अध्याय 3

अनुपालन लेखापरीक्षा

3.1 ठेकेदारों को अनुचित लाभ

निविदा नियमों का उल्लंघन करते हुये जिला पंचायत वाराणसी एवं जालौन में ठेकेदारों को ₹ 29.52 लाख का अनुचित लाभ दिया जाना।

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत अधिनियम, 1961 के नियम 21 के अनुसार अनुबंध/संविदा बंध–पत्र प्रपत्र अनिवार्य रूप से तैयार एवं संलग्न किया जाएगा, नियम 21(3) के अनुसार दरों को शब्दों एवं अंकों में उल्लिखित किया जायेगा तथा बिना निर्धारित विवरणों के किसी भी निविदा पर विचार नहीं किया जाएगा एवं साथ ही उपरोक्त के नियम 29 के अनुसार जिला पंचायत के जिला अभियंता (मुख्य अभियंता) संविदा की शर्तों के क्रियान्वयन हेतु जिम्मेदार होगा। अग्रेतर, वित्तीय नियमों[1] के प्रावधानों के अनुसार जब कभी संभव एवं लाभप्रद हो, केवल निविदा आमंत्रण के उपरांत ही संविदा किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में जिला पंचायतों द्वारा निविदा मानकों के प्रत्यक्ष उल्लंघन के दो प्रकरण प्रकाश में आये, जिन पर नीचे चर्चा की गई है:

अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, वाराणसी के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2016) में देखा गया कि ग्राम सभा कचहरिया में निर्माण कार्य 'दशरथ पटेल के मकान से दूधनाथ पटेल के मकान तक सड़क का इंटरलाकिंग कार्य' 200 मीटर के लिए 2013–14 में जिला पंचायत द्वारा राज्य वित्त आयोग अनुदान के अंतर्गत ₹ 5.04 लाख की स्वीकृति प्रदान की गई तथा अगस्त 2013 में अध्यक्ष, जिला पंचायत द्वारा इसकी तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई।

यह प्रकाश में आया कि मात्र दो निविदायें प्राप्त हुई एवं उसे अभियंता एवं अपर मुख्य अधिकारी जिला पंचायत वाराणसी के समक्ष खोला गया (दिसंबर 2013), जिनमें से एक निविदा दर पूर्ण रूप से रिक्त थी तथा उसमे कार्य की मदों, कोटेशन की दरों, अनुमानित धनराशि आदि के सापेक्ष कोई प्रविष्टि नहीं की गई थी। इस प्रकार, रिक्त निविदा निरर्थक होने के कारण अस्वीकृत करने योग्य थी। तथापि, मूलभूत निविदा मानकों का उल्लंघन करते हुये, निविदा समिति द्वारा उन दोनों निविदाओं से तुलनात्मक विवरण तैयार किया गया था, जिसमें रिक्त दर वाली निविदा की दर अनियमित रूप से निविदा दर से 0.15 प्रतिशत निम्न दर दर्शाते हुए तथा रिक्त दर वाली फर्म को न्यूनतम निविदा दाता घोषित किया गया था। निविदाओं के कपटपूर्ण तरीके से तैयार किए गए तुलनात्मक विवरण के आधार पर उसी निविदा कर्ता को अपर मुख्य अधिकारी जिला पंचायत, द्वारा निर्माण कार्य सौंप दिया गया (दिसंबर 2013) जिसकी दरें रिक्त थी। मार्च 2015 में कार्य के पूर्ण होने पर फर्म को ₹5.02 लाख का भुगतान किया गया (अगस्त 2015)।

अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत वाराणसी ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2016) कि कार्य की अधिकता के कारण कुछ पत्रावलियों में कुछ गलतियां हो गई थी तथा भविष्य में कार्यादेश जारी किए जाने के पूर्व समस्त औपचारिकताएं पूर्ण की जाएंगी।

इसी तरह, अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत जालौन के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2016) में देखा गया कि जनपद जालौन में निर्माण कार्य 'क्षेत्र पंचायत डकोर में कोतवाली के बगल में तालाब की सुरक्षा दीवार/*पिचिंग* कार्य' उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा तेरहवें वित्त आयोग अनुदान से ₹ 24.50 लाख की लागत पर स्वीकृति प्रदान की

