

अध्याय-II

अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियां

इस अध्याय में तीन प्रमुख भाग हैं। पहला भाग 'अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत)' के अनुपालन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से संबंधित है, जो जून 2015 में शुरू की गई एक भारत सरकार की योजना है, जिसका उद्देश्य हर घर में पानी की आपूर्ति और सीवरेज कनेक्शन की सुनिश्चितता कर शहरी सुविधाओं में वृद्धि करना तथा सार्वजनिक परिवहन को अपनाना या गैर-मोटर चालित परिवहन के लिए सुविधाओं का निर्माण करके प्रदूषण को कम करना था। दूसरा भाग 'शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग' के बारे में है और अंत में शहरी स्थानीय निकायों तथा नगरीय विकास एवं आवासन विभाग से संबंधित पांच अलग से लेखापरीक्षा टिप्पणियां हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि अमृत परियोजनाओं की भौतिक प्रगति और उनके परिणाम, कार्यों के पूरा होने में देरी और निगरानी में कमी के कारण संतोषजनक नहीं थे। शहरी स्थानीय निकायों को निधियां जारी करने में विलम्ब था तथा परियोजनाओं को निधियन से जोड़े बिना स्वीकृति दी गई थी। परियोजनाओं के संचालन एवं अनुरक्षण के प्रावधान को कार्यादेशों में सम्मिलित नहीं किया गया था तथा ठेकेदारों को लाभार्थी के विवरण को प्रमाणित किये बिना ही भुगतान किया गया था। क्रय किये गए पानी के मीटर, मीटर-आधारित बिलिंग शुरू करने के लिए स्थापित नहीं किए गए थे, सीवरेज परियोजनाएं अधूरी रह गई थीं और सतत लाभ देने के लिए हरित स्थानों का उचित रखरखाव नहीं किया गया था। स्काडा प्रणाली पर भारी व्यय के बावजूद, प्रभावी निगरानी के लिए इसका उपयोग नहीं किया गया था। कई अस्वीकार्य कार्यों का व्यय, मिशन निधियों पर आरोपित किया गया था, जिसके कारण मिशन निधियों का अनियमित विचलन हुआ था।

शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग में कमी पाई गई, क्योंकि शहरी स्थानीय निकाय न तो राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली की आवश्यकताओं के अनुसार लेखाओं का रखरखाव कर रहे थे और न ही वित्तीय विवरणों का प्रमाणीकरण कोडल आवश्यकता के अनुसार किया जा रहा था। सरकारी स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग की निगरानी के लिए कोई प्रणाली तैयार नहीं की गई थी। वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग पर सूचना/डेटा भी सार्वजनिक डोमेन में अपलोड नहीं किया जा रहा था।

यह पाया गया कि शहरी स्थानीय निकायों ने नई पेंशन योजना के अन्तर्गत कर्मचारियों और नियोक्ता दोनों के पेंशन अंशदान के हिस्से को अनियमित रूप से धारित किया था। इसके अतिरिक्त, विज्ञापन बोर्डों की ई-नीलामी में सफल बोलीदाता को निर्धारित समयावधि में मांग नोटिस जारी न करना; निर्दिष्ट उद्देश्यों के अतिरिक्त अन्य प्रयोजनों के लिए चौदहवें वित्त आयोग के अनुदानों का उपयोग और श्रम उपकर और बेहतरी लेवी की गैर/कम वसूली जैसे मामलों भी देखे गये।

स्वायत्त शासन विभाग

2.1 अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन-(अटल मिशन फॉर रिजुविनेशन एण्ड अरबन ट्रांसफोर्मेशन-अमृत)

2.1.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने प्रारंभिक रूप से अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) पांच वर्ष के लिए प्रारम्भ किया था (जून 2015) एवं इसे दो बार (मार्च 2020 एवं अक्टूबर 2021) मार्च 2021 एवं मार्च 2023 तक के लिए बढ़ाया गया था।

अमृत के मुख्य उद्देश्य:

- (i) यह सुनिश्चित करना है कि प्रत्येक घर में नल के साथ पानी की आपूर्ति एवं सीवरेज कनेक्शन है;
- (ii) हरियाली एवं अच्छी तरह से संधारित खुले स्थान (जैसे पार्क) विकसित करके शहरों के सुविधा मूल्य में वृद्धि करना; तथा
- (iii) सार्वजनिक परिवहन को अपनाना अथवा गैर-मोटर चालित परिवहन (जैसे पैदल चलना एवं साइकिल चलाना) के लिए सुविधाओं का निर्माण करके प्रदूषण को कम करना।

मिशन का उद्देश्य सुधारों एवं क्षमता निर्माण के एक समूह¹ के माध्यम से शासन में सुधार करना भी है। शहरी विकास मंत्रालय (एमओयूडी) द्वारा सेवा स्तर बेंचमार्क (एसएलबी) के रूप में संकेतक एवं मानक निर्धारित किए गए थे।

मिशन भारत के 500 शहरों में प्रारम्भ किया गया था, जिसमें से राजस्थान के 29 शहर चयनित किए गए थे। स्वायत्त शासन विभाग (एलएसजीडी) ने अमृत योजना के क्रियान्वयन के लिए राजस्थान शहरी पेयजल सीवरेज एवं आधारभूत विकास निगम लिमिटेड (रुडसिको) को राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण के रूप में नियुक्त किया (सितंबर 2015)। एक नोडल अभिकरण के रूप में रुडसिको अमृत परियोजनाओं की निगरानी, सरकारी प्राधिकारियों के साथ संवाद एवं भारत सरकार एवं राज्य सरकार से प्राप्त निधि शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने के लिए उत्तरदायी थी। मिशन के तहत शहरी स्थानीय निकायों/नगर सुधार न्यास/राजस्थान शहरी आधारभूत संरचना विकास परियोजना (आरयूआईडीपी), जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (पीएचईडी)² एवं समान स्तरीय विभाग में कार्य निष्पादित किए जाते हैं।

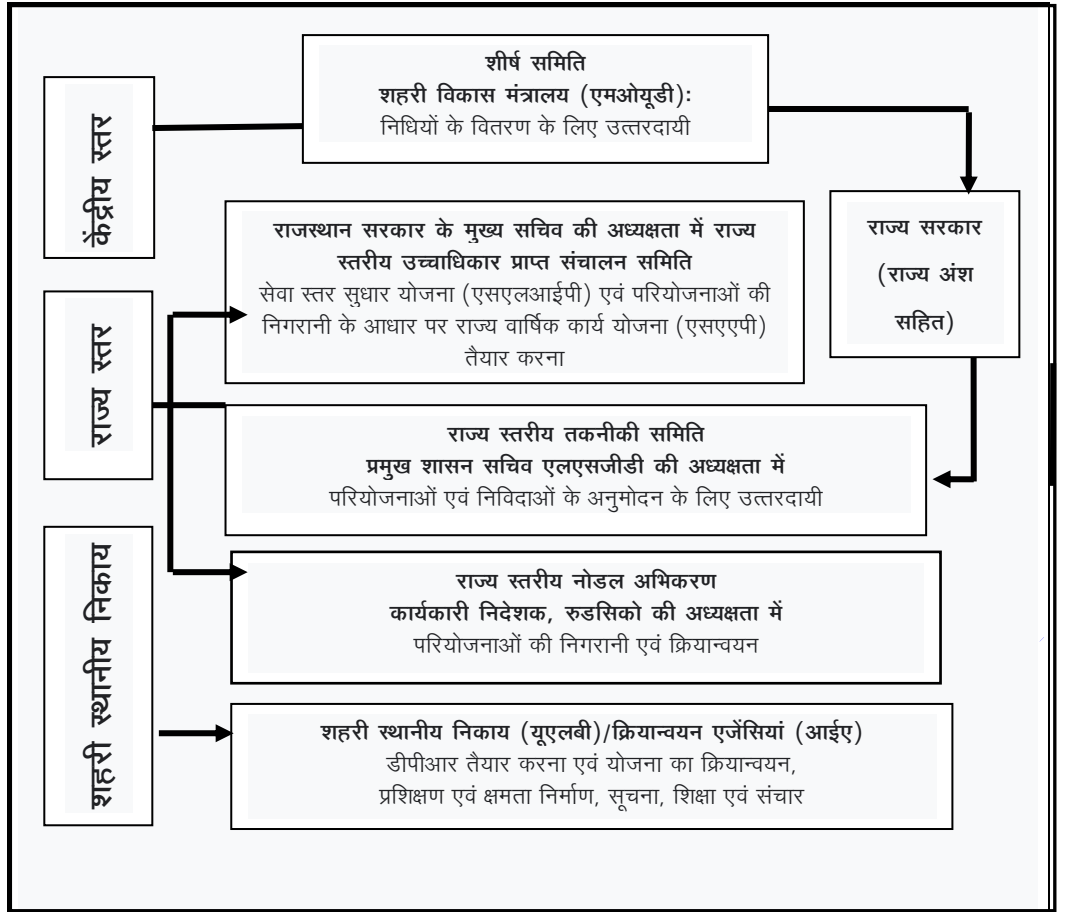
¹ जैसे कि ई-अभिशासन, दोहरा लेखा प्रणाली, शहरी नियोजन इत्यादि।

² अमृत दिशानिर्देश के पैरा 8.1 के अनुसार परियोजनाओं को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित किया जाना था। तथापि, ऐसे मामलों में जहां शहरी स्थानीय निकायों के पास परियोजनाओं को संभालने की पर्याप्त क्षमता नहीं है, परियोजनाओं को राज्य या केंद्र सरकार की विशेष एजेंसियों द्वारा निष्पादित किया

अमृत परियोजनाओं को मुख्य रूप से सीवरेज परियोजनाओं, जल निकासी परियोजनाओं, हरित क्षेत्र परियोजनाओं एवं जल आपूर्ति परियोजनाओं के रूप में वर्गीकृत किया गया है।

2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

राज्य स्तरीय उच्चाधिकार प्राप्त संचालन समिति, अमृत परियोजनाओं की योजना, क्रियान्वयन एवं निगरानी के लिए उत्तरदायी है। रुडसिको अमृत के लिए राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण के रूप में कार्य कर रहा है। परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए शहरी स्थानीय निकाय, नगर सुधार न्यास, जल स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग एवं आरयूआईडीपी उत्तरदायी हैं। यूएलबी के साथ राज्य सरकार की प्रशासनिक मशीनरी को संयोजित करके एक संगठनात्मक रेखाचित्र नीचे दिया गया है:-



2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि क्या:

- परियोजना मार्गदर्शक सिद्धांतों के अनुसार उचित आयोजना बनाई गई थी;
- निविदा एवं संविदा प्रबंधन निष्पक्ष, पारदर्शी एवं इस क्षेत्र में निरंतर सर्वोत्तम थे;

जा सकता है। इस प्रकार, पीएचईडी (जल आपूर्ति परियोजनाओं के लिए राज्य विशेष एजेंसी) के माध्यम से जलापूर्ति परियोजनाओं को लागू करने का निर्णय लिया गया (अप्रैल 2016)।

- अमृत के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कार्य का निष्पादन एवं निधियों का उपयोग कुशल एवं प्रभावी था।

2.1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:-

- अमृत पर भारत सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देश;
- राज्य स्तरीय उच्चाधिकार प्राप्त संचालन समिति की बैठकों के कार्यवृत्त;
- क्रियान्वयन अभिकरणों को केंद्रीय एवं राज्य अंश जारी करते समय राज्य वित्त विभाग द्वारा जारी निर्देश एवं अनुदेश;
- चयनित परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर);
- लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम (पीडब्ल्यूएफ एण्ड एआर); आरटीपीपी अधिनियम तथा सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम (जीएफ एण्ड एआर)।

2.1.5 कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने अमृत योजना गतिविधियों की विस्तृत समीक्षा के लिए 2015-16 से 2020-21 की अवधि को सम्मिलित करते हुए 29 शहरों में से आठ शहरों³ (28 प्रतिशत) का चयन किया। प्रतिदर्श का चयन आईडिया सॉफ्टवेयर का प्रयोग करते हुए यादृच्छिक आधार पर किया गया। योजना में 93 परियोजनाओं में से 32 परियोजनाये⁴ नमूना जांच के लिए चयनित की गयी। निदेशक स्थानीय निकाय, रुडसिको, शहरी स्थानीय निकायों, जोधपुर विकास प्राधिकरण एवं पीएचईडी के कार्यालयों में जुलाई 2021 से अक्टूबर 2021 के दौरान अभिलेखों की नमूना जांच की गई थी। चयनित परियोजनाओं में कार्यों की स्थिति एवं गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए लेखापरीक्षा ने संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया।

2.1.6 परियोजना प्रबंधन

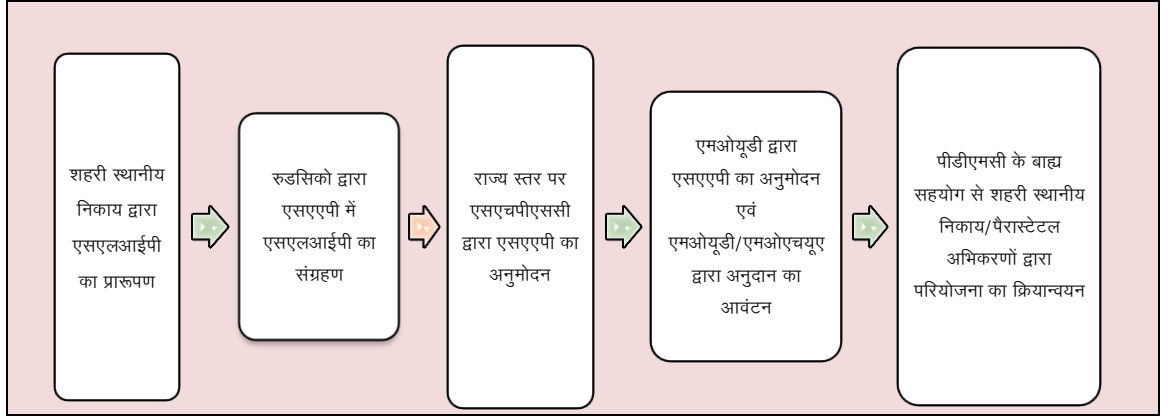
2.1.6.1 राज्य वार्षिक कार्य योजना (एसएएपी)

एमओयूडी/आवास एवं शहरी कार्य मंत्रालय (एमओएचयूए) राज्य वार्षिक कार्य योजना (एसएएपी) के आधार पर राज्य सरकारों के माध्यम से परियोजना निधि प्रदान करता है। शहरी स्थानीय निकाय द्वारा तैयार की गई सेवा स्तरीय सुधार योजनायें (एसएलआईपी) एसएएपी के लिए बुनियादी निर्माण खण्ड हैं। राज्य स्तर पर, सभी मिशन शहरों के एसएलआईपी को एसएएपी में संग्रहित किया जाता है।

³ बारां, चूरू, जोधपुर, उदयपुर, ब्यावर, बीकानेर, झालावाड़ एवं सीकर।

⁴ जल निकासी (पांच परियोजनायें), हरित क्षेत्र (10 परियोजनायें), सीवरेज (नौ परियोजनायें) एवं जल आपूर्ति (आठ परियोजनायें)।

अमृत परियोजनाओं के क्रियान्वयन को दर्शाने वाला प्रक्रिया प्रवाह रेखाचित्र



2015-20 की अवधि के दौरान, एसएचपीएससी एवं एमओयूडी ने तीन एसएएपी का अनुमोदन किया एवं कुल अनुमोदित परियोजना लागत ₹ 3,223.94 करोड़⁵ थी। दिए किये अनुबंधों की अनुमोदित लागत ₹ 3,057.94 करोड़ थी एवं राज्य में अमृत परियोजनाओं पर कुल ₹ 2,413.70 करोड़ (जून 2021 तक) व्यय किये गये थे। एसएएपी वार अवधि एवं निधि का विवरण तालिका 2.1 में दिया गया है।

तालिका 2.1: एसएएपी वार अवधि एवं निधियों का विवरण

(₹ करोड़ में)

एसएएपी	अवधि	राशि	जल आपूर्ति	सीवरेज	जल निकासी	हरित क्षेत्र
एसएएपी-I	2015-16	879.61	313.48	548.51	00	17.62
एसएएपी-II	2016-17	1033.50	232.35	773.25	11.50	16.40
एसएएपी-III	2017-20	1144.83	382.87	709.01	30.80	22.15
कुल		3057.94	928.70	2030.77	42.30	56.17

स्रोत: रुडसिको द्वारा प्रदान की गई सूचना

एसएएपी निधियों के अतिरिक्त, सुधारों के लिए प्रोत्साहन तथा प्रशासनिक एवं कार्यालय व्यय के लिए क्रमशः ₹ 89.15 करोड़ एवं ₹ 57.65 करोड़ भी प्राप्त हुए थे।

2.1.6.2 भौतिक प्रगति

परियोजनाओं के समय पर पूर्ण होने को सुनिश्चित करने के लिए विस्तृत योजना एवं प्रारंभिक ढांचा आवश्यक है। स्वीकृत/पात्र परियोजना लागत, किए गए व्यय एवं परियोजनाओं की स्थिति सहित 93 स्वीकृत परियोजनाओं⁶ का क्षेत्र-वार विवरण परिशिष्ट-I (क से घ) में दिया गया है। ₹ 3,142 करोड़ की संशोधित पात्र लागत की 93 स्वीकृत परियोजनाओं में से ₹ 685.38 करोड़ की 41 परियोजनाओं को ₹ 700.72 करोड़ के व्यय के साथ पूर्ण किया गया। 41 में से 30 परियोजनाओं में एक से 37 माह का विलम्ब हुआ। शेष 52 परियोजनाएं ₹ 1,712.99 करोड़ के व्यय करने और दो से 37 माह के विलम्ब (जून 2021) के बाद भी अपूर्ण थीं।

⁵ एसएएपी I- ₹ 919 करोड़, एसएएपी II- ₹ 1072.80 करोड़ एवं एसएएपी III- ₹ 1232.14 करोड़।

⁶ सीवरेज परियोजनायें: 32 (₹ 2045.15 करोड़), जल परियोजनायें: 24 (₹ 977.85 करोड़), जल निकासी परियोजनायें: 06 (₹ 68.05 करोड़) एवं हरित क्षेत्र परियोजनायें: 31 (₹ 50.95 करोड़)।

स्पष्ट भूमि हक के बिना स्थलों का चयन, कार्यों की प्रगति की निगरानी में कमी तथा निधियों का जारी नहीं होना कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब के प्रमुख कारण थे। विलम्ब के प्रकरणों की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

रुडसिको (राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी) ने देरी के तथ्यों एवं कारणों को स्वीकार किया (मई 2022) एवं बताया कि कार्य पूर्ण होने में विलम्ब का मुख्य कारण कोविड-19 महामारी था। यह स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 93 में से 81 परियोजनाओं में निर्धारित पूर्णता तिथि महामारी शुरू होने से पूर्व की थी।

2.1.6.3 परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान 'परियोजना विकास एवं प्रबंधन सलाहकार सेवाओं' के विच्छेदन होने के कारण परियोजनाओं की प्रभावी निगरानी का अभाव

अमृत मिशन दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 8.3 में परियोजनाओं के धीमे क्रियान्वयन के कारक जैसे कि परियोजना डिजाइन, निविदा की प्रक्रिया, विलम्ब के कारण लागत में वृद्धि एवं निविदाओं के आमंत्रण एवं निपटान में विलम्ब तथा अनुमोदित लागत एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) आदि में दर्शायी गयी लागत में अंतर इत्यादि को चिन्हित किया गया था। इन बाधाओं को दूर करने के लिए, अमृत दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 8.3 एवं अनुलग्नक 8 में यह वर्णित किया गया था कि राज्यों/यूएलबी को बाह्य इकाइयों की सेवाएं लेनी चाहिए, जिन्हें परियोजना विकास एवं प्रबंधन सलाहकार (पीडीएमसी) कहा जाएगा। मिशन के अन्तर्गत पीडीएमसी के क्षेत्र को चार व्यापक घटकों अर्थात् योजना, डिजाइन, पर्यवेक्षण एवं परियोजना प्रबंधन में विभाजित किया गया था। पीडीएमसी को एसएलआईपी ढांचे के आधार पर परियोजनाओं की पहचान करनी थी एवं आवश्यक अनुसंधान, डिजाइन, स्वीकृति एवं क्रियान्वयन करना था। पीडीएमसी को जलापूर्ति एवं सीवरेज के आवृत क्षेत्र के विद्यमान स्तरों का आंकलन तथा अंतराल को समाप्त करने के लिए योजनाओं की जांच करनी थी। एसएएपी की प्रक्रिया के दौरान, पीडीएमसी को सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) की संभावना तलाशनी थी एवं मध्यावधि सुधार के लिए प्रतिक्रिया प्राप्त करने हेतु नागरिकों के साथ जुड़ना था।

रुडसिको ने ₹ 38.29 करोड़ की लागत पर मैसर्स शाह टेक्निकल कंसल्टेंट्स प्राइवेट लिमिटेड के साथ एक पीडीएमसी करार निष्पादित किया (अप्रैल 2016)। करार अवधि 4 अप्रैल 2016 से 31 मार्च 2020 तक थी, जो आपसी सहमति के आधार पर अगले 12 माह की अवधि के लिए विस्तार योग्य थी। अनुबंध मूल्य ₹ 29.98 करोड़ से संशोधित किया गया (फरवरी 2019) एवं पीडीएमसी को ₹ 26.77 करोड़ का कुल भुगतान (मई 2020 तक) किया गया। अनुबंध की निर्धारित पूर्णता तिथि 31 मार्च 2020 थी। तथापि, अमृत परियोजना के कुछ कार्य अपूर्ण थे, अतः उचित तकनीकी सहायता एवं परियोजनाओं की निगरानी की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि रुडसिको द्वारा पीडीएमसी अनुबंध का निर्णय कार्यों की पूर्णता से सम्बंधित सूचना पर आधारित था (मई 2020), जो लेखापरीक्षा जांच में अपूर्ण पाये गये थे (जून 2021), जैसा कि तालिका 2.2 में दर्शित है। रुडसिको ने केवल 21 जुलाई 2020 तक अनुबंध का विस्तार किये जाने की अनुमति दी (जून 2020) एवं उसके बाद यह समाप्त हो गया।

लेखापरीक्षा ने पूर्ण कार्यों की वास्तविक स्थिति की समीक्षा की एवं पाया कि जून 2020 तक 93 परियोजनाओं में से 32 (34.41 प्रतिशत) ही पूर्ण थी। इस प्रकार, 21 जुलाई 2020 से आगे अनुबंध विस्तार नहीं किये जाने का निर्णय विवेकपूर्ण नहीं था। 30 जून 2021 को परियोजनाओं की स्थिति तालिका 2.2 में दी गयी है।

तालिका 2.2: अपूर्ण रही अमृत परियोजनाओं का विवरण

क्र.सं.	क्षेत्र	अनुमोदित परियोजनाओं की संख्या	पूर्ण कार्यों की संख्या	अपूर्ण कार्यों की संख्या	भौतिक प्रगति का प्रतिशत जैसे कि अनुबंध समाप्ति के निर्णय के समय (मई 2020) दर्शायी गई थी	जून 2021 को पूर्ण कार्यों का प्रतिशत
1	सीवरेज	32	08	24	79.00	25.00
2	जल आपूर्ति	24	05	19	69.00	20.83
3	जल निकासी	06	04	02	39.00	66.67
4	हरित क्षेत्र	31	24	07	83.00	77.42
	कुल	93	41	52		

