अध्याय - II

अनुपालन लेखापरीक्षा – पं.रा.सं.

ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज)

सरकारी विभागों एवं उनके क्षेत्रीय संरचना के अनुपालन लेखापरीक्षा में संसाधनों के प्रबंधन में त्रुटियाँ तथा नियमितता, औचित्य एवं मितव्ययिता के नियमों के अनुपालन में विफलता के कई दृष्टांत पाये गये। सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन एवं वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्गत वित्तीय नियमों, विनियमों और आदेशों के अनुसार व्यय हो। यह न केवल अनियमितताएं, दुर्विनियोग एवं धोखेबाजी को रोकता है वरन अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में भी मदद करता है। नियमों, आदेशों आदि की अवहेलना पर कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न हैं।

2.1 झारखण्ड राज्य में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्माण कार्यकलापों पर लेखापरीक्षा

2.1.1 परिचय

राज्य सरकार ने झारखण्ड पंचायत राज अधिनियम (झा.पं.रा., अधिनियम), 2001 अधिनियमित किया और पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.), जिनमें जिला परिषद (जि.प.) पंचायत समिति (पं.स.) और ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) शामिल हैं, को कार्यों, कर्मियों और निधियों को स्थानान्तरित किया।

केंद्र सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाओं, जिनमें पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बी.आर.जी.एफ.), महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस.) शामिल हैं एवं तेरहवें वित्त आयोग (13वें वि.आ.) और राज्य योजना मद के तहत प्राप्त अनुदान हेतु कार्यान्वयन एजेंसी पं.रा.सं. हैं। इन योजनाओं के अंतर्गत पं.रा.सं. द्वारा भवनों, सड़कों, पुलियों, नालियों, तालाबों, कुओं, चापाकलों, चबूतरों आदि का निर्माण किया जाता है। जि.प. अन्य विभागों के लिए डिपोजिट कार्यों का भी निष्पादन करता है।

पं.रा.सं. ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) (पंचायती राज) (पं.रा.) के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन हैं, जिसके प्रमुख सचिव होते हैं। जिले के उप विकास आयुक्त (उप.वि.आ.) जि.प. के मुख्य कार्यपालक अधिकारी (मु.का.अ.), प्रखण्ड विकास पदाधिकारी (प्र.वि.प.) पं.स. के कार्यपालक अधिकारी (का.अ.) और पंचायत सचिव ग्रा.पं. के कार्यकारी प्रमुख हैं। वे झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 और इसके अधीन बनाये गये नियमों के तहत सौंपे गये अपने कर्तव्यों और कार्यों का निर्वहन करते हैं।

पं.रा.सं. के द्वारा वर्ष 2011-16 की अवधि के दौरान किये गये निर्माण कार्यकलापों की लेखापरीक्षा मई 2016 और अगस्त 2016 के बीच की गयी जिसमें राज्य के 24 में से छह जिला परिषदों, जिनका चयन प्रोवेविलिटी प्रोपोर्शनल टू साईज विदाउट रिप्लेसमेंन्ट सैंपलिंग विधि के आधार पर किया गया, के अभिलेखों की नमूना जाँच की गयी। इसके अतिरिक्त चयनित जिलों के 263 में से 22 पं.स. और 4402 में से 104 ग्रा.पं. का चयन सिम्पल रैंडम सैंपलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट पद्धति का उपयोग करके किया गया (**परिशिष्ट-2.1.1**)। वर्ष 2011-12 से पूर्व के कार्य जो 2011-16

की अवधि के दौरान भी जारी थे, की भी जाँच कर टिप्पणी की गयी, जहां ऐसा करना आवश्यक था।

ग्रा.वि.वि. (पं.रा.) के सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन 28 अप्रैल 2016 को आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली की चर्चा हुई। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा के लिए सरकार के संयुक्त सचिव ग्रा.वि.वि. (पं.रा.) के साथ 28 फरवरी, 2017 को एक निकास सम्मेलन आयोजित किया गया। सरकार के उत्तर प्रतिवेदन में समुचित रूप से शामिल किये गये हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2 आयोजना

पंचायतें ग्यारहवें अनुसूची में सूचीबद्ध 29 मामलों सहित आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए आयोजना तैयार करने और कार्यान्वयन हेतु जिम्मेवार हैं। योजना में सड़कों, पुलियों, भवनों आदि का निर्माण कार्य शामिल थे। पंचायतों द्वारा तैयार की गयी आयोजनाओं को जिला योजना समिति (जि.यो.स.) द्वारा जिला स्तर पर एकीकृत करना था। पुनश्च, प्रत्येक जिला हेतु एक विकास आयोजना भी बनाना है। आयोजना में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

2.1.2.1 निर्माण कार्यों हेतु आयोजन बनाना

झा.पं.रा., अधिनियम, 2001 की धारा 75, 76 और 77 के अनुसार, पं.रा.सं. को पंचायत क्षेत्र के विकास के लिए वार्षिक योजना और क्षेत्र विशेष योजना तैयार करना है। वार्षिक योजना तैयार करने के लिए, जि.यो.स. को राष्ट्र और राज्य के लक्ष्य के परिप्रेक्ष्य में स्थानीय जरूरतों और उद्देश्यों की पहचान करना, उपलब्ध संसाधनों और बुनियादी ढाँचे का मूल्यांकन करने के लिए जिला स्टॉक प्रतिवेदन, 15 वर्षीय विजन दस्तावेज और पंचवर्षीय संदर्शी योजना तैयार करना है। इन कार्यों को पं.रा.सं. के प्रत्येक स्तर द्वारा ग्राम सभा की सक्रिय भागीदारी से निचले स्तर की योजनाओं को समेकित करते हुए और अपनी योजनाओं को जोड़कर किया जाना है। संदर्शी योजना और उपलब्ध बजट के आधार पर वार्षिक योजना तैयार की जानी है। अनुमोदित योजनाओं के आधार पर जिसमें कि क्रियान्वित किये जाने वाले कार्यों की सूची शामिल हो, पं.रा.सं. को निर्माण कार्य करने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि किसी भी नमूना जाँचित पं.रा.सं. ने 15 वर्षीय विजन दस्तावेज, पंचवर्षीय संदर्शी योजना और वार्षिक योजना तैयार नहीं किया, हालांकि संदर्शी योजना तैयार करने में सहायता के लिए तकनीकी सहायता संस्थानों (त.स.सं.) और जि.प. को ₹ 35.40 लाख[1] रुपये का भुगतान विभाग द्वारा किया गया था (अगस्त 2011)। वार्षिक योजना तैयार करने में विफलता के कारण थे:

- राज्य ने पं.रा.सं. के प्रत्येक स्तर की योजना के विभिन्न चरणों के लिए समय सीमा सहित विशिष्ट दिशानिर्देश निर्धारित नहीं किये हैं।
- किसी भी नमूना जाँचित जि.प. में जि.यो.स. के उप-समितियों और तकनीकी समूहों का गठन नहीं हुआ था।

[1] प्रत्येक त.स.सं. को ₹ 2.5 लाख की दर से एवं प्रत्येक जि.प. को विमुक्त ₹ 3.40 लाख उनके खातों में पड़े हुए थे ।

- ग्राम सभाओं में विकास समितियाँ एवं पं.स. और जि.प. में योजना एवं विकास समितियाँ या तो गठित नहीं हुईं थी या जहाँ गठन हुआ था वहाँ कार्य नहीं कर रही थीं।

संदर्शी योजना व वार्षिक योजना के अभाव में, कार्यों का चयन जिला के प्राधिकारियों / विधायकों / बोर्ड के सदस्यों की सिफारिश पर किया गया था, इसलिए हितधारकों यानि लाभुकों, अंतिम उपयोगकर्ताओं आदि की भागीदारी सुनिश्चित नहीं की जा सकी थी। इस तरह, कार्यों के चयन की समुचित आयोजना न होने के कारण ₹ 16.45 करोड़ की 243 योजनाएँ प्रशासनिक अनुमोदन के बावजूद भूमि की अनुपलब्धता के कारण शुरू नहीं की जा सकीं, ₹ 45.33 लाख के 66 कार्यों को स्वीकृति के बाद रद्द करना पड़ा, 14 कार्यों का कार्यान्वयन भूमि विवाद के कारण रोकना पड़ा आदि जिसकी चर्चा प्रतिवेदन के अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

संयुक्त सचिव, ग्रा.वि.वि. (पं.रा.) ने निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में इस तथ्य को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि दीर्घकालिक योजना की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए पं.रा.सं. में योजना बनाओ अभियान के तहत नवंबर 2016 में ग्राम पंचायत विकास योजना तैयार की गई थी। वर्तमान में 15 सालों और तीन सालों के लिए विजन दस्तावेज बनाए जा रहे हैं। हालांकि विभाग ने वार्षिक योजना और संदर्शी योजना, जो आवश्यक था, तैयार नहीं करने का कोई भी कारण नहीं बताया जिसके फलस्वरूप कार्यों के विवेकहीन चयन के कारण कार्य रद्द हुए, रुक गए आदि।

2.1.3 वित्तीय प्रबंधन

2.1.3.1 निधियों का उपयोग

केन्द्रीय योजनाओं (बी.आर.जी.एफ., 13वें वि.आ. आदि) के तहत निधियों को भारत सरकार द्वारा निर्धारित मानदंडों जैसे जनसंख्या, क्षेत्र आदि के आधार पर निर्धारित किया जाता है और इनकी विमुक्ति योजना के मार्गदर्शिका में किए गए प्रावधानों के अनुसार शर्तों जैसे अनुदानों का उपयोग, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन और उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करने आदि के आधार पर किया जाता है। भारत सरकार, राज्य सरकार की समेकित निधि में निधि जारी करती है और राज्य सरकार इसे राज्य बजट में शामिल करने के बाद पं.रा.सं. को जारी करती है। राज्य सरकार के द्वारा पं.रा.सं. से प्राप्त प्रस्तावों के आधार पर कार्यों के निष्पादन जैसे निरीक्षण बंगलों के निर्माण/मरम्मत, पंचायत भवनों (पं.भ.)/ आंगनबाड़ी केन्द्रों (आं.के.) की मरम्मत आदि के लिए बजट प्रावधानों के अनुसार निधियों की व्यवस्था की जाती है। निधि प्राप्त होने के बाद, पं.रा.सं. कार्यों की सूची तैयार करते हैं और योजना के नियमों और शर्तों के अनुसार निधि का उपयोग करते हैं। निधियों का लेखांकन पं.रा.सं. के लिए लागू अधिनियम और नियमों के प्रावधानों के अनुसार किया जाना है।

झा.पं.रा. (बजट एवं लेखा) नियमावली, 2010 के अनुसार, बजट अनुमान और वार्षिक लेखा तैयार किया जाना है। इसके अलावा, राज्य सरकार ने सी.ए.जी. द्वारा पंचायत राज मंत्रालय (एम.ओ.पी.आर) के परामर्श से तैयार की गई मॉडल लेखा प्रणाली (एम.ए.एस.) और प्रियासॉफ्ट को अपनाया है (नवंबर 2013), जिसमें तीन स्तरीय वर्गीकरण (मुख्य, लघु और विस्तृत मद) की व्यवस्था है और जो पं.रा.सं. के लिए बजट और लेखा मानकों के प्रारूपों में सभी प्रतिवेदन तैयार करता है।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि, नमूना जाँचित पं.रा.सं. द्वारा वार्षिक लेखों को तैयार नहीं किया गया था और प्रियासॉफ्ट[2] में पं.रा.सं. द्वारा प्रविष्टियाँ नहीं करने या आंशिक रूप से करने के कारण इनका संकलन सरकार द्वारा नहीं किया गया था। अतएव, पं.रा.सं. द्वारा निधियों के प्राप्तियों एवं उपयोग के आंकड़े राज्य स्तर पर उपलब्ध नहीं थे।

नमूना जाँचित पं.रा.सं. में 2011-16 के दौरान केन्द्रीय योजनाओं (बी.आर.जी.एफ., 13वें वि.आ.), राज्य योजना/गैर योजना और डिपोजिट कार्यों के अंतर्गत प्राप्त निधियों का उपयोग **तालिका-2.1.1** में दिया गया है:

तालिका-2.1.1: चयनित जिलों में आवंटन और व्यय

(₹ करोड़ में)

