अध्याय II

निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II

निष्पादन लेखापरीक्षा

इस अध्याय में सार्वजनिक निर्माण विभाग में सड़क निर्माण का अनुबन्ध प्रबन्धन और राजस्थान में वन और वन्यजीवों का संरक्षण विषयों पर निष्पादन लेखापरीक्षाएं शामिल है।

सार्वजनिक निर्माण विभाग

2.1 सार्वजनिक निर्माण विभाग में सड़क निर्माण का अनुबन्ध प्रबन्धन

कार्यकारी सारांश

राजस्थान में मार्च 2018 तक राष्ट्रीय राजमार्गों, राज्य राजमार्गों, प्रमुख जिला सड़कों, अन्य जिला सड़कों और ग्रामीण सड़कों जैसी विभिन्न श्रेणियों की 2,36,572 किलोमीटर (किमी) सड़कें हैं। सार्वजनिक निर्माण विभाग में सड़क कार्यों के अनुबन्ध प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए की गई थी कि क्या निविदा प्रक्रिया और अनुबन्ध प्रबंधन को पारदर्शी और कुशल तरीके से प्रबंधित किया गया था। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित निष्कर्ष प्रकट हुए :

सार्वजनिक निर्माण विभाग में सड़क निर्माण हेतु व्यवस्थित और व्यापक योजना का अभाव था क्योंकि राज्य सरकार द्वारा सड़क निर्माण के प्रस्तावों को आमतौर पर लोक-प्रतिनिधियों, स्थानीय लोगों के समूह, आदि की सिफारिश के आधार पर मंजूरी दी गई थी। परियोजना प्रस्तावों का समर्थन करने के लिए अधिकांश मामलों में सड़कों का प्राथमिकताकरण नहीं किया गया था। विभाग के पास व्यवस्थित और उद्देश्यपूर्ण योजना को सुगम करने के लिए सड़कों का अद्यतन डेटा बेस भी नहीं था।

(अनुच्छेद 2.1.7.1)

मौजूदा सार्वजनिक निर्माण विभाग नियमावली अद्यतन नहीं है और इसके अधिकांश प्रावधान निरर्थक हो गए हैं, विभाग के पास वर्तमान में एक समेकित दस्तावेज उपलब्ध नहीं है जिसमें लोक निर्माण से सम्बन्धित मार्गदर्शन और जिम्मेदार प्राधिकारियों के समान उपयोग के लिए सभी सरकारी और विभागीय निर्देश हों।

(अनुच्छेद 2.1.8.3)

खण्ड महत्वपूर्ण अभिलेख जैसे कि निर्माण सारांश, निर्माण कार्यों की पंजिका, संवेदकों की खाताबही संधारित नहीं कर रहे थे।

(अनुच्छेद 2.1.9.2)

संवेदकों की सूचीबद्धता लोक निर्माण वितीय एवं लेखा नियम और सार्वजनिक निर्माण विभाग नियमावली द्वारा संचालित होती है। लेखापरीक्षा में ऐसे मामले पाए गए जिनमें प्रावधिक सूचीबद्धता की अवधि निर्धारित दो साल की अवधि से आगे बढ़ाई गई; विभाग ने मौजूदा संवेदकों के द्वारा लगातार गलतियां करने पर उन्हें रोकने और / या अपंजीकरण के माध्यम से सरकार के हितों की रक्षा करने के लिए निष्पादन समीक्षा की प्रणाली स्थापित नहीं की थी। संवेदक सूचीबद्धता का रजिस्टर निर्धारित प्रारूप में नहीं रखा गया था; संवेदकों का गोपनीय रजिस्टर संधारित नहीं था।

(अनुच्छेद 2.1.10.1 से 2.1.10.3)

प्राक्कलनों को तैयार करने और मंजूरी में अनियमितता के उदाहरण देखे गए जैसे सड़कों के प्रारंभिक प्राक्कलनों को तैयार न करना, सड़क के वृत्तांत और सड़क पंजिका की अनुपलब्धता, आईआरसी विनिर्देशों के अनुसार यातायात गणना न करना, मिट्टी के कैलिफ़ोर्निया बियरिंग अनुपात (CBR) का अनुमान मूल्य तथा बेन्क्लेमैन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक (BBDT) का आंकलन किए बिना प्राक्कलन तैयार करना। अधिक / कमी / गलत प्रावधानों वाले प्राक्कलनों तथा उन मामलों में जहां मूल्य भिन्नता के वास्तविक घटकों का प्रतिशत अनुमोदित नहीं हुआ के लिए तकनीकी स्वीकृतियां जारी की गई जिसके कारण परिहार्य / अनाधिकृत / अतिरिक्त / कम / अनियमित व्यय हुआ।

(अनुच्छेद 2.1.11.1 से 2.1.11.3)

निविदा प्रणाली में कुछ कमियां देखी गयी जैसे कि तकनीकी स्वीकृति जारी करने से पहले निविदाएं आमंत्रित की गई, प्रशासनिक स्वीकृति से पहले निविदाएं जारी की गई, निविदाओं में संशोधन जारी करने में अनियमितताएं और निविदाएं प्रस्तुत करने के लिए अपर्याप्त समय।

(अनुच्छेद 2.1.12.1 से 2.1.12.5)

असंतुलित बोली के लिए अतिरिक्त निष्पादन की गारंटी के बिना कार्य प्रदान करना और संवेदक द्वारा अनुबन्ध प्रदान/ हस्ताक्षर नहीं करने के मामले देखें गये।

(अनुच्छेद 2.1.13.1 से 2.1.13.2)

अनुबंधों के निष्पादन में कमियां दृष्टिगोचर हुई जैसे कि निर्माण कार्यक्रम प्रस्तुत न करना, संवेदक द्वारा तकनीकी कर्मचारियों की तैनाती न करना, वैधता तारीख समाप्त होने के बाद बैंक गारंटी का नवीनीकरण नहीं होना, संवेदक द्वारा बीमा कवर उपलब्ध नहीं कराना, कामगारों के क्षतिपूरक अधिनियम के अंतर्गत श्रमिकों का पंजीकरण ना होना, मुआवजे की मांग न करना/गैर-वसूली तथा अंतिम बिल के भुगतान में देरी।

(अनुच्छेद 2.1.14.1 से 2.1.14.7)

समय-विस्तार की अनियमित स्वीकृति, केन्द्रीय सड़क निधि दिशा-निर्देशों के विचलन में अतिरिक्त/अधिक मदों की मंजूरी, मूल कार्यों की बचतों के विरूद्ध अतिरिक्त/ बचे हुए/ शेष कार्यों की मंजूरी और मूल्य भिन्नता के अधिक भुगतान के मामलों को देखा गया।

(अनुच्छेद 2.1.15.1 से 2.1.15.4)

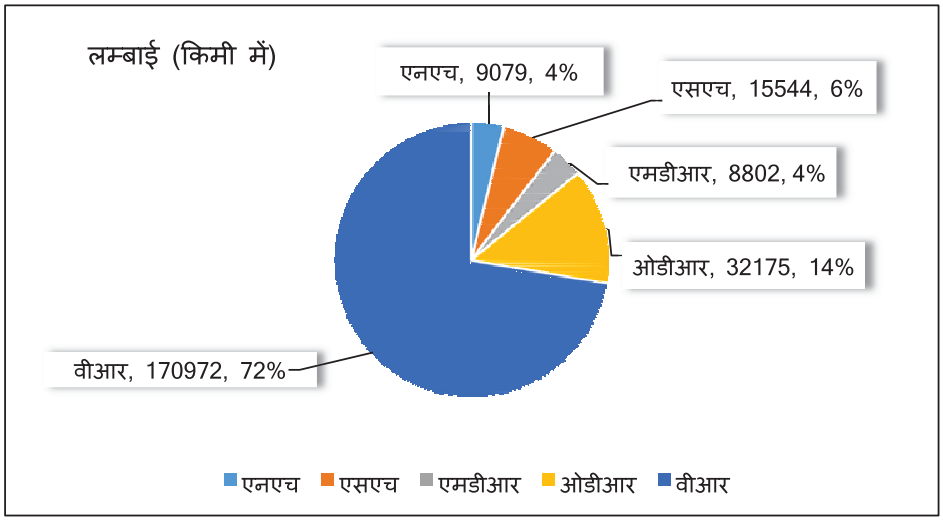
कई खण्डों में सड़क कार्यों में गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण उचित प्रकार से नहीं किया जा रहा था। गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण रिपोर्टों की प्राप्ति सुनिश्चित किए बिना संवेदकों को भुगतान किया गया था।

(अनुच्छेद 2.1.16.2)

2.1.1 परिचय

राजस्थान में विभिन्न श्रेणियों जैसे कि राष्ट्रीय राजमार्गों (एनएच), राज्य राजमार्गों (एसएच), प्रमुख जिला सड़कों (एमडीआर), अन्य जिला सड़कों (ओडीआर) और ग्रामीण सड़कों (वीआर) की 31 मार्च 2018 को 2,36,572 किलोमीटर (किमी) की सड़कें हैं जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट में दिखाया गया है:

राजस्थान राज्य में विभिन्न प्रकार की सड़कों की संरचना
31 मार्च 2018 तक



(लम्बाई किमी में तथा सम्बन्धित सड़कों की हिस्सेदारी प्रतिशत में)

राष्ट्रीय राज्य राजमार्गों का निर्माण एवं रखरखाव भारत सरकार के राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण तथा राज्य सार्वजनिक निर्माण विभाग (सानिवि) द्वारा किया जाता है जबकि राज्य राजमार्गों, प्रमुख जिला सड़कों, अन्य जिला सड़कों और ग्रामीण सड़कों का निर्माण और संधारण सार्वजनिक निर्माण विभाग, राजस्थान सरकार द्वारा किया जाता है। राज्य के सभी गांवों को जोड़ने के लिए विभिन्न योजनाओं[1] के अंतर्गत नई सड़कों का निर्माण किया गया है।

राजस्थान के सानिवि ने राज्य में सड़क बुनियादी ढांचे के विकास में उल्लेखनीय प्रगति की है। राज्य में सड़क की लम्बाई अप्रैल 2013 की तुलना में 1,91,694 किमी से बढ़कर अप्रैल 2018 तक 2,36,572 किमी हो गई है, जो 23.41 प्रतिशत की उल्लेखनीय वृद्धि है। सानिवि द्वारा निर्मित सड़कों की लंबाई में भी 31/03/2013 में 1,32,112 किमी से 31/03/2018 को 1,59,349 किमी (20.61% वृद्धि) की उल्लेखनीय प्रगति भी दर्ज की गई है। राज्य में महाराष्ट्र और उत्तर प्रदेश के बाद देश में राष्ट्रीय राजमार्गों का तीसरा सबसे बड़ा नेटवर्क है। इसके अलावा, राज्य देश में कुल सड़क की लम्बाई के मामले में नौवें स्थान पर है। राज्य सभी जिला मुख्यालयों को सभी मौसम वाली दोहरी सड़कों से जोड़ने में सक्षम हुआ है। सड़कों और पुलों के निर्माण पर खर्च में 2013-2018 की पांच साल की अवधि में 109.34 प्रतिशत की वृद्धि देखी गई है।

[1] मिसिंग लिंक प्रोजेक्ट, केन्द्रीय सड़क निधि, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना, राज्य सड़क निधि आदि

सड़कों की अच्छी गुणवत्ता के निर्माण और उनके उचित रखरखाव के लिए अनुबन्ध प्रबन्धन महत्वपूर्ण है। इसमें प्राक्कलनों की तैयारी, बोलियों के आमंत्रण और उनका मूल्यांकन, अनुबन्ध प्रदान करना और उनके कार्यान्वयन, पूर्ण कार्य के मापन और भुगतान की गणना जैसी गतिविधियां शामिल हैं।

2.1.2 वित्तीय परिव्यय

सानिवि द्वारा 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान सड़कों और पुलों पर आवंटित बजट और पूंजीगत व्यय की स्थिति नीचे दी गई है:

बजट आवंटन और व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

आवंटन/व्यय	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
आवंटन	2677.17	3055.27	3354.20	3181.24	5646.50
व्यय	2678.79	3057.46	3318.88	3166.26	5607.36

स्रोत: विनियोग खाता

सड़कों और पुलों के लिए बजट आवंटन और उसके बाद व्यय, दोनों में 2013-14 के दौरान क्रमश: ₹ 2677.17 और ₹ 2678.79 करोड़ से बढ़कर 2017-18 में ₹ 5646.50 करोड़ और ₹ 5607.36 करोड़ वृद्धि का रूझान दर्शाया गया है।

2.1.3 संगठनात्मक संरचना

सार्वजनिक निर्माण विभाग, प्रमुख शासन सचिव, सार्वजनिक निर्माण विभाग, राजस्थान सरकार के समग्र नियंत्रण में कार्य करता है। विभाग को अतिरिक्त सचिव सह मुख्य अभियंता द्वारा प्रशासित किया जाता है जिनकी मुख्य अभियंताओं (मु.अ.)/अतिरिक्त मुख्य अभियंताओं (अति.मु.अ.), अधीक्षण अभियंताओं और अधिशाषी अभियंताओं (अ.अ.) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। अतिरिक्त मुख्य अभियंता अपने-अपने क्षेत्र के प्रशासनिक प्रमुख होते हैं और विस्तृत प्राक्कलनों के लिए तकनीकी स्वीकृतियां जारी करने, शक्तियों की अनुसूची के अनुसार अनुबन्धों को अंतिम रूप देने, अनुबन्धों के लिए समय के विस्तार को मंजूरी देने आदि के लिए जिम्मेदार होते हैं। अधीक्षण अभियंता वृत्तों का नेतृत्व करते हैं और बेसिक शेड्यूल ऑफ रेट्स (बीएसआर)[2] की तैयारी और समय-समय पर संशोधन, अनुबन्धों को अंतिम

[2] बेसिक शेड्यूल ऑफ रेट्स (बीएसआर) एक दस्तावेज है, जो सड़कों और भवनों के निर्माण के लिए प्राक्कलनों की तैयारी के लिए उपयोग की जाने वाली विभिन्न सामग्रियों और वस्तुओं की दरों को प्रदान करता है

रूप देना आदि के लिए जिम्मेदार होते हैं। वृत्तों को आगे खण्डों में विभाजित किया जाता है, जिनके कार्य के निष्पादन के लिए अधिशाषी अभियंता सीधे जिम्मेदार होते हैं।

2.1.4 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई थी कि:

- सड़क कार्यों की योजना व्यापक थी और कार्यों की संस्वीकृतियां निर्धारित तकनीकी और वित्तीय मानदंडों/मानकों के अनुरूप थी;
- निविदा और अनुबन्ध प्रबन्धन, निष्पक्ष, पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी था और क्षेत्रों के सर्वोत्तम व्यवहार के अनुरूप एवं अनुबन्ध भिन्नताओं और भुगतानों को अनुबन्ध तथा वित्तीय नियमों के प्रावधानों के अनुसार कुशलतापूर्वक प्रबंधित किया गया था;
- विभाग में सभी स्तरों पर प्रभावी नियोजन, निगरानी और निर्णय लेने के लिए मजबूत प्रबन्धन सूचना प्रणाली, प्रभावी विवाद निवारण प्रणाली मौजूद थी तथा निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण मानदंडों और समय-सीमा का पालन किया गया था।

2.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा के मानदंड निम्न प्रावधानों से तैयार किया गया था;

- भारतीय अनुबन्ध अधिनियम, 1872
- मानक बोली दस्तावेज।
- भारतीय सड़क कांग्रेस द्वारा विर्निदिष्ट सड़कों की विशिष्टता।
- राज्य सरकार के लेखा और वित्तीय नियम (लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम)।
- परियोजना प्रतिवेदन।
- कार्यों के स्वीकृत प्राक्कलन और सानिवि कार्यालयों में उपलब्ध अन्य सम्बन्धित अभिलेख।
- ग्रामीण सड़क नियमावली।
- राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता अधिनियम और नियम।

2.1.6 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

विभाग में मुख्य अभियंताओं के छः[3] कार्यालय, आठ संभाग, 40 वृत्त और 131 खण्ड हैं। इसके साथ ही वहां 33 गुणवत्ता नियंत्रण खण्ड हैं। निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए फील्ड अध्ययन जनवरी से जुलाई 2018 की अवधि के दौरान प्रमुख शासन सचिव, सानिवि के कार्यालय, छः में से चार[4] मुख्य अभियंताओं के कार्यालय, आठ[5] संभाग कार्यालय, 40 में से आठ[6] वृत्त कार्यालय और 33 में से आठ[7] गुणवत्ता नियंत्रण खण्ड के कार्यालयों में 2013-14 से 2017-18 तक की गतिविधियों को आवृत्त करते हुए आयोजित किया गया था। इसके अलावा, 131 खण्डों में से 27 खण्डों[8] को आकार के लिए संभावना अनुपात (पी.पी.एस.) विधि का उपयोग करके नमूने के आधार पर यादृच्छिक रूप से चुना गया था। चयनित 27 खण्डों में 2013-14 से 2017-18 तक के दौरान 1886 अनुबन्धों को निष्पादित किया गया, जिनमें से 283 अनुबन्धों को विस्तृत परीक्षण के लिए यादृच्छिक रूप से चयनित किया गया। प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना, राजस्थान सड़क क्षेत्र आधुनिकीकरण परियोजना, राज्य सड़क निधि तथा मरम्मत और रखरखाव को लेखापरीक्षा के दायरे से बाहर रखा गया क्योंकि पिछले पांच वर्षों के दौरान इनकी समीक्षा की गई थी एवं निष्कर्ष संबंधित वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित किए गए।

मुख्य अभियंता मय अतिरिक्त सचिव, सानिवि, राजस्थान, जयपुर के साथ एक 'प्रवेश बैठक' दिनांक 27/03/2018 को आयोजित की गई थी, जहां लेखापरीक्षा उद्देश्यों, निष्पादन लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए प्रमुख शासन सचिव सानिवि राजस्थान के साथ दिनांक 30/08/2018 को 'समापन बैठक' आयोजित की गई थी।

आभार

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान आवश्यक जानकारी और रिकॉर्ड उपलब्ध कराने के लिए राजस्थान सरकार, सानिवि के

[3] मु.अ. मय अतिरिक्त सचिव, मु.अ. (सड़क), मु.अ. (एनएच), मु.अ. (गु.नि.), मु.अ. (एसएस) तथा मु.अ. (भवन)
[4] मु.अ. मय अतिरिक्त सचिव, मु.अ. (सड़क), मु.अ. (गु.नि.) तथा मु.अ. (एनएच)
[5] अति. मु.अ.: अजमेर, बीकानेर, भरतपुर, जयपुर-I, जयपुर-II, जोधपुर, कोटा तथा उदयपुर
[6] अधीक्षण अभियन्ता: अजमेर, बीकानेर, भरतपुर, जयपुर-ग्रामीण, गु.नि. जयपुर, जोधपुर, कोटा तथा उदयपुर
[7] अ.अ. (गु.नि.): अजमेर, बीकानेर, भरतपुर, जयपुर-I, केन्द्रीय प्रयोगशाला जयपुर, जोधपुर, कोटा तथा उदयपुर
[8] अ.अ. जिला खण्ड: अजमेर, आमेट, बाड़मेर, बालोतरा, ब्यावर, भीलवाड़ा, चित्तौड़गढ़, दौसा, डीडवाना, धरियावाद, जिला खण्ड-I. जोधपुर, झालावाड़, मांगरोल, फुलेरा, सागवाड़ा, राजगढ़ (अलवर), सरदारशहर, श्रीगंगानगर, शाहपुरा (भीलवाड़ा), कुशलगढ़, गढ़ी, नीम का थाना, हिन्डौन सिटी, बोली, नोखा, खेरवाड़ा तथा टोंक

अधिकारियों/कर्मचारियों द्वारा प्रदान सहयोग का लेखापरीक्षा आभार प्रकट करती हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों की अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई हैं:

2.1.7 सड़क विकास कार्यों की योजना

2.1.7.1 योजना

यह आवश्यक है कि विभाग राज्य में एक कुशल सड़क संरचना प्रदान करने के लिए और सभी बस्तियों की कनेक्टिविटी प्रदान करने के लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु दीर्घकालिक, मध्यम और अल्पकालिक योजना तैयार करें। लेखापरीक्षा में अभिलेखों की संवीक्षा में सड़कों के निर्माण के लिए सुव्यवस्थित और व्यापक योजना की अनुपस्थिति का पता चला। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2001 के जनगणना पर आधारित, सड़क निर्माण के लिए एक नीति (सितम्बर 2013) जिसमें विस्तृत लक्ष्य निर्धारित थे, अस्तित्व में थी। तथापि, इस नीति के लिए न तो कोई व्यापक कार्यान्वयन योजना उपलब्ध थी और न ही इस सड़क नीति के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए विभाग द्वारा कोई दीर्घकालिक / अल्पकालिक वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा सड़कों के निर्माण के प्रस्तावों को जनप्रतिनिधियों, स्थानीय समूहों, आदि की सिफारिश के आधार पर मंजूरी दी गई थी। हालांकि, परियोजना के प्रस्तावों का समर्थन करने के लिए अधिकांश मामलों में न तो सड़कों का कोई प्राथमिकताकरण किया गया और न ही ट्रैफिक सर्वेक्षण ठीक से किए गए (जैसा कि पैरा 2.1.11.1 में दर्शाया गया है)। विभाग ने व्यवस्थित और वस्तुनिष्ठ योजना बनाने के लिए सड़कों के डेटाबेस को अपडेट नहीं किया। इसलिए, एक उचित नियोजन प्रक्रिया के अभाव में, खण्डीय अधिकारियों द्वारा प्रस्तावों को प्रस्तुत करने और राज्य सरकार द्वारा सड़क कार्यों के अनुमोदन की पूरी प्रणाली में पारदर्शिता का अभाव था।

इसके उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि राजस्थान सड़क नीति 2013 के अनुसार स्थानीय जनप्रतिनिधियों और निर्वाचित राजनीतिक नेताओं के माध्यम से आवश्यकता या स्थानीय आवश्यकता को शामिल करते हुए कार्यों को मंजूरी दी गई थी। राज्य सरकार ने आश्वासन दिया कि कार्यान्वयन भाग, वित्तीय पहलुओं और राजनीतिक आकांक्षाओं को शामिल

करते हुए एक नई यथार्थवादी सड़क योजना नीति पर विचार चल रहा है और इसे जल्द ही मंजूरी के लिए प्रस्तुत किया जाएगा।

तथ्य यह है कि विभाग के पास एक व्यापक दस्तावेज का अभाव है जो सड़कों के कार्य को प्राथमिकता देने के लिए उपयुक्त प्रावधानों को शामिल करता हो।

2.1.8 नियमों की संरचना

राज्य में कार्यों की निविदा और निष्पादन के लिए नियम और प्रक्रियाएं लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम, राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता अधिनियम और नियम, राजस्थान सानिवि नियमावली और समय-समय पर जारी किए गए निर्देशों में विस्तृत रुप से हैं।

विभाग द्वारा अपनाई गई प्रचलित प्रथाओं में देखी गई महत्वपूर्ण कमियों पर नीचे विस्तार से चर्चा की गई है:

2.1.8.1 संवेदक की बोली क्षमता का आंकलन

सानिवि द्वारा जारी अनुबन्ध (सितम्बर 1995) की विशेष शर्तों, जिन्हें सभी अनुबन्ध समझौतों का हिस्सा बनना था, के अनुसार संवेदकों की बोली लगाने की क्षमता का आंकलन एक सूत्र के आधार पर किया जाना है:

ए x एन x 2 - बी

जहाँ ए पिछले पांच वर्षों के दौरान किसी एक वर्ष में निष्पादित किए गए कार्यों का अधिकतम मूल्य है, एन उन कार्यों को पूरा करने के लिए निर्धारित वर्षों की संख्या है जिनके लिए बोलियाँ आमंत्रित की जाती हैं, बी मौजूदा प्रतिबद्धताओं एवं चल रहे कार्यों का मौजूदा मूल्य है, और 2 एक स्थिरांक है।

बी के आंकलन के लिए, यानी, मौजूदा प्रतिबद्धता और संवेदक द्वारा किये जा रहे कार्यों के लिए, विभाग के परिपत्र (सितम्बर 1995) द्वारा निर्धारित है कि मौजूदा प्रतिबद्धताओं और जारी कार्यों के मूल्य के साथ-साथ सूचीबद्ध कार्यों में से प्रत्येक के लिए शेष पूर्ण होने की निर्धारित अवधि को विभाग के कार्यभार अभियंता द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित किया जाना चाहिए। हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि नमूना परीक्षित सभी 27 खण्ड़ों में, विभाग ने संवेदकों द्वारा निष्पादित कार्यों के विवरण को स्वतंत्र रूप से सत्यापित नहीं किया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि विभाग संवेदक द्वारा प्रदान की गई जानकारी पर भरोसा कर रहा था तथा संवेदक द्वारा किए गए दावे की सटीकता को स्वतंत्र रूप से सत्यापित नहीं किया गया था। आगे यह भी देखा गया कि मौजूदा संवेदकों द्वारा निष्पादित किए जा रहे कार्यों का विवरण विभागीय

वेबसाइट पर आसानी से उपलब्ध नहीं था और विभाग के बाहर किए गए कार्यों के लिए संवेदकों की प्रतिबद्धताओं का भी आंकलन नहीं किया जा रहा था।

इस प्रकार, निर्धारित परीक्षणों के अनुपालन न होने के कारण, बोली की क्षमता के आंकलन के लिए मौजूदा प्रतिबद्धताओं के सत्यापन और संवेदकों के चालू कार्यों के लिए उन संवेदकों को बड़े मूल्य के संविदा देने का जोखिम को खारिज नहीं किया जा सकता है जो पहले से ही मौजूदा कार्यों की अधिकता से ग्रस्त हैं और जिनके संसाधनों को कहीं और लगाया जा सकता है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि बोली के आंकलन के लिए वर्तमान मानदंड संतोषजनक है, हालांकि राजस्थान का वित्त विभाग और सूचना और प्रौद्योगिकी विभाग ऑनलाइन भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित वेबपोर्टल के सृजन पर कार्य कर रहे हैं जिसमें संवेदक की बोली क्षमता के बेहतर आंकलन के प्रावधान भी होंगे।

2.1.8.2 सत्यनिष्ठा संधियां सूचना आमंत्रण निविदाओं में शामिल नहीं की गई

राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता (आरटीटीपी) नियम 2013 के नियम 80-82 निर्धारित करते है कि प्रत्येक क्रय इकाई और बोलीदाता को सत्यनिष्ठा के संहिता का पालन करना आवश्यक है। सत्यनिष्ठा संहिता भावी विक्रेताओं/बोलीदाताओं एवं क्रय इकाई के मध्य एक समझौते की परिकल्पना और सत्यनिष्ठा के एक अमिट मानक को बनाए रखने के लिए किसी भी रिश्वत, इनाम या उपहार आदि को मांगना, स्वीकार करना, प्रदान करना तथा हितों के टकराव आदि की मनाही का खुलासा करता है।

राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने ₹ 100 करोड़ से ऊपर के सिविल कार्यों के अनुबन्धों के लिए सत्यनिष्ठा संधि को अपनाया है। केंद्रीय लोक निर्माण विभाग ने भी अनुबन्ध की सामान्य शर्तों में सत्यनिष्ठा संधि को शामिल किया।

चयनित खण्डों के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि सानिवि ने हालांकि ₹ 100 करोड़ और उससे अधिक मूल्य के अनुबन्धों को निष्पादित किया था, लेकिन कार्यों के लिए मानक बोली दस्तावेज, अनुबन्ध की सामान्य शर्तों में, सत्यनिष्ठा संधि के समावेश को निर्धारित नहीं करता है।

राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सभी क्रय संस्थाओं और बोलीदाताओं को आरटीटीपी नियम, 2013 के नियम 80-82 के अनुसार

सत्यनिष्ठा संहिता का पालन करना आवश्यक है। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि आरटीटीपी नियम 2013 के प्रावधानों को सत्यनिष्ठा संहिता के लिए निर्धारित किया गया था, तथापि, दोनों पक्षों पर बाध्यकारी बनाने के लिए अनुबंध की सामान्य शर्तों में इसे शामिल नहीं किया गया था।

2.1.8.3 सार्वजनिक निर्माण विभाग नियमावली का अप्रचलन

सानिवि नियमावली खण्ड I, II और III में प्राक्कलनों की तैयारी के लिए प्रक्रिया, कार्यों का निष्पादन, बजट की तैयारी, कार्यालय प्रक्रिया, स्थापना, सर्वेक्षण और जांच आदि को 1954 में प्रकाशित किया गया था और जनवरी 1984 में अंतिम रूप से फिर से तैयार किया गया था।

विभाग द्वारा कई सरकारी आदेश जारी किए गए हैं, लेकिन सानिवि नियमावली को चौतीस से अधिक वर्षों से संशोधित तथा अद्यतन नहीं किया गया है (अक्टूबर 2018)। चूंकि मौजूदा नियमावली पुरानी है और इसके अधिकांश प्रावधान निरर्थक हो गए हैं, वर्तमान में कोई भी समेकित दस्तावेज जिसमें जिम्मेदार अधिकारियों द्वारा समरूप अमल और मार्गदर्शन के लिए सार्वजनिक कार्यों से सम्बन्धित सभी सरकारी और विभागीय निर्देश सम्मिलित हो, उपलब्ध नहीं है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार कर लिया (अक्टूबर 2018) और कहा कि नयी सानिवि नियमावली तैयार हो चुकी है और अनुमोदन की प्रक्रिया में है।

2.1.8.4 दरों की मूल सूचीपत्र का संशोधन

दरों की मूल सूचीपत्र (बीएसआर) वह दस्तावेज है, जो सड़कों और भवनों के निर्माण हेतु प्राक्कलनों की तैयारी के लिए उपयोग की जाने वाली विभिन्न सामग्रियों और वस्तुओं की दरें इंगित करता है। सानिवि के बीएसआर का उपयोग अन्य विभागों द्वारा भी प्राक्कलन तैयार करने में किया जाता है। सानिवि नियमावली खण्ड - I के पैरा 2.6.14 तथा लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 20 के अनुसार, अधीक्षण अभियंता अपने वृत्तों से सम्बन्धित बीएसआर के नियमित संशोधन के लिए जिम्मेदार हैं। यहां यह उल्लेखनीय है कि मौजूदा नियमों के अनुसार, उत्तर प्रदेश सानिवि, की दरों की सूचीपत्र हर छः महीने में संशोधित की जाती है। साथ ही लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 501 के अनुसार, मुख्य अभियंता बीएसआर की विश्लेषणात्मक रचना वैज्ञानिक तरीके से करने हेतु समितियों का गठन करेंगे। राज्य में 40 वृत्तों के अन्तर्गत सानिवि में 40 बीएसआर प्रचलित हैं।

लेखापरीक्षा ने वृत्तों में बीएसआर को तैयार करने की प्रणाली की जांच की और देखा कि पिछले पांच वर्षों के दौरान बीएसआर को वर्ष 2013 में तथा फिर 2016 में संशोधित किया गया और इस प्रकार यह बहुत सामयिक नहीं था। इसके अलावा, मुख्य अभियंता ने बीएसआर की विश्लेषणात्मक रचना वैज्ञानिक तरीके से करने हेतु कोई समिति नहीं बनाई थी जैसा कि लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों के अंतर्गत आवश्यक था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि वर्तमान वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान 20 वृत्तों की सड़क बीएसआर को संशोधित किया गया है तथा बाकी वृत्तों के बीएसआर को संशोधित नहीं किया था क्योंकि यह महसूस किया गया कि अन्य जिलों में दरें काफी नहीं बदली हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह साबित करने के लिए अभिलेखों में कोई सबूत नहीं थे कि सम्बन्धित जिलों में बीएसआर का संशोधन न करना वैज्ञानिक अध्ययन पर आधारित एक प्रबुद्ध निर्णय था। इसके अलावा, वित्त विभाग, राजस्थान सरकार ने लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम को संशोधित किया था (मार्च 2017) जिसके अनुसार बीएसआर को प्रतिवर्ष संशोधित किया जाना था।

2.1.9 वित्तीय प्रबन्धन

वित्तीय प्रबन्धन में विभाग के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए वित्तीय संसाधनों का कुशल और प्रभावी उपयोग शामिल है। सड़कों के निर्माण से सम्बन्धित लोक निर्माण विभाग के संदर्भ में, इसमें संविदात्मक प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए धन की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करना, लागत का अनुकूलन करना, उचित एवं पारदर्शी तरीके से संसाधनों का आवंटन करना और धन का उपयोग सुनिश्चित करना तथा उचित अभिलेख रखना शामिल है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि समुचित योजना की कमी के कारण जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.1.7 में चर्चा की गई है, वित्तीय प्रबन्धन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है, जिसके परिणामस्वरूप निधियां देरी से जारी की गई थी और परिणामत: अधिकांश सड़क परियोजनाओं के पूरा होने में समय सीमा का उल्लंघन हुआ जिसकी आगामी अनुच्छेदों में चर्चा की गई है:

2.1.9.1 बजट प्रावधान और व्यय

बजट किसी विशेष वर्ष के लिए प्राप्तियों और व्यय का प्रक्षेपण या प्राक्कलन प्रदान करता है। प्राप्तियों और व्यय के आंकलन में सटीकता का महत्व समग्र आर्थिक प्रबन्धन के लिए प्रभावी कार्यान्वयन के संदर्भ में व्यापक रूप से स्वीकार किया जाता है।

वर्ष 2013-18 के दौरान सड़कों और पुलों के निर्माण पर सानिवि द्वारा ₹ 17828.75 करोड़ का व्यय किया गया। इस अवधि के दौरान बजट आवंटन और व्यय की स्थिति नीचे तालिका में दी गई है:

बजट प्रावधान, व्यय और बचत की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मूल प्राक्कलन	अन्तिम प्राक्कलन*	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)	प्रतिशत बचत/आधिक्य
1	2	3	4	5 (2-4)	6
2013-14	2352.44	2677.17	2678.79	(+) 326.35	13.87
2014-15	4143.31	3055.27	3057.46	(-)1085.85	26.21
2015-16	3885.14	3354.20	3318.88	(-) 566.26	14.58
2016-17	5031.50	3181.24	3166.26	(-)1865.24	37.07
2017-18	6082.16	5646.50	5607.36	(-) 474.80	7.81
कुल	**21494.55**	**17914.38**	**17828.75**	**(-)3665.80**	

* पूरक अनुदान / पुनर्मूल्यांकन और समर्पण सहित।

स्रोत: विनियोग खाते

मुख्य शीर्ष 5054 सड़कों और पुलों पर पूंजीगत परिव्यय के अंतर्गत बजट आवंटन और व्यय की जांच से पता चला कि वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ 326.35 करोड़ का अधिक व्यय था। हालांकि, विभाग 2014-15 से 2017-18 के दौरान आवंटित बजट का उपयोग नहीं कर सका और वर्ष 2014-18 के दौरान किए गए बजट प्रावधान के मुकाबले कम उपयोग 7.81 प्रतिशत (2017-18) और 37.07 प्रतिशत (2016-17) के मध्य रहा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि संस्वीकृतियों के देर से जारी होने, वांछित प्रगति की गैर-उपलब्धि, वन मंजूरी में देरी आदि के कारण बचत हुई थी। यह भी कहा गया कि वर्ष 2013-14 के अधिक व्यय की जांच की जा रही है और लेखापरीक्षा को सूचित कर दी जाएगी।

2.1.9.2 अभिलेखों का रखरखाव

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम द्वारा निर्धारित अभिलेखों का उचित संधारण खण्डों के सुचारू संचालन के लिए महत्वपूर्ण है तथा यह उच्च प्राधिकारियों को खण्डों के कार्य पर नियंत्रण रखने में मदद करता है। नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि ये सभी खण्ड महत्वपूर्ण अभिलेखों जैसे कि कार्य सारांश[9], कार्य पंजिका[10] तथा संवेदकों की खाता बही[11] का संधारण नहीं कर रहे थे।

कार्य सारांश की अनुपलब्धता के कारण नकदी, स्टॉक या अन्य शुल्कों के किसी भी कार्य के मासिक खर्च की गणना करना मुश्किल था। कार्य सारांश की अनुपलब्धता के कारण कार्य पंजिका तैयार नहीं की जा सकी। संवेदकों के साथ लेन-देनों को नहीं देखा जा सका क्योंकि संवेदक की खाता बही का संधारण नहीं किया गया था।

यहां यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि अ.अ./अधीक्षण अभि./अति.मु.अ./ मु.अ. और राज्य सरकार को भेजी गई लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से पिछले वर्षों में इन अभिलेखों के संधारण न करने का मुद्दा लगातार चिन्हांकित किया गया। लेकिन, इस अनियमितता के बार-बार संदर्भ के बावजूद, पर्यवेक्षण अधिकारी इन बुनियादी अभिलेखों के संधारण को सुनिश्चित करने में विफल रहे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि कार्य सारांश, कार्य पजिंका और संवेदक की खाता बही के नियमित अद्यतन के लिए परिपत्र / निर्देश जारी किये जा रहे है। साथ ही मुख्य अभियन्ता मय अतिरिक्त सचिव ने निर्देश जारी किये (नवम्बर 2018) कि वार्षिक निरीक्षण के दौरान सम्बन्धित अधीक्षण अभियन्ता खण्ड के उक्त अभिलेखों की जांच करेगें और निरीक्षण प्रतिवेदन में अपनी टिप्पणी देगें। लेखापरीक्षा को आगे की गई कार्यवाही की सूचना नहीं दी गई (अगस्त 2019)।

2.1.10 संवेदकों की सूचीबद्धता

सानिवि में संवेदकों की सूचीबद्धता लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम-।। और सानिवि नियमावली में निर्धारित नियमों द्वारा नियन्त्रित होती है।

[9] लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 464 तथा 488
[10] लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 489 तथा 490
[11] लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 502 तथा 503

नियमानुसार, निविदा दस्तावेज केवल उन संवेदकों को ही जारी किए जाने चाहिए, जिनके पास निविदा दस्तावेज जारी करने की तिथि पर वैध नामांकन है। राज्य में संवेदक पांच श्रेणियों[12] - 'एए', 'ए', 'बी' 'सी' और 'डी' के अन्तर्गत निविदा राशि के आधार पर पंजीकृत हैं। सूचीबद्धता के लिए, संवेदकों को प्रस्तुत जानकारी की वास्तविकता स्थापित करने के लिए नामांकन प्राधिकारी को आवश्यक जानकारी, नामांकन शुल्क, प्रतिभूति जमा और अन्य दस्तावेज/प्रमाण प्रस्तुत करने होंगे।

मु.अ., अति.मु.अ., अधीक्षण अभियन्ता और अ.अ. के चयनित कार्यालयों में वर्ष 2013-18 से सम्बन्धित सूचीबद्धता मामलों के अभिलेखों की जांच में ऐसे प्रकरण सामने आए, जहां अधिकारियों ने निर्धारित मानदंडों का पालन किए बिना संवेदकों को पंजीकृत किया। इसके अलावा, संवेदकों के बारे में उचित अभिलेख संधारित नहीं किये गये जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

2.1.10.1 संवेदकों की अनियमित अनंतिम सूचीबद्धता

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम-II, परिशिष्ट XVI, नियम 1.8 में यह प्रावधान है कि अधिकतम अवधि जिसके लिए निर्धारित प्राधिकारी एक संवेदक को सूचीबद्ध कर सकता है, अनंतिम रूप से, एक समय में एक वर्ष के लिए होगा और कुल अनंतिम सूचीबद्धता अवधि दो वर्ष से अधिक नहीं होगी। नमूना जांच किए गए कार्यालयों/खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 16 खण्डों/कार्यालयों के अन्तर्गत 39 प्रकरणों में, अनंतिम सूचीबद्धता की अवधि दो साल से आगे दो महीने से 56 महीने तक बढ़ा दी गई थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सम्बन्धित खण्डों से अनुपालना का आह्वान किया जा रहा है। लेखापरीक्षा को आगे की गई कार्यवाही सूचित नहीं की गई (अगस्त 2019)।

12

क्र.स.	संवेदक का वर्ग	वह सीमा जिस तक किसी भी कार्य के लिए निविदा करने हेतु योग्य होंगे	सूचीबद्धकरण प्राधिकारी
1	'एए' वर्ग	किसी भी राशि	मु.अ.
2	'ए' वर्ग	3 करोड़ तक	मु.अ.
3	'बी' वर्ग	1.5 करोड़ तक	अ.मु.अ.
4	'सी' वर्ग	50 लाख तक	अधीक्षण अभियन्ता
5	'डी' वर्ग	15 लाख तक	अ.अ.

2.1.10.2 संवेदकों के निष्पादन की समीक्षा

निविदा दस्तावेजों में बोलीकर्ताओं द्वारा उद्धृत क्षमता, निष्पादन और अनुभव से सम्बन्धित दावे की सत्यता का आंकलन करने के लिए यह वांछनीय है कि विभाग संवेदकों के निष्पादन की समीक्षा की एक प्रणाली अपनाए जैसा कि लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के परिशिष्ट XVI की धारा VII में कहा गया है। हालांकि, विभाग ने मौजूदा संवेदकों के लिए इस तरह की प्रणाली की व्यवस्था नहीं की जिससे कि राज्य सरकार के हितों को लगातार चूककर्ताओं के विचलन और/या विपंजीकरण के माध्यम से सुरक्षित किया जा सके। इस सम्बन्ध में विवर्जित/विपंजीकृत संवेदकों का ऑनलाइन डेटा भी उपलब्ध नहीं था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि इस सम्बन्ध में दिशा-निर्देश और अनुदेश जारी किए जा रहे हैं। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि विभागीय वेबसाइट पर विवर्जित/ब्लैकलिस्टेड संवेदकों की सूची उपलब्ध थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि केवल 'एए' और 'ए' श्रेणी के संवेदक की सूची जिन्हें विवर्जित/ब्लैकलिस्टेड किया गया है, उपलब्ध थी तथा शेष श्रेणीयों यथा 'बी', 'सी' और 'डी' की सूची वेबसाइट पर उपलब्ध नहीं थी।

2.1.10.3 संवेदकों की सूचीबद्धता में विविध अनियमितताएँ

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम-II, परिशिष्ट XVI, नियम 1.4 में यह प्रावधान है कि विभिन्न वर्गीकरण (हर श्रेणी के लिए अलग पंजिका) को दर्शाने वाले संवेदकों की पंजिका को विभाग के प्रत्येक खण्ड/वृत्त/संभाग/मुख्यालय द्वारा फॉर्म आरपीडब्लूए-109 में संधारित किया जाएगा। जब भी कोई संवेदक ब्लैक लिस्टेड होता है, हटा दिया जाता है, या स्वीकृत संवेदकों की सूची से अस्थायी रूप से निलम्बित कर दिया जाता है, सम्बन्धित संवेदक के विरूद्ध इस पंजिका में आवश्यक टिप्पणी की जाएगी। सभी नमूना जॉच किए गए कार्यालयों/खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 18 कार्यालयों/खण्डों[13] में पूर्वकथित पंजिका को आरपीडब्लूए-109 में संधारित नहीं किया गया था। इसके अभाव में, किसी भी संवेदक के ब्लैकलिस्टेड होने की जानकारी सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

[13] अ.अ., खण्ड: मांगरोल, फुलेरा, डीडवाना, सागवाड़ा, दौसा, हिण्डौन सिटी, कुशलगढ़, बाड़मेर, बालोतरा, गढ़ी, नीम का थाना, शाहपुरा (भीलवाड़ा), जिला खण्ड-I जोधपुर, जिला खण्ड-अजमेर, अधीक्षण अभियन्ता वृत्त कोटा एवं भरतपुर अति.मु.अ. संभाग - I जयपुर एवं भरतपुर

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सम्बन्धित खण्डों से अनुपालना का आह्वान किया जा रहा है।

सानिवि नियमावली का खण्ड-I, सेक्शन III का नियम 4 निर्धारित करता है कि पिछले तीन वर्षों से विभाग में किसी भी कार्य को निष्पादित नहीं करने वाले संवेदक की सूचीबद्धता अपने आप ही समाप्त हो जाएगी। सभी नमूना जांच किए गए खण्डों/कार्यालयों ने उन संवेदकों की सूची संधारित नहीं की जिन्होंने पिछले तीन वर्षों से विभाग में किसी भी कार्य को निष्पादित नहीं किया था तथा इस प्रकार, नियमावली के इस प्रावधान की अनुपालना का आंकलन नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि संवेदकों की सूचीबद्धता की समीक्षा के लिए निर्देश जारी किए गए हैं।

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम-II, परिशिष्ट XVI, धारा VII, नियम VII, 3 एवं 4 निर्धारित करता है कि संवेदकों की गोपनीय पंजिका संधारित की जायेगी और खण्डीय अधिकारी की व्यक्तिगत निगरानी में रखी जायेगी। गोपनीय पंजिका में संवेदकों की गोपनीय रिपोर्ट लिखते समय, अधिशाषी अभियंता को निर्धारित बिंदुओं पर अपनी टिप्पणी दर्ज करनी चाहिए। हालांकि, मांगे जाने पर, नमूना जांच खण्डों में से कोई भी संवेदकों की गोपनीय पंजिका तथा ऐसा कोई गोपनीय प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं कर सका और इस प्रकार, नियम के इस प्रावधान की अनुपालना का आंकलन नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि संवेदक के गोपनीय पंजिका और प्रतिवेदन को संधारित करने के लिए निर्देश जारी किए गए हैं।

2.1.11 लागत आंकलन और कार्यों की संस्वीकृति

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी की प्रशासनिक स्वीकृति और प्रस्तावित व्यय करने के लिए मंजूरी के बिना कोई भी कार्य शुरू नहीं हो सकता है। नियमों में अपेक्षित है कि विस्तृत डिजाइन और प्रारम्भिक प्राक्कलन तैयार करने में प्रशासनिक प्राधिकारी द्वारा कार्य की पूर्व संस्वीकृति होनी चाहिए। लागत प्राक्कलन तैयार करने और संस्वीकृति को जारी करने का सीधा असर कुल परियोजना लागत, निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता और सड़क कार्यों की पूर्णता की समय-सीमा पर पड़ता है। यह आवश्यक है कि लागत प्राक्कलन तैयार करने में निर्धारित नियमों और मानकों/मानदंडों के प्रावधानों का तथा प्रशासनिक और तकनीकी स्वीकृति के अनुसार कड़ाई से पालन किया जाए।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने लागत प्राक्कलन तैयार करने तथा प्रशासनिक और तकनीकी स्वीकृतियों को जारी करने में कुछ कमियां, आंतरिक नियंत्रण तंत्र और निगरानी में कमियों को देखा जो आगामी अनुच्छेदों में विस्तृत रूप से वर्णित है:

2.1.11.1 प्राक्कलनों की तैयारी और अनुमोदन में अनियमितता

यह आवश्यक है कि विभाग के पास मौजूदा सड़क के ट्रैफ़िक घनत्व, उस क्षेत्र की मृदा की मज़बूती, जहाँ सड़क का निर्माण किया जा रहा हो तथा सड़क के कार्य का विस्तृत प्राक्कलन / आरम्भिक प्राक्कलनों की सटीक तैयारी के लिए मौजूदा सड़क की क्रस्ट की मोटाई की स्थिति के बारे में विश्वसनीय जानकारी हो। यातायात गणना डेटा के आधार पर पैसेंजर कार यूनिट (पीसीयू)[14] और मिलियन स्टैंडर्ड एक्सल (एमएसए)[15] के मूल्यों की गणना, मृदा की मजबूती के निर्धारण के लिए कैलिफ़ोर्निया बेयरिंग अनुपात (सीबीआर)[16] और क्रस्ट की मोटाई पर पहुंचने के लिए बेंकेलमैन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक (बीबीडीटी) मौजूदा सड़कों के चौड़ाईकरण और सुदृढ़ीकरण की आवश्यकता का आंकलन करते हुए आईआरसी के दिशा-निर्देशों के अनुसार आवश्यक थी।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग ने आईआरसी के अनुसार चौड़ाईकरण के लिए प्रस्तावित की जा रही सड़कों पर या तो यातायात सर्वेक्षण नहीं किया था या मौजूदा सड़क की स्थिति की निगरानी के लिए उचित अभिलेख नहीं बनाए हुए थे। इसके साथ ही, विभाग ने सड़क डिजाइन और लागत प्राक्कलन तैयार करने के लिए आवश्यक मृदा परीक्षण भी नहीं किये। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि सड़क की क्रस्ट को डिजाइन करने के लिए आवश्यक परीक्षण जैसे कि बीबीडीटी और सीबीआर भी नमूना जांच के प्रकरणों में उचित प्रकार से आयोजित नहीं किए गए थे। ये प्रकरण नीचे दिये गये हैं:

- **सड़कों के प्रारम्भिक प्राक्कलनों की तैयारी न करना**

सानिवि नियमावली, खण्ड-II, पैरा नं 31.7.1 निर्धारित करता है कि प्रारम्भिक प्राक्कलन प्लिंथ क्षेत्र या सड़क की लम्बाई/क्षेत्र तथा पुल के लिए पानी के रास्ते आदि के आधार पर तैयार करने की आवश्यकता होती है। इसकी गणना प्रति यूनिट लम्बाई / क्षेत्र या अन्य ऐसी किसी पद्धति के

[14] पैसेंजर कार यूनिट- की गणना विभिन्न प्रकार के वाहन के भार के संदर्भ में की जाती है जैसे मोटरसाईकिल, कार, बस, ट्रक इत्यादि उनके सम्बन्धित मूल्य के साथ जैसे 0.5, 1, 3, और 3

[15] एमएसए सड़क पर ट्रैफिक भार का संकेतक है

[16] सीबीआर मिट्टी की लोड बियरिंग है

द्वारा की जाती है जिससे प्रस्ताव में शामिल संभावित लागत का अनुमानित प्राक्कलन दिया जा सके।

नमूना जांच किए गए खण्डों में अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 15 खण्डों[17] में 158 में से 79 पैकेजों/कार्यों अनुमानित लागत ₹ 422.01 करोड़ के लिए प्रारम्भिक प्राक्कलनों को न तो रिकॉर्ड पर पाया गया था और न ही लेखापरीक्षा को मांगे जाने पर उपलब्ध कराया गया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सामान्यत: विभाग प्रति किमी के आधार पर लागत का प्राक्कलन तैयार करता है जिसे प्रारम्भिक प्राक्कलन के रूप में लिया जाता है। तथापि सरकार के जवाब को प्रमाणित करने के लिए रिकॉर्ड पर कोई डेटा नहीं था। आगे कहा गया कि वित्त विभाग और सूचना एवं प्रौद्योगिकी विभाग ऑनलाइन भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित वेबपोर्टल पर कार्य कर रहे हैं जिसमें पूर्वानुमान प्राक्कलन तैयार करने की सुविधा शामिल होगी।

- **सड़क पंजिका तथा सड़कों के वृत्तांत की अनुपलब्धता**

सानिवि नियमावली, खंड-II, पैरा संख्या 31.31 यह निर्धारित करता है कि खण्ड और उप-खण्ड में प्रत्येक सड़क के लिए एक नवीनीकरण वृत्तांत आरेख और चार्ट संधारित किया जाएगा। खण्ड और उप-खण्ड में सड़कों के बारे में पूरी जानकारी पिछले वित्तीय वर्ष के अंत तक सड़कों की प्रत्येक श्रेणी की लम्बाई और वर्तमान वर्ष के दौरान जोड़े गए या सुधार किए गए आंकड़े दिखाते हुए संधारित की जाएगी। यह प्रतिवेदन प्रत्येक वर्ष अप्रैल के अंत तक अधिशाषी अभियंता द्वारा अधीक्षण अभियंता और मुख्य अभियंता को प्रस्तुत किया जायेगा।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि 16 खण्डों[18] में 175 में से 61 पैकेजों में कार्य के लिए सड़कों का वृत्तांत उपलब्ध नहीं था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सानिवि सड़क के कार्य प्रबंधन के लिए रोड़ एसेट्स मैनेजमेंट सिस्टम हेतु सॉफ्टवेयर के विकास पर कार्य कर रहा है। इस रोड़ एसेट्स मैनेजमेंट सिस्टम में सभी विशिष्ट/ वृत्तांत/भौगोलिक विवरण एकत्रित किए जा रहे थे तथा यह भविष्य में सड़क

[17] अ.अ.,सानिवि जिला खण्ड अजमेर, बाड़मेर, बालोतरा, दौसा, डीडवाना, धरियावाद, झालावाड़, मांगरोल, सागवाड़ा, शाहपुरा (भीलवाड़ा), कुशलगढ़, गढ़ी, नीम का थाना, हिण्डौन सिटी तथा बोली

[18] अ.अ.,सानिवि जिला खण्ड अजमेर, बाड़मेर, बालोतरा, दौसा, डीडवाना, धरियावाद, झालावाड़, मांगरोल, सागवाड़ा, शाहपुरा (भीलवाड़ा), कुशलगढ़, गढ़ी, नीम का थाना, हिण्डौन सिटी, जिला खण्ड जोधपुर तथा बोली

नवीनीकरण/सुदृढ़ीकरण/ चौड़ाईकरण उद्देश्यों के लिए उपयोगी होगा। हालांकि, लेखापरीक्षा के लिए कोई सड़क वृत्तांत एवं सड़क पंजिका का अभिलेख नहीं मिला या उपलब्ध नहीं कराया गया। आगे, मुख्य अभियन्ता मय अतिरिक्त सचिव ने निर्देश जारी (नवम्बर 2018) किए कि भविष्य में सभी सम्बन्धित अधिशाषी अभियन्ताओं को ये अभिलेख संधारित और अद्यतन किए जाने चाहिए।

- **यातायात गणना**

सड़क की चौड़ाई सड़क के यातायात घनत्व के आधार पर तय की जाती है। ट्रैफ़िक घनत्व की गणना प्रति दिन पैसेंजर कार यूनिट (पीसीयू)[19] के संदर्भ में की जाती है। आईआरसी-09: 1972 यह प्रदान करता है कि यातायात गणना को सात दिनों के लिए प्रतिदिन 24 घंटे आयोजित किया जाना चाहिए और हर सड़क के लिए प्रति वर्ष कम से कम दो बार यातायात गणना करने का प्रावधान है।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि 18 खण्डों[20] में 155 पैकेजों में से ₹ 300.91 करोड़ की लागत वाले 45 पैकेजों के तहत, आईआरसी विनिर्देशों के अनुसार अनिवार्य होने के बावजूद 40 पैकेजों में यातायात गणना अभिलेखों पर नहीं पाई गई थी, जिसके परिणामस्वरूप यातायात गणना प्रतिवेदन के बिना विस्तृत प्राक्कलन तैयार किए गए थे। इसके अलावा, सक्षम अधिकारियों ने इस बुनियादी आवश्यकता की अनदेखी करते हुए तकनीकी स्वीकृतियों को जारी किया। शेष पांच पैकेजों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि आईआरसी विनिर्देशों के अनुसार सात दिनों के बजाय तीन/चार दिनों के लिए यातायात गणना की गई थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि राज्य राजमार्गों और प्रमुख जिला सड़कों में प्रति वर्ष दो बार सात दिनों के लिए और अन्य सड़कों में तीन दिनों के लिए यातायात गणना की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आईआरसी 1972 मानदंड सात दिनों की गणना के लिए निर्धारित है और राज्य राजमार्गों और प्रमुख जिला सड़कों के लिए कोई वर्गीकरण नहीं है।

[19] यातायात घनत्व की गणना कार के भार क संदर्भ में (लिया गया मूल्य एक है) की जाती है तथा अन्य वाहन जैसे साईकिल, मोटरसाईकिल, ट्रक, बस का मूल्य कार के संदर्भ में जिसका मूल्य 0.50, 0.50, 3 तथा 3 आदि के भार के आधार पर गणना की जाती है

[20] अ.अ.,सानिवि खण्ड झालावाड़, सागवाड़ा, अजमेर, डीडवाना, जिला खण्ड-I जोधपुर, राजगढ़, भीलवाड़ा, टोंक, खेरवाड़ा, आमेट, नोहर-नोहर से फेफाना (संभाग बीकानेर), राजसमंद (वी.आर.96) (संभाग उदयपुर), बोली, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, नीम का थाना, कुशलगढ़ तथा शाहपुरा

- **मृदा के कैलिफोर्निया बिअरिंग अनुपात का आंकलन**

कैलिफोर्निया बिअरिंग अनुपात (सीबीआर) मृदा की भार वहन शक्ति की एक माप है और सड़क की क्रस्ट डिजाइन का निर्धारण करने में भी एक महत्वपूर्ण कारक है। आईआरसी-37: 2001 यह बताता है कि प्रत्येक स्थल से प्रत्येक प्रकार की मृदा के लिए एक ही घनत्व और नमी की मात्रा पर कम से कम तीन नमूने लिए जाने चाहिए और सीबीआर गुणांक के लिए परीक्षण किया जाना चाहिए। फुटपाथ मोटाई डिजाइन आईआरसी-37: 2001 के अनुसार, सीबीआर गुणांक में वृद्धि और कमी का आवश्यक क्रस्ट मोटाई के आंकलन पर सीधा प्रभाव पड़ता है।

नमूना जांच किए गए खण्डों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 16 खण्डों[21] में 142 पैकेजों में से ₹ 401.90 करोड़ की लागत वाले 39 पैकेजों में प्राक्कलन के साथ सीबीआर परीक्षण-प्रतिवेदन संलग्न नहीं थे। आईआरसी मानदंडों के अनुसार आवश्यक मृदा परीक्षण प्रतिवेदन के अभाव में, सड़क क्रस्ट के प्राक्कलन और डिजाइन की पर्याप्तता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि मृदा का सीबीआर मूल्य आवश्यकता के अनुसार किया गया था। हालांकि, ऐसा कोई अभिलेख नहीं पाया गया या लेखापरीक्षा के लिए उपलब्ध नहीं कराया गया।

- **मिलियन स्टैंडर्ड एक्सल की गणना**

मिलियन स्टैंडर्ड एक्सल (MSA) एक महत्वपूर्ण कारक जिस पर सड़क का क्रस्ट डिज़ाइन निर्भर करता है जो सड़क पर यातायात लोड़ का एक संकेतक है।

एमएसए गुणांक अन्य चीजों के साथ, वाणिज्यिक वाहनों की प्रतिदिन संख्या (सीवीपीडी) पर और मृदा के कैलिफोर्निया बिअरिंग अनुपात पर निर्भर करता है। एक सड़क का एमएसए (यातायात भार) जितना अधिक होगा, उतनी ही अधिक मोटाई की परत की आवश्यकता होगी। चूंकि, यातायात गणना नियमित रूप से और सही तरीके से नहीं की गई थी और सीबीआर की गणना हमेशा उपलब्ध नहीं थी जैसा कि पिछले बिन्दु में दर्शाया गया है, अविश्वसनीय ट्रैफ़िक डेटा/मृदा परीक्षणों के आधार पर एमएसए कारक की गणना सड़क की क्रस्ट के डिजाइन पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगी।

[21] अ.अ.,सानिवि खण्ड राजगढ़, भीलवाड़ा, टोंक, खेरवाड़ा, आमेट, झालावाड़, सागवाड़ा, अजमेर, डीडवाना, जिला खण्ड-I जोधपुर, बोली, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, नीम का थाना, कुशलगढ़ तथा शाहपुरा।

- **बेंकेलमैन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक परीक्षण का आंकलन**

सड़कों के विभिन्न हिस्सों को मजबूत करने के लिए आवश्यक ओवरले (बिटुमिनस मैकडैम के संदर्भ में) का आंकलन करने के लिए, फुटपाथ की स्थिति के आधार पर सड़क को (अच्छा, सन्तोषप्रद, खराब, आदि) वर्गीकृत करने के लिए आईआरसी-81: 1997 बेंकेलमैन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक परीक्षण निर्धारित करता है। वास्तव में किए जाने वाले परीक्षण से पहले सड़क के सर्वेक्षण की आवश्यकता होती है जिससे कि फुटपाथ की स्थिति के आधार पर सड़क के खंडों को अच्छा, सन्तोषप्रद, खराब वर्गों के रूप में वर्गीकृत किया जा सके। इसके अलावा, ऐसी प्रत्येक श्रेणी में, 50 मीटर से अधिक का अंतराल ना हो डिफ्लेक्शन अवलोकन के लिए न्यूनतम 10 अंक चिह्नित किए जाने चाहिए।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि 10 खण्डों[22] में 75 में से ₹ 76.35 करोड़ की अनुमानित लागत की 31 पैकेजों के सम्बन्ध में बीबीडीटी परीक्षणों को लेखापरीक्षा को नहीं दिखाया गया/अभिलेखों पर नहीं पाया गया।

इस प्रकार, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि खण्डीय अधिकारियों के साथ-साथ अधीक्षण अभियन्ता./अति.मु.अ. जो प्रारम्भिक और विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने और तकनीकी स्वीकृतियों को जारी करने के लिए जिम्मेदार थे, परन्तु उन्होंने क्रस्ट सड़क की डिजाइन एवं प्राक्कलन तैयार करने के लिए निर्धारित आईआरसी मानदंडों के अन्तर्गत बुनियादी आवश्यकताओं की पालना नहीं की। यातायात गणना, मृदा परीक्षण और सड़क के डिजाइन के लिए आवश्यक अन्य परीक्षण विस्तृत प्राक्कलन के साथ अभिलेखों पर नहीं पाए गए थे।

- **वृक्षारोपण कार्य**

मुख्य अभियंता मय अतिरिक्त सचिव, सानिवि ने निर्देश दिया (नवम्बर 2009) कि वृक्षारोपण और उसके रखरखाव का प्रावधान सभी सड़कों के नए निर्माण, पुनर्वास और नवीनीकरण व चौड़ाईकरण के प्राक्कलनों में शामिल होना चाहिए।

[22] अ.अ.,सानिवि खण्ड सागवाड़ा, जिला खण्ड-I जोधपुर, हिण्डौन सिटी, बोली, भीलवाड़ा, टोंक, खेरवाड़ा, आमेट, नोहर (संभाग बीकानेर) तथा राजसमंद (संभाग उदयपुर)

नमूना जांच किए गए खण्डों की संवीक्षा में विदित हुआ कि 18 खण्डों[23] में, वर्ष 2013-18 के दौरान 132 कार्यों में से ₹ 158.63 करोड़ की राशि के 58 कार्यों के प्राक्कलनों में वृक्षारोपण का प्रावधान नहीं किया गया था। इस प्रकार, इन खण्डों में वृक्षारोपण कार्य नहीं किया जा सका तथा खण्डीय प्राधिकारी और प्रशासनिक प्राधिकारी पर्यावरण संरक्षण से सम्बन्धित मानदंडों और निर्देशों की अनुपालना सुनिश्चित करने में विफल रहे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि यह कार्य रोड़ एसेट्स मैनेजमेंट सिस्टम के अन्तर्गत किया जाएगा। राज्य सरकार ने आगे कहा कि वृक्षारोपण को विकसित करने के लिए आवश्यक चौड़ाई उपलब्ध नहीं होने के कारण ग्रामीण सड़क वृक्षारोपण कार्य निष्पादित नहीं किए जा सके।

2.1.11.2 प्राक्कलन की सटीकता

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्राक्कलनों की तैयारी में बड़ी कमियां निर्दिष्ट थी। प्राक्कलन प्रामाणिक और विश्वसनीय डेटा पर आधारित नहीं थे। अधीक्षण अभियन्ता/अति.मु.अ. ने राज्य सरकार और इण्डियन रोड़ कांग्रेस के महत्वपूर्ण मानदंडों और निर्देशों की पालना सुनिश्चित किए बिना इस तरह के प्राक्कलनों में भी तकनीकी प्राक्कलनों को स्वीकृत किया, जैसा कि ऊपर अनुच्छेद 2.1.11.1 में चर्चा की गई है। जिसके परिणामस्वरूप, प्राक्कलनों में गम्भीर कमियां रही, जिसके कारण परिहार्य अतिरिक्त व्यय, राज्य सरकार को नुकसान, उप-मानक कार्यों का निष्पादन आदि हुए। कुछ महत्वपूर्ण मुद्दों पर नीचे चर्चा की गई है:

- **प्राक्कलनों में अधिक प्रावधान**

नमूना जांच किए गए खण्डों के सड़क कार्यों के प्राक्कलनों की संवीक्षा से विदित हुआ कि सात खण्डों[24] में, आईआरसी विनिर्देशों और/या विभागीय आदेशों के उल्लंघन में उच्च विनिर्देशों, क्रस्ट की मोटाई का अधिक प्रावधान, यातायात गणना के बिना क्रस्ट डिजाइन आदि को अपनाते हुए सड़कों का डिजाइन किया गया था। परिणामस्वरूप, ₹ 6.18 करोड़ का अधिक या परिहार्य व्यय हुआ जैसा कि ***परिशिष्ट 2.1*** में विस्तृत रूप में दिया गया है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि भविष्य में प्राक्कलन तैयार करते समय अधिक सावधानी बरती जाएगी।

[23] अ.अ.,सानिवि खण्ड राजगढ़, टोंक, खेरवाड़ा, सरदारशहर, नोखा, श्रीगंगानगर, राजसमंद (संभाग उदयपुर) बाड़मेर, बालोतरा, धरियावाद, मांगरोल, शाहपुरा (भीलवाड़ा), कुशलगढ़, गढ़ी, नीम का थाना, हिण्डौन सिटी, फुलेरा तथा बोली

