अध्याय–पाँच
अनुपालन लेखापरीक्षा

- नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं की स्थापना एवं प्रबंधन
- अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं

अध्याय पाँचः अनुपालन लेखापरीक्षा

नगरीय विकास एवं आवास विभाग

5.1 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं की स्थापना एवं प्रबंधन

5.1.1 प्रस्तावना

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (डब्ल्यू) की 12वीं अनुसूची के अंतर्गत अग्निशमन सेवाओं को नगरपालिका कार्यों के रूप में सम्मिलित किया गया है। अग्निशमन सेवाओं का मुख्य कार्य अग्नि से जान एवं सम्पत्ति की सुरक्षा करना, बचाव कार्यो का संचालन करना, अग्नि सुरक्षा के संबंध में शिक्षा प्रदान करना तथा लोक जागृति उत्पन्न करना है। नगरपालिका निकायों का स्वयं एवं राज्य सरकारों का यह प्रमुख उत्तरदायित्व है कि अग्निशमन सेवाओं को सुदृढ़ एवं आधुनिक उपकरणों (gadgets) एवं तकनीकों के साथ लैस करने के लिए पर्याप्त संसाधन आवंटित करें तथा अपने क्षेत्राधिकार में नागरिकों की जान एवं सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए आवश्यक विभिन्न कदम उठाए। मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 के अंतर्गत नगरीय स्थानीय निकाय अग्निशमन दल की स्थापना एवं रख रखाव तथा अग्नि को बुझाने तथा उसको रोकने के लिए व्यवस्था करने हेतु उत्तरदायी है।

2011–12 से 2015–16 की अवधि के लिए राज्य में नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं की स्थापना एवं प्रबंधन की जांच लेखापरीक्षा द्वारा यह आंकलन करने के लिए की गई थी कि क्या अग्निशमन सेवाओं के लिए पर्याप्त अधोसंरचना, उचित आयोजना, निधियों के पर्याप्त आवंटन तथा उचित निगरानी के साथ उपलब्ध थी। लेखापरीक्षा में अभिलेखों की नमूना जांच के लिए सुव्यवस्थित यादृच्छिक प्रतिचयन पद्धति से भोपाल नगरपालिक निगम, जबलपुर नगरपालिक निगम, चार नगरपालिका परिषदों[1] तथा चार नगर परिषदों[2] का चयन किया गया था। नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के अभिलेखों की भी जांच की गई थी।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड, लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा लेखापरीक्षा क्रियाविधि पर चर्चा करने के लिए 17 मार्च 2016 को नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के अपर आयुक्त के साथ प्रवेश सम्मेलन किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय के अपर आयुक्त के साथ निर्गम सम्मेलन 6 जनवरी 2017 को किया गया था। राज्य सरकार के उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1.2 आयोजना

5.1.2.1 अग्निशमन सेवाओं के प्रबंधन के लिए व्यापक आयोजना तैयार नहीं की गई

अग्निशमन सेवाओं में कमियों में सुधार को ध्यान में रखते हुए, भारत सरकार ने सम्पूर्ण देश में अग्निशमन सेवाओं के तीव्र विकास हेतु अग्निशमन उपकरणों के मानकीकरण के साथ भारत सरकार को सलाह देने के लिए एक स्थायी अग्निशमन सलाहकार समिति का गठन किया था (1955)। देश में अग्निशमन सेवाओं के पुनर्निर्माण तथा मानकीकरण के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा अग्निशमन सेवाओं के लिए मानदण्ड,

---

1 चन्देरी (जिला अशोकनगर), मलाजखण्ड (बालाघाट), मण्डीदीप (रायसेन) तथा सनावद (खरगोन)

2 बानमोर (मुरैना), चान्दला (छतरपुर), खिरकिया (हरदा) तथा शाहपुर (बुरहानपुर)

उपकरणों के प्रकार तथा प्रशिक्षण पर दिशानिर्देश जारी किए गए थे (अप्रैल 2012) जिसका पालन समस्त राज्य सरकारों तथा नगरीय निकायों द्वारा नियोजित तथा फोकस्ड तरीके से किया जाना था।

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण की निर्देशिका 2012 की कंडिका 3.3 के अनुसार, राज्य सरकार को स्थायी अग्निशमन सलाहकार समिति की अनुशंसा के आधार पर संपूर्ण राज्य के लिए उपकरणों एवं अमले की कुल आवश्यकता ज्ञात करते हुए एक संपूर्ण योजना तैयार करना थी। आवश्यक अग्निशमन केन्द्रों (फायर स्टेशनों) तथा वाहनों के प्रकार एवं संख्या की गणना की जानी थी। आवश्यकता को अंतिम रूप देने के पश्चात यह जांच करना था कि नगरीय स्थानीय निकायों को प्रदत्त तेरहवें वित्त आयोग अनुदान से कितनी आवश्यकताओं को पूरा किया जा सकता था तथा शेष आवश्यकता की पूर्ति के लिए प्रस्ताव तैयार कर अगले पांच वर्षो (2012–17) के लिए राज्य आयोजना में शामिल करने हेतु योजना आयोग को अनुमति हेतु प्रस्तुत करना था।

राज्य सरकार ने अग्निशमन सेवाओं के प्रबंधन के लिए कोई व्यापक योजना तैयार नहीं की थी

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य सरकार ने अग्निशमन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण तथा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण की निर्देशिका 2012 में वांछित अनुसार कोई व्यापक योजना तैयार नहीं की थी। आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय ने सूचित किया (फरवरी 2016) कि नगरीय स्थानीय निकायों को तेरहवें वित्त आयोग अनुदान जारी करते समय यह निर्देश दिए गए थे कि यदि अग्निशमन वाहन उपलब्ध न हो तो अनुदान में से प्राथमिकता के आधार पर अग्निशमन वाहन क्रय किए जाए। इस प्रकार, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को तेरहवें वित्त आयोग अनुदान जारी करने के पूर्व राज्य स्तर पर अग्निशमन वाहनों की आवश्यकता का निर्धारण नहीं किया गया था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि लेखापरीक्षा की अभ्युक्ति को ध्यान में रखते हुए 11 नगरीय स्थानीय निकायों में 14 अग्निशमन वाहनों की अधिप्राप्ति हेतु दिसंबर 2016 में आदेश जारी किए गए थे एवं शेष आवश्यकता की पूर्ति बजट की उपलब्धता के आधार पर की जाएगी। नगरीय स्थानीय निकायों के लिए ''आदर्श कार्मिक संरचना'' (Ideal Personnel Structure) प्रकाशित की जा चुकी थी एवं ''आदर्श कार्मिक संरचना'' के अनुसार नियुक्तियां करने हेतु नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

उत्तर मान्य नही है क्योंकि राज्य सरकार द्वारा व्यापक योजना तैयार करने तथा 2012–17 के दौरान राज्य आयोजना में संसाधनों की कमी की पूर्ति हेतु अनुमानित धनराशि की आवश्यकता योजना आयोग को सूचित किए जाने के संबंध में कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

5.1.2.2 अग्निशमन सेवाओं के प्रबंधन के लिए नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा विनियम नहीं बनाए गए

मध्य प्रदेश नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 की धारा 353 में निहित प्रावधानों के अनुसार, आयुक्त, (अ) अग्निशामक दलों के व्यक्तियों के प्रशिक्षण, अनुशासन तथा सदाचरण के लिए, (ब) अग्नि संकट सूचना के अवसर पर इंजनों, अग्नि सोपानों तथा समस्त आवश्यक उपकरणों सहित उनकी त्वरित उपस्थिति के लिए, (स) उक्त अग्निशामक दल को साधारणतः कार्यक्षम दशा में बनाए रखने के लिए और (द) अग्नि–कांडों की रिपोर्टों की प्रस्तुति के लिए, प्रबंधन नियम बनाएगा। आगे, मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 358(3)(के) के अनुसार आग लगने की दशा में बाहर निकलने के साधन, अग्नि से बचाव मार्गो और ऊपर जल चढ़ाने की युक्तियों की व्यवस्था के लिए नगरपालिका परिषद उपविधियां बना सकती है।

किसी भी चयनित नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन सेवाओं को नियंत्रित करने हेतु विनियम/ उपविधियां नहीं बनायी गयी

लेखापरीक्षा संवीक्षा में देखा गया कि नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों ने अग्निशमन सेवाओं को नियंत्रित करने हेतु उनके संबंधित अधिनियमों में निहित प्रावधानों के अनुसार विनियम/उपविधियां नहीं बनाई थी। शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देशित किया जाएगा।

संबंधित अधिनियमों में प्रावधानों के बाद भी अग्निशमन सेवाओं के लिए विनियम/उपविधियां बनाने में नगरीय स्थानीय निकायों के विफल रहने से अग्निशमन सेवाओं के प्रबंधन में कमी रही जिसकी चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है।

5.1.2.3 अग्नि अधिनियम का अधिनियमन न किया जाना

स्थायी अग्नि सलाहकार समिति ने एक अग्निशमन बल विधेयक का मसौदा तैयार किया था जिसे भारत सरकार द्वारा समस्त राज्य सरकारों को उनकी विधायिका द्वारा अधिनियमन के लिए प्रेषित किया (अक्टूबर 1958) गया था। सम्पूर्ण देश में अग्नि की बढ़ती असुरक्षा को ध्यान में रखते हुए राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश 2012 में यह उल्लेख किया गया था कि ऐसे राज्यों, जिन्होने स्वयं का अग्निशमन अधिनियम नहीं बनाया था उन्हें एक वर्ष के भीतर तत्काल एक उपयुक्त अग्निशमन अधिनियम बनाना चाहिए।

