विहंगावलोकन

यह प्रतिवेदन दो भागों एवं चार अध्यायों में तैयार किया गया है। अध्याय 1 में शहरी स्थानीय निकायों के लेखे एवं वित्त का विहंगावलोकन दिया गया है। अध्याय 2 में दो निष्पादन लेखापरीक्षा ''पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि'' एवं ''इलाहाबाद नगर निगम की कार्यप्रणाली'' के साथ उत्तर प्रदेश में नगर पालिका परिषदों के बैंक खातों के प्राधिकार, खोलने, संचालन एवं समाधान पर वृहद् प्रस्तर शामिल है। इसमें शहरी स्थानीय निकायों पर अनुपालन लेखापरीक्षा भी सम्मिलित है। अध्याय 3 में पंचायती राज संस्थाओं के लेखे एवं वित्त का विहंगावलोकन दिया गया है। अध्याय 4 में विकेन्द्रीकृत शासन सहित पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं के रख–रखाव की स्थिति पर निष्पादन लेखापरीक्षा एवं जिला आजमगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप पर एक वृहद् प्रस्तर शामिल है। इसमें पंचायती राज संस्थाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा भी सम्मिलित है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष का सार–संक्षेप नीचे दिया गया है:

1. शहरी स्थानीय निकायों के लेखे एवं वित्त का विंहगावलोकन

राज्य में 630 शहरी स्थानीय निकाय थे जो कि सामान्यतया पाँच वर्ष की अवधि के लिए चुने गये सदस्यों की निर्वाचित परिषद द्वारा शासित होते है।

(प्रस्तर 1.2)

लेखाओं का रख–रखाव पर्याप्त नहीं था और लेखाओं के अनुमोदित प्रारूपों को अपनाया नहीं गया। अग्रेतर, शहरी स्थानीय निकायों की परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों का निर्धारण नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 1.4)

लेखापरीक्षा के बहुसंख्यक प्रस्तरों का अनुपालन लम्बे समय से लम्बित था।

(प्रस्तर 1.5.2)

संविधान में की गयी व्यवस्था के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को निधियों, कृत्यों एवं कर्मियों का पूर्ण हस्तांतरण नहीं हुआ था।

(प्रस्तर 1.7)

हस्तान्तरण में आठ से 18 प्रतिशत तक कमी रही। शहरी स्थानीय निकायों की लेखा बहियों में वित्तीय विवरणों का सही एवं उचित चित्रण प्रदर्शित नहीं था।

(प्रस्तर 1.10.6)

अध्याय 2: शहरी स्थानीय निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा, वृहद् प्रस्तर एवं अनुपालन लेखापरीक्षा

2.1 शहरी स्थानीय निकायों के लिए पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि की निष्पादन लेखापरीक्षा

आधारभूत सर्वेक्षण न करने के कारण क्रिटिकल गैप्स की पहचान नहीं हो सकी एवं परिप्रेक्ष्य योजना को नहीं बनाने के कारण योजना की निधि का सभी निर्दिष्ट कार्यों के लिए उपयोग नहीं किया जा सका एवं शहरी स्थानीय निकायों में निधि के विलम्ब से हस्तान्तरण के कारण वित्तीय प्रबंधन सन्तोषजनक नहीं रहा।

(प्रस्तर 2.1.7.1)

निधि की उपलब्धता के बावजूद, नोडल अधिकारी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियाँ अवमुक्त नही की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप, योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हुई।

(प्रस्तर 2.1.8.2)

अनुमोदित धनराशि ₹ 3,730.63 करोड़ के उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करने के कारण भारत सरकार द्वारा विकास कार्यों के लिए ₹ 1,290.95 करोड़ (34.60 प्रतिशत) कम अवमुक्त की गई।

(प्रस्तर 2.1.8.3)

10 शहरी स्थानीय निकायों में निर्माण कार्य स्थल स्थिति का निरीक्षण किये बिना ही किया गया था परिणामस्वरूप ₹ 1.22 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(प्रस्तर 2.1.9.1)

निविदा आमंत्रित किये बिना ही जिला नगरीय विकास अभिकरण द्वारा कार्य निष्पादित किये गये तथा ₹ 4.37 करोड़ व्यय किये जाने के बाद भी अपूर्ण रहे।

(प्रस्तर 2.1.10.2)

2.2 ''इलाहाबाद नगर निगम के कार्यप्रणाली'' की निष्पादन लेखापरीक्षा

नगर निगम इलाहाबाद के लिए आवश्यक ढाँचा जैसे उत्तरदायित्व, बजट निर्धारण, लेखांकन एवं लेखापरीक्षण अदक्ष, अपूर्ण एवं कुछ प्रकरणों में पूर्णतया विद्यमान नहीं थे।

(प्रस्तर 2.2.9)

वर्ष 2002–03 के पश्चात् वाणिज्य सम्पत्तियों का वार्षिक पुनः निर्धारण मूल्य पुनरीक्षित नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, वर्ष 2008–13 की अवधि में वाणिज्यिक सम्पत्तियों के लिए सम्पत्ति कर राजस्व ₹ 3.45 करोड़ से ₹ 3.47 करोड़ के बीच गतिरूद्ध रहा।

(प्रस्तर 2.2.9.4)

नगर निगम में वाहनों, मशीनों एवं औजारों का अपेक्षित निर्धारण नहीं किया गया। सामग्रियों के प्राप्ति एवं कार्यों के निष्पादन हेतु किए गये अनुबंध में आवश्यक आदेशों एवं दिशा–निर्देशों का उल्लंघन किया गया।

(प्रस्तर 2.2.10)

2.3 उत्तर प्रदेश में ''नगर पालिका परिषदों में बैंक खातों का प्राधिकार, खोलने, संचालन एवं समाधान'' पर वृहद प्रस्तर

नगर पालिका परिषद में बिना समुचित स्वीकृति/प्राधिकार प्राप्त किए चार से 21 बैंक खाते एक से अधिक बैंकों में खोले गये थे।

(प्रस्तर 2.3.2)

नगर पालिका परिषदों द्वारा विभिन्न बैंक शाखाओं में खोले गए 163 बैंक खातों में से 37 खाते जिसमें ₹ 96.82 लाख थे, निष्क्रिय पड़े थे।

(प्रस्तर 2.3.3)

15 नगर पालिका परिषदों की नमूना जाँच में पाया गया कि विभिन्न राष्ट्रीयकृत बैंकों में 60 चालू खाते खोले गये थे और इन चालू खातों में बिना ब्याज के ₹ 19.71 करोड़ अवशेष थे।

(प्रस्तर 2.3.4)

2.4 अनुपालन लेखापरीक्षा

नगर निगम सहारनपुर द्वारा बिना प्रभावी हित सुनिश्चित किये पार्किंग शुल्क संग्रह करने के लिए ठेका दिया गया जिससे ₹ 35.54 लाख का त्रुटिपूर्ण भुगतान हुआ।

(प्रस्तर 2.4.1)

नगर निगम सीमा से दुधारू पशुओं को नगर निगम, इलाहाबाद द्वारा ₹ 1.60 करोड़ की लागत से विकसित दुधारू पशु कालोनी में स्थानान्तरण का उद्देश्य अप्राप्त रहा।

(प्रस्तर 2.4.2)

नगर पंचायत, सहजनवाँ, में ₹ 2.45 लाख का सड़क निर्माण अधोमानक था।

(प्रस्तर 2.4.3)

नगर पंचायत, नरौरा, जनपद बुलंदशहर में नाली निर्माण में अवास्तविक माप के कारण ₹ 1.56 लाख अधिक भुगतान किये गये।

(प्रस्तर 2.4.4)

नगर पालिका परिषद, फतेहपुर में दुकान निर्माण पर ₹ 56.31 लाख का निष्फल व्यय तथा ₹ 75.36 लाख के राजस्व की परिहार्य हानि हुई।

(प्रस्तर 2.4.5)

नगर पालिका परिषद, पड़रौना, कुशीनगर में सड़क बुहारन मशीन पर ₹ 6.49 लाख का निरर्थक निवेश हुआ।

(प्रस्तर 2.4.6)

नगर निगम, वाराणसी द्वारा वर्ष 2010–13 के दौरान किये गये निमार्ण कार्यों हेतु ठेकेदारों के देयकों से ₹ 2.12 करोड़ के श्रम उपकर की कटौती नहीं की गई।

(प्रस्तर 2.4.7)

अनुमति प्राप्त किये बिना ही पूर्ण संरेखण हेतु कार्य आरम्भ करने से ₹ 2.29 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

(प्रस्तर 2.4.8)

नगर पंचायत, डासना, जनपद गाजियाबाद में डम्पर प्लेसर के बिना कूड़ेदानों के क्रय के कारण ₹ 16.22 लाख का निष्फल व्यय हुआ।

(प्रस्तर 2.4.9)

गोरखपुर में ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन परियोजना हेतु भूमि भरण स्थल के चयन में जानबूझकर उपेक्षा किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 9.13 करोड़ का निष्फल व्यय, ₹ 2.60 करोड़ के शासकीय धन की हानि तथा ₹ 5.47 करोड़ की धनराशि अवरोधन हुआ।

(प्रस्तर 2.4.10)

नाला, जिस पर नगर पालिका परिषद, हापुड़, गाजियाबाद द्वारा निविदा आमंत्रित किये बिना ही ₹ 1.04 करोड़ व्यय किया गया, पाँच वर्ष बाद भी अपूर्ण रहा।

(प्रस्तर 2.4.11)

सक्षम पक्षों द्वारा स्पष्ट माँग एवं भूमि का स्पष्ट स्वामित्व सुनिश्चित किये बिना ही ₹ 35.41 लाख की लागत से दुकानों का निर्माण किया गया था।

(प्रस्तर 2.4.12)

अध्याय 3: पंचायती राज संस्थाओं के लेखे एवं वित्त का विहंगावलोकन

वर्ष 1992 में संविधान के तिहत्तरवें संशोधन अधिनियम में पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों के विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था की गयी है, जिससे सहभागी शासन एवं ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के प्रभावी क्रियान्वयन को सुनिश्चित किया जा सके।

(प्रस्तर 3.1)

पंचायती राज संस्थाओं हेतु माडल लेखांकन संरचना प्रियासॉफ्ट आंशिक रूप से कार्यान्वित थी।

(प्रस्तर 3.4.1)

बैंक विवरण एवं रोकड़ बही (2010–2012) की नमूना जाँच में पाया गया कि पाँच क्षेत्र पंचायतों में ₹ 83.11 लाख का अन्तर और दो जिला पंचायतों एवं दो क्षेत्र पंचायतों में ₹ 2.98 करोड का अन्तर क्रमशः 31 मार्च 2011 एवं 31 मार्च 2012 को असमाशोधित थे।

(प्रस्तर 3.4.2)

क्षेत्र पंचायत एवं ग्राम पंचायत में वार्षिक बजट तैयार नहीं किये जा रहे थे।

(प्रस्तर 3.6)

वर्ष 2008–13 की अवधि में निधियाँ 11 से 26 प्रतिशत तक कम हस्तान्तरित की गयी थी।

(प्रस्तर 3.11.1)

भ्रष्टाचार निरोधक अधिनियम, 1988 के आलोक में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अपनाया गया निगरानी तंत्र पर्याप्त नहीं था, क्योंकि ग्राम प्रधान लोकायुक्त अधिनियम के कार्यक्षेत्र के बाहर हैं। अधिनियम की संस्तुतियाँ उत्तर प्रदेश सरकार पर बाध्यकारी नहीं हैं।

(प्रस्तर 3.15.2)

अध्याय 4: पंचायती राज संस्थाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा, वृहद प्रस्तर एवं अनुपालन लेखापरीक्षा

4.1 "विकेन्द्रीकृत शासन सहित पंचायती राज संस्थाओं में लेखाओं के रख–रखाव की स्थिति"

नमूना जाँच किये गये पंचायती राज संस्थाओं में संविधान के अनुरूप कृत्यों, कर्मियों एवं निधियों का पूर्णतः हस्तान्तरण नहीं किया गया ।

(प्रस्तर 4.1.7.2)

समुचित नियंत्रण एवं बेहतर जवाबदेही के लिए पंचायती राज संस्थाओं की लेखांकन प्रणाली को मजबूत करने का उद्देश्य प्रियासॉफ्ट के आंशिक क्रियान्वयन के कारण प्राप्त नहीं हुआ। क्षेत्र पंचायत द्वारा बजट अनुमान एवं पुनरीक्षित अनुमान तैयार नहीं किया गया। जिला पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में लेखे का रख–रखाव समुचित नहीं था।

(प्रस्तर 4.1.9.1, 4.1.9.2 एवं 4.1.9.3)

सनदी लेखाकारों द्वारा लेखे तैयार कराने के लिए, 11,403 ग्राम पंचायतों को उपलब्ध करायी गई धनराशि ₹ 4.56 करोड़ (अवधि 2007–10) अगस्त 2013 तक अप्रयुक्त पड़ी थी। सनदी लेखाकारों द्वारा तैयार किये गये लेखाओं की जाँच सक्षम प्राधिकारियों द्वारा नहीं की जा रही थी।

(प्रस्तर 4.1.9.4 एवं 4.1.9.5)

न तो रोकड़ बहियों (सात क्षेत्र पंचायत) का रख–रखाव किया गया और न ही बैंक पास बुक के साथ रोकड़ बही का समाशोधन किया गया।

(प्रस्तर 4.1.9.6 एवं 4.1.9.7)

प्रियासाफ्ट के आठ प्रपत्रों में केवल वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखे (प्रपत्र I), समेकित सार रजिस्टर (प्रपत्र II) और बैंक समाशोधन विवरण (प्रपत्र III) ही सृजित किये गये।

(प्रस्तर 4.1.10.3)

पंचायती राज संस्थाओं में मानव शक्ति तथा सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना जो कि प्रियासॉफ्ट के जनपद एवं जमीनी दोनों स्तरों पर सहज कार्यान्वयन के लिए अनिवार्य है, अपर्याप्त थे।

(प्रस्तर 4.1.10.5 एवं 4.1.10.6)

पंचायती राज संस्थाओं में आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण कमजोर थे।

(प्रस्तर 4.1.11)

4.2 "जिला आजमगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलाप" पर वृहद प्रस्तर

आजमगढ़ जनपद में 22 क्षेत्र पंचायतें एवं 1,617 ग्राम पंचायतें हैं। नमूना जाँच की गयी ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में से किसी में भी बजट तैयार नहीं किया गया था। नमूना जाँच की गयीं ग्राम पंचायतों द्वारा न तो ग्राम निधि हेतु अतिरिक्त पास बुक का रख–रखाव किया गया था और न ही समाशोधन विवरण तैयार किया गया था।

(प्रस्तर 4.2.1, 4.2.2.5 एवं 4.2.2.6)

नमूना जाँच में पाया गया कि किसी भी ग्राम पंचायत में निर्माण कार्य के लिए सामग्री आपूर्ति एवं निर्गमन से संबंधित भण्डार पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 4.2.2.8)

क्षेत्र पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों की नमूना जाँच में अभिलेखों के अनुचित रख–रखाव देखे गये साथ ही कार्यों के अनुश्रवण पर्याप्त नहीं थे।

(प्रस्तर 4.2.4.1 एवं 4.2.4.2)

ग्राम पंचायत सचिवालयों में निर्माण कार्य पर ₹ 68.22 लाख का निष्फल व्यय।

(प्रस्तर 4.2.5.1)

सेतु एवं पहुँच मार्ग के निर्माण पर ₹ 33.95 लाख का निष्फल व्यय।

(प्रस्तर 4.2.5.2)

दुकानों के निर्माण पर ₹ 17.27 लाख का निष्फल व्यय।

(प्रस्तर 4.2.5.3)

मनरेग्स अंश ₹ 2.99 करोड़ की अनुपलब्धता के कारण लक्षित परिवार शौचालय अपूर्ण रहें।

(प्रस्तर 4.2.5.4)

सोडियम लाइट के क्रय पर किया गया व्यय ₹ 2.04 लाख निष्फल रहा।

(प्रस्तर 4.2.5.5)

पट्टों का नवीनीकरण/भूमि ₹ 1.83 करोड़ मूल्य का आवंटन न करना एवं जिला पंचायत की ₹ 1.10 करोड़ मूल्य की भूमि पर अनधिकृत कब्जा।

(प्रस्तर 4.2.5.6)

रायल्टी ₹ 7.59 लाख का आरोपण न करना, उपकर ₹ 4.04 लाख की कटौती न करना, आयकर ₹ 2.27 लाख की कटौती न करना।

(प्रस्तर 4.2.5.7, 4.2.5.8, 4.2.5.9)

सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के अंतर्गत ब्याज ₹ 1.35 करोड़ अनुपयोगी रहा।

(प्रस्तर 4.2.5.10)

बहुसंख्यक ग्राम पंचायतों में सनदी लेखाकारों द्वारा विगत पाँच वर्षों (2004–05 से 2009–10) से लेखे तैयार नही किये गये थे।

(प्रस्तर 4.2.5.11)

4.3 अनुपालन लेखापरीक्षा

जिला पंचायत, महोबा में संविदा के निरस्तीकरण में विलम्ब एवं निर्धारित समय के अन्दर द्वितीय उच्चतम बोलीकर्ता को ठेका न सौंपने से राजस्व ₹ 10.40 लाख की हानि हुई।

(प्रस्तर 4.3.1)

क्षेत्र पंचायत, जसपुरा, जनपद बांदा में ₹ 24.08 लाख का व्यय किया गया किन्तु हाई डेन्सिटी पॉली एथिलीन फिल्म क्रय न किये जाने एवं छिड़काव सेट लाभार्थियों को वितरित न करने से मनरेग्स के अन्तर्गत खेत तालाब योजना का उद्देश्य अप्राप्त रहा।

(प्रस्तर 4.3.2)

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का पूर्णतः अनुपालन किये बिना जिला पंचायत, सिद्धार्थनगर में सड़क निर्माण पर ₹ 39.90 लाख का व्यय किया गया।

(प्रस्तर 4.3.3)

राजस्व ₹ 27.77 लाख के जमा एवं ₹ 21.83 लाख के व्यय में कोडल प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 4.3.4)

ग्रामीण सम्पर्क मार्ग निर्माण हेतु निर्धारित उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों का अनुपालन न करने के कारण जिला पंचायत संत रविदास नगर में अगस्त 2009 से जनवरी 2010 तक की अवधि में ₹ 15.81 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।

(प्रस्तर 4.3.5)

जिला पंचायत चित्रकूट में मृत पशु शवों के निस्तारण हेतु रायल्टी का निर्धारण शासनादेशों के विपरीत किये जाने के फलस्वरूप ₹ 48.64 लाख के राजस्व की हानि हुई।

(प्रस्तर 4.3.6)

बिना सुरक्षा उपायों के आपूर्तिकर्ताओं को ₹ 1.82 करोड़ का अनियमित अग्रिम देकर अनुचित वित्तीय लाभ दिया गया। जिला पंचायत कुशीनगर में ₹ 55.51 लाख छः वर्ष से अधिक समय से बिना वसूली के पड़े रहे।

(प्रस्तर 4.3.7)

क्षेत्र पंचायत, झझरी, गोण्डा में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अंतर्गत नौ ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण पर ₹ 1.26 करोड़ व्यय किये गये जहाँ कार्य की कतिपय मदों में सीमेंट का उपयोग मानक से कम था, जो कि गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव डालता था एवं कतिपय मदों में सीमेण्ट का अभिलेखित उपयोग मानक से बहुत अधिक था जिससे अभिलेखों की प्रामाणिकता संदिग्ध थी।

(प्रस्तर 4.3.8)

जिला पंचायत बाराबंकी द्वारा वर्ष 2010–11 से 2011–12 की अवधि में निष्पादित निर्माण कार्यो हेतु किये गये भुगतान से ₹ 41.56 लाख श्रम उपकर की कटौती नहीं की गयी।

(प्रस्तर 4.3.9)

ग्राम पंचायत विकास अधिकारी द्वारा सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के अंतर्गत वर्ष 2008–11 की अवधि में शासन के अनुदेशों के पालन में विफलता के कारण ₹ 10.50 लाख का अनियमित व्यय किया गया।

(प्रस्तर 4.3.10)

ग्राम पंचायत धमोरा, क्षेत्र पंचायत मिलक, जिला रामपुर में स्वयं के स्रोतों से संग्रहीत राजस्व ₹ 2.25 लाख का ग्राम प्रधान द्वारा दुर्विनियोजन किया गया।

(प्रस्तर 4.3.11)

क्षेत्र पंचायत, घोरावल जनपद सोनभद्र में चेक डेमों के निर्माण पर राजगीरों को ₹ 12.62 लाख अधिक भुगतान किये गये।

(प्रस्तर 4.3.12)