अध्याय 3

अनुपालन लेखापरीक्षा

3.1 ''म्यूनिसिपल बोर्डों द्वारा राजस्व संग्रह सहित निजी निधियों के प्रबन्धन पर शहरी स्थानीय निकायों'' की लेखापरीक्षा।

3.1.1 प्रस्तावना

राज्य विधान मण्डल ने 74वें संविधान संशोधन अधिनियम (1992) के अधीन राज्य के कानून के अनुसार नगरीय निकायों के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय को ध्यान मे रखकर योजना बनाने, नगरीय निकायों को स्वशासी संस्था के रूप में कार्य करने हेतु सक्षम बनाने के लिये आवश्यक विकासपरक योजनाओं को लागू करने के अतिरिक्त करारोपण और कर्तव्यों के निर्वहन, राज्य सरकार द्वारा नगरीय निकायों को इस प्रकार के करों और कर्तव्यों को सौंपने तथा राज्य के नियमों के अधीन राज्य सरकार द्वारा नगर निकायों को सहायता अनुदान देने हेतु, नगर निकायों को शक्ति एवं दायित्वों के हस्तांतरण का मार्ग प्रशस्त किया। शहरी स्थानीय निकायों की विकेन्द्रीकृत योजना को प्रभावी ढंग से लागू करने, कार्यात्मक हस्तांतरण में सुधार तथा सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान करने में सुधार लाने के लिये सक्षम बनाने हेतु चौदहवें वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों में राजस्व वसूली को मजबूत बनाने की सिफारिश की है। वर्तमान में उत्तर प्रदेश मे 14 नगर निगम, 198 नगर पालिका परिषद, और 424 नगर पंचायते हैं।

शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा, यह आंकलन करने के लिये की गयी कि क्या नगर निकाय बोर्डों द्वारा राजस्व के संग्रह सहित निधियों का प्रबन्धन कुशल एवं प्रभावी था। नमूना जाँच के लिये आठ जिलों के 23 शहरी स्थानीय निकायों (02 नगर निगमों, 10 नगर पालिका परिषदों और 11 नगर पंचायतों) ***(परिशिष्ट* 3.1.1)** का चयन सिम्पल रैण्डम सैम्पलिंग विदाउट रिप्लेसमेन्ट विधि से किया गया और उनकी वर्ष 2011–12 से 2015–16 की अवधि के लेखाओं की जाँच की गई।

3.1.2 लेखापरीक्षा अवरोध

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जाँच शहरी स्थानीय निकायों मे कर व करेत्तर राजस्व को एक ही मद "बोर्ड फण्ड" के अन्तर्गत रखा गया था। लेखापरीक्षा द्वारा मात्र दो प्रतिशत स्टाम्प शुल्क के अन्तर्गत कर राजस्व के उपयोग की ही जाँच की गयी क्योंकि अन्य कर एवं करेत्तर राजस्व के व्यय के सम्बन्ध में नमूना जाँच शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अलग से कोई अभिलेख नहीं बनाया गया था।

3.1.3 वित्तीय प्रबन्धन

3.1.3.1 शहरी स्थानीय निकायो के निजी निधियों के स्रोत

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 (नगर निगम अधिनियम)[1] एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916 (नगर पालिका अधिनियम)[2] के प्रावधानों के अनुसार

---

[1] अध्याय 9 धारा 172 से 227 तक।

[2] अध्याय 5 धारा 128 से 164 तक।

शहरी स्थानीय निकाय विभिन्न कर व करेत्तर राजस्व संसाधनो से स्वयं की निधि इकट्ठा करते हैं। कर एवं करेत्तर राजस्व के विवरण नीचे दिए गये हैं:

कर राजस्व

शहरी स्थानीय निकाय, करों जैसे सम्पत्ति कर (गृहकर, जलकर, जल निकासी कर और स्वच्छता कर), विज्ञापन कर, प्रेक्षागृह कर, पशुकर, वाहन कर, सम्पत्ति हस्तांतरण कर और अन्य कर जो उत्तर प्रदेश सरकार एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नियमों एवं उपविधियों द्वारा अनुमोदित किये गये हो, का आकलन एवं आरोपण करते है। गृहकर एवं जलकर का आरोपण व संग्रहण भवनों/भूमि के वार्षिक किराया मूल्य के आधार पर प्रदेश सरकार/स्थानीय निकाय द्वारा निर्धारित दरों पर किया जाता है। विज्ञापन कर किसी भूमि, भवन, दीवाल आदि पर प्रदर्शित होर्डिंग अथवा विज्ञापनों पर निर्धारित एवं संग्रहीत किया जाता हैं। शेष करों के लिए उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा समय–समय पर जारी आदेशों के आधार पर दरें तय की जाती है।

करेत्तर राजस्व

शहरी स्थानीय निकाय, जल मूल्य, किराया, तहबाजारी, वधशाला, लाइसेन्स शुल्क आदि के माध्यम से करेत्तर राजस्व अर्जित करते हैं। जल की आपूर्ति के लिये कनेक्शन धारकों से जलमूल्य का निर्धारण एवं संग्रहण राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित दर पर किया जाता है। शहरी स्थानीय निकायों की किराये की दुकानों एवं भवनों से किराये का संग्रहण किया जाता है जबकि ***परिशिष्ट* 3.1.2** में इंगित 39 मदों पर उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश के अनुसार नगर निकायों द्वारा लाइसेन्स जारी करने हेतु लाइसेन्स शुल्क लगाया जाता है।

3.1.3.2 नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति

कर एवं करेत्तर राजस्व के अन्तर्गत राज्य के समग्र राजस्व प्राप्ति की स्थिति अध्याय 1 में दी गयी है। नमूना जाँच किये गये 23 शहरी स्थानीय निकायों की स्थिति **सारणी 1** एवं **चार्ट 1** में दी गयी है। शहरी स्थानीय निकाय वार प्राप्तियो का विवरण ***परिशिष्ट* 3.1.3** में दिया गया है।

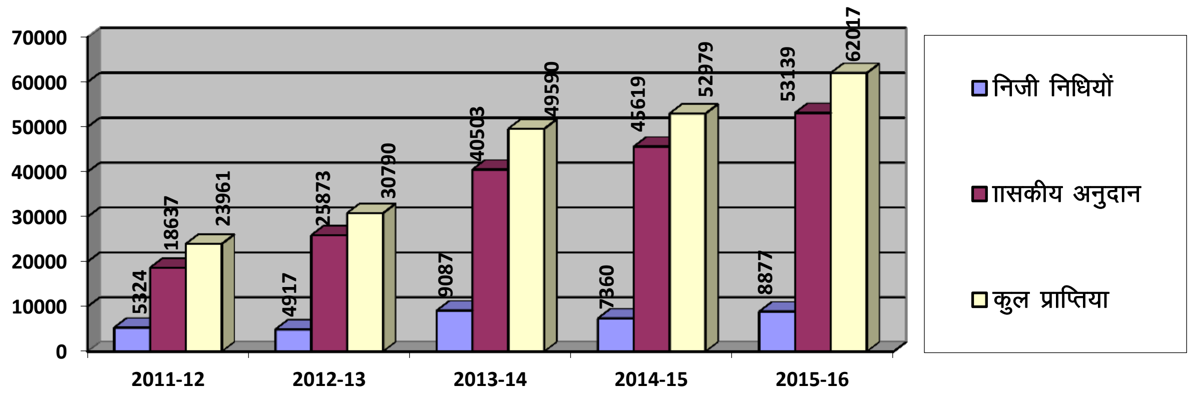
सारणी 1: नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति

(₹ लाख में)

नमूना जाँच किये गये स्थानीय निकायो की वित्तीय स्थिति का सारांश				
वर्ष	**निजी निधियां**	**शासकीय अनुदान**	**कुल प्राप्ति**	**कुल प्राप्ति के सापेक्ष निजी निधियों का प्रतिशत**
2011-12	5,323.74	18,637.13	23,960.87	22.22
2012-13	4,917.22	25,872.66	30,789.88	15.97
2013-14	9,087.75	40,502.69	49,589.91	18.32
2014-15	7,360.12	45,618.88	52,979.00	13.89
2015-16	8,877.22	53,139.49	62,016.71	14.31

चार्ट 1: नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति

(₹ लाख में)



जाँच में देखा गया कि वर्ष 2011–16 की अवधि में कुल प्राप्तियों की तुलना में निजी निधियों की हिस्सेदारी 14 से 22 प्रतिशत थी जो यह प्रदर्शित करती है कि शहरी स्थानीय निकाय मुख्यतः शासकीय अनुदान पर निर्भर थे।

3.1.3.3 बजट प्रावधान के सापेक्ष राजस्व प्राप्ति

नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों मे बजट प्रावधान के सापेक्ष राजस्व प्राप्ति एवं कमी का सारांश **सारणी 2** एवं **चार्ट 2** में दिया गया है। शहरी स्थानीय निकाय वार विवरण ***परिशिष्ट* 3.1.4** में दिया गया हैं।

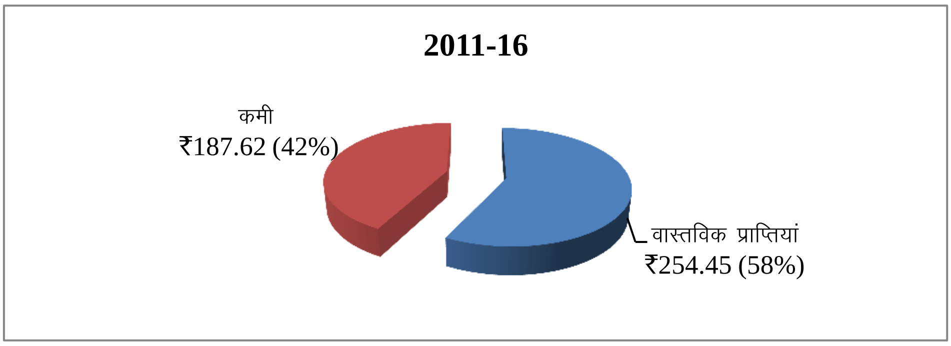
सारणी 2: बजट प्रावधान के सापेक्ष राजस्व प्राप्ति

(₹ लाख में)

बजट प्रावधान, राजस्व प्राप्ति एवं कमी का सारांश					
वर्ष	शहरी स्थानीय निकायों की संख्या	वजट प्रावधान	वास्तविक प्राप्ति	कमी
2011-12	11	8,154.33	4,329.22	3,825.11
2012-13	12	7,732.10	4,188.86	3,543.24
2013-14	8	4,557.42	2,114.79	2,442.63
2014-15	14	11,734.19	6,678.73	5,055.46
2015-16	13	12,028.83	8,133.76	3,895.07
योग		**44,206.87**	**25,445.36**	**18,761.51**

चार्ट 2: बजट प्रावधान के सापेक्ष राजस्व प्राप्ति एवं कमी

(₹ करोड़ में)



जैसा कि ऊपर देखा जा सकता है कि नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में बजट प्रावधान (₹442.07 करोड़) के सापेक्ष वास्तविक प्राप्ति (₹254.45 करोड़) मात्र 58 प्रतिशत थी। यह भारी कमी इंगित करती है कि बजट प्रावधान के सापेक्ष राजस्व संग्रह प्रभावी रूप से नही किया गया था।