राज्य सरकार द्वारा स्वयं का अग्निशमन अधिनियम अधिनियमित नहीं किया गया

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने स्वयं का अग्निशमन अधिनियम नहीं बनाया था। अग्निशमन सेवाओं को नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 तथा नगरपालिका अधिनियम, 1961 के अंतर्गत संगठित किया जा रहा था। तथापि, संबंधित नगरपालिका अधिनियम में निम्नलिखित आवश्यक प्रावधान नहीं किए गए थे जो नमूना अग्नि विधेयक में शामिल थे जैसे :

- अग्निशमन सेवा कर्मियों द्वारा कर्तव्यों के उल्लंघन, किसी व्यक्ति द्वारा आग लगने की जानकारी सूचित करने में विफल रहना, आग लगने की गलत सूचना देने के लिए शास्ति एवं सजा; तथा,
- सम्पत्ति के मालिक, जिनकी संपत्ति में जानबूझकर अथवा लापरवाही के कारण आग लगी है, अन्य व्यक्ति, जिसकी सम्पत्ति को नुकसान हुआ है, को क्षतिपूर्ति का भुगतान करने का उत्तरदायित्व।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि भारत सरकार द्वारा आदर्श अग्नि विधेयक के मसौदे पर राज्यों से सुझाव मांगे गए थे। आदर्श अग्नि सुरक्षा अधिनियम को अंतिम रूप देने के उपरांत अधिनियमों/नियमों में आवश्यक संशोधन किए जाएंगे।

तथ्य यह है कि राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश 2012 में किए गए उल्लेख के बावजूद राज्य सरकार द्वारा अग्नि अधिनियम का अधिनियमन नहीं किया गया जिसे एक वर्ष के अंदर अधिनियमित किया जाना था।

5.1.2.4 अग्निशमन सेवाएं नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित नहीं किया जाना

संविधान (74वां संशोधन अधिनियम), 1992 के अनुसार अग्निशमन सेवाओं को शामिल करते हुए 18 कार्य भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (डब्ल्यू) जिसे 12वीं अनुसूची के साथ पढ़ा जाए, के अंतर्गत नगरपालिकाओं को सौंपे जाने थे। राज्य सरकार द्वारा 12वीं अनुसूची में दर्शित समस्त कार्य नगरीय स्थानीय निकायों को सौंप दिए गए थे। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि राज्य में अग्निशमन सेवाएं नगरपालिकाओं द्वारा दी जा रही थी। तथापि, इंदौर, भोपाल के चार भवन (वल्लभ भवन, सतपुड़ा भवन, विंध्याचल भवन तथा विधान सभा भवन) तथा औद्योगिक क्षेत्र पीथमपुर (जिला धार) तथा मालनपुर (जिला भिण्ड) में अग्निशमन सेवाएं पुलिस अग्निशमन सेवा द्वारा ही दी

जा रही थी। परिणामस्वरूप, छह अग्निशमन केन्द्र, 90 अग्निशमन वाहन तथा 253 कर्मचारी अभी भी पुलिस से नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किए जाने थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि अग्निशमन सेवाओं को हस्तांतरित करने हेतु गृह विभाग को अनुरोध किया गया था।

5.1.3 वित्तीय लागत

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसा की गई थी कि नगरीय स्थानीय निकायों को प्रदत्त अनुदान का एक भाग उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत अग्निशमन सेवाओं के पुर्ननिर्माण पर व्यय किया जाए। नगरीय स्थानीय निकायों को आवंटन हेतु राज्य सरकार को 2010–16 की अवधि के दौरान तेरहवें वित्त आयोग से अनुदान के रूप में राशि ₹ 1,325.30 करोड़ प्राप्त हुए थे। लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि राज्य सरकार द्वारा नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों को तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान ₹ 168.11 करोड़ जारी किये गए थे। तथापि, नगरीय स्थानीय निकायों को जारी तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के अंतर्गत अग्निशमन सेवाओं के लिए पृथक से निधियों का आवंटन नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों को अग्निशमन सेवाओं के लिए राज्य अनुदान के रूप में ₹ 8.50 करोड़ जारी किए गए थे। नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों को तेरहवें वित्त आयोग अनुदान, राज्य अनुदान की प्राप्त राशि तथा अग्निशमन सेवाओं पर 2010–16 के दौरान किए गए व्यय का विवरण **तालिका–5.1** में दर्शित अनुसार था।

तालिका–5.1: 2010–16 के दौरान नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों को तेरहवें वित्त आयोग अनुदान, राज्य अनुदान की प्राप्त राशि तथा अग्निशमन सेवाओं पर किए गए व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

नगरीय स्थानीय निकाय का नाम	तेरहवां वित्त आयोग अनुदान		राज्य अनुदान	
	कुल प्राप्त	अग्निशमन सेवाओं पर व्यय (प्रतिशत)	अग्निशमन सेवा के लिए प्राप्त	अग्निशमन सेवाओं पर व्यय
भोपाल नगरपालिक निगम	91.08	1.24 (1)	6.05	0.55
जबलपुर नगरपालिक निगम	65.47	1.31 (2)	0.55	0.55
नगरपालिका परिषद चन्देरी	1.8	0.13 (7)	0.33	0
नगरपालिका परिषद मलाजखण्ड	1.47	0	0.33	0
नगरपालिका परिषद मण्डीदीप	2.8	0.65 (23)	0.33	0
नगरपालिका परिषद सनावद	1.76	0.04 (2)	0.33	0
नगर परिषद बानमोर	1.02	0	0.33	0.25 (75)
नगर परिषद चान्दला	0.76	0	0.25	0.12 (48)
नगर परिषद .खिरकिया	1.01	0	0	0
नगर परिषद शाहपुर	0.94	0	0	0
योग	**168.11**	**3.37**	**8.50**	**1.47**

(स्रोतः नगरीय स्थानीय निकायों से एकत्रित जानकारी)

अग्निशमन सेवाओं पर तेरहवें वित आयोग अनुदान का उपयोग केवल एक से सात प्रतिशत किया गया था

जैसा कि **तालिका–5.1** से स्पष्ट है कि पांच नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के विरूद्ध अग्निशमन सेवाओं पर कोई व्यय नहीं किया। शेष पांच नगरीय स्थानीय निकायों, नगरपालिका मण्डीदीप को छोड़कर, व्यय केवल एक से सात प्रतिशत था। इस प्रकार, नगरीय स्थानीय निकायों ने तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा, नगरीय स्थानीय निकायों को प्रदत्त अनुदान का एक भाग उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत अग्निशमन सेवाओं के पुर्ननिर्माण पर व्यय किया जाए, का पालन नहीं किया। आगे, अग्निशमन सेवाओं के लिए जारी राज्य अनुदान का 83 प्रतिशत

(₹ 7.03 करोड़) अगस्त 2016 तक सात नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों में अवरूद्ध था।

नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा 2011–16 के दौरान सामान्य अग्नि कर (समेकित कर का भाग[3]) के रूप में ₹ 30.29 करोड़ वसूल किए गए जो नगरपालिक निगम अधिनियम, 1956 तथा नगरपालिका अधिनियम, 1961 के प्रावधानों के अंतर्गत नगरपालिका क्षेत्र में अग्निशमन सेवाओं के संचालन एवं प्रबंध के लिए राज्य सरकार की राजपत्र अधिसूचना (अप्रैल 1997) के अनुसार अधिरोपित किए गए थे। 2011–16 के दौरान नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के बजट में निधियों के प्राक्कलन एवं अग्निशमन सेवाओं पर किए गए व्यय का विवरण **तालिका 5.2** के अनुसार था।

तालिका–5.2: 2011–12 से 2015–16 के दौरान अग्निकर, बजट अनुमान एवं अग्निशमन सेवाओं पर किए गए व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

नगरीय स्थानीय निकाय का नाम	बजट अनुमानों में अग्निशमन सेवाओं पर व्यय के लिए प्रावधान	सामान्य अग्निकर की वसूली	बजट अनुमान के विरूद्ध अग्निशमन पर वास्तविक व्यय (व्यय का प्रतिशत)
भोपाल नगरपालिक निगम	15.46	19.82	6.87 (44)
जबलपुर नगरपालिक निगम	28.04	9.75	3.30 (11)
नगरपालिका परिषद चन्देरी	0	0.17	0.01
नगरपालिका परिषद मलाजखण्ड	0.38	0.13	0.13 (34)
नगरपालिका परिषद मण्डीदीप	0.40	0.15	0.11 (27)
नगरपालिका परिषद सनावद	0.69	0.10	0.64 (92)
नगर परिषद बानमोर	0	0.03	0.24
नगर परिषद चान्दला	0.68	0.01	उपलब्ध नहीं
नगर परिषद खिरकिया	0.40	0.08	0.01 (2)
नगर परिषद शाहपुर	0.04	0.05	0.02 (50)
योग	**46.09**	**30.29**	**11.33**

(स्रोतः नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय द्वारा प्रदाय जानकारी)

इस प्रकार, नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों (नगरपालिका परिषद, सनावद को छोड़कर) में बजट अनुमानों के विरूद्ध अग्निशमन पर किया गया व्यय केवल दो से 50 प्रतिशत था। उक्त नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा वसूल किए गए अग्नि कर का भी उपयोग नहीं किया जा सका जबकि उक्त नगरीय स्थानीय निकायों में अग्निशमन के प्रबंध के लिए अधोसंरचना की गंभीर रूप से कमी थी।

