

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में पांच अध्याय हैं। पहला और तीसरा अध्याय क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों का विहंगावलोकन प्रस्तुत करते हैं। चौथा अध्याय नगरीय स्थानीय निकायों पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन है। दूसरे और पांचवें अध्याय में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों पर अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं और छह लेखापरीक्षा कंडिकाएं हैं। इस विहंगावलोकन में महत्वपूर्ण निष्कर्षों के सारांश प्रस्तुत हैं।

अध्याय एक: पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों पर विहंगावलोकन

- तीसरे राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसित किया (राज्य सरकार द्वारा फरवरी 2010 में स्वीकृत) कि राज्य शासन द्वारा चार प्रतिशत विभाजनीय निधि पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया जाना चाहिए। तथापि, 2015-16 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को राशि ₹ 247.78 करोड़ कम हस्तांतरित किए गए थे।

(कंडिका 1.7)

- राज्य सरकार द्वारा राज्य बजट के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का आवंटन वर्ष 2011-12 के दौरान ₹ 7,911.12 करोड़ से बढ़ाकर वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 21,155.33 करोड़ कर दिया। तथापि, पंचायती राज संस्थाएं सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सकी तथा राजस्व शीर्ष में बहुत अधिक अव्ययित शेष होने से 2011-16 की अवधि के दौरान बचतें छह से 30 प्रतिशत के मध्य रहीं।

(कंडिका 1.8)

- राज्य सरकार को भारत सरकार से पात्रता अनुसार 14वें वित्त आयोग के मूल अनुदान ₹ 1,463.61 करोड़, दो किस्तों में ₹ 731.81 करोड़ (जुलाई 2015) एवं ₹ 731.80 करोड़ (फरवरी 2016) प्राप्त हुए। तथापि, राज्य सरकार ने ग्राम पंचायतों को प्रथम किस्त विलम्ब से जारी की। ग्राम पंचायतों को अनुदान विलम्ब से जारी करने के परिणामस्वरूप, राज्य सरकार ने ब्याज राशि के रूप में ₹ 5.17 करोड़ स्वीकृत की, जो कि 14वें वित्त आयोग के अनुशंसा के अनुसार, ग्राम पंचायतों को किस्त के साथ जारी नहीं की गई थी।

(कंडिका 1.12)

अध्याय दो: अनुपालन लेखापरीक्षा

2.1 पंचायती राज संस्थाओं में परिसम्पत्ति प्रबन्धन

पंचायती राज संस्थाओं की परिसम्पत्तियों में चल एवं अचल परिसम्पत्तियां, जो कालान्तर से उनके स्वामित्व की है एवं जिन्हें समय-समय पर अर्जित किया गया है, सम्मिलित हैं। दो जिलों, अनुपपुर और देवास में 'पंचायती राज संस्थाओं में परिसम्पत्ति प्रबन्धन' पर अनुपालन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित परिलक्षित हुआ :

- पंचायत क्षेत्र के आर्थिक विकास एवं परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण हेतु वार्षिक कार्य योजना व वार्षिक बजट नहीं बनाया गया था। ग्राम पंचायतों ने विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण को प्राथमिकता नहीं दी, जिससे परिसम्पत्तियां क्षतिग्रस्त स्थिति में पहुंची।

(कंडिकाएं 2.1.2 एवं 2.1.3)

- ग्राम पंचायतों ने पंच परमेश्वर योजना के अंतर्गत परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण हेतु पृथक से निधि नहीं रखी, परिणामस्वरूप परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण पर ₹ 4.55 करोड़ का कम उपयोग हुआ। राज्य शासन के निर्देशों के बावजूद किसी भी ग्राम पंचायत ने अनुरक्षण कार्य के निष्पादन हेतु पृथक से बैंक खाता नहीं रखा था। पंचायती राज संस्थाओं ने अधोसंरचना विकास कार्य के निर्माण के लिए जारी की गई तेरहवें वित्त आयोग की परफार्मेंन्स ग्रांट में से गैर अनुमत्य कार्यों पर राशि ₹ 46.69 लाख व्यय किए। लेखापरीक्षा के ध्यान में निधियों के संदिग्ध दुर्विनियोजन एवं व्यपवर्तन के प्रकरण आए।

