दूसरा अध्याय

निष्पादन लेखापरीक्षा

लोक निर्माण विभाग

2.1 सेतुओं का निर्माण

कार्यपालन सारांश

मध्य प्रदेश शासन का लोक निर्माण विभाग राज्य में सेतुओं एवं रेलवे के ऊपर सेतुओं की आयोजना, रूपांकन एवं निर्माण के लिए उत्तरदायी है। 2008-13 की अवधि के दौरान 385 सेतुओं के निर्माण पर ₹ 695.50 करोड़ व्यय किए गए थे। सेतु निर्माण कार्य राज्य आयोजना बजट, राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक एवं केन्द्रीय सड़क निधि से वित्त पोषित थे। सेतुओं के निर्माण पर निष्पादन लेखापरीक्षा से आयोजना, कार्यान्वयन, ठेका प्रबंधन व कार्यों के परिवीक्षण में कमियां प्रदर्शित हुई।

हमने सेतुओं के निर्माण के लिए आयोजना एवं अन्वेषण में कमियां देखी जो अनुपयुक्त कार्यस्थल के चयन, अनुपयुक्त आरेखन एवं रूपांकन के कारण निविदा पश्चात परिवर्तन की आवश्यकता एवं इसके परिणामतः समय व लागत में वृद्धि के साथ-साथ अपर्याप्त सर्वेक्षण सेतु कार्यों के कार्यान्वयन में विलम्ब में परिणीत हुई। *शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि प्राक्कलन को तैयार करने के पूर्व सेतु कार्यस्थल का विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण सम्पादित किया गया एवं सेतुओं का रूपांकन उपयुक्त रूप से तैयार किया गया है।*

(कंडिका 2.1.7.3 से 2.1.7.5)

सेतुओं के कार्यों का कार्यान्वयन एवं ठेकों का प्रबंधन अपर्याप्त था जैसा कि भू-अर्जन के बिना कार्यों को प्रारंभ करना, सेतुओं के पहुँच मार्गों का निर्माण न होना/विलंब से होना, आरेखन/रूपांकन की स्वीकृति में विलंब, दोषी ठेकेदारों पर कार्रवाई न होना/कार्रवाई विलम्ब से होने से परिलक्षित हुआ जो सेतु कार्यों की पूर्णता में महत्वपूर्ण विलम्ब में परिणीत हुआ। आगे, मंहगी नींव के चयन एवं अवांछित लाइनर्स के प्रावधान से एकमुश्त ठेकों के प्रकरणों में वर्द्धित प्राक्कलन के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अदेय लाभ एवं विभाग को अतिरिक्त लागत आई। *शासन को सेतु निर्माण के साथ पहुँच मार्ग के निर्माण को सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.1.8.1 से 2.1.8.6)

सेतुओं के निर्माण में ठेका प्रबंधन प्रभावी नहीं था। वहाँ पर विलंब के लिए समयवृद्धि के अनियमित अनुमति के दृष्टांत थे जिसने ठेकेदारों को मूल्यवृद्धि के भुगतान के अतिरिक्त दंड राशि के दायित्व से मुक्ति दिलाई। *विभाग को दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध दंडात्मक कार्रवाई आरंभ करनी चाहिए।*

(कंडिका 2.1.9.1 एवं 2.1.9.2)

2.1.1 प्रस्तावना

लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.), मध्य प्रदेश, सेतुओं एवं रेलवे के ऊपर सेतुओं (आर.ओ.बी.) की आयोजना, रूपांकन व निर्माण में कार्यरत मध्य प्रदेश शासन की प्राथमिक एजेंसी है।

सेतुओं[1] की कमी एक राज्य में परिवहन सुविधाओं के विकास को अवरोधित करती है। लोक निर्माण विभाग के सेतु संभाग शासन द्वारा स्वीकृत सेतुओं का निर्माण करते हैं। अन्य संरचनाएं, जिन्हें पुलिया कहते है, का निर्माण लोक निर्माण विभाग के सेतु संभागों के अतिरिक्त अन्य संभागों द्वारा किया जाता है।

मध्य प्रदेश (म.प्र.) में परिवहन सुविधाओं को बढ़ाने के अनुक्रम में विभाग ने वर्ष 2008-09 से 2012-13 के मध्य 385 सेतुओं, (पांच रेलवे ओवर ब्रिज सहित 231 पूर्ण एवं 154 प्रगतिरत) के निर्माण पर ₹ 695.50 करोड़ व्यय किए। पूर्ण पुलों में से 92 राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) से ऋण सहायता, एक केन्द्रीय सड़क निधि (सी.आर.एफ.) एवं शेष 138 राज्य आयोजना निधियों से पूर्ण किए गए थे।

2.1.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग के प्रमुख हैं। सेतु निर्माण का समग्र उत्तरदायित्व प्रमुख अभियंता में निहित है, जो मुख्य अभियंता (मु.अ.) सेतु परिक्षेत्र से सहायित है। सभी सेतु, मुख्य अभियंता सेतु परिक्षेत्र भोपाल के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में निर्मित किए जाते हैं। मुख्य अभियंता, भोपाल, जबलपुर एवं ग्वालियर स्थित तीन मंडलों के अधीक्षण यंत्रियों (अ.यं.) से सहायित है। मैदानी कार्य, भोपाल, इन्दौर, उज्जैन, सागर, ग्वालियर, रीवा, जबलपुर एवं सिवनी स्थित आठ संभागों के कार्यपालन यंत्रियों (का.यं.) द्वारा कार्यान्वित कराया जा रहा है।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने हेतु संपादित की गई थी कि:

- पर्याप्त निधि उपलब्ध थी एवं उपयुक्त रूप से उपयोग की गई;
- आयोजना समुचित थी एवं भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.) की विशिष्टियों के अनुरूप थी;
- सेतु कार्यों के कार्यान्वयन हेतु संविदा का प्रबंधन, योजना, मानक/अनुमोदित रूपांकन एंव विशिष्टियों के अनुसार था;
- ठेकों का निस्तारण प्रभावी रूप से प्रबंधित एवं ठेकों की शर्तों एवं निबंधनों के अनुरूप था; और
- परिवीक्षण एवं नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त एवं प्रभावी थे।

---

[1] सेतु शब्द, जहां पानी का जलग्रहण क्षेत्र 15 वर्ग कि.मी. एवं अधिक हो, उपयोग किया जाता है एवं अन्य संरचनायें जो पुलिया कहलाती है जिन्हें लोक निर्माण विभाग के सेतु संभाग के अलावा अन्य संभाग निर्मित करते है।

2.1.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष, निम्न मानदण्डों के आधार पर निकाले गएः

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधान;
- भारतीय सड़क कांग्रेस द्वारा जारी विशिष्टयां;
- नियंत्रण कार्यालय द्वारा जारी तकनीकी निर्देश एवं विशिष्टयां;
- ठेकों के निबंधन एवं शर्तें; और
- शासन द्वारा सेतु निर्माण के सम्बन्ध में जारी आदेश।

2.1.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

मध्य प्रदेश में सेतु निर्माण कार्य, मुख्य अभियंता सेतु परिक्षेत्र, भोपाल के नियंत्रणाधीन, लोक निर्माण विभाग के आठ सेतु संभागों द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। मुख्य अभियंता सेतु परिक्षेत्र भोपाल एवं समस्त आठ सेतु संभाग कार्यालयों के सेतु निर्माण से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना जांच के द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा संपादित (अक्तूबर 2012 से मार्च 2013) की गई। कुल 231 पूर्ण (2008-09 से 2012-13) एवं 154 प्रगतिरत सेतुओं (मार्च 2013 की स्थिति में) में से हमने यादृच्छित रूप से चयनित 81 पूर्ण (राज्य 42, नाबार्ड 38 एवं एक सी.आर.एफ.) एवं 22 प्रगतिरत सेतु कार्यों (राज्य 14 एवं नाबार्ड आठ) का परीक्षण किया।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड एवं कार्यप्रणाली की चर्चा प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग के साथ 25 सितम्बर 2012 को सम्पन्न प्रवेश सम्मेलन के दौरान की गई। दिनांक 29 अगस्त 2013 को प्रमुख सचिव, पी.डब्ल्यू.डी. के साथ संपन्न निर्गम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर चर्चा की गई एवं सम्मेलन के दौरान व्यक्त किए गए विचारों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से समाविष्ट किया गया है।

2.1.6 सेतु कार्यों के लिए आवंटन एवं व्यय

सेतु निर्माण के लिए निधि का स्रोत राज्य बजट विनिधान, नाबार्ड से ऋण एवं केन्द्रीय सड़क निधि (सी.आर.एफ) से अनुदान सहायता है। नाबार्ड वित्तपोषित[2] परियोजनाओं में कुल परियोजना लागत का 20 प्रतिशत राज्यांश है। नाबार्ड वित्तपोषित परियोजनाओं के अंतर्गत व्यय प्रथमतः राज्य के बजट विनिधान से किया जाता है। राज्य शासन द्वारा परियोजना के कार्यान्वयन में किए गए व्यय के विवरण के प्रस्तुतीकरण के पश्चात नाबार्ड ऋण के रूप में प्रतिपूर्ति करता है।

परियोजनाओं के लिए केन्द्रीय सड़क निधि से सहायता अनुदान के रूप में प्राप्त निधि, भारत सरकार, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा स्वीकृत होती है, जो राज्य बजट के द्वारा संचालित होती है। पूर्व में जारी की गई निधि के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए जाने पर भारत सरकार द्वारा किश्तों में निधि जारी की जाती है।

---

[2] परियोजना लागत का 80 प्रतिशत नाबार्ड ऋण द्वारा वित्तपोषित है, नाबार्ड ऋण की ब्याज दर मार्च 2012 तक 6.5 प्रतिशत एवं अप्रैल 2012 से आठ प्रतिशत प्रतिवर्ष थी।

2008-13 की अवधि के दौरान नाबार्ड, सी.आर.एफ. एवं राज्य से कुल निधि का वर्षवार आवंटन एवं व्यय **तालिका 2.1** में दिया गया है:

तालिका 2.1: निधिवार आवंटन एवं व्यय दर्शाने वाला पत्रक

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नाबार्ड परियोजनाएँ (132)		केंद्रीय सड़क निधि सड़कें (छह)		राज्य परियोजनाएँ (247)		कुल	
	आवंटन*	व्यय*	आवंटन	व्यय	आवंटन	व्यय	आवंटन	व्यय
2008-09	76.50	52.42	---	---	53.50	48.36	130.00	100.78
2009-10	58.00	52.51	0.40	0.39	72.85	68.48	131.25	121.38
2010-11	104.83	78.86	3.99	3.99	87.01	86.73	195.83	169.58
2011-12	44.46	42.91	5.23	5.23	94.00	89.11	143.69	137.25
2012-13	58.86	54.82	9.23	8.84	105.57	102.85	173.66	166.51
योग	**342.65**	**281.52**	**18.85**	**18.45**	**412.93**	**395.53**	**774.43**	**695.50**

*** राज्य अंश सहित (20 प्रतिशत)**

(स्रोतः प्रमुख अभियंता एवं मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र, भोपाल द्वारा प्रदायित जानकारी)

2008-13 की अवधि के दौरान कुल आवंटन ₹ 774.43 करोड़ के विरूद्ध 385 सेतुओं के लिए कुल व्यय ₹ 695.50 करोड़ (90 प्रतिशत) था। नाबार्ड परियोजना की 82 प्रतिशत निधि उपयोगिता, राज्य परियोजना (96 प्रतिशत) एवं सी.आर.एफ. परियोजना (98 प्रतिशत) से तुलनात्मक रूप से कम थी। अल्प उपयोग कार्यों के निर्माण/पूर्णता में विलम्ब के लिए उत्तरदायी हो सकते हैं। तथापि, हमने अतिरिक्त लागत, निष्फल एवं व्यर्थ व्यय के दृष्टान्त देखे जिन पर इस समीक्षा में चर्चा की गई है।

2.1.7 आयोजना एवं अन्वेषण

2.1.7.1 निर्माण हेतु सेतुओं का चयन

सेतुओं के निर्माण की आवश्यकता आकलित करने के लिए विभाग के पास कोई मानक/मानदण्ड नहीं थे।

राज्य में विकास को सुनिश्चित करने के लिए, सर्वेक्षण के माध्यम से उपलब्ध सीमित संसाधनों एवं स्थानीय नागरिकों की मांग को दृष्टिगत रखते हुए सेतुओं की आवश्यकता एवं इनकी प्राथमिकता की पहचान कर विभाग द्वारा एक कार्य योजना तैयार की जानी चाहिए। हमने देखा कि म. प्र. निर्माण विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली इस प्रकार की किसी कार्ययोजना को तैयार करने के मानक/मानदण्ड के बारे में मौन है। साथ ही, विभाग के पास, राज्य में सेतुओं की आवश्यकता की आंकलन एवं पहचान करने हेतु कोई कार्यशैली नहीं थी।

हमने देखा कि सेतु निर्माण के लिए आगामी वर्षों की कोई कार्ययोजना तैयार नहीं की गई थी। सेतु कार्यों के चयन हेतु, कार्यपालन यंत्रियों ने किसी विशेष सेतु के लिए स्थानीय नागरिकों के प्रतिनिधियों/जिले के प्रशासनिक अधिकारियों की अनुशंसाएँ, मुख्य अभियंता/प्रमुख अभियंता को बजट प्रस्ताव तैयार करने हेतु अग्रेषित की। इस मुद्दे पर नमूना जांच किए गए दो जिलों बालाघाट एवं इन्दौर की संवीक्षा के दौरान हमने देखा कि 2008-09 से 2012-13 के दौरान निर्माण हेतु सेतुओं का चयन मुख्य अभियंता द्वारा की गई अनुशंसा के अनुरूप नहीं था जैसा कि **तालिका 2.2** में विवरण दिया गया है।

तालिका 2.2: सेतुओं के चयन एवं प्रस्तावों को दर्शाने वाला पत्रक

वर्ष	मुख्य अभियंता द्वारा प्रमुख अभियंता/शासन को प्रस्तावित किए गए सेतु						शासन द्वारा निर्माण के लिए सेतुओं का चयन					
	औचित्य सहित		औचित्य के बिना		कुल		मु.अ. के प्रस्ताव से		मु.अ. द्वारा प्रस्तावित नहीं		कुल	
	बालाघाट	इंदौर	बालाघाट	इंदौर	बालाघाट	इंदौर	बालाघाट	इंदौर	बालाघाट	इंदौर	बालाघाट	इंदौर
2008-09	12	09	03	--	15	09	05	--	02	07	07	07
2009-10	--	--	--	01	--	01	--	--	01	01	01	01
2010-11	04	01	--	01	04	02	--	--	--	01	--	01
2011-12	02	--	--	--	02	--	--	--	01	01	01	01
2012-13	16	04	--	--	16	04	03	02	04	04	07	06
योग	**34**	**14**	**03**	**02**	**37**	**16**	**08**	**02**	**08**	**14**	**16**	**16**

(स्रोतः मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र, भोपाल द्वारा प्रदायित जानकारी)

तालिका 2.2 से यह देखा जा सकता है कि मुख्य अभियंता द्वारा प्रस्तावित कुल 53 सेतुओं में से शासन ने बालाघाट जिले के केवल आठ एवं इन्दौर जिले के दो सेतुओं को बजट में सम्मिलित करने हेतु चयनित किया। बालाघाट के आठ सेतुओं एवं इन्दौर के 14 सेतुओं को चयनित किया गया था जो मुख्य अभियंता द्वारा बजट में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रस्तावित नहीं किया गया था। इस प्रकार सेतुओं के निर्माण का प्रस्ताव तैयार करने के लिए इनके चयन एवं बजट में सम्मिलित करने के प्रयोजन के लिए कोई एकरूप प्रक्रिया नहीं है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि राज्य विधान मंडल से अनुमोदन के उपरान्त परियोजनाएं कार्यान्वित की गई थीं। यद्यपि, उत्तर सेतु कार्यों को योजनाबद्ध तरीके से प्रारंभ करने की आवश्यकता को नहीं बताता है।

2.1.7.2 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करना

64 सेतुओं के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन जल्दी में 20 दिवसों के अन्दर तैयार किए गए, परिणामस्वरूप 16 प्रकरणों में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन से विचलन हुआ।

आई.आर.सी. विशिष्टि (आई.आर.सी.- एस.पी.:54) विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार किए जाने से पहले पूर्व-साध्यता प्रतिवेदन एवं साध्यता प्रतिवेदन तैयार करने को प्रावधानित करता है। साध्यता अध्ययन में सेतु की परियोजना तैयार करने के लिए स्थलाकृतिक (टोपोग्राफिक) सर्वेक्षण, जलीय (हाइड्रॉलिक) सर्वेक्षण, यातायात सर्वेक्षण, अधोभूमि (सब-स्वाईल) अन्वेषण, डाटा विश्लेषण एवं वैकल्पिक सेतु कार्यस्थल/संरेखण की पहचान करने जैसी गतिविधियां संचालित किए जाने की आवश्यकता होती है। सेतु कार्यस्थल एवं संरेखण को अंतिम रूप दिए जाने के पश्चात स्थलाकृति सर्वेक्षण, सब-स्वाईल अन्वेषण एवं पर्यावरण प्रभाव आंकलन के परिपेक्ष्य में विस्तृत अन्वेषण किए जाते हैं। इन सभी गतिविधियों में समय लगता है, एवं कम समय में संपादित नहीं की जा सकती है। मुख्य अभियंता ने भी प्रमुख अभियंता के साथ पत्राचार में यह मत दिया (अक्तूबर 2012) कि डी.पी.आर. तैयार करने में दो से तीन माह लगते हैं।

प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग ने मुख्य अभियंता सेतु परिक्षेत्र भोपाल एवं क्षेत्रीय कार्यालयों को 7 जनवरी 2013 तक 64 सेतुओं की डी.पी.आर. तैयार करने एवं प्रस्तुत करने के निर्देश जारी किए (22 दिसम्बर 2012)। क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा डी.पी.आर. तैयार किए जाने के पश्चात मुख्य अभियंता ने 15 जनवरी 2013 तक डी.पी.आर. तकनीकी रूप से स्वीकृत कर इन्हें प्रशासकीय स्वीकृति हेतु प्रमुख अभियंता को भेजा।

इस प्रकार, 64 सेतुओं के लिए डी.पी.आर. 20 दिवस के अल्प समय में तैयार एवं विवेचित की गई। इसके अतिरिक्त, शासन द्वारा 42 अन्य सेतुओं के लिए प्रशासकीय स्वीकृति प्रदाय की गई थी (अप्रैल 2013), जिनके बारे में डी.पी.आर. तैयार किए जाने के विवरण अभिलेखों में नहीं पाए गए।

आगे, मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र, भोपाल द्वारा जारी निर्देशों (दिसम्बर 2012) के अनुसार सेतु निर्माण के लिए कार्यस्थल का चयन सम्बन्धित अधीक्षण यंत्री द्वारा किया जाना था। राज्य में फैले हुए 64 सेतुओं हेतु कार्य स्थल का चयन केवल तीन अधीक्षण यंत्रियों द्वारा किया जाना था। स्पष्टतः, कार्यस्थल चयन कार्य, विस्तृत सर्वेक्षण कार्य एवं डी.पी.आर. तैयार करने का कार्य अल्पावधि में सम्पन्न करना संभव नहीं था। हमने 106 में से 16 सेतुओं में देखा कि अनुमोदित कार्य, कार्यस्थल के वास्तविक डाटा की तुलना में डी.पी.आर. से अधिक विचलन होने के कारण रोक दिए गए थे।

मुख्य अभियंता ने बताया (जून 2013) कि डी.पी.आर. शासन के निर्देशों के अनुसार तैयार किए गए थे एवं अन्य औपचारिकताएँ सेतु निर्माण के समय की जानी थी। निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2013) मे प्रमुख सचिव ने बताया कि वित्त विभाग के निर्देशों पर डी.पी.आर. अल्प अवधि में तैयार किए गए थे परन्तु उचित परीक्षण किया गया था। उत्तर पुष्टि करता है कि डी.पी.आर. अल्प अवधि में तैयार किए गए थे जिसमें उचित परीक्षण संभव नहीं थे परिणामतः डी.पी.आर. अपर्याप्त/अनुचित रूप से तैयार हुए।

2.1.7.3 सेतु के लिए अनुपयुक्त कार्यस्थलों के चयन के परिणामस्वरूप विलम्ब एवं अतिरिक्त लागत

सर्वेक्षण दो से चार स्थलों के बजाय केवल एक ही स्थल पर किया गया परिणामस्वरूप अनुपयुक्त स्थल का चयन एवं ₹ 2.11 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

आई.आर.सी. विशिष्टियों (आई.आर.सी.- एस. पी.:54) के अनुसार सेतु निर्माण के लिए दो से चार कार्यस्थलों के प्रारंभिक सर्वेक्षण किए जाने हैं। विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने के लिए सामान्य व्यवस्था रेखांकन (जी.ए.डी.) तैयार करने से पूर्व सबसे व्यवहार्य एवं मितव्ययी कार्यस्थल का विस्तृत सर्वेक्षण किया जाना चाहिए।

हमने देखा (अक्तूबर 2012 से जनवरी 2013) कि तीन सेतुओं के प्रकरणों में (**तालिका 2.3**) सर्वेक्षण प्रतिवेदनों के अनुसार, प्रारंभिक सर्वेक्षण के लिए केवल एक कार्यस्थल पर विचार किया गया था एवं उस एकमात्र कार्यस्थल के लिए सभी परीक्षण किए गए थे। अति व्यवहार्य एवं मितव्ययी कार्यस्थल को सुनिश्चित करने के लिए किसी अन्य कार्यस्थल का सर्वेक्षण नहीं किया गया।

पाती भटकी सड़क पर मालेगांव सेतु एवं पोरही राजघाट सड़क पर सोन सेतु के लिए विभाग ने केवल एक कार्यस्थल का सर्वेक्षण किया। दोनों चयनित कार्यस्थलों में एक नाला अस्तित्व में होने के कारण पहुँच मार्गों में अतिरिक्त मध्यम सेतुओं का निर्माण करना पड़ा। इसी प्रकार, अजनार सेतु के कार्यस्थल पर नदी में एक मोड़ था परिणामस्वरूप जल प्रवाह के कारण पहुँच मार्ग क्षतिग्रस्त हो गया। इस कारण अतिरिक्त सुरक्षा कार्य एवं क्रास ड्रेनेज (सी.डी.) के निर्माण की आवश्यकता हुई। सेतु/पहुँच मार्ग के लिए अनुपयुक्त कार्यस्थल के चयन के कारण अतिरिक्त मध्यम सेतु, क्रास ड्रेनेज एवं अतिरिक्त सुरक्षा का निर्माण करना पड़ा। इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.11 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई जैसा कि नीचे विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.3: अनुपयुक्त कार्यस्थलों के चयन के कारण अतिरिक्त लागत

(₹ लाख में)

संभाग	सेतु का नाम	निर्माण की अवधि	प्राक्कलित लागत	अतिरिक्त लागत
इंदौर	पाती भटकी सड़क पर मालेगाँव सेतु	जून 2005 से फरवरी 2010	75.94	38.97
रीवा	पोरही राजघाट सड़क पर सोन सेतु	जनवरी 2007 से मार्च 2013	525.79	68.18
उज्जैन	ब्यावरा- बहादुरपुरा सड़क पर अजनार सेतु	अगस्त 2003 से मार्च 2013	49.73	103.91
	कुल		**651.46**	**211.06**

(स्रोतः सेतु संभागों द्वारा प्रदायित जानकारी)

निर्गम सम्मलेन में, प्रमुख सचिव ने बताया कि कार्यस्थल वर्तमान कच्ची सड़क पर चयनित किया गया और यदि कार्यस्थल बदल दिया जाता तो सेतुओं की लागत पहुँच मार्ग की लम्बाई में वृद्धि के कारण बढ़ जाती। उन्होनें आगे बताया कि अन्य कार्यस्थलों से लागत की तुलना की गई थी परन्तु किसी कार्यस्थल के चयन के कारणों को अभिलेखित नहीं किया जा सका। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि प्रत्येक सेतु के लिए मात्र एक कार्यस्थल पर अन्वेषण किया गया। दूसरी ओर, सर्वेक्षण प्रतिवेदन में पहुँच मार्ग की लंबाई आदि के बारे में ऐसा कोई तुलनात्मक अध्ययन संलग्न नहीं किया गया जिससे अति उपयुक्त कार्यस्थल को चयनित किया जा सके।

2.1.7.4 अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के परिणामस्वरूप समय एवं लागत में वृद्धि

अनुपयुक्त सर्वेक्षण के कारण कार्यान्वयन के दौरान सेतुओं के रूपाकंन में परिवर्तन हुए तथा परिणामतः समय एवं लागत वृद्धि (₹ 9.29 करोड़) हुई।

आई.आर.सी. विशिष्टि के अनुसार (आई.आर.सी.- एस.पी. :54) निविदा एवं कार्यान्वयन हेतु जी.ए.डी. बनाने के लिए अंतिम कार्यस्थल का विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण किया जाता है उचित सर्वेक्षण, सही प्राक्कलन तैयार करना आसान करता है एवं प्राक्कलन में निविदा पश्चात परिवर्तनों की संभावना को कम करता है।

इसके विपरीत हमने देखा कि नवम्बर 2002 एवं अक्तूबर 2008 के दौरान सौंपे गए 17 सेतु कार्यों के प्रकरणों में विभाग द्वारा विभागीय जी.ए.डी. तैयार करने के लिए विस्तृत सर्वेक्षण नहीं किए गए थे। जी.ए.डी. एवं प्राक्कलन केवल प्रारंभिक सर्वेक्षण प्रतिवेदनों[3] के आधार पर बनाए गए थे। ठेकेदारों को इस प्रकार बनाई गई जी.ए.डी. के आधार पर कार्य सौंपे गए थे। हमने अवलोकित किया कि प्रत्येक स्थान जहाँ नींव की आवश्यकता थी, पर सब-स्वाइल स्ट्राटा को सुनिश्चित करने के लिए बोरिंग कार्य, सर्वेक्षण के दौरान विभाग द्वारा किया जाना था वास्तविक रूप से कार्य आदेश जारी होने के पश्चात ठेकेदारों द्वारा किया गया था।

हमने अवलोकन किया कि कार्यान्वयन के दौरान उत्खनित परतों की विस्तृत जांच पड़ताल के पश्चात आवश्यकतानुसार मुख्य अभियंता ने मूल जी.ए.डी. में परिवर्तन किया। 17 सेतु (नमूना जांच किए गए 103 में से) के संदर्भ में कार्यान्वयन के दौरान बड़े विचलनों जैसे सेतुओं की लंबाई में वृद्धि, पहुँच मार्गों की चौडाई, लंबाई एवं फॉरमेशन स्तर में परिवर्तन, सीमेंट कांक्रीट सड़क, सुरक्षा कार्य, टो वॉल एवं क्रॉस

[3] प्रारंभिक सर्वेक्षण प्रतिवेदन में टोपोग्राफिक सर्वेक्षण, जलीय सर्वेक्षण, यातायात सर्वेक्षण, सब-स्वाईल अन्वेषण, डाटा विश्लेषण, वैकल्पिक सेतु कार्यस्थल/संरेखण आदि समाहित रहते हैं।

ड्रेनेज (सी.डी.) एवं नींव एवं सेतु के प्रकार में परिवर्तन भी देखे गए जैसा कि **परिशिष्ट 2.1** में विवरण दिया गया है। सेतुओं के रूपांकनों एवं अन्य घटकों में निविदा पश्चात परिवर्तन के परिणामस्वरूप अधिक समय (एक माह से आठ वर्ष) लगा एवं ₹ 9.29 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई। निविदा पश्चात रूपांकनों में परिवर्तन के तीन प्रकरणों की विस्तृत रूप से नीचे चर्चा की गई है:

जलमग्नीय सेतुओं हेतु सी.सी. सडक का प्रावधान नहीं होने से पहुँच मार्ग क्षतिग्रस्त हुआ, पुनर्निर्माण पर ₹ 1.02 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

(I) हमने देखा कि नेवज नदी पर बाम्लावे-चाटूखेड़ा मार्ग पर जलमग्नीय सेतु[4] के निर्माण में (स. क्र. 14, **परिशिष्ट 2.1**) मूल प्राक्कलनों (नवम्बर 2002) में पहुँच मार्ग के लिए सी.सी. सडक एवं इसके सुरक्षा कार्य का प्रावधान नहीं किया गया था। मार्च 2006 में सेतु निर्माण के पश्चात पहुँच मार्गों पर सुरक्षा कार्य का कार्यान्वयन केवल पहुँच मार्ग की ढलान में एम्बेन्कमेन्ट ऊंचाई के नीचे तक किया गया था। वर्ष 2006 में वर्षाकाल में पानी सेतु व पहुँच मार्ग के ऊपर तक पहुँच गया एवं सड़क के बर्म[5] सहित सड़क की ढलान पर पिचिंग (भराई) कार्य को काट दिया एवं अंततः निर्मित सड़क कार्य[6] को क्षतिग्रस्त कर दिया।

क्षतिग्रस्त कार्य के निरीक्षण के पश्चात अधीक्षण यंत्री, सेतुमंडल, भोपाल एवं मुख्य अभियंता ने एम्बेन्कमेन्ट ऊंचाई तक सुरक्षा कार्य, सी.सी. सड़क निर्माण व पहुँच मार्ग में एक नई पुलिया के कार्यान्वयन की सिफारिश की (जून व दिसम्बर 2007)। सुरक्षा कार्य, सी.सी. सड़क एवं पुलिया का कार्यान्वयन ₹ 1.02 करोड़ का व्यय कर किया गया (मार्च 2013)। चूंकि सेतु जलमग्नीय था, सुरक्षा कार्य का कार्यान्वयन एम्बेन्कमेंट ऊंचाई तक किया जाना था जैसा कि बाद में अधीक्षण यंत्री व मुख्य अभियंता ने सिफारिश की। कार्यपालन यंत्री द्वारा मूल प्राक्कलन में पहुँच मार्ग के लिए सी.सी. सड़क व सुरक्षा कार्य का प्रावधान न किया जाना सर्वेक्षण कार्य में चूक इंगित करता है।

हमने देखा कि मुख्य अभियंता ने जलमग्नीय सेतुओं के पहुँच मार्ग में डामरीकृत सतह सड़क के बजाय सीमेंट कंक्रीट सड़क निर्मित किए जाने के निर्देश दिए थे।

यह इंगित किए जाने पर मुख्य अभियंता ने बताया (जून 2013) कि यह एक प्राकृतिक आपदा थी जो विभाग के नियंत्रण के परे थी। निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2013) में प्रमुख सचिव ने स्वीकार किया कि कार्यान्वयन के दौरान डी.पी.आर. से विचलन थे।

पर्याप्त सर्वेक्षण के बिना कार्य सौंपने के कारण नींव स्तर पांच मीटर बढ गया इसके कारण कार्यान्वयन में विलम्ब तथा ₹ 86.04 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

(II) एक अन्य प्रकरण में नर्मदा नदी पर रामनगर-पटपरा मार्ग पर जलमग्नीय सेतु के निर्माण में हमने देखा (**परिशिष्ट 2.1** के स. क्र. 9 पर) कि सर्वेक्षण प्रतिवेदन में आवश्यक विवरण जैसे वर्षा डाटा, पूर्व वर्षों के बाढ़ स्तर "अज्ञात" अभिलिखित किए गए थे। मुख्य अभियंता ने भी कार्यपालन यंत्री को अपने पत्र द्वारा सर्वेक्षण रिपोर्ट में कमियों को इंगित किया एवं नदी के मुख्य भाग में स्थित स्तंभों की बोरिंग के पश्चात पुनरीक्षित जी.ए.डी. प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया (सितम्बर 2001)। बोरिंग कार्य हालांकि नदी की मुख्य धारा में नहीं किए गए थे। कार्यान्वयन के दौरान तीन स्तंभों के नींव स्तर पांच

---

4 जलमग्नीय सेतु, एक ऐसा सेतु है जो बाढ़ के दौरान पानी के ऊपर से बहने हेतु रूपांकित किया जाता है।

5 बर्म, एक ढलान के ऊपर या सतह पर एक संकरा उभार या उभरा किनारा है।

6 ₹ 18.12 लाख मूल्यांकित किया गया, जिसे मार्च 2009 में (₹ 4.72 लाख) व मार्च 2010 में (₹13.40 लाख) भुगतान किया गया।

मीटर तक बढ़ गए। अधिक गहराई के आधार पर ठेकेदार द्वारा किए गए अनुरोध (दिसम्बर 2006) के दो वर्ष पश्चात मुख्य अभियंता द्वारा खुली नींव को पाईल नींव में परिवर्तन कर निर्माण किए जाने की अनुमति प्रदान की। इस प्रकार, अपर्याप्त सर्वेक्षण व अन्वेषण, आरेखन व रूपांकन को स्वीकृत किए जाने में विलंब के परिणामस्वरूप कार्यान्वयन में पांच वर्ष से अधिक का विलंब एवं मूल्यवृद्धि (₹ 40.76 लाख) तथा नींव परिवर्तन (₹ 45.28 लाख) के कारण ₹ 86.04 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

इसे इंगित किए जाने पर मुख्य अभियंता ने स्वीकार किया (जून 2013) कि प्रत्येक लोकेशन पर बोरिंग नहीं की गई थी एवं बोरिंग कार्य के वास्तविक परिणामों के पश्चात कार्यान्वयन के दौरान नींव परिवर्तित की गई थी।

अपर्याप्त सर्वेक्षण के कारण आर.ओ.बी. की लम्बाई में वृद्धि तथा ₹ 91.20 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

(III) हमने रतलाम-खण्डवा खंड की रेलवे क्रासिंग नम्बर 242 पर बाणगंगा के निकट रेलवे ओव्हर ब्रिज (**परिशिष्ट 2.1** का स.क्र. 4) के निर्माण के प्राक्कलन की संवीक्षा के दौरान देखा (अक्तूबर 2012) कि रेलवे ओवर ब्रिज की लंबाई 645 मीटर थी। प्राक्कलन में आर.ओ.बी. की ढलान 1:25 परिकल्पित थी। सेतु की कुल लंबाई के कार्यान्वयन के दौरान (अक्तूबर 2007 से सितम्बर 2011) इसकी डेक स्लेब इन्दौर की ओर सड़क सतह से 2.4 मीटर ऊपर एवं उज्जैन की ओर सड़क सतह से 1.2 मीटर ऊपर पाई गई थी। हमने यह भी देखा कि निर्माण के दौरान सेतु की उपयुक्त ढाल बनाए रखने हेतु सेतु की ढलान 1:25 से कम कर 1:30 की गई। अतः सेतु को वर्तमान सड़क सतह से मिलाने के लिए सेतु की लंबाई 172.21 मीटर बढ़ाई गई थी। इस अतिरिक्त कार्य के लिए ₹ 91.20 लाख का व्यय किया गया (फरवरी 2013)। यह इंगित करता है, कि प्राक्कलन में ढलान की आयोजना पर्याप्त सर्वेक्षण के बगैर की गई थी।

निर्गम सम्मेलन में (अगस्त 2013) प्रमुख सचिव ने बताया कि सर्वे डाटा से विचलन हुए थे।

2.1.7.5 अनुपयुक्त रूपांकन व रेखांकन के परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त लागत

आई.आर.सी. 5 की कंडिका 104.6 निर्धारित करती है कि प्रभावी संरेखीय जलमार्ग[7] की गणना के लिए प्रत्येक स्तंभ (पियर) के कारण अवरोध की चौड़ाई स्तंभ की माध्य जलमग्न चौड़ाई होगी एवं इसके आधार सामान्य स्कोर स्तर[8] तक होंगे। आई.आर.सी. 5 की कंडिका 104.8.1 बताता है कि नदी पर बांध, बैराज, वियर्स, स्लूस द्वार आदि की उपस्थिति उसके जलीय लक्षण (गुण) जैसे आब्लिक्विटी (तिरछेपन) का कारण, बहाव की तीव्रता, स्कोर, तल में गाद, बहाव स्तरों में परिवर्तन, तल स्तर आदि को प्रभावित करती है एवं ए प्रभाव, सेतुओं के रूपांकन में विचार किए जाएँ जो इस बात पर निर्भर करेगा कि सेतु का प्रस्तावित कार्यस्थल बांध के अपस्ट्रीम या डाउनस्ट्रीम में है।

हमने देखा कि जलमार्ग में कमी के कारण सेतु कार्य क्षतिग्रस्त हो गए जिसके कारण पूर्णता में विलंब व शासन को हानि हुई जैसी कि नीचे चर्चा की गई हैः

---

[7] प्रभावी संरेखीय जलमार्ग, उच्चतम बाढ़ स्तर पर सेतु के जलमार्ग की कुल चौड़ाई मे से बाधा की प्रभावी चौड़ाई घटाकर प्राप्त होता है।

[8] स्कोर स्तर, उच्चतम बाढ़ स्तर के दौरान अधिकतम स्कोर गहराई दर्शाता हैं।

सेतु, अपर्याप्त लम्बाई के कारण बाढ में बह गया, परिणामतः ₹ 4.19 करोड़ की क्षति हुई।

➢ बैतूल जिले में सारनी लोनिया मार्ग पर तवा नदी (राजडोह घाट) पर जलमग्नीय सेतु मार्च 2012 में सुरक्षा कार्य, पहुँच मार्ग, रेलिंग आदि को छोडकर पूर्ण हुआ था एवं मार्च 2012 में ठेकेदार को ₹ 4.19 करोड़ का भुगतान किया गया था। मुख्य अभियंता के प्रतिवेदन (अगस्त 2012) के अनुसार उक्त सेतु 5 अगस्त 2012 को तीव्र बाढ़ में बुरी तरह क्षतिग्रस्त हो गया। दो स्पान, एक स्तंभ, रिटर्न एवं दोनों साईड की पहुँच स्लैब बह गए। अपने निरीक्षण प्रतिवेदन में मुख्य अभियंता ने बताया (अगस्त 2012) कि बाढ़ स्तर एवं जल आवेग क्रमशः 100.375 मीटर से 104 मीटर एवं 1.71 मीटर प्रति सेकेंड से पाँच मीटर प्रति सेकेंड (सर्वे रिपोर्ट के अनुसार) तक असामान्य रूप से बढ़ गया। जी.ए.डी. सर्वे रिपोर्ट के आधार पर बनाई गई थी जिसमें उच्चतम बाढ़ स्तर (100.375 मी.) रखा गया व जलमार्ग 90 मीटर किए जाने का निर्णय लिया गया (अप्रैल 2010) जबकि प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करते समय (दिसम्बर 2007) सेतु की लंबाई 200 मीटर रखी गई थी।



सारनी लोनिया पर तवा नदी पर बह चुके एप्रोच स्लैब का दृश्य

सर्वे रिपोर्ट में बताया गया कि जलमग्नीय सेतु की डाउनस्ट्रीम में दो कि.मी. दूर एक बांध स्थित था। हमने देखा कि सर्वे रिपोर्ट में सेतु के रूपांकित निकासी एवं जलमार्ग की गणना हेतु आवश्यक, डाउनस्ट्रीम में बांध के अधिकतम डिस्चार्ज एवं पूर्ण टैंक स्तर (एफ.टी.एल.) की जानकारी उपलब्ध नहीं थी। दिनांक 05 अगस्त 2012 की रात्रि को भारी वर्षा के पश्चात जब बांध के द्वार अचानक खोले गए तो पानी के सहसा तेज बहाव के कारण आवेग बढ़ गया।

हमने आगे देखा कि ठेकेदार के सेतु की लंबाई बढ़ाए जाने के अनुरोध पर अधीक्षण यंत्री ने भी कार्यपालन यंत्री को सेतु की लंबाई बढ़ाए जाने की संभावनाएँ खोजने के लिए निर्देशित किया था (जनवरी 2011) परन्तु विभाग द्वारा इस सम्बन्ध में कोई कार्रवाई नहीं की गई। अपर्याप्त सर्वेक्षण, जल के प्रवाह एवं वेग की गणना करने में बांध के पहलू की उपेक्षा एवं जलमार्ग मे कमी किए जाने से अनुपयुक्त आरेखन एवं रूपांकन हुआ एवं परिणामस्वरूप ₹ 4.19 करोड़ की लागत से निर्मित सेतु क्षतिग्रस्त हो गया। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि विभागीय जांच प्रगति पर थी।

कार्यान्वयन के समय सेतु की लम्बाई 75 मीटर से घटा कर 56 मीटर कर दी गई जिसके कारण पहुँच मार्ग क्षतिग्रस्त हुआ तथा परिणामस्वरूप सुधार में अतिरिक्त लागत आई।

➢ सर्वेक्षण रिपोर्ट के आधार पर विभाग ने रतलाम जिले के सिमलिया-रिगनिया मार्ग पर कुरेल नदी पर 75 मीटर लंबे उच्च स्तरीय सेतु[9] निर्मित करने का निर्णय लिया (दिसम्बर 2002)। 16 जनवरी 2004 को कार्यपालन यंत्री ने उच्च प्राधिकारियों



सिमलिया-रिंगनिया सड़क पर कुरेल सेतु के बह चुके एबटमेंट का दृश्य

[9] उच्च स्तरीय सेतु जो सड़क मार्ग को चैनल के उच्चतम बाढ़ स्तर के ऊपर से ले जाता है।

के साथ चर्चा के आधार पर सेतु की लम्बाई कम कर 56 मीटर किया जाना प्रस्तावित किया। अधीक्षण यंत्री ने सेतु के कम लंबाई पर निर्माण से पहुँच मार्ग क्षतिग्रस्त होने की संभावना जताई (24 जनवरी 2004)। सेतु जुलाई 2006 में ₹ 69.99 लाख की लागत पर पूर्ण किया गया। कार्यपालन यंत्री द्वारा अधीक्षण यंत्री को प्रस्तुत प्रतिवेदन (नवम्बर 2006) के अनुसार सितम्बर 2006 में दोनों एबटमेंट के पास का मिट्टी कार्य एवं पहुँच मार्ग की टो वॉल बह गई। अधीक्षण यंत्री ने बताया कि संरेखीय जलमार्ग में कमी के कारण ऐसा हुआ। सेतु की लंबाई में मनमाने ढंग से कमी किए जाने के कारण पहुँच मार्ग के क्षतिग्रस्त भाग को सुधारने व सुरक्षा कार्य[10] की आवश्यकता हुई जो ₹ 35.98 लाख की अतिरिक्त लागत पर पूर्ण हुआ था (नवम्बर 2009)।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया।

मूल प्राक्कलन से सेतु की लम्बाई अविवेकपूर्ण ढंग से घटा दी गई जिसके कारण दो बार दिसम्बर 2008 तथा अगस्त 2010 में सेतु की लम्बाई में वृद्धि की आवश्यकता हुई, ₹ 2.21 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

➢ नरसिंहपुर जिले (जबलपुर संभाग) में चीचली चंदनखेड़ा मार्ग पर 310 मीटर लंबाई के सीतारेवा सेतु, सेतु निगम[11] के अंतर्गत सेतु संभाग ने 1993-94 में प्रस्तावित किया था। उक्त सेतु कार्य 180 मीटर लंबाई के साथ एक ठेकेदार को जनवरी 1998 में सौंपा गया। सेतु अक्तूबर 2001 में पहुँच मार्ग सहित पूर्ण हुआ। 24 जुलाई 2003 को दोनों ओर के पहुँच मार्ग बह गए। सेतु की लंबाई 70 मीटर (180 मीटर से 250 मीटर) बढ़ाए जाने के लिए ₹ 56.82 लाख हेतु प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गई (नवम्बर 2005)। सेतु कार्य का विस्तार दिसम्बर 2008 में पूर्ण हुआ। जनवरी 2009 में मुख्य अभियंता ने कार्यस्थल का निरीक्षण किया व पाया कि नदी का किनारा चंदनखेड़ा की ओर कट गया था। उन्होंने सेतु की लम्बाई 50 मीटर और बढ़ाने का सुझाव दिया। सेतु के 250 मीटर से 300 मीटर विस्तार का कार्य ₹ 1.64 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुआ (अगस्त 2010)।



सीतारेवा सेतु का बह चुका पहुँच मार्ग

इस प्रकार विभाग द्वारा कार्यान्वयन किए जाने के पश्चात सेतु की लम्बाई दो बार बढ़ाया जाना, कार्य प्रदाय करते समय मूल प्रावधान से सेतु की लम्बाई में मनमाने ढंग से कमी इंगित करता है। इसके परिणामस्वरूप कार्य के कार्यान्वयन में समय वृद्धि हुई।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया।

---

10 क्षति के सुधार एवं सुरक्षा कार्य में, सी.सी. पेवमेन्ट सहित आर.सी.सी. रिटेनिंग वॉल, एबटमेन्ट के पास पिचिंग से प्रोटेक्शन एवं डब्ल्यू.बी.एम. कार्य सम्मिलित थे।

11 शासन ने, ₹ 10 लाख या अधिक लागत के सेतुओं के निर्माण के लिए, लोक निर्माण विभाग के नियंत्रणाधीन म. प्र. राज्य सेतु निर्माण निगम (सेतु निगम) का गठन किया (अक्तूबर 1978) बाद में, 1992 में जिसका विलय विभाग में हो गया था।

2.1.8 कार्य के कार्यान्वयन में कमियां एवं ठेका प्रबंधन

हमने निर्माण कार्यों में विलंब, अनुचित प्राक्कलन, पहुँच मार्ग के बिना सेतु का निर्माण, क्षतिग्रस्त सेतु का सुधार न किया जाना, कार्य के कार्यान्वयन में विशिष्टि से विचलन, ठेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति, दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध कार्रवाई न किए जाने से ठेका प्रबंधन एवं कार्य के कार्यान्वयन में कमियों को देखा, जैसी कि नीचे चर्चा की गई है:

2.1.8.1 कार्यों को पूर्ण किए जाने में असामान्य विलम्ब

कुल 231 सेतुओं में से 216 सेतु एक से 100 माह के विलम्ब से पूर्ण हुए तथा 74 अन्य अपूर्ण सेतुओं का निर्माण नियत अवधि से पीछे चल रहे थे।

आरेखन एवं रूपांकन एवं आवश्यक विशिष्टियों के अनुसार कार्यों का कार्यान्वयन निर्धारित समय में किए जाने एवं कार्यों से वांछित लाभ प्राप्त करने हेतु मुख्य अभियंता सेतु परिक्षेत्र को कार्य के कार्यान्वयन का परिवीक्षण करना वांछित है।

हमने देखा कि यद्यपि मुख्य अभियंता द्वारा कार्यों के वित्तीय एवं भौतिक स्थिति पर प्रतिवेदन तैयार किए गए थे, कार्यों के प्रभावी परिवीक्षण एवं परियोजनाओं की समयबद्ध पूर्णता हेतु वर्षवार लक्ष्य[12] निर्धारित नहीं किए गए थे। वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान सेतुओं के निर्माण की स्थिति **तालिका 2.4** में दी गई है। चयनित सेतुओं की पूर्णता की स्थिति **परिशिष्ट 2.2** में दी गई है।

तलिका 2.4: लोक निर्माण विभाग द्वारा निर्मित सेतुओं की स्थिति दर्शाने वाला पत्रक

स. क्र.	संभाग	01.04.08 को प्रगतिरत सेतु	2008-09 एवं 2012-13 के बीच प्रारंभ किए गए	कुल	समय में पूर्ण हुए सेतु	विलंब से पूर्ण हुए सेतु	विलंब की अवधि (माह में)	विलंब के साथ प्रगतिरत सेतु (01.04.13)	प्रगतिरत सेतुओं में विलंब (माह में)
1	ग्वालियर	18	18	36	01	15	04 से 71	13	04 से 75
2	इंदौर	22	41	63	-	38	02 से 68	04	01 से 20
3	उज्जैन	22	26	48	07	28	02 से 100	05	05 से 96
4	भोपाल	21	43	64	02	32	03 से 61	15	01 से 82
5	सागर	28	17	45	-	30	11 से 59	09	06 से 109
6	रीवा	25	41	66	04	35	01 से 88	15	03 से 44
7	जबलपुर	10	13	23	-	11	04 से 67	09	01 से 39
8	सिवनी	16	24	40	01	27	04 से 41	04	05 से 44
		162	**223**	**385**	**15**	**216**	**01 से 100**	**74**	**01 से 109**

(स्रोतः मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र एवं सेतु सभागों द्वारा प्रदायित जानकारी)

31 मार्च 2013 को, कुल 154 प्रगतिरत कार्यों में से 74 लक्ष्य से पीछे चल रहे थे एवं 80 पूर्णता हेतु नियत नहीं थे। नमूना जांच किए गए 103 सेतुओं में से (81 पूर्ण एवं 22 प्रगतिरत) हमने देखा कि 75 सेतु विलंब (दो से 100 माह) से पूर्ण हुए थे जैसा कि **परिशिष्ट 2.2** में विवरण दिया गया है। राज्य के सभी सेतुओं एवं चयनित सेतुओं के परिपेक्ष्य में विलम्ब का आयुवार विश्लेषण **तालिका 2.5** में दिया गया है।

---

[12] वर्षवार लक्ष्य, सेतु की प्रत्येक अवस्थाओं की पूर्णता की प्राप्ति के लिए माइलस्टोन्स को इंगित करते हैं।

तालिका 2.5: विलम्ब के लिए आयुवार विश्लेषण दर्शाने वाला पत्रक

विलंबों की अवधि माह में	समस्त सेतुओं के विलंब की स्थिति		चयनित सेतुओं के विलंब की स्थिति	
	2008-13 के दौरान पूर्ण	मार्च 2013 को प्रगतिरत	2008-13 के दौरान पूर्ण	मार्च 2013 को प्रगतिरत
1-25	119	39	29	3
26-50	69	17	31	9
51 एवं अधिक	28	18	15	9
योग	**216**	**74**	**75**	**21**

(स्रोतः मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र एवं सेतु सभागों द्वारा प्रदायित जानकारी)

दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध कार्रवाई करने में देरी, भू-अर्जन के बिना कार्य सौंपा जाना, सेतु के साथ पहुँच मार्ग को न बनाया जाना, आरेखन एवं रूपांकन का देरी से अनुमोदन एवं अन्य कारणों[13], इत्यादि से पूर्णता में विलम्ब हुए थे, जैसी नीचे चर्चा की गई हैः

(I) आवश्यक भूमि के अधिग्रहण के बिना कार्य का सौंपा जाना

भूमि उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना सेतु कार्य सौपें गए, जिसके परिणामस्वरूप कारण 7 से 88 माह का विलम्ब हुआ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.104 टीप-3 के अनुसार, कार्य हाथ में लेने के पूर्व भू-अर्जन की अधिसूचना अवश्य जारी होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली का परिशिष्ट 1.25 (vi) नियत करता है कि कार्यपालन यंत्री कि यह जिम्मेदारी है कि वह कार्य, खदानों के लिए भूमि की आवश्यकता परिकलित कर कार्य प्रारंभ करने हेतु नियत लक्षित दिनांक के पूर्व आवश्यक भूमि का स्थानांतरण सुनिश्चित करने के दृष्टिकोण से भू-अर्जन/भूमि स्थानांतरण के लिए कार्यक्रम की रूपरेखा तैयार करेगा।

हमने देखा कि भू-अर्जन में विलम्ब, कार्यपूर्णता में देरी का मुख्य कारण था। पन्द्रह पूर्ण एवं पाँच अपूर्ण सेतु कार्यों में भू-अर्जन की प्रक्रिया कार्यों को सौंपे जाने के 2 से 87 माह बाद आरंभ हुई थी। भू-अर्जन में विलम्ब, कार्य की धीमी प्रगति, आरेखन एवं रूपाकंन अनुमोदन में विलंब एवं कार्य के क्षेत्र में परिवर्तन के कारण कार्यान्वयन में विलंब हुआ जिसके परिणामस्वरूप कार्य पूर्णता में 7 से 88 माह का समग्र विलंब हुआ **(परिशिष्ट 2.3)** जिससे लोग वांछित लाभ से वंचित रहे।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने भू-अर्जन में देरी को स्वीकार किया। उत्तर, यद्यपि भू-अर्जन के पूर्व कार्य सौंपे जाने के कारणों पर मौन था।

(II) सेतुओं के पहुँच मार्गों के निर्माण में विलम्ब/निर्माण न होना

पहुँच मार्गों के निर्माण में विलम्ब/सेतुओं के साथ-साथ निर्माण नहीं किए जाने के कारण सेतुओं के पूर्णता में नौ से 51 माह का विलम्ब हुआ।

विभागीय आदेशों के अनुसार (अप्रैल 2005) पहुँच मार्ग का कार्य, सेतु के साथ-साथ पूर्ण किया जाना चाहिए जिससे उनका उपयोग बिना किसी विलंब के किया जा सके।

हमने देखा कि पांच संभागों के नौ सेतुओं के संदर्भ में पहुँच मार्ग, सेतुओं के निर्माण के साथ-साथ निर्मित नहीं किए गए थे। इसके परिणामस्वरूप, ए सेतु लाभार्थियों द्वारा नौ माह से 51 माह की अवधि के लिए उपयोग नहीं किए जा सके जैसा **तालिका 2.6** में विवरण दिया गया हैः

---

[13] विद्युत एवं टेलीफोन लाईनों के स्थानांतरण में विलंब, निधि का अभाव, ठेकेदारों द्वारा धीमी प्रगति एवं कार्यस्थल में परिवर्तन।

तालिका 2.6: पहुँच मार्गों के विलंब से निर्माण/निर्माण नहीं होने के कारण बेकार रहे सेतु

स. क्र.	संभाग	कार्य का नाम	पूर्ण होने का दिनांक	31.03.2013 को पहुँच मार्गों की स्थिति	विलंब (माह में)
1.	भोपाल	बंद्राभान सांगाखेड़ा सड़क पर तवा सेतु	21.12.08	अपूर्ण	51
2.	इंदौर	झाबुआ मेघनगर सड़क पर अनस सेतु	31.7.04	मई 2008 में पूर्ण	46
3.	जबलपुर	मोहगाँव घुघरी सड़क पर बुढ़नेर सेतु	31.1.08	15.12.09 को पूर्ण	22
4.		बम्हनी-अंजनिया सड़क पर बंजर सेतु	30.6.09	मात्र डब्ल्यू.बी.एम. स्तर तक, बी.टी. का कार्यान्वयन नहीं	45
5.		रामनगर पटपरा सड़क पर नर्मदा सेतु	31.3.10	12.3.12 को पूर्ण	24
6.	रीवा	ब्यौहारी मानपुर सड़क पोहरी राजघाट में सोन सेतु	15.7.12	अपूर्ण	9
7.	सिवनी	टेटमा मलारा सड़क पर हिर्री सेतु	30. 3.10	17.03.12 को पूर्ण	24
8.		भानेगाँव टेमनी सड़क पर सोन सेतु	दिसम्बर 2009	28.02.11 को पूर्ण	14
9.		घंसा नवेगाँव सड़क पर बाघ सेतु	दिसम्बर 2011	अपूर्ण	15

(स्रोतः मुख्य अभियंता सेतु परिक्षेत्र एवं सेतु संभागों द्वारा उपलब्ध जानकारी)

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने पहुँच मार्गों के निर्माण में विलंब को स्वीकार किया।

(III) आरेखनों एवं रूपाकंनों के अनुमोदन में असामान्य विलम्ब

विलम्ब के कारण मूल्य वृद्धि के रूप में ₹ 80.96 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

परियोजनाओं के समय व लागत में वृद्धि को टालने के लिए, ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत आरेखनों एवं रूपांकनों के अनुमोदन पर समयबद्ध निर्णय महत्वपूर्ण होता है। हमने छह संभागों के 13 सेतु कार्यों के संदर्भ में देखा कि मुख्य अभियंता द्वारा आरेखनों एवं रूपाकंनों के अनुमोदन में 60 दिन से 1,035 दिन (जैसी मुख्य अभियंता सेतु द्वारा गणना की गई) के विलम्ब थे जिसके कारण परियोजनाओं की पूर्णता में विलंब हुआ जो कि मुख्यतः आरेखन एवं रूपाकंन कार्य हेतु तकनीकी स्टाफ की कमी के कारण था। विलंब के परिणामस्वरूप पांच प्रकरणों में ठेकेदारों को ₹ 80.96 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में विवरण दिया गया है। अन्य आठ सेतु कार्यों के संदर्भ में कोई मूल्य वृद्धि का भुगतान नहीं हुआ था।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने आरेखनों/रूपांकनों के अनुमोदन में विलम्बों को कार्यों की पूर्णता मे विलंब के लिए एक कारण के रूप में स्वीकार किया।

(iv) दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध विलंबित कार्रवाई/कार्रवाई न किए जाने के परिणामस्वरूप नियत पूर्णता में विसर्पण (स्लीपेज)

ठेकों की शर्तों के अनुसार, ठेकेदार से विनिर्दिष्ट समय में कार्य पूर्ण किए जाने की अपेक्षा की जाती है। अनुबंध की शर्त 1.14 के अनुसार, ठेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के प्रकरण में कार्यपालन यंत्री के पास कार्य को अधिकार में लेने एवं

अकार्यान्वित बचे कार्य के उस भाग को ठेकेदार से वापिस ले कर पूर्ण करने के लिए अन्य एजेंसी को देने की शक्ति है।

दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध कार्रवाई नहीं करने/कार्रवाई करने में विलम्ब के कारण कार्य अपूर्ण रहे तथा विलम्ब से पूर्ण हुए।

हमने सात संभागों के आठ अपूर्ण व दो पूर्ण सेतु कार्यों के संदर्भ में देखा कि ठेकेदारों ने निर्धारित समयावधि में कार्य पूर्ण नहीं किए। कार्य की धीमी प्रगति के कारण ठेकेदार को कार्यपालन यंत्री द्वारा बार-बार कार्य में गति लाने के लिए कारण बताओं नोटिस दिए गए थे। तथापि, निर्धारित समयावधि पूर्ण होने के पश्चात कार्य अपूर्ण रहे। चार कार्यों के अनुबंध निर्धारित पूर्णता तिथि के 34 माह से 78 माह व्यतीत होने के उपरान्त निरस्त कर दिए गए। शेष छह कार्यों के संदर्भ में विभाग द्वारा कारण बताओ नोटिस जारी करने के अलावा अन्य कोई कार्रवाई नहीं की गई। स्पष्टतः दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध कार्रवाई न किए जाने/विलंब से कार्रवाई किए जाने के परिणामस्वरूप कार्यपूर्णता में विलंब हुआ जैसा **परिशिष्ट 2.5** में विवरण दिया गया है।

दो विस्तृत उदाहरणों की नीचे चर्चा की गई हैः

- हथेड़ सेतु, इटारसी डोलरिया मार्ग के निर्माण का कार्य अक्तूबर 2006 तक पूर्ण किए जाने हेतु जून 2005 में सौंपा गया। कार्य की धीमी प्रगति के कारण, कार्यपालन यंत्री द्वारा ठेकेदार को कारण बताओ नोटिस जारी किए गए (दिसम्बर 2005 एवं जून 2006)। मुख्य अभियंता ने धीमी गति के कारण, अधीक्षण यंत्री की अनुशंसा पर अनुबंध निरस्त करने की अनुमति प्रदान की (अगस्त 2006) परन्तु कार्यपालन यंत्री ने अनुबंध निरस्त नहीं किया। फिर भी कार्यपालन यंत्री ने ठेकेदार को कारण बताओ नोटिस जारी किए (मार्च 2007 एवं जनवरी 2008)। बाद में, ठेकेदार के अनुरोध पर मुख्य अभियंता ने कार्य निरंतर रखने की अनुमति प्रदान की (सितम्बर 2008)। ठेकेदार, कार्य को गति प्रदान करने में विफल रहा एवं कार्यपालन यंत्री ने पुनः ठेकेदार को कारण बताओं नोटिस जारी किए (अक्तूबर 2008 एवं जुलाई 2010)। मुख्य अभियंता ने, कार्यादेश निरस्त किए जाने की अनुमति प्रदान की (अगस्त 2010) परंतु ठेकेदार के अनुरोध पर इसे वापस ले लिया गया (सितम्बर 2010)। ठेकेदार कार्य को पूर्ण नहीं कर सका एवं कार्य जनवरी 2012 में अंतिम रूप से निरस्त कर दिया गया। शेष कार्य, मूल ठेकेदार की जोखिम व लागत पर अन्य ठेकेदार को चार माह की निर्धारित अवधि के लिए सौंपा गया (अप्रैल 2012) परन्तु जून 2013 की स्थिति में कार्य अपूर्ण था। विभाग द्वारा कार्य निरस्त किए जाने की कार्रवाई देरी से किए जाने के परिणामस्वरूप, कार्य छह वर्ष से अधिक विलंबित हुआ।
- टॉप-बांसखेड़ा मार्ग पर पेंच सेतु का निर्माण कार्य जनवरी 2008 में एक ठेकेदार को जुलाई 2009 तक पूर्ण किए जाने हेतु सौंपा गया था। ठेकेदार निर्धारित अवधि में कार्य पूर्ण नहीं कर सका। कार्य की धीमी प्रगति के लिए ठेकेदार को कारण बताओ नोटिस जारी किए गए (नवम्बर 2009, जनवरी 2011, दिसम्बर 2011 एवं मई 2012) एवं कार्यपालन यंत्री द्वारा 13 जुलाई 2012 को कार्य निरस्त कर दिया गया था। अधीक्षण यंत्री द्वारा 25 जुलाई 2012 को निरस्तता को बिना किसी औचित्य के पुनर्जीवित कर दिया एवं ठेकेदार को निर्देशित किया कि कार्य मार्च 2013 तक आवश्यक रूप से पूर्ण किया जाना चाहिए एवं कार्यपालन यंत्री को कार्य अपूर्ण रहने की दशा में कार्रवाई करने को प्राधिकृत किया। कार्य जून 2013 में पूर्ण हो गया।

इस प्रकार, दोषी ठेकेदार के विरूद्ध कार्रवाई विलंब से किए जाने के कारण कार्य 48 माह विलंबित हुआ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव ने तथ्यों एवं विलंब के कारणों को स्वीकार किया। यद्यपि इन विलंबो को कम करने के लिए की गई कार्रवाई/की जाने वाली कार्रवाई के बारे में कुछ भी सूचित नहीं किया गया।

2.1.8.2 पाईल नींव (स्तंभ नींव) के स्थान पर कूप नींव को विचार में लिए जाने के कारण वर्धित प्राक्कलन

विभाग ने कूप नींव के लिए प्राक्कलन तैयार किया जबकि पाइल नींव के कार्यान्वयन ने ₹ 1.17 करोड़ के वर्धित प्राक्कलन की ओर इंगित किया।

राजापुर-चिल्ला मार्ग पर तमस सेतु निर्माण के लिए कूप नींव के प्रावधान सहित तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई एवं तदनुसार कार्य के लिए एकमुश्त आधार पर निविदायें आमंत्रित की गई। यद्यपि, ठेकेदार ने अपने स्वयं के आरेखन पर स्तंभ नींव के साथ दरें प्रस्तुत की जिसे विभाग द्वारा स्वीकार किया गया था। कार्य, मई 2012 में ₹ 15.45 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुआ।

हमने देखा कि कूप नींव (विभागीय आरेखन) का प्रावधान, पर्याप्त सब-स्वाइल अन्वेषण सुनिश्चित किए बिना किया गया था। कूप नींव की प्राक्कलित लागत ₹ 5.12 करोड़ थी जबकि ठेकेदार द्वारा ₹ 3.95 करोड़ की लागत पर स्तंभ नींव का कार्यान्वयन किया गया। अतः स्तम्भ नींव के स्थान पर कूप नींव को विचारित कर तैयार किया गया प्राक्कलन ₹ 1.17 करोड़ अधिक था। यदि निविदा स्वीकृति के पूर्व उचित प्राक्कलन एवं सर्वेक्षण किया गया होता तो शासन एक मुश्त ठेके पर ठेकेदार को भुगतान किए गए ₹ 1.17 करोड़ बचा सकता था।

मुख्य अभियंता ने बताया (जून 2013) कि विभाग द्वारा निर्मित प्रारंभिक प्राक्कलन अपर्याप्त सब-स्वाइल अन्वेषण पर आधारित था। बाद में, जब एजेंसी निर्धारित हो गई, प्रत्येक स्थान पर बोरिंग की गई एवं इनके परिणामों के आधार पर नींव का निर्णय सक्षम प्राधिकारी द्वारा लिया गया था। उन्होनें आगे बताया (अगस्त 2013) कि शासन ने अब एकमुश्त आधार पर निविदायें आमंत्रित करना बन्द कर दिया था।

यह तथ्य कि विभाग ने एकमुश्त आधार पर निविदाएं आमंत्रण की प्रणाली को अब बंद कर दिया है, इंगित करता है कि प्राक्कलन बढ़े हुए थे एवं बिना पर्याप्त सब-स्वाइल अन्वेषण के बढ़े हुए प्राक्कलन तैयार करने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अदेय लाभ प्राप्त हुआ।

2.1.8.3 विशिष्टियों के अनुसार कार्य का कार्यान्वयन न होना

(अ) पहुँच मार्ग एवं कैरैज-वे की चौड़ाई में असमानता

आई.आर.सी.- 5 की कंडिका 120.1 के अनुसार किसी सेतु के किसी भी ओर के पहुँच मार्ग की न्यूनतम सीधी लंबाई 15 मीटर होगी जो आवश्यकतानुसार बढ़ाई जाएगी एवं पहुँच मार्ग की चौड़ाई सेतु की चौड़ाई के बराबर होगी।

पहुँच मार्गों का निर्माण सेतुओं की चौड़ाई के अनुरूप नहीं किया गया तथा सीमेंट कंक्रीट मार्ग के स्थान पर डामरीकृत मार्ग निर्मित किया गया।