भोपाल नगरपालिक निगम ने उत्तर में बताया (अगस्त 2016) कि नगर पालिका क्षेत्र में अग्निशमन की आवश्यकता के अनुसार उपलब्ध संसाधन पर्याप्त थे इसलिए तेरहवें वित्त आयोग अनुदान का उपयोग अन्य आधारभूत सेवाओं पर किया गया था। जबलपुर नगरपालिक निगम ने बताया (फरवरी 2016) कि तेरहवें वित्त आयोग अनुदान का उपयोग अधोसंरचना मदों पर किए जाने के कारण अग्निशमन सेवाओं पर आवश्यक सुधार नहीं किया जा सका था। मुख्य नगरपालिका अधिकारी, सनावद द्वारा बताया गया (जून 2016) कि प्राप्त राज्य अनुदान को नगरपालिका निधि में रखा गया था। मुख्य नगरपालिका अधिकारी, नगर परिषद बानमोर ने बताया (मई 2016) कि अग्निशमन सेवाओं पर उपलब्ध निधियों का उपयोग नगरपालिका परिषद के अनुमोदन से किया जाएगा।

[3] स्वच्छता कर, प्रकाश कर तथा अग्निकर

नगरपालिक निगम भोपाल का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निगम में अग्निशमन सेवाओं के लिए उपलब्ध अग्निशमन केन्द्र, उपकरण तथा अमला, अग्निशमन आयोजना में बताई गई आवश्यकता से बहुत कम था जिसकी चर्चा **कंडिका–5.1.4.4** में की गई थी।

निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2017) के दौरान शासन ने बताया कि नगरीय स्थानीय निकायों को तेरहवें वित्त आयोग अनुदान का उपयोग अग्निशमन वाहन (यदि उपलब्ध न हो) को प्राथमिकता के आधार पर क्रय करने हेतु निर्देशित किया गया था एवं उसके पश्चात शेष अनुदान का उपयोग जल प्रदाय, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, झुग्गियों में अधोसंरचना, मलजल एवं निकासी तथा सड़क निर्माण पर किया जाना था तथा अग्निकर से प्राप्त राजस्व का उपयोग अग्निशमन पर किया जाना सुनिश्चित करने हेतु आदेश भी जारी किए गए थे (जनवरी 2017)।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि शासन द्वारा तेरहवें वित्त आयोग अनुदान का एक भाग अग्निशमन सेवाओं के उपयोग के लिए अलग से नहीं रखा गया जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसा की गई थी। आगामी पांच वर्षों में राज्य आयोजना में निधियों की मांग के लिए संपूर्ण राज्य के लिए उपकरणों एवं अमले की आवश्यकता की गणना नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, राज्य में अग्निशमन सेवाएं सुदृढ़ नहीं हो सकी तथा आधारभूत आवश्यकताओं जैसे अग्निशमन केन्द्र, आवश्यक उपकरण तथा अमले की व्यापक कमी रही।

5.1.4 अधोसंरचना तथा अग्निशमन प्रबंधन

5.1.4.1 अग्निशमन केन्द्रों की अपर्याप्त संख्या

किसी भी अग्निशमन सेवाओं की संचालन दक्षता मुख्यतः उस सम्पूर्ण क्षेत्र, जिसकी सुरक्षा अग्निशमन केन्द्र द्वारा की जानी है, से संबंधित अग्निशमन केन्द्र के स्थान पर निर्भर करती है। स्थायी अग्नि सलाहकार समिति द्वारा अनुशंसा की गई थी कि अग्निशमन केन्द्र जिला मुख्यालयों तथा समस्त अनुविभागीय मुख्यालयों पर स्थापित किया जाना चाहिए। यह भी अनुशंसा की गई थी कि ऐसे नगर जिनकी जनसंख्या 10 लाख से अधिक हो, प्रत्येक 10.36 वर्ग कि.मी. क्षेत्र के लिए एक अग्निशमन केन्द्र होना चाहिए। स्थायी अग्नि सलाहकार समिति द्वारा अग्निशमन केन्द्र के प्रत्येक आवश्यक फीचर्स के लिए न्यूनतम परिमाप भी अनुशंसित किए गए थे।

भोपाल तथा जबलपुर नगरपालिक निगम द्वारा अग्निशमन केन्द्रों की स्थापना स्थायी अग्नि सलाहकार समिति के मानदंडों के अनुसार नहीं की गई थी

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को छोड़कर, नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों में अग्निशमन केन्द्र की स्थापना नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, अग्निशमन वाहन खुले में खड़े किए गए थे जो पानी के स्रोत से लगभग एक से दो किलोमीटर दूर थे।

भोपाल नगरपालिक निगम में 285 वर्ग कि.मी. क्षेत्र के लिए आवश्यक 28 अग्निशमन केन्द्रों के विरूद्ध केवल 10 अग्निशमन केन्द्र थे। 10 अग्निशमन केन्द्रों में से केवल 4 अग्निशमन केन्द्र[4] आच्छादित भवनों में स्थापित किए गए थे। तथापि, उपकरण कक्ष, निगरानी कक्ष, भंडार कक्ष इत्यादि का परिमाप न्यूनतम अनिवार्य परिमाप जो स्थायी अग्नि सलाहकार समिति द्वारा अनुशंसित किया गया था, से कम था जिसका विवरण ***परिशिष्ट–5.1*** में दर्शित है। आगे, स्थायी अग्नि सलाहकार समिति की अनुशंसा, प्रत्येक अग्निशमन केन्द्र में कम से कम एक जलस्रोत होना चाहिए, के बावजूद जलस्रोत (वाटर हाईड्रेंट) केवल दो अग्निशमन केन्द्रों में स्थापित थे। शेष आठ अग्निशमन केन्द्रों के लिए जलस्रोत अग्निशमन केन्द्रों से एक से तीन किलोमीटर दूर स्थापित थे।

[4] छोला, गोविंदपुरा, पुलबोगदा तथा संत हिरदाराम नगर

अग्निशमन केन्द्र, कोलार, भोपाल
(अग्निशमन वाहन पार्किंग स्थल पर रूकावट)

मुख्य अग्निशमन केन्द्र, जबलपुर
(अग्निशमन वाहन खुले में रखे हुए)

आगे, जबलपुर नगरपालिक निगम में, 122.5 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र को कवर करने के लिए आंकलित किए गए 11 अग्निशमन केन्द्रों की आवश्यकता के विरूद्ध, दो अग्निशमन केन्द्र थे (एक मुख्य अग्निशमन केन्द्र तथा एक उप अग्निशमन केन्द्र)। मुख्य अग्निशमन केन्द्र द्वारा लगभग 87 प्रतिशत क्षेत्र कवर किया जा रहा था। आगे, अग्निशमन केन्द्रों की स्थापना हेतु नौ विभिन्न स्थानों पर भूमि का आरक्षण किया गया था (जुलाई 2007) तथा 2011–12 से 2014–15 की अवधि के बजट अनुमानों में भी अग्निशमन केन्द्रों की स्थापना का प्रावधान किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि अग्निशमन केन्द्रों से पांच किलोमीटर एवं इससे अधिक दूरी पर 26 आग लगने की घटनाएं हुई जिसमें ₹ 2.90 करोड़ की सम्पत्ति का नुकसान हुआ था। तथापि, जबलपुर नगरपालिक निगम मार्च 2016 तक नए अग्निशमन केन्द्र स्थापित करने में विफल रहा था।

नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों ने उत्तर में बताया (अप्रैल 2016 से अगस्त 2016) कि निधियों की कमी के कारण आवश्यक अग्निशमन केन्द्रों की स्थापना नहीं की जा सकी थी। निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने बताया कि भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को अग्नि कर राजस्व का अग्निशमन सेवाओं पर उपयोग सुनिश्चित करने हेतु निर्देश जारी (जनवरी 2017) किए गए थे।

5.1.4.2 आवश्यक उपकरण

स्थायी अग्नि सलाहकार समिति ने प्रत्येक अग्निशमन केन्द्र के लिए न्यूनतम आवश्यक उपकरण जैसे दो अग्निशमन वाहन पंप (न्यूनतम 2700 लीटर पानी ले जाने वाले), एक अतिरिक्त भारी अग्निशमन वाहन (न्यूनतम 9000 लीटर पानी ले जाने वाले) तथा एक एम्बुलेन्स अनुशंसित किए थे। भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम के अग्निशमन केन्द्रों में उपलब्ध आवश्यक उपकरणों का विवरण **तालिका–5.3** में दिए अनुसार था।

तालिका–5.3: भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम के अग्निशमन केन्द्रों में उपलब्ध आवश्यक उपकरणों का विवरण

नगरीय स्थानीय निकाय का नाम	अग्निशमन केन्द्रों की संख्या	अग्निशमन वाहन पंप		भारी अग्निशमन वाहन		एम्बुलेन्स	
	उपलब्ध	आवश्यक	उपलब्ध	आवश्यक	उपलब्ध	आवश्यक	उपलब्ध
भोपाल नगरपालिक निगम	10	20	20	10	निरंक	10	निरंक
जबलपुर नगरपालिक निगम	02	04	08	02	01	02	निरंक
योग	**12**	**24**	**28**	**12**	**01**	**12**	**निरंक**

(स्रोतः नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा प्रदत्त जानकारी)

