

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के क्रियान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

भारत सरकार ने पंचायतों में स्थानीय स्व-शासन को मजबूत करने के लिए 73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 (अप्रैल 1993 से लागू) को अधिनियमित किया। 73वें संविधान संशोधन अधिनियम की मुख्य विशेषताएं ग्राम, जनपद और जिला स्तर पर त्रि-स्तरीय पंचायत संरचना की स्थापना करना; पंचायतों में प्रत्येक पांच वर्ष में नियमित निर्वाचन कराने के लिए राज्य निर्वाचन आयोग का गठन करना; अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं महिलाओं के लिए आनुपातिक सीट आरक्षण; राज्य वित्त आयोग एवं ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम सभा का गठन करना है। इसके अतिरिक्त, जिले की व्यापक योजना के लिए जिला योजना समिति का गठन करना है।

मध्य प्रदेश शासन ने मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 को अधिनियमित किया, जो जनवरी 1994 में लागू हुआ। मध्य प्रदेश के विभाजन के पश्चात, यह अधिनियम नवगठित राज्य छत्तीसगढ़ द्वारा नवंबर 2000 में अंगीकार किया गया तथा यह अधिनियम छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के नाम से जाना गया। इसने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया, जिसमें बजट, वार्षिक लेखें और विकास योजनाएं तैयार करने के लिए प्रत्येक पंचायती राज संस्था स्तर पर स्थायी समिति के गठन; जिला पंचायतों एवं जनपद पंचायतों को पर्यवेक्षी शक्ति तथा ग्राम पंचायतों को क्रियान्वयन की शक्ति प्रदान करने हेतु प्रावधान सम्मिलित किया।

संविधान के अनुच्छेद 243 (जी) द्वारा संदर्भित 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 कार्यों का पंचायतों को हस्तांतरण के दृष्टिगत, मध्य प्रदेश शासन ने कार्यक्रम, गतिविधियों और उत्तरदायित्वों का हस्तांतरण पंचायतों को किए जाने के लिए विभागों को मार्गदर्शक सिद्धांत जारी किया (अगस्त, 1998)। तदुपरांत, विभाजन के पश्चात छत्तीसगढ़ शासन ने राज्य के विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुसार त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों, गतिविधियों, कर्मचारियों एवं बजट के हस्तांतरण के लिए गतिविधि मानचित्रण प्रक्रिया प्रारंभ (2006-07) किया।

वर्ष 2018-23 के दौरान निष्पादन लेखापरीक्षा ने राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के हस्तांतरण और क्रियान्वयन की स्थिति का जांच किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993, 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध सभी 29 कार्यों के हस्तांतरण का प्रावधान करता है तथा गतिविधि-मानचित्रण कार्य ने भी वर्ष 2006-07 में पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण के लिए 12 कार्यों का पहचान किया, हालांकि, कार्यात्मक हस्तांतरण के लिए परिचालनात्मक ढांचा विद्यमान नहीं था और पंचायती राज संस्थाएं अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने के लिए अपर्याप्त रूप से सक्षम थी।

आगे, लेखापरीक्षा ने संस्थागत व्यवस्थाओं में कमियां पाईं। नमूना जाँच किए गए ग्राम पंचायतों में ग्राम पंचायत स्तर पर निर्वाचित पदों पर रिक्तियां मौजूद थीं। जिला योजना समिति की निर्धारित बैठकें आयोजित नहीं की गई थीं।

वित्तीय हस्तांतरण के संबंध में, वर्ष 2018-23 के दौरान आवंटित राजस्व जैसे भू-राजस्व, भू-राजस्व पर उपकर और उत्पाद शुल्क अधिभार के विरुद्ध पंचायती राज संस्थाओं को कोई राशि अंतरित नहीं की गई थी। आगे, राज्य के स्वयं के कर राजस्व से पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण राशि से कम था, जिसके परिणामस्वरूप पांच साल की अवधि (2018-23) के दौरान ₹ 3,243.46 करोड़ रुपये की संचयी कमी हुई।

लेखापरीक्षा जांच ने सहभागिता और वित्तीय प्रबंधन प्रक्रियाओं में कमियों को प्रकट किया। नमूना जांच किए गए ग्राम पंचायतों में, ग्राम सभा की बैठकों में निर्धारित गणपूर्ति आवश्यकता पूर्ण नहीं हुआ। नमूना जांच किए गए जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों द्वारा निर्धारित प्रपत्रों में वार्षिक लेखा तैयार नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा की अवधि वर्ष 2018-22 के दौरान छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा द्वारा अंकेक्षण विस्तार पंचायती राज संस्थाओं की कुल संख्या से उल्लेखनीय रूप से कम था।

जिला पंचायत और जनपद पंचायत स्तर पर कर्मचारियों की कमी देखी गई। आगे, नमूना जांच किए गए पंचायती राज संस्थाओं में स्थायी समितियों की बैठकें निर्धारित समय-सीमा, के अंदर आयोजित नहीं की गई थीं जैसा कि नियमों में दिया गया है।

2.1 प्रस्तावना

2011 की जनगणना के अनुसार, छत्तीसगढ़ की 76.76 प्रतिशत जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करती है। पंचायती राज संस्थाओं को स्थानीय स्व-शासन की जीवंत लोकतांत्रिक इकाइयों के रूप में प्रभावी ढंग से कार्य करने की आवश्यकता थी। इसलिए, ग्रामीण क्षेत्रों में शासन से संबंधित प्रावधानों को संशोधन के माध्यम से भारतीय संविधान में सम्मिलित किया गया।

73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम संसद द्वारा 1992 में पारित किया गया तथा 24 अप्रैल 1993 से प्रभाव में आया। इस अधिनियम ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया और संविधान में 'भाग IX: पंचायतें' नामक एक नया अध्याय जोड़ा गया।

इस परिप्रेक्ष्य में, 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुरूप 1993 में मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम नामक एक नया अधिनियम अधिनियमित किया गया। मध्य प्रदेश राज्य के विभाजन के पश्चात नए राज्य छत्तीसगढ़ का गठन किया गया। छत्तीसगढ़ ने अंतरिम व्यवस्था के रूप में पंचायत राज से संबंधित मध्य प्रदेश की पद्धति, प्रणाली, प्रक्रियाएँ और कार्यकारी नियमों को अंगीकार किया। छत्तीसगढ़ शासन ने मध्य प्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के वैधानिक प्रावधानों को सम्मिलित किया। इसे छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के रूप में अंगीकार किया गया। छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम राज्य में पंचायतों के कार्यात्मक और वित्तीय क्षेत्र को संचालित करता है।

2.2 छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा

पंचायती राज संस्थाएं, छत्तीसगढ़ शासन के पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत हैं। राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के गतिविधियों को छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के प्रावधानों के अनुसार विनियमित किया जाता है।

अधिनियम की धारा 49, 50 और 52 के अनुसार, त्रि-स्तरीय इकाइयां पंचायतों को सौंपी गई हैं। इस पद्धति के अंतर्गत ग्राम पंचायतें क्रियान्वयन इकाइयां, जनपद पंचायतें प्रशासनिक इकाइयां एवं जिला पंचायतें पंचायतों की प्रशासनिक, समन्वय और नियंत्रण इकाइयां हैं।

मार्च 2023 तक राज्य में जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों की संख्या नीचे तालिका 2.1 में दर्शायी गई है:

तालिका 2.1: मार्च 2023 तक पंचायती राज संस्थाओं के त्रि-स्तरीय संस्थान

क्र. सं.	विवरण	संख्या
1	जिलों की संख्या	33
2	जिला पंचायतों की संख्या	27 ¹
3	जनपद पंचायतों की संख्या	146
4	ग्राम पंचायतों की संख्या	11,656

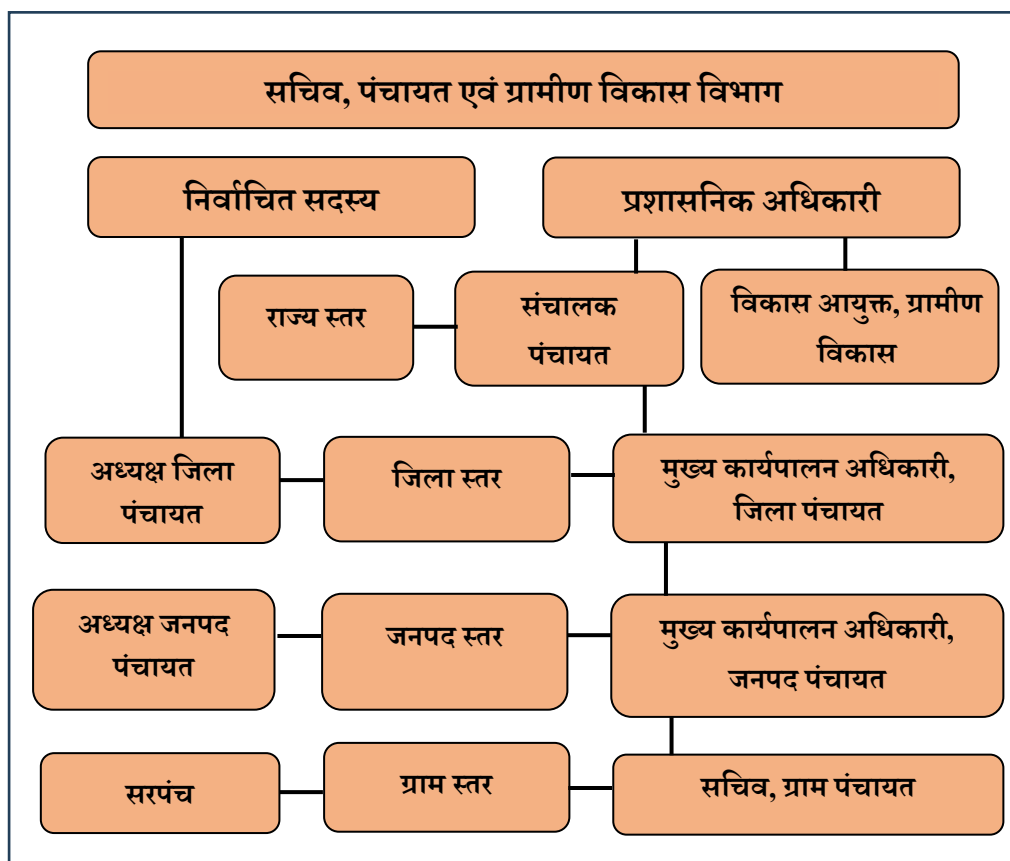
(स्रोत: पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग का प्रशासकीय प्रतिवेदन 2022-23)

¹ छ: नवगठित जिलों के लिए जिला पंचायतों का गठन छत्तीसगढ़ शासन द्वारा 13 सितंबर 2024 को राजपत्र अधिसूचना के माध्यम से किया गया था।

इसके अतिरिक्त, जिले के समग्र विकास हेतु पंचायतों द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समेकित करने के लिए जिला योजना समितियों के गठन और पंचायती राज संस्थाओं के लिए विकास योजनाओं, बजट और वार्षिक लेखाओं को तैयारी करने हेतु स्थायी समितियों के गठन का प्रावधान है।

2.4 संगठनात्मक संरचना

पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक संरचना



प्रधान सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग राज्य स्तर पर प्रशासनिक प्रमुख होता है, जो राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के नीति निर्धारण, समग्र पर्यवेक्षण और समन्वय के लिए उत्तरदायी होता है। प्रधान सचिव के अधीन दो बजट नियंत्रण अधिकारी कार्य करते हैं:

संचालक पंचायत - पंचायती राज संस्थाओं की सभी विकासात्मक गतिविधियों की देखरेख करने, जिला प्रशासन का मार्गदर्शन करना तथा यह सुनिश्चित करना है कि राज्य की नीतियों को समान रूप से लागू किया गया है, के लिए उत्तरदायी है।

विकास आयुक्त - मुख्य रूप से केंद्र प्रवर्तित योजनाओं और प्रमुख राज्य-वित्त पोषित योजनाओं के निष्पादन और निगरानी, तकनीकी मार्गदर्शन प्रदान करने एवं परिणामों का मूल्यांकन करने के लिए उत्तरदायी है।

2.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमारा लक्ष्य यह आकलन करना था कि क्या:

1. राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को उपयुक्त रूप से डिज़ाइन की गई संस्थाओं/संस्थागत तंत्रों के निर्माण के माध्यम से उनके कार्यों/उत्तरदायित्वों का प्रभावी निर्वहन करने हेतु अधिकार प्रदान किया गया है तथा वे एक प्रभावी प्रतिनिधि स्थानीय स्व-शासन के तृतीय स्तर के रूप में कार्य करते हैं,
2. निधियों, कार्यों एवं कर्मचारियों का हस्तांतरण 73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के अनुरूप किया गया है,
3. हस्तांतरित कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रभावी ढंग से क्रियान्वित किया गया और पर्याप्त निगरानी तंत्र विद्यमान था,
4. पंचायती राज संस्थाओं को अपने कार्यों को किए जाने हेतु अपेक्षित क्षमता निर्माण विकसित करने के लिए पर्याप्त प्रयास किए गए हैं, तथा
5. पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित कार्यों के निर्वहन हेतु पर्याप्त वित्तीय संसाधनों का उपयोग करने के लिए अधिकार प्रदान किया गया है तथा निधि एकत्र करने की शक्तियों का प्रभावी उपयोग कर पर्याप्त वित्तीय संसाधन एकत्र किए गए हैं।

2.6 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा के मानदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992
2. छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 और उसके अंतर्गत बनाए गए नियम।
3. राज्य शासन/केन्द्र सरकार एवं पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ द्वारा जारी अधिसूचनाएं, परिपत्र, आदेश/अनुदेश।
4. केंद्रीय और राज्य वित्त आयोगों का प्रतिवेदन।

2.7 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में पाँच वर्षों की अवधि, अर्थात् वर्ष 2018-19 से 2022-23 तक की अवधि को सम्मिलित किया गया। लेखापरीक्षा ने राज्य के कुल 33 जिलों में से आठ² चयनित

² बालोद, बेमेतरा, बिलासपुर, धमतरी, कांकेर, कोरिया, कोंडागांव और महासमुंद। आठ जिलों का चयन सिंपल रैंडम सैंपलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट पद्धति द्वारा किया गया।

जिलों में पंचायती राज संस्थाओं (8 जिला पंचायतों, 17 जनपद पंचायतों एवं 85 ग्राम पंचायतों) के अभिलेखों की नमूना-जांच किया। (विवरण **परिशिष्ट 2.1** में दर्शाया गया है)।

लेखापरीक्षा ने राज्य स्तर पर संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, जिला स्तर पर मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, जनपद स्तर पर मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत और ग्राम स्तर पर सचिव, ग्राम पंचायत के कार्यालयों की नमूना-जांच किया।

प्रधान सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के साथ 3 अगस्त 2023 को एक आगम बैठक आयोजित किया गया, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, पद्धति, मानदंड तथा निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए नमूने पर चर्चा की गई।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए 20 जून 2025 को प्रधान सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के साथ निर्गम बैठक आयोजित की गई थी। विभाग ने निर्गम बैठक के उपरांत (जुलाई 2025) अपना उत्तर प्रस्तुत किया, जिसे संबंधित कंडिकाओं में उपयुक्त रूप से समाहित किया गया है।

2.8 अभिस्वीकृति

कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा तथा पंचायती राज संस्थाओं के क्षेत्रीय स्तर के अधिकारियों द्वारा प्रदान किए गए सहयोग एवं सहायता के प्रति आभार व्यक्त करता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान संकलित अभिलेखों एवं आँकड़ों के विश्लेषण के उपरांत लेखापरीक्षा में निम्नलिखित प्रकरण पाये गए :

2.9 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

2.9.1 राज्य विधानों की 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के साथ तुलना

73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992, संविधान के अनुच्छेद 243 जी में उल्लेखित 11वीं अनुसूची के अनुरूप पंचायती राज संस्थाओं को 29 कार्यों के हस्तांतरण की परिकल्पना की गयी है। इस प्रावधान के अनुरूप, छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 को अधिनियमित किया। छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 में इन 29 कार्यों का पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण करना सम्मिलित है। राज्य विधानों की 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के साथ तुलना नीचे **तालिका 2.2** में दी गई है:

तालिका 2.2: राज्य विधान की 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के साथ तुलना

