अध्याय–2

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा का परिणाम

अध्याय-2

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा का परिणाम

2012-13 के दौरान संचालित की गई पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा में पाई गई कमियों पर आगामी परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.1 राजस्व

2.1.1 गृह कर की गैर वसूली

इक्यावन ग्राम पंचायतों ने ₹ 12.14 लाख के गृह कर का उद्ग्रहण नहीं किया था।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 33 में प्रावधान है कि ग्राम पंचायत के सचिव का कार्य होगा कि समस्त राजस्व ठीक से, अविलम्ब और नियमित रूप से निर्धारित, उद्ग्रहित तथा सम्बंधित पंचायत की निधि के खाते में जमा करवाया जाता है।

इक्यावन ग्राम पंचायतों में मार्च 2013 तक 2006-13 की अवधि के लिए ₹ 12.14 लाख की राशि का गृह कर वसूला नहीं गया था **(परिशिष्ट-8)**। यह ग्राम पंचायतों की ओर से अप्रभावशाली देख-रेख का द्योतक था जिसके परिणामस्वरूप राजस्व, यदि इसकी वसूली न की गई हो, की हानि हो सकती है। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायतों ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 के खंड 114 में निहित प्रावधानों के अनुरूप गृह कर के गैर-भुगतान के लिए चूककर्त्ताओं पर दण्ड लगाने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (जून 2012-फरवरी 2013) कि गृह कर की बकाया वसूली के लिए प्रयास किए जाएंगे।

2.1.2 बकाया किराया

दस पंचायती राज संस्थाएं ₹ 35.77 लाख की राशि का दूकानों का किराया उद्ग्रहण करने में असफल रही।

जिला परिषदें, पंचायत समितियां और ग्राम पंचायतें अपने अधिकार क्षेत्र में दूकानों का अनुरक्षण कर रही थी और ये मासिक किराया आधार पर जनता को किराये पर दी गई थी।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि दस पंचायती राज संस्थाओं में मार्च 2013 तक 136 दूकानों के किराये के रूप में ₹ 35.77 लाख[3] की राशि 2003-04 से 2012-13 की अवधि से बकाया थी **(परिशिष्ट-9)**। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं ने बताया (अप्रैल 2012-मार्च 2013) कि चूककर्त्ताओं को बकाया किराया तत्काल जमा करवाने के लिए सूचना भिजवाई गई थी, अन्यथा दूकानों को खाली करवाने के लिए आवश्यक कदम उठाए जायेंगे।

---

[3] जिला परिषद्: ₹ 0.43 लाख, पंचायत समितियां: ₹ 33.44 लाख तथा ग्राम पंचायतें: ₹ 1.90 लाख।

2.1.3 आपूर्तिकर्त्ताओं से रायल्टी की गैर-वसूली

तीस ग्राम पंचायतों ने आपूर्तिकर्त्ताओं से ₹ 5.04 लाख की राशि की रायल्टियां वसूल नहीं की थी।

राज्य सरकार के निर्देशों (फरवरी 1999) के अनुसार फार्म 'एम' रेत तथा बजरी के आपूर्तिकर्त्ताओं द्वारा आपूर्ति के लिए खनन अधिकारी से लेना होता है जो प्रमाणित करता है कि उन्होंने रायल्टी पहले ही अदा कर दी है। उपरोक्त फार्म की गैर-प्रस्तुती के मामले में ग्राम पंचायत द्वारा आपूर्तिकर्त्ताओं के बिलों से ₹ 20 प्रति मीट्रीक टन की दर पर रायल्टी वसूल की जानी है और उद्ग्रहीत राशि राज्य सरकार को भेजी जानी है। 2006-13 के दौरान 30 ग्राम पंचायतों ने आपूर्तिकर्त्ताओं से फार्म 'एम' लिए बिना 25297.58 मीट्रीक टन सामान जैसे रेत, बजरी आदि की खरीद की थी और ₹ 5.04 लाख **(परिशिष्ट-10)** की राशि की रायल्टी आपूर्तिकर्त्ताओं के बिलों से वसूली नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप राज्य सरकार को राजस्व घाटा हुआ। सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (जुलाई 2012-फरवरी 2013) कि राज्य सरकार के संबद्ध निर्देशों की जानकारी के अभाव के कारण आपूरित सामान की रायल्टी आपूर्तिकर्त्ता के बिलों से काटी नहीं जा सकी थी। तथापि, उन्होंने विश्वास दिलाया कि इस सम्बंध में राज्य सरकार के निर्देशों का भविष्य में पालन किया जायेगा।

