विहंगावलोकन

इस रिपोर्ट में पंचायती राज संस्थाओं पर टिप्पणियां और तीन अध्याय शामिल हैं। अध्याय- I में 'पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र और वित्तीय रिपोर्टिंग मामलों का विहंगावलोकन' शामिल है। अध्याय- II में 'सीमावर्ती क्षेत्र विकास कार्यक्रम का कार्यान्वयन' और 'विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास योजना की कार्यप्रणाली' पर निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल है। अध्याय-III में अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान देखे गए चार अनुच्छेद शामिल हैं।

इस प्रतिवेदन में निहित महत्वपूर्ण निष्कर्षों का सारांश इस विहंगावलोकन में प्रस्तुत किया गया है।

अध्याय- I

पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली, जवाबदेही तंत्र और वित्तीय रिपोर्टिंग मामलों का विहंगावलोकन

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 पंचायती राज के नए स्वरूप के अनुरूप है जो कि स्थानीय स्वायत्त निकायों की जिला, ब्लॉक एवं ग्राम स्तर पर शक्तियों के और अधिक विकेंद्रीकरण के साथ त्रिस्तरीय संरचना हेतु प्रावधान करता है। तेहत्तरवें संविधान संशोधन के परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देने वाला राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994, अप्रैल 1994 से लागू हुआ।

प्रत्येक पंचायती राज संस्था द्वारा राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 द्वारा अधिदेशित पांच स्थायी समितियों का गठन किया जाना था। तथापि, पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार टिप्पणी करने के बावजूद, उनके गठन की वास्तविक स्थिति लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई है।

यद्यपि, राजस्व के कुछ स्रोत यथा मेला कर, भवन कर, शुल्क, भूमि एवं भवनों, जलाशयों इत्यादि से किराया तथा भूमि की बिक्री से पूंजीगत प्राप्तियां पंचायती राज संस्थाओं को प्रदान किए गए थे तथापि, वे राज्य और केंद्र सरकार द्वारा जारी सहायता अनुदान पर ही निर्भर रही हैं। यहाँ तक कि पिछले कई वर्षों से विभाग के पास 'निजी राजस्व' के आंकड़े भी उपलब्ध नहीं थे।

निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग पंचायती राज संस्थाओं का प्राथमिक लेखापरीक्षक है। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग की ओर से पंचायती राज संस्थाओं के लेखों के अंकेक्षण के साथ साथ उनके प्रमाणीकरण में भारी बकाया एक चिंता का विषय है। निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण के मापदंड 4 और 5 के तहत इस कार्यालय द्वारा की गई टिप्पणियों का अनुपालन भी सुनिश्चित नहीं किया।

वर्षों से बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों का जमा होना, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित मुद्दों को संबोधित करने में पंचायती राज संस्थाओं की रुचि की कमी को दर्शाता है। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा

381 अनुच्छेदों वाले 32 निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रथम अनुपालना भी उपलब्ध नहीं कराई गई है। बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों के निपटान के लिए निर्धारित संख्या में लेखापरीक्षा समिति की बैठकों का आयोजन भी नहीं किया गया था।

(अनुच्छेद 1.1 से 1.11, पृष्ठ सं: 1-17)

अध्याय- II

सीमावर्ती क्षेत्र विकास कार्यक्रम का कार्यान्वयन

बीएडीपी को राज्य में अंतर्राष्ट्रीय सीमा क्षेत्र में दूरस्थ एवं दुर्गम क्षेत्रों में रहने वाले लोगों की विशेष विकासात्मक आवश्यकताओं की पूर्ति करने और उनके कल्याण के उद्देश्य से लागू किया गया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि अवसंरचना में महत्वपूर्ण कमियों को चिन्हित करने के लिए बेसलाइन सर्वेक्षण नहीं किया गया था और तदनुसार, इन महत्वपूर्ण कमियों की पूर्ति करने के लिए ग्रामवार दीर्घकालिक कार्य योजना भी तैयार नहीं की गई थी। फलस्वरूप, वर्ष 2016-21 के दौरान, 0-10 किमी के भीतर स्थित 40 प्रतिशत से अधिक सीमावर्ती गांवों में कार्य स्वीकृत/निष्पादित नहीं किये गए, जबकि राशि ₹ 148.06 करोड़ के, 18.38 प्रतिशत कार्य (4,130 में से 759), 10 किलोमीटर की सीमा में स्थित गांवों/बस्तियों की परिपूर्णता (सेचुरेशन) सुनिश्चित किए बिना ही 10 किमी से बाहर स्वीकृत कर दिए गए थे।

