

*विहंगावलोकन*



## विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में छह अध्याय हैं । पहला और चौथा अध्याय क्रमशः पंचायत राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों का विहंगावलोकन प्रस्तुत करते हैं । दूसरे और पांचवें अध्याय में पंचायत राज संस्थाओं पर दो वृहत कंडिकायें तथा नगरीय स्थानीय निकायों पर दो निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन हैं । तीसरे और छठवें अध्याय में चार अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकायें, एक पंचायत राज संस्थाओं पर और तीन नगरीय स्थानीय निकायों पर हैं । इस विहंगावलोकन में महत्वपूर्ण निष्कर्षों के सारांश प्रस्तुत हैं ।

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

- तीसरे राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसित किया (राज्य सरकार द्वारा फरवरी 2010 में स्वीकृत) कि राज्य शासन द्वारा चार प्रतिशत विभाजनीय निधि पंचायत राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया जाना चाहिए । तथापि, 2014-15 के दौरान पंचायत राज संस्थाओं को ₹ 435.67 करोड़ कम हस्तांतरित किए गए थे ।

(कंडिका 1.6)

- राज्य सरकार द्वारा राज्य बजट के माध्यम से पंचायत राज संस्थाओं को 2010-11 के दौरान ₹ 6,817.14 करोड़ से बढ़ाकर वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 18,947.92 करोड़ की निधियां आवंटित की । तथापि, पंचायत राज संस्थाएं सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सकी तथा राजस्व शीर्ष में बहुत अधिक अव्ययित शेष होने से 2010-15 की अवधि के दौरान बचतें छह से 30 प्रतिशत के मध्य रहीं ।

(कंडिका 1.7)

- तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान को पंचायत राज संस्थाओं को अंतरित करने में अत्यधिक देरी हुई । पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग ने तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के ₹ 36.69 करोड़, जिस उद्देश्य के लिए स्वीकृत किए गए थे, से अन्य प्रयोजन हेतु व्यपवर्तित किए ।

(कंडिका 1.11.2 एवं 1.11.3)

### अध्याय दो: निष्पादन लेखापरीक्षा

#### सामाजिक लेखापरीक्षा योजना

सामाजिक लेखापरीक्षा को महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी लेखापरीक्षा योजना नियम 2011 के द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत लाया गया । तत्पश्चात् मध्य प्रदेश शासन ने सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई "मध्य प्रदेश राज्य सामाजिक संपरीक्षा समिति" की स्थापना की । म. प्र. राज्य सामाजिक संपरीक्षा समिति, सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित करने, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रपत्रों को तैयार करने, मनरेगा के अन्तर्गत मजदूरों के बीच उनके अधिकारों एवं हकों के बारे में जागरूकता पैदा करने और प्राथमिक स्टैकहोल्डर्स द्वारा अभिलेखों के सत्यापन को सुगम बनाने के लिए ग्राम सभाओं की क्षमता निर्माण के लिए उत्तरदायी थी ।

2014-15 के दौरान राज्य के 14 जिलों के 15 ब्लॉकों की 931 ग्राम पंचायतों में सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित की गयी । "सामाजिक लेखापरीक्षा योजना" के कार्यान्वयन की अनुपालन लेखापरीक्षा में निम्नानुसार पाया गया:

- मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश 2013 के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई सामाजिक लेखापरीक्षा के आयोजन को सुगम बनाने के लिए राज्य/जिला/ब्लॉक/ग्राम स्तरों पर स्रोत व्यक्तियों की उपयुक्त संख्या को चिन्हित करेगा। मध्य प्रदेश राज्य सामाजिक संपरीक्षा समिति द्वारा स्रोत व्यक्तियों के 5,346 पदों के सृजन हेतु प्रस्ताव दिया गया (जून 2013)। तथापि, यह प्रस्ताव वित्त विभाग के पास अभी तक विचाराधीन था। पर्याप्त मानवशक्ति की अनुपलब्धता होने से राज्य में सामाजिक लेखापरीक्षा का कवरेज प्रभावित हुआ।