नौ सेतुओं के कार्यों में हमने देखा कि पहुँच मार्ग की चौड़ाई सेतुओं की चौड़ाई के बराबर नहीं रखी गई थी। ठेकेदारों के साथ निष्पादित किए गए अनुबंधों के अनुसार इन नौ सेतुओं में सेतु की चौडाई 7.5 मीटर के विरूद्ध, तीन सेतुओं में पहुँच मार्गों की चौड़ाई 3.75 मीटर एवं छह सेतुओं में पहुँच मार्गों की चौड़ाई 7.00 मीटर रखी गई थी जैसा कि **परिशिष्ट 2.6** में विवरण दिया गया है। इस प्रकार पहुँच मार्गों का निर्माण विशिष्टियों के अनुरूप नहीं था एवं सड़क चौड़ाई में अचानक कमी, दुघर्टना का कारण बन सकती है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि विशिष्टियों से इस प्रकार के विचलनों से बचा जाएगा।

(ब) सीमेन्ट कंक्रीट पहुँच मार्ग के बदले डामरीकृत सड़क का निर्माण

जलमग्नीय सेतु के लिए डामरीकृत सड़क उपयुक्त नहीं होती है क्योंकि जहाँ और जब बाढ़ जलमग्नीय पहुँचमार्ग के पार कर जाती है, बिटुमिनस टॉपिंग क्षतिग्रस्त हो जाती है। मुख्य तकनीकी परीक्षक के प्रेक्षण के उपरांत मुख्य अभियंता ने अपने सभी जलमग्नीय सेतुओं के पहुँच मार्ग के लिए डामरीकृत सड़क के स्थान पर सीमेंट कंक्रीट सड़क का निर्माण करने के अपने पूर्व के निर्देशों (जून 2008) को दोहराया (जुलाई 2010 में एवं अगस्त 2011 में)।

39 जलमग्नीय सेतुओं में से तीन जलमग्नीय सेतुओं[14] में हमने देखा कि सेतुओं के पहुँच मार्ग के दोनों ओर सीमेंट कंक्रीट सड़क के स्थान पर डामरीकृत सड़क जो कि जलमग्नीय सेतुओं के लिए उपयुक्त नहीं थी, का रूपांकन एवं निर्माण किया गया था।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि जलमग्नीय सेतुओं के पहुँच मार्ग पर सीमेंट कंक्रीट सड़क के निर्माण के लिए निर्देश पुनः जारी किए गए थे।

2.1.8.4 पहुँच मार्ग नहीं होने के कारण निर्मित सेतु पर निष्फल व्यय

पहुँच मार्ग का निर्माण नहीं होने के कारण सेतु निर्माण पर ₹ 7.01 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

विभाग ने समय-समय पर निर्देश जारी किए कि सेतुओं के साथ-साथ पहुँच मार्ग का भी निर्माण किया जाना चाहिए। सुधार कार्य भी शीघ्र समाप्त करने की आवश्यकता होती है जिससे कि बिना विलंब के लाभार्थी सेतुओं के लाभ ले सकें।

हमने देखा कि नया हरसूद (छनेरा) के निकट छोटी तवा नदी पर उच्च स्तरीय सेतु (बिना पहुँच मार्ग) का निर्माण कार्य ₹ 6.35 करोड़ की लागत से एकमुश्त आधार पर एक ठेकेदार को सौंपा गया (अक्तूबर 2006)। सेतु ₹ 7.01 करोड़ के व्यय पर पूर्ण हुआ (जून 2011)।

हमने जांच में पाया कि पहुँच मार्ग के निर्माण का प्रस्ताव मार्च 2013 तक प्रारंभ नहीं किया गया था। निर्माण के पश्चात भी 21 माह तक सेतु का उपयोग नहीं किया गया

---

[14]

1. बीछी बड़वाडीह मार्ग पर बेलवाह सेतु (रीवा संभाग)
2. सिमरिया कोनी किशनगढ़ मार्ग पर बेरमा सेतु (सागर संभाग)
3. टॉप बांसखेड़ा मार्ग पर पेंच सेतु (सिवनी संभाग)

(मार्च 2013)। इस प्रकार, ₹ 7.01 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ क्योंकि सेतु, लक्षित लाभार्थियों द्वारा प्रयोग नहीं किया जा सका।

इसे इंगित किए जाने पर मुख्य अभियंता ने बताया (जून 2013) कि सेतुओं के पहुँच मार्ग के निर्माण की प्रक्रिया प्रारंभ की जा रही थी। निर्गम सम्मेलन में (अगस्त 2013) प्रमुख सचिव ने बताया कि पहुँच मार्ग मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम (एम.पी.आर.डी.सी.) द्वारा पूर्ण कर लिया गया था तथा सेतुओं के पहुँच मार्ग की पूर्णता का विवरण उपलब्ध करा दिया जाएगा। मुख्य अभियंता, मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (नवम्बर 2013) कि पहुँच मार्ग का निर्माण कार्य प्रगतिरत था।

2.1.8.5 सुधार न किए जाने के कारण क्षतिग्रस्त सेतु पर निष्क्रिय व्यय

सेतु निर्माण पर किया गया व्यय ₹ 1.02 करोड़, सेतु की क्षति के सुधार के अभाव में आठ वर्ष तक बेकार रहा।

किशनगंज-बरखेड़ी-जेरठ मार्ग पर सोनार नदी पर उच्च स्तरीय सेतु का निर्माण कार्य ₹ 1.29 करोड़ पर एक मुश्त आधार पर एक ठेकेदार को सौंपा गया। कार्य को वर्षाकाल सहित 24 माह में पूर्ण करने की शर्त के साथ कार्य आदेश जारी किया गया (फरवरी 2002)।



किशनगंज-बरखेड़ा जेरठ सड़क पर क्षतिग्रस्त सोनार सेतु का दृश्य

हमने देखा कि 11 मई 2005 को एक अज्ञात ट्रैक्टर द्वारा सेन्ट्रिंग टावर को धक्का देने के कारण सेतु का स्तंभ क्र. 2 और 3 तथा दो स्तंभों के बीच डेक स्लेब क्षतिग्रस्त हो गए। ठेकेदार क्षति को स्वयं के लागत पर मरम्मत करवाने हेतु सहमत था (मई 2005)। निर्माण स्थल के दौरे के उपरांत मुख्य अभियंता ने मरम्मत कार्य को कार्यान्वित करने का निर्देश दिया (जून 2005)। परन्तु बाद में मुख्य अभियंता ने मरम्मत कार्य के आरेखन और रूपांकन को अनुमोदित नहीं किया तथा शेष कार्य की मरम्मत एवं पूर्णता के लिए शासन से मार्गदर्शन मांगा (मार्च 2006, अप्रैल 2007 एवं मार्च 2008)।

शासन से मार्गदर्शन के अभाव में मुख्य अभियंता ने ठेकेदार के अनुरोध पर कार्य की दरें जो वर्ष 2001 की दर अनुसूची (एस.ओ.आर.) पर आधारित थीं, बढ़ जाने के आधार पर कार्य को बन्द करने की शासन से अनुशंसा की (मई 2009)। शासन ने अनुबंध को तत्कालीन स्थिति में बन्द करने की अनुमति प्रदान की (मई 2009) तथा शेष कार्य के साथ-साथ क्षतिग्रस्त कार्य के सुधार हेतु नयी निविदा आमंत्रित करने के निर्देश दिए। कार्यपालन यंत्री ने ₹ 1.00 करोड़ का प्राक्कलन मुख्य अभियंता को प्रस्तुत किया (जुलाई 2012)। तीन वर्ष से भी अधिक समय व्यतीत हो गया लेकिन शेष कार्य सौंपा नहीं जा सका क्योंकि किसी निविदाकार ने निविदा में भाग नहीं लिया जो कि बार-बार आमंत्रित की गई थी। अधूरे कार्य का ₹ 1.02 करोड़ का अंतिम देयक अगस्त 2013 में भुगतान कर दिया गया।

इस प्रकार प्रकरण शासन को सौंपने का निर्णय अविवेकपूर्ण था, जबकि ठेकेदार क्षति की मरम्मत स्वयं की लागत पर करने के लिए सहमत था, तथा जिसके कारण कार्य के

पूर्णता में ₹ 1.02 करोड़ के निष्क्रिय व्यय के साथ-साथ अगस्त 2013 तक आठ वर्ष से अधिक का विलंब हुआ।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने अपने अधिकारियों को सेतु को शीघ्र मरम्मत करने हेतु निविदा आमंत्रित करने के निर्देश दिए। ठेकेदार क्षतिग्रस्त कार्य को मरम्मत करवाने हेतु सहमत था (मई 2005) फिर भी शासन को प्रकरण सौंपने के कारण के बारे में उत्तर मौन है।

2.1.8.6 प्राक्कलन में माइल्ड स्टील लाइनर का अवांछित प्रावधान

बोर किए गए कास्ट-इन-सीटू पाइल नींव के लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एम.ओ.आर.टी.एण्ड एच.) विशिष्टियों की शर्त 1107 प्रावधानित करती है कि मृदा परिस्थितियों के अनुसार आवश्यक स्टील लाइनिंग, भूजल के अत्याधिक प्रभाव (एग्रेसिव एक्शन) या अंतः सामुद्रिक (इन मैरीन) स्थिति से बचाने के लिए यदि स्थाई स्थिति में छोड़ा जाना आवश्यक न हो तो कंक्रीट किए जाने के पश्चात यह निकाल ली जानी चाहिए।

हमने देखा कि दो सेतुओं के कार्यों में स्टील लाइनिंग का इसकी आवश्यकताओं को सुनिश्चित किए बिना प्राक्कलन में प्रावधानित किया जैसी कि नीचे चर्चा की गई हैः

विभाग द्वारा मृदा एवं भू-जल के लिए आवश्यक परीक्षण कराए बिना ही स्टील लाइनर के लिए ₹ 2.79 करोड़ का प्रावधान किया एवं ठेकेदार को भुगतान किया

- छोला रेलवे ओवर सेतु (भोपाल शहर) के निर्माण में प्रारंभ में ट्रायल पिट के आधार पर खुली नींव का निर्णय लिया गया (नवम्बर 2005)। ठेकेदार ने कार्य प्रारंभ किया (अगस्त 2006) तथा जनवरी 2007 में खुली नींव के लिए बोर किया। विशेषज्ञ रिपोर्टिंग के लिए बोर सामग्री के नमूने ठेकेदार द्वारा भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान (आई.आई.टी.) मुम्बई को भेजा गया गया। बोर सामग्री का परीक्षण करने के बाद आई.आई.टी. मुम्बई ने प्रतिवेदित किया (फरवरी 2007) कि मिट्टी की स्थिति के अनुसार खुली नींव उपयुक्त नहीं थी और सलाह दी कि स्तंभ नींव ही मात्र एक समाधान होगा। इसलिए, ठेकेदार ने विभाग से खुली नींव के स्थान पर स्तंभ नींव के लिए अनुमति देने का अनुरोध किया। अंततः विभाग खुली नींव को स्तंभ नींव में परिवर्तित करने हेतु सहमत हो गया (अगस्त 2007)।

  हमने देखा कि आई.आई.टी. मुम्बई ने यह भी रिपोर्ट किया था कि यदि 6 मी.मी. स्टील लाइनिंग हटाया जाना था तो क्लोराइड और सल्फेट के आयन की सान्द्रता के लिए भूमि जल की गुणवत्ता का परीक्षण किए जाने की आवश्यकता थी। यदि परीक्षण महत्वपूर्ण सान्द्रता दर्शाता है तो सेक्रीफिशियल (छोड़े जाने योग्य) स्टील लाइनर के प्रावधान की आवश्यकता थी। हमने देखा कि विभाग द्वारा पुनरीक्षित प्राक्कलन में स्टील लाइनर का प्रावधान किए जाने के पूर्व आई.आई.टी. मुम्बई द्वारा सुझाए गए परीक्षण संपादित नहीं करवाए गए। चूंकि सेतु की उपसंरचना एवं उपरी संरचना पहले ही निर्मित की जा चुकी थी, स्टील लाइनिंग को हटाया जाना संभव नहीं था। इस प्रकार, ₹ 3.32 करोड़ के सेक्रीफिशियल स्टील लाइनर का प्रावधान अनुशंसित परिणाम/परीक्षण पर आधारित नहीं था। इसके विरूद्ध, ₹ 2.79 करोड़ की राशि ठेकेदार को मार्च 2013 तक भुगतान भी की जा चुकी थी।

इसे इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, संधारण संभाग क्र. 2 भोपाल ने बताया (जनवरी 2013) कि कार्यस्थल रासायनिक संयंत्र के करीब था एवं

भू-जल प्रदूषित था एवं जैसा कि आई.आई.टी. मुम्बई ने भी स्तंभों में लाइनर के प्रावधान का सुझाव दिया था, कार्य उसी के अनुसार संपादित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि आई.आई.टी. मुम्बई द्वारा सुझाए गए अनुसार सेक्रीफिशियल स्टील लाइनर का प्रावधान करने के पूर्व भू-जल में क्लोराइड व सल्फेट की सांद्रता सुनिश्चित करने के लिए, इसका कोई परीक्षण नहीं किया गया। निर्गम सम्मेलन में यद्यपि प्रमुख सचिव ने बताया कि मामले का आगे परीक्षण किया जाएगा और उत्तर भेज दिया जाएगा।

- बाणगंगा के पास, रतलाम-खण्डवा खंड के रेलवे ओवर ब्रिज के निर्माण का कार्य ₹ 13.17 करोड़ के एकमुश्त ठेके के आधार पर एक ठेकेदार को सौंपा गया (अक्तूबर 2007)। कार्य सितम्बर 2011 में पूर्ण किया गया एवं ₹ 14.15 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान किया गया था (फरवरी 2013)।

एक मुश्त ठेके में, प्राक्कलन में बिना मृदा स्थिरता परीक्षण कराए सेक्रीफिसियल स्टील लाइनर का प्रावधान किया गया जिससे प्राक्कलन की राशि ₹ 1.53 करोड़ बढ़ गई।

हमने प्राक्कलन की संवीक्षा में देखा कि, स्तंभ नींव के लिए ₹ 1.53 करोड़ के सेक्रीफिशियल स्टील लाइनर का प्रावधान प्राक्कलन में किया गया था। सेक्रीफिशियल स्टील लाइनर की आवश्यकता अथवा स्तंभ नींव में स्टील लाइनर का विलोपन केवल सब-स्वाइल अन्वेषण के पश्चात की जा सकती थी। सर्वेक्षण प्रतिवेदन में, मृदा की प्रकृति एवं प्राक्कलन में, स्टील लाइनर के प्रावधान की आवश्यकता सुनिश्चित करने के लिए मृदा स्थायित्व परीक्षण[15] संपादित किए जाने का कोई प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं पाया गया। कार्यान्वयन के दौरान, मुख्य अभियंता ने मृदा परीक्षण संपादन पश्चात् देखा (जुलाई 2008) कि रि-इनफोर्सड सीमेंट कंक्रीट (आर.सी.सी.) के संपादन के लिए, कास्ट इन सिटू स्तंभ स्थाई रहें एवं ढहे नहीं एवं पाईल नींव के निर्माण का कार्य, सेक्रीफिशियल स्टील लाईनर के बिना किए जाने की अनुमति प्रदान की। ठेकेदार ने सेतु कार्य की स्तंभ नींव, सेक्रीफिशियल स्टील लाइनर के बिना कार्यान्वित की। इस प्रकार, सब-स्वाईल अन्वेषण के बिना बढ़े हुए प्राक्कलन तैयार करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.53 करोड़ की लागत सेक्रीफिशियल स्टील लाइनर का प्रावधान अवांछित हुआ।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि प्राक्कलन में यद्यपि, स्टील लाइनर का प्रावधान था, ठेकेदार ने दरें लाइनर के बिना प्रस्तुत की थी एवं आवश्यक परीक्षण के पश्चात् पाया गया कि लाइनर की आवश्यकता नहीं थी। तथ्य वहीं है कि प्राक्कलन आवश्यक परीक्षण संपादित करके नहीं बनाया गया था जिसके कारण ठेकेदार द्वारा प्रस्तावित मूल्य के औचित्य की तुलना करने से विभाग वंचित रहा।

2.1.8.7 छूट का कम दावा किए जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदार को अदेय लाभ

एकमुश्त निविदाओं में, विभागीय जी.ए.डी. पर निविदाएं आमंत्रित की जाती है। ठेकेदारों को निविदा में दिए गए आधारभूत डाटा जैसे नींव का प्रकार, सेतु की लंबाई व ऊंचाई में परिवर्तन किए बिना, अपने आरेखन एवं रूपांकन पर प्रस्तुत एकमुश्त लागत में कार्य का

---

[15] मृदा स्थायित्व परीक्षण, मिट्टी के ढेलों (संघटकों) के एकीकरण तथा क्षरण प्रतिरोध के संबंध में जानकारी प्रदान करता है। यह मृदा जैविक एकीकरण को भी प्रतिबिम्बित करता है क्योंकि जैविक पदार्थ जो मृदा कणों को आपस में बांधते हैं, निरंतर पौधों की जड़ों तथा मृदा जीवों से नवीकृत होते रहना चाहिए।

कार्यान्वयन किए जाने की छूट है। ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किए गए आरेखनों एवं रूपांकनों को मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र द्वारा संविक्षित व अनुमोदित किया जाता है।

नींव के प्रकार में परिवर्तन के कारण कटौती के कम दावे से विभाग ने ठेकेदार को ₹ 4.47 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ दिया।

मार्च 2007 एवं अगस्त 2010 के मध्य, कूप नींव पर आधारित विभागीय जी.ए.डी. पर तीन सेतु कार्य सौंपे गए। मुख्य अभियंता ने ठेकेदारों के अनुरोध पर निम्न शर्तों के साथ, कूप नींव से स्तंभ नींव में परिवर्तन को अनुमोदित किया (अप्रैल 2008 एवं अगस्त 2010)।

- यदि पाइल नींव, कूप नींव से महंगी हो, अतिरिक्त लागत यदि कोई आए तो ठेकदार द्वारा वहन की जाएगी।
- यदि पाइल नींव, कूप नींव की अपेक्षा सस्ती पाई जाती है तो अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार अन्तर की राशि की छूट का दावा विभाग द्वारा किया जाएगा।

इस प्रकार, दोनो प्रकार की नींव की लागत में अन्तर को निर्धारित करने के उद्देश्य से, वास्तविक रूप से कार्यान्वित की गई स्तंभ नींव की लागत की विभागीय जी.ए.डी. पर आधारित कूप नींव की प्राक्कलित लागत से तुलना की जानी चाहिए।

हमने यद्यपि देखा कि स्तंभ नींव की वास्तविक लागत की तुलना विभागीय जी.ए.डी. पर आधारित कूप नींव की प्राक्कलित लागत के स्थान पर ठेकेदार के आरेखनों एवं रूपांकनों पर आधारित कूप नींव की लागत से की गई। इसके परिणामस्वरूप इन ठेकेदारों को अन्तिम भुगतान किए जाते समय तीन कार्यों पर छूट की कम वसूली की गई, जैसा कि **तालिका 2.7** में विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.7: कम छूट की राशि का दावा करने से हानि

(₹ लाख में)

कार्य का नाम	संभाग	पाइल नींव की लागत	ठेकेदारों के रूपांकन के आधार पर विभाग द्वारा गणना की गई कूप नींव की लागत	दावा की गई वास्तविक छूट	विभागीय जी.ए.डी. के आधार पर कूप नींव की लागत (वास्तव में अपनाई जाने वाली)	दावा किए जाने योग्य छूट	कम दावा की गई छूट
1	2	3	4	5 (4-3)	6	7 (6-3)	8 (7-5)
सारनी लोनिया सड़क पर तवा सेतु	भोपाल	107.78	127.38	20.46*	179.74	71.96	51.50
दमहेड़ी गोरखपुर सड़क पर नर्मदा सेतु	रीवा	51.20	62.26	11.06	151.98	100.78	89.72
अजयगढ़ चंदला सड़क पर केन सेतु	सागर	185.03	193.42	8.39	498.95	313.92	305.53
						कुल	**446.75**

* वास्तव में गणना किया गया अंतर ₹ 19.60 लाख था, किन्तु विभाग ने ₹ 20.46 लाख की छूट का दावा किया।

(स्रोतः मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र एवं सेतु संभागों द्वारा उपलब्ध जानकारी)

इस प्रकार, छूट की राशि का कम दावा करने से तीन सेतु कार्यों में विभाग ने ठेकेदार को ₹ 4.47 करोड़ का अदेय वित्तीय लाभ पहुंचाया।

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख सचिव ने बताया कि छूट हेतु दावा की गई राशि की गणना ठेकेदार के आरेखन एवं रूपांकन पर आधारित थी एवं छूट हेतु कम दावा किए गए प्रकरणों को ज्ञात करने के लिए संवीक्षा की जाएगी। उन्होनें आगे बताया कि एकमुश्त ठेके सौंपे जाने की प्रणाली अब बन्द कर दी गई थी। छूट के लिए दावा किए जाने के

सम्बन्ध में जवाब मान्य किए जाने योग्य नहीं है क्योंकि छूट के लिए दावा, जी.ए.डी. के अनुसार आरेखनों एवं रूपांकनों के आधार पर होना चाहिए था जिसने ठेकेदार द्वारा कोटेशन का आधार निर्मित किया था।

2.1.9 पूर्ण कार्यों तथा ठेका समापन में कमियां

ठेका समापन, ठेके की शर्तों के अनुसार ठेके को निरस्त करने सहित ठेके की प्रक्रिया को पूर्ण करने एवं निपटारा करने की एक प्रक्रिया है। ठेकों के अनियमित निरस्तीकरण के साथ साथ अनियमित ठेका निष्पादन तथा समापन के कारण ठेकेदारों को अधिक एवं अनियमित भुगतान के प्रकरण देखे गए, जिनकी आगामी कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

2.1.9.1 अनियमित ठेका निरस्तीकरण के परिणामस्वरूप अतिरिक्त व्यय

प्रारम्भ में नींव का ओपन से पाइल नींव में परिवर्तन के आग्रह को अमान्य करना तथा पुनर्निविदा के बाद इसी को स्वीकार करने के कारण ₹ 1.28 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

हरदा- छिपानेर मार्ग में सुकनी नदी पर उच्च स्तरीय सेतु का निर्माण (अनुमानित लागत ₹ 71.55 लाख) कार्य ठेकेदार "ए " को दर अनुसूची (अप्रैल 2005) से 19 प्रतिशत अधिक पर सौंपा गया। कार्य को वर्षा ऋतु सहित 12 माह के अन्दर पूर्ण करने हेतु कार्यादेश जारी (जनवरी 2007) किया गया। ठेकेदार "ए " ने मौलाना आजाद राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान (मैनिट), भोपाल के अभिमत सहित कि खुली नींव में गड्ढे ढहने का खतरा है, खुली नींव को परिवर्तित करने का आग्रह (अप्रैल 2007) किया। परन्तु मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र, भोपाल ठेकेदार के अनुरोध से सहमत नहीं हुए (जुलाई 2007) तथा ठेकेदार को प्रदत्त आरेखन के अनुसार कार्य जारी रखने हेतु निर्देशित किया। चूँकि ठेकेदार "ए " ने कोई कार्य कार्यान्वित नहीं किया, कार्य को जोखिम एवं लागत शर्त के अन्तर्गत निरस्त (दिसम्बर 2007) कर दिया गया था। शेष कार्य हेतु पुनः निविदा बुलाई गई थी तथा कार्य दूसरे ठेकेदार "बी " को प्राक्कलित लागत (₹ 71.55 लाख) से 131.96 प्रतिशत अधिक पर सौंपा गया (जुलाई 2008)। अनुबंध के उपरांत, ठेकेदार "बी " ने नींव को खुली से पाइल में परिवर्तित करने हेतु अनुरोध किया (अप्रैल 2009)। मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र (उत्तरवर्ती मुख्य अभियंता) ने 20 मई 2009 को नींव को खुली से पाईल में परिवर्तित करने को सहमत होकर अनुमति दी। कार्य दिसम्बर 2010 में पूर्ण हुआ तथा ठेकेदार को ₹ 2.64 करोड़ के अंतिम बिल का भुगतान मार्च 2012 में किया गया।

यदि नींव परिवर्तन का निर्णय पूर्व में ही, जब मूल ठेकेदार "ए " ने आग्रह किया था, लिया गया होता तो विभाग ₹ 1.28 करोड़[16] बचा सकता था।

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया।

2.1.9.2 ठेके की शर्तों के उल्लघंन के कारण अधिक भुगतान

एकमुश्त अनुबंधों की शर्त 4.7.2 के अनुसार, पाईल के रूपांकन में आवश्यक कोई परिवर्तन प्रचलित ठोस अभियांत्रिकी प्रथा के अनुरूप ठेकेदारों द्वारा कार्य के लिए उद्धृत

---

[16] बिना निविदा प्रतिशत के वास्तविक कार्यान्वित कार्य ₹ 11,37,285
(अ) मूल ठेकेदार का ठेका मूल्य (19 प्रतिशत अधिक सहित) ₹1,35,33,702
(ब) द्वितीय ठेकेदार का ठेका मूल्य (131.96 प्रतिशत अधिक सहित) ₹ 26,38,048
लागत का अन्तर ₹ 1,28,46,782 या **₹ 1.28 करोड़**

एक मुश्त लागत के भीतर ही किया जाएगा। स्थल पर ढलित (कास्ट-इन-सीटू) कंक्रीट पाईल सामान्यता धातु कोषो (शेल) में होंगे जो सदैव वहीं बने रहते है।

₹ 26.37 लाख के लाइनर ढालने की लागत ठेकेदार के स्थान पर विभाग द्वारा वहन की गई।

दो सेतु कार्यों,[17] जिनका कार्यान्वयन सेतु संभागों रीवा तथा सागर द्वारा किया जा रहा है, की संवीक्षा के दौरान पाया गया कि ठेकेदारों ने अबटमेंट के नींव के प्रकार को खुली से पाईल में परिवर्तित किया। इसका अनुमोदन मुख्य अभियंता द्वारा किया गया था। ठेकेदारों ने लाइनर की सहायता से पाईल का निर्माण किया, जो पाईल के निर्माण के उपरांत स्थाई रूप से वहीं बना रहा। सम्भाग द्वारा ठेकेदारों को स्टील लाइनर के कारण ₹ 26.37 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया जबकि इस लागत का वहन उनके द्वारा किया जाना था।

कार्यपालन यंत्री, सेतु सम्भाग, रीवा ने बताया (जनवरी 2013) कि ढहने योग्य परत (स्ट्राटा) के कारण स्टील लाइनर का प्रावधान मुख्य अभियंता के अनुमोदन से किया गया था तथा तदनुसार भुगतान किया गया। कार्यपालन यंत्री, सेतु सम्भाग, सागर ने बताया (दिसम्बर 2012) की प्रकरण की समीक्षा की जाएगी एवं अनुबंध के निबंधनों और शर्तो के अनुसार कार्रवाई की जाएगी तथा यदि कोई अधिक भुगतान पाया गया तो वसूली की जाएगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार द्वारा संविदा की शर्तों के अनुसार उनके द्वारा अनुबंधित एकमुश्त लागत में ही स्टील लाइनर के साथ कार्य किया जाना था। निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख सचिव ने बताया कि विस्तृत उत्तर दिया जाएगा। आगे, उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2014)।

2.1.9.3 समयवृद्धि का अनियमित प्रदाय

अविवेकपूर्ण समयवृद्धि दिया जाना ₹ 1.08 करोड़ की शास्ति के अनारोपण तथा ₹ 1.11 करोड़ के मूल्यवृद्धि के अनियमित भुगतान में परिणीत हुआ।

एक मुश्त अनुबंध की शर्त 1.13 तथा प्रतिशत दर अनुबंध की शर्त-2 में निर्धारित है कि यदि ठेकेदार कार्य को अनुबंध की नियत समयावधि में पूर्ण करने में असफल होता है तो वह अनुबन्ध के प्रावधानों के अनुसार शास्ति/क्षतिपूर्ति के भुगतान का उत्तरदायी होगा। इसके अतिरिक्त वह बढ़ी हुई समयावधि के लिए मूल्यवृद्धि का पात्र भी नहीं होगा। अनुबंध की शर्त 2.3.3 प्रावधानित करती है कि निविदाकर्ता को आरेखन एवं विशिष्टियों की सावधानीपूर्वक जांच करनी चाहिए तथा कार्य स्थल पर भ्रमण कर स्वयं को कार्य की प्रकृति, स्थल, सतह की परिस्थिति इत्यादि, जो कार्य एवं इसकी लागत को प्रभावित कर सकते हैं, के बारे में संतुष्टि प्राप्त कर लेना चाहिए। अनुबंध की शर्त 1.13 प्रावधानित करती है कि ठेकेदार अतिरिक्त कार्य के संबंध में समयवृद्धि के पात्र नहीं होगा।

नमूना जांच किए गए छह सम्भागों के 15 कार्यों के संदर्भ में हमने देखा कि मुख्य अभियंता/अधीक्षण यंत्री[18] द्वारा वर्षा ऋतु, नींव में पत्थर, अतिक्रमण, खेत में खड़ी फसल, डकैत प्रभावित क्षेत्र, स्थल पर पानी का भराव, कड़ी परत, अतिरिक्त

---

[17]

(I) वाराणसी-नागपुर मार्ग पर बीहर सेतु	(रीवा सम्भाग)	₹ 6.57 लाख
(II)कुण्डलपुर-कोटा-महेन्द्रगढ़ मार्ग जिला दमोह पर कोटाघाट पर बेरमा सेतु	(सागर सम्भाग)	₹ 19.80 लाख
	योग	**₹ 26.37 लाख**

[18] मुख्य अभियंता द्वारा 10 एवं अधीक्षण यंत्री द्वारा पाँच

कार्य/गहराई तथा नींव की गहराई में वृद्धि जैसे कारणों को, जिनके लिए ठेकेदार उत्तरदायी था, उद्वरित करते हेतु दण्ड अधिरोपित किए बिना समयवृद्धि प्रदान की गई, जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में विवरण दिया गया है। इन आधारों पर बिना दण्ड के समयवृद्धि प्रदान करना औचित्यपूर्ण नहीं था क्योंकि कार्यपूर्णता हेतु नियत अवधि वर्षा ऋतु सहित थी तथा ठेकेदार से यह आशा की जाती थी कि स्थल भ्रमण कर संतुष्ट होने के उपरांत ही निविदा प्रस्तुत करें।

समयवृद्धि प्रदाय से ठेकेदार विलम्ब के लिए शास्ति भुगतान के उत्तरदायित्व से भी मुक्त हुआ तथा बढ़ी हुई अवधि के लिए मूल्यवृद्धि का पात्र हुआ। परिणामस्वरूप, विलम्ब (54 से 760 दिन) के लिए ठेकेदारों पर ₹ 1.08 करोड़ की शास्ति भी अधिरोपित नहीं की जा सकी, जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में विवरण दिया गया है। इसके अतिरिक्त, ऊपर चर्चा किए गए 15 कार्यों में से सात कार्यों के सम्बन्ध में ₹ 1.11 करोड़ की मूल्यवृद्धि का परिहार्य भुगतान किया गया था, जैसा कि **तालिका 2.8** में विवरण दिया गया है।

तालिका 2.8 मूल्यवृद्धि का परिहार्य भुगतान

(₹ लाख में)

स. क्र.	संभाग का नाम	सेतु का नाम	अनियमित समयवृद्धि (दिवसों में)	मूल्यवृद्धि का अधिक भुगतान
1.	ग्वालियर	बरसत पटौदी सड़क पर पार्वती सेतु	244	14.41
2.	सागर	अजयगढ़ चंदला सड़क पर केन सेतु	168	22.22
3.	उज्जैन	सीतामऊ चौमाला सड़क पर चंबल सेतु	760	25.33
4.	रीवा	ब्यौहारी मानपुर सड़क पर पोहरी राजघाट पर सोन सेतु	725	33.69
5.	सिवनी	रामपायली मोहगाँव कथूरना सड़क पर चंदन सेतु	353	8.29
6.		बालाघाट लामटा पडरीगंज सड़क पर नेहरा सेतु	190	4.06
7.		नेबरगाँव जाम छिंदलई सड़क पर वैनगंगा सेतु	103	2.92
		कुल	**2,543**	**110.92**

(स्रोतः मुख्य अभियंता, सेतु परिक्षेत्र एवं सेतु संभागों द्वारा उपलब्ध जानकारी)

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख सचिव ने बताया कि प्रकरणों की जांच की जाएगी एवं आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

2.1.9.4 मूल्यवृद्धि के कारण अधिक भुगतान

अनुबंध की शर्त 2.33 में कार्यादेश जारी करने की तिथि एवं कार्यपूर्णता/वैध समयवृद्धि दिनांक की अवधि में सामग्री, पेट्रोल, तेल एवं स्नेहक, मजदूरी, स्टील एवं सीमेंट के मूल्य में परिवर्तनों से उत्पन्न भुगतानों/वसूलियों के निविदा मूल्य में समायोजन हेतु प्रावधान है।

(I) अनुबंध की मूल्यवृद्धि शर्त में परिवर्तन के कारण अधिक व्यय

सामान्य अनुबंध की शर्त 2.33, ठेका अवधि के 18 माह से अधिक होने पर मूल्यवृद्धि के लिए भुगतान को प्रावधानित करती है। शर्त के अनुसार, सभी पाँच घटकों यथा मजदूरी, सामग्री, पी.ओ.एल., सीमेंट तथा स्टील के लिए मूल्यवृद्धि ठेकेदार को भुगतान योग्य

थी। सामान्य अनुबंध के अतिरिक्त विशिष्ट शर्तों की शर्त-2 मूल्य परिवर्तन के लिए भुगतान प्रावधानित करती है, इस शर्त के अनुसार मात्र डामर, सीमेंट, पी.ओ.एल. तथा स्टील के लिए ही मूल्य परिवर्तन भुगतान योग्य था।

मूल्यवृद्धि की दो पूरक शर्तों का एक साथ अनुप्रयोग ₹ 42.99 लाख के अतिरिक्त व्यय में परिणीत हुआ।

18 माह से अधिक अवधि की कार्य पूर्णता की नियत अवधि वाले तीन सेतु निर्माण कार्यों[19] में, विभाग ने निविदा आमंत्रण सूचना अनुमोदित करते समय शर्त 2.33 के मूल्य वृद्धि घटकों जैसे हाई स्पीड डीजल, सीमेन्ट तथा स्टील को काट दिया तथा ईंधन एवं स्नेहकों, सीमेंट तथा स्टील के लिए समायोजन को संशोधित अतिरिक्त विशिष्ट शर्त के अंतर्गत जो अनुबंध का भाग बना कर अनुमत्य किया।

हमने देखा कि 18 माह से अधिक नियत पूर्णता अवधि के कार्यों के मामलों में अनुबंधों में शर्त 2.33 अथवा अनुबंध की अतिरिक्त विशिष्ट शर्त की शर्त-2 का लागू होना स्पष्ट नहीं किया गया था। इस परिस्थिति ने निविदा आमंत्रण सूचना के अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी को यह स्वच्छन्दता दी कि वह दोनो शर्तों में से किसी एक को काट दे या दोनो शर्तों को आंशिक रूप से स्वीकार करें। चूंकि अनुबंध की शर्त 2.33 सहित समस्त शर्तें मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अनुरूप थीं, अनुबंध की विशेष शर्तों की नई शर्त-2 को समाविष्ट करने से पूर्व वित्त एवं विधि विभागों का अनुमोदन आवश्यक था। यह प्राप्त नहीं किया गया था।

विभाग ने मजदूरी एवं सामग्री हेतु अनुबंध की शर्त 2.33 के अनुसार तथा अन्य घटकों यथा पी.ओ.एल., स्टील तथा सीमेंट हेतु अनुबंध की अतिरिक्त विशेष शर्तों की शर्त-2 के अनुसार मूल्यवृद्धि का भुगतान किया। यदि विभाग ने मात्र शर्त 2.33 मूल्यवृद्धि भुगतान हेतु लागू किया होता, तो ₹ 42.99[20] लाख बचाया जा सकता था, जैसा कि **परिशिष्ट 2.8** में विवरण दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख सचिव ने बताया कि ठेकेदारों ने अनुबंध के प्रावधानों को ध्यान में रखकर अपनी दरें उद्धरित की तथा अनुबंध के अनुसार ही मूल्य सूचकांक लिए गए थे। उन्होनें यह भी बताया कि भविष्य में मूल्यवृद्धि शर्तों में एकरूपता सुनिश्चित की जाएगी। तथ्य वही है कि वित्त एवं विधि विभागों से बिना पूर्व अनुमोदन के कार्य के विभिन्न घटकों के मूल्यवृद्धि भुगतान हेतु भिन्न-भिन्न शर्तों के लागू करने के कारण मूल्यवृद्धि पर अतिरिक्त व्यय हुआ।

(II) उपयुक्त मजदूरी सूचकांक का विचार नहीं करना

अनुबंध की शर्त 2.33 निर्धारित करती है कि औद्योगिक कर्मियों के लिए उपभोक्ता मूल्य सूचकांक में परिवर्तन की गणना करते समय, उस नगर के सूचकांक का उपयोग किया जाना चाहिए जो कार्य स्थल से निकटस्थ हो, इन सूचकांको का स्रोत भारतीय रिजर्व बैंक बुलेटिन में प्रकाशित लेबर बुलेटिन ब्यूरो, भारत सरकार का प्रकाशन होता है।

हमने देखा कि भारतीय रिजर्व बैंक बुलेटिन में श्रम सूचकांक मात्र चयनित नगरों के लिए प्रकाशित थे, जिसमें मध्य प्रदेश राज्य का मात्र भोपाल नगर का सूचकांक

---

[19] मैहर आर.ओ.बी. रीवा, सलामतपुर आर.ओ.बी., भोपाल, शिवना सेतु, उज्जैन

[20]

1. उज्जैन सम्भाग	मन्दसौर प्रतापगढ़ मार्ग पर शिवना सेतु	₹ 13.69 लाख
2. रीवा सम्भाग	वाराणसी नागपुर मार्ग पर मैहर आर.ओ.बी.	₹ 13.28 लाख
3. भोपाल	भोपाल विदिशा मार्ग पर सलामतपुर आर.ओ.बी.	₹ 16.02 लाख

सम्मिलित था। साथ ही, लेबर ब्यूरो, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय, भारत सरकार ने राज्य के समस्त प्रमुख नगरों के सूचकांक प्रकाशित किए, जिसमें भोपाल, जबलपुर, इन्दौर और छिन्दवाड़ा के श्रम सूचकांक प्रकाशित थे। भारतीय रिजर्व बैंक बुलेटिन का स्रोत श्रम एवं रोजगार मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित सूचकांक है।

नागपुर के स्थान पर जबलपुर जो कार्यस्थल से समीपस्थ था, के आधार मूल्य सूचकांक के प्रयोग से श्रम घटक के भुगतान में ₹ 96.34 लाख की बचत की जा सकती थी।

दो सम्भागों (रीवा एवं जबलपुर सेतु सम्भाग) के छह सेतु कार्यों[21] की संवीक्षा से इंगित हुआ कि श्रम घटक के मूल्यवृद्धि का भुगतान, जबलपुर, जो कि कार्य स्थल रीवा एवं जबलपुर के समीपस्थ था, के स्थान पर नागपुर के आधार मूल्य सूचकांक को ध्यान में रखते हुए किया गया। विभाग ने भारतीय रिजर्व बैंक के बुलेटिन के अनुसार दूरस्थ स्थान के श्रम सूचकांक का उपयोग किया, चूँकि जहाँ कार्य किया गया उस स्थान के सूचकांक का उल्लेख नहीं था। लेबर ब्यूरो, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय, भारत सरकार के जबलपुर हेतु श्रम सूचकांक के चयन से राशि **₹ 96.34**[22] लाख बचाया जा सकता था।

निर्गम सम्मेलन में विभाग सहमत हुआ कि कार्य स्थल के समीपस्थ दरों को लागू किया जाएगा।

2.1.10 आंतरिक नियंत्रण एवं परिवीक्षण

आंतरिक नियंत्रण, संगठन की संरचना, कार्य एवं प्राधिकार प्रवाह, व्यक्तियों एवं प्रबन्धन सूचना प्रणालियों से प्रभावित होने वाली प्रक्रिया है, जो संगठन में विशिष्ट लक्ष्यों या उद्देश्यों की प्राप्ति, धोखाधड़ी का पता लगाने एवं रोकने तथा संगठन के संसाधनों की प्रतिरक्षा की सहायता के लिए रूपांकित की जाती है।

हमने विभाग के आंतरिक नियंत्रणों में निम्न कमियां पाईं:

अधीक्षण यंत्री द्वारा अधीनस्थ कार्यालयों का निरीक्षण किया जाना नहीं पाया गया।

(I) मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली में निर्धारित की गई सारणी के अनुसार मुख्य अभियंता, अधीक्षण यंत्री एवं कार्यपालन यंत्री द्वारा संभागीय कार्यालयों, उप-सम्भागीय कार्यालयों तथा इन कार्यालयों द्वारा कार्यान्वित कार्यों का निरीक्षण किया जाना आवश्यक है। मुख्य अभियंता एवं कार्यपालन यंत्रियों द्वारा निर्धारित सारणी के अनुसार नियमित निरीक्षण किया गया। मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार, अधीक्षण यंत्री को प्रत्येक संभागीय कार्यालयों का वर्ष में न्यूनतम एक बार, उपसंभागीय कार्यालयों का चार वर्ष में एक बार एवं उनके अधीन कार्य क्षेत्रों के कार्यों का पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण करना तथा अपना प्रतिवेदन मुख्य अभियंता को अग्रेषित करना आवश्यक था। जबकि, मुख्य अभियंता कार्यालय के अभिलेखों के जांच के दौरान, किसी कार्य/अधीनस्थ कार्यालयों के निरीक्षण से सम्बन्धित अधीक्षण यंत्री के निरीक्षण प्रतिवेदनों का सार नहीं पाया गया, जो अधीक्षण यंत्री द्वारा निरीक्षण नहीं किए जाने को इंगित करता है।

---

[21] रीवा (I) राजापुर-चिल्ला मार्ग पर तमस सेतु (II) वाराणसी-नागपुर मार्ग पर बीहर सेतु (III) दमहेड़ी-गोरखपुर मार्ग पर नर्मदा सेतु (iv) ब्यौहारी-मानपुर मार्ग पर सोन सेतु
जबलपुर (I) मण्डला-पुरवा मार्ग पर नर्मदा सेतु (II) सीहोरा-मझगंवा मार्ग पर हिरन सेतु

[22]

रीवा सम्भाग (सेतुवार राशि 37.07+15.29+6.70+5.99)	=	₹ 65.05 लाख
जबलपुर सम्भाग (सेतुवार राशि 20.67 + 10.62)	=	₹ 31.29 लाख
योग	=	**₹ 96.34 लाख**

कार्यों को भूमि की उपलब्धता के बिना सौंपा गया तथा भूमि अधिग्रहण हेतु उच्च स्तर पर प्रयासों की कमी थी।

(II) मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार, कार्यपालन यंत्री को यह सुनिश्चित करना था कि सेतु कार्यों के कार्यादेश सौंपनें से पूर्व आवश्यक भूमि उपलब्ध थी। बिना भूमि की उपलब्धता के कार्य आदेश सौपनें के दृष्टांत पाए गए थे (कंडिका 2.1.8.1(i)। इसके अतिरिक्त भूमि अधिग्रहण के प्रयास मात्र कार्यपालन यंत्री स्तर पर किए गए एवं भूमि अधिग्रहण में विलम्ब के प्रकरणों में अधीक्षण यंत्री/मुख्य अभियंता स्तर पर प्रकरण उच्चतर स्तर पर लिए गए हो ऐसा दर्शाने वाले अभिलेख उपलब्ध नहीं थे, जो भूमि अधिग्रहण के कार्यों पर परिवीक्षण एवं नियंत्रण पर क्षीणता इंगित करता है।

इसे इंगित किए जाने पर, मुख्य अभियंता ने बताया (जून 2013) कि अधीक्षण यंत्री को अपनी निरीक्षण प्रतिवेदन मुख्य अभियंता के कार्यालय में प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया जा रहा है। उत्तर इंगित करता है कि मुख्य अभियंता ने अधीक्षण यंत्रियों द्वारा कार्यों के साथ-साथ अधीनस्थ कार्यालयों के निरीक्षण को सुनिश्चित नहीं किया। निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख सचिव ने बताया कि इस संदर्भ में अधिकारी नियमावली का अनुपालन करेंगे।

सेतुओं के निर्माण के वार्षिक लक्ष्यों का निर्धारण नहीं करना, परीवीक्षण में कमी तथा विलम्ब में परिणीत हुआ।

(III) सेतुओं के निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में, परिवीक्षण में किसी परियोजना के समयबद्ध कार्य पूर्णता हेतु निर्धारित लक्ष्यों के अनुसार कार्य की प्रगति का पर्यवेक्षण सम्मिलित होता है। जबकि, हमने देखा कि अलग-अलग सेतुओं के विलंब सुनिश्चित करने, यदि कोई हो, एवं सुधारात्मक कार्रवाई के लिए सेतु निर्माण कार्यों के विभिन्न चरणों[23] की पूर्णता हेतु कोई लक्ष्य/माईलस्टोन निर्धारित नहीं किए गए थे।

निर्गम सम्मेलन में, मुख्य सचिव ने बताया कि वार्षिक लक्ष्यों का निर्धारण अब किया जा चुका था तथा इस संदर्भ में अभिलेख संधारित किए जाएँगे।

2.1.11 निष्कर्ष

नाबार्ड परियोजनाओं, सी. आर. एफ. परियोजनाओं तथा राज्य परियोजनाओं के अंतर्गत सेतु कार्यों (2008-13) हेतु निधियों की उपलब्धता एवं उपयोगिता तर्कसंगत रूप से पर्याप्त थी।

सेतु कार्यों हेतु आयोजना एवं अन्वेषण अपर्याप्त था जैसा कि सेतुओं के निर्माण के लिए मास्टर प्लान तथा किसी सेतुओं की चयन के लिए एकरूप प्रक्रिया की अनुपस्थिति, सेतुओं हेतु अनुपयुक्त स्थलों का चयन तथा सेतुओं के अनुपयुक्त रूपांकन के कारण बाद में परिवर्तन की आवश्यकता तथा परिणामस्वरूप समय एवं लागत में वृद्धि से प्रतिबिम्बित हुआ।

कार्यों का कार्यान्वयन तथा ठेका प्रबन्धन में कमियां थी। भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, पहुँच मार्ग का निर्माण सेतु के साथ प्रारम्भ नहीं करने, दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध कार्रवाई नहीं करने तथा सेतुओं के आरेखन एवं रूपाकंन के अनुमोदन में विलम्ब के कारण सेतुओं की पूर्णता विलम्बित हुई। पहुँच मार्गों की अनुपस्थिति से सेतुओं के उपयोग का लाभ नहीं लिया जा सका।

---

[23] चरणों में हो सकते है : (अ) नींव स्तर (ब) उपसंरचना स्तर (स) अधिरचना स्तर एवं (द) पहुँच मार्ग सहित सभी प्रकार से सेतु की पूर्णता।

सेतु कार्यों के ठेका समापन में अनियमितताओं के दृष्टांत थे, जैसे कि ठेकों का अनियमित निरस्तीकरण, अविवेकपूर्ण समयवृद्धि प्रदान करना, ठेकेदारों को शास्ति की देयता से विमुक्ति एवं उन्हें मूल्य वृद्धि प्राप्त करने का पात्र बना देना तथा मूल्यवृद्धि भुगतान हेतु त्रुटिपूर्ण मूल्य सूचकांक को अपनाना। इसके अतिरिक्त, एक मुश्त ठेकों के प्रकरणों में बढ़े हुए प्राक्कलनों के कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ मिला तथा कार्यों की अतिरिक्त लागत आयी।

विभाग द्वारा कार्यों के परिवीक्षण में कमियां थीं जैसा कि अधीक्षण यंत्री द्वारा कार्यों का निरीक्षण नहीं किए जाने तथा कार्य हेतु आवश्यक भूमि अधिग्रहण के लिए उच्च स्तर पर प्रयासों में कमी से प्रतिबिम्बित होता है।

2.1.12 अनुशंसाएँ

शासन को निम्नलिखित सुनिश्चित करना चाहिएः

- प्राक्कलनों को तैयार करने से पूर्व वैकल्पिक स्थलों का प्रारंभिक सर्वेक्षण तथा चयनित स्थलों का विस्तृत सर्वेक्षण तथा अन्वेषण करना चाहिए। साथ ही, निविदा के उपरान्त परिवर्तनों तथा फलस्वरूप अतिरिक्त लागत से बचने के लिए सेतु का उपयुक्त आरेखन एवं रूपांकन तैयार करना सुनिश्चित करना चाहिए।
- सेतुओं के उपयोग में विलम्ब से बचने के लिए पहुँच मार्गों का निर्माण सेतु निर्माण कार्यों के साथ-साथ किया जाना चाहिए।
- सेतुओं की पूर्णता में विलम्ब से बचने के लिए दोषी ठेकेदारों के विरूद्ध दण्डात्मक कार्रवाई प्रारंभ करनी चाहिए।
- ठेकेदारों को अधिक भुगतान तथा अनुचित लाभ देने से बचने के लिए अनुबंध के प्रावधानों का कड़ाई से पालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

विभाग को प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किया गया (सितम्बर 2013), उत्तर अभी तक प्राप्त नहीं हुआ (फरवरी 2014)।

सहकारिता विभाग

2.2 सहकारिता विभाग की कार्यप्रणाली

कार्यपालन सारांश

सहकारिता विभाग, मध्य प्रदेश सहकारी संस्थाएं अधिनियम, 1960 एवं मध्य प्रदेश सहकारी संस्था नियम, 1962 के प्रावधानों के साथ-साथ शासन की नीतियों के कार्यान्वयन के अनुरूप सहकारी समितियों के गठन, प्रचालन, ऑडिट और निरीक्षण सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है। विभाग विशेष रूप से कमजोर वर्गों और महिलाओं के लिए सहकारी संस्थाओं के माध्यम से विकास करने के उद्देश्य से विभिन्न योजनाओं को क्रियान्वित करता है। 31 मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार 36,062 सहकारी समितियां सहकारिता विभाग में पंजीकृत थीं जिनमें नौ शीर्ष संस्थाएं थीं।

विभाग में वित्तीय प्रबंधन की कमी थी। आयोजना एवं आयोजनेत्तर दोनों ही आवंटनों के अंतर्गत बचत थीं। राज्य सहकारी संस्थाओं और बैंकों के पुनरूत्थान करने के लिए केंद्रीय सहायता से वंचित रहा था क्योंकि विभाग सहकारी क्षेत्र की अधिक से अधिक स्वायत्तता सुनिश्चित करने में विफल रहा था। शेयर पूंजी और सहकारी संस्थाओं तथा बैंकों को उपलब्ध कराए गए ऋणों की वसूली विलम्बित थी।

(कंडिका 2.2.6.1 एवं 2.2.6.2)

नियामक कार्यों के निर्वहन में विभाग का प्रदर्शन संतोषजनक नहीं था। यह केवल ऐसी संस्थाओं का पंजीकरण करने में विफल रहा था जो अधिनियम में निर्धारित मापदंड को पूर्ण करती हों। सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा सारभूत रूप से लंबित थी। *सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि पात्रता पूर्ण नहीं करने वाली संस्थाएं पंजीकृत न हों। सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा आयोजित करने के लिए एक वार्षिक योजना तैयार करना चाहिए।*

(कंडिका 2.2.7.1 एवं 2.2.7.3)

विभाग ने अभिलेखों का संधारण न करने के लिए संस्थाओं, ऋण की वसूली में विफल रहने के लिए सहकारी बैंकों के संचालक मंडल एवं वार्षिक आमसभा नहीं करने के लिए संस्थाओं के विरूद्ध कार्रवाई नहीं की। यह विभाग द्वारा निष्प्रभावी प्रबंधन और नियंत्रण को दर्शाता है। *शासन को अभिलेख संधारण न करने वाली, चुनाव न कराने वाली तथा वार्षिक आम सभा आयोजित न करने वाली संस्थाओं के विरूद्ध संबंधित अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कार्रवाई प्रारम्भ करनी चाहिए।*

(कंडिका 2.2.7.5 से 2.2.7.7)

विभाग के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में कमियां थीं। एकीकृत सहकारी विकास परियोजना की योजनाएं निर्धारित अवधि के भीतर पूर्ण नहीं की गई थीं। संस्थाओं से देय शेयर पूंजी और ऋण वसूल नहीं हुए थे। विभाग ने लेखापरीक्षित लेखे प्राप्त किए बिना उपयोगिता प्रमाण पत्रों के आधार पर ब्याज सब्सिडी का दावा स्वीकृत किया था।

(कंडिका 2.2.8.1 एवं 2.2.8.2)

विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी क्योंकि नियंत्रण अधिकारियों द्वारा अभिलेखों का निरीक्षण, जैसा कि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता में आवश्यक है, नहीं

किया गया था । *अधिनियम के अंतर्गत जैसा कि निर्धारित है, शासन को संस्थाओं का नियमित निरीक्षण कर परिवीक्षण को सुदृढ़ करना चाहिए।*

(कंडिका 2.2.10.1)

2.2.1 प्रस्तावना

सहकारिता विभाग (विभाग) का मध्य प्रदेश सहकारी संस्थाएं अधिनियम, 1960 एवं मध्य प्रदेश सहकारी संस्था नियम, 1962 के प्रावधानों के अंतर्गत सहकारी समितियों के गठन, प्रचालन, लेखापरीक्षा और निरीक्षण सुनिश्चित करने के साथ साथ विशेष रूप से कमजोर वर्गों और महिलाओं के लिए राज्य में सहकारी संस्थाओं के माध्यम से विकास करने के उद्देश्य से विभिन्न योजनाओं को क्रियान्वित करने का प्रशासनिक उत्तरदायित्व है। विभाग सहकारिता क्षेत्र को सुदृढ़ करने में सहकारी संस्थाओं को वित्तीय सहायता देकर एवं नियमन, नियंत्रण तथा सहकारी गतिविधियों के लिए दिशा-निर्देश द्वारा सहायता करता है। विभाग की मुख्य गतिविधियाँ पंजीकरण, अधिनियम एवं नियमों के अंतर्गत नियमन, लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण, चुनाव, विवादों/अपील का निराकरण, परिसमापन एवं सहकारी संस्थाओं का पंजीकरण निरस्त करना है।

किसानों/सदस्यों से मिलकर बनी प्राथमिक सहकारी संस्थाएं अपने सदस्यों की सहायता के लिए पंजीकृत हैं। सहायता, ऋण के माध्यम से वित्तीय सहायता या उर्वरक, बीज, वस्तुओं के व्यापार में सहायता, व्यापार, संग्रहण,वनोपज के व्यापार, उपभोक्ता वस्तुएं, दूध संग्रहण/वितरण, आवास, तिलहन उत्पादन, शिक्षा इत्यादि के रूप में हो सकती है। प्राथमिक संस्थाएं केन्द्रीय संस्थाओं की सदस्य एवं केन्द्रीय संस्थाएं शीर्ष संस्थाओं की सदस्य हैं। 31 मार्च 2013 को 36,062 कार्यकारी संस्थाएं सहकारिता विभाग में पंजीकृत थीं जिनमें नौ शीर्ष संस्थाएं[24] थीं।

2.2.2 संगठनात्मक संरचना

प्रमुख सचिव राज्य में सहकारिता विभाग के प्रमुख हैं। उनकी सहायता आयुक्त सह पंजीयक सहकारी संस्थाएं (आर.सी.एस.) द्वारा की जाती है जो संचालनालय के प्रमुख हैं। आर.सी.एस. की सहायता 10 संयुक्त पंजीयक, 39 उप पंजीयक, 11 सहायक पंजीयक (प्रशासन) एवं 50 सहायक पंजीयक (लेखापरीक्षा) द्वारा की जाती है।

संयुक्त पंजीयक संभागीय स्तर पर कार्य करते हैं एवं जिला अधिकारियों (उप पंजीयक एवं सहायक पंजीयक) के कार्य का पर्यवेक्षण करते हैं। उप पंजीयक एवं सहायक पंजीयक (प्रशासन) सहकारी संस्थाओं के लिए योजनाओं के क्रियान्वयन, शासकीय देयों की वसूली, पंजीकरण एवं संस्थाओं में चुनाव कराने,संस्थाओं से संबंधित न्यायिक प्रकरणों की सुनवाई के लिए उत्तरदायी हैं। सहायक पंजीयक (लेखापरीक्षा) को संस्थाओं की लेखापरीक्षा संपादित करने का कार्य सौंपा गया है।

---

[24] (i) म.प्र. राज्य सहकारी बैंक लिमिटेड, भोपाल; (ii) म.प्र. राज्य सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक; (iii) म.प्र. राज्य सहकारी संघ; (iv) म.प्र. राज्य गृह निर्माण संघ; (v) म.प्र. राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ; (vi) म.प्र. राज्य सहकारी संघ, भोपाल (vii) म.प्र. सहकारी तिलहन संघ, भोपाल; (viii) म.प्र. राज्य बीज उत्पादन एवं विपणन संघ, भोपाल एवं; (ix) म.प्र. राज्य सहकारी प्रिन्टिंग प्रेस, भोपाल

2.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

विभाग की समीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई किः

- वित्तीय प्रबंधन प्रभावी और कुशल था;
- विभाग ने उसके कर्तव्यों का निर्वहन लागू अधिनियम एवं नियमों के अनुसार किया था;
- कार्यक्रमों का प्रबंधन कुशल और प्रभावी था;
- मानव संसाधन प्रबंधन पर्याप्त था; एवं
- एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अस्तित्व में थी।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मानदण्डों पर आधारित हैं

- मध्य प्रदेश सहकारी अधिनियम, 1960।
- मध्य प्रदेश सहकारी संस्था नियम, 1962।
- मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता और मध्य प्रदेश कोषालय संहिता।
- ऋण संरचना के पुनरूत्थान करने के लिए केन्द्र और राज्य सरकारों और राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) के मध्य समझौता ज्ञापन (नवंबर 2006)।
- आदेश, परिपत्र और विभाग/शासन द्वारा जारी किए गए दिशा-निर्देश।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

2010-11 से 2012-13 की अवधि के लिए लेखापरीक्षिती इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जांच (अप्रैल से दिसम्बर 2013) एवं प्राप्त की गई जानकारी (अप्रैल से अगस्त 2013) द्वारा विभाग की कार्यप्रणाली का परीक्षण किया गया था। आर.सी.एस. कार्यालय एवं विभाग मुख्यालय सहित विभाग में 112 इकाइयाँ हैं। यादृच्छित (रेण्डम) प्रतिचयन पद्धति के आधार पर, इनमें से विभाग मुख्यालय और आर.सी.एस. कार्यालय सहित 37 इकाइयों (30 जिलों में) का समीक्षा के लिए चयन किया गया था। लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड एवं लेखापरीक्षा के क्षेत्र का मूल्यांकन करने लिए अतिरिक्त पंजीयक के साथ एक प्रवेश सम्मेलन 6 जून 2013 को आयोजित किया गया था। एक निर्गम सम्मेलन विभाग के प्रमुख और अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ 23 अक्तूबर 2013 को आयोजित किया गया था और उनके दृष्टिकोणों को उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.6 वित्तीय प्रबंधन

केन्द्र और राज्य सरकारें विभाग के तहत विभिन्न योजनाओं जैसे अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण, अनुसूचित जनजाति सेवा संस्थाओं के लिए प्रबंधन अनुदान, एकीकृत सहकारी विकास परियोजना, प्राथमिक भूमि विकास बैंकों की शेयर पूंजी में अंशदान, प्राकृतिक आपदाओं इत्यादि के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करती हैं।

तालिका 2.9 विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए 2010-13 की अवधि के दौरान बजट आवंटन और व्यय (आयोजना और आयोजनेत्तर) का विस्तृत विवरण देती हैः

तालिका 2.9: निधियों के आवंटन एवं व्यय की स्थिति *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	आवंटन		व्यय	
	योजना	आयोजनेत्तर	योजना	आयोजनेत्तर
2010-11	209.47	88.14	197.86	76.41
2011-12	802.69	204.00	672.95	168.85
2012-13	648.81	137.55	617.43	106.11
योग	**1660.97**	**429.69**	**1488.24**	**351.37**

(स्रोतः-विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े एवं प्रशासनिक प्रतिवेदन)

शासन ने इसे वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान आयोजना निधियों के अधिक प्रावधान होना एवं प्राकृतिक आपदाओं के न होने के कारण बचत होना बताया (अक्तूबर 2013)। 2012-13 में बचत होने का मुख्य कारण किसानों को ब्याज़ सब्सिडी योजना, वेतन एवं मज़दूरी के अतंर्गत कम व्यय, समरूपी शेयर पूँजी संस्थाओं से प्राप्त होना इत्यादि था।

तथ्य वही है कि बजट प्रावधान प्राकृतिक आपदाओं से निपटने के लिए किया गया था यद्यपि ऐसी आवश्यकताएं आकस्मिक प्रकृति की होती हैं, जिसके परिणामस्वरूप निधियां उपयोग किए बिना रहीं एवं विभाग ने वर्ष के अंत से पूर्व ऐसे आवंटनों का समर्पण नहीं किया था।

2.2.6.1 दायित्वों की पूर्ति न करने के कारण केन्द्रीय सहायता की हानि

समय पर दायित्व पूरे नहीं किए जाने से विभाग ₹ 667.21 करोड़ रूपए की केन्द्रीय सहायता से वंचित रहा था।

वैद्यनाथन पैकेज के अतंर्गत राज्य सहकारी बैंकों, केंद्रीय सहकारी बैंकों एवं प्राथमिक कृषि साख संस्थाओं के पुनरूत्थान करने के लिए केंद्र सरकार, राज्य सरकार एवं नाबार्ड के मध्य हस्ताक्षरित (7 नवम्बर 2006) समझौता ज्ञापन के अंतर्गत केंद्र सरकार एवं राज्य सरकार को क्रमशः ₹ 1,652.30 करोड़ तथा ₹ 162.10 करोड़ का योगदान करना था। एम.ओ.यू. की रूपरेखा में केंद्र सरकार ने राज्य सरकार और सहकारी साख संरचनाओं में इकाइयों द्वारा कुछ दायित्वों की पूर्ति करने के अध्यधीन नाबार्ड को पैकेज का कार्यान्वयन करने एवं वित्तीय सहायता विमुक्त करने के लिए प्राधिकृत किया।

हमारे ध्यान में आया कि दिसम्बर 2007 से जून 2009 के दौरान ₹ 985.09 करोड़ की वित्तीय सहायता उपलब्ध कराने के बाद केंद्र सरकार ने आगे सहायता बंद कर दी थी क्योंकि विभाग कुछ दायित्वों जैसे मध्य प्रदेश सहकारी संस्था अधिनियम 1960 में संशोधन, प्राथमिक कृषि सहकारी संस्थाओं (पी.ए.सी.एस.) और जिला केन्द्रीय सहकारी बैंकों (जबलपुर एवं सागर) के संचालक मंडल के चुनाव कराने, सहकारी बैंकों में मुख्य कार्यपालन अधिकारियों एवं व्यवसायिक निदेशकों की नियुक्ति, राज्य सरकार के 25 प्रतिशत अंशदान को अनुदान में परिवर्तित करने, प्रतिबद्ध दायित्वों की प्रतिपूर्ति, अयोग्य प्राथमिक कृषि सहकारी संस्थाओं को बंद करने/विलय करने के लिए कार्य योजना का निर्धारण करने के लिए 31 जनवरी 2012 तक के लक्ष्य में पर्याप्त प्रगति दर्शाने में विफल हुआ। इसके परिणामस्वरूप, राज्य सहकारिता क्षेत्र, उसके पुनरूत्थान करने हेतु ₹ 667.21 करोड़ की केन्द्रीय सहायता से वंचित रहा था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि दायित्व पूरे कर दिए गए थे यद्यपि हमने देखा कि दायित्व 31 जनवरी 2012 की लक्षित दिनांक के विरुद्ध जून 2013 तक पूर्ण किए गए थे एवं परिणामतः केंद्रीय सरकार से सहायता को छोड़ना ही था।

2.2.6.2 संस्थाओं से अंशपूंजी, ऋण एवं ब्याज़ की वसूली न होना

संस्थाओं से ₹ 38.13 करोड़ की अंश पूँजी एवं ₹ 23.61 करोड़ ऋण सह ब्याज़ अधिक समय से वसूली हेतु प्राप्य थे

विभाग ने विभिन्न योजनाओं[25] के अंतर्गत सहकारी समितियों को शेयर पूँजी एवं ऋण के रूप में वित्तीय सहायता उपलब्ध कराई थी जो सहकारी समितियों से ऋण संवितरण के एक वर्ष बाद आठ आसान किश्तों में वसूली योग्य थी।

हमने देखा की 22 इकाईयों के अधीन संस्थाओं को उपलब्ध कराई गई कुल ₹ 42.81 करोड़ की अंशपूँजी में से ₹ 38.13 करोड़ की अंशपूँजी एवं 16 इकाईयों के अधीन संस्थाओं को भुगतान किए गए कुल ₹ 23.89 करोड़ के ऋण में से ₹ 23.61 करोड़ की राशि संस्थाओं से वसूली हेतु लंबित थी। हमने आगे देखा कि 24 चूककर्ता इकाईयों में से 14 इकाईयों में अंशपूँजी और ऋण दोनों लंबित थे (मार्च 2013) जैसा कि **परिशिष्ट 2.9** में विवरण दिया गया है।

इसे इंगित किए जाने पर जिला अधिकारियों ने बताया (मई से अगस्त 2013) कि सहकारी संस्थाओं की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ नहीं थी एवं लंबित राशियों की वसूली हेतु प्रयास किए जा रहे थे। शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि ₹ 8.34 लाख की लंबित अंशपूँजी एवं ₹ 1.79 लाख ऋण सह ब्याज की वसूली की गई थी। साथ ही शेष की वसूली हेतु जिला अधिकारियों को अनुदेश जारी किए गए थे।