इस प्रकार, भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम में 11 भारी अग्निशमन वाहन तथा 12 एम्बूलेंसों की कमी थी। आगे, शेष नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों में अग्निशमन केन्द्र न होने के कारण आवश्यक उपकरणों की आवश्यकता का आंकलन नहीं किया जा सका था।

नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों ने उत्तर में बताया (फरवरी से अगस्त 2016) कि निधियों की कमी के कारण उपकरण क्रय नहीं किए जा सके थे। निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2017) के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि अग्निशमन वाहन का क्रय प्रक्रियाधीन था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि नगरीय स्थानीय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र में अग्निशमन सेवा के सुदृढ़ीकरण के लिए वसूल किए गए अग्निकर का उपयोग करने में असफल रहे थे।

5.1.4.3 व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण

अग्निशामक अत्यधिक परिवर्तनशील वातावरण में होते हैं जिसमें उच्चस्तरीय तापमान तथा संवहनी तथा विकरित उष्मीय प्रभाव सम्मिलित है। इसे ध्यान में रखते हुए राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण ने 16 प्रकार के विभिन्न व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण जैसा कि ***परिशिष्ट–5.2*** में वर्णित है, निर्धारित किए थे। तथापि, अभिलेखों की संवीक्षा से परिलक्षित हुआ कि नगरपालिका सनावद तथा नगर परिषद चान्दला, खिरकिया तथा शाहपुर में व्यक्तिगत सुरक्षा के कोई उपकरण उपलब्ध नहीं थे। आगे, शेष नगरीय स्थानीय निकायों में मात्र दो से आठ व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण उपलब्ध थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि बजट की उपलब्धता के आधार पर व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण क्रय करने के संबंध में कार्रवाई की जाएगी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार/नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा सुरक्षा उपकरणों के क्रय करने के संबंध में कोई योजना तैयार नहीं की गई थी।

5.1.4.4 अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना का क्रियान्वयन न होना

कंडिका 10.161 के अनुसार तेरहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि 10 लाख से अधिक की जनसंख्या (जनगणना 2001) वाले सभी नगरपालिक निगमों को अपने संबंधित अधिकार क्षेत्र के लिए अग्नि खतरे पर प्रतिक्रिया तथा कमी की आयोजना करना (fire hazard response And mitigation plan) तथा उसे राज्य के राजपत्र में प्रकाशित किया जाना अनिवार्य था।

भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम, जिनकी जनसंख्या (जनगणना 2001) क्रमशः 14.58 लाख तथा 10.76 लाख थी, द्वारा अवधि 2010–15 के लिए अग्नि खतरे पर प्रतिक्रिया तथा कमी की आयोजना (इसके पश्चात अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना) तैयार की थी जिसे राजपत्र में दो भागों (पूंजीगत निवेश आयोजना तथा मानव संसाधन प्रबंधन) में प्रकाशित किया गया था (फरवरी 2011)। अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना के क्रियान्वयन में निम्नलिखित कमियां पायी गयी।

- ***भोपाल नगरपालिक निगम में अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना का क्रियान्वयन***

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश के अनुसार भोपाल नगरपालिक निगम की अधोसंरचना एवं उपकरण की आवश्यकता पर आधारित पूंजीगत निवेश आयोजना ₹ 323 करोड़ की थी। पूंजीगत निवेश आयोजना में एक नगर स्तरीय मुख्यालय, चार खण्डीय मुख्यालय, एक प्रशिक्षण केन्द्र, 28 अग्निशमन केन्द्रों तथा 246 अग्नि उपकरणों की आवश्यकता समाहित थी। मानव संसाधन प्रबंधन आयोजना में अग्निशमन सेवाओं के

लिए 491 पद (सामान्य मानव शक्ति हेतु 44 पद तथा उपकरणों के संचालन हेतु 447 पद) की आवश्यकता सम्मिलित थी।

भोपाल नगरपालिक निगम को तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के रूप में 2010–16 के दौरान ₹ 91.08 करोड़ प्राप्त हुए थे जबकि पूंजीगत निवेश आयोजना में प्रस्तावित मदों के विरूद्ध अग्निशमन सेवा पर व्यय मात्र ₹ 1.24 करोड़ (एक प्रतिशत) था। आगे, 22 अग्निशमन केन्द्रों की अतिरिक्त आवश्यकता के विरूद्ध केवल पांच अग्निशमन केन्द्रों[5] की स्थापना की गई थी तथा प्रस्तावित 213 उपकरणों के विरूद्ध 2011–16 के दौरान 14 उपकरणों[6] की अधिप्राप्ति की गई थी। लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि नगर स्तरीय मुख्यालय, खण्डीय मुख्यालय एवं प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना हेतु कोई पहल नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि मानव संसाधन प्रबंधन आयोजना में प्रस्तावित 417 पदों[7] की आवश्यकता के विरूद्ध अग्निशमन कर्मचारियों की संस्वीकृत संख्या केवल 176 थी तथा 156 कर्मचारी वास्तविक रूप से अग्निशमन सेवा हेतु पदस्थ किए गए थे। तथापि, भोपाल नगरपालिक निगम द्वारा 2011–16 के दौरान अमले की भर्ती हेतु कोई पहल नहीं की गई थी।

- ***जबलपुर नगरपालिक निगम में अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना का क्रियान्वयन***

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश 2012 के अनुसार जबलपुर नगरपालिक निगम की अधोसंरचना एवं उपकरणों की आवश्यकता पर पूंजीगत निवेश आयोजना ₹ 137.85 करोड़ आधारित थी जिसमें एक मुख्यालय, दो खण्ड, 11 अग्निशमन केन्द्रों की स्थापना एवं 39 अग्नि उपकरणों की आवश्यकता समाहित थी। मानव संसाधन प्रबंधन में अग्निशमन सेवाओं के लिए 550 पदों (सामान्य मानव शक्ति हेतु 243 पद, कार्यालय आवश्यकता हेतु 89 पद तथा उपकरणों के क्रियान्वयन हेतु 218 पद) की आवश्यकता सम्मिलित थी।

जबलपुर नगरपालिक निगम को 2011–16 के दौरान तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के रूप में राशि ₹ 65.47 करोड़ प्राप्त हुए थे तथा निगम द्वारा अग्निशमन सेवा पर मात्र ₹ 1.31 करोड़ (दो प्रतिशत) का व्यय किया गया था। तथापि, 11 अग्निशमन केन्द्रों के नियोजन के बावजूद कोई अग्निशमन केन्द्र स्थापित नहीं किया गया था। आगे, मानव संसाधन प्रबंधन आयोजना में प्रस्तावित 373[8] पदों के विरूद्ध अग्निकर्मियों के 187 पद संस्वीकृत थे तथा अग्निशमन सेवा में केवल 85 कर्मचारी पदस्थ थे।

इस प्रकार, भोपाल नगरपालिक निगम में ₹ 91.08 करोड़ तथा जबलपुर नगरपालिक निगम में ₹ 65.47 करोड़ तेरहवें वित्त आयोग अनुदान उपलब्ध होने के बावजूद दोनों नगरपालिक निगमों में अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना का क्रियान्वयन नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर भोपाल नगरपालिक निगम द्वारा बताया गया (अगस्त 2016) कि अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना, भूमि एवं पर्याप्त निधि की अनुपलब्धता के कारण, क्रियान्वित नहीं की जा सकी। जबलपुर नगरपालिक निगम

---

5 अग्निशमन केन्द्र गांधीनगर, गोविंदपुरा, इब्राहिमपुरा, आईएसबीटी तथा माता मंदिर

6 एक फोम वाहन, एक अग्निशमन वाहन, एक राहत वैन तथा ग्यारह अग्निशमन बुलैट

7 मुख्य अग्निशमन अधिकारी (01), अग्निशमन अधिकारी (04), सहायक अग्निशमन अधिकारी (10), मुख्य अग्निकर्मी (288) तथा अग्निकर्मी (114)

8 मुख्य अग्निशमन अधिकारी (04), अग्निशमन अधिकारी (02), सहायक अग्निशमन अधिकारी (04), मुख्य अग्निकर्मी (97) तथा अग्निकर्मी (266)

ने बताया (फरवरी 2016) कि इस उद्देश्य हेतु अतिरिक्त अनुदान प्राप्त न होने के कारण आयोजना का क्रियान्वयन नहीं किया जा सका।

दोनों नगरीय स्थानीय निकायों के उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं है क्योंकि वे उपलब्ध निधि का भी उपयोग अग्निशमन सेवा के लिए नहीं कर सके थे। निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन द्वारा उत्तर दिया गया कि नगरीय निकायों को अग्निकर कर राजस्व एवं अग्निशमन सेवाओं में क्षमता वृद्धि हेतु प्रदाय अनुदान का उपयोग सुनिश्चित करने हेतु निर्देश जारी किए गए थे (जनवरी 2017)।

5.1.4.5 अग्निशमन कर्मचारियों को स्टाफ क्वार्टर्स का आवंटन

स्थायी अग्नि सलाहकार समिति के अनुशंसा के अनुसार सभी अग्निशमन कर्मचारियों को स्टॉफ क्वार्टर्स का आवंटन अग्निशमन केन्द्र परिसर में किया जाना चाहिए ताकि उनकी उपलब्धता हर समय सुनिश्चित की जा सके।

85 स्टाफ क्वार्टर्स में से केवल 24 स्टाफ क्वार्टर्स अग्निकर्मियों को आवंटित किए गए थे

