अध्याय 4

4.1 कानपुर मण्डल के अन्तर्गत शहरी स्थानीय निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सार

नगरीय स्थानीय निकाय नगर निगम अधिनियम, 1959 एवं नगर पालिका अधिनियम, 1916 से शासित है तथा म्युनिसिपल सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु उत्तरदायी है। कानपुर मण्डल के नगरीय स्थानीय निकायों की वर्ष 2009–14 की अवधि की निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीः

कानपुर नगर निगम

- कानपुर नगर निगम एवं जलकल विभाग द्वारा वर्ष 2009–14 के दौरान कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 3,563.06 करोड़ के सापेक्ष मात्र 90 प्रतिशत धनराशि का ही उपभोग किया गया था। अग्रेतर वर्ष 2009–14 के दौरान कानपुर नगर निगम एवं जलकल विभाग द्वारा की गयी स्वयं के राजस्व की कुल माँग क्रमशः ₹ 919.05 करोड़ एवं ₹ 768.52 करोड़ के सापेक्ष कर संग्रह में 41 तथा 61 प्रतिशत की कमी थी। सम्पत्ति कर के लिए निर्धारित समयांतराल पर वार्षिक किराया मूल्य को संशोधित नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 4.1.7.1 एवं 4.1.7.2)

- वर्ष 2009–10, 2011–12 एवं 2012–13 के बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति एवं निगम के समक्ष प्रस्तुत नहीं किये गए। वर्ष 2010–11 एवं 2013–14 के बजट अनुमान कार्यकारणी समिति को क्रमशः 81 दिन एवं 70 दिन विलम्ब से प्रस्तुत किये गए थे।

(प्रस्तर 4.1.7.3)

- वर्ष 2010–11 से 2013–14 तक के वार्षिक लेखे का अन्तिमीकरण माह नवम्बर 2014 तक नहीं किया गया था। वर्ष 2009–10 के वार्षिक लेखे का अन्तिमीकरण 27 माह विलम्ब से माह सितम्बर 2012 में किया गया था। अग्रेत्तर कानपुर नगर निगम की रोकड़–बही एवं बैंक खातों की अन्तिम अवशेष की धनराशि में ₹ 3.75 करोड़ की भिन्नता का मिलान नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 4.1.7.4)

- शासनादेश के विपरीत 15 बैंक खाते चार निजी बैंकों में खोले गए एवं वर्ष 2012–14 के दौरान ₹ 1.48 करोड़ की धनराशि राष्ट्रीयकृत बैंकों से निजी बैकों में स्थानान्तरित की गयी।

(प्रस्तर 4.1.7.4)

- वार्षिक विकास योजनायें तैयार नहीं की गयी थी यद्यपि नगर निगम अधिनियम 1959 के अंतर्गत इन्हे तैयार किया जाना आवश्यक था।

(प्रस्तर 4.1.8)

● संविदा प्रबन्धन अपर्याप्त था, जैसे ₹ 13.74 करोड़ के 150 निर्माण कार्यो के अनुबन्ध, कार्य प्रारम्भ से पूर्व हस्ताक्षरित नहीं किये गए थे एवं ₹ 5.15 करोड़ के 75 अनुबंध कार्य समाप्त होने के पश्चात हस्ताक्षरित किये गए थे।

(प्रस्तर 4.1.9.2)

● नगरीय ठोस अपशिष्ट का प्रबन्धन अप्रर्याप्त था, वर्ष 2010–14 के दौरान कुल जनित 1,979.35 हजार मीट्रिक टन नगरीय ठोस अपशिष्ट के सापेक्ष 746.86 हजार मीट्रिक टन (38 प्रतिशत) नगरीय ठोस अपशिष्ट शहर में असंग्रहित पड़ा था। अग्रेतर, शहर से संग्रहित कुल 1,232.49 हजार मीट्रिक टन नगरीय ठोस अपशिष्ट के सापेक्ष 425.68 हजार मीट्रिक टन (35 प्रतिशत) नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रसंस्करण प्लाण्ट पर फेका हुआ पड़ा था।

(प्रस्तर 4.1.11.1)

● कानपुर नगर निगम में पेयजल की सुविधा अपर्याप्त थी। जलकल विभाग द्वारा कुल आवश्यकता 520 मिलियन लीटर प्रतिदिन के सापेक्ष मात्र 424 मिलियन लीटर प्रतिदिन पेयजल की आपूर्ति की जा रही थी जबकि उसकी स्थापित क्षमता 638 मिलियन लीटर प्रतिदिन की थी। जलापूर्ति में कमी का कारण जलकल विभाग की घरेलू/बड़े उपभोक्ताओं को जल संयोजन प्रदान करने में विफलता थी।

(प्रस्तर 4.1.12.1)

● निगम एवं कार्यकारणी समिति की आवश्यक बैठकें निर्धारित मानकों के अनुरूप आयोजित नहीं की गयी थी। मुख्य नगर लेखा परीक्षक द्वारा अवधि 2009–14 के दौरान लेखाओं की लेखापरीक्षा सम्पादित नहीं की गयी थी।

(प्रस्तर 4.1.15)

नगर पालिका परिषद

मण्डल के 12 नगर पालिका परिषदों के सापेक्ष तीन नगर पालिका परिषदों घाटमपुर, कन्नौज एवं कायमगंज को नमूना जाँच हेतु चयनित किया गया था। नगर पालिका परिषदों के वर्ष 2009–14 की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ संज्ञान में आयीः

● नमूना जाँच की गयी तीन नगर पालिका परिषदों द्वारा कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 113.53 करोड़ के सापेक्ष मात्र 89 प्रतिशत धनराशि का उपभोग किया गया था। इनमें स्वयं के राजस्व की कुल माँग ₹ 13.84 करोड़ के सापेक्ष कर संग्रह में आठ प्रतिशत की कमी थी। अग्रेतर सम्पत्ति कर के सम्बन्ध में निर्धारण सूची भी पाँच वर्ष के नियत समयांतराल पर संशोधित नहीं की गयी थी।

(प्रस्तर 4.1.16.1 एवं 4.1.16.2)

● नगर पालिका परिषदों कायमगंज एवं कन्नौज में क्रमशः वर्ष 2009–14 एवं 2010–14 की अवधि के वार्षिक लेखे तैयार नहीं किये गए थे।

(प्रस्तर 4.1.16.4)

● नमूना जाँच नगर पालिका परिषदों में यद्यपि वार्षिक विकास योजनायें तैयार की गयी थी परन्तु इन्हे म्युनिसिपलिटी के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था, जैसा कि नगर पालिका अधिनियम 1916 के अंतर्गत आवश्यक था।

(प्रस्तर 4.1.17)

● नगर पालिका परिषद, कन्नौज में अधिशासी अधिकारी द्वारा अवधि 2013–14 के दौरान ₹ 1.51 करोड़ के सड़क एवं नाली निर्माण के 18 कार्य म्युनिसिपलिटी के अनुमोदन के बिना कराये गये थे।

(प्रस्तर 4.1.18)

● नमूना जाँच की गयी नगर पालिका परिषदों में म्युनिसिपलिटी की आवश्यक बैठकें निर्धारित मानकों के अनुरूप आयोजित नहीं की गयी थी।

(प्रस्तर 4.1.21)

नगर पंचायत

कानपुर मण्डल के 28 नगर पंचायतों में से सात नगर पंचायतों अट्सू, इकदिल, कमालगंज, शिवली, शिवराजपुर, तालग्राम एंव तिर्वागंज चयनित किये गए थे। नमूना जाँच की गई नगर पंचायतों की वर्ष 2009–14 की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ संज्ञान में आयीः

● नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों द्वारा कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 55.54 करोड़ के सापेक्ष मात्र 79 प्रतिशत धनराशियों का उपभोग किया गया था। नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों में स्वयं के राजस्व की कुल माँग ₹ 6.15 करोड़ के सापेक्ष कर संग्रह में 37 प्रतिशत की कमी थी।

(प्रस्तर 4.1.22.1 एवं 4.1.22.2)

● नगर पंचायत कमालगंज, तालग्राम एवं तिर्वागंज द्वारा वार्षिक लेखे तैयार नहीं किये गए थे।

(प्रस्तर 4.1.22.4)

● नगर पंचायत कमालगंज में अवधि 2009–14 के दौरान वार्षिक विकास योजना तैयार नहीं की गयी थी। नगर पंचायत अट्सू, इकदिल, शिवली, तालग्राम एवं तिर्वागंज में वार्षिक विकास योजना तैयार की गयी थी परन्तु इन्हें म्युनिसिपलिटी के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया जैसा कि नगर पालिका अधिनियम 1916 के अन्तर्गत आवश्यक था।

(प्रस्तर 4.1.23)

● आवश्यकता का आकॅलन किये बिना ही नगर पंचायत तालग्राम एवं तिर्वागंज में ₹ 6.86 लाख के तीन सबमर्सिबल पम्प क्रय किये गये (2011–12 के दौरान क्रय) परिणामस्वरूप वे निष्क्रिय पड़े थे। नगर पंचायत कमालगंज में ₹ 15.44 लाख की एक नाला सफाई मशीन एवं एक सीवर सक्शन मशीन भी आवश्यक क्षमता के ट्रैक्टर के अभाव में निष्क्रिय पड़े थे।

(प्रस्तर 4.1.24)

● नमूना जाँच की गई नगर पंचायतों में म्युनिसिपलिटी की आवश्यक बैठकें निर्धारित मानकों के अनुरूप आयोजित नहीं की गयी थी।

(प्रस्तर 4.1.25)

4.1.1 प्रस्तावना

चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन अधिनियम (1992) को लागू किये जाने हेतु, राज्य सरकार द्वारा "उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वयं शासन विधि (संशोधन) अधिनियम 1994" (अधिनियम) को अधिनियमित किया गया तथा नगरीय स्थानीय निकायों को स्थानीय स्वशासन हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। अधिनियम के अन्तर्गत स्थानीय

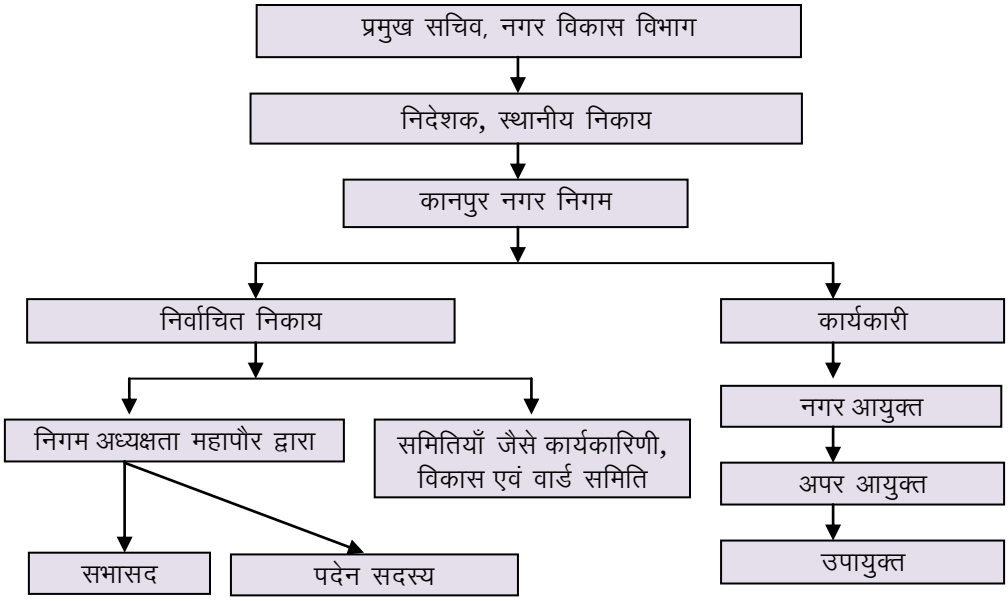
निकायों की त्रिस्तरीय संरचना की गयी जोकि वृहत नगरीय क्षेत्र हेतु नगर निगम, लघु नगरीय क्षेत्र हेतु नगर पालिका परिषद तथा संक्रमण वाले क्षेत्रों हेतु नगर पंचायत थी। अधिकारों के विकेन्द्रीकरण तथा नगरीय स्थानीय निकायों को और अधिक क्रियाकलापों के हस्तांतरण के लिये, अधिनियम द्वारा उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1959 तथा उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1916 में भी आवश्यक संशोधन किये गये थे।

कानपुर मण्डल के नगरीय स्थानीय निकाय, नगर निगम अधिनियम तथा नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों के अधीन प्रशासित थे। कानपुर मण्डल को छः जनपदों, औरैया, इटावा, फर्रूखाबाद, कन्नौज, कानपुर देहात एवं कानपुर नगर में विभाजित किया गया है। कानपुर मण्डल में एक नगर निगम जोकि कानपुर नगर निगम, 12 नगर पालिका परिषदें एवं 28 नगर पंचायतें हैं। इन नगरीय स्थानीय निकायों को ऐसे क्रियाकलापों का सम्पादन करना था ***(परिशिष्ट 3.2)*** तथा ऐसी शक्तियों का प्रयोग करना था, जोकि नगर निगम अधिनियम एवं नगर पालिका अधिनियम में वर्णित है। नगरीय स्थानीय निकायों के कुछ महत्वपूर्ण क्रियाकलापों में, नाली, सीवरेज एवं ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के माध्यम से स्वच्छता उपलब्ध कराना; पेयजल एवं मार्ग प्रकाश उपलब्ध कराना; सड़कों का निर्माण एवं मरम्मत इत्यादि शामिल है।

4.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग एवं निदेशक, स्थानीय निकाय नगरीय स्थानीय निकायों के समन्वय एवं अनुश्रवण हेतु क्रमशः शासन स्तर एवं विभागीय स्तर पर उत्तरदायी है। नगर आयुक्त कानपुर नगर निगम की निर्बाध क्रियाकलाप हेतु उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त कानपुर नगर निगम के निर्वाचित सदस्य, मुख्य रूप से महापौर, समस्त विकासात्मक कार्यो हेतु प्रभारी है जैसा कि नीचे एवं प्रस्तर 4.1.5 में वर्णित है।

कानपुर नगर निगम का संगठनात्मक ढाँचा



4.1.3 लेखापरीक्षा के उददेश्य

कानपुर मंडल के स्थानीय नगरीय निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु निष्पादित की गयी कि:

● वित्तीय प्रबन्धन व्यवस्था, मितव्ययिता हेतु दक्ष एवं प्रभावशाली थी तथा निधियों का अधिकतम उपयोग नगर निगम अधिनियम एवं नगर पालिका अधिनियम में वर्णित उददेश्यों हेतु हो रहा था एवं लागू विधियों एवं कानूनों के अनुरूप था।

● नियोजन की प्रक्रिया प्रभावी एवं नगर निगम अधिनियम/नगर पालिका अधिनियम के प्राविधानों के अनुरूप थी।

● सही मूल्यांकन सुनिश्चित करने, त्वरित माँग किये जाने एवं राजस्व के संग्रहण हेतु प्रभावी प्रणाली स्थापित थी।

● विभिन्न क्रियाओं/योजनाओं/कार्यक्रमों का क्रियान्वयन पारदर्शी एवं लागत प्रभावी थी।

● पर्यावरणीय प्रकरण तथा अन्य म्युनिसिपल सेवायें प्रभावी ढंग से प्रबंधित थे और

● अनुश्रवण प्रणाली दक्ष एवं प्रभावी थी।

4.1.4 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदण्ड के निम्नलिखित स्रोत अपनाये गए थे:

● नगर पालिका एवं नगर निगम अधिनियम के प्राविधान एवं उसके अन्तर्गत बनाये गये नियम, लेखा नियमावली 1960 तथा राष्ट्रीय म्युनिसिपल लेखा मैनुअल;

● वित्तीय हस्तपुस्तिका, भारत सरकार/राज्य सरकार/मुख्य सर्तकता आयोग द्वारा निर्गत आदेश एवं अन्य प्रभावी/लागू नियम एवं कानून तथा

● क्रियान्वित की जा रही विभिन्न योजनाओं के दिशा–निर्देश।

4.1.5 लेखापरीक्षा आच्छादन एवं क्रियाविधि

कानपुर मंडल के नगरीय स्थानीय निकायों की अवधि 2009–14 की निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल एवं सितम्बर 2014 के मध्य की गयी। प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग एवं निदेशक, स्थानीय निकाय से भी सूचनायें माँगी गयी थी। अभिलेखों की नमूना जाँच हेतु कानपुर नगर निगम के साथ ही 12 नगर पालिका परिषदों **(परिशिष्ट 4.1.1)** में से तीन (घाटमपुर, कन्नौज एवं कायमगंज) तथा 28 नगर पंचायतों **(परिशिष्ट 4.1.1)** में से सात[1] नगर पंचायतों (अट्सू, इकदिल, कमालगंज, शिवली, शिवराजपुर, तालग्राम तथा तिर्वागंज) का चयन किया गया था। नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों का चयन 'साधारण रैण्डम सैम्पलिंग विद रिप्लेशमेन्ट विधि के अनुसार किया गया था। संयुक्त भौतिक सत्यापन तथा फोटोग्राफिक प्रमाण भी सम्पादित/एकत्रित किये गये। प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग से प्रारम्भिक संगोष्ठी आयोजित किये जाने हेतु अनुरोध (मार्च 2014) किया गया था लेकिन प्रकरण उचित स्तर पर लाये जाने के बावजूद उक्त संगोष्ठी नही हो पाई। यद्यपि सचिव, नगर विकास विभाग के साथ समापन संगोष्ठी आयोजित (फरवरी 2015) हुई जिसमें शासन द्वारा तथ्यों एवं आकडों की पुष्टि के साथ लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को स्वीकार किया गया परन्तु शासन द्वारा कोई उत्तर लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नही किया गया।

[1] नगर पंचायत शिवराजपुर द्वारा कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गये।

लेखापरीक्षा परिणाम

कानपुर मण्डल के अन्तर्गत नगरीय स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा परिणाम तीन भागों में व्यवस्थित किये गये हैं, भाग अ (कानपुर नगर निगम) भाग–ब (नगर पालिका परिषदें) एवं भाग–स (नगर पंचायतें) तथा प्रत्येक भाग उनसे सम्बन्धित नमूना जाँच की गई नगरीय स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा परिणामों को प्रदर्शित करता है।

भाग अ कानपुर नगर निगम

कानपुर नगर निगम नागरिकों को म्युनिसिपल सुविधायें उपलब्ध कराने हेतु नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत शासित है एवं 110 वार्डो में विभक्त है। निगम, कानपुर नगर निगम का मुख्य निर्वाचित निकाय, निगम निधि से व्यय विभिन्न योजनाओं/परियोजनाओं के क्रियान्वयन, कर एवं करेत्तर राजस्व के आरोपण एवं वसूली आदि नीतिगत निर्णयों हेतु उत्तरदायी है। यह 110 सभासदों से गठित एवं मेयर द्वारा अध्यक्षित है।

बारह सभासदों से गठित एवं मेयर द्वारा अध्यक्षित कार्यकारिणी समिति बजट के अनुमोदन आगणन/व्यय की स्वीकृति एवं कार्यो के अनुश्रवण सम्बन्धी सभी कार्यकलापों हेतु उत्तरदायी है। अग्रेतर, दो अपर आयुक्त एवं पाँच उपायुक्तों से सहायतित नगर आयुक्त, निगम द्वारा अधिरोपित शर्तों के आधीन प्रशासन तथा सभी योजनाओं/परियेाजनाओं के क्रियान्वयन हेतु उत्तरदायी है।

अन्य म्यूनिसिपल सेवाओं के अतिरिक्त घरेलू, वाणिज्यिक एवं औद्योगिक प्रयोजनों के लिए जलापूर्ति उपलब्ध कराने हेतु जलकल संस्थान का कानपुर नगर निगम में विलय (फरवरी 2010) कर दिया गया था एवं यह कानपुर नगर निगम के प्रशासनिक नियन्त्रण में जलकल विभाग के रूप में क्रियाशील हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2009–14 के दौरान वार्ड समितियों को अपने निर्दिष्ट वार्डो में कानपुर नगर निगम के कर्तव्यो के निष्पादन हेतु गठित नही किया गया था यद्यपि यह नगर निगम अधिनियम की धारा छः अ एवं 117 के अन्तर्गत आवश्यक था।

4.1.6 क्रियाकलापों का हस्तान्तरण न किया जाना

चौहत्तरवें संवैधानिक संशोधन अधिनियम 1992 के परिपालन में राज्य विधायिका द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को 18 क्रियाकलापों (संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित) के हस्तान्तरण हेतु, जैसा कि विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 3.2** में दिया गया है, "उत्तर प्रदेश स्वयं शासन विधि (संशोधन) अधिनियम 1994" अधिनियमित किया गया था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि छः क्रियाकलापों जोकि शहरी वानिकी, पर्यावरण की सुरक्षा एवं परिस्थितिकीय पक्ष का प्रोत्साहन, विकलांगों एवं मानसिक मन्दों सहित समाज के दुर्बल वर्ग के हितों की सुरक्षा; मलिन बस्तियों का सुधार एवं उन्नयन; शहर नियोजन सहित नगरीय नियोजन तथा भवनों का निर्माण एवं भू उपयोग का नियमन है, के संबंध में न तो क्रियायें एवं न ही निधियो को राज्य सरकार द्वारा 1994 से 20 वर्ष से अधिक व्यतीत होने के पश्चात भी कानपुर नगर निगम को हस्तान्तरित किया गया था जैसा कि अधिनियम में विर्निदिष्ट है। परिणामस्वरूप संवैधानिक प्राविधानों के बावजूद कानपुर नगर निगम के इन क्रियाकलापों को विकास प्राधिकरण एवं राज्य सरकार के विभिन्न विभाग क्रियान्वित कर रहे थे।

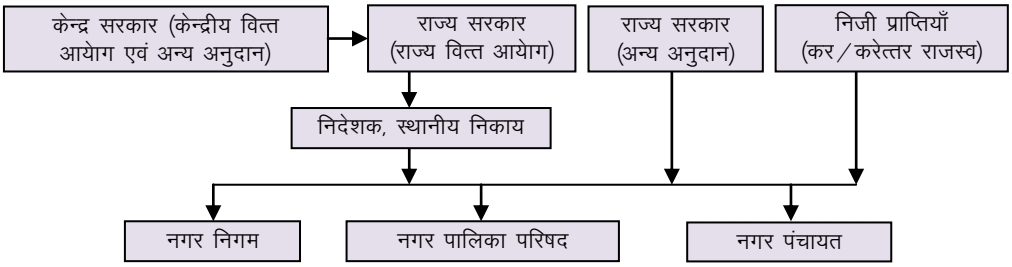
4.1.7 वित्तीय प्रबन्धन

4.1.7.1 निधि के स्रोत एवं अनुप्रयोग

निकायों के वित्तीय संसाधनों में राज्य वित्त आयोग एवं केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अन्तर्गत अनुदान, देय कर एवं करेत्तर राजस्व का आरोपण[2] एवं संग्रह[3] शामिल है। इसके अतिरिक्त राज्य एवं केन्द्र सरकार द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को क्रमशः राज्य आयोजनागत योजनाओं एवं केन्द्रीय प्रयोजित योजनाओं को क्रियान्वित किये जाने हेतु अनुदान निर्गत किये जाते हैं।

नगरीय स्थानीय निकायों के वित्तीय प्रवाह चार्ट को **चार्ट 1** में दर्शाया गया है।

चार्ट 1: नगरीय स्थानीय निकायों में वित्तीय प्रवाह



कानपुर नगर निगम एवं जलकल विभाग की प्राप्तियों एवं व्ययों का विवरण **सारणी 1** में दिया गया है।

सारणी 1: वर्ष 2009–14 के दौरान कानपुर नगर निगम एवं जलकल विभाग की प्रप्तियाँ एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	शासकीय अनुदान	निजी राजस्व	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अन्तिम अवशेष
कानपुर नगर निगम						
2009–10	169.14	395.75	61.80	626.69	440.39	186.30
2010–11	186.30	301.30	82.55	570.15	388.00	182.15
2011–12	182.15	604.52	87.44	874.11	756.29	117.82
2012–13	117.82	625.81	97.72	841.35	681.00	160.35
2013–14	160.35	643.29	97.78	901.42	572.58	328.84
जलकल विभाग						
2009–10	25.89	शून्य	57.82	83.71	76.86	06.85
2010–11	06.85	शून्य	80.34	87.19	75.59	11.60
2011–12	11.60	शून्य	77.08	88.68	74.16	14.52
2012–13	14.52	शून्य	76.32	90.84	75.96	14.88
2013–14	14.88	शून्य	78.51	93.39	73.00	20.39
योग	**195.03**	**2,570.67**	**797.36**	**3,563.06**	**3,213.83***	**349.23**

(**स्रोत**–कानपुर नगर निगम) (₹ 1.69 करोड़ उचन्त खाते में स्थानांतरित को शामिल करते हुये)

[2] नगर निगम अधिनियम की धारा 172 एवं नगर पालिका अधिनियम की धारा 145 के प्राविधानों अन्तर्गत

[3] नगर निगम अधिनियम की धारा 503 एवं नगर पालिका अधिनियम की धारा 168 के अन्तर्गत राजस्व वसूली बिल जारी कर, माँग की लिखित नोटिस प्रस्तुत कर किया जाना था।

सारणी 1 से देखा जा सकता है कि अवधि 2009–14 के दौरान कानपुर नगर निगम एवं जलकल विभाग द्वारा कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 3,563.06 करोड़ के सापेक्ष ₹ 3,213.83 करोड़ (90 प्रतिशत) ही उपयोग की गई।

हमने लेखापरीक्षा में यह भी पाया किः–

● कानपुर नगर निगम द्वारा "जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन" के अन्तर्गत छः परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु धनराशि ₹ 387.23 करोड़ जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन के दिशा–निर्देश के अनुसार निर्धारित तीन दिन के सापेक्ष कार्यदायी संस्थाओं को 730 दिन **(परिशिष्ट 4.1.2)** तक के विलम्ब से हस्तांतरित किया गया था।

● शासन से प्राप्त धनराशियों पर अर्जित ब्याज को राजकोष में जमा कराये जाने सम्बन्धी शासनादेश (फरवरी 2012), के विपरीत कानपुर नगर निगम द्वारा वर्ष 2009–14 के दौरान तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के बैंक खाते से अर्जित ब्याज की धनराशि ₹ 5.87 करोड़ को नवम्बर 2014 तक राजकोष में जमा नही कराया गया, एवं

● लेखा नियमावली 1960 की धारा 57 (3) के प्रावधानों के अनुसार, अस्थाई अग्रिम उसी वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व ही समायोजित किया जाना था जिस वित्तीय वर्ष में वह प्रदान किया गया हो एवं विगत अग्रिम के समायोजन के बिना किसी अधिकारी को नया अग्रिम प्रदान नही किया जाना था। यद्यपि, वर्ष 1999–2014 के दौरान स्वीकृत धनराशि ₹ 4.55 करोड़ के अस्थायी अग्रिम 15 वर्ष तक की अवधि व्यतीत हो जाने के उपरांत भी असमायोजित **(परिशिष्ट 4.1.3)** पड़े हुए थे। प्राविधानों के विपरीत उन्हीं अधिकारियों को विभिन्न कार्यो हेतु[4] नये अग्रिम स्वीकृत किये गये जबकि उन्हें पूर्व में स्वीकृत अग्रिम असमायोजित थे।

कानपुर नगर निगम ने उत्तर में बताया कि अर्जित ब्याज की धनराशि को राजकोष में जमा कराने के लिये एव असमायोजित अग्रिमों के समायेाजन हेतु आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

4.1.7.2 कर एवं करेत्तर राजस्व का आरोपण एवं वसूली

कानपुर नगर निगम के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि अवधि 2009–14 के दौरान कर एवं करेत्तर राजस्व की कुल माँग ₹ 919.05 करोड़ के सापेक्ष वसूली में ₹ 373.07 करोड़ (41 प्रतिशत) की कमी थी **(परिशिष्ट 4.1.4)।** इसी प्रकार जलकल विभाग की वर्ष 2009–14 की कुल माँग ₹ 768.52 करोड़ के सापेक्ष जल कर एवं जल प्रभार वसूली में भी ₹ 465.67 करोड़ (61 प्रतिशत) की कमी थी **(परिशिष्ट 4.1.4)**। तथापि कानपुर नगर निगम एवं जल कल विभाग द्वारा नगर निगम अधिनियम की धारा 507–516 में दी गई प्रक्रियाओं के अनुरूप वसूली लागत को सम्मिलित करते हुये बकाया देयों की वसूली हेतु वारण्ट निर्गमन, बकायेदारों की चल सम्पत्ति का विक्रय, विधि द्वारा स्थापित न्यायालयों में बकायेदारों के विरूद्ध सिविल वाद दायर करने सम्बन्धी कोई कार्यवाही नही की गयी थी।

अग्रेतर कानपुर नगर निगम को आत्म निर्भर बनाये जाने के क्रम में कर एवं करेत्तर राजस्व के आरोपण, माँग तथा वसूली को प्रभावी बनाया जाना था। तथापि संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2009–14 के दौरान कानपुर नगर निगम द्वारा कर एवं करेत्तर राजस्व में मात्र ₹ 545.98 करोड़ की वसूली की गई जोकि सम्पन्न किये गये स्थापना

[4] वाहनों की मरम्मत, सोलर लाईट के क्रय, प्रचुर मात्रा में एस .एम.एस. एवं काल अग्रेसण सेवायें आदि।

एवं आवर्ती व्यय ₹ 1,229.60 करोड़[5] की पूर्ति करने हेतु पर्याप्त नही था। परिणामस्वरूप कानपुर नगर निगम व्यापक रूप से स्थापना एवं आवर्ती व्यय हेतु शासकीय अनुदान पर निर्भर था। अग्रेतर हमने कर एवं करेत्तर राजस्व के आरोपण, माँग एवं वसूली में भी कमियाँ पायी, जैसा नीचे वर्णित है।

कर राजस्व प्राप्तियाँ

• सम्पत्ति कर

नगर निगम अधिनियम की धारा 174 (2) ब एवं उत्तर प्रदेश नगर निगम सम्पत्ति कर नियमावली 2000 की धारा 4 'अ' के अनुसार सम्पत्ति कर के आरोपण हेतु प्रत्येक दो वर्ष में वार्षिक किराया मूल्य[6] जिला अधिकारी द्वारा जारी सक्रिल दरों के अनुसार संशोधित किया जाना था। सम्पत्ति कर के सम्बन्ध में की गई माँग, राजस्व वसूली एवं वसूली में कमी का विवरण **सारणी 2** में दिया गया है।

सारणी 2: अवधि 2009–14 के दौरान सम्पत्ति कर की माँग व वसूली का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	माँग	वसूली	वसूली में कमी	वसूली का प्रतिशत
2009–10	96.80	43.86	52.94	45
2010–11	136.58	57.97	78.61	42
2011–12	169.65	69.21	100.44	41
2012–13	213.15	91.64	121.51	43
2013–14	254.41	82.39	172.02	32
योग	**870.59**	**345.07**	**525.52**	**40**

(**स्रोत**–कानपुर नगर निगम द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

सारणी 2 में देखा जा सकता है कि अवधि 2009–14 के दौरान कुल माँग ₹ 870.59 करोड़ के सापेक्ष मात्र ₹ 345.98 करोड़ (40 प्रतिशत) की वसूली की गई थी। कानपुर नगर निगम द्वारा वसूली में कमी ₹ 525.52 करोड़ के कारणों से अवगत नही कराया गया।

जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम द्वारा वर्ष 2007–08 के अन्तिम पुनरीक्षण के उपरान्त वर्ष 2013–14 में वार्षिक किराया मूल्य का पुनरीक्षण किया गया। अतः वार्षिक किराया मूल्य का निर्धारित दो वर्ष के अन्तराल पर पुनरीक्षित नहीं किया गया। साथ ही पुनरीक्षित वार्षिक किराया मूल्य लागू सक्रिल दरों पर आधारित नही थी।

कानपुर नगर निगम द्वारा निर्धारित समयान्तराल पर वार्षिक किराया मूल्य को पुनरीक्षित न किये जाने के सम्बन्ध में कोई उत्तर नही दिया गया।

• प्रेक्षागृह कर/शो टैक्स

नगर निगम अधिनियम की धारा 172 के अनुपालन में वर्ष 1979 से प्रेक्षागृहों पर शो टैक्स आरोपित किया गया था। सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि अवधि 2009–14 के दौरान प्रेक्षागृह कर के सापेक्ष प्राप्तियाँ ₹ 23.80 लाख थी। तथापि

---

[5] स्थापना एवं आवर्ती व्यय 2009–10: ₹ 152.93 करोड़; 2010–11: ₹ 190.62 करोड़; 2011–12: ₹ 220.46 करोड़; 2012–13: ₹ 232.95 करोड़ एवं 2013–14: ₹ 256.13 करोड़।

[6] नगर निगम अधिनियम की धारा 174 के अनुसार वार्षिक किराया मूल्य प्रत्येक वार्ड के हर प्रकार के भवनों के समूह के लिये प्रति वर्ग फुट किराये की न्यूनतम दर के 12 गुना मूल्य है।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि कानपुर नगर निगम द्वारा प्रेक्षागृह कर का निर्धारण एवं माँग प्रस्तुत नही की गयी। परिणामस्वरूप प्रेक्षागृह कर के आरोपण एवं वसूली की वास्तविक स्थिति लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नही की जा सकी।

- **अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क**

उ.प्र. नगरीय नियोजन विकास अधिनियम 1973 के प्रावधानों एवं शासनादेश (फरवरी 2008) के द्वारा आधारभूत सुविधाओं के विकास हेतु उप महानिरीक्षिक स्टाम्प द्वारा अचल सम्पत्तियों के हस्तांतरण पर दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क आरोपित कर नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाना था। जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम द्वारा माँग प्रस्तुत न किये जाने के कारण अवधि 2009–14 के दौरान कुल देय धनराशि ₹ 90.55 करोड़ के सापेक्ष; उपमहानिरीक्षक स्टाम्प से मात्र ₹ 70.17 करोड़ (77 प्रतिशत) प्राप्त हुए थे एवं धनराशि ₹ 20.38 करोड़ की कम प्राप्ति हुई **(परिशिष्ट 4.1.5)**।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि बकाया अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की वसूली हेतु पत्राचार किया जायेगा।

करेत्तर राजस्व प्राप्तियाँ

- **लाइसेन्स शुल्क**

कानपुर नगर निगम को आत्मनिर्भर बनाने हेतु राज्य सरकार द्वारा 39 मदों **(परिशिष्ट 4.1.6)** पर लाइसेन्स शुल्क आरोपित किये जाने हेतु निर्देश जारी (दिसम्बर 1997) किये गये थे। यद्यपि मात्र 17 मदों[7] पर लाइसेन्स शुल्क आरोपित किया गया था एवं 2009–14 के दौरान ₹ 5.27 करोड़ की वसूली की गयी थी।

लेखापरीक्षा से ज्ञात हुआ कि कानपुर नगर निगम द्वारा आरोपित लाइसेन्स शुल्क की वसूली हेतु कोई निर्धारण नहीं किया गया था और न ही माँग प्रस्तुत की गयी थी। परिणामस्वरूप लाइसेन्स शुल्क के आरोपण एवं वसूली की वास्तविक स्थिति लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

कानपुर नगर निगम द्वारा उत्तर में लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि शुल्क निर्धारण एवं तदनुसार माँग प्रस्तुत करने के सम्बन्ध में कृत कार्यवाही से अवगत नही कराया गया।

शासन द्वारा निर्धारित दरों पर करारोपण एवं बकायेदारों के विरूद्ध दण्डात्मक कार्यवाही सुनिश्चित की जानी चाहिये।

4.1.7.3 बजट

नगर निगम अधिनियम की धारा 146 व 147 के अनुसार नगर आयुक्त को आगामी वर्ष हेतु मूल बजट अनुमान 10 जनवरी तक कार्यकारिणी समिति के समक्ष प्रस्तुत करना था तथा कार्यकारिणी समिति द्वारा प्रतिवर्ष 15 फरवरी तक निगम को बजट प्रस्तुत करना था। निगम द्वारा 31 मार्च तक बजट को अनुमोदित किया जाना था। पुनरीक्षित बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति एवं निगम के समक्ष क्रमशः 10 सितम्बर व 15 सितम्बर

[7] जिसमें मुख्यतः यान्त्रिक वाणिज्यिक वाहन जैसे आटो रिक्शा, बस, टैक्सी आदि शामिल थे।

तक या उससे पूर्व रखा जाना था जिसे निगम द्वारा 1 अक्टूबर अथवा उसके बाद यथाशीघ्र स्वीकृत किया जाना था।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम के वर्ष 2009–10, 2011–12 एवं 2012–13 के मूल बजट अनुमान नगर आयुक्त द्वारा कार्यकारिणी समिति एवं निगम के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नही किये गये। वर्ष 2010–11 और 2013–14 की अवधि के मूल बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति को क्रमशः 70 दिन तथा 81 दिन विलम्ब से प्रस्तुत किये गये जो कि अग्रेतर निगम को क्रमशः 71 दिन तथा 301 दिन देर से प्रस्तुत किये गये थे **(परिशिष्ट 4.1.7)**।

इसी प्रकार वर्ष 2011–12 का पुनरीक्षित बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति एवं निगम के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नही किये गये। अग्रेतर वर्ष 2010–11 और 2012–14 के पुनरीक्षित बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति एवं निगम को 105 दिन से 175 दिन तक के विलम्ब से प्रस्तुत किये गये **(परिशिष्ट 4.1.7)** । वर्ष 2009–10 का पुनरीक्षित बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति को वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर प्रस्तुत किया गया था।

जाँच में यह भी पाया गया कि जलकल विभाग के सम्बन्ध में मात्र वर्ष 2010–11 एवं 2013–14 के मूल बजट अनुमान कार्यकारिणी समिति एवं निगम को 70 दिन से 348 दिन **(परिशिष्ट 4.1.7)** विलम्ब से प्रस्तुत किये गये। अवधि 2010–14 के दौरान पुनरीक्षित बजट अनुमान कार्यकारिणी एवं निगम को प्रस्तुत नही किये गये थे।

यह प्रदर्शित करता है कानपुर नगर निगम में बजट अनुमान को तैयार करने एवं प्रस्तुत करने में नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों का पालन नही किया गया था तथा वर्ष 2009–10 एवं 2011–12 में बिना बजट के व्यय सम्पन्न किये गये थे।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि भविष्य में नगर निगम अधिनियम के बजट से सम्बन्धित प्रावधानों का पालन किया जायेगा।

4.1.7.4 लेखांकन ढाँचा

लेखाओं की तैयारी

नगरीय स्थानीय निकायों में राज्य सरकार द्वारा वित्तीय लेखाओं के अनुरक्षण हेतु एकल लेखांकन प्रणाली के साथ एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली को लागू किये जाने का निर्णय (2008) लिया गया था जिससे कि तुलनपत्र में सम्पत्तियों एवं दायित्वों की सही एवं वास्तविक स्थिति प्रस्तुत हो सके। हमने पाया कि एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली वर्ष 2008–09 से लागू की गयी थी। वार्षिक लेखों को तैयार करने में निम्न कमियाँ पायी गयी।

- राज्य सरकार द्वारा एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली के लिय कोई मैनुअल नही बनाया गया था जिसके कारण सम्पत्तियों एवं दायित्वों का वर्गीकरण तथा ह्रास की दरें परिभाषित नही थी।

- कानपुर नगर निगम के वर्ष 2009–10[8] के वार्षिक लेखों का 27 माह के विलम्ब से सितम्बर 2012 में अन्तिमीकरण किया गया था। यद्यपि वर्ष 2009–10 की वास्तविक आय एवं व्यय (जैसा कि वर्ष 2010–11 के बजट में प्रदर्शित थी) अंतिमीकरण किये गये

[8] प्रारम्भिक तुलनपत्र के सम्बन्ध में आवश्यक अभिलेखों को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नही किया गया था।

लेखों के उक्त अवधि से सम्बन्धित आय एवं व्यय के आंकड़ों से मेल नही खा रही थी **(परिशिष्ट 4.1.8)**। अग्रेतर वार्षिक लेखाओं में प्राप्ति एवं भुगतान लेखा भी नही बनाया गया था यद्यपि लेखांकन के निर्धारित प्रारूपों में इसका अनुरक्षण आवश्यक था।

● वर्ष 2010–14 हेतु केवल अनन्तिम वार्षिक लेखे ही बनाये गये थे, जिनका नवम्बर 2014 तक अन्तिमीकरण नहीं किया गया था। अतः वार्षिक लेखाओं का अन्तिमीकरण न किये जाने के कारण कानपुर नगर निगम के आय एवं व्यय की वास्तविक स्थिति लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

● जलकल विभाग के वर्ष 2010–13 की अवधि के वार्षिक लेखों का 22 माह तक के विलम्ब[9] से अन्तिमीकरण किया गया था। अग्रेतर, वर्ष 2013–14 के वार्षिक लेखों को सितम्बर 2014 तक नहीं बनाया गया था।

बैंक खातों का अनियमित संचालन

शासनादेश (मार्च 2012) के अनुसार नगर निगम निधि को भारतीय स्टेट बैंक एवं अन्य सार्वजनिक क्षेत्रों के बैंकों के बचत खातों में रखा जाना है।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि नगर आयुक्त द्वारा विभिन्न परियोजनाओं/क्रियाकलापों के अन्तर्गत प्राप्त धनराशियों को रखे जाने हेतु चार निजी बैकों की विभिन्न शाखाओं में 15 बैंक खाते खोले (2011–14) गये थे। साथ ही भारतीय स्टेट बैंक व अन्य राष्ट्रीयकृत बैंकों में संचालित (2011 के पूर्व) खातों को वर्ष 2012–14 के दौरान बन्द कर इन खातों के अवशेष धनराशि ₹ 1.48 करोड़ को प्राइवेट बैकों के खातों में स्थानान्तरित कर दिया गया था **(परिशिष्ट 4.1.9)**।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया गया तथा भविष्य में शासनादेश के प्राविधानों के पालन हेतु आवश्यक कार्यवाही किये जाने का आश्वासन दिया गया।

रोकड़ बही का अनुचित रख–रखाव

राष्ट्रीय नगर पालिका लेखा मैनुअल की धारा 5.3 (अ) एवं 30.7 के अनुसार प्रत्येक बैंक खाते के लिए अलग रोकड़ बही का रख रखाव किया जाना था तथा जोनल/विभागीय रोकड़ बहियों के अवशेषों का मिलान मुख्य रोकड़ बही एवं बैंक विवरण से मासिक आधार पर किया जाना आवश्यक था। हमने पाया किः

● कानपुर नगर निगम एवं इनके जोनल कार्यालयों[10] की रोकड़ बही में केवल नकद लेन–देनों का ही लेखांकन किया गया था एवं चैक/ड्राफ्ट/ऑन लाइन किये गये लेन देनों का लेखांकन नही किया गया था। परिणामस्वरूप प्राप्तियों के ₹ 85.09 करोड़ तथा भुगतान के ₹ 117.70 करोड़ के लेनदेनों (मार्च 2014) का लेखांकन रोकड़ बही में नही किया गया था;

● तथापि समस्त नकद लेनदेनों का भी रोकड़ बही में लेखांकन नही किया गया था जैसे नागरिक सुख सुविधाओं से किराये, पार्क इत्यादि परिणामस्वरूप 2009–14 की

---

[9] वर्ष 2010–11, 2011–12 एवं 2012–13 के लेखे क्रमशः अप्रैल 2013, जुलाई 2013 एवं अप्रैल 2014 में तैयार हुए थे।

[10] कानपुर नगर निगम को अपने कर्त्तव्यों को प्रभावी ढंग से सम्पादित किये जाने हेतु छः जोन में विभाजित किया गया था।

अवधि में नगद प्राप्तियों ₹ 3.71 करोड़ बिना रोकड़ बही में प्रविष्टियाँ किये ही सीधे सम्बन्धित बैंक खाते में जमा कर दी गयी थी;

● रोकड़ बही में रोकड़ अवशेष को दर्शाये जाने से बचने के उद्देश्य से प्राप्तियों एवं बैंक खाते में जमा किये गये नगद की प्रविष्टियाँ एक ही तिथि तथापि रविवार में भी कर दी गयी थी, जबकि नगद राशि वास्तव में बैंक में दो से चार दिन बाद की तिथियों में जमा की गयी थी **(परिशिष्ट 4.1.10)**;

● 31 मार्च 2014 को रोकड़ बही के एवं बैंक खातों के अन्तिम अवशेष में ₹ 3.75 करोड़[11] का अन्तर था तथापि रोकड़ बही एवं बैंक अवशेषों के अन्तर का समाधान नही किया गया था;

● कुल 59 खातों में से मात्र चार बैंक खातों से सम्बन्धित रोकड़ बही जो लेखापरीक्षा को उपलब्ध करायी गयी, जिसमें ऋणात्मक अवशेष पाये गये **(परिशिष्ट 4.1.11)** और,

● वर्ष 2009–14 की अवधि में सम्पत्ति एवं विज्ञापन कर की वसूली से सम्बन्धित जोनल/विभागीय रोकड़ बही एवं कानपुर नगर निगम की मुख्य रोकड़ बही में ₹ 33.96 करोड़ **(परिशिष्ट 4.1.12)** का अन्तर था;

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षो को स्वीकार करते हुए बताया गया कि ऋणात्मक अन्तिम अवशेषों हेतु आवश्यक समायोजन किये जायेगें।

उत्तर प्रदेश शासन द्वारा बैंक खातों के अद्यतन् लेन–देन के लेखांकन हेतु रोकड़ बही का समुचित रख रखाव सुनिश्चित किया जाना चाहिये।

4.1.8 नियोजन

जिला नियोजन समिति अधिनियम 1999 के प्रावधनों के अनुसार संविधान के 74वें संशोधन के अनुपालन के परिप्रेक्ष्य में जिला नियोजन समिति को जिले स्तर पर जिले की ग्रामीण/नगरीय निकायों की वार्षिक विकास योजना को संकलित कर जिला विकास योजना बनायी जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2009–14 की अवधि में कानपुर नगर निगम ने वार्षिक विकास योजना तैयार नही की थी जैसा कि नगर निगम अधिनियम की धारा 383 'अ' के अनुसार जिला नियोजन समिति को प्रेषित किया जाना आवश्यक था।

अग्रेतर नगर निगम अधिनियम की धारा 383 में विनिर्दिष्ट प्रावधानों के अन्तर्गत कानपुर नगर निगम द्वारा महायोजना[12] तैयार की जानी थी जिसमें मुख्य सड़कों, आवासिक खण्डों, व्यवसाय क्षेत्र, औद्योगिक क्षेत्र, शिक्षा संस्थायें आदि की वर्तमान तथा प्रस्तावित स्थिति एवं उसके साथ सामान्य मानचित्र दर्शाया गया हो, को प्रत्येक दस वर्षो में पुनरीक्षित किया जाना था। तथापि वर्ष 2013–14 तक कानपुर नगर निगम द्वारा महायोजना तैयार नही की गयी थी जैसा कि कानपुर विकास प्राधिकरण द्वारा नगरीय नियोजन के साथ शहरी नियोजन को लागू किया गया था।

[11] रोकड़ बही का एवं बैंक खातों का अन्तिम अवशेष क्रमशः ₹ 325.25 करोड़ तथा ₹ 329.00 करोड़ था।
[12] विस्तृत येाजना।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि महापौर/नगर आयुक्त द्वारा निर्देश न प्राप्त होने के कारण वार्षिक विकास योजनाएँ एवं महायोजना तैयार नहीं की गयी। यद्यपि समापन संगोष्ठी के दौरान (फरवरी 2015) सचिव, नगर विकास विभाग ने सूचित किया कि महायोजना तैयार करने का अधिकार निलम्बित कर दिया गया था एवं उसे विकास प्राधिकरण को दे दिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के अनुसार नगरीय नियोजन के साथ शहरी नियोजन नगरीय स्थानीय निकाय के द्वारा सम्पादित किया जाना था।

तथ्य यथावत रहा कि कानपुर नगर निगम द्वारा फरवरी 2015 तक वार्षिक विकास योजनायें एवं महायोजना तैयार नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप कानपुर नगर निगम का समग्र विकास नियोजित नहीं था जोकि नियोजन क्रियाकलापों के शिथिल दृष्टिकोणं को दर्शाता था।

उत्तर प्रदेश शासन को अधिनियमों के प्राविधानों के अनुसार वार्षिक विकास योजना तैयार किया जाना सुनिश्चित करना चाहिये।

4.1.9 क्रय एवं कार्यों का सम्पादन

कार्यों एवं क्रय का सम्पादन विभिन्न नियमों, शासनादेशों एवं नगर निगम अधिनियम के अन्तर्गत गठित विनियमों के प्रावधानों के अनुरूप सम्पादित किया जाना था। क्रय एवं कार्यों के सम्पादन में निम्नलिखित कमियाँ प्रकाश में आयी।

4.1.9.1 क्रय

भारतीय मानक कोड 1981 में विनिर्दिष्ट था कि मार्ग व्यवस्था हेतु लाईट के वाटेज का निर्धारण मार्गो की श्रेणी के आधार पर होना चाहिए था **(परिशिष्ट 4.1.13)**। यद्यपि कानपुर नगर निगम में मार्गो के श्रेणी के बिना ही विभिन्न वाटेज (40 से 400) के मार्ग प्रकाश सामाग्रियाँ क्रय एवं स्थापित की गयी थी। अग्रेतर जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम के पास मार्च 2014 तक 78,022 मार्ग प्रकाश बिन्दु थे, किन्तु वार्डवार प्रकाश–बिन्दु की स्थापना का विवरण नहीं था।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया कि मार्ग प्रकाश की व्यवस्था प्रकाश निरीक्षकों की आख्या पर आधारित थी। उत्तर स्वीकार्य नही था क्योंकि मार्गो के श्रेणीकरण के बिना ही मार्ग प्रकाश बिन्दु की स्थापना की गयी थी।

4.1.9.2 कार्यों का सम्पादन

वर्ष 2009–14 की अवधि में सड़कों, गलियों, नालों, कल्वर्ट इत्यादि से सम्बन्धित 4,726 कार्यो[13] का सम्पादन किया गया था। रैंडम चयनित 200 कार्यो की संवीक्षा में विभिन्न स्तर पर कमियाँ पाई गयी जैसा कि नीचे चर्चा की गयी हैं।

आधारभूत सूचनाओं एवं नियन्त्रक अभिलेखों का अभाव

लोक निर्माण विभाग के आदेशों के अन्तर्गत मार्ग निर्माण कार्यो के सम्पादन हेतु प्राक्कलनों को तैयार करने के लिए आवश्यक बुनियादी सूचनाएँ जैसे मार्गो की श्रेणी,

[13] अनुरोधों के बावजूद कानपुर नगर निगम ने कार्य–वार व्यय उपलब्ध नही कराया।

लम्बाई, चौड़ाई, सड़क के क्रस्ट की मोटाई, विगत नवीनीकरण एवं मरम्मत इत्यादि का रख रखाव नही किया गया था। यद्यपि कि राज्य, जिला, अन्य जिला सड़कों के सुदृढ़ीकरण एवं चौड़ीकरण हेतु आवश्यक यातायात घनत्व, यातायात दबाव एवं ड्रेनेज[14] को सुनिश्चित करने हेतु कोई यातायात सर्वे नही किया गया था। इसके अतिरिक्त, नियन्त्रक अभिलेख जैसे कि मार्ग पंजिका एवं नवीनीकरण चक्रीय पंजिका का भी रख रखाव नहीं किया गया जिससे यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि उक्त सड़क का निर्माण, मरम्मत कब की गयी थी। अग्रेतर रैंडम चयनित 200 कार्यो की जाँच में पाया गया कि प्राक्कलन तैयार करने के पूर्व रिकार्ड मापन स्तर इत्यादि को संज्ञान में नही लिया गया था।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा वांछित अभिलेखों के रख रखाव का आश्वासन दिया गया।

प्राक्कलनों की अनियमित स्वीकृति

नगर निगम अधिनियम की धारा 135 एवं 136 के अनुसार ₹ 10.00 लाख तक नगर आयुक्त; ₹ 10.00 लाख से अधिक परन्तु ₹ 15.00 लाख से कम महापौर; ₹ 15.00 लाख से अधिक परन्तु ₹ 20.00 लाख से कम कार्यकारिणी समिति; ₹ 20.00 लाख से अधिक परन्तु ₹ 30.00 लाख से कम निगम तथा ₹ 30.00 लाख से अधिक शासन द्वारा क्रय एवं कार्यो के निष्पादन हेतु प्राक्कलनों की स्वीकृति हेतु प्राधिकारियों को विभिन्न वित्तीय अधिकार प्रदान किये गए थे।

उपरोक्त उपबन्धों के विपरीत वर्ष 2009–14 की अवधि में ₹ 33.00 करोड़ की अनुमानित लागत के सड़क एवं गलियों के निर्माण सम्बन्धी 57 कार्य[15] को कार्यकारणी समिति/निगम/शासन के अनुमोदन के बिना सम्पादित किये गए थे यद्यपि अनुमानित लागत ₹ 15.00 लाख से अधिक धनराशि के कार्यो को इन प्राधिकारियों से अनुमोदित कराये जाने आवश्यक थे।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा के कथन को स्वीकार करते हुए अनुपालन का आश्वासन दिया।

संविदा प्रबन्धन में शिथिलता

निविदा एवं संविदा प्रक्रिया, वित्तीय नियमों, शासनादेशों तथा केन्द्रीय सतक्रता आयोग के निर्देशों के अधीन होने चाहिए। जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम द्वारा अनुबंध करते समय आवश्यक निर्देशों, आदेशों एवं दिशा–निदेशों की अवहेलना की गयी। हमने पाया किः

● शासनादेश (अप्रैल 2001) के विपरीत रैंडम चयनित 200 अनुबंधों में केवल एकल निविदा प्रणाली अपनायी गयी यद्यपि दोहरी निविदा प्रक्रिया के रूप में तकनीकी विशिष्टियों का मूल्यांकन किया जाना आवश्यक था।

● वर्ष 2009–14 की अवधि में ₹ 13.74 करोड़ के 150 कार्यो हेतु ठेकेदारों से 150 अनुबंधों का गठन कार्य प्रारम्भ होने के उपरांत किये गए थे **(परिशिष्ट 4.1.14)**। कार्य

---

[14] नगर निगम अधिनियम की धारा 228 के अनुसार एवं भारतीय रोड कांग्रेस दिशा–निर्देश (आई.आर.सी.एस.पी.–50–1999 अध्याय–1)

[15] लागत ₹ 15.00 लाख से अधिक एवं ₹ 20.00 लाख से कम; दो कार्य, ₹ 20.00 लाख या अधिक परन्तु ₹ 30.00 लाख से कम; तीन कार्य एवं लागत ₹ 30.00 लाख अथवा अधिक 52 कार्य।

समाप्त होने के पश्चात 75 अनुबंधों (₹ 5.15 करोड़) का गठन किया गया था **(परिशिष्ट 4.1.15)** और

● शासनादेश (मई 2009) के अनुसार यदि ठेकेदार बिटुमिन आपूर्ति के सन्दर्भ में अधिकृत एजेन्सी से स्वयं व्यवस्था करता है तो अन्तिम भुगतान के समय कंसायनी रिसीट चालान की मूल प्रति प्रस्तुत की जानी थी। हमने पाया कि 11 कार्यो में 8,083 एम.टी. बिटुमिनस मैकडम और सेमिडेंस बिटुमिनस कंक्रीट (₹ 2.56 करोड़) उपयोग में लाये जाने का दावा किया गया था, जबकि कानपुर नगर निगम द्वारा ठेकेदारों से कंसायनी रिसीट चालान की मूल प्रति प्राप्त किये बिना ही भुगतान किया था **(परिशिष्ट 4.1.16)**।

इस प्रकार सम्पादित कराये गये कार्यो में क्रय एवं बिटुमिन के उपभोग की पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया गया यद्यपि कानपुर नगर निगम द्वारा कोई सुधारात्मक कार्यवाही सूचित नहीं की गई।

गुणवत्ता नियन्त्रण प्रणाली का अभाव

कानपुर नगर निगम के पास सड़क कार्यो की गुणवत्ता जाँच हेतु न तो कोई प्रणाली थी और न ही विभागीय/अन्तर्विभागीय समिति के माध्यम से तकनीकी जाँच की गई। इस प्रकार कानपुर नगर निगम द्वारा कराये गए कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया गया यद्यपि कानपुर नगर निगम द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही संबंधी कोई सूचना नहीं दी गई।

नालों की सफाई का अनुचित सम्पादन

नालों की सफाई प्रतिवर्ष मानसून से पूर्व अप्रैल–जून के दौरान किया जाना था और सम्पादन से पूर्व एवं पश्चात कार्यो की माप करायी जानी थी।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम के अधिकार क्षेत्र में नालों की संख्या[16] के सम्बन्ध में सही आकड़ें उपलब्ध नहीं थे। यह भी संज्ञान में आया कि वर्ष 2009–14 के दौरान ₹ 10.15 लाख व्यय करके जुलाई से माह मार्च के मध्य 19 नालों की सफाई की गयी थी।

अग्रेतर, जाँच में पाया गया कि न ही कार्य कराये जाने से पूर्व और न ही सम्पादन के पश्चात कार्यो की माप करायी गयी। वर्ष 2009–14 के दौरान सम्पादित कार्यो पर ₹ 2.33 करोड़ का भुगतान मानव दिवस के आधार पर किया गया था जिसमें सम्पादित कार्यो की वास्तविक मात्रा को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुये कानपुर नगर निगम द्वारा बताया कि जनहित में माह जुलाई से मार्च तक नालों की सफाई की गयी।

---

[16] वर्ष 2009–10 में 449 नालों में सफाई आवश्यक थी जो वर्ष 2013–14 के दौरान बढ़कर 678 हो गयी।

उत्तर स्वीकार करने योग्य नही था क्योंकि नाला सफाई मानसून के पूर्व हो जानी चाहिये थी।

4.1.10 फ्री होल्ड शुल्क पर अलाभकारी व्यय

कानपुर नगर निगम ने वर्ष 1904 से अपने कब्जे की 3,598.37 वर्ग मीटर भूमि[17], के फ्री होल्ड स्वामित्व हेतु आवेदन किया (मार्च 1995) एवं स्वमूल्यांकन के आधार पर ₹ 6.48 लाख (दिसम्बर 1998) की धनराशि फ्री होल्ड शुल्क के रूप में जिला प्रशासन को भुगतान किया। हालांकि जिला प्रशासन द्वारा फ्री होल्ड भूमि के लिए ₹ 89.36 लाख की संशोधित माँग की गयी (दिसम्बर 2008)। चूँकि कानपुर नगर निगम फ्री–होल्ड शुल्क नियत समय पर जमा करने में विफल रहा, तदनुसार दण्डात्मक ब्याज ₹ 92.47 लाख शामिल करते हुए संशोधित माँग बढ़कर ₹ 112.22 लाख (मई 2011) हो गई। जबकि इसके सापेक्ष कानपुर नगर निगम ने जिला प्रशासन को मात्र ₹ 62.00 लाख (दिसम्बर 2008) का भुगतान किया। इसके फलस्वरूप ₹ 68.48 लाख की धनराशि का भुगतान करने के बावजूद नवम्बर 2014 तक कानपुर नगर निगम के पक्ष में भूमि फ्री होल्ड नहीं हो सकी।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि उच्चाधिकारियों द्वारा निर्देश निर्गत न किये जाने के कारण आवश्यक फ्री होल्ड फीस जमा नहीं की जा सकी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि धनराशि जमा करने के बावजूद कानपुर नगर निगम के पक्ष में आवश्यक भूमि फ्री होल्ड नहीं हो सकी थी।

4.1.11 पर्यावरण की सुरक्षा

पर्यावरण सुरक्षा नगरीय स्थानीय निकाय के महत्वपूर्ण कार्यो में से है। कानपुर नगर निगम की लेखापरीक्षा के दौरान पर्यावरण सम्बंधी बिन्दुओं के प्रबन्धन में निम्नलिखित कमियाँ संज्ञान में आयी।

4.1.11.1 नगरीय ठोस अपशिष्ट का प्रबन्धन

शहर में जनित नगरीय ठोस अपशिष्ट के प्रबन्धन के लिये जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत ₹ 56.02 करोड़ की लागत से प्रसंस्करण प्लाण्ट स्थापित (अक्टूबर 2010) किया गया। जनित नगरीय ठोस अपशिष्ट के घर–घर संग्रह एवं परिवहन सहित प्रसंस्करण प्लाण्ट के संचालन एवं रख रखाव हेतु कानपुर नगर निगम उत्तर प्रदेश जल निगम एवं प्राइवेट फर्म के मध्य 30 वर्ष की अवधि के लिए एक अनुबंध गठित (अक्टूबर 2010) किया गया था।

अनुबन्ध के अनुसार फर्म निश्चित सीमा तक जनित अपशिष्ट[18] के संग्रहण एवं परिवहन संग्रहण हेतु उत्तरदायी थी एवं कानपुर नगर निगम द्वारा निर्धारित[19] प्रयोक्ता प्रभार की न्यूनतम स्वीकार्य सीमा (कुल बिल योग धनराशि के सापेक्ष प्रयोक्ता प्रभार के संग्रहण का लक्ष्य) तक वसूली हेतु उत्तरदायी थी। अग्रेतर प्रयोक्ता प्रभार की वसूली में कमी की स्थिति मामले में उतनी ही धनराशि फर्म को भुगतान योग्य टिपिंग शुल्क की धनराशि से रोकी जानी थी। वर्ष 2010–14 की अवधि में ₹ 456 से 479 प्रति मीट्रिक

---

[17] परेड मार्केट ब्लाक 96 प्लाट संख्या–2।

[18] फर्म द्वारा प्रतिदिन जनित नगरीय ठोस अपशिष्ट (1,500 मीट्रिक टन) का 80 प्रतिशत संग्रह करना था। जोकि 1,200 मीट्रिक टन प्रतिदिन था।

[19] जनवरी से दिसम्बर 2011: ₹ 38.79 लाख प्रतिमाह, जनवरी से दिसम्बर 2012: ₹ 51.72 लाख प्रतिमाह एवं जनवरी 2013 से ₹ 64.65 लाख प्रतिमाह।

टन नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रारम्भिक संग्रह स्थल से प्रसंस्करण प्लाण्ट तक परिवहन हेतु फर्म को टिपिंग शुल्क का भुगतान किया जाना था। फर्म द्वारा निश्चित सीमा तक जनित अपशिष्ट का पालन न किये जाने पर कानपुर नगर निगम द्वारा कम परिवहन किये गये नगरीय ठोस अपशिष्ट हेतु टिपिंग शुल्क का 50 प्रतिशत दण्ड भी आरोपित किया जाना था। हमने पाया कि:

नगरीय ठोस अपशिष्ट के संग्रह एवं निस्तारण में कमी

वर्ष 2010–14 की अवधि में कानपुर नगर निगम में जनित, संग्रहित एवं निस्तारित नगरीय ठोस अपशिष्ठ की स्थिति **सारणी 3** में दी गयी है।

सारणी 3: जनित, संग्रहित एवं निस्तारित नगरीय ठोस अपशिष्ठ ठोस का विवरण

(हजार मीट्रिक टन में)

वर्ष	जनित नगरीय ठोस अपशिष्ट	नगरीय ठोस अपशिष्ट का संग्रहण	अंसग्रहित नगरीय ठोस अपशिष्ट (कालम 2–कालम 3)	नगरीय ठोस अपशिष्ट का प्रसंस्करण	अप्रबन्धित नगरीय ठोस अपशिष्ट की मात्रा	
					प्लाण्ट पर (कालम 3 –कालम 5)	कानपुर परिक्षेत्र में (कालम 4 + कालम 6)
1	2	3	4	5	6	7
2010–11 (अक्टूबर 2010 से)	282.10	155.73	126.37	161.03	(-)5.30[20]	121.07
2011–12	565.75	425.11	140.64	254.66	170.45	311.09
2012–13	565.75	331.24	234.51	276.22	55.02	289.53
2013–14	565.75	320.41	245.34	114.90	205.51	450.85
योग	**1,979.35**	**1,232.49**	**746.86**	**806.81**	**425.68**	**1,172.54**

(**स्रोत**: कानपुर नगर निगम से संग्रहित की गयी सूचना)

सारणी 3 से परिलक्षित है कि यद्यपि संग्रहित नगरीय ठोस अपशिष्ट फर्म द्वारा (1,232.49 मीट्रिक टन) पूर्ण रूप से प्रसंस्करित नहीं किया गया एवं 425.68 हजार मीट्रिक टन प्लाण्ट साईट पर फेका गया कूड़े का ढेर पड़ा था। इसके अतिरिक्त वर्ष 2010–14 की अवधि में 746.86 हजार मीट्रिक टन असंग्रहित नगरीय ठोस अपशिष्ट भी शहर में अप्रबंधित पड़ा था। फर्म द्वारा अनुबंध के प्राविधानों के अनुसार प्रसंस्करण प्लाण्ट का संचालन एवं नगरीय ठोस अपशिष्ट का परिवहन न किये जाने के कारण नगरीय ठोस अपशिष्ट अप्रबंधित पड़ा था।

[20] प्रसंस्करण प्लाण्ट के कार्य प्रारम्भ से पूर्व (अक्टूबर 2010) कुछ नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रसंस्करण प्लाण्ट पर ढेर के रूप में पड़ा था।

प्लाण्ट साईट पर एकत्रित कूड़े का ढेर

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकार किया गया। जबकि कानपुर नगर निगम द्वारा नगरीय ठोस अपशिष्ट के उचित परिवहन एवं निस्तारण हेतु कृत कार्यवाही सुनिश्चित करने के सम्बन्ध में सूचित नहीं किया गया।

फर्म को अनियमित भुगतान

जाँच में पाया गया कि फर्म द्वारा नवम्बर 2010 से मई 2014 के अवधि में निश्चित स्वीकार्य सीमा तक जनित अपशिष्ट का निर्वाह नही किया गया परन्तु कानपुर नगर निगम द्वारा फर्म की टिपिंग शुल्क में ₹ 11.32 करोड़ का जुर्माना आरोपित नही किया गया। इसके अतिरिक्त, यद्यपि कि फर्म नवम्बर से दिसम्बर 2010 और जनवरी 2013 से जून 2014 की अवधि में घरों से निर्धारित सीमा तक प्रायोक्ता शुल्क के रूप में ₹ 7.68 करोड़ की वसूली किये जाने में विफल थी तथापि फर्म द्वारा प्रस्तुत किये गये परिवहन किये गये नगरीय ठोस अपशिष्ट की वजन पर्चियों एवं बिलों के आधार पर पूर्ण टिपिंग शुल्क का भुगतान किया गया **(परिशिष्ट 4.1.17)**।

उत्तर में कानपुर नगर द्वारा बताया गया कि जुर्माना आरोपित करने का निर्णय उच्च स्तर से लिया जाना था उत्तर स्वीकार्य नही था क्योंकि 16 अक्टूबर 2010 को कानपुर नगर निगम, उत्तर प्रदेश जल निगम और फर्म के मध्य गठित अनुबंध के अनुसार जुर्माना कानपुर नगर निगम को आरोपित किया जाना था। कानपुर नगर निगम ने फर्म द्वारा कम संग्रहित किये गये प्रायोक्ता प्रभार के लिए टिपिंग शुल्क न रोके जाने के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

नगरीय ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण एवं भण्डारण की अपर्याप्त व्यवस्था

नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन एवं हथालन) अधिनियम 2000 के सूची–II के प्रावधानों के अनुसार एकत्रित नगरीय ठोस अपशिष्ट को जैवक्षरण, चक्रीयकरण एवं अन्य अपशिष्ट के रूप में पृथक्करण किया जाना चाहिये एवं क्रमशः हरा, सफेद एवं काले रंग के बिन्स/कन्टेनर्स में भण्डारण किया जाना चाहिये।

जाँच में पाया गया कि केवल हरे रंग के बिन्स/कन्टेनरर्स सभी प्रकार के नगरीय ठोस अपशिष्ट के भण्डारण हेतु उपयोग में लाये जा रहे थे। इससें यह प्रदर्शित होता है कि नगरीय ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण एवं भण्डारण की सुविधा उचित नही थी।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकार किया गया तथापि नगरीय ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण को सुनिश्चित किये जाने हेतु कृत सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नहीं किया गया।

4.1.11.2 सामान्य उत्प्रवाह शुद्धीकरण संयन्त्र का अनुचित प्रबंधन

गंगा नदी को प्रदूषण मुक्त रखने के लिए जाजमऊ कानपुर में सामान्य उत्प्रवाह शुद्धीकरण संयन्त्र (1993) स्थापित किया गया। इसकी डिजाइन की गयी शोधन क्षमता नौ मिलियन लीटर प्रतिदिन टेनरी उत्प्रवाह को, जिसमें क्रोमियम का स्तर दो मिलीग्राम प्रति लीटर तक सीमित हो, 27 मिलियन लीटर प्रतिदिन सीवरेज के साथ मिश्रित कर शोधित किये गये थे। अग्रेतर सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र 1,200 मिलीग्राम प्रति लीटर तक टोटल सस्पेन्डेड सालिड रहने वाले टेनरी उत्प्रवाह के शोधन हेतु डिजाइन की गयी थी। टेनरी उत्प्रवाह में निर्धारित सीमा तक क्रोमियम की मात्रा सुनिश्चित किया जाना आवश्यक था। इस प्रकार शोधित कचरे में क्रोमियम की उपस्थिति रोकी जा सकती थी जोकि खाद के रूप में उपयोग में लायी जानी थी। उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड प्राथमिक उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र एवं टेनरियों के रिकवरी प्लान्ट के संचालन के अनुश्रवण हेतु उत्तरदायी था। इस प्रकार टेनरी उत्प्रवाह में क्रोमियम एवं टोटल सस्पेन्डेड सालिड की निर्धारित सीमा में रखा जा सकता था।

जाँच में पाया गया कि सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र को टेनरी अपशिष्ट पम्पिंग स्टेशन एवं राइजिंग मेन द्वारा टेनरी उत्प्रवाह में क्रोमियम का स्तर ₹ 194.40 मिलीग्राम प्रति लीटर (मानक से 97 गुना से अधिक) तक परिवहन किया गया। टेनरी उत्प्रवाह में क्रोमियम की मात्रा अधिक होने के कारण खाद के रूप में उपयोग नही किया जा सका। परिणामस्वरूप हानिकारक अपशिष्ट कचरे के परिवहन एवं निस्तारण पर ₹ 15.91 करोड़ (मई 2014 तक) का व्यय किया गया।

यह भी संज्ञान में आया कि टेनरी अपशिष्ट पम्पिंग स्टेशन एवं राइजिंग मेन द्वारा सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र में प्रवाहित टेनरी उत्प्रवाह में टोटल सस्पेन्डेड सालिड की मात्रा निर्धारित सीमा से अधिक 13,868 मिलीग्राम प्रति लीटर तक पायी गयी। परिणामस्वरूप सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र की प्लान्ट एवं मशीनरी की क्षमता कम हो गयी थी एवं राइजिंग मेन अवरूद्ध हो गया। परिणामस्वरूप सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र पम्पिंग स्टेशन के नवीनीकरण[21] एवं नये राइजिंग मेन के बिछाये जाने पर ₹ 5.71 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र के डिजाइन मानकों का पालन न किये जाने के सम्बन्ध में शासन को नियमित रूप से रिपोर्ट भेजी जा रही है। यद्यपि तथ्य यथावत रहा क्योंकि कि टेनरी उत्प्रवाह को सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र डिजाइन मानकों के अनुरूप नही रखा जा रहा था।

4.1.11.3 सीवेज का अनुचित प्रबन्धन

कानपुर नगर निगम में कुल जनित 426 मिलियन लीटर प्रतिदिन सीवेज के सापेक्ष मात्र 171 मिलियन लीटर प्रतिदिन सीवेज निस्तारित किये जा रहे थे एवं तीन सीवेज ट्रीटमेन्ट प्लान्ट/सामान्य उत्प्रवाह निस्तारण संयन्त्र से 255 मिलियन लीटर प्रतिदिन अपशिष्ट सीवेज अप्रबन्धित छोड़े जा रहे थे।

---

[21] जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के सीवरेज भाग–I परियोजना अन्तर्गत

चार सीवेज ट्रीटमेंन्ट प्लान्ट की 310 मिलियन लीटर प्रतिदिन **(परिशिष्ट 4.1.18)** प्रस्तावित क्षमता बढ़ाने एवं जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत तीन स्वीकृत परियोजनाएँ, भूमि की उपलब्धता और कन्टोन्मेंट बोर्ड एवं सेना के प्राधिकारियों से आवश्यक अनुमति के अभाव में अपूर्ण थी (अगस्त 2014)। परिणामस्वरूप अनिस्तारित सीवेज गंगा नदी में छोड़ा जा रहा था।

कानपुर नगर निगम ने उत्तर में बताया कि नये सीवेज ट्रीटमेंन्ट प्लान्ट का कार्य पूर्ण न होने के कारण अनिस्तारित सीवेज गंगा नदी में छोड़ा जा रहा था।

4.1.11.4 वधशालाओं का अनधिकृत संचालन

जल (प्रदूषण, सुरक्षा एवं नियन्त्रण) अधिनियम 1974 के प्राविधानों के अनुसार वधशालाओं को स्थापित करने के लिए उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड से अनापत्ति प्रमाण–पत्र लिया जाना आवश्यक है। नगर निगम अधिनियम की धारा 433 निर्धारित करता है कि नगर आयुक्त द्वारा पशुओं के अवैध वध की जाँच के लिए वधशालाओं की नियमित जाँच की जानी थी।

जाँच में पाया गया कि शहर में पाँच वधशालाएँ[22] उत्तरप्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना संचालित थी। इन वध शालाओं के पास जनित उत्प्रवाह के निस्तारण की सुविधा भी नही थी। परिणामस्वरूप उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड के निर्देश पर वर्ष 2010–11 में (एक) एवं अवधि 2013–14 में (चार) वधशालाएँ बन्द कर दी गयी थी। तथापि कार्यकारिणी समिति के दिनांक 30 अगस्त 2014 के कार्यवृत के परीक्षण में पाया गया कि इन वधशालाओं को अनधिकृत रूप से संचालित किया जा रहा था जोकि नगर आयुक्त के निरीक्षण की शिथिलता को प्रदर्शित करता है।

उत्तर में कानपुर नगर निगम ने बताया कि पशु चिकित्साधिकारी के पद रिक्त होने के कारण अनापत्ति प्रमाण पत्र एवं जनित उत्प्रवाह के निस्तारण के सम्बन्ध में कोई कार्यवाही नही की गयी थी।

उत्तर स्वीकार योग्य नही था क्योंकि अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना वधशालाएँ स्थापित की गई थी।

4.1.11.5 हानिकारक गैसों का प्रबन्धन

कानपुर के जाजमऊ स्थित सीवेज ट्रीटमेन्ट प्लान्ट से निकलने वाली गैसों के अध्ययन एवं सुरक्षा उपायों पर सुझाव देने हेतु[23] भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान, कानपुर द्वारा ₹ 22.65 लाख की एक कार्य योजना तैयार की गयी (अक्टूबर 2013) जिस पर कानपुर नगर निगम द्वारा निर्णय/कार्यवाही नवम्बर 2014 तक लम्बित थी । इस सीवेज ट्रीटमेंट प्लान्ट में कार्य कर रहे कर्मचारियों एवं निकटवर्ती क्षेत्र के लोगों, जोकि सीवेज ट्रीटमेन्ट प्लान्ट से निकलने वाली हानिकारक गैसे बुरी तरह प्रभावित थे; के स्वास्थ्य के प्रति कानपुर नगर निगम के शिथिल दृष्टिकोण को दर्शाती है।

---

[22] बाकॅरगंज बकरमण्डी एवं कर्नलगंज में एक एवं दो वधशालाएँ फजलगंज में स्थित।

[23] जिसमें विभिन्न स्थानों के नमूना विश्लेषण, स्वास्थ्य आधारित सर्वे, आकड़ों के विश्लेषण एवं सुधारात्मक सुधार की अवधारण शामिल है।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि निधियों की उपलब्धता न होने के कारण भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान कानपुर की कार्ययोजना पर कोई निर्णय नही लिया गया।

शासन को पर्यावरण एवं मानव स्वास्थ्य की सुरक्षा हेतु नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रसंस्करण संयन्त्र, सामान्य उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र, प्राथमिक उत्प्रवाह शोधन संयन्त्र एवं टेनरियों के क्रोम रिकवरी प्लान्ट का उचित संचालन सुनिश्चित करना चाहिए।

4.1.12 अन्य म्युनिसिपल सेवाओं का प्रबन्धन

4.1.12.1 पेयजल की अपर्याप्त सुविधा

कानपुर नगर निगम में पेयजल हेतु आवश्यक 520 मिलियन लीटर प्रतिदिन क्षमता के सापेक्ष जलकल विभाग द्वारा नागरिकों को मात्र 424 मिलियन लीटर प्रतिदिन (82 प्रतिशत) पेयजल उपलब्ध कराया जा रहा था यद्यपि इसकी स्थापित क्षमता 638 मिलियन लीटर प्रतिदिन थी, अग्रेत्तर जाँच में पाया गया कि–

● कानपुर शहर के पश्चिमी क्षेत्रों को पेयजल सुविधा प्रदान करने हेतु उत्तर प्रदेश जल निगम द्वारा ₹ 82.88 करोड़ व्यय करके 200 मिलियन लीटर प्रतिदिन क्षमता की डा. राम मनोहर लोहिया गंगा जल आपूर्ति योजना जलकल विभाग को वर्ष 2008–10 के दौरान हस्तगत की गयी। 200 मिलियन लीटर प्रतिदिन स्थापित क्षमता के सापेक्ष मात्र 35 मिलियन लीटर प्रतिदिन (18 प्रतिशत) क्षमता का उपभोग किया गया था। इस प्रकार जलकल विभाग जुलाई 2014 तक घरेलू/बड़े उपभोक्ताओं को जल संयोजन प्रदान करने में विफल रहा; और

● पेयजल सुविधा बढ़ाने हेतु जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत दो परियोजनाओं जिसमें रा वाटर इनटेक हाउस, जल शुद्धिकरण संयंत्र, फीडरमेन, जोनल पम्पिंग स्टेशन, वितरण प्रणाली इत्यादि के निर्माण शामिल थें, को अक्टूबर 2007 (₹ 270.95 करोड़) और जनवरी 2009 (₹ 393.93 करोड़) में स्वीकृति प्रदान की गई एवं परियोजनाओं को पूर्ण करने की अवधि क्रमशः अक्टूबर 2010 एवं जनवरी 2012 निर्धारित की गयी थी। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए अभिलेखों के अनुसार माह नवम्बर 2014 तक कोई परियोजना पूर्ण नही की गई थी जबकि ₹ 672.91 करोड़ का व्यय (जून 2014) किया जा चुका था। विवरण ***परिशिष्ट 4.1.19*** में दिया गया है।

इस प्रकार स्थापित क्षमता से कम उपभोग करने एवं परियोजनाओं के पूर्ण न होने के कारण जलकल विभाग कानपुर शहर के नागरिकों को पेयजल सुविधा प्रदान करने में विफल रहा।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा के आपत्तियों को स्वीकार किया गया। तथापि कानपुर नगर निगम द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही कराया गया।

उत्तर प्रदेश शासन को डा. राम मनोहर लोहिया गंगा जल आपूर्ति योजना की स्थापित क्षमता का उपभोग करने और जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन परियोजना शीघ्र पूर्ण करना चाहिए।

4.1.12.2 अस्पतालों का अनियमित प्रबन्धन

कानपुर नगर निगम के परिधिगत 43 अस्पताल/औषधालय[24] (वर्ष 1964 से) स्थापित थी। राज्य सरकार ने कानपुर नगर निगम के चिकित्सा सेवा संवर्ग को समाप्त करने का निर्णय लिया (जनवरी 1995) और रिक्त पदों को राजकीय चिकित्सालय से भरे जाने का निर्देश दिया। जाँच में पाया गया कि चिकित्सकों के रिक्त पदों के कारण 24 चिकित्सालय/औषधालय अक्रियाशील हो गये ***(परिशिष्ट 4.1.20)***। इसके बावजूद कानपुर नगर निगम द्वारा रिक्त पदों पर चिकित्सकों को भरे जाने का कोई प्रयास नहीं किया गया, चिकित्सालय/औषधालय अक्रियाशील रहने के कारण वर्ष 2009–14 की अवधि में सहायक कर्मचारियो[25] के वेतन पर ₹ 5.27 करोड़ का निरर्थक व्यय किया गया तथा मरीजों को चिकित्सा सुविधा उपलब्ध करानें का उददेश्य भी प्राप्त नहीं हुआ।

उत्तर में कानपुर नगर निगम ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया। तथापि नगर निगम द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही सूचित नही की गयी।

4.1.12.3 जन्म–मृत्यु के पंजीकरण की अनियमित प्रणाली

जन्म मृत्यु पंजीकरण अधिनियम 1969 एवं "उत्तर प्रदेश जन्म और मृत्यु नियमावली 2002 के अनुसार कानपुर नगर निगम के रजिस्ट्रार द्वारा प्रत्येक जन्म–मृत्यु के आंकड़े दर्ज किये जाने थें एवं राजकीय/निजी चिकित्सालयों एवं नर्सिग होम की व्यक्तिगत जिम्मेदारी थी कि चिकित्सालय में होने वाले जन्म तथा मृत्यु की सूचना रजिस्ट्रार को दें। यद्यपि रजिस्ट्रार भी जन्म–मृत्यु से सम्बन्धित व्यक्तियों/संस्थानों से सूचना प्राप्त करने हेतु अधिकृत था। हमने पाया कि वर्ष 2009–14 की अवधि में 672 निजी चिकित्सालयों में से 324 निजी चिकित्सालय एवं सभी राजकीय चिकित्सालयों द्वारा उनके यहाँ होने वाले जन्म–मृत्यु की सूचना निगम को उपलब्ध नही करायी गयी। कानपुर नगर निगम द्वारा राजकीय/निजी चिकित्सालयों से सूचना प्राप्त करने हेतु न तो कोई प्रयास किया न ही उनके विरूद्ध कोई कार्यवाही की गयी। परिणामस्वरूपः जन्म–मृत्यु की वास्तविक स्थिति को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि कानपुर नगर निगम द्वारा कोई सुधारात्मक कार्यवाही सूचित नहीं की गयी।

4.1.12.4 ई–गवर्नेन्स का अनुचित क्रियान्वयन

कानपुर नगर निगम के द्वारा नागरिकों को दी जा रही सेवाओं में सुधार करने तथा आंतरिक स्थानीय सरकारी संचालनों की गुणवत्ताद्वारा बेहतर बनाने के उददेश्य से भारत सरकार द्वारा जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी मिशन योजना के अन्तर्गत कानपुर नगर निगम हेतु ₹ 23.61 करोड़[26] की एक ई–गवर्नेन्स योजना स्वीकृत (दिसम्बर 2010) की गयी।

तद्नुसार कुल निर्गत धनराशि ₹ 5.90 करोड़ के सापेक्ष कानपुर नगर निगम द्वारा 200 कम्प्यूटर एवं 218 प्रिन्टरों के क्रय (अप्रैल 2013) , आवश्यक माड्यूल्स के विकास सहित राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के माध्यम से ₹ 5.29 करोड़ का उपयोग किया गया। अग्रेतर जाँच

---

[24] अस्पताल–03, मेटरनिटी सेन्टर–08, होम्योपैथिक डिस्पेन्सरी–14, एलोपैथिक डिस्पेन्सरी–05, और आयुर्वेदिक डिस्पेन्सरी–13।

[25] फार्मासिस्ट, नर्सेस, वार्ड ब्वाय, आया, चपरासी एवं चौकीदार।

[26] 50 प्रतिशत केन्द्रांश ₹ 11.81 करोड़, 20 प्रतिशत राज्यांश ₹ 4.72 करोड़ एवं 30 प्रतिशत नगरीय स्वायत निकाय का हिस्सा ₹ 7.09 करोड़

में पाया गया कि वांछित 14 ई–सेवाओं[27] के माडयूल्स में से मात्र चार सेवाएँ जैसे जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण केन्द्रीय प्रशासन, जन शिकायत एवं ई–प्रोक्योरमेन्ट संचालित थे तथा कानपुर नगर निगम द्वारा उपयोग में लाये जा रहे थे तथा शेष सेवाएँ राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा (नवम्बर 2014 तक) उपलब्ध नही करायी गयी। भण्डार के भौतिक सत्यापन में यह भी पाया गया कि उपरोक्त क्रय किये गये 70 कम्प्यूटरों एवं 109 प्रिन्टरों के आवरण को खोला नही गया था तथा अप्रैल 2013 से भण्डार में पड़े थे। परिणामस्वरूप कानपुर नगर निगम द्वारा ई–गवर्नेन्स योजना पर ₹ 5.29 करोड़ व्यय के उपरान्त भी नागरिकों को महत्वपूर्ण सेवाओं को उपलब्ध कराने एवं संचालन में आंतरिक नियंत्रण की गुणवत्ता को बेहतर बनाने में विफल था।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकार किया गया परन्तु सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही कराया गया।

कानपुर नगर निगम के स्टोर में बिना खुले हुए मॉनिटर्स, सी पी यू तथा प्रिन्टर्स

4.1.12.5 भूमि का अतिक्रमण

नगर निगम अधिनियम की धारा 296 के अनुसार नगर आयुक्त में अपने परिधिगत क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाली किसी भी भूमि के अतिक्रमण को बिना किसी पूर्व सूचना के हटाने का अधिकार सन्निहित है। राज्य सरकार द्वारा भी राज्य सम्पत्ति अतिक्रमण हटाने के सम्बन्ध में निर्देश निर्गत (दिसम्बर 2012) किये गये थे। जाँच में पाया गया कि कानपुर नगर निगम के परिधिगत 675 पार्कों में से 17 पार्कों पर स्थानीय लोगों द्वारा अतिक्रमण किया गया एवं अतिक्रमण किये गये पार्को पर अनाधिकृत रूप से स्थायी निर्माण कर लिये गये। ***(परिशिष्ट 4.1.21)*** यह भी संज्ञान में आया कि चमनगंज में फहीमाबाद डम्पिंग स्टेशन की खाली पड़ी भूमि पर कब्जेदारों ने अनाधिकृत रूप से मकान निर्मित कर लिये गये थे। इसी प्रकार कानपुर नगर निगम के शीशामऊ मार्केट की भूमि पर कब्जेदारों द्वारा दुकान और मकान अनधिकृत रूप से बना लिये गये। कानपुर नगर निगम के दो कांजी हाउस, डिप्टी का पड़ाव एवं कल्यानपुर की भूमि पर

[27] (1) जन्म एवं मृत्यू पंजीकरण (2) सम्पत्ति कर का भुगतान, (3) पेयजल आपूर्ति एवं अन्य सेवायें, (4) शिकायत एवं सुझाव, (5) भवन स्वीकृति, (6) योजनाओं/वार्ड के कार्यो का अनुश्रवण, (7) लाइसेन्स, (8) सम्पत्ति, (9) वर्क्स फ्लो मैनेजमेन्ट, (10) लेखांकन प्रणाली, (11) व्यक्तिगत सूचना प्रणाली, (12) भण्डार प्रबन्धन, (13) क्रय तथा (14) केन्द्रीय प्रशासनिक माडयूल

भी अवैध कब्जा कर लिया गया। यद्यपि कानपुर नगर निगम द्वारा नवम्बर 2014 तक अतिक्रमण को हटाये जाने के सम्बन्ध में कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी।

उत्तर में कानपुर नगर निगम ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए बताया गया कि इस सम्बन्ध में आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

4.1.13 स्थापना

लेखापरीक्षा के दौरान स्थापना से सम्बन्धित निम्न बिन्दु संज्ञान में आये। हमने पाया किः

● कानपुर नगर निगम में सभी संवर्गो के 3,560 स्वीकृत पदों (सफाई कर्मचारी के अतिरिक्त) के सापेक्ष 2,171 कर्मचारियों (61 प्रतिशत) की नियुक्ति की गयी थी ***(परिशिष्ट 4.1.22)*** । मुख्य कार्य करने वाले कर्मचारियों जैसे कर वसूली कर्मचारी, वाहन चालक आदि की कमी से कानपुर नगर निगम के कार्यो पर प्रतिकुल प्रभाव पड़ रहा था। उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया तथापि कानपुर नगर निगम द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही किया गया।

● कानपुर नगर निगम के पास अपने बेड़े में जुलाई 2014 तक 190 वाहन (178 भारी एवं मध्यम वाहन और 12 हल्के वाहन) उपलब्ध थे जिसमें 2009–14 की अवधि में क्रय किये गये 20 वाहन ₹ 3.39 करोड़ के शामिल थे ***(परिशिष्ट 4.1.23)***। यद्यपि कानपुर नगर निगम के पास इन वाहनों के संचालन एवं रख रखाव हेतु चालक/मैकेनिक ***(परिशिष्ट 4.1.24)*** पर्याप्त संख्या में उपलब्ध नही थे क्योकि चालक, मैकेनिक, फिटर एवं फोरमैन संवर्ग में 41 से 100 प्रतिशत की कमी थी। चालक की कमी के कारण 16 भारी एवं मध्यम वाहन जुलाई 2014 तक अप्रयुक्त[28] पड़े थे एवं कानपुर नगर निगम के 125 वाहनों का संचालन फिटर, क्लीनर एवं चपरासी इत्यादि के द्वारा किया जा रहा था।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि वाहनों का आवश्यकतानुसार क्रय किया गया था। निगम का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कानपुर निगम द्वारा क्रय किये जाने से पूर्व संचालन हेतु वाहनों के प्रशिक्षित स्टाफ की उपलब्धता को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

● शासनादेश (दिसम्बर 1991) के अनुसार दैनिक वेतन एवं कार्य प्रभारी कर्मचारियों की नई भर्ती अनुमन्य नही थी एवं अनियमित रूप से भर्ती किये गये कर्मचारियों के भुगतान की मजदूरी की वसूली आदेशों का उल्लघंन करने वाले नियुक्ति प्राधिकारी से की जानी थी।जाँच में पाया गया कि 137 कर्मचारियों की शासनादेश (दिसम्बर 1991) जारी होने के उपरान्त दैनिक वेतन पर अनियमित नियुक्ति की गई थी।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा स्वीकार किया गया कि उत्तरदायी अधिकारियों से भुगतान किये गये पारिश्रमिक की वसूली हेतु कोई कार्यवाही नही की गयी।

4.1.13.1 भविष्य निधि

शासनादेश (नवम्बर 1995) के अनुसार कर्मचारियों के वेतन से कटौती की गई भविष्य निधि की धनराशि अविलम्ब सम्बन्धित कर्मचारियों के बैंक में खोले गये भविष्य निधि खातों में जमा की जानी थी। हमने पाया किः

[28] कानपुर नगर निगम द्वारा उपयोग में न लाये गये वाहनों के अभिलेख उपलब्ध नही कराये गये।

● कानपुर नगर निगम में कुल 4,532 भविष्य निधि अभिदाताओं में से 542 (12 प्रतिशत) कर्मचारियों के भविष्य निधि खाते जुलाई 2014 तक नही खुले थे। जाँच में पाया गया कि भविष्य निधि के रूप में कटौती की गयी धनराशि कानपुर नगर निगम के बेस एकाउन्ट के नाम से खोले गये बचत खाते में जमा (मार्च 2014) की जा रही थी। परिणामस्वरूप बेस एकाउन्ट में ₹ 8.89 करोड़ का अवशेष ब्याज सहित संचित था।

● अग्रेतर भविष्य निधि खाताधारक कर्मचारियों के प्रकरणों में, वर्ष 2009–14 के दौरान स्टाफ की कमी और कम्प्यूटर की अनुपलब्धता के कारण भविष्य निधि की राशि को 11 से 231 दिनों के विलम्ब से भविष्य निधि खाते में स्थानान्तरित की गई थी। परिणामस्वरूप वर्ष 2009–14 के दौरान बेस खाते में ₹ 1.53 करोड़ उपार्जित ब्याज की धनराशि संचित हुई। हालांकि सम्बन्धित कर्मचारियों के खातों में उपार्जित ब्याज की कोई धनराशि स्थानान्तरित नही की गयी थी। इस प्रकार कर्मचारी भविष्य निधि की कटौती की गयी राशि के ब्याज से वंचित थे।

कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकार किया गया तथापि कानपुर नगर निगम द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही कराया गया।

4.1.14 अभिलेखों का रख–रखाव न किया जाना

शासनादेश (जून 2008) के अनुपालन में नगरीय स्थानीय निकायों के द्वारा विभिन्न अभिलेखों जैसे ऋण पंजिका, शासकीय अनुदान पंजिका, विनियोग पंजिका, जमा पंजिका, वाद एवं कुर्की पंजिका इत्यादि का रख रखाव लेखा नियमावली 1960 में प्राविधानित प्रारूपों में किया जाना था। हमने पाया किः

● कानपुर नगर निगम द्वारा रखे जाने वाले 16 आवश्यक अभिलेखों का रख–रखाव या तो नहीं किया जा रहा था अथवा उनका अनुचित प्रकार से रख–रखाव किया जा रहा था ***(परिशिष्ट 4.1.25)*** एवं

● ग्यारहवें वित्त आयोग के सुझावों के आधार पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा नगरीय निकायों हेतु बजट एवं एक्रूअल आधारित लेखांकन प्रारूप निर्धारित (जून 2003) किये गये थे। तथापि कानपुर नगर निगम द्वारा अपने लेखाओं का रख रखाव भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के द्वारा निर्धारित प्रारूपों में नहीं किया गया था।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा लेखापरीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया गया। यद्यपि कानपुर नगर निगम द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही को सूचित नहीं की गई।

4.1.15 अनुश्रवण

नगर निगम अधिनियम की धारा–88 के अनुसार एक वर्ष में निगम को छः बैठके एवं कार्यकारिणी समिति की 12 बैठके निश्चित रूप से आयोजित किया जाना आवश्यक था।

जाँच में पाया गया कि वर्ष 2009–14 के दौरान कानपुर नगर निगम में निगम की 10 बैठकें (33 प्रतिशत) और कार्यकारिणी समिति की 12 बैठकें (20 प्रतिशत) ही आयोजित की गयी थी। अग्रेतर, निगम एवं कार्यकारिणी समिति की बैठकों के कार्यवृत्त क्रमशः 35 एवं 172 दिनों तक के विलम्ब से जारी किये गये थे ***(परिशिष्ट 4.1.26)***।

अग्रेतर, नगर निगम अधिनियम की धारा 142 के अनुसार मुख्य नगर लेखा परीक्षक निगम के लेखों की लेखा परीक्षा करने एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करने तथा कार्यकारिणी समिति को प्रस्तुत करने हेतु उत्तरदायी था। जॉच में पाया गया कि वर्ष 2009–14 की अवधि के दौरान मुख्य नगर लेखापरीक्षक द्वारा न ही कानपुर नगर निगम के लेखों की लेखापरीक्षा की गयी एवं न ही लेखापरीक्षा प्रतिवेदन ही तैयार कर कार्यकारिणी समिति को प्रस्तुत किया गया।

इस प्रकार कानपुर नगर निगम के कार्यकलापों का जनप्रतिनिधियों द्वारा अनुश्रवण सुनिश्चित नहीं किया जा सका क्योंकि निगम एवं कार्यकारिणी समिति की आवश्यक बैठकें आयोजित नहीं की गयी थी।

उत्तर में कानपुर नगर निगम द्वारा बताया गया कि कार्यकारी समिति एवं निगम की बैठकें महापौर के निर्देशानुसार आयोजित की गयी थी एवं लेखों की लेखा परीक्षा हेतु आवश्यक कार्यवाही किये जाने हेतु सुनिश्चित किया गया।

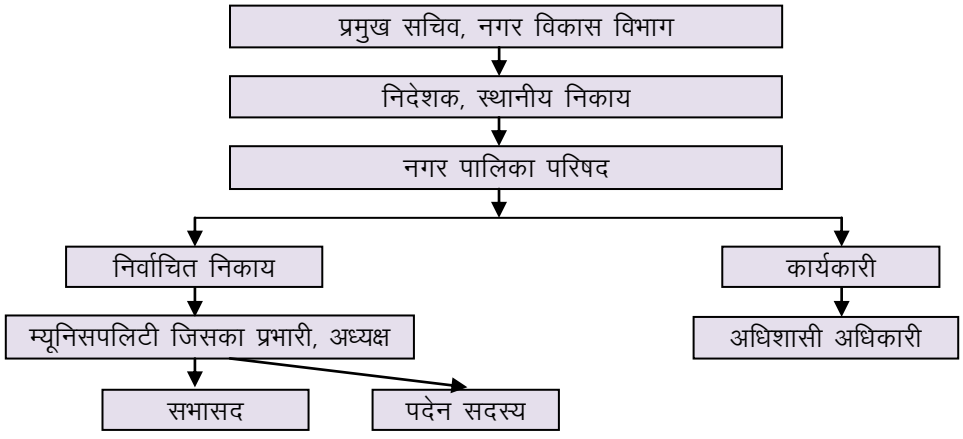
शासन द्वारा क्रियाकलापों के उचित अनुश्रवण हेतु निगम एवं कार्यकारिणी समिति की बैठकें मानक के अनुसार सुनिश्चित करना चाहिए।

भाग ब नगर पालिका परिषद

नागरिकों को म्यूनिसिपल सेवायें प्रदान किये जाने हेतु नगर पालिका परिषदों का गठन वार्डों के अनुसार किया गया है। कानपुर मण्डल की नगर पालिका परिषदें घाटमपुर, कन्नौज तथा कायमगंज (प्रत्येक नगर पालिका परिषद 25 वार्डो से गठित) निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित की गयी। नगर पालिका परिषदें, नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों से शासित है। म्यूनिसिपलिटी जिसका प्रभारी अध्यक्ष होता है, जोकि म्यूनिसिपल सेवाओं सम्बन्धी नीति निर्धारण, बजट एवं कार्यों के अनुमोदन, कर/करेत्तर राजस्व के अधिरोपण एवं वसूली इत्यादि के लिये उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, अधिशासी अधिकारी, कार्यकारी प्राधिकारी होता है और निर्माण कार्यों, योजनाओं इत्यादि के निष्पादन हेतु उत्तरदायी है।

नगर पालिका परिषद का संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिया गया है:–

नगर पालिका परिषद का संगठनात्मक ढांचा



4.1.16 वित्तीय प्रबन्धन

4.1.16.1 निधि के स्रोत एवं उपयोग

नगर पालिका परिषदों के निधि के स्रोत एवं उपयोग की पूर्व में प्रस्तर 4.1.7.1 में चर्चा की गयी है। नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों के वर्ष 2009–14 के दौरान कुल उपलब्ध निधि एवं व्ययों ***(परिशिष्ट 4.1.27)*** के विवरण को **सारणी 4** में सारांकृत किया गया है:–

सारणी 4 नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों की वर्ष 2009–14 के दौरान कुल उपलब्ध निधि एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

नगर पालिका परिषद का नाम	प्रारम्भिक अवशेष	निजी राजस्व	शासकीय अनुदान	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अन्तिम अवशेष	उपयोगिता का प्रतिशत
कन्नौज	07.57	09.07	49.00	65.64	57.31	8.33	87
कायमगंज	00.96	01.49	20.57	24.87	24.04	0.83	97
घाटमपुर	01.49	02.90	20.48	23.02	20.18	2.84	88
नगर पालिका परिषदों का योग	**10.02**	**13.46**	**90.05**	**113.53**	**101.53**	**12.00**	**89**

(**स्रोत**: नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदें)

सारणी 4 से देखा जा सकता है कि अवधि 2009–14 के दौरान नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों के द्वारा कुल उपलब्ध निधि ₹ 113.53 करोड़ के सापेक्ष ₹ 101.53 करोड़ (89 प्रतिशत) का ही उपयोग किया गया था। लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि:

नगर पालिका परिषद कन्नौज में शहरी अवसंरचना विकास योजना के अन्तर्गत एक सीवरेज परियोजना (₹ 38.66 करोड़) को राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत (नवम्बर 2008) किया गया था एवं ₹ 3.87 करोड़ नगर पालिका परिषद को अवमुक्त (फरवरी 2009) किया गया जो कि कालान्तर में निर्माण शाखा, उत्तर प्रदेश जल निगम, कन्नौज को स्थानान्तरित कर दिया गया हालांकि परियोजना भारत सरकार के द्वारा स्वीकृत नहीं की गई। परियोजना अस्वीकृत किये जाने का कोई कारण अभिलेखों में दर्ज नहीं था। अग्रेतर यह भी संज्ञान में आया कि अवमुक्त धनराशि शासन को वापस किये जाने के बजाय उत्तर प्रदेश जल निगम द्वारा वर्ष 2012–13 से अद्यतन ₹ 3.87 करोड़ को सावधि जमा में अवरूद्ध रखा गया था।

शासन द्वारा इस सम्बन्ध में फरवरी 2015 तक कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

4.1.16.2 कर एवं करेत्तर राजस्व का आरोपण एवं वसूली

नगर पालिका अधिनियम की धारा 166–173 के प्राविधानों के अनुसार बकाया कर/करेत्तर राजस्व की वसूली, नगर पालिका परिषदों/नगर पंचायतों द्वारा वारण्ट निर्गमन, बकायदारों की चल सम्पत्तियों के विक्रय, बकायदारों के विरूद्ध सिविल वाद दायर करने इत्यादि के द्वारा किया जाना था।

नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि अवधि 2009–14 के दौरान कर/करेत्तर राजस्व के मद में कुल मांग ₹ 13.84 करोड़ के सापेक्ष मात्र ₹ 12.68 करोड़ की धनराशि ही वसूल की गयी थी एवं वसूली में ₹ 1.16 करोड़ (8.38 प्रतिशत) की कमी परिलक्षित हुयी ***(परिशिष्ट 4.1.4)***। तथापि नमूना

जाँच हेतु चयनित नगर पालिका परिषदों द्वारा नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों के अधीन बकाया कर/करेत्तर राजस्व की वसूली हेतु आवश्यक कार्यवाही नहीं की गयी थी।

लेखापरीक्षा के दौरान, कर/करेत्तर राजस्व के आरोपण, मांग एवं वसूली में निम्न कमियां पायी गयी थी। हमने पाया कि:

कर राजस्व प्राप्तियाँ

- **सम्पत्ति कर**

नगर पालिका अधिनियम की धारा 145 के अनुसार सम्पत्ति कर के आरोपण हेतु प्रत्येक पांच वर्ष में नगर पालिका क्षेत्र के अन्तर्गत सभी भवनों एवं भूमि को इंगित करते हुए एक नई निर्धारण सूची तैयार की जानी थी।

वर्ष 2009–14 के दौरान नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों की सम्पत्ति कर की मांग, राजस्व वसूली तथा वसूली में कमी का विवरण **सारणी 5** में दिया गया है:–

सारणी 5: अवधि 2009–14 के दौरान सम्पत्ति कर की मांग तथा वसूली का विवरण

(₹ लाख में)

नगर पालिका परिषद का नाम	माँग	वसूली	कमी	वसूली का प्रतिशत
कन्नौज	522.62	59.20	463.42	11
घाटमपुर	25.92	09.47	16.45	37
कायमगंज	95.12	30.09	65.03	32
नगर पालिका परिषदों का योग	**643.66**	**98.76**	**544.90**	**15**

(**स्रोत**: नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदें)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2009–14 के दौरान नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों में कुल मांग ₹ 643.66 लाख के सापेक्ष मात्र ₹ 98.76 लाख की वसूली (15 प्रतिशत) हुई एवं वसूली में ₹ 544.90 लाख की कमी थी।

अग्रेतर, नगर पालिका परिषद घाटमपुर[29], कन्नौज तथा कायमगंज में निर्धारित समयान्तराल पर कर निर्धारण सूची नहीं बनायी गयी थी। परिणामस्वरूप इन नगर पालिका परिषदों में सम्पत्ति कर क्रमशः वर्ष 1979–80, 2003–04 एवं 2008–09 की कर निर्धारण सूची के आधार पर आरोपित किया जा रहा था। अतः आवंधिक कर निर्धारण सूची तैयार न किये जाने के कारण नगर परिषदों में सम्पत्ति कर के आधार में वृद्धि नहीं की जा सकी।

नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों द्वारा उत्तर में लेखा परीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया गया यद्यपि कर निर्धारण सूची में संशोधन हेतु किये गये प्रयास के सम्बन्ध में सूचित नहीं किया गया था।

- **जलकर**

नगर पालिका अधिनियिम की धारा 128 के प्रावधानों के अनुसार, नगर पालिका परिषदों/नगर पंचायतों में भूमि/भवनों के वार्षिक किराया मूल्य के आधार पर जलकर आरोपित[30] एवं वसूल किये जाने की शक्तियां निहित थी। संवीक्षा में पाया गया कि

[29] वर्ष 2013–14 तक कुल 7,800 गृहों के स्थान पर मात्र 3,040 गृह कराच्छादित थे।
[30] जलकर की दरों को वार्षिक किराया मूल्य का निश्चित प्रतिशत म्यूनिसपिलटी के द्वारा निर्धारित किया जाना था।

वर्ष 2009–14 के दौरान नगर पालिका परिषद घाटमपुर में जलकर आरोपित नहीं किया गया था।

- **अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क**

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.7.2 में चर्चा किये गये प्राविधानों के अनुसार, नगर पालिका परिषद कन्नौज में मांग प्रस्तुत न किये जाने के कारण उप महानिरीक्षक, स्टाम्प से मात्र ₹ 3.22 करोड़ (69 प्रतिशत) की प्राप्ति अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क मद में हुयी थी एवं ₹ 1.46 करोड़ की कम प्राप्ति पायी गयी **(परिशिष्ट 4.1.5)**।

नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषद द्वारा लेखा परीक्षा तथ्यों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पालिका परिषद द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही को सूचित नहीं किया गया।

करेत्तर राजस्व प्राप्तियाँ

- **जल प्रभार**

शासन के द्वारा जलापूर्ति पर किये गये व्यय को वहन करने हेतु नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों को क्रमशः न्यूनतम ₹ 50 प्रति माह प्रति संयोजन एवं ₹ 30 प्रति माह प्रति संयोजन जल प्रभार निर्धारित किये जाने का सुझाव (जनवरी 1997) दिया गया था।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 2013–14 तक नगर पालिका परिषद कन्नौज में जलप्रभार कभी भी अरोपित नहीं किया गया था। नगर पालिका परिषद घाटमपुर में जल प्रभार ₹ 25 प्रति माह प्रति संयोजन निर्धारित किया गया था एवं शासन के सुझाव के 17 वर्षों के व्यतीत हो जाने के पश्चात भी संशोधित नहीं किया गया था।

नमूना जाँच की गयी नगर पालिका परिषदों के द्वारा उत्तर में बताया गया कि जल प्रभार आरोपित किये जाने तथा संशोधित किये जाने के प्रयास किये जायेंगे।

- **लाईसेंस शुल्क**

नगर पालिका परिषदों को आत्म निर्भर बनाये जाने हेतु राज्य सरकार द्वारा 39 मदों पर लाइसेंस शुल्क आरोपित किये जाने हेतु निर्देशित (दिसम्बर 1997) किया गया था ***(परिशिष्ट 4.1.6)***। यद्यपि नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों के द्वारा वर्ष 2009–14 के दौरान कोई भी लाइसेंस शुल्क आरोपित नहीं किया गया था।

4.1.16.3 बजट

नगर पालिका अधिनियम की धारा 99 एवं 103 के अनुसार नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत के गतवर्ष के पूर्ण वास्तविक लेखे एवं आगामी वर्ष के बजट अनुमानो को म्यूनिसिपलिटी के समक्ष अनुमोदन हेतु रखा जाना था।

नगर पालिका परिषद कायमगंज के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2012–13 के बजट अनुमानो को म्यूनिसिपिलटी के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था।

उत्तर में नगर पालिका परिषद कायमगंज द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकार किया गया जबकि नगर पालिका परिषद द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही सूचित नहीं किया गया।

4.1.16.4 लेखांकन ढांचा

लेखाओं की तैयारी

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.7.4 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों द्वारा यद्यपि एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली को 2008–09 से लागू कर लिया गया था तथापि राज्य सरकार द्वारा एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली के लिये कोई मैनुअल नहीं बनाया गया था जिसके कारण सम्पत्तियों एवं दायित्वों के वर्गीकरण तथा ह्रास की दरों को किसी भी नमूना जांच नगर पालिका परिषदों में परिभाषित नहीं किया गया था।

संवीक्षा में पाया गया कि नगर पालिका परिषद कन्नौज एवं कायमगंज में तुलन पत्र सहित वार्षिक लेखे क्रमशः वर्ष 2010–14 एवं 2009–14 की अवधि के नहीं बनाये गये थे तथा केवल रोकड़ बही ही लेखों के अनुरक्षण हेतु बनायी जा रही थी।

उत्तर में नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया जबकि नगर पालिका परिषदों द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही की सूचना नहीं दी गयी ।

4.1.17 नियोजन

जिला नियोजन समिति के प्राविधानों के अनुपालन में (जैसा कि पूर्व में प्रस्तर संख्या 4.1.8 में चर्चा की गयी है) नगर पालिका अधिनियम की धारा 127 ब के अनुसार नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों के द्वारा वार्षिक विकास योजना तैयार किया जाना था, जिसे म्यूनिसिपलिटी से अनुमोदन प्राप्त किये जाने के पश्चात जिला नियोजन समिति को प्रेषित किया जाना था।

नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों के अभिलेखों के जांच में पाया कि नगर पालिका परिषदों द्वारा वार्षिक विकास योजनायें बनायी गयी थी किन्तु इन्हें म्यूनिसिपलिटी के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था एवं जिला नियोजन समिति को सीधे प्रेषित कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त वार्षिक विकास योजनाओं में केन्द्र/राज्य आयोजनागत योजनाओं के प्रस्तावों को भी सम्मिलित नहीं किया गया था। अग्रेतर संवीक्षा में पाया गया कि नगर पालिका परिषद कन्नौज तथा कायमगंज में, वार्षिक विकास योजनायं क्रमशः केवल वर्ष 2012–14 एवं 2012–13 के लिये ही बनायी गयी थी।

अतः नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों द्वारा समुचित नियोजन हेतु नगर पालिका अधिनियम के प्राविधानों का अनुपालन नहीं किया गया था।

उत्तर में नमूना जांच नगर पालिका परिषदों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया तथापि नगर पालिका परिषदों द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही की सूचना नहीं दी गयी।

4.1.18 आपूर्ति एवं कार्यों का निष्पादन

अनुमोदन के बिना कार्यों का निष्पादन

नगर पालिका अधिनियम की धारा 111 के प्राविधानों के अनुसार म्यूनिसिपलिटी के अनुमोदन के पश्चात ही कार्यों का निष्पादन किया जाना था। प्राविधानों के विपरीत

वर्ष 2013–14 के दौरान नगर पालिका परिषद कन्नौज में अधिशासी अधिकारी द्वारा धनराशि ₹ 1.51 करोड़ *(परिशिष्ट 4.1.28)* के 18 सड़कों एवं नाली निर्माण से सम्बन्धित कार्य बिना म्यूनिसिपलिटी के अनुमोदन के ही निष्पादित कराये गये थे।

उत्तर में नगर पालिका परिषद द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया, जबकि नगर पालिका परिषद द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही की सूचना नहीं दी गयी।

4.1.19 निष्फल व्यय

नगर पालिका परिषद कन्नौज के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि जून 2010 के दौरान म्यूनिसिपल ठोस अपशिष्ट के परिवहन हेतु ₹ 5.59 लाख की लागत के दो तिपहिया वाहन, बिना वाहनों की आवश्यकता का निर्धारण किये ही क्रय किये गये थे। परिणामस्वरूप दिसम्बर 2011 से दोनों वाहन निष्क्रिय पड़े थे एवं उन पर किया गया किया गया व्यय ₹ 5.59 लाख निष्फल था। अग्रेतर संवीक्षा में पाया गया कि नगर पालिका परिषद द्वारा वाहनों का पंजीकरण एवं बीमा भी नहीं कराया गया था।

उत्तर में नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषद द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया तथापि नगर पालिका परिषद द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही की सूचना नहीं दी गयी।

4.1.20 वधशाला का अनधिकृत संचालन

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.11.4 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार, नगर पालिका परिषद कायमगंज में एक वधशाला का संचालन (विगत 15 वर्षों से) जनित उत्प्रवाह के निस्तारण की सुविधा के बिना एवं उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड से आवश्यक अनापत्तियों प्रमाण पत्र के बिना ही किया जा रहा था।

उत्तर में नगर पालिका परिषद कायमगंज द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया तथापि नगर पालिका परिषद द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही की सूचना नहीं दी गयी।

4.1.21 अनुश्रवण

नगर पालिका अधिनियम की धारा 86 के अनुसार नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में, वर्ष में म्यूनिसिपलिटी की 12 बैठकें अनिवार्य रूप से आयोजित की जानी थी।

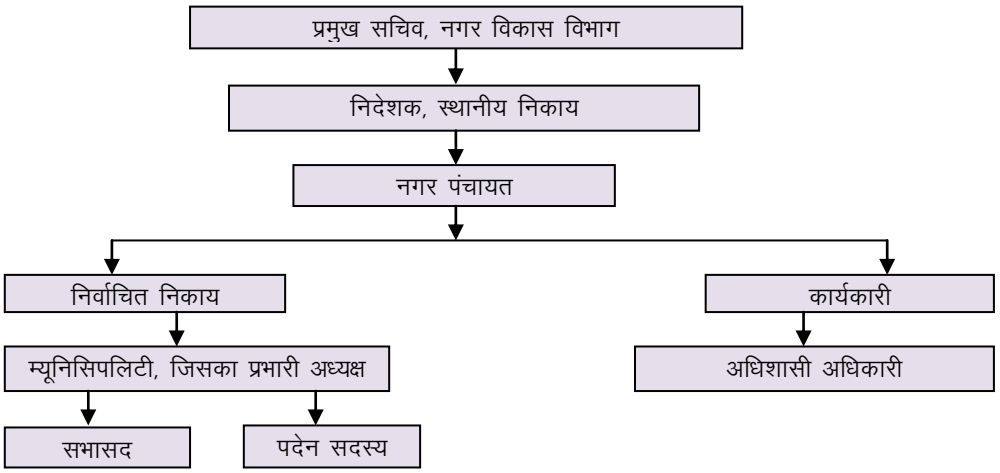
नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों की संवीक्षा में पाया गया कि म्यूनिसिपलिटी की बैठकों में 67 से 75 प्रतिशत की कमी थी जैसा कि *परिशिष्ट 4.1.29* में वर्णित है। अग्रेतर, नगर पालिका परिषद घाटमपुर में 2009–14 के दौरान म्यूनिसपिलटी की बैठकों के कार्यवृत्त जारी नहीं किये गये थे एवं नगर पालिका कन्नौज तथा कायमगंज में पांच दिन तक के विलम्ब से म्यूनिसिपलिटी की बैठकों के कार्यवृत्त जारी किये गये थे।

नमूना जांच की गयी नगर पालिका परिषदों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया जबकि नगर पालिका परिषदों द्वारा कोई सुधारात्मक कार्यवाही की सूचना नहीं दी गयी।

भाग सः नगर पंचायत

नागरिकों को म्यूनिसिपल सेवायें प्रदान किये जाने हेतु नगर पंचायतों का गठन वार्डो से किया गया है। कानपुर मण्डल की सात नगर पंचायतें जोकि अट्सू (11 वार्डो से गठित), इकदिल (10 वार्डो से गठित), कमालगंज (12 वार्डो से गठित), शिवली (10 वार्डो से गठित), शिवराजपुर; तालग्राम (11 वार्डो से गठित) एवं तिर्वागंज (15 वार्डो से गठित) है, को निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित किया गया था। यद्यपि नगर पंचायत शिवराजपुर द्वारा कोई भी अभिलेख उपलब्ध नही कराये गये। नगर पंचायतें भी नगर पालिका अधिनियम के प्राविधानों के अन्तर्गत शासित हैं। म्यूनिसिपलिटी, जिसका प्रभारी अध्यक्ष है, म्यूनिसिपल सेवाओं सम्बन्धी नीति निर्धारण, बजट एवं कार्यो के अनुमोदन, कर/करेत्तर राजस्व के आरोपण एवं वसूली इत्यादि के लिये उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त अधिशासी अधिकारी कार्यो, योजनाओं इत्यादि के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी है। नगर पंचायतों का संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिया गया है।

नगर पंचायतों का संगठनात्मक ढांचा



4.1.22 वित्तीय प्रबन्धन

4.1.22.1 निधि के स्रोत एवं उपयोग

नगर पंचायतों की निधियों के स्रोत एवं उपयोग की पूर्व में प्रस्तर 4.1.7.1 में चर्चा की गयी है। नमूना जाँच नगर पंचायतों की अवधि 2009–14 की कुल उपलब्ध निधि एवं व्ययों ***(परिशिष्ट 4.1.27)*** के विवरण को **सारणी 6** में सारांकृत किया गया है:–

सारणी 6: नमूना जाँच नगर पंचायतों की अवधि 2009–14 के दौरान कुल उपलब्ध निधि एवं व्यय

(₹ करोड़ मे)

नगर पंचायतों के नाम	प्रारम्भिक अवशेष	निजी राजस्व	शासकीय अनुदान	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अन्तिम अवशेष	उपयोगिता का प्रतिशत
तालग्राम	00.05	00.62	6.87	7.54	5.10	2.44	68
तिर्वागंज	00.22	01.46	11.84	13.52	11.80	1.72	87
शिवली	00.03	00.36	06.91	7.30	5.96	1.34	82
अटसू	00.02	00.40	07.45	7.87	5.60	2.27	71
इकदिल	00.04	00.30	06.61	6.95	5.58	1.37	80
कमालगंज	00.15	01.23	10.98	12.36	9.56	2.80	77
नगर पंचायतों का योग	**00.51**	**04.37**	**50.66**	**55.54**	**43.60**	**11.94**	**79**

(**स्रोतः** नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतें)

सारणी 6 से देखा जा सकता है कि वर्ष 2009–14 के दौरान नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों के द्वारा कुल उपलब्ध निधि ₹ 55.54 करोड़ के सापेक्ष ₹ 43.60 करोड़ (79 प्रतिशत) का ही उपयोग किया गया था।

उत्तर में नमूना जाँच नगर पंचायतों द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया।

4.1.22.2 कर एवं करेत्तर राजस्व का आरोपण एवं वसूली

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.16.2 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार नमूना जाँच नगर पंचायतों के द्वारा बकाया कर/करेत्तर राजस्व की वसूली हेतु कोई प्रयास नही किया गया था।

नमूना जाँच नगर पंचायतों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2009–14 के दौरान कर/करेत्तर राजस्व के मद में कुल माँग ₹ 6.15 करोड़ के सापेक्ष मात्र ₹ 3.87 करोड़ की वसूली सम्पन्न हुई एवं वसूली में ₹ 2.28 करोड़ (37 प्रतिशत) की कमी परिलक्षित हुयी ***(परिशिष्ट 4.1.4)***।

लेखापरीक्षा के दौरान कर/करेत्तर राजस्व के आरोपण, माँग एवं वसूली में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी। हमने देखा कि:

कर राजस्व प्राप्तियाँ

- **सम्पत्ति कर**

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.16.2 में चर्चा किये गये प्राविधानों के अनुसार, अवधि 2009–14 के दौरान नगर पंचायत तालग्राम में सम्पत्ति कर का आरोपण नहीं किया गया था एवं वर्ष 2009–10 से पूर्व की ₹ 5.37 लाख के सम्पत्ति कर की वसूली मार्च 2014 तक बकाया थी। इसके अतिरिक्त नगर पंचायत कमालगंज में वर्ष 2009–12 का सम्पत्ति कर वर्ष 2009–14 के दौरान आरोपित किया गया था एवं वर्ष 2012–14 का सम्पत्ति कर नवम्बर 2014 तक आरोपित नहीं किया गया था।

यह भी पाया गया कि नगर पंचायत अट्सू एवं इकदिल में, सम्पत्ति कर से सम्बन्धित माँग एवं वसूली के अभिलेखों का रख रखाव नही किया गया था। अग्रेतर, वर्ष 2009–14 के दौरान नमूना जाँच नगर पंचायतों की सम्पत्ति कर की माँग, राजस्व वसूली तथा वसूली में कमी का विवरण **सारणी 7** में दिया गया है।

सारणी 7: वर्ष 2009–14 के दौरान सम्पत्ति कर की माँग एवं वसूली का विवरण

(₹ लाख में)

नगर पंचायतों का नाम	माँग	वसूली	कमी	वसूली का प्रतिशत
कमालगंज	30.74	06.92	23.82	23
शिवली	08.75	02.31	06.44	26
तिर्वागंज	27.76	08.26	19.50	30
नगर पंचायतों का योग	67.25	17.49	49.76	26

(**स्रोत**: नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतें)

सारणी 7 से यह देखा जा सकता है कि अवधि 2009–14 के दौरान नगर पंचायत कमालगंज; शिवली एवं तिर्वागंज में कुल माँग ₹ 67.25 लाख के सापेक्ष मात्र ₹ 17.49 लाख की वसूली (26 प्रतिशत) की गई थी एवं वसूली में ₹ 49.76 लाख की कमी परिलक्षित हुयी।

उत्तर में नमूना जाँच नगर पंचायतों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायतों द्वारा सम्पत्ति कर के आरोपण एवं बकाया की वसूली हेतु किये गये प्रयासों के सम्बन्ध में सूचित नही किया गया।

- **जलकर**

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.16.2 में चर्चा किये गये प्राविधानों के अनुसार, वर्ष 2009–14 के दौरान नगर पंचायत अटसू, इकदिल, शिवली एवं तालग्राम में आवश्यक जलकर आरोपित नही किया गया था, जैसा कि नगर पालिका अधिनियम के प्राविधानों के अनुसार आवश्यक था।

- **अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क**

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.7.2 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार माँग न किये जाने के कारण नगर पंचायत; तालग्राम एवं तिर्वागंज में उप महानिरीक्षक स्टाम्प से मात्र ₹ 0.71 करोड़ (75 प्रतिशत) की प्राप्ति अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क मद में हुयी थी एवं प्राप्ति में ₹ 0.24 करोड़ ***(परिशिष्ट 4.1.5)*** की कमी परिलक्षित हुयी।

उत्तर में नमूना जाँच नगर पंचायतों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायतों के द्वारा अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की वसूली के प्रयासों से अवगत नहीं कराया गया।

करेत्तर राजस्व प्राप्तियाँ

- **जल प्रभार**

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.16.2 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार, नगर पंचायत इकदिल एवं अट्सू में 17 वर्षो के व्यतीत हो जाने के पश्चात भी शासन के सुझावों के अनुसार जल प्रभार निर्धारित नही किया गया था एवं क्रमशः ₹ 15 प्रतिमाह प्रति संयोजन एवं ₹ 20 प्रतिमाह प्रति संयोजन की दर से ही आरोपित किया गया था।

उत्तर में नमूना जाँच नगर पंचायतों द्वारा बताया गया कि जल प्रभार के पुनरीक्षण एवं बकाया की वसूली हेतु प्रयास किये जायेंगे।

- **लाइसेंस शुल्क**

नगर पंचायतों को आत्मनिर्भर बनाये जाने हेतु राज्य सरकार द्वारा 39 मदों ***(परिशिष्ट 4.1.6)*** पर लाईसेंस शुल्क आरोपित किया जाने हेतु निर्देशित (दिसम्बर 1997) किया गया था। हालांकि अवधि 2009–14 के दौरान किसी भी नमूना जाँच हेतु चयनित नगर पंचायतों के द्वारा कोई भी लाईसेंस शुल्क आरोपित नहीं किया गया था।

4.1.22.3 बजट

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.16.3 में चर्चा किये गये प्राविधानों के अनुसार, नमूना जाँच नगर पंचायतों कमालगंज, तालग्राम एंव तिर्वागंज में वर्ष 2012–13 के बजट अनुमान म्यूनिसिपलिटी के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नही किये गये थे।

अग्रेतर संवीक्षा में पाया गया कि नगर पंचायत इकदिल में वर्ष 2010–11 एवं 2013–14 के बजट अनुमानों को नही बनाया गया था। नगर पंचायत कमालगंज, तालग्राम एवं

तिर्वागंज में बजट अनुमानों के साथ विगत वर्ष के वास्तविक आँकड़ों को म्यूनिसिपलिटी के समक्ष नही रखा गया था। अतः नमूना जाँच नगर पंचायतों में बजट के सम्बन्ध में नगर पालिका अधिनियम के प्राविधानों का पालन नही किया गया था।

उत्तर में नमूना जाँच नगर पंचायतों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायतों के द्वारा नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों को लागू न किये जाने के कारणों को सूचित नहीं किया गया।

4.1.22.4 लेखांकन ढाँचा

लेखाओं की तैयारी

पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.7.4 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार, नमूना जाँच नगर पंचायतों द्वारा यद्यपि एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली को वर्ष 2008–09 से लागू कर लिया गया था तथापि राज्य सरकार द्वारा एक्रूअल आधारित दोहरी लेखांकन प्रणाली से सम्बन्धित मैनुअल नही बनाया गया था।

संवीक्षा में पाया गया कि नगर पंचायत, कमालगंज, तालग्राम एवं तिर्वागंज द्वारा केवल रोकड़ बही को ही बनाया जा रहा था, यद्यपि क्रमशः अवधि 2010–14, 2009–14 एवं 2009–14 के तुलनपत्र सहित वार्षिक लेखें नही बनाये गये थे।

उत्तर में नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों के द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायतों के द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही किया गया।

4.1.23 नियोजन

जैसा कि पूर्व में पूर्ववर्ती प्रस्तर 4.1.17 में चर्चा की गयी है नमूना जाँच नगर पंचायतों (अट्सू, इकदिल, शिवली, तालग्राम एवं तिर्वागंज) में भी वार्षिक विकास योजनायें अनुमोदन हेतु म्यूनिसिपिलटी के समक्ष प्रस्तुत नही की गयी थी एंव केन्द्र/राज्य योजनागत योजनाओं के प्रस्ताव को भी इसमें शामिल नही किया गया था। अग्रेतर नगर पंचायत तिर्वागंज, तालग्राम एवं इकदिल में, वार्षिक विकास योजनायें क्रमशः वर्ष 2011–14, 2013–14 एवं 2009–11 तथा वर्ष 2012–14 के लिए ही बनायी गयी थी। अग्रेतर संवीक्षा में पाया गया कि नगर पंचायत कमालगंज में अवधि 2009–14 के दौरान वार्षिक विकास योजनायें बनायी ही नही गयी थी।

उत्तर में नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायतों द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही किया गया।

4.1.24 आपूर्ति एवं कार्यों का निष्पादन

नमूना जाँच नगर पंचायतों के अभिलेखों की जाँच में अलाभकारी व्यय के निम्न प्रकरण प्रकाश में आये। हमने पाया किः

- आवश्यकता के निर्धारण के बिना वर्ष 2011–12 के दौरान नगर पंचायत तालग्राम एवं तिर्वागंज में ₹ 6.86 लाख लागत के तीन समरसेबल पम्प क्रय किये गये। ये

समरसेबल पम्प मई 2014 तक निष्प्रयोज्य पड़े थे, परिणामस्वरूप किया गया व्यय ₹ 6.86 लाख निष्फल रहा।

● नगर पंचायत कमालगंज में, मार्च 2014 में ₹ 8.98 लाख की एक नाला सफाई मशीन एवं ₹ 6.46 लाख की एक सीवर सक्शन मशीन, कुल लागत ₹ 15.44 लाख, क्रय की गयी। दोनों मशीनों के संचालन हेतु 35 हार्स पावर के एक ट्रैक्टर की आवश्यकता थी। हालांकि नगर पंचायत द्वारा इन मशीनों को, बिना आवश्यक क्षमता के ट्रैक्टर की पूर्व व्यवस्था के ही क्रय कर लिया गया था। ट्रैक्टर की उपलब्धता के अभाव में दोनों मशीनें नवम्बर 2014 तक निष्प्रयोज्य पड़ी थी, परिणामतः इन पर किया गया व्यय ₹ 15.44 लाख निष्फल रहा।

● जनगणना 2011 हेतु श्रेणी–I के शहरों के वार्डवार नक्शे अक्टूबर 2008 तक बनाये जाने थे। संवीक्षा में पाया गया कि नगर पंचायत, तिर्वागंज (श्रेणी–IV का शहर) द्वारा जनगणना 2011 समाप्त होने के बाद वार्डवार नक्शे बनाये जाने हेतु (2012–13) ₹ 8.53 लाख का व्यय किया गया जोकि न्याय संगत नही था।

उत्तर में नमूना जाँच नगर पंचायत द्वारा लेखापरीक्षा की आपत्तियों को स्वीकार करते हुये बताया गया कि कार्यो को निदेशालय के निर्देशानुसार कराया गया था।

● नगर पंचायत शिवली में संगठित विकास योजना के अन्तर्गत ₹ 32.09 लाख की लागत के एक बारात घर के निर्माण को अनुमोदित (अप्रैल 2007) किया गया। तदानुसार योजना की धनराशि से ₹ 18.04 लाख उपलब्ध कराये जाने थे एवं शेष ₹ 14.05 लाख की व्यवस्था नगर पंचायत को अपने निजी स्रोत से करनी थी। संवीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार से धनराशि प्राप्त होने के पश्चात अगस्त 2007 में बारात घर के निर्माण का कार्य प्रारम्भ हुआ। हालांकि अवमुक्त धनराशि ₹ 18.04 लाख के उपयोग के पश्चात निर्माण कार्य मध्य में ही रोक दिया गया (नवम्बर 2008) क्योंकि नगर पंचायत शिवली अपने अंश के ₹ 14.05 लाख को उपलब्ध कराने में असफल रहा (जुलाई 2014 तक), परिणामतः किया गया व्यय ₹ 18.04 लाख निष्फल रहा।

उत्तर में नमूना जाँच की गयी नगर पंचायत द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायत द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही किया गया।

4.1.25 अनुश्रवण

पूर्ववर्त्ती प्रस्तर 4.1.22 में चर्चा किये गये प्रावधानों के अनुसार, नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों में म्यूनिसिपलिटी की बैठकों में 17 से 70 प्रतिशत की कमी थी, जैसा कि ***परिशिष्ट 4.1.29*** में वर्णित है । अग्रेतर, नगर पंचायत अटसू, इकदिल, शिवली, तालग्राम एवं तिर्वागंज में 2009–14 के दौरान म्यूनिसिपलिटी की बैठकों के कार्यवृत्त निर्गत नही किये गये थे एवं नगर पंचायत कमालगंज में म्यूनिसिपलिटी की बैठकों के कार्यवृत्त 12 दिनों तक के विलम्ब से निर्गत किये गये थे।

नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया यद्यपि नगर पंचायतों द्वारा कृत सुधारात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में सूचित नही किया गया।

4.1.26 निष्कर्ष

कानपुर नगर निगम

● कानपुर नगर निगम कर एवं करेत्तर राजस्व के आरोपण, माँग, पुनरीक्षण एवं वसूली हेतु नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों को अपनाने में असफल था। वर्ष 2009–14 के दौरान कानपुर नगर निगम एवं जलकल विभाग द्वारा की गई स्वयं के राजस्व की कुल माँग क्रमशः ₹ 919.05 करोड़ तथा ₹ 768.52 करोड़ के सापेक्ष कर संग्रह में 41 और 61 प्रतिशत की कमी थी। सम्पत्ति कर के लिए वार्षिक किराया मूल्य को निर्धारित समयान्तराल पर पुनरीक्षित नहीं किया गया था।

● कानपुर नगर निगम में या तो बजट समय से तैयार नही किये गये अथवा अनुमोदन हेतु कार्यकारिणी समिति एवं निगम को प्रस्तुत नहीं किये गये।

● वर्ष 2010–14 के वार्षिक लेखों का अन्तिमीकरण नही किया गया था एवं वर्ष 2009–10 के वार्षिक लेखों का 27 माह विलम्ब से अंतिमीकरण किया गया।

● वार्षिक विकास योजनाएँ तैयार नहीं की गयी थी, यद्यपि नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार इसे तैयार किया जाना आवश्यक था।

● कानपुर नगर निगम में निर्माण कार्यो के क्रियान्वयन हेतु अनुबन्ध गठित किये जाने के दौरान आवश्यक निर्देश, आदेश एवं दिशा निर्देशों का उल्लघंन किया गया था। धनराशि ₹ 13.74 करोड़ के 150 कार्यो को कराये जाने के अनुबन्ध निर्माण कार्य प्रारम्भ होने के पूर्व हस्ताक्षरित नहीं कराये गये थे एवं ₹ 5.15 करोड़ के 75 कार्यों के अनुबन्ध कार्य समाप्ति के उपरान्त हस्ताक्षरित कराये गये थे।

● कानपुर नगर निगम में पर्यावरणीय प्रकरणों एवं म्यूनिसिपल सेवाओं का प्रबंधन उचित नही था। नगरीय ठोस अपशिष्ट शहर में असंग्रहित पड़े रहने के साथ ही प्रसंस्करण संयन्त्र पर भी फेंका हुआ पड़ा था।

● निर्धारित मानक के अनुरूप निगम एवं कार्यकारिणी समिति की आवश्यक बैठकें आयोजित नही की गयी थी एवं मुख्य नगर लेखापरीक्षक द्वारा वर्ष 2009–14 के दौरान लेखों की लेखापरीक्षा नही की गयी थी।

नगर पालिका परिषद

● नमूना जाँच नगर पालिका परिषदों द्वारा कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 113.53 करोड़ के सापेक्ष मात्र 89 प्रतिशत धनराशि का उपयोग किया गया था। स्वयं के राजस्व की कुल माँग ₹ 13.84 करोड़ के सापेक्ष कर संग्रह में आठ प्रतिशत की कमी थी। अग्रेत्तर सम्पत्ति कर की निर्धारण सूची निर्धारित पाँच वर्षो के समयान्तराल पर पुनरीक्षित भी नही की गयी थी।

● नमूना जाँच नगर पालिका परिषदों में वार्षिक लेखें भी तैयार नही किये गये थे।

● वार्षिक विकास योजनाएँ तैयार की गयी थी परन्तु नमूना जाँच नगर पालिका परिषदों में इन्हें अनुमोदन हेतु म्यूनिसिपलिटी को प्रस्तुत नही किया गया था, जैसा कि नगर पालिका अधिनियम, 1916 के अन्तर्गत आवश्यक था।

● नमूना जाँच नगर पालिका परिषदों में निर्धारित मानकों के अनुसार म्यूनिसिपलिटी की आवश्यक बैठकें आयोजित नही की गयी थी।

नगर पंचायतें

● नमूना जाँच नगर पंचायतों में कुल उपलब्ध धनराशियाँ ₹ 55.54 करोड़ के सापेक्ष मात्र 79 प्रतिशत धनराशि ही उपयोग में लाये गयी थी। नमूना जाँच नगर पंचायतों में स्वयं के राजस्व की कुल माँग ₹ 6.15 करोड़ के सापेक्ष वसूली में 37 प्रतिशत की कमी थी।

● नमूना जाँच सात नगर पंचायतों में से तीन नगर पंचायतों कमालगंज, तालग्राम एवं तिर्वागंज में वार्षिक लेखे तैयार नही किये गये थे।

● नमूना जाँच नगर पंचायतों में नगर पालिका अधिनियम, 1916 के प्राविधानों के अनुरूप वार्षिक विकास योजनाएँ तैयार नहीं की गयी थी।

● आवश्यकता का निर्धारण किये बिना क्रय किये गये जिसके परिणामस्वरूप नगर पंचायतों तालग्राम एवं तिर्वागंज में ₹ 6.86 लाख के तीन सबमर्सिबल पम्प (2011–12 के दौरान क्रय किये गये) निष्क्रिय पड़े थे। नगर पंचायत कमालगंज में ₹ 15.44 लाख की एक नाला सफाई मशीन एवं एक सीवर सक्शन मशीन आवश्यक क्षमता के ट्रैक्टर के अभाव में निष्क्रिय पड़ी थी।

● अनुश्रवण में कमी थी क्योंकि नमूना जाँच नगर पंचायतों में म्यूनिसिपलिटी की निर्धारित मानकों के अनुरूप आवश्यक बैठकें आयोजित नहीं हुयी थी।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित (अक्टूबर 2014) किया गया था एवं उत्तर प्रतीक्षित है। हालांकि निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के तथ्यों एवं आंकड़ों की समापन संगोष्ठी में शासन द्वारा (फरवरी 2015) पुष्टि की गयी थी।

4.2 अनुपालन लेखा परीक्षा

4.2.1 निधियों का अवरोधन

उचित नियोजन के अभाव में बारहवें वित्त आयोग के अनुदान की धनराशि ₹ 35.61 लाख का अवरोधन।

बारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अधीन शहरी स्थानीय निकायों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, सड़क सुधार, जल आपूर्ति, मार्ग प्रकाश, आंकड़ों को कम्प्यूटरीकरण करने एवं अन्य विकास कार्य जैसे यातायात सुधार के कार्य, शवदाह गृह/शवदाह स्थलों, पार्क, बगीचे एवं क्रीड़ा स्थलों आदि के रख–रखाव करने जिससे कि नागरिक सुविधायें बेहतर हो सकें, अनुदान दिया जाता है।

बारहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा नगर निगम मेरठ को वर्ष 2005 से 2010 की अवधि में अनुदान ₹ 19.05 करोड अवमुक्त किया गया ***(परिशिष्ट 4.2.1)***। उस अनुदान राशि में से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु 9.52 करोड़ (50 प्रतिशत), सड़कों के सुधार एवं चौड़ीकरण, पार्किंग स्थलों के विकास, ड्रेनेज व्यवस्था के रख–रखाव एवं निर्माण हेतु ₹ 4.76 करोड़ (25 प्रतिशत), जल आपूर्ति व्यवस्था हेतु ₹ 1.90 करोड़ (10 प्रतिशत), मार्ग प्रकाश हेतु ₹ 0.95 करोड़ (5 प्रतिशत), आंकड़ों के कम्प्यूटरीकरण एवं रख–रखाव हेतु ₹ 0.38 करोड़ (2 प्रतिशत), तथा अन्य विकास कार्यों हेतु ₹ 1.53 करोड़ (8 प्रतिशत) संबंधित वित्तीय वर्षों में उपयोग हेतु अवमुक्त किया गया। उपयोगिता प्रमाण पत्र उसी वित्तीय वर्ष में सरकार को उपलब्ध कराया जाना था।

नगर निगम, मेरठ के लेखा अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2013) में पाया गया कि मार्च 2010 तक निगम द्वारा ₹ 19.05 करोड़ में से केवल रू0 12.50 करोड़[31] व्यय किये गये थे किन्तु विभाग की उदासीनता के कारण वर्ष 2005–06 से 2014–15 तक (अगस्त 2014) ₹ 7.70 करोड़[32] (ब्याज सहित) जिसमें सें ₹ 5.18 करोड़ बैंक में एवं ₹ 1.37 करोड़ वैयक्तिक लेखा खाता में अगस्त 2014 तक पड़े थें ***(परिशिष्ट 4.2.2)***। इस धनराशि पर बैंक से ₹ 1.15 करोड़ ब्याज अर्जित किये गये। इस प्रकार भारत सरकार द्वारा बारहवें वित्त आयोग से उपलब्ध करायी गयी धनराशि से नगर आयुक्त आधारभूत संरचना सृजित करने में असफल रहे जिसके कारण जनता लाभ पाने से वंचित रही।

लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर नगर आयुक्त, नगर निगम, मेरठ ने बताया (अप्रैल 2013) कि शासन द्वारा कार्यों की स्वीकृति न दिये जाने तथा निर्दिष्ट दिशा निर्देश न प्राप्त होने के कारण धनराशि बैंक/वैयक्तिक लेखा खाता में बिना खर्च किये हुए पड़ी थी। पुनः निगम ने अक्टूबर 2014 में बताया कि सितम्बर 2014 से अक्टूबर 2014 के मध्य ₹ 7.34 करोड़ (ब्याज सहित) संबंधित शीर्षों में स्थानांतरित कर दी गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि धनराशि ₹ 7.34 करोड़ चार से नौ वर्ष के पश्चात् राज्य सरकार को समर्पित की गयी थी एवं विभाग विकासात्मक कार्यों को कराने में असफल रहा जबकि धनराशि अवमुक्त किये जाने के पूर्व ही कार्य अनुमोदित किये जा चुके थें। सक्षम अधिकारी द्वारा शासन से पूर्व में कार्य कराने की स्वीकृति ले ली जानी

---

[31] ठोस अपशिष्ट प्रबंधन ₹ 6.47 करोड़, सड़क सुधार ₹ 3.26 करोड़, जल आपूर्ति ₹ 0.96 करोड़, मार्ग प्रकाश ₹ 0.56 करोड, कम्प्यूटरीकरण ₹ 0.30 करोड़ एवं अन्य विकास कार्य ₹ 0.95 करोड़।

[32] ठोस अपशिष्ट प्रबंधन ₹ 3.06 करोड़, सड़क सुधार ₹ 1.50 करोड़, जल आपूर्ति ₹ 0.95 करोड़, मार्ग प्रकाश ₹ 0.39 करोड, कम्प्यूटरीकरण ₹ 0.08 करोड़, अन्य विकास कार्यों के ₹ 0.58 करोड़। (वैयक्तिक लेखा खाता में ₹ 1.37 करोड़ पंजाब नेशनल बैंक में ₹ 6.33 करोड)।

चाहिए थी। अग्रेतर पाया गया कि वैयक्तिक लेखा खाते में ₹ 35.61 लाख अभी भी निष्प्रयोज्य पड़े हुये थे।

इस प्रकार, विभाग द्वारा उचित नियोजन न करने से बारहवें वित्त आयोग अनुदान का उपयोग निर्दिष्ट उद्देश्य पर नहीं किया जा सका क्योंकि धनराशि 9 वर्षों तक अव्ययित पड़ी रही एवं धनराशि ₹ 35.61 लाख अभी भी अवरूद्ध थी।

शासन ने वार्ता (फरवरी 2015) के समय तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की तथा उचित कार्यवाही का आश्वासन दिया।

4.2.2 अलाभकारी व्यय एवं राजस्व हानि

बिना आवश्यकता का आकलन किये दुकानों का निर्माण कराने से छः से नौ वर्षों तक बिना आवंटन के कारण अलाभकारी व्यय तथा बाद में बिना प्रीमियम लिये दुकानों के आवंटन के कारण ₹ 21.35 लाख की राजस्व हानि।

नगर पंचायत, हरिहरपुर, संत कबीर नगर ने निजी स्रोतों से आय सृजित करने के उद्देश्य से स्थानीय दुकानदारों को दुकान के लिये जगह उपलब्ध कराने के लिये 23 दुकान इंदिरा नगर व्यावसायिक योजना में तथा 20 दुकान मीट एवं फिश बाजार में निर्माण करवाने का निर्णय लिया (2001–02)। छोटे तथा मध्यम आकार के नगरों के लिये संगठित विकास योजना के अंतर्गत अक्टूबर 2004 में जलकल कंपाउन्ड व्यावसायिक योजना में अंतर्गत 10 दुकानों के निर्माण का निर्णय लिया गया। दुकानों के निर्माण के पूर्व दुकानों की आवश्यकता तथा उपयुक्तता हेतु सर्वे कराया जाना था। दुकानदारों से प्रीमियम प्राप्त करने के पश्चात् उन्हे दुकाने आवंटित किया जाना चाहिये था तथा नगर पंचायत द्वारा मासिक किराया निर्धारित किया जाना था।

अभिलेखों की जांच (सितम्बर 2013) में पाया गया कि नगर एवं ग्राम नियोजन विभाग ने संगठित विकास योजना के अंतर्गत नगर पंचायत, हरिहरपुर में दो योजनायें (1) मीट एवं फिश मार्केट ₹ 6.16 लाख तथा (2) इंदिरानगर व्यावसायिक योजना ₹ 15.27 लाख स्वीकृत कीं (मार्च 2002)। राज्य सरकार ने नगर पंचायत हरिहरपुर को संगठित विकास योजना के अंतर्गत प्रथम किश्त की धनराशि ₹ 16.67 लाख इस शर्त के साथ अवमुक्त किया कि मीट एवं फिश मार्केट बनाने के पश्चात् अवशेष धनराशि ₹ 10.51 लाख से इंदिरानगर व्यावसायिक योजना में दुकानों का निर्माण किया जाये। स्वीकृति से अधिक व्यय का समायोजन दुकानों के आवंटन से प्राप्त होने वाली प्रीमियम की धनराशि से किया जायेगा। हमने पाया कि ₹ 3.92 लाख की लागत से मीट एवं फिश मार्केट की आठ दुकानों का निर्माण (दिसम्बर 2002) किया गया तथा ₹ 13.99 लाख की लागत से 23 दुकानों का निर्माण (मार्च 2003) इंदिरा नगर व्यावसायिक योजना के अंतर्गत किया गया था।

पुनः नगर पंचायत हरिहरपुर द्वारा संगठित विकास योजना के अंतर्गत जलकल कंपाउन्ड व्यावसायिक योजना में 10 दुकानों के निर्माण का निर्णय किया गया (अक्टूबर 2004)। नगर एवं ग्राम नियोजन विभाग ने इस योजना के लिए ₹ 8.78 लाख की स्वीकृति दी (जनवरी 2005)। राज्य सरकार ने द्वितीय किश्त धनराशि ₹ 33.20 लाख अवमुक्त की (अक्टूबर 2004) जिसमें जलकल कंपाउन्ड व्यावसायिक योजना के ₹ 10. 24 लाख सम्मिलित थे। इस योजना के अंतर्गत 10 दुकानों का निर्माण (अक्टूबर 2005) ₹ 9.59 लाख की कुल लागत से किया गया।

हमने पाया (सितम्बर 2013) कि मीट एवं फिश मार्केट तथा इंदिरा नगर व्यावसायिक योजना की दुकानों का प्रीमियम क्रमशः ₹ 62,740 तथा ₹ 71,000 प्रति दुकान निर्धारित किया गया था जबकि जलकल कंपाउन्ड व्यावसायिक योजना की दुकानों का प्रीमियम निर्धारित नहीं था। दुकानों का किराया भी निर्धारित नहीं किया गया था। अग्रेतर जांच में पाया गया कि इन योजनाओं की कोई भी दुकान, दुकानदारों को आवंटित नहीं की गयी थी जिसके कारण 2002–03 से 2005–06 के दौरान निर्मित 41 दुकानों पर व्यय ₹ 27.50 लाख[33] अलाभकारी रहा।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी, नगर पंचायत, हरिहरपुर द्वारा सूचित किया गया (सितम्बर 2014) कि वर्ष 2012–13 के दौरान सभी दुकानें आवंटित की गयी थी किन्तु कोई प्रीमियम नहीं लिया गया था। अधिशासी अधिकारी के उत्तर से स्पष्ट है कि दुकानें छः से नौ वर्षों तक आवंटित नहीं की गयी थीं तथा कोई प्रीमियम नही लिया गया था।

इस प्रकार, बिना आवश्यकता का आकलन किये दुकानों के निर्माण पर किया गया व्यय छः से नौ वर्षों तक अलाभकारी रहा तथा बिना प्रीमियम लिए दुकानों का आवंटन करने से ₹ 21.35 लाख[34] की राजस्व हानि हुयी।

शासन ने वार्ता (फरवरी 2015) के समय तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की तथा उचित कार्यवाही का आश्वासन दिया।

4.2.3 अलाभकारी व्यय

नगर पालिका परिषद, अयोध्या, फैजाबाद में मार्ग प्रकाश के अधूरे कार्य के कारण ₹ 62.42 लाख का अलाभकारी व्यय।

उत्तर प्रदेश सरकार ने नगर पालिका परिषद, अयोध्या, फैजाबाद में मान्यवर कांशी राम नगर विकास योजना के अंतर्गत सड़कों के निर्माण/मरम्मत के लिये ₹ 5.45 करोड़ ब्याज मुक्त ऋण स्वीकृत[35] किया (जुलाई 2010) जिसमें ₹ 65.21 लाख[36] मार्ग–प्रकाश के सुधार के लिए शामिल थे।

नगर पालिका परिषद, अयोध्या, फैजाबाद के अभिलेखों की जांच (नवम्बर 2013) में पाया गया कि न्यूनतम निविदा के आधार पर ठेकेदार को मार्ग प्रकाश के निर्माण/सुधार कार्य हेतु निविदा दिया गया (नवम्बर 2010)। नवम्बर 2010 में ठेकेदार को कार्यादेश जारी किया गया जिसमे कार्य पूर्ण करने का नियत समय तीन माह था। ठेकेदार द्वारा ₹ 64.34 लाख का बिल भुगतान हेतु प्रस्तुत किया गया जिसमें से ₹ 62.42 लाख[37] का भुगतान (मार्च 2011) वास्तविक कार्य के सत्यापन के बिना किया गया। फिर भी अधिशासी अधिकारी ने अधूरे कार्य के एवज में ₹ 1.91 लाख की कटौती कर ली। भुगतान प्राप्त करने के पश्चात् ठेकेदार ने अधूरे कार्यों को पूरा नहीं किया।

प्रकाश निरीक्षक की रिपोर्ट (मार्च 2013) के अनुसार अधूरे कार्यों में 185 पोल का न लगाया जाना, 11 मिनी हाई मास्ट प्लेटफार्म का निर्माण न किया जाना, 66 पोलों में केबिल न फैलाना तथा केबिल युक्त 15 पोलों का न लगाया जाना सम्मिलित था। इस

---

[33] ₹ 3.92 लाख (8 दुकानें) + ₹ 13.99 लाख (23 दुकानें) + ₹ 9.59 लाख (10 दुकानें)= ₹ 27.50 लाख (41 दुकानें)

[34] 23 दुकानें * ₹ 71,000= ₹ 16,33,000 , 08 दुकानें * ₹ 62,740= ₹ 5,01,920 योग ₹ 21,34,920, या ₹ 21.35 लाख

[35] शासनादेश 5235/नव–5–2010–42 स/09 दिनांक 15 जुलाई 2010

[36] 11 मिनी हाई मास्ट (₹ 1.40 लाख प्रति मास्ट)– ₹ 15.40 लाख, 200 नये विद्युत पोलों को लगाना– ₹ 36 लाख तथा 250 वाट की पूरी फिटिंग सहित 200 सोडियम लाइट– ₹ 13.81 लाख।

[37] बिल सं0 527– ₹ 14.59 लाख, बिल सं0 528– ₹ 13.63 लाख तथा बिल सं0 529– ₹ 34.20 लाख

क्रम में प्रकरण को जिलाधिकारी के समक्ष लाया गया (जून 2013)। नगर पालिका परिषद, फैजाबाद ने समाचार पत्रों के माध्यम से ठेकेदार को अधूरे कार्यों को पूरा करने के लिये नोटिस दी (जून 2011)[38]: ऐसा न होने पर ठेकेदार को नगर पालिका परिषद ने काली सूची में डाल दिया (फरवरी 2014)।

संप्रेक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी ने बताया (नवंबर 2013) कि कार्य पूर्ण न करने के कारण ठेकेदार के बिल से ₹ 1.91 लाख भुगतान करने के पूर्व काट लिये गये थे, अग्रेतर बताया गया (सितम्बर 2014) कि कार्य अभी भी अधूरा है तथा ठेकेदार के पूर्व देयताओं से ₹ 10.11 लाख[39] की कटौती अधूरे कार्यों के लिए कर ली गयी है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कराये गये कार्य के सत्यापन के बिना भुगतान कर दिया गया था।

सत्यता यही है कि ₹ 62.42 लाख का मार्ग प्रकाश पर व्यय अलाभकारी रहा तथा लाभार्थी मिलने वाले अपेक्षित लाभ से वंचित रहे।

शासन ने वार्ता (फरवरी 2015) के समय तथ्यों एवं आंकड़ों की पुष्टि की तथा उचित कार्यवाही का आश्वासन दिया।

(भाविका जोशी लाठे)
उप महालेखाकार
(जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक 15 मई 2015

प्रतिहस्ताक्षरित

(मुकेश पी सिंह)
प्रधान महालेखाकार
(जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक 16 मई 2015

[38] चार नोटिसें (अप्रैल 2011, मई 2011, जून 2011 तथा जुलाई 2011)
[39] अपूर्ण कार्यों का विवरणः पोलों की ग्राउटिंग ₹ 0.39 लाख, हाई मास्ट प्लेटफार्म– ₹ 0.88 लाख, पोलों का नान–केबलिंग ₹ 6.14 लाख तथा केबिल युक्त पोल ₹ 2.70 लाख।