3.1.4 लेखापरीक्षा परिणाम

3.1.4.1 कर राजस्व

सम्पत्ति कर

सम्पत्ति कर के अन्तर्गत गृहकर, जलकर, जल निकासी कर एवं स्वच्छता कर सम्मिलित है जो कि भवन या भूमि या दोनो के वार्षिक किराया मूल्य के आधार पर एकत्र किया जाता है। लेखापरीक्षा परिणाम आगामी प्रस्तरों में विस्तृत रूप से दिये गये हैं।

सम्पत्ति कर निर्धारण सूची का तैयार किया जाना

नगर निगम अधिनियम की धारा 207 से 211 एवं नगर पालिका अधिनियम की धारा 141 से 145 शहरी स्थानीय निकायों को किराये की दर तय करने, सम्पत्ति कर निर्धारण सूची को तैयार करने एवं इसका नियमित अन्तराल में संशोधन करने की शक्ति प्रदान करता है।

नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों (02 नगर निगम, 10 नगर पालिका परिषद और 11 नगर पंचायत) की लेखापरीक्षा में देखा गया कि इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सम्पत्ति कर मूल्यांकन सूची नहीं तैयार की गयी थी। नगर निगम मुरादाबाद एवं झांसी पुराने सर्वेक्षण के आधार पर सम्पत्ति कर संग्रहीत कर रहे थे जबकि नगर पालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों द्वारा सम्पत्ति कर पांच वर्षों के अन्तराल पर तैयार किये गये कर निर्धारण पंजिका के आधार पर संग्रहीत किया जा रहा था।

स्व–कर निर्धारण प्रणाली का क्रियान्वयन

शासकीय आदेश[3] (मार्च 2011) एवं नगर पालिका अधिनियम में किये गये संशोधनों, द्वारा स्व–कर निर्धारण प्रणाली के आधार पर सम्पत्ति कर लगाने व सग्रंह करने का अधिकार प्रदान किया गया था।

नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा जाँच मे पाया गया कि नगर पालिका परिषद प्रतापगढ़, बिजनौर, नजीबाबाद, गाजीपुर एवं नगर पंचायत हरिहरपुर द्वारा वर्ष 2011–14[4] की अवधि में शासकीय आदेश (मार्च 2011) के अनुसार उपविधि को मंजूरी दी गयी थी। जबकि यह पाया गया कि सम्पत्ति कर का संग्रह लेखापरीक्षा की तिथि तक पुराने सर्वेक्षण के आधार पर किया जा रहा था। अग्रेतर जाँच मे पाया गया कि नगर पंचायत हरिहरपुर द्वारा केवल वर्ष 2013–14 में ही स्व कर निर्धारण प्रणाली के आधार पर सम्पत्ति कर की वसूली के लिये उप–विधि को मंजूरी दी गयी थी। जबकि इसके द्वारा वर्ष 2013–14 से लेखापरीक्षा तिथि तक सम्पत्ति कर की कोई माँग जारी नहीं की गयी थी। इसके अतिरिक्त नगर पालिका परिषद बिलारी और नगीना तथा आठ नमूना जाँच की गयी नगर पंचायतों उमरीकला, नरौली, मोंठ,

---

[3] स0 135/9–9–11–190–द्वितीय एस0एफ0सी0/04,नगर विकास अनुभाग–9।

[4] नगर पालिका परिषद प्रतापगढ़ 2011–12; बिजनौर 2012–13; नजीबाबाद 2012–13; गाजीपुर 2011–12; और नगर पंचायत हरिहरपुर 2013–14।

रानीपुर, कुरारा, सैदपुर, प्रतापगढ़ सिटी एवं पट्टी ने शासन के आदेशों के अनुसार उपविधियों को अनुमोदित नही किया था। इस प्रकार सम्पत्ति कर निर्धारण सूची तैयार करने एवं स्व–कर निर्धारण प्रणाली लागू करने हेतु प्रणाली के अभाव में लेखापरीक्षा द्वारा यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि सभी सम्पत्तियाँ वास्तव में कर दायरे में लाई गयी थी।

इन शहरी स्थानीय निकायों के अधिशाषी अधिकारियों ने उत्तर में बताया कि भविष्य में अनुपालन किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समय पर कोई कार्यवाही नहीं की गई थी।

वार्षिक किराया मूल्य की दर कम किया जाना

नगर निगम अधिनियम की धारा 174 एवं नगर पालिका अधिनियम की धारा 140(1) शहरी स्थानीय निकायों को वार्षिक किराया मूल्य को असाधारण परिस्थितियों मे ही सीमित करने की शक्ति प्रदान करता है। नमूना जाँच की गयी नौ शहरी स्थानीय निकायों (02 नगर निगमों, 05 नगर पालिका परिषदों और 2 नगर पंचायतों) की सम्पत्ति कर निर्धारण पंजिका की जाँच में पाया गया कि सर्वेक्षण के आधार पर परिकलित वार्षिक किराया मूल्य ₹12.83 करोड़ को बिना कारण अभिलिखित किये घटाकर ₹3.58 करोड़ कर दिया गया। वार्षिक किराया मूल्य में कमी की अवधि का विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। लेखापरीक्षा द्वारा विश्लेषण करने पर पाया गया कि वार्षिक किराया मूल्य में अनियमित रूप से ₹9.25 करोड़ की कमी करने से नमूना जाँच की गयी नौ शहरी स्थानीय निकायों के कुछ चयनित प्रकरणों में गृहकर एवं जलकर में ₹1.35 करोड़ प्रतिवर्ष राजस्व की हानि हो रही थी ***(परिशिष्ट* 3.1.5*)***। इसी प्रकार नगर पंचायत मोंठ द्वारा चार वार्डों के 773 भवनों का गृहकर ₹4.03 लाख से घटाकर ₹1.36 लाख कर दिया गया जिसके कारण गृहकर में ₹2.67 लाख प्रतिवर्ष की क्षति हुई। इस प्रकार नियमानुसार बिना कोई औचित्य दर्शाये वार्षिक किराया मूल्य में कमी किया जाना वार्षिक किराया मूल्य के निर्धारण हेतु मजबूत प्रणाली की विफलता को दर्शाता था।

अग्रेतर नगर पालिका परिषद खलीलाबाद की नमूना जाँच की गयी 80 आवासीय भवनों के वार्षिक किराया मूल्य की जाँच में पाया गया कि नगर पालिका परिषद द्वारा इन भवनों का वार्षिक किराया मूल्य, भवनों की आयु के आधार पर, आयु के समर्थन में कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्राप्त किये बिना, ₹2.35 लाख से घटाकर ₹1.47 लाख कर दिया गया जिस कारण भवन कर राजस्व में प्रतिवर्ष ₹0.09 लाख की हानि हुई। इस प्रकार वार्षिक किराया मूल्य में अनियमित कमी के कारण 11 शहरी स्थानीय निकायों को प्रत्येक वर्ष राजस्व की भारी क्षति उठानी पड़ी।

उत्तर में इन शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी प्रमुखों ने बताया कि गृह स्वामियों द्वारा प्रस्तुत आवेदन के आधार पर कमी की गई थी। अधिशाषी अधिकारी खलीलाबाद ने बताया कि 80 आवासीय भवनों का वार्षिक किराया मूल्य इन भवनों की आयु के आधार पर घटाया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योकि उत्तर के समर्थन में लेखापरीक्षा को कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रदान नहीं किया गया था।

गृहकर एवं जल–कर अधिरोपित नहीं किया जाना

नगर पालिका अधिनियम की धारा 128, भवनों एवं भूमि के वार्षिक किराया मूल्य पर गृहकर एवं जलकर संग्रह करने की शक्ति प्रदान करता है। नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों में देखा गया कि नगर पंचायत प्रतापगढ़ सिटी एवं सैदपुर गृहकर एवं जलकर का संग्रह नहीं कर रहे थे। नगर पालिका परिषद बिलारी, नगर

पंचायत नरौली एवं उमरी कलां न केवल जलकर का संग्रह ही नहीं कर रहे थे बल्कि गृहकर भी वार्षिक किराया मूल्य के स्थान पर एकमुश्त आधार पर एकत्र कर रहे थे।

इन शहरी स्थानीय निकायों के अधिशाषी अधिकारियों ने उत्तर में बताया कि शीघ्र ही राजस्व एकत्र किया जायेगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि गृहकर एवं जलकर सग्रंह करने की कार्यवाही समय से नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई।

अनुशंसाः सभी शहरी स्थानीय निकायों मे निर्धारित समय सीमा के भीतर सम्पत्ति कर अधिरोपण एवं संग्रह करने के लिये एक समान तन्त्र की व्यवस्था की जानी चाहिये।

प्रेक्षागृह कर

नगर पालिका अधिनियम की धारा 128(2)(3) प्रेक्षागृह कर लगाने की शक्ति प्रदान करती है।

जाँच में यह पाया गया कि नगर पालिका परिषद नजीबाबाद द्वारा अपने नगर क्षेत्र के अन्तर्गत चार प्रेक्षागृहों से ₹20 प्रति *शो* की दर से प्रेक्षागृह कर वसूल किया गया था। प्रेक्षागृह कर सम्बन्धित अभिलेखों की संवीक्षा मे पाया गया कि मार्च 2015 के अन्त में तीन प्रेक्षागृहों से ₹1.80 लाख वसूली हेतु अवशेष था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर अधिशाषी अधिकारी द्वारा बताया गया कि सभी चार प्रेक्षागृहों के बन्द हो जाने के कारण बकाया राशि को वसूल नही किया जा सका। इस प्रकार प्रेक्षागृह कर का समय पर संग्रह सुनिश्चित करने में विफलता के कारण नगर पालिका परिषद को ₹1.80 लाख की राजस्व हानि वहन करनी पड़ी।

विज्ञापन कर

नगर पालिका अधिनियम की धारा 128 में होर्डिंगों पर विज्ञापन कर की वसूली का प्रावधान है। नगर पालिका परिषद प्रतापगढ़ के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2011–12 में कोई विज्ञापन कर संग्रहीत नहीं किया गया क्योंकि इसके लिए न तो होर्डिंगों के लिये निविदा आमंत्रित की और न ही विभागीय वसूली सुनिश्चित की गयी। अग्रेतर लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2014–15 में होर्डिंग मे विज्ञापन के लिये कोई भी निविदा प्राप्त नही हुई और इसलिए नवम्बर 2014 में विभागीय वसूली का आदेश जारी किया गया और ₹29,000 संग्रहीत किया गया। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2013–14 में कुल प्राप्ति ₹95,000 की तुलना में वर्ष 2014–15 में ₹66,000 की राजस्व की हानि हुई।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर अधिशाषी अधिकारी नगर पालिका परिषद ने बताया कि कोई भी निविदा प्राप्त न होने के कारण नवम्बर 2014 में विभागीय वसूली का आदेश जारी किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वसूली का विभागीय आदेश विलम्ब से जारी होने के कारण राजस्व की हानि हुई।

3.1.4.2 करेत्तर राजस्व

जल–मूल्य का संग्रह

शासनादेश[5] (जनवरी 1997) नगर निगम को ₹75, नगर पालिका परिषद को ₹50 एवं नगर पंचायत को ₹30 प्रति संयोजन प्रति माह की दर से जलमूल्य एकत्रित करने की शक्ति प्रदान करता है। नमूना जाँच की गयी 11 शहरी स्थानीय निकायों (01 नगर

[5] स0 1810/9–2–96–57(2)/96, नगर विकास अनुभाग–2, लखनऊ।

निगम, 05 नगर पालिका परिषदों एवं 05 नगर पंचायतों) की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2011–16 की अवधि में शासन द्वारा निर्धारित दर से जल मूल्य अंगीकृत न किये जाने के कारण अपेक्षित माँग ₹34.11 करोड़ के सापेक्ष केवल ₹12.59 करोड़ की माँग की गयी जिसके कारण ₹21.50 करोड़ की राजस्व हानि हुई ***(परिशिष्ट* 3.1.6)**।

शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी प्रमुखों द्वारा बताया गया कि यह बोर्ड के आदेशानुसार किया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योकि ऐसा कोई भी अभिलेख, जिसमें बोर्ड को जलमूल्य की दरों में कमी की शक्ति प्रदान की गयी हो लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

लाइसेन्स शुल्क का अधिरोपण

नगर निगम अधिनियम की धारा 452 एवं नगर पालिका अधिनियम की धारा 241 नगरीय क्षेत्र मे व्यवसायिक गतिविधियों हेतु लाइसेन्स शुल्क लगाने तथा एकत्र करने की शक्ति प्रदान करता है। अग्रेतर शासनादेश[6] (दिसम्बर 1997) द्वारा 39 व्यवसायों ***(परिशिष्ट* 3.1.2)** के लिये लाइसेन्स शुल्क की दर निर्धारित की गई थी। तथापि यह पाया गया कि नमूना जाँच की गयी 23 शहरी स्थानीय निकायो में से 12 शहरी स्थानीय निकायो[7] द्वारा अधिनियम के प्रावधानों/शासनादेश को लागू करने हेतु कोई प्रयास नही किया गया था।

उत्तर में, इन शहरी स्थानीय निकायों के अधिशाषी अधिकारियों ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया।

शराब की दुकानों पर लाइसेन्स शुल्क का अधिरोपण

नगर निगमों मुरादाबाद एवं झांसी ने बार/बीयर की दुकान, देशी शराब की दुकान एवं विदेशी शराब की दुकान से क्रमशः ₹6000, ₹6000 एवं ₹12000 प्रति दुकान प्रतिवर्ष की दर से लाइसेन्स शुल्क संग्रहीत करने के लिए उपविधि[8] अनुमोदित किया। जिला आबकारी अधिकारी मुरादाबाद एवं झांसी द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार वर्ष 2011–16 की अवधि में नगर निगम मुरादाबाद में 91 से 96 शराब की दुकानें एवं नगर निगम झांसी मे 102 से 111 शराब की दुकानें संचालित हो रही थीं। इन दुकानों में से नगर निगम मुरादाबाद द्वारा 38 से 40 दुकानों पर लाइसेन्स शुल्क लगाया एवं एकत्र किया, किन्तु नगर निगम झांसी द्वारा किसी भी दुकान पर लाइसेन्स शुल्क नहीं लगाया गया। परिणामस्वरूप वर्ष 2011–16 की अवधि में ₹ 62.76[9] लाख के राजस्व की हानि हुई। ***(परिशिष्ट* 3.1.7)**

उत्तर में नगर निगम मुरादाबाद एवं झांसी के कार्यकारी प्रमुखों द्वारा भविष्य में उचित सर्वेक्षण के बाद लाइसेन्स शुल्क एकत्र करने का आश्वासन दिया गया। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि इन क्षेत्रों में संचालित सभी शराब की दुकानों से लाइसेन्स शुल्क न लेने के कारण इन शहरी स्थानीय निकायों को राजस्व की हानि उठानी पड़ी।

चिकित्सा गतिविधियों पर लाइसेन्स शुल्क

उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश (दिसम्बर 1997 और मई 2014[10]) के अनुसार चिकित्सा गतिविधियों[11] पर निर्धारित दरों के अनुसार लाइसेन्स शुल्क अधिरोपित किया जाना था।

---

[6] संख्याः 161 सी एम/नौ–9–97–23जे/97।

[7] नगर पालिका परिषद, नजीबाबाद और नगर पंचायत, प्रतापगढ़ सिटी, पटटी, नरौली, उमरीकलां, शहनपुर, झालू, मोठ, रानीपुर, कुरारा, हरिहरपुर और सैदपुर।

[8] जनवरी 2000 में नगर निगम, मुरादाबाद और जनवरी 1998 में नगर निगम, झांसी।

[9] नगर निगम मुरादाबाद ₹22.38 लाख और नगर निगम झांसी ₹40.38 लाख।

[10] सं0 445/9–9–14–23जे/97 टी0सी0।

नर्सिंग होम और निजी अस्पतालों को लाइसेन्स शुल्क से छूट के सम्बन्ध में इंडियन मेडिकल एसोसिएशन द्वारा दायर याचिका को माननीय उच्च न्यायालय इलाहाबाद द्वारा जुलाई 2006 में अस्वीकार कर दिया गया था। तथापि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा याचिका समाप्ति के आठ वर्ष बाद (मई 2014) नर्सिंग होम से लाइसेन्स शुल्क संग्रह करने का आदेश जारी किया गया। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में चिकित्सा गतिविधियों पर लाइसेन्स शुल्क लागू करने सम्बन्धी लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

नगर निगम मुरादाबाद द्वारा जनवरी 2000 में निजी अस्पतालों/क्लीनिक आदि पर लाइसेन्स शुल्क वसूल किये जाने के लिये उप–विधि अनुमोदित की गयी। मुख्य चिकित्सा अधिकारी, मुरादाबाद से एकत्र की गई सूचना (मई 2016) के अनुसार नगर निगम क्षेत्र मे 397 निजी अस्पताल/क्लीनिक आदि संचालित थे लेकिन नगर निगम द्वारा मात्र 183 निजी अस्पतालों/क्लीनिक से लाइसेन्स शुल्क वसूल किया जा रहा था। नगर निगम मुरादाबाद द्वारा वर्ष 2014–16 की अवधि के लिए 397 निजी अस्पतालों में से अपेक्षित लाइसेन्स शुल्क ₹23.96 [12] लाख के सापेक्ष मात्र 183 अस्पतालों/क्लीनिकों से ₹9.53 लाख एकत्र किया गया। परिणामस्वरूप ₹14.43 लाख की राजस्व हानि हुई।

नगर निगम झांसी (तब नगर पालिका परिषद) ने जनवरी 1998 मे नर्सिंग होमों आदि से लाइसेन्स शुल्क नियमितीकरण, नियंत्रण तथा संग्रह करने हेतु उपविधि तैयार किया। मुख्य चिकित्सा अधिकारी, झांसी से एकत्र की गयी सूचना के अनुसार वर्ष 2015–16 मे नगर निगम क्षेत्र मे 526 निजी अस्पताल/क्लीनिक आदि स्थापित थे लेकिन उनसे कोई लाइसेन्स शुल्क वसूल नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2014–16 की अवधि में ₹19.82 लाख की राजस्व हानि हुई। ***(परिशिष्ट 3.1.8)***

मुख्य चिकित्सा अधिकारी बिजनौर से एकत्र की गयी सूचना (मई 2016) के अनुसार नगर पालिका क्षेत्र में 110 निजी अस्पताल/क्लीनिक स्थापित थे लेकिन नगर पालिका परिषद द्वारा शासकीय आदेश को लागू करने हेतु कोई उपविधि नहीं बनायी गयी जिसके कारण राजस्व हानि हुई।

इस प्रकार उत्तर प्रदेश सरकार के विलम्बित आदेश और सभी चिकित्सीय गतिविधियों से लाइसेन्स शुल्क न लिये जाने के कारण शहरी स्थानीय निकायों को भारी राजस्व क्षति उठानी पड़ी।

इन शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी प्रमुखों द्वारा उत्तर में बताया गया कि भविष्य में चिकित्सीय गतिविधियों की सूची प्राप्त करके लाइसेन्स शुल्क वसूला जायेगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि इन शहरी स्थानीय निकायों के क्षेत्र में संचालित समस्त चिकित्सा गतिविधियों से लाइसेन्स शुल्क वसूल न करने के कारण राजस्व हानि उठानी पड़ी।

अनुशंसाः उत्तर प्रदेश सरकार के अधिनियम और आदेशों के अनुसार, उप–विधि समय पर अनुमोदित कर एवं तदनुसार लागू किया जाना चाहिये।

पार्किंग अनुबन्ध में राजस्व की हानि

---

[11] 20 बिस्तर तक के नर्सिंग होम, 20 बिस्तर के ऊपर के नर्सिंग होम, 20 बिस्तर तक के प्रसूति केन्द्र, निजी अस्पताल, पैथालोजी केन्द्र, एक्स–रे क्लीनिक, डेन्टल क्लीनिक और प्राइवेट क्लीनिक।

[12] ₹5,000 प्रतिवर्ष की दर से 52 निजी अस्पताल, ₹4,000 प्रतिवर्ष की दर से 41 डेन्टल कलीनिक, ₹4,000 प्रतिवर्ष की दर से, 11 प्रसूति केन्द्र, ₹2,000 प्रतिवर्ष की दर 78 नर्सिंग होम, ₹1,000 प्रतिवर्ष की दर 25 पैथोलौजी लैब, ₹3,000 प्रतिवर्ष की दर से 169 निजी क्लीनिक, ₹2,000 प्रतिवर्ष की दर से एक्स–रे/डाइग्नोसिस केन्द्र।

नगर निगम झांसी के पार्किंग अनुबन्ध के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2012–16 की अवधि में 34 पार्किंग के अनुबन्ध[13] नहीं दिये गये थे जिसके परिणामस्वरूप इन अनुबन्धों से कोई भी राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई थी। इसके अतिरिक्त वर्ष 2014–15 के चार पार्किंग अनुबन्ध, शिकायत के आधार पर रद्द कर दिये गये थे। इन अनुबन्ध के रद्द करने के कारण अनुबंधित धनराशि ₹15.87 लाख के सापेक्ष मात्र ₹8.76 लाख प्राप्त हुए जिससे ₹7.11 लाख की राजस्व हानि हुई।

पार्किंग अनुबन्ध की शर्त के अनुसार, अनुबन्ध की पूरी राशि काम शुरू करने से पहले जमा किया जाना था। फिर भी वर्ष 2013–14 से संबंधित दो पार्किंग अनुबन्धों के सम्बन्ध में पाया गया कि नगर निगम झांसी द्वारा ₹8.20 लाख के सात उत्तर दिनांकित चेक स्वीकार किये गये थे (दिसम्बर 2014) जिसमें से ₹6.70 लाख के चार चेक नकारे गये थे जिसके कारण पार्किंग अनुबन्धों से प्राप्त होने वाली राशियों को वसूल नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर अपर नगर आयुक्त द्वारा उत्तर में बताया गया कि भविष्य में अनुपालन सुनिश्चित किया जायेगा तथा अनुबंधधारक को एक नोटिस जारी कर दी गयी (मई 2016) है, इस प्रकार ढुल–मुल रवैये के कारण नगर निगम झांसी को ₹6.70 लाख के राजस्व की हानि हुई।

किराये की दुकानों से राजस्व हानि

नगर पालिका परिषद, प्रतापगढ़ की लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2016 के अन्त में 11 बाजारों का ₹30.49 लाख का किराया बकाया था जिसमें से ₹18.26 लाख (61 प्रतिशत) संजय मार्केट से सम्बन्धित था जिससे कि वर्ष 2015–16 में कोई वसूली नहीं की गयी थी। अग्रेत्तर जाँच मे पता चला कि सब्जी मंडी की 72 दुकानों का अनुबन्ध वर्ष 2002 में समाप्त हो गया था और इसके बाद उसका कोई नवीनीकरण या नया अनुबन्ध नहीं किया गया। सब्जी मंडी की दुकानों से मार्च 2013 के अन्त में ₹9.34 लाख की राशि बकाया थी।

नगर पालिका परिषद बिजनौर की लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2015–16 में दुकानों के किराये की कुल माँग ₹42.80 लाख के सापेक्ष ₹24.92 लाख वसूल किया गया था एवं मार्च 2016 के अन्त में 14 बाजारों का ₹17.89 लाख बकाया था। वर्ष 2011–16 की अवधि में किराया वसूली मात्र 42 से 58 प्रतिशत के मध्य थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर अधिशाषी अधिकारी नगर पालिका परिषद प्रतापगढ़ ने बताया कि जनवरी 2014 में संजय मार्केट के लिये वसूली हेतु नोटिस जारी किया गया था और सब्जी मन्डी की दुकानों को नई दुकानों के निर्माण के लिये ध्वस्त किया जायेगा।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि नगर पालिका परिषद द्वारा दुकानों का किराया समय पर न वसूल करने के कारण नगर पालिका परिषद को राजस्व की हानि का सामना करना पड़ा।

विविध अनुबन्धों मे राजस्व की हानि

[13] वर्ष 2012–13: 04, वर्ष 2013–14: 12, वर्ष 2014–15: 06, वर्ष 2015–16: 12।

नगर पालिका परिषद बिजनौर द्वारा प्रदर्शनी के लिये वर्ष 2013–14 की अवधि में ₹80.26 लाख की राशि का एक अनुबन्ध किया गया। अनुबन्ध की शर्त के अनुसार अनुबन्धधारक को अनुबन्ध की राशि के चार प्रतिशत की दर से स्टाम्प शुल्क जमा करना था। लेखापरीक्षा द्वारा जाँच में पाया गया कि अनुबन्धधारक द्वारा अपेक्षित स्टाम्प शुल्क नहीं जमा किया गया था, परिणामस्वरूप शासन को ₹3.21 लाख (₹80.26 लाख का चार प्रतिशत) की राजस्व की हानि हुई अतिरिक्त अनुबन्ध की शर्त का उल्लंघन भी हुआ।

इसके अतिरिक्त अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार अनुबन्धधारक को अनुबन्ध की स्वीकृति के पश्चात् सम्पूर्ण राशि ₹80.26 लाख जमा करना था। लेखापरीक्षा द्वारा जांच में पाया गया कि अनुबन्धधारक द्वारा वर्ष 2013–14 की अनुबन्ध की राशि ₹80.26 लाख के सापेक्ष मात्र ₹78.76 लाख ही जमा किया गया था। इस प्रकार अनुबन्धधारक द्वारा ₹1.50 लाख कम जमा किया गया था। अनुबन्धधारक द्वारा नीलामी के समय ₹1.50 लाख का सावधि जमा प्राप्ति प्रतिभूति के रूप में जमा किया गया था जिसे अनुबन्ध की शर्त के अनुसार नीलामी पूर्ण होने के पश्चात् वापस किया जाना था। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि नगर पालिका परिषद द्वारा न तो सावधि जमा प्राप्ति वापस किया और न ही अनुबन्ध की बकाया धनराशि ₹1.50 लाख प्राप्त करने हेतु कोई प्रयास किया गया था जिससे ₹1.50 लाख की राजस्व की हानि हुई।

अग्रेत्तर नगर पालिका परिषद, बिजनौर, बरूआसागर एवं नगर पंचायत, मोंठ के अनुबन्ध पंजिका की जाँच में पाया गया कि प्रदर्शनी, तहबजारी, मुर्दामवेशी, होर्डिंग, तालाब आदि का वर्ष 1974–75 से 2011–12 की अवधि का ₹15.39[14] लाख का बकाया लेखापरीक्षा तिथि (मई 2016) तक वसूल नहीं किया गया था। चूँकि बकाया राशि बहुत पुरानी है अतः उसकी वसूली की सम्भावना क्षीण थी। इस प्रकार अनुबन्ध की राशि को समय पर संग्रहीत न किये जाने के कारण इन शहरी स्थानीय निकायों को ₹15.39 लाख राजस्व की हानि वहन करनी पड़ी।

अधिशाषी अधिकारी बिजनौर ने उत्तर में बताया कि प्रदर्शनी अनुबन्ध के लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर आवश्यक कार्यवाही की जायेगी। अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, बिजनौर, बरूआसागर और नगर पंचायत, मोंठ ने बताया कि बकाया के संग्रह के लिये प्रयास किये जायेंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि समय पर कार्यवाही में शिथिलता के कारण इन शहरी स्थानीय निकायों को राजस्व हानि का सामना करना पड़ा।

3.1.4.3 अन्य विविध प्रकरण

निष्क्रिय मशीनें ₹36.84 लाख

नगर निगम मुरादाबाद की लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2014–15 में जल–कल विभाग ने दो प्रतिशत स्टाम्प शुल्क के अन्तर्गत ₹36.84 लाख व्यय करके 33 हार्स पावर के 10 पम्प एवं 50 हार्स पावर के 20 पम्प खरीदा गया। स्टाक पंजिका की जाँच एवं भंडार के भौतिक सत्यापन में पाया गया कि सभी 30 पम्प मार्च 2016 तक निष्क्रिय पड़े रहे तथा इस अवधि में इन सभी पम्पों की वारन्टी अवधि भी समाप्त हो गई थी। यह इंगित करता है कि आवश्यकता का आकलन किये बिना पम्प क्रय किये गये थे जिससे ₹36.84 लाख का अलाभकारी व्यय हुआ।

[14] नगर पालिका परिषद, बिजनौर ₹14.02 लाख, नगर पालिका परिषद, बरूआसागर ₹0.53 लाख और नगर पंचायत, मोंठ ₹0.66 लाख

महाप्रबन्धक (जल कल विभाग) नगर निगम, मुरादाबाद ने उत्तर में बताया कि आकस्मिक परिस्थितियों के लिये पम्प क्रय किये गये थे। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि आकस्मिक परिस्थितियों का मूल्यांकन ठीक से नहीं किया गया था और वारन्टी अवधि की समाप्ति के उपरान्त भी पम्प अनुपयोगी पड़े थे।

भौगोलिक सूचना प्रणाली (जी0आई0एस0) मानचित्रण कार्य में अलाभकारी व्यय

नगर पालिका परिषद, सम्भल ने नगर क्षेत्र में स्थित सम्पत्ति के भौगोलिक सूचना तंत्र मानचित्रण के लिये एक फर्म से अनुबन्ध किया (फरवरी 2010)। अनुबन्ध के अनुसार कार्य 54 सप्ताह में पूर्ण होना था। जाँच से पता चला कि कम्पनी को सितंबर 2010 में ₹2.56 लाख एवं अगस्त 2013 में ₹1.00 लाख का भुगतान किया गया था। जी0आई0एस0 सर्वे संबंधी अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि कम्पनी द्वारा कार्य पूर्ण नहीं किया गया। इस प्रकार ₹3.56 लाख व्यय होने के पश्चात भी सम्पत्ति के मैपिंग का कार्य पूर्ण नहीं हुआ।

नगर पंचायत, मोंठ के जी0आई0एस0 सर्वेक्षण सम्बन्धी अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि नगर पंचायत ने 2013–14 एव 2014–15 में जी0आई0एस0 सर्वे, मानचित्रण एवं मानचित्रण के डिजिटलीकरण के लिये ₹19.70 लाख व्यय किया, लेकिन नगर पंचायत अभी भी पुराने सर्वेक्षण के आधार पर गृहकर एकत्र कर रहा था क्योंकि फर्म द्वारा सर्वे रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गयी थी। इस प्रकार ₹19.70 लाख का व्यय अलाभकारी रहा।

नगर पंचायत, रानीपुर के जी0आई0एस0 सर्वेक्षण के अभिलेखों की जाँच मे पाया गया कि जी0आई0एस0 सर्वेक्षण, विलिंग साफ्टवेयर एवं नगर पंचायत रानीपुर के मैपिंग के डिजिटलीकरण के लिये ₹16.45 लाख व्यय किया गया (मई 2016)। उपरोक्त कार्यों के पूरा करने के बारे में कोई साक्ष्य पत्रावली मे उपलब्ध नहीं था एवं नगर पंचायत अभी भी पुराने सर्वेक्षण के आधार पर गृहकर एकत्र कर रहा था। इस प्रकार ₹16.45 लाख का व्यय अलाभकारी रहा।

जनपद झांसी की नगर पालिका परिषद, बरूआसागर की लेखापरीक्षा में पाया गया कि नगर पालिका परिषद के क्षेत्राधिकार में आने वाली सम्पत्तियों का जी0आई0एस0 सर्वे का कार्य एक निजी फर्म को दिया गया था। जी0आई0एस0 सर्वे का कार्य पूरा हो गया था और फर्म ने मार्च 2015 में नगर पालिका परिषद के 16 मोहल्लो के 184 घरों का विवरण प्रदान किया जो गृहकर नहीं दे रहे थे। यह पाया गया कि यद्यपि विवरण उपलब्ध थे लेकिन नगर पालिका परिषद ने इन घरों के गृहकर की माँग नहीं की थी जिसके कारण प्रति वर्ष गृहकर के रूप मे धनराशि ₹0.53 लाख राजस्व की हानि हुई।

इस प्रकार अपूर्ण जी0आई0एस0 सर्वेक्षण के कारण, नगरीय क्षेत्र में स्थित सभी सम्पत्तियों की पहचान का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका एवं जी0आई0एस0 सर्वेक्षण पर किया गया व्यय अलाभकारी रहा।

उत्तर में नगर पालिका परिषद सम्भल, नगर पंचायत मोंठ और रानीपुर के अधिशाषी अधिकारियों ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया। अधिशाषी अधिकारी नगर पालिका परिषद बरूआसागर ने बताया कि जी0आई0एस0 मानचित्रण के आधार पर घरों के विवरण को माँग व वसूली पंजिका मे अंकित करने के उपरान्त शीघ्र ही गृहकर की वसूली का कार्य किया जायेगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समय से कार्यवाही नहीं की गयी थी।

संग्रहित राजस्व का बैंकों में विलम्ब से जमा किया जाना

नगर पालिका लेखा नियमों के नियम 3 के अनुसार नगर पालिका निधि से सम्बन्धित समस्त धनराशि तुरन्त ही उपयुक्त शीर्ष में जमा किया जायेगा।

नगर पंचायत, प्रतापगढ़ सिटी की रोकड़ बही एवं टाउन फण्ड बैंक खाता की जाँच में पाया गया कि अनुबन्धधारकों से प्राप्त प्रतिभूति जमा ₹25.58 लाख बैंक खाते में 17 से 81 दिनों की देरी से जमा किया गया। इसी प्रकार नगर पंचायत, मोंठ द्वारा ₹0.75[15] लाख बैंक मे देरी से जमा किये गये। नगद प्राप्त धनराशि देरी से जमा करने के कारण न केवल ब्याज की हानि हुई बल्कि नगर पालिका लेखा नियमों का उल्लंघन भी हुआ। यह आंतरिक नियंत्रण की कमी एवं नगर पालिका निधि के दुरूपयोग के जोखिम को भी इंगित करता है।

उत्तर में शहरी स्थानीय निकायों के अधिशाषी अधिकारियों ने बताया कि प्रकरण भविष्य में अनुपालन हेतु नोट किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इन शहरी स्थानीय निकायों ने नगर पालिका लेखा नियमावली के प्रावधानों का उल्लंघन किया था।

निजी निधियों का उपयोग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निजी स्रोत से प्राप्त राजस्व को बोर्ड फण्ड में जमा किया गया था परन्तु इसके उपयोग से सम्बन्धित अभिलेखों का अलग से रख–रखाव नहीं किया गया था। तथापि यह पाया गया कि दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प ड्यूटी के अधीन उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा एकत्रित एवं हस्तांतरित राजस्व से सम्बन्धित अभिलेखों का रख–रखाव अलग से किया गया था। अतिरिक्त स्टाम्प ड्यूटी के रूप में प्राप्त धनराशि मुख्य रूप से शहरी स्थानीय निकायों में सड़कों के निर्माण एवं रख–रखाव पर व्यय की गयी थी। नौ चयनित शहरी स्थानीय निकायों के नमूना जाँच की गयी 69 सड़कों (18 बिटुमिनस और 51 अन्य सड़को) के कार्यों की जाँच में निम्न कमियाँ परिलक्षित हुई;

- चयनित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सड़क पंजिका नहीं बनायी गयी थी।
- सभी 69 कार्यों में आगणन से पूर्व कार्य की स्थिति के बारे में सर्वे रिपोर्ट तैयार नहीं की गयी थी।
- वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड 6 के प्रस्तर 375 अ में उल्लिखित है कि कोई भी कार्य बिना विस्तृत आगणन तैयार किये और तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये प्रारम्भ नही किया जायेगा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी 69 कार्यों में न तो विस्तृत आगणन तैयार किया गया था और न ही तकनीकी स्वीकृति प्राप्त की गयी थी।
- लोक निर्माण विभाग के शासकीय आदेश[16] (जनवरी 2007) के अनुसार निर्माण कार्य में असामाजिक तत्वों को रोकने के लिये विभिन्न निविदा प्रपत्र[17] के उपयोग का प्रावधान है। लेखापरीक्षा द्वारा कार्यों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि सभी 69 कार्यों में निविदा आमन्त्रण में निर्धारित निविदा प्रपत्रों का उपयोग नहीं किया गया था।

---

[15] दिनांक 01 अप्रैल 2015 से 06 जुलाई 2015 का ₹56,035 दिनांक 09 जुलाई 2015 को जमा किया गया था, दिनांक 21 अगस्त 2015 से 16 सितम्बर 2015 का ₹19,436, दिनांक 21 सितम्बर 2015 को जमा किया गया था।

[16] सं0 : 6738/23–7–2006–176 (जी0)/06।

[17] लोक निर्माण विभाग टी0–1, टी0–2, टी0–3, टी0–4, टी0–5 और टी0–6।

- बेहतर प्रतिस्पर्धात्मक दर प्राप्त करने के लिए दीर्घकालीन निविदा आमंत्रित किया जाना चाहिये। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी 69 कार्यो को बिना व्यापक प्रचार के अल्प कालीन निविदा द्वारा कराया गया था। इससे न केवल बेहतर प्रतिस्पर्धी दरों से शहरी स्थानीय निकायों को वंचित किया गया बल्कि पूल निविदा की सम्भावना से भी इन्कार नहीं किया जा सकता।

- शासकीय आदेश[18] (अगस्त 1996) आगणन में गुणवत्ता नियन्त्रण और तद्नुसार गुणवत्ता परीक्षण का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा द्वारा सभी 69 कार्यों की जाँच में पाया गया कि गुणवत्ता नियन्त्रण का आगणन में न तो कोई प्रावधान किया गया और न ही कोई गुणवत्ता परीक्षण किया गया था। इसलिये नमूना जाँच किये गये 69 कार्यों की गुणवत्ता को लेखापरीक्षा द्वारा सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- शासकीय आदेश[19] (मई 2009) के अनुसार कार्यदायी संस्था आवंटित कार्य के लिये ठेकेदार को आवश्यक बिटुमिन देने के लिये रिफाइनरी के लिये प्राधिकार पत्र जारी करेगा और ठेकेदार बिटुमिनस कार्य का भुगतान प्राप्त करने के लिये मूल सुपुर्द प्राप्ति चालान (सी0आर0सी0) जमा करेगा। इन कार्यों के अभिलेखों में पाया गया कि कार्यदायी संस्था द्वारा न तो प्राधिकार पत्र जारी किया गया था और न ही ठेकेदार द्वारा भुगतान प्राप्त करने से पहले सी0आर0सी0 प्रस्तुत किया गया था।

3.1.4.4 अनुश्रवण

निजी निधियों का बकाया

नगर पालिका लेखा नियमावली के नियम 19 के अनुसार सम्पत्ति कर के सम्बन्ध में माँग और वसूली पंजिका निर्धारण सूची के अनुसार पांच वर्ष के लिये निर्धारित फार्म में बनाया जायेगा। नमूना जाँच की गयी 21 शहरी स्थानीय निकायों (2 नगर निगमों, 9 नगर पालिका परिषदों तथा 10 नगर पंचायतों) की जाँच में पाया गया कि इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा माँग एवं वसूली पंजिका का रख–रखाव समुचित रूप से नहीं किया गया था। माँग, संग्रह और बकाया की प्रविष्टियाँ पूर्ण न होने के कारण एवं योग न किये जाने के कारण गृहकर एवं जलकर की वास्तविक माँग व बकाया का सत्यापन लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका। नमूना जाँच की गयी छः शहरी स्थानीय निकायों (2 नगर पालिका परिषदों तथा 4 नगर पंचायतों) द्वारा दी गयी सूचना के अनुसार पाया गया कि मार्च 2015 के अन्त में ₹2.01 करोड़ वसूली हेतु बकाया था। मार्च 2016 के अन्त में बकाये का सत्यापन लेखापरीक्षा द्वारा नहीं किया जा सका क्योंकि उपरोक्त सभी छः शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वर्ष 2015–16 की माँग एवं वसूली पंजिका तैयार नहीं की गयी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 15 शहरी स्थानीय निकायों (2 नगर निगम, 7 नगर पालिका परिषद तथा 6 नगर पंचायत) में मार्च 2016 के अन्त तक ₹107.81 करोड़ बकाया था। नगर पालिका परिषद गाजीपुर की लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2013 के अन्त में गृहकर एवं जलकर का ₹1.03 करोड़ वसूली हेतु बकाया थी तथा नगर पालिका परिषद द्वारा माँग व वसूली पंजिका नहीं बनायी गयी थी जिसके कारण आगे की माँग एवं बकाया का सत्यापन लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका। इस प्रकार मार्च 2016 के अन्त में निजी निधियों का ₹109.81 करोड़ वसूली हेतु बकाया था ***(परिशिष्ट 3.1.9)***। उपरोक्त बकाया राशि मुख्य रूप से ₹103.99 करोड़ का गृहकर एवं जलकर से सम्बन्धित था ***(परिशिष्ट 3.1.10)***।

---

[18] सं0 742 / 23–9–96–11 ए0 / सी0 / 96।

[19] मुख्य सचिव उ0प्र0 का सं0 1408 / 2–3–07–62 (जनरल) / 08 / टी0सी0।

उत्तर में इन शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी प्रमुखों ने बताया कि वसूली हेतु प्रयास किया जायेगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बकाया राशि का संग्रह समय से सुनिश्चित नहीं किया गया था।

अशुद्ध प्रतिवेदन

शहरी स्थानीय निकाय प्रत्येक वर्ष के बजट के साथ एक निर्धारित प्रपत्र में निदेशक, स्थानीय निकाय को अपने निजी स्रोतो की माँग, संग्रह एवं बकाया के बारे में सूचना भेजते हैं। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों की जाँच में पाया गया कि निदेशक, स्थानीय निकाय को भेजे गए माँग और बकाया की जानकारी सही नहीं थी क्योंकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रतिवेदित आँकड़े अपूर्ण थे तथा माँग व वसूली पंजिका पर आधारित नहीं थे। यह पाया गया कि विभाग को प्रेषित किये गये आँकड़ों एवं लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये आँकड़ों में नीचे दी गयी **सारणी 3** के अनुसार भिन्नता थी:

सारणी 3: सम्पत्ति कर से सम्बन्धित अशुद्ध प्रतिवेदन का विवरण

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	नमूना जाँच किये गये शहरी स्थानीय निकायों के नाम	निदेशक स्थानीय निकाय को प्रेषित समस्त सम्पति कर की बकाया राशि	लेखापरीक्षा के अनुसार सम्पत्ति कर का बकाया	
			नमूना जाँच किये गये प्रकरणो का विवरण	लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये आंकड़े/लेखापरीक्षा द्वारा गणना किये गये आँकड़े
1	नगर निगम, मुरादाबाद	90.87	समस्त सम्पत्तियाँ	9,246.68
2	नगर पालिका परिषद, सम्भल	66.30	382 व्यावयसायिक एवं शासकीय भवन	254.46
3	नगर पालिका परिषद, नजीबाबाद	0.49	03 मोहल्ला	0.73
4	नगर पालिका परिषद, नगीना	0	06 वार्ड	10.53

सारणी 3 दर्शाती है कि निदेशक, स्थानीय निकाय को प्रतिवेदित सम्पत्ति कर का बकाया अशुद्ध था एवं माँग व वसूली पंजिका पर आधारित नहीं थी क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा गणना किये गये बकाया एवं प्रतिवेदित बकाया के बीच एक व्यापक अन्तर था। यह त्रुटिपूर्ण लेखांकन एवं प्रतिवेदन प्रणाली को इंगित करता है।

3.1.4.5 निष्कर्ष

कर के संग्रहण के लिये समस्त शहरी स्थानीय निकायों में कोई एकरूप तन्त्र और कोई निश्चित समय–सीमा निर्धारित नहीं थी। कर एवं करेतर राजस्व का संग्रह निर्धारित मापदण्ड के अनुसार नहीं था एवं निजी निधियों का संग्रहण प्रभावी एवं कुशल नहीं था क्योंकि कई शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वांछित उप–विधियों को मंजूरी नहीं दी गई थी। कर के मूल्यांकन, अधिरोपण, संग्रहण एवं वसूली के लिये तन्त्र कमजोर पाया गया। अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियन्त्रण मजबूत नहीं था क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों में निजी निधियों की एक बड़ी धनराशि बकाया थी और निजी निधियों के उपयोग के लिये उचित लेखांकन नहीं था।

3.2 नगर निगम वाराणसी में निष्फल व्यय

रॉ वाटर पम्पिंग स्टेशन, वाराणसी में बिना व्यवहार्यता सुनिश्चित किए शुष्क सम्प पम्प की स्थापना और इसके अक्रियाशील हो जाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.02 करोड़ का निष्फल व्यय।

पम्पिंग क्षमता बढ़ाने के उद्देश्य से भदैनी वाराणसी में रॉ वाटर पम्पिंग स्टेशन के उपयोगी आयु पूर्ण कर चुके पम्पों[20] को बदलने का प्रस्ताव (जुलाई 2007) किया गया था। भदैनी में तीन पम्पिंग स्टेशन थे जिसमें से दो आर्द्र सम्प पम्पिंग स्टेशन तथा एक शुष्क सम्प पम्पिंग स्टेशन था। सात आर्द्र पम्पों (चार 40 किलोमीटर प्रति मिनट तथा तीन 20 किलोमीटर प्रति मिनट) को, जो कि दो आर्द्र सम्प पम्पिंग स्टेशनों पर स्थापित थे, को तीन आर्द्र पम्पों (80 किलोलीटर प्रति मिनट) से बदलने का प्रस्ताव किया गया। शुष्क पम्पिंग स्टेशन पर स्थापित दो शुष्क पम्पों (70 किलोलीटर प्रति मिनट) को दो शुष्क पम्पों (80 किलो लीटर प्रति मिनट) से बदला जाना प्रस्तावित किया गया।

जवाहर लाल नेहरू नेशनल अर्बन रिनुअल मिशन के अन्तर्गत भदैनी इन्टेक वर्क्स हेतु कुल ₹ 7.69 करोड स्वीकृत किए गये थे जिसमें से ₹ 4.94 करोड़ पॉच पम्पों की आपूर्ति, बदलना और कमीशनिंग, टेस्टिंग आदि के लिए स्वीकृत थे। उत्तर प्रदेश जल निगम इन कार्यों की कार्यदायी संस्था थी।

कार्यदायी संस्था ने अन्य कार्यों[21] के अतिरिक्त इस कार्य को ₹ 7.69 करोड़ वाले न्यूनतम निविदादाता[22] को आवंटित[23] किया (मई 2008) जिसकी कार्य प्रारम्भ तथा पूर्णता की नियत तिथि क्रमशः जून 2008 एवं जून 2010 थी। संविदा की शर्तो के अनुसार, तीन माह की पूर्व परीक्षण अवधि के मध्य पूर्ण कार्य नगर निगम को हस्तांतरित किया जाना था। तीन माह के पूर्व परीक्षण के पश्चात् निविदादाता को 12 माह की निष्पादन गारंटी की अवधि में पम्प संचालन का अनुश्रवण करना था और इस अवधि में उसे किसी भी प्रकार की खराबी को पूर्ण जिम्मेदारी से अपने व्यय पर ठीक करना था।

नगर निगम के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2016) में पाया गया कि पॉच पम्पों की क्रय व स्थापना जनवरी 2011 में ₹ 4.88 करोड़ के व्यय से पूर्ण की गई और इन्हें नगर निगम को तब हस्तांतरित (जून 2012) किया गया जब कि निष्पादन गारंटी अवधि समाप्त हो चुकी थी। अग्रेतर यह पाया गया कि पॉच में से दो शुष्क सम्प पम्प जिनकी लागत ₹ 2.02 करोड़ थी, निष्पादन गारंटी की 12 माह की अवधि में बार–बार खराब होते रहे किन्तु निष्पादन गारंटी अवधि के दौरान इनको ठीक करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गयी। यह भी पाया गया कि शुष्क पम्प जुलाई 2012 से पूर्णतः अक्रियाशील हो गये थे। यद्यपि नगर निगम द्वारा निष्पादन गारंटी अवधि तथा उसके पश्चात् भी उ0प्र0

---

[20] वर्ष 1986 के पूर्व स्थापित किये गये पुराने पम्प।
[21] ड्राई/वेट सम्प के 5 रा वाटर पम्प की आपूर्ति, प्रतिस्थापना एवं स्थापना, परीक्षण आदि।
[22] मेसर्स फलोमोर प्राइवेट लिमिटेड, गुडगॉव।
[23] रा वाटर पम्पिंग स्टेशन के मरम्मत/पुनर्नवीनीकरण के सिविल कार्य एवं अबाधित विद्युत आपूर्ति हेतु दो स्टेशनों की स्थापना एवं कमिशनिंग।

जल निगम के साथ यह प्रकरण बार–बार[24] उठाया गया फिर भी जल निगम द्वारा कमियों को ठीक नहीं किया गया।

तत्पश्चात्, चूंकि जलापूर्ति के लिए शुष्क पम्प कार्य नहीं कर रहे थे, मण्डलायुक्त द्वारा अप्रैल 2015 में एक बैठक में यह निर्णय लिया गया कि इन पम्पों को मई 2015 तक क्रियाशील कर लिया जाना चाहिए और इसी क्रम में पम्प निर्माता फर्म से इनकी मरम्मत के लिए ₹ 55.49 लाख का प्रस्ताव प्राप्त किया गया।

इस बीच यह पाया गया कि बनारस हिन्दु विश्वविद्यालय को एक तकनीकी अध्ययन के लिए नामित किया गया, जिसके आधार पर एक सलाहकार फर्म ने यह अनुशंसा की कि इतनी उच्च लागत पर पम्पों की मरम्मत का कोई सार्थक लाभ नहीं था क्योकि पम्प को अत्यधिक कम्पन सहन करना पड़ेगा परिणामस्वरूप कैविटेशन तथा रूकावट उत्पन्न होगी। यह भी बताया गया कि यह पम्प स्थानीय व्यवस्था की आवश्यकता के लिये उपयुक्त नहीं थे। फर्म द्वारा यह भी सुझाव दिया गया कि इन पम्पों को सबमर्सिबल पम्पों से प्रतिस्थापित कर दिया जाए जो कि बाजार में आसानी से उपलब्ध थे तथा जिनका परिचालन भी आसान था। सलाहकार फर्म द्वारा ₹ पांच करोड़ की अनुमानित लागत प्रस्तावित की गई जिसे नगर निगम ने स्वीकार कर लिया। बाद में नगर निगम वाराणसी ने यह धनराशि अमृत योजना[25] से व्यय करने का प्रस्ताव दिया। अग्रेतर, यह पाया गया कि पम्प अभी तक क्रय नहीं किये गये थे (फरवरी 2017)।

इंगित किये जाने पर महाप्रबंधक, जल कल विभाग नगर निगम वाराणसी ने बताया कि ये पम्प स्थापना के मात्र नौ दिन पश्चात तक कार्यशील रहे और जल निगम इनके संचालन और अनुरक्षण हेतु सहमत नहीं हुआ। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि शुष्क सम्प पम्पों की तकनीकी सुगम्यता का स्वीकृति/स्थापना के पूर्व आकलन नहीं किया गया जिसके समर्थन में बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय की अनुशंसा भी थी कि दो शुष्क सम्प पम्पों का चयन उपयुक्त नहीं था।

अतः बिना कोई व्यवहारिता अध्ययन कराए, शुष्क सम्प पम्पों की स्थापना और निष्पादन गारंटी अवधि में उनकी मरम्मत कराने मे असफलता के परिणामस्वरूप हस्तान्तरण के तुरन्त बाद पम्पों के पूर्णतः अक्रियाशील हो जाने के कारण ₹ 2.02 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

---

[24] रा वाटर पम्पिंग स्टेशन के मरम्मत/पुनर्नवीनीकरण के सिविल कार्य एवं अबाधित विद्युत आपूर्ति हेतु दो स्टेशनों की स्थापना एवं कमिशनिंग।

[25] अटल मिशन रिजुवनेशन एण्ड अर्बन ट्रांसफारमेशन।

3.3 नगर पालिका परिषद खतौली एवं बांगरमऊ में अलाभकारी व्यय

दुकानों के निर्माण पर ₹32.60 लाख के अलाभकारी व्यय के अतिरिक्त ₹16.13 लाख की राजस्व हानि।

चयनित क्षेत्रीय विकास केन्द्रों पर आधारभूत संरचना और सेवा सुविधाएँ विकसित करने के उद्देश्य से एक केन्द्रीय पुरोनिधानित संगठित विकास योजना प्रारम्भ (1979–80) की गई जिसका उद्देश्य उन कस्बों को आर्थिक विकास के क्षेत्रीय केन्द्र के रूप में सक्षम बना करके रोजगार की संभावनाओं को बढाना और बड़े शहरों की ओर पलायन को रोकना था।

नगर पालिका परिषद् खतौली, मुजफ्फरनगर के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2015) में पाया गया कि ₹ 33.13 लाख की प्राक्कलित लागत से 18 दुकानों (खतौली) का निर्माण प्रस्तावित (नवम्बर 2008) किया गया, जिसकी तकनीकी स्वीकृति (जुलाई 2009) नगर एवं ग्राम नियोजन विभाग[26] उत्तर प्रदेश, लखनऊ द्वारा प्रदान की गई।

जुलाई 2009 में ही निविदाएं आमंत्रित की गई और न्यूनतम निविदादाता को ₹ 33.13 लाख की लागत पर कार्यादेश (फरवरी 2010) निर्गत किया गया। निर्माण कार्य अप्रैल 2010 में प्रारम्भ हुआ और जनवरी 2012 में ₹ 22.82 लाख[27] के व्ययोपरांत कार्य पूर्ण हुआ। यद्यपि चार वर्षो से अधिक समय तक ये दुकानें आवंटित नहीं हुई परिणामस्वरूप ₹ 22.82 लाख का व्यय अलाभकारी रहा।

इंगित किए जाने पर अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद खतौली ने बताया (जुलाई 2016) कि वर्तमान में दुकानें खाली पड़ी थी और उनकी मरम्मत की आवश्यकता थी। अधिशाषी अधिकारी ने आगे बताया (सितम्बर 2016) कि सह नियोजक, संगठित विकास योजना ने दुकानों का आवंटन सुनिश्चित करने के लिए प्रयास नहीं किया। उत्तर मान्य नहीं है क्योकि संगठित विकास योजना के अन्तर्गत दुकानों के निर्माण का प्रस्ताव अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद द्वारा दिया गया जो कि वित्तीय स्वीकृति से भी स्पष्ट था। इसके अतिरिक्त सम्पत्तियों के अधिकतम उपयोग और राजस्व अर्जन का उत्तरदायी अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, खतौली की थी। अतः दुकानों के आवंटन में नगर पालिका परिषद खतौली के असफल रहने के कारण ₹ 22.82 लाख का अलाभकारी व्यय के अतिरिक्त ₹ 3.53 लाख[28] की परिहार्य राजस्व हानि (सितम्बर 2016 तक) भी हुई थी।

इसी प्रकार, नगर पालिका परिषद बॉगरमऊ, उन्नाव द्वारा सम्भावित क्रेताओं से प्रीमियम संग्रह करके 33 दुकानों और पॉच आवासीय भवनों का निर्माण कराए जाने हेतु ₹ 38.61 लाख की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति (जनवरी 2009) प्रदान की गई।

---

[26] नगर एवं ग्राम नियोजन विभाग[26] उत्तर प्रदेश शासन, लखनऊ।

[27] प्रथम चालू बिल ₹11.71 लाख (सितम्बर 2010), द्वितीय चालू बिल ₹11.11 लाख (मार्च 2012)

[28] ₹ 350.00 प्रति दुकान प्रति माह के दर से 18 दुकानों का 56 माह का किराया जो कि जनवरी 2012 से सितम्बर 2016 तक था।

नगर पालिका परिषद्, बॉगरमऊ, उन्नाव के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2016) में पाया गया कि उक्त हेतु निविदाएं आमंत्रित (जनवरी 2009) की गई और न्यूनतम निविदादाता को ₹ 38.61 लाख का कार्यादेश (मार्च 2009) निर्गत किया गया, जिसकी कार्य पूर्ण करने की तिथि 60 दिनों (मई 2009) की थी। धनराशि ₹ 19.56 लाख की लागत से 30 दुकानों का निर्माण निर्धारित तिथि तक पूर्ण कर लिया गया किन्तु कोई प्रीमियम संग्रह न कर पाने के कारण आवासीय भवनों का निर्माण प्रारम्भ न हो सका। नगर पालिका परिषद् ने दुकानों की नीलामी छः बार[29] कराई। यद्यपि छः वर्षो के पश्चात् केवल 15 दुकानें ही आवंटित हुई एवं शेष 15 दुकानें अभी भी अप्रयुक्त पड़ी थीं। इस प्रकार दुकानों की माँग का आकलन किए बिना निर्माण करा दिए जाने से उनका आवंटन नहीं हो सका (सितम्बर 2016)। परिणामस्वरूप, उनके निर्माण पर ₹ 9.78 लाख[30] के अलाभकारी व्यय के अतिरिक्त ₹ 12.60 लाख[31] की परिहार्य राजस्व हानि (सितम्बर 2016 तक) हुई।

इंगित किए जाने पर अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद्, बॉगरमऊ ने बताया (फरवरी 2016) कि भविष्य में दुकानों के निर्माण के पूर्व उनकी माँग का आकलन किया जाएगा। अतः माँग का आकलन किए बिना दुकानों का निर्माण करने से ₹ 32.60 लाख का अलाभकारी व्यय हुआ, साथ ही ₹ 16.13 लाख की राजस्व हानि भी हुई।

3.4 नगर निगम इलाहाबाद में अलाभकारी व्यय

तकनीकी व्यवहार्यता का विश्लेषण किए बिना नगर निगम इलाहाबाद द्वारा लीक डिटेक्शन सिस्टम के क्रय तथा इसके संचालन हेतु प्रशिक्षण पर ₹ 1.30 करोड़ का अलाभकारी व्यय।

इलाहाबाद शहर में सतत पेयजल आपूर्ति प्रदान करने के दृष्टिकोण से नगर निगम इलाहाबाद द्वारा जवाहर लाल नेहरू नेशनल अर्बन रिनुअल मिशन योजनान्तर्गत इलाहाबाद शहर जलापूर्ति योजना (भाग–।।), प्रस्तावित (जुलाई 2006) की गई, जिसमें वितरण प्रणाली का पुनर्गठन एवं सशक्तीकरण, नलकूपों तथा संचित जलाशयों का प्रावधान किया गया था। लीक डिटेक्शन सिस्टम का क्रय उन घटकों में से एक था जो कि वितरण प्रणाली के सशक्तीकरण के लिये आवश्यक था जिससे कि लीकेज बिन्दु के स्थान को तकनीकी व मितव्ययी ढंग से चिन्हित करके रिसाव को कम रखने की योजना बनाकर क्रियान्वित किया जा सके। इससे जल की अतिरिक्त माँग की पूर्ति भी होती क्योंकि जल की हानि कम होती, और अतिरिक्त पेयजल उत्पादन और वितरण की लागत में बचत होती। प्रस्ताव (जुलाई 2006) के अनुसार लीक डिटेक्शन सिस्टम की लागत ₹ तीन करोड़ थी।

नगर निगम के अभिलेखों की संवीक्षा (नवम्बर 2015) में पाया गया कि लीक डिटेक्शन सिस्टम के क्रय और इसके संचालन के लिये कर्मियों के प्रशिक्षण हेतु कार्यदायी संस्था

---

[29] दिनांक 17 दिसम्बर 2011, 10 अक्टूबर 2012, 31 जनवरी 2013, 15 फरवरी 2013, 18 जून 2013 तथा 31 मई 2016।

[30] 15 दुकानों की निर्माण लागत ₹ 65,200 प्रति दुकान (₹ 19,56,000 / 30 दुकान, ₹ 65,200 प्रति दुकान)

[31] 10 दुकानें ₹ 700 प्रति दुकान प्रतिमाह एवं 19 दुकानें ₹ 400 प्रति दुकान प्रतिमाह किराया की दर से 84 महीनों के लिए अर्थात् मई 2009 से मई 2016 तक और 18 दुकानें (चार दुकानें ₹ 700 किराए पर और 14 दुकानें ₹ 400 किराए पर) 4 महीनों का किराया अर्थात् मई 2016 से सितम्बर 2016।

जल निगम को ₹ 2.85 करोड़ आवंटित किए गए। जल निगम ने लीक डिटेक्शन सिस्टम (जो रेडियो फ्रिक्वेंसी पर कार्य करता था) के क्रय के लिए निविदा आमंत्रित (जून 2010) की और न्यूनतम निविदादाता को ₹ 1.37 करोड़ की लागत पर स्वीकृत (जून 2013) किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित फर्म ने जल निगम को एक नये आधुनिक पुर्जे का क्रय प्रस्तावित किया (मार्च 2013) जो कि मशीन के दो सहायक पुर्जों को प्रतिस्थापित करता, जिसे निविदा समिति द्वारा उसी तिथि को बिना इसकी तकनीकी व्यवहार्यता का विश्लेषण किए, स्वीकार कर लिया गया। तद्नुसार ₹ 1.37 करोड़ की लागत पर लीक डिटेक्शन सिस्टम की आपूर्ति (6 माह के भीतर) हेतु फर्म के साथ एक नया अनुबन्ध (दिसम्बर 2013) किया गया। जल निगम ने ₹ 1.22 करोड़ की लागत पर लीक डिटेक्शन सिस्टम प्राप्त (मार्च 2014) किया और ₹ 7.27 लाख का भुगतान (जुलाई 2014) लीक डिटेक्शन सिस्टम के संचालन का प्रशिक्षण[32] प्रदान करने हेतु फर्म को किया।

लेखापरीक्षा में पाया कि नया उपकरण संचालन में नहीं था। इंगित किए जाने पर (फरवरी 2017) नगर निगम ने बताया कि लीक डिटेक्शन सिस्टम केवल वाई–फाई क्षेत्र में ही संचालित हो सकता था, अतः इसे फर्म को वापस (जून 2015) कर दिया गया ताकि इसका साफ्टवेयर उच्चीकृत करके रेडियो फ्रिक्वेंसी पर कार्य करने योग्य बनाया जा सके, किन्तु फरवरी 2017 तक इस संबंध में प्रगति की कोई सूचना नहीं थी।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योकि निविदा के अंतिमीकरण की अवधि में, बिना तकनीकी व्यवहार्यता का विश्लेषण किए लीक डिटेक्शन सिस्टम के घटकों को बदला गया था। परिणामस्वरूप इसके क्रय और संचालन हेतु प्रशिक्षण पर किया गया ₹ 1.30 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा।

3.5 नगर निगम आगरा और लखनऊ में प्रदूषण मानकों का उल्लंघन

वाहनों के उत्सर्जन को कम करने के सम्बन्ध में राष्ट्रीय वाहन ईंधन नीति का उल्लंघन करके नगर निगम आगरा और नगर निगम लखनऊ ने बी.एस. IV माडल वाहनों के स्थान पर बी.एस. III माडल वाहनों का ₹ 6.85 करोड़ में क्रय किया, जिस कारण वायु प्रदूषण के पर्यावरण मानकों का क्रियान्वयन विफल रहा।

एक निर्धारित समय अन्तराल में वाहन उत्सर्जन मानको को प्राप्त करने हेतु एक खाका प्रदान करने के उद्देश्य से और प्रदूषण कम करके पर्यावरणीय लाभ प्राप्त करने के लिए माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों (1999) के क्रम में तेल एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय भारत सरकार ने राष्ट्रीय ऑटो ईंधन नीति (एन.ए.एफ.पी.) की घोषणा अक्टूबर 2003 में की थी। इस दृष्टिकोण से, सड़क परिवहन एवं राज मार्ग मंत्रालय, नई दिल्ली ने आदेश[33] निर्गत किया कि एक अप्रैल 2010 से 13 शहरों में संचालन हेतु केवल भारत स्टेज–IV (बी.एस. IV) उत्सर्जन मानकों वाले चार पहिया वाहनों

[32] दिनांक 24 मार्च 2014 से 22 अप्रैल 2014 तक प्रशिक्षण आयोजित किया गया।
[33] सड़क परिवहन एवं राज मार्ग मंत्रालय नई दिल्ली के आदेश संख्या आर टी – 11011/11/2009/एम वी एल दिनांक 28 मई 2010।

(एक अप्रैल 2010 अथवा इसके पश्चात निर्मित) के पंजीकरण की ही अनुमति होगी। राष्ट्रीय पर्यावरण अभियांत्रिकी अनुसंधान संस्थान (नीरी) द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन के अनुसार प्रदूषण स्तर बहुत गंभीर एवं खतरनाक स्तर तक बढ़ चुका है, परिणामस्वरूप ताजमहल के प्रसिद्ध एवं विशिष्ट संगमरमर का रंग सफेद से पीला हो रहा है और वायु प्रदूषण द्वारा नष्ट हो रहा है। उक्त के द्रष्टिगत गंभीर कदम उठाये गये, जैसे कि ताजमहल के 500 मीटर परिक्षेत्र में वाहनों का परिचालन रोका जाना एवं उपरोक्त वर्णित 13 शहरों में आगरा को सम्मिलित किया जाना। इसके अतिरिक्त बी.एस.–III माडल वाहनों से कार्बन–मोनो आक्साइड, हाइड्रोकार्बन और नाइट्रोजन आक्साइड का उत्सर्जन बी.एस.–IV माडल वाहनो की तुलना में अधिक होता है जिस कारण पर्यावरण प्रदूषण अधिक होता है।

नगर निगम आगरा के अभिलेखों की संवीक्षा (जुलाई 2015) में पाया गया कि उपरोक्त मानकों के उल्लंघन में अधिशाषी अभियंता, नगर निगम द्वारा बी.एस.–III अथवा बी.एस.–IV वाहनों के क्रय हेतु निविदाएं आमंत्रित (दिसम्बर 2013) की गई। निविदाओं के विरूद्ध नगर निगम आगरा ने ₹ 6.03 करोड़ की कुल लागत से बी.एस.–III माडल के 15 वाहनों ***(परिशिष्ट 3.2)*** का क्रय (अक्टूबर 2014 से मार्च 2015) तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान के अन्तर्गत किया। ये वाहन क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय फिरोजाबाद में नगर पालिका परिषद् फिरोजाबाद के अस्थाई पते पर पंजीकृत किए गए क्योंकि शासन द्वारा बी.एस.–III मानक के उत्सर्जक वाहनों का पंजीकरण आगरा में प्रतिबंधित था। ये वाहन नगर निगम आगरा क्षेत्र में संचालित थे।

इसी प्रकार, नगर निगम लखनऊ के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त मानकों के विपरीत नगरीय ठोस अपशिष्ट के परिवहन हेतु ₹ 82.25 लाख की लागत के बी.एस.–III माडल के पांच टिपर ट्रक क्रय (जुलाई 2015) किये गये थे एवं उनका पंजीकरण बाराबंकी जनपद में कराया गया था।

इंगित किये जाने पर नगर निगम आगरा ने बताया कि बी.एस.–IV माडल वाहन उपलब्ध नहीं थे, शहर को साफ रखने के द्रष्टिगत बी.एस.–III माडल वाहनों का क्रय किया गया था। नगर निगम लखनऊ ने बताया कि उनकी सस्ती दरों के कारण बी.एस.–III माडल वाहनों का क्रय किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इन वाहनों का क्रय भारत सरकार की राष्ट्रीय ऑटो ईंधन नीति के प्राविधानों का उल्लंघन था।

अतः नगर निगम आगरा और नगर निगम लखनऊ ने ₹ 6.85 करोड़ की लागत के बी.एस.–III माडल के वाहनों का क्रय करके भारत सरकार के राष्ट्रीय ऑटो ईंधन नीति के प्रावधानों का उल्लंघन किया।

3.6 नगर पालिका परिषद हाथरस में राजस्व की हानि

नगर पालिका परिषद् हाथरस द्वारा पार्किंग शुल्क संग्रह के लिए निविदा आमंत्रण तथा पार्किंग स्थलों के आवंटन में विफल रहने के कारण ₹ 1.15 करोड़ के राजस्व की हानि।

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम (1992) द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को शक्तियों के विकेन्द्रीकरण और अधिक कार्य तथा निधियों के स्थानान्तरण एवं हस्तांतरण का मार्ग प्रशस्त किया। शासकीय अनुदान पर निर्भरता कम करने के द्रष्टिगत शहरी स्थानीय निकायों को उनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आने वाली जनता से कर, किराया, शुल्क आदि के संग्रह द्वारा राजस्व अर्जित किया जाना था।

अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद हाथरस के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2016) में पाया गया कि नगर पालिका परिषद द्वारा वाहन स्टैण्ड के लिए छः पार्किंग स्थलों, जहॉ तांगा, टैम्पों, निजी बस आदि ठहरते थे और यात्री चढते उतरते थे, का आवंटन निजी ठेकेदारों को ₹ 25.60 लाख[34] में वर्ष 2010–11 में किया गया था। अग्रेतर यह पाया गया कि वर्ष 2011–12 में मात्र तीन पार्किंग स्थल[35] की नीलामी हुई जबकि शेष पार्किंग स्थलों की नीलामी नहीं की गयी। वर्ष 2012–13 में निविदा आमंत्रण द्वारा नीलामी प्रक्रिया प्रारम्भ की गयी किन्तु निविदा दिए जाने की प्रक्रिया पूर्ण नहीं हुई। तत्कालीन जिलाधिकारी, हाथरस द्वारा सभी उप जिलाधिकारियों को निर्देशित किया गया कि वे निविदा द्वारा नीलामी के पूर्व सभी पार्किंग स्थलो का नजरी नक्शा से परीक्षण तथा सत्यापन करा लें। इन आदेशों के अनुपालन में उप जिलाधिकारी हाथरस द्वारा पॉच पार्किंग स्थलों[36] का सत्यापन किया गया तथा उनकी नीलामी हेतु उपयुक्तता की रिपोर्ट (अप्रैल 2012) जिलाधिकारी को सूचित की गयी। अग्रेतर, अधिशाषी अधिकारी हाथरस ने नजरी नक्शा प्रस्तुत किया और नीलामी की अनुमति माँगी। नजरी नक्शा प्राप्त होने के पश्चात् जिलाधिकारी ने अधिशाषी अधिकारी, नगर पालिका परिषद को शासनादेश (जनवरी 2009) के अनुसार उचित कार्यवाही करने का निर्देश (अगस्त 2012) दिया। यद्यपि अधिशाषी अधिकारी नगर पालिका परिषद द्वारा पार्किंग स्थलों की नीलामी हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई। वर्ष 2013–14, 2014–15 एवं 2015–2016 की अवधि में कोई निविदा आमंत्रित नहीं की गई और इस कारण इन वर्षों में पार्किंग स्थलों की नीलामी नहीं कराई गई। तथ्यात्मक रूप से नगर पालिका परिषद् की निजी राजस्व वर्ष 2012–15 की अवधि में मात्र ₹ 1.74 करोड़ से ₹ 1.81 करोड़[37] के मध्य थी, लगातार चार वर्षों से पार्किंग शुल्क का संग्रह न किए जाने से नगर पालिका परिषद को भारी राजस्व की हानि हुयी। अतः नगर पालिका परिषद् ने, न तो 2012–13 से 2015–16 की अवधि में नीलामी कराई और न ही पार्किंग शुल्क का संग्रह विभागीय स्टॉफ के माध्यम से किया।

---

[34] अलीगढ़ रोड ₹ 6,43,000, मेण्डू रोड ₹ 5,61,000, आगरा रोड ₹ 2,95,000, मुरसान् रोड ₹ 6,25,000, इगलास् रोड ₹ 2,05,000 एवं जलेसर रोड ₹ 2,30,850 (₹ 950/दिन के दर से 243 दिन का)।

[35] अलीगढ़ रोड, मुरसान् रोड एवं मेण्डू रोड।

[36] जलेसर रोड, अलीगढ़ रोड, आगरा रोड, इगलास् रोड एवं सिकन्दरारउ रोड।

[37] वर्ष 2012–13 में ₹ 1.74 करोड़, वर्ष 2013–14 में ₹ 1.76 करोड एवं वर्ष 2014–15 में ₹ 1.81 करोड।

इंगित किए जाने पर अधिशाषी अधिकारी ने बताया (फरवरी 2016) कि वर्ष 2011–12 से पार्किंग शुल्क का संग्रह जिलाधिकारी के मौखिक आदेश से रोक दिया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योकि नजरी नक्शा प्रस्तुत होने के पश्चात् जिलाधिकारी ने अधिशाषी अधिकारी को पार्किंग शुल्क संग्रह करने के लिए कार्यवाही करने का निर्देश दिया था। यद्यपि अधिशाषी अधिकारी नगर पालिका परिषद हाथरस द्वारा इस सम्बन्ध में कोई प्रयास नहीं किया गया था।

अतः पार्किंग स्थलों की नीलामी में विभाग की असफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.15 करोड़ की राजस्व हानि हुई ***(परिशिष्ट 3.3)***।

3.7 नगर निगम वाराणसी में राजस्व की हानि

निजी अस्पताल/नर्सिंग होम, क्लीनिक आदि द्वारा भुगतान किए जाने वाले लाइसेंस शुल्क का निर्धारण न करने के कारण नगर निगम, वाराणसी को ₹41.50 लाख की राजस्व हानि।

म्यूनिसिपल नियमों[38] में यह व्यवस्था है कि निगम समय–समय पर ऐसी लाईसेंस, स्वीकृति या अनुमति के लिए शुल्क निर्धारण के उद्देश्य से उप–विधियाँ बना सकते है जैसा कि नगर निगम अधिनियम में प्रावधानित है। अग्रेतर, इनमें कहा गया है कि उप–विधियाँ राज्य सरकार द्वारा स्वीकार की जानी चाहिए तथा क्रियान्वयन के लिए यह शासकीय राजपत्र में प्रकाशित होनी चाहिए।

उत्तर प्रदेश सरकार ने निजी हास्पिटल, नर्सिंग होम, पैथॉलाजी केन्द्र आदि से लाइसेन्स शुल्क की वसूली तथा वसूली की दरों में वृद्धि के लिए शासनादेश निर्गत किया (दिसम्बर 1997) जिसका उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों को आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर तथा सुदृढ़ बनाना था। नर्सिंग होम और अस्पतालों पर लाइसेन्स शुल्क के आरोपण के सम्बन्ध में भारतीय चिकित्सा संगठन के अनुरोध पर एक स्थायी आदेश[39] निर्गत कर नर्सिंग होम और अस्पतालों से लाइसेंस शुल्क अगले आदेश तक के लिए निलंबित कर दिया गया। यद्यपि उत्तर प्रदेश सरकार ने स्थायी आदेश हटाने के लिए पुनः एक शासनादेश (मई 2014) निर्गत किया, जिसमें कहा गया कि नर्सिंग होमों को राजस्व सृजन इकाइयों के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है, और शासनादेश का प्रावधान रद्द किया गया।

नगर निगम, वाराणसी के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2016) में पाया गया कि नगर निगम वाराणसी द्वारा निजी अस्पताल, नर्सिंग होम और पैथोलाजी केन्द्रों के नियंत्रण, संचालन और लाईसेंस प्रदान करने के लिए उप–विधि बना कर गजट में प्रकाशित (मार्च 1999) की गई। वर्ष 2014–16 के मध्य वाराणसी नगर निगम के अन्तर्गत 275 निजी क्लीनिक, 139 पैथालाजी केन्द्र 76 निजी अस्पताल 80 नर्सिंग होम (20 शैय्या) 7 नर्सिंग होम (20 शैय्या से अधिक) 63 दंत चिकित्सालय, 46 प्रसूति गृह (20 शैय्या) और 50 एक्स–रे क्लीनिक संचालित थे।

---

[38] नगर निगम अधिनियम, 1959 के प्रस्तर 541 (41) से 544।
[39] शासनादेश सं. 213/9–9–2001–23 जे/97 टी सी–2, दिनांक 24.12.2001

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शासनादेश (मई 2014) के पश्चात् भी चिकित्सा अधिष्ठानों को लाइसेन्स निर्गत करने के लिए कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी जिस कारण नगर निगम को वर्ष 2014–16 की अवधि में ₹ 41.50 लाख[40] की राजस्व हानि हुई थी *(परिशिष्ट 3.4)*।

इंगित किये जाने पर नगर निगम ने बताया (जून 2016) कि नगर निगम द्वारा उत्तर प्रदेश शासन के शासनादेश (2001) के अनुसार लाइसेंस शुल्क का अधिरोपण तथा वसूली नहीं की। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शासनादेश (दिसम्बर 2001) को अन्य शासनादेश (मई 2014) द्वारा रद्द कर दिया गया था तथा नगर निगम द्वारा लाइसेंस शुल्क वसूली की कोई कार्यवाही नहीं की गई जिससे नगर निगम वाराणसी को ₹ 41.50 लाख के राजस्व की हानि हुई।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (फरवरी 2016 से जुलाई 2016) किया गया; उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (मार्च 2017)।

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

इलाहाबाद
दिनांक

प्रतिहस्ताक्षरित

(पी0 के0 कटारिया)
प्रधान महालेखाकार
जनरल एवं सोशल सेक्टर आडिट
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक

[40] 275 निजी क्लीनिक ₹ 3,000 प्रति वर्ष, 139 पैथोलाजी केन्द्र ₹ 1,000 प्रति वर्ष, 76 निजी अस्पताल ₹ 5,000 प्रति वर्ष, 80 नर्सिंग होम (20 बेड) ₹ 2,000 प्रति वर्ष, 7 नर्सिंग होम (20 बेड से अधिक) ₹ 5,000 प्रति वर्ष, 63 दन्त क्लीनिक ₹ 4,000 प्रति वर्ष, 46 प्रसूती गृह (20 बेड) ₹ 4,000 प्रति वर्ष तथा 50 एक्स–रे क्लीनिक ₹ 2,000 प्रतिवर्ष के दर से (गजट के अनुसार दो वर्षों का लाइसेन्स शुल्क)।