अध्याय–2

लेन–देनों की लेखापरीक्षा

2.1 सीमेंट कंक्रीट सड़क कार्यो पर अधिक भुगतान।

नगर पालिका परिषद सम्भल, मुरादाबाद द्वारा सीमेंट कंक्रीट सड़क कार्य पर लोक निर्माण विभाग से दरों की सत्यापन के बिना अधिक दर से भुगतान करने पर ठेकेदारों को रु. 34.72 लाख का अधिक भुगतान ।

वित्तीय नियमानुसार आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को सदा अपने आप में यह स्मरण रखना चाहिए कि सार्वजनिक निधि से व्यय उसी सचेतता से किया जाये जैसे एक सामान्य विवेकी व्यक्ति अपने स्वयं के व्यय में करता है। अग्रेतर, प्रबंधन समीक्षा के लिए तथा यह सुनिश्चित करने के लिये उत्तरदायी है कि आंतरिक नियन्त्रण की अंतर्निमित प्रणाली ऐसी युक्तियुक्त है कि सार्वजनिक निधि के धोखाधड़ी, चोरी एवं सभी स्तरों पर प्राधिकारों के दुरूपयोग को रोकने का उपाय है।

नगर पालिका परिषद, सम्भल मुरादाबाद के अभिलेखों की जॉच (अगस्त 2006 एवं मई 2007) में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग द्वारा सत्यापित दरों को प्राप्त किए बिना अवर अभियन्ता, नगर पालिका परिषद ने दरों का विश्लेषण तैयार किया जिससे लोक निर्माण विभाग के एस.आई. संख्या–773 के अनुसार तैयार सबग्रेड के ऊपर 10 से.मी. मोटे स्लैब को बिछाने के लिए सी.सी. सड़कों[10] की निर्माण दर रु. 2759.00 प्रति घन.मी. थी। तथ्यों की अनदेखी करते हुए अवर अभियन्ता द्वारा निर्धारित दर को अधिकारिक तौर पर सत्यापनार्थ न तो लोक निर्माण विभाग के नोडल खण्ड[11] को भेजा गया और न ही अधीक्षण अभियन्ता द्वारा सत्यापित दरों को प्रमाणित किया गया। वर्ष 2000–03 की अवधि में नगर पालिका परिषद द्वारा 143 सी.सी. सड़कों का निर्माण अवर अभियन्ता, निर्माण खण्ड–I, लोक निर्माण विभाग मुरादाबाद द्वारा व्यक्तिगत क्षमता में दरों की औपचारिक जॉच के आधार पर किया गया था एवं वर्ष 2000–03 की अवधि में 6501.76 घन.मी. के सी.सी. कार्यो के लिए इस दर (रु 2759 प्रति घन मी.) से भुगतान किया गया। उसी विशिष्टियों के सी.सी. कार्यो के लिये मुख्य विकास अधिकारी, मुरादाबाद की मॉग पर अधीक्षण अभियन्ता, मुरादाबाद वृत्त, लोक निर्माण विभाग, मुदाराबाद द्वारा अनुमोदित। (दिसम्बर 2001) दर मात्र रु

[10] सीमेंट, मोटा बालू एवं 4 से.मी. गेज अनुमोदित स्टोन ब्लास्ट का 1:2:4 के अनुपात में।
[11] प्रांतीय प्रखण्ड लोक निर्माण विभाग मुरादाबाद।

2225 प्रति धन मी. थी। उच्च दर पर भुगतान के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को रु 34.72 लाख[12] का अधिक भुगतान जिसमें से 4529.23 घन मी. हेतु रु. 24.19 लाख का भुगतान अधीक्षण अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग द्वारा रु. 2225.00 के न्यूनतम दर अनुमोदित किए जाने के उपरान्त भी किया गया।

नगर पालिका परिषद ने अपने उत्तर में तथ्यों को स्वीकार किया (मई 2007) एवं सूचित किया कि नगर पालिका परिषद के सम्बद्ध अवर अभियन्ताओं के विरूद्ध अनुशासनिक कार्यवाही आरम्भ की जा चुकी थी।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (सितम्बर 2007); उत्तर अप्राप्त (मई 2008) था।

2.2 रिफ्यूज कलेक्टरों के क्रय पर निष्फल व्यय

स्थल की अनुपलब्धता से स्थानांतरण स्टेशन (रैम्प) का निर्माण न होने के कारण म्युनिसिपल क्षेत्र का कूड़ा एवं ठोस अपशिष्ट के निस्तारण के लिए रु 22.10 लाख की लागत से क्रय किए गए बल्क रिफ्यूज कलेक्टरों का चार वर्षो से अधिक समय क बाद भी प्रयोग नहीं किया जाना।

वित्तीय नियमानुसार, सामग्रियों के समान उपकरणों एवं संयन्त्रों का क्रय केवल तभी किया जाना चाहिए जब उनकी वास्तविक आवश्यकता हो। बिना इनकी उपयोगिता सुनिश्चित किए इनके क्रय पर निधि अवरूद्ध करना एवं इनका अनिश्चित अवधि के लिए ढ़ेर लगाना राज्य के मूलभूत सिद्धान्तों के अनुपालन जिसमें शासकीय निधि के विवेकपूर्ण व्यय का प्रावधान है, के अनुपालन में शिथिलता को दर्शाता है। सक्षम अधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किए बिना निधियों का व्ययवर्तन भी वित्तीय नियमों के अधीन गम्भीर वित्तीय अनियमितता है।

कूड़ा एवं शहर के विभिन्न स्थानों से ठोस अपशिष्ट एकत्रित करने की समस्या से निजात पाने तथा परिवहन लागत को कम करने एवं कूड़ा के शीघ्र निस्तारण के लिए नगर निगम वाराणसी ने दसवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अधीन प्राप्त अनुदानों में से रु 15.00 लाख की लागत से एक स्थानांतरण स्टेशन के निर्माण (कूड़ा फेंकने हेतु भूमि का उपयोग करने के लिये) एवं बल्क रिफ्यूज कलेक्टर (प्रत्येक की क्षमता 21 क्यूसेक मी.) के रूप में प्रयोग करने के लिए रु 24 लाख की अनुमानित लागत के दो लम्बी चैसिस ट्रिपर ट्रकों के क्रय का निर्णय लिया (दिसम्बर 1998)।

[12] (रु 2759.00 रु 2225.00) × 6501.76 घन मी. रु 34.72 लाख।

अभिलेखों की जॉच (मई 2006) एवं नगर निगम वाराणसी से अग्रेतर, संकलित सूचनाओं (अगस्त 2007) से ज्ञात हुआ कि नगर निगम द्वारा रु 13.40 लाख की लागत से लम्बी चैसिस के दो ट्रकों का क्रय (जून 2000) किया गया एवं उनके बाह्य संरचना के निर्माण पर रु 8.70 लाख का व्यय किया गया ये बल्क रिफ्यूज कलेक्टर तथापि जनवरी 2003 तक अप्रयुक्त पड़े रहें क्योंकि स्थल उपलब्ध न होने से स्थानांतरण स्टेशन (रैम्प) का निर्माण नही किया जा सका था (अगस्त 2007)। स्थानान्तरण स्टेशन के निर्माण हेतु आवंटित रु 15.00 लाख की धनराशि अनाधिकृत तौर पर अन्य औचित्य रहित कार्यो में व्ययवर्तित एवं व्यय की गयी थी।

नगर निगम ने अपने उत्तर में स्वीकार किया (अगस्त 2007) कि स्थल की अनुपलब्धता के कारण स्थानांतरण स्टेशन का निर्माण नहीं किया जा सका एवं इसके निर्माण हेतु स्वीकृत निधि मण्डलायुक्त की अध्यक्षता में बनी समिति के अनुमोदन से अन्य महत्वपूर्ण कार्यो के लिए व्यवर्तित की गयी।

अतः तात्कालिक आवश्यकता के मूल्यांकन के बिना यहां तक कि स्थानान्तरण स्टेशन के निर्माण के बिना, रिफ्यूज क्लेक्टरों के क्रय पर किया गया रु 22.10 लाख का व्यय निष्फल रहा। इसके अतिरिक्त, शासकीय अनुमोदन के बिना अन्य कार्यो के लिए रु 15.00 लाख का व्ययवर्तन वित्तीय नियमों का उल्लघंन था।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (अप्रैल 2007); उत्तर प्रतीक्षित (मई 2008) था।

2.3 चिकित्सकों की नियुक्ति पर अनियमित व्यय

नगर निगम, कानपुर में शासनादेश की अवहेलना करते हुए डाक्टरों की सेवाएँ जारी रखने के परिणामस्वरूप रु 23.26 लाख का अनियमित व्यय।

