अध्याय – 10
लेखा, अंकेक्षण तथा प्रशासनिक मुद्दे

10.1 इस अध्याय में लेखा, अंकेक्षण तथा वित्तीय जवाबदेही, संगठनात्मक और प्रशासनिक विषयों से सम्बन्धित ऐसे महत्वपूर्ण मुद्दों पर विचार किया गया है, जो विकेन्द्रीकृत ग्रामीण शासन व्यवस्था पर प्रभाव डालते हैं।

पंचायतों द्वारा लेखों का संधारण

10.2 पंचायत अधिनियम (धारा 73) में स्पष्ट प्रावधान है कि पंचायतों द्वारा वार्षिक लेखे और प्रशासनिक प्रतिवेदन तैयार किये जायें। राज्य सरकार ने राज्य की प्रत्येक स्तर की पंचायत के द्वारा लेखों के संधारण को अधिशासित करने वाले नियम (1998 और 1999) बनाये हैं। इन नियमों में उनके द्वारा रजिस्टरों और अभिलेखों का संधारण तथा हिसाब रखे जाने की प्रक्रिया निर्धारित की गई है। ग्राम पंचायत स्तर पर रोकड़ बही, सामान्य लेजर, अनुदान पंजी, मृत्यु व सेवानिवृत्ति हित लाभ योजना पंजी, अनुप्रयुक्त भण्डार पंजी, अचल सम्पत्ति पंजी, जुर्माना तथा अर्थदण्ड पंजी, मासिक प्राप्ति एवं भुगतान पंजी, वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान पंजी आदि का रखा जाना आवश्यक है। चूंकि जनपद और जिला पंचायतों में अलग से लेखा कर्मी होते हैं, अतः उनसे लेखा सम्बन्धी सभी पंजियों और अभिलेखों का संधारण सर्वथा अपेक्षित है। ग्राम पंचायत स्तर पर पंजियों, अभिलेखों तथा लेखों का संधारण एक गम्भीर समस्या है।

10.3 ग्यारहवें वित्त आयोग से लेकर हर एक वित्त आयोग ने ग्राम पंचायत स्तर पर लेखों के समुचित रख–रखाव तथा वित्तीय जवाबदेही पर बहुत जोर दिया है। वर्तमान में, ग्राम पंचायतों द्वारा बहुत अधिक राशि खर्च की जा रही है। इसमें उनके कार्यों पर व्यय की जाने वाली राशि के साथ ही उन केन्द्रीय और राज्य सरकारों की योजनाओं पर व्यय की राशि शामिल है, जो योजनायें ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित की जाती है। इस स्थिति में वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिये लेखों का समुचित रख–रखाव और समय–समय पर अंकेक्षण बहुत आवश्यक है। इस समय अधिकतर पंचायतें ठीक से हिसाब किताब नहीं रखतीं। राज्य सरकार ने कम्प्यूटर के जरिये लेखों के समुचित रख रखाव के लिये 'प्रिया साफ्ट' नामक सरल फार्मेट लागू कराया है। ग्राम

पंचायतों की परिसम्पित्तियों के रख–रखाव के लिये भी "असेट साफ्ट" नामक एक नया साफ्टवेयर लाया गया है। इसके बावजूद ग्राम पंचायत स्तर पर हिसाब किताब के समुचित रख–रखाव को लेकर काफी समस्या रहती है तथा ग्राम पंचायतों के पास कम्प्यूटर ही नहीं हैं। यद्यपि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि और मनरेगा के कमीशन से कम्प्यूटरों की कमी पूरी की जा सकती है, मगर पंचायत सचिवों को कम्प्यूटर चलाना ही नहीं आता और उन्हें इसके प्रशिक्षण की आवश्यकता है। 'प्रिया साफ्ट' कम्प्यूटर साफ्टवेयर के जरिये जनपद स्तर पर ग्राम पंचायतों के लेखों के रख–रखाव की अभी हाल में कुछ व्यवस्था की गई है मगर इससे भी प्रयोजन सिद्ध नहीं होता है। पंचायत सचिवों को कम्प्यूटर चलाना सीखने और स्वयं ही हिसाब किताब रखने के योग्य बनने में अभी काफी समय लगेगा। **इसलिये हमारी अनुशंसा है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम्प्युटर प्रचालक सह लेखापाल नियुक्त किये जायें। ग्राम पंचायत स्तर पर ही लेखों का रख–रखाव हो और ग्राम पंचायतों का सारा हिसाब–किताब ग्राम सभा के लिये सुलभ होना चाहिए। ग्राम पंचायतों की आय तथा व्यय का समय–समय पर पुनरीक्षण होना चाहिये और वित्तीय जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिये ग्राम पंचायतों का सारा हिसाब किताब ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये, मगर यह तभी सम्भव होगा जब हिसाब–किताब का नियमित रूप से और उचित रूप से रख–रखाव किया जाये।**

