

## अध्याय—II

### शहरी विकास विभाग

छोटे एवं मध्यम शहरों के लिए शहरी ढांचागत विकास योजना के अंतर्गत जारी की गयी निधियों पर निष्पादन लेखा परीक्षा

#### कार्यकारी सार

भारत सरकार ने शहरी अवसंरचना एवं शासन से आच्छादित शहरों के अतिरिक्त छोटे एवं मध्यम शहरों हेतु 3 दिसम्बर 2005 को वर्ष 2005-06 से सात वर्षों के लिए सभी शहरों के लिए शहरी अवसंरचना विकास योजना के घटक जवाहर लाल नेहरू अरबन रेनुअल मिशन प्रारम्भ किया। योजना का उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों के सुधारों को प्रोत्साहित किया जाना एवं अवसंरचनाओं का त्वरित विकास किया जाना था। भारत सरकार, राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के मध्य निधियों का विभाजन क्रमशः 80:10:10 के अनुपात में किया जाना था। भारत सरकार ने उत्तर प्रदेश के लिए ₹ 947.92 करोड़ आबंटित किया।

वर्ष 2005-10 की अवधि के लिए जून से सितम्बर 2010 तक सम्पादित निष्पादन लेखा परीक्षा में निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आये—

- योजनान्तर्गत समावेशित 621 अर्ह शहरी स्थानीय निकायों में से मात्र 76 स्थानीय निकायों का समावेश किया गया और 46 शहरी स्थानीय निकायों के 64 परियोजनाओं को अनुदान स्वीकृत किया गया।
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के 14 परियोजनाओं (लागत ₹ 119.85 करोड़) को भूमि अधिग्रहण की कमजोर योजना के कारण मार्च 2010 तक शुरू नहीं की जा सकी।
- परियोजनाओं की लागत में वृद्धि के कारण 11 परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन की लागतों को अगस्त 2010 ₹ 208.19 करोड़ से ₹ 271.62 करोड़ में पुनरीक्षित किया गया।
- सरकार के आदेशों के अनुपालन में बस्ती शहर के भीतर 20 सड़कों के निर्माण कार्यों पर तकनीकी स्वीकृति प्राप्त न करके प्राक्कलित धनराशि ₹ 23.77 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया।
- अनुबंध की शर्तों के विपरीत ठेकेदारों को ₹ 7.61 लाख का मूल्य वृद्धि का भुगतान किया गया।

- शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 14 में 13 शहरी स्थानीय निकायों में सुधारों को लागू नहीं किया गया जिससे दूसरी किस्त के आवंटन में विलम्ब हुआ।
- शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों एवं चुने हुए प्रतिनधियों को प्रशिक्षण देने का कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया।

## 2.1 प्रस्तावना

10 लाख से कम आबादी वाले छोटे और मध्यम शहरों, जो जवाहर लाल नेहरू नेशनल अरबन रेनुअल मिशन (JNNURM) के अन्तर्गत समावेशित न हो, के अवसंरचनाओं को योजनाबद्ध तरीके से विकसित करने तथा शहरी सुधारों के क्रियान्वयन को सुनिश्चित किये जाने हेतु (अनिवार्य एवं वैकल्पिक) भारत सरकार ने अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेन्ट स्कीम फार स्माल एवं मीडियम टाउन्स (UIDSSMT) प्रारम्भ किया (दिसम्बर 2005)। तत्समय चल रही इन्टीग्रेटेड डेवलपमेन्ट आफ स्माल एवं मीडियम टाउन्स (IDSMT) एवं एक्सीलरेटेड अरबन वाटर सप्लाई प्रोग्राम (AUWSP) योजनाएं अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेन्ट स्कीम फार स्माल एवं मीडियम टाउन्स में समाहित हो गयी।

इस योजना के अन्तर्गत अनुमन्य मदें निम्नलिखित हैं:-

- शहरी पुर्ननिर्माण अर्थात् पुराने शहरों के आन्तरिक भागों में पुर्नविकास
- जलापूर्ति एवं सफाई
- सीवरेज एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन
- सड़कों, राजमार्गों/एक्सप्रेस वेज (सड़कों एवं उपरि-पार पथ), उपवनों/स्थानों को सार्वजनिक निजी सहभागिता के आधार पर निर्माण एवं सुधार किया जाना।
- स्मारक स्थलों का विकास
- जल निकायों का संरक्षण

शहरी स्थानीय निकायों को निधियों का आवंटन राज्य के पात्र शहरी स्थानीय निकायों<sup>10</sup> की कुल शहरी जनसंख्या को शहरी स्थानीय निकाय की जनसंख्या के अनुपात के आधार पर होगा। यद्यपि कि, निधि केवल उन्हीं कस्बों और नगरों को प्रदान की जायेगी जहां पर स्थानीय निकायों के चुनाव हुये हैं तथा निर्वाचित निकाय कार्यरत है। राज्य सरकार कस्बों एवं नगरों को उनकी स्थानीय आवश्यकताओं जैसे-वर्तमान संसाधन, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जन जातियों की जनसंख्या और विशेष आवश्यकताओं के आधार पर

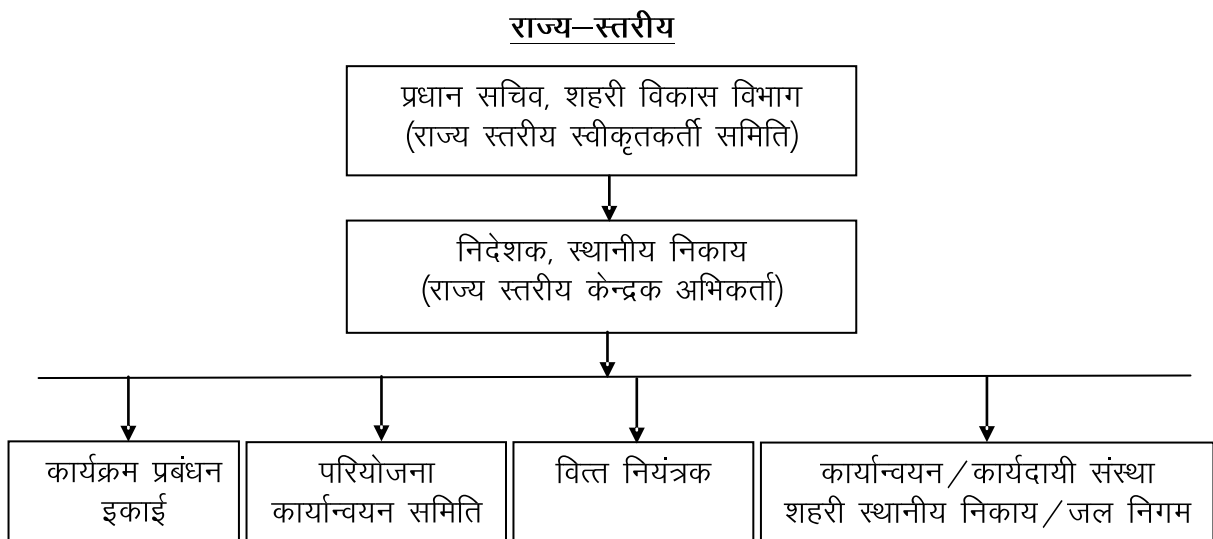
<sup>10</sup> नगर निगम, नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत

प्राथमिकता दे सकती हैं। भारत सरकार, राज्य सरकार तथा शहरी स्थानीय निकायों के मध्य परियोजनाओं की निधि अंश हिस्सा 80:10:10 अनुपात में होगा। भारत सरकार ने प्रारम्भ में वर्ष 2005-06 से सात वर्षों के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में उत्तर प्रदेश को ₹ 947.92 करोड़ आबंटित किया और दिसम्बर 2008 में अतिरिक्त ₹ 700 करोड़ आबंटित किया था।

## 2.2 संगठनात्मक ढांचा

राज्य स्तर पर लघु एवं मध्यम वर्गीय नगरी निकायों हेतु शहरी ढांचागत विकास योजना (यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी.) में शामिल करने के लिए परियोजनाओं के पुनरीक्षण एवं प्राथमिकता निर्धारण हेतु प्रधान सचिव, शहरी विकास विभाग की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति का गठन किया गया था। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तुत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की संवीक्षा एवं परियोजनाओं के अनुवीक्षण हेतु निदेशक स्थानीय निकाय को राज्य स्तरीय केन्द्रक अभिकर्ता के रूप में नामित किया गया था। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के संवीक्षण, परियोजनाओं के अन्वीक्षण, परियोजनाओं के व्यय पर नियंत्रण तथा भारत सरकार को उपभोग प्रमाण पत्र प्रस्तुतीकरण हेतु राज्य स्तरीय केन्द्रक अभिकरण के प्रशासनिक नियन्त्रणाधीन कार्यक्रम प्रबन्धन इकाई, परियोजना क्रियान्वयन इकाई एवं वित्तीय नियंत्रक स्थापित किये गये हैं।

शासन द्वारा नामित कार्यदायी संस्थाओं के माध्यम से परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु शहरी स्थानीय निकाय उत्तरदायी थे। निम्नलिखित मुखपत्रारेख राज्य-शासन स्तर पर संगठनात्मक ढांचा चित्रित करता है।



### 2.3 लेखा परीक्षा का उद्देश्य

यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. की निष्पादन लेखा परीक्षा से यह आकलित करना कि क्या:—

- पात्र शहरी स्थानीय निकायों एवं परियोजनाओं के चयन की सही योजना बनायी गयी।
- यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. की दिशानिर्देशों/अनुदेशों के अनुसार परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु समयानुसार निधियां उपलब्ध करायी गयी और उनका उपयोग कर लिया गया।
- वित्तीय नियमों एवं यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के दिशा निर्देशों के अनुपालन में परियोजनाओं का कार्यान्वयन पारदर्शी एवं कुशलता पूर्वक किया गया है।
- शहरी शासन व्यवस्था सुदृढ़ करने हेतु सुधारों को लागू किया गया और परियोजनाओं का अनुश्रवण प्रत्येक स्तर पर कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी ढंग से किया गया।
- दिशा निर्देशों के अनुसार योजनाओं के परिणामों का मूल्यांकन किया गया।

### 2.4 लेखा परीक्षा मानदंड

लेखा परीक्षा मानदण्ड की प्रस्थापना एवं अंगीकार नियमानुसार किया गया—

- यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के दिशा निर्देश।
- नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन एवं कार्यवाही) नियम—2000।
- सीवरेज मैनुअल एवं जलापूर्ति मैनुअल।
- नगर निगम एक्ट 1959 और नगर पालिका एक्ट 1916।
- राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (DPRs)।
- करार का ज्ञापन गुणवत्ता जांच प्रतिवेदन, मासिक प्रगति विवरण।
- समय समय पर सरकार द्वारा जारी किये गये आदेश एवं दिशा निर्देश।

### 2.5 लेखा परीक्षा का विषय क्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

अन्य बातों के साथ साथ प्राथमिक योजना, वित्त पोषण और योजनाओं का लागू किया जाना तथा वर्ष 2005—06 से 2009—10 में यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अनुदानों के प्रभावकारिता के पहलुओं की भी जांच निष्पादन लेखापरीक्षा में की गयी है।

- i) राज्य सचिवालय, वित्त विभाग एवं शहरी विकास विभाग
- ii) निदेशक, स्थानीय निकाय/राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी कार्यालय के लेखाभिलेखों की जांच की गयी। 46 शहरी स्थानीय निकायों में 13 (2 नगर निगमों,<sup>11</sup> 8 नगर पालिका

<sup>11</sup> गाजियाबाद एवं गोरखपुर

परिषद जिला स्तरीय<sup>12</sup> और 3 नगर पालिका परिषद तहसील स्तरीय<sup>13</sup>) स्थानीय निकायों, जहां नामित कार्यदायी संस्थाओं के साथ जो परियोजनाएं स्वीकृत की गयी थी को आनुपातिक आकार प्राथमिकता बिना प्रतिस्थापन के आधार पर चुनी गयी।

## सम्प्रेक्षा निष्कर्ष

### 2.6 आयोजना

#### 2.6.1 शहरी स्थानीय निकायों के चयन में दिशा निर्देशों का अनुपालन न किया जाना

दिशा निर्देशों के अनुसार, जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय ग्रामीण मिशन के अन्तर्गत आच्छादित शहरी स्थानीय निकायों के अतिरिक्त, राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकाय लघु एवं मध्यम वर्गीय नगरीय निकायों हेतु शहरी ढांचागत विकास योजनान्तर्गत आच्छादन के लिए पात्र थे। राज्य में 628 शहरी स्थानीय निकाय (12 नगर निगमों, 194 नगर पालिका परिषदों और 422 नगर पंचायतों) थे जिसमें से 621 शहरी स्थानीय निकायों (6 नगर निगमों, 193 नगर पालिका परिषदों और 422 नगर पंचायतों) यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अन्तर्गत आच्छादित होने के लिए पात्र थे।

राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी के लेखाभिलेखों की जांच (सितम्बर 2010) में पाया गया कि राज्य सरकार ने यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. योजना लागू करने हेतु 6 नगर निगमों जहाँ एक लाख से अधिक आबादी वाले 39 नगर पालिका परिषदों एवं "आदर्श जनपद" के जनपद के अन्तर्गत शामिल सभी शहरी स्थानीय निकायों (38 जनपदों) का चयन किया। तदनुसार इस निर्देश के साथ चयनित शहरी स्थानीय निकायों से परियोजनाओं के प्रस्ताव मांगे गये कि प्रस्ताव समय अनुसूची के अन्तर्गत पहले आओ पहले पाओं की वरीयता के आधार पर स्वीकृत किया जायेगा। सितम्बर 2006 से जनवरी 2009 के दौरान 76 शहरी स्थानीय निकायों के 114 परियोजनायें जिनकी लागत ₹ 2768.96 करोड़ थी, स्वीकृत किये गये। भारत सरकार द्वारा 114 परियोजनाओं में से 46 शहरी स्थानीय निकायों के 64 परियोजनाओं (लागत—₹ 1169.63 करोड़) को स्वीकृत किया जिनके लिए स्वीकृत केन्द्रीय (ACA) सहायता के रूप में ₹ 935.70 करोड़ लिये जाने हेतु अनुमोदन प्रदान की गयी।

शेष बचे हुये ऐसे शहरी निकाय, जिनकी परियोजनाओं की स्वीकृत, सितम्बर 2010 तक आच्छादित नहीं थी, की स्थिति **तालिका-1** में निम्नवत है—

<sup>12</sup> बलिया, बस्ती, बिजनौर, देवरिया, फैजाबाद, फतेहपुर, फिरोजाबाद एवं रामपुर

<sup>13</sup> लोनी, संडीला एवं वृन्दावन

तालिका-1 अनाच्छादित शहरी स्थानीय निकाय

शहरी स्थानीय निकायों के नाम	शहरी स्थानीय निकायों की कुल संख्या	पात्र शहरी स्थानीय निकाय	आच्छादित शहरी स्थानीय निकायों की संख्या		अनाच्छादित शहरी निकायों की संख्या
			स्वीकृत	लम्बित	
नगर निगम	12	6	5	1	शून्य
नगर पालिका परिषद	194	193	41	21	131
नगर पंचायत	422	422	शून्य	8	414
<b>योग</b>	<b>628</b>	<b>621</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>545</b>

इस प्रकार, दिशा निर्देशों के प्रावधानों को दर किनार करते हुये राज्य सरकार ने कस्बों एवं नगरों को बिना प्राथमिकता के 76 शहरी स्थानीय निकायों के 114 परियोजनाओं की स्वीकृति पहले आओ पहले पाओं के आधार पर, प्रदान किया।

इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय केन्द्रक अभिकर्ता द्वारा उत्तर दिया गया (सितम्बर 2010) कि शहरी स्थानीय निकायों का चयन उनकी शहरी जनसंख्या पर आधारित था परन्तु निधियों का आवंटन अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (DPR) की लागत पर किया गया। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों का चयन पहले आओ पहले पाओं के सिद्धान्त पर किया गया था।

### 2.6.2 भारत सरकार के आदेशों की अवहेलना:-

लघु एवं मध्यम वर्गीय नगरीय निकायों हेतु शहरी ढांचागत विकास योजनान्तर्गत ₹ 700.00 करोड़ की पूरक अनुमोदित केन्द्रीय सहायता के अनुदान सम्बन्धी भारत सरकार का आदेश (दिसम्बर 2008) राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की बैठक (जनवरी 2009) में राज्य सरकार को दिया गया आदेश के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों की परियोजनाओं, जो राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा पहले ही स्वीकृत थी और प्रारम्भिक अनुमोदित केन्द्रीय सहायता से उन स्वीकृत परियोजनाओं के लिए निधियाँ नहीं अवमुक्त की गयी थीं, पूरक अनुमोदित केन्द्रीय सहायतान्तर्गत वे इस शर्त के साथ आच्छादित थीं कि प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय के लिए मात्र एक परियोजना ही स्वीकृत की जायेगी। ऐसे प्रकरणों के आच्छादनोपरान्त, जो शहरी स्थानीय निकाय अभी भी अनाच्छादित रह गये, उन्हें भी, अवशिष्ट शहरी स्थानीय निकायों में उच्चतर जनसंख्या को प्राथमिकता देते हुए लिया जा सकता है। ऐसे परियोजना की अनुमानित लागत ₹ 25 करोड़ तक ही सीमित रहेगी।

राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी के अभिलेखों की जांच में यह भी पाया गया कि राज्य सरकार ने ₹ 2039.75 करोड़ लागत की 41 परियोजना की स्वीकृति दी (जनवरी 2009) और भारत सरकार को अनुमोदन और निधियों को उपलब्ध कराने हेतु भेजा गया। 41 परियोजनाओं में से ₹ 25 करोड़ से अधिक लागत की 16 परियोजनाएं स्वीकृत की गयी (परिशिष्ट 2.1)। इसके अलावा राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने 9 शहरी स्थानीय निकायों को एक से अधिक परियोजनाओं की स्वीकृति प्रदान की।

इस प्रकार भारत सरकार के आदेशों का अतिक्रमण करके ₹ 700 करोड़ के अनुदान पूरक अनुमोदित केन्द्रीय सहायता, ₹ 25 करोड़ से अधिक राशि के 16 परियोजनाओं की स्वीकृत दी गयी। इसके अतिरिक्त 9 शहरी स्थानीय निकायों की एक से अधिक परियोजनाओं की स्वीकृति देकर भारत सरकार के आदेशों का अतिक्रमण किया गया जिससे अन्य शहरी स्थानीय निकाय अनाच्छादित रह गये।

**2.6.3 बिना सर्वेक्षण के एवं भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये ही विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) बनाया जाना।**

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बनाये जाने हेतु नामित कार्यदायी संस्थाओं से यह अपेक्षा थी कि वह विस्तृत स्थलीय निरीक्षण करें एवं परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु मूल भूत ढांचागत आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करें।

अभिलेखों की संवीक्षा (जून 2010) में पाया गया कि नामित कार्यदायी संस्थाओं ने बिना सही ढंग से सर्वेक्षण किये ही विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया जिसके परिणामस्वरूप—

- राज्य स्तरीय स्वीकृतिकर्ता समिति द्वारा रामपुर की नगर पालिका परिषद की सड़कों एवं उपरिगामी पुलों की विस्तृत सर्वेक्षण प्रतिवेदन (₹ 89.58 करोड़) की स्वीकृति प्रदान की गयी (सितम्बर 2006)। सरकार द्वारा ₹ 44.79 करोड़ जारी किये गये और राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी के खाते में जमा किये गये, जहां से नगर पालिका परिषद रामपुर को ₹ 8.45 करोड़ अवमुक्त किये गये (अप्रैल 2008)। तत्पश्चात यह पाया गया कि चयनित स्थल राष्ट्रीय राजमार्ग खंड रामपुर के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत था और राष्ट्रीय राजमार्ग खंड द्वारा उसी स्थल पर निर्माण कार्य शुरू कर दिया गया। इस प्रकार जून 2010 में राज्य स्तरीय स्वीकृतिकर्ता समिति द्वारा परियोजना को रद्द कर दिया गया।

अतः चार वर्षों तक ₹ 44.79 करोड़ अवरुद्ध रहे और ₹ 1.34 करोड़ विस्तृत सर्वेक्षण प्रतिवेदन बनाने में निरर्थक व्यय हुए।

इंगित किये जाने पर नगर पालिका परिषद रामपुर में कार्यकारी अधिकारी द्वारा बताया गया (जून 2010) विस्तृत सर्वेक्षण प्रतिवेदन बनाने वाले कार्यदायी संस्था एवं राज्य स्तरीय स्वीकृतकर्ता समिति द्वारा परियोजना की स्वीकृति की जानकारी उन्हें नहीं थी।

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा प्रस्तुत ₹ 90.87 करोड़ लागत वाली सड़क एवं उपरिगामी पुल के निर्माण हेतु गाजियाबाद के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तथा उपरिगामी परियोजना, राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा सितम्बर 2006 में स्वीकृत की गयी थी तथा उनके लिए ₹ 45.44 करोड़ की निधि अवमुक्त की गयी थी। (i) राष्ट्रीय राजमार्ग संख्या 24 से राष्ट्रीय राजमार्ग संख्या 58 तक छः लेन वाले सम्बद्ध मार्ग (लम्बाई 3.65 किमी०) (ii) नये हालैण्ड कारखाने से राष्ट्रीय राजमार्ग संख्या 24 (लम्बाई 1.5 कि.मी.) तक के छः लेन वाले सम्बद्ध मार्ग के निर्माण प्रारम्भ ही नहीं किये जा सके क्योंकि रेलवे विभाग ने हाबड़ा नयी दिल्ली रेलवे मार्ग पर सेतु के नीचे मार्ग के प्रस्तावित निर्माण की अनुमति नहीं प्रदान किया तथा भूमि की अनुपलब्धता भी कारण रही। परिणामस्वरूप ₹ 196.24<sup>14</sup> करोड़ की लागत का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन जून 2010 में पुनरीक्षित कराया गया और दर की अनुसूची के पुनरीक्षण तथा अधःसेतु मार्ग के बजाय उपरिसेतु मार्ग को शामिल करते हुये मार्ग के आकृति आरेख परिवर्तन के कारण परियोजना लागत में वृद्धि हो गयी।

इस प्रकार विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, बिना उचित सर्वेक्षण एवं भूमि उपलब्धता के ही, तैयार किया गया था।

#### 2.6.4 कार्यदायी संस्था के नामांकन में विलम्ब

सितम्बर 2010 में राज्य स्तरीय केन्द्रक अभिकरण के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने नवम्बर 2006 तक ₹ 584.70<sup>15</sup> करोड़ की 29 परियोजनायें, इन निर्देशों के साथ स्वीकृत किया था कि योजना क्रियान्वयन एवं एकीकृत परियोजना निष्पादन नियत कालावधि में ही पूरा कर लिया जाय। परियोजना स्वीकृति से पांच माह बीत जाने के पश्चात राज्य सरकार ने अप्रैल 2007 में उत्तर प्रदेश जल निगम को कार्यदायी संस्था के रूप में नामित किया, परिणामस्वरूप तीन परियोजनाओं<sup>16</sup> में ₹ 16.88 करोड़ की अधिक लागत की वृद्धि हो गयी।

<sup>14</sup> डी.पी.आर. की मूल लागत ₹ 90.87 करोड़

<sup>15</sup> राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की प्रथम बैठक 9 सितम्बर 2006 में 15 परियोजना ₹ 344.77 करोड़ एवं राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की द्वितीय बैठक नवम्बर 2006, 14 परियोजना ₹ 239.93 करोड़

<sup>16</sup> बलिया एवं गोण्डा में जल सम्पूर्ति एवं मैनपुरी में ड्रेनेज के लिए



## 2.7 निधि प्रबन्धन

भारत सरकार, राज्य सरकार तथा शहरी स्थानीय निकायों में निधियों के अंश का अनुपात 80:10:10 था। राज्य स्तरीय हिस्से की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपरान्त राज्य स्तरीय केन्द्रीय अभिकरण के साथ अनुबन्ध ज्ञापन के हस्ताक्षर पर भारत सरकार को प्रथम किस्त के रूप में परियोजना लागत के 50% हिस्से को अवमुक्त करना था। भारत सरकार का शेष 50% हिस्सा, राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा पूर्व अवमुक्त निधि के 70% के उपभोग प्रमाण पत्र प्रस्तुतिकरण के पश्चात् अवमुक्त किया जाना था।

अग्रेतर राज्यांश की उपलब्धता सुनिश्चित करने के पश्चात् राज्य स्तरीय केन्द्रीय अभिकरण को भारत सरकार के अनुदान की 25% राशि अवमुक्त करनी थी तथा सुधार क्रियान्वयन प्रगति मूल्यांकनोपरान्त भारत सरकार के अनुदान की अवशिष्ट धनराशि अवमुक्त की जानी थी।

निम्नलिखित विवरणों में दर्शित दिशा निर्देशों के प्राविधानानुसार राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा निधियाँ अवमुक्त नहीं की गयी।

### तालिका-2 अवमुक्त निधि तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किये गये व्यय—

(₹ करोड़ में)

स्वीकृत वर्ष	स्वीकृत परियोजना			राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के लेखे में जमा निधि		शहरी स्था. नि. को अवमुक्त निधि (केन्द्रीय+राज्य+शहरी स्था. नि. के हिस्से)		शहरी स्था. नि. द्वारा कार्यदायी संस्था को अवमुक्त निधि	अवमुक्त अवधि	मार्च 2010 तक का व्यय
	परियोजना का नाम	संख्या	लागत	राशि	प्राप्ति अवधि	राशि	अवमुक्त अवधि			
2006-07	टोस अपशिष्ट प्रबन्धन	14	119.25	59.31	फरवरी 2007 से अगस्त 2008	59.58	अक्टूबर 2007 से जनवरी 2009	40.68	फरवरी-08 - जुलाई-08	10.84
	जल सम्पूर्ति	9	104.61	77.25		52.30		74.42	जनवरी-08- फरवरी-09	63.57
	मार्ग एवं उपरिगामी सेतु	2	180.46	90.23		53.89		17.80	जुलाई-2007	9.35
	सीवरेज	3	180.38	87.22		90.19		87.22	फरवरी-08- जून-08	86.07
2007-08	टोस अपशिष्ट प्रबन्धन	5	49.78	24.89	मार्च 2008 से सितम्बर 2008	24.73	अगस्त 2008 से अक्टूबर 2009	23.40	अगस्त-08 - मार्च-10	0.00
	जल सम्पूर्ति	14	251.64	125.82		125.61		126.06	जून-08 - मार्च-09	105.96
	मार्ग एवं उपरि गामी सेतु	1	23.77	11.88		11.88		11.88	फरवरी- मार्च-09	11.73
	सीवरेज	1	73.41	36.71		36.71		36.70	जुलाई-09	30.71

2008-09	जल सम्पूर्ति	13	129.75	63.85	दिसम्बर 2008 से नवम्बर 2009	62.87	फरवरी 2009 से अप्रैल 2010	36.90	अप्रैल-08 - मार्च 09	23.14
	सीवरेज	1	34.63	19.05		19.05		18.57		14.33
	ड्रेनेज	1	21.95	12.07		12.07		9.00		5.37
	<b>योग</b>	<b>64</b>	<b>1169.63</b>	<b>608.28</b>		<b>548.88</b>		<b>482.63</b>		<b>361.07</b>

तालिका से यह देखा जा सकता है कि राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने निधियों को अवमुक्त करने में आठ से दस माह की देरी की जबकि निधियां राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के बैंक खाते में जमा करा दी गयी थी।

भारत सरकार, राज्य सरकार एवं शहरी स्थानीय निकायों ने ₹ 608.28 करोड़ का अंशदान सरकार द्वारा स्वीकृत 64 परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु प्रथम किस्त के रूप में 50% अंश को दिया और राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते में जमा करा दिया गया। तथापि, राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने मात्र ₹ 548.88 करोड़ स्थानीय निकायों को अवमुक्त किया और शहरी स्थानीय निकायों ने कार्यदायी संस्थाओं को ₹ 482.63 करोड़ अवमुक्त किया कार्यदायी संस्थाओं ने मार्च 2010 तक मात्र ₹ 361.07 करोड़ का व्यय किया था।

### 2.7.1 भारत सरकार की द्वितीय किस्त का अंश ₹ 343.42 करोड़ जारी न किया जाना

दिशा निर्देशों के अनुसार भारत सरकार के द्वितीय किस्त का अंश राज्य सरकार के अंशों की उपलब्धता और वित्तीय वर्ष समाप्ति के 12 माह के अन्दर वित्तीय नियमों के आधार पर उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किये जाने पर जारी किया जाना था। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 64 परियोजनाओं में से 60 परियोजनाओं की उपयोगिता प्रमाण पत्र भारत सरकार के पास मार्च 2010 तक द्वितीय किस्त के अवमुक्ति हेतु प्रस्तुत किया जाना था। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यदायी संस्थाओं को वितरित किये गये ₹ 482.63 करोड़ के विरुद्ध सम्बन्धित कार्यदायी संस्थाओं ने 44 परियोजनाओं का ₹ 306.14 करोड़ का ही उपयोगिता प्रमाण पत्र मार्च 2010 तक प्रस्तुत किया गया। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने भारत सरकार के पास ₹ 104.18 करोड़ के 14 उपयोगिता प्रमाण पत्र ही प्रस्तुत किया था। मार्च 2010 तक शेष 30 परियोजनाओं का निरीक्षण नहीं किया जा सका था। इस प्रकार राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र भारत सरकार के पास समय से उपलब्ध न करा पाने की स्थिति में ₹ 343.42 करोड़ की द्वितीय किस्त जारी नहीं की जा सकी। परिणामस्वरूप परियोजनाओं की लागत व समयवृद्धि हुई (परिशिष्ट 2.2)। इन कारणों से परियोजनाओं की द्वितीय किस्त जारी नहीं की जा सकी

जिससे परियोजना पर समय एवं लागत में वृद्धि हुई साथ ही लक्ष्य निर्धारित सेवाएं उपलब्ध कराने में देरी हुई।

### 2.7.2 राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते में निधियों को जमा कराने में दिशा निर्देशों का अनुवर्तन न करने से ₹ 4.84 करोड़ के ब्याज की हानि

यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. की दिशा निर्देशों के परिप्रेक्ष्य में भारत सरकार द्वारा प्रदत्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खातों में सीधे जमा कराया जाना था।

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य सरकार ने राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते में सीधे जमा करने के बजाय निदेशक, शहरी स्थानीय निकायों को राज्य के अंश सहित कई निर्देशों के साथ निधियां उपलब्ध करायी गयी यथा उक्त निधियों को उत्तर प्रदेश जल निगम के वैयक्तिक लेखों में जमा किया जाये या दो या तीन चरणों में कोषागार से बिल के माध्यम से आहरित करें। तदनुसार निदेशक, शहरी निकायों ने निधियों को राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते में सीधे जमा करने के बजाये उत्तर प्रदेश जल निगम के वैयक्तिक लेखों में स्थानान्तरित कर दिया और कोषागार से कई चरणों में निधियों का आहरण किया गया। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते में निधियों को 2 से 6 माह तक की देरी से जमा कराये जाने के कारण योजना पर ₹ 4.84 करोड़ के ब्याज अर्जन से वंचित रही। **(परिशिष्ट 2.3)**

इंगित किये जाने पर निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय ने बताया (सितम्बर 2010) कि निधियों शासन के आदेश पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के खाते में जमा करायी गयी थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के दिशा निर्देशों का कड़ाई से अनुपालन किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार के केन्द्रीय सहायता से अपनी रोकड़ शेष की बढ़ोत्तरी की।

## 2.8 परियोजनाओं का क्रियान्वयन

### 2.8.1 अपूर्ण परियोजनाएं

यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के दिशा निर्देशों एवं राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के निर्देशों के अनुसार शहरी जनसुविधाओं की मूल भूत आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु लागत एवं समयवृद्धि को बचाने के लिए योजनाओं को समयबद्धता के साथ लागू किया जाना था।

शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की (जून-सितम्बर 2010) नमूना जांच में पाया गया कि राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा सितम्बर 2006 और अगस्त 2009 के दौरान 12 शहरी स्थानीय निकायों की 24 परियोजनाओं (जलापूर्ति, एस डब्लू एम और सीवरेज, ड्रेनेज और सड़कें तथा उपरिगामी पुलों) जिनकी लागत ₹ 666.45 करोड़ थी, की स्वीकृति प्रदान की गयी और कार्यदायी संस्थाओं को ₹ 372.55 करोड़ कार्यों के क्रियान्वयन हेतु जारी किये गये। 24 परियोजनाओं में 9 परियोजनाओं को मार्च 2010 तक पूर्ण करने का लक्ष्य निर्धारित किया था परन्तु अगस्त 2010 तक यह परियोजनाएं अपूर्ण रह गयी **(परिशिष्ट 2.4)**

पुनः जांच में पाया गया कि अगस्त 2010 तक मात्र 10 से 60 प्रतिशत कार्य ही पूर्ण हो पाये थे। छः पेयजल परियोजनाएं ट्यूबवेल्स लगाये जाने हेतु एवं पानी की टंकियां बनाये जाने हेतु भूमि उपलब्ध न हो पाने के कारण परियोजनाएं पूर्ण नहीं की जा सकी। नगर पालिका परिषद बस्ती की सड़क परियोजनाएं विशिष्टियों के परिवर्तन एवं निधियों की द्वितीय किश्त जारी न होने के कारण पूर्ण नहीं की जा सकी। नगर पालिका परिषद बलिया की एक सीवरेज परियोजना भूमि अर्जित न हो पाने के कारण पूर्ण नहीं हो पायी।

इस प्रकार बिना भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये और बिना ड्राईंग एवं डिजाईन को अंतिम रूप दिये ही परियोजनाएं शुरू कर दी गयी।

### **2.8.2 निधियों को देरी से जारी करने के कारण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (डी.पी.आर.) को पुनरीक्षित किया जाना।**

राज्य स्तरीय स्वीकृतिकर्ता समिति की बैठक (सितम्बर 2006) में निदेशक, शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने बताया कि योजनाएं निर्धारित समय सीमा के अन्तर्गत पूर्ण की जानी थी। भारत सरकार द्वारा सूचित किया गया कि समय व लागतों में वृद्धि के कारण अतिरिक्त निधि जारी नहीं की जायेगी।

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच (जून-सितम्बर 2010) में पाया गया कि अगस्त 2010 तक 64 स्वीकृत परियोजनाओं में से 11 परियोजनाओं को पुनरीक्षित किया गया। निधियों का अन्तरण राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को और तत्पश्चात शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यदायी संस्थाओं को ए.सी.ए. प्राप्त होने की तिथि से 6 से 12 माह देरी से जारी करने के कारण तथा समय से भूमि की उपलब्धता न हो पाने के कारण परियोजनाओं की डी.पी.आर. को पुनरीक्षित किया गया था। जैसा कि भारत सरकार ने स्वतः कहा कि समय एवं लागतों की वृद्धि के कारण अतिरिक्त निधियाँ उपलब्ध नहीं करायी जा सकती। फलस्वरूप 11 पुनरीक्षित परियोजनाओं की बढ़ी हुई ₹ 63.43 करोड़

की राशि का अतिरिक्त बोझ राज्य के कोष में पड़ेगा जैसा कि नीचे दी गयी तालिका से स्पष्ट है-

तालिका-3 पुनरीक्षित परियोजनाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	शहरी स्था. निकायों के नाम	परियोजना का नाम	राज्य स्तरीय स्वीकृतिकर्ता समिति द्वारा स्वीकृति की तिथि	परियोजना की लागत	अतिरिक्त सहायता अनुदान राशि एवं प्राप्ति की तिथि	शहरी स्था. निकायों को जारी प्रथम किश्त		परियोजनाओं के पुनरीक्षित लागत का विवरण		अधिकतम
						अवधि	धनराशि	तिथि	धनराशि	
1	न.पा.प. मैनपुरी	सीवररेज	08.09.06	48.74	19.50 (13.02.07)	21.2.08 से 7.1.09	24.37	21.5.10	57.72	8.98
2	न.पा.प. बलिया	वाटर सप्लाई	10.11.06	8.04	3.07 (01.03.07)	17.12.07 से 8.6.10	5.22	11.1.10	12.61	4.57
3	न.पा.प. गोंडा	वाटर सप्लाई	10.11.06	9.85	3.94 (06.08.07)	21.4.08 से 14.9.10	9.58	11.1.10	13.19	3.34
4	न.पा.प. एटा	वाटर सप्लाई	10.11.06	9.62	3.68 (16.03.07)	16.4.08 से 6.4.10	4.8	23.2.10	13.36	3.74
5	न.पा.प. मुजफ्फर नगर	वाटर सप्लाई	16.07.07	32.14	12.86 (17.07.08)	17.12.07 से 6.4.10	3.2	25.2.10	47.62	15.48
6	न.पा.प. लहरपुर	वाटर सप्लाई	16.07.07	11.78	0.71 (23.09.08)	24.2.09 से 13.8.09	0.89	30.3.10	2.87	1.09
7	न.पा.प. फैजाबाद	वाटर सप्लाई	16.07.07	18.80	7.52 (26.03.08)	4.8.08 से 27.3.09	9.40	17.7.10	24.53	5.73
8	न.पा.प. हापुड़	वाटर सप्लाई	16.07.07	28.49	11.40 (23.09.08)	24.2.09 से 27.3.09	14.24	16.7.10	38.17	9.68
9	न.पा.प. मुरादाबाद	वाटर सप्लाई	13.09.07	3737.19	14.88 (17.07.08)	8.8.08 से 8.2.10	18.59	15.6.10	45.34	8.15
10	न.पा.प. बागपत	वाटर सप्लाई	13.09.07	3.18	1.278 (17.07.08)	8.8.08 से 7.1.09	1.59	16.6.10	4.27	1.09
11	न.पा.प. बिजनौर	वाटर सप्लाई	05.08.08	10.36	4.15 (18.03.09)	13.8.09 से 8.2.10	5.18	9.7.10	11.94	1.58
	योग			<b>208.19</b>			<b>97.15</b>		<b>271.62</b>	<b>63.43</b>

निधियों को विलम्ब से जारी करने के संबंध में पूछे जाने पर सम्बन्धित अधिशाषी अधिकारी/शहरी स्थानीय निकायों ने उत्तर दिया कि निधियों को देरी से मिलने कार्य स्थल विवादित होने निविदा प्रक्रिया में देरी के कारण एवं समय एवं लागतों में वृद्धि होने के कारण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को पुनरीक्षित करना पड़ा।

### 2.8.3 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाओं के लिए जारी धनराशियों को अवरुद्ध रखना

वित्तीय नियमों के अनुसार कार्यस्थल का ठीक प्रकार से सर्वेक्षण करने एवं भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के पश्चात विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार किया जाना चाहिए। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने भी बैठक (सितम्बर 2006) में राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी को यह निर्देश दिया था कि सम्बन्धित स्थानीय निकायों की ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाओं को निधियां तभी जारी की जानी चाहिए जबकि भूमि समतलीकरण हेतु भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित कर ली जाये और उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त कर लिया जाये।

अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2010) में पाया गया कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की 19 परियोजनाएं अगस्त 2006 से जुलाई 2007 के दौरान स्वीकृत की गयी। इनमें से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की 14 परियोजनाएं जिनकी लागत ₹ 119.85 करोड़ थी, जून 2010 तक भूमि की उपलब्धता न हो पाने के कारण शुरू नहीं की जा सकी यद्यपि निम्नलिखित विवरण के अनुसार राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के माध्यम से मई 2008 से फरवरी 2009 के दौरान ₹ 48.54 करोड़ की निधियां कार्यदायी संस्थाओं को जारी कर दी गयी थी—

#### तालिका-4 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	शहरी स्था. निकायों के नाम	परियोजना की स्वी. लागत	राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा स्वीकृति की तिथि	अतिरिक्त सहायता अनुदान राशि एवं अवमुक्ति की तिथि		शहरी स्था. निकायों को राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा जारी निधि		शहरी स्था. निकायों द्वारा कार्यदायी संस्थाओं को अवमुक्त निधि		व्यय
				धन राशि	तिथि	धन राशि	अवधि	धनराशि	तिथि	
1	न.पा.प. बस्ती	3.86	8.9.06	2.34	13.2.07	2.93	दिसम्बर-जनवरी 09	2.93	24.5.08	0.00
2	न.नि. झांसी	12.16	8.9.06	4.86	13.2.07	6.08	दिसम्बर-जनवरी 09	6.08	8.5.08	0.00
3	न.पा.प. बलिया	6.82	8.9.06	2.73	13.2.07	3.40	दिसम्बर-जनवरी 09	3.75	28.5.08	0.00
4	न.पा.प. बदायूं	5.78	8.9.06	2.31	16.3.07	2.89	दिसम्बर-जनवरी 09	2.89	18.5.09	0.00
5	न.पा.प. फिरोजाबाद	7.14	10.11.06	2.73	16.3.07	3.57	दिसम्बर-जनवरी 09	1.76	25.4.08	0.00
6	न.पा.प. मुजफ्फरनगर	6.58	10.11.06	2.51	16.3.07	3.29	दिसम्बर-जनवरी 09	3.14	21.1.08	0.00
7	न.नि. गोरखपुर	15.64	10.11.06	6.25	6.8.07	7.82	दिसम्बर-	1.00	31.3.08	0.00

							जनवरी 09			
8	न.पा.प. मैनपुरी	4.28	10.11.06	1.71	6.8.07	2.14	दिसम्बर— जनवरी 09	0.67	14.7.08	0.00
9	न.पा.प. इटावा	5.82	10.11.06	2.33	6.8.07	2.91	दिसम्बर— जनवरी 09	2.92	3.5.08	0.00
10	न.पा.प. मिर्जापुर	11.00	16.7.07	4.40	26.3.08	5.50	अगस्त 08	5.50	दिसम्बर 08	0.00
11	न.पा.प. फतेहपुर	9.38	16.7.07	3.75	17.7.08	4.53	फरवरी— अक्टूबर 09	4.38	फरवरी 09	0.00
12	न.पा.प. जौनपुर	12.20	16.7.07	4.88	17.7.08	6.10	अगस्त 08	5.62	अगस्त 08	0.00
13	न.पा.प. बाराबंकी	5.37	16.7.06	2.15	17.7.08	2.64	अगस्त 08	2.58	अगस्त 08	0.00
14	न.पा.प. लोनी	11.82	16.7.06	4.73	23.9.08	5.90	फरवरी 09	5.32	फरवरी 09	0.00
	<b>योग</b>	<b>119.85</b>		<b>47.68</b>		<b>59.70</b>		<b>48.54</b>		<b>0.00</b>

इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी ने तथ्यों को स्वीकार किया। इस प्रकार भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना ही कार्यदायी संस्थाओं के स्तर पर दो वर्षों से ज्यादा तक निधियों को अवरुद्ध रखा गया।

#### 2.8.4 परियोजनाओं के खाते में ब्याज जमा न किया जाना

योजना की दिशा निर्देशों के अनुसार निधियों को राष्ट्रीयकृत बैंकों की पृथक बचत खातों में रखा जाना चाहिए था।

प्रोजेक्ट मैनेजर (पी.एम.) ड्रेनेज एवं सीवरेज यूनिट, उत्तर प्रदेश जल निगम, मथुरा (नगर पालिका परिषद वृन्दावन के कार्यकारी अधिकारी) के अभिलेखों (सितम्बर 2010) की जांच में पाया गया कि नगर पालिका परिषद वृन्दावन द्वारा कार्यदायी संस्था को मार्च 2010 तक ₹ 24.96 करोड़ दो परियोजनाओं के क्रियान्वयन (सीवरेज और ड्रेनेज) हेतु दिये गये। कार्यदायी संस्था ने विभिन्न राष्ट्रीयकृत बैंकों में ₹ 19.69 करोड़ (अप्रैल 2009 से जून 2010) को सीमित अवधि के लिए सावधि जमा के रूप में बैंकों में रखा तथा **(परिशिष्ट-2.5)** दिशानिर्देशों के विपरीत इन निवेशों से ब्याज के रूप में अर्जित ₹ 0.29 करोड़ की धनराशि अपने लखनऊ स्थित मुख्यालय में स्थापना व्यय वहन करने हेतु प्रेषित कर दिया। इंगित किये जाने पर कार्यदायी संस्थाओं ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (अगस्त 2010) की निधियों को परियोजनाओं के हित में सावधि जमा के रूप में निवेशित किया गया।

इस प्रकार अर्जित ब्याज को परियोजना के खाते में न जमा करके मुख्यालय में प्रेषित करना दिशा निर्देशों के प्रावधानों का उल्लंघन किया गया।

### 2.8.5 परियोजनाओं का अनियमित क्रियान्वयन

राज्य स्तरीय स्वीकृतकर्ती समिति ने बस्ती शहर की भीतरी सड़कों के विकास की एक परियोजना (₹ 23.77 करोड़) की स्वीकृति (जुलाई 2007) इस शर्त के साथ प्रदान किया कि परियोजना का क्रियान्वयन राज्य स्तर की विशेषज्ञ अभिकरण द्वारा किया जायेगा। परियोजना में 20 भीतरी सड़कें शामिल थीं। राज्य सरकार ने नगर पालिका परिषद बस्ती को इस शर्त के साथ कार्यदायी संस्था (नवम्बर 2007) के रूप में नामित किया कि स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुरूप कार्य की स्वीकृति जिलाधिकारी द्वारा प्रदान की जायेगी। विस्तृत आगणन पर तकनीकी स्वीकृति अधिशासी अभियंता प्रान्तीय खंड (लोक निर्माण विभाग) बस्ती द्वारा प्रदान की जायेगी।

नगर पालिका परिषद बस्ती के अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2010) में पाया गया कि परियोजना के क्रियान्वयन हेतु ₹ 11.88 करोड़ की निधियां प्राप्त की गयी। नगर पालिका परिषद ने 20 भीतरी सड़कों के निर्माण (आगणित धनराशि ₹ 21.20 करोड़) हेतु निविदायें आमंत्रित की (मई-2009) यह भी संज्ञान में आया कि प्रत्येक सड़क के निर्माण हेतु मात्र दो निविदायें ही प्राप्त की गयी। निविदाओं का मूल्य आगणन की राशि से 60-70 प्रतिशत अधिक था। तथापि निविदा प्रक्रिया (जुलाई 2009) पूर्ण की गयी और ठेकेदारों से अनुबंध को आगणित राशि ₹ 21.20 करोड़ के विरुद्ध ₹ 31.56 करोड़ पर गठित किया गया।

पुनः जांच में पाया गया कि कार्य के दौरान विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार स्वीकृत विशिष्टियों को बिना सक्षम अधिकारी की पूर्व अनुमति के बदल दिया गया। सभी सड़कों के कार्यों में प्रावधानों के विपरीत सोलिंग में ईंट, के स्थान पर स्टोन बैलास्ट (40-60 एम.एम. गेज) का प्रयोग किया गया तथा इन्टर तथा टापकोट में स्थानीय मिट्टी के सम्मिश्रण के स्थान पर स्टोन डस्ट का प्रयोग किया गया। विशिष्टियों में परिवर्तन के कारण परियोजना की लागत में ₹ 10.36 करोड़ की वृद्धि हो गयी, और निधियों के अभाव में सितम्बर 2010 तक कार्य अपूर्ण रह गया।

इंगित किये जाने पर नगर पालिका परिषद बस्ती (सितम्बर 2010) ने बताया गया कि अभियंता के सुझाव पर विशिष्टियों में परिवर्तन किया गया। अपूर्ण कार्य के सम्बन्ध में बताया गया कि धनाभाव और पुनरीक्षित आगणन की स्वीकृति की प्रतीक्षा में शेष कार्य को पूर्ण नहीं किया जा सका।



नगर पालिका परिषद का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि नगर पालिका परिषद ने ₹ 21.20 करोड़ के स्थान पर ₹ 31.56 करोड़ के अनुबंध का गठन किया जो परियोजना की लागत सीमा ₹ 25 करोड़ से अधिक था।

### 2.8.6 ठेकेदारों को मूल्य वृद्धि की अमान्य धनराशि का भुगतान

राज्य स्तरीय स्वीकृतिकर्ती समिति द्वारा न.पा.प. बस्ती को यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत ₹ 9.73 करोड़ लागत की एक पेयजल परियोजना की स्वीकृति प्रदान की गयी। परियोजना के कार्यान्वयन हेतु उत्तर प्रदेश जल निगम को कार्यदायी संस्था नामित किया गया। परियोजना के अधीन सबसे कम निविदा के आधार पर एक ठेकेदार को 22 मीटर ऊंचे, 1800 कि.ली. क्षमता के ओवर हेड टैंक (OHT) के निर्माण कार्य लागत ₹ 67.29 लाख में सौंपा गया (दिसम्बर 2007) कार्य शुरू होने एवं समाप्त होने की तिथि क्रमशः फरवरी 2008 एवं अगस्त 2009 थी।

कार्यदायी संस्था के अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2010) में पाया गया कि यद्यपि ठेकेदार को ₹ 7.61 लाख का भुगतान मूल्यवृद्धि मद के लिए किया गया जबकि अनुबंध की शर्तों में इसका प्रावधान नहीं था। इस प्रकार अनुबंधित राशि ₹ 67.29 लाख के स्थान पर ₹ 74.90 लाख का भुगतान निविदा के क्रियान्वयन हेतु ठेकेदार को किया गया।

लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर कार्यदायी संस्था ने बताया (सितम्बर 2010) कि ठेकेदार के अनुरोध, पर कि कच्चे माल की मूल्यवृद्धि में होने के कारण कार्य पूर्ण किया जाना संभव नहीं है, इकाई द्वारा भुगतान किया गया। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि अनुबंध की शर्तों के विरुद्ध ठेकेदार को भुगतान किया गया था।

इस प्रकार ₹ 7.61 लाख के अस्वीकार्य राशि का भुगतान ठेकेदार को किया गया।

### 2.8.7 लेखाओं का रख रखाव पर्याप्त रूप से न किया जाना

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी से शहरी स्थानीय निकाय वार एवं योजना के क्रम में परियोजना वार शहरी स्थानीय निकायों को जारी निधियों की लेखा परीक्षित लेखों के रख रखाव, किया जाना था। सभी शहरी स्थानीय निकायों से आपेक्षित था कि वह सभी प्राप्त हुए एवं व्यय हुए धनराशि के लिए प्रत्येक परियोजना के लिए पृथक बैंक एकाउंट रखें एवं प्राप्त एवं व्यय की जमा की गयी धनराशि हेतु दिशा निर्देशों के प्रावधानों के अंतर्गत केन्द्र, राज्य एवं शहरी स्थानीय निकाय अंश के प्रयोगार्थ पृथक रजिस्टर का रख रखाव किया जाना था।

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि संस्थावार तथा परियोजनावार अभिलेख राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा लेखा परीक्षित लेखाओं का रख

रखाव नहीं किया जा रहा था। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वह भी परियोजनावार प्राप्त एवं व्यय की धनराशियों के प्रयोगार्थ पृथक रजिस्टर का रख रखाव नहीं कर रहे थे।

इंगित किये जाने पर, राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने बताया (सितम्बर 2010) कि लेखाओं का रखरखाव कम्प्यूटरीकृत प्रणाली द्वारा किया गया जबकि नमूना जांच में आच्छादित स्थानीय निकायों के अधिशासी अधिकारी ने बताया (मई-सितम्बर 2010) कि लेखाओं का रख रखाव पृथक रजिस्टर में नहीं किया जा सकता क्योंकि कोई भी निर्देश इसके लिए नहीं दिये गये। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा कम्प्यूटर पद्धति के साथ ही पृथक रजिस्टर और प्राप्ति एवं व्ययों के लेखा परीक्षित लेखे रखे जाने चाहिए थे। शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर लेखाओं के रख रखाव किये जाने के निर्देश गार्ड लाईन्स में दिये जा चुके थे।

इस प्रकार निर्धारित अभिलेखों का रख रखाव न किये जाने के कारण परिशुद्धता एवं पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

### 2.8.8 सुधारों का लागू न किया जाना

राज्य सरकार एवं शहरी स्थानीय निकायों से यह अपेक्षा थी कि वह वर्ष 2005-12 के मध्य शहरी प्रशासन की बेहतरी के लिए 13 अनिवार्य एवं 10 वैकल्पिक सुधारों को लागू करें। पुनः कोई भी दो वैकल्पिक सुधार राज्य सरकार और शहरी स्थानीयों को साथ-साथ प्रत्येक वर्ष किया जाना था और केन्द्रीय अंश की द्वितीय किश्त शहरी स्थानीय निकायों को सुधारों को लागू करने की प्रगति के आधार पर ही जारी किया जाना था।

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी (सितम्बर 2010) एवं नमूना जांच में शामिल शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि अनिवार्य एवं वैकल्पिक सुधारों को लागू किये जाने की प्रक्रिया राज्य सरकार द्वारा की जा रही थी जबकि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनिवार्य एवं वैकल्पिक सुधारों यथा जी.आई.एस. सर्वेक्षण सम्पत्ति कर का कम्प्यूटराईजेशन, ऑन लाईन बिल्स एवं जमा, लेखाओं में दोहरी लेखाकरण प्रणाली ठीक ढंग से लागू नहीं की गयी। परियोजनाओं को लागू करने हेतु कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाई की नियुक्ति समय से नहीं किया गया। राज्य सरकार एवं स्थानीय निकायों द्वारा प्रतिवर्ष कोई दो सुधारों को लागू करने के अतिरिक्त अन्य कोई भी मानक राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नहीं किया गया था।

शहरी स्थानीय निकायों में सुधारों को लागू करने की प्रगति असंतोषजनक थी क्योंकि नमूना जांच में 14 में से 13 शहरी स्थानीय निकायों ने एक से तीन अनिवार्य सुधारों एवं एक वैकल्पिक सुधार ही लागू किया था।

### 2.8.9 प्रशिक्षण एवं कार्यक्षमता बढ़ोत्तरी कार्यक्रम का न होना

यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के दिशा निर्देशों के अनुसार परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु जिम्मेदार कर्मचारियों एवं चुने हुये प्रतिनिधियों की कार्यक्षमता की वृद्धि हेतु प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार सतत् प्रयासरत् रहेगी। राज्य सरकार समुचित प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु ख्याति प्राप्त संस्थाओं के माध्यम से कार्यों में कार्यकुशलता वृद्धि हेतु प्रशिक्षण एवं क्षमता सर्वहान कार्यक्रम आयोजित करेगी और यह कार्यान्वित करने वाले एजेंसियों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाले विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन का भाग होगी।

शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में निधियों के प्रावधान होने के बावजूद शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों एवं चुने हुए प्रतिनिधियों की कार्यक्षमता में वृद्धि हेतु कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया। तथापि राज्य सरकार ने कर्मचारियों एवं शहरी स्थानीय निकाय के तकनीकी कर्मियों एवं परियोजना क्रियान्वयन संस्थाओं के प्रशिक्षण हेतु ₹ 12.20 करोड़ का प्रस्ताव भारत सरकार को भेजा (अप्रैल 2010) जिसकी स्वीकृति प्रतीक्षित थी (सितम्बर 2010) लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने बताया (सितम्बर 2010) कि प्रशिक्षण एवं कार्यक्षमता वृद्धि कार्यक्रम अब तक आयोजित नहीं किया गया।

### 2.9 अप्रभावी अनुश्रवण

दिशा निर्देशों के अनुसार राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति योजनाओं के तहत स्वीकृत विभिन्न परियोजनाओं का तिमाही अनुश्रवण सुनिश्चित करेगी। निर्धारित समय सीमा में परियोजनाओं की पूर्णता सुनिश्चित करने हेतु एक कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाई का गठन किया जाना था। केन्द्र और राज्य सरकार से प्राप्त हुई निधियों के प्रबंधन एवं वितरण और तिमाही भौतिक एवं वित्तीय प्रगति के साथ उपयोगिता प्रमाण पत्र को शहरी विकास मंत्रालय में प्रस्तुत करने हेतु राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी की जिम्मेदारी थी। दिशा निर्देशों में यह भी प्रावधान था कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति प्रायः आवश्यकतानुसार लेकिन कम से कम वर्ष में तीन बार, अवश्य बैठक करेगी।

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2010) में पाया गया कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने वर्ष 2005-06 से 2009-10 के दौरान आवश्यक 15 बैठकों में से

13 बैठकों का आयोजन किया और 2009-10 में मात्र एक बैठक का आयोजन किया। मार्च 2010 तक कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाई का गठन नहीं किया गया था।

इस प्रकार परियोजनाओं को धीमी गति से लागू करने में अप्रभावी अनुश्रवण भी एक कारक था।

## 2.10 निष्कर्ष

भारत सरकार ने शहरों एवं कस्बों में ढांचागत बुनियादी सुविधाओं में विकास के उद्देश्य से छोटे एवं मध्यम शहरों के निवासियों की जीवनस्तर में सुधार एवं विकास हेतु यू.आई.डी.एस. एस.एम.टी. योजना शुरू की। योजना की निष्पादन समीक्षा में पाया गया 621 पात्र शहरी स्थानीय निकायों में से मात्र 76 शहरी स्थानीय निकायों को अच्छादित किया गया। 76 शहरी स्थानीय निकायों में से मात्र 46 शहरी स्थानीय निकायों की परियोजनाओं को अनुमोदित किया गया एवं समस्त निधियों को उन्हें ही आवंटित किया गया। ₹ 700 करोड़ के अतिरिक्त सहायता अनुदानों के आबंटन में भारत सरकार के दिशा निर्देशों का दृढ़तापूर्वक अनुपालन राज्य स्तरीय स्वीकृतकर्ता समिति द्वारा नहीं किया गया। बिना भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये और विशिष्टियों के अंतिमिकरण के ही निधियों को जारी किया गया। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अपर्याप्त थी और सुधारों को लागू किया जाना सुनिश्चित नहीं किया गया।

इस प्रकार अदक्ष योजना एवं अप्रभावी अनुश्रवण एवं परियोजनाओं के धीमी गति से क्रियान्वयन के कारण सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों के निवासियों को लक्ष्य निर्धारित ढांचागत बुनियादी सुविधाओं से वंचित रहना पड़ा।

## 2.11 संस्तुतियां

- कार्ययोजना के दिशा निर्देशों में निहित शर्तों के अधीन राज्य सरकार को पात्र शहरी स्थानीय निकायों को प्राथमिकता के आधार पर कस्बो एवं शहरों को निधियों का आवंटन करना चाहिए।
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन आवश्यक सर्वेक्षण के पश्चात ही बनाया जाना चाहिए।
- परियोजना के क्रियान्वयन हेतु भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपरांत ही शहरी/स्थानीय निकायों एवं कार्यदायी संस्थाओं को धन उपलब्ध कराया जाना चाहिए।
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तय शुदा सुधारों को समय सीमान्तर्गत लागू किया जाना चाहिए।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (अगस्त 2010)। उत्तर प्रतक्षित था (मई 2011)।