शासन द्वारा निर्देश जारी (सितम्बर 1990) किया गया कि राज्य सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना नगर निगमों की केन्द्रीकृत सेवाओं में कोई नियुक्ति नहीं होंगी एवं इस श्रेणी में शासकीय अनुमोदन के बिना पूर्व नियुक्त लोगों की सेवाओं को तत्काल समाप्त कर दिया जाएगा। यदि नगर निगम में केन्द्रीकृत सेवाओं के किसी पद के लिए दैनिक वेतन पर कोई नियुक्ति होती है तो इसके लिए मुख्य म्यूनिसिपल अधिकारी का व्यक्तिगत उत्तरदायित्व होगा।

अभिलेखों की जॉच (मई 2006) एवं नगर निगम, कानपुर से अग्रेतर एकत्रित सूचनाओं (जून 2007) से ज्ञात हुआ कि शासकीय अनुमोदन के बिना निगम द्वारा जुलाई 1985 से अक्टूबर 1990 के मध्य

केन्द्रीकृत सेवाओं में दैनिक वेतन पर दस चिकित्सकों[13] को विभिन्न क्लीनिकों/प्रसूति केन्द्रों में नियुक्त किया गया था। इन चिकित्सकों की सेवाएँ उपरोक्त आदेश के अनुपालन में समाप्त कर दी जानी चाहिए थी। तथापि, निगम द्वारा अगस्त 2006 तक इन डाक्टरों की सेवाएँ समाप्त नही की गयी थी। इस प्रकार नगर निगम द्वारा जून 1996 से अगस्त 2006 की अवधि में उनके वेतन एवं बोनस पर रु 23.26 लाख का अनियमित व्यय किया गया जैसा कि विवरण परिशिष्ट 21 में दर्शाया गया है। तथापि, उसके बाद कोई भुगतान नही किया गया था (जून 2007)।

नगर निगम ने बताया (मई 2006) कि मुख्य म्युनिसिपल अधिकारी द्वारा उन तिथि को पहले से ही दैनिक वेतन पर कार्य कर रहे चिकित्सकों की नियुक्ति का आदेश दिया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि दैनिक वेतन पर नियुक्ति मात्र अप्रत्याशित एवं आकस्मिक आपातिक प्रकृति के कार्यो के लिए ही किया जा सकता था। अग्रेत्तर 18 वर्षो से नियमित आधार पर चिकित्सकों की नियुक्ति के स्थान पर तदर्थ व्यवस्था से औषधालयों के प्रचालन से यह इंगित होता है कि नगर निगम अपने निवासियों को उचित स्वास्थ्य सुविधाएँ उपलब्ध कराने में विफल था।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (मई 2007); उत्तर प्रतीक्षित (मई 2008) था।

2.4 व्यक्तिगत सफाई कर्मियों के अनुबन्ध पर नियुक्ति से अनियमित व्यय

नगर निगम, कानपुर में व्यक्तिगत सफाई कर्मियों के अनुबन्ध पर परिनियोजन से रु 2.86 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ।

शासकीय निर्देशानुसार (जनवरी 2001) पदों में प्रतिवर्ष दो प्रतिशत की कटौती करने के साथ–साथ यह भी प्राविधानित था कि रिक्त पदों के कारण उत्पन्न कार्यो को अनुबंध के आधार पर तृतीय पार्टी के द्वारा निष्पादित किया जाएगा। तथापि संविदा/अनुबंध पर कर्मचारियों/श्रमिकों की सीधे नियुक्ति निषेध थी। ये निर्देश स्थानीय निकायों पर भी लागू थे।

नगर निगम, कानपुर के अभिलेखों की जॉच (अप्रैल 2006) में पाया गया कि शासकीय प्रावधानों के विपरीत, आयुक्त, नगर निगम ने वर्ष 2004–06 की अवधि हेतु व्यक्तिगत सफाई कर्मियों से टुकड़ों में अनुबंध (प्रत्येक खण्ड में एक माह की अवधि हेतु) निष्पादित कर सफाई कर्मियों की नियुक्ति को अनुमोदित किया। तदनुसार मुख्य स्वास्थ्य अधिकारी, नगर निगम ने म्युनिसिपल क्षेत्र में सफाई करने एवं एकत्रित अपशिष्ट को अपशिष्ट केन्द्र तक वहन करने हेतु

[13] एलोपैथिकः 2, होम्योपैथिकः 3, आयुर्वेदिकः 4, एवं यूनानीः 1

सफाई कर्मियों को सीधे अनुबंध के माध्यम से नियोजित किया था। नगर निगम ने वर्ष 2004–06 की अवधि में अनुबंध द्वारा सफाई कर्मियों की नियुक्ति पर रु 2.86 करोड़ का व्यय

किया जिसका विवरण निम्नवत है:–

(रु लाख में)

अवधि	अनुबंध पर नियुक्त सफाई कर्मियों की संख्या	प्रति सफाई कर्मी प्रति 30 दिनों का दर	भुगतान की गयी धनराशि
अप्रैल 2004	779	1000	7.79
मई 2004 से अगस्त 2004	779	1500	46.74
सितम्बर 2004	802	1500	12.03
अक्टूबर 2004 से मार्च 2006	811	1500	218.97
योग	**3171**		**285.53**

अनुबंध पत्र के निष्पादन द्वारा तृतीय पार्टी को शामिल करने के बजाय सफाई कर्मियों के सीधे व्यक्तिगत अनुबंध पर नियुक्ति से न केवल शासकीय आदेशों का उल्लघंन किया गया बल्कि रु 2. 86 करोड़ का अनियमित व्यय भी हुआ।

नगर निगम ने बताया (अप्रैल 2006) कि कर्मचारी संघ के विरोध के कारण शासकीय निर्देशों का कियान्वयन नहीं किया जा सका था। उत्तर मान्य नही था क्योंकि कर्मचारियों के विद्रोह को ध्यान में रखते हुए कथित निर्देशों के नियमन में छूट प्रदान करने नियमितीकरण करने हेतु शासन को संदर्भित करना चाहिए था जो नगर निगम द्वारा नही किया गया।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (अप्रैल 2007) उत्तर प्रतीक्षित (मई 2008) था।

2.5 परिहार्य देयताएँ

नगर निगम आगरा में भविष्य निधि अभिदान को विलम्ब से जमा करने के परिणामस्वरूप उपभोक्ताओं को ब्याज के रूप में देय रु 8.18 लाख की परिहार्य देयताएँ सृजित हुई।

नगर निगम कर्मचारी सेवानिवृत्त एवं उपदान नियम के अनुच्छेद 14 के अनुसार ब्याज उपार्जित करने हेतु भविष्य निधि अभिदान को प्रत्येक माह के चौथे दिन के पूर्व बैंक में जमा कर दिया जाए।

नगर निगम आगरा के अभिलेखों की जॉच (अगस्त 2006) से ज्ञात हुआ कि सितम्बर 2003 से अगस्त 2004 के मध्य अधिकारियों/कर्मचारियों के वेतन बिलों से भविष्य निधि अभिदान की कटौती जो रु 1.92 करोड़ थी, को अप्रैल 2005 से अगस्त 2005 की अवधि में बैंक में जमा किया गया था। अभिदानों को एक से दो वर्षो के विलम्ब से बैंक में जमा करने के कारण भविष्य निधि पर ब्याज की हानि हुई।

नगर निगम ने बताया कि निधियों के अभाव के कारण भविष्य निधि के अभिदानों को समय से बैंक में जमा नही किया जा सका। उत्तर मान्य नही था क्योंकि वर्ष 2003–04 की अवधि में राज्य वित आयोग की अनुशंसाओं से प्राप्त अनुदानों को सम्मिलित करते हुए नगर निगम की अपनी प्राप्तियॉ रु 33.38 करोड़ थी जबकि स्थापना एवं पेंशन पर व्यय मात्र रु 25.73 करोड़ था। अतः नगर निगम के पास समय से भविष्य निधि अभिदान जमा करने हेतु पर्याप्त निधि थी।

भविष्य निधि अभिदानों को विलम्ब से जमा करने के परिणामस्वरूप उपभोक्ताओं को ब्याज के रूप में देय रु 8.18 लाख की परिहार्य देयताएं सृजित हुई।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (मई 2007); उत्तर प्रतीक्षित (मई 2008) था।

(अन्जन कुमार आइच)
वरिष्ठ उपमहालेखाकार
(स्थानीय निकाय)

इलाहाबाद
दिनांकः 25 अगस्त, 2008

प्रतिहस्ताक्षरित

(रीता मित्रा)
प्रधान महालेखाकार (सिविल आडिट)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांकः 25 अगस्त, 2008