विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में दो भाग शामिल है :

भाग–अ पंचायती राज संस्थाओं का प्रतिनिधित्व करता है। इस भाग में दो अध्याय शामिल हैं। अध्याय-I में 'पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन' और अध्याय-II में एक निष्पादन लेखापरीक्षा एवं तीन अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेद सम्मिलित हैं।

भाग–ब शहरी स्थानीय निकायों का प्रतिनिधित्व करता है। इस भाग में दो अध्याय शामिल हैं। अध्याय-III में 'शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन' और अध्याय-IV में एक निष्पादन लेखापरीक्षा एवं छः अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेद सम्मिलित हैं।

इस विहंगावलोकन में इस प्रतिवेदन में सम्मिलित महत्वपूर्ण निष्कर्षो का सारांश प्रस्तुत है।

भाग–अ

पंचायती राज संस्थाएं

1. पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के जवाबदेही तंत्र और वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों की कमजोर स्थिति जारी रही। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा अधिकांश पंचायती राज संस्थाओं के अपूर्ण व अनुपयुक्त लेखों का आंशिक प्रमाणीकरण किया जाना एक गम्भीर मुद्दा है। विभिन्न लेखांकन प्रारूपों के निर्धारण और विकसित लेखांकन पैकेज उपलब्ध होने के बावजूद राज्य सरकार एक मजबूत लेखांकन प्रणाली विकसित करने में विफल रही। पंचायती राज संस्थाओं ने पारंपरिक प्रारूपों में ही अपने लेखों का संधारण जारी रखा। ग्राम पंचायतों को आत्म-निर्भर बनाने हेतु केन्द्रीय वित्त आयोग से प्रत्यक्ष निधि का हस्तान्तरण प्राप्त हो रहा था। इसके बावजूद, अभिलेखों एवं विवरणियों का संधारण नहीं किया जा रहा था। विगत कई वर्षो से विभाग के पास 'निजी राजस्व' के आंकड़ों की अनुपलब्धता, पंचायती राज संस्थाओं को अपने निजी राजस्व के उत्पादन की महत्वत्ता के पहचान की विफलता को दर्शाती है, फलतः वे पूर्ण रूप से राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान/सहायता पर पूर्णतः आश्रित थे। विगत वर्षो में महत्वपूर्ण लेखांकन और वित्तीय मुद्दों से संबंधित लेखापरीक्षा आक्षेपों का बड़ी मात्रा में बकाया रहना, उनके निस्तारण के तरीकों और माध्यमों में राज्य सरकार की कम रूचि को दर्शाता है।

(अनुच्छेद 1.1 से 1.12)

2. पंचायती राज संस्थाओं के लेखापरीक्षा निष्कर्ष

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना का क्रियान्वयन

भारत सरकार ने ग्रामीण जनसंख्या को रोजगार प्रदान करने हेतु राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम सितम्बर 2005 में अधिनियमित किया। राजस्थान में यह अधिनियम प्रारम्भ में छः जिलों में फरवरी 2006 से लागू किया और अप्रैल 2008 तक सभी जिलों में विस्तारित कर दिया गया। अधिनियम को अक्टूबर 2009 से पुनः नामकरण 'महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम' (मनरेगा) किया गया। अधिनियम के अधीन, राजस्थान सरकार ने जुलाई 2006 में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना, राजस्थान अधिसूचित की। इस अधिनियम का मूल उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में ऐसे परिवारों को जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम करने के लिए तैयार हों, मांगने पर एक वित्तीय वर्ष में 100 दिवसों का सुनिश्चित श्रम रोजगार उपलब्ध कराकर, आजीविका सुरक्षा प्रदान करना है।

चयनित जिलों में मनरेगा के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि ग्राम सभा द्वारा वार्षिक विकास योजना और श्रम बजट को समय पर अनुमोदित नहीं किया गया था और ग्राम सभा द्वारा अनुमोदन हेतु कोरम पूरा नहीं किया गया था, अनुमोदित कार्यो की सूची सूचना पट्ट पर प्रदर्शित नहीं की गई थी। लाइन-विभागों के साथ अभिसरण बहुत कम था।