अंकेक्षण

10.4 वित्तीय जवाबदेही का एक महत्वपूर्ण आयाम है – लेखा परीक्षण एवं अंकेक्षण। यद्यपि राज्य सरकार ने स्थानीय निधि संपरीक्षा को वर्ष 2003–04 से पंचायती राज संस्थानों और नगरीय स्थानीय निकायों का सांविधिक अंकेक्षक घोषित कर रखा है, परन्तु ग्राम पंचायतों का सांविधिक अंकेक्षण अभी भी नगण्य है। पंचायत अधिनियम (धारा 129) में पंचायतों के हिसाब–किताब के अंकेक्षण के लिये राज्य सरकार के अधीन अलग से एक स्वतंत्र संगठन का प्रावधान है। राज्य सरकार ने अंकेक्षण पद्धति के सम्बन्ध में विस्तृत नियम बनाये हैं तथा अंकेक्षकों के कर्त्तव्यों और अधिकारों का सुस्पष्ट निर्धारण किया है। वार्षिक एवं विशेष अंकेक्षण का प्रावधान है। मार्च 2003 तक ग्राम पंचायतों के लेखों का अंकेक्षण पंचायत विभाग के अंकेक्षकों द्वारा तथा जनपद और जिला पंचायत के लेखों का

लेखा परीक्षण स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा किया जाता था। वर्ष 2003–04 से ग्राम पंचायतों के लेखों का सांविधिक अंकेक्षक के रूप में अंकेक्षण का कार्य स्थानीय निधि संपरीक्षा को सौंप दिया गया। अधोलिखित तालिका में स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के अंकेक्षण की स्थिति प्रदर्शित की गई है :–

तालिका संख्या 10.1

स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा पंचायतों के अंकेक्षण की स्थिति

(31 अगस्त 2012 तक की स्थिति)

क्र.	विवरण	ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत	जिला पंचायत
1	पंचायतों की कुल संख्या	9734	146	18
2	लंबित अंकेक्षण वर्ष	–	–	–
क	मार्च, 2003 तक	अंकेक्षण नहीं	19	8
ख	मार्च 2004 तक	6565	10	1
ग	मार्च 2005 तक	6691	14	1
घ	मार्च 2006 तक	7286	17	2
च	मार्च 2007 तक	7518	23	2
छ	मार्च 2008 तक	7811	28	3
ज	मार्च 2009 तक	8427	54	7
झ	मार्च 2010 तक	8921	70	11
ट	मार्च 2011 तक	9330	96	15
ठ	मार्च 2012 तक	9630	140	20
3	कुल लंबित अंकेक्षण वर्ष	72134	471	70
4	वर्ष 2011–12 में हुए अंकेक्षण•	477	45	02
5	31.08.2012 तक लंबित अंकेक्षण वर्ष	71657	426	68

स्त्रोत :– छत्तीसगढ़ शासन का स्थानीय निधि संपरीक्षा संचालनालय,छ.ग.शासन

मार्च 2003 तक ग्राम पंचायतों का स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग द्वारा अंकेक्षण नहीं किया जाता था।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि लगभग 80 प्रतिशत ग्राम पंचायतों का अंकेक्षण लम्बित है और पिछले दो वर्षो के दौरान एक तरह से ग्राम पंचायतों का अंकेक्षण ही नहीं हुआ। अंकेक्षण के लम्बित मामलों की संख्या में वृद्धि के कई कारण हैं और उनमें सबसे बड़ा कारण है स्थानीय निधि संपरीक्षा में अंकेक्षकों की कमी, ग्राम पंचायतों द्वारा वित्तीय अभिलेखों का लचर रख–रखाव तथा वित्तीय प्रबन्धन की प्रक्रिया और परम्पराओं के बारे में ग्राम पंचायत के कर्मचारियों को समुचित दिशा निर्देश का अभाव।