संविधान के प्रावधान		छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम 1993 में प्रावधान	
अनुच्छेद	शीर्षक	धारा	इसके लिए नियम और उसका शीर्षक
अनुच्छेद 243ए	ग्राम सभा की शक्ति और कार्य	3, 5ए, 6 (ए, बी), 7, 129 (बी और सी)	छत्तीसगढ़ ग्राम सभा (सम्मिलन की प्रक्रिया), 1994
अनुच्छेद 243बी	पंचायतों का गठन	8 से 13, 27, 125, 127, 29- जिला पंचायत	छत्तीसगढ़ पंचायत (ग्राम पंचायत के सरपंच और उप- सरपंच की शक्ति और ज़िम्मेदारी सरपंच, जनपद और जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष) नियम, 1994
अनुच्छेद 243सी	पंचायतों की संरचना	22, 112	छत्तीसगढ़ (सीमाओं का परिवर्तन, मुख्यालयों का विस्थापन या बदला जाना) नियम, 1994
अनुच्छेद 243डी	सीटों का आरक्षण	13 (4, 6) (ग्राम पंचायत), 17, 23 और 25 (जनपद पंचायत), 30 (जिला पंचायत), 32, 129 बी (4)	छत्तीसगढ़ पंचायत निर्वाचन नियम, 1995
अनुच्छेद 243ई	पंचायतों की अवधि	9, 20, 34 (37 के साथ पढ़ें)	अनुच्छेद 243ई के लिए अलग से नियम नहीं बनाए गए हैं
अनुच्छेद 243एफ	सदस्यता के लिए अयोग्यता	21-जनपद पंचायत, 28-जेपी 35-जिला पंचायत (36 के साथ पढ़ें), 39 और 40- सभी स्तर	छत्तीसगढ़ पंचायत (ग्राम पंचायत के सरपंच तथा उप-सरपंच, जनपद पंचायत तथा जिला पंचायत के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव) नियम, 1994
अनुच्छेद 243जी	पंचायतों को स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य किए जाने हेतु शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्व	7, (2, 2 ए और 3), 38, अध्याय -5 और 6, 6 ए, 48, 49, 89, 129 डी और 129 एफ	● छत्तीसगढ़ पंचायत (ग्राम पंचायत के सरपंच और उप- सरपंच की शक्ति और ज़िम्मेदारी सरपंच, जनपद और जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष) नियम, 1994 ● छत्तीसगढ़ पंचायत (अचल संपत्ति का अंतरण) नियम, 1994 ● छत्तीसगढ़ जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत स्थायी समितियां (सदस्यों का निर्वाचन, उनकी शक्तियां और कृत्य तथा

			सदस्यों का कार्यकाल और कामकाज के संचालन की प्रक्रिया) नियम, 1994
अनुच्छेद 243 एच	पंचायतों के करों और निधियों को लागू करने की शक्ति	110, 115, 116, 123, 124, अध्याय -7 और 9	● छत्तीसगढ़ ग्राम सभा वैकल्पिक कर तथा फीस (शर्तें तथा अपवाद) नियम, 1996 ● छत्तीसगढ़ पंचायत (करों के अधिरोपण, निर्धारण, संग्रहण तथा विनियमन) नियम, 1995 ● छत्तीसगढ़ जनपद पंचायत (कृषि भूमि पर विकास कर का अधिरोपण) नियम, 1999
अनुच्छेद 243आइ	वित्तीय स्थिति की समीक्षा के लिए वित्त आयोग का गठन	छत्तीसगढ़ वित्त आयोग अधिनियम, 1994	कोई नियम नहीं बनाया गया
अनुच्छेद 243जे	पंचायतों के लेखाओं का रखरखाव और लेखाओं का अंकेक्षण	73(1), (2) और (3) तथा 129	● छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत (बजट अनुमान) नियम, 1997 ● छत्तीसगढ़ जनपद पंचायत (बजट अनुमान) नियम, 1997 ● छत्तीसगढ़ जिला पंचायत (बजट अनुमान) नियम, 1997 ● छत्तीसगढ़ पंचायत संपरीक्षा नियम, 1997 ● छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत (लेखा) नियम, 1999 ● छत्तीसगढ़ जनपद पंचायत (लेखा) नियम, 1999 ● छत्तीसगढ़ जिला पंचायत (लेखा) नियम, 1999 ● छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत (वार्षिक लेखा तथा प्रशासन प्रतिवेदन), 1998 ● छत्तीसगढ़ जनपद पंचायत तथा जिला पंचायत (वार्षिक लेखे तथा प्रशासन की प्रतिवेदन), 1998
अनुच्छेद 243के	पंचायतों के चुनाव	17(18 के साथ पढ़ें), 19, 23, 25, 30 और 32, (41 के साथ पढ़ें) अध्याय 4, 47बी, 121 और 122	छत्तीसगढ़ पंचायत निर्वाचन नियम, 1995

अनुच्छेद 243ओ	चुनावी प्रकरणों में अदालतों के हस्तक्षेप पर रोक	धारा 121	छत्तीसगढ़ पंचायत (निर्वाचन अर्जियाँ, भ्रष्टाचार और सदस्यता के लिए निरर्हता) नियम, 1995
अनुच्छेद 243 जेडडी	जिला योजना समिति	छत्तीसगढ़ जिला योजना समिति अधिनियम, 1995	छत्तीसगढ़ जिला योजना समिति (कामकाज के संचालन की प्रक्रिया) नियम, 1995

(स्रोत: 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम और उसके तहत बनाए गए नियम)

इसके अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ पंचायत निर्वाचन याचिका प्रतिभूति निक्षेप (विधिमान्यकरण) अधिनियम, 1996; छत्तीसगढ़ ग्राम न्यायालय अधिनियम, 1996; ग्राम न्यायालय अधिनियम, 2008; पशु अतिचार अधिनियम, 1871 छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अधिनियमित/अंगीकार किये गये थे।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि राज्य शासन ने 93 नियमों (परिशिष्ट 2.2), अधिसूचनाओं और उपनियमों को तैयार करके छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 को 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के साथ पर्याप्त रूप से सँरेखित किया गया था। यह पंचायती राज संस्थाओं के लिए एक विधायी ढांचा स्थापित करने के प्रति राज्य शासन की प्रतिबद्धता को दर्शाता है।

11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण के अभिप्रेत उद्देश्य के अनुरूप, राज्य शासन (अविभाजित मध्य प्रदेश) ने अगस्त, 1998 में मार्गदर्शी सिद्धांत जारी किया। इन सिद्धांतों ने पंचायतों को कार्यक्रमों, गतिविधियों और उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण पर विभागों का मार्गदर्शन किया। तत्पश्चात, विभाजन के पश्चात, नए राज्य छत्तीसगढ़ ने 2006-07 में गतिविधि मानचित्रण की प्रक्रिया शुरू किया। इस प्रक्रिया में राज्य-विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुसार त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों, गतिविधियों, कर्मचारियों और बजट के हस्तांतरण को शामिल किया गया था।

हालांकि, पंचायती राज संस्थाएं 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने के लिए अपर्याप्त रूप से सक्षम था, जैसा कि आगामी कंडिका में चर्चा की गई है।

2.9.2 कार्यों, निधियों और कर्मचारियों का पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण की वास्तविक स्थिति

लेखापरीक्षा ने कार्यों/गतिविधियों, कर्मचारियों और निधियों के हस्तांतरण, जारी किए गए आदेशों/अनुदेशों और अन्य प्रासंगिक अभिलेखों से संबंधित नस्तियों की नमूना जांच किया। कार्यों/गतिविधियों, निधियों और कर्मचारियों के हस्तांतरण की स्थिति नीचे तालिका 2.3 में दर्शाई गई है:

तालिका 2.3: कार्यों, निधियों और कर्मचारियों के हस्तांतरण की स्थिति

क्र.सं.	हस्तांतरण का घटनाक्रम	की गई कारवाई	लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ
1	मार्गदर्शी सिद्धांत जारी किया जाना	मध्य प्रदेश शासन (पृथक राज्य छत्तीसगढ़ के गठन से पहले) ने पंचायतों को कार्यक्रमों, गतिविधियों एवं उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण के लिए संबंधित विभागों को 1998 में मार्गदर्शी सिद्धांत जारी किया था।	--
2	गतिविधि मानचित्रण	मध्य प्रदेश के विभाजन के बाद, नवगठित राज्य छत्तीसगढ़ ने अपने विभागों को त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियां, गतिविधियां, कर्मचारी और बजट हस्तांतरित करने के लिए गतिविधि मानचित्रण करने का निर्देश दिया।	उक्त निर्देशों के अनुपालन में, 15 विभागों ने 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 कार्यों में से 12 कार्यों के लिए (विवरण परिशिष्ट 2.3 में दर्शाया गया) गतिविधि मानचित्रण तैयार किया (2006-07) हालांकि, इस प्रक्रिया ³ को औपचारिक रूप देने के लिए कोई कार्यकारी आदेश जारी नहीं किया गया था।
3	हस्तांतरण के लिए कार्ययोजना	वर्ष 2011 के दौरान पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा एक कार्ययोजना जारी किया गया था और छत्तीसगढ़ शासन ने भी सोसाइटी फॉर पार्टिसिपेटरी रिसर्च इन एशिया के सहयोग से 2013-20 की अवधि के लिए एक कार्ययोजना तैयार किया (2012) था जो छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं को कार्यों के हस्तांतरण से संबंधित विषयों को संबोधित करता था।	कार्ययोजना के क्रियान्वयन की वर्तमान स्थिति पूछे जाने पर, संचालक, पंचायत ने उत्तर दिया (नवंबर 2025) कि विभागों के कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित कर दिया गया है, परंतु विभागों ने इन विषयों के लिए कोई कर्मचारी या निधि प्रदान नहीं किया है। जिसके कारण, पंचायती राज संस्थाएं स्थानीय स्व-शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने के लिए स्थानीय विकास और प्रशासन में सक्रिय और प्रभावी भूमिका निभाने में असमर्थ हैं।
4	कार्यात्मक उत्तरदायित्व का हस्तांतरण	पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों/ योजनाओं के अंतरण/सौंपने/हस्तांतरण के लिए पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा गठित (दिसंबर 2016) एक अंतर विभागीय समिति ने उल्लेख किया कि इस संबंध में	उक्त समिति के निर्देशों के अनुपालन की वर्तमान स्थिति पूछे जाने पर संचालक, पंचायत ने उत्तर दिया (नवंबर 2025) कि 11वीं अनुसूची के 29 विषयों में से अधिकांश, विभागों द्वारा अंतरित कर दिए गए थे,

³ तृतीय राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन (सितंबर 2018) के पैरा 4.27 के अनुसार।

	विभागों द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। इस प्रकार, समिति ने संबंधित विभागों को निर्देश दिया कि वे पंचायतों को अपनी योजना/कार्यक्रम/गतिविधियां फरवरी 2017 तक पंचायतों को वास्तविक रूप से सौंपने के लिए 2006-07 में किए गए गतिविधि मानचित्रण में संशोधन करने तथा इसके पश्चात पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों एवं कर्मचारियों के हस्तांतरण के लिए अधिसूचनाएं/आदेश जारी करने हेतु निर्देशित किया।	लेकिन उन्होंने पंचायती राज संस्थाओं को मानव संसाधन और निधि प्रदान नहीं किया था। आगे यह बताया कि मुख्य सचिव, छत्तीसगढ़ शासन की अध्यक्षता में अंतर्विभागीय समिति की बैठक बुलाकर 29 विषयों से संबंधित शक्तियों के प्रत्यायोजन के संबंध में प्रयास की जाएगी।
--	---	--

(स्रोत: पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के अभिलेख)

हस्तांतरण की वास्तविक स्थिति का आकलन करने के लिए मई 2024 में राज्य शासन के 23 विभागों⁴ से जानकारी मांगी गई थी। मांगी गई जानकारी में शामिल थे: (ए) कार्यों के गतिविधि मानचित्रण की वर्तमान स्थिति, (बी) विभागों द्वारा कार्यक्रमों, कार्यों और शक्तियों के अंतरण की वर्तमान स्थिति, एवं (सी) ऐसे अंतरणों के लिए जारी आधिकारिक अधिसूचनाएं। हालांकि, केवल चार विभागों⁵ ने उत्तर दिया। किसी ने भी गतिविधि मानचित्रण अथवा पंचायती राज संस्थाओं को कार्यों के अंतरण के संबंध में पर्याप्त या विशिष्ट विवरण प्रदान नहीं किया।

अतः लेखापरीक्षा ने नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं से हस्तांतरण की स्थिति के संबंध में वास्तविक जमीनी स्तर की जानकारी प्राप्त करने हेतु सहयोग लिया। सात जिला पंचायतों, 12 जनपद पंचायतों और 64 ग्राम पंचायतों के संबंधित मुख्य कार्यपालन अधिकारियों/सचिवों ने उत्तर दिया। उन्होंने उत्तर में बताया कि इस संबंध में संचालक, पंचायत से आदेश अपेक्षित थी तथा अन्य विभागों द्वारा निधियों, कार्यों एवं कर्मचारियों का हस्तांतरण नहीं किया गया था। यह कार्यात्मक उत्तरदायित्वों के संबंध में स्पष्टता के अभाव तथा 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 कार्यों के संबंध में पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों एवं कर्मचारियों के अंतरण के लिए ढांचे के संचालन नहीं किये जाने की ओर इंगित करता है।

इंगित किए जाने पर राज्य शासन ने इसे स्वीकार किया और बताया (जुलाई 2025) कि 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध कार्यों से संबंधित विभागों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को केवल गतिविधियों का हस्तांतरण किया जाता है, परन्तु उनके द्वारा निधियों और कर्मचारियों का हस्तांतरण नहीं किया जा रहा है। आगे यह भी बताया कि 11वीं अनुसूची में उल्लेखित सभी 29

⁴ राज्य शासन के विभिन्न कार्यों का निर्वहन करने वाले विभाग: श्रम विभाग, महिला एवं बाल विकास विभाग, कृषि विभाग, ग्रामोद्योग विभाग, पशुपालन विभाग, ऊर्जा विभाग, जल संसाधन विभाग, मछली पालन विभाग, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग, खेल एवं युवा कल्याण विभाग, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग, कला एवं संस्कृति विभाग, समाज कल्याण विभाग, लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, तकनीकी शिक्षा, उद्योग विभाग, पंजीयन एवं सहकारी समितियां, वन एवं जलवायु परिवर्तन विभाग, खनन विभाग, लोक निर्माण विभाग

⁵ श्रम विभाग, ऊर्जा विभाग, खेल एवं युवा कल्याण विभाग और वन विभाग

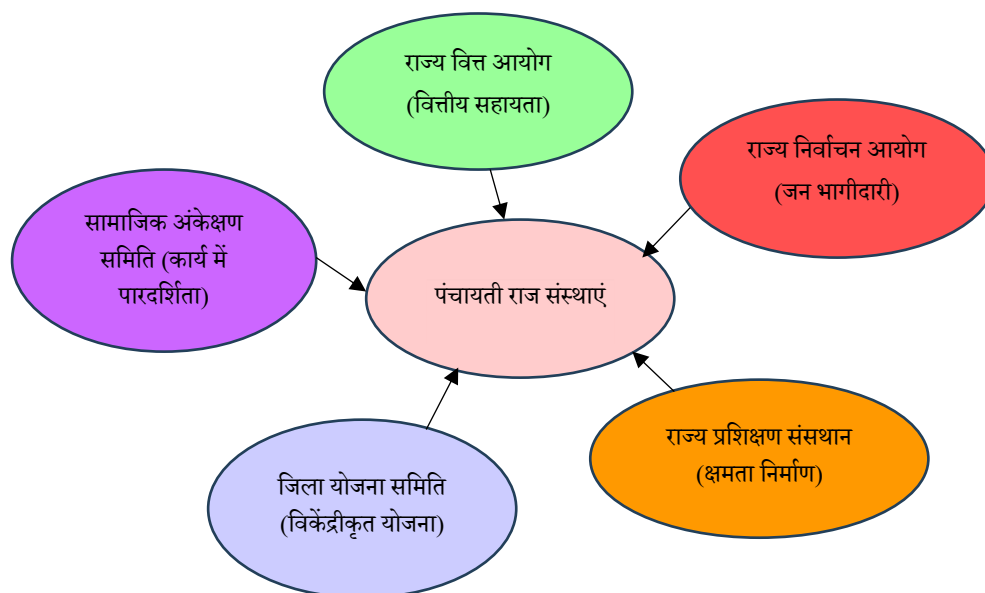
विषयों के अंतरण एवं क्रियान्वयन के लिए एक अंतर्विभागीय बैठक आयोजित कर आगे की कार्रवाई की जाएगी।