[1] वित्तीय हस्त पुस्तिका, खण्ड V भाग–1 के परिशिष्ट 19 का नियम 4 एवं 9।

गई (नवंबर 2014)। इसकी वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वीकृति अध्यक्ष, जिला पंचायत जालौन द्वारा प्रदान की गई (अक्टूबर 2014) तथा न्यूनतम निविदा कर्ता से अनुबंध गठित किया गया (जनवरी 2015)। तथापि, स्थलीय विवाद के कारण कार्य प्रारंभ नहीं हो सका।

चूंकि निर्माण कार्य प्रारंभ नहीं हुआ था, अतः दूसरा निर्माण कार्य अलग स्वरूप का अन्य स्थान पर 'ग्राम डकोर में नदई तालाब के उत्तर तरफ पूर्ण चौड़ाई में, उपर से नीचे की ओर सीमेंट कांक्रीट कार्य' प्रारम्भ किया गया (जनवरी 2015)। अध्यक्ष, जिला पंचायत द्वारा उसी अनुमानित लागत ₹ 24.50 लाख की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गई (मई 2015) तथा शासन ने इसकी तकनीकी स्वीकृति प्रदान की थी (जून 2015)।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि निर्माण कार्य के स्वरूप एवं क्षेत्र में तथा साथ ही इसके स्थलीय परिवर्तन के पश्चात् भी न तो पुनः निविदा आमंत्रित किया गया न ही पुनः अनुबंध किया गया, तथा अनियमित रूप से कार्य उसी ठेकेदार को सौंप दिया गया एवं कार्य पूर्ण होने पर (नवंबर 2015), ₹ 24.50 लाख की धनराशि का भुगतान (जनवरी 2016) कर दिया गया।

इंगित किये जाने पर अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत जालौन ने उत्तर दिया (फरवरी 2016) कि कार्य की महत्ता एवं शीघ्रता से पूर्ण किए जाने को ध्यान में रखते हुए निर्माण कार्य को पूर्व में चयनित ठेकेदार को सौंप दिया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य निष्पादन में ठेकेदारों को अनुचित लाभ प्रदान करने के लिए वित्तीय नियमों का उल्लंघन किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 29.52 लाख का अनुचित लाभ ठेकेदार को पहुँचाया गया।

3.2 संदिग्ध कपटपूर्ण भुगतान

दो क्षेत्र पंचायतों, में उपयुक्त जांच सुनिश्चत किये बिना ₹0.82 लाख का भुगतान।

उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत निर्माण कार्य नियमावली, 1984 के प्रस्तर 49(1) के प्रावधान के अनुसार कार्य प्रभारी द्वारा, दैनिक श्रमिकों द्वारा किये गये कार्यो के लिए निर्धारित प्रारूप (निर्माण कार्य 12) में श्रमिक–चिट्ठों का रख–रखाव किया जाना चाहिए। प्रत्येक कार्य के लिये एक या एक से अधिक श्रमिक–चिट्ठे रखे जा सकते है किन्तु श्रमिक चिट्ठों को कभी भी दो प्रति में नहीं बनाया जाना चाहिए। श्रमिकों को कार्य–स्थल पर कार्य अवधि में उनकी उपस्थिति के सत्यापन के पश्चात ही भुगतान करना चाहिए। अग्रेतर कार्य की प्रत्येक अवधि के भुगतान के लिए आवश्यक रूप से पृथक श्रमिक– चिट्ठा बनाया जाना चाहिए।

खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत, नगवा, जनपद सोनभद्र के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2016) में देखा गया कि ग्राम विकास अधिकारी को 29 अगस्त 2013 से 05 सितम्बर 2013 तक की अवधि में श्रमिक चिट्ठे के आधार पर कार्य में लगाये गये 75 श्रमिकों की मजदूरी का भुगतान करने के लिए ₹1.17 लाख का चेक[2] निर्गत किया गया था (सितम्बर 2013)। लेखापरीक्षा संवीक्षा में देखा गया कि 75 में से 48 श्रमिकों, जो सभी सात दिनों हेतु सम्बद्ध थे, को श्रमिक–चिट्ठे की दोहरी प्रति तैयार कर प्रकटतः उन्हें ₹42 हजार की मजदूरी का दोहरा भुगतान किया गया ***(परिशिष्ट 3.1)*** । खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत नगवां ने उत्तर में बताया कि प्रकरण की जांच की जायेगी।