[24] अ.अ.,सानिवि जिला खण्ड अजमेर, आमेट, डीडवाना, दौसा, हिण्डौन सिटी, सागवाड़ा और टोंक

- **प्राक्कलनों में कमी/गलत प्रावधान**

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 16 खण्डों के 151 पैकेजों/कार्यों में से 49 में आईआरसी के विनिर्देशों/विभागीय आदेशों की अवहेलना में कम/गलत प्रावधान स्वीकार किये गये थे जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2013-18 के दौरान ₹ 41.88 करोड़ परिहार्य/अनाधिकृत/अधिक/अनियमित व्यय हुआ जैसा कि ***परिशिष्ट 2.2*** में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि प्राक्कलन साइट की मौजूदा/आवश्यकता पर तैयार किए गए थे। हालांकि, निष्पादन अवधि के दौरान साइट में आवश्यकतानुसार बदलाव के कारण, कार्य विविधताओं के साथ पूरे किये गये थे। यह भी कहा गया कि प्राक्कलन तैयार करते समय अधिक सावधानी रखी जायेगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह दर्शाता है कि वास्तविक साइट की स्थिति के अनुसार प्राक्कलन तैयार नहीं किए गए थे।

इसके अलावा, आईआरसी मानदंडों का पालन न करने और / या उल्लंघन के कारण कमी के प्राक्कलनों के बारे में पैरा 2.1.11.1 और 2.1.11.2 में सम्मिलित लेखापरीक्षा आक्षेपों के लिए, मुख्य अभियंता मय अतिरिक्त सचिव ने निर्देश जारी किए (नवम्बर 2018) कि यातायात की गणना, मौजूदा सड़क के सीबीआर, बीबीडीटी परीक्षण, आदि के आधार पर क्रस्ट डिजाइन से समर्थित सड़कों के चौड़ाईकरण/सुदृढ़ीकरण की वास्तविक आवश्यकता के अनुरूप विस्तृत प्राक्कलन तैयार किया जाना चाहिए।

2.1.11.3 मूल्य विचलन के घटक स्वीकृत नहीं किए गए

अनुबन्ध की शर्तों की धारा 45 की मूल्य विचलन की स्वीकार्यता के लिए सामान्य शर्तें प्रदान करती हैं कि विस्तृत प्राक्कलन को स्वीकृति देते समय कार्य के लिए श्रम, सामग्री, पीओएल, सीमेंट, स्टील और कोलतार घटक का सटीक प्रतिशत प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किया जाएगा।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 16 खण्डों[25] में 178 पैकेजों/कार्यों में से 54 में घटकों के सटीक प्रतिशत को विस्तृत प्राक्कलनों की स्वीकृति देते समय सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सात खण्डों में मूल्य विचलन के घटक को सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किया गया है और

[25] अ.अ.,सानिवि खण्ड दौसा, धरियावाद, डीडवाना, जिला खण्ड-I जोधपुर, झालावाड़, कुशलगढ़, नीम का थाना, सागवाड़ा, शाहपुरा, जिला खण्ड अजमेर, ब्यावर, बोली, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, बाड़मेर तथा गढ़ी

शेष खण्डों को कारण बताओ नोटिस जारी किए गए हैं। लेकिन उत्तर के साथ सात खण्डों में किये अनुमोदन का विवरण संलग्न नहीं किया गया था। इसके अलावा, मुख्य अभियंता मय अतिरिक्त सचिव ने निर्देश जारी किये (नवम्बर 2018) कि भविष्य में श्रम, पीओएल, सीमेंट, स्टील और कोलतार घटक का सटीक प्रतिशत कार्य की तकनीकि स्वीकृति जारी करते समय अनुमोदित किया जाना चाहिए और तदनुसार निविदा दस्तावेज में दर्ज किया जाना चाहिए।

2.1.12 निविदा आमंत्रण

वित्त नियमों और सरकारी निर्देशों में निर्धारित है कि प्रणाली में प्रतिस्पर्धा, निष्पक्षता और मनमानी को खत्म करने के लिए सार्वजनिक अनुबन्ध पारदर्शी तरीके से किया जाना चाहिए। आवश्यकता के आंकलन के पश्चात सार्वजनिक खरीद की प्रक्रिया में पहला चरण निष्पक्ष, खुले और पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी तरीके से सभी संभावित बोलीदाताओं से बोलियां प्राप्त करने के लिए निविदा जारी करना है। निविदा आमंत्रित करने के लिए नोटिस का पर्याप्त प्रचार किया जाना चाहिए ताकि बोलीदाताओं की अधिकतम संभव भागीदारी सुनिश्चित की जा सके और निविदाकर्ताओं को अपनी बोलियां तैयार करने और प्रस्तुत करने के लिए पर्याप्त समय दिया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने राज्य में सड़क कार्यों के लिए निविदा आमंत्रित करने की प्रणाली में कुछ कमियों को देखा जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

2.1.12.1 तकनीकी स्वीकृति जारी करने से पहले निविदा आमंत्रित

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 289 में कहा गया है कि कार्य के लिए निविदाएं तकनीकी स्वीकृति जारी करने के बाद ही आमंत्रित की जाएंगी और इसका संदर्भ निविदा आमंत्रण सूचना में किया जाएगा। तकनीकी स्वीकृति में विस्तृत प्राक्कलन होते हैं और यह गारंटी होती है कि प्रस्ताव ठोस हैं और प्राक्कलनों सही गणना की गई है और डेटा पर आधारित है।

नमूना जांच कार्यालयों/खण्डों के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि 17 कार्यालयों/खण्डों[26] के 131 में से 65 मामलों में तकनीकी स्वीकृतियों को जारी करने से पहले सक्षम प्राधिकारियों द्वारा निविदा जारी की गई थी। तकनीकी स्वीकृतियां निविदा आमंत्रण सूचना के जारी होने के एक से 150 दिनों तक की अवधि के पश्चात जारी की गई थी। तकनीकी स्वीकृति से पूर्व निविदा आमंत्रण सूचना को जारी करके निविदा जारी करने के मूलभूत सिद्धांत का

[26] अ.अ.,सानिवि खण्ड राजगढ़, सरदारशहर, भीलवाड़ा, श्रीगंगानगर, बोली, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, बाड़मेर, कुशलगढ़, गढ़ी, शाहपुरा, नीम का थाना, झालावाड़, धरियावाद, सांगोद अजमेर एवं अति.मु.अ. संभाग उदयपुर

उल्लंघन किया गया क्योंकि एक विशेष कार्य का दायरा केवल एक तकनीकी स्वीकृति के माध्यम से निर्धारित किया जा सकता है। इस प्रकार, इन मामलों में, कार्य के दायरे को अंतिम रूप देने से पहले निविदा आमंत्रण सूचना जारी की गई थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि निविदा प्रक्रिया में समय बचाने के इरादे से तकनीकी स्वीकृति जारी करने से पहले निविदाएं आमंत्रित की गई थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तकनीकी स्वीकृति जारी करने से पहले निविदाएं आमंत्रित करना लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम-289 का स्पष्ट उल्लंघन है। इसके अलावा, विभाग द्वारा प्रस्तावित तर्क के समर्थन में अब कोई साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे। आगे, लेखापरीक्षा ने पाया कि इन 65 में से 28 प्रकरणों में कार्य निर्धारित तिथि के पश्चात विलम्ब से पूर्ण हुए। यह दर्शाता है कि लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 289 के स्पष्ट उल्लंघन के बावजूद भी विभाग कार्य की समय पर पूर्णता को सुनिश्चित नहीं कर सका।

- **अनुपयुक्त संवेदक को कार्य आवंटित करना**

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम-II के अनुलग्नक XVI की धारा II ने निर्धारित किया है कि 'डी' श्रेणी के संवेदक ₹ 15.00 लाख के भीतर कार्य करने के लिए बोली लगाने के लिए योग्य है। तीन कार्यालयों[27] के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि पांच प्रकरणों में निविदा में दर्शाई गई अनुमानित लागत स्वीकृत तकनीकी प्राक्कलन से कम थी, जिसे बाद में अनुमोदित किया गया था। नतीजतन, निम्न वर्ग के संवेदकों को उच्च श्रेणी की निविदा में भाग लेने की अनुमति दी गई।

इस प्रकार, पांच प्रकरणों में अयोग्य संवेदकों को भाग लेने की अनुमति दी गई और उन्हें उच्च श्रेणी बोली में ₹ 401.83 लाख की राशि के अनुबन्ध आवंटित किए गए।

राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि कुछ प्रकरणों में यह हुआ था जहां व्यापक स्वीकृतियां जारी की गई थी तथा कार्य समय को कम करने के लिए, केंद्रीकृत निविदा जारी की गई थी। हालांकि अब पोर्टल पर पूरे दस्तावेज अपलोड करने के बाद ही निविदाएं जारी की जा रही है।

[27] अ.अ.,सानिवि सरदारशहर, नोखा तथा अधीक्षण अभियन्ता, सानिवि उदयपुर

2.1.12.2 प्रशासनिक स्वीकृति से पहले निविदा आमंत्रण सूचनाएं जारी की गई

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम का नियम 285 (बी) निर्धारित करता है कि प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति के बिना कार्य शुरू नहीं होना चाहिए। नियम 286 (1) भी यह कहता है कि प्रत्येक कार्य के लिए यह आवश्यक है कि, पहली बार में, प्रशासनिक विभाग के सक्षम प्राधिकारी की सहमति आवश्यक हो।

कार्यालयों/खण्डों की नमूना जांच से विदित हुआ कि राज्य सरकार द्वारा कार्य की प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति जारी करने से पहले 15 कार्यालयों/ खण्डों[28] के अन्तर्गत 101 कार्यों में से, ₹ 123.67 करोड़ की अनुमानित लागत वाले 32 कार्यों में मु.अ./अति.मु.अ. द्वारा निविदाएं जारी की गई थी। निविदा आमंत्रण सूचना जारी होने के 2 से 84 दिनों के बाद प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृतियां जारी की गई थी।

राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि यह हुआ है क्योंकि कुछ प्रकरणों में व्यापक स्वीकृतियां जारी की गई थी और समय को कम करने के लिए, केंद्रीकृत निविदा आमंत्रण सूचनाएं जारी की गई थी। इसने आगे कहा कि एस.पी.पी. पोर्टल पर अपलोड करने के बाद निविदा आमंत्रण सूचना को अब डी.आई.पी.आर. के माध्यम से प्रकाशित किया जा रहा है। इसके अलावा, विभाग द्वारा प्रस्तावित तर्क के समर्थन में कोई साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे क्योंकि इन प्रकरणों की संवीक्षा से विदित हुआ कि इन 32 में से 12 पैकेजों/ कार्यों में कार्य निर्धारित तिथि के पश्चात विलम्ब से पूर्ण हुए। यह दर्शाता है कि लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 285 (बी) के स्पष्ट उल्लंघन के बावजूद भी विभाग कार्य की समय पर पूर्णता को सुनिश्चित नहीं कर सका।

2.1.12.3 निविदा आमंत्रण सूचनाओं हेतु शुद्धिपत्र

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 327 (क) की टिप्पणी-6 में यह प्रावधान है कि यदि निविदा खोलने/बेचने की तिथि बढ़ाई जाती हो, तो मुख्य अभियंता तक के उच्चतर प्राधिकारी का अनुमोदन आवश्यक होगा। ऐसी तिथि बढ़ाई जाने के तथ्य को शुद्धिपत्र जारी करके सभी संभावित निविदाकारों को अधिसूचित किया जायेगा।

[28] अ.अ.,सानिवि खण्ड राजगढ़, टोंक, बोली, आमेट, सरदारशहर, भीलवाड़ा, श्रीगंगानगर, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, बाड़मेर, कुशलगढ़, गढ़ी, शाहपुरा, अजमेर तथा अति.मु.अ. संभाग उदयपुर

अतिरिक्त मुख्य अभियंता, सानिवि संभाग उदयपुर और बीकानेर, अ.अ. सानिवि खण्ड राजगढ़, टोंक और खेरवाड़ा की संवीक्षा में विदित हुआ कि अति.मु.अ. द्वारा राशि ₹ 160.01 करोड़ की 11 निविदाएं आमंत्रित की गई थी और बाद में समय के विस्तार के लिए अति.मु.अ. द्वारा शुद्धिपत्र भी जारी किए गए थे। हालांकि, इन मामलों में मु.अ. की स्वीकृति अभिलेखों में नहीं मिली/विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि विशेष प्रकरणों में, निविदा आमंत्रण सूचना के लिए शुद्धिपत्र मु.अ. की सहमति के पश्चात ही जारी किया जाता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन मामलों में मांगे जाने पर, न तो विभाग ने लेखापरीक्षा के दौरान अनुमोदन की प्रतियां प्रस्तुत कीं और न ही उन्हें उत्तर के साथ संलग्न किया।

2.1.12.4 बोलियाँ प्रस्तुत करने के लिए अपर्याप्त समय

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम-331 के अन्तर्गत निर्णय यह निर्धारित करता है कि ₹ 100 लाख और अधिक की लागत वाले कार्यों के सम्बन्ध में निविदाएं जमा करने का समय समाचार पत्र में निविदा आमंत्रण सूचना के प्रकाशन की तारीख से 30 दिनों का होना चाहिए। हालांकि, स्वीकृत समय अवधि को वित्त विभाग की पूर्व स्वीकृति के साथ कम किया जा सकता है।

राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता नियम 2013 के नियम 43 (7) और (10) में यह भी कहा गया है कि आकस्मिक परिस्थितियों में कारणों को अंकित करने के पश्चात खरीद करने वाली संस्था निविदा आमंत्रण सूचना की अवधि को कम कर सकती है।

नमूना जांच किए गए कार्यालयों/खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 26 कार्यालयों/खण्डों[29] में 172 में से 68 पैकेजों/कार्यों में बोलियों को केवल पांच से 28 दिनों के मध्य की अवधि के लिए निविदा नोटिस देकर आमंत्रित किया गया। यह निविदा मानदंडों तथा वित्तीय नियमों का उल्लंघन था। इसने निविदा प्रक्रिया में प्रतिस्पर्धा को सीमित कर दिया क्योंकि सभी पात्र बोलीदाता इतने कम समय में अपनी बोलियों का जवाब देने और प्रस्तुत करने की स्थिति में नहीं हो सकते थे।

[29] अमुअ सानिवि संभाग अजमेर, भरतपुर, संभाग-I जयपुर, संभाग-II जयपुर, कोटा एवं उदयपुर, अधीक्षण अभियन्ता, वृत्त अलवर, कोटा एवं उदयपुर, अअ, सानिवि खण्ड राजगढ़ (अलवर), टोंक, खेरवाड़ा, आमेट, सरदारशहर, नोखा, श्रीगंगानगर, बोली, नीम का थाना, गढ़ी, शाहपुरा, दौसा, चित्तौड़गढ़, मांगरोल, अजमेर, फुलेरा एवं जिला खण्ड जोधपुर

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता नियम, 2013 के नियम 43 (7) और (10) के अनुसार आपात स्थिति में कारणों के अंकित करने के पश्चात खरीद करने वाली संस्था अवधि कम कर सकती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अल्पकालिक निविदा आमंत्रण सूचना के प्रकाशन के कारण तथा वित्त विभाग की स्वीकृति सम्बन्धित खण्डों/कार्यालयों के अभिलेखों में नहीं पाई गई।

2.1.13 बोलियों का मूल्यांकन, संवेदक का चयन तथा संविदा देना

निविदा के नियमों और शर्तों में निर्धारित मानदंडों के अनुसार बोलियों के गहनता से मूल्यांकन के लिए वित्तीय नियम निर्धारित हैं। इसके अलावा, यह सुनिश्चित करने के लिए कि संविदा देने के लिए सबसे कुशल और प्रतिस्पर्धी बोलीदाताओं का चयन किया जाए, सार्वजनिक खरीद पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी होना चाहिए।

2.1.13.1 असंतुलित बोली के लिए अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त किये बिना कार्य

मुख्य अभियंता मय अतिरिक्त सचिव सानिवि द्वारा जारी परिपत्र (सितम्बर 2016) के अनुसार, संवेदक द्वारा बताई गई दर विभाग द्वारा बाजार दर के विश्लेषण के अनुसार 10 प्रतिशत से कम होने पर बोली को असंतुलित बोली माना जाएगा जिसके लिए अंतर राशि की अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति संवेदक से ली जानी चाहिए। अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति के निर्धारण के उद्देश्य से, वर्तमान बीएसआर की दरों को बाजार दरों के रूप में माना जाएगा।

नमूना जांच खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि सात खण्डों[30] में, वर्ष 2016-18 के दौरान अधिशाषी अभियंता ने ₹ 12.94 करोड़ की अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त किए बिना 74 में से लागत राशि ₹ 115.17 करोड़ की असंतुलित बोली के 18 पैकेजों/ कार्यों को आवंटित किया। इससे न केवल निविदा शर्तों का उल्लंघन हुआ, बल्कि संवेदकों को अनुचित वित्तीय लाभ भी हुआ। इसके अलावा, संवेदक द्वारा गैर-निष्पादन के जोखिम का भी विभाग द्वारा ध्यान नहीं रखा गया था।

[30] अ.अ.,सानिवि खण्ड झालावाड़, सागवाड़ा, दौसा, मांगरोल, हिण्डौन सिटी, कुशलगढ़ तथा गढ़ी

उत्तर में, राज्य सरकार ने 2009 में जारी परिपत्र को उद्धृत किया और कहा (अक्टूबर 2018) कि अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त करने के लिए पूर्व में जारी परिपत्र केवल राष्ट्रीय राजमार्ग कार्यों के लिए ही था। सितम्बर 2016 में इसे सभी सानिवि कार्यों पर लागू किया गया था। उसके पश्चात, सभी कार्यों पर जैसा लागू है, अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त की जा रही है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन 18 पैकेजों/कार्यों के प्रकरणों में, कार्य आदेश सितम्बर 2016 के पश्चात जारी किए गए थे और विभाग द्वारा अतिरिक्त निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई थी।

2.1.13.2 संवेदक द्वारा अनुबन्ध हस्ताक्षरित/प्रदान नहीं किया जाना

अनुबन्ध के कानूनी रूप से बाध्यकारी होने के लिए, अनुबन्ध दोनों पक्षों द्वारा हस्ताक्षरित होना चाहिए। इस सम्बन्ध में, मुख्य अभियंता, सानिवि ने भी निर्देश दिया (जून 2008) कि संवेदक और अधिशाषी अभियंता को अनुबन्ध पर हस्ताक्षर करने चाहिए।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि पाँच खण्डों[31] में 14 कार्य/पैकेजों में अधिशाषी अभियंता या संवेदक या दोनों के हस्ताक्षर अनुबन्ध प्रपत्र में नहीं थे। इस प्रकार, अधिशाषी अभियंता ने उचित देखभाल के साथ अपनी जिम्मेदारियों को नहीं निभाया और दोनों पक्षों ने अनुबन्ध प्रपत्र पर हस्ताक्षर सुनिश्चित नहीं किये। अनुबन्ध प्रपत्र में स्टाम्प के साथ हस्ताक्षर ना होने की सूरत में, अनुबन्ध की प्रामाणिकता संदिग्ध थी। इसके अलावा, संवेदकों द्वारा डिफ़ॉल्ट के मामले में अनुबन्ध बाध्यकारी और विधिक रूप से लागू नहीं होंगे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि सख्त अनुपालना के लिए दिशा-निर्देश जारी किये जा रहे हैं।

2.1.14 अनुबन्धों का निष्पादन

2.1.14.1 निर्माण कार्यक्रम प्रस्तुत करने का अभाव

निर्माण कार्यों की उचित निगरानी के लिए, मुख्य अभियंता सानिवि ने एक परिपत्र जारी किया (जून 2016) कि बोली लगाने वाला एक निर्माण शिड्यूल प्रस्तुत करेगा कि वह किस तरह से कार्य शुरू करने का प्रस्ताव रखता है और उसके बाद समय-सारिणी के भीतर कार्य के विभिन्न चरणों को पूरा करेगा। कार्य शुरू करने से पहले, संवेदक अभियंता प्रभारी को पर्यावरण प्रबंधन योजना

[31] अ.अ.,सानिवि खण्ड दौसा, डीडवाना, जिला खण्ड-I जोधपुर, कुशलगढ़ तथा सागवाड़ा

सहित कार्यों के निष्पादन के लिए अनुमोदन हेतु एक कार्यक्रम प्रस्तुत करेगा, जिसमें नकदी प्रवाह पूर्वानुमान के साथ-साथ सभी गतिविधियों के लिए सामान्य तरीके, व्यवस्था अनुक्रम और समय दिखाया जाएगा। कार्यक्रम को संवेदक द्वारा मासिक रूप से अद्यतन किया जाएगा।

अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 27 नमूना जांच किए गए खण्डों में निर्माण शिड्यूल प्रस्तुत और अद्यतन नहीं किए गए थे। इसलिए, विभाग द्वारा समय पर कार्य पूरा करने की योजना को आंकलित नहीं किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि खण्डीय अधिकारियों को भविष्य में अधिक सतर्क रहने की चेतावनी दी गई है।

2.1.14.2 संवेदक द्वारा तकनीकी कर्मचारियों के नियोजन का अभाव

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के परिशिष्ट XI का खंड 39 निर्धारित करता है कि संवेदक संविदा कार्यों पर तकनीकी स्टाफ को नियुक्त करेगा। ऐसे तकनीकी स्टाफ को जब कभी प्रभारी अभियन्ता द्वारा अनुदेश लेने के लिए अपेक्षा की जाये, कार्य स्थल पर उपलब्ध होना चाहिए।

नमूना जांच किए गए 27 खण्डों में अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा को संवेदक द्वारा तकनीकी श्रम शक्ति के नियोजन का कोई सबूत नहीं मिला। संवेदक द्वारा तकनीकी कर्मियों को वेतन/मजदूरी के भुगतान का कोई अभिलेख नहीं था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि खण्डीय अधिकारियों को भविष्य में अधिक सतर्क रहने की चेतावनी दी गई है।

2.1.14.3 बैंक गारंटी की वैधता समाप्त होने के बाद नवीनीकरण नहीं होना

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के नियम 338 निर्धारित करता है कि एक संवेदक करार के निष्पादन के पूर्व या निष्पादन करते समय बैंक गारंटी के रूप में 10 प्रतिशत प्रतिभूति की पूरी राशि जमा कराने या प्रतिभूति के किसी भी स्वीकार्य प्रारूप का चयन कर सकता है। अनुबन्ध के खंड **1** की शर्त के अनुसार, बैंक गारंटी विनिर्दिष्ट तिथि तब तक मान्य रहेगी, जब तक कि मांग पर प्रभारी अभियंता द्वारा बढ़ा नही दी जाती, जिसमें अनुबन्ध की शर्तों

के अनुसार संविदा के पूरा होने की अवधि और दोष हटाने की अवधि शामिल होगी।

तीन खण्डों[32] के अभिलेखों की जांच के दौरान, यह पाया गया कि संविदा की अवधि और दोष निवारण अवधि को कवर करने के लिए 22 में से ₹ 223.52 लाख की राशि वाले 15 प्रकरणों में बैंक गारंटी का नवीनीकरण नहीं किया गया था। वैधता समाप्त तिथि के पश्चात् बैंक गारंटी के नवीनीकरण नही करने की अवधि 21 महीने से 38 महीने तक थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि खण्डीय अधिकारियों को भविष्य में अधिक सतर्क रहने की चेतावनी दी गई है।

पैरा 2.1.14 में शामिल अनुबंधों के निष्पादन में कमियों पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों के सम्बन्ध में, मुख्य अभियंता मय अतिरिक्त सचिव ने खण्डीय अधिकारियों को लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों का पालन करने के निर्देश जारी किए (नवम्बर 2018) इसके साथ ही, उन्होंने निर्देश दिया कि अगर भविष्य में ऐसी कोई भी चूक मिलती है तो सम्बन्धित अधिशाषी अभियंता उसके लिए व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होंगे।

2.1.14.4 संवेदक द्वारा बीमा कवर प्रदान नहीं किया गया

केन्द्रीय सड़क निधि कार्य के अनुबन्ध की सामान्य शर्तें (खंड 13) यह निर्धारित करती हैं कि संवेदक, दोष निवारण अवधि (डीएलपी) के आरम्भ होने से पूरा होने की तारीख तक नियोक्ता और संवेदक के संयुक्त नाम से बीमा[33] प्रस्तुत करेगा। यदि संवेदक ऐसा करने में विफल रहा, तो नियोक्ता बीमा निष्पादित करेगा और इसकी प्रीमियम राशि को संवेदक के बकाया भुगतानों से काट दिया जाएगा। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि छ: खण्डों[34] में, संवेदकों द्वारा 67 पैकेजों/कार्यों में से ₹ 291.98 करोड़ की लागत वाले 12 पैकेजों/कार्यों में कोई बीमा कवर प्रदान नहीं किया गया था। इस प्रकार, संवेदकों को प्रीमियम का भुगतान नहीं करने के कारण ₹ 350.37 लाख[35] का अनुचित लाभ दिया गया। इसके अलावा, बीमा कवर प्रदान करने में संवेदक की विफलता पर, विभाग ने इन 12 कार्यों में निर्माण, संयन्त्र तथा मशीनरी

[32] अ.अ.,सानिवि खण्ड गढ़ी, कुशलगढ़ तथा आमेट

[33] (अ) कार्य, संयन्त्र तथा मशीनरी को नुकसान अथवा क्षति (ब) उपकरण को नुकसान अथवा क्षति

[34] अ.अ.,सानिवि खण्ड झालावाड़, धरियावाद, चित्तौड़गढ़, डीडवाना, राजगढ़ तथा हिण्डौन सिटी

[35] कार्य आदेश राशि का 1.20 प्रतिशत की दर से प्रीमियम की गणना विश्व बैंक परियोजनाओं के मामले में लागू है क्योंकि बीमा प्रीमियम की दर से सम्बन्धित केंद्रीय सड़क निधि के मामले में समझौते की शर्तें चुप है

और उपकरणों को बीमित कराने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की, जिससे उनके हितों को जोखिम में डाल दिया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि शेष अवधि के लिए बीमा पॉलिसी संवेदकों से प्राप्त की गई है तथा यह भी कहा गया कि भविष्य में संवेदक नियमों के अनुसार बीमा कवर खरीदने के लिए बाध्य होंगे।

2.1.14.5 श्रमिकीय क्षतिपूर्ति अधिनियम के तहत श्रम का पंजीकरण न होना

अनुबन्ध की शर्त का खंड 31, लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम-II के परिशिष्ट XI में प्रावधान किया गया है कि संवेदक श्रमिकीय क्षतिपूर्ति अधिनियम और समय-समय पर प्रवृत श्रम विधान की अपेक्षाओं का पालन करेगा और अपने श्रमिकों को किसी भी क्षतिपूर्ति के संदाय के लिए उत्तरदायी होगा और संदाय करेगा जो श्रमिकीय क्षतिपूर्ति अधिनियम, के अधीन क्षतियों के लिए संदेय होगा।

सभी अनुबन्धों को भवन और अन्य निर्माण श्रमिक अधिनियम 1996 के तहत श्रमिकों के पंजीकरण की आवश्यकता होगी और अधिनियम के तहत ऐसे श्रमिक को लाभ के विस्तार की आवश्यकता होगी।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 21 खण्डों[36] में 155 में से राशि ₹ 426.07 करोड़ के 102 पैकेज/कार्यों में संवेदकों ने श्रमिकों को श्रम विभाग के साथ पंजीकृत नहीं किया जो उपर्युक्तानुसार ऐसे श्रमिकों को लाभ से वंचित करेगा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि श्रमिकों का पंजीकरण सुनिश्चित करना संवेदक की जिम्मेदारी है।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह खंड अनुबन्ध की शर्त का हिस्सा है और अनुपालना सुनिश्चित करना दोनों पक्षों के लिए बाध्यकारी है। इस प्रकार, अधिनियम के प्रावधानों का पालन न करने से श्रमिकीय क्षतिपूर्ति अधिनियम के लाभ से श्रमिक वंचित रहेगा।

[36] अ.अ., सानिवि खण्ड राजगढ़, भीलवाड़ा, टोंक, खेरवाड़ा, आमेट, सरदारशहर, नोखा, श्रीगंगानगर, बोली, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, बाड़मेर, कुशलगढ़, गढ़ी, शाहपुरा, नीम का थाना, झालावाड़, धरियावाद, सागवाड़ा, दौसा तथा जिला खण्ड अजमेर

2.1.14.6 क्षतिपूर्ति की वसूली/आरोपण का अभाव

संवेदक के साथ निष्पादित करार के खंड 2 और 3 (सी) के अन्तर्गत, संवेदक कार्य की प्रोरेटा प्रगति को बनाए नहीं रखने और दूसरे संवेदक द्वारा शेष कार्य पूरा करने पर हुई अतिरिक्त लागत को वहन करने के लिए मुआवजे का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी था।

सात खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि संवेदकों द्वारा धारा 2 के अन्तर्गत कार्य की प्रोरेटा प्रगति को बनाए नहीं रखने और खंड 3 (सी) के अन्तर्गत अन्य संवेदक द्वारा शेष कार्य का निष्पादन करने से अतिरिक्त लागत की 79 में से 17 प्रकरणों में (***परिशिष्ट 2.3***), ₹ 383.55 लाख की क्षतिपूर्ति राशि का आरोपण संवेदकों से नहीं हुआ/कम आरोपण हुई।

उत्तर में, राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) तथा कहा कि प्रकरण समीक्षा अंतर्गत है और संवेदकों से कार्यों की प्रोरेटा प्रगति बनाए नहीं रखने और किसी अन्य संवेदक द्वारा शेष कार्य पूरा होने पर अतिरिक्त लागत के लिए राशि की वसूली जाएगी।

2.1.14.7 अंतिम बिल के भुगतान में देरी

अनुबन्ध के खंड 7 ए में प्रावधान है कि अंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने के बाद संवेदक द्वारा प्रस्तुति पर अंतिम बिल तीन महीने के भीतर भुगतान किया जाएगा। कार्य पूरा होने के नौ महीने बाद अंतिम बिल बिना भुगतान के नहीं रहना चाहिए।

10 खण्डों[37] के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि 90 में से 28 पूर्ण हुए पैकेजों/ कार्यों में, संवेदकों को 14 कार्यों में भुगतान एक से 56 महीने तक की देरी से किया गया था एवं शेष 14 कार्यों में भुगतान अभी तक (अक्टूबर 2018) बकाया था। हालांकि, इन 14 कार्यों की वास्तविक पूर्णता तिथि 25 फरवरी 2013 से 10 दिसम्बर 2017 थी। लेखापरीक्षा को देरी के कारणों से अवगत नहीं कराया गया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) और कहा कि खण्डीय अधिकारियों को भविष्य में अधिक सतर्क रहने की चेतावनी दी गई है। आगे, मुख्य अभियन्ता मय अतिरिक्त सचिव ने निर्देश जारी किये (नवम्बर 2018) कि संवेदकों को अंतिम भुगतान लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम में निर्धारित अनुसूची के अनुसार किया जाना चाहिए।

[37] अ.अ.,सानिवि जिला खण्ड अजमेर, आमेट, बालोतरा, चित्तौड़गढ़, गढ़ी, खेरवाड़ा, कुशलगढ़, मांगरोल, राजगढ़ (अलवर) तथा सागवाड़ा

2.1.15 अनुबन्ध विविधतायें

2.1.15.1 अनियमित समय-विस्तार

राज्य सरकार ने निर्देश जारी किए (सितम्बर 2016) कि समय विस्तार के प्रकरणों की सावधानीपूर्वक जांच की जाए और देरी के कारणों पर विचार करने के पश्चात प्रकरण की योग्यता के आधार पर निर्णय लिया जाए और किसे (राज्य सरकार या संवेदक को) इसके लिए जिम्मेदार माना जाए।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि सात खण्डों[38] में, सक्षम अधिकारियों ने 12 कार्यों में इन आधार पर जैसे कि बारिश का मौसम, फसलों का खड़ा होना, त्यौहार, अतिक्रमण, विधानसभा चुनाव, ठंडी लहरें, त्यौहारों के दौरान श्रमिकों की छुट्टी आदि, छः से 843 दिनों तक की सीमा में समय विस्तार को मंजूरी दी, ज्यादातर मामलों में विभाग को देरी के लिए जिम्मेदार ठहराया जा रहा था।

लेखापरीक्षा का मत है कि विभाग अपने क्षेत्र संरचनाओं के लिए विलम्ब के सामान्य या आवर्ती कारणों के लिए स्पष्ट दिशानिर्देश निर्धारित कर सकता है। कार्यों की समय अनुसूची में, जहां भी संभव हो, पर्याप्त समय प्रदान किया जा सकता है ताकि अनुबंध का सुचारू क्रियान्वयन सुनिश्चित हो सके।

राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि भविष्य में इस मामले में उचित कार्रवाई के लिए विभाग स्तर पर प्रकरणों की जांच की जा रही है।

2.1.15.2 केन्द्रीय सड़क निधि दिशा-निर्देशों से विचलन में अतिरिक्त/अधिक मदों की स्वीकृति

केन्द्रीय सड़क निधि नियम 2014 खंड 7 (3) में निर्धारित किया गया है कि कार्यक्षेत्र में परिवर्तन की अनुमति नहीं है। इसके अलावा, नियम 7 (8) में परिकल्पित है कि संशोधित अनुमानों पर केन्द्र सरकार द्वारा विचार नहीं किया जाएगा।

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों के नियम 289 में यह प्रावधान है कि विस्तृत तकनीकी प्राक्कलन तैयार करने के पहले, विस्तृत सर्वेक्षण तथा अनुसंधान किये जाने चाहिए और कार्यचालन डिजाइने/ड्राइंग तैयार करनी चाहिए। मु.अ. (राष्ट्रीय राजमार्ग) ने भी निर्देश दिया (मार्च 2016) कि जारी किये गये कार्य आदेश में राशि से अधिक/ अतिरिक्त आईटमों पर प्रस्ताव नहीं

[38] अ.अ., सा.वि.नि. खण्ड चित्तौडगढ़, सांगोद, रामगंजमंडी, मांगरोल, टोंक, बोली तथा शाहपुरा

भेजे जाए। इस आदेश का कोई भी उल्लंघन अनुशासनात्मक कार्रवाई को आमंत्रित करेगा।

नमूना जांच किए गए चार कार्यालयों/खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि सक्षम प्राधिकारी की मंजूरी के बिना विभाग ने अधिक/अतिरिक्त मदों को मंजूरी दी जैसे कि सड़क की अतिरिक्त लम्बाई को निष्पादित करना, चार लेन की सड़क के साथ एनीकट का निर्माण, सड़क के बाईपास का निर्माण और 22 पैकेजों/कार्यों में से लागत ₹ 94.79 करोड़ के 13 पैकेजों/कार्यों में प्राक्कलनों में विशिष्टताओं से मदों में विचलन, जो कि मूल अनुमानों में प्रदान नहीं किया गया था जैसा कि ***परिशिष्ट 2.4*** में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि विभाग स्तर पर मामलों की जांच की जा रही है और दोषियों के विरूद्ध उचित कार्रवाई की जाएगी।

2.1.15.3 मूल कार्य में बचत के विरुद्ध अतिरिक्त/बचे हुए/शेष कार्य के रूप में कार्यों को अनियमित आवंटित करना

सानिवि नियमावली खण्ड II का अनुच्छेद 31.5.8 निर्धारित करता है कि यदि निर्माण से पहले या उसके दौरान किसी भी समय, यह पाया जाता है कि मूल प्राक्कलन, टेंडर प्रीमियम के कम प्रतिशत या किसी अन्य कारण से अत्यधिक हो, तो स्वीकृत व्यय की राशि कम करने के प्रकरण सक्षम प्राधिकारी को हस्तान्तरित किये जाने चाहिए।

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम, नियम 352 निर्धारित करता है कि किसी प्राक्कलन के लिए स्वीकृति प्राधिकार को सदैव उन्ही उद्देश्यों के लिए पूर्णत: सीमित माना जाना चाहिए, जिसके लिए प्राक्कलन का उपबन्ध अभिप्रेत था। तदनुसार, किसी निश्चित परियोजना के लिए स्वीकृत प्राक्कलन पर कोई प्रत्याशित या वास्तविक बचते, विशेष अधिकार के बिना, ऐसे अतिरिक्त कार्य को करने में नहीं लगाई जानी चाहिए जो मूल परियोजना में सम्मिलित नहीं है या जो उसके वास्तविक निष्पादन पर पूर्णत: आकस्मिक है।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि सात खण्डों[39] में 29 कार्यों को अनियमित रूप से 21 मूल कार्यों में बचत के विरूद्ध आवंटित किया गया था, क्योंकि सक्षम अधिकारियों से इन कार्यों के प्रशासनिक, वित्तीय और तकनीकी स्वीकृतियों को प्राप्त किए बिना विभिन्न संवेदकों को अतिरिक्त/शेष/बचे हुए कार्यों के रूप में कार्य प्रदान किया गया

[39] अ.अ.,सानिवि खण्ड सागवाड़ा, दौसा, मांगरोल, अजमेर, जिला खण्ड-I जोधपुर, झालावाड़ तथा कुशलगढ़

था। सड़क और ड्रेनेज कार्यों जैसे अतिरिक्त कार्य प्रदान किये गये, जिसके परिणामस्वरूप अतिरिक्त कार्यों पर ₹ 584.23 लाख का व्यय हुआ।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि इन प्रकरणों की विभाग स्तर पर जांच की जा रही है और दोषियों के विरूद्ध अधिक राशि, यदि कोई हो, की वसूली के साथ उचित कार्रवाई की जायेगी।

2.1.15.4 मूल्य विचलन का अधिक भुगतान

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के परिशिष्ट IX का खंड 45 यह निर्धारित करता है कि यदि ₹ 50.00 लाख से अधिक मूल्य की संविदा और जहां निर्धारित पूर्णता अवधि तीन महीने से अधिक हो, की प्रगति के दौरान, कार्यो में सम्मिलित किन्ही भी सामग्री/कोलतार/डीजल/पेट्रोल/सीमेंट/स्टील का मूल्य और श्रमिकों की मजदूरी में वृद्धि या कमी होती है, कार्य के लिए बातचीत की तारीख या निविदा खुलने की तारीख पर प्रचलित मूल्य और/या मजदूरी की तुलना में, (यदि बातचीत की दरों को स्वीकार किया गया हो, तो मूल्य समायोजन के लिए बातचीत की तारीख के अनुसार कीमत पर विचार किया जाएगा) संवेदक को कार्य के लिए संदेय राशि सामग्रियों की दरों में वृद्धि/कमी के लिए समायोजित की जाएगी।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि विभाग ने 19 प्रकरणों में निविदा खोलने की गलत तारीख, एक प्रकरण में गलत गणना, चार प्रकरणों में गलत सूचकांक मूल्य, एक प्रकरण में घटक का गलत प्रतिशत, दो प्रकरणों में गलत तिमाही आधार और दो प्रकरणों में जहां यह स्वीकार्य नहीं था, मूल्य विचलन देने के कारण 11 खण्डों में 122 पैकेजों/कार्यों में से 29 पैकेजों/कार्यों में, संवेदकों को मूल्य विचलन के रूप में ₹ 227.80 लाख की अधिक राशि का भुगतान किया जिसका विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट 2.5*** में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि विभाग स्तर पर प्रकरणों की जांच की जा रही है और दोषियों के विरूद्ध उचित कार्रवाई की जाएगी।

2.1.16 गुणवत्ता नियंत्रण, निगरानी और प्रबंधन सूचना प्रणाली

2.1.16.1 सार्वजनिक निर्माण विभाग में मानव संसाधन प्रबंधन

पूर्व में विभाग निर्माण कार्यों के निष्पादन का जिम्मा स्वंय लिया करता था जैसे कि स्वंय का श्रम बल, मशीनें, निधियां आदि। समय बीतने के साथ विभाग ने संवेदकों को कार्य देने की प्रणाली शुरू की, जिसमें कुछ संयंत्र एवं मशीनरी

और सामग्री को विभाग के मैकेनिकल खण्डों और भंडारों के माध्यम से प्रदान किया गया। समय के साथ, देश में अवसंरचनात्मक फर्मों द्वारा प्राप्त नवीनतम प्रौद्योगिकी और प्रगति के साथ, संवेदक अब अपने स्वयं के श्रमिक, मशीनों, गुणवत्ता परीक्षण प्रयोगशालाओं और कार्यशील पूंजी की व्यवस्था करते हैं। विभागों की भूमिका अब व्यवहार्यता अध्ययन करने, प्राक्कलन तैयार करने, निविदा आमंत्रण सूचनाएं तैयार करने, निविदाएं आमंत्रित करने, कार्य की प्रगति की निगरानी करने और अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार भुगतान करने तक सीमित है, यानी विभागीय अधिकारी और कर्मचारी अब वास्तविक निर्माण कार्य में शामिल नहीं हैं। इस पृष्ठभूमि में, विभाग के लिए यह आवश्यक था कि वह अपने मानव संसाधन प्रबंधन कार्यों, निर्माण कार्यविधि और प्रक्रियाओं में बदलाव लाए और नए परिचालन मॉडल पेश करने के लिए कदम उठाए ताकि निजी क्षेत्र की विशेषज्ञता और सूचना और प्रौद्योगिकी का लाभ पूरी तरह से उठाया जा सके।

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा इस क्षेत्र में किये गये प्रयासों के अभिलेख, यदि कोई हो, के लिए अनुरोध किया। विभाग के पास ऐसा कोई अभिलेख नहीं था। विभागीय नियमावली को 1984 से संशोधित नहीं किया गया है। प्रशासनिक निर्देशों को जारी करने के माध्यम से कार्य के मानदंडों का प्रसार किया जा रहा है। विभाग ने सूचित किया कि अधीक्षण अभियन्ता, अ.अ., सहायक अभियन्ता और कनिष्ठ अभियन्ता का कैडर पुनर्गठन विभाग में वर्ष 2007 और 2012 में किया गया था। इसके साथ ही, कैडर पुनर्गठन की कवायद काफी हद तक कैरियर के अवसरों में सुधार के लिए रही है, चूंकि इसने मु.अ./ अति.मु.अ./अधीक्षण अभियन्ता/अ.अ. कैडर के 85 पदों को बढ़ाया (सितम्बर 2013)। विभाग के अधिकारियों/कर्मचारियों के कर्तव्यों में परिवर्तन के आधार पर संवर्ग का पुनर्गठन/ पुनर्व्यवस्था नहीं की गयी है। मैकेनिकल इंजीनियरिंग कैडर को उच्च स्तरीय समिति द्वारा वर्ष 2007 में निरर्थक घोषित कर दिया गया था, लेकिन मार्च 2016 तक सात में से केवल तीन कायर्शालाएं राज्य सरकार द्वारा बंद की गई थीं।

लेखापरीक्षा का मत है कि विभाग को अपने संचालन की पूरी प्रणाली की समीक्षा करनी चाहिए। विभाग ने अपने उत्तर में प्राक्कलन तैयारी, माप पुस्तिकाओं की व्यवस्था के लिए एक सूचना और प्रौद्योगिकी आधारित प्रणाली के कार्यान्वयन के बारे में सूचित किया है और यह भी कि विभाग रोड़ एसेट्स मैनेजमेंट सिस्टम के लिए सॉफ्टवेयर के विकास पर कार्य कर रहा है जो सड़कों के वृत्तांत और भूगोल, यातायात गणना, सीबीआर मूल्य, बीबीडीटी परीक्षण और वृक्षारोपण को समाविष्ट करेगा। लेखापरीक्षा का मत है कि इस

स्तर पर स्थापित की जा रही प्रस्तावित प्रणाली की समीक्षा कर मानव संसाधन आवश्यकता के पुनर्गठन के साथ-साथ गुणवत्ता नियंत्रण और निगरानी प्रक्रियाओं को कारगर बनाने हेतु व्यवहार्यता की जांच करना एक बुद्धिमान विकल्प होगा।

2.1.16.2 गुणवत्ता नियंत्रण

गुणवत्ता नियंत्रण किसी भी उत्पादन प्रक्रिया का एक अनिवार्य हिस्सा है और भवन, पुल और राज्य राजमार्ग निर्माण कोई अपवाद नहीं हैं। हाल के समय में लोक निर्माण कार्यों पर बढ़ते आवंटन और उपयोगकर्ताओं द्वारा अपेक्षित सेवा के स्तर के कारण उचित और प्रभावी गुणवत्ता नियंत्रण की आवश्यकता काफी बढ़ गई थी। संवेदी मानक के रूप में गुणवत्ता नियंत्रण जो कि आन्तरिक रूप से व्यक्तिपरक हैं, वर्तमान समय की जरूरतों के लिए सकल अपर्याप्त हैं और इसके स्थान पर गुणवत्ता नियंत्रण उद्देश्यपूर्ण और मात्रात्मक मापदंडो पर आधारित होना चाहिए।

सानिवि नियमावली खण्ड-I के अनुच्छेद 20.4.3 के अनुसार, गुणवत्ता नियंत्रण के संगठन की उपयोगिता समझ कर पृथक गुणवत्ता नियंत्रण अनुभाग की स्थापना की गई जिसमें मु.अ. (गु.नि.), अधीक्षण अभियन्ता (गु.नि.), अ.अ. (गु.नि.), सहायक अभियन्ता (गु.नि.) और कनिष्ठ अभियन्ता (गु.नि.) शामिल थे। समुचित उपकरणों के साथ परीक्षण सुविधाएं केंद्रीय प्रयोगशाला, संभागीय प्रयोगशाला और फील्ड प्रयोगशाला, खण्डीय एवं उप-खण्डीय प्रयोगशालाओं में उपलब्ध कराई जानी थीं। परीक्षण अधिकारी, सहायक परीक्षण अधिकारी, वैज्ञानिक, लैब ऑपरेटर और कनिष्ठ/उप अभियन्ता गुणवत्ता परीक्षण का कार्य करते हैं।

गुणवत्ता नियंत्रण के प्रभावी होने के लिए, प्रक्रिया के अभिलेखों का रख-रखाव और सभी तरह के इच्छुक लोगों द्वारा सूचना के आसान पुनःप्राप्ति के लिए उपयुक्त तरीके से स्वीकृति नियंत्रण, गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली के सभी पारस्परिक भागों के लिए बहुत सहायक है।

सानिवि द्वारा निष्पादित कार्यों में गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए मु.अ. (एसएस) ने विस्तृत निर्देश (सितम्बर 2009, जून 2011, जुलाई 2011 और मार्च 2012) जारी किए। लेखापरीक्षा ने पाया कि सरकार के निर्देशों का खण्डों द्वारा पालन नहीं किया गया है, इस प्रकार सड़क गुणवत्ता के साथ-साथ सड़क सुरक्षा से समझौता किया गया है जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- **गुणवत्ता नियंत्रण बैठकें**

मुख्य अभियंता (एसएस), सानिवि, राजस्थान, जयपुर आदेश (मार्च 2012) के अनुसार, अति.मु.अ. को सभी अधिशाषी अभियंताओं (गु.नि.) के साथ प्रत्येक पखवाड़े में एक समीक्षा बैठक करनी थी और प्रत्येक पखवाड़े बैठक की रिपोर्ट हर महीने की 5 और 20 तारीख तक मुख्य अभियंता (एसएस) को सौंपी जाएगी।

सभी संभागीय कार्यालयों के अभिलेखों की जांच के दौरान, लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या ऐसी कोई बैठकें हुई थी क्योंकि बैठकों के ऐजेंडें और मिनट्स उपलब्ध नहीं थे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि संभाग उन्हें सौंपे गए दायित्वों का निर्वहन नही कर सके। भविष्य में अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए दिशा-निर्देश जारी किए गए हैं।

- **गुणवत्ता नियंत्रण कार्यशालाएँ**

मुख्य अभियंता (एसएस), सानिवि कार्यालय आदेश (सितम्बर 2009**)** के अनुसार, प्रत्येक जिले में सानिवि की प्रयोगशालाओं में एक वर्ष में एक बार गुणवत्ता नियंत्रण पर कार्यशाला आयोजित की जानी थी।

सात गुणवत्ता नियंत्रण खण्डों[40] के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 के दौरान अधिशाषी अभियंताओं (गु.नि.) द्वारा आयोजित की जाने वाली कुल 35 कार्यशालाओं के विरूद्ध केवल 21 कार्यशालाओं का आयोजन किया गया।

यह भी देखा गया कि 21 कार्यशालाओं में, न तो एजेंडा तैयार कर उच्च अधिकारी को प्रस्तुत किया गया और न ही अभिलेखों में कार्यवृत पाए गए। कार्यशाला के दौरान केवल प्रतिभागियों की उपस्थिति ली गई।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि अपर्याप्त मानव शक्ति और अन्य दायित्वों के कारण, अपेक्षित लक्ष्य हासिल नहीं किया जा सका।

- **संवेदकों द्वारा फील्ड प्रयोगशालाओं को स्थापित नहीं किया जाना**

मुख्य अभियंता (एसएस) सानिवि परिपत्र (जून 2011) के अनुसार, विनिर्देश में निर्धारित अनुसार अनिवार्य परीक्षण करने के लिए संवेदक फील्ड प्रयोगशालाओं की स्थापना करेगा। सम्बन्धित अधिशाषी अभियंता यह सुनिश्चित करेगा कि प्रयोगशाला पूरी तरह से सुसज्जित है और इसका

[40] भरतपुर, जोधपुर, अजमेर, जयपुर, कोटा, उदयपुर तथा बीकानेर

प्रशिक्षित कर्मचारियों द्वारा रखरखाव किया जा रहा है। यह अधिशाषी अभियंता (गु.नि.) द्वारा कार्य आरम्भ होने से पहले सत्यापित किया जाएगा।

परीक्षण किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ है कि 12 खण्डों[41] ने 117 पैकेजों/कार्यों में से ₹ 266.75 करोड़ के व्यय वाले 66 पैकेजों/कार्यों के लिए फील्ड प्रयोगशालाओं की स्थापना सुनिश्चित नहीं की। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि फील्ड प्रयोगशाला की स्थापना के सम्बन्ध में दस्तावेज अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सम्बन्धित अति.मु.अ., अधीक्षण अभियन्ता (गु.नि.) और अ.अ. (गु.नि.) को पूरी तरह से अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए और निरीक्षण के दौरान फील्ड प्रयोगशाला की स्थापना से सम्बन्धित दस्तावेज उपलब्ध कराये जाने के लिए निर्देशित किया गया है।

- **गुणवत्ता आश्वासन प्रक्रिया**

मुख्य अभियंता (एसएस) ने अतिरिक्त मुख्य अभियंता और अधीक्षण अभियंता द्वारा किये जाने वाले गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण के मापदंड क्रमशः निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों के 0.5 और दो प्रतिशत के रूप में निर्धारित किये थे (सितम्बर 2009)।

तथापि, चयनित संभागीय एवं वृत्तीय कार्यालयों ने अति. मुख्य अभियंता और अधीक्षण अभियंताओं द्वारा किये गये गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण के बारे में जानकारी उपलब्ध नही करवाई। सूचना के अभाव में, गुणवत्ता आश्वासन मानदंडों की अनुपालना लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि सम्बन्धित अधिकारियों को निर्देश दिया गया है कि वे निर्देशों की पालना सुनिश्चित करें और फील्ड अधिकारियों सहित संभागीय और वृत्तीय अधिकारियों द्वारा गुणवत्ता परीक्षण के बारे में रिपोर्ट प्रस्तुत करें।

- **गुणवत्ता नियंत्रण खण्डों और केंद्रीय प्रयोगशाला में तकनीकी कर्मचारियों की कमी**

सानिवि नियमावली का अनुच्छेद 20.4.5 प्रावधान करता है कि प्रयोगशालाओं में परीक्षण, परीक्षण अधिकारी (प.अ.), सहायक परीक्षण अधिकारी (स.प.अ.),

[41] अ.अ., सानिवि खण्ड झालावाड़, धरियावाद, सागवाड़ा, दौसा, बोली, हिण्डौन सिटी, बालोतरा, बाड़मेर, कुशलगढ़, गढ़ी, शाहपुरा तथा नीम का थाना

वैज्ञानिक (वैज्ञा.), प्रयोगशाला संचालक (प्रयो.संचा.) और कनिष्ठ अभियंताओं के माध्यम से किया जाएगा।

सात गुणवत्ता नियंत्रण खण्डों[42] और केंद्रीय प्रयोगशाला-जयपुर के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि वर्ष 2013-18 के दौरान तकनीकी कर्मचारियों में 47.17 प्रतिशत से 63.46 प्रतिशत तक कमी थी, जैसा कि नीचे तालिका में वर्णित है:

गुण नियंत्रण कार्यालयों में तकनीकी स्टाफ की कमी

वर्ष	स्वीकृत					कार्यरत					रिक्तता का प्रतिशत
	प.अ.	स.प.अ.	वैज्ञा.	प्रयो. संचा.	कुल	प.अ.	स.प.अ.	वैज्ञा.	प्रयो. संचा.	कुल	
2013-14	3	13	15	22	53	2	7	6	12	27	49.06
2014-15	3	13	15	22	53	2	7	5	14	28	47.17
2015-16	3	13	15	22	53	1	3	6	12	22	58.49
2016-17	3	13	15	21	52	1	3	7	10	21	59.62
2017-18	3	13	15	21	52	1	2	7	9	19	63.46

स्रोत: सानिवि द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना

उचित तकनीकी कर्मचारियों की अनुपस्थिति में, प्रयोगशालाओं में प्राप्त नमूनों का उचित परीक्षण सुनिश्चित नहीं किया जा सका। तकनीकी कर्मचारियों के पद भरने के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए।

राज्य सरकार ने प्रयोगशाला में प्राप्त नमूनों के उचित परीक्षण के लिए तकनीकी कर्मचारियों की कमी के सम्बन्ध में तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018)।

- **केन्द्रीय सड़क निधि कार्यों में गुणवत्ता नियंत्रण उपाय**

केंद्रीय सड़क निधि के नियम 9 (1) (**ii**) और (**iii**) यह प्रावधान करते हैं कि राज्य स्तर या केन्द्र शासित प्रदेश के स्तर पर एक गुणवत्ता निगरानी प्रणाली होनी चाहिए, जिसमें ऐसे विशेषज्ञ और सहायक कर्मचारी शामिल हों, जिन्हें राज्य सरकार या केन्द्र शासित प्रदेश द्वारा नियुक्त किया जा सकता है और गुणवत्ता निगरानी प्रणाली एक गुणवत्ता आश्वासन प्रणाली तैयार करेगी, जो गुणवत्ता की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, अधिकारियों और संवेदकों की जिम्मेदारी, स्वतंत्र परीक्षण करने, और गैर-अनुरूपताओं को प्राप्त करने के लिए गुणवत्ता आश्वासन प्रलेखन की जांच करने तथा सानिवि स्टाफ के

[42] अ.अ.(गु.नि.) अजमेर, भरतपुर, बीकानेर, कोटा, जयपुर, जोधपुर तथा उदयपुर

प्रशिक्षण और प्रयोगशाला और क्षेत्र परीक्षण सुविधाओं की सिफारिश करने के लिए जिम्मेदार होगी।

नियम 9 (2) प्रावधान करता है कि केन्द्र सरकार किसी अधिकारी या एजेंसी को स्वतंत्र गुणवत्ता मॉनिटर के रूप में निष्पादन के दौरान हर तिमाही में कार्य का निरीक्षण और निगरानी करने के लिए नियुक्त करेगी और इस तरह के परीक्षण करेगी, जो समय सारिणी और उचित कार्यान्वयन की पालना सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक हो सके।

लेखापरीक्षा में चयनित खण्डों में[43] 16 केन्द्रीय सड़क निधि कार्यों के अभिलेखों की जांच के दौरान ऐसी गुणवत्ता निगरानी प्रणाली की स्थापना और संचालन के कोई साक्ष्य नहीं मिले।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि मुख्य अभियन्ता (एनएच) प्रकरणों की जांच करेगा और तदनुसार की गई कार्रवाई सूचित की जाएगी।

- **प्रयोगशाला में यादृच्छिक नमूना परीक्षण के बिना कोलतार का उपयोग किया गया**

मुख्य अभियंता, सानिवि ने अधिशाषी अभियंताओं और सहायक अभियंताओं को निर्देश दिया (जनवरी 2012) कि वे कोलतार की प्रत्येक खेप से यादृच्छिक नमूने लें और प्रयोगशाला में इसका परीक्षण करें। यदि कोलतार उप-मानक गुणवत्ता का पाया जाता है, तो दोषियों के खिलाफ तत्काल कानूनी कार्रवाई जैसे कि प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज करना आदि की जानी चाहिए। कोलतार के लिए सभी प्रासंगिक परीक्षण जैसे कि भेदन, गलनांक, नरमी, फ्लैश बिंदु को मानदंडों के अनुसार किया जाना चाहिए और परिणाम भारतीय मानक और आईआरसी कोड के प्रावधानों के अनुरूप होना चाहिए। राज्य में निजी आपूर्तिकर्ता के पक्ष में जारी किए गए विभागीय पैनल आदेश में भी यह प्रावधान हैं कि कम्पनी/आपूर्तिकर्ता को प्रत्येक आपूर्ति सहित बैच नम्बर के साथ परीक्षण प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना चाहिए।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि तीन खण्डों[44] के अंतर्गत 72 खेप के प्रकरणों में यादृच्छिक नमूनों और प्रयोगशाला में परीक्षण के बिना कोलतार का उपयोग किया गया था क्योंकि अभिलेखों में परीक्षण के लिए कोई साक्ष्य नहीं मिले थे। इसके अलावा, सम्बन्धित

[43] अ.अ. खण्ड झालावाड़, धरियावाद तथा डीडवाना

[44] अ.अ., सानिवि खण्ड बाड़मेर, बालोतरा तथा बोली

इंजीनियर द्वारा प्रत्येक आपूर्ति सहित बैच नम्बर के साथ परीक्षण प्रमाणपत्र नहीं लिया गया था, जहां निजी कम्पनी द्वारा कोलतार की आपूर्ति की गई थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि यादृच्छिक नमूने लेने के सम्बन्ध में सम्बन्धित अधिकारियों को निर्देश जारी किए जा रहे हैं।

- **निरीक्षण रिपोर्टों की पालना न करना**

मुख्य अभियंता, सानिवि ने अतिरिक्त मुख्य अभियन्ताओं को उप-मानक कार्यों पर रिपोर्ट की गई कार्रवाई की निगरानी करने के लिए निर्देश दिये (सितम्बर 2009) और अ.अ. (गु.नि.) को उप-मानक परीक्षण रिपोर्ट सात दिनों के भीतर सम्बद्ध अधिशाषी अभियन्ता को जिसकी एक प्रति सम्बन्धित अधीक्षण अभियन्ता/अति.मु.अ. सहित जारी करने के भी निर्देश दिये। सम्बन्धित अ.अ. 15 दिनों के भीतर कार्य के उप-मानक परीक्षणों के सुधार पर कार्रवाई रिपोर्ट अधीक्षण अभियन्ता/अति.मु.अ. को सकारात्मक रूप से प्रस्तुत करेगा। यदि कोई भी फील्ड अधिकारी निर्धारित समय-सीमा में उप-मानक परीक्षणों पर कार्रवाई करने में विफल रहता है, तो दोषियों के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी।

अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि सम्बन्धित अधीक्षण अभियन्ता/अ.अ. (गु.नि.) द्वारा जारी 497 निरीक्षण रिपोर्ट पर सम्बन्धित अ.अ. द्वारा कार्यवाही लम्बित चल रही थी जैसा कि नीचे वर्णित है:

बकाया निरीक्षण रिपोर्टों की स्थिति

क्रम सं.	कार्यालय का नाम	वर्ष (मार्च तक)					
		2014	2015	2016	2017	2018	कुल बकाया निरीक्षण रिपोर्ट
1	अ.अ. (गु.नि.) श्रीगंगानगर	-	-	09	10	13	32
2	अ.अ. (गु.नि.) झालावाड़	40	40	30	73	109	292
3	अ.अ. (गु.नि.) बांसवाड़ा	-	-	-	12	-	12
4	अधीक्षण अभियन्ता, वृत्त गु.नि. बीकानेर	-	01	14	12	15	42
5	अ.अ. (गु.नि.) उदयपुर	22	-	-	-	-	22
6	अ.अ. (गु.नि.) कोटा	06	24	61	06	-	97
कुल		**68**	**65**	**114**	**113**	**137**	**497**

स्रोत: सार्वजनिक निर्माण विभाग अभिलेख

उपरोक्त स्थिति दर्शाती है कि मुख्य अभियन्ता के निर्देशों की अनुपालना फील्ड अधिकारियों द्वारा नहीं की जा रही थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि अधीक्षण अभियन्ता (गु.नि.) और अ.अ. (गु.नि.) को निरीक्षण रिपोर्ट और की गई कार्यवाही रिपोर्ट की अनुपालना नहीं किये जाने के सम्बन्ध में निर्देश जारी किए गए हैं।

- **गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण रिपोर्ट के बिना बिलों का भुगतान**

सानिवि नियमावली के अनुच्छेद 20.5 में कहा गया है कि परीक्षण परिणाम के रजिस्टर को माप पुस्तिका और मस्टर रोल की तरह क्रमांकित और जारी किया जाना चाहिए। कार्य के प्रत्येक तीसरे रनिंग बिल के साथ फील्ड परीक्षण रजिस्टर होगा और भुगतान को परीक्षण परिणाम के साथ जोड़ा जाएगा।

मुख्य अभियंता सानिवि ने निर्देश दिया (सितम्बर 2010) कि गुणवत्ता नियंत्रण इकाई से प्राप्त परीक्षण परिणाम को अनुबन्ध पत्रावली के साथ संलग्न किया जाना चाहिए और इसे भुगतान से जोड़ा जाना चाहिए।

नमूना जांच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि 14 खण्डों[45] के 114 कार्यों में से ₹ 169.06 करोड़ की राशि के 43 कार्यों में बिलों को बिना गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण रिपोर्ट प्राप्त किए पास किया गया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (अक्टूबर 2018) कि अधीक्षण अभियन्ता (गु.नि.) और अ.अ. (गु.नि.) को मुख्य अभियन्ता द्वारा जारी निर्देशों एवं नियमावली की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए निर्देश जारी किए गए हैं।

2.1.16.3 निगरानी

- **केन्द्रीय सड़क निधि कार्यों के लिए अधिविहित समय**

केन्द्रीय सड़क निधि नियम, 2014, नियम 7 (10), यह प्रदान करता है कि परियोजनाओं की निविदा की अवधि सहित स्वीकृति की तारीख से 24 महीने के भीतर कार्य पूरा हो जाना चाहिए।

निर्देशों के विपरीत, यह देखा गया कि पांच खण्डों में[46], 15 कार्यों में सात से 42 महीनों का विलम्ब हुआ (जून 2018 तक)।

- **प्रशासनिक निरीक्षण में कमी**

लोक निर्माण नियमावली खण्ड-I के अनुच्छेद 12.1.2 में प्रावधान है कि राज्य सरकार को विभाग के अधिकारियों द्वारा निरीक्षण को अधिक महत्व

[45] अ.अ., सानिवि खण्ड खेरवाड़ा, आमेट, सरदारशहर, नोखा, श्रीगंगानगर, बालोतरा, बाड़मेर, कुशलगढ़, गढ़ी, बोली, झालावाड़, धरियावाद, सागवाड़ा तथा दौसा

[46] अ.अ., सानिवि खण्ड झालावाड़, डीडवाना, सांगोद (अति.मु.अ. कोटा), अकलेरा (अति.मु.अ. कोटा) तथा खानपुर (अति.मु.अ. कोटा)

देना चाहिए। क्षेत्र के लोगों की स्थानीय समस्याओं के बारे में ज्ञान और कार्यों का प्रभावी पर्यवेक्षण तथा विभाग के अधिकारियों और संवेदकों को साइट के कार्यों में दिन और रात का पड़ाव डालकर बेहतर हल किया जा सकता है।

विभाग ने विभिन्न अधिकारियों के लिए प्रशासनिक निरीक्षण के मानदण्ड तय किए (अप्रैल 2012)। पूर्व के परिपत्रों की निरंतरता में, प्रमुख शासन सचिव, सानिवि, राजस्थान, जयपुर ने विभाग के विभिन्न अधिकारियों के दौरों, रात्रि पड़ावों और निरीक्षणों के लिए मासिक मानदण्ड निर्धारित किए (मार्च 2015)।

मुख्य अभियन्ता मय अतिरिक्त सचिव के कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि 2016-17 में अ.अ., अधीक्षण अभियन्ता, अतिरिक्त मुख्य अभियन्ता, मुख्य अभियन्ता के लिए पूर्वोक्त परिपत्र में निर्धारित लक्ष्यों के विरूद्ध जैसा कि ऊपर उल्लिखित है, सानिवि अधिकारियों[47] के दौरों और रात्रि पड़ाव के सम्बन्ध में क्रमशः 48 प्रतिशत और 62 प्रतिशत की कमी थी। शेष वर्षों की जानकारी विभाग द्वारा प्रदान नहीं की गई।

2.1.17 विभाग के लिए विचार करने हेतु अच्छे प्रयास

- **कम्प्यूटरीकृत मापन पुस्तकों का आरम्भ**

मापन पुस्तक एक मूल दस्तावेज है जो विभाग में किसी भी निर्माण गतिविधि की प्रगति को अभिलेखित करता है। विभाग में मापन पुस्तक हाथ से तैयार करने की वर्तमान प्रणाली समय लेने वाली और मानवीय त्रुटियों के प्रति संवेदनशील है। इस सम्बन्ध में लेखापरीक्षा ने पाया कि केंद्रीय लोक निर्माण विभाग की कार्य नियमावली 2014 कम्प्यूटरीकृत मापन पुस्तकों की प्रक्रिया, क्रियान्वयन और प्रारूप बताती है। तथापि, ऐसा कदम विभाग द्वारा नहीं उठाया गया है। राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2018) कि वित्त विभाग और सूचना और प्रौद्योगिकी विभाग भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित वेब पोर्टल पर ई-माप पुस्तिका के विकास पर काम कर रहे हैं।

- **बयाना राशि जमा कराने के लिए ऑनलाईन सुविधा की अनुपलब्धता**

अनुबन्ध प्रबंधन चक्र के अधिकांश चरणों को सूचना और प्रौद्योगिकी प्रणाली पर निष्पादित किया जाता है, सिवाय बयाना राशि जमा करने के जो कि अभी तक चेक /डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से मैन्युअल रूप से किया जाता है। बयाना जमा करने के लिए एक इलेक्ट्रॉनिक सुविधा का आरम्भ करना, जमा प्राप्त

[47] अ.अ., अधीक्षण अभि., अति.मु.अ. तथा मु.अ.

करने का एक अधिक कुशल तरीका होगा और ऑनलाइन लेनदेन को बढ़ावा देने की सरकार की नीति के अनुरूप भी होगा। राज्य सरकार ने सुझाव स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2018) कि बयाना राशि जमा के ई-डिपॉजिट का प्रावधान वित्त विभाग में विचाराधीन है।

2.1.18 निष्कर्ष

विभाग ने राज्य में सड़क की लम्बाई 1,91,694 किमी से 2,36,572 किमी तक पर्याप्त वृद्धि सुनिश्चित की है और 2013-18 के दौरान सड़कों और पुलों के निर्माण पर ₹ 17828.75 करोड़ खर्च किए हैं। राज्य की लगातार बढ़ती सड़क अवसंरचना आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, अनुबंध प्रबंधन लोक निर्माण विभाग के लिए एक महत्वपूर्ण घटक है और राज्य सरकार की मशीनरी, नीति-निर्माण के सभी स्तरों पर ध्यान देना चाहिए और यह भी आंकलन करना चाहिए कि क्या अनुबंध प्रबंधन के लिए लोक निर्माण विभाग की वर्तमान संरचना और स्टाफिंग उचित एवं सर्वोत्तम है तथा प्रतिबिंबों और विचारों की आवश्यकता है। इसमें शामिल लेन-देन की मात्रा को देखते हुए यह वांछनीय है कि अनुबंधों के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए विभाग के पास एक मजबूत व्यवस्था होनी चाहिए। हालांकि, हमने अनुबंध प्रबंधन प्रणाली के सम्बन्धित चरणों में कुछ कमियां देखी। नियमों के मौजूदा ढांचे में अंतराल है और यह सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप नहीं है। विभाग के पास सड़क के कार्यों को प्राथमिकता देने के लिए उपयुक्त प्रावधानों को शामिल करते हुए एक व्यापक कार्यान्वयन योजना का अभाव है। ऐसे उदाहरण थे जहां लागत अनुमान के लिए बुनियादी मानदंडों का पालन नहीं किया गया था, तकनीकी स्वीकृतियों को जारी करने से पहले निविदाएं आमंत्रित की गई थी, न्यूनतम तकनीकी आवश्यकताओं को पूरा नहीं करने वाले संवेदकों को निविदाओं में भाग लेने की अनुमति दी गई थी, आदि। सड़कों के डिजाइन और उनके निर्माण में आईआरसी के विनिर्देशों और मानदंडों के उल्लंघन के प्रकरण देखे गए जैसे कि यातायात गणना न करना, मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल टेस्ट की गणना न करना, मृदा के कैलिफोर्निया बिअरिंग अनुपात का परीक्षण न करना आदि। सड़कों के किनारे वृक्षारोपण के माध्यम से पर्यावरण संरक्षण सुनिश्चित करने का नीतिगत उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ। सड़क परियोजनाओं में देरी हो रही थी, हालांकि, अधिकांश मामलों में उचित आधार के बिना देरी के कारणों के लिए विभाग को जिम्मेदार मानते हुए संवेदकों से परिनिर्धारित नुकसान की वसूली नहीं की गई थी, मूल्य भिन्नता के दावों की सही गणना नहीं की गई थी, जिससे, संवेदकों को अनुचित लाभ दिया गया था। कई खण्डों

में सड़क कार्यों का गुणवत्ता परीक्षण ठीक से नहीं किया जा रहा था। गुणवत्ता परीक्षण रिपोर्ट की प्राप्ति सुनिश्चित किए बिना संवेदकों को भुगतान किया जा रहा था। विभाग के अधिकारियों/कर्मचारियों के कर्तव्यों में परिवर्तन के आधार पर संवर्ग का पुनर्गठन/ पुनर्व्यवस्था नहीं की गयी है।

2.1.19 सिफारिशें

यद्यपि विभाग ने राज्य में सड़क के बुनियादी ढांचे को विकसित करने और निवासियों को सड़क संपर्क प्रदान करने में काफी अच्छा काम किया है, लेकिन राज्य सरकार निम्नलिखित सिफारिशों का पालन कर सकती है:

- *सरकार राज्य के लिए एक व्यापक सड़क विकास नीति तैयार कर सकती है।*
- *विभाग पूर्ण सड़क संपर्क, बेहतर रखरखाव और सभी सड़कों के उन्नयन के वांछित उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु सड़क विकास के लिए व्यापक पंचवर्षीय और वार्षिक योजनाओं की तैयारी पर विचार कर सकता है।*
- *विभाग सत्यनिष्ठा संधि पर हस्ताक्षर करने, संवेदकों की बोली क्षमता के आंकलन के लिए उचित मापदंडों को अपनाने, संपत्ति निर्माण और प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं के लिए एक कुशल आईटी समाधान को अपनाने के लिए दिशा-निर्देश जारी करके निविदा प्रक्रिया की दक्षता और प्रतिस्पर्धा में सुधार करने पर विचार कर सकता है।*
- *विभाग अपनी कार्यक्षमता में सुधार लाने और कार्यों के निष्पादन में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए मौजूदा निर्देशों और सर्वोत्तम प्रथाओं को शामिल करने हेतु अपनी नियमावली को संशोधित और अद्यतन कर सकता है।*
- *विभाग यह सुनिश्चित कर सकता है कि आईआरसी मानदंडों और सरकारी निर्देशों के अनुसार प्रारंभिक / विस्तृत अनुमान तैयार किए गए हैं, जो निर्धारित परीक्षणों और सर्वेक्षण परिणामों द्वारा विधिवत समर्थित हैं।*
- *पंजीकृत संवेदकों का पूरा डेटाबेस, पंजीकरण की स्थिति, उपलब्ध उपकरण और तकनीकी कर्मचारियों का विवरण, बैलेंस शीट, निष्पादित कार्यों आदि का संधारण विभाग द्वारा किया जा सकता है।*
- *उन संवेदकों के खिलाफ जो फील्ड लैब स्थापित नहीं करते हैं और अपेक्षित परीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं करते हैं और उन डिवीजनल अधिकारियों के*

खिलाफ जो परीक्षण के नमूने प्रस्तुत करने में विफल रहते हैं, कार्रवाई पर विचार किया जा सकता है।

- विभाग में संचालन की शैली में परिवर्तन को देखते हुए, संख्या और योग्यता दोनों के संदर्भ में मानव संसाधन आवश्यकताओं का आंकलन किया जा सकता है।

वन विभाग

2.2 राजस्थान में वन और वन्यजीवों का संरक्षण

कार्यकारी सारांश

राजस्थान में वन क्षेत्र 32,828.37 वर्ग किमी (भौगोलिक क्षेत्र का 9.59 प्रतिशत दर्ज किया गया है) जो कि राष्ट्रीय औसत 23.34 प्रतिशत और राष्ट्रीय वन नीति 1988 में परिकल्पित 33 प्रतिशत के लक्ष्य से काफी कम है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने में विभाग के प्रयासों का विश्लेषण करने के लिए 2013-14 से 2017-18 की अवधि के लिए राजस्थान में वन और वन्यजीवों का संरक्षण पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आक्षेप निम्न प्रकार है:

वन खण्डों के लिए 10-वर्षीय कार्य योजना को भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था, लेकिन पर्याप्त बजट प्रावधान नहीं होने के कारण, कार्य योजना को स्वरूप और भावना में लागू नहीं किया जा रहा था।

(अनुच्छेद 2.2.11.1)

विभाग द्वारा भेजे गये अधूरे प्रस्तावों के कारण ईको संवेदशनशील क्षेत्र अधिसूचित नहीं किए जा सके; इसके परिणामस्वरूप, ईको संवेदशनशील क्षेत्र में गतिविधियों को विनियमित नहीं किया जा सका।

(अनुच्छेद 2.2.11.2)

वन्यजीव अपराध से निपटने के लिए राज्य स्तरीय अंतर-एजेंसी समन्वय समिति और वन्यजीव अपराध नियंत्रण इकाइयों को इस तथ्य के बावजूद कि देश में पर्यावरण से सम्बन्धित अधिकतम अपराध राजस्थान में किए गए थे, राज्य में स्थापित नहीं किया गया था।

(अनुच्छेद 2.2.11.3)

यद्यपि, राज्य सरकार ने वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम 1972 की धारा 35 के अन्तर्गत गजट नोटिफिकेशन जारी किया (नवम्बर 2011) जिसमें तेंदुओं और अन्य जीवों के संरक्षण के लिए कुंभलगढ़ राष्ट्रीय उद्यान स्थापित करने की सरकार की मंशा की घोषणा की गई थी लेकिन उक्त पार्क के लिए अंतिम अधिसूचना जारी नहीं की गई थी (मार्च 2018)।

(अनुच्छेद 2.2.11.4)

रणथंभौर टाइगर रिज़र्व के लिए 2013 में प्रस्तुत बाघ संरक्षण योजना को अभी भी राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित किया जाना था और रणथंभौर टाइगर रिज़र्व-I और रणथंभौर टाइगर रिज़र्व-II के बीच का गलियारा अभी तक पूरा नहीं हुआ था। रणथंभौर टाइगर रिज़र्व और सरिस्का टाइगर रिजर्व में स्थानीय सलाहकार समिति का गठन नहीं किया गया था। स्थानीय सलाहकार समिति की अनुपस्थिति में, पार्कों में पर्यटक गतिविधियों को विनियमित नहीं किया जा सका, जो जंगली जानवरों को परेशान करने का कारण था। राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण के निर्देशों के विपरीत, रणथंभौर टाइगर रिज़र्व के जोन नंबर छः से दस तक, पार्क के मुख्य क्षेत्र मानसून के मौसम में बंद नहीं थे।

(अनुच्छेद 2.2.12 से 2.2.12.6)

कोटा में अभेड़ा जैविक उद्यान के निर्माण के लिए चयनित स्थल आस-पास के क्षेत्र में कचरा डंपिंग यार्ड, औद्योगिक क्षेत्र, भारतीय सेना की फायरिंग रेंज, अनाधिकृत कच्ची बस्ती का अस्तित्व आदि के कारण अनुकूल नहीं था।

(अनुच्छेद 2.2.14)

विभाग को 2013-18 के दौरान गैर-वन गतिविधि के लिए दी गई वन भूमि के बदले में 28.17 वर्ग किलोमीटर गैर-वन भूमि प्राप्त हुई, हालांकि इसके लिए अधिसूचना अभी भी पूरी नहीं हुई है। अमलदरामद के लिए अप्रैल 1999 में लम्बित 5974.54 वर्ग किमी वन भूमि में से केवल 1218.71 वर्ग किमी (20.40 प्रतिशत) वन भूमि ही 19 वर्षों में अमलदरामद की गई थी। राजस्व मानचित्र पर मार्च 2018 तक 7145.43 वर्ग किमी अमलदरामद वन भूमि का सीमांकन होना लम्बित था। वन भूमि के सीमांकन के लिए 1,72,701 स्तम्भ अभी भी लगाये जाने हैं।

(अनुच्छेद 2.2.15.3 से 2.2.15.4)

मार्च 2018 तक, 81.91 वर्ग किलोमीटर भूमि पर अतिक्रमण से जुड़े 6,369 प्रकरण, अवैध खनन से सम्बन्धित 7,879 प्रकरण और अवैध चराई के 4,446 प्रकरण निपटान के लिए लम्बित थे।

(अनुच्छेद 2.2.16.1 से 2.2.16.3)

विभाग ने गैर-वन प्रयोजन के लिए वन भूमि के परिवर्तन के बदले ₹ 26.52 करोड़ की अतिरिक्त क्षतिपूरक वनीकरण राशि की वसूली नहीं की।

(अनुच्छेद 2.2.16.6)

अच्छे प्रयास

राजस्थान में गोड़ावन, जो दुनिया में सबसे लुप्तप्राय पक्षियों में से एक है, के संरक्षण के लिए राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2013-14 में एक योजना शुरू करने के बाद गोड़ावन की संख्या में 2013-14 में 103 से 2016-17 में 166 तक की वृद्धि हुई है।

2.2.1 एक नजर में वन आवरण

पर्यावरण की रक्षा एवं इसे बेहतर बनाने और राज्य में वनों और वन्यजीवों की सुरक्षा की जिम्मेदारी वन विभाग (विभाग) के पास है। 3,42,239 वर्ग किमी के क्षेत्र के साथ देश का सबसे बड़ा राज्य होने के बावजूद, राजस्थान में वन क्षेत्र[48] 32,828.37 वर्ग किमी (भौगोलिक क्षेत्र का 9.59 प्रतिशत) दर्ज किया गया है जो कि राष्ट्रीय औसत 23.34 प्रतिशत और राष्ट्रीय वन नीति 1988 में परिकल्पित 33 प्रतिशत के लक्ष्य से काफी नीचे है। तथापि, भारतीय वन सर्वेक्षण रिपोर्ट 2017 के अनुसार, राज्य में दर्ज वन क्षेत्र की अंकीकरण सीमा केवल 23,105 वर्ग किमी (कुल क्षेत्र का 6.75 प्रतिशत) के क्षेत्र को आवृत करती है। इसके अलावा, राजस्थान में वन आवरण[49] 16,572 वर्ग किमी अर्थात 4.84 प्रतिशत है, जबकि देश का वन क्षेत्र 21.54 प्रतिशत है।

राजस्थान वन अधिनियम, 1953 राज्य में दर्ज किए गए कुल वन क्षेत्र 32,828.37 वर्ग किमी को तीन भागों में वर्गीकृत करता है अर्थात् (अ) आरक्षित वन[50] (ब) संरक्षित वन[51] और (स) अवर्गीकृत वन[52] जैसा कि नीचे चार्ट में दर्शाया गया है:

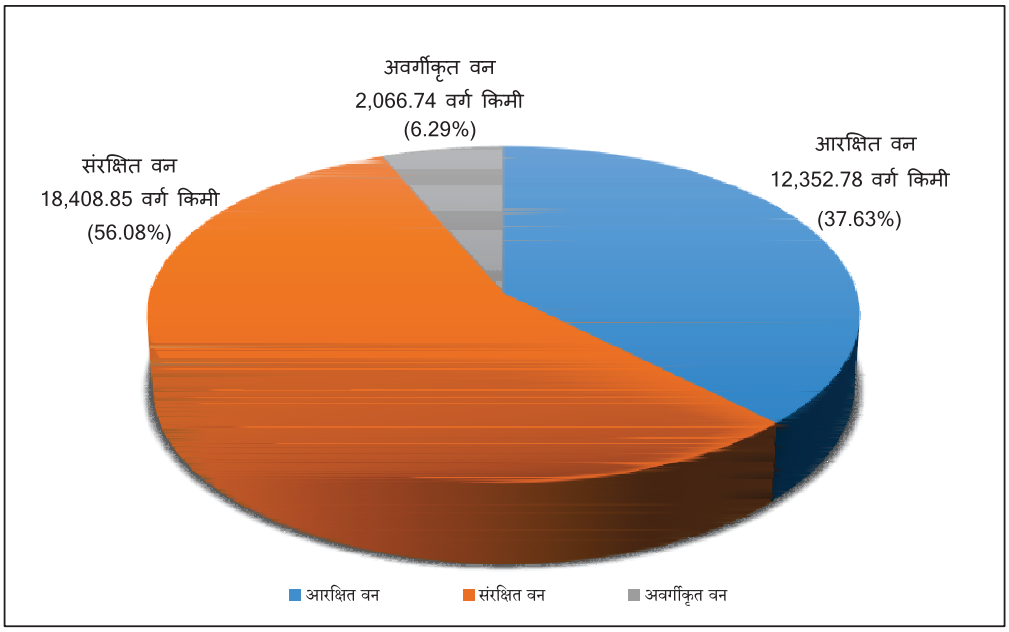
[48] सरकारी अभिलेखों में 'वन' के रूप में दर्ज क्षेत्र

[49] भूमि उपयोग, स्वामित्व और कानूनी स्थिति के बावजूद 10 प्रतिशत से अधिक की एक ट्री केनोपी के साथ क्षेत्र में एक हेक्टेयर से अधिक भूमि

[50] आरक्षित वन भारत वन अधिनियम या राज्य वन अधिनियम के प्रावधान के तहत सुरक्षा के पूर्ण स्तर होते हुए विधिवत अधिसूचित भूमि का एक क्षेत्र या द्रव्यमान है

[51] संरक्षित वन भारत वन अधिनियम या राज्य वन अधिनियम के प्रावधानों के तहत सुरक्षा के सीमित स्तर होते हुए अधिसूचित भूमि का एक क्षेत्र या द्रव्यमान है

[52] अवर्गीकृत वन का मतलब एक क्षेत्र या भूमि का द्रव्यमान है जिसे भारत वन अधिनियम या राज्य वन अधिनियम के प्रावधानों के तहत आरक्षित एवं संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित नहीं किया गया है



2.2.2 वन और वन्य जीवों का संरक्षण

राज्य के वन और वन्यजीव संसाधनों के संरक्षण, विकास और प्रबन्धन के लिए वन विभाग जिम्मेदार है। वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972, राजस्थान वन अधिनियम, 1953 और वन संरक्षण अधिनियम, 1980 में वनों और वन्यजीवों के संरक्षण के लिए विस्तृत प्रावधान यथा, अपराधों की रोकथाम और अपराधों की जांच और मुकदमा चलाना आदि दिये गये हैं।

राज्य के लिए वन और वन्यजीव सम्बन्धी अपराधों का परिदृश्य चिंताजनक है। राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो की रिपोर्ट 2016 के अनुसार, राजस्थान में वर्ष 2014-2016 के दौरान देश में पर्यावरण सम्बन्धी कुल अपराधों का 40.59 प्रतिशत दर्ज किया है जैसा कि अनुच्छेद 2.2.11.3 में वर्णित है।

2.2.3 संगठनात्मक संरचना

प्रमुख शासन सचिव, वन और पर्यावरण विभाग, सरकार के स्तर पर विभाग का प्रमुख होता है, जबकि विभाग का प्रमुख प्रधान मुख्य वन संरक्षक (होफ) होता है, जिसकी सहायता अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक, मुख्य वन संरक्षक, वन संरक्षक/उप वन संरक्षक करते हैं। प्रधान/अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक अपने से सम्बन्धित क्षेत्रों में विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के लिए जिम्मेदार हैं।

विभाग के पास 50 वन और 16 वन्यजीव मण्डल हैं, जिनकी अध्यक्षता उप वन संरक्षक करते हैं।

2.2.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

इस लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में संरक्षित क्षेत्र नेटवर्क और संरक्षित क्षेत्र नेटवर्क के बाहर वन और वन्यजीवों के संरक्षण के लिए, विकास परियोजनाओं के लिए प्रत्यावर्तन, वन कवरेज को बढ़ाते हुए, वन्यजीव संरक्षण के लिए उठाए गए उपायों की पर्याप्तता, अतिक्रमण हटाना और अवैध शिकार, 2013-14 से 2017-18 के दौरान वन को आग से बचाने के लिए अपनाए गए उपाय आदि पर विभाग के प्रयासों की समीक्षा शामिल है।

2.2.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने 2013-14 से 2017-18 तक राज्य के प्रधान मुख्य वन संरक्षक/वन बल के प्रमुख (होफ), अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक, मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक और 12 क्षेत्रीय मुख्य वन एवं वन्यजीव संरक्षक[53] के कार्यालयों के वन और वन्यजीव संरक्षण के लिए किए गए उपायों से सम्बन्धित अभिलेखों की जांच की। इसके अलावा, 20 मण्डलों (50 में से 14 खण्ड[54] वन[55] के और 16 में से छ: खण्ड[56] वन्यजीव[57] के) का चयन संभावना आकार (पीपीएस) नमूना विधि के आनुपातिक आधार पर किया गया हैं। 19 अप्रैल 2018 को प्रधान मुख्य वन संरक्षक और विभाग के अन्य अधिकारियों के साथ प्रारम्भिक बैठक आयोजित की गयी। 12 सितम्बर 2018 को प्रधान मुख्य वन संरक्षक और विभाग के अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ समापन बैठक आयोजित की गयी। ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य सरकार को अक्टूबर 2018 में जारी किया गया था और उत्तर नवम्बर 2018 में प्राप्त हुए थे।

2.2.6 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा दक्षता, प्रभावशीलता और अर्थव्यवस्था के आंकलन करने के उद्देश्य से निम्नलिखित के सम्बन्ध में की गई थी:

अ. संरक्षित क्षेत्र नेटवर्क में वन और वन्यजीवों की सुरक्षा के लिए किए गए उपाय;

---

[53] मुख्य वन संरक्षक, वन: उदयपुर, जयपुर, कोटा, अजमेर, भरतपुर, बीकानेर, जोधपुर और मुख्य वन संरक्षक, वन्यजीव: जोधपुर, जयपुर, कोटा, उदयपुर, रणथंभौर टाइगर रिजर्व, सवाई माधोपुर

[54] उप वन संरक्षक, उदयपुर, उदयपुर (उत्तर), बांसवाड़ा, चित्तौड़गढ़, जयपुर (उत्तर), सीकर, बूंदी, भीलवाड़ा, धौलपुर, बीकानेर, जोधपुर, पाली, जालौर और इन्दिरा गांधी नहर परियोजना चरण-II जैसलमेर

[55] वन और वन्यजीवों के संरक्षण के साथ-साथ वन मण्डलों द्वारा वानिकी विकास कार्य निष्पादित किए जा रहे हैं

[56] उप वन संरक्षक, राजसमंद, जयपुर, कोटा, रणथंभौर टाइगर रिजर्व सवाई माधोपुर, सरिस्का और उदयपुर

[57] वन्यजीव मण्डलों द्वारा वन्यजीव अभयारण्यों, राष्ट्रीय उद्यानों और संरक्षण रिजर्वों का प्रबंधन किया जा रहा है

ब. संरक्षित क्षेत्र नेटवर्क के बाहर वन और वन्यजीवों की सुरक्षा के लिए किए गए उपाय;

स. वन और वन्यजीवों के संरक्षण के लिए निधि का उपयोग।

2.2.7 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा के मानदण्ड निम्नलिखित प्रावधानों से तैयार किए गए थे:

1) भारतीय वन अधिनियम, 1927
2) राजस्थान वन अधिनियम, 1953
3) वन्यजीव संरक्षण अधिनियम, 1972
4) वन्यजीव (संरक्षण) राजस्थान नियम, 1977
5) वन संरक्षण अधिनियम, 1980
6) राष्ट्रीय वन नीति, 1988
7) राष्ट्रीय वन्यजीव कार्य योजना (2002-16)
8) राजस्थान राज्य पर्यावरण नीति, 2010
9) राजस्थान राज्य वन नीति, 2010
10) राजस्थान वन नियमावली भाग II, 2013

2.2.8 वित्तीय प्रबन्धन

राज्य सरकार राज्य योजना स्कीमों के तहत वन और वन्यजीवों की सुरक्षा एवं संरक्षण हेतु विभिन्न गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए धन आवंटित करती है। इसके अलावा, भारत सरकार मुख्य रूप से वन्यजीव अभयारण्यों और राष्ट्रीय उद्यानों के विकास एवं रखरखाव और बाघ परियोजनाओं आदि हेतु गांवों के पुनर्वास के लिए केंद्र प्रवर्तित योजना (के.प्र.यो.) के तहत धन जारी करती है।

वर्ष 2013-18 के दौरान आयोजना-भिन्न, के.प्र.यो. और राज्य आयोजना के तहत आवंटित बजट एवं व्यय की स्थिति नीचे दी गयी हैं:

2013-18 के दौरान बजट आवंटन और व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आयोजना-भिन्न			के.प्र.यो. एवं राज्य आयोजना			कुल		
	आवंटन	व्यय	बचत	आवंटन	व्यय	बचत	आवंटन	व्यय	बचत
2013-14	426.92	426.58	0.34	418.49	419.02	-	845.41	845.60	0.34
2014-15	489.55	489.41	0.14	431.40	427.06	4.34	920.95	916.47	4.48

2015-16	513.98	513.43	0.55	463.39	460.61	2.78	977.37	974.04	3.33
2016-17	546.20	545.96	0.24	410.16	410.48	-	956.36	956.44	-
कुल	**1976.65**	**1975.38**	**1.27**	**1723.44**	**1717.17**	**7.12**	**3700.09**	**3692.55**	**8.15**
वर्ष	**राज्य निधि**			**के.प्र.यो.**			**कुल**		
	आवंटन	**व्यय**	**बचत**	**आवंटन**	**व्यय**	**बचत**	**आवंटन**	**व्यय**	**बचत**
2017-18	852.11	851.95	0.16	14.30	14.29	0.01	866.41	866.24	0.17
कुल	**852.11**	**851.95**	**0.16**	**14.30**	**14.29**	**0.01**	**866.41**	**866.24**	**0.17**

स्रोत: वन विभाग द्वारा दी गई जानकारी।

नोट: वित्तीय वर्ष 2017-18 से, राज्य सरकार ने आयोजना-भिन्न और आयोजना में धन के विभाजन की प्रणाली को समाप्त कर दिया है और राज्य निधि की अवधारणा को पेश किया है।

उपरोक्त सारणी से यह देखा जा सकता है कि 2014-16 के दौरान के.प्र.यो. के अंतर्गत आवंटित प्रावधानों के साथ राज्य आयोजना में राशि ₹ 7.12 करोड़ की बचत थी। राज्य सरकार ने उत्तर दिया (नवम्बर 2018) कि बचत के मुख्य कारणों में बाघ परियोजनाओं के क्षेत्र में गांवों के पुनर्वास के लिए आवंटित धन का अनुपयोगी रहना था क्योंकि पुनर्वास प्रक्रिया स्वैच्छिक थी और गाँवों में सभी परिवारों के पुनर्वास हेतु उनकी सहमति आवश्यक थी।

2.2.9 संरक्षित क्षेत्र

वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 को अधिनियमित करने का उद्देश्य वन्यजीवों की सुरक्षा और उसके साथ जुड़े अथवा सहायक या आकस्मिक मामलों को प्रभावी ढंग से लागू करना था। इस उद्देश्य के अनुसरण में, राज्य सरकार, इस अधिनियम के तहत, पर्याप्त ईको, पशु, पुष्प, भू-आकृति विज्ञान, प्राकृतिक या प्राणि-वैज्ञानिक महत्व के किसी भी क्षेत्र को वन्यजीव या उसके पर्यावरण का संरक्षण, प्रसार या विकास हेतु राष्ट्रीय उद्यान, वन्यजीव अभयारण्य, संरक्षण रिजर्व या सामुदायिक रिजर्व घोषित कर सकती है। इसके अलावा, बाघों की बहुतायत वाले क्षेत्र को राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण की स्वीकृति से टाइगर रिजर्व के रूप में घोषित किया जाएगा। राजस्थान में 10097.46 वर्ग किमी के क्षेत्र को आवृत करते हुए तीन राष्ट्रीय उद्यान, 26 अभयारण्य, 12 संरक्षण रिज़र्व और पांच जैविक उद्यान हैं जो राज्य के कुल भौगोलिक क्षेत्र का 2.95 प्रतिशत है। (विवरण ***परिशिष्ट 2.6*** में दिया गया है)

2.2.10 वन्यजीव गणना की स्थिति

राज्य में मौजूद वन्यजीवों के प्रभावी संरक्षण के प्रयासों के लिए, इनका विवरण रखना विभाग के लिए आवश्यक है। इस उद्देश्य के लिए, विभाग ने वार्षिक रूप से 19 वन्यजीव प्रजातियों की जनगणना की। जनगणना (2013-2017) की जांच से विदित हुआ कि 14 वन्यजीव प्रजातियों की आबादी में 3.97 प्रतिशत से 96.07 प्रतिशत तक की कमी आई है और पांच वन्यजीव प्रजातियों में 12.18 से 58.56 प्रतिशत की वृद्धि हुई है। (विवरण ***परिशिष्ट 2.7*** में दिया गया है)। इसके अलावा, बाघों की संख्या में वृद्धि 2006 में 32 से 2014 में 45 एवं गोड़ावन की संख्या में वृद्धि 2014 में 103 से 2016 में 166 हुई थी। 14 वन्यजीव प्रजातियों की आबादी में कमी के कारण विभाग से पूछे गये थे, उत्तर प्रतीक्षित (अप्रैल 2019) है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष निम्नलिखित अनुच्छेदों में प्रस्तुत हैं:

2.2.11 योजना

वन योजना में कार्य योजना मुख्य साधन है। पर्यावरण और वन मंत्रालय, भारत सरकार ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों (दिसम्बर 1996) के अनुपालन में वनों के प्रबन्धन के लिए कार्य योजना तैयार करने के लिए एक समान राष्ट्रीय कार्य योजना कोड 2004 को अपनाया। वन संरक्षण अधिनियम, 1980 और सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों (दिसम्बर 1996) के प्रावधानों के तहत, राज्य सरकार को सभी वन एवं वन्यजीव मण्डलों के लिए कार्य योजनाएं तैयार करना और उन्हें भारत सरकार से अनुमोदित करवाना था। वन्यजीव मण्डलों में सभी संरक्षित क्षेत्रों के संचालन की वार्षिक योजना भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रस्तुत की जाती है, जबकि वन मण्डलों में, दस वर्ष की कार्य योजना तैयार की जाती है और अनुमोदन के लिए भारत सरकार को प्रस्तुत की जाती है। इस 10 वर्षीय योजना के आधार पर, वन मण्डलों की वार्षिक कार्य योजनाएं बजट प्रावधान के लिए तैयार की जाती हैं, यह सुनिश्चित करने के लिए कि धन की कमी के कारण कोई विचलन न हो।

2.2.11.1 कार्य योजनाओं की तैयारी और निष्पादन

कार्य योजनाओं का उचित निष्पादन कार्य योजना में निर्धारित गतिविधियों के अनुरूप पर्याप्त बजट प्रावधानों पर निर्भर करता है।

राजस्थान राज्य वन नीति में यह भी परिकल्पना की गई है कि विभाग के लिए बजटीय प्रावधान मण्डल की कार्य योजना में अनुमोदित किये जाने वाले कार्यों पर आधारित होगा।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक (कार्य योजना) के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि यद्यपि 33 जिलों के अंतर्गत 42 वन मण्डलों के सम्बन्ध में 10 वर्षों की कार्य योजनाओं को भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था, लेकिन विभाग के पास इन योजनाओं के निष्पादन के लिए वार्षिक योजनाओं की तैयारी के बारे में कोई जानकारी नहीं थी। इसके अलावा, 14 नमूना परीक्षित वन मण्डलों में से, केवल एक मण्डल[58] ने कहा कि कार्य योजना को लागू किया जा रहा था, हालांकि, मण्डल द्वारा इस सम्बन्ध में कार्यवार निष्पादन से सम्बन्धित विवरण प्रदान नहीं किया गया था। नौ मण्डलों[59] ने सूचित किया था कि कार्य योजना के अनुरूप पर्याप्त बजट के प्रावधान नहीं होने के कारण कार्य योजना को लागू नहीं किया जा रहा था जबकि चार मण्डलों[60] ने इस सम्बन्ध में जानकारी प्रस्तुत नहीं की थी।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि वन क्षेत्र में विभाग द्वारा कार्य का निष्पादन बजट उपलब्धता पर निर्भर करता है। कार्य योजना में उल्लेखित समूहों में से, बजट की उपलब्धता के आधार पर कार्यों को प्राथमिकता दी जाती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह राज्य सरकार/विभाग की जिम्मेदारी है कि वह अनुमोदित कार्य योजना में दिए गए कार्य निर्धारण के आधार पर बजट प्रावधानों का आवंटन करे। मुख्य वन संरक्षक बीकानेर में उदाहरण देखे गये, जहां बजट की कमी के कारण दो मण्डलों में यानी बीकानेर मण्डल और विभागीय परिचालन मण्डल में कार्य योजना के अनुसार कटाई और पुनर्जनन कार्य पूरा नहीं किया जा सका। जबकि मुख्य वन संरक्षक जयपुर में सीकर मण्डल में कार्य योजना में निर्दिष्ट गतिविधियों जैसे कि मृदा संरक्षण, वृक्षारोपण, घास और चराई, वन संरक्षण, गैर-लकड़ी का काम, संयुक्त वन प्रबंधन, पर्यटन प्रबंधन और सामाजिक वानिकी वृत्तों को बजट की कमी के कारण पूरा नहीं किया जा सका। समापन बैठक में प्रधान मुख्य वन संरक्षक द्वारा भी यह स्वीकार किया गया कि बजट की बाधाओं के कारण कार्य योजना के सभी घटकों को वार्षिक योजनाओं में लागू नहीं किया जा सकता है।

---

[58] इन्दिरा गांधी नहर परियोजना चरण-II, जैसलमेर

[59] उप वन संरक्षक, जालौर, जयपुर (उत्तर), बीकानेर, सीकर, भीलवाड़ा, बूंदी, उदयपुर (उत्तर), जोधपुर और चित्तौड़गढ़

[60] उप वन संरक्षक, पाली, उदयपुर, बांसवाड़ा और धौलपुर

2.2.11.2 ईको संवेदनशील क्षेत्र की घोषणा

राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड ने वन्यजीव संरक्षण रणनीति 2002 को अपनाया जिसमें इस बात की परिकल्पना की गई थी कि राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव अभयारण्यों की सीमाओं के 10 किमी के दायरे में आने वाली भूमि को ईको नाजुक क्षेत्र के रूप में अधिसूचित किया जाना चाहिए। राष्ट्रीय वन्यजीव कार्य योजना 2002-2016 ने यही बात दोहराई और निर्धारित किया कि संरक्षित क्षेत्रों और वन्यजीव कोरिडोर्स के आसपास के सभी चिन्हित क्षेत्रों को पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के तहत ईको रूप से नाजुक घोषित किया जाना है। तदनुसार, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने संरक्षित क्षेत्र के आसपास ईको संवेदनशील क्षेत्र घोषित करने के लिए दिशा-निर्देश जारी किए (फरवरी 2011) और सभी राज्यों को इन दिशा-निर्देशों के आधार पर ईको संवेदनशील क्षेत्र प्रस्तावों को प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया गया।

राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव अभयारण्यों के आसपास ईको संवेदनशील क्षेत्र घोषित करने का उद्देश्य संरक्षित क्षेत्रों के लिए एक "शॉक एब्जॉर्बर" बनाना था। ईको संवेदनशील क्षेत्र उच्च सुरक्षा वाले क्षेत्रों से कम सुरक्षा वाले क्षेत्रों में एक अवस्थान क्षेत्र के रूप में भी कार्य करेगा। राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव अभयारण्यों के आसपास गतिविधियों को विनियमित करने का उद्देश्य संरक्षित क्षेत्रों में और उनके आस पास शामिल संवेदनशील ईको तंत्र पर बढ़ती व्यावसायिक गतिविधियों के नकारात्मक प्रभावों को कम करना था।

अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक, वन्यजीव कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि सात वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी, मण्डलों द्वारा भेजे गए अधूरे दस्तावेज के कारण ईको संवेदनशील क्षेत्र की घोषणा के 21 प्रस्तावों को अधिसूचित नहीं किया जा सका। इसके परिणामस्वरूप ईको संवेदनशील क्षेत्र में गतिविधियों को विनियमित नहीं किया जा सका और वनों की रक्षा करने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि विभाग ने अगस्त 2013 में सभी 25 प्रस्ताव प्रस्तुत कर दिए थे। अधिसूचित होने वाले 25 ईको संवेदनशील क्षेत्रों की अद्यतन स्थिति है: चार ईको संवेदनशील क्षेत्र अधिसूचित, दो ईको संवेदनशील क्षेत्र के लिए मसौदा अधिसूचना जारी, भारत सरकार के पास चार एवं राज्य सरकार/मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक के पास 15 प्रस्ताव लम्बित।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने स्पष्ट रूप से कहा (दिसम्बर 2017) कि राजस्थान राज्य के 10 ईको संवेदनशील क्षेत्र के लिए अगस्त 2015 से जनवरी 2016 के दौरान जारी मसौदा अधिसूचना राज्य सरकार द्वारा अपेक्षित जानकारी प्रस्तुत करने में देरी के कारण समाप्त हो गयी। इसके अलावा, माननीय सर्वोच्च न्यायालय का निर्देश है कि संरक्षित क्षेत्रों के लिए ईको संवेदनशील क्षेत्र अधिसूचित नहीं होने की स्थिति में, डिफ़ॉल्ट ईको संवेदनशील क्षेत्र संरक्षित क्षेत्र की सीमा से 10 किमी की दूरी पर होगा जिसमें कोई हानिकारक गतिविधियों की अनुमति नहीं दी जायेगी। माननीय सर्वोच्च न्यायालय के इन निर्देशों पर की गई कार्रवाई के विवरण के लिए लेखापरीक्षा द्वारा अनुरोध किया गया था, तथापि, इसके लिए विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

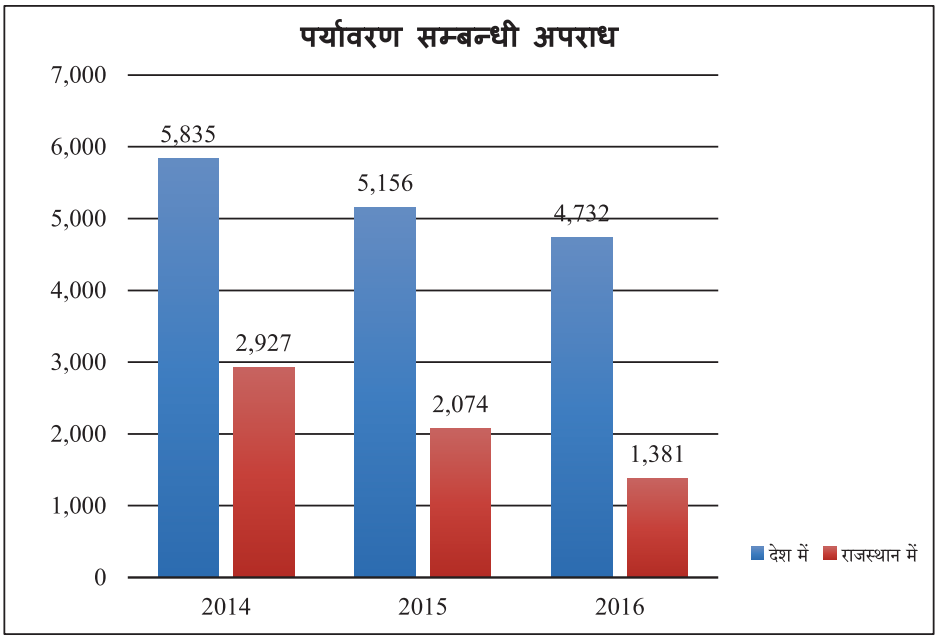
2.2.11.3 राज्य अपराध नियंत्रण इकाई की स्थापना

राजस्थान राज्य वन नीति 2010 में निर्धारित[61] है कि वन्यजीव सम्बन्धी अपराधों से निपटने, वन्यजीव सम्बन्धी अपराधों की खुफिया जानकारी लेने और इनकी त्वरित जांच के लिए एक राज्य वन्यजीव अपराध ब्यूरो की स्थापना की जाएगी। इसके अलावा जन लेखा समिति ने भी इसके लिए सिफारिश[62] की थी। वन्यजीव अपराध नियंत्रण ब्यूरो, भारत सरकार ने सभी राज्य सरकारों को सलाह दी थी (नवम्बर 2014) कि वन्यजीव अपराध से निपटने के लिए विभाग और राज्य पुलिस में विशेष वन्यजीव अपराध नियंत्रण इकाइयों की स्थापना करने, वन्यजीव अपराध का पता लगाने, जांच और अभियोजन की प्रणाली को अधिक प्रभावी बनाने के लिए एक राज्य स्तरीय अंतर-एजेंसी समन्वय समिति का गठन करें। इसके बाद वन्यजीव अपराध नियंत्रण ब्यूरो, भारत सरकार ने राज्य स्तर पर ऐसी इकाई के गठन के लिए लगातार निर्देश जारी किए।

वर्ष 2014-16 के दौरान पर्यावरण सम्बन्धी अपराध की स्थिति देश में (15,723 मामले) और राज्य में (6,382 मामले) निम्नानुसार हैं:

[61] देखिये पैरा 5.9.19

[62] 31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर जन लेखा समिति की सिफारिश रिपोर्ट नं 109 की सिफारिश सं 22



स्रोत: राष्ट्रीय अपराध रिकार्ड ब्यूरो (अक्टूबर 2017) से डेटा

आंकड़ों से पता चलता है कि देश में 2014-16 के दौरान पर्यावरण से सम्बन्धित अपराधों में से 40.59 प्रतिशत राजस्थान में हुए थे; इस प्रकार राज्य इस सम्बन्ध में सभी राज्यों में शीर्ष स्थान पर है। ये अपराध ज्यादातर वन संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन से सम्बन्धित थे, जैसे कि सरकार के अनुमोदन के बिना गैर-वन उद्देश्य के लिए वनभूमि का उपयोग और वन्यजीव संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन जैसे कि वन्य जीवों को कैद करना, जहर देना, पकड़ना या फंसाना।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बाद, राज्य स्तरीय अंतर-एजेंसी समन्वय समिति और वन्यजीव अपराध नियंत्रण इकाइयों के गठन के प्रस्ताव राज्य सरकार को प्रस्तुत किए गए (सितम्बर 2018)। प्रस्ताव अभी भी राज्य सरकार के पास लम्बित है क्योंकि उसने वन विभाग से कुछ और जानकारी मांगी है (मई 2019)। इस प्रकार, वन्यजीव अपराध नियंत्रण ब्यूरो, भारत सरकार के निर्देशों के बावजूद विभाग में और राज्य पुलिस में राज्य स्तरीय अंतर-एजेंसी समन्वय समिति और वन्यजीव अपराध नियंत्रण इकाइयों का गठन न होना राज्य में पर्यावरण अपराधों को रोकने में विभाग की निष्क्रियता का संकेत था।

2.2.11.4 कुंभलगढ़ राष्ट्रीय उद्यान के लिए अधिसूचना

वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम 1972 की धारा 35 के तहत राज्य सरकार ने राजपत्र अधिसूचना जारी की (नवम्बर 2011), जिसमें तेंदुए और अन्य

प्रजातियों के संरक्षण के लिए कुंभलगढ़ राष्ट्रीय उद्यान की स्थापना के लिए सरकार की मंशा की घोषणा की गई। किसी भी क्षेत्र को राष्ट्रीय उद्यान घोषित करने के लिए, वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 की धारा 35 (4) में कहा गया है कि जब अधिमान्य दावों की अवधि समाप्त हो गई है और किसी भी भूमि के सम्बन्ध में किये गये सभी दावों का राज्य सरकार द्वारा निपटान किया जा चुका हैं और भूमि के सम्बन्ध में सभी प्रस्तावित अधिकार राज्य सरकार में निहित हो गये हैं तब राज्य सरकार उक्त क्षेत्र को राष्ट्रीय उद्यान घोषित करने के लिए एक अधिसूचना प्रकाशित करेगी। इसके अलावा, उक्त अधिनियम की धारा 25-ए यह निर्धारित करती है कि जिला कलेक्टर घोषणा की अधिसूचना की तारीख से दो वर्ष की अवधि के भीतर अधिग्रहण की कार्यवाही को यथासंभव पूरा कर लेगा। तथापि, लेखापरीक्षा जांच में विदित हुआ कि उक्त पार्क के लिए अंतिम अधिसूचना अब तक जारी नहीं की गई है (नवम्बर 2018)।

विभाग ने कहा (सितम्बर 2018) कि जिला कलेक्टरों[63] ने स्थानीय निवासियों के अधिकारों के अधिग्रहण की प्रक्रिया पूरी कर ली थी (अगस्त 2016)। मामला राज्य सरकार के पास विचाराधीन है। आगे कहा गया कि पार्क की परिधि में स्थित दो मंदिरों के बाहर रखने का निर्णय जिला कलेक्टर, पाली के पास लम्बित है। इसलिए वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम 1972 की धारा 35(4) के तहत कुंभलगढ़ राष्ट्रीय उद्यान की घोषणा के लिए अंतिम अधिसूचना जारी नहीं की जा सकी।

राज्य सरकार द्वारा अधिसूचना के सात वर्ष बाद भी राष्ट्रीय उद्यान की घोषणा न करने का मतलब जंगली जानवरों के संरक्षण का स्तर कम होना है क्योंकि जब तक कि इसे अधिसूचित नहीं किया जाता है, अभयारण्य में मानव गतिविधियों की अनुमति है। इससे विभाग द्वारा किए जा रहे सुरक्षा उपायों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

2.2.12 बाघ संरक्षण योजना की तैयारी

वन्यजीव (संरक्षण) संशोधन अधिनियम, 2006 के पैरा 38 v (3) के अनुसार, राज्य सरकार प्रत्येक टाइगर रिजर्व के उचित प्रबन्धन के लिए कर्मचारी वृद्धि और पदस्थापन सहित एक बाघ संरक्षण योजना तैयार करेगी। यह कोर[64],

[63] पाली, राजसमंद और उदयपुर

[64] कोर क्षेत्र: वन क्षेत्र जो एक अखण्ड क्षेत्र के रूप में प्रबंधित किया जाता है

बफर[65] और कोरिडोर[66] में आवश्यक प्रबंधकीय कार्रवाई का एक खाका प्रदान करेगा।

राजस्थान में तीन टाइगर रिजर्व हैं: सरिस्का टाइगर रिजर्व, रणथंभौर टाइगर रिजर्व और मुकुंदरा हिल्स टाइगर रिजर्व। लेखापरीक्षा ने सरिस्का टाइगर रिजर्व और रणथंभौर टाइगर रिजर्व के अभिलेखों की समीक्षा की।

लेखापरीक्षा जांच में विदित हुआ कि 2014 में सरिस्का टाइगर रिजर्व के लिए बाघ संरक्षण योजना को मंजूरी दी गई थी, तथापि, 2013 में प्रस्तुत रणथंभौर टाइगर रिजर्व के लिए बाघ संरक्षण योजना को अभी भी राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित किया जाना था।

मुख्य वन संरक्षक और क्षेत्र निदेशक रणथंभौर ने जानकारी करने पर बताया कि मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक ने केवल अगस्त 2011 में बाघ संरक्षण योजना तैयार करने के लिए दिशा-निर्देश जारी किए थे। बाघ संरक्षण योजना को तैयार कर राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण को मंजूरी के लिए अप्रैल 2013 में भेजा गया था। हालांकि इसमें कमी थी कि इसे बिना नक्शे के भेजा गया था। अप्रैल 2016 में इसे फिर से मंजूरी के लिए राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण को भेजा गया था। समापन बैठक (सितम्बर 2018) के दौरान प्रधान मुख्य वन संरक्षक और मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक ने कहा कि बाघ संरक्षण योजना को 2013 में प्रस्तुत किया गया था, लेकिन लाखेरी क्षेत्र में बफर क्षेत्र की लगभग 250 हेक्टेयर भूमि गलती से अधिसूचित होने के कारण इसे अभी तक अनुमोदित नहीं किया गया था।

राज्य सरकार के उत्तर (नवम्बर 2018) में विदित हुआ कि संशोधित बफर जोन योजना जून 2018 में फिर से प्रस्तुत की गई थी। राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण से अभी भी (नवम्बर 2018) इसकी मंजूरी प्रतीक्षित है।

बाघ संरक्षण योजना की मंजूरी के अभाव में प्रबंधकीय कार्रवाई प्रभावित हुई है जैसे कि रणथंभौर टाइगर रिजर्व में कोरिडोर आदि की स्थापना जिसकी अगले अनुच्छेद 2.2.12.2 में टिप्पणी की गई है।

2.2.12.1 टाइगर रिजर्व का प्रबन्धन

बाघों के संरक्षण के लिए महत्वपूर्ण माने जाने वाले राष्ट्रीय उद्यान या वन्यजीव अभयारण्य को टाइगर रिजर्व के रूप में नामित किया जा सकता है।

[65] बफर ज़ोन: कोर ज़ोन की परिधि में स्थित क्षेत्र

[66] कोरिडोर्स में भौगोलिक सम्बन्ध अंतर्निहित हैं जो एक स्रोत क्षेत्र से दूसरे तक बाघ और अन्य जंगली जानवरों को आवाजाही की सुविधा प्रदान करते हैं

एक टाइगर रिजर्व में एक 'कोर' या 'क्रिटिकल टाइगर हैबिटेट' होता है, जिसे एक अखण्ड क्षेत्र के रूप में प्रबंधित किया जाता है, और एक 'बफ़र' या पेरिफेरल एरिया को तुरंत कोर एरिया से अलग कर दिया जाता है, जिसे आवास संरक्षण के कुछ हद तक सीमित किया जा सकता है। पर्यावरण और वन मंत्रालय ने भारत में टाइगर रिजर्व के प्रबन्धन के लिए 'प्रोजेक्ट टाइगर' योजना शुरू की (1973)। राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण प्रोजेक्ट टाइगर्स स्कीम का समन्वय, कार्यान्वयन और निगरानी करता है।

मुख्य वन संरक्षक और दो टाइगर रिजर्व के फील्ड निदेशकों के कार्यालयों में अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियां विदित हुई।

2.2.12.2 रणथंभौर टाइगर रिजर्व-I और रणथंभौर टाइगर रिजर्व-II के बीच कोरिडोर्स की स्थापना

कोरिडोर्स में भौगोलिक सम्बन्ध अंतर्निहित हैं जो एक स्रोत क्षेत्र से दूसरे तक बाघ और अन्य जंगली जानवरों को आवाजाही की सुविधा प्रदान करते हैं। वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम 1972 की धारा 38-ओ (सी) के तहत दिशा-निर्देशों के पैरा 7.4.3 में इस बात की परिकल्पना की गई है कि निम्न के लिए कोरिडोर स्थापित किया जाना चाहिए:

- स्थानीय बाघों की आबादी में गिरावट के पूरक;
- पुनःस्थापना प्रबन्धन के माध्यम से निवास स्थान में पुनरावृत्ति की सुविधा;
- पृथक आबादी के बीच बस्तियों (उन्नति का मार्ग) के माध्यम से नए क्षेत्रों में बसाने के लिए बाघ को अवसर प्रदान करना।

रणथंभौर टाइगर रिजर्व में दो खण्ड सवाई माधोपुर जिले में रणथंभौर टाइगर रिजर्व-I और करौली जिले में रणथंभौर टाइगर रिजर्व-II शामिल हैं। इन दो खण्डों के क्षेत्र के बीच तीन गांव स्थित हैं। कोरिडोर्स की अनुपस्थिति बाघों के संरक्षण के साथ-साथ ग्रामीणों पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है। कोरिडोर्स का निर्माण बाघों के सुगम आवागमन के लिए एक लिंक प्रदान कर सकता है।

उप वन संरक्षक, रणथंभौर टाइगर रिजर्व, सवाई माधोपुर के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि रणथंभौर टाइगर रिजर्व-I और रणथंभौर टाइगर रिजर्व-II के बीच कोरिडोर्स का निर्माण तीन गांवों[67] के गैर-पुनर्वास के कारण पूरा नहीं हुआ है (नवम्बर 2018)। राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया और सूचित किया (नवम्बर 2018) कि गांवों का पुनर्वास पूरी तरह से

[67] गादी, कलखोरा और तालेराखेत

स्वैच्छिक प्रक्रिया है, हालांकि विभाग कोरिडोर्स के निर्माण के लिए गांवों को पुनर्वास करने के लिए निरंतर प्रयास कर रहा है। कोरिडोर्स की स्थापना नहीं होने के परिणामस्वरूप जंगली जानवरों के आवागमन के लिए अवसर प्रतिबंधित हुए।

2.2.12.3 ग्राम पुनर्वास नीति का कार्यान्वयन

राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण ने स्वैच्छिक गांव पुनर्वास के लिए दिशा-निर्देश जारी (फरवरी 2008) किए थे। तब से स्वैच्छिक पुनर्वास की प्रक्रिया जारी है।

गांव पुनर्वास के लिए, राज्य स्तरीय निगरानी समिति की सिफारिशों के अनुसार, एक संशोधित पुनर्वास नीति तैयार की गई और अनुमोदन के लिए राज्य सरकार को प्रस्तुत की गई (सितम्बर 2016), जिसमें गांवों के निवासियों के लिए पुनर्वास हेतु मुआवजा पैकेज को ₹ 10 लाख से ₹ 20 लाख बढ़ाने का प्रस्ताव था। हालांकि, राज्य सरकार ने विभाग द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई (जनवरी 2017) के बावजूद अब तक (नवम्बर 2018) नीति को मंजूरी नहीं दी है।

पुनर्वास किए जाने वाले गांवों की लम्बित स्थिति मई 2018 तक निम्नानुसार है:

पुनर्वास किए जाने वाले गांवों की स्थिति

क्र.स.	टाईगर रिज़र्व	कुल विद्यमान गांव	गांवो की संख्या जिनका पुनर्वास करना है	पुनर्वास होने वाले 14 गांवों के परिवारों की संख्या
1	सरिस्का	29	6	309
2	रणथंभौर	65	8	419

स्रोत: वन विभाग द्वारा दी गई सूचना

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि उसने टाइगर रिज़र्व में गांव के पुनर्वास के लिए एक राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन किया है (फरवरी 2012)। राज्य स्तरीय निगरानी समिति की बैठक (अप्रैल 2018) में *"उचित मुआवजे का अधिकार तथा भूमि अधिग्रहण में पारदर्शिता, पुनर्वास और पुन:स्थापन अधिनियम 2013"* के आधार पर पुनर्वास पैकेज को फिर से तैयार करने के लिए एक उप-समिति बनाई गई है। संशोधित पैकेज न सिर्फ़ राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों के अनुरूप होगा बल्कि उक्त अधिनियम के अनुसार पुनर्वासित परिवारों को अतिरिक्त लाभ प्रदान करेगा।

एक मसौदा प्रस्ताव तैयार किया गया है और वर्तमान में उप-समिति के सदस्यों की सहमति और अनुमोदन के लिए प्रसारन में है। आगे मामले पर प्रगति प्रतीक्षित है (मई 2019)।

संशोधित नीति अधिक आकर्षक होने के कारण अधिक परिवारों को पुनर्वास के लिए चुनने हेतु लुभाया जा सकता है और इसलिए इसे बिना देरी के लागू किया जाना चाहिए।

2.2.12.4 स्थानीय सलाहकार समिति का गठन

राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण दिशा-निर्देशों[68] 2012 के पैरा 2.1.8 के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक टाइगर रिजर्व के लिए स्थानीय सलाहकार समिति का गठन निम्नलिखित कार्यों के लिए किया जाएगा:

• टाइगर रिजर्व के लिए पर्यटन रणनीति की समीक्षा करना और राज्य सरकार को सिफारिश करना।

• आरक्षित विशिष्ट वहन क्षमता की गणना करना और आवधिक समीक्षाओं के माध्यम से इसका कार्यान्वयन सुनिश्चित करना।

• टूर ऑपरेटर्स की गतिविधियों की नियमित रूप से निगरानी करना और यह सुनिश्चित करना कि वे टाइगर रिजर्व में आगंतुकों को ले जाते समय जानवरों को परेशान करने का कारण ना हों।

माननीय उच्च न्यायालय ने भी यह निर्देश दिया (अक्टूबर 2012) कि स्थानीय सलाहकार समिति का गठन राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक टाइगर रिजर्व के लिए किया जाना था।

रणथंभौर टाइगर रिजर्व एवं सरिस्का टाइगर रिजर्व द्वारा प्रदान की गई सूचनाओं की जांच से विदित हुआ कि इन रिजर्व में अभी तक (जुलाई 2018) स्थानीय सलाहकार समिति का गठन नहीं किया गया था। स्थानीय सलाहकार समिति की अनुपस्थिति में, इन टाइगर रिज़र्व द्वारा विभाग द्वारा जारी दिशा-निर्देशों (जून 2011) के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था। दिशा-निर्देशों के विपरीत, रणथंभौर टाइगर रिजर्व ने 2013 से 2017 के दौरान 40 वाहनों की अनुज्ञेय सीमा के बजाय पार्क में हर पारी में औसतन 70 वाहनों को अनुमति दी और 2015 से 2018 के दौरान मानसून के मौसम में पार्क के कोर जोन को बंद नहीं किया। आगे, सरिस्का टाइगर रिजर्व ने निषिद्ध अवधि के दौरान यानी जुलाई से सितम्बर तक 1094

[68] पर्यटन गतिविधियों और परियोजना टाइगर के लिए सामान्य मानक

पर्यटकों के पार्क प्रवेश की अनुमति दी। इस प्रकार, स्थानीय सलाहकार समिति के गैर-गठन के परिणामस्वरूप पर्यटक गतिविधियों की निगरानी में कमी हुई, जो जानवरों की परेशानी का कारण है।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों और माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के अनुसार सरिस्का टाइगर रिजर्व और रणथंभौर टाइगर रिजर्व में स्थानीय सलाहकार समिति के गठन के प्रस्ताव क्रमशः मार्च 2013 और जुलाई 2013 में प्रस्तुत किए गए हैं। राज्य सरकार ने एक नई निगरानी एजेंसी के रूप में स्थानीय सलाहकार समिति की जरूरत के बारे में प्रश्न उठाया था (अगस्त 2018), कि टाइगर कंजर्वेशन फाउंडेशन पहले ही सभी टाइगर रिजर्व में स्थापित हो चुका है। राज्य सरकार को स्पष्ट किया गया है कि स्थानीय सलाहकार समिति की भूमिका और जिम्मेदारियां पूर्व में स्थापित फाउंडेशन से काफी भिन्न हैं। टाइगर रिजर्व में पर्यटन के सम्बन्ध में स्थानीय सलाहकार समिति मुख्य रूप से राज्य सरकार के लिए एक सलाहकार प्राधिकरण है, जबकि फाउंडेशन पार्क और लोगों के विकास और संरक्षण के लिए धन प्राप्त करने और उपयोग करने के लिए एक तंत्र है। इस प्रकार स्थानीय सलाहकार समिति जल्द ही गठित होने की उम्मीद है। प्रस्ताव राज्य सरकार के पास लम्बित (नवम्बर 2018) था।

2.2.12.5 सरिस्का बाघ अभयारण्य में मानवजनित व्यवधान

राष्ट्रीय राजधानी के सबसे निकट होने से, सरिस्का देश में सबसे लोकप्रिय टाइगर रिज़र्व में से एक है। 1999 से 2003 तक की बाघ गणना में इंगित हुआ कि इस रिजर्व में 25 से 28 बाघों की उपस्थिति थी। हालांकि, 2005 तक सरिस्का टाइगर रिजर्व में कोई बाघ नहीं बचा था, जिसका मुख्य कारण अवैध शिकार था। राज्य सरकार ने सरिस्का टाइगर रिजर्व में बाघों को फिर से लाने का फैसला किया और इसलिए, जून 2008 से जनवरी 2013 तक, आठ बाघों को भेजा गया। सरिस्का टाइगर रिजर्व में नवम्बर 2018 तक पांच शावकों सहित 17 बाघ थे।

वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 की धारा 38-ओ (जी) और 33 (ए), टाइगर रिजर्व में राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड की मंजूरी के बिना वाणिज्यिक गतिविधियों पर रोक लगाती है। अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि वर्तमान में 304 वाणिज्यिक दुकानें/प्रतिष्ठान राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड की स्वीकृति के बिना सरिस्का टाइगर रिजर्व में संचालित हो रहे हैं। विभाग द्वारा इस सम्बन्ध में कोई कार्रवाई नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप

बाघों में तनाव पैदा हुआ और बाघों के प्रजनन और जनसंख्या वृद्धि पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

भारतीय वन्यजीव संस्थान और राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण द्वारा सरिस्का टाइगर रिजर्व, राजस्थान में 2015 में पुनःसमाविष्ट बाघों की आबादी में शारीरिक तनाव और प्रजनन क्षमता के मूल्यांकन पर किए गए एक अध्ययन से विदित हुआ है कि सरिस्का टाइगर रिजर्व में ज्यादातर बाघिनों की प्रजनन क्षमता और चक्र बहुत अच्छा हैं। तथापि, मानवजनित व्यवधान के कारण बाघिनें तनाव में है, जो सरिस्का टाइगर रिजर्व में बाघों के खराब प्रजनन के लिए संभावित रूप से जिम्मेदार है।

मार्च 2018 के दौरान, सरिस्का टाइगर रिजर्व में एक बाघ की मौत तार के जाल के माध्यम से अवैध शिकार के कारण हुई और एक अन्य बाघ लापता हो गया। लेखापरीक्षा ने लापता बाघ की स्थिति रिपोर्ट विभाग से मांगी, जो अपेक्षित है (मई 2019)। राज्य सरकार ने इस मुद्दे पर एक जांच रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए राज्य वन्यजीव बोर्ड की स्थायी समिति को निर्देशित किया (मार्च 2018)।

सरिस्का टाइगर रिजर्व के भविष्य के स्वास्थ्य के लिए समिति ने आवश्यक उपायों की सिफारिश की (अप्रैल 2018), जैसे कि क्षेत्र की बेहतर सुरक्षा के लिए सरिस्का स्ट्राइक फोर्स का सृजन, वन्यजीव अपराध सेल, सरिस्का टाइगर रिजर्व का प्रबन्धन करने के लिए पर्याप्त कर्मचारी, और मानव-पशु संघर्ष को कम करने के लिए रणनीतिक भौतिक बाधाओं की स्थापना के माध्यम से अखण्ड क्षेत्र का तत्काल निर्माण।

उप वन संरक्षक (सरिस्का टाइगर रिजर्व) कार्यालय के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि समिति की सिफारिशों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (नवम्बर 2018) और कहा कि रिजर्व के मध्य से गुजरने वाले राज्य राजमार्गों के कारण बहुत उच्च मानवजनित दबाव, अभयारण्य के अंदर गांव, तीर्थयात्रा, अवैध शिकार और कर्मचारियों की लापरवाही सरिस्का टाइगर रिजर्व के मुख्य मुद्दे थे। राज्य सरकार ने आगे कहा कि समिति की सिफारिशों की अनुपालना में वन्यजीव अपराध सेल की स्थापना की गई है। बाघों के लिए अखण्ड क्षेत्र बनाने के लिए, क्रिटिकल टाइगर हैबिटेट के अंदर से 26 गांवों को स्थानांतरित करने की आवश्यकता है। विशेष बाघ संरक्षण बल के गठन के लिए 112 पदों के सृजन की प्रक्रिया राज्य सरकार के पास लम्बित है। यह भी कहा गया कि चालू वर्ष में सरिस्का टाइगर रिजर्व में पांच बाघ शावकों का जन्म हुआ।

लेखापरीक्षा का विचार है कि भविष्य में फिर से बाघों की संख्या में गिरावट के जोखिम को कम करने के लिए सरिस्का टाइगर रिजर्व में समिति द्वारा सुझाए गए उपरोक्त उपायों को प्राथमिकता से लागू किया जाना चाहिए।

2.2.12.6 मानसून मौसम के दौरान पर्यटक गतिविधियां

राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण के सक्षम प्राधिकारी ने तकनीकी समिति की सिफारिश पर जंगली जानवरों विशेष रूप से बाघों की प्रजनन अवधि, वन स्थित सड़कों की मरम्मत और पर्यावरण पर्यटकों/आगंतुकों की सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए, सभी टाइगर रिज़र्व को न्यूनतम तीन महीने की अवधि, पांच महीने तक बढ़ाने योग्य के लिए बंद करने की मंजूरी दी (अगस्त 2015)। सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा उक्त अवधि में स्थानीय प्रचलित स्थितियों के आधार पर बंद करने की अवधि तय की जानी थी।

हालांकि, राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण के निर्देशों के विपरीत, विभाग ने वर्ष 2015 से 2018 तक मानसून के मौसम (जुलाई से सितम्बर) के दौरान रणथंभौर टाइगर रिजर्व के केवल जोन एक से पांच को बंद कर दिया जबकि जोन छः से दस खुला रहा इस तथ्य के बावजूद कि रणथंभौर टाइगर रिजर्व के जोन संख्या एक से दस तक का पूरा क्षेत्र कोर एरिया के रूप में नामित किया गया है और जोन एक से पांच और छः से दस के बीच कोई अंतर नहीं है।

आगे, समीक्षा से विदित हुआ कि इन वर्षों में जुलाई से सितम्बर के बीच, 24,647 पर्यटकों ने पार्क का दौरा किया जो उन आठ बाघों जिनका इन क्षेत्रों में इलाक़ा था, के लिए व्यवधान का कारण बना होगा।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2018) कि राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण ने अपने पत्र (अगस्त 2015) में उल्लेख किया है कि स्थानीय प्रचलित स्थितियों के आधार पर सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा उक्त अवधि के लिए बंद करने की अवधि तय की जाएगी। इस तथ्य के मद्देनजर कि मानसून राजस्थान में बहुत कम समय के लिए संचालित होता है, राज्य के वन्यजीव बोर्ड ने मानसून के दौरान अन्य टाइगर रिजर्व बंद नहीं होने के कारण बताते हुए मानसून के दौरान 10 में से पांच क्षेत्रों को खोलने की अनुमति दी। इसके अलावा राज्य सरकार ने कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया (नवम्बर 2018)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जोन छः से दस में पर्यटक गतिविधियों की अनुमति देना राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन

है। राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण ने भी मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक से पूर्वोक्त निर्देश के अनुपालन के लिए कहा था (जून 2018)।

2.2.13 मोर (राष्ट्रीय पक्षी) की सुरक्षा

भारतीय राष्ट्रीय पक्षी मोर[69], को वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 की अनुसूची-I के तहत संरक्षित किया गया है। इस प्रकार, वनों के अंदर और बाहर दोनों जगहों पर इसके आवासों को उच्चतम संरक्षण दिया जाना है।

विभाग के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि:

• विभाग ने राष्ट्रीय पक्षी की रक्षा के लिए कोई विशिष्ट कार्य योजना/रणनीति नहीं बनाई, जबकि उनकी मौतों के बारे में कई सूचनाएं थी।

• मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक ने जहरीले अनाज के कारण मोर के बड़े पैमाने पर हताहत होने के बारे में एक संगठन[70] की शिकायत (मार्च 2014) पर कार्रवाई करते हुए, 11 सम्बन्धित खण्डों को इस तरह की घटनाओं पर पक्षी की रक्षा के लिए कार्रवाई रिपोर्ट, सुझावों के साथ प्रस्तुत करने के निर्देश दिए (अप्रैल 2014)। हालांकि, किसी भी खण्ड ने कार्रवाई की रिपोर्ट/सुझाव तैयार नहीं किए और मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक ने भी कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की।

• माननीय उच्च न्यायालय राजस्थान जयपुर के निर्देशों के आधार पर राज्य सरकार के प्रशासनिक सुधार विभाग ने मोर के संरक्षण के लिए राज्य स्तरीय समिति और जिला स्तरीय समितियों के गठन के लिए परिपत्र जारी किया (जुलाई 2016)। जिला स्तरीय समिति को हर वर्ष मोर की गणना करनी थी और राज्य स्तर की समिति को इस गणना में देखी गई जिलेवार वृद्धि/कमी की समीक्षा करनी थी।

मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक कार्यालय के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि जिला स्तरीय समितियों ने 2016-17 की अवधि के लिए मोर की गणना नहीं की थी। राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि नवीनतम गणना (जनवरी 2018) के अनुसार राज्य में मोर की कुल संख्या 6,07,360 है। वर्ष 2016-17 की गणना के आंकड़ों के अभाव में, मोर की संख्या में वृद्धि/कमी की स्थिति का पता नहीं लगाया जा सका।

• राज्य स्तरीय समिति को वर्ष में दो बार बैठक करनी थी। राज्य स्तरीय समिति की बैठक से सम्बन्धित दस्तावेजों को लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं

[69] 1963 में घोषित किया गया

[70] पीपल फॉर एनीमल।

किया गया था। इसके अलावा, जिला स्तरीय समितियों द्वारा एक वर्ष में चार बैठकें आयोजित की जानी थी। यह देखा गया कि तीन जिलों[71] में बैठके आयोजित नहीं की गई थी, जबकि दो जिलों[72] में केवल एक बैठक आयोजित की गई थी लेकिन बैठक के मिनट्स जारी नहीं किए गए जिसने बैठक को निरर्थक बना दिया। शेष 28 जिलों में, जुलाई 2016 से मार्च 2018 के दौरान सात बैठकों की आवश्यकता के विरुद्ध आयोजित बैठकों की संख्या एक से छः के बीच थी।

• राष्ट्रीय पक्षी के संरक्षण के लिए बजट का कोई पृथक आवंटन नहीं था।

• जिले के भीतर मोर की सुरक्षा के लिए प्रभावी कदम उठाने और लोगों में जागरूकता पैदा करने के लिए जिला स्तरीय समिति जिम्मेदार थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कोटा में मोर के लगातार हताहत होने के कई मामले थे। इंगित किये जाने पर उप वन संरक्षक कोटा ने सूचित किया (मई 2018) कि आवारा कुत्ते और सूअर बार-बार मोर को घायल करते हैं। उप वन संरक्षक, कोटा ने नगर निगम कोटा के माध्यम से कुत्तों/सूअरों को स्थानांतरित करने का सुझाव दिया। हालांकि, इस मामले में जिला स्तरीय समिति द्वारा की गई कार्रवाई लेखापरीक्षा को सूचित नहीं की गई (जुलाई 2018)।



तिल-तिल कर मरने को मजबूर आईएल कॉलोनी के मोर

लगातार मरते रहे मोर, सोते रहे जिम्मेदार अफसर

पत्रिका ग्राउंड रिपोर्ट

वन विभाग को फुर्सत न पुलिस गंभीर

वन विभाग करेगा मोरों का संरक्षण

आईएल टाउनशिप पहुंचे वन विभाग के अधिकारी

परिसर का लिया जायजा, संरक्षण के लिए करेंगे काम

सूअर व कुत्तों को पकड़ने का चलेगा अभियान

शिकारियों पर सख्त कार्रवाई करेंगे

श्वान और सूअर बने समस्या

कॉलोनी में श्वान और सूअर बड़ी समस्या बन गए हैं। ये रोटी पर हमले कर उन्हें मार रहे हैं। साथ ही यहां जो खाना दे रहे हैं, वह खाकर ये श्वान और सूअर तगड़े हो गए हैं। ये श्वान मोरों का शिकार कर रहे हैं।

आईएल टाउनशिप में हो रहा मोरों का शिकार

सीसीएफ को मोरों के शिकार पर अंकुश लगाने के लिए दिया ज्ञापन

विशेष टीम गठित होगी

Fri, 23 March 2018

स्रोत: राजस्थान पत्रिका (दैनिक समाचार पत्र), कोटा संस्करण दिनांक 23/03/2018

[71] बाड़मेर, सिरोही, टोंक

[72] जोधपुर, उदयपुर

राज्य सरकार के आदेश (जुलाई 2016) की अनुपालना में, जिला कलेक्टर, जयपुर द्वारा पूरे जिले में मोर की सुरक्षा के लिए एक कार्य योजना कार्यान्वयन के लिए तैयार की गई। कार्य योजना के अनुसार मोर के लिए प्राकृतिक आवासों की पहचान गांवों में की जानी थी और उन्हें वन विभाग द्वारा संरक्षित क्षेत्र घोषित किया जाना था।

उप वन संरक्षक, वन्यजीव, जयपुर के अभिलेखों की जांच में विदित हुआ कि मोर के प्राकृतिक आवासों की न तो पहचान की गई और न ही उसे वन विभाग द्वारा संरक्षित घोषित किया गया।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि उसने मौजूदा कानूनी प्रावधानों के तहत राष्ट्रीय पक्षी के संरक्षण और जागरूकता के आदेश को संस्थागत बना दिया है। मोर की गणना 2017-18 में की गई। समापन बैठक के दौरान प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया कि कर्मचारियों की कमी के कारण ग्रामीण स्तर पर मोर के बारे में जानकारी एकत्र करना संभव नहीं था। हालांकि, विभाग ने इस दिशा में एक शुरुआत की है।

2.2.14 अभेड़ा जैविक उद्यान, कोटा के लिए अप्रयुक्त स्थल का चयन

राष्ट्रीय चिड़ियाघर नीति 1998 के अनुच्छेद संख्या 3.1.3 में कहा गया है कि प्रत्येक चिड़ियाघर, चिड़ियाघर में स्वस्थ, स्वच्छ और प्राकृतिक वातावरण बनाए रखेगा, ताकि आगंतुकों को प्राकृतिक वातावरण का अनुभव करने का पर्याप्त अवसर मिल सके। इसके अलावा "चिड़ियाघर की मान्यता नियम 1992" का अनुच्छेद 10 (i) निर्धारित करता है कि चिड़ियाघर को संचालित करने का प्राथमिक उद्देश्य वन्यजीवों का संरक्षण होगा और कोई भी चिड़ियाघर किसी भी गतिविधि की अनुमति नहीं देगा जो कि जंगली जानवरों की भलाई के अनुरूप नहीं है। उप वन संरक्षक, वन्यजीव कार्यालय कोटा के अभिलेखों की संवीक्षा से विदित हुआ कि कोटा चिड़ियाघर खराब स्थिति में था और जानवरों को केंद्रीय चिड़ियाघर प्राधिकरण के मानदंडों के अनुसार सुविधाएं नहीं दी जा रही थी। जानवरों को बेहतर रहने की स्थिति प्रदान करने के लिए, कार्यालय ने कोटा के चिड़ियाघर को अभेड़ा जैविक उद्यान में स्थानांतरित करने की मंजूरी के लिए केंद्रीय चिड़ियाघर प्राधिकरण को मास्टर प्लान प्रस्तुत (जनवरी 2014) किया था। केंद्रीय चिड़ियाघर प्राधिकरण ने योजना की जांच करने के बाद कहा कि प्रस्तावित स्थल के आसपास के क्षेत्र से कचरा डंपिंग यार्ड को हटाने के सम्बन्ध में वन्यजीव वार्डन, राजस्थान द्वारा एक आश्वासन प्रस्तुत करने की शर्त पर यह प्रस्तावित योजना के अनुमोदन पर विचार करेगा।



अभेड़ा जैविक उद्यान, कोटा के आसपास कचरा डंपिंग यार्ड (दिनांक 27/07/2018)

केंद्रीय चिड़ियाघर प्राधिकरण ने पार्क स्थल पर कचरा डंपिंग ग्राउंड से सटे 400 मीटर चौड़ी ग्रीन बेल्ट के प्रावधान के साथ अभेड़ा जैविक उद्यान, कोटा की संशोधित योजना इस शर्त के साथ स्वीकृत (फरवरी 2017) की कि राज्य सरकार को प्रस्तावित चिड़ियाघर परिसर के आसपास से कचरा डंपिंग यार्ड को स्थानांतरित करने के लिए अपने प्रयासों को जारी रखना चाहिए।

विभागीय अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा टीम द्वारा स्थल के संयुक्त भौतिक सत्यापन[73] के दौरान यह देखा गया कि कचरा डंपिंग यार्ड, औद्योगिक क्षेत्रों, भारतीय सेना की फायरिंग रेंज और नजदीकि क्षेत्र में अनाधिकृत कच्ची बस्ती के अस्तित्व के कारण पार्क में माहौल अनुकूल नहीं था।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि प्रस्तावित जैविक उद्यान की सीमा से 400 मीटर क्षेत्र के भीतर ग्रीन बेल्ट को पूरा करने के लिए केंद्रीय चिड़ियाघर प्राधिकरण के निर्देशों का अनुपालन किया गया है और विभाग द्वारा डंपिंग यार्ड के स्थानांतरण के सम्बन्ध में लगातार प्रयास किए जा रहे हैं।

हालांकि, समापन बैठक (सितम्बर 2018) के दौरान प्रधान मुख्य वन संरक्षक और मुख्य वन्यजीव प्रतिपालक ने स्वीकार किया कि वर्तमान में स्थानीय निकाय डंपिंग यार्ड को स्थानांतरित करने की स्थिति में नहीं हैं क्योंकि कोटा शहर के आसपास की भूमि बहुत महंगी है और आसपास के क्षेत्र में कृषि और वन भूमि भी हैं।

अच्छे प्रयास

विभाग ने माचिया, जोधपुर में एक नए जैविक पार्क का सृजन और सज्जनगढ़ (उदयपुर) और नाहरगढ़ (जयपुर) में दो अन्य जैविक पार्कों में

[73] 27 मार्च 2018 को

विकास कार्य को पूरा किया। ये तीनों जैविक पार्क अब जनता के लिए खोल दिए गए हैं। विभाग ने झालाना तेंदुआ पार्क, जयपुर में एक सफारी भी शुरू की।



फोटो: झालाना तेंदुआ पार्क, जयपुर

ग्रेट इंडियन बस्टर्ड (गोड़ावण) राजस्थान का राज्य पक्षी है और दुनिया में सबसे लुप्तप्राय पक्षियों में से एक है। डेजर्ट नेशनल पार्क, जैसलमेर राज्य में इसके संरक्षण का स्थल है। राज्य सरकार के राजस्थान में गोड़ावण संरक्षण के लिए वर्ष 2013-14 में एक योजना शुरू करने के बाद इन पक्षियों की संख्या में 2013-14 में 103 से 2016-17 में 166 की लगातार वृद्धि हुई है।

2.2.15 संरक्षित क्षेत्र नेटवर्क के बाहर वनों की सुरक्षा के लिए किये गए उपाय

2.2.15.1 वन भूमि का प्रबन्धन

राष्ट्रीय वन नीति 1988 में विभाग को ऐसे प्रयास करने की आवश्यकता है ताकि राज्य के कुल भौगोलिक क्षेत्र का न्यूनतम एक तिहाई भाग वन या वृक्ष आवरण में आ जाए। गंभीर जैविक दबाव के साथ अमानवीय जलवायु और गंभीर परिस्थितियों[74] के कारण राजस्थान के वन नीति (2010) में 20 प्रतिशत वन क्षेत्र का वास्तविक लक्ष्य अपनाया गया। वन नीति में सभी प्रकार के मानव दबावों से मौजूदा वनों के संरक्षण और कार्य योजनाओं के माध्यम से स्थायी आधार पर प्रबन्धन की परिकल्पना की गई है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में विदित हुआ कि वन भूमि की रक्षा करने में राज्य सरकार की ओर से चूक हुई जैसा कि निम्नलिखित अनुच्छेदों में वर्णित है:

[74] जलवायु के संदर्भ के बिना, मिट्टी की रासायनिक और भौतिक विशेषताओं से सम्बंधित

2.2.15.2 वन क्षेत्र की स्थिति

विभाग के अभिलेखों के अनुसार, मार्च 2018 तक राजस्थान का दर्ज वन क्षेत्र 32,828.37 वर्ग किमी है, जो कि भौगोलिक क्षेत्रफल 3,42,239 वर्ग किमी का 9.59 प्रतिशत है जबकि राष्ट्रीय वन नीति (1988) के अनुसार, भौगोलिक क्षेत्रफल का एक तिहाई यानि 1,14,080 वर्ग किमी (33 प्रतिशत) वन क्षेत्र होना चाहिए। वन क्षेत्र सरकारी अभिलेखों में वन के रूप में दर्ज क्षेत्र है। पिछले पांच वर्षों के दौरान वन क्षेत्र में 83.89 वर्ग किमी की मामूली वृद्धि हुई, जबकि दूसरी ओर आरक्षित वन क्षेत्र में 86.48 वर्ग किमी की कमी आई, बावजूद इस तथ्य के कि विभाग ने 2013 से 2018 तक वनों की सुरक्षा और संरक्षण पर ₹ 2,309.51 करोड़ खर्च किए (***परिशिष्ट-2.8***)। वन आवरण, इसके स्वामित्व और कानूनी स्थिति का ख्याल किये बिना पेड़ों से आच्छादित क्षेत्र है।

भारत की राज्य वन रिपोर्ट, 2013 और 2017 के अनुसार वन क्षेत्र की स्थिति नीचे दी गई है:

वन क्षेत्र की स्थिति (वर्ग किमी में क्षेत्र)

रिपोर्ट के अनुसार स्थिति	वन कवर[75]	बहुत घने वन[76]	मध्यम घने वन[77]	खुले वन[78]
राज्य वन रिपोर्ट 2013	16,086	72	4,424	11,590
राज्य वन रिपोर्ट 2017	16,572	78	4,340	12,154
शुद्ध वृद्धि (+)/ कमी(-)	(+) 486	(+) 6	(-) 84	(+) 564

स्त्रोत: भारत राज्य वन रिपोर्ट 2013 और 2017

उपरोक्त आंकड़ों से संकेत होता है कि राजस्थान वन नीति (2010) में परिकल्पित राजस्थान का वन क्षेत्र 20 प्रतिशत की तुलना में राज्य के कुल भौगोलिक क्षेत्र (3,42,239 वर्ग किमी) का 4.84 प्रतिशत (16,572 वर्ग किमी) था। हालांकि 2013-17 के दौरान वन क्षेत्र में कुल 486 वर्ग किमी, खुले वन में 564 वर्ग किमी और बहुत घने वन में छ: वर्ग किमी की वृद्धि हुई थी, लेकिन मध्यम घने वन 84 वर्ग किमी घट गए। इसके अलावा 11 जिलों[79] में

[75] स्वामित्व और कानूनी स्थिति के ख्याल किये बिना पेड़ों से आच्छादित क्षेत्र

[76] 70 प्रतिशत और उससे अधिक के चंदवा के पेड़ आवरण के साथ वन भूमि

[77] 40 प्रतिशत और 70 प्रतिशत से कम के बीच चंदवा घनत्व के पेड़ आवरण के साथ वन भूमि

[78] 10 प्रतिशत और 40 प्रतिशत से कम के बीच चंदवा घनत्व के पेड़ आवरण के साथ वन भूमि

[79] अलवर (6 वर्ग किमी), बांसवाड़ा (114), बांरा (71), भरतपुर (14), भीलवाड़ा (6), चुरू (10), धौलपुर (1), कोटा (63), सीकर (1), टोंक (2) और उदयपुर (356)

वन क्षेत्र में, 2013 की तुलना में 2017 में एक वर्ग किमी से 356 वर्ग किमी की कमी आई।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि 2013-17 के दौरान वन क्षेत्र में 486 वर्ग किमी की शुद्ध वृद्धि हुई थी, जो समग्र सुरक्षा और संरक्षण के प्रयासों को दर्शाता है। मध्यम वन क्षेत्र में कमी इसके खुले वन में परिवर्तन के कारण थी क्योंकि आसन्न वन भूमि पर जैविक और अजैविक दबाव बढ़ गया था। 11 जिलों में वन क्षेत्र में कमी विकासात्मक परियोजना आदि के लिए वन भूमि के गैर-वानिकी उद्देश्य हेतु परिवर्तन के कारण थी। नकारात्मक परिवर्तन से प्रभावित सटीक क्षेत्रों का पता भारतीय वन सर्वेक्षण, देहरादून से लगाया जा रहा है और एक बार यह उपलब्ध होते ही, कारणों का पता चल जाएगा एवं उचित प्रशामक और सुधारात्मक कदम उठाए जाएंगे। समापन बैठक में प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने स्वीकार किया कि वन क्षेत्र में कमी निरंतर जनसंख्या दबाव के कारण है।

2.2.15.3 वन ब्लॉकों की अधिसूचना

राजस्थान वन अधिनियम 1953 की धारा 4 और 29 के तहत, सभी वन ब्लॉकों/भूमि को उनकी सुरक्षा और संरक्षण के लिए आरक्षित वन और संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित किया जाना आवश्यक है। वन विभाग के अभिलेखों के अनुसार, कुल आच्छादित वन क्षेत्र 32,828.37 वर्ग किमी (9.59 प्रतिशत) (मार्च 2018) में से, आरक्षित वन 12,352.78 वर्ग किमी (37.63 प्रतिशत) और संरक्षित वन 18,408.85 वर्ग किमी (56.08 प्रतिशत) बनाया गया था। शेष 2,066.74 वर्ग किमी (6.29 प्रतिशत) अभी भी (मार्च 2018) अवर्गीकृत था। इसके अलावा, वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के प्रावधान और वन भूमि के गैर-वन गतिविधि में उपयोग के लिए पर्यावरण और वन मंत्रालय एवं जलवायु परिवर्तन द्वारा जारी मंजूरी में निर्धारित शर्तों के अनुसार, गैर-वन गतिविधियों के बदले में प्राप्त भूमि को भूमि के अमलदरामद के छः महीने के भीतर राज्य सरकार द्वारा आरक्षित वन/संरक्षित वन में अधिसूचित किया जाना था।

लेखापरीक्षा जांच में विदित हुआ कि विभाग को 2013-18 के दौरान गैर-वन गतिविधि के लिए दी गई वन भूमि के बदले में 28.17 वर्ग किमी गैर-वन भूमि प्राप्त हुई, जिसमें से, 3.70 वर्ग किमी के प्रस्ताव अगस्त 2016 और जुलाई 2017 के मध्य अधिसूचना के लिए राज्य सरकार को भेजे गये थे जो अभी भी लम्बित थे (मार्च 2018)। विभाग ने देरी के लिए छितरायी हुई एवं छोटे आकार की भूमि का आवंटन, राजस्व तहसीलों से नवीनतम "जमाबंदी"

के अनुसार राजस्व मानचित्र प्राप्त करने की प्रक्रिया का समय और निपटान अधिकारियों, तकनीकी कर्मचारियों के रिक्त पदों और तकनीकी संसाधनों की कमी आदि कारण बताये।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप में वन ब्लॉक की अधिसूचना एक सतत प्रक्रिया है। अवर्गीकृत भूमि के प्रारम्भिक एवं अंतिम अधिसूचना के लिए क्रमशः 3.76 वर्ग किमी और 29.12 वर्ग किमी के प्रस्ताव राज्य सरकार को भेजे गये। अंतिम अधिसूचना के लिए 29.12 वर्ग किमी अवर्गीकृत भूमि के भेजे गये प्रस्तावों में से, 30 सितम्बर 2018 तक 23.46 वर्ग किमी अधिसूचित की गई थी। वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत प्राप्त गैर-वन भूमि के सम्बन्ध में 3.70 वर्ग किमी का एक प्रस्ताव राज्य सरकार के पास लम्बित है।

इस प्रकार, विभाग 28.17 वर्ग किमी (100 प्रतिशत) प्राप्त गैर-वन भूमि को जो वन भूमि के बदले गैर वन गतिविधियों के लिए परिवर्तित हुई थी, इसके अमलदरामद के छः महीने के भीतर आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित नहीं कर सका। इसके अलावा, 2043.28 वर्ग किमी (98.86 प्रतिशत) अवर्गीकृत भूमि भी नवम्बर 2018 तक आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित होना बकाया थी।

2.2.15.4 स्तम्भों और वन मानचित्रों के डिजिटलीकरण के माध्यम से सीमा का निर्माण करके वन भूमि का अमलदरामद और सीमांकन

राजस्थान वन नीति में कहा गया है कि राज्य में सभी अधिसूचित वन क्षेत्र का राजस्व मानचित्रों पर अमलदरामद और सीमाकंन किया जाएगा ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि विभाग को आवंटित भूमि राजस्व अधिकारियों द्वारा फिर से आवंटित नहीं की गई है। भूमि का सीमांकन भूमि पर स्तम्भों या पक्की दीवारों के माध्यम से सीमा का निर्माण और वन भूमि को निवास, चराई या कृषि उद्देश्यों से अतिक्रमण से बचाने के लिए उचित भू-संदर्भ के साथ नक्शे पर डिजिटाइज्ड सीमा रेखा करके किया जाना है।

प्रशासनिक सुधार विभाग, राजस्थान सरकार ने 31 दिसम्बर 2000 तक राजस्व रिकॉर्ड में विभाग के नाम पर वन भूमि की सभी श्रेणियों को दर्ज करने के लिए जिला स्तरीय समितियों (डीएलसी) का गठन किया (अगस्त 1999)। जिला स्तरीय समितियों का कार्यकाल समय-समय पर 31 दिसम्बर 2015 तक बढ़ाया गया था। पहले की व्यवस्था के स्थान पर 15 सितम्बर

2016 को एक संभागीय आयुक्त स्तरीय समिति का गठन किया गया था। संभागीय आयुक्त स्तरीय समिति का कार्यकाल 31 दिसम्बर 2018 तक था।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक के अभिलेखों की जांच से विदित हुआ कि अप्रैल 1999 तक अमलदरामद के लिए लम्बित 5974.54 वर्ग किमी वन भूमि में से केवल 1218.71 वर्ग किमी (20.40 प्रतिशत) वन भूमि 19 वर्षों (1999-2018) में अमलदरामद की गई थी और 4755.83 वर्ग किमी (79.60 प्रतिशत) वन भूमि अमलदरामद के लिए लम्बित थी। इस प्रकार, कुल 32828.37 वर्ग किमी वन भूमि में से, 2018 तक केवल 28072.54 वर्ग किमी वन भूमि को अमलदरामद किया गया था। इसके अलावा, 28072.54 वर्ग किमी अमलदरामद भूमि में से, 20927.11 वर्ग किमी (कुल अमलदरामद भूमि का 74.54 प्रतिशत) भूमि का मार्च 2018 तक राजस्व मानचित्रों पर सीमाकंन हुआ था।

स्तम्भों के माध्यम से सीमा निर्माण के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने 2,83,943 स्तंभों के निर्माण के लिए ₹ 4506.38 लाख की वित्तीय आवश्यकता के साथ एक पंचवर्षीय योजना (2005-10) राज्य सरकार को प्रस्तुत की (सितम्बर 2005)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2018 तक केवल 1,11,242 स्तंभों (39.18 प्रतिशत) को लगाया जा सका जिस पर ₹ 1413.17 लाख (31.36 प्रतिशत) व्यय किया गया। धन की अनुपलब्धता के कारण शेष स्तंभ नहीं लगाए जा सके।

विभाग ने कहा (फरवरी 2018) कि वन भूमि के अमलदरामद कार्य को राजस्व विभाग द्वारा निपटाया जाएगा। इस सम्बन्ध में राज्य सरकार के स्तर पर राजस्व विभाग को दिशा-निर्देश जारी किए गए हैं। इसके अलावा राज्य सरकार ने तथ्य स्वीकार किए (नवम्बर 2018) और कहा कि वन भूमि के अमलदरामद में देरी के पीछे मुख्य कारण भूमि सम्बन्धी विवाद, दोहरे आवंटन और अदालत के समक्ष लम्बित मुकदमों के मामले थे।

अमलदरामद भूमि के सीमाकंन के सम्बन्ध में, विभाग ने अवगत कराया (मई 2018) कि यद्यपि वन भूमि का रिकॉर्ड राजस्व अधिकारियों को प्रदान किया गया था, लेकिन सीमांकन नहीं किया जा सका। हालांकि, सीमांकन के लिए सम्भाग स्तर पर सम्भागीय आयुक्त की अध्यक्षता में एक समिति का गठन[80] सितम्बर 2016 में किया गया था। आगे राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि कुछ जमीन अभी भी अमलदरामद की जानी थी। वन

[80] डीसी स्तर की समिति का कार्यकाल दिसम्बर 2018 तक बढ़ा दिया गया

भूमि का राजस्व मानचित्रों पर अमलदरामद और सीमांकन के लिए राजस्व विभाग के समन्वय में प्रयास किए जा रहे है।

स्तम्भों के माध्यम से सीमा की दीवारों के निर्माण के सम्बन्ध में, राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि सीमा स्तम्भों को केवल उचित वन सर्वेक्षण और सीमांकन के बाद ही लगाया जा सकता है। अधिकांश वन मण्डलों में सर्वेक्षक पदस्थापित नहीं थे, इसलिए वन सीमा का सीमांकन करने में अधिक समय लग रहा था और निधि की अनुपलब्धता भी एक बाधा थी। बकाया सीमा स्तम्भों के निर्माण की प्रक्रिया को गति देने का प्रयास किया जा रहा है।

लेखापरीक्षा का मत है कि चूंकि अभी भी लगभग 4755.83 वर्ग किमी वन भूमि को अमलदरामद किया जाना था और 7145.43 (25.45 प्रतिशत) वर्ग किमी अमलदरामद वन भूमि भी सीमांकन के लिए लम्बित थी; इसलिए विभाग को इस सम्बन्ध में सक्रिय रहने की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में देरी, कमजोर निगरानी और अमलदरामद प्रक्रिया के कमजोर कार्यान्वयन का संकेत है, जिसके परिणामस्वरूप राज्य में वन भूमि के अतिक्रमण में वृद्धि, फलस्वरूप अदालती मामले और वन क्षेत्र पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। वन भूमि का राजस्व मानचित्र पर सीमांकन का अभाव संरक्षण प्रयासों को प्रभावित करेगा क्योंकि गैर-सीमांकित भूमि के हस्तांतरण/अतिक्रमण से इंकार नहीं किया जा सकता।

लेखापरीक्षा ने आगे जांच में पाया कि जिनमें डिजिटलीकरण किये जाने की आवश्यकता थी उन 38 वन मण्डलों और 16 वन्यजीव मण्डलों में से, अभी भी इंदिरा गांधी नहर परियोजना और रेगिस्तानी क्षेत्र के छ: वन मण्डलों में वन मानचित्रों का डिजिटलीकरण किया जाना बकाया था।

विभाग ने अवगत कराया (मार्च 2018) कि इन वन मण्डलों में नक्शे डिजिटलीकरण के लिए भू-संदर्भ में वास्तविक बिन्दु की कमी, और अधिसूचना लम्बित होने के कारण डिजिटलीकरण कार्य में अधिक समय लगेगा। इसके अलावा राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि इन छ: मण्डलों के अंतर्गत आने वाला कुल वन क्षेत्र लगभग 2,150 वर्ग किमी है। सीमाओं को डिजिटल बनाने के लिए ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम (जीपीएस) से वन क्षेत्र के समन्वय का उपयोग करते हुए विशेष प्रयास किए गए थे। चूंकि अधिकांश वन क्षेत्र बिखरे हुए हैं और आकार में छोटे हैं, जीपीएस निर्देशांक की रिकॉर्डिंग एक समय लेने वाली प्रक्रिया है इसलिए अधिक समय लगना लाजमी है।

2.2.16 वनों की सुरक्षा एवं संरक्षण

2.2.16.1 वन भूमि पर अतिक्रमण

राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 की धारा 91 (i) जिसके तहत सहायक वन संरक्षक को दंड आरोपण की कार्रवाई करने के लिए अधिकृत किया गया है, यह निर्दिष्ट करती है कि कोई भी व्यक्ति जो बिना किसी अधिकार के भूमि पर कब्जा करता है या जारी रखता है, एक अतिचारी के रूप में माना जाएगा और किसी भी समय बेदखल किया जा सकता है। वहीं धारा 91(2) ऐसे अतिचार पर जुर्माना लगाने का प्रावधान करती है।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक के कार्यालय द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, 1 अप्रैल 2013 को राज्य में 255.05 वर्ग किमी क्षेत्र में वन भूमि पर अतिक्रमण के 18,577 मामले थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2013-14 से 2017-18 के दौरान 358.25 वर्ग किमी वन भूमि पर अतिक्रमण के 36,975 नए मामले दर्ज किए गए और 49183 मामलों का निस्तारण किया गया, जिसमें 531.39 वर्ग किमी वन भूमि से अतिचारियों को बेदखल किया गया, जबकि मार्च 2018 तक 81.91 वर्ग किमी भूमि पर अतिक्रमण के 6,369 मामले लम्बित थे।

विभाग ने अवगत कराया (मई 2018) कि अतिक्रमण की रोकथाम के लिए नियमित गश्त की जा रही है और भू-राजस्व अधिनियम की धारा 91 के अनुसार कार्रवाई की जा रही है। राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि सम्बन्धित अधिकारियों द्वारा लम्बित मामलों का निपटारा किया जा रहा है।

जवाब को लम्बित अतिक्रमण मामलों की संख्या के प्रकाश में देखा जाना चाहिए।

2.2.16.2 वन क्षेत्रों में खनन

राजस्थान वन अधिनियम, 1953 की धारा 26 (1) (जी) वन क्षेत्र में खनन पर रोक लगाती है। इसके अलावा, राज्य वन नीति यह निर्दिष्ट करती है कि अवैध खनन पर अंकुश लगाने के लिए उपग्रह चित्रण प्रणाली सम्मिलित करते हुए, सख्त निगरानी तंत्र को लागू करने के प्रयास किए जाएं और खनन, वन और पुलिस विभाग द्वारा संयुक्त निरीक्षण के माध्यम से वन क्षेत्र में, निगरानी को मजबूत किया जाना चाहिए।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक के कार्यालय द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, 2013-18 के दौरान अवैध खनन के 15,883 मामले दर्ज किए गए थे, जिनमें से 8,004 मामलों का निपटारा जुर्माना आरोपित कर किया गया था और 7,879 मामले मार्च 2018 तक लम्बित थे। आगे यह भी देखा गया कि 3,491 मामले एक से तीन वर्ष तक लम्बित थे और 1,534 मामले तीन वर्ष से अधिक समय से लम्बित थे। 4388 मामले न्यायालय के समक्ष विचाराधीन थे।

साथ ही, नमूना परीक्षण किये गये 14 वन मण्डलों में से किसी भी वन मण्डल ने अवैध खनन से प्रभावित वन क्षेत्रों का पता लगाने के लिए उपग्रह चित्रण प्रणाली का उपयोग नहीं किया और केवल तीन वन मण्डलों[81] ने खनन विभाग और पुलिस अधिकारियों के साथ संयुक्त निरीक्षण किया।

विभाग ने अवगत कराया (मई 2018) कि अवैध खनन की रोकथाम के लिए नियमित गश्त की जा रही है और नियमानुसार कार्रवाई की जा रही है। राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि भारतीय वन सर्वेक्षण, देहरादून ने भी माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेश पर अरावली के खनन प्रभावित क्षेत्रों पर उपग्रह चित्रण प्रणाली का उपयोग करके एक रिपोर्ट तैयार की हैं और अपनी रिपोर्ट केंद्रीय अधिकार प्राप्त समिति (सीईसी) को सौंपी हैं। मामला अदालत में लम्बित है और उसी के अनुसार कार्रवाई की जाएगी। इसके अलावा, विभाग ने पुलिस और खनन विभाग के साथ संयुक्त निरीक्षण के माध्यम से अवैध खनन को रोकने के लिए निर्देश जारी किए हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दर्ज मामलों की संख्या से संकेत मिलता है कि अवैध खनन को रोकने के लिए किए गए उपाय सफल नहीं हुए हैं। इसके अलावा, विभाग ने दोषियों पर धारा 26 (1) के अनुसार जुर्माना लगाने के सम्बन्ध में जानकारी नहीं दी। अवैध खनन से प्रभावित वन क्षेत्रों का पता लगाने के लिए विभाग को प्रभावी निगरानी प्रणाली अपनानी चाहिए। प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने समापन बैठक में भी स्वीकार किया कि विभाग को कई स्तरों पर निगरानी प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है।

2.2.16.3 वन क्षेत्रों में चराई

राजस्थान वन अधिनियम, 1953 की धारा 26 (1) (डी) आरक्षित वन क्षेत्र में मवेशियों को चराने पर रोक लगाती है। राजस्थान वन नीति अवैध चराई पर अंकुश लगाने के लिए कुछ कदमों के रूप में चराई फीस को बढ़ाने, चराई को

[81] डीसीएफ जालौर, भीलवाड़ा और जोधपुर

विनियमित करने, मामूली लागत पर घास काटने और ले जाने की अनुमति देकर स्टॉल फीडिंग को बढ़ावा देने और बेहतर चारागाहों के विकास की सिफारिश करती है।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक कार्यालय द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, विभाग ने 2013-18 के दौरान अवैध चराई के 20,539 मामले दर्ज किए, जिनमें से 16,093 मामलों का निपटान किया गया और ₹ 270.51 लाख का जुर्माना वसूला गया। मार्च 2018 तक, 4,446 मामले निपटान के लिए लम्बित थे, जिनमें से 1,212 मामले एक से तीन वर्ष से लम्बित थे और 1,566 मामले तीन वर्ष से अधिक से लम्बित थे। 1668 मामले न्यायालय के समक्ष लम्बित थे।

नमूना परीक्षण किये गये 14 वन मण्डलों में, 2013-18 के दौरान 6,018 मामले दर्ज किए गए, जिनमें से, 5,981 मामलों का निपटान किया गया और 37 मामले मार्च 2018 तक लम्बित थे।

विभाग ने अवगत कराया (मई 2018) कि अपराधियों की पहचान न होने और जुर्माना न वसूलने के कारण मामले लम्बित थे। यह भी बताया गया कि विभाग अपने वृक्षारोपण कार्य के साथ-साथ घास के बीजों की बुवाई करता है और चराई को विनियमित करने के लिए वन सुरक्षा समितियों द्वारा प्रयास किए जा रहे हैं। अवैध चराई पर निगरानी रखने के लिए नियमित गश्त भी की जाती है।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 14 परीक्षण किए गए वन मण्डलों में, उप वन संरक्षक, सीकर को छोड़कर मवेशियों के चरने के लिए कोई चारागाह विकसित नहीं किया गया था। इसके अलावा, चराई को विनियमित करने के लिए तंत्र और मवेशियों के स्टाल फीडिंग को बढ़ावा देने की कोई योजना विकसित नहीं की गई थी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि वन मण्डलों से प्राप्त नवीनतम जानकारी के अनुसार सात उप वन संरक्षक कार्यालयों[82] में विभिन्न योजनाओं के तहत 73.72 वर्ग किमी में चरागाह विकसित किया गया था। विभाग द्वारा बजट की कमी का सामना किये जाने के कारण कृषि और पशुपालन विभाग की मदद से स्टाल फीडिंग को विकसित करने के प्रयास किए जा रहे हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अवैध रूप से चराई के दर्ज प्रकरणों की संख्या अधिक है। इसके अलावा, परीक्षण किए गए वन मण्डलों ने

[82] बांसवाड़ा 3.75 वर्ग किमी, चित्तौड़गढ़ 3.46 वर्ग किमी, उदयपुर 1.50 वर्ग किमी, बीकानेर 5.35 वर्ग किमी, इन्दिरा गांधी नहर परियोजना स्टेज-II जैसलमेर 49.55 वर्ग किमी, पाली 8.70 वर्ग किमी और सिरोही 1.41 वर्ग किमी

चरागाह विकसित नही करने के बारे में लेखापरीक्षा को सूचित किया था जबकि नवीनतम उत्तर इस सम्बन्ध में काफी प्रगति को दर्शाता है। विभाग को इन दो भिन्न सूचनाओं का समुचित विश्लेषण करना चाहिए।

2.2.16.4 वृक्षारोपण के प्रयास

विभाग द्वारा निर्धारित मानदंड (नवम्बर 1990) के अनुसार वृक्षारोपण को निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जाना चाहिए (i) अच्छा, जहां पौधों की उत्तरजीविता दर 70 प्रतिशत से ऊपर थी। (ii) साधारण, जहां पौधे की उत्तरजीविता दर 40 और 70 प्रतिशत के बीच थी, और (iii) विफलता, जहां जीवित रहने की दर 40 प्रतिशत से नीचे थी। इसके अलावा, वृक्षारोपण के मूल्यांकन के संशोधित मानदंड (मार्च 2004) ने निर्धारित किया कि वृक्षारोपण के बाद पहले, दूसरे एवं तीसरे वर्ष में विस्तृत मूल्यांकन किया जाना था।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक कार्यालय द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार 2009-10 से 2014-15 के दौरान 970 साइटों पर 409.36 वर्ग किमी क्षेत्र में और 2808.50 पंक्ति प्रति किमी (आरकेएम) क्षेत्र में वृक्षारोपण किया गया था, 2013-14 से 2017-18 के दौरान मूल्यांकन किया गया, 44 साइटों पर वृक्षारोपण उत्तरजीविता दर शून्य से 39.81 प्रतिशत थी, जिनमें 41 साइटों पर 19.11 वर्ग किमी का क्षेत्र तथा तीन साइटों पर 103.00 आरकेएम का क्षेत्र शामिल था। यह पौधों की सुरक्षा के लिए पर्याप्त निवारक उपाय करने और वृक्षों की वृद्धि सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता को दर्शाता है। असफल वृक्षारोपण साइटों पर किए गए व्यय को विभाग द्वारा सूचित नहीं किया गया था। विभाग ने अवगत कराया (अप्रैल 2018) कि सम्बन्धित वन मण्डलों से मामले में की गई कार्रवाई रिपोर्ट मांगी जा रही है।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि संशोधित परिपत्र (मार्च 2004) के अनुसार यदि उत्तरजीविता दर का प्रतिशत 40 प्रतिशत से कम है और ऐसा प्रतीत होता है कि यह कुछ मानवीय त्रुटि के कारण है, तो जिम्मेदार कर्मचारियों के खिलाफ कोई अनुशासनात्मक कार्रवाई करने से पहले, सम्बन्धित उप वन संरक्षक साइट का 100 फीसदी मूल्यांकन करेगा। इसके बाद दोषी के खिलाफ की जाने वाली कार्रवाई निर्धारित की जाये। आगे जवाब दिया गया कि 44 में से 39 साइटों पर जिम्मेदार अधिकारियों के खिलाफ कार्रवाई की जा रही है। दो साइटों पर, 100 प्रतिशत मूल्यांकन करने पर वृक्षारोपण की उत्तरजीविता दर 40 प्रतिशत से ऊपर पाई गई; अन्य दो साइटों पर, अधूरे रिकॉर्ड के कारण गलत जानकारी दी गई थी और एक साइट पर

सम्बन्धित दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों द्वारा सेवानिवृति ली जा चुकी है इसलिए कोई कार्रवाई नहीं की जा सकी।

उत्तर से पता चलता है कि डेटा संग्रह की विधि विश्वसनीय नहीं है, क्षेत्र के अधिकारियों ने मूल्यांकन के लिए उपयोग किए जाने वाले विभिन्न तरीकों के आधार पर अलग-अलग परिणामों का अनुमान लगाया। मौसम प्रभावित होने की संभावना वाले वृक्षारोपण गतिविधि को ठीक से निगरानी और दर्ज किया जाना था।

हमने आगे देखा कि 2010 और 2014 के बीच की गई क्षतिपूरक वनीकरण प्रबन्धन एवं आयोजना प्राधिकारी (कैम्पा) योजना के तहत नवम्बर 2016 और जून 2017 के बीच शुष्क वन अनुसंधान संस्थान, जोधपुर द्वारा एक स्वतंत्र मूल्यांकन किया गया था। इस मूल्यांकन रिपोर्ट से विदित हुआ कि 29 मण्डलों में से 17 मण्डलों में समग्र उत्तरजीविता दर राज्य औसत (यानी 40 प्रतिशत) से नीचे रही। सेंटर फॉर डेवलपमेंट कम्युनिकेशन एंड स्टडीज, जयपुर द्वारा अक्टूबर 2014 और अप्रैल 2015 के बीच राजस्थान वानिकी और जैव विविधता परियोजना चरण-II के तहत 2012-15 के दौरान वृक्षारोपण के लिए किए गए एक और स्वतंत्र मध्यावधि मूल्यांकन में पाया गया कि वृक्षारोपण की कुल उत्तरजीविता दर 41 से 80 प्रतिशत के बीच थी। हालांकि, ऊपर वर्णित 44 साइटों की निष्पादन समीक्षा के दौरान, हमने यह भी देखा कि वृक्षारोपण की समग्र उत्तरजीविता दर कैम्पा के छः साइटों और राजस्थान वानिकी और जैव विविधता परियोजना चरण-II की दो साइटों पर 40 प्रतिशत से नीचे थी।

2.2.16.5 आग से वन का संरक्षण

आग वन के प्रमुख विनाशकारी घटकों में से एक है। राजस्थान में, अधिकांश आग जमीनी आग होती है, जो आमतौर पर वन वृक्ष की फसल को स्थायी नुकसान नहीं पहुंचाती है, लेकिन वे स्टॉकिंग के घनत्व को कम करती हैं और अमूल्य वन्यजीवों के आवास को नष्ट करती हैं। वन आग की घटना आमतौर पर या तो मानव द्वारा लापरवाही या जानबूझकर लगाने के कारण होती है।

राजस्थान वन नीति में परिकल्पना की गई है कि गर्मियों के दौरान, वन आग की घटना बहुत आम है। वन की आग पर अंकुश लगाने के लिए, नियमित अंतराल पर वन क्षेत्रों में फायर लाइनों को बनाने और रखरखाव की आवश्यकता है। अधीनस्थ कर्मचारियों को वन की आग को नियंत्रित करने और बुझाने के लिए आधुनिक गैजेट्स दिए जाएंगे। संयुक्त वन प्रबन्धन

समिति के सदस्य और स्थानीय लोग, मांग पर वन की आग को बुझाने में मदद के लिए बाध्य होंगे।

इंडिया स्टेट फॉरेस्ट रिपोर्ट 2017 के अनुसार, 2013-17 के दौरान कुल 544[83] वन आग चेतावनियां प्रसारित की गई थी। 2017 में वन आग चेतावनियां पिछले चार वर्षों में सबसे ज्यादा थी।

नमूना परीक्षण किए गए 20 मण्डलों (वन-14, वन्यजीव-6) के अभिलेखों की जांच में विदित हुआ कि 2013-18 के दौरान वन की आग के 183 मामले दर्ज किए गए, जिससे पांच मण्डलों[84] में ₹ 18.88 लाख की वन संपत्ति का नुकसान हुआ। ग्यारह मण्डलों में अग्नि प्रवण क्षेत्र की पहचान नहीं की गई और नौ मण्डलों में अग्नि लाइनों का रखरखाव नहीं किया गया। 15 मण्डलों में अग्निशमन उपकरण रेंज कार्यालयों को प्रदान नहीं किए गए थे और 19 मण्डलों में अग्निशमन क्षेत्रों में फायर वॉचमैन की प्रतिनियुक्ति नहीं की गई थी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि वन प्रबन्धन योजना की गहनता के तहत वन अग्नि नियंत्रण और प्रबन्धन के लिए आवंटित बजट का उपयोग वांछित उद्देश्य के लिए किया गया था अर्थात वॉच टावरों का निर्माण, आग लाइनों का निर्माण एवं रखरखाव और वन की आग को नियंत्रित करने और बुझाने के लिए आग पर नजर रखने वालों की तैनाती। 2017 में भारत वन सर्वेक्षण द्वारा प्रसारित 260 वन आग चेतावनियों में से, 145 वन आग चेतावनियां वन और वन्यजीव क्षेत्र के लिए थी और शेष 115 चेतावनियां गैर-वन क्षेत्र के लिए पायी गयी थी। विभाग राज्य में वन की आग को नियंत्रित करने के लिए आधुनिक सूचना प्रौद्योगिकी, उपग्रह डेटा का उपयोग, इस उद्देश्य हेतु उपलब्ध निधियों का उपयोग एवं ग्राम वन संरक्षण और प्रबन्धन समिति, स्थानीय लोग और स्थानीय प्रशासन का सहयोग करके सक्रिय रूप से कार्य कर रहा है।

2.2.16.6 विकास गतिविधियों के लिए वन भूमि का प्रत्यावर्तन

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2 में कहा गया है कि गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि के प्रत्यावर्तन के लिए भारत सरकार की पूर्व स्वीकृति प्राप्त करना अनिवार्य है।

[83] 2013 में 75, 2014 में 53, 2015 में 90, 2016 में 66 और 2017 में 260

[84] उप वन संरक्षक, इन्दिरा गांधी नहर परियोजना, स्टेज-II जैसलमेर, उप वन संरक्षक, बूंदी, उप वन संरक्षक, वन्यजीव, राजसमंद, जयपुर और कोटा

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के दिशा-निर्देश और स्पष्टीकरण के अनुसार, वानिकी मंजूरी दो चरणों में दी जाएगी। पहले चरण में, प्रस्ताव को सैद्धांतिक रूप से सहमति दी जाएगी जिसमें आमतौर पर भारतीय वन अधिनियम, 1927 के तहत क्षतिपूरक वनीकरण के लिए गैर-वन भूमि के बराबर आरक्षित वन/संरक्षित वन के हस्तांतरण, अमलदरामद और घोषणा से सम्बन्धित शर्तें निर्धारित की गई हैं और उसके बाद निर्धारित शर्तों के सम्बन्ध में राज्य सरकार से अनुपालना रिपोर्ट प्राप्ति के बाद, औपचारिक अनुमोदन जारी किया जाएगा।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक कार्यालय ने सूचित किया कि 2013-18 के दौरान 131 मामलों में 51.52 वर्ग किमी वन भूमि का गैर-वन प्रयोजन के लिए प्रत्यावर्तन किया गया था। मुख्य वन संरक्षक, बीकानेर के अभिलेखों की संवीक्षा में विदित हुआ कि पर्यावरण वन तथा जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने राष्ट्रीय राजमार्ग-15 के भाग किमी 10.630 से किमी 173.000 के चौड़ाईकरण और सुदृढिकरण के लिए, 0.14 वर्ग किमी वन भूमि (बीकानेर वन मण्डल-0.10 वर्ग किमी और श्रीगंगानगर वन मण्डल-0.04 वर्ग किमी), के प्रत्यावर्तन हेतु सानिवि के पक्ष में सैद्धांतिक स्वीकृति जारी की (जून 2013)। सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्त नम्बर 2 में निर्धारित किया गया है कि उपयोगकर्ता एजेंसी, प्रस्तावित सड़क के दोनों ओर तथा मध्य में वृक्षारोपण के लिए और उनके 18 वर्षों तक रखरखाव के लिए अतिरिक्त क्षतिपूर्ति वनीकरण की ₹ 26.52 करोड़ की राशि जमा करायेगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य के वन विभाग ने उपयोगकर्ता एजेंसी से अतिरिक्त क्षतिपूर्ति राशि ₹ 26.52 करोड़[85] की वसूली नहीं की। सानिवि के अनुरोध (मई 2017) पर, विभाग ने भारत सरकार के साथ सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्त संख्या 2 में छूट की अनुमति के लिए मामला उठाया। इस बीच, विभाग ने, इस आधार पर उपयोगकर्ता एजेंसी को कार्य शुरू करने के लिए अनुमति दी (मई 2017) कि यदि भारत सरकार शर्त को शिथिल नहीं करेगी और सहमत नहीं होगी तो राशि उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा जमा करा दी जाएगी। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि सड़क के किनारे वृक्षारोपण का काम अधिसूचित संरक्षित वन में किया जाना था, जो केवल राज्य वन विभाग द्वारा किया जा सकेगा, भारत सरकार ने इस शर्त में छूट नहीं दी और इसलिए, ₹ 26.52 करोड़ की राशि उपयोगकर्ता एजेंसी से वसूल होनी थी। लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में, मुख्य वन

[85] बीकानेर मण्डल में 92,000 पौधों के लिए प्रति पौधे और उनका रखरखाव की दर ₹ 1799/- से ₹ 16.55 करोड़ और श्रीगंगानगर मण्डल में 56,400 पौधों के लिए ₹ 1768/- प्रति पौधे और उनका रखरखाव की दर से ₹ 9.97 करोड़

संरक्षक, बीकानेर ने स्वीकार किया (मार्च 2018) कि राशि उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा जमा नहीं कराई गई थी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि प्रमुख शासन सचिव हेतु सानिवि से अनुरोध किया गया कि वे उपयोगकर्ता एजेंसी को तत्काल राशि जमा करने के लिए निर्देशित करें और प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने तत्काल आवश्यक कार्रवाई करने के लिए प्रमुख शासन सचिव सानिवि को भी लिखा था।

2.2.17 मानव संसाधन प्रबन्धन

कार्यक्रमों के कुशल क्रियान्वयन के लिए किसी भी संगठन का निष्पादन, योग्य और प्रशिक्षित मानवशक्ति की उपलब्धता पर निर्भर करता है। वर्तमान और भविष्य की जरूरतों को ध्यान में रखते हुए मानवशक्ति की आवश्यकता का आवधिक मूल्यांकन इसके उद्देश्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक है। अभिलेखों की संवीक्षा से विभाग में मानव संसाधनों के प्रबन्धन में निम्नलिखित कमजोरियां विदित हुई:

फील्ड स्टाफ की उपलब्धता

राजस्थान वन नीति, 2010 में परिकल्पना की गई है कि प्रत्येक पांच वर्ग किमी से सात वर्ग किमी वन भूमि के लिए एक वन रक्षक बीट निरीक्षण हेतु होना चाहिए। विभाग ने फ्रंटलाइन कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करने के लिए एक कार्य समिति का गठन (2013) किया। कार्यसमिति की सिफारिश के अनुसार, एक वनपाल और एक वन रक्षक 21 वर्ग किमी क्षेत्र के वन मण्डल के लिए और एक वनपाल 15 वर्ग किमी एवं एक वन रक्षक पांच वर्ग किमी वन्यजीव मण्डल क्षेत्र के लिए आवश्यकता होती है। तदनुसार, 3804 वनपाल/सहायक वनपाल और 11312 वन रक्षकों की आवश्यकता थी, जबकि विभाग के पास केवल 2477 और 4467 क्रमशः वनपाल/सहायक वनपाल और वन रक्षकों के स्वीकृत पद थे। इस प्रकार इन दो श्रेणियों में 8172 स्वीकृत पदों की कमी थी। इसके अलावा, 6944 (2477+4467) की वर्तमान स्वीकृत शक्ति के विरुद्ध वनपाल/सहायक वनपाल के 534 पद और वन रक्षकों के 1041 पद रिक्त थे। पर्याप्त कर्मचारियों की कमी सुरक्षा गतिविधियों पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है और इसलिए इसका तुरंत समाधान करने की आवश्यकता है।

विभाग ने सूचित किया कि वनपालों की सीधी भर्ती का प्रस्ताव भेजा गया (मार्च 2018) था और शेष पदों को नियत समय पर भरा जाएगा। 8172 पदों

की कमी के सम्बन्ध में, राज्य सरकार ने 1080 पदों को मंजूरी दी। शेष पद राज्य सरकार से मांगे गए थे।

लेखापरीक्षा का मत है कि विभाग ने सुरक्षात्मक कर्मचारियों की तैनाती पर उचित ध्यान नहीं दिया क्योंकि पिछले 68 वर्षों में अधिकारियों के पद 32 गुना बढ़ गए जबकि सुरक्षात्मक कर्मचारियों के पद केवल 2.69 गुना बढ़े।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (नवम्बर 2018) कि राज्य सरकार ने पिछले कुछ वर्षों में विभिन्न संवर्गों के विभिन्न पदों में वृद्धि की है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 7,092 पद अभी भी स्वीकृत किये जाने हैं और 1,575 पद अभी भी (नवम्बर 2018) विभाग में खाली हैं।

➢ राजस्थान वन नियमावली के अध्याय 2 के अनुच्छेद 10 में कहा गया है कि वन रक्षक का कर्तव्य है कि वह अपने प्रभार के तहत वन को मनुष्यों, जानवरों और आग से घायल होने से बचाए।
चयनित इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचनाओं की संवीक्षा से विदित हुआ कि 13 इकाइयों में 53 वन रक्षकों को मंत्रालयिक कर्तव्यों के निष्पादन के लिए कार्यालयों में तैनात किया गया था, जो कि वन की सुरक्षा के प्रयासों पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि वन नियमावली के अनुसार वन रक्षक के कर्तव्यों में वन संरक्षण और विकास शामिल हैं। इसके अलावा सभी गतिविधियाँ जैसे कि वन मानचित्रों के डिजिटलीकरण जीपीएस सर्वेक्षण, वायरलेस ऑपरेशन, वन्यजीव निगरानी और कार्यालय स्तर पर इसके डेटा को बनाए रखना आदि जैसे कार्य जो कुछ वन रक्षकों द्वारा कार्यालय में किए जा रहे हैं, अपने आप ही वन संरक्षण और विकास का हिस्सा हैं। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि वन नियमावली के अनुसार, वन रक्षक अपने बीट क्षेत्र में जंगल की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार है। वन रक्षकों की सेवाओं का उपयोग उनके बीट क्षेत्र के स्थान पर अन्य स्थानों पर करना निश्चित रूप से वन और वन्यजीवों के संरक्षण कार्य को बाधित करेगा।

➢ रेंज को आवंटित सभी विकासात्मक कार्यों के निष्पादन के लिए, रेंज की सीमा रेखा और स्तंभों का उचित रखरखाव, उनकी रेंज के भीतर सभी राजस्व और व्यय के लिए और रेंज अधिकारी यह सुनिश्चित करने के लिए कि धन का उपयोग सबसे किफायती और कुशल तरीके से किया जाता है,

जिम्मेदार है। विभागीय भर्ती नियम, 1963 (2015 में संशोधित) में सीधी भर्ती और रेंज अधिकारी की पदोन्नति के लिए हिस्से का विभाजन 50:50 है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2013-18 के दौरान 258 की स्वीकृत शक्ति के विपरीत, रेंज अधिकारियों की रिक्तियों में विविधता 34 से 166 थी।

राज्य सरकार ने कहा (नवम्बर 2018) कि रेंज अधिकारी ग्रुप-I में भर्ती नहीं हुई थी क्योंकि राज्य सरकार ने 1986 के बाद सीधी भर्ती पर रोक लगा दी थी।

उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि रेंज अधिकारी ग्रुप-I के 166 पदों की रिक्ति के विपरीत, 159 पद अभी भी (नवम्बर 2018) रिक्त हैं।

➢ भूमि रिकॉर्ड प्रबंधन के लिए, सर्वेक्षणकर्ता, अमीन, ड्राफ्ट्समैन और ट्रेसर जैसे तकनीकी कर्मचारी वन विभाग के लिए महत्वपूर्ण पद हैं। 2013-14 में तकनीकी कर्मचारियों के पदों की स्वीकृत संख्या 467 थी जो 2017-18 में बढ़कर 613 हो गई। 2013-14 में स्वीकृत शक्ति के मुकाबले मानवशक्ति की स्थिति 350 थी जो 2017-18 में बढ़कर 428 हो गई। लेखापरीक्षा ने पाया कि 146 अतिरिक्त पदों की आवश्यकता को पहचानने के बावजूद, विभाग केवल 78 अतिरिक्त पदों को भर सका है। इस प्रकार, इन संवर्गों में मानवशक्ति की कमी 2013-14 में 25.05 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 30.18 प्रतिशत हो गई, जिससे अमलदरामद, सीमांकन, डिजिटलीकरण आदि गतिविधियां प्रभावित हुईं।

राज्य सरकार ने सूचित किया (नवम्बर 2018) कि अमीन के पदों को सर्वेक्षक के पदों में विलय कर दिया गया था (अगस्त 2013)। राज्य सरकार ने आगे अवगत कराया (नवम्बर 2018) कि रिक्त पदों को भरने के लिए मार्च 2018 में अधीनस्थ चयन बोर्ड को मांग भेज दी गयी है।

2.2.18 जन लेखा समिति की सिफारिशों का फॉलोअप

राजस्थान के वन और वन्यजीवों के संरक्षण पर 2009-10 से 2011-12 की अवधि को आवृत करते हुए एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी। इस निष्पादन लेखापरीक्षा को 31 मार्च 2012 (वर्ष 2013 की रिपोर्ट संख्या 1) को समाप्त हुए वर्ष के लिए राजस्थान सरकार के लिए, सामान्य और सामाजिक क्षेत्र पर नियंत्रक - महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अध्याय 2.1 में शामिल किया गया था।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा पर जन लेखा समिति में चर्चा (2015-16) की गई और 54 सिफारिशें जारी की गईं। इन सिफारिशों में से, जन लेखा समिति ने 31 सिफारिशों का अनुपालन स्वीकार किया, जबकि 11 सिफारिशों के अनुपालन को सशर्त रूप से स्वीकार किया गया कि विभाग द्वारा अंतिम कार्रवाई महालेखाकार के कार्यालय में भेजी जानी थी। हालांकि, इन 11 सिफारिशों पर अंतिम कार्रवाई अभी भी प्रतीक्षित है। इन 11 सिफारिशों का विवरण ***परिशिष्ट 2.9*** में दिया गया है।

12 सिफारिशों (***परिशिष्ट 2.10*** में दिए गए विवरण) के सम्बन्ध में, जन लेखा समिति ने फरवरी 2018 में आगे सिफारिशें जारी की। इन 12 सिफारिशों की अनुपालना प्राप्त हुई है (जुलाई 2018 से जुलाई 2019 तक)। इनमें से पांच सिफारिशों पर अंतिम निर्णय जन लेखा समिति के पास निहित है। शेष सात सिफारिशों के अंतरिम जवाब महालेखाकार के कार्यालय द्वारा प्राप्त किए गए हैं और उन पर टिप्पणी वन विभाग को भेज दी गई है। इन पर अंतिम जवाब अभी तक (जुलाई 2019) वन विभाग द्वारा जन लेखा समिति को प्रस्तुत नहीं किए गए हैं।

2.2.19 निष्कर्ष

यद्यपि विभाग ने कुछ सक्रिय कदम उठाए हैं, जिनसे रणथंभौर टाइगर रिजर्व में बाघों की संख्या में वृद्धि हुई है, माचिया, जोधपुर में एक नए जैविक पार्क का निर्माण, झालाना, जयपुर में तेंदुआ सफारी की शुरुआत और नाहरगढ़ में पार्क का विकास हुआ, फिर भी राज्य में वन और वन्यजीवों के समुचित संरक्षण के लिए अभी भी बहुत सारे उपाय किए जाने की आवश्यकता है। वन मण्डलों के लिए भारत सरकार द्वारा अनुमोदित कार्य योजना के आधार पर वार्षिक योजनाओं की तैयारी के बारे में विभाग के पास कोई जानकारी नहीं थी। ईको संवेदनशील क्षेत्र के गठन के लिए अधूरे प्रस्ताव प्रस्तुत किए गए जिसके परिणामस्वरूप ईको संवेदनशील क्षेत्र की अधिसूचना में देरी हुई। वन्यजीव अपराधों से निपटने के लिए, वन्यजीव अपराध नियंत्रण ब्यूरो से प्राप्त निर्देशों के बावजूद, राज्य स्तरीय अंतर-एजेंसी समन्वय समिति और साथ ही वन्यजीव अपराध नियंत्रण इकाइयों का गठन नहीं किया गया। बाघों की आवाजाही हेतु रणथंभौर टाइगर रिजर्व-। और रणथंभौर टाइगर रिजर्व-।। को जोड़ने के लिए गलियारे नहीं बनाए गए हैं। बाघ रिजर्व से गांवों के स्थानांतरण की गति बहुत धीमी रही है। राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड की मंजूरी के बिना सरिस्का टाइगर रिजर्व में संचालित होने वाली व्यावसायिक दुकानों/ गतिविधियों को हटाने के लिए विभाग द्वारा ठोस कार्रवाई नहीं की गई।

राजस्व मानचित्रों पर वन भूमि की रूपरेखा बनाने का कार्य, सीमा स्तंभों के माध्यम से इसके अमलदरामद और सीमांकन और वन मानचित्रों का डिजिटलीकरण धीमी गति से हुआ है। चयनित मण्डलों ने अवैध खनन से प्रभावित वन क्षेत्रों का पता लगाने के लिए उपग्रह इमेजरी सिस्टम का उपयोग नहीं किया। सुरक्षा, तकनीकी और फील्ड पर्यवेक्षी कर्मचारियों के संवर्ग में महत्वपूर्ण रिक्तियों के साथ विभाग में मानव संसाधन प्रबंधन कमजोर था।

2.2.20 सिफारिशें

- *राज्य सरकार और विभाग राज्य में वन क्षेत्र बढ़ाने के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए ठोस कदम उठा सकते हैं; मानवजनित गतिविधियों और अन्य गड़बड़ी से प्रभावित क्षेत्रों के उद्धार के लिए विशेष ध्यान दिया जा सकता है।*
- *वन्यजीव अपराधों की प्रभावी रोकथाम और सजा सुनिश्चित करने के लिए एक राज्य स्तरीय अंतर एजेंसी समन्वय समिति और वन्यजीव अपराध नियंत्रण इकाई की स्थापना पर राज्य सरकार विचार कर सकती है।*
- *राज्य सरकार वन मण्डलों में कार्य योजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उचित वित्तीय संसाधन आवंटित करने पर विचार सकती है।*
- *ग्राम पुनर्वास नीति को प्राथमिकता के आधार पर अंतिम रूप दिया जाकर और बिना देरी के लागू किया जा सकता है।*
- *राज्य सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि बाघ संरक्षण योजना प्राथमिकता पर स्वीकृत हो; मोर के संरक्षण के लिए विशिष्ट कार्यक्रम पर विचार किया जा सकता है।*
- *वन भूमि के अमलदरामद, अधिसूचना, सीमांकन और डिजिटलीकरण को समयबद्ध कार्यक्रम के अंतर्गत पूरा किया जा सकता है।*
- *राज्य सरकार वन भूमि पर अवैध खनन/अतिक्रमण/आग को रोकने के लिए तंत्र को मजबूत कर सकती है।*
- *विभाग अग्नि प्रवण क्षेत्रों की पहचान पर अधिक जोर दे सकता है और अग्नि लाइनों का निर्माण और रखरखाव सुनिश्चित कर सकता है। विभाग अधीनस्थ कर्मचारियों को आधुनिक गैजेट प्रदान करने पर विचार कर सकता है।*
- *विभाग फ्रंटलाइन और तकनीकी कर्मचारियों में रिक्त पदों को भरने के लिए अपने मानव संसाधन प्रबंधन कार्यों को मजबूत कर सकता है।*