हस्तांतरण की वर्तमान स्थिति को संक्षेप में इस प्रकार प्रस्तुत किया जा सकता है: - "छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 ने 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध सभी 29 कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित करना प्रावधानित किया। वर्ष 2006-07 में गतिविधि-मानचित्रण कार्य में भी 12 कार्यों को हस्तांतरित करने का प्रस्ताव किया गया। तथापि, हस्तांतरण के लिए परिचालन ढांचा स्थापित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, पंचायती राज संस्थाएं, अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने के लिए अपर्याप्त रूप से सक्षम थी।"

2.10 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए संस्थागत सशक्तिकरण

73वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान में अनुच्छेद 243 आई, जे एवं के जोड़े गए थे। ये अनुच्छेद पंचायती राज संस्थाओं के प्रभावी एवं सुचारु संचालन के लिए संस्थागत तंत्र स्थापित करते हैं। इन प्रावधानों में संस्थानों के गठन द्वारा वित्तीय हस्तांतरण, जन भागीदारी, सामाजिक अंकेक्षण और क्षमता निर्माण शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, अनुच्छेद 243 जेडडी, जिले की व्यापक योजना के लिए एक जिला योजना समिति के गठन का प्रावधान करता है। उपरोक्त व्यवस्थाओं को नीचे दिए गए चार्ट 2.1 में दर्शाया गया है:

चार्ट 2.1: पंचायती राज संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण के लिए दर्शाये गए संस्थागत सशक्तिकरण



(स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत गठित संस्थानों एवं उनके कामकाज की स्थिति की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है:

2.10.1 राज्य वित्त आयोग का गठन

संविधान के अनुच्छेद 243 आई के साथ पठित छत्तीसगढ़ वित्त आयोग अधिनियम, 1994 की कंडिका तीन राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान करता है। राज्य वित्त आयोग को प्रत्येक पाँच वर्ष में गठित किया जाना होता है। इसका उद्देश्य छत्तीसगढ़ शासन से स्थानीय निकायों को निधियों के हस्तांतरण की अनुशंसा करना तथा अपने स्वयं के संसाधनों में वृद्धि हेतु उपाय सुझाना है। राज्य के गठन के बाद से राज्य शासन ने चार राज्य वित्त आयोगों का गठन किया है। राज्य वित्त आयोगों के गठन, उसकी अनुशंसाओं के प्रस्तुतिकरण एवं राज्य शासन द्वारा स्वीकृत अनुशंसाओं की स्थिति नीचे तालिका 2.4 में वर्णित है:

तालिका 2.4: राज्य वित्त आयोगों, प्रतिवेदन प्रस्तुति एवं छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अनुशंसाओं की स्वीकृति की स्थिति

राज्य वित्त आयोग	राज्य वित्त आयोगों के गठन की नियत तिथि (वित्तीय वर्ष का 1 अप्रैल)	गठन की वास्तविक तिथि	राज्य वित्त आयोगों के गठन में विलंब (दिनों में)	राज्य वित्त आयोगों द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की तिथि	छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अनुशंसाओं की स्वीकृति	राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं की स्वीकृति में लगने वाला समय (दिनों में)	अवधि
प्रथम	2001-02	22.08.2003	873	30.05.2007	जुलाई-2009	886	2007-12
द्वितीय	2006-07	23.07.2011	1,939	31.03.2013	जुलाई-2013	92	2012-20
तृतीय	2011-12	20.01.2016	1,541	30.09.2018	अक्टूबर-2019	366	2020-26
चतुर्थ	2016-17	29.07.2021	1,731	14.02.2024	जनवरी-2025	322	2026-30

(स्रोत: राज्य वित्त आयोग के अभिलेख)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि छत्तीसगढ़ शासन ने सभी राज्य वित्त आयोग का गठन विलंब से किया। यह विलंब की सीमा 873 से 1,939 दिनों तक थी। छत्तीसगढ़ शासन ने राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदन की अनुशंसाओं को स्वीकार करने में भी 92 से 886 दिन का समय लिया।

राज्य वित्त आयोग के गठन और उनकी अनुशंसाओं को स्वीकार करने में विलंब से राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुकूल अनुशंसाओं से पंचायती राज संस्थाओं को अपेक्षित लाभ पहुंचने में विलंब हो सकता है।

2.10.2 राज्य निर्वाचन आयोग

अनुच्छेद 243 के एवं जेडए को क्रमशः 73वें और 74वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान में जोड़ा गया। इन प्रावधानों के अनुपालन में छत्तीसगढ़ राज्य निर्वाचन आयोग का गठन सितंबर 2002 में किया गया था। आगे, पंचायती राज संस्थाओं में निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से नियमित निर्वाचन कराने के लिए छत्तीसगढ़ पंचायत निर्वाचन नियम, 1995 बनाया गया था।

वर्ष 2019-20 में हुए पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचन के अनुसार, निर्वाचित हुए प्रतिनिधियों का विवरण निम्न तालिका 2.5 में दिया गया है:

तालिका 2.5: जिला, जनपद और ग्राम पंचायतों में निर्वाचित प्रतिनिधियों का विवरण

पंचायती राज संस्थाओं का नाम	निर्वाचित प्रतिनिधि	पुरुष					महिला					कुल निर्वाचित प्रतिनिधि
		अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति	अन्य पिछड़ा वर्ग	अनारक्षित	कुल	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति	अन्य पिछड़ा वर्ग	अनारक्षित	कुल	
जिला पंचायत	अध्यक्ष	1	6	3	2	12	2	7	4	2	15	27
	सदस्य	18	68	26	55	167	27	84	31	64	206	373
जनपद पंचायत	अध्यक्ष	1	40	3	11	55	10	54	13	14	91	146
	सदस्य	143	536	204	444	1,327	191	600	225	490	1,506	2,833
ग्राम पंचायत	सरपंच	539	3,274	715	1,225	5,753	574	3,342	744	1,251	5,911	11,664
	पंच	7,569	30,367	9,066	24,817	71,819	11,198	35,630	13,233	28,845	88,906	1,60,725
कुल		8,271	34,291	10,017	26,554	79,133	12,002	39,717	14,250	30,666	96,635	1,75,768

(स्रोत: संचालक, पंचायत का प्रशासकीय प्रतिवेदन)

उपरोक्त तालिका दर्शाता है कि राज्य ने संविधान के अनुच्छेद 243 डी⁶ और के⁷ के अंतर्गत परिकल्पित संस्थागत व्यवस्थाओं को स्थापित किया है क्योंकि पंचायती राज संस्थाओं में पिछड़े वर्गों और महिलाओं का प्रतिनिधित्व वृहद रूप से प्रावधानों के अनुरूप था। विशेष रूप से, सभी स्तरों पर कुल पदों के 55 प्रतिशत से अधिक में महिलाएं निर्वाचित हुईं। अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और अन्य पिछड़ा वर्ग का समावेश उनकी जनसंख्या हिस्सेदारी के अनुपात में था। इसने स्थानीय स्व-शासन में समावेशी और न्यायसंगत प्रतिनिधित्व के लिए संवैधानिक आदेश को पूरा किया। हालांकि, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित आपत्तियाँ भी पाया:

2.10.3 निर्वाचित प्रतिनिधियों के रिक्त पदों को न भरा जाना

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 13(2) के अनुसार, सरपंच और पंच के जो पद निर्वाचन के उपरांत रिक्त हो जाते हैं, उन्हें छः महीने के अंदर नए चुनाव के माध्यम से भरा जाना चाहिए। आगे, अधिनियम की धारा 38 आकस्मिक रिक्तियों को संबोधित करती है। यदि किसी पंचायत पदाधिकारी की मृत्यु हो जाती है, त्याग-पत्र दे देता है, अविश्वास प्रस्ताव का सामना करता है, हटा दिया जाता है, या अपना कार्यकाल पूरा करने से पहले विधान सभा या संसद का सदस्य बन जाता है तो आकस्मिक रिक्ति सृजित मानी जाती है। इस रिक्ति को अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार चुनाव कराकर यथाशीघ्र अवश्य भरा जाना चाहिए।

अभिलेखों की जांच करने पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना जांच किए गए 21 ग्राम पंचायतों में 22 पद (सरपंच के 03 और पंच के 19 पद) रिक्त थे। ये पद छः महीने से अधिक समय तक रिक्त रहे तथा लेखापरीक्षा के समय (जनवरी-मार्च 2024) तक भी भरे नहीं गये थे। इस संबंध में विवरण **परिशिष्ट 2.4** में दर्शाया गया है।

राज्य शासन ने बताया (जुलाई 2025) कि अधिनियम की धारा 42 के अनुसार, राज्य निर्वाचन आयोग मतदाता सूची तैयार करने एवं चुनाव कराने के लिए उत्तरदायी है। तदनुसार, जिला

⁶ पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न स्तरों में सीटों का आरक्षण

⁷ पंचायतों का निर्वाचन

पंचायत, जनपद पंचायत और ग्राम पंचायतों के लिए चुनाव कराए जा रहे थे। मृत्यु, त्याग-पत्र या निष्कासन से उत्पन्न रिक्तियों को नियमों के अनुसार तुरंत भरा गया था।

राज्य शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह कहा गया है कि मृत्यु, त्यागपत्र या हटाए जाने के कारण उत्पन्न रिक्तियों को शीघ्रता से भरा गया था। हालांकि, कोई सहायक दस्तावेज़, जैसे कि निर्वाचन अधिसूचनाएँ, राज्य निर्वाचन आयोग के आदेश या उप-चुनाव की तिथियाँ प्रस्तुत नहीं की गईं।

2.11 निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारियों का क्षमता निर्माण

2.11.1 राज्य ग्रामीण विकास संस्थान

फरवरी 2011 में स्थापित, ठाकुर प्यारेलाल राज्य पंचायत और ग्रामीण विकास संस्थान, निमोरा, रायपुर, एक स्वायत्त निकाय है जो पंचायतों के तीन स्तरों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और अधिकारियों को प्रशिक्षित और क्षमता निर्माण करता है। इसकी देखरेख पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग मंत्री की अध्यक्षता वाली एक समिति द्वारा की जाती है तथा छत्तीसगढ़ शासन और भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित किया जाता है।

राज्य पंचायत और ग्रामीण विकास संस्थान पूरे राज्य में पांच क्षेत्रीय/पंचायत प्रशिक्षण केंद्रों और विस्तारित प्रशिक्षण केंद्रों के साथ-साथ 21 जिला पंचायत संसाधन केंद्रों और 146 जनपद पंचायत संसाधन केंद्रों के साथ कार्य करता है। ये संस्थान निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण पाठ्यक्रम की रूपरेखा तैयार करते हैं, वार्षिक प्रशिक्षण कैलेंडर तैयार करते हैं, और तदनुसार प्रशिक्षण आयोजित करते हैं।

2.11.1.1 निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायती राज संस्था के अधिकारियों के लिए आयोजित प्रशिक्षणों की स्थिति

भारत सरकार, पंचायती राज मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों और कर्मचारियों के लिए क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण का मार्गदर्शन करने के लिए राष्ट्रीय क्षमता निर्माण फ्रेमवर्क 2014 प्रारंभ किया। राज्य पंचायत और ग्रामीण विकास संस्थान, पंचायत संचालनालय और चयनित जिला पंचायतों और जनपद पंचायतों की लेखापरीक्षा से निम्नलिखित तथ्य का उजागर हुआ:

- राष्ट्रीय क्षमता निर्माण फ्रेमवर्क अधिदेशित प्रमुख प्रक्रियाएं, जैसे प्रशिक्षण आवश्यकता विश्लेषण, प्रशिक्षण आवश्यकता विश्लेषण के आधार पर वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार करना तथा प्रशिक्षण का प्रभाव आकलन किए जाने से संबंधित कोई भी दस्तावेजी साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था। वर्ष 2018-23 के लिए केवल समेकित प्रशिक्षु आंकड़े (निर्वाचित प्रतिनिधि और पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारी) प्रदान किए गए थे।

- नमूना-जांच किए गए चार जिला पंचायतों⁸ और 13 जनपद पंचायतों में से जिला पंचायत बालोद और जनपद पंचायत नरहरपुर, को छोड़कर कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण अभिलेख संधारित नहीं किए गए थे। इन दो इकाइयों में भी, वर्ष 2018-23 के अवधि में निर्वाचित प्रतिनिधि की भागीदारी कम थी (जनपद पंचायत नरहरपुर में 4 से 53 प्रतिशत के बीच तथा जिला पंचायत बालोद में 37 से 96 प्रतिशत के बीच)।

राज्य शासन ने बताया (जुलाई 2025) कि राज्य पंचायत और ग्रामीण विकास संस्थान पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग की योजनाओं के अंतर्गत निर्वाचित जन प्रतिनिधियों और पंचायती राज संस्था के अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण आयोजित करता है, राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान के अंतर्गत पंचायती राज मंत्रालय को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करता है, तथा अनुमोदन के पश्चात राज्य, जिला और जनपद स्तर पर प्रशिक्षण आयोजित करता है। आगे यह भी बताया कि प्रशिक्षण निर्धारित कैलेंडर का अनुसरण करते हैं, छूटे हुए विषयों को बाद के सत्रों में शामिल किया जाता है और कैलेंडर के अनुपालन में सुधार हुआ है। यह प्रस्तुत किया कि वर्ष 2023-24 में 1.69 लाख और वर्ष 2024-25 में 0.90 लाख प्रतिभागियों को प्रशिक्षित किया गया था।

हालांकि, उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा अवधि के लिए वार्षिक कार्य योजनाओं तथा जिला पंचायत/जनपद पंचायत-वार प्रशिक्षण अभिलेखों के संबंध में कोई भी सहायक दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए हैं।

2.11.2 जिला योजना समिति

संविधान के अनुच्छेद 243 जेडडी के अनुपालन में, जिला योजना समिति अधिनियम, 1995 को तत्कालीन मध्य प्रदेश राज्य विधानमंडल द्वारा अधिनियमित (मई 1995) किया गया था, जिसे छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा अंगीकार किया गया। जिला योजना समिति का गठन जिला पंचायतों और शहरी स्थानीय निकायों के 10 से 20 निर्वाचित सदस्यों, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा नामित दो सदस्यों, के साथ किया जाना था। जिला योजना समिति का अध्यक्ष राज्य शासन द्वारा नामित राज्य के मंत्री को बनाया जाना था। जिला योजना समिति पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा तैयार की गई विकास योजनाओं को समेकित करने और जिले के लिए जिला विकास योजना पर एक मसौदा तैयार करने के लिए उत्तरदायी है। जिला कलेक्टर, जिला योजना समिति के सदस्य सचिव के रूप में, सभी अभिलेख संधारित करने, बैठकों के लिए एजेंडा तैयार करने, जिला डेटाबेस को संधारित करने, पंचायती राज संस्थाओं में वर्तमान सुविधाओं की सूची तैयार करने के लिए उत्तरदायी होंगे। जिला पंचायत और जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी एवं ग्राम पंचायत के सचिव, जिला पंचायत विकास योजनाओं/जनपद पंचायत विकास योजनाओं और ग्राम पंचायत विकास योजनाओं को तैयार करने के पश्चात, सामान्य सभा/ ग्राम सभा से अनुमोदन के उपरांत जिला योजना समिति को प्रेषित करते हैं। जिला योजना समिति को जिलों में कार्यान्वित योजनाओं/कार्यक्रमों की समीक्षा करने के लिए प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार बैठक आयोजित करनी चाहिए और राज्य शासन को नियमित प्रगति प्रतिवेदन भेजी जानी चाहिए।

⁸ जिला पंचायतें - बालोद, बिलासपुर, बेमेतरा, कोरिया तथा जनपद पंचायतें - नरहरपुर, भानुप्रतापपुर, अंतागढ़, डोंडी, कोटा, बेमेतरा, साजा, कोंडागांव, बैकुंठपुर, खड़गांव, माकड़ी, कुरूद और मगरलोड

