण अधिकारी के रूप में अधिकृत किया जाएगा।

छत्तीसगढ़ पंचायत संपरीक्षा नियम, 1997 की धारा 13 के अनुसार, सरपंच, अध्यक्ष, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त होने के बाद रिपोर्ट में उल्लिखित अनियमितताओं का पता लगाया जायेगा और प्रतिवेदन को तथ्यों के साथ मिलाकर सामान्य प्रशासन समिति के समक्ष चर्चा के लिए रखा जायेगा। पंचायत द्वारा प्रतिवेदन पर चर्चा के बाद, सरपंच/अध्यक्ष/ सीईओ जनपद पंचायत द्वारा प्रतिवेदन में उल्लिखित अनियमितताओं पर आवश्यक कार्रवाई की जायेगी और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्राप्त होने के तीन महीने के भीतर लेखापरीक्षा प्राधिकारी को एक विस्तृत अनुपालन प्रतिवेदन प्रेषित किया जायेगा।

इस संदर्भ में संचालनालय, पंचायत ने सूचित किया (अप्रैल 2023) कि छत्तीसगढ़ पंचायत अधिनियम 1993 (धारा 129) के अनुसार, शासन के नियंत्रण में एक पृथक और स्वतंत्र लेखापरीक्षा का प्रावधान किया गया था। इसके अलावा, शासन के आदेशानुसार संचालनालय, पंचायत के उप संचालक, सहायक संचालक, जिला लेखापरीक्षक और अन्य अधिकारियों द्वारा समय–समय पर लेखापरीक्षा किया गया।

संचालनालय, पंचायत ने सूचित किया (अप्रैल 2023) कि पंचायतों के निरीक्षण से संबंधित आंकड़े संचालनालय स्तर पर संधारित नहीं किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, संचालनालय ने बताया कि छत्तीसगढ़ राज्य में 100 प्रतिशत ग्राम पंचायतों की आंतरिक लेखापरीक्षा का प्रावधान है। आंतरिक लेखापरीक्षा का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.9** में दिखाया गया हैं :

तालिका 1.9: ग्राम पंचायतों की आंतरिक लेखापरीक्षा के वर्षवार आंकड़े

क्र.सं.	वर्ष	लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान की गई ग्राम पंचायतों की संख्या	लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों की संख्या	लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों का प्रतिशत
1	2016–17	10971	10704	97.57
2	2017–18	10971	10570	96.34
3	2018–19	10978	9549	86.98
4	2019–20	10978	8628	78.59
5	2020–21	10960	9567	87.29
6	2021–22	11664	10994	94.26
योग		**66522**	**60012**	**90.21**

(स्रोतः पंचायत संचालनालय, रायपुर, छत्तीसगढ़)

1.12 वित्तीय प्रतिवेदनों के मुद्दे

1.12.1 राजस्व के स्रोत

पीआरआई के लिए मुख्य रूप से दो आय के स्रोत हैं, मुख्यतः शासकीय अनुदान और स्वयं का राजस्व। शासकीय अनुदान राज्य वित्त आयोग/केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर राज्य शासन और भारत सरकार द्वारा जारी किए जाते हैं। जिसमें विभिन्न केंद्र प्रवर्तित/केंद्रीय और राज्य क्षेत्रीय योजनाओं के लिए केंद्रांश और राज्यांश द्वारा स्थानांतरित राशि भी शामिल होती है। पीआरआई के स्वयं के राजस्व स्रोतों में उनके द्वारा प्राप्त कर और गैर–कर राजस्व शामिल होते हैं।

ग्राम पंचायतों का राजस्व

सीजीपीआरए ग्राम पंचायतों को सौपे गए करों/शुल्कों में छः[3] मदों को अनिवार्य करों के रूप में वर्गीकृत करता है। इसके अलावा, ग्राम पंचायतों द्वारा कुछ वैकल्पिक कर/शुल्क भी लगाए जा सकते हैं। छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत अनिवार्य कर और शुल्क (शर्तें और अपवाद) नियम 1996 के नियम 3 के अनुसार, प्रत्येक ग्राम पंचायत को कर या शुल्क लगाने से पहले उस दर के संबंध में एक प्रस्ताव पारित करेगा जिस दर पर कर या शुल्क लगाया जाना है। आगे नियम विहित करता है कि भूमि और भवनों पर संपत्ति कर, किसी भी व्यापार या व्यवसाय करने वाले व्यक्ति पर कर, बाजार शुल्क और किसी भी बाजार में बेचे जाने वाले पशुओं के पंजीकरण पर शुल्क के लिए एक न्यूनतम दर के अलावा अधिकतम दर का भी प्रावधान करेगा।