जिलों के नाम	प्रारम्भिक शेष	केन्द्रीय अनुदान	राज्य अनुदान	निक्षेप निधि	अन्य स्वयं स्रोत सहित	कुल उपलब्ध राशि	व्यय (प्रतिशत में)	अंतशेष
देवघर	21.96	96.02	4.26	13.03	0.49	135.76	128.97 (95)	6.79
धनबाद	75.99	45.61	0.94	28.29	40.61	191.44	175.81 (98)	15.63
गढ़वा	18.17	84.93	1.60	0.19	1.88	106.77	86.01(81)	20.76
गोड्डा	16.36	45.76	6.52	0	9.57	78.21	65.37(84)	12.84
पलामू	23.50	124.14	15.44	1.63	4.09	168.80	160.68 ((95)	8.12
राँची	19.67	94.97	16.12	163.58	2.05	296.39	209.78 (71)	86.60

(स्रोत: नमूना जाँचित पं.रा.सं. द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

जैसा कि **तालिका-2.1.1** में देखा जा सकता है कि निधियों का उपयोग 71 प्रतिशत से 98 प्रतिशत के बीच रहा। राज्य सरकार से प्राप्त निधियों का प्रतिशत उपलब्ध निधियों के पाँच प्रतिशत से भी कम था। संविधान एवं झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 के प्रावधानों के अनुसार राज्य सरकार के द्वारा अधिरोपित करों, चुंगी, पथकर और शुल्क को राज्य सरकार को पं.रा.सं. के साथ साझा करना है, किन्तु राज्य वित्त आयोग (रा.वि.आ.) के द्वारा अभी तक राज्य के राजस्व को पं.रा.सं. के साथ साझा करने के लिए कोई अनुशंसा नहीं की गयी है। भारत सरकार के द्वारा बी.आर.जी.एफ. और 13वीं वित्त आयोग की समाप्ति के बाद पं.स. और जि.प. के पास योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए कोई अनाबद्ध निधि उपलब्ध नहीं थी। परिणामस्वरूप, निधि की कमी के कारण पं.रा.सं. के दो उपरी स्तर अधिदिष्ट कृत्य के अनुसार विकास कार्यों का संपादन करने में असफल रहे।

2.1.3.2 केन्द्रीय निधियों की पात्रता एवं विमुक्ति

पं.रा.सं. द्वारा विनिर्माण गतिविधियों के लिए निधि का मुख्य भाग केंद्र सरकार द्वारा प्रदत्त निधि से आता है। वर्ष 2011-16 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा राज्य को बी.आर.जी.एफ. और 13वीं वित्त आयोग के तहत निधि की पात्रता व विमुक्ति का विवरण **तालिका-2.1.2** में दिया गया है:-

[2] प्रियासॉफ्ट एक सॉफ्टवेयर अनुप्रयोग है जो वाउचर प्रविष्टियों के माध्यम से प्राप्ति और व्यय विवरण प्राप्त करता है और स्वचालित रूप से प्राप्ति और भुगतान लेखा सहित आठ एम.ए.एस. प्रतिवेदन तैयार करता है। वर्ष 2011-15 में कोई भी प्रविष्टि नहीं की गई थी, जबकि 2015-16 में अंशतः एवं डी.आर.डी.ए. और प्रखंड से संबंधित गलत प्रविष्टियां पायी गयी।

तालिका-2.1.2: बी.आर.जी.एफ. और 13वीं वि.आ. अनुदान का पात्रता एवं विमुक्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बी.आर.जी.एफ.			13वें वि.आ.			केन्द्रीय अनुदान की कुल हानि
	पात्रता	भा.स. के द्वारा निर्गत	केन्द्रीय अनुदान की हानि	पात्रता	भा.स. के द्वारा निर्गत	केन्द्रीय अनुदान की हानि	
2011-12	345.31	183.60	161.71	272.20	178.68	93.52	255.23
2012-13	365.16	166.60	198.56	392.70	417.64	(-)24.94	173.62
2013-14	447.89	40.85	407.04	451.75	249.44	202.31	609.35
2014-15	404.74	261.17	143.57	521.25	573.92	(-)52.67	90.90
2015-16	00	00	00	00	00	00	00
कुल	**1563.10**	**652.22**	**910.88**	**1637.90**	**1419.68**	**218.22**	**1129.10**

(स्रोतः विभाग के द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

जि.यो.स.की बैठक, वार्षिक लेखा समर्पित करने और अनिवार्य शर्तों में देरी के कारण ₹ 1129.10 करोड़ केन्द्रांश की हानि

जैसा कि **तालिका-2.1.2** में दर्शाया गया है, भारत सरकार ने जि.यो.स. की बैठक में विलंब एवं जिलों द्वारा वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने में विलंब के कारण बी.आर.जी.एफ. अनुदान के अंतर्गत ₹ 1563.10 करोड़ की पात्रता के विरुद्ध ₹ 652.22 करोड़ जारी किया। इसी प्रकार, राज्य के द्वारा अनिवार्य शर्तों यथा मॉडल लेखा प्रणाली को अपनाने, निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा (निदेशक, स्था.नि.ले.प.) का गठन और निर्धारित प्रारूपों में उपयोगिता प्रमाण पत्र को जमा करना, के अनुपालन में विफलता के कारण भारत सरकार द्वारा 13 वें वित्त आयोग के अंतर्गत ₹ 1637.90 करोड़ की पात्रता के विरुद्ध ₹ 1419.68 करोड़ निर्गत किये गये। इस प्रकार, राज्य को वर्ष 2011-16 के दौरान ₹ 1129.10 करोड़ (35 प्रतिशत) के केन्द्रीय अनुदान की हानि हुई।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव, ग्रा. वि. वि. (पं. रा.) ने इस तथ्य को स्वीकार किया और जवाब दिया कि जिलों द्वारा वार्षिक कार्य योजना के साथ आवश्यक दस्तावेजों को जमा न करने के कारण राज्य को केन्द्रीय हिस्से की हानि हुई। तथ्य यह है कि केन्द्रीय निधियों की विमुक्ति के लिए अनिवार्य आवश्यकताओं को पूरा करने में असफल रहने वाले अधिकारियों के विरुद्ध विभाग कार्रवाई करने में विफल रहा एवं राज्य को नुकसान पहुँचा।

2.1.3.3 राज्य द्वारा दण्डात्मक ब्याज कम निर्गत करना

राज्य के द्वारा निधि जारी करने में विलंब के बावजूद जिलों को ₹ 3.87 करोड़ दंडात्मक ब्याज का भुगतान नहीं किया गया

बी.आर.जी.एफ. और 13 वें वित्त आयोग की मार्गदर्शिका के अनुसार भारत सरकार द्वारा निधि जारी होने की तिथि से क्रमशः 15 दिनों एवं पाँच दिनों के अन्दर राज्य सरकार के द्वारा जिलों को निधि का अंतरण करना था, इसमें विफल होने पर आर.बी.आई. दर से दण्डात्मक ब्याज जिलों को भुगतान किया जाना था।

ग्रा. वि. वि. (पंचायती राज) के अभिलेखों की जाँच के दौरान लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य सरकार के द्वारा बी.आर.जी.एफ. तथा 13 वीं वित्त आयोग की राशि को पं.रा.सं. को निर्गत करने में 17 दिनों से 198 दिनों की देरी हुई, लेकिन दंडात्मक ब्याज क्रमशः ₹ 71.87 लाख और ₹ 3.15 करोड़ जिलों को विमुक्त नहीं किया गया (**परिशिष्ट-2.1.2 और 2.1.3**) जो इन योजनाओं की मार्गदर्शिका के प्रावधानों का उल्लंघन है। राज्य सरकार ने निधि निर्गत करने में विलंब का कारण तकनीकी एवं प्रक्रियागत बताया, लेकिन दंडात्मक ब्याज जारी करने में विफल रहने के लिए कोई जवाब नहीं दिया।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि दण्डात्मक ब्याज 13वें वि.आ. में निर्गत किया गया है तथा बी.आर.जी.एफ में राशि निर्गत करने हेतु पूर्वशर्त के रूप में दंडात्मक ब्याज जारी करना शामिल नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बी.आर.जी.एफ दिशानिर्देशों के कंडिका 4.6 के प्रावधानों के अनुसार स्पष्ट है कि पं.रा.सं. को 15 दिनों से अधिक की देरी से निधि निर्गत होने के कारण सरकार को दण्डात्मक ब्याज भुगतान करना था। इसके अतिरिक्त 13वें वि.आ. अनुदान के अंतर्गत पं.रा.सं. को राज्य के द्वारा बकाया दण्डात्मक ब्याज ₹ 3.15 करोड़ नहीं निर्गत किया गया।

2.1.3.4 ब्याज की राशि वापस नहीं किया जाना

क्रियान्वयन एजेंसियों के बैंक खातों में ₹ 5.50 करोड़ ब्याज राशि निष्क्रिय पड़ा रहा।

बी.आर.जी.एफ. और 13 वें वित्त आयोग के दिशानिर्देशों के अनुसार निधियों की जमा राशि पर अर्जित ब्याज को अतिरिक्त संसाधन माना जाएगा। इसके अलावा जिला परिषद प्रत्येक कार्य के प्राक्कलित राशि के आधार पर कार्य के क्रियान्वयन के लिए क्रियान्वयन एजेंसियों को निधि प्रदान करता है। इसलिए इन निधियों पर अर्जित ब्याज जिला परिषद को वापस किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पाँच नमूना जाँचित जिलों में 32 क्रियान्वयन एजेंसियों ने निधियों की जमा राशि पर अर्जित ब्याज कुल ₹ 5.50 करोड़ संबंधित जिला परिषद को वापस नहीं किया (**परिशिष्ट-2.1.4**)। इस प्रकार, इस राशि का उपयोग जनता के लाभ हेतु परियोजनाओं के लिए नहीं किया जा सका और राशि क्रियान्वयन एजेंसियों के बैंक खातों में निष्क्रिय पड़ी रही।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और कहा कि तत्काल कार्रवाई के लिए जिला परिषद को निर्देश जारी किये जाएँगे।

2.1.3.5 असमायोजित अग्रिम

103 क्रियान्वयन एजेंसियों के पास एक से 23 सालों से ₹ 15.14 करोड़ अग्रिम बकाया थे।

जे.पी.डब्लू.ए. संहिता के नियम 100 के अनुसार अधीनस्थ अधिकारियों (सहायक अभियंता के पद के नीचे नहीं) को पारित अभिश्रव के विरुद्ध अस्थायी अग्रिम को दिया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 13 पं.रा.सं में ₹ 15.14 करोड़ (**परिशिष्ट-2.1.5**) का अग्रिम 103 क्रियान्वयन एजेंसियों के विरुद्ध बकाया था। इनमें से ₹ 1.66 करोड़ का अग्रिम अनियमित रूप से 29 कनीय अभियंताओं (क.अ.)/रोजगार सेवकों/पंचायत सेवकों इत्यादि को भुगतान किया गया जो सहायक अभियंताओं (स.अ.) के पद से नीचे हैं। इसके अतिरिक्त इन अग्रिमों का समायोजन या वसूली एक से 23 वर्षों के व्यतीत होने के बाद भी 38 मामलों में नहीं हो पायी है जिसके कारण सरकारी धन का अग्रिम दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा है।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि जिला परिषदों को मुद्दों की समीक्षा करने और समायोजन/वसूली के लिए आवश्यक कार्रवाई करने के निर्देश दिए जाएंगे।