जिला योजना और सांख्यिकी अधिकारियों से एकत्र की गई जानकारी की जांच में लेखापरीखा ने आठ जिलों में पाया कि यद्यपि जिला योजना समिति का गठन किया गया था, परंतु वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान आवश्यक 160 बैठकों⁹ के विरुद्ध कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। बैठकों का आयोजन न किए जाने का कारण उपलब्ध नहीं था।

इसके अतिरिक्त, नमूना-जांच किए गए आठ जिलों में किसी भी जिला योजना समिति ने पंचायतों और नगरपालिकाओं से प्राप्त विकास योजनाओं को समेकित करने के उपरान्त जिला विकास योजना तैयार नहीं की थी।

राज्य शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2025) कि सभी जिला कलेक्टरों को वार्षिक योजनाएं तैयार करने का निर्देश दिया गया है। तथापि, ग्राम पंचायत विकास योजना, जनपद पंचायत विकास योजना एवं जिला पंचायत विकास योजना अलग-अलग तैयार किये जाने के कारण जिला विकास योजना की तैयारी ने अपनी प्रासंगिकता खो दी है। आगे, सभी जिला स्तरीय योजनाओं की निगरानी जिला विकास समन्वय और निगरानी समिति द्वारा की जाती है।

राज्य शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्राम पंचायत विकास योजना, जनपद पंचायत विकास योजना एवं जिला पंचायत विकास योजना को अलग-अलग तैयार करने से जिला विकास योजना अप्रासंगिक नहीं हो जाती तथा साथ ही, जिला विकास योजना को तैयार न करना संविधान के अनुच्छेद 243 जेडडी के तहत दिए गए प्रावधान के अनुरूप नहीं है। जिला योजना समिति का मुख्य कार्य पंचायती राज और नगरपालिकाओं की इन एकल योजनाओं को एकीकृत जिला विकास योजना में समेकित करना है, जिससे संतुलन सुनिश्चित हो सके।

2.11.3 सामाजिक अंकेक्षण इकाई

73वें संविधान संशोधन अधिनियम का अनुच्छेद 243 जे प्रावधान करता है कि राज्य शासन, विधि द्वारा, पंचायत के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान कर सकता है। सामाजिक अंकेक्षण एक सहभागी प्रक्रिया है, जो समुदायों को राज्य सरकार की योजनाओं के पारदर्शिता एवं जवाबदेही की समीक्षा करने हेतु सशक्त बनाती है। यह प्रक्रिया प्राधिकृत संस्थायों द्वारा की जाने वाली औपचारिक वित्तीय लेखापरीक्षा से भिन्न है। इस प्रक्रिया को संस्थागत स्वरूप प्रदान करने हेतु वर्ष 2013 में छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई की स्थापना की गयी, जिसकी अध्यक्षता मुख्य सचिव द्वारा की जाती है तथा इसमें अधिकारी, विशेषज्ञों एवं नागरिक समाज के सदस्य शामिल होते हैं। आगे, जैसा कि मनरेगा अधिनियम, 2005 और सामाजिक अंकेक्षण इकाई के उपनियमों द्वारा अधिदेशित किया गया है, प्रत्येक ग्राम पंचायत में यह सुनिश्चित करते हुए कि विकास योजनाएं, विशेष रूप से मुख्य धारा से दूर रहने वाले समूहों के लिए, उद्देश्य के अनुरूप कार्यान्वित किया गया है, जनपद सामाजिक अंकेक्षण सुविधाकर्ता के माध्यम से द्विवार्षिक अंकेक्षण (मनरेगा-छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई नियम, 2015 का नियम 5) संपादित किया जाना आवश्यक है। आगे, मनरेगा-छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई नियम, 2015 के नियम 11(बी) के अंतर्गत, सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन से प्राप्त होने वाले आपत्तियों की 15 दिनों के अन्दर सुधारात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए।

⁹ 8 जिले * 4 तिमाही/वर्ष * 5 वर्ष

2.11.3.1 सामाजिक अंकेक्षण की स्थिति

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई ने विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत ग्राम पंचायतों में निष्पादित कार्यों के सामाजिक अंकेक्षण हेतु वार्षिक कैलेंडर तैयार किया था। वर्ष 2018-23 के दौरान नियोजित और निष्पादित सामाजिक अंकेक्षण की स्थिति निम्नलिखित तालिका 2.6 में दी गई है:

तालिका 2.6: नियोजित, निष्पादित और कमी वाले सामाजिक अंकेक्षण की स्थिति

क्र. सं.	वर्ष	ग्राम पंचायतों की संख्या ¹⁰	संपादित किए जाने वाले सामाजिक लेखापरीक्षा का लक्ष्य	लक्ष्य के विरुद्ध नियोजित (प्रतिशत)	नियोजन के विरुद्ध उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य के विरुद्ध कमी (प्रतिशत)
1	2018-19	10,976	21,952	6,561 (30)	6,490 (99)	15,462 (70)
2	2019-20	10,978	21,956	6,951 (32)	6,635 (95)	15,321 (70)
3	2020-21	11,464	22,928	11,295 (49)	0 (0)	22,928(100)
4	2021-22	11,664	23,328	11,494 (49)	7,996 (70)	15,332 (66)
5	2022-23	11,658	23,316	11,480 (49)	4,506 (39)	18,810 (81)
कुल			1,13,480	47,781 (41)	25,627 (54)	87,853 (77)

(स्रोत: छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई द्वारा प्रस्तुत प्रबंधन सूचना प्रणाली अभिलेख)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई ने प्रावधान के अनुसार आवश्यक 1.13 लाख सामाजिक अंकेक्षण से कम, केवल 47,781 (41 प्रतिशत) ग्राम पंचायतों के सामाजिक अंकेक्षण का नियोजन किया। आगे, नियोजन के विरुद्ध छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई द्वारा केवल 25,627 (54 प्रतिशत) सामाजिक अंकेक्षण संपादित किए गए थे। इस प्रकार, वर्ष 2018-23 के दौरान लक्ष्य के विरुद्ध सामाजिक अंकेक्षण में 77 प्रतिशत की कमी थी।

प्रत्युत्तर में, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई ने निर्धारित मानदंडों के अनुसार सामाजिक अंकेक्षण न किये जाने के कारणों के रूप में कर्मचारियों की कमी, कोविड-19 महामारी का प्रभाव और चुनाव आचार संहिता का लागू होने का उल्लेख किया। आगे, राज्य शासन ने बताया (जुलाई 2025) कि पंचायती राज व्यवस्था द्वारा क्रियान्वित योजनाओं को ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित किया जाता है, और जहां प्रवधानित हो, सामाजिक अंकेक्षण इकाई द्वारा सामाजिक अंकेक्षण संपादित की जाती है। हालांकि, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम में स्वतंत्र सामाजिक अंकेक्षण के लिए अलग से कोई प्रावधान सम्मिलित नहीं है।

¹⁰ प्रशासकीय प्रतिवेदन 2022-23 के अनुसार, मार्च 2023 तक कुल ग्राम पंचायतें 11,656 हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कर्मचारियों की कमी, कोविड-19 महामारी का प्रभाव और चुनाव संबंधी प्रतिबंध जैसी बाधाएं सामाजिक अंकेक्षण करने की वैधानिक आवश्यकता का अनुपालन न किये जाने को उचित नहीं ठहरा सकता है।

2.11.3.2 सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन पर की गई कार्रवाई

सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन के ग्राम सभा द्वारा अनुमोदन के पश्चात, निर्गम बैठक के दिनांक से 15 दिनों के अंदर, प्रतिवेदन में दर्शाये गए जिम्मेदार सभी व्यक्तियों पर कार्रवाई प्रारंभ किए जाने हेतु जिला कार्यक्रम समन्वयक उत्तरदायी होगा।

वर्ष-वार प्रकरणों का विवरण, वसूली योग्य राशि, लंबित प्रकरण और उनकी राशि का विवरण निम्नलिखित तालिका 2.7 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.7: वर्ष 2018-23 के दौरान सामाजिक अंकेक्षण में उठाए गए एवं निस्तारित प्रकरणों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल प्रकरण	निस्तारित प्रकरण	शेष प्रकरण	वसूली योग्य राशि	वसूल की गई राशि	वसूली योग्य शेष राशि
2018-19	17,242	12,203	5,039	15.41	3.46	11.95
2019-20	13,860	8,769	5,091	11.67	3.81	7.86
2020-21	0	0	0	0	0	0
2021-22	16,987	8,354	8,633	16.08	3.27	12.81
2022-23	11,298	2,773	8,525	8.7	2.27	6.43
योग	59,387	32,099	27,288	51.86	12.81	39.05

(स्रोत: छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि ₹ 51.86 करोड़ में से अगस्त 2024 तक केवल ₹ 12.81 करोड़ (25 प्रतिशत) वसूल किया जा सका है तथा 27,288 प्रकरणों से संबन्धित ₹ 39.05 करोड़ (75 प्रतिशत) की राशि अभी तक वसूली नहीं गई है।

इस प्रकार, सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदनो में उठाए गए आपत्तियों का निपटारा न किया जाना, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई द्वारा की गई अपर्याप्त अनुवर्ती कार्रवाई को दर्शाता है।

संचालक, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई का उत्तर अपेक्षित है तथा राज्य शासन ने भी अपने उत्तर (जुलाई 2025) में इस प्रकरण की चर्चा नहीं की थी।

2.11.3.3 सामाजिक अंकेक्षण इकाइयों को अधिदेशित निधियों का कम अंतरण

मनरेगा-छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण नियम, 2015 के नियम 15 के अनुसार मनरेगा के अंतर्गत कुल वार्षिक व्यय का न्यूनतम 0.5 प्रतिशत तथा अधिकतम एक प्रतिशत सामाजिक अंकेक्षण निधि के रूप में आवंटित करने हेतु अधिदेशित किया गया है। यह निधि ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा निर्धारित मनरेगा के प्रशासनिक लागत के छः प्रतिशत से प्राप्त की जाएगी। इसका मुख्य उद्देश्य मनरेगा परियोजनाओं की सामाजिक अंकेक्षण के संपादन को सुगम बनाना है। मनरेगा के आयुक्त,

निर्बाध सामाजिक अंकेक्षण के क्रियान्वयन सुनिश्चित करने हेतु छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को सक्रिय रूप से निधियों का संवितरण करेगा।

छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को अंतरित की जाने वाली निधियों और वास्तविक अंतरित की गई निधियों की वर्ष-वार तुलना निम्न तालिका 2.8 में दर्शाई गई है:

तालिका 2.8: छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को अपर्याप्त धनराशि जारी किया जाना
(₹ करोड़ में)

वर्ष	मनरेगा का कुल व्यय	छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को अंतरित की जाने वाली राशि (कुल व्यय का 0.5 प्रतिशत)	छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को वास्तविक अंतरण	छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को कम अंतरण राशि (प्रतिशत)
2018-19	3,054.64	15.27	7.03	8.24 (53.97)
2019-20	3,225.88	16.13	7.61	8.52 (52.82)
2020-21	4144.77	20.72	13.91	6.81 (32.88)
2021-22	3,556.94	17.78	0	17.78 (100.00)
2022-23	4,168.06	20.84	13.39	7.45 (35.75)
कुल	18,150.29	90.74	41.94	48.81 (53.79)

(स्रोत: संचालक, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि आयुक्त, मनरेगा द्वारा वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान मनरेगा सामाजिक अंकेक्षण निधि के रूप में छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को ₹ 18,150.29 करोड़ के कुल व्यय के विरुद्ध कुल ₹ 90.74 करोड़ अंतरित किया जाना था। हालांकि, इस अवधि में केवल ₹ 41.94 करोड़ अंतरित किए गए, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 48.81 करोड़ (53.79 प्रतिशत) की कमी हुई।

संचालक, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई का उत्तर अपेक्षित है एवं राज्य शासन ने भी अपने उत्तर (जुलाई 2025) में इस विषय का उल्लेख नहीं किया।

2.11.3.4 अन्य शासकीय कार्यक्रमों/ योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण ना किया जाना

छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई के उपनियमों के अंतर्गत निर्धारित उद्देश्यों के अनुसार, इकाई को न केवल मनरेगा के अंतर्गत बल्कि अन्य शासकीय कार्यक्रमों और योजनाओं के वंचितों को लाभान्वित करने के लिए भी सामाजिक अंकेक्षण संपादित किए जाने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। इन प्रावधानों के अनुरूप, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण), रुअर्बन मिशन, जिला खनिज निधि, गोधन न्याय योजना, प्रधानमंत्री आवास योजना (ग्रामीण) इत्यादि जैसी योजनाओं के लिए सामाजिक अंकेक्षण संपादित किए जाने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई, मनरेगा के लिए सामाजिक अंकेक्षण संपादित करता है। आगे, अन्य योजनाओं के संबंध में, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई ने जानकारी उपलब्ध कराया कि स्वच्छ भारत मिशन ग्रामीण की 78 ग्राम पंचायतों और रुअर्बन मिशन योजना की 14 ग्राम पंचायतों में केवल एक प्रयोग के रूप में सामाजिक अंकेक्षण कार्य किया गया है। जिला खनिज संस्थान न्यास, गोधन न्याय योजना, प्रधानमंत्री आवास योजना-शहरी और प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण के सामाजिक अंकेक्षण के निष्पादन में होने वाले बजट एवं व्यय के लिए प्रस्ताव संबंधित योजनाओं के नोडल विभागों को भेजा गया। हालांकि, केवल प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण को संबंधित नोडल विभाग द्वारा सामाजिक अंकेक्षण के लिए अनुमोदित किया गया था।

सामाजिक अंकेक्षण का विस्तार अन्य कार्यक्रमों तक नहीं किए जाने से हितग्राहियों को सहभागीदारी प्रक्रियाओं और जन सुनवाई का हिस्सा बनने के अवसर से वंचित रहना पड़ सकता है।

संचालक, छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण का उत्तर अपेक्षित है एवं राज्य शासन ने भी अपने उत्तर (जुलाई 2025) में इस विषय का कोई उल्लेख नहीं किया।

2.12 पंचायती राज संस्थाओं की राजस्व रुपरेखा

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 एच के अंतर्गत पंचायतों को कर लगाने की शक्ति प्रदान की गयी है तथा यह परिकल्पना की गयी है कि राज्य सरकार कानून द्वारा निर्दिष्ट कर, शुल्क, फ्रीस से प्राप्त राजस्व का अनुदान एवं आवंटन करेगी। अनुच्छेद 243 एच के अनुपालन में, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 77 के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं को अपने क्षेत्राधिकार में कर लगाने एवं उनके वसूली करने का प्रावधान किया गया है। उपर्युक्त प्रावधानों के अनुरूप, छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत अनिवार्य कर एवं शुल्क (शर्त एवं अपवाद) तथा छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत वैकल्पिक कर एवं शुल्क (शर्त एवं अपवाद) नियम, 1996 नामक पृथक नियमावली बनाये गए हैं। आगे, केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग ने भी पंचायती राज संस्थाओं का सुचारू रूप से संचालन सुनिश्चित करने के लिए अनुदान प्रदान करने की अनुशंसा की है।

2.12.1 राजस्व के स्रोत

पंचायती राज संस्थाओं के लिए निधियों के मुख्य रूप से तीन स्रोत हैं, अर्थात् (क) शासकीय अनुदान केन्द्रीय वित्त आयोग/राज्य वित्त आयोग (ख) स्वयं का राजस्व और (ग) विभिन्न केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के तहत सहायता। शासकीय अनुदान, समय-समय पर गठित केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित होते हैं। आगे, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के प्रावधानों के अनुसार, स्वयं के राजस्व में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा स्वयं एकत्र किए गए कर और शुल्क शामिल हैं। पंचायती राज संस्थाओं के लिए निधियों के स्रोतों का चित्रात्मक निरूपण नीचे चार्ट 2.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट 2.2: पंचायती राज संस्थाओं के लिए निधियों के स्रोत



(स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

वर्ष 2018-23 के दौरान राज्य में पंचायती राज संस्थाओं को दी जाने वाली वित्तीय सहायता का विवरण नीचे तालिका 2.9 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.9: वर्ष 2018-23 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान	राज्य वित्त आयोग अनुदान		राज्य अनुदान	विभिन्न योजनाओं के तहत सहायता		कुल
		राज्य के स्वयं के कर राजस्व	आवंटित राजस्व		केंद्र प्रायोजित योजनाएं	राज्य प्रायोजित योजनाएं	
2018-19	1,052.23	859.49	89.56	105.73	17.58	22.94	2,147.53
2019-20	1,415.89	751.46	74.61	105.77	18.20	17.32	2,383.25
2020-21	1,454.00	616.30	99.03	107.19	6.73	15.09	2,298.34
2021-22	1,075.00	729.45	65.00	114.87	13.22	7.83	2,005.37
2022-23	1,114.00	1,209.36	70.00	211.47	0	8.27	2,613.10
कुल	6,111.12	4,166.06	398.20	645.03	55.73	71.45	11,447.59

(स्रोत: संचालक, पंचायत द्वारा जारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

इस संबंध में लेखापरीक्षा आपत्तियों पर नीचे चर्चा की गई है:

2.12.2 स्वयं के राजस्व के स्थान पर राज्य/केंद्र सरकार से अनुदान/सहायता पर निर्भरता

पंचायती राज संस्थाओं को स्थानीय स्व-शासन की एक इकाई के रूप में कार्य करने के लिए कई करों और शुल्कों को एकत्र करने की शक्तियां प्रदान की गई हैं। तथापि, उन्हें राज्य शासन और केंद्र सरकार से अनुदान के रूप में वित्तीय सहायता भी प्राप्त होती है। वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान स्वयं के राजस्व और वित्तीय सहायता को निम्नलिखित तालिका 2.10 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.10: वर्ष 2018-23 के दौरान जारी केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग अनुदान तथा पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वर्ष	पंचायती राज संस्थाओं का स्वयं का राजस्व (प्रतिशत)	केंद्र/राज्य वित्त आयोग अनुदान एवं राज्य/ केंद्र सरकार से प्राप्त सहायता (प्रतिशत)	कुल प्राप्तियां
1	2018-19	107.38 (4.76)	2,147.53 (95.24)	2,254.91
2	2019-20	113.02 (4.53)	2,383.25 (95.47)	2,496.27
3	2020-21	103.30 (4.30)	2,298.34 (95.70)	2,401.64
4	2021-22	107.83 (5.10)	2,005.37 (94.90)	2,113.20
5	2022-23	124.82 (4.56)	2,613.10 (95.44)	2,737.92
कुल		556.35 (4.63)	11,447.59 (95.37)	12,003.94

(स्रोत: संचालक पंचायत)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2018-23 के दौरान कुल प्राप्तियां ₹ 12,003.94 करोड़ में से, पंचायती राज संस्थाओं का स्वयं का राजस्व केवल 4.63 प्रतिशत था, शेष अनुदान राज्य वित्त आयोग और केन्द्रीय वित्त आयोग से हस्तांतरित किया गया था। आगे, इस अवधि के दौरान भारत सरकार एवं छत्तीसगढ़ शासन से प्राप्त होने वाले निधियों में 22 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जबकि स्वयं के राजस्व संग्रह में वृद्धि मात्र 16 प्रतिशत हुई।

राज्य शासन ने स्वीकार किया तथा बताया (जुलाई 2025) कि पंचायती राज संस्थाओं में कर राजस्व संग्रह को सुदृढ़ करने के लिए करारोपन अधिकारी के रिक्त पदों को भरने तथा पंचायती राज मंत्रालय द्वारा मास्टर ट्रेनर नेटवर्क के माध्यम से प्रशिक्षण मॉड्यूल विकसित करने के प्रयास किए जा रहे हैं। यद्यपि, कोविड-19 के कारण वर्ष 2020-21 और 2021-22 में कर संग्रह में गिरावट आई थी, तथापि वर्ष 2022-23 में इसमें सुधार हुआ है।

2.12.3 राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को अपर्याप्त वित्तीय सहायता प्रदान किया जाना

पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता केन्द्र और राज्य दोनों स्रोतों से प्रदान की जाती है, मुख्य रूप से केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, राज्य वित्त आयोग अनुदान, राज्य के स्वयं के कर

राजस्व की भागीदारी, आवंटित राजस्व जैसे भू-राजस्व, रॉयल्टी और उत्पाद शुल्क राजस्व के साथ-साथ केन्द्र और राज्य प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत जारी की गई निधियां हैं।

(ए) राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित राजस्व का कम अंतरण

ग्राम पंचायतों को कुछ करों के वितरण के रूप में छत्तीसगढ़ शासन से आवंटित राजस्व प्राप्त होता है। छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 में प्रावधानों के अनुसार आवंटित राजस्व के मुख्य घटकों में भू-राजस्व, भू-राजस्व उपकर तथा अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क शामिल हैं। छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के अंतर्गत आवंटित राजस्वों के अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ गौण खनिज नियम, 1996 तथा छत्तीसगढ़ आबकारी अधिनियम, 1915¹¹ के द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण हेतु कई अन्य राजस्व भी सौंपे गए हैं। ये नियम तथा अधिनियम संयुक्त रूप से भू राजस्व, भू-राजस्व उपकर, गौण खनिजों पर रॉयल्टी तथा आबकारी शुल्क पर अधिभार जैसे राजस्वों को पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण करने हेतु प्रावधान करता है। इन आवंटित राजस्वों के विरुद्ध किये गए कुल संग्रहण के संबंध में संचालक, वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा कोई जानकारी उपलब्ध नहीं कराई गई।

वर्ष 2018-23 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित राजस्व के वास्तविक अंतरण की स्थिति नीचे तालिका 2.11 में दर्शाई गई है:

तालिका 2.11: पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित राजस्व के वास्तविक अंतरण की स्थिति

(₹ करोड़ में)

आवंटित राजस्व	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	कुल
गौण खनिज रॉयल्टी	64.56	19.17	38.25	0	उपलब्ध नहीं करायी गई	121.98
मुद्रांक और पंजीकरण शुल्क	25.00	55.44	60.78	65.00	70.00	276.22
भू-राजस्व	0	0	0	0	0	0
भू-राजस्व पर उपकर	0	0	0	0	0	0
उत्पाद शुल्क अधिभार	0	0	0	0	0	0
कुल	89.56	74.61	99.03	65.00	70.00	398.20

(स्रोत: संचालक, पंचायत)

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2018-23 के दौरान त्रि-स्तरीय पंचायतों को आवंटित राजस्व के रूप में ₹ 398.20 करोड़ रुपये हस्तांतरित किए गए थे। आगे, भू-राजस्व, भू-राजस्व उपकर एवं उत्पाद शुल्क अधिभार के लिए कोई राशि का अंतरण किया जाना नहीं पाया गया।

¹¹ राजपत्र अधिसूचना संख्या 312 दिनांक 07.12.2010

राज्य शासन ने स्वीकार किया और बताया (जुलाई 2025) कि पंचायती राज संस्थाओं को राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर निधि प्राप्त होता है, जिसमें से भू-राजस्व, भू-राजस्व उपकर और उत्पाद शुल्क अधिभार की राशि, वित्त विभाग के माध्यम से पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग को प्रदान की जाती है। तथापि, ये निधियां शासन स्तर से जारी नहीं की जा रही हैं।

(बी) पंचायती राज संस्थाओं को राज्य के स्वयं के कर राजस्व का कम अंतरण

द्वितीय राज्य वित्त आयोग (अवार्ड अवधि 2012-20) और तीसरे राज्य वित्त आयोग (अवार्ड अवधि 2020-26) की अनुशंसाओं के अनुसार, राज्य के स्वयं के कर राजस्व का क्रमशः 6.15 प्रतिशत और 6.91 प्रतिशत हिस्सा छत्तीसगढ़ शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता के रूप में प्रदान किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि शुद्ध स्वयं के कर राजस्व से पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का हस्तांतरण, राज्य वित्त आयोग के स्वीकृत अनुशंसाओं से कम था जिसका विवरण नीचे तालिका 2.12 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.12: छत्तीसगढ़ शासन द्वारा स्वयं के कर राजस्व निधियों से पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण में कमी

वर्ष	राज्य के स्वयं के कर राजस्व की राशि (₹ करोड़ में)	शुद्ध राज्य के स्वयं के कर राजस्व ¹² (₹ करोड़ में)	राज्य वित्त आयोग के अनुसार हस्तांतरित किए जाने योग्य धनराशि		निधियों का अंतरण (₹ करोड़ में)	हस्तांतरण में कमी (₹ करोड़ में)	कमी का प्रतिशत
			स्वीकृत प्रतिशत	कुल धनराशि (₹ करोड़ में)			
2018-19	21,427.26	18,855.99	6.15	1,159.64	859.49	300.15	25.88
2019-20	22,117.85	19,463.71	6.15	1,197.02	751.46	445.56	37.22
2020-21	22,889.20	20,142.50	6.91	1,391.85	616.3	775.55	55.72
2021-22	27,083.73	23,833.68	6.91	1,646.91	729.45	917.46	55.70
2022-23	33,122.31	29,147.63	6.91	2,014.10	1,209.36	804.74	39.95
कुल	1,26,640.35	1,11,443.51		7,409.52	4,166.06	3,243.46	43.77

(स्रोत: संबंधित वर्षों के वित्त लेखें)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि छत्तीसगढ़ शासन ने यद्यपि राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 6.15 तथा 6.91 प्रतिशत हस्तांतरित करने हेतु राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को स्वीकार

¹² द्वितीय एवं तृतीय राज्य वित्त आयोग के अनुसार, शुद्ध राज्य के स्वयं के कर राजस्व तीन करों के लिए (भू-राजस्व, माल और यात्रियों पर कर तथा वस्तुओं एवं सेवाओं पर अन्य कर) राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 10 प्रतिशत एवं करों के संग्रहण हेतु छत्तीसगढ़ शासन द्वारा किये गए व्यय का दो प्रतिशत की कटौती करके प्राप्त किया जाता है।

किया था, फिर भी, वर्ष 2018-23 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को अनुशंसित राशि के विरुद्ध ₹ 3,243.46 करोड़ की निधियों का अल्प हस्तांतरण किया गया।

राज्य शासन ने इस विषय पर कोई स्पष्ट उत्तर (जुलाई 2025) प्रदाय नहीं किया।

2.12.4 महिला सशक्तिकरण के लिए ग्राम पंचायतों को विशेष अनुदान का अंतरण नहीं किया जाना

तृतीय राज्य वित्त आयोग ने महिला सशक्तिकरण हेतु वैसे प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिए ₹ 50 लाख के विशेष अनुदान का अनुशंसा किया था, जहां ग्राम पंचायतों के कुल पदों के दो-तिहाई या उससे अधिक पदों पर महिला निर्वाचित की जाती हैं। तृतीय राज्य वित्त आयोग के अनुशंसाओं की कृत कार्यवाही प्रतिवेदन के अनुसार, छत्तीसगढ़ शासन ने इस अनुशंसा को स्वीकार (अक्टूबर 2019) किया था।

नमूना जाँच किये गए 85 ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जांच के दौरान, यह पाया गया कि आठ ग्राम पंचायतों¹³ ने ग्राम पंचायतों की कुल पदों के दो-तिहाई या उससे अधिक पर महिलाओं के निर्वाचन हेतु मापदंडों को पूरा किया। तथापि, इनमें से किसी भी ग्राम पंचायत को ऐसा विशेष अनुदान प्राप्त नहीं हुआ, क्योंकि इन अनुदानों के लिए कोई स्वीकृति जारी नहीं की गयी थी।

राज्य शासन ने स्वीकार (जुलाई 2025) किया कि दो-तिहाई से अधिक महिला प्रतिनिधियों वाली ग्राम पंचायतों के लिए ₹ 50 लाख की प्रोत्साहन राशि का प्रावधान किया गया था, लेकिन अभी तक जारी नहीं किया गया है।

2.12.5 पंचायती राज संस्थाओं को केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान से प्राप्त निधि जारी करना

(ए) 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग के अनुदान को जारी करने में विलम्ब

केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुसार, राज्य द्वारा भारत सरकार से प्राप्त राशि को 15 दिनों के अंदर पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किया जाना आवश्यक है। विलम्ब की स्थिति में, राज्य शासन को विलम्ब के दिनों की संख्या के लिए भारतीय रिजर्व बैंक की बैंक दर से ब्याज भुगतान करने का दायित्व होगा।

संचालनालय, पंचायत में अभिलेखों की जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि छत्तीसगढ़ शासन ने वर्ष 2018-19 के दौरान 14वें केंद्रीय वित्त आयोग के अनुदान को जारी करने में विलम्ब के कारण पंचायती राज संस्थाओं को ब्याज के रूप में ₹ 4.37 करोड़ की राशि का भुगतान किया था, जिसका विवरण नीचे तालिका 2.13 में दर्शाया गया है:

¹³ अमोड़ा (78 प्रतिशत, नरहरपुर, कांकेर), भरीटोला (66.67 प्रतिशत, डोंडी, बालोद), अरमुरकसा (75 प्रतिशत, डोंडी, बालोद), मुल्ला (70 प्रतिशत, भानुप्रतापपुर, कांकेर), लारीपुर (70 प्रतिशत, पिथोरा, महासमुंद), केकराखोली (70 प्रतिशत, मगरलोड, धमतरी), चंद्रसुर (67 प्रतिशत, मगरलोड, धमतरी) और भगत सरायपाली (70 प्रतिशत, सरायपाली, महासमुंद)

तालिका 2.13: अनुदान वितरण और विलम्ब दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	क्रिस्त	भारत सरकार द्वारा जारी केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान	छत्तीसगढ़ शासन के खाते में प्राप्ति की तिथि	पंचायती राज संस्थाओं को जारी की गई राशि	पंचायती राज संस्थाओं को जारी करने की तिथि	दिनों में देरी	विलंब के कारण जारी किया गया दंडात्मक व्याज
2018-19	प्रथम	523.93	06.09.2018	523.93	14.09.2018	कोई देर नहीं	लागू नहीं
	द्वितीय	523.93	26.02.2019	523.93	01.03.2019 और 01.05.2019	49 दिन	4.37

(स्त्रोत: संचालक, पंचायत द्वारा प्रदत्त जानकारी)

राज्य शासन ने स्वीकार (जुलाई 2025) किया कि तकनीकी कारणों से 14वें केंद्रीय वित्त आयोग की निधि जारी करने में विलम्ब हुई थी।

(बी) पंचायती राज संस्थाओं को 14वें केंद्रीय वित्त आयोग के निष्पादन अनुदान का आंशिक जारी किया जाना

14वें केंद्रीय वित्त आयोग ने वर्ष 2016-20 की अवधि के लिए निम्नलिखित शर्तों के साथ छत्तीसगढ़ के पंचायती राज संस्थाओं को राशि ₹ 524.41 करोड़ के कुल निष्पादन अनुदान की अनुशंसा की:

- लेखापरीक्षित लेखाओं के माध्यम से सभी प्राप्तियों और व्यय पर विश्वसनीय आकड़े उपलब्ध कराना; तथा
- स्वयं के राजस्व में सुधार

लेखापरीक्षा ने पाया कि कुल अनुशंसित राशि में से ₹ 219.21 करोड़ रुपये भारत सरकार द्वारा जारी किए गए थे, और यह राशि वित्तीय वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 तक सीमित था। वर्ष 2015-16, 2018-19 एवं 2019-20 के लिए कोई निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया गया था। जिसके परिणामस्वरूप, ₹ 305.20 करोड़ के अनुशंसित अनुदान का एक महत्वपूर्ण हिस्सा जारी नहीं किया गया।

इंगित किये जाने पर, राज्य शासन ने (जुलाई 2025) बताया कि छत्तीसगढ़ शासन ने निष्पादन - आधारित अनुदान की शर्तों को पूरा करने के पश्चात इसे जारी करने के लिए मांग पत्र भेजा था। हालाँकि, भारत सरकार ने छत्तीसगढ़ सहित किसी भी राज्य को ऐसा कोई अनुदान जारी नहीं किया।

राज्य शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह दावा करना कि निष्पादन अनुदान जारी करने के लिए सभी शर्तों को पूरा किया गया था, इसकी पुष्टि नहीं की गई, विशेष रूप से लेखापरीक्षा आवृत्ति के संबंध में, क्योंकि इन अवधियों के दौरान छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा द्वारा पंचायती राज संस्थायों की इकाइयों की अपेक्षित संख्या की संपरीक्षा नहीं की गई थी (इस अध्याय के कंडिका

2.13.4 में संदर्भित) जो निष्पादन अनुदान जारी किए जाने के लिए पात्रता मानदंडों में से एक था। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार को भेजे गए मांग पत्र के संबंध में कोई सहायक दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए हैं।