(कंडिकाएं 2.1.3, 2.1.3.1, 2.1.3.2 एवं 2.1.3.3)

- नमूना जांच किए गए पंचायती राज संस्थाओं के निरूत्साहपूर्ण रवैये के कारण दो से दस वर्षों की अवधि व्यतीत होने के बाद भी 1,764 निर्माण कार्य अपूर्ण रहे परिणामस्वरूप इन निर्माण कार्यों पर ₹ 55.72 करोड़ किया गया व्यय निष्फल रहा। आगे, जिला पंचायत अनुपपुर एवं देवास में ग्रामीण क्षेत्रों में स्टेडियमों के निर्माण हेतु प्राप्त राशि ₹ 6.00 करोड़, 15 से 36 माह बीत जाने के पश्चात भी, बिना उपयोग के पड़ी रही। दिसम्बर 2012 एवं जनवरी 2014 में ₹ 6.24 करोड़ अग्रिम में भुगतान किए जाने के बावजूद भी कार्यकारी अभिकरण म.प्र. लघु उद्योग निगम ने ई-पंचायत कक्षों का निर्माण/हस्तांतरण नहीं किया। नमूना जांच की गई ग्राम पंचायतों में सामुदायिक परिसम्पत्तियों को अभिप्रेत उद्देश्यों हेतु उपयोग नहीं किया गया था।

(कंडिकाएं 2.1.4.1, 2.1.4.2, 2.1.4.3 एवं 2.1.4.4)

- ग्राम पंचायतों की अचल परिसम्पत्तियों के सम्बन्ध में कोड आधारित डाटा बेस तैयार नहीं किया गया था एवं तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के बावजूद भी ग्राम पंचायतों की अधोसंरचनाओं की भौगोलिक सूचना पद्धति से मैपिंग नहीं की गई थी। पंचायती राज संस्थाओं में आंतरिक नियंत्रण तंत्र प्रभावशाली नहीं था तथा आवश्यक अभिलेखों का संधारण नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.1.5)

2.2 अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं

- जिला पंचायत, टीकमगढ़ कर्मचारी भविष्य निधि योजना के अंतर्गत नियोक्ता एवं कर्मचारियों के अंशदान को निर्धारित समय के भीतर जमा करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 26.21 लाख की ब्याज एवं शास्ति के रूप में परिहार्य देयता हुई।

(कंडिका 2.2.1)

- मध्य प्रदेश विधान सभा निर्वाचन क्षेत्र विकास योजनान्तर्गत प्राप्त की गई ब्याज की राशि ₹ 35.29 लाख को शासकीय खाते में जमा नहीं किया गया था जिसमें से ₹ 24.06 लाख को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बाद जमा किया गया था।

(कंडिका 2.2.2)

- भुगतान हेतु प्रस्तुत बीजकों में कपटपूर्ण ढंग से दस हजार के अंक जोड़ कर जनपद पंचायत मनावर में शासकीय धनराशि ₹ 0.10 लाख का गबन किया गया।

(कंडिका 2.2.3)

अध्याय तीन: नगरीय स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली, जिम्मेदारी प्रणाली एवं वित्तीय प्रतिवेदित मुद्दों पर विहंगावलोकन

- तीसरे राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसित किया (राज्य सरकार द्वारा फरवरी 2010 में स्वीकृत) कि राज्य शासन द्वारा एक प्रतिशत विभाजनीय कर राजस्व नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना चाहिए। तथापि, वर्ष 2015-16 के दौरान नगरीय स्थानीय निकायों को ₹ 18.14 करोड़ कम हस्तांतरित किए गए थे।

