अध्याय-2

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणाम

अध्याय-2

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणाम

2014-15 के दौरान संचालित की गई पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा में पाई गई कमियों पर अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.1 राजस्व

2.1.1 गृह कर की वसूली न होना

बावन ग्राम पंचायतों द्वारा ₹ 18.93 लाख के गृह कर की वसूली नहीं की गई थी।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 33 में प्रावधान है कि सचिव, ग्राम पंचायत यह देखेगा कि समस्त राजस्व ठीक से, अविलम्ब और नियमित रूप से निर्धारित, वसूल तथा सम्बंधित पंचायत के खाते में जमा करवाए जाएँ।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 52 ग्राम पंचायतों में 2013-14 की अवधि के लिए ₹ 18.93 लाख की राशि का गृह कर मार्च 2015 तक वसूल नहीं किया गया था **(परिशिष्ट-6)**। यह ग्राम पंचायतों की ओर से अप्रभावशाली अनुश्रवण का द्योतक था जिसके परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हो सकती है। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायतों ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 114 में निहित प्रावधानों के अनुरूप गृह कर का भुगतान न करने के लिए चूककर्त्ताओं पर दण्ड लगाने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (जून 2014-मार्च 2015) कि बकाया गृह कर की वसूली के लिए प्रयास किए जाएंगे।

2.1.2 बकाया किराया

अठारह पंचायती राज संस्थाएं ₹ 19.37 लाख की राशि का दुकानों का किराया वसूल करने में विफल रहीं।

जिला परिषदें, पंचायत समितियां और ग्राम पंचायतें अपने अधिकार क्षेत्र में दुकानों का रख रखाव कर रही थी और इन्हें मासिक किराया आधार पर जनता को किराये पर दिया गया था।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 18 पंचायती राज संस्थाओं में मार्च 2015 तक 103 दुकानों के किराये की ₹ 19.37 लाख[5] की राशि 2005-06 से 2014-15 तक बकाया थी **(परिशिष्ट-7)**। इससे इंगित हुआ कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किराया संग्रहण की प्रक्रिया पर उचित ध्यान नहीं दिया जा रहा था। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं ने बताया (सितम्बर 2014-जनवरी 2015) कि चूककर्त्ताओं को बकाया किराया तत्काल जमा करवाने के लिए नोटिस दे दिया गया था, अन्यथा दुकानों को खाली करवाने के लिए आवश्यक कदम उठाए जायेंगे।

---

[5] जिला परिषद: ₹ 4.40 लाख, पंचायत समितियां: ₹ 7.55लाख तथा ग्राम पंचायतें: ₹ 7.42 लाख

2.1.3 मोबाइल टॉवरों के प्रतिष्ठापन हेतु शुल्क वसूल न किया जाना

32 ग्राम पंचायतों में मोबाइल टॉवरों के प्रतिष्ठापन/नवीकरण प्रभारों के ₹ 6.98 लाख के राजस्व की वसूली नहीं हुई।

हिमाचल प्रदेश सरकार ने ग्राम पंचायतों को उनके अधिकार क्षेत्र में मोबाइल संचार टॉवरों के प्रतिष्ठापन पर ₹ 4,000 प्रति टॉवर की दर से शुल्क का उद्ग्रहण करने तथा प्रतिष्ठापित टावरों पर प्रति टॉवर ₹ 2,000 की दर से वार्षिक नवीकरण फीस का संग्रहण करने के लिए प्राधिकृत किया है (नवम्बर 2006)।

32 ग्राम पंचायतों में, 2005-14 के दौरान उनके अधिकार क्षेत्र में 72 मोबाइल टॉवर प्रतिष्ठापित किए गए थे, लेकिन सम्बंधित मोबाइल कम्पनियों से मार्च 2014 तक ₹ 6.98 लाख के प्रतिष्ठापन/नवीकरण प्रभारों की वसूली नहीं की गई थी (**परिशिष्ट-8**)। इससे ग्राम पंचायतें राजस्व में उनको देय हिस्सेदारी से वंचित रही। इन ग्राम पंचायतों के सम्बंधित सचिवों ने बताया (दिसम्बर 2014- फरवरी 2015) कि बकाया राशियों की वसूली के लिए कार्रवाई की जाएगी।

2.1.4 पंचायत समिति गोपालपुर द्वारा बजट आकलन तैयार किये बिना किया गया व्यय

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 38 में प्रावधान है कि प्रत्येक पंचायत समिति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए प्रपत्र-12 में अपने प्राप्ति एवं व्यय का एक वार्षिक बजट आकलन तैयार करेगी। बजट पंचायत समिति के कार्यकारी अधिकारी द्वारा 31 दिसम्बर तक तैयार किया जाएगा तथा समिति की वित्त, लेखापरीक्षा एवं आयोजना समिति को गहन जांच तथा परिवर्तन, यदि कोई हो तो, प्रस्तुत किया जाएगा। जांच के बाद, उक्त समिति इसे फरवरी में या इससे पहले पंचायत समिति को अनुमोदन हेतु प्रस्तुत करेगी। यह बजट पंचायत समिति द्वारा बहुमत से पारित किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, नियम 45 में प्रावधान है कि बजट प्रावधान के बिना कोई व्यय नहीं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायत समिति गोपालपुर ने 2011-12 तथा 2013-14 के दौरान बजट आकलन तैयार एवं पारित किये बिना ₹ 2.15 करोड़ का व्यय किया था। पंचायत समिति के कार्यकारी अधिकारी ने बताया (फरवरी 2015) कि बजट आकलन बिना किये गए व्यय को शीघ्र ही सक्षम प्राधिकारी से विनियमित करवा लिया जाएगा।

2.2 निधियों का अवरोधन

2.2.1 निर्माण कार्य आरंभ न किये जाने के कारण निधियों का अवरोधन

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्माण कार्य आरंभ न किए जाने के कारण ₹ 40.81 लाख की निधियां अव्ययित रहीं।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि तीन पंचायत समितियों तथा तीन ग्राम पंचायतों द्वारा विभिन्न स्कीमों के अंतर्गत 60 निर्माण कार्यों जैसे पार्किंग, दुकानों, सड़कों, नालियों, ठोस कचरा प्रबंधन परियोजनाओं, स्ट्रीट लाईटों, आदि के निर्माण एवं मरम्मत के निष्पादन हेतु ₹ 40.81 लाख[6] प्राप्त किये गये थे (2009-14)। तथापि, मार्च 2014 तक निर्माण कार्यों के निष्पादन पर कोई व्यय नहीं किया गया था। अत:, विकासात्मक कार्यकलापों हेतु निधियों का उपयोग न किए जाने के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ और लाभार्थी भी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (जून 2014-फरवरी 2015) कि भूमि विवाद तथा मुकदमेबाजी के कारण निर्माण कार्य आरम्भ नहीं किए जा सके थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि ऐसे मामले निर्माण कार्यों की संस्वीकृति प्राप्त करने तथा निधियां अवमुक्त किए जाने से पहले सुलझा लिए जाने चाहिए थे।

[6] पंचायत समितियां: गोपालपुर ₹ 3.91 लाख, गगरेट ₹ 19.75 लाख, आनी ₹ 8.40 लाख, ग्राम पंचायतें: बोहली ₹ 6.30 लाख, चेवा ₹ 1.20 लाख, पट्टा ₹ 1.25 लाख।

2.2.2 पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत निष्फल व्यय

जिला परिषद चम्बा द्वारा नियतावधि में कार्य पूर्ण न करने के परिणामस्वरूप ₹ 0.93 करोड़ का निष्फल व्यय तथा ₹ 0.64 करोड़ का अवरोधन हुआ।

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के दिशा-निर्देशानुसार संस्वीकृत निर्माण कार्य शीघ्र प्रारंभ किये जाने चाहिए तथा सम्बंधित निष्पादन अभिकरणों को निधियों की अवमुक्ति के छ: महीनों के भीतर पूर्ण किये जाने चाहिए।

जिला परिषद चम्बा के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 2011-14 के दौरान ₹ 1.57 करोड़ राशि के 85 निर्माण कार्य विभिन्न निष्पादन अभिकरणों द्वारा निष्पादन हेतु पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत संस्वीकृत किये गए थे। इसमें से उपरोक्त निर्माण कार्यों पर ₹ 0.93 करोड़ उपयोग में लाये गए थे तथा ₹ 0.64 करोड़ नवम्बर 2014 तक बैंक में अप्रयुक्त पड़े थे। नियत अवधि में निर्माण कार्यों के पूर्ण न होने के परिणामस्वरूप ₹ 0.93 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा ₹ 0.64 करोड़ के अवरोधन के अतिरिक्त लाभार्थी स्कीमों के अभिप्रेत लाभों से वंचित भी रहे।

सचिव, जिला परिषद चम्बा ने बताया (नवम्बर 2014) कि भारत सरकार से शेष अनुदान (25 *प्रतिशत*) अवमुक्त न होने तथा सीमित कार्य मौसम के कारण विलम्ब हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कुछ निर्माण कार्य 2011 से अपूर्ण पड़े थे।

2.2.3 व्यक्तिगत बही खाते में निधियों का अवरोधन

लघु सिंचाई स्कीमों के निमित्त रखी गई ₹ 6.51 लाख की निधियां व्यक्तिगत बही खातों में अप्रयुक्त पड़ी रहीं।

पंचायत समितियां ग्रामीण क्षेत्रों में लघु सिंचाई तथा जलापूर्ति स्कीमों के निष्पादन हेतु सरकार से प्राप्त अनुदानों को जमा करने के लिए व्यक्तिगत बही खाता रखती है। संस्वीकृतियों की शर्त के अनुसार निधियां संस्वीकृति की तिथि से एक मास के भीतर आहृत किए जाने तथा एक वर्ष के भीतर प्रयुक्त किया जाना अपेक्षित हैं।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 2010-14 के दौरान पांच[7] पंचायत समितियों के पास स्कीमों के निष्पादन हेतु उपलब्ध ₹ 9.66 लाख में से मार्च 2014 तक ₹ 3.15 लाख का व्यय किया गया था और इन पंचायत समितियों के व्यक्तिगत बही खातों में ₹ 6.51 लाख का अव्ययित शेष था। निधियों की अप्रयुक्ति के परिणामस्वरूप व्यक्तिगत बही खातों में निधियों का अनावश्यक अवरोधन हुआ तथा लाभार्थी भी स्कीमों के अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं ने बताया (सितम्बर 2014-फरवरी 2015) कि ये धनराशियां भविष्य में प्रयोग में लाई जाएंगी। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि व्यक्तिगत बही खातों में जमा निधियां संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर प्रयुक्त किए जाने के लिए अपेक्षित थीं।

2.3 संदेहास्पद तैनातियां

2.3.1 श्रमिकों को भुगतान में अनियमितताएं

आठ ग्राम पंचायतों द्वारा एक ही अवधि में विभिन्न कार्यों पर उन्हीं श्रमिकों की तैनाती दर्शाई गयी।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच की गई आठ[8] ग्राम पंचायतों में 2008-14 के दौरान एक ही अवधि में अलग-अलग मस्टर रोल पर अलग-अलग कार्यों हेतु उन्हीं श्रमिकों को तैनात दर्शाया गया था जिसके परिणामस्वरूप संदेहास्पद तैनाती और ₹ 0.26 लाख की मजदूरी का दोहरा भुगतान हुआ। जिन स्कीमों/निर्माण कार्यों के नाम ये मस्टर रोल जारी किये गये थे, उनके नाम

7 चौंतड़ा, दरंग, गगरेट, नाहन तथा सुन्दरनगर

8 गाबली दाड़ी, घूण्ड, कजलोट, खुन्नी पनोली, कोट, कोठी चेहनी, कुन्नू तथा रोपा

अधिकतर मस्टर रोल में उल्लिखित नहीं किए गए थे जो अप्रभावशाली आंतरिक नियंत्रण तंत्र का द्योतक था। ग्राम पंचायतों के सम्बंधित सचिवों ने बताया (नवम्बर 2014-मार्च 2015) कि मामले की जांच की जाएगी और तद्नुसार कार्रवाई की जाएगी।

2.4 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम का कार्यान्वयन

स्कीम का मुख्य उद्देश्य प्रत्येक घर जिसके वयस्क सदस्य अकुशल हस्त कार्य करने हेतु स्वेच्छा से तैयार हो, को एक वित्त वर्ष में गारंटीशुदा मजदूरी रोजगार के न्यूनतम 100 दिन उपलब्ध करवाकर ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा का संवर्द्धन करना है। ग्राम पंचायतें महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम से सम्बंधित निधियां जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों के माध्यम से प्राप्त कर रही हैं। पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के दौरान स्कीम के कार्यान्वयन में पाई गई अनियमितताओं पर निम्न परिच्छेद में चर्चा की गई है।

2.4.1 श्रम भुगतान अवमुक्त करने में विलम्ब

चौदह ग्राम पंचायतों द्वारा श्रमिकों को ₹ 1.56 करोड़ के भुगतान में 02 से 14 दिनों की अवधि का विलम्ब किया गया।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 8.3.1 के अनुसार मजदूरों को साप्ताहिक आधार पर मजदूरियों का भुगतान किया जाना था और किसी भी स्थिति में कार्य करने की तिथि से पंद्रह दिनों से अधिक विलम्ब नहीं होना था। 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 चौदह ग्राम पंचायतों द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के अंतर्गत मजदूरों को ₹ 1.56 करोड़ का भुगतान 02 से 14 दिनों **(परिशिष्ट-9)** के विलम्ब के पश्चात किया गया जोकि महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत था। विलंबित भुगतान के लिए श्रमिकों को किसी प्रतिपूर्ति राशि का भुगतान नहीं किया गया था। सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (नवम्बर 2014-मार्च 2015) कि मजदूरी के भुगतान में विलम्ब खंड विकास अधिकारियों से निधियों की प्राप्ति में विलम्ब के कारण हुआ था। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मजदूरियों के भुगतान में विलम्ब से लाभार्थी उनकी पात्र हकदारियों से वंचित रहे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मार्च 2016 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (अप्रैल 2016) ।