

## दूसरा अध्याय

### निष्पादन लेखापरीक्षा

- 2.1 भूमि का अर्जन तथा आवंटन/शासकीय भूमि प्रबंधन
- 2.2 राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन
- 2.3 बरगी व्यपवर्तन परियोजना का निर्माण
- 2.4 "प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना" की आयोजना, कार्यान्वयन एवं प्रणाली प्रभावकारिता
- 2.5 राष्ट्रीय उद्वहन सिंचाई योजनाओं का निष्पादन

## दूसरा अध्याय

## निष्पादन लेखापरीक्षा

## राजस्व विभाग

## 2.1 भूमि का अर्जन तथा आवंटन/शासकीय भूमि प्रबंधन

## कार्यपालन सारांश

भू-अर्जन अधिनियम 1894 के प्रावधानों के अधीन सरकार निर्धारित प्रक्रिया के अनुसरण और भूस्वामियों को देय क्षतिपूर्ति के भुगतान के उपरांत सार्वजनिक प्रयोजन के लिए किसी भी भूमि के अधिग्रहण का अधिकार रखती है। सरकार शासकीय भूमि की अभिरक्षक भी है। पट्टे अथवा पूर्ण स्वामित्व पर शासकीय भूमि के आवंटन का निर्णय सरकार द्वारा किया जा रहा है। भू-अर्जन तथा सरकारी भूमि के आवंटन की प्रक्रिया में सार्वजनिक धन, राजस्व का महत्वपूर्ण उपयोग निहित है और राज्य-नागरिक विषय क्षेत्र के संदर्भ में नियंत्रण प्रतिबिंबित करती है। इस विषय पर निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य भू-अर्जन प्रक्रिया और सरकारी भूमि के प्रबंधन की पारदर्शिता, दक्षता तथा प्रभावशीलता का निर्धारण करना है। 2006-11 की अवधि में की गई भू-अर्जन तथा आवंटन/सरकारी भूमि प्रबंधन की निष्पादन लेखापरीक्षा में मुख्य रूप से निम्नांकित कमियाँ परिलक्षित हुईं: निजी भूमि के अर्जन, भूमि खोने वालों को क्षतिपूर्ति का भुगतान तथा शासकीय भूमि की अभिरक्षा तथा आवंटन का केंद्रीयकृत डाटाबेस राज्य स्तर पर संधारित नहीं किया गया था। सरकार ने भूमि के बाजार मूल्य के परिगणन के लिये एकसमान तथा पारदर्शी प्रणाली निर्धारित नहीं की थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भू-अर्जन अधिकारियों द्वारा अंगीकृत विभिन्न पद्धतियों के अनुसार शासकीय भूमि का बाजार मूल्य प्रथम दृष्टया त्रुटिपूर्ण ढंग से निश्चित किया गया जिसके कारण 46 प्रकरणों में ₹ 6.91 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अवनिर्धारण और 23 प्रकरणों में ₹ 12.76 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान किया गया। एक से 22 माह तक अवार्ड पारित करने में विलम्ब के कारण अतिरिक्त क्षतिपूर्ति के भुगतान पर ₹ 5.88 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया। 657 भू-अर्जन प्रकरणों में ₹ 131.33 करोड़ की क्षतिपूर्ति का संवितरण नहीं किया गया। ₹ 220.96 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि वैयक्तिक जमा खाते में राशि के अंतरण के शासकीय अनुदेशों के उपरांत भी बैंकों में पड़ी हुई थी और कुछ प्रकरणों में बैंक खातों पर अर्जित ब्याज का दुर्विनियोग भी हुआ।

शासकीय भूमि के आवंटन हेतु व्यापक तथा पारदर्शी नीति नहीं थी जिससे प्रत्येक इच्छुक व्यक्ति को समान अवसर की सुविधा प्राप्त होती। राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधानों के प्रतिकूल विभिन्न निकायों/संगठनों को निम्न दर पर शासकीय भूमि के आवंटन के कारण ₹ 33.66 करोड़ के सारभूत राजस्व की हानि हुई। अग्रिम आधिपत्य के प्रकरण में पट्टा प्रकरणों को तैयार करने के लिए समय सीमा के अभाव तथा अधिनियम/नियमों में चूक करने वालों के विरुद्ध वसूली प्रक्रिया आरंभ न करने के कारण राजस्व की वसूली नहीं हुई।