1.12.2 बजटीय आवंटन और व्यय

राज्य शासन द्वारा बजट के माध्यम से पीआरआई को आवंटित की गई निधि (राज्य के कर राजस्व का हिस्सा, योजनाएँ और अनुदान इत्यादि) जिसमें केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित योजनाओं और अनुदानों का भारत सरकार का हिस्सा भी शामिल है, को **तालिका 1.10** में दिखाया गया है :

तालिका 1.10: निधियों के आवंटन और व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वर्ष	बजटीय आवंटन			व्यय			बचत (प्रतिशत)
		योजना	गैर–योजना	योग	योजना	गैर–योजना	योग	
1	2016–17	789.41	1559.75	2349.16	300.87	1508.31	1809.18	22.99
2	2017–18	1011.20	1305.17	2316.37	986.92	1088.44	2075.36	10.40
3	2018–19	961.10	1601.14	2562.24	862.23	871.03	1733.26	32.35
4	2019–20	815.18	2555.77	3370.96	783.20	2171.99	2955.19	12.33
5	2020–21	939.26	1983.11	2922.37	629.66	1693.82	2323.48	20.49
6	2021–22	916.42	1357.90	2274.32	685.05	1321.07	2006.12	11.79
योग		**5432.57**	**10362.84**	**15795.42**	**4247.93**	**8654.66**	**12902.59**	

(*स्रोतः संचालनालय पंचायत, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी*)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2016–17 से 2021–22 के दौरान कुल आवंटन ₹ 15,795.42 करोड़ के विरूद्व पीआरआई का व्यय ₹ 12,902.59 करोड़ था।

---

[3] संपत्ति कर, निजी शौचालय की सफाई पर कर, प्रकाश कर, व्यवसाय/व्यापार करने वाले व्यक्तियों पर कर, बाजार शुल्क और बाजार में बेचे गए जानवरों के पंजीकरण पर शुल्क

वर्ष 2016–17 और 2018–19 के दौरान अधिकतम बचत क्रमशः 23 प्रतिशत और 32 प्रतिशत हुई। विभाग द्वारा बचत के कारण सूचित नहीं किए गए।

1.12.3 राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) की अनुशंसायें

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (आई) और 243 (वाई) के अनुसार राज्य वित्त आयोग को प्रत्येक पांच वर्ष में एक बार नियुक्त किया जाना चाहिए ताकि राज्य शासन से स्थानीय निकायों को निधि के वितरण की अनुशंसा की जा सके।

छत्तीसगढ़ शासन ने राज्य के वर्ष 2000 में गठन के बाद से अब तक चार राज्य वित्त आयोग गठित किए हैं। राज्य वित्त आयोगों का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.11** में प्रस्तुत किया गया है :

तालिका 1.11: राज्य वित्त आयोग का गठन

क्र.सं.	राज्य वित्त आयोग	गठन की तिथि	अनुशंसा प्रस्तुति की तिथि	शासन द्वारा स्वीकृति	शामिल अवधि
1	**प्रथम**	22.08.2003	30.05.2007	जुलाई 2009	2007–12
2	**द्वितीय**	23.07.2011	31.03.2013	जुलाई 2013	2012–20
3	**तृतीय**	20.01.2016	30.09.2018	अक्टूबर 2019	2020–25
4	**चतुर्थ**	29.07.2021	–	–	2025–30

(स्रोतः छत्तीसगढ़ का तृतीय राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

राज्य वित्त आयोगों द्वारा की गई अनुशंसा और राज्य शासन द्वारा स्वीकृत संशोधनों के अनुसार राज्य के स्वयं कर राजस्व (एसओटीआर) का पंचायती राज संस्थाओं को वितरण निम्नलिखित **तालिका 1.12** में प्रस्तुत किया गया है :

तालिका 1.12: राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसा अनुसार राज्य शासन द्वारा स्वीकृत राज्य के स्वयं कर राजस्व का पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण

(प्रतिशत में)

क्र.सं.	राज्य वित्त आयोग	अवार्ड अवधि	राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण	राज्य शासन द्वारा स्वीकृत हस्तांतरण
1	**प्रथम**	2007–12	6.62	4.79
2	**द्वितीय**	2012–20	6.15	6.15
3	**तृतीय**	2020–25	6.91	6.91
4	**चतुर्थ**	2025–30	–	–

(स्रोतः छत्तीसगढ़ का तृतीय राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन)

प्रथम राज्य वित्त आयोग ने अवार्ड अवधि 2007–12 के दौरान राज्य के स्वयं कर राजस्व का 6.62 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किये जाने की अनुशंसा की थी। हालांकि, राज्य शासन द्वारा मात्र 4.79 प्रतिशत पीआरआई को हस्तांतरित किये जाने पर सहमति प्रदान की गई। द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने अवार्ड अवधि 2012–17 के दौरान राज्य के स्वयं कर राजस्व का 6.15 प्रतिशत पीआरआई को हस्तांतरित किये जाने की अनुशंसा की थी, जिसे राज्य शासन द्वारा 2012–20 की अवधि के लिए स्वीकार किया गया। तृतीय राज्य वित्त आयोग ने अवार्ड अवधि 2017–22 के दौरान राज्य के शुद्ध स्वयं कर राजस्व का 6.91 प्रतिशत पीआरआई को हस्तांतरित किये जाने की अनुशंसा की थी, जिसे राज्य शासन द्वारा वर्ष 2020–25 की अवधि के लिए स्वीकार किया गया।

वित्तीय वर्ष 2017–22 के दौरान राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा, स्वीकृत हस्तांतरण और राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित और जारी किये गये वास्तविक बजट का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.13** में प्रस्तुत किया गया है :

तालिका 1.13: वर्ष 2017–22 के दौरान राज्य शासन द्वारा राज्य वित्त आयोग अनुमानों के विरूद्ध पंचायती राज संस्थाओं के लिए स्वीकृत हस्तांतरण और वास्तविक बजट/व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वर्ष	राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित प्रतिशत	राज्य शासन द्वारा स्वीकृत हस्तांतरण	राज्य के शुद्ध स्वयं कर राजस्व की आय	राज्य शासन द्वारा आवंटित की जाने वाली बजट	राज्य शासन द्वारा वास्तविक रूप से आवंटित बजट	राज्य शासन द्वारा वास्तविक रूप से जारी
1	**2017–18**	(6.15)	(6.15)	18,577.89	1142.54	952.00	946.79
2	**2018–19**	(6.15)	(6.15)	21,120.80	1298.93	899.89	859.49
3	**2019–20**	(6.15)	(6.15)	21,630.73	1330.29	755.89	751.46
4	**2020–21**	(6.91)	(6.91)	21,580.13	1491.19	865.09	616.30
5	**2021–22**	(6.91)	(6.91)	25,743.56	1778.88	858.09	729.45

(स्रोतः पंचायत संचालनालय, रायपुर और छत्तीसगढ़ राज्य के वित्त लेखे)

द्वितीय राज्य वित्त आयोग और तृतीय राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदन में उल्लेख किया गया है कि केवल राज्य का शुद्ध कर राजस्व पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के साथ साझा किया जाना चाहिए। राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन में उल्लिखित विधि के अनुसार राज्य के शुद्ध कर राजस्व की गणना राज्य के स्वयं कर राजस्व (एसओटीआर) में से तीन[4] करों के राजस्व, जो पूरी तरह से स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए जाते हैं, और शेष करों[5] के संग्रहण में हुए व्यय को घटाकर की जाती है। इसके अतिरिक्त, राज्य के शुद्ध स्वय कर राजस्व की गणना के लिए पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदाय राज्य के स्वयं कर राजस्व के आकड़ें और छत्तीसगढ़ राज्य के वित्तीय लेखों में उपलब्ध करो की वसूली लागत और स्थानीय निकायों को पूरी तरह स्थानांतरित करों के आकड़े को ध्यान में रखा जाता है।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि राज्य शासन द्वारा वर्ष 2017–18 से 2021–22 के दौरान स्वीकृत हस्तांतरण के अनुसार पीआरआई को कम बजट आवंटित किया गया है। साथ ही वर्ष 2017–22 के दौरान पीआरआई को जारी की गई वास्तविक निधि आवंटित बजट से भी कम थी।

