अध्याय – 6

अनुपालन लेखापरीक्षा

(नगरीय स्थानीय निकायों)

अध्याय – छः

अनुपालन लेखापरीक्षा

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग

6.1 नियमों और विनियमों का अनुपालन नहीं किया जाना

सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन और वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय वित्तीय नियमों, विनियमों और सक्षम प्राधिकारी द्वारा पारित आदेश के अनुरूप हो। यह न केवल अनियमितताओं, दुर्विनियोजन और धोखाधड़ी से बचाता है, बल्कि अच्छे वित्तीय अनुशासन बनाये रखने में मदद भी करता है। नियमों और विनियमों का अनुपालन नहीं किये जाने के लेखापरीक्षा में पाये गये कुछ मामले नीचे दिये गये हैं।

6.1.1 विशिष्टियों से कम मानक के कार्य का क्रियान्वयन

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

रायपुर नगरपालिक निगम (आर.एम.सी.) के जोन–5 अंतर्गत पंडित दीनदयाल उपाध्याय नगर के वार्ड क्रमांक 69 में केन्द्रीय विद्यालय से विनायक विहार कॉलोनी होते हुए रिंग रोड तक नाला निर्माण के लिए मेयर–इन–कॉंसिल, आर.एम.सी. द्वारा प्रेषित (जुलाई 2011) राशि ₹ 190.61 लाख के प्राक्कलन के आधार पर जिला कलेक्टर, रायपुर द्वारा प्रशासकीय अनुमोदन किया गया था। निविदा (अगस्त 2011) पश्चात् न्यूनतम निविदाकर्त्ता मेसर्स संतोष उइके को प्राक्कलित राशि से 12.96 प्रतिशत कम दर राशि ₹ 165.91 लाख का कार्य प्रदान (नवम्बर 2011) किया गया था।

इंडियन स्टैंडर्ड कोड 456 (आई.एस. कोड 456) के अनुसार रिइंफोर्सड सीमेंट कंक्रीट (आर.सी.सी) कार्य के लिए न्यूनतम ग्रेड कंक्रीट M-20 (1 भाग सीमेंटः 1.5 भाग कोर्स सैंडः 3 भाग 20 एम.एम. नोमिनल साइज के ग्रेडेड स्टोन) से कम नहीं होना चाहिए। इसके विरूद्ध आर.सी.सी. कार्य के क्रियान्वयन के लिए M-15 विशिष्टि (1 भाग सीमेंटः 2 भाग कोर्स सैंडः 4 भाग 20 एम.एम. नोमिनल साइज के ग्रेडेड स्टोन) से प्राक्कलन अनुमोदित कराये गये थे। आई.एस. कोड 456, जिसमें न्यूनतम विशिष्टि M-20 निर्धारित था, का उल्लंघन करते हुए आर.सी.सी. कार्य का क्रियान्वयन M-15 विशिष्टि से करवाया गया था। यह दर्शाता है कि अनुमोदित प्राक्कलन में कमी थी क्योंकि यह न्यूनतम निर्धारित मापदंड की पुष्टि नहीं करता था।

आर.एम.सी. के अभिलेखों से हमने पाया कि नाले के दीवार एवं तल (बेस) निर्माण के लिए 2001.289 घनमीटर में लागत राशि ₹ 50.70 लाख[1] का आर.सी.सी. कार्य का क्रियान्वयन किया गया था। ठेकेदार ने कार्य पूर्ण किया एवं राशि ₹ 164.93 लाख प्राप्त (फरवरी 2014) किया। अतः लागत राशि ₹ 50.70 लाख का आर.सी.सी. कार्य न्यूनतम निर्धारित कोडल विशिष्टि से कम था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर विभाग ने बताया (अप्रैल 2015) कि कार्य का क्रियान्वयन सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त तकनीकी स्वीकृति के अनुसार करवाया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि लोक निमार्ण विभाग (सड़क) के दर अनुसूची में एक मीटर गुणा एक मीटर साइज के आर.सी.सी. खुला नाला निर्माण के लिए आर.सी.सी. M-20

[1] M-15 का क्रियान्वित मात्रा = 2001.289 घनमीटर @ ₹ 2910.90 प्रति घनमीटर (–) 12.96%

कार्य के प्रावधान होने के बावजूद आई.एस. कोड 456 के प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया गया था। जिससे विशिष्टियों से कम मानक के कार्य का क्रियान्वयन हुआ।

6.1.2 अनियमित व्यय

तकनीकी स्वीकृति एवं अतिक्रमण रहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना मॉडल नाला निर्माण पर राशि ₹ 28.32 लाख का अनियमित व्यय