शासकीय भूमि का प्रबंधन खराब था। उद्योग विभाग द्वारा अर्जित 1979.594 हैक्टेयर भूमि औद्योगिक विकास के लिये प्रयुक्त नहीं हुई। राजस्व पुस्तक परिपत्र के अंतर्गत यथा

अपेक्षित शासकीय भूमि का नियतकालिक भौतिक सत्यापन नहीं किया गया। चार जिलों में 171.076 हैक्टेयर भूमि का उपयोग उन प्राहियों द्वारा उस उद्देश्य के लिये नहीं किया गया जिसका उल्लेख आवंटन आदेश में किया गया था और भूमि पुनः प्राप्त करने के लिये कोई कार्यवाही नहीं की गई। नमूना जाँच किये गये 12 जिलों में पाए गए 13152 अतिक्रमण प्रकरणों को निर्णीत नहीं किया गया।

### 2.1.1 प्रस्तावना

संविधान के अनुच्छेद 300ए में यह परिकल्पना की गई है कि किसी भी नागरिक को कानूनी प्राधिकार को छोड़कर उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता। समय समय पर यथासंशोधित भू-अर्जन अधिनियम, 1894 के प्रावधानों के अधीन सरकार सार्वजनिक उद्देश्यों के लिये भूमि का अर्जन करती है। अधिनियम राज्य सरकार को सार्वजनिक उद्देश्य के लिये किसी भी भूमि के अर्जन करने का अधिकार देता है और भूमि के अर्जन हेतु अंगीकार की जाने वाली प्रक्रिया तथा भू स्वामियों को क्षतिपूर्ति के भुगतान की प्रक्रिया निर्दिष्ट करता है। आवास स्थल के रूप में अथवा किसी भी सार्वजनिक उद्देश्य के लिये अथवा औद्योगिक उद्देश्य अथवा किसी अन्य उद्देश्य के लिये प्रयुक्त की जाने वाली पट्टे पर दी जाने वाली शासकीय भूमि का नियमन राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधानों/अनुदेशों द्वारा किया जाता है।

सरकार प्रमुख भूमि धारक होने के अलावा भूमि बाजार की एक सक्रिय खिलाड़ी है जिसे वह नियंत्रित भी करती है। वह सार्वजनिक उद्देश्यों के लिये बड़ी मात्रा में भूमि अर्जन करती है तथा अपने स्वामित्व वाली भूमि को नीतिगत उद्देश्यों के लिये आवंटित करती है। इस प्रक्रिया में वह अपने स्वामित्व वाली भूमि हस्तांतरित करती है और एक सुव्यवस्थित वैधानिक प्रक्रिया के माध्यम से निजी भू स्वामियों को उनकी भूमि से बेदखल भी करती है जिसका तात्पर्य यह होता है कि भू स्वामियों को सुनवाई का उचित अवसर तथा उचित क्षतिपूर्ति प्राप्त हो सके। इन कार्यों की सम्पूर्ण श्रृंखला में सार्वजनिक धन का महत्वपूर्ण उपयोग निहित होता है और यह राज्य-नागरिक विषय क्षेत्र के संदर्भ में नियंत्रण के मानकों को परिभाषित करते हैं इसलिये हमने यह सुनिश्चित करने के लिये इस विषय की निष्पादन लेखापरीक्षा की है कि सार्वजनिक उद्देश्य के लिये मध्य प्रदेश सरकार की भू संपत्तियाँ तथा इसके "हस्तांतरण" सहित भू-अर्जन एवं प्रबंधन की प्रक्रिया निर्दिष्ट कार्य प्रणाली के अनुसार कार्यान्वित की जा रही है और मितव्ययी, दक्ष तथा प्रभावशाली है।