¶Mdk 2-1-7-1½

- लेखापरीक्षा योजना नियम 2011 की धारा 3(1) के अनुसार राज्य सरकार, प्रत्येक ग्राम पंचायत में मनरेगा योजना के अंतर्गत किए गए कार्यों की छह माह में कम-से-कम एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा का आयोजन कराने में सहयोग करेगी। तथापि, 2012-13 से 2014-15 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा के आयोजन में 98 प्रतिशत की कमी थी जैसा कि आवश्यक 1,37,678 के विरुद्ध केवल 2,674 सामाजिक लेखापरीक्षा का आयोजन किया जा सका।

¶Mdk 2-1-8-2½

- सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की गुणवत्ता नियंत्रण में कमियां थीं। म. प्र. राज्य सामाजिक संपरीक्षा समिति ने सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजन के लिए ग्राम सामाजिक एनिमेटर्स नियमावली एवं सामाजिक लेखापरीक्षा प्रपत्र जारी किए थे। तथापि, नमूना जांच की गई 50 ग्राम पंचायतों में से केवल दो ग्राम पंचायतों में सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के लिए निर्धारित प्रपत्रों को सही तरीके से भरा गया था जबकि 48 अन्य ग्राम पंचायतों में प्रपत्रों को या तो सही तरीके से भरा नहीं गया या भरा ही नहीं गया था। परिणामस्वरूप, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सामाजिक लेखापरीक्षा प्रपत्रों में सम्मिलित निर्धारित सत्यापन कार्रवाई के निष्कर्षों को शामिल नहीं किया गया था।

¶Mdk 2-1-8-3½

- लेखापरीक्षा योजना नियम 2011 एवं मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश 2013 के अंतर्गत शासन द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई या तो सुनिश्चित नहीं की जा रही थी या विलम्ब से सुनिश्चित की गई थी।

¶Mdk 2-1-9-1 , oa 2-1-9-2½

ipk; r jkt l lFkkvka ea vkarfjd fu; a.k iz.kkyh

दो जिलों, छिंदवाड़ा (अनुसूचित जिला) तथा इंदौर (गैर अनुसूचित जिला) का चयन पंचायत राज संस्थाओं में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली लेखापरीक्षा हेतु किया गया था, जिनमें निम्नलिखित देखा गया:

- बजटीय नियंत्रण, जो राशियों के अनुचित उपयोग को रोकने का महत्वपूर्ण साधन है, कमजोर था। जिला पंचायत छिंदवाड़ा द्वारा बजट अनुमान को तैयार करने एवं अनुमोदित करने में विलम्ब हुआ। नमूना जांच की गई पांच जनपद पंचायतों तथा 139 ग्राम पंचायतों द्वारा बजट अनुमान तैयार नहीं किए गए।

¶Mdk 2-2-4-1] 2-2-6-1 , oa 2-2-8-1½

- जिला पंचायत छिंदवाडा, 12 जनपद पंचायतों तथा 139 नमूना जांच की गई ग्राम पंचायतों द्वारा बैंक समाधान नहीं किया गया था जिसने उनके नकद प्रबंधन पर कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाया ।

¶Mdk 2-2-4-3] 2-2-6-2 , oa 2-2-8-2½

- दस जनपद पंचायतों में राशि ₹ 35.96 लाख के अग्रिम विगत एक वर्ष से लेकर 32 वर्ष की अवधि से वसूली हेतु लंबित थे ।

¶Mdk 2-2-6-3½

- नमूना जांच की गई किसी भी 139 ग्राम पंचायतों द्वारा परिसम्पत्ति पंजी तथा भंडार पंजी का संधारण नहीं किया गया ।

¶Mdk 2-2-9-1½

v/; k; rhu% yunu ys[ kki jh{kk

- मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, शाजापुर, द्वारा फर्म से सीड ग्रेडिंग मशीन की अधिप्राप्ति के आपूर्ति आदेश के विरुद्ध, पर्याप्त सुरक्षा के रूप में बैंक गारंटी आदि सुरक्षा सुनिश्चित किए बिना, फर्म को ₹ 11 लाख का अग्रिम भुगतान किया गया । फर्म द्वारा छह वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने पर भी अपेक्षित वस्तुओं की आपूर्ति नहीं की गई । बाद में, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर फर्म से ₹ 11 लाख की वसूली की गई ।