नगरपालिक परिषद, बलौदा बाजार में मॉडल नाला के निर्माण हेतु नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग (यू.ए.डी.डी.), छत्तीसगढ़ शासन द्वारा राशि ₹ 55.40 लाख की स्वीकृति (फरवरी 2007) प्रदान की गयी थी। नगरपालिक परिषद द्वारा तकनीकी स्वीकृति (टी.एस.) एवं प्रशासकीय स्वीकृति (ए.ए.) प्राप्त किये जाने के शर्त पर राशि स्वीकृत की गयी थी।

मुख्य नगरपालिक अधिकारी (सी.एम.ओ.), बलौदा बाजार द्वारा कार्य को दो माह (वर्षा ऋतु सहित) में पूर्ण करने हेतु एक ठेकेदार के साथ ₹ 56.35 लाख का अनुबंध निष्पादित (जुलाई 2007) किया गया था। यद्यपि, परिषद के सामान्य सभा द्वारा मॉडल नाला के निर्माण के लिए अतिक्रमण रहित भूमि के अनुपलब्धता के कारण निर्माण स्थल के परिवर्तन का संकल्प (नवम्बर 2007) पारित किया गया था। ठेकेदार ने फरवरी 2008 में नये निर्माण स्थल पर कार्य प्रारंभ किया। हालांकि सी.एम.ओ. द्वारा पूर्व विवादित स्थल के कार्य का प्राक्कलन कार्यपालन अभियंता, रायपुर नगरपालिक निगम से टी.एस. प्राप्त करने हेतु प्रेषित (फरवरी 2008) किया गया, जो कि राशि ₹ 45.80 लाख का मार्च 2008 में प्रदान किया गया था। अतः नये स्थल पर मॉडल नाला के निर्माण के लिए टी.एस. प्राप्त नहीं किया गया था।

हमने पाया कि ठेकेदार को नये स्थल पर कार्य निष्पादन के लिए तृतीय चल देयक तक राशि ₹ 28.32 लाख[2] का भुगतान (अगस्त 2008) किया गया था। उसके बाद ठेकेदार ने निर्माण स्थल पर कार्य के ले–आउट की अनुपलब्धता के आधार पर कार्य रोक दिया गया। लेखापरीक्षा के साथ नगरपालिक परिषद, बलौदा बाजार के अधिकारियों द्वारा स्थल के संयुक्त भौतिक सत्यापन (अगस्त 2013) के दौरान भी इसकी पुष्टि की गयी थी।

अतः, यू.ए.डी.डी. द्वारा निर्धारित शर्त का उल्लंघन करते हुए टी.एस. प्राप्त किये बिना मॉडल नाला के निर्माण पर राशि ₹ 28.32 लाख का व्यय किया जाना अनियमित था।

इंगित किये जाने पर सी.एम.ओ. ने बताया (जुलाई 2015) कि कार्य पूर्व स्थल के टी.एस. के आधार पर प्रारंम्भ किया गया था, क्योंकि कार्य के स्वरूप एवं विशिष्टियों में कोई अंतर नहीं था। जनता की माँग के कारण प्रेसिडेंट–इन–कॉसिल से स्वीकृति (नवम्बर 2006) पश्चात् कार्य प्रारम्भ करवाया गया था। वर्तमान में स्थल के अनुपलब्धता के कारण कार्य को पूर्ण समझा जाये।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यू.ए.डी.डी. ने टी.एस. एवं अतिक्रमण रहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना कार्य प्रारम्भ किया था, जिसके परिणामस्वरूप राशि ₹ 28.32 लाख का व्यय स्वीकृति समर्थित न होने से अनियमित रहने के अलावा उद्देश्यों को प्राप्त करने में असफल रहा।

---

[2] प्रथम चल देयक – ₹ 5.50 लाख (मार्च 2008), द्वितीय चल देयक – ₹ 17.75 लाख (जून 2008), तृतीय चल देयक – ₹ 5.07 लाख (अगस्त 2008)