10.5 **अंकेक्षण** – अंकेक्षण के मामले में ही नहीं अपितु अंकेक्षण आपत्तियों के निराकरण की स्थिति भी बहुत खराब है।

तालिका संख्या 10.2

अनुत्तरित अंकेक्षण आपत्तियां और उनसे संबद्ध राशि तथा गबन के मामलों की संख्या

	ग्राम पंचायत		जनपद पंचायत		जिला पंचायत		कुल (लाख रूपयों में)	
	अनुत्तरित प्रश्न	रकम	अनुत्तरित प्रश्न	रकम	अनुत्तरित प्रश्न	रकम	अनुत्तरित प्रश्न	रकम
अनुत्तरित अंकेक्षण आपत्तियों और संलग्न धनराशि	85436	14289.27	31783	22408.41	20072	11824.77	137291	48522.55
गबन के मामले और गबन की गई राशि	6	0.11	267	83.58	984	461.24	1257	544.93

स्त्रोत : स्थानीय निधि संपरीक्षा,छ.ग शासन

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2012 के अगस्त के अंत तक ग्राम पंचायतों के सांविधिक अंकेक्षकों ने ग्राम पंचायतों के मामले में रू. 142.89 करोड़ से संबंधित 85,436 आपत्तियॉं उठाई जिनका अभी तक समाधान नहीं किया गया है। जनपद पंचायतों ने रू. 224.08 करोड़. से संबंधित, 31,783 आपत्तियों का तथा जिला पंचायतों ने रु.118.25 करोड़

से संबंधित 20,072 आपत्तियां का अभी तक उत्तर नहीं दिया है। सारांश यह कि अगस्त 2012 तक रू. 485.23 करोड़ से संबंधित 1,37,291 आडिट आपत्तियां अनुत्तरित पड़ी है। इस तालिका से यह भी ज्ञात होता है कि अगस्त, 2012 के अंत तक अंकेक्षकों ने ग्राम पंचायतों में रूपये 0.11 लाख के गबन के 6 मामले पकड़े। जनपद पंचायतों में 83.58 लाख रूपयों के गबन के 267 तथा जिला पंचायतों में रू. 461.24 लाख के गबन के 984 मामले पकड़े गये। इस तरह सांविधिक अंकेक्षकों ने वार्षिक अंकेक्षण के दौरान 544.93 लाख रूपयों के गबन के कुल मिलाकर 1257 मामलों को उजागर किया।

10.6 तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य सरकार ने वर्ष 2011 में अधिसूचित किया है। (वित्त विभाग की अधिसूचना संख्या 1244/242/2011/स्था./चार, दिनांक 24.10.2011) कि स्थानीय निधि संपरीक्षा और नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के तकनीकी दिशा निर्देश और पर्यवेक्षण में कार्य करेगा।नियंत्रक और महालेखा परीक्षक, स्थानीय निधि संपरीक्षा अबविभाग को तकनीकी दिशा निर्देश देने के साथ ही स्थानीय निकायों की सैम्पल आडिट भी करेंगे लेकिन तेरहवें वित्त आयोग द्वारा यथा अपेक्षित पद्धति से पंचायती राज संस्थानों का सांविधिक अंकेक्षण अभी प्रारम्भ नहीं हो पाया है। महालेखापाल (अंकेक्षण), छत्तीसगढ़ ने आयोग को सूचित किया है कि महालेखापाल द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों का सैम्पल अंकेक्षण प्रारम्भ कर दिया गया है, मगर तकनीकी निर्देश एवं पर्यवेक्षण अभी प्रारम्भ नहीं किया गया है। पंचायत विभाग के अंकेक्षकों के द्वारा ग्राम पंचायतों के लेखों का अंकेक्षण पूर्ववत् चल रहा है। स्थानीय निधि संपरीक्षा ने आयोग को बताया कि न तो 'प्रिया साफ्ट' की अभिकल्पना (डिजाइन) में उनका सहयोग लिया गया और न उसके प्रयोग में। दूसरी ओर ग्राम पंचायतें यह कह कर कि उनके लेखों का पंचायत विभाग के अंकेक्षकों द्वारा अंकेक्षण किया जा चुका है, स्थानीय निधि संपरीक्षा के अंकेक्षकों द्वारा अपने लेखों का अंकेक्षण कराने से इंकार कर देती हैं। हमने यह महसूस किया है कि पंचायत विभाग तथा वित्त मंत्रालय के अधीनस्थ स्थानीय निधि संपरीक्षा में समन्वय का घोर अभाव है।