(कंडिका 3.6)

- राज्य सरकार द्वारा राज्य बजट के माध्यम से नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों का आवंटन 2011-12 के दौरान ₹ 4,356.30 करोड़ से बढ़ाकर वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 9,262.96 करोड़ कर दिया। तथापि, नगरीय स्थानीय निकाय सम्पूर्ण आवंटित अनुदान व्यय नहीं कर सके तथा राजस्व शीर्ष में बहुत अधिक अव्ययित शेष होने से 2011-16 की अवधि के दौरान बचतें आठ से 22 प्रतिशत के मध्य रहीं।

(कंडिका 3.7)

- राज्य सरकार ने नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा 1 अप्रैल 2008 से उपचय आधार लेखांकन प्रणाली लागू करने के लिए, मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली का प्रकाशन किया। तथापि, अगस्त 2016 तक, राज्य की 379 नगरीय स्थानीय निकायों में से, केवल 154 (41 प्रतिशत) नगरीय स्थानीय निकायों ने मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली प्रणाली को लागू किया।

(कंडिका 3.8.1)

अध्याय चार: निष्पादन लेखापरीक्षा

4.1 नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों द्वारा राजस्व का संग्रहण सहित स्वयं की निधियों का प्रबंधन

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं मध्यप्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत नगरपालिक निगमों या नगरपालिकाओं के द्वारा अथवा उनकी ओर से प्राप्त सभी राजस्व निकाय निधि में जमा किए जाते हैं जो अधिनियम में विनिर्दिष्ट उद्देश्यों पर व्यय किए जाते हैं। नगरपालिक निगमों एवं नगरपालिका परिषदों के द्वारा स्वयं की निधियों का प्रबंधन एवं राजस्व के संग्रहण पर निष्पादन लेखापरीक्षा, अवधि 2011-12 से 2015-16 के लिए, राज्य के चार नगरपालिक निगमों एवं दस नगरपालिका परिषदों में की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दर्शित हैं :

- नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोत एवं व्यय की जानकारी एकत्रित करने के लिए राज्य स्तर पर प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं द्वारा अर्जित राजस्व अपने व्यय की पूर्ति के लिए अपर्याप्त थे। नमूना जांच की गई नगरपालिक निगमों में स्वयं के राजस्व का अंश कुल व्यय का 37 प्रतिशत से 69 प्रतिशत के मध्य रहा जबकि नमूना जांच की गई नगरपालिका परिषदों में यह 24 प्रतिशत से 64 प्रतिशत के मध्य था।

(कंडिका 4.1.6)

- नगरपालिकाओं में संपत्तिकर के निर्धारण एवं वसूली में सहायता हेतु संपत्तिकर बोर्ड का गठन (मार्च 2011) किया गया था। तथापि, बोर्ड ने सौंपे गए दायित्वों का निर्वहन नहीं किया क्योंकि बोर्ड के पास कोई मानव शक्ति नहीं थी। वर्ष 2011-16 के दौरान संपत्तिकर, समेकित कर एवं जल प्रदाय उपभोक्ता प्रभार की वसूली मांग की अपेक्षा अत्यंत कम रही। मार्च 2016 की स्थिति में नमूना जांच की गई नगरपालिकाओं

में सम्पत्तिकर की बकाया ₹ 145.38 करोड़, समेकित कर की बकाया ₹ 142.69 करोड़ एवं जल प्रदाय उपभोक्ता प्रभार की बकाया राशि ₹ 243.65 करोड़ थी।

(कंडिकाएं 4.1.7 एवं 4.1.8)

• नगरपालिक निगम इन्दौर द्वारा 18 से 25 वर्ष से दुकानों की नीलामी करने में विफल रहने से राजस्व की हानि हुई एवं दुकानों पर अतिक्रमण हुआ। इसके अतिरिक्त 31 मार्च 2016 की स्थिति में नमूना जांच की गई नगर पालिकाओं में दुकान किराया/धरोहर ₹ 7.06 करोड़ वसूली हेतु बकाया थी।

