

अध्याय-II

निष्पादन लेखापरीक्षा

2. आदर्श नगर योजना पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सार

जवाहर लाल नेहरू नेशनल अर्बन रिन्यूवल मिशन तथा अर्बन इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट स्कीम फार स्माल एण्ड मीडियम टाउन्स (यू0आई0डी0एस0एम0टी0) योजनाओं के समरूप उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 24 जनवरी, 2008 को आदर्श नगर योजना लागू किया गया। एक लाख से कम आबादी वाली निकायों जिनको यू0 आई0 डी0 एस0 एस0 एम0 टी0 योजना से आच्छादित नहीं किया गया था और जो तीन पूर्वापेक्षित शर्तों, अर्थात् 1—शासन द्वारा निर्धारित वार्षिक लक्ष्य के सापेक्ष 80 प्रतिशत अथवा उससे अधिक आय प्राप्त किया था 2— नियमानुसार निर्धारित जल मूल्य का आरोपण किया गया था 3— कम से कम 80 प्रतिशत भवनों को आच्छादित करते हुए गृहकर आरोपित किया गया था तथा गत पांच वर्षों में कराच्छादन की दरों का पुनरीक्षण किया गया था को पूर्ण करती थी, राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा योजनान्तर्गत चयन हेतु विचार करने हेतु पात्र थी। योजना का उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों में सुधारों को प्रोत्साहित करना तथा अवसंरचना सुविधाओं एवं सार्वजनिक सुख सुविधाओं को विकसित करना था। राज्य सरकार एवं सम्बद्ध शहरी स्थानीय निकाय के मध्य निधियों का अंश अनुपात 90:10 था। प्रदेश में योजना के कार्यान्वयन हेतु सरकार ने ₹ 328.67 करोड़ (2007—11) आवंटित किया था।

लेखापरीक्षा के दौरान देखे गये मुख्य बिन्दु निम्नवत थे—

- यू0आई0डी0एस0एस0एम0टी0 के अन्तर्गत पहले से आच्छादित तीन शहरी स्थानीय निकायों में से एक लाख से अधिक आबादी वाली एक शहरी स्थानीय निकाय तथा पूर्वापेक्षित शर्तों को पूर्ण न करने वाली 42 शहरी स्थानीय निकायों को योजनान्तर्गत चयनित किया गया था।
- योजनान्तर्गत संस्वीकृत एवं निष्पादित परियोजनाएं जिला नियोजन समिति द्वारा अनुमोदित नहीं थी तथा जिला विकास योजनाओं में एकीकृत नहीं थी।
- शासन एवं चयनित शहरी स्थानीय निकायों के मध्य हस्ताक्षरित करार का ज्ञापन में वर्षवार कार्यान्वित किये जाने वाले सुधारों को निर्दिष्ट नहीं किया गया था जिसके कारण सुधारों का कार्यान्वयन आंशिक रूप से हुआ।

- वर्ष 2007-08 के दौरान राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृत परियोजनाओं के बिना ₹ 30 करोड़ की निधियां उत्तर प्रदेश जल निगम के वैयक्तिक लेखा खातों में अनियमित रूप से अन्तरित किया गया था।
- ₹ 1.83 करोड़ की संस्वीकृत परियोजनाएं या तो खराब नियोजन के कारण अथवा भूमि की अनुपलब्धता एवं अन्य कार्यदायी विभागों के मध्य सामंजस्य न होने के कारण निष्पादित नहीं की जा सकी थी।
- परियोजनाओं को प्रस्तावित एवं संस्वीकृत करने में शहरी स्थानीय निकायों के साथ-साथ शासन के अवास्तविक दृष्टिकोण के कारण परियोजनाओं की मूल्यांकित लागत, अनुमानित लागत तथा निष्पादन की वास्तविक लागत में वृहत भिन्नता थी।
- नगर पंचायत भरवारी, कौशाम्बी में वित्तीय एवं तकनीकी संस्वीकृति के बिना अनुमानित लागत ₹ 36.74 लाख में तीन नालियों का निर्माण कराया गया था।

2.1 प्रस्तावना

सुधारपरक नियोजित विकास करने तथा एक लाख से कम आबादी वाले, जवाहर लाल नेहरू नेशनल अर्बन रिनूवल मिशन/अर्बन इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट स्कीम फार स्माल एवं मीडियम टाउन्स से अनाच्छादित लघु एवं मध्यम नगरों में मूलभूत सार्वजनिक सुविधायें प्रदान करने हेतु राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों हेतु आदर्श नगर योजना लागू किया (जनवरी 2008)। योजना के अनुमन्य अवयवों में जलापूर्ति, सीवरेंज, जल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, पशु वधशालाओं का निर्माण, मार्ग निर्माण एवं मार्ग प्रकाश इत्यादि थे। दिशानिर्देश में गिनाये गये समयबद्ध अनिवार्य एवं वैकल्पिक सुधारों के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में योजनान्तर्गत चयनित शहरी स्थानीय निकायों तथा राज्य सरकार के मध्य एक करार का ज्ञापन निष्पादित किया जाना अपेक्षित था। समिति को सुनिश्चित करना था कि योजना में सृजित होने वाली परिसम्पत्तियों के संचालन एवं रख रखाव हेतु सम्बन्धित स्थानीय निकाय द्वारा अपेक्षित संरचना की व्यवस्था कर ली गयी थी। विचारणीय 578 में से 368 शहरी स्थानीय निकायों में योजना कार्यान्वित की गयी थी। योजना की दिशा निर्देश अपने स्वयं के स्रोत तथा अपनी आय अभिवृद्धि करने की इच्छुक शहरी स्थानीय निकायों को प्रोत्साहन की व्यवस्था करती थी। योजना का मूल उद्देश्य सेवा परिदान तन्त्र की अभिवृद्धि के साथ संरचना सुविधाओं को सुदृढीकरण करना था। प्रदेश में योजना के कार्यान्वयन हेतु सरकार ने ₹ 328.67 करोड़ आवंटित किया था।

2.2 निधि प्रवाह तन्त्र

परियोजना की लागत राज्य सरकार एवं शहरी स्थानीय निकायों के मध्य क्रमशः 90:10 के अनुपात में वहन की जानी थी। अपने अंश का योगदान करने में असमर्थ शहरी स्थानीय निकाय अपने अंश का अधिकतम 50 प्रतिशत सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास निधि/विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास निधि से उपयोग कर सकते थे। व्यय वित्त समिति/प्रायोजना रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग द्वारा प्रायोजना के मूल्यांकन के उपरान्त राज्य सरकार को अपने अंश का 50 प्रतिशत प्रथम किश्त के रूप में अवमुक्त करना था तथा निधियों का अन्तरण राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी को करना था जिसे सम्बंधित स्थानीय निकाय के अंश की उपलब्धता सुनिश्चित करने के पश्चात ही राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी निधियां अवमुक्त करेंगी। अवमुक्त की गयी प्रथम किश्त के 70 प्रतिशत का उपयोग प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी अवशेष 50 प्रतिशत राज्यांश सम्बंधित शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त करेगी।

वर्षवार अवमुक्त निधियां निम्नवत थी:-

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वित्तीय वर्ष	सरकार द्वारा बजट का आवंटन	राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा अवमुक्त धनराशि
1	2007-08	30.00	29.00
2	2008-09	98.18	56.49
3	2009-10	100.00	100.00
4	2010-11	100.49	95.49
योग		328.67	280.98

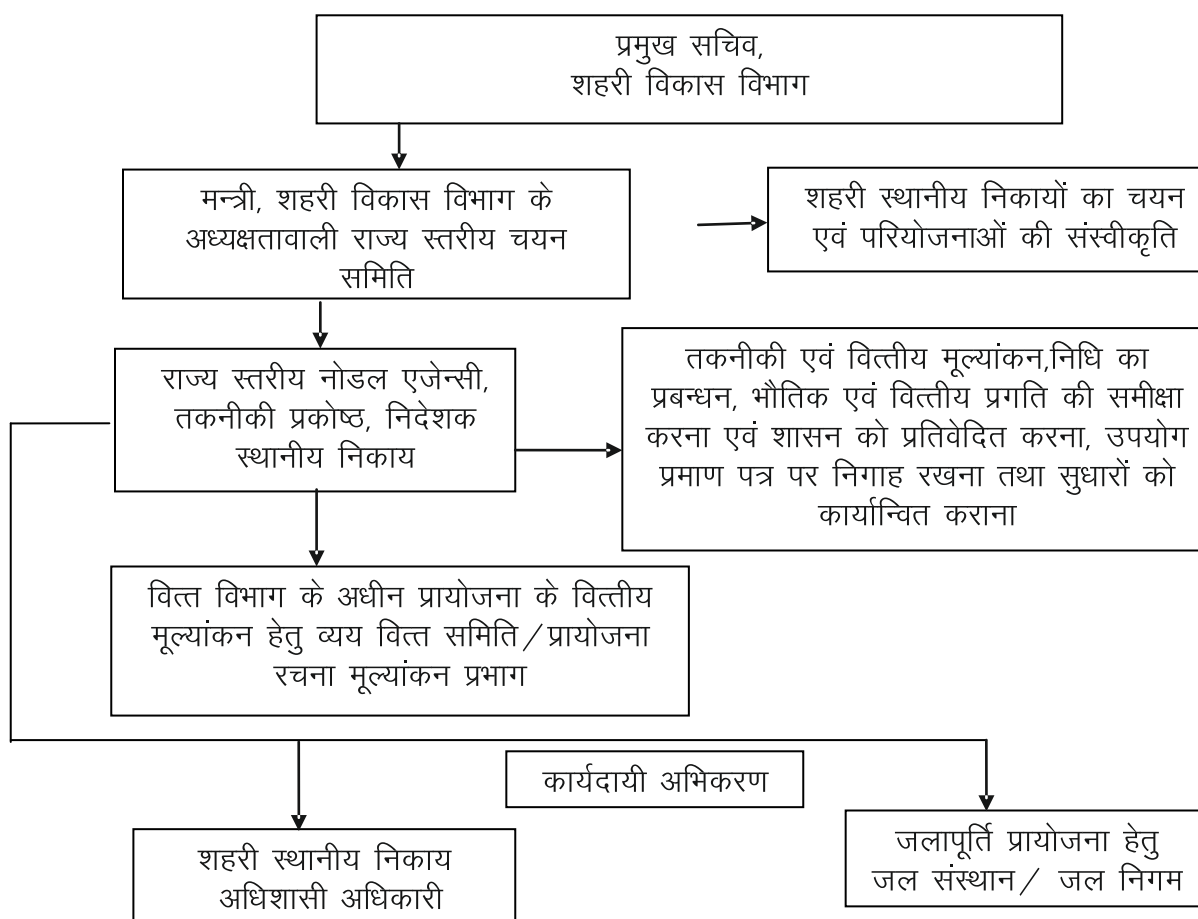
(स्रोत: निदेशक, स्थानीय निकाय लेखनक)