2.13 पंचायती राज संस्थाओं में 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के प्रावधानों का क्रियान्वयन

2.13.1 ग्राम पंचायतों में आयोजित बैठकें

73वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संदर्भित अनुच्छेद 243ए, एवं छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 6 और 7 के साथ पठित, ग्राम सभा को अपना व्यवसाय संचालित करने की शक्तियां प्रदान करता है। छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 129-क के अनुसार, ग्राम सभा एक निकाय है जिसमें ऐसे व्यक्ति सम्मिलित होते हैं जिनके नाम ग्राम स्तर पर पंचायत क्षेत्र से संबंधित मतदाता सूची में शामिल होते हैं। आगे, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 6(1) में यह परिकल्पना की गई है कि ग्राम सभा की बैठकें तिमाही (जनवरी, अप्रैल, जुलाई और अक्तूबर) आयोजित की जानी चाहिए एवं अधिनियम की धारा 7(2) के अनुसार, वार्षिक ग्राम सभा बैठक आगामी वित्तीय वर्ष से कम से कम तीन माह पूर्व आयोजित की जानी चाहिए। वार्षिक ग्राम सभा बैठक के दौरान, पूर्व वर्ष से संबंधित ग्राम पंचायत के वार्षिक लेखें, आगामी वर्ष का बजट तथा प्रशासकीय प्रतिवेदन पर चर्चा किया जाना है।

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 6(2)(ए) के अनुसार, ग्राम सभा की किसी भी बैठक के लिए गणपूर्ति (कोरम) हेतु कुल सदस्यों का दसवां भाग आवश्यक है, जिसमें कम से कम एक-तिहाई महिला सदस्य शामिल हों। यदि गणपूर्ति पूरा नहीं होता है, तो बैठक स्थगित की जा सकती है, और आगामी बैठक बिना गणपूर्ति की आवश्यकता के आयोजित की जा सकती है। आगे, धारा 6(3) के अनुसार, यदि लगातार तीन बैठकों में गणपूर्ति नहीं होता है, तो संबंधित पंच/सरपंच को सूचित किया जाएगा एवं उन्हें दो अतिरिक्त ग्राम सभा में गणपूर्ति पूरा करने के लिए अवसर दिए जाएंगे। ऐसा करने में विफल होने पर संबंधित पंच/सरपंच के विरुद्ध कार्रवाई की जा सकती है, जिसमें उन्हें उनके पद से हटाया जाना भी सम्मिलित है।

लेखापरीक्षा ने 36 ग्राम पंचायतों¹⁴ के नमूना जाँच करते हुए ग्राम सभा पंजीयों की जांच के दौरान पाया कि किसी भी बैठक में, बिना गणपूर्ति के लगातार तीन बैठकों के उपरांत अगले दो ग्राम सभा में भी आवश्यक गणपूर्ति पूर्ण नहीं था। ग्राम पंचायतों में उत्तरदायी पदधारियों के विरुद्ध कोई कार्रवाई किया जाना नहीं पाया गया।

¹⁴ बैकुंठपुर (आनी, मुरमा, पिपरा, करजी), खडगांव (टटगांव, पोंडी, कटकोना, फुनगा, जिलीबान्द), माकड़ी (सोडमा, करमरी, बिंजोली, तोरांडी), अंतागढ़ (तालाबेड़ा, ताडोकी, कडाईखोदरा, बोंडानार, कोलार), गुरु (उसरवारा, सरबदा, अरमरीकला, बासीन, बालोदगहन), डोंडी (अरमुरकसा, कुसुमकसा, भरीटोला-36, धोवनी-ब, पुसावड), नरहरपुर (अमोड़ा, बाबुसाल्हेटोला, मरकाटोला), भानुप्रतापपुर (इरागॉन, कच्चे, मुल्ला, साल्हे, संबलपुर)

राज्य शासन ने स्वीकार किया और बताया (जुलाई 2025) कि ग्राम सभा की बैठकों और अनुसूचित क्षेत्रों में गणपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं को आदेश एवं दिशानिर्देश जारी किए गए थे। नियमों की जानकारी के अभाव के कारण, ग्राम सभा में बैठकों के लिए गणपूर्ति बनाये नहीं रखा गया।

2.13.2 जनपद पंचायत के गठन हेतु रोटेशन

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 22 के अनुसार, प्रत्येक जनपद पंचायत का गठन किया जाएगा, जिसमें निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित सदस्य, राज्य विधान सभा के सदस्यों जिनके निर्वाचन क्षेत्र जनपद पंचायत के अंतर्गत आते हैं, सम्मिलित होंगे तथा जनपद पंचायत के प्रादेशित क्षेत्र के सरपंचों का पाँचवां हिस्सा भी एक वर्ष की अवधि के लिए रोटेशन के आधार पर सदस्य होंगे, जिन्हें विहित प्राधिकारी द्वारा लॉटरी के माध्यम से तय किया जा सकेगा; बशर्ते कि एक सरपंच जो इस खण्ड के अधीन एक अवधि के लिए समिति का सदस्य हैं दूसरे अवधि हेतु सदस्य बनने के लिए पात्र नहीं होगा तथा अधिनियम की धारा 47 के अंतर्गत एक सरपंच जो इस खण्ड के अधीन सदस्य है, अन्य गठित समितियों का सदस्य नहीं होगा।

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2018-23 के लिए नमूना जांच किए गए जनपद पंचायतों में पाया कि जनपद पंचायतों का गठन तो किया गया था, लेकिन किसी भी जनपद में (जनपद गुरुर, जिला बालोद को छोड़कर, जहाँ वर्ष 2020-21 और 2021-22 में रोटेशन संबंधी आदेश जारी किए गए थे) प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक वर्ष सरपंचों के पाँचवें भाग का रोटेशन नहीं किया गया था।

इस प्रकार, जनपद पंचायत में सभी सरपंचों का प्रतिनिधित्व जनपद पंचायत के प्रादेशित क्षेत्र में बनाई गई योजना एवं किये गए विकास में उनकी भागीदारी को बनाए रखने हेतु सुनिश्चित नहीं किया गया था।

राज्य शासन ने स्वीकार किया और बताया (जून 2025) कि सभी कलेक्टरों को अधिनियम के अनुसार कार्रवाई सुनिश्चित करने हेतु निर्देश (जून 2025) जारी किए गए हैं।

2.13.3 निर्धारित प्रारूप के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं को तैयार न किया जाना

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुसूचि में अनुच्छेद 243जे, पंचायतों द्वारा लेखाओं के संधारण तथा उनके लेखापरीक्षा का प्रावधान करता है। उक्त प्रावधान के अनुसार, छत्तीसगढ़ शासन ने पंचायती राज संस्थाओं में लेखाओं के संधारण के लिए जिला पंचायत/ जनपद पंचायत/ ग्राम पंचायत (बजट अनुमान) नियम, 1997 एवं जिला पंचायत/ जनपद पंचायत/ ग्राम पंचायत (लेखा) नियम, 1999 अधिनियमित किया। इसके अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 7(2) एवं 73 बजट और वार्षिक लेखें तैयार करने का परिकल्पना करता है।

11वें केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने वर्ष 2002 में बजट और लेखांकन प्रारूप (आठ¹⁵) निर्धारित किए। तत्पश्चात्, पंचायती राज मंत्रालय और

¹⁵ बैंक समाधान विवरण, तुलन पत्र, समेकित सार का प्रारूप, मांग और संग्रह का प्रारूप, इन्वेंटरी रजिस्टर, मासिक/वार्षिक प्राप्ति और भुगतान खाते, चल संपत्ति का प्रारूप, प्राप्य और देय का विवरण/प्रारूप।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा संयुक्त रूप से वर्ष 2009 में मॉडल लेखा प्रणाली¹⁶ को पंचायती राज संस्थाओं में क्रियान्वयन के लिए जारी किया गया, जिसे वर्ष 2010 में छत्तीसगढ़ शासन द्वारा पंचायती राज संस्था में लागू किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना जांच किये गये 23 पंचायती राज संस्थाओं (जिला पंचायत-7¹⁷, जनपद पंचायत -16¹⁸) केवल लेनदेन दर्ज करने के लिए रोकड़ बही (प्रारूप IV) का संधारण कर रहे थे। किन्तु वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखें (प्रारूप-I), समेकित सारांश पंजी (प्रारूप-II), मासिक मिलान विवरण (प्रारूप-III), लेजर बुक (प्रारूप-V), स्थायी परिसंपत्तियों की पंजी (प्रारूप-VI), भंडार (स्टॉक) पंजी (प्रारूप-VII) तथा मांग, वसूली एवं शेष पंजिका (प्रारूप-VIII) का संधारण वर्ष 2018-23 की अवधि में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की मॉडल लेखा प्रणाली द्वारा निर्धारित प्रारूप के अनुसार नहीं किया गया।

राज्य शासन ने उत्तर में बताया (जुलाई 2025) कि पंचायतें छत्तीसगढ़ पंचायत (लेखा) नियम, 1999 के अनुसार लेखाओं का संधारण करती हैं। इस सम्बन्ध में वर्ष 2012 एवं 2015 में विभागीय पत्रों के माध्यम से निर्देश जारी किए गए थे और समीक्षा बैठकों में चर्चा की गई थी। वर्तमान में, वार्षिक लेखों को ई-ग्रामस्वराज पोर्टल के माध्यम से ऑनलाइन अंतिम रूप देकर बंद किया जा रहा है।

राज्य शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित प्रारूप में पंचायती राज संस्थाओं के लेखों को तैयार न किए जाने के विषय पर उल्लेख नहीं है।

2.13.4 छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा द्वारा पंचायत लेखाओं की संपरीक्षा

छत्तीसगढ़ स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1973 में राज्य के स्थानीय प्राधिकरणों के नियंत्रण के अधीन स्थानीय निधियों की संपरीक्षा का प्रावधान करने और विनियमित करने के लिए अधिनियमित किया गया। छत्तीसगढ़ शासन ने पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की संपरीक्षा के लिए प्राथमिक संपरीक्षक के रूप में संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा को अधिदेशित किया, जो भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता के अंतर्गत कार्य करेगा। जून 2020 में, इसका नाम परिवर्तित कर छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा कर दिया गया। छत्तीसगढ़ पंचायत संपरीक्षा नियम, 1997 के नियम (3) के अनुसार, पंचायती राज संस्थाओं की संपरीक्षा प्रत्येक वर्ष किया जाना अपेक्षित है।

छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा द्वारा किए गए लेखाओं की संपरीक्षा की वर्ष-वार स्थिति निम्न तालिका 2.14 में दर्शाया गया है:

¹⁶ (i) वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखें (प्रारूप-I), (ii) समेकित सारांश पंजी (प्रारूप-II), (iii) मासिक मिलान विवरण (प्रारूप-III), (iv) रोकड़ बही (प्रारूप-IV), (v) लेजर बुक (प्रारूप-V), (vi) स्थायी परिसंपत्तियों की पंजी (प्रारूप-VI), (vii) भंडार (स्टॉक) पंजी (प्रारूप-VII) तथा (viii) मांग, वसूली एवं शेष पंजिका (प्रारूप-VIII)

¹⁷ कांकेर, बालोद, बेमेतरा, कोंडागांव, धमतरी, कोरिया और महासमुंद

¹⁸ नरहरपुर, अंतागढ़, भानुप्रतापपुर, डोंडी, गुरुर, बेमेतरा, साजा, कोटा, बिल्हा, कुरुद, मगरलोड, खडगांव, बैकुंठपुर, माकड़ी, सरायपाली और पिथौरा

तालिका 2.14: छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा द्वारा किये गए संपरीक्षा की स्थिति

वर्ष	जिला पंचायतों की संख्या	जनपद पंचायतों की संख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या	संपरीक्षा इकाइयों ¹⁹ की कुल संख्या	संपरीक्षा की गई इकाइयों की संख्या (प्रतिशत)
2018-19	27	146	10,976	11,149	497 (4.45)
2019-20	27	146	10,978	11,151	175 (1.60)
2020-21	27	146	11,464	11,637	52 (0.44)
2021-22	27	146	11,664	11,837	30 (0.25)
2022-23	27	146	11,658	11,831	10,755 (90.90)

(स्रोत: स्थानीय निधि संपरीक्षा का अंकेक्षण योजना एवं प्रगति प्रतिवेदन)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा ने वर्ष 2018-19 से 2021-22 तक सीमित संख्या में इकाइयों का संपरीक्षा किया, हालाँकि वर्ष 2022-23 में महत्वपूर्ण सुधार देखा गया।

छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा का उत्तर आपेक्षित है तथा राज्य शासन ने भी अपने उत्तर (जुलाई 2025) में इस विषय का उल्लेख नहीं किया।

2.13.5 पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार) अधिनियम (पेसा), 1996 के क्रियान्वयन की स्थिति

भारत के संविधान का अनुच्छेद 243एम प्रावधानित करता है कि संसद विधि द्वारा इसके उपबंधों को अनुसूचित एवं जनजातीय क्षेत्रों तक विस्तारित कर सकती है। पेसा अधिनियम, 1996 का मुख्य उद्देश्य ग्राम सभा और ग्राम पंचायत को स्व-शासन के केंद्र के रूप में स्थापित करते हुए लोगों की परंपराओं एवं रीति-रिवाजों, उनकी सांस्कृतिक पहचान, सामुदायिक संसाधनों तथा विवादों के पारंपरिक समाधान के उपायों आदि का संरक्षण करना है। पेसा अनुसूचित क्षेत्रों में ग्राम सभाओं को प्राकृतिक संसाधनों पर अधिकार, भूमि एवं वन प्रबंधन, ग्राम विकास योजनाओं की स्वीकृति तथा सामुदायिक परंपराओं एवं रीति-रिवाजों की सुरक्षा जैसे विषयों पर अधिकार प्रदान करता है। अधिनियम अधिदेशित करता है कि अनुसूचित क्षेत्रों में राज्य के कानून जनजातीय रीति-रिवाजों के अनुरूप हों तथा महत्वपूर्ण निर्णयों में ग्राम सभाओं की प्रत्यक्ष भागीदारी को सुनिश्चित करें।

¹⁹ वर्ष 2022-23 के प्रशासकीय प्रतिवेदन अनुसार, पंचायती राज संस्थाओं की कुल संख्या मार्च 2023 की स्थिति में 11,829 (जिला पंचायत -27, जनपद पंचायत-146, ग्राम पंचायत-11,656) है।

छत्तीसगढ़ की एक तिहाई आबादी (31 प्रतिशत) जनजातीय है और वर्ष 2022-23 की प्रशासकीय प्रतिवेदन के अनुसार, इसके 16 जिलों²⁰ अनुसूची-V क्षेत्र (पेसा) में सूचीबद्ध हैं। इसके अलावा, पांच जिलों²¹ आंशिक रूप से अनुसूची-V क्षेत्र में आते हैं

इसके अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ राज्य राजपत्र संख्या 4879/पीआरडीडी/22/2022 के माध्यम से "छत्तीसगढ़ पंचायत प्रावधान (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) नियम, 2022" (अगस्त 2022) अधिसूचित किया गया। इस संबंध में लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गई है:

2.13.6 पेसा ग्राम पंचायतों को निधियों का कम आवंटन

पेसा ग्राम पंचायतों के अत्यंत निम्न राजस्व आधार तथा कमजोर अधोसंरचना को देखते हुए, द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण की जाने वाली प्रस्तावित कुल निधियों में से प्रत्येक पेसा ग्राम पंचायतों को ₹ दो लाख का विशेष आवंटन किया जाय, तथा छत्तीसगढ़ शासन इस व्यवस्था को सहायता अनुदान के रूप में पाँच वर्षों (अर्थात् वर्ष 2012-17) तक जारी रखें। उक्त अनुशंसा को छत्तीसगढ़ शासन ने जैसा कि कृत कार्यवाही प्रतिवेदन में वर्णित था, स्वीकार किया था तथा इसे द्वितीय राज्य वित्त आयोग की वर्ष 2018-20 के लिए भी जारी रखा था। तथापि, छत्तीसगढ़ शासन ने तृतीय राज्य वित्त आयोग के वर्ष 2020-21 से आगे इस अनुशंसा को स्वीकार नहीं किया।