लेखापरीक्षा संवीक्षा में यह परिलक्षित हुआ कि भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम के 12 अग्निशमन केन्द्रों में से मात्र चार अग्निशमन केन्द्रों[9] के परिसर में स्टाफ क्वार्टर्स थे। इस प्रकार, आठ अग्निशमन केन्द्रों के परिसर में स्टाफ क्वार्टर्स उपलब्ध नहीं थे जबकि इन अग्निशमन केन्द्रों में 81 अग्निशमन कर्मचारियों की पदस्थापना थी। आगे, चार अग्निशमन केन्द्रों के परिसर में 85 स्टाफ क्वार्टर्स उपलब्ध थे जबकि इन अग्निशमन केन्द्रों में 160 अग्नि कर्मियों की पदस्थापना थी। तथापि, मात्र 24 स्टाफ क्वार्टर्स (28 प्रतिशत) अग्निशमन कर्मचारियों को आवंटित किए गए थे एवं शेष 61 क्वार्टर्स नगरपालिक निगम के अन्य विभागों में कार्यरत कर्मियों को आवंटित किए गए थे। चार अग्निशमन केन्द्रों के परिसर में स्टाफ क्वार्टर्स की उपलब्धता तथा अग्निशमन कर्मचारियों को आवंटन का विवरण **तालिका 5.4** में दिया गया है।

तालिका–5.4: उपलब्ध एवं आवंटित स्टाफ क्वार्टर्स का विवरण

नगरीय स्थानीय निकाय का नाम	अग्निशमन केन्द्रों की संख्या	पदस्थ कर्मियों की संख्या	अग्निशमन केन्द्रों के परिसर में स्थित स्टाफ क्वार्टर्स की संख्या	अग्नि कर्मियों को आवंटित स्टाफ क्वार्टर्स	अन्य को आवंटित स्टाफ क्वार्टर्स
भोपाल नगरपालिक निगम	03	77	32	15	17
जबलपुर नगरपालिक निगम	01	83	53	09	44
योग	**04**	**160**	**85**	**24**	**61**

(स्रोतः नगरीय स्थानीय निकायों से एकत्रित जानकारी)

भोपाल नगरपालिक निगम ने उत्तर में बताया (अगस्त 2016) कि स्टाफ क्वार्टर्स बहुत पहले से ही आवंटित है तथा भविष्य में इस संबंध में विचार किया जाएगा। जबलपुर नगरपालिक निगम ने उत्तर में बताया (फरवरी 2016) कि अग्नि कर्मियों को उनकी मांग पर प्राथमिकता के आधार पर स्टाफ क्वार्टर्स आवंटित किए गए थे। निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि अग्निकर्मियों को प्राथमिकता के आधार पर स्टाफ क्वार्टर्स आवंटित करने के निर्देश जारी (जनवरी 2017) किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम अग्निशमन केन्द्रों में स्थित स्टाफ क्वार्टर्स सभी अग्नि कर्मियों को उनकी हर समय उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु आवंटित करने में असफल रहे थे।

5.1.4.6 अग्नि की सूचना तथा प्रतिक्रिया का समय

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश, 2012 की कंडिका 2.5 के अनुसार अग्निशमन केन्द्र की स्थापना इस प्रकार होना चाहिए कि अग्निशमन कर्मचारी एवं

[9] भोपाल (फतेहगढ, पुलबोगदा, संतहिरदाराम नगर), जबलपुर (निगम परिसर)

उपकरण संबंधित अग्निशमन केन्द्र के अंतर्गत किसी भी भाग में 3 से 5 मिनिट में नगरीय क्षेत्र में तथा ग्रामीण क्षेत्र में 20 मिनिट में पहुंच जाए।

किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा अग्नि सूचनाओं पर प्रतिक्रिया का समय अभिलेखित नहीं किया गया

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2011–12 से 2015–16 के दौरान भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम ने 10,948 (क्रमशः 9,220 एवं 1,728) तथा अन्य नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों ने 919 (नगरपालिका परिषद 485 तथा नगर परिषद 434) अग्नि सूचनाओं पर कार्यवाही की थी। तथापि, किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा प्रतिक्रिया का समय अभिलेखित नहीं किया गया था। इस प्रकार, प्रतिक्रिया का समय दर्शाने वाले अभिलेखों के अभाव में लेखापरीक्षा में अग्निशमन सेवाओं की दक्षता अभिनिश्चित नहीं की जा सकी थी।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि समस्त नगरीय स्थानीय निकायों को स्थायी अग्नि सलाहकार समिति की अनुशंसा के अनुसार प्रतिक्रिया समय अभिलिखित करने हेतु दिशानिर्देश जारी किए गए थे (जनवरी 2017)।

5.1.4.7 अग्नि की रोकथाम के लिए नेशनल बिल्डिंग कोड की अपेक्षाओं का पालन न किया जाना

स्थायी अग्नि सलाहकार समिति की अनुशंसा के अनुसार प्रत्येक जनसंग्रह वाले स्थानों के लिए अग्निशमन सेवाओं से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किया जाना अनिवार्य है तथा ऐसे स्थानों पर अग्नि सुरक्षा के उपायों के लिए भारत के नेशनल बिल्डिंग कोड में निहित प्रावधानों को कड़ाई से लागू किया जाए। राज्य सरकार ने भूमि विकास अधिनियम 2012 में यह प्रावधान किया कि 12.5 मीटर से अधिक ऊंचाई वाले भवनों में नेशनल बिल्डिंग कोड द्वारा निर्धारित अग्निशमन तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए। नेशनल बिल्डिंग कोड के प्रावधानों के अनुसार भवनों में अग्निशमन उपकरण स्थापित किया जाना सुनिश्चित करने हेतु आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय को राज्य अग्नि प्राधिकारी के रूप में नामित किया गया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि राज्य अग्नि प्राधिकारी द्वारा अग्नि आयोजना, ले–आउट आयोजना तथा नगरीय स्थानीय निकायों अथवा ग्राम पंचायतों आदि द्वारा जारी भवन अनुज्ञा के आधार पर भवनों के लिए अनंतिम प्रमाण पत्र इस शर्त पर जारी किए गए थे कि भवनों में अग्निशमन उपकरण स्थापित किए जाने की सूचना आवेदक द्वारा अनिवार्य रूप से दी जाएगी ताकि आवश्यक सत्यापन कर अस्थायी अनापत्ति प्रमाण पत्र एवं अधिभोग अनुज्ञप्ति प्रमाण पत्र जारी किया जा सके। 2011–12 से 2015–16 के दौरान राज्य अग्नि प्राधिकारी द्वारा बिना वैधता अवधि उल्लेखित करते हुए 517 अनंतिम अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी किए गए थे। इन अनंतिम अनुमति के प्रकरणों में से केवल 130 प्रकरणों (25 प्रतिशत) में अस्थायी प्रमाण पत्र जारी किए गए थे। शेष 387 प्रकरणों में अग्निशमन उपकरण स्थापित किए जाने की सूचना राज्य अग्नि प्राधिकारी के पास उपलब्ध (अगस्त 2016) नहीं थी।

नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि 2011–16 के दौरान में भोपाल नगरपालिक निगम द्वारा 153 तथा जबलपुर नगरपालिक निगम द्वारा 41 भवन अनुज्ञा इस शर्त के साथ जारी की गई थी कि भवनस्वामी को राज्य अग्नि प्राधिकारी से अग्नि अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करना था। तथापि, भवन अनुज्ञा के 194 प्रकरणों में से मात्र 19 प्रकरणों (10 प्रतिशत) में अनापत्ति प्रमाण पत्र हेतु आवेदन किया था। 17 प्रकरणों में अनंतिम अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी किया गया था तथा शेष 177 प्रकरणों में संबंधित नगरीय स्थानीय निकायों अथवा राज्य अग्नि प्राधिकारी द्वारा अग्निशमन तंत्र की स्थापना की स्थिति सत्यापित नहीं की गई थी।

भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम ने उत्तर में बताया (जून 2016 एवं फरवरी 2016) कि भवन अनुज्ञा जारी करते समय भवन स्वामियों को

यह निर्देशित किया गया था कि वे राज्य अग्नि प्राधिकारी से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करें।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में बताया कि नगरीय निकायों द्वारा जारी किए गए भवन अनुज्ञा संबंधी जानकारी राज्य अग्नि प्राधिकारी को उपलब्ध नहीं करायी थी। अतः अग्नि अनापत्ति प्रमाण पत्र केवल उन प्रकरणों में जारी किया गया जिसमें भवन स्वामियों के प्रस्ताव प्राप्त हुए थे। तथापि, इस संबंध में निर्देश जारी किए जाएंगे।

इस प्रकार, राज्य अग्नि प्राधिकारी तथा नगरपालिका प्राधिकारियों के शिथिलतापूर्ण रवैये के कारण भवनों में अग्नि उपकरणों के संस्थापन के संबंध में नेशनल बिल्डिंग कोड के मानदण्डों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया था।

5.1.4.8 जन जागरूकता कार्यक्रम

अग्नि की रोकथाम के लिए जन जागरूकता महत्वपूर्ण है इसलिए स्थायी अग्नि सलाहकार समिति द्वारा अनुशंसा की गई थी कि जनजागरूकता कार्यक्रम आयोजित किए जाने चाहिए जिसमें स्कूल तथा कॉलेजों में प्रचार, सिनेमाघरों में चलचित्र एवं स्लाईड्स का प्रदर्शन, प्रचार वाक्य लेखन प्रतियोगिता तथा अग्नि सप्ताह या अग्नि दिवस मनाना शामिल है।

लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि अग्नि की रोकथाम के लिए जबलपुर नगरपालिक निगम को छोड़कर, किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा कोई भी कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया था। नगरपालिक निगम जबलपुर द्वारा अग्नि दिवस (14 अप्रैल) मनाया गया तथा स्कूल एवं कॉलेजों में "अग्नि सुरक्षा फन पुस्तक" वितरित कर प्रचार किया गया था।

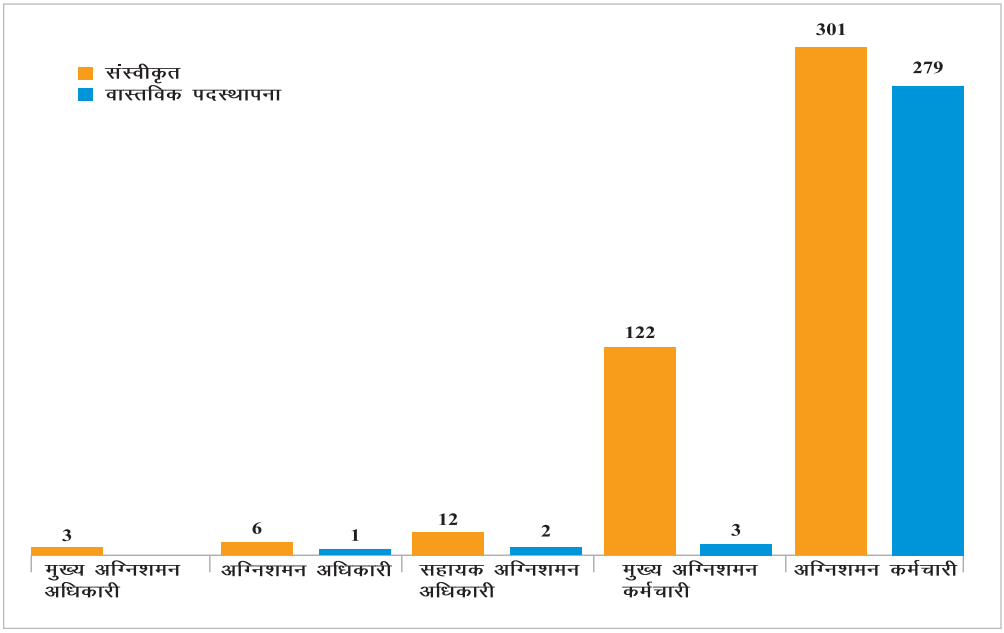
शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि अग्नि की रोकथाम के लिए जनजागरूकता हेतु एक अभियान चलाने के लिए दिशानिर्देश जारी किए गए थे (जनवरी 2017)।

5.1.5 मानवशक्ति प्रबंधन तथा क्षमतावर्धन

5.1.5.1 अग्निशमन अमले की कमी

राज्य सरकार द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों के लिए आदर्श कार्मिक संरचना जारी की गई थी (फरवरी 2014) तथा नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के लिए 443 पदों की संस्वीकृति दी गई थी। लेखापरीक्षा संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को छोड़कर, किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के लिए मुख्य अग्निशमन अधिकारी/अग्निशमन अधिकारी/सहायक अग्निशमन अधिकारी के पद स्वीकृत नहीं थे। आगे, अग्निशमन कर्मचारियों की अत्यधिक कमी थी तथा केवल 285 अग्निशमन कर्मचारी (64 प्रतिशत) पदस्थ थे जैसा कि **चार्ट–5.1** तथा ***परिशिष्ट–5.3*** में दर्शाया गया है।

चित्र 5.1 संस्वीकृत एवं वास्तविक रूप से पदस्थ अग्निशमन कर्मचारी



आगे, नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों में पदस्थ 285 अग्निशमन कर्मचारियों में से केवल 94 अग्निशमन कर्मचारी (33 प्रतिशत) नियमित आधार पर थे तथा शेष 191 कर्मचारी या तो दैनिक वेतन पर थे अथवा संविदा आधार पर थे। लेखापरीक्षा संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि 2011–16 के दौरान स्वीकृत पदों के विरूद्व अग्निशमन कर्मचारियों की भर्ती नहीं की गई थी केवल नगर परिषद चान्दला में तीन दैनिक वेतन कर्मचारियों का अग्नि कर्मचारी के पद पर नियमितिकरण किया गया था।

नगरपालिक निगम भर्ती एवं सेवा नियम 2000 के अनुसार, अग्नि कर्मचारी पद पर भर्ती केवल सीधी भर्ती पद्धति से की जानी थी तथा इसके लिए "अग्निशमन सेवाएं" में डिप्लोमा अनिवार्य अर्हता थी। स्थायी अग्नि सलाहकार समिति द्वारा शारीरिक स्वस्थ्यता के लिए शारीरिक मानक जैसे कि एक मिनिट में 10 पत्थर के वजन के साथ 100 गज की दौड़, तीन और चार चक्कर में लम्बवत स्थिति में हुक लेडर को उठाना, जमीन स्तर से आठ से 10 फुट ऊंचे लम्बवत स्थित रस्से पर चढ़ना आदि की भी अनुशंसा की गई थी। तथापि, किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा अग्निशमन कर्मचारियों की शारीरिक स्वस्थ्यता कभी भी सुनिश्चित नहीं की गई थी।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि अमले की भर्ती नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा की जानी थी। तथापि, नगरीय स्थानीय निकायों को अग्निशमन कर्मचारियों की आवश्यक अर्हता एवं शारीरिक स्वस्थ्यता सुनिश्चित किए जाने के निर्देश जारी किए गए थे (जनवरी 2017)।

5.1.5.2 अग्निशमन अमले की क्षमतावर्धन सुनिश्चित न किया जाना

प्रशिक्षण का लक्ष्य यह सुनिश्चित करना था कि समस्त अग्निशमन कर्मचारियों को उनके ज्ञान, कौशल, अभिवृत्ति, शारीरिक स्वस्थ्यता, दूरदर्शिता तथा मानसिक सतर्कता के विकास हेतु आवश्यक अवसर प्रदान किए जाए। आगे, प्रत्येक राज्य में नए प्रवेशकर्ताओं एवं सेवा/पदोन्नति संबंधी पाठ्यक्रम आयोजित करने के लिए एक अग्निशमन प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना की जानी चाहिए थी। तेरहवें वित्त आयोग ने भी आपदा प्रबंधन के लिए क्षमतावर्धन को एक महत्वपूर्ण क्षेत्र के रूप में चिन्हित किया था तथा 2010–15 के दौरान प्रत्येक प्रदेश को इस उद्देश्य हेतु ₹ 25 करोड़ आवंटित किए थे जिसका उपयोग अग्नि कर्मचारियों के प्रशिक्षण पर किया जाना था।

अग्नि कर्मचारियों के दक्षतावर्धन हेतु कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया था

लेखापरीक्षा संवीक्षा मे परिलक्षित हुआ कि राज्य सरकार ने राज्य में कोई अग्निशमन प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित नहीं किया था। आगे, राज्य सरकार या नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा 2011–12 से 2015–16 के दौरान अग्निशमन कर्मचारियों हेतु कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम/पाठ्यक्रम आयोजित नहीं किया गया था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2017) कि अग्निशमन कर्मचारियों के लिए आवश्यक अर्हता तथा शारीरिक स्वस्थ्यता के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने हेतु नगरीय स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए गए थे (जनवरी 2017)।

5.1.6 अनुवीक्षण एवं अग्नि अभिलेखों का संधारण

अनुवीक्षण एवं अभिलेखों के संधारण हेतु कोई अनुश्रवण तंत्र विद्यमान नहीं था

लेखापरीक्षा संवीक्षा में यह परिलक्षित हुआ कि अग्निशमन केन्द्रों/उपकरणों के आवधिक निरीक्षण तथा इसकी राज्य स्तर के साथ–साथ नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकाय स्तर पर रिपोर्टिंग हेतु कोई अनुवीक्षण तंत्र विद्यमान नहीं था। भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को छोड़कर किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकाय में अग्नि सूचना पंजी संधारित नहीं की गई थी। तथापि, अग्निशमन सेवा की दक्षता आंकलित करने के लिए आवश्यक जानकारी जैसे प्रतिक्रिया समय भोपाल नगरपालिक निगम एवं जबलपुर नगरपालिक निगम में अग्नि सूचना पंजी में अभिलिखित नहीं किया गया था। अग्नि सूचना पंजी में केवल हानि के कुछ प्रकरणों को अभिलिखित किया गया था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (जनवरी 2017) शासन ने उत्तर में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को ध्यान में रखते हुए समस्त नगरीय स्थानीय निकायों को प्रतिक्रिया समय तथा सम्पत्ति की हानि का अभिलेख रखने हेतु निर्देशित किया गया था।

5.1.7 निष्कर्षो का सारांश एवं अनुशंसाएं

- राज्य सरकार द्वारा अग्नि शमन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण तथा प्रबंधन के लिए कोई व्यापक योजना तैयार नहीं की गई थी। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण दिशानिर्देश 2012, जिसमें अधिनियमन एक वर्ष के भीतर बनाया जाना था, के बावजूद राज्य में अग्नि अधिनियम का अधिनियमन नहीं किया गया था। नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के आयुक्त/मुख्य नगरपालिका अधिकारियों द्वारा अग्निशमन सेवाओं को नियंत्रित करने हेतु कोई विनियमन/उपविधियां तैयार नहीं की गई थी जैसा कि संबंधित नगरपालिका अधिनियमों के अंतर्गत निहित था। राज्य अग्नि प्राधिकारी तथा नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा नेशनल बिल्डिंग कोड के मानदण्डों के अनुपालन में भवनों में अग्निशमन व्यवस्था स्थापित किया जाना सुनिश्चित नहीं किया गया था।