¶Mdk 3-1-1½

v/; k; pkj% uxjh; LFkkuh; fudk; ka dh dk; i z kkyh] ftEenkjh iz kkyh , oa foRrh; ifrofnr epnka ij fogakoykdu

- राज्य सरकार द्वारा राज्य बजट के माध्यम से नगरीय स्थानीय निकायों को 2010–11 के दौरान ₹ 3,900.36 करोड़ से बढ़ाकर वर्ष 2014–15 के दौरान ₹ 6,751.81 करोड़ निधियां आवंटित की गईं । तथापि, नगरीय स्थानीय निकाय सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सके तथा राजस्व शीर्ष में बहुत अधिक अव्ययित शेष होने से 2010–15 की अवधि के दौरान बचतें नौ से 22 प्रतिशत के मध्य रहीं ।

¶Mdk 4-7½

- नमूना जांच की गई 91 नगरीय स्थानीय निकायों में से 70 नगरीय स्थानीय निकायों ने मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुसार उपचय आधार पर लेखांकन प्रणाली को नहीं अपनाया ।

¶Mdk 4-8-1½

v/; k; ikp % fu"i ki nu ys[ kki jh{kk

, dhidr vkokl , oa efyu cLrh fodkl dk; De

एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम एक केन्द्र प्रवर्तित कार्यक्रम है । केन्द्र सरकार और राज्य सरकार/नगरीय स्थानीय निकायों/पैरास्टेटल के मध्य निधियों का विभाजन 80:20 के अनुपात में है । एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम का मूल उद्देश्य चिन्हित शहरी क्षेत्र में मलिन बस्ती के वासियों को पर्याप्त आश्रय एवं बुनियादी अधोसंरचना सुविधायें मुहैया कराते हुए स्वस्थ एवं शहरी पर्यावरण के साथ मलिन बस्ती के समग्र विकास के लिए प्रयास करना है ।

मध्य प्रदेश में, राज्य के 53 शहरों में दिसम्बर 2006 एवं मार्च 2012 के मध्य 56 एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम परियोजनायें अनुमोदित की गई थीं। मध्य प्रदेश शासन ने परियोजना के कार्यान्वयन हेतु नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय को राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के रूप में नियुक्त किया था (दिसम्बर 2005)। राज्य में एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित परिलक्षित हुए:

- केन्द्रीय स्वीकृति एवं अनुवीक्षण समिति द्वारा स्वीकृत आई.एच.एस.डी.पी. का कार्यान्वयन पूर्ण किए जाने की समय सीमा से पिछड़ गया था। 56 परियोजनाओं में से छह परियोजनाएं उपयुक्त भूमि के उपलब्ध न होने एवं हितग्राहियों की उदासीनता के कारण प्रारम्भ नहीं की जा सकीं। शेष 50 परियोजनाओं में से मात्र 15 परियोजनाएं मार्च 2015 तक पूर्ण की जा सकीं। आगे पाया गया कि 35 अपूर्ण परियोजनाओं में से, 16 परियोजनाएं (46 प्रतिशत), जो दिसम्बर 2006 से दिसम्बर 2007 के मध्य स्वीकृत की गई थी, उन्हें 12 से 24 माह की निर्धारित समय सीमा में पूर्ण किया जाना था। इस प्रकार इन परियोजनाओं की स्वीकृति के छह से नौ वर्षों की समाप्ति के उपरान्त भी परियोजनाएं अपूर्ण रहीं।

¶¶¶¶¶ 5-1-6½

- 56 परियोजनाओं में स्वीकृत कुल 22,998 आवासीय इकाईयों में से 31 परियोजनाओं की 9,203 आवासीय इकाईयों (40 प्रतिशत) को समर्पित किया गया था एवं 42 परियोजनाओं में मात्र 8,766 आवासीय इकाईयों (38 प्रतिशत) को मार्च 2015 की स्थिति में पूर्ण किया जा सका। इन पूर्ण आवासीय इकाईयों में से 3,227 आवासीय इकाईयां हितग्राहियों को आवंटित की गई थीं।

