विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में पाँच अध्याय हैं। पहले एवं तीसरे अध्याय में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकलाप, उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामलों का विहंगावलोकन है। दूसरे अध्याय में झारखण्ड राज्य में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्माण कार्यों पर अनुपालन लेखापरीक्षा है जबकि पाँचवें अध्याय में झारखण्ड राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 13वें वित्त आयोग अनुदानों की उपयोगिता पर अनुपालन लेखापरीक्षा तथा तीन लेखापरीक्षा कंडिकाएं शामिल हैं। चौथे अध्याय में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जलापूर्ति, स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाओं के प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा है। निष्पादन लेखापरीक्षा तथा अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य ₹ 325.47 करोड़ है।

भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग के द्वारा निर्धारित लेखापरीक्षा मानदण्डों के अनुसार लेखापरीक्षा की गयी है। लेखापरीक्षा नमूना का चयन, सांख्यिकीय नमूना प्रणाली के साथ-साथ जोखिम आधारित विवेकपूर्ण नमूना के आधार पर किया गया है। निष्पादन लेखापरीक्षा में अंगीकृत विशेष लेखापरीक्षा पद्धति का उल्लेख किया गया है। सरकार के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गये हैं और अनुशंसाएं की गयी हैं। प्रमुख लेखापरीक्षा के जाँच परिणामों का सार इस विहंगावलोकन में किया गया है।

1. पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) के कार्यकलाप, उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामलों का विहंगावलोकन

झारखण्ड में 4689 पं.रा.सं. हैं जिसमें 24 जिला परिषदें (जि.प.), 263 पंचायत समितियाँ (पं.स.) और 4402 ग्राम पंचायतें (ग्रा.पं.) हैं। वर्ष 2015-16 के दौरान, 13 जि.प., 36 पं.स. और 70 ग्रा.पं. की लेखापरीक्षा की गयी। बकाया लेखापरीक्षा कंडिकाओं में वृद्धि की प्रवृति देखी गयी थी। विभाग के द्वारा बकाया लेखापरीक्षा अवलोकनों के निपटारे के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाये गये थे। मार्च 2016 को, वर्ष 2011-16 की 3,723 कंडिकाएं निपटान हेतु लंबित थी, जिनका मौद्रिक मूल्य ₹ 288.86 करोड़ था।

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का 31 मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष के लिए, स्थानीय निकायों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के पटल पर जुलाई 2016 में पेश किया गया लेकिन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर चर्चा करने के लिए राज्य सरकार के द्वारा किसी समिति का गठन नहीं किया गया।

झारखण्ड में सामाजिक अंकेक्षण के लिए सामाजिक अंकेक्षण इकाई मई 2016 में स्थापित किया गया। हालाँकि, राज्य के ग्राम पंचायतों में वर्ष 2015-16 में महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अंतर्गत 49 सामाजिक अंकेक्षण किये गये।

यद्यपि तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण के तहत प्राथमिक लेखापरीक्षक के कर्त्तव्यों का निर्वहन करने के लिए राज्य सरकार ने (नवम्बर 2014) निदेशक स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (नि.स्था.नि.ले.प.) की नियुक्ति की, लेकिन नि.स्था.नि.ले.प. ने पं.रा.सं. की लेखापरीक्षा शुरु नहीं की (सितम्बर 2016)।

अनुदान/ऋण पंजी, संपत्ति पंजी और भंडार पंजी जैसे आधारभूत अभिलेखों का संधारण नमूना जाँचित जि.प. के द्वारा नहीं किया गया था। महत्वपूर्ण पंजियों के संधारण में विफल रहने से स्थानीय स्वशासन का पंचायतों के वित्त/संपत्तियों पर

नियंत्रण कमजोर हो गया। पं.रा.सं. मुख्य रुप से सरकार के अनुदान एवं ऋणों पर निर्भर थे क्योंकि उनके स्वयं के स्रोतों से प्राप्त संसाधन उनके व्यय संबंधी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए पर्याप्त नहीं थे। राज्य सरकार ने पंचायतों के द्वारा कर लगाने के लिए कोई नियम नहीं बनाया जिसकी वजह से पं.रा.सं. कर लगाने तथा वसूल करने में समर्थ नहीं हैं।

(कंडिका 1.1 से 1.11.9)

2. अनुपालन लेखापरीक्षा-पं.रा.सं.

2.1 झारखण्ड राज्य में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्माण कार्यकलापों पर लेखापरीक्षा

झारखण्ड राज्य में पं.रा.सं. द्वारा निर्माण कार्यकलापों की 2011-16 अवधि की लेखापरीक्षा मई 2016 से अगस्त 2016 के बीच की गयी जिसमें छह जि.प., 22 पं.स. और 104 ग्रा.पं. के अभिलेखों की नमूना जाँच की गयी। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

पं.रा.सं. के द्वारा 2011-16 के दौरान ₹ 130.55 करोड़ की सड़कों, कल्वर्ट और पुलों का निर्माण किया गया जबकि ये कार्य राज्य सरकार के संबंधित विभागों के द्वारा उन्हें हस्तांतरित नहीं किये गये थे।

पं.रा.सं. ₹ 1129.10 करोड़ के केन्द्रीय अनुदान से वंचित रहे क्योंकि राज्य, जिला योजना समितियों की बैठक समय पर आयोजित करने, वार्षिक योजना भेजने तथा निधि निर्गत करने हेतु अनिवार्य शर्तों के अनुपालन में, विफल रहा।

निर्माण कार्य गतिविधियों का प्रभावी रुप से प्रबंधन नहीं किया गया क्योंकि 14 परित्यक्त कार्यों पर ₹ 74.04 लाख का निष्फल व्यय, 398 अपूर्ण कार्यों पर ₹ 37.46 करोड़ का अलाभकारी व्यय, 68 कार्यों की लागत में ₹ 4.65 करोड़ की वृद्धि, 124 कार्यों में शास्ति की कटौती में विफलता के कारण ₹ 5.63 करोड़ के अधिक भुगतान के अलावा कार्यकारी एजेंसियों से उपयोग में नहीं लायी गयी निधि, ब्याज की राशि तथा अग्रिम के मद में ₹ 30.43 करोड़ की वसूली नहीं हो सकी थी।

निर्माण गतिविधियों द्वारा निर्मित परिसंपत्तियों की बंदोबस्ती सुनिश्चित नहीं की गयी क्योंकि आय में वृद्धि हेतु ₹ 24.30 करोड़ की लागत से निर्मित 125 भवन पूर्णता के समय से ही अनुपयोगित पड़ी थी जबकि गोड्डा में ₹ 34.96 लाख के दो विवाह भवनों की बंदोबस्ती बिजली एवं पानी आदि की सुविधा के अभाव में नहीं हो सकी।

जिला योजना समिति द्वारा स्थायी समितियों का गठन, निर्धारित बैठकों की तुलना में कम बैठकें और निर्धारित अभिलेखों के संधारण के अभाव में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी।

(कंडिका 2.1)

3. शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) के कार्यकलाप, उत्तरदायित्व प्रक्रिया एवं वित्तीय सूचना मामलों का विहंगावलोकन

झारखण्ड में 44 श.स्था.नि. हैं जिसमें छह नगर निगम (न.नि.), 19 नगर परिषदें (न.प.), 16 नगर पंचायतें (न.पं.), एक नगरपालिका तथा दो अधिसूचित क्षेत्र समितियाँ

(अ.क्षे.स.) हैं। वर्ष 2015-16 के दौरान चार नगर पालिकाओं, 12 नगर परिषदों, चार नगर पंचायतों तथा एक अधिसूचित क्षेत्र समिति की लेखापरीक्षा की गयी। बकाया लेखापरीक्षा कंडिकाओं में वृद्धि की प्रवृति देखी गयी थी। विभाग के द्वारा बकाया लेखापरीक्षा अवलोकनों के निपटारे के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाये गये थे। मार्च 2016 को, वर्ष 2011-16 की 1,137 कंडिकाएं निपटान हेतु लंबित थी, जिनका मौद्रिक मूल्य ₹ 1371.49 करोड़ था।

अनुदान/ऋण पंजी, संपत्ति पंजी और भंडार पंजी जैसे आधारभूत अभिलेखों का संधारण नमूना जाँचित श.स्था.नि. के द्वारा नहीं किया गया था। महत्वपूर्ण पंजियों के संधारण में विफल रहने से स्थानीय स्वशासन का नगर निकायों के वित्त/संपत्तियों पर नियंत्रण कमजोर हो गया। श.स्था.नि. मुख्य रुप से सरकार के अनुदानों एवं ऋणों पर निर्भर थे क्योंकि उनके स्वयं के स्रोतों से प्राप्त संसाधन उनके व्यय संबंधी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए पर्याप्त नहीं थे। इसके अतिरिक्त, श.स्था.नि. द्वारा लक्ष्य के विरूद्ध राजस्व की वसूली 87 प्रतिशत तक कम थी।

फरवरी 2017 को ₹ 491.55 करोड़ के उपयोगिता प्रमाणपत्र श.स्था.नि. के विरुद्ध लंबित थे। इसके अतिरिक्त, नवंबर 2016 तक 55 ए.सी. विपत्रों के विरुद्ध ₹ 31.21 करोड़ के डी.सी. विपत्र नगर विकास एवं आवास विभाग के विरुद्ध लंबित थे। श.स्था.नि. के अंतर्गत सरकार के द्वारा क्रियान्वित कार्यक्रमों / योजनाओं के लिए सामाजिक अंकेक्षण ढाँचे का गठन नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.1 से 3.14.10)

4. निष्पादन लेखापरीक्षा- श.स्था.नि.

4.1 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा जलापूर्ति, स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाओं के प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

वर्ष 2011-16 की अवधि के लिए ''श.स्था.नि. द्वारा जलापूर्ति, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाओं के प्रबंधन'' पर निष्पादन लेखापरीक्षा 10 नमूना जाँचित श.स्था.नि. में अप्रैल 2016 और अगस्त 2016 के दौरान किया गया। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों का वर्णन नीचे किया गया है।

शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जलापूर्ति, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ठो.अ.प्र.) और मल जल के लिए निर्धारित सेवा स्तर मानदंड नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा नहीं प्राप्त किये जा सके। नमूना जाँचित चार श.स्था.नि. द्वारा चार जलापूर्ति परियोजनाओं पर ₹ 583.47 करोड़ खर्च किये जाने के बावजूद भी लक्षित 306 मिलियन लीटर प्रतिदिन (एम.एल.डी.) क्षमता का सृजन नहीं किया जा सका जबकि चार नमूना जाँचित श.स्था.नि. में ठो.अ.प्र. की ₹ 146.29 करोड़ की परियोजनाऐं भूमि की अनुपलब्धता के कारण एवं ₹ 28.47 करोड़ खर्च करने के बाद बीच में ही रोक दी गयी। आगे किसी भी नमूना जाँचित श.स्था.नि. ने मल जल नेटवर्क का निर्माण नहीं किया जबकि नमूना जाँचित 10 में से नौ श.स्था.नि. में 60 प्रतिशत नालियाँ खुली तथा कचड़े से भरी हुई थी।

अपूर्ण जलापूर्ति परियोजनाओं से नगरपालिका क्षेत्र के कम से कम 22.67 लाख निवासियों की जलापूर्ति प्रभावित हुई। नमूना जाँचित श.स्था.नि. में मात्र 29 प्रतिशत मकानों में जलापूर्ति पाइप की पहुँच थी। जबकि जलापूर्ति में कमी आवश्यकता से नौ से 99 प्रतिशत के बीच थी। इसके अतिरिक्त, नमूना जाँचित 10 में से सात श.स्था.नि. में

प्रति व्यक्ति जलापूर्ति मानक 135 एल.पी.सी.डी. के विरुद्ध 10 से 110 एल.पी.सी.डी. के बीच थी जबकि 10 में से सात नमूना जाँचित श.स्था.नि. ने घरेलू जल संयोजन के लिए मीटर स्थापित नहीं किया था।

चार नमूना जाँचित श.स्था.नि. जल उपभोक्ताओं से बकाया जल उपभोक्ता शुल्क ₹ 37.22 करोड़ की वसूली करने में असफल रहे जबकि राज्य सरकार को गैर राजस्व जल में 20 प्रतिशत के मानदंड के विरुद्ध ₹ 10.50 करोड़ की क्षति हुई।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में शौचालय की सुविधा 100 प्रतिशत मानदण्ड के विरुद्ध 23 प्रतिशत से 72 प्रतिशत मकानों तक सीमित थी जबकि नमूना जाँचित 10 में से आठ श.स्था.नि. में स्थित मकान ठो.अ.प्र. सेवाओं से आच्छादित नहीं थे। छह चयनित श.स्था.नि. में अपशिष्ट के संग्रह का कवरेज 39 तथा 90 प्रतिशत के बीच था। किसी भी नमूना जाँचित श.स्था.नि. (राँची को छोड़कर) में लैंडफिल स्थल उपलब्ध नहीं था। अपशिष्ट को रिहायशी इलाकों के नजदीक तथा नदी के किनारे फेंक दिया जाता था।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में पर्यवेक्षी/सफाईकर्मी संवर्ग में 90 प्रतिशत तक की मानव बल की कमी तथा अपर्याप्त अपशिष्ट निपटान वाहनों ने शहरों की सफाई को प्रभावित किया तथा निवासियों के स्वास्थ्य एवं पर्यावरण के लिए खतरा उत्पन्न किया।

लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जाँचित 10 श.स्था.नि. सेवा नेटवर्क के अंदर रहने वाले 741 घरों में किये गये सर्वेक्षण में 91 प्रतिशत निवासियों ने उत्तर दिया कि नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा दी गयी जलापूर्ति सुविधा संतोषजनक नहीं थी और 85 प्रतिशत निवासियों ने कहा कि गर्मी के मौसम में पर्याप्त जलापूर्ति नहीं की जाती थी। स्वच्छता सुविधा के संबंध में निवासियों ने कहा कि 75 प्रतिशत निवासी नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा दिये जा रहे सेवा से संतुष्ट नहीं थे। इसी प्रकार ठो.अ.प्र. के अंतर्गत 71 प्रतिशत निवासियों ने कहा कि घर-घर से कचरे का संग्रहण नहीं किया जाता था जबकि 78 प्रतिशत निवासियों ने कहा कि वे कूड़ा उठाने वाले वाहनों की स्थिति से संतुष्ट नहीं थे।

(कंडिका 4.1)

5. अनुपालन लेखापरीक्षा- श.स्था.नि.

5.1 झारखण्ड राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 13वें वित्त आयोग अनुदानों की उपयोगिता पर लेखापरीक्षा

वर्ष 2011-16 की अवधि के अंतर्गत, झारखण्ड राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 13वें वित्त आयोग अनुदानों की उपयोगिता पर लेखापरीक्षा नौ नमूना जाँचित श.स्था.नि. में अप्रैल 2016 से अगस्त 2016 के दौरान की गयी। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस प्रकार है:

समय पर उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित नहीं करने तथा परफॉरमेंस अनुदान विमुक्त करने की अनिवार्य शर्तों को पूरा नहीं करने के कारण राज्य सरकार 13वें वित्त आयोग अनुदान के ₹ 202.04 करोड़ से वंचित रह गयी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने विशेष क्षेत्र अनुदान के ₹ 9.47 करोड़ का वितरण तीन अयोग्य श.स्था.नि. को कर दिया जो इसके हकदार नहीं थे, जिसके कारण तीन हकदार श.स्था.नि. को विशेष क्षेत्र अनुदान का लाभ नहीं मिला।

आयोजन में कमी के फलस्वरुप 13वें वित्त आयोग अनुदान के अंतर्गत ₹ 349.70 करोड़ की उपलब्धता के विरुद्ध उच्च स्तरीय अनुश्रवण समिति (एच.एल.एम.सी.) ने

₹ 457.55 करोड़ के 299 कार्यों की स्वीकृति दी। परिणामस्वरुप, राज्य सरकार 13वें वित्त आयोग की अवधि (2010-15) के दौरान ₹ 256.66 करोड़ प्राक्कलित राशि के 60 स्वीकृत कार्य पूर्ण करने में विफल रही क्योंकि निधि की कमी के कारण इन कार्यों के लिए ₹ 148.81 करोड़ मात्र ही विमुक्त की गयी थी। इसी अवधि के दौरान 13वें वित्त आयोग अनुदान का कम उपयोग किया गया था जो चयनित श.स्था.नि. में 49 प्रतिशत से 97 प्रतिशत के अधिक तक था। इस प्रकार निधि का अल्प उपयोग तथा निधि की कमी की परिस्थिति एक साथ मौजूद थी लेकिन राज्य सरकार न तो वित्तीय असंतुलन दूर कर पायी और न ही दूसरी योजनाओं से संमिलन कर उपरोक्त कार्यों को 13वें वित्त आयोग की अवधि के दौरान पूरा कर पायी।

चयनित श.स्था.नि. में ₹ 113.41 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 42 कार्य स्वीकृति के बाद भी प्रारंभ नहीं हुए थे जबकि ₹ 64.50 करोड़ खर्च होने के बावजूद ₹ 126.36 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 53 कार्य अपूर्ण थे।

(कंडिका 5.1)

लेखापरीक्षा कंडिकाएं

(i) सेवा कर का कम संग्रहण / संग्रहण में विफलता

राँची, धनबाद तथा देवघर नगर निगम नगर परिसम्पत्तियों के किरायेदारों से ₹ 2.29 करोड़ के सेवा कर के आरोपण एवं वसूली में विफल रहे।

(कंडिका 5.2)

(ii) सरकारी राशि की हानि

नगर विकास एवं आवास विभाग के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों द्वारा श्रमिक कल्याण उपकर के आरोपण एवं वसूली में विफलता के कारण 'भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड' ₹ 1.40 करोड़ से वंचित रहा।

(कंडिका 5.3)

(iii) ब्याज की हानि

सरकारी राशि को अनाधिकृत रुप से एक निजी बैंक के चालू खाते में जमा करने के कारण धनबाद नगर निगम को ₹ 40.33 लाख के ब्याज की हानि।

(कंडिका 5.4)