  अनुशंसाः अग्निशमन सेवाओं को नियंत्रित करने हेतु नगरीय स्थानीय निकायों को विनियम/उपविधियां बनानी चाहिए।

  शासन ने बताया कि नगरीय स्थानीय निकायों को इस संबंध में निर्देशित किया जाएगा।

- नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों ने अग्निशमन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण के लिए उनके द्वारा वसूल किए गए अग्निकर की राशि का भी उपयोग नहीं किया था। राज्य आयोजना में निधियों की मांग हेतु संपूर्ण राज्य के लिए उपकरणों एवं अमले की आवश्यकता की गणना नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, राज्य में अग्निशमन सेवाएं सुदृढ़ नहीं हो सकी तथा आधारभूत आवश्यकताओं जैसे अग्निशमन केन्द्रों, अनिवार्य उपकरण तथा मानवशक्ति की अत्यधिक कमी रही।

अनुशंसाः नगरीय स्थानीय निकायों को अग्निशमन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण के लिए सहायता अनुदानों के साथ–साथ उनके स्वयं के राजस्व का उपयोग भी अग्निशमन सेवाओं पर किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

शासन ने बताया कि लेखापरीक्षा अनुशंसा के अनुसार सभी नगरीय स्थानीय निकायों को अग्नि कर राजस्व का उपयोग अग्निशमन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण पर किया जाना सुनिश्चित करने हेतु निर्देशित किया गया है।

- भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को छोड़कर किसी भी नमूना जांच की गई नगरीय स्थानीय निकायों में अग्निशमन केन्द्र स्थापित नहीं किए गए थे। निधियों के अभाव में भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम द्वारा तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुपालन में राज्य सरकार द्वारा प्रकाशित अग्निशमन में कमी दूर करने की आयोजना का क्रियान्वयन नहीं किया गया। भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम के अग्निशमन केन्द्र स्थायी अग्नि सलाहकार समिति के मानदण्डों के अनुसार लैस नहीं थे। अनिवार्य उपकरणों एवं व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों की अपर्याप्तता थी।

  अनुशंसाः अग्निशमन सेवाओं में दक्षता सुधार के लिए स्थायी अग्नि सलाहकार समिति की अनुशंसा के अनुसार अग्निशमन केन्द्र तथा आवश्यक उपकरण प्रदान किए जाने चाहिए।

  शासन ने बताया कि लेखापरीक्षा की अनुशंसा को ध्यान में रखते हुए भोपाल नगरपालिक निगम तथा जबलपुर नगरपालिक निगम को अग्निशमन केन्द्र तथा अग्निशमन उपकरणों के उन्नयन के लिए अग्निकर राजस्व का उपयोग सुनिश्चित किए जाने हेतु निर्देशित किया गया है।

- नगरीय स्थानीय निकायों के पास अग्निशमन कर्मियों की उल्लेखनीय कमी थी तथा अत्यधिक संख्या में रिक्तियां थी। 2011–16 के दौरान अग्निकर्मचारी के स्वीकृत पदों पर कोई नियुक्तियां नहीं की गई थी। अग्निशमन सेवाओं के लिए पदस्थ 285 कर्मियों में से केवल 94 कर्मचारी (33 प्रतिशत) नियमित आधार पर कार्य कर रहे थे एवं शेष 191 कर्मचारी या तो दैनिक वेतन पर थे अथवा संविदा आधार पर थे। अग्निशमन कर्मचारियों की क्षमतावर्धन हेतु राज्य सरकार द्वारा न तो किसी प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना की गई थी न ही नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अग्निशमन कर्मचारियों के लिए कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम/पाठ्यक्रम आयोजित किया गया था।

  अनुशंसाः नगरीय स्थानीय निकायों को अग्निशमन सेवाओं के लिए पर्याप्त संख्या में अमले की पदस्थापना की जाना चाहिए। अग्निकर्मचारियों की आवश्यक अर्हता तथा शारीरिक स्वस्थ्यता भी सुनिश्चित की जानी चाहिए। अग्नि कर्मचारियों की क्षमतावर्धन सुनिश्चित की जाना चाहिए।

  शासन ने बताया कि नगरीय स्थानीय निकायों को अग्निकर्मचारियों की अनिवार्य अर्हता तथा शारीरिक स्वस्थ्यता के लिए समय–समय पर प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जाने हेतु निर्देशित किया गया है।

- नमूना जांच की गई किसी नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा अग्नि सूचना पर कार्रवाई हेतु प्रतिक्रिया समय अभिलिखित नहीं किया गया था। अग्नि की रोकथाम हेतु जन जागरूकता कार्यक्रम आयोजित नहीं किए गए थे।

  अनुशंसाः स्थायी अग्नि सलाहकार समिति की अनुशंसा अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों को अग्निशमन सेवाओं की दक्षता पर निगरानी रखने के लिए

प्रतिक्रिया समय का निरीक्षण करना चाहिए। जन जागरूकता कार्यक्रम समय समय पर आयोजित किए जाने चाहिए।

राज्य सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अनुशंसाएं स्वीकार की गई।

- अग्निशमन केन्द्रों/उपकरणों के आवधिक निरीक्षण एवं इसकी रिपोर्टिंग हेतु राज्य स्तर के साथ–ही नगरीय स्थानीय निकाय स्तर पर कोई अनुवीक्षण व्यवस्था नहीं थी। अग्नि सूचना पंजी उपयुक्त रूप से संधारित नहीं की गई थी जिसके कारण अग्निशमन सेवाओं की दक्षता लेखापरीक्षा में आंकलित नहीं की जा सकी।

  अनुशंसाः आवश्यक अभिलेख जैसे अग्नि सूचना पंजी उपयुक्त रूप से संधारित की जानी चाहिए।

  राज्य सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अनुशंसाएं स्वीकार की गई।

5.2 अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं

नगरीय विकास एवं आवास विभाग

5.2.1 पर्यवेक्षण शुल्क की कम वसूली

नगरपालिका परिषद, बदनावर, जिला धार द्वारा छह कॉलोनाईजरों से पर्यवेक्षण शुल्क ₹ 78.82 लाख की कम वसूली की गई थी

मध्य प्रदेश नगरपालिका (कॉलोनाईजर का पंजीकरण, निबंधन एवं शर्ते) नियम, 1998 के नियम 12 के अनुसार कॉलोनाईजर को कॉलोनी के आंतरिक विकास पर किए जाने वाले व्यय की अनुमानित लागत के दो प्रतिशत के समतुल्य राशि जमा करानी होगी। नियमों में किए गए संशोधन (अप्रैल 2013) के अनुसार, कॉलोनी में आंतरिक विकास की लागत की गणना विभाग द्वारा प्रकाशित एकीकृत मानक अनुसूची दर के अंतर्गत प्रचलित दरों के आधार पर की जाएगी।

मुख्य नगरपालिका अधिकारी, नगरपालिका परिषद, बदनावर, जिला धार के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया (मई 2015) कि अप्रैल 2011 एवं मार्च 2015 के मध्य नगरपालिका परिषद द्वारा छह कॉलोनाईजरों से ₹ 5.65 लाख की पर्यवेक्षण शुल्क एकत्रित की गई थी। एकीकृत मानक अनुसूची दरों या नजदीकी नगरपालिकाओं में प्रचलित दरों के अनुसार नगरपालिका परिषद द्वारा आंतरिक विकास लागत की गणना नहीं की गई थी। संबंधित कॉलोनाईजरों द्वारा प्रस्तुत प्राक्कलित लागत पर्यवेक्षण शुल्क की वसूली हेतु स्वीकार्य की गई थी। तथापि, नजदीकी नगरपालिका (नगरपालिक निगम इंदौर[10]) में निर्धारित प्रचलित आंतरिक विकास की लागत को ध्यान में रखते हुए, इन छह प्रकरणों में पर्यवेक्षण शुल्क ₹ 84.47 लाख निकाली गई थी ***(परिशिष्ट–5.4)***। इस प्रकार, कॉलोनाईजरों से राशि ₹ 78.82 लाख पर्यवेक्षण शुल्क कम वसूली गई थी।

निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2017) में, शासन ने बताया कि नगरपालिका परिषद, बदनावर को नियमों के अनुसार पर्यवेक्षण शुल्क वसूल करने के आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे। नगरपालिका परिषद, बदनावार ने आगे अपने उत्तर में सूचित किया (फरवरी 2017) कि कॉलोनाईजरों से ₹ 78.82 लाख की वसूली हेतु नोटिस (सितम्बर 2016) जारी कर दिए गए थे।

[10] नगरपालिक निगम, इंदौर के संकल्प दिनांक 06.01.2011 के अनुसार नगर निगम द्वारा कॉलोनी की आंतरिक विकास लागत ₹ 200 प्रति वर्ग फीट दर निर्धारित की गई थी ।

तथ्य यह है कि नगरपालिका बदनावर संहितागत प्रावधानों के अनुसार पर्यवेक्षण शुल्क एकत्रित करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप पर्यवेक्षण शुल्क ₹ 78.82 लाख की कम वसूली हुई।