¶¶¶¶¶ 5-1-6½

- आवासीय इकाईयों के हितग्राही अंश की गणना करते समय सर्वप्रथम शहरी गरीबों के आर्थिक सामर्थ्य पर मुख्यतः ध्यान देना चाहिए था। तथापि, सात नमूना जांच की गई परियोजनाओं की लागत में वृद्धि के कारण आवासीय इकाईयों की प्रति इकाई लागत में ₹ 36,000 से ₹ 2.49 लाख की वृद्धि हुई परिणामस्वरूप हितग्राही अंश में भी वृद्धि हुई।

¶¶¶¶¶ 5-1-9½

- केन्द्रीय स्वीकृति एवं अनुवीक्षण समिति के निर्देशों के अनुसार गरीबों के लिए आवासों एवं अधोसंरचना सुविधाओं में निष्पादन गुणवत्ता को अत्यधिक महत्व देना चाहिए था। तथापि, नमूना जांच की गई परियोजनाओं के अभिलेखों की जांच/निर्मित आवासीय इकाईयों के संयुक्त परीक्षण में निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण मानकों के पालन में कमी होना परिलक्षित हुआ।

¶¶¶¶¶ 5-1-10½

- परियोजनाओं का अनुवीक्षण पर्याप्त नहीं था क्योंकि परियोजना की त्रैमासिक समीक्षा हेतु वर्ष 2006-15 की अवधि में, राज्य स्तरीय समन्वय समिति निर्धारित 36 बैठकों के विरुद्ध 4 बैठकें ही आयोजित कर सकी। आगे, वर्ष 2008-2012 एवं 2013-2015 के दौरान कोई भी बैठक आयोजित नहीं हुई थी। हितग्राहियों की समितियां गठित नहीं होने के कारण आई.एच.एस.डी.पी. के कार्यान्वयन की सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की जा सकी।

¶¶¶¶¶ 5-1-14-1 , oa 5-1-14-4½

^uxjh; LFkkuh; fudk; ea l ok Lrj ekun.M^ ij fu"iknu ys[kki jh{kk

सेवा प्रदाय में जवाबदेही लाने हेतु मानदण्ड एक महत्वपूर्ण प्रणाली है। इसके महत्व को समझते हुए शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा मूलभूत नगरीय सेवाओं जैसे जल प्रदाय, मलजल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं वर्षा जल निकासी के संबंध में निष्पादन के अनुवीक्षण के लिए मानकों की रूपरेखा निर्धारित करने हेतु एक सेवा स्तर मानदण्ड की पुस्तिका जारी की गई थी। तेरहवें वित्त आयोग ने नगरीय स्थानीय निकायों को निष्पादन अनुदान के आवंटन के लिए सेवा स्तर मानदण्डों को एक शर्त के रूप में सम्मिलित किया था।

राज्य में कुल 378 नगरीय स्थानीय निकायों में से 114 नगरीय स्थानीय निकायों (16 नगरपालिक निगम एवं 98 नगरपालिका परिषद्) में सेवा स्तर मानदण्ड, मार्च 2015 तक अधिसूचित किए गए थे। 2011-15 की अवधि के लिए सेवा स्तर मानदण्डों के संदर्भ में नगरीय सेवाओं की निष्पादन प्रबंधन की जांच चार नगरीय स्थानीय निकायों (भोपाल, देवास, जुन्नारदेव एवं करेली) में की गई जिससे निम्नलिखित परिलक्षित हुआ:

- नमूना जांच की गई चार नगरीय स्थानीय निकायों ने 2010-11 एवं 2014-15 के मध्य चार मूलभूत सेवाओं – जल प्रदाय, मलजल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं वर्षा जल निकासी के प्रदाय, पर ₹ 473.16 करोड़ व्यय किए जिसमें तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के ₹ 80.44 करोड़ तथा नगरीय स्थानीय निकायों के अन्य स्रोतों से ₹ 392.72 करोड़ के व्यय सम्मिलित था।

¶dfMdk 5-2-5½

- नगरीय स्थानीय निकायों को सेवा संकेतक आंकड़े जैसे उपभोक्ताओं को प्रदाय परिशोधित जल की मात्रा, परीक्षण हेतु लिए गए जल के नमूनों की संख्या, उत्सर्जित, पृथक्कृत एवं निस्तारित नगरीय ठोस अपशिष्ट की मात्रा एवं जल भराव घटनाओं की संख्या, एकत्रित करना था। तथापि, इन आंकड़ों के एकत्रीकरण हेतु कोई प्रणाली संस्थापित नहीं की गयी थी। इसके परिणामस्वरूप, वास्तविक आंकड़ों के स्थान पर राज्य राजपत्र में लक्ष्य एवं उपलब्धियों के अनुमानित आंकड़े अधिसूचित किए गए थे।