स्रोत: रुडसिको द्वारा प्रदान की गई सूचना

पीडीएमसी अनुबंध को समाप्त करने का निर्णय एवं परियोजनाओं की स्व-निगरानी न तो न्यायसंगत थी एवं न ही अमृत दिशानिर्देशों के अनुरूप थी। तथ्यों से यह स्पष्ट है कि पीडीएमसी अनुबंध की समाप्ति के पश्चात् मात्र नौ परियोजनायें पूर्ण थीं और यह दर्शाता है कि रुडसिको द्वारा स्व-निगरानी पर्याप्त नहीं थी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि पीडीएमसी की अनुपस्थिति में शहरी स्थानीय निकायों एवं रुडसिको के कर्मचारियों द्वारा परियोजनाओं की निरंतर निगरानी की जा रही थी, गुणवत्ता जांच की सुनिश्चितता, स्वतंत्र समीक्षा एवं निगरानी अभिकरण (आईआरएमए)⁷ तथा शासकीय अभियांत्रिकी महाविद्यालयों द्वारा किये गये तृतीय पक्ष निरीक्षणों के माध्यम से की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि तथ्य यह है कि परियोजनायें जून 2021 तक भी पूर्ण नहीं की जा सकीं एवं अमृत दिशानिर्देशों के अनुसार परियोजनाओं के पूर्ण होने तक पीडीएमसी पर्यवेक्षण आवश्यक है। इसके आगे, आईआरएमए ने अंतिम (आठवां) दौरा नहीं किया था (जून 2022 तक) एवं कमीशनिंग पूर्ण निरीक्षण, परीक्षण चरण एवं निर्माण पश्चात् चरणों के सन्दर्भ में कोई प्रतिवेदन भी प्रस्तुत नहीं किया गया था।

सिफारिश 8: राज्य सरकार और नोडल अभिकरण को अमृत दिशानिर्देशों के अनुसार परियोजनाओं की प्रभावी निगरानी और समय पर उनकी पूर्णता सुनिश्चित करनी चाहिये।

2.1.6.4 स्काडा प्रणाली का उपयोग नहीं करना एवं ऑनलाइन निगरानी का अभाव

पर्यवेक्षी नियंत्रण एवं आँकड़ा अधिग्रहण (स्काडा) एक प्रणाली है जो संगठनों को (अ) स्थानीय अथवा दूरस्थ स्थानों पर प्रक्रियाओं को नियंत्रित करने (ब) वास्तविक समय आँकड़ों की निगरानी, संग्रह एवं संसाधित करने (स) उपकरणों जैसे कि मानव-मशीन इंटरफ़ेस (एचएमआई) सॉफ़्टवेयर के माध्यम से सेंसर, वाल्व, पंप, मोटर इत्यादि के साथ सीधे बातचीत

⁷ मिशन परियोजनाओं की स्वतंत्र रूप से निगरानी करने के लिए बाह्य एजेंसी।

करने एवं (द) एक लॉग पत्रावली में घटनाओं को रिकॉर्ड करने की अनुमति देती है। स्काडा प्रणाली कार्य बंद रहने के समय को कम करने में सार्थक रूप से सहायता करती हैं।

लेखापरीक्षा ने आठ⁸ पीएचईडी कार्यालयों में स्काडा प्रणाली की नमूना जांच की एवं दो पीएचईडी कार्यालयों में पायी गयी कमियां नीचे दी गयी है:-

(अ) पीएचईडी डीपीआर चूरु में स्काडा प्रणाली की स्थापना निर्धारित की गयी थी (अगस्त 2016)। स्काडा प्रणाली (अ) जल अंतरण प्रणाली की पूर्ण स्थिति प्रदर्शित करने (ब) उपयुक्त ग्राफिक स्क्रीन पर सादृश्य मूल्यों को प्रदर्शित करने एवं (स) अलार्म कब बजा, कब अभिस्वीकृत किया गया एवं कब सामान्य पर लौट आया, के विवरण सम्मिलित करते हुए सूचना देने के लिए थी।

चूरु शहर में, अमृत योजना के अन्तर्गत ₹ 18.15 करोड़ लागत की एक परियोजना एक संवेदक को प्रदान की गई थी। 15 मार्च 2019 को कार्य पूर्ण किया गया था। इस परियोजना के मात्रा के बिल (बीओक्यू) में जल आपूर्ति के नियंत्रण एवं निगरानी के लिए स्काडा प्रणाली भी सम्मिलित की गयी। पीएचईडी ने स्काडा प्रणाली पर ₹ 4.85 करोड़ खर्च किए। प्रणाली के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान यह देखा गया कि प्रणाली के काम न करने एवं स्थापित उपकरण के अनुचित रखरखाव के कारण, स्काडा द्वारा परियोजना की निगरानी नहीं की जा रही थी। यह भी पाया गया कि अधिकांश नलकूप स्काडा प्रणाली से जुड़े नहीं थे एवं इसके कारण स्काडा शून्य परिणाम दिखा रहा था।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि ₹ 4.85 करोड़ में से ₹ 1.62 करोड़ स्काडा से जुड़े नौ उन्नत सेवा जलाशय (ईएसआर) एवं 117 नलकूप पर दूरस्थ अंतिम स्टेशन इकाइयां (आरटीयू)/निर्देशयोग्य तर्क नियंत्रक (पीएलसी) पैनल, जनरल पैकेट रेडियो सर्विस (जीपीआरएस) मॉडम एवं बैटरी बैकअप/अव्यवधान योग्य विद्युत् आपूर्ति (यूपीएस) अंतर्वर्तक की आपूर्ति एवं स्थापना से संबंधित थे। अभिलेखों की नमूना जांच से पाया कि ये उपकरण सेवा से बाहर/दोषपूर्ण हो गए थे, तथापि, ये उपकरण कार्य आदेश में परिकल्पित संचालन एवं रखरखाव अवधि के अन्दर थे, इसलिए संवेदक उपकरण की समय पर मरम्मत/रखरखाव के लिए जिम्मेदार था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.85 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ, क्योंकि स्काडा से कोई लाभ प्राप्त नहीं किये गए थे।

(ब) पीएचईडी, ब्यावर में स्काडा प्रणाली के दूसरे संयुक्त भौतिक सर्वेक्षण में (स्काडा एवं स्वचालन के लिए लागत ₹ 2.96 करोड़) यह देखा गया कि स्काडा प्रणाली परिचालन में नहीं थी।

टिप्पणी से सरकार को सूचित किया गया था (जनवरी 2022), तथापि उत्तर प्रतीक्षित है।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

2.1.7.1 निधि प्रबंधन

एमओयूडी द्वारा जारी (जून 2015) मिशन विवरण एवं दिशा-निर्देश (दिशानिर्देश) के अनुच्छेद 5.1 में परियोजनाओं के वित्तपोषण स्वरूप को निम्नानुसार निर्धारित किया गया:

⁸ ब्यावर, चूरु एवं सीकर (पूर्ण परियोजनायें) तथा बारां, बीकानेर, उदयपुर, झालावाड़ एवं जोधपुर (प्रगतिरत परियोजनायें)

(प्रतिशत में)

निधि योगदानकर्ता	10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहर	10 लाख तक की जनसंख्या वाले शहर
केंद्र सरकार	33.33	50
राज्य सरकार	शेष निधि	शेष निधि
शहरी स्थानीय निकाय		

इसके पश्चात्, एसएचपीएससी की द्वितीय बैठक (मई 2016) में निधि स्वरूप में निम्नानुसार संशोधन किया गया था:

(प्रतिशत में)

निधि योगदानकर्ता	10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहर	10 लाख तक की जनसंख्या वाले शहर
केंद्र सरकार	33.34	50
राज्य सरकार	33.33	30
शहरी स्थानीय निकाय	33.33	20

दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 9.1 एवं 9.2 (निधियां जारी करना) में प्रावधान है कि केंद्रीय निधियां 20:40:40 की तीन किश्तों में जारी की जाएंगी। प्रथम किश्त राष्ट्रीय स्तर की शीर्ष समिति द्वारा एसएएपी के अनुमोदन के तुरंत पश्चात् जारी की जाएगी। द्वितीय एवं तृतीय त्रैमासिक किश्त शीर्ष समिति द्वारा (i) त्रैमासिक प्राप्तांक पत्र (ii) उपयोगिता प्रमाण पत्र एवं (iii) राज्य मिशन निदेशकों से परियोजना निधि के अनुरोध प्राप्त होने पर जारी की जानी थी।

2.1.7.2 केंद्रीय सहायता जारी करने में विलम्ब एवं राज्य/शहरी स्थानीय निकायों के अंश को जारी नहीं करना

केंद्रीय सहायता जारी होने की तिथि से एक माह के अन्दर राज्य अंश के साथ केंद्रीय सहायता नोडल मिशन निदेशक के स्वाते में जारी की जानी आवश्यक है। मिशन निदेशक को इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को समय पर निधियां जारी किया जाना सुनिश्चित करना था।

(अ) लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाए गए जहां राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को एक माह के अन्दर केंद्रीय सहायता जारी नहीं की थी, जैसा कि तालिका 2.3 में वर्णित है।

तालिका 2.3: केंद्र सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा जारी केंद्रीय सहायता

(₹ करोड़ में)

पात्र केंद्रीय सहायता	राज्य सरकार को केंद्रीय सहायता जारी करने की तिथि	राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियां जारी करने की तिथि	विलम्ब दिनों में (एक माह से अधिक)
91.90	13.11.15	15.02.16	64
105.22	29.06.16	22.08.16	24
111.27	28.04.17	28.07.17	61
268.31	05.09.18	18.10.18	13
150.81	18.12.18	25.02.19	40
143.91	11.06.19	13.09.19	65

पात्र केंद्रीय सहायता	राज्य सरकार को केंद्रीय सहायता जारी करने की तिथि	राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को निधियां जारी करने की तिथि	विलम्ब दिनों में (एक माह से अधिक)
100.00	30.06.20	04.09.20	36
193.27	02.07.20	06.01.21	157
293.27	19.11.20	05.03.21	76
1457.96			

स्रोत: रुडसिको द्वारा प्रदान की गई सूचना

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को 13 दिनों से 157 दिनों के विलम्ब से केंद्रीय सहायता जारी की। इससे मिशन के अन्तर्गत कार्यों के समय पर निष्पादन में बाधा उत्पन्न हुई।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि जैसे ही भारत सरकार राज्य को केंद्रीय सहायता जारी करती है, विभाग, राज्यांश सहित केंद्रीय सहायता जारी करने के प्रस्ताव वित्त विभाग को प्रस्तुत करते हैं। तथापि, तथ्य यह है कि अमृत दिशा-निर्देश में दी गई समय-सीमा का पालन नहीं किया गया एवं निधियां विलम्ब से जारी की गईं।

(ब) इसके अतिरिक्त, निम्नलिखित मामलों में (तालिका 2.4), राज्य सरकार समय पर केंद्रीय सहायता के साथ शहरी स्थानीय निकायों को अपना अंश जारी करने में विफल रही:

तालिका 2.4: राज्य सरकार का पात्र अंश एवं इसे शहरी स्थानीय निकायों को जारी किये जाने का विवरण

(₹ करोड़ में)

राज्य सरकार का पात्र हिस्सा	राज्य सरकार को केंद्रीय सहायता जारी करने की तिथि	तदनुसार शहरी स्थानीय निकायों को राज्य हिस्से को जारी करने की तिथि	विलम्ब दिवसों में (एक माह से अधिक)
55.14	13.11.15	24.06.16	194
63.13	29.06.16	22.08.16	24
66.76	28.04.17	28.07.17	61
160.98	05.09.18	18.10.18	13
90.49	18.12.18	31.03.19	72
86.34	11.06.19	13.09.19	64
134.37	02.07.20	06.01.21	157
217.23	19.11.20	01.04.21	103
874.44			

स्रोत: रुडसिको द्वारा प्रदान की गई सूचना

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को 13 दिनों से 194 दिनों के विलम्ब से अपना हिस्सा जारी किया। राज्य सरकार ने उत्तर दिया (जून 2022) कि निधियां निष्पादन एजेंसियों की मांग के अनुरूप जारी की गई थीं। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अमृत दिशानिर्देशों में विशेष रूप से निधियों के हस्तांतरण की समय-सीमा सम्मिलित की गयी है, जिसे सुनिश्चित नहीं किया गया था।

(स) ऊपर उल्लेखित निधि सहभाजन अनुपात के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों को परियोजनाओं की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए अपने अंश का योगदान करना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि शहरी स्थानीय निकायों को जुलाई 2021 तक ₹ 700.13 करोड़ के अंशदान करने आवश्यक थे, जिसके विरुद्ध उन्होंने राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) अनुदान में से मात्र ₹ 92.00 करोड़ का अंशदान किया। यह मुख्य रूप से शहरी स्थानीय निकायों की खराब वित्तीय स्थिति के कारण था। परिणामतः परियोजनाओं के पूर्ण होने में विलम्ब हुआ।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में (जून 2022) शहरी स्थानीय निकायों के अंश की व्यवस्था ऋण के माध्यम से करने के प्रयासों का उल्लेख किया।

सिफारिश 9: राज्य सरकार व नोडल अभिकरण को समय पर निधियां जारी करने व उनका किफायती व कुशल उपयोग सुनिश्चित करना चाहिये।

2.1.7.3 राजस्व स्रोतों से सम्बद्ध हुये बिना परियोजनाओं की मंजूरी

दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 7.5 एवं अनुलग्नक 8 में प्रावधान है कि एसएएपी में मात्र वे परियोजनाएं सम्मिलित होनी चाहिए जहां परियोजना की पूर्ण लागत राजस्व स्रोतों अर्थात् बाहरी स्रोतों जैसे ऋण एवं बांड से जुड़ी हो। एसएएपी को विकसित करने की प्रक्रिया के दौरान, पीडीएमसी को सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडल का उपयोग करने की संभावना का पता लगाना था, जो कि प्रधान निष्पादन मॉडल होना चाहिये एवं इसके आधार पर राज्यों को मजबूत नागरिक प्रतिक्रिया के साथ उपयुक्त सेवा स्तर समझौते (एसएलए) द्वारा पीपीपी मॉडल उपयोग करने की संभावना का भी पता लगाना था।

यद्यपि, पीपीपी को प्रधान निष्पादन मॉडल के रूप में तलाशने के लिए पीडीएमसी समझौते में सम्मिलित किया गया था, फिर भी पीडीएमसी पीपीपी/जन सार्वजनिक निजी भागीदारी मॉडल को तलाशने में विफल रहा एवं सभी 93 परियोजनायें प्रत्यक्ष मॉडल पर स्वीकृत की गयी थीं।

इस प्रकार, राज्य/शहरी स्थानीय निकाय पीपीपी मॉडल का अन्वेषण करने एवं परियोजनाओं को राजस्व स्रोतों से सम्बद्ध कर समय पर पूर्ण करने एवं इच्छित लाभ का प्रावधान सुनिश्चित करने में विफल रहे।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि पीपीपी मॉडल पर कोई परियोजना स्वीकृत नहीं की गई थी, क्योंकि इस के लिए कोई अवसर नहीं पाया गया। तथापि, लेखापरीक्षा ने संवीक्षा में पाया कि पीपीपी मॉडल का अन्वेषण करने के प्रयास नहीं किये गए थे और इसलिए पीपीपी मॉडल पर कोई परियोजना स्वीकृत नहीं की जा सकी।

प्रकरण अध्ययन

नगरपालिका बांड जारी नहीं करना

अमृत दिशा-निर्देशों का अनुलग्नक 7 बाह्य संसाधनों को जुटाने, शहरी स्थानीय निकायों के आंतरिक संसाधन सृजन में सुधार एवं साख निर्धारण करने से सम्बंधित है।

एमओएचयू ने शहरी स्थानीय निकायों को उनकी वित्तीय क्षमताओं को दृढ़ करने के लिए नगरपालिका बांड जारी करके धन जुटाने पर वित्तीय वर्ष 2018-19 के लिए आठ शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 181.33 करोड़ की प्रोत्साहन राशि जारी करने के बारे में सूचित किया (अक्टूबर 2020)।

यह भी सूचित किया गया कि वर्ष 2020-21 के लिए, शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 26 करोड़ की अधिकतम सीमा में ₹ 100 करोड़ के प्रत्येक नगरपालिका बांड निर्गम के लिये ₹ 13 करोड़ की प्रोत्साहन राशि (पहले आओ पहले पाओ आधार पर, अधिकतम सात संख्या) दी जाएगी।

अन्य राज्यों के शहरी स्थानीय निकायों को प्रोत्साहन राशि की स्थिति की समीक्षा से पता चला कि 2018-19 के दौरान आठ⁹ शहरी स्थानीय निकायों ने नगरपालिका प्रतिभूतियों के माध्यम से ₹ 3,390 करोड़ सफलतापूर्वक जुटाए एवं उन्हें प्रोत्साहन राशि भी दी गयी।

लखनऊ नगर निगम ने ₹ 200 करोड़ के नगरपालिका प्रतिभूती जुटाए (दिसंबर 2020) एवं ₹ 26 करोड़ की प्रोत्साहन राशि के लिए पात्र बना। लखनऊ नगर निगम प्रतिभूतियों का निर्गम अति अभिदान था एवं जुटाई गई धनराशि अमृत योजना के अन्तर्गत जल आपूर्ति परियोजनाओं एवं आवास परियोजनाओं में उपयोग किये जाने के लिये प्रस्तावित की गयी थी।

राज्य सरकार (अप्रैल 2017) ने नगर निगम जयपुर को प्रतिभूती जारी करने का निर्देश दिया। तथापि, वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान प्रतिभूती जारी करने एवं प्रोत्साहन राशि प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए।

2020-21 में पुनः, नगर निगम जयपुर को ₹ 100 करोड़ के नगरपालिका प्रतिभूती जारी करने के लिए पात्र पाया गया। रुडसिको ने इस प्रोत्साहन राशि को प्राप्त करने के लिए नगर निगम जयपुर को सूचित किया (अक्टूबर 2020/दिसंबर 2020 एवं जनवरी 2021)। तथापि, नगर निगम जयपुर कोई भी नगरपालिका प्रतिभूती जारी करने में पुनः विफल रहा (नवंबर 2021)। परिणामतः यह अपनी वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए ₹ 13 करोड़ की प्रोत्साहन राशि प्राप्त करने से वंचित हुआ।

आक्षेप सरकार को सूचित किया गया था (जनवरी 2022), तथापि उत्तर प्रतीक्षित है।

2.1.7.4 अमृत निधि पर ₹ 5.93 करोड़ के मूल्य वृद्धि दावों का अनियमित प्रभार

दिशानिर्देशों का अनुच्छेद 6.5 निर्धारित करता है कि अमृत निधि से कोई आकस्मिकता अथवा लागत वृद्धि की अनुमति नहीं होगी। अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि चार शहरी स्थानीय निकायों ने मूल्य वृद्धि के दावे स्वयं की निधियों से वहन करने के बजाय अमृत निधियों पर अनियमित रूप से प्रभारित किये। जिसका विवरण तालिका 2.5 में दिया गया है।

तालिका 2.5: अमृत निधियों पर मूल्य वृद्धि दावों के अनियमित प्रभार का विवरण

शहरी स्थानीय निकाय	कार्य की प्रकृति	क्या लागत वृद्धि तकनीकी स्वीकृति में सम्मिलित थी	लागत वृद्धि (₹ करोड़ में)	अन्य टिप्पणियां
बारां	सीवरेज कार्य	नहीं	3.18	अमृत निधियों पर प्रभारित किया गया
चुरू	सीवरेज कार्य	नहीं	1.27	
जोधपुर	सीवरेज कार्य	नहीं	1.48	
		कुल	5.93	

स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख

⁹ अहमदाबाद, अमरावती, भोपाल, हैदराबाद, इन्दौर, पुणे, सुरत एवं विशाखापत्तनम।

जैसा कि उपरोक्त तालिका में दर्शाया गया है, मूल्य वृद्धि दावे तकनीकी स्वीकृति में सम्मिलित नहीं थे। इसके बावजूद, शहरी स्थानीय निकायों ने दिशानिर्देशों एवं एसएलटीसी के तकनीकी अनुमोदनों का उल्लंघन करते हुए अमृत निधियों से ₹ 5.93 करोड़ के मूल्य वृद्धि दावे प्रभारित किये।

राज्य सरकार ने आक्षेप स्वीकार किया (जून 2022) एवं अवगत कराया कि शहरी स्थानीय निकाय अपने स्वयं के साधनों से इन मूल्य वृद्धि दावों का समायोजन कर लेगी।

2.1.7.5 अमृत निधियों पर ₹ 1.81 करोड़ के अस्वीकार्य कार्य प्रभारित करना

दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 3.1.9 में अस्वीकार्य घटकों (परियोजनाओं अथवा परियोजना संबंधी कार्यों के लिए भूमि का क्रय, कर्मचारियों का वेतन, बिजली, दूरसंचार, स्वास्थ्य, शिक्षा, मजदूरी रोजगार कार्यक्रम इत्यादि) की सूची निर्धारित की गई है। इसके अलावा, अनुच्छेद 6.10 (शर्तें) निर्धारित करता है कि अमृत में ऐसी कोई भी परियोजना सम्मिलित नहीं की जानी चाहिए, जिसमें भूमि उपलब्ध नहीं थी, कोई भी परियोजना कार्य आदेश जारी नहीं किया जाना चाहिए, यदि सभी विभागों से सभी अनुमति उस समय तक प्राप्त नहीं हुई है और भूमि क्रय की लागत राज्यों/शहरी स्थानीय निकाय द्वारा वहन की जानी हो।

लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरण देखे जिनमें शहरी स्थानीय निकाय/ज.स्वा.अ.वि. ने उपरोक्त दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया एवं स्वयं की निधियों से इन व्ययों को वहन करने के स्थान पर अमृत निधियों पर अस्वीकार्य व्यय प्रभारित किये। इसका विवरण तालिका 2.6 में दिया गया है।

तालिका 2.6: अमृत योजना के अन्तर्गत अस्वीकार्य घटकों का विवरण

(₹ करोड़ में)

परियोजना/कार्य	कार्यालय	अस्वीकार्य कार्य की प्रकृति	राशि	अन्य टिप्पणियाँ
जल आपूर्ति	पीएचईडी स्पण्ड, सीकर	निविदा प्रकाशन लागत का समाचार पत्रों को किया गया भुगतान	0.04	-
		विद्युत संबंध	0.48	-
		सड़क काटने की एनओसी लागत का नगर परिषद, सीकर को किया गया भुगतान	0.03	-
जल आपूर्ति	पीएचईडी स्पण्ड, बारां	भूमि अधिग्रहण	0.11	-
		वृत्त कार्यालय भवन एवं कर्मचारियों के लिए आवासीय गृहों का निर्माण	0.59	-
		जल आपूर्ति पाइपलाइन के लिए भूमि अधिग्रहण	0.29	मंडल कार्यालय ने रेलवे एवं गेल से अनापत्ति प्रमाण पत्र नहीं लिया तथा दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विरुद्ध कार्यदेश जारी किया।
जल आपूर्ति	पीएचईडी स्पण्ड, झालावाड़	कार्यालय एवं आवासीय भवन का पुनर्वास	0.27	-
		कुल	1.81	

स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों एवं जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा प्रदान की गई सूचना

इसके परिणामस्वरूप निधियों का अन्य कार्यों में विपथन हुआ, जिससे मिशन परियोजनाओं का निष्पादन प्रभावित हुआ।

सिफारिश 10: राज्य सरकार को उन मामलों के लिये उत्तरदायित्व तय करना चाहिये, जहाँ अस्वीकार्य गतिविधियों के लिये अमृत निधि का उपयोग किया गया था।

2.1.7.6 अर्जित बैंक ब्याज का समायोजन नहीं किया जाना

अमृत दिशानिर्देश के संशोधित अनुच्छेद 9.5 के अनुसार, अप्रयुक्त केंद्रीय सहायता निधियों पर अर्जित ब्याज को परियोजनाओं में पुनः प्रवाहित करने हेतु लेखांकन अलग से किया जाएगा। केन्द्रीय सहायता की आगामी किश्तों को जारी करते समय अर्जित ब्याज के विवरण को ध्यान में रखा जाना चाहिए। वित्त मंत्रालय भारत सरकार ने भी कार्यालय ज्ञापन जारी किया (जून 2021), जिसमें यह कहा गया था कि "राज्य नोडल अभिकरण सुनिश्चित करेगी कि जारी की गई निधियों से अर्जित ब्याज को जीएफआर 2017 के नियम 230 (8) के संदर्भ में यथानुपात आधार पर संबंधित समेकित निधियों में अनिवार्य रूप से प्रेषित किया जाना चाहिए। यह भी कहा गया था कि पिछले वित्तीय वर्ष के लिए ब्याज की गणना अप्रैल के प्रथम सप्ताह में प्रत्येक वर्ष की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि रुडसिको ने अप्रयुक्त केंद्रीय सहायता निधियों पर ब्याज के रूप में ₹ 4.45 करोड़ (मार्च 2021 तक) अर्जित किये एवं इसे केंद्रीय सहायता राशि की किश्तों में समायोजित किया जाना था। तथापि, रुडसिको ने केंद्र सरकार को ब्याज प्रेषित नहीं किया।

राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण ने उत्तर दिया (फरवरी 2022) कि ₹ 4.45 करोड़ की कुल निधियों में से ₹ 3.06 करोड़ की यथानुपात निधियों को समायोजित किया गया था एवं शुद्ध वापसी योग्य राशि ₹ 1.39 करोड़ थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि ₹ 3.06 करोड़ की निधियां शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित थी, इस प्रकार, रुडसिको द्वारा केंद्र सरकार को ₹ 4.45 करोड़ का पूर्ण यथानुपात अंश लौटाया जाना था, परन्तु इसे लौटाया नहीं गया।

2.1.8 सीवरेज परियोजनायें

मिशन शहरों में बुनियादी शहरी आधारभूत संरचना के विकास के लिए सीवरेज अमृत मिशन के अन्तर्गत प्राथमिकता क्षेत्र के तौर पर लिया गया था। इसमें भूमिगत सीवरेज प्रणाली, सीवेज उपचार संयंत्र, पुरानी सीवरेज प्रणाली एवं उपचार संयंत्र का पुनर्वास सम्मिलित थे। सीवरेज परियोजनाओं का विवरण तालिका 2.2 में दिया गया है।

अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान निम्नलिखित कमियां पाई गई थी:

2.1.8.1 लक्षित सीवरेज कनेक्शन जारी नहीं किया जाना

नगर निगम जोधपुर ने ₹ 77.30 करोड़ का एक सीवरेज लाइन निर्माण कार्य अनुमोदित किया था (अक्टूबर 2016)। कार्य में 30 प्रतिशत जनसंख्या को लाभान्वित करने के लिए 9,320

घरेलू सीवर कनेक्शन के साथ दिसंबर 2018 तक 36.15 किमी सीवर लाइन को बदलना सम्मिलित था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि परियोजना पूर्ण होने में सात माह का विलम्ब था एवं परियोजना के परिणामों की प्राप्ति में व्यापक उतार-चढ़ाव था। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट एवं वास्तविक प्राप्ति की तुलना निम्न प्रकार थी:

तालिका 2.7: विस्तृत परियोजना रिपोर्ट एवं वास्तविक प्राप्ति की तुलना

	जैसा डीपीआर में दिया है	संविदा की समाप्ति पर वास्तविक स्थिति
सीवर लाइन निर्माण की लम्बाई	36.15 किमी	36.15 किमी
परियोजना की लागत	₹ 85 करोड़ (₹ 77.30 करोड़ अनुमोदित थी)	₹ 31.17 करोड़
परियोजना के बंद होने पर जारी कनेक्शन	9,320	3,450
जनसंख्या का आवृत	30 प्रतिशत	11 प्रतिशत
पूर्ण होने की समयसीमा	दिसम्बर 2018	जुलाई 2019

यह परियोजना के निष्पादन में कमियों के साथ ही विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में अवास्तविक अनुमान को दर्शाता है। कार्य आदेश में परिकल्पित 30 प्रतिशत जनसंख्या को अनुमानित लाभ के विरुद्ध, नगर निगम जोधपुर संविदा समाप्ति पर मात्र 11 प्रतिशत जनसंख्या को ही लाभ दे सका।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि 36 किमी की कुल लम्बाई, जैसी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में प्रस्तावित की गयी थी, को निष्पादित किया गया था। 30 प्रतिशत जनसंख्या को लाभान्वित करने के लिए अपेक्षित परिणामों की अप्राप्ति पर उत्तर मौन था।

2.1.8.2 सृजित परिसम्पत्तियों के प्रचालन एवं अनुरक्षण (ओ एंड एम) कार्य

परियोजनाओं से स्थायी लाभ सुनिश्चित करने के लिए संपत्ति के सृजन पश्चात् उचित प्रचालन एवं अनुरक्षण (ओ एंड एम) आवश्यक था। दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 7.3 में यह उल्लेखित था कि शहरी स्थानीय निकायों ने परिसम्पत्तियों के सृजन के पश्चात् ओ एंड एम कार्यों पर ध्यान नहीं दिया। इसलिए यह उल्लेख किया गया कि एसएएपी में परियोजनायें कम से कम पांच वर्षों के लिए ओ एंड एम का प्रावधान सम्मिलित करेंगी, जिसे उपयोगकर्ता शुल्क अथवा अन्य राजस्व स्रोतों के माध्यम से वित्त पोषित किया जाना था। तथापि, नमूना जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि या तो कार्य अनुबंधों में ओ एंड एम प्रावधान सम्मिलित नहीं था या संवेदक ने अनुबंध की शर्तों के अनुसार ओ एंड एम कार्यों को निष्पादित नहीं किया गया। इन प्रकरणों के विवरण नीचे दिये गये हैं:

(अ) नगर निगम जोधपुर ने ₹ 27.11 करोड़ की लागत से 11 नालों के निर्माण हेतु कार्यादेश जारी किये (अक्टूबर 2019 से अगस्त 2020 के मध्य)। तथापि, निविदा दस्तावेजों में ओ एंड एम कार्यों के लिए प्रावधान सम्मिलित नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि ये परियोजनाएं तीव्र जल निकासी कार्यों से संबंधित थी एवं परियोजना में ओएंडएम को सम्मिलित करना महत्वपूर्ण नहीं था। इन नालों के

ओएंडएम कार्य को निष्पादित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों का अपना स्वच्छता दल एवं मशीनरी है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अमृत दिशानिर्देश निविदा दस्तावेजों में ओएंडएम कार्यों को स्पष्ट रूप से सम्मिलित किया जाना निर्धारित करते हैं।

(ब) नगर परिषद, चूरू ने ₹ 4.58 करोड़ की संशोधित लागत पर गजसर तालाब के उन्नयन के लिए कार्य आदेश जारी किया (जुलाई 2017)। तथापि, ओएंडएम कार्यों के प्रावधान को निविदा दस्तावेजों में सम्मिलित नहीं किया गया था।

राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण ने उत्तर दिया (फरवरी 2022) कि ओएंडएम कार्य को निविदा दस्तावेज में सम्मिलित नहीं किया गया था, क्योंकि वहां कोई पंपिंग स्टेशन, गुरुत्वाकर्षण प्रवाह रेखा, दबाव रेखा एवं मशीनरी संचालन कार्य नहीं था। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि अमृत दिशानिर्देश निविदा दस्तावेजों में ओएंडएम कार्यों को सम्मिलित किया जाना स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है।

सिफारिश 11: दीर्घकालीन सतत आधार पर लाभ प्राप्त करने हेतु सृजित परिसम्पत्तियों को उचित रूप से अनुरक्षित किया जाना चाहिये।

2.1.8.3 लाभार्थी विवरण प्रमाणित किए बिना संवेदकों को ₹ 10.71 करोड़ का भुगतान

दावों की वैधता सुनिश्चित करने के लिए भुगतान जारी करने से पहले जारी किए गए सीवर कनेक्शन के मूलभूत विवरण को सत्यापित करना आवश्यक था। तथापि, निम्नलिखित कमियां देखी गईं:

(अ) नगर निगम बीकानेर ने ₹ 139.25 करोड़ की कुल लागत पर एक संवेदक¹⁰ के पक्ष में एक सीवरेज परियोजना के लिए कार्य आदेश जारी किया (अगस्त 2017) जिसमें से ₹ 9.20 करोड़ घरेलू सीवरेज कनेक्शन से संबंधित थे। संवेदक को 10,501 घरेलू सीवरेज कनेक्शन जारी करने थे, जिसके विरुद्ध मात्र 4,266 घरेलू कनेक्शन जारी किए गए थे एवं संवेदक को ₹ 2.96 करोड़ का भुगतान किया गया था (मार्च 2021)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि संवेदक को भुगतान जारी करने से पूर्व, शहरी स्थानीय निकायों ने जारी किए गए सीवर कनेक्शनों के लिए मूलभूत विवरण जैसे लाभार्थी का नाम, संपर्क विवरण, मौके की स्थिति, घर का नंबर एवं संबंधित लाभार्थी के हस्ताक्षर सत्यापित नहीं किए थे। स्थल प्रभारी अभियंता द्वारा इन विवरणों के सत्यापन के बिना बिलों का भुगतान किया गया था।

(ब) रुडसिको ने सीकर में सीवरेज परियोजना एवं सीवरेज उपचार संयंत्र (एसटीपी) के लिए ₹ 108.36 करोड़ की कुल लागत पर एक संवेदक¹¹ के पक्ष में कार्य आदेश जारी किया (जुलाई 2016)।

^{10.} मैसर्स भुगन इन्फ्रा इंजिनियर प्राइवेट लिमिटेड- एन्वायरो इन्फ्रा इंजिनियर प्राइवेट लिमिटेड (जेवी) अहमदाबाद।

^{11.} मैसर्स एल एंड टी चेन्नई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि संवेदक ने 10,237 घरेलू सीवर कनेक्शन निर्मित किये एवं संवेदक को ₹ 7.75 करोड़ का भुगतान किया गया। तथापि, घरेलू सीवर कनेक्शन के निर्माण से सम्बंधित मूलभूत जानकारी के सहायतार्थ अभिलेख/प्राप्ति को सुनिश्चित किए बिना भुगतान किया गया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि नगर परिषद सीकर घरेलू सीवर कनेक्शन के निर्माण में सहायता के लिए अभिलेखों का रखरखाव कर रही है। सीवरेज परियोजना बीकानेर पर उत्तर मौन था एवं सीवर परियोजना सीकर के प्रकरण में मूलभूत जानकारी के रखरखाव को सिद्ध करने के लिए पूर्ण सहायक दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

2.1.8.4 उपचारित जल का पुनः उपयोग किया जाना

अमृत दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 6.8 में निर्धारित किया गया है कि राज्यों/शहरी स्थानीय निकायों को जल के पुनर्चक्रण एवं पुनः उपयोग के लिए प्रयास करने चाहिए। बेंचमार्क के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों में उत्पन्न अपशिष्ट जल का कम से कम 20 प्रतिशत पुनर्चक्रण किया जाना था। सीवरेज परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में यह भी प्रावधान था कि एसटीपी उपचारित जल का कृषि/उद्योग में पुनः उपयोग किया जाना चाहिए एवं इसे उपचारित जल की बिक्री द्वारा ओएंडएम कार्यों के लिए वसूली तंत्र के रूप में भी इस्तेमाल किया जा सकता है।

नौ सीवरेज परियोजनाओं की नमूना जांच में, पांच¹² एसटीपी कार्यरत थे। उदयपुर में हिन्दुस्तान जिंक निगम द्वारा जल का शोधन एवं पुनः उपयोग किया गया था, जबकि शेष चार शहरी स्थानीय निकायों में जल का शोधन किया गया था किन्तु इसका पुनः उपयोग/पुनर्चक्रण सुनिश्चित नहीं किया गया था। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों ने अमृत दिशानिर्देशों/विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के प्रावधानों का पालन नहीं किया। जल की कमी वाले राज्य में, यह बहुत फायदेमंद था जिसे उचित महत्व नहीं दिया गया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि कुछ शहरी स्थानीय निकायों ने जल का शोधन एवं पुनः उपयोग किया है तथा वे जल के पुनः उपयोग की संभावनाओं को तलाशेंगी।

2.1.8.5 परिसमापन हर्जाना ₹ 23.49 करोड़ की कटौती नहीं करना

अनुबंध की सामान्य शर्त (जीसीसी) की धारा 8.9 में प्रावधान है कि यदि संवेदक निर्धारित समय सीमा में कार्य निष्पादित करने में विफल रहता है, तो वह निष्पादित नहीं किये कार्य की लागत का अधिकतम 10 प्रतिशत परिसमापन हर्जाने (एलडी) का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निम्नलिखित मामलों में संवेदकों ने निर्धारित पूर्णता अवधि में कार्य पूर्ण नहीं किये किन्तु एलडी की कटौती नहीं की गई थी (तालिका 2.8):

¹² ब्यावर, बीकानेर, जोधपुर, सीकर एवं उदयपुर।

तालिका 2.8: कार्यों का विवरण एवं एलडी की कटौती नहीं करना

(₹ करोड़ में)

कार्यालय	कार्य	परियोजना लागत	निर्धारित तिथि	पूर्णता	निष्पादित कार्य लागत (निर्धारित पूर्णता तक)	निष्पादित नहीं किये गये कार्य लागत	एलडी @ 10 प्रतिशत
नगर परिषद सीकर	सीवरेज	108.36	31 मई 2018		43.91	64.45	6.45
	सीवरेज चरण II	72.15	10 मई 2020		8.03	64.11	6.41
नगर परिषद ब्यावर	सीवरेज	123.42	6 अप्रैल 2019		73.30	50.12	5.01
नगर परिषद चूरु	सीवरेज	61.11	26 अप्रैल 2019		34.64	26.47	2.64
नगर निगम बीकानेर	सीवरेज	122.78	26 अगस्त 2019		92.95	29.83	2.98
			कुल		252.83	234.98	23.49

स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की गई सूचना

ऊपर तालिका से जैसा दर्शित है, ₹ 23.49 करोड़ जो संवेदकों के बिलों से एलडी के रूप में कटौती किये जाने थे, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कटौती नहीं किये गये। इस प्रकार, संवेदकों को अनुचित लाभ दिया गया।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2022) एवं अवगत कराया कि कार्य प्रगति पर थे, संवेदको ने अंतिम समय विस्तार प्रस्तुत नहीं किये थे, विलम्ब के लिए अंतिम क्षतिपूर्ति लगायी जायेगी तथा सक्षम स्तर पर अंतिम समय विस्तार के अनुमोदन पश्चात् संवेदकों के अंतिम बिलों से कटौती कर ली जायेगी।

2.1.8.6 माल और सेवा कर (जीएसटी) का अनियमित भुगतान

अमृत संविदा अनुबंध की धारा 15.21 (विधान में परिवर्तन के लिए समायोजन) में निर्धारित किया गया है कि यदि क़ानून द्वारा कोई अन्य कर अथवा लेवी लगाया गया है और संवेदक ऐसे करों / लेवी का उचित रूप से भुगतान करता है, तो संवेदक को भुगतान की गई राशि की प्रतिपूर्ति की जानी चाहिए। इस संबंध में, रुडसिको ने जीएसटी दावों के लिए निर्देश जारी किए (जुलाई 2019) एवं शहरी स्थानीय निकायों को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया कि संवेदकों ने सनदी लेखाकार प्रमाणपत्र के साथ यथाविधि समर्थित जीएसटी अंतर गणना प्रस्तुत की है। यह भी निर्देशित किया गया था कि ऐसे भुगतान शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने स्वयं के स्रोतों से किए जाएंगे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि नगर निगम बीकानेर ने संवेदक को ₹ 6.82 करोड़ के अंतर के जीएसटी दावों का भुगतान किया (मार्च 2019 से अक्टूबर 2020)। तथापि, यह भुगतान सनदी लेखाकार प्रमाण पत्र के बिना किया गया था एवं इसे अमृत निधि को भारित किया गया था।

राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण ने तथ्य स्वीकार किया (फरवरी 2022) कि परियोजना लागत में जीएसटी का भुगतान अनुमत्य नहीं है और बताया कि नगर निगम बीकानेर अपने स्वयं के स्रोत से इन निधियों को समायोजित करेगा एवं सनदी लेखाकार प्रमाण पत्र भी एकत्र करेगा।

सिफारिश 12: राज्य सरकार व नोडल अभिकरण को भुगतान जारी करने से पूर्व लाभार्थियों के पूर्ण विवरण की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिये एवं परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान सरकार के वित्तीय हितों की रक्षा करनी चाहिये।

2.1.9 जल आपूर्ति परियोजनाएं

2.1.9.1 जल आपूर्ति मीटरिंग मामले

जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (ज.स्वा.अ.वि.) ने अमृत कार्य विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में उल्लेख किया (अगस्त 2016) कि खराब मीटरिंग उपभोक्ता को जल संरक्षण के लिए प्रेरित करने में असफल रही जिसका परिणाम गैर-राजस्व जल¹³ (एनआरडब्ल्यू) था, जिसके परिणामस्वरूप अपर्याप्त राजस्व निर्धारण एवं वसूली हुई। इसने संपूर्ण संचालन को आर्थिक रूप से अव्यवहारिक बनाया। इसलिए, अमृत विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में, जल आपूर्ति योजनाएं एनआरडब्ल्यू में कमी एवं स्वचालित मीटर रीडिंग (एएमआर) मीटरों के साथ 100 प्रतिशत मीटरिंग के दायरे के साथ प्रस्तावित की गयी थी। ज.स्वा.अ.वि. मंत्री की अध्यक्षता में हुई बैठक (सितंबर 2015) में, गैर-कार्यात्मक घरेलू एवं गैर-घरेलू/वाणिज्यिक/ थोक-आपूर्ति/औद्योगिक मीटरों को क्रमशः चुंबकीय प्रकार के वर्ग बी मीटरों एवं एएमआर मीटरों से प्रतिस्थापित करने का निर्णय लिया गया। लेखापरीक्षा ने मीटर नहीं लगाने, गैर एएमआर मीटर लगाने तथा जल के विपत्रों को जारी नहीं करने से संबंधित निम्नलिखित मामले देखे:

(अ) ज.स्वा.अ.वि. द्वारा ₹ 898.70 करोड़ (नवंबर 2021 तक वास्तविक व्यय ₹ 685.47 करोड़) की लागत वाली 22 जल आपूर्ति परियोजनाएं निष्पादित की जानी थी। जल मीटर प्रतिस्थापन लक्ष्य 3,47,721 के विरुद्ध उपलब्धि 1,88,776 (54.29 प्रतिशत) थी। इस प्रकार, ज.स्वा.अ.वि. मीटर प्रतिस्थापन के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सका।

(ब) एसएलटीसी ने चुरू ज.स्वा.अ.वि. जल आपूर्ति परियोजना के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अनुमोदित किया, जिसमें 806 एएमआर मीटर की स्थापना सम्मिलित थी (अक्टूबर 2016)। तथापि, कार्यों की मात्रा का विपत्र (बीओक्यू) में, ज.स्वा.अ.वि. ने 5,600 गैर एएमआर मीटर लगाये जाने का प्रावधान किया। मीटर ₹ 0.82 करोड़ की लागत से स्थापित किये गये थे। गैर एएमआर मीटर लगाने जाने के बाद भी, उपभोक्ताओं को एक समान दर से विपत्र जारी किये गये, परिणामतः ₹ 0.82 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(स) इसी प्रकार, ब्यावर ज.स्वा.अ.वि. परियोजना के लिए डीपीआर में गैर एएमआर मीटर लगाये जाना सम्मिलित नहीं था। तथापि, कार्यों के बीओक्यू में ज.स्वा.अ.वि. ने ₹ 2.42 करोड़

¹³. यह वह जल है जो प्रदाय के लिए प्रयुक्त किया जाता है, किन्तु उपभोक्ताओं से बिल के माध्यम से कोई राजस्व नहीं लिया जा सकता। यह प्रमुख रूप से छीजत एवं अनुचित मीटरिंग के कारण होता है।

की लागत से 28,520 गैर एएमआर मीटर लगाने जाने का प्रावधान किया था और संवेदक द्वारा 22,089 मीटर लगाये गये थे।

अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि ज.स्वा.अ.वि. ने संवेदक को 22,089 जल मीटर लगाने जाने के लिए ₹ 1.83 करोड़ का भुगतान किया। तथापि, 11,645 मीटर लगाये जाने के लिए ₹ 0.97 करोड़ का भुगतान किसी भी सहायक दस्तावेज द्वारा समर्थित नहीं था। इसके अतिरिक्त, मीटर लगाये जाने के बाद भी उपभोक्ताओं को मीटर उपभोग के स्थान पर समान दर के विपत्र जारी किये गये थे। इस प्रकार, मीटर लगाए जाने का मूल उद्देश्य समाप्त हो गया एवं ₹ 1.83 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(द) ज.स्वा.अ.वि. अनुबंध की विशेष शर्तों की धारा 3.16.1 (भुगतान शर्त) के अनुसार सामग्री, जिसके लिए भुगतान किया जा चुका है, तीन माह से अधिक समय तक अप्रयुक्त नहीं रहनी चाहिए। धारा 3.22.1 में स्थल पर अच्छी स्थिति में सामग्री प्राप्त होने पर 60 प्रतिशत भुगतान निर्धारित किया गया किया जाना और बीओक्यू के अनुसार मीटर लगाये जाना संवेदक का कर्तव्य था।

ज.स्वा.अ.वि. खंड-III बीकानेर के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 26,609 उपभोक्ता मीटर 12 फरवरी 2018 से 11 फरवरी 2020 के मध्य लगाए जाने थे। संवेदक ने 12,000 मीटर क्रय किये (दिसंबर 2019) तथा ₹ 0.79¹⁴ करोड़ का भुगतान प्राप्त किया (अक्टूबर 2020)। ये मीटर 15 जनवरी 2021 तक लगाए जाने थे। तथापि, अप्रैल 2021 से सितंबर 2021 के मध्य 9,644 मीटर लगाए गए जबकि शेष रहे 2,356 मीटर सितम्बर 2021 तक नहीं लगाए गए। लेखापरीक्षा ने देखा कि संवेदक ने विलम्ब से मीटर क्रय किये एवं निर्धारित पूर्णता तिथि तक मीटर लगाये जाने में विफल रहने पर भी ज.स्वा.अ.वि. ने संवेदक के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की।

(य) ज.स्वा.अ.वि. झालावाड़ ने निर्धारित पूर्णता तिथि 27 अप्रैल 2019 तक 13,470 उपभोक्ता मीटर की स्थापना के लिए संवेदक के साथ एक अनुबंध निष्पादित किया (अप्रैल 2017)। यह पाया गया कि 3,558 घरेलू सेवा कनेक्शन बिना उपभोक्ता मीटर के जारी किए गए थे (मई 2021 तक)। उपभोक्ता मीटरों की स्थापना में 24 माह की देरी (जुलाई 2021 तक तीन माह की अवधि छोड़कर) ने ज.स्वा.अ.वि. को वास्तविक मीटर राजस्व एकत्र करने से वंचित किया, जिससे ज.स्वा.अ.वि. को राजस्व की हानि हुई।

सरकार को आक्षेप सूचित किये गये थे (जनवरी 2022), तथापि उनका उत्तर अपेक्षित है।

प्रकरण अध्ययन

भीलवाड़ा में जल मीटरों की स्थापना

ज.स्वा.अ.वि. ने टर्न-की आधार पर "शहरी जल आपूर्ति प्रणाली (यूडब्ल्यूएसएस) - भीलवाड़ा का पुनर्गठन" कार्य के लिए निविदाएं आमंत्रित की (जनवरी 2017) एवं इसे ₹ 25.98 करोड़ की लागत से मैसर्स बालाजी कंस्ट्रक्शन कंपनी (संवेदक) के पक्ष में अनुमोदित किया गया (जून 2017)।

¹⁴ 12,000 जल मीटर X ₹ 1,100/जल मीटर X 60 प्रतिशत

58.22 प्रतिशत कार्यादेश लागत (₹ 13.46 करोड़) ₹ 2,850/मीटर की दर पर 47,236 मीटर की आपूर्ति एवं स्थापित किये जाने से संबंधित थी, परन्तु यह दर ज.स्वा.अ.वि. द्वारा निर्धारित की गयी अनुमानित दरों (₹ 1,080/मीटर) से असामान्य रूप से अधिक थी।

दरों की औचित्य टिप्पणी में यह बताया गया (जून 2017) कि कार्य क्षेत्र में फर्म द्वारा नौ वर्षों के लिए संचालन एवं रखरखाव सम्मिलित था और इस अवधि के दौरान मीटरों की चोरी एवं छेड़-छाड़ की संभावना थी, जिसके कारण संवेदक द्वारा बिना अतिरिक्त लागत के मीटरों को आवश्यकतानुसार बदलना सम्मिलित था। इसलिए, बोलीदाता का प्रस्ताव सिफारिश के लिए उचित प्रतीत हुआ था।