2.1.3.6 व्यक्तिगत खाता (पी.एल.)/चालू खाता में निधि का रखा जाना

ग्रा.वि.वि. (पंचायती राज) ने पं.रा.सं को निर्देश दिया था (मार्च 2012 और अगस्त 2012) कि 13 वें वित्त आयोग के अनुदान को बचत बैंक खाता में रखना है। इसके अतिरिक्त बी.आर.जी.एफ. के दिशानिर्देशों के पैरा 4.8 के अनुसार बी.आर.जी.एफ. अनुदान को राष्ट्रीयकृत बैंक या डाकघर में रखा जाएगा और इस तरह के जमा पर अर्जित ब्याज को बी.आर.जी.एफ. के तहत अतिरिक्त संसाधन माना जाएगा और कार्यक्रम के मार्गदर्शिका के अनुसार इसका उपयोग किया जाएगा। साथ ही राज्य सरकार के द्वारा पं.रा.सं. को बैंक खाते में निधि का हस्तांतरण किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने उपर्युक्त निर्देशों और मार्गदर्शिका का उल्लंघन कर ज़िलों को अनुदान की मंजूरी दी और जिलों ने राज्य अनुदान के लिए मौजूदा तंत्र के अनुसार कोषागार के व्यक्तिगत खाते (पी.एल.) में अनुदान को जमा किया।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि छह नमूना जाँचित जि.प. और एक पं.स. में वर्ष 2011-16 के दौरान ₹ 153.24 करोड़ वैयक्तिक खाते या चालू खाते में 8 से 562 दिनों के लिए रखा गया, जिसके परिणामस्वरूप कम से कम ₹ 1.19 करोड़ का ब्याज का नुकसान हुआ (**परिशिष्ट-2.1.6**)।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और कहा कि योजना मार्गदर्शिका के अनुसार बैंक/कोषागार में निधियों के रखने के संबंध में सभी पं.रा.सं. को निर्देश पूर्व में ही जारी किये जा चुके है। तथ्य यह है कि निर्देशों का उल्लंघन किया गया जबकि दोषियों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी।

2.1.3.7 निधियों का अनियमित पार्किंग

पं.भ., दुकानों आदि के निर्माण के लिए जि.प. को विमुक्त ₹ 9.79 करोड़ बैंक/कोषागार में अनुपयुक्त पड़े रहे

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 300[3] के अनुसार व्यय की प्रत्याशा में तथा बजट के व्यपगत होने से रोकने के लिए निधियों के आहरण और पार्किंग पर प्रतिबन्ध है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पाँच[4] नमूना जाँचित जि.प. में मुख्य कार्यपालक पदाधिकारियों ने पंचायत भवनों (पं.भ.) के निर्माण, जि.प. की आय में बढ़ोत्तरी के लिए परिसम्पत्तियों का सृजन, विकास कार्यों आदि के लिए कुल ₹ 9.79[5] करोड़ (**परिशिष्ट-2.1.7**) कोषागार से आहरित किये जो जिला परिषद के वैयक्तिक खातों/बैंक खातों में पड़े थे और मार्च 2016 तक एक से आठ वर्षों से अनुपयुक्त पड़े रहे। इसके कारण थे- ग्रा. वि. वि. (पंचायती राज) के द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन देने में विफल रहना, जिला परिषद बोर्ड के द्वारा कार्यों की पहचान और चयन में विफल रहना, जिला परिषद के निर्णय में बदलाव आदि। इस प्रकार निधियों के उपयोग करने में विफल रहने के कारण परिसंपत्तियों का सृजन नहीं हो सका।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि निधियों के यथाशीघ्र उपयोग के लिए जिला परिषद को निर्देश जारी किया जाएगा।

---

[3] व्यय की प्रत्याशा में कोई धन कोषागार से आहरित कर बैंक में नहीं रखा जाना चाहिए। ऐसे कार्य, जिनकी पूर्णता में काफी समय लगने की संभावना हो, के लिए माँग की प्रत्याशा में कोषागार से अग्रिम धन की निकासी अनुमत्य नहीं है।

[4] धनबाद-₹ 44.37 लाख, गढ़वा-₹ 266.08 लाख, गोड्डा- ₹ 577.24 लाख, पलामू- ₹ 16.24 लाख और राँची- ₹ 75.29 लाख

[5] जि.प. के व्यक्तिगत खाते में ₹ 5.78 करोड़ तथा बैंक खातों में ₹ 4.01 करोड़।

2.1.3.8 जिला अभियंता द्वारा वित्तीय शक्ति का अनियमित उपयोग

जिला अभियंता (जि.अ.) का पद बिहार पंचायत समिति और जिला परिषद (सेवा की शर्तें) नियम, 1964 के द्वारा प्रशासित है, जो राज्य सरकार द्वारा तकनीकी उद्देश्यों जैसे अनुसूची दरों को तैयार करना, योजनाओं की तकनीकी स्वीकृति (त.स.), निविदाओं की स्वीकृति के लिए जिला परिषद् को सिफारिश करना, कार्यों के मापी की जाँच आदि के लिए जिला परिषद् में जिला अभियंता की प्रतिनियुक्ति की व्यवस्था करती है। पुनश्च, लागू नियमों[6] के अनुसार जिला परिषद के बोर्ड के पूर्व अनुमोदन से निविदाएँ स्वीकार करने, एकरारनामा पर हस्ताक्षर करने, कार्यादेश जारी करने, विपत्र पारित करने, जिला परिषद निधि के आहरण और भुगतान के लिए मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी सक्षम प्राधिकारी है।

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 और लागू नियमों के विरुद्ध जि.अ. के द्वारा ₹ 405.86 करोड़ के विपत्र पारित किये गये।

छह नमूना जाँचित जि.प. में से पाँच जिला परिषदों में, मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी ने कार्य के निष्पादन के लिए संबंधित जिला अभियंताओं को अनियमित रूप से निधि हस्तांतरित किया जबकि जिला अभियंताओं ने निविदाएँ आमंत्रित करके, एकरारनामा करके और 2011-16 की अवधि के दौरान ₹ 405.86 करोड़ का अभिश्रव पारित कर वित्तीय शक्ति का उपयोग किया यद्यपि झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 और लागू नियमों के तहत जिला अभियंता को वित्तीय अधिकार नहीं दिये गये थे।

उपरोक्त तथ्यों से स्पष्ट है कि जिला अभियंता, जो जिला परिषद को तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए अभीष्ट थे, अनियमित रूप से किसी भी औपचारिक हस्तांतरण के बिना स्वतंत्र वित्तीय प्राधिकारी के रूप में कार्य कर रहे थे। जिला अभियंता द्वारा कार्यों के निष्पादन की इस प्रणाली में ऐसी महत्वपूर्ण त्रुटियों ने अधिनियमों/नियमों के अंतर्गत मुख्य कार्यपालक पदाधिकारियों को प्रदान किये गये नियंत्रण एवं संतुलन की व्यवस्था का क्षरण किया है ।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि जिला अभियंता को कार्य करने के लिए समुचित निर्देश जारी किया जाएगा।

2.1.3.9 अध्यक्ष/प्रमुख के प्राधिकार के बिना अनियमित व्यय

झारखण्ड पंचायत राज (बजट और लेखा) नियमावली 2010 के नियम 8(1) के अनुसार पं.स. के सचिव/का.अ. और सहायक सचिव तथा जि.प. के मु.का.अ. के द्वारा बैंक/कोषागार से निधि का आहरण क्रमशः प्रमुख और अध्यक्ष से समुचित प्राधिकार प्राप्त करने के बाद किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी नमूना जाँचित 28 जि.प./पं.स. के द्वारा उक्त प्रावधान का उल्लंघन कर अध्यक्ष या प्रमुख के अनुमोदन प्राप्त किये बिना ही वर्ष 2011-16 के दौरान ₹ 799.87 करोड़ का व्यय किया गया। ₹ 799.87 करोड़ के व्यय (**परिशिष्ट-2.1.8**) में कार्यों के निष्पादन व प्रशासनिक व्यय का भुगतान तथा कार्यान्वयन एजेंसियों/ग्रा.पं. को निधि का हस्तांतरण शामिल है।

इस प्रकार, पं.स. और जि.प. के व्यय पर प्रमुख और अध्यक्ष का कार्यकारी नियंत्रण अनुपस्थित था। पुनश्च, इन पं.रा.सं. द्वारा बजट अनुमान तैयार नहीं किया गया था और वार्षिक लेखा बोर्ड को प्रस्तुत नहीं किया गया था। अतः, ₹ 799.87 करोड़ का आहरण

---

[6] बिहार पंचायत समिति एवं जिला परिषद (बजट एवं लेखा) नियम, 1964 और झा.पं.रा. (बजट एवं लेखा) नियमावली, 2010।

एवं व्यय अनियमित था, क्योंकि इसमें सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन की उपेक्षा की गई थी।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और कहा कि उचित निर्देश जारी किये जाएंगे।

2.1.4 योजनाओं का निष्पादन

वर्ष 2011-16 के दौरान पं.रा.सं. के द्वारा बी.आर.जी.एफ., 13वें वि.आ. आयोग, राज्य योजना अनुदान और डिपोजिट कार्यों के तहत प्राप्त राशि से पंचायत भवनों, आंगनबाड़ी केन्द्रों, अन्य भवनों[7], सड़कों, पुलिया, नाली, चबूतरा, तालाबों आदि का निर्माण किया गया।

लेखापरीक्षा ने यह देखा कि ग्रा.वि.वि. (पंचायती राज) ने पं.रा.सं. के द्वारा किये गये कार्यों की समेकित स्थिति या विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत किये गये व्यय का संधारण नहीं किया था। हालांकि, नमूना जाँचित जिलों में पं.रा.सं. ने वर्ष 2011-16 के दौरान 15313 निर्माण कार्य आरम्भ किया और ₹ 439.69 करोड़ व्यय किया। इनमें ₹ 130.55 करोड़ के 6182 सड़कों और कल्वर्ट का निर्माण कार्य शामिल थे जबकि इन कार्यों को राज्य सरकार के द्वारा उन्हें हस्तांतरित नहीं किया गया था। संयुक्त सचिव ग्रा.वि.वि. (पं.रा.) ने निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में तथ्य को स्वीकार किया कि राज्य सरकार के द्वारा इन कार्यों को पं.रा.सं. को हस्तांतरित नहीं किया गया है और कहा कि इस संबंध में अन्य विभागों के साथ पत्राचार किया जाएगा।

पुनश्च, यह देखा गया कि वर्ष 2011-16 के दौरान 13,361 कार्य पूर्ण हुए जबकि 1,952 कार्य मार्च 2016 तक पूर्ण नहीं हो सके थे। इन अपूर्ण कार्यों पर ₹ 93.71 करोड़ का व्यय किया गया था, जैसा कि नीचे **तालिका-2.1.3** में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.3: नमूना जाँचित पं.रा.सं. में कार्यों की भौतिक स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	जिला का नाम	लिए गए कार्यों की संख्या	वास्तविक व्यय	पूर्ण	अपूर्ण	अपूर्ण कार्यों की प्राक्कलित राशि	अपूर्ण कार्यों पर किया गया व्यय
1	देवघर	3214	56.41	3132	82	5.71	0.84
2	धनबाद	2262	68.54	1912	350	31.41	18.65
3	गढ़वा	1928	41.61	1511	417	30.57	14.76
4	गोड्डा	1409	62.18	1304	105	0.61	0.23
5	पलामू	4205	79.60	3700	505	37.15	23.00
6	राँची	2295	131.35	1802	493	85.89	36.23
	कुल	**15313**	**439.69**	**13361**	**1952**	**190.73**	**93.71**

निर्माण कार्य पूर्ण नहीं होने के कारण थे- भूमि विवाद (23 कार्य), निधि की कमी (127 कार्य), निष्पादन एजेंसियों की ढिलाई (1802 कार्य) आदि। इसके अलावा इन कार्यों के समयावधि विश्लेषण से उद्घाटित होता है कि 1952 कार्यों में से 616 कार्य तीन वर्षों से अधिक समय से अपूर्ण हैं, जिस पर ₹ 55.51 करोड़ व्यय हुए। जिसके कारण इन योजनाओं के निर्धारित उद्देश्य प्राप्त नहीं किए जा सकें जैसा कि **तालिका-2.1.4** में नीचे दिखाया गया है:-

[7] बहुउद्देशीय हॉल, दुकानों, विवाह मंडप, डाकबँगला आदि।

तालिका-2.1.4: वर्षवार अपूर्ण कार्यों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

नमूना जाँचित पं.रा.सं.	अपूर्ण कार्य	2012-13 तक लिए गए कार्यों की संख्या	व्यय	2013-16 के दौरान लिए गए कार्यों की संख्या	व्यय	अपूर्ण कार्यों का प्रतिशत
जि.प.	1636	614	55.507	1022	35.337	17
पं.स.	210	2	0.003	208	1.458	12
ग्रा.पं.	106	0	0	106	1.405	3
कुल	**1952**	**616**	**55.51**	**1336**	**38.20**	**13**

निकास बैठक (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने उत्तर दिया कि कार्यों को समय पर पूरा करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी किये जाएंगे।

लेखापरीक्षा में इन कार्यों के निष्पादन की समीक्षा से अनियमितताएं यथा व्यर्थ व्यय, निष्फल व्यय, क्रियान्वयन एजेंसियों को अधिक एवं कपटपूर्ण भुगतान, अपूर्ण कार्य, निजी भूमि पर कार्यों का कार्यान्वयन आदि उद्घाटित हुई जिसकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

2.1.4.1 परित्यक्त कार्यों पर निष्फल व्यय

14 परित्यक्त कार्यों पर ₹ 74.04 लाख का निष्फल व्यय हुआ।

जे.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के नियम 132 के अनुसार, आकस्मिक कार्य के मामले को छोड़कर, कोई भी कार्य ऐसी भूमि पर शुरू नहीं किया जाना चाहिए, जिसे जिम्मेदार सिविल अधिकारी द्वारा विधिवत नहीं सौंपा गया हो। जि.प. पलामू, गोड्डा, देवघर तथा गढ़वा में मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के द्वारा वर्ष 2007-11 के दौरान जि.प. के नाम पर भूमि का हस्तांतरण सुनिश्चित किये बिना 12 भवनों (पं.भ., आंगनबाड़ी केंद्र तथा दुकानों) का निर्माण, जिसकी प्राक्कलित राशि ₹ 1.89 करोड़ थी, लिया गया। लेकिन, भूमि विवाद के कारण कार्य रोकना पड़ा (दिसम्बर 2010 से फरवरी 2015 के बीच) तथा बाद में उनका परित्याग (मार्च 2011 से फरवरी 2015) कर दिया गया। जि.प. द्वारा इन कार्यों पर ₹ 51.06 लाख का व्यय किया गया जो निरर्थक साबित हुआ, जैसा कि **तालिका-2.1.5** में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.5: मार्च 2016 तक परित्यक्त कार्यों पर निरर्थक व्यय

(₹ लाख में)

जिला	कार्य	कार्यों की सं	वर्ष	प्राक्कलित राशि	व्यय	कार्य बंद होने की अवधि
पलामू	पंचायत भवन, दुकानें	04	2010-15	88.63	15.24	दिसम्बर 2010 से फरवरी 2015
गोड्डा	पंचायत भवन, आंगनबाड़ी केंद्र	02	2007-11	21.00	7.31	जून 2011
देवघर	पंचायत भवन	03	2008-11	64.62	19.26	मई से जुलाई 2011
गढ़वा	आंगनबाड़ी केंद्र	03	2010-11	15.00	9.25	जुलाई 2013
	कुल	**12**		**189.25**	**51.06**	

पलामू के दो परित्यक्त कार्यों की वर्तमान स्थिति नीचे दर्शायी गयी है:

प्लीन्थ स्तर तक पूर्ण (12 अगस्त 2016) कर परित्यक्त दुकानों को दर्शाने वाला चित्र (नवाटोली, पलामू)।

लिंटल स्तर तक कार्य कर परित्यक्त पं.भ., (12 अगस्त 2016) को दर्शाने वाला चित्र (पोलपोल पलामू)।

जि.प., पलामू में, पाटन प्रखण्ड के तहत शोले और लोइंगा पंचायत में दो पं.भ. जिसकी प्राक्कलित राशि ₹ 42.53 लाख थी, विभागीय निर्माण हेतु लिया गया (मार्च 2011)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 22.98 लाख (54 प्रतिशत) मूल्य का कार्य निष्पादित होने के बाद क्रमशः दिसंबर 2011 और जून 2012 में इन्हें रोक दिया गया। उप.वि.आ. ने संबंधित क.अ. को भवन तोड़ने और उनका पुनर्निर्माण करने के आदेश (जुलाई 2016) दिए थे क्योंकि निम्न गुणवत्ता का कार्य होने तथा संरचना में दरारों के होने के कारण, भवनों को रहने योग्य नहीं पाया गया। तथापि, अब तक कोई कार्यवाही नहीं की गयी (फरवरी 2017)। इस प्रकार, भवनों, जिनको विध्वंस करने का आदेश दिया गया है, पर किया गया ₹ 22.98 लाख का व्यय निरर्थक साबित हुआ।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और कहा कि भूमि विवाद के कारण कार्य पूर्ण नहीं हो सका । पुन: उन्होंने कहा कि भवन निर्माण विभाग द्वारा दोनों पं.भ. का निरीक्षण किया गया था तथा निम्न स्तर के निर्माण के कारण इन्हें रहने योग्य नहीं पाया गया एवं ध्वस्त करने तथा दोनों पं.भ. के लिए नये भवनों का निर्माण करने का निर्देश जारी किया गया।

2.1.4.2 अपूर्ण कार्यों पर निष्फल व्यय

भूमि विवाद, निधि की कमी, जि.प. की समुचित निगरानी के अभाव और संबंधित स.अ./ क.अ. की लापरवाही से 398 कार्यों पर ₹ 37.46 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ

- बी.आर.जी.एफ/राज्य योजना के तहत 2007-11 के दौरान ₹ 54 करोड़ की प्राक्कलित राशि से 301[8] पं.भ./आंगनबाड़ी केंद्रों का निर्माण विभागीय या लाभुक समिति के द्वारा लिया गया। किन्तु, संबंधित स.अ./क.अ. की लापरवाही, स्थानीय अशांति, भूमि विवाद, जि.प. द्वारा समुचित निगरानी के अभाव के कारण इन कार्यों को निर्धारित समय के अन्दर पूर्ण नहीं किया जा सका, जबकि पूर्ण करने का समय समाप्त हो चुका था। भवनों के निर्माण में हुआ विलम्ब एक साल से नौ साल तक का था । इस तरह, इन अपूर्ण कार्यों पर किया गया ₹ 28.57 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

- जि.प., राँची में, भारत सरकार ने बेंचमार्क लागत ₹ 3.04 करोड़ (सिविल कार्य के लिए ₹ 2.35 करोड़ तथा उपकरण के लिए ₹ 0.69 करोड़) से बेड़ो में औद्योगिक प्रशिक्षण केन्द्र (आई.टी.आई.) के निर्माण की मंजूरी इस शर्त के साथ दी कि यदि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के मूल्य में बेंचमार्क लागत से 10 प्रतिशत से अधिक का विचलन होता है तो राज्य सरकार निविदा आमंत्रित करने से पहले भारत सरकार से पूर्व अनुमोदन लेगी ।

---

[8] जिला : कार्यों की संख्या, व्यय; धनबाद: 22 कार्य, ₹ 2.64 करोड़; गढ़वा: 74 कार्य, ₹ 6.15 करोड़; पलामू: 163 कार्य, ₹ 15.94 करोड़; राँची: 42 कार्य, ₹ 3.84 करोड़।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य सरकार ने उपकरणों की लागत निर्दिष्ट किये बिना ₹ 3.04 करोड़ का प्रशासनिक स्वीकृति (प्र.स्वी.) दिया और केवल ₹ 1.52 करोड़ विमुक्त किया। जि.अ. ने सिविल कार्य के लिए ₹ 3.04 करोड़ का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया, जो सिविल कार्य के लिए बेंचमार्क लागत (₹ 2.35 करोड़) से 29 प्रतिशत अधिक था। हालांकि, सिविल कार्यों की बढ़ी हुई लागत का भारत सरकार के अनुमोदन के बिना कार्य के लिए निविदा आमंत्रित किया गया था। जि.अ. ने मई 2015 तक कार्यों को पूर्ण करने के लिए ₹ 3.12 करोड़ पर एकरारनामा किया लेकिन संवेदक ने बढ़े हुए लागत ₹ 0.77 करोड़[9] प्राप्त होने के प्रत्याशा में ₹ 1.27 करोड़ का कार्य कराने के बाद काम बंद कर दिया (अक्तूबर 2014)। कार्य फरवरी 2017 तक पुनः आरम्भ नहीं किया गया था क्योंकि शेष निधि विमुक्त नहीं की गयी थी। इस प्रकार, अपूर्ण आई.टी.आई. भवन पर किया गया ₹ 1.27 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

- जि.प. गोड्डा तथा गढ़वा में, 2008-10 के दौरान 10 विद्यालयों, जिनका लागत मूल्य ₹ 5.09 करोड़ था, का निर्माण विभागीय रूप से कराने के लिए लिया गया जिसे सितम्बर 2008 से दिसम्बर 2010 के बीच पूर्ण करना था। संबंधित क.अ./लाभुक समिति की लापरवाही के कारण कार्य मई 2009 से अक्टूबर 2012 बीच बंद हो गया था । इन अपूर्ण कार्यों पर ₹ 3.05 करोड़ का व्यय किया गया था जो कि अलाभकारी साबित हुआ।

- तीन नमूना जाँचित जि.प. में 2011-13 के दौरान लिए गए 59[10] आंगनबाड़ी केंद्रों का निर्माण ₹ 3.08 करोड़ की लागत से जुलाई 2011 से नवम्बर 2012 के बीच पूर्ण करना था। इन कार्यों को ₹ 1.35 करोड़ व्यय करने के बाद फरवरी 2012 से जून 2013 के बीच बिना किसी कारण के रोक दिया गया था जिन्हें फरवरी 2017 तक पुन: शुरू नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ये कार्य अपूर्ण रहे तथा इनके उद्देश्यों को पूरा नहीं किया जा सका। इस प्रकार, इन अपूर्ण कार्यों पर ₹ 1.35 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

- ज़ि.प., गढ़वा में राज्य सरकार ने डिपोजिट कार्य के रूप में ₹ 39.08 लाख की लागत पर छात्रावास निर्माण की स्वीकृति (सितम्बर 2008) दी। राज्य सरकार ने ₹ 2.78 करोड़ के 19 तालाब का निर्माण पानी पंचायत[11] से कराने की भी स्वीकृति (मार्च 2014) दी थी। जि.प., गढ़वा को क्रमश: ₹ 19.54 लाख (सितम्बर 2008) तथा ₹ 1.30 करोड़ (मार्च 2014) विमुक्त किया गया था। कार्य जुलाई 2009 तथा मार्च 2014 के बीच आरम्भ किया गया लेकिन क्रमश: ₹ 19.54 लाख तथा ₹ 1.30 करोड़ व्यय करने के बाद कार्य रोक दिये गये थे (सितम्बर 2010 तथा मार्च 2015) क्योंकि कार्यों को पूर्ण करने के लिए शेष राशि सरकार द्वारा विमुक्त नहीं की गयी, राशि विमुक्ति हेतु कोई पत्राचार या कारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था। इस प्रकार अपूर्ण कार्यों पर किया गया ₹ 1.50 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

- जि.प., देवघर में राज्य सरकार ने ₹ 2.04 करोड़ के मानक प्राक्कलन के आधार पर सिविल सर्जन कार्यालय के परिसर में क्वार्टरों के निर्माण के लिए उपायुक्त को ₹ 1.44 करोड़ (दिसम्बर 2008 और अक्टूबर 2009 के बीच) आवंटित किया तथा कार्यों का निष्पादन निविदा के माध्यम से करने के पूर्व सक्षम पदाधिकारी से प्रशासनिक तथा तकनीकी स्वीकृति लेने का निदेश दिया ।

---

9 एकरारनामा राशि ₹ 3.12 करोड़ घटाव बेंचमार्क लागत ₹ 2.35 करोड़

10 गढ़वा-17, गोड्डा-10 और राँची-32

11 पानी पंचायत: कृषि एवं गन्ना विकास विभाग, झारखण्ड के निर्देश के अनुसार तालाबों के लाभुकों की एक समिति

लेखापरीक्षा में देखा गया कि जि.अ. ने प्रशासनिक तथा तकनीकी स्वीकृति लिए बिना विभागीय रूप से तीन महीने में कार्य पूर्ण करने के लिए कार्य शुरू कर दिया (जनवरी 2009) । बाद में ₹ 2.30 करोड़ का विस्तृत प्राक्कलन तैयार किया गया (फरवरी 2009) तथा राज्य सरकार को प्रशासनिक स्वीकृति के लिए भेजा गया (फरवरी 2012), लेकिन अब तक मंजूरी नहीं दी गयी थी (फरवरी 2017)। जि.अ. ने ₹ 1.22 करोड़ का कार्य करने तथा ₹ 1.16 करोड़ भुगतान करने के बाद निधि के अभाव में कार्य रोक दिया (जुलाई 2011)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्य पुन: प्रारम्भ नहीं किया गया था (फरवरी 2017)। इस प्रकार अपूर्ण कार्य पर किया गया ₹ 1.16 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ ।

• जि. प., गढ़वा में ₹ 89.08 लाख की लागत से पाँच पंचायत संसाधन केंद्रों और एक छात्रावास का निर्माण कार्य मार्च 2009 और अक्टूबर 2010 के बीच पूर्ण करने के लिए विभागीय रूप से (नवंबर 2008 से जून 2010 के बीच) आरम्भ किया गया। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि क.अ. के स्थानान्तरण / सेवानिवृत्ति के कारण ₹ 56.14 लाख का व्यय करने के उपरांत कार्यों को मार्च 2009 और अगस्त 2013 के बीच रोक दिया गया। फरवरी 2017 तक कार्य पुनः आरम्भ नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, अपूर्ण कार्यों पर किया गया ₹ 56.14 लाख का व्यय निष्फल साबित हुआ।

इस प्रकार, संबंधित स.अ./क.अ. के अभावपूर्ण दृष्टिकोण, स्थानीय बाधा, भूमि विवाद, निधि का अभाव, प्रशासनिक स्वीकृति के बिना कार्य का निष्पादन, जि.प. की अनुचित निगरानी के कारण अपूर्ण कार्यों पर किया गया ₹ 37.46 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ, साथ ही, कार्यों के अभीष्ट उद्देश्यों को भी हासिल नहीं किया जा सका।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और जवाब दिया कि अपूर्ण पंचायत भवनों को शीघ्र पूर्ण करने के लिए प्राथमिकता क्रम तैयार किया जा रहा है। अन्य कार्यों के सम्बन्ध में यह कहा गया कि पूरा करने के लिए सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी ।

2.1.4.3 परिहार्य व्यय

• नमूना जाँचित चार जि.प.[12] में 2007-11 के दौरान ₹ 13.60 करोड़ प्राक्कलन के 67 पंचायत भवनों के निर्माण हेतु स्वीकृति[13] दी गयी और तीन / छह महीने के भीतर पूरा करने के लिए कार्य को विभागीय रूप से आरम्भ किया गया। कार्यकारी अभिकर्ताओं (स.अ./ क.अ./ लाभुक समिति) की लापरवाही एवं जि.प. के उचित निगरानी के अभाव में ₹ 7.95 करोड़ व्यय करने के बावजूद ये सभी कार्य अपूर्ण थे (दिसम्बर 2016 तक)। कार्यों को शीघ्र पूर्ण करने के लिए विभाग द्वारा मुख्य कार्यपालक पदाधिकारियों को अनुदेश दिये जाने (मार्च 2014 से जून 2016 के बीच) के बावजूद जिला परिषदों द्वारा कोई लाभकारी कार्रवाई नहीं की गयी। कार्य समय पर पूर्ण नहीं होने से सामग्रियों की कीमत और मजदूरी में वृद्धि के कारण 67 पंचायत भवनों की प्राक्कलित राशि 2014-16 के दौरान ₹ 13.60 करोड़ से बढ़कर ₹ 16.32 करोड़ हो गयी, जिसके परिणामस्वरूप राजकीय कोष पर ₹ 2.72 करोड़ का अतिरिक्त दायित्व बढ़ा। यदि इन कार्यों को समय पर पूर्ण कर दिया गया होता, तो ₹ 2.72 करोड़ के अतिरिक्त व्यय को टाला जा सकता था।

---

[12] धनबाद, गढ़वा, गोड्डा, और पलामू

[13] विभागीय/लाभुक समिति के द्वारा राज्य योजना, बी.आर.जी.एफ. और बी.आर.जी.एफ. का मनरेगा के साथ अभिसरण के तहत।

68 कार्यों को विलंब से कार्यान्वित करने के कारण ₹ 4.65 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

• जि.प., राँची, के सिल्ली प्रखंड में कला और सांस्कृतिक भवन का निर्माण, जिसकी प्राक्कलित राशि ₹ 5.29 करोड़ थी, हेतु निविदा आमंत्रण सूचना (नि.आ.सू.) आमंत्रित किया गया (अप्रैल 2012) और संवेदक को ₹ 5.35 करोड़ पर कार्य आवंटित किया गया (अप्रैल 2013) जिसकी पूर्णता की निर्धारित तिथि जनवरी 2015 थी। संवेदक ने कार्य के आवंटन में एक वर्ष के विलंब होने तथा कार्यस्थल पर असमतल भूमि के कारण कार्य के मदों में विचलन के संबंध में जिला अभियंता को सूचित किया (अक्टूबर 2013)। इस प्रकार, कार्य प्रारंभ होने से पाँच महीनों से अधिक समय के बाद असमतल भूमि का मुद्दा उच्चतर पदाधिकारी के ध्यान में लाया गया, जबकि नि.आ.सू. की शर्तों के अनुसार संवेदक को निविदा जमा करने के पूर्व कार्यस्थल का निरीक्षण करना था। इस प्रकार, असमतल भूमि के संबंध में संवेदक का कथन और जि.प. के द्वारा उसकी स्वीकृति संदेहास्पद थी।

प्राक्कलन का पुनरीक्षण ₹ 7.22 करोड़ में किया गया (दिसम्बर 2015), जिसमें असमतल भूमि के लिए ₹ 41.75 लाख शामिल था। संवेदक ने जनवरी 2015 तक ₹ 1.78 करोड़ का कार्य कर रोक दिया तथा उसके बाद कोई कार्य निष्पादित नहीं किया गया (जनवरी 2017)। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि विभाग ने जिला अभियंता द्वारा कई अनुरोधों के बावजूद केवल ₹ 2.15 करोड़ ही विमुक्त किया (मई 2012 से सितंबर 2015 के बीच), जिसके कारण संवेदक को भुगतान में 213 दिन तक की देरी हुई।

इस प्रकार, कार्य के आवंटन में देरी और विभाग द्वारा निधि उपलब्ध कराने में विफलता के कारण ₹ 1.93 करोड़[14] की लागत में वृद्धि हुई, जिसमें असमतल भूमि के लिए अतिरिक्त निधि भी शामिल था, जिससे राजकीय कोष पर अतिरिक्त वित्तीय दायित्व उत्पन्न हुआ। यदि कार्य समय पर पूरा हो गया होता, तो ₹1.93 करोड़ के दायित्व को परिवर्जित किया जा सकता था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया ।

2.1.4.4 कपटपूर्ण/ संदेहास्पद/ अधिक भुगतान

₹ 8.27 लाख का कपटपूर्ण भुगतान

• जि.प., धनबाद में दुर्गा मंदिर के निकट गोल्फ मैदान में विवाह हॉल परिसर में प्री-कास्ट सीमेंट फ़र्श प्रदान करने और बिछाने के निर्माण कार्यों की मापी-पुस्तिका की जाँच से उद्घाटित हुआ कि प्री कास्ट सीमेंट फर्श का कार्य 13,926 वर्ग फीट के क्षेत्र में निष्पादित किया हुआ और एक चहारदीवारी 576 फीट माप की लम्बाई में निर्मित किया हुआ, मापी पुस्तिका में दर्ज था। हालाँकि, लेखापरीक्षा द्वारा कार्यस्थल के संयुक्त भौतिक सत्यापन करने पर यह उद्घाटित हुआ कि प्री-कास्ट सीमेंट फ़र्श का निर्माण केवल 9433 वर्गफीट के क्षेत्र में किया गया था जबकि चहारदीवारी केवल 427 फीट लंबी ही पायी गयी। इस प्रकार, कनीय अभियंता द्वारा धोखाधड़ी से 4493 वर्गफीट का अतिरिक्त क्षेत्र मापी पुस्तिका में दर्ज किया गया था जिस पर संवेदक को ₹ 4.28 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया। इसी प्रकार कनीय अभियंता द्वारा 149 फीट की

[14] नए अनुसूचित दर से पुनरीक्षित प्राक्कलन बनाने के कारण ₹ 151.08 लाख और असमतल भूमि के कारण ₹ 41.75 लाख।

अतिरिक्त लंबाई मापी पुस्तिका में दर्ज की गयी थी, जिस पर ₹ 2.95 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया।

इंगित किये जाने पर मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, जि.प., धनबाद ने कहा कि आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

- जि.प., गोड्डा के सरौनी, गोड्डा में अरगड़ा[15] का निर्माण कार्य के भौतिक सत्यापन (4 अगस्त 2016) से उद्घाटित हुआ कि नलसाजी (प्लंबिंग) का कार्य ₹ 0.35 लाख का और फर्श का कार्य ₹ 0.69 लाख का (₹ 0.25 लाख मूल्य का 6.42 घन मीटर पी.सी.सी. कार्य, ₹ 0.39 लाख मूल्य का आर.सी.सी. कार्य और ₹ 0.05 लाख मूल्य का 31.45 घन मीटर 25 मि.मी. मोटा पी.एस. फर्श का कार्य) निष्पादित नहीं किया गया था लेकिन मार्च 2013 में धोखे से मा.पु. में दर्ज किया गया। यह देखा गया कि, जिला अभियंता द्वारा दिये गये फर्जी पूर्णता प्रमाण पत्र पर संवेदक को भुगतान कर दिया गया (मार्च 2013) । तथ्य यह है कि रिपोर्ट किया कार्य 4 अगस्त 2016 तक निष्पादित नहीं किया गया था, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

सरौनी, गोड्डा में कार्यों (दिनांक 04/08/2016) का छायाचित्र लिया गया जिसमें फ्लोरिंग और प्लम्बींग नहीं किया गया है

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और जवाब दिया कि संबंधित जि.प. को अतिरिक्त भुगतान की वसूली करने के लिए निदेशित किया जाएगा।

₹19.88 लाख का संदिग्ध भुगतान

संहिता के प्रावधान के अनुसार विभागीय कार्यों में भुगतान सामग्री के विपत्र के आधार पर और मस्टर रोल के माध्यम से कार्यों के निष्पादन के आधार पर किया जाना चाहिए। लेकिन, जि.प., धनबाद में विधायक योजना के तहत 20 कार्यों में सीमेंट की खरीद पर ₹ 19.88 लाख का भुगतान सादा कागज पर बिना भुगतानकर्ता के प्राप्ति रसीद एवं समर्थित प्रमाणकों के बिना किया गया था। इस प्रकार, सीमेंट की खपत संदिग्ध थी।

मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, जि.प., धनबाद ने जवाब दिया कि इस मामले की जाँच की गयी और पाया गया कि सीमेंट और अन्य सामग्रियों का उपयोग योजनाओं के प्राक्कलन के अनुसार किया गया था। तथ्य तो यही है कि समर्थित प्रमाणकों के बिना, क्रय हेतु कनीय अभियंता को भुगतान किया गया था।

[15] गाय और भैसों के रहने का स्थान

₹ 66.81 लाख का अधिक भुगतान

एफ-2 अनुबंध के अनुच्छेद 11 के अनुसार संवेदक द्वारा किए गए किसी भी अतिरिक्त कार्य के लिए भुगतान तभी किया जाएगा जब कि उसने ऐसा करने के लिए प्रभारी अभियंता से लिखित रूप में आदेश प्राप्त किया हो।

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि तीन जिला परिषदों[16] में 18 कार्यों में संवेदकों को लिखित रूप में प्रभारी अभियंता से आदेश प्राप्त किये बिना ₹ 66.81 लाख का अतिरिक्त भुगतान ऐसे मदों के लिए किया गया जो कि प्राक्कलन/ अनुबंध में शामिल नहीं थे अथवा प्राक्कलन में अंकित मात्रा से अधिक कार्य का सम्पादन किया गया था, जो मापी पुस्तिका में दर्ज था। इस प्रकार, बिना अनुमोदन के ऐसे मदों के लिए किया गया अतिरिक्त भुगतान वसूलनीय था। हालांकि, वसूली के बिना संवेदकों को सुरक्षा जमा राशि वापस कर दिया गया था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया।