10.7 लेखाकर्म और लेखा परीक्षण पंचायत व्यवस्था की सबसे कमजोर कड़ी है जो उनके संस्थानात्मक विकास के हितों के सर्वथा प्रतिकूल है। अंकेक्षण प्रतिवेदन के अनुपालन के संबंध में हमें कोई सूचना नहीं मिली है, अतः हमने उसकी स्थिति की समीक्षा नहीं की।

हम समझते है कि स्थिति निहायत बदतर होगी। राज्य सरकार के लिये यह गहन चिंता का विषय है, परन्तु वह इस ओर जरा भी ध्यान नहीं दे रही है। अतः हम दृढ़ता पूर्वक यह अनुशंसा करते हैं कि सांविधिक अंकेक्षण व्यवस्था को फौरन ही मजबूत किया जाये। इस संबंध में हमारी अनुशंसाये निम्नानुसार हैं –

(1) लेखों और संबंधित पंजियों के उचित रख–रखाव के लिये हमने प्रत्येक ग्राम पंचायत में अलग से एक लेखापाल सह कम्प्यूटर प्रचालक नियुक्त किये जाने की अनुशंसा की है।

(2) अपनी वर्तमान कर्मचारी संख्या के आधार पर स्थानीय निधि संपरीक्षा ग्राम पंचायतों और अन्य स्थानीय निकायों का अंकेक्षण करने में सक्षम नहीं है। इसके 'सेटअप' का पुनरीक्षण करके इसको एक सुनिश्चित समय में मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता है। वित्त विभाग को शीघ्र ही यह कार्यवाही प्रारम्भ कर देनी चाहिए। यदि आवश्यक हो तो इस संबंध में महालेखापाल, पंचायत एवं ग्रामीण विकास तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग से मदद ली जाये। अध्याय 17 में इसकी विवेचना की गई है।

(3) अंकेक्षण की लंबित कंडिकाओं को कम करने के लिये विशेष अभियान चलाया जाये और अंकेक्षण के काम में सांविधिक अंकेक्षकों को मदद देने के लिये आन्तरिक अंकेक्षकों एवं करारोपण अधिकारियों को लगाया जाये।

(4) राज्य में ग्राम पंचायतों की संख्या को ध्यान में रखते हुए स्थानीय निधि संपरीक्षा में ग्राम पंचायतों का अंकेक्षण करने के लिये अलग से एक अनुभाग बनाकर वहां अलग से अंकेक्षक नियुक्त करने पर राज्य सरकार द्वारा विचार किया जाये।लंबित अंकेक्षण के निपटारे के लिये सेवानिवृत्त स्थानीय निधि संपरीक्षा अंकेक्षकों की सेवाऐं ली जा सकती है।

(5) स्थानीय निधि संपरीक्षा में पंचायत अंकेक्षकों के संवर्ग को संविलयन कर लिया जाना चाहिये।

(6) पंचायत के जो कर्मचारी अंकेक्षण कार्य की पूर्व सूचना दिये जाने के बावजूद जान बूझकर कोई बहाना बनाकर अंकेक्षण कार्य को टालते है, उनके

विरूद्ध वर्तमान सांविधिक प्रावधानों के अनुसार समुचित दण्डात्मक कार्यवाही की जाये। यह भी देखा गया है कि कई ग्राम पंचायतों में पिछले पांच वर्षों के भी अभिलेख और रजिस्टर सुरक्षित नहीं रखे गये है। मांगने पर कह दिया जाता है कि ये कागजात उपलब्ध नहीं हैं अथवा मिल नहीं रहे हैं। यह भी देखने में आया है कि कार्यकाल समाप्त होने पर बर्हिगामी सरपंच द्वारा अपने उत्तराधिकारी को शासकीय अभिलेख और रजिस्टर आदि सौंपे नहीं जाते, और ऐसे मामलों में कोई कार्यवाही भी नहीं होती।