तथापि, पूर्व में प्रमुख शासन सचिव, ज.स्वा.अ.वि. ने ऐसे मामलों के लिए निर्देश जारी किए (दिसंबर 2010) जहां सबसे कम बोलीदाताओं की निविदाओं को समग्र दरों के आधार पर अनुमोदित किया जा रहा था, जबकि कुछ वस्तुओं के लिए बोलीदाताओं द्वारा उद्धृत दरे उनकी प्रचलित बाजार दरो से काफी अधिक हो सकती थी। यह निर्देश दिया गया था कि ऐसे प्रकरणों को अंतिम रूप देते समय, बाजार दरों के साथ उद्धृत दरों की तुलना करते हुए एक पूर्ण दर विश्लेषण किया जाना चाहिए और केवल उसके बाद ही समग्र दरों के अनुमोदन के लिए कार्रवाई शुरू की जानी चाहिए।

इसी तरह के समान कार्य ("यूडब्ल्यूएसएस-ब्यावर का पुनर्गठन") में अमृत के तहत टर्न-की अनुबंध में टर्न-की आधार पर इन मीटरों के लिए ₹ 850 की दर सम्मिलित की गई थी (जून 2017)। इसलिए भीलवाड़ा में प्रदान की गई दर (₹ 2,850/मीटर) ज.स्वा.अ.वि. द्वारा निर्धारित की गयी दर (₹ 1,080/मीटर) तथा ब्यावर में उसी समय में (₹ 850/मीटर) उद्धृत एवं प्रदान की गई दर से असामान्य रूप से अधिक थी, अतः इसे लेखापरीक्षा द्वारा राज्य सरकार को उनकी टिप्पणियों के लिए इंगित किया गया था (सितम्बर 2019)।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (दिसंबर 2019) कि बोलीदाता को ओ एंड एम एवं एक साल की दोष दायित्व अवधि सहित पूर्ण कार्य हेतु एकमुश्त मूल्य उद्धृत करना था तथा निविदा को स्वीकार एवं मूल्यांकन करने के लिए सबसे कम वित्तीय उत्तरदायी प्रस्ताव प्रमुख मानदंड था। ज.स्वा.अ.वि. ने संवेदक की एकमुश्त दर पर विचार किया एवं उसी के अनुसार इसे अनुमोदित किया।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में आगे पाया गया कि अनुबंध की विशेष शर्तों की धारा 3.22.1 (भुगतान शर्तें) अच्छी स्थिति में सामग्री प्राप्त होने पर संवेदक को 60 प्रतिशत भुगतान करना निर्धारित करती है, जिससे संवेदक को मीटरों की आपूर्ति पर ₹ 1,710/मीटर प्राप्त किया जाना था। संवेदक ने 35,000 मीटर की आपूर्ति की (अक्टूबर एवं नवंबर 2018) तथा 60 प्रतिशत भुगतान 1,710/मीटर¹⁵ का दावा किया। तदनुसार, ज.स्वा.अ.वि. ने ₹ 5.99 करोड़¹⁶ का भुगतान किया (मार्च 2019)।

¹⁵. ₹ 2,850 का 60 प्रतिशत

¹⁶. 35,000 मीटर x ₹ 2,850/मीटर x 60 प्रतिशत

लेखापरीक्षा ने देखा कि कर बीजको के अनुसार ये मीटर संवेदक द्वारा ₹ 700/मीटर (जीएसटी के अतिरिक्त) पर क्रय किये गये थे। इससे स्पष्ट है कि ₹ 700/मीटर की दर से क्रय किये गए मीटरों के लिए ₹ 1710/मीटर का भुगतान जारी कर दिया गया था जिसका अर्थ है कि संवेदक द्वारा व्यय किये गये ₹ 2.89 करोड़ (जीएसटी सहित) की लागत के लिए ज.स्वा.अ.वि. द्वारा ₹ 5.99 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था।

यह वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों का उल्लंघन था। इसके अलावा, विभाग के लिए स्थापना, दोष दायित्व अवधि एवं ओएण्डएम के तहत कार्यों का आगे निष्पादन सुनिश्चित करना कठिन हो सकता है, यदि संवेदक को क्रय की लागत से असामान्य रूप से अधिक भुगतान पहले ही जारी किया जा चुका हो।

यह बताया गया कि दो वर्षों की अवधि के दौरान संवेदक को 30,344 मीटर (मार्च 2021 तक) लगाये गये एवं इन मीटरों के विरुद्ध शेष भुगतान (₹ 3.46 करोड़) भी जारी कर दिया गया था। बचे हुए 4,656 मीटर लगाये जाने शेष रहे। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 30,344 जल मीटर लगाए जाने के मामले में भी उपभोक्ताओं को विपत्र केवल एक समान/स्थायी दरों पर ही जारी किए जा रहे थे, जिससे मीटरों की स्थापना संदेहप्रद/अलाभप्रद रही।



भण्डार में रखे हुए अप्रयुक्त जल मीटर को दिखाने वाली छवि (09.09.2021)

उपरोक्तानुसार देखा जा सकता है कि मीटर कुल कार्य आदेश मूल्य का 58.22 प्रतिशत होने के कारण प्रमुख मद था। इसलिए ज.स्वा.अ.वि. को वास्तविक लागत से अधिक भुगतान जारी करने की ऐसी किसी भी घटना से बचने के लिए घटक-वार विश्लेषण एवं भुगतान शर्तों को लेकर सावधान रहने की आवश्यकता थी। अपने वित्तीय हित को सुनिश्चित करने के लिए उचित विश्लेषण के अभाव के परिणामस्वरूप, ज.स्वा.अ.वि. ने अब तक स्वरीदे गए मीटरों (वास्तविक लागत से अधिक भुगतान) के विरुद्ध ₹ 3.10 करोड़ का अनियमित भुगतान किया। चूंकि इस व्यय से अब तक कोई लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका है, ₹ 9.45 करोड़ का कुल व्यय निष्फल हो गया।

2.1.9.2 ₹ 0.74 करोड़ का अनियमित भुगतान

चूरु शहर परियोजना के लिए कार्यादेश में एक वर्षीय दोष दायित्व अवधि सहित सात वर्षों का ओएण्डएम समाहित किया गया था (जून 2017)। कार्यक्षेत्र के अनुच्छेद 2.12 में संवेदकों के

कर्तव्यों में ओएंडएम कार्यों के लिए दैनिक/साप्ताहिक/मासिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना सम्मिलित था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ओएंडएम के प्रथम दो वर्षों (16 मार्च 2019 से 15 मार्च 2021) के दौरान, ज.स्वा.अ.वि. ने भुगतान जारी करने के लिए सहायक दस्तावेजों के रूप में ओएंडएम कार्यों के लिए दैनिक/साप्ताहिक/मासिक रिपोर्ट प्राप्त किए बिना संवेदक को ₹ 0.74 करोड़ का भुगतान किया। इसके अभाव में, भुगतान की प्रमाणिकता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

सरकार को आक्षेप से अवगत करवाया गया था (जनवरी 2022), तथापि उत्तर प्रतिक्रित था।

सिफारिश 13: राज्य सरकार व नोडल अभिकरण पैमाईश उपभोग के आधार पर मीटर न लगाने, गैर-एएमआर मीटर लगाने व जल विपत्र जारी न करने जैसे मीटरिंग मुद्दों की निगरानी करें।

2.1.10 जल निकासी परियोजनाएं

2.1.10.1 ₹ 11.45 करोड़ का निष्फल व्यय

अमृत दिशानिर्देश के अनुच्छेद 6.10 में प्रावधान है कि "ऐसी कोई भी परियोजना सम्मिलित नहीं की जानी चाहिए जिसमें भूमि उपलब्ध नहीं हो" एवं कोई परियोजना कार्य आदेश जारी नहीं किया जाना चाहिए, जब तक सभी विभागों से सभी स्वीकृतियां उस समय तक प्राप्त नहीं हो जाती।

नगर निगम जोधपुर ने ₹ 33.20 करोड़ की लागत से 6.93 किलोमीटर (नेहरू पार्क से जोजरी नदी, जोधपुर) जल निकासी निर्माण कार्य प्रदान किया (दिसंबर 2018)। कार्य की निर्धारित पूर्णता तिथि 7 जनवरी 2020 थी। तथापि, जल निकासी कार्य का 3.78 किलोमीटर (54.55 प्रतिशत) पूर्ण हो गया था (जुलाई 2021) एवं संवेदक को राशि ₹ 11.45 करोड़ का भुगतान किया गया था। तथापि, 19 माह के पश्चात भी कार्य अपूर्ण रहा और इसके मुख्य कारण विभागों (पीएचईडी, जोधपुर डिस्कॉम इत्यादि) से स्वीकृतियां प्राप्त नहीं होना एवं स्थल अवरोध जैसे कि वृक्ष, पानी की पाइप लाइन, विद्युत लाइन इत्यादि थे। कार्य के अपूर्ण रहने के कारण, अपूर्ण जल निकासी पर ₹ 11.45 करोड़ का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ। इसके अतिरिक्त, दो जल निकासी परियोजनाओं, जिसमें अनापत्ति प्रमाण पत्र की अनुपलब्धता एवं जन विरोध के कारण कार्य क्षेत्र घटा दिया गया था, का अनुच्छेद 2.1.13.1 में वर्णन किया गया है।



अप्रयुक्त अपूर्ण जल निकासी को दर्शाने वाली छवि (23.07.2021)

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जून 2022) कि जल निकासी निर्माण कार्य 60 प्रतिशत पूर्ण है एवं शेष कार्य जून 2022 तक पूर्ण किया जा सकता है। तथ्य यह है कि परिकल्पित कार्यक्रम के अनुसार जल निकासी का कार्य पूर्ण नहीं था और अपूर्ण कार्य पर किये गये व्यय से अभी तक कोई लाभ नहीं मिल सका।

2.1.11 हरित स्थल परियोजनाएं

हरित स्थलो, उद्यानों एवं मनोरंजन केंद्रों का निर्माण एवं उन्नयन करके शहरों के सुविधा मूल्य को बढ़ाना अमृत दिशा-निर्देश के अंतर्गत प्रमुख क्षेत्रों में से एक था। हरित स्थलो एवं उद्यानों का विकास बच्चों के अनुकूल घटकों के लिए विशेष प्रावधान के साथ किया जाना था। यह भी निर्धारित किया गया था कि शहरी स्थानीय निकाय स्थानीय निवासियों की भागीदारी के साथ रखरखाव के लिए एक प्रणाली स्थापित करेंगे।

2.1.11.1 नगर परिषद बारां ने मैसर्स बाबा सीतानाथ के पक्ष में मनियारा तालाब पार्क में विकास एवं सौंदर्यीकरण कार्य के लिए 09 दिसंबर 2019 की निर्धारित पूर्णता तिथि व ₹ 1.29 करोड़ की लागत के साथ का एक कार्यदेश जारी किया (जून 2019)। संवेदक ने ₹ 0.58 करोड़ का प्रथम चालू बिल प्रस्तुत किया एवं उसका भुगतान किया गया (अक्टूबर 2020)। इसके पश्चात कार्य अनिष्पादित रहा (जून 2021) तथा नगर परिषद बारां ने निष्पादित नहीं किए गए कार्य के लिये संवेदक के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की।

राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण ने परियोजना में विलम्ब को स्वीकार किया (फरवरी 2022) एवं अवगत कराया कि मिशन अवधि में संवेदक की जोखिम एवं लागत पर कार्य पूर्ण करा लिया जाएगा।

2.1.11.2 नगर निगम उदयपुर ने दो वर्षीय दोष दायित्व अवधि एवं तीन वर्षीय ओएंडएम अवधि सहित ₹ 3.03 करोड़ की लागत से गोवर्धन सागर शहरी उद्यान के विकास का कार्य प्रदान किया (नवंबर 2017)। निर्धारित पूर्णता तिथि 08 दिसंबर 2018 थी। कार्य वास्तव में 05 नवंबर 2019 को ₹ 2.77 करोड़ की लागत से पूर्ण किया गया था।

लेखापरीक्षा ने संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान देखा कि संवेदक ने दोष दायित्व अवधि के दौरान उद्यान का उचित रूप से रखरखाव नहीं किया। जल के उपकरण कार्यशील स्थिति में नहीं थे एवं झूले टूटे हुए पाए गए थे, जैसा कि नीचे छवियों में दिखाया गया है:





इसके अतिरिक्त, संवेदक को ₹ 0.60 करोड़ की लागत से छत के ऊपर सौर संयंत्र के साथ एक आहार प्रांगण का निर्माण करना था। तथापि, संवेदक ने मात्र नींव/चबूतरा का कार्य निष्पादित किया तथा छत के ऊपर सौर संयंत्र सहित आहार प्रांगण का निर्माण नहीं किया।

राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण ने तथ्य स्वीकार किया (फरवरी 2022) कि दोष दायित्व अवधि के दौरान, संवेदक द्वारा उद्यान का रखरखाव नहीं किया गया था। संविदा समाप्त कर दी गयी थी, संवेदक पर ₹ 0.09 करोड़ का जुर्माना लगाया गया था और शहरी स्थानीय निकाय अपने स्वयं के स्तर पर ओएंडएम कार्य निष्पादित कर रहा है। जन विरोध के कारण आहार प्रांगण नहीं बनाया गया था।

2.1.12 सुधार

मिशन सुधार कार्यसूची चार वर्षों की अवधि में राज्य द्वारा प्राप्त किए जाने वाले 11 सुधारों के एक समूह में फेली हुई थी। इन सुधारों में मुख्य रूप से नागरिकों को ऑनलाइन सेवाएं प्रदान करना, विपत्र का कम से कम 90 प्रतिशत प्राप्त करना एवं करों/उपयोगकर्ता शुल्कों का संग्रह, उद्यानों एवं खेल के मैदानों के लिए रखरखाव प्रणाली की स्थापना एवं साख निर्धारण सम्मिलित हैं।

2.1.12.1 निधियों की उपलब्धता के बावजूद बुनियादी परिवहन सुविधा प्रदान नहीं किया जाना

मिशन में शहरी परिवहन घटक जैसे बसे एवं बस द्रुतगामी प्रणाली (बीआरटीएस) सम्मिलित किए गए। राजस्थान में चार शहर (अजमेर, जोधपुर, जयपुर एवं उदयपुर) बसों की स्वरीद के लिए इस परियोजना के अन्तर्गत सम्मिलित थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जोधपुर एवं उदयपुर शहरों में शहरी परिवहन परियोजनाओं के लिए जारी (फरवरी 2017) प्रोत्साहन राशि¹⁷ ₹ 9.94 करोड़¹⁸ का पिछले चार वर्षों से उपयोग

¹⁷. प्रोत्साहन राशि एक अतिरिक्त राशि है जो एमओयूडी द्वारा सुधारों की प्राप्ति के लिए प्रोत्साहन के रूप में प्रदान की गयी।

¹⁸. ₹ 6.54 करोड़ (उदयपुर)+ ₹ 3.40. करोड़ (जोधपुर)।

नहीं किया गया है। इस प्रकार, बसों के क्रय में शहरी स्थानीय निकाय की निष्क्रियता के कारण उदयपुर एवं जोधपुर शहरों के नागरिक बेहतर परिवहन सुविधाओं के लाभ से वंचित रहे।

सरकार को आक्षेप से अवगत कराया गया था (जनवरी 2022), उत्तर प्रतिक्रित है।

2.1.12.2 अनुदान का उपयोग नहीं करना एवं भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) क्रियान्वयन में विफलता

सुधारों के लिए 11 मील के पथरों में से एक सुधार "भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) का उपयोग कर मुख्य योजना की तैयारी" को "शहरी योजना एवं शहर स्तरीय योजनाओं" में सम्मिलित किया गया था।

स्थानीय स्वशासन विभाग (एलएसजीडी) की बैठक में, यह निर्णय किया गया (जनवरी 2016) कि जीआईएस आधारित मुख्य योजना को तीन चरणों में क्रियान्वित किया जाना चाहिए (i) 2015-16 में सात शहरों (ii) 2016-17 में सभी अमृत शहर एवं (iii) 2017-19 के दौरान शेष रहे शहर। निदेशक स्थानीय निकाय ने सभी शहरी स्थानीय निकायों में जीआईएस मैपिंग करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी एवं संचार विभाग (डीओआईटी) से अनुरोध किया (फरवरी 2016)। जीआईएस क्रियान्वयन के क्षेत्र में पहल के लिए संपूर्ण आवश्यक व्यवस्था एवं डिजाइन सम्मिलित थी। उधम आधारभूत संरचना मानचित्र सर्वर का एक घटक बैक एंड में डाटाबेस संग्रह को पोषित करने लिए आवश्यक था, जिसे एकीकृत राज्य-व्यापी पोर्टल राजधारा के साथ एकीकृत किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमओएचयू ने सभी शहरी स्थानीय निकायों के लिए जीआईएस आधारित मुख्य योजना के लिए ₹ 8.76 करोड़¹⁹ अनुमोदन किया (अक्टूबर 2016)। एमओएचयू ने ₹ 29.27 करोड़²⁰ के अपने अनुमोदन को संशोधित किया (जून 2019) एवं इस कार्य हेतु ₹ 5.25 करोड़²¹ (जून 2017 एवं मार्च 2019) जारी किये। इसके पश्चात, भारत सरकार ने, इस कार्य के लिए ₹ 9.15 करोड़ का कुल अनुदान जारी करते हुए, ₹ 3.90 करोड़²² का अतिरिक्त अनुदान जारी किया (जून 2020)। लेखापरीक्षा ने देखा कि रुडसिको ने इन अनुदानों का आंशिक रूप से उपयोग किया एवं ₹ 9.15 करोड़ में से मात्र ₹ 4.76 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र (यूसी) अग्रेषित किये (फरवरी 2022)। इस प्रकार, रुडसिको जीआईएस की क्रियान्विति द्वारा एवं राज्य पोर्टल राजधारा के साथ प्रणाली को एकीकृत करने के लिए अमृत सुधारों को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं उत्तर दिया (फरवरी 2022) कि कार्य निष्पादन में था एवं शेष राशि के उपयोगिता प्रमाण-पत्र शीघ्र ही भेज दिये जायेंगे।

^{19.} ₹ 5.09 करोड़ (भू-स्थानिक डाटा निर्माण) + ₹ 3 करोड़ (भू-स्थानिक डाटाबेस का उपयोग कर मास्टर प्लान बनाना) + ₹ 0.67 करोड़ (क्षमता निर्माण)।

^{20.} ₹ 9.10 करोड़ (भू-स्थानिक डाटा निर्माण) + ₹ 19.50 करोड़ (भू-स्थानिक डाटाबेस का उपयोग कर मास्टर प्लान बनाना) + ₹ 0.67 करोड़ (क्षमता निर्माण)।

^{21.} ₹ 8.76 करोड़ का 60 प्रतिशत।

^{22.} ₹ 19.50 करोड़ का 20 प्रतिशत।

2.1.12.3 प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण

अमृत दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 13 (क्षमता निर्माण) में प्रावधान है कि राज्य अपने शहरी स्थानीय निकायों के लिए मिशन के अन्तर्गत परियोजनाओं का क्रियान्वयन एवं शहरी सुधार हेतु व्यापक क्षमता निर्माण गतिविधियां शुरू करेंगे। व्यापक क्षमता निर्माण कार्यक्रम (सीसीबीपी) के दो घटक होंगे व्यक्तिगत एवं संस्थागत क्षमता निर्माण। व्यक्तिगत क्षमता निर्माण में कई गतिविधियां²³ सम्मिलित होंगी एवं संस्थागत क्षमता निर्माण में नगर नियोजन कानूनों के संशोधन, प्रतिभूति जारी करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों का साख निर्धारण, जीआईएस में किए गए सभी कार्यों का एकीकरण सम्मिलित होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2017-20 के दौरान, शहरी स्थानीय निकायों ने 6,635 व्यक्तियों²⁴ के प्रशिक्षण के लिए लक्ष्य निर्धारित किए, तथापि, मात्र 1,654 (24.92 प्रतिशत) व्यक्ति प्रशिक्षित किये गये थे।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि इस सुधार की अनुपालना के लिए अधिक प्रयास किये जायेंगे।

2.1.13 अन्य मामलें

2.1.13.1 भूमि/स्वीकृतियों की अनुपलब्धता के कारण कार्यक्षेत्र में कमी

अमृत दिशानिर्देश के अनुच्छेद 6.10 में प्रावधान है कि "अमृत में कोई परियोजना सम्मिलित नहीं की जानी चाहिए जिसमें भूमि उपलब्ध नहीं हो" एवं कोई परियोजना कार्य आदेश जारी नहीं किया जाना चाहिए जब तक सभी विभागों से सभी स्वीकृतियां उस समय तक प्राप्त नहीं हो जाती।

एसएचपीएससी ने अपनी सातवीं बैठक में परियोजनाओं की स्थिति की समीक्षा की (मार्च 2020) एवं देखा कि ₹ 72.52 करोड़ (परिशिष्ट-II) की 14 परियोजनायें (अनुच्छेद 2.1.10.1 में वर्णित दो परियोजनाओं सहित) भूमि विवाद, भूमि की अनुपलब्धता, पानी की अनुपलब्धता, संवेदकों के साथ विवाद, वन विभाग से स्वीकृति का अभाव एवं जन प्रतिरोध के कारण मूल कार्यक्षेत्र के अनुसार निष्पादित नहीं की जा सकी। अनुच्छेद 6.10 की अनुपालना नहीं किए जाने के कारण कार्यक्षेत्र में कमी के परिणामस्वरूप प्रारंभिक रूप से परिकल्पित अमृत लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

²³ (i) प्रशिक्षण आवश्यकताओं के आकलन (टीएनए) पर आधारित रणनीतिक प्रशिक्षण योजना (ii) एक्सपोजर विज़िट (iii) कार्यशालाएं, सेमिनार, शोध अध्ययन एवं प्रलेखन (iv) साथियों एवं सलाहकारों से कोचिंग एवं कार्य संबंधी सहायता पर ध्यान केंद्रित करते हुए व्यक्तिगत क्षमता निर्माण (v) सूचना शिक्षा एवं संचार (आईईसी) की तैयारी सहित दृश्यता।

²⁴ 5,321 निर्वाचित प्रतिनिधि, 237 वित्त कर्मचारी, 851 अभियांत्रिक कर्मचारी, 40 नगर नियोजन विभाग के कर्मचारी एवं 186 प्रशासनिक विभाग के कर्मचारी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि बचत का उपयोग समय पर नई परियोजनाओं को स्वीकृत करने अथवा परिकल्पित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रगतिरत परियोजनाओं के घरेलू सीवर कनेक्शन के प्रस्ताव में सम्मिलित किया जाता है। तथापि, तथ्य यह है कि परियोजनाये अमृत दिशा-निर्देशों की अनुपालना नहीं करने के कारण पूर्ण नहीं हुई थीं।

2.1.13.2 पूर्णता प्रमाण पत्र जारी नहीं किया जाना

अनुबंध की सामान्य शर्तों (जीसीसी) की धारा 15.9 (अंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करना) निर्धारित करती है कि प्रभारी अभियंता को संविदा के अंतर्गत वांछित पूर्णता के सभी परीक्षणों एवं अन्य अनुपालनाओ की समीक्षा करने के पश्चात अंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करना चाहिए।

नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि निम्नलिखित मामलों में (तालिका 2.9) कार्य पूर्ण था किन्तु शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी नहीं किए गए थे:

तालिका 2.9: अंतिम पूर्णता प्रमाणपत्र जारी नहीं करने का विवरण

शहरी स्थानीय निकाय	कार्य	निर्धारित कार्य पूर्णता तिथि	वास्तविक कार्य पूर्णता तिथि	अंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने का विवरण	अंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने में माह में देरी (अगस्त 2021 तक)
नगर परिषद सीकर	सीवरेज	31 मई 2018	30 जून 2021	अभी तक जारी नहीं किया गया	02
नगर परिषद ब्यावर	सीवरेज	06 अप्रैल 2019	24 अक्टूबर 2020	अभी तक जारी नहीं किया गया	10
नगर परिषद सीकर	हरित स्थल	03 अक्टूबर 2018	01 जनवरी 2020	अभी तक जारी नहीं किया गया	20
नगर निगम बीकानेर	हरित स्थल	22 सितंबर 2018	10 अक्टूबर 2019	अभी तक जारी नहीं किया गया	22

स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की गई जानकारी

इसके अभाव में कार्य की संतोषजनक पूर्णता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जून 2022) कि जीसीसी की धारा 15.9 के अनुसार अंतिम भुगतान प्रमाण पत्र के लिए आवेदन करना संवेदक का कर्तव्य है एवं संवेदकों ने सीकर एवं ब्यावर में पूर्णता प्रमाण पत्र के लिए आवेदन नहीं किया। तथ्य यह है कि शहरी स्थानीय निकाय जीसीसी प्रावधानों की समय से निगरानी करने में विफल रहे।