घर-घर सर्वेक्षण आयोजित नहीं किए गए, जॉब कार्ड नवीनीकृत नहीं किए गए, श्रमिकों को उनके काम के मांग की रसीद नहीं दी गई, दिव्यांग व्यक्तियों को मात्र 29 से 36 दिवस का रोजगार प्रदान किया गया। स्थायी परिसम्पत्तियों के निर्माण में अनेक कमियां पाया गयी और कुल मिलाकर 37.05 प्रतिशत कार्य अपूर्ण थे।

राज्य में मात्र 52.02 दिवस प्रति परिवार रोजगार उपलब्ध करवाया गया, कुल 15.82 प्रतिशत मस्टर रोल में शून्य उपस्थिति दर्ज थी, श्रमिकों की उपस्थिति दैनिक आधार पर चिन्हित नहीं की गई थी। ₹ 704.37 करोड़ की मजदूरी और सामग्री के उत्तरदायित्व लम्बित थे। पेयजल सुविधा के अतिरिक्त अन्य श्रमिक सुविधाएं और पात्र गारंटीशुदा सुविधाएं उपलब्ध नहीं करवाई जा रही थी। अतिरिक्त सामग्री घटक, व्यक्ति दिवसों, प्रशासनिक लागत इत्यादि की राशि ₹ 628.89 करोड़ पुनर्भरण नहीं की गयी थी।

राज्य रोजगार गारंटी परिषद नियमित बैठकें और अपने कर्तव्यों का निर्वहन पृथक नियमों के अभाव में उचित रूप से नहीं कर रही थी। नरेगा-सॉफ्ट पर सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन अपलोड नहीं किया जा रहा था, 76.82 प्रतिशत शिकायतों का निपटान परिवेदना सेल द्वारा निर्धारित समय सीमा में नहीं किया गया, आवधिक निरीक्षण नहीं किया जा रहा था और निरीक्षण प्रतिवेदनों और कार्यो की अनुश्रवण पंजिका का संधारण नही किया जा रहा था।

(अनुच्छेद 2.1)

मगरा क्षेत्रीय विकास योजना

मगरा क्षेत्रीय विकास योजना का उद्देश्य राजस्थान के पांच जिलों (अजमेर, भीलवाड़ा, चित्तौड़गढ़, पाली और राजसमंद) की 14 पंचायत समितियों में सामाजिक-आर्थिक और आधारभूत विकास करना था। इस योजना के क्रियान्वयन में विभिन्न कमियां जैसे समग्र ग्राम विकास के लिए भावी योजना, जल-निकासी योजना और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार नहीं किए गए थे।

योजना के अन्तर्गत 2012-17 के दौरान उपलब्ध ₹ 202.34 करोड़ की निधियों में से केवल ₹ 21.81 प्रतिशत (औसत) का उपयोग किया गया और इसके परिणामस्वरूप ₹ 90.29 करोड़ का वृह्द अव्ययित अवशेष रहा। वित्तीय प्रबंधन कमजोर था, क्योंकि उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को समय पर जमा नहीं करवाया गया और विभाग द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्रो को प्राप्त किए बिना निधियां आवंटित की गई। अग्रेतर, निधियां अन्य योजनाओं को भी विपथन की गयी थी।