### 2.1.2 संगठनात्मक संरचना

सरकार के स्तर पर राजस्व विभाग के मुखिया प्रमुख सचिव होते हैं। उनकी सहायता सहायीय आयुक्त तथा जिलाधीश करते हैं। भू-अर्जन तथा पट्टा प्रकरणों की देखरेख के लिये जिलाधीश की सहायता भू-अर्जन अधिकारी तथा नजूल अधिकारी/तहसीलदार करते हैं। जिलाधीश भू-अर्जन प्रकरणों को निपटाने के लिये सरकार के पदेन उप सचिव के रूप में कार्य करते हैं और सामान्य प्रकरणों में ₹ 25 लाख तक तथा परियोजना प्रकरणों में ₹ दो करोड़ तक अवार्ड करते हैं। संभाग के आयुक्त जिलाधीश के लिये धन संबंधी

निर्धारित सीमा से अधिक के भुगतान के अनुमोदन के लिये पदेन सचिव के रूप में कार्य करते हैं।

### 2.1.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह पता लगाना है कि:

- अर्जन तथा आवंटन के लिये अधिनियम के प्रावधानों/नियमों तथा कार्य प्रणाली का अनुपालन किया गया था;
- भू स्वामियों की क्षतिपूर्ति देयताओं का उचित रूप से आकलन किया गया था और समय पर भुगतान किया गया था;
- पट्टे पर दी गई भूमि के लिये प्रीमियम तथा वार्षिक भू-भाटक मानदण्डों के अनुसार निर्धारित और वसूल किये गये थे तथा
- विशिष्ट उद्देश्य के लिये अर्जित/आवंटित भूमि का उपयोग तथा सरकारी भूमि का प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिये पर्याप्त उपाय किये गए थे।

### 2.1.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

विभिन्न लेखापरीक्षा मानदण्डों के स्रोत निम्नांकित हैं:

- भू-अर्जन अधिनियम, 1894 एवं राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956
- राजस्व पुस्तक परिपत्र<sup>1</sup>
- मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता, 1959<sup>2</sup>
- सरकार द्वारा भूमि के अर्जन/आवंटन के लिये समय समय पर जारी आदेश/परिपत्र

### 2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

2006-11 अवधि से संबंधित चयनित 13 जिलों<sup>3</sup> के राजस्व विभाग, जिलाधीशों तथा संबंधित भू-अर्जन अधिकारियों, पुनर्वास अधिकारियों तथा नजूल<sup>4</sup>/तहसील कार्यालयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में नमूना जाँच अप्रैल 2011 से अक्टूबर 2011 के दौरान की गई थी। जिलों का चयन प्रतिस्थापन पद्धति के बिना यादृच्छिक परिचयन द्वारा किया गया था। आयोजित प्रवेश सम्मेलन (मई 2011) के दौरान प्रमुख सचिव से लेखापरीक्षा के उद्देश्य तथा पद्धति पर चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षित इकाइयों के अभिलेखों की

<sup>1</sup> पट्टे पर सरकारी भूमि का आवंटन और उसके प्रीमियम तथा भू-भाटक का निर्धारण राजस्व पुस्तक परिपत्र द्वारा किया जाता है।

<sup>2</sup> भूमि से संबंधित भू राजस्व का निर्धारण एवं वसूली, राजस्व अधिकारियों की शक्तियां तथा अन्य मामलों से संबंधित प्रकरण मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता द्वारा नियमित किए जाते हैं।

<sup>3</sup> अनूपपुर, बड़वानी, भोपाल, छिंदवाड़ा, होशंगाबाद, इंदौर, झाबुआ, कटनी, खरगोन, मंदसौर, नीमच, रतलाम तथा सिंगरौली।

<sup>4</sup> सरकारी भूमि जिसका उपयोग निर्माण अथवा सार्वजनिक उपयोगिता वाले उद्देश्यों तथा बाजार अथवा मनोरंजन स्थलों के लिये किया जाता है। इस भूमि का मूल्य स्थान के कारण होता है कृषि के महत्व के कारण नहीं।

नमूना जाँच पर आधारित लेखापरीक्षा निष्कर्ष लेखापरीक्षा ज्ञापनों के माध्यम से सूचित किये गये थे और उनके उत्तर प्राप्त किये गये थे। इन पर निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव से चर्चा भी की गई थी (नवंबर 2011)। प्रमुख सचिव अधिकांश प्रकरणों में आवश्यक कार्यवाही करने के लिए सहमत थे परंतु सरकार द्वारा वास्तविक अनुपालन कार्यवाही पर प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ (जनवरी 2012)।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.1.6 राज्य स्तर पर भू अर्जन तथा आवंटन की स्थिति

भूमि एक सीमित परिमाण की परिसम्पत्ति है, इसलिये ऐसा पॉलिसी प्रेमवर्क जो लोकहित के प्रति आशावादी बनाता है और भूमि की विभिन्न प्रतिस्पर्धात्मक माँगों में सामंजस्य स्थापित करता है, के माध्यम से भूमि के उपयोग का नियमन करना महत्वपूर्ण होता है। हमने पाया कि राज्य के लिये विभाग ने कोई भू उपयोग नीति नहीं बनाई। विभाग ने विभिन्न उद्देश्यों के लिये भू उपयोग योजना के बिना भू-अर्जन तथा पट्टे पर देने संबंधी कार्य किये थे। यद्यपि राजस्व विभाग इस उद्देश्य के लिए नोडल विभाग था तथापि अर्जित भूमि के सम्बन्ध में विभिन्न विभागों द्वारा ऐसी भूमि के अर्जन के लिए प्रदत्त निधियों तथा राज्य में उन पर किये गए व्यय की जानकारी का संधारण नहीं किया गया। विभाग के पास आवंटित/पट्टे पर दी गई सरकारी भूमि के समेकित विवरण उपलब्ध नहीं थे। शीर्ष स्तर पर इस जानकारी के अभाव का कारण विभाग ने बारम्बार जारी अनुदेशों (मई 1994, जनवरी 2000, दिसम्बर 2002) के उपरान्त भी जिला राजस्व अधिकारियों द्वारा जिले में अर्जित तथा आवंटित भूमि के मासिक प्रगति प्रतिवेदन का प्रस्तुत न किया जाना बताया। यह स्पष्ट है कि विभाग ने भूमि जैसे अति संवेदनशील तथा जन केन्द्रित मामले में अभिशासन पर उसके नकारात्मक प्रभाव की उचित चिन्ता नहीं की। राज्य में भूमि का बाजार मूल्य तय करने के लिए एकसमान पद्धति बनाने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया। अर्जित भूमि का मूल्य तय करने के लिये पारदर्शी तथा स्पष्ट एकसमान पद्धति के अभाव में विभिन्न भू-अर्जन अधिकारी या तो भू-अर्जन करने वाले विभागों के अनुदेशों के अधीन अथवा सम्बन्धित जिलों में प्रचलित पारम्परिक पद्धति के अन्तर्गत विभिन्न पद्धतियाँ अपना रहे थे। इसके कारण राज्य के विभिन्न भागों में क्षतिपूर्ति निर्धारण में भिन्नता पैदा हुई। सरकारी भूमि के आवंटन के लिये युक्तिसंगत नीति का अभाव था।

हमारे द्वारा 13 जिलों की नमूना जाँच में संग्रहीत जानकारी के आधार पर 2006-11 के दौरान जिला राजस्व अधिकारियों द्वारा 22164.497 हैक्टेयर भूमि का आवंटन किया गया था। इसमें चयनित जिलों में 2757.872 हैक्टेयर<sup>5</sup> सरकारी भूमि तथा 19406.625

<sup>5</sup> आवासीय (52.266 हैक्टेयर), शैक्षणिक (279.277 हैक्टेयर), सामाजिक (247.023 हैक्टेयर), विद्युत परियोजनाएं (1660.753 हैक्टेयर), राजनीतिक दल (0.145 हैक्टेयर), भारत सरकार की इकाईयां (363.744 हैक्टेयर), राज्य सरकार की इकाईयां (149.238 हैक्टेयर) तथा वाणिज्यिक (5.426 हैक्टेयर)।