(7) पंचायतों के पदाधिकारियों अथवा कर्मचारियों के द्वारा गबन या घोटाला करके पंचायत की जो रकम हड़प ली गई है, उनसे वह राशि वसूल किये जाने के लिये शीघ्र ही कार्यवाही की जाये।

(8) राज्य सरकार,नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक से स्थानीय निधि संपरीक्षा को तकनीकी दिशा निर्देश और पर्यवेक्षण प्रदान करने तथा स्थानीय निकायों का परीक्षण अंकेक्षण प्रारम्भ करने के लिये सक्रिय रूप से अनुरोध करे।

अन्य प्रशासनिक मुद्दे

10.8 तीनों स्तरों की पंचायतों में ग्राम पंचायतों का जनता से सबसे करीबी संबंध है और गांवों में नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराने, मूलभूत अधोसंरचनाओं का विकास करने तथा आर्थिक एवं सामाजिक न्याय संबंधी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की प्रत्यक्ष जिम्मेदारी भी ग्राम पंचायतों की है। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लेखित सभी 29 विषय राज्य के पंचायत अधिनियम द्वारा उन्हें सौंपे गये हैं। अतः उनकी प्रभावपूर्ण कार्यक्षमता के लिये ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशासनिकता का मुद्दा बहुत महत्वपूर्ण है। दूसरी ओर जनपद पंचायतें मध्य क्रम की पंचायतें हैं तथा उनकी प्रत्यक्ष जिम्मेदारी बहुत कम है। उनका काम पर्यवेक्षण तक सीमित है। जहां तक जिला पंचायतों का संबंध है, प्राथमिक रूप से उनका काम पर्यवेक्षण और मानीटरिंग है, मगर इसके साथ ही वे केन्द्र और राज्य सरकारों की योजनाओं को कार्यान्वित किये जाने के लिये प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेदार हैं। विभिन्न संबंधित विभागों के हस्तांतरित कर्मचारियों पर उन्हें नियंत्रण भी रखना होता है। लेकिन जैसा कि कहा गया है असली मुद्दा ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशासन का कमजोर होना है। इसका कारण है क्षमता का अभाव। यह महसूस किया गया है कि गांवों में बुनियादी सुविधायें

उपलब्ध कराने तथा अपनी संवैधानिक जिम्मेदारियों को निभाने के बजाय ग्राम पंचायतों का ध्यान 'मनरेगा' तथा इन्दिरा आवास योजना जैसी योजनाओं के क्रियान्वयन तथा वृद्धावस्था पेंशन योजना तथा सार्वजनिक वितरण प्रणाली आदि पर अधिक रहता है। स्थल भ्रमण के दौरान आयोग ने महसूस किया कि जनता और पंचायतों के मध्य इन सब कारणों से दूरी बढ़ रही है, जिसका निराकरण किया जाना चाहिए।

10.9 प्रभावकारी ग्रामीण प्रशासन के लिये संस्थानात्मक और कार्यात्मक–दोनों ही क्षेत्रों में क्षमता का विकास आवश्यक हैं। इनमें से द्वितीय क्षेत्र पर पहले विचार करें। ग्राम पंचायतों की कार्यात्मक क्षमता बहुत सीमित है। जन शक्ति तथा प्रशिक्षण इन दोनों ही दृष्टियों से ग्राम पंचायतों की इस क्षमता को उनकी वित्तीय क्षमता के साथ मजबूत किये जाने की बहुत आवश्यकता है। ग्राम पंचायत की अन्य सारी जिम्मेदारियों का निर्वाह करते हुए करारोपण तथा कर संग्रहण, अभिलेखों का रख रखाव, जनपद पंचायत तथा जिला पंचायतों की बैठकों में उपस्थिति तथा इस प्रकार के अन्य बहुत से कार्यों का निर्वाह करना एक अकेले पंचायत सचिव की क्षमता से बाहर है। कई ग्राम पंचायतों में कम्प्यूटर तो हैं मगर पंचायत सचिवों को कम्प्यूटर चलाने का ज्ञान नहीं होने के कारण बेकार पड़े है। **अतः ग्राम पंचायतों में निम्नलिखित कर्मचारियों का होना आवश्यक है।एक लेखापाल सह कम्प्यूटर प्रचालक, एक सहायक, बड़ी पंचायतों में जल आपूर्ति,स्ट्रीट लाइट तथा निर्माण कार्य की देखरेख करने वाला एक तकनीकी कर्मचारी अथवा ग्राम पंचायतों के एक समूह के लिये एक योग्यता प्राप्त तकनीकी सहायक, जिसे सम्बन्धित जनपद पंचायत के अधीन पदस्थ किया जाये। राज्य सरकार इसके लिये आर.जी.पी.एस.ए. का भरपूर लाभ उठा सकती है।**