इस प्रकार सारणी से पता चला कि 2008-09 एवं 2010-11 वर्षों के दौरान राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने शहरी स्थानीय निकायों को बजट आवंटन से कम निधियां अवमुक्त किया जिसके कारण आवंटित निधियों का अनुपयोग तथा योजना का मंदगति से कार्यान्वयन हुआ। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने बताया (अगस्त 2011) कि सम्बंधित शहरी नगर निकायों द्वारा अपना अंश जमा न करने के कारण तथा निर्वाचन हेतु आचार संहिता प्रभावी होने से निधियां समर्पित कर दी गयीं थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों को समय से अंश जमा करने को बाध्य करने का कोई कार्य शासन ने नहीं किया था। इसके अतिरिक्त निधि प्रवाह का दक्षतापूर्ण व्यवस्थापन करना शासन का कर्तव्य था।

2.3 संगठनात्मक ढांचा

शहरी स्थानीय निकायों के चयन, परियोजना की संस्वीकृति, भौतिक/वित्तीय प्रगति की समीक्षा/अनुश्रवण करने के साथ-साथ परियोजना हेतु कार्यदायी अभिकरणों के चयन हेतु शहरी विकास मन्त्री की अध्यक्षता वाली 10 सदस्यीय समिति अर्थात् राज्य स्तरीय चयन समिति का गठन किया गया था। तकनीकी प्रकोष्ठ, निदेशक स्थानीय निकाय, राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के रूप में नामित की गयी थी जो परियोजना के तकनीकी एवं वित्तीय मूल्यांकन, निधि का प्रबन्ध, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सुधारों के कार्यान्वयन, निधि की अवमुक्ति के पश्चात् 12 माहों में उपयोग प्रमाण पत्र प्रस्तुतिकरण करने तथा प्रमुख सचिव शहरी विकास को मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने हेतु उत्तरदायी थी। प्रमुख सचिव ही परियोजना के भौतिक एवं वित्तीय प्रगति की त्रैमासिक समीक्षा करेंगे।

संगठनात्मक ढांचा निम्नवत है।



2.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सत्यापित करने हेतु सम्पन्न की गयी थी क्या :-

- योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों का चयन किया गया। प्रायोजना की संस्वीकृति नगरों के एकीकृत एवं नियोजित विकास का सुधार करने तथा नागरिक सुविधाएं प्रदान करने हेतु थी।
- वित्तीय प्रबन्धन तथा सुधार योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार थे।
- संस्वीकृत प्रायोजना का निष्पादन दक्ष, मितव्ययी एवं प्रभावी था।
- अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली विकसित की गयी थी तथा प्रभावी ढंग से कार्यशील थी।

2.5 लेखापरीक्षा मानदंड

- आदर्श नगर योजना के दिशा निर्देश।
- वित्तीय नियम व आदेश।
- उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1916.
- शहरी विकास विभाग एवं उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के कार्य निष्पादन से सम्बंधित परिपत्र एवं दिशा निर्देश।

2.6 लेखापरीक्षा का विषय क्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

- i) राज्य सचिवालय, वित्त विभाग एवं शहरी विकास विभाग
- ii) निदेशक, स्थानीय निकाय/राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी कार्यालय के लेखाभिलेखों की जांच की गयी। वर्ष 2007-11 अवधि के योजना से आच्छादित 368 में से 57 शहरी स्थानीय निकायों⁹ (11 नगर पालिका परिषदों तथा 46 नगर पंचायतों) के अभिलेखों की नमूना जांच की गयी। शहरी स्थानीय निकायों के चयन हेतु 12 जिलों उनकी भौगोलिक स्थिति के अनुसार चयनित किये थे। इसके पश्चात उन जिलों में निधि आवंटनके अनुरूप शहरी स्थानीय निकायों का चयन किया गया था।

⁹न.पा.प. मुबारकपुर, न.प. महाराजगंज, न.प. बिलरियागंज, न.प. निजामाबाद, न.प. अतरौलिया, न.प. सरायमीर, न.प. जियानपुर, जिला आजमगढ़: न.पा.प. नवाबगंज, न.प. बंकी, न.प. सिद्धौर, न.प. देवा, न.प. हैदरगढ़, न.प. फतेहपुर, न.प. रामनगर, न.प. जैदपुर, न.प. सतरिख, जिला बाराबंकी: न.पा.प. बिन्दकी, जिला फतेहपुर: न.पा.प. शाहाबाद, न.पा.प. पिहानी, न.पा.प. सण्डीला, न.प. बेनीगंज, न.प. गोपामऊ, न.प. बिलग्राम, न.प. माधवगंज, जिला हरदोई: न.प. केराकत, न.प. जफराबाद, न.प. खेतासराय, जिला जौनपुर: न.प. भरवारी, न.प. अजुहा, न.प. करारी, न.प. सिराथू, जिला कौशाम्बी: न.पा.प. कोसीकला, न.प. नन्दगांव, न.प. महावन, न.प. बरसाना, न.प. फराह, न.प. छाता, न.प. बाजना, न.प. राधाकुण्ड, जिला मथुरा: न.प. पट्टी, न.प. अन्तू, न.प. कटरा मेदनीगंज, जिला प्रतापगढ़: न.प. नईबाजार, न.प. घोसिया, न.प. ज्ञानपुर, न.पा.प. गोपीगंज, जिला सन्त रविदासनगर: न.पा.प. बिसवां, न.पा.प. लहरपुर, न.पा.प. खैराबाद, न.प. सिधौली, न.प. हरगांव, जिला सीतापुर: न.प. ओबरा, न.प. चुर्कडरमा, न.प. पिपरी, न.प. घोरावल, न.प. दुहरी, जिला सोनभद्र: न.प. कादीपुर, जिला सुल्तानपुर।

2.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.7.1 दिशा निर्देशों के मानकों के विपरीत शहरी स्थानीय निकायों का चयन

2.7.1.1 योजना के अन्तर्गत एक लाख से कम आबादी वाली शहरी स्थानीय निकायों को चयनित करने का प्रावधान था। निदेशक, स्थानीय निकाय के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 1.39 लाख से अधिक आबादी वाली नगर पालिका परिषद, उरई का चयन योजना के मानकों के विपरीत किया गया था। इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने बताया (जनवरी 2012) कि सार्वजनिक सुविधाओं की आवश्यकताओं के दृष्टिकोण से तथा चूंकि शहरी स्थानीय निकाय किसी अन्य योजना से आच्छादित नहीं थी, इस योजनान्तर्गत विचार किया गया था। फिर भी, राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने शहरी स्थानीय निकायों की अपेक्षित आवश्यकताओं सम्बन्धित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया था। इस प्रकार उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों का चयन मानकों के विपरीत किया गया था।

2.7.1.2 दिशा निर्देशों में केवल उन्हीं शहरी स्थानीय निकायों के चयन हेतु प्रावधान था जो जवाहर लाल नेहरू नेशनल अर्बन रिनूवल मिशन एवं यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी के अन्तर्गत आच्छादित नहीं थे। नगर पालिका परिषद नवाबगंज, बाराबंकी तथा नगर पालिका परिषद, सण्डीला, हरदोई के अभिलेखों की जांच से पता चला कि इस तथ्य के बावजूद कि ये शहरी स्थानीय निकाय यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी के अन्तर्गत भी आच्छादित थे इन्होंने योजना से ₹ 1.67 करोड़ प्राप्त किया था। इस प्रकार योजनान्तर्गत इन शहरी स्थानीय निकायों के चयन से अन्य पात्र शहरी स्थानीय निकाय इस योजना के लाभ से वंचित रह गये। इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने बताया (दिसम्बर 2011) जबकि यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अन्तर्गत विस्तृत प्रायोजनाएं कार्यान्वित की जा रही थी बची हुई प्रायोजनाएं इस योजना में ली गई थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अन्तर्गत आच्छादित शहरी स्थानीय निकायों का चयन दिशा निर्देशों के मानदण्डों के विपरीत था।

2.7.1.3 दिशा निर्देश में प्रावधान किया गया था कि निम्नवत् योग्यताएं/निष्पादनयुक्त शहरी स्थानीय निकायों को योजनान्तर्गत चयन में प्राथमिकता दी जाएगी जिन्होंने (1) शासन द्वारा निर्धारित वार्षिक लक्ष्य के सापेक्ष 80 प्रतिशत अथवा उससे अधिक आय प्राप्त किया था (2) वर्ष 1997 में सरकार द्वारा निर्धारित जल मूल्य का आरोपण किया था एवं (3) कम से कम 80 प्रतिशत भवनों को आच्छादित करते हुए गृहकर आरोपित किया था तथा गत पांच वर्षों में कराधान की दरों का पुनरीक्षण किया गया था। शहरी स्थानीय निकायों में सुधारों के उन्नयन एवं उत्साह बढ़ाने का उद्देश्य स्पष्ट था। अभिलेखों की

जांच से पता चला कि योजनान्तर्गत चयन हेतु 42 शहरी स्थानीय निकायों¹⁰ ने एक या अधिक सुधार की पूर्वापेक्षित शर्तों को पूर्ण नहीं किया था। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों के चयन के समय शहरी स्थानीय निकायों में सुधारों के कार्यान्वयन को प्रोत्साहित करने की योजना के उद्देश्य की अनदेखी की गयी थी। इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी ने बताया (दिसम्बर 2011) कि अधिकांश शहरी स्थानीय निकायों का चयन पूर्वापेक्षित शर्तों को पूर्ण किये जाने के पश्चात किया गया। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि नमूना जांच की गयी 73 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायें पूर्वापेक्षित शर्तों को पूर्ण नहीं करती थी तथा दिशा निर्देश में प्रावधान किये गये चयन मानदण्डों का अनुपालन नहीं किया गया था।