हैक्टेयर<sup>6</sup> अर्जित निजी भूमि सम्मिलित है (परिशिष्ट-2.1)। राजस्व पुस्तक परिपत्र के अधीन यथा अपेक्षित सरकारी भूमि का नियतकालिक भौतिक सत्यापन नहीं किया गया। इस प्रकार वांछित उद्देश्यों के लिये निगरानी के किसी अन्य प्रभावशाली रूप के अभाव में राजस्व अधिकारियों द्वारा कण्डिका 2.1.9.3 पर यथा विवेचित वांछित उद्देश्य के लिये सरकारी भूमि के आवंटन की उपयोगिता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। सरकारी भूमि के अपेक्षाकृत अधिक अच्छे प्रबन्धन के लिए लैंड पूल तैयार करने का विभाग का उद्देश्य भी पूरा नहीं किया जा सका। जिलाधीश द्वारा प्रदत्त क्षतिपूर्ति का भुगतान भी कण्डिका 2.1.7.8 पर यथा विश्लेषित भू स्वामियों को नहीं किया गया। अर्जित निजी भूमि का उपयोग वांछित उद्देश्य के लिये नहीं किया गया जिसकी चर्चा कण्डिका 2.1.9.4 में की गई है।

### 2.1.7 निजी भूमि का अर्जन तथा क्षतिपूर्ति का निर्धारण

#### 2.1.7.1 भू-अर्जन अधिनियम का उल्लंघन करके निजी भूमि का आधिपत्य

भू-अर्जन अधिनियम 1894 के अधीन निजी भूमि के अर्जन का नियमन सामान्य रूप से धारा 4, 6 एवं 9 द्वारा किया जाता है और अत्यावश्यक होने पर भूमि का अर्जन धारा 9 एवं 17 द्वारा किया जाता है परंतु शर्त यह है कि सरकार विशिष्ट प्रकरण में भूमि का अर्जन अत्यावश्यक घोषित करते हुए विशेष निर्देश जारी करे। अर्जित भूमि के स्थान पर क्षतिपूर्ति भू-अर्जन अधिनियम की धारा 11 के अधीन दी जाती है। धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना जो निर्दिष्ट भूमियों के अर्जन के लिये सरकार का अभिप्राय घोषित करती है और भूमि गँवाने वाले सम्भाव्य भू स्वामियों से आपत्तियाँ माँगती है और धारा 6 जो उनके विरुद्ध आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात भूमि के अर्जन की अधिसूचना देती है, राजकीय गजट तथा दो दैनिक समाचार पत्रों में प्रकाशित की जाती है। जहाँ भूमि का अर्जन किया जाना है, उक्त स्थान में सुविधाजनक जगह पर सार्वजनिक सूचना दी जाती है। धारा 4(1) के अधीन प्रकाशित अधिसूचना की तिथि से एक वर्ष के भीतर धारा 6 के अधीन घोषणा की जाती है। धारा 9 में अपेक्षित है कि जिलाधीश भूमि का आधिपत्य लेने के सरकार के अभिप्राय को व्यक्त करते हुए सुविधाजनक स्थान पर एक सार्वजनिक सूचना जारी करें और भूमि में रूचि रखने वाले समस्त व्यक्तियों से उसके सामने व्यक्तिगत रूप से उपस्थित होने तथा क्षतिपूर्ति के दावे प्रस्तुत करने की अपेक्षा करे। धारा 4, 6 एवं 9 भू-अर्जन प्रक्रिया में अधिदेशात्मक आवश्यकता हैं। धारा 6 के अधीन घोषणा के प्रकाशित होने की तिथि से दो वर्षों की अवधि के भीतर धारा 11 के अधीन जिलाधीश अवार्ड पारित करेगा। धारा 17(1) के अधीन अत्यावश्यक होने पर धारा 9(1) के अंतर्गत सूचना जारी होने से 15 दिनों की समाप्ति पर भूमि का आधिपत्य लिया जा सकता है।

<sup>6</sup> जल संसाधन विभाग (6324.08 हैक्टेयर), नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण परियोजना (5925.312 हैक्टेयर), विभिन्न परियोजनाएं (5291.339 हैक्टेयर), लोक निर्माण विभाग (1395.845 हैक्टेयर) तथा राज्य सरकार की अन्य इकाईयां (470.049 हैक्टेयर)।

नमूना जाँच किये गये जिलों में भू-अर्जन अधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि निजी भूमि के अर्जन में तालिका 2.1 में दिए गए विवरणों के अनुसार अधिनियम के अधिदेशात्मक प्रावधानों का पालन नहीं किया गया।

तालिका 2.1: भू अधिग्रहण अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन

निजी भूमि के अर्जन में भू अधिग्रहण अधिनियम के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया।

जिले का नाम	भू-अधिग्रहण कार्यालय का नाम	भूमि/ग्राम का क्षेत्र	लेखापरीक्षा टिप्पणी
भोपाल	बेरसिया	2.242 हैक्टेयर/ बेरसिया तथा इब्राहीमपुरा	लोक निर्माण विभाग ने धारा 4(1) के अधीन देवालखेड़ा पहुंच मार्ग के लिये सूचना जारी किए बिना निर्माण के लिए दिसम्बर 1984 में भूमि अर्जित की। अर्जन की अधिसूचना 23 वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद जारी की गई थी (फरवरी 2007) और ₹ 57.48 लाख की क्षतिपूर्ति का अवार्ड अक्टूबर 2007 में पारित किया गया। वस्तुतः 57 भू स्वामियों में से मात्र एक को ₹ 4.50 लाख की क्षतिपूर्ति प्रदान की गई थी क्योंकि लोक निर्माण विभाग ने भू-अर्जन कार्यालय के पास आवश्यक निधियां जमा नहीं की थी।
भोपाल	हुजूर	0.60 एकड़/ बरखेड़ानाथू	लोक निर्माण विभाग ने बिना क्षतिपूर्ति का भुगतान किये नीलबड से मुंगलिया छाप वाया बरखेड़ानाथू तक सड़क के निर्माण के लिये 1978 में भूमि का आधिपत्य लिया। एक भू स्वामी द्वारा दायर याचिका के आधार पर माननीय उच्च न्यायालय, जबलपुर ने प्रकरण में आवश्यक कार्यवाही हेतु जिलाधीश को निर्देश दिये (जुलाई 2005)। जिलाधीश द्वारा धारा 4(1) के अधीन जारी अधिसूचना अनिर्णीत है (मई 2010)। कुल अर्जित भूमि लेखापरीक्षा को सूचित नहीं की गई। अन्य भू स्वामी/रूचि रखने वाले व्यक्ति जो याचिका के पक्षकार नहीं थे, की पहचान नहीं की गई थी। किसी भी व्यक्ति को क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया (मई 2011)।
भोपाल तथा होशंगाबाद	बेरसिया तथा सोहागपुर	6.992 हैक्टेयर/इब्राहीमपुर, बेरसिया, रनमोथा तथा काजलखेड़ी	धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना की तिथि से प्रारम्भ अवधि से आधिपत्य देने तक जो भी पहले हो स्वीकार्य अतिरिक्त क्षतिपूर्ति का भुगतान अनुज्ञेय है। भू-अर्जन कार्यालय बेरसिया (भोपाल) तथा सोहागपुर (होशंगाबाद) द्वारा 6.992 हैक्टेयर भू-अर्जन के लिये प्रदत्त अतिरिक्त क्षतिपूर्ति <sup>7</sup> (₹ 17 लाख) अनियमित थी क्योंकि धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना के बहुत पहले (क्रमशः फरवरी 2007 तथा मई 2008) भूमि का

<sup>7</sup> भू-अर्जन कार्यालय बेरसिया (भू-अर्जन प्रकरण संख्या 1/A-82/05-06, 2.242 हैक्टेयर, ₹14.18 लाख), भू-अर्जन कार्यालय सोहागपुर (भू-अर्जन प्रकरण संख्या 3/ए-82/05-06, 2.618 हैक्टेयर, ₹ 1.32 लाख और प्रकरण संख्या 4/ए-82/05-06, 2.132 हैक्टेयर, ₹ 1.03 लाख).

जिले का नाम	भू-अधिग्रहण कार्यालय का नाम	भूमि/ग्राम का क्षेत्र	लेखापरीक्षा टिप्पणी
			आधिपत्य लिया गया था (क्रमशः दिसम्बर 1984 एवं नवम्बर 1989)। यह अधिसूचना की तिथि से पहले अधिपत्य लिये जाने के कारण अनुज्ञेय नहीं था।
होशंगाबाद	होशंगाबाद, इटारसी, पिपरिया, सिवनी मालवा तथा सोहागपुर	16.689 हैक्टेयर/13 ग्राम	अर्जित भूमि का आधिपत्य 1985-86 तथा 2001-02 के मध्य कानून की प्रक्रिया का अन्तिम रूप से अनुसरण किये बिना लिया गया था। अधिनियम की धारा 4(1) तथा 6 के अधीन अधिसूचना भूमि के आधिपत्य की तिथि से 8 से 22 वर्षों के बीत जाने के पश्चात जारी की गई थी। ₹ 84 लाख में से ₹ 18.87 लाख की क्षतिपूर्ति का संवितरण भू-अर्जन विभागों से निधियों के प्राप्त न होने के कारण नहीं किया गया। परिशिष्ट-2.2 में प्रकरण के अनुसार विवरण दर्शाए गए हैं।
खरगोन	ऑकारेश्वर परियोजना	188.437 हैक्टेयर/24 ग्राम	24 प्रकरणों में धारा 17(1) का उल्लंघन कर निजी भूमि का अर्जन किया गया था क्योंकि भूमि के आधिपत्य के पश्चात धारा 9 के अधीन सार्वजनिक सूचना जारी की गई थी।

निर्णय पारित करने में विलम्ब तथा क्षतिपूर्ति का भुगतान न करने के कारण भू स्वामियों/ इच्छुक व्यक्तियों के कानूनी अधिकारों का उल्लंघन हुआ और संबंधित जिलाधीशों द्वारा कानून का घोर अतिक्रमण हुआ। निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2011) में प्रमुख सचिव ने कहा कि जिलाधीशों को उपयुक्त आदेश जारी किये जायेंगे। जनवरी 2012 तक कोई अनुपालन कार्यवाही सूचित नहीं की गई।

### 2.1.7.2 घोषणा का विलम्ब से प्रकाशन

जब भी सार्वजनिक उद्देश्य के लिये किसी विशेष भूमि की आवश्यकता होती है, तब राजकीय गजट तथा दो दैनिक समाचार पत्रों में एक घोषणा प्रकाशित की जाती है। उन स्थलों में सुविधाजनक स्थानों पर सार्वजनिक सूचना दी जाती है जहां पर भूमि अर्जन करना है। अधिनियम की धारा 4(1) के अधीन प्रारम्भिक सूचना के प्रकाशित होने की तिथि से एक वर्ष के भीतर तक अधिनियम की धारा 6 के अधीन घोषणा प्रकाशित की जाती है। यदि निर्धारित समय सीमा के भीतर धारा 6 के अधीन घोषणा नहीं की जाती है तो वह स्वतः ही रद्द हो जाती है परिणामस्वरूप धारा 4(1) के अधीन जारी अधिसूचना भी रद्द हो जाती है तथा धारा 4(1) के अधीन एक नवीन अधिसूचना जारी करने की आवश्यकता होती है।

भू-अर्जन अधिकारियों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि 6 प्रकरणों (परिशिष्ट-2.3) में धारा 6 के अधीन घोषणाएं एक वर्ष व्यतीत होने के पश्चात जारी की गई थी। धारा 4(1) के अधीन कोई नवीन अधिसूचना जारी नहीं की गई थी। इस प्रकार 10.144 हैक्टेयर भूमि अर्जित करने के लिये ₹ 19.68 करोड़ की क्षतिपूर्ति जो रूचि रखने वाले पक्षकारों को दी गई थी वह अवैध घोषणा पर आधारित थी।

