

## कार्यकारी सार

### पृष्ठभूमि

जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन का आरम्भ सुधार लाने, देशभर के शहरों में तेजी से विकास करके शहरी अवसंरचना की दक्षता पर ध्यान देने, सेवाएं प्रदान करने की प्रक्रिया, सामुदायिक सहभागिता तथा यू.एल.बी./पैरास्टेटल<sup>1</sup> को नागरिकों के प्रति जवाबदेह बनाने के उद्देश्य से दिसम्बर 2005 में हुआ। इसमें ₹ 1,00,000 करोड़ से अधिक का कुल निवेश प्राक्कलित किया गया, जिसमें केन्द्र सरकार का भाग ₹ 50,000 करोड़ था। केन्द्रीय सरकार के भाग को 2009 में संशोधित करके ₹ 66,084.65 करोड़ किया गया। मिशन का समयकाल सात वर्षों (2005–2012) का था। मिशन के अंतर्गत 65 शहरों की, मिशन शहरों के रूप में पहचान की गई थी। पहचाने गए 65 शहरों के लिए जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अंतर्गत दो उप-मिशन थे : 'शहरी अवसंरचना तथा शासन (यू.आई.जी.)' (उप-मिशन I) तथा 'शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाएं' (बी.एस.यू.पी.) (उप-मिशन II)। अन्य शहरों तथा कस्बों के संदर्भ में, दो घटक थे जिनके नाम हैं (i) 'छोटे तथा मध्यम स्तरीय शहरों तथा कस्बों के लिए शहरी अवसंरचना विकास योजना (यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी.)' तथा (ii) एकीकृत आवास एवं स्लम विकास कार्यक्रम (आई.एच.एस.डी.पी.)।

शहरी विकास मंत्रालय (एम.ओ.यू.डी.) 'शहरी अवसंरचना तथा शासन (यू.आई.जी.)' तथा 'छोटे तथा मध्यम स्तरीय कस्बों के लिए शहरी अवसंरचना विकास योजना' के लिए नोडल मंत्रालय है। जल-आपूर्ति (जिसमें सैनिटेशन सम्मिलित है), सीवरेज, ठोस कचरा प्रबंधन, सड़क नेटवर्क, शहरी परिवहन, शहर के आंतरिक (प्राचीन) क्षेत्रों का पुनःविकास आदि से संबंधित शहरी अवसंरचना योजनाओं पर यू.आई.जी. तथा यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत कार्य किया गया था। शहरी आवास एवं गरीबी उपशमन मंत्रालय (एम.ओ.एच.यू.पी.ए.) 'शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाएं' तथा एकीकृत आवास एवं स्लम विकास कार्यक्रम (आई.एच.एस.डी.पी.) का नोडल मंत्रालय है। ये योजनाएं आवासीय तथा स्लम विकास के लिए आश्रय, बुनियादी सेवाएं तथा अन्य संबंधित नागरिक सुविधाएं प्रदान करने से संबंधित हैं।

### (पैरा 1.2)

मिशन के समय काल 2005–06 से 2011–12 के दौरान, योजना आयोग के द्वारा जे.एन.एन.यू.आर.एम. के लिए परिकल्पित ₹ 66,084.65 करोड़ के आबंटन के विरुद्ध उस समय ₹ 45,066.23 करोड़ का बजटीय आबंटन हुआ। इस आबंटन के विरुद्ध, यू.आई.जी., यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी., बी.एस.यू.पी. तथा आई.एच.एस.डी.पी. के संदर्भ में 2011–12 तक केवल ₹ 40,584.21 करोड़ ही जारी हुआ।

### (पैरा 1.5)

योजना के पूर्ण होने के लिए औसतन लगभग दो वर्ष का समय दिया गया था। यद्यपि 31 मार्च, 2011 तक अनुमोदित हुई 2815 परियोजनाओं में से केवल 253 (8.9 प्रतिशत) परियोजनाएं ही 31 मार्च, 2011 तक पूर्ण हो पायीं थीं।

### (पैरा 1.6)

यद्यपि भीड़ को कम करने के लिए, शहरी नवीनीकरण अर्थात् शहरों के आंतरिक (प्राचीन) क्षेत्रों का पुनर्विकास करना, जे.एन.एन.यू.आर.एम. का एक उद्देश्य था, शहरी नवीनीकरण के लिए 532 परियोजनाओं में से 11 तथा 766 परियोजनाओं में से केवल 10 ही क्रमशः यू.आई.जी. तथा यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत 2010–11 तक एम.ओ.यू.डी. द्वारा अनुमोदित हुईं।

### (पैरा 1.7)

<sup>1</sup> राज्य सरकारों की संवैधानिक एजेंसियां जोकि सुविधाएं जैसे जल, सीवरेज आदि प्रदान करने के लिए उत्तरदायी हैं। इस संबंध में यह मद् शहरी एजेंसियों हेतु प्रयोग किया गया है।

## लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र तथा नमूना

निष्पादन लेखापरीक्षा में समयकाल 2005-06 से 2010-11 के लिए जे.एन.एन.यू.आर.एम. योजना का कार्यान्वयन सम्मिलित है। लेखापरीक्षा का संचालन 28 में से 25 राज्यों तथा सात यू.टी. में पांच यू.टी. में किया गया। लेखापरीक्षा में शहरी विकास मंत्रालय तथा 'शहरी आवास एवं गरीबी उपशमन' मंत्रालय के रिकॉर्डों, 65 मिशन शहरों में से 39 शहरों तथा 46 अन्य शहरों एवं कस्बों की 216 परियोजनाओं (82 आवासीय परियोजनाओं तथा 134 शहरी अवसंरचना परियोजनाओं) की जाँच सम्मिलित थी।

(पैरा 2.2)

## लेखापरीक्षा जाँच परिणाम

### जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अंतर्गत योजना कार्यान्वयन की संरचना

कार्यक्रम प्रबंधन इकाइयों (पी.एम.यू.) की स्थापना, यू.एल.बी./पैरास्टेटल एजेंसियों द्वारा प्रस्तुत की गई परियोजनाओं की समीक्षा करने तथा उत्तरदायित्व निभाने में उनकी भूमिका योजनाओं की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति अनुवीक्षण करने, सुधारों के कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने, तकनीकी तथा सलाहकार समिति का विस्तार करके एस.एल.एन.ए. की क्षमता को बढ़ाने आदि में, राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी की मदद करने के लिए की गई थी। यहाँ तक कि नौ राज्यों/यू.टी. में पी.एम.यू. की स्थापना नहीं की गई थी। जिन राज्यों/यू.टी. में पी.एम.यू. की स्थापना की गई है वहाँ इनके कार्य में पाया गया है कि यह इनको दिए गए विभिन्न कार्य नहीं कर रही है। झारखण्ड, उत्तराखण्ड तथा ओडिशा में तकनीकी तथा अन्य पदों में रिक्तियाँ थी।

(पैरा 3.2.2)

परियोजना कार्यान्वयन इकाइयों (पी.आई.यू.) की रचना ऑपरेटिव इकाइयों के रूप में यू.एल.बी. की कमी की पूर्ति एवं कौशल को बढ़ाने के लिए की जानी थी। 10 राज्यों में पी.आई.यू. की स्थापना नहीं की गई थी। वे राज्य अरुणाचल प्रदेश, बिहार, चंडीगढ़, दिल्ली, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू तथा कश्मीर, ओडिशा, पुडुचेरी तथा सिक्किम थे। यद्यपि जहाँ पी.आई.यू. की स्थापना की गई थी, वे कुशलता से कार्य नहीं कर रहे थे। पी.आई.यू. में रिक्तियाँ थीं।

(पैरा 3.2.3)

## सुधारों का कार्यान्वयन

जे.एन.एन.यू.आर.एम. के दिशानिर्देशों तथा जी.ओ.आई. राज्य सरकार तथा शहरी स्थानीय निकाय द्वारा हस्ताक्षरित त्रिपक्षीय समझौता ज्ञापन के अनुसार, राज्यों तथा यू.एल.बी. को 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1992 के द्वारा एक रेखा में सुधार आरम्भ करने की आवश्यकता थी। सुधारों को आवश्यक तथा वैकल्पिक सुधारों में वर्गीकृत किया गया था। जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अंतर्गत शहरों में वैकल्पिक सुधारों को कार्यान्वित करने के लिए प्रत्येक वर्ष में, वैकल्पिक वर्ग में से कोई दो सुधारों को चुनने की स्वतंत्रता प्राप्त थी।

शहरी विकास मंत्रालय सभी सुधारों की स्थिति का अनुवीक्षण करने के लिए उत्तरदायी था। शहरी आवास एवं गरीबी उपशमन मंत्रालय विशेषतः तीन गरीब अनुकूल<sup>2</sup> सुधारों का अनुवीक्षण करने के लिए उत्तरदायी था।

यू.एल.बी. के लिए पाँच वर्ष में एक बार नियमित रूप से चुनाव संचालित कराना आवश्यक सुधार के रूप में प्रबलित किया गया। हमने पाया कि छः राज्यों में, यू.एल.बी. के लिए नियमित रूप से चुनाव नहीं हुए। इसी प्रकार शहरी विकास मंत्रालय के आँकड़ों के अनुसार यह पाया गया कि 31 राज्यों/यू.टी. में से 11 ने सुधारों द्वारा आवश्यक बनाए गए 18 कार्यों को यू.एल.बी. को हस्तारित किया था। शेष राज्यों में यू.एल.बी. को हस्तारित

<sup>2</sup> तीन सुधारों, जो स्लम सुधार के लिए अत्यावश्यक हैं एम.ओ.एच.यू.पी.ए. द्वारा उप मिशन बी.एस.यू.पी. हेतु जारी दिशानिर्देशों में, को गरीब अनुकूल सुधार नाम दिया गया।

किए गए कार्यों की संख्या भिन्न-भिन्न थी। यहाँ तक कि शहरी योजना कार्य भी 16 राज्यों/यू.टी. में कार्यान्वित नहीं हो सका था।

**(पैरा 4.1.1)**

यह पाया गया कि 66 यू.एल.बी./पैरास्टेटल जिनको 2010-11 तक एकूअल बेस दोहरी लेखा एंट्री प्रणाली में सुधार को कार्यान्वित करना था उनमें से केवल 44 यू.एल.बी./पैरास्टेटल में ही सुधार कार्यान्वित किया गया।

**(पैरा 4.1.3)**

यू.एल.बी./पैरास्टेटल के लिए अनुदान के स्रोतों को बढ़ाने के लिए कई सुधार किए गए थे। हमने पाया कि 51 यू.एल.बी./पैरास्टेटल में से 27 ने 2010-11 तक 85 प्रतिशत सम्पत्ति कर सुधार का कवरेज किया। इसी प्रकार चुने गए 39 शहरों में से केवल 10 (विजयवाड़ा, हैदराबाद, विशाखापट्टनम, चंडीगढ़, फरीदाबाद, बेंगलूर, मुम्बई, पुणे, शिलॉंग तथा लखनऊ) ने 90 प्रतिशत या अधिक वसूली की सूचना दी है। उपभोक्ता शुल्क के प्रथम संग्रहण पर, हमने पाया कि लेखापरीक्षा के लिए चुने गए 39 शहरों में से, जलापूर्ति तथा ठोस कचरा प्रबंधन की उपभोक्ता शुल्क संग्रहण प्रक्रिया की स्थापना क्रमशः सात तथा पाँच शहरों में हुई थी।

**(पैरा 4.1.4)**

अधिक पारदर्शिता तथा उत्तरदायिता लाने के लिए कुछ सुधारों का कार्यान्वित किया जाना आवश्यक था। इन सुधारों में 'लोक प्रकटीकरण कानून', ई-शासन प्रणाली की रचना, सम्पत्ति प्रमाणीकरण, भवन के पुनरावलोकन उपनियम, भूमि व सम्पत्ति का कम्प्यूटरी पंजीकरण आदि। हमने पाया कि 20 राज्यों/यू.टी. ने लोक प्रकटीकरण कानून के विधिकरण सुधार का कार्यान्वयन किया। ई-शासन प्रणाली को 2010-11 तक कार्यान्वित करने का कार्य दी गई 62 यू.एल.बी./पैरास्टेटल में से 27 ने यह सुधार किया। शहरी विकास मंत्रालय के अभिलेखों से हमने पाया कि किसी भी शहर ने सम्पत्ति प्रमाणीकरण का कार्यान्वयन नहीं किया है। भवन के पुनरावलोकन उपनियम से संबंधित, स्वीकृति प्रक्रिया को प्रवाह में लाने के लिए जिन 21 यू.एल.बी. ने 2010-11 तक इस सुधार को कार्यान्वयन करना था, उन्होंने वह नहीं किया था। हमने यह भी पाया कि 63 यू.एल.बी./पैरास्टेटल में से केवल 49 ने ही सुधारों में परिकल्पित भूमि व सम्पत्ति के कम्प्यूटरी पंजीकरण कार्यान्वित किया था।

**(पैरा 4.1.5)**

राज्य स्तरीय आवश्यक सुधारों के संबंध में, 2010-11 तक 'किराया नियंत्रण कानून का संशोधन' सुधार का कार्यान्वयन करने के लिए वचनबद्ध 16 राज्यों ने, तब तक कार्यान्वयन नहीं किया था। इसी प्रकार 13 राज्यों/यू.टी. में स्टांप ड्यूटी शुल्क पाँच प्रतिशत से ऊपर जारी रहा।

**(पैरा 4.1.7)**

### शहरी विकास योजना तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट

जे.एन.एन.यू.आर.एम. के उद्देश्यों में से एक उद्देश्य पहचाने गए शहरों जिसमें परिशहरी क्षेत्रों, बाहरी विकास<sup>3</sup>, शहरी गलियारा शामिल हो का सुनियोजित विकास था ताकि शहरीकरण विस्तृत रूप में हो सके। अन्य उद्देश्य, शहरों में बुनियादी सेवाओं का संबद्ध विकास था। इन उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु, प्रत्येक पहचाने गए मिशन शहर के लिए राज्य/यू.टी./यू.एल.बी. या पैरास्टेटल के द्वारा एक शहर विकास योजना (सी.डी.पी.) को तैयार किया जाना था। सी.डी.पी. को योजित शहरी सापेक्ष ढाँचे के लिए 20-25 वर्षों (5 वर्षों की अद्यतनीकरण) के समय के लिए जिसके अंतर्गत परियोजनाएँ पहचानी जानी थीं, का विस्तृत प्रलेख होना था।

अगला कदम परियोजनाओं का उत्तरदायित्व उठाने के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना था। केन्द्रीय स्तर पर परियोजनाओं की समीक्षा के दौरान सी.डी.पी. के साथ डी.पी.आर. की भी जाँच की जानी थी। यह भी उल्लिखित किया गया था कि सी.डी.पी. की महत्त्वता को देखते हुए डी.पी.आर. को इसके बिना अनुमोदित नहीं किया जाना था। इस प्रकार शहर के द्वारा मिशन अनुदान प्राप्त कर पाने से पूर्व सी.डी.पी. तथा डी.पी.आर. को तैयार करना आवश्यक था।

<sup>3</sup> शहरी समूह, एक निरंतर शहरी विस्तार है जो कि एक शहर तथा इससे जुड़ी शहरी अधिवृद्धि से मिलकर बना है। अधिवृद्धि के उदाहरण रेलवे कॉलोनियाँ, विश्वविद्यालय परिसर, बंदरगाह क्षेत्र, सेना कैम्प आदि हैं, जो कि वैधानिक कस्बे या शहर के समीप बस जाते हैं परंतु कस्बे या शहर के समीप वाले गाँव या गाँवों की राजस्व सीमा के भीतर होते हैं।

चुने हुए कुछ राज्यों/यू.टी. में हमने पाया कि कुछ मामलों में व्यक्तिगत परियोजनाओं के डी.पी.आर का सी.डी.पी. से कोई संबंध नहीं था।

**(पैरा 5.1)**

हमने डी.पी.आर में अन्य कमियां भी पायी जैसे भूमि-उपलब्धता के विषय में विस्तृत जानकारी न होना, अपूर्ण डी.पी.आर. आदि।

**(पैरा 5.2)**

### आवासीय परियोजनाओं का कार्यान्वयन

आवासीय परियोजनाओं का उत्तरादायित्व, 65 मिशन शहरों के लिए शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाएं (बी.एस.यू.पी.) तथा मिशन शहरों के अतिरिक्त अन्य शहरों व कस्बों के लिए एकीकृत स्लम विकास कार्यक्रम (आई.एच.डी.पी.) के अन्तर्गत किया गया था।

प्राथमिक तौर पर बी.एस.यू.पी. तथा आई.एच.एस.डी.पी. परियोजनाओं में आवास इकाइयों की रचना शामिल थी, जबकि कुछ परियोजनाओं में ही आधारभूत सुख-सुविधाओं का सुधार शामिल है।

बी.एस.यू.पी. तथा आई.एच.एस.डी.पी. के अंतर्गत 1517 परियोजनाओं में से 82 परियोजनाओं का चयन लेखापरीक्षा जाँच के लिए किया गया जिनमें से 53, बी.एस.यू.पी. तथा 29 आई.एच.एस.डी.पी. के अंतर्गत थीं। यह देखा गया था कि इन चुनी गई परियोजनाओं में से सात आरम्भ भी नहीं हुई तथा एक परियोजना को छोड़ दिया गया था। केवल एक ही चुनी हुई परियोजना अर्थात् बवाना, नरेला तथा भोरगढ़, बी.एस.यू.पी., दिल्ली में शहरी गरीबों के लिए आवासीय परियोजना जोकि 2007-08 में अनुमोदित हुई, पूर्ण हुई। शेष 73 परियोजनाएं अपूर्ण थीं।

अनुमोदित हुई 16.07 लाख डी.यू. में से केवल 4.18 लाख डी.यू. (26 प्रतिशत) 31 मार्च 2011 तक पूर्ण हुई थीं। पूर्ण हुई डी.यू. में से केवल 2.21 लाख डी.यू. (53 प्रतिशत) अधिग्रहीत हुई।

**(पैरा 6.1)**

लेखापरीक्षा के जाँच परिणामों ने अपात्र लाभार्थियों के इस योजना, शहरी गरीबों के लिए बनी योजना, से लाभ प्राप्त करने के खतरे की ओर संकेत किया है। लेखापरीक्षा में लाभार्थियों की पहचान करने में हुई कमियों के 11 मामले पाये गए। उदाहरणतः बी.एस.यू.पी. के अंतर्गत कोच्चि फेस-II व्यक्तिगत आवास, केरल जहाँ निगम के कर्मचारियों जिनकी नियमित आय थी जो बी.एस.यू.पी. के अंतर्गत सहायता के पात्र नहीं थे, को तीन कॉलोनियों के लाभार्थियों में शामिल किया गया।

**(पैरा 6.3)**

परियोजनाओं के बिल्कुल भी आरम्भ न होने तथा प्रगति में देरी होने के पीछे मुख्य कारण समय पर भूमि उपलब्ध न होना पाया गया है। कुछ मामलों में भूमि, आंशिक रूप से ही उपलब्ध करायी गयी थी। कुछ राज्यों/यू.टी. में यह भी देखा गया कि चुनी गई भूमि पहले से ही अन्य लोगों के द्वारा घेरी जा चुकी थी तथा उपलब्ध नहीं थी। लेखापरीक्षा के सामने ऐसे मामले भी आए जहाँ आवास परियोजनाओं के पूर्ण होने में देरी का कारण भूमि अधिग्रहण में देरी था।

**(पैरा 6.4)**

कुछ राज्यों/यू.टी. में लाभभोगी अंशदान संग्रहित ही नहीं किया गया था या फिर जे.एन.एन.यू.आर.एम. के दिशानिर्देशों से विचलन में संग्रहित करने के लिए प्रस्तावित किया गया।

**(पैरा 6.8)**

हमने ऐसे मामले भी पाए जहाँ जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अंतर्गत स्वीकार्य उद्देश्यों से अलग उद्देश्यों तथा यहाँ तक की कुछ मामलों में गैर-जे.एन.एन.यू.आर.एम. उद्देश्यों के लिए भी अनुदान वितरित किया गया था।

**(पैरा 6.9)**

आवासीय तथा स्लम विकास पैरोल (कटुआ), आई.एच.एस.डी.पी. जम्मू तथा कश्मीर में, नगर निगम समिति, पैरोल के कार्यकारी अधिकारी ₹ 2.12 करोड़ की धनराशि, असत्यापित लाभभोगियों के बीच ₹ 30000/- प्रति लाभभोगी की दर से वितरित की। बी.एस.यू.पी. आंध्र प्रदेश में हमने पाया कि आंध्र प्रदेश आवासीय बोर्ड को मई 2010 तक ₹ 72.72 करोड़ का जे.एन.एन.यू.आर.एम. अनुदान दिया गया, जोकि राज्य सरकार योजना (राजीव गृह कल्पा) को विपथित किया गया था। इसमें से ₹ 32.78 करोड़ का उपयोग लाभभोगियों को योगदान वापस करने में किया गया।

**(पैरा 6.10)**

### शहरी अवसंरचना परियोजनाओं का कार्यान्वयन

हमने यू.आई.जी. के अंतर्गत 532 योजनाओं में से 97 तथा यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत 766 परियोजनाओं में से 37 का जाँच करने के लिए चयन किया।

उत्तर प्रदेश के सात मिशन शहरों में एक भी शहरी अवसंरचना परियोजना पूर्ण नहीं हुई, जबकि दिल्ली में, अनुमोदित हुई 28 परियोजनाओं में से केवल चार परियोजनाएं ही पूर्ण हुई थीं। तुलनात्मक रूप से, गुजरात (71 परियोजनाओं में से 33), कर्नाटक (46 परियोजनाओं में से 16) तथा आंध्र प्रदेश (50 परियोजनाओं में से 17) में अधिक परियोजनाएं पूर्ण हुईं।

**(पैरा 7.1)**

हमने पाया कि चयनित 37 जल आपूर्ति परियोजनाओं (यू.आई.जी. के अंतर्गत 21 परियोजनाएं तथा यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत 16 परियोजनाएं) में से पाँच आरम्भ ही नहीं की गई थी तथा एक परियोजना को वापस ले लिया गया था। चयनित परियोजनाओं में से केवल तीन ही पूर्ण हुईं। शेष 28 परियोजनाएं पूर्ण होने के विभिन्न स्तरों पर थीं। कई चयनित जल आपूर्ति परियोजनाओं के पूर्ण होने में देरी का कारण विभिन्न एजेंसियों से अनुमति न मिलना या समय रहते अनुमति न मिल पाना था। भूमि अधिग्रहण तथा धीमी निविदा प्रक्रिया भी देरी का कारण थी, परियोजनाओं के अपूर्ण रह जाने के कारण, जल आपूर्ति परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए खरीदी गई मशीनें/उपकरण व्यर्थ ही रहे।

**(पैरा 7.2)**

11 चयनित ठोस कचरा प्रबंधन परियोजनाओं (यू.आई.जी. के अंतर्गत 6 परियोजनाएं तथा यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत 5 परियोजनाएं) में, हमने पाया कि दो आरम्भ ही नहीं की गई तथा 9 परियोजनाएं पूर्ण नहीं हुई थीं। हमने पाया कि भूमि की अनुपलब्धता, पर्यावरण तथा वन हटाने हेतु राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से अनुमति तथा भूमि की सफाई तथा जन-विरोध के समाप्त न होने के कारण परियोजनाओं के पूर्ण होने में देरी हुई। चार मामलों में हमने पाया कि ठोस कचरा प्रबंधन परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए पहले ही खरीदी गई मशीनों एवं उपकरणों के कारण ₹ 3.41 करोड़ की धनराशि अवरुद्ध हुई। रोहतक, हरियाणा में राज्य सरकार द्वारा स्थल परिवर्तन के कारण ठोस कचरा प्रबंधन परियोजना पर ₹ 1.76 करोड़ का व्यर्थ खर्च हुआ।

**(पैरा 7.3)**

56 चयनित सीवरेज परियोजनाओं में, हमने पाया कि तीन आरम्भ ही नहीं की गई, एक परियोजना बंद कर दी गई तथा पाँच परियोजनाओं को स्थगित किया गया था। केवल चार चयनित परियोजनाएं ही पूर्ण हुई तथा शेष 43 परियोजनाएं, पूर्ण होने के विभिन्न स्तरों पर थीं। हमने पाया कि बिलासपुर में स्वच्छता एवं सीवरेज तंत्र के लिए दो ठेकेदारों को ₹ 26.15 करोड़ की धनराशि का भुगतान किया गया तथा यद्यपि सीवरेज ट्रीटमेंट प्लांट का अग्रिम अनुबंध के नियमानुसार भुगतान नहीं किया गया।

**(पैरा 7.4)**

चयनित 19 एम.आर.टी.एस., सड़क एवं फ्लाईओवर तथा अन्य परिवहन परियोजनाओं (यू.आई.जी. के अंतर्गत दस तथा यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अंतर्गत नौ) में, हमने पाया कि एक परियोजना को छोड़ दिया गया तथा दो परियोजनाओं को वापस ले लिया गया था। केवल तीन परियोजनाएं पूर्ण हुई तथा शेष 13 परियोजनाएं पूर्ण होने के विभिन्न चरणों पर थीं। दो परियोजनाओं में, लोक निर्माण विभाग ने दो ठेकेदारों को निर्माण स्थल पर

बैरीकेटर उपलब्ध कराने के लिए ₹ 1.52 करोड़ की धनराशि का भुगतान किया गया था। संयोगवश, कार्यपूर्ण होने के पश्चात् पी.डब्ल्यू.डी. ने ठेकेदारों को बैरीकेटर अपने साथ ले जाने की अनुमति दी, यद्यपि यह राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार की सम्पत्ति थी क्योंकि इनकी लागत, पहले ही ठेकेदारों को भुगतान कर दी गई थी।

**(पैरा 7.6.1 तथा 7.6.3)**

जैसे कि आवासीय परियोजनाओं में था वैसा ही शहरी अवसंरचना परियोजनाओं में हमने पाया कि 8 मामलों में जहाँ जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अंतर्गत स्वीकृत उद्देश्यों के अतिरिक्त अन्य उद्देश्यों तथा कुछ गैर-जे.एन.एन.यू.आर.एम. उद्देश्यों के लिए ₹ 114.68 करोड़ की निधियां दी गयी।

**(पैरा 7.8)**

असम, गुवाहाटी में जल आपूर्ति परियोजना के संदर्भ में, हमने पाया कि परियोजना की कार्यकारी एजेंसी गुवाहाटी महानगर विकास प्राधिकरण (जी.एम.डी.ए.) ने मार्च 2011 तक ₹ 2.62 करोड़ की राशि भूमि-क्षतिपूर्ति के लिए भुगतान की है जबकि डी.पी.आर. की अनुमानित लागत में भूमि-क्षतिपूर्ति का कोई प्रावधान नहीं था।

**(पैरा 7.8.1)**

### वित्तीय प्रबंधन

मिशन के अंतर्गत निधियां, राज्य सरकार या नामित एस.एल.एन.ए. को अतिरिक्त केन्द्रीय सहयोग (ए.सी.ए.) के रूप में दिया जाना था। राज्य सरकार/एस.एल.एन.ए. को ए.सी.ए. इसकी आनुपातिक हिस्सों के साथ कार्यान्वयन एजेंसियों को देना था।

निर्देशों में यह स्पष्ट नहीं किया गया कि परियोजना अनुमोदित होने के पश्चात् किस समय तक अनुदान दिए जाने हैं। शहरी आवास एवं गरीबी उपशमन मंत्रालय के प्रलेखों और भौतिक तथा वित्तीय प्रगति रिपोर्ट की (31.03.2011 तक) जाँच करने पर यह सामने आया कि केन्द्रीय सरकार से संबंधित एस.एल.एन.ए. को अनुदान प्राप्त होने में देरी हुई थी।

**(पैरा 8.2)**

जे.एन.एन.यू.आर.एम. के दिशा निर्देशानुसार, राज्य सरकार द्वारा यू.एल.बी./कार्यान्वयन एजेंसियों को तुरन्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहयोग (वित्त मंत्रालय/एम.एच.ए. से प्राप्त) इसके आनुपातिक हिस्सों के साथ दिया जाना था। हमने पाया कि कुछ राज्य सरकारों द्वारा कार्यान्वयन एजेंसियों को आनुपातिक हिस्सा देने में देरी की गई थी। इसी प्रकार, हमने पाया कि यू.एल.बी. को परियोजना संचालन के लिए दिए जाने वाले आनुपातिक हिस्सों में कमियां/देरी थी।

**(पैरा 8.3)**

हमने पाया कि आवर्ती कोष, (यू.आई.जी./यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के मामले में अवसंरचना में अतिरिक्त निवेश के लिए लीवरेज बाज़ार अनुदान) एस.एल.एन.ए. द्वारा 25 राज्यों में तैयार नहीं किया गया था। तीन राज्यों (आंध्र प्रदेश, तमिलनाडू तथा पश्चिम बंगाल) में यह आंशिक रूप से तैयार किया गया था। दो राज्यों (असम तथा उत्तर-प्रदेश) में यह तैयार किया गया यद्यपि इसका उपयोग क्रमशः डी.पी.आर. को तैयार करने/परियोजना प्रबंधन सलाहकारी शुल्क तथा सड़क-कार्य के खर्च उठाने के लिए किया गया था।

**(पैरा 8.5)**

राज्य सरकार के लिए आवश्यक था कि वह कार्यान्वयन एजेंसियों को तुरन्त ए.सी.ए. के साथ इसका आनुपातिक हिस्सा प्रदान करें। परियोजनाओं के अभिलेखों की जाँच ने यह दर्शाया कि कई मामलों में एस.एल.एन.ए. या यू.एल.बी. ने अनुदान अवरुद्ध किए।

**(पैरा 8.6)**

हमने पाया कि बैंक में जमा की गई धनराशि पर अर्जित ब्याज के उपयोग के संदर्भ में कोई विशेष निर्देश नहीं दिए गए थे। यह पाया गया कि लेखापरीक्षा के लिए चयनित 30 राज्यों/यू.टी. में से 22 ने बैंक में जमा धनराशि पर 31 मार्च 2011 तक ₹ 210.35 करोड़ ब्याज अर्जित किया।

**(पैरा 8.7)**



हमने पाया कि ₹ 2436.78 करोड़ (यू.आई.जी), ₹ 2036.66 करोड़ (यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी.), ₹ 3054.05 करोड़ (बी.एस.यू.पी.) तथा ₹ 2504.64 करोड़ (आई.एच.एस.डी.पी.) उपयोग प्रमाणपत्र राज्य/यू.टी. से मई 2012, मार्च 2011, मार्च 2012 तथा मार्च 2012 को क्रमशः शहरी विकास मंत्रालय तथा शहरी आवास गरीबी उपशमन मंत्रालय में बकाया थे।

(पैरा 8.11)

### अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन

योजना के नियमानुसार, प्रत्येक राज्य/यू.टी. के लिए नामित अधिकारियों के द्वारा शहरी विकास मंत्रालय तथा शहरी आवास एवं गरीबी उपशमन मंत्रालय को अपने घटकों का क्रमानुसार अनुवीक्षण करना था।

हमने पाया कि जे.एन.एन.यू.आर.एम. निदेशालय की स्थापना के समय कोई अतिरिक्त स्टाफ की भर्ती नहीं की गई थी (क्योंकि कार्मिक ढाँचा कार्य नहीं कर रहा था) तथा निदेशालय में कर्मचारी को शहरी विकास मंत्रालय की आंतरिक सहमति के अनुसार पद-नियुक्त किया गया। हमने महसूस किया कि ऐसी बड़े पैमाने की योजना को संभालने के लिए मंत्रालय को अपनी भूमिका को ठीक से प्रत्याशित करना चाहिए।

(पैरा 9.1.1)

अनुमोदित परियोजनाओं की प्रगति को अनुवीक्षण करने के लिए यह अनुबद्ध किया गया था कि परियोजना के पूर्ण होने पर, राज्य सरकार के द्वारा नोडल एजेंसी को इस संदर्भ में पूर्णता का प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाना चाहिए जबकि लेखापरीक्षा जाँच के दौरान, यह पाया गया कि यह शहरी विकास मंत्रालय को नहीं भेजा गया था। मंत्रालय के अभिलेखों के अनुसार यू.आई.जी. के अंतर्गत 2010-11 तक 105 परियोजनाएं पूर्ण हुईं जबकि 10 परियोजनाओं के लिए तीन राज्यों से ही पूर्णता प्रमाणपत्र, मंत्रालय में प्राप्त किये गये (मई 2010)।

(पैरा 9.1.3)

शहरी शासन प्रणाली में सुधार हेतु, सलाहकार ग्रुप को राष्ट्रीय स्तर पर बनाया जाना था जिसका नेतृत्व नागरिक समाज से मोबिलाइजिंग संग्रहण में अनुभव प्राप्त तकनीकी अधिकारी करें। हमने पाया कि मार्च 2006 से मार्च 2011 के बीच होने वाली 61 बैठकों में से, टी.ए.जी. के द्वारा केवल 37 बैठकों का ही आयोजन किया गया था।

(पैरा 9.1.4)

परियोजना विकास जीवनचक्र (पूर्व-निर्माण, निर्माण, कमीशनिंग तथा ट्रायल रन तथा पोस्ट-निर्माण) की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति को जानने के लिए शहरी विकास मंत्रालय ने तृतीय दल अनुवीक्षण तथा समीक्षा के लिए जे.एन.एन.यू.आर.एम. उप-मिशन-1 के अंतर्गत राज्य स्तरीय प्रक्रिया विकसित की, एस.एल.एन.ए. के द्वारा एक स्वतंत्र समीक्षा तथा अनुवीक्षण एजेंसी को नियुक्त किया जाना था। इसी प्रकार शहरी आवास एवं गरीबी उपशमन मंत्रालय ने भी ऐसी प्रक्रिया से बी.एस.यू.पी. तथा आई.एच.एस.डी.पी. परियोजनाओं के संदर्भ में समीक्षा तथा अनुवीक्षण के लिए तृतीय दल निरीक्षण तथा अनुवीक्षण एजेंसियों (टी.पी.आई.एम.ए.) को नियुक्त किया था। प्रत्येक परियोजना को एक आई.आर.एम.ए./टी.पी.आई.एम.ए. के द्वारा कवर किया जाना था तथा शहर, राज्य तथा केन्द्रीय स्तर पर संबंधित सभी पणधारियों को सम्पूर्ण परियोजना विकास जीवनचक्र की निचले स्तर की प्रतिक्रिया प्रदान की गई है।

शहरी विकास मंत्रालय की लेखापरीक्षा जाँच के दौरान यह पाया गया था कि केवल 27 राज्यों/यू.टी. ने परियोजनाओं की तृतीय दल अनुवीक्षण के लिए आई.आर.एम.ए. नियुक्त किए थे। शहरी विकास मंत्रालय यह संकेत नहीं दे सका कि इन 27 राज्यों/यू.टी. में सभी परियोजनाओं को शामिल किया गया था या नहीं। शहरी विकास मंत्रालय ने आई.आर.एम.ए. के चुनाव हेतु प्रस्ताव देने के समय, 'आई.आर.एम.ए. की नियुक्ति के संदर्भ में केवल टूल किट के निर्देशों के अनुपालन की जाँच की तथा प्रतिवेदनों की पत्रिका समीक्षा द्वारा अन्य निर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित नहीं किया। जैसा कि इसने परियोजना के चारों स्तरों अर्थात् टूलकिट के अनुसार

पूर्व-निर्माण स्तर, निर्माण स्तर, कमीशनिंग, ट्रायल रन, जाँच स्तर तथा पोस्ट निर्माण स्तर, पर आई.आर.एम.ए. की गतिविधियों को सुनिश्चित नहीं किया।

फरवरी 2012 तक 30 राज्यों/यू.टी. में से 21 के द्वारा टी.पी.आई.एम.ए. की नियुक्ति की गई थी। यह नियुक्ति अरुणाचल प्रदेश, बिहार, दादरा व नागर हवेली, दमन व द्वीप, झारखण्ड, मेघालय, पंजाब तथा सिक्किम में नहीं की गई।

(पैरा 9.2.1)

## अनुशासण

- भारत सरकार उन राज्यों को उचित प्रोत्साहन देने की सोचे जो सुधारों को लागू कर रहे हैं जैसा कि जे.एन.एन.यू.आर.एम. के मार्गदर्शन और एम.ओ.ए. में परिकल्पित था। इसके अलावा, वित्त व मानव संसाधन क्षमता निर्माण को बढ़ावा दे ताकि राज्य लम्बित सुधारों को विस्तारित समय सीमा में (31 मार्च 2014 तक) प्राप्त कर लें।
- स्थानीय अखबार एवं स्थानीय केबल नेटवर्क द्वारा ऐसी योजनाओं को व्यापक प्रचार देने के प्रयास करने चाहिए ताकि पात्र लाभार्थी इन आवासीय परियोजनाओं में शामिल हो सकें।
- भारत सरकार को सभी आवासीय परियोजनाओं की समीक्षा करनी चाहिए और पात्र लाभार्थियों को आवास आवंटन के प्रयत्नों को बढ़ाना चाहिए। भारत सरकार को उन राज्यों को भी प्रोत्साहन देने पर विचार करना चाहिए जहाँ पर सृजित परिसम्पत्तियाँ अतिशीघ्र उपयोग में लाई गई हैं।
- भारत सरकार को परियोजनाओं के निष्पादन के अनुवीक्षण को बढ़ाना चाहिए ताकि अपात्र लाभार्थियों/योजनाओं हेतु विपथन न हो।
- भारत सरकार द्वारा देरी और उसके कारणों का सूक्ष्मता से अनुवीक्षण किया जाना चाहिए और परियोजनाओं के समय पर पूर्ण करने को उचित महत्व दिया जाना चाहिए।
- शहरी विकास मंत्रालय और आवास एवं शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय दोनों को वित्तीय अनुशासन के माध्यम से अनियमित व्यय और निधियों के विपथन के संदर्भ में एक शून्य सहनशीलता की नीति को लागू करना चाहिए।
- निधि प्रवाह वितरण व्यवस्था, अर्थात् केन्द्र से एस.एल.एन.ए./राज्यों/यू.टी. के माध्यम से कार्यान्वयन एजेन्सियों को उनकी परियोजनाओं की भूस्तरीय स्थिति के समय और मात्रा के अनुसार, युक्तिसंगत बनाया जाये और यह सुनिश्चित किया जाये कि न्यूनतम अव्ययित/अतिरिक्त राशि सरकारी खातों से बाहर रहे।
- समय से उपयोगिता प्रमाण पत्र भेजने के प्रावधानों का बार बार ध्यान दिलाया जाना चाहिए और भारत सरकार द्वारा राज्यों/यू.टी. को उसका कड़ाई से पालन करने का परामर्श दिया जाना चाहिये।
- सरकार जी.ओ.आई. एवं राज्य/यू.टी. दोनों स्तरों पर योजना के अनुवीक्षण की खामियों की पहचान करे तथा उनका अगले दो वर्षों के दौरान समाधान करें।