2.7.2 शहरी स्थानीय निकायों एवं परियोजनाओं का अतार्किक चयन

दिशा निर्देश में प्रावधान किया गया था कि शहरी स्थानीय निकायों को योजनान्तर्गत चयन हेतु वरीयता देना था जो प्रस्तर 2.7.1.3 में यथावर्णित तीन पूर्वापेक्षित शर्तों को पूर्ण करती थी। सेटेलाइट डाटा तथा संचार तकनीक से प्रादुर्भूत नक्शे जैसे आधुनिक तरीकों के उपयोग के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों की वर्तमान संसाधन एवं आवश्यकताओं को विचार करने का प्रावधान योजना में नहीं किया गया था। इस प्रकार सुनियोजित एकीकृत विकास तथा लघु एवं मध्यम नगरों में मूलभूत नागरिक सुविधाओं को उपलब्ध कराने के उद्देश्य हेतु शहरी स्थानीय निकायों के चयन हेतु वरीयता देने के लिए केवल उपर्युक्त पूर्वापेक्षित शर्तों पर विचार करना न्यायोचित नहीं था। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों तथा परियोजनाओं का चयन वैज्ञानिक अध्ययन, आधारभूत वास्तविकताओं तथा वास्तविक अपेक्षाओं पर आधारित नहीं था क्योंकि जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी जिले हेतु महत्वपूर्ण आंकड़े तैयार एवं अनुरक्षण करने हेतु उत्तरदायी थे। शहरी स्थानीय निकायों में वर्तमान भौतिक एवं मानव संसाधनों तथा आवश्यकताओं से सम्बन्धित आंकड़ों की उपलब्धता के सत्यापन हेतु लेखापरीक्षा द्वारा सबन्धित जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी को सम्पर्क किया गया किन्तु ऐसे कोई आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। इंगित किये जाने पर शहरी स्थानीय निकायों तथा जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी ने स्वीकार किया कि ऐसे कोई आंकड़े तैयार नहीं किये गये और इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों में योजना के अन्तर्गत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने हेतु आंकड़ों के उपयोग का प्रश्न ही नहीं होता।

¹⁰न.पा.प. मुबारकपुर, न.पा. निजामाबाद, न.पा. अतरौलिया, न.पा. सरायमीर, जिला आजमगढ़: न.पा.प. नवाबगंज, न.पा. हैदरगढ़, न.पा. फतेहपुर, न.पा. रामनगर, जिला बाराबंकी: न.पा.प. बिन्दकी, जिला फतेहपुर: न.पा.प. पिहानी, न.पा.प. सण्डीला, न.पा. गोपामऊ, न.पा. बिलग्राम, न.पा. माधवगंज, जिला हरदोई: न.पा. केराकत, न.पा. जफराबाद, न.पा. खेतासराय, जिला जौनपुर: न.पा. भरवारी, न.पा. अजुहा, न.पा. सिराथू, जिला कौशाम्बी: न.पा.प. कोसीकला, न.पा. नन्दगांव, न.पा. बरसाना, न.पा. फराह, न.पा. छाता, न.पा. बाजना, न.पा. राधाकुण्ड, जिला मथुरा: न.पा. अन्तू, न.पा. कटरा मेदनीगंज, जिला प्रतापगढ़: न.पा. नईबाजार, न.पा. घोसिया, न.पा. ज्ञानपुर, न.पा.प. गोपीगंज, जिला सन्त रविदासनगर: न.पा.प. बिसवां, न.पा.प. लहरपुर, न.पा.प. खैराबाद, न.पा. हरगांव, जिला सीतापुर: न.पा. ओबरा, न.पा. चुर्कडरमा, न.पा. पिपरी, न.पा. घोरावल, न.पा. दुद्धी, जिला सोनभद्र।

2.7.3 परियोजना की अनुचित संस्वीकृति

2.7.3.1 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा शासन को परियोजनायें प्रस्तुत करने का प्रावधान था। नमूना जांच की गयी शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि यद्यपि शहरी स्थानीय निकायों में मूलभूत नागरिक सुविधाओं जैसे कि ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सीवरेज, पेय जलापूर्ति इत्यादि परियोजनाओं की आवश्यकता थी, राज्य स्तरीय चयन समिति ने योजना की प्रथम किस्त से मार्ग, पेयजल सुविधायें एवं सड़क प्रकाश हेतु परियोजनाओं की संस्वीकृति प्राथमिकता के आधार पर करने का निर्णय लिया (मार्च 2008)। अतः नमूना जांच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में केवल मार्गों, नालियों के निर्माण व सड़क, प्रकाश तथा पेय जलापूर्ति हेतु परियोजनायें प्रस्तुत किया। इस प्रकार परियोजनाओं की संस्वीकृति के समय, शहरी स्थानीय निकायों में उनकी आवश्यकताओं तथा नियोजन के अनुसार संसाधन सुविधायें एवं नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराने की योजना के उद्देश्य की अनदेखी की गयी। शहरी स्थानीय निकायों में नालियों और सड़क प्रकाश तथा पेयजल सुविधा इत्यादि से भिन्न परियोजनाओं की आवश्यकता थी जिन्हें संस्वीकृत नहीं किया गया था, विवरण निम्नवत् था :-

(₹ लाख में)

क्र. सं.	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तावित प्रायोजना में							राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृत मार्ग / नाली
		मार्ग / नालियां	प्रकाश	ठोस अपशिष्ट	जलापूर्ति	सीवरेज	पार्क	योग	
1	न0प0 केराकत, जौनपुर	229.61	10.00	00	202.50	00	00	442.11	112.83
2	न0पा0प0 कोसीकला, मथुरा	552.88	25.00	20.00	285.00	650.00	25.00	1557.88	55.88
3.	न0प0 अझुवा, कौशाम्बी	62.70	25.81	00	00	00	00	88.51	56.10
4	न0प0 बरसाना, मथुरा	286.42	30.09	15.78	00	00	00	332.29	113.54
5	न0पं0 नंदगांव, मथुरा	252.51	52.00	18.18	14.63	00	00	337.32	116.38
6	न0प0 फराह, मथुरा	75.00	101.00	6.00	180.00	00	00	362.00	92.11
7	न0पा0प0 शाहाबाद, हरदोई	1007. 91	547.08	00	00	00	00	1554.99	99.61
8	न0पं0 सिराथू, कौशाम्बी	173.88	139.05	00	00	00	00	312.93	55.49
9	न0पं0 हैदरगढ़, बाराबंकी	133.96	70.00	00	00	00	00	203.96	113.74
10	न0पं0 अन्तू, प्रतापगढ़	00	26.13	00	00	00	00	26.13	27.78
योग		2774.87	1026.16	59.96	682.13	650.00	25.00	5218.12	843.46

इस प्रकार नमूना जांच की गयी 57 में से 10 शहरी स्थानीय निकायों से पता चला कि मार्गों/नालियों के निर्माण हेतु परियोजनाएं संस्वीकृत की गयी थी, अन्य नागरिक सुविधायें एवं अवसंरचना सुविधाएं संस्वीकृत नहीं की गयी थी। अग्रेतर, यह संज्ञान में आया कि नगर पंचायत अन्तू प्रतापगढ़ द्वारा सड़क प्रकाश हेतु ₹ 26.13 लाख की केवल एक परियोजना प्रस्तुत किया गया जिसे संस्वीकृत नहीं किया गया इसके बावजूद अनिर्दिष्ट मार्ग के निर्माण हेतु ₹ 27.78 लाख स्वीकृत किये गये थे। इस प्रकार, यह संस्वीकृति शहरी स्थानीय निकाय की पिपाशा के विपरीत थी। इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि शहरी स्थानीय निकायों के प्रस्तावों के अनुरूप परियोजनायें संस्वीकृत की गयी थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को उपेक्षा करके केवल मार्गों/नालियों की परियोजनायें ही संस्वीकृत की गयी थी। अतः राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा परियोजनाओं की संस्वीकृति में नियोजन के आधारभूत उद्देश्य की अनदेखी की गयी थी।

2.7.3.2 नमूना जांच की गयी सभी शहरी स्थानीय निकायों ने मार्गों एवं नालियों के निर्माण से सम्बन्धित परियोजनाओं को निष्पादित किया था किन्तु किसी ने ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सीवरेज, वधशालाओं का निर्माण व रेन वाटर हार्वेस्टिंग से सम्बन्धित परियोजनाओं का निष्पादन नहीं किया था जो समान रूप से गुणवत्ता पूर्ण नागरिक जीवन, पर्यावरण संरक्षण एवं भूमि जलस्तर के अनुरक्षण हेतु महत्वपूर्ण थी।

2.7.3.3 नगर पंचायत कादीपुर, सुल्तानपुर के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि शहरी स्थानीय निकाय द्वारा ₹ 5.61 करोड़ की परियोजना प्रस्तुत की गई थी। जिसमें सीवरेज (₹ 56.38 लाख), ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन (₹ 20.70 लाख), नाला निर्माण (₹ 248.82 लाख), सड़क प्रकाश (₹ 31.52 लाख), मार्ग कार्य (₹ 89.52 लाख), कम्युनिटी सेन्टर (₹ 79.52 लाख), रेन वाटर हार्वेस्टिंग व तालाब (₹ 14.50 लाख), तथा सनग्लो वेलकम बोर्ड का निर्माण (₹ 19.80 लाख) थे। जिसके विपरीत मार्गों, कम्युनिटी सेन्टर, सड़क प्रकाश हेतु केवल ₹ 1.12 करोड़ की परियोजनायें संस्वीकृत की गयी थी और शासन द्वारा दो किस्तों में राज्यांश का ₹ 100.00 लाख संस्वीकृत किया गया था। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तावित महत्वपूर्ण परियोजनाओं को शासन द्वारा स्वतः उपेक्षा की गयी तथा केवल सामान्य परियोजनायें ही संस्वीकृत की गयी।

इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि योजना की दिशा निर्देश के अनुसार परियोजनाओं के प्रस्ताव मंगाये गये थे तथा अनुभूत की गयी स्थानीय आवश्यकताओं की प्राथमिकता पर आधारित परियोजनाओं के प्रस्तावों को

तैयार करने हेतु पृथक् रूप से कोई ऐसा निर्देश नहीं दिया गया था। दिशा निर्देशों में विषय का अभाव है अतः यह स्पष्ट है कि न तो शासन द्वारा और न ही शहरी स्थानीय निकायों द्वारा इस सम्बन्ध में कोई कदम उठाया गया।