6.1.3 कार्यों का अनियमित विखंडन

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

राज्य शासन के अधिसूचना (जून 2011) के अनुसार तीन लाख से ज्यादा आबादी वाले नगरपालिक निगम के लिए राशि ₹ 50 लाख तक के कार्य के स्वीकृति की शक्तियाँ आयुक्त, नगरपालिक निगम, राशि ₹ 50 लाख से राशि ₹ 1.50 करोड़ तक मेयर–इन–कॉंसिल (एम.आई.सी.), राशि ₹ 1.50 करोड़ से राशि ₹ 5 करोड़ तक नगरपालिक निगम (एम.सी.) एवं राशि ₹ 5 करोड़ से अधिक के कार्य के लिए राज्य शासन का पूर्व अनुमोदन लेना आवश्यक है। यह भी उल्लेखित था कि कार्य का विखंडन नहीं किया जाएगा एवं यदि जहाँ कार्य का विखंडन किया जाना अनिवार्य है, तो प्रशासनिक अनुमोदन की स्वीकृति हेतु सक्षम प्राधिकारी विखंडन की स्वीकृति के लिए सक्षम होगा। आगे, आयुक्त आर.एम.सी. के आदेशानुसार (फरवरी 2012), जोन आयुक्त को राशि ₹ 20 लाख तक के कार्य की स्वीकृति के लिए समर्थ किया गया। इसके ऊपर के व्यय की स्वीकृति का प्रस्ताव आयुक्त को प्रस्तुत करना चाहिए, क्योंकि इसके व्यय की प्रशासनिक स्वीकृति की शक्ति आयुक्त के पास होती है।

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग (यू.ए.डी.डी.) द्वारा जोन–5, रायपुर नगरपालिक निगम अंतर्गत पंडित दीन दयाल उपाध्याय हॉउसिंग बोर्ड (पी.डी.डी.यू.एच.बी.) कॉलोनी के विकास के लिए 11 कार्यों के निर्माण लागत ₹ 10.42 करोड़ की स्वीकृति (मई 2014) दिया गया। इसमें पाईपलाईन बिछाने, सीवरेज एवं चैंबर्स, सड़क कार्य, सीमेंट कंक्रीट सड़क इत्यादि का कार्य शामिल था।

आर.एम.सी. के अभिलेखों की जाँच (जनवरी 2015) से विदित हुआ कि शासन के अधिसूचना (जून 2011) का उल्लंघन करते हुए आयुक्त, आर.एम.सी. द्वारा 11 कार्यों में से राशि ₹ 8.72 करोड़ के पाँच कार्यों, प्रत्येक की लागत ₹ 50 लाख से अधिक (₹ 68 लाख और ₹ 2.57 करोड़ के मध्य), को बिना कोई कारण दर्ज किये 57 कार्यों प्रत्येक की लागत राशि ₹ 20 लाख से कम में विखंडित किये गये थे। ये कार्य समान स्वरूप जैसे पाईपलाईन बिछाने, नाली एवं मरम्मत कार्य के थे और एक ही वार्ड में कार्यान्वित किये जाने थे। सक्षम प्राधिकार जैसे एम.आई.सी./एम.सी. से स्वीकृति प्राप्त नहीं कराये जाने के परिणामस्वरूप अनियमित विखंडन किया गया था और कार्यों का टी.एस. कार्यपालन अभियंता, जो कि अन्यथा इस स्वीकृति के लिए सक्षम नहीं थे, द्वारा अनियमित रूप से दिया गया था।

अतः सक्षम प्राधिकारियों से अपेक्षित स्वीकृति से बचने के लिए लागत ₹ 8.72 करोड़ **(परिशिष्ट 6.1)** के कुल कार्यों को विखंडित किया जाना अनियमित था।

विभाग ने बताया (अप्रैल 2015) कि कॉलोनी में पीलिया फैलने एवं जल दूषित होने के कारण आयुक्त, आर.एम.सी. से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद कार्यों को विखंडित कर निविदा आमंत्रित की गयी थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि आयुक्त, आर.एम.सी. ने अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर जाकर सक्षम प्रधिकारी, जैसा कि जून 2011 के अधिसूचना में परिकल्पित है, के स्वीकृति प्राप्त करने से बचने के लिए कार्यों को विखंडित किया था। आगे, अपशिष्ट जल के प्रवाह, दूषित जल और पीलिया के फैलाव से बचने के लिए कार्यों को जल्दी पूर्ण किये जाने के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि कार्यपूर्णता अवधि के नौ माह व्यतित हो जाने के पश्चात् भी 57 कार्यों में से 44 कार्य को पूर्ण किये गये थे एवं 13 कार्य प्रगति (अगस्त 2015) पर थे।

6.2 दूरदर्शिता/प्रशासनिक नियंत्रण की विफलता

जनता के जीवन की गुणवत्ता में सुधार लाना सरकार का एक उत्तरदायित्व है, जिसके लिए वह स्वास्थ्य, शिक्षा, आधारभूत संरचना एवं लोक सेवा इत्यादि के विकास एवं उन्नयन के क्षेत्र में निश्चित लक्ष्यों की पूर्ति हेतु कार्य करता है। फिर भी, लेखापरीक्षा के ध्यान में ऐसे उदाहरण आये हैं जहाँ दुविधा, प्रशासनिक दृष्टिकोण एवं विभिन्न स्तर पर मिली-जुली कार्यवाही के अभाव के कारण समुदाय के लाभ के लिए परिसम्पति के निर्माण के लिए सरकार द्वारा जारी राशि अप्रयुक्त/अवरूद्ध और/अथवा निष्फल/अनुत्पादक रही, जैसा कि नीचे चर्चा किया गया है:

6.2.1 निष्फल व्यय

नगरपालिकाओं द्वारा उपयोग की व्यवहार्यता का पता लगाये बिना ट्रक मॉउंटेड रोड स्वीपींग मशीन के क्रय के लिए यू.ए.डी.डी. के एकतरफा निर्णय लेने के परिणामस्वरूप राशि ₹ 2.38 करोड़ का निष्फल व्यय

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग (यू.ए.डी.डी.) द्वारा सड़कों की सफाई के लिए ट्रक मॉउंटेड रोड स्वीपींग (टी.एम.एस.) मशीन खरीदने का निर्णय लिया गया। तदानुसार, पाँच नगरपालिक निगमों[3] को न्यूनतम निविदाकर्ता मेसर्स टी.एस.पी. इन्फ्रास्ट्रकचर लिमिटेड, नई दिल्ली से टी.एम.एस. मशीन खरीदने हेतु निर्देशित (मार्च 2008) किया गया था। तत्पश्चात् प्रत्येक नगरपालिक निगम को राशि ₹ 60 लाख आवंटित किये गये थे।

आयुक्त नगरपालिक निगम जगदलपुर (एम.सी.जे.), रायगढ़ (एम.सी.आर.), राजनंदगांव (एम.सी.आर.जे.) और चिरमिरी (एम.सी.सी.) के अभिलेखों की जाँच से विदित हुआ कि आपूर्तिकर्ता के साथ चार नगरपालिक निगमों के लिए चार टी.एम.एस. मशीनों की आपूर्ति हेतु राशि ₹ 238 लाख के चार अनुबंध (मार्च 2008 और मई 2008 के मध्य) निष्पादित किये गये थे। टी.एम.एस. मशीनों की आपूर्ति जून 2008 एवं अगस्त 2008 के मध्य की गयी थी और राशि ₹ 237.80 लाख का भुगतान जुलाई 2008 एवं नवम्बर 2011 के मध्य किया गया था। हालांकि, एम.सी.जे. में आपूर्ति पश्चात् शरूआत में ट्रायल रन के लिए एक माह के अलावा, एम.सी.आर. में आपूर्ति पश्चात्, एम.सी.आर.जे. में दिसम्बर 2009 से और एम.सी.सी. में अक्टुबर 2009 से मशीन का उपयोग नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर आयुक्त, एम.सी.जे. ने तथ्य को स्वीकार किया एवं बताया (जून 2015) कि मशीन का उपयोग केवल एक माह के लिए आपूर्तिकर्ता द्वारा किया गया और उसके बाद उपयोग नहीं किया गया। इसी प्रकार, आयुक्त एम.सी.आर. ने बताया (जुलाई 2015) कि टी.एम.एस. मशीन चालू स्थिति में नहीं है एवं उपयोग नहीं किया गया है। आयुक्त एम.सी.आर.जे. और एम.सी.सी. ने भी बताया (सितम्बर 2015) कि इस प्रकार के मशीनों के उपयोग के लिए सड़क की स्थिति अनुपयुक्त होने के कारण टी.एम.एस. मशीनों का उपयोग नहीं किया गया था एवं वर्तमान में मशीनें चालू स्थिति में नहीं हैं।

यू.ए.डी.डी. द्वारा न तो वास्तविक स्थिति जानने के लिए नगरपालिक निगमों से कोई प्रस्ताव मंगाया गया था न ही इसके परिचालन के लिए कोई रोड मैप तैयार किया गया था जिसके कारण यह हुआ।

[3] नगरपालिक निगम राजनंदगांव, जगदलपुर, रायगढ़, अंबिकापुर और चिरमिरी

अतः नगरपालिकाओं द्वारा उपयोग की व्यवहार्यता का पता लगाये बिना टी.एम.एस. मशीन के क्रय के लिए यू.ए.डी.डी. के एकतरफा निर्णय लेने के परिणामस्वरूप राशि ₹ 2.38 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ था।

रायपुर
दिनांक 11 मार्च 2016

(बिजय कुमार मोहन्ती)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक 15 मार्च 2016

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक