## विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन के छः अध्याय हैं। पहले एवं चौथे अध्याय में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों के कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन शामिल है। दुसरे अध्याय में पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित 'पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा निर्माण कार्य' पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं 'योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा' पर बृहत कंडिका तथा पाँचवें अध्याय में नगरीय स्थानीय निकायों से संबंधित 'स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना' पर बृहत कंडिका शामिल है। तीसरे एवं छठे अध्याय में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं के एक एवं नगरीय स्थानीय निकायों के चार अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकायें शामिल हैं।

लेखापरीक्षा के नमूने सांख्यिकी नमूना पद्धति के निष्कर्ष के आधार पर लिये गये है। उल्लेखित निष्पादन लेखापरीक्षा एवं बृहत कंडिकाओं में विशिष्ट लेखापरीक्षा प्रणाली अपनाई गयी है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष तथा अनुशंसायें शासन के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए की गयी है। इस विहंगावलोकन में लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्षों का सार प्रस्तुत किया गया है।

### 1. पंचायती राज संस्थाओं के कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन

लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही थी। विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के स्रोतों से प्राप्त राजस्व का संधारण नहीं किया जा रहा था। वर्ष 2013–14 से 2014–15 के दौरान आवंटित निधियों के विरूद्ध बचत 23 प्रतिशत से 29 प्रतिशत तक रहा था। वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि में राज्य के स्वयं के कर राजस्व से पंचायती राज संस्थाओं हेतु राशि ₹ 218.93 करोड़ की निधि का कम हस्तांतरण हुआ था।

**(कंडिका 1.1 से 1.8)**

### 2. निष्पादन लेखापरीक्षा (पंचायती राज संस्थायें)

### 2.1 पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा निर्माण कार्य

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं की गतिविधियों का नियमन छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के प्रावधानों के अनुसार किया जाता है। पंचायतों के कार्यों का निष्पादन, अधिनियम की धारा 53 के अंतर्गत किया जाता है। भारत के संविधान के 73वें संशोधन के परिणामस्वरूप, आर्थिक एवं सामाजिक न्याय के 29 कार्य पंचायतों के कार्यक्षेत्र में आते हैं।

छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा 13 निर्माण संबंधी योजनाओं के अंतर्गत सड़क, भवन, नाली, तालाब, बाजार चबूतरा, शौचालय आदि का निर्माण जैसे कार्य किए जा रहे थे। 13 में से चार योजनाओं का चयन निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु किया गया। इसमें मुख्यमंत्री ग्राम उत्कर्ष योजना (एम.जी.यू.वाई.), तेरहवें वित्त आयोग अनुदान (टी.एफ.सी.जी.), मुख्यमंत्री जनपद सशक्तिकरण योजना (एम.जे.एस.वाई.) तथा मूलभूत कार्यों हेतु ग्राम पंचायतों को अनुदान को लिया गया।

नमूना जाँच के चार योजनाओं में कुल जारी आवंटन ₹ 3,480.78 करोड़ था, जो कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा क्रियान्वित 13 निर्माण कार्य योजनाओं हेतु जारी कुल आवंटन का 35.96 प्रतिशत था। चार चयनित योजनाओं के संबंध में 45 प्रतिशत तक बचत था। तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के अंतर्गत ₹ 449.70 करोड़ की कम प्राप्ति हुई।

**(कंडिका 2.1.7 तथा 2.1.7.2)**

विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत कुल ₹ 25.91 करोड़ की निधि का व्यपवर्तन हुआ जो कि अनुचित वित्तीय प्रबंधन को इंगित करता है।

**(कंडिका 2.1.7.3)**

प्रशासकीय स्वीकृति के अभाव, कार्यों के अप्रारंभ रहने तथा कार्यों के निरसन के प्रकरण के परिणामस्वरूप ₹ 273.59 करोड़ की निधि अवरूद्ध रह गई।

**(कंडिका 2.1.7.1, 2.1.8.1 तथा 2.1.8.3)**

तेरहवें वित्त आयोग अनुदान योजना के 70 प्रतिशत घटक के अंतर्गत, ग्राम पंचायतों के द्वारा बिना किसी प्रशासकीय स्वीकृति एवं तकनीकी स्वीकृति के कार्यों का निष्पादन किया गया। इसके अतिरिक्त, निष्पादित कार्यों के माप भी अभिलिखित नहीं किए गए।

**(कंडिका 2.1.8.1, 2.1.8.4 तथा 2.1.8.5)**

## 2.2 योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा पर बृहत कंडिका

भारत सरकार ने भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के साथ परामर्श से 'महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) स्कीमों की लेखापरीक्षा नियम, 2011' शीर्षक पर सामाजिक लेखापरीक्षा करने के लिए नियमों और विनियमों का एक ढ़ाँचा तैयार किया। छत्तीसगढ़ शासन (जी.ओ.सी.जी.) ने सामाजिक लेखापरीक्षा करने के लिए एक स्वतंत्र एजेंसी के रूप में सामाजिक अंकेक्षण इकाई (एस.ए.यू.) का गठन (सितंबर 2013) किया। सामाजिक अंकेक्षण इकाई का मुख्य उद्देश्य ग्राम सभा के क्षमताओं का विकास करना, मजदूरों में मनरेगा के अंतर्गत अपने अधिकारों और हकदारियों के संबंध में जागरूकता उत्पन्न करना एवं अभिलेखों और कार्यस्थलों के सत्यापन को सुगम बनाना है। लेखापरीक्षा के दौरान पाये गये मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा नीचे किए गए हैं:

राज्य को मनरेगा योजना के लिए वर्ष 2013–15 के दौरान ₹ 3270.28 करोड़ प्राप्त हुये जिसका एक प्रतिशत अर्थात् ₹ 32.70 करोड़ सामाजिक लेखापरीक्षा पर व्यय के लिए आवंटित किया जाना था। इसके विरूद्ध केवल ₹ तीन करोड़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई को आवंटित किया गया था जिसके परिणामस्वरूप सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए ₹ 29.70 करोड़ का आवंटन नहीं हुआ।

**(कंडिका 2.2.7)**

सामाजिक अंकेक्षण इकाई को प्रति छः माह में प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम से कम एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा करने के लिए एक वार्षिक कैलेण्डर तैयार करना था। वर्ष 2014–15 के दौरान 9734 ग्राम पंचायतों में 19468 सामाजिक लेखापरीक्षा के प्रावधान के विरूद्ध केवल 1566 (आठ प्रतिशत) सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना बनाई गई और वर्ष 2014–15 में 1056 (पांच प्रतिशत) की सामाजिक लेखापरीक्षा केवल एक बार की गयी जिसके परिणामस्वरूप सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना बनाने में 92 प्रतिशत और वास्तविक रूप से सामाजिक लेखापरीक्षा किये जाने में 95 प्रतिशत तक की कमी हुई। इस कमी का मुख्य कारण सामाजिक अंकेक्षण इकाई के स्वीकृत पदों में से 11 से 69 प्रतिशत का रिक्त होना था।

**(कंडिका 2.2.8.1 और 2.2.8.2)**

सम्पूर्ण अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किया जाना, जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी.पी.सी.) और निर्वाचित पंचायत सदस्यों की अनुपस्थिति, वीडियो रिकॉर्डिंग या दीवाल लेखन नहीं किया जाना, ग्रामीणों की अपर्याप्त भागीदारी, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई का अभाव एवं सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को वेबसाइट पर अपलोडिंग नहीं किया जाना जैसे कई तत्वों की कमी का सामना सामाजिक लेखापरीक्षा को करना पड़ा।

**(कंडिका 2.2.8 और 2.2.9)**

सामाजिक लेखापरीक्षा के पश्चात् डी.पी.सी. द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई किया जाना है और राज्य शासन सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर अनुवर्ती कार्रवाई के लिए उत्तरदायी है। तथापि, संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर अनुवर्ती कार्रवाई को इंगित करते हुये जानकारी/अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया।

**(कंडिका 2.2.10.4)**

### 3. अनुपालन लेखापरीक्षा (पंचायती राज संस्थायें)

जनपद पंचायतों के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों द्वारा छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम 1993 के अनुच्छेद 92 (1) तथा (2) के पालन में दोषी सरपंचों से अवशेष बकाया के समयानुसार वसूली अथवा समायोजन में तत्परता की कमी के परिणामस्वरूप राशि ₹ 34.31 लाख अग्रिम असमायोजित रहा।

**(कंडिका 3.1.1)**

### 4. नगरीय स्थानीय निकायों के कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग (यू.ए.डी.डी.) द्वारा नगरीय स्थानीय निकाय क्षेत्रों के उन्नयन के लिए जनसंख्या के अलावा अन्य मापदण्ड तय नहीं किये गये थे। लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही थी। यू.ए.डी.डी. द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व प्राप्ति के आंकड़ों का संधारण उचित प्रकार से नहीं किया गया। वर्ष 2010–2015 की अवधि के दौरान नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा आवंटित निधि का 16 से 33 प्रतिशत तक पर्याप्त राशि बचत किया गया था।

**(कंडिका 4.1 से 4.8)**

### 5. बृहत कंडिका (नगरीय स्थानीय निकायों)

### 5.1 स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना पर बृहत कंडिका

भारत सरकार ने स्व–रोजगार उद्यम स्थापना को प्रोत्साहित करने अथवा मजदूरी रोजगार के प्रावधान द्वारा शहरी बेरोजगार अथवा अल्प–रोजगार गरीब को लाभप्रद रोजगार प्रदाय करने 'स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना' (एस.जे.एस.आर.वाई.) प्रस्तुत (दिसम्बर 1997) किया।

