अध्याय-IV

निष्पादन लेखापरीक्षा, वृहद अनुच्छेद एवं लेनदेनों की लेखापरीक्षा शहरी स्थानीय निकाय

इस अध्याय में शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित दो निष्पादन लेखापरीक्षा "नगर निगमों में वित्तीय प्रबन्धन" एवं "नगर निगमों में ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन सहित स्वच्छता", एक वृहद अनुच्छेद "शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बारहवां वित्त आयोग के अनुदानों का उपयोजन" तथा लेनदेनों की लेखापरीक्षा से संबंधित छः अनुच्छेद शामिल हैं।

स्वायत्त शासन विभाग

निष्पादन लेखापरीक्षा

4.1 नगर निगमों में वित्तीय प्रबन्धन की निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सार

राजस्थान नगर पालिका अधिनियम (रानपाअ), 1959 (राजस्थान नगर पालिका अधिनियम, 2009 द्वारा प्रतिस्थापित) ने प्रत्येक बड़े शहरी क्षेत्र में एक नगर निगम (ननि) की स्थापना एवं समाविष्ट करने के लिए प्रावधान किया। 2005-09 के दौरान तीन ननि (जयपुर, जोधपुर तथा कोटा) के वित्तीय प्रबन्धन की निष्पादन लेखापरीक्षा (जुलाई 2009 से अप्रैल 2010) सम्पादित की थी जिसमें प्रकट हुआ कि ननि अपने राजस्व संसाधनों की लक्षित सीमा तक वृद्धि नहीं कर सके। उनके द्वारा राजस्व/देय शुल्क की वसूली में कमी रही जिसके कारण ₹ 516.02 करोड़ के बकाया संचित हुए जबकि काफी बड़ी राशि के दायित्व अदा करने बकाया थे। ननि में पर्याप्त निजी आय अर्जित किए एवं व्यय पर यथोचित नियन्त्रण किए बिना ननि द्वारा गुणवत्तापूर्ण नागरिक सेवाएं प्रदान करना एवं शहरी जनता की बढ़ती आवश्यकताओं हेतु पर्याप्त अवसंरचना सृजन करना दूरवर्ती था।

ननि द्वारा राजस्व वसूली के प्रयासों में शिथिलता के कारण, कुछ राजस्वों के संग्रहण में 29 और 97 प्रतिशत के मध्य कमी रही एवं राजस्व के बकाया ₹ 516.02 करोड़ संचित हो गए। ननि द्वारा गैर-कर राजस्व की वसूली अथवा उदग्रहण का अभाव/कम होने के परिणामस्वरूप ₹ 22.82 करोड़ के राजस्व की हानि हुई। बजट एवं लेखे समय पर तैयार नहीं किए गए। बजट तैयार करने में 85 से 164 दिवसों तक एवं राज्य सरकार को लेखे प्रस्तुत करने में 14 से 100 दिवसों का विलम्ब था।

4.1.1 प्रस्तावना

राजस्थान नगर पालिका अधिनियम (रानपाअ), 1959[1] ने प्रत्येक बड़े शहरी क्षेत्र में एक नगर निगम (ननि) की स्थापना एवं समाविष्ट करने का प्रावधान किया। राजस्थान में पांच ननि[2] थे (मार्च 2009) । ननि को ऐसे प्राथमिक व अनुषंगी कार्यों का निष्पादन करना तथा ऐसी शक्तियों का प्रयोग करना अपेक्षित था जैसे कि रानपाल के विभिन्न धाराओं में सम्मिलित हैं। उनके मुख्य कार्यों में अन्य के साथ-साथ नगर निगम क्षेत्र में स्वच्छता अर्थात गलियों, सड़कों, नालियों को बुहारना/सफाई करना इत्यादि, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सड़कों, नालियों, सीवरेज इत्यादि का निर्माण (विकासात्मक कार्य) तथा भवनों के निर्माण का नियमन शामिल है। निगमों के वित्तीय संसाधनों में राज्य सरकार से अनुदान एवं निजी राजस्व है। रानपाअ, 1959 ननि को बाध्यकारी करों (उदाहरणार्थ भवन एवं भूमि पर कर) को संग्रह करने तथा राज्य सरकार के अनुमोदन से नियम/उपविधियां बनाकर अन्य कर एवं गैर-कर राजस्व (उदाहरणार्थ विज्ञापन शुल्क, भवन अनुमति शुल्क इत्यादि) का उदग्रहण एवं संग्रहण करने की शक्तियां प्रदान की हैं।

विकास और प्रव्रजन के कारण शहरी जनसंख्या में लगातार वृद्धि हुई है। शहरी जनसंख्या में वृद्धि एवं संबंधित आर्थिक गतिविधियों ने शहरी अवसंरचना की मांग को प्रबलता दी है। अतः पर्याप्त शहरी अवसंरचना का सृजन करने एवं शहरी जनता को नागरिक सेवाएं एवं सुविधाएं उपलब्ध कराने हेतु, ननि को अपने संसाधनों में वृद्धि करनी थी ताकि शहरी जनता को उनकी बढ़ती हुई आवश्यकताओं के अनुरूप पर्याप्त शहरी अवसंरचना का सृजन करने एवं बेहतर नागरिक सेवाएं/सुविधाएं उपलब्ध कराई जा सकें।

4.1.2 संगठनात्मक ढांचा

स्वायत्त शासन विभाग (स्वाशावि) सभी प्रशासनिक प्रयोजनों हेतु सभी नगर पालिकाओं का नियन्त्रण विभाग है। यह राज्य की सभी नगरीय निकायों के लिए राज्य स्तर पर अनुश्रवण एवं समन्वय के कार्यों का निष्पादन भी करता है। इस विभाग के अधीन सभी शहरी स्थानीय निकायों के दिन-प्रतिदिन के कार्यों की देखभाल करने हेतु एक निदेशालय है। शहरी शासन नगर निगमों में निहित है, जो कि एक चुनी गई संस्था है। ननि के कर्मचारियों के कर्त्तव्य एवं अधिकार को नीचे **तालिका 4.1** में दर्शाया गया है:

तालिका 4.1 : ननि के कर्मचारियों के कर्त्तव्य एवं अधिकार

मुख्य कार्यकारी अधिकारी (मुकाअ)/ आयुक्त	मुख्य कार्यकारी अधिकारी/आयुक्त वे सभी कर्त्तव्यों का निष्पादन एवं अधिकारों का प्रयोग करेगें जो कि विशेष रूप से राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 एवं सम्बद्ध कानूनों द्वारा उन पर लागू किए अथवा सौंपे गए अथवा उन्हें प्रदत्त किए गए। वह सभी लाइसेंसो एवं अनुज्ञाओं को जारी करेगा एवं रोकेगा/वापस लेगा। वह अधिनियम के अन्तर्गत

1. बाद में 15 सितम्बर 2009 से रानपाअ, 2009 द्वारा प्रतिस्थापित।
2. अजमेर (जुलाई 2008 से), बीकानेर (अगस्त 2008), जयपुर (दिसम्बर 1992), जोधपुर (दिसम्बर 1992) तथा कोटा (जनवरी 1993)।

	अपने द्वारा प्रदान अथवा दिए गए लाइसेंसो एवं अनुज्ञाओं के देय शुल्क को प्राप्त एवं वसूल करेगा तथा नगर निगम कोष में जमा कराएगा। वह कार्यकारी प्रशासकीय प्रकरणों एवं लेखों एवं अभिलेखों से संबंधित प्रकरणों में नगर परिषद के सभी अधिकारियों एवं कर्मचारियों के कृत्यों एवं कार्यवाहियों पर पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण करेगा। वह नगर परिषद/बोर्ड द्वारा चाही गयी कोई विवरणी, अनुमानों, सांख्यिकी, लेखे, रिपोर्ट अथवा उसके प्रभार के किसी दस्तावेज की प्रति उपलब्ध कराएगा और उसके द्वारा जारी किन्ही आदेशों की पालना करेगा।
मुख्य लेखाधिकारी	राजस्थान नगरपालिका लेखा नियम, (रानपालेनि) 1963 एवं सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम के अनुसार मुख्य लेखाधिकारी राजस्व के संग्रहण एवं उसमें से व्यय करने से संबंधित लेखे एवं अभिलेख रखने हेतु उत्तरदायी है। वह सामान्य रोकड़ बही, प्राप्तियों एवं भुगतानों का वर्गीकृत पंजिका, मान्यता प्राप्त बैंक अथवा सरकारी कोषालय की पास बुक के संधारण करने हेतु उत्तरदायी है। वह प्राप्ति एवं भुगतान के लेखे तैयार करेगा तथा नगरपालिका बोर्ड के समक्ष रखेगा तथा अपने अधीनस्थों अर्थात वरिष्ठ लेखाधिकारी/लेखाधिकारी/ लेखाकार/कनिष्ठ लेखाकार की सहायता से सभी विशेष कोष लेखे संधारित करेगा।
राजस्व अधिकारी	राजस्व अधिकारी सम्पत्ति कर, उपकर, लाइसेंस शुल्क, भवनों से किराया इत्यादि सहित सभी नगर पालिका राजस्वों के संग्रहण के लिए उत्तरदायी है।

4.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

ननि के वित्तीय प्रबन्धन की निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चय करने हेतु सम्पादित की गई:

- क्या वहां पर दक्ष, प्रभावी एवं उपयुक्त बजटीय एवं लेखांकन प्रणाली थी;
- क्या वित्तीय प्रबन्धन नगरपालिका कोषों को किसी हानि से सुरक्षा करने हेतु दक्ष एवं प्रभावी था;
- क्या ननि में राजस्व का सही निर्धारण, मांग को तत्काल उत्पन्न करने एवं राजस्व के संग्रहण को सुनिश्चित करने हेतु एक दक्ष एवं उपयुक्त प्रणाली मौजूद थी; तथा
- क्या अनुश्रवण तंत्र उपयुक्त एवं प्रभावी था।

4.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निम्न के सन्दर्भ में सम्पादित की गई :

- रानपाअ, 1959 के प्रावधान एवं राज्य सरकार द्वारा उसके अन्तर्गत बनाए गए सम्बन्धित नियम[3]।

- ननि द्वारा बनाए गए एवं राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित सम्बन्धित नियम/उपनियम।

- केन्द्र/राज्य सरकार के द्वारा समय-समय पर जारी की गई सम्बन्धित अधिसूचनाएं, आदेश, परिपत्र एवं योजना दिशा-निर्देश।

4.1.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा (वर्ष 2008-09 की नियमित नमूना लेखापरीक्षा के साथ) जुलाई 2009 से अप्रैल 2010 तक, तीन ननि जयपुर, जोधपुर तथा कोटा के अवधि 2005-09 को आवृत्त करते हुए निजी राजस्व[4] के संग्रहण सहित वित्तीय प्रबन्धन से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच करते हुए, सम्पादित की गई। एक्जिट बैठक 21 दिसम्बर 2011 को आयोजित हुई जिसमें सभी महत्वपूर्ण निष्कर्ष एवं प्रत्युत्तर पर विचार-विमर्श हुआ।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए महत्वपूर्ण निष्कर्ष अनुवर्ती अनुच्छेदों में उल्लेखित है।

4.1.6 बजटीय आयोजना तथा लेखांकन नियंत्रण

4.1.6.1 वर्ष 2005-09 के लिए ननि के वार्षिक बजट अनुमान उनकी बोर्ड की बैठक में पूर्ववर्ती वर्ष की 15 दिसम्बर[5] से पहले रखे जाने अपेक्षित थे जयपुर में 97 से 128 दिवस, जोधपुर में 124 से 164 दिवस तथा कोटा में 85 से 142 दिवसों के विलम्ब से रखे गए थे। ननि के वार्षिक लेखे आगामी वर्ष की 15 मई से पहले तैयार किए जाने अपेक्षित थे तथा उनके बोर्ड के अनुमोदन के पश्चात्, उनको राज्य सरकार को 30 जून[6] से पहले प्रेषित किए जाने थे। तथापि, ननि, जोधपुर ने वर्ष 2005-09 के लिए वार्षिक लेखे 15 से 128 दिवसों के विलम्ब से तैयार किए जिसके फलस्वरूप लेखे (2006-07 के अलावा) निदेशक, स्थानीय निकाय (निस्थानि) को 14 से 100 दिवसों के विलम्ब से अग्रेषित किए गए। ननि, कोटा ने लेखापरीक्षा अवधि के लेखे अक्टूबर 2011 तक तैयार नहीं किए। ननि, जयपुर में कोई विलम्ब नहीं था। यद्यपि ननि ने बजट राज्य सरकार को प्रस्तुत नहीं किए, सरकार ने इस संबंध में कोई कार्यवाही नहीं की।

---

3. जैसे कि भारत सरकार (भास) द्वारा जारी नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन एवं हथालन) नियम, 2000 (एमएसडब्ल्यू नियम); राज्य सरकार द्वारा जारी राजस्थान नगरपालिका (बजट) नियम, 1966; रानपालेनि, 1963 इत्यादि।
4. नगर पालिका भूमियों के विक्रय एवं नियमन से आय के अलावा क्योंकि उक्त पहलू पूर्व में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल-स्थानीय निकाय) 2006-07 के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा 'शहरी स्थानीय निकायों में भू-प्रबन्धन' में शामिल किया जा चुका हैं।
5. रानपाअ, 1959 की धारा 277(4) तथा राजस्थान नगरपालिका (बजट) नियम, 1966 का नियम 5।
6. रानपाअ, 1959 की धारा 277(1) के साथ पठित रानपालेनि, 1963 के नियम 9(3) तथा 14(2)।

एक्जिट बैठक में तथ्यों को स्वीकार किए तथा बजटीय अनुमानों में विलम्ब वित्त समिति तथा संबंधित नगरीय निकाय के बोर्ड द्वारा बजट पास करने की आवश्यकता को बताया गया, जिसकी बैठक इन निकायों द्वारा स्वयं ही निश्चित की जाती है। लेखों में विलम्ब के संबंध में लेखांकन संवर्ग के कर्मचारियों की कमी को बताया। निस्थानि द्वारा यह भी अवगत कराया कि 25 नवम्बर 2010 की अधिसूचना द्वारा ननि के मुकाअ को बजट सीधे ही राज्य सरकार को भेजने के लिए समर्थ कर दिया गया है जब निर्धारित समितियों की बैठकें आयोजित नहीं की जाती हैं या बजट पास नहीं किया जाता है। निस्थानि ने आगे सूचित किया कि कर्मचारियों की भर्ती के लिए प्रस्ताव राज्य सरकार के प्रस्तुतीकरण के अधीन हैं। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार ने बजट तथा लेखों की तैयारी, पास कराने की गतिविधियां अनुश्रवित नहीं की। कर्मचारियों की संख्या तथा गुणवत्ता के बारे में अड़चन अत्यावश्यकता के साथ उचित रूप से नहीं सुलझाई गई थी।

4.1.6.2 राजस्थान सरकार ने कार्यकारी आदेश (दिसम्बर 2004) द्वारा निर्देशित किया था कि लेखे राजस्थान नगरपालिका लेखा नियम, 1963 के नियम 9 के अनुसार नगद आधार के साथ-साथ उपार्जन आधार पर भी तैयार किए जाने आवश्यक है। तदुपरान्त नगरपालिका निकायों के लिए उपार्जन आधारित वार्षिक लेखों को सांवधिक लेखे निर्धारित करते हुए रानपाअ, 2009 की धारा 91 के अन्तर्गत निर्देश भी जारी किए गए थे जो कि 1 अप्रैल 2010 से प्रभावी किए गए। ननि, जोधपुर तथा कोटा के वर्ष 2005-06 से 2008-09 के लिए उपार्जन आधारित वार्षिक लेखे ई-गर्वनेंस के लिए नियुक्त एक गैर-सरकारी संस्था द्वारा तैयार किए जाने थे। ननि, जयपुर में वर्ष 2008-09 के लिए ऐसे लेखे मार्च 2010 तक तैयार नहीं किए गए थे। ननि, जोधपुर तथा कोटा में इस अवधि के लिए लेखे प्रगति पर थे (जनवरी 2012)। एक्जिट बैठक में उपस्थित नगर निगमों अथवा निस्थानि का कोई भी अधिकारी यह पुष्टि करने की स्थिति में नहीं थे कि गैर-सरकारी संस्था द्वारा सूचना प्रौद्यागिकी साफ्टवेयर अनुप्रयोग द्वारा संविदा आधार पर तैयार किए गए लेखे राज्य सरकार द्वारा निर्धारित संशोधित लेखांकन मैन्यूअल की आवश्यकताओं से संगत थे। प्रारम्भिक अंकेक्षक (निदेशक, स्थानीय निकाय अंकक्षेण विभाग) ननि के लेखों को सत्यापित नहीं करता है। उपार्जन आधारित लेखे तैयार करने का अभाव तथा वित्तीय विवरण जहां तैयार किए गए थे की लेखापरीक्षा के अभाव के कारण, ननि की परिसम्पत्तियां तथा दायित्वों की वास्तविक स्थिति सुनिश्चित नहीं की जा सकी। तथापि, ननि, कोटा ने अवगत कराया (13 फरवरी 2012) कि वर्ष 2005-06 तथा 2006-07 के लिए लेखे तैयार कर लिए गए है तथा सनदी लेखाकार द्वारा लेखापरीक्षित हैं। वर्ष 2007-08 से 2010-11 के लिए लेखे तैयार नहीं किए गए हैं।

अनुशंसा

बजट नियत समय पर तैयार करने चाहिए।

4.1.7 प्राप्तियां एवं व्यय

शस्थानि के प्राप्तियों एवं व्यय के आरेखी प्रस्तुतीकरण इस प्रतिवेदन के अनुच्छेद 3.3.1 के अनुसार है।

2005-09 की अवधि के लिए तीन नमूना जांच किए गए ननि की प्राप्तियां एवं व्यय की वर्षवार स्थिति नीचे **तालिका 4.2** में दी गई है:

तालिका 4.2 : नगर निगमों की प्राप्तियां एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

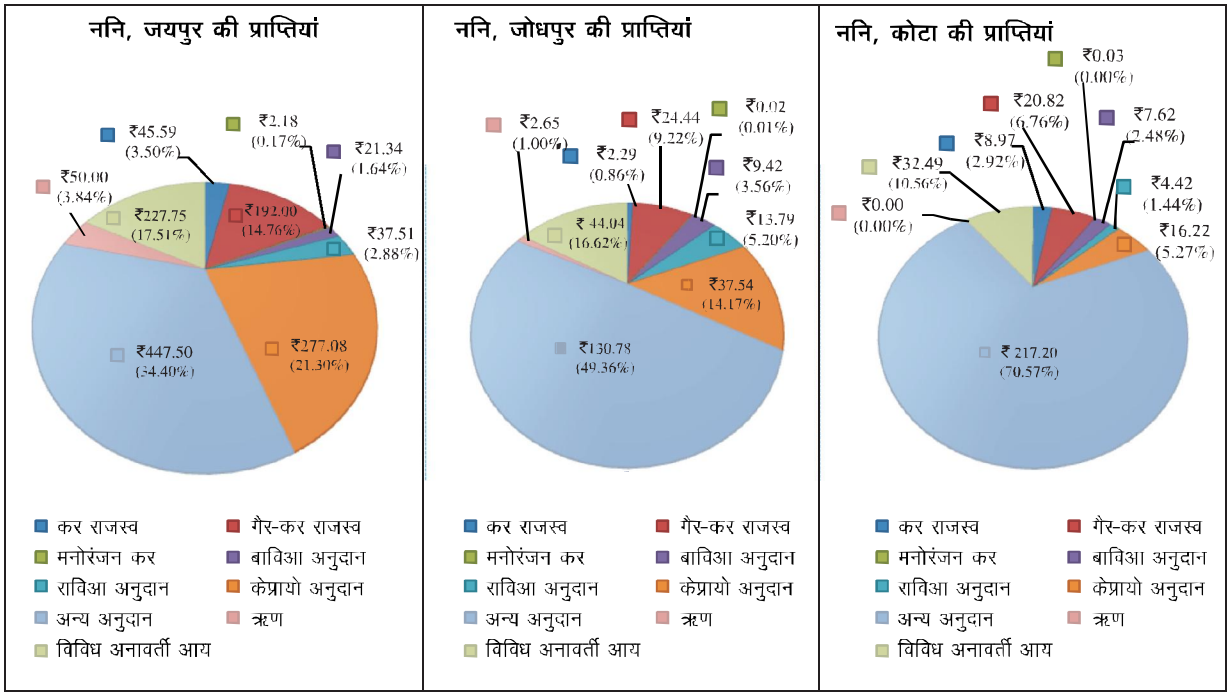
ननि	प्रारम्भिक शेष (1 अप्रेल 2005)	2005-06		2006-07		2007-08		2008-09		योग		अन्तिम शेष (31 मार्च 2009)
		प्राप्तियां	व्यय	प्राप्तियां	व्यय	प्राप्तियां	व्यय	प्राप्तियां	व्यय	प्राप्तियां	व्यय	
जयपुर	12.24	223.49	206.56	282.27	244.79	337.63	326.98	457.56	486.50	**1,300.95**	**1,264.83**	48.36
जोधपुर	8.40	51.43	42.60	54.02	52.87	62.77	65.42	96.75	83.47	**264.97**	**244.36**	29.01
कोटा	45.83	66.75	62.97	67.55	60.88	85.83	76.72	85.52	96.22	**305.65**	**296.79**	54.69
योग		**341.67**	**312.13**	**403-84**	**358.54**	**486.23**	**469.12**	**639.83**	**666.19**	**1,871.57**	**1,805.98**	

(स्त्रोत:परम्परागत प्रारूपों के वार्षिक लेखे तथा ननि द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

2005-09 के दौरान ननि के शीर्ष-वार/मद-वार कुल प्राप्तियां एवं व्यय (ब्यौरा **परिशिष्ट- X एवं XI** में) निम्नानुसार चित्रित है:

(i) प्राप्तियां :

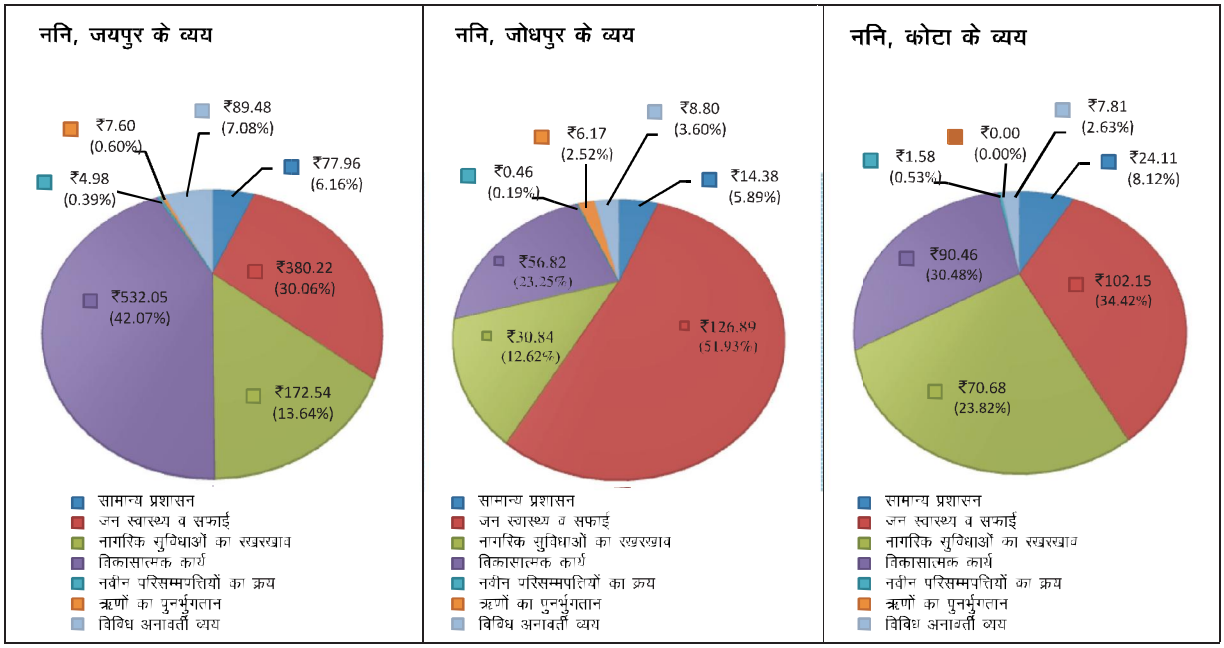
(₹ करोड़ में)



नोटः कोष्ठक के आंकड़े कुल प्राप्तियों का प्रतिशत दर्शाते हैं।

(ii) व्यय :

(₹ करोड़ में)



नोटः कोष्ठक के आंकड़े कुल व्यय का प्रतिशत दर्शाते हैं।

निम्नलिखित ध्यान में आये थे :

4.1.7.1 प्राप्तियों के आंकड़ों में भिन्नता

वर्ष 2006-07 के लिए ननि, कोटा के वार्षिक लेखों में प्राप्तियों का योग ₹ 67.55 करोड़ दर्शाया था जबकि उनके मदवार का योग ₹ 69.67 करोड़ आता है, इस प्रकार ₹ 2.12 करोड़ का अन्तर रहा।

एक्जिट बैठक में मुख्य लेखाधिकारी, ननि, कोटा ने अवगत कराया कि निगम में अन्तर का समाशोधन कर लिया है परन्तु इसके समर्थन में कोई ब्यौरा उपलब्ध/प्रदान नहीं किया था। प्रत्युत्तर सत्यापित नहीं किया जा सका चूंकि समाशोधित स्थिति लेखापरीक्षा को अभी तक (जनवरी 2012) सूचित नहीं की गई थी।

4.1.7.2 बजट राशि से अधिक व्यय

बजट अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय के आधार पर तैयार किया जाना चाहिए। रानपाअ, 1959 की धारा 278 के अनुसार राज्य सरकार के अनुमोदन से नगरीय निकाय एक वर्ष के दौरान बजट को संशोधन कर सकते हैं।

2005-09 के दौरान बजट प्रावधानों तथा उनके विरूद्ध किए गए व्यय की तुलना में पाया गया कि व्यय बजट प्रावधानों से ननि, जयपुर के तीन लेखा शीर्षों[7] के अन्तर्गत नौ

7. विद्युत, पशु घर तथा उद्यान।

से 73 प्रतिशत तथा ननि, कोटा के प्रकरण में विद्युत शीर्ष के अन्तर्गत 20 प्रतिशत अधिक हुए थे। अन्तर का कारण जिन क्षेत्रों में समय पर पुनर्विनियोजन की आवश्यकता थी की पहचान करने में विफलता से था जो कि बजटीय नियंत्रणों से संबंधित आन्तरिक नियंत्रण प्रक्रियाओं में कमी को दर्शाते हैं। एक्जिट बैठक में ननि, जयपुर ने अधिक व्यय होने के कारण आवश्यकताओं को बताया तथा यह सूचित किया कि नियमन के लिए राज्य सरकार को लिखा गया है (दिसम्बर 2011) जबकि ननि, कोटा के मामलें में अधिक व्यय काल्पनिक बताया जो कि विद्युत वितरण कम्पनी को भू-हस्तान्तरण के कारण वसूली योग्य के विरूद्ध विद्युत के व्यय के समायोजन के कारण उत्पन्न हुआ था। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंक समायोजन प्राप्ति एवं व्यय दोनों तरफ को प्रभावित करता है जिससे व्यय बजट राशि से अधिक होता है जिस पर राज्य सरकार की स्वीकृति अपेक्षित होती।

बजट प्रावधान से अधिक के व्यय राज्य सरकार द्वारा नियमित नहीं किए गए (दिसम्बर 2011) जो कि आवश्यक था।

4.1.7.3 राजस्व के संग्रहण में कमी

रानपाअ, 1959 की धारा 147 से 160 में निर्धारिती से नगरपालिका दावों की वसूली के लिए बिल, मांग नोटिस या कुर्की का अधिपत्र जारी करने तथा दोषियों की सम्पत्तियों के विक्रय द्वारा वसूली की प्रक्रिया निर्धारित की थी। विकल्प में, दोषियों के विरूद्ध न्यायालयों में दीवानी वाद दायर करते हुए या लोक मांग वसूली (पीडीआर) अधिनियम, 1952 तथा/या राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 के प्रावधान लागू करते हुए वसूल किए जा सकते थे।

यह देखा गया किः

- ननि के वार्षिक बजटों (2005-09) में आंकलित आय के विरूद्ध कर राजस्व के संग्रहण में कमी 39 से 99 प्रतिशत[8] तक तथा यह कुछ गैर-कर राजस्व[9] में 29 से 97 प्रतिशत (**परिशिष्ट-*XII***) तक रही। ननि, जोधपुर ने अवगत कराया (जून 2010) कि राजस्व संग्रहण के लक्ष्य प्रशासनिक कारणों से प्राप्त नहीं किए जा सके। एक्जिट बैठक में, कमी के कारणों को वित्त समिति तथा बोर्ड द्वारा बिना किसी तर्काधार के अनुमानित प्राप्तियां उच्चतर पक्ष में निर्धारित करना, राजस्व वसूली के लिए कर्मचारियों की कमी तथा जनता की लागू देयताओं को भुगतान करने में अनिच्छा जो कि कर के प्रभारों की पद्धति के परिवर्तन द्वारा सुसाध्य/प्रोत्साहित हुए को बताए। प्रत्युत्तर मान्य नहीं क्योंकि रानपाअ, 1959 की धारा 277 के अन्तर्गत राज्य सरकार बजट के किसी भाग को

8. गृहकर (जयपुर : 39 से 80 प्रतिशत तथा जोधपुर : 86 से 99 प्रतिशत) तथा शहरी विकास कर (जयपुर : 66 प्रतिशत, जोधपुरः 95 प्रतिशत तथा कोटा : 88 प्रतिशत)।
9. बूचड़खाना शुल्क (जोधपुर : 68 से 74 प्रतिशत); भवन अनुमति शुल्क (जयपुर : 39 से 67 प्रतिशत तथा जोधपुर : 29 से 93 प्रतिशत); सड़क कटिंग शुल्क (जयपुर : 42 से 95 प्रतिशत 2007-08 को छोड़कर, जोधपुरः 80 से 97 प्रतिशत तथा कोटाः 32 से 75 प्रतिशत 2005-06 को छोड़कर); पशुघरों से आय (जोधपुर : 80 से 91 प्रतिशत) तथा पार्किंग स्थल (कोटा : 43 से 68 प्रतिशत)।

संशोधित करने की शक्ति रखता है। कर्मचारियों की कमी, जनता से पर्याप्त समर्थन नियंत्रणीय तथा प्रत्याशित घटना है, जिसे कि राज्य सरकार तथा ननि दोनों द्वारा हल किए जाने की आवश्यकता है। बकाया के वसूली का अभाव संबंधित ननि द्वारा कार्यवाही की पहल करने में प्रशासनिक विफलता को ठहराने योग्य है।

- दोषियों के सम्पत्तियों का विक्रय तथा जब्ती जैसी निवारक कार्यवाही हेतु वैधानिक प्रावधानों को लागू करने में कमी के कारण ननि के ₹ 516.02 करोड़[10] के निजी राजस्व/देय के बकाया संचित हुए (अनुच्छेद 4.1.8 तथा **परिशिष्ट-*XIII*** में ब्यौरेनुसार)। निजी निधियों की कमी के कारण, ननि, जयपुर तथा जोधपुर को अन्य दायित्वों के साथ क्रमशः ₹ 4.93 करोड़[11] तथा ₹ 5.67 करोड़[12] चुकाने शेष थे (31 मार्च 2009) तथा ननि, (जयपुर तथा जोधपुर) विभिन्न विकासात्मक योजनाओं[13] के अन्तर्गत अपनी सम्पूर्ण मैचिंग अंश प्रदान नहीं कर सके। दायित्वों को चुकाने के लिए, ननि, जयपुर तथा जोधपुर ने मार्च 2009 तथा अक्टूबर 2009 में क्रमशः ₹ 50 करोड़ तथा ₹ 15 करोड़ के ब्याज युक्त ऋण लेने के लिए बाध्य हुए थे। एक्जिट बैठक में सूचित किया कि ननि, जोधपुर ने ₹ 15 करोड़ का ऋण चुका दिया था। एक्जिट बैठक में यह भी अवगत कराया गया कि ननि, जयपुर वसूली के लिए प्रयास कर रहे थे तथा ननि, कोटा से संबंधित देयताएं उदग्रहणीय या वसूली योग्य नहीं थे। प्रत्युत्तर मान्य नहीं है क्योंकि वसूली के लिए किए गए प्रयास संबंधित अधिकारी को निर्देशन की प्रकृति के हैं जो कि प्रभावी कदम नहीं है। यह तर्क कि ननि, कोटा के देय गैर-उदग्रहणीय/गैर-वसूली योग्य है अपलेखन के लिए सक्षम प्राधिकारयों द्वारा लिए गए निर्णय के साथ समर्थित होने चाहिए। वसूली हेतु अगर समय पर कदम नहीं उठाए जाते हैं तो वसूली न होने की प्रबलतर सम्भावना रहती है।

- आगे, 2008-09 के दौरान ननि के निजी राजस्व ₹ 76.84 करोड़ (जयपुरः ₹ 60.47 करोड़, जोधपुरः ₹ 10.03 करोड़ तथा कोटाः ₹ 6.34 करोड़) 2008-09 के दौरान वेतन के भुगतान, आकस्मिकताएं आदि पर कुल व्यय ₹ 322.38 करोड़ (जयपुर ₹ 204.03 करोड़, जोधपुरः ₹ 54.69 करोड़ तथा कोटाः ₹ 63.66 करोड़) की पूर्ति के लिए भी पर्याप्त नहीं थे जिससे ननि के निजी राजस्व से शहरी जनता को सुचारू नागरिक सेवाएं प्रदान करने तथा पर्याप्त अवसंरचना सृजन के लिए सीमित अवसर बचे थे। ननि सरकार के अनुदान/सहायता पर अधिकांशतः आश्रित थे। ननि ने राजस्व का संग्रहण अधिकतम करने के लिए तथा अपने निजी संसाधनों को नए कर उदग्रहण करते

---

10. ₹ 29.39 करोड ***परिशिष्ट-XIII*** के अनुसार तथा गृह कर (जयपुर : ₹ 260.70 करोड तथा जोधपुर : ₹ 109.56 करोड़) तथा शहरी विकास कर (जयपुर : ₹ 99.50 करोड़, जोधपुर : ₹ 7.77 करोड़ तथा कोटा : ₹ 9.10 करोड़)।
11. ₹ 3.06 करोड़ का भुगतान विभिन्न ठेकेदारों, आपूर्तिकत्ताओं आदि (क्रय खाता के अनुसार) को देय एवं ₹ 1.87 करोड़ राजस्थान शहरी अवसंरचना वित्त और विकास निगम लिमिटेड को मार्च 2010 में चुकाने थे।
12. सामान्य भविष्य निधि अंशदान (₹ 1.18 करोड़), पेंशन निधि अंशदान (₹ 0.90 करोड़) तथा ठेकेदारों को देय (₹ 3.59 करोड़)। इसके अलावा ननि, जोधपुर ने बताया (जून 2010) कि ग्रेच्यूटी अंशदान भी 1992 की अवधि से पहले का बकाया था जिसे ननि द्वारा सितम्बर 2010 की गणना में नहीं लिया जा सका।
13. जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन (जेएनएनयूआरएम), समन्वित आवास और कच्ची बस्तियों के विकास कार्यक्रम तथा लघु और मध्यम शहरों के लिए शहरी अवसंरचना विकास योजना ।

हुए तथा गैर-कर राजस्व के स्त्रोतों को चिन्हित करते हुए या विद्यमान स्त्रोतों से बेहतर वसूली प्रवर्तित करते हुए कोई प्रभावी कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की (अक्टूबर 2010)। एक्जिट बैठक में, संग्रहण कमी के लिए कारण राजस्व वसूली के लिए कर्मचारियों की कमी तथा जनता की लागू देयताओं के भुगतान में अनिच्छा जो कि कर के प्रभारों की पद्धति के परिवर्तन द्वारा सुसाध्य/प्रोत्साहित हुए को बताया। जैसे कि सूचित किया कि ननि, जोधपुर में राजस्व वृद्धि के लिए राजस्व के नये स्त्रोतों जैसा कि मोबाईल टावर्स, विवाह-स्थलों पर कर/शुल्क तथा भूमि विक्रय की संभावना तलाश की जा रही है।

अनुशंसा

ननि को दायित्वों के चुकाने की क्षमता उसके संसाधनों को बढाने के प्रयासों पर ज्यादातर निर्भर है उनको कर और गैर-कर राजस्व के उदग्रहण, आकलन एवं संग्रहण के लिए एक प्रभावी नीति बनाने की आवश्यकता है। राज्य सरकार को एक क्रियाशील सुविधाप्रदाता की भूमिका निभानी चाहिए।

4.1.8 बाध्यकारी कर के संग्रहण में खराब प्रदर्शन

रानपाअ, 1959 की धारा 104(1) के तहत बाध्यकारी कर, जो कि आम तौर पर गृहकर के रूप में जाना जाता है, भवन या भूमि अथवा दोनों (सम्पत्ति) पर जो कि नगरपालिका सीमा के भीतर स्थित हो पर वर्ष 2006-07 तक उद्ग्रहणीय था। वर्ष 2007-08 से, गृहकर को समाप्त कर दिया गया था और सम्पत्तियों के क्षेत्र एवं मूल्य के आधार पर शहरी विकास कर लागू किया गया था।

नगर निगमों में गृहकर और शहरी विकास कर की मांग, संग्रहण और शेष की स्थिति पर एक निजी अभिकरणों द्वारा संचालित ई-गवर्नेंस के माध्यम से नजर रखी जा रही थी। 2005-09 की अवधि की गृहकर और शहरी विकास की मांग व संग्रहण की स्थिति नीचे **तालिका 4.3 से 4.4** में दिया गया है:

तालिका 4.3 : गृहकर की मांग एवं संग्रहण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जयपुर			जोधपुर			कोटा
	कुल मांग	संग्रहण (प्रतिशत)	शेष	कुल मांग	संग्रहण (प्रतिशत)	शेष	
2005-06	उपलब्ध नहीं	22.76	उपलब्ध नहीं	90.65	0.86 (0.95)	89.79	गृहकर का निर्धारण व वसूली कोटा ननि द्वारा नहीं किया गया।
2006-07	266.87	2.99 (1.12)	263.88	110.54	0.86 (0.78)	109.68	
2007-08*	265.14	2.98 (1.12)	262.16	109.68	0.06 (0.05)	109.62	
2008-09*	262.66	1.96 (0.75)	260.70	109.62	0.06 (0.05)	109.56	
* कुल मांग में पूर्व वर्ष की बकाया शामिल है							

(स्त्रोत:संबंधित नगर निगमों से प्राप्त सूचनाएं)

तालिका 4.4 : शहरी विकास कर की मांग एवं संग्रहण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जयपुर			जोधपुर			कोटा		
	कुल मांग	संग्रहण (प्रतिशत)	शेष	कुल मांग	संग्रहण (प्रतिशत)	शेष	कुल मांग	संग्रहण (प्रतिशत)	शेष
2007-08	50.54	3.61 (7.14)	46.93	3.88	0.01 (0.26)	3.87	4.74	0.07 (1.48)	4.67
2008-09	109.82	10.32 (9.40)	99.50	7.97	0.20 (2.51)	7.77	9.42	0.32 (3.40)	9.10

(स्त्रोतःसंबंधित नगर निगमों से प्राप्त सूचनाएं)

यह देखा गया किः

4.1.8.1 ननि, कोटा द्वारा महापौर का गृहकर नहीं लगाने के निर्णय के कारण किसी भी वर्ष में इस कर का संग्रहण नहीं किया गया। निगम के बोर्ड की बैठक के कार्यवृत्त (मई 2003 और मई 2005) दर्शाते है कि निगम के महापौर द्वारा गृहकर वसूल न करने का प्रस्ताव रखा गया जिसका अनुमोदन ननि, कोटा के बोर्ड द्वारा किया गया। मुख्य कार्यकारी अधिकारी (मुकाअ), ननि, कोटा ने स्पष्ट रूप से जोर दिया कि (8 मई 2005) कि गृहकर एक बाध्यकारी कर है और निर्णय के लिए महापौर व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होगें। मुकाअ, ननि, कोटा द्वारा इस गैर कानूनी निर्णय/कार्यवाही को राज्य सरकार के ध्यान में भी लाया गया था। रानपाअ, 1959 की धारा 104 की उपधारा (8) के अनुसार राज्य सरकार, बोर्ड द्वारा उचित कारणों के तहत प्रार्थना और अनुरोध करने पर, उक्त कर के वसूलने में छूट प्रदान कर सकती है। राज्य सरकार इस प्रकार की छूट की स्वीकृति राजपत्र में एक विशेष आदेश प्रकाशित कर दे सकती है मगर ऐसा कोई आदेश अस्तित्व में नहीं था। इसके विपरीत राज्य सरकार ने, रानपाअ, 1959 की धारा 68(3) के तहत गृहकर को एक बाध्यकारी कर बताते हुए जो कि ननि, कोटा द्वारा वसूल किया जाना था, बोर्ड के निर्णय को ही खारिज कर दिया (जनवरी 2006)। एक बाध्यकारी कर होने के कारण ननि, राज्य सरकार द्वारा निर्धारित दिनांक से कर की वसूली के लिए बाध्य थे, जिसे अब वसूल करने की जरूरत है। इसके अलावा, उक्त बाध्यकारी गृहकर की वसूली न करने के लिए जिम्मेदार लोगों के प्रति उचित कानूनी एवं प्रशासनिक कार्यवाही की जानी चाहिए। एक्जिट बैठक में लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार किया था।

4.1.8.2 ननि, जयपुर में गृहकर की वसूली में वर्ष 2005-06 में ₹ 22.76 करोड़ से वर्ष 2008-09 में ₹ 1.96 करोड़ की गिरावट हुई। गृहकर की मांग/बकाया के विरूद्ध ननि, जयपुर व जोधपुर 2005-09 की अवधि में मांग का केवल एक प्रतिशत ही संग्रह कर सकी जो कि कर राजस्व के अधिकतम संग्रहण करने में समय पर व प्रभावी कार्यवाही करने में शिथिलता को इंगित करता है।

ननि में शहरी विकास कर संग्रहण का प्रदर्शन भी प्रोत्साहित करने वाला नहीं था क्योंकि संग्रहण का प्रतिशत 2008-09 के दौरान जयपुर में केवल 9.40, जोधपुर में 2.51 तथा कोटा में 3.40 था।

4.1.8.3 ननि द्वारा गृहकर के कम संग्रहण के लिए कुछ राजनीतिक दलों द्वारा अन्दोलन तथा राज्य सरकार द्वारा अप्रैल 2007 से 100 वर्ग गज तक (वाणिज्यिक)

300 वर्गगज (आवासीय) भूमि व भवनों को उक्त कर में छूट प्रदान करने के कारणों को जिम्मेदार ठहराया जिसके कारण सम्भावित करदाताओं ने कर चुकाने में रूचि नहीं ली और साधारणतया सरकार की ओर से कर समाप्ति/छूट की घोषणा का इन्तजार करते रहे। इन परिस्थितयों ने कानून का पालन करने वाले करदाताओं को हतोत्साहित किया और दोषियों को भविष्य में ननि को देय करों को न चुकाने के लिए प्रोत्साहित किया।

4.1.8.4 ननि में गृहकर व शहरी विकास कर के निर्धारण हेतु मैसर्स ओसवाल डाटा प्रोसेसर्स द्वारा 2005 में सर्वे किया गया था जिसे उसी रूप में शहरी विकास कर हेतु अपना लिया गया। 2005 के बाद हुए नए निर्माण व सम्पत्तियों में हुई बढ़ोतरी के कोई अभिलेख संधारित नहीं किए थे। इस प्रकार, यह विश्वसनीय नहीं था कि सभी संभाव्य सम्पत्तियां जो शहरी विकास कर के लिए निर्धारण योग्य थी को वास्तव में कर के दायरे में लाया गया था।

एक्जिट बैठक में यह बताया गया कि संग्रहण में कमी के वही कारण है जो कि राजस्व के कम संग्रहण के रहे और 2005 के बाद की सम्पत्तियों के डाटाबेस को अद्यतन करने हेतु शीघ्र सर्वे कराया जाएगा।

प्रत्युत्तर मान्य नहीं थे क्योंकि ये कर बाध्यकारी थे और उनका संग्रहण निगमों के दायित्वों को पूरा करने के लिए आवश्यक था। राज्य सरकार एवं निगमों को इन बाध्यकारी करों के उदग्रहण, निर्धारण एवं संग्रहण के लिए आवश्यक कानूनी एवं प्रशासनिक तंत्र का सृजन करना चाहिए था।

अनुशंसा

शहरी विकास कर के संग्रह में विफलता का सामना करना चाहिए। राज्य सरकार को निगमों को ऐसे प्रकरणों का किस प्रकार सामना किया जावे, उदाहरण सहित निर्देश देकर मार्ग-दर्शन देना चाहिए। विश्वसनीय डाटाबेस सुनिश्चित करने हेतु सर्वे किया जाना चाहिए। करदाताओं द्वारा गैर-अनुपालना के निवारण हेतु दण्ड एवं ब्याज के प्रावधान की जांच करने की आवश्यकता है।

4.1.9 गैर कर राजस्व की वसूली का अभाव/कम करने से हानि

4.1.9.1 भवन निर्माण अनुमति शुल्क, नियमन प्रभार आदि

- ननि, जोधपुर एवं नगर सुधार न्यास (यूआईटी), जोधपुर (अब जोधपुर विकास प्राधिकरण), नगरपालिका भवन उपनियम जो कि नवम्बर 1945 से प्रभावी है के प्रावधानों के तहत जोधपुर शहर के भवनों के निर्माण को नियमित करते रहे थे। बाद में यूआईटी, जोधपुर द्वारा यूआईटी जोधपुर भवन निर्माण उपनियम 2001 तैयार किए गए जो कि राज्य सरकार के राजपत्र में 4 जनवरी 2002 को प्रकाशित हुए जिन्हें जोधपुर नगर निगम द्वारा भी अनुसरण कर लिए गए थे।

अभिलेखों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि (i) यूआईटी, जोधपुर ने 12 भवन के मालिकों को बिना अनुमति के या स्वीकृत योजनाओ/नक्शें के विपरीत निर्माण के लिए हेतु 1997-99 के दौरान भवन निर्माण अनुमति शुल्क/नियमन प्रभार की राशि ₹ 1.13 करोड़

जमा कराने के नोटिस जारी किए थे। तथापि, कालोनियां और पत्रावलियां ननि, जोधपुर को हस्तांतरित होने के बावजूद ननि द्वारा वसूली में तेजी लाने के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए तथा (ii) ननि, जोधपुर ने भवन नियमन उपनियम 2001 के तहत 13 प्रकरणों में वसूलनीय ₹ 13.77 लाख[14] की बजाए ₹ 1.36 लाख की वसूली कर (2006-09) भवन निर्माण की अनुमति दी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 12.41 लाख के शुल्क की कम वसूली हुई जो कि नवम्बर 2009 तक वसूल नहीं की जा सकी। एक्जिट बैठक के दौरान निगम ने बताया कि दोषी कर्मियों के विरूद्ध कार्यवाही शुरू की जाएगी।

- जयपुर विकास प्राधिकरण (भवनों के अनियमित निर्माण का नियमन) विनियम, 1989 के अनुसार कोई भी अनियमित निर्माण अनाधिकृत निर्माण के क्षेत्र के आरक्षित मूल्य का दोगुणा प्रभार जमा कराने पर नियमित किया जा सकता है। यह पाया गया कि ननि, जयपुर ने एक व्यक्ति को 5,903.56 वर्गमीटर निर्मित क्षेत्र का एक बहु-मंजिल व्यवसायिक भवन के निर्माण की अनुमति (अप्रैल 2006) दी। तथापि, अतिरिक्त 292.82 वर्गमीटर क्षेत्र में अनाधिकृत निर्माण किया गया था। ननि ने अनाधिकृत निर्माण को नियमन प्रभार की वसूली कर नियमित करने का निर्णय (फरवरी 2008) में लिया। ननि के आयुक्त (योजना) ने ₹ 14.32 लाख[15] का नोटिस भवन मालिक को बहुत देरी से जारी किया (मई 2009) जिसे दिसम्बर 2011 तक वसूल नहीं किया जा सका। एक्जिट बैठक में यह सूचित किया गया कि भवन निर्माता द्वारा भवन मानचित्र की अनुमति हेतु आवेदन करने पर अनाधिकृत निर्माण पर शास्ति आरोपित की गई थी। चूंकि निर्माता ने शास्ति की राशि जमा नहीं कराई उसका भवन मानचित्र का अनुमोदन नहीं किया गया है। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि ननि शास्ति की राशि वसूली हेतु रानपाअ, 1959 के प्रावधानों का सहारा लेने में विफल रहा। इसके अलावा, अनाधिकृत निर्माण के खिलाफ कोई कार्यवाही किया जाना भी नहीं पाया गया।

4.1.9.2 अधिवास प्रमाण-पत्र शुल्क

जयपुर विकास प्राधिकरण (जयपुर क्षेत्र भवन) विनियम, 2000 (ननि, जयपुर द्वारा भी अंगीकृत) ने अनुबंधित किया कि 15 मीटर से अधिक ऊँचाई वाले भवन का निर्माण पूर्ण होने के बाद, उस ऊँचे भवनों में रहने वाले लोगों की सुरक्षा के विचार से, भवन मालिकों को आवासीय भवनों के लिए ₹ 15 प्रति वर्गमीटर एवं व्यवसायिक/संस्थागत भवनों के लिए ₹ 30 प्रति वर्गमीटर का भुगतान कर अधिवास प्रमाण-पत्र प्राप्त करना था।

यह पाया गया कि ननि, जयपुर ने 2005-09 की अवधि के दौरान एक भी पूर्णता/अधिवास प्रमाण-पत्र जारी नहीं किया था यद्यपि 110 बहु-मंजिल भवनों (44 आवासीय भवन 3,17,923 वर्गमीटर निर्मित क्षेत्र तथा 66 व्यवसायिक/संस्थागत भवन 6,29,376 वर्गमीटर निर्मित क्षेत्र) के निर्माण की अनुमति मार्च 2007 तक अर्थात तीन वर्ष पूर्व निगम द्वारा दी गई थी तथा 20 प्रकरणों में तो निगम के मुख्य अग्निशमन अधिकारी द्वारा स्थाई "अग्नि का अनापत्ति प्रमाण-पत्र" भी जारी किया जा चुका था जो

14. जांच शुल्क : ₹ 0.46 लाख, मलबा शुल्क : ₹ 0.59 लाख तथा भवन अनुमति शुल्क : ₹ 12.72 लाख।
15. प्लान/नक्शा अनुमोदन शुल्क : ₹ 4.43 लाख, मलबा प्रभारः ₹ 0.10 लाख और नियमन प्रभार : ₹ 10.54 लाख घटा ₹ 0.75 लाख पूर्व में जमा।

इंगित करता है कि इन भवनों का निर्माण पूर्ण हो चुका था। इस प्रकार, निगम द्वारा भवनों के सत्यापन और मांग निकालने में ढिलाई बरतने के परिणामस्वरूप अधिवास प्रमाण-पत्र शुल्क की राशि ₹ 2.37 करोड़ की वसूली का अभाव रहा। भवन विनियम में यह प्रावधान था कि निगम द्वारा अधिवास प्रमाण-पत्र जारी होने से पहले जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (जविविनिलि) द्वारा स्थायी विद्युत संबंध प्रदान नहीं करना चाहिए जिससे अधिवास प्रमाण-पत्र शुल्क की वसूली सुनिश्चित हो सके। तथापि, उपरोक्त निष्कर्ष बताते हैं कि जविविनिलि स्थायी विद्युत संबंध जारी करते समय भवन विनियम प्रावधानों का पालन नहीं कर रहा था। उक्त मामले "विद्युत आपूर्ति (सेवा और शर्तें) नियम, 2004" से सहसंबंधित थे जिनमें स्थायी विद्युत संबंध को स्वीकृति से पूर्व नगरपालिका प्राधिकारियों से अधिवास प्रमाण-पत्र प्राप्त करने की कोई आवश्यकता नही है। लेखापरीक्षा की राय में, जविविनिलि, जविप्र/ननि के भवन विनियमों से शासित नहीं होता है वरन् विद्युत अधिनियम, 2003 से शासित होते है तथा विद्युत संबंध देने के बारे में विद्युत विनियामक आयोग द्वारा दिए गए निर्देशों से शासित होता है। इस प्रकार, ननि के उद्देश्य हासिल नहीं हो रहे थे इसलिए अधिवास प्रमाण-पत्र शुल्क की वसूली करने के लिए प्रावधानों एवं प्रक्रियाओं में उचित परिवर्तन करने पर विचार करने की आवश्यकता है। एक्जिट बैठक के दौरान निदेशालय एवं नगरीय निकाय के अधिकारी लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण से सहमत थे और कहा कि उनके पास आवश्यक तकनीकी क्षमता नहीं थी। राज्य सरकार ने निवासियों की सुरक्षा के आशय को दृष्टिगत रखते हुए इस मुद्दे को विस्तार से देखने पर सहमति दी।

4.1.9.3 विज्ञापन शुल्क

ननि, कोटा ने यूनिपोल का आकार 160 वर्गफीट (16 फीट x 10 फीट) निर्धारित किया जिसमें से 32 वर्गफीट (16 फीट x 2 फीट) अर्थात 20 प्रतिशत स्थान सरकारी/कार्यालयीन संदेशों के लिए आरक्षित रखना था। विज्ञापन एजेंसियों ने ननि, कोटा को 2007-09 की अवधि के लिए यूनिपोलों पर विज्ञापन शुल्क के लिए ₹ 52.68 लाख का भुगतान बिना सरकारी/कार्यालयीन संदेश के लिए कोई स्थान छोड़े किया। इस प्रकार, आरक्षित स्थान पर विज्ञापन दर्शाने पर विज्ञापन शुल्क ₹ 13.17 लाख[16] बनता है जो कि अक्टूबर 2009 तक वसूला नहीं गया था। ननि, कोटा ने बताया (अक्टूबर 2009) कि एजेंसियों को राशि जमा कराने का नोटिस जारी किए जा चुके थे। एक्जिट बैठक में ननि ने कहा कि राशि की वसूली की जा चुकी है लेकिन वसूली के समर्थन में कोई दस्तावेज सत्यापन हेतु उपलब्ध नहीं कराए गए।

4.1.9.4 पशु मेला शुल्क

ननि, जयपुर द्वारा रामगढ़ रोड़, सूगली नदी पर प्रत्येक शनिवार को एक पशु हटवाड़ा (पशु मेला) का आयोजन किया जा रहा था। पशुओं की चढ़ाई/उतराई, प्रवेश व निकास पर ननि द्वारा निर्धारित दर से पशुओं के प्रकार व आकार के अनुसार शुल्क की वसूली या तो निगम के स्वयं के कर्मचारियों द्वारा या सार्वजनिक नीलामी (निजी संवेदक) द्वारा

16. ₹ 52.68 लाख 80 प्रतिशत स्थान के लिए था, इसलिए ₹ 52.68 लाख x 20/80 = ₹ 13.17 लाख 20 प्रतिशत स्थान के लिए गणना की गई।

की जाती थी। तथ्यों/प्रवृत्ति[17] का पता होने के बावजूद कि, निजी संवेदकों के द्वारा प्राप्त राशि आनुपातिक रूप से स्वंय के कर्मचारियों द्वारा एकत्रित राशि से बहुत अधिक थी, ननि ने 2006-09 की अवधि के दौरान सफलतम संवेदक को समय पर अनुमति पत्र जारी करने में विफल रहा और मेला शुल्क अपने स्वयं के कर्मचारियों द्वारा वसूल किया। इससे ₹ 5.24 करोड़ के राजस्व की हानि हुई जैसाकि नीचे **तालिका 4.5** में इंगित किया है:

तालिका 4.5 : पशु मेला शुल्क के राजस्व की हानि

(₹ लाख में)

राजस्व की हानि की अवधि	अनुपातिक राशि जो संवेदकों द्वारा प्राप्त की सकती थी		राजस्व की हानि की अवधि में वास्तव में वसूल/प्राप्त शुल्क का ब्यौरा		राजस्व में हानि की राशि	हानि का कारण
	गणना का आधार	राशि	जिसके माध्यम से	राशि		
अप्रैल 2006 से फरवरी 2007 (11 माह)	2005-06 के दौरान (12 माह) संवेदक द्वारा प्राप्त वास्तविक आय ₹ 2.00 करोड़	183.33	स्वयं के कर्मचारियों के माध्यम से (जोन आयुक्त के अनुसार राशि)	57.41	125.92	सफल संवेदकों को समय पर अनुमति पत्र जारी करने में विफल
मार्च 2007 से मार्च 2008 (13 माह)	मार्च 2007 से मार्च 2008 तक की अवधि (13 माह) के लिए संवेदक 'ए' द्वारा उच्चतम नीलामी की राशि ₹ 3.50 करोड़ का प्रस्ताव दिया गया	350.00	मार्च 2007 से 9 अगस्त 2007 तक की अविध में स्वयं के कर्मचारियों के माध्यम से। 10 अगस्त 2007 से मार्च 2008 के दौरान संवेदक 'ए' से प्राप्त	9.10 207.57	133.33	-वही-
अप्रैल 2008 से मार्च 2009 (12 माह)	मई 2008 से मार्च 2009 (11 माह) की अवधि लिए संवेदक 'बी' द्वारा उच्चतम नीलामी राशि ₹ 2.76 करोड़ का प्रस्ताव दिया गया	301.09	वार्षिक लेखों के अनुसार स्वयं के कर्मचारियों के माध्यम से	36.41	264.68	-वही-
योग		**834.42**		**310.49**	**523.93**	

एक्जिट बैठक के दौरान ननि, जयपुर ने प्रत्युत्तर दिया कि स्वयं के कर्मचारियों द्वारा वसूली की अवधि में पशुओं की बिक्री/खरीद कम हुई थी तथा लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गई हानि स्वीकार्य नहीं थी। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि ननि कर्मचारियों द्वारा

17. 2002-03 से 2005-06 के दौरान प्राप्त उच्चतम बोलियों की राशि ₹ एक करोड़ (2002-03 में) तथा ₹ दो करोड़ (2005-06 में) प्रति वर्ष थी जबकि अपने कर्मचारियों द्वारा एकत्र राशि अप्रैल से जुलाई 2003 के दौरान ₹ 2.62 लाख तथा अप्रैल से मई 2004 के दौरान ₹ 0.83 लाख थी।

निविदा की स्वीकृति में विलम्ब[18] हुआ था। राजस्व में रिसाव के तथ्य को मुकाअ, ननि, जयपुर द्वारा अपने यूओ नोट दिनांक 20 नवम्बर 2009 में स्वीकार किया गया था। ननि, जयपुर और राज्य सरकार के अधिकारी हानि के लिए जिम्मेदार थे।

4.1.9.5 अचल सम्पत्तियों के हस्तान्तरण पर अधिशुल्क

ननि, जयपुर एवं कोटा द्वारा बनाए गए एवं राज्य सरकार (स्वाशावि)[19] द्वारा विधिवत रूप से अनुमोदित नियमों के अनुसार नगरपालिका क्षेत्र में स्थित अचल सम्पत्तियों के हस्तान्तरण पर पंजीयन कार्यालय में उन्हें पंजीकरण के पहले अचल सम्पत्ति की कीमत का 0.5 प्रतिशत अधिशुल्क वसूलनीय था। ये नियम राजपत्र में प्रकाशन की दिनांक क्रमशः 14 फरवरी 2007 और 12 जुलाई 2007 के एक माह बाद लागू होने थे। बाद में, राज्य सरकार (स्वाशावि) द्वारा दिनांक 28 जनवरी 2008 के सामान्य अधिसूचना द्वारा अधिशुल्क की वसूली स्थगित कर दी गई। स्वाशावि द्वारा वह पत्रावली जिसमें स्थगन का निर्णय लिया गया था, उपलब्ध नहीं (जनवरी 2012) करवाई गई। स्थगन की सूचना के पहले राज्य सरकार को रानपाअ, 1959 की धारा 298 में दिए अनुसार संबंधित निगमों को सूचना जारी करने और उनको सुनने की प्रक्रिया का पालन करना चाहिए था। संबंधित पत्रावली की अनुपलब्धता से स्थगन के कारण, प्रक्रिया और प्राधिकार को सत्यापित करना संभव नहीं हुआ है।

यह पाया गया कि यद्यपि ननि, जयपुर द्वारा वर्ष 2007-08 के वार्षिक बजट में अचल सम्पत्तियों के स्थानान्तरण पर अधिशुल्क से ₹ 10 करोड़ का लक्ष्य निर्धारित किया गया था लेकिन कोई भी राशि वसूल नहीं की। ननि, कोटा ने बहुत देर से दिनांक 17 सितम्बर 2007 से इसकी वसूली प्रारम्भ की। इस प्रकार, अधिशुल्क की वसूली नहीं करने/देरी से वसूली करने से ननि, जयपुर एवं कोटा को ₹ 12.18 करोड़[20] के राजस्व की हानि हुई। ननि, कोटा ने तर्क दिया (जुलाई 2009) कि 13 अगस्त 2007 से 26 सितम्बर 2007 की समयावधि अधिसूचना को लागू करने में लगा हुआ माना गया था।

---

18. वर्ष 2007-08 के लिए नीलामी 2 मार्च 2007 से 31 मार्च 2008 की अवधि के लिए की गई थी। 1 मार्च 2007 को नीलामी की राशि ₹ 3.50 करोड़ स्वीकार नहीं की गई थी लेकिन खारिज करने की प्रक्रिया अंतिम नहीं की गई थी, जिसके कारण अभिलेख मे उपलबध नहीं है। न्यायालय के आदेश पर दिनांक 10 अगस्त 2007 से मार्च 2008 के लिए कार्य उसी संवेदक को देना पड़ा। इस प्रकार इस हानि के लिए सीधे तौर पर ननि, जयपुर के कर्मियों की कार्यशैली जिम्मेदार है। मई 2008 से मार्च 2009 की अवधि के लिए नीलामी 26 अप्रैल 2008 को की गई थी और 1/4 राशि जमा कराने का नोटिस दिनांक 1 अक्टूबर 2008 को दिया गया जो कि संवेदक द्वारा स्वीकार नहीं की गई क्योंकि कुल 48 (शनिवार) जिनके लिए निकाली गई थी में से 22 (शनिवार) निकल चुके थे। हानि के लिए ननि, जयपुर एवं राज्य सरकार जिम्मेदार हैं।
19. नगर निगम, जयपुर (अचल सम्पत्तियों के हस्तान्तरण पर अधिशुल्क) नियम, 2005 और नगर निगम, कोटा (अचल सम्पत्तियों के हस्तान्तरण पर अधिशुल्क) नियम, 2007 राजस्थान गजट में क्रमशः दिनांक 14 फरवरी 2007 और 12 जुलाई 2007 को प्रकाशित हुए।
20. जयपुर में अप्रैल 2007 से जनवरी 2008 की अवधि में आठ उप-पंजीयकों के यहां 29,919 सम्पत्तियां जिनका मूल्य ₹ 2,357.90 करोड़ (लगभग) था, पंजीकृत हुई पर अधिशुल्क राशि ₹ 11.79 करोड़ और कोटा में 13 अगस्त 2007 से 26 सितम्बर 2007 की अवधि में दो उप-पंजीयकों के यहां 514 सम्पत्तियां जिनकी कीमत ₹ 78.45 करोड़ (लगभग) थी का अधिशुल्क राशि ₹ 0.39 करोड़ था।

उक्त तर्क स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नियमों के राजपत्र में प्रकाशन की दिनांक के बाद एक माह का समय पहले से ही अधिसूचना में दिया जा चुका था। एक्जिट बैठक के दौरान यह कहा गया था कि ननि, जयपुर ने विरोध के कारण, अधिशुल्क वसूल नहीं किया, इसलिए इसे राज्य सरकार द्वारा 28 जनवरी 2008 को वापस लेना पड़ा। जबकि ननि,कोटा में वसूली में हुई देरी के लिए बताया कि उप पंजीयक कार्यालय अधिशुल्क की वसूली नहीं कर रहा था और ननि को स्वयं ही वसूली करनी पड़ी। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि कानूनी प्रावधानों का पालन नहीं करने से ननि को ₹ 12.18 करोड़ की हानि हुई। नगर निगमों को संबंधित पंजीकरण प्राधिकारियों से सूचना एकत्र करते हुए 28 जनवरी 2008 तक की अवधि तक का बकाया कर की वसूली करनी चाहिए।

4.1.9.6 विवाह स्थलों के पंजीकरण/अनुज्ञा शुल्क

विवाह स्थलों के पंजीकरण की उप-विधियों[21] के अनुसार कोई भी व्यक्ति ननि से अनुज्ञा प्राप्त किए बिना विवाह स्थल का संचालन नहीं करेगा। अनुज्ञा शुल्क विवाह स्थल की श्रेणी के अनुसार ननि द्वारा निर्धारित की गई दरों से प्रत्येक वर्ष भुगतान योग्य थी।

यह पाया गया कि:

- जयपुर में, सिविल लाइन्स जोन के 100 विवाह स्थलों को 2006-07 के मध्य (जुलाई से मार्च) में पंजीकृत किया गया था, लेकिन अनुज्ञा शुल्क उप-विधियों के अनुसार पूरे वर्ष का वसूलने के बजाए शेष अवधि के लिए वसूला गया परिणामस्वरूप ₹ 5.66 लाख की कम वसूली हुई। ननि, जयपुर के चार जोनो में अनुवर्ती वर्षों में (2007-10) 65 विवाह स्थलों का नवीनीकरण नहीं किया गया था परिणामस्वरूप ₹ 11.20 लाख[22] की फीस तथा इसके अलावा नवीनीकरण नहीं होने से वसूलनीय जुर्माना राशि की वसूली नहीं हुई। ननि ने एक्जिट बैठक ने बताया कि उप-विधियां 6 जुलाई 2006 को प्रकाशित की गई थी इसलिए वर्ष 2006-07 के लिए पूरे वर्ष की वसूली नहीं की गई थी। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि उपविधियां अनुपातिक आधार पर वसूली का प्रावधान नहीं करती है।

- जोधपुर में, 237 विवाह स्थलों में से 41 विवाह स्थल बन्द होना सूचित किया गया था और 68 स्थालों/मकानों का पंजीकरण नहीं किया गया था परिणामस्वरूप ₹ 3.40 लाख की पंजीयन शुल्क की वसूली नहीं हुई। छः विवाह स्थल वार्षिक शुल्क जमा करा रहे थे। ननि, जोधपुर द्वारा 13 विवाह स्थलों से अनुज्ञा शुल्क फीस के लिए ₹ 19.14 लाख की मांग (जून-अगस्त 2009) की गई मगर मात्र ₹ 0.65 लाख की ही वसूली की जा सकी और शेष राशि ₹ 18.49 लाख अवसूलनीय रहे (अक्टूबर 2009)। शेष 177 विवाह स्थलों का ब्यौरा (109 पंजीकृत एवं 68 अपंजीकृत) उदाहरणार्थ उनका क्षेत्रफल, पंजीकरण/अनुज्ञा का नवीनीकरण, मांग निकालना, अनुज्ञा शुल्क की वसूली आदि, ना

21. जयपुर नगर निगम (विवाह स्थल) उपनियम, 2005 और नगर निगम, जोधपुर (विवाह स्थल) उप-नियम, 2008।
22. सिविल लाइन्स जोन : ₹ 9.70 लाख 2007-08 के लिए (45 स्थल); हवा महल (पूर्व) जोन : ₹ 0.35 लाख 2008-10 के लिए (तीन स्थल); मानसरोवर जोन : ₹ एक लाख 2007-09 के लिए (दो स्थल) तथा सांगानेर जोन : ₹ 0.15 लाख 2008-09 के लिए (एक स्थल)।

तो पत्रावली में उपलब्ध था ना ही संग्रह कर लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया था (अक्टूबर 2009)। एक्जिट बैठक के दौरान यह बताया गया कि विवाह स्थलों के पंजीकरण एवं बकाया की वसूली के लिए कार्यवाही की जा रही है।

4.1.9.7 डेयरी बूथ का किराया

राज्य सरकार के स्वाशावि ने नगरपालिकाओं को डेयरी दूध बूथों से (प्रत्येक 6 फीट x 6 फीट आकार) ₹ 500 प्रतिमाह किराया वसूल करने के निर्देश जारी किए (जनवरी एवं दिसम्बर 2001)। बाद में (जून 2005) बूथों पर प्रतिदिन दूछ की बिक्री मात्रा के अनुसार श्रेणी बनाकर ₹ 400 से ₹ 850 प्रति बूथ प्रतिमाह विभिन्न श्रेणीवार किराया निश्चित किया गया।

यह पाया गया किः

ननि, जयपुर द्वारा कराए गए सर्वे (2002-03) के अनुसार 562 डेयरी बूथ जयपुर डेयरी के तहत संचालित थे। इन डेयरी बूथों की 2002-05 की अवधि के लिए निगम की ₹ 1.71 करोड़ के किराए की मांग के एवज में, जयपुर डेयरी द्वारा मात्र ₹ 0.85 करोड़ भुगतान किए गए थे व शेष ₹ 0.86 करोड़ की 18 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज के साथ यद्यपि निगम द्वारा मांग रखी गई, फरवरी 2010 तक ननि, जयपुर को भुगतान नहीं किया गया था। 2005-06 से आगे, जयपुर डेयरी द्वारा केवल 405 डेयरी बूथों का श्रेणीवार भुगतान किया जा रहा था और शेष 157 डेयरी बूथों का ना तो किराए का भुगतान किया गया था ना ही निगम को उनकी श्रेणीवार वर्णन उपलब्ध कराया गया था जिससे बकाया किराए की राशि की गणना नहीं की जा सकी। एक्जिट बैठक के दौरान यह बताया गया कि जयपुर डेयरी को ₹ 2.82 करोड़ के बकाया की वसूली के लिए एवं ब्यौरा उपलब्ध कराने के लिए समय-समय पर नोटिस जारी किए गए थे, लेकिन जयपुर डेयरी एक सरकार के नियंत्रणाधीन निकाय ने इस राशि का भुगतान नहीं किया।

- जोधपुर में, जोधपुर ननि द्वारा किए गए सर्वे के अनुसार (मई 2001) 198 डेयरी दूध बूथ थे। बाद में, निगम के राजस्व अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2008) कि वहां पर 169 बूथ थे, जिनमें से 89 बूथ अनाधिकृत रूप से संचालित हो रहे थे। यह पाया गया कि ननि ने 89 अनाधिकृत बूथों से किराए की वसूली हेतु कोई कार्यवाही शुरू नहीं की। एक्जिट बैठक के दौरान बताया गया कि दूध बूथों के बजाए दुकानों से बेचा जा रहा था और इसलिए बूथों की संख्या घट गई। यह भी कहा गया था कि 36 बूथों से राशि की वसूली की जा चुकी है और शेष 53 बूथों से वसूली की कार्यवाही की जा रही है।

4.1.9.8 पार्किंग प्रभार

खुली बोली आमंत्रित कर, ननि, जयपुर ने पांच पार्किंग स्थलों से पार्किंग प्रभारों की वसूली हेतु, 2006-07 की अवधि के लिए (पांच) और 2007-08 हेतु (एक) छः सफल बोलीदाताओं (संवेदकों) को कार्य सौंपा। अनुबन्ध की सेवा शर्तों के अनुसार, आज्ञा-पत्र जारी होने की दिनांक को संवेदक द्वारा संविदा राशि का 1/4 हिस्सा जमा कराना था और शेष तीन समान किस्तों में आज्ञा-पत्र जारी होने के 30वें, 120वें और 180वें दिन जमा करानी थी। कोई भी किस्त नियत तिथि पर जमा कराने में चूक होने पर अनुबंध

तुरन्त प्रभाव से समाप्त किया जा सकता था और पार्किंग संवेदक की जोखिम और कीमत पर संचालित किया जाना था। यह पाया गया कि नियत तिथियों पर किस्तों के भुगतान में चूक होने पर निगम ने दो से छः माह की देरी से अनुबन्ध समाप्त किए और शेष अवधि में अपने कर्मचारयों द्वारा पार्किंग शुल्क वसूल किए। निगम द्वारा शुल्क वसूली की लागत को समायोजन करने के बाद दोषी संवेदकों से जोखिम और कीमत के पेटे ₹ 24.94 लाख वसूलनीय रहे जो कि ननि, जयपुर द्वारा मार्च 2010 तक वसूल नहीं किए जा सके। एक्जिट बैठक के दौरान यह बताया गया कि मार्च 2011 में सभी मामलों में पंजीकृत नोटिस जारी किए जा चुके हैं और रानपाअ, 2009 के प्रावधानों के तहत बकाया की वसूली के प्रयास किए जा रहे है। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि नोटिस पत्र जारी करने और प्रभावी कार्यवाही करने में अवर्णनीय देरी हुई।

4.1.10 आन्तरिक नियन्त्रण

नगर निगमों में, सार्वजनिक धन की हानि से रक्षा और त्रुटियों और अनियमितताओं का पता लगाने एवं संरक्षण के लिए कोई पर्याप्त और व्यवस्थित आन्तरिक जांच-तंत्र नहीं था, यद्यपि नियमों के तहत होना आवश्यक[23] है। बजट में स्वीकृत राशि से अधिक व्यय, राजस्व के संग्रहण में महत्वपूर्ण कमी, उदग्रहण/वसूली का अभाव/कम लगाने के कारण राजस्व की हानि लेखापरीक्षा में देखी गई। निर्धारित रिकार्ड जैसे कि गैस-कर राजस्व की मांग, संग्रह और बकाया के रजिस्टर[24] तथा जब्त सम्पत्तियों का रजिस्टर[25] या तो पूरी तरह से संधारित नहीं किए गए थे या पूर्ण विवरण के बिना संधारित थे। विभिन्न नियंत्रणों में इन त्रुटियों/कमियों ने ननि में आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति की कमजोरी और अपर्याप्तता इंगित किया।

4.1.11 अनुश्रवण

नगर निगमों में अनुश्रवण तंत्र शिथिल था जैसे कि 2005-09 की अवधि में नियमानुसार बोर्ड और कार्यकारी समिति प्रत्येक की 48 बैठकें आयोजित की जानी थी, वास्तव में मात्र ननि, जयपुर में प्रत्येक की 16 बैठकें (33 प्रतिशत), ननि, जोधपुर में बोर्ड की 17 बैठकें (35 प्रतिशत) और कार्यकारी समिति की छः बैठकें (13 प्रतिशत) और ननि, कोटा में बोर्ड की 16 बैठकें (33 प्रतिशत) आयोजित हुई। इस प्रकार, ननि के इन शीर्ष संस्थाओं जिसमें मुख्यतः जन-प्रतिनिधि होते हैं को निगम प्रशासन/कर्मचारियो द्वारा किए गए वित्तीय प्रबन्धन पर अनुश्रवण के लिए अभिप्रेत अवसर उपलब्ध नहीं कराए गए।

4.1.12 निष्कर्ष

बजट समय पर तैयार नहीं किए गए थे। उपार्जन आधारित लेखे तैयार नहीं किए गए, जिसके अभाव में सम्पत्तियों और देनदारियों की स्थिति को सत्यापित नहीं किया जा सका। लेखा परीक्षित ननि में राजस्व प्रशासन की सम्पूर्ण घटनाओं का अनुक्रम जो कि निर्धारण से शुरू होकर, मांग, संग्रह और लेखांकन मोटे तौर पर अस्तित्व में नहीं है,

23. रानपालेनि, 1963 नियम 11।
24. रानपालेनि, 1963 के अन्तर्गत निर्धारित फार्म संख्या 2,8 एवं 9।
25. रानपालेनि, 1963 के नियम 24(2) में के तहत फार्म 5ए।

जिसके परिणामस्वरूप ₹ 516.02 करोड़ की भारी बकाया रहे व राजस्व की हानि हुई। सभी सम्पत्तियों/अनाधिकृत निर्माण का सर्वे नियमितरूप से नहीं किया गया था और राजस्व की चोरी और रिसाव को रोकने को बुनियादी अभिलेख उचित रूप से संधारित नहीं किए गए थे। ननि, जयपुर भवन निर्माण अनुमति शुल्क और नियमन प्रभार की वसूली के लिए नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने में विफल रहा। पशु मेला शुल्क की वसूली संवेदकों से करने की तुलना में कर्मचारियों द्वारा करने पर भी राजस्व के स्त्रोत में रिसाव था। सार्वजनिक धन की हानि के विरूद्ध सुरक्षा में त्रुटियों और अनियमितताओं का पता लगाने और रोकने को ननि के पास पर्याप्त और व्यवस्थित आन्तरिक जांच तंत्र नहीं था। इस प्रकार ननि, निजी आय में पर्याप्त वृद्धि एवं व्यय पर उचित नियत्रण किए बिना, गुणवत्तापूर्ण नागरिक सेवाएं प्रदान करने की एवं नगरीय जनता की बढ़ती आवश्यकताओं हेतु पर्याप्त अवसंरचना का सृजन करने की सम्भवना नगण्य थी।

4.2 नगर निगमों में ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन सहित स्वच्छता

कार्यकारी सार

राजस्थान नगर पालिका अधिनियम (रानपाअ), 1959 (राजस्थान नगर पालिका अधिनियम, 2009 द्वारा प्रतिस्थापित) प्रत्येक बड़े शहरी क्षेत्र में नगर निगम (ननि) की स्थापना एवं समाविष्ट करने का प्रावधान किया। तीनों ननि (जयपुर, जोधपुर एवं कोटा) की 2005-09 की अवधि के लिए ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन सहित स्वच्छता की निष्पादन लेखापरीक्षा सम्पादित (जुलाई 2009 से अप्रैल 2010) की गई जिसमें पाया गया कि अधिसूचना के नौ वर्षों के बाद भी ननि में नगरीय ठोस अपशिष्ट (एमएसडब्ल्यू) नियम, 2000 के कार्यान्वयन में धीमी प्रगति हुई जिससे परिवेशी वायु और पानी की गुणवत्ता में गिरावट हुई। कमी के बावजूद ननि द्वारा 452 सफाईकर्मियों को काम की अन्य मदों पर लगाया गया। घर-घर कचरा संग्रहण और पृथक्करण पूर्ण रूप से नहीं किया गया तथा कचरे के वैज्ञानिक निपटान हेतु स्वास्थ्यकर भूमिभरण स्थापित नहीं की गई। ननि, जयपुर द्वारा कचरे की अधिकतम मात्रा के गलत आकलन के कारण अपशिष्ट के परिवहन के लिए लगाए गए निजी संवदेको को ₹ 3.47 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया गया। ननि, जयपुर तथा जोधपुर ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन (एसडब्ल्यूएम) एवं सड़कों/नालियों की सफाई और अपशिष्ट संग्रहण एवं परिवहन में लगातार कमियों/खामियों के बावजूद संवेदकों के विरूद्ध कार्यवाही करने में विफल रहा।

4.2.1 प्रस्तावना

राजस्थान नगर पालिका अधिनियम (रानपाअ), 1959[26] प्रत्येक बड़े शहरी क्षेत्र में नगर निगम की स्थापना एवं समाविष्ट करने का प्रावधान करता है। राजस्थान में पांच ननि[27] थे (मार्च 2009)। ननि को ऐसे प्राथमिक एवं अनुषंगी कार्यों का निष्पादन करना एवं ऐसी शक्तियों का प्रयोग करना अपेक्षित है जैसे कि रानपाअ के विभिन्न धाराओं में सम्मिलित है। उनके मुख्य कार्यों में अन्य के साथ-साथ ननि क्षेत्र में स्वच्छता अर्थात गलियों, सड़कों, नालियों को बुहारना/सफाई करना इत्यादि, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सड़कों, नालियों, सीवरेज इत्यादि का निर्माण (विकासात्मक कार्य) तथा भवनों के निर्माण का नियमन शामिल है।

4.2.2 संगठनात्मक ढांचा

स्वायत्त शासन विभाग (स्वाशावि) सभी प्रशासनिक प्रयोजनों हेतु सभी नगरपालिकाओं का नियन्त्रण विभाग है। यह राज्य के सभी नगरीय निकायों के लिए राज्य स्तर पर अनुश्रवण एवं समन्वय के कार्य का निष्पादन भी करता है। इस विभाग के अधीन शहरी स्थानीय निकायों के दिन-प्रतिदिन के कार्यों की देखभाल करने हेतु एक निदेशालय है।

26. बाद में, 15 सितम्बर से रानपाअ, 2009 द्वारा प्रतिस्थापित।
27. अजमेर (जुलाई 2008 से), बीकानेर (अगस्त 2008), जयपुर (दिसम्बर 1992), जोधपुर (दिसम्बर 1992) तथा कोटा (जनवरी 1993)।

प्रशासकीय विभाग और ननि के अधिकारियों के कर्त्तव्य एवं शक्तियों को नीचे **तालिका 4.6** में दर्शाया गया है:

तालिका 4.6 : अधिकारियों के कर्त्तव्य एवं दायित्व

शासन सचिव, स्वायत्त शासन विभाग	नगर निगमों (ननि) पर प्रशासन और पूर्ण नियन्त्रण हेतु उत्तरदायी है।
निदेशक, स्थानीय निकाय	स्थानीय निकाय निदेशालय का कार्यकारी प्रमुख जो ननि की गतिविधियों के समन्वय, नियन्त्रण और अनुश्रवण हेतु उत्तरदायी है।
मुख्य कार्यकारी अधिकारी (मुकाअ)	रानपाअ, 1959 (अब 2009) एवं इसके अन्तर्गत निर्मित नियमों, उपनियमों द्वारा प्रदत्त अथवा सौंपे गए अथवा उनको प्रत्यायोजित शक्तियों के उपयोग एवं कर्त्तव्यों के निवर्हन हेतु उत्तरदायी है। यह नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन एवं हथालन) नियम, 2000 के तहत कर्त्तव्यों के निवर्हन के लिए भी उत्तरदायी है।

4.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन सहित स्वच्छता की निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई थी कि:

- ननि द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन सहित स्वच्छता कार्य मितव्ययी, कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी रूप से किया गया था;
- ननि द्वारा निर्बाध निष्पादन के लिए मानव शक्ति, सामग्री और मशीनों के सर्वोत्तम उपयोग को सुनिश्चित किया गया था; तथा
- अनुश्रवण तंत्र उपयुक्त एवं प्रभावी था।

4.2.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा के निर्धारित मापदण्ड के सन्दर्भ में आयोजित की गई:

- रानपाअ, 1959 के प्रावधान एवं राज्य सरकार द्वारा उसके संबंध में बनाए गए सम्बद्ध नियम[28]।
- ननि द्वारा बनाए गए एवं राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित सम्बद्ध नियम/उपनियम।

28. भारत सरकार (भास) द्वारा जारी नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन एवं हथालन) नियम, 2000 (एमएसडब्ल्यू नियम)।

- भारत सरकार (भास) द्वारा जारी नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन एवं हथालन) नियम, 2000 (एमएसडब्ल्यू नियम)।

- केन्द्र/राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर जारी की गई सम्बद्ध अधिसूचनाएं, आदेश, परिपत्र एवं योजना के दिशा-निर्देश।

4.2.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यप्रणाली

तीन ननि, जयपुर, जोधपुर तथा कोटा में नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन सहित स्वच्छता के वर्ष 2005-09 से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच के द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा जुलाई 2009 से अप्रैल 2010 तक की गई। प्रारम्भिक बैठक स्वाशावि के प्रभारी वरिष्ठ अधिकारियो की पूर्वाधिकृत व्यस्तता के कारण नहीं की जा सकी। एक्जिट बैठक 21 दिसम्बर 2011 को आयोजित की गई।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आए महत्वपूर्ण निष्कर्ष अनुवर्ती अनुच्छेदों में वर्णित हैं :

4.2.6 स्वच्छता के लिए योजना

राज्य सरकार के निर्देशों (मई 2001) के अनुसरण में ननि को सफाईकर्मियों की मांग की आवश्यकता का निर्धारण जनसंख्या एवं सड़क के किनारे की नालियों के साथ/बिना नालियों की सड़कों के क्षेत्रफल के अनुसार यूनाईटेड प्रोविंसेज पब्लिक हैल्थ मैनुअल (मार्च 1967) में निर्धारित मानदण्डों के अनुसार किया जाना था। ननि, जयपुर ने सफाईकर्मियों की आवश्यकता के निर्धारण हेतु नालियों के साथ और बिना नालियों की सड़कों के क्षेत्रफल का कोई सर्वेक्षण नहीं किया। एक्जिट बैठक के दौरान यह अवगत कराया कि सफाईकर्मियों की आवश्यकता का निर्धारण फरवरी 1967 के मानदण्ड की अधिसूचना के अनुसार 1000 जनसंख्या पर चार सफाईकर्मी की दर से जनसंख्या के आधार पर, निर्वाचित प्रतिनिधियों व संगठनों के सदस्यों की मांग के आधार पर किया जाता है। ननि के पास नालियों के बिना और साथ में सड़कों का विवरण उपलब्ध नहीं था। यह भी सूचित किया गया कि यूनाईटेड प्रोविंसेज पब्लिक हैल्थ मैनुअल के कार्य के मानदण्ड के अनुसार कार्यवाही विचाराधीन थी। प्रत्युतर युक्तियुक्त नहीं था क्योंकि पदस्थापन के लिए नियमित सर्वेक्षण करवाया जाना चाहिए था। सूचना अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत सभी क्षेत्रों का सम्मिलन सुनिश्चित करने के लिए एक आवश्यक आवश्यकता थी। इसके अलावा, सूचना अनुश्रवण के उद्देश्य के लिए अत्यावश्यक थी।

4.2.7 गलियों एवं सीवर लाइनों की सफाई

4.2.7.1 सफाईकर्मियों की कमी के बावजूद उनका विपथन

नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम तथा नीतिगत दिशा-निर्देश (जून 2007) के अनुसार सड़कों की सफाई रविवार और अवकाश सहित प्रतिदिन किया जाना आवश्यक है। तथापि, ननि

में 31 मार्च 2009 को सफाईकर्मियों के 670 से 932 पद (13 से 36 प्रतिशत)[29] ,रिक्त पड़े थे। कमी के बावजूद, मार्च 2009 को 452 सफाईकर्मियों (ननि, जयपुरः 131, जोधपुरः 101 तथा कोटाः 220) को अन्य अनुभागों अथवा अन्य कार्य/उद्देश्यों पर विपथन किया गया जिससे सफाई कार्य प्रभावित हुआ जिसके लिए वे नियुक्त किए गए थे। राज्य सरकार द्वारा सूचित (दिसम्बर 2011) किया गया कि ननि द्वारा सफाईकर्मियों को अन्य कार्यों पर विपथन न्यायोचित था क्योंकि राज्य सरकार द्वारा नियुक्ति पर प्रतिबन्ध होने के कारण इन संवर्गो में रिक्तियां थी। यह भी सूचित किया गया कि राज्य सरकार सफाईकर्मियों के रूप में नियुक्त व्यक्तियों को अन्य कार्यों के लिए विपथन नहीं किए जाने के निर्देश जारी कर रही है। प्रत्युतर मान्य नहीं है, क्योंकि ऐसा अनौपचारिक समायोजन/विपथन व्यक्तियों के उपयुक्त कौशल के साथ उपयुक्त कार्य का असमान परिणाम हैं तथा विपथन के कारण सफाई के लिए अतिरिक्त स्टॉफ बाहर से लेने पर अतिरिक्त व्यय हुआ।

4.2.7.2 संवेदकों के माध्यम से सीवर लाइनों की सफाई में अनियमितताएं

ननि, जोधपुर ने नौ सीवर-जेट तथा पाच डी-सिल्टिंग मशीनों को जनवरी 2008 से दिसम्बर 2009 तक के दो वर्ष के लिए परिचालन तथा मरम्मत हेतु संवदेक "अ" को कार्य (अक्टूबर तथा दिसम्बर 2007) प्रदान किया गया। इस अनुबन्ध के पूरा होने से पहले, ननि द्वारा 800 किमी लम्बी सीवर लाइन की विस्तृत सफाई एवं मरम्मत के कार्य संवेदक "ब" को प्रदान (मई 2008)किया गया। बाद में, अतिरिक्त सिविल न्यायाधीश, जोधपुर ने संवदेक "ब" को बीच में अनुबन्ध जारी किए जाने पर अस्थायी निषेधाज्ञा पारित (9 जून 2008) की और तदनुसार ननि, जोधपुर ने संवदेक "अ" को कार्य बहाल (मार्च/मई 2009) किया।

यह देखा गया किः

- ननि, जोधपुर द्वारा पूर्व अनुबन्ध को निरस्त किए बिना संवेदक "ब" को कार्यादेश जारी करने तथा संवेदक "अ" का कार्य नौ से 11 माह देरी से बहाली करने से संवदेक "अ" को तीन सीवर-जेट तथा तीन डी-सिल्टिंग मशीनों के जून 2008 से अप्रैल 2009 की अवधि में निष्क्रिय प्रभारों के भुगतान पर राशि ₹ 6.70 लाख का निरर्थक व्यय किया गया। राज्य सरकार द्वारा अनुच्छेद के बिन्दुओं का कोई प्रत्युतर प्रस्तुत (जनवरी 2012) नहीं किया और एक्जिट बैठक में प्रत्युतर दिया कि निष्पादित कार्य हेतु भुगतान किया गया था। प्रत्युतर अनुच्छेद के बिन्दुओं से संबंधित नहीं था।

- संवेदक "ब" द्वारा किए गए कार्य का विश्लेषण करने पर पता चला कि संवेदक "ब" द्वारा मई 2008 से मई 2009 के दौरान विभिन्न आकारों की सीवर लाइनों को अनुबन्ध में निर्दिष्ट आवृत्ति और समय अनुसूची के अनुसार साफ नहीं किया गया था। 150 (मिलीमीटर) मिमी से कम व्यास की 250 किमी की सीवर लाइनों को, प्रत्येक दो माह में एक बार साफ किया जाना था (यानि प्रतिवर्ष छः बार) जिन्हें बिल्कुल साफ नहीं किया गया। 1,100 मिमी से अधिक व्यास वाली 50 किमी की सीवर लाइन, प्रत्येक वर्ष

29. जयपुर : 6,947 स्वीकृत पदों के विरूद्ध 932 (13 प्रतिशत); जोधपुर : 2,806 स्वीकृत पदों के विरूद्ध 670 (24 प्रतिशत) तथा कोटा : 1,889 स्वीकृत पदों के विरूद्ध 672 (36 प्रतिशत)।

में एक बार साफ की जानी थी, में से केवल 2.28 किमी की सीवर लाईन जून 2008 में साफ की गई। इस प्रकार, संवदेक "ब" ने 1,547.720 किमी[30] सीवर लाइनों को साफ नहीं किया जिसके लिए उसे ₹ 34.82 लाख[31] का अधिक भुगतान किया गया था जो ननि, जोधपुर द्वारा अक्टूबर 2009 तक वसूल नहीं किए गए थे। राज्य सरकार द्वारा कोई प्रत्युतर प्रस्तुत नहीं किया गया (जनवरी 2012)।

अनुशंसा

ननि को सफाईकर्मियों को अन्य कार्यों के लिए विपथन नहीं करना चाहिए तथा उनकी सेवाओं को पूरी तरह से शहरों की सफाई के लिए उपयोग में लेना चाहिए।

4.2.8 अपशिष्ट का संग्रहण एवं पृथक्करण

नगरीय ठोस अपशिष्ट सेवाओं में सुधार हेतु, राज्य सरकार के स्वाशावि ने 2005-10 के दौरान नगर पालिकाओं को जारी की जाने वाली बारहवें वित्त आयोग (बाविआ) अनुदान का उपयोग करने के लिए एक कार्य-योजना तैयार की (मार्च 2006)। स्वाशावि ने नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम, 2000 के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए सभी नगरपालिकाओं को नीति दिशा-निर्देश भी जारी (जून 2007) किए जो नगरीय ठोस अपशिष्ट को फैलाने पर प्रतिबन्ध लगाता है तथा साथ-साथ प्रत्येक वर्ग के अनुसार अपशिष्ट के उचित उपयोग एवं निपटान के लिए अपशिष्ट का घर-घर संग्रहण और उसका वर्गवार (जैविक, अजैविक, चक्रीय-योग्य एवं खतरनाक अपशिष्ट) पृथक्करण परिकल्पित करता है।

निम्नलिखित अनियमितताएं देखी गयी :

4.2.8.1 अपशिष्ट के पृथक्करण का अभाव

नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के उल्लंघन में, अपशिष्ट का वर्गवार पृथक्करण तीनों ननि में से किसी में भी पूर्ण रूप से नहीं किया गया (2005-09)। अपशिष्ट के पृथक्करण में जनता की भागीदारी प्राप्त करने हेतु, कोटा में स्थानीय निवासी कल्याण संघों का गठन नहीं किया गया और जोधपुर में निवासी कल्याण संघों और गैर-सरकारी संगठनों (गैससं) के साथ नियमित बैठकें नहीं की गई थी। अपशिष्ट का पृथक्करण नहीं होने के कारण, प्रत्येक प्रकार के अपशिष्ट का उचित उपयोग एवं निपटान सुनिश्चित नहीं किया जा सका। राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (दिसम्बर 2011) कि अपशिष्ट के पृथक्करण का काम स्थानीय निवासियों के असहयोग के कारण नहीं किया गया और भविष्य हेतु ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन अनुबन्ध हेतु निविदा राज्य सरकार द्वारा आवास विकास लिमिटेड (आविलि) (राज्य सरकार का एक सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम) के सहयोग से आमंत्रित की जा रही थी। प्रत्युतर मान्य नहीं था क्योंकि पहल के लिए निवासियों के साथ सतत् सक्रिय एवं लम्बे समय तक जुड़ाव की आवश्यकता थी जो ननि द्वारा करना नहीं पाया गया। यह व्याख्या भी नहीं

30. 250 किमी x 6 बार + 50 किमी - 2.280 किमी = 1547.720 किमी।
31. (अनुबन्ध दर राशि ₹ 18 लाख प्रति माह भाग 800 किमी लम्बी सीवर लाइन) x 1,547.720 किमी = ₹ 34.82 लाख।

की गई थी कि राज्य सरकार द्वारा आवालि के माध्यम से वेंण्डर का चयन करने में निवासियों से सहयोग कैसे प्राप्त होगा।

4.2.8.2 घर-घर अपशिष्ट संग्रहण में कमियां

• सत्तर वार्डों में से ननि, जयपुर ने 2005-09 के दौरान इसके 35 वार्डों में घर-घर अपशिष्ट संग्रहण प्रारम्भ नहीं किया और शेष 35 निजीकरण वार्डों में संवेदकों के माध्यम से इसे पूर्ण रूप से नहीं करवाया गया जैसा कि अनुच्छेद 4.2.10 में वर्णित है। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में असफलता का कारण वार्डों में निवासियों का असहयोग बताया और सूचित किया कि राज्य सरकार के स्तर पर निविदा आमंत्रित की जा रही थी, जहां प्रचार के साथ-साथ निवासियों द्वारा असहयोग के लिए दण्डात्मक कार्यवाही का प्रावधान किया गया है। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि निवासियों से सहयोग हेतु उनके साथ जुड़ाव की आवश्यकता थी जो कि किया जाना नहीं पाया गया।

• ननि, जोधपुर ने भी 2005-08[32] के दौरान सभी 60 वार्डों में और 2008-09 के दौरान 15 वार्डों में घर-घर से अपशिष्ट संग्रहण नहीं किया। 45 वार्डों में कार्य एक संवेदक को आवंटित (फरवरी 2008) किया गया जिसने 25 से 30 प्रतिशत घरों (संवेदक को जारी नोटिसों के अनुसार) से अपशिष्ट संग्रहण नहीं किया। एक्जिट बैठक में अवगत कराया गया कि वेंण्डर द्वारा अपने दायित्व का निर्वाह नहीं किया गया और अनुबन्ध को तब से समाप्त कर दिया गया तथा कार्य गैससं के माध्यम से किया जा रहा था। ₹ 3.95 करोड़ (वसूली योग्य आकलित की गई) के विरूद्ध ₹ 1.53 करोड़ की वसूली की गई थी और भविष्य के लिए वेंण्डर का चयन राज्य सरकार के स्तर पर किया जा रहा है।

• ननि, कोटा में 2005-09 के दौरान अपशिष्ट का घर-घर से संग्रहण नहीं किया गया। इसके अलावा, 100 रिक्शा ट्रोली बाविआ अनुदान से ₹ 11.51 लाख में क्रय (जून 2007) की गई जो अक्टूबर 2009 तक काम में नहीं ली जा सकी। एक्जिट बैठक में राज्य सरकार ने स्वीकार किया कि रिक्शा ट्राली घरों से संग्रहण के काम में नहीं ली गई किन्तु अवगत कराया कि रिक्शा ट्राली शहर के अन्दर अपशिष्ट के परिवहन के काम में उपयोग में ली गई।

इस प्रकार, नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के उल्लंघन में घर-घर से अपशिष्ट संग्रहण नहीं करने के कारण अपशिष्ट सड़कों, भूखण्डों और अन्य खुले स्थानों पर दुर्गन्ध और पर्यावरणीय प्रदूषण सृजित करते हुए फैल रहे थे।

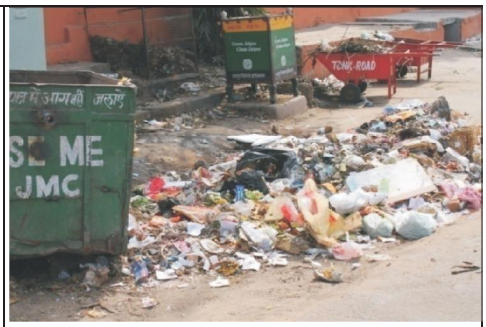
32. पांच वार्डों में केवल एक से दो माह (फरवरी और जून 2007 के मध्य) के लिए घर-घर संग्रहण को छोड़कर उसके बाद संवेदकों द्वारा असन्तोषजनक कार्य निष्पादन पर कार्य वापस ले लिए गए।

	
सड़क पर अपशिष्ट फैला हुआ (मुख्य राजा पार्क बाजार, जयपुर)	*सड़क पर अपशिष्ट फैला हुआ और सुअर विचरण करते हुए (गली नं. 4, राजा पार्क, जयपुर)*

4.2.8.3 अपशिष्ट पात्रों का वार्डों में असंगत वितरण

नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के अनुसार, भण्डारण सुविधाओं अथवा डिब्बे उपयोगकर्त्ताओं के लिए सुलभ स्थानों, सृजित कचरे की मात्रा का ध्यान रखते हुए और क्षेत्र की जनसंख्या के घनत्व के अनुसार स्थापित किए जाने चाहिए थे। आगे, इस तरह की सुविधा "संचालन में सरल" परिरूप होनी चाहिए और संग्रहित अपशिष्ट खुले वातावरण में प्रदर्शित नहीं होना चाहिए जिससे आस-पास अस्वच्छ और अस्वास्थ्यकर स्थितियां उत्पन्न हो सकती हैं।

यह देखा गया कि ननि, जयपुर और जोधपुर के पास क्रमशः 1,681.335 मैट्रिक टन और 856.030 मैट्रिक टन कुल क्षमता के साथ विभिन्न आकारों के अपशिष्ट पात्र थे। लेखापरीक्षा में यद्यपि पाया गया कि पात्रों को वार्डों में असंगत रूप से वितरित किया गया। परिणामस्वरूप, ननि, जयपुर के 31 वार्डों में नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम के अनुसार अपशिष्ट के सृजन हेतु निर्धारित प्रतिदिन प्रति व्यक्ति मापदण्ड 350 ग्राम (जयपुर)/250 ग्राम (जोधपुर) के अनुसार आवश्यकता से अधिक लगभग चार गुणा क्षमता (1,652.53 मैट्रिक टन) के पात्र थे। शेष 39 वार्डों मे से 34 वार्ड में कोई पात्र नहीं था तथा पांच वार्डों में कुछ ही पात्र थे। ननि, जोधपुर में शहर क्षेत्र के 15 वार्डों में आवश्यकता से कम क्षमता के पात्र थे। एक्जिट बैठक में यह अवगत कराया गया कि इन क्षेत्रों की प्रकृति भीड़-भाड़ वाली होने के कारण ऐसा था। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि ये स्वास्थ्य और पर्यावरण से संबंधित दीर्घकालीन मुद्दें हैं और ननि के भाग पर इन मुद्दों के लिए अपनी प्रतिबद्धता की कमी इंगित करता हैं।

	
सड़क पर कचरा फैला हुआ (ध्रुव मार्ग, राजा पार्क, जयपुर)	*सड़क पर कचरा फैला हुआ (नारायण सिंह सर्किल के पास, जयपुर)*

अनुशंसा

ठोस अपशिष्ट वैज्ञानिक तरीके से पृथक्करण होना चाहिए, घर-घर से संग्रहण की व्यवस्था और उचित परिवहन किया जाना चाहिए।

4.2.9 अपशिष्ट का परिवहन

4.2.9.1 बिना ढके वाहनों में अपशिष्ट का अनियमित परिवहन

नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम निर्धारित करता है कि अपशिष्ट के परिवहन के लिए उपयोग किए जाने वाले वाहनों को ढका हुआ होना चाहिए ताकि अपशिष्ट को फैलने और खुले वातावरण में उसके प्रदर्शित होने से बचा जा सके और इसके अन्तिम निपटान से पूर्व अपशिष्ट को विभिन्न हाथों में जाने से बचाने के लिए वाहनों को विशिष्ट परिरूप का होना चाहिए। राज्य सरकार ने भी अपशिष्ट के परिवहन के लिए खुले वाहनों का प्रयोग विशेषकर खुली ट्रोली के साथ ट्रेक्टर का प्रयोग निषिद्ध किया है (जून 2007 और सितम्बर 2007)।

यह देखा गया किः

- नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के उल्लंघन में, तीन संवेदकों ने जुलाई 2008 और सितम्बर 2009 के बीच ननि, जयपुर के 29 वार्डों[33] से 1,378 फेरों में अपशिष्ट बिना ढके परिवहन किया, किन्तु ननि, जयपुर अनुबन्ध में ऐसी शर्त सम्मिलित नहीं होने के कारण उनके विरूद्ध कोई कार्यवाही नहीं कर सका। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि बिना ढके वाहनों में अपशिष्ट परिवहन किए जाने पर जुर्माना लगाए जाने की शर्त का भविष्य में निष्पादित किए जाने वाले अनुबन्धों में सम्मिलित कर लिया जाएगा। इस प्रकार, नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों का उद्देश्य, खुले वातावरण में उसके प्रदर्शित हुए बिना ठोस अपशिष्ट का परिवहन प्राप्त नहीं हो सका।



गलता गेट, शमशान गृह के अपशिष्ट अन्तरण स्थल पर बिना ढके वाहन में कूड़ा परिवहन करता दिखाई देता हुआ।

- ननि, जोधपुर अपने स्वयं के बिना ढके वाहनों (13 डम्पर और दो ट्रेक्टर ट्रोली) का उपयोग किया और जून 2007 से मार्च 2009 के दौरान अपशिष्ट का परिवहन करने के लिए 30 ट्रोली के साथ ट्रेक्टर तथा आठ डम्पर किराए पर लिए जिसके लिए निजी

33. मैसर्स अरिहन्त एन्टरप्राइजेज : 746 फेरे (हवा महल - पश्चिम क्षेत्र के 11 वार्ड), मैसर्स बी एस ट्रान्सपोर्ट : 55 फेरे (सिविल लाइन्स क्षेत्र के छः वार्ड) तथा मैसर्स राजेश कुमार यादव : 577 फेरे (हवा महल - पूर्वी क्षेत्र के 12 वार्ड)।

संवेदकों को ₹ 1.10 करोड़ भुगतान किए गए। इस प्रकार, बिना ढके वाहनों मे अपशिष्ट के परिवहन के कारण पर्यावरणीय प्रदूषण हुआ और बिना ढके अपशिष्ट द्वारा स्वास्थ्य को गम्भीर खतरा हुआ। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि परिवहन वाले बंद वाहनों की अनुपलब्धता होने के कारण ऐसा था, और तिरपालों से वाहनों को ढकनें की सावधानी बरती गई। यह भी अवगत कराया गया कि भविष्य में अपशिष्ट का परिवहन ढके वाहनों मे किया जाएगा।

4.2.9.2 निगम के स्वयं के वाहनों के सर्वोत्तम उपयोग का अभाव

नमूना जांच के ननि में गलियों की सफाई, अपशिष्ट को उठाने एवं परिवहन के 19 वाहन (जयपुरः एक, जोधपुरः 12 तथा कोटाः छः) नौ माह से आठ वर्ष से अधिक अवधि से मरम्मत और पंजीकरण के अभाव में निष्क्रिय/बेकार पड़े थे। इसके अलावा, सफाई कार्य की गुणवत्ता तथा प्रबन्ध को प्रभावित करते हुए ननि को कमी को पूरा करने के लिए निजी संवेदकों पर भरोसा करना पड़ा। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में वाहनों के निष्क्रिय रहने के अनेक कारणों जैसे क्षतिग्रस्त वाहनों का प्रतिस्थापन नहीं होना, अधिक क्षमता, पंजीकरण का अभाव, पुर्जों की कमी, खरीदी गई मशीनों का अनुपयुक्त होना, पात्रों की कमी इत्यादि से अवगत कराया गया। यह भी अवगत कराया कि ननि, कोटा की तीन नाली सफाई वाहनों का हाइड्रोलिक ट्रेक्टरों को किराए पर लेकर उपयोग किया जा रहा है। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पात्रों, पुर्जों, पंजीकरण की खरीद इत्यादि इन संस्थाओं की अकुशलता तथा आंतरिक नियंत्रण की कमजोरियों के संकेत थे। तीन नाली सफाई वाहनों के उपयोग के उत्तर से भी, संबंधित ननि के अधिशाषी अभियन्ता द्वारा दिए गए प्रत्युत्तर (अगस्त 2009) के संदर्भ में, सहमत नहीं है जहां यह अवगत करवाया गया था कि इन वाहनों के खरीद के बाद से ही उपयोग में नहीं लिया गया।

4.2.9.3 अपशिष्ट के परिवहन के लिए परिहार्य निजी वाहनों को किराए पर लिया जाना

ननि, जोधपुर में एक डम्पर और एक ट्रेक्टर ट्रोली की प्रतिदिन ले जाने की औसत क्षमता क्रमशः 24 मैट्रिक टन (आठ मैट्रिक टन x तीन फेरे) और 12 मैट्रिक टन (तीन मैट्रिक टन x चार फेरे) थी। इसके आधार पर, ननि, जोधपुर को जून 2007 से फरवरी 2008 के दौरान 60 वार्डों से कैरू डम्पिंग स्थल तक 79,560 मैट्रिक टन[34] अपशिष्ट परिवहन करने के लिए अधिकतम 13 डम्पर और 25 ट्रेक्टर ट्रोली और मार्च 2008 से मार्च 2009 के दौरान 15 वार्डों से 29,860 मैट्रिक टन[35] अपशिष्ट परिवहन करने के लिए चार डम्पर और सात ट्रेक्टर ट्रोली की आवश्यकता थी। ननि, जोधपुर के पास पहले ही 13 डम्पर, 11 डम्पर प्लेसर्स और आठ रिफ्यूज कलेक्टर (अप्रैल 2008 से संवेदक को किराए पर दिए छः को छोड़कर) थे जो अपशिष्ट के परिवहन के लिए पर्याप्त थे, वर्ष 2007-09 के दौरान कोई डम्पर किराए पर लेने की आवश्यकता नहीं थी और मार्च

34. 8,840 मैट्रिक टन प्रतिमाह (औसत) x नौ माह (जून 2007 से फरवरी 2008) = 79,560 मैट्रिक टन और प्रतिदिन 291 मैट्रिक टन मात्रा परिवहन करना निकाली गई।
35. 29,860 मैट्रिक टन (केरू डम्पिंग स्थल पर तौलने की मशीन के अनुसार वास्तविक) और प्रतिदिन 76 मैट्रिक टन मात्रा परिवहन करना निकाली गई।

2008 से मार्च 2009 के दौरान केवल सात ट्रेक्टर ट्रोली किराए पर लिया जाना पर्याप्त था। तथापि, ननि, जोधपुर अपने स्वयं के वाहनों (डम्पर/डम्पर प्लेसर्स /रिफ्यूज कलेक्टर) का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करने में विफल रहा और निजी लोगों से डम्पर किराए पर लेने की आवश्यकता का आकलन नहीं किया गया जिससे जून 2007 से मार्च 2009 के दौरान आठ डम्पर (₹ 83.23 लाख) और मार्च 2008 से मार्च 2009 के दौरान 23 ट्रेक्टर ट्रोली (₹ 20.89 लाख) अनावश्यक रूप से किराए पर लिए जाने पर ₹ 1.04 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

ननि, जोधपुर (गैराज शाखा) ने अवगत कराया (अक्टूबर 2009) कि उद्यानों, नालियों इत्यादि से अपशिष्ट का परिवहन करने के लिए स्वास्थ्य शाखा की मांग पर डम्पर और ट्रेक्टर ट्रोली किराए पर ली गई थी। तथापि, ननि, जोधपुर ने न तो स्वास्थ्य शाखा की मांग का विस्तृत औचित्य प्रस्तुत किया और न ही लेखापरीक्षा द्वारा सभी प्रकार के परिवहन किए गए अपशिष्ट की वास्तविक मात्रा के आधार पर डम्परों की आवश्यकता पर कोई टिप्पणी प्रस्तुत की। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में ननि के पूर्व संदर्भित उत्तर को दोहराया जो वाहनों को किराए पर लेने के औचित्य पूर्ण एवं पूर्ण विवरण के अभाव के कारण स्वीकार्य नहीं था।

4.2.9.4 अपशिष्ट अन्तरण स्थलों का उपयोग नहीं होना

नामित निपटान स्थलों पर अपशिष्ट को ले जाने के लिए अपशिष्ट को छोटे परिवहन वाले वाहनों से बड़े हॉलिंग वाहनों में अन्तरित करने की सुविधा हेतु ननि, जयपुर और कोटा ने ₹ 1.68 करोड़[36] की लागत से तीन अपशिष्ट अन्तरण स्थलों का निर्माण किया। ये अन्तरण स्थल, यद्यपि, एक से दो वर्षों से अधिक समय से निर्दिष्ट कार्यों के लिए उपयोग में नहीं लिए गए क्योंकि ननि, जयपुर (अप्रैल 2010) और कोटा (अक्टूबर 2009) द्वारा बड़े/भारी हॉलिंग वाहनों और अन्य आवश्यक सुविधाओं/यांत्रिक कार्य खरीदे/निष्पादित नहीं किए गए थे। इस प्रकार, उनके निर्माण का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ, परिणामतः ₹ 1.68 करोड़ की राशि अवरूद्ध हुई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में सूचित किया कि ननि, कोटा में बड़े हॉलिंग वाहनों की अनुपलब्धता, विद्युत का अभाव, जल और कर्मचारियों के बैठने की जगह का अभाव के कारण अपशिष्ट अन्तरण स्थल अकार्यशील रहा। यह भी अवगत कराया गया कि जयपुर में संबंधित अन्तरण स्थल अब उपयोग में लिया जा रहा है। लेखापरीक्षा में भौतिक सत्यापन (23 जनवरी 2012) के दौरान यह पाया गया कि झालाना बाईपास पर एक अपशिष्ट अन्तरण स्थल उपयोग में लिया जा रहा था और गलता गेट शमशानगृह का अपशिष्ट अन्तरण स्थल उपयोग में नहीं लिया जा रहा था। कोटा के संबंध में प्रत्युत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कारण नियंत्रणाधीन हैं।

36. ननि, जयपुर : ₹ 58.35 लाख की लागत से गलतागेट के पास एक अपशिष्ट अन्तरण स्थल का निर्माण (मार्च 2009) तथा दूसरा अन्तरण स्थल ₹ 58.91 लाख की लागत से झालाना बाईपास के पास निर्माण (अगस्त 2008) दोनों जेएनएनयूआरएम के अन्तर्गत निर्मित किए और ननि, कोटा : ₹ 50.90 लाख की लागत से थेगड़ा गांव के पास अन्तरण स्थल बाविआ अनुदान से निर्मित किया (फरवरी 2009)।



गलता गेट शमशानगृह का अपशिष्ट अन्तरण स्थल उपयोग में नहीं लिया जा रहा था

4.2.9.5 निजी संवेदकों द्वारा अपशिष्ट की अधिक मात्रा साफ करने के कारण अधिक भुगतान

ननि, जोधपुर ने अपने 45 वार्डों से अपशिष्ट का संग्रहण और परिवहन का निजीकरण (फरवरी 2008) किया। 2008-09 के दौरान संवेदक द्वारा 45 वार्डों से परिवहन किए गए अपशिष्ट की तुलना अन्य 15 वार्डों से ननि, जोधपुर के स्वयं के वाहनों से परिवहन किए गए अपशिष्ट से करने पर ज्ञात हुआ कि संवेदक द्वारा भवन का मलबा परिवहन किए जाने के कारण प्रति व्यक्ति अपशिष्ट की मात्रा अस्वाभाविक रूप से 64 प्रतिशत[37] अधिक परिवहन की गई जैसा कि नीचे **तालिका 4.7** में दर्शाया गया है:

तालिका 4.7 : भवन मलबा की परिवहन की अधिक मात्रा

अपशिष्ट परिवहन करने वाली संस्था	2008-09 के दौरान परिवहन किए गए अपशिष्ट की मात्रा (मैट्रिक टन)	2008 में अनुमानित जनसंख्या	प्रति व्यक्ति प्रतिदिन परिवहन किए गए अपशिष्ट की मात्रा
निजी संवेदक	89,940	6,93,541 (45 वार्ड)	355 ग्राम
ननि, जोधपुर	26,860	3,39,001 (15 वार्ड)	217 ग्राम

संवेदक द्वारा भवन मलबा शामिल करते हुए अपशिष्ट की मात्रा अनुबन्ध में वर्णित 250 ग्राम[38] प्रति व्यक्ति प्रतिदिन के मापदण्ड के अनुसार से 26,654 मैट्रिक टन (89,940 मैट्रिक टन - 63,286 मैट्रिक टन[39]) अधिक मात्रा परिवहन की गई। मापदण्ड में निर्धारित मात्रा तक सीमित रखे जाने पर ननि, जोधपुर ₹ 1.90 करोड़ बचा सकता था (26,654 मैट्रिक टन x ₹ 711 प्रति मैट्रिक टन) जो अधिक मात्रा हेतु भुगतान किए गए। इसके अलावा, ननि के वाहनों द्वारा परिवहन की गई मात्रा मापदण्ड से कम थी जो दर्शाता था कि पूर्ण सृजित अपशिष्ट प्रतिदिन साफ नहीं किया जा रहा था जिससे नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के उल्लंघन से गंदगी/अस्वास्थ्यक परिस्थितयां उत्पन्न हुई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक (दिसम्बर 2011) में अवगत कराया कि संवेदक के वार्डों से अधिक अपशिष्ट सृजन होने का कारण बाजार, रेल्वे स्टेशन, बस स्टेण्ड इत्यादि

37. (355-217) x 100/217 = 64 प्रतिशत
38. ननि, जोधपुर द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचना के अनुसार पांच से 10 लाख की जनसंख्या वाले शहरों में प्रतिदिन प्रति व्यक्ति अपशिष्ट सृजन का निर्धारित मापदण्ड।
39. अनुमानित जनसंख्या 2008 में = 6,93,541 x 250 ग्राम x 365 दिन = 63,286 मैट्रिक टन

निजीकरण वार्डों का भाग होने से हुआ और भवन मलबा परिवहन किए जाने की वसूली संवेदक के बिलों से कर ली गई है। यह भी अवगत कराया गया कि ननि के स्वयं के वाहनों से सेवा के वार्डों में मापदण्ड से कम अपशिष्ट सृजित होने का कारण कृषि भूमि, फार्म हाउस तथा उद्यानों को सम्मिलित करते हुए इन वार्डों का फैला हुआ होना है। राज्य सरकार से ननि को 60 वार्डों का नक्शा साथ ही साथ बिलों से की गई वसूलियों के सत्यापन का विवरण उपलब्ध कराने के निर्देश देने हेतु कहा गया। संबंधित ननि से ये विवरण उपलब्ध कराने हेतु सीधे भी सम्पर्क किया गया था जो कि जनवरी 2012 तक लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई। प्रत्युत्तर वांछित विवरण से समर्थित नहीं होने के कारण स्वीकार्य नहीं था।

4.2.9.6 अपशिष्ट परिवहन के लिए संवेदक को परिहार्य अतिरिक्त/अधिक भुगतान

- दर अनुबन्ध के अनुमोदन के बाद, ननि, जयपुर ने सिविल लाईन जोन के छः वार्डों के लिए तीन सूचीबद्ध संवेदकों को (दो वार्ड प्रत्येक) ₹ 209 प्रति मैट्रिक टन की दर से अपशिष्ट परिवहन का कार्य प्रदान किया (मई 2006)। इन अनुबन्धों की समाप्ति के बाद, ननि, जयपुर ने अपने तीन क्षेत्रों अर्थात सिविल लाईन जोन, हवा महल (पूर्व) और हवा महल (पश्चिम) से अपशिष्ट परिवहन का कार्य इन्ही तीन संवेदकों[40] को ₹ 209 प्रति मैट्रिक टन की दर से 10 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि तथा इसी दर अनुबन्ध (2006) की शर्तों एवं दिशा-निर्देशों के साथ प्रदान (जुलाई 2008) किया।

यह देखा गया कि जून 2006 से सितम्बर 2009 के दौरान संवेदकों द्वारा 3.68 लाख मैट्रिक टन अपशिष्ट परिवहन किया गया था जो 350 ग्राम[41] प्रति व्यक्ति प्रतिदिन के मापदण्ड को मानते हुए निकाली मात्रा (2.17 लाख मैट्रिक टन) से 1.51 लाख मैट्रिक टन अधिक थी। इस प्रकार,, ननि, जयपुर द्वारा अपशिष्ट की अधिकतम अनुमानित मात्रा से अधिक अपशिष्ट परिवहन करने पर तीन संवेदकों को भुगतान में लगभग ₹ 3.47 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जिसका विवरण ***परिशिष्ट-XIV*** में दिया गया है।

मापदण्ड से अधिक अपशिष्ट के परिवहन का कारण मुख्यतः भवन सामग्री और भवन मलबा का परिवहन है जो संवेदक ने वजन बढ़ाने और फलस्वरूप अतिरिक्त भुगतान के लिए परिवहन किया था। मामला आयुक्त (स्वास्थ्य) द्वारा आयुक्त (सतर्कता) के ध्यान में (नवम्बर 2009) लाया गया था। भवन मलबा परिवहन का यह व्यय अनुबन्ध की शर्त 8 के अन्तर्गत भवन निर्माता से प्राप्त किया जाना था न कि ननि, जयपुर से।

राज्य सरकार ने निर्धारित मापदण्ड के विरूद्ध अपशिष्ट का अधिक परिवहन का कोई प्रत्युत्तर प्रस्तुत नहीं किया (जनवरी 2012)।

- ननि, जयपुर के अभिलेखों की नमूना जांच (जुलाई 2006) में पाया गया कि खुली निविदा आमंत्रित करने (जून 2002) के बाद, ननि ने हवा महल (पश्चिम) क्षेत्र के वार्ड

40. सिविल लाईन्स जोन (छः वार्ड) में मैसर्स बी.एस. ट्रान्सपोर्ट; हवा महल (पूर्व) (12 वार्ड) में मैसर्स राजेश कुमार यादव तथा हवा महल (पश्चिम) (11 वार्ड) में मैसर्स अरिहन्त एन्टरप्राइजेज।
41. ननि, जयपुर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार 20 से 50 लाख तक की जनसंख्या वाले शहरों के लिए प्रतिदिन प्रति व्यक्ति अपशिष्ट सृजन का निर्धारित मापदण्ड।

संख्या 58 से 61 और 39 से 43 से अपशिष्ट परिवहन का कार्य एक संवेदक को क्रमशः ₹ 2.56 लाख और ₹ 3.48 लाख प्रतिमाह पर प्रदान (अक्टूबर तथा नवम्बर 2002) किया। संविदा अनुबन्ध के क्लॉज 12 में स्पष्ट अंकित था कि क्षेत्रीय आयुक्त द्वारा निर्दिष्ट स्थान पर ही अपशिष्ट डाला जाएगा और डम्पिंग स्थल से तुलना में दूरी अधिक अथवा कम होने पर ₹ पांच प्रति किमी की दर से भुगतान अथवा कटौती , जैसा मामला हो, की जाएगी। संवेदक के साथ निष्पादित अनुबन्ध (अक्टूबर और दिसम्बर 2002) के अनुसार, अपशिष्ट कानोता[42] ट्रेंचिंग स्थल (डम्पिंग स्थल) (वार्डों से 17 किमी दूर) पर डाला जाना था। बाद में, डम्पिंग स्थल 31 अक्टूबर 2002 से वीकेआई एरिया (वार्ड से आठ किमी दूर) और 21 फरवरी 2003 से मथुरादासपुरा (वार्ड से 17 किमी दूर) कम दूरी के लिए कटौती किए जाने की शर्त पर परिवर्तित किया।

पूर्वोत्तर तथ्यों का साक्ष्य है कि मूल डम्पिंग स्थल कानोता था, ननि, जयपुर के आयुक्त (मुख्यालय) ने मूल डम्पिंग स्थल वीकेआई एरिया को माना था और परिवर्तित डम्पिंग स्थल (मथुरादासपुरा) से अतिरिक्त दूरी 18 किमी[43] प्रति फेरा के लिए संवेदक को भुगतान करने के आदेश जारी किए (सितम्बर 2003)। ननि, जयपुर के अनियमित निर्णय से नवम्बर 2002 से फरवरी 2005 के दौरान संवेदक को ₹ 28.41 लाख (₹ 3.93 लाख[44] + ₹ 24.48 लाख[45]) का परिहार्य अतिरिक्त भुगतान किया गया, इसके अलावा, उसका अनुचित पक्ष लिया। राज्य सरकार ने कोई प्रत्युत्तर प्रस्तुत नहीं किया (जनवरी 2012)।

4.2.10 विस्तृत सफाई/अपशिष्ट निकासी कार्य संविदा और संवेदक से शास्ति तथा अन्य वसूलियों की वसूली कम/नहीं होना

विस्तृत सफाई संविदा से संबंधित अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ कि निम्नलिखित मामलों में सफाई/अपशिष्ट प्रबन्धन कार्य का निष्पादन कम/नहीं होने के कारण पर्यावरणीय प्रदूषण होना नहीं रोका गया। उल्लंघन व्यापक थे किन्तु कोई प्रभावी कार्यवाही नहीं की गई। संबंधित संवेदकों के विरूद्ध ₹ 36.40 करोड़ का संभावित जुर्माना निकाला जा सकता था इसके अलावा ₹ 2.18 करोड़ की अन्य वसूली भी सुनिश्चित नहीं की गई थी।

---

42. जैसा कि संवेदक के पत्र (5 अगस्त 2002) और दर न्यायोचित आकलन तथा ननि, जयपुर के अधिशाषी समिति द्वारा पुनः प्रस्ताव जिसमें डम्पिंग स्थल कानोता ध्यान में रखा गया साक्ष्य था जिसे संवेदक ने अपने पत्र दिनांक 12 अगस्त 2002 (वार्ड संख्या 39 से 41) तथा 26 अक्टूबर 2002 (वार्ड संख्या 58 से 61) द्वारा स्वीकार किया। तदानुसार, संवेदक ने 30 तथा 31 अक्टूबर 2002 को अपशिष्ट वार्ड संख्या 58 से 61 से कानोता को परिवहन किया।
43. 2 x वीकेआई एरिया और मथुरादासपुरा के बीच एक तरफ की दूरी में अन्तर = 2 x (17 किमी - 8 किमी) = 18 किमी।
44. संवेदक के बिलों (1 नवम्बर 2002 से 10 मार्च 2003) से 78,552 किमी की कम दूरी के लिए ₹ 3.93 लाख की कटौती नहीं की गई। (अर्थात 2 x कानोता और वीकेआई एरिया के बीच एक तरफ की दूरी में अन्तर = 2 x (17 किमी - 8 किमी) =18 किमी x प्रति फेरा 4,364 फेरे।
45. संवेदक को 11 मार्च 2003 से 29 जनवरी 2005 (वार्ड संख्या 58 से 61) और 11 मार्च 2003 से 29 फरवरी 2005 (वार्ड संख्या 39 से 43) तक मथुरादासपुरा जाने पर अतिरिक्त दूरी 4,89,726 किमी (अर्थात 18 किमी प्रति फेरा x 27,027 फेरे) के लिए ₹ 24.48 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया।

4.2.10.1 खुली निविदाओं के आमंत्रण के बाद, ननि, जयपुर ने अपने तीन क्षेत्रों में विस्तृत सफाई संविदा के लिए तीन संवेदकों को तीन वर्ष के लिए स्वीकृति पत्र (जून-जुलाई 2005) जारी (मई 2005) किए जैसा नीचे **तालिका 4.8** में दर्शाया गया है:

तालिका 4.8 : विस्तृत सफाई संवेदकों के स्वीकृति पत्र

क्षेत्र	संवेदक	दर प्रति मैट्रिक टन (अधिकतम मात्रा)			परिवारों की संख्या	अवधि	संविदा राशि (₹ करोड़ में)
		प्रथम वर्ष	द्वितीय वर्ष	तृतीय वर्ष			
हवा महल (पूर्व)	मैसर्स ग्लोबल वेस्ट मैनेजमेन्ट सैल, मुम्बई	₹ 480 (50,000 मैट्रिक टन)	₹ 509 (51,000 मैट्रिक टन)	₹ 531 (52,000 मैट्रिक टन)	54,324	15 अगस्त 2005 से 14 अगस्त 2008	7.76
हवा महल (पश्चिम)	मैसर्स के.के. कैरियर मुम्बई	₹ 499.50 (45,000 मैट्रिक टन)	₹ 534 (46,000 मैट्रिक टन)	₹ 576 (47,000 मैट्रिक टन)	45,536	18 जुलाई 2005 से 17 जुलाई 2008	7.41
मोती डूंगरी	मैसर्स एकमें एन्टरप्राइजेज, नई दिल्ली	₹ 400 (50,000 मैट्रिक टन)	₹ 415 (51,000 मैट्रिक टन)	₹ 430 (52,000 मैट्रिक टन)	62,882	1 जुलाई 2005 से 30 जून 2008 (16 अगस्त 2007 को समाप्त	6.35

विस्तृत सफाई अनुबन्ध में नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के अन्तर्गत द्वार-द्वार (घर से घर) अपशिष्ट संग्रहण, उसके सूखे और गीले श्रेणियों में पृथक्करण, सीवर लाइनों, गंदी गलियों, दो फीट से अधिक गहरी नालियों, मेनहोल इत्यादि की सफाई, अपशिष्ट को उठाना, परिवहन तथा चिन्हित निपटान स्थलों पर खाली करना सम्मिलित था। कार्य की विभिन्न मदों में कमियों के मामलें में, संवेदक से निर्दिष्ट दरों से परिनिर्धारित नुकसान (जुर्माना) वसूलनीय था।

निम्नलिखित कमियां देखी गई :

- किसी भी निजी भवन/मकान से अपशिष्ट निकासी नहीं करने के मामले में, संवेदक से ₹ पांच प्रति दिवस प्रति भवन शास्ति वसूलनीय था। अपशिष्ट की निकासी नहीं करने के मामले में, संविदा मूल्य की अधिकतम 10 प्रतिशत तक परिनिर्धारित नुकसान लगाने योग्य था और यदि परिनिर्धारित नुकसान संविदा मूल्य के 10 प्रतिशत से अधिक हो जाने पर संविदा समाप्त की जा सकती थी। संवेदक ने निजी वार्डों में विद्यमान मकानों (मकान दिवस 12.27 करोड़[46]) में से कम मकानों (मकान दिवस 5.67 करोड़) से अपशिष्ट एकत्रित किया (जुलाई 2005 से अगस्त 2008)। हालांकि, संवेदक के बिलों से 6.60 करोड़ मकान दिवस के लिए ₹ 32.98 करोड़ की शास्ति की कटौती/वसूली अथवा 10 प्रतिशत पहुंचने के बाद संविदा को समाप्त किया जाना था, ननि, जयपुर ने

46. ननि, जयपुर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार।

केवल ₹ 14 लाख वसूले/रोके परिणामतः ₹ 32.84 करोड़[47] की कम वसूली हुई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि घर-घर से अपशिष्ट संग्रहण की योजना प्रथम बार लागू की गई थी और घर-घर से सृजित अपशिष्ट के साथ निवासियों से उपयोगकर्त्ता प्रभार एकत्रित किया जाना था। तथापि, अधिकांश निवासियों ने सहयोग नहीं किया और निविदादाता को न तो उपयोगकर्त्ता प्रभार दिया और न ही अपशिष्ट उपलब्ध कराया। अतः प्रति घर ₹ पांच प्रतिदिन की निर्दिष्ट शास्ति लगाया जाना व्यावहारिक नहीं था। यह भी अवगत कराया गया कि अनुबंध के अन्तर्गत अधिकतम जुर्माना संविदा राशि ₹ सात करोड़ की 10 प्रतिशत हो सकती थी। इसके आगे, यह कहा गया कि निविदा की शर्तों को सख्ती से पालन किए जाने के मामले में वहां संवेदक द्वारा कार्य छोड़ने की प्रबल संभावना थी जिससे अपशिष्ट परिवहन प्रभावित होने के कारण पर्यावरण और निवासियों के स्वास्थ्य पर विपरीत प्रभाव पड़ता तथा अतः उल्लंघन के बावजूद संविदा को समाप्त नहीं किया गया।

प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि विस्तृत सफाई कार्य के उद्देश्य में घर-घर अपशिष्ट संग्रहण सम्मिलित करना एक बहुत महत्वपूर्ण तत्व था। संवेदक के साथ अनुबन्ध में स्पष्ट था कि उसे घरों से संग्रहण कर उसे उपयोगकर्त्ता प्रभार संग्रहित किया जाना था। ननि को उपयोगकर्त्ता प्रभार संग्रहण में किसी कमी के लिए क्षतिपूर्ति नहीं की जानी थी। निविदादाताओं द्वारा दायित्व की पूर्ण जानकारी के साथ अनुबन्ध किया गया था। अनुबन्ध में दोष निवारण के लिए नोटिस जारी किए जाने का प्रावधान था किन्तु लगातार कम संग्रहण, जो अन्त में 6.60 करोड़ घरों तक हुए (ननि के अधिकारियों द्वारा प्रलेखित), के बाद, दोष निवारण हेतु कोई नोटिस जारी किया जाना नहीं पाया गया।

- संवेदक को सभी नालियों, सीवर लाईनों/मेनहोलो और गंदी नालियों को वर्ष भर साफ करना था। यह देखा गया कि नालियों और मेनहोलो की सफाई अपर्याप्त थी जो कि क्रमशः 54 प्रतिशत और 65 प्रतिशत थी। ननि, जयपुर ने हवा महल (पश्चिम) क्षेत्र की 800 गंदी नालियों की सफाई करवाई और हवा महल (पूर्व) और मोती डूंगरी जोन में संवेदकों के वार्ड में चार नालों की सफाई पर ₹ 11.83 लाख व्यय किए (जून 2007 से अगस्त 2008), किन्तु संबंधित संवेदक से न तो राशि वसूल की गई और न ही गलती के लिए कोई शास्ति आरोपित की गई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि संवेदक द्वारा सफाई नहीं की गई नालों, सीवर लाईन/मेनहोलो और गंदी नालियों की कटौतियां/वसूलियां संवेदक के बिलों से कर ली गई हैं। प्रत्युत्तर मान्य नहीं था क्योंकि जिस बिल के द्वारा ₹ 11.83 लाख की वसूली की गई का विवरण लेखापरीक्षा को सत्यापन हेतु उपलब्ध नहीं कराया गया।

- द्वितीय संग्रहण स्थलों (अपशिष्ट डिपो) से अपशिष्ट निकासी नहीं किए जाने के प्रकरण में संवेदक के बिलों से ₹ 100 प्रति डिपों की शास्ति की कटौती की जानी थी। मोती डूंगरी क्षेत्र में, संवेदक ने जुलाई 2005 से अक्टूबर 2006 के दौरान 19,601 अपशिष्ट डिपों से अपशिष्ट साफ नहीं किया किन्तु ननि, जयपुर ने उसके बिलों से

47. हवा महल (पूर्व) क्षेत्र (मैसर्स ग्लोबल वेस्ट मैनेजमेंट सैल) ₹ 16.42 करोड़, हवा महल (पश्चिम) क्षेत्र (मैसर्स के के कैरियर) ₹ 7.68 करोड़ तथा मोती डूंगरी क्षेत्र (मैसर्स एक्मे एन्टरप्राइजेज) : ₹ 8.74 करोड़।

₹ 19.60 लाख की शास्ति आरोपित और कटौती नहीं की गई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि फर्म काली सूची में सूचीबद्ध हो चुकी है और उसे कोई बकाया राशि भुगतान नहीं की और फर्म द्वारा प्रस्तुत बैंक गारण्टी को जब्त किए जाने की कार्यवाही की जा रही थी किन्तु इसे अदालत में चुनौती दी गई और अन्तिम निर्णय प्रतीक्षित है। उत्तर मान्य नहीं हैं क्योंकि प्रकरण जुलाई 2005 और अक्टूबर 2006 के बीच अनुबंध के निष्पादन के दौरान परिनिर्धारित नुकसान आरोपित करने का था। समाप्ति की कार्यवाही काफी विलम्ब से (सितम्बर 2007) की गई और अनुच्छेद में निहित मामले को सुलझाने में विफल रही।

- मोती डूंगरी क्षेत्र के संवेदक ने निष्पादन गारण्टी के लिए ₹ 31.76 लाख (31 अगस्त 2008 तक वैध) की एक बैंक गारण्टी प्रस्तुत (मई 2005) की। ननि, जयपुर ने अनुबंध बीच में 16 अगस्त 2007 को, इसके समाप्त होने से एक वर्ष पहले, यह कहते हुए कि संवेदक का कार्य संतोषजनक नहीं था, समाप्त कर दिया। ननि, जयपुर ने बैंक गारण्टी की राशि (₹ 31.76 लाख) को भेजने/जमा कराने के लिए सिंडिकेट बैंक, नई दिल्ली (जनवरी, मार्च और अप्रैल 2008) तथा संवेदक (अगस्त 2008) को भी लिखा, किन्तु यह ननि, जयपुर को नहीं भेजी गई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि बैंक ने इस आधार पर बैंक गारण्टी को भुनाने से मना कर दिया कि बैंक गारण्टी संविदा समाप्ति/पूरी होने के 90 दिवस तक ही वैध थी और नगदीकरण हेतु आवेदन 10 जनवरी 2008 अर्थात संविदा समाप्ति की तिथि अर्थात 16 सितम्बर 2007 से 90 दिन बाद प्रेषित किया गया है। यह भी सूचित किया गया था कि प्रकरण वर्तमान में न्यायालय में फैसला सुनाने के लिए लंबित है। हमारी राय में ननि की ओर से सतर्क कार्यवाही में बैंक गारण्टी का नगदीकरण करवाया जा सकता था।

4.2.10.2 ननि, जोधपुर ने 45 वार्डों से घर-घर अपशिष्ट संगंहण, उसके भण्डारण और केरू डम्पिंग स्थल तक परिवहन को सम्मिलित कर विस्तृत संविदा जारी करने के लिए खुली निविदा आमंत्रित (अक्टूबर 2007) की। मैसर्स सेन्टर फॉर डवलपमेंट कम्यूनिकेशन (सीडीसी) द्वारा दी गई दर ₹ 711 प्रति मैट्रिक टन न्यूनतम थी। तथापि, ननि, जोधपुर ने कार्य उसकी संयुक्त सहायक मैसर्स कनक रिर्सोसेज मैनेजमेंट लिमिटेड को पांच वर्षों के लिए आवंटित (5 फरवरी 2008) किया। कार्य 15 फरवरी 2008 से पूर्व प्रारम्भ किया जाना था।

निम्नलिखित कमियाँ देखी गई :

- मैसर्स कनक रिर्सोसेज मैनेजमेंट लिमिटेड (संवेदक) को कार्य का आवंटन अनियमित था क्योंकि संवेदक ने कभी भी निविदा प्रस्तुत नहीं की थी और फर्म (मैसर्स सीडीसी) जिसकी निविदा दरें स्वीकार की गई थी नगर निगम, औरंगाबाद (महाराष्ट्र) द्वारा पहले ही काली सूची में सूचीबद्ध थी और राज्य सरकार ने मैसर्स सीडीसी के पक्ष में ₹ 12.19 करोड़ की वित्तीय स्वीकृति प्रदान (जनवरी 2008) कर दी थी। संविदा जारी करने से पूर्व, ननि, जोधपुर ने संवेदक का पूर्व अनुभव/क्षमता को सुनिश्चित नहीं किया और संवेदक के पक्ष में सरकार की संशोधित स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई। बाद में, ननि ने भी संवेदक द्वारा निष्पादित कार्य में कुछ कमियां/अनियमितताएं देखी जिसके लिए संवेदक को फरवरी, जून और अगस्त 2009 में नोटिस जारी किए। अनुबंध अंत में 11

दिसम्बर 2009 से समाप्त कर दिया गया (जनवरी 2009) और संवेदक से शास्ति (₹ 2.57 करोड़), उपयोगकर्त्ता प्रभार (₹ 1.94 करोड़) और रिफ्यूज कलेक्टर का किराया (₹ 11.99 लाख) वसूलनीय थे। ननि, जोधपुर ने स्वीकार किया कि राज्य सरकार से संशोधित स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई और अवगत (दिसम्बर 2011) कराया कि शास्ति रोकी गई निष्पादन सुरक्षा के विरूद्ध समायोजित कर ली जाएगी किन्तु मूल निविदादाता मैसर्स कनक रिर्सोसेज मैनेजमेंट लिमिटेड से प्रतिस्थापन करने का कोई औचित्य प्रस्तुत नहीं किया था।

- संविदा के अनुसार, यदि अपरान्ह 4.00 बजे बाद किसी स्थान पर अपशिष्ट पड़ा पाया गया तो ₹ 1000 प्रति स्थान शास्ति वसूली योग्य थी। संवेदक ने 45 में से 40 वार्डों में 16 फरवरी 2008 और 5 अप्रैल 2008 के बीच कार्य देरी से प्रारम्भ किया। ननि, जोधपुर ने 5 मार्च 2008 से 4 अप्रैल 2008 की अवधि के लिए घर-घर अपशिष्ट संग्रहण नहीं करने और पात्रों को नहीं उठाने/परिवहन नहीं करने की शास्ति वसूल की किन्तु प्रति वार्ड न्यूनतम आठ डिपों से अपशिष्ट साफ नहीं करने के लिए ₹ 1000 प्रति डिपों की दर से ₹ 65.28 लाख[48] की शास्ति वसूल करना रह गया। राज्य सरकार ने अवगत (दिसम्बर 2011) कराया कि अब शास्ति आरोपित कर दी जावेगी और अन्य वसूलियों के साथ सम्मिलित कर दी जाएगी।

- संवेदक ने उसके सफाई कर्मियों द्वारा हड़ताल के कारण 22 एवं 23 फरवरी 2009 को काम पूरा नहीं किया। इसलिए, ननि, जोधपुर, ने काम पूरा किया किन्तु इन दिवसों में काम का निष्पादन नहीं करने के लिए अनुबंध के अनुसार मदवार लगाने योग्य शास्ति ₹ 13.87 लाख[49] संवेदक पर आरोपित तथा वसूली नहीं की गई। संवेदक को वसूली की मांग प्रेषित की गई (फरवरी 2009) किन्तु आज दिनांक तक कोई वसूली नहीं की गई।

राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में तथ्य स्वीकार किया और अवगत कराया कि संवेदक ने जुलाई 2009 से 11 दिसम्बर 2009 की अवधि के लिए बिल प्रस्तुत नहीं किए थे और उसकी निष्पादन सुरक्षा जारी नहीं की गई थी। यह भी अवगत कराया गया कि देय वसूलियां वसूल कर ली जाएगी और प्रकरण समीक्षा समिति के समक्ष निर्णय के लिए लम्बित है।

अनुशंसा

निगमों को नुकसान से बचाने और गुणवत्ता सेवा प्रदान करने के लिए ननि को संवेदक के साथ निष्पादित अनुबंध/संविदा को सख्ती से लागू करना चाहिए।

4.2.11 अपशिष्ट प्रसंस्करण सुविधा की स्थापना

प्रयोग योग्य उत्पादों जैसे खाद, जलावन कण्डे इत्यादि उत्पादन के लिए और भूमि-भरण स्थलों पर बोझ न्यूनतम करने के लिए अपशिष्ट के उपयोग हेतु नगरीय ठोस अपशिष्ट

48. ₹ 1000 प्रति डिपो प्रति दिन x न्यूनतम आठ डिपों x वार्ड वार विलम्ब के दिन अर्थात 816 दिन।
49. घर-घर कचरा संग्रहणः ₹ 4.67 लाख, कचरा पात्रों को उठाने और परिवहन नहीं करनाः ₹ दो लाख तथा स्थलों से अपशिष्ट निकासी नहीं करनाः ₹ 7.20 लाख।

नियमों के अन्तर्गत 31 दिसम्बर 2003 से पहले अपशिष्ट प्रसंस्करण इकाईयां स्थापित की जानी थी। नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम आगे निर्दिष्ट करता है कि बायोडिग्रेडिबल अपशिष्ट, जैसे बूचड़खानों/मांस/मछली बाजारों और फल/सब्जी बाजारो के अपशिष्ट को वर्मी खाद अथवा अन्य किसी जैविक प्रक्रिया से प्रसंस्करण करना चाहिए।

निम्नलिखित बिन्दु पाए गए :

4.2.11.1 जबकि ननि, कोटा ने अगस्त 2009 तक कोई अपशिष्ट प्रसंस्करण सुविधा स्थापित नहीं की थी, ननि, जयपुर और जोधपुर ने प्रसंस्करण संयत्र जनवरी 2007 में, नियत तिथि के लगभग तीन वर्ष बाद स्थापित किए। परिणामस्वरूप, वर्ष 2004-09 के दौरान कोटा का सम्पूर्ण उत्पन्न अपशिष्ट जयपुर तथा जोधपुर का संयंत्र स्थापित होने से पहले उत्पन्न सम्पूर्ण अपशिष्ट बिना किसी उपचार/प्रसंस्करण के डाला गया। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में यह तथ्य स्वीकार किया।

4.2.11.2 ननि, जयपुर ने एक संवेदक को लांगरियावास में 25 एकड़ भूमि पर 30 वर्षों के लिए एक अपशिष्ट प्रसंस्करण संयंत्र का निर्माण, स्वामित्व, प्रचालन और हस्तान्तरण (बीओओटी) के आधार पर स्थापित करने का कार्य जारी (अगस्त 2005) किया जिसने जनवरी 2007 से कार्य करना प्रारम्भ कर दिया। संयंत्र की प्रसंस्करण क्षमता 500 टन प्रति दिन थी और मथुरादासपुरा भूमि भरण स्थल पर प्रतिदिन 700 मैट्रिक टन औसत मात्रा लायी जाती थी। तथापि, अधिकतम संचालक द्वारा 110 मैट्रिक टन (कुल अपशिष्ट का 15.7 प्रतिशत और संयंत्र की प्रतिदिन क्षमता का 22 प्रतिशत) अपशिष्ट ही प्रसंस्करण किया गया और शेष को नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों तथा समझौता ज्ञापन/संविदा के उल्लंघन कर जनवरी 2007 से मार्च 2009 के दौरान बिना उपचार के डाला गया। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि संयंत्र की क्षमता 350 टन प्रति दिन थी जबकि संवेदक द्वारा ननि, जयपुर को पत्र (दिसम्बर 2006) में यह क्षमता 500 टन प्रति दिन होना अवगत कराया है। स्थल पर संयंत्र की क्षमता से प्रतिदिन औसत मात्रा अधिक लाने के बावजूद भी संयत्र का कम उपयोग किए जाने पर कोई टिप्पणी नहीं दी गई।

4.2.11.3 ननि, जोधपुर में, संवेदक द्वारा केरू (जोधपुर) में 100 टन प्रति दिन का खाद संयंत्र का कार्य लागत राशि ₹ 16.35 करोड़ का पूर्ण किया (अक्टूबर 2006) गया। समझौता ज्ञापन ननि, जोधपुर और अन्य संवेदक के बीच नवम्बर 2006 में इसके पांच वर्षों के लिए संचालन/संधारण के लिए हस्ताक्षरित हुआ जिसने जनवरी 2007 से काम करना प्रारम्भ किया।

निम्नलिखित कमियाँ देखी गई :

- समझौता ज्ञापन के उल्लंघन में, संचालक ने नवम्बर 2009 में संयंत्र के प्रारम्भ होने के दो वर्ष के बाद तक भी राजस्थान राज्य प्रदूषण नियंत्रण मण्डल (आरएसपीसीबी) से आवश्यक अधिकृतता प्राप्त नहीं की और ननि, जोधपुर की बिना पूर्व अनुमति के लगभग एक माह के लिए (25 फरवरी से 28 मार्च 2008) संयंत्र बंद रखा। परिणामस्वरूप लाया गया सम्पूर्ण अपशिष्ट की मात्रा (लगभग 4800 मैट्रिक टन) भूमि-भरण स्थल पर और संयंत्र के चारों और बिना उपचार के डाली गई। राज्य सरकार ने

एक्जिट बैठक में तथ्यों को स्वीकार किया और अवगत कराया कि अधिकृतता प्राप्त करने के लिए आरएसपीसीबी को आवेदन प्रस्तुत कर दिया गया है और संयंत्र के संचालित नहीं रहने की अवधि के लिए शास्ति आरोपित करने के लिए एक समिति गठित कर दी गई है।

- नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम के उल्लंघन में संवेदक ने परिवेशी वायु और सतह/भूमिगत पानी की गुणवत्ता की निगरानी नहीं की जबकि यह एक वर्ष में दो बार किया जाना था। लीचेट[50] संग्रहित और उपचारित नहीं किया गया। इस प्रकार, संचालक ने पर्यावरणीय प्रदूषण की जांच के पर्याप्त उपाय नहीं अपनाए। राज्य सरकार ने कोई प्रत्युत्तर प्रस्तुत नहीं किया (जनवरी 2012)।

- ननि, जोधपुर को भी जैविक खाद के लिए 90 प्रतिशत से अधिक बायोडीग्रेडएबल अपशिष्ट की मात्रा वाले न्यूनतम 10 मैट्रिक टन अपशिष्ट आपूर्ति किया जाना था जिसके विरूद्ध ननि ने दो मैट्रिक टन आपूर्ति किया। और संचालक ने जुलाई 2007 से मार्च 2008 के दौरान जैविक खाद के लिए केवल 20 प्रतिशत अपशिष्ट उपयोग में लिया। इसके बाद, जैविक खाद का कार्य नहीं किया गया और परिणामतः केरू में निर्मित 68 जैविक खाद के गड्ढे अनुपयोजित (अक्टूबर 2010) पड़े हुए थे। इस प्रकार, ननि, जोधपुर इस अपशिष्ट के बड़े सृजनकर्त्ताओं से बायोडीग्रेडएबल अपशिष्ट की सहमत मात्रा (10 मैट्रिक टन) ना तो संग्रहित और ना ही आपूर्ति कर सका। संचालक की कैरू डम्पिंग स्थल पर लाए मिश्रित अपशिष्ट को पृथक्करण द्वारा इसे प्राप्त नहीं कर सका। राज्य सरकार ने कोई प्रत्युत्तर प्रस्तुत नहीं किया (जनवरी 2012)।

अनुशंसा

ननि को उचित और वैज्ञानिक अपशिष्ट प्रसंस्करण अवसंरचना स्थापित कर स्थापित क्षमता का पूर्ण उपयोग करना चाहिए जैसा कि नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों में कल्पना की गई है।

4.2.12 अपशिष्ट निपटान सुविधाओं की स्थापना

नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम के अन्तर्गत भूमि जल, सतही जल और परिवेशी वायु की गुणवत्ता को सम्पर्क विकार से बचाव हेतु अपशिष्ट प्रसंस्करण सुविधाओं के साथ स्वच्छता भूमि-भरण स्थल निर्दिष्ट विशिष्टियों के अनुरूप 31 दिसम्बर 2003 से पूर्व विकसित की जानी थी और 31 दिसम्बर 2002 तक नया भूमि-भरण स्थल चिन्हित कर संचालन के लिए तैयार रखना था। भूमि-भरण प्रसंस्करण के अवशेष और नॉन-बायोडिग्रेडएबल/निष्क्रिय/ प्रसंस्करण के लिए अनुपयुक्त अपशिष्ट के लिए प्रतिबंधित था।

निम्नलिखित कमियां देखी गई :

50. 'लीचेट' अर्थात तरल पदार्थ जो कि ठोस अपशिष्ट अथवा अन्य माध्यम से रिसा हुआ और इसके घुले हुए अथवा विलम्बित सामग्री का अर्क।

4.2.12.1 अपशिष्ट के निपटान के लिए स्थलों का चिन्हितिकरण

- ननि, जयपुर में अपशिष्ट के निपटान के लिए भूमि निर्धारण तिथि अर्थात 31 दिसम्बर 2002 के बाद एक से 29 माह की देरी से फरवरी 2003 में मथुरादासपुरा (176 बीघा तीन बिस्वा), अप्रैल 2003 में सेवापुरा (200 बीघा) और जून 2005 में लांगरियावास (40 बीघा प्रसंस्करण संयंत्र के लिए छोड़ते हुए 443 बीघा 16 बिस्वा) चिन्हित की गई। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में स्वीकार किया कि अपशिष्ट निपटान के लिए भूमि प्रशासनिक कारणों से समय पर चिन्हित नहीं की जा सकी किन्तु प्रशासनिक कारणों की प्रकृति प्रस्तुत नहीं की।

- ननि, जोधपुर ने 20 माह की देरी से केरू (जोधपुर) में अपशिष्ट निपटान सुविधा (भूमि-भरण स्थल) विकसित करने के लिए 800 बीघा भूमि चिन्हित (सितम्बर 2004) की। ननि ने आरएसपीसीबी से आवश्यक अधिकृतता प्राप्त की जो 26 अक्टूबर 2005 को अवधिपार हो गई। यद्यपि, ननि, जोधपुर ने इसके बाद इसका नवीनीकरण नहीं करवाया। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में तथ्यों से सहमति व्यक्त की और अवगत कराया कि भूमि-भरण के लिए आरएसपीसीबी से वांछित अधिकृतता का नवीनीकरण अब करवा लिया जाएगा और अपशिष्ट को चिन्हित स्थलों पर डाला जा रहा है।

4.2.12.2 निपटान स्थल का 'स्वास्थ्यकर भूमि-भरण' के रूप में विकास का अभाव/उपयोग का अभाव

लेखापरीक्षा दल द्वारा ननि, जोधपुर और जयपुर के स्वास्थ्य अधिकारियों के साथ डम्पिंग स्थल केरू (10 नवम्बर 2009), मथुरादासपुरा (9 अप्रैल 2010) और सेवापुरा (12 अप्रैल 2010) को संयुक्त निरीक्षण भी किया गया। यह देखा गया कि इन सभी स्थलों पर नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों में निर्धारित विशिष्टियों का पालन नहीं किया गया और स्थलों को वैज्ञानिक रूप से विकसित "स्वच्छता भूमि-भरण" जैसा नहीं माना जा सकता क्योंकि (i) प्रसंस्करण पूर्व अपशिष्ट/प्रसंस्करण के अवशेषों को वांछित घनत्व प्राप्त करने हेतु इसे सघनित किए बिना डाला गया, (ii) पर्यावरणीय प्रदूषण अर्थात भू-जल की गुणवत्ता, परिवेशी वायु गुणवत्ता और लीचेट का संग्रहण/उपचार की जांच के वांछित उपाय नहीं किए गए, (iii) डम्पिंग स्थलों पर लाया गया अपशिष्ट और प्रसंस्करण संयंत्र के संचालक द्वारा अस्वीकृत और निष्क्रिय अपशिष्ट वहां डाला गया, (iv) तारबन्दी कई जगह से टूटी थी और आवारा पशु और अपशिष्ट बीनने वाले, डाले गए अपशिष्ट के ढेरों पर घूम रहे थें, (v) छात्रों के स्वास्थ्य पर होने वाले बुरे प्रभावों को ध्यान में रखे बिना डम्पिंग स्थल (मथुरादासपुरा) के आसन्न/अन्दर एक राजकीय प्राथमिक विद्यालय संचालित था, (vi) डम्पिंग स्थल (मथुरादासपुरा और सेवापुरा) की भूमि की सीमाओं का सीमांकन और इसके चारों और "विकास नहीं क्षेत्र" (प्रतिरोधक) की घोषणा किया जाना नहीं पाया गया क्योंकि आस-पास बस्तियां अस्तित्व में थी, और (vii) सेवापुरा में कुछ स्थलों पर डाला गया अपशिष्ट जल रहा था। आगे, केरू में 85,000 वर्गमीटर पर एक स्वच्छता भूमि-भरण और एक लीचेट रखने वाला टैंक निर्मित किया गया था और राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम द्वारा ननि, जोधपुर को जून 2007 में सुपुर्द किया गया। जबकि टैंक को कभी काम में नहीं लिया गया, विकसित भूमि-भरण को अपशिष्ट का वैज्ञानिक

निपटान के लिए उपयोग नहीं किया गया, किन्तु केवल अपशिष्ट डालने के काम में लिया गया और अक्टूबर 2010 को स्वच्छता भूमि-भरण होने का कोई संकेत नहीं था।



मथुरादासपुरा (जयपुर) के डम्पिंग स्थल के पास विद्यालय भवन एवं अपशिष्ट पर आवारा पशु घूमते दिखते हुए (9 अप्रैल 2010)।

इस प्रकार, ननि, जयपुर और जोधपुर के निर्धारित तिथि के छः वर्ष बाद भी स्वच्छता भूमि-भरण स्थल के विकसित करने/उपयोग में लेने में विफल रहने के कारण भू-जल/सतह जल और परिवेशी वायु के सम्पर्क विकार के कारण मानव और पशुओं के स्वास्थ्य पर होने वाले बुरे प्रभावों का ध्यान रखे बिना अपशिष्ट अवैज्ञानिक ढंग से डाला गया। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि ननि ने उस समय बिन्दू पर एक स्वच्छता भूमि-भरण विकसित नहीं की थी और वैज्ञानिक ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के लिए भूमि-भरण स्थल लांगरियावास में विकसित किया जा रहा है, किन्तु मथुरादासपुरा और सेवापुरा डम्पिंग स्थल के संबंध में कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया। ननि, जोधपुर के संबंध में कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया गया (जनवरी 2012)।

4.2.12.3 हवाईपत्तन के पास अनाधिकृत रूप से अपशिष्ट डाला जाना

नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के अनुसार, यदि प्रस्तावित भूमि-भरण स्थल हवाईपत्तन से 20 किमी के अन्दर स्थित हो तो हवाईपत्तन प्राधिकरण की पूर्व मंजूरी/अनुमोदन आवश्यक है। ननि, कोटा ने डाबी रोड़ पर 52.28 हैक्टेयर भूमि पर एक अपशिष्ट निपटान सुविधा (भूमि-भरण स्थल) की अधिकृतता के लिए आरएसपीसीबी को आवेदन (अप्रैल 2002) किया, जो हवाईपत्तन प्राधिकरण जिसने यह अवगत कराते हुए अनापत्ति प्रमाण-पत्र (एनओसी) जारी करने से मना कर दिया (दिसम्बर 2004) कि वायुयान नियम, 1937 के अन्तर्गत हवाईपत्तनों से 10 किमी के घेरे के अन्दर कूड़ा और अन्य प्रदूषित अथवा घृणित सामग्री का जमाव अनुमति योग्य नहीं था, सहित चार विभागों से एनओसी के अभाव में आरएसपीसीबी द्वारा जारी नहीं किया गया। इस प्रकार, ननि, कोटा हवाईपत्तन के नजदीक के स्थल का चयन और विकास से पूर्व हवाईपत्तन प्राधिकरण से पूर्व एनओसी और आरएसपीसीबी से अधिकृतता प्राप्त करने में विफल रहने से नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के उल्लंघन में हवाई यातायात के लिए संभावित रूप से असुरक्षित स्थल पर अनाधिकृत अपशिष्ट डाला गया और स्थल के विकास पर ₹ 39.59 लाख का निष्फल व्यय किया गया। राज्य सरकार ने एक्जिट बैठक में अवगत कराया कि हवाईपत्तन प्राधिकरण और आरएसपीसीबी द्वारा शर्तों में छूट प्राप्त करने का प्रयास किया जा रहा है। प्रत्युत्तर भूमि-भरण स्थल के नगरीय ठोस अपशिष्ट नियम,

2000 के उल्लंघन में हवाईपत्तन प्राधिकरण से एनओसी प्राप्त किए बिना हवाईपत्तन से 20 किमी के अन्दर भूमि-भरण स्थल स्थित होने के कारण स्वीकार्य नहीं था और ननि, कोटा को भी ज्ञात था कि नियमों के अन्तर्गत चयनित स्थल अनुमत्य नहीं था किन्तु नियमों को लागू करने से छूट के प्रयत्न पर जोर दिया गया। यह लागू नियमों के अनुरूप वैकल्पिक स्थल ढूंढने के इच्छुक नही हैं।

अनुशंसा

निपटान स्थलों को वैज्ञानिक रूप से स्वच्छता भूमि-भरण के रूप में विकसित किया जाना चाहिए।

4.2.13 अनुश्रवण

ननि में अनुश्रवण तंत्र शिथिल था, क्योंकि स्वास्थ्य और स्वच्छता समिति की प्रतिवर्ष आयोजित की जाने वाली 12 बैठकों के विरूद्ध ननि, जयपुर (एक समिति) : 2005-06 में सात बैठकें, 2006-07 में 19 बैठकें, 2007-08 में 10 बैठकें और 2008-09 में नौ बैठकें तथा ननि, जोधपुर के मामले में (क्षेत्र वार तीन समितियां) : 2005-06 में दो से छः बैठके, 2006-07 में शून्य से छः, 2007-08 में एक से पांच और 2008-09 में शून्य से दो बैठके आयोजित की गई।

4.2.14 निष्कर्ष

ननि में उनकी अधिसूचना के नौ वर्ष बाद भी नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों के क्रियान्वयन की मंद प्रगति थी। वर्ग-वार अपशिष्ट का पृथक्करण पूर्ण रूप से नहीं किया गया था। घर-घर से अपशिष्ट संग्रहण या तो बिल्कुल नहीं किया गया अथवा नियमित रूप से नहीं किया गया था। ननि, कोटा में कचरा प्रसंस्करण के लिए कोई सुविधा नहीं थी जबकि जयपुर और जोधपुर में प्रसंस्करण संयत्रों द्वारा प्रसंस्करण किए जा रहे अपशिष्ट की मात्रा स्थल पर लाए गए की तुलना में बहुत कम थी। अपशिष्ट के सुरक्षित निपटान के लिए स्वच्छता भूमि-भरण जैसी आधारभूत संरचना नगरीय ठोस अपशिष्ट नियमों में निर्धारित मापदण्ड/विशिष्टियों के अनुरूप, परिवेशी वायु और पानी के सम्भावित सम्पर्क विकार की अनदेखी कर, विकसित नहीं की जा सकी। स्वच्छता/अपशिष्ट प्रबन्धन से संबंधित कार्य के अनुबंध प्रबन्धन में अनुपयुक्तता के मामले भी देखे गए।

वृहद अनुच्छेद

4.3 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बारहवां वित्त आयोग अनुदान का उपयोजन

4.3.1 प्रस्तावना

बारहवें वित्त आयोग (बाविआ) का गठन (नवम्बर 2002) केन्द्र एवं राज्य के राजकोषीय संबंधों के विनिर्दिष्ट पहलुओं पर वर्ष 2005-10 के लिए अनुशंसा करने के लिए किया गया था। बाविआ को स्थानीय निकायों के संसाधनों के पूरक राज्य की संचित निधि में वृद्धि करने के लिए आवश्यक उपायों पर अनुशंसाएं करनी अपेक्षित थी।

बाविआ ने राजस्थान राज्य की शहरी स्थानीय निकायों (शस्थानि) के लिए अवधि 2005-06 से 2009-10 के लिए ₹ 220 करोड़ के अनुदान की अनुशंसा की। भारत सरकार (भास) ने शस्थानि को बाविआ अनुदान के हस्तान्तरण के लिए जून 2005 में दिशा-निर्देश जारी किए। बाविआ दिशा-निर्देश (जून 2005) के अनुसार राज्य सरकार को प्रदान की गई अनुदान राशि का कम से कम 50 प्रतिशत ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के लिए निर्धारित की जानी चाहिए। आगे, आधार मूल स्तर पर डाटाबेस का सृजन एवं लेखों के संधारण को उच्च प्राथमिकता प्रदान की जानी थी।

राज्य मे कार्यरत पांच नगर निगमों (ननि), 13 नगर परिषदों (नप) एवं 166 नगरपालिका मंडलों (नपामं) में से दो ननि[51], तीन नप[52] एवं 21 नपामं[53] कुल 26 इकाईयों जो कि सभी क्षेत्रों पहाडी, मैदानी, जनजातीय एवं रेगिस्तान इलाकों को आवृत्त करती है के 2005-10 की अवधि के अभिलेखें अप्रैल 2009 से सितम्बर 2009 और मई 2011 से सितम्बर 2011 के दौरान नमूना जांच हेतु चयनित की गई। इसके अतिरिक्त (i) निदेशक, स्थानीय निकाय विभाग (निस्थानिवि), जयपुर (ii) राजस्थन शहरी अवसंरचना वित्त एवं विकास निगम लिमिटेड (आरयूआईएफडीसीओ) (कार्यकारी एजेन्सी - राजस्थान सरकार (रास) का एक उपक्रम), जयपुर एवं (iii) सूचना, प्रौद्योगिकी एवं संचार विभाग (डीओआईटीसी) जयपुर के अभिलेखों की समीक्षा की गयी।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है :

---

51. ननि : अजमेर एवं कोटा।
52. नप : ब्यावर, किशनगढ एवं उदयपुर।
53. नपामं : **जनजातीय** : बांसवाड़ा, डूंगरपुर, माउण्ट आबू, नाथद्वारा, प्रतापगढ, राजसमन्द, सागवाड़ा, शिवगंज एवं सिरोही; **रेगिस्तान** : बिलाड़ा, नोखा एवं फलोदी; **अन्य** : बूंदी, चौमू, दौसा, जेतारण, नवलगढ, शाहपुरा, श्रीमाधोपुर, सोजत सिटी एवं सुमेरपुर।

4.3.2 वित्तीय निष्पादन

4.3.2.1 बाविआ अनुदान राशि ₹ 28.57 करोड़ के उपयोजन का अभाव

बाविआ ने राजस्थान राज्य के शस्थानि हेतु राशि 2005-10 की अवधि के लिए ₹ 220 करोड़ अनुशंसित किए जो कि ₹ 22 करोड़ प्रति किस्त की दर से 10 अर्द्धवार्षिक समान किस्तों में वितरित की जानी थी, जिसका उपयोग संबंधित योजना में बाविआ के उद्देश्यों के क्रियान्वयन के लिए मार्च 2010 तक करना था। बाविआ अनुदान की पहली किस्त निस्थानिवि द्वारा दिसम्बर 2005 में जारी की गई थी जबकि मुख्य सचिव की अध्यक्षता में अतिरिक्त मुख्य सचिव, प्रमुख शासन सचिव आदि सदस्य के रूप में शामिल उच्च स्तरीय समिति (उस्तस) ने कार्य योजना विलम्ब से अगस्त 2006 में अनुमोदित की। बाविआ की सम्पूर्ण निधि 2008-09 तक उपयोग की जानी थी। तथापि, निस्थानिवि द्वारा सभी नगर निकायों को इस राशि को 10 अक्टूबर 2006 तक व्यय करना प्रतिबन्धित कर दिया था। परिणामस्वरूप, 21 दिसम्बर 2011 तक राशि ₹ 28.57 करोड़ अव्ययित थे। 2005-06 से 2011-12 के दौरान वर्ष-वार बाविआ अनुदान जारी करने एवं उसके विरूद्ध किया गया व्यय नीचे **तालिका 4.9** में दिया गया है :

तालिका 4.9 : बाविआ अनुदान जारी करना एवं उपयोजन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष	भास द्वारा रास को जारी	रास द्वारा शस्थानि का जारी	कुल उपलब्ध राशि	किया गया व्यय	अव्ययित शेष	
						राशि	प्रतिशत
1	2	3	4	(2+4) 5	6	7	8
2005-06	00.00	44.00	44.00	44.00	00.00	44.00	100.00
2006-07	44.00	22.00	22.00	66.00	21.07	44.93	68.08
2007-08	44.93	22.00	22.00	66.93	48.58	18.35	27.42
2008-09	18.35	88.00	66.00	84.35	53.15	31.20	36.99
2009-10	31.20	44.00	66.00	97.20	26.86	70.34	72.37
2010-11	70.34	0.00	0.00	70.34	38.98	31.36	44.58
2011-12	31.36	0.00	0.00	31.36	2.79*	28.57	91.10
योग		**220.00**	**220.00**		**191.43**		

(स्त्रोत : निदेशालय, स्थानीय निकाय, राजस्थान द्वारा उपलब्ध कराई सूचना के अनुसार)

* *वर्ष 2011-12 का व्यय निदेशक, स्थानीय निकाय विभाग द्वारा दिनांक 21 दिसम्बर 2011 को आयोजित एक्जिट बैठक में सूचित किया।*

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि अनुदान के उपयोग की गति प्रारम्भ से धीमी थी। राज्य स्तर पर गठित उच्च स्तरीय समिति ने भी अपनी बैठक (दिनांक 19 सितम्बर 2007 एवं 2 जनवरी 2008 को आयोजित पांचवी एवं छठी बैठक) में शस्थानि द्वारा अनुदान के धीमें उपयोग पर असंतोष जाहिर किया था।

नौं चयनित इकाईयों[54] के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि ₹ 1.68 करोड़ 31 मार्च 2011 को अनुपयोगी पड़े थे। निस्थानिवि ने सूचित किया (दिसम्बर 2011) कि अनुदान ₹ 28.57 करोड़ के अनुपयोगी रहने का कारण कार्य-योजना का देरी से अनुमोदित होना एवं शस्थानि में तकनीकी स्टॉफ की कमी था। प्रत्युत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शस्थानि में तकनीकी स्टॉफ का पदस्थापन नियंत्रणाधीन गतिविधि थी एवं अनुदान के उपयोजन के लिए पर्याप्त समय (64 माह) उपलब्ध था।

लेखापरीक्षा के दौरान अभिलेखों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि अनुपयोगी रहने का प्रमुख कारण कार्य-योजना के अनुमोदन में देरी, अक्टूबर 2006 तक बाविआ अनुदान के उपयोजन पर रोक एवं रास द्वारा प्रमाण-पत्र देरी से भेजने के कारण भास द्वारा निधियां देरी से जारी करना एवं कार्यों के निष्पादन का अभाव होना रहा जैसा कि आगामी अनुच्छेदों में चर्चा की गई हैं।

4.3.3 बाविआ अनुदान का जारी होना

4.3.3.1 बाविआ अनुदान का विलम्ब से जारी होना

दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 6.1 के अनुसार भारत सरकार द्वारा बाविआ अनुदान प्रत्येक वित्तीय वर्ष के जनवरी एवं जुलाई में दो समान किस्तों में जारी किया जाना था। यह पाया गया कि भारत सरकार ने 10 से 392 दिवस के विलम्ब से अनुदान जारी किया।

बाविआ दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 6.2 के अनुसार राज्य के वित्त सचिव द्वारा भास से जारी प्रत्येक किस्त के 15 दिवसों के अन्दर भास से राज्य को प्राप्त अनुदान की तिथियां एवं राशि तथा आगे शस्थानि को आवंटित/जारी करने को सत्यापित करते हुए एक प्रमाण-पत्र दिया जाना था। यह देखा गया कि प्रमाण-पत्र 12 से 309 दिवसों (15 दिवस की निर्धारित अवधि को छोड़कर) के विलम्ब से भेजा गया जैसा कि निम्न **तालिका 4.10** में दर्शाया गया है :

54. बांसवाड़ा : ₹ 14.26 लाख, बूंदी : ₹ 22.31 लाख, दौसा : ₹ 0.24 लाख, डूंगरपुर : ₹ 1.14 लाख, माउण्ट आबू : ₹ 66.87 लाख, राजसमन्द : ₹ 23.39 लाख, शाहपुरा : ₹ 0.19 लाख, श्रीमाधोपुर : ₹ 25.55 लाख एवं सिरोही : ₹ 13.72 लाख **कुल : ₹ 167.67 लाख**।

तालिका 4.10 : बाविआ अनुदान विलम्ब से जारी करना

वर्ष	किस्त जारी करने का निर्धारित माह	राशि (₹ करोड़ में)	भास द्वारा जारी करने कि दिनांक	भास द्वारा जारी करने में देरी (दिवसों में) (4-2)*	वित्त सचिव रास द्वारा भास को जारी प्रमाण-पत्र	प्रमाण-पत्र भेजने में देरी (दिवसों में)
1	2	3	4	5	6	7 (कॉलम 6 - (कॉलम 4 + 15 दिवस)
2005-06	जुलाई 2005 (प्रथम)	22	14.12.2005	136	03.11.2006	309
2005-06	जनवरी 2006 (द्वितीय)	22	23.03.2006	51	03.11.2006	210
2006-07	जुलाई 2006 (प्रथम)	22	27.12.2006	149	26.03.2007	74
2006-07	जनवरी 2007 (द्वितीय)	22	27.02.2008	392	25.03.2008	12
2007-08	जुलाई 2007 (प्रथम)	22	23.05.2008	297	16.10.2008	131
2007-08	जनवरी 2008 (द्वितीय)	22	24.10.2008	267	28.11.2008	20
2008-09	जुलाई 2008 (प्रथम)	22	15.12.2008	137	28.02.2009	60
2008-09	जनवरी 2009 (द्वितीय)	22	17.03.2009	45	12.08.2009	133
2009-10	जुलाई 2009 (प्रथम)	22	31.08.2009	31	28.01.2010	135
2009-10	जनवरी 2010 (द्वितीय)	22	10.02.2010	10	जारी नहीं	जारी नहीं

* *विलम्ब के दिवसों की गणना भारत सरकार द्वारा अनुदान जारी करने के पश्चात् 15 दिवस की निर्धारित अवधि छोड़कर की गई है।*

लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि राजस्थान सरकार द्वारा प्रमाण-पत्र देरी से प्रस्तुत करने एवं शस्थानि द्वारा अनुदान के धीमे उपयोग करने के कारण भास द्वारा अनुदान देरी से जारी किया गया। निस्थानिवि ने बताया (दिसम्बर 2011) कि प्रमाण-पत्र देरी से जारी करने के कारण कार्य-योजना को अनुमोदित करने हेतु सक्षम उस्तस द्वारा कार्य योजना को देरी से अनुमोदित करना था। निधियों का इस प्रकार देरी से उपयोजन करने के परिणामस्वरूप भारत सरकार को प्रमाण-पत्र भेजने में विलम्ब हुआ। उस्तस द्वारा कार्य-योजना को अंतिम रूप देने में देरी आयोजना, अनुश्रवण तथा पर्यवेक्षण में कमियों को प्रतिबिंवित करता है।

4.3.3.2 बाविआ अनुदान का शहरी स्थानीय निकायों को अनुपयुक्त वितरण

उस्तस द्वारा लिए गए निर्णय (21 मार्च 2006) के अनुसार अनुदान का वितरण जनगणना 2001 के आधार पर करना था। अभिलेखों की नमूना जांच में यह ध्यान में आया कि पांच शस्थानि को अनुदान का वितरण 2001 की जनगणना के आधार पर नहीं किया गया, जैसा कि नीचे **तालिका 4.11** में दर्शाया गया है :

तालिका 4.11 : पांच शस्थानि को जारी बाविआ अनुदान

(₹ लाख में)

	ननि, अजमेर	ननि, कोटा	नप, उदयपुर	नप, किशनगढ़	नप, ब्यावर
देय अनुदान (2001 की जनगणना के अनुसार शस्थानि की जनसंख्या के अनुपात पर)	837.00	1196.90	671.30	200.30	213.30
वास्तविक जारी अनुदान	**597.34**	**854.16**	**479.07**	**187.24**	**170.59**
कम जारी अनुदान	**239.66**	**342.74**	**192.23**	**13.06**	**42.71**

निस्थानिवि ने अवगत कराया (दिसम्बर 2011) कि बाविआ अनुदान की प्रथम किस्त नगर निकायों की कार्य-योजना के आधार पर जारी की गई थी। इसके पश्चात् यह 2001 की जनगणना के आंकड़ों के आधार पर जारी की गई थी। इसके पश्चात, उस्तस के निर्देशों (जनवरी 2008) की अनुपालना में ₹ 22 करोड़ जो कि अनुदान का 10 प्रतिशत था का उपयोग अतिआवश्यक कार्यों के लिए किया गया। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पांच में से चार शस्थानि में 20 से 29 प्रतिशत तक आवंटन में कमी पाई गई। विभाग जनगणना के आधार पर जारी होने योग्य अनुदान की राशि एवं वास्तव में जारी की गयी राशि के अन्तर के समर्थन में ब्यौरा उपलब्ध कराने की स्थिति में भी नहीं था। विचलन के कारण बाविआ अनुदान राशि का असमान वितरण हुआ तथा लाभार्थी योजना के द्वारा मिलने वाले लाभों से इस सीमा तक वंचित रहे।

4.3.4 बाविआ अनुदान का उपयोजन

4.3.4.1 बाविआ अनुशंसाओं की पूर्ति का अभाव

कार्य-योजना 2005-06 से 2008-09 की अवधि के दौरान क्रियान्वित होना था तथा राशि ₹ 220 करोड़ के विरूद्ध मार्च 2009 तक विभिन्न गतिविधियों पर केवल राशि ₹ 122.94 करोड़ (55.88 प्रतिशत) का व्यय किया गया जैसा की नीचे **तालिका 4.12** में दर्शाया गया है :

तालिका 4.12 : कार्य-योजना अनुसार आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

गतिविधि	विस्तृत एवं वर्षवार कार्य-योजना के अनुसार आवंटन जिसके विरूद्ध मार्च 2009 तक व्यय किया जाना था	मार्च 2009 तक किया गया व्यय	आंवटन के विरूद्ध व्यय प्रतिशत में
ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन			
उपकरण/वाहन	32.95	37.71	114.45
स्थानान्तरण स्टेशन	5.25	0.00	0.00
कम्पोस्टिंग/वर्मी कम्पोस्टिंग	51.13	3.41	6.67
भूमि भरण	35.67	0.00	0.00
अन्य ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन गतिविधियां	0.00	36.13	-
योग	**125.00**	**77.25**	**61.80**

गतिविधि	विस्तृत एवं वर्षवार कार्य-योजना जिसके विरूद्ध मार्च 2009 तक व्यय किया गया	मार्च 2009 तक किया गया व्यय	आंवटन के विरूद्ध व्यय प्रतिशत में
सुधार कार्यक्रम			
कम्प्यूटरीकरण	0.00	0.00	0.00
लेखांकन सुधार	41.50	4.33	10.43
डाटा सृजन मय जीआईएस मानचित्रण	42.50	0.85	2.00
योग	**84.00**	**5.18**	**6.17**
प्रशासनिक प्रभार			
प्रशासनिक प्रभार (सूचना, शिक्षा और संचार)	11.00	0.50	4.55
अन्य सामान्य कार्य	0.00	40.01	-
महायोग	**220.00**	**122.94**	**55.88**

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि शस्थानि द्वारा ₹ 40.01 करोड़ अन्य सामान्य कार्यों पर और ₹ 36.13 करोड़ अन्य ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन गतिविधियों पर व्यय किया जो कार्य-योजना में शामिल नहीं थे। भूमि भरण और स्थानान्तरण स्टेशन केन्द्र पर कोई व्यय नहीं किया गया जिसके लिए कार्य-योजना में ₹ 40.92 करोड़ (₹ 35.67 करोड + ₹ 5.25 करोड़) का आवंटन किया गया था। निस्थानिवि द्वारा बाविआ अनुदान के अन्तर्गत मार्च 2009 तक शस्थानि द्वारा किए गए व्यय का केवल ब्यौरा ही उपलब्ध कराया गया। निस्थानिवि ने बताया (अगस्त 2010) कि शस्थानि को अनुदान उपशीर्ष वार आवंटित नहीं किया गया था एवं मार्च 2009 के पश्चात की उपशीर्ष वार व्यय की सूचना शस्थानि से प्राप्त होने के बाद उपलब्ध करवाई जावेगी। तथापि, दिसम्बर 2011 तक बाविआ अनुदान उपयोजन का कोई ब्यौरा उपलब्ध नहीं कराया गया। निस्थानिवि ने आगे अवगत बताया (दिसम्बर 2011) कि उस्तस द्वारा उसकी 28 जून 2008 को हुई बैठक में अनुदान के उपयोग का तरीका परिवर्तित किया गया जैसे कि ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन पर 50 प्रतिशत और शेष अनुदान सामान्य उद्देश्य पर जो शस्थानि की आवश्यकता एवं वरीयता के अनुसार उपयोग की जानी थी। इस प्रकार, उस्तस ने बाविआ द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का परित्याग किया और जिसके परिणामस्वरूप लेखों के संधारण में सुधार एवं डाटाबेस का सृजन के उद्देश्य पूर्ण नहीं हुए जो कि बाविआ अनुशंसाओं की पूर्ति का अभाव दर्शाता है। आगे, कार्य-योजना के अनुमोदन नहीं होने के कारण नगरीय निकायों को अक्टूबर 2006 तक अनुदान उपयोग की अनुमति नहीं दी गई और जून 2008 में उस्तस ने उसी कार्य-योजना को परित्याग कर दिया। उस्तस अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण के अपने कार्यों का निर्वहन करने में प्रभावी नहीं थी।

4.3.4.2 जीआईएस मान-चित्रण कार्य के क्रियान्वयन का अभाव

विस्तृत कार्य-योजना (अगस्त 2006) के अनुसार 2005-06 से 2008-09 के दौरान 39 शस्थानि[55] में सम्पत्ति कर के दायरे में वृद्धि करने एवं बेहतर प्रशासन के उद्देश्य के लिए परिसम्पत्तियों के मान-चित्रण के लिए डाटाबेस सृजन सहित भूगर्भिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) के लिए ₹ 42.50 करोड़ लागत का आंकलन किया गया। यह ध्यान में आया कि 39 शस्थानि में से केवल 12 द्वारा जीआईएस मान-चित्रण कार्य के लिए आरयूआईएफडीसीओ को राशि ₹ 2.35 करोड़[56] का भुगतान (जनवरी से सितम्बर 2008) किया गया जो की डीओआईटीसी, रास के माध्यम से राजस्थान शहरी सूचना प्रणाली-II (राशसूप्र-II) के अन्तर्गत किया जा रहा है। इसके विरूद्ध 2008-09 से 2009-10 के दौरान ₹ 1.12 करोड़[57] का व्यय किया गया। शस्थानि से निधियां प्राप्त नहीं होने के कारण इस परियोजना का कार्य आगे नहीं बढ़ाया जा सका। कार्यकारी निदेशक, आरयूआईएफडीसीओ ने तथ्यों का स्वीकार करते हुए सूचित किया कि आयुक्त और सचिव, डीओआईटीसी की अध्यक्षता में परियोजना निदेशक, निस्थानिवि और अन्य ने बैठक (जनवरी 2010) में निधियों के अभाव के कारण परियोजना स्थगित करने का निर्णय लिया गया। निधियों के अभाव के कारण परियोजना को स्थगित करने का प्रत्युत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राशि ₹ 28.57 करोड़ 21 दिसम्बर 2011 को अव्ययित पड़ी हुई थी और शस्थानि द्वारा कार्यकारी अभिकरण को पूर्ण राशि जारी नहीं की गई थी। आगे, निस्थानिवि ने सूचित किया (दिसम्बर 2011) आरयूआईएफडीसीओ से परियोजना पर किए गए व्यय एवं ₹ 1.23 करोड़ के उपयोग का ब्यौरा मांगा गया है। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि निदेशालय, स्थानीय निकाय में निर्णय एवं निधियों के प्रवाह की एक जटिल प्रणाली अस्तित्व में है। क्रियान्वयन के बारे में निर्णय स्वायत्त शासन विभाग (स्वाशावि) और निदेशक, स्थानीय निकाय (निस्थानि) स्तर पर लिए जाते हैं। सरकारी संस्थान और अर्द्धसरकारी संस्थान जैसे डीओआईटी तथा आरयूआईएफडीसीओ को चिन्हित कार्यक्रम/गतिविधियों के क्रियान्वयन हेतु वेण्डर के चयन का कार्य सौंपा/न्यस्त किया जाता है। सरकारी संस्थान, वेण्डर और नगर निकाय (एक या अधिक) के बीच एक त्रिपक्षीय करार तैयार कर कार्य-योजना क्रियान्वति की जाती थी। आरयूआईएफडीसीओ और डीओआईटी जैसी संस्थाओं ने भी तकनीकी व्यक्ति बाह्य स्त्रोतों से प्राप्त किए। निधियां पहले नगर निकायों को हस्तान्तरित की

---

55. 2005-06 : अलवर, बारां, झालावाड़, झुन्झुनूं एवं सीकर (₹ 0.50 करोड़), 2006-07 : बाड़मेर, बालोतरा, ब्यावर, देवली, फतेहपुर, जैसलमेर, जालौर, किशनगढ़, पाली एवं सूमेरपुर (₹ छः करोड़), 2007-08 : अन्ता, बूंदी, दौसा, धौलपुर, गंगापुर सिटी, हनुमानगढ़, हिण्डोन सिटी, नवलगढ़ एवं रायसिंहनगर (₹ 14 करोड़), 2008-09: आबू रोड़, बांसवाड़ा, चित्तौड़गढ़, चूरू, लाडनू, मेड़ता सिटी, माउण्ट आबू, नागौर, निम्बाहेड़ा, प्रतापगढ़, राजसमन्द, रतनगढ़, सरदार शहर, सिरोही एवं सुजानगढ़ (₹ 22 करोड़) = योग ₹ 42.50 करोड़।
56. अलवर : ₹ 47.85 लाख; आबू रोड़ : ₹ 16.59 लाख, बांसवाड़ा : ₹ 6.50 लाख, चित्तौड़गढ़ : ₹ 16.24 लाख; फतेहपुर : ₹ 32 लाख; हिण्डोन सिटी : ₹ 6.55 लाख; लाडनू : ₹ 3.93 लाख; नागौर : ₹ 33.79 लाख; प्रतापगढ़ : ₹ 5.47 लाख; रायसिंहनगर : ₹ 7.91 लाख; रतनगढ़ : ₹ 30.86 लाख एवं सूजानगढ़ : ₹ 27.23 लाख = योग : ₹ 2.35 करोड़।
57. विज्ञापन : ₹ 2.15 लाख; उपग्रह चित्र : ₹ 54.77 लाख; सीडीपी/डीपीआर राशि बाविआ के विरूद्ध समायोजित : ₹ 39.18 लाख एवं डाटाबेस की गुणवत्ता जांच : ₹ 15.50 लाख = योग : ₹ 1.12 करोड़।

जाती है जो कि इस तरह के प्रकरणों में आगे सरकारी संस्थानों और अर्द्धसरकारी संस्थानों को हस्तान्तरित करती है। इस प्रकार के प्रकरणों में उपयोगिता प्रमाण-पत्र केवल निधियों के हस्तान्तरण दर्शाता है न कि उनका उपयोजन। स्वाशावि, निस्थानिवि साथ ही साथ अर्द्धसरकारी संस्थान और नगर निकायों द्वारा कार्यक्रम/गतिविधि को स्वयं अपने पर नहीं लिया गया।

इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.23 करोड़ की राशि अवरूद्ध हुई साथ में ₹ 1.12 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ। इसके अलावा जीआईएस मान-चित्रण का निष्पादन न होने के परिणामस्वरूप सम्पत्ति कर निर्धारण हेतु इनपुटस और नगर निकायों के अधीनस्थ क्षेत्र के प्रशासन में सुधार का अभाव रहा।

4.3.4.3 कम्पोस्ट संयत्र निर्माण हेतु प्रदत्त निधियों का आवास विकास लिमिटेड द्वारा विपथन एवं धारण करना

निस्थानिवि, जयपुर के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि 13 शस्थानि द्वारा (2006-07 से 2011-12) अपने शस्थानि क्षेत्र में कम्पोस्ट/वर्मी कम्पोस्ट संयत्र 2006-07 से प्रारम्भ कर 2008-09 तक पूर्ण करने के लिए बाविआ अनुदान में से ₹ 6.30 करोड़ ***(परिशिष्ट-XV)*** आवास विकास लिमिटेड (आविलि) (कार्यकारी एजेन्सी) को अग्रिम दिए गए थे। तथापि, यह पाया गया कि नौ शस्थानि में अक्टूबर 2011 तक कम्पोस्ट संयत्र निर्माण का कार्य प्रारम्भ नहीं हुआ था। इस प्रकार, ₹ 1.56 करोड़[58] का अग्रिम आविलि के पास अनुपयोजित पड़ा रहा। मुख्य महा प्रबन्धक, आविलि ने कम्पोस्ट संयत्र के स्थापना का ब्यौरा संलग्न करते हुए निस्थानि को सूचित किया (जून 2010) कि ब्यावर में भूमि विवाद था और शेष शस्थानि में बोलीदाताओं के भाग न लेने और निस्थानि के साथ समूह आयोजना के संबंध में निर्णय के अभाव में निविदाएं निर्णित नहीं की जा सकी।

आविलि ने निधियां 2006-07 से 2010-11 तक रोके रखी और ₹ 68.75 लाख तीन शस्थानि (ब्यावर, किशनगढ़ एवं श्रीगंगानगर) को लौटाए गए, क्योंकि भूमि विवाद तथा परिरूप, निर्माण संचालन, स्वामित्व और हस्तान्तरण (डीबीओओटी) आधार पर कार्य प्रदान नहीं किए गए थे। छः शस्थानि से प्राप्त अग्रिम ₹ 87.50 लाख आविलि द्वारा अन्य तीन शस्थानि (भरतपुर, भीलवाड़ा एवं पाली) से संबंधित संयत्रों के लिए विपथन माना गया। निस्थानि ने अवगत कराया (दिसम्बर 2011) कि राज्य सरकार द्वारा इस तरह के विपथन की कोई स्वीकृति जारी नहीं की गई थी। आगे, यह ध्यान में आया कि आविलि द्वारा भरतपुर में कुल परियोजना लागत से ₹ 20 लाख का व्यय (व्यय ₹ 195 लाख - परियोजना लागत ₹ 175 लाख) अधिक दिखाया गया।

आविलि को निधियां जारी करने के बावजूद नौ शस्थानि में कार्य निष्पादन के अभाव में जनता अभिप्रेत लाभों जैसे कम्पोस्ट/वर्मी कम्पोस्ट, बॉयोगैस और उन्नत स्वच्छता से

58. 2006-07 - ब्यावर : ₹ 31.25 लाख, गंगापुर सिटी : ₹ 12.50 लाख, हनुमानगढ़: ₹ 12.50 लाख, झालावाड़ : ₹ 12.50 लाख, झुन्झुनूं : ₹ 12.50 लाख, किशनगढ : ₹ 12.50 लाख, श्रीगंगानगर : ₹ 25 लाख एवं टोंक : ₹ 15 लाख, 2007-08 - टोंक : ₹ 10 लाख एवं 2008-09 -चूरू : ₹ 12.50 लाख = योग 1.56 करोड़।

वंचित रही। इसके अलावा छः शस्थानि से संबंधित ₹ 87.50 लाख जहां कार्य निष्पादित नहीं हुए लौटाए नहीं गये। वेन्डर को आविलि के माध्यम से कार्य सौंपने की जटिल प्रणाली का निर्णय निस्थानवि द्वारा लिया गया जबकि आविलि को निधियां नगरीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराई गई, जबकि आविलि नौ प्रतिशत प्रक्रिया प्रभार के रूप में वसूल कर रही है नगरीय निकायों के प्रति उत्तरदायी नहीं है।

अनुशंसा

यह सुझाव दिया जाता है कि व्ययकर्त्ता अर्थात नगरीय निकायों के प्रति उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने हेतु प्रणाली की समीक्षा की जानी चाहिए।

4.3.4.4 अनुश्रवण अभिकरण द्वारा बाविआ दिशा-निर्देशों के विपरीत निधियों का विपथन

उस्तस ने कार्य योजना 2006 इस विशेष दिशा-निर्देशों के साथ कि कोई भी व्यय बाविआ दिशा-निर्देशों के विपरीत में नहीं किया जाना चाहिए, अनुमोदित की गई थी। तथापि, उस्तस द्वारा अपनी 10 जनवरी 2008 को आयोजित बैठक में बाविआ अनुदान ₹ 220 करोड़ का 10 प्रतिशत (₹ 22 करोड़) "असाधारण परिस्थितियों में विशेष आवश्यक कार्यों के लिए चिन्हित किया। आगे, उस्तस ने अपनी इसकी 28 जून 2008 को आयोजित बैठक में बाविआ अनुदान के उपयोजन के तरीके में परिवर्तन किया गया और निर्णय किया कि बाविआ अनुदान का कम से कम 50 प्रतिशत (₹ 110 करोड़) ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन पर उपयोग किया जाना था, शेष बाविआ अनुदान सामान्य उद्देश्य अनुदान के रूप में माना गया तथा शस्थानि को उनकी आवश्यकताओं और वरीयता अनुसार उपयोग करने की अनुमति दी। उस्तस का यह निर्णय बाविआ अनुशंसाओं से असंगत था और निधियां जो लेखों के संधारण और डाटाबेस का सृजन के लिए थी उनका विपथन हुआ।

यह देखा गया कि उस्तस बैठक (जनवरी 2008 से दिसम्बर 2009) में लिए गए निर्णय अनुसार नौ शस्थानि की असाधारण परिस्थितियों में विशेष आवश्यकताओं के कार्यों के लिए राशि ₹ 18.25 करोड़[59] विपथित की जिसके विरूद्ध ₹ 17.11 करोड[59] का व्यय किया गया। आगे, 23 नमूना जांच की गई शस्थानि में देखा गया कि 2007-08 से

59. बांसवाड़ा : आवंटित ₹ एक करोड सीवरेज कार्य और डायलेब तालाब प्रकरण में उच्च न्यायालय की अवमानना केस हेतु, व्यय ₹ 0.95 करोड; बीकानेर : आवंटित ₹ एक करोड नाला ढंकने के लिए, व्यय ₹ एक करोड, सीकर : आवंटित ₹ 1.74 करोड़ सीवरेज उपचार प्लांट हेतु भूमि, व्यय ₹ 1.74 करोड़; जेतारण : आवंटित ₹ 0.50 करोड़ विकास कार्यों के लिए, व्यय ₹ 0.50 करोड़; जालौर : आवंटित ₹ 0.51 करोड़ सीवरेज के लिए भूमि अवाप्ति हेतु, व्यय ₹ 0.51 करोड़; झुन्झुनूं : आवंटित ₹ एक करोड़ सीवरेज के लिए भूमि अवाप्ति हेतु, व्यय ₹ एक करोड़, माउण्ट आबू : आवंटित ₹ 3.50 करोड़ भूमिगत केबल और पोलो ग्राउण्ड के नवीनीकरण हेतु, व्यय ₹ 2.85 करोड़; नागौर : आवंटित ₹ चार करोड़ टाउन हॉल एवं उसकी सड़कों के निर्माण हेतु, व्यय ₹ चार करोड़; पीलीबांगा : आवंटित ₹ पांच करोड़ सड़कों के अतिक्रमण को हटाने के उच्च न्यायालय की अवमानना केस हेतु, व्यय ₹ 4.56 करोड़ = कुल आवंटन : ₹ 18.25 करोड़ और कुल व्यय ₹ 17.11 करोड़।

2010-11 के दौरान सामान्य उद्देश्य अनुदान जैसे कि उरतस निर्णय (28 जून 2008) के द्वारा अनुमत्य थे के अन्तर्गत राशि ₹ 8.10 करोड़[60] का उपयोग वेतन एवं भत्तों, विद्युत बिल और उपकरणों की खरीद तथा अन्य विकासात्मक कार्यों जैसी मदों पर किया गया जो कि बाविआ दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में था। निस्थानिवि ने तथ्य स्वीकार करते हुए अवगत कराया (अगस्त 2010) कि शस्थानि की वित्तीय स्थिति अधिक कमजोर थी और जन सुविधाओं प्रदान करने के लिए अनुदान दिया गया। यह मान्य नहीं था क्योंकि अनुदान बाविआ दिशा-निर्देशों के विपरीत उपयोग किए गए थे और परिणाम के तौर पर बाविआ के अर्न्तगत लेखों के संधारण के सुधार और डाटाबेस का सृजन के (एक प्राथमिकता उद्देश्य) हेतु कोई प्रयास नहीं किए गए।

4.3.4.5 कम्प्यूटरीकरण कार्य पर ₹ 1.69 करोड़ का अनियमित व्यय

छः संभागीय मुख्यालयों के शस्थानि में ई-गवर्नेंस, लेखांकन सुधार और जीआईएस मान-चित्रण कार्य एशियाई विकास बैंक निधि द्वारा सकल हल प्रदाता के माध्यम से राजस्थान शहरी अवसंरचना विकास परियोजना में सम्मिलित थे। इसलिए पांच ननि[61] और एक नगर परिषद, उदयपुर के अभिलेखों के कम्प्यूटरीकरण हेतु कार्य-योजना में बाविआ अनुदान से कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

नगर निगम, अजमेर, कोटा और नप, उदयपुर के अभिलेखों की नमूना जांच में प्रकट हुआ कि कार्य-योजना के विपरीत राशि ₹ 1.69 करोड़[62] का भुगतान (2006-07 से 2010-11) संबंधित शस्थानि द्वारा बाविआ अनुदान से एक निजी फर्म को किया तथा सॉफ्टवेयर अनुप्रयोग संचालन (कम्प्यूटरीकरण कार्य) हेतु बाविआ अनुदान से व्यय किया गया गया जो परिणामतः कार्य-योजना के विरूद्ध अनुदान का अनियमित उपयोजन था। लेखाधिकारी, ननि, अजमेर और नप, उदयपुर ने बताया (मई 2011) कि मैसर्स ओसवाल डाटा प्रोसेसर को कम्प्यूटरीकरण के लिए भुगतान निस्थानि के निर्देशों (जनवरी 2008) के अनुसार किया गया था। मुलेअ, ननि, कोटा ने बताया कि वेतन बिल और विवाह पंजीकरण और जन्म-मृत्यु प्रमाण-पत्र जो की कम्प्यूटरीकरण के भाग है

60. (i) 19 शस्थानि में सीमेन्ट कांक्रीट रोड़ एवं अन्य निर्माण कार्य: ₹ 648.24 लाख (विवरण ***परिशिष्ट-XVI***), (ii) पांच शस्थानि में विद्युत बिल और उपकरण खरीद : ₹ 57.75 लाख (बांसवाड़ा : ₹ 18.70 लाख, ब्यावर : ₹ 8.13 लाख, चौमूं : ₹ 29.03 लाख, जैतारण : ₹ 0.93 लाख एवं माउण्ट आबू : ₹ 0.96 लाख, (iii) तीन शस्थानि में वेतन एवं भत्तों पर : ₹ 49.60 लाख (ब्यावर : ₹ 18.85 लाख, बूंदी : ₹ 26.26 लाख एवं नोखा : ₹ 4.49 लाख), (iv) दो नपामं में ट्री-गार्ड की खरीद : ₹ 15.72 लाख (जैतारण : ₹ 5.52 लाख एवं सुमेरपुर : ₹ 10.20 लाख), (v) तीन नपामं में भूमि लागत एवं क्षतिपूर्ति : ₹ 30.17 लाख (नाथद्वारा : ₹ 4.76 लाख, प्रतापगढ़ : ₹ 8.79 लाख) एवं सुमेरपुर : ₹ 16.62 लाख तथा (vi) एक ननि अजमेर में बोलेरो जीप : ₹ 8.27 लाख = योग ₹ 8.10 करोड़।

61. अजमेर, बीकानेर, जयपुर, जोधपुर एवं कोटा।

62. ननि, अजमेर : ₹ 45.76 लाख (2006-07: ₹ 0.54 लाख, 2007-08 : ₹ 23.79 लाख, 2008-09 : ₹ 15.69 लाख एवं 2009-10: ₹ 5.74 लाख), ननि, कोटा : ₹ 67.13 लाख (2006-07 : ₹ 15.64 लाख 2007-08 : ₹ 17 लाख, 2008-09: ₹ 30.42 लाख एवं 2010-11: ₹ 4.07 लाख) तथा नप, उदयपुर : ₹ 56.41 लाख (2006-07: ₹ 5.73 लाख, 2007-08; ₹ 12.54 लाख, 2008-09 : ₹ 18.47 लाख, 2009-10: ₹ 10.96 लाख, 2010-11 : ₹ 8.71 लाख) = योग ₹ 1.69 करोड़।

और सरकार के साथ हुए समझौता-ज्ञापन के अनुसार है और बाविआ अनुदान से कम्प्यूटरीकरण कार्य के लिए भुगतान किया गया जो कि सही है। निस्थानिवि ने अवगत कराया (दिसम्बर 2011) कि संभाग-स्तर पर कम्प्यूटरीकरण कार्य के भुगतान की स्वीकृति बाविआ अनुशंसा के अनुसार थी। प्रत्युत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इन शस्थानि द्वारा कम्प्यूटरीकरण कार्य के लिए किए गए व्यय अनुमोदित कार्य-योजना के विरूद्ध था और निधियां वेण्डर को संचालन के भुगतान में प्रयोग की गई। विपथन से नगरीय निकायों में समुचित कौशल का विकास भी विफल रहा और नगरीय निकायों में दिसम्बर 2011 तक भी उनके द्वारा कार्यों को अधिकरण करने की स्थिति में नहीं हुई जबकि मार्च 2012 में करार समाप्त हो रहा है। सरकारी एवं अर्द्धसरकारी संस्थाओं की वेण्डरों के चिन्हीकरण की वर्तमान पद्धति में शामिल होने और बाद में उन संस्थाओं द्वारा हस्तस्थ लेने में अथवा अनुश्रवण की अनुपस्थिति से नगरीय निकायों द्वारा स्वयं पहल नहीं करने से संबंधित नगरीय निकायों में आवश्यक कौशल का अभाव होने के कारण संचालन न होने की स्थिति पैदा हुई।

4.3.5 अनुश्रवण

बाविआ दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 5.1 से 5.4 के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों के अनुदान के उपयोग के समुचित अनुश्रवण के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता तथा वित्त सचिव और संबंधित विभागों के सचिवों को सदस्यों के तौर पर एक उस्तस का गठन (25 अगस्त 2005) किया गया। उस्तस प्रत्येक वर्ष के प्रारम्भ से इसकी त्रैमासिक बैठकों के माध्यम से परियोजनाओं के अनुमोदन, प्रत्येक अनुदान के लिए विशेष शर्तों की पालना को सुनिश्चित करने और भौतिक एवं वित्तीय दोनों लक्ष्यों के अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी थी।

अगस्त 2005 से मार्च 2010 के दौरान उस्तस की 19 बैठकों के विरूद्ध 11 बैठकें आयोजित की गई, आगे, चौथी (9 जनवरी 2007) और पांचवी (19 सितम्बर 2007) के बीच आठ माह का अंतराल था। उस्तस ने अनुदान के धीमे उपयोग पर अप्रसन्नता व्यक्त की (19 सितम्बर 2007) और अवगत कराया कि जब तक स्वाशावि पूर्व अनुदान का तीव्रता से उपयोजन की स्थिति में नहीं होता, तब तक भास से भावी अनुदान बिना दावें के रहेगी। आगे स्वाशावि ने शस्थानि द्वारा अनुदान के तीव्रता से उपयोग के लिए आश्वस्त किया लेकिन इसकी पालना नहीं कि जैसे कि उस्तस की 2 जनवरी 2008 और 28 जून 2008 की बैठकों के कार्यवृत्तों में इंगित किया। उस्तस के अप्रभावी अनुश्रवण के फलस्वरूप निधियों का विपथन, कार्य-योजना के पालन का अभाव एवं लेखों के संधारण और डाटाबेस का सृजन जैसे प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में उद्देश्यों की पूर्ति का अभाव रहा।

4.3.6 निष्कर्ष

निस्थानिवि ने बाविआ अनुदान की प्रथम किस्त दिसम्बर 2005 में जारी की गई और साथ ही साथ अक्टूबर 2006 तक इसके उपयोग पर प्रतिबन्ध लगा दिया। उस्तस द्वारा कार्य-योजना अगस्त 2006 में अनुमोदित की गई जो कि निधियों की प्राप्ति के लगभग आठ माह पश्चात् थी। शस्थानि द्वारा अनुदान के उपयोजन में विलम्ब के कारण बाविआ

अनुदान जारी करने में विलम्ब हुआ। अनुदान के अनुपयुक्त वितरण, निधियों के अवरोधन आदि की अनियमितताएं भी पाई गई। तथापि, कुल बाविआ अनुदान ₹ 220 करोड़ के विरूद्ध 21 दिसम्बर 2011 को ₹ 28.57 करोड़ के अव्ययित अनुदान रहा। यह ध्यान में आया कि राशि ₹ 25.21 करोड़ (₹ 17.11 करोड़ असाधारण परिस्थितियों में विशेष आवश्यकताओं हेतु और ₹ 8.10 करोड़ सामान्य उद्देश्य हेतु) विपथित किए जो कि बाविआ दिशा-निर्देशों क असंगत है। बाविआ अनुदान का उपयोग समुचित रूप से और समय पर अभिप्रेत उद्देश्यों हेतु नहीं किया गया था, जिसने इंगित किया कि अनुश्रवण प्रणाली प्रभावी नहीं थी।

लेनदेनों की लेखापरीक्षा

4.4 ब्याज की हानि

नगर पालिका मंडल, हनुमानगढ़ की लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों के प्रावधान का पालन करने में विफलता एवं अन्य अनिवार्य आवश्यकताओं की पूर्ति किए बिना ऋण लेने के परिणामस्वरूप ऋण राशि अनुपयोजित रही एवं ब्याज के भुगतान में ₹ 10.25 लाख की हानि हुई।

राजस्थान नगर पालिका (सामग्री का क्रय एवं संविदा) नियम, 1974 अभिव्यक्त करते हैं कि इन नियमों में उपबन्धित नहीं तथा लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों (लोनिविलेनि) में अन्तर्विष्ट प्रावधान इन नियमों पर आवश्यक संशोधन सहित लागू होंगे। इसे संबंधित शहरी स्थानीय निकायों (शस्थानि) के उच्चतम कार्यकारी एवं लेखा प्राधिकारियों द्वारा सुनिश्चित करना होगा। लोनिविलेनि अनुबन्धित करते है कि कार्य के निष्पादन के लिए निधियाँ प्रशासनिक, वित्तीय एवं तकनीकी स्वीकृतियां (एएफ व टीएस) जारी होने के पश्चात आवंटित होनी चाहिए।

नगर पालिका मंडल (नपामं), हनुमानगढ़ के अभिलेखों की नमूना जांच (सितम्बर 2008) में प्रकट हुआ कि हनुमानगढ़ शहर में ₹ 10.45 करोड़ की लागत पर सड़क एवं मलजल योजना के निष्पादन के लिए, आवासन एवं शहरी विकास निगम लिमिटेड (हुडको), जयपुर ने ₹ 4.19 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया (अप्रैल 1998)। ऋण अनुबन्ध के अनुसार, ऋण 8.75 प्रतिशत प्रतिवर्ष साधारण ब्याज की दर से त्रैमासिक किस्तो में चुकाना था। हनुमानगढ़ कस्बे (शहर का एक भाग) में मलजल निष्पादन के लिए, हुडको ने नपामं को ऋण राशि ₹ 1.31 करोड़ जारी की (अगस्त 2004)। कार्यकारी अभिकरण आवास विकास लिमिटेड (आवालि), जयपुर ने इस कार्य के लिए ₹ 2.74 करोड़ के तकनीकी अनुमान प्रस्तुत किए (नवम्बर 2004)। नपामं ने अपनी बोर्ड मीटिंग (अप्रैल 2005) में ₹ 2.74 करोड़ की एएफ व टीएस जारी करने के लिए प्रकरण राज्य सरकार को अग्रेषित करने का निर्णय तथा राज्य सरकार ने इसी राशि की प्रशासनिक व वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (अक्टूबर 2005)। नपामं ने कार्य के निष्पादन के लिए आविलि से एक सहमति पत्र निष्पादित किया (दिसम्बर 2005), जिसके अनुसार ₹ 1.37 करोड़ (₹ 2.74 करोड़ का 50 प्रतिशत) आविलि को कार्य प्रारम्भ करने से पहले अग्रिम देना था। नपामं आविलि को अग्रिम भुगतान की स्वीकृति के लिए पुनः राज्य सरकार के पास पहुंची (अप्रैल 2006)। राज्य सरकार की लंबित स्वीकृति पर, नपामं ने अपनी बोर्ड मीटिंग में कार्य दूसरी योजना (लघु एवं मध्यम कस्बों के लिए शहरी आधारभूत विकास योजना) से निष्पादित करने का निर्णय लिया (नवम्बर 2006)। अन्त में राज्य सरकार ने नपामं का पूर्वोक्त निर्णय स्वीकार करते हुए इसे ब्याज सहित सम्पूर्ण बकाया राशि एक मुश्त पुनर्भुगतान करने का निर्देश दिया (फरवरी 2007)। अनुपयोजित रही सम्पूर्ण ऋण राशि ₹ 1.31 करोड़ नपामं ने हुडको को त्रैमासिक किस्तों में नवम्बर 2004 से मई 2007 के मध्य चुकाई। इसके अलावा, नपामं ने किस्तों के साथ-साथ सम्पूर्ण ऋण राशि पर सामान्य ब्याज दर से ₹ 18.67 लाख का ब्याज भी चुकाया। सम्पूर्ण ऋण राशि अगस्त 2004 से सितम्बर 2005 तक एक बैंक में चालू खाते

में बिना ब्याज अर्जित किए जमा रही थी। तथापि, इसमें से नपामं ने ₹ 1.19 करोड़ सावधि जमा के रूप में जमा किए (अक्टूबर 2005) तथा उस पर ₹ 8.42 लाख का ब्याज अर्जित किया।

उप सचिव, निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग (निस्थानिवि) ने अवगत कराया (दिसम्बर 2011) कि नपामं ने मलजल के निस्तारण हेतु पम्पिंग हाऊस के निर्माण के लिए ऋण राशि में से ₹ 4.05 लाख की लागत से 10 बीघा की एक जमीन क्रय की तथा इस भूमि को ₹ 26.15 लाख में विक्रय किया (अगस्त 2009)। इस तरह नपामं को कोई हानि नही हुई। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भूमि का क्रय मूल्य ऋण राशि ₹ 1.31 करोड़ का भाग नहीं था। उप सचिव, निस्थानिवि ने आगे बताया (नवम्बर 2011) कि सभी नगर पालिकाओं को भविष्य में ऋण वास्तविक योजना व्यय के आधार पर लिए जाने हेतु निर्देश जारी किए जा रहे हैं। तथापि, तथ्य यह है कि आयुक्त, नपामं, हनुमानगढ़ ने ऋण उसकी आवश्यकता से बहुत पहले ही उठा लिया, जिसका मुख्य भाग (लगभग 91 प्रतिशत) सावधि जमा में विनियोजित किया था। ऋण बिना उपयोग के ब्याज के साथ वापस जमा कराया था। निर्णय से नपामं को अतिरिक्त ब्याज के भुगतान से ₹ 10.25 लाख[63] की हानि हुई।

4.5 परिहार्य व्यय

4.5.1 नाला के निर्माण पर परिहार्य व्यय

स्वायत्त शासन विभाग की निविदा की वैधता अवधि के अन्दर निविदा दरों के अनुमोदन एवं व्यय की स्वीकृति देने में विफलता के फलस्वरूप नाला के निर्माण पर ₹ 20 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।

नगर परिषद (नप), पाली के अभिलेखों की नमूना जांच (जनवरी 2009) में प्रकट हुआ कि शहरी सिवरेज का औद्योगिक अपशिष्ट से पृथक्करण के लिए, नप, पाली ने शहरी जन सहभागिता योजना (शजसयो) के अन्तर्गत सुभाष नगर साइफन से गांधी नगर तक ₹ 1.21 करोड़ (मूल अनुसूची दरें 2005 पर आधारित) की अनुमानित लागत से एक नाला बनाने का निर्णय लिया (अगस्त 2007)। शजसयो के अन्तर्गत, कार्य की लागत ₹ 1.21 करोड़ (i) राज्य सरकार, (ii) पाली जल प्रदूषण नियंत्रण, परियोजना एवं अनुसंधान फाउण्डेशन (जन अंश की तरह) तथा (iii) नप में 50:30:20 के अनुपात में बांटी जानी थी।

जिला कलेक्टर, पाली ने कार्य के लिए ₹ 1.21 करोड़[64] स्वीकृत किए (सितम्बर 2007) तथा अधीक्षण अभियन्ता, निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग ने कार्य के लिए समान राशि की तकनीकी स्वीकृति जारी की (नवम्बर 2007)। नप, पाली ने कार्य की निविदाएं आमंत्रित की (सितम्बर 2007) तथा निविदाओं की तकनीकी एवं वित्तीय बिड क्रमशः 10

63. ₹ 18.67 लाख (नपामं द्वारा हुडको को अदा किया ब्याज) - ₹ 8.42 लाख (नपामं द्वारा सावधि जमा पर अर्जित ब्याज)।
64. राज्यांश : ₹ 60.50 लाख; जन अंश ₹ 36.30 लाख तथा नप का स्वयं का अंश : ₹ 24.20 लाख।

एवं 11 अक्टूबर 2007 को खोली गई थी। निविदाओं को स्वीकार करने की वैधता अवधि उसके खोलने की दिनांक से 120 दिनों तक मान्य थी। बातचीत के बाद, नप एवं संवेदक "अ" कार्य का निष्पादन अनुसूची से 18 प्रतिशत अधिक पर संविदा राशि ₹ 1.43 करोड़ पर सहमत हुए (अक्टूबर 2007)। उसके पश्चात् नप ने निविदा की दरों के अनुमोदन एवं ₹ 1.43 करोड़ व्यय करने की स्वीकृति के लिए प्रकरण स्वायत्त शासन विभाग (स्वाशावि) को भेजा (8 नवम्बर 2007)। नप द्वारा निविदा की वैधता अवधि के बारे में स्मरण कराने तथा स्वाशावि के प्रश्नों का समय पर जवाब देने के बावजूद भी, उपसचिव, स्वाशावि ने अपेक्षित स्वीकृति 172 दिनों के बाद (अनुबन्धित अवधि से 52 दिनों के पश्चात्) प्रदान की (29 अप्रैल 2008)। नप ने तुरन्त संवेदक "अ" को संविदा हस्ताक्षर करने के लिए सहमति पत्र जारी किया परन्तु संवेदक "अ" ने निविदा की वैधता अवधि समाप्त होने के कारण कार्य निष्पादन करने के लिए इन्कार कर दिया (मई 2008)। नप ने संशोधित लागत ₹ 1.84 करोड़ (मूल अनुसूची दरें 2008 पर आधारित) पर कार्य की पुनर्निविदा करने का निर्णय लिया (मई 2008)। कार्य की पुनर्निविदा (जून 2008) पूर्ण नहीं हो सकी क्योंकि अनुसूची से 23 प्रतिशत अधिक पर एकल निविदा प्राप्त हुई थी जो कि प्रचलित बाजार दरों से अधिक थी। इसके पश्चात्, नप ने कार्य की अनुसूची "जो" राशि ₹ 1.84 करोड़ चार पैकेजों[65] (जून 2008) में विभाजित कर दी। नप से एकत्रित सूचनाएं (नवम्बर 2010 एवं नवम्बर 2011) प्रकट करती है कि नप ने नाले का निर्माण केवल तीन पैकेजों का निष्पादन करते हुए किया तथा नवम्बर 2011 तक इन पैकेजों के निष्पादन पर ₹ 1.54 करोड़[66] व्यय किए। पैकेज संख्या 1 सम्पूर्ण साइफन के पुनः डिजाईन के लिए वापस ले लिया जिसने नाले के अपेक्षित उद्देश्य के लिए उपयोग पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं डाला।

नप, पाली ने निदेशक, स्थानीय निकाय को संबोधित अपने पत्र में उपरोक्त वर्णित तथ्यों को पृष्ठांकित किया (नवम्बर 2011) परन्तु लेखापरीक्षा आपत्ति का कोई विशिष्ठ जवाब उपलब्ध नहीं कराया।

स्वाशावि ने निविदा की वैधता अवधि को ध्यान में नहीं रखा तथा नप के नवम्बर 2007 के प्रस्ताव का अनुमोदन प्रदान करने में 172 दिन लिए। यदि स्वाशावि समय पर अनुमोदन प्रदान करता, नप इसी तरह के नाले का निर्माण ₹ 1.34 करोड़[67] की लागत पर कर सकती थी तथा ₹ 20 लाख[68] (राज्यांशः ₹ 10 लाख, जन अंशः ₹ छः लाख

65. पैकेज संख्या : 1 आरसीसी ह्यूम पाइप लाने व बिछाने के लिए ₹ 17.51 लाख; पैकेज संख्या : 2 चैनेल 0/0 से 0/490 तक नाले के निर्माण के लिए ₹ 43.13 लाख; पैकेज संख्या : 3 चैनेल 0/490 से 1/470 तक नाले के निर्माण के लिए ₹ 52.28 लाख तथा पैकेज संख्या : 4 चैनेल 1/470 से 4/366 तक नाले के निर्माण के लिए ₹ 70.91 लाख।
66. पैकेज संख्या 2 : व्यय ₹ 22.66 लाख (सितम्बर 2010 में पूर्ण); पैकेज संख्या 3 : व्यय ₹ 59.67 लाख (अप्रेल 2009 में पूर्ण) तथा पैकेज संख्या 4 : व्यय ₹ 71.41 लाख (मई 2009 में पूर्ण)।
67. लागत ₹ 1.34 करोड़ = मूल अनुसूची "जो" राशि ₹ 1.21 करोड़ में से आरसीसी ह्यूम पाइप लाने व बिछाने की लागत ₹ 7.20 लाख घटाने के पश्चात् आई लागत ₹ 1.14 करोड़ से 18 प्रतिशत अधिक।
68. ₹ 1.54 करोड़ - ₹ 1.34 करोड़।

तथा नप का स्वयं का अंशः ₹ चार लाख) का अतिरिक्त व्यय टाला जा सकता था। इस प्रकार, नप ने ₹ 20 लाख का परिहार्य व्यय किया।

मामला राज्य सरकार को फरवरी 2011 में सन्दर्भित किया; प्रत्युत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2012)।

4.5.2 नाली के निर्माण पर परिहार्य व्यय

नगर परिषद, भरतपुर की नाली के निर्माण कार्य प्रदान करने से पूर्व अतिक्रमण मुक्त साइट उपलब्ध कराने में विफलता के फलस्वरूप ₹ 10.98 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

राजस्थान नगरपालिका (सामग्री का क्रय एवं संविदा) नियम, 1974 के साथ पठित लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखे नियम के अनुसार उस भूमि पर निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं करना चाहिए जिसे कि सिविल अधिकारी द्वारा विधिवत सौंपी नहीं गई हो।

नगर परिषद (नप), भरतपुर के अभिलेखों की नमूना जांच (नवम्बर 2008) में प्रकट हुआ कि नप, भरतपुर के बोर्ड ने बाबू राज बहादुर अस्पताल से राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं विनिवेश निगम (रीको) औद्योगिक क्षेत्र तक रीको सड़क के दोनों तरफ नाली के निर्माण के लिए ₹ 14 लाख की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (मार्च 2006)। नप के अधिशाषी अभियन्ता ने कार्य की तकनीकी स्वीकृति ₹ 13.97 लाख के लिए प्रदान की (अगस्त 2005)। नप ने सड़क के दोनो तरफ नाली के निर्माण के लिए कार्य खुली निविदा के आधार पर चयनित संवेदक "अ" को कार्य प्रारम्भ करने एवं पूर्ण करने की विनिर्दिष्ट तिथियां क्रमशः 24 नवम्बर 2006 तथा 24 मई 2007 के साथ ₹ 14.81 लाख (अनुसूची से छः प्रतिशत अधिक पर) में प्रदान किया (नवम्बर 2006)। अभिलेखों से प्रकट हुआ कि संवेदक ने केवल एक तरफ ही नाली का निर्माण किया (फरवरी 2007) क्योंकि रीको सड़क के दोनों तरफ प्रस्तावित कार्य की साइट व्यक्तियों द्वारा विभिन्न स्थानों पर अतिक्रमित थी। नप दिसम्बर 2007 तक इन अतिक्रमणों को हटाने में विफल रहा जिसके कारण संवेदक कार्य पूर्ण नहीं कर सका। संवेदक के अनुरोध (दिसम्बर 2007) पर, नप ने कार्य पूर्ण मान लिया (अप्रैल 2008) यद्यपि इसके निर्माण पर ₹ 10.34 लाख[69] व्यय करने के बाद भी कार्य अपूर्ण था। आगे, नप से एकत्रित (जून 2011) सूचना से प्रकट हुआ कि दूसरी तरफ नाली के निर्माण के लिए नप ने ₹ 15 लाख के लिए नवीन प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (जुलाई 2007) तथा नप ने संवेदक "ब" के माध्यम से नाली ₹ 15.45 लाख व्यय करते हुए पूर्ण की (जनवरी 2009)।

निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग (निस्थानिवि) ने अवगत कराया (अप्रैल 2011) कि अतिक्रमण हटवाने के लिए जिला कलेक्टर व रीको अधिकारियों को बार-बार अनुरोध किया परन्तु विवाद नहीं सुलझ सका इसलिए संवेदक "अ" को कार्य का भुगतान किया था। आगे, पानी के बहाव में अतिक्रमित स्थानों को छोड़कर कोई रूकावट नहीं है तथा

69. प्रथम चालू बिल (फरवरी 2007): ₹ 5.99 लाख, द्वितीय चालू बिल (मार्च 2007): ₹ 3.46 लाख तथा तृतीय व अपूर्ण अन्तिम बिल (जून 2008): ₹ 0.89 लाख।

नाली में पर्याप्त ढलान देकर गंदा पानी नाली के दोनो तरफ सुचारू रूप से गन्तव्य स्थान की ओर बह रहा है। तथ्य यह है कि नप द्वारा संवेदक को समय पर अतिक्रमण मुक्त साइट उपलब्ध कराने में इसकी असमर्थता के कारण संवेदक "अ" के साथ संविदा समय पूर्व समाप्त करने के बाद नप को दूसरी तरफ नाली के निर्माण पर ₹ 15.45 लाख व्यय करने पड़े। यदि नप द्वारा रीको सड़क के दानों तरफ नाली के निर्माण कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व अतिक्रमण मुक्त साइट की उपलब्धता सुनिश्चित कर ली जाती तो, ₹ 10.98 लाख[70] का अतिरिक्त व्यय टाला जा सकता था।

इस प्रकार, नप, भरतपुर की नाली के निर्माण कार्य प्रदान करने से पूर्व अतिक्रमण मुक्त साइट उपलब्ध कराने में विफलता के फलस्वरूप ₹ 10.98 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

4.6 रूपान्तरण प्रभार की कम वसूली

नगर निगम, जोधपुर ने राज्य सरकार के अनुमोदन बिना तीन भू-खण्डों का भू-उपयोग परिवर्तन आवासीय से वाणिज्यिक प्रयोजनार्थ अनियमित रूप से भू-खण्डों के सम्पूर्ण क्षेत्र की बजाए केवल निर्मित क्षेत्र के लिए करने के फलस्वरूप ₹ 30.68 लाख का रूपान्तरण प्रभार कम वसूल हुआ।

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 किसी भूमि को जिस प्रयोजनार्थ वह मूलतः आवंटित अथवा विक्रय की गई थी उसके भिन्न प्रयोजनार्थ उपयोग परिवर्तन पर पावंदी लगाता है। तथापि, राजस्थान नगर पालिका (भू-उपयोग परिवर्तन) नियम (रानपानि), 2000 जनहित में, एक नगर पालिका को रूपान्तरण प्रभार वसूल करते हुए आवासीय से वाणिज्यिक प्रयोजनार्थ भूमि का उपयोग परिवर्तन की अनुमति देता है। उक्त नियमों के अन्तर्गत, 1,500 वर्ग गज (13,500 वर्गफीट) से अधिक क्षेत्र के भूखण्ड के प्रकरण राज्य सरकार द्वारा विनिश्चित करने होते हैं।

नगर निगम (ननि), जोधपुर के अभिलेखों की नमूना जांच (अक्टूबर 2008) में प्रकट हुआ कि ननि, जोधपुर ने रानपानि, 2000 के अन्तर्गत रूपान्तरण एवं रूपान्तरण प्रभार की वसूली की अनुमति देते हुए भगत की कोठी, पाली रोड़, जोधपुर पर स्थित 10,850 वर्गफीट, 12,220 वर्गफीट तथा 20,680 वर्गफीट नाप के तीन भूखण्डों के आवासीय से वाणिज्यिक प्रयोजनार्थ भू-उपयोग परिवर्तन भूखण्डों के दो से तीन तरफ सैट बैक छोड़ते हुए उनके निर्मित क्षेत्र 3,680 वर्गफीट, 5,180 वर्गफीट तथा 11,840 वर्गफीट के लिए किया (दिसम्बर 2005)। ननि ने इन भूखण्डों के केवल निर्मित क्षेत्र के लिए रूपान्तरण प्रभार क्रमशः ₹ 4.94 लाख, ₹ 6.90 लाख तथा ₹ 15.66 लाख वसूल किए। भू-उपयोग परिवर्तन के बाद, भूखण्डों के मालिकों द्वारा एक वाणिज्यिक परिसर के निर्माण के लिए इन भूखण्डों का पुनर्गठन 43,750 वर्गफीट के एक बड़े भूखण्ड में कर दिया तथा ननि ने मालिकों को इस पर एक वाणिज्यिक परिसर निर्माण के लिए अनुमति दी (जनवरी 2007)।

70. ₹ 15.45 लाख (शेष कार्य पर किया गया व्यय) + ₹ 10.34 लाख (अपूर्ण कार्य पर किया गया व्यय) - ₹ 14.81 लाख (प्रारम्भिक कार्यादेश की राशि) = ₹ 10.98 लाख।

भूखण्डों के क्षेत्र, जो कि सैट बैक के लिए छोड़ा गया था वाणिज्यिक गतिविधियों के उद्देश्य के लिए वाणिज्यिक परिसर के पार्किंग क्षेत्र के रूप में उपयोग किया जाना था। रानपानि, 2000 यह उपबन्धित नहीं करता है कि केवल भूखण्ड का निर्मित क्षेत्र का ही भू-उपयोग परिवर्तन किया जाना है। इसलिए, ननि, जोधपुर को वाणिज्यिक परिसर के निर्माण के लिए अनुमति (जनवरी 2007) देते समय पूर्व-पुनर्गठित तीन भूखण्डों के सैट बैक क्षेत्र 7,170 वर्गफीट, 7074 वर्गफीट तथा 8,840 वर्गफीट का भी भू-उपयोग परिवर्तन रूपान्तरण प्रभार[71] क्रमशः ₹ 9.62 लाख, ₹ 9.37 लाख तथा ₹ 11.69 लाख वसूल करते हुए करना चाहिए था। रानपानि, 2000 के अन्तर्गत राज्य सरकार का अनुमोदन भी प्राप्त किया जाना था क्योंकि एक भूखण्ड (20,680 वर्गफीट) के साथ-साथ पुनर्गठित भूखण्ड का क्षेत्र 13,500 वर्गफीट से ज्यादा था।

इस प्रकार, ननि, जोधपुर ने राज्य सरकार के अनुमोदन के बिना तीन भूखण्डों का भू-उपयोग परिवर्तन अनियमित रूप से आवासीय से वाणिज्यिक प्रयोजनार्थ भूखण्डों के सम्पूर्ण क्षेत्र की बजाए निर्मित क्षेत्र के लिए किया, फलस्वरूप ₹ 30.68 लाख[72] का रूपान्तरण प्रभार कम वसूल हुआ तथा उन शक्तियों का प्रयोग किया जो कि ननि, जोधपुर में निहित नहीं थी।

मुख्य कार्यकारी अधिकारी, ननि, जोधपुर ने नवम्बर 2011 में हुई एक्जिट बैठक के दौरान तथ्यों को स्वीकार करते हुए सूचित किया कि बकाया की वसूली हेतु संबंधित को नोटिस जारी किया जा चुका था (नवम्बर 2011)। सचिव, स्वायत्त शासन विभाग ने भी एक्जिट बैठक (नवम्बर 2011) के दौरान निदेशक, स्थानीय निकाय को प्रकरण में प्रारम्भिक जांच करने के निर्देश दिए।

4.7 राजस्व की हानि

नगरपालिका मंडल, श्रीकरणपुर एवं फलोदी की कृषि भूमि को आवासीय प्रयोजनार्थ नियमन करने में विफलता के फलस्वरूप नगर पालिकाएं ₹ 1.18 करोड़ के राजस्व से वंचित रही।

कृषि भूमि के आवासीय प्रयोजनार्थ नियमन के लिए राज्य सरकार के दिशा-निर्देश (दिसम्बर 1999 एवं जुलाई 2001) अनुबन्धित करते हैं कि (i) राजस्व विभाग द्वारा प्राधिकृत अधिकारी, राजस्थान भू-राजस्व (राभूरा) अधिनियम, 1956 की धारा 90 (बी) के तहत कृषि भूमि का स्वामित्व निजी धारकों से संबंधित नगर पालिकाओं को हस्तान्तरित करेगा तथा (ii) भूमि का स्वामित्व हस्तान्तरण के पश्चात् नगर पालिका राज्य सरकार द्वारा निर्धारित दर से भू-धारकों द्वारा नियमन प्रभार जमा कराने पर कृषि भूमि का आवासीय प्रयोजनार्थ नियमन करेगा।

71. निर्मित क्षेत्र पर वसूल किया गया रूपान्तरण शुल्क के आधार पर अनुपातिक रूप से गणना की गई।

72. ₹ 30.68 लाख = ₹ 9.62 लाख + ₹ 9.37 लाख + ₹ 11.69 लाख।

नगर पालिका मंडल (नपामं), श्रीकरणपुर (नवम्बर 2007) तथा फलोदी (जुलाई 2008) के अभिलेखों की नमूना जांच में प्रकट हुआ कि प्राधिकृत अधिकारियों (उप जिला कलेक्टर (एसडीएम), श्रीकरणपुर तथा फलोदी) ने राभूरा नियम, 1956 की धारा 90 (बी) के तहत 125 प्रकरणों में 3.85 लाख वर्ग गज कृषि भूमि का स्वामित्व फरवरी 2001 में नपामं, श्रीकरणपुर तथा अप्रैल-जुलाई 2007 के दौरान फलोदी के पक्ष में हस्तान्तरित किया परन्तु शिविरों के आयोजन करके तथा भू-धारकों को नोटिस जारी करते हुए प्रकरणों को नियमित करने के राज्य सरकार के स्पष्ट निर्देशों (जुलाई 2001) के बावजूद भी दोनों नपामं ने ₹ 1.18 करोड़[73] के नियमन प्रभार से वंचित रहते हुए कृषि भूमि का आवासीय प्रयोजनार्थ नियमन नहीं किया।

ध्यान में लाए जाने पर, तथ्यों को स्वीकार करते हुए, नपामं, श्रीकरणपुर ने प्रत्युत्तर दिए (अगस्त 2009 तथा दिसम्बर 2011) कि एसडीएम, श्रीकरणपुर द्वारा धारा 90 (बी) के अन्तर्गत कार्यवाही अपने स्तर पर की गई थी तथा नियमन प्रभार जमा कराने हेतु दो नोटिस (अक्टूबर तथा नवम्बर 2001) जारी किए जा चुके थे परन्तु स्वामित्व संबंधी दस्तावेज प्रस्तुत नहीं करने एवं निर्धारित मापदण्ड पूर्ण नहीं करने के कारण किसी भी भू-धारक द्वारा राशि जमा नहीं कराई गई। नपामं, फलोदी ने प्रत्युत्तर (जुलाई 2008) दिया कि बकाया प्रकरणों में उचित कार्यवाही की जाकर शीघ्र बकाया राशि वसूल की जाएगी।

नपामं श्रीकरणपुर द्वारा या तो नियमन प्रभार जमा द्वारा नियमन या विकल्प में भूमि का कब्जा लेने की अनुवर्ती कार्यवाही नहीं करने के साथ अन्तिम नोटिस अक्टूबर 2001 एवं नवम्बर 2001 में जारी किए गए थे।

इस प्रकार, नपामं श्रीकरणपुर तथा फलोदी की 3.85 लाख वर्गगज कृषि भूमि को चार वर्षों से अधिक (फलोदी) तथा 10 वर्षों से अधिक (श्रीकरणपुर) के बाद भी आवासीय प्रयोजनार्थ नियमन करने में विफलता के फलस्वरूप नगर पालिकाएं ₹ 1.18 करोड़ के राजस्व से वंचित रही।

मामला राज्य सरकार को अक्टूबर 2009 में सन्दर्भित किया था; प्रत्युत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2012)।

4.8 बकाया किराए की वसूली का अभाव

नगर पालिका मंडल, बांसवाड़ा की दोषी किराएदारो से दुकानों के किराए की वसूली के लिए समय पर एवं प्रभावी कार्यवाही करने में विफलता के फलस्वरूप राशि ₹ 84.88 लाख के बकाया किराए का संचय हुआ।

राजस्थान नगर पालिका अधिनियम (रानपाअ), 1959 नगर पालिका को अपनी सम्पत्ति के किराए की वसूली के लिए किराएदारों को मांग पत्र, कुर्की का अधिपत्र जारी करके

73. नपामं, श्रीकरणपुर : 120 प्रकरण में भूमि का क्षेत्र 0.25 लाख वर्गगज ₹ 40 प्रति वर्गगज की दर से नियमन प्रभार ₹ 0.10 करोड़ तथा फलोदी : पांच प्रकरणों में भूमि का क्षेत्र 3.60 लाख वर्गगज ₹ 30 प्रति वर्गगज की दर से नियमन प्रभार ₹ 1.08 करोड़।

उसकी सम्पत्ति को बेचने तथा सक्षम प्राधिकारी के न्यायालय में वाद दर्ज करने का अधिकार देता है। आगे, बकाया किराया राजस्थान लोक मांग वसूली अधिनियम, 1952 के अन्तर्गत वसूल किया जा सकता है। इसके अलावा, राजस्थान सरकारी स्थान (अप्राधिकृत अधिभोगियों की बेदखली) अधिनियम, 1964 किराए के भुगतान में दोषी किराएदारों को बेदखली के लिए उपबन्धित करता है।

नगर पालिका मंडल (नपामं), बांसवाड़ा के अभिलेखों की नमूना जांच (जून 2008) तथा नपामं से एकत्रित (मई 2011) सूचना से प्रकट हुआ कि नपामं ने कागदी कॉम्पलैक्स, बांसवाड़ा में स्थित 22 दुकानें नीलामी द्वारा मासिक किराए के आधार पर अप्रैल 1999 से जून 2005 के बीच 25 व्यक्तियों को किराए पर दी। नपामं तथा संबंधित किराएदारों के मध्य निष्पादित अनुबन्ध की शर्तों एवं निबन्धनों के अनुसार (i) किराएदारी का एक वर्ष समाप्त होते ही मासिक किराया स्वतः ही 10 प्रतिशत बढ़ जाएगा तथा (ii) यदि तीन माह तक किराया जमा नहीं कराया जाता है तो नपामं राजस्थान सरकारी स्थान (अप्राधिकृत अधिभोगियों की बेदखली) अधिनियम, 1964 के अन्तर्गत किराएदार को बेदखल करने का अधिकार रखते है। यह देखा गया कि 22 किराएदारों ने अपना किराया प्रतिवर्ष की समाप्ति पर 10 प्रतिशत किराया बढ़ाए बिना केवल एक माह से तीन वर्ष 10 माह तक जमा कराया जबकि शेष तीन किराएदारों (***परिशिष्ट-XVII*** के क्रम संख्या 11,15 एवं 17) ने किराए में 10 प्रतिशत बढ़ोतरी किए बिना किराएदारी की पूर्ण अवधि के लिए अपना किराया जमा कराया। उक्त राजस्थान नगरपालिका अधिनियम तथा राजस्थान सरकारी स्थान अधिनियम में प्रदत्त शक्तियों के बावजूद भी, नपामं ने समय पर तथा प्रभावी कार्यवाही नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ***परिशिष्ट-XVII*** में दिए गए ब्यौरें के अनुसार मार्च 2010 तक ₹ 84.88 लाख[74] के बकाया किराए का संचय हुआ। इस बकाया राशि में समय बीतने के साथ आगे वृद्धि होगी।

स्थानीय निकाय विभाग के सचिव ने अवगत कराया (जनवरी 2010) कि (i) 22 दुकानों का किराया वसूल नहीं किया जा सका क्योंकि उस स्थान पर विवाद होने के कारण किराएदारों ने किराया जमा कराना बन्द कर दिया, (ii) नपामं ने कागदी के सौन्दर्यकरण के लिए इन दुकानों को ध्वस्त करने का प्रस्ताव पास किया गया (अप्रैल 2006) तथा (iii) नपामं ने बकाया किराए की वसूली के लिए नोटिस जारी कर दिए। लेखापरीक्षा ने देखा कि दुकानें ध्वस्त नहीं की थी क्योंकि नपामं के अप्रैल 2006 के प्रस्ताव पर राज्य सरकार का अनुमोदन प्रतीक्षित था तथा दुकानें किराएदारों द्वारा अपने व्यवसाय में काम में आ रही थी (मई 2011)। आगे, नपामं ने सूचित किया (मई एवं अगस्त 2011) कि उन्होनें 17 मामलों में सम्पदा अधिकारी के न्यायालय में वाद दर्ज कर दिया (जनवरी 2011) तथा अगस्त 2011 तक न तो परिवादी ने समय पर जवाब प्रस्तुत किया और न ही बकाया राशि जमा की तथा इस प्रकार मामलें निर्णय हेतु न्यायालय में लंबित है। तथ्य यह है कि नपामं के ध्यान में मामला जुलाई 2008 में लाने के बावजूद भी 17 मामलों में कार्यवाही देरी से की गई (जनवरी-फरवरी 2011) तथा आठ मामलों में कार्यवाही अभी तक प्रारम्भ की जानी है जो कि सिद्ध करती है कि नपामं ने या तो किराएदारों के साथ विवाद सुलझानें में या बकाया किराए की वसूली के लिए समय पर

74. बकाया किराया प्रत्येक वर्ष बीत जाने पर 10 प्रतिशत बढ़े हुए मासिक किराए के आधार पर निकाला गया है।

प्रभावी कार्यवाही नहीं की। आगे, प्रकरण ध्यान में आने पर भी दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध कार्यवाही नहीं की गई।

इस प्रकार, नपामं, बांसवाड़ा की दोषी किराएदारों से दुकानों के किराए की वसूली के लिए समय पर तथा प्रभावी कार्यवाही करने में विफलता के फलस्वरूप मार्च 2010 तक राशि ₹ 84.88 लाख के बकाया किराए का संचय हुआ।

(सुमन सक्सेना)
प्रधान महालेखाकार
(सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान

जयपुर,
दिनांक

प्रतिहस्ताक्षरित

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली,
दिनांक