कार्यकारी सारांश

इस प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों को दो अध्यायों में सम्मिलित किया गया है। **अध्याय-I** में 'शहरी स्थानीय निकायों और नगरीय विकास एवं आवासन विभाग, राजस्थान सरकार की कार्य प्रणाली, जवाबदेही तंत्र एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मुद्दों का विहंगावलोकन' सम्मिलित है एवं **अध्याय-II** में 'अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत)' तथा 'शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय एवं निष्पादन प्रतिवेदन' पर लेखापरीक्षा सहित सात अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियां सम्मिलित हैं।

इस प्रतिवेदन में निहित प्रमुख निष्कर्षों का सारांश नीचे प्रस्तुत किया गया है:

अध्याय-I: शहरी स्थानीय निकायों तथा नगरीय विकास एवं आवासन विभाग का विहंगावलोकन

जनवरी 2022 तक राजस्थान में कुल 213 शहरी स्थानीय निकाय थे, जिनमें 10 नगर निगम, 34 नगर परिषद् एवं 169 नगर पालिका मंडल थे। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009 के क्रियान्वयन के बावजूद, कई वैधानिक समितियाँ या तो गठित नहीं की गई थीं (जैसे कि जयपुर, जोधपुर और कोटा के लिए महानगर योजना समिति) या प्रभावी ढंग से कार्य नहीं कर रही थीं। जिला आयोजना समितियों (डीपीसी) की नियमित रूप से बैठक नहीं हुई थी। प्रत्येक वर्ष एक से चार बैठकों की कमी थी । आगे, जिला आयोजना समिति ने बैठकों में पंचायतों और नगर पालिकाओं के बीच सामान्य हितों के मामलों को नहीं उठाया और कोडल प्रावधानों के अनुसार विकास योजनाओं का मसौदा भी तैयार नहीं किया गया । इसके अतिरिक्त, महानगर योजना समितियों के अभाव में महानगरों के लोग क्षेत्र के एकीकृत विकास के लाभों से वंचित रहे ।

स्वायत्त शासन और नगरीय विकास एवं आवासन विभागों ने लेखापरीक्षा के प्रति वांछित संवेदनशीलता से कम प्रदर्शन किया। विभाग द्वारा प्रत्येक तिमाही में लेखापरीक्षा समिति की बैठकें आयोजित की जानी थीं। वर्ष 2020-21 के दौरान, लेखापरीक्षा समिति की केवल एक बैठक आयोजित की गई। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने शहरी स्थानीय निकायों के प्राथमिक लेखापरीक्षक के रूप में 2020-21 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की 213 इकाइयों में से केवल 51 इकाइयों (23.94 प्रतिशत) की ही लेखा परीक्षा की। यह भी पाया गया कि 31 मार्च 2021 तक निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा जारी 5,949 निरीक्षण प्रतिवेदनों के 68912 अनुच्छेद निपटान के लिए लंबित थे। इन आक्षेपों में 2016-17 से 2020-21 की अवधि के ₹ 119.98 लाख मौद्रिक मूल्य वाले 36 गबन के मामले सम्मिलित थे।

राज्य सरकार ने राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड का गठन (फरवरी 2011) किया था। तथापि, अप्रैल 2014 में अपना कार्यकाल पूरा होने तक बोर्ड की बैठक मात्र एक बार हुई। उसके उपरान्त राज्य सरकार ने बोर्ड का पुनर्गठन नहीं किया।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि पांचवें राज्य वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग के अन्तर्गत जारी अनुदानों के विरूद्ध क्रमशः 15.49 प्रतिशत और 15.50 प्रतिशत के उपयोगिता प्रमाण

पत्र लंबित थे, जो कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा अनुदानों के अल्प उपयोग और निदेशक स्थानीय निकाय विभाग द्वारा अप्रभावी निगरानी को दर्शाता है।

शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय आंकड़ों के अल्प प्रलेखन के कारण, लेखापरीक्षा शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय प्रबंधन की स्थिति पर किसी निष्कर्ष पर पहुंचने में असमर्थ रही। यह आगे शासकीय स्तर पर प्रबंधन सूचना प्रणाली की कमजोरी को भी दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग और निदेशक, स्वायत्त शासन विभाग, राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली (आरएमएएम) में यथापेक्षित शहरी निकायों की संख्या का विवरण प्रदान नहीं कर सके, जो उपार्जन (दोहरी लेखा प्रणाली) आधारित लेखा प्रणाली पर खातों का रखरखाव कर रहे थे।

अध्याय-II: अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियां

अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन

भारत सरकार ने प्रारंभिक रूप से अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) पांच वर्ष के लिए प्रारम्भ किया था (जून 2015) एवं इसे दो बार (मार्च 2020 एवं अक्टूबर 2021) मार्च 2021 एवं मार्च 2023 तक के लिए विस्तारित किया गया था।

अमृत के मुख्य उद्देश्य (i) यह सुनिश्चित करना है कि प्रत्येक घर में एक नल के साथ पानी की आपूर्ति एवं एक सीवरेज कनेक्शन है; (ii) हरियाली एवं अच्छी तरह से संधारित खुले स्थान (जैसे पार्क) विकसित करके शहरों के सुविधा मूल्य में वृद्धि करना; तथा (iii) सार्वजनिक परिवहन की तरफ हस्तांतरण अथवा गैर-मोटर चालित परिवहन (जैसे पैदल चलना एवं साइकिल चलाना) के लिए सुविधाओं का निर्माण करके प्रदूषण को कम करना।

यह पाया गया कि ₹ 3,142 करोड़ की संशोधन योग्य लागत की 93 स्वीकृत परियोजनाओं में से ₹ 685.38 करोड़ की 41 परियोजनाओं को ₹ 700.72 करोड़ के व्यय के साथ पूर्ण किया गया। 41 में से 30 परियोजनाओं में एक से 37 माह का विलम्ब हुआ। शेष 52 परियोजनाएं ₹ 1,712.99 करोड़ के व्यय करने एवं दो से 37 माह के विलम्ब (जून 2021) के बाद भी अपूर्ण थी (जून 2021)। कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब के प्रमुख कारण स्पष्ट भूमि हक के बिना स्थलों का चयन, कार्यों की प्रगति की निगरानी में कमी तथा निधियों का जारी नही होना, थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पर्यवेक्षी नियंत्रण और आंकड़ा अधिग्रहण (स्काडा) प्रणाली के कार्य न करने और स्थापित उपकरणों के अनुचित रखरखाव के कारण परियोजना की निगरानी स्काडा द्वारा नहीं की जा रही थी। ये उपकरण सेवा से बाहर/दोषपूर्ण हो गए थे, यद्यपि ये उपकरण कार्य आदेश में परिकल्पित संचालन और रखरखाव अवधि के अंतर्गत थे, इसलिए ठेकेदार उनकी समय पर मरम्मत/रखरखाव के लिए उत्तरदायी था। परिणामस्वरूप ₹ 4.85 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ, क्योंकि स्काडा प्रणाली से कोई लाभ प्राप्त नहीं हुआ था।

अमृत निधियों से ₹ 5.93 करोड़ के मूल्य वृद्धि दावों को भारित करने के कारण राज्य स्तरीय तकनीकी समिति के दिशा-निर्देशों और तकनीकी अनुमोदन का उल्लंघन; लाभार्थी विवरण

प्रमाणित किए बिना नगर निगम और रुडसिको द्वारा ठेकेदारों को ₹ 10.71 करोड़ का भुगतान; ठेकेदारों के बिलों से ₹ 23.49 करोड़ के परिसमापन हर्जाने की कटौती न करके ठेकेदारों को अनुचित लाभ जैसे दृष्टान्त पाये गये। इसके अतिरिक्त, नालों के निर्माण का कार्य (नेहरू पार्क से जोजरी नदी, जोधपुर) अनापत्ति प्राप्त न होने एवं स्थल अवरोधों के कारण 19 माह बाद भी अपूर्ण रहा। कार्य पूर्ण न होने के कारण अपूर्ण जल निकासी पर किया गया ₹ 11.45 करोड़ का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ।

शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय एवं निष्पादन रिपोर्टिंग

बड़ी मात्रा में सार्वजनिक धन के प्रवाह और शहरी स्थानीय निकायों को महत्वपूर्ण नागरिक कार्यों के हस्तांतरण के साथ, शहरी स्थानीय निकायों की जवाबदेही की आवश्यकता को पूरा करने के लिए पर्याप्त सटीकता के साथ समय पर वित्तीय एवं निष्पादन रिपोर्टिंग आवश्यक है। शहरी स्थानीय निकायों का सही दिशा में और अपेक्षित प्रभावशीलता के साथ काम करना सुनिश्चित करने हेतु हितधारकों को पारदर्शिता प्रदान करने के लिये भी यह आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि शहरी स्थानीय निकाय न तो आरएमएएम की आवश्यकताओं के अनुसार लेखाओं का रखरखाव कर रहे थे और न ही उन्हें समय पर तैयार किया जा रहा था। वित्तीय विवरणों का प्रमाणीकरण कोडल आवश्यकता के अनुसार नहीं किया जा रहा था। सरकारी स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग की निगरानी के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। हितधारकों को सरल/सुलभ पहुंच प्रदान करने के लिए वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग पर सूचना/डेटा भी सार्वजनिक डोमेन में अपलोड नहीं किया जा रहा था। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग की प्रणाली संतोषजनक नहीं थी और सुधार की एक बड़ी गुंजाइश प्रस्तुत करती थी।

अलग से लेखापरीक्षा टिप्पणियां

- शहरी स्थानीय निकायों के द्वारा नई पेंशन योजना के अंतर्गत कर्मचारी एवं नियोक्ता के पेंशन अंशदान की राशि ₹ 57.53 करोड़ का अनियमित रूप से प्रतिधारण किया गया, जिसके परिणामस्वरूप न्यास/ट्रस्टी बैंकों में अंशदान राशि के निवेश की विफलता के कारण सम्बंधित कर्मचारियों को ₹ 8.19 करोड़ की हानि हुई।

- विज्ञापन बोर्डों की ई-नीलामी में सफल बोलीदाता को निर्धारित समयावधि में मांग पत्र जारी न करने के परिणामस्वरूप नगर निगम, जयपुर को ₹ 149.20 लाख के राजस्व की हानि।

- कर्मचारी भविष्य निधि बकाया राशि का नगर परिषद बूंदी द्वारा भुगतान न करने पर कर्मचारी भविष्य निधि संगठन द्वारा वित्त आयोग अनुदान राशि का अधिग्रहण कर लिया गया। ठेकेदारों द्वारा कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान जमा न करने के कारण नगर परिषद बूंदी को ₹ 128.20 लाख की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, परिषद ने चौदहवें वित्त आयोग की अनुदान राशि ₹ 162.85 लाख का उपयोग निर्दिष्ट उद्देश्यों पर न करके अन्य उद्देश्यों हेतु किया गया।

- नगरीय सुधार न्यास, बीकानेर ₹ 72.01 लाख के श्रम उपकर की वसूली करने में विफल रहा।
- शहरी सुधार न्यास, बीकानेर द्वारा ₹ 1.42 करोड़ बेहतरी उदग्रहण राशि की कम वसूली की गई ।

प्रमुख सिफारिशें

अध्याय-I: शहरी स्थानीय निकायों तथा नगरीय विकास एवं आवासन विभाग का विहंगावलोकन

1. *सरकार को लंबित लेखापरीक्षाओं को निष्पादित करवाने और समय पर लेखापरीक्षा आयोजित करवाने के लिये स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग को सशक्त करना चाहिये।*

2. *स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लंबित अनुच्छेदों के निपटान हेतु नियमित रूप से लेखापरीक्षा समिति की बैठकों के आयोजन के प्रयास किये जाने चाहिये। शहरी स्थानीय निकायों को भी महालेखाकार/स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा इंगित लंबित अनुच्छेदों के निपटान के लिये त्वरित कार्यवाही करनी चाहिये।*

3. *राज्य सरकार को वित्त आयोग की सिफारिशों का सही अर्थों में पालन करना चाहिये, संपत्ति कर बोर्ड का पुनर्गठन करना चाहिये और शहरी स्थानीय निकायों को इसे संपत्ति कर कुशलतापूर्वक एकत्र करने में सक्षम बनाने के लिये क्रियाशील बनाना चाहिये।*

4. *शहरी स्थानीय निकायों को भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा प्रदान किए गए अनुदानों पर निर्भरता को कम करने के लिए स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व के संग्रह पर ध्यान केंद्रित करके अपनी वित्तीय स्थिति को मजबूत करने के लिए प्रभावी कदम उठाने चाहिए।*

5. *निदेशक, स्थानीय निकाय को एक प्रतिवेदन या डेटाबेस के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों और व्यय पर अद्यतन जानकारी रखने के लिए एक प्रणाली स्थापित करनी चाहिए।*

6. *शहरी स्थानीय निकायों को निर्धारित लेखा प्रणाली का पालन करना चाहिए और खातों को समय पर अंतिम रूप देने/प्रमाणन करने के लिए ईमानदारी से प्रयास करना चाहिए।*

7. *शहरी विकास एवं आवासन विभाग द्वारा लंबित अनुच्छेदों के शीघ्र निपटान के लिए प्रयास किये जाने चाहिए।*

अध्याय-II: अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियां

अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन

8. *राज्य सरकार और नोडल अभिकरण को अमृत दिशानिर्देशों के अनुसार परियोजनाओं की प्रभावी निगरानी और समय पर उनकी पूर्णता सुनिश्चित करनी चाहिये।*

9. *राज्य सरकार एवं नोडल अभिकरण को समय पर निधियां जारी करने और उनका मितव्ययी एवं कुशल उपयोग सुनिश्चित करना चाहिये।*

10. *राज्य सरकार को उन मामलों के लिये उत्तरदायित्व तय करना चाहिये जहां अस्वीकार्य गतिविधियों के लिये अमृत निधि का उपयोग किया गया था।*

11. *दीर्घकालीन सतत आधार पर लाभ प्राप्त करने हेतु सृजित परिसम्पतियों को उचित रूप से अनुरक्षित किया जाना चाहिये।*

12. *राज्य सरकार एवं नोडल अभिकरण को भुगतान जारी करने से पूर्व लाभार्थियों के पूर्ण विवरण की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिये एवं परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान सरकार के वित्तीय हितों की रक्षा करनी चाहिये।*

13. *राज्य सरकार एवं नोडल अभिकरण पैमाईश उपभोग के आधार पर मीटर न लगाने, गैर-एएमआर मीटर लगाने व जल विपत्र जारी न करने जैसे मीटरिंग मुद्दों की निगरानी करें।*

14. *राज्य सरकार एवं नोडल अभिकरण को धन का उचित उपयोग, जीआईएस प्रणाली का कार्यान्वयन, पर्याप्त प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण और समय पर पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करना सुनिश्चित करना चाहिये।*

शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय एवं निष्पादन रिपोर्टिंग

15. *राज्य सरकार को परिशुद्ध एवं निर्धारित समय पर वित्तीय एवं निष्पादन रिपोर्टिंग, राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली की आवश्यकता के अनुसार खातों का पुर्नरक्षण, वित्तीय विवरणों का समय पर प्रमाणीकरण, सार्वजनिक डोमेन पर सूचना/आंकड़ों को अपलोड करना एवं वित्त आयोग द्वारा समय-समय पर दिये गये निर्देशों की अनुपालना सुनिश्चित करना चाहिये।*