

निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 शहरी स्थानीय निकायों के लिए “पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि”

कार्यकारी सार

प्रस्तावना

भारत सरकार ने “पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” कार्यक्रम योजना एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना (100 प्रतिशत) को ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007–12) में क्षेत्रीय विषमताओं को कम करने, गरीबी उन्मूलन में योगदान हेतु, पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों को उत्तरदायी एवं जिम्मेदार बनाने को बढ़ावा देने में योगदान एवं पिछड़े क्षेत्र के विकास में तेजी लाने के लिए प्रारम्भ किया (फरवरी 2007) था।

नियोजन

अनुपस्थित आधारभूत संरचना अन्तराल का इसके पिछड़ेपन के नैदानिक अध्ययन के लिये बेस लाइन सर्वेक्षण नहीं किया गया था एवं डाटा बैंक नहीं बनाया गया था।

- क्रिटिकल गैप की पहचान नहीं की गई एवं वार्षिक कार्ययोजना में सम्मिलित नहीं किया गया था, क्योंकि बेस लाइन सर्वेक्षण नहीं किया गया था।
- नियोजन चक्र का अनुपालन नहीं करने एवं उत्कण्ठित दृष्टिकोण से ₹ 6.93 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

वित्तीय प्रबन्धन

- नमूना जांच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में विकास कार्यों के लिए योजना निधि का ₹ 10.66 करोड़ अवरुद्ध (अवधि 2007–12) था।
- योजना निर्देशिका का अनुपालन न करने से विभाग को ₹ 49.77 लाख ब्याज की क्षति (मार्च 2012 तक) हुई।
- वर्ष 2008–10 में सरकार द्वारा धनराशि के विलंबित स्थानान्तरण के कारण ₹ 5.50 करोड़ का दण्ड स्वरूप ब्याज का भुगतान किया गया।

क्रियान्वयन

- अपूर्ण कार्यों पर उपगत ₹ 4.37 करोड़ का अलाभकारी व्यय हुआ था।
- अपूर्ण/आंशिकपूर्ण कार्यों पर ₹ 1.70 करोड़ का अलाभकारी व्यय था।

2.1.1 प्रस्तावना

तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के द्वारा पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों को उचित क्षमता से संचालन तथा नियोजन हेतु व्यावसायिक सहायता एवं विकास कार्यक्रमों के अनुश्रवण का विशेष उत्तरदायित्व प्रदान किया गया था।

संतुलित विकास के उद्देश्य से भारत सरकार द्वारा केन्द्र प्रायोजित योजना (100 प्रतिशत) “पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” कार्यक्रम को ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना

(2007–12) में क्षेत्रीय विषमताओं को दूर करने, गरीबी उन्मूलन, पंचायतों और शहरी स्थानीय निकायों को उत्तरदायी बनाने और पिछड़े क्षेत्रों के त्वरित विकास हेतु प्रारम्भ (फरवरी 2007) किया था। सरकार ने इस निधि के लिए राज्य के 34 पिछड़े जनपदों¹ को चिन्हित किया था। इन जनपदों में राज्य के वे 21 जनपद भी सम्मिलित कर लिये गये जो पहले से (वर्ष 2003–06) राष्ट्रीय सम विकास योजना से आच्छादित थे तथा “पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” योजना में समाहित (दिसम्बर 2007) है।

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” योजना की परिकल्पना अनुपूरक वित्तीय संसाधन को प्रदान करने तथा वर्तमान विकास को बनाये रखने के लिए किया गया था:

- राज्य/केन्द्र योजनाओं के अभिसरण को सुनिश्चित करना और संसाधनों को बेहतर परिणाम हेतु एकत्रित करना;
- स्थानीय आधारभूत संरचना के क्रिटिकल गैप को भरना तथा अन्य विकास आवश्यकताओं को पूर्ण करना जो वर्तमान प्रवाह में पूर्ण नहीं हो रही है;
- पंचायतों के संचालन तथा सह नियोजन में यथोचित क्षमतावर्धन के साथ शहरी स्थानीय निकायों को सुदृढ़ करना तथा निर्णय क्षमता, क्रियान्वयन और अनुश्रवण हेतु पेशेवर सहयोग प्रदान करना ताकि उनकी योजनाओं को स्थानीय आवश्यकताओं को प्रभावी तथा समानता से क्रियान्वित कर सके; और
- पंचायतों/शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गये क्रिटिकल कार्यों के निष्पादन एवं डिलेवरी को बेहतर बनाना।

2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

शासन स्तर पर, प्रमुख सचिव, पंचायती राज, योजना के समग्र क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी है। विभागीय स्तर पर निदेशक, पंचायती राज को राज्य स्तरीय नोडल संस्था (शहरी स्थानीय निकाय) के रूप में नामांकित किया गया है जो योजना के क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण हेतु जिम्मेदार है। जनपद स्तर पर जिला नियोजन समिति एकीकृत जिला योजना को अनुमोदन तथा क्रियान्वयन का अनुश्रवण करती है। प्रमुख सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय उच्चाधिकार समिति को जिला योजना का परीक्षण करना, नीति निर्देशों को सूत्रबद्ध करना तथा योजना गतिविधियों/कार्यकलापों के क्रियान्वयन का अनुश्रवण करना है।

राज्य सरकार द्वारा योजना के कार्यकलापों का निष्पादन, प्रभावी अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु परियोजना निदेशक (पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि) की अध्यक्षता में एक परियोजना प्रबन्धन ईकाई का गठन (अक्टूबर 2008) किया गया। राज्य सरकार द्वारा जनपद स्तर पर योजना के समग्र क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण हेतु नोडल अधिकारियों² को शहरी स्थानीय निकाय के अधिशाषी अधिकारियों के साथ नामांकित किया गया तथा उत्तरदायी बनाया गया था।

¹ अम्बेडकरनगर, आजमगढ़, बदायूँ, बहराइच, बलरामपुर, बांदा, बाराबंकी, बस्ती, चन्दौली, चित्रकूट, ऐटा, फर्रुखाबाद, फतेहपुर, गोन्डा, गोरखपुर, हमीरपुर, हरदोई, जालौन, जौनपुर, कौशाम्बी, कुशीनगर, लखीमपुर खीरी, ललितपुर, महोबा, महाराजगंज, मिर्जापुर, प्रतापगढ़, रायबरेली, संतकबीर नगर, श्रावस्ती, सिद्धार्थनगर, सीतापुर, सोनभद्र और उन्नाव।

² जिला पंचायत राज अधिकारी (दिसम्बर 2008 तक) और जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी (दिसम्बर 2008 के आगे)।

2.1.3 लेखा परीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

क्रियान्वयन की उपयुक्तता के परीक्षण के उद्देश्य से योजना के क्रियाकलापों के 34 जनपदों में से नौ जनपदों के अभिलेखों को आच्छादित³ किया गया था: सात जनपदों⁴ का चयन सिम्पल रैण्डम सैम्पलिंग बिना रिप्लेसमेंट के द्वारा तथा दो जनपदों⁵ को प्राथमिक अध्ययन (अवधि: 2007-08 से 2012-13) हेतु आच्छादित किया गया था तथा परियोजना निदेशक "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि", उत्तर प्रदेश, लखनऊ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा 19 सितम्बर से 05 दिसम्बर 2012 के मध्य की गई थी। योजना में सृजित सम्पत्तियों (दो कार्य) का भौतिक सत्यापन चयनित नगर पालिकाओं/ नगर पंचायत के अधिशाषी अधिकारी के साथ किया गया था। निष्पादन लेखा परीक्षा हेतु चयनित ईकाइयों को मानचित्र में प्रदर्शित किया गया है।



एक परिचयात्मक गोष्ठी दिनांक 04 अक्टूबर 2012 को प्रमुख सचिव, पंचायती राज विभाग के साथ किया गया था, जिसमें सम्प्रेक्षा उद्देश्य, सम्प्रेक्षा मानदण्ड, क्षेत्र व पद्धति पर विचार विमर्श किया गया था एवं सहमति प्रदान की गई थी। समापन गोष्ठी विशेष सचिव, पंचायती राज विभाग से दिनांक 26 अगस्त 2013 को किया गया था, जिसमें लेखा परीक्षा निष्कर्ष व संस्तुतियों पर विचार-विमर्श किया गया था। सरकार से प्राप्त उत्तर को उचित रूप में प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

³ अम्बेडकरनगर, बदायूँ, गोरखपुर, हमीरपुर, हरदोई, जालौन, महोबा, सोनमद्र और उन्नाव।

⁴ बदायूँ, गोरखपुर, हमीरपुर, हरदोई, जालौन, सोनमद्र और उन्नाव।

⁵ अम्बेडकर नगर और महोबा।

परिसीमायें

निष्पादन लेखा परीक्षा द्वारा ईकाई के क्रियाकलापों का मूल्यांकन तभी सम्भव है जब लेखा परीक्षित इकाई द्वारा वांछित सूचनायें एवं अभिलेख सम्प्रेक्षा को उपलब्ध करा दिये जायें। विभाग के प्रमुख सचिव द्वारा परिचयात्मक गोष्ठी में आश्वासन दिये जाने के बाद भी कुछ वांछित अभिलेख तथा 'आडिट मेमो' का उत्तर लेखा परीक्षा दल को उपलब्ध नहीं कराया गया। उत्तर/अभिलेखों के अप्रस्तुतीकरण के सम्बन्ध में दिनांकित 27.07.2012 के पत्र व 19.08.2012 के पत्र द्वारा निदेशक, पंचायत राज, उत्तर प्रदेश तथा पत्र दिनांकित 19.08.2012, 20.09.2012 तथा 25.10.2012 और अर्द्धशासकीय पत्र दिनांक 12 दिसम्बर 2012 परियोजना निदेशक को प्रेषित किये गये थे। "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" के सम्बन्ध में अगस्त 2013 तक बड़े पैमाने पर सूचनायें, अभिलेख, निविदा दस्तावेज तथा क्रियान्वयन अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये थे (परिशिष्ट 2.1.1)।

अभिलेखों तथा सूचनाओं के लेखापरीक्षा के समक्ष अप्रस्तुतीकरण ने लेखापरीक्षा के क्षेत्र को सीमित कर दिया।

शासन द्वारा (अगस्त 2013) तथ्यों को स्वीकार किया गया तथा उत्तर में बताया गया कि अप्रस्तुत अभिलेख/अभिलेखीय साक्ष्य प्राथमिकता के स्तर पर कार्यालय प्रधान महालेखाकार (जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट), उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद को प्रस्तुत किये जायेंगे।

2.1.4 लेखा परीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखा परीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि:

- वांछित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त संस्थागत क्षमता अस्तित्व में था।
- प्रासंगिक नियमों, कानूनों और विनियमों का अनुपालन इनके अधिदेशित कार्यों के निष्पादन में किया गया था।
- भारत सरकार द्वारा प्रारम्भ की गई योजनाओं के क्रियाकलाप कार्यान्वित किये गये तथा सेवाओं की डिलवरी सक्षम व प्रभावी ढंग से प्रस्तुत की गयी थीं।

2.1.5 लेखा परीक्षा के मानदण्ड

निम्नलिखित दस्तावेज लेखापरीक्षा मानदण्ड निर्धारित करने हेतु उपयोग में लाये गये:

- भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा निर्गत दिशा-निर्देश;
- बजट नियमावली व वित्तीय नियम;
- बजट दस्तावेज, दीर्घकालिक योजना, वार्षिक कार्य योजना तथा निष्पादन बजट;
- विभागीय नीतियां/नियम व विनियम; तथा
- अनुश्रवण, प्रक्रियायें, मूल्यांकन और आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु निर्धारित प्रक्रियायें।

2.1.6 अनुपालन परिणाम

उत्तम वित्तीय प्रशासन तथा नियंत्रण के लिए अनिवार्य है कि व्यय वित्तीय नियम, विनियमों तथा सक्षम अधिकारियों द्वारा निर्गत आदेशों के अनुरूप हो। कुछ लेखा परीक्षा

परिणाम जो कि नियमों व विनियमों का अनुपालन नहीं किये जाने के सम्बन्ध में है उनकी चर्चा निम्नलिखित प्रस्तारों में की गयी है।

2.1.6.1 नीतिगत ढाँचा एवं संस्थागत व्यवस्था

नीतिगत ढाँचा की अनुपस्थिति और दिशा-निर्देशों को निर्गत न किया जाना

भारत सरकार के दिशा-निर्देश (*परिशिष्ट 2.1.2*) के अनुसार नीतिगत ढाँचा हेतु योजना दिशा-निर्देश निष्पादन प्रेरणा तथा अनुश्रवण के लिए राज्य सरकार द्वारा निर्गत किया जाना था।

नौ चयनित जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि जो दिशा-निर्देश बनाये गये थे उसे जिला पंचायत अधिकारी/अपर मुख्य अधिकारी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को प्रेषित नहीं किया गया था। दिशा-निर्देश के मुख्य बिन्दु निम्नवत् थे:

- धन का आवंटन पिछड़ेपन सूचकांक या विकास स्तर और विशिष्ट जनपदवार प्राथमिकताओं के आधार पर किया जाये;
- निर्धारित मानदण्डों के आधार पर निष्पादन प्रोत्साहन की दिशा में धन का एक उचित प्रतिशत निर्धारित करने के लिए नीति;
- शहरी स्थानीय निकाय के बोर्ड द्वारा सामाजिक लेखा परीक्षा की जाये;
- कार्यदायी संस्थाओं को शहरी स्थानीय निकायों के प्रति जवाबदेह बनाया जाये;
- गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली की स्थापना की जाये, जिसकी समीक्षा नियमित रूप से राज्य स्तरीय उच्चाधिकार समिति द्वारा की जाये;
- तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा करायी जाये; और
- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपनी प्रगति की पियर रिव्यू की जाये व उसकी समीक्षा के लिये जिला नियोजन समिति द्वारा एक समीक्षा समिति स्थापित की जाये।

इस प्रकार, दिशा-निर्देश निर्गत न होने से, निष्पादन प्रोत्साहन तथा अनुश्रवण को नीति निर्माण के स्तर पर महत्व नहीं दिया गया।

शासन द्वारा बताया गया था (जून 2013) कि दिशा-निर्देश प्रकाशित किये गये और समस्त "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" जनपदों को वितरित (जनवरी 2008) किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है। नमूना जांच किये गये जनपदों में पाया गया कि नोडल अधिकारी (जिला पंचायत राज अधिकारी/अपर मुख्य अधिकारी) द्वारा दिशा-निर्देश शहरी स्थानीय निकायों को निर्गत नहीं किये गये थे।

2.1.6.2 कमजोर संस्थागत व्यवस्था

विभाग के अधिदेश को प्राप्त करने तथा उद्देश्यों को मितव्ययिता, सक्षमता तथा प्रभावी तरीके प्राप्त करने के लिए आवश्यक है कि उच्च एवं उचित आंतरिक व्यवस्था हो तथा क्रियाकलाप के मुख्य क्षेत्र को नियंत्रित किया जाये। लेखापरीक्षा में पायी गई कमियाँ निम्नवत् हैं:

2.1.6.3 शहरी स्थानीय निकायों को तकनीकी एवं पेशेवर सहयोग

उचित मानव संसाधन योजना/कार्यक्रम के क्रियान्वयन तथा अनुश्रवण हेतु मुख्य कारक के रूप में आवश्यक है।

योजना/कार्यक्रम के क्रियान्वयन तथा अनुश्रवण को भारत सरकार के दिशा-निर्देश प्रस्तर 3.22 के अनुसार नियोजन में कर्मचारियों को तकनीकी सहायता, क्रियान्वयन, अनुश्रवण, लेखांकन तथा योजना की जवाबदेही को बढ़ाने के लिए शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर अनुबंधन तथा वाह्य स्रोत का प्रावधान किया था।

चयनित जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि 13 शहरी स्थानीय निकायों में तकनीकी कर्मचारी कार्यरत थे। अन्य 75 शहरी स्थानीय निकायों में अन्य विभागों के तकनीकी कर्मचारियों (अवर अभियंता) से सेवाएँ ली जा रही थी। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकाय में तकनीकी कर्मचारियों की कमी से योजना की गुणवत्ता प्राप्ति पर कुप्रभाव पड़ रहा था जिसे प्रस्तर 2.1.10 में उल्लिखित किया गया है।

शासन द्वारा आपत्तियों को स्वीकार (जून 2013) कर लिया गया था।

जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई का क्रियाशील न होना

पिछड़े जनपदों में जिला नियोजन समिति को नियोजन, अनुश्रवण तथा विकास कार्यक्रमों के मूल्यांकन में सहायता प्रदान के लिए "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" द्वारा मुख्य विकास अधिकारी की अध्यक्षता में जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई का गठन किया गया, जिसकी सहायता सम्बन्धित जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी द्वारा की जाती है। जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई का मुख्य कार्य दीर्घ कालिक नियोजन विकास कार्यों की वार्षिक कार्य योजना तथा क्षमता वर्धन हेतु तकनीकी सहायता, संस्था का सहयोग प्राप्त करना तथा योजना के कार्यों का अनुश्रवण तथा मूल्यांकन करना था।

चयनित जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वार्षिक कार्य योजना बनाने में तकनीकी सहायता संस्था का सहयोग नहीं लिया गया था। अग्रेतर चयनित जनपदों के अपर मुख्य अधिकारी जिला पंचायत⁶ के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि:

- जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई, केवल शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तुत वार्षिक कार्य योजना को तकनीकी सहायता संस्था के बिना संकलित कर रहे थे।
- जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई, जनपद हमीरपुर में क्रियाशील नहीं थी।

इस प्रकार जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई के क्रियाशील न होने से योजना के अन्तर्गत किये गये विकास कार्यों का उचित नियोजन, प्रभावी अनुश्रवण तथा मूल्यांकन का मुख्य उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर (जून 2013) में बताया गया कि जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई वर्तमान में क्रियाशील है। यह भी बताया गया कि जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिए गठित की गई थी, वार्षिक कार्य योजना/दीर्घकालीन योजना के लिए नहीं हुई थी।

⁶ अम्बेडकरनगर बदायूँ, गोरखपुर, हमीरपुर, हरदोई, जालौन, महोबा, सोनभद्र और उन्नाव।

उत्तर मान्य नहीं है। उच्चाधिकार समिति (हाई पॉवर कमेटी) द्वारा जिला परियोजना प्रबन्ध इकाई को वार्षिक कार्य योजना/दीर्घकालीन योजना को बनाने हेतु निर्धारित (अगस्त 2009) किया गया था।

2.1.7 नियोजन

योजना के सुनियोजित क्रियान्वयन के लिए दीर्घकालिक कार्य योजना तथा वार्षिक कार्य योजना अनिवार्य है। शहरी स्थानीय निकायों से प्राप्त प्रस्तावों को जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदनोपरान्त उसे उच्चाधिकार समिति (हाई पॉवर कमेटी) को अन्तिम अनुमोदन हेतु राज्य सरकार को प्रेषित किया जाता है।

नियोजन प्रक्रिया में एक बड़ा अन्तराल विकास योजना तथा भौतिक नियोजन में था जिसे अग्रेतर प्रस्तारों में विश्लेषित किया जा रहा है:

2.1.7.1 बेस लाइन सर्वेक्षण न होना

पिछड़े क्षेत्र के सुधार तथा क्रिटिकल आधारभूत संरचना गैप को चिन्हित करने के लिए “पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” के भारत सरकार के दिशा-निर्देश प्रस्तर 3.22 के अनुसार बेस लाइन सर्वेक्षण किया जाना चाहिए था। एक आवश्यकता आधारित पेशेवर समर्थन सुनिश्चित किया जाना था और समयावधि में उसे सुलझाने हेतु कदम उठाने थे। नियोजन को प्रारम्भिक अवस्था में शुरू किया जाना था तथा वार्षिक कार्य योजना को प्राथमिक आवश्यकता पर आधारित होना था।

भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार के क्षमतावर्धन हेतु ₹ 25.30 करोड़ अवमुक्त (मई 2007) किया गया था, जिससे बेस लाइन सर्वेक्षण किया जाना था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2007-13 के मध्य शहरी स्थानीय निकायों को क्षमतावर्धन हेतु धनराशि प्रदान नहीं की गई थी जिसमें बेस लाइन सर्वेक्षण नहीं किया गया था एवं न ही बेस लाइन डाटा बैंक विकसित हो पाया था। वार्षिक कार्य योजना में परियोजनायें बिना बेस लाइन सर्वेक्षण के सम्मिलित कर ली गई थी।

इस प्रकार बेस लाइन सर्वेक्षण न होने तथा बेस लाइन डाटा बैंक के विकास न होने से क्रिटिकल गैप की पहचान नहीं हो पायी, जिसके फलस्वरूप वार्षिक कार्य योजना को बिना प्राथमिकता निर्धारित किये तैयार किया गया।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (जून 2013) और बताया गया कि तकनीकी कारणों से बेस लाइन सर्वेक्षण पर धनराशि उपयोग में नहीं लाई जा सकी थी।

2.1.7.2 एकीकृत एवं सहभागिता पूर्ण नियोजन का अभाव

भारत सरकार के दिशा-निर्देश के प्रस्तर 1.5 के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बनाये गये सहभागिता पूर्ण नियोजन की जिला नियोजन समिति द्वारा एकीकृत जनपद योजना में संचालित किया जायेगा तथा जनपद में उपलब्ध समस्त वित्तीय संसाधन प्रदर्शित होने चाहिए थे और उनका अत्यधिक उपयोग बिना विलम्ब, व्ययवर्तन, दोहराव, व बहाव के किया जाये। यह भी निर्धारित किया गया था कि मानक सूत्र के अनुसार पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि का आवंटन प्रत्येक शहरी स्थानीय निकायों को किया जाये।

नमूना जाँच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियां पायी गईं:

- वर्ष 2007-12 के मध्य ₹ 9.06 करोड़ को वार्षिक कार्य योजना जो कि 34 शहरी स्थानीय निकायों से सम्बन्धित थी, को जिला नियोजन समिति द्वारा जनपद के शहरी स्थानीय निकाय की सहमति के बिना सम्मिलित एवं अनुमोदित किया गया था जिसका विवरण सारणी 1 में अंकित है।

सारणी 1: शहरी स्थानीय निकायों के सहमति के बिना जिला योजना समिति द्वारा वार्षिक कार्य योजनाओं का अनुमोदन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जनपदों की संख्या	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	वार्षिक कार्य योजना की धनराशि
2007-08	5	7	2.36
2008-09	6	7	2.51
2009-10	6	8	1.63
2011-11	5	9	1.98
2011-12	2	3	0.58
योग		34	9.06

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

- वर्ष 2007-08 में 33/11 के0वी0 शक्ति के विद्युत उपकेन्द्र जिसका मूल्य ₹ 1.98 करोड़ था बिना नगर पालिका परिषद, संडीला, हरदोई की सहमति के वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित किया गया और जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (जून 2013) कि प्रस्ताव नगर पालिका परिषद संडीला, हरदोई द्वारा प्रारम्भ किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है। नगर पालिका परिषद, संडीला, हरदोई द्वारा प्रस्ताव प्रारम्भ करने का कोई भी साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराये गये।

- वर्ष 2008-09 में नगर पंचायत, पिपरी सोनभद्र के अनुपलब्ध कार्यस्थल के ₹ 19.10 लाख के छः कार्य की वित्तीय स्वीकृति एवं प्रशासनिक स्वीकृति (अगस्त 2010) राज्य सरकार द्वारा प्रदान की गई थी।

शासन ने उत्तर में बताया कि (जून 2013) जांच बैठा दी गई थी तथा प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा था; परीक्षण आख्या लेखापरीक्षा को प्रेषित कर दी जायेगी।

- जिला नियोजन समिति द्वारा 2008-11 में वार्षिक कार्य योजना ₹ 43.57 लाख (प्रत्येक वर्ष के लिए) और 2011-12 में नगर पालिका परिषद, मौदहा, हमीरपुर के लिए ₹ 44.03 लाख की वार्षिक कार्य योजना उच्चाधिकार समिति को प्रेषित किया। परियोजना प्रबन्ध इकाई द्वारा प्रशासनिक स्वीकृति (जनवरी 2011) में प्रदान की गई थी परन्तु अपर मुख्य अधिकारी द्वारा धनराशि अवमुक्त नहीं की गई थी।

शासन ने उत्तर में बताया कि (जून 2013) जाँच बैठा दी गई है तथा प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा है। निष्कर्ष प्रेषित कर दिया जायेगा।

वर्ष 2010-11 में हरदोई जनपद की तीन शहरी स्थानीय निकायों की वार्षिक कार्य योजना ₹ 97.18 लाख की स्वीकृति उच्चाधिकार समिति ने की थी। परियोजना प्रबन्ध इकाई द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान न किये जाने के कारण निधियाँ नोडल अधिकारी द्वारा अवमुक्त नहीं की गई थी जैसा कि सारणी 2 में उल्लिखित है:

सारणी 2: अवमुक्त न की गयीं निधियों का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	वार्षिक कार्य योजना धनराशि जो अवमुक्त नहीं हुयी
2009-10	नगर पंचायत, पिहानी	21.00
	नगर पंचायत सांडी	40.00
2010-11	नगर पंचायत, पाली	36.18
योग		97.18

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

इस प्रकार, धनराशि अवमुक्त न किये जाने से शहरी स्थानीय निकाय के विकास कार्य प्रारम्भ नहीं हो सके जिससे योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हो सकी।

शासन द्वारा बताया गया कि निर्गत नये निर्देशों के अनुसार वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वीकृतियां परियोजना प्रबन्ध इकाई के स्थान पर जिलाधिकारी द्वारा प्रदान की जायेगी।

- वर्ष 2009-12 के मध्य जालौन की 10 शहरी स्थानीय निकायों की वार्षिक कार्य योजना तथा उन्नाव की 18 शहरी स्थानीय निकायों की वार्षिक कार्य योजना उच्चाधिकार समिति द्वारा स्वीकृत की गई थी। परियोजना प्रबन्ध इकाई द्वारा जालौन की दो शहरी स्थानीय निकायों तथा उन्नाव की एक शहरी स्थानीय निकाय को प्रशासनिक स्वीकृति दिये जाने से शेष शहरी स्थानीय निकायों को नोडल अधिकारी द्वारा निधि अवमुक्त नहीं की गई थी।

इस प्रकार सहभागिता नियोजन की अनुपस्थिति से एकीकृत जिला योजना समस्त वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता तथा उनका अत्यधिक उपयोग प्रदर्शित नहीं करती थी।

शासन द्वारा उत्तर में बताया (जून 2013) गया कि जालौन की सात शहरी स्थानीय निकायों को प्रशासनिक स्वीकृति अक्टूबर 2012 में प्रदान की गई थी, अर्थात् भुगतान रोकने के उपरान्त (अगस्त 2012) तथा उन्नाव सम्बन्धी प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा था तथा आख्या लेखापरीक्षा को प्रेषित की जायेगी।

2.1.7.3 दीर्घकालिक योजना न बनाया जाना

भारत सरकार के दिशा-निर्देश विनिर्दिष्ट करता था कि भली-भांति विचार करके सहभागिता जनपद दीर्घकालिक योजना (अवधि: 2007-12) पिछड़ेपन को उल्लिखित करते हुए विभाग द्वारा (जनवरी 2007) तैयार कर मार्च 2007 तक जिला नियोजन अधिकारी से अनुमोदित कराना था।

परियोजना प्रबन्ध इकाई के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि अवधि 2007-12 दीर्घकालिक योजना बनाने का प्रस्ताव भारत सरकार को राज्य सरकार द्वारा प्रेषित (फरवरी 2007) कर दिया गया था, जिससे 34 पिछड़े जनपदों की दीर्घकालिक योजना बनाने हेतु ₹ 3.40 करोड़ (₹ 10 लाख प्रति जनपद) विलम्ब से (अक्टूबर 2007) में अवमुक्त किया गया था।

परियोजना प्रबन्ध इकाई के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि (सितम्बर 2012) 25 जनपदों की दीर्घकालिक योजना बनाने हेतु एग्रीकल्चर फाइननेंस कारपोरेशन, लखनऊ को नियत (जून 2009) किया गया था, जिसके प्रस्तुतीकरण की तिथि अक्टूबर

2009 थी। जिसके लिए अग्रिम धनराशि ₹ 1.25 करोड़ (₹ 50.00 लाख जून से नवम्बर 2009 तक और ₹ 75.00 लाख अक्टूबर 2010) प्रदान की गयी थी। दीर्घकालिक योजना लेखा परीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई थी जिससे यह स्पष्ट नहीं किया जा सकता कि दीर्घकालिक योजना बनायी गई थी या नहीं।

नमूना जाँच किये गये जनपदों के नोडल अधिकारी/शहरी स्थानीय निकायों की अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि दीर्घकालिक योजना न ही शहरी स्थानीय निकाय और न ही एग्रीकल्चर फाइनेन्स कारपोरेशन द्वारा बनायी गई थी।

इस प्रकार उपरोक्त से स्पष्ट है कि 2007-10 की अवधि तक के शहरी स्थानीय निकायों के कार्य बिना किसी नियोजन के किये गये थे। इस प्रकार, जमीनी स्तर पर कार्यदायी एजेन्सी के भागीदारी के उद्देश्य को विफल कर दिया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया (जून 2013) गया कि दीर्घकालिक योजना एग्रीकल्चर फाइनेन्स कारपोरेशन द्वारा प्रस्तुत की गई थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि नमूना जांच जनपदों के अपर मुख्य अधिकारी तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उत्तर में बताया गया था कि दीर्घकालिक योजना नहीं बनाई गई थी।

2.1.7.4 विलम्बित नियोजन प्रक्रिया

भारत सरकार से समय से धनराशि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए “पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” के अन्तर्गत वार्षिक कार्य योजना बनायी जानी थी, जिसे सम्बन्धित जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित किया जाना था और वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में राज्य सरकार/केन्द्र सरकार के समक्ष प्रस्तुत किया जाना था।

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर संख्या 3.16 के अनुसार नियोजन कार्य जुलाई से प्रारम्भ कर आगामी वित्तीय वर्ष के पूर्व मार्च में पूर्ण किया जाना था।

परियोजना प्रबन्ध इकाई के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया (सितम्बर/दिसम्बर 2012) कि उच्चाधिकार समिति की तृतीय बैठक (15 सितम्बर 2008) में निर्णय लिया गया था कि वर्ष 2007-08 की वार्षिक कार्य योजना हेतु परामर्शीय शुल्क ₹ 1.50 लाख प्रति जनपद तकनीकी सहायता संस्थाओं को उपलब्ध कराया जाये। उक्त के सम्बन्ध में परियोजना प्रबन्ध इकाई द्वारा ₹ 22.50 लाख (40 प्रतिशत) एग्रीकल्चर फाइनेन्स कारपोरेशन को 15 जनपदों की शहरी स्थानीय निकाय की वार्षिक कार्य योजना बनाने हेतु अग्रिम प्रदान (जून से अक्टूबर 2010 तक) किया गया था।

नमूना जाँच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (सितम्बर/दिसम्बर 2012) में पाया गया कि तकनीकी सहायता संस्थाओं द्वारा कोई सहयोग प्रदान नहीं किया गया था। वार्षिक कार्ययोजना बनाने में अत्यधिक विलम्ब हुआ था तथा भारत सरकार को प्रस्तुत जिला योजना अवधि 2007-12 का विवरण सारणी 3 में निम्नवत है:

सारणी 3: वार्षिक कार्य योजना के अनुमोदन में विलम्ब

क्र० सं०	जनपद का नाम	वर्ष (अनुमोदन तिथि)				
		2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
1	अम्बेडकर नगर	30.05.2008	12.10.2009	12.10.2009	06.02.2010	उ०न०
2	महोबा	13.6.2008	22.7.2009	11.09.2009	उ०न०	उ०न०
3	सोनभद्र	23.05.2008	उ०न०	उ०न०	उ०न०	उ०न०
4	जालौन	21.6.2008	05.01.2009	03.09.2009	19.08.2010	03.06.2011
5	हमीरपुर	13.06.2008	उ०न०	29.11.2009	उ०न०	उ०न०
6	गोरखपुर	09.06.2008	10.6.2009	06.11.2009	03.04.2010	उ०न०
7	बदायूँ	14.07.2008	19.12.2008	15.09.2009	06.04.2010	उ०न०
8	उन्नाव	26.06.2008	01.08.2009	01.08.2009	25.03.2011	18.5.2011
9	हरदोई	11.07.2008	01.08.2009	29.11.2009	29.11.2009	उ०न०
विलम्ब अवधि		418 से 470 दिवस	263 से 560 दिवस	122 से 243 दिवस	0 से 359 दिवस	48 से 64 दिवस

(स्रोत: जनपद के जिला पंचायत राज अधिकारी और अपर मुख्य अधिकारी) (तिथि: उ०न०-अवधि उपलब्ध नहीं)

सारणी से स्पष्ट है कि जिला नियोजन समिति स्तर पर नियोजन प्रक्रिया में अत्यधिक विलम्ब किया गया था अग्रेतर स्वीकृति में भी राज्य सरकार द्वारा विलम्ब किया गया था।

अग्रेतर जाँच में पाया गया (सितम्बर-दिसम्बर 2012) कि वार्षिक कार्य योजना 48 से 560 दिन विलम्ब से अनुमोदित की गई थी जिसके कारण विलम्ब से निधि अवमुक्त हुई है और उसका प्रभाव लागत वृद्धि के कारण क्रियान्वयन पर पड़ा। यह भी पाया गया कि वार्षिक कार्य योजना के अनुमोदन में विलम्ब के कारण नमूना जाँच किये गये आठ जनपदों की 53 शहरी स्थानीय निकायों में अन्य योजनाओं⁷ से ₹ 6.93 करोड़ (अवधि: 2007-12) परिहार्य व्यय किया गया था।

उच्चाधिकार समिति ने निदेशित (जनवरी 2010) किया कि वर्ष 2007-08 की वार्षिक कार्य योजना के लागत वृद्धि से हुए अतिरिक्त व्यय की पूर्ति वर्ष 2009-10 की अवमुक्त धनराशि से पूरा किया जाये।

इस प्रकार, नियोजन चक्र का पालन न करने और विभाग के उदासीनपूर्ण व्यवहार के कारण विभाग द्वारा ₹ 6.93 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया था।

शासन द्वारा (जून 2013) वार्षिक कार्य योजना को विलम्ब से अनुमोदन को स्वीकार किया गया था और बताया कि जिला नियोजन राजनीतिक व्यक्ति की अध्यक्षता में होती है। बैठक समय पर आयोजित नहीं हो पायी जिससे वार्षिक कार्य योजना का अनुमोदन विलम्ब से हुआ।

2.1.7.5 नियोजन में समय-सारणी का न होना

अपर मुख्य अधिकारी उन्नाव के अभिलेखों (नवम्बर/दिसम्बर 2012) की जांच में पाया गया कि 2006-07 के विकास कार्यों के लिए ₹ 21.04 करोड़ की वार्षिक कार्य योजना पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के लिए जिला नियोजन समिति द्वारा स्वीकृत की गयी थी (अगस्त 2009) जिसका अनुमोदन उच्चाधिकार समिति द्वारा किया गया (अगस्त 2009) जबकि 2007-08 के कार्य पहले ही कार्यान्वित किये गये थे।

राज्य सरकार द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया।

⁷ राज्य वित्त आयोग/पालिका निधि।

अग्रेतर, नमूना जांच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि:

- अम्बेडकर नगर (वर्ष 2008-09 एवं 2009-10), हरदोई (वर्ष 2009-10 एवं 2010-11) एवं उन्नाव (वर्ष 2008-09 एवं 2009-10) के शहरी स्थानीय निकायों के दो वर्षों की वार्षिक कार्य योजनाएं एक ही समय प्रस्तुत की गयी।
- महोबा एवं सोनभद्र (वर्ष 2010-11) तथा बदायूँ, गोरखपुर, हरदोई एवं महोबा (वर्ष 2011-12) के शहरी स्थानीय निकायों की वार्षिक कार्ययोजनाएं जिला नियोजन समिति को प्रस्तुत नहीं की गयी।

इस प्रकार, उपरोक्त से स्पष्ट है कि दिशा-निर्देशों के मानकों के विपरीत, वार्षिक कार्य योजना को विलम्ब से प्रस्तुत एवं अनुमोदन करने से नियोजन की समय सारिणी पर विपरीत प्रभाव पड़ा, परिणामस्वरूप अपेक्षित उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुयी।

शासन द्वारा तथ्य को स्वीकार किया गया (जून 2013) परन्तु विलम्ब से प्रस्तुत करने एवं प्रशासनिक अनुमोदन दिए जाने का विशेष कारण नहीं बताया गया।

2.1.7.6 अनुसूचित जातियों/जनजातियों के लिए सब-प्लान तैयार न किया जाना

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.2 में व्यवस्था दी गयी है कि प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय के लिए वार्षिक कार्य योजना में अनुसूचित जातियों एवं जन जातियों को उनकी जनसंख्या के अनुपात में योजनावार आवंटन दर्शाते हुए पृथक सब-प्लान बनाया जाना था।

नमूना जांच किये गये जनपदों के अपर मुख्य अधिकारियों एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2007-12 के मध्य, वार्षिक कार्य योजना में इस तरह का कोई सब-प्लान नहीं तैयार किया गया था यद्यपि 2001 की जनगणना के अनुसार इन जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जन जाति की जनसंख्या 11 प्रतिशत से 22 प्रतिशत के मध्य थी।

अपर मुख्य अधिकारी, उन्नाव के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि जनपद के शहरी स्थानीय निकायों में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या 15 प्रतिशत (2001 जनगणना के अनुसार) थी। वार्षिक कार्य योजना में प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय का पृथक सब-प्लान नहीं बनाया गया था। यह भी पाया गया कि 2011-12 के दौरान, राज्य सरकार द्वारा अपर मुख्य अधिकारी, उन्नाव को केवल ग्राम पंचायतों के अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति बहुल क्षेत्र के विकास कार्यों के कार्यान्वयन के लिए ₹ 6.45 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की गयी थी। (अगस्त 2011-मार्च 2012)।

इस प्रकार, दिशा-निर्देशों के मानकों के विपरीत जनपद में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लिए पृथक सब-प्लान नहीं तैयार किया गया था। राज्य सरकार द्वारा केवल ग्राम पंचायतों के लिए धन अवमुक्त किया गया था।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति जनसंख्या के लिए प्लान तैयार करने हेतु नोडल अधिकारियों को निर्देश निर्गत किये गये थे (जनवरी 2010)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। नमूना जांच किये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों द्वारा पृथक सब-प्लान नहीं तैयार किये गये थे। (दिसम्बर 2012)।

2.1.8 वित्तीय प्रबन्धन

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” का मूल सिद्धान्त शहरी स्थानीय निकायों को उपयोग करने हेतु असम्बद्ध अनुदान उपलब्ध कराना है तथा स्थानीय नियोजन, शासन एवं निर्णय लेने की सम्पूर्ण प्रक्रियाओं को सुदृढ़ करना है।

2.1.8.1 निधि प्रवाह क्रियाविधि

दिशा-निर्देश के प्रस्तर 4.6 में दी गयी व्यवस्था के अनुसार भारत सरकार द्वारा योजना की धनराशि राज्य सरकार के संचित निधि में हस्तान्तरित करने के 15 दिनों के भीतर धनराशि सीधे पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में हस्तान्तरित की जानी थी। दिशा-निर्देश में यह भी व्यवस्था दी गयी थी कि योजना की धनराशि पंचायती राज्य संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त कर दी जाये (80:20 के अनुपात में)।

परियोजना प्रबन्धन इकाई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2007-13 के दौरान, पंचायती राज्य संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को विकास अनुदान की अवमुक्त एवं उपभोग की गयी धनराशि का पृथक से वर्षवार विस्तृत विवरण नहीं अनुरक्षित किया गया था।

अग्रेतर, नमूना जांच किये गये जनपदों के परियोजना प्रबन्धन इकाई एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को सीधे धनराशि नहीं अवमुक्त किया, बल्कि निर्धारित प्रावधानों के सापेक्ष जनपदों के नोडल अधिकारी⁸ को बजट प्रावधान के माध्यम से अवमुक्त किया गया, जिन्होंने धनराशि शहरी स्थानीय निकाय/क्रियान्वयन एजेंसियों को हस्तान्तरित की। यह भी पाया गया कि नोडल अधिकारी ने धनराशि कोषागार से सामान्य देयक प्रपत्र-105 (अनुदानों एवं कर्जों के आहरण के लिए) के माध्यम से आहरित कर पृथक बचत बैंक खाते में जमा की थी जिसे पंचायती राज्य संस्थान एवं शहरी स्थानीय निकायों को चेकों/बैंक ड्राफ्टों के माध्यम से अवमुक्त किया गया, परिणामस्वरूप पंचायतों एवं शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में 15 दिन के अन्दर धनराशि स्थानान्तरित किये जाने के मानकों का अनुपालन नहीं किया गया।

2.1.8.2 क्षमता वृद्धि के अन्तर्गत निधियों का प्रवाह

वर्ष 2007-12 के दौरान आवंटित, अवमुक्त एवं व्यय धनराशियों को सारणी 4 में अंकित किया गया है।

सारिणी 4: क्षमता वृद्धि के अन्तर्गत निधियों का प्रवाह

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदान का उद्देश्य	आवंटन/हकदारी	अवमुक्त	व्यय
2007-08	क्षमता वृद्धि	34.00	25.30	शून्य
2008-09	क्षमता वृद्धि	34.00	शून्य	शून्य
2009-10	क्षमता वृद्धि	34.00	20.26	21.39
2010-11	क्षमता वृद्धि	34.00	28.07	22.78
2011-12	क्षमता वृद्धि	34.00	12.21	15.32
2012-13	क्षमता वृद्धि	35.00	शून्य	शून्य
	योग	205.00	85.84	59.49

(स्रोत: परियोजना निदेशक, परियोजना प्रबन्धन इकाई-“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि”, लखनऊ के अभिलेख)

⁸ जिला पंचायत राज अधिकारी (दिसम्बर 2008 तक) एवं जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी (दिसम्बर 2008 से अद्यतन)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि:

- राज्य सरकार द्वारा उपभोग प्रमाण पत्र प्रेषित नहीं किये जाने के कारण भारत सरकार द्वारा वर्ष 2008-09 एवं 2012-13 के मध्य क्षमता वृद्धि के अन्तर्गत धनराशि अवमुक्त नहीं की गयी थी।
- वर्ष 2007-13 के दौरान, क्षमता वृद्धि के अन्तर्गत आवंटित ₹ 205 करोड़ के सापेक्ष ₹ 85.84 करोड़ (42 प्रतिशत) अवमुक्त की गयी। विभाग द्वारा मात्र ₹ 59.49 करोड़ (69 प्रतिशत) का उपभोग केवल पंचायती राज संस्थाओं के लिए किया गया। शहरी स्थानीय निकायों के लिए कोई धनराशि उपभोग नहीं की गयी। परियोजना प्रबन्धन इकाई के बैंक खाते में ₹ 26.35 करोड़ की अवशेष धनराशि अवरुद्ध की गयी थी।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि तकनीकी कारणों से धनराशि उपभोग नहीं की जा सकी।

नमूना जांच किये गये जनपदों के नोडल अधिकारियों एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2007-13 के दौरान, क्षमता वृद्धि के लिए नोडल अधिकारी को ₹ 3.99 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की गयी एवं ₹ 3.48 करोड़ व्यय की गयी थी। नोडल अधिकारी द्वारा शहरी स्थानीय निकाय को सर्वेक्षण, योजना की दीर्घ कालीन योजना एवं वार्षिक कार्य योजना तैयार करने के लिए कोई धनराशि अवमुक्त नहीं की गयी थी, परिणामस्वरूप योजना अपर्याप्त थी।

इस प्रकार, उपरोक्त से स्पष्ट है कि धनराशि की उपलब्धता के बावजूद, नोडल अधिकारी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त नहीं की गयी थी, परिणामस्वरूप योजना के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुयी।

शासन द्वारा तर्क संगत उत्तर नहीं दिया गया (जून 2013)।

2.1.8.3 विकास अनुदान के अन्तर्गत निधियों का प्रवाह

विकास अनुदान के अन्तर्गत 2007-13 के दौरान भारत सरकार द्वारा अवमुक्त एवं व्यय का विवरण सारणी 5 में अंकित है।

सारणी 5: विकास अनुदान के अन्तर्गत निधियों का प्रवाह

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक अवशेष	आवंटन/ हकदारी	अवमुक्त	कुल उपलब्ध धनराशि	व्यय	अवशेष
2007-08	—	602.09	—	—	—	—
2008-09	—	602.09	541.73	541.73	433.32	108.41
2009-10	108.41	602.09	559.61	668.02	625.66	42.36
2010-11	42.36	602.09	602.09	644.45	508.32	136.13
2011-12	136.13	655.08	570.66	706.79	260.64	446.15
2012-13	446.15	667.19	165.59	611.74	—	611.74
योग		3,730.63	2,439.68		1,827.94	

(स्रोत: परियोजना निदेशक, परियोजना प्रबन्धन इकाई—“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि”, लखनऊ)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि:

- वार्षिक कार्य योजना⁹ विलम्ब से प्रेषित किये जाने के कारण वर्ष 2007-08 के दौरान भारत सरकार द्वारा आवंटित धनराशि ₹ 602.09 करोड़ में से कोई धनराशि अवमुक्त नहीं की गयी थी।
- वर्ष 2007-13 के दौरान, ₹ 3,730.63 करोड़ आवंटन के सापेक्ष ₹ 2,439.68 करोड़ (65 प्रतिशत) अवमुक्त की गयी थी एवं विभाग द्वारा मात्र ₹ 1,827.94 (75 प्रतिशत) करोड़ उपभोग की गयी।
- यद्यपि ₹ 611.74 करोड़ की धनराशि वर्ष 2007-13 के दौरान उपलब्ध थी, राज्य सरकार द्वारा कोई धनराशि अवमुक्त नहीं की गयी।

नमूना जांच किये गये जनपदों की शहरी स्थानीय निकायों को 2007-13 के दौरान अवमुक्त की गयी धनराशियों का विवरण **सारणी 6** में उद्धृत है:

सारणी 6: नमूना जांच किये गये जनपदों की शहरी स्थानीय निकायों को 2007-12 के दौरान अवमुक्त धनराशि

(₹ लाख में)

क्र० सं०	जनपद का नाम	स्वीकृत धनराशि	अवमुक्त धनराशि	व्यय धनराशि	अवशेष धनराशि
1	अम्बेडकर नगर	1,161.33	1,128.18	977.54	150.64
2	महोबा	412.05	391.97	279.00	112.97
3	सोनभद्र	461.80	413.84	405.68	8.16
4	जालौन	449.62	409.49	338.33	71.16
5	हमीरपुर	392.07	392.07	331.16	60.91
6	गोरखपुर	1,207.49	1,212.05	1,165.84	46.21
7	बदायूँ	1,156.48	1,148.29	995.60	152.69
8	हरदोई	1,128.36	984.60	806.66	177.94
9	उन्नाव	2,070.17	1,713.79	1,528.92	184.87
योग		8,439.37 ₹ 84.39 करोड़	7,794.28 ₹ 77.94 करोड़	6,828.73 ₹ 68.29 करोड़	965.55 ₹ 9.66 करोड़

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि 2007-12 के दौरान, ₹ 84.39 करोड़ स्वीकृत धनराशि के सापेक्ष ₹ 77.94 करोड़ (92 प्रतिशत) अवमुक्त किया गया था। विभाग द्वारा केवल ₹ 68.29 करोड़ (88 प्रतिशत) ही उपभोग किया गया। अवशेष धनराशि ₹ 9.66 करोड़ शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में अवरुद्ध थी।

शासन द्वारा अपने उत्तर में बताया गया (जून 2013) कि राज्य सरकार द्वारा भुगतान पर रोक लगाये जाने (अगस्त 2012) के निर्देश के कारण धनराशि बैंक में अवरुद्ध थी।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। किये गये कार्यों के लिए धनराशि का भुगतान सम्बन्धित वित्तीय वर्ष में किया जाना था एवं भुगतान पर रोक वर्ष 2012-13 में लगायी गयी थी।

नमूना जांच किये गये नौ जनपदों के मात्र चार शहरी स्थानीय निकायों को वर्ष 2012-13 के दौरान धनराशि अवमुक्त की गयी थी जैसा कि **सारणी 7** में अंकित है।

⁹ 34 में से 24 जनपदों द्वारा अपनी वार्षिक कार्य योजना मई-जून 2008 के दौरान प्रेषित की गयी और उच्चाधिकारी समिति द्वारा (जुलाई-2008) में अनुमोदित की गयी।

**सारणी 7: 2012-13 के दौरान नमूना जांच किये गये जनपदों की
शहरी स्थानीय निकाय को अवमुक्त धनराशि**

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	जनपद का नाम	स्वीकृत धनराशि	अवमुक्त धनराशि	व्यय धनराशि	अवशेष
1	गोरखपुर	3.40	1.94	—	1.94
2	बदायूँ	1.72	1.72	—	1.72
3	हरदोई	1.56	1.56	—	1.56
4	उन्नाव	3.36	2.16	—	2.16
योग		10.04	7.38	—	7.38

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि वर्ष 2012-13 के दौरान, ₹ 10.04 करोड़ की स्वीकृत धनराशि के सापेक्ष केवल ₹ 7.38 करोड़ (73.51 प्रतिशत) अवमुक्त किये गये थे जिसका उपयोग नहीं किया गया था और शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में अवरुद्ध थे।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि भुगतान पर रोक लगाये (अगस्त 2012) जाने के कारण धनराशि अवरुद्ध थी।

जिला पंचायत राज अधिकारी/अपर मुख्य अधिकारी द्वारा धनराशि का विलम्बित हस्तान्तरण

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.6 में व्यवस्था दी गयी है कि भारत सरकार से धनराशि प्राप्त होने के 15 दिन के अन्दर राज्य सरकार को सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित करनी चाहिए। भारत सरकार द्वारा पुनः निर्धारित किया गया था (जून 2009) कि शहरी स्थानीय निकायों को 15 दिनों से अधिक विलम्ब से धनराशि हस्तान्तरित किये जाने पर भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित दर से राज्य सरकार द्वारा दण्डात्मक ब्याज का भुगतान किया जाये।

परियोजना प्रबंधन इकाई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2008-10 के दौरान राज्य सरकार द्वारा धनराशि के विलम्बित हस्तान्तरण के परिणामस्वरूप शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 5.50 करोड़ दण्डात्मक ब्याज का भुगतान किया गया (2013-14)।

जांच में पुनः पाया गया कि नमूना जांच किये गये नौ जनपदों के नोडल अधिकारियों द्वारा 2008-09 से 2011-12 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को 4 से 28 माह विलम्ब से धनराशि हस्तान्तरित की गयी थी (परिशिष्ट 2.1.2)।

यह भी पाया (सितम्बर/दिसम्बर 2012) गया कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तुत की गयी वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत वर्ष की दरों के आधार पर तैयार की गयी थी। शहरी स्थानीय निकाय की वार्षिक कार्य योजना के अनुमोदन एवं धनराशि की अवमुक्त विलम्ब से करने के कारण, सामग्री एवं श्रम लागत में वृद्धि से कार्य की मात्रा एवं गुणवत्ता पर विपरीत प्रभाव पड़ा, जिसे शासन द्वारा भी स्वीकार किया गया (सितम्बर 2009)।

इस प्रकार, उपरोक्त से स्पष्ट है कि वार्षिक कार्य योजना के विलम्बित अनुमोदन के परिणामस्वरूप धनराशि विलम्ब से अवमुक्त की गयी थी, जिसके फलस्वरूप नियोजन एवं वास्तविक क्रियान्वयन के समय में काफी अन्तर था, फलतः सम्पूर्ण नियोजन प्रक्रिया की संगतता बाधित रही और धनराशि के उपभोग की पारदर्शिता भी कम हुयी थी, तत्पश्चात् कार्य लागत में वृद्धि एवं गुणवत्ता में कमी आयी थी।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि संकलित जिला योजना, जिला नियोजन समिति द्वारा तैयार की गयी थी, जिसका प्रमुख राजनीतिक व्यक्ति के होने से समय से बैठकें नहीं हुयी, जिससे वार्षिक कार्य योजना के अनुमोदन में विलम्ब हुआ। पुनः, यह भी बताया गया कि अब जिलाधिकारी को प्रशासनिक एवं वित्तीय अनुमोदन प्रदान करने के लिए सक्षम बना दिया गया (फरवरी 2013) है।

धनराशियों का कम अवमुक्त किया जाना

राज्य सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर-6 के अनुसार, विकास अनुदान के लिए धनराशि नोडल अधिकारी द्वारा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों को 80:20 के अनुपात में अवमुक्त की जानी थी।

नमूना जांच किये गये जनपदों में नोडल अधिकारियों द्वारा उपलब्ध धनराशि के सापेक्ष अवमुक्त धनराशि का विवरण सारणी 8 में उल्लिखित है।

सारणी 8: 2007-13 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त धनराशि

(₹ लाख में)

क्र० सं०	नोडल अधिकारी	शासन द्वारा अवमुक्त धनराशि	शहरी स्थानीय निकाय के लिए निर्धारित अंश (20 प्रतिशत)	शहरी स्थानीय निकाय को अवमुक्त धनराशि	कमी / अधिकता
1	अपर मुख्य अधिकारी, महोबा	3,865.10	773.02	391.97	(-) 381.05
2	अपर मुख्य अधिकारी, अम्बेडकर	4,604.20	920.84	1,128.18	+207.34
3	अपर मुख्य अधिकारी, जालौन	5,202.26	1,040.45	409.49	(-) 630.96
4	अपर मुख्य अधिकारी, सोनभद्र	7,760.00	1,552.00	413.93	(-) 1,138.07
5	अपर मुख्य अधिकारी, हरदोई	9,027.00	1,805.40	1,140.40	(-)665.00
6	अपर मुख्य अधिकारी, गोरखपुर	9,753.89	1,950.78	1,406.05	(-) 544.73
7	अपर मुख्य अधिकारी, हमीरपुर	4,416.00	883.20	392.07	(-) 491.13
8	अपर मुख्य अधिकारी, उन्नाव	10,015.69	2,003.14	1,929.79	(-) 73.35
9	अपर मुख्य अधिकारी, बदायूँ	8,470.00	1,694.00	1,320.09	(-) 373.91
योग		63,114.14 (₹ 631.14 करोड़)	12,622.83 126.23 करोड़	8,531.97 (₹ 85.32 करोड़)	

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि:

- 2007-13 के दौरान, नोडल अधिकारी द्वारा ₹ 126.23 करोड़ के निर्धारित अंश के सापेक्ष मात्र ₹ 85.32 करोड़ (67.59 प्रतिशत) अवमुक्त किये गये थे।
- 2007-13 के दौरान आठ जनपदों के नोडल अधिकारी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 42.98 करोड़ की धनराशि कम अवमुक्त की गयी थी जिससे कार्यों के निष्पादन पर विपरीत प्रभाव पड़ा और योजना के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुयी।

- 2007-13 के दौरान, एक जनपद के नोडल अधिकारी द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 2.07 करोड़ की धनराशि अधिक अवमुक्त की गयी थी।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि जांच बैठा दी गयी है और कार्यवाही की जा रही थी।

अभिलेखों का रख-रखाव न किया जाना

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.8 में व्यवस्था दी गयी थी कि "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" धनराशि पृथक बैंक खातों में रखी जाये तथा पृथक रोकड़ बही अनुरक्षित की जाये। राज्य सरकार द्वारा भी पृथक बैंक खाता में धनराशि रखने एवं पृथक रोकड़ बही रखने के निर्देश निर्गत किये गये (दिसम्बर 2008) थे।

नमूना जांच किये गये जनपदों की शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि सही वित्तीय प्रबन्धन एवं निधियों पर नियंत्रण के लिए आवश्यक अभिलेख (प्राक्कलन पंजिका, निविदा बिक्री पंजिका, कार्य पंजिका, अनुबन्ध पंजिका एवं माप पुस्तिका निर्गत पंजिका) नहीं अनुरक्षित किये गये थे। यह भी पाया गया कि नमूना जांच किये गये नौ जनपदों की 88 शहरी स्थानीय निकायों में से 19 शहरी स्थानीय निकायों में (सात जनपदों की) पृथक रोकड़ बही नहीं अनुरक्षित की गयी थी जिनमें से पांच शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने कोई अभिलेख लेखा परीक्षा को नहीं उपलब्ध कराये गये।

शासन द्वारा तथ्य को स्वीकार किया गया (जून 2013) एवं बताया गया कि कार्यदायी संस्थाओं को अभिलेखों के अनुरक्षण के लिये निर्देश जारी किये जा रहे थे।

योजना की धनराशि का अवरोधन

प्रारम्भ में, राज्य सरकार ने "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" योजना की धनराशि के कार्यान्वयन के लिए जनपद के जिला पंचायत राज अधिकारी (दिसम्बर 2008 तक) और उसके पश्चात् जिला पंचायत के अपर मुख्य अधिकारी (दिसम्बर 2008 से अद्यतन) को नोडल अधिकारी नामित किया था।

नमूना जांच किये गये सात जनपदों के जिला पंचायत राज अधिकारियों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि नोडल अधिकारी द्वारा कार्यदायी संस्थाओं को धनराशि अवमुक्त न किये जाने के कारण उपार्जित ब्याज (2007-12) सहित ₹ 1.35 करोड़ योजना की धनराशि बैंक में अवरुद्ध (मार्च 2012) थी।

इस प्रकार जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा कार्यदायी संस्थाओं को धनराशि अवमुक्त न किये जाने के कारण योजना की धनराशि ₹ 1.35 करोड़ उपभोग नहीं की गयी थी एवं बैंक में पिछले चार वर्षों से अवरुद्ध थी।

जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा तथ्य को स्वीकार किया गया परन्तु शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया।

पुनः, नमूना जांच किये गये जनपदों के परियोजना प्रबंधन इकाई एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियां पायी गयीं:

- शासन द्वारा "पंचायती राज के प्रशिक्षण संस्थान" (निर्माणाधीन) के संचालन के लिए परियोजना प्रबंधन इकाई को ₹ 3.40 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की गयी थी (दिसम्बर 2009), जिसका उपयोग नहीं किया गया था एवं धनराशि बैंक में अवरुद्ध थी (दिसम्बर 2012)।

इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा मानकों के विपरीत संस्थान के संचालन हेतु धनराशि अवमुक्त की गयी जो कि निर्माणाधीन थी।

शासन द्वारा तथ्य को स्वीकार किया गया (जून 2013) एवं बताया गया कि भवन का निर्माण अभी भी अपूर्ण है, धनराशि परियोजना प्रबंधन इकाई के बैंक खातों में अवरुद्ध थी।

- नमूना जांच किये गये जनपदों की शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में विकास कार्यों (अवधि 2007-12) की ₹ 10.66 करोड़ (मूलधन: ₹ 9.60 करोड़ एवं ब्याज: ₹ 1.06 करोड़) की धनराशि अवरुद्ध थी (**परिशिष्ट 2.1.3**)।

इस प्रकार, भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के विपरीत विकास कार्यों के लिए योजना की धनराशि बैंक में अवरुद्ध की गयी जिससे योजना के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुयी।

शासन द्वारा उत्तर नहीं दिया गया।

ब्याज की हानि

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों में प्रावधान किया गया था कि योजना की धनराशि के संचालन के लिए राष्ट्रीयकृत बैंक में पृथक बचत बैंक खाता अनुरक्षित किया जाना था।

नमूना जांच किये गये जनपदों के नोडल अधिकारियों एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

- भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के विपरीत छ: जनपदों¹⁰ के जिला पंचायत राज अधिकारी/शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राष्ट्रीयकृत बैंक के ब्याज न उपार्जित होने वाले खाते (चालू खाता) में धनराशि अवरुद्ध एवं उपभोग किये जाने से ₹ 44.20 लाख के ब्याज की हानि हुयी।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि राष्ट्रीयकृत बैंक में बचत खाता खोलने के निर्देश निर्गत कर दिये गये हैं।

- अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत महोबा द्वारा उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड, बांदा को "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" से ₹ 1.39 करोड़ की धनराशि अधिक अवमुक्त की गयी थी जिसे पांच माह पश्चात् वापस किया गया (मई 2010)। अपर मुख्य अधिकारी, महोबा द्वारा अधिक धनराशि अवमुक्त किये जाने से विभाग को ₹ 5.57 लाख के ब्याज की हानि हुयी थी।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि ब्याज की धनराशि कार्यदायी संस्था से वसूल की जायेगी।

इस प्रकार, दिशा-निर्देशों के मानकों का अनुपालन न किये जाने से विभाग को ₹ 49.77 लाख के ब्याज की हानि हुयी (मार्च 2012 तक)।

रोकड़ बही में ब्याज का लेखांकन न किया जाना

नमूना जांच किये गये जनपदों की शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि बदायूं एवं हरदोई के चार शहरी स्थानीय निकायों में ₹ 3.68 लाख ब्याज की धनराशि का लेखांकन रोकड़बही में नहीं किया गया था।

¹⁰ बदायूं, हमीरपुर, हरदोई, जालौन, महोबा एवं उन्नाव

शासन द्वारा बताया गया कि (जून 2013) लेखा परीक्षा द्वारा इंगित बिन्दुओं पर आवश्यक कार्यवाही हेतु निर्देश निर्गत कर दिये गये हैं।

उपार्जित ब्याज वापस न किया जाना

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.9 में व्यवस्था दी गयी थी कि खर्च न की गयी योजना की धनराशि पर उपार्जित ब्याज को अनुदान के अतिरिक्त स्रोत के रूप में माना जाये एवं पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के दिशा-निर्देशों के अनुसार उपभोग किया जाये।

नमूना जांच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2007-12 के दौरान, उपार्जित ब्याज की धनराशि ₹ 1.06 करोड़ नोडल अधिकारी को वापस नहीं की गयी थी तथा बैंक में अवरुद्ध थी

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि समस्त अपर मुख्य अधिकारियों/नोडल अधिकारियों को रोकड़ बही में ब्याज की धनराशि के लेखांकन एवं उपार्जित ब्याज की धनराशि को वापस करने के निर्देश निर्गत कर दिये गये हैं (मार्च 2013)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपार्जित ब्याज वापस किये जाने के लिए दिये गये निर्देश के साक्ष्य नहीं उपलब्ध कराये गये।

अर्थदण्ड की वसूली न किये जाने के कारण हानि

संविदा की सामान्य शर्तों एवं वित्तीय नियमों¹¹ के अनुसार निविदा प्रक्रिया के माध्यम से शुरू किये गये कार्य समय-सीमा में कार्यान्वित किये जाने चाहिए और असफल ठेकेदारों से अर्थदण्ड की वसूली की जानी चाहिए।

नमूना जांच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2007-12 के दौरान सात जनपदों में ₹ 5.73 करोड़ लागत के 52 कार्य ठेकेदारों को आवंटित किये गये थे जो कि एक से अठारह माह तक के विलम्ब से पूर्ण हुए थे। कार्य को पूर्ण करने में विलम्ब के कारण उपार्जित अर्थदण्ड की वसूली ठेकेदार से नहीं की गयी थी जिसके परिणामस्वरूप शासकीय राजकोष को ₹ 35 लाख¹² की हानि हुयी।

शासन ने शहरी स्थानीय निकायों द्वारा दिये गये उत्तर को संलग्न किया (जून 2013) कि राज्य सरकार द्वारा धनराशि विलम्ब से अवमुक्त किये जाने के कारण कार्य समय से पूर्ण नहीं किया गया। इसलिए, अर्थदण्ड की वसूली नहीं की गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। नमूना जांच किये गये जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपने उत्तर में बताया गया कि भविष्य में ठेकेदारों से अर्थदण्ड की वसूली की जायेगी।

उपभोग प्रमाण पत्र प्रस्तुत न किया जाना

“उपभोग प्रमाण पत्र” भविष्य के विकास की धनराशि अवमुक्त करने के लिए प्रमुख शर्तों में से एक है। भारत सरकार के दिशा-निर्देश के प्रस्तर 4.5 में विनिर्दिष्ट है कि जिस वर्ष में धनराशि अवमुक्त की गयी है उसी वित्तीय वर्ष की समाप्ति के 12 माह के भीतर उपभोग प्रमाण प्रस्तुत किया जाये। परियोजना प्रबंधन इकाई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि:

¹¹ पी डब्लू डी सेट अप एण्ड प्रोसीजर रूल्स एवं वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड-IV परिशिष्ट 4

¹² 10 प्रतिशत अर्थदण्ड

- वर्ष 2008–13 के दौरान, उपभोग प्रमाण पत्र न प्रस्तुत किये जाने के कारण ₹ 3,730.63 करोड़ की धनराशि के सापेक्ष भारत सरकार द्वारा ₹ 1,290.95 करोड़ (34.60 प्रतिशत) विकास कार्यों के लिए कम अवमुक्त किये गये (विवरण सारणी 5 में उल्लिखित है)।

शासन द्वारा कोई सुसंगत उत्तर नहीं दिया गया (जून 2013)।

- वर्ष 2011–13 के दौरान अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, महोबा द्वारा स्वीकृत की वार्षिक कार्य योजना की प्रथम किश्त ₹ 14.24 करोड़ का उपभोग प्रमाण पत्र न प्रस्तुत किये जाने के कारण भारत सरकार द्वारा ₹ 12.72 करोड़ की द्वितीय किश्त अवमुक्त नहीं की गयी थी।

इस प्रकार, उपभोग प्रमाण-पत्र न प्रस्तुत किये जाने के कारण, विकास कार्यों के लिए भारत सरकार द्वारा कम धनराशि अवमुक्त की गयी थी।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि राज्य विधान सभा चुनाव की घोषणा के कारण, प्रथम किश्त उपभोग नहीं की गयी थी। जिसके कारण उपभोग प्रमाण-पत्र नहीं प्रेषित किया गया।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। राज्य की विधान सभा चुनाव निश्चित समय सीमा में आयोजित किये गये थे, जबकि धनराशि 2011–13 के दौरान उपभोग की गयी थी।

उपभोग प्रमाण पत्र का त्रुटिपूर्ण प्रस्तुतीकरण

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.5 एवं निर्देशों में अपेक्षित है कि उपभोग प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने एवं धनराशि अवमुक्त करने के लिए प्रस्ताव देते समय अव्ययावर्तन, गबन न होने एवं अग्रिम अंतिम व्यय को माने जाने के समर्थन में प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किया जाये।

नमूना जांच किये गये जनपदों के अपर मुख्य अधिकारियों एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि कार्यदायी संस्थाओं को अवमुक्त धनराशि प्रयोग की गयी धनराशि मानी गयी जिससे वास्तविक व्यय में वृद्धि हुई एवं त्रुटिपूर्ण उपभोग प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया।

अपर मुख्य अधिकारियों एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा तथ्य स्वीकार किया गया एवं बताया गया कि भविष्य में उपभोग प्रमाण पत्र वास्तविक व्यय के आधार पर प्रेषित की जायेगी।

यह भी पाया गया कि अपर मुख्य अधिकारी, जिला पंचायत, उन्नाव द्वारा विकास निधि वर्ष 2010–11 की प्रस्तुत उपभोग प्रमाण पत्र में अंतिम अवशेष ₹ 49 लाख था जबकि 2011–12 की उपभोग प्रमाण पत्र में प्रारंभिक अवशेष ₹ 14.61 करोड़ दर्शाया गया था।

इस प्रकार, अपर मुख्य अधिकारियों/शहरी स्थानीय निकायों द्वारा भारत सरकार को त्रुटिपूर्ण उपभोग प्रमाण पत्र प्रेषित की जा रही थी।

शासन द्वारा तथ्य स्वीकार किया गया (जून 2013) और अपने उत्तर में बताया गया कि संशोधित उपभोग प्रमाण पत्र भारत सरकार को प्रेषित की गयी थी (दिसम्बर 2012)।

प्राप्तियों का लेखांकन न किया जाना

वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के अनुच्छेद 304 में प्रावधान है कि भारत सरकार/राज्य सरकार के अनुदान के लिए राजस्व प्राप्तियों का पृथक अभिलेख अनुरक्षित किया जाये।

नमूना जांच किये गये जनपदों की शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि निविदा बिक्री से प्राप्त धनराशि ₹ 10.60 लाख "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" रोकड़ बही में लेखांकित नहीं की गयी थी तथा शहरी स्थानीय निकायों प्राप्ति शीर्ष में रखी गयी थी तथा उपभोग की गयी।

शासन द्वारा अपने उत्तर में बताया गया (जून 2013) कि निविदा के लिये व्यय शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपनी निधि से किया गया था। इसलिए निविदा बिक्री लागत का लेखांकन उनकी रोकड़ बही में नहीं किया गया था।

शासन का उत्तर वित्तीय नियमों के विपरीत था। शहरी स्थानीय निकायों को विकास अनुदान के उपभोग एवं प्राप्तियों के लेखांकन के लिए पृथक लेखा एवं रोकड़ बही रखनी थी।

शहरी स्थानीय निकायों के मध्य धनराशि हस्तान्तरण के लिए पारदर्शी मापदण्ड न होना

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 1.8 में व्यवस्था दी गयी है कि प्रत्येक राज्य सरकार पिछड़ापन को या विकास के स्तर को दर्शाते हुये मानक सूत्र सूचित करें और जनपदवार चिन्हित प्राथमिकताओं प्रत्येक शहरी स्थानीय निकायों को धनराशि आवंटन हेतु दर्शाएं।

नमूना जांच किये गये जनपदों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियां पायी गयीं:

- उन्नाव जनपद में 12 शहरी स्थानीय निकायों की 2006-07, 2008-09 एवं 2009-10 अवधि की ₹ 11.49 करोड़ की वार्षिक कार्य योजना, जिला नियोजन समिति द्वारा तैयार की गयी थी और उच्चाधिकार समिति द्वारा अनुमोदित की गयी थी (अगस्त 2009)। परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा मात्र एक शहरी स्थानीय निकाय (नगर पालिका परिषद, उन्नाव) के लिए ₹ 6.14 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गयी थी (मार्च 2010)।
- बिना उच्चाधिकार समिति का अनुमोदन प्राप्त किये परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा नगर पालिका परिषद, उन्नाव की ₹ 3.58 करोड़ की विशेष वार्षिक कार्य योजना को प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान (सितम्बर 2010) की गयी थी।
- राज्य सरकार द्वारा उन्नाव जनपद की समस्त नगर पंचायत के लिए ₹ 2.11 करोड़ अवमुक्त की गयी थी (अगस्त 2011)। उच्चाधिकार समिति के अनुमोदन के बिना परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा धन का व्यवर्तन करके, प्रशासनिक अनुमोदन (सितम्बर 2011) नगर पालिका परिषद, उन्नाव को दे दिया गया था।

इस प्रकार बिना प्राथमिकताओं को चिन्हित किये हुये परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा मात्र नगर पालिका परिषद उन्नाव को प्रशासनिक अनुमोदन देने से अन्य शहरी स्थानीय निकाय, विकास निधि से वंचित रह गये थे।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (जून 2013) कि जांच बैठा दी गयी है तथा प्रकरण की समीक्षा की जा रही है।

2.1.9 योजनाओं का क्रियान्वयन

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” कार्यक्रम के दो अवयव हैं, पहला आधारभूत संरचनाओं के विकास एवं अन्य विकास कार्यों के लिए विकास निधि तथा दूसरा, शहरी स्थानीय निकाय को योजना बनाने, क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण के उद्देश्य के साथ पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के सदस्यों/कर्मचारियों को व्यवसायिक सहायता प्रदान करने हेतु क्षमता वृद्धि निधि के लिए है।

दोनों अवयवों के क्रियान्वयन में पायी गयी कमियों की आगामी प्रस्तारों में चर्चा की गयी है:

2.1.9.1 विकास निधि

अनियमित स्वीकृति

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.22 के अनुसार उच्चाधिकार समिति द्वारा जिला नियोजन समिति द्वारा प्रस्तुत वार्षिक कार्य योजना का पूर्ण अनुमोदन होना चाहिये।

परियोजना प्रबंधन इकाई एवं नमूना जांच किये गये जनपदों के नोडल अधिकारियों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियाँ प्रकाश में आयी :

- अवधि 2010-11 में पांच शहरी स्थानीय निकायों¹³ के लिये ₹ 8.73 करोड़ मूल्य की वार्षिक कार्य योजना एवं अवधि 2011-12 में दो शहरी स्थानीय निकायों¹⁴ के लिये 26 लाख मूल्य की वार्षिक कार्य योजना की प्रशासनिक स्वीकृति परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा अनुमोदित की गयी थी। तदनुसार, नोडल अधिकारियों द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को धन अवमुक्त किया गया था। इसमें आगे देखा गया कि उच्चाधिकार समिति द्वारा अनुमोदन प्रदान किये जाने के साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराये गये (यद्यपि आवश्यक था)।

परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा तथ्य को स्वीकार किया गया एवं बताया गया कि पूर्व में वार्षिक कार्य योजना, उच्चाधिकार समिति द्वारा अनुमोदित होती थी, लेकिन 2011-12 से वार्षिक कार्य योजना, जिला नियोजन समिति के अनुमोदन के उपरान्त प्लान प्लस सॉफ्टवेयर पर अपलोड की गयी थी।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि 2011 तक, वार्षिक कार्ययोजना का अनुमोदन उच्चाधिकार समिति द्वारा किया गया था तथा उसके उपरान्त परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी थी।

इस प्रकार दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी थी।

¹³ नगर निगम गोरखपुर, नगर पालिका परिषद बिलग्राम, हरदोई, नगर पंचायत माधवगढ़, जालौन, नगर पंचायत चुर्क सोनभद्र तथा नगर पालिका परिषद उन्नाव।

¹⁴ नगर पंचायत माधवगढ़ तथा नगर पंचायत नदीगांव, जालौन।

- नगर पालिका परिषद, उन्नाव के बोर्ड द्वारा वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 दोनों वर्षों के 8 कार्य, वार्षिक कार्य योजना में प्रस्तावित (जनवरी 2009) किये गये तथा जिला नियोजन समिति द्वारा दोनों वार्षिक कार्य योजना को अनुमोदित (अगस्त 2009) किया गया। परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा दोनों वार्षिक कार्य योजना के कार्यों हेतु प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान (मार्च 2010) किया गया। जैसा कि सारणी 9 में उल्लिखित है।

सारणी 9: दोहरे कार्यों का अनुमोदन

(₹ लाख में)

क्र० सं०	कार्य का नाम	2008-09 में अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना	2009-10 में अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना	व्यय
1	कलक्टरगंज गेट से शास्त्री जी के घर तक नाली निर्माण एवं इण्टरलॉकिंग	5.45	8.16	13.61
2	सिंगरौली तालाब से राष्ट्रीय राज मार्ग तक डामर रोड का निर्माण	4.66	6.97	11.63
3	कुन्दन की मजार से शिवशंकर कुशवाहा तक डामर रोड निर्माण	5.01	7.50	12.51
4	लखनऊ-कानपुर राजमार्ग पर सुरेश के घर से गदनखेड़ा में शम्भूनाथ के घर तक नाली निर्माण एवं खड़जा	4.17	6.18	10.35
5	सिंगरौली में त्रिचंद के घर से बड़ा तालाब तक नाली निर्माण एवं खड़जा	9.12	13.15	22.27
6	सिंगरौली में अब्दुल हसन के घर से दया एवं दिनेश तथा प्रकाश रैदास वाली गली, अच्छे देव लाल मोहल्ला से सी.सी. रोड तक नाली निर्माण एवं इण्टरलॉकिंग	11.16	16.21	27.37
7	कृष्णा नगर में दिलीप धानुक के घर से अयोध्या के घर तक नाली निर्माण एवं इण्टर लॉकिंग	3.89	5.82	9.71
8	सुशील तिवारी, दिनेश तिवारी के घर से पुत्तन के घर के पास तक नाली निर्माण एवं खड़जा	1.25	1.80	3.05
कुल		44.71	65.79	110.50

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

जांच में आगे देखा गया कि सभी आठ कार्यों के लिये नगर पालिका द्वारा सम्पूर्ण अनुमोदित धनराशि हेतु निविदा आमंत्रित (अप्रैल 2010) की गयी एवं मार्च 2012 तक ₹ 1.10 करोड़ का व्यय करके सम्पादित किया गया था।

इस प्रकार, उपरोक्त से स्पष्ट है कि बिना समुचित सर्वेक्षण के प्राक्कलन बनाये गये एवं वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित किये गये जिसे जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित किया गया एवं तदनुसार परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया गया, जो अनुश्रवण की कमी परिलक्षित करता है, फलस्वरूप दोहरे कार्यों का अनियमित अनुमोदन किया गया।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा है व जिलाधिकारी द्वारा जांच बैठा दी गयी है। प्रतिफल, सम्प्रेक्षा को सूचित किया जायेगा।

अलाभकारी व्यय

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” के अन्य उद्देश्यों के साथ-साथ पिछड़े जनपदों में विकास दर में वृद्धि हेतु आधारभूत संरचनात्मक अन्तराल को जोड़ना था। इसलिये यह आवश्यक था कि परियोजनायें समय से पूर्ण हो तथा पूर्ण होने के तुरन्त बाद उसका उपयोग किया जा सके।

नमूना जांच जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच से परिलक्षित हुआ कि:

- चार नमूना जांच जनपदों में बिना समुचित सर्वेक्षण के कार्यों को वार्षिक कार्य योजना में शामिल करने व जमीनी स्तर की स्थितियों का आकलन किये बिना कार्यों का निष्पादन प्रारम्भ करने के फलस्वरूप साइट/भूमि के विवाद के कारण आंशिक रूप से पूर्ण हो सके। जैसाकि सारणी 10 में उल्लिखित है।

सारणी 10: बिना समुचित सर्वेक्षण एवं आधारभूत स्तर की स्थितियों का आकलन किए बिना कराये गये कार्य

(₹ लाख में)				
क्र० सं०	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	कार्य का विवरण	स्वीकृत धनराशि	किया गया व्यय
उन्नाव				
1	नगर पंचायत पुरवा	सी0सी0 रोड	5.89	5.07
2.	नगर पालिका परिषद, उन्नाव	नाला निर्माण	98.95	38.51
3.	नगर पंचायत, फतेहपुर चौरासी	सामुदायिक केन्द्र	5.33	1.53
4	नगर पंचायत, ऊंगू	नाला निर्माण	9.74	3.36
5	नगर पालिका परिषद, बांगरमऊ	सामुदायिक केन्द्र	25.00	20.70
हरदोई				
6	नगर पंचायत, माधोगंज	नाला निर्माण	5.60	4.52
बदायूँ				
7	नगर पंचायत, वजीरगंज	नाला निर्माण	6.13	3.45
8	नगर पालिका परिषद, बदायूँ	सम्पर्क मार्ग	9.42	0.77
9	नगर पंचायत शखानू	पेवर ब्लॉक रोड	33.70	19.33
हमीरपुर				
10	नगर पालिका परिषद, राठ	नाला निर्माण	30.07	25.10
कुल			229.83	122.34

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

इस प्रकार उपरोक्त से स्पष्ट है कि 10 शहरी स्थानीय निकायों में स्थलीय अवस्था का आकलन किये बिना निर्माण कार्य प्रारम्भ करने के फलस्वरूप ₹ 1.22 करोड़ का अलाभकारी व्यय हुआ।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि पुरवा, उन्नाव में सी0सी0 नाला का कार्य पूर्ण (जून 2013) कर लिया गया है एवं अन्य कार्य पूर्ण किये जा रहे हैं।



नगर पंचायत फतेहपुर चौरासी, उन्नाव
(2 दिसम्बर 2012)

- उत्तर प्रदेश विद्युत नियामक आयोग के विद्युत आपूर्ति कोड 2005 (प्रस्तर 4.6) उल्लिखित करता है कि ऊर्जा भार स्वीकृत करने के उपरान्त, आयोग द्वारा अनुमोदित नियम एवं अधिनियम के आधार पर प्राक्कलन बनाया जाना चाहिये। यदि कार्य का सम्पादन डेवलपर/प्रार्थी द्वारा किया जाना था तो लाइसेंसी द्वारा नारमैटिव प्राक्कलन का 15 प्रतिशत पर्यवेक्षण शुल्क के रूप में कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व लाइसेंसी के पास जमा करना चाहिये था।

अम्बेडकर नगर जनपद के नगर पालिका परिषद अकबरपुर के अभिलेखों की जांच में प्रकाश में आया कि पर्यवेक्षण शुल्क जमा नहीं किया गया था। स्ट्रीट लाइटों के विद्युतीकरण का कार्य बिना उत्तर प्रदेश पावर कारपोरेशन की स्वीकृति प्राप्त किये हुये स्वयं, ₹ 92 लाख का व्यय करके सम्पादित (अप्रैल 2011) किया गया था। यह भी देखा कि स्ट्रीट लाईट हेतु खम्भे खड़े किये गये थे, परन्तु 17 माह व्यतीत होने के पश्चात् भी ऊर्जीकृत नहीं हुआ था।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि जांच बैठा दी गयी है एवं प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा है।

अपूर्ण कार्य

विकास निधि शहरी स्थानीय निकायों के विकास की आवश्यकताओं एवं आधार भूत संरचनाओं के विकास हेतु थी।

नमूना जांच जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में प्रकाश में आया कि बिना बेस लाइन सर्वेक्षण के आधारभूत संरचना के विकास के प्रस्ताव वार्षिक कार्य योजना में शामिल किये गये थे। स्थलीय स्थिति का आकलन किये बिना कार्य प्रारम्भ करने के फलस्वरूप, कार्य अपूर्ण/आंशिक रूप से पूर्ण थे जैसा सारणी 11 में उल्लिखित है।

सारणी 11: अपूर्ण/आंशिक रूप से पूर्ण कार्यों का विवरण

क्र० सं०	शहरी स्थानीय निकायों का नाम	कार्य का नाम	स्वीकृत धनराशि	व्यय (₹ लाख में)
उन्नाव				
1	नगर पंचायत, न्यूतनी	सामुदायिक केन्द्र	10.28	8.54

हरदोई				
2	नगर पालिका परिषद, बिलग्राम	रोड की इण्टरलॉकिंग	20.00	8.72
सोनभद्र				
3	नगर पंचायत, चोपन	कार्यालय भवन	10.00	12.30
बदायूँ				
4	नगर पंचायत, वजीरगंज	पेवर ब्लॉक रोड	11.38	5.99
		सी0सी0 रोड	4.02	4.02
5	नगर पालिका परिषद, फैजगंज	पेवर ब्लॉक रोड	6.61	6.61
6	नगर पालिका परिषद, कचला	पेवर ब्लॉक रोड	12.80	9.60
		सी0सी0रोड	5.73	3.24
7	नगर पंचायत, सखानू	पेवर ब्लॉक रोड	9.42	8.47
महोबा				
8	नगर पंचायत, कबरई	सी0सी0रोड	5.11	4.25
		सी0सी0 रोड	2.92	1.36
		सी0सी0 रोड	4.12	1.84
		सी0सी0रोड	3.16	2.36
जालौन				
9.	नगर पंचायत, नदीगाँव	विद्युत कार्य	50.00	35.62
हमीरपुर				
10	नगर पंचायत, कुरारा	सी0सी0रोड	17.85	3.71
11	नगर पंचायत, सुमेरपुर	सी0सी0रोड एवं नाला	21.81	21.81
गोरखपुर				
12	नगर निगम	इण्टरलॉकिंग मार्ग	36.65	31.89
कुल			231.86	170.33

(स्रोत: शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख)

इस प्रकार उपरोक्त से स्पष्ट है कि आठ नमूना जांच जनपदों के 12 शहरी स्थानीय निकायों में ₹ 2.32 करोड़ के कार्य प्रारम्भ किये गये तथा ₹ 1.70 करोड़ का व्यय (नवम्बर 2012) अपूर्ण कार्य पर किया गया।



नगर पालिका परिषद, उन्नाव
(03 दिसम्बर 2012)

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि भुगतान पर रोक (अगस्त 2012) लगने से कार्य अपूर्ण रहे।

2.1.10 अनुबन्ध प्रबन्धन

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” के अन्तर्गत कार्यों का निष्पादन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निविदा प्रणाली के माध्यम से किया जाना था तथा शासकीय हितों को सुरक्षित रखना प्रावधानित था।

2.1.10.1 बिना स्वीकृत कार्यों का सम्पादन

अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, कालपी, जालौन द्वारा हॉट मिक्स प्लांट से ₹ 35.50 लाख का सड़क चौड़ीकरण एवं सौन्दर्यीकरण का कार्य “मुन्नापुल चौराहे से बाईपास तक सम्पर्क मार्ग एवं फुटपाथ की इण्टर लॉकिंग, डिवाइडर तथा बिजली खम्भों को खड़ा करना” प्रारम्भ में प्रस्तावित (2007-08) किया गया, जिसे शासन द्वारा अनुमोदित (मई 2009) किया गया था।

नगर पालिका परिषद, कालपी, जालौन के अभिलेखों की जांच (अक्टूबर 2012) से प्रकाश में आया कि कार्य निष्पादन हेतु जिला पंचायत राज अधिकारी, जालौन द्वारा ₹ 31.87 लाख (मई 2009: ₹ 21.30 लाख एवं जनवरी 2010: ₹ 10.57 लाख) की धनराशि अवमुक्त की गयी।

बिना शासन की स्वीकृति के कार्य को मुन्ना पुल चौराहे से नगर पालिका परिषद कार्यालय गेट तक सड़क के दोनों ओर फुटपाथ की इण्टर लॉकिंग में परिवर्तित कर दिया गया। कार्य को एक माह में पूर्ण करने हेतु अधिशाषी अधिकारी द्वारा ठेकेदार से अनुबन्ध का गठन (अक्टूबर 2009) किया गया था। अतिरिक्त जिला अधिकारी जालौन द्वारा लोक निर्माण विभाग सड़क के पेवमेंट का कार्य सम्पादित न करने के प्रतिबन्ध के बावजूद ₹ 35.40 लाख का व्यय (मार्च 2011 तक) फुटपाथ के बजाय लोक निर्माण विभाग रोड की इण्टरलॉकिंग पर किया गया। सम्पादित कार्य के अनुसार प्राक्कलन को पुनिरिक्षित (फरवरी 2010) कर दिया गया। संयुक्त भौतिक निरीक्षण (अक्टूबर 2012) में पाया गया कि फुटपाथ के स्थान पर लोक निर्माण विभाग द्वारा रोड की इण्टरलॉकिंग का कार्य सम्पादित किया गया।

अग्रेतर, अधिशाषी अभियन्ता, निर्माण खण्ड-3, लोक निर्माण विभाग ऊरई ने भी बताया (अक्टूबर 2012) की सड़क लोक निर्माण विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में है।



नगर पालिका परिषद, कालपी, जालौन
(अक्टूबर 2012)

शासन ने बताया (जून 2013) की जांच बैठा दी गयी है व प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा है।

2.1.10.2 कार्य का अनियमित निष्पादन

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.4 (डी) स्पष्ट करता है तथा उच्चाधिकार समिति द्वारा भी यह निर्णय लिया (02 जुलाई 2008) था कि कार्यदायी संस्थाओं द्वारा निविदा प्रणाली से कार्य निष्पादन किया जायेगा।

अपर मुख्य अधिकारी जिला पंचायत, गोरखपुर के अभिलेखों की जांच में परिलक्षित हुआ कि, शहरी स्थानीय निकायों के कार्यदायी संस्था होने के बावजूद, परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के ₹ 4.83 करोड़ के 44 कार्यों की प्रशासनिक स्वीकृति परियोजना अधिकारी, जिला नगर विकास अभिकरण, गोरखपुर को प्रदान की गयी थी।

अग्रेतर जांच में परिलक्षित हुआ कि अपर मुख्य अधिकारी द्वारा नवम्बर 2011 एवं जनवरी 2012 के मध्य, 44 कार्यों हेतु ₹ 4.83 करोड़ अवमुक्त किया गया। जिला नगर विकास अभिकरण द्वारा बिना निविदा आमंत्रित किये ही ₹ 4.37 करोड़ का व्यय (अक्टूबर 2012) कार्यों पर किया गया जो कि अपूर्ण रहा।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि जांच बैठा दी गयी है व प्रकरण का परीक्षण किया जा रहा है।

2.1.10.3 अधोमानक कार्य का निष्पादन

नगर पंचायत, सुमेरपुर, जनपद हमीरपुर के अभिलेखों की जांच में परिलक्षित हुआ कि 2009-10 के मध्य सी0सी0 रोड व नाली निर्माण के 27 कार्यों के निष्पादन में ₹ 1.82 करोड़ का व्यय किया गया। यह भी पाया गया कि निष्पादन के दौरान सम्पादित कार्य की गुणवत्ता जाँच नहीं की गयी थी। आयुक्त, चित्रकूट धाम, बांदा के निर्देशों पर तकनीकी लेखा परीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा सम्पादित किये गये 15 कार्यों की जाँच की गयी। विशिष्टियों के अनुसार सम्पादन नहीं किया गया था तथा ₹ 3.90 लाख का अर्धदण्ड वसूली हेतु प्रस्तावित किया गया। विभाग द्वारा ठेकेदार से वसूली नहीं की गयी थी।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि मण्डलीय आयुक्त, चित्रकूट से जांच रिपोर्ट प्रेषित करने व दोषियों से वसूली सुनिश्चित करने को कहा गया है।

2.1.10.4 अनुबन्ध के बिना कार्य का निष्पादन

भारत सरकार के दिशानिर्देशों के प्रस्तर 4.4(डी) के अनुसार योजना के अन्तर्गत कराये जाने वाले कार्य निविदा प्रक्रिया के माध्यम से निष्पादित किये जायेंगे। वित्तीय नियमों में यह भी व्यवस्था है कि निविदा प्रक्रिया के पूर्ण होने के पश्चात ठेकेदारों से अनुबन्ध किया जाना चाहिए।

नमूना जांच जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में परिलक्षित हुआ कि 3 जनपदों के 10 शहरी स्थानीय निकायों में बिना अनुबन्ध का गठन किये ही ₹ 2.71 करोड़ का व्यय करके 28 कार्य सम्पादित किये गये थे। अग्रेतर जांच में यह पाया गया कि 23 कार्य पूर्ण हो गये थे (15 कार्य 40-1030 दिनों के बिलम्ब से) तथा पाँच कार्य अपूर्ण थे (अक्टूबर 2012)।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बताया गया कि भविष्य में अनुबन्ध का गठन करके कार्य सम्पादन किया जायेगा, शासन का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2013)।

2.1.10.5 तकनीकी स्वीकृति का अनियमित अनुमोदन

शासकीय नियम¹⁵ कार्य के प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति की वित्तीय सीमा स्पष्ट करते हैं। कार्य के तकनीकी स्वीकृति का अनुमोदन अधिशाषी अभियन्ता से नीचे के अधिकारी द्वारा नहीं किया जाना चाहिये। अवर अभियन्ता द्वारा कार्य का प्राक्कलन बनाना, डिजाइन, योजना व कार्य की तकनीकी गुणवत्ता का पर्यवेक्षण तथा मापन/चेक करना था।

नमूना जांच जनपदों के अपर मुख्य अधिकारी/शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में परिलक्षित हुआ कि 2007-12 के दौरान ₹ 95.17 करोड़ मूल्य के 624 निर्माण कार्य प्रारम्भ किये गये थे, जिसका निष्पादन, अवर अभियन्ता/सहायक अभियन्ता से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त कर किये गये एवं ₹ 50.40 करोड़ का व्यय किया गया था। (परिशिष्ट 2.1.4) जैसा कि नीचे वर्णित है:

- 278 कार्य, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अवर अभियन्ता से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त कर सम्पादित किये गये तथा ₹ 16.98 करोड़ का व्यय किया गया।
- 346 कार्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सहायक अभियन्ता से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त कर सम्पादित किये गये तथा ₹ 33.42 करोड़ का व्यय किया गया।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि निर्देश जारी कर दिये गये हैं तथा भविष्य में इन निर्देशों का पालन किया जायेगा।

2.1.11 क्षमता संवर्द्धन

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” का मुख्य उद्देश्यों में से एक शहरी स्थानीय निकायों में सहभागी नियोजन, निर्णय लेने, क्रियान्वयन, बेहतर शासन, सेवा डिलेवरी के लिये विभिन्न योजनाओं का अनुश्रवण था। क्षमता वृद्धि के चिन्हीकरण पर ही क्षमता वृद्धि सहायता की उपयोगिता निर्भर है।

क्षमता वृद्धि कम्पोनेन्ट में पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित सदस्यों तथा कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जाना था। टेलीफोन, ई-कनेक्टिविटी तथा लेखांकन की स्थापना व सम्प्रेक्षण प्रणाली एवं प्रशिक्षण सहायता लाईन की स्थापना एवं रख-रखाव आदि का प्रावधान अन्य महत्वपूर्ण अवयव थे।

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 3.2.2 (सी) स्पष्ट करता है कि पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित सदस्यों एवं कर्मचारियों के क्षमता संवर्द्धन सहायतित कार्यक्रम प्रारम्भ करने के पूर्व ज्ञान कौशल एक बेस लाईन सर्वेक्षण किया जाना था। पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित सदस्यों एवं कर्मचारियों की क्षमता एवं निष्पादन के उत्थान हेतु भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को ₹ 34 करोड़ प्रति वर्ष (₹ 1 करोड़ प्रति जनपद) उपलब्ध कराये गये।

¹⁵ शासनादेश न: ए-2-1602/95-24(14) 95 दिनांक: 1.06.1995, ई0ई0: ₹ 40 लाख तक, एस0ई0: ₹ 40 लाख से ₹ 1 करोड़, सी0ई0: ₹ 1 करोड़ से ऊपर।

परियोजना प्रबन्धन इकाई के अभिलेखों की जांच में प्रकाश (सितम्बर/दिसम्बर 2012) में आया कि धन का उपयोग केवल पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों/कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिये किया गया था। शहरी स्थानीय निकायों के लिये धन आवंटन नहीं हुआ था।

उच्चाधिकार समिति द्वारा आठ बैठक (जनवरी 2011) में, पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को क्षमता संवर्द्धन सहायता प्रारम्भ करने के निर्देश देने के बावजूद विभाग द्वारा केवल पंचायती राज संस्थाओं के लिये ही प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किया गया।

इस प्रकार, क्षमता संवर्द्धन के वार्षिक कार्य योजना में शहरी स्थानीय निकायों को शामिल न करने एवं धन अवमुक्त न करने से सहभागी नियोजन, निर्णय लेने क्रियान्वयन एवं बेहतर शासन व सेवा डिलेवरी हेतु विभिन्न योजनाओं का अनुश्रवण नहीं किया गया था।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि उच्चाधिकार समिति द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के सदस्यों/कर्मचारियों की क्षमता वृद्धि की वार्षिक कार्य योजना अनुमोदित (दिसम्बर 2012) कर दी गयी है तथा भविष्य में शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित सदस्यों/कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जायेगा।

2.1.12 गुणवत्ता नियंत्रण

योजना के उद्देश्यों एवं लोक निधि के हितों को सुरक्षित करने के लिये गुणवत्ता युक्त कार्य के उद्देश्य के साथ गुणवत्ता नियंत्रण प्रावधानित किया गया था।

2.1.12.1 कार्यों का निरीक्षण एवं गुणवत्ता जाँच

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.1.4 में प्रावधान किया गया कि निष्पादित कार्यों के निरीक्षण हेतु अनुसूची बनायी जाए एवं कार्यों की गुणवत्ता हेतु गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली की स्थापना की जाएँ। कार्य की गुणवत्ता बनाये रखने हेतु, गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली के कार्य का उच्चाधिकार समिति द्वारा निरन्तर समीक्षा करनी थी। यह पाया गया कि राज्य में गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली की शुरुआत (मार्च 2012) नहीं की गयी थी।

नमूना जांच जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में देखा गया कि विभाग द्वारा कार्य के निरीक्षण की कोई अनुसूची ही नहीं बनायी गयी थी। अग्रेतर जांच में देखा गया कि 2007-12 के मध्य शहरी स्थानीय निकायों में 704 कार्यों के निष्पादन में ₹ 68.29 करोड़ का व्यय किया गया, परन्तु केवल नगर पालिका परिषद बदायूँ द्वारा ही कच्ची सामग्री की गुणवत्ता जांच की गयी थी।

इस तरह, गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली की शुरुआत न करने से सम्पादित कार्य की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। इस प्रकार उपरोक्त से स्पष्ट है कि निष्पादित कार्य की गुणवत्ता जांच हेतु कोई पद्धति नहीं अपनायी (सितम्बर 2011 तक) गयी थी। अग्रेतर, यह भी देखा गया कि नमूना जांच जनपदों में जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति क्रियाशील नहीं थी तथा राज्य स्तरीय अनुश्रवण द्वारा गुणवत्ता जांच किये जाने के साक्ष्य सम्प्रेक्षा को नगर पालिका परिषद बदायूँ के अलावा नहीं प्रस्तुत किये गये।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि राज्य स्तरीय अनुश्रवणकर्ता की नियुक्ति (सितम्बर 2011) कर दी गयी है तथा जनपद स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन (मार्च 2011) गुणवत्ता जांच के लिये कर दिया गया है।

2.1.12.2 समीक्षा समिति की अक्रियाशीलता

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.13 तथा निर्देशों (16 मार्च 2011) के तहत "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" एवं अन्य मुख्य कार्यक्रमों के अन्तर्गत कार्यक्रम के क्रियान्वयन में आने वाली रूकावटों को चिन्हित करने के लिये एक शहरी स्थानीय निकाय को दूसरे की पश्च समीक्षा करनी थी और उत्तम क्रियाओं को साझा करना था।

समिति की रिपोर्ट की समीक्षा और अनुवर्ती कार्यवाही हेतु जिला नियोजन समिति द्वारा एक समीक्षा समिति का भी गठन किया जाना था

नमूना जांच जनपदों में अपर मुख्य अधिकारियों के अभिलेखों की जांच में परिलक्षित हुआ कि जिला नियोजन समिति द्वारा कोई समीक्षा समिति का गठन नहीं किया गया था।

शासन द्वारा बताया (जून 2013) गया कि पश्च समीक्षा के क्रियान्वयन के लिये परिपत्र निर्गत (फरवरी 2011) किये गये हैं और समीक्षा समिति को क्रियाशील करने के लिये निर्देश जारी किये गये हैं।

2.1.13 सामाजिक लेखा परीक्षा तथा जमीनी स्तर पर निगरानी

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 4.15 में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सम्पादित कार्यों की सामाजिक लेखा परीक्षा व साथ साथ वार्ड स्तरीय निगरानी व अनुश्रवण समिति की क्रियाशीलता आवश्यक थी।

नमूना जांच जनपदों के शहरी स्थानीय निकायों व नोडल अधिकारियों के अभिलेखों की जांच में परिलक्षित हुआ कि राज्य सरकार ने सामाजिक लेखा परीक्षा करने के निर्देश अप्रैल 2011 में अर्थात् 4 वर्ष विलम्ब से जारी किये तथा वह भी नवम्बर 2012 तक नहीं किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया (जून 2013) गया कि सामाजिक लेखा परीक्षा करने के नये निर्देश जारी किये गये हैं।

2.1.14 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

अनुश्रवण

भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 3.4 में व्यवस्था दी गयी थी कि सम्पादित कार्यों का सतत अनुश्रवण एवं मूल्यांकन तथा परिणामों का अभिलेखीकरण योजना एवं कार्यक्रम का एक आंतरिक भाग था। इसमें यह भी व्यवस्था दी गयी थी कि "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" कार्यों के निरीक्षण हेतु अनुसूची तथा कार्यों की गुणवत्ता के लिए गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली बनाया जाए जिसकी नियमित रूप से उच्चाधिकार समिति द्वारा समीक्षा की जाए।

परियोजना प्रबंधन इकाई के उपविधियों में योजना गतिविधियों के प्रभावी अनुश्रवण, क्रियान्वयन, पर्यवेक्षण एवं मूल्यांकन के लिए बैठक आयोजित करने की व्यवस्था भी दी गयी थी।

नमूना जांच किये गये जनपदों के परियोजना प्रबंधन इकाई एवं शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियां पायी गयीं:

- गुणवत्ता अनुश्रवण समिति नहीं प्रारम्भ किया गया था। कार्यों के निरीक्षण हेतु कोई अनुसूची नहीं बनायी गयी थी। उच्चाधिकार समिति एवं जिला नियोजन समिति मुख्यतः विकास अनुदान की योजना एवं परियोजनाओं के अनुमोदन पर केन्द्रित थी।
- जिला परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा योजना/कार्यक्रम का अनुश्रवण बिलकुल ही नहीं किया जा रहा था।
- योजना गतिविधियों के अनुश्रवण के लिए नौ बैठकों के सापेक्ष केवल तीन बैठकें हुयी थी (अक्टूबर 2008 से दिसम्बर 2012) एवं
- प्रशिक्षण का परिणाम एवं नियोजन, क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण पर प्रभाव का मूल्यांकन विभिन्न स्तर से नहीं किया गया था।

परियोजना प्रबंधन इकाई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि उच्चाधिकार समिति की तृतीय बैठक (सितम्बर 2008) में यह निर्णय लिया गया था कि विकास अनुदान की कुल अवमुक्त धनराशि का 0.25 प्रतिशत योजना गतिविधियों के जनपद एवं राज्य स्तर पर अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के लिए रखा जाए। अग्रेतर उच्चाधिकार समिति की छठवीं बैठक (सितम्बर 2009) में यह निर्णय लिया गया था कि योजना गतिविधियों के अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के लिए क्षमता वृद्धि निधि का 10 प्रतिशत परियोजना प्रबंधन इकाई स्तर पर रखा जाए।

निम्न आपत्तियां प्रकाश में आयी:

- 2008-12 के दौरान, विकास निधि से 17.82 करोड़ की धनराशि परियोजना अनुश्रवण इकाई स्तर पर रोकी गयी थी। ₹ 4.19 करोड़ की धनराशि व्यय की गयी थी परन्तु योजना गतिविधियों के अनुश्रवण एवं मूल्यांकन किये जाने से सम्बन्धित प्रयास के साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराये गये थे। विभाग द्वारा स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2012) कि अनुश्रवण एवं जांच हेतु कोई समिति गठित नहीं की गयी; एवं
- योजना गतिविधियों के परिणाम के आकलन के लिए उच्चाधिकार समिति की अनुश्रवण बैठक 23 माह पश्चात् दिसम्बर 2012 में की गयी थी।

नमूना जांच किये गये जनपदों के नोडल अधिकारी के अभिलेखों की जांच में यह भी पाया गया कि, जिला परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा कार्यक्रम के क्रियान्वयन का अनुश्रवण जिला प्लान के अनुमोदन के पश्चात् कभी नहीं किया गया था।

शासन द्वारा बताया गया (जून 2013) कि अनुश्रवण पद्धति के सुदृढीकरण के लिए उच्चाधिकार समिति त्रैमासिक बैठक का निर्णय लिया गया (फरवरी 2013)। अग्रेतर, जिला परियोजना प्रबंधन इकाई का पुनर्गठन किया गया (मार्च 2013) तथा जिलाधिकारी को अध्यक्ष बनाया गया।

2.1.15 निष्कर्ष

“पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि” का मुख्य उद्देश्य समस्त गतिविधियों और कार्यक्रमों तथा आधारभूत स्तर से संकलित जिला योजना के अभिसरण के माध्यम से क्षेत्रीय विषमताओं को दूर करना तथा विकास की गति बढ़ाना था। यद्यपि, वार्षिक कार्य योजना बिना

किसी आधारभूत सर्वेक्षण, प्राथमिकताओं का आंकलन एवं विकास आधारभूत संरचनाओं में क्रिटिकल गैप एवं पिछड़ेपन के कारणों के चिन्हीकरण का उचित मूल्यांकन किये बिना तैयार की गयी थी, फलतः नियोजन अपर्याप्त था।

आधारभूत सर्वेक्षण न किये जाने, क्रिटिकल गैप का चिन्हीकरण नहीं किये जाने और दीर्घकालिक योजना न तैयार किये जाने के कारण संविधान की बारहवीं अनुसूची में निर्धारित 18 कार्यों पर योजना की धनराशि नहीं उपभोग की गयी, परिणामस्वरूप योजना के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुयी।

जिला नियोजन समिति की भूमिका केवल "पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि" की योजना अनुमोदन करने वाली निकाय के रूप तक सीमित थी, जबकि योजना गतिविधियों के परिणामों के अनुश्रवण एवं मूल्यांकन संकलित जिला योजना तैयार करने में, सहायता के लिए जिला नियोजन समिति को तकनीकी एवं व्यावसायिक समर्थन उपलब्ध नहीं था। जिला नियोजन समिति एवं राज्य स्तर पर संस्थानिक व्यवस्था के साथ व्यवसायिक समर्थन भी नहीं था।

वित्तीय प्रबंधन मुख्यतः शहरी स्थानीय निकायों को धनराशि हस्तान्तरण में विलम्ब, कार्यक्रम धनराशियों के दुरुपयोग के साथ-साथ धनराशियों के अवरोधन के कारण संतोषजनक नहीं था। शहरी स्थानीय निकायों के सदस्यों की संचालन स्तर में सुदृढीकरण, सहभागी नियोजन को सुविधाजनक, निर्णय करने योग्य, खराब सम्पादन, विकास कार्यों की स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार अनुश्रवण एवं क्रियान्वयन के लिए क्षमता वृद्धि की धनराशि अवमुक्त नहीं की गयी थी।

शहरी स्थानीय निकायों के निष्पादन की सामाजिक लेखा परीक्षा के लिए राज्य सरकार द्वारा आवश्यक दिशा-निर्देश नहीं निर्गत किये गये थे।

2.1.16 अनुशंसा

- आधारभूत संरचना की कमियों के चिन्हीकरण और इसके पिछड़ेपन के विश्लेषणात्मक अध्ययन के लिए आधारभूत सर्वेक्षण किया जाना चाहिए एवं डाटा बैंक विकसित किया जाना चाहिए।
- संस्थात्मक व्यवस्था एवं शहरी स्थानीय निकायों तथा जिला नियोजन समिति स्तर पर व्यावसायिक समर्थन के लिए निश्चित समय सीमा के भीतर प्राथमिकता पर उपलब्ध कराना था।
- अल्प योजनाओं के साथ अभिसरण एवं आवश्यकता आधारित योजना तैयार करने की सुविधा प्रदान करने के लिए समस्त प्लैगशिप कार्यक्रमों में प्रतिवर्ष अनुमानित निधियों का प्रवाह समस्त शहरी स्थानीय निकायों को शासन द्वारा सूचित करना चाहिए।
- हस्तान्तरण में विलम्ब की जांच, व्ययावर्तन एवं धनराशियों के दुरुपयोग की जांच के लिए वित्तीय प्रबन्धन सशक्त होना चाहिए।
- योजना गतिविधियों के अनुश्रवण का अभिलेखीकरण तथा योजनाओं की गुणवत्तायुक्त प्रगति के लिए अनुपालन पर नजर रखनी चाहिए और
- कार्यक्रम के परिणाम पर सार्थक मूल्यांकन एवं फीडबैक हेतु स्वतंत्र एवं सक्षम संस्था/एजेंसी लगायी जानी चाहिए।

2.2 इलाहाबाद नगर निगम की कार्यप्रणाली

कार्यकारी सार

इलाहाबाद नगर निगम, नगर निगम अधिनियम 1959 द्वारा प्रशासित किया जाता है एवं नगरीय सुविधाओं को प्रदान करने हेतु उत्तरदायी है। निगम के वित्तीय स्रोत, राज्य वित्त आयोग एवं केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अधीन प्राप्त होने वाले अनुदान, आवश्यक कर एवं करेत्तर राजस्वों का संग्रहण तथा भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा संचालित की जा रही विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों हेतु प्राप्त निधियाँ हैं।

निगम की कार्यप्रणाली की निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2008-09 से 2012-13 की अवधि को आच्छादित करते हुए सम्पादित की गयी। लेखा परीक्षा के प्रमुख बिन्दु निम्नानुसार हैं:

- आवश्यक संरचनाएं यथा-उत्तरदायित्व, बजट प्रक्रिया, लेखांकन एवं लेखापरीक्षण या तो अनुपलब्ध थी अथवा अपूर्ण थी। विकास समिति गठित नहीं की गयी थी;
- बजट 57 से 273 दिनों के विलम्ब से तैयार किये गये थे। निगम ने यद्यपि अपने लेखाओं को वर्ष 2008-09 से दोहरी लेखांकन प्रणाली पर संधारित किया था परन्तु निगम के पास इस हेतु कोई मैनुअल नहीं था जिसके अभाव में निगम द्वारा अपनी परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों तथा अवमूल्यन दर परिभाषित नहीं किया गया था। मूलभूत अभिलेख जैसे खाता बही, बैंक समाधान विवरण नहीं बनाये गये थे। नियमों का उल्लंघन कर धनराशियों को 31 बैंक खातों में रखा गया था। वर्ष 2008-13 की अवधि में कभी भी बैंक खातों के अवशेषों का मिलान रोकड़ बही के अवशेषों से नहीं किया गया था। विवरण एवं अनुसूचियाँ नहीं बनाये जाने से दोहरी लेखांकन प्रणाली पर लेखाओं के संधारण का उद्देश्य विफल हो गया था;
- मूल्यांकन से प्रारम्भ करके, राजस्व की मांग, संग्रहण एवं लेखांकन, प्रत्येक स्तर पर कमियाँ थी। सम्पत्ति कर (₹ 1.74 करोड़), प्रेक्षागृह कर (₹ 77.03 लाख), विज्ञापन कर (₹ 69.53 लाख) के कम अथवा अधिरोपित न किये जाने के कारण राजस्व हानि के प्रकरण संज्ञान में आये। आवश्यक निवारक कार्यवाहियों में कमी के कारण निर्धारित लक्ष्य के सापेक्ष कर राजस्व के संग्रहण में 02 से 100 प्रतिशत तक एवं करेत्तर राजस्वों में 0.71 से 100 प्रतिशत तक की कमी थी;
- निगम का स्वयं के राजस्व जो कि वर्ष 2008-13 के मध्य लगभग ₹ 167.40 करोड़ था, अपने स्वयं के, उसी अवधि के आवर्ती व्यय लगभग ₹ 354.96 करोड़ जो वेतन/भत्तों एवं पेंशन इत्यादि पर था, के लिए अपर्याप्त था। निगम अधिकतर सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सहायता/अनुदान पर निर्भर था;
- सम्पत्ति कर के सम्बन्ध में वार्षिक किराया मूल्य को संशोधित करने हेतु सर्वे निर्धारित समयांतराल पर नहीं कराये गये थे। वर्ष 2002-03 के बाद व्यावसायिक सम्पत्तियों के वार्षिक किराया मूल्य को संशोधित नहीं किया गया था। वर्ष 2002-03 के बाद इन सम्पत्तियों में वृद्धि या नवनिर्माण से सम्बन्धित अभिलेखों के अभाव में इसका आश्वासन नहीं था कि सम्पत्ति कर के दायरे में आने वाली समस्त व्यावसायिक सम्पत्तियाँ वास्तव में सम्पत्ति कर के दायरे में आ गयी थी;

- व्यय प्रबन्धन भी कमजोर था। इलाहाबाद नगर निगम के पास वाहनों, उपकरणों एवं नागरिकों को आवश्यक सुविधायें प्रदान किये जाने हेतु वार्षिक मांग/आवश्यकता के मूल्यांकन की भी कोई प्रभावी व्यवस्था नहीं थी। मूलभूत अभिलेख जैसे कि भण्डार पंजिका, मार्ग परिलेख/परिसम्पत्ति पंजिका, मार्ग नवीनीकरण चक्रीय पंजिका इत्यादि को संधारित नहीं किया गया था। इससे यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था कि कार्य/आपूर्ति को पिछली बार कब सम्पादित किया गया था। सड़क के कार्यों में, प्राक्कलन बनाये जाने से पूर्व यातायात घनत्व या यातायात-भार के सम्बन्ध में कोई सर्वे इत्यादि नहीं कराया गया था;
- ठेका प्रबन्धन कमजोर था एवं ठेकों में अधिनियम 1959 के उपबन्धों, वित्तीय नियमों, केन्द्रीय सर्तकता आयोग एवं शासनादेशों का अनुसरण सुनिश्चित नहीं किया गया था। वर्ष 2008-13 के दौरान 101 अनुबन्धों में से 56 जो कि क्रय से सम्बन्धित थे मात्र एकल बिड प्रणाली पर सम्पादित किये गये थे। शेष 45 अनुबन्धों में तकनीकी बिडों में ठेकेदारों द्वारा मात्र टिन एवं पैन का ब्यौरा ही दिया गया था तथा उनसे अनुबन्ध कर लिया गया था। इसी प्रकार सड़क/नाली निर्माण से सम्बन्धित नमूना जाँच वाले 100 अनुबन्धों में से 32 अनुबन्धों को कार्य प्रारम्भ करने की तिथि के बाद गठित किया गया था;
- स्थापना से संबन्धित नियंत्रक अभिलेख जैसे कि खाताबही, ब्राडशीट एवं भविष्य निधि से सम्बन्धित पासबुक इत्यादि का संधारण नहीं किया गया था; तथा

निगम के पास पूर्ण एवं सुव्यवस्थित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली का अभाव था। कई अभिलेख या तो बनाये नहीं गये थे और यदि बनाये भी गये थे तो वे अपूर्ण थे। निगम में अनुश्रवण प्रणाली शिथिल थी। कारपोरेशन की बैठकों की कार्यवृत्तियाँ 334 दिवस तक के विलम्ब से निर्गत की गयी थी। कार्यकारिणी समिति की बैठकें निर्धारित मानकों के अनुरूप नहीं थी।

2.2.1 प्रस्तावना

इलाहाबाद नगर निगम (निगम) की स्थापना, नगर निगम अधिनियम 1959 के अन्तर्गत अक्टूबर 1959 में किया गया था। निगम को अधिनियम के विभिन्न उपबन्धों में उल्लिखित प्राथमिक एवं द्वितीयक क्रियाओं में कर्तव्यों एवं शक्तियों का प्रयोग करना था। नगर निगम के मुख्य कार्यों में सड़कों, गलियों एवं नालियों/नाले की सफाई, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सड़कों, नाले-नालियों का निर्माण, गलियों में प्रकाश व्यवस्था, नगरीय सुविधायें जैसे कि पार्क, उपवन, खेल के मैदान, इत्यादि प्रदान करना था। निगम के अपने राजस्व स्रोत थे तथा विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के संचालन एवं क्रियान्वयन द्वारा भी यह सहायतित था।

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग एवं निदेशक, नगरीय स्थानीय निकाय निगम की कार्यप्रणाली में समन्वय एवं अनुश्रवण हेतु क्रमशः शासन स्तर एवं विभाग स्तर पर उत्तरदायी है।

नगर निगम की क्रियायें, नगर निगम स्तर पर (i) महापौर की अध्यक्षता में कारपोरेशन¹⁶ (ii) समितियाँ जैसे कि कार्यकारिणी समिति¹⁷, विकास समितियाँ¹⁸, वार्ड समितियाँ¹⁹ (iii) नगर आयुक्त दो अतिरिक्त नगर आयुक्तों एवं दो उप आयुक्तों के साथ संचालित की जाती है। संगठनात्मक ढाँचे का चित्रण **परिशिष्ट 2.2.1** में किया गया है।

2.2.3 लेखा परीक्षा का उद्देश्य

निगम के क्रियाकलापों की निष्पादन लेखा परीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु निष्पादित की गयी कि:

- वित्तीय प्रबन्धन व्यवस्था, वित्तीय स्थिति के अनुरूप दक्ष एवं प्रभावशाली है;
- सही मूल्यांकन, मांग का सही प्रेषण एवं राजस्व के संग्रहण हेतु प्रभावी प्रणाली स्थापित है एवं अनुपालन किया जा रहा है;
- उद्देश्यों हेतु निधि का अधिकतम उपयोग हो रहा है जैसा कि लागू कानून एवं नियमों के साथ नगर निगम अधिनियम में उल्लिखित है;
- निगम की निधियों को किसी भी हानि से सुरक्षित रखने हेतु उचित एवं प्रभावी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली है; तथा
- अनुश्रवण प्रणाली दक्ष एवं प्रभावी है।

2.2.4 लेखा परीक्षा मानदण्ड

लेखा परीक्षा मानदण्ड के निम्नलिखित स्रोत थे:

- नगर निगम अधिनियम के प्रावधान एवं उसके अर्न्तगत बनाये गये नियम²⁰;
- वित्तीय हस्त-पुस्तिका, भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा निर्गत आदेश, मुख्य सर्तकता आयोग एवं अन्य प्रभावी लागू नियम एवं कानून; तथा
- क्रियान्वित की जा रही विभिन्न परियोजनाओं के दिशा निर्देश।

2.2.5 लेखा परीक्षा आच्छादन एवं क्रियाविधि

नगर निगम के वर्ष 2008-13 की अवधि की निष्पादन लेखा परीक्षा अप्रैल से जून 2013 के मध्य की गयी। अभिलेखों के नमूना जाँच के अतिरिक्त, प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग एवं निदेशक, स्थानीय निकाय से भी सूचनाएं मांगी गयी थी। इसके अतिरिक्त भौतिक सत्यापन एवं फोटोग्राफिक प्रमाण भी सम्पादित/एकत्रित किये गये।

¹⁶ कारपोरेशन में 80 पार्षद, राज्य सरकार द्वारा मनोनीत सदस्य, राज्य विधायिका एवं जन प्रतिनिधियों में से पदेन सदस्य सम्मिलित होते हैं।

¹⁷ महापौर पदेन सभापति के रूप में तथा कारपोरेशन द्वारा चयनित 12 पार्षद।

¹⁸ पार्षदों में से कारपोरेशन के द्वारा चयनित दस व्यक्ति एवं इन दस व्यक्तियों द्वारा चुने गये दो अन्य सदस्य। इन्हीं चुने गये सदस्यों में से एक सदस्य विकास समिति का सभापति होता है।

¹⁹ वार्ड का प्रतिनिधित्व करने वाले एवं दस अन्य सदस्य जिन्हें कि कारपोरेशन द्वारा सम्बन्धित वार्ड समिति के भौगोलिक क्षेत्र से पंजीकृत मतदाताओं के बीच से नामांकित किया जाता है।

²⁰ उत्तर प्रदेश महापालिका लेखा नियमावली, 1960 (लेखा नियमावली, 1960), उत्तर प्रदेश नगर महापालिका निर्माण कार्य एवं टेण्डर नियमावली, 1963 (टेण्डर नियमावली, 1963), उत्तर प्रदेश नगर महापालिका सार्वजनिक निर्माण कार्य लेखा नियमावली, 1974 (निर्माण नियमावली, 1974) एवं उत्तर प्रदेश म्युनिसिपल निगम (सम्पत्ति कर) नियम, 2000।

निगम ने महाकुम्भ मेला 2013 के दौरान विभिन्न कार्यों के सम्पादन में ₹ 106.19 करोड़ की धनराशि प्राप्त की थी। महाकुम्भ मेला की निष्पादन लेखा परीक्षा पृथक रूप से सम्पादित की गयी थी जिसमें महाकुम्भ मेले में निगम की भूमिकाओं के सम्बन्ध में लेखा परीक्षा बिन्दुओं का समावेश किया गया है। निष्पादन लेखा परीक्षा सम्पादन करने के पूर्व, लेखा परीक्षा उद्देश्यों, मानदण्डों, आच्छादन एवं क्रियाविधि पर चर्चा 14 दिसम्बर 2012 को महाकुम्भ मेले की निष्पादन लेखा परीक्षा के सम्बन्ध में आयोजित प्रारम्भिक बैठक में की गयी थी। राज्य सरकार से फरवरी 2014 में उत्तर प्राप्त हुये जिन्हे यथोचित प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिया गया था। सचिव, नगर विकास विभाग के साथ एक समापन बैठक अप्रैल 2014 में की गयी। शासन द्वारा ऑकड़ों एवं तथ्यों की पुष्टि की गयी तथा लेखा परीक्षा अनुशंसाओं को स्वीकार किया गया।

2.2.6 सीमार्यें/बाधाएँ

मुख्य सचिव द्वारा पत्र संख्या वी ए पी (सी/आर)/92/10(45)12 दिनांक 04 मई 2012 द्वारा राज्य सरकार के समस्त प्रमुख सचिवों/सचिवों को प्रत्येक लेखा परीक्षा में मांगी गयी सूचनाएं/अभिलेख उपलब्ध कराने हेतु एक सामान्य निर्देश निर्गत किया गया था। यद्यपि लेखा परीक्षा के दौरान कुछ अभिलेख एवं सूचनाएं²¹ बार-बार मांग किये जाने पर भी प्रस्तुत नहीं की गयी।

अभिलेखों की नमूना जाँच का निष्कर्ष आगामी प्रस्तारों में उल्लिखित है:

2.2.7 संस्थागत ढाँचा

नगर निगम अधिनियम की धारा 117, नगर निगम की क्रिया कलापों को सम्पादित करने हेतु निम्नलिखित संस्थागत ढाँचा प्रावधानित करता है:

सरणी 1: निगम का संस्थागत ढाँचा

क्र० सं०	प्राधिकारी का नाम	उत्तरदायित्व
1	निगम (प्रमुख-महापौर)	निगम कोष से किये जाने वाले व्यय की नीतिगत निर्णय एवं विभिन्न परियोजनाओं/कार्यक्रम के क्रियान्वयन आदि हेतु
2.	समितियाँ	
i)	कार्यकारिणी	बजट संस्तुत करने संबंधी समस्त कार्यवाहियाँ एवं प्राक्कलन एवं व्यय की स्वीकृति
ii)	विकास समिति	नगर आयुक्त के द्वारा प्रस्तुत विकास योजनाओं की स्वीकृति
iii)	वार्ड समिति	अपने कार्यक्षेत्र के समस्त कार्य
3.	सहायक/उप आयुक्त की सहायता से नगर आयुक्त	निगम द्वारा अधिरोपित शर्तों के अधीन प्रशासन एवं समस्त योजनाओं/परियोजनाओं का क्रियान्वयन
4.	मुख्य नगर लेखापरीक्षक	इलाहाबाद नगर निगम के लेखाओं की संपरीक्षा एवं अधिशाषी समिति को इसका प्रस्तुतीकरण

(स्रोत: नगर निगम अधिनियम, 1959)

वर्ष 2008-13 के दौरान विकास समिति गठित नहीं हुई थी। जनप्रतिनिधि वाली समितियों को निगम के क्रियाकलापों का अनुश्रवण करने का पर्याप्त मौका नहीं दिया गया।

शासन द्वारा कोई विशिष्ट स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

²¹ बाढ़ कार्यालय की भण्डार पंजिकायें, कैटिल कालोनी, नजूल, फ्री-होल्ड भूमि, लाइसेन्स, जे.एन.एन.यू.आर.एम. एवं अम्बार शुल्क से सम्बन्धित अभिलेख।

2.2.8 निधि, क्रियाकलाप एवं कर्मचारियों का स्थानान्तरण

चौहत्तरवें संविधान संशोधन विधेयक 1992 के परिपालन में राज्य विधायिका द्वारा 18 क्रियाकलापों (संविधान की 12वीं अनुसूची में उल्लिखित) को शहरी स्थानीय निकायों को सौंपने हेतु विधि का प्रतिपादन किया गया था।

निगम के अभिलेखों की संवीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि सात²² क्रियाकलापों के प्रकरण में न ही क्रियाकलाप एवं न ही निधियों को, निगम को जून 2013 तक स्थानान्तरित किया गया था।

2.2.9 वित्तीय प्रबन्धन

2.2.9.1 निधि व्यवस्था

निगम के आर्थिक संसाधन के प्रमुख स्रोत राज्य वित्त आयोग एवं केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अन्तर्गत अनुदान, आवश्यक कर (जैसे भवन, भूमि कर) का संग्रहण एवं अन्य करों एवं करेत्तर राजस्व का अधिरोपण एवं संग्रहण था। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार एवं भारत सरकार निगम को राज्य एवं केन्द्र पुरोनिधानित योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु अनुदान अवमुक्त करता है।

2.2.9.2 बजट व्यवस्था

नगर निगम अधिनियम की धारा 146 एवं 147 के अनुसार आगामी वर्ष के लिए वार्षिक बजट का प्राक्कलन कार्यकारिणी समिति को नगर निगम द्वारा प्रत्येक वर्ष के 10 जनवरी को प्रस्तुत करना होगा। कार्यकारिणी द्वारा प्रत्येक वर्ष की 15 फरवरी तक बजट निगम को प्रस्तुत करना होगा। आगामी वर्ष हेतु बजट निगम द्वारा 31 मार्च तक पारित करना होता है। पुनरीक्षित बजट कार्यकारिणी की बैठक में 10 सितम्बर तक या उससे पूर्व प्रस्तुत करना होता है एवं 1 अक्टूबर तक या उससे पूर्व पारित करना होता है।

अभिलेखों की संवीक्षा में मूल बजट के प्रस्तुतीकरण एवं स्वीकृति में विलम्ब (42 से 124 दिन तक) एवं पुनरीक्षित बजट में भी विलम्ब (57 से 273 दिन तक) उद्घाटित हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.2.2 में वर्णित है।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा गया (फरवरी 2014) कि विलम्ब, निगम एवं कार्यकारिणी समिति की अपरिहार्य परिस्थितियों के कारण बैठकें स्थगित होने के कारण हुआ।

2.2.9.3 लेखांकन ढाँचा

पूर्व के वर्षों में (वर्ष 2007-08 तक) नगर निगम के लेखे, लेखा नियमावली 1960²³ में उल्लिखित प्रपत्रों पर एकल लेखांकन प्रणाली पर आधारित थी एवं 2008-09 से निगम ने एकल लेखांकन प्रणाली से दोहरी लेखांकन प्रणाली में बदलाव²⁴, वार्षिक लेखाओं के अनुरक्षण²⁵ हेतु किया। भारत के नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक द्वारा ग्यारहवें वित्त

²² (i) अग्निशमन सेवायें (ii) शहरी वानिकी (iii) पर्यावरण की सुरक्षा एवं पारिस्थितिकी विकास (iv) मानसिक एवं शारीरिक विकलांग व्यक्तियों सहित समाज के दुर्बल वर्ग के हितों की रक्षार्थ (v) मलिन बस्तियों का सुधार एवं उन्नयन (vi) टाउन के नियोजन सहित नगरीय नियोजन एवं (vii) भवनों का निर्माण एवं भू-उपयोग का नियमन।

²³ म्यूनिसिपल कार्पोरेशन एक्ट की धारा 153 में उल्लेखित।

²⁴ शासनादेश संख्या 4094/नौ-2008-119 शा/2007 दिनांक 02.06.2008

²⁵ अभिलेख का रखरखाव संधारित किया जाना था जैसे- आय व्यय विवरण, प्राप्त एवं व्यय लेखा, बैंक समाधान विवरण के साथ तलपट, लेनदारों एवं देनदारों के साथ समायोजना का विवरण एवं भण्डार के अन्तिम अवशेष का मूल्यांकन

आयोग की अनुशंसाओं पर शहरी स्थानीय निकायों हेतु बजट एवं लेखांकन प्रपत्रों को अर्जित आधार पर निर्धारित (जून 2003) किया गया।

लेखा परीक्षा में पाया कि:

- बजट एवं लेखांकन प्रपत्र जो कि नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित किये गये थे, जून 2013 तक राज्य सरकार के स्तर पर अनिस्तारित थे।
- दोहरी लेखांकन प्रणाली पर आधारित वार्षिक लेखे बनाये जाने हेतु कोई लेखा मैनुअल नहीं बनाया गया था जिसके अभाव में सम्पत्तियों एवं दायित्वों का वर्गीकरण एवं मूल्य ह्रास की दरें निर्धारित नहीं की गयी थी।

शासन ने उत्तर में कहा (फरवरी 2014) कि लेखा मैनुअल तैयार किया जा रहा था।

- प्राप्ति एवं भुगतान के लेखे संधारित नहीं थे। मूलभूत अभिलेख जैसे खाता बही एवं बैंक समाधान विवरण नहीं बनाये/रखे जा रहे थे।

शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2014) कि प्राप्ति एवं भुगतान के लेखे बनाये जा रहे थे।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि निगम के वार्षिक लेखे केवल आय एवं व्यय के थे।

- निगम द्वारा वर्ष 2008–13 के दौरान 9 बैंको में 31 बैंक खाते खोले एवं संचालित किये जा रहे थे। 31 रोकड़ बही (प्रत्येक बैंक खाते हेतु) संधारित किये जा रहे थे। वर्ष 2008–13 के दौरान उन बैंक खातों के अवशेष को रोकड़ पंजिका के अवशेष से मिलान नहीं किया गया था।

शासन ने उत्तर दिया कि (फरवरी 2014) समस्त रोकड़ बहियों के अवशेषों का मिलान सम्बन्धित बैंक खातों से 2011–12 की अवधि के लिये किया गया था एवं रोकड़ बहियों में आवश्यक संशोधन भी किया गया था। रोकड़ बहियों के अवशेषों के मिलान एवं वार्षिक लेखाओं के तैयार किये जानें के पश्चात परिणामी परिवर्तन में दिखा कि आधारभूत अभिलेखों के आधार पर वार्षिक लेखे तैयार किये गये थे, वे त्रुटिपूर्ण एवं असत्यापित थे।

- तुलन पत्र में यद्यपि कार्य प्रगति²⁶ में दिखाया गया था परन्तु इसके अनुसूचियों को तैयार नहीं किया गया था। इसलिये लेखा परीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। वार्षिक लेखे के प्रपत्रों में लेखे के विभिन्न मदों/शीर्षों में उद्देश्य का विवरण नहीं था। यह देखा गया कि वार्षिक लेखे में (2008–13) में दिखाये गये आँकड़े, उस वर्ष के बजट के आँकड़ों से मेल नहीं खा रहे थे

शासन ने उत्तर दिया कि (फरवरी 2014) कि लेखांकन प्रणाली से सम्बन्धित एक कम्प्यूटर साफ्टवेयर विकसित किया जा रहा है जिससे कि निगम में दोहरी लेखांकन प्रणाली को प्रभावशाली ढंग से लागू किया जा सके।

2.2.9.4 निधि का स्रोत एवं उपयोग

जैसा कि प्रस्तर संख्या 2.2.9.1 में वर्णित है नगर निगम अधिनियम की धारा 172 के अनुसार भारत सरकार एवं राज्य सरकार में सहायक अनुदान के अतिरिक्त निगम ने कर एवं करेत्तर राजस्व को अधिरोपित एवं संग्रहित किया है। नगर निगम अधिनियम

²⁶ 2008–09: ₹ 44.96 करोड़, 2009–10: ₹ 192.35 करोड़, 2010–11: ₹ 302.98 करोड़, 2011–12: ₹ 209.70 करोड़।

की धारा 140 के अनुसार विभिन्न स्रोत से एकत्रित की गयी निधियों को उल्लिखित प्राथमिकताओं पर व्यय किये जाने की आवश्यकता थी।

नगर निगम अधिनियम की धारा 503 के अन्तर्गत राजस्व की वसूली देयकों को प्रस्तुत करते हुये एवं लिखित में माँग की सूचना देते हुए की जानी थी। यदि कोई व्यक्ति जिसे बकाया का भुगतान करना है, माँग की नोटिस किये जाने से 15 दिनों के भीतर बकाया का भुगतान नहीं करता है तो नगर निगम अधिनियम में उल्लिखित प्रक्रिया के अनुसार वारण्ट निर्गत करते हुये बकाया धनराशि की वसूली की जानी चाहिए, बकायादारों की चल सम्पत्तियों का विक्रय नगर निगम अधिनियम²⁷ में उल्लिखित प्रक्रिया के अनुसार, बकायादारों के विरुद्ध न्यायालय में सिविल वाद दायर किया जाना चाहिए। लेखा नियमावली के नियम 7 के अनुसार समस्त संग्रहित राजस्व को रोकड़ बही में सम्बन्धित प्रविष्टियों के साथ निगम कार्यालय में जमा किया जाना चाहिए एवं सम्बन्धित प्रविष्टियों को निगम के केन्द्रीय सामान्य रोकड़ पंजिका में एवं सम्बन्धित विभाग के रोकड़ बही में अंकित किया जाना चाहिए।

वर्ष 2008-13 में प्राप्त एवं उसके सापेक्ष व्यय सारणी 2 के अनुसार था:

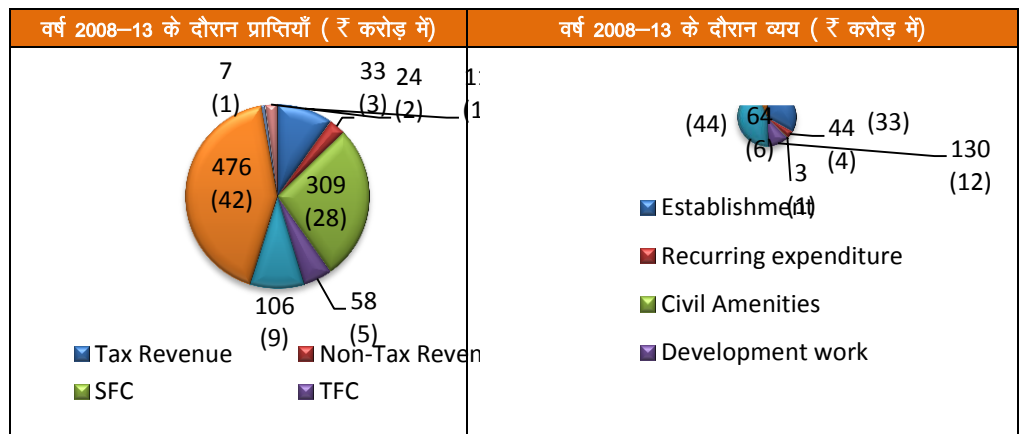
सारणी 2: वर्ष 2008-13 के दौरान प्राप्त एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	वर्ष के दौरान सरकार से प्राप्त अनुदान	वर्ष के दौरान वसूल किया गया राजस्व	कुल प्राप्तियाँ	व्यय	अन्तिम अवशेष
2008-09	43.63	97.01	24.47	165.11	98.02	67.09
2009-10	67.09	160.85	29.26	257.20	226.81	30.41 ²⁸
2010-11	30.41	172.96	37.32	240.69	205.00	37.95 ²⁹
2011-12	37.95	218.10	29.54	285.59	249.94	35.65
2012-13	35.65	306.23	46.81	388.69	294.71	93.98
योग		955.15	167.40		1074.48	

(स्रोत: इलाहाबाद नगर निगम द्वारा प्रदत्त सूचना³⁰)

वर्ष 2008-13 के दौरान निगम की शीर्षवार/मदवार कुल प्राप्तियों एवं व्यय का विवरण आरेखित है:



²⁷ नगर निगम अधिनियम की धारा 507 से 530।

²⁸ नगर निगम द्वारा बकाया अवशेष ₹ 0.02 लाख सम्मिलित था।

²⁹ राज्य वित्त आयोग की धनराशि ₹ 2.26 करोड़ व्यक्तिगत लेखा खाता में अवरुद्ध रखे जाने से अन्तिम अवशेष बढ़ गया।

³⁰ राज्य सरकार से विवरण माँगने के बावजूद उपलब्ध नहीं कराया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

करों के आरोपण में कमी

सम्पत्ति कर

नियमों³¹ का उल्लंघन कर, दो वर्षों के अन्तराल पर निगम ने वार्षिक किराया मूल्य का पुनरीक्षण नहीं किया। आठ वर्षों³² के बाद वार्षिक किराया मूल्य वर्ष 2010-11 में अन्तिम बार पुनरीक्षित किया गया था।

कुल 1,77,512 मकानों में से मात्र 1,45,299 मकानों का ही वार्षिक किराया मूल्य पुनरीक्षित किया गया था। सर्वे में कमी के कारण 32,213 मकानों के वार्षिक किराया मूल्य का पुनरीक्षण नहीं किया गया था।

अग्रेतर, वर्ष 2002-03 के उपरान्त व्यावसायिक सम्पत्तियों की वार्षिक किराया मूल्य का पुनरीक्षण नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, व्यवसायिक सम्पत्तियों के सम्पत्ति कर से प्राप्त होने वाला राजस्व वर्ष 2008-13 की अवधि में ₹ 3.45 एवं 3.47 करोड़ के मध्य स्थिर बना रहा। 331 व्यावसायिक भवनों का वार्षिक किराया मूल्य शून्य था। वर्ष 2002-03 के उपरान्त व्यावसायिक सम्पत्तियों में नव निर्माण एवं उन में वृद्धि से सम्बन्धित अभिलेखों का रखरखाव भी नहीं किया गया था। अतः, यह सुनिश्चित नहीं था कि सम्पत्ति कर हेतु मूल्यांकित की जाने वाली समस्त व्यावसायिक सम्पत्तियों को वास्तव में कर के दायरे में लिया गया था।

शासन ने लेखा परीक्षा के कथन को स्वीकार करते हुए कहा कि (अप्रैल 2014) छूटे हुए आवासीय भवनों एवं समस्त व्यावसायिक भवनों के वार्षिक किराया मूल्य को पुनरीक्षित करने हेतु आवश्यक कार्यवाही की जा रही थी।

प्रेक्षागृह कर

राज्य सरकार द्वारा मई 2001 से प्रेक्षागृह कर³³ की दर के पुनरीक्षण के बावजूद, निगम ने पुनरीक्षित दर को लागू नहीं किया एवं पुरानी दरों पर ही प्रेक्षागृह कर का आरोपण (मई 2001 से जून 2013) जारी रखा, जिससे ₹ 77.57 लाख की हानि हुई (परिशिष्ट 2.2.3) इसके अतिरिक्त, मनोरंजन मेला, प्रदर्शनियों, सर्कस, जादू शो एवं अन्य मनोरंजन शो पर कभी भी (जून, 2013 तक) करारोपण नहीं किया गया था।

शासन ने उत्तर में कहा कि (फरवरी, 2014) प्रेक्षागृह मालिकों ने बढ़े हुए दर पर प्रेक्षागृह कर का आरोपण करने का विरोध किया था। प्रेक्षागृह मालिकों के निवेदन पर एक बैठक में, शासन ने इस सम्बन्ध में अग्रेतर कार्यवाही करने के लिए 15 दिन के अन्दर अन्य राज्यों में लागू करों की दरों के विवरणों को प्रस्तुत करने के लिए निर्देशित (जनवरी 2006) किया। फिर भी, इस सम्बन्ध में कोई निर्णय नहीं लिया गया। तथ्य यह है कि मई 2001 से प्रेक्षागृह कर पुनरीक्षित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 77.57 लाख की हानि हुई।

विज्ञापन कर

अभिलेखों की जाँच से संज्ञान में आया कि निगम ने मेसर्स ओम साई समिति के साथ शहर के 33 सड़क चौराहों पर सौर यातायात प्रकाश की व्यवस्था, सूचनाओं को

³¹ उत्तर प्रदेश म्यूनिसिपल कार्पोरेशन (सम्पत्ति कर), नियम, 2000 का प्रस्तर 4-ए

³² इसके पूर्व, किराया वर्ष 2002-03 में (01 अप्रैल 2003 से लागू) पुनरीक्षित किया गया था।

³³ ए0एन0एन0 के क्षेत्राधिकार में प्रेक्षागृहों, प्रदर्शनियों एवं मनोरंजन मेला के शो पर शासनादेश सं0 233/9-7-2001-07ई/2000 दिनांक 19.02.2001 द्वारा निर्धारित।

प्रदर्शित करने हेतु एल.ई.डी. पट्टिका को लगाने, पुलिस बूथ एवं सी.सी.टी.वी. कैमरा लगाने के लिए 15 वर्षों के लिए 'बूट आधार'³⁴ पर, एक अनुबन्ध (अक्टूबर 2010 एवं दिसम्बर 2010) किया। अनुबन्धित फर्म द्वारा त्रैमासिक अग्रिम आधार पर प्रति सड़क चौराहा प्रति वर्ष ₹ 90,000 का भुगतान निगम को किया जाना था। अनुबन्ध के अनुसार, अनुबन्धित फर्म विज्ञापन की होर्डिंग्स लगाकर आय प्राप्त कर सकती थी। कार्य जनवरी 2011 से मार्च 2011 के मध्य, तीन माह में पूर्ण किया जाना था। चिन्हित 33 सड़क चौराहों में से यातायात सिग्नल मात्र 10 चौराहों पर स्थापित किये गये थे इसके अतिरिक्त अन्य किसी भी चिन्हित चौराहों पर कोई कार्य सम्पादित नहीं किया गया था। लेखा परीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन (जुलाई 2013) में भी उक्त तथ्य की पुष्टि हुई थी। कार्य की पूर्णता में विलम्ब के कारण निगम ₹ 69.53 लाख³⁵ का राजस्व प्राप्त नहीं कर सका।

अग्रेतर, शहर क्षेत्र में विज्ञापनों (होर्डिंग्स लगाने इत्यादि) को नियंत्रित करने के उद्देश्य से एक क्रियाविधि को लागू करने के माननीय उच्च न्यायालय के आदेश (नवम्बर 2011) के अनुपालन में, नगर आयुक्त ने निर्देशित (जनवरी 2012) किया कि सार्वजनिक सड़कों एवं सड़कों के किनारे की भूमि इत्यादि पर होर्डिंग्स लगाने की अनुमति तभी दी जायेगी यदि वे किसी भी तरीके से एवं किसी भी दृश्यता को बाधित न करें। फिर भी, हमने भौतिक सत्यापन में पाया गया कि शहर के कई स्थलों पर बहुत से विज्ञापन/बैनर/पोस्टर/होर्डिंग्स इत्यादि लगे थे लेकिन उल्लंघनकर्ताओं को एक भी नोटिस नहीं दी गयी थी।



शासन ने लेखा परीक्षा के कथन को स्वीकार करते हुए अपने उत्तर (फरवरी 2014) में कहा कि अनाधिकृत रूप से लगाये गये बैनर, होर्डिंग्स इत्यादि के विरुद्ध कार्यवाही की गयी थी। यद्यपि इस सम्बन्ध में कोई भी अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था। सौर यातायात प्रकाश व्यवस्था इत्यादि से सम्बन्धित मेसर्स ओम साईं समिति के साथ बूट आधार पर किये गये अनुबन्ध के प्रकरण के सम्बन्ध में शासन ने उत्तर दिया कि वर्ष 2013 में महाकुम्भ मेला के आयोजन के कारण कार्य की प्रगति शिथिल रही।

शासन का उत्तर मान्य नहीं था। उपरोक्त कार्य मार्च 2011 तक पूर्ण किया जाना था जबकि महाकुम्भ मेला का आयोजन जनवरी 2013 में हुआ था।

³⁴ बल्ट ऑन आपरेट एण्ड ट्रांसफर (बी. ओ. ओ. टी.)

³⁵ मासिक प्राप्त होने वाला राजस्व ₹ 7500 था। 22 चौराहों हेतु $22 \times 7500 \times 30 = ₹ 49,50,000$ एवं अवशेष 11 चौराहों के लिए $11 \times 7500 \times 27 = ₹ 22,27,500$ । इस प्रकार कुल प्राप्त होने वाला राजस्व = ₹ 71,77,500 जो कि ₹ 71.78 लाख फर्म ने ₹ 2.25 लाख का भुगतान किया, अतः राजस्व हानि ₹ 69.53 लाख की है।

अतिरिक्त स्टाम्प कर

उत्तर प्रदेश अर्बन प्लानिंग डेवलेपमेन्ट एक्ट, 1973 के प्रस्तर 39 के अनुसार अचल परिसम्पत्तियों के हस्तान्तरण के कार्य पर दो प्रतिशत की अतिरिक्त स्टाम्प कर की वृद्धि की जानी थी। यह समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा निश्चित³⁶ किये गये अनुपात में अवस्थापना संरचनाओं के विकास हेतु विकास प्राधिकरणों, उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद एवं नगर निगमों के मध्य वितरित किया जाना था। अभिलेखों की लेखा परीक्षा में संज्ञान में आया कि वर्ष 2008-13 की अवधि के लिए प्राप्त होने वाली धनराशि ₹ 41.32 करोड़ के विरुद्ध निगम ने ₹ 10.43 करोड़ की कमी (25 प्रतिशत) के साथ मात्र ₹ 30.89 करोड़ (75 प्रतिशत) प्राप्त किया।

शासन ने लेखा परीक्षा के कथन को स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि अवशेष धनराशि को अवमुक्त करने के सम्बन्ध में आयुक्त एवं जिला मजिस्ट्रेट को निर्देशित कर दिया गया था।

राजस्व की उगाही में कमियाँ

राजस्व की उगाही में कमी

निगम के वार्षिक बजट (2008-13) में कर राजस्व के संग्रहण के प्रक्षेपित आय के विरुद्ध दो से सौ प्रतिशत तक की कमी एवं कुछ गैर कर राजस्व मदों में 0.71 से 100 प्रतिशत की कमी थी। निगम की अपनी प्राप्तियों/राजस्व बकाया राशि ₹ 5.68 करोड़³⁷ हो गयी थी। वर्ष 2008-13 की अवधि में निगम का स्वयं का राजस्व ₹ 167.40 करोड़³⁸, वर्ष 2008-13 की अवधि में वेतन एवं भत्तों, कन्टीजेन्सी इत्यादि के भुगतान हेतु आवर्तिक व्यय ₹ 354.96 करोड़ के भुगतान के लिए भी पर्याप्त नहीं था। निगम मुख्य रूप से शासन के अनुदानों/सहायता पर निर्भर था।

निगम के अभिलेखों में ऐसा कोई प्रमाण नहीं था कि राजस्व वृद्धि हेतु प्रभावी प्रयास किया गया हो। करों/शुल्कों को अदा न करने वालों की सम्पत्तियों को जब्त करने एवं बेचे जाने सम्बन्धी किसी भी कार्यवाही से सम्बन्धित अभिलेख लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

शासन ने उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि सम्पत्ति कर को अदा न करने वालों के विरुद्ध दंडात्मक कार्यवाही जैसे सम्पत्तियों का संयोजन इत्यादि की कार्यवाही की गयी थी। यद्यपि इस सम्बन्ध में कोई अभिलेखीय प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया गया था। अन्य राजस्व के सम्बन्ध में शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

अभिलेखों के रख-रखाव में कमी

विभागीय रोकड़ बहियों का सामान्य रोकड़ बही के अवशेषों के साथ समाधान साप्ताहिक आधार पर किया जाना था। अभिलेखों की लेखा परीक्षा से संज्ञान में आया कि वर्ष 2008-13 की अवधि में विभागीय रोकड़ बहियों का सामान्य रोकड़ बही के साथ समाधान नहीं किया गया था। अग्रेतर अभिलेखों की लेखा परीक्षा में संज्ञान में

³⁶ शासनादेश संख्या 391/11.2008-312(268)/2001 दिनांक 07.02.2008 के अनुसार 0.67 प्रतिशत: नगर निगम, 0.67 प्रतिशत: विकास प्राधिकरण, एवं 0.66 प्रतिशत: उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद, की दर से निर्धारण किया गया।

³⁷ गृह कर: ₹ 358.16 लाख, पशु कर: ₹ 0.57 लाख, विज्ञापन कर: ₹ 49.50 लाख, यात्री कर: ₹ 11.54 लाख, प्रेक्षागृह कर: ₹ 0.97 लाख, स्टाम्प कर: ₹ 18.69 लाख, तब बाजारी: ₹ 109.96 लाख, लाइसेंस शुल्क: ₹ 14.59 लाख, कुत्ता कर: ₹ 0.40 लाख विशेष अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्तियाँ: ₹ 2.85 लाख, फोटो कापी शुल्क: ₹ 0.37 लाख एवं नामान्तरण शुल्क: ₹ 0.05 लाख।

³⁸ कर राजस्व: ₹ 109.60 करोड़, गैर कर राजस्व: ₹ 33.40 करोड़ एवं अन्य: ₹ 24.40 करोड़।

आया कि वर्ष 2011-12 में सम्पत्ति कर के रूप में प्राप्त धनराशि के विभागीय रोकड़ बही एवं सामान्य रोकड़ बही के अवशेषों में ₹ 6.05 करोड़ का अन्तर था।

शासन ने ₹ 6.05 करोड़ के अन्तर के सम्बन्ध में उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि कर विभाग के रोकड़ बही में मात्र नकद लेन-देन का अंकन किया गया था जबकि सामान्य रोकड़ बही में नकद एवं चेक दोनों प्राप्तियों को अंकित किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं था। नकद एवं चेक दोनों प्राप्तियों को विभागीय एवं सामान्य रोकड़ बहियों में अंकित किया जाना था। उपरोक्त की अनुपस्थिति में दोनों रोकड़ बहियों के अवशेषों के समाधान का उद्देश्य पूर्ण नहीं होगा।

अग्रेतर, यह सत्यापित करने की व्यवस्था नहीं थी कि जोनल कार्यालयों में वास्तव में जमा की गयी समस्त राजस्व की धनराशि निगम के कार्यालय में जमा की गयी थीं। जोन-1 के अभिलेखों की नमूना जाँच से संज्ञान में आया कि सम्पत्ति कर के रूप में संग्रहित की गयी ₹ 1,05,315³⁹ जो कि निगम कार्यालय में जमा (दिसम्बर 2011) दर्शाया गया था के सापेक्ष, वास्तव में ₹ 1,02,789 जमा किया गया था जबकि ₹ 2,526 जमा ही नहीं किया गया था। यह इंगित करता है कि संग्रहित करो के तत्पर रूप से प्रेषण को सुनिश्चित करने हेतु कोई जाँच की व्यवस्था नहीं थी।

शासन ने लेखा परीक्षा के कथन को स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि धनराशि की वसूली की जा रही थी। उसने यह भी कहा कि कर अधीक्षकों को कर राजस्व के संग्रहण में पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु निर्देशित किया गया था।

2.2.10 क्रय एवं कार्यों का सम्पादन

नगर निगम अधिनियम की धारा 135 एवं 136 क्रय एवं कार्यों के सम्पादन संबंधी आगणनों की स्वीकृति⁴⁰ हेतु प्राधिकारियों को वित्तीय अधिकार प्रदान करती है। वित्तीय हस्त पुस्तिका (खण्ड 5 एवं 6) सामान्य वित्तीय नियम, 2005 शासनादेशों एवं परिपत्रों, केन्द्रीय सतर्कता आयोग के परिपत्रों एवं टेण्डर नियमावली, 1963 तथा निर्माण कार्य नियमावली, 1974 जो कि नगर निगम अधिनियम के अन्तर्गत तैयार किये गये हैं, के प्रावधानों का पालन करते हुए कार्यों का सम्पादन एवं क्रय की कार्यवाही की जानी थी।

2.2.10.1 नियोजन की कमी

नागरिकों को उपलब्ध कराये जाने वाले निगम के विभिन्न सेवाओं के प्रभावी प्रबंधन हेतु उचित नियोजन महत्वपूर्ण है। अभिलेखों की संवीक्षा से संज्ञान में आया कि निगम के पास गलियों में मार्ग प्रकाश बिन्दुओं के आधार पर मार्ग प्रकाश व्यवस्था हेतु सहायक उपकरणों, टेला, उपभोगित सामग्री जैसे कीटनाशकों, उपकरणों, वाहनों इत्यादि की आवश्यकता के आकलन की कोई क्रियाविधि नहीं थी। इसके बजाय निगम द्वारा बगैर वास्तविक आवश्यकता का आकलन किये धन की उपलब्धता के आधार पर वर्ष दर वर्ष क्रय किया गया था। इनके पास कोई आरक्षित स्टॉक सीमा नहीं थी, क्रय हेतु पुनः आदेश देने के लिए कोई न्यूनतम स्टॉक का स्तर सुनिश्चित नहीं था जिससे सामग्रियों/उपभोगित सामग्रियों की अबाधित आपूर्ति सुनिश्चित की जा सके।

³⁹ दिनांक 14.12.2011 को ₹ 50,921, एवं 28-12-2011 को ₹ 54,394।

⁴⁰ ₹ 10.00 लाख तक का आगणन नगर आयुक्त: ₹ 10.00 लाख से अधिक परन्तु ₹ 15 लाख से कम; महापौर: ₹ 15 लाख से अधिक परन्तु ₹ 20 लाख से कम; कार्यकारिणी समिति; एवं ₹ 20 लाख से अधिक परन्तु ₹ 30 लाख से कम; निगम तथा ₹ 30 लाख से अधिक राज्य सरकार।



अभिलेखों की नमूना जाँच से संज्ञान में आया कि क्रय हेतु अनुचित नियोजन के कारण वाहन कम उपयोगी/अनुपयोगी रहे। अभिलेखों की लेखा परीक्षा में संज्ञान में आया कि शहर में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु ₹ 20.43 लाख लागत के पाँच टाटा एस पर पाँच डम्पर प्लेसर एवं ₹ 58.35 लाख की लागत के हापर/कन्टेनर (6.5 क्यूबिक मीटर) के साथ एक मोबाइल रोड स्वीपिंग मशीन का क्रय क्रमशः दिसम्बर 2008 एवं मई 2010 में निगम द्वारा किया गया। समस्त पाँच टाटा एस वाहन निगम के कार्यशाला में मई 2011 से अप्रयुक्त पड़े थे। अभिलेखों की जाँच से संज्ञान में आया कि ये हाइड्रोलिक कन्टेनर से सुसज्जित पाँच वाहन जो समय के साथ क्षरित हो रहे थे, उन्हें बदलने की आवश्यकता थी। निगम ने इन कन्टेनरों को बदलने की कोई व्यवस्था नहीं की जिसके कारण मई 2011 से ये वाहन अनुपयोगी पड़े रहे। इसी प्रकार प्रशिक्षित चालक एवं मरम्मत हेतु कुशल कर्मचारियों की कमी के कारण क्रय की तिथि से मोबाइल रोड स्वीपिंग मशीन अप्रयुक्त पड़ी रही। मशीन के आपूर्तिकर्ता द्वारा मोबाइल रोड स्वीपिंग मशीन की आपूर्ति पर इसे चलाने हेतु निगम के कर्मचारियों को प्रशिक्षित किया जाना था परन्तु आपूर्तिकर्ताओं ने निगम के कर्मचारियों को कोई प्रशिक्षण नहीं दिया। इस सम्बन्ध में निगम ने भी कोई व्यवस्था नहीं की थी। परिणामस्वरूप, मोबाइल रोड स्वीपिंग मशीन अप्रयुक्त पड़ी रही।

शासन ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2014) कि क्रय आवश्यकता के अनुरूप किया गया था एवं आवश्यकतानुसार मोबाइल रोड स्वीपिंग मशीन का उपयोग किया गया। यद्यपि वाहनों/उपकरणों की आवश्यकता के आकलन एवं अन्य सामग्रियों तथा वाहनों के उपभोग से सम्बन्धित किसी भी प्रयास के समर्थन में कोई अभिलेखीय प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया गया। तथ्य यह है कि वाहनों एवं उपकरणों की आवश्यकता का आकलन एवं उपयोग से सम्बन्धित कोई ठोस नियोजन नहीं था जिसके कारण वाहन/उपकरणों का कम उपयोग हुआ।

2.2.10.2 नियंत्रक अभिलेखों एवं आधारभूत सूचनाओं का अभाव

सड़को के निर्माण हेतु आगणनों को तैयार करने के लिए आवश्यक बुनियादी सूचनाएँ जैसे मार्गों की श्रेणी, लम्बाई, चौड़ाई, सड़क की क्रस्ट की मोटाई, विगत नवीनीकरण एवं मरम्मत इत्यादि का रखरखाव नहीं किया गया था। यातायात घनत्व, यातायात दबाव एवं ड्रेनेज⁴¹ को सुनिश्चित करने हेतु कोई यातायात सर्वे नहीं किया गया था।

⁴¹ नगर निगम अधिनियम की धारा 228 के प्रावधानों एवं इंडियन रोड कांग्रेस दिशा-निर्देशों (आई0आर0सी0एस0पी0-50-1999 (अध्याय-1) के अनुसार आवश्यक।

इसके अतिरिक्त मार्ग परिलेख/परिसम्पत्ति पंजिका एवं नवीनीकरण चक्रीय पंजिका जैसे नियंत्रक अभिलेखों का रख रखाव नहीं किया गया था जिससे यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था कि कोई सड़क विगत कब निर्मित/नवीनीकृत की गयी थी।

शासन ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2014) कि निगम नई सड़कों का निर्माण नहीं करता है। बल्कि उन सड़कों का रख-रखाव करता है जिसके लिए यातायात सेन्सस की आवश्यकता नहीं होती है।

उत्तर सही नहीं है। निगम ने रख रखाव कार्यों के अतिरिक्त नई सड़कों के निर्माण का कार्य भी किया था। इसके अतिरिक्त आई.आर.सी. विशिष्टियों के अनुसार, बी.एम./एस.डी.बी.सी. जैसे बिटुमिन के ज्यादा प्रयोग वाले क्रस्ट से सड़कों के नवीनीकरण हेतु यातायात सेन्सस की आवश्यकता होती है।

2.2.10.3 आगणनों की अनियमित स्वीकृति

अभिलेखों की नमूना जाँच से प्रकाश में आया कि वर्ष 2008-13 की अवधि में ₹ 17.50 लाख से ₹ 74.79 लाख की लागत के वाहनों के क्रय हेतु 17 आगणन जो कि स्वीकृति हेतु कार्यकारिणी समिति को प्रस्तुत किये जाने चाहिए थे, कार्यकारिणी समिति को प्रस्तुत नहीं किये गये। समस्त आगणन नगर आयुक्त द्वारा स्वीकृत किये गये थे। इस प्रकार कार्यकारिणी समिति के प्राधिकार को शिथिल किया गया, जो औचित्य, वित्तीय नियंत्रण, कार्यों के सम्पादन एवं गुणवत्ता पर नियंत्रण को कम करता था।

शासन ने लेखा परीक्षा के कथन को स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि नगर आयुक्त ने कार्यकारिणी समिति द्वारा आगणनों की स्वीकृति की प्रत्याशा में, आगणन स्वीकृत किया था। इन्होंने यह भी कहा कि औपचारिक स्वीकृति कार्यकारिणी समिति की अगली बैठक में प्राप्त की गयी थी।

उत्तर सही नहीं था क्योंकि लेखा परीक्षा को उपलब्ध कराये गये बैठकों के कार्यवृत्त में आगणनों के पश्चवर्ती प्रभाव से स्वीकृति का कोई अंकन नहीं था।

2.2.10.4 शिथिल ठेका प्रबंधन

अभिलेखों की नमूना जाँच से संज्ञान में आया कि नमूना जाँच किये गये 100 अनुबन्धों में से ₹ 4.58 करोड़ के 32 अनुबन्ध (कुल 2124 अनुबन्धों में से जिसमें ₹ 83.08 करोड़ का व्यय सम्मिलित था) जो कि सड़कों, गलियों, ड्रेनों, क्लवर्ट इत्यादि के निर्माण से सम्बन्धित थे, ठेकेदारों से कार्य प्रारम्भ होने के उपरान्त किये गये थे।

इसी प्रकार निगम ने वाहनों, मार्ग प्रकाश फिटिंग्स, स्वास्थ्य/सफाई सम्बन्धित सामाग्रियों इत्यादि के क्रय के लिए 101 अनुबन्ध⁴² वर्ष 2008-13 के मध्य (अनुबन्धित लागत ₹ 12.03 करोड़) किये थे। अभिलेखों की संवीक्षा से संज्ञान में आया कि:

- क्रय हेतु अनुबन्ध करते समय आवश्यक निर्देशों, आदेशों एवं दिशा-निर्देशों की अवहेलना की गयी थी। उत्तर प्रदेश शासन के आदेशों⁴³ एवं केन्द्रीय सतर्कता आयोग के परिपत्रों में निर्दिष्ट है कि अनुबन्ध गठित करने के पूर्व निविदा सूचनाओं का व्यापक प्रचार-प्रसार आवश्यक था। समस्त 101 अनुबन्धों में निविदा सूचनाओं

⁴² इलाहाबाद नगर निगम के मार्ग प्रकाश एवं स्वास्थ्य विभाग ने वर्ष 2008-13 के मध्य (महाकुम्भ मेला के अतिरिक्त) किये गये अनुबन्धों का विवरण उपलब्ध नहीं कराया।

⁴³ शासनादेश सं० 123/19-2-1007/74 टी०सी० दिनांक 14.04.1988

मात्र दो स्थानीय समाचार पत्रों⁴⁴ में प्रकाशित की गयी थी। इस प्रकार निविदा सूचनाओं का व्यापक प्रचार-प्रसार सुनिश्चित नहीं किया गया था,

- उपरोक्त 101 अनुबन्धों में से 56 अनुबन्धों में केवल एकल बिड प्रणाली अपनायी गयी थी। अवशेष 45 अनुबन्धों में यद्यपि दो बिड निविदा प्रक्रिया अपनायी गयी थी लेकिन इन 45 प्रकरणों में ठेकेदारों ने मात्र टी.आई.एन. एवं पी.ए.एन. ही तकनीकी बिड⁴⁵ में प्रस्तुत किया था एवं ये ठेकेदार वित्तीय बिड के मूल्यांकन में भाग लेने हेतु सफल घोषित किये गये एवं उन्हें ठेका प्रदान किया गया तथा:
- अनुबन्ध, आपूर्ति आदेश, आपूर्ति की तिथि एवं स्टॉक की प्रविष्टि करने के क्रम में गंभीर विसंगति संज्ञान में आयी। कई प्रकरणों में आपूर्ति आदेशों के निर्गत करने की तिथि के बाद अनुबन्ध किये गये थे।

शासन ने लेखा परीक्षा के कथन को स्वीकार किया एवं कहा कि (फरवरी 2014) ठेकेदारों की तकनीकी क्षमता का मूल्यांकन वर्ष में एक बार उनके पंजीकरण को नवीनीकृत करते समय, अभिलेखों जैसे पी0ए0एन0, टी0आई0एन0 इत्यादि को प्राप्त कर, के किया जाता है। प्रकरण यथावत रहा कि बिड का मूल्यांकन अनुचित था।

2.2.11 स्वच्छता एवं नालों की सफाई

2.2.11.1 गलियों की सफाई

अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि निगम के पास जून 2013 तक सफाई कर्मियों के स्वीकृत 2,575 पद के सापेक्ष 2,352 (91 प्रतिशत) सफाईकर्मी (नियमित: 1,917 एवं ठेका: 435) कार्यरत थे। इस प्रकार 223 सफाई कर्मियों (9 प्रतिशत) की कमी थी।

2.2.11.2 नालों की सफाई

नालों की सफाई प्रतिवर्ष प्रायः अप्रैल-जून के दौरान (मानसून से पूर्व) की जाती है शहर में इन कार्यों के सम्पादन हेतु सुविचारित योजना आवश्यक था। कार्यों को कराये जाने से पूर्व प्रारम्भिक स्तर पर एवं कार्य कराये जाने के पश्चात अन्तिम रूप से कार्यों की मापी की जानी थी। वर्ष 2008-13 के दौरान नालों की सफाई पर निगम द्वारा ₹ 2.35 करोड़ व्यय किये गये थे।

अभिलेखों की नमूना जाँच में यह तथ्य उद्घाटित हुआ कि न तो नालों की सफाई से पूर्व और न ही नालों से सिल्ट हटाये जाने के बाद, कार्यों की मापी की जा रही थी। कार्यों पर भुगतान मानव दिवस के आधार पर किया गया था जिसमें सम्पादित कार्य को वास्तविक मात्रा को सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

अग्रेतर पाया गया कि सफाई निरीक्षकों को ठेकेदारों के भुगतान हेतु वर्ष 2010-13 में दिये गये ₹ 40.47 लाख⁴⁶ का समायोजन जून 2013 तक लम्बित था, अर्थात् एक से दो वर्ष व्यतीत होने के बाद भी सम्बन्धित सफाई निरीक्षकों से समायोजन प्रमाणक प्राप्त न होने के कारण लम्बित था।

⁴⁴ यूनाइटेड भारत एवं नार्दर्न इण्डिया पत्रिका, इलाहाबाद संस्करण

⁴⁵ तकनीकी बिड में चरित्र प्रमाण पत्र, साल्वेन्सी प्रमाण पत्र, फर्म द्वारा विगत पाँच वर्षों में कार्य का अनुभव, फर्म के पास मुख्य रूप से उपकरणों का विवरण, प्रयोगशाला उपकरणों की सूची, विगत पाँच वर्षों का वित्तीय विवरण जैसे कि बैलेन्स शीट, लाभ एवं हानि लेखा इत्यादि।

⁴⁶ 2010-11: ₹ 6.47 लाख एवं 2011-13: ₹ 34.00 लाख।

शासन ने उत्तर नहीं दिया। आयुक्त, इलाहाबाद नगर निगम द्वारा तथ्यों एवं आकड़ों की पुष्टि करते हुए कहा गया (अगस्त 2013) कि अग्रिमों के समायोजन की कार्यवाही प्रगति में थी। अग्रिमों का समायोजन एक से दो वर्ष व्यतीत होने के बाद भी नहीं किया जाना वित्तीय नियमों के प्रतिकूल था। ठेकेदारों को बिना मापन के भुगतान के संबन्ध में सरकार द्वारा कोई भी उत्तर नहीं दिया गया।

2.2.11.3 सामुदायिक शौचालयों का निर्माण

खुले में शौच रोकने हेतु एवं उन लोगों को जिनके पास शौचालय नहीं है, राष्ट्रीय गंगा नदी बेसिन प्राधिकरण भारत सरकार द्वारा 143 सामुदायिक शौचालय केन्द्र के निर्माण हेतु ₹ 10.75 करोड़ एवं जन प्रतिभागिता जागरूकता कार्यक्रमों हेतु ₹ 4.15 करोड़ स्वीकृत किये गये थे (मई 2010)। कार्यों के पूर्ण होने की तिथि फरवरी 2013 थी। सामुदायिक शौचालय केन्द्र मलिन बस्तियों में निर्मित होने थे एवं सामुदायिक शौचालय केन्द्र के स्थान का चयन खुले में शौच करने वाली जनसंख्या एवं इच्छानुसार उपभोग शुल्क जमा किये जाने के आधार पर निर्णित की जानी थी।

अभिलेखों की संवीक्षा में यह तथ्य प्रकाश में आया कि स्वीकृत 143 सी.टी.सी. के सापेक्ष मात्र 48 सामुदायिक शौचालय केन्द्र का ही कार्य प्रारम्भ किया गया था (जून 2011 एवं जून 2012) जिनमें जून 2013 तक धनराशि ₹ 2.53 करोड़ व्यय करके 39 सामुदायिक शौचालय केन्द्र ही पूर्ण किये गये थे।

इसके अतिरिक्त, 48 में से 28 सामुदायिक शौचालय केन्द्र परिवर्तित स्थलों पर इस तर्क के साथ कि उन चयनित स्थलों पर भूमि उपलब्ध नहीं हो पायी थी, निर्मित किये गये थे जब नये स्थलों का चयन किया गया था, चयन के मानदण्डों यथा मलिन बस्ती, खुले में शौच करने वाली जनसंख्या, उपभोग शुल्क देने के इच्छा आदि पर विचार नहीं किया गया था। इस तथ्य से स्पष्ट था कि जिन 28 सामुदायिक शौचालय केन्द्र के स्थल परिवर्तित किये गये थे उनमें 20⁴⁷ सामुदायिक शौचालय केन्द्र मलिन बस्ती में नहीं थे। अभिलेखों में इस तथ्य का कोई साक्ष्य नहीं था कि स्थल परिवर्तन के पश्चात नये स्थलों के चयन में शेष दो मानदण्डों का अनुपालन सुनिश्चित किया गया था या नहीं।



⁴⁷ चौफटका, पानी की टंकी के पास फाफामऊ, करेलाबाग (कृष्ट आश्रम के समीप), कल्याणी देवी, सदियाबाद, सलौरी कैटल कालोनी, नैनी, फाफामऊ घाट, हजारी लाल हाता बहादुरगंज, पंजाबी कालोनी (एफ.सी.आई. कालोनी), आनन्द भवन के पीछे, क्रास्वेट स्कूल के सामने (रामबाग), जिलाधिकारी कैम्पस के पीछे, पी.डी. टण्डन पार्क के पास, नैनी कारागार के सामने, नैनी रेलवे क्रासिंग के समीप, कूपर रोड मलिन बस्ती, सोमेश्वर महादेव मन्दिर के पास, एलनगंज मिट्टी बन्धे के पास, सी.ए.वी. इण्टरमीडिएट कालेज के पास (यादव रोड) एवं कृषि संस्थान क्रासिंग नैनी के पास।

अग्रेतर, जन प्रतिभागिता एवं जागरूकता कार्यक्रम हेतु स्वीकृत ₹ 4.15 करोड़ के सापेक्ष केवल ₹ 49 लाख (12 प्रतिशत) ही जून 2013 तक व्यय किया गया था।

इस प्रकार उपरोक्त परियोजना के अर्न्तगत स्वीकृत कार्य निर्धारित तिथि के उपरान्त भी अर्थात् फरवरी 2013 तक अपूर्ण थे, जिससे कि कार्यक्रम के उद्देश्यों को पूर्ण नहीं किया जा सका। अव्ययित ₹ 12.63 करोड़ उ०प्र० जल निगम (₹ 9.70 करोड़) तथा निगम (₹ 2.93 करोड़) के पास अवशेष था।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए (फरवरी 2014) कहा गया कि भूमि की उपलब्धता न हो पाने के कारण कार्यक्रम के अनुरूप शौचालय नहीं बनाये गये थे। यह भी कहा गया कि जन प्रतिभागिता एवं जन जागरूकता के कार्यक्रम आवश्यकतानुसार किये गये थे। तथ्य यथावत था कि कार्यक्रम के अर्न्तगत इच्छित लाभ जनता को नहीं प्राप्त हुए एवं तीन वर्षों से अधिक समय से धनराशि अप्रयुक्त पड़ी थी।

2.2.12 स्थापना

निगम के पास जून 2013 तक कुल स्वीकृत 3974 के सापेक्ष 2961 कर्मचारी थे। 1,013 कर्मचारियों की कमी थी कर्मचारियों के वेतन एवं भत्ते निगम के कोष से वितरित किये जा रहे थे। अभिलेखों की संवीक्षा में प्रारम्भिक अभिलेखों के रख-रखाव में विसंगतियों, भविष्य निधि खातों से अनियमित अग्रिम/आहरण स्वीकृत के प्रकरण पाये गये। लेखा परीक्षा में पाया गया कि:

- सम्बन्धित बैंको द्वारा बैंक पासबुक एवं बैंक विवरण निर्गत नहीं किया गया था जिससे कि आहरण वितरण अधिकारी के पास बैंक खाते में अवशेष से सम्बन्धित कोई भी अभिलेख नहीं था। इसके अतिरिक्त भविष्य निधि के लिए खाता बही, ब्राडशीट एवं पासबुक संधारित नहीं किये गये थे। यह समीचीन है कि आहरण वितरण अधिकारी आहरण हेतु आवेदन प्राप्त होने पर बैंक खातों से निकासी सम्बन्धित खातों में धन की पर्याप्तता सुनिश्चित किये बिना स्वीकृत की गयी थी।

शासन ने अपने उत्तर में बताया कि (फरवरी 2014) सम्बन्धित बैंको को कर्मचारियों की पासबुक निर्गत करने के निर्देश निर्गत कर दिये गये हैं।

- भविष्य निधि खाते में से वर्ष 1993 में निवेशित (₹ 20 लाख) धन का ₹ 50.22 लाख⁴⁸ (दिसम्बर 2009 में) प्राप्त हुआ जिसे अनियमित रूप से (₹ 49.70 लाख) निगम के वेतन खाते में स्थानान्तरित किया गया था। उपरोक्त निवेश का कोई विवरण, कर्मचारियों जिनसे यह निधि सम्बन्धित था, का विवरण, भविष्य निधि वेतन खाते में धन स्थानान्तरित करने के कारणों आदि बार-बार अनुरोध करने के बाद भी उपलब्ध नहीं कराया गया।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए दोहराया गया (फरवरी 2014) कि आर्थिक कठिनाइयों के चलते निगम को कर्मचारियों को वेतन बांटने में आ रही कठिनाइयों के कारण भविष्य निधि की निवेशित धनराशि को वेतन के वितरण में प्रयुक्त किया गया था।

⁴⁸ अवशेष निधि का विवरण लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

2.2.13 अन्य रोचक तथ्य

2.2.13.1 ₹ 137.20 करोड़ की धनराशि के तालाब भूमि पर अतिक्रमण

नगर निगम अधिनियम की धारा 296 द्वारा नगर निगम को यह अधिकार है कि वह अधिनियम के विपरीत कोई भी अतिक्रमण बिना नोटिस दिये हटा सकता है राज्य सरकार ने भी सरकारी सम्पत्तियों से अतिक्रमण हटाने (अप्रैल 2006) का आदेश दिया था।

अभिलेखों के नमूना जाँच में पाया गया कि विभिन्न स्थानों पर अवस्थित 42 तालाब जो कि लगभग 73 बीघे⁴⁹ भूमि में थे, उनमें 25 तालाब⁵⁰ (परिशिष्ट 2.2.4) (क्षेत्र-22 बीघा) पर अतिक्रमण था एवं उस पर 315 स्थाई एवं 110 अस्थाई संरचनायें अतिक्रमणकारियों द्वारा निर्माण कर लिया गया था। निगम ने भी उन अतिक्रमण किये गये भूमि पर बनाये गये भवनों को नम्बर भी आवंटित कर दिया गया था। यद्यपि उपनगर आयुक्त द्वारा (जनवरी 2008) में इन अवैध निर्माणों को आवंटित मकान संख्या निरस्त करने के आदेश निर्गत गये थे परन्तु जून 2013 तक कोई अग्रेतर कार्यवाही नहीं की गयी थी। इस प्रकार निगम की लापरवाही के कारण 25 तालाब (भूमि की लागत ₹ 137.20 करोड़) अतिक्रमित थे। नगर निगम अधिनियम में प्राधिकार होने एवं शासन द्वारा आदेश निर्गत किये जाने के बावजूद भी तालाब को अतिक्रमण मुक्त किये जाने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

शासन ने अपने उत्तर में कहा कि (फरवरी 2014) जिला स्तर पर एक समिति गठित कर दी गयी है एवं समिति की रिपोर्ट प्राप्त होने पर आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

2.2.13.2 अप्रयुक्त वाहनों को निष्प्रयोज्य घोषित न किया जाना

अनुप्रयुक्त वाहनों/उपकरणों को निष्प्रयोज्य घोषित कर निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन करते हुए नीलामी की जानी चाहिए।

पचहत्तर वाहन/उपकरण (खरीद मूल्य ₹ 2.78 करोड़) निगम के कार्यशाला में फरवरी 2007 से मई 2012 तक अनुपयुक्त स्थिति में पड़े हुए थे। अभिलेखों की जाँच से पता चला कि निगम द्वारा इन अप्रयुक्त पड़े वाहनों की नीलामी किये जाने की प्रक्रिया की शुरुआत विलम्ब से अप्रैल 2012 में प्रारम्भ की गयी जब निगम द्वारा इन वाहनों को निष्प्रयोज्य घोषित करने हेतु एक समिति⁵¹ का गठन किया गया। समिति के प्रतिवेदन पर क्षेत्रीय परिवहन अधिकारी, इलाहाबाद द्वारा अपने तकनीकी निरीक्षण में 61 वाहनों को अप्रयुक्त पाया गया (सितम्बर 2012) और इन्हें निष्प्रयोज्य घोषित किया गया। अग्रेतर, कोई भी प्रक्रिया जैसे कि सर्वेयर से मूल्य का निर्धारण एवं तत्पश्चात इन्हें नीलाम किये जाने की प्रक्रिया के संबंध में निगम द्वारा जून 2013 तक कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी। ये अप्रयुक्त वाहन निगम के कार्यशाला में खुले पड़े थे जहाँ धूप, हवा एवं वर्षा से इनका क्षरण एवं हास हो रहा था।

शासन ने अपने उत्तर में कहा कि (फरवरी 2014) उक्त वाहनों का मूल्यांकन कराया जा रहा था एवं प्रक्रिया पूरी होने पर उन्हें नीलाम किया जायेगा।

⁴⁹ शेष 01 हेक्टेयर = 4.08 बीघा।

⁵⁰ 6 तालाबों पर शासकीय संस्थाओं द्वारा कब्जा किया गया था जैसे कि चिकित्सालय, पी.ए.सी. सेना एवं इलाहाबाद विकास प्राधिकरण।

⁵¹ मुख्य अभियन्ता, मुख्य वित्त अधिकारी, प्रमुख लेखा परीक्षक, अधिशासी अभियन्ता/यातायात/कार्य प्रभारी कर्मशाला, पर्यावरण अभियन्ता एवं विधि सलाहकार।

उत्तर स्वीकार करने योग्य नहीं था। निगम द्वारा 2007 से इस सम्बन्ध में कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

2.2.13.3 जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण

जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण अधिनियम 1969 के प्रावधानों एवं संगत नियमों "उत्तर प्रदेश जन्म एवं मृत्यु नियम 2002" के अन्तर्गत प्रत्येक सरकारी/निजी चिकित्सालय एवं नर्सिंग होम को यह आवश्यक होगा कि उनके यहाँ होने वाले जन्म एवं मृत्यु के प्रकरणों को निगम को सूचित करें।

निगम के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि शहर में कुल 138 निजी चिकित्सालयों के सापेक्ष 121 एवं 9 राजकीय चिकित्सालयों के सापेक्ष 4 चिकित्सालयों द्वारा वर्ष 2008-13 के दौरान होने वाले जन्म/मृत्यु की सूचना निगम को प्रेषित नहीं की गयी थी। नगर निगम द्वारा निजी चिकित्सालयों से पूरी सूचना प्राप्त करने हेतु किसी कार्यवाही जैसे नोटिस निर्गत करना आदि का पहल नहीं किया गया था।

शासन ने अपने उत्तर में कहा कि (फरवरी 2014) जन्म एवं मृत्यु की सूचना न प्रेषित करने वाले के विरुद्ध आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

2.2.14 आन्तरिक नियंत्रण

आन्तरिक नियंत्रण, संगठन के अन्दर की एक प्रणाली है जो विभाग को नीतियाँ बनाने, संसाधनों को विनिधानित करने तथा परफारमेन्स मानकों को निर्धारित करने में कठिनाईयों, बाधाओं एवं प्रबन्धकीय आवश्यकताओं की पहचान करने में सहायता प्रदान करता है।

2.2.14.1 लेखा परीक्षा व्यवस्था

नगर निगम अधिनियम की धारा 142 के अन्तर्गत मुख्य नगर लेखा परीक्षक निगम के लेनदेनों के साथ साथ लेखों के परीक्षण एवं लेखा परीक्षा करने तथा एक माह के भीतर कार्यकारी समिति को प्रतिवेदन प्रस्तुत करने हेतु उत्तरदायी थे। इसके अतिरिक्त नगर आयुक्त को शीघ्रातिशीघ्र जैसे कि प्रत्येक वर्ष पहली अप्रैल के बाद, निगम के विगत वर्ष के प्रशासन के सम्बन्ध में एक विस्तृत प्रतिवेदन तथा वर्तमान वर्ष में निगम की निधि में से प्राप्तियों/व्ययों का एक विवरण तैयार करके कार्यकारिणी समिति को प्रेषित करना था। कार्यकारिणी समिति को इसे शासन को समीक्षा हेतु अग्रसारित करना था।

अग्रेतर, निगम की वाह्य लेखा परीक्षा की व्यवस्थाओं के अन्तर्गत, उत्तर प्रदेश स्थानीय निधि लेखा परीक्षा अधिनियम, 1984 के अनुसार निदेशक स्थानीय निधि लेखा परीक्षा, प्राथमिक लेखा परीक्षक है। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा अक्टूबर 2001 तथा मई 2011 में सौपी गयी जिम्मेदारी के अन्तर्गत भारत के नियंत्रक- महालेखा परीक्षक द्वारा स्थानीय नगरीय निकायों के लेखों के समुचित रखरखाव एवं इनकी लेखापरीक्षा हेतु तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण का कार्य, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20(1) के अन्तर्गत किया जाता है।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि:

- वर्ष 2008-13 की अवधि में एम0एन0एल0पी0 अथवा नगर आयुक्त द्वारा कभी भी कोई प्रतिवेदन नहीं बनाया गया तथा कार्यकारिणी समिति अथवा राज्य सरकार को

प्रस्तुत किया गया। नियंत्रक अभिलेखों के न बनाने, करों की संशोधित दरों को लागू न करने, अनावश्यक क्रय करने, निष्प्रयोज्य स्टोर सामग्रियों के समयान्तर्गत निस्तारण न करने जैसी कमियों में सुधार किया जा सकता था, यदि ये विषय आन्तरिक लेखा परीक्षा में संज्ञान में लाये गये होते।

- बार-बार अनुस्मारक दिये जाने के बावजूद, निगम ने लेखा परीक्षा बिन्दु जो कि निदेशक स्थानीय निधि लेखा परीक्षा की लेखा परीक्षा में उठाये एवं निस्तारित किये गये थे, का विवरण उपलब्ध नहीं कराया। इसके अतिरिक्त, प्रधान महालेखाकार (जनरल एवं सोशल सेक्टर ऑडिट) उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद के 35 प्रस्तर, जून 2013 तक अनिस्तारित थे परन्तु लेखा परीक्षा प्रस्तरों पर अनुपालन से सम्बन्धित कोई अभिलेख/सूचना, लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गयी।

शासन ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (फरवरी-2014) कि कर्मचारियों की कमी के कारण मासिक लेखा परीक्षा प्रतिवेदन कार्यकारिणी को प्रस्तुत नहीं किया गया था। निदेशक, स्थानीय निधि लेखा परीक्षा, प्रधान महालेखाकार (जनरल एवं सोशल सेक्टर ऑडिट), उत्तर प्रदेश के अनिस्तारित लेखापरीक्षा प्रस्तरों के सम्बन्ध में शासन ने उत्तर दिया कि लेखापरीक्षा प्रस्तरों का उत्तर शीघ्र ही प्रस्तुत कर दिया जायेगा। अन्य बिन्दुओं के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

2.2.14.2 साक्ष्यों एवं अभिलेखों के रखरखाव में कमियां

व्यय एवं प्राप्तियों—दोनों से सम्बन्धित लेन—देनों का समुचित अभिलेखीकरण एवं उन्हें साक्ष्यीकरण किया जाना चाहिए। अभिलेखीकरण एवं साक्ष्यीकरण करने से समझौता करना अथवा इनमें कमी रखना, न केवल त्रुटियों तथा त्रुटिपूर्ण ब्योरो के जोखिम बल्कि कपट, दुर्विनियोग, व्यपहरण आदि की सम्भावना से भरा हुआ होगा।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि बहुत से नियन्त्रक अभिलेख या तो बनाये नहीं गये थे अथवा अनुचित प्रकार से बनाये गये थे (परिशिष्ट 2.2.5)। अप्रैल से जून 2013 की अवधि में सम्पादित लेखा परीक्षा के दौरान निर्गत लेखा परीक्षा मेमो पर उत्तर देने की भी स्थिति (अगस्त 2013 तक) यही रही। लेखा परीक्षा के दौरान निर्गत लेखा परीक्षा मेमो पर लगभग 85 प्रतिशत का उत्तर दिया गया, वह भी तब, जब सभी स्तर पर, सभी स्तर द्वारा पत्र एवं मौखिक अनुस्मारक के माध्यम से लगातार अनुरोध किया गया। 15 प्रतिशत लेखा परीक्षा प्रश्न अनुत्तरित रहे।

2.2.15 अनुश्रवण तथा त्रुटियों के सूचकों के प्रति संवेदनशीलता

2.2.15.1 अनुश्रवण

नगर निगम अधिनियम अधिनियम की धारा 88 के अनुसार कारपोरेशन तथा समितियों (कार्यकारिणी समिति, विकास समिति तथा वार्ड समिति) को वर्ष में क्रमशः छः बार एवं 12 बार बैठकें करनी थी। अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकाश में आया कि वर्ष 2008—13 में कार्यकारिणी समिति की होने वाली 60 बैठकों के सापेक्ष मात्र 42 बैठकें (70 प्रतिशत) ही आयोजित हुईं तथा 18 बैठकों (30 प्रतिशत) की कमी रही। अग्रेतर, वर्ष 2008—13 में निगम⁵² की आयोजित 37 बैठकों की कार्यवृत्तियाँ 334 दिनों तक के विलम्ब से निर्गत की गयी (परिशिष्ट 2.2.6)। उल्लेखनीय है कि निगम की बैठक दो माह के अन्तराल पर आयोजित होती है। अस्तु अगली बैठक होने के पहले, पिछली बैठक की

⁵² अन्य बैठकों की कार्यवाहियों की कार्यवृत्तियां सम्प्रेक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गयी।

कार्यवृत्ति सदस्यों एवं अधिशासियों को प्रेषित नहीं की गयी ताकि वे पूर्ववर्ती बैठक में किये गये निर्णयों पर कार्यवाही कर सकें।

नगर आयुक्त को भी प्रत्येक छः माह के अन्तराल पर निगम के अभिलेखों का निरीक्षण करना था। वर्ष 2008-13 में उक्त प्रकार का कोई निरीक्षण नहीं किया गया।

शासन ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2014) कि बैठकों की कार्यवृत्तियों को समय से निर्गत करने का प्रयास किया जायेगा।

2.2.15.2 त्रुटियों के सूचकों के प्रति संवेदनशीलता

संगठन को जनता के प्रति जबाबदेह एवं उत्तरदायी बनाने के उद्देश्य से, विभिन्न स्रोतों से आने-वाली त्रुटियों के संकेतों की पहचान करने (परिशिष्ट 2.2.7) के साथ-साथ शिकायतों की सुनवाई की व्यवस्था होनी चाहिए थी।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि अधिकतर कमियां/अनियमितायें स्थानीय नगरीय निकायों की वार्षिक तकनीकी जाँच प्रतिवेदनों, प्रधान महालेखाकार (जनरल एवं सोशल सेक्टर ऑडिट), उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद द्वारा निर्गत लेखा परीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित की जा चुकी थी। इनसे यह प्रतीत होता है कि कोई सुधारात्मक कार्यवाही नहीं की गयी तथा समान प्रकार की अनियमितायें अभी भी विद्यमान थी।

इसके अतिरिक्त, 2008-13 में सूचना के अधिकार अधिनियम 2005 के अन्तर्गत 32 आवेदन प्राप्त हुये थे तथा निगम द्वारा वांछित सूचनायें प्रदान की गयी थी। सूचना के अधिकार अधिनियम 2005 के अन्तर्गत प्रदान की गयी सूचनाओं की संवीक्षा से प्रकाश में आया कि वे नगर में सूचना के अधिकार अधिनियम 2005 विज्ञापनों के अनियमित रूप से लगाये जाने, विज्ञापनों से प्राप्त राजस्वों, तथा 2008-13 में निगम द्वारा बिटुमिन के क्रय से सम्बन्धित थी। इस निष्पादन लेखा परीक्षा में भी समान प्रकृति की कमियाँ प्रकाश में आयी। यह इंगित करता है कि निगम, प्रकाश में आयी कमियों को दूर करने हेतु सुधारात्मक कार्यवाही करने में विफल रहा।

2.2.16 निष्कर्ष

निगम की आवश्यक संरचनायें जैसे जवाबदेही, बजटिंग, लेखाकरण एवं लेखा परीक्षण अदक्ष, अपूर्ण तथा कुछ प्रकरणों में पूर्णतः अनुपलब्ध थी। बजट तथा वार्षिक लेखे समय से तैयार नहीं किये गये थे। नियन्त्रक अभिलेख जैसे खाता बही, बैंक समाधान विवरण, लेखों की अनुसूचियां तैयार नहीं की गयी थी। 2008-13 की अवधि में बैंक खातों के अवशेषों का मिलान रोकड़ बही के अवशेषों से कभी नहीं किया गया था। बकायादारों की सम्पत्तियों को जब्त करने एवं उन्हें विक्रय कर देने जैसी निवारक कार्यवाहियां करने सम्बन्धी वैधानिक व्यवस्थाओं को लागू करने में निगम की कमियों के कारण राजस्व/प्राप्तियों के वसूली का अवशेष रू0 5.68 करोड़ तक पहुँच गया था। कर एवं करेत्तर राजस्वों के निर्धारण, संशोधन तथा संग्रहण हेतु नगर निगम अधिनियम की व्यवस्थाओं को लागू करने में निगम विफल रहा। इसका कोई आश्वासन नहीं था कि सम्पत्ति कर के योग्य सभी सम्पत्तियाँ वास्तव में करों के दायरे में आ चुकी थी।

निगम ने वाहनों, मशीनों एवं उपकरणों की आवश्यकताओं का कोई आकलन नहीं किया था। क्रयों एवं निर्माण कार्यों के सम्पादन हेतु अनुबन्ध गठित करने में आवश्यक अनुदेशों, आदेशों एवं दिशा-निर्देशों का पालन नहीं किया गया था।

जनता के धन को क्षति से बचाने हेतु त्रुटियों एवं अनियमितताओं का पता लगाने एवं उन्हें रोकने हेतु निगम के पास पर्याप्त एवं व्यवस्थापरक आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली नहीं थी। आन्तरिक लेखा परीक्षा प्रभावकारी नहीं थी क्योंकि त्रुटियां सुधारने एवं कमियों को दूर करने हेतु कार्यकारिणी समिति को कोई प्रतिवेदन प्रेषित नहीं किया गया था। अभिलेखीकरण एवं प्रमाणीकरण कमजोर था तथा प्राधिकारी, त्रुटियों के संकेतों के प्रति अधिकतर असंवेदनशील थे।

2.2.17 अनुशंसायें

- नकद आधारित एकल लेखाकरण प्रणाली से दोहरी लेखाकरण प्रणाली में शीघ्र बदलाव हेतु वार्षिक लेखों को तैयार करने, सम्पत्तियों एवं दायित्वों के वर्गीकरण, ह्रास को स्पष्ट करने हेतु मैनुएल बनाया जाना चाहिए;
- नियन्त्रक अभिलेखों को बनाये जाने एवं उन्हें अनुरक्षित किया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए तथा बजट एवं वार्षिक लेखे समय से तैयार किये जाने चाहिए;
- राजस्वों में वृद्धि हेतु करों को निर्धारित दरों पर अधिरोपित किया जाना चाहिए तथा दोषियों के विरुद्ध निवारक कार्यवाही की जानी चाहिए;
- सम्बन्धितों के वित्तीय-हितों की सुरक्षा हेतु सामग्रियों के क्रय तथा कार्यों के सम्पादन हेतु पारदर्शी व्यवस्था होनी चाहिए; और
- लेखापरीक्षण तथा कार्यकारिणी समिति एवं शासन को प्रतिवेदन प्रेषित करने के सम्बन्ध में विहित व्यवस्थाओं का अनुपालन किया जाना चाहिए।

वृहद प्रस्तर

2.3 उत्तर प्रदेश में नगर पालिका परिषदों में बैंक खातों का प्राधिकार, खोलने, संचालन एवं समाधान

2.3.1 प्रस्तावना

सरकार ने उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 और नगर पालिका अधिनियम, 1916 के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों में अंतिम पायदान तक लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को कार्यान्वित किया। इसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर बनाना तथा उनके अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले लोगों को बेहतर नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराना था। नगर निगम, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के रूप में शहरी स्थानीय निकाय के अन्तर्गत तीन श्रेणियाँ हैं। चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने शहरी स्थानीय निकायों में शक्तियों के विकेंद्रीकरण, कार्यकलापों और निधियों के अन्तरण तथा हस्तांतरण का मार्ग प्रशस्त किया। नगर पालिका परिषद स्थानीय स्वशासन का एक रूप है। नगर पालिका परिषद उन्हीं छोटे जिलों वाले शहरों और बड़े कस्बों में है, जिनकी शहरी जनसंख्या 20,000 से 5,00,000 के मध्य है।

नगर पालिका परिषद के राजस्व प्राप्ति के मुख्य स्रोतों में राज्य वित्त आयोग, केंद्रीय वित्त आयोग से प्राप्त अनुदान, केंद्र प्रायोजित योजनाओं से प्राप्त निधि, सांसद/विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास निधि और म्युनिसिपल निधि जैसे कि गृहकर, जलकर, संपत्ति कर, किराया शुल्क (बाजार, टैक्सी स्टैंड आदि) इत्यादि शामिल हैं।

उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 की धारा 115 (1) के तहत म्युनिसिपल निधि को सरकारी कोषागार या उपकोषागार या भारतीय स्टेट बैंक में या राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति से उत्तर प्रदेश सहकारी बैंक या अनुसूचित बैंक⁵³ में रखा जाना अपेक्षित है। प्रत्येक माह के अन्त में रोकड़ बही में दर्ज प्राप्तियों और भुगतानों को बैंक विवरण की प्रविष्टियों से मिलान किया जाना चाहिए और अन्तर होने की दशा में बैंक से मिलान करके समाधान किया जाना चाहिए और विसंगतियों को दूर किया जाना चाहिए।

नमूना जाँच किए गए नगर पालिका⁵⁴ परिषदों के अभिलेखों (अप्रैल-जून 2013) की संवीक्षा में बैंक खातों के प्राधिकार, खोले जाने, संचालन एवं समाधान में कमियाँ पाई गईं, जिसकी चर्चा अनुवर्ती प्रस्तरों में की गई है।

2.3.2 प्राधिकार और बैंक खाता खोला जाना

भारतीय रिजर्व बैंक के निर्देश 6 जी और 6 पी के प्रारंभिक निर्देश और 14 दिसम्बर 2002 के निर्देश के अनुसार सरकारी विभाग या एजेंसी सरकार से बैंक खाता खोलने और संचालित करने का प्राधिकार प्रस्तुत किए जाने पर ही बैंक की किसी शाखा में खाता खोल सकता है।

शहरी स्थानीय निकायों के निदेशक और नमूना जाँच किए गए नगर पालिका परिषदों के अभिलेखों की संवीक्षा में देखा गया कि राज्य सरकार ने म्युनिसिपल निधि के लिए

⁵³ विभिन्न सरकारी योजनाओं के लिए प्राप्त निधियाँ राष्ट्रीयकृत बैंक में अलग खातों में संबंधित योजनाओं के दिशा-निर्देशों के अनुसार रखी जाती हैं।

⁵⁴ अछनेरा, बस्ती, बिन्दकी, चित्रकूट, फरीदपुर, फतेहपुर, गाजीपुर, हरदोई, ललितपुर, मुबारकपुर, मुरादनगर, नगीना, सियाना, सुल्तानपुर और उत्तरौला।

बैंक खाता खोलने और संचालित करने के लिए नगर पालिका परिषदों को कोई विशेष निर्देश या दिशानिर्देश जारी नहीं किया।

यह इंगित किए जाने पर निदेशक, स्थानीय निकाय उत्तर प्रदेश ने बताया (अप्रैल 2013) कि नगर पालिका परिषदों के संवैधानिक निकाय होने के कारण उनके द्वारा अपनी निधियों का संचालन नगरपालिका अधिनियम, 1916 के प्रावधानों के अनुसार किया जा रहा था।

निधियों की प्राप्ति और उपभोग पर समुचित नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए केंद्र/राज्य योजनाओं के लिए अलग बैंक खाता रखा जाता है। इस प्रकार विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों के रखरखाव के लिए बैंक खाते के अलावा पहले से चल रही विशिष्ट योजनाओं के लिए अलग खाता केवल बैंक में ही रखा जाना चाहिए।

नमूना जाँच किए गए नगर पालिका परिषदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि नगर पालिकाओं द्वारा सरकार/सक्षम प्राधिकारी से समुचित स्वीकृति/प्राधिकार प्राप्त किए बिना 04 से 21 बैंक खाते एक से अधिक बैंकों में खोले गये थे।

2.3.3 प्रसुप्त बैंक खाता

नौ⁵⁵ नगर पालिका परिषदों की नमूना जाँच में पाया गया कि नगर पालिका परिषद की विभिन्न बैंक शाखाओं में खोले गए 163 बैंक खातों में से 37 प्रसुप्त खातों (परिशिष्ट 2.3.1) की धनराशि ₹ 96.82 लाख थी (₹ 96.63 लाख अपने स्रोत से, ₹ 7,000 सरकार से अनुदान के रूप में और ₹ 12,000 के स्रोत के बारे में संबंधित नगर पालिका परिषद से कोई जानकारी नहीं मिली)। ये धनराशियाँ लंबे समय तक प्रसुप्त खाते में रहीं, जिसके परिणामस्वरूप निधियाँ अवरोधित रही, जो इन नौ नगर पालिका परिषदों के अन्तर्गत आने वाले लोगों को नागरिक सुविधाएँ उपलब्ध कराने हेतु थी। सूचना मांगे जाने पर यह प्रस्तुत नहीं किया गया कि किस तिथि से ये खाते प्रसुप्त थे।

2.3.4 बैंक खातों का संचालन एवं नगर पालिका परिषदों में चालू खाते

शासकीय आदेश⁵⁶ के अनुसार नगर पालिका परिषद द्वारा भारतीय स्टेट बैंक या अन्य राष्ट्रीयकृत बैंक में ब्याज धारक बचत खाता खोला जाना चाहिए।

इसके उल्लंघन में नमूना जाँच वाले सभी 15 नगर पालिका परिषदों ने विभिन्न राष्ट्रीयकृत बैंकों में 60 चालू खाते खोले थे और इन चालू खातों में ₹ 19.71 करोड़ (परिशिष्ट 2.3.1) बिना ब्याज के अवशेष था। परिणामस्वरूप ₹ 1.67 करोड़⁵⁷ (परिशिष्ट 2.3.2) की ब्याज के रूप में क्षति हुई। इसके अतिरिक्त नमूना जाँच की गई 15 नगर पालिका परिषदों में से किसी ने भी, माँग किए जाने के बावजूद बैंक खाता खोले जाने की तिथि तथा प्राधिकार से संबंधित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये।

2.3.5 राज्य सरकार के खाते में बैंक ब्याज को जमा न किया जाना

शासकीय आदेश के अनुसार नगर पालिका परिषदों द्वारा अर्जित ब्याज (केंद्र/राज्य की योजनाओं की निधि के बचत बैंक खातों से) को सरकारी लेखे में जमा किया जाना था।

⁵⁵ बस्ती, बिन्दकी, चित्रकूट, हरदोई, ललितपुर, मुबारकपुर, मुरादनगर, सुल्तानपुर और उतरौला

⁵⁶ नम्बर ए-1-122/दस-2012-दस (33) 2010 दिनांक 31 मार्च 2012

⁵⁷ चार प्रतिशत प्रतिवर्ष 3/2009 से 3/2013

नमूना जाँच की गई 15 नगर पालिका परिषदों की संवीक्षा में पाया गया कि नौ नगर पालिका परिषदों⁵⁸ ने शासकीय लेखे में ₹ 1.16 करोड़ (परिशिष्ट 2.3.3) का अर्जित ब्याज नहीं जमा किया और छः नगर पालिका परिषदों⁵⁹ ने न तो अर्जित ब्याज तथा उन्हें शासकीय लेखे में जमा करने के अभिलेखों का रख-रखाव किया गया और न ही माँगे जाने पर कोई विवरण प्रस्तुत किया ।

2.3.6 बैंक खाते के अवशेषों का रोकड़ बही से मिलान न किया जाना

नेशनल म्युनिसिपल एकाउंट मैनुअल के अध्याय 30.7 के अनुसार नगर पालिका परिषदों को बैंक विवरण और रोकड़ बही के रोकड़ अवशेषों को दर्शाने वाला मासिक समाधान विवरण तैयार किया जाना आवश्यक है। प्रत्येक वित्तीय वर्ष और प्रत्येक माह के अंत में समाधान के माध्यम से कोषागार/बैंक पास बुक के अवशेषों एवं रोकड़ बही में दर्शित अवशेषों के बीच अंतर का पता लगाने में मदद मिलती है। रोकड़ बही अवशेष का समाधान न किए जाने के कारण गलत ढंग से क्रेडिट और डेबिट, प्राप्त ब्याज और बैंक द्वारा प्रभारित कमीशन आदि का पता नहीं लग पाता।

नमूना जाँच किये गये 15 नगर पालिका परिषदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि न तो समाधान विवरण तैयार किया गया और न ही बैंक लेखे से मिलान किया गया, जो कि इकाई की वित्तीय स्थिति की सही और निष्पक्ष छवि के लिए लेखा प्रक्रिया का आवश्यक अंग है। परिणामस्वरूप 2012-13 (31.3.13 तक) की अवधि में रोकड़ बही के अवशेषों और कोषागार/बैंक पासबुक के अवशेषों में ₹ 24.93 करोड़ का अन्तर था (परिशिष्ट 2.3.4)। अतः नगर पालिका परिषदों के वित्तीय विवरण में दर्शित आंकड़ों की सत्यता और प्रमाणिकता को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका। अवशेषों का समाधान न किया जाना कमजोर निधि प्रबन्धन को इंगित करता है, जिससे बैंक खाता निष्क्रिय रहा, यद्यपि ₹ 96.82 लाख उन प्रसुप्त बैंक खातों में निष्क्रिय था। रोकड़ बही के अंतिम अवशेष का नगर पालिका परिषदों द्वारा न तो विश्लेषण किया गया और न ही लेखापरीक्षा को अन्तर का कारण प्रस्तुत किया गया।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर नगर पालिका परिषदों ने उत्तर में बताया (अप्रैल-जून 2013) कि यह अन्तर न भुनाए गए चेक, कालावरोधित चेक, और बैंक ब्याज की धनराशि के कारण है।

नगर पालिका परिषदों का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। नगर पालिका परिषदों ने अपने उत्तर के समर्थन में कोई विवरण या अभिलेख नहीं प्रस्तुत किया।

बैंक खातों के प्राधिकार/संचालन के संबंध में शासन/निदेशक स्थानीय निकाय ने स्थानीय निकायों के लिए निर्देश/मार्गदर्शन नहीं जारी किया। वित्तीय प्रबन्धन के संबंध में नगर पालिका परिषदों के कार्यकलापों को सुनिश्चित नहीं किया गया। बचत बैंक खाते में फंड जमा करने के संबंध में शासन के आदेश का पालन नहीं किया गया, परिणामस्वरूप नगर पालिका परिषदों द्वारा ब्याज की हानि वहन की जा रही थी। बड़ी संख्या में बैंक खाते खोले गए, जिसमें से 23 प्रतिशत निष्क्रिय थे। प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए योजना निधि पर अर्जित ब्याज को शासकीय खाते में नहीं जमा किया गया। आवश्यक होते हुए भी रोकड़ अवशेषों का आवर्ती समाधान बैंक विवरण के साथ रोकड़ बही के अवशेषों से नहीं किया गया।

⁵⁸ बस्ती, बिन्दकी, फरीदपुर, फतेहपुर, गाजीपुर, ललितपुर, मुरादनगर, सयाना और उत्तरौला

⁵⁹ अछनेरा, चित्रकूट, हरदोई, मुबारकपुर, नगीना और सुल्तानपुर

नगर पालिका परिषदों द्वारा वित्तीय प्रबंधन का विनियमन इस प्रकार किया जाना चाहिए, जिससे निधि का वांछित उपयोग सुनिश्चित किया जा सके। नगर पालिका परिषदों के विविध निधियों के संबंध में राज्य सरकार/निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा बैंक खातों, आवर्ती समाधान के समुचित रखरखाव के लिए आवश्यक निर्देश जारी किया जाना चाहिए, ताकि निधियों के दुर्विनियोग और शासकीय क्षति से बचा जा सके।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित (सितम्बर 2013) किया गया; उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.1 ठेकेदार का पक्ष लेना

नगर निगम सहारनपुर द्वारा बिना प्रभावी हित सुनिश्चित किये पार्किंग शुल्क संग्रह करने के लिए ठेका देना जिससे ₹ 35.54 लाख का त्रुटिपूर्ण भुगतान किया जाना।

नगर निगम (निगम) सहारनपुर रेत/बजरी ढोने वाले वाहनों के मालिकों से पार्किंग शुल्क की वसूली करता है एवं तत्क्रम में, पार्किंग स्थल की नीलामी हेतु मार्च 2008 में निविदा आमन्त्रित की गयी। निविदा के अनुसार सफल बोलीदाता द्वारा नीलामी की 25 प्रतिशत धनराशि निविदा स्वीकृति के दिन जमा की जानी थी तथा शेष धनराशि तीन समान किस्तों जून-2008, सितम्बर-2008 एवं दिसम्बर 2008 में जमा की जानी थी। शेष धनराशि जमा करने में असफल रहने पर केवल निविदा ही निरस्त नहीं की जानी थी बल्कि शेष धनराशि पर 10 प्रतिशत वार्षिक साधारण ब्याज की वसूली भी की जानी थी। ठेकेदार को हैसियत और चरित्र प्रमाण पत्र भी प्रस्तुत करना था तथा निगम के साथ नीलामी की धनराशि के 10 प्रतिशत के स्टाम्प पेपर पर एक अनुबन्ध गठित करना था।

हैसियत प्रमाण पत्र और चरित्र प्रमाण पत्र जमा न करने के बावजूद ठेकेदार को उपरोक्त कार्य ₹ 50.53 लाख में दिया गया।

ठेकेदार ने ₹ 12.63 लाख के बजाय ₹ 10.60 लाख जमा किया। सबसे अधिक जोखिम समय सीमा में अवशेष धनराशि को ठेकेदार द्वारा भुगतान किये जाने का था। इस जोखिम को कम करने का प्रभावी तरीका सम्पूर्ण धनराशि की बैंक गारन्टी प्राप्त करना था। यह नहीं किया गया। ठेकेदार अवशेष धनराशि ₹ 37.90 लाख का समय से भुगतान करने में असफल रहा।

इस ओर इंगित किये जाने पर नगर आयुक्त, नगर निगम सहारनपुर ने बताया (जनवरी 2013) कि प्रशासक/जिला मजिस्ट्रेट द्वारा ₹ 24.23 लाख के साथ ही 10 प्रतिशत ब्याज की वसूली हेतु ठेकेदार को नोटिस जारी किया गया था (मार्च 2009)। ठेकेदार द्वारा नोटिस के विरुद्ध माननीय उच्च न्यायालय इलाहाबाद में वाद दाखिल किया गया था (2011) तथा मामले में स्थगन आदेश प्रदान किया गया था (2011)।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जनवरी 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है। (जून 2014)

2.4.2 अनुपयुक्त प्रक्रिया

नगर निगम, इलाहाबाद द्वारा दुधारू पशु कालोनी के विकास पर दुधारू पशुओं को निगम सीमा से बाहर स्थानान्तरित करने के उद्देश्य को प्राप्त किये बिना ₹ 1.60 करोड़ व्यय किया जाना।

बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रम में नगर निगम, इलाहाबाद ने नगरीय सीमा के बाहर दुधारू पशुओं के पालकों के लिए बेला कछार, फाफामऊ इलाहाबाद में 1.75 हेक्टेयर क्षेत्र में ₹ 1.72 करोड़ की अनुमानित लागत पर एक दुधारू पशु कालोनी विकसित करने का निर्णय लिया (सितम्बर-2008) जिसमें विकसित किये जाने वाले कार्यों में 100 भूखण्ड, एक पशु चिकित्सालय, 10 हार्स पावर का एक मिनी नलकूप, जलापूर्ति व्यवस्था, एक सार्वजनिक शौचालय (10 शीट युक्त), 9 दुकानें तथा एक गार्ड

रूम सम्मिलित थे। कार्य एक प्राइवेट फर्म⁶⁰ को जुलाई 2009 तक पूर्ण करने के लिये सौंपा गया था (फरवरी 2009)। कालोनी विकसित किये जाने का उद्देश्य दुधारू पशुओं को नगरीय सीमा से बाहर स्थानान्तरित किया जाना था।

नये स्थान पर विद्यमान पशुपालकों के स्थानान्तरित न होने का जोखिम था। इस जोखिम को कम करने का सही तरीका था कि इन पार्टियों से स्थानांतरण की स्वीकार्यता की जांच कर ली जाती तथा निर्धारित प्रीमियम का संग्रह अग्रिम में भुगतान करने की सहमति ले ली जाती।

नगर निगम, इलाहाबाद के अभिलेखों की जाँच में पाया गया (अप्रैल 2010) कि नगर निगम ने मात्र 1.23 हेक्टेयर भूमि अधिग्रहीत की क्योंकि शेष 0.52 हेक्टेयर भूमि पर स्वामित्व सम्बन्धी विवाद था। अग्रेतर नगर निगम ने पशु पालकों को विक्रित प्रत्येक भूखण्ड की लागत सुनिश्चित किये बगैर कार्यादेश निर्गत कर दिया। फर्म ने अधिग्रहीत भूमि पर फरवरी 2009 में विकास कार्य प्रारम्भ कर दिया तथा ₹ 1.60 करोड़ की लागत से मई 2010 तक 61 भूखण्डों, 6 दुकानों तथा एक पशु चिकित्सालय का निर्माण किया। तथापि, अगस्त 2013 तक भूखण्ड अनावंटित पड़े थे क्योंकि पशु पालक नगर निगम द्वारा भूखण्डों की निर्धारित प्रीमियम की धनराशि ₹ 3,023.00 प्रति वर्ग मीटर की दर से भुगतान करने के लिये तैयार नहीं थे।

नगर आयुक्त द्वारा सूचित किया गया (जून 2012) कि उक्त प्रीमियम की राशि 50 प्रतिशत कम करने हेतु दिसम्बर 2011 में शासन को प्रस्ताव भेजा गया था। शासन का उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2013)। नगर निगम को कालोनी का विकास कार्य आरम्भ करने से पूर्व भूखण्डों की प्रीमियम राशि सुनिश्चित कर लेनी चाहिए थी।

विद्यमान पशु स्वामियों से स्वीकार्यता सुनिश्चित किये बिना ₹ 1.60 करोड़ का व्यय किया जाना अनुचित था। दुधारू पशुओं को म्युनिसिपल/नगर सीमा से बाहर स्थानान्तरित करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (फरवरी 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.3 अधोमानक कार्य

मान्यवर कांशीराम नगर विकास योजनान्तर्गत नगर पंचायत सहजनवाँ में बिना बेस कोट के इण्टरलाकिंग पेवर ब्लॉक ईटें सड़क के ऊपर लगाये जाने के फलस्वरूप ₹ 2.45 लाख का अधोमानक कार्य किया जाना।

मुख्य अभियन्ता (केन्द्रीय परिक्षेत्र) लोक निर्माण विभाग लखनऊ के परिपत्र (जनवरी 2007) के अनुसार किसी भी मार्ग के निर्माण के लिए ब्लॉक के नीचे 20 मि.मी. से 40 मि.मी. मोटी बालू डालने तथा सड़क पर इण्टर लाकिंग पेवर ब्लॉक ईटें बिछाने के लिए उसके नीचे 20 मिलीमीटर से 30 मिलीमीटर का वाटर बाउण्ड मैकडम अथवा वाटर मिक्स मैकडम का ग्रेनुलर सब बेस का प्रावधान है।

मान्यवर कांशीराम नगर विकास योजना के अन्तर्गत नगर पंचायत सहजनवाँ, गोरखपुर में वार्ड संख्या एक में जिगना पिच रोड से सहजनवाँ गाँव के मन्दिर एवं अमरजीत के मकान तक इण्टरलाक रोड व नाली के निर्माण हेतु शासन द्वारा ₹ 14.55 लाख के ब्याज रहित ऋण की स्वीकृति प्रदान की गई थी (फरवरी 2010)। अधिशाषी अधिकारी,

⁶⁰ मेसर्स सिंह एसोसिएट्स, स्टैनली रोड, इलाहाबाद।

नगर पंचायत, सहजनवाँ ने 450 मीटर लम्बाई और 3.5 मीटर चौड़ाई में 0.08 मीटर निचली सतह पर 1575 वर्गमीटर इण्टरलाकिंग ब्लाक हेतु ₹ 14.12 लाख की स्वीकृति प्रदान की (मार्च 2010)। कार्य के लिए मार्च 2010 में निविदा आमन्त्रित की गई थी। मेसर्स कल्याणी एसोसिएट, गोरखपुर के साथ विभागीय आगणन की दर से 0.5 प्रतिशत कम दर पर अनुबंध गठित किया गया (मार्च 2010)।

अधिशायी अधिकारी नगर पंचायत, सहजनवाँ के अभिलेखों की जाँच में पाया गया (नवम्बर 2011) कि प्राक्कलन के विपरीत पेवर ब्लाक ईट बिछाने के सम्पादित कार्य की मात्रा 1888 वर्ग मीटर थी एवं माप पुस्तिका के अनुसार 1483 वर्ग मीटर बेस कोट के कार्य पर ₹ 11.40 लाख का भुगतान किया गया था जिसके परिणामस्वरूप इण्टरलाकिंग रोड के निर्माण पर 405 वर्ग मीटर (1,888—1,483 वर्ग मीटर) स्थल पर पेवर ब्लाक ईटों का कार्य बिना बेस कोट तैयार कर ठेकेदार को अधोमानक कार्य पर ₹ 2.45⁶¹ लाख का भुगतान किया गया। इस प्रकार बिना बेस कोट के इण्टरलाकिंग पेवर ब्लाक ईटों के बिछाये जाने से ₹ 2.45 लाख का अधोमानक कार्य कराया गया।

उक्त के सम्बन्ध में इंगित किये जाने पर अधिशायी अधिकारी द्वारा बताया गया कि (माह नवम्बर 2011 और मई 2012 में) ठेकेदार द्वारा ईट-रोड़ी को कार्य स्थल पर बिछाने हेतु भुगतान किया गया था। निर्धारित प्राक्कलित मात्रा से अधिक के कार्य कराये जाने के सम्बन्ध में पूछे जाने पर अधिशायी अधिकारी द्वारा बताया गया कि स्थानीय आवश्यकतानुसार एवं अध्यक्ष, नगर पालिका परिषद के आदेश पर कार्य कराया गया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कार्य मुख्य अभियन्ता (केन्द्रीय परिक्षेत्र) लोक निर्माण विभाग, लखनऊ द्वारा निर्धारित मानक के अनुसार नहीं कराया गया था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (फरवरी 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.4 कपटपूर्ण मापन

नगर पंचायत, नरौरा, जनपद बुलन्दशहर में नाले के निर्माण पर काल्पनिक माप के कारण अधिक भुगतान ₹ 1.56 लाख

वित्तीय नियमों⁶² में प्राविधानित है कि किसी बिल को हस्ताक्षरित करने के पूर्व बिल में अंकित मात्राओं को माप पुस्तिका में अंकित मात्राओं से मिलान किया जाना चाहिये और देखा जाना चाहिये कि दरें सही अंकित की गयी हैं तथा सभी गणनाओं की अंकगणितीय शुद्धता की जाँच कर ली गई है। जब बिल चालू लेखे का हो तो पूर्व बिल से इसका मिलान किया जाना चाहिये। तत्पश्चात भुगतान ज्ञापन बनाया जाना चाहिए और कटौतियाँ, यदि कोई हो, की जानी चाहिए।

अधिशायी अधिकारी नगर पंचायत नरौरा, जनपद बुलन्दशहर ने राज्य वित्त आयोग की निधि से वार्ड संख्या 6 में अंगूरी देवी के मकान से गिरीश कुमार के खेत तक नाला निर्माण हेतु ₹ 4.94 लाख का आगणन स्वीकृत किया (जून 2008)। अल्पकालीन निविदा

⁶¹ 1888 वर्ग मी0 - 1483 वर्ग मी0 = 405 वर्ग मी0 x ₹ 604 प्रति वर्ग मी0 = ₹ 2,44,620

⁶² वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड VI अनुच्छेद 448

सूचना पर निविदा आमंत्रित की गयी (जून 2008)। अधिशाषी अधिकारी ने स्वीकृत विभागीय आगणन दरों से 10 प्रतिशत अधिक पर मेसर्स प्रकाश इण्टरप्राइजेज को कार्यदेश निर्गत किया (जुलाई 2008)।

अधिशाषी अधिकारी, नगर पंचायत नरौरा के अभिलेखों की जाँच में पाया गया (जून 2010) कि माप पुस्तिका एवं देयकों के अनुसार मार्च, अप्रैल एवं सितम्बर 2009 में ली गई माप के अनुसार किये गये कार्य की लागत क्रमशः ₹ 3.76⁶³ लाख, ₹ 5.32⁶⁴ लाख एवं ₹ 4.40⁶⁵ लाख थी, और तदनुसार भुगतान किया गया था। सितम्बर 2009 में कृत कार्य की मात्राओं तथा कार्य की अद्यतन माप एवं किये गये कार्य की लागत अप्रैल 2009 में कृत कार्य की मात्राओं एवं लागत से कम था। इस प्रकार नाला निर्माण के काल्पनिक माप के कारण ₹ 1.56⁶⁶ लाख का अधिक भुगतान हुआ।

इंगित किये जाने पर (जून 2010) अधिशाषी अधिकारी ने बताया कि तथ्यों के परीक्षणोपरान्त कार्यवाही की जाएगी तथा पुनः सूचित किया (अगस्त 2013) कि नगर पंचायत के खाते में ठेकेदार द्वारा ₹ 2.00 लाख जमा कर दिये गये (फरवरी 2012)। लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरण संज्ञान में लाने पर फरवरी 2012 में वसूली कर ली गई, किन्तु काल्पनिक माप एवं अधिक भुगतान के लिये उत्तरदायी व्यक्ति/व्यक्तियों के विरुद्ध कृत कार्यवाही के बारे में सूचित नहीं किया गया।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (फरवरी 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.5 अलाभकारी व्यय एवं परिहार्य हानि

नगर पालिका परिषद, फतेहपुर में दुकानों के उपयोग के अपर्याप्त मूल्यांकन के कारण दुकानों के निर्माण पर अलाभकारी व्यय ₹ 56.31 लाख एवं परिहार्य राजस्व हानि ₹ 75.36 लाख

अपने स्वयं के स्रोतों से आय सृजित करने की दृष्टि से नगर पालिका परिषद फतेहपुर द्वारा एक ही स्थान पर सब्जी बेचने के लिए सब्जी विक्रेताओं को एक बाजार उपलब्ध कराने के लिए जलकल परिसर के पीछे सब्जी मंडी के निर्माण का फैसला लिया (सितम्बर 2006)। नगर पालिका परिषद द्वारा सब्जी मंडी में ₹ 56.31 लाख की लागत से 82 दुकानों का निर्माण कराया गया था (जुलाई 2008)। दुकानों को सब्जी विक्रेताओं को ₹ 1.50 लाख प्रति दुकान के प्रीमियम पर और दुकानों के आकार के आधार पर किराया ₹ 1800 से ₹ 2000 प्रति माह तय कर (अक्टूबर 2008) आवंटित किया जाना था।

नगर पालिका परिषद, फतेहपुर के अभिलेखों के जाँच (मई/जून 2013) में पाया गया कि दुकानों को तय दरों पर आवंटन न किये जाने के कारण, नगर पालिका परिषद द्वारा 13 महीने की अवधि में तीन बार⁶⁷ दुकानों की प्रीमियम राशि और किराया संशोधित किया गया और अन्त में नवम्बर 2009 में प्रीमियम राशि को घटा कर ₹ 60,000 और किराये को ₹ 550 प्रति दुकान प्रति माह कर दिया गया। दुकानों के आवंटन के लिए विज्ञापन/नोटिस अक्टूबर 2008, नवम्बर 2008 और फरवरी 2010 में

⁶³ प्रथम रनिंग बिल दिनांक 05.03.2009

⁶⁴ द्वितीय रनिंग बिल दिनांक 17.04.2009

⁶⁵ द्वितीय एवं अन्तिम रनिंग बिल दिनांक 22.09.2009

⁶⁶ ₹ 5,32,191 (द्वितीय रनिंग बिल का भुगतान) घटाया ₹ 3,75,670 (प्रथम रनिंग बिल का भुगतान)

⁶⁷ अक्टूबर 2008, दिसम्बर 2008 एवं नवम्बर 2009

जारी किए गये थे लेकिन केवल 36 दुकानों के लिए आवेदन पत्र प्राप्त हुए थे (अगस्त 2013)। आवंटन न होने के परिणामस्वरूप निर्मित दुकानों का उपयोग नहीं किया जा रहा था तथा नगर पालिका परिषद को प्रीमियम से आय ₹ 49.20 लाख⁶⁸ और किराये के रूप में ₹ 26.16 लाख⁶⁹ (अगस्त 2013) का नियमित और आवर्ती आय से वंचित रहना पड़ा। इस प्रकार नगर पालिका द्वारा दुकानों के निर्माण से पूर्व उनके उपयोग आकलन किये बिना दुकानों के निर्माण पर ₹ 56.31 लाख का अलाभकारी व्यय एवं ₹ 75.36 लाख (अगस्त 2013) की परिहार्य राजस्व हानि हुई।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर कार्यकारी अधिकारी द्वारा यह बताया गया (जून 2013) कि दुकानों के आवंटन हेतु विज्ञापन फरवरी 2010 में किया गया था लेकिन किसी भी दुकान का आवंटन नहीं किया जा सका और आगे यह बताया गया कि दुकानों के आवंटन हेतु प्रयास किये जा रहे हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। माँग का यथोचित आकलन पर्याप्त टोस माँग के बिना महत्वपूर्ण नहीं होगा (क्षमतावान पार्टियों द्वारा अग्रिम भुगतान के माध्यम से) क्योंकि यह स्थान की अनुपयोगिता/कम उपयोगिता के जोखिम से भरा है।

परिणामस्वरूप दुकानों के निर्माण पर ₹ 56.31 लाख का अलाभकारी व्यय तथा ₹ 75.36 लाख की परिहार्य राजस्व हानि दुकानों के प्रीमियम तथा किराये के रूप में हुई (अगस्त 2013)।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जून 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.6 निरर्थक व्यय

व्यावहारिक पक्ष सुनिश्चित किये बिना नगर पालिका परिषद, पडरौना कुशीनगर ने सड़क सफाई मशीन क्रय करने के निर्णय से ₹ 6.49 लाख का निष्क्रिय निवेश।

नगर पालिका परिषद, पडरौना, कुशीनगर ने बारहवें वित्त आयोग की धनराशि से अपने बोर्ड की बैठक में जून 2008 में नगर पालिका की सड़कों को साफ करने हेतु एक सड़क सफाई मशीन क्रय करने का निर्णय लिया जिसके लिए प्रशासनिक अनुमोदन (जुलाई 2009) तथा वित्तीय स्वीकृति ₹ 6.49 लाख (सितम्बर 2009) अपर जिलाधिकारी, (वित्त/राजस्व) कुशीनगर द्वारा दी गयी थी।

अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, पडरौना कुशीनगर के अभिलेखों की जाँच में पाया गया (अक्टूबर 2010) कि बिना प्रदर्शन एवं नगर पालिका की सड़कों की सफाई में पर्यावरण उपयोगिता को सुनिश्चित किये ही उपरोक्त निर्णय मशीन के क्रय हेतु लिया गया था। उक्त निर्णय के अनुपालन में अधिशाषी अधिकारी ने एक फर्म को ₹ 6.49 लाख की मूल्य की मशीन आपूर्ति हेतु क्रयादेश जारी किया (सितम्बर 2009)। फर्म⁷⁰ को ₹ 6.49 लाख अग्रिम भुगतान भी किया गया (सितम्बर-2009)। फर्म द्वारा नगर पालिका को मशीन की आपूर्ति की गयी (नवम्बर-2009)। जब मशीन को प्रयोग में लाया गया तो दुकानदारों एवं नगर पालिका के निवासियों ने उसके प्रयोग का विरोध किया, क्योंकि उसके कारण वातावरण में बहुत अधिक मात्रा में धूल हो जाती थी। परिणामस्वरूप मशीन का प्रयोग बन्द कर दिया गया, जो कि निष्क्रिय पड़ी हुई थी जिससे अगस्त 2013 तक ₹ 6.49 लाख का निवेश निष्क्रिय रहा।

⁶⁸ प्रीमियम राशि ₹ 60,000 प्रति दुकान x 82 दुकान = ₹ 49,20,000

⁶⁹ किराया प्रति दुकान ₹ 550 x 82 दुकान x 58 माह (10/2008 से 08/2013) = ₹ 26,15,800

⁷⁰ उत्तर प्रदेश एनवायरोटेक, लखनऊ

उत्तर में अधिशाषी अधिकारी ने स्वीकार किया (अगस्त 2013) कि मशीन अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जनवरी 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.7 श्रम उपकर की कटौती न होना

नगर निगम वाराणसी द्वारा वर्ष 2010-13 के दौरान ठेकेदारों द्वारा कराये गये निर्माण कार्यों के बिलों से ₹ 2.12 करोड़ श्रम उपकर की कटौती न किया जाना

रोजगार को विनियमित तथा भवनों के सेवा शर्तों एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों को उनकी सुरक्षा प्रदान करने के उद्देश्य से भारत सरकार ने "भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार का विनियमिकरण और सेवा शर्तों) अधिनियम-1996" लागू किया जो मार्च 1996 से प्रचलन में आया। राज्य सरकार ने भी अधिनियम को एक अधिसूचना⁷¹ (फरवरी-2009) और बाद में अधिनियम के अनुपालन उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कर्मकारों कल्याण बोर्ड (नवम्बर-2009) गठित⁷² किया। बोर्ड निर्माण कार्य की कुल लागत का एक प्रतिशत की दर से उपकर इकट्ठा करने के लिए, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों कल्याण उपकर अधिनियम 1996 की धारा 3 (2) के अन्तर्गत प्राधिकृत है। अग्रेतर राज्य सरकार ने फरवरी 2010 में सभी विभागों के विभागाध्यक्षों को निर्देश जारी किये कि इस अधिनियम का अनुपालन करें तथा अपने अधीनस्थ कार्यालयों को ठेकेदारों के भुगतान बिलों से उपकर की कटौती सुनिश्चित करने हेतु आदेश जारी करें एवं श्रम उपकर की कटौती की धनराशि को ठेकेदारों के बिलों से काटकर बोर्ड को क्रास चेक/बैंक ड्राफ्ट सचिव, उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के नाम बनवा कर जमा करना सुनिश्चित करें।

शासन ने जवाहर लाल नेहरू नेशनल अरबन रिन्यूवल मिशन के अन्तर्गत स्टार्म वाटर ड्रेनेज प्रोजेक्ट हेतु ₹ 253.73 करोड़ स्वीकृत किया। कार्य अप्रैल 2010 में मेसर्स एल. एण्ड टी. ओखला नई दिल्ली (ठेकेदार) ने शुरू किया था। फर्म को वाराणसी शहर में स्टार्म वाटर ड्रेनेज कार्यों हेतु ₹ 212.36 करोड़ 18 मई 2010 एवं 29 अगस्त 2013 को भुगतान किया गया।

नगर निगम, वाराणसी के लेखा अभिलेखों की जाँच (सितम्बर 2013) में पाया गया कि वाराणसी शहर वाटर ड्रेनेज वर्क्स के विरुद्ध ठेकेदार को कुल धनराशि ₹ 212.36 करोड़, ₹ 46.71 करोड़ व्यापार कर, आयकर एवं जुटाव (मोबलाइजेशन) अग्रिम की कटौती करने के पश्चात शुद्ध भुगतान ₹ 165.65 करोड़ किया गया किन्तु सांविधिक कटौती श्रम उपकर ₹ 2.12 करोड़ (निर्माण कार्य के कुल लागत का एक प्रतिशत धनराशि) ठेकेदार के भुगतान बिल से नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर नगर आयुक्त, नगर निगम, वाराणसी ने बताया (सितम्बर-2013) कि ठेकेदार से कटौती कर ली जायेगी।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

⁷¹ अधिसूचना संख्या-143 दिनांक 04.02.2009

⁷² अधिसूचना संख्या-1411 दिनांक 20.11.2009

2.4.8 निरर्थक व्यय

पूर्ण संरेखण पर बिना अनुमति प्राप्त किये कार्य प्रारम्भ करने से ₹ 2.29 करोड़ का निरर्थक व्यय होना

वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर-378 के अनुसार भूमि पर कोई कार्य तब तक शुरू नहीं करना चाहिए जब तक कि उसे जिम्मेदार सिविल अधिकारी द्वारा पूर्ण रूप से उपलब्ध न करा दिया जाये।

कानपुर नगर के सीवरेज को जाजमऊ के सीवेज ट्रीटमेन्ट प्लान्ट तक अबाधगति से बहाव के उद्देश्य से तथा इसे गंगा नदी में अवमुक्त करने के लिए जवाहर लाल नेहरू नेशनल अरबन रिनूअल मिशन के अन्तर्गत एक परियोजना पुरानी सीवर लाइन को बदलकर 2,000 मिलीमीटर व्यास की नई सीवर ट्रंक लाईन दादामियाँ मजार (छबीलेपुरवा) से फूलबाग में कामन मेनहोल (लम्बाई 8,930 मीटर) तक कुमाऊँ रेजिमेन्ट (आर्मी) कानपुर कैंटोमेन्ट क्षेत्र से होकर स्वीकृत की गई थी (2007-08)।

नगर निगम कानपुर के अभिलेखों की जाँच (सितम्बर 2013) में पाया गया कि कैंटोमेन्ट बोर्ड ने सीवर ट्रंक लाईन (मई 2009) बिछाने हेतु छबीले पुरवा से लालकुर्ती तक इस शर्त के साथ प्रदान की थी कि शेष क्षेत्र में सीवर ट्रंक लाईन बिछाने की अनुमति ग्राउण्ड निरीक्षण के बाद दिया जायेगा क्योंकि सीवर की संरेखण रक्षा विभाग की भूमि से गुजर रही थी।

गंगा प्रदूषण नियन्त्रण इकाई, उत्तर प्रदेश जल निगम, कानपुर को अनुमानित लागत ₹ 31.50 करोड़ से सीवर ट्रंक लाईन डालने हेतु कार्यदायी संस्था नामित किया गया था। कार्यदायी संस्था द्वारा सीवर ट्रंक लाईन का निर्माण करने हेतु एक ठेकेदार⁷³ को ₹ 31.40 करोड़ की लागत में ठेका दिया गया था। कार्य प्रारम्भ अक्टूबर 2008 एवं पूर्ण 31 मार्च 2010 को किया जाना था (जिसे 30 जून 2013 तक बढ़ाया गया था)। पूर्ण संरेखण पर अनुमति प्राप्त किये बिना कार्यदायी संस्था द्वारा कार्य प्रारम्भ कर दिया गया (अक्टूबर 2008)। लालकुर्ती तक कार्य आंशिक रूप से पूर्ण किया गया (मार्च 2010) तथा आगे संरेखण पर सीवर ट्रंक लाईन का कार्य कैंटोमेन्ट बोर्ड द्वारा रोक दिया गया।

कैंटोमेन्ट बोर्ड द्वारा एक वैकल्पिक संरेखण⁷⁴ का सुझाव दिया गया। जिसे मुख्य अभियन्ता, जल निगम द्वारा स्वीकृत दी गई (अप्रैल 2011)। संरेखण के बदलने से पुराने संरेखण पर व्यय की गई धनराशि ₹ 2.29 करोड़ (695 मीटर पर)⁷⁵ व्यर्थ हो गई क्योंकि नया संरेखण जहाँ अन्तिम बिन्दु था उससे 695 मीटर पहले था तथा सीवर ट्रंक लाइन से दूर था तथा सीवर ड्रेनेज के उद्देश्य को प्रभावित करता था।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर नगर आयुक्त, नगर निगम, कानपुर ने बताया कि कैंटोमेन्ट बोर्ड द्वारा सीवर ट्रंक लाइन बिछाने हेतु लालकुर्ती तक अनुमति प्रदान की गई थी। आगे सीवर ट्रंक लाइन बिछाने की अनुमति कैंटोमेन्ट बोर्ड द्वारा नहीं दी गयी

⁷³ मैसर्स ज्योति बिल्डटेक, प्राइवेट लिमिटेड

⁷⁴ ट्रेनिंग ग्राउण्ड से वी आई पी मार्ग, सर्किट हाउस, रेलवे ग्राउण्ड, सी सी पडाव, सब्जी मण्डी होते हुए कामन मेन होल तक।

⁷⁵ 5-6 बी जी एल 200 मीटर ₹ 25460.78 प्रति मी0 व्यय ₹ 50,92,156

7-8 बी जी एल 150 मीटर ₹ 35850.38 प्रति मी0 व्यय ₹ 53,77,557

8-9 बी जी एल 150 मीटर ₹ 33452.78 प्रति मी0 व्यय ₹ 50,17,917

9-10 बी जी एल 195 मीटर ₹ 38247.98 प्रति मी0 व्यय ₹ 74,58,356

थी। जिससे कि कैंटोमेन्ट बोर्ड द्वारा सुझाये गये वैकल्पिक संरेखण को स्वीकार कर लिया गया। यह भी बताया गया कि निर्मित सीवर ट्रंक लाईन ट्रेन्चिंग ग्राउण्ड से लालकुर्ती (695 मीटर) का उपयोग वहाँ पर पहले से अस्तित्व में रहने वाले नाले को जोड़ कर किया जाएगा।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इस नाले को जोड़ने के लिए प्रारम्भिक तौर पर परियोजना के डिजाइन में प्रस्तावित नहीं था। पूरे संरेखण पर कैंटोमेन्ट से अनुमति प्राप्त किये बिना सीवर ट्रंक लाइन बिछाने पर कार्य प्रारम्भ करने से व्यय धनराशि ₹ 2.29 करोड़ व्यर्थ हो गया।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया था। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.9 अलाभकारी व्यय

नगर पंचायत, डासना, गाजियाबाद में बिना डम्पर प्लेसर के कूड़ेदान (डस्टबिन) क्रय करने से अलाभकारी व्यय ₹ 16.22 लाख

वित्तीय नियमों (वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 179) में प्राविधानित है कि अग्रिम या आवश्यकता से अधिक मात्रा में स्टोर सामग्रियों का क्रय करना प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से शासकीय हानि की तरह है। नगर पंचायत डासना, गाजियाबाद में कूड़े के ढेर और अन्य ठोस अपशिष्ट के संग्रह एवम निस्तारण हेतु कूड़ेदान⁷⁶ एवं डम्पर प्लेसर⁷⁷ का क्रय किया जाना था।

नगर पंचायत, डासना के अभिलेखों की जाँच (जून 2011) में पाया गया कि अधिशाषी अधिकारी ने शहरी ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन हेतु मान्यवर कांशीराम शहरी समग्र विकास योजनान्तर्गत डम्पर प्लेसर एवं कूड़ेदान क्रय हेतु प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति दी (फरवरी 2008)। डम्पर प्लेसर एवं कूड़ेदान के क्रय हेतु निविदा आमन्त्रित की गई तत्पश्चात्, आपूर्ति आदेश (जून 2008) मेसर्स ऊषा इन्जीनियरिंग, साहिबाबाद, गाजियाबाद को 30 कूड़ेदान और एक डम्पर प्लेसर क्रमशः ₹ 16.22 लाख एवं ₹ 3.24 लाख में आपूर्ति करने हेतु निर्गत किया गया था।

जून/जुलाई 2008 के दौरान ₹ 16.22 लाख के कूड़ेदान प्राप्त किये गये किन्तु कूड़ेदान को उठाने तथा एकत्रित किये गये कूड़े के ढेर को निस्तारण हेतु डम्पर प्लेसर का क्रय नहीं किया गया। बिना डम्पर प्लेसर के 30 नग कूड़ेदान कार्यालय प्रांगण में निष्क्रिय पड़े हुए थे (अक्टूबर 2013)।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर अधिशाषी अधिकारी ने बताया (अक्टूबर 2013) कि कूड़ेदान का क्रय भविष्य में आवश्यकताओं के लिए किया गया था तथा सभी कूड़ेदान को चिन्हित स्थानों पर शीघ्र ही स्थापित कर दिये जायेंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कूड़ेदान का क्रय कूड़े को इकट्ठा करने हेतु नहीं बल्कि कूड़े को उठाना, परिवहन और कूड़े को ठोस अपशिष्ट के निस्तारण के स्थान पर उतारना था जो कि डम्पर प्लेसर के अभाव में नहीं किया जा रहा था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (मार्च 2012) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

⁷⁶ कूड़ेदान गलियों/कालोनियों में रखा जाता है जिसमें कूड़ा इकट्ठा करके डम्पर प्लेसर द्वारा उठाया जाता है।

⁷⁷ डम्पर प्लेसर एक उपकरण/वाहन है जो कि कूड़े को इकट्ठा कर सुविधाजनक स्थान पर ढेर करता है।

2.4.10 अनुचित स्थल का चयन तथा दोषपूर्ण अनुबन्ध

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजना, गोरखपुर के लैंडफिल स्थान का अनुचित चयन तथा बैंक गारंटी खण्ड के अभिरक्षण के प्राविधानों की अनुपस्थिति के कारण ₹ 9.13 करोड़ अलाभकारी व्यय, ₹ 2.60 करोड़ शासकीय धन की हानि और ₹ 5.47 करोड़ का अवरोधन।

जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन शहरी क्षेत्रों में सार्वजनिक सेवा वितरण में सुधार लाने के लिए 2005 में भारत सरकार द्वारा शुरू की गयी थी। तदनुसार उत्तर प्रदेश सरकार ने गोरखपुर शहर के लिए ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजना (जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण के तहत एक योजना) के लिए ₹ 15.64 करोड़⁷⁸ की प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति (नवम्बर 2006) डिजाइन, निर्माण, प्रचलन को बनाए रखने और स्थानान्तरण लोक निजी भागीदारी मॉडल के तहत प्रदान की गई थी। परियोजना के अन्तर्गत दरवाजे-दरवाजे से कचरे को इकट्ठा करना, अलग करना, उर्वरक में रूपांतरण करना और गोरखपुर शहर के नगर निगम सीमा क्षेत्र के बाहर शेष कचरे को वैज्ञानिक तरीके से निपटारा किया जाना शामिल था। कार्य शुरू (24 अप्रैल 2010) होने के 08 माह (दिसम्बर 2010) के अन्दर पूरा किया जाना था। निर्माण कार्य समाप्ति की तिथि को दिसम्बर-2013 तक दिया गया था। उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्माण एवं परिकल्प सेवाएँ, उत्तर प्रदेश जल निगम को कार्यदायी संस्था (जनवरी 2007) नामित किया गया था। परियोजना के लिए गोरखपुर-नवतनवा मुख्य सड़क पर स्थित गांव जंगल बहादुर अली में गड्ढे के भराई के लिए 11.567 हेक्टेयर भूमि का चयन मुख्य अभियन्ता नगर निगम, नगर आयुक्त नगर निगम और परियोजना प्रबंधक, निर्माण एवं परिकल्प सेवाएं जल निगम की एक संयुक्त दल द्वारा किया गया था। इसके अधिग्रहण के लिए विशेष भूमि अध्याप्ति अधिकारी को ₹ 9.13 करोड़ का भुगतान (सितम्बर 2008 से मई 2010 के मध्य) किया गया था। तत्पश्चात भूमि का अधिग्रहण किया गया और कार्यदायी संस्था को हस्तांतरित किया गया (अगस्त 2010)। अग्रेतर ₹ 8.07 करोड़ कार्यदायी संस्था को मार्च 2008 से जनवरी 2012 के बीच कार्य के निष्पादन हेतु हस्तांतरित किया गया था। परियोजना को कार्यान्वित करने के लिए कार्यदायी संस्था द्वारा अगस्त 2009 में बोली लगाई गई थी। मेसर्स एपीआर प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड हैदराबाद की बोली स्वीकार की गई थी (निम्नतम होने के कारण) और कार्य आवंटन का पत्र नवम्बर 2009 में डिजाइन निर्माण प्रचलन के आधार पर निर्गत किया गया लेकिन रियायत समझौता नगर निगम गोरखपुर, निर्माण एवं परिकल्प सेवाएं उत्तर प्रदेश जल निगम और मेसर्स गोरखपुर सालिड वेस्ट मैनेजमेंट प्राइवेट लिमिटेड, हैदराबाद (कंसेसनायर)⁷⁹ के बीच हुआ (अप्रैल 2010)। ₹ 1.70 करोड़ की निष्पादन बैंक गारंटी नगर निगम, गोरखपुर के पक्ष में कंसेसनायर के बजाय मेसर्स ए0पी0आर0 प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड हैदराबाद द्वारा दिया गया था (दिसम्बर 2009)। यदि बैंक गारंटी का नवीनीकरण नहीं किया जाता तो इससे प्राप्त होने वाली सुरक्षा का उद्देश्य भविष्य में समाप्त हो जाता है। जोखिम को कम करने के लिए अनुबन्ध में एक खंड बढ़वा देना चाहिए कि बैंक गारंटी समाप्त होने के पूर्व अग्रिम में (3 हफ्ते) नवीनीकरण कराने में असफल रहने पर बैंक गारंटी को स्वतः भुनाने का कारण हो जायेगा। इस प्रकार का खण्ड अनुपस्थित था। यह भी पाया गया कि ₹ 1.70 करोड़ की निष्पादन बैंक गारंटी का नवीनीकरण नहीं किया गया था और उसकी वैधता 8 दिसम्बर 2011 को समाप्त हो गयी थी।

⁷⁸ केन्द्रीय अंश ₹ 1250.88 लाख (80 प्रतिशत), राज्य अंश ₹ 156.36 लाख (10 प्रतिशत) एवं यू एल बी अंश ₹ 156.36 लाख (10 प्रतिशत)

⁷⁹ बोलीदाता मेसर्स एपीआर प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड से अलग एक कम्पनी जो अलग पते पर पंजीकृत थी।

इस परियोजना की पर्यावरणीय स्वीकृति⁸⁰ (जनवरी 2010) इस शर्त के साथ दी गयी कि परियोजना प्रस्तावक कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से "अनापत्ति" प्रमाण पत्र प्राप्त करना सुनिश्चित करेंगे। कार्यदायी संस्था द्वारा अनापत्ति प्रमाण पत्र प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से प्राप्त नहीं किया गया था।

नगर आयुक्त, नगर निगम, गोरखपुर के अभिलेखों के लेखापरीक्षा (सितम्बर 2013) में पाया गया कि ₹ 2.35 करोड़ के बैंक गारन्टी मेसर्स ए0पी0आर0 प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड हैदराबाद द्वारा परियोजना प्रबन्धक, निर्माण एवं परिकल्प सेवाएं जल निगम, गोरखपुर के पक्ष में बनवाया गया था। इस बैंक गारन्टी के सापेक्ष कार्यदायी संस्था ने मेसर्स एपीआर प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड हैदराबाद को ₹ 2.60 करोड़⁸¹ जुटाव अग्रिम का भुगतान किया था। यद्यपि, रियायत अनुबन्ध गोरखपुर सालिड वेस्ट मैनेजमेंट प्राइवेट लिमिटेड, हैदराबाद के साथ सम्पादित किया गया था, सभी भुगतान मेसर्स एपीआर प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड को किया गया और बैंक गारन्टी भी मेसर्स एपीआर प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड, हैदराबाद द्वारा प्रस्तुत किया गया था।

भूमिभराव स्थल के उपयुक्तता से सम्बंधित कंसेसनायर के शिकायत (नवम्बर 2010) और उसके बाद कार्यदायी संस्था के अनुरोध (अक्टूबर 2012) पर तकनीकी समिति⁸² ने अपने रिपोर्ट (अप्रैल 2013) में कहा कि भूमि परियोजना के लिए उपयुक्त नहीं थी क्योंकि भूमि भराव स्थल रोहिन नदी/महेशारा ताल (झील) के 100 वर्ष बाढ़ मैदानी क्षेत्र में था तथा भूमिगत जल सतह से सिर्फ 1.5 मीटर नीचे था। इसी बीच, ₹ 2.35 करोड़ की बैंक गारन्टी की वैधता भी 5 नवम्बर 2012 को समाप्त हो गयी थी। नगर आयुक्त नगर निगम, गोरखपुर तथा कार्यदायी संस्था ने इसके नवीनीकरण हेतु उचित समय पर कोई भी कार्यवाही नहीं की तथा दोनों बैंक गारन्टी को जब्त नहीं किया गया था।

परिणामस्वरूप, कंसेसनायर ने अनुबन्ध गठित होने के 38 माह के बाद भी कार्य प्रारम्भ नहीं किया (जून 2013) और कार्य को छोड़ दिया तथा ₹ 9.13 करोड़ का व्यय अनुपयुक्त भूमिभराव स्थल पर अलाभकारी रहा। ₹ 2.60 करोड़ की वसूली के लिए दोनों कम्पनियों के विरुद्ध एक प्रथम सूचना रिपोर्ट पुलिस में दर्ज (अगस्त 2013) कराई गई, लेकिन जिम्मेदार अधिकारियों के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गयी।

लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर, नगर निगम आयुक्त ने तथ्यों की पुष्टि की और कहा कि कम्पनी के विरुद्ध प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज करा दी गयी है। नगर आयुक्त, नगर निगम, गोरखपुर ने बताया (मार्च 2014) कि अनुबंध अक्टूबर 2013 में समाप्त कर दिया गया तथा परियोजना के लिये पुनर्निविदा की प्रक्रिया प्रारम्भ कर दी गई है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कमेटी की रिपोर्ट भी अनुपयुक्त स्थल के चयन की पुष्टि करता है जिसके लिए सचिव, नगर विकास विभाग ने अनुपयुक्त स्थल⁸³ के चयन के लिए कारणों एवं जिम्मेदार अधिकारियों की जानकारी मांगी थी (नवम्बर-2010)। अनुबंध में बैंक गारन्टी के सम्बन्ध में एक उपयुक्त खण्ड शामिल नहीं किया गया था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

⁸⁰ प्रदूषण निदेशालय गोमती नगर, लखनऊ, उ0प्र0

⁸¹ ₹ 2.35 करोड़ मेसर्स एपीआर प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड, हैदराबाद द्वारा जमा (मई 2010) ₹ 2.35 करोड़ बैंक गारन्टी के सापेक्ष और मिट्टी कार्य हेतु ₹ 25.00 लाख (जनवरी 2012) 50 प्रतिशत अंश की तरह बिना किसी सुरक्षा के।

⁸² एम एम एम इंजीनियरिंग कालेज, गोरखपुर।

⁸³ स्थल सड़क लेवल से चार मीटर नीचे था तथा वर्षा ऋतु में चार महीने बाढ़ रहती है।

2.4.11 अलाभकारी व्यय

नगर पालिका परिषद, हापुड़ गाजियाबाद द्वारा बिना निविदा आमंत्रित किये नाला के निर्माण पर ₹ 1.04 करोड़ व्यय करने के पांच वर्ष पश्चात भी अपूर्ण रहना

प्रशासक/डिप्टी कलेक्टर, हापुड़ द्वारा हापुड़ शहर के प्रभावी नाला व्यवस्था के लिए 1500 मीटर नाला निर्माण, जी0टी0 रोड पुल से मंडी साइड के नाला को जोड़ने के लिए एक प्रारंभिक आकलन ₹ 50.81 लाख का स्वीकृत (मई 2006) किया गया था (मई 2006)। कार्य को मार्च 2007 तक पूर्ण करने के लिए कार्य आदेश (सितम्बर 2006) ठेकेदार⁸⁴ को निर्गत किया गया था। चूँकि यह शहर के जल निकासी के उद्देश्य को पूरा नहीं कर रहा था, नाला को काली नदी तक बढ़ा दिया गया था। इसी बीच प्रशासक द्वारा 3500 मीटर लम्बाई का परिशोधित प्राक्कलन ₹ 1.24 करोड़ का स्वीकृत (अक्टूबर 2006) किया गया।

नगर पालिका परिषद, हापुड़, जनपद गाजियाबाद के अभिलेखों की जाँच (सितम्बर 2010) में पाया गया कि पूर्व में आमंत्रित की गयी निविदा (जून 2006) के आधार पर उसी ठेकेदार को ₹ 1.17 करोड़ का नाला निर्माण का कार्य बिना निविदा आमंत्रित किये दिया गया था। ठेकेदार ने 2470 मीटर नाले का निर्माण किया था तथा चौथे चालू लेखा बिल (मार्च 2008) के माध्यम से ₹ 1.04 करोड़ का भुगतान किया गया था। पांचवे और अंतिम चालू लेखा बिल 31 मार्च 2008 को ठेकेदार द्वारा ₹ 12.15 लाख⁸⁵ (₹ 1.16 करोड़ - ₹ 1.04 करोड़ जिसका भुगतान चौथे चालू लेखा बिल तक का) के भुगतान के लिए ₹ 1.16 करोड़ के लिए प्रस्तुत किया गया था जिसका भुगतान 1030 मीटर नाला का कार्य पूर्ण नहीं किये जाने के कारण नहीं किया गया था। इस प्रकार ₹ 1.04 करोड़ का व्यय किये जाने के उपरान्त भी केवल दो तिहाई नाले का ही निर्माण कार्य पूर्ण किया जा सका और कार्य पाँच वर्ष से अधिक समय तक रुका हुआ था।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, कार्यकारी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, हापुड़ द्वारा बताया गया कि अवर अभियंता के विरुद्ध विभागीय कार्यवाही की जा रही है और नाला निर्माण कार्य पूर्ण न करने के कारण ठेकेदार को काली सूचीबद्ध कर दिया गया है।

उत्तर से स्पष्ट था कि अपूर्ण नाला निर्माण के कारण ₹ 1.04 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

2.4.12 उचित निर्धारण के बिना निर्माण।

कार्यक्षम पार्टियों से दृढ़ माँग तथा भूमि स्वामित्व को अग्रिम में सुनिश्चित किये बिना ₹ 35.41 लाख के दुकानों का निर्माण

टिकाऊ सार्वजनिक संपत्ति के सृजन के उद्देश्य से और शहरी स्थानीय निकायों के लिए संसाधन पैदा करने की योजनाओं को बढ़ावा देने के लिए उनके समय

⁸⁴ श्री सुरेश गुप्ता।

⁸⁵ पूर्णांक में करने के कारण ₹ 0.15 लाख का अन्तर।

वित्तीय स्थिति में सुधार करने के लिए ₹ 3.49 करोड़⁸⁶ भारत सरकार के “एकीकृत विकास लघु और मझौले कस्बों योजना” के अन्तर्गत नगर पालिका परिषद, देवबंद, सहारनपुर हेतु 2002-03 में स्वीकृत किया गया था। योजना के घटक के रूप में, 57 दुकानें और 3 हाल का निर्माण ₹ 97.90 लाख में किया जाना था। नगर पालिका परिषद द्वारा दुकानों की नीलामी ₹ 7,485 प्रति दुकान न्यूनतम प्रीमियम पर और ₹ 400 प्रति माह किराया प्रत्येक दुकान पर किया जाना था। हाल का किराया ₹ 50,000 प्रति माह होना था। ₹ 2.89 करोड़ की आय 10 वर्ष⁸⁷ के अन्तराल में उत्पन्न होने की परिकल्पना की गई थी। ग्रामीण एवं शहरी नियोजन विभाग, उत्तर प्रदेश लखनऊ ने 30 दुकानों और 3 हाल के निर्माण हेतु ₹ 37.25 लाख⁸⁸ स्वीकृत किया। केवल 10 दुकानें 2005 में स्वीकृत की गयी थी। निर्माण कार्य ₹ 35.41 लाख की लागत से मार्च 2007 में पूर्ण हुआ था।

नगर पालिका परिषद, देवबंद, सहारनपुर के अभिलेख की जाँच (अक्टूबर 2012) में पाया गया कि हॉल और दुकानों को जनता को नीलाम/आवंटित नहीं किया गया था। दुकानों/हॉल को नीलाम किये जाने के लिए दो बार मार्च 2005 और मई 2005 में समाचार पत्रों में प्रकाशित करने हेतु विज्ञापन किया गया था परन्तु दुकानों/हॉल की साइट बाजार क्षेत्र से दूर और वाणिज्यिक गतिविधियों के लिए उपयुक्त नहीं होने के कारण नीलामी प्रक्रिया में किसी ने भाग नहीं लिया। दुकानों की माँग पर्याप्त न होने का जोखिम था। इस जोखिम से निपटने का प्रभावी उपाय यह था कि इच्छुक व्यक्तियों से अग्रिम धनराशि एकत्र कर माँग का निर्धारण किया जाय। इस प्रकार की प्रक्रिया नहीं अपनाई गई थी। निर्माण कार्य पूर्ण होने के पहले पहुँच मार्ग में मुकदमेबाजी के कारण एक रिट याचिका एक निजी व्यक्ति द्वारा अदालत में दायर की गयी थी (2005) और जिला अदालत से स्थगन आदेश (मई 2005) भी प्राप्त कर लिया था जो कि नीलामी प्रक्रिया को आगे और बाधित किया।

लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर, अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, देवबंद ने बताया (अक्टूबर 2013) कि दुकानों/हाल का निर्माण नगर पालिका की इमारत को ध्वस्त करके बिना पूर्ण स्वामित्व वाली भूमि में तब्दील किये नजूल भूमि⁸⁹ पर किया गया था, और तथ्यों को जिला मजिस्ट्रेट/शासन के संज्ञान में नहीं लाया गया था। नगर पालिका परिषद कार्यालय के लिए कोई वैकल्पिक व्यवस्था नहीं होने के कारण, नगर पालिका परिषद कार्यालय हॉल और दुकानों में चल रहा था। इसके कारण अदालत द्वारा स्थगन आदेश दिया गया था और दुकानों और हाल की नीलामी प्रभावित हुई।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अक्टूबर 2013) किया गया। उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2014)।

⁸⁶ भारत सरकार अनुदान रू0 149.74 लाख राज्य अनुदान रू0 99.83 लाख एवं स्थानीय निकाय हिस्सा रू0 99.83 लाख।

⁸⁷ एमबी के लागत लाभ विश्लेषण वाणिज्यिक-व-कार्यालय प्रांगण योजना (चरण-1) सी. III

⁸⁸ दिसम्बर 2005 में दस दुकानों एवं दो हालों के निर्माण पर ₹ 16.67 लाख तथा दिसम्बर 2005 के पहले 20 दुकान एवं एक हाल के निर्माण पर ₹ 20.57 लाख।

⁸⁹ नजूल से तात्पर्य ऐसी भूमि या भवन से है जो सरकार की सम्पत्ति होते हुए भी जिसका प्रबन्ध राज्य सरकार की भौति भूमि व्यवस्था आयुक्त या वन या सिंचाई विभाग के नियन्त्रण के अधीन नहीं किया जाता है या जो सेना, डाक, दूर संचार, रेलवे या अन्य विशुद्ध केन्द्रीय सरकार के विभाग के नियन्त्रण के अधीन नहीं है।