2.1.4 शुल्कों की गैर-वसूली

उन्नीस ग्राम पंचायतों में मोबाइल टावरों के अधिष्ठापन/नवीकरण प्रभारों के आधार पर ₹ 4.02 लाख का राजस्व अनुद्ग्रहीत रहा।

हिमाचल प्रदेश सरकार ₹ 4,000 प्रति टावर की दर पर मोबाइल संचार टावरों के अधिष्ठापन पर शुल्क लगाने के लिए ग्राम पंचायतों को प्राधिकृत (नवम्बर 2006) करती है और उनके अधिकार क्षेत्र में अधिष्ठापित प्रति टावर ₹ 2,000 की दर पर वार्षिक नवीकरण फीस का संग्रहण करती है।

उन्नीस ग्राम पंचायतों मे 2006-10 के दौरान उनके अधिकार क्षेत्र में 35 मोबाइल टावर अधिष्ठापित किए गए थे लेकिन मार्च 2013 तक सम्बंधित मोबाइल कम्पनियों से ₹ 4.02 लाख के अधिष्ठापन/नवीकरण प्रभारों की वसूली नहीं की गई थी **(परिशिष्ट-11)**। इसने ग्राम पंचायतों को उनके देय राजस्व अंश से वंचित किया। ग्राम पंचायतों के सम्बंधित सचिवों ने बताया (अप्रैल 2012-जनवरी 2013) कि देयों की शीघ्र वसूली के लिए कार्रवाई की जाएगी।

2.2 बकाया अग्रिम

सात ग्राम पंचायतों और एक पंचायत समिति ने ₹ 12.01 लाख के बकाया अग्रिमों की वसूली/समायोजन के लिए कार्रवाई नहीं की थी।

(क) हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 का नियम 30 प्रावधान करता है कि जब भी ग्राम पंचायत के कार्यालय वाहक अथवा अधिकारी/कर्मचारी को विकासात्मक निर्माण कार्य चलाने के लिए

किसी अग्रिम का भुगतान किया जाता है, उसका रिकार्ड अस्थायी अग्रिमों की पंजिका में रखा जाना चाहिए और ऐसे अग्रिमों का समायोजन नियमित रूप से तथा शीघ्रता से होना चाहिए।

आठ ग्राम पंचायतों तथा एक पंचायत समिति के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 1990 से 2012 के मध्य विभिन्न कार्यालय वाहकों जैसे कि प्रधानों, उप-प्रधानों, वार्ड सदस्यों, अनिर्वाचित कर्मचारियों तथा पंचायत कर्मचारियों को विकासात्मक गतिविधियां आरम्भ करने के लिए ₹ 11.91 लाख के कुल अग्रिमों का भुगतान किया गया था लेकिन यह मार्च 2013 तक असमायोजित रहा **(परिशिष्ट-12)**। इन अग्रिमों की वसूली/समायोजन के लिए किए गए प्रयासों को दर्शाने वाला कोई अभिलेख नहीं था। इनमें से कुछ मामलों में अग्रिम एक से 23 वर्षों की अवधि के लिए बकाया थे। इन अग्रिमों का गैर-समायोजन निधियों के दुर्विनियोजन के जोखिम से अंतर्ग्रस्त है।

इसे चिह्नित करने पर सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं ने बताया (जुलाई 2012-फरवरी 2013) कि इन अग्रिमों की वसूली के लिए प्रयास किए जायेंगे।

(ख) लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि ग्राम पंचायत बघाईगढ़ (जिला चम्बा) के पंचायत सचिव को दिसम्बर 2006 में ₹ 10,849 के अग्रिम का भुगतान किया गया था। तथापि कर्मचारी ने जुलाई 2008 में उसके स्थानांतरण से पूर्व ₹ 1000 के समायोजन के लिए वाऊचर जमा करवा दिये थे। जहां रोकड़ बही में ₹ 1000 के अग्रिम का समायोजन कर दिया गया था, वहीं मार्च 2013 तक ₹ 9,849 की शेष राशि असमायोजित/गैर-वसूली रही थी। अत: ग्राम पंचायत की निष्क्रियता के कारण सम्बंधित सचिव के पास छ: वर्षों से अधिक समय के लिए ₹ 9,849 की राशि पड़ी रही, जो निधियों के दुर्विनियोजन के समान था।

2.3 निविदाएं आमंत्रित किए बिना वस्तुओं की खरीद

तैंतालिस पंचायती राज संस्थाओं ने दर सूची/निविदाएं आमंत्रित किए बिना ₹ 1.90 करोड़ के मूल्य की वस्तुओं की खरीद की।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 का नियम 67(5) (क) व (ख) प्रावधान करता है कि ₹ 50,000 से अधिक के भंडार की खरीद के लिए निविदांए आमंत्रित की जानी चाहिए और ₹ 1,000 से अधिक किन्तु ₹ 50,000 से कम के भंडार की खरीद दर सूची आमंत्रित करके की जानी चाहिए।

यह पाया गया कि एक जिला परिषद, एक पंचायत समिति और 41 ग्राम पंचायतों में 2006-13 के दौरान दरसूचियां आमंत्रित किए बिना ₹ 1.90 करोड़ के मूल्य की वस्तुएं खरीदी गई **(परिशिष्ट-13)**। इस प्रकार वस्तुओं की खरीद निर्धारित प्रक्रियाओं,जैसा कि पूर्वोक्त नियम में प्रकल्पित था, को ध्यान में रखे बिना की गई। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने कहा (अप्रैल 2012-फरवरी 2013) कि भविष्य में उचित दर सूचियां/निविदाएं आमंत्रित किए जाने के बाद ही खरीददारी की जाएगी।

2.4 निर्माण कार्यों को आरंभ न किए जाने के कारण निधियों का अवरोधन

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्माण कार्य आरंभ न किए जाने के कारण ₹ 62.87 लाख की निधियां अप्रयुक्त रही।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि एक जिला परिषद्, तीन पंचायत समितियों और 10 ग्राम पंचायतों **(परिशिष्ट-14)** के पास 2007-12 के दौरान ₹ 3.73 लाख का अथ शेष था और 87 निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु 2007-08 एवं 2011-12 के मध्य ₹ 59.14 लाख प्राप्त किया था। तथापि ₹ 62.87 लाख की निधियों की कुल उपलब्धता के प्रति मार्च 2013 तक निर्माण कार्यों के निष्पादन पर कोई व्यय नहीं किया गया था। अत: विकासात्मक निर्माण कार्यों के लिए निधियों के अनुपयोग के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ और अभिप्रेत लाभार्थी लाभों से भी वंचित रहे थे। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (अप्रैल 2012-फरवरी 2013) कि भूमि-विवाद, अदालती कार्यवाही तथा सीमित कार्य मौसम आदि के कारण निर्माण कार्य आरम्भ नहीं किए जा सके थे। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि निर्माण कार्यों की संस्वीकृति लेने तथा निधियन अभिकरणों से निधियों के जारी किए जाने से पूर्व विवादों को निपटाया जा सकता था।

2.5 संदेहपूर्ण विस्तारण

2.5.1 श्रमिकों को भुगतान में अनियमितताएं

छ: ग्राम पंचायतों ने एक ही अवधि में विविध कार्यों पर समान श्रमिकों की तैनाती दर्शाई।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि छ: ग्राम पंचायतों में 2007-11 के दौरान एक ही अवधि में विविध भर्ती नामावलियों पर विविध कार्यों हेतु समान श्रमिकों की तैनाती दर्शाई गई थी जिसके परिणामस्वरूप संदेहपूर्ण विस्तारण हुआ और ₹ 1.36 लाख की मजदूरी का दोगुना भुगतान हुआ **(परिशिष्ट-15)**। स्कीमों/निर्माण कार्यों के नाम, जिनके लिए ये भर्ती नमावलियां जारी की गई थी, अधिकतर भर्ती नामावलियों में उल्लेखित नहीं किए गए थे जो अप्रभावशाली आंतरिक नियंत्रण तंत्र का द्योतक था। ग्राम पंचायतों के सम्बंधित सचिवों ने बताया (अप्रैल 2012-दिसम्बर 2012) कि मामले की जांच की जाएगी और तदानुसार कार्रवाई की जाएगी।

2.5.2 अनियमित भुगतान

ग्राम पंचायत बैरागढ़ ने कैलेंडर मासों की अवास्तविक तिथियों के लिए ₹ 0.03 लाख की राशि की मजदूरियों का भुगतान किया।

ग्राम पंचायत बैरागढ़ (जिला चम्बा) के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि सितम्बर तथा नवम्बर 2007 के मासों की भर्ती नामावलियों के प्रति श्रमिकों को 30 दिनों के स्थान पर 31 दिनों की मजदूरी का भुगतान किया गया था। अत: श्रमिकों को ₹ 3253 का अधिक भुगतान किया गया था। इसके अतिरिक्त 'पक्की गली पर्दा के निर्माण' कार्य से सम्बंधित भर्ती नामावलियों के प्रति जुलाई 2010 में ₹ 54,630 का भुगतान किया गया था जबकि श्रमिकों को भुगतान योग्य कुल राशि ₹ 54,030 निश्चित हुई थी। इसके

परिणामस्वरूप ₹ 600 का अधिक भुगतान भी हुआ। तथ्यों को स्वीकार करते हुए सम्बंधित ग्राम पंचायत के प्रधान ने बताया (अक्तूबर 2012) कि अधिक भुगतान गलतीवश हुआ था और इसकी वसूली कर ली जायेगी। तथापि तथ्य यह रहा कि भर्ती नामावलियों के प्रति अधिक भुगतान के जोखिमों से बचने के लिए क्षेत्रीय स्टाफ द्वारा भर्ती नामावलियों के तैयार किए जाने की कोई देख-रेख नहीं की जा रही थी।

2.6 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम का कार्यान्वयन

स्कीम का मुख्य उद्देश्य प्रत्येक घर, जिसके व्यस्क सदस्य कौशलहीन हस्त सम्बंधी कार्य करने हेतु स्वयं सेवक हो, को एक वित्त वर्ष में गारंटीशुदा मजदूरी रोजगार के न्यूनतम 100 दिन उपलब्ध करवाने हेतु ग्रामीण क्षेत्रों में जीविका सुरक्षा का संवर्द्धन करना है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों के माध्यम से ग्राम पंचायतों द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम से सम्बंधित निधियां प्राप्त की जा रही हैं। पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के दौरान स्कीम के कार्यान्वयन में पाई गई अनियमितताओं पर चर्चा आगामी परिच्छेदों में की गई है।

2.6.1 मजदूरी सामग्री अनुपात का गैर-अनुरक्षण

सोलह ग्राम पंचायतें निर्धारित मजदूरी सामग्री अनुपात का पालन करने में असफल रही और इसके कारण श्रम संघटक पर ₹ 51.10 लाख का कम प्रावधान किया।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम निर्देशों का परिच्छेद 7.4.1 अनुबद्ध करता है कि मजदूरी लागत से सामग्री लागत का अनुपात 60:40 के न्यूनतम मानक से कम नहीं होना चाहिए। यह अनुपात ग्राम पंचायत द्वारा आरंभ किए गए समस्त निर्माण कार्यों हेतु ग्राम पंचायत स्तर पर और समस्त अन्य अभिकरणों द्वारा आरंभ किए गए निर्माण कार्यों हेतु यह खंड/मध्यवर्ती पंचायत स्तर पर अनुरक्षित किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 16 ग्राम पंचायतों में 2008-13 के दौरान ₹ 3.93 करोड़ की कुल लागत पर 393 निर्माण कार्य निष्पादित किए गए थे। मजदूरी पर किए जाने वाले ₹ 2.35 करोड़ के अपेक्षित व्यय के प्रति मजदूरी संघटक पर व्यय की गई राशि ₹ 1.85 करोड़ थी। अत: मजदूरी संघटक हेतु उच्च दर निर्धारित करने का उद्देश्य असफल रहा जिसके परिणामस्वरूप रोजगार निर्माण के लिए ₹ 51.10 लाख **(परिशिष्ट-16)** की निधियों की कम उपलब्धता रही। ग्राम पंचायतों के कुछ सचिवों ने कारण बताया (अक्तूबर 2012-फरवरी 2013) कि निर्धारित दरों का गैर-अनुरक्षण इस संदर्भ में आदेशों की गैर-प्राप्तियों के कारण था, जबकि अन्य द्वारा निर्धारित मजदूरी तथा सामग्री अनुपात का पालन नहीं किए जाने के कोई कारण उपलब्ध नहीं करवाए गए थे।

2.6.2 श्रम भुगतान जारी किये जाने में विलम्ब

तेरह ग्राम पंचायतों ने श्रमिकों की ₹ 1.09 करोड़ की मजदूरी में एक से 690 दिनों की अवधि का विलम्बित भुगतान किया।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के परिच्छेद 7.1.5 के निर्देशों के अनुसार मजदूरों को साप्ताहिक आधार पर मजदूरियों का भुगतान किया जाना था और किसी भी मामले में उस तिथि, जिस पर

कार्य समाप्त किया गया था, से पंद्रह दिनों से ज्यादा नहीं। पंद्रह दिनों से अधिक के विलम्ब के मामले में मजदूर 'मजदूरी भुगतान अधिनियम, 1936' के प्रावधानों के अनुसार प्रतिपूर्ति के हकदार थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 13 ग्राम पंचायतों ने महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के अंतर्गत मजदूरों को ₹ 1.09 करोड़ का भुगतान एक से 690 दिनों **(परिशिष्ट-17)** के विलम्ब के पश्चात किया जोकि महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत था। विलंबित भुगतान के लिए श्रमिकों को किसी प्रतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया था। सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (दिसम्बर 2012-मार्च 2013) कि मजदूरी के भुगतान में विलम्ब खंड विकास अधिकारियों से निधियों की प्राप्ति और निर्माण कार्यों के मूल्यांकन में विलम्ब के कारण हुआ था।