5.2.2 शास्ति एवं ब्याज का परिहार्य भुगतान

नगरपालिक निगम, उज्जैन कर्मचारी भविष्य निधि एवं विविध प्रावधान अधिनियम 1952 के संबंध में सांविधिक देय राशि को जमा करने में विफल रहा, जिसके फलस्वरूप ₹ 65.55 लाख की शास्ति एवं ब्याज का परिहार्य भुगतान हुआ

कर्मचारी भविष्य निधि एवं विविध प्रावधान अधिनियम 1952 (ई.पी.एफ. अधिनियम), जिसको संसद द्वारा अधिनियमित किया गया था, कारखानों एवं अन्य स्थापनाओं के कर्मचारियों हेतु भविष्य निधि की स्थापना हेतु प्रावधान करता है। कर्मचारी भविष्य निधि योजना, 1952, जिसको केन्द्र सरकार द्वारा ई.पी.एफ. अधिनियम के अंतर्गत तैयार किया गया था, के प्रावधानों के अंतर्गत नियोक्ता, कर्मचारी के वेतन से उसके अंशदान की कटौती करेगा जिसे वह स्वयं के अंशदान के साथ प्रत्येक माह की समाप्ति के 15 दिन के भीतर निधि में जमा करेगा। अंशदान के भुगतान में चूक के मामले में नियोक्ता ई.पी. एफ. अधिनियम के अंतर्गत विनिर्दिष्ट दर पर शास्ति एवं ब्याज की अदायगी के लिए जिम्मेदार हो सकता है। केन्द्र सरकार ने नगरपालिक निगम एवं नगरपालिका परिषद को ई.पी.एफ. अधिनियम के अंतर्गत अंतर्निहित किए जाने हेतु अधिसूचित किया (जनवरी 2011)।

नगरपालिक निगम, उज्जैन के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया (फरवरी 2015) कि नगरपालिक निगम ने अपने संविदा कर्मचारियों के संबंध में जनवरी 2011 से नवम्बर 2011 तक कर्मचारी अंशदान की कटौती नहीं की थी। कर्मचारी भविष्य निधि संगठन ने जनवरी 2011 से नवम्बर 2011 की अवधि के लिए ₹ 59.81 लाख के देय ई.पी.एफ. अंशदान का निर्धारण किया था (दिसम्बर 2013) और नगरपालिक निगम के बैंक खाते से सीधे वसूल किया था (जनवरी 2014)।

आगे, दिसम्बर 2011 से जुलाई 2013 तक की अवधि के लिए, यद्यपि नगरपालिक निगम द्वारा कर्मचारी अंशदान की कटौती की गई थी, परंतु ई.पी.एफ.ओ. में अंशदान को एक माह से 35 माह तक की देरी के साथ जमा किया गया था। जनवरी 2011 से नवम्बर 2011 के दौरान कर्मचारी एवं नियोक्ता अंशदान को जमा करने की नगरपालिक निगम की विफलता एवं दिसम्बर 2011 से जुलाई 2013 के दौरान अंशदान को देर से जमा करने के कारण ई.पी.एफ.ओ. ने राशि ₹ 65.55 लाख की शास्ति एवं ब्याज (शास्ति ₹ 44.20 लाख + ब्याज ₹ 21.35 लाख) अधिरोपित किया था, जिसका नगरपालिक निगम द्वारा जून 2014 में भुगतान किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2017) में, शासन ने बताया कि ई.पी.एफ. समय पर जमा करने हेतु आवश्यक दिशानिर्देश जारी किए जाएंगे जिससे शास्ति एवं ब्याज से बचा जा सके।

इस प्रकार नगरपालिक निगम, उज्जैन द्वारा ई.पी.एफ. अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 65.55 लाख की शास्ति एवं ब्याज की परिहार्य भुगतान का सृजन हुआ एवं सांविधिक देय राशि के भुगतान में चूक के लिए जवाबदेही सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता थी।

5.2.3 आश्रय शुल्क की कम वसूली

नगरपालिक निगम रीवा में कॉलोनाईजरों से राशि ₹ 36.37 लाख आश्रय शुल्क वसूल नहीं की गई थी/कम वसूल की गई थी

मध्य प्रदेश नगरपालिका (कॉलोनाईजर का पंजीकरण, निबंधन एवं शर्ते) नियम, 1998 के नियम 10 के अनुसार, नगरपालिका क्षेत्र में विकसित की जाने वाली प्रत्येक आवासीय भूखंड कॉलोनी में, कॉलोनाईजर आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों तथा निम्न आय समूहों से संबंधित व्यक्तियों के लिए उतनी संख्या में भूखंड विकसित करेगा/निर्मित आवासीय इकाईयां उपलब्ध कराएगा जो उस कॉलोनी में अन्य आय वर्गों के लिए विकसित किए गए कुल भूखंडों की संख्या/आवासीय इकाईयों के 15 प्रतिशत के बराबर होगी। तथापि, ऐसा कॉलोनाईजर जो आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग एवं निम्न आय समूहों से संबंधित व्यक्तियों को भूखंड या आवासीय इकाई उपलब्ध कराने से छूट चाहता है उसे नियम 10(9) के अतंर्गत कुल आवासीय प्लॉटों के क्षेत्रफल या कुल निर्मित क्षेत्रफल वर्ग मीटर में, जैसा भी प्रकरण हो एवं कलेक्टर ऑफ स्टाम्प द्वारा निर्धारित प्रचलित दिशानिर्देश दरों के गुणन का 5 प्रतिशत की निर्धारित दर से आश्रय शुल्क का भुगतान करना होगा।

आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग एवं निम्न आय समूहों के लिए प्लॉट/आवासीय इकाईयों को आरक्षित करने एवं नियम 10(9) के अंतर्गत आश्रय शुल्क का भुगतान करने के अतिरिक्त, प्रत्येक कॉलोनाईजर को नियम 10(10) के अंतर्गत कुल अनुमत्य निर्मित क्षेत्रफल (वर्ग मीटर में) एवं समूह आवास कॉलोनी के प्रकरण में ₹ 100 के गुणन से प्राप्त उत्पाद के बराबर आश्रय शुल्क जमा करानी होगी।

नगरपालिक निगम रीवा के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया (अप्रैल 2015) कि आवासीय इकाईयों के निर्माण के लिए अनुमति के चार प्रकरणों में, मध्य प्रदेश नगरपालिका (कॉलोनाईजर का पंजीकरण, निबंधन एवं शर्ते) नियम, 1998 के नियम 10(10) के अंतर्गत ₹ 28.68 लाख की आश्रय शुल्क वसूल नहीं की गई थी/कम वसूल की गई थी। इन अनुमतियों में से एक कॉलोनाईजर ने आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों एवं निम्न आय समूहों से संबंधित व्यक्तियों को आवासीय इकाईयां उपलब्ध कराने से छूट प्राप्त कर ली थी। तथापि, नियम 10(9) के अंतर्गत, प्रचलित दिशानिर्देश दर ₹ 13,000 प्रति वर्ग मीटर के अनुसार ₹ 7.69 लाख की आश्रय शुल्क एकत्रित नहीं की थी। इस प्रकार, नगरपालिक निगम, संहितागत प्रावधानों के अनुसार निर्धारित आश्रय शुल्क एकत्रित करने में असफल रही परिणामस्वरूप राशि ₹ 36.37 लाख आश्रय शुल्क की **तालिका–5.5** में गणना अनुसार कम वसूली हुई।

तालिका–5.5: आश्रय शुल्क की कम वसूली

(₹ लाख में)

कॉलोनाइजर को अनुमति का विवरण	अनुमत्य निर्मित क्षेत्र वर्ग मी. में	नियम 10(10) के अनुसार देय आश्रय शुल्क	नियम 10(9) के अनुसार देय आश्रय शुल्क	वसूली गई आश्रय शुल्क	कम वसूली गई आश्रय शुल्क
क्र/378/न.पा.नि./ 2014 दिनांक 06.02.2014	4175.12	4.18	निरंक	2.52	1.66
क्र/501/न.पा.नि./ 2013, दिनांक 07.10.2013	11036	11.04	निरंक	निरंक	11.04
क्र/718/न.पा.नि./ 2013, दिनांक 09.01.2013	14801	14.80	निरंक	निरंक	14.80
क्र/450/न.पा.नि./ 2013, दिनांक 18.09.2013	1182.96	1.18	7.69	निरंक	8.87
	योग	**31.20**	**7.69**	**2.52**	**36.37**

नगरपालिक निगम रीवा ने उत्तर में आश्रय शुल्क की कम वसूली को स्वीकार किया (नवम्बर 2016) एवं सूचित किया कि ₹ 36.37 लाख वसूली की प्रक्रिया प्रारंभ कर दी गई थी। निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2017) में शासन ने बताया कि अधिसूचना के अनुसार फ्लैट/प्लॉट आर्थिकरूप से कमजोर वर्ग हेतु आरक्षित किए गए थे एवं आश्रय शुल्क की शेष राशि नियमानुसार संबंधित कॉलोनाइजरों से वसूल की जाएगी।

तथ्य यह है कि नगरपालिक निगम रीवा, मध्य प्रदेश नगरपालिका (कॉलोनाइजर का पंजीकरण, निबंधन एवं शर्तें) नियम, 1998 के प्रावधानों का अनुपालन करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप आश्रय शुल्क राशि ₹ 36.37 लाख की कम वसूली हुई।

(पराग प्रकाश)
प्रधान महालेखाकार
(सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्य प्रदेश

ग्वालियर
दिनांक : 15 अप्रैल 2017

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक : 18 अप्रैल 2017