एस.जे.एस.आर.वाई. के पाँच घटक नामतः शहरी स्वरोजगार कार्यक्रम (यूसेप), शहरी महिला स्व–सहायता कार्यक्रम (यू.डब्ल्यू.एस.पी.), शहरी गरीबों के मध्य रोजगार बढ़ाने के लिए कौशल प्रशिक्षण (स्टेप–अप), शहरी मजदूरी रोजगार कार्यक्रम (यू.डब्ल्यू.ई.पी.) एवं शहरी समुदाय विकास नेटवर्क (यू.सी.डी.एन.) है।

लेखापरीक्षा के दौरान पाये गये मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा नीचे किए गए हैं:

अवधि 2010–15 के दौरान में राज्य शहरी विकास अभिकरण (सूडा) के पास कुल उपलब्ध निधि ₹ 99.53 करोड़ में से ₹ 90.84 करोड़ को अंतिम व्यय के रूप में दर्शाया गया था। जबकि, कुल प्राप्ति का 44 प्रतिशत राशि ₹ 37.79 करोड़ का उपयोग नहीं किया जा सका तथा सूडा एवं जिला शहरी विकास अभिकरण (डूडा) के बैंक खातों में रखी थी। केन्द्रांश एवं सापेक्ष राज्यांश 36 से 364 दिवस के विलंब से प्राप्त हुए थे। एस.जे.एस.आर.वाई. निधि राशि ₹ 3.63 करोड़ का दूसरी योजनाओं में व्यपवर्तन भी पाया गया था।

**(कंडिका 5.1.6.1(i) और 5.1.6.3)**

घर–घर जाकर हितग्राहियों के चिन्हांकन हेतु सर्वेक्षण नहीं किया गया था। शहरी गरीब उपशमन योजना तथा मलिन बस्ती विकास योजनाएं नहीं बनाये गये थे। विभिन्न घटकों अंतर्गत लक्ष्य की प्राप्ति 11 से 89 प्रतिशत के बीच रही।

**(कंडिका 5.1.7.1 और 5.1.7.2)**

यूसेप घटक अंतर्गत बैंकों ने उन हितग्राहियों को ऋण दिए, जिनके पास ऋण पुनर्भुगतान की क्षमता थी। यू.डब्ल्यु.एस.पी. (ऋण/अनुदान) घटक अंतर्गत 6,096 स्व–सहायता समूहों के लक्ष्य के विपरीत, केवल 973 (16 प्रतिशत) को अनुदान दिये गये थे। आगे, स्टेप–अप घटक अंतर्गत यद्यपि हितग्राहियों को प्रशिक्षण प्रदान किये गये थे परंतु न तो रोजगार नियोजन और न ही वित्तीय सहायता प्रदान किया गया था। अतः, योजना घटकों के मूल उद्देश्य पर्याप्त रूप से नहीं किये गये थे।

**(कंडिका 5.1.8.1(ii), 5.1.8.2 और 5.1.8.3)**

## 6. अनुपालन लेखापरीक्षा (नगरीय स्थानीय निकायों)

नगरीय स्थानीय निकायों के अनुपालन लेखापरीक्षा में नियमों और विनियमों के अनुपालन नहीं किये जाने तथा प्रशासनिक नियंत्रण की विफलता से संबंधित कमियाँ उजागर हुई, जो आगे के कंडिकाओं में व्यापक उद्देश्य के अंतर्गत प्रस्तुत किये गये हैं।

रायपुर नगरपालिक निगम के मेयर–इन–कॉंसिल द्वारा प्राक्कलन तैयार करने के लिए न्यूनतम निर्धारित मापदण्ड का पालन न करने की स्थिति में नाला निमार्ण पर लागत ₹ 50.70 लाख के कार्य विशिष्टियों से कम मानक का क्रियान्वयन किया जाना।

**(कंडिका 6.1.1)**

नगरपालिक परिषद बलौदा बाजार अंतर्गत तकनीकी स्वीकृति एवं अतिक्रमण रहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना मॉडल नाला निर्माण किये जाने के कारण लेखापरीक्षा में राशि ₹ 28.32 लाख का अनियमित व्यय पाया गया।

**(कंडिका 6.1.2)**

लेखापरीक्षा में आयुक्त, रायपुर नगरपालिक निगम द्वारा लागत ₹ 8.72 करोड़ के पाँच निर्माण कार्यों को सक्षम प्राधिकारी के स्वीकृति से बचने के लिए 57 कार्यों प्रत्येक ₹ 20 लाख से कम में अनियमित विखंडन किया जाना पाया गया।

**(कंडिका 6.1.3)**

नगरपालिकाओं द्वारा उपयोग की व्यवहार्यता का पता लगाये बिना ट्रक माउंटेड रोड स्वीपींग मशीन के क्रय के लिए नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के एकतरफा निर्णय लेने के परिणामस्वरूप राशि ₹ 2.38 करोड़ का निष्फल व्यय

**(कंडिका 6.2.1)**