तथ्य वही है कि विभाग ने अधिक पुरानी राशियों की वसूली को प्रभावी करने के लिए राजस्व वसूली प्रमाणपत्र जारी कराना सुनिश्चित नहीं किया।

2.2.6.3 सहकारी संस्थाओं से ब्याज की विलंबित वसूली

समझौता ज्ञापन (2006) की शर्तों के अनुसार शासन ने चार चूककर्ता संस्थाओं[26] (दो कार्यरत एवं दो परिसमापन के अधीन) को उनके द्वारा लिए गए ऋण के लिए दी गई शासकीय गारंटी के कारण प्रतिबद्ध दायित्व के अंतर्गत पांच जिला सहकारी बैंकों को ₹ 38.16 करोड़ का ऋण उपलब्ध कराया (मार्च 2012)। कार्यरत संस्थाओं से की जाने वाली वसूली की समयसूची एवं ऋण पर ब्याज की दर का निर्धारण वित्त विभाग से परामर्श के बाद तय किया जाना था।

हमने देखा की एक वर्ष से अधिक व्यतीत होने के बाद भी विभाग द्वारा अक्तूबर 2013 तक इस सम्बन्ध में कोई निर्णय नहीं लिया गया था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि दो कार्यरत संस्थाओं (म.प्र. राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ एवं जवाहर लाल नेहरु कृषि उपज प्रोसेसिंग सहकारी संस्थाएं) के

---

[25] प्राथमिक भूमि विकास बैंकों में अंश पूंजी की सहायता की योजनाएँ, नवीन सहकारी संस्थाएँ, बीज संघ को अंश पूंजी सहायता और अल्प कालिक कृषि ऋण इत्यादि।

[26] (i) म.प्र. राज्य उपभोक्ता सहकारी संघ, भोपाल; ₹ 19.54 करोड़; (ii) म.प्र. राज्य सहकारी हथकरघा संघ, जबलपुर; ₹ 7.40 करोड़ (परिसमापन के अधीन); (iii) सहकारी सूती मिल, बुरहानपुर ₹ 0.72 करोड़ (परिसमापन के अधीन) एवं; (iv) जवाहर लाल नेहरू कृषि उत्पादक एवं प्रसंस्करण संस्था, खरगौन; ₹ 10.49 करोड़।

सम्बन्ध में वसूली की कार्रवाई वित्त विभाग से परामर्श के साथ प्रक्रिया में थी एवं दो अन्य संस्थाएं परिसमापन के अधीन थीं।

विभाग द्वारा इस सम्बन्ध में की जा रही कार्रवाई के समर्थन में यद्यपि, लेखापरीक्षा को कोई पत्राचार नहीं दिखाया गया था।

2.2.6.4 रोकड़बही का अनुपयुक्त संधारण

रोकड़बही संधारण के लिए संहितीय प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था।

म.प्र. कोषालय संहिता के नियम 53 के अनुसार रोकड़बही पूर्णतः जांच कर नियमित अंतराल से बंद की जानी चाहिए। रोकड़बही प्रभारी को रोकड़बही के योग का सत्यापन करना चाहिए अथवा रोकड़बही लिखने वाले से अन्य जिम्मेदार अधीनस्थ से यह कार्य कराते हुए इसे सही बताकर आद्याक्षर करने चाहिए। प्रत्येक माह के अंत में रोकड़बही के प्रभारी अधिकारी द्वारा रोकड़बही में नकद शेष का व्यक्तिगत रूप से सत्यापन करना चाहिए एवं इस आशय का प्रमाण पत्र अंकित कर दिनांक सहित हस्ताक्षर करना चाहिए।

हमने नमूना जांच की गई 37 इकाईयों में से 16 इकाईयों में कमियां अवलोकित कीं जिनका संक्षेप नीचे दिया गया है। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 2.10** में दिया गया है।

- आठ इकाइयों[27] में अप्रैल से अगस्त 2013 के दौरान रोकड़बही लिखने वाले से अन्य व्यक्तियों द्वारा रोकड़बही विवरणों की नियमित जांच नहीं की गई थी।
- दस इकाइयों[28] में प्रत्येक माह के अंत में रोकड़बही में नकद शेषों का भौतिक सत्यापन नियमित रूप से नहीं किया गया था।
- नौ इकाइयों[29] में कोषालय अभिलेखों के सन्दर्भ में आहरणों का पाक्षिक सत्यापन नहीं किया गया था।

सम्बन्धित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि भविष्य में आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) की प्रावधानों का अनुपालन करने के लिए आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को अनुदेश जारी किए गए थे।

---

27 संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, जबलपुर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, नरसिंहपुर, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, डिन्डौरी, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, शहडोल, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, भोपाल, उपपंजीयक सहकारी संस्थाएं, मंदसौर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सिंगरौली एवं सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, नीमच।

28 संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सागर, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, नीमच, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, नरसिंहपुर, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, डिन्डौरी, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं सागर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, शहडोल, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, भोपाल, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, मंदसौर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सिंगरौली एवं संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, जबलपुर।

29 संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, जबलपुर, संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सागर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, नरसिंहपुर, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, डिन्डौरी, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सागर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, शहडोल, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, भोपाल, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सिंगरौली एवं उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, मंदसौर।

2.2.6.5 बिल पंजियों का अनुपयुक्त संधारण

हमने देखा कि नमूना जांच की गई 37 इकाइयों में से सात इकाइयों[30] में बिल रजिस्टरों में मासिक सार तैयार नहीं किए गए थे एवं राजपत्रित अधिकारी द्वारा समीक्षा नहीं की गई थी। इस प्रकार शासकीय धन के दुर्विनियोजन एवं त्रुटियों की संभावना को कम करने के क्रम में वित्तीय नियंत्रणों का पालन नहीं किया गया था।

आहरण एवं संवितरण अधिकारियों ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया कि भविष्य में आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) संहितीय प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए आहरण संवितरण अधिकारियों को अनुदेश जारी किए गए थे।

2.2.6.6 बकाया लेखापरीक्षा शुल्क

₹ 14.60 करोड़ की राशि का लेखापरीक्षा शुल्क सहकारी समितियों से वसूली के लिए बकाया था।

वर्ष 2010-11 से 2012-13 के अंत तक 54.41 प्रतिशत से 68.22 प्रतिशत लेखापरीक्षा शुल्क बकाया था, जैसा कि नीचे दी गई तालिका में विवरण दिया गया है।

तालिका 2.10: बकाया लेखापरीक्षा शुल्क

(₹ करोड़ में)

वर्ष	देय लेखापरीक्षा शुल्क	वसूल लेखापरीक्षा शुल्क	लंबित लेखापरीक्षा शुल्क	प्रतिशत कमी
2010-11	19.81	9.01	10.80	54.41
2011-12	18.23	7.30	10.93	59.96
2012-13	21.40	6.80	14.60	68.22

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि लेखापरीक्षा शुल्क की वसूली हेतु राजस्व वसूली प्रमाण पत्र जारी किए गए थे किन्तु संस्थाओं की वित्तीय स्थिति खराब होने के कारण लेखापरीक्षा शुल्क की वसूली नहीं की जा सकी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संस्थाओं/सदस्यों/पूर्व सदस्यों की संपत्ति या मृत सदस्यों की संपदा से वसूली हेतु जारी किए गए वसूली प्रमाण पत्र से संबंधित दस्तावेज लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

2.2.7 नियामक कार्यों का निर्वहन

मध्य प्रदेश सहकारी संस्थाएं अधिनियम,1960 के प्रावधानों के अंतर्गत जैसा विचारित है, विभाग के मुख्य कार्य निम्न प्रकार से हैंः

(I) सहकारी संस्थाओं का पंजीकरण

(II) सहकारी संस्थाओं में चुनाव

(III) सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा और निरीक्षण

(IV) सहकारी संस्थाओं के विवादों और अपीलों का निपटान

---

[30] उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, खण्डवा, संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, इन्दौर, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, देवास, संयुक्त पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सागर, सहायक पंजीयक सहकारी संस्थाएं, डिन्डौरी, उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, शहडोल एवं उप पंजीयक सहकारी संस्थाएं, सिंगरौली।

(v) अधिनियम और नियमों के प्रावधानों के अनुसार संस्थाओं का विनियमन

(vI) अकार्यशील सहकारी संस्थाओं का पंजीकरण निरस्त करना और परिसमापन

इन गतिविधियों के संबंध में समीक्षा में ध्यान में आई कमियों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में विस्तार से चर्चा की गई है।

2.2.7.1 सहकारी समितियों का पंजीकरण

(I) अपात्र सहकारी समितियों का पंजीकरण

सात संस्थाएं 2012-13 के दौरान पंजीकृत की गई संस्थाओं में से सात संस्थाओं में दो या अधिक सदस्य निकट रिश्तेदार थे।

मध्य प्रदेश सहकारी संस्थाएं अधिनियम,1960 की धारा 6 के प्रावधानों के अनुसार संस्था के पंजीकरण हेतु भारतीय संविदा अधिनियम के अंतर्गत अनुबंध करने के लिए सक्षम, कम से कम 20 व्यक्तियों जो निकट रिश्तेदार न होकर अलग परिवारों से हों, होना आवश्यक हैं। एक जनवरी 2010 की स्थिति में 36,391 पंजीकृत संस्थाएं थीं जो 01 जनवरी 2013 तक बढ़ कर 44,267 हुईं। इनमें से 36,930 कार्यशील थीं और 7,337 परिसमापन के अधीन थीं।

हमने 2012-13 के दौरान, पंजीकृत कुल 193 संस्थाओं में से नमूना जांच की गई पाँच ईकाइयों में देखा कि इन इकाइयों में सात संस्थाओं में दो या अधिक सदस्य सगे रिश्तेदार थे जैसा कि सदस्यों द्वारा घोषित किया गया (**परिशिष्ट 2.11**)।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि सात संस्थाओं का पंजीकरण निरस्त किया जाएगा एवं इस संबंध में सुधारात्मक उपाय किए जाएंगे।

(II) महिला सहकारी समितियों के अस्तित्व में गिरावट का रुझान

विभाग का उद्देश्य राज्य में समाज के विभिन्न वर्गों, विशेष रूप से कमजोर वर्गों और महिलाओं के बीच सहकारी गतिविधियों को प्रोत्साहित करना था।

हमने अवलोकन किया कि 2010-11 के आरम्भ में 5,510 महिला संस्थाएं पंजीकृत थीं। 2011-12 के दौरान महिला संस्थाओं की संख्या 5,205 तक घटी एवं आगे 2012-13 के दौरान 5,184 तक घट गई। यद्यपि, विभाग के पास अकार्यशील महिला संस्थाओं को पुनर्जीवित या महिला संस्थाओं के गठन को प्रोत्साहित करने के लिए कोई योजना नहीं थी।

इसे इंगित किए जाने पर शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि सहकारी संस्थाएं लोकतंत्रीय संस्थान हैं जो अपने सदस्यों द्वारा स्वेच्छा से बनाई जाती है, यह अनिवार्य है कि संस्था में कम से कम एक तिहाई सदस्य महिलाएं हों जिससे कि वहाँ पर महिला सदस्यों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व हो।

तथ्य वही है कि विभाग के पास महिला संस्थाओं के गठन के प्रोत्साहन के कथित उद्देश्य अथवा पुनरूद्धार हेतु कोई योजना नहीं थी जबकि महिला संस्थाओं की संख्या निरंतर घटती जा रही थी।

2.2.7.2 सहकारी संस्थाओं में चुनाव

अधिनियम की धारा 49 की उपधारा 8 (I) के अनुसार पांच वर्ष के कार्यकाल या विस्तारित कार्यकाल की समाप्ति से पूर्व संस्था की निवर्तमान समिति को चुनाव कराना अनिवार्य होगा। यदि संस्था चुनाव कराने में विफल रहती है तो पंजीयक कार्य प्रभार

ग्रहण कर लेगा एवं जितना जल्दी संभव हो सके चुनाव कराएगा। अगस्त 2013 तक 36,062 सहकारी संस्थाओं में से 7,452 संस्थाओं में चुनाव होने शेष थे।

हमने देखा कि पंजीयक ने अधिनियम की विभिन्न धाराओं के अंतर्गत अगस्त 2013 तक 1900 सहकारी संस्थाओं का कार्यग्रहण किया था किन्तु अक्तूबर 2013 तक की अवधि के दौरान मात्र 75 संस्थाओं के संदर्भ में चुनाव कराए गए थे।

इसे इंगित किए जाने पर शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि अधिनियम में संशोधन के फलस्वरूप नियमों में संशोधन एवं चुनाव प्राधिकारी की नियुक्ति में विलम्ब के कारण कुछ संस्थाओ में चुनाव समय पर नहीं कराए जा सके एवं राज्य शासन ने संस्थाओ में चुनाव कराने के लिए मध्य प्रदेश राज्य सहकारी चुनाव प्राधिकरण को नियुक्त किया है (जून 2013)।

तथ्य वही है कि अधिकतर संस्थाओं में चुनाव कराने में विलंब हुए थे एवं उनका प्रशासन पंजीयक द्वारा ले लिया गया था।

2.2.7.3 सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा

2009-13 की अवधि के दौरान सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा में कमी थी।

मध्य प्रदेश सहकारी संस्था अधिनियम, 1960 (अधिनियम) की धारा 58 के अनुसार पंजीयक प्रत्येक संस्था के लेखाओं की प्रतिवर्ष कम से कम एक बार लेखापरीक्षा करेगा या अथवा उसके द्वारा प्राधिकृत व्यक्ति से लेखापरीक्षा कराएगा एवं ऐसी संस्था से वह शुल्क वसूल करेगा जो निर्धारित किया गया हो। हमने निम्नलिखित अवलोकित कियाः

- सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा में 15.14 प्रतिशत से 20.53 प्रतिशत तक कमी हुई थी जैसा नीचे तालिका में विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.11: सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा में कमी

वर्ष	लेखापरीक्षा के लिए नियत संस्थाओं की संख्या	लेखापरीक्षित कुल संस्थाओं की संख्या	संस्थाओं की संख्या जहाँ लेखापरीक्षा नहीं की गई	प्रतिशत कमी
2009-10	34,539	29,173	5,366	15.54
2010-11	35,235	29,901	5,334	15.14
2011-12	33,776	26,843	6,933	20.53
2012-13	33,935	27,734	6,201	18.27

(स्रोतः-विभाग के प्रशासनिक प्रतिवेदन)

विभाग/शासन ने लेखापरीक्षकों की कमी, अकार्यशील स्थिति/बंद हो गई संस्थाएं एवं ऐसी संस्थाओं से समय पर अभिलेख उपलब्ध न होने के कारण लेखापरीक्षा में कमी होना बताया (अप्रैल 2013/अक्तूबर 2013)। शासन ने आगे बताया (अक्तूबर 2013) कि जिला अधिकारियों को लंबित संस्थाओं की लेखापरीक्षा कराने के अनुदेश जारी किए गए थे।

उत्तर तथ्य की पुष्टि करता है कि सभी संस्थाओं की लेखापरीक्षा समय पर नहीं की जा सकी थी अथवा नहीं कराई जा सकी थी जैसा कि अधिनियम में आवश्यक है।

- अधिनियम की धारा 61 उपबंधित करती है कि लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ जारी होने के 60 दिनों के भीतर सहकारी संस्था द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणियों में बताई गई त्रुटियों का सुधार करना चाहिए। यद्यपि, जारी लेखापरीक्षा टिप्पणियों का विभाग ने आयुवार

संधारण नहीं किया था। 37 नमूना जांच की गई इकाईयों में से 13 इकाईयों में 2010-13 के दौरान 24,403[31] सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा की गई थी तथा 22,612 लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ जारी की गई थी। जिनमें से केवल दो इकाईयों के प्रतिवेदनों में 660 लेखापरीक्षा टिप्पणियों के ही पालन प्रतिवेदन प्राप्त हुए थे। इस प्रकार 13 इकाईयों से संबंधित शेष 21,952 टिप्पणियों के संबंध में पालन प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुए थे जैसा **परिशिष्ट 2.12** में विवरण दिया गया है। यद्यपि, विभाग ने संस्था के संचालक मण्डल की सदस्यता से अपात्र हो जाने वाले सहकारी समितियों के त्रुटिकर्ता अधिकारियों/कर्मचारियों के न तो नाम घोषित किए थे, और न ही कोई शास्ति अधिरोपित की थी, जैसा कि अधिनियम में उपबंधित था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि शेष लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ जारी करने हेतु, लंबित लेखापरीक्षा टिप्पणियों के निराकरण हेतु लेखा समिति का गठन करने हेतु, नियमित बैठकें आयोजित कर दो माह के भीतर पालन प्रतिवेदन प्राप्त करने तथा पालन प्रतिवेदन की प्रस्तुति न करने पर अधिनियम के अंतर्गत वैधानिक कार्रवाई करने के लिए संबंधित जिलो के सहायक पंजीयक (लेखापरीक्षा) को अनुदेश जारी किए गए थे।

2.2.7.4 लंबित न्यायिक प्रकरणों का निपटान

31 दिसंबर 2012 की स्थिति के अनुसार फैसले के लिए लंबित 1,70,376 मामलों के शीघ्र निपटारे के लिए कोई कार्य योजना नहीं थी।

संस्था और सदस्यों के बीच उत्पन्न होने वाले एवं संस्था में कर्मचारियों के रोजगार से संबंधित विवाद, मध्य प्रदेश सहकारी संस्था अधिनियम 1960 के प्रावधानों के अंतर्गत सहकारी अदालतों में निपटाए जाते हैं।

हमने देखा कि एक वर्ष से कम और 10 वर्षों से अधिक की अवधियों से संबंधित वर्ष 2010, 2011 और 2012 के 31 दिसम्बर को लंबित प्रकरणों की संख्या क्रमशः 2.80 लाख, 3.35 लाख एवं 3.16 लाख[32] थी। तीन कैलेण्डर वर्षों में क्रमशः 94,597 73,271 एवं 63,127 प्रकरणों का निपटारा किया गया था। इस प्रकार तीन वर्षों की अवधि के दौरान प्रकरणों के निपटान का प्रतिशत क्रमशः 25, 18 एवं 27 था। 31 दिसम्बर 2012 की स्थिति में, लंबित प्रकरणों में से 5,795 प्रकरण गंभीर प्रकृति के थे जैसे कि रोजगार की शर्तों और निबंधनों में विवाद, संस्थाओं द्वारा की गई अनुशासनात्मक कार्रवाई, गठन, प्रबंधन अथवा व्यापार पर विवाद एवं संस्थाओं का परिसमापन। प्रकरणों में वे भी सम्मिलित है जो 10 वर्षों से अधिक अवधि में लंबित थे। मासिक बैठकों में अतिरिक्त पंजीयक, सहकारी संस्थाओं ने न्यायालय में लंबित प्रकरणों के निपटान के मामले में असंतोषजनक प्रगति अवलोकित की थी।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि वर्ष 2012-13 के दौरान निराकृत प्रकरणों की संख्या उस वर्ष में पंजीकृत किए गए प्रकरणों की संख्या से अधिक थी, संस्थाओं के सदस्यों को नोटिस देने में समय लगा था। आगे यह बताया गया कि प्रकरणों के शीघ्र निपटान हेतु अनुदेश जारी किए गए थे।

---

31 2010-11: 8,657; 2011-12: 7,947 एवं 2012-13: 7,799

32 विभाग ने बिना कोई कारण अंकित किए आरंभिक शेष घटाकर अंतशेष 1,70,376 दर्शाया था। इस प्रकार 1,45,783 प्रकरणों का अंतर था जिसके लिए उत्तर/पुनर्मिलान विभाग से वांछित था (जनवरी 2014)।

2.2.7.5 संस्थाओं में अभिलेखों का संधारण

अधिनियम की धारा 56 उपबंधित करती है कि प्रत्येक संस्था ऐसे अभिलेख, पंजियाँ एवं लेखाओं की बहियाँ संधारित करेंगी तथा ऐसी जानकारी और ऐसी विवरणियां पंजीयक को प्रेषित करेंगी जो समय-समय पर उसके द्वारा वांछित है। यदि संस्था का कोई अधिकारी या कर्मचारी अभिलेख पंजियों, लेखाओं की बहियों को संधारित करने और ऐसी जानकारी एवं विवरणी निर्धारित समय के भीतर पंजीयक को प्रस्तुत करने में विफल रहता है, तो पंजीयक ऐसे अधिकारी को समिति के सदस्य बने रहने के लिए तीन वर्षों से अनधिक अवधि के लिए अयोग्य घोषित कर सकता है। यदि अधिकारी संस्था का कर्मचारी हो तो पंजीयक उस पर ₹ 5,000 से अनधिक की शास्ति आरोपित कर सकता है।

चयनित 37 इकाईयों में से चार[33] इकाइयों के अधीन 78 संस्थाओं (288 में से) के संबंध में वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की हमने समीक्षा की थी। हमने पाया कि आवश्यक अभिलेख नामतः सदस्यों की पंजी, सदस्यों के लिए पासबुक, अचल संपत्ति/मृत स्कंध पंजियाँ इत्यादि संधारित नहीं थे/इन संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए थे। तथापि, विभाग ने उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार कार्रवाई नहीं की थी। इस प्रकार आवश्यक अभिलेखों का संधारण न करने के कारण इन संस्थाओं में प्रबंधन और आंतरिक नियंत्रण कमजोर थे।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) की चूककर्ता संस्थाओं और इसके अधिकारियों/कर्मचारियों पर शास्तियाँ अधिरोपित की गई थी तथा चूककर्ता अधिकारियों पर अधिनियम के प्रावधान के अंतर्गत कार्रवाई करने हेतु अनुदेश जारी किए गए थे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि समिति का सदस्य होने के लिए अयोग्यता हेतु कार्रवाई नहीं की गई थी। तथापि, चूककर्ता संस्थाओं एवं इसके अधिकारियों/कर्मचारियों पर अधिरोपित शास्तियाँ अक्तूबर 2013 तक वसूल नहीं की गई थी।

2.2.7.6 सहकारी बैंकों द्वारा ऋण की कम वसूली के विरूद्ध कार्रवाई

अधिनियम की धारा 53(11) प्रावधानित करती है कि यदि तीन लगातार सहकारिता वर्षों के दौरान ऋणों की वसूली बैंकों की वार्षिक मांग से 60 प्रतिशत से कम है या ओव्हरड्यू 40 प्रतिशत से अधिक है, तो पंजीयक, समिति या सहकारी बैंक की प्रबंधन समिति को हटाने के लिए एक आदेश पारित करेगा तथा एक प्रशासक को जैसा पंजीयक द्वारा निर्धारित हो, ऐसी अवधि या अवधियों, जो कुल मिलाकर एक वर्ष से अधिक न हो के लिए नियुक्त करेगा।

हमने नमूना जांच की गई 37 इकाईयों में से आठ इकाईयों[34] में देखा कि यद्यपि सहकारी बैंक 2009-10 से 2011-12 के दौरान वसूली योग्य राशियों के एक महत्वपूर्ण

---

[33] जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, राजगढ़, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, अशोकनगर, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, गुना एवं जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, छतरपुर।

[34] जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, होशंगाबाद, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, मुरैना, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, शिवपुरी, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, राजगढ़, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, रायसेन, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, इंदौर, जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, मंदसौर एवं जिला पंजीयक सहकारी संस्थाएं, देवास।

भाग (60 प्रतिशत से अधिक) की वसूली करने में विफल रहे थे (**परिशिष्ट 2.13**)। जैसा अधिनियम में प्रावधान है, विभाग ने कोई कार्रवाई नहीं की।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि मध्य प्रदेश सहकारी संस्थाएँ अधिनियम, 1960, की धारा 53 (10) के अनुसार संस्थाओं के निदेशक मंडल को भारतीय रिजर्व बैंक से पूर्व परामर्श के बिना हटाया नहीं जा सकता है एवं भारतीय रिजर्व बैंक ने निदेशक मंडल को हटाने की कोई अनुमति नहीं दी थी। यद्यपि, यह सिद्ध करने के लिए कि निदेशक मंडल को हटाने के लिए भारतीय रिजर्व बैंक से कोई परामर्श किया गया था ऐसा कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को नहीं दिखाया गया।

2.2.7.7 सहकारी संस्थाओं द्वारा वार्षिक आम सभा का आयोजन

विभाग ने संस्थाओं की वार्षिक आमसभा आयोजित करने में विफलता पर कार्रवाई नहीं की।

अधिनियम की धारा 49 प्रावधानित करती है कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति से तीन माह के भीतर संस्था की आम सभा बुलाने में चूक की जाती है तो पंजीयक उत्तरदायी अधिकारी को कार्यालय में होने या चुने जाने हेतु तीन वर्षों से अनधिक अवधि के लिए अयोग्य घोषित कर सकता है।

हमने छह[35] इकाईयों में देखा कि यद्यपि अवधि 2009-12 के दौरान 686 प्राथमिक कृषि साख सहकारी समितियाँ वार्षिक आम सभा आयोजित करने में विफल हुईं, विभाग ने कोई कार्रवाई नहीं की जैसा कि अधिनियम में प्रावधानित था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि संबंधित संयुक्त पंजीयकों को अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कार्रवाई करने के लिए अनुदेश जारी किए गए थे।

2.2.8 कार्यक्रम प्रबंधन

राज्य में संस्थाओं के विभिन्न वर्गों के विकास हेतु उद्देश्यित विभिन्न योजनाओं का कार्यान्वयन करने की दृष्टि से सहकारिता विभाग ने सहकारी संस्थाओं के माध्यम से 15 योजनाओं का कार्यान्वयन किया। कस्टम हायरिंग (ग्राहक सेवा) केन्द्रों में अनियमितताओं की चर्चा पृथक से राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा (कंडिका 2.4) में की गई है। इसके अतिरिक्त, एकीकृत सहकारी विकास परियोजना (आई.सी.डी.पी.) एवं सहकारी संस्थाओं के कृषक सदस्यों हेतु ब्याज सब्सिडी योजना में अनियमितताओं पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.2.8.1 एकीकृत सहकारी विकास परियोजना (आई.सी.डी.पी.) योजना

एक केन्द्र प्रवर्तित योजना, आई.सी.डी.पी. राज्य में 1985 से प्रचालन में थी। योजना का उद्देश्य चयनित जिलों में कृषि, कृषि-संबद्ध एवं सहकारी बैंकिंग इत्यादि के क्षेत्रों में सहकारी आधार पर आर्थिक गतिविधियों का समग्र विकास करना था। इस योजना के अंतर्गत अधोसंरचना, व्यापार एवं मानव संसाधनों के विकास हेतु ऋण, अंशपूंजी एवं सब्सिडी के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है।

---

[35] उप पंजीयक, गुना, उप पंजीयक, मुरैना, उप पंजीयक, शिवपुरी, सहायक पंजीयक, रायसेन, सहायक पंजीयक, राजगढ़, एवं सहायक पंजीयक, उज्जैन।

राज्य शासन को आई.सी.डी.पी. का क्रियान्वयन, परियोजना क्रियान्वयन संस्था[36] (पी.आई.ए.) के माध्यम से कराना था जो परियोजना के कार्यान्वयन के लिए व्यापक रूप से उत्तरदायी है। पी.आई.ए. और पी.आई.ए. द्वारा नियुक्त परियोजना क्रियान्वयन समूह (पी.आई.टी.) द्वारा राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम को मासिक प्रगति प्रतिवेदन एवं वार्षिक परिवीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत करने थे। योजना कार्यान्वयन का परिवीक्षण राज्य परिवीक्षण प्रकोष्ठ द्वारा किया जाना था।

आई.सी.डी.पी. के अंतर्गत योजनाओं/गतिविधियों[37] के लिए एन.सी.डी.सी. द्वारा राज्य शासन को एवं राज्य शासन द्वारा सहकारी संस्थाओं को निधिकरण का प्रतिरूप **परिशिष्ट 2.14** में दिया गया है। एन.सी.डी.सी. से सहायता की विमुक्ति, प्रगति आधारित एवं प्रतिपूर्ति के आधार पर है। इस प्रकार, राज्य शासन को प्रथमतः पी.आई.ए. को निधियाँ उपलब्ध करानी थीं तब एन.सी.डी.सी. प्रतिपूर्ति की मांग की जाती।

11वीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) में राज्य में 15 जिले चयन किए गए थे। एन.सी.डी.सी. ने आई.सी.डी.पी. के अंतर्गत पाँच गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए ₹ 188.52 करोड़ स्वीकृत किए थे। इस स्वीकृत राशि के विरूद्ध राज्य शासन द्वारा पी.आई.ए. को ₹ 183 करोड़ आवंटित किए गए थे जो योजना हेतु ₹ 175.05 करोड़ (31 मार्च 2013 तक) व्यय कर सकी जैसा **परिशिष्ट 2.15** में दिया गया है। हमारे ध्यान में आई योजना के कार्यान्वयन में कमियों पर चर्चा नीचे की गई हैः

(I) आई.सी.डी.पी. योजनाओं की पूर्णता में विलंब

आई सी डी पी के अंतर्गत परियोजनायें निर्धारित समय पर पूर्ण नहीं हो सकी थीं।

एन.सी.डी.पी. ने पांच वर्षों के भीतर कार्यान्वयन हेतु चयनित 15 जिलों में प्रत्येक के लिए एक के हिसाब से 15 योजनाएँ स्वीकृत की थीं (मार्च से नवंबर 2007)। आई.सी.डी.पी. की शर्तों और निबंधनों के अनुसार परिव्यय, गतिविधियाँ और आई.सी.डी.एस. के अंतर्गत सृजित होने वाली अधो-संरचना के आधार पर आई.सी.डी.पी. परियोजनाओं की अवधि चार वर्ष से पांच वर्ष तक थी।

आर.सी.एस. और विभागीय मुख्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमारे ध्यान में आया कि 15 जिलों में ₹ 175.05 करोड़ व्यय करने के बावजूद भी कोई परियोजना निर्धारित अवधि (मार्च 2012 और नवंबर 2012 के मध्य पूर्णता अवधि) में पूर्ण नहीं की जा सकी थी। जबकि तीन जिलों (विदिशा, झाबुआ और मंदसौर) में आई.सी.डी.पी. परियोजनाएं छह से 12 माह के विलंब से पूर्ण हुई थीं, 12 जिलों में परियोजनाएं नवंबर 2013 तक पूर्ण नहीं हुई थी। उप संचालक (परियोजना) ने विलंब को इस तथ्य से होना आरोपित किया (जुलाई 2013) कि वर्ष 2008-09 से एन.सी.डी.सी. से प्राप्त निधियां राज्य योजना आयोग द्वारा विभागीय आयोजना में रखी गई थी। जैसा कि आयोग ने आयोजना सीमा में वृद्धि नहीं की थी, निर्धारित लक्ष्य के अनुसार राज्य बजट में प्रावधान

---

[36] राज्य शासन प्रत्येक जिले में पी.आई.ए. नियुक्त/नामांकित करती है जो सामान्यतः जिला सहकारी केन्द्रीय बैंक या राज्य सहकारी बैंक की शाखा या राज्य सहकारी विपणन संघ या एन.सी.डी.सी. से परामर्श के साथ राज्य शासन द्वारा नामित कोई अन्य समान संगठन होता है।

[37] (i) सिविल कार्य, मशीनें और उपकरण, अधोसंरचना, सुविधाएं; (ii) संस्थाओं को मार्जिन मनी; (iii) जिला सहकारी केन्द्रीय बैंकों/पी.आई.ए. को अंश पूंजी; (iv) मानव शक्ति विकास एवं प्रशिक्षण; (v) पी.आई.ए. को प्रबंधकीय सहायता और परिवीक्षण प्रकोष्ठ।

नहीं किया गया था। चूंकि आई.सी.डी.पी. की गतिविधियों पर व्यय एन.सी.डी.सी. द्वारा प्रतिपूर्ति के आधार पर वित्तपोषित होना था, राज्य शासन द्वारा निधियों का प्रारंभिक प्रवर्तन, योजना की समयबद्ध पूर्णता को सुगम बना सकता था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि 2008-09 से 2010-11 वर्षों के लिए राज्य बजट में आई.सी.डी.पी. योजना हेतु लक्ष्यों के अनुसार प्रावधान नहीं थे। इसलिए योजनाओं के शेष लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए पूर्णता अवधि बढ़ाना अनिवार्य था।

उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करता है कि निधियों की विमुक्ति में विलंब था जिसने योजना के अधीन परियोजनाओं की पूर्णता में योगदान किया था।

(II) आई.सी.डी.पी. योजनाओं के अंतर्गत अंश पूंजी, ऋण एवं ब्याज़ की वसूली न होना

आई.सी.डी.पी. के अंतर्गत दी गई ₹ 8.54 करोड़ की अंश पूंजी एवं ₹ 3.65 करोड़ के ऋण की वसूली नहीं हुई।

आई.सी.डी.पी. योजनाओं में सहकारी संस्थाओं को ब्याज रहित अंश पूंजी एवं ब्याजधारी ऋण देने का प्रावधान था जिसे अंश पूंजी एवं ऋण के संवितरण की दिनांक से क्रमशः एक वर्ष और तीन वर्षों के पश्चात आठ समान वार्षिक किस्तों में राज्य शासन को वापस करना था। ऋण पर ब्याज, ऋण संवितरण के समय पर स्वीकृति के आदेश में निर्दिष्ट प्रभावी दर से प्रभारित किया जाता है। ऋण की किश्त का भुगतान करने अथवा देय तिथि से पूर्व भुगतान करने में विफलता के मामले में ब्याज दर एक प्रतिशत तक बढ़ाई जाती है और 2.5 प्रतिशत दांडिक ब्याज भी प्रभारित किया जाता है।

लेखापरीक्षा में निम्नलिखित अवलोकन किए गएः

- 13 जिलों में 1996-97 से 2006-07 के दौरान सहकारी संस्थाओं को ₹ 47.62 करोड़ की अंश पूंजी दी गई थी। 31 मार्च 2013 को सहकारी संस्थाओं से ₹ 32.69 करोड़ की राशि वसूल की जानी थी जिसमें से ₹ 24.15 करोड़ वसूल हुए थे जैसा कि **परिशिष्ट 2.16** में विवरण दिया गया है।
- आठ जिलों में 1995-96 से 2006-07 के दौरान सहकारी संस्थाओं को ₹ 6.05 करोड़ का ऋण प्रदान किया गया था। ऋण एवं ब्याज (दाण्डिक ब्याज सहित) की लंबित राशि जो सहकारी संस्थाओं से वसूल नहीं की गई थी, ₹ 3.65 करोड़ थी, जैसा कि **परिशिष्ट 2.17** में विवरण दिया गया है। अधिनियम की धारा 81 के अंतर्गत राजस्व वसूली प्रमाण पत्र एवं ओव्हरड्यू राशियों की वसूली प्रभावी करने हेतु विभाग ने जारी किए गए राजस्व वसूली प्रमाण पत्रों के क्रियान्वयन का परिवीक्षण सुनिश्चित नहीं किया था।

इसे इंगित किए जाने पर शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि जिला स्तर पर गठित वसूली प्रकोष्ठ द्वारा राशि की वसूली हेतु परिवीक्षण किया जा रहा था तथा राशि की वसूली का परिवीक्षण करने के लिए अनुदेश जारी किए गए थे। तथ्य वही है कि ओव्हरड्यू राशियों की वसूली के लिए शासन के प्रयास पर्याप्त नहीं थे।

2.2.8.2 सहकारी संस्थाओं के सदस्य कृषकों के लिए ब्याज सब्सिडी योजना

शासन ने देय दिनांक से पूर्व अपेक्स बैंक को ब्याज सब्सिडी की प्रतिपूर्ति के विरूद्ध ₹ 760.69 करोड़ रूपए अग्रिम भुगतान किए थे।

राज्य शासन ने कृषकों के लिए अल्पकालिक उत्पादन साख (फसल ऋण) योजना के संदर्भ में ब्याज सब्सिडी की केन्द्र प्रवर्तित योजना आरंभ की थी (2006-07)। योजना के अंतर्गत सहकारी संस्थाओं के सदस्य कृषकों को प्राथमिक कृषि साख संस्थाओं के माध्यम से राज्य सहकारी बैंकों द्वारा रियायती ब्याज दर पर (शून्य प्रतिशत से तीन प्रतिशत) अल्पकालीन फसल ऋण दिए जाते हैं। आधार ब्याज (तीन वर्षों के दौरान 11 प्रतिशत) एवं कृषकों द्वारा भुगतान योग्य ब्याज का अंतर[38] केन्द्र सरकार और राज्य शासन द्वारा ब्याज सब्सिडी[39] के रूप में बैंकों को भुगतान किया जाता है। ब्याज सब्सिडी के दावे प्राथमिक कृषि सहकारी संस्थाओं एवं जिला केन्द्रीय सहकारी बैंकों द्वारा मध्य प्रदेश राज्य सहकारी बैंकों के माध्यम से प्रस्तुत जाने थे।

उपरोक्त योजना के अंतर्गत राज्य शासन ने 2010-11, 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान 25 लाख, 29 लाख एवं 30 लाख कृषकों को क्रमशः ₹ 150.46 करोड़, ₹ 282.11 करोड़ तथा ₹ 328.12 करोड़ की ब्याज सब्सिडी का भुगतान किया था।

निम्नलिखित अभ्युक्तियां दी गई थीं:

- विभाग ने ब्याज सब्सिडी के दावे अपेक्स बैंक द्वारा दिए गए उपयोगिता प्रमाण पत्रों के आधार पर स्वीकार किए थे। शासन के आदेश (10 जनवरी 2012) की शर्तों में ब्याज सब्सिडी केवल पात्र किसानों के संबंध में प्राथमिक कृषि सहकारी संस्थाओं के लेखा परीक्षित लेखाओं के आधार पर ही दी जानी थी। तथापि, विभाग ने दोनों की यथार्थता का परीक्षण करने के लिए ब्याज सब्सिडी दावों के लेखापरीक्षा किए गए लेखे प्राप्त नहीं किए थे एवं यह सुनिश्चित नहीं किया गया कि ब्याज सब्सिडी अपात्र कृषकों के संबंध में भुगतान नहीं की गई थी।
- 15 मार्च 2011 एवं 15 जून 2013 के मध्य देय ब्याज सब्सिडी की राशि के लिए राज्य शासन ने जुलाई 2010 और मार्च 2013 के मध्य राज्य में प्राथमिक कृषि साख सहकारी संस्थाओं को वितरण हेतु अपेक्स बैंक को ₹ 760.69 करोड़[40] भुगतान किए थे। इस प्रकार देय दिनांक के बाद ब्याज सब्सिडी की राशि की प्रतिपूर्ति करने के स्थान पर इसे देय दिनांक से 7 दिवसों से 258 दिवस पूर्व तक का अपेक्स बैंक को भुगतान किया गया था। इन अवधियों के लिए (7 से 258 दिन) ऋण (₹ 760.69 करोड़) पर कुल ब्याज, उधार ली गई निधियों[41] पर भुगतान किए गए औसत ब्याज के अनुसार ₹ 10.45 करोड़ संगणित होता है।

---

38 किसानों द्वारा भुगतान योग्य ब्याज़ और साधारण ब्याज के अंतर के लिए ब्याज सब्सिडी के रूप में केन्द्र सरकार 3.5 प्रतिशत से 5 प्रतिशत और राज्य सरकार 4.5 प्रतिशत से 6.5 प्रतिशत भुगतान करती है।

39 वर्ष 2011-12 के दौरान शासन के पत्र दिनांक 10 जनवरी 2012 एवं विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार केन्द्र/राज्य सरकार द्वारा 11 प्रतिशत आधार दर के विरूद्ध कुल 11.5 प्रतिशत ब्याज सहकारी बैंको को भुगतान योग्य था।

40 2010-11: ₹ 150.46 करोड़, 2011-12: ₹ 282.11 करोड़, एवं 2012-13: ₹ 328.12 करोड़

41 2010-11 के दौरान 7.04 प्रतिशत, एवं 2011-13 के दौरान 6.74 प्रतिशत- स्रोत राज्य शासन के वित्त पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन।

- हमने अवलोकन किया कि विदिशा और रायसेन जिलों में ₹ 30.77 करोड़[42] ब्याज सब्सिडी के लिए शासन द्वारा अग्रिम रूप से भुगतान किए गए (जुलाई 2011 से मार्च 2012) जो कि दावों की अपेक्षा ₹ 7.71 करोड़ अधिक था, चूँकि बैंक द्वारा वर्ष 2011-12 के लिए ब्याज सब्सिडी के दावे केवल ₹ 23.06 करोड़[43] के थे, परिणामस्वरूप ₹ 7.71 करोड़ की राशि जो अब तक समायोजित नहीं की गई थी (अगस्त 2013), उपयोग नहीं की गई।

इसे इंगित किए जाने पर शासन ने स्वीकार किया (अक्तूबर 2013) कि अनुमानित ब्याज के आधार पर ब्याज सब्सिडी एकमुश्त अग्रिम में भुगतान की गई थी।

2.2.9 मानव संसाधन प्रबंधन

वर्तमान एवं भावी मानव शक्ति आवश्यकताओं के आंकलन के लिए मापदण्डों का निर्धारण करना, मानवशक्ति का उचित उपयोग करना एवं सामर्थ्य निर्मित करना, मानव संसाधन प्रबंधन के मुख्य घटक है जो परियोजना के उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायता करते हैं।

विभाग में विभिन्न संवर्गों में स्वीकृत संख्या के विरूद्ध वास्तविक स्थिति में कार्यरत कर्मचारी निम्न तालिका में दिए गए हैः

तालिका 2.12: स्वीकृत संख्या एवं कार्यरत कर्मचारी (दिसंबर 2013 की स्थिति)

स.क्र.	पदनाम	स्वीकृत संख्या	कार्यरत संख्या	रिक्तियाँ	प्रतिशत कमी
1.	प्रशासकीय अधिकारी	01	00	01	100
2.	लेखा अधिकारी	01	00	01	100
3.	लेखापरीक्षा अधिकारी	131	94	37	28.24
4.	सहायक यंत्री	01	00	01	100
5.	वरिष्ठ सहकारी निरीक्षक/निरीक्षक	1229	829	400	32.54
6.	उप लेखापरीक्षक	472	212	260	55
7.	सहायक ग्रेड कर्मचारी	488	362	126	25.81

(स्रोतः विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि विभाग में कोई प्रशासकीय अधिकारी, लेखा अधिकारी और सहायक यंत्री नहीं था। वरिष्ठ सहकारी निरीक्षकों/निरीक्षकों, उप लेखापरीक्षकों एवं सहायक ग्रेड कर्मचारियों की भारी कमी ने भी सहकारी संस्थाओं में चुनाव न कराने, सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा में कमी, लेखापरीक्षा शुल्क की कम वसूली, सहकारी संस्थाओं के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी न होने और न्यायिक प्रकरणों का निराकरण न होने के संबंध में विभाग के उत्तरदायित्वों का निर्वहन न कर पाने में इसकी कार्य प्रणाली को प्रभावित किया था जैसा कि कंडिका 2.2.7.2 से 2.2.7.4 में चर्चा की गई।

---

[42] विदिशाः ₹ 23.63 करोड़, रायसेनः ₹ 7.14 करोड़

[43] विदिशाः ₹ 19.54 करोड़, रायसेनः ₹ 3.52 करोड़

2.2.10 आंतरिक नियंत्रण

एक आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एवं संविधि संहिताएं और नियमावलियों का कड़ाई से पालन त्रुटियों के जोखिम एवं कुप्रबंधन को कम करते हैं।

2.2.10.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग में आतंरिक लेखापरीक्षा की कोई व्यवस्था नहीं थी। वित विभाग ने भी सहकारिता विभाग की लेखा परीक्षा नहीं कराई।

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली परिशुद्धता एवं प्रभावशीलता निश्चित करने के लिए प्रबंधन हेतु आंतरिक लेखापरीक्षा एक महत्वपूर्ण उपकरण है। यद्यपि, विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा की कोई व्यवस्था नहीं थी। इसके अतिरिक्त विभाग की प्रक्रिया नियमावली में जैसी व्यवस्था है, विभागों के मुख्यालयों की लेखापरीक्षा संपादित करने के लिए निदेशक कोष एवं लेखा द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षा रोस्टर तैयार करना आवश्यक है। हमारे ध्यान में यह भी आया कि समीक्षा की अवधि के दौरान वित्त विभाग के लेखापरीक्षा दल द्वारा सहकारिता विभाग के मुख्य कार्यालय की लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

2.2.10.2 नियंत्रण अधिकारियों द्वारा निरीक्षण

नियंत्रण अधिकारियों ने अधीनस्थ कार्यालयों की लेखापरीक्षा संपादित नहीं कराई।

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता (एम.पी.टी.सी.) का नियम 293 प्रावधानित करता है कि नियंत्रण अधिकारी को उसके अधीनस्थ आहरण एवं संविरण अधिकारियों द्वारा संधारित किए जाने वाले अभिलेखों का वार्षिक निरीक्षण संपादित करना चाहिए।

लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान हमारे ध्यान में आया कि 35 इकाईयों में नियंत्रण अधिकारियों (संयुक्त पंजीयक एवं पंजीयक) द्वारा निरीक्षण नहीं किए थे।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि निरीक्षण किए जाने हेतु अनुदेश जारी किए गए थे।

2.2.10.3 संस्थाओं से लेखापरीक्षा शुल्क की प्राप्तियों के लिए प्राप्त हुए चालानों का सत्यापन न किया जाना

मध्य प्रदेश वित्त संहिता (खण्ड I) के नियम 30 के अनुसार एक माह के दौरान शासकीय देयों के भुगतान संबंधित सभी प्राप्तियों को संबंधित कोषालयों के अभिलेखों से सत्यापित करना चाहिए।

हमने सागर एवं भोपाल के सहायक पंजीयक (लेखापरीक्षा) के कार्यालयों में अवलोकन किया (जुलाई एवं अगस्त 2013) कि सहकारी संस्थाओं ने लेखापरीक्षा शुल्क के प्रेषण के साक्ष्य के रूप में जिला कार्यालयों को चालानों की प्रतियाँ भेजी थीं (सागरः ₹ 84.86 लाख अप्रैल 2009 से मार्च 2013 के दौरान एवं भोपालः ₹ 60.89 लाख अप्रैल 2011 से जून 2013 के दौरान)। यद्यपि, शासन के खाते में लेखापरीक्षा शुल्क की वास्तविक प्राप्ति का सत्यापन कोषालयों के अभिलेखों से नहीं किया गया था। निर्धारित सत्यापन के अभाव में लेखापरीक्षा शुल्क का भुगतान न होने/कम भुगतान होने की संभावना को नकारा नहीं जा सकता।

इसे इंगित किए जाने पर शासन ने बताया (अक्तूबर 2013) कि सागर इकाई के संबंध में सत्यापन किया गया है और भोपाल इकाई के संबंध में यह किया जा रहा था। आगे यह बताया गया कि स्थाई अनुदेश जारी किए गए थे एवं दोहराए गए थे।

तथ्य वही है कि कोषालय में प्रेषण के सत्यापन में विलंब शासकीय धन के दुर्विनियोजन का पता न लगना/विलंबित पता लगने में परिणीत होगा।

2.2.11 निष्कर्ष

मध्य प्रदेश सहकारी संस्थाएं अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत सहकारिता विभाग को सहकारी संस्थाओं के गठन, संचालन, लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण सुनिश्चित कराने का उत्तरदायित्व सौंपा गया था, विभाग यह सुनिश्चित करने में विफल रहा था कि अधिनियम में दिए गए मापदंडों को पूरा करने वाली संस्थाओं का ही पंजीयन किया जाए। संस्थाओं के चुनाव कराने, संस्थाओं की समय पर लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा में उठाए गए मुद्दों का परिपालन करने के प्रावधानों को विभाग प्रभावी नहीं कर सका था, संस्थाओं द्वारा अभिलेखों का संधारण एवं वार्षिक आम सभा का आयोजन करने का परिवीक्षण नहीं किया गया था।

विभाग के कई संवर्गों में मानव शक्ति की कमी थी जो इसके कार्य पर प्रतिकूल प्रभाव डालती थी।

विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी क्योंकि इसके पास आंतरिक लेखापरीक्षा की व्यवस्था नहीं थी तथा आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के अभिलेखों का निरीक्षण नियंत्रण अधिकारियों द्वारा नहीं किया गया था जैसा कि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता में आवश्यक है।

2.2.12 अनुशंसाएं

शासन को निम्नलिखित पर विचार करना चाहिएः

- सुनिश्चित करना कि पात्रता मापदण्ड पूरा न करने वाली संस्थाओं को पंजीकृत न किया जाए और विद्यमान संस्थाओं को पात्रता मापदण्ड लगातार पूर्ण करने की समीक्षा के लिए परिवीक्षण प्रणाली रखी जाए।
- सहकारी संस्थाओं की लेखापरीक्षा जैसे ही और जब नियत हो उसके संपादन के लिए वार्षिक योजना तैयार करना।
- अधिनियम के प्रावधानों की शर्तों के अनुसार अभिलेख संधारित न करने, चुनाव/वार्षिक आम सभा आयोजित न करने वाली संस्थाओं के विरूद्ध आवश्यक कार्रवाई आरंभ करना तथा
- संस्थाओं के अभिलेखों के नियमित निरीक्षण द्वारा परिवीक्षण को सुदृढ़ बनाना जैसा कि अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित है।

वन विभाग

2.3 मध्य प्रदेश में वन अपराधों का प्रबंधन

कार्यपालन सारांश

वन अपराधों का प्रबंधन, वन विभाग के प्राथमिक उत्तरदायित्वों में से एक है। वनों का प्रबंधन तथा सुरक्षा, मुख्यतः भारतीय वन अधिनियम, 1927 से विनियमित होता है। विभाग द्वारा वन अपराधों की रोकथाम, पता लगाने, पंजीयन, अन्वेषण, निपटान एवं परिवीक्षण की पर्याप्तता एवं दक्षता को निर्धारित करने के लिए राज्य में वन अपराधों एवं सुरक्षा प्रबंधन की समीक्षा संचालित की गई थी।

2008-12 की अवधि में अतिक्रमण प्रकरणों की संख्या दोगुनी हो गई एवं 51 प्रतिशत, वायरलैस सेट अनुपयोगी स्थिति में होने से वन अपराधों की रोकथाम प्रभावित हो रही थी। वन अपराधों के प्रबंधन में कार्यरत अमले में कर्मचारियों (स्टॉफ) की उल्लेखनीय कमी थी। विभाग द्वारा संवेदनशील क्षेत्रों की गश्त करने के लिए किराए पर लगाए गए वाहनों के वांछित उद्देश्य में उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया गया। *शासन को विभिन्न वन अपराधों की प्रवृत्ति की समीक्षा तथा वनों की प्रभावी सुरक्षा के लिए, अपराध विशिष्ट योजना बनानी चाहिए।*

(कंडिका 2.3.7.1 एवं 2.3.7.4)

वन अपराध का पता लगाना तथा पंजीयन त्रुटिपूर्ण था। अपराध का पता लगाने के लिए उपग्रह आँकड़ों का उपयोग अपर्याप्त था। विभागीय अधिकारियों के बीट निरीक्षण में उल्लेखनीय कमी थी। वन अपराध के प्राथमिक प्रतिवेदन के प्रतिपर्ण वन मण्डल को प्रेषित न किए जाने से वन अपराधों के पंजीयन का परिवीक्षण नहीं किया गया। प्रकरणों के पंजीयन में उल्लेखनीय विलम्ब रहा। *शासन को वन अपराध का समय पर पता लगाने और पंजीयन प्रणाली को सशक्त बनाने के लिए सूचना प्रोद्यौगिकी की उपलब्ध संरचना का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.3.8 एवं 2.3.9)

वन उपज की हानि का निर्धारण करने के लिए, वन अपराधों का अन्वेषण अपर्याप्त था। काष्ठ की वास्तविक हानि की प्रमात्रा निर्धारित करने के लिए एकरूप प्रक्रिया नहीं थी। अवैध उत्खनन में निकाले गए खनिजों की मात्रा को बहुत से प्रकरणों में प्रतिवेदित नहीं किया गया। इसके कारण भी हानियों की कम वसूली हुई। *शासन द्वारा काष्ठ की हानि तथा अवैध उत्खनन के कारण हानि के मूल्यांकन के लिए एकरूप पद्धति बनाना सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.3.10.4 एवं 2.3.10.5)

अपराध प्रकरणों एवं जब्त सामग्री के निपटान में कमियां रहीं। विभाग, अपराध प्रकरणों के प्रशमन करने एवं अभियोजन के लिए अपराधों की गंभीरता के आधार पर, प्रकरणों के वर्गीकरण के लिए तर्क संगत आधार निरूपित नहीं कर सका। हमने देखा कि बड़ी संख्या में वन अपराध प्रकरण, जांच एवं न्यायालय में प्रस्तुतीकरण में विलम्ब के कारण कालातीत हुए। *शासन को समय सीमा में वन अपराध प्रकरणों की निपटान पद्धति को सरल एवं कारगर बनाना चाहिए।*

(कंडिका 2.3.10.3)

वन अपराध प्रकरणों का परिवीक्षण अपर्याप्त था क्योंकि अवैध उत्खनन के नियंत्रण के लिए जांच प्रतिवेदन शासन को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। अपराध के प्रतिवेदन प्रारूपों में महत्वपूर्ण जानकारी उपलब्ध नहीं थी। इसके अतिरिक्त, लम्बे समय से काष्ठ लेखा तैयार नहीं किए गए थे। *शासन को उचित प्रपत्र एवं वन अपराध प्रबंधन प्रणाली का प्रयोग कर प्रतिवेदन पद्धति को सशक्त बनाना चाहिए।*

(कंडिका 2.3.12)

2.3.1 प्रस्तावना

मध्य प्रदेश में 94,689 वर्ग किलोमीटर वन क्षेत्र है। राज्य में 41 प्रतिशत से अधिक गांव (21,797) वन क्षेत्र के 5 कि.मी. के भीतर स्थित है एवं लगभग एक करोड़ लोगों की जीविका वनों पर निर्भर है। प्रधान मुख्य वन संरक्षक के वन अपराध पर तैयार वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार 2008-12 के कैलेन्डर वर्षों के दौरान 16.37 लाख वृक्षों को काटा गया, 13,845 हे. वन भूमि पर अतिक्रमण किया गया, 13,970 हे. क्षेत्र अवैध रूप से खनित किया गया, जबकि 1.57 लाख हे. वन क्षेत्र अग्नि से प्रभावित रहा था।

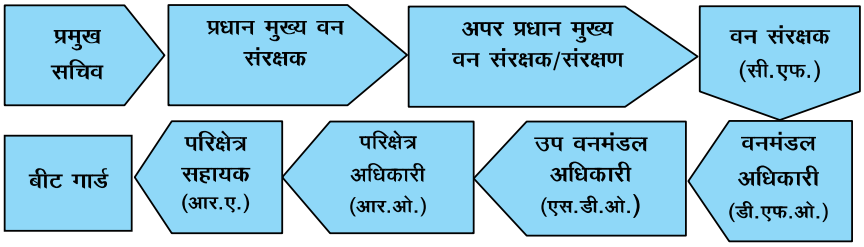
भारतीय वन अधिनियम, 1927 (आई.एफ.ए.) के अनुसार वन क्षेत्र मे लापरवाही से या जानबूझ कर किसी वृक्ष को काटना, किसी काष्ठ को ले जाना, पशु चराना, घास काटना, पत्थर निकालना, अतिक्रमण करना इत्यादि कोई कार्य वन क्षेत्र में अपराध है। वनोपज संग्रहण एवं परिवहन, वनभूमि पर किसी भी उद्देश्य से अतिक्रमण, वनों में आग लगाना भी वन अधिनियम के अंतर्गत अपराध है। वन अधिकारियों को, वन अपराध की जांच, गवाह को न्यायालय में उपस्थिति के लिए बाध्य करने, बिना आज्ञापत्र (वारन्ट) के गिरफ्तारी करने, वनोपज को अवैध रूप से रखने के संदेह में जब्ती, वन अपराध में उपयोग किए वाहनों व सामग्री का राजसात करने, अतिक्रमण हटाने और इन कानूनों के अंतर्गत प्रकरणों के निवर्तन की शक्ति दी गई है। मध्य प्रदेश वन नीति (एम.पी.एफ.पी.), 2005 के अंतर्गत वनों की सुरक्षा की अधोसंरचना को मजबूत करने एवं वन अपराध में संलिप्त व्यक्तियों और उनको उकसाने वालों पर कड़ी कार्रवाई का सुझाव है।

वन प्रबंधन का तीव्रीकरण (आई.एफ.एम.) (₹ 44.87 करोड़) एवं प्रशासन के सुदृढ़ीकरण (₹ 49.77 करोड़) योजनाओं के अंतर्गत अवधि 2008-13 के दौरान, वनों की सुरक्षा तथा वन अपराध पता लगाने के लिए ₹ 94.64 करोड़ का व्यय किया गया था।

2.3.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर विभाग, प्रमुख सचिव के समग्र नियंत्रण के अंतर्गत कार्य करता है। प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) विभाग के समग्र प्रशासन के लिए उत्तरदायी होते हैं। वे अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण (ए.पी.सी.सी.एफ.) से सहायित होते हैं जिन्हें निर्देश देने तथा वन अपराध के नियंत्रण का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। बीट स्तर तक वन अपराधों के प्रबंधन हेतु संगठनात्मक संरचना को दर्शाने वाला एक संगठन चार्ट नीचे दिया गया है:

वन विभाग के संगठनात्मक संरचना को प्रदर्शित करने वाला संगठन चार्ट



2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन समीक्षा का उद्देश्य सुनिश्चित करना था कि क्याः

- अपराधों को नियंत्रित करने के पर्याप्त उपाय उपलब्ध थे एवं उनको लागू किया गया था;
- अपराध पता लगाने और पंजीयन करने का तंत्र यथोचित था;
- वन सम्पदा की वास्तविक हानि सुनिश्चित करने के लिए जांच की गई थी;
- प्रकरणों एवं जब्त वनोपज का निपटान संबंधित अधिनियमों/नियमों तथा निर्देशों के अनुसार हुआ था; और
- परिवीक्षण का उपलब्ध तंत्र दक्षता से लागू किया गया था।

2.3.4 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित स्रोतों से लिए गए मानदण्डों पर आधारित हैंः

- भारतीय वन अधिनियम, 1927,
- वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980
- मध्य प्रदेश वन नियमावली,
- मध्य प्रदेश वन नीति, 2005
- शासन और विभाग द्वारा जारी अनुदेश एवं दिशा निर्देश।

2.3.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

वनों की सुरक्षा और वन अपराध प्रबंधन में वन विभाग में 63 सामान्य वन मण्डल[44], लगाए गए हैं। सचिवालय, प्रधान मुख्य वन संरक्षक के कार्यालय, 21 सामान्य वन मण्डलों[45] और उनके अधीनस्थ कार्यालयों में कैलेन्डर वर्षों 2008 से 2012 के वन अपराध पर संबंधित आंकड़ों का संग्रहण और अभिलेखों की संवीक्षा द्वारा एवं 2008-09 से 2012-13 वर्षों के लिए वन सुरक्षा योजना के कार्यान्वयन की जांच से निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित (अक्तूबर 2012 से जून 2013) की गई थी।

---

[44] वनों के विकास एवं वन अपराधों सहित समग्र प्रबंधन के लिए उत्तरदायी (वन मंडलों से अन्य)

[45] वन्य जीव वन मंडलों के अलावा

विभाग को लेखा परीक्षा के उद्देश्य, कार्य क्षेत्र, कार्यप्रणाली एवं मानदण्ड निरूपित करने के लिए 7 जनवरी 2013 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। विभाग के सचिव तथा प्रधान मुख्य वन संरक्षक के साथ 29 अगस्त 2013 को निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था एवं उनके दृष्टिकोण समीक्षा में सम्मिलित किए गए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.3.6 वन अपराधों की स्थिति

विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, अवधि 2008 से 2012 कैलेन्डर वर्ष में पंजीकृत किए गए वन अपराधों की स्थिति निम्नानुसार थीः

तालिका 2.13: 2008 से 2012 के दौरान पंजीकृत अपराध प्रकरणों की स्थिति

वर्ष	अवैध कटाई	शिकार	अतिक्रमण	अवैध परिवहन	अवैध उत्खनन	वन अग्नि	अवैध चराई	अन्य	योग
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2008	50,054	628	772	2036	1402	4859	1084	502	61,337
2009	58,025	740	1017	2784	1144	5590	1409	331	71,040
2010	52,927	652	1774	2525	1141	3298	994	486	63,797
2011	55,699	657	1479	2307	1014	3632	1341	385	66,514
2012	54,707	612	2419	2123	758	3181	1119	305	65,224
योग	**2,71,412**	**3,289**	**7,461**	**11,775**	**5,459**	**20,560**	**5,947**	**2,009**	**3,27,912**

(स्रोत- वन अपराधों की स्थिति पर वार्षिक प्रतिवेदन)

वृक्षों की अवैध कटाई की संख्या अत्यधिक थी एवं वन अतिक्रमण की घटनाओं में उल्लेखनीय वृद्धि हुई थी।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि कुल वन अपराधों का 83 प्रतिशत अवैध कटाई था। अतिक्रमण के प्रकरणों में सारभूत वृद्धि (213 प्रतिशत से) अवलोकित की गई जबकि अवैध शिकार, अवैध उत्खनन एवं वन अग्नि के प्रकरणों में दिसम्बर 2012 को समाप्त विगत पांच वर्षो में कमी हुई थी। हमने देखा कि विभिन्न वन अपराधों की प्रवृत्ति की समीक्षा एवं प्रबंधन में सुधार तथा वन अपराध प्रकरणों पर रोक के लिए उनके कारणों का विश्लेषण विभाग द्वारा 2008 में एक बार को छोड़कर नहीं किया गया था। विभाग ने यद्यपि वन अपराधों में वृद्धि के लिए कोई अपराध विशिष्ट कार्य आयोजना नहीं बनाई।

अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (जुलाई 2013) कि अपराधों के नियंत्रण के लिए अधीनस्थ कार्यालयों को अनुदेशित किया गया था। उत्तर, यद्यपि वन अपराध प्रकरणों के बेहतर प्रबंधन के लिए कार्रवाई की किसी आयोजना के बारे में मौन है।

2.3.7 वन अपराधों की रोकथाम

अपराध की रोकथाम, वन सुरक्षा का एक मूल घटक है। अपराधों की रोकथाम के लिए, विभाग ने वायरलेस सेट का क्रय किया, गश्ती करने के लिए मानव शक्ति का नियोजन किया एवं गश्ती करने के लिए वाहन किराए पर लिए थे। अपराधों की रोकथाम में अवलोकित की गई कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई हैः

2.3.7.1 वन सुरक्षा में वायरलेस सेट का उपयोग

मध्य प्रदेश वन नीति 2005 के अनुसार वन संरक्षण प्रणाली का सुदृढ़ीकरण करने के लिए वायरलेस नेटवर्क एवं अन्य संचार सुविधाओं के उपयोग को विस्तारित करना था।

आगे, प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने अधिकारियों एवं कर्मचारियों के बीच संयोजकता बनाए रखने के लिए, वनमण्डलों को संचार आयोजना तैयार करने के लिए निर्देशित किया (अप्रैल 2009)। चूँकि भीतरी वन क्षेत्रों में मोबाईल कनेक्टिविटी उपलब्ध नहीं हो सकती, वायरलेस का न्यूनतम उपयोग भी जारी रखे जाने के साथ साथ मोबाईल फोन के इष्टतम उपयोग करने का भी निश्चिय किया गया था।

21 वनमंडलों में 1,694 वायरलेस सैट में से 862 कार्यशील नहीं थे एवं लाईसेंस फीस एवं रायल्टी की राशि ₹ 31.98 करोड़ भारत सरकार को देय थी।

हमने नमूना जांच किए 21 वनमण्डलों में अवलोकित किया (अक्तूबर 2012 से जून 2013) कि 1,694 वायरलेस सेट (हैन्डसेट, फिक्स सेट एवं मोबाइल सेट) उपलब्ध थे जिनमें 862 सेट कार्य दशा में नहीं थे। इसके अतिरिक्त भारतीय टेलीग्राफी अधिनियम के अनुसार भारत सरकार को देय लाइसेंस शुल्क तथा रायल्टी का नियमित भुगतान नहीं किया किया गया था। हमने आगे अवलोकित किया कि भारत सरकार ने संचयी देय राशि ₹ 31.98 करोड़ के भुगतान के लिए विभाग को नोटिस जारी किए थे (अक्तूबर 2013)। यदि देय राशियाँ तत्काल भुगतान न की जाती तो लाइसेंस रद्द होने के भागी थे। विभाग ने अब तक देय राशियों का भुगतान नहीं किया एवं भारत सरकार द्वारा लाईसेंस का रद्द होना वन अपराधों के प्रबंधन पर विपरीत रूप से प्रभाव डालेगा।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि लाइसेंस शुल्क और रायल्टी के भुगतान न होने के कारण लाइसेंस का नवीनीकरण और पुराने वायरलेस सेट की मरम्मत संभव नहीं थी एवं वायरलेस प्रणाली को फिर से चालू करने के प्रयास किए जा रहे थे। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि वन अपराधों को नियंत्रित करने में संचार एक अत्यावश्यक साधन है, शासन को वायरलेस प्रणाली की मरम्मत/फिर से चालू किए जाने हेतु आवश्यक कदम उठाना चाहिए।

2.3.7.2 वन सुरक्षा में संलग्न मानव शक्ति में कमी

वन संरक्षण में लगे हुए कार्मिकों में 3,870 की कमी थी जबकि ऐसे 100 कर्मचारी कार्यालय के कार्यों में लगे हुए थे।

संरक्षण संबंधित गतिविधियों जैसे नियमित गश्त करना, प्रकरणों का पंजीकरण एवं अन्वेषण के लिए पर्याप्त मानव शक्ति का नियोजन अत्यावश्यक है। मानव शक्ति के प्रबंधन में अवलोकित की गई कमियों की नीचे चर्चा की गई हैः

- जून 2013 की स्थिति में, कार्य शक्ति[46] में परिक्षेत्र अधिकारी (382), उप परिक्षेत्र अधिकारी (185), वनपाल (450), वनरक्षक (2,853) के पदों पर कुल 3,870 कार्मिकों की कमी थी जैसा कि **परिशिष्ट 2.18** में वर्णित है। जन शक्ति में कमी के परिणामस्वरूप बीट निरीक्षण में कमी और उपग्रह आँकड़ों का प्रसंस्करण तथा उसका सत्यापन क्षेत्रीय अमले से नहीं हुआ जैसा कि कंडिकाओं 2.3.8.1 तथा 2.3.8.2 में चर्चा की गई है।
- 12 वन मण्डलों[47] में 73 वन रक्षक (दक्षिण सिवनी में सबसे अधिक 25), 24 वन पाल, तीन उप परिक्षेत्राधिकारी, कार्यालयीन कार्य पर नियोजित थे, जैसा कि वन मण्डलों में संधारित उपस्थिति पंजी में देखा गया। जब वनमंडल क्षेत्रीय अमले की

---

[46] ए.पी.सी.सी.एफ./प्रशा.-II द्वारा प्रदायित जानकारी (अराजपत्रित वन अधिकारियों की प्रशासकीय शाखा के प्रमुख)

[47] बालाघाट उत्तर, बालाघाट दक्षिण, दमोह, देवास, खंडवा, मंडला पूर्व, मंडला पश्चिम, सागर दक्षिण, सिवनी दक्षिण, सिंगरौली, टीकमगढ़ एवं उमरिया

कार्यरत संख्या में कमी का सामना कर रहे थे, मानव शक्ति का व्यपवर्तन वन के संरक्षण पर प्रतिकूल रूप से प्रभाव डालेगा।

निर्गम सम्मेलन के दौरान यह बताया गया कि 2008 से 6,000 वन रक्षकों की भरती हुई थी। यह भी बताया गया कि बढ़ते हुए जैविक दबाव के कारण अपराध बढ़े थे। तथ्य वही रहता है कि जून 2013 तक क्षेत्रीय अमले में 3,870 की कमी थी एवं कार्यालयीन कार्य के लिए क्षेत्रीय अमले का व्यपवर्तन, अपराधों का पता लगाने के लिए बीट निरीक्षण, उपग्रह आँकड़ों का प्रसंस्करण इत्यादि पर प्रतिकूल रूप से प्रभाव डालेगा।

2.3.7.3 वन प्रबंधन का तीव्रीकरण (आई.एफ.एम.) योजना

केन्द्र प्रवर्तित योजना, वन प्रबंधन का तीव्रीकरण के अंतर्गत कुल उपलब्ध निधि ₹ 44.87 करोड़ (केन्द्र अंश ₹ 33.65 करोड़ राज्य अंश ₹ 11.22 करोड़) के विरूद्ध वर्ष 2008-13 की अवधि के दौरान ₹ 44.87 करोड़ का व्यय हुआ। कार्यक्रम के अंतर्गत 'वन अग्नि नियंत्रण एवं प्रबंधन' घटक के अंतर्गत अग्नि रेखा संधारण तथा 'कार्य आयोजना तैयारी/सर्वेक्षण एवं सीमांकन' घटक के अंतर्गत कम्प्यूटर आधारित वन नेटवर्क का नियोजन एवं प्रबंधन तथा सीमांकन (स्तंभ) और 'वन संरक्षण हेतु अधोसंरचना का सुदृढ़ीकरण' घटक के अंतर्गत वन चौकियों एवं लाइन क्वार्टरों का निर्माण मुख्य गतिविधियां हैं।

भारत सरकार को विभाग द्वारा प्रस्तुत किए गए उपयोगिता प्रमाण पत्रों से हमने अवलोकित किया कि वन प्रबंधन के तीव्रीकरण योजना की विभिन्न गतिविधियों के अंतर्गत भौतिक एवं वित्तीय उपलब्धि भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किए गए लक्ष्यों का लगभग 100 प्रतिशत थी। पूर्ण की गईं गतिविधियां मुख्यतः अग्नि रेखा का संधारण, प्रशिक्षण, जागरूकता, कम्प्यूटर आधारित वन नेटवर्क का विकास एवं प्रबंधन, सर्वेक्षण एवं गणना, भौगोलिक सूचना प्रणाली (जी.आई.एस.), सॉफ्टवेयर सहित वर्क स्टेशन, सीमांकन, वन चौकियों पर कनेक्टिविटी, वन चौकी लाइन क्वार्टर, बेरियर/चेक पोस्ट का निर्माण एवं वन चौकियों के लिए वाहन का क्रय थीं। वर्ष 2010-11, 2011-12, और 2012-13 के लक्ष्य और प्राप्ति, **परिशिष्ट 2.19** में दिए गए हैं।

2.3.7.4 वनों की गश्त के लिए किराए पर लिए गए वाहनों का उपयोग

उप वन मण्डल/वन मण्डल अधिकारियों द्वारा आवश्यक प्रमाण पत्र प्रस्तुत न करने से सुरक्षा के लिए किराए पर लिए गए वाहन के लाभ को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

जैसा कि आई.एफ.एम. योजना[48] में परिकल्पित था, वर्ष 2012-13 के लिए राज्य बजट में संवेदनशील बीटों में नियमित गश्त के लिए वाहन किराए पर लेने का प्रावधान किया गया था। अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण ने क्षेत्रीय वन संरक्षकों को अनुदेशित किया (दिसम्बर 2012) कि संबंधित उपवनमण्डल अधिकारी को किराए पर लिए गए वाहनों के उपयोग के कारण वन संरक्षण हेतु लाभ का उल्लेख करते हुए एक प्रमाण पत्र प्रति माह वनमण्डल अधिकारी को प्रस्तुत करना चाहिए। वन मण्डल अधिकारी को, किराए के वाहनो के उपयोग से प्राप्त लाभों के बारे में एक तिमाही प्रतिवेदन क्षेत्रीय वन संरक्षकों को प्रस्तुत करना था।

हमने देखा (अक्तूबर 2012 एवं जून 2013 के मध्य) कि नमूना जांच किए गए 21 वनमण्डलों में से सात वन मण्डलों[49] में संवेदनशील बीटों की गश्त के लिए 57 वाहन

---

[48] संघटकः वन संरक्षण के लिए अधोसंरचना का सुदृढ़ीकरण।

[49] छिंदवाड़ा पश्चिम, दमोह, गुना, होशंगाबाद, सागर दक्षिण, सिवनी दक्षिण एवं श्योपुर।

किराए पर लिए गए, जिनके लिए ₹ 53.35 लाख का व्यय किया गया था। यद्यपि, संबद्ध उप वनमण्डल अधिकारियों/वनमण्डल अधिकारियों द्वारा वांछित प्रमाणपत्र/प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि वाहनों को किराए पर लेने के कारण वन एवं वन्य जीवन पर सकारात्मक प्रभाव के साथ दूरस्थ वनों में वन कर्मचारियों की गतिशीलता बढ़ी थी। उन्होंने आगे बताया कि किराए के वाहनों की प्रभावकारिता अभिलिखित करने के लिए अनुदेश जारी किए जा रहे थे।

विभाग ने, यह दर्शाने के लिए कि किराए पर लिए गए वाहनों के परिणामस्वरूप वन एवं वन्य जीवन की संरक्षण पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा था, कोई दस्तावेजी साक्ष्य प्रदान नहीं किया था। हमने देखा कि इन वन मण्डलों में (छिन्दवाड़ा पश्चिम एवं सागर दक्षिण छोड़कर), वन अपराधों के कुल प्रकरण 2011 में 10,795 से 2012 में 11,866 तक बढ़े थे।

2.3.8 वन अपराध का पता लगाना

वन अपराधों की जानकारी मुख्यतः विभागीय अधिकारियो द्वारा वन क्षेत्रों में बीट निरीक्षण, वाहनों, घरों की जांच इत्यादि से मिलती है। वन अपराध के पता लगाने के कमियों पर चर्चा नीचे की गई हैः

2.3.8.1 सूचना प्रौद्योगिकी का वन अपराध पता लगाने में उपयोग

मानव शक्ति के अभाव में उपग्रह आँकड़ों का वन अपराध पता लगाने तथा विश्लेषण में पूर्ण उपयोग नहीं किया गया।

विभाग ने सूचना प्रौद्योगिकी (आई.टी.) अनुप्रयोग जैसे कि अग्नि चेतावनी संदेश प्रणाली (फायर अलर्ट मेसेजिंग सिस्टम) एवं उपग्रह आँकड़ों के उपयोग से वृक्षारोपणों का परिवीक्षण पद्धति विकसित किए। वन विभाग द्वारा वर्ष 2007-08 में वन सीमा का डिजिटाइजेशन पूरा कर लिया गया। इसने कलेण्डर वर्ष 2005, 2007, 2008, 2010 और 2011 के लिए राज्य के उपग्रह इमेजरीस ₹ 1.41 करोड़ की लागत पर अवधि 2007-10 में क्रय किए। प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (मई 2012) कि खदानों की स्थिति वन मण्डलों से प्राप्त सूचना के आधार पर अद्यतन की गई थी एवं जिसका खदानों की भावी आधार रेखा के रूप में उपयोग होना था। प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने आगे बताया कि वन अपराध प्रबंधन प्रणाली (एफ.ओ.एम.एस.)[50] में पंजीकृत वन अपराधों एवं उपग्रह इमेजरी के विश्लेषण के पश्चात प्रकरणों में न की गई कार्रवाई के बारे में अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण प्रत्येक तिमाही में क्षेत्रीय कार्यालयों/वनमंडलों को ऑनलाइन सूचना भेजेंगे।

अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण की अवैध उत्खनन की परिवीक्षण पद्धति से संबंधित नस्तियों (जुलाई 2013) की संवीक्षा में निम्नलिखित इंगित हुआः

- नौ जिलों[51] के 10 वन मण्डलों के गड्ढों के उपग्रह आँकड़ों का सत्यापन पॉलीगान[52] भेजने के बाद किया गया किन्तु शेष 41 जिलों में अवैध उत्खनन का

---

50 पंजीकृत अपराध प्रकरणों के परिवीक्षण के लिए ऑनलाइन प्रणाली

51 छतरपुर, दमोह, ग्वालियर, कटनी, मुरैना, पन्ना, सतना, शिवपुरी एवं विदिशा

52 पॉलीगान गड्ढों की स्थिति को दर्शाता है।

पता लगाने के लिए भविष्य में उपयोग हेतु खदानों के आधार रेखा आंकड़ों को तैयार करने के लिए गड्ढों का सत्यापन नहीं किया गया था।

- यह दर्शाने के लिए कि अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण द्वारा आधार रेखा आंकड़ों का उपयोग करते हुए यह निर्धारित करने के लिए कि सूचना प्रौद्योगिकी के माध्यम से पता लगाए गए अवैध उत्खनन के अपराध के समस्त प्रकरण पंजीकृत किए गए थे, अभिलेखों में कुछ नहीं था।

निर्गम सम्मलेन के दौरान यह बताया गया कि सूचना प्रौद्योगिकी एक विकासशील तकनीक है एवं वन के आच्छादन में परिवर्तन का पता लगा सकती है किन्तु कारण का नहीं। विभाग ने आगे बताया कि आंकड़ों के प्रसंस्करण एवं परिवर्तनों का पता लगाने में मैदानी कर्मचारियों के माध्यम से सत्यापित करने के लिए पर्याप्त मानव शक्ति का अभाव था।

तथ्य वही है कि उपग्रह इमेजरी को क्रय करने का उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं हुआ और बाधाएँ दूर करने के लिए आवश्यक कदम उठाने होंगे।

2.3.8.2 बीट निरीक्षण में कमी

छह वनमंडलों में बीट निरीक्षण में कमी थी।

अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण द्वारा जारी निर्देशों (जून 2004 एवं जनवरी 2009) के अनुसार परिक्षेत्र सहायक से वन मण्डल अधिकारी स्तर तक के अधिकारियों को, विभिन्न वन अपराधों के नियंत्रित करने के उद्देश्य से जैसा कि बीट रोस्टर में प्रावधानित था, आवधिक[53] बीट निरीक्षण संचालित करना था।

21 वन मण्डलों में से छह वन मण्डलों[54] की बीट निरीक्षण प्रतिवेदनों की संवीक्षा में हमने देखा (अक्तूबर 2012 से जून 2013 के मध्य) कि 2008 एवं 2012 के मध्य की अवधि में, चार वन मण्डलों में उप वन मण्डल अधिकारी द्वारा 11 से 40 प्रतिशत, छह वन मण्डलों में परिक्षेत्र अधिकारियों द्वारा दो से 22 प्रतिशत, पाँच वनमण्डलों में परिक्षेत्र सहायक द्वारा चार से 22 प्रतिशत तक जबकि दो वनमण्डलों में वन मण्डलाधिकारियों द्वारा 30 से 41 प्रतिशत कम बीट निरीक्षण किए गए जैसा कि **परिशिष्ट 2.20** में दर्शाया गया है।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि जिला प्रशासन द्वारा अमले का उपयोग चुनाव एवं कानून व्यवस्था का प्रबंध करने के लिए किए जाने से बीट निरीक्षण में कमी आई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2003) में इंगित किए जाने के बावजूद भी अवधि 2008-2012 में कमियां बनी रहीं।

2.3.9 अपराधों का पंजीयन

वन अपराध होने का पता लगने उपरान्त, स्थल पंचनामा के साथ निर्धारित प्रारूप में प्राथमिक अपराध प्रतिवेदन (पी.ओ.आर.) तैयार किया जाता है। पी.ओ.आर. को संबंधित परिक्षेत्र कार्यालय को वन अपराध प्रकरण पंजी (एफ.ओ.सी.आर.) में पंजीयन के लिए भेजा जाता है, जो परिक्षेत्र सहायकों को अन्वेषण के लिए सौंपे जाते हैं।

---

[53] डी.एफ.ओ., आर.ओ. एवं आर.ए. प्रत्येक के लिए दो निरीक्षण एवं एस.डी.ओ. के लिए तीन

[54] बैतूल पश्चिम, गुना, खंडवा, श्योपुर, सिंगरौली एवं उमरिया

इक्कीस वन मण्डलों में नमूना जांच में अवधि 2008-2012 में 1,58,859 वन अपराध पंजीकृत हुए जैसा कि **परिशिष्ट 2.21** में दर्शाया गया है। वन अपराध के पंजीयन में कमियों पर चर्चा नीचे हैः

2.3.9.1 प्राथमिक अपराध प्रतिवेदन वनमंडल को प्रस्तुत न करना

वनमंडलों को पी.ओ.आर. के प्रतिपर्ण प्रस्तुत न किए जाने के कारण समस्त पी.ओ.आर. का पंजीकरण सुनिश्चित नहीं किया गया।

विभाग ने अनुदेशित किया था (अक्तूबर 2004) कि वन रक्षकों को प्राथमिक वन अपराध प्रतिवेदनों (पी.ओ.आर.) का एक प्रतिपर्ण, वन मण्डल अधिकारी को प्रकरणों पर दिन प्रतिदिन के आधार पर परिवीक्षण करने एवं अपराधों की गंभीर प्रकृति के प्रकरणों में उसके पर्यवेक्षण के अंतर्गत जांच संचालित करने के लिए सक्षम बनाने हेतु भेजना चाहिए।

यह दर्शाने के लिए कि पी.ओ.आर. के प्रतिपर्ण वन मण्डल अधिकारियों को भेजे जा रहे थे, वन मण्डल श्योपुर को छोड़कर, अभिलेखों में कुछ नहीं था। वनमण्डल स्तर पर पी.ओ.आर. के प्रतिपर्ण के अभाव में, वनमंडल अधिकारियों द्वारा परिक्षेत्रों के पंजीकृत वन अपराध प्रकरणों पर मासिक प्रतिवेदन की जांच करते समय यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या समस्त पी.ओ.आर. वन परिक्षेत्र में पंजीकृत किए जा चुके हैं।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि कम्प्यूटरीकृत प्रणाली एफ.ओ.एम.एस. के माध्यम से वन अपराध प्रकरणों के पंजीयन में पर्याप्त पारदर्शिता अपनाई गई थी। समस्त प्रकरण कम्प्यूटरों में पंजीकृत हैं, जो वनमंडल अधिकारी द्वारा परिवीक्षण हेतु उपलब्ध थे। इसलिए, प्रतिपर्ण का वन मण्डल अधिकारी को भेजा जाना आवश्यक नहीं था। निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया गया था कि पी.ओ.आर. के प्रतिपर्ण की समयबद्ध सुपुर्दगी सुनिश्चित करने हेतु एक तंत्र विकसित किया जाएगा। तथ्य वही है कि 20 वन मण्डलों में पी.ओ.आर. के प्रतिपर्ण वनमंडल अधिकारियों को प्रस्तुत न किए जाने के कारण, प्रत्येक प्रकरण का पंजीयन एफ.ओ.एम.एस. में प्रविष्टि का प्रतिपर्ण से प्रति परीक्षण के माध्यम से सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.3.9.2 वन अपराध प्रकरण पंजी के प्रारूपों में एकरुपता का अभाव

एफ.ओ.सी.आर. के निर्धारित प्रारूप का उपयोग न किए जाने से एफ.ओ.सी.आर. में अपर्याप्त विवरण था।

वन अपराध प्रकरण पंजी (एफ.ओ.सी.आर.) परिक्षेत्रों में संधारित किया जाने वाला एक प्राथमिक अभिलेख है, जो प्रकरणों की स्थिति एक दृष्टि में दर्शाता है। मध्य प्रदेश वन संहिता (एम.पी.एफ.एम.) में वन अपराध प्रकरण पंजी का कोई प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया है। तथापि विभाग ने प्रकरणों का पंजीकरण तथा प्रकरण के बारे में संक्षेप, सहयोग करने वाली संयुक्त वन प्रबंधन समितियों (जे.एफ.एम.सी.) का नाम, अपराध का प्रकार, जब्त सामग्री, जांचकर्ता अधिकारी को प्रकरण सौंपे जाने का दिनांक, वनोपज, जांच के उपरांत प्रकरण वापस करने का दिनांक, अभिसंधान करने अथवा न्यायालय में प्रस्तुत करने के माध्यम से निपटान के लिए और कार्रवाई जैसी जानकारी समाविष्ट करने वाला 35 स्तम्भों का एक प्रारूप मई 2003 में निर्धारित किया।

21 नमूना जांच किए गए वनमण्डलों में हमने अवलोकित किया (अक्तूबर 2012 से जून 2013) कि 15 वनमण्डलों में सात से 57 कॉलमों के विभिन्न प्रारूपों का उपयोग किया गया था। 12[55] वनमण्डलों में एफ.ओ.सी.आर. में केवल सात से 30 कॉलम समाविष्ट

---

[55] बालाघाट उत्तर, छिन्दवाड़ा पश्चिम, दमोह, देवास, गुना, होशंगाबाद, इन्दौर, रायसेन, सागर दक्षिण, सिहोर, श्योपुर एवं सिंगरौली

थे। इस प्रकार परिक्षेत्रों में एफ.ओ.सी.आर. के संधारण की पद्धति में कोई एकरूपता नहीं थी एवं 35 से कम स्तंभ वाले प्रारूप का उपयोग कर रहे 12 संभागों में महत्वपूर्ण जानकारी जैसे जब्त सामग्री का मूल्यांकन, हानि की वसूली, वसूल की गई हानि का बैंक/कोषालय में प्रेषण इत्यादि के छूटने की संभावना को नकारा नहीं जा सकता। मानक प्रारूप में निर्धारित विभिन्न जानकारी की अनुपस्थिति पंजीकृत अपराध प्रकरणों के निपटान के प्रभावी परिवीक्षण में बाधा उत्पन्न करेगी।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि सभी वनमण्डलों को एफ.ओ.सी.आर. के निर्धारित प्रारूप के उपयोग हेतु अनुदेश जारी किया गया था। तथ्य वही है कि सभी वनमण्डलों द्वारा निर्धारित प्रारूप का उपयोग नहीं किए जा रहे थे।

2.3.9.3 प्रकरणों के पंजीकरण में विलम्ब

एक परिक्षेत्र के वन अपराध के प्रतिवेदन में पाँच माह तक का विलम्ब हुआ।

मध्य प्रदेश वन संहिता की कण्डिका 77 (3) के अनुसार, एक अपराध के होने का पता लगाने वाले वनरक्षक को 48 घन्टे के भीतर परिक्षेत्र सहायक अथवा परिक्षेत्र अधिकारी को इसके पता लगने का प्रतिवेदन अनिवार्य रूप से प्रस्तुत करना चाहिए।

लेखापरीक्षा किए गए 21 वनमण्डलों के एफ.ओ.सी.आर. की संवीक्षा (अक्तूबर 2012 एवं जून 2013 के मध्य) में इंगित हुआ कि इन्दौर वनमण्डल को छोड़कर, प्रकरण 10 दिवसों के भीतर प्रतिवेदित किए गए थे। यद्यपि, इन्दौर वनमण्डल के महू परिक्षेत्र के 2008 और 2009 के एफ.ओ.सी.आर. में प्रकट हुआ कि पंजीकृत किए गए 564 प्रकरणों में से 40 प्रकरणों का प्रतिवेदन किया जाना 16 दिवसों से 5 माह तक विलम्बित हुआ था, जिसके परिणामस्वरूप, प्रकरणों की जांच प्रारंभ करने में विलम्ब हुआ।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि खोजे गए प्रकरणों को समय पर प्रतिवेदित करने हेतु अनुदेश जारी किया गया था। उत्तर समाधानकारक नहीं है, क्योंकि पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2003) में इंगित किए जाने के उपरांत भी कमी बनी रही।

2.3.9.4 घावटी के अपराध प्रकरणों का पंजीकरण न होना

भारतीय वन अधिनियम की धारा 26 (एफ) के अनुसार वृक्ष की घावटी[56] एक वन अपराध है जिसमें एक वर्ष तक की सजा अथवा जुर्माना या दोनों का प्रावधान हैं।

काटे गए वृक्षों को हटाने की विशेष अनुमति से सम्बन्धित नस्थी/अभिलेख एवं देवास वनमण्डल के विभिन्न परिक्षेत्रों के एफ.ओ.सी.आर. की संवीक्षा (जनवरी 2013) में इंगित हुआ कि परिक्षेत्र कन्नौद एवं वागली तथा खिवनी अभ्यारण्य में गश्त करने के दौरान 218 सागौन इमारती[57] वृक्षों में घावटी लगा होना पाया गया (अक्तूबर 2010 एवं जून 2012 के मध्य)। यद्यपि हमने अवलोकित किया कि खिवनी अभ्यारण्य में 20 घावटी लगे वृक्षों के वन अपराध प्रकरण पंजीकृत नहीं किए गए थे। वनमण्डल अधिकारी ने परिक्षेत्र कार्यालय से घावटी लगे वृक्षों के पातन की अनुमति आवेदन (जून 2012) में प्राप्त होने के बाद भी तथ्यों को संज्ञान में नहीं लिया। अपराधों के पंजीकरण न होने के कारण उनकी जांच का अभाव रहा।

---

[56] वृक्ष के तने के चारों ओर से छाल की पट्टी हटाना, जिसके कारण वृक्ष मर जाए।

[57] वृक्ष जिससे 75 प्रतिशत तक काष्ठ तथा 25 प्रतिशत जलाऊ प्राप्त किया जा सकता हैं।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि प्रकरण में सम्बन्धित वनसंरक्षक, उज्जैन से जानकारी ली जा रही है एवं घावटी लगे वृक्षों के सभी प्रकरणों को पंजीबद्व करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.3.10 अपराध प्रकरणों की जांच एवं निपटान

वर्ष 2008 से 2012 के दौरान 91 प्रतिशत प्रकरणों की जांच की गई, 73 प्रतिशत प्रकरण अभिसंधानित किए गए एवं 5,592 प्रकरण कालातीत हो गए थे।

भारतीय वन अधिनियम के अन्तर्गत विभिन्न स्तर के वन अधिकारियों को अपराध प्रकरणों को पंजीकृत करने, जांच करने, संदेह के आधार पर तलाशी करने, कथन लेने और अपराधियों को अभियोजित करने के अधिकार प्रत्यायोजित किए गए हैं।

मध्य प्रदेश शासन का नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) वर्ष 2002-03, पर व्याख्यात्मक टीप (मई 2005) एवं राज्य लोक लेखा समिति के अनुशंसा प्रतिवेदन (नवम्बर 2006) में भी शासन ने प्रस्तुत किया कि भारतीय वन अधिनियम एवं उसके अन्तर्गत राज्य द्वारा बनाए गए नियमों के अंतर्गत पंजीकृत वन अपराध प्रकरणों का निपटान भारतीय दण्ड संहिता (आई.पी.सी.) के सामान्य प्रावधानों एवं नियमों एवं अधिनियमों के विशेष प्रावधानों के माध्यम से किया गया था। दंड प्रक्रिया संहिता (सी.आर.पी.सी.) की धारा 468 के अन्तर्गत न्यायालय द्वारा अपराधों को संज्ञान में लेने की समय-सीमा निर्धारित की गई थी। मध्य प्रदेश शासन द्वारा वन अपराध प्रकरणों को समय-सीमा में अनिवार्य अभियोजन किए जाने हेतु अनुदेश जारी किए गए थे (अप्रैल 2003)। प्रकरणों के सफल अभियोजन हेतु एक सहायक वनसंरक्षक (ए.सी.एफ.) की पदस्थापना प्रत्येक वनमण्डल में की गई तथा निजी वकील की किराए पर सेवाएं लेने की सुविधा भी प्रदान की गई थी।

भारतीय वन अधिनियम वन विभाग को शक्ति प्रदान करता है एवं वन अपराध प्रकरणों के अनुसन्धान एवं अभिसन्धान करने के लिए प्रक्रिया को परिभाषित करता है। अवधि 2009 से 2012 के दौरान[58] 2,66,575 वन अपराध प्रकरण पंजीकृत किए गए थे। इस अवधि के दौरान 2,67,862 (91 प्रतिशत) प्रकरणों का अनुसन्धान और 2,14,461 प्रकरणों (73 प्रतिशत) अभिसन्धान किया गया, जिसमें 31 दिसम्बर 2008 की स्थिति में लम्बित 28,188 प्रकरण सम्मिलित हैं, जिनका विवरण **परिशिष्ट 2.22** में दर्शाया गया है। यद्यपि, विभाग ने वन अपराध प्रकरणों की जांच में विलम्ब को बढ़ने से रोका है, हमने देखा कि 5,592 प्रकरण, जिनकी विवेचना कण्डिका 2.3.10.3 मे की गई है, कालातीत हो गए थे।

वन अपराध प्रकरणों के अनुसन्धान एवं निराकरण में पाई गई कमियों की विवेचना आगामी कण्डिकाओं में की गई हैः

2.3.10.1 वन अपराध प्रकरणों को निरसन करना

भारतीय वन अधिनियम की धाराओं 26 एवं 33 में जुर्माना या कारावास या दोनों का प्रावधान हैं। फिर भी अधिनियम किसी भी परिस्थिति में प्रकरणों को निरसन करने का प्रावधान नहीं करता है।

---

[58] 2008 के दौरान अनुसंधान एवं अभिसंधान किए गए प्रकरणों के विवरण विभाग द्वारा प्रदान नहीं किए गए थे।

शासन द्वारा 66,253 प्रकरण निरसित किए गए यद्यपि आई.एफ.ए. में इसका कोई प्रावधान नहीं पाया गया। प्रकरणों को छोटे या बड़े अपराध में वर्गीकृत नहीं किया गया।

हमने देखा कि विभाग द्वारा वन अपराध प्रकरणों को न तो छोटे अथवा बड़े अपराध में वर्गीकृत किया गया न ही वन अधिकारी द्वारा अभिसन्धानित करने अथवा वर्गीकरणों के आधार पर भारतीय वन अधिनियम या भारतीय दंड संहिता के अन्तर्गत न्यायालय में अभियोजन करने हेतु इनकी पहचान करने के लिए कोई तर्कसंगत आधार निगमित किया, जिससे कि बड़े अपराधकर्ताओं को अनुकरणीय दण्ड दिया जा सके।

हमने देखा कि शासन के आदेश (अगस्त 2008) द्वारा 66,253 वन अपराध प्रकरणों का निरसन किया गया था। इनमें से 21,296 अतिक्रमण के प्रकरणों जो कि 13 दिसम्बर 2005 तक पंजीबद्ध किए गए थे, को अनुसूचित जनजाति तथा वन में परम्परागत रूप से रहने वाले वनवासियों के (वन अधिकारों की मान्यता) अधिनियम 2006 के अन्तर्गत नियमित किए गए थे। इन प्रकरणों का निरसन किए जाने और न्यायालय में अभियोजन हेतु प्रस्तुत न किए जाने के लिए आधार/औचित्य लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सके।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि वन अपराध के लघु प्रकरणों का, वन कर्मियों एवं वन के आस-पास रहने वाले लोगों के मध्य समन्वय स्थापित करने के लिए निरसन किया गया था। तथ्य वही रहता है कि अधिनियम में लघु प्रकरणों के लिए भी किसी भी परिस्थिति में वन अपराधों के छोटे प्रकरणों में भी बिना जुर्माने और क्षतिपूर्ति के निरसन किए जाने का कोई प्रावधान नहीं था।

2.3.10.2 न्यायिक प्रक्रिया द्वारा वन अपराध प्रकरणों निराकरण में विलम्ब

अवधि मई 1979 और जून 2012 के मध्य 3,165 प्रकरण न्यायालय में लम्बित थे। लम्बित प्रकरणों के निराकरण हेतु विशेष न्यायालयों की स्थापना नहीं की गई।

एम.पी.एफ.पी. 2005 में, वन अपराध प्रकरणों के त्वरित निराकरण हेतु विशेष न्यायालय की संस्थापना किया जाना परिकल्पित है। इसके अतिरिक्त, भारतीय वन अधिनियम, 1927 में संक्षिप्त विचारण का भी प्रावधान है।

हमने वन अपराध प्रकरणों के निराकरण हेतु लेखापरीक्षित किसी भी वनमण्डल में विशेष न्यायालय की संस्थापना एवं संक्षिप्त जांच प्रक्रिया का पालन किया जाना अवलोकित नहीं किया गया। विभाग द्वारा भी किसी संस्था/कक्ष/शाखा को स्थापित नहीं किया गया और न ही वन अपराध प्रकरणों के समुचित अभियोजन हेतु वनमण्डल स्तर पर ए.सी.एफ. की नियुक्ति की गई अथवा निजी वकील की सेवाएं ली गई।

हमने आगे पाया (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि 21 वनमण्डलों में से 20 में (टीकमगढ़ वनमण्डल के अतिरिक्त) वर्ष 2008 से 2012 के दौरान विधि न्यायालय के माध्यम से 4,076 प्रकरणों[59] के निराकरण की प्रक्रिया प्रारम्भ की गई। उक्त अवधि में केवल 911 प्रकरणों का निराकरण किया गया और 3,165 प्रकरण न्यायालयों में लम्बित थे (दिसम्बर 2012)। विशेष न्यायालयों की स्थापना अथवा संक्षिप्त जांच प्रक्रिया लम्बित वन अपराध प्रकरणों के निराकरण में गति ला सकती थी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया गया कि विशेष न्यायालयों की स्थापना विभाग की पुरानी मांग थी और वनमण्डलों में सहायक वन संरक्षक की नियुक्ति की गई। किन्तु अत्यधिक नियमित कार्य होने के कारण वन अपराधों के न्यायालयीन प्रकरणों का परिवीक्षण करना कठिन था। यद्यपि, उत्तर, विभाग द्वारा वन अपराध प्रकरणों के त्वरित

---

[59] मई 1979 से दिसम्बर 2012 की अवधि से संबंधित

निराकरण हेतु और लम्बित प्रकरणों की संख्या कम करने हेतु प्रस्तावित उपाय को स्पष्ट नहीं करता है।

2.3.10.3 कालातीत वन अपराध प्रकरण

राज्य में 5,592 प्रकरण जांच पूर्ण न होने, अभिसंधानित न होने और निर्धारित समय में न्यायालय में प्रस्तुत न किए जाने से कालातीत हो गए।

भारतीय वन अधिनियम, 1927 के अन्तर्गत पंजीबद्ध अपराधों के लिए अधिकतम दण्ड एक वर्ष है। इसलिए, इस अधिनियम के अंतर्गत पंजीबद्ध प्रकरण एक वर्ष में कालातीत[60] हो जाएंगे। शासन द्वारा निर्देशित किया गया (अप्रैल 2003) कि निर्धारित अवधि में अपराध प्रकरणों का निराकरण अभिसंधान करने के माध्यम से अथवा अभियोजन हेतु विधि न्यायालय में प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

हमनें अवलोकित किया (जुलाई 2013) कि अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण द्वारा उपलब्ध कराए गए निराकृत प्रकरणों के विवरण में वर्ष 2009 और 2012 के मध्य[61] के 5,592 प्रकरण जांच के पूर्ण न होने, अभिसंधानित न किए जाने और सी.आर.पी.सी. में निर्धारित समय में न्यायालय में प्रस्तुत न किए जाने के कारण विभाग में कालातीत हो गए थे।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक सहमत हुए थे (सितम्बर 2013) कि अन्य कार्यों में कर्मचारियों के व्यस्त रहने के कारण कुछ प्रकरण कालातीत हो गए और बताया कि प्रकरणों की जांच एवं निराकरण, समय सीमा में किया जाना आवश्यक था। उत्तर पुष्टि करता है कि शासन द्वारा लोक लेखा समिति को दिए गए आश्वासन कि विभाग आई.पी.सी. के अन्तर्गत प्रकरणों के समय-सीमा में निराकरण के लिए पूर्ण रूप से प्रयत्न करेगा, के बाद भी कमी बनी रही।

2.3.10.4 अवैध कटाई के प्रकरणों में हुई हानि की गणना हेतु अनुपयुक्त प्रक्रिया

अवैध कटाई के संबंध में जिम्मेदारी का निर्धारण के बारे में, मध्य प्रदेश शासन, वन विभाग के आदेश (फरवरी 2004) के अनुसार अवैध कटाई में हुई हानि की गणना, काटे गए वृक्ष की वनसंरक्षकों द्वारा निश्चित की गई गोलाई वर्ग[62] के अनुसार *वृक्ष मूल्य*[63] में से जब्त वनोपज की वाणिज्यिक मूल्य को घटा कर की जाएगी, जबकि गोलाई वर्ग निर्धारित नहीं किए गए थे। हमने निम्नलिखित अवलोकित कियाः

वृक्षों की अवैध कटाई के प्रकरणों में वृत्तों द्वारा काष्ठ की वाणिज्यिक दरों की गणना में 6 से 12 गोलाई वर्गों का उपयोग किया गया।

- हानि की गणना के लिए विभाग में प्रचलित प्रक्रिया के अनुसार, वन मण्डल, काटे गए वृक्ष के ठूँठ की वास्तविक माप लेने के पश्चात, गोलाई वर्ग को एक स्तर घटाते हैं। वनोपज के वाणिज्यिक मूल्य की अनुसूची में हमने अवलोकित किया कि नमूना जांच किए गए वृत्तों ने 10 सेमी, 15 सेमी और 30 सेमी के विविध अन्तराल के उन्हीं गर्थ क्लास में 6 से 12 वर्गीकरण का उपयोग किया था, जैसा विवरण **परिशिष्ट 2.23** में दिया गया। इस प्रकार गोलाई वर्ग और एक ही वर्ग में अन्तराल के प्रयोग में समानता नहीं थी। गोलाई वर्ग की विभिन्न प्रणालियों को अपनाए जाने

---

60 सी.आर.पी.सी. की धारा 468 के अनुसार, पंजीयन की दिनांक से अपराध के लिए दण्ड की अधिकतम अवधि के पश्चात प्रकरण कालातीत हो जाता है।

61 वर्ष 2008 के लिए जानकारी प्रदान नहीं की गई थी।

62 वृक्ष की परिधि सेंटीमीटर में

63 प्रत्येक गर्थ श्रेणी एवं प्रजाति के लिए 20 वृक्षों की प्राप्ति योग्य औसत उपज एवं गर्थ श्रेणी की वाणिज्यिक दरों के आधार पर अवैध काटे गए वृक्षों का अनुमानित मूल्य

के कारण, वनमण्डलों द्वारा अवैध कटाई के प्रकरणों में हुई हानि की गणना की शुद्धता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि अवैध कटाई के प्रकरणों में हुई हानि की गणना के लिए वृक्षों की दर का निर्धारण 10 सेमी के गोलाई अन्तराल के अनुसार किए जाने हेतु क्षेत्रीय अधिकारियों को अनुदेश जारी किए जाएंगे।

2.3.10.5 जब्त वनोपज की माप मानक इकाई में किया जाना

अवैध उत्खनन के प्रकरणों में 2,224 हेक्टेयर उत्खनित क्षेत्र से उत्खनन की मात्रा प्रतिवेदित नहीं की गई। विभाग द्वारा वनोपज की हानि की मात्रा सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

भारतीय वन अधिनियम की धारा 2 (4) (IV) के अनुसार, वनोपज में पीट, सतही मिट्टी, चट्टान एवं खनिज (चूना-पत्थर, लेटराईट, खनिज तेल एवं खदानों एवं क्वेरी के सभी उत्पाद सहित) सम्मिलित हैं। अवैध उत्खनन, भू-जल संरक्षण, पारिस्थितिकी एवं पर्यावरण पर भी विपरीत प्रभाव डालता है। वन अपराध के प्रकरणों में, यदि कोई वनोपज बरामद की जाती है, तो इसे जांच के उपरान्त, जब्त और राजसात कर डिपो में निराकरण हेतु परिवहित किया जाता है। उप वनमण्डल अधिकारियों द्वारा डिपो में रखी हुई विभिन्न वनोपज का वार्षिक भौतिक सत्यापन किया जाना भी अपेक्षित है।

हमने देखा कि विभाग द्वारा अवैध उत्खनन के प्रकरणों में जब्त सामग्री और हानि गणना की माप हेतु मानक इकाई का निर्धारण नहीं किया गया। वर्ष 2008 से 2012 के मध्य 21 वनमण्डलों में 1,264 अवैध उत्खनन के प्रकरणों को, जिनमें 2,224.277 हेक्टेयर उत्खनित क्षेत्र[64] सम्मिलित था, प्रतिवेदित किया गया। जबकि इन प्रकरणों में उत्खनित खनिज की मात्रा एवं उसके विरूद्ध हुई हानि प्रतिवेदित नहीं की गई। राज्य को अवैध उत्खनन के कारण हुई हानि की मात्रा अवैध खदानों से उत्खनित मात्रा के अभाव में आंकलित नहीं की जा सकी। हमने निम्न अवलोकित कियाः

वर्ष 2008 और 2011 के मध्य वनमण्डल रायसेन के वन अपराध प्रकरण पंजी के अनुसार, वनोपज के 86 अवैध उत्खनन/परिवहन के प्रकरण पंजीबद्ध किए गए। वनमण्डल द्वारा 2,916 फर्शी पत्थर, 11 ट्रैक्टर ट्राली मुरम, दो ट्रैक्टर ट्राली बोल्डर एवं 2,10,000 ईटें जब्त की गईं।

- जब्त वनोपज को विभिन्न डिपो में परिवहित किया गया किन्तु सामग्री को मानक इकाईयों (घन मीटर या घन फीट) में नहीं मापा गया। वर्ष 2008 और 2011 के मध्य डिपो में वनोपज का आवधिक भौतिक सत्यापन भी नहीं किया गया।

  जब्त सामग्री के भौतिक सत्यापन के अभाव में उपलब्ध वास्तविक मात्रा सुनिश्चित नहीं की जा सकी। जब्त वनोपज के परिवहन एवं निराकरण से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए।

इंगित किए जाने पर वनमण्डल अधिकारी द्वारा बताया गया (मार्च 2013) कि जब्त वनोपज संख्या में मापी गई थी और रायसेन डिपो में परिवहित की गई तथा भौतिक सत्यापन घन फीट/मीटर में मापते हुए किया जाएगा। उन्होंने यह भी बताया कि प्रकरणों का निराकरण स्थल पर प्राप्त सामग्री के आधार पर किया गया और वनोपज में हेराफेरी का होना नहीं पाया गया। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि उत्खनित क्षेत्र का बिना माप किए वनोपज की वास्तविक हानि की जानकारी सम्भव नहीं होगी।

---

[64] नमूना जांच किए गए समस्त 21 वनमंडलों में खनन गतिविधियाँ आलिप्त थीं।

- वनमंडल खण्डवा (सात प्रकरण)[65] और वनमंडल श्योपुर की बुढेरा परिक्षेत्र (29 प्रकरण)[66] के 36 अवैध उत्खनन के प्रकरणों में वनोपज की हानि की गणना अवैध उत्खनित क्षेत्र की माप के स्थान पर जब्त वनोपज की मात्रा के आधार पर की गई। परिणामतः, इन प्रकरणों में वसूल की गई क्षतिपूर्ति की राशि की यथेष्टता सत्यापित नहीं की जा सकी।

- वनमंडल श्योपुर की बुढेरा परिक्षेत्र के वर्ष 2008 और 2010 के मध्य कुल 29 अवैध उत्खनन के पंजीबद्ध प्रकरणों में से, 12 प्रकरणों में उत्खनित मिट्टी/मुरम/गिट्टी की वास्तविक मात्रा 6,193.542 घ.मी. मापी गई एवं चार प्रकरणों में 10,538 वर्ग मीटर क्षेत्र प्रभावित प्रतिवेदित किया, जबकि शेष 13 प्रकरणों में वास्तविक मात्रा एवं प्रभावित क्षेत्र नहीं दर्शाया गया। प्रकरणों का निराकरण जब्त वनोपज की मात्रा के आधार पर किया गया। उप वनमंडल अधिकारी द्वारा डिपो में जब्त वनोपज का आवधिक भौतिक सत्यापन भी नहीं किया गया।

  आगे, उपर्युक्त 29 में से चार अपराध प्रकरणों[67] को भारतीय वन अधिनियम की धारा 26 एवं 33 के अंतर्गत न्यायालयीन प्रक्रिया से निराकरण हेतु न्यायालय में प्रस्तुत नहीं किया गया एवं भारतीय वन अधिनियम की धारा 68 के अंतर्गत अभिसंधानित कर निराकरण किया गया, जिससे अपराधियों को उदाहरणात्मक दण्ड दिए जाने में कमी हुई।

प्रधान मुख्यवनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि जब्त वनोपज की माप, मानक इकाई में किया जाना सुनिश्चित किए जाने एवं आवधिक भौतिक सत्यापन हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे। आगे, उन्होने बताया कि कुछ क्षेत्रों में होने वाले आवर्ती अवैध उत्खनन के कारण वास्तविक उत्खनित सामग्री की माप संभव नहीं है और परिणामतः प्रत्येक प्रकरण में माप किए जाने से उत्खनित सामग्री का अधिक अनुमान आएगा। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि वास्तविक माप संभव है (पूर्व की मापी गई मात्रा को घटाकर), यदि प्रत्येक प्रकरण में अवैध उत्खनन के घटित होने पर खदानों की माप की जाए और अभिलिखित की जाए।

2.3.10.6 खदानों का पुनरूद्धार न होना

अवैध उत्खनित क्षेत्र में पुनरूद्धार की प्रणाली नहीं होने के परिणामस्वरूप प्रभावित क्षेत्र में पुनरूद्धार नहीं हुआ।

वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के अन्तर्गत उत्खनन के उद्देश्य से वन भूमि की अनापत्ति प्रदान करने के लिए निर्धारित मानक शर्तों के अनुसार, भू-जल संरक्षण, पारिस्थितिकी एवं पर्यावरण पर उत्खनन के प्रभाव को न्यूनतम करने के लिए उत्खनित क्षेत्र में चरणबद्ध पुनरूद्धार किया जाना होता है। फिर भी, भारतीय वन अधिनियम में अवैध उत्खनन के प्रकरण में क्षतिपूर्ति वनीकरण का विशेष प्रावधान नहीं है।

हमने अवलोकित किया कि विभाग में अवैध उत्खनित क्षेत्र का पुनरूद्धार सुनिश्चित करने हेतु कोई क्रियाविधि नहीं थी। नमूना जांच किए गए 21 वनमण्डलों द्वारा उपलब्ध

---

65 दिसम्बर 2010 एवं नवम्बर 2011 प्रत्येक का एक, जनवरी 2012 के दो एवं जून 2012 के तीन प्रकरण

66 2008 एवं 2010 के मध्य की अवधि

67 3074/18 दिनांक 30.5.2008, 3136/01 दिनांक 6.2.2009 एवं 3136/09 दिनांक 20.6.2009

कराई गई जानकारी के अनुसार, 2008-2012 के दौरान 2,224.277 हेक्टेयर क्षेत्र अवैध उत्खनन से प्रभावित हुआ, किन्तु वनमण्डल रायसेन के कक्ष क्रमांक 392 के अतिरिक्त किसी क्षेत्र में पुनरूद्धार का कार्य नहीं किया गया। इन क्षेत्रों में पुनरूद्धार के अभाव में भू-जल संरक्षण, पारिस्थितिकी एवं पर्यावरण पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि कुछ क्षेत्रों में पुनरूद्धार का कार्य बजट की उपलब्धता के अनुसार किया गया। उत्तर से पुष्टि होती है कि अवैध उत्खनन में संलिप्त अपराधियों से क्षतिपूर्ति वनीकरण हेतु राशि वसूल करने का प्रावधान नहीं था और भूमि का पुनरूद्धार, विभाग के पास क्षतिपूर्ति वनीकरण के उपलब्ध बजट पर निर्भर था।

2.3.11 जब्त सामग्री का निराकरण

अपराधियों से राजसात सामग्री के निराकरण में विलम्ब से जब्त सामग्री की सुरक्षा का मूल्य सम्मिलित होगा। इसके अतिरिक्त, इस प्रकार के विलम्ब के परिणामस्वरूप जब्त वनोपज की गुणवत्ता में ह्रास होने से प्राप्त होने वाले मूल्य में कमी हो सकती है। जब्त वनोपज के विलम्ब से निराकरण के उदाहरण नीचे वर्णित हैः

2.3.11.1 अवैध कटाई के प्रकरणों के निराकरण में कमियां

वन अपराधों में अवैध कटाई सबसे अधिक घटित होने वाला अपराध है। हमने पाया कि जनवरी 2008 से दिसम्बर 2012 तक 21 वनमण्डलों में कुल 1,58,859 वन अपराधों के प्रकरण पंजीबद्ध हुए। इनमें से 1,39,355 प्रकरण (88 प्रतिशत) में 7,92,092 वृक्ष अवैध कटाई के पंजीबद्ध हुए। इन वनमण्डलों में पंजीकृत अवैध कटाई के अपराध प्रकरणों में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

(I) संगठित अपराध के प्रकरणों में निरोधक कार्रवाई में कमी

अतिक्रमण के लिए ग्रामीणों के समूह ने 5,167 वृक्ष काटे, संगठित अपराध को सामान्य वन अपराध माना गया।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण द्वारा (जून 2004) में विभिन्न स्तर के वनाधिकारियों हेतु बीट निरीक्षण के लक्ष्य निर्धारित किए गए, जिन्होंने वनमण्डल अधिकारी को निर्देश दिया कि वे स्वविवेक से किसी भी बीट का निरीक्षण करेंगे किन्तु संवेदनशील बीटों हेतु विशेष ध्यान दिया जाएगा।

श्योपुर वनमण्डल के बुढ़ेरा परिक्षेत्र के अन्तर्गत पिपरानी उत्तर एवं देवपुरा बीटों में 18 और 21 मार्च 2010 के मध्य 5,167 वृक्षों की अवैध कटाई ध्यान में आई। अवैध कटाई के होने की अवधि एक माह और दो वर्षो के बीच आँकी गई और अपराधी कुरई के ग्रामीणों के समूह के रूप में चिन्हित किए गए, जिन्होंने वन भूमि के अतिक्रमण के लिए वृक्षों को काटा था। देवपुरा बीट संवेदनशील चिन्हित था एवं वनमंडल अधिकारी द्वारा बीट निरीक्षण के रोस्टर में सम्मिलित किया जाना चाहिए था, किन्तु इसे रोस्टर में सम्मिलित नहीं किया गया। रोस्टर के अनुसार अवैध कटाई की अवधि में परिक्षेत्र सहायक और परिक्षेत्र अधिकारियों द्वारा बीट निरीक्षण किया गया था। इसके बाद भी, अपराधों का पता नहीं लगाया जा सका।

इन प्रकरणों को भारतीय वन अधिनियम, 1927 के अन्तर्गत विधि न्यायालय में प्रस्तुत किया गया (मार्च 2010), जिसमें अधिकतम एक वर्ष के कारावास का प्रावधान था। विभाग के पास भारतीय दण्ड संहिता के अन्तर्गत पुलिस में वनोपज की चोरी की शिकायत दर्ज करने का भी विकल्प था, जिसमें तीन वर्ष तक की सजा का प्रावधान है।

फिर भी, विभाग द्वारा दोनों अधिनियमों में से किसी एक प्रावधान को प्रवर्तित करने के निर्णय हेतु नीति/दिशानिर्देश नहीं बनाए गए।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि प्रदेश में कई वनक्षेत्र अवैध कटाई हेतु अति संवेदनशील हैं, संगठित गिरोह द्वारा स्वयं अथवा स्वयं सेवी संस्थाओं के उकसाने के कारण वन अपराध बढ़ा है तथा वन कर्मचारियों के विरूद्ध हमले बढ़े हैं एवं विभाग द्वारा प्रयासों के पश्चात भी अवैध कटाई बढ़ा है। उन्होंने आगे बताया कि अवैध कटाई के प्रकरणों में निर्धारित नियमों के अन्तर्गत कार्रवाई की जाती है।

फिर भी, उत्तर लेखापरीक्षा अवलोकन पर निःशब्द था।

(II) वन अपराधों में क्षतिपूर्ति का कम आंकलन एवं वसूली

वन अपराधियों से क्षतिपूर्ति राशि ₹ 30.33 लाख का कम आंकलन एवं वसूली हुई थी।

भारतीय वन अधिनियम की धारा 68 (मध्य प्रदेश शासन की अधिसूचना दिनांक 27 मार्च 2010 द्वारा यथा संशोधित) के अनुसार, वन अपराध को अभिसंधानित करने हेतु क्षतिपूर्ति के रूप में लिया जाने वाला मूल्य, वनोपज के मूल्य के दुगने से कम नहीं होना चाहिए। अधिनियम इस हेतु भी अधिकृत करता है कि वन अपराध में जब्त सम्पत्ति को उसके मूल्य के भुगतान पर, जैसा कि वन अधिकारी आंकलित करे, मुक्त किया जा सकता है।

नमूना जांच में किए गए 11 वनमण्डलों[68] (21 में से) के 301 निराकृत प्रकरणों के परीक्षण में हमने देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि चोरी की गई वनोपज का मूल्य ₹ 19.25 लाख आंकलित किया गया था। यद्यपि, अपराधियों के विरूद्ध अपराध प्रकरणों को क्षतिपूर्ति ₹ 38.50 लाख के स्थान पर ₹ 8.16 लाख वसूल कर अभिसंधानित किया गया (अप्रैल 2010 और दिसम्बर 2012 के मध्य), परिणामतः क्षतिपूर्ति के रूप में ₹ 30.33 लाख का कम आंकलन एवं वसूली हुई।

हमने आगे देखा (फरवरी 2013) कि उप वनमंडल अधिकारी एवं वनमंडल अधिकारी खण्डवा द्वारा 32 प्रकरणों की वनोपज का मूल्य ₹ 4.70 लाख आंकलित कर अभिसंधानित किया गया (2011-12)। 32 में से 11 प्रकरणों में ₹ 3.87 लाख (लगभग) मूल्य के वाहन भी जब्त किए गए। भारतीय वन अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, इन प्रकरणों में राशि ₹ 13.27 लाख[69] को वसूल किया जाकर अभिसंधानित किया जाना था। यद्यपि इन प्रकरणों में केवल ₹ 2.68 लाख वसूल कर वाहनों को मुक्त किया गया और प्रकरणों को अभिसंधानित किया गया। वनमंडल अधिकारी ने बताया (मार्च 2013) कि अपराधियों की आर्थिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए क्षतिपूर्ति राशि की वसूली की गई।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि सभी क्षेत्रीय वनसंरक्षकों को भारतीय वन अधिनियम की धारा 68 के संशोधित प्रावधानों के अनुसार निराकरण सुनिश्चित किए जाने हेतु निर्देशित किया गया।

---

[68] बालाघाट उत्तर, बालाघाट दक्षिण, बैतूल दक्षिण, बैतूल पश्चिम, दमोह, देवास, होशंगाबाद, इंदौर, सागर दक्षिण, सीहोर एवं सिंगरौली।

[69] ₹ 4.70 लाख का दोगुना धन जब्त किए गए वाहन/उपकरण का मूल्य (₹ 3.87 लाख) = ₹ 13.27 लाख

(III) अवैध काटे गए वृक्षों का कम मूल्यांकन

बुढ़ेरा परिक्षेत्र में अवैध काटे गए 5,000 वृक्षों के कम मूल्यांकन से हानि हुई।

मध्य प्रदेश शासन, वन विभाग के आदेश (फरवरी 2004) के अनुसार, वृक्ष मूल्य का निर्धारण उस वर्ष में प्राप्त काष्ठ की वाणिज्यिक दरों (सी.आर.) के अनुसार किया जाना चाहिए।

वनसंरक्षक, ग्वालियर द्वारा वर्ष 2009 की वाणिज्यिक दरों के निर्धारण हेतु संस्थापित समिति द्वारा पाया गया कि विभिन्न वनोपज की औसत दर पूर्व के वर्षो की तुलना में 20 प्रतिशत बढ़ी है एवं बताया गया कि इसी अनुसार वर्ष 2009 के लिए दरों को प्रस्तावित किया गया था। वनसंरक्षक, ग्वालियर (जनवरी 2009) द्वारा प्रस्तावित वाणिज्यिक दरों को अनुमोदित किया गया।

हमने पाया कि 60 से 90 सेमी. और 91 से 120 सेमी. गोलाई वर्ग की काष्ठ की दर वर्ष 2008 की दर ₹ 102 एवं ₹ 330 के विरूद्ध, वर्ष 2009 में क्रमशः ₹ 100 एवं ₹ 120 निर्धारित की गई। इसके अतिरिक्त, पूर्व वर्षों की दर ₹ 525 (121 से 150 सेमी.) और ₹ 1,100 (151 से 180 सेमी.) के विरूद्ध 120 सेमी. एवं अधिक गोलाई वर्ग हेतु दर ₹ 400 निर्धारित की गई। इस प्रकार, वर्ष 2008 की वाणिज्यिक दरों की तुलना में वर्ष 2009 की प्रस्तावित दरें 20 प्रतिशत बढ़ने के स्थान पर घट गईं।

हमने देखा कि वनमण्डल श्योपुर के बुढ़ेरा परिक्षेत्र के अन्तर्गत अवैध काटे गए 5,000 वृक्षों का मूल्यांकन वर्ष 2009 हेतु निर्धारित वाणिज्यिक दरों के आधार पर किया गया, जिसके परिणामस्वरूप वनोपज के मूल्यांकन में हानि हुई।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि, हानि की गणना वनसंरक्षक, ग्वालियर द्वारा अनुमोदित वाणिज्यिक दर के अनुसार की गई एवं हानि के मूल्यांकन में कमी नहीं है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वनसंरक्षक, ग्वालियर द्वारा अनुमोदित वृक्ष मूल्य मध्य प्रदेश शासन के आदेश के अनुरुप नहीं था।

(iv) राजसात सामग्री के पुनर्मापन में कमी

डिपो एवं अपराध स्थल पर माप की विभिन्न प्रणालियों के कारण काष्ठ के मूल्य का कम आंकलन (₹ 1.09 करोड़)।

मध्य प्रदेश शासन, वन विभाग ने निर्देशित किया (फरवरी 2004) कि वन अधिकारी को, उनके नियंत्रण के अधीन क्षेत्रों में उनके द्वारा की जाने वाली सुरक्षा के लिए निर्वाह किए जाने वाले कर्तव्यों के अनुसार, अवैध कटाई से होने वाली किसी भी हानि के लिए उत्तरदायी ठहराया जाएगा। विभाग द्वारा जारी निर्देशों (जुलाई 2003) के अनुसार, अवैध काटे गए वृक्षों से हानि की गणना, विभाग द्वारा काष्ठ के निर्धारित दर के आधार पर अवैध काटे गए वृक्ष मूल्य में से वाणिज्यिक डिपो में मापे गए राजसात काष्ठ के मूल्य को घटाकर किया जाता है। जनवरी 2005 में, पी.सी.सी.एफ. ने अवलोकित किया कि राजसात वनोपज की मात्रा में कमियां वाणिज्यिक डिपो की तुलना में अपराध स्थल पर बिना छाल हटाए लट्ठों को मापे जाने के कारण थीं। इसी कारण, उन्होंने आदेशित किया था कि इस प्रकार की कमी से हुई हानि की वसूली हेतु कार्रवाई के लिए वाणिज्यिक डिपो से मिलान किया जाए एवं इस कमी के कारण हुई हानि की वसूली प्रारंभ की जाए।

हमने नमूना जांच किए गए 21 में से 11 वनमण्डलों[70] के राजसात काष्ठ से सम्बन्धित अभिलेखों में देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि 2008 और 2012 के मध्य कुल 3,000.898 घ.मी. जब्त की गई काष्ठ, जिसे अपराध स्थल में मापा जाकर सम्बन्धित वनमण्डलों के वाणिज्यिक डिपो में परिवहित किया गया था। वाणिज्यिक डिपो में जब्त काष्ठ, पुनर्मापन पर 2,467.767 घ.मी. पाई गई अर्थात 533.131 घ.मी. की कमी हुई। हमने देखा कि विभाग के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए काष्ठ की हानि की गणना वाणिज्यिक डिपो में की गई माप के स्थान पर अपराध स्थल पर ली गई माप के अनुसार की गई, जिसके कारण ₹ 1.09 करोड़ **(परिशिष्ट 2.24)** का कम मूल्यांकन एवं परिणामस्वरूप कम वसूली हुई।

(v) अवैध काटे गए वृक्षों के ठूंठों की ड्रेसिंग में विफलता

अवैध काटे गए वृक्षों के ठूंठों की ड्रेसिंग नहीं की गई थी।

अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (संरक्षण) ने अनुदेश जारी किए (जनवरी 2011) कि अवैध काटे गए वृक्षों के ठूठों की ड्रेसिंग[71] की जानी चाहिए एवं ठूंठों की ड्रेसिंग का कार्य पूर्ण करने के उपरांत अपराध प्रकरणों को अभिसंधानित किया जाए। इस हेतु एक प्रमाण पत्र परिक्षेत्र अधिकारी द्वारा अभिलेखित किया जाए।

21 वनमण्डलों के अभिलेखों की जांच (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) में हमने देखा कि सात वनमण्डलों[72] के 109 वन अपराध प्रकरणों में 1,265 वृक्षों का अक्तूबर 2008 और नवम्बर 2012 के मध्य अवैध कटाई का होना प्रतिवेदित किया गया एवं मार्च 2011 और फरवरी 2013 के मध्य निराकृत किए गए। यह दर्शाने के लिए कोई अभिलेख नहीं था कि अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (संरक्षण) के निर्देश के अनुसार प्रकरणों के निराकरण के पूर्व इन वृक्षों के ठूंठों की ड्रेसिंग की गई थी। इसने अवैध रूप से काटे गए वृक्षों की पुनरोत्पादन प्रक्रिया में विपरीत प्रभाव डाला।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि बजट की कमी के कारण ठूंठों की ड्रेसिंग नहीं की गई। यद्यपि, निधि के प्रावधान न होने के कारणों और अवैध काटे गए वृक्षों के ठूठों की ड्रेसिंग नहीं किए जाने से पुनरोत्पादन पर होने वाले विपरीत प्रभाव पर उत्तर मौन था।

2.3.11.2 वाणिज्यिक दरों के निर्धारण में कमी

मध्य प्रदेश शासन, वन विभाग ने निर्देशित किया (सितम्बर 1985) कि वन संरक्षक द्वारा वृक्षों के मूल्यांकन हेतु वाणिज्यिक दरों का निर्धारण प्रत्येक वानिकी वर्ष (जुलाई से जून) के प्रारम्भ से पूर्व किया जाएगा।

---

[70] बालाघाट उत्तर, बालाघाट दक्षिण, दमोह, देवास, होशंगाबाद, खंडवा (उ.), मंडला पूर्व, रायसेन, सागर दक्षिण, सीहोर एवं उमरिया।

[71] नए गुल्म वन (सघनता से बढ़ने वाले छोटे वृक्षों का एक क्षेत्र, विशेष रूप से वह जिसमें वृद्धि को बढ़ाने के लिए वृक्षों को नियमित रूप से काटा जाता है।) प्राप्त करने के लिए अवैध काटे गए वृक्षों के ठूँठों की कटाई।

[72] बालाघाट उत्तर, बालाघाट दक्षिण, छिन्दवाड़ा पश्चिम, दमोह, होशंगाबाद, सागर दक्षिण एवं सिंगरौली

तीन वनसंरक्षकों द्वारा वनोपज की वाणिज्यिक दरों को एक से सात माह तक विलंब से निर्धारित किया गया।

21 वनमण्डलों के अभिलेखों की जांच के दौरान, हमने देखा कि बैतूल पश्चिम, गुना एवं इन्दौर वनमण्डलों में संबंधित वनसंरक्षकों द्वारा वानिकी वर्षों 2008 से 2013 के मध्य[73] वनोपज की वाणिज्यिक दरें एक से सात माह के विलम्ब से निर्धारित की गईं थी। वनसंरक्षक, शिवपुरी ने वर्ष 2008-09 एवं 2010-11 हेतु वाणिज्यिक दरों का निर्धारण नहीं किया। इसलिए इन वनमंडलों में अवैध कटाई के प्रकरणों की हानि की गणना पुनरीक्षित दरों के अनुसार नहीं थी।

हमने गुना वनमंडल में आगे अवलोकित किया कि वनसंरक्षक शिवपुरी द्वारा अन्य वनोपजों (पत्थर, रेत और मिट्टी इत्यादि) की वाणिज्यिक दरों का निर्धारण मानक इकाईयों के स्थान पर प्रति ट्रक, प्रति ट्राली, प्रति बैलगाड़ी एवं पशु भार के आधार पर किया गया। इस प्रकार, अन्य वनोपज को मापने हेतु अपनाई गई इकाई सही मात्रा नहीं दर्शाएगी।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि समस्त वनसंरक्षकों को वाणिज्यिक दरों का निर्धारण प्रत्येक वानिकी वर्ष के निर्धारित समय अवधि में करने हेतु निर्देश दिए गए थे। यद्यपि, उत्तर अन्य वनोपज हेतु माप की इकाइयों पर मौन रहा।

2.3.11.3 अतिक्रमण के प्रकरणों मे समुचित कार्रवाई का अभाव

भारतीय वन अधिनियम की धारा 80 अ के अनुसार, कोई व्यक्ति, जिसने वन भूमि पर अवैध कब्जा किया हो अथवा कब्जा बनाए रखता हो को वनमंडल अधिकारी के आदेशों से, अधिनियम के अनुरूप कार्रवाई यथा दण्ड अधिरोपित करना/अभियोजित करना, पर बिना किसी विपरीत प्रभाव के इस प्रकार की भूमि से बेदखल किया जा सकेगा। मध्य प्रदेश शासन, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) वर्ष 2002-03 में अतिक्रमण प्रकरणों के निपटान के सम्बन्ध में पाई गई कमियों को प्रतिवेदित किया गया था। यद्यपि, अवधि 2008-13 में भी कमियां बनी रहीं।

हमने देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि नमूना जांच किए गए 21 वनमण्डलों में अवधि 2008-2012 के दौरान 3,490 प्रकरणों में 10,710.220 हेक्टेयर वनभूमि अतिक्रमित प्रतिवेदित की गई।

वनिमंडल अधिकारी, बैतूल पश्चिम की न्यायालयीन प्रकरण नस्थी एवं सांवलीगढ़ परिक्षेत्र के एफ.ओ.सी.आर. के अनुसार, 2008-10 के दौरान कक्ष क्रमांक 1392 में 21 हेक्टेयर वनभूमि (119 अपराधी संलिप्त) में अतिक्रमण के 42 प्रकरण पंजीकृत हुए थे। यद्यपि, वनभूमि खाली करवा ली गई, किन्तु भारतीय वन अधिनियम के अन्तर्गत अपराधियों के विरूद्ध वैधानिक कार्रवाई नहीं की गई। इसी कक्ष में, वर्ष 2011 और 2012 में 84 अपराधियों द्वारा 15 हेक्टेयर वनभूमि पुनः अतिक्रमित की गई। छह प्रकरण पंजीकृत किए गए एवं वनमण्डल ने 83 अपराधियों के विरूद्ध पाँच प्रकरणों को विधि न्यायालय में प्रस्तुत किया। अतिक्रामकों को भारतीय वन अधिनियम की धारा 80 (अ) के अन्तर्गत बेदखली की सूचना जैसी कार्रवाई किया जाना अभिलेखों में नहीं पाया गया।

---

[73] बैतूल दक्षिण (2010-11, 2011-12 एवं 2012-13), इंदौर (2008-09 से 2012-13) एवं गुना (2011-12 एवं 2012-13)

वनमंडल अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2013) कि सांवलीगढ़ एक संवेदनशील परिक्षेत्र था और कुछ संगठनों ने स्थानीय समुदायों को वन भूमि के अतिक्रमण हेतु प्रलोभित किया था, वर्ष 2010-11 में 68 प्रकरणों[74] को विधि न्यायालय में प्रस्तुत किया गया। कुछ प्रकरणों में अपराधियों द्वारा विभागीय कर्मचारियों एवं संयुक्त वन प्रबंधन समिति के सदस्यों के विरूद्ध झूठी शिकायतें दर्ज की। जिला प्राधिकारियों/उच्च विभागीय अधिकारियों से इन संस्थाओं के नेताओं के विरूद्ध निषेधात्मक कार्रवाई हेतु निवेदन किया गया था।

2.3.11.4 वन अपराधों में जब्त नाशवान सम्पत्ति का निवर्तन न होना

248.332 घ.मी. जब्त वनोपज लम्बे समय से निराकरण के बिना पड़ी रही।

भारतीय वन अधिनियम की धारा 58 के अनुसार, न्यायाधीश, भारतीय वन अधिनियम की धारा 52 के अधीन जब्त किसी सामग्री, जो शीघ्रता और गणनीय क्षय के अधीन हो, के सीधे विक्रय हेतु निर्देश दे सकेंगे। जब्त काष्ठ के निराकरण के प्रकरणों में पाई गई कमियों का उल्लेख मध्य प्रदेश शासन, नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) वर्ष 2002-03 में किया गया था।

हमने देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि नमूना जांच में देखे गए 11 वनमण्डलों[75] के काष्ठागारों में वन अपराधों में जब्त किए गए (सितम्बर 1986 से मई 2012) 6,077 सागौन/अन्य प्रजातियों की काष्ठ[76] के लट्ठे (248.332 घ.मी.), जिसका मूल्य ₹ 37.36 लाख था, निराकरण के बिना पड़े थे, क्योंकि विभाग द्वारा न्यायालय से आदेश प्राप्त कर जब्त काष्ठ का निराकरण नहीं किया गया। स्पष्टतः, काष्ठ के निराकरण में विलम्ब से उसके मूल्य में कमी होगी।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि विवादित जब्त वनोपज का निराकरण न्यायालयों की अनुमति प्राप्त कर किया जा सकता है।

तथ्य वही है कि चूंकि सामग्री की प्रकृति क्षयशील थी, अतः इसके निराकरण में त्वरित कार्रवाई की जानी थी, अतः विभाग द्वारा न्यायालय से त्वरित अनुमति प्राप्त करने की आवश्यकता थी।

2.3.11.5 वन अपराध प्रकरणों में राजसात वाहनों का निराकरण न करना

वन अपराध प्रकरणों में राजसात 456 वाहनों का निराकरण नहीं किया गया।

वन विभाग, मध्य प्रदेश शासन ने निर्देशित किया (जनवरी 1992) कि एक प्रभारी अधिकारी/लोक निर्माण विभाग (परिचालन एवं रखरखाव) द्वारा वन अपराध में राजसात वाहनों के अवरोध मूल्य निर्धारित किया जाना चाहिए और राजसात के दिनांक से चार माह के अन्दर लोक नीलामी द्वारा वाहनों का निराकरण किया जाए।

---

74 साँवलीगढ़ रेंज के दो प्रकरणों सहित

75 बैतूल दक्षिण, बैतूल पश्चिम, छिंदवाड़ा पश्चिम, दमोह, गुना, होशंगाबाद, इंदौर, सागर दक्षिण, सिहोर, सिंगरौली एवं टीकमगढ़

76 मध्य प्रदेश लकड़ी एवं वन उत्पाद के निपटान नियम 1974, की कंडिका 114 (अ) के अनुसार, काटी गई लकड़ी का उपयोगी आयुकाल पाँच वर्ष होता है।

हमने 21 में से 18 वनमण्डलों[77] में देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि अगस्त 1993 से नवम्बर 2012 के दौरान **(परिशिष्ट 2.25)** वन अपराधों में 456 वाहनों[78] को जब्त किया गया था, किन्तु राजसात दिनांक से चार माह के भीतर उनका निराकरण नहीं किया गया एवं वे निराकरण के बिना रहे थे (मार्च 2013)। हमने देखा कि 18 में से सात वनमण्डलों[79] में 171 राजसात वाहनों का अवरोध मूल्य भी निर्धारित नहीं किया गया था।

प्रधान मुख्य वनसंरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि कुछ प्रकरणों में कोई बोली प्राप्त न होने के कारण एवं अन्य प्रकरणों का न्यायालय में लम्बित होने के कारण निराकरण नहीं हो सका। उत्तर मान्य नहीं हैं क्योंकि, लेखापरीक्षा में इंगित किए गए प्रकरण न्यायालय में लम्बित नहीं थे और विभाग द्वारा राजसात सामग्री का मूल्य के ह्रास से बचाने के लिए निराकरण किया जा सकता था।

2.3.12 परिवीक्षण एवं आंतरिक नियंत्रण

वन अपराधों पर प्रभावी नियंत्रण, दिन-प्रतिदिन क्षेत्र में होने वाली घटनाओं के नियमित परिवीक्षण पर निर्भर करता है। वन अपराध प्रकरणों के पंजीकरण और निराकरण की परिवीक्षण क्रियाविधि, अधिनियमों में प्रावधानित है। तदनुसार, प्राथमिक अपराध प्रतिवेदनों के प्रतिपर्ण की प्रतियाँ भेजना, ऑनलाईन साफ्टवेयर एफ.ओ.एम.एस. में ऑनलाईन पंजीकरण, एफ.ओ.सी.आर. का संधारण, बीट पुस्तिका, परिक्षेत्र पुस्तिका, जब्त सामग्री का काष्ठ लेखा रखना, बीट निरीक्षण इत्यादि हेतु निर्देशों को जारी किया गया।

इन क्रियाविधियों की जांच के निष्कर्षों की आगे विवेचना की गईः

2.3.12.1 अवैध उत्खनन का अपर्याप्त परिवीक्षण

अवैध उत्खनन के नियंत्रण हेतु अपेक्षित संयुक्त निरीक्षण प्रतिवेदन मात्र एक वनमंडल द्वारा प्रेषित किया जाना विभाग के अवैध उत्खनन पर कमजोर नियंत्रण को दर्शाता है।

मध्य प्रदेश शासन के वन, खनिज और राजस्व विभागों ने संयुक्त रूप से निर्देशित किया (जनवरी 2000 और जुलाई 2004) कि वन क्षेत्रों में अवैध उत्खनन पर नियंत्रण हेतु खनिज अधिकारी अथवा जिलाधीशों द्वारा मनोनीत अधिकारियों और वनमंडल अधिकारियों द्वारा संयुक्त निरीक्षण किया जाएगा और अपर प्रधान वन संरक्षक/संरक्षण के माध्यम से प्रमुख सचिव, वन विभाग (मध्य प्रदेश शासन) को प्रत्येक माह प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाएगा।

- अवैध उत्खनन के परिवीक्षण से सम्बन्धित वन विभाग के अभिलेखों से हमने अवलोकित किया (जुलाई 2013) कि वर्ष 2008 से 2012 की सम्पूर्ण अवधि में, हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर मार्च 2013 में वनमंडल अधिकारी, इन्दौर को छोड़कर उपर्युक्त निरीक्षण प्रतिवेदनों को नहीं भेजा गया था। इससे अवैध उत्खनन पर विभाग का कमजोर नियंत्रण परिलक्षित हुआ।

---

[77] बालाघाट दक्षिण, बैतूल दक्षिण, बैतूल पश्चिम, छिंदवाड़ा पश्चिम, दमोह, देवास, गुना, होशंगाबाद, खंडवा, मंडला पश्चिम, रायसेन, सागर दक्षिण, सीहोर, सिवनी दक्षिण, श्योपुर, सिंगरौली, टीकमगढ़ एवं उमरिया

[78] 1993-98: 02; 1998-2002: 05; 2003-2007: 31; 2008-2012: 418 = 456 वाहन

[79] बालाघाट दक्षिण, दमोह, देवास, होशंगाबाद, सागर दक्षिण, सीहोर एवं उमरिया

निर्गम सम्मेलन में, लेखापरीक्षा द्वारा ली गई आपत्ति को विभाग द्वारा स्वीकार किया गया और बताया गया कि वनमण्डलों को नए आदेश जारी किए जाएंगे।

- आगे यह देखा गया कि पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एम.ओ.ई.एफ.) द्वारा नार्दर्न कोलफील्ड लिमिटेड (एन.सी.एल.) सिंगरौली के जयन्त प्रोजेक्ट के लिए 100 हेक्टेयर भूमि मार्च 2002 से 10 वर्ष की अवधि हेतु व्यपवर्तित किए जाने की स्वीकृति प्रदान की गई थी (अगस्त 2002)। यद्यपि, फरवरी 2013 की स्थिति में एन.सी.एल. द्वारा भूमि, वन विभाग को लीज अवधि मार्च 2012 में समाप्ति उपरान्त भी वापस नहीं की गई। सिंगरौली वनमण्डल द्वारा भौतिक सत्यापन कर यह सुनिश्चित नहीं किया गया कि उस क्षेत्र में लीज अवधि समाप्ति के बाद उत्खनन कार्य बन्द कर दिए गए थे।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि सिंगरौली वनमण्डल के उत्खनन के लीज प्रकरण पर वनसंरक्षक, रीवा से जानकारी प्राप्त की जा रही थी।

तथ्य वही है कि पर्याप्त परिवीक्षण नहीं किए जाने से यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि लीज अवधि के समाप्त हो जाने पर उत्खनन रोक दिया गया था।

2.3.12.2 परिवीक्षण हेतु विवरणियों (रिटर्नस्) को प्रस्तुत करने में कमियां

विभागाध्यक्ष स्तर पर अपराधों के परिवीक्षण हेतु निर्धारित प्रारूप, अपराधों की गंभीरता की सूचना, वन संपत्ति की हानि एवं प्रकरण तथा सामग्री के निराकरण हेतु बाद की कार्रवाई को नहीं दर्शाता था।

अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक/संरक्षण द्वारा अपराधों के परिवीक्षण हेतु उस समय प्रचलित प्रपत्रों की समीक्षा उपरान्त, वनमंडल अधिकारी द्वारा वनसंरक्षक और वनसंरक्षक द्वारा अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक को वन अपराधों की स्थिति भेजने हेतु प्रपत्रों को पुनरीक्षित किया (मई 2003) एवं तद्नुसार क्षेत्रीय वनसंरक्षक को निर्देशित किया (मई 2003 और अप्रैल 2005)।

प्रपत्रों में जानकारी जैसे कि सामान्य और बीट निरीक्षण प्रकरणों, काटे गए वृक्षों और अवैध कटाई से सम्बन्धित जब्त काष्ठ, अतिक्रमण और अवैध उत्खनन से सम्बन्धित प्रकरणों की संख्या और प्रभावित क्षेत्र, लम्बित न्यायालयीन प्रकरणों की स्थिति के सम्बन्ध में प्रकरणों को न्यायालय में प्रस्तुत करना और जब्त वाहनों के लम्बित प्रकरणों के सम्बन्ध में छोड़ना/राजसात करना प्रावधानित है।

यद्यपि, पुनरीक्षित प्रपत्र में, भारतीय वन अधिनियम, 1927, लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं (नवम्बर 2006) एवं शासन/पी.सी.सी.एफ. के अनुदेशों (अप्रैल 2003 एवं दिसम्बर 2008) के संदर्भ में आवश्यक निम्न जानकारियां प्रावधानित नहीं हैंः

- अवैध कटाई के प्रकरणों के संदर्भ में प्रभावी प्रबन्धन हेतु अपराध की गंभीरता के आधार पर लघु और दीर्घ प्रकरणों में अलग-अलग करना।
- अतिक्रमणों के सम्बन्ध में बेदखल कराया गया क्षेत्र और बेदखली हेतु जारी सूचनाएं।
- विभाग द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना कि अवैध उत्खनन के सम्बन्ध में, वास्तविक रूप से चोरी गई वन सम्पत्ति के लिए उत्खनित क्षेत्र का आयतन।
- निजी वकील की नियुक्ति, न्यायालयों में गवाहों की उपस्थिति और लम्बित न्यायालयीन प्रकरणों के संबंध में स्थिति।
- अपीलीय प्राधिकारी के पास लम्बित प्रकरण और जब्त वाहनों के सम्बन्ध में राजसात वाहनों का निराकरण।

सूचना का अभाव, आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई प्रारम्भ करने में बाधक होता है।

यह इंगित किए जाने पर, अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (संरक्षण) ने बताया (जुलाई 2013) कि जानकारी निर्धारित प्रारूपों के आधार पर संकलित की जा रही थी जो मुख्यालय स्तर पर विस्तृत एवं व्यापक समीक्षा के लिए पर्याप्त थी तथा वनमंडल एवं वृत्त स्तर पर विस्तृत एवं सूक्ष्म समीक्षा की जा रही थी; प्रचलित प्रपत्रों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी उपयोगी थी। यद्यपि, वह लेखापरीक्षा द्वारा दिए गए सुझावों का परीक्षण उपरान्त प्रपत्रों के सुधार हेतु सहमत थे।

2.3.12.3 वन अपराध परिवीक्षण तन्त्र (एफ.ओ.एम.एस.) में कमियां

हस्तलिखित एफ.ओ.सी.आर. तथा एफ.ओ.एम.एस. में प्रतिवेदित पंजीकृत प्रकरणों की संख्या भिन्न थी। एफ.ओ.एम.एस. जांच हेतु दिए जाने के बाद की सूचना उपलब्ध नहीं कराता था।

विभाग ने एक इन्टरनेट पर आधारित वन अपराध परिवीक्षण तन्त्र विकसित किया (2007) और तन्त्र में वन अपराध प्रकरणों के आंकड़े दर्ज करने हेतु क्षेत्रीय इकाईयों को निर्देशित किया। यह परिकल्पित किया गया कि परीक्षण परिणाम प्राप्त होने के तीन माह के बाद एफ.ओ.सी.आर. में हस्तलिखित प्रविष्टियां रोक दी जाएंगी।

हमने नमूना जांच में किए 21 में से 19 वनमण्डलों (सीहोर और टीकमगढ़ को छोड़कर) में देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि 1,48,630 वन अपराध एफ.ओ.सी.आर. में पंजीबद्ध हुए, जबकि एफ.ओ.एम.एस. के अनुसार दिसम्बर 2012 तक यह केवल 1,37,283 थे। तन्त्र से निगमित प्रतिवेदन में छह वर्ष व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी प्रकरणों के बारे में जानकारियां, जैसे कि हानि का आंकलन, प्रकरण में जांच की स्थिति और अधिरोपित जुर्माना/क्षतिपूर्ति और वसूली, उपलब्ध नहीं थीं। इससे ऑनलाईन तन्त्र से अपराधों का प्रभावी परिवीक्षण न होना परिलक्षित हुआ, जिसके परिणामस्वरूप कार्य का हस्तलिखित और कम्प्यूटर तंत्र के रूप में दोहरीकरण हुआ।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि लेखापरीक्षा में टिप्पणी किए गए मुद्दों को टीप किया गया था।

2.3.12.4 काष्ठ लेखा तैयार करने में कमियां

अवधि 1975 से अप्रैल 2013 के काष्ठ लेखे तैयार नहीं किए गए एवं इनमें विभिन्न स्थलों पर पड़ी राजसात सामग्री की सूचना का उल्लेख नहीं था।

मध्य प्रदेश वन वित्तीय नियमावली के नियम 217 के अनुसार, वनमंडल अधिकारी द्वारा वनमंडल हेतु प्रपत्र 20 ए में काष्ठ लेखा संधारित तथा आगामी माह की 25 तारीख को वनसंरक्षक को प्रस्तुत किया जाना है, जिसमें स्थलवार विभिन्न वन अपराधों में राजसात काष्ठ, माह के दौरान निराकृत तथा शेष मात्रा होगी।

हमने नमूना जांच किए 21 में से 14 वनमण्डलों[80] में देखा (अक्तूबर 2012 और जून 2013 के मध्य) कि या तो काष्ठ लेखा (दो वनमंडल) तैयार ही नहीं किए गए या इनमें 2008-12 (12 वनमंडल) के दौरान छह माह से 60 माह तक का बकाया थे। इन वनमंडलों की काष्ठ लेखाओं में वनमंडलों में विभिन्न स्थलों में रखी राजसात सामग्री की सूचना नहीं थी। इंदौर तथा दमोह वनमंडलों द्वारा वनमंडल के गठन के समय से काष्ठ लेखा तैयार नहीं किया गया था। इस प्रकार की सूचना के अभाव में जब्त काष्ठ की निराकरण योग्य मात्रा का परिवीक्षण संभव नहीं था।

---

[80] बालाघाट उत्तर, बालाघाट दक्षिण, बैतूल पश्चिम, दमोह, होशंगाबाद, इंदौर, खंडवा, मंडला पश्चिम, सागर दक्षिण, सीहोर, सिवनी दक्षिण, श्योपुर, सिंगरौली एवं उमरिया

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया (सितम्बर 2013) कि सभी वनसंरक्षकों को काष्ठ लेखा तैयार एवं उसे पूर्ण करने हेतु निर्देशित किया गया था।

2.3.13 निष्कर्ष

राज्य में 2008-12 की अवधि में वन अपराधों की रोकथाम पर्याप्त नहीं थी। उक्त अवधि में अतिक्रमण के प्रकरण दोगुने हुए, 51 प्रतिशत वायरलेस कार्य अयोग्य थे, जिससे वन अपराधों की रोकथाम प्रभावित हुई। विभाग द्वारा किराए पर लिए गए वाहनों का उपयोग गश्ती में सुनिश्चित नहीं किया गया।

वन अपराधों की खोज अपर्याप्त थी क्योंकि प्राप्त की गई सेटेलाईट छवि का विश्लेषण, वन अपराध प्रकरणों के त्वरित पंजीयन हेतु निरीक्षण प्रारम्भ करने के लिए नहीं किया गया। बीट निरीक्षणों में भी कमी पाई गई।

वनोपज में हुई हानि के परिवीक्षण एवं वन अपराध प्रकरणों के निराकरण हेतु जांच में विलंब की घटनाएं भी हुई जिससे बड़ी संख्या में प्रकरण कालातीत हो गए।

वन अपराध प्रकरणों का संचालन अपर्याप्त था एवं अवैध उत्खनन पर नियंत्रण हेतु निरीक्षण प्रतिवेदन शासन को प्रस्तुत नहीं किए जा रहे थे।

2.3.14 अनुशंसाएं

राज्य शासन निम्न के क्रियान्वयन हेतु विचार कर सकता हैः

- विभिन्न अपराधों की प्रवृति की आवधिक समीक्षा करना एवं वन की सुरक्षा एवं प्रभावी प्रबंधन हेतु नीति निर्धारण करना।
- वन अपराधों के समय पर पता लगाने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी की उपलब्ध अधोसंरचना का इष्टतम उपयोग करना एवं वन अपराधों के प्रकरणों के पंजीकरण की पद्धति का सुदृढ़ीकरण करना।
- हानि का मूल्यांकन करने एवं राजसात काष्ठ की माप करने तथा प्रकरणों का समय सीमा में निराकरण करने की पद्धति को सरल और कारगर बनाना।
- वन अपराधों से संबद्ध नियंत्रण प्रणालियों के परिवीक्षण तंत्र का सुदृढ़ीकरण करना।

किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग

2.4 राष्ट्रीय कृषि विकास योजना

कार्यपालन सारांश

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर.के.वी.वाई.), एक केन्द्र प्रवर्तित योजना है जिसमें कृषि और संबद्ध क्षेत्रों का समग्र विकास सुनिश्चित करके, ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के दौरान कृषि क्षेत्र में चार प्रतिशत वार्षिक वृद्धि को प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। राज्य में आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाएं नोडल विभाग, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग (एफ.डब्ल्यू.एंड ए.डी.) और अन्य विभागों जैसे पशु पालन, उद्यानिकी, मत्स्य, सहकारिता आदि के द्वारा कार्यान्वित किए जा रहे हैं। राज्य में 2007-13 की अवधि के दौरान 402 आर.के.वी.वाई. परियोजनाएं कार्यान्वित की गई थीं जिनमें से 297 परियोजनाएं पूर्ण की गई थीं।

आर.के.वी.वाई. के क्रियान्वयन के लिए योजनाकरण प्रक्रिया अक्षम थी। जिला कृषि योजनाओं (डी.ए.पी.) को तैयार करने का कार्य जून 2009 में विलंब से सौंपा गया था। वर्ष 2007-08 से 2010-11 के लिए तैयार की गई योजनाएं राज्य योजनाओं के विलंब से तैयार होने के कारण से किसी काम की नहीं थीं। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (एस.एल.एस.सी.) द्वारा आवश्यक आवृत्ति के अनुसार बैठकों का आयोजन नहीं किया गया और ₹ 213.42 करोड़ की परियोजनाओं के लिए कार्योत्तर अनुमोदन दिया गया था। *राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति को परियोजनाओं की स्वीकृति एवं प्रगति की* परिवीक्षण *के लिए नियमित रूप से बैठक करना चाहिए। ग्राम सभाओं को सक्रिय रूप से सम्मिलित करके जिला कृषि योजनाओं को समय पर तैयार किया जाना चाहिए।*

(कंडिकाएं 2.4.6.1, 2.4.6.2 एवं 2.4.6.3)

वित्तीय प्रबंधन प्रभावी नहीं था। किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग एवं जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय (जे.एन.के.वि.वि.) ने ₹ 8.75 करोड़ का उपयोग योजना के अलावा अन्य प्रयोजनों के लिए किया था। पशुपालन विभाग ने 2007-10 के लिए ₹ 13.94 करोड़ की अव्ययित शेष राशि जमा करके रखी जो कि 2010-11 के अंत तक व्यय नहीं की गई और ₹ 1.45 करोड़ किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग को प्रेषण करने के बजाय व्यक्तिगत जमा खाते में 2012-13 तक रखे। *उपयोगिता प्रमाण पत्र सभी आवश्यक जानकारी के साथ निर्धारित प्रारूप में भेजे जाना चाहिए।*

(कंडिकाएं 2.4.8.8, 2.4.7.2 एवं 2.4.7.4)

जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय जबलपुर में तीन शोध परियोजनाओं को त्याग दिया जिससे परियोजनाओं का उद्देश्य समाप्त हो गया।

(कंडिका 2.4.8.1)

आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत कार्यक्रम प्रबंधन संतोषजनक नहीं था। कस्टम हायरिंग सेन्टर्स में ट्रैक्टर्स और औजारों का उपयोग निर्धारित लक्ष्यों की सीमा का 56 प्रतिशत तक ही हो सका। चार पशु प्रजनन प्रक्षेत्रों ने अधूरे सिविल कार्यों के कारण काम नहीं किया। योजना के अनुसार वैक्सीन की शक्ति के संरक्षण एवं कृत्रिम गर्भाधान के उद्देश्य के लिए कोल्ड चेन स्थापित नहीं की गई। *कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की योजना को ट्रैक्टर्स का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त रूप से प्रचारित किया जाना चाहिए।*

(कंडिकाएं 2.4.8.2 एवं 2.4.8.3)

आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं पर होने वाले व्यय का लेखा रखने के लिए परियोजना वार कोई अलग खाते /लेजर्स नहीं बनाए गए थे। किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग ने परियोजनाओं के प्रदर्शन के मूल्यांकन और मॉनिटरिंग के लिए किसी भी समर्पित मॉनिटरिंग सेल का गठन नहीं किया था। *परियोजना पर प्राप्तियों और व्यय के लेखांकन के लिए परियोजना-वार लेखे/लेजर्स बनाए जाने चाहिए। परियोजना की परिवीक्षण एवं प्रभावी समन्वय को सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तरीय परिवीक्षण सेल का गठन किया जाना चाहिए।*

(कंडिका 2.4.9 एवं 2.4.10)

2.4.1 प्रस्तावना

कृषि और संबद्ध क्षेत्रों का समग्र विकास सुनिश्चित करने हेतु ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के दौरान कृषि क्षेत्र में चार प्रतिशत वार्षिक वृद्धि प्राप्त करने के उद्देश्य से केन्द्र द्वारा प्रवर्तित राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर.के.वी.वाई.), जिसे राष्ट्रीय कृषि विकास कार्यक्रम के नाम से भी जाना जाता है, को मई 2007 में प्रारम्भ किया गया था। योजना के मुख्य उद्देश्य हैं किः-

- कृषि और संबद्ध क्षेत्रों में सार्वजनिक निवेश बढ़ाने के लिए राज्यों को प्रोत्साहन देना।
- योजना बनाने की प्रक्रिया एवं कृषि जलवायु परिस्थितियों, प्रौद्योगिकी और प्राकृतिक संसाधनों की उपलब्धता के आधार पर राज्य और जिलों में कृषि और संबद्ध क्षेत्र की योजनाओं को कार्यान्वित करने में केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को लचीलापन और स्वायत्तता प्रदान करना, और
- यह सुनिश्चित करना कि राज्यों की कृषि योजनाओं में स्थानीय आवश्यकताएं/फसलें/प्राथमिकताएं, बेहतर ढंग से परिलक्षित हों;

2007-08 से 2012-13 की अवधि के दौरान भारत सरकार ने योजना के लिए ₹ 1,900.79 करोड़ जारी किए, जिनमें से ₹ 1,774.80 करोड़ व्यय किए गए थे। 2007-13 के दौरान इस योजना के अंतर्गत 402 परियोजनाओं को लिया गया जिनमें से मार्च 2013 तक 297 पूर्ण की गई, 81 प्रगतिरत थीं और 24 को कार्यान्वित नहीं किया गया।

योजना आयोग (भारत सरकार) के अनुसार राज्य में कृषि और संबद्ध क्षेत्र के अंतर्गत राज्य घरेलू सकल उत्पाद की औसत वृद्धि दर 2008-09 और 2012-13 के बीच की अवधि के दौरान, वर्ष 2004-05 के मूल्यों पर 2.88 प्रतिशत[81] के राष्ट्रीय औसत के विरुद्ध 9.83 प्रतिशत[82] थी। राज्य सरकार द्वारा आर.के.वी.वाई. के अतिरिक्त वृहद आवंटन से उच्च विकास में सहायता हुई। राज्य शासन ने कृषि और संबद्ध क्षेत्र के अंतर्गत योजना परिव्यय में वर्ष 2007-08 के दौरान ₹ 581.46 करोड़ से वर्ष 2012-13 के दौरान ₹ 2,127.71 करोड़ तक की वृद्धि[83] की थी। राज्य सरकार ने कृषि और संबद्ध क्षेत्र के अंतर्गत राज्य के बजट के माध्यम से कई योजनाओं का क्रियान्वयन किया जैसे सूरज धारा, अन्नपूर्णा, हलधर योजना, आदि। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन, राष्ट्रीय बागवानी मिशन, आदि केन्द्रीय योजनाओं को भी राज्य शासन ने इस क्षेत्र के अंतर्गत लिया है।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

राज्य कृषि विभाग अर्थात् किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग आर.के.वी.वाई. के तहत परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए नोडल विभाग है। नोडल विभाग के अलावा आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं को अन्य विभागों द्वारा भी क्रियान्वित किया जा रहा है जैसे, उद्यानिकी, कृषि एवं खाद्य प्रसंस्करण (एच.एंड एफ.पी.), पशु चिकित्सा एवं पशुपालन (ए. एच डी.), मत्स्य, सहकारिता और दो कृषि विश्वविद्यालय[84]। मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (एस.एल.एस.सी.) का गठन किया गया था (नवंबर 2007) जिसका कार्य परियोजनाओं की स्वीकृति, प्रगति और आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा करना था। शासन ने आर.के.वी.वाई. परियोजनाओं के कार्यान्वयन की मासिक समीक्षा के लिए कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में एक समिति (जुलाई 2010) भी गठित की।

क्रियान्वयन करने वाले विभागों की संगठनात्मक संरचना को दर्शाने वाला संगठन चार्ट **परिशिष्ट 2.26** में दिया गया हैं।

2.4.3 लेखा परीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने की दृष्टि से संचालित की गई थी कि क्याः

- आर.के.वी.वाई. के क्रियान्वयन के लिए योजना प्रक्रिया समयबद्ध, प्रभावी और योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार थी;

---

81 2008-09: 0.09 प्रतिशत, 2009-10: 0.81 प्रतिशत, 2010-11: 7.94 प्रतिशत, 2011-12: 3.65 प्रतिशत और 2012-13: 1.91 प्रतिशत

82 2008-09: 8.85 प्रतिशत, 2009-10: 9.78 प्रतिशत, 2010-11: (-)0.14 प्रतिशत, 2011-12: 17.31 प्रतिशत और 2012-13: 13.36 प्रतिशत

83 2007-08 (आर.के.वी.वाई. को छोड़कर): 4.87 प्रतिशत, 2008-09: 8 प्रतिशत, 2009-10: 7.04 प्रतिशत, 2010-11: 8.83 प्रतिशत, 2011-12: 9.29 प्रतिशत और 2012-13: 9.49 प्रतिशत

84 जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय, जबलपुर और राजमाता विजयाराजे सिंधिया कृषि विश्वविद्यालय, ग्वालियर.

- वित्तीय प्रबंधन ने निधियों की पर्याप्त और समयबद्ध उपलब्धता और उनका प्रभावी और मितव्ययी उपयोग सुनिश्चित किया था;
- परियोजनाओं का नियामक संरचना के अनुसार क्रियान्वयन किया गया था और परियोजनाओं के उद्देश्य प्राप्त किए गए थे; और
- परिवीक्षण तंत्र योजना के कुशल और प्रभावी क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त था।

2.4.4 लेखा परीक्षा मानदण्ड

लेखा परीक्षा अभियुक्तियाँ निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मानदण्डों पर आधारित है :

- कृषि मंत्रालय (भारत सरकार) और राज्य सरकार द्वारा आर.के.वी.वाई. के क्रियान्वयन के लिए जारी किए गए दिशा निर्देश/अनुदेश
- व्यापक राज्य कृषि योजना
- परियोजना के क्रियान्वयन के लिए दिशानिर्देश
- केन्द्रीय योजना आयोग द्वारा जारी की गई व्यापक जिला कृषि योजना (डी.ए.पी.) की तैयारी के लिए नियमावली
- मध्य प्रदेश कोषालय संहिता, मध्य प्रदेश भंडार क्रय नियम और मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता
- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली और "ब्यूरो ऑफ डिज़ाइन एण्ड हाइड्रो इरीगेशन (बोधी)", जल संसाधन विभाग द्वारा जारी किए गए तकनीकी परिपत्र।

2.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत संबंधित विभागों द्वारा क्रियान्वित की जा रही योजनाओं से संबंधित 2007-08 से 2012-13 तक की अवधि के लिए लेन-देनों की लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा की गई थी। लेखापरीक्षा जांच जून 2013 और अक्तूबर 2013 के मध्य की गई।

निष्पादन लेखा परीक्षा के अंतर्गत हमने पूरी हो चुकी 297 परियोजनाओं और 81 प्रगतिरत परियोजनाओं में से 24 परियोजनाओं (एक अधूरी सहित) का चयन किया। जांच परीक्षा के लिए चयनित परियोजनाओं और कार्यालयों की चयन विधि का विवरण **परिशिष्ट 2.27** में दिया गया है।

संबंधित विभागों के प्रमुखों के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, क्षेत्रों और मानदंड से अवगत कराने हेतु एक प्रवेश सम्मेलन मई 2013 में आयोजित किया गया। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए जनवरी 2014 में निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था। सम्मेलन के दौरान व्यक्त किए गए विचार उपयुक्त रूप से रिपोर्ट में सम्मिलित किए गए हैं।

2.4.6 आयोजना

दिशानिर्देशों के अनुसार, आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत बनी योजना जिला कृषि योजना (डी.ए.पी.) की तैयारी के साथ आरम्भ होती है। नोडल विभाग जिला कृषि योजनाओं को एकीकृत करके एक व्यापक राज्य कृषि योजना (एस.ए.पी.) तैयार कर अंतिम रूप देता

है। अंतिम रूप दी हुई राज्य कृषि योजना अनुमोदन के लिए कृषि विभाग भारत सरकार और योजना आयोग को प्रस्तुत की जाती है। आर.के.वी.वाई. की निधियों को एस.एल.एस.सी. द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) के अनुमोदन के बिना प्राप्त नहीं किया जा सकता।

2.4.6.1 व्यापक जिला कृषि योजना/राज्य कृषि योजना की तैयारी

दिशा निर्देशों की कण्डिका 4.1 उपबंधित करती है कि परियोजना आधारित सहायता के लिए जो स्वीकार्य घटक/गतिविधियाँ हैं वे राज्य कृषि योजना और जिला कृषि योजना में पर्याप्त रूप से परिलक्षित की जाएंगी। इसके अतिरिक्त, जिला कृषि योजना की तैयारी के लिए नियमावली के अनुसार, योजना प्रक्रिया में ग्राम पंचायत स्तर से जिला स्तर तक कृषि विकास योजना सम्मिलित है। इस प्रकार, आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं की प्रभावशीलता जिला योजना टीम[85], हितधारकों, विशेषज्ञों, वैज्ञानिकों, गैर सरकारी संगठनों, स्वयं सहायता समूहों आदि की सहायता से जिला कृषि योजना इकाई द्वारा तैयार जिला कृषि योजना की यथार्थता पर निर्भर करती है। हमने देखा कि किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग ने वर्ष 2007-08 से 2011-12 के लिए जिला कृषि योजना तैयारी का कार्य तीसरे पक्ष को (पांच एजेंसियां[86]) सौंप दिया (जून 2009) था।

जिला कृषि योजना की तैयारी में ध्यान देने पर जो कमियां पाई गई उन पर नीचे चर्चा की गई है:

विभाग ने डी.ए.पी. की तैयारी के लिए अभिरुचि पत्र आमंत्रित करने के लिए एक वर्ष से अधिक ले लिया। 2007-08 से 2010-11 तक एस.ए.पी. देरी से तैयार करने के कारण इन वर्षों के डी.ए.पी. अप्रासंगिक हो गई।

जिला कृषि योजना को देर से बनाया जाना

कृषि मंत्रालय, भारत सरकार ने (जनवरी 2008) में मध्य प्रदेश शासन को जिला कृषि योजना और राज्य कृषि योजना बनाए जाने के लिए वर्ष 2007-08 के दौरान ₹ 4.50 करोड़ की एक बारी अनुदान राशि जारी की थी। तथापि, विभाग ने जिला कृषि योजना की तैयारी के लिए अभिरुचि पत्र (ई.ओ.आई) आमंत्रित (जनवरी 2009) करने के लिए एक वर्ष से अधिक ले लिया। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि (2007-08 से 2011-12) के लिए 48 जिलों[87] के कार्य जून से सितंबर 2009 के दौरान पूरा करने के लिए, पांच एजेंसियों को प्रदान किए गए थे (जून 2009)।

हमने अवलोकन किया कि 2007-08 से 2010-11 के लिए ₹ 1.94 करोड़[88] की लागत से प्राप्त की गई जिला कृषि योजना अप्रासंगिक बन गई क्योंकि एजेंसी द्वारा इन वर्षों में राज्य कृषि योजना मई 2011 ही में किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग को प्रस्तुत की गई जो कि सितम्बर 2009 की अवधि तक पूरा होने के लिए निर्धारित थी।

---

85 टीम में अध्यक्ष, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत का मुख्य योजना अधिकारी, संयुक्त संचालक/उप संचालक कृषि, रेशम उत्पादन, पशुपालन, मत्स्य तथा उद्योग एवं वाणिज्य विभाग और उप वनसंरक्षक, वन विभाग

86 मैसर्स सी.ए.आर.डी., मैसर्स ग्लोबल, मैसर्स एमपीकान, मैसर्स मन्थन, मैसर्स ग्रामीण विकास ट्रस्ट

87 दो जिलों (धार एवं देवास) का कार्य भारत सरकार, कृषि मंत्रालय द्वारा मैसर्स मैनेज को सौंपा गया था।

88 कुल लागत =(₹ 0.0675 करोड़ /5 वर्ष)* 48 जिले * 3 वर्ष = ₹ 1.94 करोड़

निदेशक, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने बताया कि 2007-08 और 2008-09 की जिला कृषि योजना भारत सरकार के अनुदेशों के आधार पर कार्य के दायरे में शामिल की गई थी। निर्गम सम्मलेन में प्रमुख सचिव ने बताया कि केन्द्रीय योजना आयोग द्वारा पंचवर्षीय योजना के लिए दिशा निर्देशों के देरी से जारी करने के कारण विलंब हुआ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशानिर्देशों को समाहित करने वाली जिला कृषि योजना नियमावली, योजना आयोग द्वारा मार्च 2008 में जारी की गई थी। इसके अतिरिक्त, विभाग कार्य को निर्धारित समय सीमा में पूर्ण करना सुनिश्चित करने में विफल रहा था जिसके कारण 2009-10 एवं 2010-11 की जिला कृषि योजनाएं उद्देश्य को पूर्ण नहीं कर सकीं थीं।

पंचायतों की भागीदारी न होना

2007-11 के लिए जिला कृषि योजना को सभी ग्राम पंचायतों को सम्मिलित किए बिना तैयार किया गया था।

मार्च 2008 में योजना आयोग द्वारा जारी जिला कृषि योजना नियमावली की कण्डिका 3.3 के अनुसार, ग्राम पंचायत योजना को ग्राम पंचायत के निर्वाचित निकाय द्वारा अनुमोदित किया जाना था। जिला पंचायत द्वारा अनुमोदित योजनाओं को राज्य शासन को अग्रेषित किया जाना था। हमने अवलोकन किया कि 48 जिलों में से 39 जिलों[89] की जिला पंचायत से योजना के क्लीयरेन्स अभिलेखों में नहीं थे जो यह दर्शाता है कि जमीनी स्तर की एजेंसियों को सम्मिलित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, धार जिले[90] के लिए जिला कृषि योजना की जांच ने इंगित किया कि एजेंसी ने जिला कृषि योजना की तैयारी के लिए सभी गांवों पर विचार करने के बजाय 13 ब्लॉकों में प्रत्येक ब्लॉक के अंतर्गत केवल एक ही गांव का नमूना लिया इस प्रकार जिला कृषि योजना की तैयारी का उद्देश्य ही कमजोर हो गया।

निदेशक, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने बताया (अक्तूबर 2013) कि जिलाधीशों ने जिला योजना आयोग के सदस्य सचिव के रूप में जिला कृषि योजना को अनुमोदित किया है। तथापि, यह उत्तर जिला कृषि योजना की योजना प्रक्रिया में ग्राम सभा/जिला पंचायतों को शामिल करने के बारे में मौन है।

2.4.6.2 योजनाकरण में जिला कृषि योजना का उपयोग

बारहवीं योजना (2012-2017) के लिए डी.ए.पी. की तैयारी की प्रक्रिया शुरू नहीं की गई।

दिशानिर्देशों के अनुसार, जिला कृषि योजना और राज्य कृषि योजना में निहित परियोजनाओं को ही केवल क्रियान्वित किया जाना है। निम्नलिखित कमियां हमारे ध्यान में आईं:

- वित्तीय वर्ष 2007-08 से 2008-09 तक के लिए आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत हुए कार्य बिना जिला कृषि योजना के ही कार्यान्वित किए गए थे।

---

89 डी.ए.पी.यू. से केवल एमपीकान द्वारा केवल 9 जिलों नामशः हरदा,संतना, इन्दौर, डिंडौरी, सिंगरौली, रीवा, शहडोल, अनूपपुर एवं सीधी में किए गए कार्य हेतु संबंधित अनुमोदन उपलब्ध था।

90 योजनाकरण से संबंधित प्राथमिक दस्तावेज़ केवल धार जिले के लिए उपलब्ध थे।

- वर्ष 2009-10 के लिए जिला कृषि योजना विलंब से सितम्बर 2009 में तैयार की गई परिणामस्वरूप इस योजना के अंतर्गत योजनाकरण के लिए जिला कृषि योजना का उपयोग नहीं हुआ।
- बारहवीं योजना (2012-2017) के लिए जिला कृषि योजना की तैयारी की प्रक्रिया आरम्भ नहीं की गई थी (अगस्त 2013), परन्तु 2012-13 के दौरान योजना पर ₹ 343.16 करोड़ का व्यय किया गया था। प्रसंगवश, बारहवीं योजना के लिए जिला कृषि योजना/राज्य कृषि योजना की तैयारी के लिए केंद्रीय योजना आयोग से दिशा निर्देश जनवरी 2014 में ही प्राप्त हुए थे।

इस प्रकार, ग्यारहवीं योजना के दौरान ₹ 495.11 करोड़[91] और बारहवीं योजना के अंतर्गत वर्ष 2012-13 के दौरान ₹ 343.16 करोड़ लागत की परियोजनाओं का कार्यान्वयन, योजना के लिए बनाई गई पूर्ण/व्यापक योजना पर आधारित नहीं था।

2.4.6.3 परियोजनाओं का कार्योत्तर अनुमोदन

₹ 213.42 करोड़ अध्यक्ष, राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (मुख्य सचिव) द्वारा बिना राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की बैठक का आयोजन करे स्वीकृत किए गए थे।

आर.के.वी.वाई. के लिए दिशा निर्देशों की कण्डिका 7.1.2 उपबंधित करती है कि कोई भी निधि मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन की स्वीकृति के बिना प्राप्त नहीं की जा सकती है।

हमने देखा कि ₹ 105.62 करोड़ की लागत वाली आठ परियोजनाओं को राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था (2008-12)। इन परियोजनाओं पर ₹ 96.30 करोड़ के अधिक व्यय के कारण अध्यक्ष राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की बैठक का आयोजन किए बिना ₹ 201.91 करोड़ की पुनरीक्षित लागत स्वीकृत कर दी गई थी।

इसी तरह ₹ 117.12 करोड़ के 23 नए प्रकरण[92] **(परिशिष्ट 2.28)** राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति के अध्यक्ष द्वारा राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की स्वीकृति की प्रत्याशा में अनुमोदित कर दिए गए (2008-12) जबकि दिशा निर्देश राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति के अध्यक्ष को ऐसे अधिकार प्रदान नहीं करते। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने जून 2012 में ₹ 213.42 करोड़ (₹ 96.30 करोड़ + ₹ 117.12 करोड़) की कुल राशि की कार्योत्तर स्वीकृति दी थी।

निर्गम सम्मेलन में निदेशक, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने बताया कि सभी मामलों में जहां कार्योत्तर अनुमोदन दिया गया था निधियों का उपयोग करने के लिए अध्यक्ष, राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की पूर्व अनुमति से व्यय किया गया था जो राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति बैठकों का आयोजन नहीं होने से रूक जाता। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि दिशा निर्देश राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति के पूर्व अनुमोदन से व्यय करने की व्यवस्था करते हैं और राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति अध्यक्ष के अनुमोदन से व्यय करना योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं है।

---

[91] 2007-08: ₹ 101.62 करोड़ 2008-09 ₹ 146.05 करोड़ एवं 2009-10: ₹ 247.44 करोड़ कुल ₹ 495.11 करोड़

[92] डी.ओ.ए.-10 परियोजनाएं, पशुपालन विभाग-12 परियोजनाएं एवं उद्यानिकी संचालनालय-1 परियोजना

2.4.6.4 राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (एस.एल.एस.सी.) का कामकाज

निर्धारित 20 बैठकों की तुलना में एस.एल.एस.सी. की केवल नौ बैठकें ही आयोजित की गईं।

राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति अक्तूबर 2007 में शासन द्वारा गठित की गई थी। दिशा निर्देशों की कण्डिका 6.4 निर्धारित करती है कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति को एक तिमाही में कम से कम एक बार बैठक करनी चाहिए। कण्डिका 6.3 के अनुसार, राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति को स्वीकृति, मॉनिटरिंग और आर.के.वी.वाई. के तहत परियोजनाओं की समीक्षा की जिम्मेदारी सौंपी गई है।

तथापि, हमने अवलोकन किया कि 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि के दौरान निर्धारित 20 बैठकों के विरुद्ध राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की केवल नौ बैठकें आयोजित की गईं, जिसमें 2007-08 और 2008-09 के दौरान प्रत्येक वर्ष एक एक बैठक सम्मिलित है। इस प्रकार, दिशा निर्देशों में निर्धारित आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत की गई स्वीकृति, परिवीक्षण और परियोजनाओं की समीक्षा करने की प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण थी।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव बैठकों की संख्या बढ़ाने की आवश्यकता पर सहमत हुए।

2.4.6.5 राज्य स्तरीय परिवीक्षण कक्ष की स्थापना

आर.के.वी.वाई. परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए राज्य स्तरीय परिवीक्षण कक्ष का गठन नहीं किया गया था।

दिशा निर्देश की कण्डिका 5.1 में निर्धारित है कि योजना के क्रियान्वयन के लिए राज्य कृषि विभाग, नोडल विभाग होगा। क्रियान्वयन की प्रशासनिक सुविधा और सुगमता के के लिए राज्य सरकार फास्ट ट्रैक पर योजना को क्रियान्वित करने के लिए एक विशेष एजेंसी चिन्हित या सृजित कर सकती है।

हमने अवलोकन किया कि सरकार ने इस योजना के क्रियान्वयन के लिए कोई भी विशेष एजेंसी नहीं बनाई थी। किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने भी अवलोकन किया कि परियोजनाओं की समीक्षा और परिवीक्षण कई अनुभागों (किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग के) के द्वारा की जा रही है और इसलिए आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं की परिवीक्षण और क्रियान्वयन के लिए नोडल विभाग (किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग) के अंतर्गत एक राज्य स्तरीय परिवीक्षण कक्ष वांछनीय है। यद्यपि, ₹ 3.37 करोड़ का व्यय किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग के संचालनालय कार्यालय की (कार्यालय फर्नीचर की खरीद सहित) नवीकरण और आंतरिक सजावट के कार्य पर व्यय किया गया था इस तरह के एक प्रकोष्ठ के गठन के लिए रूपात्मकता अभी भी (सितम्बर 2013) प्रक्रिया के अधीन थी।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने कि बताया कि एक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना शीघ्र की जाएगी।

इस प्रकार, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग को अब तक प्रभावी क्रियान्वयन और आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत निर्माण की परिवीक्षण के लिए एक संस्थागत ढाँचा नहीं प्रदान किया गया।

2.4.7 वित्तीय प्रबंधन

आर.के.वी.वाई. योजना पूरी तरह से भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित है। मार्च, 2010 तक इस योजना के लिए भारत सरकार द्वारा जारी की गई राशि राज्य कृषि विस्तार एवं प्रशिक्षण संस्था (एस.आई.ए.ई.टी.), भोपाल के माध्यम से प्रेषित की गई थी जिसे राज्य

सरकार द्वारा धन के संरक्षक के रूप में नामित किया गया था। इसके बाद योजना के लिए केन्द्र सरकार से प्राप्त धनराशि राज्य बजट के माध्यम से भेजी गई।

भारत सरकार द्वारा आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत वर्ष 2007-08 से 2012-13 के दौरान जारी की गई राशि, व्यय और भारत सरकार द्वारा स्वीकृत उपयोगिता प्रमाण पत्र की राशि का विवरण नीचे दी गई **तालिका 2.14** में दिया गया है:

तालिका 2.14: प्राप्त निधि का विवरण, व्यय और निधि के उपयोग

(करोड़ ₹ में)

वर्ष	परियोजनाओं की संख्या	भारत सरकार द्वारा कुल जारी	व्यय	भारत सरकार द्वारा स्वीकार उपयोगिता प्रमाण पत्र (जुलाई 2013)	उपयोगिता प्रमाण पत्र लंबित
1	2	3	4	5	6=(4)- (5)
2007-08	46	101.62	101.62	101.62	निरंक
2008-09	63	146.05	146.05	146.05	निरंक
2009-10	72	247.44	247.44	247.44	निरंक
2010-11	86	559.18	559.18	559.18	निरंक
2011-12	46	398.37	377.35	377.35	निरंक
2012-13	89	448.13	343.16	335.41	7.75
योग	**402**	**1900.79**	**1774.80**	**1767.05**	**7.75**

(स्रोतः नोडल विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

टिप्पणीः लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र = व्यय - स्वीकृत उपयोगिता प्रमाण पत्र

निधि के प्रबंधन में देखी गई कमियों की नीचे चर्चा की गई है:

2.4.7.1 राज्य योजनाओं के लिए आर.के.वी.वाई. निधि का व्यपवर्तन

आर.के.वी.वाई.के अप्रयुक्त कोष को प्रेषित नहीं किया गया और राज्य की अन्य योजनाओं के लिए उपयोग किया गया।

जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय जबलपुर में 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि के दौरान आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत विभिन्न परियोजनाओं के लिए उपलब्ध कराई गई निधियों में से अव्यतित शेष ₹ 5.26 करोड़ (मार्च 2013) था। जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय को व्यय नहीं की गई राशि किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग को प्रेषित करनी थी। हालाँकि, उसे जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय द्वारा (मार्च 2013) प्रेषित नहीं किया गया था, परन्तु आर.के.वी.वाई. परियोजनाओं से भिन्न अन्य प्रयोजनों के लिए उपयोग किया गया। किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने अव्ययित राशि (जुलाई 2013) को राज्य की योजनाओं के लिए बाद के बजट की अन्य मदों[93] के आवंटन के विरुद्ध समायोजित कर दिया। इस प्रकार, भारत सरकार के नोडल विभाग द्वारा आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत प्राप्त निधियों के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत कर आर.के.वी.वाई. के क्रियान्वयन के लिए रखी गई निधियों को राज्य की अन्य योजनाओं के लिए व्यपवर्तित किया गया था।

निर्गम सम्मलेन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय पुनर्गठन के कारण वित्तीय संकट में है इसलिए निधि तुरंत वसूल नहीं की जा सकी। तथापि, उनका उत्तर राज्य की अन्य योजनाओं के लिए आर.के.वी.वाई. धन के व्यपवर्तन को स्पष्ट नहीं करता।

---

[93] अनुदान 64-2415 (अनुसूचित जाति उप योजना) और अनुदान 42-002 (अनुसूचित जनजाति- वेतन और भत्ते)।

2.4.7.2 आर.के.वी.वाई. के अधीन निधियों की उपयोगिता

वर्ष 2007-10 के लिए ₹ 13.94 करोड़ 2010-11 तक पी.डी. खाते में रखे रहे, ₹ 1.45 करोड़ अभी भी पी.डी. खाते में पड़ा हुआ था।

पशुपालन विभाग आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत प्राप्त धनराशि व्यक्तिगत जमा खाते में रखता है और उसी खाते से राशि व्यय करता है। पशुपालन विभाग ने वर्ष 2007-08 व 2009-10 से संबंधित ₹ 13.94 करोड़[94] की अव्ययित शेष राशि रखी जो वर्ष 2010-11 के अंत तक अव्ययित रही। हमने देखा कि वर्ष 2012-13 के अंत तक ₹ 1.45 करोड़ की राशि पी.डी. खाते में पड़ी हुई थी जो कि नोडल विभाग को समर्पित नहीं की गई थी। इस प्रकार, आर.के.वी.वाई. के लिए निधियाँ इन अवधियों के दौरान निष्क्रिय पड़ी रही।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2013) कि वर्ष 2007-08 और 2008-09 के लिए निधि विलंब से प्राप्त हुई थी, जिसके कारण पूरी निधि का उपयोग नहीं किया जा सका है और सहायक कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में समीक्षा बैठक द्वारा लिए गए निर्णय के अनुसार अक्तूबर 2011 में समर्पित करना पडा। व्यक्तिगत जमा खाता वित्त विभाग की अनुमति के साथ संचालित किया जा रहा था। विभाग ने आगे (जनवरी 2014) बताया कि ₹ 1.45 करोड़ की शेष राशि का एक्स-रे और सोनोग्राफी मशीनों के क्रय और इंस्टालेशन में मार्च 2014 से पहले उपयोग किया जाएगा।

तथ्य यह है कि राशि पशुपालन विभाग के पास अभी भी निष्क्रिय पड़ी थी और अभी भी 2012-13 की शेष राशि का उपयोग किया जाना शेष था।

2.4.7.3 निधि के अपर्याप्त आवंटन के कारण कार्य पूर्ण नहीं होना

10 परकोलेशन टैंक के निर्माण का कार्य अपर्याप्त आवंटन करने के कारण समय से पूरा नहीं किया जा सका।

सहायक भूमि संरक्षण अधिकारी (ए.एस.सी.ओ.) के दो कार्यालयों[95] में, वर्ष 2009-10 के दौरान हाथ में लिया गया 10 परकोलेशन टैंक्स[96] का निर्माण कार्य (लागत ₹ 50 लाख) वर्ष 2010-11 के दौरान निधि (₹ 10.78 लाख) के अभाव में पूरा नहीं किया जा सका। कार्य, केवल 2011-12 में पूरा किया गया जिसके परिणामस्वरूप 93 किसानों[97] को लाभ प्राप्ति में विलम्ब हुआ यद्यपि इन अवधियों के दौरान निधि अप्रयुक्त थी जैसा कि ऊपर कण्डिका में चर्चा की गई है।

2.4.7.4 उपयोगिता प्रमाण पत्र को प्रस्तुत करना

उपयोगिता प्रमाण पत्र निर्धारित फार्मेट में प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं को क्रियान्वित करने वाले विभागों को परियोजनाओं के लिए व्यय की गई निधियों का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना आवश्यक है। नोडल विभाग के अभिलेखों की जांच में निम्न प्रकट हुआः

---

94 अव्ययित राशि ₹ 0.10 करोड़ (2007-08), ₹ 0.18 करोड़ (2008-09) और ₹ 13.66 करोड़ (2009-10)।

95 ए.एस.सी.ओ. -सीहोर द्वितीय (लागत ₹ 0.30 करोड़, निधि ₹ 6 लाख की कमी) और ए.एस.सी.ओ. -खरगोन (लागत ₹ 0.20 करोड़, निधि ₹ 4.78 लाख की कमी)।

96 ए.एस.सी.ओ.-सीहोर-II (1) सतपिपलिया-1, (2) अतरलिया, (3) छामन खुर्द, (4) रायपुर नयाखेड़ा, (5) आमला मंजु, (6) बिसुखेड़ी तथा ए.एस.सी.ओ.-खरगोन- (1) जगन्नाथपुरा, (2) ग्वाली पडालिया, (3) अरवला, (4) दसोदा।

97 ए.एस.सी.ओ.-सीहोर-II (69 कृषक) एवं ए.एस.सी.ओ. खरगोन (24 कृषक) = कुल 93 कृषक।

- 2007-08 से 2012-13 वर्ष के दौरान किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने भारत सरकार को ₹ 1,767.05 करोड़ की राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए थे। इसके विरुद्ध, ₹ 1,485.19 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए। हमने देखा कि उपयोगिता प्रमाण पत्रों में प्रारम्भिक और अंत शेष को दर्शाया नहीं गया था जो भारत सरकार द्वारा निर्धारित प्रारूप में आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग, राज्य में आर.के.वी.वाई .के क्रियान्वयन के लिए नोडल विभाग है उसने प्रासंगिक वर्षों में परियोजना वार, विभागवार व्यय दर्शाने वाले समेकित सहायक खातों को संधारित नहीं किया था। इसलिए, उपयोगिता प्रमाण पत्र के रूप में दिखाए गए व्यय की सत्यता की लेखापरीक्षा में पुष्टि नहीं हो सकी। बिना मात्रात्मक और गुणात्मक लक्ष्यों और उपलब्धियों के उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी करने और वास्तविक व्यय से अधिक राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी करने के दृष्टांत पर इस कण्डिका और कण्डिका 2.4.8.3 (i) में चर्चा की गई है।
- वित्तीय वर्ष 2007-08 से वर्ष 2009-10 के लिए अंतरिम उपयोगिता प्रमाण पत्र[98] को देर से सितम्बर 2011 में प्रस्तुत किया गया। उपयोगिता प्रमाण पत्र में उपलब्धि न होन के कारणों के साथ मात्रात्मक और गुणात्मक लक्ष्यों और उपलब्धियों की जानकारी को सम्मिलित नहीं किया गया जैसा दिशा निर्देशों के अंतर्गत अपेक्षित है।
- जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय में, वर्ष 2007-08, 2009-10 और 2011-12, के दौरान कुल ₹ 4.64 करोड़ की राशि सिविल कार्यों के लिए आवंटित की गई थी जिसके विरुद्ध 2011-12 तक निर्माण कार्यों पर ₹ 3.97 करोड़ का व्यय किया गया था। तथापि, ₹ 3.97 करोड़ की बजाय ₹ 4.64 करोड़ की कुल राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र भेजा गया था।

उप निदेशक कृषि (डी.डी.ए.) के नौ कार्यालयों में से छह की नमूना जांच में हमने देखा कि इकाइयों को क्रियान्वित करने लिए उपलब्ध कराई गई निधियाँ पूर्ण रूप से उपयोग नहीं की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 26.23 करोड़ के कुल आवंटन में से ₹ 4.46 करोड़ (2.93 से लेकर 80.53 प्रतिशत) की आर.के.वी.वाई. निधि को किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग को समर्पित किया गया जैसा **परिशिष्ट 2.29** में विस्तृत रूप में विवरण दिया गया है।

2.4.8 परियोजना का कार्यान्वयन

आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत ध्यानाकर्षण के मुख्य क्षेत्र में प्रमुख खाद्य फसलों का एकीकृत विकास, खेतों के यंत्रीकरण को बढ़ावा देना, वर्षा सिंचित खेती प्रणालियों का विकास, एकीकृत कीट प्रबंधन, उद्यानिकी उत्पादन में वृद्धि, सूक्ष्म सिंचाई प्रणाली को लोकप्रिय बनाने, पशुपालन और मत्स्य पालन के विकास के लिए गतिविधियां इत्यादि सम्मिलित हैं।

---

[98] सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 212 के अनुसार, उपयोगिता प्रमाण पत्र वित्त वर्ष के समाप्त होने के 12 माह के भीतर प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

2007-13 की अवधि के दौरान क्षेत्र वार निधि प्राप्ति, व्यय, और स्वीकृत परियोजनाओं की स्थिति को नीचे **तालिका 2.15** में दिया गया है।

तालिका 2.15: निधि की प्राप्ती, व्यय और परियोजनाओं की पूर्णता की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्षेत्र /विभाग का नाम	प्राप्त निधि	व्यय	परियोजनाओं की स्थिति			
			स्वीकृत परियोजनाओं की संख्या	पूर्ण	प्रगतिरत कार्य	छोड़ा हुआ/अभी तक कार्यान्वित नहीं/परित्यक्त
कृषि	1,322.92	1,232.23	178	133	36	9
पशु पालन	337.20	329.58	93	52	29	12
उद्यानिकी कृषि	150.01	125.07	64	55	9	निरंक
मत्स्य पालन	50.75	48.14	54	46	5	3
कृषि यांत्रिकी	39.91	39.78	13	11	2	निरंक
	1,900.79	**1,774.80**	**402**	**297**	**81**	**24**

(स्रोतः नोडल विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

चयनित 24 परियोजनाओं से संबंधित अभिलेखों की जांच परीक्षा के दौरान पाई गई प्रमुख कमियां उत्तरवर्ती कण्डिकाओं में वर्णित हैं।

2.4.8.1 कृषि अनुसंधान क्षेत्र

तीन शोध परियोजनाओं को ₹ 35.55 लाख व्यय करने के बाद भी लागू नहीं किया गया था।

कृषि अनुसंधान क्षेत्र के अंतर्गत कृषि उत्पादन, उत्पादकता और लाभप्रदता तथा संबंधित प्रणालियों को अनुसंधान एवं विस्तार गतिविधियों से स्थायी ढंग से बढ़ाना परियोजनाओं के प्रमुख उद्देश्य थे।

जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय में 2007-13 की अवधि के दौरान 17 परियोजनाएं ₹ 16.67 करोड़ की लागत पर स्वीकृत की गईं जिसमें से ₹ 16.17 करोड़ रुपए की राशि जारी की गई थी।

हमने निम्नलिखित अवलोकन कियाः

- संग्रह, संकलन और आँकड़ों[99] के विश्लेषण से संबंधित नौ घटकों को कार्यान्वित करने के लिए दो वर्ष (2010-11 और 2011-12) के लिए ₹ 21.88 लाख की लागत से जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय जबलपुर द्वारा 'कृषि आर्थिक प्रणाली की नियमित परिवीक्षण पर एक सेल' प्रस्तावित किया गया था। परियोजना को 1 जनवरी 2011 से प्रारंभ किया जाना था। जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय ने नौ में से केवल दो घटकों[100] को ही कार्यान्वित किया और शेष घटकों के एवज में, जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय ने अन्य कार्यों का कार्यान्वित किया जो कि न तो प्रस्तावित ही थे और ना ही राज्य स्तरीय स्वीकृति

[99] राज्य के समग्र विकास का आंकलन करने के लिए आवश्यक मार्गदर्शन सूचकांक और संकेतक प्राप्त करने के लिए आवश्यक, सांख्यिकीय अर्थमितीय और सामाजिक मापीय मॉडल के उपयोग द्वारा चरणबद्ध तरीके से राज्य के प्रत्येक जिले की सामाजिक, आर्थिक और तकनीकी विकास/परिवर्तन से संबंधित डाटा।

[100] (I) सामाजिक आर्थिक और तकनीकी विकास से संबंधित आवधिक आंकड़ो/मानदंडों का संग्रह और विश्लेषण, (II) कृषि विपणन (आवक मूल्य अध्ययन, कृषि विपणन अधिशेष और बिक्री अधिशेष)

समिति द्वारा स्वीकृत किए गए थे। परियोजना 31 मार्च 2012 को जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय द्वारा बंद कर दी गई थी। इस प्रकार, कृषि आर्थिक प्रणाली की परिवीक्षण के लिए एक सेल सृजित करने का उद्देश्य काफी हद तक विफल रहा।

- 'स्माल मिलेट (छोटा बाजरा) की किस्मों और प्रौद्योगिकी में सुधार के लिए क्षेत्रीय कृषि स्टेशन डिंडोरी का सुदृढ़ीकरण एवं विकास' के लिए एक परियोजना दो वर्षों 2010-11 और 2011-12 के लिए ₹ 48 लाख की लागत से राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा स्वीकृत की गई थी। जबकि वर्ष 2010-11 के दौरान ₹ 24 लाख प्राप्त हुए और इस परियोजना पर व्यय किए गए, 2011-12 में किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग द्वारा कोई निधि जारी नहीं की गई। परिणामस्वरूप प्रस्तावित कार्य उदाहरणार्थ, पॉली हाउस का निर्माण, मशीनरी, उपकरण, प्रयोगशाला रसायन का क्रय और किसानों के प्रशिक्षण अधूरे रहे।

निदेशक, फार्म्स सहमत हुए (सितंबर 2013) कि परियोजना को बाद के वर्षों में निधियाँ प्राप्त न होने के कारण लागू नहीं किया जा सका था।

- व्यावसायिक आधार पर शहद के उत्पादन के लिए कृषि क्षेत्र में मधुमक्खी पालन की गतिविधियों को बढ़ावा देने, जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय ने मधुमक्खी पालन पर एक शोध परियोजना के लिए ₹ 35 लाख (2008-09 और 2009-10) प्राप्त किए थे। जवाहर लाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय ने 2009-10 में मधुमक्खी कॉलोनियों (बक्से) की रचना करने और अन्य सामग्री के क्रय पर ₹ 5.51 लाख व्यय कर दिए। जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय जबलपुर के परियोजना प्रभारी द्वारा चिन्हित कारणों जैसे कि चरम जलवायु, रासायनिक खतरों और इलाके में मधुमक्खी वनस्पतियों की कम उपलब्धता, मधुमक्खियों की कम उत्तरजीविता और आर्थिक व्यवहार्यता की कम उपलब्धता आदि के मद्देनजर परियोजना को आगे जारी नहीं रखा गया है। यह इंगित करता है कि परियोजनाओं की संभाव्यता का परियोजना आरम्भ करने से पूर्व परीक्षण नहीं किया गया था क्योंकि सभी प्रतिवेदित बाधाओं को पूर्वज्ञात किया जा सकता था।

  मध्य प्रदेश शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि मधुमक्खी कॉलोनियों और संबंधित सामग्री के क्रय पर व्यय किया गया था और बड़ी राशि हितधारकों के बीच मधुमक्खी पालन के बारे में जानकारी के प्रशिक्षण और प्रसार को उपलब्ध कराने पर व्यय की गई थी।

  उत्तर संभाव्यता की जांच के बिना परियोजनाओं के कार्य को लेने के विषय को संबोधित नहीं करता है। हमें हितधारकों के लिए प्रशिक्षण उपलब्ध कराए जाने का भी कोई साक्ष्य नहीं मिला।

2.4.8.2 कृषि यंत्रीकरण क्षेत्र

दिशा निर्देशों के अनुसार, आर.के.वी.वाई. कोष से सहायता खेत यंत्रीकरण को बढ़ावा देने के लिए विशेष रूप से उन्नत और लिंग के अनुकूल उपकरण, औजार और मशीनरी

के लिए प्रदान किया जाना था। कुल परियोजनाओं में से दो परियोजनाओं[101] की लेखा परीक्षा जांच में हमने ध्यान दिया कि कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की स्थापना के लिए की गई परियोजना में कमियां थीं। परियोजना किसानों को उनके नजदीकी स्थानों पर कृषि उपकरणों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के द्वारा और कृषि के क्षेत्र में क्षमता का पोषण यंत्रीकरण के स्तर में वृद्धि के माध्यम से उनकी उत्पादकता बढ़ाने हेतु सक्षम बनाने के लिए थी।

एफ.डब्ल्यु.ए.डी. ने आर.के.वी.वाई. के तहत राज्य के वर्षा सिंचित क्षेत्रों के दाल और तिलहन उगाने वाले गाँवों के लिए कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की स्थापना करने हेतु कृषि इंजीनियरिंग (डी.ए.ई) के लिए निर्देश जारी किए (फरवरी 2011)। प्रत्येक कस्टम हायरिंग सेन्टर्स एक ट्रैक्टर और सात कृषि उपकरणों[102] का एक सेट रखेगा और राज्य सरकार द्वारा तय किए भाड़े के प्रभार के आधार पर लगभग 10 गांवों के किसानों के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा। यंत्रीकरण लोकप्रिय बनाने हेतु कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की स्थापना के लिए 1,175 ट्रैक्टर्स के क्रय की परिकल्पना की गई परियोजना की लागत ₹ 106.92 करोड़[103] होने का अनुमान है। अनुमोदित लागत में से, ₹ 75.77 करोड़[104] राशि डी.ए.ई. को प्रदान की गई थी और ₹ 43.87 करोड़ का व्यय किया गया (अक्तूबर 2011) इनमें से 850 ट्रैक्टर्स की खरीद और अन्य उपकरणों पर ₹ 30.73 करोड़ खर्च किया गया था।

डी.ए.ई. ने ट्रैक्टर्स और सहायक उपकरण खरीदे और उन्हें सहकारिता विभाग (132 ट्रैक्टर), मध्य प्रदेश बीज निगम[105] (44 ट्रैक्टर), एपेक्स बैंक (415 ट्रैक्टर) के नियंत्रण के अधीन पी.ए.सी.एस.[106] मार्कफेड (47 ट्रैक्टर) और किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग के खेतों (48 ट्रैक्टर) को वितरित किया। डी.ए.ई. ने 164 ट्रैक्टर को अपने नियंत्रण के कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के लिए रखा। कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के कार्यकलापों में देखी गई कमियों की निम्नलिखित कण्डिकाओं में चर्चा की गई हैः

(I) कस्टम हायरिंग सेन्टर्स का निष्पादन

2011-12 एवं 2012-13 के दौरान ट्रैक्टर्स और उपकरणों की कम उपयोगिता थी।

कृषि यांत्रिकी विभाग ने विभाग के नियंत्रण के अधीन कस्टम हायरिंग सेन्टर्स द्वारा उपयोग किए जाने वाले ट्रैक्टर्स हेतु वर्ष 2011-12 के लिए प्रति ट्रैक्टर 1000 घंटो के प्रचालन[107] का लक्ष्य निर्दिष्ट किया था। इसके विरूद्ध कस्टम हायरिंग सेन्टर्स द्वारा प्रति ट्रैक्टर औसत उपयोगिता 292 घण्टे प्रति ट्रैक्टर थी। वर्ष 2012-13 के लिए कृषि यांत्रिकी विभाग ने लक्ष्यों को 700 घण्टे प्रति ट्रैक्टर तक घटा दिया। तथापि, वर्ष 2012-13 के दौरान उपलब्धता केवल 526 घण्टे प्रति ट्रैक्टर थी। घटाए गए लक्ष्यों को विचार

---

101 'कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की स्थापना (2010-11)' और 'स्पायरल ग्रेडर और किसानों को बीज उपचार ड्रम प्रदान करना (2011-12)'।

102 प्रतिवर्ती हल, रोटावेटर, कल्टीवेटर, डिस्क हैरो, बीज सह उर्वरक ड्रिल, उठी हुई बेड बोने की मशीन और थ्रेशर।

103 पहला प्रस्ताव ₹ 72 करोड़ के लिए और दूसरा प्रस्ताव ₹ 34.92 करोड़ के लिए

104 सामान्य आर.के.वी.वाई-. धारा-I: ₹ 34.92 करोड़, आर.के.वी.वाई. उप योजना ₹ 36.00 करोड़ और के-डिपाजिट ₹ 4.85 करोड़, कुल ₹ 75.77 करोड़

105 मध्य प्रदेश राज्य बीज एवं फार्म विकास निगम

106 प्राथमिक कृषि सहकारी समिति

107 ट्रैक्टर घंटे के संचालन का अर्थ ट्रैक्टर के संलग्नक के रूप में उपकरण का उपयोग है।

में लिए जाने के बाद भी कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के संबंध में ट्रैक्टर्स के उपयोग में गिरावट थी। इस प्रकार फार्म यंत्रीकरण प्रोत्साहन के उद्देश्य को पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किया जा सका था।

- पांच विभाग/संस्थानों[108] में 774 ट्रैक्टर्स (2011-12) एवं 564 ट्रैक्टर्स (2012-13)[109] के संबंध में लक्षित घंटों के संदर्भ में किए गए कार्य के घंटों की उपलब्धि से इंगित हुआ कि जब कृषि यांत्रिकी विभाग द्वारा नियंत्रित कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की वास्तविक उपलब्धि से तुलना करने पर, 2011-12 के दौरान 20 प्रतिशत से 50 प्रतिशत तक एवं 2012-13 के दौरान 21 प्रतिशत से 56 प्रतिशत तक कमियां थीं जैसा **परिशिष्ट 2.30** में वर्णित किया गया है। वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान उपयोगिता में अधिकतम गिरावट, क्रमशः मार्कफेड द्वारा चलाए जा रहे कस्टम हायरिंग सेन्टर्स (50 प्रतिशत) एवं सहकारिता विभाग (55.65 प्रतिशत) थी।

उत्तर में कृषि यांत्रिकी विभाग ने बताया कि योजना लक्ष्य-उपलब्धि आधारित न होकर सामाजिक आर्थिक एवं कृषि जलवायु परिस्थितियों पर आधारित मांग के अनुसार थी। आस्तियों का उपयोग कृषकों के बीच जागरूकता, आर्थिक संभाव्यता तथा अन्य वैकल्पिक पद्धतियों की उपलब्धता जैसी परिस्थितियों के अध्याधीन था और ट्रैक्टर्स के उपयोग को बढ़ाने हेतु दबाव बनाने के लिए उच्च लक्ष्य निर्धारित किए गए थे।

उत्तर पुष्टि करता है कि कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की स्थापना एवं लक्ष्य वास्तविक मांग के आकलन के बिना निर्धारित किए गए थे।

किसानों को किराए पर उपलब्ध कराने के स्थान पर ट्रैक्टर्स मुख्यतः बीज निगम के फार्म में उपयोग किए गए थे।

- 2011-13 की अवधि के दौरान मध्य प्रदेश बीज निगम को 44 ट्रैक्टर्स (मूल्य ₹ 3.90 करोड़) कस्टम हायरिंग सेन्टर्स को निगम के प्रक्षेत्रों से सटे कृषकों के उपयोग हेतु उपलब्ध कराए गए थे। हमने अवलोकन किया कि ट्रैक्टर्स का उपयोग कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के कृषकों के साथ साथ निगम के प्रक्षेत्रों में किया गया था। बीज निगम द्वारा 44 ट्रैक्टर्स हेतु कार्यकारी घंटों पर दी गई जानकारी के अनुसार 11 ट्रैक्टर्स का उपयोग बिलकुल नहीं हुआ था। शेष 33 ट्रैक्टर हेतु, इस अवधि के दौरान औसत उपयोग (कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के कृषकों के लिए) केवल 112 घण्टे किया गया था जबकि उसके स्वयं के प्रक्षेत्रों के लिए 218 घंटों तक उपयोग हुआ था। इसलिए जबकि ट्रैक्टर कृषकों के उपयोग के लिए थे, वे वृहद् रूप से अनुपयोगी रहे थे अथवा बीज निगम द्वारा स्वयं के लिए उपयोग किया गया था। इस प्रकार परियोजना के उद्देश्य को विफल किया गया था।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि अल्प प्रदर्शन का मुख्य कारण ड्रायवरों का अभाव था। कस्टम हायर सेन्टर्स का प्रदर्शन निर्दिष्ट करता है कि अभावग्रस्त कृषकों को समर्थ योग्य मूल्य पर किराए से ट्रैक्टर्स उपलब्ध करने हेतु योजना की कल्पना एवं योजनाकरण ठीक नहीं था।

---

108 निदेशक कृषि इंजीनियरिंग (डी.ए.ई.), कृषि विभाग के प्रक्षेत्र, एपेक्स बैंक (पी.ए.सी.एस.), बीज निगम, सहकारी और मार्कफेड-विपणन संघ

109 उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार

ट्रैक्टर्स एवं उपकरणों के बीमा कवर का नवीकरण नहीं कराया गया था।

(II) बीमा का नवीनीकरण

नियंत्रण एजेंसी कृषि यांत्रिकी विभाग द्वारा कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के साथ हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन के अनुसार कस्टम हायर सेन्टर्स को उपलब्ध कराए गए ट्रैक्टर्स एवं उपकरण हेतु बीमा कवर का नवीकरण कराना आवश्यक था। तथापि कृषि यांत्रिकी विभाग के पास यह दर्शाने के लिए कोई अभिलेख नहीं थे कि प्राथमिक कृषि सहकारी संस्थाओं, म.प्र. बीज निगम, सहकारिता विभाग एवं विपणन संघ द्वारा संचालित कस्टम हायरिंग सेन्टर्स द्वारा ₹ 31.04 करोड़ मूल्य के 442 ट्रैक्टर एवं संबद्ध उपकरणों के बीमा कवर नवीकृत किए गए थे यह इंदौर एवं सतना में संभागीय कार्यालयों के अभिलेखों के निरीक्षण से भी प्रमाणित हुआ था। इससे ट्रैक्टर्स/उपकरण को हानि के जोखिम के लिए खुला छोड़ा गया था।

(III) कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की जिला यांत्रिकीकरण समिति द्वारा परिवीक्षण

शासन द्वारा जारी की गई (24 फरवरी 2011) कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की स्थापना के दिशा निर्देशों के अनुसार कस्टम हायरिंग सेन्टर्स की जिला स्तर पर परिवीक्षण जिला कलेक्टर के नेतृत्व में जिला मशीनीकरण समिति द्वारा की जानी थी। कृषि यांत्रिकी विभाग के यंत्री/सहायक कृषि यंत्री को जिला मशीनीकरण समिति के सदस्य सचिव के रूप में पदनामित किया गया था। 18 जिलों[110] की जिला मशीनीकरण समिति की बैठकों से संबंधित जानकारी एवं अभिलेखों की नमूना जांच से निम्न प्रकट हुआः

- जिला परिवीक्षण समिति की परिवीक्षण के प्रयोजन से एक वर्ष में दो बार अप्रैल तथा अक्तूबर में बैठक होनी थी। हमनें अवलोकन किया कि वर्ष 2012 एवं 2013 के दौरान जिला परिवीक्षण समिति की बैठकें या तो नहीं हुई अथवा केवल एक बार ही हुईं जो जिलों[111] में परियोजना के क्रियान्वयन की लगातार परिवीक्षण का अभाव निर्दिष्ट करता है।
- इन्दौर संभाग के अधीन शाजापुर, इन्दौर, मंदसौर एवं धार जिलों में सभी कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के लिए वर्ष 2011-12 के दौरान वास्तविक लागत के किसी विश्लेषण के बिना भाड़ा प्रभार की दरें बढ़ा दी गई थीं।
- जिला परिवीक्षण समितियों के कार्रवाई विवरणों की समीक्षा से प्रकट हुआ कि सदस्य सचिव ने कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के समग्र निष्पादन/कार्य की परिवीक्षण नहीं की थी जिससे निष्पादन में गिरावट के कारणों का विश्लेषण कर सुधारात्मक कार्रवाई की जा सकती थी। कस्टम हायरिंग सेन्टर्स के लिए जारी दिशा निर्देशों में जिला परिवीक्षण समिति के सदस्य सचिव के कर्तव्य/उत्तरदायित्व स्पष्ट नहीं हैं।

शासन ने बताया (जनवरी 2014) कि वर्ष में कम से कम दो बार बैठकें आयोजित करने और भाड़ा प्रभारों पर विस्तृत चर्चा हेतु जिला परिवीक्षण समिति को निर्देश जारी किए

---

[110] सतना, उमरिया, पन्ना, इंदौर, धार, झाबुआ, खरगोन, बड़वानी, खण्डवा, बुरहानपुर, अलीराजपुर, उज्जैन, मंदसौर, रतलाम, देवास, शाजापुर, विदिशा और नीमच

[111] 2011-12: पन्ना और बड़वानी में कोई बैठक नहीं; सतना, खरगौन, धार और उज्जैन प्रत्येक में एक एक बैठक. 2012-13: खरगोन, इंदौर, बुरहानपुर, अलीराजपुर, बड़वानी और मंदसौर में कोई बैठक नहीं; धार, झाबुआ, खंडवा, उज्जैन, रतलाम, विदिशा और शाजापुर प्रत्येक में एक एक बैठक।

गए हैं (दिसंबर 2013) तथा सदस्य सचिव के कर्तव्य एवं शक्तियों को और भी विवरण दिया गया है।

2.4.8.3 पशुपालन क्षेत्र

पशुपालन विभाग राज्य में पशुधन के सर्वांगीण विकास के लिए उत्तरदायी है। 2007-08 से 2012-13 की अवधि के दौरान ₹ 423.08 करोड़ की लागत की 89 परियोजनाओं को राज्य स्तर स्वीकृति समिति द्वारा स्वीकृति दी गई थी। स्वीकृत राशि के विरूद्ध नोडल विभाग द्वारा ₹ 337.20 करोड़ जारी किए गए थे। पशुपालन विभाग ने इस अवधि के दौरान ₹ 329.58 करोड़ का व्यय किया था।

पशुपालन विभाग के संचालनालय एवं नमूना जांच किए गए आठ जिलों[112] में आर.के.वी.वाई. योजना के कार्यान्वयन में कमियां हमारे ध्यान में आईं जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(I) पशु प्रजनन प्रक्षेत्रों की स्थापना (सी.बी.एफ.)

₹ 8.83 करोड़ व्यय करने के बाद भी चार पशु प्रजनन प्रक्षेत्र अपूर्ण थे।

पशु प्रजनन प्रक्षेत्रों का उद्देश्य लाभार्थियों को उच्च प्रजाति के पशु उपलब्ध कराने के लिए पशुओं की प्रजाति का संरक्षण एवं विकास है। 2007-13 की अवधि के दौरान ₹ 34.87 करोड़ लागत की मवेशी प्रजनन की 12 परियोजनाएं राज्य स्तर स्वीकृति समिति द्वारा स्वीकृत की गई थीं। पशु प्रजनन के सुदृढ़ीकरण हेतु वर्ष 2008-09 की, 2009-10 तक विस्तारित चार चयनित परियोजनाओं की स्थिति **परिशिष्ट 2.31** में दी गई है।

- चार प्रक्षेत्रों की स्थापना के लिए नोडल विभाग ने ₹ 15.89 करोड़ की अनुमानित लागत के विरूद्ध 2008-09 के दौरान ₹ 8.83 करोड़ जारी किए थे। हमने पाया कि अपूर्ण सिविल कार्यों और जल व्यवस्था के अभाव में चार प्रक्षेत्रों (**परिशिष्ट 2.31**) में से किसी में भी पशु प्रजनन गतिविधि आरम्भ नहीं हुई थी (अक्तूबर 2013)। हमारे ध्यान में यह भी आया कि इन चार प्रक्षेत्रों में पालने के प्रयोजन से मवेशी/पशु प्रदाय के लिए मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम को ₹ 1.26 करोड़ का अग्रिम का भुगतान किया गया था (जून 2010)। मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम ने मवेशियों की आपूर्ति नहीं की थी और सितम्बर 2013 तक निधियाँ निरंतर मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम के पास थीं। इस प्रकार, प्रक्षेत्रों में पशु पालन गतिविधि सितम्बर 2013 तक आरंभ नहीं हो सकी थी। तथापि, निर्मुक्त की गई ₹ 8.83 करोड़ की सम्पूर्ण राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र पशु पालन विभाग द्वारा किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग को दिसंबर 2011 में प्रस्तुत किए जा चुके थे।

संयुक्त संचालक पशु पालन विभाग ने बताया (सितंबर 2013) कि प्रक्षेत्रों का अधिग्रहण निर्माण ऐजेंसियों से अभी प्राप्त किया जाना था एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र निर्माण ऐजेंसियों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के आधार पर भेजे गए थे।

---

[112] बड़वानी, ग्वालियर, खरगोन, मंदसौर, शाजापुर, कटनी, भोपाल और छिंदवाड़ा

उत्तर निर्माण कार्य की पूर्णता में विलम्ब, पालन गतिविधि आरंभ न होने एवं किसान कल्याण एवं कृषि विभाग को त्रुटिपूर्ण उपयोगिता प्रमाण पत्र की प्रस्तुति की पुष्टि करता है।

- बाबई, होशंगाबाद में ₹ 6.86 करोड़ अनुमोदित लागत पर ज़फराबादी भैंस प्रजनन फार्म की स्थापना के लिए उद्यानिकी तथा खाद्य प्रसंस्करण विभाग ने 518 एकड़ भूमि पशुपालन विभाग को स्थानांतरित (जुलाई 2008) की थी। पशुपालन विभाग ने 2008-09 एवं 2009-10 के दौरान ₹ 3.70 करोड़ प्राप्त किए एवं उस भूमि पर शेड्स और अन्य आधारभूत संरचनाओ के निर्माण एवं मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम को मवेशियों के प्रदाय हेतु ₹ 53 लाख के अग्रिम पर व्यय किया था। तत्पश्चात जुलाई 2012 में मध्य प्रदेश शासन के वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार विभाग ने औद्यौगिक उपयोग[113] हेतु भूमि का अधिग्रहण कर लिया। इस प्रकार भूमि के स्थानांतरण से परियोजना के अंतर्गत निर्माण पर पशुपालन विभाग द्वारा ₹ 3.17 करोड़ का व्यय (₹ 3.70 करोड़ - ₹ 0.53 करोड़) व्यर्थ हो गया। यह योजनाकरण प्रक्रिया एवं विभिन्न विभागों के मध्य समन्वय की अपर्याप्तता निर्दिष्ट करता है जिसमें कार्य आरम्भ करने से पूर्व भूमि का अन्य संभाव्य उपयोग अभिनिश्चित नहीं किया गया था।

निदेशक, पशुपालन विभाग ने निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2014) में बताया कि वैकल्पिक भूमि के आवंटन की प्रक्रिया प्रगति पर थी। तथ्य वही है कि राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत परियोजना आरंभ करने के पाँच वर्षों के बाद भी प्रक्षेत्र स्थापना का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ था (सितम्बर 2013)।

- शासकीय मवेशी प्रजनन फार्म रोडिया खरगोन में "निमाड़ी लाट की मवेशियों की पुनः स्थापना" की परियोजना ₹ 1.40 करोड़ की लागत पर स्वीकृत की गई थी (दिसंबर 2007)। विभाग को ₹ 1.18 करोड़ विमुक्त किए जाने के विरूद्ध, ₹ 1.18 करोड़ का व्यय मुख्य रूप से दो शेड्स के निर्माण (₹ 68 लाख), 103 मवेशियों का क्रय (₹ 15.45 लाख), चारा गोदाम की मरम्मत (₹ 15 लाख) पर हुआ था। यद्यपि क्रय किए गए मवेशियों का बीमा कराया गया था (दिसंबर 2008), बीमा कम्पनी[114] ने पशुपालन विभाग द्वारा मवेशियों के उचित भोजन एवं साज संभाल से संबंधित बीमा पालिसी की शर्तें और निबंधों की अनदेखी की जाने से बीमा प्रकरणों को समाप्त कर दिया था (जनवरी 2010)। बीमा पालिसी समाप्त होने के कारण 2009-10 के दौरान मर गए 28 मवेशियों के मूल्य के लिए ₹ 3.09 लाख की हानि का दावा प्राप्त नहीं हो सका तथा विचारित लाभ प्राप्त नहीं हो सके थे।

  हमने आगे देखा कि उद्देश्य के लिए सृजित की गई सुविधाओं के इष्टतम उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए मृत पशुओं के विरूद्ध प्रतिस्थापन नहीं किया गया था। बीमा पालिसी के निरस्तीकरण के कारण शेष रहे पशुओं का जोखिम अनाच्छादित रहा।

---

113 वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार ने भी शेड्स निर्माण पर किए गए व्यय की क्षतिपूर्ति हेतु बजट (जुलाई 2012) का प्रावधान करने के निर्देश दिए।

114 यूनाइटेड इण्डिया इन्श्योरेन्स कंपनी

निदेशक, पशुपालन ने निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2014) में बताया कि विभागीय जांच कराई गई थी एवं उत्तरदायी अधिकारियों पर कार्रवाई शासन स्तर पर विचारित है। ऐसी परियोजनाओं की सफलता सुनिश्चित करने के लिए उठाए गए कदमों पर उत्तर मूक था।

(II) कोल्ड चेन की स्थापना

वैक्सीन के संभाव्य संरक्षण एवं कृत्रिम गर्भाधान हेतु कोल्ड चेन योजन्बद्ध ढंग से स्थापित नहीं हुई।

रेफ्रिजिरेटर, डीप फ्रीज़र, प्रशीतित वैन (रेफ्रिजिरेटेड वेन्स), कोल्ड स्टोरेज केबिनेट्स एवं क्रायोकेन्स[115] आदि के उपयोग द्वारा मवेशियों के प्रभावी टीकाकरण हेतु वैक्सीन की क्षमता का संरक्षण एवं कृत्रिम गर्भाधान हेतु वीर्य का भंडारण कोल्ड चेन स्थापना का उद्देश्य है।

कोल्ड चेन संधारण हेतु पशुपालन विभाग ने आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के दौरान उपकरणों के क्रय की योजना बनाई। कोल्ड चेन परियोजना की लेखापरीक्षा संवीक्षा से निम्नलिखित प्रकट हुआः

- पशुपालन विभाग ने वर्ष 2008-2009 के दौरान 2,307 अस्पतालों एवं दवाख़ानों के लिए ₹ 4.61 करोड़ मूल्य पर 2,307 रेफ्रिजिरेटर्स के क्रय का प्रस्ताव किया था। इसके विरूद्ध वर्ष 2009-10 में ₹ 0.92 करोड़ मूल्य पर केवल 434 रेफ्रिजिरेटर्स क्रय किए गए जबकि 50 डीप फ्रीज़र्स वर्ष 2011-12 में क्रय किए गए थे। इस प्रकार कोल्ड चेन की स्थापना के लिए 2,307 अस्पतालों और औषधालयों की आवश्यकता को पूरा करने के लिए पशुपालन विभाग ने 2008-2012 की अवधि के दौरान पर्याप्त संख्या में रेफ्रिजिरेटर्स क्रय नहीं किया। 2009-13 की अवधि के दौरान, पशुपालन विभाग ने इस आवश्यकता की पूर्ति करने के लिए रेफ्रिजरेटर्स के क्रय हेतु आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत आगे कोई प्रस्ताव प्रेषित नहीं किया था।

  हमने कोल्ड चेन के अंतर्गत प्रशीतित वैन, रेफ्रिजिरेटर्स, और डीप फ्रीजर्स की उपलब्धता की स्थिति के सत्यापन के लिए छह जिलों (**परिशिष्ट 2.32** में दिए गए) के अभिलेखों की नमूना जांच की और अवलोकन किया कि 326 पशु चिकित्सा संस्थानों में केवल 11 डीप फ्रीज़र्स और 110 रेफ्रिजिरेटर्स उपलब्ध थे। कोल्ड चेन संधारित करने के लिए डीप फ्रीज़र्स और रेफ्रिजिरेटर्स की उपलब्धता पर्याप्त नहीं थी। इसके अलावा टीकाकरण के लिए वैक्सीन के उपयोग से पहले उसकी क्षमता की जांच करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।

- ₹ 4.44 करोड़ की लागत पर 3,112 नए क्रायोकेन्स के क्रय हेतु वर्ष 2008-09 के प्रस्ताव के विरूद्ध पशुपालन विभाग ने वर्ष 2009-10 के दौरान केवल 694 क्रायोकेन्स (मूल्यः ₹ 1.17 करोड़) क्रय किए थे। इसके अलावा 2011-12 के दौरान 7,338 क्रायोकेन्स (मूल्यः ₹ 8.11 करोड़) भी क्रय किए गए थे। इस प्रकार 2008-12 के दौरान पशुपालन विभाग ने 3,112 क्रायोकेन्स के समग्र प्रस्ताव के विरूद्ध 8,032 क्रायोकेन्स का क्रय किया था। इस प्रकार आर.के.वी.वाई. योजना के अंतर्गत किसी प्रस्ताव के बिना 4,920 क्रायोकेन क्रय किए गए थे। इसलिए परियोजना का क्रियान्वयन योजना के अनुसार नहीं था।

---

[115] क्रायोकेनः वीर्य के परिवहन हेतु तरल नाइट्रोजन का एक कंटेनर

- 2009-10 के दौरान ₹ 72.22 लाख के मूल्य पर 50 स्टोरेज केबिनेट क्रय किए गए थे यद्यपि यह अनुमोदित परियोजना (2008-09) में नहीं था।

संयुक्त संचालक पशुपालन विभाग ने बताया (सितंबर 2013) कि कम निधियों के विमुक्ति के कारण इसे प्राथमिकता के आधार पर क्रायोकेन्स, वैक्सीन स्टोरेज केबिनेट एवं रेफ्रिजिरेटर्स के क्रय पर उपयोग किया गया था। आगे बताया गया कि विभाग ने आर के वी वाई के अलावा भी अन्य योजनाओं के माध्यम से रेफ्रिजिरेटर्स, क्रायोकेन्स एवं वैक्सीन स्टोरेज केबिनेट क्रय किए थे।

उत्तर समाधान कारक नहीं था क्योंकि कम निधियों की उपलब्धता प्रस्ताव में सम्मिलित नहीं की गई मदों के क्रय को न्यायसंगत सिद्ध नहीं कर सकती।

2.4.8.4 सिंचाई क्षेत्र/प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन क्षेत्र

लघु सिंचाई तालाबों का निर्माण

लघु सिंचाई तालाब योजना, राज्य शासन द्वारा राज्य आयोजना निधि के माध्यम से तालाबों (प्रत्येक की सिंचाई क्षमता 40 हेक्टेयर तक) के निर्माण के लिए प्रारम्भ की गई थी (सिंतबर 2004)। आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत, राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने लघु सिंचाई तालाबों के निर्माण की एक परियोजना अनुमोदित की थी (12 मई 2010) जिसमें ₹ 50 करोड़ की लागत पर ₹ 25 लाख प्रत्येक की दर से 200 तालाबों का निर्माण सहायक भू-संरक्षण अधिकारी द्वारा सम्मिलित था। इसके विरूध्द किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग द्वारा ₹ 49.96 करोड़ की लागत पर 268 लघु सिंचाई तालाब निर्मित किए गए थे। अभिलेखों की हमारी संवीक्षा से निम्न प्रकट हुआ :

- लघु सिंचाई तालाबों की वास्तविक संख्या 34 प्रतिशत (68 लघु सिंचाई तालाब) बढ़ने से राज्य स्तर स्वीकृति समिति के पुनरीक्षित अनुमोदन की आवश्यकता थी किन्तु वह प्राप्त नहीं की गई थी (जुलाई 2013)। इस प्रकार 68 लघु सिंचाई तालाबों का निर्माण अनाधिकृत था। अतिरिक्त लघु सिंचाई तालाबों का निर्माण राज्य स्तर स्वीकृति समिति द्वारा परिवीक्षण का अभाव भी निर्दिष्ट करता था।

  इससे आगे, परियोजना प्रत्येक संरचना के लिए ₹ 25 लाख को विचार में ले कर बिना विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुमोदित की गई थी। जैसा कि प्राक्कलन अवास्तविक था इसके परिणामस्वरूप बढ़ा हुआ आंकलन किया गया जिसने स्वीकृत राशि के भीतर अतिरिक्त संरचनाओं को समाहित करने के लिए लचीलापन (कुशन) प्रदान किया।

- छह क्रियान्वयन इकाइयों[116] के अंतर्गत 15 तालाबों के निर्माण से संबंधित माप पुस्तकों की हमारी जांच में दूरी-वार प्रगामी माप और सेक्शनल माप के साथ अद्यतन भुगतान का सार दर्ज होना नहीं पाया गया है। ऐसी जानकारी के अभाव में

---

[116] 1) ए.एस.सी.ओ.-सीहोर-II -(I) सेवनिया (II) देवली, 2) ए.एस.सी.ओ. (जी) - विदिशा - (I) भिया खेड़ी (II) हिनोतिया, 3) ए.एस.सी.ओ.-धार - (I) तिरला (II) सिमरखेडी (III) बाडिपाडा (I) बोदिआपटेल 4) ए.एस.सी.ओ. सिरोंज (विदिशा जिले) - मामखेडी और 5) ए.एस.सी.ओ.-कटनी (I) ताल रोहनिया (II) जाजागढ (III) सल्लिय्या खुर्द 6) ए.एस.सी.ओ.- होशंगाबाद. (I) खोंड (II)सोमुखेडा (III) मोगरा

कार्य के मूल्य के संदर्भ में किए गए भुगतान सत्यापित नहीं किए जा सकते। इसके अतिरिक्त, पांच तालाबों[117] के संबंध में आरंभिक और अंतिम स्तर (लेवल) को दर्ज करना नहीं पाया गया।

निर्गम सम्मेलन में किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने बताया कि ए.एस.सी.ओ. के अधिकारी तकनीकी रूप से मजबूत नहीं थे और इसलिए ऐसे कार्य का विभागीय कार्यान्वयन बंद कर दिया गया था। तथापि, उत्तर यह उल्लेख नहीं करता कि विभाग ने कैसे यह सुनिश्चित किया कि सभी कार्य योजना के अनुसार निष्पादित किए गए हैं क्योंकि मात्र देय एवं योजना के तहत अनुमोदित कार्यों के ही विरुद्ध भुगतान किए जाने थे।

2.4.8.5 एकीकृत कीट प्रबंधन (आई.पी.एम.टी.) क्षेत्र

फसल संरक्षण

फसल संरक्षण परियोजना में अतिरिक्त कवरेज था।

पौधों के संरक्षण के उद्देश्य के लिए जैविक एजेंटों और जैव कीटनाशकों के प्रयोग को आई.पी.एम. तकनीक ने विवेकपूर्ण तरीके से कीट निगरनी व कीटों के विरुद्ध कीटनाशकों के महत्व को मान्यता दी है। एस.एल.एस.सी. ने (मई 2010) पौधों और पौधों के सार से विकसित जैव कीटनाशक को बढ़ावा देने के लिए 'फसल संरक्षण (2010-11) ' की एक परियोजना को स्वीकृति दी। 40,000 हेक्टेयर के एक क्षेत्र को कवर करने के लिए ₹ 750 प्रति हेक्टेयर (₹ 3 करोड़ लागत) का प्रस्ताव एस एल एस सी को प्रस्तुत किया गया यद्यपि, कोई डीपीआर तैयार नहीं की गई थी। एस एल एस सी ने, 40,000 हेक्टेयर को कवर करने के लिए ₹ 8 करोड़ स्वीकृत किए यद्यपि, 40,000 हेक्टेयर कवर करने की वास्तविक लागत ₹ 3 करोड़ निकाली गई। यह दर्शाता है कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने विभागों द्वारा भेजे गए प्रस्तावों को विस्तृत जांच के बिना स्वीकृति प्रदान की थी।

हमने अवलोकन किया कि किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने 37 जिलों के लिए 1,06,666 हेक्टेयर के एक क्षेत्र को कवर करने के लिए ₹ 8 करोड़ वितरित किए थे। 40,000 हेक्टेयर की कवरेज के लिए आवश्यकता से अधिक आवंटन वापस प्रेषित करने के बजाय, फसल संरक्षण परियोजना के लिए क्षेत्र का कवरेज एस.एल.एस.सी., के अनुमोदन प्राप्त किए बिना बढ़ा दिया गया था जो अनियमित था। मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार 97,917 हेक्टेयर कवर किया गया था।

इसे इंगित किए जाने पर किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि टाइपिंग त्रुटि के कारण क्षेत्र को गलती से 1,06,666 हेक्टेयर के बजाय 40,000 हेक्टेयर लिखा गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमोदन के लिए प्रस्तुत प्रस्ताव में दो स्थानों पर 40,000 हेक्टेयर का कवरेज दर्ज है और टाइपिंग की गलतियाँ इस प्रकार से नहीं होती हैं।

---

[117] ए.एस.सी.ओ.-सीहोर-II - (i) सेवनिया (II) देवली और ए.एस.सी.ओ.- होशंगाबाद. (I) खोंड (II) सोमुखेडा (III) मोगरा

2.4.8.6 एक्सटेंशन क्षेत्र

एक्सटेंशन क्षेत्र में ज्ञान केंद्र और सूचना के प्रसार की स्थापना से संबंधित गतिविधिया शामिल है जो कि प्रशिक्षण केन्द्र, कॉल सेंटर और ज्ञान केन्द्रों की स्थापना करके की जाएगी।

(I) किसान ज्ञान केन्द्र (2011-12) के रूप में ब्लॉक कार्यालयों का विकास

91 ब्लॉक कार्यालयों के सुदृढ़ीकरण के विरुद्ध केवल 31 कार्यालयों का काम पूरा किया जा सका।

राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने 40 ब्लॉक कार्यालयों को कवर करती हुई परियोजना' कृषि ज्ञान केन्द्र के रूप में ब्लॉक कार्यालयों की क्षमता निर्माण' के लिए ₹ 10.21 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की थी (जुलाई 2011)। जून 2012 में, परियोजना को 91 ब्लॉक कार्यालयों के सुदृढ़ीकरण के लिए ₹ 22.86 करोड़ के लिए संशोधित किया गया था जो कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था। कार्य में 18 जिलों में हॉल और मौजूदा ब्लॉक कार्यालय के भवन की मरम्मत का निर्माण सम्मिलित था।

संवीक्षा से प्रकट हुआ कि यद्यपि, चालू परियोजनाओं के पूरा होने की अनुसूची (2009-10) तीन महीने के लिए निर्धारित की गई थी, परियोजना (2011-12) के पुनरीक्षण के दौरान किसी समय सीमा का उल्लेख नहीं किया गया था। केवल 31 ब्लॉक कार्यालयों के सुदृढ़ीकरण का कार्य मई 2013 तक पूरा किया गया था जबकि 56 ब्लॉक कार्यालयों के संबंध में कार्य प्रगति पर थे। शेष चार ब्लॉक कार्यालयों के कार्य सौंपे नहीं गए थे (मई 2013)। विलम्ब के परिणामस्वरूप उपलब्ध जानकारी का लाभ और विशेषज्ञों के साथ बातचीत का अवसर किसानों को नहीं मिल सका।

(II) मार्कफेड के माध्यम से कार्य का निष्पादन

मार्कफेड के माध्यम से ₹ 32.44 करोड़ तक की लागत के कार्य का कार्यान्वयन अतिरिक्त वित्तीय बोझ में परिणीत हुआ।

मध्य प्रदेश सहकारी सोसायटी अधिनियम, 1960 के अंतर्गत पंजीकृत, कृषि वस्तुओं में सहकारी संस्थाओं के विपणन और व्यापार गतिविधियों को सुविधाजनक, समन्वय बनाने और बढ़ावा देने वाली सहकारी समितियों की मध्य प्रदेश राज्य सहकारी विपणन संघ लिमिटेड (मार्कफेड), शीर्ष निकाय है। आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं,जैसे किसान ज्ञान केन्द्रों के रूप में ब्लॉक कार्यालयों के सुदृढ़ीकरण कृषि विस्तार एवं प्रशिक्षण (एस.आई.ए.ई.टी.) के राज्य संस्थान और राज्य स्तरीय मॉनीटरिंग सेल के सुदृढ़ीकरण का कार्य किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग द्वारा मार्कफेड को सौंपा गया था।

मार्कफेड को कार्य प्रदान करने से संबंधित अभिलेखों की हमारी जांच में निम्न कमियों का पता चलाः

- मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता अध्याय 8 के नियम 153, के अनुसार, अन्य विभागों के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन ₹ 2,500 और उससे अधिक मूल्य के सभी मूल कार्य लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.) के माध्यम से कार्यान्वित किए जाने चाहिए। विशेष मामलों में, जहां निर्माण, लोक निर्माण विभाग के माध्यम से कार्यान्वित नहीं किए जा रहे हैं, ठेकेदार नियुक्त करने से पहले महालेखाकार के साथ पूर्व परामर्श आयोजित किया जाएगा ताकि उसकी लेखापरीक्षा और वित्तीय नियंत्रण के लिए उपयुक्त प्रावधान किया जा सके। हमने अवलोकन किया कि किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने लोक निर्माण विभाग के बजाय मार्कफेड को ₹ 32.44

करोड़ लागत पर ऊपर उल्लेखित तीन परियोजनाओं का कार्य सौंप दिया। किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने निर्माण कार्य प्रदाय करने से पूर्व महालेखाकार से परामर्श नहीं किया था यद्यपि यह मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता में परिकल्पित था।

शासन के आदेश (अक्तूबर 2010) के अनुसार, यदि लोक निर्माण विभाग द्वारा कार्य निष्पादित किया जाता है तो, परामर्श, पर्यवेक्षण, गुणवत्ता नियंत्रण और आकस्मिकता का प्रतिशत प्रभार निर्माण की लागत के छह प्रतिशत तक सीमित होगा। हमने अवलोकन किया कि मार्कफेड ने लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रभारित की जाने वाली छह प्रतिशत दर के विरुद्ध पर्यवेक्षण परामर्श के रूप में 7.5 प्रतिशत (पांच प्रतिशत का वास्तु परामर्श छोड़कर) प्रभार लगाया। इस प्रकार, मार्कफेड को इन तीन कार्यों को सौंपे जाने के परिणामस्वरूप ₹ 0.96 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई।

- 'एस.आई.ए.ई.टी. का सुदृढ़ीकरण' परियोजना के अंतर्गत ₹ 89 लाख अनुमानित लागत पर 'प्रशासनिक भवन और एस.आई.ए.ई.टी. की प्रयोगशाला भवन में मरम्मत और अतिरिक्त कार्य' का कार्य मार्कफेड द्वारा (जून 2008) ठेकेदार द्वारा उद्धृत ₹ 1.32 करोड़[118] के मूल्य पर सौंपा गया था। ₹ 1.63 करोड़ के अंतिम बिल का भुगतान मई 2009 में किया गया था। भुगतान में ऐसी मदों के कार्यान्वयन के लिए ₹ 50.53 लाख की धनराशि शामिल थी जो दर की अनुसूची (गैर एस.ओ.आर.) और मात्राओं के विवरण में नहीं थीं। बिना दर विश्लेषण के ठेकेदार को भुगतान में औचित्य का अभाव किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग द्वारा कार्यों के कार्यान्वयन में कमजोर नियंत्रण का संकेत है।

  इस प्रकार, लोक निर्माण विभाग के स्थान पर मार्कफेड को काम देने के परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त वित्तीय बोझ के अलावा मार्कफेड को कार्य प्रदान करने में अनियमितता के साथ सामग्री और "नॉन एस.ओ.आर." मदों के अधिग्रहण के लिए भुगतान हुआ।

निर्गम सम्मेलन में किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने बताया कि लोक निर्माण विभाग के साथ कार्यान्वयन से संबंधित समस्याओं और अतीत के अनुभवों के कारण कार्य मार्कफेड को प्रदान किया गया था। उत्तर समाधानकारक नहीं है क्योंकि मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता में दर्शाए अनुसार महालेखाकार के साथ पूर्व परामर्श नहीं किया गया था।

2.4.8.7 वर्षा सिंचित क्षेत्रों में दाल की फसलों के लिए 60,000 दलहनी गांवों में समन्वित विकास

कम प्राथमिकताओं वाले जिलों को दालों के गांवों के एकीकृत विकास के लिए चयनित किया गया था।

भारत सरकार ने वित्त वर्ष 2011-12 के दौरान भारत में वर्षा सिंचित क्षेत्रों के 60,000 दलहनी गांवों में दालों की फसलों के समेकित विकास हेतु दिशा निर्देश जारी (मार्च 2011) किए। परियोजना में स्थल पर नमी संरक्षण, त्वरित दालों के उत्पादन कार्यक्रम (ए3पी), मिनी किट और कीट निगरानी और जुड़े हुए बाजार संबद्ध सहायता सम्मिलित थे।

---

[118] ठेकेदार ने भवनों के लिए लोक निर्माण विभाग की एस.ओ.आर. पर आधारित ₹ 89.00 लाख की अनुमानित लागत से 47.99 प्रतिशत अधिक भाव उद्धृत किया।

परियोजना के लिए दिशा निर्देशों के अनुसार, गैर सुनिश्चित सिंचाई स्रोत के क्षेत्रों को प्राथमिकता दी जानी थी। वर्ष 2011-12 के लिए आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत ₹ 55.48 करोड़ की परियोजना को जुलाई 2011 में राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था। स्वीकृति के विरुद्ध विभाग ने 29 जिलों में इस परियोजना पर ₹ 55.48 करोड़ का व्यय किया। योजना के अंतर्गत जिलों/गांवों के चयन की प्रक्रिया के बारे में हमारी जांच से निम्न इंगित हुआः

(I) क्षेत्रों का त्रुटिपूर्ण चयन

दिशा निर्देशों की कण्डिका 2.4 के अनुसार, कार्यक्रम के कार्यान्वयन को जलग्रहण (वॉटरशेड) केंद्रित[119] होना था इसलिए पिछले वर्ष जिन जलग्रहण गांवों को कवर नहीं किया गया था उन्हें इस परियोजना के अंतर्गत लिया जाना था। तथापि, हमारे ध्यान में आया कि किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने गांवों को निर्दिष्ट किए बिना 29 जिलों का चयन किया था हालांकि कवर किए जाने वाले विशिष्ट ग्रामों का चयन योजना में आवश्यक था। हमने यह भी अवलोकन किया कि किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग पिछले वर्ष के दौरान कवर किए गए जलग्रहण गांवों का विवरण उपलब्ध नहीं करा सके। इस प्रकार, परियोजना जिलों/गांवों के संबंध में अपेक्षित जानकारी के बिना राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति द्वारा अनुमोदित की गई थी बजाय इसके कि आवश्यकता के अनुसार उन्हें प्राथमिकता दी जाती। ऐसी जानकारी के अभाव में चयनित गांवों को वास्तव में इस परियोजना की जरूरत थी कि नहीं हम इसकी जांच नहीं कर सके। परियोजना के अंतर्गत तीन जिलों[120] में शामिल 11 ब्लॉकों के अधीन 333 गांवों को कवर किया गया था,सभी गांवों में जैसे कि नदी, नलकूपों और कुओं के रूप में सुनिश्चित सिंचाई स्रोत थे। इस प्रकार, ऐसे गाँवों का चयन परियोजना के दिशा निर्देशों के अनुसार नहीं था।

(II) जिलों का प्राथमिकताकरण

राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण, योजना आयोग, भारत सरकार की फरवरी 2012 में प्रकाशित अध्ययन की रिपोर्ट ने वर्षा सिंचित क्षेत्रों के प्राथमिकता सूचकांक (आर.ए.पी.आई.) के अनुसार प्राकृतिक संसाधनों और आजीविका की स्थिति के आधार पर मध्य प्रदेश में 50 जिलों सहित भारत के 499 वर्षा सिंचित जिलों[121] को प्राथमिकता दी गई थी। तथापि, आर.ए.पी.आई. के तहत रैंकिंग की समीक्षा में चयनित जिलों के संबंध में प्रकट हुआ कि कम प्राथमिकताओं वाले जिलों को चुना गया। विभाग ने इस उद्देश्य के लिए जिलों का प्राथमिकताकरण किया ही नहीं था, इससे उच्च प्राथमिकता वाले जिले वंचित रहे जैसा कि **परिशिष्ट 2.33** में दर्शाया गया है।

---

119 वाटरशेड क्षेत्र जल निकासी बेसिन या एक विशिष्ट धारा या नदी के जलग्रहण क्षेत्र हैं।

120 विदिशा, धार और देवास

121 इनमें से 167 जिले उच्च प्राथमिकता वर्ग में वर्गीकृत किए गए थे।

(III) चयन प्रक्रिया में पंचायत की भागीदारी की कमी

ए3पी[122],के परिचालन के दिशा निर्देशों की कण्डिका 3 के अनुसार, पंचायती राज संस्थाओं को भाग लेने वाले किसानों सहित ग्रामीण स्तर ए3पी इकाइयों के चयन में सम्मिलित होना था। तीन जिलों[123] में बजाय ग्राम स्तर पर ए3पी इकाइयों के चयन में पंचायती राज संस्थाओं को शामिल करने के बजाय, विभाग ने इस परियोजना के क्रियान्वयन के बाद लाभार्थी किसानों का संबंधित पंचायतों की कृषि समिति से अनुमोदन लिया जैसा कि उप संचालक कृषि द्वारा बताया गया है। इस प्रकार, दिशा निर्देशों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया।

2.4.8.8 आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत निर्दिष्ट घटकों के अलावा अन्य घटकों के लिए निधियों का उपयोग

किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग और जे.एन.के.वि.वि. ने ₹ 8.75 करोड़ का उपयोग उन कार्यों के लिए किया जो योजना के दायरे के अंतर्गत नहीं आते थे।

दिशा निर्देशों की कण्डिका 4, आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत केंद्रित क्षेत्रों की व्याख्या करती है जो कि योजना के अंतर्गत क्रियान्वित की जाने वाली गतिविधियों/घटकों की एक सांकेतिक सूची है। दिशा निर्देशों ने राज्य को अन्य गतिविधियों को प्रारंभ करने के लिए सशक्त किया है, यदि इस तरह की गतिविधियाँ राज्य कृषि योजना और जिला कृषि योजना में प्रतिबिम्बित की गईं हों। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की बैठकों में भारत सरकार के प्रतिनिधियों ने स्पष्ट किया कि स्थायी निर्माण, सड़कों का निर्माण, चारदीवारी आदि इस योजना के अंतर्गत कवर नहीं किए जाते हैं।

कार्यों के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की हमारी संवीक्षा में प्रकट हुआ कि जिन गतिविधियों पर व्यय किया गया था वह केन्द्रित क्षेत्रों के अंतर्गत आच्छादित नहीं थीं और राज्य कृषि योजना/जिला कृषि योजना में भी शामिल नहीं थीं जैसा कि निम्नलिखित परियोजनाओं में ध्यान में आया थाः

- किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग द्वारा वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान ₹ 50 लाख की अनुमोदित लागत के विरुद्ध, ₹ 3.37 करोड़[124] का व्यय मार्कफेड के माध्यम से परियोजना "राज्य स्तरीय मॉनिटरिंग सेल " के अंतर्गत कार्यालय के फर्नीचर के क्रय सहित नवीकरण और आंतरिक सजावट के कार्य को कार्यान्वित करने के लिए किया। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति के पूर्व अनुमोदन के बिना अन्य परियोजनाओं[125] से ₹ 2.97 करोड़ की बचत को व्यपवर्तित करते हुए (मई 2009) कार्य के क्षेत्र को दूसरी मंजिल से चौथी एवं पांचवीं मंजिल तक बढ़ा दिया गया।
- 'राज्य कृषि विस्तार एवं प्रशिक्षण संस्था (एस.आई.ए.ई.टी.) का सुदृढ़ीकरण की परियोजना पर किए गए कुल व्यय ₹ 6.18 करोड़ (मार्च 2013 तक) में से ₹ 4.06 करोड़ चारदीवारी का निर्माण, भू-दृश्य निर्माण, उद्यानिकी गतिविधियाँ, स्टाफ

---

122 राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अंतर्गत, भारत सरकार के कृषि एवं सहकारिता विभाग द्वारा जारी

123 डी.डी.ए.-देवास, धार एवं विदिशा

124 50 लाख की स्वीकृत लागत के विरुद्ध 3.37 करोड़ की पुनरीक्षित लागत के लिए कार्योत्तर अनुमोदन प्रदान किया गया।

125 फसल सुरक्षाः ₹ 85 लाख, बीज उपचारः ₹ 58 लाख, प्रदर्शनः ₹ 53 लाख, बीज उत्पादनः ₹ 39 लाख और बीज वितरणः ₹ 62 लाख

क्वार्टर्स, सीमेंट कंक्रीट सड़कें, प्रशासनिक भवन और प्रयोगशाला के फर्नीचर सहित आंतरिक सजावट की गतिविधियों पर व्यय किए गए थे।

- जे.एन.के.वी.वी. में सिविल कार्य के लिए 6.33 करोड़ के एक आवंटन के विरुद्ध 2007-08 से तक 2012-13 की अवधि के दौरान 1.12 करोड़ का व्यय चारदीवारी के निर्माण पर किया गया था जो योजना के दायरे से बाहर था।

  शासन ने बताया (जनवरी 2014) कि दिशा निर्देशों के पैरा 4 में दी गई परियोजनाओं/क्षेत्रों की सूची एक सांकेतिक सूची है और स्वीकृत की गई परियोजनाएं कण्डिका 4 (ई) के प्रावधानों के अनुसार थीं। उत्तर तर्कसंगत नहीं है, एस.एल.एस.सी. बैठकों में भारत सरकार के प्रतिनिधियों ने स्पष्ट किया कि स्थायी निर्माण, सड़क निर्माण, चारदीवारी आदि का निर्माण योजना के अंतर्गत कवर नहीं होता और पैरा 4 (ई) राज्य कृषि प्रक्षेत्र के लिए लागू है।

- मंदसौर के पशु प्रजनन फार्म में चारागाह विकास, मृदा का समतलीकरण और उर्वरता सुधार आदि के लिए बने भूमि विकास निधि से 10 लाख का व्यय सड़कों के निर्माण पर किया गया था। शिवपुरी के पशु प्रजनन प्रक्षेत्र में ओवरहेड टैंक के निर्माण और कुओं की खुदाई की निधि (19 लाख) में से 10 लाख का व्यय सड़क और चारदीवारी के निर्माण पर किया गया था।

संयुक्त निदेशक पशु पालन ने बताया (सितम्बर 2013) कि खेतों की आवश्यकता और उसकी जैवसुरक्षा को देखते हुए, आंतरिक सड़कों और चारदीवारी का निर्माण किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, जिन गतिविधियों पर व्यय किया गया वह आर.के.वी.वाई. के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं थीं और अनुमोदित परियोजना प्रस्तावों का हिस्सा नहीं थी।

2.4.9 लेखाकरण अनियमितताएं

अलग परियोजनावार लेखों को संधारित नहीं किया गया और परियोजना आई.डी. का लेखांकन के लिए उपयोग नहीं किया गया।

दिशा निर्देशों के पैरा 7.1.5 के अनुसार, नोडल विभाग यह सुनिश्चित करेगा कि परियोजनावार खाते कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा अनुरक्षित किए जाएंगे। हमारे द्वारा अभिलेखों की संवीक्षा में इंगित हुआ किः

- नोडल विभाग (किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग) ने आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत कार्यान्वित की जा रही परियोजनाओं के लेखांकन के प्रयोजन हेतु खातों के लिए प्रारूपों सहित लेखांकन की किसी भी प्रणाली को निर्दिष्ट नहीं किया। 11 क्रियान्वयन ईकाइयों[126] में, राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की परियोजनाओं के लेखांकन के लिए कोई अलग परियोजना वार खाते और बहीखाते संधारित नहीं किए गए थे। इसके अलावा बैंक समाधान भी 12 क्रियान्वयन ईकाइयों[127] द्वारा नहीं किया गया था। इन अभिलेखों के अभाव में, लेखा और व्यय के वर्गीकरण में शुद्धता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

---

[126] डी.डी.ए.- उमरिया, पन्ना, विदिशा, खरगोन, भोपाल और देवास, ए.डी.एच.-उमरिया, अशोकनगर, होशंगाबाद, ए.एस.सी.ओ.-, विदिशा (जी) और कटनी

[127] ए.डी.एच.-उमरिया, अशोकनगर, होशंगाबाद, खरगोन और रायसेन; डी.डी.ए.- उमरिया, खरगोन, पन्ना, भोपाल और देवास; ए.एस.सी.ओ.-सीहोर-II और कटनी

- जैसा कि नमूना जांच की गई 11 ईकाइयों[128] में देखा गया कि, कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा लेखांकन उद्देश्यों के लिए विशिष्ट परियोजना पहचान संख्या का उपयोग नहीं किया गया। जैसा कि एक अवधि में कार्यान्वित परियोजनाओं के लिए समान नाम उपयोग किया जा रहा है जिससे वास्तविक योजना से संबंधित प्राप्तियां और व्यय पहचान योग्य नहीं थे।
- लेखापरीक्षा में देखा गया कि सभी विभागों के खातों के परिवीक्षण के लिए कोई तंत्र अस्तित्व में नहीं था। एस.एल.एस.सी. के कार्यवृत्त की समीक्षा से प्रकट हुआ कि एस.एल.एस.सी. द्वारा आर.के.वी.वाई. के खातों का परिवीक्षण नहीं किया जा रहा था।
- जैसा कि प्रारूपों और खातों की प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई थी, वहाँ लेखांकन में कोई एकरूपता नहीं थी और केवल प्रगति प्रतिवेदन को कार्यान्वयन के बारे में जानकारी प्रदान करने के लिए अद्यतन किया जा रहा था। इस प्रकार, मौजूदा प्रणाली में खातों की परिशुद्धता को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है।

निर्गम सम्मलेन (जनवरी 2014) के दौरान, किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने बताया कि लेखांकन से संबंधित कमियों के लिए मुख्य कारण श्रम शक्ति की कमी और परिवीक्षण कक्ष की स्थापना न होना है। शासन ने भी बताया (जनवरी 2014) कि परियोजनावार लेखांकन के लिए बहीखाते का प्रारूप शीघ्र ही अन्य हितधारकों, विभागों को भेजा जाएगा और निर्देश भी जारी किए गए थे।

2.4.10 परिवीक्षण

एस.एल.एस.सी. ने परियोजनाओं के पूरा होने की अवधि को निर्दिष्ट नहीं किया था और वह स्वीकृत परियोजनाओं की प्रगति की मॉनिटरिंग नहीं कर रही थी।

योजना की परिवीक्षण यह सुनिश्चित करता है कि गतिविधियां निर्धारित नियमों, विनियमों के अनुसार की जा रही है और परियोजनाएं प्रदान की गई स्वीकृति के अनुसार कार्यान्वित हो रही हैं। शासन द्वारा जारी (नवंबर 2007) एस.एल.एस.सी. के गठन के लिए संशोधित आदेश के अनुसार, एस.एल.एस.सी. का कार्य उद्देश्यों की प्राप्ति, कार्य की प्रगति और परियोजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा करना था।

लेखापरीक्षा के दौरान परिवीक्षण में देखी गई कमियां निम्नानुसार हैः

- किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने मूल्यांकन और परियोजनाओं के प्रदर्शन की परिवीक्षण और परियोजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए अन्य विभागों के साथ समन्वय सुनिश्चित करने के लिए कोई भी समर्पित परिवीक्षण कक्ष का गठन नहीं किया।
- दिशा निर्देशों की कंडिका 6.3 के अनुसार, एस.एल.एस.सी. को स्वीकृत परियोजनाओं/योजनाओं की प्रगति का परिवीक्षण करने की जिम्मेदारी सौंपी गई थी। हालांकि, एस.एल.एस.सी. बैठकों के कार्यवृत्त की जांच में पता चला कि, स्वीकृत परियोजनाओं की प्रगति का परिवीक्षण एस.एल.एस.सी. द्वारा नहीं किया जा रहा था।

---

[128] डी.डी.ए. - पन्ना, देवास, विदिशा, खरगोन और भोपाल; ए.डी.एच. - पन्ना और रायसेन; ए.एस.सी.ओ.-सीहोर।I, विदिशा (जी), कटनी एवं विदिशा (आर.वी.पी.)

- परियोजना प्रस्तावों और एस.एल.एस.सी. बैठकों के कार्यवृत्त की जांच में पता चला कि एस.एल.एस.सी. द्वारा परियोजनाओं को, उनके पूरा करने के लिए एक निश्चित समय सीमा निर्धारित किए बिना ही अनुमोदित किया गया था। इस प्रकार, परियोजनाओं की प्रगति की परिवीक्षण पूर्ण करने के लिए कोई दिनांक नहीं थी। परियोजनाओं के पूर्ण होने में हुए अत्यधिक विलंब के उदाहरण उपलब्ध थे।
- एफ.डब्ल्यु.ए.डी. में मार्कफेड के माध्यम से डिपॉजिट के आधार पर कार्यान्वित परियोजनाओं की प्रगति का परिवीक्षण करने के लिए कोई तंत्र नहीं था।

2.4.11 निष्कर्ष

व्यापक जिला कृषि योजनाएं ग्राम सभाओं को सम्मिलित किए बिना तैयार की गईं थीं। 2007-11 हेतु तैयार की गईं जिला कृषि योजनाएं, राज्य कृषि योजनाओं की विलम्बित तैयारी के कारण असंबद्ध हो गई थीं। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति ने परियोजनाओं के अनुमोदन एवं परिवीक्षण हेतु आवश्यक आवृत्ति के अनुसार बैठकें आयोजित नहीं की थीं तथा परियोजनाओं के लिए कार्योत्तर अनुमोदन दिए गए थे। इस प्रकार परियोजना तैयारी हेतु योजनाकरण की प्रक्रिया क्षीण थी।

बिना उपयोग के पड़ीं रहीं निधियाँ, बिना व्यय किए एवं आवश्यक जानकारी के बिना उपयोगिता प्रमाण पत्रों की प्रस्तुति तथा राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अलावा अन्य प्रयोजनों हेतु निधियों के उपयोग के दृष्टातों ने दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन को इंगित किया था।

हमने राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की परियोजनाओं के कार्यान्वयन में कमियां अवलोकित कीं। जवाहरलाल नेहरू कृषि विश्वविद्यालय द्वारा आरम्भ की गई अनुसंधान परियोजनाएं पूर्ण नहीं हुई थीं। कस्टम हायरिंग सेन्टर्स द्वारा ट्रैक्टर्स का उपयोग विनिर्दिष्ट उपयोगिता घंटो से बहुत कम था जिससे कस्टम हायरिंग सेन्टर्स का इष्टतम निष्पादन प्रभावित हुआ। अपूर्ण सिविल कार्यों के कारण मवेशी प्रजनन प्रक्षेत्र अभी तक कार्य आरम्भ नहीं कर सके थे। कोल्ड चेन की स्थापना योजना के अनुसार नहीं की गई थी। दाल उत्पादक ग्रामों के लिए एकीकृत विकास योजना के अंतर्गत दिशा निर्देशों के उल्लंघन में निश्चित सिंचाई स्रोत वाले क्षेत्र भी चयनित किए गए थे।

परिवीक्षण प्रणाली प्रभावी नहीं थी क्योंकि विभाग के पास इस प्रयोजन हेतु एक पृथक प्रकोष्ठ नहीं था। इसके अलावा परियोजनाओं पर व्यय के लेखांकन हेतु परियोजनावार लेखे/लेजर, विनिर्दिष्ट/संधारित नहीं थे।

2.4.12 अनुशंसाएँ

- राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति को अनुमोदित परियोजनाओं की प्रगति का परिवीक्षण एवं नियमित बैठकें समय पर आयोजित करना सुनिश्चित करना चाहिए। जिला वार्षिक योजनाएं ग्राम सभाओं को सक्रिय रूप से सम्मिलित कर समय पर तैयार करनी चाहिए।
- प्रभावी समन्वय और परियोजनाओं का परिवीक्षण सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तरीय परिवीक्षण प्रकोष्ठ बनाना चाहिए।

- उपयोगिता प्रमाण पत्रों में निर्धारित प्रारूप के अनुसार सभी आवश्यक जानकारी देनी चाहिए।
- परियोजनाओं के वांछित लाभ सुनिश्चित करने के लिए इनके सभी घटकों के साथ इनके पूर्ण होने के लिए निश्चित टाइम फ्रेम के साथ अनुमोदित की जानी चाहिए। कस्टम हायरिंग सेन्टर्स को ट्रैक्टर्स की अधिकतम उपयोगिता सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त रूप से प्रचारित करना चाहिए।
- चूंकि कोल्ड चेन में संग्रहण/वितरण के प्रत्येक स्तर पर शीतलन उपकरण की उपलब्धता सम्मिलित है, कोल्ड चेन को प्रभावी बनाने के लिए प्रत्येक स्तर पर उपकरण की उपलब्धता आवश्यक है।
- परियोजनाओं पर प्राप्तियों एवं व्यय के लेखांकन हेतु परियोजनावार लेखे/लेजर संधारित किए जाने चाहिए।

मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (एम.पी.आर.आर.डी.ए.)

2.5 एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी. एस.वाय.) के अंतर्गत ग्रामीण सड़कों के निर्माण में गुणवत्ता आश्वासन

कार्यपालन सारांश

यह सुनिश्चित करने के लिए कि सृजित की गई परिसंपत्तियों की गुणवत्ता निर्धारित मानदण्डों के अनुरूप हैं, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत एक त्रिस्तरीय गुणवत्ता प्रबंधन व्यवस्था प्रचलित है। एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा ग्रामीण सड़कों के निर्माण में 2008-09 से 2012-13 के दौरान गुणवत्ता आश्वासन पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा में विभिन्न कमियां प्रकट हुईं, मुख्य बिन्दु निम्नानुसार हैं:

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) को तैयार करने में गुणवत्ता आश्वासन की कमी थी क्योंकि रूपांकित यातायात के लिए आंकड़े, इसकी वृद्धि दर एवं सड़क में भविष्य में संभावित बदलाव डी.पी.आर. तैयार करते समय सुनिश्चित नहीं किए गए थे, परिणामस्वरूप सड़कें खराब हुई थीं। *शासन को भारतीय सड़क कांग्रेस/ग्रामीण विकास मंत्रालय विशिष्टियों के अनुसार पर्याप्त सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के आधार पर डी.पी.आर. को तैयार करना सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.5.4.1)

जिला प्रयोगशालाओं में परियोजना तैयार करने एवं गुणवत्ता नियंत्रण के लिए आवश्यक जांच उपकरणों की कमी थी जिसके परिणामस्वरूप सड़क कार्यों के कार्यान्वयन में गुणवत्ता आश्वासन का अभाव रहा। *शासन को प्रत्येक स्तर पर आवश्यक टेस्ट संचालित करने के लिए जिला स्तर प्रयोगशालाओं में समस्त आवश्यक उपकरण उपलब्ध कराया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.5.4.2)

सड़क कार्यों के कार्यान्वयन में गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई थी क्योंकि एलाइनमेंट, समतलता, सरफेस लेवल, मिट्टी कार्य, ग्रेनुलर कार्य, बिटुमिनस कार्य एवं कंक्रीट कार्य के टेस्ट संचालित एवं पर्याप्त रूप से अभिलिखित नहीं किए गए थे। *शासन को सड़क कार्यों के लिए पर्याप्त गुणवत्ता टेस्ट वांछित आवृत्ति के अनुसार संचालित करना सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.5.4.3 एवं 2.5.4.9)

द्वितीय स्तर गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र का कार्य अपर्याप्त था, क्योंकि स्टेट क्वालिटी मॉनीटर निरीक्षणों की आवृति अपर्याप्त थी एवं पी.आई.यू. स्टेट क्वालिटी मॉनिटर्स (एस.क्यू.एम.) के सुझावों के साथ अनुपालन राज्य गुणवत्ता समन्वयक (एस.क्यू.सी.) को प्रतिवेदित नहीं कर रहे थे। *शासन को एस.क्यू.एम. की कार्य पद्धति को सुदृढ़ करना एवं उनके द्वारा दिए गए सुधारात्मक सुझावों का अनुवर्तन करना सुनिश्चित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.5.5.1)

गुणवत्ता नियंत्रण गतिविधियों में परीवीक्षण का अभाव था जैसा कि सहायक यंत्रियों/कार्यपालन यंत्रियों द्वारा स्थलों के निरीक्षणों में कमी, सहायक यंत्रियों द्वारा कार्यपालन यंत्रियों को मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत न किए जाने से प्रतिबिम्बित हुआ। *शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि विभागीय अधिकारियों एवं एस.क्यू.एम. द्वारा वांछित आवृति के अनुसार निरीक्षण कार्य पूर्ण किए जाते हैं।*

(कंडिका 2.5.6.1 एवं 2.5.6.4)

2.5.1 प्रस्तावना

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रकाशित सड़क सांख्यिकी (2011-12) के अनुसार मध्य प्रदेश राज्य में, राज्य की कुल 2,01,261 कि.मी. की सड़क लम्बाई में से 96,611 कि.मी.[129] (48 प्रतिशत) लम्बाई ग्रामीण सड़कों से आच्छादित होती है। ग्रामीण सड़कें मुख्यतः पी.एम.जी.एस.वाय. के अंतर्गत एम.पी.आर.आर.डी.ए., जो एक पंजीकृत सोसायटी है, के माध्यम से निर्मित की जाती हैं। 31 मार्च 2012 तक, एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा 49,445 कि.मी. (51 प्रतिशत) सड़कें निर्मित की गईं थीं। पी.एम.जी.एस.वाय. के अंतर्गत निर्मित ग्रामीण सड़कें, ग्रामीण क्षेत्रों में, न जुड़ी हुई पात्र बसाहटों को सर्व कालिक सड़क (आवश्यक पुलियाओं एवं क्रास ड्रेनेज संरचनाओं सहित, जो सम्पूर्ण वर्ष के दौरान चलने योग्य हो) के रूप में कनेक्टीविटी प्रदान करतीं हैं।

सड़क कार्यों के संदर्भ में गुणवत्ता नियंत्रण, सड़कों की समयपूर्व विफलता या क्षति की संभावना को कम करने के साथ साथ अच्छी गुणवत्ता वाली सड़कों का निर्माण करने हेतु लक्षित हैं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि सृजित की गई परिसंपत्तियाँ निर्धारित मानदण्डों के अनुरूप है, पी.एम.जी.एस.वाय. के अंतर्गत एक त्रिस्तरीय गुणवत्ता प्रबंधन तंत्र परिचलित है।

एम.पी.आर.आर.डी.ए. में प्रथम स्तर गुणवत्ता प्रबंधन प्रणाली, मंडल स्तर पर मुख्य महाप्रबंधकों (सी.जी.एम.) के रूप में पदनामित मुख्य अभियंताओं (सी.ई.), अधीक्षण यंत्रीयों (एस.ई.) एवं राज्य के 50 जिलों में पी.आई.यू. के स्तर पर महाप्रबंधकों (जी.एम.) के रूप में पदनामित कार्यपालन यंत्रियों के माध्यम से कार्यान्वित की जाती है। पी.आई.यू., यथार्थ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को तैयार करने के अतिरिक्त यह सुनिश्चित करने के लिए कि ठेकेदार ने आवश्यक मशीनरी एवं उपकरण स्थल पर लाए हैं एवं ठेकेदार द्वारा मुख्य अभियांत्रिकी कार्मिक नियोजित किए गए हैं, उत्तरदायी हैं।

एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा द्वितीय स्तर गुणवत्ता प्रबंधन केन्द्रीय रूप से, इसके गुणवत्ता नियंत्रण कक्ष जो, एस.क्यू.सी.[130] के रूप में एस.क्यू.एम. के रूप में एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा नियुक्त किए गए स्वतंत्र सलाहकारों के साथ समन्वय द्वारा कार्य करता है, प्रारंभ की गई है। प्रथम एवं द्वितीय स्तर गुणवत्ता प्रबंधन संरचनाओं को परिचलित करने का उत्तरदायित्व राज्य शासन का है। राज्य तकनीकी एजेंसी[131], राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (एन.आर.आर.डी.ए.) को प्रस्ताव भेजने से पहले, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की परिशुद्धता सुनिश्चित करने के लिए उनकी संवीक्षा करती है एवं प्रतिहस्ताक्षरित करती है। स्वतंत्र नेशनल क्वालिटी मॉनिटर (एन.क्यू.एम.)[132] द्वारा

---

129 स्थानिक राज शासन के विभाग/राज्य पंचायती राज विभाग/राज्य ग्रामीण सड़क विभागों एवं जे.आर.वाय. को छोड़कर राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी, ग्रामीण सड़क मंत्रालय द्वारा निर्मित

130 राज्य गुणवत्ता समन्वयक, एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा नियोजित गुणवत्ता नियंत्रणों की प्रणाली का निरीक्षण करने के लिए एम.पी.आर.आर.डी.ए. की एक विंग।

131 राज्य में तीन राज्य तकनीकी एजेंसियाँ, भोपाल, इंदौर एवं जबलपुर में हैं।

132 राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी द्वारा स्वतंत्र मॉनीटर नियुक्त किए जाते हैं, जो ग्रामीण सड़कों की गुणवत्ता नियंत्रण का स्वतंत्रतापूर्वक परीक्षण करते हैं।

परिवीक्षण इस व्यवस्था का तृतीय स्तर गठित करता है। एन.क्यू.एम. ने राज्य में नवम्बर 2010 एवं फरवरी 2014 के मध्य 982 निरीक्षण संचालित किए।

पी.एम.जी.एस.वाय. के अंतर्गत ग्रामीण सड़कों के निर्माण के लिए भारत सरकार द्वारा निधियाँ प्रदान की जाती हैं एवं एशियन विकास बैंक से 2004-05 से ऋण सहायता एवं राज्य बजटीय सहायता द्वारा पूरक व्यवस्था की जाती है। निधियाँ, पैकेज[133] के अंतर्गत सड़कों के निर्माण के लिए पी.आई.यू. को वितरित की जाती हैं। एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने 2000-01 से 2012-13 तक ₹ 11,896.13 करोड़ की निधियां प्राप्त की एवं 52,199 कि.मी. लम्बाई की 11,462 सड़कों के निर्माण पर ₹ 11,848.74 करोड़ का कुल व्यय किया। मार्च 2013 के अंत तक एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने 52,199 कि.मी. सड़कों का निर्माण पूर्ण किया था जिसमें से 33,135 कि.मी. लम्बाई की 7,507 ग्रामीण सड़कें 2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान ₹ 7,487.07 करोड़ का व्यय करते हुए निर्मित की गई थीं।

2.5.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं मानदण्ड

लेखापरीक्षा, एम.पी.आर.आर.डी.ए. की पी.आई.यू. द्वारा पी.एम.जी.एस.वाय. के अंतर्गत ग्रामीण सड़कों की आयोजना एवं कार्यान्वयन में गुणवत्ता नियंत्रण को सुनिश्चित करने एवं पी.आई.यू. तथा एस.क्यू.एम. द्वारा गुणवत्ता परिवीक्षण में पर्याप्तता एवं दक्षता का मूल्यांकन करने के लिए संचालित की गई थी।

गुणवत्ता आश्वासन नियंत्रण तंत्र पर दिशा निर्देशों, मानदण्डों के संदर्भ में ग्रामीण सड़कों के लिए गुणवत्ता आश्वासन हेण्डबुक, विशिष्टियां तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय (एम.ओ.आर.डी.) द्वारा प्रकाशित ग्रामीण सड़कों की विशिष्टियों के प्रावधान एवं ग्रामीण सड़कों के लिए आई.आर.सी. की विशिष्टियां अपनाए गए लेखापरीक्षा मानदण्ड थे।

2.5.3 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा में एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा 2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान पी.एम.जी.एस.वाय. सड़कों के निर्माण में गुणवत्ता नियंत्रण संबंधी अभिलेखों की नमूना जांच नवम्बर 2012 से अगस्त 2013 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा ने 50 जिलों में से यादृच्छित प्रतिचयन के आधार पर 17 जिले (34 प्रतिशत) चयनित किए एवं चयनित जिलों में पूर्ण हुए 3,058 सड़क कार्यों में से 1,158 का विस्तृत परीक्षण किया। लेखापरीक्षा संवीक्षा का क्षेत्र राज्य शासन द्वारा प्रथम स्तर एवं द्वितीय स्तर गुणवत्ता प्रबंधन तक सीमित था।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की चर्चा करने के लिए एम.पी. आर.आर.डी.ए. के मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सी.ई.ओ.) के साथ एक प्रवेश सम्मेलन दिसम्बर 2012 में आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हेतु मुख्य कार्यपालन अधिकारी के साथ निर्गम सम्मेलन भी सितम्बर 2013 में आयोजित किया गया था। निर्गम सम्मेलन में एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा अभिव्यक्त किए गए दृष्टिकोण प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किए गए हैं।

---

[133] एक पैकेज में एक ठेकेदार को सौंपे गए एक या अधिक सड़क कार्य सम्मिलित होते हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.5.4 प्रथम स्तर गुणवत्ता प्रबंधन

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक (क्यू.ए.एच.बी.) के अनुसार प्रथम स्तर गुणवत्ता नियंत्रण पी.आई.यू. द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण के रूप में परिकल्पित है, जिसमें यथार्थ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को तैयार करना, परियोजना तैयारी के साथ-साथ कार्यान्वयन के दौरान सामग्री के गुणवत्ता नियंत्रण टेस्ट सम्मिलित हैं।

पी.एम.जी.एस.वाय. दिशा निर्देशों के अनुसार, मिट्टी कार्य, ग्रेनुलर कार्य एवं बिटुमिनस कार्यों के कार्यान्वयन की गुणवत्ता अभिलिखित करने के लिए गुणवत्ता नियंत्रण पंजियों (क्यू.सी.आर.) का संधारण करना एवं जांचा जाना आवश्यक है।

एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने गुणवत्ता नियंत्रणों के आश्वासन के लिए गुणवत्ता निरीक्षण सलाहकार नियुक्त किए हैं। ठेका शर्तों के अनुसार, सलाहकारों को, यह सुनिश्चित करने के लिए कि गुणवत्ता से संबंधित संविदागत शर्तों एवं गुणवत्ता का पालन होता है एवं कार्य प्रावधानों/विशिष्टियों के अनुसार क्रियान्वित किए जाते है, "अभियंता" के रूप में सेवाओं का प्रबंध करना आवश्यक है।

10 पी.आई.यू. के 57 सड़क कार्यों में गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक में निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण टेस्ट एवं प्रक्रियाओं के अनुवर्तन में अवलोकित की गई कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई हैः

2.5.4.1 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) में भविष्य के यातायात का अवास्तविक अनुमान

डी.पी.आर. भविष्य के यातायात के उपयुक्त निर्धारण के बिना तैयार किए गए थे जिससे गुणवत्ता आश्वासन में अभाव इंगित हुआ।

ग्रामीण सड़कों के लिए गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के अध्याय 2 की कंडिका 3.1 (I) ग्रामीण सड़कों की आयोजना एवं निर्माण के लिए यथार्थ डी.पी.आर. को तैयार करने हेतु दिशानिर्देश प्रावधानित करता है।

आई.आर.सी.: एस.पी.-20 की कंडिका 5.2.2 में, रूपांकित यातायात का वास्तविक आंकलन, वर्तमान यातायात का आवश्यक विचार, इसकी वृद्धि दर, सड़क नेटवर्क में संभाव्य बदलाव एवं क्षेत्र का भूमि उपयोग परिकल्पित है।

10 पी.आई.यू. की नमूना जांच में पाँच सड़कों के प्रकरणों में हमने देखा कि डी.पी.आर. भविष्य के यातायात के अवास्तविक निर्धारण पर तैयार किए गए थे जो क्रस्ट के अपर्याप्त प्रावधान में परिणीत हुए जिसके परिणामस्वरूप सड़कें खराब हुईं जैसी नीचे चर्चा की गई हैः

➢ भोपाल में, बागमुगालिया से बर्रई सड़क वर्ष 2008-09 में प्रचलित यातायात भार के आधार पर स्वीकृत हुई थी एवं जनवरी 2011 में पूर्ण हुई। मार्च 2011 में एम.पी.आर.आर.डी.ए. के यह ध्यान में आया कि भोपाल विकास प्राधिकरण (बी.डी.ए.) द्वारा निर्मित हो रही (सितम्बर 2010 में प्रारम्भ) समीपवर्ती कालोनियों के भारी यातायात के कारण सड़क की स्थिति बिगड़ गई थी। हमने देखा कि कॉलोनियों का निर्माण (बागमुगालिया एवं बर्रई गाँव) पहले से ही भोपाल विकास आयोजना (बी.डी.पी.) 2005 में सम्मिलित था। भोपाल विकास आयोजना में परिकल्पित वृद्धि के कारण भविष्य के यातायात में वृद्धि को विचारित करने में विफलता के कारण सड़क की क्रस्ट समयपूर्व खराब हुई। इसलिए महाप्रबंधक ने नए यातायात सर्वेक्षण के आधार पर अधिक मोटी क्रस्ट के लिए एक प्रस्ताव भेजा (मार्च 2011)। कालोनी के निर्माण के कारण यातायात में बढ़ोत्तरी की उपेक्षा करते हुए भविष्य के यातायात का निर्धारण आई.आर.सी.ः एस.पी.-20 के प्रावधानों के अनुसार नहीं था एवं इससे सड़क समयपूर्व खराब हुई थी।



भविष्य के यातायात का निर्धारण न होने एवं डी.पी.आर. में अपर्याप्त प्रावधान के कारण बागमुगालिया से बर्रई सड़क की क्षतिग्रस्त क्रस्ट का दृश्य (स्थितिः सितम्बर 2013)

क्रस्ट के अपर्याप्त प्रावधान के बारे में, शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि सड़क एन.आर.आर.डी.ए. द्वारा स्वीकृति के पश्चात विशिष्टियों के अनुसार निर्मित की गई थी एवं जब सड़क कार्य पूर्ण हुआ, भोपाल विकास प्राधिकरण (बी.डी.ए.) ने आवास परियोजना प्रारंभ की, सड़क से इसकी क्षमता से अधिक यातायात का आवागमन हो रहा था इसके परिणामस्वरूप सड़क को क्षति हुई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने 2008-09 में कार्य की स्वीकृति/सौंपे जाने से पहले भोपाल विकास आयोजना 2005 के आधार पर यातायात घनत्व को विचारित नहीं किया था।

➢ उज्जैन पी.आई.यू. में, दो बिटुमिनस सड़कें (बनबना से बोरखेड़ा पितरामल एवं बोरखेड़ा पितरामल से हिडी) वर्ष 2007-08 में स्वीकृत हुई थीं एवं जनवरी 2010 में पूर्ण हुई थीं (लागतः ₹ 3.08 करोड़)। इन दो सड़कों के निर्माण से नागदा से महिदपुर रोड होते हुए महिदपुर की तुलना में नागदा से बनबना होते हुए महिदपुर की दूरी 24 कि.मी. तक कम होती थी, जिसके परिणामस्वरूप सड़क पर यातायात में वृद्धि होती। यद्यपि हमने अवलोकित किया कि आई.आर.सी.ः एस.पी.-20 के पदों में सड़क के यातायात सर्वेक्षण के समय पर सड़क नेटवर्क में बदलाव के कारण यातायात में वृद्धि को विचारित नहीं किया गया। जैसा कि महाप्रबंधक ने प्रतिवेदित किया (सितम्बर 2010), सड़कें भारी यातायात के कारण बहुत अधिक क्षतिग्रस्त हुई थी। इससे इंगित हुआ कि डी.पी.आर. तैयार करते समय सड़क के विवरण निर्धारित करने के लिए भविष्य के यातायात की वृद्धि शुद्धतापूर्वक आंकलित नहीं की गई थी।

- हरदा पी.आई.यू. में, हरदा खंडवा रोड से बामनगाँव सड़क 2008-09 में स्वीकृत (लागतः ₹ 1.42 करोड़) हुई थी एवं जनवरी 2012 में पूर्ण हुई। प्रोजेक्टेड यातायात को निर्धारित करते समय उक्त सड़क के निर्माण के कारण यातायात में वृद्धि विचारित नहीं की गई थी क्योंकि सड़क के निर्माण के कारण जनित होने वाले यातायात का विवरण अभिलेखों में नहीं पाया गया था। सड़क बाद में भारी यातायात के कारण क्षतिग्रस्त हो गई (दिसम्बर 2010)।

उत्तर में यह बताया गया (नवम्बर 2013) कि सड़क, यातायात में अप्रत्याशित वृद्धि के कारण समयपूर्व क्षतिग्रस्त हुई थी। उत्तर, यद्यपि मौन था कि सड़कों पर भविष्य के यातायात का आंकलन करने के लिए आई.आर.सी.: एस.पी-20 में निर्धारित समस्त घटक क्यों विचारित नहीं किए गए जिसके परिणामस्वरूप समयपूर्व विफलता हुई।

2.5.4.2 जिला स्तर प्रयोगशालाओं में उपकरणों की उपलब्धता

जिला स्तर प्रयोगशाला में सामग्री की जांच के लिए उपकरण उपलब्ध नहीं थे।

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक (भाग-II) का खण्ड 100 प्रावधानित करता है कि परियोजना तैयार करने के प्रक्रम के दौरान किए जाने वाले आवश्यक टेस्ट जैसे निर्माण सामग्री की उपयुक्तता, खदान के चयन इत्यादि या ऐसी जांचें जो गुणवत्ता नियंत्रण के लिए मात्र एक बार आवश्यक हैं, के लिए टेस्ट जिला प्रयोगशाला में संचालित किए जाऐंगे एवं जिला प्रयोगशाला, जिला स्तर पर जांच आवश्यकताओं को कवर करेगी।

हमने पाँच पी.आई.यू.[134] की जिला प्रयोगशालाओं में महत्वपूर्ण जांच उपकरणों यथा केलिफोर्निया बेयरिंग रेशियो (सी.बी.आर.) मान की जांच करने के लिए स्टेंण्डर्ड प्राक्टर डेंसिटि जांच उपकरण, बिटुमेन अंश जांच के लिए विद्युत चलित सेन्ट्रीफ्यूज टाइप बिटुमेन एक्सट्रैक्टर, बिटुमिन की जांच के लिए पेनेट्रेशन जांच उपकरण, कंक्रीट की कम्प्रेसिव स्ट्रेंथ जांच के लिए कम्प्रेशन टेस्टिंग मशीन एवं एग्रिगेट इम्पेक्ट जांच के लिए इम्पेक्ट वेल्यू जांच उपकरण की कमी अवलोकित की, जैसा कि **परिशिष्ट 2.34** में विवरण दिया गया है। होशंगाबाद, रतलाम एवं सीहोर में पाँच उपकरणों में से चार नहीं थे। छिंदवाड़ा, हरदा एवं विदिशा पी.आई.यू. ने विभिन्न टेस्ट के लिए पी.आई.यू. में उपलब्ध उपकरण के विवरण जनवरी 2013 से अगस्त 2013 के दौरान लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए थे। जिला स्तर प्रयोगशालाओं में उपकरणों की अनुपलब्धता से परियोजना तैयार करने के प्रक्रम के दौरान गुणवत्ता नियंत्रण जो निर्माण सामग्री की उपयुक्तता, खदानों के चयन इत्यादि से संबंधित था, प्रभावित हुआ।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि पी.एम.जी.एस.वाय. में ठेकेदार को विभिन्न सामग्री के उपयोग से पहले इसकी जांच के लिए एक प्रयोगशाला स्थापित करना आवश्यक था एवं पर्यवेक्षण गुणवत्ता नियंत्रण सलाहकारों को भी गुणवत्ता नियंत्रण उपकरण संधारित रखने थे। आगे यह बताया गया कि कार्य में उपयोग की गई समस्त सामग्री एक या किसी दूसरी प्रयोगशाला में जांची गई थी एवं फील्ड जांचें भी संचालित की गईं थीं। इस प्रकार किसी विशेष जांच उपकरण की अनुपस्थिति से कार्य की गुणवत्ता एवं गुणवत्ता नियंत्रण जांच प्रभावित नहीं हुई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक (भाग-II) के प्रावधानों के अनुसार जांच जिला प्रयोगशालाओं में की जानी आवश्यक थीं एवं इसलिए जिला

---

[134] होशंगाबाद, इंदौर, रतलाम, सीहोर एवं उज्जैन

प्रयोगशालाओं को स्थापित करना एवं गुणवत्ता नियंत्रण के लिए आवश्यक समस्त आवश्यक उपकरण से प्रयोगशालाओं को सुसज्जित करना आवश्यक था। निर्गम सम्मेलन के दौरान, प्रमुख अभियंता ने समस्त जिला प्रयोगशालाओं को छूटे हुए उपकरण यदि कोई हो तो प्रदान करने का आश्वासन दिया।

2.5.4.3 ग्रामीण सड़कों के एलाइनमेंट, समतलता एवं सरफेस लेवल के बारे में गुणवत्ता आश्वासन

सड़कों की ज्यामिति पर गुणवत्ता आश्वासन प्रभावित हुआ था क्योंकि एलाइनमेंट, समतलता एवं सरफेस लेवल की जांच नहीं की गई थी।

ग्रामीण सड़कों के लिए विशिष्टियों के खंड 1802 के अनुसार, समस्त निष्पादित कार्य, आरेखनों में दर्शाए गए या अनुमत्य छूट (टालरेंस) के अधीन अभियंता के निर्देश के अनुसार लाईन, ग्रेड, क्रास सेक्शन एवं लम्बाई और चौड़ाई के अनुरूप होगा। गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के प्रावधानों के अनुसार पी.आई.यू. को सुनिश्चित करना था कि आवश्यक टेस्ट किए गए थे।

17 नमूना जांच किए गए पी.आई.यू. में से सात[135] की 34 सड़कों के संदर्भ में गुणवत्ता नियंत्रण पंजियों (क्यू.सी.आर.) की संवीक्षा में गुणवत्ता आश्वासन में कमियां प्रकट हुईं। सात पी.आई.यू. में, 31 सड़कों में क्षैतिज एलाइनमेंट टेस्ट[136], सरफेस लेवल टेस्ट एवं सभी 34 सड़कों में सतह समतलता टेस्ट[137] नहीं किए गए थे।

नमूना जांच किए गए सात पी.आई.यू. में से इंदौर एवं सीहोर पी.आई.यू. में छह सड़कों[138] के निर्माण में विशिष्टियों के पदों में विभिन्न परतों के लिए निर्धारित लेवल का संधारण सुनिश्चित करने के लिए मोटर ग्रेडर[139] का उपयोग प्रमाणित करने वाले कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए। परिणामस्वरूप, निर्धारित सड़क ज्यामिति[140] के अनुसार, सड़कों का कार्यान्वयन सुनिश्चित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, इन कार्यों के संदर्भ में कार्यों के कार्यान्वयन में गुणवत्ता अपेक्षाएँ सुनिश्चित नहीं की गई थी जैसा कि **परिशिष्ट 2.35** में विवरण दिया गया है।

सी.ई.ओ., एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2013) में स्वीकार किया कि टेस्ट नहीं किए जा रहे थे। उन्होंने आगे बताया कि कार्य में उपयोग के लिए मोटर ग्रेडर अनिवार्य आवश्यकता नहीं थी क्योंकि यह विशाल एवं महंगा उपकरण था एवं इसे छोटे कार्यों में उपयोग नहीं किया जा सकता था। शासन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि समस्त पूर्ण एवं प्रगतिरत कार्यों के आवश्यक गुणवत्ता टेस्ट पर्यवेक्षण एवं गुणवत्ता

---

135 छिंदवाड़ा 3, हरदा, इंदौर, रतलाम, सीहोर, उज्जैन एवं विदिशा

136 क्षैतिज एलाइनमेंट टेस्ट, विभिन्न परतों के किनारों के निर्माण आरेखन के संदर्भ में करना सुनिश्चित करने के लिए किया जाता है।

137 यह टेस्ट सड़कों के अनुदैर्घ्य प्रोफाईल एवं अनुप्रस्थ प्रोफाईल को सुनिश्चित करने के लिए किया जाता है।

138 इंदौरः 1. गजेंदा से मंडाला, 2. बड़ा बंगरदा से पालाखेड़ी, 3. सॉवेर से कचलिया, 4. कचलिया से खलखला एवं सीहोरः 5. सतारामऊ से चिकली, 6. चकल्दी से कोटरापीपल

139 सड़क की विभिन्न परतों के अनुप्रस्थ प्रोफाईल को संधारत करने के लिए एक मोटरित उपकरण

140 सड़क ज्यामिति, सड़क के दृष्टिगोचर होने वाले अवयवों यथा क्षैतिज एलाइनमेंट, भूमि की चौड़ाई, सड़क मार्ग की चौड़ाई, सड़क का ढाल, कैरिज वे की चौड़ाई, शोल्डर की चौड़ाई, मार्ग का केंबर इत्यादि से संबद्ध है।

नियंत्रण सलाहकारों द्वारा नियमित रूप से संचालित किए गए एवं पी.आई.यू. स्टाफ द्वारा भी जांचे गए थे।

शासन का उत्तर किसी दस्तावेजी प्रमाण से समर्थित नहीं था एवं सी.ई.ओ.के दृष्टिकोण से भिन्न था। आगे, डी.पी.आर. के अनुसार, लाईन एवं ग्रेड सुनिश्चित करने के लिए मोटर ग्रेडर का उपयोग आवश्यक था। एन.आर.आर.डी.ए. ने भी उपयुक्त व्यवस्थाओं के साथ ट्रैक्टर माउन्टेड मोटर ग्रेडर के उपयोग को निर्धारित करने वाला स्टेंडर्ड डाटा बुक में संशोधन जारी किया था (अप्रैल 2009)।

2.5.4.4 ग्रामीण सड़कों के मिट्टी कार्य में गुणवत्ता आश्वासन

मिट्टी कार्य की आर्द्रता धारिता के गुणवत्ता नियंत्रण टेस्ट अपर्याप्त थे जिसके कारण मिट्टी कार्य के अधिकतम शुष्क घनत्व का आश्वासन प्राप्त नहीं हुआ।

गुणवत्ता नियंत्रण हैण्डबुक के खण्ड 300 की कंडिका 6.1 के अनुसार, मिट्टी में "शुष्क घनत्व से आर्द्रता धारिता" संबंध को सुनिश्चित करने के लिए स्टेंडर्ड प्राक्टर कम्पेक्शन टेस्ट (आई.एस.: 2720 भाग-7) संचालित किया जाता है। एम.ओ.आर.डी., भारत सरकार की विशिष्टयों के खण्ड 300 प्रावधानित करता है कि मिट्टी, एम्बेंकमेंट[141] की संपूर्ण चौड़ाई पर समरूप मोटाई की क्रमिक परतों में बिछाई जानी चाहिए एवं मिट्टी का कम्पेक्शन, अधिकतम शुष्क घनत्व (एम.डी.डी.) प्राप्त करने के लिए इष्टतम आर्द्रता धारिता (ओ.एम.सी.) के (±) दो प्रतिशत के भीतर आर्द्रता धारिता पर करना होगा।

छह नमूना जांच पी.आई.यू. के सड़क कार्यों में हमने अवलोकित किया कि प्राकृतिक आर्द्रता धारिता के टेस्ट नहीं किए गए थे (23 सड़कें) एवं कम्पेक्शन के समय आवश्यक मिट्टी की आर्द्रता धारिता का टेस्ट क्यू.सी.आर. में उल्लिखित नहीं थे (15 सड़कें)। तीन पी.आई.यू. के 12 सड़क कार्यों के प्रकरण में कम्पेक्शन के समय प्राप्त आर्द्रता धारिता इष्टतम आर्द्रता धारिता[142] से कम थी जिससे एम.डी.डी. प्राप्त नहीं हुई। इस प्रकार मिट्टी का अधिकतम शुष्क घनत्व प्राप्त होना सुनिश्चित नहीं किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 2.36** में दिया गया है।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि आवश्यक टेस्ट गुणवत्ता सलाहकारों द्वारा संचालित किए गए थे एवं पी.आई.यू. स्टाफ द्वारा नमूना जांच किए गए थे तथा इन टेस्ट के अभिलेख सलाहकारों द्वारा संधारित भी किए गए थे एवं पी.आई.यू. को कार्यों की पूर्णता के पश्चात सौंपे गए थे। एम.डी.डी. के प्राप्त होने के संबंध में शासन ने बताया कि आर्द्रता धारिता जो प्रयोगशाला में निर्धारित की जाती है एवं फील्ड में रेपिड माश्चर मीटर से निकाली जाने में भिन्नता हो सकती है।

लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाए गए कार्यों के संदर्भ में विभाग ने संचालित टेस्ट का कोई प्रमाणीकृत अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया जो गुणवत्ता नियंत्रण हेण्डबुक के अनुसार आवश्यक था। आगे, पी.आई.यू. विदिशा ने जनवरी 2014 में हमें टेस्ट रिपोर्ट की प्रतियाँ प्रस्तुत कीं जो तिथियों एवं महाप्रबंधक के सत्यापन के बिना थीं। एम.डी.डी. को प्राप्त करने के बारे में शासन का दृष्टिकोण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम.डी.डी. तभी प्राप्त की जा सकती थी जब माश्चर का प्रतिशत ओ.एम.सी. के प्रतिशत से (±) दो प्रतिशत के भीतर हो।

---

141 एम्बेंकमेंट, एक सड़क के लिए आसपास के क्षेत्र से उच्च स्तर पर एक उठा हुआ किनारा (बैंक) है।

142 (±) दो प्रतिशत की अनुमत्य छूट (टॉलरेंस) को विचारित करने के पश्चात

2.5.4.5 सड़क कार्यों के कार्यान्वयन में चयनित मिट्टी की मोटाई की पर्याप्तता

सड़कों के निर्माण में 300 मि.मी. सबग्रेड की मोटाई सुनिश्चित नहीं की गई थी।

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक की कंडिका 303 के अनुसार, सबग्रेड, एम्बेंकमेंट में चयनित मिट्टी (सड़क कार्यों की डी.पी.आर. में 7 सी.बी.आर. मान के रूप में प्रावधानित) के साथ उपर की 300 मि.मी. संघनित (कम्पेक्टेड) परत है एवं एम्बेंकमेंट में सबग्रेड को एम्बेंकमेंट की नीचे की परतों से उच्चतर मानक (100 प्रतिशत मानक प्राक्टर डेंसिटि) पर संघनित किया जाता है।

यद्यपि हमने अवलोकित किया कि पी.आई.यू., हरदा एवं पी.आई.यू., इंदौर में 10 सड़कों के अपग्रेडेशन के कार्यों[143] में पेवमेंट की क्रस्ट का रूपांकन एस.टी.ए. द्वारा अनुमोदित किया गया था। डी.पी.आर. के अनुसार, सबग्रेड की मोटाई, विद्यमान क्रस्ट मोटाई एवं गुणवत्ता के लिए कोई टेस्ट संचालित किए बिना विद्यमान सड़क में सबग्रेड की समरूप 150 मि.मी. मोटाई मानते हुए, 150 मि.मी. ही अनुमोदित की थी। हमने आगे देखा कि 150 मि.मी. का सबग्रेड कार्यान्वित करने से पहले रोडवे कटिंग से प्राप्त अविशिष्टिकृत सी.बी.आर. मान की सामग्री एवं खनन क्षेत्र की मिट्टी से एम्बेंकमेंट कार्यान्वित किया गया था। इस प्रकार, इन सड़कों के अपग्रेडेशन में सी.बी.आर. 7 मान के सबग्रेड की ऊपरी 300 मि.मी. की आवश्यकता सुनिश्चित नहीं की गई थी।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि पी.आई.यू., हरदा के अंतर्गत सड़कें परिवर्ती मोटाई की क्रस्ट वाली विद्यमान सड़कों के अपग्रेडेशन की थीं जो सबग्रेड की भाँति विचारित की गई थी एवं 300 मि.मी. की रूपांकित मोटाई प्राप्त करने के लिए परिवर्ती मोटाई में शेष सबग्रेड सी.बी.आर. सात मान की चयनित मिट्टी से बनाई गई थी। पी.आई.यू., इंदौर के प्रकरण में यह बताया गया कि नई आई.आर.सी. एस.पी. 72[144] लागू हुई थी एवं क्रस्ट एस.पी. 72 के प्रावधानों के अनुसार पुनः रूपांकित की गई थी। यह भी बताया गया कि तकनीकी स्वीकृति 150 मि.मी. मोटाई में सबग्रेड के प्रावधान के लिए प्रदान की गई थी एवं कार्य तदानुसार कार्यान्वित किया गया था।

डी.पी.आर. में विभिन्न दूरियों में सी.बी.आर. सात मान से अधिक वाली मिट्टी की विद्यमान क्रस्ट में विभिन्न मोटाई में उपलब्धता उल्लिखित नहीं की गई थी। सी.बी.आर. मान सात से अधिक वाली विद्यमान सड़क की 150 मि.मी. की समरूप मोटाई को सुनिश्चित किए बिना 150 मि.मी. में चयनित मिट्टी का प्रावधान, सड़क की संपूर्ण लम्बाई में किया गया था, जो गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक (कण्डिका 303) के प्रावधानों के अनुसार नहीं था, जिसमें सात सी.बी.आर. से अधिक की अनुमोदित मिट्टी के सबग्रेड की ऊपरी 300 मि.मी.की परत का प्रावधान है।

2.5.4.6 ग्रामीण सड़कों के ग्रेनुलर कार्य में गुणवत्ता आश्वासन

आर्द्रता धारिता के गुणवत्ता नियंत्रण टेस्ट नहीं किए गए थे एवं एग्रीगेट की ग्रेडिंग अपर्याप्त थी।

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के खण्ड 400 के अनुसार, ग्रेनुलर कार्य के परीक्षणों में एग्रीगेट (ग्रेनुलर कार्य में उपयोग की गई) की ग्रेडिंग, आर्द्रता धारिता एवं संघनित परत की मोटाई के लिए परीक्षण सम्मिलित थे।

हमने निम्न अनियमितताएँ अवलोकित कीः

---

143 पैकेज क्र. 1523: 9 सड़कें एवं पैकेज क्र. 1717: एक सड़क

144 इसमें भारतीय सड़क कांग्रेस द्वारा जारी निम्न परिमाण की ग्रामीण सड़कों के लिए फ्लेक्सिबल पेवमेंट के रूपांकन के लिए दिशा निर्देश सम्मिलित हैं।

- छह पी.आई.यू.[145] के 21 सड़क कार्यों में ग्रेनुलर कार्य के लिए आर्द्रता धारिता टेस्ट क्यू.सी.आर. में अभिलिखित नहीं थे।
- पाँच पी.आई.यू.[146] के आठ सड़क कार्यों के प्रकरण में कार्यों में अधिक बड़े आकार की गिट्टी के उपयोग के कारण डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेडिंग-II, III एवं वेट मिक्स मेकेडम की एग्रीगेट की ग्रेडिंग उपयुक्त नहीं थी जैसा कि टेस्ट रिपोर्ट एवं पी.आई.यू. के अभिलेखों से प्रकट हुआ।
- पाँच पी.आई.यू.[147] के 19 सड़क कार्यों के प्रकरण में, लेखापरीक्षा में संघनित परत की मोटाई का पता लगाने के लिए कार्यों के निष्पादन के दौरान टेस्ट संचालित किया जाना सुनिश्चित नहीं किया जा सका क्योंकि लेखापरीक्षा को प्रस्तुत क्यू.सी.आर. में टेस्ट परिणामों की प्रविष्टियाँ अभिलिखित नहीं पाई गईं थीं। जब फरीदपुर आताम्बसेर सड़क (पैकेज क्रमांक 4555) का कार्य पूर्ण होने पर पी.आई.यू. विदिशा द्वारा माप ली गई, ग्रेनुलर सब बेस की आवश्यक 150 मि.मी. मोटाई के विरूद्ध 115 मि.मी. की कम मोटाई को अवलोकित किया गया (मार्च 2009)।

  इस प्रकार, टेस्ट संचालित न किए जाने, किए गए टेस्ट के परिणाम अभिलिखित न किए जाने, एवं टेस्ट में अवलोकित किए गए विचलनों के लिए कोई उपचारी कार्रवाई न किए जाने के कारण ग्रेनुलर कार्यों के आवश्यक मापदण्डों का अनुसरण सुनिश्चित नहीं किया गया था। आगे, ग्रेनुलर कार्य के कार्यान्वयन के दौरान परीक्षण संचालित न किए जाने से कार्य के कार्यान्वयन की गुणवत्ता अपर्याप्त रही, जो परत की मोटाई का टेस्ट संचालित न करने के कारण कार्य पूर्ण होने के बाद ही एम.पी.आर.आर.डी.ए. के ध्यान में आई।

ग्रेनुलर कार्य के लिए आर्द्रता धारिता टेस्ट के संदर्भ में शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि टेस्ट रेपिड माश्चर मीटर से अलग से संचालित किए गए थे एवं क्यू.सी.आर. में अभिलिखित कर अलग फाईलों में रखे गए। तथ्य वही था कि क्यू.सी.आर. में टेस्ट के विवरण अभिलिखित नहीं किए गए थे। टेस्ट के परिणामों को दर्शाने वाले दस्तावेज भी उपलब्ध नहीं कराए गए थे इसलिए लेखापरीक्षा के दौरान परीक्षणों का किया जाना सत्यापित नहीं किया जा सका।

एग्रीगेट की ग्रेडिंग के बारे में शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि भोपाल में सलाहकार के देयक से वसूली प्रगति पर थी। आगे यह बताया गया कि विदिशा एवं बैतूल में ठेकेदार द्वारा त्रुटियाँ सुधार दी गई थी।

परत की मोटाई के परीक्षण के संदर्भ में शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि गुणवत्ता सुनिश्चत करने के लिए परीक्षण संचालित किए गए थे एवं परीक्षण के परिणामों को क्यू.सी.आर. में सम्मिलित किया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित मानदण्डों के अनुसार जी.एस.बी. की मोटाई क्यू.सी.आर. में अभिलिखित की जानी थी इसके बाद ही एम.बी. में अभिलिखित किया जाना था। जैसा कि संचालित किए गए

---

145 भोपाल, छिंदवाड़ा, रतलाम, सीहोर, उज्जैन एवं विदिशा

146 बैतूल, भोपाल, छिंदवाड़ा, रतलाम एवं विदिशा

147 छिंदवाड़ा, रतलाम, सीहोर, उज्जैन एवं विदिशा

परीक्षण क्यू.सी.आर. में अभिलिखित नहीं पाए गए थे लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या परीक्षण वास्तव में संचालित किए गए थे जैसा कि गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक में प्रावधानित था।

2.5.4.7 बिटुमिनस कार्य के कार्यान्वयन में गुणवत्ता आश्वासन

बिटुमेन एवं परत की मोटाई के गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण नहीं किए गए थे तथा एग्रीगेट की ग्रेडिंग अपर्याप्त थी।

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के खण्ड 500 के अनुसार परीक्षणों में, बिटुमेन के परीक्षण, एग्रीगेट की ग्रेडिंग का परीक्षण (बिटुमिन कार्य में प्रयुक्त) एवं बिटुमिनस परत की मोटाई का परीक्षण सम्मिलित थे। आगे कंडिका 508.1, एग्रीगेट की आवश्यक ग्रेडिंग[148] सुनिश्चित करने के लिए सीव टेस्ट करना प्रावधानित करती है।

हमने निम्न अनियमितताएँ अवलोकित कीं:

- पाँच पी.आई.यू.[149] के छह सड़क कार्यों के संदर्भ में, प्राइमर कोट, टेक कोट, प्रीमिक्स कारपेट एवं सील कोट के लिए उपयोग किए गए बिटुमेन के परीक्षण संचालित नहीं किए गए थे।
- सात पी.आई.यू.[150] में बिटुमिनस परत की मोटाई के परीक्षण 18 सड़कों के संदर्भ में नहीं किए गए थे एवं 24 सड़कों के संदर्भ में ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कारपेट (ओ.जी.पी.सी.) के कार्यान्वयन में उपयोग की गई एग्रीगेट की सीव टेस्ट रिपोर्ट के आधार पर ग्रेडिंग, निर्धारित से अधिक आकार की गिट्टी के उच्चतर अनुपात के उपयोग के कारण निर्धारित ग्रेडिंग मापदण्ड से भिन्न थी। यद्यपि विशिष्टियों के संदर्भ में एग्रीगेट की ग्रेडिंग के लिए नॉन कन्फारमेंस (अनुरूप न होने की) रिपोर्ट पी.आई.यू. द्वारा जारी नहीं की गई थी।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक में उल्लिखित सभी टेस्ट अनिवार्य नहीं थे जैसा कि बिटुमेन शासकीय रिफाइनरी से ही क्रय किया गया था वहाँ पर गुणवत्ता मानदण्ड प्रदाय दस्तावेजों में उल्लिखित थे एवं परत की मोटाई के परीक्षण के बारे में क्यू.सी.आर. अद्यतन किए जाऐंगे। ओ.जी.पी.सी. सामग्री की ग्रेडिंग के बारे में यह बताया गया कि उच्चतर आकार की गिट्टी के उपयोग का वास्तविक अनुपात स्थल पर बदल सकता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बिटुमेन के टेस्ट किए जाने आवश्यक थे क्योंकि प्रदाय दस्तावेजों में वे सभी गुणवत्ता मानदण्ड उल्लिखित नहीं थे जो गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यक थे। ओ.जी.पी.सी. के लिए एग्रीगेट की ग्रेडिंग के बारे में उत्तर ठीक नहीं है क्योंकि जांच परिणामों में मानकों से अधिक उच्चतर आकार की गिट्टी का उपयोग स्पष्ट रूप से इंगित हुआ था।

इस प्रकार, बिटुमिनस कार्यों के लिए आवश्यक टेस्ट संचालित न करने एवं जहाँ टेस्ट परिणामों में मापदण्डों से विचलन इंगित हुए थे, में उपचारी कार्रवाई न करने के कारण

---

148 66 प्रतिशत एग्रीगेट को 11.2 मि.मी. छलनी एवं 33 प्रतिशत एग्रीगेट को 5.6 मि.मी. छलनी पर रूकना था।

149 बैतूल, हरदा, रतलाम, उज्जैन एवं विदिशा

150 छिंदवाड़ा, हरदा, होशंगाबाद, रतलाम, सीहोर, उज्जैन एवं विदिशा

बिटुमिनस कार्यों हेतु आवश्यक मापदण्डों का अनुवर्तन 24 कार्यों में सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.5.4.8 सीमेंट कंक्रीट कार्यों के कार्यान्वयन में अपर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण

सीमेंट कंक्रीट के सड़क कार्य मिक्स डिजाइन के बिना कार्यान्वित किए गए एवं कार्यों में तुला बैचर का उपयोग नहीं किया गया था।

आई.आर.सी.: एस.पी.20-2002 की कंडिका 8.9.3 के अनुसार, ग्रामीण सड़कों में एम.30 ग्रेड सीमेंट कंक्रीट प्रयुक्त किया जाता है जिसके लिए मिश्रण अनुपात 1:1.5:3 (सीमेंट, रेत एवं एग्रीगेट) है। तुला बैचर[151] (वे बैचर) मिक्स डिजाइन[152] के अनुसार भार के आधार पर कंक्रीट के मिश्रण को तैयार करने के लिए उपयोग किया जाता है। आगे, सीमेंट कंक्रीट कार्यों में उपयोग के लिए भार के आधार पर संघटकों के विशेष अनुपात का विवरण देने वाली मिक्स डिजाइन रिपोर्ट सलाहकारों द्वारा तैयार की जाती हैं एवं महाप्रबंधकों द्वारा अनुमोदित की जाती हैं।

हमने अवलोकित किया कि आठ पी.आई.यू. में 23 पैकेजों के 56 सड़क कार्यों में मिक्स डिजाइन का अनुपात सीमेंट कंक्रीट कार्यों में अनुमोदित मिक्स डिजाइन अनुपात या आई.आर.सी. एस.पी.20 में प्रावधानित 1:1.5:3 के अनुपात के अनुसार नहीं था। 21 सड़कों के संदर्भ में कंक्रीट के प्रावधानित 1:1.5:3 के अनुपात का अनुसरण नहीं किया गया था जबकि अनुमोदित मिक्स डिजाइन अभिलेखों में नहीं थे। 36 सड़क कार्यों के प्रकरण में जहाँ अनुमोदित मिक्स डिजाइन उपलब्ध थे कार्यान्वयन के दौरान तुला बैचर के उपयोग के विवरण अभिलेखों में नहीं थे। स्पष्टतः, तुला बैचर के उपयोग न किए जाने के कारण निर्माण के दौरान मिक्स डिजाइन में वांछनीय भार के आधार पर सीमेंट कंक्रीट का अनुपात सुनिश्चित नहीं किया जा सका। विवरण **परिशिष्ट 2.37** में दर्शाया गया है।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि सी.सी. के कार्य अनुमोदित मिक्स डिजाइन के अनुसार तुला बैचर के साथ कार्यान्वित किए गए थे एवं सीमेंट कंक्रीट कार्य की गुणवत्ता सीमेंट कंक्रीट एम.-30 की आवश्यक स्ट्रेंथ के अनुरूप थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पी.आई.यू. में संधारित अभिलेख, सीमेंट कंक्रीट कार्यों में मिक्स डिजाइन का अनुमोदन एवं तुला बैचर का उपयोग नहीं दर्शाते थे। अनुवर्ती सत्यापन (जनवरी 2014) में जब पी.आई.यू., विदिशा द्वारा मिक्स डिजाइन रिपोर्ट प्रस्तुत की, हमने अवलोकित किया कि मिक्स डिजाइन सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदित नहीं थे।

2.5.4.9 गुणवत्ता आश्वासन के लिए सड़क साइड ड्रेन का निर्माण

एन.आर.आर.डी.ए. द्वारा जारी किए गए दिशा निर्देशों के अनुसार, डी.पी.आर. तैयार करते समय सड़क मार्ग के सतह जल को इकठ्ठा करने एवं यातायात के लिए आधार की क्षति एवं सड़क मार्ग के आधार को जल संतृप्ति से बचाने के लिए निकासी हेतु भी उपयुक्त लाईनिंग के साथ रोड साइड ड्रेन प्रावधानित करना नितांत आवश्यक है।

---

[151] तुला बैचर, कंक्रीट के संघटक यथा सीमेंट, रेत एवं एग्रीगेट को भार के आधार पर मिलाने के लिए उपयोग किया जाने वाला एक उपकरण है।

[152] मिक्स डिजाइन, कंक्रीट की विशिष्ट स्ट्रेंथ को प्राप्त करने के लिए प्रयोग के आधार पर संघटकों के सम्मिश्रण को सुनिश्चित करने हेतु संदर्भित है।

पी.आई.यू., विदिशा में नौ सड़क कार्यों[153] में हमने अवलोकित किया कि डी.पी.आर. में प्रावधानित होने के बावजूद साइड ड्रेन निर्मित नहीं की गई थीं।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि सी.सी. ड्रेन का कार्य वहाँ कार्यान्वित किया गया था जहाँ ग्रामीण भाग में भूमि उपलब्ध थी एवं पर्याप्त भूमि की उपलब्धता की गारंटी अल्प ही थी क्योंकि कभी कभी स्थानीय लोग/भूमि दानकर्ता निर्माण अवस्था के दौरान अपना मन बदल लेते थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पैकेज के लिए विचलन पत्रक के अनुसार जहाँ पर ड्रेन के लिए खुदाई का कार्य किया गया था, वहाँ भी सी.सी. कार्य नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, सड़क कार्य का कार्यान्वयन प्रारंभ करने से पूर्व पर्याप्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए थी क्योंकि एन.आर.आर.डी.ए. दिशा निर्देशों के पदों में जल संतृप्ति से एवं सड़क को अनुवर्ती क्षरण से बचाने के लिए साइड ड्रेन का निर्माण आवश्यक था।

2.5.5 द्वितीय स्तर गुणवत्ता प्रबंधन

2.5.5.1 स्टेट क्वालिटी मॉनिटरर्स द्वारा परिवीक्षण

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक, एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा नियुक्त किए गए स्वतंत्र एस.क्यू.एम. के माध्यम से द्वितीय स्तर गुणवत्ता प्रबंधन तंत्र का प्रचालन करना प्रावधानित करती है। स्वतंत्र गुणवत्ता प्रबंधन के द्वितीय स्तर का कार्य, यह कि गुणवत्ता प्रबंधन तंत्र स्थल पर संतोषजनक रूप से कार्य कर रहा है, सुनिश्चित करना एवं जहाँ पर आवश्यक हो संभावित सुधारों हेतु सुझाव देना है। गुणवत्ता आश्वासन एवं नियंत्रण तंत्र पर एम.ओ.आर.डी., भारत सरकार द्वारा जारी दिशा निर्देशों के अनुसार, एस.क्यू.एम. के लिए कार्यक्रम इस प्रकार आरेखित किया जाना चाहिए कि प्रत्येक कार्य का कम से कम तीन बार निरीक्षण किया जाता हो। पी.एम.जी.एस.वाय. दिशा निर्देश आगे, राज्य गुणवत्ता परिवीक्षण प्रणाली के निष्पादन पर प्रतिवेदन तैयार करने के लिए एक एस.क्यू.सी. हेतु प्रावधानित करते हैं। एम.पी.आर.आर.डी.ए. में एस.क्यू.एम. कार्यों की गुणवत्ता को कार्यान्वयन एजेंसी से स्वतंत्र निरीक्षण करने के लिए एवं एस.क्यू.सी. को प्रतिवेदित करने के लिए नियुक्त किया जाता है।

एस.क्यू.एम. द्वारा निरीक्षणों की आवृति मापदण्ड के अनुसार नहीं थी।

सत्रह पी.आई.यू. के संदर्भ में एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा उपलब्ध कराई गई नवम्बर 2010 से दिसम्बर 2013 के दौरान एस.क्यू.एम. द्वारा किए गए गुणवत्ता संबंधी निरीक्षण की जानकारी की लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा में निम्न प्रकट हुआः

- नवम्बर 2010 से जनवरी 2014 की अवधि के दौरान, 17 जिलों में एस.क्यू.एम. द्वारा 1,158 सड़कों के 2,035 निरीक्षण किए थे। हमने अवलोकित किया कि जबकि 205 सड़कों के संदर्भ में निरीक्षण निर्धारित मापदण्ड के अनुसार किए गए थे, शेष 953 सड़कों के लिए आवश्यक 2,859 (953*3) के विरूद्ध मात्र 1,244 निरीक्षण किए गए थे। इस प्रकार, निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता पर अपर्याप्त परिवीक्षण इंगित होते हुए, 1,615 निरीक्षणों (56.49 प्रतिशत) की कमी थी।

---

[153] पैकेज क्रमांक 4555

- छह नमूना जांच किए गए जिलों में, एस.क्यू.एम. द्वारा पूर्ण सड़कों के किए गए निरीक्षण (2010-13) के 14 प्रकरणों में हमने देखा कि प्रचालन नियमावली की कंडिका 11.5.7 के अनुसार सड़क की पूर्णता से 30 दिवसों की सीमा के विरूद्ध निरीक्षण, कार्यों की पूर्णता के 37 से 1,202 दिवसों के बाद किए गए थे।
- रतलाम पी.आई.यू. में 2008-09 से 2012-13 के दौरान 235 ग्रामीण सड़कें निर्मित हुईं थी। इनमें से एस.क्यू.एम. द्वारा मात्र 152 सड़कों के संदर्भ में गुणवत्ता परीक्षण संचालित किए थे। यद्यपि 111 सड़कों (152 में से) के मामले में कम से कम दो स्तरों के परीक्षण संचालित किए गए थे जबकि एस.क्यू.एम. द्वारा नमूना जांच की गई कुल 152 सड़कों में से आठ अन्य सड़कों, 24 सड़कों एवं नौ सड़कों में क्रमशः केवल मिट्टी कार्य, ग्रेनुलर कार्य एवं बिटुमिनस कार्य के लिए ही परीक्षण संचालित किए गए थे।
- इसी प्रकार, बैतूल पी.आई.यू. में 2008-09 से 2012-13 के दौरान 303 ग्रामीण सड़कें निर्मित हुईं थी किन्तु एस.क्यू.एम. द्वारा 259 सड़कों के संदर्भ में गुणवत्ता परीक्षण संचालित किए थे। आगे, 259 सड़कों में से 201 सड़कों के मामले में कम से कम दो स्तरों के परीक्षण संचालित किए गए थे जबकि एस.क्यू.एम. द्वारा नमूना जांच की गई कुल 259 सड़कों में से 15 सड़कों, 40 सड़कों एवं तीन सड़कों में क्रमशः केवल मिट्टी कार्य, ग्रेनुलर कार्य एवं बिटुमिनस कार्य के लिए ही परीक्षण संचालित किए गए थे। पी.आई.यू., इंदौर में, 2008-09 से 2012-13 के दौरान 54 ग्रामीण सड़कें निर्मित हुईं थी किन्तु एस.क्यू.एम. द्वारा 28 सड़कों का ही परीक्षण किया गया था।

पी.आई.यू. ने एस.क्यू.सी. को 54 प्रतिशत निरीक्षणों के अनुपालन प्रतिवेदित नहीं किए।

प्रचालन नियमावली की कंडिका 11.5.7 के अनुसार, कमी के प्रकरण में एस.क्यू.सी. ने, एस.ई. को एक प्रति के साथ मॉनिटर की रिपोर्ट पी.आई.यू. को भेजनी चाहिए। एस.क्यू.सी. को अनुपालन प्रतिवेदन सी.ई./एस.ई. के माध्यम से जाना चाहिए। अनुपालन प्रतिवेदित करने में विलंब के सभी प्रकरणों को गंभीरता पूर्वक लिया जाना चाहिए।

हमने अवलोकित किया कि सुधारात्मक कार्रवाई के विवरण वाले अनुपालन प्रतिवेदन पी.आई.यू. द्वारा या तो प्रस्तुत नहीं किए गए थे या विलंब से प्रस्तुत किए गए थे। असंतोषजनक (यू) या संतोषजनक किन्तु सुधार आवश्यक (एस.आर.आई.) अभ्युक्ति वाली मॉनिटरर्स की जारी की गई 389 रिपोर्ट में से 123 निरीक्षणों के बारे में की गई कार्रवाई की 31 दिसम्बर 2013 की स्थिति के बारे में हमें जानकारी प्रदान की गई थी। निरीक्षण प्रतिवेदनों पर अनुपालन का विश्लेषण निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका 2.16: स्टेट क्वालिटी मॉनिटर्स के निरीक्षणों के अनुपालन में विलंब

निरीक्षणों का विवरण	निरीक्षण	कुल सड़कें	विलंब की अवधि (माह)
1. निरीक्षण जहाँ पर अनुपालन किया गया था			
अनुपालन छह माह के भीतर	14	13	0 से 6
अनुपालन छह माह के बाद	18	16	7 से 21
2. लंबित अनुपालन, जहाँ पर निर्माण के दौरान निरीक्षण किया गया था एवं सड़क कार्य पूर्ण हो चुके है			
अनुपालन छह माह से अधिक लंबित	27	22	14 से 38

निरीक्षणों का विवरण	निरीक्षण	कुल सड़कें	विलंब की अवधि (माह)
3. लंबित अनुपालन, जहाँ पर कार्यों की पूर्णता के पश्चात निरीक्षण किए गए			
अनुपालन छह माह से अधिक लंबित	17	15	13 से 36
4. लंबित अनुपालन, जहाँ पर प्रगतिरत कार्यों के निरीक्षण किए गए थे एवं कार्य अब भी प्रगति पर हैं			
अनुपालन छह माह से कम लंबित	24	21	0 से 2
अनुपालन छह माह से अधिक लंबित	23	22	6 से 37
योग	**123**	**109**	
छह माह से अधिक कुल अनुपालन	**67**		

(स्रोतः एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा प्रदायित जानकारी)

ऊपर दी गई तालिका दर्शाती है कि 67 निरीक्षणों (54 प्रतिशत) के संदर्भ में अनुपालन प्रतिवेदित नहीं किए गए थे जबकि निरीक्षण की दिनांक से छह माह से अधिक व्यतीत हो चुके थे। इस प्रकार, इन निरीक्षणों के संदर्भ में पी.आई.यू. द्वारा अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका था। 18 निरीक्षणों (15 प्रतिशत) के संदर्भ में अनुपालन छह माह से अधिक के बाद प्रतिवेदित किया गया था।

इस प्रकार, एस.क्यू.एम. द्वारा संचालित किए जाने वाले परीक्षणों में कमी के साथ-साथ विलंब भी था। परिणामस्वरूप, द्वितीय स्तर गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र द्वारा कार्यस्थल पर गुणवत्ता प्रबंधन प्रणाली की कार्य करने की पर्याप्तता को सुनिश्चित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, प्रणालीगत दोषों, जैसे एलानमेंट, मिट्टी कार्य, ग्रेनुलर कार्य, बिटुमिनस कार्य के टेस्ट संचालित न किया जाना, मिक्स डिजाइन को न अपनाना एवं तकनीकी स्टाफ को नियुक्त न करना जैसा कि कंडिकाओं 2.5.4.3, 2.5.4.4, 2.5.4.6, 2.5.4.7 एवं 2.5.4.8 में इंगित किया गया है, एस.क्यू.एम. द्वारा विभाग को प्रतिवेदित नहीं की थीं।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि द्वितीय स्तर गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र भारत सरकार के दिशा निर्देशों के अनुसार श्रेष्ठ रूप से कार्य कर रहा था एवं एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा उनके प्रतिवेदनों पर कार्रवाई सुनिश्चित की जाती थी। आगे यह बताया गया कि ग्रामीण सड़कों के लिए गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के अनुसार द्वितीय स्तर के स्वतंत्र गुणवत्ता प्रबंधन के कार्य को सुनिश्चित किया गया था एवं कार्यस्थल पर गुणवत्ता प्रबंधन प्रणाली संतोषजनक रूप से कार्य कर रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एस.क्यू.एम. द्वारा निरीक्षणों में कमी थी, प्रणालीगत दोषों को प्रतिवेदित करने में विफलता एवं निरीक्षणों पर अनुपालन प्रतिवेदन नियमित रूप से प्राप्त नहीं किए गए थे जैसा कि ऊपर दिया गया है।

2.5.6 परिवीक्षण

2.5.6.1 ठेकेदारों द्वारा तकनीकी स्टाफ की नियुक्ति सुनिश्चित करना

तकनीकी स्टाफ की नियुक्ति पर निरंतर परिवीक्षण की कोई प्रणाली नहीं थी।

ठेके की सामान्य शर्तों की धारा 9.1 के अनुसार, निर्माण कार्य एवं दैनिक रखरखाव के लिए ठेकेदार ठेका अनुबंध में दर्शाए अनुसार तकनीकी कर्मचारी या अभियंता द्वारा अनुमोदित तकनीकी व्यक्ति नियुक्त करेगा।

हमने अवलोकित किया कि कार्य के कार्यान्वयन के प्रारम्भ में अनुबंध के अनुसार ठेकेदार द्वारा नियुक्त तकनीकी कर्मचारियों की सूची प्रस्तुत की गई थी। हमने ठेकेदारों

पर पर्याप्त तकनीकी स्टाफ को नियुक्त न करने के लिए शास्ति आरोपित करने के दृष्टांत भी अवलोकित किए। यद्यपि जैसा कि प्रचालन नियमावली की कंडिका 9.4 में प्रावधानित है, सात पी.आई.यू. के नमूना जांच किए गए 137 सड़क कार्यों में से 47 में कार्य के कार्यान्वयन की संपूर्ण अवधि में आवश्यक तकनीकी स्टाफ की उपलब्धता के निरंतर परिवीक्षण की कोई प्रणाली नहीं थी।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने पर्यवेक्षण के लिए पर्यवेक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण सलाहकार नियुक्त किए। ठेकेदार ने अनुबंध की आवश्यकताओं के अनुसार स्टाफ नियुक्त किया था। अनुबंध के प्रावधानों के पालन में विफलता की दशा में पी.आई.यू. के महाप्रबंधकों को अनुबंध के अनुसार शास्ति के आरोपण इत्यादि के उचित कार्रवाई प्रारंभ करने हेतु अनुदेश दिए जा रहे थे।

निर्गम सम्मेलन में यद्यपि यह स्वीकार किया गया कि एम.पी.आर.आर.डी.ए. ठेकेदारों द्वारा तकनीकी स्टाफ की नियुक्ति की समस्या से जूझ रहा था।

2.5.6.2 सहायक यंत्रियों एवं कार्यपालन यंत्रियों द्वारा अपर्याप्त निरीक्षण

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के अध्याय-2 की कंडिका 3.1 (IV) के अनुसार कार्य के प्रगति पर होने के दौरान संबद्ध पी.आई.यू. के सहायक यंत्री (ए.ई.) द्वारा सप्ताह में दो बार तथा कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) द्वारा सप्ताह में एक बार निरीक्षण की आवृत्ति होगी।

सत्रह नमूना जांच किए गए पी.आई.यू. में से मात्र तीन द्वारा उपलब्ध कराए गए पी.आई.यू. के ई.ई एवं ए.ई. द्वारा किए गए निरीक्षणों के विवरण जो कि निम्न तालिका में दिए गए हैः

तालिका 2.17: ए.ई. तथा ई.ई. द्वारा निरीक्षणों मे कमी

पी.आई.यू. का नाम	कुल पैकेज	आवश्यक निरीक्षण[154]	किए गए निरीक्षण 2008-13	कमी	कमी प्रतिशत में
ए.ई. द्वारा (सहायक महाप्रबंधक-पी.आई.यू.)					
बैतूल	86	16556	4876	11680	70.55
हरदा	7	1824	34	1790	98.14
सीहोर	21	4415	1910	2505	56.74
कुल/सकल	**114**	**22795**	**6820**	**15975**	**70.08**
ई.ई. द्वारा (महाप्रबंधक-पी.आई.यू.)					
बैतूल	86	8278	2166	6112	73.83
हरदा	7	912	33	879	96.38
सीहोर	21	2207	487	1720	77.93
कुल/सकल	**114**	**11397**	**2686**	**8711**	**76.43**

(स्रोतः पी.आई.यू. द्वारा प्रदायित जानकारी)

[154] नियत निरीक्षणों की संबद्ध पी.आई.यू. के पैकेजों की पूर्णता हेतु लिए गए सप्ताहों के आधार पर गणना की गई है।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि तीन पी.आई.यू. में कार्यों के निरीक्षण में क्रमशः ए.ई. द्वारा 56.74 प्रतिशत से 98.14 प्रतिशत तक की एवं ई.ई. द्वारा 73.83 प्रतिशत से 96.38 प्रतिशत तक की कमी थी। ए.ई. एवं ई.ई. द्वारा किए गए निरीक्षणों में सकल कमी क्रमशः 70.08 प्रतिशत एवं 76.43 प्रतिशत थी।

इस प्रकार, ए.ई. एवं ई.ई. द्वारा कार्यों के निरीक्षण मापदण्डों के अनुसार नहीं किए गए थे जिससे गुणवत्ता नियंत्रण पर अपर्याप्त परिवीक्षण तंत्र इंगित हो रहा था।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने इस उद्देश्य के लिए पर्यवेक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण सलाहकार नियुक्त किए थे। आगे यह बताया गया कि कार्य की प्रगति के अनुसार पी.आई.यू. स्टाफ द्वारा कार्यों का नियमित रूप से निरीक्षण किया गया था एवं ई.ई. द्वारा साप्ताहिक निरीक्षण एवं ए.ई. द्वारा द्विसाप्ताहिक निरीक्षण की आवृत्ति वर्तमान परिस्थिति में अवास्तविक थी जब एक विशेष पी.आई.यू. में बहुत से कार्य साथ साथ प्रगति पर थे।

तथ्य वही है कि गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के प्रावधानों के पदों में एम.पी.आर.आर.डी.ए. के तकनीकी अधिकारियों द्वारा आवश्यक कार्यस्थल के निरीक्षण जैसा प्रावधानित था नहीं किए थे एवं जब कार्यस्थल निरीक्षणों के लिए पर्यवेक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण सलाहकार नियुक्त किए गए हों तब गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक में निरीक्षण आवश्यकताओं में छूट देने संबंधी कोई प्रावधान नहीं था।

2.5.6.3 सहायक यंत्रियों द्वारा कार्यपालन यंत्रियों को परीक्षणों के मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत न करना

गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के अध्याय-II की कंडिका 3.3 के अनुसार, प्रत्येक माह के प्रथम सप्ताह में ए.ई. द्वारा ई.ई. को निर्धारित प्रपत्र में किए गए परीक्षणों का एक मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाएगा। ई.ई. इस प्रतिवेदन की समीक्षा नियमित रूप से यह देखने के लिए करेगा कि गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण वांछित आवृत्ति एवं वांछित शुद्धता के साथ कार्यान्वित किए जा रहे हैं। ई.ई. द्वारा ठेकेदारों को भुगतान गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों के प्रतिवेदनों के आधार पर विनियमित किए जाएँगे।

हमने निम्न अवलोकित कियाः

- छह पी.आई.यू.[155] में, परीक्षणों को संचालित करने एवं इनकी आवृत्ति पर निगरानी रखने के लिए ए.ई. द्वारा ई.ई. को संचालित किए गए परीक्षणों के लिए कोई भी मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया था।
- पी.आई.यू., रतलाम में, देय 120 मासिक प्रतिवेदनों (पी.आई.यू. में दो ए.ई. प्रत्येक के लिए एक वर्ष में 12 मासिक प्रतिवेदन पाँच वर्षों के लिए) के विरूद्ध ए.ई. द्वारा मात्र दो प्रतिवेदन प्रस्तुत किए गए थे जिससे गुणवत्ता आश्वासन हैण्डबुक के प्रावधानों का अपर्याप्त अनुसरण इंगित हुआ।

मासिक प्रतिवेदनों की अनुपस्थिति में, उच्च अधिकारियों द्वारा परीक्षणों की आवृत्ति एवं शुद्धता सत्यापित नहीं की जा सकी। परिणामस्वरूप, बहुत से निर्धारित परीक्षण संचालित

---

155 बैतूल, हरदा, उज्जैनः तीन सहायक महाप्रबंधक प्रत्येक, होशंगाबाद एवं सीहोरः चार सहायक महाप्रबंधक प्रत्येक

नहीं किए जा सके थे, जैसा कि कंडिकाओं 2.5.4.3, 2.5.4.4, 2.5.4.6 एवं 2.5.4.7 में चर्चा की गई है।

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि ए.ई. का स्वतंत्र कार्यालय नहीं था तथा वे पी.आई.यू. का भाग थे एवं इसलिए अलग से मासिक प्रतिवेदनों के प्रस्तुत न किए जाने से आवश्यक परीक्षणों की आवृत्ति एवं शुद्धता पर प्रभाव नहीं पड़ा था। वास्तव में सभी गुणवत्ता परीक्षण सलाहकारों की टीम ने संचालित किए थे एवं पी.आई.यू. स्टॉफ द्वारा समय समय पर सत्यापित किए थे। यद्यपि, फील्ड कार्यालयों को मासिक प्रतिवेदनों के नियमित प्रस्तुतीकरण हेतु अनुदेश जारी किए जाऐंगे।

उत्तर तथ्य की पुष्टि करता है कि ए.ई. द्वारा मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किए जा रहे थे एवं ए.ई. द्वारा आवश्यक परीक्षणों के संचालित किए जाने के प्रमाणीकरण वाले अभिलेख की अनुपस्थिति में ई.ई. के लिए एन.आर.आर.डी.ए. के दिशा निर्देशों अनुसार ठेकेदारों के भुगतान को विनियमित करना संभव नहीं हो सका।

2.5.6.4 अधीक्षण अभियंताओं एवं मुख्य अभियंताओं द्वारा परिवीक्षण

प्रचालन नियमावली की कंडिका 11.4.5 के अनुसार, अधीक्षण यंत्री एवं मुख्य अभियंता उनके अधिकार क्षेत्र के पी.आई.यू. के निरीक्षण एवं गुणवत्ता परीक्षण पर्यवेक्षण हेतु उत्तरदायी हैं। तदानुसार अधीक्षण यंत्री तथा मुख्य अभियंता को निरीक्षण के दौरान गुणवत्ता नियंत्रण गतिविधियां एवं परीक्षण करने की प्रक्रिया को देखना था एवं क्यू.सी.आर. में अभिलिखित करना था। राज्य शासन को ऐसे निरीक्षणों की आवृत्ति निर्धारित करनी थी। 10 पी.आई.यू. की नमूना जांच में प्रकट हुआ कि यद्यपि एस.ई. एवं सी.ई. द्वारा निरीक्षण किए जा रहे थे इस बारे में राज्य द्वारा निरीक्षणों की आवृत्ति निर्धारित नहीं की गई थी।

2.5.7 सारांश

ग्रामीण सड़कों के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को तैयार करना भविष्य के यातायात के अविवेकपूर्ण निर्धारण के कारण विशुद्ध नहीं था। जिला स्तर प्रयोगशालाओं में सामग्री के परीक्षण करने के लिए उपकरणों की उपलब्धता नहीं थी। सड़क कार्यों की आयोजना एवं कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों के दौरान गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित नहीं किए गए थे क्योंकि निर्धारित परीक्षण नहीं किए गए थे एवं अभिलिखित नहीं किए गए थे। पी.आई.यू. ने सीमेंट कंक्रीट कार्यों के लिए अनुमोदित मिक्स डिजाइन की उपलब्धता एवं तुला बैचर का उपयोग सुनिश्चित नहीं किया। सहायक यंत्रियों/कार्यपालन यंत्रियों द्वारा कार्यों के निरीक्षण में कमी थी। द्वितीय स्तर गुणवत्ता नियंत्रण अपर्याप्त था क्योंकि स्टेट क्वालिटी मॉनिटर सभी ग्रामीण सड़कों का निरीक्षण नहीं कर रहे थे या निर्माण के केवल एक चरण का निरीक्षण कर रहे थे। इसके अतिरिक्त, स्टेट क्वालिटी मॉनिटर के प्रतिवेदनों का अनुपालन भी विलंबित था एवं बहुत से प्रकरणों में लंबित था।

2.5.8 अनुशंसाएं

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि:

- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, पर्याप्त सर्वेक्षण एवं अन्वेषण तथा एम.ओ.आर.डी./आई.आर.सी. विशिष्टियों के आधार पर तैयार किए जाते हैं;

- गुणवत्ता नियंत्रण के लिए आवश्यक परीक्षणों को संचालित करने के लिए जिला प्रयोगशालाओं में आवश्यक उपकरण उपलब्ध हैं एवं सड़क कार्यों के गुणवत्ता परीक्षण आवश्यक आवृत्ति के अनुसार संचालित किए जाते हैं एवं पर्याप्त रूप से अभिलिखित किए जाते हैं; तथा
- स्टेट क्वालिटी मॉनिटर द्वारा निरीक्षण जैसा कि निर्धारित है, संचालित किए जाते हैं एवं मॉनिटरों द्वारा इंगित की गई कमियों पर सुधारात्मक कार्रवाई बिना विलंब के की जाती है।

जल संसाधन विभाग

2.6 जल संसाधन विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की समीक्षा

कार्यपालन सांराश

जल संसाधन विभाग सिंचाई परियोजनाओं के लिए योजना बनाने, प्राक्कलन तैयार करने, कार्यान्वयन, परिचालन एवं रखरखाव, बांधों की सुरक्षा, और जल उपभोक्ता संस्थाओं से संबंधित मामलों आदि के लिए उत्तरदायी है। विभाग ने मार्च 2013[156] के अंत तक 13 वृहद सिंचाई परियोजनाएं, 110 मध्यम सिंचाई परियोजनाएं और 5986 लघु सिंचाई परियोजनाएं पूर्ण की थीं और सात वृहद परियोजनाएं, 18 मध्यम परियोजनाएं और 663 लघु परियोजनाएं निर्माण की विभिन्न अवस्थाओं में प्रगतिरत थीं।

लेखापरीक्षा ने 2010-13 की अवधि के दौरान जल संसाधन विभाग की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली के क्रिया-कलापों की समीक्षा की। हमने विभाग के बजट, वित्तीय संचालन और संगठनात्मक नियंत्रणों में कमियां अवलोकित कीं:

वर्ष 2010-13 की अवधि के दौरान विभाग ने संपूर्ण बचत समर्पित नहीं की थीं। महत्वपूर्ण राशियाँ वर्ष 2010-11 (₹ 27.59 करोड़) और 2011-12 (₹ 162.32 करोड़) के अंतिम सप्ताह में समर्पित की गई थीं। प्रतिवर्ष मार्च माह में अधिक व्यय (23 से 36 प्रतिशत) किया गया था, सात योजनाओं के संबंध में यह 75 प्रतिशत से 100 प्रतिशत तक था। केंद्रीय सहायता (₹ 397.32 करोड़) का उपयोग आगामी वर्षों में किया गया था जो यह दर्शाता है कि राशि तत्काल संवितरण के लिए आवश्यक नहीं थी। *शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कोषालय से निधियों का आहरण केवल तात्कालिक उपयोग के लिए ही किया जाए, बचत को टालने के लिए बजट वास्तविक रूप से बनाया जाना चाहिए और सभी बचत समय पर समर्पित कर दी जानी चाहिए।*

(कंडिका 2.6.5.1से 2.6.5.3)

48 निर्माण कार्यों के संबंध में ₹ 83.95 करोड़ के अतिरिक्त व्यय को नियमित करने के लिए पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन मार्च 2013 तक प्राप्त नहीं किए गए थे। संभागीय अधिकारियों द्वारा जारी किए गए धनादेशों और कोषालयों में किए गए प्रेषणों का कोषालयों के साथ पुनर्मिलान एवं पुनर्मिलान पत्रक का महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के प्रस्तुतीकरण में 157 माह तक का विलंब हुआ। *विभाग द्वारा आहरणों और प्रेषणों का पुनर्मिलान नियमित आधार पर किया जाना चाहिए।*

(कंडिका 2.6.5.4 एवं 2.6.5.5)

कर्मचारियों, ठेकेदारों और अन्य विभागों आदि के विरुद्ध विविध निर्माण अग्रिम लंबी अवधि से बकाया थे। सिंचाई परियोजनाओं के लिए भूमि का अधिग्रहण करने के लिए भू-अर्जन अधिकारियों को ₹ 1257.66 करोड़ का अग्रिम भुगतान उचंत शीर्ष में नामे करने के बजाय सीधे अंतिम शीर्ष को प्रभारित किया गया था।

(कंडिका 2.6.5.7)

---

[156] सिंचाई परियोजनाओं को प्रमुख, मध्यम और लघु के रूप में वर्गीकृत किया गया है जब कृषियोग्य कमांड क्षेत्र क्रमशः 10,000 से हेक्टेयर्स अधिक, 2,000 हेक्टेयर्स से अधिक और 10,000 हेक्टेयर्स तक और 2,000 हेक्टेयर या उससे कम हैं।

ठेकेदारों के देयकों से काटे गए कर्मकार कल्याण उपकर (₹ 5.90 करोड़) को कर्मकार कल्याण मण्डल में प्रेषण करने में 57 माह तक का विलंब हुआ जिससे विभाग शास्ति के भुगतान करने का उत्तरदायी हो रहा था। *विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कर्मकार कल्याण उपकर को कर्मकार कल्याण बोर्ड को समय पर जमा किया जाता है।*

(कंडिका 2.6.5.10)

कार्यों हेतु सामग्री की प्राप्ति/जारी करने एवं अग्रिम भुगतानों से संबधित लेन देनों, प्रतिभूति अग्रिमों, अग्रिमों के समायोजन तथा किए गए कार्य के मूल्य पर नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए कार्यस्थल सामग्री लेखे, ठेकेदारों के खाते और कार्यसार संधारित नहीं किए गए थे।

(कंडिका 2.6.6.1 एवं 2.6.6.4)

गुणवत्ता नियंत्रण कार्यों के लिए स्थापना अपर्याप्त थी क्योंकि केवल दो मुख्य प्रयोगशालाएं स्थापित की गई थीं यद्यपि सभी सात वृहद और 18 मध्यम परियोजनाओं के लिए प्रयोगशालाएं स्थापित की जानी चाहिए थीं, फील्ड प्रयोगशालाएं किसी भी कार्यस्थल पर स्थापित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, कई पदों पर कार्यरत अमले में काफी कमी थी। *विभिन्न संवर्गों में स्वीकृत एवं कार्यरत अमले की स्थिति की समीक्षा कर इसे युक्तिसंगत रूप से सुव्यवस्थित करना चाहिए।*

(कंडिका 2.6.7.1 एवं 2.6.7.2)

2.6.1 प्रस्तावना

शासकीय विभाग में एक आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का तात्पर्य यह सुनिश्चित करना है कि उसकी गतिविधियाँ निर्धारित नियमों, विनियमों के अनुसार और मितव्ययता, दक्षता और प्रभावी तरीके से संचालित की जा रही हैं। सांविधिक संहिताओं और नियमावलियों का कड़ाई से पालन त्रुटियों और अनियमितताओं के जोखिम को कम करता है तथा अपव्यय, दुरुपयोग एवं कुप्रबंधन के कारण संसाधनों की होने वाली हानि से बचने में सहायता करता है।

जल संसाधन विभाग, राज्य में सभी सिंचाई परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए प्रमुख संस्था है। मार्च 2013 के अंत में सात वृहद परियोजनाएं, 18 मध्यम परियोजनाएं और 663 लघु परियोजनाएं निर्माण की विभिन्न अवस्थाओं में प्रगतिरत थीं।

मध्य प्रदेश शासन के जल संसाधन विभाग का नेतृत्व प्रमुख सचिव द्वारा किया जाता है जिनकी सहायता, दो प्रमुख अभियंता[157] (ई.इन सी.), अपने मुख्यालयों एवं परिक्षेत्रों के अंतर्गत कार्यों के समग्र प्रशासन, पर्यवेक्षण और नियंत्रण के लिए 11 मुख्य अभियंता (सी.ई.), एक आयुक्त (बाणसागर परियोजना), एक परियोजना निदेशक (एम.डब्ल्यू. एस.आर.पी.) और एक कमांड क्षेत्र विकास निदेशक द्वारा की जाती है। अपने मंडलों/संभागों के अंतर्गत कार्यों के प्रशासन, पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण के लिए अधीक्षण अभियंताओं (एस.ई.) की प्रमुखता में 36 मंडल और कार्यपालन यंत्रियों के प्रमुखता में 133 संभाग हैं। संभागों में पदस्थ संभागीय लेखापाल (डी.ए.) संभागों में पदस्थ किए

---

[157] प्रमुख अभियंता सरकार के लिए व्यवसायिक सलाहकार हैं एवं विभाग के समग्र कार्य के लिए उत्तरदायी हैं। वह मुख्य अभियंताओं के मध्य समन्वय प्राधिकारी भी होगा। अन्य प्रमुख अभियंता (बोधी) परियोजनाओं के अनुसंधान और डिज़ाइन लिए जिम्मेदार है।

जाते हैं जो संभागों में वित्तीय सलाहकार और आंतरिक लेखा परीक्षक की भाँति कार्य करते हैं।

2.6.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्यः

- बजटीय और वित्तीय नियंत्रण;
- निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन संबंधी प्रचालन नियंत्रण; एवं
- निर्माण कार्यों और गुणवत्ता नियंत्रण हेतु मानव शक्ति प्रबंधन से संबंधित संगठनात्मक नियंत्रण

की पर्याप्तता और प्रभावशीलता का मूल्यांकन करना था।

2.6.3 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखा परीक्षा के निष्कर्ष निम्नलिखित से लिए गए मापदंड पर आधारित हैं:

- मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली (एम.पी.डब्लू.डी.) और मध्य प्रदेश की शासन की बजट नियमावली
- केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा (सी.पी.डब्लू.ए.) संहिता[158]
- मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता (एम.पी.एफ.सी.)
- मध्य प्रदेश भंडार क्रय नियमावली
- निर्धारित निगरानी प्रणाली

2.6.4 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की एक समीक्षा अगस्त 2012 एवं अप्रैल 2013 के मध्य संचालित की गई थी एवं कुल 133 संभागों में से 37 संभागों **(परिशिष्ट 2.38)** में 2010-11 से 2012-13 तक की अवधि के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा और जानकारी प्राप्त की गई (मई 2013 से दिसम्बर 2013)।

लेखापरीक्षा, अभिलेखों/प्रलेखों की संवीक्षा एवं प्राप्त की गई जानकारी के विश्लेषण और लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर प्रबंधन के साथ चर्चा के आधार पर संपादित की गई थी।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्य क्षेत्र और कार्य प्रणाली पर चर्चा करने के लिए प्रमुख सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन 11 सितंबर 2012 को आयोजित किया गया था। प्रमुख सचिव के साथ 13 दिसंबर 2013 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हुई और उनके विचार समीक्षा में उपयुक्त रूप से शामिल कर लिए गए हैं।

---

[158] मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिचय में उल्लेख के रूप में राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.6.5 बजटीय और वित्तीय नियंत्रण

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता का नियम 192 प्रावधानित करता है कि विभागाध्यक्ष और अन्य अधीनस्थ प्राधिकारी सही विस्तृत प्राक्कलन यथा समय वित्त विभाग द्वारा निर्धारित तिथियों पर प्रस्तुत करने के लिए उत्तरदायी हैं।

हमने अवलोकन किया कि वित्त विभाग द्वारा बजट अनुमानों की तैयारी के लिए ई-मुद्रा सॉफ्टवेयर आरंभ किया गया है। बजट प्रस्ताव प्रस्तुत करने में देरी की कोई दृष्टांत लेखापरीक्षा में ध्यान में नहीं आया था।

बजटीय और व्यय नियंत्रण के साथ-साथ लेखाकरण में पायी गई कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.6.5.1 निधि का उपयोग और अप्रयुक्त निधि का समर्पण

विभाग आवंटन से बचत की राशि का शीघ्र समर्पण करने में विफल रहा था।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 4.154 प्रावधानित करती है कि कार्यों हेतु आवंटित निधियाँ जिनके लिए आवंटित की गई थीं यदि वित्तीय वर्ष के भीतर उपयोग नहीं की जा सकती एवं जो समय पर उपलब्ध करा देने से अन्य कार्यों पर उपयोगी ढंग से व्यय की जा सकती हों, शीघ्रता से समर्पित की जानी चाहिए।

निम्न तालिका वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान विभाग के कुल बजट आवंटन, समर्पण और व्यय की राशि दर्शाता हैः

तालिका 2.18: वर्षवार आवंटन और व्यय

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	कुल बजट प्रावधान	कुल व्यय	बचत	समर्पित राशि	व्यपगत	बचत का प्रतिशत
2010-11	3716.13	3197.08	519.05	438.42	80.63	13.97
2011-12	3367.61	2893.20	474.41	316.99	157.42	14.09
2012-13	4060.23	3753.04	307.19	168.61	138.58	3.25
योग	**11143.97**	**9843.32**	**1300.65**	**924.02**	**376.63**	

(स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि विभाग ने वर्ष 2012-13 को समाप्त तीन वर्षों के दौरान ₹ 376.63 करोड़ की बचत की राशि का समर्पण नहीं किया था। हमने अवलोकन किया कि वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान क्रमशः ₹ 27.59 करोड़ और

₹ 162.32 करोड़ का समर्पण 28 और 31 मार्च के बीच किया गया था जिससे अन्य प्रयोजनों के लिए उन निधियों के उपयोग की संभावना कम रही जैसा कि विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 2.39** में दर्शाया गया है।

निर्गम सम्मेलन में (दिसंबर 2013), प्रमुख सचिव जल संसाधन विभाग ने बताया कि बचत मुख्य रूप से स्थापना व्यय पर नियंत्रण के कारण थी और आवंटन के पांच प्रतिशत तक बचत को सामान्य माना जाना चाहिए। प्रमुख सचिव ने पांच प्रतिशत से

अधिक बचत पर एवं समग्र रूप से निधि के व्यपगत होने के कारणों पर उत्तर नहीं दिया।

2.6.5.2 वर्ष की समाप्ति वाले माह में व्यय

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता (भाग-1) के नियम 174 के अनुसार, जहाँ तक संभव हो, वर्ष भर में समान रूप से व्यय किया जाना चाहिए। वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर व्यय के आधिक्य से अतिरिक्त भुगतान, अमितव्ययी दरों पर भी कम गुणवत्ता की सामग्री के क्रय आदि के जोखिम की संभावना रहती है। इस प्रकार, शासन, धन के लिए सही मूल्य प्राप्त नहीं कर सका था क्योंकि व्यय बिना आवश्यक तत्परता एवं सावधानी की स्थिति में किया जा रहा था। बजट नियमावली के नियम 92 के अनुसार, व्यय का आधिक्य विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में सामान्यतः वित्तीय नियमितता का उल्लंघन माना जाएगा।

हमने अवलोकित किया कि 2010-11 से 2012-13 के दौरान मार्च के माह में किया गया व्यय 23 से 36 प्रतिशत के मध्य था।

2010-11 से 2012-13 के वर्षों के दौरान मार्च के माह में किया गया व्यय 23 से 36 प्रतिशत के मध्य था।

हमने आगे देखा कि वर्ष 2010-11 से 2011-12 के दौरान सात योजनाओं के संबंध में मार्च के माह में व्यय 75 प्रतिशत से 100 प्रतिशत तक किया गया था। तथापि, वर्ष 2012-13 के दौरान स्थिति में सुधार हुआ जबकि तीन योजनाओं में मार्च के माह में व्यय का प्रतिशत 37 से 46 प्रतिशत तक रहा था जैसा कि नीचे दी गई तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.19: योजनावार वार्षिक व्यय की मार्च में व्यय से तुलना

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	लेखा शीर्ष	कुल व्यय	मार्च माह में व्यय	मार्च में व्यय की प्रतिशतता
2010-11	61-4700 बुन्देलखण्ड (बरियारपुर)	138.34	104.71	75.69
	23-4701 ए.आई.बी.पी.	40.96	30.76	75.09
	41-4701 मध्यम आदिवासी (अन्य परियोजना)	11.54	10.08	87.34
	एल.आई.एस. की मरम्मत	5.43	5.42	99.81
	लघु योजनाओं का पुनर्संरचना	19.02	18.48	97.16
2011-12	61-4701 बुंदेलखंड (सिंहपुर बैराज)	50.00	43.61	87.22
	45-4702 पायलट परियोजना (आर.आर.आर.)	9.70	9.70	100.00
2012-13	23-4701 ए.आई.बी.पी.	521.41	220.75	42.34
	45-4702 आर.आर.आर.	42.01	15.36	36.56
	61-4702 बुन्देलखण्ड	172.64	79.97	46.32

(स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

निर्गम सम्मेलन में (दिसंबर 2013), प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने बताया कि बुंदेलखंड पैकेज के लिए संबंधित निधियाँ मार्च के माह में प्राप्त हुई थीं, इसलिए मार्च माह में अधिक व्यय था। उन्होंने आगे बताया कि जल संसाधन विभाग में कार्य की प्रकृति मौसमी थी, वर्षाकाल/फसल के मौसम में कोई कार्य नहीं किया जा सका और यह कि जल संसाधन विभाग में कुल व्यय का लगभग 60 से 65 प्रतिशत व्यय वर्ष के

आखिरी तिमाही में होना एक सामान्य घटना है। उन्होंने आगे बताया कि निर्बाध प्रगति सुनिश्चित करने हेतु भूमि अधिग्रहण के लिए भुगतान सामान्यतः अन्तिम माह में किए गए थे।

उत्तर ठीक नहीं है क्योंकि बुंदेलखंड पैकेज के लिए 2010-11 में ₹ 348.06 करोड़ प्राप्त हुए थे जिसमें से ₹ 154.81 करोड़ अगस्त एवं अक्तूबर 2010 के मध्य विमुक्त किए गए थे तथा ₹ 193.25 करोड़ का अव्ययित शेष 2011-12 के लिए अग्रेषित किया गया था। इसके अतिरिक्त, उद्वहन सिंचाई योजनाओं की मरम्मत, लघु योजनाओं की पुनर्संरचना, लघु सिंचाई योजनाओं का मरम्मत, नवीकरण, प्रत्यावर्तन (आर.आर.आर.) आदि शीर्षों के अंतर्गत भी व्यय अनुपातिक रूप से अधिक था, जैसा कि ऊपर तालिका में उल्लिखित है, जहां भूमि का अधिग्रहण सम्मिलित नहीं था।

2.6.5.3 सिविल जमा के अंतर्गत निधियों को रखा जाना

राज्य के बजट के माध्यम से प्राप्त केन्द्रीय सहायता आहरित की गई थी एवं सिविल डिपाजिट में जमा की गई जिसका उपयोग बाद के एक से तीन वर्षों में किया गया।

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के नियम 284 के अनुसार जब तक कि तत्काल संवितरण की आवश्यकता न हो, कोषालय से कोई धनराशि आहरित नहीं करना चाहिए। मांगों की प्रत्याशा में अथवा बजट अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के लिए कोषालय से अग्रिम आहरित करना गंभीर अनियमितता है। शासकीय लेखाकरण में सिविल जमा लेखा को, रोकड़ में या अन्य प्रकार से जैसा भी प्रकरण हो भुगतानों या वसूली द्वारा उचंत या लंबित अनापत्ति वाले डिपाजिट में रोकी गई कुछ प्राप्तियों एवं भुगतानों को रखने के लिए सीमित उद्देश्य से बनाया गया है।

हमने प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग के अनुदान और व्यय विवरण की संवीक्षा में अवलोकित किया कि वित्तीय वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान राज्य बजट के माध्यम से प्राप्त केंद्रीय सहायता के ₹ 427.43 करोड़ **(परिशिष्ट 2.40)** आहरित किए गए और संबंधित वित्तीय वर्षों के 31 मार्च को सिविल जमा में जमा कर दिए गए थे। इस जमा राशि में से ₹ 397.32 करोड़ का उपयोग बाद के एक से तीन वर्ष में किया गया था जब कि वर्ष 2010-11 में आहरित ₹ 5.43 करोड़ और वर्ष 2011-12 में आहरित ₹ 24.68 करोड़ का उपयोग नहीं हुआ था (जुलाई 2013)। यह इंगित करता है कि कोषालय से आहरित धन तत्काल संवितरण के लिए आवश्यक नहीं था और परिणामतः निधि को निष्क्रिय रखा गया था। यह विभाग में एक कमजोर वित्तीय नियंत्रण को निर्दिष्ट करता था।

निर्गम सम्मेलन (दिसम्बर 2013), में यह बताया गया कि बुंदेलखंड पैकेज से संबंधित के-डिपॉजिट (सिविल जमा) में रखी गई निधि का एक भाग व्यय कर लिया गया था और इसमें से कुछ आने वाले माह में आहरित कर लिया जाएगा। यह इस पैकेज के तहत परियोजनाओं के लिए केन्द्रीय निधि के निर्बाध प्रवाह को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक था। एक विशेष परियोजना के लिए प्राप्त केंद्रीय राशि को रखा जाना एक स्थापित प्रथा है। यह तरलता के साथ-साथ परियोजना के लिए निधियों की प्रतिबद्ध उपलब्धता सुनिश्चित करता है। वित्त विभाग के अनुमोदन से के-डिपॉजिट (सिविल जमा) के खाते खोले गए और निधियाँ रखी गई थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तत्काल संवितरण की आवश्यकता के बिना निधियों का आहरण, मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन था और सिविल जमा में केवल उन लंबित प्राप्तियों और भुगतानों को रखा जाता है जो कि उचंत लेखे में रोकी

गई हों। इसके अलावा, विभाग ने सिविल जमा के अंतर्गत धन राशि को रोक कर रखते हुए भी भारत शासन को उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत कर दिया था।

2.6.5.4 (अ) प्रशासकीय अनुमोदन से अधिक व्यय

64 कार्यों पर ₹ 205.88 करोड़ की प्रशासकीय अनुमोदित लागत के विरुद्ध ₹ 313.12 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था।

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 147 के अनुसार ऐसे प्रकरणों को छोड़ कर जो शासन के किसी विशेष नियम या आदेश द्वारा आच्छादित (कवर्ड)हों, कोई कार्य तब तक नहीं आरम्भ करना चाहिए या दायित्व का सृजन नहीं करना चाहिए जब तक कि प्रत्येक मामले में उपयुक्त प्राधिकारी से प्रशासकीय अनुमोदन प्राप्त न कर लिया गया हो। विभाग ने समय-समय पर (अप्रैल 2010) व्यय को आवंटन और प्रशासकीय अनुमोदन (ए.ए.) के भीतर रखने के लिए निर्देश भी जारी किए थे।

हमने नमूना जांच किए 37 संभागों में से सात[159] संभागों के 178 कार्यों से संबंधित मूल प्रशासकीय अनुमोदनों और वास्तविक व्यय की जांच में देखा कि 64 कार्यों पर ₹ 205.88 करोड़ की प्रशासकीय अनुमोदित लागत के विरुद्ध मार्च 2013 तक ₹ 313.12 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था। इन कार्यों पर प्रशासकीय अनुमोदन से 10 प्रतिशत से लेकर 697 प्रतिशत तक कुल मिलाकर ₹ 107.24 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था। हमने आगे देखा कि सबलगढ़ संभाग में बरघा नाला जलाशय के निर्माण कार्यों के संबंध में 697 प्रतिशत अधिक व्यय किया गया था। इसके अलावा, खरगौन संभाग के सालीपुरा जलाशय के कार्यों के संबंध में किया गया व्यय 673 प्रतिशत अधिक था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर केवल 16 कार्यों के संबंध में हुए ₹ 23.29 करोड़ के अधिक व्यय को नियमित करने के लिए नवंबर 2012 से फरवरी 2013 के दौरान पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन प्राप्त कर लिया गया था। यद्यपि, शेष 48 कार्यों के संबंध में ₹ 83.95 करोड़ के अधिक व्यय को नियमित करने के लिए पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन मार्च 2013 तक प्राप्त किया जाना था (**परिशिष्ट 2.41**), यद्यपि 12 कार्यों के अंतिम बिलों का भुगतान भी कर दिया गया था।

निर्गम सम्मेलन में (दिसंबर 2013), प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने बताया कि प्रशासकीय अनुमोदन से अधिक व्यय डिज़ाइनों में परिवर्तन, मूल्य वृद्धि होने के कारण थे, शेष कार्यों के संबंध में जांच-पड़ताल चल रही थी। उन्होंने यह भी बताया कि प्रशासकीय अनुमोदन से अधिक व्यय की स्थिति से बचने के लिए अप्रैल 2013 से प्रशासकीय अनुमोदन से 10 प्रतिशत अधिक की राशि का आहरण प्रतिबंधित करने के लिए प्रणाली में सुधार किया गया है।

(ब) निविदा प्रक्रिया अपनाए बिना क्रय

भंडार क्रय नियम 14 के अनुसार परिशिष्ट 'बी' में दर्शाई गई मदें केवल मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) लिमिटेड के माध्यम से ही क्रय की जानी चाहिए। यदि मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम सामग्री की आपूर्ति करने में असमर्थ है तो विभाग मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम से एक अनुपलब्धता प्रमाण पत्र प्राप्त करने के बाद खुली निविदाओं के माध्यम से क्रय कर सकते हैं। नियम आगे उपबंधित करते हैं कि कुछ

---

[159] कार्यपालन यंत्री जल संसाधन संभाग, अलीराजपुर, शिवपुरी, बड़वानी, मुलताई, खरगोन, सबलगढ़ और सम्राट अशोक सागर संभाग-II विदिशा

निर्दिष्ट मदें (लेखन सामग्री से संबंधित) मध्य प्रदेश राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ (एम.पी.एस.सी.सी.एफ) से बिना निविदा आमंत्रित किए क्रय की जा सकती हैं।

हमने नमूना जांच किए 37 संभागों में से चार[160] संभागों में देखा कि ₹ 2.42 करोड़ मूल्य के डिजिटल थियोडोलाइट, इलेक्ट्रॉनिक टोटल स्टेशन (सर्वेक्षण उपकरण) आदि जो कि मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम से क्रय हेतु आरक्षित थे मार्च 2008 से फरवरी 2011 की अवधि के दौरान मुख्य अभियंता और अधीक्षण यंत्रियों के अनुमोदन के साथ संभागों द्वारा मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम से अनुपलब्धता प्रमाण पत्र प्राप्त किए एवं निविदा प्रक्रिया अपनाए बिना मध्य प्रदेश राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ के माध्यम से क्रय किए गए थे। इस प्रकार, क्रय अनियमित थे जो क्रय हेतु संस्वीकृतियों पर कमजोर नियंत्रण को इंगित करते थे।

निर्गम सम्मेलन में (दिसंबर 2013) प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने बताया कि केवल पूर्व में क्रय के ऐसे कुछ ही मामले थे और प्रथा को बंद कर दिया गया था। यह भी बताया गया था कि इस तरह के मामलों की जांच की जाएगी और जहां आवश्यक होगा सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी।

2.6.5.5 प्रेषण लेन-देनों का समाशोधन

सभी संभागों के संबंध में धनादेशों एवं प्रेषण के पुनर्मिलान विवरण तैयार कर महालेखाकार को नहीं भेजे जा रहे थे।

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 22.3.1 के साथ सहपठित कंडिका 22.4.15 के अनुसार, संभागों के लेखाओं की पुस्तकों के अनुसार धनादेशों एवं प्रेषण और कोषालय/मान्यता प्राप्त बैंक[161] के विवरणों के अनुसार पुनर्मिलान विवरण (प्रपत्र 51) संभागों द्वारा इकाई के मासिक लेखों के साथ महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को भेजे जाने आवश्यक है।

हमने देखा कि नमूना जांच किए संभागों में से चार संभागों[162] को छोड़कर पुनर्मिलान विवरण समय पर तैयार कर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय में नहीं भेजे जा रहे थे। प्रपत्र 51 की प्रस्तुति में 1 माह से 157 माह का विलंब था। 10 संभागों[163] में पुनर्मिलान विवरण की प्रस्तुति में पांच वर्ष से अधिक का विलंब था।

हमने आगे देखा कि प्रेषण में ₹ 71.58 करोड़ और धनादेशों के भुगतानों में बैंक स्टेटमेंट्स की तुलना में ₹ 45.76 करोड़ के अंतर थे जिनका मार्च 2013 तक 1 से 155 माह से पुनर्मिलान नहीं किया गया था क्योंकि उस अवधि के लिए पुनर्मिलान प्रपत्र बनाए नहीं गए थे एवं सम्भागों द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए थे। विभाग द्वारा इन अंतरों के समाधान के लिए कोई कार्रवाई न करना कमजोर वित्तीय नियंत्रण निर्दिष्ट करता था।

---

160 क्योटी नहर संभाग रीवा (₹ 9.36 लाख), जल संसाधन संभाग पन्ना (₹ 118.64 लाख), जल संसाधन संभाग शाजापुर (₹ 76.40 लाख) और जल संसाधन संभाग मुलताई (₹ 37.97 लाख)

161 स्टेट बैंक ऑफ इंडिया

162 जल संसाधन संभाग श्योपुर, हरसी नहर संभाग डबरा, जल संसाधन संभाग हरदा और पेंच परियोजना बांध संभाग चोराई, छिंदवाड़ा

163 जल संसाधन संभाग पन्ना, क्योटी नहर संभाग रीवा, जल संसाधन संभाग श्योपुर, जल संसाधन संभाग दतिया, जल संसाधन संभाग खरगोन, जल संसाधन संभाग नौगॉव जल संसाधन संभाग सबलगढ़, महान नहर संभाग सीधी, सर्वेक्षण संभाग बालाघाट और जल संसाधन संभाग मुरैना।

प्रेषण एवं धनादेशों का कोषालय के साथ पुनर्मिलान न करने से दुर्विनियोजन के अवसर एवं धोखा धड़ी की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

निर्गम सम्मेलन में (दिसंबर 2013), कार्यपालन यंत्री (बजट) ने बताया कि कोषालयों से सी.आई.सी./सी.टी.आर.[164] देरी से प्राप्त न होने के कारण प्रेषण और भुगतानों का पुनर्मिलान नहीं किया जा सका था। प्रमुख सचिव ने बताया कि एक प्रणाली प्रेषणों और जारी किए गए चेक्स का समय पर पुनर्मिलान करने के लिए विकसित की जाएगी।

2.6.5.6 विविध कार्य अग्रिमों का निराकरण

₹ 17.85 करोड़ के विविध निर्माण अग्रिम 1957 से 2013 के दौरान विभिन्न अवधियों हेतु लंबित थे।

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कण्डिका 13.4.1 के अनुसार, विविध निर्माण अग्रिम (एम.डब्ल्यू.ए.) एक उचंत शीर्ष है जो (I) उधार पर बिक्री, (II) निक्षेप कार्यों पर प्राप्त जमा से किए गए अधिक व्यय और (III) हानि, छँटनी आदि एवं अन्य मदें जिनके व्यय का आवंटन ज्ञात नहीं हो या जिन्हें वसूली अथवा समाशोधन प्रभावित करने या अपलेखन आदेश करने तक समायोजित नहीं किया जा सके, के कारण लेन-देनों को दर्ज करने हेतु अभिष्ट है। विविध निर्माण अग्रिम की मदों को वास्तविक वसूली या प्राधिकारी की उचित स्वीकृति से लेखे के कुछ अन्य शीर्षों को स्थानांतरित कर समाशोधित किया जाता है। संभागीय अधिकारी वसूली या लेखे के संबंधित उचित शीर्ष को स्थानांतरित कर उचंत शीर्ष का शीघ्र समाशोधन करने के लिए उत्तरदायी हैं।

हमने देखा कि मार्च 2013, के अंत में नमूना जांच किए गए 37 में से 31 संभागों[165] में कर्मचारियों, ठेकेदारों, आपूर्तिकर्ताओं, एवं अन्य विभागों आदि के विरुद्ध 3044 मदों (लेन-देनों) के विरुद्ध ₹ 17.85 करोड़ लंबित थे जैसा की **परिशिष्ट 2.42** में विवरण दिया गया है। सबसे पुरानी मदें 1957 से लंबित थीं। लेन देनों सम्बंधित समायोजन हेतु कोई व्यवस्थित प्रयास नहीं किए गए थे जिससे की विविध निर्माण अग्रिम लेखे में भुगतान योग्य या वसूली ,यदि कोई हो, निर्धारित कर शेषों का निराकरण होता।

निर्गम सम्मेलन (दिसम्बर 2013) में प्रमुख सचिव ने बताया कि कर्मचारियों के विरुद्ध विविध निर्माण अग्रिम वसूल किए जाएंगे एवं उचंत शेषों का निराकरण करने के लिए आगे प्रयास किए जाएंगे।

2.6.5.7 भूमि अधिग्रहण हेतु अग्रिम भुगतानों को लेखे के अंतिम शीर्ष में अनियमित रूप से प्रभारित करना

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 10.5.21 के अनुसार संभागीय अधिकारियों द्वारा भूमि अधिग्रहण हेतु भू-अर्जन अधिकारियों को दिए गए अग्रिम भुगतानों एवं अधिग्रहण प्रभारों को भूमि के स्वामियों को वास्तविक भुगतान की सूचना अथवा भूमि का अधिपत्य प्राप्त होने तक निर्माण कार्यों के लेखों में उचंत शीर्ष "भू-अर्जन " में नामे किया जाना आवश्यक है। भू-अर्जन अधिकारी से भूमि आवंटन का विवरण पत्रक प्रमाणक आदि के साथ लेखे की प्राप्ति पर संभागीय अधिकारियों द्वारा इस उचन्त शीर्ष को संहिता की कंडिका 8.1.12 की शर्तों के अनुसार निर्माण कार्यों के लेखे में अंतिम

---

164 सीआईसीः चेक जारी प्रमाणपत्र, सीटीआरः समेकित कोषालय रसीद

165 जल संसाधन संभाग जौरा, बाणसागर वितरक संभाग रीवा, हरसी उच्च स्तर नहर संभाग डबरा, हरसी उच्च स्तर नहर संभाग II ग्वालियर चार अन्य संभाग हैं, जहाँ विविध निर्माण अग्रिम बकाया नहीं थे।

शीर्ष "भूमि का अर्जन " को नामे कर किया जाएगा। व्यय पर नियंत्रण एवं भू-अर्जन अधिकारी को उपलब्ध कराई निधियों की वास्तविक उपयोगिता हेतु लेखों की प्राप्ति पर निगरानी के प्रयोजन से उचन्त लेखा सृजित किया गया है।

भूमि अधिग्रहण हेतु भू-अर्जन अधिकारियों को अग्रिम के रूप में दिए गए ₹ 1257.66 करोड़ लेखे के अंतिम शीर्ष को प्रभारित किए गए थे।

हमने नमूना जांच किए 37 में से 31 संभागों[166] में देखा की सिंचाई परियोजनाओं हेतु भूमि के अधिग्रहण के लिए भू-अर्जन अधिकारियों को अग्रिम के रूप में ₹ 1257.66 करोड़ की राशि भुगतान की गई थी (अप्रैल 2010 से मार्च 2013)। तथापि, यह राशि उचन्त शीर्ष को नामे करने के बजाए (**परिशिष्ट 2.43**) लेखे के अंतिम शीर्ष को सीधे प्रभारित की गई थी। अभिलेखों पर कोई साक्ष्य नहीं था कि इन संभागों ने भू-अर्जन अधिकारियों से निधियों की उपयोगिता के लेखों की प्रस्तुति हेतु संपर्क किया था। संभाग भूमि के अधिग्रहण हेतु भू-अर्जन अधिकारियों को उपलब्ध कराई गई निधियों की वास्तविक उपयोगिता तथा उन निधियों में से कोई बचत से भी अवगत नहीं थे।

निर्गम सम्मेलन (दिसम्बर 2013) में प्रमुख सचिव ने स्पष्ट किया कि प्रक्रिया की अनभिज्ञता के कारण यह घटित हुआ था एवं सूचित किया की भूमि के मुआवज़े के लिए भू-अर्जन अधिकारियों को भुगतान किए गए अग्रिमों के समाशोधन हेतु भू-अर्जन अधिकारियों से लेखे प्राप्त करने के लिए अनुदेश जारी किए गए थे। उन्होंने आगे बताया कि भूमि अधिग्रहण के लिए भू-अर्जन अधिनियम की धारा 9 के अंतर्गत अधिसूचना के बाद अग्रिम दिया जा रहा था जैसे कि इस मामले में शासन द्वारा अनुदेश जारी किए गए थे।

2.6.5.8 शासकीय लेखों में व्यपगत जमा (लैप्सड डिपाजिट) का क्रेडिट

तीन वर्षों से अधिक तक ठेकेदारों द्वारा दावा न किए गए ₹ 16.15 करोड़ के जमा शासन के लेखे में व्यपगत जमा के रूप में जमा नहीं किए गए थे।

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 15.4 के अनुसार तीन पूर्ण लेखा वर्षों से अधिक तक ठेकेदारों द्वारा दावा न की गई ₹ 25 से अधिक की शेष राशि को प्रत्येक वर्ष के मार्च माह में व्यपगत जमा के रूप में शासन के राजस्व लेखे में क्रेडिट किया जाना चाहिए।

नमूना जांच किए 37 में से 20 संभागों के डिपाजिट रजिस्टर्स की संवीक्षा में हमने अवलोकित किया कि 31 मार्च 2013 को तीन वर्षों से अधिक के लिए दावा न किए गए ₹ 16.15 करोड़ पड़े थे (**परिशिष्ट 2.44**)। तथापि, संभागों ने शासकीय लेखे में राशि जमा करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी। यह विभाग में डिपाजिट की नियमित समीक्षा का अभाव दर्शाता था। परिणामस्वरुप, दावा न की गई राशि शासन के राजस्व के रूप में लेखांकित नहीं की जा सकी थी।

निर्गम सम्मेलन (दिसम्बर 2013) में प्रमुख सचिव ने बताया कि कई प्रकरणों में यह ठेकेदारों के देयकों को अंतिम रूप नहीं दिए जाने के कारण हुआ था एवं सूचित किया कि ऐसे बहुत से प्रकरणों का निराकरण किया गया था। उन्होंने यह भी बताया कि जमाकर्ताओं को नोटिस एवं विज्ञापन जारी करने के बाद दावा न किए गए डिपाजिट को व्यपगत के रूप में मान्य किया जाएगा।

---

[166] अन्य छह संभागों में कोई भुगतान शामिल नहीं था वे हैं हर्सी जल संसाधन संभाग डबरा, जल संसाधन संभाग जौरा,भारी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग भोपाल, भारी मशीनरी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग सागर, जल संसाधन संभाग मुरैना और जल संसाधन संभाग सिवनी।

2.6.5.9 निर्माण कार्यों के बजट से यात्रा अग्रिम की अनियमित स्वीकृति

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 275 के अनुसार यात्रा के लिए अग्रिमों को आहरित कर स्थापनाओं के आकस्मिक प्रभारों अथवा यात्रा प्रभारों के रूप में लेखांकित किया जाना चाहिए।

नमूना जांच किए 37 में से 24 संभागों में निर्माण कार्य रोकड़बही की संवीक्षा में हमने देखा कि जुलाई 2009 से फरवरी 2013 के दौरान निर्माण कार्य बजट में से स्व-धनादेशों को आहरित कर 964 कर्मचारियों को कुल मिलाकर ₹ 22.40 लाख के यात्रा अग्रिमों का भुगतान किया गया था। यह अग्रिम असमायोजित[167] पड़े थे (मार्च 2013) क्योंकि इस तरह से भुगतान किए गए अग्रिमों के समायोजन की निगरानी हेतु कोई नियंत्रण रजिस्टर संधारित नहीं किया गया था। क्योटी नहर संभाग रीवा (252 व्यक्तियों को दिए गए ₹ 4.32 लाख) एवं पेंच परियोजना संभाग चौरई (110 व्यक्तियों को दिए गए ₹ 4.06 लाख) में असमायोजित राशियाँ बहुत अधिक थीं। साथ ही निर्माण कार्यों के बजट से यात्रा अग्रिम दिए जाने के कारण कार्यों पर व्यय भी उस सीमा तक बढ़ गया था।

निर्गम सम्मलेन (दिसम्बर 2013) में प्रमुख सचिव ने बताया कि निर्माण कार्य बजट से यात्रा अग्रिम बंद कर दिया गया था एवं लंबित अग्रिमों को समयबद्ध ढंग से समायोजित/वसूल किया जाएगा।

2.6.5.10 कर्मकार कल्याण उपकर को अनधिकृत रोककर रखना

मार्च 2005 से फरवरी 2013 के दौरान ठेकेदारों के देयकों से काटा गया ₹ 5.90 करोड़ का कल्याण उपकर कर्मकार एवं संनिर्माण कल्याण मण्डलों में जमा नहीं किया गया था।

निर्माण गतिविधियों के असंगठित श्रमिकों हेतु सामाजिक सुरक्षा की प्रगति बढ़ाने की दृष्टि से परित किया गया, मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण अधिनियम 1996, ठेकेदारों के देयकों से कल्याण उपकर की कटौती का प्रावधान करता है अधिनियम के अनुसार ठेकेदारों के देयकों की राशि से कल्याण उपकर के रूप में एक प्रतिशत की कटौती की जानी चाहिए एवं कटौती से 30 दिनों के भीतर इस उद्देश्य के लिए गठित मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल को प्रेषित करना चाहिए। विफलता की दशा में, यह ऐसे भुगतान पर देय होने वाले भुगतान की तिथि से वास्तव में राशि के भुगतान किए जाने तक प्रत्येक माह या उसके भाग के विलंब के लिए दो प्रतिशत की दर से शास्ति आकर्षित कर सकता है। मध्य प्रदेश शासन वित्त विभाग ने भी अधिनियम के प्रावधानों का पालन करने के लिए नवम्बर 2003 में अनुदेश जारी किए थे।

नमूना जांच किए गए 37 में से 17 संभागों में हमने अवलोकन किया कि ठेकेदारों के देयकों से मार्च 2005 से फरवरी 2013 की अवधि के दौरान कल्याण उपकर की ₹ 5.90 करोड़ की राशि काटी गई थी। यद्यपि, यह राशियाँ विनिर्दिष्ट समय के भीतर मण्डल को प्रेषित नहीं गई थीं। विलम्ब एक से लेकर 57 माह का था (**परिशिष्ट 2.45**)। उपकर की राशि सिविल डिपाजिट के अंतर्गत जमा के रूप में रखी गई थी। इस प्रकार विभाग उपकर को जमा न करने या विलंब से जमा करने के कारण शास्ति के भुगतान

---

[167] कार्यों के लिए रोकड़बही में पूर्व के वर्षों में दी गई अग्रिम की समायोजित रही राशियाँ, अग्रिमों की अवधियों को दर्शाए बिना वर्ष दर वर्ष अग्रेषित की जा रहीं थी।

का पात्र हो गया जो उपकर के संग्रहण और प्रेषण के काम-काज पर कमजोर नियंत्रण को दर्शाता है।

निर्गम सम्मेलन (दिसम्बर 2013) में प्रमुख सचिव ने बताया कि अब से कल्याण उपकर की राशि को ऑनलाइन जमा करने की प्रणाली विकसित की जाएगी और क्रियान्वित की जाएगी तथा बताया कि इसे प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस) में सम्मिलित कर जमा करने में विलम्ब को टालने के लिए परिवीक्षण किया जाएगा।

2.6.6 प्रचालन नियंत्रण

प्रचालन नियंत्रण प्रणालियाँ, यह सुनिश्चित करने के लिए रूपांकित की जाती हैं कि दिन प्रतिदिन के कार्य, स्थापित आयोजनाओं और उद्देश्यों के अनुरूप हैं। प्रबंधन नियंत्रण प्रणाली की आवश्यकताओं से प्रचालन नियंत्रण प्रणालियाँ व्युत्पन्न होती हैं। प्रचालन नियंत्रणों में कमियां जैसे रोकड़बही का संधारण न करना, कार्य स्थल सामग्री लेखा प्रस्तुत न करना, औजार एवं संयंत्रों की पंजियों की समीक्षा न करना, ठेकेदारों का खाता और कार्यसार संधारित न करना, मैदानी कार्यालयों का अपर्याप्त निरीक्षण करना आदि अवलोकित किए गए थे, जिनकी अनुवर्ती कंडिकाओं में विस्तार से चर्चा की गई है।

2.6.6.1 ठेकेदारों का खाता एवं कार्यसार का संधारण

सभी संभागों में ठेकेदारों का खाता एवं कार्यसार संधारित नहीं किए गए थे।

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता 10.7.1 कंडिका के अनुसार ठेकेदारों का खाता संधारित करना आवश्यक है। ठेकेदारों के खाते के फार्म में कार्य का नाम, देयक या प्रमाणक, अग्रिम भुगतान, सुरक्षित अग्रिम, अन्य लेनदेन तथा कार्य या आपूर्ति के कुल मूल्य का विवरण दिया जाता है। केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 10.5.1 एक कार्य के संबंध में लेन-देनों को दर्शाने वाले कार्यसार तैयार करना उपबंधित करती है।

हमने देखा कि ठेकेदारों का खाता और कार्यसार क्रमशः 17 संभागों[168] और 29 संभागों[169] में संधारित नहीं किए गए थे। ऐसे नियंत्रण अभिलेखों के अभाव में संभागों के साथ ही लेखापरीक्षा द्वारा अग्रिम भुगतानों, सुरक्षा अग्रिमों, अग्रिमों के समायोजन एवं किए गए कार्य से संबंधित लेन-देनों इत्यादि की परिशुद्धता की जांच नहीं की जा सकती थी।

निर्गम सम्मेलन (दिसंबर 2013) में, प्रमुख सचिव ने बताया कि ठेकेदारों का खाता और कार्यसार कार्यों के ई-माप के साथ जोड़कर संधारित किए जाएंगे।

---

168 जल संसाधन संभाग पन्ना, मुलताई, नसरूल्लागंज, टीकमगढ़,श्योपुर खरगोन, जौरा,बड़वानी,केवटी नहर संभाग रीवा, बाणसागर वितरणी संभाग रीवा, भारी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग भोपाल एवं संभाग सागर, हरसी उच्च स्तर नहर संभाग डबरा, पूरवा नहर संभाग।। सतना, कुटनी बांध संभाग खजवा, जल संसाधन हरसी संभाग डबरा और पेंच परियोजना संभाग चौरई छिंदवाड़ा।

169 अन्य आठ संभाग हैं :-जल संसाधन संभाग शिवपुरी, भारी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग भोपाल एवं सागर, बरियारपुर बायीं तट नहर संभाग छतरपुर, संजय सागर परियोजना संभाग गंजबसोदा, जल संसाधन संभाग, सीहोर एवं महान नहर संभाग, सीधी और भू-अर्जन एवं पुनर्वास संभाग गोविंदगढ़।

2.6.6.2 ठेकेदारों से प्राप्त की गई सुरक्षा जमा की वापसी में कमजोर नियंत्रण

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 15.5.2 के अनुसार ठेकेदारों से प्राप्त सुरक्षा जमा की वापसी करने के पहले, जमा की मूल वसूली का पता लगाया जाना चाहिए और रोकड़बही में प्रत्येक मूल प्रविष्टि के सम्मुख एवं अन्य लेखाओं में पुनर्भुगतान का संदर्भ अंकित किया जाना चाहिए ताकि दोबारा भुगतान न होना सुनिश्चित हो सके। वापसी के सभी प्रमाणकों पर एक प्रमाण पत्र अंकित किया जाना चाहिए कि रोकड़बही और अन्य लेखाओं में मूल प्रविष्टि के सम्मुख टीप दर्ज की गई है।

नमूना जांच किए गए 37 में से चार[170] संभागों में हमने देखा कि जनवरी 2010 से नवम्बर 2012 के दौरान ठेकेदारों को ₹ 1.15 करोड़ की सुरक्षा जमा की राशि वापसी के प्रमाणकों में मूल प्रविष्टि के संदर्भ के बिना दस्ती रसीदों के माध्यम से लौटायी गई थी। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि संभागों द्वारा उन वापसियों की परिशुद्धता सुनिश्चित की गई थी। ऐसे संदर्भ के अभाव में लेखापरीक्षा में, रोकड़बही की मूल प्रविष्टि का पता नहीं लगाया जा सकता था।

निर्गम सम्मेलन (दिसंबर 2013) में प्रमुख सचिव ने बताया है कि उचित जमा पंजी संधारित करने एवं ठेकेदारों को सुरक्षा वापसी विवरणों के परिवीक्षण के लिए अनुदेश जारी किए जाएंगे।

2.6.6.3 स्थापना रोकड़बही का संधारण

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कण्डिका 6.6.1 और 6.6.2 संभागों में स्थापना रोकड़बही संधारण करना उपबंधित करती हैं। स्टाफ के वेतन और भत्तों के लिए देयक पर धनादेशों के आहरण की राशि का स्थापना रोकड़बही में लेखांकन होना चाहिए।

हमने 37 नमूना जांच किए संभागों में से पांच[171] में देखा कि 2010-11 से 2012-13 के दौरान ₹ 58.77 करोड़ वेतन और भत्ते आदि पर व्यय किया गया था। लेकिन इन लेन देनों को अभिलिखित करने के लिए रोकड़बही संधारित नहीं की गई थी। ऐसे अभिलेखों के अभाव में नियमावली में विहित आवश्यक जांच और नियंत्रण, लेखाओं का पुनर्मिलान एवं लेखांकन सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था।

निर्गम सम्मेलन (दिसंबर 2013) में, प्रमुख सचिव ने बताया कि कुछ संभागों ने महसूस किया कि ई-भुगतान मोड के बाद रोकड़बही संधारित करना आवश्यक नहीं था और बताया कि स्थापना रोकड़बही संधारित करने के लिए अनुदेश जारी किए गए थे।

---

170 जल संसाधन संभाग मुलताई (₹ 22.29 लाख), क्योटी नहर संभाग रीवा (₹ 65.06 लाख), अपर पूरवा नहर संभाग-II सतना (₹ 1.65 लाख) और जल संसाधन संभाग श्योपुर (₹ 26.10 लाख)।

171 जल संसाधन संभाग पन्ना (₹ 7.068 करोड़), ऊपरी पुरवा नहर संभाग-I रीवा (₹ 6.40 करोड़) और संभाग-II सतना (₹ 10.42 करोड़), क्योटी नहर संभाग रीवा (₹ 12.26 करोड़) और भारी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग सागर, (₹ 22.62 करोड़)।

2.6.6.4 कार्य स्थल सामग्री लेखों की प्रस्तुति

कंडिका 1.129 (परिशिष्ट 1.28) अपेक्षा करती है कि सभी उप यंत्रियों[172] द्वारा उनके संभागीय अधिकारियों को कार्य स्थल सामग्री लेखे (एम.ए.एस) तुरंत प्रस्तुत किए जाने चाहिए। कार्य स्थल सामग्री लेखे में कार्य स्थल पर उपलब्ध सामग्री की प्राप्ति, निर्गम और बकाया का विवरण शामिल रहता है।

डिपाजिट कार्य हेतु क्रय की गई ₹ 2.70 करोड़ की सामग्री कार्य पर सीधे प्रभारित की गई थी एवं कार्यस्थल सामग्री लेखे संधारित नहीं किए गए थे।

हमने 37 नमूना जांच किए संभागों में से छह[173] में देखा कि मई 2010 से सितंबर 2012 (**परिशिष्ट 2.46**) के दौरान डिपाजिट कार्य हेतु ₹ 2.70 करोड़ मूल्य की सामग्री क्रय की गई थी और कार्य पर सीधे प्रभारित कर कार्य स्थल सामग्री लेखे में दर्ज करना दर्शायी गई थी लेकिन कार्य स्थल सामग्री लेखे संधारित नहीं किए गए थे। कार्य स्थल सामग्री लेखों के अभाव में विशिष्ट कार्यों के लिए सामग्री की प्राप्ति, निर्गम एवं कार्य स्थल पर उपलब्ध बकाया सामग्री ज्ञात नहीं की जा सकती है और इसलिए भौतिक सत्यापन में भी सामग्री में कमी का पता नहीं लग सकता है। इस प्रकार, निर्माण कार्यों हेतु सामग्री की प्राप्ति और निर्गम पर नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी।

निर्गम सम्मेलन (दिसंबर 2013), में प्रमुख सचिव ने बताया कि निर्माण कार्यों हेतु सामग्री का क्रय विभाग द्वारा बंद कर दिया गया था और ऐसी सामग्री अन्य विभागों के डिपाजिट कार्यों से संबंधित थी जो अब समाप्त हो गए थे। यह भी बताया गया था पिछले कार्यों के संबंध में कार्य स्थल सामग्री लेखों को निश्चित समय अवधि में पूर्ण/बंद किया जाएगा।

2.6.6.5 मैदानी कार्यालयों का निरीक्षण

निर्माण कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 4.113 मुख्य अभियंता, अधीक्षण यंत्री और कार्यपालन यंत्री द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दौरान एक बार क्रमशः मण्डलों, संभागों और उपसंभागों के निरीक्षण के लिए उपबंधित करती है। इसके अलावा, मुख्य अभियंता और अधीक्षण यंत्री को चार वर्ष में एक बार क्रमशः संभागों और उपसंभागों का निरीक्षण करना आवश्यक है। इसके आगे, नियमावली की कंडिका 4.114 प्रावधान करती है कि मंडलों/संभागों/उप-संभागों के निरीक्षण के परिणाम सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए निर्धारित प्रपत्रों में दर्ज किए जाने चाहिए।

हमने संभागीय कार्यालयों द्वारा दिए गए विवरण से देखा कि 2010-11 से 2012-13 के दौरान 139 उपसंभागों (583 उपसंभागों में से) का संभागीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षण किया गया और 29 संभागों[174] (37 संभागों में से) अधीक्षण यंत्रियों और मुख्य अभियंताओं द्वारा निरीक्षण किया गया था। तथापि, निरीक्षण प्रतिवेदन जारी नहीं किए गए

---

172 उप-यंत्री एक अनुभाग (क्षेत्र) का प्रभारी है और संबंधित अनुभाग में प्रबंधन और कार्यों के निष्पादन के लिए जिम्मेदार होगा।

173 केवटी नहर संभाग रीवा (₹ 10.87 लाख), जल संसाधन संभाग जौरा(₹ 8.92 लाख), खरगौन (₹ 184.22 लाख), पन्ना (₹ 13.43 लाख), बड़वानी (₹ 19.54 लाख) और बरियारपुर बायीं तट नहर संभाग-II छतरपुर (₹ 32.73 लाख)।

174 नमूना जांच किए 37 संभागों में से जल संसाधन संभाग, जावरा, भारी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग भोपाल, भारी अर्थ मूविंग मशीनरी संभाग सागर, क्योटी नहर संभाग रीवा, अपर पूरवा नहर संभाग सतना, भू-अर्जन एवं पुनर्वास संभाग गोविंदगढ़, जल संसाधन संभाग ग्वालियर और हरसी हाई लेवल, नहर संभाग ग्वालियर संभागों को छोड़कर

थे। ऐसे अभिलेखों के अभाव में निरीक्षण अधिकारियों द्वारा अवलोकित अनियमितताओं/कमियों की प्रकृति एवं की जाने वाली आवश्यक कार्रवाई का सत्यापन नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त निर्धारित अभिलेखों के माध्यम से परिकल्पित नियंत्रण प्रणाली विभाग द्वारा सुनिश्चित नहीं की जा सकी थी। हमने यह भी अवलोकन किया कि निरीक्षण प्रतिवेदनों को समय पर जारी करने और अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए उच्च स्तर पर कोई परिवीक्षण प्रणाली नहीं थी।

निर्गम सम्मेलन (दिसंबर 2013) में प्रमुख सचिव ने बताया कि यह निरीक्षण करने लेकिन रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं करने का एक मामला था। भविष्य के लिए, निरीक्षण के बाद रिपोर्ट का प्रस्तुतिकरण सुनिश्चित किया जाएगा और एक मानकीकृत स्वरूप में इलेक्ट्रॉनिक प्रारूप में रिपोर्ट जारी की जाएंगी।

2.6.7 संगठनात्मक नियंत्रण

किसी संगठन को अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने एवं अधिकतम दक्षता और मितव्ययता से संसाधनों का उपयोग करने के लिए एक नियंत्रण प्रणाली स्थापित करना आवश्यक है। संगठनात्मक नियंत्रण में कमियां जैसे कि गुणवत्ता नियंत्रण कार्यों के लिए प्रयोगशालाओं की अपर्याप्त संख्या और कर्मचारियों की कमी ध्यान में आई जिस पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

2.6.7.1 प्रयोगशालाओं की अपर्याप्त संख्या

वृहद एवं मध्यम परियोजनाओं प्रत्येक के बजाय केवल दो मुख्य प्रयोगशालाएं स्थापित की गई थीं एवं किसी भी कार्यस्थल पर मैदानी प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं की गई थीं।

मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 6.016 में विनिर्दिष्ट परीक्षणों को संपादित करने के लिए प्रत्येक वृहद/मध्यम परियोजना में अनुसंधान अधिकारी/सहायक अनुसंधान अधिकारी के अधीन एक मुख्य प्रयोगशाला होगी। इसके अलावा, मैदानी प्रयोगशालाएं कार्य स्थल पर स्थापित की जाएगी जो दैनिक सामान्य परीक्षणों का संचालन करने के लिए मुख्य प्रयोगशाला का भाग होंगी। सात वृहद और 18 मध्यम परियोजनाएं मार्च 2013 की स्थिति में प्रगतिरत थीं। तदनुसार, कम से कम 25 मुख्य प्रयोगशालाएं स्थापित किए जाने की आवश्यकता थी।

हमने देखा कि वृहद और मध्यम परियोजना में प्रत्येक के लिए प्रयोगशाला के स्थान पर केवल दो मुख्य प्रयोगशालाएं (भोपाल और जबलपुर में) स्थापित की गई थीं। इसी प्रकार, किसी भी कार्य स्थल पर मैदानी प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं की गई थीं। इस प्रकार, गुणवत्ता नियंत्रण कार्यों के लिए स्थापना अपर्याप्त थी। हमने अपरीक्षित सामग्री के अनियमित उपयोग के, अनिवार्य परीक्षणों के संपादन न करने और अनधिकृत/निजी प्रयोगशालाओं (जल संसाधन संभाग धार) के माध्यम से परीक्षण कराने के दृष्टांत अवलोकित किए।

निर्गम सम्मेलन में (दिसंबर 2013), प्रमुख अभियंता ने बताया कि गुणवत्ता नियंत्रण की प्रणाली प्रभावी थी क्योंकि वह स्वयं और मुख्य अभियंताओं/अधीक्षण यंत्रियों के साथ लगातार कार्य और गुणवत्ता दोनों की प्रगति की निगरानी कर रहे थे। अनुबंध में ठेकेदारों द्वारा प्रयोगशाला की स्थापना का प्रावधान है ताकि कर्मचारियों और रख रखाव लागत को कम किया जा सके।

तथ्य यही है कि प्रयोगशालाओं की स्थापना निर्माण कार्य विभाग नियमावली के प्रावधानों के अनुसार नहीं थी।

2.6.7.2 लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के निपटान

मध्य प्रदेश लोक निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 4.15 की कंडिका 14 और 15 के अनुसार महालेखाकार कार्यालय द्वारा जारी किए गए लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के निपटान की संभागों में एक नियंत्रण पंजी के माध्यम से निगरानी की जानी चाहिए और संभागीय कार्यालयों में उनकी प्राप्ति की तारीख से एक महीने के भीतर उत्तर दिया जाना आवश्यक है।

हमने नमूना जांच किए 37 संभागों में से 29 संभागों[175] में देखा कि नियंत्रण पंजियाँ संधारित नहीं थीं। हमने अपने कार्यालय के अभिलेखों से देखा कि मार्च 2013 तक इन संभागों के संबंध में 368 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 1,590 कण्डिकाएँ लंबित थीं। पांच संभागों[176] में 20 से अधिक निरीक्षण प्रतिवेदन (74 से 87 कण्डिकाएं) लंबित थीं। उक्त नियंत्रण पंजी के अभाव में उच्च प्राधिकारियों द्वारा लेखापरीक्षा कण्डिकाओं के समाधान की प्रगति पर निगरानी और मॉनीटरिंग तथा निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित की गई चूकों/अनियमितताओं पर उपचारी कार्रवाई करना अधिक प्रभावी नहीं होगा। इस के अलावा, लेखापरीक्षा अवलोकनों के शीघ्र निपटान के लिए लेखापरीक्षा समिति की बैठक आयोजित होना आवश्यक था, 2012-13 के दौरान आयोजित नहीं की गई थी।

निर्गम सम्मेलन (दिसंबर 2013), में प्रमुख सचिव ने बताया है कि ऐसे नियंत्रण रजिस्टर संधारित किए जाएंगे।

2.6.8 निष्कर्ष

निधियों की बचत समर्पित न करने, वित्तीय वर्षों के अंतिम माह में बहुत अधिक व्यय, आवश्यकताओं के बहुत पहले कोषालय से धन का अग्रिम आहरण और कार्यों पर प्रशासकीय रूप से अनुमोदित लागतों से अधिक व्यय के दृष्टांत थे। सभी संभागीय अधिकारियों द्वारा धनादेशों एवं प्रेषणों के पुनर्मिलान विवरण महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय को नियमित रूप से प्रस्तुत नहीं किए जा रहे थे। लंबी अवधि से विविध निर्माण अग्रिम असमायोजित पड़े थे। सिंचाई परियोजनाओं के लिए भूमि के अधिग्रहण के लिए भू-अर्जन अधिकारियों को अग्रिम के रूप में भुगतान की गई राशि को उचंत लेखा को नामे करने के बजाय सीधे लेखों के अंतिम शीर्ष को प्रभारित किया गया था। ठेकेदारों के बिलों से काटा गया कर्मकार कल्याण उपकर या तो प्रेषित नहीं किया गया या विलम्ब से प्रेषित किया गया था जिससे शास्ति आकर्षित हुई। इससे विभाग में कमजोर वित्तीय नियंत्रण निर्दिष्ट हुआ।

प्रचालन नियंत्रण भी अपर्याप्त थे। ठेकेदारों को वापसी प्रमाणकों में मूल प्रविष्टि के संदर्भ के बिना दस्ती रसीदों के माध्यम से सुरक्षा जमा राशियाँ वापिस की गई थीं और स्थापना पर व्यय दर्ज करने के लिए रोकड़बही संधारित नहीं की गई थी। कार्यों हेतु सामग्री की प्राप्ति/निर्गम एवं अग्रिम भुगतानों, प्रतिभूति अग्रिमों, अग्रिमों के समायोजन तथा किए गए

---

[175] सीहोर, खरगोन, टीकमगढ़, श्योपुर, बरियारपुर बायीं तट नहर संभाग-II छतरपुर, संजय सागर संभाग गंजबासोदा, सिवनी और महान नहर संभाग सीधी को छोड़ कर।

[176] कोलार नहर संभाग नसरूल्लागंज, शिवपुरी, खरगोन, नौगांव, एवं बरियारपुर बायीं तट नहर संभाग-II छतरपुर।

कार्य के मूल्य से संबंधित लेन-देनों पर नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए ठेकेदारों का खाता, कार्यसार एवं कार्य स्थल सामग्री लेखे संधारित नहीं किए गए थे।

गुणवत्ता नियंत्रण कार्यों के लिए स्थापना अपर्याप्त थी क्योंकि प्रत्येक वृहद/मध्यम परियोजनाओं के लिए आवश्यक मुख्य प्रयोगशालाओं के विरूद्ध केवल दो प्रयोगशालाएं स्थापित की गई थीं। किसी भी कार्य स्थल पर फील्ड प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं थीं। इसके अलावा, विभाग में विशेष रूप से गुणवत्ता नियंत्रण विंग में कार्यरत व्यक्तियों की महत्वपूर्ण कमियां थीं।

2.6.9 अनुशंसाएं

विभाग द्वारा नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लिए निम्नलिखित को सुनिश्चित करना चाहिए;

- वृहद बचतों को टालने के लिए बजट वास्तविक रूप से तैयार किए जाते हैं एवं सभी बचतों को समय पर समर्पित किया जाता है। व्यय की आवश्यकता के अनुसार ही निधियाँ कोषालय से आहरित की जाती हैं।
- प्रेषणों और आहरणों का पुनर्मिलान नियमित आधार पर किया जाता है।
- कर्मकार कल्याण उपकर, कर्मकार कल्याण मण्डल में समय पर जमा किया जाता है।
- गुणवत्ता नियंत्रण प्रभावी करने के लिए और प्रयोगशालाओं की स्थापना को ध्यान में रखा जाता है।