1.12.4 केंद्र वित्त आयोग की अनुशंसायें

चौदहवां वित्त आयोग अनुदान

चौदहवें वित्त आयोग द्वारा ग्राम पंचायतों और नगर पालिकाओं के लिए दो प्रकार के अनुदान यथा मूलभूत अनुदान और निष्पादन अनुदान की अनुशंसा की थी। मूलभूत अनुदान का उद्देश्य ग्राम पंचायतों और नगर पालिकाओं को उनके संबंधित नियमों के तहत उन्हें सौंपे गए बुनियादी कार्यों को पूरा करने के लिए बिना शर्त समर्थन प्रदान करना है, जैसे जल आपूर्ति, स्वच्छता, सीवरेज, सामुदायिक संपत्तियों का रखरखाव,

---

4 भू–राजस्व, वस्तुओं और यात्रियों पर कर, वस्तु और सेवाओं पर अन्य कर।

5 चार करों की वसूली की लागत अर्थात स्टाम्प और पंजीकरण, राज्य उत्पाद शुल्क, वाणिज्यिक कर, और वाहनों पर कर।

फुटपाथ और स्ट्रीट लाइट, कब्रिस्तान और शवदाह स्थल आदि। निष्पादन अनुदान के मामले में, राज्य शासन द्वारा राजस्व सुधार के आधार पर ग्राम पंचायतों और नगर पालिकाओं को निष्पादन अनुदान का वितरण करने के लिए एक विस्तृत प्रक्रिया तय की गई थी, जिसमें कुछ पात्रता मानदंडों को ध्यान में रखा गया था।

भारत सरकार द्वारा चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को ₹ 4,943.30 करोड़ की राशि स्वीकृत की और संपूर्ण राशि जारी की गई। जारी की गई राशि ₹ 4,943.30 करोड़ में से, ₹ 4,919.42 करोड़ का व्यय किया गया और ₹ 23.87 करोड़ (0.48 प्रतिशत) मार्च 2023 तक खर्च नहीं किए गए थे। चौदहवें वित्त आयोग अनुदान के आवंटन और व्यय का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.14** में दर्शाया गया है :

तालिका 1.14: चौदहवें वित्त आयोग अनुदान के आवंटन और व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन			कुल व्यय	बचत (प्रतिशत)
	मूलभूत अनुदान	निष्पादन अनुदान	योग		
2015–16	566.18	0.00	566.18	4919.42	23.87 (0.48 प्रतिशत)
2016–17	783.98	102.84	886.82		
2017–18	905.81	116.37	1022.18		
2018–19	1047.86	0.00	1052.22[6]		
2019–20	1415.89	0.00	1415.89		
योग	**4719.72**	**219.21**	**4943.29**		

(स्रोतः पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी)

पंद्रहवां वित्त आयोग अनुदान

पंद्रहवें वित्त आयोग की प्रतिवेदर्न (2021–22 से 2025–26) के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं के लिये निर्धारित कुल अनुदानों में से 60 प्रतिशत राष्ट्रीय प्राथमिकताओं जैसे पेयजल आपूर्ति और वर्षा जल संचयन और स्वच्छता के लिए निर्धारित किया गया है, जबकि 40 प्रतिशत अनुदान को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा बुनियादी सेवाओं को बेहतर बनाने के लिए उनके विवेकाधिकार पर उपयोग किया जाना है।

इसके अनुसार, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2020–21 और 2021–22 के मध्य पंद्रहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार मूलभूत अनुदान के रूप में ₹ 2,529.00 करोड़ का अनुदान आवंटित और जारी किया गया जिसमें से विभाग द्वारा मार्च 2022 तक ₹ 1,329.92 करोड़ का व्यय किया गया।

संशोधित अध्याय I राज्य शासन को नवम्बर 2024 में जारी किये गए थे, उसपर शासन की प्रतिक्रिया आपेक्षित है।

6 भारत सरकार द्वारा निर्धारित समय के भीतर धनराशि का हस्तांतरण न होने के कारण ₹ 4.3663 करोड़ का ब्याज जोड़ा गया है।