2.7.4 जिला नियोजन समिति के अनुमोदन के बिना संस्वीकृत परियोजनायें

संविधान के अनुच्छेद 243 जेड डी में शहरी स्थानीय निकायों को सम्मिलित करते हुए जिले की समस्त स्थानीय निकायों एवं कार्यदायी संस्थाओं द्वारा प्रस्तावित परियोजनाओं को एकीकृत करते हुए प्रत्येक जिले में हितधारी एकीकृत जिला विकास नियोजन को तैयार करने एवं अनुमोदन करने हेतु जिला नियोजन समिति के गठन का प्रावधान है। इसका उद्देश्य जिले की सन्तुलित एवं एकीकृत विकास को सुनिश्चित करना तथा परियोजनाओं में पुनरावृत्ति एवं अतिव्याप्ति को रोका जा सके। दिशानिर्देश में जिला नियोजन समिति द्वारा परियोजनाओं के अनुमोदन हेतु न तो कोई प्रावधान है न ही संविधान में निहित उपबन्धों को मानने हेतु शासन द्वारा कोई निर्देश निर्गत किया गया। फलस्वरूप, संस्वीकृत परियोजनाओं में पुनरावृत्ति थी तथा राज्य समेकित निधि से उसी परियोजना हेतु दो बार निधियाँ अवमुक्त की गयी थी। अग्रेतर, ऐसी निधियाँ या तो सरकार को समर्पित की गयी थी या शहरी स्थानीय निकायों के पास बेकार अवरुद्ध पड़ी थी, जैसा कि नीचे वर्णित है :-

- (i) राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने बाथिंग पाण्ड एवं परिक्रमा मार्ग के निर्माण हेतु नगर पालिका परिषद राधाकुण्ड, मथुरा को ₹ 46.31 लाख व्यय हेतु अवमुक्त किया (दिसम्बर 2009)। यह कार्य उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, मथुरा द्वारा पूर्व में ही निष्पादित कराया गया था, फलस्वरूप अवमुक्त धनराशि सरकार को समर्पित कर दिया गया (जनवरी 2011)।
- (ii) राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने देवा मुख्य मार्ग से गोदाम तक इण्टरलाकिंग मार्ग व नाली के निर्माण हेतु नगर पंचायत बंकी, बाराबंकी को ₹ 19.57 लाख अवमुक्त किया (जनवरी 2010) किन्तु कार्य पहले ही उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, बाराबंकी द्वारा निष्पादित कराया गया था तथा निधि के ₹ 8.00 लाख सरकार को आंशिक रूप से समर्पण (जून 2010) के पश्चात् निधि अभी तक अधिशासी अधिकारी के पास अप्रयुक्त पड़ी थी। इंगित किये जाने पर शासन ने तथ्यों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2011)।

2.7.5 उचित स्थल निरीक्षण के बिना प्रस्तावित परियोजनायें

वित्तीय नियमों में व्यवस्था है कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने एवं निधियों के अवमुक्त होने से पूर्व भारमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए। भूमि की उपलब्धता एवं परियोजना की उपयुक्तता का विनिश्चय सर्वेक्षण के द्वारा की जानी चाहिए। नमूना जांच की गयी 57 में से 36 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन प्रस्तुत करते समय कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था जबकि 21 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कहा गया कि केवल निरीक्षण किया गया था। परियोजनाओं का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के पूर्व स्थल का सम्यक सर्वेक्षण करने हेतु प्रावधान दिशा निर्देश में नहीं था न ही शासन द्वारा इस सम्बन्ध में कोई निर्देश निर्गत किया गया था। फिर भी, शासन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि स्थानीय स्तर पर सर्वेक्षण किया गया था तथा अनुदान संस्वीकृति के समय इस सम्बन्ध में निर्देश निर्गत किया गया था। इस प्रकार विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने से पूर्व न तो प्राधिकारियों द्वारा विशेष रूप से सर्वेक्षण हेतु निर्देशित किया गया था न ही शहरी स्थानीय निकायें इस दिशा में सचेत थी जिसके कारण निधियाँ निम्नवत् समर्पित/अवरुद्ध हुयी:-

2.7.5.1 नगर पंचायत बाजना, मथुरा के अभिलेखों की जांच में पता चला कि बाजना बस स्टैण्ड से सीड स्टोर तक 270 मी० लम्बी इण्टरलाकिंग मार्ग के निर्माण हेतु राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने ₹ 2.65 लाख रुपये अवमुक्त किया (सितम्बर 2008) जिसका निर्माण नहीं कराया गया था क्योंकि निर्दिष्ट भूमि विवादग्रस्त थी तथा नगर पंचायत ने धनराशि शासन को समर्पित कर दिया था (अगस्त 2010)।

2.7.5.2 नगर पालिका परिषद गोपीगंज, सन्त रविदास नगर के अभिलेखों की जांच से पता चला कि नगर पालिका परिषद गोपीगंज से माता प्रसाद के घर तक अनुमानित लागत के अनुसार पेन्टेड रोड व नाली निर्माण हेतु ₹ 3.41 लाख अवमुक्त किया गया था (अप्रैल 2010)। कार्य निष्पादित नहीं कराया गया क्योंकि निर्दिष्ट भूमि विवादग्रस्त थी। इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी ने स्वीकार किया तथा कहा (नवम्बर 2011) कि विवाद के समाधान होने के पश्चात् कार्य निष्पादित कराया जाएगा। इस प्रकार, भारमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना निधियों की अवमुक्ति के कारण ₹ 3.41 लाख अवरुद्ध रहे।

2.7.5.3 नगर पंचायत कटरामेदनीगंज, प्रतापगढ़ के अभिलेखों की जांच में पता चला कि (1) वार्ड सं० 2 में मो० इरशाद से गिरधारीगंज तक इण्टरलाकिंग मार्ग का निर्माण (अनुमानित लागत ₹ 10.41 लाख) एवं (2) रामनाथ के घर से लखनऊ-वाराणसी मार्ग तक नाला का निर्माण (अनुमानित लागत ₹ 11.26 लाख) हेतु ₹ 21.67 लाख अवमुक्त किये गये

थे (अगस्त 2010)। कार्य निष्पादित नहीं कराये गये थे। इंगित किये जाने पर, अधिशासी अधिकारी ने तथ्य को स्वीकार किया (नवम्बर 2011)। इस प्रकार, भारमुक्त भूमि के हस्तान्तरण को सुनिश्चित किये बिना भू-धारक के आश्वासन के आधार पर वित्तीय परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया गया था जिससे ₹ 21.67 लाख अवरुद्ध थे।

2.7.6 शहरी स्थानीय निकायों के विस्तार पर विचार किये बिना परियोजना की संस्वीकृति

जे०एन०एन०यू०आर०एम० तथा यू०आई०डी०एस०एस०एम०टी० से अनाच्छादित शहरी स्थानीय निकायों में योजना के अन्तर्गत अवसंरचना सुविधाओं एवं नागरिक सुविधाओं हेतु दिशा निर्देश में प्रावधान किया गया था तथा राज्य स्तरीय चयन समिति को उन शहरी स्थानीय निकायों को प्राथमिकता देनी थी जिन्होंने तीन पूर्वापेक्षित शर्तों को पूर्ण किया था। निदेशक, स्थानीय निकाय के अभिलेखों की जांच से पता चला कि राज्य स्तरीय चयन समिति ने परियोजनाएं संस्वीकृत किया था तथा नमूना जांच की गयी 57 में से 56 शहरी स्थानीय निकायों को ₹ 55.56 लाख की समान किस्तें क्षेत्र, जनसंख्या, स्थानीय अनुभूत की गयी आवश्यकताओं एवं पूर्वापेक्षित शर्तों पर विचार किये बिना अवमुक्त किया। इस प्रकार राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा दिशा निर्देश में उपबन्धित शहरी स्थानीय निकायों में किसी प्राथमिकता को निर्णीत नहीं किया गया।

2.7.7 राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा मूल्यांकन के बिना परियोजनाओं की संस्वीकृति

राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृति के पूर्व परियोजनाओं की तकनीकी एवं वित्तीय मूल्यांकन राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी (तकनीकी प्रकोष्ठ, निदेशक स्थानीय निकाय) द्वारा किये जाने की व्यवस्था दिशा निर्देश में थी। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा तकनीकी मूल्यांकन के बिना विभिन्न विशिष्टियों से युक्त सीमेंट कान्क्रीट एवं पेवर ब्लाक इण्टरलाकिंग रोड, इण्टरलाकिंग रोड के निर्माण हेतु परियोजनायें संस्वीकृत की गयी थी। नमूना जांच की गयी 57 में से 11 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि छः शहरी स्थानीय निकायें हल्की सीमेंट कान्क्रीट बेसकोट के साथ सीमेंट कान्क्रीट शेड का निर्माण करायी जबकि पांच शहरी स्थानीय निकायें अधिक सीमेंट प्रयोग करके अपेक्षाकृत अत्यधिक सुदृढ़ सीमेंट कान्क्रीट सहित बेसकोट निष्पादित करायी। इस प्रकार 11 में से 10 शहरी स्थानीय निकायें औसत मजबूती के साथ टापकोट सीमेंट कान्क्रीट निष्पादित करायी थी तथा बची हुई एक ने अधिक सीमेंट का प्रयोग करके गिट्टी, सीमेंट एवं बालू के अपेक्षाकृत अधिक मजबूत मिलावट के साथ टापकोट सीमेंट कान्क्रीट का निष्पादन करायी

थी। अग्रेतर, जांच से पता चला कि नमूना जांच की गयी 57 में से 45 शहरी स्थानीय निकायों ने पेवर ब्लॉक इण्टरलाकिंग का निर्माण कराया तथा इण्टरलाकिंग टाइल्स बिछाने हेतु विभिन्न विशिष्टियों (विभिन्न शक्ति की सी0सी0 एवं वाटर बाउन्ड मैकडेम) का निष्पादन किया था। इंगित किये जाने पर राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने कहा (जनवरी 2012) कि प्रायोजना, रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग/व्यय वित्त समिति द्वारा मूल्यांकन किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि प्रायोजना रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग केवल वित्तीय मूल्यांकन हेतु उत्तरदायी था जबकि इसे राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृति से पूर्व राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी तकनीकी जांच एवं मूल्यांकन हेतु उत्तरदायी था जैसा कि दिशानिर्देश में प्रावधान था। इस प्रकार विशिष्टियों में इस विभिन्नता के कारण या तो परिहार्य व्यय या अधोमानक कार्य हुये (परिशिष्ट-2.1)।

2.7.8 परियोजनाओं की संस्वीकृति में समन्वय का अभाव

प्राक्कलन के विवरणों, सामग्री के बिल, दरों का विश्लेषण आदि समाविष्ट करते हुए परियोजना प्रस्ताव संस्वीकृति हेतु राज्य स्तरीय चयन समिति को प्रेषित किया जाना था। योजना की दिशा निर्देश में प्रावधान था कि प्रायोजना, रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग के द्वारा परियोजनाओं के वित्तीय मूल्यांकन के पश्चात् ही संस्वीकृत धनराशि अवमुक्त किया जाना था। शहरी स्थानीय निकायों को उन मात्रा एवं लागत से सम्बन्धित विवरणों को जिसमें प्रायोजना रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग द्वारा मूल्य एवं मात्रा कम कर दिया गया था, को अवगत कराना सम्बन्धित प्राधिकारियों का कर्तव्य था।

निदेशक, स्थानीय निकाय के अभिलेखों की जांच से पता चला कि प्रायोजना, रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग द्वारा वित्तीय मूल्यांकन के पश्चात् संस्वीकृत परियोजनाओं की लागत कम किया गया था तथा सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों को सुसंगत विवरणों को अवगत कराये बिना राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने तदनुसार राज्यांश को अवमुक्त कर दिया था। इस प्रकार प्रायोजना रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग का वित्तीय मूल्यांकन निष्प्रभावी था तथा वित्तीय मूल्यांकन का मूल उद्देश्य पूरा नहीं हुआ। इंगित किये जाने पर, शासन ने बताया (जनवरी 2012) कि लागत में परिवर्तन के सम्बन्ध में पृथक से अवगत कराना व्यावहारिक रूप से संभव नहीं था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि वित्तीय मूल्यांकन का प्रयोजन पूर्ण नहीं हुआ।

2.7.9 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की अनदेखी करना

निदेशक स्थानीय निकाय के अभिलेखों की जांच से पता चला कि विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों हेतु परियोजनाओं की संस्वीकृति के समय राज्य स्तरीय चयन

समिति ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की अनदेखी किया जिसके कारण शहरी स्थानीय निकायों की अपेक्षाओं को पूर्ण करने में अर्द्धप्राणिक प्रयास रहा। नगर पालिका परिषद शाहाबाद, हरदोई ने मार्गों/नालियों (₹ 10.08 करोड़) एवं प्रकाश (₹ 5.47 करोड़) को सम्मिलित करते हुए ₹ 15.55 करोड़ धनराशि का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था तथा प्रकाश से भिन्न केवल ₹ 94.10 लाख की परियोजना संस्वीकृत की गयी थी। ऐसी ही प्रथा अधिकतर प्रकरणों में अपनायी गयी थी। परिणामस्वरूप ऐसी विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन से परियोजनायें संस्वीकृत करते समय राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा शहरी स्थानीय निकायों की अनुभूत की गयी स्थानीय परम आवश्यकताएं दर किनार कर दी गयी। शासन के पक्ष में यह सुविधाजनक होता कि शहरी स्थानीय निकायों को विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन निधि सीमा के अन्दर तैयार करने को कहा जाता (परिशिष्ट 2.2)।

2.7.10 शासन के आदेशों के उल्लंघन में इण्टरलाकिंग मार्गों की संस्वीकृति

शहरी क्षेत्रों में सी0सी0 मार्गों के निर्माण को प्रतिबन्धित करने हेतु इस आधार पर कि अधिक चौड़ाई में इण्टरलाकिंग मार्गों का निर्माण अपेक्षाकृत अधिक खर्चीला एवं कम स्थाई होता है क्योंकि ये भारी वाहनों के यातायात को आकर्षित करती है, अपने इस पूर्व आदेश का अतिक्रमण करते हुए 1.5 मी0 चौड़ाई तक के मार्गों को पेवरब्लाक इण्टरलाकिंग टाइल्स द्वारा निर्मित कराने तथा 1.5 मी0 चौड़ाई से अधिक के मार्गों को सीमेन्ट कान्क्रीट या मैक्सफाल्ट द्वारा पेन्टिंग करके निर्मित कराने का निर्देश शहरी विकास विभाग ने दिया था (जून 2009)।

निदेशक, स्थानीय निकाय के अभिलेखों की जांच से पता चला कि नमूना जांच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में राज्य स्तरीय चयन समिति ने पेवर ब्लाक इण्टरलाकिंग टाइल्स द्वारा ₹ 12.75 करोड़ रुपये के मार्गों के निर्माण हेतु संस्वीकृत किया था। इससे यह स्पष्ट है कि स्वयं के आदेशों का उल्लंघन करके संस्वीकृति से अपेक्षाकृत अधिकांशतः कम स्थायी मार्गों का निर्माण होगा। इंगित किये जाने पर, शासन ने बताया (जनवरी 2012) कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्राक्कलनों के मूल्यांकन पश्चात् और निर्दिष्ट समय के अन्दर कार्य को पूर्ण करने की शहरी स्थानीय निकायों की क्षमता को ध्यान में रखते हुए परियोजनायें संस्वीकृत की गयी थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि योजना के अन्तर्गत सक्षम प्राधिकारियों द्वारा राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा प्राक्कलनों का तकनीकी मूल्यांकन नहीं किया गया था। इस प्रकार 1.5 मी0 से अधिक चौड़े पेवर ब्लाक इण्टरलाकिंग मार्गों के निर्माण पर ₹ 12.75 करोड़ का व्यय वहन किया गया जो अपेक्षाकृत कम स्थायी थी।

2.7.11 अनुबन्ध के ज्ञापन में संदिग्धता :

दिशा निर्देशों में प्रावधान था कि योजना के अन्तर्गत अनुदान प्राप्त करने वाली शहरी स्थानीय निकायें समयबद्ध अनिवार्य एवं वैकल्पिक सुधारों को लागू करेंगी जिसके लिए शासन एवं शहरी स्थानीय निकायों के मध्य एक करार निष्पादित होना चाहिए था। शहरी स्थानीय निकायों को योजना के अन्तर्गत चयन किये जाने से तीन वर्षों के अन्दर वैकल्पिक छः सुधारों, अर्थात् प्रत्येक वर्ष कम से कम दो सुधारों को लागू करना था।

शासन ने चयन की गयी शहरी स्थानीय निकायों के साथ एक विशेष वर्ष में कुल छः में से दो वैकल्पिक सुधारों को लागू करने को निर्दिष्ट किये बिना अनुबन्ध ज्ञापन निष्पादित किया। नमूना जांच की गयी 57 में से 54 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि योजना आरम्भ होने के तीन वर्ष व्यतीत होने के पश्चात् छः शहरी स्थानीय निकायों ने कोई भी सुधार लागू नहीं किया था, नौ ने केवल एक, 15 ने दो, 12 ने तीन, सात ने चार तथा पांच शहरी स्थानीय निकायों ने पांच सुधारों को लागू किया था।

यह भी संज्ञान में आया कि द्वितीय किस्त अवमुक्त करते समय शासन तत्पर नहीं था तथा सुधारों को लागू करने का दबाव नहीं बनाया था। इस प्रकार, शासन ने न तो सुधारों को लागू करने का अनुश्रवण किया न ही इसे शहरी स्थानीय निकाय को निधि अवमुक्ति से सम्बद्ध किया था। शहरी स्थानीय निकायें स्वयं इस दिशा में गम्भीर नहीं थी तथा वे अपने उत्तर (सितम्बर-नवम्बर 2011) में सुधारों को लागू न करने की पुष्टि किया था। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों में सुधार अभिप्रेत विकास का उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किया गया।

2.8 निधि प्रवाह :

2.8.1 दिशा निर्देशों का उल्लंघन करके निधियों की अवमुक्ति :

दिशा निर्देशों में प्रावधान था कि परियोजना की मूल्यांकित लागत का केवल 50 प्रतिशत प्रथम किस्त के रूप में अवमुक्त किया जाना था तथा शहरी स्थानीय निकायों के अंश को सम्मिलित करते हुए प्रथम किस्त के 70 प्रतिशत का उपयोग होने के पश्चात् राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा द्वितीय किस्त अवमुक्त करना था।

राज्य स्तरीय चयन समिति के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि अवधि 2008-11 के दौरान शासन ने विभिन्न किस्तों के माध्यम से संस्वीकृत एवं मूल्यांकित परियोजना लागत के अपने कमोवेश शतप्रतिशत अंश शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त किया। इस प्रकार शासन अपने अंश का शतप्रतिशत अवमुक्त करते समय परियोजनाओं के निष्पादन तथा सुधारों के कार्यान्वयन का दक्षतापूर्ण अनुश्रवण नहीं किया था। इंगित किये जाने पर शासन

ने बताया (जनवरी 2012) कि शासन ने अपने अंश की अवमुक्ति परियोजना की संस्वीकृत लागत के अनुसार किया था जो कि सकल विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन लागत की प्रथम किस्त के 70 प्रतिशत से कम या समान थी। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अनुश्रवण के बिना संस्वीकृत एवं मूल्यांकित लागत का सम्पूर्ण राज्यांश शहरी स्थानीय निकाय को पुनः अवमुक्त किया गया था। अस्तु, अनुश्रवण को निधि अवमुक्ति से सम्बद्ध नहीं किया गया था। (परिशिष्ट 2.3)।

2.8.2 बैंक बचत खाता प्रचालन के निर्देशों का अभाव :

2.8.2.1 दिशा निर्देशों में प्रावधान था कि योजना के अन्तर्गत प्राप्त की गयी निधियों को रखने हेतु शहरी स्थानीय निकायों द्वारा राष्ट्रीयकृत बैंक में पृथक लेखा प्रचालन करना अपेक्षित था। अभिलेखों की जांच से पता चला कि तीन शहरी स्थानीय निकायों¹¹ ने चालू खाता जबकि अन्य ने बैंक में बचत खाता प्रचालन की थी। इस प्रकार बैंक बचत खाता या चालू प्रचालन खाता हेतु स्पष्ट निर्देश की अनुपस्थिति में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निधि रखने पर ब्याज अर्जित नहीं कर सकी थी।

2.8.2.2 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अर्जित ब्याज के उपयोग हेतु न तो दिशा निर्देशों में कोई उपबन्ध दिया गया था, न ही शासन ने निर्देश निर्गत किया था। इसके कारण ब्याज के रूप में अर्जित धनराशि का विचलन अथवा अवरोधन हुआ।