प्रशिक्षण

10.10 पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायत कर्मियों की क्षमता और दक्षता उन्हें दिये गये प्रशिक्षण के अनुरूप होती है। इस समय पंचायतों के प्रशिक्षण के लिये जो अधोसंरचना उपलब्ध है, उसमें एक पंचायत एवं ग्रामीण विकास राज्य संस्थान, 6 क्षेत्रीय पंचायत एवं ग्राम विकास प्रशिक्षण केन्द्र, विकासखण्ड स्तर पर 110 पंचायत संसाधन केन्द्र, तथा 10–10 ग्राम पंचायतों के एक–एक समूह के लिये 700 सामुदायिक केन्द्र शामिल हैं। राज्य ग्रामीण विकास संस्थान पर्याप्त रूप से साधन सम्पन्न है और वह ग्राम पंचायतों के

निर्वाचित प्रतिनिधियों तथा कर्मचारियों के लिये कई प्रकार के प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करता है। राज्य ग्रामीण विकास संस्थान के अन्तर्गत आने वाले सभी 6 क्षेत्रीय संस्थानों में भी प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये जाते हैं। जनपद स्तरीय संसाधन केन्द्र तथा सामुदायिक संसाधन केवल नाममात्र के लिये हैं, उनमें न तो प्रशिक्षण के लिये मानव शक्ति है और न आवश्यक साज सामान हैं। यहां तक कि एस.आई.आर.डी' और क्षेत्रीय केन्द्रों में भी प्रशिक्षण के लिये अनुभवी मानव संसाधन का अभाव है। राज्य सरकार का प्रस्ताव जिला स्तर पर और नये 22 पंचायत और ग्रामीण विकास प्रशिक्षण केन्द्र खोलने का है ताकि सभी जिलों में कम से कम एक–एक प्रशिक्षण केन्द्र हो जाये। सरकार का विचार ब्लाक स्तरीय 36 संसाधन केन्द्र स्थापित करने का है ताकि प्रत्येक ब्लॉक में अपना प्रशिक्षण केन्द्र हो जाये। ये अतिरिक्त केन्द्र राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान (RGPSA) नामक एक नई केन्द्रीय योजना के अन्तर्गत प्रस्तावित है। यद्यपि चार स्तरीय प्रशिक्षण अधोसंरचना सर्वाधिक उपयोगी होगी, मगर संसाधनों की तंगी को ध्यान में रखते हुए हमारा सुझाव है कि केवल राज्य ग्रामीण विकास संस्थान और विकास खंड स्तरीय प्रशिक्षण केन्द्रों पर ही ध्यान दिया जाये तथा जिला स्तरीय केन्द्रों को प्रशिक्षण केन्द्र के बजाय पंचायत संसाधन केन्द्र के रूप में रखा जाये। हमें बताया गया है कि पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को कुछ प्रशिक्षण दिया गया है। पंचायत सचिवों को भी पंचायतों के विविध कार्य कलापों का प्रशिक्षण किया गया है मगर आवश्यकता उन्हें आज दिये जा रहे प्रशिक्षण की अपेक्षा और अधिक सघन एवं व्यापक प्रशिक्षण दिये जाने की है। ग्राम पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और कर्मचारियों दोनों के प्रशिक्षण के लिये ब्लॉक स्तरीय प्रशिक्षण केन्द्र सर्वाधिक उपयुक्त हैं। **अतः हमारी अनुशंसा है कि बहुत ज्यादा सामुदायिक केन्द्र स्थापित करके संसाधनों को बिखेरने के बजाय राज्य सरकार को केवल राज्य ग्रामीण विकास संस्थान और ब्लॉक स्तरीय संस्थाओं को ही मजबूत बनाने पर ध्यान देना चाहिये। इनको ही मजबूत बनाये जाने से राज्य में सुदृढ़ और पर्याप्त प्रशिक्षण अधो संरचना का विकास होगा। जिला केन्द्रों को निचले स्तर के प्रशिक्षण संस्थाओं को तकनीकी सहायता और प्रशिक्षण सामग्री प्रदान करने वाले संसाधन केन्द्र के रूप में रखा जाये।हम यह भी अनुशंसा करते है कि प्रशिक्षकों को विशेष प्रोत्साहन राशि दी जाए ताकि योग्य व्यक्तियों को प्रशिक्षण हेतु आकर्षित किया जा सके ।**

ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों की विकास क्षमता

10.11 इस समय सभी ग्राम पंचायतों को उनकी भौगोलिक स्थिति, उनकी जन सांख्यकीय विशिष्टता तथा उनकी संसाधन क्षमता को ध्यान में रखे बिना सांविधिक एवं एजेन्सी कार्यों के निर्वहन तथा राजस्व बढ़ाने की क्षमता की दृष्टि से एक बराबर माना जाता है जबकि इन पंचायतों को कर्मचारी व्यवस्था तथा अन्य सहायता का निर्धारण उनकी भौगोलिक स्थिति, उनकी जन सांख्यिकी विशिष्टता एवं संसाधनों की उपलब्धता तथा उनके द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली नागरिक सेवाओं की प्रकृति और स्तर के आधार पर किया जाना चाहिए। इस समय आदिवासी क्षेत्र की एक ग्राम पंचायत के साथ गैर आदिवासी क्षेत्र की ग्राम पंचायत के समान व्यवहार किया जाता है। **उन्हें क्षेत्रफल,जनसंख्या, ग्राम पंचायतों के पुनर्गठन पर विचार करना चाहिए अथवा वित्तीय सहायता और कर्मचारी व्यवस्था के लिये ग्राम पंचायतों को 2–3 स्तरों में वर्गीकृत कर दिया जाये।**

मूलभूत सेवायें

10.12 ग्राम पंचायतों को स्पष्ट रूप से यह विदित नहीं है कि वे कौन–कौन सी **मूलभूत**/सारभूत नागरिक सुविधायें/सेवायें हैं जो उन्हें नागरिकों को उपलब्ध करानी हैं। वस्तुतः इस समय ग्राम पंचायतों को जो मूलभूत सेवा अनुदान उपलब्ध कराया जा रहा है, उसका उपयोग बहुत से ऐसे कामों के लिये किया जाता है, जिनका मूलभूत सेवाओं से कोई सम्बन्ध नहीं है। इस राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों के लिये आवश्यक बुनियादी सेवाओं में सुरक्षित पेय जल आपूर्ति, स्वच्छता और साफ–सफाई, स्ट्रीट लाइट, आन्तरिक सड़कों और नालियों की व्यवस्था, प्राथमिक स्वास्थ्य सुरक्षा, प्राथमिक शिक्षा तथा सार्वजनिक सम्पत्ति का अनुरक्षण कार्य शामिल हैं। **हमारी अनुशंसा है कि राज्य सरकार ग्राम स्तर पर न केवल मूलभूत सेवाओं को परिभाषित करे अपितु सेवाओं के स्तर तथा सेवा स्तर प्राप्त करने की अवधि भी निर्धारित करे।कुछ राज्यों में ग्राम पंचायतों द्वारा प्रदाय की जाने वाली मुख्य सेवाऐं को पंचायत अधिनियम में अभिजात किया गया है। मूलभूत सेवाओं के लिये निर्धारित धनराशि का उपयोग केवल इन सेवाओं पर किया जाये।**

ग्राम पंचायतों को अनुदान जारी किया जाना

10.13 इस समय राज्य में सभी जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों को जिला पंचायतों के माध्यम से अनुदान का संवितरण किया जाता है। इस पद्धति से संसाधन के हस्तांतरण में अनावश्यक विलम्ब होता है और इसका अलग–अलग रिकार्ड रखना पड़ता है। चूंकि अब जनपद पंचायत स्तर तक इलेक्ट्रानिक संचार सम्पर्क सम्भव है, **अतः जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों को देय सभी अनुदान मुख्यालय द्वारा सीधे जनपद पंचायतों को भेज दिये जायें। जिला पंचायतों को केवल इसकी सूचना दे दी जाये। इससे जिला पंचायत स्तर पर भारी भरकम अभिलेख रखे जाने से बचा जा सकेगा। अतएव वे सभी अनुदान जो केवल ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों के लिये निर्धारित हैं, और जिनके संवितरण से जिला पंचायतों का कोई सीधा सम्बन्ध नहीं है, सीधे जनपद पंचायतों को भेज दिये जायें और सम्बन्धित जिला पंचायतों को इसकी सूचना मात्र भेज दी जाये। जनपद पंचायतें अपने–अपने क्षेत्राधिकार में ग्राम पंचायतों को अविलम्ब इन अनुदानों का वितरण करें।**

पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों की ग्राम पंचायतों में करारोपण

10.14 जैसा कि पहले कहा जा चुका है, राजस्व बढ़ाने के विषय में अधिकार देते समय आदिवासी तथा गैर आदिवासी क्षेत्र की ग्राम पंचायतों को अलग अलग समझा जावे। राज्य के 18 जिलों के सभी 85 विकास खण्डों की ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों का राजस्व आधार बहुत संकुचित है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार ग्राम पंचायतों के सभी अनिवार्य करों तथा गैर कर वसूलियों को इन क्षेत्रों की ग्राम पंचायतों के लिये "वैकल्पिक" वसूली (लेव्ही) बनाये जाने की सम्भावना पर विचार करें। यदि आवश्यक हो तो इस सुझाव को प्रभावी बनाने के लिये पेसा में यथा आवश्यक संशोधन किया जाये।

पंचायत डाटा बैंक

10.15 इस समय ग्राम पंचायत स्तर पर अभिलेखों के रख–रखाव की बड़ी विकट स्थिति है। अधिकांश ग्राम पंचायतों के द्वारा नियमित ढंग और उचित रूप से लेखा पुस्तकें नहीं रखी जाती। बजट अनुमान, वार्षिक प्रशासकीय प्रतिवेदन तथा लेखों का वार्षिक विवरण न तो ठीक से बनाया जाता है, न प्रस्तुत किया जाता है और न ठीक से संरक्षित रखा जाता

है। राज्य में स्थानीय शासन की वित्त व्यवस्था के बारे में विश्वसनीय, समुचित और पर्याप्त आंकड़ों के अभाव में इन संस्थानों की राजकोषीय आवश्यकता का वित्तीय सहायता के साथ सम्बन्ध स्थापित करने में बहुत कठिनाई होती है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने अपने अनुदान का कुछ भाग ग्राम पंचायतों और मध्यम श्रेणी की पंचायतों के लेखों के संधारण और डाटाबेस के निर्माण पर व्यय करने की अनुमति दी है लेकिन इस राशि का यथानिर्दिष्ट प्रयोजन के लिये उपयोग नहीं किया जा सका है। पंचायतों और नगर पालिकाओं के लिये डाटा बैंक की स्थापना का महत्व स्वयं स्पष्ट है। हमारा विचार है कि जिला स्तर पर पंचायत डाटा बैंक का निर्माण अधिक व्यावहारिक और उपयोगी होगा। इस प्रकार सभी स्तरों की पंचायतों के बारे में सांख्यकीय, एवं अन्य आंकड़ों तथा अन्य सूचनाओं का संग्रहण, वर्गीकरण, सारिणीकरण तथा संधारण का काम जिला पंचायतों को सौंपा जा सकता है। **तदनुसार आयोग की अनुशंसा है कि जिले की सभी पंचायतों के लिये 'डाटा बैंक' बनाना जिला पंचायत का अनिवार्य कर्त्तव्य घोषित किया जाये। यदि आवश्यक हो तो सम्बन्धित कानूनों में यथोचित संशोधन कराये जायें। इसके लिये जिला पंचायतों को आवश्यक कर्मचारी, उपकरण और कोष राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये जायें। यदि आवश्यक हो तो केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा दिये गये अनुदान में एतदर्थ निर्दिष्ट 'धन राशि' का इस्तेमाल किया जा सकता है। इस आयोग द्वारा जिला पंचायतों को आबंटित की जाने वाली राशि का उपयोग इस कार्य में किया जाना चाहिए ।**

♦♦♦