1993-2021 की अवधि के दौरान राज्य द्वारा कार्यक्रम के अंतर्गत लिए ₹ 2,187.20 करोड़ के उपयोग के बावजूद, डीएलसी ने न तो 'मूलभूत अवसंरचना सहित गांव का सैचुरेशन' को परिभाषित किया है और न ही शून्य रेखा से 10 किमी के भीतर किसी भी गांव को सैचुरेटेड घोषित किया।

निधियाँ लम्बी अवधि तक राजस्थान सरकार के पास जमा रही, और इस प्रकार कार्यान्वयन संस्थाओं को विलम्ब से जारी की गई। साथ ही, कार्यान्वयन संस्थाओं को दिए गए अग्रिमों को भी समय पर समायोजित नहीं किया गया। कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा बीएडीपी की निधियों पर अर्जित ब्याज का लेखांकन नहीं किया गया। कौशल विकास प्रशिक्षणों में महिलाओं की कम भागीदारी, गैर-बीएडीपी ब्लॉको में प्रशिक्षण दिया जाना, रोजगार परक कौशल प्रशिक्षण कार्यक्रम के तहत 44.38 प्रतिशत प्रशिक्षुओं को रोजगार नहीं दे पाना, निधियों की उपलब्धता के बावजूद कौशल विकास प्रशिक्षण केंद्रों का निर्माण नहीं किया जाना, आरएसएलडीसी द्वारा गैर अनुमत प्रशासनिक व्यय भारित किया जाना, आरएसएलडीसी द्वारा अग्रिमों का समाशोधन एवं समायोजन नहीं किए जाने के उदाहरण भी पाए गए।

जयसिंधर, बाड़मेर में पॉलिटेक्निक महाविद्यालय, आई.टी.आई. भवन, आवासीय विद्यालय (छात्र एवं छात्राएं) के निर्माण पर किया गया व्यय निष्फल रहा/ भौतिक सत्यापन के दौरान कार्यों के निष्पादन में विभिन्न कमियां देखी गई, जैसे कि निष्पादित कार्य मौके पर नहीं पाया जाना, अस्वीकार्य कार्य किया जाना, निष्फल/निष्क्रिय/अक्रियाशील कार्य, क्षतिग्रस्त और अपूर्ण कार्य इत्यादि।

आतंरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र कमजोर था, जैसा कि तिमाही प्रगति प्रतिवेदन समय पर प्रस्तुत नहीं की गई, तृतीय पक्ष निरीक्षण और मूल्यांकन अध्ययन पर अनुवर्ती कार्रवाई की उचित रूप से निगरानी नहीं की गई। राज्य स्तरीय स्क्रीनिंग समिति और जिला स्तरीय समिति की निर्धारित संख्या में बैठकों का आयोजन नहीं किया गया। निरीक्षण से संबंधित प्रतिवेदनों का संधारण नहीं किया गया तथा योजना का सामाजिक अंकेक्षण आयोजित नहीं किया गया।

(अनुच्छेद 2.1, पृष्ठ सं: 19-77)

विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास योजना की कार्यप्रणाली

विधायकों की अभिशंसाओं पर उनके वार्षिक आवंटन तक, निर्वाचन क्षेत्रों में पूंजीगत प्रकृति के विकासात्मक कार्यों को पूरा करने के उद्देश्य से, 1999-2000 में विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास योजना (एमएलएलैड) योजना प्रारम्भ की गई थी। एक विधायक का वार्षिक आवंटन वर्ष 2016-17 से ₹ 2.25 करोड़ था।