इसी प्रकार, खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत नियमताबाद, जनपद चन्दौली के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2016) में देखा गया कि 'गोपालपुर में सी0सी0 रोड एवं

[2] चेक संख्या 417225 दिनांक 16 सितम्बर 2013।

सीवर लाइन के निर्माण' और "चोराहट में चौका कार्य" हेतु कार्यप्रभारी, सहायक विकास अधिकारी, पंचायत को 5 नवम्बर 2013 से 10 नवम्बर 2013 और 2 अप्रैल 2014 से 07 अप्रैल 2014 में सम्पादित कराए गए निर्माण कार्य हेतु 30 और 25 श्रमिकों की मजदूरी के भुगतान के लिए क्रमशः ₹3.66 लाख और ₹4.13 लाख के चेक खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत द्वारा निर्गत किये गये। संवीक्षा में पाया गया कि 55 में से 41 मजदूरों को, जो उक्त सभी दिनों में कार्यरत थे, को श्रमिक चिट्ठे की दोहरी प्रति तैयार ₹40 हजार का दोहरा भुगतान किया गया ***(परिशिष्ट 3.1)***। उत्तर में, खण्ड विकास अधिकारी ने तथ्यों और आंकडो की पुष्टि की और बताया कि प्रकरण की जांच करके आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

इस प्रकार, उपयुक्त जांच सुनिश्चित किये बिना श्रमिक–चिट्ठों पर भुगतान को प्राधिकृत करने के परिणामस्वरूप, श्रमिक चिट्ठे की दोहरी प्रति बनाने एवं श्रमिकों को ₹0.82 लाख का संदिग्ध कपटपूर्ण भुगतान हुआ।

3.3 अलाभकारी व्यय

जिला पंचायत, फतेहपुर में अपूर्ण और अधोमानक ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण पर ₹1.60 करोड़ का अलाभकारी व्यय।

वित्तीय नियम[3] वर्णित करता है कि समुचित अनुबन्ध के बिना कोई कार्य सम्पादित नहीं कराया जाना चाहिए। पंचायत नियमावली[4] के अनुसार अनुबंध/संविदा बंध प्रपत्र अनिवार्य रूप से संपादित किया जाना है। शासकीय आदेश[5] के अनुसार कार्यदायी संस्था को समझौता–ज्ञापन सम्पादित किये बिना कोई निधि अवमुक्त नहीं करनी चाहिए। समझौता–ज्ञापन के नियमों एवं शर्तो के अनुसार निर्धारित समय–सीमा में कार्य पूर्ण कराया जाना चाहिए। यदि कार्यदायी संस्था नियमों और शर्तो का उल्लंघन करती है तो उसके विरूद्ध समझौता ज्ञापन की शर्तों के अनुसार कार्यवाही की जानी चाहिए।

अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, फतेहपुर के अभिलेखों की संवीक्षा (अप्रैल 2016) में देखा गया कि पिछडा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के अन्तर्गत 69 ग्राम पंचायत सचिवालयों के निर्माण के लिए ₹10.16 करोड़ की प्रशासकीय और वित्तीय स्वीकृति उत्तर प्रदेश शासन द्वारा प्रदान की गयी थी (सितम्बर और नवम्बर 2010)। उत्तर प्रदेश शासन ने प्रत्येक ग्राम पंचायत सचिवालय के निर्माण की लागत ₹14.72 लाख निर्धारित की थी (जनवरी 2010)। प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति की तिथि से तीन माह के अन्दर कार्य पूर्ण करना था। शासन द्वारा श्रम और निर्माण सहकारी फेडरेशन लिमटेड (लैकफेड) को कार्यदायी संस्था नामित किया गया था (सितम्बर और नवम्बर 2010)। सचिव, पंचायती राज के निर्देशों के अनुसार अपर मुख्य अधिकारी को समय से कार्य पूर्ण करवाने के लिए आवधिक पर्यवेक्षण करना था।

अग्रेतर संवीक्षा में देखा गया कि बिना समझौता–ज्ञापन सम्पादित किये जिला पंचायत फतेहपुर द्वारा पूर्ण धनराशि ₹10.16 करोड़ लैकफेड को अवमुक्त कर दी गई (नवम्बर 2010 और फरवरी 2011)।