2.1.4.5 निम्नस्तरीय कार्य का कार्यान्वयन

जि.प., गोड्डा द्वारा पी.सी.सी. रोड के निर्माण के लिए ₹ 12.86 लाख की अनुमानित लागत पर स्वीकृति दिया गया था (सितंबर 2012) जिसमें मिट्टी का कार्य, रेत भरने, ईंट सोलिंग और पी.सी.सी. कार्य निष्पादित करना था। ठेकेदार को ₹ 12.60 लाख के लिए कार्य आवंटित किया गया था (फरवरी 2013)। कार्य की मापी पुस्तिका की जाँच से पता चला कि पी.सी.सी. कार्य सीधे मिट्टी कार्य के उपर किया गया था, हालांकि अनुमोदित प्राक्कलन के अनुसार पी.सी.सी. कार्य को रेत भरने और ईंट सोलिंग करने के बाद ही निष्पादित करना था।

तथापि, निष्पादित[17] कार्य पर ₹ 8.83 लाख का भुगतान कर दिया गया और संवेदक को सुरक्षा जमा राशि भी वापस कर दिया गया था (फरवरी 2015)। परिणामस्वरूप ₹ 8.83 लाख का निम्नस्तरीय कार्य हुआ जिसके लिए संवेदक और अभियंता के खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया। हालांकि, निम्नस्तरीय कार्य के लिए जिम्मेवार कर्मचारियों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी।

2.1.4.6 शास्ति का वसूली नहीं करना/ कम करना

एफ-2 अनुबंध के नियमों और शर्तों के उपवाक्य-2 के अनुसार यदि कोई संवेदक नियत अवधि के भीतर कार्य पूर्ण करने में विफल रहता है तो प्राक्कलित लागत का 0.5 प्रतिशत प्रतिदिन की दर से प्राक्कलित लागत का अधिकतम 10 प्रतिशत का शास्ति अधिरोपित होगा।

नमूना जाँचित जिला परिषदों ने ₹ 5.63 करोड़ की शास्ति की वसूली नहीं/कम की

नमूना लेखापरीक्षित जिला परिषदों में ₹ 56.39 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 124 कार्य निर्धारित समय के भीतर पूर्ण नहीं किये गये थे, जिसके लिए संवेदकों ने एक महीने से लेकर 42 महीने तक की देरी के बाद भी समय-विस्तार हेतु आवेदन नहीं किया था। लेकिन, संबंधित जिला परिषदों ने मात्र ₹ 1.27 लाख की शास्ति अधिरोपित

[16] धनबाद-₹ 21.10 लाख, गोड्डा-₹ 9.18 लाख और रांची-₹ 36.53 लाख

[17] मिट्टी कार्य और पी.सी.सी.कार्य

और कटौती की जबकि अनुबंधों के उपवाक्य- 2 के अनुसार ₹ 5.63 करोड़ की शास्ति अधिरोपित नहीं की गयी। इसके कारण जिला परिषदों को ₹ 5.63 करोड़ की हानि हुई।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और कहा कि अनुबंध की शर्तों का पालन करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.7 सुरक्षित जमा की वापसी

एफ-2 अनुबंध की शर्तों के उपवाक्य-16 के अनुसार, सुरक्षित जमा राशि को कार्य के सफल निष्पादन के तीन महीनों के बाद ही संवेदक को वापस करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जि.प., गोड्डा में ₹ 5.66 लाख की प्राक्कलित राशि के एक आगंनबाड़ी केंद्र का निर्माण पूर्ण नहीं हुआ था, लेकिन जिला अभियंता द्वारा जारी किये गये (मार्च 2013) गलत पूर्णता प्रमाण पत्र पर संवेदक को ₹ 0.24 लाख की सुरक्षित जमा राशि अनियमित रूप से वापस कर दी गयी (मार्च 2013)। जो कार्य अपूर्ण थे उसमें प्लम्बिंग और सैनिटरिंग कार्य शामिल थे, जिसके कारण आंगनबाड़ी केंद्र फरवरी 2017 तक उपयोग में नहीं लाया जा सका।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि सुधारात्मक कार्रवाई के लिए निर्देश जारी किया जाएगा।

2.1.4.8 बैंक गारंटी का व्यपगत होना

झारखंड लोक निर्माण कार्य विभाग संहिता के खंड-I की अनुलग्नक "ए" के उपवाक्य- 8 के अनुसार, अनुबंध के निष्पादन से पहले सफल निविदाकार को सुरक्षित जमा के रूप में अनुमानित लागत का पाँच प्रतिशत जमा करना आवश्यक है। इसके अलावा, प्रत्येक विपत्र से विपत्र की राशि का पाँच प्रतिशत भी कटौती किया जाना है।

जि.प., राँची में नौ कार्यों के लिए सुरक्षा जमा राशि के रूप में जमा की गयी ₹ 80 लाख की बैंक गारंटी (सितंबर 2012 से अगस्त 2015 के बीच) जिला अभियंता के द्वारा इन कार्यों के पूर्णता तक पुनर्वैधता की कार्रवाई करने में विफलता के कारण व्यपगत हो गयी थी। इस प्रकार, जि.प. के वित्तीय हित के साथ समझौता किया गया था और इसे जोखिम में डाल दिया गया था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि सुधारात्मक कार्रवाई के लिए निर्देश जारी किया जाएगा।

2.1.4.9 उच्चतर प्राधिकारियों की संस्वीकृति से बचने के लिए कार्यों का बिखण्डन

झारखंड वित्तीय नियमावली के नियम 206 के अनुसार वैसे कार्यों के समूह, जो एक परियोजना के रूप में हों, को अनुमोदन और संस्वीकृति हेतु एक कार्य माना जाएगा। ऐसे कार्यों के समूह, जो एक परियोजना के रूप में हों, के लिए उच्चतर प्राधिकारी की मंजूरी प्राप्त करने की आवश्यकता से इस आधार पर नहीं बचना चाहिए कि इस परियोजना में प्रत्येक विशेष कार्य की लागत किसी निम्नतर प्राधिकारी की अनुमोदन और संस्वीकृति की शक्तियों के भीतर है। इसके अलावा, सरकारी अनुदेश (अक्टूबर 2011) के अनुसार यदि प्राक्कलित लागत ₹ 25 लाख से अधिक है, तो अधीक्षण अभियंता (वित्तीय सीमा ₹ 50 लाख) से स्वीकृति प्राप्त की जानी है।

छह नमूना जाँचित जि.प. में से चार में 21 कार्य जिसमें विवाह मंडपों, दुकानों/ हॉल के निर्माण, डाक बंगलों के नवीनीकरण आदि जिनकी प्राक्कलित लागत ₹ 12.71 करोड़ थी, को उच्चतर प्राधिकारी की मंजूरी से बचने के लिए 54 भागों में विखंडित किया गया था, जिनमें से प्रत्येक विखंडित कार्य की प्राक्कलित राशि ₹ 25 लाख के भीतर थी जो **तालिका-2.1.6** से स्पष्ट है:

तालिका-2.1.6: उच्चतर प्राधिकारी की मंजूरी से बचने के लिए कार्यों का विखंडन

(₹ लाख में)

जिला	कार्यों की संख्या	विखंडित कार्यों की कुल संख्या	कुल प्राक्कलित राशि	व्यय	अभ्युक्ति
देवघर	07	17	393.39	319.22	2 अपूर्ण
धनबाद	04	08	199.76	186.27	सभी पूर्ण
गढ़वा	04	16	378.37	352.18	सभी पूर्ण
पलामू	06	13	299.64	258.18	3 अपूर्ण
कुल	**21**	**54**	**1271.16**	**1115.85**	

(स्रोतः लेखापरीक्षा निष्कर्ष)

इस प्रकार, झारखण्ड वित्तीय नियमावली के उल्लंघन के कारण उच्चतर तकनीकी प्राधिकारियों और विभाग की निगरानी नहीं हो सकी।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि नियमों के अनुपालन के लिए आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.10 संवेंदकों को एक से अधिक कार्यों का अनियमित आवंटन

संशोधित संवेदक सूचीकरण नियमावली, 1992 के नियम 16 के अनुसार, किसी भी संवेदक को एक समय में एक से अधिक कार्य आवंटित नहीं किया जाने चाहिए, भले ही उनकी बोलियां किसी अन्य बोली में वैध/ निम्न हैं और जब-तक कि पूर्व में आवंटित कार्य 75 प्रतिशत पूर्ण नहीं हो गया हो। तीन[18] जिला परिषदों में वर्ष 2011-16 के दौरान निष्पादित ₹ 18.17 करोड़ मूल्य वाले 24 अनुबंधों के तहत कार्यों को 11 ठेकेदारों को एक ही तारीख या 75 प्रतिशत कार्य पूर्ण करने से पहले ही उपरोक्त नियमों का उल्लंघन कर आवंटित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 14.35 करोड़ मूल्य के आठ कार्य बीच में रुक गए थे जिन पर ₹ 8.79 करोड़ का खर्च हुआ था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि नियमों के अनुपालन हेतु आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.11 निर्माण-कार्य सामग्रियों की खरीद में अनियमितताएँ

राज्य सरकार द्वारा जारी किए गए झारखण्ड लोक निर्माण कार्य विभाग संहिता[19] के प्रावधानों और अनुदेश (मार्च 1994) के अनुसार सामग्री कोटेशन पर या निविदा आमंत्रित करके ही खरीदी जानी चाहिए।

नमूना जाँचित पं.रा.सं. में यह देखा गया था कि निविदा और कोटेशन आमंत्रित किए बिना 184 कार्यों में ₹ 8.25 करोड़ की निर्माण सामग्री (ईंट, पत्थर के चिप्स, रेत, सीमेंट आदि) क्रय की गयी थी। जिसमें से ₹ 4.30 करोड़ की खरीद अनिबंधित आपूर्तिकर्ताओं से की गयी थी जिसमें हस्त प्राप्ति-रसीद/ सादे कागजों पर ₹ 2.28 करोड़ की खरीद

[18] देवघर -₹ 0.72 करोड़, गोड्डा-₹ 0.34 करोड़ और राँची-₹ 17.11 करोड़

[19] नियम 158 के नीचे नोट-1

शामिल थी। इसके अलावा, दो जि.प., 13 पं.स. एवं 42 ग्रा.पं. द्वारा साइट खाते संधारित नहीं किये गये थे।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कोई उत्तर नहीं दिया।

2.1.4.12 लाभुक समिति द्वारा कार्यों का अनियमित निष्पादन

राज्य सरकार द्वारा निर्देश दिया गया था (मार्च 2011) कि दो लाख तक की प्राक्कलित राशि के कार्य लाभुक समितियों द्वारा निष्पादित किए जा सकते हैं।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि 104 नमूना जाँचित ग्रा.पं. में से 33 ग्रा.पं. में 44 कार्यों, जिनकी प्राक्कलित राशि ₹ 3.09 करोड़ थी जिसमें प्रत्येक का मूल्य ₹ दो लाख से उपर था तथा जिन पर मार्च 2016 तक ₹ 2.75 करोड़ व्यय किया जा चुका था, का निष्पादन अनियमित रूप से लाभुक समिति द्वारा किया गया था। इसके अलावा, राज्य सरकार ने लाभुक समितियों के द्वारा कार्यों के निष्पादन हेतु अनुबंध के नियमों और शर्तों, सामग्री की खरीद, मस्टर रोल का संधारण, कार्यों का पर्यवेक्षण, कार्यों की गुणवत्ता नियंत्रण आदि के सम्बन्ध में कोई भी दिशा-निर्देश जारी नहीं किया था। इस प्रकार कार्यों को अनियमित रूप से लाभुक समितियों द्वारा निष्पादित किया गया।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि लाभुक समितियों द्वारा कार्यों के निष्पादन के सम्बन्ध में विभाग द्वारा समय-समय पर जारी किये गये निर्देशों का पालन करने के लिए ग्राम पंचायतों/ पंचायत समितियों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.13 रॉयल्टी की कटौती नहीं करना

रॉयल्टी प्रेषित नहीं करना

झारखंड लघु खनिज समनुदान नियमावली, 2004 के अनुसार अलग-अलग लघु खनिजों के लिए निर्धारित दरों के आधार पर कटौती की गयी रायल्टी की राशि खनन विभाग में जमा की जानी चाहिए।

लेकिन, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार पं.स. एवं 15 ग्रा.पं. द्वारा 395 कार्यों में वर्ष 2011-16 के दौरान कार्यपालक पदाधिकारियों/ पंचायत सचिवों द्वारा कार्यकारी एजेंसियों के विपत्र से रायल्टी के रूप में कटौती की गयी कुल ₹ 18.73 लाख की राशि कार्यपालक पदाधिकारी/ पंचायत सचिव के द्वारा खनन विभाग में प्रेषित नहीं की गयी थी।

रॉयल्टी की कम कटौती

झारखंड लघु खनिज समनुदान नियमावली, 2004 के नियम 55 के अनुसार संवेदकों द्वारा रॉयल्टी के भुगतान का प्रमाण प्रस्तुत करने में विफल रहने पर संवेदक के विपत्र से दुगुने दर से रॉयल्टी की कटौती की जानी चाहिए।

सात पं.स. एवं 18 ग्रा.पं. में 59 कार्यों की नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि विभिन्न लघु खनिजों के लिए निर्धारित दरों से कम दर पर रॉयल्टी की कटौती करने के कारण ₹ 3.28 लाख की कम कटौती की गयी थी। परिणामस्वरूप ₹ 3.28 लाख के सरकारी राजस्व का नुकसान हुआ।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि संबंधित सरकारी शीर्ष में रॉयल्टी के तत्काल प्रेषण के लिए पं.रा.सं. को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.14 भूमि के स्वामित्व के हस्तांतरण के बिना कार्य का निष्पादन

सरकारी अनुदेश (अगस्त 2014) के अनुसार जि.प. द्वारा निर्माण कार्य केवल उनके अधीन आने वाली भूमि पर ही निष्पादित किया जा सकता है।

लेकिन, जि.प. गोड्डा एवं पंचायत समिति, पाटन (पलामू) के आदेशों पर निजी भूमि पर आठ कार्य कार्यान्वित किये गये जिन पर ₹ 87.84 लाख का व्यय हुआ। इसी प्रकार, जि.प. के नाम पर भू-स्वामित्व का हस्तांतरण किये बिना जि.प., गढ़वा ने ₹ 67.86 लाख के 12 सामुदायिक भवनों/ विवाह भवनों का निर्माण कार्य सरकारी भूमि पर किया। लेखापरीक्षा ने देखा कि जिला परिषदों के नाम पर भूमि के स्वामित्व हस्तांतरण हेतु कोई कदम नहीं उठाया गया था। इस तरह सरकारी निर्देशों का उल्लंघन कर कार्यों को निष्पादित किया गया था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि नियमों के अनुपालन हेतु पं.रा.सं. को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.15 अनियमित प्रशासनिक अनुमोदन

राज्य सरकार द्वारा निर्देश दिया गया (अक्टूबर 2011) कि जिला परिषद् द्वारा कार्यान्वित किए जाने वाले ₹ 25 लाख तक के कार्यों का प्रशासनिक अनुमोदन जिला परिषद बोर्ड द्वारा दिया जाएगा।

लेकिन, जिला परिषदों, देवघर और गढ़वा में बी.आर.जी.एफ. के तहत निष्पादित 698 कार्यों, जिनकी प्राक्कलित राशि ₹ 134.33 करोड़ थी, का प्रशासनिक अनुमोदन जिला परिषद बोर्ड के बदले उप-विकास आयुक्त-सह-मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी द्वारा दिया गया था। इस प्रकार, सक्षम प्राधिकारी के द्वारा इन कार्यों की मंजूरी नहीं दी गयी थी।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि विभागीय नियमों के अनुपालन हेतु पं.रा.सं. को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.16 भवन निर्माण योजना अनुमोदन में विफलता

भवन विनियमन नियमावली (बिल्डिंग बाईलॉज) के उपवाक्य 4.1 के अनुसार, संबंधित नगरपालिका से अनुमोदन प्राप्त किए बिना कोई भवन निर्माण/ पुनर्निर्माण नहीं किया जाएगा।

लेकिन, नमूना जाँचित जिला परिषदों द्वारा नगरपालिका क्षेत्र में संबंधित नगरपालिका से भवन प्लान के अनुमोदन के बिना 50 भवनों का निर्माण किया गया था, जिनकी प्राक्कलित लागत ₹ 44.81 करोड़ थी। इस प्रकार, जिला परिषदों ने भवन विनियमन नियमावली का उल्लंघन कर इन भवनों का निर्माण किया।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि नियमों का पालन करने के लिए पं.रा.सं. को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.17 नगरपालिका क्षेत्र में कार्यों का अनियमित कार्यान्वयन

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 47 के अनुसार, प्रत्येक जिले के लिए एक जि.प. होगा जिसका क्षेत्राधिकार जिले के ऐसे हिस्से को छोड़कर जो नगरपालिका में शामिल हैं, पूरे जिले में होगा। इसके अलावा, झारखण्ड नगरपालिका अधिनियम, 2011 के

अनुसार, नगरपालिका क्षेत्र में बुनियादी सेवाएं उपलब्ध कराना नगरपालिकाओं का कर्तव्य है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि जि.प. देवघर द्वारा सड़क एवं नाली निर्माण संबंधित 25 कार्यों, जिनकी प्राक्कलित राशि ₹ 1.58 करोड़ थी, का निर्माण अनियमित रूप से नगरपालिका क्षेत्र में कराया गया था, जो जिला परिषद के क्षेत्राधिकार में नहीं था। इन कार्यों पर ₹ 1.31 करोड़ खर्च किये गये थे। इसके अलावा, संबंधित नगरपालिका से अनापत्ति प्रमाणपत्र भी प्राप्त नहीं किया गया था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि इस संबंध में जिला परिषदों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.4.18 छतों पर वर्षा जल संचय प्रणाली के बिना भवनों का निर्माण

पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार के अनुदेश (मई 2008) के अनुसार, बी.आर.जी.एफ. निधि से बने भवनों में छत पर वर्षा जल संचयन प्रणाली स्थापित करना है।

नमूना जाँचित छह जिलों में 1197[20] पंचायत भवनों, जिनकी प्राक्कलित लागत ₹ 228.35 करोड़ थी, का निर्माण वर्ष 2007-15 के दौरान आरम्भ किया गया था, जिसमें छत पर वर्षा जल संचयन प्रणाली का प्रावधान शामिल नहीं था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने इस तथ्य को स्वीकार किया और कहा कि भविष्य में इसका अनुपालन किया जाएगा।

2.1.5 निर्मित परिसंपत्तियों का उपयोग

2.1.5.1 निष्क्रिय परिसंपत्तियाँ

राजस्व प्राप्ति हेतु ₹ 24.30 करोड़ की परिसंपत्तियां बंदोबस्त नहीं की जा सकी और निष्क्रिय पड़ी रहीं

छः[21] नमूना जाँचित जिला परिषदों में वर्ष 2011-16 के दौरान 1255 परिसंपत्तियाँ यथा पंचायत भवन, आँगनबाड़ी केंद्र, बहुउद्देश्यीय हॉल, दूकान, विवाह मंडप, डाक बँगला आदि पूर्ण किये गये। लेखापरीक्षा ने पाया कि 1255 में से 125 (10 प्रतिशत) परिसंपत्तियां, जो जिला परिषदों की आय में वृद्धि के लिए वर्ष 2011-15 के दौरान ₹ 24.30 करोड़ की लागत से निर्मित की गयी थी, जिला परिषदों द्वारा अनुश्रवन की कमी, परिसंपत्तियों के बंदोबस्ती हेतु कदम न उठाने आदि के कारण बंदोबस्त नहीं हुई तथा निर्माण के समय से ही बेकार पड़ी हुई थी। जिसने अंततः जिला परिषदों की आय वृद्धि के योजनाओं के वांछित उद्देश्य को विफल किया।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि बोर्ड के अनुमोदन के बाद निष्क्रिय परिसंपत्तियों के शीघ्र बंदोबस्ती हेतु आवश्यक निर्देश दिए जाएंगे।

2.1.5.2 विवाह मंडप से राजस्व का नुकसान

जि.प., धनबाद द्वारा बंदोबस्ती/ पट्टे[22] पर देकर आय के सृजन हेतु गोल्फ मैदान, धनबाद में एक विवाह मंडप का निर्माण कराया गया जो मार्च 2013 में पूरा किया गया

---

[20] गढ़वा-163, देवघर-183, पलामू-217, राँची-274, धनबाद-222, गोड्डा-138

[21] देवघर-19, धनबाद-44, गढ़वा-17, गोड्डा-08, पलामू-36 और राँची-01

[22] संपत्ति धारक के द्वारा निश्चित नियम एवं शर्ते के तहत राजस्व प्राप्ति के लिए किसी व्यक्ति/फर्म से किसी खास अवधि के लिए एकरारनामा आदि करना।

लेकिन इसकी बंदोबस्ती जि.प. द्वारा जून 2016 तक नहीं की गयी थी। किन्तु, लेखापरीक्षा द्वारा विवाह मंडप के भौतिक सत्यापन (जून 2016) करने पर यह पाया गया कि विवाह मंडप को विवाह कार्य हेतु किराये पर दिया जाता था। पूछने पर प्रबंधक ने कहा कि विवाह मंडप को जि.प. द्वारा बंदोबस्त किया गया था तथा आयकर विभाग में जमा किये गये एक विवरण उपलब्ध कराया गया जिसमें फरवरी 2015 से मार्च 2015 तक के लिए किराये के रूप में प्राप्त ₹ 2.56 लाख की आय को दर्शाया गया था। हालांकि, प्रबंधक द्वारा विवाह मंडप के बंदोबस्ती के समर्थन में कोई प्रमाण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया। इस प्रकार विवाह मंडप को अनधिकृत रूप से प्रबंधक द्वारा किराये पर दिया गया था, जबकि किराये के रूप में वसूला गया ₹ 2.56 लाख जि.प. के खाते में जमा नहीं किया गया था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि इसके सुधारात्मक कार्रवाई हेतु आवश्यक निर्देश दिया जाएगा। लेकिन तथ्य तो यही है कि विवाह मंडप को अनाधिकृत रूप से परिचालित करने में शामिल कर्मचारियों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी।

2.1.5.3 दुकानों/विवाह मंडपों के विलंब से बंदोबस्ती के कारण राजस्व का नुकसान

जि.प., गोड्डा द्वारा ₹ 34.96 लाख की लागत से दो विवाह भवनों का निर्माण किया गया (फरवरी 2013) जिनमें विद्युत, जलापूर्ति और स्वच्छता से संबंधित कार्य नहीं कराया गया था जबकि प्राक्कलन में इन कार्यों का प्रावधान था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि संवेदक द्वारा आर.सी.सी. का कार्य प्राक्कलन में निर्धारित मात्रा से अधिक मात्रा में निष्पादित किया गया था तथा प्राक्कलन सीमा के अन्दर कार्य के मूल्य को सीमित कर विद्युत, जलापूर्ति और स्वच्छता से संबंधित कार्य नहीं किया गया था। इस प्रकार, ₹ 34.96 लाख की लागत से निर्मित विवाह भवन बंदोबस्त नहीं किया जा सका और बेकार पड़ा था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि बोर्ड के अनुमोदन से इसकी शीघ्र बंदोबस्ती हेतु आवश्यक निर्देश दिया जाएगा।

2.1.5.4 निर्मित भवनों का अनियमित उपयोग

जि.प., पलामू द्वारा ₹ 23.73 लाख की लागत पर निर्मित (मई 2015) एक बहुउद्देशीय हॉल का उपयोग उपायुक्त द्वारा चुनाव के प्रयोजन के लिए किया जा रहा था, जिसे जिला परिषद को इसके वांछित उपयोग हेतु हस्तांतरित नहीं किया गया था (जून 2016)। पुनश्च, हैदरनगर प्रखंड में ₹ 16.36 लाख की लागत से निर्मित पंचायत भवन को अनाधिकृत रूप से स्थानीय निवासियों ने भूमि पर अपने अधिकारों का दावा करते हुए तीन वर्षों से अधिक समय से कब्जा कर लिया था। अंचलाधिकारी, हुसैनाबाद ने यह प्रतिवेदित किया था (जून 2015) कि यह जमीन गैर-मज़रुआ मालिक[23] है। इस प्रकार, पंचायत भवन का निर्माण जि.प. के नाम पर भूमि के हस्तांतरण के बिना किया गया था एवं बंदोबस्त नहीं किया जा सका था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने इन तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि बहुउद्देशीय हॉल वर्तमान में खाली करा दिया गया है और किराये की प्राप्ति के लिए बंदोबस्ती की प्रक्रिया शीघ्र ही शुरू की जाएगी। उन्होंने यह भी कहा

[23] राज्य सरकार के द्वारा किसी व्यक्ति विशेष को जमीन का बंदोबस्त करना।

कि हैदरनगर ब्लॉक में पंचायत भवन भी खाली करा लिया गया है और इसे शीघ्र ही संबंधित ग्राम पंचायत को सौंप दिया जाएगा। तथ्य है कि राजस्व प्राप्ति हेतु इन परिसंपत्तियों की बंदोबस्ती की जानी अभी भी बाकी थी।

2.1.6 आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण

2.1.6.1 अभिलेखों का संधारण

झा.पं.रा. (बजट व लेखा) नियमावली, 2010 के अनुसार पं.रा.सं. में प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली स्थापित करने हेतु महत्वपूर्ण अभिलेखों[24] को संधारित व नियमित रूप से अद्यतन किया जाना चाहिए किन्तु नमूना जाँचित पं.रा.सं. में इनका संधारण नहीं हो रहा था ।

पुन:श्च लेखापरीक्षा ने देखा कि बिहार पंचायत समिति एंव जिला परिषद (बजट और लेखा) नियमावली, 1964 और झारखण्ड लोक कार्य निर्माण लेखा संहिता में निर्धारित निर्माण कार्यों से सम्बंधित महत्वपूर्ण अभिलेख यथा विपत्रों का रजिस्टर, आदेश पुस्तक, जमा खाता, अग्रिम खाता, कार्यों की पंजी, संवेदक खाता आदि का संधारण किसी भी नमूना जाँचित जिला परिषद और पंचायत समिति द्वारा नहीं किया गया था। इन अभिलेखों के असंधारण ने लेखापरीक्षा जाँच के क्षेत्र को सीमित कर दिया।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने इन तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि पं.रा.सं. में कर्मचारियों की भारी कमी है।

2.1.6.2 निरीक्षण एंव पर्यवेक्षण

- झारखण्ड लोक निर्माण कार्य विभाग संहिता[25] मुख्य अभियंता और अधीक्षक अभियंता द्वारा आवधिक निरीक्षण का प्रावधान करती है। लेकिन ,पंचायती राज विभाग में इन पदों के नहीं होने के कारण यह निरीक्षण नहीं किया जा सका। पुन:श्च, नमूना जाँचित किसी भी जिले में जिला अभियंता द्वारा किये गये निरीक्षणों, यदि किये गये थे, के संबंध में कोई अभिलेख संधारित नहीं था।

- झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 105 में यह प्रावधान है कि राज्य सरकार निर्माण कार्यों या विकास योजनाओं की जाँच के लिए एक अधिकारी या व्यक्ति को अधिकृत कर सकती है। लेकिन, नमूना जाँचित किसी भी जिले में ऐसा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था।

- झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 10 में प्रावधान होने के बावजूद किसी भी नमूना जाँचित पं.रा.सं. में ग्राम सभा में निगरानी समिति का गठन नहीं हुआ था। निगरानी समिति को एक प्रतिवेदन तैयार करना था जिसे ग्राम सभा की वार्षिक बैठक में प्रस्तुत किया जाना था। निगरानी समिति की अनुपस्थिति में ऐसा नहीं किया जा सका।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने इन तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि पं.रा.सं. में कर्मचारियों की भारी कमी है।

---

[24] बजट प्राक्कलन, वार्षिक लेखा, प्रशासनिक प्रतिवेदन, सामान्य रोकड़ बही, अनुदान विनियोग पंजी, कोषागार पासबुक, समाधान विवरणी, अचल संपत्ति की पंजी आदि।

[25] नियम 20 और 24

2.1.6.3 अनुश्रवण और मूल्यांकन

जिला योजना समिति

झा.पं.रा. अधिनियम, 2001 की धारा 130 के अनुसार जिला योजना समिति के कम से कम एक बैठक हर दो महीने में आयोजित किए जाने थे। सभी छह नमूना जाँचित जिलों में जिला योजना समिति की वर्ष 2011-16 के दौरान निर्धारित 25 बैठकों के विरुद्ध मात्र पाँच से आठ बार बैठक हुई| पुनश्च, जिला योजना समितियों ने न तो बी.आर.जी.एफ. की वार्षिक योजनाओं का अनुमोदन करने के बाद कार्यक्रम के कार्यान्वयन का अनुश्रवण किया और न ही कार्यक्रम के परिणामों का मूल्यांकन ही किया। इसके अलावा, जिला योजना समिति द्वारा उप-समितियों और कार्यकारी समितियों का गठन किया जाना था, लेकिन ऐसी समितियों का गठन नहीं किया गया था।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने कहा कि जिला कार्यालयों में कर्मचारियों की कमी के कारण ये नहीं किये जा सके।

सामाजिक अंकेक्षण

बी.आर.जी.एफ. योजना के मार्गदर्शिका में प्रावधान होने के बावजूद किसी भी नमूना जाँचित पं.रा.सं. में सामाजिक अंकेक्षण का आयोजन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, सार्वजनिक शिकायतों का निवारण नहीं किया जा सका।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया।

मूल्यांकन

पंचायत राज मंत्रालय के दिशानिर्देशों (नवंबर 2008) के अनुसार, पं. रा. सं. को अपने पिछड़ेपन का एक नैदानिक अध्ययन करना था जिसमें एक आधारभूत सर्वेक्षण करना शामिल था जिससे कि बाद के किसी तिथि को मूल्यांकन किया जा सके।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी छह नमूना जाँचित जिलों में आधारभूत सर्वेक्षण नहीं किया गया था। जिसके अभाव में, पं.रा.सं. अपने द्वारा किये गये निर्माण गतिविधियों के लाभों का मूल्यांकन नहीं कर सका।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि कर्मचारियों की कमी के कारण यह नहीं किया जा सका।

2.1.6.4 सूचना तकनीकी का प्रयोग

ई-गवर्नेंस को विकसित करने और मजबूत करने के लिए पंचायत राज मंत्रालय ने पंचायत एंटरप्राइजेज़ सूट विकसित किया है जिसमें आयोजना, कार्यों व परिसंपत्तियों की निगरानी, लेखांकन, सामाजिक अंकेक्षण आदि से संबंधित 11 प्रमुख सामान्य अनुप्रयोग शामिल हैं।

यह देखा गया कि नमूना जाँचित पं.रा.सं ने उपलब्ध सॉफ्टवेयर्स जैसे- प्लान प्लस, एक्शन-सॉफ्ट, नेशनल एसेट डायरेक्टरी आदि का उपयोग नहीं किया। पं.रा.सं. द्वारा केवल प्रियासॉफ्ट (लेखांकन सॉफ्टवेयर) का उपयोग किया जा रहा था लेकिन 2011-16 के दौरान इसमें प्रविष्टियों की इंट्री की स्थिति निराशाजनक थी।

पुनश्च, लेखापरीक्षा ने पाया कि ग्राम पंचायतों में कंप्यूटर कक्षों में इंटरनेट कनेक्टिविटी का अभाव, कंप्यूटर ऑपरेटरों का अभाव और पं.रा.सं. में सामान्य रोकड़ बही और परिसंपत्ति पंजी आदि जैसे अभिलेखों के असंधारण या सही तरीके से संधारण नहीं करने के कारण ई-पंचायत योजनाओं का प्रदर्शन प्रभावित हुआ।

निकास सम्मेलन (28 फरवरी 2017) में संयुक्त सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि विभाग ने प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिए कंप्यूटर ऑपरेटरों की नियुक्ति हेतु कदम उठाए हैं।

2.1.7 निष्कर्ष

वर्ष 2011-16 के दौरान पं.रा.सं., झा.पं.रा., अधिनियम, 2001 में पंचायत क्षेत्र के विकास के लिए परिकल्पित 15 वर्षों के विजन दस्तावेज, पाँच वर्षों के संदर्शी योजनाओं, वार्षिक योजनाओं और क्षेत्रवार विशिष्ट योजनाओं को तैयार करने में विफल रही। पुनः पं.रा.सं. ने वर्ष 2011-16 के दौरान ₹ 130.55 करोड़ की लागत से ऐसे कार्यों जैसे रोड, पुलिया व पुलों का निर्माण कार्य, का भी निष्पादन किया जो राज्य सरकार के संबधित विभागों द्वारा उनको हस्तांतरित नहीं किए गए थे।

राज्य द्वारा जिला योजना समितियों की बैठक समय पर न करने, वार्षिक कार्य योजना भेजने में विलंब करने तथा निधि निर्गत करने हेतु अनिवार्य शर्तों के अनुपालन में विफलता के कारण, भारत सरकार द्वारा बी.आर.जी.एफ. योजना और 13वें वि.आ. के अंतर्गत केंद्रीय अनुदान के रूप में ₹1129.10 करोड़ से पं.रा.सं. वंचित रहे। इसके अलावा, विलंब से अनुदान निर्गत करने के कारण राज्य सरकार द्वारा देय ₹ 3.87 करोड़ के दंडात्मक ब्याज से भी पं.रा.सं. वंचित रहे।

निर्माण कार्य गतिविधियों का प्रभावी रूप से प्रबंधन नहीं किया गया था क्योंकि 14 परित्यक्त कार्यों पर ₹ 74.04 लाख का निष्फल व्यय, 398 अपूर्ण कार्यों पर ₹ 37.46 करोड़ का अलाभकारी व्यय, 68 कार्यों की लागत में ₹ 4.65 करोड़ की वृद्धि, 124 कार्यों में शास्ति की कटौती में विफलता के कारण ₹ 5.63 करोड़ का अधिक भुगतान किये जाने के अतिरिक्त कार्यकारी एजेंसियों से उपयोग में नहीं लाई गयी निधि, ब्याज की राशि तथा अग्रिम के मद में ₹ 30.43 करोड़ की वसूली नहीं हो सकी थी।

निर्माण गतिविधियों द्वारा निर्मित परिसंपत्तियों का बंदोबस्ती कुप्रबंधित था क्योंकि आय में वृद्धि हेतु ₹ 24.30 करोड़ की लागत से निर्मित 125 भवन पूर्णता के समय से ही निष्क्रिय पड़ी हुई थी। पुनश्च, गोड्डा में ₹ 34.96 लाख के दो विवाह भवनों का बंदोबस्त बिजली, पानी आदि की सुविधा के अभाव में नहीं किया जा सका जबकि पलामू में ₹ 40.09 लाख की दो इमारतें अनाधिकृत कब्जे में थीं। इसके अलावा, धनबाद में एक विवाह भवन बंदोबस्त किए बिना अनाधिकृत रूप से किराये पर दिया गया था जबकि वसूला गया ₹ 2.56 लाख का किराया पं.रा.सं. के खाते में जमा नहीं किया गया था।

2.1.8 अनुशंसाएँ

राज्य सरकार को कार्यों के समुचित चयन हेतु पं.रा.सं. द्वारा आयोजन के लिए एक समय सीमा विनिर्दिष्ट करना चाहिए। झा.पं.रा., अधिनियम 2001 में वर्णित कार्यों और निधियों का हस्तांतरण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

पं.रा.सं. को निधि के हस्तांतरण में विलंब से बचने के लिए तथा केन्द्रीय अनुदानों की हानि से बचने के लिए निधि का ससमय उपयोग सुनिश्चित करने हेतु विभाग को ठोस उपाय करना चाहिए।

संहिता के प्रावधानों का पालन करते हुए निर्माण गतिविधियों का कुशलता से प्रबंधन करना चाहिए तथा उनके खिलाफ कड़े कदम उठाने चाहिए जो निधि के दुरूपयोग एवं कार्यों के धीमे निष्पादन में शामिल हैं।

पं.रा.सं. के राजस्व में वृद्धि हेतु एवं अंतिम उपयोगकर्ता को परिसंपत्तियों का लाभ प्रदान करने हेतु परिसंपत्तियों के समय पर बंदोबस्ती हेतु रूपरेखा बनानी चाहिए।