अध्याय – V

अनुपालन लेखापरीक्षा - श.स्था.नि.

नगर विकास एवं आवास विभाग

सरकारी विभागों एवं उनके क्षेत्रीय संरचना के अनुपालन लेखापरीक्षा में संसाधनों के प्रबंधन में त्रुटियाँ तथा नियमितता, औचित्य एवं मितव्ययिता के नियमों के अनुपालन में विफलता के कई दृष्टांत पाये गये हैं। सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन एवं वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्गत वित्तीय नियमों, विनियमों और आदेशों के अनुसार व्यय हो। यह न केवल अनियमितताओं, दुर्विनियोग एवं धोखेबाजी को रोकता है वरन अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में भी मदद करता है। नियमों, आदेशों आदि की अवहेलना पर कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न हैं।

5.1 झारखण्ड राज्य में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 13वें वित्त आयोग अनुदानों की उपयोगिता पर लेखापरीक्षा

5.1.1 परिचय

तेरहवें वित्त आयोग (13वें वि.आ.) ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 275 के अंतर्गत पिछले वर्ष के करों के विभाज्य हिस्से (राज्यों के हिस्से के ऊपर एवं अलावे) के प्रतिशत के रूप में शहरी स्थानीय निकायों (श.स्था.नि.) को 2010-15 की अवधि के लिए सहायता अनुदान की संस्तुति की। वित्त मंत्रालय, भारत सरकार ने (सितम्बर, 2010 में) ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों को 13वें वि.आ. के सिफारिश के आधार पर अनुदानों के विमुक्ति एवं उपयोगिता के लिए दिशा निर्देश जारी किया। इसमें से प्रत्येक अनुदान के दो हिस्से हैं - एक आधारभूत हिस्सा एवं एक परफॉरमेंस आधारित हिस्सा। इस प्रकार अनुदानों के चार उप श्रेणी, सामान्य आधारभूत अनुदान (जी.बी.जी.), सामान्य परफॉरमेंस अनुदान (जी.पी.जी.), विशेष क्षेत्र आधारभूत अनुदान (एस.ए.बी.जी.) एवं विशेष क्षेत्र परफॉरमेंस अनुदान (एस.ए.पी.जी.) हैं। विशेष क्षेत्र अनुदान राज्य के विशेष क्षेत्रों के कुल जनसंख्या पर आधारित एक संयोजित अनुदान था। 13वें वि.आ. की अवधि 2010-15 थी।

श.स्था.नि., नगर विकास एवं आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), झारखण्ड सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन है। नगर निगम (न.नि.)/नगर परिषद (न.प.) के नगर आयुक्त/कार्यपालक पदाधिकारी (का.पदा.) को राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा उनके पास झारखण्ड नगरपलिका अधिनियम (झा.न. अधिनियम), 2011 एवं उनके अंतर्गत बनाये गये नियमों के अधीन श.स्था.नि. के प्रशासन के संचालन हेतु कार्यकारी शक्तियाँ होती हैं। श.स्था.नि. की संरचना में परिषद सम्मिलित होते हैं जिसकी अध्यक्षता जनता द्वारा निर्वाचित महापौर/अध्यक्ष करते हैं। श.स्था.नि. समितियों/उपसमितियों के सदस्यों का चुनाव निर्वाचित पार्षदों में से किया जाता है।

लेखापरीक्षा में वित्तीय वर्ष 2011-16 के दौरान, श.स्था.नि. के द्वारा 13वें वि.आ. अनुदानों की उपयोगिता को जाँचने के लिए, न.वि. एवं आ.वि. के कार्यालय एवं 36 श.स्था.नि. जहाँ चुनाव हो चुके हैं में से नौ[1] श.स्था.नि. के अभिलेखों की नमूना जाँच

[1] नगर निगम-देवघर, धनबाद, राँची, नगर परिषद-चाईबासा, चतरा, दुमका, मेदिनीनगर, साहिबगंज एवं नगर पंचायत- गुमला

अप्रैल 2016 से अगस्त 2016 के बीच की गयी। श.स्था.नि. का चयन वर्गीकृत प्रतिचयन में प्रत्येक स्तर से तीन श.स्था.नि. का चयन प्रोवेविलिटी प्रोपोर्शनल टू साईज सैंपलिंग विदाउट रिप्लेसमेंन्ट विधि के आधार पर किया गया था। इसके अलावे 33 कार्यों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया था।

प्रधान सचिव, न.वि. एवं आ.वि., झारखण्ड सरकार के साथ 22 अप्रैल 2016 को प्रवेश सम्मेलन हुआ, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और पद्धति पर चर्चा हुई। संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. के साथ 2 मार्च 2017 को निकास सम्मेलन किया गया जिसमें लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा हुई। सरकार द्वारा दिए गये जवाबों को प्रतिवेदन में सम्मलित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1.2 आयोजना

झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 381 के अनुसार, सभी वार्ड समिति जिसमें वार्ड का प्रतिनिधित्व करते नगरपालिका के पार्षद, क्षेत्र सभा के प्रतिनिधि एवं नगरपालिका द्वारा नामित सिविल सोसाइटी का प्रतिनिधित्व करते व्यक्तियों जो 10 से अधिक नहीं हों सम्मिलित हैं, प्रत्येक वर्ष वार्ड के लिए, व्यय प्राक्कलन सहित विकास योजना तैयार कर संबंधित नगरपालिका को समर्पित करेंगे। इसके बाद नगरपालिका प्रत्येक वर्ष योजनाओं के आधार पर परियोजनाओं को, जो पूरे नगरपालिका के लिए लाभकारी हो, कुछ वार्ड के लिए लाभकारी हो या किसी वार्ड के लिए हो प्राथमिकता देकर नगरपालिका में उसी क्रम में अगले वर्ष के लिए विकास योजना तैयार करेंगे। इसके अलावे प्रत्येक नगरपालिका, अपने विकास के लिए एक परिप्रेक्ष्य पंचवर्षीय योजना तैयार करेगी।

5.1.2.1 आयोजन में कमी

आयोजना के अभाव में एच.एल.एम.सी. द्वारा ज्यादातर कार्यों को विभागीय स्तर पर जनता की जरूरतों एवं आकांक्षाओं को जाने बिना चयनित किया गया एवं मंजूरी दी गयी

लेखापरीक्षा जाँच में यह पाया गया कि वार्ड समिति का गठन फरवरी 2017 तक नमूना जाँचित श.स्था.नि. में नहीं हुआ था। झा.न. अधिनियम, 2011 के प्रावधान के अनुसार विकास कार्यक्रम एवं परिप्रेक्ष्य पंचवर्षीय योजना नहीं तैयार की गयी थी।

विकास योजना, परिप्रेक्ष्य पंचवर्षीय योजना एवं वार्ड समिति के नहीं होने के कारण ₹ 457.55 करोड़ के प्राक्कलित राशि के 299 कार्यों का चयन एवं स्वीकृति राज्य में उच्च स्तरीय अनुश्रवण समिति (एच.एल.एम.सी.) के द्वारा विभाग स्तर पर संबंधित नगरपालिका के बोर्ड के अनुमोदन एवं जनता के जरूरतों एवं आकांक्षाओं को जाने बिना ली गयी।

परिणामस्वरुप, जनता के अड़चन, जमीन की अनुपलब्धता, पहले से संरचना का मौजूद होने, वार्ड पार्षद के अनुशंसा पर कार्य को बंद करने इत्यादि के कारण ₹ 20.93 करोड़ के प्राक्कलित राशि के 21 कार्य रद्द हुए जिससे अंतत: राशि का अल्प उपयोग हुआ।

पुन:, नमूना जाँचित श.स्था.नि. में ₹ 16.17 करोड़ प्राक्कलित राशि के 15 कार्यों (₹ 302.22 करोड़ प्राक्कलित राशि के 220 कार्यों में से) को एच.एल.एम.सी. द्वारा रद्द किया गया जबकि ₹ 113.41 करोड़ प्राक्कलित राशि के 42 कार्यों जिनकी चर्चा कंडिका 5.1.4.2 में की गयी है, को प्रारंभ ही नहीं किया जा सका। यह इस बात को दर्शाता है कि कार्यों का चयन अविवेकपूर्ण था।

निकास बैठक (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं कहा कि श.स्था.नि. स्तर पर वार्ड समितियों को गठित करने का प्रयास किया जाएगा ।

5.1.3 वित्तीय प्रबंधन

निधि की हकदारी एवं विमुक्ति

वर्ष 2010-15 के दौरान, भारत सरकार द्वारा झारखण्ड सरकार को 13वें वि.आ. अनुदानों के अंतर्गत, श.स्था.नि. को सामान्य क्षेत्र के लिए एवं श.स्था.नि. एवं पं.रा.सं. दोनों को विशेष क्षेत्र के लिए संयुक्त अनुदान, प्रदान की गयी निधि की स्थिति **तालिका-5.1.1** में दी गयी है।

तालिका-5.1.1: निधियों की हकदारी एवं विमुक्ति का सारांश प्रतिवेदन

(₹ करोड़ में)

उप-श्रेणी	हकदारी	भारत सरकार के द्वारा झारखण्ड सरकार को विमुक्त की गयी राशि	भारत सरकार द्वारा हकदारी में से विमुक्त की गयी राशि में कमी	झारखण्ड सरकार द्वारा श.स्था.नि. को विमुक्त की गयी राशि
जी.बी.जी.	278.34	278.86	शून्य	281.58
जी.पी.जी.	147.33	18.32	129.01	18.32
उप-योग (सामान्य क्षेत्र अनुदान)	**425.67**	**297.18**	**129.01**	**299.90**
संयुक्त एस.ए.बी.जी. (पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि.)	175.00	122.50	52.50	22.00*
संयुक्त एस.ए.पी.जी. (पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि.)	122.50	101.97	20.53	27.80*
उप-योग (विशेष क्षेत्र अनुदान)	**297.50**	**224.47**	**73.03**	**49.80**
समग्र योग	**723.17**	**521.65**	**-**	**349.70**

(स्रोत: विभाग द्वारा जारी की गयी आवंटन पत्रों की प्रति)

* शेष राशि पंचायती राज संस्थानों को प्रदान की गयी

भारत सरकार ने 13वें वि.आ. अनुदान के ₹ 202.04 करोड़ राज्य सरकार के अनिवार्य शर्तें पूरी नहीं करने के कारण विमुक्त नहीं किया।

जैसा कि तालिका 5.1.1 से देखा जा सकता है, वर्ष 2010-15 के दौरान भारत सरकार द्वारा सामान्य क्षेत्र अनुदान (जी.बी.जी. एवं जी.पी.जी.) के अंतर्गत ₹ 425.67 करोड़ की हकदारी के विरुद्ध मात्र ₹ 297.18 करोड़ (70 प्रतिशत) ही विमुक्त किया गया। पुनः विशेष क्षेत्र संयुक्त अनुदान (पं.रा.सं. एवं श.स्था.नि. के लिए) के अंतर्गत ₹ 297.50 करोड़ की हकदारी के विरुद्ध भारत सरकार ने मात्र ₹ 224.47 करोड़ विमुक्त किया । इस प्रकार, राज्य को 13वें वि.आ. के अंतर्गत ₹ 202.04 करोड़ अनुदान की हानि हुई जिसमें जी.पी.जी. में श.स्था.नि. के हिस्से के रूप में ₹ 129.01 करोड़ का तथा ₹ 73.03 करोड़ विशेष क्षेत्र के लिए संयुक्त अनुदान के रुप में श.स्था.नि. एवं पं.रा.सं. को मिलने वाला हिस्सा शामिल था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि सामान्य क्षेत्र एवं विशेष क्षेत्र के अंतर्गत मिलने वाला परफॉरमेंस अनुदान भारत सरकार द्वारा विमुक्त नहीं किया गया क्योंकि राज्य सरकार परफॉरमेंस अनुदान को विमुक्त करने के लिए अनिवार्य शर्तों यथा प्रोद्भवन आधारित लेखा पद्धति का अंगीकरण, निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा का गठन, स्थानीय निकाय लोकपाल का गठन, श.स्था.नि. को राज्य द्वारा निधि का इलेक्ट्रानिक अंतरण करना, सेवा स्तर मानदंड का मानकीकरण करना इत्यादि (**परिशिष्ट-5.1.1**) को पूरा करने में विफल रहा। पुन: राज्य सरकार द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र (उ.प्र.) 153 से 694 दिनों

के विलम्ब से भेजने के कारण भारत सरकार द्वारा सामान्य क्षेत्र परफॉरमेंस अनुदान के साथ-साथ विशेष क्षेत्र अनुदान नहीं दिया गया।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि राज्य सरकार द्वारा सभी अनिवार्य शर्तों को पूरा करने का प्रयास किया गया था परन्तु इसे समय पर पूरा नहीं किया जा सका, जिसके परिणामस्वरुप अनुदानों की क्षति हुई।

5.1.3.1 श.स्था.नि. के द्वारा निधियों का कम उपयोग

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में 2011-16 के दौरान उपयोगिता की प्रतिशतता तीन प्रतिशत से कम से लेकर 51 प्रतिशत तक थी।

श.स्था.नि. के वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए, 13वें वि.आ. ने श.स्था.नि. को अपने स्वयं के कर राजस्व आय एवं भारत सरकार एवं राज्य सरकार के द्वारा अन्य निधि प्रवाह के अतिरिक्त सहायता अनुदान को हस्तांतरण करने की अनुसंशा की। ये अनुदान किसी प्रकार की शर्तों के अधीन नहीं थे।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि राज्य सरकार के द्वारा नमूना जाँचित श.स्था.नि. को उपलब्ध करायी गयी ₹ 210.51 करोड़ में से वर्ष 2011-16 के दौरान मात्र ₹ 106.37 करोड़ (51 प्रतिशत) ही उपयोग किया जा सका। नमूना जाँचित श.स्था.नि. के द्वारा अनुदानों की उपयोगिता का वर्ष-वार विश्लेषण से यह खुलासा हुआ कि अनुदानों की उपयोगिता तीन प्रतिशत से कम तथा 51 प्रतिशत के बीच थी (**परिशिष्ट-5.1.2**)। निधि के कम उपयोग किये जाने का मुख्य कारण योजना का नहीं होना, राज्य द्वारा श.स्था.नि. को निधि को विमुक्त करने में विलम्ब, कार्य के क्रियान्वयन में श.स्था.नि. द्वारा शिथिलता बरतना, कार्यों का अविवेकपूर्ण चयन, स्वीकृत कार्यों को संवेदकों द्वारा पूर्ण करने में असफल रहना इत्यादि था जैसा कि कंडिका 5.1.2.1, 5.1.3.2 तथा 5.1.4 में चर्चा की गयी है।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. के द्वारा निधि के अल्प उपयोग किये जाने के कारण 13वें वि.आ. के अनुदानों के वांछित लाभ से जनता वंचित रही।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं कहा कि 13वें वि.आ. के अपूर्ण योजनाओं को पूर्ण करने के लिए श.स्था.नि. द्वारा निधि के उपयोग के लिए कदम उठाये जाएंगे।

5.1.3.2 राज्य द्वारा श.स्था.नि. को निधि की विमुक्ति में विलम्ब

राज्य सरकार के द्वारा श.स्था.नि. को 13वें वि.आ. अनुदान 24 से 962 दिनों की देरी से विमुक्त किया गया

दिशानिर्देश के कंडिका 4.2 के अनुसार, राज्य सरकार को 13वें वि.आ. के अंतर्गत भारत सरकार से प्राप्त होने वाली राशियों को इसकी प्राप्ति की तिथि से पाँच दिनों के अन्दर इलेक्ट्रानिक रूप से श.स्था.नि. को अंतरित करना था। विलम्ब की स्थिति में, राज्य सरकार को विलम्ब के दिनों के लिए रिज़र्व बैंक ऑफ इंडिया की बैंक दर से ब्याज के साथ किस्त जारी करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा 13वें वि.आ. के अनुदानों को श.स्था.नि. को विमुक्त करने में 24 दिनों से 962 दिनों का विलम्ब किया गया। विलम्ब का मुख्य कारण भारत सरकार से निधि का वित्तीय वर्ष के अंत में प्राप्त होना था और उस समय तक राज्य सरकार अपना बजट तैयार कर चुकी थी। निधि का आहरण करने के लिए राज्य सरकार ने बजट में अनुपूरक प्रावधान किया।

राशि विमुक्त करने में विलम्ब के कारण, राज्य सरकार को श.स्था.नि. को ₹ 3.87 करोड़ दंडात्मक ब्याज देना था, जबकि राज्य सरकार ने फरवरी 2017 तक

मात्र ₹ 2.38 करोड़ का ही भुगतान (मार्च 2012 एवं सितम्बर 2013 के बीच) किया (**परिशिष्ट-5.1.3**)।

इसके अलावे, राज्य सरकार ने श.स्था.नि. को ब्याज की राशि से बोर्ड से अनुमोदन प्राप्त कर नयी योजनाओं को क्रियान्वित करने का निर्देश दिया (मार्च 2012) हालाँकि, नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा दंडात्मक ब्याज के रूप में प्राप्त राशि ₹ 1.64 करोड़ को फरवरी 2017 तक उपयोग में नहीं लाया गया। इस प्रकार, निधि को बिना उपयोग के नगरपालिका के खाते में रखे जाने से इन निधियों के वांछित लाभ से जनता वंचित रही।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं कहा कि श.स्था.नि. को दंडात्मक ब्याज की राशि को बोर्ड से योजनाओं का चयन कराकर उपयोग करने के लिये निर्देशित किया जायेगा।

5.1.3.3 श.स्था.नि. को अनुदानों का अनियमित वितरण

भारत सरकार ने 13वें वि.आ. के अनुदानों को राज्यों के बीच जनसंख्या, शहरी क्षेत्र के समानुपात, वित्त आयोग के अनुदान उपयोगिता सूचकांक, प्रति व्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद एवं हस्तांतरण सूचकांक को विचार कर विमुक्त किया। मार्गदर्शिका के अनुसार, राज्य के अंतर्गत सभी श.स्था.नि. के बीच निधि का आवंटन संबंधित राज्यों के द्वारा किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि झारखण्ड सरकार ने 13वें वि.आ. के अनुदानों को श.स्था.नि. के बीच एच.एल.एम.सी. के द्वारा अनुमोदित कार्यों के आधार पर वितरण किया। अवधि 2010-13 के दौरान एच.एल.एम.सी. ने 36 योग्य श.स्था.नि. में से केवल 15 श.स्था.नि. के लिए कार्यों का अनुमोदन किया और उन्हें ₹ 73.13 करोड़ उपलब्ध कराया गया जबकि शेष 21 श.स्था.नि. को अनुदान के रूप में ₹ 77.80 करोड़ (भारत सरकार द्वारा विमुक्त की गयी कुल अनुदानों का 22 प्रतिशत) को जनवरी 2014 के बाद उपलब्ध कराया गया। यह इंगित करता है कि झारखण्ड सरकार ने 13वें वि.आ. के अनुदानों का वितरण सभी श.स्था.नि. के बीच हो, इसे सुनिश्चित नहीं किया।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं कहा कि विभाग ने श.स्था.नि. के बीच निधि का वितरण एच.एल.एम.सी. द्वारा अनुमोदित कार्यों के आधार पर किया।

5.1.3.4 विशेष क्षेत्र अनुदान का अनियमित वितरण

भारत सरकार ने 16 योग्य राज्यों के बीच विशेष क्षेत्र अनुदान का आवंटन, प्रति व्यक्ति आधार पर उन राज्यों के विशेष क्षेत्रों के कुल जनसंख्या को ध्यान में रख कर किया। मार्गदर्शिका के कंडिका 3.4 के अनुसार, सभी राज्यों को स्थानीय निकायों को विशेष क्षेत्र अनुदान, विशेष क्षेत्रों के समानुपातिक जनसंख्या के आधार पर, शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्र में अंतर किये बिना, आवंटित करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि झारखण्ड सरकार ने, विशेष क्षेत्र के अनुदानों[2] को वितरित करने के लिए निर्धारित जनसंख्या भारित मानदंड की, अवहेलना की तथा इसका वितरण ग्रा.वि.वि. (पं.रा.) (पं.रा.सं. के लिए) तथा न.वि. एवं आ.वि. (श.स्था.नि. के

[2] झारखण्ड के 24 जिलों में से 13 जिलों के 19 श.स्था.नि. पूर्ण रुप से विशेष क्षेत्र में आते हैं।

लिए) के बीच भारत सरकार द्वारा सामान्य क्षेत्र अनुदानों को राज्यों के बीच वितरित करने हेतु लागू किये गये भारित मानदंड जैसे कि हस्तांतरण सूचकांक, क्षेत्रफल आदि को अपनाते हुए किया।

तद्नुसार, न.वि. एवं आ.वि. को भारत सरकार द्वारा विशेष क्षेत्र अनुदान के रूप में विमुक्त किये गये ₹ 224.47 करोड़ में से राज्य के विशेष क्षेत्र में अवस्थित 19 श.स्था.नि. के लिए ₹ 49.80 करोड़ की प्राप्ति हुई यद्यपि इसके लिए ₹ 30.00 करोड़ ही स्वीकार्य था। पुन:, न.वि. एवं आ.वि. ने विशेष क्षेत्र में अवस्थित 16 श.स्था.नि. के बीच ₹ 40.33 करोड़ एवं तीन अयोग्य श.स्था.नि.[3], जो विशेष क्षेत्र में नहीं आते थे, के बीच ₹ 9.47 करोड़ का बंटवारा किया। इसके चलते कम से कम तीन हकदार श.स्था.नि.[4] के लाभुक, जिसमें राज्य द्वारा विशेष क्षेत्र के अनुदान को अंतरित नहीं किया गया, इसके लाभ से वंचित रहे।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने स्वीकार किया कि विशेष क्षेत्र अनुदान का श.स्था.नि. के बीच वितरण सामान्य क्षेत्र अनुदान को बाँटने के लिए निर्धारित मानदंड को आधार बनाकर किया गया।

5.1.3.5 निधियों का रद्द/प्रत्यर्पण होना

- न.प. चाईबासा को कार्यालय भवन का निर्माण, सोलर लाइट का अधिष्ठापन एवं सफाई उपकरणों की खरीद हेतु न.वि. एवं आ.वि. द्वारा विमुक्त (जनवरी 2014) ₹ 33.00 लाख श.स्था.नि. के द्वारा निकासी नहीं करने के कारण रद्द हो गयी। वैसे ही, न.वि. एवं आ.वि. के द्वारा डिमांड ड्राफ्ट के रूप में भेजी गयी ₹ 5.04 लाख की राशि नगरपालिका कोष में जमा नहीं हो पायी क्योंकि न.वि. एवं आ.वि. ने डिमांड ड्राफ्ट उसकी वैधता अवधि समाप्त हो जाने के बाद भेजा।

- न.प. दुमका में "शिव पहाड़ के सुन्दरीकरण" के लिए विमुक्त की गयी ₹ 1.48 करोड़ (मार्च 2011) की राशि डी.पी.आर. के तकनीकी स्वीकृति देने में विलम्ब, परिमाण विपत्र का अनुमोदन नहीं किये जाने एवं कार्य के लिए निविदा को अंतिम रूप देने में विफल रहने के कारण कार्य शुरू नहीं किया जा सका और इसकी विमुक्ति के तिथि के चार वर्षों के बाद (जनवरी 2015) प्रत्यर्पित कर दिया गया।

इस तरह, अधिकारियों के द्वारा शिथिलता बरते जाने के कारण सार्वजनिक उपयोगिता की सम्पति का निर्माण का उद्देश्य अप्राप्त रहा।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया।

5.1.4 योजनाओं का कार्यान्वयन

मार्गदर्शिका के अनुसार, 13वें वि.आ. के अंतर्गत शहरी निकायों तथा विशेष क्षेत्र के लिए अनुदान खर्च के शर्त से मुक्त था। 13वें वि.आ. की निधियों का उद्देश्य सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं यथा जलापूर्ति, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, जल निकासी, ई-शासन, परिवहन और अग्निशमन सेवाओं को सुदृढ़ बनाना था।

राज्य में एच.एल.एम.सी. ने वर्ष 2010-15 के दौरान भारत सरकार से 13वें वि.आ. के तहत ₹ 475.47 करोड़ के हकदारी के विरुद्ध 36 शहरी निकायों के लिए कुल

[3] चिरकुंडा न.प., धनबाद न.नि. और गढ़वा न.प.

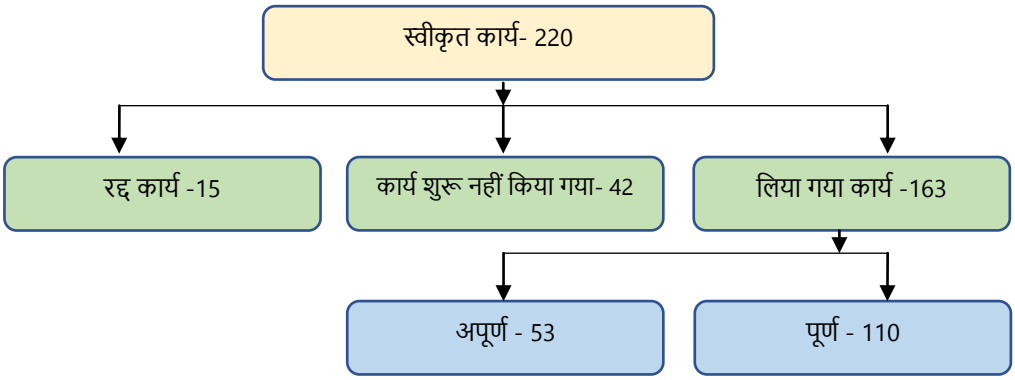
[4] चाकुलिया न.प., दुमका न.प. और सरायकेला न.प.

₹ 457.55 करोड़ की 299 कार्यों[5] की स्वीकृति दी। हालाँकि, राज्य सरकार को भारत सरकार से ₹ 349.70 करोड़ की ही प्राप्ति हुई क्योंकि राज्य सरकार वित्तीय वर्ष 2011-12 से 2014-15 के दौरान परफॉरमेंस अनुदान के पात्र होने के लिए अनिवार्य नौ शर्तों को पूर्ण करने में विफल रही जैसा कि कंडिका-5.1.3 में चर्चा की गयी है। इसके परिणामस्वरूप स्वीकृत कार्यों को पूर्ण करने के लिए ₹ 107.85 करोड़ के निधि की कमी हो गयी।

नतीजतन, ₹ 256.66 करोड़ के अनुमानित राशि के 60 स्वीकृत कार्यों को पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि 13वें वि.आ. के अंतर्गत निधि की कमी के कारण इन कार्यों के लिए केवल ₹ 148.81 करोड़ निर्गत किये गये। यद्यपि, विभाग द्वारा ना तो ₹ 107.85 करोड़ के संसाधन की कमी को राज्य निधि से पूर्ण करने के लिये कोई प्रयास किया गया और ना ही अन्य क्रियाशील योजनाओं के साथ इन कार्यों का कन्वर्जेन्स कर इन्हें पूर्ण कराया गया।

पुनः, नमूना जाँचित श.स्था.नि. में, एच.एल.एम.सी. द्वारा वित्तीय वर्ष 2010-2015 के दौरान ₹ 302.22 करोड़ की लागत वाली 220 कार्यों को स्वीकृत किया गया। इसमें से ₹ 16.17 करोड़ की 15 कार्यों को रद्द कर दिया गया जबकि, ₹ 113.41 करोड़ के 42 कार्यों को शुरू नहीं किया जा सका। शेष 163 कार्यों जिन्हें क्रियान्वयन के लिये लिया गया उसमें से ₹ 126.36 करोड़ के 53 कार्यों में 91 से 937 दिनों का विलम्ब था तथा वे अबतक अपूर्ण थे (फरवरी 2017)। इन अपूर्ण योजनाओं पर ₹ 64.50 करोड़ खर्च किया जा चुका था। विवरण को प्रवाह आरेख के द्वारा नीचे दर्शाया गया है।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में कार्यों की स्थिति को दर्शाने वाला प्रवाह आरेख



इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में नमूना जाँचित श.स्था.नि. के कार्यान्वयन अभिलेखों के नमूना जाँच में 13वें वि.आ. के ₹ 3.29 करोड़ के अनुदान का गलत इस्तेमाल परिलक्षित हुआ। इनमें ₹ 0.09 करोड़ का फर्जी भुगतान, संवेदकों को ₹ 0.66 करोड़ के मोबलाईजेशन अग्रिम की अनियमित स्वीकृति, ₹ 0.93 करोड़ की एल.ई.डी. लाइट के खरीद में अनियमितता, ₹ 0.57 करोड़ का परिहार्य भुगतान, संवेदकों को अधिक भुगतान के कारण ₹ 0.67 करोड़ की हानि, ₹ 0.37 करोड़ का अलाभकारी व्यय आदि शामिल था, जैसा कि आगे की कंडिकाओं में चर्चा किया गया है।

[5] लेखापरीक्षा ने यह आंकड़ा आवंटन पत्रों के आधार पर प्राप्त किया क्योंकि न.वि. एवं आ.वि. ने 13वें वि.आ. के तहत स्वीकृत कार्यों की संख्या उपलब्ध नहीं करायी

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि इन अपूर्ण कार्यों को 14वें वि.आ. के अनुदानों से निधि मुहैया कराकर पूर्ण कराने का प्रयास किया जा रहा है।

5.1.4.1 अपूर्ण कार्य

नमूना जाँचित शहरी स्थानीय निकायों में 2010-15 के दौरान क्रियान्वयन के लिए लिये गये 163 कार्यों एवं उनमें से फरवरी 2017 तक अपूर्ण रहे कार्यों से संबंधित विवरणी निम्न है:

चयनित श.स्था.नि में ₹ 126.36 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 53 कार्यों में ₹ 64.50 करोड़ व्यय के बावजूद देर हुई एवं अपूर्ण रहे।

तालिका-5.1.2: नमूना जाँचित श.स्था.नि. में लिए गए कार्यों की भौतिक स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	श.स्था.नि.	2010-15 के दौरान लिए गये कार्य	कुल व्यय	पूर्ण	अपूर्ण	अपूर्ण कार्यों की प्राक्कलित राशि	अपूर्ण कार्यों में व्यय
1	चतरा न.प.	02	0.37	01	01	0.24	0.16
2	चाईबासा न.प.	04	0.87	0	04	4.90	0.87
3	देवघर न.नि.	40	12.62	29	11	12.96	0.31
4	धनबाद न. नि.	21	16.05	04	17	15.00	10.85
5	दुमका न.प.	32	4.93	28	04	1.40	0.63
6	गुमला न.प.	11	2.27	10	01	0.20	0.15
7	मेदिनीनगर न.प.	02	1.72	01	01	4.21	1.23
8	राँची न.नि.	36	37.05	25	11	35.44	21.48
9	साहिबगंज न.प.	15	32.61	12	03	52.01	28.82
कुल		**163**		**110**	**53**	**126.36**	**64.50**

(स्रोत: नमूना जाँचित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के अनुसार)

कार्यों के अपूर्ण रहने के मुख्य कारणों में संवेदकों द्वारा कार्य को पूर्ण करने में रुचि नहीं लिया जाना, जनता का विरोध, बाध्यता-रहित भूमि की अनुपस्थिति, सामग्रियों के मूल्य में वृद्धि के कारण संवेदकों द्वारा कार्य को मध्य में छोड़ देना इत्यादि थे। अपूर्ण कार्यों का वर्ष-वार विश्लेषण **तालिका-5.1.3** में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका-5.1.3: फरवरी 2017 तक अपूर्ण कार्यों की वर्ष-वार स्थिति

श.स्था.नि.	अपूर्ण कार्यों की संख्या	इससे अधिक समय से लंबित				
		छह वर्ष	पाँच वर्ष	चार वर्ष	तीन वर्ष	दो वर्ष
चतरा न.प.	01	-	-	-	-	01
चाईबासा न.प.	04	-	-	-	-	04
देवघर न.नि.	11	08	-	-	-	03
धनबाद न.नि.	17	06	-	-	-	11
दुमका न.प.	04	-	03	-	-	01
गुमला न.प.	01	-	-	-	-	01
मेदिनीनगर न.प.	01	-	-	-	-	01
राँची न.नि.	11	-	-	-	01	10
साहिबगंज न.प.	03	01	-	01	-	01
कुल	**53**	**15**	**03**	**01**	**01**	**33**

(स्रोत: नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

उपरोक्त तालिका में देखा जा सकता है कि 18 कार्य पाँच वर्षों से ज्यादा समय से अपूर्ण थे जबकि 35 कार्य दो से चार वर्षों से ज्यादा समय से अपूर्ण थे। हालाँकि, नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा इन कार्यों को पूर्ण कराने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया।

परिणामत:, ₹ 64.50 करोड़ व्यय करने के बावजूद इन कार्यों के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

सभी नमूना जाँचित श.स्था.नि. के नगर आयुक्तों/कार्यपालक पदाधिकारियों ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (मार्च 2017) और कहा कि इन अपूर्ण कार्यों को पूर्ण करने के लिए कदम उठाये जाएंगे। हालाँकि, इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए निधि के स्रोत के संदर्भ की जानकारी लेखापरीक्षा को नहीं दी गयी।

5.1.4.2 स्वीकृत कार्य शुरु करने में असफलता

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में 42 कार्यों के लिए ₹ 55.47 करोड़ विमुक्त राशि ग्रामीणों के विरोध,भूमि की अनुपलब्धता, त्रुटिपूर्ण परियोजना प्रतिवेदन, निविदा निस्तारण में असफलता, निधि विमुक्त करने में विलंब जैसे कारणों से अवरुद्ध रही तथा योजनाएं शुरु नहीं की जा सकी

लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जाँचित श.स्था.नि. में देखा गया कि 2010-15 के दौरान स्वीकृत ₹ 113.41 करोड़ प्राक्कलन के 42 कार्य यथा मार्केट कॉम्प्लेक्स का निर्माण, बस पड़ाव, विवाह भवन, टाउन हॉल, पार्क, एल.ई.डी. लाइट का अधिष्ठापन इत्यादि फरवरी 2017 तक प्रारंभ नहीं किया जा सका यद्यपि विभाग द्वारा इन कार्यों के क्रियान्वयन के लिए 2010-15 के दौरान ₹ 55.47 करोड़ विमुक्त किया गया जिसका विवरण **तालिका-5.1.4** में है:-

तालिका-5.1.4: नमूना जाँचित श.स्था.नि. में अवरूद्ध निधि से संबंधित विवरणी

(₹ करोड़ में)

कार्य की स्वीकृति का वर्ष	कार्यों की संख्या	प्राक्कलित राशि	विमुक्त की गई राशि
2010-11	01	1.41	1.41
2011-12	01	0.20	0.20
2012-13	05	26.63	5.40
2013-14	18	31.60	25.08
2014-15	17	53.57	23.38
कुल	**42**	**113.41**	**55.47**

(स्रोत: नमूना जाँचित श.स्था.नि. द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

इन कार्यों के प्रारंभ नहीं होने के मुख्य कारणों में जन विरोध, भूमि की अनुपलब्धता, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन का त्रुटिपूर्ण/ नहीं तैयार किया जाना, निधि को जारी करने में विलंब, निविदा निस्तारण, अग्नि से खतरा और शमन योजना को लागू करने के लिए उपकरणों का क्रय में असफलता इत्यादि थे। परिणामस्वरूप इन कार्यों के लिए विमुक्त की गयी राशि ₹ 55.47 करोड़ अवरुद्ध रही। कुछ प्रमुख कार्यों जिनमें निधि अवरुद्ध रही उनके कारणों सहित चर्चा नीचे पैराग्राफ में की गयी है:

भूमि की अनुपलब्धता

- नगर परिषद चाईबासा में एच.एल.एम.सी. ने बिना भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बस पड़ाव के जीर्णोद्धार के लिए ₹ 3 करोड़ विमुक्त (अगस्त 2012) कर दिया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ग्रामीणों के विरोध के कारण दो ग्रामों में भूमि का अधिग्रहण नहीं किया जा सका। इसके बाद, वर्तमान बस पड़ाव की 0.74 एकड़ भूमि तथा इससे सटे सरकारी बस पड़ाव की 2.01 एकड़ भूमि को उपयोग करने का निर्णय (मार्च 2016) लिया गया। हालाँकि यह निर्णय लागू नहीं किया गया क्योंकि परिवहन विभाग, झारखण्ड सरकार ने श.स्था.नि. को भूमि हस्तांतरित नहीं की। परिणामस्वरूप, फरवरी 2017 तक कार्य प्रारंभ नहीं हो सका जबकि 13वें वि.आ. के अधीन जारी की गयी ₹ 3 करोड़ की पूर्ण राशि नगरपालिका निधि में अवरुद्ध रही।

- एच.एल.एम.सी. द्वारा मई 2014 में न.नि. धनबाद के हीरापुर में ₹ 1 करोड़ लागत के विवाह भवन के निर्माण कार्य को स्वीकृत किया गया। हालाँकि कार्य को रद्द करना पड़ा (अक्टूबर 2014) क्योंकि अंचल अधिकारी, धनबाद के द्वारा अनापत्ति प्रमाण निर्गत करने (अगस्त 2013) के बावजूद नगर आयुक्त भूमि का अधिग्रहण करने में असफल रहे। कार्य के रद्द होने के बाद एच.एल.एम.सी. ने बिना स्थान का उल्लेख किये पुनः इसी कार्य की स्वीकृति ₹ 2.42 करोड़ के उच्च मूल्य पर प्रदान कर दी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि न.नि. ने बिना भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये इस कार्य के क्रियान्वयन के लिए पुनः उसी स्थल का चयन किया और संवेदक के साथ एकरारनामा कर लिया (मार्च 2015)। संवेदक के बार-बार (जुलाई 2015 से मई 2016) आग्रह करने के बाद भी न.नि. उसे भूमि उपलब्ध कराने में विफल रहा और इसके परिणामस्वरूप कार्य प्रारंभ नहीं किया जा सका। अंत में संवेदक ने सामग्रियों के मूल्य में वृद्धि हो जाने के कारण एकरारित राशि पर काम करने में असमर्थता व्यक्त की (जून 2016) और एकरारनामा को रद्द करने का आग्रह किया। फरवरी 2017 तक नगर निगम ने ना तो कार्य को रद्द किया और ना ही कार्य को प्रारंभ करने के लिए कोई कार्यवाही की। इस प्रकार, न.नि. के अधिकारियों के शिथिल रवैये के कारण कार्य स्वीकृति के 2 वर्ष से अधिक गुजर जाने के बाद भी सार्वजनिक उपयोगिता की संरचना का निर्माण नहीं किया जा सका एवं इस उद्देश्य के लिए उपलब्ध करायी गयी सम्पूर्ण राशि अवरुद्ध रही।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि भूमि अधिग्रहण में समस्या के कारण इन तीन कार्यों को प्रारंभ नहीं कराया जा सका।

निविदा को अंतिम रूप देने में विफलता

एच.एल.एम.सी. द्वारा मई 2014 में नगर परिषद दुमका के शिवपहाड़ में ₹ 2.42 करोड़ मूल्य के विवाह भवन का निर्माण कार्य स्वीकृत किया गया। निविदा खोले जाने के बाद (मार्च 2015) निविदा समिति ने चारों बोलीदाताओं को तकनीकी रूप से सक्षम पाया किन्तु बिना कारण बताये ही उनके वित्तीय बोली का विश्लेषण नहीं किया। बोलीदाताओं के अनुरोध पर (अक्टूबर 2015) नगर परिषद ने बोलीदाताओं की परफॉर्मेंस सिक्यूरिटी डिपोजिट वापस कर दी। इस प्रकार, निविदा का निस्तार में असफलता के कारण कार्य योजना स्वीकृति के 2 वर्ष के बाद भी प्रारंभ नहीं हो सकी और ₹ 2.42 करोड़ की राशि बिना उपयोग के ही पड़ी रही।

डी.पी.आर. की तैयारी में खामी

एच.एल.एम.सी. ने ₹ 2.50 करोड़ की अनुमानित लागत पर धनबाद के बिरसा मुंडा पार्क में लेजर के साथ संगीत फव्वारे के निर्माण कार्य की स्वीकृति (अक्टूबर 2013) दी। कार्य का डी.पी.आर. एक परामर्शी द्वारा तैयार किया गया (जून 2015) जिसके लिए उन्हें ₹ 2.94 लाख (जुलाई 2015) परामर्शी शुल्क के रूप में भुगतान किया गया। हालाँकि, परामर्शी ने आवश्यकतानुसार लेजर संगीत फव्वारे की बजाय संगीत नृत्य फव्वारे के लिए डी.पी.आर. तैयार किया। इसके अलावा, डी.पी.आर. के साथ विस्तृत डिजाइन और ड्राइंग, लेआउट योजना और अन्य आवश्यक दस्तावेज भी संलग्न नहीं थे। काम शुरू करते समय इस तथ्य को अप्रैल 2015 में संवेदक द्वारा शहरी निकाय के ध्यान में लाया गया था, लेकिन जब श.स्था.नि. ने (जून 2015 और अक्टूबर 2015) परामर्शी से इन विवरणों के बारे मे पूछा, तो कोई जवाब नहीं दिया गया। श.स्था.नि.

द्वारा कार्य को रद्द (मार्च 2016) कर दिया गया और ₹ 2.50 करोड़ की निधि अप्रयुक्त रही।

इस प्रकार, त्रुटिपूर्ण डी.पी.आर. तैयार और स्वीकृत किये जाने के परिणामस्वरूप परामर्शी शुल्क के भुगतान पर किया गया ₹ 2.94 लाख का व्यय अलाभकारी रहा और ₹ 2.50 करोड़ बिना उपयोग के पड़े रहे जबकि स्वीकृत कार्य शुरू नहीं किया जा सका।

अग्नि से खतरा और शमन योजना को लागू करने में विफलता

राँ.न.नि. के रवैये और विभागीय स्तर पर अनुश्रवण के अभाव में आवश्यक अग्निशमन उपकरणों की अधिप्राप्ति नहीं हो सकी तथा इस उद्देश्य के लिए विमुक्त ₹ 16 करोड़ अनुपयुक्त पड़े रहे।

13वें वि.आ. ने 10 लाख की आबादी वाले शहरी क्षेत्रों में आग और आपातकालीन सेवाओं के पुनर्गठन के लिए श.स्था.नि. को उपलब्ध कराये गये अनुदान के एक हिस्से को अपने संबंधित क्षेत्राधिकार के भीतर अग्नि सेवाओं के सुधार पर खर्च किये जाने की सिफारिश की। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए श.स्था.नि. राज्य के अग्निशमन सेवा विभाग के लिए वित्तीय सहायता प्रदान कर सकता है। राज्य सरकार ने अग्नि से खतरा और शमन योजना को धनबाद, जमशेदपुर और राँची के लिये, जिसकी आबादी 10 लाख से अधिक थी, दो वर्षों के विलम्ब से अधिसूचित (मई 2014) किया।

इसके विरुद्ध, पुलिस महानिदेशक, अग्निशमन सेवा, झारखंड, राँची द्वारा इसकी जानकारी (दिसंबर 2015) प्रधान सचिव, न.वि. एवं आ.वि. को दिए जाने के बावजूद, राँची में, एच.एल.एम.सी. द्वारा अग्निशमन उपकरणों[6] की खरीद के लिए उपलब्ध कराये गये (मई 2014 और मार्च 2015 के बीच) ₹ 16 करोड़ की राशि को राँची न.नि. द्वारा पुलिस उपमहानिरीक्षक, अग्निशमन सेवा को जनवरी 2017 तक अंतरित नहीं किया गया।

जैसा कि अग्निशमन उपकरणों का क्रय नहीं किया जा सका तथा राशि राँची न.नि. में अवरुद्ध रही, अतिरिक्त राज्य अग्निशमन अधिकारी, झारखण्ड ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि 2010-15 के दौरान राँची में 1889 आग लगने के मामले हुए।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में न.नि., राँची ने कहा कि राशि को हस्तांतरित करने के लिए कदम उठाए जाएंगे।

5.1.4.3 पूर्ण किये गये कार्यों में कमियाँ

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में 2011-16 के दौरान कुल लिये गये कार्यों में से 110 पूर्ण किये गये। हालाँकि, इन कार्यों की पूर्णता में विभिन्न कमियों का सामना करना पड़ा जिसकी चर्चा नीचे की गयी है।

कार्यों का अविवेकपूर्ण चयन

एच.एल.एम.सी. ने देवघर जिला में जसीडीह रेलवे स्टेशन से टावर चौक के बीच 7.5 कि.मी. सड़क के दोनों किनारों पर पूर्व कास्ट इंटरलॉकिंग पेवर ब्लॉक लगाने का कार्य स्वीकृत (मार्च 2011) किया। कार्य की अनुमानित राशि ₹ 1.40 करोड़ थी और कार्य समाप्ति की निर्धारित अवधि 3 माह थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि संवेदक ने ₹ 6.68 लाख मूल्य का कार्य किया तथा उसके बाद कार्य को बंद कर दिया (फरवरी 2013)। कार्यपालक अभियंताओं की एक संयुक्त निरीक्षण टीम[7] जिसका गठन (फरवरी 2013) कार्य की व्यवहार्यता को पता

[6] एरियल लैडर प्लेटफार्म, एडवांस्ड रेस्क्यू वैन, वाटर टेंडर्स, वाटर ब्रौज़र, फोम टेंडर, पोर्टेबल पंप इत्यादि

[7] उपायुक्त, देवघर के आदेश से पत्र सं. 273 दिनांक: 19 फ़रवरी 2013 को गठित

लगाने के लिए किया गया, ने सिफारिश की (मार्च 2013) कि काम तकनीकी रूप से संभव नहीं था क्योंकि सड़क के किनारों पर पेवर ब्लॉक भारी वाहनों के कारण टूट सकते थे और बरसात के मौसम के दौरान जल-जमाव की संभावना भी हो सकती थी। नगर आयुक्त ने लेखापरीक्षा को प्रतिवेदित (जुलाई 2013) किया कि विभाग के आदेशानुसार (दिसम्बर 2013) कार्य को रद्द कर दिया गया और सुरक्षित जमा की राशि संवेदक को वापस कर दी गयी (सितम्बर 2014)।

अतः तकनीकी रूप से अव्यवहार्य कार्य की स्वीकृति के कारण पेवर ब्लॉक पर ₹ 6.68 लाख का निर्रथक व्यय हुआ जिससे किसी उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, ₹ 1.33 करोड़ की अवशेष राशि अवरुद्ध रही।

श.स्था.नि. के अधिकार क्षेत्र से परे कार्य का चयन

झा.न. अधिनियम, 2011 की धारा 70 (सी) (vi) श.स्था.नि. को राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य राजमार्गों एवं प्रमुख जिला सड़कों के निर्माण और रख-रखाव के लिए प्रतिबंधित करती है। इस तथ्य की परवाह किये बिना एच.एल.एम.सी. ने ₹ 12.08 करोड़ मूल्य की राष्ट्रीय राजमार्ग-32 (गोल भवन से रेलवे स्टेशन) के चौड़ीकरण की योजना को स्वीकृति प्रदान की एवं न.नि. धनबाद को ₹ 9.36 करोड़ विमुक्त कर दिया (मार्च 2011)। हालाँकि, न.नि. धनबाद द्वारा इस उल्लंघन को इंगित किये जाने पर एच.एल.एम.सी. ने कार्य को रद्द कर दिया (दिसंबर 2011) और ₹ 12.11 करोड़ के 12 नये कार्य की स्वीकृति प्रदान की (दिसंबर 2011)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उक्त 12 कार्य जिसमें ₹ 37.54 लाख मूल्य की एक सड़क जो ग्रामीण क्षेत्र में पड़ रही थी उसे रद्द कर दिया गया (अक्टूबर 2014) क्योंकि ग्रामीण कार्य प्रमंडल, धनबाद ने पहले से ही इस सड़क के निर्माण की योजना बना रखी थी जबकि, ₹ 51.93 लाख की एक अन्य सड़क जो कि बी.सी.सी.एल. क्षेत्र में थी, उसे भी रद्द (अक्टूबर 2014) कर दिया गया क्योंकि बी.सी.सी.एल. द्वारा इस क्षेत्र में ओपेन कास्ट माइनिंग का कार्य प्रस्तावित था। इस प्रकार, एच.एल.एम.सी. द्वारा कार्यों को स्वीकृत करना और फिर उसे रद्द करना कार्यों के अविवेकपूर्ण चयन की ओर इंगित करता है।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि मामले की जानकारी होते ही तुरंत कार्यों को रद्द कर दिया गया।

5.1.4.4 फर्जी भुगतान

नगर निगम देवघर में निविदा विपत्र में हेराफेरी और मापी पुस्तिका में गलत प्रविष्टियाँ कर संवेदकों को ₹ 8.66 लाख का फर्जी भुगतान किया गया

झारखण्ड म्युनिसिपल एकाउंट्स मैन्युअल (जे.एम.ए.एम.), 2012 के अनुसार, स्थानीय निकायों, निविदादाताओं, आपूर्तिकर्ताओं और ठेकेदारों से खरीद और ठेके के निष्पादन के दौरान नैतिकता के उच्चतम मानक का पालन करने की अपेक्षा की जाती है। लेखापरीक्षा ने न.नि., देवघर में निम्नलिखित मामलों में संवेदकों को भुगतान में धोखाधड़ी के मामलों को पाया।

- ₹ 56.18 लाख के दो कार्यों[8] में, निविदा समिति ने संवेदकों को कार्य का आवंटन उनके द्वारा उद्धृत दर ₹ 50.56 लाख पर किया, जो कि अनुमानित लागत से 10 प्रतिशत कम था। हालाँकि, तुलनात्मक विवरणी, निविदा विपत्र एवं एकरारनामा में

[8] (i) शीतलामाता मंदिर से केसरवानी चौक तक पेवर ब्लॉक बिछाने का कार्य- ₹ 9.08 लाख
(ii) दरवा पुल के नजदीक तीन वार्डों में करम शेड का निर्माण- ₹ 47.10 लाख

दर में हेराफेरी करके एक कार्य में एकरारनामा की राशि को फर्जी तरीके से अनुमानित लागत से 0.2 प्रतिशत कम और दूसरे कार्य में अनुमानित लागत से 1.9 प्रतिशत कम करते हुए एकरारनामा की राशि को ₹ 50.56 लाख से बढाकर ₹ 55.92 लाख कर दिया गया। दरों में हेराफेरी के कारण, अगस्त 2016 तक किए गए कुल भुगतान ₹ 46.03 लाख में से ₹ 4.37 लाख का अधिक भुगतान कर दिया गया ।

- दो चिल्ड्रेन पार्क[9] में ₹ 1.38 करोड़ के उपकरणों की आपूर्ति और अधिष्ठापन का कार्य एक संवेदक को आवंटित (जून 2015) किया गया जिसे जून 2016 तक ₹ 1.36 करोड़ का भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा दोनों पार्कों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया गया (जून 2016) और पाया गया कि संवेदक ने ₹ 4.29 लाख के उपकरणों यथा रोवर, आर्क स्विंग, जल भंडारण टैंक, बैलेंसिंग ब्रिज इत्यादि की ना तो आपूर्ति की थी और ना ही उन्हें अधिष्ठापित किया था। इस प्रकार, मापी पुस्तिका में गलत प्रविष्टियों को दर्ज करते हुए भुगतान कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, भौतिक निरीक्षण में यह प्रकट हुआ कि ₹ 12.55 लाख के उपकरणों के निम्नस्तरीय होने के कारण उन्हें अधिष्ठापित नहीं किया जा सका जबकि ₹ 7.07 लाख के स्वास्थ्य उपकरण क्षतिग्रस्त और अनुपयोगी पाये गये। ये उपकरण आपूर्ति के बाद से बेकार पड़े थे जैसा की नीचे चित्र में दर्शाया गया हैः

चित्र 1: रोहिणी पार्क के गोदाम में बेकार पड़े उपकरण, देवघर

चित्र 2: जलसार पार्क, देवघर

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और विभाग के स्तर पर मामले की जाँच करने का आश्वासन दिया। उन्होंने आगे कहा कि भविष्य में इस तरह की घटनाओं की पुनरावृत्ति से बचने के लिए सभी श.स्था.नि. को निर्देश जारी किए जाएंगे।

5.1.4.5 मोबिलाइजेशन अग्रिम की अनियमित मंजूरी

चाईबासा और राँची श.स्था.नि. में संवेदकों को तय सीमा से अधिक मोबिलाइजेशन अग्रिम की अनियमित स्वीकृति देकर अनुचित लाभ दिया गया

केन्द्रीय सतर्कता आयोग, भा.स. ने निर्देश (अप्रैल 2007) दिया था कि मोबिलाइजेशन अग्रिम का प्रावधान अनिवार्य रूप से आवश्यकता पर आधारित होना चाहिए और विशेषतया इसे किस्तों में दिया जाना चाहिए। अनुवर्ती किस्तों को संवेदक से पूर्व के अग्रिमों के लिए संतोषजनक उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त करने के बाद जारी किया जाना चाहिए। पुनः, जे.एम.ए.एम., 2012 के नियम 4.8.6 (एच) के अनुसार, ₹ 45 लाख से अधिक के अनुबंध के संबंध में, सिविल कार्य के लिए उपकरणों और सामग्रियों के लिए मोबिलाइजेशन अग्रिम संविदा मूल्य के पाँच प्रतिशत तक उतनी ही राशि के बैंक गारंटी के बदले भुगतान की जा सकती है। अग्रिम की पूरी राशि की वसूली कार्य पूर्णता की अवधि में करनी होगी।

[9] देवघर में जलसार तथा रोहिणी में चिल्ड्रेन पार्क

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि न.प., चाईबासा और न.नि., राँची के अंतर्गत ₹ 14.44 करोड़ के दो कार्यों[10] में संवेदक को अनुबंध मूल्य के पाँच प्रतिशत की बजाय अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत की दर से ₹ 1.44 करोड़[11] मोबिलाइजेशन अग्रिम भुगतान किया गया। परिणामस्वरूप, ₹ 0.66 करोड़ अधिक भुगतान किया गया । पुनः, न.नि., राँची ने कार्य समाप्ति की अवधि से 11 महीने के विलंब के बाद मोबिलाइजेशन अग्रिम को वसूल किया जबकि, न.प., चाईबासा में फ़रवरी 2017 तक अग्रिम के प्रथम किस्त को जारी करने की तिथि से एक वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बावजूद संवेदक से मोबिलाइजेशन अग्रिम के रूप में ₹ 37.91 लाख वसूलनीय थी।

इस प्रकार, मोबिलाइजेशन अग्रिम की अनुमत्य सीमा से अधिक की अनियमित स्वीकृति दिये जाने के अलावा तय समय सीमा में इसकी वसूली में विफलता/देरी के कारण संवेदक को अनुचित लाभ दिया गया।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि.एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि संवेदक से अग्रिम की वसूली के लिए न.प., चाईबासा को निर्देश दिया जायेगा। हालाँकि, मोबिलाइजेशन अग्रिम की अधिक स्वीकृति के सम्बन्ध में कोई कारण नहीं दिया जा सका।

5.1.4.6 मूल्य वृद्धि के लिए ₹ 56.74 लाख का परिहार्य भुगतान

जे.एम.ए.एम., 2012 के नियम 4.11 के अनुसार, मूल्य वृद्धि का उपबंध केवल उन मामलों में शामिल किया जा सकता है जहां कार्य समाप्ति की अवधि 18 महीने से अधिक और अनुबंध मूल्य ₹ 45 लाख से अधिक हो।

राँची में, अनुबंध में मूल्य वृद्धि खंड के अनियमित समावेश के कारण, ₹ 56.74 लाख संवेदक को अधिक भुगतान किया गया

न.नि., राँची में ₹ 10.65 करोड़ के बिरसा बस पड़ाव, खादगढ़ा, राँची के जीर्णोधार एवं सुन्दरीकरण कार्य के लिए एक संवेदक के साथ एकरारनामा (जुलाई 2013) किया। कार्य समाप्ति की निर्धारित अवधि 12 माह थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि संवेदक ने 12 महीनों की देरी के बाद कार्य को जुलाई 2015 में पूर्ण किया जिसके लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा कोई भी समय विस्तार नहीं दिया गया था। इसके अलावा, संवेदक के साथ एकरारनामा करते समय न.नि., राँची ने नियम का उल्लंघन करते हुए गलत तरीके से कीमत के समायोजन के उपबंध को शामिल कर लिया क्योंकि एकरारनामा में कार्य को पूर्ण करने के लिए दिया गया समय 18 महीने से कम था। परिणामस्वरूप, मूल्य वृद्धि के लिए किया गया ₹ 56.74 लाख का भुगतान परिहार्य था।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया। हालाँकि, ठेकेदार से वसूली शुरू करने के लिए ना तो कोई कार्यवाही की गयी और ना ही इसपर विचार किया गया अथवा उन अधिकारियों के खिलाफ जिम्मेदारी तय करने के लिए, जो श.स्था.नि. के हितों की रक्षा करने में विफल रहे, कोई कार्यवाही की गयी।

5.1.4.7 बिटुमिन का उच्च दर पर भुगतान से हानि

[10] ₹ 10.65 करोड़ अनुबंध मूल्य के बिरसा बस पडाव, राँची के जीर्णोधार एवं सुन्दरीकरण का कार्य एवं चाईबासा में ₹ 3.79 करोड़ अनुबंध मूल्य के टाउन हॉल का निर्माण।

[11] न.नि.रांची में ₹ 1.06 करोड़ (अक्टूबर 2013) एवं न.प., चाईबासा में दो किस्तों में ₹ 37.91 लाख (जुलाई 2015 एवं जनवरी 2016)।

दो श.स्था.नि. अर्थात धनबाद और साहिबगंज को ₹ 66.53 लाख का नुकसान हुआ क्योंकि कार्य के बिटुमिनस मद मे बिटुमिन के घटे हुए बाज़ार मूल्य को ध्यान न रखते हुए एकरारनामा के दर से भुगतान किया।

सड़क निर्माण विभाग (आर.सी.डी.), झारखण्ड सरकार के अधिसूचना[12] (दिसंबर 2008) के अनुसार, बिटुमिन की कीमत में गिरावट के मामलों में, एकरारनामा में बिटुमिन कार्य वाले मदों की लागत से तदनुसार कटौती की जाएगी। इस व्यवस्था का उल्लेख विशेष शर्त के रूप में निविदा आमंत्रण सूचना के साथ-साथ एकरारनामा में किया जाना आवश्यक था। यद्यपि, झा.न.अ., 2011 श.स्था.नि. को पीडब्ल्यूडी कोड एवं सरकारी विभागों के आदेशों के अनुपालन करना अनिवार्य करता है परन्तु संवेदकों के लिए एन.आई.टी. एवं एकरारनामा की शर्तों को तैयार करने में इस अधिसूचना पर विचार नहीं किया गया।

न.नि., धनबाद ने संवेदकों को 518.60 मीट्रिक टन[13] (मी.टन) बिटुमिन के लिए ₹ 2.61 करोड़ का भुगतान (मई 2015 एवं मार्च 2016 के बीच) एकरारनामा में निर्धारित दर के आधार पर किया यद्यपि इस अवधि में बिटुमिन का बाजार दर घटकर ₹ 2.03 करोड़ हो गया था। उसी तरह, न.प., साहिबगंज ने 100.07 मी.टन[14] बिटुमिन के लिए संवेदकों को ₹ 51.26 लाख (मार्च 2015 और जून 2016 के बीच) का भुगतान एकरारनामा में निर्धारित दर के आधार पर किया यद्यपि इस अवधि में बिटुमिन का वास्तविक बाजार दर घटकर ₹ 43.31 लाख हो गया था। इस प्रकार, राज्य सरकार के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए संवेदकों को अधिक भुगतान करने से श.स्था.नि. को ₹ 0.67 करोड़ की हानि हुई (**परिशिष्ट-5.1.4**)। आगे, न.प., साहिबगंज द्वारा संवेदकों को बिटुमिन कार्य के निष्पादन के लिए ₹ 1.14 करोड़ का भुगतान बिना बिटुमिन चालान को तेल कंपनियों से सत्यापित कराये कर दिया गया।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि नगर आयुक्त, धनबाद को सरकार के प्रचलित आदेश के अनुसार एवं मितव्ययता के सिद्धांत को दृष्टिगत रखते हुए नियम एवं शर्तों को सावधानीपूर्वक तैयार करने का निर्देश दिया जायेगा। उन्होंने आगे कहा कि जल्द से जल्द कार्यपालक अधिकारी, न.प., साहिबगंज को तेल कंपनियों से बिटुमिन चालान के सत्यापन के लिए निर्देश जारी किए जाएंगे।

5.1.4.8 निष्फल व्यय (₹ 37.13 लाख)

न.नि., देवघर में, ₹ 47.10 लाख के अनुमानित राशि के तीन श्मशान शेड (कर्म शेड) के निर्माण पर ₹ 37.13 लाख का खर्च किया गया था। लेखापरीक्षा ने एक संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया (जून 2016) और पाया कि कार्य पूर्णता के लिए निर्धारित तिथि (जनवरी 2015) से 19 महीनों से अधिक का समय व्यतीत हो जाने के बाद भी संवेदक द्वारा कार्य पूर्ण नहीं किया गया था जिसके लिए संवेदक द्वारा ना तो अवधि विस्तार के लिए कोई आवेदन दिया गया था और ना ही नगर आयुक्त

चित्र 3: कर्म शेड, देवघर

[12] सड़क निर्माण विभाग, झारखण्ड सरकार के अधिसूचना संख्या 8145 दिनांक 29/12/08।

[13] इमल्शन (आरएस-I) - 36.60 मी.टन (दर में प्रतिशत गिरावट की सीमा- 3 से 10 प्रतिशत), पैक्ड बिटुमिन- 326.40 मी.टन (दर में प्रतिशत गिरावट की सीमा-6 से 35 प्रतिशत), बल्क बिटुमिन 155.60 मी.टन (दर में प्रतिशत गिरावट की सीमा- 25 से 30 प्रतिशत)।

[14] इमल्शन (आरएस-I एवं एस.एस.-I) - 14.40 मी.टन (दर में प्रतिशत गिरावट की सीमा- 3 से 10 प्रतिशत), पैक्ड बिटुमिन- 85.67 मी.टन (दर में प्रतिशत गिरावट की सीमा-6 से 35 प्रतिशत)।

द्वारा संवेदक के खिलाफ एकरारनामा की शर्त्तों के अनुसार कोई कार्रवाई की गयी। परिणामस्वरूप, 13वें वि.आ. के अनुदान के वांछित उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका जबकि ₹ 37.13 लाख का पूरा व्यय निष्फल रहा।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि. एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया। तथ्य यही है कि संवेदक को कार्य पूर्ण करने के लिए ना तो आगे कोई समय सीमा दी गयी और ना ही किसी दंड की वसूली की गयी।

5.1.4.9 एल.ई.डी. लाइट की अनियमित खरीद

न.वि.एवं आ.वि. ने एल.ई.डी. लाइट्स की अधिष्ठापन के लिए ₹ 20.05 लाख के एक मानक प्राक्कलन (41 एल.ई.डी. लाइट, एक किलोमीटर के एक खंड में 9 मीटर की ऊंचाई वाले 41 पोल में प्रत्येक 1.50 मीटर लंबे आर्म के लिए) को तैयार (मई 2014) किया। यद्यपि, विभाग ने श.स्था.नि. को जमीनी वास्तविकता या स्थल की स्थिति के अनुसार मानक प्राक्कलन को पुनरीक्षित करने का निर्देश दिया था। एल.ई.डी. आधारित सड़क प्रकाश व्यवस्था को शुरू करने का उद्देश्य सड़क प्रकाश में लगने वाले लागत को कम करना, ऊर्जा के उपयोग को कम करना और नागरिकों को बेहतर बचाव और सुरक्षा प्रदान करना था।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में एल.ई.डी. लाइट की खरीद और अधिष्ठापन में निम्नलिखित अनियमितताएं पायी गयी:

न.नि., धनबाद

धनबाद में, 171 स्ट्रीट लाइट्स के सही ढंग से कार्य नहीं करने के कारण लाईटों पर किया गया ₹ 0.79 करोड़ का व्यय व्यर्थ था।

न.नि. धनबाद ने ₹ 4.15 करोड़ के 809 एल.ई.डी. लाइट के अधिष्ठापन के लिए एक प्राक्कलन तैयार किया और कार्य को फरवरी 2015 और जुलाई 2015 के बीच पूर्ण करने के लिए 10 संवेदकों को कार्य आवंटित (अक्टूबर 2014 और फरवरी 2015 के बीच) किया। संवेदकों ने जून 2016 तक 795 लाईटों की आपूर्ति की और ₹ 3.63 करोड़ का भुगतान प्राप्त किया। न.नि. ने निविदा आमंत्रित करते समय मानक प्राक्कलन मे प्रावधानित तकनीकी विनिर्देशों जैसे वाटेज, एल.ई.डी. बल्ब की दक्षता और एल.ई.डी. लाइट्स की इंग्रेस्स प्रोटेक्सन को बिना कीमत को घटाए हुए बदल[15] दिया।

लेखापरीक्षा ने एल.ई.डी. लाइट की सफल अधिष्ठापन का पता लगाने के लिए 237 एल.ई.डी. बल्बों (795 अधिष्ठापित लाइट का 30 प्रतिशत) का एक संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया (जुलाई 2016) और पाया कि ट्रांसफार्मर के साथ फीडर स्तंभ के कनेक्शन नहीं किये जाने, टाइमर नहीं लगाये जाने, अर्थिंग नहीं किये जाने, एल.ई.डी. पैनल में दोष आदि के कारण 171 (72 प्रतिशत) एल.ई.डी. बल्ब या तो कार्य नहीं कर रहे थे या वे सही ढंग से कार्य नहीं कर रहे थे जो एकरारनामा के शर्तों के अनुसार संवेदक की जिम्मेवारी थी। इस प्रकार, इन 171 एल.ई.डी. बल्बों के लिए किया गया ₹ 0.79 करोड़ का भुगतान, जिसे इस्तेमाल नहीं किया जा सकता था या जो ठीक से कार्य नहीं कर रहे थे, निष्फल था।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि.एवंआ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि नगर आयुक्त को लाइट के सही तरीके के

[15] एल.ई.डी. की वाट क्षमता 120 वाट से घटाकर 90 वाट, दक्षता 125 ल्यूमन से घटाकर 80 ल्यूमन, इंग्रेस्स प्रोटेक्सन को आईपी -68 से घटाकर आईपी -65 की गयी।

कार्य करने के लिए आवश्यक उपाय कराने का निर्देश जारी किया जाएगा क्योंकि ये वारंटी अवधि के भीतर हैं।

न.प., दुमका

जे.एम.ए.एम., 2012 के नियम 87 के अनुसार, नगर पालिका को संभावित नुकसान से बचाने के लिए किसी भी प्रकार के कार्य के निष्पादन के लिए, नगरपालिका प्राधिकारी को एकरारनामा करते समय पाँच प्रतिशत की राशि जमानत के रूप में तथा परफॉर्मन्स सिक्यूरिटी के रूप मे अतिरिक्त पाँच प्रतिशत की राशि संवेदक द्वारा कराये गये कार्य के विपत्र से लेना चाहिए।

न.प. ने आदेश निर्गत करने की तिथि से एक माह के भीतर ₹ 1.92 करोड़ के 1200 एल.ई.डी. लाइट की आपूर्ति एवं अधिष्ठापन के लिए एक फर्म को आदेश जारी (अक्टूबर 2015 और फरवरी 2016) किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि न.प. ने अपने स्वयं के आदेश का पालन नहीं किया और निविदा आमंत्रण सूचना और एकरारनामा में ₹ 3 लाख की एकमुश्त जमानत का प्रावधान कर दिया। संवेदक ने जुलाई 2016 तक ₹ 1.42 करोड़ के 885 एल.ई.डी. बल्बों की आपूर्ति की। तथापि, संवेदक के विपत्र से जमानत की राशि की कोई कटौती नहीं की गयी। इस प्रकार, जे.एम.ए.एम., 2012 के प्रावधान का उल्लंघन करके, संवेदक से जमानत की राशि के रूप में ₹ 16.70 लाख (₹ 1.92 करोड़ का पाँच प्रतिशत और ₹ 1.42 करोड़ के विपत्र के मूल्य का पाँच प्रतिशत) के बजाय केवल ₹ तीन लाख को स्वीकार करके संवेदक को अनुचित लाभ पहुँचाया गया।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि.एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया तथा कहा कि इस मामले की जाँच के लिए कार्यपालक अधिकारियों को निर्देश जारी किये जाएंगे।

5.1.4.10 सरकार को राजस्व की हानि

रॉयल्टी

झारखंड लघु खनिज समनुदान नियमावली, 2004 के नियम 55 के अनुसार, लघु खनिजों की खरीद केवल पट्टेदार/परमिट धारकों और अधिकृत डीलरों से ही किया जा सकता है, जिसके लिए परिवहन चालान के साथ फार्म 'ओ' में शपथ पत्र और फार्म 'पी' में विवरण आवश्यक है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुल पाँच श.स्था.नि.[16] में 28 कार्यों मे संवेदकों के विपत्र से ₹ 15.47 लाख की रॉयल्टी की कटौती नहीं की गयी। साथ ही, खनिजों का उत्खनन वैध खदानों से किया गया इसका साक्ष्य देने वाला कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

लेबर सेस

संवेदकों तथा कार्यकारी एजेंसी से निर्माण कार्य के मूल्य के एक प्रतिशत की दर से लेबर सेस की (अक्टूबर 2009 से प्रभावी) कटौती करना तथा उसे संबंधित सरकारी शीर्ष में जमा किया जाना आवश्यक है।

[16] चतरा, देवघर, धनबाद, मेदिनीनगर तथा साहिबगंज

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पाँच श.स्था.नि.[17] के 42 कार्यों में कार्यकारी एजेंसी तथा संवेदकों के विपत्र से ₹ 15.17 लाख के लेबर सेस की कटौती नहीं की गयी। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार को ₹ 30.64 लाख की हानि हुई।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि.एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया तथा कहा कि प्रावधान के अनुसार बकाये की वसूली के लिए निर्देश जारी किए जाएंगे।

दण्ड

एफ-2 एकरारनामा (जे.पी.डबल्यू.डी. कोड) के नियमों एवं शर्तों के उपवाक्य-2 के अनुसार कार्य को निर्धारित समय सीमा के भीतर पूर्ण करने में असफल रहने पर संवेदक पर अनिष्पादित कार्य के लिए अनुमानित लागत के 0.5 प्रतिशत प्रति दिन की दर से (अधिकतम कुल अनुमानित लागत का 10 प्रतिशत) दंड के रूप में अधिरोपित की जाएगी।

लेखापरीक्षा मे नमूना जाँचित श.स्था.नि. में 163 कार्यों मे से 48 कार्यों में यद्यपि संवेदक कार्य को निर्धारित समयावधि में पूर्ण करने में विफल रहे परन्तु दंड के रूप में ₹ 2.15 करोड़ की राशि की या तो कटौती नहीं की गयी या कम की गयी जिससे उस सीमा की राशि तक का अधिक भुगतान हुआ (**परिशिष्ट -5.1.5**)।

निकास सम्मेलन (2 मार्च 2017) में संयुक्त सचिव, न.वि.एवं आ.वि. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया तथा कहा कि प्रावधान के अनुसार बकाये की वसूली के लिए निर्देश जारी किया जायेगा।

5.1.5 अनुश्रवण

13वें वि.आ. के दिशानिर्देश के अनुसार राज्य के प्रधान सचिव की अध्यक्षता में एच.एल.एम.सी., प्रत्येक श्रेणी के अनुदान की विशिष्ट शर्तों का पालन सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी था। लेखापरीक्षा ने 13वें वि.आ. के अनुदानों के उपयोग के अनुश्रवण में निम्नलिखित कमियाँ पायीं:

- एच.एल.एम.सी. परफॉरमेंस अनुदान के लिए जरूरी नौ शर्तों में से सात शर्तें पूरी करने में असफल रहने के साथ-साथ समय पर उपयोगिता प्रमाण-पत्र समर्पित करने में भी असफल रहा जो कि आधारभूत और निष्पादन अनुदान की विमुक्ति के लिए आवश्यक था। परिणामस्वरुप राज्य आधारभूत और निष्पादन अनुदान के ₹ 202.04 करोड़ से वंचित रहा जैसा कि कंडिका 5.1.3 में दर्शाया गया है।

- एच.एल.एम.सी. 13वें वि.आ. अनुदान की शर्तें पालन करने में असफल रहा और अनियमित रूप से तीन अयोग्य श.स्था.नि. को ₹ 9.47 करोड़ के विशेष क्षेत्र अनुदानों को अंतरित किया।

नमूना जाँचित श.स्था.नि. में वार्ड समितियों की अनुपस्थिति में, कार्यों का सामाजिक अंकेक्षण आयोजित नहीं किया जा सका।

- श.स्था.नि. द्वारा निधि का ससमय उपयोग सुनिश्चित करने के लिए तथा राशि के अवरुद्ध पड़े रहने से बचाने के लिए एच.एल.एम.सी. ने कोई ठोस कदम नहीं उठाया।

- कार्य के निष्पादन में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए विभाग के आदेश (अगस्त 2014) के अनुसार, प्रत्येक कार्य का सामाजिक अंकेक्षण आवश्यक था। हालाँकि, मार्च 2017 तक नमूना जाँचित श.स्था.नि. में वार्ड समितियों का गठन करने

[17] चाईबासा, देवघर, दुमका, मेदिनीनगर तथा साहिबगंज

में विफलता के कारण, सामाजिक अंकेक्षण का आयोजन नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, कार्य की आयोजन और निगरानी में लोगों की भागीदारी नमूना जाँचित श.स्था.नि. में सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

5.1.6 निष्कर्ष

समय पर उपयोगिता प्रमाणपत्र समर्पित नहीं करने तथा निष्पादन अनुदान विमुक्त करने की अनिवार्य शर्तों को पूरा नहीं करने से राज्य सरकार 13वें वित्त आयोग अनुदान ₹ 202.04 करोड़ से वंचित रह गयी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने विशेष क्षेत्र अनुदान के ₹ 9.47 करोड़ का वितरण तीन श.स्था.नि. के बीच कर दिया जो कि इसके हक़दार ही नहीं थे, जिसके कारण तीन हकदार श.स्था.नि. को विशेष क्षेत्र अनुदान का लाभ नहीं मिला।

राज्य सरकार 13वें वि.आ. की अवधि (2010-15) के दौरान ₹ 256.66 करोड़ प्राक्कलित राशि के 60 स्वीकृत कार्य पूर्ण करने में विफल रही क्योंकि निधि की कमी के कारण इन कार्यों के लिए ₹148.81 करोड़ मात्र ही विमुक्त की गयी थी। इसी अवधि के दौरान 13वें वि.आ. अनुदान का कम उपयोग किया गया जो कि चयनित श.स्था.नि. में 49 प्रतिशत से 97 प्रतिशत के अधिक तक था। इस प्रकार निधि का अल्प उपयोग तथा निधि की कमी की परिस्थिति एक साथ मौजूद थी लेकिन राज्य सरकार न तो वित्तीय असंतुलन दूर कर पायी और ना ही दूसरी योजनाओं से संमिलन कर उपरोक्त कार्यों को 13वें वि.आ. की अवधि के दौरान पूरा कर पायी।

आयोजना के अभाव में, 13वें वि.आ. अनुदान के अंतर्गत ₹ 349.70 करोड़ की उपलब्धता के विरुद्ध एच.एल.एम.सी. ने ₹ 457.55 करोड़ के 299 कार्यों की स्वीकृति दी। चयनित श.स्था.नि. में ₹ 113.41 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 42 कार्य स्वीकृति के बाद भी प्रारम्भ नहीं हुए जबकि ₹ 64.50 करोड़ खर्च होने के बावजूद ₹ 126.36 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 53 कार्य अपूर्ण थे।

श.स्था.नि. की ओर से शिथिलता के साथ-साथ विभाग एवं श.स्था.नि. दोनों के स्तर पर अनुश्रवण की कमी के कारण 13वें वि.आ. अनुदानों के ₹ 19.21 करोड़ का दुरुपयोग हुआ, परिणामस्वरुप जरुरी अग्निशमन उपकरणों की अधिप्राप्ति नहीं हो पायी, संवेदकों को धोखे से/ज्यादा/अनियमित भुगतान हुआ, मोबिलाइजेशन अग्रिम का अनियमित स्वीकृति, एल.इ.डी. लाइट्स की खरीद एवं अधिष्ठापन में अनियमितताएं हुई तथा श.स्था.नि. को क्षति हुई।

5.1.7 अनुसंशाएं

यद्यपि 13वें वि.आ. की अवधि समाप्त हो गयी है निम्नलिखित सुधार, योजनाओं के क्रियान्वयन तथा सामान्य शासन में सुधार के लिए लक्षित हैं।

वित्त आयोग को श.स्था.नि. के बीच अनुदान के समान रुप से वितरण के लिए समान/निर्धारित मानदंड पर श.स्था.नि. को समय पर अंतरण सुनिश्चित करना चाहिए। इसके अतिरिक्त केंद्रीय अनुदान की क्षति से बचने के लिए ससमय उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करना चाहिए।

गतिरोधों जैसे निधियों की कमी, जनता द्वारा अड़चन, भूमि विवाद इत्यादि को दूर करके लंबित कार्यों को पूर्ण करने हेतु कदम उठाया जाना चाहिए।

श.स्था.नि. को जनता की जरुरतों एवं आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए वार्ड समितियों को शामिल कर विकास योजना एवं पंचवर्षीय परिप्रेक्ष्य योजना बनाना सुनिश्चित करना चाहिए।

अनुश्रवण तंत्र मजबूत किया जाना चाहिए तथा संविदा, अधिप्राप्ति एवं भुगतानों में जे.एम.ए.एम., 2012 के वित्तीय नियमों/कोडल प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

5.2 सेवा कर का कम संग्रहण/संग्रहण में विफलता

राँची, धनबाद तथा देवघर नगर निगम नगर परिसम्पत्तियों के किरायेदारों से ₹ 2.29 करोड़ के सेवा कर के आरोपण एवं वसूली में विफल रहे।