2.8.2.2 (1) नगर पंचायत पट्टी, प्रतापगढ़ के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि योजना के अन्तर्गत प्राप्त निधियों पर ₹ 0.61 लाख अर्जित बैंक ब्याज योजनान्तर्गत प्राप्त द्वितीय किस्त (जनवरी 2011) के लिए शहरी स्थानीय निकाय के अंश के रूप में जमा किया गया यद्यपि वर्ष 2010-11 के दौरान इसने स्वयं के संसाधनों से ₹ 12.17 लाख अर्जित किया था। इस प्रकार योजना के अन्तर्गत शासन से प्राप्त निधियों पर ब्याज के रूप में अर्जित ₹ 0.61 लाख की धनराशि शहरी स्थानीय निकाय ने विचलित कर दिया था। इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी ने बताया (नवम्बर 2011) कि इससे राज्य वित्त आयोग अनुदान से समायोजित किया जाएगा। अधिशासी अधिकारी का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि परियोजना लागत के अपने अंश देने को इसके पास पर्याप्त निधि उपलब्ध थी।

2.8.3 शहरी स्थानीय निकाय अंश का विलम्ब से जमा करना तथा राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा निधियों की विलम्बित अवमुक्ति :

प्रथम किस्त की अवमुक्ति के पश्चात् शासन ने निर्देश दिया (मार्च 2011) कि राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी को परियोजनाओं की संस्वीकृति के सात दिनों के अन्दर शहरी स्थानीय

¹¹ न.पा.प. गोपीगंज, न.प. ज्ञानपुर जिला सन्त रविदासनगर एवं न.प. राधाकुण्ड, जिला मथुरा।

निकायों के अंश जमा करने के पश्चात् राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी को सम्बन्धित शहरी स्थानीय निकायों को 15 दिनों के अन्दर निधि की अवमुक्ति सुनिश्चित करना था। शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि प्रथम किस्त के प्रकरण में राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा निधियों के अवमुक्त करने में 02 से 75 दिनों के मध्य विलम्ब किया गया जबकि शहरी स्थानीय निकाय अंश जमा करने में भी असमान्य विलम्ब हुआ था जो कि 04 से 870 दिनों के मध्य था। विलम्ब अंशतः शहरी स्थानीय निकाय अंश देर से जमा होने के कारण तथा राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सीद्वारा निधियों के विलम्बित अवमुक्त के कारण था। इसके कारण अभिप्रेत हितधारियों को अवसंचरना सुविधाओं का अक्रूर विलम्ब से हुआ (परिशिष्ट 2.4)।

2.8.4 जल निगम के वैयक्तिक लेखा खाता में निधियों का अनियमित अन्तरण :

राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सीके अभिलेखों की जांच में पता चला कि उ०प्र० जल निगम के वैयक्तिक लेखाखाता में राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा जमा किये गये ₹ 30.00 करोड़ में से ट्रेजरी बिल दिनांक 31 मार्च, 2008 के माध्यम से सरकारी लेखे से आहरित ₹ 29.00 करोड़, 77 शहरी स्थानीय निकायों को अवमुक्त किया गया (जून-नवम्बर 2008)। सरकारी धन की इस यात्रा के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा में पृच्छा किये जाने पर शासन ने बताया (जनवरी 2012) कि शासनादेश दिनांक 31 मार्च, 2008 के द्वारा निदेशक, स्थानीय निकाय की सहमति पर निधियाँ जल निगम के वैयक्तिक लेखा खाता में जमा की गयी थी क्योंकि योजना के आरम्भ होने की तिथि (जनवरी 2008) से वित्तीय वर्ष 2007-08 के अन्तिम दो माहों की कम अवधि में शहरी स्थानीय निकायों को निधियां संस्वीकृत करना संभव नहीं था। अतः दिशा निर्देशों के उपबन्धों का उल्लंघन करके राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा परियोजनाओं की संस्वीकृति के बिना राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सीने राज्य की समेकित निधि से निधियों का आहरण किया। शासन ने बताया (जनवरी 2012) कि विशेष सचिव, शहरी विकास विभाग तथा प्रबन्ध निदेशक, उ०प्र० जल निगम द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित बिल के माध्यम से निधियां उ०प्र० जल निगम के वैयक्तिक लेखा खाता में जमा की गयी थी जिन्हें सरकारी लेखे से आहरण के तीन माह पश्चात् उपयोग कर लिया गया था।

2.9 निष्पादन

नमूना जांच की गयी 57 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2007-11 के दौरान ₹ 52.66 करोड़ लागत की परियोजनायें यथा मार्गों/नालियों ₹ 50.61 करोड़, प्रकाश ₹ 0.80 करोड़, ठोस अपशिष्ट ₹ 0.59 करोड़, जलापूर्ति ₹ 0.42 करोड़ व कम्यूनिटी सेन्टर ₹ 0.24 करोड़, राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा

संस्वीकृत किया गया। उपर्युक्त से यह स्पष्ट था कि योजनान्तर्गत 10 अनुमन्य अवयवों में से मार्गों/नालियों की परियोजनाएँ संस्वीकृत करने की राज्य स्तरीय चयन समिति प्रतिबद्ध थी। (परिशिष्ट 2.5)

2.9.1 परियोजनाओं के निष्पादन में भिन्नताएँ –

नगर पालिका परिषद कोसीकला, मथुरा तथा नगर पंचायत देवा, बाराबंकी के अभिलेखों की जांच में पता चला कि प्रायोजना, रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग के मूल्यांकित लागत के अनुसार राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा परियोजनाएँ संस्वीकृति के पश्चात् शहरी स्थानीय निकायों ने प्राक्कलन तैयार किया था। प्राक्कलित लागत मूल्यांकित लागत से परिवर्तित थी तथा मूल्यांकित लागत के विरुद्ध निष्पादन की लागत में भारी अन्तर था जैसा नीचे वर्णित है—

(₹ लाख में)

क्र. सं.	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	कार्य का नाम	राज्य स्तरीय चयन समिति के चयन के उपरान्त शहरी स्थानीय निकाय द्वारा तैयार की गयी प्राक्कलन लागत	राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा मूल्यांकित/संस्वीकृत लागत	वहन किया गया वास्तविक व्यय	मूल्यांकित लागत से भिन्नता का प्रतिशत
1.	न0पा0प0 कोसीकला, मथुरा	होलीगेट से शेरसिंह मास्टर तक मार्ग की मरम्मत	10.72	10.59	7.48	(-) 30
2.	न0पं0 देवा, बाराबंकी	हामिद के मकान से बरी तक नाली का निर्माण	7.01	6.95	1.90	(-) 73
3.	न0पं0 देवा, बाराबंकी	कटरा वार्ड में लालता के मकान के पास पुलिया का निर्माण	2.34	2.31	11.34	(+) 391
4.	न0पं0 देवा, बाराबंकी	साबू तालाब से धरा तालाब तक पुलिया एवं नाली का निर्माण	11.50	9.44	13.39	(+) 42
5.	न0पं0 देवा, बाराबंकी	राजेन्द्र की दुकान से धरा तालाब पुलिया तक नाली का निर्माण	12.30	5.84	10.28	(+) 76
6.	न0पं0 देवा, बाराबंकी	अजहर विद्यालय से छेदी माली के बगीचा तक नाली एवं इण्टर लाकिंग का निर्माण	1.54	3.03	1.84	(-) 39

1. मूल्यांकित लागत के सापेक्ष निष्पादन लागत में भिन्नता (-) 73 प्रतिशत से (+) 391 प्रतिशत शासन स्तर पर परियोजना के मूल्यांकन एवं संस्वीकृति का वास्तविक होना दर्शाता है।
2. नगर पंचायत देवा बाराबंकी, के कटरा वार्ड में लालता के मकान के पास मूल्यांकित लागत ₹ 2.31 लाख के विरुद्ध ₹ 11.34 लाख की पुलिया का निर्माण किया गया इस प्रकार मूल्यांकित/संस्वीकृत लागत कार्य के वास्तविक मूल्यांकन पर आधारित नहीं थी।

3. भिन्नतायें राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा न तो अनुसमर्थित थी और न ही शहरी स्थानीय निकाय द्वारा अवशेष धनराशि की मांग की गयी थी। इस प्रकार, राज्य स्तरीय चयन समिति ने शहरी क्षेत्रों के एकीकृत विकास का उत्थान करने के बजाय संस्वीकृत परियोजनाओं की लागत की केवल प्रतिपूर्ति किया।
4. मूल्यांकित लागत, प्राक्कलित लागत एवं वास्तविक लागत में भारी भिन्नतायें शहरी स्थानीय निकाय निकायों के साथ-साथ शासन की अवास्तविक पहुँच दर्शाता है प्राक्कलित लागत एवं निष्पादन की वास्तविक लागत के मध्य भिन्नताओं से स्पष्ट है कि सर्वेक्षण एवं स्थल के वास्तविक निर्धारण के बिना प्राक्कलन तैयार किये गये जबकि राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा तकनीकी मूल्यांकन के बिना मूल्यांकित/ संस्वीकृत लागत के सापेक्ष निष्पादन लागत में भिन्नताओं से शासन स्तर पर वित्तीय कुप्रबन्धन दृष्टिगोचर होता है। इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी द्वारा स्वीकार किया गया कि स्थल सर्वेक्षण नहीं किया गया था जबकि भिन्नताओं हेतु मूल्य वृद्धि एक कारक था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मूल्य वृद्धि के कारण, केवल निष्पादन लागत में अभिवृद्धि होगी जबकि मूल्यांकित लागत के विपरीत निष्पादन लागत में कमी होने के उदाहरण हैं।

2.9.2 पेवर ब्लाक इण्टरलाकिंग रोड में परिहार्य व्यय

इण्टरलाकिंग रोड निर्माण के पूर्व इण्डियन रोड काँग्रेस की विशिष्टियों के अनुसार डब्लू0बी0एम0/डब्लू0एम0एम0 या लीन कंक्रीट बेस दिया जा सकता है। नगर पालिका परिषद नवाबगंज, बाराबंकी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि योजना में पेवर ब्लाक इण्टरलाकिंग रोड के चार कार्य¹² का प्राक्कलन (प्राक्कलित लागत ₹ 55.07 लाख) संस्वीकृत किया गया था। आई0आर0सी0 विशिष्टियों के उल्लंघन में अन्य बातों के साथ-साथ लीन कंक्रीट बेस के अतिरिक्त किनारे पर ब्रिक सोलिंग में जले खड़ंजा लगाया जाना प्राक्कलन में सम्मिलित था। तदनुसार कार्य का निष्पादन किया गया तथा ब्रिक सोलिंग में ₹ 4.56 लाख भुगतान किये गये। अतः ब्रिक सोलिंग में वहन किया गया व्यय परिहार्य था। इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी ने बताया (अक्टूबर 2011) कि स्थल की आवश्यकतानुसार कार्य निष्पादित कराया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि आई0आर0सी0 विशिष्टियों के उल्लंघन में कार्य का निष्पादन कराया गया था।

¹²(1) मोहल्ला भीतरी पश्चिमी में इण्टरलाकिंग रोड का निर्माण अनुमानित लागत ₹ 9.10 लाख।

(2) मोहल्ला ग्रीदगंज, गांधीनगर में इण्टरलाकिंग रोड का निर्माण अनुमानित लागत ₹ 18.94 लाख।

(3) मोहल्ला भीतरी पीर बटावन में इण्टर लाकिंग रोड का निर्माण अनुमानित लागत ₹ 6.48 लाख।

(4) तहसील कालोनी वार्ड में पी.डब्लू.डी. गेस्ट हाउस के सामने मस्जिद के पास इण्टरलाकिंग रोड का निर्माण अनुमानित लागत ₹ 20.55 लाख।

2.9.3 संस्वीकृत परियोजना से भिन्न कार्य का निष्पादन

2.9.3(1) अनधिकृत परियोजनाओं पर व्यय

नगर पंचायत भरवारी, कौशाम्बी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि नगर पंचायत क्षेत्र में विभिन्न स्थानों को जोड़ने वाली नालियों के निर्माण हेतु कुल मूल्यांकित लागत ₹ 56.91 लाख की पाँच परियोजनाओं¹³ को राज्य स्तरीय चयन समिति ने संस्वीकृत किया (नवम्बर 2008)। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी ने ₹ 55.56 लाख अवमुक्त किया (अप्रैल 2011) क्योंकि शहरी स्थानीय निकाय का अंश ₹ 5.56 लाख रुपये अप्रैल 2011 में ही उपलब्ध कराया गया। अग्रेत्तर, जांच से पता चला कि नगर पंचायत ने उन स्थानों को जोड़ने वाली नालियों के निर्माण हेतु केवल तीन परियोजनाओं का निष्पादन किया था जो संस्वीकृत परियोजनाओं में वर्णित नहीं थी। अतः नगर पंचायत द्वारा राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृत नालियों का एलाइनमेन्ट एवं प्राक्कलित लागत को परिवर्तित कर दिया गया था तथा ₹ 36.74 लाख रुपये की परियोजनाओं का निष्पादन प्रगति पर था जो योजनान्तर्गत संस्वीकृत नहीं थे तथा लेखापरीक्षा तिथि तक (नवम्बर 2011) इन तीन परियोजनाओं¹⁴ पर व्यय किये गये ₹ 12.27 लाख अनियमित थे। इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी ने आपत्तियां स्वीकार किया एवं बताया कि राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृत तीन परियोजनायें अन्य अनुदानों से निष्पादित करा ली गयी थी। राज्य स्तरीय चयन समिति की अनुमति के बिना परिवर्तित परियोजनायें निष्पादन हेतु ली गयी। अधिशासी अधिकारी का उत्तर (नवम्बर 2011) स्वतः स्पष्ट था कि योजनान्तर्गत प्राप्त की गयी निधियाँ अनियमित रूप से अप्राधिकृत परियोजनाओं पर व्यय की गयी।

2.9.3(11) माप के बिना भुगतान

वित्तीय नियमों में प्रावधान है कि निष्पादित किये गये कार्य के भुगतान हेतु प्रभारी अवर अभियन्ता द्वारा विहित माप पुस्तिका में विस्तृत माप पूर्व में किया जाना चाहिए था। माप के साथ भुगतान को सम्बद्ध करना था। विस्तृत माप की प्रविष्टि कार्य के वास्तविक निष्पादन को प्रमाणित करती है। नगर पंचायत भरवारी, कौशाम्बी की माप पुस्तिका एवं प्रथम चालू देयकों की जांच से पता चला कि विवरण तथा निष्पादन की मात्रा दिये बिना केवल कार्य

¹³(1) नगर पंचायत कार्यालय एवं पावर हाउस होते हुए रेलवे फाटक से मेहता डिग्री कालेज तक नाली का निर्माण मूल्यांकित लागत ₹ 32.70 लाख।

(2) इस्लामिया स्कूल होते हुए वार्ड सं. 8, 12 से नगर पंचायत सीमा तक नाली का निर्माण मूल्यांकित लागत ₹ 19.62 लाख।

(3) वार्ड सं. एक नेतानगर में सातों मजार होते हुए स्वीपर के मकान तक नाली का निर्माण मूल्यांकित लागत ₹ 2.87 लाख।

(4) रामचन्द्र के मकान से सातों मजार तक नाली का निर्माण मूल्यांकित लागत ₹ 0.86 लाख।

(5) सातों मजार से पीपल तक नाली का निर्माण मूल्यांकित लागत ₹ 0.86 लाख।

¹⁴(1) मूरतगंज रोड पर भैयालाल साहू से दाध बाबा मन्दिर तक नाली निर्माण अनुमानित लागत ₹ 18.03 लाख।

(2) रेलवे फाटक के 650 मीटर पश्चात पावर हाउस तक नाली का निर्माण अनुमानित लागत ₹ 18.87 लाख।

(3) बच्चा गैस एजेन्सी से पंकज के मकान होते हुए कालका रस्तोगी के मकान तक तथा चन्द्रकान्त शुक्ला के मकान से विस्वई तक नाली का निर्माण अनुमानित लागत ₹ 5.84 लाख।

के मदों के नाम की प्रविष्टि के आधार पर ₹ 12.27 लाख का भुगतान किया गया था। भुगतान वस्तुतः निष्पादित कार्य के अनुरूप तथा सम्बन्धित नहीं था एवं इसे प्रमाणित नहीं किया जा सकता। इंगित किए जाने पर अधिशासी अधिकारी द्वारा उत्तर नहीं दिया गया था। अतः वित्तीय औचित्य के प्रावधानों को विस्तृत माप लिए बिना किया गया भुगतान कार्य के वास्तविक निष्पादन को प्रमाणित नहीं करता था। इसके अतिरिक्त वित्तीय औचित्य के प्रावधानों की अनदेखी की गयी।

2.9.4 निधियों का अवरुद्ध होना

नमूना जांच की गयी 57 में से सात शहरी स्थानीय निकायों¹⁵ के अभिलेखों की जांच (अगस्त-नवम्बर 2011) से पता चला कि ₹ 89.01 लाख लागत की परियोजनायें संस्वीकृत की गयी थी तथा राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा निधियाँ अवमुक्त किया (दिसम्बर 2008-अप्रैल 2011)। शहरी स्थानीय निकायों में निधियों का उपयोग करके निष्पादित कराये जाने वाले कार्यों को पूर्व में ही अन्य योजना के अन्तर्गत निष्पादित अथवा संस्वीकृत किया गया था। राज्य स्तरीय चयन समिति ने निर्देशित किया (फरवरी 2010) की किसी भी प्रकरण में निधियों को कोई व्यावर्तन नहीं होगा तथा जहां ऐसे संस्वीकृत कार्य अन्य योजनाओं में सम्मिलित थे, संस्वीकृत धनराशि शासन को शीघ्र ही समर्पित कर दी जानी चाहिए। फिर भी दो शहरी स्थानीय निकायें यथा नगर पालिका परिषद बिन्दकी, जिला फतेहपुर तथा नगर पंचायत फतेहपुर, जिला बाराबंकी ने संस्वीकृत निधियां उन्हें अवमुक्त होने के पाँच माहों के व्यतीत होने के पश्चात समर्पित किया जबकि बची हुई अवशेष धनराशि ₹ 57.96 लाख शहरी स्थानीय निकायों में अनुपयोगी पड़ी थी। इंगित किए जाने पर अधिशासी अधिकारी ने बताया (सितम्बर-नवम्बर 2011) कि कार्यों को अन्य अनुदानों/निधियों से पहले ही प्रस्तावित/निष्पादित किया गया था, जिन कार्यों का अन्य अनुदानों से प्रस्तावित या निष्पादित कराया गया था शहरी स्थानीय निकायों द्वारा इस योजना के अन्तर्गत प्रस्तावित नहीं किया जाना था। यदि, फिर भी, ऐसे कार्यों को संस्वीकृत किया गया और राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी द्वारा निधियां अवमुक्त की गयी तो शासन को शीघ्र ही समर्पित की जानी चाहिए थी। इस प्रकार उत्तर मान्य नहीं था तथा ₹ 57.96 लाख अवरुद्ध रहा क्योंकि योजना के अन्तर्गत प्रस्तावित परियोजनाओं को अन्य किसी योजना के अन्तर्गत प्रस्तावित नहीं किया जाना चाहिए था।

¹⁵(1) न.पा.प. बिन्दकी, जिला फतेहपुर ₹ 24.02 लाख ।

(3) न.प. अन्तू, जिला प्रतापगढ़ ₹ 11.83 लाख ।

(5) न.प. दुद्धी जिला सोनभद्र ₹ 13.97 लाख ।

(7) न.पा.प. कोसीकला, जिला मथुरा ₹ 8.05 लाख ।

(2) न.प. कटरा मेदनीगंज, जिला प्रतापगढ़ ₹ 5.29 लाख ।

(4) न.प. फतेहपुर, जिला बाराबंकी ₹ 7.03 लाख ।

(6) न.प. भरवारी जिला कौशाम्बी ₹ 18.82 लाख ।

2.9.5 इण्टरलाकिंग टाइल्स की क्षमता सुनिश्चित किए बिना इण्टरलाकिंग रोड का निर्माण

आई0आर0सी0ःएस पी 63-2004 में निर्दिष्ट किया गया था कि इण्टरलाकिंग पेवर रोड के निर्माण में उपभोग के पूर्व इण्टरलाकिंग टाइल्स की किसी अनुमोदित तकनीकी संस्थान में प्रयोगशाला जांच कर ली जाय। विहित विशिष्टियों के अनुसार एक ब्लॉक की न्यूनतम व्यापक क्षमता 30 एम0 पी0 से अधिक होनी चाहिए। अभिलेखों की जांच से पता चला कि 23 शहरी स्थानीय निकायों¹⁶ राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृत इण्टरलाकिंग पेवर रोड के निर्माण पर ₹ 6.56 करोड़ के इण्टरलाकिंग टाइल्स का उपयोग किया गया था। इण्टरलाकिंग टाइल्स की व्यापक क्षमता से सम्बन्धित विहित प्रयोगशाला जांच न तो शहरी स्थानीय निकायों द्वारा न ही ठेकेदारों द्वारा करायी गयी। इस प्रकार मार्गों के निर्माण में उपयुक्त बिना जांच के इण्टरलाकिंग टाइल्स को गुणवत्ता एवं स्थायित्व को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता। इंगित किए जाने पर अधिशासी अधिकारी ने भविष्य में अनुपालन सुनिश्चित करने को कहा।

2.9.6 सेस की कटौती न किया जाना

सरकार के परिपत्र (नवम्बर 2009) द्वारा सरकारी, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के भवनों या अन्य सन्निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में एक प्रतिशत उपकर प्रभावी 20 नवम्बर, 2009 से आरोपित एवं संग्रहीत करने तथा ऐसे उपकर की प्राप्तियों को कामगारों के कल्याण निधि में भुगतान करने हेतु निर्देशित किया गया था।

नौ शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि अवधि नवम्बर 2009 से मार्च 2011 के दौरान मार्गों एवं नालियों के बहुत से कार्यों की लागत पर एक प्रतिशत उपकर धनराशि ₹ 7.19 लाख न तो आरोपित किया गया और न ही संग्रहीत किया गया। जैसा कि नीचे वर्णित है –

(₹ लाख में)

क्र. सं.	जिले का नाम	शहरी स्थानीय निकाय	वहन की गयी निर्माण लागत	उपकर की धनराशि
01	मथुरा	महावन, नन्दगाँव, बरसाना, फराह एवं छाता	472.00	4.72
02	हरदोई	शाहाबाद, बेनीगंज एवं लहरपुर	171.00	1.71
03	कौशाम्बी	सिराथू	76.00	0.76
योग			719.00	7.19

¹⁶ न.पा.प. मुबारकपुर, न.प. महाराजगंज, न.प. बिलरियागंज, न.प. निजामाबाद, न.प. अतरौलिया, न.प. सरायमीर, न.प. जियानपुर जिला आजमगढ़, न.पा.प. कोसीकला, न.प. छाता, न.प. फराह, न.प. बरसाना, न.प. नन्दगाँव, न.प. बाजना, न.प. राधाकुण्ड, न.प. महावन जिला मथुरा, न.पा.प. शाहाबाद, न.प. बेनीगंज, जिला हरदोई, न.पा.प. लहरपुर, न.पा.प. बिसवां, जिला सीतापुर, न.प. घोरावल, न.प. ओबरा, न.प. चुर्कडरमा, न.प. दुद्धी जिला सोनभद्र।

इंगित किये जाने पर अधिशासी अधिकारी ने बताया (सितम्बर-नवम्बर 2011) कि परिपत्र के अभाव में कटौती नहीं की जा सकी। फिर भी, अधिशासी अधिकारी ने भविष्य में निर्देशों को लागू करने का आश्वासन दिया।

2.10 आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण

योजना को सफलतापूर्वक लागू करने तथा उद्देश्यों को प्राप्त करने को नियन्त्रण एवं लागू करने वाले अभिकरणों हेतु यह आवश्यक है कि योजनान्तर्गत वृहत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने, प्रस्तुत करने, संस्वीकृत व अनुमोदन स्तर पर आन्तरिक नियंत्रण बनाने हेतु सम्यक प्रणाली गठित करें। संस्वीकृत व निष्पादन स्तर पर योजनाओं के निष्पादन पर पर्याप्त नियंत्रण होना चाहिए तथा परियोजना का समग्र रूप से मूल्यांकन इसकी प्रभाविकता के निर्धारण हेतु नियत अन्तरालों के उपरान्त किया जाना चाहिए।

2.10.1 दिशानिर्देश में राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा वृहत परियोजना प्रतिवेदन की तकनीकी एवं वित्तीय मूल्यांकन हेतु व्यवस्था की गयी थी। मूल्यांकन से सुनिश्चित करना था कि अनुमोदित परियोजनाएं तकनीकी रूप से सही हैं तथा निधियों का आवंटन उचित है। फिर भी, राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा तकनीकी मूल्यांकन नहीं किया गया।

2.10.1.2 दिशानिर्देश में राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा संस्वीकृति से पूर्व वृहत परियोजना प्रतिवेदन को परियोजना, रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग द्वारा वित्तीय मूल्यांकन हेतु व्यवस्था की गयी थी। परियोजना, रचना एवं मूल्यांकन प्रभाग द्वारा वृहत परियोजना प्रतिवेदन के मूल्यांकन के समय सामान्यतः मर्दों एवं उनकी प्रमात्रा को निर्दिष्ट किये बिना प्राक्कलित धनराशि से कम किया गया था। फिर भी, संस्वीकृत परियोजनाओं की निष्पादन लागत अवश्यमेव भिन्न हो गयी थी इससे स्पष्ट था कि वित्तीय मूल्यांकन उचित एवं प्रभावी नहीं था।

2.10.1.3 दिशानिर्देश में छह समयबद्ध वैकल्पिक सुधारों को लागू करने हेतु व्यवस्था थी जिसमें से किन्हीं दो सुधारों को प्रत्येक वर्ष लागू करना था। फिर भी, दिशानिर्देश में प्रस्तावित सुधारों को परियोजनाओं की संस्वीकृति एवं निधियों की अवमुक्ति से सम्बद्ध किये जाने की प्रक्रिया नहीं बतायी गयी थी। इस प्रकार अपेक्षित सुधार केवल आंशिक रूप से लागू किये गये थे।

2.10.2 परियोजनाओं के संस्वीकृति आदेश में राज्य स्तरीय चयन समिति ने जिला अधिकारियों को शहरी स्थानीय निकायों को प्रस्तावित सुधारों के साथ परियोजनाओं की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति को मासिक आधार पर अनुश्रवण करने को निर्देशित किया था।

जिला अधिकारियों से इन प्रगति प्रतिवेदनों को निदेशक स्थानीय निकाय के माध्यम से विहित प्रारूपों में सरकार को प्रस्तुत करने की अपेक्षा थी।

शासन स्तर पर अनुश्रवण समिति की प्रथम बैठक के कार्यवृत्त की जाँच करने से पता चला कि अपेक्षित सूचनाएं उपलब्ध नहीं करायी गयी थी। इससे स्पष्ट होता है कि जिलाधिकारी द्वारा सूचना उपलब्ध नहीं करायी गयी तथा योजना का अनुश्रवण प्रभावी नहीं रहा।

2.10.3 दिशानिर्देश में विशेष सचिव, शहरी विकास विभाग की अध्यक्षता में तिमाही आधार पर योजना का अनुश्रवण करने को अनुश्रवण समिति के गठन हेतु व्यवस्था थी तथा लेखापरीक्षा तिथि तक (अगस्त 2011) अनुश्रवण समिति की 13 त्रैमासिक बैठकें अपेक्षित थीं। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के अभिलेखों की जांच से पता चला कि योजना आरम्भ होने के 27 माहों के पश्चात अनुश्रवण समिति की प्रथम बैठक 24 अप्रैल 2010 को सम्पन्न हुई थी। इस तथ्य के बावजूद कि समिति के अध्यक्ष ने निर्धारित प्रारूपों में अपेक्षित सूचनाएं अप्रैल 2010 के अन्त में उपलब्ध कराने को निर्देशित किया था, समिति की कोई अन्य बैठक नहीं हुई थी। इस प्रकार योजना के नियमित अनुश्रवण हेतु प्रावधानों पर दृढ़ नहीं रहा गया था।

2.11 निष्कर्ष

एक लाख से कम जनसंख्या वाली शहरी स्थानीय निकायों में अवसंरचना सुविधाओं को सुदृढ़ करने (यू0 आई0 डी0 एस0 एस0 एम0 टी0 से अनाच्छादित) तथा नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता सुधार करने को सरकार द्वारा यह योजना आरम्भ की गयी थी। योजना पर सम्पादित की गयी निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि योजनान्तर्गत चार शहरी स्थानीय निकायों का चयन किया गया था जो या तो एक लाख से अधिक आबादी वाली थी या यू0 आई0 डी0 एस0 एस0 एम0 टी0 से आच्छादित थी। नमूना जाँच की गयी 57 शहरी स्थानीय निकायों में योजना के अन्तर्गत प्रकाश एवं स्वच्छता की परियोजनाओं के कुछ अपवादों को छोड़कर मुख्यतः मार्गों एवं नालियों के निर्माण हेतु परियोजनाएं संस्वीकृत की गयी थी। इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों के एकीकृत विकास हेतु परियोजनाओं को लागू करने की योजना के उद्देश्य पर आंशिक विचार किया गया। योजना में नियंत्रण एवं अनुश्रवण प्रभावी नहीं था तथा निष्पादित की गयी परियोजनाओं की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी। राज्य स्तरीय नोडल एजेन्सी के स्तर पर विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन का मूल्यांकन न किये जाने के परिणामस्वरूप संस्वीकृत परियोजनाओं की तकनीकी विशिष्टियों में एकरूपता का अभाव था। राज्य स्तरीय चयन समिति द्वारा निर्णीत पूर्वनिश्चित सीमा के अनुसार परियोजना की वित्तीय संस्वीकृति प्रदान की गयी थी। शहरी स्थानीय निकायों को

आवश्यकताओं एवं परियोजनाओं की गुणवत्ता पर विचार नहीं किया गया था निधि प्रवहन अभियांत्रिकी दिशा निर्देशों के प्रावधानों के अनुरूप दृढ़ता से लागू नहीं थी। प्रथम किशत के रूप में शत प्रतिशत संस्वीकृत परियोजना लागत अवमुक्त की गयी थी। परियोजनाओं की अनुचित संस्वीकृति के कारण निधियों का अवरोधन, समर्पण एवं विचलन था। अतः अदक्ष नियोजन, निष्प्रभावी निष्पादन एवं अनुश्रवण तथा सुधारों के लागू करने में मन्द विकास के कारण सम्बंधित शहरी स्थानीय निकायों के नागरिक योजना में बताये गये हितों से वंचित रहें।

2.12 संस्तुतियां

- (1) सरकार सुनिश्चित करे कि शहरी स्थानीय निकायों का चयन, परियोजनाओं की संस्वीकृति एवं निधियों का आवंटन विकास सूचकांक, स्थानीय अनुभूत आवश्यकताओं तथा निकायों द्वारा प्रस्तावित प्राथमिकताओं पर आधारित हो।
- (2) विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन जिला नियोजन समिति से अनुमोदित होनी चाहिए तथा जिला विकास नियोजन के साथ एकीकृत होनी चाहिए।
- (3) अनुवर्ती अवमुक्ति को सुधारों के लागू होने के साथ सम्बद्ध होना चाहिए।
- (4) अभिप्रेत लाभार्थियों को प्राप्त हितलाभों के निर्धारण हेतु नियत अन्तराल पर योजना के मूल्यांकन हेतु प्रावधान किया जाय।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (दिसम्बर 2011); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2012)।