योजना के अन्तर्गत कार्यो के निष्पादन की गति धीमी थी, 4,772 कार्यो में से 31.29 प्रतिशत कार्य अपूर्ण थे। योजना के अन्तर्गत कार्यो का निष्पादन मान-दंड के अनुसार नहीं किया गया और सीमेंट कंक्रीट सड़कों का निर्माण नालियों और अपेक्षित परतों के बिना किया गया था। विभागीय अधिकारियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पाया गया कि अनिष्पादित मदों के लिए भुगतान किए गए और विभिन्न सृजित परिसम्पत्तियों का अभिप्रेत प्रयोजनो के लिए उपयोग नहीं किया जा रहा था। अग्रेतर, योजना के अन्तर्गत संधारण हेतु 15 प्रतिशत निधियों की उपलब्धता के बावजूद सृजित परिसम्पत्तियों का संधारण नहीं किया गया। अनुश्रवण एवं मूल्यांकन भी कमजोर था क्योंकि तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा और सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई थी।

(अनुच्छेद 2.2)

पंचायत समिति, शिव (बाड़मेर) बकाया किराया ₹ 89.13 लाख की वसूली में विफल रही।

(अनुच्छेद 2.3)

जिला परिषद, सवाई माधोपुर में छात्रावास भवनों (ईसरदा और बामनवास) के अपूर्ण रहने के परिणामस्वरूप छात्र उचित छात्रावास सुविधाओं से वंचित रहे।

(अनुच्छेद 2.4)

भाग-ब

शहरी स्थानीय निकाय

3. शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन

शहरी स्थानीय निकायों के निजी संसाधन पर्याप्त नहीं थे और वे केन्द्र और राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान और ऋण पर मुख्यतया निर्भर थे। निर्धारित प्रारूपों में लेखों को समय पर अंतिम रुप देने के अभाव और लेखों के प्रमाणीकरण में सुस्त दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप हितधारक लेखांकन की सही जानकारी से वंचित रहे। स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा वर्ष 2016-17 के दौरान वांछनीय 190 शहरी स्थानीय निकायों के लेखों के प्रमाणीकरण के विरुद्ध केवल 122 शहरी स्थानीय निकायों (64 प्रतिशत) के लेखों को ही प्रमाणित किया गया था। इसी तरह, वर्ष 2015-16 के लिए 22 शहरी स्थानीय निकायों और वर्ष 2016-17 के लिए 70 शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक लेखें निदेशालय, स्थानीय निकाय विभाग के पास उपलब्ध नहीं थे। 48 शहरी स्थानीय निकायों के अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक लेखे अभी भी उपार्जन आधार के अलावा परम्परागत नकद आधार पर तैयार किए जा रहे थे। लेखापरीक्षा आक्षेपों के बकाया रहने तथा उनके निपटान में बहुत विलम्ब था। लेखापरीक्षा आक्षेपों के समय पर निस्तारण की विफलता से अनियमितताओं/कमियों की निरन्तरता का जोखिम अन्तर्निहित है।

(अनुच्छेद 3.1 से 3.13)

4. शहरी स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा निष्कर्ष

अपशिष्ट प्रबंधन

राजस्थान क्षेत्रफल में भारत का सबसे बड़ा राज्य है। राज्य के लिए बढ़ते शहरीकरण और बदलती जीवन-शैली के साथ, अपशिष्ट उत्पादन और उसका उचित निस्तारण एक चुनौती बन गया है। केन्द्र सरकार ने पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986 के प्रावधानों के अन्तर्गत ठोस अपशिष्ट, प्लास्टिक अपशिष्ट और ई-अपशिष्ट के हथालन एवं प्रबंधन के लिए विविध नियम जारी किए। यह नियम राज्यों पर भी लागू होते हैं। राज्य में, पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986 के अन्तर्गत विविध नियमों के क्रियान्वयन में राजस्थान राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड प्रवृत्त है। अपशिष्ट प्रबंधन राज्य का विषय है और अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित गतिविधियों के निष्पादन हेतु स्थानीय निकाय उत्तरदायी है। अपशिष्ट प्रबंधन की निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि :

उत्पन्न अपशिष्ट, भविष्य में उत्पन्न होने वाले संभावित अपशिष्ट का अनुमान, श्रम-शक्ति और वाहनों की आवश्यकता एवं अपशिष्ट से पर्यावरण और मानव स्वास्थ्य के लिए उत्पन्न जोखिम का आकलन राज्य स्तर पर तथा जांच की गई 50 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों में और सभी जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं के स्तर पर नहीं किया गया था।

स्वच्छ भारत मिशन के अन्तर्गत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए राजस्थान सरकार ने 2015-17 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को केवल ₹ 292.81 करोड़ जारी किए, जारी राशि में से शहरी स्थानीय निकायों द्वारा आवंटित निधियों का केवल 20.69 प्रतिशत उपयोग किया और जांच की गई 22 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा केवल 7.27 प्रतिशत निधियों का उपयोग किया गया था।

यद्यपि पर्याप्त अधिनियम, नियम एवं नीतियां उपलब्ध थी, अधिकांश शहरी स्थानीय निकायों और सभी ग्राम पंचायतों में अपशिष्ट को 'कम करने, पुनः उपयोग और पुनः चक्रण' के लिए कोई प्रभावी नीतियां/योजनाएं नहीं थी। अग्रेतर, शास्ति उद्ग्रहण के लिए उप-नियमों और नामांकित प्राधिकारियों के अभाव में नमूना जांच की गई किसी भी ग्राम पंचायत ने अपशिष्ट नियमों के उल्लंघन के लिए शास्ति नहीं लगाई थी। राजस्थान सरकार ने ई-अपशिष्ट के क्रियान्वयन हेतु एकीकृत योजना तैयार नहीं की थी।

वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य के 55.41 प्रतिशत शहरी वार्डो में घर-घर से नगरीय ठोस अपशिष्ट का संग्रहण नहीं किया गया था। जांच की गई सभी शहरी स्थानीय निकायों और ग्राम पंचायतों में ठोस अपशिष्ट को न तो पृथक्करण और न ही संसाधित किया जा रहा था और असंसाधित नगरीय ठोस अपशिष्ट खुली भूमि पर डाला जा रहा था। अग्रेतर, 22 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल तीन में अपशिष्ट हेतु भूमि-भरण स्थल निर्मित किये गये थे, तथापि इन भूमि-भरण स्थलों का भी उपयोग नहीं किया जा रहा था।

जांच की गई किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने प्लास्टिक अपशिष्ट के संग्रहण, हथालन, भण्डारण, परिवहन और निस्तारण के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया था।

(अनुच्छेद 4.1)

प्रीमियम, लीज किराया, रूपान्तरण एवं बाह्य विकास प्रभार की राशि ₹ 2.49 करोड़ की कम वसूली।

(अनुच्छेद 4.2)

जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड और जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग से सड़क कटाव प्रभार ₹ 2.45 करोड़ की वसूली का अभाव।

(अनुच्छेद 4.3)

नगर निगम, अजमेर द्वारा साइनेज बोर्डो की स्थापना हेतु स्थलों का चयन नही किये जाने के परिणामस्वरुप ₹ 2.14 करोड़ की राजस्व हानि।

(अनुच्छेद 4.4)

नगर निगम, बीकानेर एवं नगर परिषद, नागौर द्वारा भवनों के निर्माण हेतु अनुमति प्रदान किए जाने पर आवेदकों से ₹ 1.98 करोड़ के बेहतरी प्रभार की कम वसूली/वसूली का अभाव।

(अनुच्छेद 4.5)

नगर निगम, उदयपुर में विद्युत खंभों पर डिस्प्ले बोर्ड एवं युनिपोल/साइनेज पर कुल ₹ 1.44 करोड़ का निष्फल व्यय एवं राजस्व की हानि।

(अनुच्छेद 4.6)

स्वायत्त शासन विभाग के अनुमोदन के बिना वार्षिक अनुमति शुल्क को स्वेच्छा से घटाए जाने एवं पंजीकरण शुल्क की वसूली के अभाव के परिणामस्वरूप विवाह स्थलों से ₹ 97.12 लाख की कम वसूली।

(अनुच्छेद 4.7)