¶dfMdk 5-2-6½

- नमूना जांच किए गए चार नगरीय स्थानीय निकायों के सेवा क्षेत्रों में जल कनेक्शनों का कवरेज केवल 50 प्रतिशत तक था। भोपाल नगरपालिक निगम 70 वार्डों के 305 सेवा क्षेत्रों में से 77 सेवा क्षेत्रों में जल प्रदाय एक दिन छोड़कर कर रहा था। निर्धारित मानदंड 135 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन के विरुद्ध नमूना जांच की गई अन्य तीन नगरीय स्थानीय निकायों में जल प्रदाय 34 से 53 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन के मध्य था।

¶dfMdk 5-2-8] 5-2-12] 5-2-16 , oa 5-2-20½

- नमूना जांच किए गए किसी भी नगरीय स्थानीय निकायों में शौचालयों का कवरेज मानदण्ड (100 प्रतिशत) के अनुरूप नहीं था। दो नगरीय स्थानीय निकायों (जुन्नारदेव एवं करेली) में मलजल निकासी तंत्र विद्यमान नहीं था जबकि भोपाल में मलजल निकासी तंत्र का कवरेज केवल 38 प्रतिशत तथा देवास में 10 प्रतिशत था।

¶dfMdk 5-2-9] 5-2-13] 5-2-17 , oa 5-2-21½

- नमूना जांच किए गए किसी भी नगरीय स्थानीय निकायों में नगरीय ठोस अपशिष्ट का पृथक्करण एवं वैज्ञानिक पद्धति से निपटान नहीं किया गया था। नगरीय

ठोस अपशिष्ट के वैज्ञानिक पद्धति से निपटान के लिए कोई भूमि भरण स्थल विकसित नहीं किया गया था ।

¶Mdk 5-2-10] 5-2-14] 5-2-18 , oa 5-2-22½

- नमूना जांच की गई किसी भी नगरीय स्थानीय निकायों ने सेवा स्तर मानदण्ड संकेतक – वर्षा जल निकास तंत्र का कवरेज, के विरुद्ध सही उपलब्धि प्रतिवेदित नहीं की थी ।

¶Mdk 5-2-11] 5-2-14] 5-2-19 , oa 5-2-23½

- राज्य स्तर एवं नगरीय निकाय स्तर दोनों पर सेवा स्तर मानदण्ड के कार्यान्वयन हेतु अनुवीक्षण प्रणाली की उपलब्धता नहीं पाई गई । विभागीय स्तर पर प्रतिवेदित किए गए निष्पादन संकेतकों की नगरीय स्थानीय निकायों के प्रबंधन स्तर (महापौर/आयुक्त) पर कभी भी समीक्षा नहीं की गई थी ।

¶Mdk 5-2-24½

v/; k; Ng% yunu ys[ kki j h{kk

- मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन शुल्क कम आरोपित करने के कारण शासन राशि ₹ 34.04 लाख के राजस्व से वंचित रहा ।

¶Mdk 6-1-1½

- नगर परिषद, कानड़ द्वारा कार्य के पुनः आवंटन करने से राशि ₹ 7.68 लाख अतिरिक्त व्यय किया गया जो जोखिम और लागत उपनियम के अधीन पूर्व ठेकेदार से वसूल नहीं किया गया ।

¶Mdk 6-1-2½

- ग्वालियर नगरपालिक निगम द्वारा गैर घरेलु उपभोक्ताओं हेतु संस्थापित पानी के मीटरों पर राशि ₹ 24.46 लाख का व्यय किया गया जो निरर्थक रहा क्योंकि ग्वालियर नगरपालिक निगम ने संस्थापित किए गए पानी के मीटरों में दर्ज खपत के आधार पर प्रभार लगाने के स्थान पर जल खपत के देयक निर्धारित प्रभार के आधार पर तैयार करना जारी रखा ।

¶Mdk 6-2-1½