(कंडिका 4.1.10)

• मध्य प्रदेश नगरपालिका लेखांकन नियमावली के अनुरूप बजट एवं लेखा तैयार नहीं किए गए थे। नमूना जांच किए गए नगरपालिकाओं में बैंक समाधान तैयार नहीं किया गया था जिसके कारण निधियों के दुरुपयोग का जोखिम था।

(कंडिकाएं 4.1.12.1 एवं 4.1.12.3)

• नगरपालिकाओं द्वारा संचित निधि के संधारण हेतु राज्य सरकार के जारी आदेशों का पालन नहीं किया था एवं वर्ष 2011-16 के दौरान संचित निधि में ₹ 162.53 करोड़ कम जमा किए गए। संचित निधि से बिना सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के राशि का आहरण किया गया था।

(कंडिका 4.1.12.4)

• नगरपालिकाओं द्वारा नगरीय विकास उपकर की राशि से निर्धारित राज्यांश, राज्य शासन के खाते में जमा नहीं करने के कारण राज्य शासन ₹ 18.60 करोड़ प्राप्त करने से वंचित हुआ। इसके अतिरिक्त नगरीय निकायों द्वारा वैटकर, रॉयल्टी एवं कर्मकार उपकर एवं आयकर के रूप में स्रोत पर काटी गयी ₹ 7.66 करोड़ को शासन के खाते में जमा नहीं किया गया, एवं निकायों द्वारा स्वयं के नियमित व्यय पर उपयोग किया।

(कंडिकाएं 4.1.12.6 एवं 4.1.12.9)

• नगरपालिकाओं की राजस्व शाखा में कर्मचारियों की अत्यंत कमी के कारण राजस्व वसूली प्रक्रिया पर विपरीत प्रभाव पड़ा। इसके अतिरिक्त करों की मांग का अनुवीक्षण भौगोलिक सूचना पद्धति सर्वेक्षण के आधार पर नहीं किया गया।

(कंडिका 4.1.13)

अध्याय पांच: अनुपालन लेखापरीक्षा

5.1 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं की स्थापना एवं प्रबंधन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243(डब्ल्यू) की 12वीं अनुसूची के अंतर्गत अग्निशमन सेवाओं को नगरपालिका कार्यों के रूप में सम्मिलित किया गया है। मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम 1956 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम 1961 के अंतर्गत नगरीय स्थानीय निकाय, अग्निशमन दल की स्थापना एवं रख रखाव तथा अग्नि को बुझाने तथा उसको रोकने के लिए व्यवस्था करने हेतु उत्तरदायी है। 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लिए राज्य में नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं की स्थापना एवं प्रबंधन की जांच लेखापरीक्षा द्वारा की गई थी, जिसमें यह पाया :

- राज्य सरकार द्वारा अग्नि शमन सेवाओं के सुदृढीकरण तथा प्रबंधन के लिए कोई व्यापक योजना तैयार नहीं की थी। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश 2012, जिसमें अधिनियमन एक वर्ष के भीतर बनाया जाना था, के बावजूद राज्य में अग्नि अधिनियम का अधिनियमन नहीं किया गया था। नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारियों द्वारा अग्निशमन सेवाओं को नियंत्रित करने हेतु कोई विनियमन/उपविधियां तैयार नहीं की गई थी जैसा कि संबंधित नगरपालिका अधिनियमों के अंतर्गत निहित था। राज्य अग्नि प्राधिकारी तथा नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा नेशनल बिल्डिंग कोड के मानदण्डों के अनुपालन में भवनों में अग्निशमन व्यवस्था स्थापित किया जाना सुनिश्चित नहीं किया गया था।

(कंडिकाएं 5.1.2 एवं 5.1.4.7)

- नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं के सुदृढीकरण के लिए उनके द्वारा वसूल किए गए अग्निकर की राशि का भी उपयोग नहीं किया गया था। राज्य आयोजना में निधियों की मांग हेतु संपूर्ण राज्य के लिए उपकरणों एवं अमले की आवश्यकता की गणना नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, राज्य में अग्निशमन सेवाएं सुदृढ नहीं हो सकी तथा आधारभूत आवश्यकताओं जैसे अग्निशमन केन्द्रों, अनिवार्य उपकरण तथा मानवशक्ति की अत्यधिक कमी रही।

(कंडिका 5.1.3)

- भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को छोड़कर किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों में अग्निशमन केन्द्र स्थापित नहीं किए गए थे, भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम में पर्याप्त अग्निशमन केन्द्रों की कमी थी। निधियों के अभाव में भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम द्वारा तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुपालन में राज्य सरकार द्वारा प्रकाशित अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना (Fire Mitigation Plan) का क्रियान्वयन नहीं किया गया। अनिवार्य उपकरणों एवं व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों की अपर्याप्तता थी।

(कंडिकाएं 5.1.4.1, 5.1.4.2, 5.1.4.3 एवं 5.1.4.4)

- नगरीय स्थानीय निकायों के पास अग्निशमन कर्मियों की उल्लेखनीय कमी थी। 2011-16 के दौरान अग्नि कर्मचारी के स्वीकृत पदों पर कोई नियुक्तियां नहीं की गई थी। अग्निशमन सेवाओं के लिये पदस्थ 285 कर्मियों में से केवल 94 कर्मचारी (33 प्रतिशत) नियमित आधार पर कार्य कर रहे थे एवं शेष 191 कर्मचारी या तो दैनिक वेतन पर थे अथवा संविदा आधार पर थे। अग्निशमन कर्मचारियों की क्षमतावर्धन हेतु राज्य सरकार द्वारा न तो किसी प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना की गई थी न ही नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन कर्मचारियों के लिए कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम/ पाठ्यक्रम आयोजित किया गया था।

(कंडिकाएं 5.1.5.1 एवं 5.1.5.2)

- नमूना जांच की गई किसी नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा अग्नि सूचना पर कार्रवाई हेतु प्रतिक्रिया समय अभिलिखित नहीं किया गया था। अग्नि की रोकथाम हेतु जन जागरूकता कार्यक्रम आयोजित नहीं किए गए थे। अग्निशमन केन्द्रों/उपकरणों के आवधिक निरीक्षण एवं इसकी रिपोर्टिंग हेतु राज्य स्तर के साथ ही नगरीय स्थानीय निकाय स्तर पर कोई अनुवीक्षण व्यवस्था नहीं थी। अग्नि सूचना पंजी उपयुक्त रूप से संधारित नहीं की गई थी जिसके कारण अग्निशमन सेवाओं की दक्षता लेखापरीक्षा में आंकलित नहीं की जा सकी।

(कंडिकाएं 5.1.4.6 एवं 5.1.6)

5.2 अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं

- नगरपालिका परिषद, बदनावर जिला-धार द्वारा छह कॉलोनाईजरों से पर्यवेक्षण शुल्क ₹ 78.82 लाख की कम वसूली की गई थी।

(कंडिका 5.2.1)

- नगरपालिक निगम, उज्जैन कर्मचारी भविष्य निधि एवं विविध प्रावधान अधिनियम 1952 के संबंध में सांविधिक देय राशि को जमा करने में विफल रहा, जिसके फलस्वरूप ₹ 65.55 लाख की शास्ति एवं ब्याज का परिहार्य भुगतान हुआ।

(कंडिका 5.2.2)

- नगरपालिक निगम रीवा में कॉलोनाईजरों से ₹ 36.37 लाख आश्रय शुल्क वसूल नहीं की गई थी/कम वसूल की गई थी।

(कंडिका 5.2.3)