सिफारिश 14: राज्य सरकार व नोडल अभिकरण को धन का उचित उपयोग, जीआईएस प्रणाली का कार्यान्वयन, पर्याप्त प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण और समय पर पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करना सुनिश्चित करना चाहिये।

2.2 शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय एवं निष्पादन रिपोर्टिंग

परिचय

2.2.1 74वें संविधान संशोधन अधिनियम (74वें सं.सं.अ.) (जून 1993) के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया एवं उन्हें बेहतर शहरी शासन प्रदान करने हेतु स्थानीय स्वायत्त शासन के रूप में कार्य करने का अधिकार दिया गया। भारत के संविधान की बारहवीं अनुसूची शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने वाले कार्यों की एक सूची प्रदान करती है, जो शहरी क्षेत्रों में दिन-प्रतिदिन की गतिविधियों से सम्बंधित है। शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधनों का बड़ा अंश राज्य वित्त आयोगों/केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा अनुशासित अनुदानों में समाविष्ट है, जिसका विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 2.10: कुल राजस्व की तुलना में अनुदानों की स्थिति

(₹ करोड़ों में)			
अनुदान/वर्ष	2018-19#	2019-20#	2020-21#
कुल राजस्व	5,861.93	3,151.31	3,535.09
(i) सामान्य एवं विशिष्ट अनुदान	2,743.07	1,354.72	1,789.56
(ii) चुंगी के बदले अनुदान	1,633.63	883.42	940.05
कुल अनुदान	4,376.70	2,238.14	2,729.61
अनुदानों का प्रतिशत	74.66	71.02	77.21
# वर्ष 2018-19, 2019-20 एवं 2020-21 के लिये उन शहरी स्थानीय निकायों की संख्या से सम्बंधित सूचना निदेशालय स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध नहीं करवाई गई है, जिनसे ये आंकड़े सम्बंधित हैं।			

स्रोत: निदेशालय स्थानीय निकाय द्वारा प्रदत्त सूचना

तालिका 2.10 में देखा जा सकता है कि विभाग के पास अनुदानों का विवरण उपलब्ध था परंतु शहरी स्थानीय निकायों की संख्या उपलब्ध नहीं थी। तथापि, अनुदानों के उपलब्ध विवरण से देखा जा सकता है कि कुल राजस्व में अनुदानों का अंश 71.02 प्रतिशत (2019-20) से 77.21 प्रतिशत (2020-21) के मध्य रहा।

शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय आत्मनिर्भरता और वित्तीय एवं परिचालन निष्पादन हेतु जवाबदेही, मजबूत एवं सुशासित शहरी स्थानीय निकायों के दो गुण हैं। ये दोनों दृष्टिकोण सही और विश्वसनीय वित्तीय जानकारी पर बहुत अधिक निर्भर करते हैं। केंद्र एवं राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों के कार्यालयों के लिए अत्यधिक आर्थिक सहायता प्रदान की। इसलिये सभी हितधारकों के लिए परिशुद्ध वित्तीय रिपोर्टिंग बहुत महत्वपूर्ण है। केंद्रीय वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय रिपोर्टिंग पर भी चिंता व्यक्त की है।

ग्यारहवें केन्द्रीय वित्त आयोग (ग्यारहवां के.वि.आ.) ने स्थानीय निकायों के लेखों के संधारण एवं उनकी लेखापरीक्षा पर चिंता व्यक्त की थी। आयोग ने लेखांकन एवं लेखापरीक्षा प्रणाली में सुधार की आवश्यकता हेतु सिफारिश की थी (जुलाई 2000)।

शहरी स्थानीय सरकार नागरिकों के लिए निकटतम स्तर है एवं इसे बुनियादी नागरिक सेवाओं के प्रावधान हेतु न्यासित किया गया है। साथ ही, शहरी स्थानीय निकाय, विभिन्न राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय योजनाओं को लागू करने के लिए अभिकरणों के रूप में भी कार्य करते हैं। इन निकायों के प्रदर्शन का आंकलन करने हेतु एक सुस्पष्ट निर्धारित ढांचा होना आवश्यक है, जिससे कमियों को दूर किया जा सके। राजस्थान लोक सेवाओं की गारंटीड डिलीवरी (आरजीडीपीएस) अधिनियम 2011 के अन्तर्गत प्रदान की गई 11 सेवाओं के अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकाय अग्निशमन सेवाएं, कच्ची बस्ती सुधार एवं उन्नयन, शहरी नियोजन, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, बूचड़खानों और चर्मशोधन का विनियमन और स्ट्रीट लाइटिंग, पार्किंग, पार्क एवं उद्यान सहित सार्वजनिक सुविधाओं के रखरखाव जैसी आवश्यक सेवाएं भी प्रदान करते हैं। उनके कार्यों का आम नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता पर सीधा प्रभाव पड़ता है। इसलिए उनके लिए एक विश्वसनीय निष्पादन नियंत्रण एवं निरीक्षण प्रणाली आवश्यक है।

2.2.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

शहरी स्थानीय निकायों में वित्तीय और निष्पादन रिपोर्टिंग के मूल्यांकन हेतु लेखापरीक्षा आयोजित की गई (नवम्बर 2021 से फरवरी 2022) एवं इसमें अप्रैल 2018 से मार्च 2021 तक की अवधि को सम्मिलित किया गया। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को दो भागों में विभाजित किया गया है, जो कि (i) वित्तीय रिपोर्टिंग और (ii) निष्पादन रिपोर्टिंग है।

2.2.3 वित्तीय रिपोर्टिंग

वित्तीय रिपोर्टिंग वार्षिक आधार पर विशिष्ट समयावधियों की वित्तीय जानकारी एवं निष्पादन का दस्तावेजीकरण और सम्प्रेषण करने की प्रक्रिया है। हितधारकों के प्रति जवाबदेही की आवश्यकता को पूरा करने और एक इकाई की वित्तीय स्थिति का आंकलन करने हेतु आवश्यक आंकड़े प्रदान करने में समयबद्ध वित्तीय रिपोर्टिंग आवश्यक है। वित्तीय रिपोर्टिंग से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.2.3.1 विधिक एवं नियामक ढांचा

शहरी स्थानीय निकायों के लिए भारत सरकार द्वारा विकसित राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली, 2004 लेखांकन नीतियों, प्रक्रियाओं, दिशानिर्देशों के व्यापक विवरण के साथ फरवरी 2005 में प्रतिपादित की गई, जो नगरपालिकाओं के लेनदेन की सही, पूर्ण एवं समयबद्ध अभिलेखन तथा परिशुद्ध एवं सम्बंधित वित्तीय प्रतिवेदनों को सुनिश्चित करने हेतु सृजित हुई थी। इसी के अनुरूप, राजस्थान सरकार ने राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली, 2010 जारी की (अप्रैल 2010) जो कि राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009 की धारा 91 के अंतर्गत 01 अप्रैल 2010 से प्रभावी हुई। राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली, सभी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा दोहरी लेखांकन प्रणाली में उपार्जित आधार पर अनिवार्य लेखांकन निर्धारित करती है।

राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली की नियमित समीक्षा के माध्यम से, समय अंतराल के अनुरूप नियमावली को प्रासंगिक एवं अद्यतन बनाये रखा जा सकता था। इसके अतिरिक्त,

विधिक ढांचे (राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009) में वित्तीय रिपोर्टिंग हेतु उत्तरदायी एवं शहरी स्थानीय निकायों के विरुद्ध दंडात्मक प्रावधानों का स्पष्ट उल्लेख नहीं किया गया।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (मई 2022) कि राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली के आधार पर राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली तैयार की गई। अपितु, प्रत्युत्तर में राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली की नियमित समीक्षा एवं अद्यतन किये जाने का उल्लेख नहीं था। तथ्य यह है कि राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली की नियमित समीक्षा एवं अद्यतन नहीं किया गया तथा विधिक ढांचे में उत्तरदायित्व एवं दण्डात्मक प्रावधानों का समावेश नहीं था।

2.2.3.2 वित्तीय रिपोर्टिंग आवश्यकताओं का सम्प्रेषण

वित्तीय रिपोर्टिंग आवश्यकताओं को राजस्थान नगरपालिका अधिनियम एवं राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली में विहित किया गया था। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों/वित्तीय रिपोर्ट तैयार करने वालों/समीक्षकों का राजस्थान नगरपालिका अधिनियम एवं राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली के प्रावधानों से अवगत होना अपेक्षित था। तथापि, वित्तीय रिपोर्टिंग में कमियां, पर्याप्त जागरूकता के अभाव को दर्शाती हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि निदेशक, स्थानीय निकाय ने वित्तीय रिपोर्टिंग जागरूकता के लिए कोई स्पष्ट आदेश जारी नहीं किये थे। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तैयार वित्तीय प्रतिवेदनों एवं वार्षिक लेखों में कमियों तथा वित्तीय प्रतिवेदनों के विलम्ब एवं उसके कारणों का पता लगाने के लिए कोई विश्लेषण नहीं किया गया था। निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा वित्तीय रिपोर्टिंग को प्रसारित करने व प्रभावी निगरानी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों से पालना सुनिश्चित करने हेतु सक्रियता दर्शाने वाले कोई प्रयास अभिलेखों में नहीं पाए गए। कई मामलों में वित्तीय विवरण समय पर तैयार नहीं किए गए थे, जिसकी अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (मई 2022) कि निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा सभी शहरी स्थानीय निकायों में उपार्जित आधारित लेखांकन हेतु पूर्ण प्रयास किये जा रहे हैं, सनदी लेखाकार फर्म को सूचीबद्ध किया गया है एवं राज्य सरकार को वर्ष 2021-22 के लिए पूर्ण अनुदान (निष्पादन अनुदान सहित) प्राप्त हो चुका है। अपितु, स्थिति यह है कि वार्षिक लेखे विलंब से तैयार किये जा रहे हैं एवं उपार्जन आधारित लेखांकन को सभी स्थानीय निकायों में अंगीकृत नहीं किया गया है।

2.2.3.3 बहिः स्रोतन एवं वित्तीय विवरण तैयार करने में विलम्ब

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009 की धारा 92 के प्रावधानानुसार मुख्य नगरपालिका अधिकारी, नगरपालिका के विगत वित्तीय वर्ष से सम्बन्धित लेखों को, वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तीन माह के अन्तर्गत, निर्धारित प्रणाली एवं प्रपत्रों में तैयार करेगा।

लेखांकन का कार्य बाहरी स्रोतों के रूप में सनदी लेखाकार फर्मों को दिया गया (जनवरी 2018 एवं मई 2020), तथा बहिः स्रोतन के उपरांत भी लेखे समय पर तैयार नहीं किए गए थे। वार्षिक लेखे तैयार करने का अभाव वर्ष दर वर्ष बढ़ता गया जैसा कि निम्न तालिका 2.11 में दर्शाया गया है:

तालिका : 2.11 वार्षिक लेखे तैयार करने में कमी से सम्बंधित विवरण

वर्ष	कुल शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	निकायों द्वारा तैयार किये गए वार्षिक लेखे	अभाव	अभाव का प्रतिशत
2018-19	193	157	36	18.65
2019-20	196	97	99	50.51
2020-21	213	52	161	75.59

स्रोत: निदेशालय, स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

उपर्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वार्षिक लेखे तैयार करने में कमी 18.65 प्रतिशत (2018-19) से बढ़कर 75.59 प्रतिशत (2020-21) हो गई। शहरी स्थानीय निकायों के लेखों के सम्बन्ध में, जिनके लेखे तैयार नहीं किये हैं, पहले ही 30 माह (जनवरी 2022) तक विलम्बित हैं। नगरपरिषद सवाई माधोपुर, दौसा एवं गंगापुर सिटी के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि वर्ष 2019-20 तथा 2020-21 के वार्षिक लेखे तैयार नहीं किये गये थे (जनवरी 2022), जिसके कारणों से अवगत नहीं करवाया गया। लेखांकन में शीघ्रता लाने हेतु निदेशालय, स्थानीय निकाय की निगरानी का अभाव था।

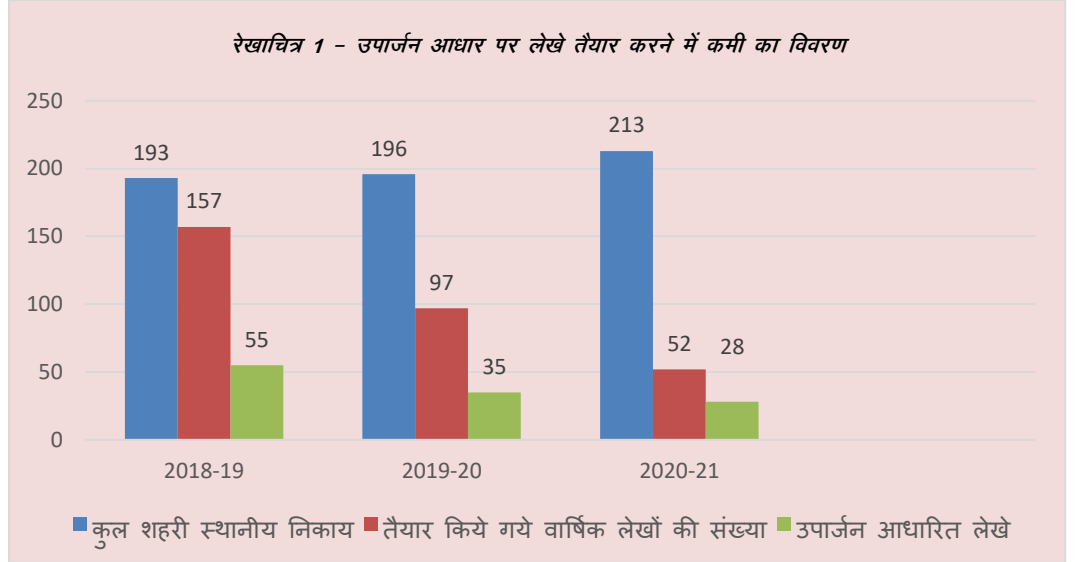
राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा अवगत कराया (मई 2022) कि सनदी लेखाकार फर्मों एवं शहरी स्थानीय निकायों के मध्य सामंजस्य के अभाव के कारण विलम्ब हुआ। तथापि, वर्ष 2022-23 से शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर ही सनदी लेखाकार फर्मों की नियुक्ति पर विचार किया जा रहा है एवं अनुमोदन उपरांत स्थिति में सुधार होगा।

2.2.3.4 उपार्जन आधारित लेखांकन पद्धति

उपार्जन आधारित लेखांकन, वित्तीय स्थिति का अधिक सटीक दृष्टिकोण देता है एवं उपार्जन-आधारित लेखे सम्पत्तियों, दायित्वों, आय एवं व्यय से सम्बंधित अधिक जानकारी प्रदान करते हैं।

बारहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने नगद आधारित लेखांकन पद्धति में कई कमियों को इंगित किया (दिसम्बर 2014) एवं उपार्जन आधारित लेखांकन पद्धति में परिवर्तन करने की आवश्यकता को रेखांकित किया। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपार्जन आधारित लेखे तैयार करने के लिए राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली (प्रस्तावना) एवं तेरहवें/चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा सिफारिशें प्रदान की गईं। स्वायत्त शासन विभाग ने भी शहरी स्थानीय निकायों को 1 अप्रैल 2010 से उपार्जन आधारित लेखे संधारण हेतु निर्देशित किया (दिसम्बर 2009)।

उपार्जन आधारित लेखा पद्धति पर लेखों का संधारण करने वाले शहरी स्थानीय निकायों की वर्ष-वार स्थिति निम्न रेखाचित्र-1 में दी गई



उपरोक्त से देखा जा सकता है कि राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली में निर्देशों एवं वित्त आयोग द्वारा निरन्तर अनुशंसाओं के उपरान्त भी, सभी शहरी स्थानीय निकायों ने उपार्जन आधारित लेखों को अंगीकृत नहीं किया। उपार्जन आधारित लेखों को तैयार करने में कमी 46.15 प्रतिशत (2020-21) से 64.97 प्रतिशत (2018-19) के मध्य रही। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपार्जन आधारित लेखा पद्धति को न अपनाने का मुख्य कारण लेखा कर्मियों की कमी, पर्याप्त वित्तीय प्रशिक्षण एवं स्वायत्त शासन विभाग/निदेशालय स्थानीय निकाय द्वारा निरीक्षण का अभाव था।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा अवगत कराया (मई 2022), कि विभाग सभी शहरी स्थानीय निकायों में उपार्जन आधार पर लेखे संधारित करने का प्रयास करेगा।

2.2.3.5 सनदी लेखाकार फर्मों को लेखा तैयार करने एवं लेखापरीक्षा के लिए सूचीबद्ध करना

शहरी स्थानीय निकायों के लेखों को तैयार करने तथा उनकी लेखापरीक्षा हेतु स्वायत्त शासन विभाग ने निविदा प्रक्रिया के माध्यम से सनदी लेखाकार फर्मों को सूचीबद्ध किया तथा सूची विवरण से शहरी स्थानीय निकायों को अवगत करवा दिया। इसके उपरांत, शहरी स्थानीय निकायों ने सनदी लेखाकार फर्मों के साथ अनुबंध निष्पादित किया। उप निदेशक (क्षेत्रीय) द्वारा नियमित रूप से सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा किये गये कार्यों की प्रगति पर निगरानी रखी जानी थी।

सभी स्थानीय निकायों के समयबद्ध कार्यक्षेत्र हेतु, वित्तीय वर्ष के समापन से पूर्व सूची को अंतिम रूप दिया जाना उचित था। स्वायत्त शासन विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 तथा वित्तीय वर्ष 2019-20 एवं 2020-21 के लिए सूची को क्रमशः जनवरी 2018 तथा मई 2020 में अंतिम रूप दिया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्तीय वर्ष 2017-19 की सूची हेतु निविदा प्रक्रिया का प्रारंभ सितम्बर 2017 में किया गया एवं सूची को जनवरी 2018 में अंतिम रूप दिया गया जबकि वित्तीय वर्ष 2019-21 की सूची के लिए विलंबित निविदा प्रक्रिया, फरवरी 2020 में आरंभ की गई तथा सूची को मई 2020 अर्थात् वित्तीय वर्ष 2019-20 के

पूर्ण होने के उपरान्त अंतिम रूप दिया गया। लेखे तैयार करने एवं सनदी लेखाकार फर्मों को सूचीबद्ध करने से सम्बंधित अतिरिक्त मुद्दों पर **अनुच्छेद संख्या 2.2.3.6(स)** में चर्चा की गई है।

राज्य सरकार ने प्रत्युत्तर दिया (मई 2022) कि निविदा प्रक्रिया में समय लगने के कारण विलम्ब हुआ। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विलम्ब से बचने हेतु सूचीबद्धता की प्रक्रिया समय रहते प्रारम्भ की जानी थी।

2.2.3.6 आंतरिक निरीक्षण तंत्र एवं वित्तीय विवरणों की लेखापरीक्षा

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 94 प्रावधित करती है कि राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 के प्रावधानों के अनुसार स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के लेखापरीक्षकों द्वारा नगरपालिका के लेखों की जांच एवं लेखापरीक्षा की जानी चाहिए। लेखापरीक्षक अथवा उनका अधीनस्थ अधिकारी, नगरपालिका के लेखों की इस अधिनियम के उपबन्धों के प्रतिकूल किसी मद का प्रतिवेदन वित्त समिति को दे सकता है। वित्त समिति यथा शीघ्र लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन पर विचार करेगी एवं उस पर त्वरित कार्यवाही करेगी।

(अ) स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा ने स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेनदेनों की लेखापरीक्षाओं के विवरण की समीक्षा की एवं लेखापरीक्षाओं में उत्तरोत्तर कमी देखी, जो 53.89 प्रतिशत (2018-19) से 67.14 प्रतिशत (2020-21) के मध्य थी। स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखापरीक्षा का विवरण निम्न तालिका 2.12 में दिया गया है:

तालिका 2.12: स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखापरीक्षा एवं कमी का विवरण

वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	कमी	कमी का प्रतिशत
2018-19	193	89	104	53.89
2019-20	196	76	120	61.22
2020-21	213	70	143	67.14

स्रोत: निदेशालय, स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े

अग्रोत्तर, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा सम्पत्ति पंजिका का संधारण न करना, गृह कर/नगरीय विकास कर एवं सड़क कटाव प्रभारों की वसूली का अभाव, सम्पत्तियों के किराये की वसूली का अभाव, भूमि के विक्रय में अनियमितता एवं अग्रिमों के समायोजन का अभाव, आदि विभिन्न अनियमितताओं को निरन्तर इंगित किया गया। निदेशालय, स्थानीय निकाय के स्तर पर इन अनियमितताओं का विश्लेषण करने एवं शहरी स्थानीय निकायों को उपचारात्मक कदम उठाने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु कोई प्रयास नहीं देखा गया। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर सुधारात्मक कार्यवाही हेतु स्वायत्त शासन विभाग या/एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उचित महत्व नहीं दिये जाने से स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के लेखापरीक्षा के उद्देश्य को विफल कर दिया।

(ब) स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लेखों का प्रमाणीकरण

राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 की धारा 4 एवं 5 में अंकेक्षण²⁵ के लिये अपने लेखे प्रस्तुत करने हेतु स्थानीय प्राधिकारियों के दायित्व निर्धारित किए गये हैं एवं लेखों को अंकेक्षण²⁶ हेतु प्रस्तुत किये जाने की रीति नियत की गई है। राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण नियम, 1955 के नियम 3 एवं 4 प्रावधित करते हैं कि स्थानीय प्राधिकरणों के लेखों की लेखापरीक्षा स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के लेखापरीक्षकों द्वारा की जानी चाहिए। इस प्रकार निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग शहरी स्थानीय निकायों के लेखों की लेखापरीक्षा के लिए प्राथमिक/सांविधिक लेखापरीक्षक है। स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के विगत तीन वर्षों के लेखों के प्रमाणीकरण का विवरण **तालिका 2.13** में निम्नानुसार है:

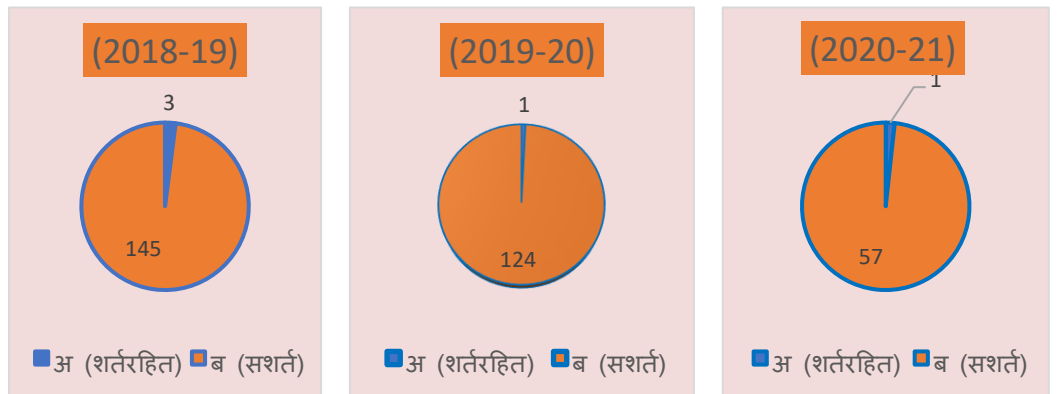
तालिका 2.13: स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखों के प्रमाणीकरण में कमी

वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	प्रमाणित लेखों की संख्या	कमी	कमी का प्रतिशत
2018-19	193	148	45	23.32
2019-20	196	125	71	36.22
2020-21	213	58	155	72.77

स्रोत: स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग का वार्षिक प्रतिवेदन

वित्त विभाग, राजस्थान सरकार द्वारा जारी परिपत्र (मई 2016) के अनुसार, स्वाता बही के संधारण की स्थिति में शहरी स्थानीय निकायों के लेखे प्रपत्र “ए” (शर्तरहित) एवं स्वाता-बही के संधारण के अभाव के प्रकरणों में यह प्रपत्र “बी” (सशर्त) में प्रमाणित किया जाएगा। विगत तीन वर्षों के दौरान जारी किए गए सशर्त एवं शर्तरहित प्रमाण-पत्रों का विवरण निम्न **रेखाचित्र-2** में दर्शाया गया है:

रेखाचित्र 2: स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा जारी सशर्त एवं शर्त-रहित प्रमाण-पत्रों का विवरण



²⁵. किसी भी स्थानीय प्राधिकरण के लेखे, जो इस अधिनियम के अंतर्गत लेखापरीक्षा के अधीन है।

²⁶. प्रत्येक स्थानीय प्राधिकरण के अध्यक्ष, जिनके लेखों को इस अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत लेखापरीक्षा के अधीन घोषित किया गया है, अपनी स्थानीय निधि के सभी लेखों को लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत करेंगे या करवाएंगे।

उपरोक्त रेखाचित्र में यह देखा जा सकता है कि 2018-21 के मध्य, 331 में से मात्र 5 प्रमाण-पत्र (1.51 प्रतिशत) शर्त-रहित थे, जो लेखों को तैयार करने एवं स्वाता-बही के संधारण में कमियों को दर्शाता है, जिससे अधिकांश लेखा प्रमाण-पत्र सशर्त रहे।

यह पाया गया कि स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के लेखापरीक्षा दल शहरी स्थानीय निकायों की मात्र प्राप्तियों एवं भुगतानों की बजट अनुमानों से तुलना के उपरांत प्रमाणीकरण कर रहे थे, जबकि उन्हें शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय विवरणों (आय और व्यय लेखे, चिट्ठा एवं निधि प्रवाह विवरण सहित) को प्रमाणित करना था। इसलिए, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा वित्तीय विवरणों का प्रमाणीकरण अपेक्षित सीमा तक नहीं किया जा रहा था और उनका प्रमाणीकरण भी वित्तीय विवरणों को विनिर्मित किये जाने से बद्ध नहीं था। यह सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा किया जाना पाया गया। उपरोक्त वर्णित राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 एवं राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण नियम, 1955 के प्रावधानानुसार शहरी स्थानीय निकायों के लेखों की लेखापरीक्षा के लिए स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग प्राथमिक/सांविधिक लेखापरीक्षक है एवं सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा लेखापरीक्षा, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग की भूमिका को प्रतिस्थापित नहीं कर सकती। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों के लेखों का प्रमाणीकरण इन प्रावधानों के अनुरूप नहीं किया जा रहा था। अग्रेत्तर, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग की लेखापरीक्षा पद्धति की जांच में यह पाया गया (जून 2022) कि स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग के लेखापरीक्षा दल (एक सहायक लेखा अधिकारी एवं दो लेखाकारों से गठित) एक दिवस में एक शहरी स्थानीय निकाय के लेखों का प्रमाणीकरण कर रहे थे एवं नगर निगमों के लिए दल को दो दिवस का समय दिया जा रहा था। यह शहरी स्थानीय निकाय के आकार, प्रकृति एवं कार्यप्रणाली के अनुरूप नहीं था। इस प्रकार, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखों के सत्यापन के लिए प्रदत्त समय कार्य की मात्रा एवं जोखिम निर्धारण के आधार पर नहीं था जिससे लेखों का अनुचित प्रमाणीकरण हो सकता था।

(स) सनदी लेखाकारों द्वारा लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा ने पाया कि राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में मात्र स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखों की लेखापरीक्षा का प्रावधान सम्मिलित था जिसमें सनदी लेखाकारों द्वारा लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान नहीं था। तथापि स्थानीय निकाय निदेशालय ने शहरी स्थानीय निकायों विवरणों की सनदी लेखाकारों द्वारा अंकेक्षण के आदेश जारी किये जो कि राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानानुसार नहीं थे। प्रावधानों के अनुसार, इस सांविधिक उत्तरदायित्व को केवल स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा ही वहन किया जाना है, क्योंकि सनदी लेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा को सांविधिक समर्थन नहीं था। इस संबंध में अग्रेत्तर टिप्पणियां इस प्रकार हैं:

(i) आंतरिक नियंत्रण एक लेखांकन प्रक्रिया है जिसमें त्रुटियों एवं अनियमितताओं की जांच करने हेतु, लेनदेनों को इस तरह प्रबंधित किया जाता है कि एक कर्मचारी के कार्य की दूसरे कर्मचारी द्वारा स्वतः जांच हो जाये। इसलिए, यह विवेकपूर्ण है कि पृथक

संस्थाओं/सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा लेखों को तैयार करना एवं अंकेक्षित किया जाना चाहिए, जिससे लेखों में आंकड़ों की त्रुटिपूर्ण प्रस्तुति की संभावना को कम किया जा सके।

जैसा कि **अनुच्छेद 2.2.3.4 एवं 2.2.3.5** में चर्चा की गई है, शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक लेखे तैयार करने में सनदी लेखाकार फर्म भी संलग्न थी। सनदी लेखाकार फर्मों के कार्य को विनियमित करने हेतु निदेशालय, स्थानीय निकाय ने लेखाओं को तैयार करने एवं उनकी लेखापरीक्षा किए जाने के कार्यों को भिन्न-भिन्न सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा किए जाने हेतु आदेश दिया (जनवरी 2018)। तथापि, शहरी स्थानीय निकायों झुंझुनूं एवं कापरेन के वार्षिक लेखों एवं सनदी लेखाकार प्रतिवेदनों की नमूना जांच में पाया गया कि लेखों को तैयार करने एवं उनकी लेखापरीक्षा का कार्य एक ही फर्म सम्पादित कर रही थी। इस प्रकार, परस्पर-विरोधी हित वाली दो गतिविधियां एक ही ईकाई को दिया जाना, निदेशालय, स्थानीय निकाय के आदेशों का उल्लंघन था।

राज्य सरकार ने प्रत्युत्तर दिया (मई 2022) कि स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग ने नियमित रूप से लेखापरीक्षा कार्य सम्पादित नहीं किया एवं स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखापरीक्षा में तीन से पांच वर्षों का समय अंतराल था इसलिए सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान किया गया था। अग्रेत्तर बताया गया कि वार्षिक लेखों को तैयार किए जाना एवं लेखापरीक्षा कार्य को एक ही सनदी लेखाकार फर्म द्वारा नहीं किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है, जैसा कि झुंझुनूं एवं कापरेन शहरी स्थानीय निकायों के प्रकरण में दर्शित था जहां लेखों को तैयार करने और लेखापरीक्षा के लिए एक ही फर्म प्रवृत्त थी। इसके अतिरिक्त, तथ्य यह है कि सनदी लेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा को सांविधिक समर्थन नहीं है एवं स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को सुदृढ़ करने के प्रयास किये जाने चाहिए।

(ii) सनदी लेखाकार द्वारा की गई लेखापरीक्षा एवं कमी का वर्ष-वार विवरण निम्न **तालिका 2.14** में दर्शाया गया है:

तालिका 2.14: वार्षिक लेखाओं की सनदी लेखाकारों द्वारा लेखापरीक्षा एवं लेखापरीक्षा में कमी का विवरण

वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तैयार किये गये वार्षिक लेखें	सनदी लेखाकार अंकेक्षण पूर्णता	कमी	प्रतिशत कमी
2018-19	193	157	134	23	14.65
2019-20	196	97	39	58	59.79
2020-21	213	52	06	46	88.46

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि लेखापरीक्षा की कमी में वर्ष दर वर्ष वृद्धि होती गई एवं यह 14.65 प्रतिशत (2018-19) से 88.46 प्रतिशत (2020-21) के मध्य रही। लेखापरीक्षित लेखों के अभाव में वित्तीय रिपोर्टिंग को पूर्ण नहीं कहा जा सकता।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (मई 2022)।

(iii) शहरी स्थानीय निकायों जयपुर, अजमेर, उदयपुर, दौसा एवं सवाई माधोपुर के लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणों की नमूना जांच में अचल सम्पत्तियों के भौतिक सत्यापन एवं लेखा पुस्तकों तथा विवरणों के लिए संधारित प्रणाली संबंधी कमियों का पता चला।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया एवं अवगत कराया (मई 2022) कि इन कमियों के बारे में सभी शहरी स्थानीय निकायों को निर्देशित कर दिया गया है।

2.2.3.7 अग्रभावी नगरपालिका लेखांकन सुधार

लेखांकन सुधारों का दोषपूर्ण क्रियान्वयन

(अ) राजस्थान में लेखांकन एवं लेखापरीक्षा सुधारों²⁷ को लागू करने के लिए स्वायत्त शासन विभाग द्वारा नागरिकता एवं लोकतंत्र के लिये जनाग्रह केंद्र नामक गैर सरकारी संगठन के साथ 31 मार्च 2018 तक की अवधि हेतु एक गैर-वित्तीय समझौता ज्ञापन (एमओयु) निष्पादित किया गया (मई 2015)। एमओयु की अवधि में 31 अक्टूबर 2021 तक वृद्धि की गई (नवम्बर 2017)। जनाग्रह द्वारा इस सहयोग के लिए कोई क्षतिपूर्ति अथवा पारिश्रमिक की मांग नहीं की गई।

गैर वित्तीय समझौता ज्ञापन के अनुसार, स्वायत्त शासन विभाग/शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सभी आवश्यक सहयोग, जिसमें वित्तीय एवं परिचालन आंकड़े और अन्य आवश्यक जानकारी सम्मिलित थी, गैर सरकारी संगठन जनाग्रह को उपलब्ध करवानी थी। स्वायत्त शासन विभाग द्वारा सुधारों के सफलतम क्रियान्वयन हेतु गतिविधियों एवं उपलब्धियों की प्रगति की समीक्षा करने के लिए तिमाही परियोजना समीक्षा बैठकें आयोजित की जानी थी। स्वायत्त शासन विभाग द्वारा लंबित गतिविधियों में तेजी लाने, नगर निगमों के वरिष्ठ स्तरों पर कर्मचारियों की उपलब्धता बनाये रखने, विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों में वार्षिक लेखों एवं लेखापरीक्षा के पिछले शेष का निस्तारण करने एवं इन सुधारों की धारणीय स्थिरता को संस्थागत बनाने के लिए कदम उठाये जाने थे। जनाग्रह ने राज्य में नगरपालिका लेखा सुधारों की निगरानी के लिए नगर पालिका वित्तीय सुधार प्रकोष्ठ की स्थापना की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि स्वायत्त शासन विभाग/शहरी स्थानीय निकाय की वांछित परिणाम प्राप्त करने के प्रयासों में कमी थी, क्योंकि सूचना प्रणाली प्रबंधन प्रपत्रों को नगर वित्तीय सुधार प्रकोष्ठ को प्रस्तुत नहीं किया गया और पर्याप्त सूचना के अभाव में, इस प्रकोष्ठ की प्रभावशीलता सीमित रही। त्रैमासिक परियोजना समीक्षा बैठकें कभी आयोजित नहीं की गईं एवं सुधारों को नियम एवं नीतियों के माध्यम से संस्थागत नहीं बनाया गया। निदेशक, स्थानीय निकाय ने सूचित किया कि लेखा कर्मियों के लिए गैर वित्तीय समझौता ज्ञापन के अनुसार कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया। इस प्रकार, लेखांकन सुधारों का कार्यान्वयन जैसे उपार्जन

²⁷ इसमें निष्पादन रिपोर्टिंग (एक निष्पादन प्रबंधन सूचना प्रणाली ढांचा स्थापित करने के लिए) एवं वित्तीय रिपोर्टिंग (लेखा परीक्षित वार्षिक वित्तीय विवरणों को समय पर तैयार करवाने, उन्हें वार्षिक प्रतिवेदनो के रूप में प्रकाशित करवाने, सभी शहरी स्थानीय निकायों में पिछले शेष का निस्तारण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लेखा एवं लेखापरीक्षा स्टाफ का प्रमाणीकृत कौशल निर्माण करने हेतु)।

आधारित लेखांकन, दोहरी प्रविष्टि प्रणाली, लेखों को समय पर प्रस्तुत करना एवं वेबसाइटों पर लेखों को अपलोड करना अप्रभावी रहा।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (मई 2022) कि प्रशिक्षण उपरांत भी लेखाकर्मी दोहरा लेखा पद्धति अपनाने में सक्षम नहीं थे। अन्ततोगत्वा, लेखांकन का कार्य सनदी लेखाकारों को आवंटित किया गया। सूचना प्रबंधन प्रणाली व तिमाही समीक्षा बैठकों पर कोई टिप्पणी नहीं दी गई।

(ब) सार्वजनिक डोमेन में लेखापरीक्षित लेखों को अपलोड करना

पंद्रहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने लेखापरीक्षित लेखों²⁸ की समय पर उपलब्धता पर बल दिए जाने एवं लेखों की ऑनलाइन उपलब्धता हेतु एक महत्वपूर्ण सुधार कार्यावली के रूप में विचार किया (नवम्बर 2019)। पंद्रहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने इस बात पर भी बल दिया कि प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली/सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का लाभ उठाकर ऑनलाइन लेख तैयार करने चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली/सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के माध्यम से लेख तैयार नहीं किये गये।

शहरी स्थानीय निकायों को आवास और शहरी मामलों के मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा विकसित एक साझे मंच पर अपने लेखों को अपलोड करना था। आवास एवं शहरी मामलों के मंत्रालय ने www.cityfinance.in को नगर पालिकाओं की मानक, समयबद्ध और विश्वसनीय वित्तीय जानकारी के लिए राष्ट्रीय पोर्टल के रूप में विकसित किया। पोर्टल वित्तीय संकेतकों की एक श्रृंखला के माध्यम से शहरों के बीच बेंचमार्किंग, तुलना और सहकर्मी अध्ययन की सुविधा के लिए भी था। लेखापरीक्षा ने सिटी फाइनेंस वेबसाइट पर जयपुर एवं अजमेर क्षेत्र के 62 शहरी स्थानीय निकायों के अपलोड किए गए लेखों की स्थिति की समीक्षा की (अप्रैल 2022)। निष्कर्षों का विवरण तालिका 2.15 में दर्शाया गया है, जो लेखों को अपलोड करने में शीघ्रता लाने की अत्यंत गुंजाइश को दर्शाता है।

तालिका 2.15: सिटी फाइनेंस वेबसाइट पर उपलब्ध वित्तीय विवरणों की स्थिति

क्र. सं.	वित्तीय विवरण अपलोड	श. स्था. नि. की संख्या	श. स्था. नि. के नाम
1	अपलोड नहीं	6	लक्ष्मणगढ़, उनियारा, सांभर, भिवाड़ी, उदयपुरवाटी, महुआ
2	2015-16	12	चिड़ावा, बगड़, सुरजगढ़, रींगस, बांदीकुई, मालपुरा, किशनगढ़बास, बगरू, लालसोट, तिजारा, निवाई, संडेला
3	2016-17	15	बहरोड़, केकड़ी, नवलगढ़, जहाजपुर, मांडलगढ़, चाकसू, जोबनेर, देवली, टोडारायसिंह, गंगापुर, दौसा, किशनगढ़ (रेनवाल), शाहपुरा, मुकुंदगढ़, परबतसर

²⁸. स्थानीय निकाय स्तर पर पृथक और राज्य व अखिल भारतीय स्तर पर संयुक्त रूप से।

क्र. सं.	वित्तीय विवरण अपलोड	श. स्था. नि. की संख्या	श. स्था. नि. के नाम
4	2017-18	18	किशनगढ़, आसिन्द, ब्यावर, पुष्कर, डेगाना, फतेहपुर, सीकर, विद्या विहार, कोटपुतली, विराटनगर, सैरथल, खेड़ली, बिसाऊ, विजयनगर, लाडनू, भीलवाड़ा, शाहपुरा(भीलवाड़ा), नागौर
5	2018-19	5	मंडावा, मुंडवा, खेतड़ी, गुलाबपुरा, अलवर
6	2019-20	3	पिलानी, चोमू, रामगढ़ (शेखावाटी)
7	2020-21	3	नीम का थाना, फुलेरा, मेड़ता सिटी
	Total	62	

स्रोत: www.cityfinance.in

(स) आगे, स्वायत्त शासन विभाग ने लेखापरीक्षा को यह भी सूचित किया (फ़रवरी 2022) कि शहरी स्थानीय निकायों को लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणों को विभागीय एवं निदेशालय की वेबसाइट²⁹ पर अपलोड करने हेतु निर्देशित किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नियमित रूप से एवं निर्धारित समय पर विभागीय/निदेशालय की वेबसाइट पर वार्षिक लेखों को अपलोड नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा जयपुर एवं अजमेर क्षेत्र के 62 शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय विवरणों को स्वायत्त शासन विभाग की वेबसाइट पर अपलोड करने की स्थिति की समीक्षा (अप्रैल 2022) की गयी एवं जिसका सारांश निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.16: स्वायत्त शासन विभाग की वेबसाइट पर उपलब्ध वित्तीय विवरणों की स्थिति

क्र. सं.	वित्तीय विवरण अपलोड	श. स्था. नि. की संख्या	श. स्था. नि. के नाम
1.	अपलोड नहीं	02	पिलानी, महुआ
2.	2014-15	01	लक्ष्मणगढ़
3.	2015-16	13	घिड़ावा, बगड़, सुरजगढ़, उनियारा, रींगस, बहरोड़, मंडावा, केकड़ी, सांभर, किशनगढ़ (रेनवाल), बांदीकुई, मालपुरा, किशनगढ़बास
4.	2016-17	11	नवलगढ़, जहाजपुर, मांडलगढ़, चोमू, चाकसू, जोबनेर, देवली, टोडारायसिंह, आसिन्द, बगरू एवं गंगापुर
5.	2017-18	32	ब्यावर, भिवाड़ी, रामगढ़ (शेखावाटी), नीम का थाना, दौसा, किशनगढ़, पुष्कर, मुंडवा, डेगाना, लालसोट, फतेहपुर, सीकर, विद्या विहार, उदयपुरवाटी, कोटपुतली, फुलेरा, विराटनगर, शाहपुरा (भीलवाड़ा), सैरथल, खेड़ली, तिजारा, बिसाऊ, खेतड़ी, मुकुंदगढ़, विजयनगर, गुलाबपुरा, लाडनू, मेड़ता सिटी, निवाई, भीलवाड़ा, शाहपुरा, नागौर
6.	2018-19	02	अलवर, परबतसर
7.	2019-20	01	खंडेला
	कुल	62	

स्रोत: lsg.urban.rajasthan.gov.in

^{29.} www.lsg.urban.rajasthan.gov.in

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि 2017-18 के पश्चात् 62 में से मात्र 3 शहरी स्थानीय निकायों ने वित्तीय विवरण को विभाग की वेबसाइट पर अपलोड/अद्यतन किया एवं उससे पूर्व कुछ शहरी स्थानीय निकायों के अतिरिक्त शेष सभी उपरोक्तानुसार लेखें अपलोड नहीं कर रहे थे।

(द) 10 नगर निगमों में से चार नगर निगमों³⁰ की नमूना जाँच (अपैल 2022) में वार्षिक लेखों को नगर निगमों एवं विभागीय वेबसाइट पर अपलोड करने में विसंगतियां पाई गई। नगर निगम जोधपुर (दक्षिण) एवं जयपुर (ग्रेटर) ने क्रमशः वर्ष 2018-19 एवं 2019-20 तक के वार्षिक लेखों को अपनी स्वयं की वेबसाइट पर अपलोड किया, जबकि विभागीय वेबसाइट पर इन नगर निगमों के वर्ष 2017-18 तक के नवीनतम विवरण उपलब्ध थे।

शेष दो नगर निगमों बीकानेर एवं कोटा द्वारा क्रमशः वर्ष 2015-16 एवं 2016-17 तक के वार्षिक लेखे अपनी स्वयं की वेबसाइट पर अपलोड किए गए थे, जबकि विभागीय वेबसाइट पर वर्ष 2017-18 तक के लेखे अपलोड थे। इस प्रकार, सभी नमूना जाँच के प्रकरणों में अपनी एवं विभागीय वेबसाइट पर ऑनलाइन लेखों की उपलब्धता में विसंगति थी।

पन्द्रहवें केंद्रीय वित्त आयोग ने सिफारिश की (नवम्बर 2020) कि अनुदान हेतु पात्र होने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को अनिवार्य रूप से पिछले वर्ष के वार्षिक लेखों एवं पिछले से पिछले वर्ष के विधिवत लेखापरीक्षित लेखों को तैयार कर, सार्वजनिक डोमेन में ऑनलाइन (अनुवर्ती वर्ष³¹ की 15 मई तक वास्तविक समय पर आधारित) उपलब्ध करवाना था। अधिनिर्णय अवधि (2021-23) के प्रथम एवं द्वितीय वर्ष में पूर्ण अनुदान प्राप्त करने हेतु राज्यों द्वारा कम से कम 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों के सार्वजनिक डोमेन में ऑनलाइन लेखे होना सुनिश्चित किया जाना था।

आगे यह भी सिफारिश की गई कि वर्ष 2023-24 से राज्य केवल उन्हीं शहरी स्थानीय निकायों हेतु अनुदान प्राप्त करने के पात्र होंगे, जिनके पिछले वर्ष के अंतिम स्वाते और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित स्वाते ऑनलाइन उपलब्ध कराए गए हैं।

इस प्रकार, वित्त आयोगों द्वारा निरंतर बल देने के उपरान्त भी, सभी हितधारकों को निर्बाध एवं समबद्ध सूचना/आंकड़े प्रदान करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लेखों को ऑनलाइन उपलब्ध नहीं कराया जा सका। इसके कारण केंद्रीय वित्त आयोग के भावी अनुदानों की प्राप्ति में विलम्ब भी हो सकता है।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (मई 2022) कि लेखापरीक्षित एवं अलेखापरीक्षित लेखे सिटी फाइनेंस एवं विभागीय वेबसाइटों पर अपलोड किए गये। यह स्वीकार किया गया कि समयोचित वेब आधारित लेखांकन सॉफ्टवेयर के लिए वेब-आधारित सर्वर शीघ्र तैयार किया जाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा, उपरोक्त वर्णनानुसार

³⁰. जयपुर ग्रेटर, जोधपुर, बीकानेर एवं कोटा।

³¹. उदाहरण के लिये, वर्ष 2020-21 के लिये ऑनलाइन अंतिम वार्षिक लेखे 15 मई 2021 तक उपलब्ध होंगे।

लेखापरीक्षित एवं बिना लेखा परीक्षा के लेखे सिटी फाइनेंस एवं विभागीय वेबसाइटों पर अपलोड नहीं किए गये।

2.2.3.8 लेखापरीक्षित लेखों का प्रतिस्थापन

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 95 प्रावधित करती है कि मुख्य नगरपालिका अधिकारी द्वारा लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणों एवं लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन एवं उनकी टिप्पणियों को वित्त समिति के समक्ष रखना चाहिए, जिन्हे जांच के पश्चात, टिप्पणियों, यदि कोई हो, सहित नगरपालिका के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए।

अनुच्छेद 4.2.6 (वर्ष 2021 का भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन संख्या 5³² - राजस्थान सरकार) में इंगित किया कि नमूना जांच की गई 14 शहरी स्थानीय निकायों में से 11 (78.57 प्रतिशत) में वित्त समितियों का गठन नहीं किया गया, परिणामस्वरूप वित्तीय विवरणों को वित्त समितियों के समक्ष नहीं रखे जाने के कारण राजस्थान नगरपालिका अधिनियम का उल्लंघन हुआ। लेखापरीक्षा ने निदेशालय, स्थानीय निकाय से उपरोक्त राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों की अनुपालना के बारे में पूछताछ की। निदेशालय स्थानीय निकाय ने प्रत्युत्तर दिया कि वह शहरी स्थानीय निकायों से प्राप्त लेखों का मात्र संकलन कर रहा था। इस प्रकार, निदेशालय स्थानीय निकाय भी राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित नहीं कर सका।

2.2.3.9 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा बाह्य लेखापरीक्षा की लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्रतिक्रिया

(अ) भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 एवं 2011 में यथा संशोधित राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 99-ए के अन्तर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा सम्पादित करते हैं। 891 निरीक्षण प्रतिवेदन में सम्मिलित किये गये कुल 7,268 अनुच्छेद (2002-21 अवधि के लिए) लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना में विलम्ब के कारण लम्बित थे (दिसम्बर 2021)। यह निदेशालय स्थानीय निकाय एवं शहरी स्थानीय निकायों की ओर से बकाया अनुच्छेदों के निस्तारण में रुचि और प्रतिबद्धता की न्यूनता को इंगित करता है।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया एवं अवगत कराया (मई 2022) कि बकाया अनुच्छेदों के निस्तारण हेतु कार्य-योजना तैयार की जा रही है।