निर्दिष्ट सेवाओं पर वित्त अधिनियम, 1994 (अधिनियम) के द्वारा जुलाई 1994 से भारत सरकार द्वारा सेवा कर की शुरुआत की गयी तथा कुछ निर्दिष्ट सेवाओं को छोड़कर कर के भुगतान की जिम्मेदारी सेवा प्रदात्ता की होती है। मई 2007 में प्रस्तुत किए गए अधिनियम की धारा 65 (105) (zzzz) के अनुसार अचल सम्पत्ति को किराये पर देने के संबंध में सेवा कर का आरोपण 01 जून 2007 से प्रभावी होगी। इस अधिसूचना के अनुसार यदि कुल प्राप्त किराया ₹ 8 लाख प्रति वर्ष (01 अप्रैल 2007 से) या ₹ 10 लाख प्रति वर्ष (01 अप्रैल 2008 से) से अधिक होगा तो सेवा प्रदाता केंद्रीय उत्पाद विभाग (कें.उ.वि.) को निर्धारित दरों पर सेवा कर के भुगतान के लिए उत्तरदायी होगा। यदि निर्धारित समय के अन्तर्गत सेवा कर का भुगतान नहीं किया जाता है तो सेवा कर पर दंड ब्याज के साथ भुगतान की तिथि तक 13 प्रतिशत (31 मार्च 2011)/18 प्रतिशत (01 अप्रैल 2011 से) की दर से भुगतान करना होगा (धारा 75)।

लेखापरीक्षा (जुलाई 2016) ने पाया कि राँची नगर निगम (राँ.न.नि), धनबाद नगर निगम (ध.न.नि) तथा देवघर नगर निगम (दे.न.नि) ने 2007-08 से 2015-16 के बीच बिडिंग/लीज के द्वारा निजी व्यक्तियों को दिए गए बस/टैक्सी पड़ाव, हाट बाजार, पार्किंग क्षेत्र के बन्दोबस्ती तथा किराये पर दुकानों की लीज इत्यादि द्वारा ₹ 30.03 करोड़ के किराये का संग्रहण किया। उपर्युक्त अधिसूचना के अनुसार, नगर निगमों को अचल सम्पत्ति की बन्दोबस्ती/लीज के एवज में ₹ 30.03 करोड़ की प्रदत्त सेवाओं के कुल मूल्य पर ₹ 3.66 करोड़ के सेवा कर की वसूली करनी चाहिए थी **(परिशिष्ट-5.1.6)**।

यद्यपि राँ.न.नि एवं ध.न.नि. द्वारा ₹ 2.93 करोड़ वसूलनीय सेवा कर के विरुद्ध ₹ 1.37 करोड़ सेवा कर की वसूली की गयी (अप्रैल 2013 एवं मार्च 2016 के बीच), जबकि दे.न.नि. के द्वारा कुल ₹ 73 लाख के सेवा कर की माँग और वसूली नहीं की गयी। इस तरह राँ.न.नि., ध.न.नि. तथा दे.न.नि. के द्वारा सेवा कर के रुप में कुल ₹ 2.29 करोड़ का न तो आरोपण किया गया और न ही इसकी वसूली की गयी।

परिणामस्वरूप इन शहरी स्थानीय निकायों पर भारत सरकार को सेवा कर के भुगतान तथा इसे किरायेदारों / लीज धारकों से वसूल करने में विफल रहने की स्थिति में ₹ 2.29 करोड़ के दायित्व का सृजन हुआ।

नगर आयुक्त (न.आ.), राँ.न.नि. ने कहा (जुलाई 2016) कि समय पर सेवा कर के संबंध में जानकारी के अभाव में सेवा कर का संग्रहण नहीं हो सका। उप न.आ., ध.न.नि. ने बताया (जुलाई 2016) कि अज्ञानता के कारण सेवा कर की वसूली नहीं हो सकी जबकि मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, दे.न.नि. ने बताया (जुलाई 2016) कि नगर विकास एवं आवास विभाग, झारखण्ड सरकार के किसी निर्देश के अभाव में सेवाकर का संग्रहण नहीं हो सका।

जवाब तर्कसंगत नहीं थे क्योंकि अधिनियम सेवा प्रदाता को सेवा कर के आरोपण एवं वसूली की शक्ति प्रदान करता है तथा इसके लिए विभाग से निर्देश की आवश्यकता नहीं थी। पुनः राँ.न.नि. तथा ध.न.नि. द्वारा नियम की अज्ञानता तर्कसंगत नहीं थी क्योंकि उन्होनें ₹ 2.93 करोड़ की वसूलनीय राशि के विरुद्ध ₹1.37 करोड़ के सेवा कर का आरोपण तथा वसूली किया। हालाँकि, कर्मचारियों, जो ₹2.29 करोड़ के सेवा कर के संग्रहण तथा वसूली में विफल रहे, के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गयी।

मामले को सरकार को अगस्त 2016 में संदर्भित किया गया तथा अक्टुबर 2016 से जनवरी 2017 के बीच में स्मार पत्र प्रेषित किया गया यद्यपि जवाब प्राप्त नहीं हुआ (20 मार्च 2017)।

5.3 सरकारी राशि की हानि

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा श्रमिक कल्याण उपकर के आरोपण एवं वसूली में विफलता के कारण 'भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड' ₹ 1.40 करोड़ से वंचित रहा।

श्रम, रोजगार एवं प्रशिक्षण विभाग, झारखण्ड सरकार (झा.स.) के निर्देशानुसार (जुलाई 2012), स्थानीय निकायों को भवन योजना के अनुमोदन के लिए प्राप्त आवेदन के साथ ही झारखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (झा.भ.स.क.बो.) को भुगतेय किसी वर्ष में निर्माण की संभावित लागत का एक प्रतिशत श्रम उपकर आरोपण और वसूल करना अनिवार्य किया गया है। पुनः, नगर विकास एवं आवास विभाग (न.वि. एवं आ.वि.), झा.स. ने श्रमिक कल्याण उपकर के दर में समरुपता लाने तथा न्यूनतम श्रम उपकर को मूल्यांकित करने हेतु निजी भवनों/अपार्टमेंट के निर्माण लागत को ₹ 800 प्रति वर्ग फुट के दर पर निर्धारित किया (सितम्बर 2012)। स्थानीय निकाय द्वारा संग्रहित किये गये उपकर को ऐसे उपकर के संग्रह की लागत से घटाकर, जो संग्रहित राशि के एक प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए, झा.भ.स.क..बो. को भुगतान किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा द्वारा (दिसम्बर 2015 एवं जनवरी 2016) ज्ञात हुआ कि 2012-13 तथा 2015-16 के बीच नगर निगम (न.नि.), चास तथा नगर पंचायत (न.पं.), जामताड़ा ने 539 भवन योजनाओं की स्वीकृति दी तथा निजी भवनों / अपार्टमेंटों के निर्माण लागत पर ₹ 1.49 करोड़ के स्थान पर ₹ 7.42 लाख की वसूली श्रमिक कल्याण उपकर के रुप में की जैसा कि **परिशिष्ट-5.1.7** में दर्शाया गया है।

अतः लागू प्रावधानों के पालन में विफल रहने के कारण श.स्था.नि. के संग्रह की लागत के रुप में ₹ 1.41 लाख के राजस्व की हानि के अतिरिक्त झा.भ.स.क.बो. को ₹ 1.40 करोड़ के श्रमिक कल्याण उपकर से वंचित रहना पड़ा।

न.नि. चास (जनवरी 2016) तथा न.पं. जामताड़ा (मई 2016) ने बताया कि भविष्य में श्रम उपकर की नियमानुसार कटौती की जाएगी। जवाब तर्कसंगत नहीं था क्योंकि इन श.स्था.नि. द्वारा श्रमिक कल्याण उपकर की वसूली करने में असफल रहने के कारण झा.भ.स.क.बो. को ₹ 1.40 करोड़ से वंचित रहना पड़ा। श.स्था.नि. द्वारा बकाया श्रम उपकर की वसूली की माँग करने के लिए भी कोई प्रयास नहीं किया गया।

मामले को सरकार को जून 2016 में प्रतिवेदित किया गया तथा अगस्त 2016 से जनवरी 2017 के बीच स्मारित किया गया। यद्यपि कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (20 मार्च 2017)।

5.4 ब्याज की हानि

सरकारी राशि को अनाधिकृत रुप से एक निजी बैंक के चालू खाते में जमा करने के कारण धनबाद नगर निगम को ₹ 40.33 लाख के ब्याज की हानि

झा.न. अधिनियम 2011 की धारा 105 (2) के अनुसार सभी नगरपालिकाओं को मलिन बस्ती के निवासियों सहित शहरी गरीबों को आधारभूत सेवाएँ प्रदान करने हेतु "शहरी गरीबों के लिए आधारभूत सेवाएँ (बी.एस.यू.पी.) निधि" की स्थापना करने का अधिदेश है। पुनः धारा 105 (6) के अनुसार नगरपालिका को एक राष्ट्रीयकृत बैंक में पृथक बैंक खाता जिसे बी.एस.यू.पी. निधि खाता कहा जाता है खोलना चाहिए जिसमें नगरपालिका के बजट के अन्तर्गत निधि का न्यूनतम 25 प्रतिशत वार्षिक आधार पर जमा किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग (वि.वि.), झा.स. के निर्देशानुसार (जून 2015) सरकारी राशि निजी बैंकों में जमा नहीं की जानी चाहिए चूँकि भारतीय रिजर्व बैंक (भा.रि.बैं) का आदेश सरकारी राशि को निजी बैंकों में जमा करने से रोकता है।

धनबाद नगर निगम (ध.न.नि.) के अभिलेखों की संविक्षा (अप्रैल 2015) से ज्ञात हुआ कि उपरोक्त प्रावधानों के विरुद्ध अगस्त 2014 से मार्च 2015 तक की अवधि के बीच ₹ 25.29 करोड़ की बी.एस.यू.पी. निधि की राशि को एक राष्ट्रीयकृत बैंक (इलाहाबाद बैंक) के बचत खाते से एक निजी बैंक (कोटक महिन्द्रा बैंक) के चालू खाते में पूर्ववर्ती नगर आयुक्त द्वारा अनाधिकृत रुप से अंतरण किया गया। फलस्वरुप ₹ 25.29 करोड़ की राशि चार महीने से सात महीने तक की अवधि के लिए राष्ट्रीयकृत बैंक के बचत खाते से बाहर रही जिसके कारण ध.न.नि. को चार प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ₹ 40.33 लाख के ब्याज की हानि हुई, चूँकि निजी बैंक ने चालू खाते में जमाओं पर कोई ब्याज नहीं दिया **(परिशिष्ट-5.1.8)**। बी.एस.यू.पी. निधि का राष्ट्रीयकृत बैंक के बचत खाते से निकाल कर निजी बैंक के चालू खाते में अनाधिकृत रूप से जमा करना झा.स. के निर्देशों का उल्लंघन था तथा इसमें जाँच की आवश्यकता थी।

ध.न.नि. ने बताया (अगस्त 2016) कि तत्कालीन नगर आयुक्त के मौखिक आदेश के द्वारा राशि को निजी बैंक में अंतरित किया गया था।

मामले को सरकार को जून 2016 में प्रतिवेदित किया गया था तथा अगस्त 2016 से जनवरी 2017 के बीच स्मारित किया गया। यद्यपि कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (20 मार्च 2017)।

राँची
दिनांक 08 मई 2017

(नरोत्तम मोयल)
उप-महालेखाकार
सामाजिक क्षेत्र-।।, झारखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

राँची
दिनांक 08 मई 2017

(सी. नेडुन्चेलियन)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड