अध्याय 2

निष्पादन लेखापरीक्षा

- 2.1 छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल की कार्यप्रणाली
- 2.2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी
- 2.3 छत्तीसगढ़ विपणन संघ (मार्कफेड) द्वारा धान का उर्पाजन एवं वितरण
- 2.4 भू-अर्जन एवं आवंटन

अध्याय 2

निष्पादन लेखापरीक्षा

यह अध्याय "छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल" की कार्यप्रणाली और "महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना" पर दो निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों तथा "छत्तीसगढ़ विपणन संघ (मार्कफेड) द्वारा धान की खरीद एवं वितरण" और "भूमि का अधिग्रहण एवं आवंटन" पर दो वृहद कंडिकाओं से संबंधित है।

आवास एवं पर्यावरण विभाग

2.1 छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल की कार्यप्रणाली

कार्यपालिक सारांश

छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल का गठन (2004), छ.ग. गृह निर्माण मंडल अधिनियम, 1972 के अंतर्गत लोगो को और मुख्य रूप से समाज के आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के लोगो को रियायती दरो पर मकान उपलब्ध कराने के लिए किया गया था। छ.ग.गृह निर्माण मंडल का निष्पादन लेखापरीक्षा आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के लोगों को रियायती दर पर मकान प्रदाय करने के मंडल के उद्देश्यों की प्राप्ति का परीक्षण करने के लिए किया गया था। लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्नानुसार हैः

- निर्माण गतिविधियों को सुनियोजित तरीके से करने के लिए मंडल द्वारा कोई भी परिप्रेक्ष्य योजना और वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं किया गया।

  योजनाओं के प्रभावी निष्पादन हेतु वास्तविक माँग के आधार पर परिप्रेक्ष्य योजना और वार्षिक कार्य योजना बनाई जानी चाहिए।

  (कंडिका 2.1.8)

- भाड़ा खरीदी योजना के अंतर्गत आवंटियों से राशि ₹ 41.69 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना।

  (कंडिका 2.1.9.4)

- अटल आवास योजना अंतर्गत निर्मित मकानो को निर्धन परिवारो को हस्तान्तरित नहीं किए जाने से राशि ₹ 3.36 करोड़ का अवरूद्ध रहना।

  (कंडिका 2.1.10.1)

- आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के परिवारों हेतु अधिग्रहित भूमि पर ₹ 181.86 करोड़ के बंगले एवं व्यावसिक परिसर का अनियमित निर्माण।

  आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के परिवारों हेतु अधिग्रहित भूमि एवं निर्मित मकानों का उपयोग उनके हित के लिए ही किया जाना चाहिए।

  (कंडिका 2.1.10.4)

- बिना निविदा आमंत्रित किए अनियमित रूप से राशि ₹ 59.79 करोड़ का कार्य ठेकेदारों को सौपा जाना।

(कंडिका 2.1.11.3)

- मोबेलाइजेशन अग्रिम राशि ₹ 22.30 करोड़ की अनियमित स्वीकृति और ब्याज राशि ₹ 3.78 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना।

(कंडिका 2.1.11.6)

- ठेकेदारों को राशि ₹ 12.44 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया।

(कंडिका 2.1.11.8 से 2.1.11.10)

2.1.1 प्रस्तावना

छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल (मंडल) का गठन छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल अधिनियम 1972 के अंतर्गत किया गया था। छ.ग. राज्य के नवम्बर 2000 में गठन के पश्चात भूतपूर्व गृह निर्माण मंडल को शासन द्वारा समाप्त करने के उपरांत वर्ष 2004 में मंडल की स्थापना की गई। मंडल, छ.ग. राज्य शासन की आवास नीतियों के क्रियान्वयन हेतु मुख्य इकाई है। मंडल का ध्यान समाज के लिए आवास निर्माण के अंतर्गत विभिन्न सरकारी नीतियों के क्रियान्वयन पर केन्द्रित होता है। छ.ग. गृह निर्माण मंडल के वर्ष 2007-08 से 2011-12 के लेखापरीक्षा का कार्य राज्य शासन द्वारा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सी ए जी (डी पी सी) अधिनियम, 1972 की धारा 19(3) के अधीन सौपा गया था।

मंडल को वर्ष 2011-12 में आवास एवं शहरी विकास निगम (हुडको) द्वारा सामाजिक आवास, शहरी गरीबी और अधोसंरचना वर्ग के अंतर्गत लिविंग पर्यावरण को सुधारने के क्षेत्र में उचित कार्यप्रणाली अपनाने के लिए पुरस्कार प्रदान (अप्रैल 2012) किया गया। किफायती आवासीय परियोजनाओं में उत्कृष्ट योगदान के लिए मंडल को ई पी सी वर्ल्ड[1] पुरस्कार-2012 प्रदान किया गया।

2.1.2 छ.ग. गृह निर्माण मंडल के उद्देश्य

छ.ग.गृह निर्माण मंडल के विशिष्ट उद्देश्य में सम्मिलित थाः-

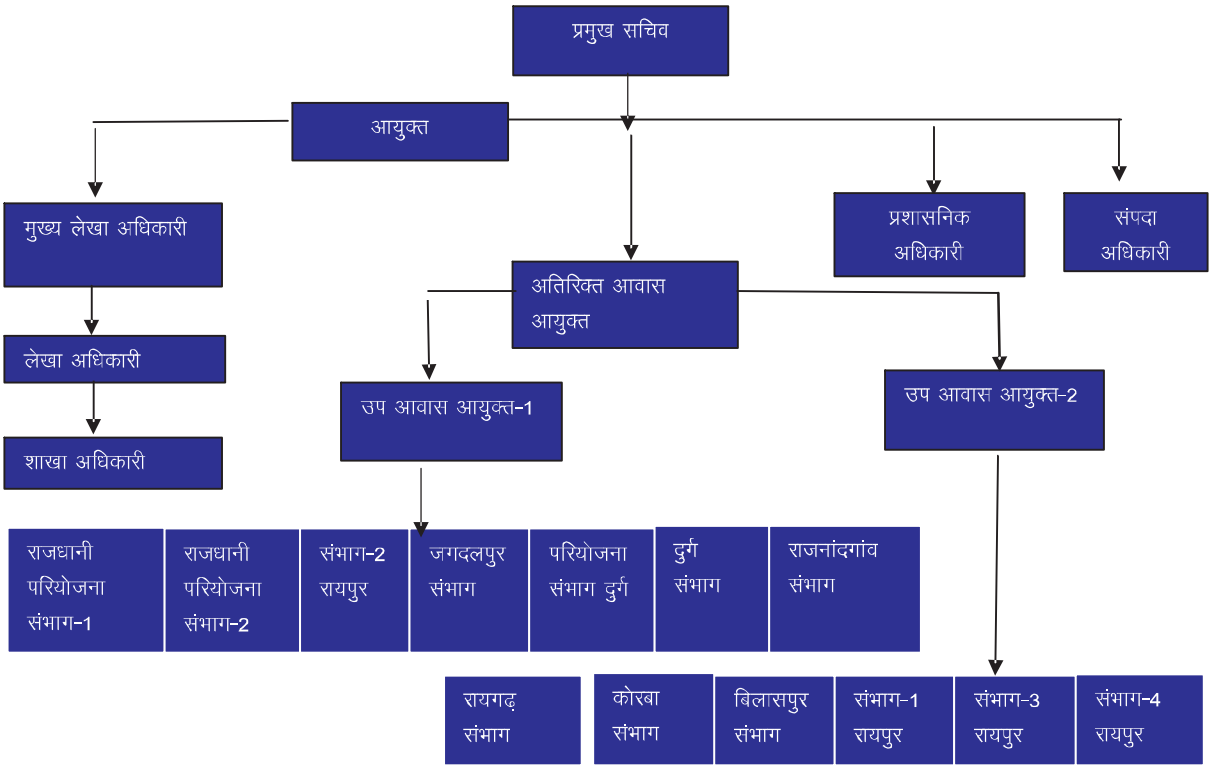
- सभी गृहविहीन ग्रामीण परिवारों को प्राथमिकता के आधार पर रियायती दरों पर आवास उपलब्ध कराना;
- छ.ग. के सभी नागरिको और मुख्य रूप से ग्रामीण निर्धनों को उचित दरो पर आवासीय इकाई प्राप्त करने में सहायता प्रदान करना; और

[1] ई पी सी वर्ल्ड, अधोसंरचना एवं निर्माण पर एक मासिक पत्रिका है

- आवासीय क्षेत्र में लोक, निजी, सहनिजी, स्वंय सहायता समूहो और स्थानीय सरकारी संस्थाओ में मजबूत साझेदारी को बढ़ावा देकर आवास में निवेश में वृद्धि को सुनिश्चित करना और संसाधनो में गति प्रदान करना।

2.1.3 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव, आवास एवं पर्यावरण विभाग का मुखिया होता है। आयुक्त, मंडल का प्रशासकीय प्रमुख होता है और वह विभाग की आवासीय योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी है। एक अतिरिक्त आयुक्त और दो उप आयुक्त उनकी सहायता करते है। निर्माण कार्यो के निष्पादन के लिए राज्य में 13 संभागीय कार्यालय है, जिसे निम्नानुसार संगठनात्मक ढाँचे में दर्शाया गया है।



2.1.4 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह मूल्यांकन करना था कि:

- मंडल के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु योजना बनाई गई थी;
- वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण प्रभावी था;
- निर्धनो के लिए आबंटित भूमि एवं निर्मित मकानों का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया गया;
- परियोजनाओ के प्रभावी और मितव्ययी क्रियान्वयन और निर्धारित समय अवधि में पूर्ण करने को सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी तंत्र था और,
- निर्माण कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए अनुश्रवण प्रणाली थी।

2.1.5 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए मानदण्ड के निम्नलिखित स्रोत अपनाऐं गए:

- राज्य शासन की आवास नीति, 2002;
- छ.ग. गृह निर्माण मंडल अधिनियम, 1972;
- निर्माण विभाग नियम पुस्तिका, 1983;
- शासन/मंडल द्वारा समय समय पर जारी किए गए दिशा निर्देश और प्रशासकीय आदेश; और
- विभिन्न शासकीय योजनाओं के क्रियान्यवयन के लिए जारी किए गए दिशानिर्देश।

2.1.6 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

हमारे द्वारा मंडल का वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि का निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल से अगस्त 2012 तक किया गया। हमने राज्य के 13 संभागीय कार्यालयों में से तीन जिलों (रायपुर, दुर्ग, जगदलपुर) के सात[2] संभागो के अभिलेखों की नमूना जाँच की। आयुक्त कार्यालय को भी लेखापरीक्षा में सम्मिलित किया गया।

2.1.6.1 लेखापरीक्षा के सम्मुख आई बाधाएँ

योजनावार और वर्षवार निर्मित/निर्माणाधीन आवासीय इकाई और उनके लाभार्थियों को आबंटन से संबंधित लक्ष्य और पूर्ति के आँकड़े हमें को उपलब्ध नहीं कराए गए। मंडल द्वारा वर्ष 2007-2012 के मध्य आय व्यय पत्रक और तुलनात्मक पत्र नहीं बनाए जाने के कारण मंडल की आर्थिक स्थिति का ऑकलन नहीं किया जा सका। इसके अलावा, मंडल द्वारा हमे संभागों के निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि के दौरान किए गए आंतरिक लेखापरीक्षा की जानकारी भी उपलब्ध नहीं कराई गई।

2.1.7 लेखापरीक्षा पद्धति

लेखापरीक्षा के दौरान अपनाई गई कार्य प्रणाली में लेखापरीक्षा अवधि में निष्पादित कार्यो की प्रगति प्रतिवेदनों के परीक्षण को सम्मिलित किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान हमने संभागो में कार्यरत कर्मचारियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन एवं कार्य स्थलों की फोटो से साक्ष्य एकत्रित किए।

प्रमुख सचिव, आवास एवं पर्यावरण विभाग के साथ आगम बैठक (जून 2012) आयोजित की गई जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मानदण्ड, कार्यक्षेत्र और पद्धति के संबंध में चर्चा की गई। हमने प्रमुख सचिव से निर्गम बैठक के लिए निवेदन[3] किया था, परन्तु

---

2 (1)राजधानी परियोजना संभाग-1, रायपुर (2) संभाग-1, रायपुर (3) संभाग-2, रायपुर (4) संभाग-3, रायपुर (5) परियोजना संभाग, दुर्ग (6) संभाग, दुर्ग (7) संभाग, जगदलपुर

3 पत्र क्र. डी.ओ/ई.सी.पी.ए/हाऊसिंग/डी-256 दिनांक 30.01.2013 और क्र./सी.जी.एच.बी. रिव्यु/डी-281 दिनांक 13.03.2013

मार्च 2013 तक बैठक आयोजित नहीं की जा सकी। इस प्रतिवेदन को मंडल द्वारा प्राप्त उत्तरों के आधार पर अंतिम रूप दिया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.8 योजना

बेहतर गुणवत्ताओ वाली सेवाओं को प्रदाय करने के लिए योजना में मितव्ययताओ, कुशलता और प्रभावकारीता और जवाबदेही के आधार पर प्राथमिकताओं को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाता है। योजना, विभिन्न योजनाओं के प्रभावी क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण योगदान करता है। यद्यपि, निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि मंडल द्वारा 2007-08 से 2011-12 की अवधि में कोई भी परिप्रेक्ष्य योजना और वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं की गयी। इस अवधि में मंडल द्वारा विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत निर्माण कार्यों पर ₹ 1892.66 करोड़ व्यय किया गया। यद्यपि, किसी भी योजना के अंतर्गत आवासीय इकाईयों के निर्माण के लिए वर्षवार लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए। यह दर्शाता है कि मंडल द्वारा विभिन्न योजनाओं का क्रियान्वयन समुचित योजना के बिना किया गया।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त, छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने बताया (नवम्बर 2012) कि मंडल द्वारा योजनाओं का क्रियान्वयन स्वीकृत बजट के आधार पर वर्षवार किया जाता है।

2.1.9 वित्तीय प्रबंधन

मंडल के वित्त का मुख्य स्रोत, लोगों को सामान्य योजना (स्व वित्तीय) के अंतर्गत मकानों एवं दुकानों के विक्रय से प्राप्त राशि है। राज्य शासन भी राज्य प्रवर्तित योजना में सब्सिडी के रूप में माध्यम से निधि प्रदाय करती है।

2.1.9.1 बजट प्राक्कलन तैयार किया जाना

मंडल ने वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि में विभिन्न परियोजनाओं पर ₹ 1892.66 करोड़ का व्यय किया। वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान मंडल का बजट प्रावधान और व्यय इस प्रकार है:

तालिका 1: मंडल का वर्षवार बजट प्रावधान और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान		व्यय		बचत	
	आयोजना	आयोजनेत्तर	आयोजना	आयोजनेत्तर	आयोजना (प्रतिशत)	आयोजनेत्तर (प्रतिशत)
2007-08	251.26	9.33	159.92	8.22	91.34 (36)	1.11 (12)
2008-09	332.37	12.91	263.97	11.15	68.4 (21)	1.76 (14)
2009-10	392.28	18.32	441.77	15.98	-49.49 (13)	2.34 (13)
2010-11	846.76	50.48	500.47	19.62	346.29 (41)	30.86 (61)
2011-12	812.83	50.77	526.52	22.02	286.31 (35)	28.75 (57)
योग	**2635.51**	**141.81**	**1892.66**	**76.99**	**742.85 (28)**	**64.82 (46)**

(स्रोतः- मंडल द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

तालिका से देखा जा सकता है कि आयोजना शीर्ष के अंतर्गत वर्ष 2007-12 के मध्य बचत 21 से 41 प्रतिशत था, वर्ष 2009-10 को छोडकर जिसमें व्यय, बजट प्रावधान से 13 प्रतिशत अधिक था। इस प्रकार इस अवधि में ₹ 742.85 करोड़ की कुल निधि का उपयोग नहीं किया जा सका। बचत का मुख्य कारण स्वीकृत परियोजनाओं का अपूर्ण रहना और वर्ष 2010-11 में आवास परियोजनाओं के लिए भूमि का अधिग्रहण नहीं हो पाना था। वर्ष 2011-12 में अटल विहार योजना के लिए ₹ 100 करोड़ का प्रावधान किया गया था। यद्यपि, योजना अंतर्गत मकानों का निर्माण कार्य शुरू नहीं किया गया और निधि अनुपयोगी पड़ी रही। सतत एवं अत्याधिक बचत यह इंगित करता है कि मंडल योजनाओं का क्रियान्यवयन निर्धारित समय अवधि में नहीं कर सका।

आगे, वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान आयोजनेत्तर शीर्ष के अंतर्गत औसत बचत 46 प्रतिशत था और 2010-11 में यह 61 प्रतिशत के उच्च स्तर पर थी।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) में आयुक्त, छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने बताया (नवम्बर 2012) कि नई परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण नहीं हो पाने के कारण एवं कर्मचारियों के सेवानिवृत्त हो जाने के कारण निधि की बचत हुई।

उत्तर मंडल द्वारा निधियों के उपयोग पर अपर्याप्त अनुश्रवण और परियोजनाओं के निर्धारित समय में पूर्ण करने की विफलता को इंगित करता है।

2.1.9.2 लेखे एवं तुलनात्मक पत्रक तैयार नहीं किया जाना

छ.ग. गृह निर्माण मंडल अधिनियम, 1972 की धारा 74 में लेखा पुस्तकों का संधारण और चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा वार्षिक रूप से उनकी लेखापरीक्षा कराए जाने का प्रावधान है, जिसे राज्य शासन को प्रस्तुत किया जाना था।

यद्यपि, हमने पाया कि मंडल द्वारा 2007-08 से 2011-12 में आय और व्यय लेखे एवं तुलनात्मक पत्र नहीं बनाए गए, जिसके अभाव में मंडल की आर्थिक स्थिति का आंकलन नहीं किया जा सका। इसका कोई भी कारण मंडल द्वारा नहीं बताया गया (नवंबर 2012)। जबकि, मंडल के 2007-08 से 2011-12 तक के अवधि का लेखापरीक्षा का कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को जुलाई 2012 में आवास एवं पर्यावरण विभाग, छ ग शासन द्वारा सौंपा गया था।

2.1.9.3 म. प्र. गृह निर्माण मंडल से शेष राशि ₹ 27.56 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना

भारत सरकार, गृहमंत्रालय, नई दिल्ली ने म.प्र. गृह निर्माण मंडल और छ.ग. गृह निर्माण मंडल में परिसंपत्तियों, देनदारियों एवं कर्मचारियों के बॅटवारे के लिए स्टेट एसेट एण्ड लायेबिल्टी कमेटी (एस.ए.एल.बी.सी.) का गठन किया। एस.ए.एल.बी.सी. की अनुशंसा (जनवरी 2007) थी कि म.प्र.गृह निर्माण मंडल ₹ 16.95 करोड़ भूमि किश्त, पट्टा किराया, और ब्याज की राशि, छ.ग. गृह निर्माण मंडल को तीन किश्तों[4] में भुगतान

[4] प्रथम किश्त ₹ 5.50 करोड़ की अक्टूबर 2006 में, दूसरी किश्त ₹ 5.50 करोड़ की दिसंबर 2006 में और तीसरी किश्त ₹ 5.95 करोड़ की मार्च 2007 तक।

करेगा। डिफाल्ट की स्थिति में म.प्र. गृह निर्माण मंडल को एक प्रतिशत प्रतिमाह की दर से बकाया राशि पर ब्याज देय होगा।

आयुक्त कार्यालय, छ.ग. गृह निर्माण मंडल, रायपुर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (मई 2012) के दौरान हमने पाया कि छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने ₹ 16.95 करोड़ म.प्र. गृह निर्माण मंडल से मार्च 2012 तक वसूल नहीं किए थे। आगे, भारत सरकार के आदेश के तहत विलंब की अवधि के लिए एक प्रतिशत की दर से ब्याज की वसूली पाँच वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी नहीं की गयी। कुल ब्याज सहित ₹ 27.56 करोड़ की शेष राशि जिसकी वसूली म.प्र.गृह निर्माण मंडल से की जानी है (31 मार्च 2012) की गणना नीचे दी गयी है:

तालिका 2: म.प्र. गृह निर्माण मंडल से वसूली योग्य शेष राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्रं.	मूलधन	अवधि	ब्याज राशि	कुल राशि
1	5.50	1-11-2006 से 31-03-2012 (65 माह)	3.57	9.07
2	5.50	1-01-2007 से 31-03-2012 (63 माह)	3.47	8.97
3	5.95	1-04-2007 से 31-03-2012 (60 माह)	3.57	9.52
योग	**16.95**		**10.61**	**27.56**

(स्रोतः- मंडल द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त, छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने बताया (नवम्बर 2012) कि नियमित रूप से पत्राचार किए जाने के बाद भी म.प्र.गृ.नि. मंडल द्वारा राशि प्रदाय नही की गयी।

2.1.9.4 अनाधिकृत कब्जाधारियों से ₹ 41.69 करोड़ की बकाया राशि वसूल नहीं किया जाना

भाड़ा खरीदी योजना अंतर्गत आवंटियों से शेष बकाया राशि की वसूली नहीं किया जाना।

छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने भूखंडो, मकानों और दुकानों का आबंटन कई हितग्राहियों को भाड़ा खरीदी योजना के तहत 1981 से 2007 के मध्य में किया, जिसकी पुर्नभुगतान की अवधि 10 से 15 वर्ष थी। अनुबंध की शर्तों के तहत आबंटियों को शेष राशि का भुगतान ब्याज सहित हर छह माह/या वर्ष में करना था। यदि आबंटी किश्तो का भुगतान नियमित रूप से करने में असफल रहता है तो शास्ती सहित शेष बकाया राशि कि वसूली भू-राजस्व बकाया के रूप में की जानी चाहिए।

दुर्ग और रायपुर संभाग-1 संपदा अधिकारियों के भाड़ा खरीदी योजना से संबंधित अभिलखों की लेखापरीक्षा में हमने पाया कि अनेक हितग्राहियो ने किश्तों का भुगतान नियमित रूप से नहीं किया। विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 3: डिफाल्टर आबंटियों से वसूली हेतु शेष बकाया राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

स.क्रं.	संपत्ति का प्रकार	दोषी आवंटियों की संख्या	कुल बकाया राशि
1	एच.आई.जी./सी.एच.आई.जी	26	2.44
2	एम.आई.जी./यू.एम.आई.जी.	218	26.36
3	एल.आई.जी.	390	6.11
4	ई.डब्ल्यू.एस.	354	5.98
5	भू खण्ड/दुकान	43	0.80
	योग	**1031**	**41.69**

(स्रोतः- मंडल द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

इस प्रकार वर्ष 1983 से 2012 तक कुल राशि ₹ 41.69 करोड़ वसूली हेतु दोषी आबंटियों पर बकाया थी। मंडल द्वारा इस राशि को भू राजस्व बकाया में दी गयी प्रणाली का उपयोग कर वसूली करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गयी। यह बकाया देय राशि की वसूली पर मंडल के अपर्याप्त अनुश्रवण को दर्शाता है।

आयुक्त ने (नवम्बर 2012) तथ्य को स्वीकार करते हुए कहा कि आबंटियों को ब्याज सहित बकाया राशि जमा करने के लिए सूचना जारी की जा चुकी है। इसके अतिरिक्त भू राजस्व संहिता में बकाया राशि की वसूली हेतु कोई प्रावधान नहीं है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योकि भाड़ा खरीदी अनुबंध के धारा 13 में स्पष्ट प्रावधान है कि शास्ती सहित बकाया राशि की वसूली देय भू राजस्व के रूप में की जाएगी।

2.1.10 योजनाओं और आवासीय नीति का क्रियान्वयन

राज्य शासन ने समाज के निर्धन लोगों को आवास प्रदाय करने के लिए अटल आवास योजना वर्ष 2006-07 में प्रारंभ की। यह योजना उप-निम्न आय वर्ग के लिए है अर्थात उन व्यक्तियों के लिए जिनकी वार्षिक आय ₹ 60,000 से अधिक ना हो। प्रत्येक स्वतंत्र मकान 560 वर्ग फीट भूमि पर बना था जिसकी लागत ₹ 1.10 लाख थी। इसके लिए आवेदनकर्ता को ₹ 10,000 का शुरूआत में भुगतान करना था, ₹ 50,000 का वहन छ.ग. शासन को सब्सिडी के रूप में किया जाना था और शेष राशि ₹ 50,000 भारतीय स्टेट बैंक के द्वारा गृह ऋण के रूप में स्वीकृत किया जाना था। भूमि को शासन द्वारा ₹ 1 प्रति वर्गफीट की दर से प्रदाय किया जाना था। आवास नीति, 2002 के अनुसार राज्य शासन ने समाज के आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के लिए सभी आवासीय योजनाओं में 15 प्रतिशत और उन योजनाओं, में जहाँ सरकार द्वारा रियायती दरों पर भूमि प्रदाय की गयी हो, वहाँ 25 प्रतिशत भूमि आरक्षित करना अनिवार्य किया है। विभिन्न योजनाओं और आवास नीति के क्रियान्वयन में निम्न कमियाँ पाई गईः

2.1.10.1 अटल आवास मकानों को हितग्राहियो को हस्तांतरित नहीं करने के कारण राशि ₹ 3.36 करोड़ का निष्फल व्यय

अटल आवास के अंतर्गत मूनगी और धनसूली (रायपुर) में 800 मकानों का निर्माण कार्य एक ठेकेदार को (मार्च 2008) दिया गया जिसे मई 2009 में पूर्ण किया गया। कार्यपालन अभियंता संभाग-3, रायपुर के अभिलेखो की जाँच में पाया गया कि केवल 407 मकान

हितग्राहियों (जुलाई 2012) को दिए गए थे और शेष 393 मकान हितग्राहियों को आबंटित नहीं किए जा सके क्योंकि भारतीय स्टेट बैंक द्वारा हितग्राहियों को आवासीय ऋण स्वीकृत नहीं किया गया जिसके कारणों का अभिलेखों में वर्णन नहीं था। हमने पाया कि मंडल ने इस प्रकरण पर भारतीय स्टेंट बैंक से पत्राचार किया (अगस्त 2009 और सितम्बर 2010) परंतु उसके बाद मंडल द्वारा कार्यवाही नहीं की गयी थी। इस प्रकार मकानो के निर्माण कार्य पूर्ण होने पर भी सौपे नहीं जाने से न सिर्फ राशि ₹3.36 करोड़ (393 x ₹ 85630) अवरूद्ध रही बल्कि हितग्राहियों को योजना का लाभ से भी वंचित रहना पड़ा। आगे, इन मकानों का उपयोग न होने के कारण इनमे क्षय होने की सम्भावना से भी इंकार नहीं किया जा सकता ।

मूनगी रायपुर में विगत तीन वर्षो से रिक्त पडे पूर्ण ई डब्लू एस ईकाइयों को दर्शाता फोटोग्राफ





यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने स्वीकार करते हुए (नवंबर 2012) कहा कि मकानों को हितग्राहियों को मकान आबंटित किया जा चुका है और बैंक से ऋण स्वीकृत कराने की जिम्मेदारी आबंटियों की है। यह भी बताया गया कि मकानों को सौंपे नहीं जाने से मंडल को कोई नगदी की समस्या नही हुई।

तथ्य यथावत है कि ₹ 3.36 करोड़ की निधि अवरूद्ध रही और साथ ही योजना के उद्देश्य की पूर्त्ति नहीं हुई।

2.1.10.2 अटल आवास मकानों को रियायती दर पर शासन को अनियमित विक्रय

मंडल ने (जून 2007) बीजापुर और नारायणपुर के अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के आवेदकों को इस योजना के अन्तर्गत ₹ 50,000 की अतिरिक्त सहायता राशि उपलब्ध कराने का निर्णय लिया।

अटल आवास मकानों को सब्सिडी देकर सरकारी कर्मचारियों को आबंटित किया जाना

कार्यपालन अभियंता, जगदलपुर के अभिलेखों की जाँच में हमने पाया कि 200 इकाई अटल आवास मकानों का निर्माण निर्धन परिवारों के लिए किया गया था। हमने आगे पाया कि कलेक्टर, बीजापुर के निवेदन (नवम्बर 2009) पर 65 मकान कलेक्टर को मंडल द्वारा आबंटित (सितम्बर 2010) किया गया था और इन मकानों को विभिन्न सरकारी कर्मचारियों को आबंटित किया गया था।

चूँकि, भूमि को अटल आवास योजना के लिए आबंटित किया गया था, अतः योजना अंतर्गत मकान और सब्सिडी केवल निर्धन परिवारों को दिया जाना चाहिए था। इस प्रकार सरकारी अधिकारियों को आवास हेतु मकान आबंटन करना योजना के दिशानिर्देशों

का उल्लंघन था। इसके आगे यह भी देखा गया कि मंडल द्वारा (सितम्बर 2010) में इन 65 मकानों के लिए कलेक्टर से ₹ 90.58[5] लाख की जगह ₹ 58.08 लाख की माँग की गई। इस प्रकार इन मकानों के लिए ₹ 32.50 लाख (₹ 50000 x 65) की अनियमित सब्सिडी मंडल द्वारा प्रदाय की गयी। इसके अलावा कलेक्टर द्वारा इस राशि को नवम्बर 2012 तक जमा नहीं कराया गया था। आगे हमने यह देखा कि मंडल ने सब्सिडी राशि ₹ 32.50 लाख की माँग नहीं की थी।

यह इंगित किए जाने (सितम्बर 2012) पर आयुक्त ने उत्तर दिया (नवंबर 2012) कि मकानों के लिए समाज के कमजोर वर्ग के परिवारों से माँग नहीं थी। इसीलिए मंडल द्वारा अटल आवास मकानों का आबंटन सरकारी कर्मचारियों को किया गया।

तथ्य यथावत कि योजना केवल निर्धन परिवारों को सस्ते मकान उपलब्ध कराने के लिए थी और मकानों को सब्सिडी दर पर सरकारी अधिकारियों को आबंटित कराया जाना अनियमित था । इससे यह भी दर्शित होता है कि ई.डब्लू.एस के लिए मकान माँग का सही आँकलन किए बिना निर्मित किए गए।

2.1.10.3 आवास योजनाओं में ई.डब्लू.एस. के लिए मानदंडो का पालन नहीं किया जाना

छ.ग. शासन ने राज्य की आवास नीति के अंतर्गत समाज के आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग को सस्ते मकान उपलब्ध कराने के लिए सभी आवास योजनाओं में 15 प्रतिशत और उन आवास योजनाओं जिन्हें सरकार द्वारा विकसित किया जाता है या जहाँ रियायती दर पर सरकार द्वारा भूमि उपलब्ध करायी जाती है 25 प्रतिशत भूमि ई.डब्लू.एस के लिए आरक्षित करना अनिवार्य किया है। इस तरह कुल भूखण्ड क्षेत्रफल का निर्धारित भूखण्ड ई.डब्लू.एस के लिए आरक्षित करना चाहिए और इस क्षेत्रफल पर बने मकानों को हितग्राहियों का आंवाटित किया जाना चाहिए।

ई डब्लु एस परिवारों के लिए आवास परियोजनाओं में भूखण्ड का निर्धारित प्रतिशत आरक्षित नहीं किया जाना

सेक्टर 29 नया रायपुर के अभिलेखों और अनुमोदित नक्शे की जाँच में पाया गया कि कुल भूखण्ड क्षेत्रफल 289866.17 वर्ग मी. में से सिर्फ 16479.33 वर्ग.मी. (5.70 प्रतिशत) भूमि ई.डब्लू.एस को आबंटित की गयी थी जो कि 15 प्रतिशत के नियमविरूद्ध है। इसी तरह सेक्टर 27 नया रायपुर परियोजना में हमने देखा कि सरकार ने 62 हेक्टेयर भूमि ₹ 32.32 लाख प्रति हेक्टेयर की रियायती दर से प्रदाय की जिसका कुल मूल्य ₹ 20.03 करोड़ था । नियमानुसार मंडल को भूखण्ड, क्षेत्रफल का 25 प्रतिशत आरक्षित करना था परन्तु मंडल द्वारा सिर्फ 5.59 प्रतिशत क्षेत्रफल ई.डब्लू.एस को आबंटित किया गया। विवरण निम्नानुसार है:

[5] मांग की जाने योग्य राशि= ₹ 58.08 लाख+(65मकानx₹ 50000) =₹ 90.58 लाख

तालिका 4: आवास योजनाओं में ई.डब्लू.एस. हेतु आबंटित भूमि का स्थिति

(क्षेत्रफल वर्ग मी.में)

परियोजना का नाम	कुल भूखण्ड क्षेत्रफल	वास्तविक आरक्षित क्षेत्रफल	ई.डब्लू.एस.के लिए आरक्षित क्षेत्रफल	ई.डब्लू.एस के लिए कम आरक्षित क्षेत्रफल
सेक्टर 27	294448.36	16459.52 (5.59प्रतिशत)	73612.09 (25प्रतिशत)	57152.57
सेक्टर 29	289866.17	16479.33 (5.70प्रतिशत)	43479.92 (15प्रतिशत)	27000.59
योग	**584314.53**	**32938.85**	**117092.01**	**84153.16**

(स्रोतः- मंडल द्वारा प्रदायित जानकारी और लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

तालिका से यह देखा जा सकता है कि ई.डब्लू.एस के लिए इन दो सेक्टरों में 1,17,092.01 वर्ग.मी. क्षेत्रफल आरक्षित किया जाना था जिसके विरूद्ध मात्र 32,938.85 वर्ग.मी.(35.80 प्रतिशत) क्षेत्रफल ही वास्तव में आबंटित किया गया।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त, छ.ग. गृह निर्माण मंडल ने बताया (नवम्बर 2012) कि आवास नीति के अनुसार 15 प्रतिशत भूमि ई.डब्लू.एस के लिए चिह्नित की जानी थी। यद्यपि निर्मित स्वरूप की स्थिति में भूखण्ड के 25 प्रतिशत क्षेत्रफल पर निर्माण की आवश्यकता होती है। निर्माण कार्य स्वीकृत नक्शे के आधार पर ही कराया गया था। इसके आगे सरकार द्वारा जमीन रियायती दरों पर उपलब्ध नहीं करायी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि सेक्टर 27 की भूमि रियायती दरों पर उपलब्ध करायी गयी थी। इसके आगे, आवास नीति में प्रावधान है कि भूमि का निर्धारित प्रतिशत आरक्षित होना चाहिए। यद्यपि, पर्याप्त भूमि को ई.डब्लू.एस परिवारों को आबंटित नहीं करने से आवास नीति की अवहेलना हुई, जिससे निर्धनों को रियायती आवास योजनाओं से वंचित रहना पड़ा।

2.1.10.4 समाज के आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के लिए अर्जित भूमि पर बंगले और वाणिज्यिक परिसर का निर्माण

भू अधिग्रहण अधिनियम, 1894 में प्रावधान है कि भूमि जिस उपयोग के लिए अधिग्रहित की जाए उसका उपयोग दूसरे उद्देश्य के लिए ना किया जाए। आगे जिस उद्देश्य के लिए भूमि अधिग्रहित की गयी हो, भूमि अधिग्रहण अधिसूचना जारी होने के बाद भू उपयोग को परिवर्तित नहीं किया जा सकता।

(1) बंगलों और वाणिज्यिक परिसर का अनियमित निर्माण राशि ₹ 181.86 करोड़

ई.डब्लु.एस परिवारों के लिए अधिग्रहित भूमि पर वाणिज्यिक परिसर और बंगलों का निर्माण

छ.ग. गृह निर्माण मंडल, रायपुर द्वारा गृहविहीन और ई.डब्लू.एस परिवारों के लिए मकानों के निर्माण के लिए बोरियाकला में 44.809 हे. भूमि कलेक्टर, रायपुर से माँग (अक्टूबर 2004) की गयी। 2006 में भूमि अधिग्रहण अधिकारी को राशि ₹ 9.02 करोड़ का भुगतान भू मालिकों को मुआबजा देने के लिए किया गया। आवश्यक भूमि 44.809 हे. के विरूद्ध मात्र 39.527 हे. भूमि का अधिग्रहण किया गया।

अभिलेखों की जाँच में हमने पाया कि मंडल ने आबंटन आदेश में दिए गए दिशा-निर्देशों की अवहेलना करते हुए पूर्ण आबंटित भूमि के स्थान पर मात्र 5.929 हे. (15 प्रतिशत)

भूमि पर ई.डब्लू.एस के लिए मकान निर्मित किए और शेष 33.598 हे. भूमि पर उच्च और मध्य आय वर्ग के लिए मकान निर्मित किए। इसके अतिरिक्त इस भूमि के भाग पर ₹ 113.24 करोड़ व्यय कर 682 उच्च श्रेणी मकानों का अनियमित रूप से निर्माण किया गया।

इसी तरह डूमरतराई में कलेक्टर रायपुर ने 25.785 हे. भूमि मंडल को (अगस्त 2006) ई.डब्लू.एस के लिए मकान बनाने के लिए दी। इस भूमि में से 2.2 हे. भूमि का उपयोग कब्रिस्तान के रूप में हो रहा था। इस प्रकार 23.585 हे. भूमि ही ई.डब्लू.एस के लिए मकान बनाने के लिए उपलब्ध थी।

हमने आगे देखा कि आवास और पर्यावरण विभाग ने भूमि उपयोग का उद्देश्य आवासीय से बदल कर (मार्च 2008) वाणिज्यिक कर दिया और कलेक्टर से (मई 2008) भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया को निरस्त कर, भूमि रायपुर विकास प्राधिकरण को आबंटित करने का निवेदन किया। हालॉकि कलेक्टर द्वारा (जुलाई 2008) इस बात की सूचना दी गयी कि यह रद्द करना संभव नही है क्योंकि भूमि का अधिग्रहण ई.डब्लू.एस. मकानों के लिए किया गया था।

हमने पाया कि मंडल ने ई.डब्लू.एस के लिए पूर्ण आबंटित भूखण्ड पर मकानों के निर्माण के स्थान पर सिर्फ 0.31 हे. (1.31 प्रतिशत) पर ई.डब्लू.एस के लिए मकानों का निर्माण कराया और शेष 23.275 हे. भूमि पर आबंटन आदेश में दिए गए दिशा निर्देशों की अवहेलना कर वाणिज्यिक परिसर और दूसरे वर्गों के लिए मकान का निर्माण कराया गया। इस प्रकार ई.डब्लू.एस के लिए आबंटित भूमि पर ₹ 68.62 करोड़ व्यय कर दुकानों और दूसरे वर्गो के लिए मकानों का निर्माण अनियमित है।

आगे डूमरतराई और बोरियाकला में आबंटन आदेश की अवहेलना कर कुल आबंटित भूमि 63.112 हे. के विरूद्ध सिर्फ 6.239 हे. भूमि पर ई.डब्लू.एस के लिए मकान बनाने में इस्तेमाल किया। इस प्रकार चिन्हित हितग्राहियों को सस्ती आवासीय इकाई उपलब्ध कराने का लक्ष्य प्राप्त नहीं हुआ। जैसे नीचे वर्णित हैः

तालिका 5: ई.डब्लू.एस. को आबंटित भूमि की स्थिति

(क्षेत्रफल हैक्टेयर में)

परियोजना का नाम	ई.डब्लु.एस के लिए आबंटित कुल भूखंड	वास्तविक आबंटित भूखंड	भूखंड जो ई.डब्लू.एस के लिए आरक्षित था	निर्मित ई.डब्लु.एस. इकाईयों की संख्या	ई.डब्लु.एस. के लिए आबंटित किया गया कम क्षेत्रफल
1	2	3	4	5	6=(4-3)
डुमरतराई	23.585	0.310	23.585	272	23.275
बोरियाकला	39.527	5.929	39.527	1840	33.598
योग	**63.112**	**6.239**	**63.112**	**2112**	**56.873**

(स्रोतः- मंडल द्वारा प्रदायित जानकारी और लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त छ.ग.गृह निर्माण मंडल ने बताया कि (नवम्बर 2012) बोरियाकला में भूमि का अधिग्रहण समाज के सभी वर्गों के लिए आवासीय कॉलोनी के लिए किया गया था और मकानों (1840 ई.डब्लू.एस और 800 एल.आई.जी) का निर्माण किया गया था। उन्होने आगे बताया कि सरकार ने डूमरतराई में भू उपयोग को आवासीय से बदलकर वाणिज्यिक कर दिया था और तदुपरांत

दुकानों/मकानों (438 दुकान, 272ई.डब्लू.एस, 144 एल.आई.जी. और 480 एम.आई.जी. फ्लैट) का निर्माण नगर तथा ग्राम निवेश विभाग से अनुमति लेने के पश्चात कराया जा रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भू अर्जन गृहविहीन और ई.डब्लू.एस परिवारों के लिए मकान बनाने के लिए किया गया था। आगे, भू अधिग्रहण अधिनियम 1894 में प्रावधान है कि भूमि को जिस उद्देश्य के लिए अधिग्रहित किया गया है उसका उपयोग दूसरे उद्देश्य के लिए नहीं किया जा सकता। चूँकि भूमि ई.डब्लू.एस परिवारों के आवासीय प्रयोजन के लिए दी जा चुकी थी इसीलिए कलेक्टर ने भू उपयोग के उद्देश्य को बदलने से मना कर दिया। इस प्रकार उच्च और मध्य आय वर्ग के लिए मकानों और दुकानों का निर्माण आबंटन आदेश में दी गयी शर्तों के साथ साथ भू अधिग्रहण अधिनियम की अवहेलना है।

(ii) भू अधिग्रहण अधिकारी से शेष राशि ₹ 4.18 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना

हमने आगे देखा कि बोरियाकला परियोजना में आवश्यक 44.809 हे. भूमि के विरूद्ध 39.398 हे. भूमि ही आबंटित की गयी जिस पर मंडल द्वारा कुल ₹ 5.28 करोड़ भू अधिग्रहण क्षतिपूर्ति के रूप में देय था। इसके विरूद्ध मंडल द्वारा ₹ 9.02[6] करोंड़ भू अधिग्रहण अधिकारी के पास जमा कराए गए। मंडल द्वारा शेष राशि ₹ 3.74 करोड़ भू अधिग्रहण अधिकारी से वापस लेने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गयी।

इसी तरह डूमरतराई परियोजना में मंडल द्वारा 25.785 हे. भूमि के लिए भू अधिग्रहण अधिकारी के पास ₹ 5.21[7] करोड़ भू अर्जन क्षतिपूर्ति के रूप में जमा कराए गए। चूँकि, मंडल द्वारा 2.20 हे. भूमि अधिग्रहित नहीं किया गया इसलिए ₹ 44.37 लाख की राशि भू अधिग्रहण अधिकारी से वापस ली जानी चाहिए। यद्यपि, मंडल द्वारा इस राशि को वसूल करने के लिए कोई भी कदम नहीं उठाया गया।

जब हमने यह इंगित किया, तब आयुक्त ने बताया (नवम्बर 2012) कि राजस्व विभाग ने यह सूचित (अप्रैल 2009) किया कि हीरापुर परियोजना के लिए अधिग्रहित भूमि के विरूद्ध ₹ 1.06 करोड़ का समायोजन कर लिया था और बोरियाकला परियोजना में कोई भी राशि भू राजस्व अधिकारी से वसूली योग्य नहीं है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यह बताया गया कि ₹ 3.74 करोड़ की वसूली योग्य राशि के विरूद्ध ₹ 1.06 करोड़ का समायोजन हो चुका था। यद्यपि, लेखापरीक्षा को ₹ 1.06 करोड़ के समायोजन को सत्यापित करने के लिए कोई भी अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये। मंडल द्वारा ₹ 44.37 लाख की वसूली के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

---

[6] (सितंबर 2005-₹ 43.47 लाख और अक्टूबर 2006-₹ 8.59 करोड़)

[7] (जुलाई 2005- ₹ 35.27 लाख और अप्रैल 2008- ₹ 4.86 करोड़)

2.1.11 कार्य का निष्पादन

मंडल द्वारा (2004) निर्माण विभाग मैन्यूअल का चयन कार्यो को निष्पादित करने के लिए अपनाया गया। इमारतो, रोड और विद्युत संबंधी कार्यों के लिए एक नया एस.ओ.आर मंडल द्वारा बनाया गया जिसका अनुपालन वर्ष 2006 से किया जा रहा है। मंडल ने पर्यावरण की दृष्टि से अनुकूल फ्लाई एश ब्रिक का निर्माण गतिविधियों में इस्तेमाल करने को सुनिश्चित कराया है। निर्माण कार्य के लिए निविदाए बुलाई जाती है और कार्यों को निष्पादन हेतु ठेकेदारों को दिया जाता है। कार्यों का निष्पादन मंडल के संभागीय कार्यालयों द्वारा किया जाता है। प्राक्कलन के निर्माण, कार्य देने और ठेकेदारों को भुगतान करने में जो कमियाँ पाई गयी वो इस प्रकार हैः

प्राक्कलन तैयार करना

निर्माण विभाग मैन्यूअल के खण्ड 2.027 के अनुसार प्राक्कलन में दिए गए दर सामान्यतः एस.ओ.आर. के अनुरूप होने चाहिए। जहाँ किसी कारण वश परवर्ती योग्य ना समझा जाये अथवा पूर्ण ना हो वहाँ विचलन का कारण विस्तार से प्राक्कलन में समझाना चाहिए और यदि प्राक्कलन में किसी मद के लिए कोई प्रासंगिक एस.ओ.आर ना हो तो अनुमोदित दर विश्लेषण के माध्यम से समर्थित किया जाना चाहिए।

2.1.11.1 ₹ 5.06 करोड़ के स्फीतिपूर्ण प्राक्कलन तैयार किया जाना

मंडल द्वारा वर्ष 1999 से एस. ओ. आर. का पुनरीक्षण नहीं किया गया था एवं संभाग द्वारा वर्ष 2006 तक प्राक्कलन पुरानी एस.ओ.आर 1999 के आधार पर तैयार किया गया था।

बिना विश्लेषण के अनुमानित टेण्डर प्रतिशत को एस ओ आर दर में जोड़कर स्फीतिपूर्ण प्राक्कलन तैयार किया गया

कार्यपालन अभियंता संभाग रायपुर-II के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि तीन अनुबंधों जिन्हें 2005-06 में संपादित किया गया था, एस.ओ.आर -1999 की दर से प्राक्कलित मूल्य को 60 प्रतिशत अनुमानित निविदा दर में बिना उचित कारण के जोड़कर ₹5.60 करोड़ से बढ़ा दिया गया। प्राक्कलन को निर्माण विभाग मैन्यूअल के प्रावधानों का पालन किए बिना विशेष उद्देश्य के लिए बढ़ाए जाने का कोई आधार नहीं है। प्राक्कलन में इस बढ़ोत्तरी ने ठेकेदारों को उच्च दर देने में सहायता प्रदान की जिससे ₹ 5.06 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ (**परिशिष्ट 2.1.1**)।

यह इंगित किये जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने बताया (नवम्बर 2012) कि एस.ओ.आर में 60 प्रतिशत की बढ़ोत्तरी वर्तमान बाजार मूल्यों को आधार मान कर की गई थी। इसके आगे, यदि उपरोक्त प्रतिशत नहीं जोड़ा गया होता तो कम अमानत राशि प्राप्त होती।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बिना किसी दर विश्लेषण या आधार के मूल्य वृद्धि को शामिल किया गया।

निविदाओं और कार्यों को प्रदान करना

निर्माण विभाग मैन्यूअल कि कंडिका 2.075 (ब) के अंतर्गत उन सभी कार्यों के लिए जिनका मूल्य ₹ 15000 या कम ना हो, निविदाओं को आमंत्रित करना आवश्यक है। इसके आगे कंडिका 2.086(4)(अ) में प्रावधान है कि उन सभी निविदाकर्ताओं जिन्होने विनिर्दिष्ट निविदा में दर घोषित की है उन्हें शर्तों को हटाने और दरों को कम करने के लिए वार्तालाप को उपयुक्त समझा जाये, सौदे के लिए बुलाना चाहिए। निर्माण विभाग मैन्यूअल के कंडिका 3 (ग) में प्रावधान है कि अगर ठेकेदार कार्य को अधूरा छोड़ता है और शेष कार्य को अन्य ठेकेदार द्वारा उच्च दरों पर कराया जाता है तो पूर्व ठेकेदार पर शास्ति लगाई जायेगी।

2.1.11.2 उच्च दरों को स्वीकृत करने से ₹ 34.48 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय

निविदा अधिक दर पर स्वीकृत करने से अधिक व्यय।

परियोजना संभाग दुर्ग के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि तालपुरी परियोजना के ब्लॉक ए और ब्लॉक बी में मकानों के निर्माण के लिए निविदाएं आमंत्रित की गयी (मार्च और अगस्त 2008)। ब्लाक ए का प्राक्कलित मूल्य ₹ 180 करोड़ था और कार्य मेसर्स मैकिन्टोश बर्न प्रा.लि., कोलकाता को ₹ 196.45 करोड़ (नौ प्रतिशत अधिक दर) पर दिया गया (अक्टूबर 2008)। इसी प्रकार ब्लॉक बी (ब्लॉक ए से संलग्न) की प्राक्कलित राशि ₹ 202.80 करोड़ थी। यह कार्य ₹ 255.59 करोड़ में (अनुमानित राशि से 26 प्रतिशत अधिक दर) उसी ठेकेदार को समान समय पर बिना किसी वार्तालाप के दिया गया (अक्टूबर 2008) जबकि कार्य का प्रकार समान था। इस कार्य का निष्पादन ₹ 221.05 करोड़ में किया जा सकता था। इस प्रकार निविदा को उच्च दर में स्वीकार करने से ₹ 34.48 करोड़[8] का अतिरिक्त व्यय हुआ जो कि परिहार्य था।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने बताया (नवम्बर 2012) कि निविदाओं को पूर्व में दो बार निरस्त किया जा चुका था और तीसरी बार मंडल के आर्थिक हितों को सुरक्षित रखने के लिए निविदा स्वीकार की गयी।

तथ्य यह है कि समान प्रकृति का कार्य एक ही ठेकेदार को एक ही समय में उच्च दरों पर दिया गया।

2.1.11.3 बिना निविदा आमंत्रित किए अनियमित रूप से ₹ 59.79 करोड़ का कार्य दिया जाना

(1) तालपुरी परियोजना में कार्य दिया जाना

ठेकेदार को बिना निविदा आमंत्रित किए कार्य सौंपा जाना।

जैसा कि कंडिका 2.1.11.2 में वर्णित है, मंडल द्वारा ब्लॉक ए और ब्लॉक बी का कार्य मेसर्स मैकिन्टोशबर्न प्राईवेट लिमिटड को प्राक्कलित मूल्य से क्रमशः नौ प्रतिशत और 26 प्रतिशत की अधिक दर पर दिया गया (अक्टूबर 2008)। मंडल ने 336 मोगरा मकान और 240 जूही अपार्टमेंट को अतिरिक्त कार्य के रूप में अनुमानित राशि से 26 प्रतिशत अधिक दर पर उपरोक्त फर्म को बिना निविदा आमंत्रित किये, आबंटित किया। यही फर्म

[8] 17 प्रतिशत (26 प्रतिशत -9 प्रतिशत) x ₹ 202.80 करोड़ = ₹ 34.40 करोड़

प्राक्कलित मूल्य से 9 प्रतिशत अधिक मूल्य पर कार्य कर रही थी। इस प्रकार ₹ 57.78 करोड़ मूल्य का कार्य बिना निविदा आमंत्रित किए दिया जाना निर्माण विभाग मैन्यूअल की अवहेलना है।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) में आयुक्त ने बताया (नवम्बर 2012) कि निम्न और मध्य आय वर्ग को मकान उपलब्ध कराने के लिए ब्लॉक बी में मकानों की संख्या में बढ़ोत्तरी की गयी। इसीलिए ब्लॉक बी के अनुबंध में अतिरिक्त कार्य को शामिल किया गया। अतिरिक्त कार्य की स्वीकृति लेने की प्रक्रिया जारी है।

इस प्रकार अतिरिक्त कार्य सौंपने से न केवल निर्माण विभाग मैन्यूअल के प्रावधानों का उल्लंघन हुआ बल्कि परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ भी दिया गया।

(ii) सड्डू परियोजना में निर्माण कार्य दिया जाना

संभाग 2, रायपुर के अभिलेखो की जाँच मे हमने पाया कि सड्डू में 50 एम.आई.जी डीलक्स मकानों के निर्माण के लिए (सितम्बर 2005) ₹ 3.26 करोड़ की प्राक्कलित राशि की निविदा आमंत्रित की गयी। ₹3.32 करोड़ (1.94 प्रतिशत अधिक दर) की न्यूनतम निविदा मेसर्स दुवे गोयल एंड कंपनी रायपुर द्वारा प्रस्तुत की गयी थी जिसे बिना कारण बताए (अक्टूबर 2005) निरस्त कर दिया गया। कार्य के लिए पुनः निविदा आमंत्रित की गयी और मेसर्स बजोरिया कन्शट्रक्शन कंपनी यवतमाल को ₹ 3.04 करोड़ (6.74 प्रतिशत अधिक दर) पर सौंपा (फरवरी 2006) गया। ₹ 92.33 लाख (30 प्रतिशत) के कार्य का निष्पादन होने के पश्चात शेष कार्य नहीं करने के कारण अनुबंध रद्द (दिसंबर 2007) कर दिया गया। आगे, पुर्ननिविदा आमंत्रित करने पर शेष कार्य मेसर्स एन.के. कन्सट्रक्शन दुर्ग को ₹ 2.01 करोड़ के प्राक्कलित राशि के विरूद्ध ₹ 2.72 करोड़ में (33.09 प्रतिशत प्राक्कलित दर से अधिक) में दिया (फरवरी 2009) गया। यद्यपि, ₹ 71.29 लाख (26 प्रतिशत) कार्य के निष्पादन के पश्चात अनुबंध को कार्य निष्पादन में देरी के कारण निरस्त (अक्टूबर 2009) कर दिया गया ।

उपरोक्त अनुबंधों की जाँच में हमने पाया कि जोखिम और लागत की कंडिका 3 (ग) जो निर्माण विभाग मैन्यूअल में है, को उपरोक्त अनुबंध में शामिल नहीं किया गया। हमने आगे पाया कि मेसर्स दुबे गोयल एण्ड कंपनी रायपुर जिसे दूसरे कार्यस्थल में 14 एम.आई.जी डूप्लेक्स और 71 एम.आई.जी. डीलक्स का शेष कार्य करना था। 50 एम.आई.जी. डीलक्स का शेष कार्य ₹ 2.01 करोड़ (33.09 प्रतिशत अनुमानित दर से अधिक) बिना निविदा आमंत्रित किए दिया (जनवरी 2009) गया। निर्माण कार्य को ₹ 3.65[9] करोड़ व्यय कर पूर्ण (नवम्बर 2009) कराया गया। इस प्रकार मंडल ने ₹ 61 लाख (₹ 3.65 करोड़ - ₹ 3.04 करोड़) का अतिरिक्त व्यय किया। लागत और जोखिम की धारा को अनुबंध में शामिल न करने के कारण न सिर्फ मंडल द्वारा अतिरिक्त व्यय हुआ बल्कि ठेकेदार को अनुचित लाभ भी पहुंचाया गया। यदि उपरोक्त प्रावधान को अनुबंध में शामिल किया गया होता तो अतिरिक्त व्यय की वसूली दोषी ठेकेदार से की जा सकती थी।

[9] ₹ 92.33लाख+ ₹ 71.29 लाख+ ₹ 2.01 करोड़ = ₹ 3.65करोड़

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने बताया (नवम्बर 2012) कि उपरोक्त कार्य के निष्पादन में देरी पूर्व ठेकेदारों द्वारा कार्य अधूरा छोड़ने से हुई। इसीलिए मेसर्स दुबे गोयल एण्ड कंपनी को अतिरिक्त कार्य बिना निविदा बुलाए दिया गया। आगे यह भी बताया गया कि धारा 3(ग) का अनुबंध में प्रावधान नहीं था जिसके कारण अतिरिक्त राशि की वसूली दोषी ठेकेदार से नहीं की जा सकी। वर्तमान में इस उपनियम को सभी नये अनुबंधों में शामिल किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्माण विभाग मैन्यूअल में स्पष्ट रूप से वर्णित है कि सभी निर्माण कार्य जिनका मूल्य ₹15000 से अधिक है निविदा अवश्य आमंत्रित की जानी चाहिए।

2.1.11.4 कार्य को अनियमित रूप से उपठेका पर दिया जाना

निविदा दस्तावेज के शर्त क्र.7.1 के अनुसार, ठेकेदार द्वारा सक्षम प्राधिकारी से लिखित में पूर्व अनुमोदन के बिना किसी अन्य ठेकेदार या ठेकेदारों को पूरा कार्य या अनुबंध के तहत काम के किसी भी भाग को करने के लिए आबंटित नहीं करेगा। जहाँ इस तरह की अनुमति दी गई है, ठेकेदार अपने कर्तव्य या जिम्मेदारी, जो अनुबंध के तहत है, से मुक्त नहीं किया जाएगा।

आगे, अनुबंध की कण्डिका 25 के अनुसार, संभाग अधिकारी की लिखित स्वीकृति के बिना अनुबंध को उपठेके पर नहीं सौंपा जाएगा अन्यथा कण्डिका 3 के तहत अनुबंध को रद्द किया जा सकता है और ठेकेदार की सुरक्षा निधि को जब्त किया जाना चाहिए एवं ठेकेदार अनुबंध के तहत निष्पादित कार्य के लिए भुगतान का हकदार नहीं होगा।

परियोजना संभाग दुर्ग के अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने देखा कि तालपुरी परियोजना ब्लॉक ए और ब्लॉक बी के निर्माण कार्य के लिए मे. मैकिन्टोश बर्न प्राइवेट लिमिटेड, कोलकाता को आदेश (अक्टूबर 2008) क्रमशः राशि ₹ 196.45 करोड़ और ₹ 255.59 करोड़ में दिया गया। हमने यह भी देखा है कि एक सिविल ठेकेदार[10] ने कार्यपालन अभियंता को एक शिकायत दर्ज (मई 2012) कराई कि उसके द्वारा तालपुरी परियोजना में ब्लॉक ए और ब्लॉक बी में घरों और बुनियादी ढ़ाँचे के विकास के निर्माण कार्य को क्रियान्वित किया गया लेकिन मूल ठेकेदार यानी मे. मैकिन्टोश बर्न प्राइवेट लिमिटेड द्वारा देयकों का भुगतान उसे नहीं किया गया था। इस पत्र का संज्ञान लेते हुए कार्यपालन अभियंता ने मे. मैकिन्टोश बर्न प्राइवेट लिमिटेड को भुगतान करने के लिए एक पत्र लिखा (मई 2012) कि मंडल को सूचना के तहत अधीनस्थ ठेकेदार के साथ सभी मुद्दों का निपटान किया जाये।

मंडल के पूर्व अनुमोदन के बिना कार्य को अधीनस्थ ठेकेदार को देना अनुबंध की शर्तों का उल्लंधन है और अनुबंध को रद्द कर सुरक्षा निधि ₹ 6.39 करोड़ (ब्लॉक ए ₹ 3.07 करोड़ + ब्लॉक बी ₹ 3.32 करोड़) जब्त होना चाहिए। यद्यपि, मंडल द्वारा न तो अनुबंध को रद्द करने के लिए कार्रवाई की गई और ना ही अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार सुरक्षा निधि जब्त करने के लिए कार्रवाई शुरू की गई।

[10] मे.संजय कुमार मिश्रा

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि मंडल के अभिलेखों के अनुसार कार्य को उपठेके पर नहीं दिया गया है और मे. संजय कुमार मिश्रा एक श्रम ठेकेदार था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार के शिकायत पत्र और कार्यपालन अभियंता के पत्र (मई 2012) पुष्टि करते है कि कार्य को उपठेके पर दिया गया था।

2.1.11.5 दोषी ठेकेदारों से अतिरिक्त लागत राशि ₹ 1.59 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना

यदि ठेकेदार कार्य को अधूरा छोड़ देता है या कार्य को रद्द कर दिया गया है, और शेष कार्य दूसरे ठेकेदार को पूरा करने के लिए दिया जाता है तो निर्माण विभाग मैन्युअल की कण्डिका 3(ग) में मूल ठेकेदार पर दण्ड के आरोपण की व्यवस्था है। ऐसे प्रकरणों में उस राशि, जो मूल ठेकेदार को भुगतान की गई होती यदि पूर्ण कार्य उसके द्वारा निष्पादित किया जाता तो अधिक खर्च किए गए राशि मूल ठेकेदार द्वारा वहन की जाएगी और उसको देय किसी भी राशि से कटौती की जा सकती है।

संभाग-2, रायपुर के अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने देखा कि 14 एम.आई.जी. डी.डी. और 71 एम.आई.जी. डीलक्स घरों के निर्माण का कार्य मे स्वराज एसोसिएट्स को एस.ओ.आर (1999) से 4.63 प्रतिशत नीचे की दर पर कार्य करने के लिए दिया गया। ठेकेदार द्वारा कार्य को अधूरा छोड़ दिया गया और अनुबंध की कण्डिका 3 के अंतर्गत रद्द (दिसम्बर 2007) कर दिया गया। शेष कार्य के लिए निविदा आमंत्रित (जनवरी 2009) किया गया था और कार्य (जनवरी 2009) मे. दुबे गोयल एण्ड कंपनी को प्राक्कलित लागत से 30.50 प्रतिशत अधिक की दर पर दिया गया और कार्य ₹ 1.59 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर पूरा किया गया **(परिशिष्ट 2.1.2)।**

हमने आगे पाया कि मंडल, निर्माण विभाग मैन्युअल का अनुसरण करता है, परन्तु दोषी ठेकेदारों से अतिरिक्त लागत की वसूली से संबंधित प्रावधान जो 3 (ग) में प्रावधानित है, उसे अनुबंध में शामिल नहीं किया गया।

यदि 3 (ग) को अनुबंध में शामिल किया गया होता तो अतिरिक्त लागत ₹ 1.59 करोड़ दोषी ठेकेदारों से वसूल किया जा सकता था और आवंटियों पर अतिरिक्त वित्तीय बोझ इस सीमा तक कम किया जा सकता था।

यह इंगित किये जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार करते हुए (नवम्बर 2012) कहा कि अनुबंध में कण्डिका 3(ग) शामिल नहीं किए जाने के फलस्वरूप अतिरिक्त लागत को दोषी ठेकेदार से वसूल नहीं किया जा सकता है। वर्तमान में इस कण्डिका को सभी नए अनुबंधों में शामिल किया गया है।

ठेकेदारों को अग्रिम

2.1.11.6 मोबिलाइजेशन अग्रिम राशि ₹ 22.30 करोड़ की अनियमित स्वीकृति तथा राशि ₹ 3.78 करोड़ की ब्याज हानि

निर्माण विभाग मैन्यूअल की कण्डिका 3.23 के अनुसार,मोबिलाइजेशन अग्रिम एक करोड़ या उससे अधिक की निविदाओं के लिए लागू है। मोबिलाइजेशन अग्रिम, अनुबंध राशि

के पाँच प्रतिशत से अधिक नहीं होगा और ₹ 10 लाख तक ही सीमित होगा। इस अग्रिम पर 14 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज देय होगा।

अनुबंध के प्रावधान के विपरीत मोबिलाइजेशन अग्रिम का भुगतान किया गया

(1) परियोजना संभाग, दुर्ग द्वारा तालपुरी परियोजना के लिए निष्पादित (अक्टूबर 2008) दो अनुबंधों की जाँच के दौरान यह देखा गया कि राशि ₹ 22.50 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम का भुगतान ठेकेदार को किया गया जिसे 14 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज के साथ वसूल किया जाना था। यद्यपि, अनुबंध की धारा 11(ब) के अनुसार अधिकतम देय राशि केवल राशि ₹ 10 लाख प्रति अनुबंध थी। इस प्रकार ₹ 22.30[11] करोड़ का अतिरिक्त भुगतान न केवल अनियमित था अपितु ठेकेदार को अनुचित सहायता पहूँचायी गयी। यद्यपि, अग्रिम की राशि मार्च 2010 तक वसूल हो गई थी, परन्तु ब्याज की राशि ₹ 3.30 करोड़ लेखापरीक्षा दिनांक (अगस्त 2012) तक वसूल नहीं किया गया।

(2) आगे, दुर्ग संभाग द्वारा खारून ग्रीन परियोजना के लिए निष्पादित (अक्टूबर 2008) ₹ 35.15 करोड़ के अनुबंध में हमने देखा कि निर्माण विभाग मैन्यूअल के प्रावधानों को अनुबंध में शामिल नहीं किया गया और ₹ 1.76 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम भुगतान किया गया था, यह ठेकेदार से 18 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज के साथ वसूली योग्य था। यद्यपि, अग्रिम की राशि मई 2010 तक वसूल कर ली गई थी। ब्याज की राशि ₹ 47.55 लाख लेखापरीक्षा दिनांक तक (अगस्त 2012) वसूल नहीं की गई थी।

इस प्रकार, अग्रिम की राशि ₹ 22.30 करोड़ का अनियमित भुगतान न केवल निर्माण विभाग मैन्यूअल बल्कि अनुबंध के प्रावधानों का भी उल्लंघन है। इसके परिणामस्वरूप, मंडल को राशि ₹ 3.78 करोड़ **(परिशिष्ट 2.1.3)** की ब्याज की हानि हुई।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि मंडल एक अर्द्ध शासकीय संस्था है और कार्य के हित में निर्माण विभाग मैन्यूअल में वर्णित प्रावधानों को अनुकूलित किया गया था और मोबिलाइजेशन अग्रिम अनुबंध के प्रावधानों के अनुरूप ही स्वीकृत किया गया था जिसे चल देयकों से वसूल किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मोबिलाइजेशन अग्रिम का, अनुबंध के प्रावधानों के विरूद्ध भुगतान किया गया था और ठेकेदारों से ब्याज भी वसूल नहीं किया गया था।

ठेकेदारों को अनुचित लाभ

2.1.11.7 शास्ति राशि ₹ 20.37 करोड़ का कम आरोपण

अनुबंध की कंडिका 2 के अनुसार, ठेकेदार द्वारा अनुबंध में दी गई समयावधि में कार्य को निष्पादित करना चाहिए अन्यथा अनुबंध के कुल मूल्य का 1/16 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से शास्ती आरोपित की जानी थी जो अनुबंध के कुल मूल्य का अधिकतम छह प्रतिशत तक हो सकता था।

[11] ₹ 22.50 करोड़ - (₹ 10 लाख x 2 अनुबंध) = ₹ 22.30 करोड

तीन संभागों[12] में निष्पादित 15 अनुबंधों की जांच के दौरान, हमने देखा कि, इन कार्यों के पूर्ण होने की निर्धारित तिथि छह महीने से 24 महीने के बीच थी। लेकिन ठेकेदारों, द्वारा निर्धारित समयावधि में कार्य नहीं किया गया और इन कार्यों को पूर्ण होने में 14 से 42 माह का विलम्ब हुआ। इसका कारण मुख्य रूप से ठेकेदारों द्वारा अपर्याप्त इंजीनियरों की नियुक्ति, श्रमिकों की कमी, वर्षा का मौसम, पहुँच मार्ग की समस्या आदि थे। चूंकि ठेकेदार निर्धारित समयावधि मे कार्य को पूर्ण करने मे विफल रहे, मंडल द्वारा कार्यो के निष्पादन में देरी के कारण उक्त कंडिका के अधीन शास्ति आरोपित करने की शर्त के साथ समयावृद्वि स्वीकृत की गई। शास्ति की कुल राशि ₹ 31.29 करोड़ इन ठेकेदारों से वसूली जानी थी, इसके विरूद्ध मंडल द्वारा मात्र ₹ 10.92 करोड़ ही वसूल किया गया। इस प्रकार शास्ति की राशि ₹ 20.37 करोड़ (**परिशिष्ट 2.1.4**) की कम वसूली के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय लाभ प्रदान किया गया।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि शास्ति के आरोपण का निर्णय कार्यो के निष्पादन में देरी के कारणों के आधार पर लिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शास्ति अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार नहीं लगाया गया था परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय लाभ का विस्तार हुआ।

ठेकेदारों को अधिक भुगतान

2.1.11.8 अतिरिक्त नींव खुदाई एवं भराई के कारण अधिक भुगतान राशि ₹ 1.74 करोड़

तालपुरी परियोजना के ब्लाक ए और ब्लाक बी के अनुबंधों के तकनीकी विशिष्टियों की कंडिका 1.7 के अनुसार, नींव की खुदाई ड्राईंग में दिखाई गयी चौड़ाई, लम्बाई, गहराई और प्रोफाईल के अनुसार या इजींनियर के द्वारा निर्धारित की गई लाईनों व ग्रेड के दिखाये अनुसार की जानी चाहिए। ठेकेदार, कार्य की सुविधा या अन्य ऐसे कारणों से यदि इंजीनियर अनुमोदित करता है तो ड्राईंग में दर्शायी गयी लाइन से बाहर या इंजीनियर के निर्देशानुसार खुदाई और वापस भराई स्वंय के खर्च पर कर सकता है। यदि खुदाई निर्दिष्ट स्तरों से नीचे की जाती है तो ठेकेदार पी.सी.सी (1:3:6) या बारीक सामग्री से निर्धारित स्तर तक भराई करेगा। इस कार्य हेतु ठेकेदार किसी प्रकार के अतिरिक्त भुगतान का दावा नहीं करेगा।

कार्यपालन अभियंता, परियोजना संभाग, दुर्ग के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा कि ठेकेदार द्वारा 1.5 मीटर की गहराई के साथ इमारत के पूरे क्षेत्र में खुदाई की गई और संपूर्ण क्षेत्र को रेत/मुरम से भराई किया गया। अनुमोदित प्राक्कलन के अनुसार कुल 42,231.18 घनमीटर खुदाई स्वीकार्य थी, जिसके विरूद्ध कुल 1,31,929.43 घनमीटर खुदाई की गई। इसी प्रकार भराई की स्वीकृति मात्रा 42,231.18 घनमीटर के विरूद्ध 1,26,508.70 घनमीटर का कार्य निष्पादित किया गया। चूँकि, ड्राईंग और डिजाइन में किसी प्रकार का बदलाव नहीं आया था निर्दिष्ट आयाम के अतिरिक्त खुदाई व भराई के

[12] का.अ. परियोजना संभाग, दुर्ग, का.अ. राजधानी परियोजना संभाग-1 एवं का.अ. संभाग क्रं.-2 रायपुर

कारण राशि ₹ 1.74 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया **(परिशिष्ट 2.1.5)**। आगे, माप पुस्तिकाओं की छायाप्रति भी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई।

हमारे द्वारा यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि कार्य स्थल के अनुसार कार्य निष्पादित किया गया था। कार्य स्थल पर चट्टानी परत होने के कारण नींव की खुदाई सपूंर्ण क्षेत्र में की गई थी तथा ठेकेदार को कार्य के अनुसार भुगतान किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नींव की खुदाई का भुगतान ड्राईंग में नींव के निर्धारित आयाम के अनुसार ही किया जाना चाहिए था।

2.1.11.9 सीमेंट की कम खपत के कारण अधिक भुगतान राशि ₹ 9.25 करोड़

आई.एस. 456:2000 के अनुसार, डिजाइन मिक्स कांक्रीट इस प्रकार बनाया जाना चाहिए जिससे जरूरत के मुताबिक कार्य हो तथा उसकी मजबूती निर्धारित मापदंडों से कम न हो।

परियोजना संभाग-1, रायपुर व दुर्ग में निष्पादित 10 अनुबंधो (2007-08) की माप पुस्तिका की जाँच में हमने देखा कि कार्यो के प्राक्कलनों में एम-20 रेडी मिक्स कांक्रीट का संदर्भित एस. ओ. आर. (2006) के मद संख्या 32(सी) के अनुरूप लिया गया था, जिसका अनुमानित मूल्य ₹ 3900 प्रति घनमीटर था परंतु एस.ओ.आर.(2006) के मद संख्या 32(सी) में इसका दर ₹ 2700 प्रति घनमीटर था। इस मद में सीमेंट की खपत 423 कि.ग्रा प्रति घनमीटर थी। अधिकृत प्रयोगशाला द्वारा अनुमोदित मिक्स डिजाईन कंक्रीट में सीमेंट की खपत 320 कि.ग्रा. से 322 कि.ग्रा प्रति घनमीटर रहीं। इस प्रकार कुल 2,01,586 घनमीटर के केंक्रीट कार्य पर 85,270.878 मीट्रिक टन सीमेंट की खपत होनी थी परन्तु सीमेंट की खपत मात्र 64,705.016 मीट्रिक टन रही, विवरण निम्नानुसार हैः

तालिका 6 : सीमेंट की कम खपत के कारण से अधिक भुगतान का विवरण

संभाग का नाम	आर.एम.सी. की निष्पादित मात्रा (घनमीटर)	प्राकक्लन अनुसार सीमेंट की खपत (423 कि.ग्रा. प्रति घनमीटर)	सीमेंट की वास्तविक खपत (कि.ग्रा)	सीमेंट की कम खपत (कि .ग्रा)	अधिक भुगतान (₹ 4500 प्रति टन)
राजधानी परियोजना संभाग क्र. 1, रायपुर	98748	41770404	31796856 (322 कि.ग्रा./घ.मी.)	9973548	44880966
परियोजना संभाग दुर्ग	102838	43500474	32908160 (320 कि.ग्रा./घ.मी.)	10592314	47665413
योग	**201586**	**85270878**	**64705016**	**20565862**	**92546379**

(स्रोतः- मंडल द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा संकलित)

चूँकि सीमेंट की खपत कम हुई अतः भुगतान वास्तविक खपत के अनुसार किया जाना था। यद्यपि, 20,565.862 मीट्रिक टन सीमेंट की कम खपत के बावजूद ठेकेदारो को पूर्ण भुगतान किया गया परिणामस्वरूप राशि ₹ 9.25 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

यह इंगित किए जाने (सितम्बर 2012) पर आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि आर.एम.सी. एम-20 मिक्स डिजाइन कार्य स्थल पर लाई गई सामग्री के आधार पर

तैयार कर कार्य निष्पादित किया गया था तथा मिक्स डिजाइन के पूर्व सीमेंट की खपत का निर्धारण नहीं किया जा सकता। तदानुसार कार्य निष्पादित किया गया है और भुगतान भी निविदा शर्तों के अनुसार किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य प्रारंभ होने के पूर्व ही मिक्स डिजाइन तैयार किया जाना था जिससे सीमेंट व अन्य सामग्री की खपत की जानकारी प्राप्त हो सके तथा कंक्रीट कार्य का भुगतान भी सीमेंट की वास्तविक खपत के आधार पर किया जाना था। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग द्वारा अनुमोदित एस ओ आर में भी मिक्स डिजाइन के अनुरूप कम सीमेंट खपत होने पर ठेकेदार से पृथक रूप से वसूली का प्रावधान है।

2.1.11.10 मूल्य वृद्धि के लिए गलत सूत्र लागू करने के कारण राशि ₹ 1.45 करोड़ का अधिक भुगतान

जगदलपुर जिले में हाटकचोरा और अधनपुर में समग्र आवासीय परियोजनाओं के निर्माण कार्य के लिए में. श्री जी कृपा प्रोजेक्ट लिमिटेड को कार्यादेश (अक्टूबर 2008) क्रमशः ₹ 12.84 करोड़ व ₹ 20.71 करोड़ में प्रदान किया गया। इन कार्यो को जून 2011 में पूर्ण किया गया तथा अगस्त 2012 तक कुल राशि ₹ 10.09 करोड़ व ₹ 15.25 करोड़ का भुगतान ठेकेदारों को किया गया।

अनुबंध की कंडिका 10 (सी.ए.) के अनुसार, कीमतों में वृद्धि/कमी का निर्धारण सीमेंट व इस्पात के लिए अखिल भारतीय थोक मूल्य सूचकांक, जो भारत शासन, वाणिज्य एवं उद्योग मत्रांलय के आर्थिक सलाहकार द्वारा प्रकाशित होता है, के आधार पर किया जाता है। सीमेंट व इस्पात सलाखों का आधार मूल्य भारत शासन, वाणिज्य व उद्योग मंत्रालय द्वारा निविदा प्राप्त होने की तिथि के आधार पर रखा जाना था। सीमेंट व इस्पात के मूल्य में कमी/वृद्धि की गणना[13] के लिए सूत्र फुटनोट में दिया गया है:-

कार्यपालन अभियंता, जगदलपुर संभाग के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा कि इन अनुबंधो में Ci (सीमेंट का थोक मूल्य सूचकांक) की परिभाषा को बदलकर सीमेंट की दर अधिकृत कंपनी/डीलर दर से तथा Si (इस्पात का थोक मूल्य सूचकांक) को बदलकर इस्पात की दर में. सेल की दर पर दिया गया।

आगे, हमने यह पाया कि कार्य के निष्पादन के दौरान सीमेंट और इस्पात का मूल्य सूचकांक, आधार सूचकांक की तुलना में कम हो गया और मूल्य वृद्धि के लिए कोई राशि देय नहीं थी। यद्यपि, गलत सूत्र लागू करने के कारण मंडल द्वारा राशि ₹ 1.12 करोड़ का भुगतान मूल्य वृद्धि के लिए किया गया। यदि सही सूत्र लागू किया

---

[13] (क) सीमेंट के घटक का समायोजनः- Vc=Pc x Qc x Ci- Co/Co

(ख) इस्पात के घटक का समायोजनः - Vs=Ps x Qs x Si- So/So

जहाँ Vc/Vs: सीमेंट/इस्पात के मूल्य में अंतर पर कमी/वृद्धि होने पर देय या वसूली योग्य राशि।

Pc/Ps: सीमेंट का आधार मूल्य (₹ 3500 प्रति मीट्रिक टन) तथा इस्पात (₹ 30000 प्रति मीट्रिक टन) का निर्धारण अनुबंध में निर्धारित था।

Qc/Qs: सीमेंट/स्टील की मात्रा जिसे पिछले बिल के पश्चात उपयोग किया गया।

Ci/Si: भारत सरकार, उद्योग और वाणिज्यिक मंत्रालय के आर्थिक सलाहकार द्वारा विचाराधीन अवधि के लिए प्रकाशित सीमेंट/स्टील के लिए अखिल भारतीय मूल्य सूचकांक।

Co/Cs: सीमेंट/स्टील का आधार सूचकांक

जाता तो राशि ₹ 1.12 करोड़ के भुगतान के विरूद्ध राशि ₹ 33 लाख की कटौती होती (**परिशिष्ट 2.1.6**) इस प्रकार गलत सूत्र लागू करने के परिणामस्वरूप राशि ₹ 1.45 करोड़ (₹ 44 लाख +₹ 1.01 करोड़) का अधिक भुगतान किया गया।

यह इंगित किए जाने (सितम्बर 2013) पर आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2013) कि जगदलपुर में थोक मूल्य सूचकांक प्राप्त होना संभव नहीं था इसीलिए अधिकृत कंपनी दर लिया गया। इस प्रकार, वृद्धि के लिए किया गया भुगतान अनुबंध अनुसार था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूँकि अनुबंध में यह स्पष्ट उल्लेख था कि थोक मूल्य सूचकांक जो भारत शासन, वाणिज्य एवं उद्योग मत्रांलय द्वारा जारी किया गया था, मूल्य वृद्धि की गणना में उपयोग किया जाना था। अतः गलत सूत्र अपनाये जाने के कारण ठेकेदार को ₹ 1.45 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

2.1.12 अनुश्रवण एवं गुणवत्ता नियत्रंण

निर्माण गतिविधियों के प्रभावी अनुश्रवण से परियोजनाओं को समय पर पूर्ण किया जाना सुनिश्चित होता है। गुणवत्ता नियत्रंण तंत्र से मानक निर्माण सामग्री का उपयोग सुनिश्चित होता है। गृह निर्माण मंडल के लेखापरीक्षा के दौरान हमने यह देखा कि परियोजनाओं के अपर्याप्त अनुश्रवण के परिणामस्वरूप समय एवं लागत में वृद्धि हुई।

2.1.12.1 मानदंडों के अनुरूप अभियंताओं की नियुक्ति न किया जाना

अनुबंध की विशेष शर्तों के उपबंध 8.1.2 एवं मडंल के परिपत्र संख्या 53 दिनांक 14.2.2008 के अनुसार, ठेकेदार कार्य स्थल पर आवश्यकतानुसार स्नातक सिविल अभियंताओं व डिप्लोमा अभियंताओं की नियुक्ति करेगा, जो कार्य की निगरानी करेगें तथा कार्य के प्रभारी अभियंता से निर्देश प्राप्त करेगें। कार्य के प्रारंभ होने से पूर्व ठेकेदार नियुक्त किए गये सभी अभियंताओं की सूची व उनकी योग्यता के प्रमाण सहित प्रभारी अभियंता को प्रस्तुत करेगा। नियुक्त किए जाने वाले अभियंताओं का विवरण निम्नानुसार है:

अनुबंध की राशि	स्नातक अभियंताओ की संख्या	डिप्लोमा अभियंताओं की संख्या
₹ 50 लाख से ₹ 4 करोड़	01	03
₹ 4 करोड़ से ₹ 10 करोड़	02	04
₹ 10 करोड़ से ₹ 50 करोड़	04	08
₹ 50 करोड़ से ₹ 200 करोड़	08	16
₹ 200 करोड से अधिक	12	24

चयनित सात संभागों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान 19 अनुबंधों के नमूना जाँच में हमने देखा कि 14 अनुबंधों में कोई भी अभियंता नियुक्त नहीं किया गया और एक अनुबंध में ठेकेदार द्वारा पर्याप्त अभियंता नियुक्त नहीं किए गए थे। यद्यपि, परियोजना संभाग-3, रायपुर द्वारा निष्पादित चार अनुबंधों में मानदंडों के अनुरूप अभियंता नियुक्त किए गए थे। इस प्रकार, कुल 224 अभियंताओं के विरूद्ध ठेकेदार द्वारा मात्र 28 अभियंता (**परिशिष्ट 2.1.7**) ही नियुक्त किए गए। यद्यपि, ठेकेदार से नियमानुसार निर्धारित दरों पर जुर्माना राशि काटी गई थी, परंतु तथ्य यह है कि उचित निगरानी से समझौता किया गया।

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि कार्य स्थल पर ठेकेदारो द्वारा अभियंताओ की नियुक्त की गई थी और जिन ठेकेदारो द्वारा पर्याप्त संख्या में अभियंताओं की नियुक्ति नहीं की गई, उनके चल देयको से नियमानुसार जुर्माना राशि काटी गई थी।

तथ्य यह है कि मडंल द्वारा अनुबंध की विशेष शर्त को लागू नहीं किया गया जिसमें ठेकेदार द्वारा कार्य की पर्याप्त निगरानी के लिए कार्य स्थल पर आवश्यक अभियंताओं की नियुक्ति किए जाने का प्रावधान था।

2.1.12.2 निर्माण सामग्री का परीक्षण

अनुबंध के तकनीकी विनिर्देश की कंडिका 4.5.4.2 के अनुसार, प्रत्येक वर्ग के 150 घनमीटर कंक्रीटीकरण कार्य के लिए न्यूनतम छः कंक्रीट क्यूब परीक्षण किया जाना था। इस प्रकार कांक्रीट की मजबूती सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक 25 घनमीटर कंक्रीटीकरण कार्य के लिए एक क्यूब परीक्षण किया जाना था।

चयनित सात संभागो के 20 अनुबंधों की नमूना जाँच मे पाया कि कुल 2.03 लाख घनमीटर कंक्रीटीकरण का कार्य निष्पादित किया गया। मानदंडो के अनुसार, 8118 कंक्रीट के नमूनो का परीक्षण किया जाना था जिसके विरूद्ध मात्र 3644 (45 प्रतिशत) की कांक्रीट परीक्षण रिपोर्ट उपलब्ध थी।

आगें, राजधानी परियोजना संभाग - 1, रायपुर द्वारा संधारित क्षेत्र प्रयोगशाला परीक्षण पंजी और परीक्षण रिपोर्ट की जाँच में हमने देखा कि संभाग द्वारा निष्पादित आठ अनुबंधों में पर्याप्त संख्या (90 प्रतिशत) में परीक्षण किए गए। यद्यपि, शेष छह संभागों में क्षेत्र प्रयोगशाला परीक्षण पंजी उपलब्ध नहीं थी एवं लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए परीक्षण रिपोर्ट से स्पष्ट था कि कुल परीक्षणों के विरूद्ध मात्र एक से आठ प्रतिशत नमूनों का ही परीक्षण किया गया **(परिशिष्ट 2.1.8)।**

यह इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2012) आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि कंक्रीट क्यूब परीक्षण, कार्य स्थल के साथ साथ मडंल द्वारा अधिकृत प्रयोगशालाओं में किए गए थे तथा कार्यो का निष्पादन निर्दिष्ट गुणवत्ता के साथ किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रत्येक 150 घनमीटर कंक्रीट कार्य के लिए निर्धारित छः परीक्षण किया जाना था और कार्य स्थल प्रयोगशाला में किए गए परीक्षणों की रिपोर्ट सत्यापन के लिए लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए। इस प्रकार, निष्पादित कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकती।

2.1.13 निष्कर्ष

निर्माण कार्य गतिविधियों को सुनियोजित रूप से निष्पादित कराने के लिए मडंल द्वारा कोई भी परिप्रेक्ष्य योजना और वार्षिक कार्य योजना नहीं बनाई गई। मडंल द्वारा आबंटित निधियों को समयबद्ध तरीके से उपयोग नहीं करने के परिणामस्वरूप लगातार बचत हुई। आवासीय योजनाओं में ई.डब्लू.एस. के लिए भूमि आबंटन के मानदंडों का पालन नहीं किया गया। इसके अलावा, ई.डब्लू.एस के लिए आबंटित भूमि का उपयोग वाणिज्यिक परिसर और उच्च एवं मध्यम आय वर्ग के लोगो के गृह निर्माण के लिए किया गया। गरीब परिवारों को ऋण की व्यवस्था कराये जाने में विफलता के कारण ई.डब्ल्यू. एस. के लिए निर्मित मकानों को लाभार्थियों को हस्तांतरित नहीं किये गये। मंडल निर्धारित समयावधि में परियोजनाओं को पूर्ण करने में विफल रहा, परिणामस्वरूप परियोजना समय एवं लागत में वृद्धि हुई। परियोजनाओं का निष्पादन मितव्ययिता से नहीं हो सका क्योंकि कार्यो का स्फीतिपूर्ण प्राक्कलन बनाया गया, अस्वीकार्य अग्रिमो का भुगतान, अधिक भुगतान आदि किया गया। निर्माण कार्यो में प्रयुक्त सामग्री के अपर्याप्त परीक्षण आवृत्ति के कारण निष्पादित कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं किया जा सकता।

2.1.14 अनुशंसाएँ

- योजनाओं के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए वास्तविक मांग के आधार पर परिप्रेक्ष्य योजना व वार्षिक कार्य योजना तैयार की जानी चाहिए।
- ई.डब्लू.एस. परिवारों के लिए आबंटित भूमि एवं निर्मित मकानों को उनके लाभ के लिए ही उपयोग करना चाहिए।
- परियोजनाओं को समय पर पूर्ण करने के लिए अनुश्रवण प्रणाली को मजबूत किया जाना चाहिए।

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

2.2 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना

कार्यपालिक सारांश

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) 2005 को अक्टूबर 2009 से महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) में परिवर्तित किया गया जो एक वित्तीय वर्ष में किसी भी ग्रामीण परिवार जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक कार्य करने को इच्छुक हैं को कम से कम 100 दिन के रोजगार की गारंटी देता है। राज्य सरकार द्वारा अधिनियम को मार्च 2006 में अधिसूचित किया गया। छत्तीसगढ़ में योजना को मार्च 2006 में 11 जिलों[1], अप्रैल 2007 में चार जिलों[2] एवं अप्रैल 2008 में शेष तीन जिलों[3] में लागू किया गया।

मनरेगा योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा हमारे द्वारा अवधि 2007-08 से 2011-12 हेतु छः जिलों बस्तर, दुर्ग, कोरिया, जशपुर, कांकेर एवं महासमुन्द को शामिल करते हुए की गयी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान राज्य सरकार द्वारा प्राक्कलित 71.60 करोड़ रोजगार मानव दिवस के विरूद्ध ₹ 7839 करोड़ व्यय होने के उपरान्त वास्तविक रोजगार श्रृजन 45.95 करोड़ मानव दिवस था। हमने योजना के क्रियान्वयन में विभिन्न कमियाँ देखी। जिला एवं जनपद पंचायत स्तर पर प्रमुख पदो में भारी रिक्तियाँ थी जो न केवल योजना के सुचारू एवं प्रभावी क्रियान्वयन को प्रतिकूल प्रभावित किया अपितु कार्यो के तकनीकी मूल्यांकन तथा हितग्राहियों के मजदूरी भुगतान को भी विलम्बित किया। यद्यपि वार्षिक कार्य योजना बनायी गई थी किन्तु लगातार विकास तथा दीर्घकालिक रोजगार सृजन हेतु कार्यो की प्राथमिकता को उल्लेखित करते हुए पंचवर्षीय योजना तैयार नही की गयी। उपलब्ध निधियों की उपयोगिता में सारभूत कमियाँ परिलक्षित हुई। योजना के दिशानिर्देशों के विपरीत हितग्राहियों को मजदूरी भुगतान हेतु बस्तर एवं कांकेर जिलों में राशि ₹ 69.90 करोड़ के धनादेश सरपंचो को जारी किए गए तथा सरपंचों को दिए गए अग्रिमों का समायोजन नहीं किया गया। राज्यांश को जारी करने में 5 से 139 दिन का विलम्ब तथा निधियाँ जिला कार्यक्रम समन्वयकों को वित्तीय वर्ष के अन्त में जारी की गयी। सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना तथा राष्ट्रीय काम के बदले अनाज योजना का बकाया निधियाँ मनरेगा खातें में हस्तांतरित नही की गयी । पात्र हितग्राहियों की समावेशन सुनिश्चित करनें घर-घर सर्वेक्षण नही किया गया। योजना के 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराने के उद्देश्य को प्राप्त नही किया गया क्योंकि केवल नौ प्रतिशत परिवारों को 100 दिन की रोजगार उपलब्ध कराया गया। परिवारों को 100 दिन का रोजगार देने का प्रतिशत वर्ष 2007-08 में 11 से घटकर 2011-12 में 7 तक हुआ। यद्यपि ग्राम पंचायतें निर्धारित 15 दिन की अवधि के भीतर हितग्राहियों को रोजगार उपलब्ध कराने में विफल रही, तथापि

---

1 बस्तर, बिलासपुर, दन्तेवाड़ा, धमतरी, जशपुर, कांकेर, कवर्धा, कोरिया, रायगढ़, राजनांदगाँव तथा सरगुजा।

2 जाँजगीर, कोरबा, महासमुन्द तथा रायपुर

3 दुर्ग, बीजापुर तथा नारायणपुर

हितग्राहियों को बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नही किया गया। समय से ₹ 9.59 करोड़ की मजदूरी का भुगतान नही देने के उपरान्त भी मजदूरी भुगतान अधिनियम के अनुसार स्वीकार्य मुआवजा भुगतान नहीं किया गया। प्रचालन दिशानिर्देशों मे कार्यो की स्वीकृति हेतु निर्धारित समय सारणी का पालन नही किया तथा जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों को पूरे वर्ष कार्यो की स्वीकृति दी गई।

निष्पादन लेखापरीक्षा में कार्यो के क्रियान्वयन में अनेक कमियाँ जैसे अस्वीकार्य कार्यो का क्रियान्वयन, अनियमित स्वीकृति तथा डब्ल्यू बी एम सड़कों का क्रियान्वयन, ठेकेदारों को एम आई एस कार्यो के लिए भुगतान ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना कार्यों की स्वीकृति, कार्यो के माप किए बिना भुगतान जारी करना, कार्यो की पूर्णता में विलम्ब, ₹150.27 करोड़ व्यय करने के बाद कार्यो का निरस्त किया जाना, अपूर्ण कार्यो के लिए पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया जाना तथा कार्यो पर निष्फल व्यय प्रकट हुई। मस्टर रोल जो कि किये गये कार्यों को अभिलेखित करने हेतु महत्वपूर्ण दस्तावेज है का संधारण उचित ढंग से नहीं किया गया क्योंकि इसमें उपरीलेखन/काँट-छाँट, हस्ताक्षरित नही किया जाना, भुगतान का प्रमाणपत्र लेखांकित नही किया जाना, अपूर्ण जानकारी इत्यादि प्रकरण पाये गये। राज्य में महिलाओं को उपलब्ध कराये गये रोजगार का प्रतिशत 47 से 49 होने के कारण योजना के उद्देश्य ग्रामीण महिलाओं की योजना में भागीदारी को पूर्णतः प्राप्त नही किया जा सका। पुनः क्रियान्वयन तथा निर्णय लेने में महिलाओं की भागीदारी को प्रोत्साहित नही किया गया क्योंकि मेट तथा ग्राम रोजगार सहायकों के केवल 10 से 38 प्रतिशत पद महिलाओं द्वारा धारित की गई थी। कार्यो के अनियमित क्रियान्वयन के कारण अन्य योजनाओं का अभिसरण कर स्थाई परिसम्पत्ति के निर्माण करने की योजना के उद्देश्य प्राप्त नही किया जा सका।

अनुश्रवण तंत्र कमजोर था क्योंकि निर्धारित पंजियाँ का संधारण उचित रूप से नहीं किया गया। इसके अभाव में हितग्राहियों की प्रमाणिकता तथा 15 दिन के भीतर कार्य दिए गए थे यह स्थापित करना कठिन था। प्रत्येक परिवार को दिए गए वास्तविक रोजगार को भी सुनिश्चित नहीं किया गया। वहाँ अभिलेखों में काट-छाँट करके मजदूरी भुगतान तथा मजदूरी भुगतान में विलम्ब के प्रकरण थे। योजना के अंतर्गत किये गये निरीक्षण तथा अनुश्रवण से संबंधित अभिलेख संधारित नही थें तथा ऑनलाईन एम आई एस अपूर्ण था। वर्ष 2007-12 के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा नही की गयी।

2.2.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 (अधिनियम) किसी भी ग्रामीण परिवार जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक काम करनें को इच्छुक है, को एक वित्तीय वर्ष में 100 दिन का रोजगार की गारंटी देता है। राज्य सरकार द्वारा अधिनियम मार्च 2006 में अधिसूचित किया गया। योजना को अक्टूबर 2009 में महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी (मनरेगा) योजना के रूप में नामित किया गया। अधिनियम परिवार को स्थानीय ग्राम पंचायतों में स्वयं को पंजीकृत कराने तथा एक सादे कागज पर आवेदन के माध्यम से या मौखिक अनुरोध पर रोजगार पाने का अधिकार प्रदान करता है। मांग के 15 दिनों के भीतर रोजगार उपलब्ध कराया जाना आवश्यक था अन्यथा राज्य सरकार द्वारा एक निर्धारित दर पर बेरोजगारी भत्ता देय था।

मनरेगा योजना एक केन्द्र प्रवर्तित योजना है तथा भारत सरकार अकुशल मजदूरी तथा कार्यक्रम अधिकारियों और उनके सहायक कर्मचारियों के प्रशासनिक व्यय की सम्पूर्ण लागत वहन करती है। कुशल और अकुशल श्रमिकों के लिए मजदूरी और सामग्री की लागत भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा 75:25 के अनुपात में विभाजित किया जाना हैं। राज्य सरकार बेरोजगारी भत्ता एवं मनरेगा योजना के तहत् कार्य के क्रियान्वयन के अनुश्रवण के लिए गठित (फरवरी 2006) राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एस ई जी सी) के प्रशासनिक व्यय को वहन करती है।

राज्य में योजना को मार्च 2006 से 11 जिलों में, अप्रैल 2007 से, चार जिले में तथा अप्रैल 2008 से शेष तीन जिलों में लागू किया गया था। राज्य सरकार द्वारा राज्य स्तर पर आयुक्त, रोजगार गारंटी और जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी पी सी) को नामित किया गया है जो राज्य एवं जिला स्तर पर योजना के उचित क्रियान्वयन की देखरेख के लिए उत्तरदायी है।

2.2.2 संगठनात्मक संरचना

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छ.ग शासन तथा उसके सचिव को मनरेगा योजना के क्रियान्वयन हेतु क्रमशः नोडल विभाग और नोडल अधिकारी के रूप में नामित किया गया है। मनरेगा योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु राज्य, जिला और विकासखंड स्तर पर पृथक रोजगार गारंटी प्रकोष्ठ गठित किया गया है। विभिन्न स्तरों पर योजना के क्रियान्वयन अधिकारी के रूप में राज्य स्तर पर आयुक्त, रोजगार गारंटी, जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम समन्वयक एवं अतिरिक्त जिला कार्यक्रम समन्वयक के रूप में मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत एवं समर्पित कार्यक्रम अधिकारी को नियंत्रक अधिकारी के रूप में, ग्राम पंचायत स्तर पर सरपंच एवं सचिव, ग्राम पंचायत के सहायता के लिए प्रशासनिक सहायक शामिल है। योजना के तहत कार्यो को क्रियान्वित करने हेतु विकासखंड और ग्राम पंचायतों को मुख्य क्रियान्वयन एजेंसियाँ एवं राज्य सरकार के अन्य विभागों को जो योजनाओं के अधीन कार्य निष्पादित करते हैं अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों के रूप में नामित किया गया है। वर्ष 2011-12 में शिकायतों की जाँच और निराकरण करने के लिए लोकपाल (शिकायत) नियुक्त किया गया था।

अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा करने हेतु समस्त आवश्यक गतिविधियाँ की गई है सुनिश्चित करने हेतु आयुक्त, रोजगार गारंटी उत्तरदायी था। इसके अतिरिक्त अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार योजना के क्रियान्वयन पर राज्य सरकार को सलाह देने तथा योजना के अनुश्रवण और मूल्यांकन करने के लिए फरवरी 2006 में राज्य रोजगार गारंटी परिषद गठित की गई।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलित करना था किः

- अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु राज्य सरकार द्वारा संरचनात्मक तंत्र का उपयोग किया गया एवं पर्याप्त क्षमता निर्माण हेतु उपयुक्त कदम उठाये गए थे;
- कार्य की सम्भावित माँग का आंकलन हेतु विभिन्न स्तरों पर पंचवर्षीय और वार्षिक योजना तैयार करने तथा परियोजनाओं की सूची बनाने हेतु प्रक्रियाएँ पर्याप्त एवं प्रभावी थे;
- अधिनियम/दिशानिर्देश/नियम के प्रावधानों के अनुपालन में राज्य सरकार द्वारा निधियों को लेखांकित, उपयोग तथा जारी किया गया;
- वहाँ परिचालन दिशा निर्देशों के अनुपालन में परिवारों का पंजीकरण, जॉब कार्ड का आबंटन तथा रोजगार के आबंटन हेतु एक प्रभावी प्रक्रिया थी;
- अधिनियम तथा दिशा निर्देशों के अनुसार निर्दिष्ट मजदूरी दरों पर लक्षित ग्रामीण समुदाय को 100 दिन का वार्षिक रोजगार उपलब्ध् कराकर आजीविका सुरक्षा सुनिश्चित करने के प्राथमिक उद्देश्यों को प्रभावी रूप से प्राप्त किया गया तथा माँग किए जाने पर रोजगार देने में विफलता के लिए बेरोजगारी भत्ता का भुगतान किया गया था।
- मनरेगा योजना के कार्यो को उचित रूप में योजनाबद्ध किया गया था तथा मितव्ययी, प्रभावी एवं कुशलता पूर्वक समयबद्ध तरीके से तथा अधिनियम एवं दिशानिर्देशों के अनुपालन में क्रियान्वित किया गया तथा स्थाई परिसम्पत्तियों का निर्माण, रख-रखाव एवं उचित लेखांकन किया गया।
- अधिनियम और दिशा निर्देशों के अनुसार ग्रामीण महिलाओं को सशक्त बनाने के सहायक उद्देश्य को प्राप्त किया गया।
- परिकल्पना अनुसार मनरेगा योजना को अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम के साथ अभिसरण जैसा प्रावधानित था को प्रभावी रूप से ग्रामीण समुदाय के लिए लक्षित स्थायी अजीविका सुनिश्चित करने और समग्र ग्रामीण अर्थव्यवस्था के सुधार के लक्ष्य को प्राप्त किया गया।
- विभिन्न स्तरों पर वांछित अभिलेखों तथा आँकड़ो का संधारण किया गया तथा मनरेगा योजना के आँकड़े पूर्णतः स्वचालित तथा विश्वासनीय एवं समय पर एम आई एस किया गया।
- अधिनियम के क्रियान्वयन के लिए विभिन्न चरणों में सभी हितग्राहियों को सम्मिलत करके अनुश्रवण, मूल्यांकन और आई ई सी में पारदर्शिता बनाए रखा गया था।
- वहाँ मनरेगा योजना के प्रभाव के आंकलन हेतु एक प्रभावी तंत्र था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मापदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्त्रोतों से लिए गए:

- मनरेगा 2005 एवं उसके अधीन भारत सरकार एवं राज्य शासन द्वारा समय समय पर जारी किये गये अधिसूचनाएँ ।
- भारत सरकार, ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी किये परिपत्र एवं अभिलेख तथा आंतरिक अनुश्रवण हेतु राज्य शासन द्वारा जारी किये गये आदेश/निर्देश।
- मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देश।
- मनरेगा योजना निधि नियम 2006, मनरेगा योजना वित्तीय नियम 2009 एवं मनरेगा योजना की लेखापरीक्षा नियम, 2011।
- मनरेगा योजना दृष्टिकोण, रणनीति तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी कार्य योजना (2010-11)।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि को शामिल करते हुए लेखापरीक्षा अप्रैल 2012 से जून 2012 के मध्य की गई। मार्च 2012 तक योजना की क्रियान्वयन की समीक्षा के लिए हमने आयुक्त, रोजगार गारंटी और 18 जिलों में से छः[4] जिले, 14[5] विकासखंड एवं 140 ग्राम पंचायतों **(परिशिष्ट 2.2.1)** का चयन किया गया। हमारे द्वारा अपनाई गई पद्धति में सभी स्तरो पर अभिलेखों की जाँच, हितग्राही सर्वेक्षण, ग्राम पंचायत स्तर पर सामाजिक अंकेक्षण में उपस्थित होना और ग्राम पंचायत द्वारा किए गए कार्यो का भौतिक सत्यापन सम्मिलित किया गया था। इसके अतिरिक्त, 10[6] अन्य क्रियान्वयन ऐजेंसियों द्वारा चयनित जिलों में क्रियान्वित कार्यो की भी नमूना जांच की गयी। राज्य शासन के अधिकारियों के साथ प्रवेश एवं निर्गम बैठके क्रमशः 29 मार्च 2012 एवं 16 अगस्त 2012 में की गई। सरकार तथा मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत/ जिला पंचायत से प्राप्त अभिमतों को उपयुक्त रूप से समावेशित किया गया।

2.2.6 संगठनात्मक संरचना और क्षमता निर्माण

2.2.6.1 मनरेगा योजना के सूचारू क्रियान्वयन के लिए राज्य द्वारा विभिन्न स्तरों पर कर्मचारियों की अपेक्षित संख्या में नियुक्ति /पदस्थापना किया जाना था।

---

4 बस्तर, दुर्ग, जशपुर, कांकेर, कोरिया और महासमुंद

5 बस्तर जिला - बकावंड, बस्तर और माकडी, दुर्ग जिला - बालोद, दुर्ग और साजा, जशपुर जिला - कांसाबेल और पत्थलगॉव, कांकेर जिला - चारामा और नरहरपुर, कोरिया जिला - बैकुण्ठपुर और मनेन्द्रगढ तथा महासमुंद जिला - बसना और पिथौरा

6 जल संसाधन विभाग, वन, मिनी वाटर शेड, कृषि, सहायक भूमि संरक्षण अधिकारी, ग्रामीण यांत्रिकी सेवायें, उद्यानिकी, लोक निर्माण विभाग, मतस्य और रेशम पालन

अट्ठारह जिलों तथा विभिन्न जनपदों में विभिन्न संवर्गो में स्वीकृत पद , कार्यरत पद तथा रिक्तियों की स्थिति **तालिका 1** में दर्शाया गया है।

तालिका 1: मई 2012 की स्थिति में स्वीकृत पद और कार्यरत कर्मचारियों का विवरण

जिला स्तर पर

जिला एवं जनपद पंचायत स्तर पर स्वीकृत पद के विरूद्ध, सभी संवर्गों में कर्मचारियों की कमी थी।

स. क्रं.	पद	स्वीकृत	कार्यरत	रिक्त	रिक्तियों का प्रतिशत
1	सहायक परियोजना अधिकारी	18	12	6	33
2	सहायक ग्रेड 2	72	32	40	56
3	समन्वयक (शिकायत)	18	0	18	100
4	सहायक (शिकायत)	18	0	18	100
5	समन्वयक (सामाजिक अंकेक्षण)	18	0	18	100
6	सहायक (सामाजिक अंकेक्षण)	36	0	36	100
7	समन्वयक (तकनीकी)	18	0	18	100
8	समन्वयक (वित्त)	18	0	18	100
9	तकनीकी सहायक	54	5	49	91
10	कम्पयूटर प्रोग्रामर	18	0	18	100
11	सहायक प्रोग्रामर	18	6	12	67
12	डाटा एंट्री आपरेटर	54	23	31	57
13	सहायक लेखा अधिकारी	18	2	16	89
14	लेखापाल	72	30	42	58
15	समन्वयक (प्रशिक्षण)	18	0	18	100
16	सहायक जनसम्पर्क अधिकारी	18	14	4	22
17	पर्यवेक्षक	36	0	36	100
18	भृत्य	36	17	19	53
	योग	**558**	**141**	**411**	**74**

जनपद स्तर पर

स. क्रं.	पद	स्वीकृत	कार्यरत	रिक्त	रिक्तियों का प्रतिशत
1	कार्यक्रम अधिकारी	146	126	20	14
2	सहायक ग्रेड 3	584	299	285	49
3	समन्वयक (सामाजिक अंकेक्षण)	146	8	138	95
4	सहायक (सामाजिक अंकेक्षण)	292	11	281	96
5	समन्वयक (तकनीकी)	146	23	123	84
6	तकनीकी सहायक	1168	702	466	40
7	सहायक प्रोग्रामर	146	72	74	51
8	डाटा एंट्री आपरेटर	438	277	161	37
9	लेखापाल	584	386	198	34
10	भृत्य	292	197	95	33
	योग	**3942**	**2101**	**1841**	**47**

(स्त्रोतः आयुक्त, रोजगार गारंटी द्वारा प्रस्तुत जानकारी के अनुसार)

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि कर्मचारियों की कमी सभी संवर्गो में थी। तकनीकी मूल्यांकन में विलम्ब का एक मुख्य कारण तकनीकी संवर्ग में रिक्तियाँ थी फलस्वरूप हितग्राहियों को मजदूरी के भुगतान मे विलंब हुआ। आगे, जिला स्तर पर 18 में से नौ संवर्गो में शत प्रतिशत की कमी थी। जिससे योजना का प्रभावी अनुश्रवण तथा क्रियान्वयन प्रभावित हुआ।

सभी संवर्गो मे कर्मचारियों की कमी के कारण कार्यो की तकनीकी मूल्यांकन और तदानुसार हितग्राहियों को मजदुरी भुगतान में विलंब हुआ

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि मनरेगा योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार कोई स्थायी पद सृजित नही किया जा सकता तथा भारत सरकार इसके अधीन किसी भी स्थाई पदों का दायित्व नही लेगी। । तदनुसार जिला और विकासखंड स्तर पर मनरेगा योजना के तहत कार्य करने वाले सभी कर्मचारी संविदा पर हैं तथा लगातार स्थायी रोजगार पाने के लिए दूसरे विभाग में चले जाते है। इसलिए विभिन्न पदों में रिक्तियाँ है। सिविल इंजीनियरिंग डिग्री/डिप्लोमा वाले तकनीकी सहायकों की अत्याधिक कमी है। इसलिए दूसरे शाखा के इंजीनियर और एम एस सी/ बी एस सी डिग्रीधारियों को भी तकनीकी सहायक के रूप में नियुक्त किया गया है। समन्वयक (शिकायत) और सहायक (शिकायत) के संवर्ग में रिक्तियों के संबंध में उन्होनें कहा कि लोकपाल को शिकायतों और हितग्राहियों की शिकायतों के समय पर निराकरण के लिए नियुक्ति किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त, शिकायतें दर्ज करने के लिए एक हेल्पलाइन और एक वेबसाइट भी स्थापित किया गया है।

अतिरिक्त मुख्य सचिव का उत्तर पुष्टि करता है कि मनरेगा योजना के अधीन विभिन्न संवर्गों में भारी रिक्तियों के कारण एक प्रभावी संरचनात्मक तंत्र तथा अनुश्रवण प्रणाली की स्थापना नहीं की जा सकी।

2.2.6.2 क्षमता निर्माण

योजना के प्रभावी और दक्षतापूर्वक क्रियान्वयन के लिए सभी स्तरों पर कर्मचारियों को आवश्यक प्रशिक्षण दिया जाना अनिवार्य है।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि विभाग द्वारा ग्रामीण विकास प्रशिक्षण संस्थान के माध्यम से जनसम्पर्क अधिकारियों कार्यक्रम अधिकारियों, सहायक कार्यक्रम अधिकारियों, ग्राम रोजगार सहायकों, सचिव, ग्राम पंचायत, तकनीकी सहायकों, लेखापालों इत्यादि को मिलाकर 33,307 कर्मचारियों को मनरेगा से संबंधित विभिन्न विषयों, एम आई एस, सामाजिक अंकेक्षण, डाकघर से भुगतान, कर्त्तव्यों और जिम्मेदारियों आदि का प्रशिक्षण दिया गया था।

नमूना जांच किये गये जिलों में हमने पाया कि वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान यद्यपि 16,767 कर्मचारियों को विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिए मनोनित किया गया था परन्तु केवल 15,751 कर्मचारी प्रशिक्षित किया गया।

2.2.6.3 ग्राम रोजगार सहायक की अनियमित निरंतरता

आयुक्त, रोजगार गारंटी द्वारा जारी निर्देश (दिसम्बर 2007) के अनुसार ग्राम रोजगार सहायक की नियुक्ति एक वर्ष (जनवरी से दिसम्बर) तक के लिए किया जाना चाहिए और आगामी वर्षो के लिए ग्राम रोजगार सहायक की नियुक्ति के लिए रोस्टर बनाया जाना चाहिए।

ग्राम रोजगार सहायक की नियुक्ति वार्षिक तौर पर नहीं की गई तथा रोस्टर संधारित नहीं किया गया था

अभिलेखों की जांच में हमने पाया कि यद्यपि ग्राम रोजगार सहायक की नियुक्ति नमूना जाँच किये गये 140 ग्राम पंचायतों में वर्ष 2007-08 से 2011-12 में की गई थी, पर वे एक वर्ष की निर्धारित अवधि के स्थान पर एक से पाँच वर्ष तक उस पद पर रहे। दिशा निर्देश के अनुसार सभी विकासखण्ड स्तर पर ग्राम रोजगार सहायक की नियुक्ति हेतु रोस्टर का संधारण नही किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त् मुख्य सचिव प्रकरण की जांच करने के लिए सहमत हुए।

2.2.6.4 सामग्री घटक के अंतर्गत मेट को भुगतान नही किया गया

छत्तीसगढ शासन (पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग) द्वारा जारी निर्देश (सितम्बर 2007) के अनुसार मस्टर रोल बनाने तथा किए गये कार्यो की माप हेतु कम से कम 50 हितग्राहियों पर एक मेट (न्यूनतम 10 वीं पास अर्हता) की नियुक्ति की जानी चाहिए। आगे, प्रत्येक ग्राम पंचायत में वार्षिक आधार पर ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित मेट का पैनल बनाना चाहिए तथा मेट की नियुक्ति रोटेशन आधार पर किया जाना चाहिए। निर्देशानुसार मेट के भुगतान को सामग्री घटक में भारित किया जायेगा।

छः चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना जाँच मे पाया गया कि ग्राम पंचायतों में मेट की नियुक्ति हेतु मेट का पैनल तथा रोस्टर नहीं बनाया गया था तथा उन मेट को एक से अधिक वर्ष के लिए प्रावधानों के विपरीत लगातार रखा गया। आगे हमने पाया कि मेट को भुगतान मस्टर रोल के माध्यम से जारी की गई थी तथा सामग्री घटक के स्थान पर अकुशल श्रमिक (मजदूरी) में भारित किया गया था।

निर्गम बैठक (अगस्त, 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि प्रावधानों की कठोरता से पालन करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी किये जायेगें।

2.2.7 योजना

योजना के दिशानिर्देशों की कंडिका 4.4.1 के अनुसार पंचायतें जिला, मध्यवर्ती तथा ग्राम स्तर पर योजना बनाने हेतु प्रमुख प्राधिकरण है। मनरेगा अधिनियम की धारा 13-16 के तहत योजना की प्रक्रिया, मनरेगा के अधीन ग्राम सभा को किए जाने वाले कार्यो की अनुशंसायें करने का प्राधिकार देता है। ग्राम पंचायत को चाहिये कि ग्राम सभा की अनुशंसाओं के आधार पर परियोजनाओं की सूची को सम्मिलित कर एक विकास योजना तैयार करे। ग्राम पंचायत द्वारा प्राथमिकता दर्शाते हुये विकास योजना कार्यक्रम अधिकारी को प्रत्येक वर्ष 15 अक्टूबर तक प्रस्तुत किया जायेगा। कार्यक्रम अधिकारी इस योजना को विकासखंड स्तर की योजना में संकलित कर जिला कार्यक्रम समन्वयक को 30 नवम्बर तक अग्रेषित करेगा। जिला कार्यक्रम समन्वयक परियोजनाओं की सूची एवं श्रम बजट को 31 दिसम्बर तक अनुमोदित करेगा।

आगे छत्तीसगढ ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की कंडिका 4.2 के अनुसार अग्रिम रूप से योजना की सुविधा देने तथा जिला हेतु परिपेक्ष्य विकास प्रदाय करने एक जिला पंचचर्षीय योजना तैयार करेगा।

अभिलेखों की जाँच में निम्नानुसार पाया गयाः

2.2.7.1 जिला पंचवर्षीय योजना तैयार नहीं किया जाना

अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने पाया कि दुर्ग जिले को छोड़कर जाँच किये गये जिलों ने मनरेगा योजना अंतर्गत कार्यो हेतु पृथक से जिला पंचवर्षीय योजना तैयार नहीं किया गया। दुर्ग जिले में राष्ट्रीय काम के बदले अनाज योजना हेतु तैयार परिपेक्ष्य योजना का उपयोग महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के क्रियान्वयन हेतु किया।

जिला पंचवर्षीय योजना तैयार करने हेतु निधि का उपयोग नही किया गया तथा मनरेगा खाते में हस्तान्तरित किया गया

हमने यह भी पाया कि वर्ष 2007-08 में जिला परिपेक्ष्य योजना तैयार करने हेतु दुर्ग जिलो को केन्द्र सरकार द्वारा राशि ₹ 50 लाख प्राप्त हुई थी। इस राशि का उपयोग जिला पंचवर्षीय योजना तैयार करने में नहीं किया गया तथा राशि ₹ 2.17 लाख के व्यय के समायोजन पश्चात राशि ₹ 47.83 लाख का हस्तांतरण मनरेगा खाते में किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि प्रारंभ में वर्ष 2005-10 के लिए काम के बदले अनाज योजना के अन्तर्गत तैयार जिला पंचवर्षीय योजना का उपयोग मनरेगा योजना में किया गया था तथा सभी जिला कार्यक्रम समन्वयको को वर्ष 2011-15 के लिए जिला पंचवर्षीय योजना तैयार करने के निर्देश जारी किये जायेंगे। उन्होने आगे बताया कि जिला कार्यक्रम समन्वयक, दुर्ग के पास बकाया राशि वर्ष 2011-15 के जिला पंचवर्षीय योजना तैयार करने में उपयोग किया जायेगा।

2.2.7.2 वार्षिक योजना

मनरेगा योजना की प्रचालन दिशा निर्देशों की कंडिका 3.3.1 के अनुसार वार्षिक योजना एक कार्य योजना है जो किसी एक वर्ष के दौरान किए जाने वाले कार्यो की पहचान करता है।

हमने देखा कि चयनित जिलों के सभी विकासखण्डों में वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि में वार्षिक योजना तैयार की गई थी तथापि वार्षिक योजनाएँ / परियोजना की सूची ग्राम पंचायतों द्वारा तैयार नहीं कराये जा रहे थे। आगे, योजना के विभागों को स्वीकृत/क्रियान्वित कार्य दिशानिर्देशों में दिए प्रावधान अनुसार ग्राम सभा द्वारा चयनित/ अनुशंसित नही थे, परन्तु जिला कार्यक्रम समन्वयक / जिला पंचायत द्वारा सीधे आबंटित किये गये जिसकी चर्चा कंडिका 2.2.11.6 में की गई है।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति पर सहमति दर्शायी तथा कहा कि महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के द्वितीय चरण में अन्य विभागों की भूमिका कम की जाएगी और इस समस्या को हल किया जाएगा।

2.2.7.3 श्रम बजट आकलन और रोजगार उपलब्ध कराने में विसंगतियाँ

श्रम बजट आगामी वर्ष के दौरान उपलब्ध कराये जाने वाले रोजगार के मानव दिवस के लक्ष्य को दर्शाता है। मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 7.3 अनुसार भारत सरकार के अनुमोदन हेतु जिला पंचायत द्वारा श्रम बजट तैयार किया जाना था तथा तदानुसार भारत सरकार द्वारा बजट जारी किया जाता है।

वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान वास्तविक सृजित मानव दिवस की प्रतिशतता में कमी हुई

हमने पाया कि वर्ष 2008-09 से 2011-12 की अवधि में राज्य के श्रम बजट दोलन प्रवृति दर्शायी किन्तु वास्तव में सृजित मानव दिवस का प्रतिशत इस अवधि के दौरान **तालिका 2** मे दर्शाये अनुसार कम रहा।

तालिका: 2 श्रम बजट का आंकलन और वास्तविक रोजगार का सृजन

वर्ष	श्रम बजट आकलन के अनुसार उपलब्ध कराये जाने वाले मानव दिवस	वास्तव में सृजित मानव दिवस की संख्या	अन्तर
2008-09	25,64,316	22,70,415 (89%)	2,93,901
2009-10	23,76,476	20,25,845 (85%)	3,50,631
2010-11	29,79,215	24,85,581 (83%)	4,93,634
2011-12	41,71,436	26,57,441(64%)	15,13,995

(स्त्रोतः विभाग द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

जिला पंचायत, बस्तर, दुर्ग और जशपुर के श्रम बजट और मासिक प्रगति प्रतिवेदनों की आगामी जाँच में हमने देखा कि आंकलन और उपलब्ध कराये गये वास्तविक मानव दिवस लेखापरीक्षा के दौरान समावेशित अवधि में नीचे दर्शाये अनुसार घटते क्रम में थी ।

तालिका 3: तीन चयनित जिलों में श्रम बजट का आंकलन तथा वास्तविक रूप से उपलब्ध कराया गया रोजगार

(मानव दिवस करोड़ में)

वर्ष	श्रम बजट के अनुसार प्राकल्लित मानव दिवस	एम पी आर के अनुसार उपलब्ध कराये गये मानव दिवस	कमी का प्रतिशत
बस्तर			
2007-08	1.85	0.99	46
2008-09	1.05	0.66	37
2009-10	0.76	0.36	53
2010-11	0.71	0.34	52
दुर्ग			
2008-09	1.74	0.58	67
2009-10	1.54	0.88	42
2010-11	1.41	1.10	21
2011-12	1.32	1.20	9
जशपुर			
2008-09	0.83	0.56	33
2009-10	0.82	0.48	41
2010-11	0.60	0.57	5

(स्त्रोतः बस्तर, दुर्ग और जशपुर जिलो के श्रम बजट के अनुसार)

प्राक्कलित मानव दिवस की तुलना में वास्तविक रूप से उपलब्ध कराये गये रोजगार में कमी यह दर्शाता है कि जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा उचित आंकलन के बिन बजट तैयार किया गया

तालिका से स्पष्ट है कि प्राक्कलित मानव दिवस की तुलना में वास्तविक रूप से उपलब्ध कराये गये रोजगार का प्रतिशत पॉच से 67 प्रतिशत तक कम था जो दर्शाता है कि जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा उचित आंकलन के बिना बजट तैयार किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि यह माँग आधारित योजना है तथा मांग की कमी होने के कारण हर समय लक्ष्य प्राप्त नही किया जा सकता।

2.2.8 वित्तीय प्रबंधन

भारत सरकार मनरेगा योजना के क्रियान्वयन हेतु आयुक्त, रोजगार गारंटी को निधि जारी करता है। राज्य सरकार भी अपनी अंश आयुक्त, रोजगार गारंटी को हस्तांतरित करती है जिसे जिलों को जारी किया जाता है। मनरेगा योजना के अन्तर्गत निधि हेतु राज्य, जिला, विकासखण्ड तथा ग्राम पंचायत स्तर पर पृथक बैंक खाता खोले गये हैं। मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 7.2.7 तथा 7.4.1 के अनुसार जिला कार्यक्रम समन्वयक, कार्यक्रम अधिकारी तथा ग्राम पंचायत के सचिव क्रमशः मुख्य कार्यपालन अधिकारियों, जिला पंचायत/ जनपद पंचायत तथा ग्राम पंचायत के सरपंच के साथ संयुक्त खातेदार हैं। निधियाँ को उत्तरोतर रूप से नीचे स्तरों के बैंक खातों में हस्तातंरित किया जाता है।

2.2.8.1 वित्तीय निष्पादन

राज्य द्वारा अप्रैल 2007 से मार्च 2012 के दौरान योजना पर कुल उपलब्ध निधियों ₹ 9834.32 करोड़ के विरूद्ध कुल ₹ 7839.06 करोड़ (80 प्रतिशत) व्यय किया गया । राज्य तथा नमूना जाँच किये गये जिलों का वित्तीय निष्पादन नीचे दिया गया है:

तालिका 4 : राज्य के वित्तीय निष्पादन को दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(राशि करोड़ ₹ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ			कुल उपलब्ध निधि	व्यय	बकाया निधि	कुल उपलब्ध निधि से व्यय का प्रतिशत	कुल निधि से बकाया का प्रतिशत
		केन्द्रीय	राज्य	अन्य					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2007-08	208.37	1161.85	136.16	11.18	1517.56	1401.83	115.73	92.37	7.63
2008-09	143.00	1642.17	182.69	5.73	1973.59	1434.48	539.11	72.68	27.32
2009-10	666.85	847.21	93.91	9.14	1617.11	1322.67	294.45	81.79	18.21
2010-11	334.16	1697.27	183.68	17.99	2233.10	1633.98	599.11	73.17	26.83
2011-12	658.57	1638.56	178.70	17.13	2492.96	2046.10	446.86	82.08	17.92
योग		**6987.06**	**775.14**	**61.17**	**9834.32**	**7839.06**			

(स्त्रोतः राज्य के एम पी आर के अनुसार)

तालिका 5 : छः नमूना जाँच किये गये जिलों की वित्तीय निष्पादन को दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(राशि करोड़ ₹ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ	उपलब्ध राशि	व्यय	अंतशेष	उपयोग नही की गई निधि का प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7
2007-08	57.04	343.45	400.49	364.11	36.37	9.08
2008-09	42.68	499.44	542.12	391.48	150.64	27.79
2009-10	152.10	302.88	454.98	407.83	47.15	10.36
2010-11	57.04	688.56	745.60	513.96	231.64	31.06
2011-12	226.92	476.22	703.14	556.78	146.36	20.81
योग		**2310.55**	**2846.34**	**2234.17**		

(स्त्रोतः नमूना जाँच जिलों के मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार)

राज्य और नमुना जाँच किये गये जिलों में उपयोग नहीं की गई निधि का प्रतिशत क्रमशः 8 से 27 तथा 9 से 31 के मध्य रहा

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि राज्य तथा नमूना जाँच किये गये जिलों में उपयोग नहीं की गई निधि का प्रतिशत क्रमशः 8 से 27 तथा 9 से 31 के मध्य रहा।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि भारत सरकार से निधियों की प्राप्ति में विलम्ब के कारण निधियाँ शेष रही।

2.2.8.2 हितग्राहियों को भुगतान हेतु राशि ₹ 69.90 करोड़ का धनादेश बैंक/डाकघर में जमा करने के स्थान पर अनियमित रूप से सरपंचो के पक्ष में जारी किया जाना

छत्तीसगढ शासन, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जॉब कार्ड धारियों के पक्ष में बैंक /डाकघर में खाता खोलने तथा हितग्राहियों के खाता में भुगतान की प्रक्रिया हेतु दिशानिर्देश जारी (30 जनवरी,17 मार्च तथा 2 मई 2009) किए गये । दिशानिर्देश के अनुसार जनपद पंचायतों के कार्यक्रम अधिकारी द्वारा विकासखण्ड स्तर में प्राप्त मस्टर रोल के आधार पर कुल देय मजदूरी राशि की गणना हेतु मजदूरी पर्ची/सूची तैयार किया जायेगा। कार्यक्रम अधिकारी द्वारा मजदूरी पर्ची/सूची के साथ कुल राशि के बराबर का धनादेश संबंधित बैंक /डाकघर को जारी करेगा। तदनुसार बैंक/डाकघर संबंधित हितग्राहियों के खाते में मजदूरी की राशि जमा करेगा।

शासन द्वारा जारी निर्देशों के विपरीत मजदूरी भुगतान हेतु राशि 69.90 करोड़ के धनादेश सरपंचो को जारी किये गये

कांकेर जिले के जनपद पंचायत, नरहरपुर तथा बस्तर जिले के जनपद पंचायत, बस्तर, माकड़ी एवं बाकावंड के अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि यद्यपि बैंक/डाकघर में जॉब कार्ड धारियो के नाम से खाते खोले गये थे तथा मजदूरी पर्ची/सुची बनायी गयी थी तथापि कार्यक्रम अधिकारियों द्वारा वर्ष 2009-12 के दौरान हितग्राहियों के मजदूरी के भुगतान हेतु राशि ₹ 69.90 करोड़ के धनादेश (नरहरपुर में ₹ 35.49 करोड़, माकड़ी में ₹ 11.59 करोड़, बस्तर मे ₹ 11.26 करोड़ तथा बकावण्ड में ₹ 11.56 करोड़) उपरोक्त निर्देर्शो के विपरीत सरपंचों के पक्ष में जारी किये गये।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि पहले ही निर्देश दिये जा चुके है तथा तदानुसार कार्यक्रम अधिकारियों/मुख्य कार्यपालन अधिकारियों द्वारा पूरे राज्य में धनादेश सीधे बैंक/डाकघर को जारी किए जा रहे हैं। तथापि इस प्रकरण में पुनः निर्देश जारी किये जायेंगे।

2.2.8.3 राज्यांश जारी करने में विलम्ब

मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देश की कंडिका 7.3.11 में प्रावधान है कि राज्यांश को केन्द्रांश जारी करने के तिथि के 15 दिवस के भीतर जारी किया जायेगा।

राज्यांश 5 से 139 दिन के बिलम्ब से जारी किया गया

छः चयनित जिलों के अभिलेखों की जाँच में पाया कि वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान **परिशिष्ट 2.2.2** में दर्शाए अनुसार राज्यांश को 5 से 139 दिन के विलम्ब से जारी किया गया।

हमने पुनः देखा कि राज्यांश राशि ₹ 19.46 करोड़ (₹ 12.13 करोड़ एवं ₹ 7.33 करोड़) जिला कार्यक्रम समन्वयक, बस्तर, दुर्ग, जशपुर तथा महासमुन्द को वित्तीय वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के अन्त में बजट प्रावधानों को व्यपगत होने से बचाने के लिए जारी किया गया।

2.2.8.4 वित्तीय अभिलेखों के आकड़ों में विसंगतियाँ

रोकड़ बही किसी भी योजना के अंतर्गत प्राप्त समस्त निधियों की प्राप्तियों तथा व्यय का प्रमुख अभिलेख होता है। उपयोगिता प्रमाण पत्र कार्यो के कियान्वयन तथा उसपर किये गये व्यय के आधार पर तैयार किये जाते है। मासिक प्रगति प्रतिवेदनों को प्रत्येक माह के अन्त में वास्तविक वित्तीय स्थिति को दर्शाने के लिए बनाया जाता है तथा चार्टर्ड एकाउन्टेंट (सी ए) प्रतिवेदन रोकड़ बही, प्रमाणको इत्यादि के आधार पर बनाया जाता है। लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार रोकडबही, मासिक प्रगति प्रतिवेदन, सी.ए. प्रतिवेदन तथा जारी उपयोगिता प्रमाण पत्र में मिलान होना चाहिए। पुनः मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 7.5 में प्रावधानित है कि सभी प्राप्तियों तथा व्यय का उचित लेखांकन किया जाना चाहिए।

राज्य साथ ही साथ नमूना जाँच किये गये जिलों के अभिलेखों की जाँच में हमने निम्नलिखित विसंगतयाँ पायाः

2.2.8.4.1 मासिक प्रगति प्रतिवेदनों के प्रारंभिक तथा अंत शेष के आंकड़ो में मिलान नहीं होना

मनरेगा योजना के परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 9.3.2 के अनुसार जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा मासिक तथा वार्षिक प्रतिवेदन तैयार किया जायेगा जिसे भारत सरकार एवं आयुक्त, रोजगार गारंटी को प्रेषित किया जायेगा ।

वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान मासिक प्रगति प्रतिवेदन में दर्शाए अंतशेष तथा प्रारंभिक शेष से मिलान नही हुआ

मासिक प्रगति प्रतिवेदनों की जाँच के दौरान हमने देखा कि **तालिका 6** में दर्शाये अनुसार वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अन्तशेष तथा प्रारंभिक शेष मिलान नहीं हो रहा था।

तालिका 6 : राज्य के मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अन्त शेष तथा प्रारंभिक शेष में अंतर को दर्शाने वाली तालिका

(राशि करोड़ ₹ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ			कुल निधि	कुल व्यय	अंत शेष	अन्तर (प्रा.शे.-अं.शे.)
		केन्द्रांश	राज्यांश	विविध				
2006-07	57.77	702.70	77.70	2.87	841.04	668.82	172.23	—
2007-08	208.37	1161.85	182.69	11.18	1517.56	1401.83	115.73	36.15
2008-09	143.00	1642.17	93.91	5.73	1973.59	1434.48	539.11	27.27
2009-10	666.85	847.21	183.68	9.14	1617.11	1322.67	294.45	127.74
2010-11	334.16	1697.27	178.70	17.99	2233.10	1633.98	599.11	39.71
2011-12	658.57	1638.56	136.16	17.13	2492.96	2046.10	446.86	59.46

(स्त्रोतः मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार)

इन विसंगतियाँ से स्पष्ट होता है कि आंकड़ो का पुनर्मिलान नही हुआ था ।

2.2.8.4.2 रोकड़ बही तथा मासिक प्रगति प्रतिवेदन के प्रारंभिक तथा अंत शेषों में विसंगतियाँ

लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार मासिक प्रगति प्रतिवेदन (एम पी आर) में दर्शाये गये प्रारंभिक तथा अंत शेष, प्राप्तियाँ, भुगतान, आय, व्यय इत्यादि रोकड़ बही साथ ही साथ सी ए प्रतिवेदनों से समर्थित होना चाहिए। पुनः गत वर्ष की अंत शेष चालु वर्ष का प्रारंभिक शेष होना चाहिए।

कार्यक्रम अधिकारी, जनपद पंचायत, पत्थलगाँव, जिला जशपुर के वर्ष 2007-08 से 2011-12 के अवधि के एम पी आर के जांच में प्रकट हुआ कि **तालिका 7** में दर्शाये अनुसार गतवर्ष के अंतशेष को बाद के वर्षो में प्रारंभिक शेष के रूप में नहीं लिया गया था।

तालिका 7: मासिक प्रगति प्रतिवेदनों का अंतशेष तथा प्रारंभिक शेष दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(राशि करोड़ ₹ में)

स. क्र	वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ	योग	व्यय	वास्तविक अंतशेष
1	2006-07	0.04	11.24	11.28	8.28	3.00
2	2007-08	3.07	3.74	6.81	6.70	0.11
3	2008-09	0.11	6.57	6.68	5.52	1.16
4	2009-10	1.80	3.70	5.50	5.48	0.02
5	2010-11	0.01	12.56	12.57	12.38	0.19
6	2011-12	0.19	15.05	15.24	15.21	0.03

(स्त्रोतः मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार)

अंत शेष के सही आंकड़े जिसे लिया जाना चाहिए था उसे **तालिका 8** में दर्शाया गया है।

तालिका 8: अंतशेष के वास्तविक आकड़े जिसे प्रारंभिक शेष के रूप में लिया जाना था को दर्शाने वाला विवरण प्रत्रक

(राशि करोड़ ₹ में)

स. क्र.	वर्ष	प्रारम्भिक शेष	प्राप्ति	योग	व्यय	अंतशेष
1	2006-07	0.04	11.24	11.28	8.28	3.00
2	2007-08	3.00	3.74	6.74	6.70	0.04
3	2008-09	0.04	6.57	6.61	5.52	1.09
4	2009-10	1.09	3.70	4.79	5.48	(-) 0.69
5	2010-11	(-) 0.69	12.57	11.87	12.38	(-) 0.51
6	2011-12	(-)0.51	15.05	14.54	15.21	(-) 0.67

(स्रोतः जनपद पंचायत, पत्थलगांव का रोकड़ बही और एम पी आर)

आगे, **तालिका 9** में दर्शाये अनुसार एम पी आर के प्रारंभिक शेष और अन्तशेष के आँकड़े उस अवधि के रोकड़ बही के आंकडों का मिलान नहीं हो रहा था।

तालिका 9: मासिक प्रगति प्रतिवेदन और रोकड़ बही के आँकडों में असमानता को दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(राशि करोड़ ₹ में)

स. क्र.	वर्ष	प्रारंभिक शेष			अंतशेष		
		रोकड़ बही	एम पी आर	अंतर	रोकड़ बही	एम पी आर	अंतर
1	2007-08	3.09	3.07	0.02	0.11	0.11	0.00
2	2008-09	0.11	0.11	निरंक	1.80	1.16	0.64
3	2009-10	1.80	1.80	निरंक	0.21	0.02	0.19
4	2010-11	0.21	0.01	0.20	0.19	0.19	0.00
5	2011-12	0.19	0.19	निरंक	0.04	0.04	0.00

(स्रोतः जनपद पंचायत, पत्थलगांव का रोकड़ बही और एम पी आर)

प्रारम्भिक शेष के आकड़ो में अंतर ₹ 2 लाख से ₹ 20 लाख और अंतशेष के आकड़ो में अंतर ₹ 19 लाख से ₹ 64 लाख तक था।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि चार्टर्ड एकाउन्टेंट को आंकड़ो के पुनर्मिलान हेतु निर्देश जारी किये जायेंगे। आगे यह भी बताया कि सी ए के प्रतिवेदन में दर्शित आंकड़े सही है क्योंकि यह जारी किये गये एवं भुनाये गये धनादेशों का विस्तृत विवरण दर्शाता है।

उत्तर से स्पष्ट है कि मूल अभिलेखों में प्रदर्शित आंकड़ों का पुनर्मिलान नही किया गया।

2.2.8.5 प्रशासकीय मद के अंतर्गत अधिक व्यय

राज्य शासन द्वारा जारी निर्देश (25 फरवरी 2008) के अनुसार प्रशासकीय व्यय का अनुमत्य प्रतिशत क्रमशः ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत स्तर पर वर्ष के दौरान कुल व्यय का 0.5, 2 और 1.5 प्रतिशत था।

जनपद पंचायत, बस्तर और बकावण्ड के अभिलेखों की जांच में हमने पाया कि प्रशासकीय व्यय का प्रतिशत **तालिका 10** में दर्शाये अनुसार निर्धारित सीमा से अधिक था ।

तालिका 10: निर्धारित सीमा से अधिक किए गए प्रशासकीय व्यय का विस्तृत विवरण

(राशि करोड़ ₹ में)

वर्ष	कुल व्यय	प्रशासकीय व्यय	अनुमत्य व्यय 2.5 प्रतिशत (ग्राम पंचायत और जनपद पंचायत)	अधिक व्यय	अधिक व्यय का प्रतिशत
1	2	3	4	5	6
बस्तर					
2008-09	2.54	0.22	0.06	0.16	266.67
2009-10	2.95	0.28	0.07	0.21	300.00
योग	5.49	0.50	0.13	0.37	
बकावंड					
2008-09	2.50	0.27	0.06	0.21	350.00
2009-10	2.59	0.19	0.06	0.13	216.67
2010-11	3.62	0.21	0.09	0.12	133.33
2011-12	6.02	0.29	0.15	0.14	93.33
योग	**14.73**	**0.96**	**0.36**	**0.60**	
सकल योग	**20.22**	**1.46**	**0.49**	**0.97**	

(स्रोतः विभाग द्वारा प्रदायित सूचना)

प्रशासकीय व्यय निर्धारित सीमा से अधिक किया गया

जैसा कि उक्त तालिका से स्पष्ट है, अनुमत्य व्यय सीमा ₹ 13 लाख और ₹ 36 लाख के विरूद्ध ₹ 50 लाख और ₹ 96 लाख का व्यय क्रमशः जनपद पंचायत, बस्तर और बकावण्ड मे किया गया, परिणामस्वरूप अनुमत्य सीमा से ₹ 37 लाख और ₹ 60 लाख का अधिक व्यय किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि मनरेगा मानकों के अनुसार प्रशासकीय व्यय की सीमा कुल व्यय की छः प्रतिशत है और ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत के लिए प्रशासकीय व्यय पर क्रमशः 0.5, 2 और 1.5 प्रतिशत का मापदण्ड केवल निधि के प्रवाह पर आंतरिक नियंत्रण हेतु जारी किए गए थे।

उत्तर राज्य सरकार द्वारा जारी निर्देशों के अनुरूप नहीं था क्योंकि दो जनपदों में अनुमत्य सीमा से अधिक व्यय किया गया।

पुनः दुर्ग जिले में हमने पाया कि वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान प्रशासकीय मद से राशि ₹ 4.77 लाख का व्यय नवीन स्थापित जिला कलेक्टोरेट भवन (बालोद एवं बेमेतरा) की साज- सज्जा पर किया गया । हमने आगे पाया कि मई 2011 से मार्च 2012 के दौरान मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, दुर्ग के मोबाइल देयक की राशि ₹ 14,306 का भुगतान भी मनरेगा योजना के प्रशासकीय मद से किया गया जो कि व्यय की अनुमत्य श्रेणी में नहीं था।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि मोबाईल का उपयोग कार्य के अनुश्रवण हेतु किया गया था।

उत्तर मनरेगा योजना की दिशानिर्देश, जो कि इस व्यय की अनुमति नहीं देता था, के अनुरूप नही है।

2.2.8.6 एस जी आर वाय और एन एफ एफ डब्ल्यू पी निधियों (केन्द्रांश) का हस्तांतरण नही किया जाना

भारत सरकार के निर्देश (अक्टुबर 2007) के अनुसार समपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एस जी आर वाय) और राष्ट्रीय काम के बदले अनाज योजना (एन एफ एफ डब्ल्यू पी) के अंतर्गत अनुमोदित समस्त कार्य मार्च 2007 तक पूर्ण किए जाने थे और शेष निधि मनरेगा खाते में 31 मार्च 2008 तक हस्तांतरण किया जाना था।

एस जी आर वाय तथा एन एफ डब्ल्यु पी की बकाया निधियों राशि ₹ 1.23 करोड़ मनरेगा खाते में हस्तांतरित नहीं किया गया

जनपद पंचायत, बसना एवं पिथौरा (महासमुन्द जिला) और जनपद पंचायत, नरहरपुर (कांकेर जिला) जहां योजना 1 अप्रैल 2007 से लागू थी के अभिलेखों की जांच में हमने पाया कि बकाया राशि ₹ 1.23 करोड़[7] को मनरेगा खाते में पांच वर्ष से ज्यादा विलम्ब के बाद भी हस्तांतरण नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि जनपद पंचायत और जिला पंचायत के पास उपलब्ध एन एफ एफ डब्ल्यू पी और एस जी आर वाय की बकाया राशि को हस्तांतरण हेतु सभी संबंधितों को निर्देश पहले से ही जारी किया जा चुका है।

2.2.8.7 एस जी आर वाय और एन एफ एफ डब्ल्यू पी निधि (खाद्यान्न परिवहन) के राज्यांश राशि ₹ 13.27 करोड़ का हस्तांतरण नहीं किया जाना

आयुक्त, रोजगार गारंटी द्वारा समपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एस जी आर वाय) और राष्ट्रीय काम के बदले अनाज योजना (एन एफ एफ डब्ल्यू पी) के केन्द्रांश की बकाया राशि को मनरेगा खाते में हस्तांतरण हेतु निर्देश (अक्टुबर 2007) जारी किया गया। जबकी राज्य शासन द्वारा लेखापरीक्षा अवधि तक एन एफ एफ डब्ल्यू पी और एस जी आर वाय के खाद्यान्न परिवहन (राज्यांश) की बकाया राशि के हस्तांतरण के लिए आदेश जारी नहीं किया गया।

एस जी आर वाय तथा एन एफ एफ डब्ल्यु पी (खाद्यान्न परिवहन) के राज्यांश की राशि मनरेगा खाते में हस्तांतरित नहीं किए गए

जिला कार्यक्रम समन्वयक, कोरिया, बस्तर, दुर्ग, जशपुर और कांकेर के अभिलेखों की जाँच में हमने पाया कि एन एफ एफ डब्ल्यू पी और एस जी आर वाय के खाद्यान्न परिवहन (राज्यांश) की बहुत बड़ी बकाया राशि ₹ 13.27 करोड़ मुख्य कार्यपालन अधिकारी जिला पंचायतों के बैंक खातों में जमा थी जिसका विवरण **तालिका 11** में दिया गया है।

---

[7] एन एफ एफ डब्ल्यु पी के अधीन कांकेर में ₹ 22.56 लाख तथा महासमुन्द में एन एफ एफ डब्ल्यु पी के अधीन ₹ 48.76 लाख तथा एस जी आर वाय के अधीन ₹ 51.38 लाख

तालिका 11: एन एफ एफ डब्ल्यू पी और एस जी आर वाय के तहत खाद्यान्न परिवहन की बकाया राशि की स्थिति

(राशि करोड़ ₹ में)

स. क्र.	जिले का नाम	मार्च 2012 को शेष राशि
1	कोरिया	2.37
2	बस्तर	1.26
3	दुर्ग	3.39
4	जशपुर	2.37
5	कांकेर	3.88
योग		13.27

(स्रोतः विभाग द्वारा प्रदायित जानकारी)

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि खाद्यान्न परिवहन की बकाया राशि को शीघ्र ही हस्तांतरण किया जायेगा।

2.2.8.8 बकाया अग्रिम राशि ₹ 53.41 लाख समायोजन नहीं किया जाना

छत्तीसगढ़ कोषालय संहिता के नियम 53 (4) के अनुसार कर्मचारियों/अधिकारियों को दिए गए अग्रिम तीन माह के भीतर या वित्तीय वर्ष के समाप्ति के पूर्व जो भी पहले हो समायोजित किया जाना चाहिए।

सरपंचो को दिए अग्रिम ₹ 53.41 लाख का समायोजन नही किया गया

जिला कार्यक्रम समन्वयक, बस्तर के अभिलेखों की जांच के दौरान हमने पाया कि वर्ष 2006-07 से 2009-10 के दौरान विभिन्न ग्राम पंचायतों के सरपंचों को मनरेगा योजना से संबंधित कार्यो के लिए कुल ₹ 53.41 लाख का अग्रिम दिया गया था जो वित्तीय वर्ष 2011-12 के अन्त तक न तो समायोजित किये गये न ही वसूली की गई थी।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया दिया कि शेष राशि की वसूली हेतु कार्यवाही की जायेगी।

2.2.9 पंजीयन

मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 4.2 के अनुसार प्रत्येक परिवार का व्यस्क सदस्य जो अकुशल श्रम करने के लिए इच्छुक है इस योजना के तहत पंजीयन के लिए आवेदन कर सकता है। प्रत्येक परिवार द्वारा आवेदन की प्राप्ति पर संबंधित ग्राम पंचायत के सदस्य द्वारा परिवार के व्यस्क का विवरण जैसे नाम, उम्र और पता सत्यापित करने के लिए एक सर्वेक्षण किया जायेगा। ये विवरण जॉब कार्ड संख्या के साथ बी-8 फार्म या जॉब कार्ड रजिस्टर में प्रविष्टि किए जायेगें और पंजीकरण के लिए आवेदन की दिनांक से एक पखवाड़े के अंदर परिवार को दिया जाना चाहिए। पंजीयन विवरण परिवार के सदस्यों के स्कैन फोटो सहित आनलाईन एम आई एस में दर्ज किया जाना है। हितग्राहियों के जोड़ने या हटाने के मामलों में उसे ग्राम सभा में पढ़ा जाना चाहिए तथा ऐसे हितग्राहियों की सूची कार्यक्रम अधिकारी को भेजा जाना चाहिए।

पंजीयन के अभिलेखों की जांच के दौरान तथा हितग्राहियों के सर्वेक्षण में हमने निम्नलिखित विसंगतियाँ पायीः

2.2.9.1 द्वार-द्वार सर्वेक्षण किए बिना पंजीयन एवं जॉब कार्ड का जारी किया जाना

मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 4.2.5 में प्रावधान है कि अधिनियम के तहत पंजीकृत होने के लिए इच्छुक व्यक्तियों की पहचान कराने के लिए द्वार-द्वार सर्वेक्षण भी किया जा सकता है। सर्वेक्षण ग्राम पंचायत के मुखिया के नेतृत्व में एक टीम द्वारा आयोजित किया जा सकता है जिसमें वार्ड सदस्यों, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति और निवासरत महिलायें, ग्राम स्तरीय शासकीय तंत्र एवं ग्राम पंचायत के सचिव सम्मिलत रहेंगे।

पात्र हितग्राहियों का समावेशन सुनिश्चित करने के लिए द्वार-द्वार सर्वेक्षण नहीं किया गया था

मनेन्द्रगढ़ विकासखंड के तीन ग्राम पंचायतों (दुगला, केंवटी, कछोड़) और बैंकुठपुर विकासखंड के एक ग्राम पंचायत (बुडार) के हितग्राही सर्वेक्षण के दौरान हमने पाया कि आठ हितग्राही को ग्रामीण, रोजगार सहायक और सरपंच नहीं जानते थे। इससे यह स्पष्ट होता है कि पात्र हितग्राहियों का चयन सुनिश्चित करने के लिए द्वार-द्वार सर्वेक्षण नहीं किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि पंजीयन के पूर्व ग्राम पंचायत स्तर पर द्वार-द्वार सर्वेक्षण नहीं किया गया था। उन्होंने आगे कहा कि अधिनियम में भी द्वार-द्वार सर्वेक्षण का प्रावधान नहीं है।

उत्तर मनरेगा योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं है जिसमें स्पष्ट रूप से द्वार-द्वार सर्वेक्षण की व्यवस्था है।

2.2.9.2 बैंक पासबुक का जारी नहीं किया जाना तथा जॉब कार्डों को अद्यतन नहीं किया जाना

भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा समय समय पर जारी किये गये निर्देशों के अनुसार, परिवारों द्वारा किये गये कार्य और उनको किये गये भुगतान की प्रविष्टि उनके जॉब कार्ड में किया जाना चाहिए तथा भुगतान बैंक/डाकघर के माध्यम से किया जाना चाहिए।

हितग्राहियों के नाम पर खाते खोले गये परन्तु उन्हें पासबुक जारी नहीं किये गये

बस्तर विकासखंड (बस्तर जिला) की ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जॉच के दौरान तथा हितग्राही सर्वेक्षण में हमने पाया कि तीन ग्राम पंचायतों (केशरपाल, रेटावंड और तुरपुरा) में यद्यपि, हितग्राहियों के नाम से खाते खोले गये पर उन्हें बैंक/डाकघर पासबुक जारी नहीं किए गये थे।

एक सौ चालीस ग्राम पंचायतों के 1400 हितग्राहियों के सर्वेक्षण के दौरान हमारे समक्ष आयी अन्य अनियमित्तायें निम्नानुसार हैः

- नमूना जाँच किये गये चयनित ग्राम पंचायातों में पंजीकरण सामूहिक रूप से किया गया था तथा इसके लिये कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया।
- परिवार के सदस्य का नाम जोड़ना/घटाना या तो नहीं किया गया या विकासखंण्ड /जिला कार्यालय को सूचित नहीं किया गया।
- जॉब कार्ड में 14 प्रतिशत हितग्राहियों के फोटोग्राफ नहीं पाये गये जो परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 4.3.3 के अनुसार आवश्यक था।

- परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 4.8.1 के तहत आवश्यक कार्य और भुगतान की जानकारी, क्रमशः 21 एवं 24 प्रतिशत मामलों में ही हितग्राहियों के सामने जॉब कार्ड में दर्ज किये गये ।
- बारह प्रतिशत जॉब कार्ड सक्षम प्रधिकारी द्वारा हस्ताक्षरित नहीं थे।
- छियानवे प्रतिशत हितग्राहियों द्वारा बताया गया कि पंजीकरण के लिये मौखिक अनुरोध पर विचार किया गया।
- पंचानवे प्रतिशत हितग्राहियों द्वारा सहमती दी गई कि पंजीकरण प्रक्रिया साल भर खुली थी।
- नब्बे प्रतिशत हितग्राहियों ने पुष्टि की कि उन्हें पंजीकरण की तारीख से 15 दिन के भीतर जॉब कार्ड प्राप्त हो गये।
- तिरानवे प्रतिशत हितग्राहियों ने अपने पास जॉब कार्ड होने की पुष्टि की।

इंगित किये जाने पर अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (अगस्त 2012) कि जॉब कार्ड धारकों को पहले से ही पासबुक जारी किया गया है तथा आगे इस संबध में निर्देश जारी किया जायेगा।

2.2.10 आजीविका सुरक्षा देने हेतु रोजगार

योजना के परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 4.1.1 के अनुसार सरकार प्रत्येक परिवार जिसका वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक कार्य स्वेचछा से करना चाहता है, को एक वित्तीय वर्ष में 100 दिन के रोजगार की गारंटी देती है। मनरेगा योजना की कंडिका 4.7 और 6.4.1 में प्रावधान है कि हितग्राही को उनके कार्य की मांग की तारीख से 15 दिनों के भीतर अनुमत्य काम में रोजगार उपलब्ध कराया जाना चाहिए, अन्यथा निर्धारित दर पर दैनिक बेरोजगारी भत्ता आवेदक को भुगतान किया जाना चाहिए और इसके भुगतान का दायित्व राज्य सरकार का है।

आवेदन के 15 दिनों के भीतर रोजगार के प्रावधान को सुनिश्चित करने के लिए, 1400 हितग्राहियों का एक हितग्राही सर्वेक्षण किया गया जिससे प्रकट हुआ कि केवल 48 प्रतिशत हितग्राहियों ने काम की माँग की जिसमें से 93 प्रतिशत को 15 दिन के भीतर रोजगार उपलब्ध कराया गया । शेष सात प्रतिशत को 15 दिन के भीतर रोजगार नहीं दिया गया,बावजूद इसके कोई बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं किया गया।

हमने पुनः रोजगार पंजी में देखा कि रोजगार के लिए आवेदन/अनुरोध के दिनांक को रोजगार पंजी में दर्ज नहीं किया गया जिससे रोजगार प्रदाय करने में देरी और बेरोजगारी भत्ता की प्रयोज्यता का सुनिश्चित करने में कठिनाई आई।

2.2.10.1 सौ दिनों की रोजगार गारंटी

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि के दौरान 117.38 लाख परिवारों ने रोजगार की माँग की जिसमें से केवल 10.47 लाख परिवारों (8.92 प्रतिशत) को 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराया गया जबकि शेष

वर्ष 2007-12 के दौरान केवल 8.92 प्रतिशत परिवारों को रोजगार उपलब्ध कराया गया

91.08 प्रतिशत परिवारों को 100 दिन से कम का रोजगार उपलब्ध कराया गया। हमारे द्वारा आगे यह भी देखा गया कि नमूना जाँच किये गये जिलों में 37.33 लाख परिवारों को समीक्षा अवधि के दौरान रोजगार उपलब्ध कराया गया जिसमें से केवल 2.73 लाख परिवार (7.31 प्रतिशत) को 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराया गया।

तालिका 12 : वर्ष 2007-12 के दौरान परिवारों को 100 दिन का रोजगार दिए जाने की स्थिति दर्शाने वाला विवरण पत्रक

(परिवार संख्या लाखों में)

स.क्र.	वर्ष	रोजगार की माँग करने वाले परिवारों की संख्या	रोजगार उपलब्ध कराये गये परिवारों की संख्या	100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराये जाने वाले परिवारों की संख्या	100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराये गये परिवार का प्रतिशत
1	2	3	4	5	6
1	2007-08	22.97	22.94	2.56	11.16
2	2008-09	22.71	22.70	2.52	11.10
3	2009-10	20.26	20.26	1.61	7.95
4	2010-11	24.86	24.86	1.84	7.40
5	2011-12	26.58	26.57	1.94	7.30
योग		**117.38**	**117.33**	**10.47**	**8.92**

(स्रोतः- मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार)

2.2.10.2 आंकलन और रोजगार सृजन

अनुसूचित जाति, अनुसूचित जन जाति और महिला हितग्राहियों को उपलब्ध कराये गये रोजगार का प्रतिशत क्रमशः 15, 38 और 48 था

अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने द्वारा पाया गया कि 7159.53 लाख आंकलित मानव दिवस के विरूद्ध लेखापरीक्षा अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा केवल 4595.25 लाख (64 प्रतिशत) मानव दिवस सृजन किया गया, जिसमें से अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और महिलाओं को रोजगार उपलब्ध कराने का प्रतिशत नीचे दर्शाये अनुसार क्रमशः 15, 38 और 48 थाः

तालिका 13 : वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि में अनुमानित रोजगार और सृजित रोजगार का विवरण

(मानव दिवस लाख में)

वर्ष	अनुमानित	सृजित	प्रतिशत	अनुसूचित जाति	प्रतिशत	अनुसूचित जन जाति	प्रतिशत	अन्य	महिलायें	प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2007-08	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक
2008-09	2210.85	1243.18	56	203.96	16	513.65	41	525.57	589.69	47
2009-10	1829.54	1041.56	57	159.59	15	397.85	38	484.12	512.52	49
2010-11	1776.15	1110.37	63	161.78	15	405.42	37	543.17	539.95	49
2011-12	1342.98	1200.17	89	166.48	14	449.26	37	584.42	580.92	48
योग	**7159.52**	**4595.28**	**64**	**691.81**	**15**	**1766.18**	**38**	**2137.28**	**2223.08**	**48**

(स्रोतः- मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार)

नमूना जाँच के जिलों में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं महिला हितग्राहियों को प्रदान किये गये रोजगार का प्रतिशत क्रमशः 12,47 और 47 था

आगे, नमूना जाँच किये गये जिलों में 2798.12 लाख आकंलित मानव दिवस में से केवल 1411.86 लाख (50 प्रतिशत) मानव दिवस सृजित किया गया और इनमें से अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं महिला हितग्राहियों को उपलब्ध कराये गये रोजगार का प्रतिशत नीचे दर्शाये अनुसार क्रमशः 12, 47 और 47 था।

तालिका 14: वर्ष 2007-08 से 2011-12 में आंकलित एवं उत्पन्न नियोजन का विवरण

(मानव दिवस लाख में)

जिला	आंकलित	सृजित	प्रतिशत	अनुसूचित जाति	प्रतिशत	अनुसूचित जन जाति	प्रतिशत	महिलायें	प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2007-08	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक	निरंक
2008-09	773.11	344.75	45	44.45	13	189.97	55	166.09	48
2009-10	573.01	315.21	55	35.51	11	138.86	44	152.55	48
2010-11	540.92	348.16	64	40.39	12	151.91	44	158.63	46
2011-12	911.08	403.74	44	44.92	11	184.19	46	189.22	47
कुल योग	**2798.12**	**1411.86**	**50**	**165.27**	**12**	**664.93**	**47**	**666.49**	**47**

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान कुल सृजित रोजगार का प्रतिशत में वृध्दि हुई थी, किन्तु अनुसूचित जाति एवं महिलाओं के लिए सृजित रोजगार मे तद्नुसार वृध्दि नहीं हुई थी, अनुसूचित जनजाति के मामले में इसमें कमी हुई।

2.2.10.3 निर्धारित समयावधि में रोजगार का प्रावधान न किया जाना

यद्यपि ग्राम पंचायतों ने निर्धारित 15 दिवसों के भीतर रोजगार प्रदाय कराने में असमर्थ रहा, बावजूद इसके बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं किया गया

कांकेर जिले के नरहरपुर विकासखण्ड के नौ ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा कि वर्ष 2007-12 में 16,970 हितग्राहियों ने कार्य की माँग की थी परन्तु ग्राम पंचायत 10,041 हितग्राहियों को निर्धारित समयावधि 15 दिवस के भीतर रोजगार उपलब्ध कराने में असमर्थ रहा एवं 1 से 407 दिवस का विलम्ब हुआ। जबकि इन हितग्राहियों को बेरोजगारी भत्ता भी भुगतान नहीं किया गया।

इसी प्रकार जनपद पंचायत बकावण्ड द्वारा प्रदाय की गई जानकारी एवं निर्माण कार्य की नस्थियों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2009-12 के दौरान कुल 35,286 परिवारों ने चयनित ग्राम पंचायतों में कार्य की मांग की थी जिसके विरूद्ध 373 परिवारों को रोजगार उपलब्ध नहीं कराया जा सका। हालांकि नस्थियों के साथ मांग पत्र के अभाव में, यह पता नहीं लगाया जा सका कि 15 दिनों के भीतर कार्य दिया गया था।

जनपद पचांयत, दुर्ग के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि ननकट्टी ग्राम पंचायत के 44 हितग्राहियों द्वारा 2 जनवरी 2012 को कार्य की मांग की गई। मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत द्वारा (10 जनवरी 2012) सरपंच/सचिव, बोडेगाव को ननकट्टी से पाँच किलोमीटर के अन्दर में रोजगार उपलब्ध कराये जाने हेतु निर्देश दिया गया। यद्यपि हमारे द्वारा यह सुनिश्चित नही किया जा सका कि कार्य 15 दिनों के भीतर उन हितग्राहियों को उपलब्ध कराया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि ग्राम पंचायतों से जानकारी प्राप्त करने के पश्चात विस्तृत उत्तर दिया जायेगा ।

2.2.10.4 मजदूरी के भुगतान में विलम्ब

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 6.1.6 में प्रवधानित है कि योजनांतर्गत कार्यरत प्रत्येक व्यक्ति को राज्य सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम मजदूरी पाने का हक है। मजदूरी भुगतान साप्ताहिक किया जाना है अथवा किसी भी प्रकरण में कार्य समाप्ति के एक पखवाड़ा के पश्चात नहीं किया जाये। मनरेगा योजना में मजदूरी भुगतान अधिनियम, 1936 के अंतर्गत एक पखवाड़े पश्चात किये गये मजदूरी भुगतान के लिए मुआवजा दिये जाने का प्रावधान है।

मजदूरी भुगतान में विलम्ब के बावजूद क्षतिपूर्ती का भुगतान न किया जाना

चयनित 14 विकासखण्ड के अभिलेखों की जाँच के दौरान पाया गया कि 12333[8] मस्टर रोल के विरूद्ध ₹ 9.59 करोड़[9] की मजदूरी एक पखवाड़े के पश्चात एक से 376 दिवसों के विलम्ब से भुगतान की गई किन्तु विलम्बित मजदूरी भुगतान हेतु हितग्राहियों को कोई मुआवजा का भुगतान नहीं किया गया।

हितग्राही सर्वेक्षण के दौरान मजदूरी भुगतान के संबंध में निम्नलिखित अनियमिततायें प्रतिवेदित की गई थीः

- तेरह एवं 83 प्रतिशत हितग्राहियों ने बताया कि क्रमशः "दैनिक दर' एवं 'खण्ड दर' से मजदूरी की गणना की गई तथा चार प्रतिशत हितग्राही मजदूरी गणना की पद्धति से अनभिज्ञ थे।
- चौबीस प्रतिशत हितग्राही इस तथ्य से अनभिज्ञ थे कि कार्य स्थलों पर मजदूरी की गणना की जाती है।
- तिरासी प्रतिशत हितग्राहियों ने बताया कि कार्य समाप्ति के 15 दिनों के अंदर उनको मजदूरी भुगतान नहीं किया गया। उनमें से 32 प्रतिशत, 48 प्रतिशत, 13 प्रतिशत एवं दो प्रतिशत ने कहा कि क्रमशः एक माह में, एक से दो माह में, दो से तीन माह में और तीन माह से अधिक विलम्ब से मजदूरी का भुगतान प्राप्त हुआ था।

इसके अलावा हितग्राही सर्वेक्षण के दौरान निम्नानुसार प्रतिक्रिया प्राप्त की गईः

- पच्चीस प्रतिशत हितग्राहियों ने जवाब दिया कि मनरेगा योजना से उनके परिवारों की जीवनशैली में कोई महत्वपूर्ण बदलाव नही आया।
- चौबीस प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिक्रिया व्यक्त की, कि मनरेगा योजना ने उन्हें अनाहार से बचाने में मदद नहीं की।
- मात्र 50 प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिक्रिया व्यक्त की, कि मनरेगा योजना ने उनके बच्चों को घरेलू एवं अन्य कार्य करने से मुक्त रखा।
- तिरालिस प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिक्रिया दी कि मनरेगा योजना ने उन्हें चिकित्सा सुविधा प्राप्त करने में मदद नहीं की।

---

[8] बकावंड - 122 मस्टर रोल, बालोद - 1010, मस्टर रोल दुर्ग - 35, मस्टर रोल कांसाबेल - 7105, मस्टर रोल माकड़ी - 840, मस्टर रोल मनेन्द्रगढ़ - 1842, मस्टर रोल साजा - 664, एवं मस्टर रोल कांकेर - 715 मस्टर रोल।

[9] बकावंड - ₹ 10.18 लाख, बालोद - ₹ 98.16 लाख, दुर्ग - ₹ 27.80 लाख, कांसाबेल - ₹ 517.65 लाख, माकड़ी - ₹ 42.48 लाख, मनेन्द्रगढ़ -₹ 164.00 लाख, साजा- ₹ 45.30 लाख एवं कांकेर - ₹ 53.66 लाख।

- छियालिस प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिक्रिया व्यक्त की कि मनरेगा योजना ने उनके कर्ज घटाने में कोई सहायता नहीं की।
- पच्चीस प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिक्रिया दी की मनरेगा योजना ने उन्हें घिनौना अथवा जोखिम कार्य त्यागने में मदद नहीं की।
- अड़सठ प्रतिशत हितग्राहियों ने सकारात्मक प्रतिक्रिया दी कि ग्राम में उपयोगी परिसम्पत्ति उत्पन्न करने में मनरेगा योजना सहायक सिद्ध हुई।
- अस्सी प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिकिया दी कि मनरेगा योजना ने उनके परिवार में उन्नति लाई। उनमें से 71 प्रतिशत, 25 प्रतिशत और दो प्रतिशत हितग्राहियों ने क्रमशः सीमांत उन्नति (10 प्रतिशत तक), यथोचित उन्नति (लगभग 20 से 25 प्रतिशत) और अधिक उन्नति (50 प्रतिशत से अधिक कहा जाय) की पुष्टि की।
- बीस प्रतिशत हितग्राहियों ने प्रतिक्रिया व्यक्त की, कि मनरेगा योजना से उनके परिवार की आय में कोई बदलाव नहीं आया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि सप्ताह के निश्चित समय में तकनीकी सहायक के कार्य भार को कम करने तथा नियमित रूप से माप लेने हेतु विभिन्न ग्राम पंचायतों में सप्ताह के विभिन्न दिवसों में कार्य को प्रारम्भ करने के निर्देश पूर्व में ही जारी किये जा चुके हैं। आगे यह आश्वासन दिया गया कि भुगतान प्रणाली को कारगर बनाने और मजदूरी का समय पर भुगतान सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

2.11 कार्यों का क्रियान्वयन

2.2.11.1 सभी स्तरों पर कार्य के क्रियान्वयन में योजना की कमी

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 3.1.5 में प्रावधान है कि योजना के विभिन्न स्तरों पर तालमेल और मांग पर रोजगार उपलब्ध कराने के लिए एक एस ओ पी तैयार करना एवं ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित सभी कार्यो को शामिल करते हुये जिले के लिए एक वार्षिक कार्ययोजना (ए पी) तैयार करने की आवश्यकता है। इसके अलावा उपरोक्त परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 5.3.3 के अनुसार आगामी वर्ष के लिए ग्राम पंचायतों एवं अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों को सौंपे जाने वाले कार्य हेतु चालू वर्ष के दिसंबर माह के अंत तक प्रशासकीय स्वीकृति और तकनीकी स्वीकृति प्राप्त की जानी चाहिये।

अधिनियम के प्रावधानों के विपरित कार्य स्वीकृत किये गये

चार जिला कार्यक्रम समन्वयक, कोरिया, जशपुर, दुर्ग एवं महासमुन्द के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इस अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए ग्राम पंचायतों एवं सभी क्रियान्वयन एजेंसियों को काम स्वीकृत किये गये। जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा क्रियान्वयन एजेंसियों से मासिक मांग के आधार पर पूरे वर्ष प्रशासकीय एवं तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई। इससे कार्य के आकलन एवं क्रियान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

तालिका 15: वर्ष के दौरान प्रशासकीय एवं तकनीकी स्वीकृति दिये गये कार्यो की संख्या का विवरण

जिला	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
कोरिया	4,620	6,049	2,142	5,540	3,582
जशपुर	7,885	5,811	2,644	7,349	9,648
दुर्ग	-	2,648	1,817	5,232	4,195
महासमुन्द	2,831	2,654	1,774	2,097	2,159

(स्रोतः जिला पंचायत द्वारा प्रदाय जानकारी)

वर्ष 2010-11 की अंतिम तिमाही एवं वर्ष 2011-12 की पहली तिमाही (एक साल में केवल छः महीने) के दौरान स्वीकृत कार्यो की संख्या के एक तुलनात्मक अध्ययन में देखा गया कि दिसम्बर माह में बिना परियोजना कि अनुसूचि अथवा वार्षिक कार्ययोजना तैयार किए, केवल वर्तमान माँग के आधार पर भारी संख्या में कार्यो का स्वीकृति एवं क्रियान्वयन किया गया है, जैसा कि **तालिका-16** में दर्शाया गया है।

तालिका 16-गत वर्ष की अंतिम तिमाही तथा वर्तमान वर्ष की पहली तिमाही के दौरान स्वीकृत कार्य को दर्शानेवाला विवरण पत्रक।

(राशि करोड़₹ में)

जिला का नाम	वर्ष	माह	प्रशासकीय स्वीकृति की संख्या	कार्य की लागत
दुर्ग	2010-11	जनवरी	360	25.77
		फरवरी	249	17.10
		मार्च	1900	125.50
	2011-12	अप्रैल	216	14.87
		मई	418	29.29
		जून	77	4.42
महासमुन्द	2010-11	जनवरी	412	17.94
		फरवरी	181	15.39
		मार्च	506	27.24
	2011-12	अप्रैल	153	9.72
		मई	253	16.14
		जून	80	4.56
जशपुर	2010-11	जनवरी	1082	26.33
		फरवरी	1151	19.66
		मार्च	973	20.12
	2011-12	अप्रैल	784	13.44
		मई	408	10.00
		जून	102	2.86

(स्रोतः- जिला पंचायत द्वारा प्रदत्त जानकारी)

वर्ष 2010-11 की अंतिम तिमाही तथा वर्ष 2011-12 की पहली तिमाही के दौरान जिला कार्यक्रम समन्वयक, कोरिया, महासमुंद, जशपुर एवं दुर्ग द्वारा वर्ष 2012-13 के लिए संभावित मजदूरी दर में वृद्धि को ध्यान में रखे बिना ही ₹ 400.35 करोड़ मूल्य के 9,305 कार्यो की प्रशासकीय स्वीकृति दी गई थी। अप्रैल 2012 में मजदूरी दर ₹ 122 से बढाकर ₹ 132 (8 प्रतिशत) कर दिया गया। संभावित मजदूरी दर में वृद्धि को देखते हुए प्राक्कलित राशि में स्वीकृत कार्यो के पूर्ण होने की संभावना किंचित है।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि वार्षिक कार्य योजना की एक प्रति तथा मुख्य कार्यपालन अधिकारी, कोरिया से उत्तर प्राप्त करने के उपरांत लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया जायेगा। आगे यह भी बताया कि मौजुदा प्रकरण में अभिलेखों की जाँच कर उत्तर प्रस्तुत किया जायेगा ।

2.2.11.2 राशि ₹ 1.69 करोड़ के अस्वीकार्य कार्यों का क्रियान्वयन

मनरेगा योजना के परिचालन दिशानिर्देश के प्रावधानों के अनुसार केवल 9 प्रकार[10] ही स्वीकार्य हैं।

बस्तर जिले के अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के दौरान बस्तर एवं बकाबंड जनपद पंचायतों में जिला कार्यक्रम समन्वयक, बस्तर द्वारा ₹ 1.69 करोड़ मूल्य के 105 भूमि एवं जल संरक्षण कार्यो की स्वीकृति प्रदान की गई। आगे जाँच में यह भी पाया गया कि स्वीकृत भूमि एवं जल संरक्षण कार्यो के विरूद्ध प्राथमिक, माध्यमिक, उच्च एवं उच्चतर माध्यमिक शालाओं में अहाता निर्माण किया गया था। तथ्य की पुष्टि लेखापरीक्षा दल के सदस्यों एवं क्रियान्वयन एजेंसियों के कर्मचारियों के साथ किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जून 2012) के दौरान की गई। इस प्रकार जिला योजना समन्वयक द्वारा स्वीकार्य कार्यो के नाम पर अस्वीकार्य कार्यो की स्वीकृति प्रदान की गई।

ग्राम पंचायत भोंड में अहाता निर्माण के दिनांक 15 जून 2012 को लिये गये फोटोग्राफ



निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव द्वारा लेखापरीक्षा के आक्षेपों को स्वीकार करते हुए मामले की जाँच की बात कही गई।

---

[10] जल संरक्षण, सूखा नियंत्रण, वृक्षारोपन तथा वन सरक्षण, लघु तथा मध्यम सिंचाई परियोजना, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति तथा इंदिरा आवास योजना के हितग्राहियों के भूमि का विकास, पारंपरिक जल स्त्रोतों का उन्नयन, भूमि विकास, बाढ नियंत्रण तथा सुरक्षा परियोजना, ग्रामीण सड़क तथा राज्य शासन की सलाह पर भारत शासन द्वारा स्वीकृत अन्य कार्य

2.2.11.3 राशि ₹ 7.41 करोड़ मूल्य के डब्ल्यू बी एम सड़क कार्यों की अनियमित स्वीकृति

मिट्टी कार्य करने में आ रही कठिनाइयों को देखते हुए छत्तीसगढ़ शासन (पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग) द्वारा (फरवरी 2008) ग्रामीण पहुँच मार्ग के लिए डब्ल्यू बी एम सड़क कार्यो को निषिद्ध किया गया था। यह भी निर्णय लिया गया था कि मनरेगा के अन्तर्गत केवल मिट्टी तथा मुरम सब् बेस (जी एस बी) तक के कार्य लिया जायेंगे। कार्य के लिए जल की छिड़काव एवं दबाव के प्रावधान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के विशिष्टियों के अनुसार ही किया जाये।

कांकेर एवं बस्तर जिले के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उपरोक्त निर्देशों के बाबजूद मुख्य कार्यपालक अधिकारी द्वारा वित्तीय वर्ष 2008-09 से 2011-12 तक कुल 98 डब्ल्यू बी एम सड़क निर्माण कार्य के लिए राशि ₹ 7.41 करोड़ की स्वीकृति दी गई एवं ग्राम पंचायतों को क्रियान्वयन एजेंसी के रूप में नियुक्त किया गया। कार्यों पर राशि ₹ 4.29 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद सभी कार्य अपूर्ण थे जैसा कि **तालिका 17** में दिया गया है। अप्रैल 2012 से मजदूरी दर में बढ़ोतरी को ध्यान में रखते हुए सभी कार्यों को प्राक्कलित राशि के अन्दर पूर्ण किये जाने कि सम्भावना बहुत कम है।

तालिका 17: वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान डब्ल्यू बी एम सड़क स्वीकृति की जानकारी

(राशि करोड़ ₹ में)

स.क्र.	वर्ष	स्वीकृत कार्यो की संख्या	प्राक्कलित राशि	व्यय
1	2008-09	51	3.34	2.58
2	2009-10	4	0.25	0.23
3	2010-11	17	1.60	0.91
4	2011-12	26	2.22	0.57
योग		**98**	**7.41**	**4.29**

(स्त्रोतः विभाग द्वारा प्रदत्त जानकारी)

कार्यक्रम अधिकारी, जनपद पंचायत, नरहरपुर तथा चारामा ने बताया कि डब्ल्यू बी एम पहुँच मार्ग का निर्माण कार्य जिला कार्यक्रम समन्वयक, कांकेर की स्वीकृति के अनुसार किया गया था।

तथ्य यथावत है कि जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा डब्ल्यू बी एम सड़क निर्माण कार्य की स्वीकृति दिया जाना राज्य शासन के निर्देशों के अनुरूप नहीं था।

2.2.11.4 संविदा के आधार पर एम आई एस प्रविष्टि कार्य के लिए राशि ₹ 4.18 करोड़ का भुगतान

महात्मा गाँधी राष्टीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अनुच्छेद 4(3) की अनुसूची 1 के बिन्दु 11 के अनुसार योजना के क्रियान्वयन में ठेकेदारों के संलग्न अनुमत्य नहीं है। आयुक्त, रोजगार गारंटी द्वारा (सितम्बर 2007) निर्देशित किया गया कि एम आई एस प्रविष्टि का कार्य महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना अंतर्गत कार्यरत कर्मचारियों द्वारा कराया जायेगा ।

ठेकेदार के माध्यम से एम आई एस प्रविष्ट कराया जाना तथा ₹ 4.18 करोड़ का भुगतान

महासमुन्द, कांकेर, जशपुर, कोरिया, बस्तर एवं दुर्ग जिलों में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान एम आई एस प्रविष्टि का कार्य विभिन्न फर्मो द्वारा कराया गया तथा कुल राशि ₹ 4.18 करोड़ का भुगतान किया गया, जैसा की **तालिका 18** में दर्शाया गया है ।

तालिका 18 फर्मों को भुगतान की गयी राशि का विवरण

(राशि करोड़ ₹ में)

स. क्र.	जिला का नाम	फर्म का नाम	निविदा की अवधि	भुगतान की राशि
1	महासमुन्द	फर्स्ट माइल स्टोन	2008-2012	0.63
2	कांकेर	फर्स्ट माइल स्टोन	2007-2012	0.88
3	जशपुर	मेसर्स व्ही एम टेक्नोसॉफ्ट	2007-2012	1.64
4	कोरिया	मेसर्स व्ही एम टेक्नोसॉफ्ट	2007-2012	0.66
5	बस्तर	मेसर्स व्ही एम टेक्नोसॉफ्ट	2007-2012	0.15
6.	दुर्ग	मेसर्स टेण्ड डाटा साल्यूसन, दुर्ग मेसर्स जैन डाटा साल्यूसन, दुर्ग	2008-11 2009-12	0.13 0.09
	कुल			**4.18**

(स्त्रोत जिला पंचायत द्वारा प्रदत जानकारी)

इंगित किये जाने पर निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि एम आई एस प्रविष्टि कार्य ठेकेदार के माध्यम से कराया जाना अनुमत्य है। उन्होने आगे बताया कि एम आइ एस कार्यो को मौजुदा कर्मचारियों अथवा वाह्य श्रोत के माध्यम से कराये जाने की कार्यवाही की जा रही है ।

उत्तर मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के अनुरूप नही है क्योंकि एम आई एस कार्यो को संविदा के आधार पर करवाया गया था।

2.2.11.5 राशि ₹ 31.00 लाख मूल्य के अस्वीकार्य कार्यो का संविदा आधार पर अनियमित क्रियान्वयन

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 5.1.1 में योजनांतर्गत गतिविधियो एवं परियोजनाओं का उल्लेख किया गया है। इसमें राष्ट्रीय/राज्य राजमार्गो पर प्रवेश द्वारों एवं सूचना पटल की स्थापना शामिल नहीं है।

राशि ₹ 31 लाख के अस्वीकार्य कार्यों का क्रियान्वयन किया गया

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, महासमुन्द द्वारा कार्यपालन अभियंता, ग्रामीण यांत्रिकी सेवाए (आर ई एस), महासमुंद को क्रिर्यान्वयन एजेंसी नियुक्त करते हुए महासमुंद जिले के विभिन्न राष्ट्रीय/राज्य राजमार्गो के 06 स्थानों पर प्रवेश द्वार एवं सूचना पटल लगाने हेतु राशि ₹ 39.00 लाख का प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान (जुन 2011) की गयी। कार्यपालन अभियंता, आर ई एस द्वारा मार्च 2012 राशि ₹ 31.00 लाख मूल्य के 06 प्रवेश द्वार एवं सूचना पटल की स्थापना शहर में आगंतुकों के स्वागत हेतु किया गया। इसके फलस्वरूप अस्वीकार्य कार्यों पर 31 लाख का अनियमित क्रियान्वयन किया गया।

जनपद पिथौरा के राज्य/राजमार्ग पर निर्मित प्रवेश द्वार का दिनांक 26.04.12 को लिया गया फोटोग्राफ





इंगित किये जाने पर निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकारते हुए कहा कि जिम्मेदार अधिकारियों के विरूद्ध कार्यवाही की जायेगी।

2.2.11.6 ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना कार्यो का स्वीकृत किया जाना

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 3.3 में उल्लेखित प्रावधानों के अनुसार किसी भी ग्राम पंचायत क्षेत्र के अन्तर्गत क्रियान्वित कराये जाने वाले कार्यो के लिये ग्राम सभा से अनुमोदन कराकर वार्षिक कार्य योजना में शामिल कराने हेतु जनपद पंचायत को भेजा जायेगा। इसके पश्चात जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा इसे स्वीकृत किया जायेगा।

बस्तर जिले में अभिलेखो की जांच मे हमने पाया कि अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा क्रियान्वयन हेतु स्वीकृत किये गये कार्यो का अनुमोदन न तो ग्राम सभा मे कराया गया न ही उन कार्यो को ग्राम पंचायत द्वारा तैयार किये गये परियोजनाओं की सूची में शामिल किया गया। यह दर्शाता है कि समस्त कार्यों की स्वीकृति ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना दी गई।

इसी प्रकार दुर्ग जिले में तीन चयनित विकासखण्डों (बालोद, दुर्ग एवं साजा) में हमने पाया कि वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों के लिए ₹ 4.43 करोड़ मूल्य के 34 कार्य स्वीकृत किये गये जो न तो ग्राम सभा में अनुमोदित थे न ही ग्राम पंचायत के वार्षिक कार्य योजना में शामिल किये गये।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि संबंधित अभिलेखों के सत्यापन उपरांत विस्तृत उतर प्रस्तुत किया जायेगा।

2.2.11.7 बिना माप के ₹ 33.84 करोड़ मूल्य के कार्यो का निष्पादन

मनरेगा योजना की परिचालन दिशनिर्देश की कंडिका 6.7.5 के अनुसार योजनांतर्गत क्रियान्वित कार्यो के माप की प्रविष्टि माप पुस्तिका में की जायेगी तथा माप के उपरांत भुगतान किया जायेगा। वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान जिला कार्यक्रम समन्वयक, बस्तर द्वारा ₹ 33.84 करोड़ मूल्य के 1205 कार्य स्वीकृत किये गये तथा वन विभाग को क्रियान्वयन ऐजेंसी नियुक्त किया गया जैसा की नीचे वर्णित है:-

तालिका 19: बिना माप लिये क्रियान्वित कार्यो पर किये गये भुगतान का विवरण

(राशि करोड़ ₹ में)

वर्ष	वन मण्डल अधिकारी (सामान्य) बस्तर		सामाजिक वानिकी (सामान्य) बस्तर		वन मण्डल अधिकारी दक्षिण कोंडागांव		वन मण्डल अधिकारीउत्तर कोंडागांव		योग	
	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या		संख्या	राशि	संख्या	राशि
2007-08	25	1.33	102	2.15	272	2.51	73	1.58	472	7.57
2008-09	88	2.40	12	2.73	64	2.34	43	1.21	207	8.68
2009-10	80	1.69	6	0.14	72	3.33	74	2.84	232	7.99
2010-11	74	2.80	17	0.54	27	0.61	23	0.34	141	4.29
2011-12	101	4.58	00	00	21	0.21	31	0.52	153	5.31
योग	**368**	**12.80**	**137**	**5.56**	**456**	**9.00**	**244**	**6.49**	**1205**	**33.84**

(स्त्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध जानकारी के अनुसार)

अभिलेखों की लेखापरीक्षा तथा वन विभाग द्वारा क्रियान्वित कार्यों के स्थल निरीक्षण मे हमने देखा कि न तो कार्यो का माप लिया गया न ही मस्टर रोल में इसकी प्रविष्टि की गई । आगे यह भी देखा कि वन विभाग द्वारा इन कार्यो की माप पुस्तिका का संधारण नही किया गया तथा एम आई एस प्रविष्टि एवं कार्यस्थल के निरीक्षण के दौरान जिला एवं विकास खण्ड के कर्मचारियों द्वारा इस ओर ध्यान नही दिया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव द्वारा कर्मचारियों को मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत, बस्तर से प्रतिवेदन मांगने हेतु निर्देशित किया गया एवं बताया कि प्रतिवेदन के परीक्षण उपरांत लेखापरीक्षा को उत्तर प्रेषित किया जायेगा।

2.2.11.8 राशि ₹ 897.86 करोड़ के कार्यो के पूर्णता में विलंब तथा कार्यो के निरस्त होने से ₹ 150.27 करोड़ का निष्फल व्यय

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देश की कंडिका 6.3.3. (3) के अनुसार यदि कोई क्रियान्वयन ऐजेंसी (ग्राम पंचायत सहित) स्वीकृति दिनांक से 15 दिवस के भीतर आंबटित कार्य को क्रियान्वित करने में असमर्थ रहता है तो ऐजेंसी द्वारा तत्काल कार्यक्रम अधिकारी को सूचित किया जायेगा । तदुपरांत कार्यक्रम अधिकारी द्वारा जिले की विकास योजना में जनपद के लिये अनुमोदित एजेंसी की सूची (परियोजना अनुसार) में से किसी अन्य ऐजेंसी को कार्य सौंपा जायेगा । प्रशासकीय स्वीकृति आदेश में दिये गये निर्देशों के अनुसार स्वीकृत कार्य वित्तीय वर्ष में पूर्ण किया जायेगा तथा स्वीकृत लागत से अधिक व्यय नही किया जायेगा ।

चयनित जिलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने देखा कि वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान ₹ 3177.47 करोड़ मूल्य के 1,20,090 कार्य स्वीकृत कर विभिन्न क्रियान्वयन ऐजेंसियों[11] को आंबाटित किये गये इन कार्यो की स्थिति निम्नानुसार हैं:

[11] लोक निर्माण विभाग, जल संसाधन विभाग, ग्रामीण यांत्रिकी सेवा, वन विभाग, कृषि विभाग, उद्यानिकी , रेशम एवं ग्राम पंचायत

तालिका-20: वर्ष 2007-12 की अवधि में अपूर्ण एव निरस्त कार्यो की स्थिति

(राशि करोड़ ₹ में)

जिला	स्वीकृत कार्य		पूर्ण कार्य		अपूर्ण रहे कार्य		निरस्त कार्य	
	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय
जशपुर	33337	565.56	24656	391.15	8451	167.65	230	6.75
कोरिया	21953	353.18	17809	233.99	3534	115.22	610	3.97
कांकेर	21361	372.85	16155	253.60	4296	107.63	798	14.27
दुर्ग	13955	741.05	8390	443.52	4136	185.35	1156	56.11
बस्तर	17969	543.88	11353	268.35	5780	145.26	839	00.00
महासमुन्द	11515	600.95	9055	355.03	1900	176.75	560	69.17
योग	**120090**	**3177.47**	**87418**	**1945.64**	**28097**	**897.86**	**4193**	**150.27**

राशि ₹ 897.86 करोड़ मूल्य के 28,097 कार्य अपुर्ण रहे जबकि ₹150.27 करोड़ व्यय करने के उपरांत 4,193 कार्य निरस्त किये गये

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि कुल 1,20,090 स्वीकृत कार्यो में से ₹ 1945.64 करोड़ मूल्य के 87,418 कार्य पूर्ण किये गये तथा ₹ 897.86 करोड़ मूल्य के 28,097 कार्य अपूर्ण थे जबकि 4,193 कार्यो को ₹ 150.27 करोड़ व्यय किये जाने के उपरांत निरस्त किया गया । जिलों द्वारा उपलब्ध कराये गये पूर्ण, अपूर्ण एवं निरस्त कार्यो की संख्या का मिलान कुल स्वीकृत कार्यो के साथ नही हो रहा था ।

आगे वर्ष 2007-08 में मजदूरी दर ₹ 69 से अप्रैल 2012 में ₹ 132 हो जाने से प्राक्कलित लागत में कार्यो के पूर्ण होने की संभावना बहुत कम थी ।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव द्वारा बताया गया कि कार्यो की स्थिति के संबंध मे जिलों से पूँछा जायेगा । उन्होने यह भी बताया कि मनरेगा के द्वितीय चरण मे यह समस्या उत्पन्न नहीं होगी।

2.2.11.9 अपूर्ण कार्यो के लिए पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करना

छत्तीसगढ़ शासन के निर्माण नियमावली की कंडिका 2.178 (1) के अनुसार निर्माण विभाग के अलावा अन्य विभाग के लिये कराये गये कार्य के पूर्ण होने पर कार्यपालन अभियंता द्वारा पूर्णता प्रमाण पत्र प्रेषित किया जायेगा । आगे, मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशो की कंडिका 7.3.13 के अनुसार कार्यक्रम अधिकारी द्वारा क्रियान्वयन एजेंसियों से व्यय विवरण के साथ पूर्णता प्रमाण पत्र प्राप्त किया जायेगा।

अपूर्ण कार्य हेतु पूर्णत प्रमाण पत्र जारी किये गये

बस्तर जिले के चयनित जनपद पंचायतो एवं ग्राम पंचायतो के अभिलेखो की जाँच में हमने पाया कि ₹ 8.05 करोड मूल्य के 154 कार्य जो सड़क निर्माण, भूमि-समतलीकरण तथा तालाब गहरीकरण इत्यादि से संबंधित थे, विभिन्न कारणों जैसे भूमि विवाद अथवा संरपचों एवं क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा रूचि न लेने के कारण ₹ 4.30 करोड़ (53 प्रतिशत) व्यय करने के बाद अपूर्ण छोड़ दिये गये। इसके बावजूद ग्राम पंचायतों द्वारा पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किये गये ।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव द्वारा बताया गया कि अपूर्ण कार्यो के लिये जारी किये गये पूर्णता प्रमाण पत्र के सत्यापन हेतु मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत, बकावण्ड के अभिमत एवं अभिलेख मंगाये जायेगे।

2.2.11.10 राशि ₹ 1.49 करोड़ के स्वीकृत कार्यों का क्रियान्वयन न किया जाना

जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा जारी स्वीकृति आदेश में प्रावधानित शर्तो के अनुसार स्वीकृत कार्य उसी वित्तीय वर्ष में पूर्ण किया जायेगा।

वर्ष 2009-12 के दौरान ₹ 1.49 करोड़ मूल्य के स्वीकृत 44 कार्य प्रारंभ नही किये गये

जनपद पंचायत, बकावण्ड के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जिला कार्यक्रम समन्वयक, बस्तर द्वारा वर्ष 2009-10 से 2011-12 की अवधि में सड़क निर्माण, भूमि- समतलिकरण, कुँओं का निर्माण, तालाब गहरीकरण इत्यादि 876 कार्यो की स्वीकृति दी गई। इनमे से ₹ 1.49 करोड़ के 44 कार्य क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा जून 2012 तक प्रारंभ नही किये गये।

इसी प्रकार जिला पंचायत, दुर्ग के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जिला कार्यक्रम समन्वयक, दुर्ग द्वारा वर्ष 2010-12 के दौरान 9,459 कार्यो की स्वीकृति दी गई थी। इनमें से 3457 कार्य अर्थात 37 प्रतिशत (वर्ष 2010-11 के 665 एवं वर्ष 2011-12 के 2792) जून 2012 तक प्रारंभ नही किये गये ।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि कुछ अन्य कार्यो को प्राथमिकता के आधार पर लिये जाने के कारण स्वीकृत कार्य क्रियान्वित नही किये जा सके ।

2.2.11.11 वृक्षारोपण पर निष्फल व्यय राशि ₹ 6.21 लाख

अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि मुख्य कार्यपालन अधिकारी जिला पंचायत दुर्ग द्वारा दी गई प्रशासकीय स्वीकृति ₹ 6.50 लाख के अनुसार ग्राम पंचायत निकुम में 1500 पौधों का वृक्षारोपण दिनांक 22 जुन 2010 एवं 07 अप्रैल 2012 को किया गया तथा जून 2012 तक कार्य पर ₹ 3.92 लाख का व्यय किया गया।

वृक्षारोपण कार्य पर व्यय की गई राशि ₹ 6.21 लाख का निष्फल रहा

यद्यपि लेखापरीक्षा दल के सदस्यों एवं क्रियान्वयन ऐजेंसी के कर्मचारियो द्वारा किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (मई 2012) के दौरान हमने पाया कि उस स्थान पर एक भी पौधा जीवित नहीं था। इससे फलस्वरूप वृक्षारोपण पर किया गया व्यय ₹ 3.92 लाख निष्फल रहा।

ग्राम निकुम में वृक्षारोपण कार्य के दिनांक 19 मई 2012 को लिये गये फोटोग्राफ



इसी प्रकार उपसंचालक, उद्यान, दुर्ग द्वारा सितम्बर 2010 में आमटी विकास खण्ड दुर्ग में ₹ 2.29 लाख का व्यय करते हुये 1300 पौधो का वृक्षारोपण किया गया। स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (मई 2012) के दौरान हमने देखा कि लगभग 65 पौधे

(पाँच प्रतिशत) जीवित थे। इस प्रकार वृक्षारोपण पर किया गया व्यय ₹ 2.29 निष्फल रहा।

यदि वृक्षारोपण हेतु स्थान एवं मौसम का चयन विवेकपूर्ण तरीके से किया गया होता तो पौधो की जीवितता अधिक हो सकती थी।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव द्वारा बताया गया कि भविष्य में इस तरह की खामियों की पुनरावृत्ति से बचने के लिये उचित प्रणाली विकसित की जायेगी।

2.2.11.12 कार्य पूर्ण करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप कुँओं का ढहना

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 6.2.2 में प्रावधानित है कि टिकाउ सम्पत्ति के सृजन को सुनिश्चित करने हेतु योजना तैयार करते समय एक सास्वत रवैया अपनाया जाना चाहिये एवं कार्य को परिभाषित करते समय एक परियोजना के दृष्टिकोण को अपनाया जाना चाहिये, इससे विभिन्न प्रकार के कार्य एवं अन्य गतिविधियों को एक ही परियोजना के अंतर्गत करने में आसानी होगी।

जिला कार्यक्रम समन्वयक, कोरिया एवं जशपुर द्वारा ग्राम कटकोना, विकास खण्ड बैकुण्ठपुर (कोरिया) एवं ग्राम इचकेना, विकास खण्ड एवं जिला जशपुर के 10 हितग्राहियों की भूमि पर 10 कुआँ निर्माण हेतु ₹ 11 लाख की प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गई इनमें से चार कुओं का निर्माण ही पूर्ण किया गया तथा शेष छः कुआँ में ₹ 2.95 लाख व्यय करने के बावजूद भी जून 2012 तक अपूर्ण थे।

कार्यस्थल के भौतिक निरीक्षण (30 मई 2012 एवं 10 जून 2012) के दौरान हमने पाया कि क्रियान्वित कुआं निर्माण कार्य ढह चुके थे। आगे हितग्राहियों ने सूचित किया कि कटकोना में कुँओ का खुदाई कार्य दिसम्बर 2010 और मार्च 2011 में तथा इचकोना में खुदाई कार्य 2008-09 के दौरान किये गये थे। ईट, रेत आदि सामग्री कार्यस्थल पर लायी गयी किंतु बरसात के पूर्व सर्किल बनाने का कार्य प्रारंभ न किये जाने के फलस्वरूप क्रियान्वित कार्य ढह गये।

इस प्रकार कार्य अपूर्ण रहने तथा ढह जाने से कार्य पर व्यय की गई राशि ₹ 2.95 लाख निष्फल रही।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि विस्तृत जाँच हेतु मुख्य कार्यपालन अधिकारी से प्रतिवेदन मंगाया जायेगा।

2.2.11.13 मस्टर रोल के संधारण में कमियाँ

हमने मस्टर रोल तैयार एवं संधारित करने में निम्नलिखित कमियाँ देखी जैसा कि नीचे वर्णित हैः

- मास्टर रोल में जारी तिथि, क्रियान्वित कार्य का यूनिक कोड संख्या एवं भुगतान दिनांक इत्यादि का उल्लेख नही किया गया।
- वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के दौरान मस्टर रोल में कुल सदस्य संख्या महिला, पुरूष, जाति, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, शारीरिक विकलांग

इत्यादि का वर्गीकरण नहीं किया गया। जिससे इन वर्गो के प्रतिनिधित्व को सुनिश्चित किया जाना संभव नही था।

- मस्टर रोल में काँट- छाँट, उपरीलेखन, सफेदा लगाना इत्यादि पाया गया।
- उपस्थिति दर्ज करने वाले व्यक्ति के हस्ताक्षर तथा ग्राम पंचायत सरपंच, सचिव तथा सतर्कता एवं निगरानी समिति द्वारा भुगतान प्रमाणपत्र दर्ज नहीं किया गया।
- मस्टर रोल में माप पुस्तिका संदर्भ का उल्लेख नहीं किया गया (विशेष रूप से ग्राम पंचायत द्वारा किये गये कार्य में)।
- जनपद पंचायत स्तर पर एम आई एस प्रविष्टि के दौरान मस्टर रोल की प्रथम प्रति पर उपरीलेखन कर सुधार किया गया जबकि शेष तीन प्रतियों मे कोई सुधार नहीं किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि मस्टर रोल के उचित संधारण को सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक कार्यवाही की जायेगी ।

2.2.11.14 कार्यो का भौतिक सत्यापन

हमारे द्वारा विभाग के कर्मचारियों के साथ चयनित ग्राम पंचायतों मे 1400 कार्यो का संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया गया। भौतिक के परिणाम निम्नानुसार थेः

- 1400 निरीक्षित कार्यो में से 66 प्रतिशत कार्य पूर्ण पाये गये एवं शेष कार्य अपूर्ण थे।
- बस्तर जिले के ग्राम पंचायत लामकेर द्वारा क्रियान्वित छः निर्माण कार्यो में सूचना फलक नहीं पाये गये।
- पाँच सड़कों के निर्माण कार्य पर ₹ 19.60 लाख व्यय किये जाने के बावजूद पुलिया निर्माण कार्य पूर्ण नहीं होने से सड़कों का उपयोग नही किया जा सका।
- कोरिया जिले के जनपद पंचायत, बैकुठपुर के ग्राम बखतर में ₹ 65.00 लाख की लागत से खेल मैदान निर्माण, घेराव तथा वृक्षारोपण निर्माण किया जाना था। किन्तु कार्य को ₹ 0.35 लाख का व्यय किया जाकर बंद कर दिया गया।
- जनपद पंचायत, कांसाबेल (जिला जशपुर) के ग्राम पंचायत पोंगरो द्वारा क्रियान्वित दो कार्यो में स्वीकृत राशि से अधिक का व्यय किया गया।
- महासमुन्द जिले के ग्राम पंचायत पलसापाली द्वारा क्रियान्वित एक कार्य को पूर्ण बताया गया था जबकि वह कार्य निरस्त किया जा चुका था।
- जनपद पंचायत, बालोद के ग्राम पंचायत नेवारीकला में यद्यपि दो कार्य लागत ₹ 19.80 लाख की स्वीकृति वर्ष 2007-08 दी गई थी, को लेखापरीक्षा तिथि (मई 2012) तक प्रारंभ नहीं किया गया था।

एक सौ चालीस ग्राम पंचायतों के 1400 हितग्राहियों के सर्वेक्षण के दौरान अन्य अनियमित्ताऐं ध्यान मे आई जो निम्नानुसार थीः

- छः प्रतिशत, एक प्रतिशत, 18 प्रतिशत एवं 84 प्रतिशत हितग्राहियों ने जवाब में बताया कि छाया, पीने का पानी, प्राथमिक चिकित्सा तथा झूला घर इत्यादि की सुविधा कार्यस्थल पर मौजूद नही थी।
- मात्र दो प्रतिशत हितग्राहियों ने जवाब में बताया कि मस्टर रोल कार्यस्थल में नही रखे गये थे और इनमें से 95 प्रतिशत हितग्राहियो ने इसकी पुष्टि की कि दैनिक उपस्थिति ली जाती थी।
- मात्र 23 प्रतिशत हितग्राहियों ने बताया कि मनरेगा योजना के अन्तर्गत कार्यो में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/लघु एवं सीमांत किसानों की भूमि पर विकास से संबंधित कार्य नही किए गये थे।

2.2.12 ग्रामीण महिलाओं का सशक्तिकरण

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 1.1.1 के अनुसार योजना के सहायक उद्देश्यों में से एक, योजना के उचित क्रियान्वयन के लिये ग्रामीण महिलाओं की भागीदारी के माध्यम से उनका सशक्तिकरण है।

योजना के क्रियान्वयन, निष्पादन और निर्णय लेने में महिलाओं की भागीदारी का प्रतिशत बहुत कम था

(क) कंडिका 2.2.10.2 में उल्लेखित के अनुसार वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान राज्य में महिलाओं को उपलब्ध कराये गये रोजगार का प्रतिशत 47 और 49 के बीच था। जबकि नमूना जाँच किये गये जिलों में यह 46 और 48 प्रतिशत के बीच था ।

(ख) मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत दुर्ग,बस्तर और बसना के अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने पाया कि योजना के क्रियान्वयन, निष्पादन और निर्णय में भाग लेने वाली महिलाओं का प्रतिशत नगण्य था क्योंकि ग्राम रोजगार सहायक के पदों पर महिलायें मात्र 20 से 38 प्रतिशत और मेट के पदों पर 10 से 18 प्रतिशत कार्यरत थी, जैसा कि **तालिका 21** में दर्शाया गया है।

तालिका 21: महिलाओं द्वारा धारित ग्राम रोजगार सहायक और मेट के पदों की प्रतिशतता दर्शाने वाला विवरण

जनपद/जिला	श्रेणी	कुल पदों की संख्या	महिला पद धारकों की संख्या (प्रतिशत)
दुर्ग/दुर्ग	ग्राम रोजगार सहायक	66	25 (38)
	मेट	626	68 (11)
बस्तर/बस्तर	ग्राम रोजगार सहायक	66	13 (20)
	मेट	170	30 (18)
बसना/महासमुन्द	ग्राम रोजगार सहायक	83	28 (34)
	मेट	376	37 (10)

बस्तर जिले के जनपद पंचायत, माकड़ी में हमने आगे पाया कि मेट के पद वर्ष 2007-08 से भरे नहीं गये थे। उसी जिले के जनपद पंचायत बकावन्ड में सभी 115 मेट पुरूष थे और कोई महिला मेट के रूप में नियोजित नहीं थी।

इससे यह इंगित होता है कि योजना के क्रियान्वयन और निष्पादन में महिलाओं की अपर्याप्त भागीदारी से ग्रामीण महिलाओं को सशक्त बनाने का योजना के मूल उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकी।

2.2.13 अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के साथ योजना का अभिसरण

2.2.13.1 राष्ट्रीय बागवानी मिशन के साथ अभिसरण के तहत् काजू पौधों के वृक्षारोपण पर ₹ 8.00 लाख का निष्फल व्यय

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 13.1.2 में योजना के तहत् स्थायी परिसंपत्ति बनाने के लिए अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण का प्रावधान है।

जिला कार्यक्रम समन्वयक, बस्तर द्वारा राष्ट्रीय बागवानी मिशन एवं मनरेगा के साथ अभिसरण (82:18) के तहत बस्तर विकास खण्ड के ग्राम पंचायत भोंड और लामकेर में 157 एकड़ में काजू वृक्षारोपण कार्य के लिए ₹ 41.02 लाख की स्वीकृति जुलाई 2009 मे दी गई।

अभिसरण के अन्तर्गत वृक्षारोपण पर किया गया व्यय ₹ 8.0 लाख निष्फल रहा

अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने पाया कि स्वीकृत राशि ₹ 41.02 लाख के विरूद्ध वृक्षारोपण कार्य पर केवल ₹ 8.00 लाख (20 प्रतिशत) का व्यय किया गया और पूर्णता प्रमाण पत्र जारी कर दिया गया। लेखापरीक्षा दल के सदस्यों और क्रियान्वयन एजेन्सी के कर्मचारियों के साथ किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जून 2012) के दौरान हमने पाया कि कोई भी पौधा जीवित नहीं था परिणामस्वरूप ₹ 8.00 लाख का व्यय निष्फल रहा।

ग्राम पंचायत भोंड में काजू वृक्षारोपण कार्य के दिनांक 15 जून 2012 को लिये गये फोटो ग्राफ





मस्टर रोल और माप पुस्तिका की आगामी जाँच में निम्न अनियमित्ताओं का पता चलाः

- स्वीकृत राशि से फर्नीचर क्रय किया गया जो कि मनरेगा योजना की परिचालान दिशानिर्देश की कंडिका 5.1 के अनुसार अनुमत्य नही था।
- मस्टर रोल संख्या 235660 से 235664 के अनुसार कार्यो का क्रियान्वयन दिनांक 21.10.09 और 27.10.09 के मध्य किया गया परन्तु उसे कांट-छांट कर दिनांक 19.10.09 से 24.10.09 के रूप में सही किया गया।
- मस्टर रोल संख्या 130724 से 130725 के अनुसार एक मजदुर (श्री रामचन्द्र/सुकालु) को भुगतान बैंक खाता संख्या 401 द्वारा किया गया, जबकि मस्टर रोल संख्या 237682 से 237875 के अनुसार उसी मजदुर को बैंक खाता संख्या 239 द्वारा भुगतान किया गया।

इस प्रकार पौधों को जीवित रखना सुनिश्चित किए बिना वृक्षारोपण का काम लिये जाने के फलस्वरूप न केवल निष्फल व्यय हुआ अपितु अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण से स्थायी परिसंपत्ति के निर्माण का उद्देश्य भी बाधित हुआ।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि अभिलेखों का जाँच के उपरांत विस्तृत उतर प्रस्तुत किया जायेगा।

2.2.13.2 राजीव गाँधी सेवा केन्द्र के पूर्ण नहीं होने से राशि का अवरूद्ध रहना

भारत शासन ग्रामीण विकास विभाग के निर्देशों के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत/जनपद पंचायत में ई-समर्थित सेवाओं के साथ भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्रों का निर्माण किया जाकर पंचायत सचिवालय के रूप में उपयोग किया जाना था। दिशा निर्देशों में आगे व्यवस्था यह भी थी कि जिन जिलों में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बी आर जी एफ) योजना संचालित है वहां लागत का अनुपात मनरेगा और बी आर जी एफ के मध्य 20: 80 होगा तथा अन्य क्षेत्रों में शत प्रतिशत व्यय मनरेगा से किया जायेगा। मनरेगा से राशि केवल मजदूरी भुगतान के लिये ही किया जायेगा।

वर्ष 2010-12 के दौरान 1235 राजीव गांधी सेवा केन्द्र स्वीकृत किये गये थे जिसमें से केवल 49 राजीव गांधी सेवा केन्द्र (चार प्रतिशत) ही पूर्ण किये गये।

जिला कार्यक्रम समन्वयक, दुर्ग (गैर बी आर जी एफ जिला) के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2010-12 के दौरान कुल 353 राजीव गांधी सेवा केन्द्रों को उसी वित्तीय वर्ष के भीतर पूरा करने के लिए स्वीकृत किए गए थे। उनमें से 150 राजीव गांधी सेवा केन्द्र अभी तक अप्रारंभ, 187 प्रगति पर और केवल 16 ही पूर्ण किये गये थे। राजीव गांधी सेवा केन्द्रो के पूर्ण होने में देरी के कारण अपूर्ण कार्यो पर ₹ 5.67 करोड़ की राशि अवरूद्ध थी।

इसी प्रकार जिला कार्यक्रम समन्वयक, जशपुर (बी आर जी एफ जिला) द्वारा वर्ष 2010-12 के दौरान कुल ₹ 5.05 करोड़ लागत के 49 कार्यो की स्वीकृति दी गई, जिसमें से केवल एक राजीव गांधी सेवा केन्द्र (ग्राम - चांपा टोली जनपद - दुलदुला) पूर्ण हुआ एवं ₹ 1.55 करोड़ व्यय होने के उपरांत भी शेष 48 कार्य प्रगति पर थे।

आगे, जशपुर जिला में स्वीकृत लागत का केवल 20 प्रतिशत ही मनरेगा से मजदूरी के भुगतान पर व्यय किया जाना था।

जिले के चार विकासखण्डों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2010-11 से 2011-12 के दौरान 25 राजीव गांधी सेवा केन्द्र के निर्माण कार्य की स्वीकृत लागत ₹ 2.65 करोड़ के विरूद्ध मनरेगा से ₹ 1.50 करोड़ खर्च किया गया। व्यय निर्धारित सीमा (20 प्रतिशत) की तुलना में अधिक था और उसमें मजदूरी और सामग्री घटक दोनो सम्मिलित थे।

इस प्रकार बी आर जी एफ के साथ अभिसरण में ई-समर्थित सेवाओं के साथ पंचायत सचिवालय को विकसित करने के उद्देश्य की पूर्ति राजीव गांधी सेवा केन्द्रों के देरी से पूर्ण होने के कारण वांछित सीमा तक पूर्ण नहीं हो सकी ।

यह इंगित किये जाने पर, सहायक परियोजना अधिकारी, मनरेगा, जशपुर ने बताया (मई 2012) कि बी आर जी एफ के तहत निधि न मिलने के कारण मनरेगा योजना से राशि व्यय की गई थी, जबकि जिला कार्यक्रम समन्वयक, दुर्ग ने कोई उत्तर नही दिया।

उत्तर राजीव गांधी सेवा केन्द्रों के प्रावधानों के अनुरूप नही है क्योंकि संपूर्ण व्यय स्वीकार्य सीमा की अनदेखी कर मनरेगा निधि से किया गया था।

2.2.14 अभिलेख का रख रखाव

मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 9.1 में मस्टर रोल प्रदाय एवं प्राप्तियों की पंजियाँ (बी-5 तथा बी-6), आवेदन पंजीकरण पंजी (बी-7), जाब कार्ड पंजी (बी-8), रोजगार पंजी (बी-9), परिसंपत्ति पंजी (बी-10) तथा शिकायत पंजी (बी-11) संधारित करने का प्रावधन है।

चयनित ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उपरोक्त अभिलेखों का संधारण अपूर्ण था। जनपद स्तर पर रोजगार पंजी, जॉब कार्ड पंजी की द्वितीय प्रति तथा कम्प्यूटरीकृत परिसम्पत्ति पंजी संधारित नही थे। उपरोक्त अभिलेखों के अभाव में 100 दिन के रोजगार की मांग की कानूनी आवश्यकता का सत्यापन नहीं किया जा सका।

परिसम्पत्ति पंजी का संधारण नही करने से सृजन की गई स्थाई परिसम्पत्तियों का कोई अभिलेख नही होना दर्शाता था जिससे इनके स्वामित्व हस्तांतरण तथा संधारण को सुनिश्चित करना संभव नही था। वांछित जानकारियों की कमी से एम आई एस पर अद्यतन जातिवार पंजीयन, कार्य की मांग, 100 दिन का रोजगार, कार्य की स्थिति सामग्री क्रय प्रतिवेदन, मस्टर रोल, कार्य पर व्यय, मजदूरी के भुगतान में विलम्ब, मजदूरी सामग्री अनुपात का विश्लेषण पाक्षिकवार हितग्राही नियोजन इत्यादि पूर्ण जानकारी जिला, विकासखंड तथा ग्राम पंचायत के संदर्भ में उपलब्ध नही करायी जा सकती।

पुनः इस प्रतिवेदन की कंडिका 2.2.8.4 में उल्लेखित अनुसार एम पी आर तथा रोकड़ बही के अनुचित संधारण के कारण एम पी आर के प्रारंभिक शेष तथा अंतशेष में विसंगति पाई गई।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि अभिलेखों के उचित संधारण हेतु निर्देश जारी किए जा रहे है।

2.2.15 योजना के क्रियान्वयन में पारदर्शिता

2.2.15.1 बिना प्रशासकीय स्वीकृति के ₹ 1.08 करोड़ मूल्य के कार्यों का क्रियान्वयन

प्रशासकीय अनुमोदन और तकनीकी स्वीकृति के बिना ₹ 1.08 करोड़ के वृक्षारोपण के कार्य का आयोजन किया गया

मनरेगा योजना की प्रचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 5.3.3 के अनुसार प्रशासकीय स्वीकृति तथा तकनीकी स्वीकृति के उपरांत ही कार्य का क्रियान्वयन किया जाना चाहिए।

वन मंडल अधिकारी, दुर्ग के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा कि ग्राम पंचायत, नगपुरा में दिनांक 9 जुलाई 2010 को किये गये वृक्षारोपण कार्य के विरूद्ध मुख्य कार्यपालन अधिकारी द्वारा 15 जुलाई 2010 को 40 हेक्टेयर क्षेत्र में एक लाख पौधे लगाने हेतु

प्राक्कलित लागत ₹ 1.08 करोड़ की स्वीकृति आदेश जारी किया गया। आगे जाँच में पाया गया कि पौधों का परिवहन दिनांक 30 मई 2010 से दिनांक 15 जून 2010 के दौरान किया गया था तथा भूमि का सीमांकन, गडढ़ों की खुदाई और पौधा लगाने का कार्य दिनांक 21 जून 2010 से दिनांक 10 जुलाई 2010 के दौरान संपन्न किया गया। तथ्यों की पुष्टि लेखापरीक्षा दल के सदस्यों तथा क्रियान्वयन एजेंसी के कर्मचारियों के साथ किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (मई 2012) के दौरान की गयी।

ग्राम पंचायत नगपुरा में वृक्षारोपण कार्य के दिनांक 15 जून 2012 को लिये गये फोटोग्राफ





उपरोक्त तथ्यों से यह स्पष्ट है कि न तो कार्य संबंधित ग्राम पंचायत में प्रस्तावित किया गया न ही वर्ष 2010-11 के वार्षिक कार्य योजना में शामिल किया गया। बाबजूद इसके कार्य क्रियान्वित होने के उपरांत योजनांतर्गत स्वीकृति प्रदान की गई।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि समस्त संबंधित अभिलेख मंगाया जायेगा तथा विस्तृत जाँच के बाद लेखापरीक्षा को स्थिति सूचित किया की जायेगी।

2.2.15.2 100 दिवस से अधिक का रोजगार उपलब्ध करना एवं अभिलेखों से छेड़छाड़ कर भुगतान किया जाना

मनरेगा योजना प्रत्येक परिवार जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक हों, को एक वर्ष के भीतर 100 दिवस रोजगार प्रदाय करने की गारंटी देती है। पुनः ग्राम पंचायतों से प्राप्त मस्टर रोल के आधार पर कार्यक्रम अधिकारी द्वारा मजदूरी पर्ची/हितग्राहियों की सूची का सृजन करेगा तथा संबंधित ग्राम पंचायत के बैंक/डाकघर शाखा के नाम चेक जारी करेगा । उक्त बैंक/डाकघर द्वारा सूची में दर्शाये गये अनुसार प्रत्येक हितग्राहियों के खाते में मजदूरी राशि जमा किया जाएगा। मजदूरी पर्ची एवं सूची एक बहुत ही महत्वपूर्ण एवं अंतिम दस्तावेज होने के कारण त्रुटि विहीन होना चाहिए।

100 दिवस से अधिक का रोजगार उपलब्ध कराया गया एवं अभिलेखों में छेडछाड कर मजदूरी का भुगतान किया गया

मार्च 2012 के प्रमाणको की जाँच में पाया गया कि जशपुर जिले के पथलगांव विकासखण्ड की जमनापाली ग्राम पंचायत ने एक लघु तालाब एवं चार भूमि समतलीकरण कार्य में संलग्न हितग्राहियों को मजदूरी भुगतान हेतु चेक क्रमांक 210231 दिनांक 28.03.2012 द्वारा ₹ 67,339 जारी किया। जबकि प्रमाणकों के साथ संलग्न मजदूरी पर्ची एवं सूची में 23 जगह काँट-छाँट किया गया एवं बैंक / डाकघर में भेजे जाने से पूर्व नये नाम, नया बैंक खाता क्रमांक एवं जॉब कार्ड क्रमांक लिखा गया वास्तविक रूप से ऐसे 27 हितग्राहियों, जो 100 दिन का रोजगार पूर्ण कर चुके थे, को

लघु तालाब निर्माण (जगर साई/देवार) और चार भूमि समतलीकरण कार्य (लुवियानुज/ रामखलवा, हवल साई/मनसाई, आशा/मंजू और एंजोर सांई/सोम सांई) में संलग्न किया गया था एवं दिनांक 30.01.2012 से दिनांक 18.02.2012 तक के लिए नौ मस्टर रोल में हाजरी भी दर्ज की गई। जैसा कि एम आई एस के अनुसार 100 दिन से अधिक कार्य के मामलों मे प्रविष्टि प्रतिबंधित इसलिए 27 अन्य हितग्राहियों की व्यक्तिगत जानकारी जैसे नाम, जॉब कार्ड क्रमांक इत्यादि की प्रविष्टि कर मजदूरी पर्ची /सूची एम आई एस के माध्यम से जारी किये गये थे। एम आई एस मजदूरी पर्ची/सूची प्राप्त होने के उपरांत उपरीलेखन से वास्तविक जानकारी में सुधार किया गया ताकि बैंक/डाकघर को भुगतान हेतु प्रेषित किया जा सके।

100 दिवस से अधिक रोजगार उपलब्ध कराने के उद्देश्य से मूल अभिलेखों को छेड़छाड़ कर भुगतान हेतु पारित किया गया था। इससे अनुश्रवण की कमी होना प्रतीत होता है।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि प्रकरण की जाँच की जायेगी एवं आवश्यक कर्यवाही की जायेगी।

2.2.15.3 देयक प्रस्तुतीकरण के पूर्व ₹ 1.21 लाख का भुगतान

मुख्य कार्यपालन अधिकारी जिला पंचायत, कांकेर द्वारा जनपद पंचायत, नरहरपुर विकासखण्ड के ग्राम पंचायत सरबंडी के सालहेटोला में चेक डेम निर्माण हेतु दिनांक 29.12.2010 को ₹ 9.31 लाख की प्रशासकीय स्वीकृति दी गई तथा इस कार्य के लिये ग्राम पंचायत को क्रियान्वन एजेंसी नियुक्त किया गया।

स्वीकृति एवं देयक प्राप्ति से पूर्व आपूर्तिकर्ता को भुगतान जारी किया गया

मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत, नरहरपुर के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वंदना ट्रेडर्स, सरोना द्वारा निर्माण सामग्री सीमेन्ट, एवं आर सी सी इत्यादि प्रदान किया गया एवं ₹ 1.21 लाख का देयक (नकदी पर्ची क्रमांक 798 दिनांक 25.12.2011) ग्राम पंचायत में भुगतान हेतु प्रस्तुत किया। जनपद पंचायत, नरहरपुर के लेखापाल द्वारा कार्यालय टीप दिनांक 1.12.2011 के साथ (₹ 3.88 लाख ₹ 1.21 लाख को शामिल कर) का एक प्रमाणक मुख्य कार्यपालन अधिकारी की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किया एवं आपूर्तिकर्ता को उक्त राशि का भुगतान किया गया। हमारे द्वारा जाँच में आगे पाया गया कि आपूर्तिकर्ता द्वारा दिनांक 25.12.2011 को मुख्य कार्यपालन अधिकारी को देयक प्रस्तुत किया। इस प्रकार न केवल सक्ष्म अधिकारी की स्वीकृति के पूर्व आपूर्तिकर्ता को ₹ 1. 21 लाख का भुगतान जारी किया गया अपितु वास्तवक देयक की प्राप्ति के भी पूर्व किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत, नरहरपुर से संबंधित अभिलेख मंगाये जाएगें एवं प्रकरण की जाँच की जायेगी।

2.2.15.4 सामाजिक अंकेक्षण

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 11.1.3 के अनुसार ग्राम सभा अथवा ग्राम निगरानी समिति द्वारा नियमित रूप से वर्ष में दो बार समाजिक अंकेक्षण किया जायेगा।

तीन चयनित जिलों की सात[12] ग्राम पंचायतों के समाजिक अंकेक्षण में हमने देखा कि दिशानिर्देशों में दिये गये प्रावधानों के अनुसार ग्राम सभा द्वारा एजेंडा और मस्टर रोल की विस्तृत जानकारी समाजिक अंकेक्षण बैठक में पढकर सुनाया गया। परन्तु कोलिहापुरी के अलावा अन्य किसी भी ग्राम पंचायत में सामाजिक अंकेक्षण हेतु आवश्यक न्यूनतम उपस्थिति नहीं पायी गयी। ग्राम पंचायत कोलिहापुरी (जनपद पंचायत, दुर्ग) में सामाजिक अंकेक्षण बैठक के दौरान आवश्यकता से अधिक उपस्थिति पायी गयी थी।

कोरिया एवं बस्तर जिले में भी हमने देखा कि अन्य क्रियान्वयन एजेन्सियों जैसे लोक निर्माण विभाग, जल संसाधन विभाग, वन, ग्रामीण यांत्रिकी सेवा कृषि, उद्यान, मत्स्य पालन इत्यादि विभागों द्वारा ग्राम पंचायत मे क्रियान्वित कार्य जिसमें संबंधित ग्राम पंचायतों में मजदूरों को संलग्न किया गया तथा अभिलेख का संधारण किया गया। यद्यपि क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा क्रियान्वित कार्यों को सामाजिक अंकेक्षण में शामिल नहीं किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि सामाजिक अंकेक्षण की बैठकों में अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों कि भागीदारी कों सुनिश्चित किये जाने हेतु प्रयास किये जा रहे है। उन्होने आगे यह भी बताया कि सामाजिक अंकेक्षण के लिये अलग निदेशालय की स्थापना के लिए एक प्रस्ताव पहले ही भारत सरकार को प्रेषित किया जा चुका है तथा अनुमोदन की प्रतीक्षा है।

2.2.15.5 शिकायतों का निराकरण न किया जाना

छत्तीसगढ़ शासन के आदेश (मई 2008) के अनुसार शासन द्वारा राज्य में एक प्रभावी शिकायत निवारण तंत्र की स्थापना राज्य/जिला/जनपद पंचायत स्तर पर किया जायेगा । कार्यक्रम अधिकारी द्वारा आवेदन प्राप्ति के सात दिन के भीतर प्रारंभिक जाँच जनपद स्तर पर की जायेगी तथा यदि यह प्रतित होता है कि विस्तृत जाँच की आवश्यकता है तो ऐसे प्रकरणों को तत्काल जिला पंचायत को अग्रेषित किया जाएगा। जिसका निराकरण जिला पंचायत द्वारा एक माह के भीतर सुनिश्चित किया जायेगा। जिला कार्यक्रम समन्वयक एवं उप-निदेशक अनुश्रवण द्वारा प्रति माह समीक्षा बैठक का आयोजन क्रमशः जिला एवं राज्य स्तर पर किया जायेगा।

जिला कार्यक्रम समन्वयक, कोरिया के अभिलेखों की जाँच के दौरान पाया गया कि वर्ष 2007 से 2012 के दौरान कुल 475 शिकायतें प्राप्त हुई जिसमें से 45 एवं 58 प्रकरणों का निराकरण क्रमशः एक से तीन माह एवं तीन एवं से 12 माह में किया गया। शेष

---

[12] ग्राम पंचायत कोलिहापुरी (जिला दुर्ग), जरंडी एवं भीरागांव (माकड़ी), करमरी तथा बगडेगा (जिला बस्तर), हर्री तथा बूंदेली (जिला कोरिया)

372 प्रकरण जून 2012 तक निराकरण हेतु लंबित थे। जिला पंचायत, महासमुन्द में हमने पाया कि वर्ष 2008 के 183 प्रकरण जून 2012 तक निराकृत नही किये गये।

दुर्ग जिले में वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान राज्य स्तर से 24 शिकायत प्रकरण निराकरण हेतु प्राप्त हुए थे, जिसमें से मात्र 13 शिकायतों का निराकरण किया गया, तथा शेष 11 प्रकरण एक से तीन वर्ष की अवधि से लंबित थे।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि कार्य की अधिकता एवं कर्मचारियों की कमी के कारण शिकायत के निराकरण में विलम्ब हुआ। उन्होने आश्वासन दिया कि समयावधि में शिकायतों के निराकरण हेतु तंत्र को सुदृढ़ किया जायेगा।

2.2.15.6 लोकपाल के माध्यम से शिकायतों के निराकरण मे विलम्ब एवं दण्ड राशि की वसूली न किया जाना।

भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देश (सितम्बर 2009) के अनुसार शिकायतों के शीघ्र निराकरण हेतु राज्य में लोकपाल कार्यालय की स्थापना की जायेगी । तद्नुसार छत्तीसगढ़ सरकार के पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा सभी जिलों में लोकपाल की नियुक्ति के आदेश जारी किए गये।

जिला पंचायत, दुर्ग के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जुलाई 2011 से मार्च 2012 की अवधि में प्राप्त 55 शिकायतों में से 32 शिकायतों का निराकरण दो से 10 माह के बिलम्ब से किया गया शेष 23 शिकायतें निराकरण हेतु लम्बित थी। आगे जाँच में पाया गया कि निराकृत 32 शिकायतों में से छः शिकायत प्रकरणों में ₹ 8500 की वसूली की अनुशंसा लोकपाल द्वारा की गई थी, जिसे लागू नहीं किया गया। इसी प्रकार पाँच नये प्रकरणों में पंचायत अधिकारियों के विरूद्ध राशि ₹ 1.13 लाख की वसूली लगाई गई थी जिसकी वसूली लेखापरीक्षा दिनांक (जून 2012) तक नहीं की गई थी ।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर जिला कार्यक्रम समन्वयक, दुर्ग ने बताया (जून 2012) कि संबंधित दस्तावेजों के प्रस्तुत नहीं किए जाने के कारण कुछ शिकायतों का निराकरण नहीं किया जा सका और जनपद पंचायत के माध्यम से वसूली की जा रही थी।

उत्तर निर्देशों के अनुसार नही है क्योंकि दंड राशि की वसूली नहीं की गई और शिकायतों के शीघ्र निराकरण तथा वसूली नही की जा सकी जो कि भारत सरकार द्वारा जारी अनुदेश का उल्लंघन है।

इसी प्रकार कांकेर जिला में वर्ष 2011-12 के दौरान 30 शिकायतें दर्ज हुई थी। इनमें से मात्र आठ प्रकरणों का ही निराकरण किया गया और शेष 22 प्रकरण जून 2012 तक लम्बित थे।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि कार्य की अधिकता और कर्मचारी की कमी के कारण प्रकरणों के निराकरण में बिलम्ब हुआ । उन्होने आश्वासन दिया कि समयावधि मे शिकायतों के निराकारण के तंत्र को सुदृढ़ बनाया जायेगा।

2.2.15.7 महात्मा गाँधी राष्टीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत आई ई सी कार्यक्रम के अनुबंध के माध्यम से अनियमित भुगतान

योजना की व्यापक लोकप्रियता और ग्रामीणों के बीच जागरूकता बढ़ाने के लिये, जिला कार्यक्रम समन्वयक, महासमुन्द द्वारा (सितम्बर 2009) में सूचना, शिक्षा, संचार (*आई ई सी)* कार्यक्रम के माध्यम से ग्राम पंचायत स्तर पर योजना संबंधी सांस्कृतिक कार्यक्रम आयोजित करने और सांस्कृतिक समूह (कलाजत्था[13]) के 70 प्रतिशत सदस्य मनरेगा योजना के अन्तर्गत पंजीकृत होने तथा ग्राम पंचायत स्तरों पर कार्यक्रम आयोजित करने के निर्देश जारी किये गये।

अभिलेखों की नमूना जॉच में पाया गया कि मेसर्स राग फाउन्डेशन (सांस्कृतिक समूह) महासमुन्द को अक्टूबर 2009 में ₹ 1600 प्रति कार्यक्रम की दर पर चयनित किया गया और ठेका दिया गया। अनुबंध की शर्त के अनुसार कार्यक्रम के सफल आयोजन तथा निम्नलिखित शर्तो की पूर्ति के पश्चात फर्म को भुगतान जारी किया जाना थाः

1) फर्म द्वारा कार्यक्रम की एक विस्तृत योजना तैयार करनी थी और तद्नुसार कार्यक्रमों का आयोजन करना था।

2) मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत, बसना द्वारा चिन्हांकित ग्राम पंचायतों में कार्यक्रम आयोजित किया जायेगा।

3) फर्म को प्रत्येक कार्यक्रम के लिये सरपंच, सचिव और ग्राम रोजगार सहायक द्वारा हस्ताक्षरित प्रमाण पत्र के साथ दो फोटोग्राफ प्रस्तुत किया जाना था।

शर्तों के पालन को सुनिश्चित किये बिना सांस्कृतिक समूह को ₹ 3.84 लाख का भुगतान किया गया

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि कुल 240 सांस्कृतिक कार्यक्रम आयोजित किये गये थे और इनमें से मात्र 78 कार्यक्रम हेतु योजना तैयार की गई थी। इसके अलावा यह भी देखा गया कि सांस्कृतिक समूह द्वारा आयोजित किए गये कार्यक्रम के समर्थन में न तो फोटोग्राफ प्रस्तुत किया गया न ही सरपंच, सचिव और रोजगार सहायक के हस्ताक्षर क्रमशः 74 प्रकरणों, 227 प्रकरणो एवं 49 प्रकरणो में पाये गये। अनुबंध की शर्तो के पालन न किए जाने के बावजूद मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत ने दिसम्बर 2009 और मार्च 2010 के मध्य समूह को ₹ 3.84 लाख का भुगतान जारी किया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने कहा कि मामले की जाँच की जायेगी तथा उचित कार्यवाही की जायेगी।

आगे हमारे द्वारा छः चयनित जिलों में किये गये हितग्राही सर्वेक्षण के परिणाम निम्नानुसार थे

- बत्तीस प्रतिशत हितग्राहियों ने बताया कि वे ग्राम सभा के बारे में अनभिज्ञ थे एवं 18 प्रतिशत, 35 प्रतिशत और 14 प्रतिशत ने यह बताया कि वर्ष में

[13] यह एक सांस्कृतिक समूह है जो ग्रामों में मनरेगा योजना से सम्बंधित प्रचार और जागरूकता लाने हेतु नाटक का आयोजन करता है

क्रमशः 1 से 2, 3 से 4 तथा 4 से अधिक बार ग्राम सभा का आयोजन किया गया।

- चालीस प्रतिशत हितग्राहियों ने बताया कि ग्राम सभा बैठक के बारे में उन्हे कोई जानकारी नहीं थी।
- पैतीस प्रतिशत हितग्राही ग्राम सभा बैठक में सम्मिलित नही हुए।
- सड़षठ प्रतिशत हितग्राहियों द्वारा सामाजिक अंकेक्षण के बारे में अनभिज्ञता बतायी गयी।
- चौरानवे प्रतिशत हितग्राही यह महसूस करते थे कि मनरेगा योजना का क्रियान्वयन सही तरह से किया जा रहा था ।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि लेखापरीक्षा आपत्ति पर उचित कार्यवाही की जायेगी।

2.2.16 निरीक्षण, अनुश्रवण और मूल्याकंन

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्देशों की कंडिका 8.2.1 के अनुसार योजना के क्रियान्वयन का अनुश्रवन राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवक, राज्य गुणवत्ता अनुश्रवक एवं जिला गुणवत्ता अनुश्रवक के द्वारा की जायेगी और राज्य, जिला एवं विकास खण्ड स्तर पर अनुश्रवक द्वारा क्रमशः कार्य का दो प्रतिशत, 10 प्रतिशत एवं 100 प्रतिशत निरीक्षण किया जायेगा।

चयनित इकाइयों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि राज्य, जिला एवं विकास खंड स्तर पर किये गये निरीक्षण के समर्थन में कोई भी अभिलेख नही पाया गया।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि अभिलेखों के संधारण हेतु उचित निर्देश दिये जाएगें।

2.2.17 आंतरिक लेखापरीक्षा

मनरेगा योजना की परिचालन दिशानिर्दोशों की कंडिका 11.3.6 के अनुसार प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में आंतरिक लेखापरीक्षा किया जायेगा।

चयनित छः जिलों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान हमने पाया कि जिला स्तर पर आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ की स्थापना नहीं की गयी थी। इसलिए अधिनियम के दिशानिर्देशों, अन्य वित्तीय नियमों, संहिता के प्रावधानों, तकनीकी दिशानिर्देशों, नियमावली इत्यादि के अनुपालन में खामियों को रोकने हेतु उचित कार्यवाही की जा सके, का पता नही लगाया जा सका।

निर्गम बैठक (अगस्त 2012) के दौरान अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि आंतरिक लेखापरीक्षा प्राकोष्ठ स्थापित किये जाने हेतु आवश्यक कार्यवाही की जायेगी ।

2.2.18 अन्य रूचिकर बिंदु

ग्राम पंचायत कोलिहादेवरी (जिला पंचायत महासमुन्द) के ग्रामीणों से प्राप्त शिकायतों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा 82 हितग्राहियों के समक्ष कार्य एवं मस्टर रोल का भौतिक सत्यापन किया गया। दो कार्यो के मस्टर रोल में दर्ज नामों को उच्च स्वर में पढ़कर सुनाया गया एवं उसमें दर्ज नामों का सत्यापन वहाँ उपस्थित हितग्राहियों से किया गया।

निम्नलिखित अनियमित्तायें पायी गयीः

- पाँच हितग्राही जो उस गांव में निवास नही करते थे के नाम मस्टर रोल में पाए गए एवं उनके डाकघर खाते में मजदूरी का भुगतान किया गया।
- बिना किसी आवेदन के दो हितग्राहियों के माता-पिता के नाम जॉब कॉर्ड में शामिल किया गया तथा डाकघर में खाते खोले गए। बिना कार्य किये उनके खातों में भुगतान जमा किया गया।
- एक हितग्राही ने यह बताया कि यद्यपि उसने काम नही किया फिर भी उसके डाकघर खाते में मजदूरी भुगतान जमा किया गया।
- एक हितग्राही के संबंध में ग्रामीणों ने सुचित किया कि यद्यपि उसने काम नही किया फिर भी उसके डाकघर खाते में मजदूरी भुगतान किया गया।
- इसी प्रकार 21 अन्य मामलों में यह पाया गया कि संबंधित व्यक्तियों ने काम नही किया हैं वाबजुद इसके उनके नाम मस्टर रोल में शामिल करते हुए उनके खाते मे भुगतान जमा किया गया।
- वन विभाग, भारतीय खाद्य निगम, प्राथमिक स्कूल में कार्यरत चार आकस्मिक श्रमिक एवं जिनकी स्वयं की नाई की दुकान है को कभी भी इन दो कार्यो में संलग्न नहीं किया गया तथापि मजदूरी भुगतान किया गया ।
- कुछ हितग्राही जो 100 दिनों का रोजगार पूरा कर चुके थे द्वारा काम प्राप्त करने हेतु अन्य हितग्राहियों के जॉब कॉर्ड का उपयोग किया गया।
- एक ही दिन में एक व्यक्ति द्वारा स्वयं अपने और एक अन्य व्यक्ति के जॉब कॉर्ड पर काम किया गया।

2.2.19 निष्कर्ष

राज्य सरकार ने मनरेगा अधिनियम को मार्च 2006 में अधिसूचित किया। योजना के निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रमुख पदों मे भारी रिक्तियाँ तथा अपर्याप्त क्षमता निर्माण पाया गया जिसने योजना के सुचारू तथा प्रभावी क्रियान्वयन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया। दीर्घकालिक रोजगार सृजन तथा स्थाई विकास हेतु कार्यो की प्राथमिकता दर्शाते हुए एक पंचवर्षीय योजना तैयार नही किया गया था। उपलब्ध निधियों की उपयोगिता में सारभूत बचत देखी गई। योजना के दिशानिर्देशों के विरूद्ध, हितग्राहियों की मजदूरी के भुगतान हेतु बस्तर तथा कांकेर जिला में सरपंचों को धनादेश जारी किया तथा सरपंचो को दिये गये अग्रिम का समायोजन नही किया गया । राज्यांश जारी करने मे 5 से 139 दिनों का विलम्ब तथा जिला कार्यक्रम समन्वयको को वित्तीय वर्ष के अन्त में निधि

जारी की गयी थी। सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना तथा राष्ट्रीय काम के बदले अनाज योजना की अवशेष राशि मनरेगा खाते में हस्तान्तरित नहीं की गयी। योग्य हितग्राहियों के समावेशन को सुनिश्चित करने द्वार-द्वार सर्वेक्षण नहीं किये गये थे। केवल 9 प्रतिशत परिवारों को 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराये जाने के कारण 100 दिन के रोजगार देने की योजना का उद्देश्य अप्राप्त रहा। परिवारों को 100 दिन का रोजगार देने का प्रतिशत वर्ष 2007-08 में 11 से 2011-12 में 7 की कमी हुई। निर्धारित 15 दिनो के भीतर रोजगार उपलब्ध नही कराने के बावजूद हितग्राहियों को बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नही किया गया। इसी प्रकार मजदूरी भुगतान अधिनियम के अंतर्गत स्वीकार्य मुआवजा का भुगतान विलम्ब से मजदूरी भुगतान किये जाने के उपरांत भी नही किया गया। जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा योजना के दिशानिर्देशों में निर्धारित समय सारणी का पालन न करते हुए क्रियान्वयन एजेंसियों को वर्ष भर कार्यो की स्वीकृति प्रदान की गई। पुनः निष्पादन लेखापरीक्षा में कार्यो के क्रियान्वयन में अनेक कमियां जैसे अस्वीकार्य कार्यो की क्रियान्वयन, एम आई एस कार्यो के लिए ठेकेदारों को भुगतान, ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना कार्यो की स्वीकृति, बिना माप के भुगतान, कार्यो के पूर्णता में बिलम्ब, व्यय किये जाने के उपरांत कार्यो का निरस्तीकरण, अपूर्ण कार्यो का पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया जाना तथा कार्यो पर निष्फल व्यय पाया गया। मस्टर रोल सहित निर्धारित अभिलेखों का उचित संधारण नही किया क्योंकि उपरी लेखन/ काँट-छाँट, हस्ताक्षर न किया जाना, भुगतान का प्रमाण पत्र, अपूर्ण जानकारी इत्यादि के प्रकरण ध्यान में आये। क्रियान्वयन तथा निर्णय लेने में महिलाओं की भागीदारी को प्रोत्साहित नही किया गया क्योंकि मेट और ग्राम रोजगार सहायको के पद पर केवल 10 से 38 प्रतिशत महिलायें कार्यरत थी। कार्यो के अनुचित क्रियान्वयन के कारण अन्य योजनाओं से अभिसरण कर स्थाई परिसम्पति का निर्माण संबंधी योजना के उद्देश्यों को प्राप्त नही किया जा सका। योजना के अंतर्गत किये गये निरीक्षण तथा अनुश्रवन से संबंधित अभिलेख संधारित नही थे एवं ऑनलाइन एम आई एस अपूर्ण था। वर्ष 2007-12 के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा नही की गयी थी।

2.2.20 अनुशंसाएं

मनरेगा योजना के क्रियान्वयन में प्रकट हुए विभिन्न कमियों के परिपेक्ष्य में हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकार निम्नलिखित अनुशंसाओ के क्रियान्वयन पर विचार करें

- *प्रमुख पदों में भारी रिक्तियों पर विचार करते हुये सभी रिक्त पदों की पूर्ति हेतु शीघ्र प्रयास किये जायें तथा आवश्यक प्रशिक्षण के माध्यम से अमलों कि क्षमता निर्माण को सुनिश्चित किया जाये;*
- *निरंतर विकास तथा दीर्घकालिक रोजगार सृजन हेतु कार्यो की प्राथमिकताओं को सम्मिलित कर जिला पंचवर्षीय योजना तैयार किया जाए तथा ग्राम पंचायतों से प्रस्ताव प्राप्ति के उपराँत वार्षिक कार्य योजना तैयार किया जाये;*
- *योजना के दिशा निर्देशानुसार श्रम बजट तैयार करना सुनिश्चित किया जाए;*
- *राज्यांश को समय पर जारी करने तथा उपलब्ध निधियों की अधिकतम उपयोगिता को सुनिश्चित करने प्रयास किया जाए;*

- सभी पात्र हितग्राहियों के समावेशन को सुनिश्चित करने द्वार-द्वार सर्वेक्षण किया जाए;
- पात्र हितग्राहियों को कम से कम 100 दिन का रोजगार तथा आवेदन के 15 दिन के भीतर रोजगार देना सुनिश्चित किया जाए। महिलाओं को सम्मिलित करते हुए कमजोर वर्ग के अधिक हितग्राहियों की भागीदारी को सुनिश्चित किया जाय;
- दिशानिर्देशों/अनुदेशों के अनुसार हितग्राहियों को मजदूरी का भुगतान सुनिश्चित किया जाए तथा लंबित मजदूरी के भुगतान हेतु मुआवजा भुगतान किया जाय;
- योजना के अन्तर्गत कार्यो के क्रियान्वयन का बारीक अनुश्रवण यह सुनिश्चित करने के लिए किया जाना चाहिए कि इन कार्यो को दक्षता, मितव्ययिता, प्रभावकारी ढंग से तथा दिशा निर्देशों के अनुसार किया गया;
- जॉब कॉर्ड पंजी, रोकड़ बही, मस्टर रोल, माप पुस्तिका, एम पी आर इत्यादि सहित अन्य अभिलेखों को निर्धारित प्रारूप में संधारित किया जाये; तथा
- योजना के अन्तर्गत क्रियान्वित कार्यो हेतु निर्धारित आवृत्ति में सामाजिक अंकेक्षण सुनिश्चित किया जाये तथा आंतरिक लेखापरीक्षा एवं शिकायत निवारण तंत्र को प्रभावी बनाया जाए।

2.3 छत्तीसगढ़ विपणन संघ (मार्कफेड) द्वारा धान का उर्पाजन एवं वितरण

2.3.1 प्रस्तावना

छत्तीसगढ़ राज्य सहकारी विपणन संघ, मर्यादित (मार्कफेड) छत्तीसगढ़ राज्य में एक सहकारी विपणन समिति है। यह, छत्तीसगढ़ सहकारी समिति अधिनियम 1960 के नियम 9 (1) के अन्तर्गत दिनांक 30 अक्टूबर 2000 को पंजीकृत होकर अस्तित्व में आयी। मार्कफेड, भारत सरकार खाद्य एवं जन वितरण विभाग द्वारा निर्धारित न्यूनतम समर्थन मूल्य[1] (एम एस पी) पर किसानो से धान का उपार्जन कर चावल भारतीय खाद्य निगम (एफ सी आई) एवं नागरिक आपूर्ति निगम (नान) को कस्टम मिल्ड राईस (सी एम आर) के दर पर, उपलब्ध कराती है। एम एस पी पर उपार्जित धान मिलर को मिलिंग हेतु जारी किया जाता है जिसे "कस्टम मिल्ड राईस" के नाम से जाना जाता है। मिलर को मिलिंग लागत का भुगतान किया जाता है, और चावल एफ सी आई एवं नान को भेजा जाता है, जो इसके एवज में मार्कफेड को भारत सरकार द्वारा निर्धारित सी एम आर दर पर भुगतान करते हैं। भारत सरकार द्वारा सी एम आर दर का निर्धारण धान के लागत में विभिन्न प्रासंगिक प्रभारों (प्रोत्साहन बोनस, स्थायी प्रभार, मजदूरी प्रभार, परिवहन प्रभार, सूखत, समितियों का कमीशन, ब्याज प्रभार, मिलिंग प्रभार, प्रशासनिक प्रभार एवं बारदानों की लागत इत्यादि) को शामिल करने के बाद किया जाता है। मार्कफेड द्वारा सी एम आर दर में शामिल व्ययों से अधिक वहन किये गये प्रासंगिक व्ययों, को प्रत्येक वर्ष राज्य सरकार को हानि दावा प्रतिपूर्ति के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

2.3.2 निधियों की व्यवस्था

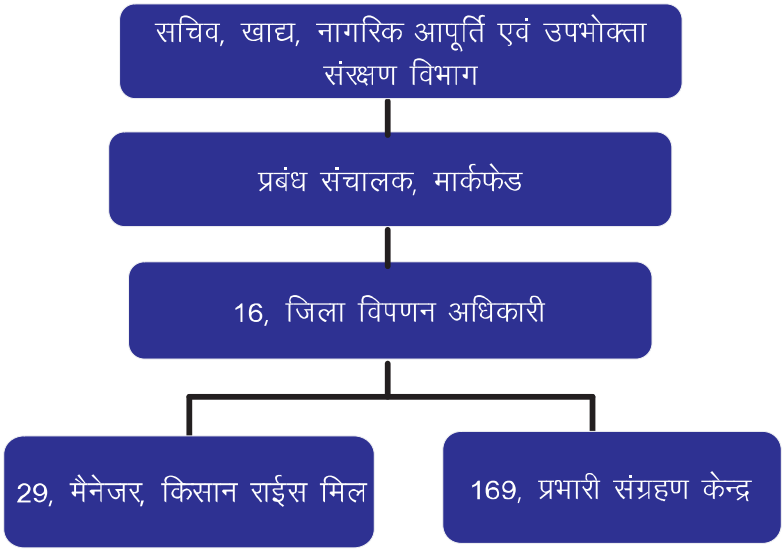
मार्कफेड अपने कार्यों के संचालन हेतु विभिन्न राष्ट्रीयकृत बैंको एवं राज्य सरकार से ऋण लेता है। राज्य सरकार "हानि दावा प्रतिपूर्ति, मार्कफेड" शीर्ष के अन्तर्गत प्रत्येक वर्ष धान के उपार्जन और एफ सी आई/नान को प्रदाय किये गये चावल में हुई हानि के लिए बजटीय प्रावधान करती है। इसे एफ सी आई एवं नान से प्राप्त राशि के साथ मार्कफेड द्वारा ऋण की अदायगी में उपयोग किया जाता है।

---

[1] भारत सरकार प्रत्येक वर्ष प्रति क्विंटल धान के दर का निर्धारण किया जाता है जिसे न्यूनतम समर्थन मूल्य कहा जाता है।

2.3.3 विभागीय संरचना

मार्कफेड की विभागीय संरचना, संगठनात्मक ढाँचे के रूप में नीचे दर्शायी गयी है:



2.3.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

मार्कफेड की लेखापरीक्षा अप्रैल-जून 2012 के मध्य वर्ष 2006-07 से 2011-12 तक की अवधि को सम्मिलित कर किया गया था। हमने कार्यालय प्रबंध संचालक (एम डी), मार्कफेड के साथ-साथ कुल 16 में से तीन जिला विपणन अधिकारियों[2] (डी एम ओ) रायपुर, धमतरी एवं दुर्ग के अभिलेखों की जांच किया।

2.3.5 कार्यक्षेत्र की सीमाएँ

लेखापरीक्षा के समय (जून 2012) मार्कफेड ने अपने वार्षिक लेखों एवं हानि प्रकरणों को खरीफ विपणन[3] वर्ष 2008-2009 तक ही पूर्ण किया था। जिसके फलस्वरूप, हमने केवल खरीफ वर्ष 2008-09 तक के हानि दावों की जाँच की। हमने मार्कफेड के अन्य लेन-देनों से संबंधित लेखाओं की जाँच, जो हानि दावों का भाग नहीं थी, 2011-12 तक किया।

2.3.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

एम डी मार्कफेड, रायपुर और डी एम ओ धमतरी, दुर्ग एवं रायपुर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने निम्नलिखित अनियमितताएँ पायी:

---

2 अम्बिकापुर, बस्तर, बिलासपुर, धमतरी, दुर्ग, दंतेवाड़ा, जांजगीर-चांपा, जशपुर, कांकेर, कोरिया, कवर्धा, कोरबा, महासमुंद, रायगढ़, रायपुर और राजनांदगांव

3 खरीफ विपणन वर्ष, वह वर्ष है जिसमें मार्कफेड द्वारा किसानों से भारत सरकार द्वारा निर्धारित समर्थन मूल्य पर धान की खरीदी की जाती है। राज्य शासन प्रतिवर्ष उपार्जन अवधि का निर्धारण जो कि सामान्यतः अक्टूबर से मार्च के अवधि का होता है, करती है।

2.3.6.1 भारत सरकार द्वारा निर्धारित कस्टम मिल्ड राईस दर के मापदण्डो से परे अधिक ब्याज का भुगतान ₹ 680.15 करोड़

खरीफ वर्ष 2006-07 से 2008-09 के दौरान, मार्कफेड ने विभिन्न बैंको को 800.58 करोड ब्याज का भुगतान किया था, जिसमें से ₹ 120.43 करोड (15 प्रतिशत) एफ सी आई और नान से सी एम आर लागत पत्रक में उल्लिखित दर के अनुसार प्राप्त किया गया था। शेष ब्याज की राशि ₹ 680.15 करोड़ (85 प्रतिशत) सी एम आर मापदण्डों से परे थी जिसका दावा राज्य सरकार से हानि के रूप में किया गया, जो कुल हानि दावा ₹ 1045.13 करोड़ में सम्मिलित था, जिसे निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 1 : बैंक को ब्याज भुगतान का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य सरकार को प्रस्तुत हानि दावा की राशि	बैंकों को भुगतान, कुल ब्याज की राशि	एफ सी आई एवं नान से प्राप्त ब्याज की राशि	राज्य सरकार से हानि दावा में सम्मिलित ब्याज दावा की राशि जो कालम 2 में दिखाया गया है (कालम 3 - कालम 4)	कुल हानि दावा में ब्याज दावों की प्रतिशत (कालम 5 से कालम 2 का)	पिछले वर्षों की तुलना में ब्याज हानि में वृद्धि प्रतिशत
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
2006-07	234.63	179.03	25.31	153.72	65.52	203.56
2007-08	302.04	241.23	37.57	203.66	67.42	32.49
2008-09	508.46	380.32	57.55	322.77	63.48	58.48
योग	**1045.13**	**800.58**	**120.43**	**680.15**	**65.08**	

नोटः चूंकि मार्कफेड द्वारा वर्ष 2009-10 से 2011-12 का हानि दावा पूर्ण नहीं किया गया था अतः लेखापरीक्षा इन तीन वर्षों की समीक्षा नहीं कर सका।

(स्रोतः मार्कफेड का हानि दावा प्रकरण)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि प्रत्येक वर्ष, ब्याज हानि कुल हानि दावा का मुख्य अंश थी। वर्ष 2006-07 में पिछले वर्ष से 203.56 प्रतिशत की बढ़ोत्तरी हुई, जबकि यह वर्ष 2007-08 और 2008-09 क्रमशः 32.49 और 58.48 प्रतिशत थी। मार्कफेड द्वारा ऋण के पुर्नभुगतान में विलंब के कारण ब्याज भार का वहन करना पड़ा जो कि मुख्य रूप से (i) हानि दावा पत्रक तैयार करने में विलंब जिसके परिणाम स्वरूप राज्य सरकर द्वारा निधियों को विमुक्त करने में विलंब, (ii) एफ सी आई /नान से भुगतान प्राप्त करने में विलंब (iii) डी जी एस एण्ड डी के पास निधियों का अवरुद्ध रहना (iv) मार्कफेड द्वारा दावा प्रस्तुत नहीं करने के कारण, भारत सरकार द्वारा अतिरिक्त प्रासंगिक व्यय की प्रतिपूर्ति में देरी, के कारणों से हुई जैसा कि आगे चर्चा की गई है।

2.3.6.2 मार्कफेड द्वारा हानि दावा प्रस्तुत करने में विलंब एवं तदनुसार राज्य सरकार द्वारा निधियों को विमुक्त करने मे देरी

राज्य सरकार जब संबंधित वर्षों में धान उपार्जन के लिए आदेश जारी करता है तो वह सुनिश्चित करता है कि मार्कफेड को धान उपार्जन मे जो भी हानि होगी उसकी प्रतिपूर्ति सरकार द्वारा की जाएगी।

मार्कफेड द्वारा राज्य सरकार को प्रस्तुत हानि दावों की स्थिति एवं तदनुसार सरकार द्वारा हानि की प्रतिपूर्ति की स्थिति निम्नानुसार है:

तालिका 2: राज्य शासन द्वारा निधियों को विमुक्त किये जाने का विवरण

खरीफ वर्ष की अवधि	राज्य शासन को प्रस्तुत हानि दावा की राशि		मार्कफेड द्वारा संबंधित खरीफ वर्ष के 31 मार्च से हानि दावा का तैयार करने में लिया गया समय (लगभग)	राज्य शासन द्वारा निधियों को विमुक्त किये जाने का विवरण		
	राशि (₹ करोड़ में)	दिनांक		राशि (₹ करोड़ में)	दिनांक	हानि दावा प्रस्तुत किये जाने के बाद राज्य शासन द्वारा निधियों को विमुक्त किये जाने में लिया गया समय (लगभग)
01.11.2006 से 15.02.2007	234.63	21.10.2008	19 माह	30.68	24-मार्च-07	अग्रिम
				112.75	08-अगस्त-09	9 माह
				78.56	22-जनवरी-10	15 माह
योग (ए)				**221.99**		
01.11.2007 से 15.02.2008	302.04	31.07.2009	16 माह	125.04	17-मार्च-10	8 माह
				175.00	28-सितम्बर -10	14 माह
				0.53	31-मार्च-11	20 माह
योग (बी)				**300.57**		
20.10.2008 से 15.02.2009	508.46	17.06.2010	15 माह	100.00	19-फरवरी-09	अग्रिम
				175.00	14-जनवरी-10	अग्रिम
योग (सी)				**275.00**		
महायोग (ए+बी+सी)	**1045.13**			**797.56**		

(स्रोतःमार्कफेड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से संकलित)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि मार्कफेड द्वारा राज्य शासन को खरीफ वर्ष 2006-07 से 2008-09 तक के हानि दावा प्रकरण प्रस्तुत करने में 15 से 19 माह तक की देरी की गयी और वर्ष 2009-10 एवं बाद के हानि दावा प्रकरण मार्च 2013 तक पूर्ण नहीं किये गये थे। आगे, यह भी पाया गया कि दावों को देरी से प्रस्तुत करने पर भी सरकार ने राशि को विमुक्त करने में 8 से 20 माहों का समय लिया। इस प्रकार, मार्कफेड यदि हानि दावा प्रकरणों को समय पर पूर्ण कर हानि प्रतिपूर्ति के लिए प्रस्तुत किया होता तो ₹ 157.26 करोड़[4] के ब्याज भार को कम किया जा सकता था।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव ने कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के पश्चात् वर्तमान वर्ष में विभाग ने हानि के घटकों को दो भागों में वर्गीकृत किया है जैसे (i) राज्य सरकार की नीतियों के अनुसार किया गया अनिवार्य अतिरिक्त व्यय को "अतिरिक्त व्यय" के रूप में (ii) भारत सरकार द्वारा तय सी एम आर से परे अतिरिक्त प्रासंगिक व्ययों को "हानि" के रूप में।

तथ्य यथावत है कि, यद्यपि मार्कफेड राज्य सरकार से बजट में अतिरिक्त व्यय के लिए प्रावधानित निधियाँ प्राप्त कर ऋण के पुनर्भुगतान के लिये सक्षम था, लेकिन अतिरिक्त प्रासंगिक व्ययों की प्रतिपूर्ति के लिए लेखाओं को पूर्ण कर हानि दावों को समयबद्ध तरीके से प्रस्तुत करने का प्रयास किया जा सकता था, जिससे ब्याज के भार से बचा जा सकता था।

[4] लेखा परीक्षा ने ब्याज की गणना के लिये ब्याज की दर 9.7 प्रतिशत वार्षिक लिया जो कि बैंक द्वारा अप्रैल 2006 से मार्च 2012 की अवधि में सबसे कम था।

2.3.6.3 एफ सी आई और नान से भुगतान प्राप्त करने में देरी

मार्कफेड के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान (जून 2012) हमने देखा कि भारतीय खाद्य निगम और नान के पास बकाया राशि ₹ 861.50 करोड़ जून 2012 की स्थिति में (नान ₹ 749.87 करोड़ और एफ सी आई राशि ₹ 111.63 करोड़) चावल प्रदाय के विरूद्ध लेनदारी के रूप में बकाया था। एफ सी आई और नान से देयकों के विरूद्ध प्राप्तियाँ 2006-07 से 2009-10 की अवधि से संबंधित थी। एफ सी आई और नान से भुगतानों की प्राप्ति में विलंब के कारण मार्कफेड द्वारा ऋणों का पुर्नभुगतान समय से नहीं किया जा सका जिससे इसकी ब्याज दायित्वों में ₹ 196.83 करोड़[5] की बढ़ोत्तरी हुई।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013) सचिव ने कहा कि, एफ सी आई द्वारा देरी, मार्कफेड द्वारा कुछ अभिलेखों को जमा न करने के कारण हुई और कहा कि इस हेतु भविष्य में अनुपालन के लिये मार्कफेड को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे। आगे, जहाँ तक नान द्वारा विलंब का संबंध है सचिव ने कहा कि भारत सरकार से नान को राशि विमुक्त नहीं किये जाने के कारण ऐसा हुआ। भारत सरकार को प्रस्तुत अंतिम लागत पत्र को अंतिम रूप देने के लिये व्यय विवरण में मार्कफेड के साथ-साथ नान भी शामिल है।

तथ्य यथावत है कि, विलम्ब मार्कफेड के द्वारा ही हो रहा था, क्योंकि मार्कफेड, वार्षिक लेखाओं के पूर्ण नहीं होने के कारण अंतिम व्यय पत्रक तैयार करने के लिए व्यय का विस्तृत विवरण समय से प्रस्तुत करने में विफल रहा।

2.3.6.4 एफ सी आई के पास बारदानों की लागत राशि अवरूद्ध रहना

प्रत्येक वर्ष मार्कफेड को धान और चावल के परिवहन के लिये बारदानों की आवश्यकता होती है जिसे मार्कफेड द्वारा महानिदेशक, आपूर्ति तथा निपटान (डी जी एस एण्ड डी) से खरीदी कर की जाती है। बारदाने की लागत सी एम आर में शामिल है, जिसकी प्रतिपूर्ति (एफ सी आई) और नान से की जाती है।

जिला विपणन अधिकारी, रायपुर और धमतरी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (जून 2012) के दौरान हमने देखा कि भारतीय खाद्य निगम से बारदाने की लागत की प्रतिपूर्ति राशि ₹ 212.71 करोड़[6] का भुगतान लेखापरीक्षा की तारीख तक बकाया था। चूंकि मार्कफेड निधियों की व्यवस्था ब्याज सहित ऋण से करता है, इसलिए भारतीय खाद्य निगम से विलंब से प्रतिपूर्ति राशि की प्राप्ति से ब्याज का दायित्व ₹ 48.51 करोड़[7] तक बढ़ गया था।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013) सचिव ने कहा कि देरी का कारण एफ सी आई से स्कंध का मिलान न किया जाना था। आगे, यह भी कहा कि कुल बकाया कम कर ₹ 165.04 करोड़ तक लाया गया है।

तथ्य यथावत है कि, एफ सी आई से स्कंधो का मिलान नहीं करने से मार्कफेड ने अपनी ब्याज की दायित्व में बढ़ोत्तरी की चूंकि मार्कफेड को ब्याज दायित्वों को पूरा करने के

---

5 लेखा परीक्षा ने ब्याज की गणना के लिये ब्याज की दर 9.7 प्रतिशत वार्षिक लिया जो कि बैंक द्वारा अप्रैल 2006 से मार्च 2012 की अवधि में सबसे कम था।

6 (जिला विपणन अधिकारी, धमतरी ₹ 90.33 करोड़ और जिला विपणन अधिकारी रायपुर ₹122.38 करोड़)

7 लेखापरीक्षा ने ब्याज की गणना के लिये ब्याज की दर 7.5 प्रतिशत वार्षिक लिया जो कि राज्य शासन द्वारा न्यूनतम दर पर मार्कफेड को उपलब्ध कराया गया था।

लिए राशि की प्रतिपूर्ति अंततः राज्य सरकार द्वारा की जाती है अतः जिससे राज्य के खजाने पर वित्तीय भार पड़ता है।

2.3.6.5 अनुबंध के शर्तों के अनुसार न्यूनतम स्कंध शेष के शर्तो का पालन न किये जाने के कारण दण्डात्मक ब्याज का परिहार्य भुगतान ₹ 62.21 करोड़

मार्कफेड प्रत्येक वर्ष भारतीय स्टेट बैंक (एस बी आई) से भारतीय रिर्जव बैंक (आर बी आई) द्वारा स्वीकृत साख सीमा के अंतर्गत एस बी आई और राज्य सरकार खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण के मध्य अनुबंध संपादित कर ऋण प्राप्त करता है। अनुबंध के पैरा-6 एवं पैरा-9 (डी) के साथ पढ़ा जाए कि उधारकर्ता साख खाता से कोई भी राशि साख सीमा से अधिक निकासी किसी भी परिस्थितियों में बंधक रखी गई सामग्री के मूल्य, जो, उपार्जित मूल्य या जारी मूल्य (ईशू प्राईस) जो भी कम हो, से अधिक नहीं होनी चाहिए ऐसा नहीं करने पर बैंक ऐसे आधिक्य निकासी पर अधिक दर से ब्याज भारित करने में सक्षम होगा, जो समय-समय पर आर बी आई द्वारा जारी लेंडिंग रेट से दो प्रतिशत अधिक दर पर भारित होगा जब तक कि इस अनियमितता को पूर्ण रूप से बैंक के संतुष्ट होने तक समायोजित न कर लिया जाए।

हमने पाया कि वर्ष 2006-07 से 2008-09 के दौरान एस बी आई ने कैश क्रेडिट खाते (खाद्य साख सीमा) के क्लीन पोर्शन (बकाया स्कंध जिसे मार्कफेड के धान के स्कंध से पूर्ण नहीं किया गया) पर ऋण अनुबंध के कंडिका-9(डी) के संदर्भ में प्रचलित ब्याज दर से दो प्रतिशत अधिक की दर पर दण्डात्मक ब्याज भारित किया, जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिक 3: बैंक द्वारा आरोपित दाण्डिक ब्याज का विवरण

(राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	आरोपित दांडिक ब्याज की राशि	कारण
2006-07	9.67	ऋण अनुबंध के पैरा 9(डी) के अनुसार अतिरिक्त आहरण को समायोजित करने में विफलता
2007-08	17.97	
2008-09	34.57	
योग	**62.21**	

(स्रोतः मार्कफेड से प्राप्त अभिलेखों से)

चूंकि, अनुबंध के अनुसार मार्कफेड को न्यूनतम स्कंध बनाये रखना आवश्यक था, जिसे नहीं रखे जाने के फलस्वरूप दांडिक ब्याज की राशि ₹ 62.21 करोड़ परिहार्य थी।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव ने कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर, विभाग ने कुछ स्पष्टीकरण के आधार पर आर बी आई से दांडिक ब्याज की माफी के लिये आग्रह किया। अपने स्पष्टीकरण में विभाग ने कहा कि ऋण अनुबंध के शर्तो के अनुसार धान के स्कंध कच्चे और प्रसंस्कृत रूप (चावल) दोनो बैंक के पास बंधक था, अतः एफ सी आई एवं नान को जो चावल का स्कंध जिसके लिये मार्कफेड को कोई भुगतान की राशि प्राप्त नहीं हुई, को मार्कफेड का स्कंध माना जाना चाहिये और जिसे धान के अनुपातिक स्कंध को उपलब्ध बंधक स्कंध माना गया। जवाब में, आर बी आई ने राज्य सरकार को सुझाव दिया कि प्रकरण को संबंधित बैंको के साथ सुलझायें और इस संबंध में आवश्यक पत्राचार करें।

इस प्रकार, मार्कफेड ने यदि ऋण अनुबंधो का परिपालन किया होता तो ₹ 62.21 करोड़ की सीमा तक दांडिक ब्याज के भार से बचा जा सकता था।

2.3.6.6 नान से बकाया भुगतान राशि ₹ 3.24 करोड़ की प्राप्ति में विलंब

भारत सरकार ने 2001-02 के दौरान छत्तीसगढ़ में सूखा प्रभावित क्षेत्रो में कार्य के बदले अनाज योजना लागू किया। राज्य सरकार के आदेश दिनांक 28 अप्रैल 2001 के अनुसार, भारत सरकार द्वारा 2,98,507 मीट्रिक टन धान की कुल आबंटन के विरूद्ध, मार्कफेड को 2,02,507 मीट्रिक टन और नान को 96,000 मीट्रिक टन धान प्रदान किया जाना था। कार्यक्रम के अनुसार निधि की व्यवस्था भारतीय स्टेट बैंक के कैश क्रेडिट सीमा से किया गया था।

प्रबंध संचालक मार्कफेड के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (जून 2012) के दौरान हमने देखा कि उपरोक्त धान के आपूर्ति के विरूद्ध मार्कफेड द्वारा वर्ष 2001-02 में कुल प्रस्तुत प्रमाणकों ₹ 118.54 करोड़ के विरूद्ध नान ने केवल ₹ 115.30 करोड़ का भुगतान किया था। लेखापरीक्षा किये जाने तक (जून 2012) नान द्वारा शेष राशि ₹ 3.24 करोड़ का भुगतान नहीं किया गया था। इस राशि का भुगतान बाद में दिसम्बर 2012 में किया। चूंकि मार्कफेड द्वारा निधि की व्यवस्था ब्याज सहित ऋण से किया जाता था, इसलिए इस राशि का विलम्ब से प्राप्त होने से मार्कफेड के ब्याज भार में ₹ 6.89 करोड़[8] की वृद्धि हुई।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव ने कहा कि शेष देय राशि का भुगतान पूर्व में ही (दिसम्बर 2012) नान से प्राप्त कर लिया गया यद्यपि ब्याज की प्राप्ति के लिये प्रयास किये जा रहे है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि मार्कफेड द्वारा ब्याज के भुगतान से बचने के लिए नान से शेष राशि को समय पर प्राप्त करने के लिये ठोस प्रयास नहीं किये गये।

2.3.7 बारदानों के लेनदेन में ₹ 58.33 करोड़ की परिहार्य हानि एवं ₹ 18.46 करोड़ की राशि का अवरूद्ध रहना

2.3.7.1 बारदाना लागत से कम दरों पर बारदानों की वसूली के कारण ₹ 39.02 करोड़ की हानि

मार्कफेड द्वारा बारदाना की खरीदी न्यूनतम समर्थन मूल्य पर उपार्जित धान के भंडारण, परिवहन और मिलिंग के लिए किया जाता है। मिलरों को इन बारदानों में धान प्रदाय किया जाता है। मिलर प्रत्येक नग बारदाना में 40 किलो धान ले जाता है और बदले में 50 किलो चावल भरकर एफ सी आई/नान को स्थानांतरित करता है। आगे, प्रत्येक एक क्विंटल धान के बदले, मिलर 67/68 प्रतिशत चावल प्रदाय करता है। भारत सरकार सी एम आर लागत पत्र में बारदाने पर 40 प्रतिशत का अवमूल्यन निर्धारित किया है।

खरीफ वर्ष 2006-07 से 2008-09 में बारदानों पर मूल्यह्रास के कारण हुई हानि से संबंधित वर्ष के हानि मामलों की जांच के दौरान हमने देखा कि मार्कफेड, मिलरों से बारदाना की लागत की वसूली ₹ 10 प्रति नग बारदाना की दर से करता था, जबकि सी एम आर के अनुसार इसकी वसूली नये बारदाने के लागत का 60 प्रतिशत किया जाना था। कम दर पर बारदाने की लागत की वसूली के फलस्वरूप ₹ 32.02 करोड़ के परिहार्य हानि हुई, जिसे नीचे दर्शाया गया है:

[8] मार्कफेड द्वारा नान को जारी पत्र क्रमांक लेखा/वित्त/108/5010/2013, दिनांक 16.1.2013 के अनुसार

तालिका 4: बारदाना की वसूली कम दर पर किये जाने से हानि को दर्शाने वाला विस्तृत विवरण

खरीफ वर्ष	बारदाने की लागत सी आर आर दर के अनुसार (₹ में)	मिलरों के पास शेष बारदानों की संख्या में	दर, जिसपर मार्कफेड द्वारा वसूली की गई (₹ में)	मिलरों से कुल वसूली राशि (₹ करोड़ में) (कालम 3 X कालम 4)	सी आर आर लागत के अनुसार वसूली की दर (₹ में) (कालम 2 का 60 प्रतिशत)	कम वसूली की राशि (₹ करोड़ में) {कालम 3 X (कालम 6 - कालम 4)}
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
2006-07	24.26	26617252	10	26.62	14.56	12.13
2007-08	23.30	28493979	10	28.49	13.98	11.34
2008-09	24.36	33663825	10	33.66	14.62	15.55
योग						39.02

(स्रोतः मार्कफेड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

चर्चा के दौरान (मार्च 2013) सचिव ने कहा कि, मिलरों के पास शेष बारदानों की वसूली राज्य शासन द्वारा निर्धारित दरों पर की गई है। इसके पीछे यह विचार था कि मिलरों को मिलिंग में तेजी लाने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। यद्यपि, सचिव ने आश्वासन दिया कि पुर्वानुसार, राईस मिलरों के पास शेष बारदानों की वसूली की दर विवेकपूर्ण तरीके से तय की जाएगी।

2.3.7.2 एफ सी आई से कम दरों पर बारदानों की राशि की प्राप्ति से ₹ 19.31 करोड़ की हानि

भारत सरकार द्वारा निर्धारित सी एम आर लागत पत्रक अनुसार भारतीय खाद्य निगम को आपूर्ति की गई एक क्विंटल चावल की लागत में दो बारदानों की लागत व मूल्यह्रास शामिल रहता है। सी एम आर लागत पत्रक एक क्विंटल धान के क्रय से लेकर उसे एक क्विंटल चावल में परिवर्तित करने में आई लागत का विवरण प्रदर्शित करता है।

हमने पाया कि वर्ष 2008-09 के दौरान, मार्कफेड को एक क्विंटल चावल के लिए दो बारदानों की लागत का केवल 60 प्रतिशत ही प्राप्त हुआ था। जबकि सी एम आर के लागत पत्रक के अनुसार दो बारदानों का कुल लागत एवं मूल्यह्रास प्राप्त होना चाहिए था। मार्कफेड द्वारा शेष राशि की प्राप्ति के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए और उसे हानि के रूप में प्रतिपूर्ति के लिए राज्य शासन को प्रस्तुत किया गया। एफ सी आई से इस संबंध में ₹ 19.31 करोड़ की लेनदारी नीचे विवरण अनुसार थाः

तालिका 5: एफ सी आई से लेनदारियों को दर्शाने वाला विवरण

1.	2008-09 के दौरान एफ सी आई को बारदानों की आपूर्ति	95,64,464 नग
2.	सी एम आर अनुसार बारदाने की दर	₹ 24.36
3.	सी एम आर अनुसार मूल्यह्रास	₹ 9.75
4.	राशि जो एफ सी आई से प्राप्त की जानी थी	95,64,464 X (24.36 + 9.75) = ₹ 32.62 करोड़
5.	एस सी आई से प्राप्त राशि	₹ 13.31 करोड़
6.	एफ सी आई से प्राप्त नही की गई राशि	₹ 19.31 करोड़ (स.क्र.5 - स.क्र. 4)

(स्रोतः मार्कफेड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से संकलित)

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव ने कहा कि मार्कफेड द्वारा राशि संबंधित वर्ष के हानि प्रकरण में शामिल नहीं की गई। इसके अलावा उसे लेखा पुस्तिकाओं में रिसीवेबल के रूप में दर्शाया गया था।

तथ्य यथावत था कि वर्ष 2008-09 से मार्च 2013 तक ₹ 19.31 करोड़ की राशि अप्राप्त रही।

2.3.7.3 जूट मिल आपूर्तिकर्ताओं से अमानक बारदानों की राशि प्राप्त न होने से ₹ 18.46 करोड़ की निधि का अवरूद्ध रहना

डी जी एस एण्ड डी[9] के प्रदाय आदेशों के अनुसार, अमानक या फंगस युक्त पाये गये बारदाने आपूर्तिकर्ता द्वारा बदले जायेंगे या बारदानों की राशि वापस की जायेगी।

प्रबंध संचालक मार्कफेड की लेखाओं की संवीक्षा (जून 2012) के दौरान हमने देखा कि वर्ष 2006-07 से 2011-12 के मध्य जूट मिलरों द्वारा बारदानों की कुल 12,61,693 गठान, जिनका मूल्य ₹ 1969.81 करोड़ था, की आपूर्ति की गयी। इनमें से 10,007 गठान[10] बारदाने फंगसयुक्त होने के कारण अमानक पाये गये थे। जूट मिलरों (प्रदाय कर्त्ता) द्वारा इन बारदानों को न तो बदला गया और न ही इनकी राशि कुल ₹ 18.46 करोड़ मार्कफेड को वापस की गयी, जैसा कि निम्न तालिका में दर्शित है:

तालिका 6 : मार्कफेड को वापस न किये गये अमानक बारदानों का विवरण

वर्ष	प्रदाय की गयी बारदानों की मात्रा	अमानक बारदानों की मात्रा	बारदानों का मूल्य प्रति गठान	अमानक बारदानों का मूल्य (₹ लाख में) (स्तंभ 3 x स्तंभ 4)
	(गठान में)			
1.	2.	3.	4.	5.
2006-07	189528	56	11500	6.44
2007-08	200824	455	11300	51.42
2008-09	163177	404	12000	48.48
2009-10	180744	350	16700	58.45
2010-11	244053	1904	20000	380.80
2011-12	283367	6838	19020	1300.59
योग	**1261693**	**10007**		**1846.18**

(स्रोतः मार्कफेड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से)

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव ने कहा कि जूट मिलर के विरूद्ध कार्यवाही करने की जिम्मेदारी डी जी एस एण्ड डी की है। उन्होंने आगे कहा कि मार्कफेड द्वारा बार-बार प्रयास करने के बावजूद, डी जी एस एण्ड डी ने अवमानक बारदानों की राशि वापस करने में रूचि नहीं दिखायी।

लेखापरीक्षा ने इंगित किया कि डी जी एस एण्ड डी को आगे देय राशि का भुगतान करते समय मार्कफेड को समायोजित की जानी चाहिए। सचिव ने कहा कि यह कठिन है क्योंकि धान उर्पाजन के लिए समय पर बारदाना गठान प्राप्त करने के लिए मार्कफेड डी जी एस एण्ड डी पर निर्भर है। उन्होने आगे कहा कि राज्य सरकार स्तर पर भी उल्लिखित राशि प्राप्त करने का प्रयास किया जाएगा।

तथ्य यथावत है कि 10,007 गठान अमानक बारदाने अभी भी प्रतिस्थापित किए जाने हैं फलस्वरूप राशि ₹ 18.46 करोड़ अवरूद्ध रही। इसके अलावा पिछले सात वर्षो से बारदानों के पड़े रहने से इनके खराब होने की आशंका से इन्कार नहीं किया जा सकता।

[9] निदेशक पूर्ति तथा निपटान

[10] एक गठान में 500 नग बारदाने होते हैं

2.3.8 एफ सी आई को प्रदाय कस्टम मिल्ड राईस के अतिरिक्त व्यय की राशि ₹ 154.68 करोड़ के दावों को भारत सरकार को प्रस्तुत न किया जाना

भारत सरकार, उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मत्रांलय के खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग के द्वारा प्रत्येक वर्ष जारी आदेश में सी एम आर दर/लागत एवं अन्य घटक जिसका लागत पत्र में उल्लेख है औपबंधिक (प्रोविजनल) होता है। राज्य सरकार, अंतिम प्रासंगिक व्ययों (वैधानिक प्रभार, पारिश्रमिक, परिवहन व्यय, सूखत, समितियों को कमीशन, ब्याज प्रभार, मिलिंग प्रभार, प्रशासनिक प्रभार, व बारदानों की लागत इत्यादि) के दावों को, लेखापरीक्षा किये गये लेखाओं और साक्ष्यों का अभिलेख एवं प्रत्येक मद के लिए विस्तृत स्पष्टीकरण सहित, प्रत्येक खरीफ वर्ष के समाप्ति के पश्चात् यथाशीघ्र भेजेगा।

हमने पाया कि (जून 2012) मार्कफेड द्वारा धान के उर्पाजन एवं एफ सी आई को सी एम आर दर पर चावल प्रदाय में प्रासंगिक व्ययों पर किया गया व्यय वर्ष 2006-07 से 2008-09 के लिए भारत सरकार द्वारा निर्धारित माप दण्डों से अधिक था। मार्कफेड द्वारा सी एम आर दर पर प्रदाय किये गये चावल के लिए किये गये अतिरिक्त व्ययों के दावे भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किये गये। सी एम आर में निर्धारित लागत से किया गया समस्त अधिक व्यय ₹ 154.68 करोड़ राज्य शासन को हानि दावों के रूप में प्रतिपूर्ति हेतु प्रस्तुत किये गये जिनका विवरण निम्न है:

तालिका 7: मार्कफड द्वारा अतिरिक्त प्रासंगिक व्यय का विस्तृत विवरण

वर्ष	भा.खा.नि. को प्रदाय चावल (क्विंटल में)		एफ सी आई को प्रदाय चावल के समतुल्य धान की मात्रा (क्विंटल में)			उपार्जित धान की कुल मात्रा (क्विंटल में)	धान उपार्जन व्यवसाय में कुल हानि (₹ करोड़ में)	प्रति क्विंटल हानि (₹ में) (स्तम्भ 8/ स्तम्भ 7)	एफ सी आई को प्रदाय चावल पर हानि
	अरवा	उसना	अरवा	उसना	योग				
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
2006-07	1061827	2355767	1584816	3516070	5100886	37078207	234.63	63.28	32.28
2007-08	374899	1410365	559551	2105022	2664573	31510047	302.04	95.86	25.54
2008-09	4777357	4875	7130384	7276	7137660	37470004	508.46	135.70	96.86
योग	**6214083**	**3771007**	**9274751**	**5628368**	**14903119**	**106058258**	**1045.13**		**154.68**

(स्रोतः मार्कफेड द्वारा दी गयी जानकारियों से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

इस प्रकार इस व्यवसाय के अंतर्गत एफ सी आई को सी एम आर दर पर अंतरित चावल पर किये गये अतिरिक्त प्रासंगिक प्रभारों के दावे भारत सरकार को प्रतिपूर्ति हेतु प्रस्तुत नहीं किये जाने से राज्य शासन को ₹ 154.68 करोड़ की हानि हुई।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013) सचिव, भारत सरकार को समय पर दावे प्रस्तुत किये जाने पर सहमत होते हुए एवं कहा कि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के लेखे तैयार किये जाने के लिए प्रयास पूर्व में ही किये जा चुके हैं, और ये सभी चार महीनों के अंदर तैयार कर लिये जायेगे। वर्तमान में मार्कफेड को हानि की प्रतिपूर्ति, औपबन्धिक आधार पर इन शर्तों के अधीन की जा रही है कि भारत सरकार द्वारा कस्टम मिल्ड राईस के अंतिम दर निर्धारण के फलस्वरूप, भारत सरकार से प्राप्त होने वाली राशि राज्य शासन द्वारा, पूर्व के वर्षो में मार्कफेड को हानि क्षतिपूर्ति के रूप में, जारी की गई निधि यदि कोई हो तो, उस सीमा तक मार्कफेड द्वारा वापस की जायेगी या राज्य शासन द्वारा भविष्य के हानि दावों से समायोजित की जायेगी, जिस सीमा तक कि विभिन्न वर्षो के अंतिम लागत के

निर्धारण के पश्चात इस प्रकार की निधियाँ मार्कफेड को प्राप्त होती है।

2.3.9 हानि दावा पत्रक में बढ़ी हुई प्रभार की राशि ₹ 6.70 करोड़ का शामिल किया जाना

2.3.9.1 अर्जित ब्याज का लेखांकन नहीं करने के फलस्वरूप हानि दावा में ₹ 3.35 करोड़ अधिक का प्रस्तुतीकरण

मार्कफेड द्वारा संधारित (2008-09) जनरल लेजर की संवीक्षा (जून 2012) के दौरान हमने पाया कि राज्य सरकार द्वारा हानि दावा से प्राप्त राशि और एफ सी आई/नान को चावल प्रदाय के एवज में प्राप्त राशि सावधिक जमा के रूप में बैंक में रखा गया, जिससे 2008-09 में ब्याज के रूप में ₹ 3.35 करोड़ की प्राप्ति हुई। राज्य सरकार को प्रस्तुत हानि दावा में इसे उस सीमा तक कम किया जाना चाहिए था, जो कि मार्कफेड द्वारा नहीं किया गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव लेखापरीक्षा अभिमत से सहमत थे एवं आश्वस्त किया कि ऐसे अतिरिक्त हानि के लिए आवश्यक समायोजन वर्ष 2009-10 के हानि के दावों में किया जाएगा।

2.3.9.2 वर्ष 2008-09 के हानि दावा पत्रक में वास्तविक परिवहन प्रभार के परे राशि ₹ 3.35 करोड़ की अधिक राशि को सम्मिलित किया जाना एवं तदनुसार हानि दावा प्रस्तुत किया जाना

खरीफ वर्ष 2008-09 में ₹ 6.36 करोड़ का हानि दावा विभिन्न सोसाइटियों से एफ सी आई डिपो तक 26,96,793.07 क्विंटल धान पर परिवहन व्यय के रूप में राज्य सरकार को प्रस्तुत किया गया था।

खरीफ वर्ष 2008-09 के हानि दावा प्रकरण के अभिलेखों के जाँच के दौरान हमने पाया कि डी एम ओ रायपुर द्वारा धान को एफ सी आई डिपो तक के परिवहन में मात्र ₹ 3.01 करोड़ व्यय किया गया था, तद्नुसार एफ सी आई द्वारा मार्कफेड को व्यय की प्रतिपूर्ति उनके दावों (जून 2009) के अनुसार किया गया था इस प्रकार, वास्तविक व्यय से ₹ 3.35 करोड़ अधिक का हानि दावा प्रस्तुत किया गया था।

इंगित किये जाने पर, डी एम ओ रायपुर ने लेख किया कि दावा औसत परिवहन दर पर किया गया था और एफ सी आई से वास्तविक व्यय का दावा किया गया था।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव ने आश्वस्त किया कि अतिरिक्त दावों का आवश्यक समायोजन आगामी हानि दावों में किया जाएगा।

2.3.10 निष्कर्ष

मार्कफेड चूंकि बैंको से ब्याज सहित ऋण लेकर अपना व्यवसाय परिचालन करता है अतः धान के उर्पाजन और वितरण में नियमित रूप से नुकसान उठाना पड़ता है। अतः यह आवश्यक है कि मार्कफेड उत्कृष्ट प्रबंधन व्यवस्थाओं को अपनाए। लेखाओं के पूर्ण नहीं होने के कारण मार्कफेड द्वारा ब्याज भार को कम किये जाने हेतु उठाए गए कदम अपर्याप्त थे एवं राज्य सरकार को हानि दावों को विलंब से प्रस्तुतीकरण के परिणामस्वरूप राज्य सरकार द्वारा निधियों के विमुक्त करने में देरी हुई। हमने, एफ सी आई और नान से प्राप्तियों को प्राप्त करने के लिए उचित प्रयास नहीं किया जाना, मिल मालिकों के पास बचे हुए बारदानों के लिए निम्न दर से वसूली किया जाना और एफ सी आई एवं डी जी एस एण्ड डी के पास निधियों का अवरूद्ध रहना पाया। प्रासंगिक प्रभारों के दावे भारत सरकार को विलंब से प्रस्तुत करने के परिणामस्वरूप अंतिम लागत मूल्य निर्धारण में विलंब हुआ।

2.3.11 अनुशंसाएं

- *मार्कफेड को वार्षिक लेखों को समय से पूर्ण करने एवं हानि दावों के प्रकरण के शीघ्र प्रस्तुत कर ब्याज भार को न्यूनतम करने का प्रयास किया जाना चाहिए।*
- *एफ सी आई/नान से प्राप्तियों का अनुसरण प्रभावी रूप से किया जाना चाहिए जिससे ब्याज भार को कम किया जा सके।*
- *सरकार को प्रस्तुत दावों की सत्यता को सुनिश्चित करने के लिए एक प्रभावी तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए।*

2.4 भू-अर्जन एवं आवंटन

2.4.1 प्रस्तावना

भारत के संविधान के अनुच्छेद 300 ए के प्रावधानों के अनुसार कोई नागरिक कानून के अधिकार के तहत सुरक्षित अपनी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकेगा। राज्य शासन भू-अर्जन अधिनियम, 1894 (भू-अर्जन अधिनियम) के तहत सार्वजनिक प्रयोजनों जैसे- अधोसंरचना विकास, सिंचाई, विद्युत तथा अन्य परियोजनाओं हेतु निजी भूमि का अर्जन कर सकती है। मध्यप्रदेश उद्योग (शेड, प्लॉट एवं भूमि का आबंटन) नियम, 1974 (छ ग उद्योग अधिनियम, 1974) जिसे छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अपनाया गया है के अनुसार फर्म/ उद्योग से भूमि की आवश्यकता हेतू आवेदन प्राप्त होने तथा उसके सत्यापन के पश्चात् निजी भूमि के अर्जन अथवा शासकीय भूमि के हस्तांतरण का प्रस्ताव कलेक्टर को प्रेषित किया जायेगा। भू-अर्जन के पश्चात भूमि का हस्तांतरण वाणिज्य एवं उद्योग विभाग को किया जायेगा जिसे छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम (सी एस आई डी सी) को अधिपत्य में दिया जायेगा। तदुपरांत सी एस आई डी सी भूमि के आबंटन हेतु उद्योग को एक आशय पत्र जारी करेगा तथा उद्योग से शुल्क[1] प्राप्त होने के पश्चात 99 वर्ष के पट्टे पर भूमि का आबंटन करेगा।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर राजस्व एवं आपदा प्रबंधन विभाग (आर डी एम) का प्रमुख, प्रमुख सचिव है जिसे भू-अर्जन अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों के अंतर्गत भू-अर्जन एवं आबंटन हेतु अधिसूचना जारी करने की शक्तियाँ प्राप्त हैं की सहायता के लिए सहायक आयुक्त, भू-अभिलेख एवं चार[2] संभागीय आयुक्त हैं। जिला स्तर पर कलेक्टर, जो कि भू-अर्जन प्रकरणों के नियंत्रण हेतू उत्तरदायी है के सहायक भू-अर्जन अधिकारी तथा तहसीलदार हैं।

2.4.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

हमने वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि को शामिल करते हुए मई 2011 से मार्च 2012 के मध्य लेखापरीक्षा संपादित किया। राज्य स्तर पर राजस्व एवं आपदा प्रबंधन विभाग, प्रबंध संचालक (एम डी), सी एस आई डी सी तथा आयुक्त, वाणिज्य एवं उद्योग विभाग और पाँच[3] जिलों में कलेक्टर, दो[4] विशेष भू-अर्जन अधिकारियों, 10[5] भू-अर्जन अधिकारियों तथा महाप्रबंधक (जी एम), जिला व्यापार एवं उद्योग केन्द्र (डी टी आई सी) के अभिलेखों की नमूना जांच की गई।

---

1 प्रब्याजी, भू-भाटक एवं सेवा शुल्क

2 बस्तर, बिलासपुर, रायपुर एवं सरगुजा

3 बस्तर, जांजगीर-चांपा, रायपुर, रायगढ़ एवं राजनांदगांव

4 आरंग-अभनपुर एवं टाटा परियोजना

5 भाटापारा, घरघोड़ा, हसदेव परियोजना, जगदलपुर, जांजगीर-चांपा, खैरागढ़, कोण्डागांव, रायगढ, रायपुर एवं राजनांदगांव

2.4.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.4.4.1 योजना

नवंबर 2000 की स्थिति में राज्य में कुल भूमि 137.90 लाख हेक्टेयर[6] है। यद्यपि राज्य गठन के समय तथा उसके पश्चात श्रेणीवार उपलब्ध भूमि (कृषि, औद्योगिक, वाणिज्यिक, आवासीय इत्यादि) का विवरण संधारित नही किया गया। राज्य में सभी क्षेत्रों जैसे सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्र इत्यादि के समुचित विकास को सुनिश्चित करने तथा उचित योजना हेतु निजी भूमि के अर्जन, मुआवजा भुगतान एवं आबंटित/पट्टे पर दी गई भूमि इत्यादि का एक केन्द्रीकृत डाटाबेस का संधारण आवश्यक है।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने तथ्यों को स्वीकारते हुये बताया कि राज्य शासन केन्द्रीयकृत डाटाबेस को विकसित करने की प्रक्रिया में है।

2.4.4.2 भूमि का अर्जन एवं आबंटन

जब कभी शासन यह महसूस करती है कि सार्वजनिक प्रयोजन हेतु किसी क्षेत्र में भूमि की आवश्यकता है तो भू-अर्जन अधिकारी/कलेक्टर भू-अर्जन अधिनियम की धारा 4 (i) के अन्तर्गत सर्वेक्षण हेतू शासकीय राजपत्र में अधिसूचना जारी करेगा। इसके पश्चात धारा 6 के अंतर्गत अधिसूचना के प्रकाशन हेतु कि सार्वजनिक प्रयोजन के लिए भूमि की आवश्यकता है की अधिघोषणा करेगा। कलेक्टर द्वारा धारा 9 के अंतर्गत हितबद्ध व्यक्तियों को यह कहते हुए कि उक्त भूमि के बदले मुआवजा का दावा उन्हें दिया जायेगा, एक सार्वजनिक नोटिस दिया जायेगा। कलेक्टर द्वारा धारा 9 के अंतर्गत दी गई नोटिस के संबंध में प्राप्त आपत्तियाँ यदि कोई हो की जाँच धारा 11 के तहत की जायेगा तथा धारा 6(i) की अधिघोषणा से दो वर्ष के भीतर एक उपयुक्त अवार्ड पारित किया जायेगा।

शासन के निर्देश (अगस्त 1977) के अनुसार शासकीय परियोजनाओं की स्थापना हेतु शासकीय भूमि का आबंटन बिना किसी प्रब्याजी अथवा न्यूनतम राशि ₹ 25 के भुगतान पर किया जायेगा। निजी भूमि का आबंटन भू-अर्जन अधिनियम एवं छ ग उद्योग नियम, 1974 के प्रावधान अनुसार भू-अर्जन तथा संबंधित फर्म/उद्योग/विभाग द्वारा देय मुआवजा राशि और सेवा शुल्क जमा किये जाने के उपरांत किया जायेगा।

अठारह में से 16 जिलों[7] द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार राज्य शासन द्वारा वर्ष 2007-08 से 2010-11 के दौरान विभिन्न प्रयोजनों हेतु कुल 12778.737 हेक्टेयर[8] भूमि (शासकीय भूमि-3409.669 हेक्टेयर एवं निजी भूमि-9369.068 हेक्टेयर) का अर्जन किया गया। पाँच नमूना जाँच किये गये जिलों में 2371.162 हेक्टेयर शासकीय भूमि तथा 5870.652 हेक्टेयर निजी भूमि को शामिल करते हुए कुल 8241.814 हेक्टेयर भूमि का अर्जन /आबंटन किया गया जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

---

6 विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार वन भूमि 63.49 लाख हेक्टेयर, कृषि भूमि 55.61 लाख हेक्टेयर, पड़त भूमि 10.20 लाख हेक्टेयर व अन्य भूमि 8.60 लाख हेक्टेयर।

7 बस्तर, दन्तेवाड़ा, घमतरी, दुर्ग, जांजगीर-चांपा, जशपुर, कांकेर, कवर्धा, कोरबा, कोरिया, महासमुंद, नारायणपुर, रायगढ़, रायपुर, राजनांदगांव एवं सरगुजा ।

8 इसमें वर्ष 2007-08 से 2010-11 के दौरान अर्जित भूमि का विवरण शामिल है। वर्ष 2011-12 हेतु जानकारी चाही गई थी किन्तु लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं की गई ।

तालिका 1: जिलेवार भू-अर्जन एवं आबंटन का विवरण

(रकबा हेक्टेयर में)

स. क्र.	जिले का नाम	निजी भूमि	शासकीय भूमि	कुल भूमि	आबंटित भूमि
1	रायपुर	842.316	667.499	1509.815	1509.815
2	जांजगीर-चांपा	1897.708	1079.048	2976.756	2976.756
3	रायगढ़	निरंक	230.857	230.857	230.857
4	बस्तर	2150.650[9]	276.15	2426.80	489.160[10]
5	राजनांदगांव	979.978	117.608	1097.586	1097.586
	योग	**5870.652**	**2371.162**	**8241.814**	**6304.174**

(स्रोतः जिलों से प्राप्त जानकारी)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि नमूना जाँच किये गये जिलों में बस्तर जहाँ 2426.80 हेक्टेयर भूमि के विरूद्ध मात्र 489.160 हेक्टेयर (20 प्रतिशत) भूमि का आबंटन किया गया को छोडकर, संपूर्ण अर्जित भूमि (दोनों निजी एवं शासकीय) का आबंटन किया गया। बस्तर में भूमि के आबंटन न किये जाने का मुख्य कारण मेसर्स टाटा आयरन एवं स्टील कम्पनी लिमिटेड को आबंटित की जाने वाली भूमि का सीमांकन जिला कलेक्टर द्वारा न किया जाना था जिसकी चर्चा कण्डिका 2.4.4.6 में की गई है।

2.4.4.3 मेसर्स लेंको सोलर प्रायवेट लिमिटेड हेतु शामिलात चरागाह की भूमि का अर्जन

राजनांदगांव जिले के महरूम कला गाँव में एकीकृत औद्योगिक विकास केंद्र की स्थापना हेतु एम डी, सी एस आई डी सी के प्रस्ताव (जुलाई 2007) के अनुसार संचालनालय, वाणिज्य एवं उद्योग द्वारा कलेक्टर, राजनाँदगांव को 70.695 हेक्टेयर शासकीय भूमि के हस्तांतरण हेतु जुलाई 2007 में पत्र प्रेषित किया गया। तदनुसार कलेक्टर द्वारा दिसम्बर 2009 में शासकीय भूमि के हस्तांतरण की प्रक्रिया आरंभ की गई।

भू-अर्जन अधिकारी, खैरागढ़ की लेखापरीक्षा में हमने पाया कि 70.695 हेक्टेयर शासकीय भूमि में से 54.924 हेक्टेयर भूमि यह कहते हुए कि भूमि "शासकीय चारागाह[11]" की है को निजी भूमि मानकर तथा वास्तविक भू-स्वामियों की पहचान किये बिना ही मेसर्स लेंको सोलर पावर लिमिटेड को फोटो वोल्टिक मैन्यूफेक्चरिंग प्लांट तथा कोल आधारित पावर प्लांट की स्थापना के लिए आबंटित करने हेतु भू-अर्जन की प्रक्रिया मार्च 2010 में आरंभ की गई। कलेक्टर द्वारा एक भू-स्वामी एवं अन्य के पक्ष में मुआवजा राशि ₹ 8.14 करोड़ का अवार्ड जुलाई 2010 में पारित किया गया। जिसके विरूद्ध मेसर्स लेंको सोलर प्रायवेट लिमिटेड द्वारा अगस्त 2010 में राशि ₹ 8.84 करोड़ जमा किया गया। इसके बावजूद भू-अर्जन अधिकारी, खैरागढ़ द्वारा दो वर्ष से अधिक का समय व्यतीत होने के उपरांत भी मार्च 2013 तक भू-स्वामियों को मुआवजा भुगतान हेतु कोई प्रयास नहीं किये गये।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर कलेक्टर, राजनांदगांव द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुये शामिलात चारागाह भूमि के अर्जन पर ग्रामीणों द्वारा विरोध एवं बहिष्कार किये जाने के

---

9 निजी भूमि में टाटा स्टील प्लांट हेतु अर्जित 1764.61 हेक्टेयर भूमि को शामिल करते हुए।

10 मेसर्स टाटा आयरन एवं स्टील कम्पनी लिमिटेड को 1937.64 हेक्टेयर भूमि आबंटित नहीं की गई।

11 सार्वजनिक प्रयोजन हेतु ग्रामीणों द्वारा दान में दी गई भूमि।

मुद्दे पर आवश्यक कार्यवाही किये जाने हेतु शासन को नवंबर 2012 में पत्र लिखे जाने का उल्लेख किया गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने तथ्यों को स्वीकारते हुए यह बताया कि परियोजना होल्ड में रखी गयी है तथा मुआवजा का भुगतान नहीं किया गया है। यह भी बताया गया कि कलेक्टर को इसे शासकीय भूमि घोषित किये जाने हेतु उचित निर्देश जारी किये जायेंगे।

2.4.4.4 उद्योगों को कम दर पर शासकीय भूमि का आबंटन किये जाने के फलस्वरूप ₹ 48.83 करोड़ की कम वसूली किया जाना

राज्य शासन द्वारा शासकीय राजपत्र (मार्च 2010) में औद्योगिक प्रयोजन हेतु अर्जित की जाने वाली निजी भूमि के लिए न्यूनतम[12] मुआवजा दर का निर्धारण किया गया। किंतु उक्त आदेश शासकीय भूमि के आबंटन के संबंध में मौन था। शासकीय भूमि का आबंटन संबंधित जिले के उपपंजीयक द्वारा भूमि के क्रय-विक्रय के संबंध में जारी की गई दरों के अनुसार किया जा रहा था। यद्यपि वाणिज्य एवं उद्योग विभाग के परिपत्र (मार्च 2012) के अनुसार औद्योगिक प्रयोजन हेतु शासकीय भूमि के आबंटन के लिए प्रब्याजी की न्यूनतम दर पुनर्वास नीति 2007 की कण्डिका 4.15 (ए) के अनुसार (₹ 6 लाख प्रति एकड़) होगी। वाणिज्य एवं उद्योग विभाग के निर्देश (अगस्त 2009) के अनुसार निवेशकों से शासकीय भूमि आबंटन के विरूद्ध प्राप्त राशि (प्रब्याजी एवं भू-भाटक) चालान द्वारा शासकीय खाते में जमा की जायेगी।

एम डी, सी एस आई डी सी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में हमने देखा कि 15 प्रकरणों में 648.561 हेक्टेयर शासकीय भूमि का आबंटन सी एस आई डी सी द्वारा मार्च 2010 से दिसम्बर 2010 के दौरान पड़त भूमि हेतु पुनरीक्षित दर (₹ 6 लाख प्रति एकड़) से भी कम दर पर किया गया। इस प्रकार वसूली योग्य राशि ₹ 98.52 करोड़[13] के विरूद्ध मात्र ₹ 49.27 करोड़ की वसूली की गई परिणाम स्वरूप ₹ 49.25 करोड़ की कम वसूली हुई **(परिशिष्ट 2.4.1)**।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर (दिसंबर 2011), सी एस आई डी सी द्वारा 15 में से सात[14] उद्योगों को प्रब्याजी की पुनगर्णना कर संशोधित माँग पत्र मई एवं जून 2012 के मध्य जारी किये गये। जिसमें से मेसर्स लाफार्ज इण्डिया प्रायवेट लिमिटेड द्वारा अंतर राशि ₹ 42.33 लाख[15] (अगस्त 2012) जमा की गई। जबकि मार्च 2013 तक शेष आठ उद्योगों को संशोधित मांग पत्र जारी नहीं किये गये। हमने यह भी देखा कि मेसर्स के एस के महानदी पावर कम्पनी लिमिटेड को जारी संशोधित मांग पत्र में वसूलनीय राशि ₹ 16.12 करोड़ के विरूद्ध मात्र ₹ 7.26 करोड़ का संशोधित माँग पत्र जारी किया जिसकी वसूली होना शेष था (मार्च 2013)।

---

12 पड़त भूमि के लिए ₹ 6 लाख प्रति एकड़, असिंचित एक फसली भूमि के लिए ₹ 8 लाख एवं सिंचित दो फसली भूमि के लिए ₹ 10 लाख प्रति एकड़

13 ₹ 6 लाख प्रति एकड़ की दर से 648.561 हेक्टेयर आबंटित भूमि का मूल्य (प्रब्याजी) +भू-भाटक (प्रब्याजी का 2.5 प्रतिशत)

14 1.मेसर्स बजरंग पावर एवं इस्पात लिमिटेड, 2.मेसर्स धीरू पावर जेन प्रायवेट लिमिटेड, कोरबा, 3.मेसर्स गोदावरी इनर्जी लिमिटेड, 4. मेसर्स जिंदल स्टील एण्ड पावर लिमिटेड, रायगढ़, 5. मेसर्स के एस के महानदी पावर कंपनी लिमिटेड, 6.मेसर्स लाफार्ज इण्डिया प्रायवेट लिमिटेड, रायपुर एवं 7. मेसर्स सोना पावर इण्डिया प्रायवेट लिमिटेड, जांजगीर।

15 प्रब्याजी ₹ 41.33 लाख एवं भू-भाटक ₹ 1.01 लाख

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर (फरवरी 2013), एम डी, सी एस आई डी सी ने तथ्यों को स्वीकारते हुए (मार्च 2013) अन्य उद्योगों को संशोधित मांग पत्र जारी किये जाने का उल्लेख किया किंतु ₹ 7.26 करोड़ की कम मांग के संबंध में स्पष्ट जबाव प्रस्तुत नहीं किया गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम द्वारा लेखा परीक्षा आपत्ति सी एस आई डी सी से संबंधित होने तथा उद्योग विभाग को जबाव प्रस्तुत करने हेतु पत्र लिखे जाने का उल्लेख किया गया।

2.4.4.5 शासकीय भूमि का अनियमित आबंटन

कलेक्टर, जांजगीर-चांपा द्वारा मेसर्स वर्धा पावर कम्पनी लिमिटेड को शासकीय भूमि के आबंटन हेतु पारित किए गए अवार्ड (सितंबर 2008) की शर्तों के अनुसार, कम्पनी को अर्जित की गई भूमि का आबंटन भूमि में उपलब्ध अथवा विद्यमान समस्त ढ़ांचे व शासकीय परिसम्पत्तियों का कम्पनी द्वारा स्वयं के व्यय पर पुनर्निर्माण को सुनिश्चित करने के उपरांत किया जाएगा।

हमने देखा कि यद्यपि मेसर्स वर्धा पावर कम्पनी लिमिटेड, हैदराबाद[16] को आबंटित की जाने वाली 207.985 हेक्टेयर शासकीय भूमि का अवार्ड पारित किया गया तथापि एम डी, सी एस आई डी सी द्वारा भूमि में विद्यमान अथवा उपलब्ध समस्त ढ़ांचे व शासकीय परिसम्पत्तियाँ[17] के पुनर्निर्माण को सुनिश्चित किये बिना ही कम्पनी को भूमि का हस्तांतरण कर दिया गया (दिसंबर 2008)। हमने आगे यह भी देखा कि आबंटित की गई भूमि में रोगदा बांध की 21.794 हेक्टेयर भूमि भी शामिल थी।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर कलेक्टर, जांजगीर-चांपा द्वारा (मई 2011) शर्तों के साथ भूमि का हस्तांतरण जी एम, डी टी आई सी, जांजगीर-चांपा को किये जाने का उल्लेख किया गया। जी एम, डी टी आई सी द्वारा (मई 2011) यह बताया गया कि भूमि के आबंटन के पूर्व भू-आबंटन की शर्तों की पूर्णता को सुनिश्चित करने का दायित्व सी एस आई डी सी का था। एम डी, सी एस आई डी सी द्वारा (जनवरी 2012) राज्य विधान सभा द्वारा गठित जाँच समिति को अभिलेख प्रेषित किये जाने का उल्लेख किया गया किंतु अवार्ड की शर्तों की अनदेखी किये जाने के कारणों के संबंध में कोई जबाव नहीं दिया गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने लेखापरीक्षा आपत्ति सी एस आई डी सी से संबंधित होने तथा उद्योग विभाग को जबाव प्रस्तुत करने हेतु पत्र लिखे जाने का उल्लेख किया गया। यह भी बताया कि उद्योग को भूमि आबंटित किये जाने के पूर्व शासकीय परिसम्पत्तियों का पुनर्निर्माण डी टी आई सी को सुनिश्चित करना था।

तथ्य यथावत था कि भू-आबंटन के समय विद्यमान शासकीय परिसमत्तियों एवं ढाँचों का पुनर्निर्माण सुनिश्चित किये बिना ही कम्पनी को शासकीय भूमि का आबंटन अनियमित था।

---

16 तहसील अलकतरा में 1750 मेगावाट के पावर प्लांट की स्थापना हेतु

17 नहर, तालाब, सड़क एवं बांध क्षेत्र

2.4.4.6 भू-आबंटन न होने के कारण टाटा स्टील प्लांट की स्थापना न होना

लोहांडीगुडा (बस्तर) में टाटा स्टील प्लांट की स्थापना हेतु टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड एवं छत्तीसगढ़ शासन के मध्य जून 2005 में एम ओ यू निष्पादित किया गया। एम डी, सी एस आई डी सी (मार्च 2006) के निर्देशानुसार जिला समिति द्वारा अप्रैल 2006 में स्थल निरीक्षण किया गया तथा 2160.58 हेक्टेयर (शासकीय-178.99 हेक्टेयर, वन-120.31 हेक्टेयर तथा निजी-1861.28 हेक्टेयर) भूमि आबंटन हेतु चिन्हांकित की गई। राज्य शासन की पुर्नवास नीति मार्च 2006 में अनुमोदित की गई। भू-अर्जन की प्रक्रिया जुलाई 2006 में प्रारंभ की गई एवं 1764.61 हेक्टेयर निजी भूमि के लिए ₹ 69.43 करोड़ का अवार्ड क्रमशः अक्टूबर 2007 (1105.45 हेक्टेयर) नवंबर 2007 (308.73 हेक्टेयर) एवं फरवरी 2008 (350.43 हेक्टेयर) में पारित किया गया। अर्जित भूमि के साथ-साथ 170.31 हेक्टेयर शासकीय भूमि डी टी आई सी को हस्तांतरित की गई(फरवरी एवं दिसंबर 2008) जिसे दिसंबर 2008 में सी एस आई डी सी को हस्तांतरित किया गया।

हमने देखा कि यद्यपि टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड द्वारा मुआवजा राशि ₹ 72.89 करोड़[18] (सेवा शुल्क की राशि ₹ 3.47 करोड़ को शामिल करते हुए) अक्टूबर 2007 एवं नवंबर 2008 के मध्य जमा की गई। किन्तु लेखापरीक्षा तिथि तक (फरवरी 2013) भू-स्वामियों को मात्र ₹ 42.07 करोड़ (60 प्रतिशत) मुआवजा का भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा दल के सदस्यों तथा विभागीय कर्मचारियों द्वारा किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जुलाई 2011) के दौरान यह पाया गया कि कृषकों द्वारा उक्त भूमि पर फसल उगाई जा रही थी तथा भूमि का सीमांकन न किये जाने की वजह से टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड को भूमि का आबंटन नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा दल के सदस्यों एवं विभागीय कर्मचारियों द्वारा ग्राम बडांजी तथा टाकरागुड़ा में किए गए स्थल के संयक्त भौतिक निरीक्षण के फोटोग्राफ





हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर एम डी, सी एस आई डी सी ने बताया (नवंबर 2011) कि कलेक्टर, बस्तर द्वारा भूमि का सीमांकन न किये जाने के कारण अर्जित भूमि का हस्तांतरण टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड को नहीं किया गया। कलेक्टर, बस्तर द्वारा उपरोक्त तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया गया (फरवरी 2013) कि भूमि का हस्तांतरण वाणिज्य एवं उद्योग विभाग को किया गया किन्तु भूमि अतिसंवेदनशील क्षेत्र में

[18] अक्टूबर 2007-₹ 21.01 करोड़, नवंबर 2007-₹ 14.49 करोड़, दिसंबर 2007-₹ 10 करोड़, जनवरी 2008-₹ 10 करोड़, नवंबर 2008-₹ 15.74 करोड़ एवं जनवरी 2009-₹ 1.65 करोड़

होने की वजह से भौतिक कब्जा नहीं दिया जा सका तथा भूमि हस्तांतरण की प्रक्रिया को तीव्र करने हेतु ठोस प्रयास किये जा रहे हैं।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति सी एस आई डी सी से संबंधित होने तथा उद्योग विभाग को जवाब प्रस्तुत करने हेतु पत्र लिखे जाने का उल्लेख किया गया।

तथ्य यथावत था कि पाँच वर्ष व्यतीत होने तथा राशि ₹ 72.89 करोड़ जमा करने के पश्चात भी निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु भूमि का हस्तांतरण टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड को नहीं किया जा सका।

2.4.5 भूमि का उपयोग न किया जाना

छ ग उद्योग नियम, 1974 के नियम 14 के अनुसार भूमि के अधिपत्य दिनांक से तीन वर्ष के अंदर इकाई को व्यवसायिक उत्पादन में जाना होगा, जिसे आगामी छः माह की अवधि तक बढ़ाया जा सकेगा। हमने कुछ मामलों में देखा कि भूमि का उपयोग निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु नहीं किया गया जिनकी चर्चा आगामी कण्डिकाओं में की गई है।

2.4.5.1 नेशनल मिनरल डेवलपमेंट कॉरपोरेशन को आबंटित भूमि का निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु उपयोग न किया जाना

नेशनल मिनरल डेवलपमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड (एन एम डी सी) के बैलाडीला (जिला बस्तर) स्थित आयरन ओर परियोजना के खनिज अपशिष्ट जो कि पर्यावरण के लिए हानिकारक थे, के उपयोग हेतु राशियन तकनीक (रोमेल्ट) पर आधारित आयरन एण्ड स्टील प्लांट की स्थापना के लिये एन एम डी सी के प्रस्ताव (अप्रैल 2000) के अनुसार 403.82 हेक्टेयर भूमि (निजी-289.81 हेक्टेयर तथा शासकीय-114.01 हेक्टेयर) का आबंटन कलेक्टर और जी एम, डी टी आई सी बस्तर द्वारा सितम्बर तथा अक्टूबर 2001 में किया गया।

भू-अर्जन अधिकारी, जगदलपुर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि 10 वर्ष व्यतीत होने के उपरांत भी उक्त प्लांट की स्थापना नहीं की गई। अतः भूमि का उपयोग निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु नहीं किया जा सका। तथ्य की पुष्टि लेखापरीक्षा दल के सदस्यों एवं विभागीय कर्मचारियों के साथ किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जुलाई 2011) के दौरान की गई एवं यह पाया कि केवल कार्यालय भवन तथा बाउन्ड्री वाल का निर्माण किया गया था और भूमि समतलीकरण का कार्य प्रगति पर था।

लेखापरीक्षा दल के सदस्यों एवं विभागीय कर्मचारियों के साथ नगरनार (बस्तर) में किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के फोटोग्राफ





हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर (दिसंबर 2011), कलेक्टर, बस्तर ने बताया (फरवरी 2013) कि प्लांट का निर्माण कार्य प्रगति पर था तथा उत्पादन का लक्ष्य 2015 है।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम द्वारा उद्योग विभाग को जवाब प्रस्तुत करने हेतु पत्र लिखे जाने का उल्लेख किया गया।

इस प्रकार 10 वर्ष पश्चात भी प्लांट की स्थापना न होने से भू-अर्जन एवं आबंटन का उद्देश्य विफल हुआ। इसके अतिरिक्त खनिज अपशिष्ट के उपयोग के उद्देश्य की भी पूर्ति नहीं की जा सकी।

2.4.5.2 मेसर्स वीसा स्टील लिमिटेड को आबंटित भूमि का निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु उपयोग न किया जाना

ग्राम पतरापाली एवं कोटमार (जिला रायगढ़) में एकीकृत स्टील एण्ड केप्टिव पावर प्लांट की स्थापना हेतु मेसर्स वीसा स्टील लिमिटेड, कोलकाता (कम्पनी) द्वारा 65.611 हेक्टेयर निजी भूमि के अर्जन का आवेदन अप्रैल 2003 में डी टी आई सी, रायगढ़ के माध्यम से किया गया। तदनुसार डी टी आई सी द्वारा सितम्बर 2005 में कलेक्टर, रायगढ़ को मुआवजा राशि ₹ 1.76 करोड़ उपलब्ध कराई गई तथा भू-अर्जन की प्रक्रिया पूर्ण होने के पश्चात 61.415 हेक्टेयर निजी भूमि के लिए मुआवजा राशि ₹ 1.66 करोड़ का अवार्ड अक्टूबर 2005 में पारित किया गया। जिसमें से 59.071 हेक्टेयर[19] भूमि का अधिपत्य डी टी आई सी के माध्यम से सी एस आई डी सी को जनवरी 2006 में दिया गया। इसके पश्चात उक्त भूमि का आधिपत्य जुलाई 2006 में कम्पनी को सौंपा गया। छत्तीसगढ़ शासन एवं कम्पनी के मध्य अगस्त 2008 में एम ओ यू का निष्पादन इस शर्त के साथ किया गया कि कम्पनी को एम ओ यू हस्ताक्षर करने की तिथि से दो वर्ष के भीतर परियोजना का क्रियान्वयन प्रारंभ करना होगा अन्यथा एम ओ यू स्वयमेव निरस्त हो जायेगा।

[19] 2.344 हेक्टेयर भूमि को छोडने के बाद

हमने देखा कि यद्यपि अर्जित भूमि (59.071 हेक्टेयर) का आधिपत्य कम्पनी को जुलाई 2006 में सौंपा गया था किंतु प्लांट की स्थापना जुलाई 2011 तक नहीं की जा सकी। तथ्य की पुष्टि लेखापरीक्षा दल के सदस्यों तथा विभागीय कर्मचारियों के साथ किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जुलाई 2011) के दौरान की गई। इसके बाद भी न तो भू-आबंटन निरस्त किया गया न ही कम्पनी के विरूद्ध कोई कार्यवाही की गई।

लेखापरीक्षा दल के सदस्यों तथा विभागीय कर्मचारियों द्वारा ग्राम पतरापाली एवं कोटमार में किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के फोटोग्राफ





हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर (जुलाई 2011), भू-अर्जन अधिकारी, रायगढ़ द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुये मुख्य महाप्रबंधक, डी टी आई सी, रायगढ़ के माध्यम से कम्पनी के विरूद्ध कार्यवाही किये जाने का प्रस्ताव कलेक्टर को प्रेषित किए जाने का उल्लेख (फरवरी 2013) किया गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने प्रकरण सी एस आई डी सी से संबंधित होने तथा उद्योग विभाग को जवाब प्रस्तुत करने हेतु पत्र लिखे जाने का उल्लेख किया।

2.4.6 मुआवजा का निर्धारण एवं भुगतान

भू-अर्जन अधिनियम, 1894 (यथा संशोधित 1984) की धारा 23 के अनुसार अर्जित की जा रही भूमि पर देय मुआवजा राशि की गणना हेतु धारा 4(i) की अधिसूचना के प्रकाशन दिनांक को भूमि का बाजार मूल्य तथा भूमि पर खड़ी फसल, वृक्ष, स्थायी ढ़ांचा एवं अन्य घटकों के मूल्यांकन को शामिल करते हुए विचार किया जाना चाहिये। राज्य शासन ने स्पष्ट किया (मार्च 1965) कि भूमि के बाजार मूल्य की गणना करते समय बिक्री छांट[20] तथा संबंधित जिलों के उपपंजीयक द्वारा जारी की गई वार्षिक विक्रय दर जो भी अधिक हो के आधार पर की जावेगी। धारा 23-1ए के अनुसार प्रत्येक प्रकरण में भूमि के बाजार मूल्य के अतिरिक्त घारा 4(i) की अधिसूचना के प्रकाशन तिथि से अवार्ड पारित करने की तिथि तक अथवा भूमि के अधिपत्य तिथि जो भी पहले हो, के मध्य अवधि का 12 प्रतिशत की दर से राशि देय होगी। भू-अर्जन अधिनियम की धारा 23(2) के अंतर्गत उक्त भूमि के बाजार मूल्य का 30 प्रतिशत तोषण[21] के रूप में भुगतान की जायेगी।

---

[20] संबंधित क्षेत्र में विगत तीन वर्षों के दौरान भूमि के विक्रय मूल्य का औसत

[21] तोषण एक अतिरिक्त मुआवजा है जो कि निर्धारित मुआवजा राशि पर 30 प्रतिशत की दर से भुगतान किया जाना आवश्यक है।

2.4.6.1 भूमि के बाजार मूल्य की त्रटिपूर्ण गणना एवं निर्धारण के कारण मुआवजा राशि ₹ 4.01 करोड़ की कम वसूली होना

भू-अर्जन अधिकारी, जांजगीर-चांपा के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि दो प्रकरणों में भूमि के बाजार मूल्य की गणना उपपंजीयक द्वारा जारी बाजार दर में दी गई अधिकतम दर के आधार पर नहीं किया गया साथ ही 13 माह के स्थान पर 12 माह के लिए अतिरिक्त मुआवजा की गणना की गई। जिसके परिणाम स्वरूप मुआवजा राशि ₹ 4.01 करोड़ की कम वसूली हुई (**परिशिष्ट 2.4.2**)।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर कलेक्टर, जांजगीर-चांपा पुनर्वास नीति 2007 के अनुसार अवार्ड पारित किये जाने तथा उपपंजीयक द्वारा जारी गाईडलाइन के अनुसार मुआवजा राशि का निर्धारण किये जाने का उल्लेख (मार्च 2013) किया गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आरडीएम ने तथ्यों को स्वीकारते हुए यह बताया कि लेखापरीक्षा में इंगित किये गये प्रकरणों की जाँच उपरांत जवाब प्रस्तुत किया जायेगा।

2.4.6.2 मुआवजा राशि ₹ 59.65 करोड़ का विलम्ब भुगतान/भुगतान न किया जाना

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 12(2) के अनुसार कलेक्टर द्वारा अवार्ड के समय हितबद्धों को जो स्वयं अथवा उनके प्रतिनिधि उपस्थित नहीं थे को तत्काल अवार्ड की सूचना दी जाएगी। धारा 31(1) एवं (2) के अनुसार भू-अर्जन अधिनियम की धारा 11 के अंतर्गत अवार्ड पारित किये जाने के उपरांत कलेक्टर द्वारा हितबद्धों को मुआवजा का भुगतान किया जायेगा अथवा धारा 18 के अंतर्गत न्यायालय में संदर्भित प्रकरण की मुआवजा राशि न्यायालय में जमा की जायेगी।

- हमने देखा कि पाँच नमूना जाँच जिलों के 89 प्रकरणों में नवंबर 2007 एवं अगस्त 2011 के मध्य 2863.536 हेक्टेयर निजी भूमि के अर्जन हेतु मुआवजा राशि ₹ 302.08 करोड़ का अवार्ड पारित गया। भू-अर्जन अधिकारी के पास मुआवजा राशि जमा किये जाने के बावजूद 86 प्रकरणों में 1376 भू-स्वामियों को मुआवजा राशि ₹ 56.12 करोड़ (19 प्रतिशत) का भुगतान एक से नौ वर्ष व्यतीत होने के उपरांत भी नहीं किया गया। शेष तीन प्रकरणों में भू-स्वामियों के न्यायालय में जाने के बाद भी भू-अर्जन अधिकारी, जगदलपुर एवं रायगढ़ द्वारा भू अर्जन अधिनियम की धारा 31(1) एवं (2) का उल्लंघन करते हुए मुआवजा राशि ₹ 2.14 करोड़ न्यायालय में जमा नहीं की गई (**परिशिष्ट 2.4.3**)।
- भू-अर्जन अधिकारी, रायगढ़ के 13 प्रकरणों में 183.25 हेक्टेयर निजी भूमि हेतु मुआवजा राशि ₹ 12.58 करोड़ का अवार्ड मई 2008 एवं अक्टूबर 2009 के मध्य पारित किया गया। जिसमें से मुआवजा राशि ₹ 1.39 करोड़ का वितरण भू-स्वामियों को तीन से 20 माह के विलम्ब से जल संसाधन विभाग से मुआवजा राशि प्राप्ति के बाद जनवरी 2010 में किया गया।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर भू-अर्जन अधिकारी, रायपुर ने तथ्यों को स्वीकारते हुए (फरवरी 2013) भू स्वामियों द्वारा मुआवजा राशि प्राप्त करने में रूचि न लेने एवं उत्तराधिकारी प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करने के कारण मुआवजा का भुगतान न किये जाने का उल्लेख किया । यद्यपि भू-अर्जन अधिकारी, आरंग-अभनपुर ने बताया कि शासन से

स्पष्टीकरण प्राप्त न होने तथा भू-स्वामियों की अनुपस्थिति की वजह से मुआवजा भुगतान नहीं किया जा सका जबकि भू-अर्जन अधिकारी, जांजगीर-चांपा द्वारा (मार्च 2013) मुआवजा प्राप्त करने के पूर्व रोजगार की माँग तथा आपसी विवाद की वजह से मुआवजा राशि का भुगतान नहीं किया जा सका। भू-अर्जन अधिकारी, रायगढ़ ने बताया (मार्च 2013) कि माननीय उच्च न्यायालय में प्रकरण लंबित होने, भू-स्वामियों की अनुपस्थिति तथा आपसी विवाद की वजह से मुआवजा राशि का भुगतान नहीं किया जा सका।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने बताया कि मुआवजा राशि के विलम्ब/भुगतान न किये जाने का मुख्य कारण भू-स्वामियों की अनुपस्थिति, आपसी विवाद एवं न्यायालय में प्रकरण लंबित रहना था।

विभाग को न्यायालयीन प्रकरणों को शीघ्र निराकरण किये जाने की पहल की जानी चाहिए ताकि भू-स्वामियों को मुआवजा राशि का भुगतान किया जा सके तथा अन्य वित्तीय दायित्वों से बचा जा सके।

2.4.7 भू-अर्जन अधिनियम के प्रावधानों का पालन न किया जाना

2.4.7.1 मुआवजा भुगतान किये बिना ही कार्य का पूर्ण किया जाना

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 17 के अनुसार तत्काल आवश्यकता के प्रकरण में, यदि शासन निर्देशित करती है तो कलेक्टर धारा 9(1) के अंतर्गत सूचना प्रकाशन के 15 दिवस के बाद सार्वजनिक प्रयोजन हेतु आवश्यक भूमि का अधिपत्य ले सकेगा। भू-अर्जन अधिनियम के अनुसार हितबद्धों को मुआवजा राशि का 80 प्रतिशत अग्रिम भुगतान उक्त आधिपत्य लेने के पूर्व किया जायेगा।

हमने देखा कि दो प्रकरणों में भू-अर्जन अधिकारी, कोण्डागांव (बस्तर) द्वारा 0.728 हेक्टेयर[22] निजी भूमि का अग्रिम अधिपत्य जनवरी 2006 में कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग (सेतु निर्माण), जगदलपुर को मुआवजा राशि का 80 प्रतिशित अग्रिम जमा सुनिश्चित किये बिना ही सेतु निर्माण हेतु दिया गया। धारा 4(1) एवं 6(1) के अंतर्गत अधिसूचना क्रमशः जुलाई 2010 तथा जनवरी 2011 में प्रकाशित की गई तथा जून 2011 तक अवार्ड पारित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा दल के सदस्यों तथा विभागीय कर्मचारियों के द्वारा किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जून 2011) में यह पाया गया कि सेतु का निर्माण कार्य पूर्ण हो चुका था तथा सेतु का उद्घाटन भी (मई 2011) में किया जा चुका था।

[22] मोहलई 0.041 हेक्टेयर एवं पासंगी 0.687 हेक्टेयर

लेखापरीक्षा दल के सदस्यों तथा विभागीय कर्मचारियों द्वारा मोहलई में किये गये स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के फोटोग्राफ





हमारे द्वारा इंगित करने पर (जून 2011), भू-अर्जन अधिकारी, कोण्डागांव ने तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया (जून 2011) कि प्रकरण की नस्ती गुम होने की वजह से भू-अर्जन की प्रक्रिया कार्य पूर्ण होने के उपरांत प्रारंभ की गई। द्वितीय प्रकरण में यह बताया गया कि धारा 4(1) अंतर्गत अधिसूचना प्रक्रियाधीन थी (जुलाई 2011)।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने तथ्यों को स्वीकारते हुए यह बताया कि जनता की मांग की वजह से मुआवजा भुगतान के पूर्व कार्य निष्पादित किया गया तथा यह भी बताया गया कि भू-अर्जन की प्रक्रिया प्रगतिरत है।

तथ्य यथावत था कि भूमि का अग्रिम आधिपत्य दिये जाने तथा निर्माण कार्य पूर्ण होने के बावजूद सात वर्ष व्यतीत होने के उपरांत भी भू-स्वामियों को मुआवजा का भुगतान नहीं किया गया। शासन को अतिरिक्त वित्तीय दायित्व से बचने हेतु भु-स्वामियों को शीघ्र मुआवजा भुगतान हेतु आवश्यक कदम उठाने चाहिए।

2.4.7.2 राशि ₹ 522.08 करोड़ शासकीय खाते से बाहर रखना तथा ₹ 21.50 लाख का व्यपवर्तन

राज्य शासन के निर्देशानुसार (जनवरी 1998) भू-अर्जन से प्राप्त समस्त राशि शासकीय खाते[23] में जमा की जायेगी क्योंकि बैंक खाते में प्राप्त ब्याज बहुत कम होता है जबकि शासन को संसाधनों के निर्माण हेतु अधिक दर पर ऋण लेना होता है। लेखापरीक्षा के दौरान हमने देखा किः-

- पाँच भू-अर्जन अधिकारियों[24] द्वारा मार्च 2012 की स्थिति में भू-अर्जन हेतु प्राप्त मुआवजा राशि ₹ 200.58 करोड़[25] को व्यक्तिगत जमा खाते में जमा करने की बजाय बैंक बचत खाते में रखा गया। इसके अलावा भू-अर्जन के विरूद्ध प्राप्त सर्विस चार्ज ₹ 10.15 करोड़[26] तथा बैंक बचत खाते में प्राप्त ब्याज राशि

---

23 मुआवजा राशि व्यक्तिगत जमा खाते में (कोषालय) तथा अन्य समस्त प्राप्तियाँ शासकीय खाता (0029-भू-राजस्व-800-अन्य प्राप्तियाँ) में

24 आरंग-अभनपुर, खैरागढ़, रायपुर, राजनांदगांव तथा टाटा परियोजना

25 भू-अर्जन अधिकारी, आरंग-अभनपुर- ₹ 61.01 करोड़, खैरागढ़- ₹ 9.75 करोड़, रायपुर- ₹ 90.64 करोड़, राजनांदगांव- ₹ 7.73 करोड़ तथा टाटा परियोजना- ₹ 31.45 करोड़

26 भू-अर्जन अधिकारी, आरंग-अभनपुर- ₹ 0.68 करोड़ एवं रायपुर- ₹ 9.47 करोड़

₹ 20.60 करोड़[27] भी फरवरी 2013 तक शासकीय खाते में जमा नहीं की गई।

- एम डी, सी एस आई डी सी द्वारा मार्च 2012 तक औद्योगिक प्रयोजन हेतु आबंटित की गई भूमि के विरूद्ध उद्योंगो से विभिन्न शुल्क के रूप में राशि ₹ 314.48 करोड़[28] प्राप्त की गई जिसे फरवरी 2013 तक शासकीय खाते में जमा नहीं किया गया।
- कार्यपालन अभियंता, छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत उत्पादन कम्पनी लिमिटेड जांजगीर-चांपा से मढ़वा-तेन्दुभाठा ताप विद्युत परियोजना हेतु आबंटित शासकीय भूमि के एवज में प्रब्याजी राशि ₹ 7.02 करोड़ प्राप्त हुई (जुलाई 2009)। कलेक्टर, जांजगीर-चांपा द्वारा उक्त राशि व्यक्तिगत जमा खाते में जमा करने के बजाय चालू खाते में जमा की गई (दिसम्बर 2009) तथा छः माह पश्चात (जुलाई 2010) में राशि व्यक्तिगत जमा खाते में जमा की गई।
- कलेक्टर, रायपुर के आदेशानुसार (अक्टूबर 2011), शासन के निर्देशों के विपरीत भू-अर्जन अधिकारी, आरंग-अभनपुर द्वारा भू-आवंटन प्राप्तियों से प्राप्त ब्याज राशि में से ₹ 21.50 लाख का भुगतान दस्तावेजों के डिटिजाइजेशन एवं कम्प्युटरीकरण कार्य हेतु किया गया।

हमारे द्वारा इंगित करने पर कलेक्टर, जांजगीर-चांपा ने बताया (मार्च 2013) कि इस संबंध में विभागीय जाँच् संस्थापित की गई है।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया कि शासकीय व्यक्तिगत खाते में राशि जमा करने हेतु निर्देश जारी किये जा चुके है तथा पुनः निर्देश जारी किये जायेंगे।

2.4.7.3 सावधी जमा में अनाधिकृत रूप से ₹ 54.72 करोड़ जमा रखना

भू-अर्जन अधिकारी, राजनांदगांव के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि जोरातराई (राजनांदगांव) में नवीन एकीकृत औद्योगिक क्षेत्र की स्थापना हेतु 275.12 हेक्टेयर निजी भूमि के अर्जन के लिए डी टी आई सी से प्राप्त राशि ₹ 28.90 करोड़ को पंजाब नेशनल बैंक में सावधि जमा में रखा गया। धारा 4 (1) के अंतर्गत अधिसूचना का प्रकाशन नवंबर 2006 में किया गया तथा जोरातराई मे नवीन एकीकृत औद्योगिक क्षेत्र की स्थापना किए जाने का ग्रामीणों द्वारा विरोध किए जाने के कारण भू-अर्जन की प्रक्रिया स्थागित कर दी गई (अगस्त 2008)। इसके पश्चात एम डी, सी एस आई डी सी द्वारा (जनवरी 2009) भू-अर्जन हेतु जमा की गई राशि वापस किए जाने का अनुरोध किया गया। तदनुसार फरवरी 2009 में उक्त् सावधि जमा को बंद कर राशि ₹ 28.90 करोड़ सी एस आई डी सी को वापस किया गया। इसी प्रकार बाईपास सड़क के निर्माण हेतु लोक निर्माण विभाग से भू-अर्जन हेतु प्राप्त राशि ₹ 25.82 करोड़[29] को भी सावधि जमा (अप्रैल एवं नवंबर 2009) मे रखा गया। जिसमें

---

27 भू-अर्जन अधिकारी, आरंग-अभनपुर- ₹ 0.92 करोड़, खैरागढ़- ₹ 0.87 करोड़, रायपुर- ₹ 13.43 करोड़, राजनांदगांव- ₹ 1.50 करोड़ तथा टाटा परियोजना- ₹ 3.88 करोड़

28 प्रब्याजी- ₹ 272.92 करोड़, भू-भाटक- ₹ 41.38 करोड़ तथा प्रब्याजी पर प्राप्त ब्याज- ₹ 0.18 करोड़

29 मार्च 2009 में ₹ 4 करोड़ तथा नवम्बर 2009 में ₹ 21.82 करोड़

से कुछ परिपक्वता अवधि के पश्चात बंद कर दी गई तथा ₹ 5.11 करोड़ के छः सावधि जमा अभी भी संचालित थे। इसके अतिरिक्त सावधि जमा पर प्राप्त ब्याज राशि ₹ 1.76 करोड़ को फरवरी 2013 तक शासकीय खाते में जमा नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के पश्चात कलेक्टर, राजनांदगांव ने बताया (फरवरी 2013) कि कोषालय में व्यक्तिगत जमा खाता खोलने की प्रक्रिया चल रही है इसके पश्चात सावधि जमा की राशि व्यक्तिगत खाते में जमा की जायेगी। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि जनवरी 2012 में भी यही जवाब प्रस्तुत किया गया था किन्तु फरवरी 2013 तक व्यक्तिगत खाता नहीं खोला गया।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम द्वारा राशि व्यक्तिगत खाता में जमा करने हेतु निर्देश जारी किए जाने का उल्लेख किया गया।

2.4.7.4 स्रोत से आयकर राशि ₹ 42.46 लाख की कटौत्रा न किया जाना

आयकर अधिनियम 1961 की धारा 194 एल ए में प्रावधानित है कि यदि कोई व्यक्ति किसी चल सम्पत्ति (कृषि भूमि को छोड़कर) के अर्जन पर ₹ 1 लाख से अधिक का मुआवजा या बढ़त मुआवजा राशि का भुगतान करता है तो भुगतान के समय उस राशि के 10 प्रतिशत के बराबर आयकर की कटौती की जायेगी।

तीन भू-अर्जन अधिकारियों[30] में हमने पाया कि 18 भू-स्वामियों को गैर कृषि भूमि हेतु प्रत्येक प्रकरण में ₹ 1 लाख से अधिक की मुआवजा राशि का भुगतान किया गया किन्तु उनसे नीचे वर्णित अनुसार राशि ₹ 42.46 लाख की आयकर कटौत्री नहीं की गईः

तालिका 2: मुआवजा राशि से टी डी एस की कटौती न किए गए प्रकरणों का विवरण

(₹ लाख में)

स.क्रं.	भू अर्जन अधिकारी का नाम	प्रकरणों की संख्या	मुआवजा राशि	10 प्रतिशत की दर से टी डी एस
1	जांजगीर-चांपा	04	263.88	26.39
2	रायपुर	13	92.45	9.25
3	रायगढ़	01	70.88	6.82
योग		**18**	**427.21**	**42.46**

(स्रोतः लेखापरीक्षा द्वारा संकलित आंकड़े)

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर भू-अर्जन अधिकारी, जांजगीर-चांपा ने बताया (मार्च 2013) कि अर्जित की गई भूमि कृषि भूमि है अतः टी डी एस नहीं काटा गया। उत्तर मान्य नही है क्योंकि भू-अर्जन अधिकारी, जांजगीर-चांपा द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों से यह प्रदर्शित होता था कि भूमि पड़त थी। अतः आयकर वसूलनीय था। भू-अर्जन अधिकारी, रायपुर ने बताया (मार्च 2013) कि दिसम्बर 2007 के पश्चात से टी डी एस कटौती की जा रही है। जबकि भू-अर्जन अधिकारी, रायगढ़, (मार्च 2013) द्वारा प्रकरण की जांच उपरांत जवाब प्रस्तुत किए जाने का उल्लेख किया गया ।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने तथ्यों को स्वीकारते हुए कहा कि टी डी एस की कटौती की जायेगी।

[30] जांजगीर-चांपा, रायगढ़ एवं रायपुर

2.4.8 पुनर्वास एवं पुनर्व्यवस्थापन

राज्य शासन द्वारा प्रभावित भू-स्वामियों के लिए पुनर्वास नीति 2005 (यथासंशोधित 2007) बनायी गई। नीति के अनुसार पुनर्वास योजना का क्रियान्वयन भू-अर्जन की कार्यवाही के साथ साथ किया जायेगा। नीति के अनुश्रवण का दायित्व राज्य तथा जिला स्तर समितियों को सौंपा गया। भू-प्रभावितों की नौकरी प्रशिक्षण सुरक्षा के लिए प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना पर बल दिया जाना चाहिए तथा भूमि का आधिपत्य लिए जाने की तिथि से दो वर्ष के भीतर फर्म/कंपनी को प्रत्येक परिवार के एक सदस्य को रोजगार उपलब्ध कराना होगा अन्यथा उनकी योग्यातानुसार महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम में प्रावधानित दर के समान बेरोजगारी भत्ता देय होगा।

भू-अर्जन अधिकारी, जांजगीर-चांपा, रायगढ़ एवं बस्तर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया गया कि उद्योगों की स्थापना हेतु सितम्बर 2001 से अगस्त 2010 के मध्य 3298 भू-स्वामियों की 1796.015 हेक्टेयर निजी भूमि का अर्जन किया गया। संबंधित भू-अर्जन अधिकारियों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार 1146 परिवारों को रोजगार उपलब्ध कराया गया, 39 परिवारों को अन्य तरीके से लाभ पहुँचाया गया तथा शेष 2113 परिवारों को नीचे दिए गए विवरणानुसार मार्च 2013 तक रोजगार उपलब्ध कराना शेष था:

तालिका 3: पुनर्वासित किए गए परिवारों का विवरण पत्रक

स. क्र.	प्लांट का नाम एवं क्षमता	जिला	अर्जित भूमि का रकवा हेक्टेयर में	आवंटन का दिनाक	कुल पुनर्वासित परिवार	रोजगार उपलब्ध कराया गया	अन्य तरीके से लाभार्वित	अलाभान्वित
1	के एस के महानदी 3600 मेगावाट	जांजगीर-चांपा	625.554	दिसम्बर 2008	705	429	39	237
2	अथेना पावर लिमिटेड 1200 मेगावाट	जांजगीर-चांपा	307.87	अनुपलब्ध	448	311	0	137
3	मढ़वा-तेंदुभाटा 1000 मेगावाट	जांजगीर-चांपा	195.97	अनुपलब्ध	668	126	0	542
4	एन एम डी सी	बस्तर	288.81	सितम्बर 2001	303	280	0	23
5	एन एम डी सी	बस्तर	318.74	अगस्त 2010	1052	0	0	1052
6	वीसा स्टील लिमिटेड	रायगढ़	59.071	जुलाई 2006	122	0	0	122
	योग		**1796.015**		**3298**	**1146**	**39**	**2113**

(स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी जानकारी)

तथ्यों को स्वीकारते हुए कलेक्टर, बस्तर एवं जांजगीर चांपा ने बताया (फरवरी एवं मार्च 2013) कि पुनर्वास एवं रोजगार उपलब्ध कराने की प्रक्रिया प्रगतिशील है जबकि भू-अर्जन अधिकारी, रायगढ़ ने तथ्य को स्वीकारते हुए बताया (फरवरी 2013) कि मेसर्स वीसा स्टील लिमिटेड के विरूद्ध कार्यवाही किये जाने हेतु प्रस्ताव कलेक्टर को प्रेषित किया गया है।

चर्चा के दौरान (मार्च 2013), सचिव, आर डी एम ने बताया कि शासन पुनर्वास नीति

की समीक्षा कर रही है तथा संशोधित नीति का क्रियान्वयन शीघ्र किया जायेगा।

2.4.9 निष्कर्ष

भू-अर्जन अधिनियम का क्रियान्वयन तथा उसमें निहित कार्यवाहियाँ खामियों एवं कमियों से प्रभावित थीं। शासन स्तर पर केन्द्रीय डाटाबेस के अभाव में भू-अर्जन तथा आबंटन की स्थिति की निगरानी नहीं की जा सकी। उद्यमियों को कम दर पर शासकीय भूमि का आबंटन कर लाभान्वित किया गया तथा आबंटित भूमि का निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु उपयोग सुनिश्चित नहीं किया जा रहा था। मुआवजा के निर्धारण हेतु उचित प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया। भू-स्वामियों को समय पर मुआवजे का भुगतान सुनिश्चित नहीं किया गया। प्रभावित परिवारों को पुनर्वास नीति के अनुसार पुनर्वास नहीं दिया गया। इसके अलावा भू-अर्जन की राशि को शासकीय खाते से बाहर रखने तथा मुआवजा राशि पर आयकर कटौती न किए जाने के प्रकरण भी प्रकाश में आये।

2.4.10 अनुशंसाएं

शासन भू-अर्जन एवं आबंटन की प्रणाली में सुधार हेतु निम्नानुसार कदम उठा सकती है:

- *भूमि के आबंटन तथा पट्टे पर दी गई भूमि दोनों के लिए एक केन्द्रीयकृत डाटाबेस का संधारण किया जाना चाहिए;*
- *आबंटित/ पट्टे पर दी गई भूमि के निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए एक राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन किया जाना चाहिये;*
- *भू-अर्जन/आबंटन से प्राप्त राशियों का समय पर तथा उचित लेखांकन एवं प्रेषण हेतु उचित निर्देश लागू किये जाने चाहिए;*
- *मुआवजा राशि की समय पर प्राप्ति तथा भू-स्वामियों को समय पर भुगतान सुनिश्चित किया जाना चाहिए; तथा*
- *प्रभावित भू-स्वामियों को पुनर्वास नीति के अनुसार पुनर्वास दिया जाना चाहिए।*