अग्रेतर लेखापरीक्षा द्वारा यह देखा गया कि 69 ग्राम पंचायत सचिवालयों में से 15 सचिवालयों के कार्य की प्रगति अत्यंत धीमी थी तथा अवमुक्त धनराशि ₹2.21 करोड़ में से 15 ग्राम सचिवालयों पर ₹1.60 करोड़ ***(परिशिष्ट 3.2)*** व्यय के बावजूद पाँच वर्षों के पश्चात् भी कार्य पूर्ण नहीं हुआ था (अक्टूबर 2016)। शेष 54 ग्राम पंचायत सचिवालयों के कार्य पूर्ण हो चुके थे। आगे यह भी देखा गया कि उत्तर प्रदेश सरकार/जिला पंचायत के साथ समझौता–ज्ञापन सम्पादित नहीं किये जाने के कारण

---

[3] वित्तीय हस्त पुस्तिका, खण्ड V भाग–1 के परिशिष्ट 19 का नियम 4।
[4] उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत एवं जिला पंचायत निर्माण नियमावली, 1984 का नियम 21 (2) (3)।
[5] पत्र संख्या 9060(1)/33–पी.एम.यू./2011 दिनांक 23.11.2011।

कार्य में पर्याप्त विलंब के पश्चात् भी कार्यदायी संस्था पर कोई दण्ड अरोपित नहीं किया गया था। जिला पंचायत अवमुक्त धनराशि और व्यय की प्रगति के मध्य तारतम्य बनाने में असफल रहा जिसके फलस्वरूप कार्यदायी संस्था को अनाधिकृत लाभ दिया गया।

प्रमुख सचिव, पंचायती राज के निर्देश (जुलाई 2014) पर जिला अधिकारी ने मुख्य विकास अधिकारी को पिछडा क्षेत्र अनुदान निधि योजना के कार्यो की जांच के आदेश दिये जिसमें 15 ग्राम पंचायत सचिवालयों में से 10 सम्मिलित थे। मुख्य विकास अधिकारी ने जांच करने के पश्चात् प्रतिवेदन दिया (मार्च 2015) कि निर्मित 10 ग्राम पंचायत सचिवालय अधोमानक और अपूर्ण थे। कार्यदायी संस्था के विरूद्ध कार्यवाही की संस्तुति भी की गयी थी। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि जिला पंचायत द्वारा कार्यदायी संस्था के विरूद्ध कोई कार्यवाही नही की गई थी।

इंगित करने पर अपर मुख्य अधिकारी द्वारा उत्तर में बताया गया कि ग्राम पंचायत सचिवालयों को पूर्ण करने और लैकफेड से हस्तांतरित कराने का प्रयास किया जायेगा। उत्तर मान्य नही है क्योंकि जिला पंचायत द्वारा लैकफेड के विरूद्ध न तो कोई कार्यवाही की गयी थी और न ही उत्तर प्रदेश शासन को जिलाधिकारी के निर्देश के पश्चात् भी प्रकरण से अवगत कराया गया था जिसके फलस्वरूप अलाभकारी व्यय हुआ।

इस प्रकार, जिला पंचायत के समझौता–ज्ञापन संपादित करने और गुणवत्ता एवं निर्माण कार्य की प्रगति का समुचित पर्यवेक्षण करने में असफल रहने के कारण 15 ग्राम पंचायत सचिवालयों का निर्माण विगत छः वर्षो से अपूर्ण रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹1.60 करोड़ का कार्य अलाभकारी और अधोमानक रहा।

3.4 अलाभकारी व्यय

क्षेत्र पंचायत अमरिया, पीलीभीत में भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र भवन के अपूर्ण निर्माण के कारण ₹59.64 लाख का अलाभकारी व्यय।

ग्राम पंचायत स्तर पर राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम (नरेगा) के कार्यालय के संचालन हेतु स्थान उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से और इस स्थान का उपयोग केन्द्रित नागरिक जानकारी संसाधन केन्द्र के लिए किए जाने हेतु ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र[6] के निर्माण की परियोजना को स्वीकृति (नवम्बर 2009) प्रदान की गयी। ग्रामीण विकास मंत्रालय, के निर्णयानुसार (दिसम्बर 2009) ग्राम पचांयत स्तर पर भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र के भवन निर्माण के लिए अधिकतम ₹10.00 लाख का व्यय नरेगा के अतंर्गत किया जा सकता था और इस सीमा से अधिक व्यय को राज्य सरकार द्वारा वहन करना होगा। भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र के भवन के निर्माण, इसकी गुणवत्ता और समय से पूर्ण करने की जिम्मेदारी नरेगा के जिला कार्यक्रम समन्वयक की थी।

खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत अमरिया, पीलीभीत के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (जून 2016) में देखा गया कि भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र के भवन निर्माण हेतु खण्ड विकास अधिकारी, क्षेत्र पंचायत, अमरिया ने 35 ग्राम पंचायतों में प्रति भवन ₹10 लाख की दर से नवम्बर 2010 से दिसम्बर 2011 की अवधि में प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति प्रदान की थी। अधिशासी अभियन्ता ग्रामीण अभियन्त्रण विभाग, पीलीभीत द्वारा नवम्बर 2010 से दिसम्बर 2011 की अवधि में इसकी तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी थी। कार्य प्रारम्भ होने के छः माह के भीतर भवनो का निर्माण पूर्ण होना था। 35 ग्राम पंचायतों में भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र के भवन का निर्माण

[6] जिसमें एक सभागार, दो कमरे (एक नरेगा कार्यालय एवं दूसरा जन साधारण हेतु)।

कार्य नवम्बर 2010 और अगस्त 2011 के मध्य ग्राम पंचायतों द्वारा स्वयं प्रारम्भ किया गया था। प्रत्येक सम्बन्धित ग्राम पंचायतों को भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र के भवनो के निर्माण हेतु निधि का प्रावधान नरेगा के श्रम बजट से स्वंय करना था। इस प्रकार, निधि को अलग से निर्गत किये जाने की आवश्यकता नहीं थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 35 निर्मित होने वाले भवनों में से 17 भवनों, निर्माण लागत ₹59.64 लाख[7], अक्टूबर 2016 तक अपूर्ण थे।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर खण्ड विकास अधिकारी द्वारा बताया गया (जून 2016) कि निधि की कमी के कारण कार्य अधूरा था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि ग्रामीण विकास मंत्रालय, के निर्देशों के अनुसार नरेगा वित्त पोषण हेतु मुख्य स्रोत था, यद्यपि दूसरी योजनाओं से भी अतिरिक्त निधि के वित्त पोषण का प्रावधान था, लेखापरीक्षा ने पाया कि ऐसी कोई कार्यवाही नहीं की गई थी।

इस प्रकार धनराशि ₹59.64 लाख के व्यय के पश्चात् भी सेवा केन्द्र के निर्माण का उद्देश्य नागरिक केन्द्रित जानकारी संसाधन केन्द्र के रूप में इसका उपयोग करना, पूर्ण न हो सका क्योंकि भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र के भवनों का निर्माण अभी तक पूर्ण नहीं था (दिसम्बर 2016)।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (अगस्त 2016); उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2017)।

(भाविका जोशी लाठे)
उप महालेखाकार
जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक 24 मई 2017

प्रतिहस्ताक्षरित

(पी0 के0 कटारिया)
प्रधान महालेखाकार
जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक 24 मई 2017

[7] ग्राम पंचायत 1. माधोपुरः ₹ 6.52 लाख 2. सरदार नगरः ₹ 3.30 लाख 3. भौनाः ₹ 6.38 लाख 4. अण्डरायनः ₹ 5.98 लाख 5. बरात बोझः ₹ 2.85 लाख 6. मुड़सेना मदारीः ₹ 5.28 लाख 7. नवादा कंजाः ₹ 2.64 लाख 8. परेवा वैश्यः ₹ 3.65 लाख 9. रफीयापुरः ₹ 1.76 लाख 10. टोडरपुरः ₹ 2.46 लाख 11. चहलौराः ₹ 1.05 लाख 12. निवाड अठपुरः ₹ 1.36 लाख 13. भूड़ाः ₹ 4.19 लाख 14. जठनियाः ₹ 5.53 लाख 15. विशेनः ₹ 4.17 लाख 16. निशावा निसइयाः ₹ 1.19 लाख 17. धनकुनः ₹ 1.32 लाख।