(ब) भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक लेखापरीक्षा द्वारा पुनरावृत्त अनियमितताओं को इंगित करना

लेखापरीक्षा ने अवधि 2017-21 से संबंधित 35 निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा में पाया कि बहुत सी कमियां/अनियमितताएं थी जो कि सामान्य एवं निरन्तर थीं। निदेशक स्थानीय निकाय

³². 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के क्रियान्वयन की प्रभावशीलता की निष्पादन लेखापरीक्षा।

एवं शहरी स्थानीय निकायों ने स्थिति में सुधार हेतु कोई पहल नहीं की। पुनरावृत्त/सामान्य अनियमितताएं निम्न प्रकार थी:

- (i) मोबाइल टॉवर का किराया/शुल्क/पंजीकरण प्रभार, क्षतिपूर्ति राशि, रोड़ कटिंग शुल्क एवं विवाह स्थल अनुज्ञा/पंजीकरण प्रभार की वसूली का अभाव,
- (ii) पट्टा किराया एवं नगरीय विकास कर की कम वसूली/वसूली का अभाव,
- (iii) भूमि रूपान्तरण प्रभारों को राज्य सरकार में जमा कराने का अभाव,
- (iv) साधारण लाइट को एलईडी में परिवर्तन पर पुनः क्रय के प्रावधानों को सम्मिलित न करना,
- (v) उपार्जन आधार पर लेखांकन के संधारण का अभाव एवं
- (vi) यथोचित संस्वीकृति के बिना आधिक्य/अतिरिक्त मदों का निष्पादन।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया एवं अवगत कराया (मई 2022) कि इन अनियमितताओं के सुधार हेतु कई सेवाओं को आनलाइन किया जा रहा है।

2.2.3.10 वित्तीय रिपोर्टिंग के लिये मानव संसाधन

वित्तीय विवरणों को समय पर तैयार किया जाना सुनिश्चित करने हेतु पर्याप्त मानव संसाधन का प्रावधान आवश्यक है। 213 शहरी स्थानीय निकायों में वर्ष 2020-21 के अंत तक लेखा एवं वित्तीय रिपोर्टिंग के लिए स्वीकृत पदों की संख्या एवं उनके विरुद्ध रिक्तियों की स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका 2.17: शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत एवं कार्यरत कर्मचारियों का विवरण

पदनाम	स्वीकृत पद	कार्यरत पद	रिक्त पद	कमी प्रतिशत	पदस्थापन का माध्यम
राजस्व अधिकारी -I	30	10	20	66.67	पदोन्नति
राजस्व अधिकारी -II	87	63	24	27.59	सीधी भर्ती
वित्तीय सलाहकार	05	-	05	100.00	प्रतिनियुक्ति
वरि. लेखा अधिकारी	05	04	01	20.00	प्रतिनियुक्ति या पदोन्नति
लेखा अधिकारी	25	03	22	88.00	
सहायक लेखा अधिकारी	38	03	35	92.11	
कनिष्ठ लेखाकार	180	69	111	61.67	
कुल	370	152	218	58.92	

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय एवं प्रशासनिक प्रतिवेदन द्वारा सूचना प्रदान की गई

उपरोक्त सारणी से यह देखा जा सकता है कि:

- (i) लेखा कर्मियों के 370 स्वीकृत पदों के विरुद्ध 218 पद रिक्त थे (58.92 प्रतिशत)।
- (ii) वित्तीय सलाहकार, लेखा अधिकारी, सहायक लेखा अधिकारी एवं राजस्व अधिकारी-1 जैसे प्रमुख पदों पर बड़ी रिक्तियां (क्रमशः 100 प्रतिशत, 88.00 प्रतिशत, 92.11 प्रतिशत एवं 66.67 प्रतिशत) थीं।
- (iii) 2018-19 विभागीय पदोन्नति समिति (डीपीसी) का गठन नहीं किया गया, जिसके कारण अग्रेतर पदोन्नति में विलंब हुआ एवं वित्त सम्बन्धी पदों पर रिक्तियां रही।
- (iv) 19³³ शहरी स्थानीय निकायों (17 नगर पालिकाएं एवं 2 नगर परिषदें) में लेखा कर्मियों के अभाव में किया जा रहा था।

विगत पांच वर्षों के दौरान लेखांकन एवं वित्तीय रिपोर्टिंग से सम्बंधित कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, मुख्य कार्यपालकों/वित्त प्रमुखों को शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय रिपोर्टिंग ढांचे के बारे में परिज्ञान देने हेतु अभिविन्यास प्रशिक्षण का कोई प्रावधान नहीं था।

इस प्रकार, पर्याप्त मानव संसाधन एवं प्रशिक्षित लेखा कर्मियों की अनुपस्थिति में वित्तीय रिपोर्टिंग एवं राजस्व की वृद्धि बाधित हुई, जैसा कि अनुवर्ती अनुच्छेदों में देखा जा सकता है। इससे लेखों को तैयार करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों की सनदी लेखाकार फर्मों पर निर्भरता में वृद्धि हुई क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों के पास लेखों की गुणवत्ता की जांच करने की अपनी क्षमता नहीं थी।

2.2.4 निष्पादन रिपोर्टिंग

निष्पादन रिपोर्टिंग हितधारकों को यह सूचित करने की एक प्रणाली है कि संगठन अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु कितना प्रभावशील रहा। शहरी स्थानीय निकायों की मुख्य गतिविधियों को इस प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है (i) राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के अनुसार सेवाओं का प्रतिपादन (ii) करों/चुंगी के माध्यम से आंतरिक राजस्व की व्यवस्था करना एवं (iii) राज्य एवं केन्द्रीय योजनाओं के लिए कार्यान्वयन अभिकरण के रूप में कार्य करना। निष्पादन रिपोर्टिंग पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों की चर्चा निम्न प्रकार से है:

2.2.4.1 सेवा प्रदाता प्रणाली

राजस्थान लोक सेवाओं की गारण्टी डिलीवरी अधिनियम 2011 का नियम 3 एवं 5 नामांकित अधिकारी को निर्धारित समय-सीमा में सेवा प्रदान करने के लिए निर्दिष्ट करता है। आवेदक द्वारा सेवाओं को प्राप्त करने के लिए अधिनियम के अन्तर्गत अनुसरण की जाने वाली प्रक्रिया के निर्धारण हेतु नियम भी बनाए गए हैं (नवम्बर 2011)। वर्तमान में, राजस्थान लोक सेवाओं की गारण्टी डिलीवरी अधिनियम में समाविष्ट 153 सेवाओं में से 11 सेवाएं शहरी स्थानीय निकायों

³³ नगर पालिका: मुकुंदगढ़, सुरजगढ़, नवलगढ़, बगड़, मंडावा, उदयपुरवाटी, चिड़ावा, बिसाऊ, पिलानी, विद्या विहार, खेतड़ी, राजाखेड़ा, बारी, मालपुरा, सरदार शहर, तारा नगर, नोखा एवं नगर परिषद: धौलपुर, भिवाड़ी।

से संबंधित हैं (विवरण तालिका 2.16 में)। राजस्थान लोक सेवाओं की गारण्टी डिलीवरी अधिनियम की धारा 4(1) प्रावधान करती है कि नामांकित अधिकारी सेवा प्राप्त करने हेतु पात्र व्यक्ति को निर्धारित समय-सीमा में सेवाएं प्रदान करेगा।

सवाई माधोपुर, धौलपुर एवं झुंझुनू जिलों की 17 शहरी स्थानीय निकायों³⁴ द्वारा अवधि अप्रैल 2018 से मार्च 2021 तक प्रदत्त सेवाओं की नमूना जांच का विवरण निम्न तालिका 2.18 में दिया गया है:

तालिका 2.18: राजस्थान लोक सेवाओं की गारण्टी डिलीवरी अधिनियम के अन्तर्गत प्रदत्त सेवाओं का विवरण

क्रम संख्या	सेवाओं का नाम	निर्धारित अवधि	नमूना जांच प्रकरण			टिप्पणियां
			योग	विलंबित प्रकरणों की संख्या (प्रतिशत में)	विलंबित अवधि (दिवसों में)	
1.	नामान्तरण	15 कार्य दिवस	350	185 (52.86)	7 से 620	-
2.	बयाना राशि/प्रतिभूति जमा की वापसी	बयाना राशि: एक माह प्रतिभूति जमा: तीन माह	4479	777 (17.35)	-	आवेदन एवं प्रदाय की दिनांक अंकित नहीं की गई (पिलानी में अभिलेखों का संधारण नहीं था)
3.	भवन के अभिन्यास आयोजना की स्वीकृति	विभिन्न सेवाएं ³⁵	647	204 (31.53)	37 से 711	-
4.	पट्टा छूट का प्रमाण-पत्र जारी करना	सात कार्य दिवस	शहरी स्थानीय निकायों ने लेखापरीक्षा को सूचनाएं उपलब्ध नहीं करवाईं			
5.	अग्निशमन एवं अन्य के लिए अनापत्ति प्रमाण-पत्र	(निरीक्षण 15 कार्य दिवस) (शुल्क जमा कराने के सात दिवसों के पश्चात अनापत्ति प्रमाण-पत्र जारी करना)	200	53 (26.50)	1 से 420	-

^{34.} सवाईमाधोपुर एवं गंगापुर सिटी (जिला सवाईमाधोपुर), धोलपुर, बाड़ी, राजाखेड़ा (जिला धौलपुर) एवं झुंझुनू नवलगढ़, चिदावा, पिलानी, विद्या विहार, खेतड़ी, सूरजगढ़, मंडावा, बगड़, मुकुंदगढ़, बिसाऊ एवं उदयपुरवाटी (जिला झुंझुनू)।

^{35.} (i) भवनों की अभिन्यास आयोजना: 60 कार्य दिवस (ii) भूखण्डों का उप-विभाजन: 15 कार्य दिवस एवं (iii) भू-उपयोग परिवर्तन: 15 कार्य दिवस।

क्रम संख्या	सेवाओं का नाम	निर्धारित अवधि	नमूना जांच प्रकरण			टिप्पणियां
			योग	विलंबित प्रकरणों की संख्या (प्रतिशत में)	विलंबित अवधि (दिवसों में)	
6.	नागरिक स्वास्थ्य सेवा से संबंधित कार्य	अलग-अलग निर्धारित समय-सीमा वाली सेवाएं ³⁶	6285	1910 (30.39)	18 से 1408	झुंझुनूं में, विलम्ब का विवरण उपलब्ध नहीं था।
7.	खाद्य अनुज्ञा-पत्र के अतिरिक्त अन्य अनुज्ञा-पत्र जारी करना	जारी करना: 30 कार्य दिवस नवीनीकरण: 15 कार्य दिवस	5	3 (60.00)	--	विलम्बित अवधि उपलब्ध नहीं थी
8.	भवन नक्शों/दस्तावेजों की प्रतियां उपलब्ध कराना	15 कार्य दिवस	746	1 (0.13)	18	
9.	विवाह पंजीयन प्रमाण-पत्र को जारी करना	सात कार्य दिवस	8404	1163 (13.84)		विलम्बित अवधि उपलब्ध नहीं थी
10.	जन्म/मृत्यु पंजीयन प्रमाण-पत्र जारी करना	सात कार्य दिवस	83997	24479 (29.14)		विलम्बित अवधि उपलब्ध नहीं थी
11.	सामुदायिक केन्द्रों का आरक्षण	सात कार्य दिवस	शहरी स्थानीय निकायों ने लेखापरीक्षा को सूचनाएं उपलब्ध नहीं करवाईं			

स्रोत: सवाईमाधोपुर, झुंझुनूं एवं धौलपुर जिले की शहरी स्थानीय निकायों से एकत्रित आंकड़े

तालिका 2.18 से अनुमान लगाया जा सकता है कि:

1. सेवा प्रदाता प्रकरणों में विलम्ब पाया गया एवं दो सेवाओं³⁷ में लेखापरीक्षा को उचित सूचना उपलब्ध नहीं करवाई गयी थी। यह इंगित करता है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नागरिक सेवाओं के अभिलेखों का उचित संधारण नहीं किया गया।
2. नमूना जांच प्रकरणों में, विलम्ब एक से 1408 दिवसों के मध्य था। शहरी स्थानीय निकायों में चार सेवाओं (यथा बयाना राशि/प्रतिभूति जमा की वापसी, खाद्य अनुज्ञा के अतिरिक्त अन्य अनुज्ञा जारी करना, विवाह प्रमाण-पत्र जारी करना एवं जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र जारी करना) के विलम्ब का विवरण उपलब्ध नहीं था। इस प्रकार, विलम्ब के विवरण के अभाव में लेखापरीक्षा इसके कारणों/उत्तरदायित्व को सुनिश्चित नहीं कर सकी।

^{36.} (i) सड़क नालों की सफाई: सात कार्य दिवस, (ii) मृत पशुओं का निस्तारण: एक कार्य दिवस, (iii) बाढ़ के पानी के निकासी मार्ग की सफाई: 15 कार्य दिवस एवं (iv) आवारा पशुओं का पकड़ना: दो कार्य दिवस।

^{37.} पट्टा छूट प्रमाण पत्र जारी करना एवं सामुदायिक केंद्रों का आरक्षण।

3. इस प्रकार, इन तीन जिलों की शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राजस्थान लोक सेवाओं की गारण्टी डिलीवरी अधिनियम के प्रावधान के अंतर्गत सेवाओं को प्रदत्त करने हेतु निर्धारित समय-सीमा की पालना नहीं की जा सकी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (मई 2022) कि इन सेवाओं को ऑनलाईन उपलब्ध करवाने हेतु आवश्यक कदम उठाए गए हैं एवं इन सेवाओं को 'जन सूचना पोर्टल' (एक सार्वजनिक डोमेन) के साथ जोड़ा गया।

2.2.4.2 निगरानी/नियंत्रण

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 310 एवं 311, राज्य सरकार द्वारा नियुक्त या अधिकृत अधिकारी/अधिकारियों द्वारा निरीक्षण और पर्यवेक्षण की शक्तियों के बारे में नियत करती हैं। उपरोक्त उद्देश्यों के लिए, निदेशक, स्थानीय निकाय ने एक निरीक्षण प्रारूप निर्धारित किया, जिसमें शहरी स्थानीय निकायों के कामकाज की निगरानी हेतु भूमि, संगठन, कानूनी प्रकरण, सतर्कता, निर्माण, लेखा समूह, ठेके, बकाया अनुच्छेदों की स्थिति एवं योजना विशिष्ट के मामले सम्मिलित हैं। तथापि, लेखापरीक्षा संवीक्षा में निरीक्षण कार्य के संबंध में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- (i) राज्य सरकार द्वारा विगत दो वर्षों (2020-22) के दौरान, किसी भी शहरी स्थानीय निकाय का निरीक्षण नहीं किया गया।
- (ii) निदेशालय स्तर पर सिविल निर्माण कार्यों की भौतिक प्रगति, गुणवत्ता नियंत्रण एवं निगरानी के मापन हेतु कोई तंत्र/प्रबन्ध उपलब्ध नहीं था। ऐसी व्यवस्था के अभाव में, निदेशालय मुख्य रूप से उपयोगिता एवं कार्य पूर्णता प्रमाण-पत्रों पर निर्भर था।
- (iii) स्वायत्त शासन विभाग ने सूचित किया (जनवरी 2022) कि विभागीय निष्पादन हेतु कोई मूल्यांकन मानक नहीं थे, आंकड़ों के संग्रहण, समीक्षा एवं रिपोर्टिंग के लिए कोई पद स्वीकृत/अधिकृत नहीं था, कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया, ना ही पृथक बजट आवंटित किया गया था एवं निदेशालय ने शहरी स्थानीय निकायों के निष्पादन मूल्यांकन हेतु उनसे निष्पादन प्रतिवेदनों को एकत्र नहीं किया था।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया एवं अवगत कराया (मई 2022) कि विभाग सूचना प्रौद्योगिकी के द्वारा प्रभावी निगरानी हेतु प्रयासरत है।

सिफारिश 15: राज्य सरकार को परिशुद्ध एवं निर्धारित समय पर वित्तीय एवं निष्पादन रिपोर्टिंग, राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली की आवश्यकता के अनुसार खातों का पुनर्रक्षण, वित्तीय विवरणों का समय पर प्रमाणीकरण, सार्वजनिक डोमेन पर सूचना/आंकड़ों का अपलोड करना एवं वित्त आयोग द्वारा समय-समय पर दिये गये निर्देशों की अनुपालना सुनिश्चित करना चाहिये।

2.3 नई पेंशन योजना के अंतर्गत पेंशन अंशदान का अनियमित प्रतिधारण

शहरी स्थानीय निकायों के द्वारा नई पेंशन योजना के अंतर्गत कर्मचारी एवं नियोक्ता के पेंशन अंशदान की राशि ₹ 57.53 करोड़ का अनियमित रूप से प्रतिधारण किया गया जिसके परिणामस्वरूप न्यास/ट्रस्टी बैंकों में अंशदान राशि के निवेश की विफलता के कारण सम्बंधित कर्मचारियों को ₹ 8.19 करोड़ की मौद्रिक हानि हुई।

भारत सरकार (भा. स.) ने दिसम्बर 2003 में एक नई अंशदान पेंशन योजना की शुरुआत की जिसे नई पेंशन योजना (एनपीएस) भी कहा जाता है। सशस्त्र बलों के अतिरिक्त, यह योजना सभी सरकारी कर्मचारियों जिन्होंने 1 जनवरी 2004 से या उपरांत सरकारी सेवा में सेवाभार ग्रहण किया पर लागू की गई।

एनपीएस में अंशदान सभी सरकारी कर्मचारियों के लिए अनिवार्य है एवं यह मूल वेतन व मंहगाई भत्ते (डीए) के योग के 10 प्रतिशत के बराबर है, जिसकी कटौती प्रत्येक माह के वेतन विपत्र से की जाती है। सरकार भी समान राशि का अंशदान करती है। इन अंशदानों को बिना विलंब के निवेश योजना हेतु न्यास/ट्रस्टी बैंक में प्रेषित किया जाना आवश्यक है जिससे कर्मचारियों को कोई हानि ना हो।

एनपीएस के अंतर्गत पेंशन निधि को विकसित एवं विनियमित करने हेतु, सरकार ने 10 अक्टूबर 2003 को पेंशन निधि विनियामक एवं विकास प्राधिकरण (पीएफआरडीए) की स्थापना की। पीएफआरडीए ने विभिन्न अंशदानों के सम्बंधित अभिलेखों के रखरखाव एवं निधि के विभिन्न पेंशन निधि योजनाओं में विनियोजन हेतु एक केंद्रीय अभिलेख संरक्षण अभिकरण (सीआरए) को नियुक्त किया था। अंशदानों का सुरक्षित विवरण एक स्वाते में संरक्षित रखा जाता है जिसे स्थायी सेवानिवृत्ति स्वाता संस्था (पीआरएएन) के रूप में जाना जाता है।

01 जनवरी 2004 को या उसके बाद नियुक्त हुए राज्य सरकार के कर्मचारियों के लिए राजस्थान सरकार (जीओआर) ने अंशदायी पेंशन योजना शुरू की (जनवरी 2004)। अंशदान राशि को अंतरिम उपाय के रूप में ब्याज वाले सार्वजनिक जमा स्वाते में जमा करना आवश्यक था। तत्पश्चात्, राजस्थान सरकार ने पेंशन अंशदान एवं मध्यवर्ती संस्थाओं (ट्रस्टी बैंकों) को नियमित योगदान के विरुद्ध ब्याज वाले पीडी स्वाते में शेष राशि को हस्तांतरित करने हेतु भारत सरकार द्वारा शुरू की गई नई पेंशन योजना में सम्मिलित होने का निर्णय लिया (अगस्त 2009)।

निदेशक, स्थानीय निकाय (डीएलबी) द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को जारी निर्देशों (अक्टूबर 2012) के अनुसार जनवरी 2004 से नियुक्त कर्मचारियों जिनके पास स्थायी सेवानिवृत्ति स्वाता संस्था कार्ड है की अंशदान राशि को (निदेशालय, स्थानीय निकाय द्वारा) आईसीआईसीआई बैंक के बचत बैंक स्वाते में जमा करना एवं इसका अनुरक्षण कर केंद्रीय रूप से एकत्रित राशि को ट्रस्टी बैंक को हस्तांतरित करना था। चूंकि अंशदान जमा करवाये जाने हेतु स्थायी सेवानिवृत्ति स्वाता संस्था आवश्यक है, अतः निदेशालय स्थानीय निकाय ने निर्देश जारी किए कि जिनके पास स्थायी सेवानिवृत्ति स्वाता संस्था नहीं है उनका अंशदान जमा नहीं करवाया जाए।

निदेशक स्थानीय निकाय के अभिलेखों की नमूना-जांच (जून 2021) से यह पता चला कि जनवरी 2004 से जून 2021 की अवधि के दौरान भर्ती किए गए 38,000 कर्मचारियों में से 2584 कर्मचारियों (6.80 प्रतिशत) का स्थायी सेवानिवृत्ति स्वाता संस्था जारी नहीं किया गया

है। परिणामस्वरूप, वर्ष 2004 से 2021 तक की अवधि का कर्मचारियों से वसूल पेंशन अंशदान और समान सरकारी अंशदान की सकल राशि ₹ 85.42 करोड़ न्यास बैंक के संबंधित ग्राहक खाते में हस्तांतरित नहीं की गई थी और आईसीआईसीआई बैंक के बचत खाते में (₹ 56.49 करोड़) एवं बैंक ऑफ बड़ौदा में सावधि जमा के रूप में (₹ 28.93 करोड़) रखी गई। ₹ 85.42 करोड़ में से, ₹ 40.89 करोड़ स्थायी सेवानिवृत्ति खाता संख्या के अभाव में तथा शेष राशि त्रुटिपूर्ण स्थायी सेवानिवृत्ति खाता संख्या एवं अन्य असंगत मुद्दों के कारण अवरूद्ध थी। इसके परिणामस्वरूप न केवल एनपीएस अंशदानों को अनियमित प्रतिधारण हुआ बल्कि संबंधित कर्मचारियों को मौद्रिक हानि भी हुई, क्योंकि उनका अंशदान न्यास बैंकों को निवेश हेतु नहीं दिया जा सका।

वर्षवार उपलब्ध गैर-प्रान निधि (₹ 40.89 करोड़) के विवरणानुसार, गणना उपरान्त 9.85 प्रतिशत³⁸ प्रतिफल की दर से अनुमानित हानि ₹ 8.19 करोड़ पाई गई है (परिशिष्ट-III)। यह विभाग के उदासीन व्यवहार को दर्शाता है जिससे नई पेंशन योजना के अंतर्गत नये प्रवेशकों का त्वरित पंजीकरण कर प्रान जारी किये जाने को सुनिश्चित करने में विफलता रही व जिससे अंशदान दीर्घकाल तक प्रतिबंधित रहे।

इंगित किये जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया (दिसम्बर 2021) कि ₹ 27.89 करोड़ कर्मचारियों के प्रान खातों में जमा करवाए जा चुके हैं।

तथ्य यह है कि प्रान निर्धारित समय पर जारी नहीं किये गये एवं न्यास बैंकों में निवेश हेतु नई पेंशन योजना के अंशदान की राशि ₹ 57.53 करोड़ हस्तांतरित नहीं की गई जिससे सम्बंधित कर्मचारियों को ₹ 8.19 करोड़ की अनुमानित मौद्रिक हानि हुई।

2.4 विज्ञापन बोर्डों की ई-नीलामी से राजस्व हानि

विज्ञापन बोर्डों की ई-नीलामी में सफल बोलीदाता को निर्धारित समयावधि में मांग पत्र जारी न करने के परिणामस्वरूप नगर निगम, जयपुर को ₹ 149.20 लाख के राजस्व की हानि।

नगर निगम, जयपुर ने वर्ष 2018-19 हेतु अपने क्षेत्र में स्थित 50 विज्ञापन बोर्डों के लिए अनुज्ञप्ति जारी करने हेतु ई-नीलामी निविदा आमंत्रण सूचना जारी (जनवरी 2018) की। अनुज्ञप्ति की वैधता फरवरी 2018 से जनवरी 2019 तक थी, जिसे पिछली स्वीकृत दरों में 10 प्रतिशत की वृद्धि के साथ आगामी वर्ष के लिए विस्तारित किया जा सकता था। ई-नीलामी की शर्त संख्या 5 के अनुसार, उच्चतम बोलीदाता द्वारा कुल अनुज्ञप्ति शुल्क का 25 प्रतिशत जमा करने के उपरान्त बोर्डों पर विज्ञापन हेतु अनुज्ञप्ति जारी की जानी थी एवं शेष राशि अनुज्ञप्ति जारी होने की दिनांक से 30 दिन में वस्तु एवं सेवा कर के साथ जमा की जानी थी।

नगर निगम, जयपुर के अभिलेखों की नमूना जांच (जुलाई 2020) से यह ज्ञात हुआ है कि मेसर्स एन.एस. पब्लिसिटी इंडिया प्रा. लिमिटेड, जयपुर (बोलीदाता) को ₹ 71.05 लाख के अनुज्ञप्ति शुल्क के साथ उच्चतम बोलीदाता के रूप में चुना गया था। शर्तों के अनुसार,

³⁸ हानि की गणना 9.85 प्रतिशत की ब्याज दर के आधार पर की गई है (वार्षिक ब्याज दर (योजना के तहत तीन निधि प्रबंधक अर्थात एलआईसी, एसबीआई और यूटीआई का औसत प्रतिफल, जो कि नई पेंशन योजना न्यास के वर्ष 2017-18 के वार्षिक प्रतिवेदन से लिया गया है।

ई-नीलामी दिवस पर बोलीदाता ने ₹ 17.76 लाख (कुल अनुज्ञप्ति शुल्क का 25 प्रतिशत) जमा करवाया था (जनवरी 2018)। यद्यपि, नगर निगम, जयपुर ने तीन माह के विलम्ब से अनुज्ञप्ति जारी की (मई 2018) एवं 30 दिनों में बोलीदाता को शेष 75 प्रतिशत राशि (₹ 53.29 लाख) जमा करवाने हेतु निर्देशित किया था। ठेकेदार ने विज्ञापन बोर्डों के निर्माण एवं संस्थापन हेतु वैधता अवधि को एक माह बढ़ाने के लिए नगर निगम से अनुरोध किया (मई 2018)। तथापि, नगर निगम ने यह कहते हुए अनुरोध को अस्वीकार कर दिया कि ई-नीलामी की शर्तों में कोई बदलाव नहीं किया जा सकता है।

नगर निगम के निर्णय से असहमत होकर, बोलीदाता ने मामले पर निर्णय हेतु निदेशालय स्थानीय निकाय, राजस्थान सरकार को अभ्यावेदन प्रस्तुत किया (मई 2018)। निदेशालय स्थानीय निकाय ने पाया कि नगर निगम ने जानबूझकर प्रक्रिया में देरी की, ई-नीलामी पोर्टल में तकनीकी कमियां थीं और नगर निगम ने बोलीदाता को अपने निर्णय समय पर संप्रेषित नहीं किये। दोनों पक्षों को सुनने के बाद, निदेशालय स्थानीय निकाय ने निर्णय लिया (जून 2018) कि ई-नीलामी की पूरी प्रक्रिया दोषपूर्ण और रद्द करने योग्य थी। तदनुसार, निदेशालय स्थानीय निकाय ने नगर निगम, जयपुर द्वारा जारी (मई 2018) मांग पत्र को रद्द कर दिया और नगर निगम को इस कार्य हेतु पुनः निविदा आमंत्रण सूचना जारी करने का निर्देश दिया। तथापि, नगर निगम ने कोई कार्रवाई नहीं की और अब तक कोई नीलामी नहीं की गई (नवंबर 2021)।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (फरवरी 2022) कि निदेशालय स्थानीय निकाय ने नगर निगम जयपुर की याचिका को रद्द कर दिया और नगर निगम को पुनः निविदा आमंत्रण सूचना जारी करने का निर्देश दिया एवं अवगत कराया कि उक्त विज्ञापन बोर्डों की पुनः नीलामी के प्रयास किए जा रहे हैं।

तथ्य यह है कि नगर निगम को मामले के अनुचित प्रबंधन के कारण ₹ 149.20 लाख³⁹ के राजस्व की हानि हुई। नगर निगम जयपुर की ओर से निरंतर निष्क्रियता के परिणामस्वरूप राजस्व की निरंतर हानि हो रही है।

2.5 राजस्व की हानि एवं चौदहवें वित्त आयोग की अनुदान राशि का निर्दिष्ट प्रयोजनों के अतिरिक्त अन्य प्रयोजनों हेतु उपयोग

कर्मचारी भविष्य निधि बकाया राशि का नगर परिषद बूंदी द्वारा भुगतान न करने पर कर्मचारी भविष्य निधि संगठन द्वारा वित्त आयोग अनुदान राशि का अधिग्रहण कर लिया गया। ठेकेदारों द्वारा कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान जमा न करने के कारण नगर परिषद बूंदी को ₹ 128.20 लाख की हानि हुई एवं चौदहवें वित्त आयोग की अनुदान राशि ₹ 162.85 लाख का उपयोग अन्य प्रयोजन हेतु किया गया।

(अ) कर्मचारी भविष्य निधि योजना (क.भ.नि.यो.) के अनुच्छेद संख्या 30 (2 एवं 3) के अनुसार ठेकेदार द्वारा या उसके माध्यम से नियोजित कर्मचारियों के संबंध में ठेकेदार ऐसे कर्मचारी द्वारा देय क.भ.नि. अंशदान की वसूली करेगा और नियोक्ता के अंशदान की समान

³⁹. फरवरी 2018 से जनवरी 2019 की अवधि के लिए ₹ 71.05 लाख (+) फरवरी 2019 से जनवरी 2020 की अवधि के लिए ₹ 78.15 लाख (₹ 71.05 (+) निविदा आमंत्रण सूचना शर्त के अनुसार आगामी वर्ष हेतु 10 प्रतिशत की वृद्धि।

राशि के साथ प्रधान नियोक्ता को अंशदान का भुगतान करेगा। कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (क.भ.नि.सं.) में अंशदान जमा करवाना प्रधान नियोक्ता का उत्तरदायित्व होगा। क.भ.नि. अधिनियम 1952 के अनुच्छेद संख्या 8 अ (1) के अनुसार ठेकेदार द्वारा क.भ.नि. अंशदान राशि जमा करने में विफलता की स्थिति में, प्रमुख नियोक्ता ठेकेदार को देय किसी भी राशि से अंशदान की वसूली कर सकता है। अधिनियम का अनुच्छेद संख्या 7 अ (ब) क.भ.नि.सं. को नियोक्ताओं से बकाया राशि के निर्धारण करने का अधिकार देता है।

निदेशालय स्थानीय निकाय, राजस्थान, जयपुर ने शहरी स्थानीय निकायों को क.भ.नि. अधिनियम 1952 के प्रावधानों की प्रयोज्यता एवं समय-समय⁴⁰ पर निविदा दस्तावेजों में भविष्य निधि प्रावधानों को सम्मिलित किये जाने के निर्देश जारी किए।

नगर परिषद (न. प.) बूंदी के अभिलेखों की नमूना जांच (जुलाई-अगस्त 2021) से यह पता लगा कि प्रवर्तन अधिकारी, क.भ.नि.सं., क्षेत्रीय कार्यालय, कोटा ने आकस्मिक/संविदात्मक कर्मचारियों के माह अप्रैल 2012 से मई 2016 तक की अवधि के मासिक वेतन से सम्बंधित अभिलेखों की संवीक्षा की (अक्टूबर 2016) एवं यह पाया कि नगर निगम, बूंदी ने कर्मचारियों की कुछ श्रेणियों से सम्बंधित ₹ 128.20 लाख⁴¹ का क.भ.नि. अंशदान जमा करने में त्रुटि की थी। नगर निगम, बूंदी ने बताया (दिसम्बर 2016) कि मात्र आठ संविदा कर्मचारी थे जबकि क.भ.नि.सं. ने 263 कर्मचारियों पर विचार करके देय राशि की गणना की थी जो कि त्रुटिपूर्ण थी। क.भ.नि.सं. ने नगर निगम बूंदी के प्रत्युत्तर को अस्वीकार कर सूचित किया (नवंबर 2017) कि नगर निगम बूंदी क.भ.नि.सं. के समक्ष प्रासंगिक/आवश्यक अभिलेख प्रस्तुत करने में विफल रहा है। नगर निगम बूंदी को अवसर दिए जाने के उपरान्त (जुलाई 2016 से अप्रैल 2019 के दौरान) क.भ.नि.सं. ने यह आदेश दिया (जून 2019) कि नगर निगम बूंदी संविधान की धारा 243 क्यू के अन्तर्गत सभी पात्र कर्मचारियों को सामाजिक सुरक्षा लाभ देने में विफल रही एवं नगर निगम बूंदी को 15 दिवस में ₹ 128.20 लाख की बकाया राशि जमा करने के निर्देश जारी किये।

इसके उपरान्त भी, नगर निगम बूंदी के द्वारा बकाया देयता जमा नहीं करवायी गयी। क.भ.नि.सं. द्वारा नगर निगम बूंदी के बैंक खातों⁴² को मुहर बंद कर दिया गया (जुलाई 2019) एवं ₹ 128.20 लाख की वसूली की गई। चौदहवें वित्त आयोग (एफ.एफ.सी.) की अनुदान राशि ₹ 63.33 लाख सहित इन निधियों में विभिन्न योजनाओं और वित्त आयोग के अनुदान⁴³ सम्मिलित थे।

^{40.} दिसंबर 2015, जनवरी 2016, अक्टूबर 2016 एवं दिसंबर 2016

^{41.} 2012-13: ₹ 17.12 लाख, 2013-14: ₹ 32.01 लाख, 2014-15: ₹ 42.94 लाख, 2015-16: ₹ 30.16 लाख एवं 2016-17: ₹ 5.97 लाख (कुल: ₹ 128.20 लाख)।

^{42.} भारतीय स्टेट बैंक, ओरिएंटल बैंक ऑफ कॉमर्स एवं लोक निधि।

^{43.} पंचम राज्य वित्त आयोग अनुदान (भारतीय स्टेट बैंक खाता संख्या 51007904715): ₹ 36.90 लाख, 13वां वित्त आयोग अनुदान (भारतीय स्टेट बैंक खाता संख्या 51007904715): ₹ 26.13 लाख, विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास (एम.एल.ए.एल.ए.डी.) योजना (ओरिएंटल बैंक ऑफ कॉमर्स खाता संख्या 12952041000189): ₹ 1.84 लाख और 14वां वित्त आयोग अनुदान (व्यक्तिगत जमा खाता संख्या 1592): ₹ 63.33 लाख (कुल: ₹ 128.20 लाख)।

(ब) इसके अतिरिक्त, स्थानीय निकायों के लिए चौदहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान को जारी करने एवं उपयोग हेतु दिशानिर्देशों के अनुसार, मूल अनुदान का उपयोग नगरपालिकाओं की आधारभूत नागरिक सेवाओं के वितरण में सहायता एवं सुदृढीकरण हेतु किया जाना था। स्थानीय स्वायत्त शासन विभाग, राजस्थान सरकार ने भी निर्देश जारी किए (नवंबर 2016) कि चौदहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान का उपयोग सीवरेज, जल निकासी एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, जल आपूर्ति, स्ट्रीट लाइट जैसी बुनियादी सेवाओं के प्रावधानों को सुदृढ करने एवं सड़कों, फुटपाथों, पार्कों, मैदानों, कब्रिस्तानों एवं श्मशान स्थलों के रखरखाव हेतु किया जाएगा।

जैसा कि ऊपर वर्णित है, अभिलेखों की नमूना जांच में यह पाया गया की नगर निगम बूंदी द्वारा क.भ.नि. की बकाया राशि का भुगतान करने में विफलता के कारण, क.भ.नि.सं. द्वारा ₹ 63.33 लाख के चौदहवें वित्त आयोग अनुदान को जब्त किया गया था। इसके अतिरिक्त, चौदहवें वित्त आयोग अनुदान से ₹ 99.52 लाख का भुगतान सफाई कर्मचारियों को किया गया था। इस प्रकार, ₹ 162.85 लाख की राशि निर्दिष्ट उद्देश्यों के अतिरिक्त अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग की गई थी।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत करवाया (फरवरी 2022) कि सूचना के अभाव में क.भ.नि. अंशदान की कटौती मजदूरों के वेतन से नहीं गई। इसके अतिरिक्त, निधि की अनुपलब्धता एवं सफाई कर्मचारियों की हड़ताल के कारण सफाई कर्मचारियों के वेतन का भुगतान चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान से किया गया था एवं परिषद की वित्तीय स्थिति अच्छी होने पर इसे समायोजित कर लिया जाएगा।

तथ्य यह रहा कि ठेकेदार द्वारा क.भ.नि. अंशदान जमा न करने के कारण नगर निगम बूंदी को ₹ 128.20 लाख की हानि हुई एवं ₹ 162.85 लाख के चौदहवें वित्त आयोग अनुदान का उपयोग निर्दिष्ट उद्देश्यों के अतिरिक्त अन्य उद्देश्यों के लिए किया गया। नगर निगम की कमजोर वित्तीय स्थिति एवं भविष्य में ऐसी स्थिति का सामना करने के लिए कोई ठोस योजना नहीं होने के कारण ऐसी स्थिति पुनः उत्पन्न हो सकती है। इसके अतिरिक्त, विभिन्न योजनाओं में विभिन्न विकास कार्यों हेतु निधि का उपयोग क.भ.नि.सं. के भुगतान के लिए किया गया था एवं कोई इच्छित परिणाम प्राप्त नहीं किये जा सके थे।

नगरीय विकास एवं आवासन विभाग

2.6 श्रम उपकर की वसूली न होना

नगरीय विकास न्यास, बीकानेर ₹ 72.01 लाख के श्रम उपकर की वसूली करने में विफल रहा।

भारत सरकार (भा.स.) ने भवन व अन्य निर्माण श्रमिकों को सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याणकारी उपाय प्रदान करने हेतु, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (अधिनियम) अधिनियमित किया। अधिनियम की धारा 3 से 5 (i) उपकर के उद्ग्रहण एवं संग्रहण (ii) विवरणी प्रस्तुतीकरण एवं (iii) उपकर के निर्धारण से सम्बंधित है। उपकर एक

नियोक्ता द्वारा किए गए निर्माण कार्य की लागत के दो प्रतिशत से अधिक एवं एक प्रतिशत से कम नहीं लगाया जाना चाहिए। प्रत्येक नियोक्ता को उपकर की एक विवरणी प्रस्तुत करनी होती है एवं अधिकारी या प्राधिकारी, आदेश द्वारा, विवरणी प्रस्तुत न करने की स्थिति में भी नियोक्ता द्वारा देय उपकर का निर्धारण करेगा। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम 1998 के नियम 3 के अनुसार, निर्माण की लागत में एक नियोक्ता द्वारा निर्माण कार्य पर किए गए सभी व्यय (भूमि की लागत एवं श्रमिकों को दिए गए मुआवजे के अतिरिक्त) सम्मिलित होंगे। नियम 4 उपकर के संग्रहण का समय एवं प्रणाली निर्धारित करता है। नियम 4(4) में प्रावधान है कि ऐसे मामलों में जहां किसी स्थानीय प्राधिकरण द्वारा निर्माण कार्य की मंजूरी की आवश्यकता होती है, ऐसे अनुमोदन के लिए प्रत्येक आवेदन के साथ भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के पक्ष में देय उपकर की राशि का एक रेखांकित मांग पत्र होना चाहिए। बशर्ते यदि परियोजना की अवधि एक वर्ष से अधिक होने की संभावना है, तब मांग पत्र कार्य प्रारम्भ होने की दिनांक से एक वर्ष में अनुमानित निर्माण की लागत पर देय उपकर की राशि के समान हो सकता है एवं शेष संबंधित अवधि के दौरान किए जाने वाले निर्माण की लागत पर 30 दिनों के अन्तर्गत देय उपकर का भुगतान किया जाएगा।

श्रम एवं रोजगार विभाग, राजस्थान सरकार (रा.स.) द्वारा एक प्रतिशत निर्माण लागत की दर से उपकर के संग्रहण हेतु एक परिपत्र जारी किया गया था (जून 2010)। तदनंतर इसी विभाग द्वारा उपरोक्त नियमों के अनुसार उपकर के संग्रहण हेतु एक परिपत्र भी पुनः जारी किया गया था (जुलाई 2010)। नगरीय विकास, आवासन एवं स्वायत्त शासन विभाग ने भी इस संबंध में निर्देश (सितम्बर 2013 एवं जुलाई 2017) जारी किये थे।

नगरीय विकास न्यास, बीकानेर के अभिलेखों की नमूना जांच (जून 2019) से यह प्रकट होता है कि निम्नलिखित प्रकरणों (तालिका 2.19) में, भवन निर्माताओं को अगस्त 2018 से मई 2019 के दौरान राजस्थान भवन विनियम, 2010 के अंतर्गत विभिन्न उद्देश्यों के लिए भवनों के निर्माण की अनुमति दी गई थी, परंतु उपकर की वसूली नहीं की गई।

तालिका: 2.19: वसूल नहीं किये गए श्रम उपकर का विवरण

क्र. सं.	भवन निर्माता/ मालिक का नाम	उद्देश्य	कुल निर्माण क्षेत्र वर्ग फीट में	दर प्रति वर्ग फीट (₹)	कुल अनुमानित निर्माण लागत (₹)	देय श्रम उपकर @ कालम 6 का 1 % (₹)	वसूला गया श्रम उपकर (₹)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	मंगलम बिल्ड डेवेलपर्स	आवासीय समूह आवास	235122.57	1100	258634827	2586348	शून्य
2	अरहम रियलिटी प्राइवेट लिमिटेड	वाणिज्यिक मल्टीप्लेक्स	257927.10	1430	368835753	3688358	शून्य
3	रिद्धि सिध्दी रिसोर्ट	क्लब	45596.27	1595	72726050	727261	शून्य
4	बीकानेर रियल एस्टेट डेवेलपर्स	आवासीय फ्लैट	85680.26	825	70686215	706862	507468
कुल वसूलनीय राशि (देय श्रम उपकर =7708829 – वसूला गया उपकर =507468=72,01,361)							

इस प्रकार, नगरीय विकास न्यास, बीकानेर, नियमों के अनुसार अनुमति देने से पूर्व ₹ 72.01 लाख के उपकर की अग्रिम वसूली करने में विफल रहा। तदनंतर, न तो भवन निर्माताओं द्वारा उपकर विवरणी प्रस्तुत की गई एवं न ही शहरी सुधार न्यास ने निर्माण की अनुमानित लागत पर उपकर का निर्धारण किया और उसे वसूल किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 72.01 लाख राशि के उपकर की वसूली नहीं हुई।

2.7 बेहतरी उदग्रहण राशि की कम वसूली

नगर विकास न्यास, बीकानेर द्वारा ₹ 1.42 करोड़ बेहतरी उदग्रहण राशि की कम वसूली।

बेहतरी उदग्रहण राशि भूमि पर लगाए गए शुल्क का एक रूप है जिसके मूल्य में सार्वजनिक बुनियादी ढांचे में निवेश के कारण वृद्धि हुई। राजस्थान सरकार ने एकीकृत भवन उपनियम अधिसूचित (अक्टूबर 2017) किया। उप-नियम 8.2 की तालिका-1 में परिकल्पित मानदंड ये हैं कि 2500 वर्ग मीटर (एसक्यूएम) से वृहद क्षेत्र में वाणिज्यिक भवन के निर्माण हेतु 2.0 मानक निर्मित क्षेत्र अनुपात⁴⁴ तक की अनुमति होगी। तालिका के अंत में उल्लेखित नोट के अनुसार, 2.0 से अधिक मानक निर्मित क्षेत्र अनुपात के प्रकरणों में बेहतरी उदग्रहण राशि की दर वाणिज्यिक आरक्षित मूल्य⁴⁵ का 20 प्रतिशत होगी।

नगर विकास न्यास, बीकानेर के अभिलेखों की नमूना जांच से प्रकट हुआ है (जून 2019) कि नगर विकास न्यास ने एक प्रकरण में बीकानेर-जयपुर राजमार्ग पर स्थित 5251.70 वर्गमीटर (अर्थात् 58,707 वर्ग फुट) की भूमि पर वाणिज्यिक परिसर के निर्माण की अनुमति दी (जनवरी 2018) बेहतरी उदग्रहण राशि ₹ 0.77 करोड़⁴⁶ की गणना अतिरिक्त मानक निर्मित क्षेत्र अनुपात हेतु दूरवर्ती क्षेत्र (अशोक नगर) के आरक्षित मूल्य के आधार पर की गई, जबकि बेहतरी उदग्रहण राशि ₹ 1.81 करोड़ निकटवर्ती क्षेत्र (अर्थात् जय नारायण व्यास कॉलोनी) के आरक्षित मूल्य के आधार पर की जानी चाहिए थी। ₹ 1.81 करोड़⁴⁷ में से ₹ 0.39 करोड़ की राशि आवेदक द्वारा जमा करवा दी गई है। इस प्रकार, आवेदक से ₹ 1.42 करोड़ की राशि कम वसूल की गई।

राज्य सरकार के प्रत्युत्तर में (दिसम्बर 2020) अवगत करवाया गया कि जय नारायण व्यास कालोनी की दूरी सड़क/हवाई मार्ग से 1132 से 4050 मीटर के मध्य थी जबकि अशोक नगर योजना से दूरी सड़क/हवाई मार्ग से 832 से 2700 मीटर के मध्य थी। इसलिए नगर विकास न्यास ने अशोक नगर आवासीय योजना का आरक्षित मूल्य लागू किया था। प्रतिउत्तर युक्तियुक्त

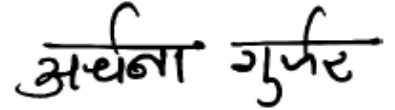
44. मानक निर्मित क्षेत्र अनुपात एक इमारत के कुल गणना योग्य निर्मित क्षेत्र का अनुपात है, जो की उस भूखंड के क्षेत्रफल से विभाजित होता है।

45. राजस्थान नगर पालिका (शहरी भूमि का निपटान) नियम, 1974 के नियम 12 के अनुसार, आरक्षित मूल्य न्यूनतम शुल्क है जिस पर वाणिज्यिक भूमि के भूखंड का निपटान किया जाना प्रस्तावित है।

46. बेहतरी उदग्रहण के लिए की गई मांग: ₹ 660 x 58707 x 20/100=7749324/- (अशोक नगर के अनुसार)।

47. वसूली योग्य बेहतरी शुल्क: ₹ 1540 x 58707 x 20/100 =18081756/- (जय नारायण व्यास कॉलोनी के अनुसार)।

नहीं था क्योंकि नगर विकास न्यास ने निकट के एक व्यावसायिक भवन⁴⁸ के प्रकरण में जय नारायण व्यास कालोनी के लिए निर्धारित आरक्षित मूल्य लागू करके बेहतरी उदग्रहण राशि वसूल की थी। चूंकि यह व्यावसायिक भवन अशोक नगर (950 मीटर) की तुलना में अधिकतम समीप (750 मीटर) था, इसलिए प्रकरण में जय नारायण व्यास कॉलोनी का आरक्षित मूल्य लागू था। अतः आवेदक से ₹ 1.42 करोड़ की राशि कम वसूल की गई। इसके अतिरिक्त, बेहतरी उदग्रहण राशि की गणना के लिये स्पष्ट रूप से परिभाषित प्रणाली के अभाव में, निर्धारण अधिकारी के पास कार्य-स्वतंत्रता थी, जो कि अनुचित लाभ और अन्यायपूर्ण व्यवहार के रूप में परिणामित हो सकती है।



(अर्चना गुर्जर)

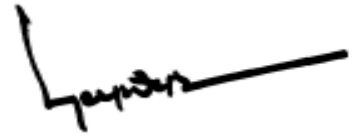
महालेखाकार

लेखापरीक्षा-II, राजस्थान

जयपुर,

दिनांक: 8 दिसम्बर 2022

प्रतिहस्ताक्षरित



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली,

दिनांक: 13 दिसम्बर 2022

⁴⁸. बीकानेर-जयपुर राजमार्ग पर स्थित मैसर्स पीयरलेस ओरियन द्वारा निर्मित बहुमंजिला इमारत।