2016-21 की अवधि हेतु योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा में दृष्टिगत हुआ कि यह योजना लोकप्रिय थी क्योंकि इस योजनान्तर्गत स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सामुदायिक परिसंपत्तियों के सृजन के कार्य बड़ी संख्या में किये गए थे। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि औसत वार्षिक आवंटन के दोगुने से अधिक के बराबर राशि अग्रिमों के रूप में कार्यकारी संस्थाओं के पास हमेशा अवरुद्ध रहती है। जिला परिषदों के पीडी खाते में पर्याप्त/अप्रयुक्त निधियों की उपलब्धता एवं कार्यकारी संस्थाओं के पास अग्रिम के कारण राज्य सरकार ने वर्ष 2018-21 के दौरान बजट प्रावधानों का केवल 60.75 प्रतिशत जारी किया।

विभाग ने लंबित अग्रिमों के समायोजन के लिए कार्यकारी संस्थाओं के विरुद्ध कठोर और प्रभावी कदम नहीं उठाये, जिससे मार्च 2021 तक लंबित अग्रिम बढ़कर ₹ 809.14 करोड़ के हो गए। उपयोगिता प्रमाण-पत्र/पूर्णता प्रमाण-पत्र को विलम्ब से प्रस्तुत करने या प्रस्तुत नहीं करने के कारण उपलब्ध निधियों का वार्षिक उपयोग 33.86 प्रतिशत से 74.94 प्रतिशत के मध्य रहा।

नमूना जांच किये चार जिलों (सात में से) के विधायकों द्वारा योजना के दिशा-निर्देशों के अनुरूप अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति आबादी क्षेत्रों और संबल ग्रामों के लिए निर्धारित 20 प्रतिशत निधियों की अभिशंसा नहीं की गई। नमूना जाँच किये गए सात जिलों द्वारा उपलब्ध निधियों का मनरेगा के साथ अभिसरण भी नहीं किया गया था।

योजना की पूर्ववर्ती लेखापरीक्षाओं में इंगित किये जाने के बावजूद कार्य दोषपूर्ण ढंग से निष्पादित किये गए जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा गैर अनुमत कार्यों का निष्पादन, निर्धारित मानदण्डों/विनियमों का पालन किये बिना कार्यों का निष्पादन, अपूर्ण कार्य, स्वीकृतियां जारी करने में विलम्ब, योजना के मूल्यांकन के अध्ययन की सिफारिशों पर कार्यवाही नहीं करना, तृतीय पक्ष के माध्यम से कार्यों की गुणवत्ता परीक्षण नहीं कराना इत्यादि के मामलों में पाया गया।

(अनुच्छेद 2.2, पृष्ठ सं: 78-114)

अध्याय- III

आरटीपीपी नियम, 2013 के प्रावधानों के उल्लंघन में अतिरिक्त सामग्री/कार्य का उपापन किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 6.16 करोड़ का अनाधिकृत व्यय हुआ।

(अनुच्छेद 3.1, पृष्ठ सं: 115)

पंचायत समिति ने आरटीपीपी अधिनियम एवं आरटीपीपी नियमों के प्रावधानों की अवहेलना करते हुए निविदाएं आमंत्रित किये बिना कार्यों का अनाधिकृत रूप से निष्पादन किया।

(अनुच्छेद 3.2, पृष्ठ सं: 117)

ग्राम सभाओं में कराए गए कार्यों के लिए भुगतान, विद्यमान नियमों का स्पष्ट उल्लंघन करते हुए किया गया। इसके अलावा, मस्टर रोल में नामों का दोहराव/उल्लेख नहीं होना, जाली भुगतान एवं निधियों के दुर्विनियोजन की संभावना को इंगित करता है।

(अनुच्छेद 3.3, पृष्ठ सं:118)

आईडब्ल्यूएमपी के परिचालन दिशा-निर्देशों और विभाग के दिशा-निर्देशों की अनुपालना में विफलता के परिणामस्वरूप स्वयं सहायता समूहों से ₹ 1.66 करोड़ की वसूली का अभाव रहा, इस प्रकार भूमिहीन/परिसंपत्तिविहीन व्यक्तियों की आजीविका की गतिविधियों को संबल देने के उद्देश्य पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

(अनुच्छेद 3.4, पृष्ठ सं: 120)