पेसा ग्राम पंचायतों को अंतरित अतिरिक्त निधियों का विवरण नीचे तालिका 2.15 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.15: पेसा ग्राम पंचायतों को वर्षवार अतिरिक्त आवंटन का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	पेसा ग्राम पंचायतों की संख्या	प्रति पेसा ग्राम पंचायत अनुशंसित अतिरिक्त आवंटन	अनुशंसित कुल अतिरिक्त आवंटन	प्रति पेसा ग्राम पंचायत वास्तविक अतिरिक्त आवंटन	पेसा ग्राम पंचायतों को वास्तविक कुल अतिरिक्त आवंटन	अनुशंसित अतिरिक्त आवंटन की तुलना में कमी
2018-19	5,055	2	10,110	0	0	10,110
2019-20	5,055	2	10,110	2	10,110	0
2020-21	छत्तीसगढ़ शासन ने तृतीय राज्य वित्त आयोग में पेसा ग्राम पंचायतों के लिए अतिरिक्त विशेष निधियों के आवंटन के संबंध में सिफारिश को स्वीकार नहीं किया।					
2021-22						
2022-23						

(स्रोत: संचालक, पंचायत द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

²⁰ सरगुजा, जशपुर, कोरिया, कांकेर, बस्तर, दंतेवाड़ा, कोंडागांव, कोरबा, बलरामपुर, नारायणपुर, बीजापुर, सुकमा, सूरजपुर, गौरैला-पेंड्रा-मारवाही, मोहला-मानपुर-अंबागढ़ चौकी, मनेन्द्रगढ़-चिरमिरी-भरतपुर

²¹ रायगढ़, बिलासपुर, गरियाबंद, बालोद और धमतरी

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2018-19 में प्रति पेसा ग्राम पंचायत के लिए ₹ दो लाख के स्वीकृत आवंटन का पालन नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप कुल ₹ 101.10 करोड़ की निधियों के अंतरण में कमी हुई।

राज्य शासन ने (जुलाई 2025) स्वीकार किया कि द्वितीय राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार, प्रति ग्राम पंचायत ₹ दो लाख अनुदान के रूप में राज्य के अपने संसाधनों से प्रदान किए जाने थे, लेकिन वर्ष 2018-20 के दौरान बजटीय बाधाओं के कारण, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका। तथापि, शासन द्वारा वर्ष 2020-23 के दौरान प्रति ग्राम पंचायत ₹ 0.65 लाख आवंटित किया गया।

2.14 शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों के निर्वहन हेतु जनशक्ति

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 69 के साथ पठित संविधान के अनुच्छेद 243 जी राज्य शासन या विहित प्राधिकारी को जिला पंचायत/जनपद पंचायत में मुख्य कार्यपालन अधिकारी/ अपर मुख्य कार्यपालन अधिकारी तथा ग्राम पंचायत में सचिव नियुक्त करने की शक्ति प्रदान करता है। यह जिला पंचायतों को स्थानीय स्व-शासन के रूप में कार्य करने के लिए, जनपद पंचायतों को इसकी मुख्य कार्यकारी इकाइयों के रूप में एवं ग्राम पंचायतों को कार्यकारी इकाइयों के रूप में योजनाओं को लागू करने और कार्यों को निष्पादित करने के लिए सशक्त बनाता है। छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 49, 50 और 52 के साथ पठित छत्तीसगढ़ पंचायत (मुख्य कार्यपालन अधिकारी की शक्तियां तथा कृत्य) नियम, 1995 और ग्राम पंचायत (सचिव की शक्तियां तथा कृत्य) नियम, 1999 पंचायती राज संस्थाओं (जिला पंचायतों/जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी, अन्य कर्मचारियों और ग्राम पंचायतों के सचिव) के उत्तरदायित्वों को निर्धारित किया गया है, जैसा कि **परिशिष्ट 2.5** में दर्शाया गया है। अभिलेखों की जांच करने पर, लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित तथ्यों को पाया गया:

2.14.1 पंचायती राज संस्थाओं में अपर्याप्त कार्यकारिणी कर्मचारी

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम 1993 की धारा 70(2) के साथ पठित छत्तीसगढ़ पंचायत सेवा (भर्ती तथा सेवा की सामान्य शर्तें) नियम, 1999 जिला पंचायत और जनपद पंचायत में कर्मचारियों की भर्ती तथा सेवा की शर्तें प्रदान करता है। जिला पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत की चयन समिति के पूर्व अनुमोदन से तृतीय और चतुर्थ श्रेणी के पदों के लिए और जिला पंचायत के सामान्य सभा के पूर्व अनुमोदन से प्रथम और द्वितीय श्रेणी के पदों के लिए नियुक्तिकर्ता प्राधिकारी है। जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत की चयन समिति की पूर्व अनुमोदन से तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के पदों पर एवं जनपद पंचायत की सामान्य सभा की पूर्व अनुमोदन से द्वितीय श्रेणी के पदों के लिए नियुक्तिकर्ता प्राधिकारी हैं। इसके अतिरिक्त, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, ग्राम पंचायतों में सचिव का नियुक्तिकर्ता प्राधिकारी है।

इन प्रावधानों के अनुसार, पंचायती राज संस्थाओं को सौंपी गई उत्तरदायित्व का निर्वहन इस प्रयोजन हेतु स्वीकृत कर्मचारियों द्वारा किया जाना अपेक्षित था। पंचायती राज संस्थाओं का

प्रभावी कार्यपद्धति राज्य में संचालनालयों, जिला/जनपद/ग्राम पंचायतों में स्वीकृत कर्मचारियों की पर्याप्त तैनाती पर निर्भर करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि स्वीकृत पदों एवं कार्यरत क्षमता के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर था, जैसा कि नीचे तालिका 2.16 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.16: पंचायती राज संस्थाओं में स्वीकृत एवं कार्यरत क्षमता का विवरण

पंचायती राज संस्थाओं का नाम	स्वीकृत पद	भरे गए पद	रिक्त (प्रतिशत)
संचालनालय	41	22	19 (46)
जिला पंचायत/ जनपद पंचायत	2,219	850	1,369 (61)
ग्राम पंचायत	11,656	10,378	1,278 (11)

(स्रोत: संचालक, पंचायत द्वारा प्रस्तुत अभिलेख)

कुल मिलाकर, संचालनालय और जिला पंचायतों / जनपद पंचायतों में 2,260 स्वीकृत पदों में से 872 (39 प्रतिशत) पद भरे हुए थे, जबकि 1,388 पद (61 प्रतिशत) रिक्त थे। संचालनालय एवं जिला पंचायतों/जनपद पंचायतों के स्तर पर पदवार रिक्ति का विवरण **परिशिष्ट 2.6** में दर्शाया गया है। इस भारी कमी को दूर करने एवं संचालनों की निरंतरता बनाए रखने के लिए, संचालनालय पंचायत/ जिला पंचायतों/ जनपद पंचायतों ने संविदा कर्मचारियों को नियुक्त किया। आगे, ग्राम पंचायतों में 11,656 स्वीकृत पदों के विरुद्ध 1,278 सचिवों की कमी के साथ 10,378 सचिवों को पदस्थ किया गया था।

राज्य शासन ने स्वीकार किया और बताया (जुलाई 2025) कि जिला पंचायतों/ जनपद पंचायतों में भर्ती वित्त विभाग के अनुमोदन से समय-समय पर की जाती हैं एवं नए पदों के सृजन के लिए रिक्तियों का विवरण नियमित रूप से भेजे जाते हैं। साथ ही, वित्त विभाग के अनुमोदन के पश्चात, ग्राम पंचायत सचिव के रिक्त पदों को भरा जाएगा।

राज्य शासन के उत्तर से यह पुष्टि होता है कि आवश्यक दस्तावेजों एवं पंजीयों जैसे कि बैंक समाधान विवरण, अनुदान पंजी, वार्षिक किराया, दरों एवं करों की पंजी, जुर्माना एवं दंड पंजी, प्राप्ति पुस्तिका, बैंक पंजी, अचल संपत्तियों की पंजी तथा प्रमुख वित्तीय विवरण में शामिल प्राप्ति एवं वितरण लेखें, आय और व्यय लेखों की पंजी एवं बैलेंस शीट, जनशक्ति/कर्मचारियों की कमी के कारण तैयार नहीं किए जा रहे थे।

2.15 निगरानी तंत्र

योजनाओं, परियोजनाओं और कार्यक्रमों के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए शासन के प्रत्येक स्तर पर निगरानी आवश्यक है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित तथ्य पाया गया:

2.15.1 रोस्टर तैयार और निरीक्षण किया जाना

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 84 के साथ पठित छत्तीसगढ़ पंचायत (कार्यवाही का निरीक्षण) नियम, 1995 के अनुसार, अनुविभागीय अधिकारी, कलेक्टर, आयुक्त/

संचालक पंचायत, जिला अंकेक्षक, पंचायत या छत्तीसगढ़ शासन द्वारा प्राधिकृत अन्य अधिकारी, पंचायती राज संस्थाओं की कार्यवाहियों एवं संचालन का निरीक्षण करने के लिए उत्तरदायी हैं। ऐसे निरीक्षण रोस्टर के अनुसार वर्ष में कम से कम एक बार किया जाना आवश्यक है और औचक आधार पर भी किए जा सकते हैं।

नमूना जांच किए गए ग्राम/जनपद/जिला पंचायतों में न तो निरीक्षण रोस्टर और न ही निरीक्षण प्रतिवेदन लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया। उचित अभिलेखों के अभाव में, लेखापरीक्षा द्वारा यह सत्यापित नहीं किया जा सकता कि निरीक्षण वास्तव में किए गए थे अथवा नहीं।

राज्य शासन ने स्वीकार (जुलाई 2025) किया कि वरिष्ठ आंतरिक लेखा परीक्षण और करारोपण अधिकारी, जिला अंकेक्षक, पंचायत के साथ, ग्राम पंचायतों का निरीक्षण करने के लिए प्राधिकृत है; तथापि, मानव संसाधनों की कमी और कोविड-19 के व्यवधानों के कारण, निरीक्षण नहीं किया गया था।

2.16 सहायक मुद्दे

2.16.1 पंचायती राज संस्थाओं में विकास योजनाओं की स्थिति

ग्राम पंचायत विकास योजना का उद्देश्य उपलब्ध संसाधनों के साथ लोगों की प्राथमिकताओं के अनुरूप सभी हितग्राहियों को सम्मिलित करते हुए ग्राम स्तर पर भागीदारी एवं आवश्यकता-आधारित योजना को सक्षम बनाना है। इसका उद्देश्य पंचायतों को प्रभावी स्थानीय स्व-शासन के रूप में सक्रिय करना, स्थानीय आवश्यकताओं का आकलन हेतु एक संरचित मंच प्रदान करने के लिए निर्णय-निर्माण में सामुदायिक भागीदारी को बढ़ावा देना, विकास अंतराल की पहचान करना एवं ग्राम की प्रगति के लिए स्पष्ट लक्ष्य निर्धारित करना है। विभिन्न योजनाओं और विभागीय प्रयासों के अभिसरण के द्वारा, ग्राम पंचायत विकास योजना संसाधनों का सर्वोत्तम उपयोग, एकीकृत योजना एवं समग्र और सतत विकास के लिए समुदायिक दृष्टिकोण को साकार करते हुए सामूहिक कार्यवाई सुनिश्चित करता है।

14वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार, पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने ग्राम पंचायतों हेतु निधि का प्रभावी रूप से उपयोग करने के लिए ग्राम पंचायत विकास योजना तैयार करना अनिवार्य किया था। पंचायती राज मंत्रालय ने इस उद्देश्य के लिए प्रथम दिशानिर्देश वर्ष 2015 में जारी किए और तदनुसार, छत्तीसगढ़ शासन ने वर्ष 2018 में राज्य विशेष दिशानिर्देश बनाए। समकालीन विकास और व्यापक ग्राम पंचायत विकास योजना की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, पंचायती राज मंत्रालय ने वर्ष 2018 में ग्राम पंचायत विकास योजना के लिए संशोधित दिशानिर्देश जारी किए। दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य स्तर पर एक अधिकार प्राप्त समिति का गठन किया जाना चाहिए। ग्राम पंचायतों को चालू वर्ष के लिए संसाधनों और वार्षिक कार्य योजना को ध्यान में रखते हुए एक व्यापक योजना तैयार करने की आवश्यकता है। ग्राम पंचायत विकास योजना को ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित किया जाना चाहिए एवं ई-ग्रामस्वराज पोर्टल पर अपलोड किया जाना चाहिए और जनपद पंचायत को भेजा जाना चाहिए। तत्पश्चात जनपद पंचायत सभी ग्राम पंचायत विकास योजना को जनपद पंचायत विकास योजनाओं के रूप में समेकित करेगा।

और जिला पंचायत विकास योजनाओं को तैयार करने के लिए इसे जिला पंचायत को भेजेगा। विकास योजना निर्माण की इस प्रक्रिया में वे परियोजनाएँ एवं गतिविधियाँ, जिन्हें एक से अधिक पंचायती राज संस्था के क्षेत्रों में लागू किया जाना है तथा जिनके लिए उच्च संस्थागत क्षमता एवं तकनीकी दक्षता की आवश्यकता है, उन्हें आवश्यकता अनुसार उच्च स्तर की पंचायती राज संस्थाओं अर्थात् जनपद/जिला पंचायत को संदर्भित किया जा सकता है। जिला पंचायतों को ग्राम पंचायत विकास योजना के क्रियान्वयन की नियमित निगरानी हेतु उत्तरदायी बनाया गया था।

नमूना जांच किये गए ग्राम पंचायतों एवं जिला पंचायतों/जनपद पंचायतों के ग्राम सभा की कार्यवृत्त से संबंधित तैयारी और अनुमोदन तथा नस्तियों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि:-

- नमूना जांच किये गए 85 ग्राम पंचायतों ने 15वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त होने वाले अनुदान के लिए ग्राम पंचायत विकास योजना तैयार किया तथा ई-ग्रामस्वराज में अपलोड किया, हालाँकि, ग्राम पंचायत विकास योजना को जनपद स्तर पर समेकित नहीं किया गया था।
- नमूना जांच किए गए केवल नौ जनपद पंचायतों²² द्वारा जनपद पंचायत विकास योजना बनाया गया था जिसमें ग्राम पंचायत विकास योजना का समेकन नहीं किया गया था तथा ई-ग्राम स्वराज में अपलोड किया गया था, हालाँकि जनपद पंचायत विकास योजना को जिला पंचायत स्तर पर समेकित नहीं किया गया था।
- नमूना जांच किए गए केवल छः जिला पंचायतों²³ द्वारा जिला पंचायत विकास योजना तैयार किया गया तथा ई-ग्रामस्वराज में अपलोड किया गया।

राज्य शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2025) कि ग्राम पंचायत विकास योजना के तहत, 29 कार्यों हेतु कार्य योजनाओं में 15वें केंद्रीय वित्त आयोग, ग्राम पंचायतों के स्वयं के राजस्व और मनरेगा, स्वच्छ भारत मिशन और राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन जैसी केंद्रीय योजनाओं के निधि के साथ एकीकृत किया गया है। ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित इन योजनाओं को जनपद या जिला पंचायत को अग्रेषित नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2020-21 में प्रारंभ किए गए जिला पंचायत विकास योजना और जनपद पंचायत विकास योजना को स्थानीय आवश्यकताओं के आधार पर समन्वय के माध्यम से तैयार किया जा रहा है।

हालाँकि, उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्थानीय आवश्यकताओं के आधार पर समन्वय के माध्यम से योजनाओं को तैयार करने से संबन्धित कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया गया है।

²² अंतागढ़, भानुप्रतापपुर, डोंडी, गुरुर, कोंडागांव, नरहरपुर, साजा, पिथौरा और सरायपाली

²³ बालोद, बिलासपुर, धमतरी, कांकेर, कोंडागांव और महासमुंद

2.16.2 छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत एवं योजना विशेष समूह का कार्यपद्धति

पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार²⁴ द्वारा जारी निर्देशों के अनुपालन में, राज्य स्तर पर एक अधिकार प्राप्त समिति “छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत एवं योजना विशेष समूह” का गठन²⁵ किया गया।

छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत एवं योजना विशेष समूह का उद्देश्य ग्राम पंचायतों द्वारा स्वयं के राजस्व स्रोतों में वृद्धि, ग्राम पंचायतों के मानव संसाधन सहायता में वृद्धि, ग्राम पंचायतों को कार्यों और अधिकारियों के प्रत्यायोजन, राज्य निर्वाचन आयोग का सशक्तिकरण, राज्य वित्त आयोग का सशक्तिकरण, जनपद पंचायत और जिला पंचायतों के सशक्तिकरण की व्यवस्था, उत्कृष्ट कार्य करने वाले व्यक्तियों/पंचायतों के लिए पुरस्कार, सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से पंचायतों की जवाबदेही में सुधार करना, लेखांकन एवं वित्तीय प्रणाली की गुणवत्ता में सुधार करना, लेखापरीक्षा को अधिक प्रभावी बनाना, जिला योजना समिति को सशक्त बनाना तथा जिला योजना के लिए एक प्रक्रिया विकसित करना, आदि है।

संचालक, पंचायत, छत्तीसगढ़ के अभिलेखों के जांच के दौरान पाया गया कि छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत एवं योजना विशेष समूह की बैठक वर्ष 2018-19 से 2022-23 के दौरान केवल एक बार आयोजित की गई थी। आगे, इस अवधि के दौरान, विशेषज्ञ समूह द्वारा कोई अनुशंसा/मार्गदर्शन प्रदान नहीं किया गया था, इसलिए कोई कृत कार्यवाही प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया।

राज्य शासन ने स्वीकार किया (जुलाई 2025) कि छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत एवं योजना विशेष समूह की बैठक वर्ष 2018-19 से 2023-24 के दौरान केवल एक बार आयोजित की गई थी। बैठकें आने वाले वर्षों में नियमित रूप से आयोजित की जाएगी।

2.16.3 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रशासकीय प्रतिवेदन तैयार न किया जाना

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 73 के साथ पठित छत्तीसगढ़ जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत (वार्षिक लेखा एवं प्रशासनिक प्रतिवेदन) नियम, 1998 एवं छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत (वार्षिक लेखा एवं प्रशासनिक प्रतिवेदन) नियम, 1998 के अनुसार, जनपद पंचायत, जिला पंचायत और ग्राम पंचायतों को उचित वित्तीय अभिलेख संधारण करने तथा वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन तैयार करने की आवश्यकता होती है, जिन्हें अनुमोदन के लिए सामान्य सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए। आगे, प्रशासकीय प्रतिवेदनों को संबंधित पंचायती राज

²⁴ पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार के दिनांक 30 नवंबर, 2015 के एन-11011/2/2015- पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से भारत सरकार द्वारा राज्यों के पंचायती राज संस्थाओं के लिए एक रोडमैप तैयार करने और ग्राम पंचायत विकास योजना के तहत "छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत और योजना विशेष समूह" का गठन करने के निर्देश दिए गए थे।

²⁵ राज्य स्तर पर ग्राम पंचायत विकास योजना के तहत छत्तीसगढ़ राज्य स्तरीय पंचायत एवं योजना विशेष समूह के गठन के संबंध में आदेश क्र. पंचायती विद्या/14वां वित्त /जीपीडीपी-एमडीजी/111/2016/643 दिनांक 17-2-2016 को जारी किया गया।

संस्था द्वारा अनुमोदित किया जाना अपेक्षित है और प्रत्येक वर्ष 30 जून (जनपद पंचायत और जिला पंचायत) और 1 जून (ग्राम पंचायतों) तक संबंधित प्राधिकारी को प्रस्तुत किया जाना है।

प्रतिवेदन में कुल 18 विवरण शामिल होंगे जिनमें प्राप्तियों, बजट अनुमानों, प्राप्त और वितरित अनुदानों, बजट अनुमान और भिन्नता के कारणों, वित्तीय लक्ष्यों और योजनाओं की उपलब्धियों, वर्ष के दौरान निष्पादित कार्यों और योजनाओं का विवरण, प्राप्त ऋण और भुगतान, चल संपत्ति और देनदारियां, पंचायती राज संस्थाओं के बारे में सामान्य जानकारी, सदस्यों का विवरण, स्थायी समितियों का विवरण, विशिष्ट प्रयोजनों के लिए गठित समितियों, बैठकों का विवरण और निरीक्षण/लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अनुपालन का विवरण आदि शामिल है।

नमूना जांच किये गए पंचायती राज संस्थाओं में, लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान किसी भी ग्राम पंचायत/ जनपद पंचायत/ जिला पंचायत ने प्रशासनिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किये थे।

राज्य शासन ने बताया (जुलाई 2025) कि राज्य में ग्राम पंचायत/ जनपद पंचायत /जिला पंचायत (वार्षिक लेखा और प्रशासनिक प्रतिवेदन) नियम, 1998 प्रभावी हैं जिसके तहत पंचायतों द्वारा वार्षिक लेखें तैयार किए जाते हैं। वर्तमान में, इन लेखाओं की तैयारी, सत्यापन और समापन ई-ग्रामस्वराज पोर्टल के माध्यम से ऑनलाइन किया जा रहा है।

राज्य शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उत्तर में प्रशासनिक प्रतिवेदन तैयार न किए जाने से संबंधित विषय का उल्लेख नहीं किया गया है।

2.16.4 स्थायी समिति का गठन एवं कार्यप्रणाली

छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 46(1) के साथ पठित छत्तीसगढ़ राज्य स्थायी समितियां (स्थायी समिति प्रक्रिया) नियम, 1994 के उप-नियम (3) में ग्राम पंचायत स्तर पर पांच स्थायी समितियों के गठन का प्रावधान है।

इसके अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 47 में जिला पंचायत/जनपद स्तर पर उनके निर्वाचित सदस्यों में से पांच स्थायी समितियों के गठन का प्रावधान है।

स्थायी समितियों का विवरण निम्न तालिका 2.17 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.17: ग्राम/जनपद/जिला पंचायत में गठित समितियों का उत्तरदायित्व

पंचायती राज संस्थाओं का नाम	गठित की जाने वाली समिति का नाम	समितियों का उत्तरदायित्व
ग्राम पंचायत	क) सामान्य प्रशासन समिति	ग्राम पंचायत के प्रशासन, स्थापना और सेवाओं, ग्राम पंचायत क्षेत्र में निर्माण की अनुमोदन, बजट, लेखे, कराधान और अन्य वित्तीय विषय, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति और ग्राम पंचायत को आवंटित किए गए अन्य सभी विषय जो किसी अन्य समिति को आवंटित नहीं किया गया है।
	ख) निर्माण तथा विकास समिति	ग्राम पंचायत क्षेत्र में सभी निर्माण कार्यों का योजना बनाना, प्रबंधन, क्रियान्वयन और पर्यवेक्षण, लेआउट की योजना, बजट और क्रियान्वयन, सभी प्रकार की योजनाओं और कार्यक्रमों, संचार में सुधार, ग्राम कुटीर और खादी उद्योगों, विशेष रूप से महिलाओं और बच्चों के लिए उद्यानों और पार्कों के विकास पर विशेष महत्व, भविष्य के निर्माण के लिए स्वयं की परियोजनाओं का प्रस्ताव, ग्रामीण विद्युतीकरण, लोक स्वास्थ्य यान्त्रिकी।
	ग) शिक्षा समिति, स्वास्थ्य एवं समाज कल्याण समिति	ग्राम पंचायत क्षेत्र में सभी विद्यालयों, प्रौढ़ शिक्षा, आंगनवाड़ी, बालवाड़ी का निरीक्षण एवं सामाजिक सुरक्षा, पेंशन, टीकाकरण तथा परिवार नियोजन कार्यक्रमों सहित सभी कल्याणकारी योजनाओं का प्रचार एवं निरीक्षण तथा स्वास्थ्य और परिवार कल्याण योजनाओं एवं स्वास्थ्य केन्द्रों का निरीक्षण।
	घ) कृषि समिति, पशुपालन और मत्स्य पालन समिति	कृषि, भूमि विकास एवं संरक्षण, उन्नत बीज, बागवानी, डेयरी, मत्स्य पालन, लघु सिंचाई, श्रम, राजस्व, वन, सामाजिक वानिकी, उद्यान, लघु वन उपज का विकास और अन्य वानिकी कार्यक्रम।
	ड) राजस्व एवं वन समिति	
जिला/जनपद पंचायत	क) सामान्य प्रशासन समिति	जनपद पंचायत या जिला पंचायत के प्रशासन एवं स्थापना, एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम योजना, बजट, लेखा, कराधान एवं अन्य वित्तीय मामलों तथा किसी अन्य समिति को आवंटित नहीं किए गए विषयों से संबंधित सभी मामलों के लिए।
	ख) कृषि समिति	कृषि, पशुपालन, विद्युत, मृदा संरक्षण सहित सुधार और समोच्च बंधान और मत्स्य पालन, कम्पोस्ट खाद, बीज वितरण और कृषि और पशुधन के विकास से जुड़े अन्य विषयों के लिए।
	ग) शिक्षा समिति	प्रौढ़ शिक्षा सहित शिक्षा, निःशर्तों और निराश्रितों का सामाजिक कल्याण, महिला एवं बाल कल्याण, अस्पृश्यता निवारण, हुड से होने वाले संकट से मुक्ति, सूखा, भूकंप, ओलावृष्टि, अभाव, टिड्डी कीट एवं ऐसी अन्य आपात स्थिति, मद्यत्याग या निषेध, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, जनजातीय एवं हरिजन कल्याण।
	घ) संचार एवं संकर्म समिति	संचार, लघु सिंचाई, ग्रामीण आवास, ग्रामीण जल आपूर्ति, जल निकासी और अन्य लोक संकर्मों के लिए।
	ड) सहकारिता और उद्योग समिति	सहकारिता, मितव्ययता और अल्प बचत, कुटीर तथा ग्रामोद्योग, बाजार एवं सांख्यिकी के लिए।

नमूना जाँच किये गए 85 ग्राम पंचायतों, आठ जिला पंचायतों और 17 जनपद पंचायतों में स्थायी समितियों के गठन एवं स्थायी समितियों की बैठकों के कार्यवृत्त से संबंधित अभिलेखों के जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया कि:

1. **ग्राम पंचायत-** समितियों के गठन के लिए कोई अभिलेख संधारित नहीं किया गया था, यद्यपि, वर्ष 2018-23 के दौरान 85 ग्राम पंचायतों द्वारा आयोजित बैठकों की कुल निर्धारित संख्या 25,500 बैठकों²⁶ के विरुद्ध 143 थी। आगे, बैठकों के कार्यवृत्त के संबंध में कोई अभिलेख संधारित नहीं किया गया था। ग्राम पंचायत-वार बैठकों का विवरण **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया गया है।

2. **जिला/जनपद पंचायत** – वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान, आठ जिला पंचायतों ने सभी अनिवार्य पांच स्थायी समितियों का गठन किया, लेकिन निर्धारित 2,400 बैठकों²⁷ के विरुद्ध केवल 201 बैठकें आयोजित किए गए। इसके अलावा, 17 जनपद पंचायतों ने सभी अनिवार्य पांच स्थायी समिति का गठन किया, लेकिन निर्धारित 5,100 बैठकों²⁸ के विरुद्ध केवल 496 बैठकें आयोजित किए गए। स्थायी समिति के गठन और बैठकों का जनपद पंचायत-वार और जिला पंचायत-वार विवरण **परिशिष्ट 2.8** में दर्शाया गया है।

राज्य शासन ने (जुलाई 2025) स्वीकार किया कि अधिनियम के अनुसार, जनपद पंचायत, ग्राम पंचायत एवं जिला पंचायत स्तरों पर स्थायी समिति का गठन किया गया है और समय-समय पर बैठकें बुलाई जाती हैं। तथापि, गणपूर्ति की कमी और अन्य अपरिहार्य कारणों से, ये बैठकें निर्धारित कार्यक्रम के अनुसार नियमित रूप से आयोजित नहीं की जा रही हैं। इस संबंध में, जून 2025 में अनुपालन हेतु निर्देश जारी किए गए थे।

2.17 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने पाया कि 73वें संविधान संशोधन एवं छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 का उद्देश्य पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों और उत्तरदायित्वों का हस्तांतरण करने के लिए सशक्त बनाना ताकि विकासात्मक गतिविधियों तथा स्थानीय स्व-शासन में उनकी प्रभावी भूमिका सुनिश्चित की जा सके जो निम्नलिखित कारणों से प्राप्त नहीं किया जा सका:

- ❖ छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध सभी 29 कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित करने के लिये अनिवार्य किया गया था तथा वर्ष 2006-07 में गतिविधि-मानचित्रण प्रक्रिया में भी पंचायती राज संस्थाओं को 12 कार्यों को हस्तांतरित करने का प्रस्ताव किया गया था, हालाँकि, कार्यात्मक हस्तांतरण हेतु परिचालन ढांचा स्थापित नहीं था।
- ❖ संस्थागत तंत्र भी कमजोर थे। निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रमुख पदों पर रिक्तियां, निर्धारित समय-सीमा के अंदर स्थायी समिति की बैठकें आयोजित न करना और आवश्यक गणपूर्ति

²⁶ 85 ग्राम पंचायतें *5 समिति *5 वर्ष* प्रति वर्ष 12 बैठक = 25,500

²⁷ 8 जिला पंचायतें *5 समिति *5 वर्ष* प्रति वर्ष 12 बैठक = 2,400

²⁸ 17 जनपद पंचायतें *5 समिति *5 वर्ष* प्रति वर्ष 12 बैठक = 5,100

के बिना ग्राम सभा की बैठकें आयोजित करना अपर्याप्त शासकीय निरीक्षण का संकेत देता है। जिला योजना समिति की बैठकें आयोजित न होने के कारण विकेंद्रीकृत योजना अप्रभावी रही। ग्राम पंचायतों, जनपद पंचायतों और जिला पंचायतों द्वारा निर्धारित प्रारूपों में वार्षिक लेखें तैयार नहीं किए गए थे। वर्ष 2018-22 के दौरान छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा द्वारा अंकेक्षण कवरेज पंचायतों की कुल संख्या से अत्यधिक कम था।

- ❖ पंचायती राज संस्थाओं को निधि का हस्तांतरण कम किया गया था, क्योंकि राज्य के स्वयं के कर राजस्व से अंतरण राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित स्तरों से लगातार कम रहा, जिसके परिणामस्वरूप पांच साल की अवधि (2018-23) के दौरान ₹ 3,243.46 करोड़ की संचयी कमी हुई। आगे, आवंटित राजस्व जैसे भू-राजस्व, भू-राजस्व पर उपकर तथा उत्पाद अधिभार को भी पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित नहीं किया गया था।
- ❖ जिला पंचायत और जनपद पंचायत स्तरों पर कर्मचारियों की भारी कमी के कारण पंचायती राज संस्थाओं को अपनी उत्तरदायित्वों के निर्वहन करने की क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

2.18 अनुशंसाएँ

लेखापरीक्षा आपत्तियों एवं निकाले गए निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा निम्नलिखित अनुशंसा करता है:

1. राज्य शासन पंचायती राज संस्थाओं को निधियों, कार्यों और कर्मचारियों (3 एफ) के हस्तांतरण को औपचारिक रूप देने के लिए एक व्यापक कार्यकारी आदेश जारी करने पर विचार कर सकती है तथा प्रभावी विकेंद्रीकरण को सक्षम बनाने के लिए 11वीं अनुसूची के अंतर्गत 29 विषयों के गतिविधि मानचित्रण को पूरा करने एवं आवधिक अद्यतन को सुनिश्चित कर सकती है।
2. राज्य शासन जमीनी स्तर पर सहभागी लोकतंत्र को बढ़ावा देने के लिए ग्राम सभा की बैठकों और जिला योजना समिति की बैठकों के संचालन पर नियमित निगरानी सुनिश्चित करके संस्थागत तंत्र को सशक्त कर सकती है। इसके अलावा, वित्तीय पारदर्शिता बढ़ाने एवं निधि उपयोग की निगरानी करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्धारित प्रपत्रों में वार्षिक लेखों को समय पर तैयार करना तथा उन्हें अंतिम रूप देना सुनिश्चित किया जा सकता है।
3. प्रभावी वित्तीय विकेंद्रीकरण सुनिश्चित करने हेतु राज्य सरकार, राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप राज्य के स्वयं के कर राजस्व का हस्तांतरण तथा अन्य आवंटित राजस्वों का पंचायती राज संस्थाओं को अनिवार्य रूप से हस्तांतरण सुनिश्चित कर सकती है।
4. राज्य शासन को प्रशासनिक क्षमता एवं ग्राम पंचायतों की पर्यवेक्षण को सशक्त बनाने के लिए जिला और जनपद पंचायतों में रिक्त स्वीकृत पदों को भरने हेतु कदम उठा सकती है।