इसके अतिरिक्त दो भूमि अर्जन प्रकरणों (बड़वानी जिला) में यह पाया गया था कि उस भूमि का क्षेत्र जिसके लिये क्षतिपूर्ति निश्चित की गई थी, राजकीय गजट में अधिसूचित भू-अर्जन अधिनियम की धारा 6 के अधीन घोषणा में दर्शाए गए क्षेत्र की तुलना में कम था। ग्राम पंचकुला उत्तर भाग-II में एक प्रकरण<sup>8</sup> में जहां 290.149 हैक्टेयर भूमि अर्जित करने के लिये धारा 6 के अधीन घोषणा की गई थी, घोषणा में 1.174 हैक्टेयर भूमि त्रुटि पूर्ण ढंग से सम्मिलित कर ली गई थी। अन्य दूसरे प्रकरण<sup>9</sup> में अर्जन के लिए 168.604 हैक्टेयर भूमि घोषित की गई थी जिसमें 11.100 हैक्टेयर भूमि गलत ढंग से समाविष्ट की गई थी। दोनों प्रकरणों में 458.753 हैक्टेयर भूमि अर्जित करने के लिए धारा 6 के अधीन घोषणा की गई थी जिसके विरुद्ध 446.479 हैक्टेयर भूमि अवार्ड की गई थी। शेष भूमि देने के लिए सर्वेक्षण संख्या अथवा उसका क्षेत्र गलत ढंग से प्रकाशित करने के कारण अवार्ड पारित नहीं किये गये। न तो इस भूमि की अधिसूचना निरस्त की गई और न ही सर्वेक्षण संख्या/क्षेत्र की अधिसूचना ही जारी की गई।

### 2.1.7.3 भू-अर्जन कार्यवाही में असामान्य विलम्ब

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 11ए में निहित प्रावधान के अनुसार जिलाधीश अधिनियम की धारा 6 के अधीन घोषणा के प्रकाशन की तिथि से दो वर्ष के भीतर अवार्ड बनाएगा। यदि निर्धारित अवधि के भीतर ऐसा नहीं किया गया तो अर्जन प्रक्रिया कालातीत हो जायेगी। भू-अर्जन अधिकारी गोविंदपुरा तथा हुजूर (भोपाल) के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि 11 प्रकरणों में घोषणा की तिथि से दो वर्षों की समाप्ति के उपरांत भी अवार्ड पारित नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.4)। विभागों द्वारा जमा की गई निधियां भू राजस्व अधिकारियों के वैयक्तिक जमा खातों में पड़ी हुई थीं।

एक प्रकरण<sup>10</sup> में जहां धारा 6 के अधीन घोषणा मई 2007 में प्रकाशित की गई थी वहाँ 14.127 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के लिये ₹ 20.47 लाख की क्षतिपूर्ति का निर्णय भू-राजस्व अधिकारी अनुपपूर ने दो वर्षों की अधिकतम सीमा की समाप्ति के तीन माह 22 दिनों के पश्चात सितम्बर 2009 में पारित किया।

अवार्ड पारित करने में विलम्ब के लिये अभिलेखों में कोई विशेष एवं वैध कारण नहीं पाया गया और न ही आवश्यक जानकारी प्राप्त करने के लिये वांछित अनुसरण ही किया गया। प्रकरण वह आधार जिस पर भूमि की आवश्यकता बताई गई थी, पर संदेह भी उत्पन्न करता है।

### 2.1.7.4 भूमि के बाजार मूल्य का त्रुटिपूर्ण ढंग से निर्धारण

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 23 के प्रावधान के अनुसार धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना की तिथि पर अर्जित भूमि देने के लिये क्षतिपूर्ति की राशि निश्चित करते समय भूमि के बाजार मूल्य का ध्यान रखना चाहिए परंतु सरकार ने बाजार मूल्य निश्चित करने के लिए कोई एक समान पद्धति नहीं बनाई। परिणामस्वरूप विभिन्न

---

<sup>8</sup> भू-अर्जन प्रकरण संख्या: 9/ए-82/08-09

<sup>9</sup> भू-अर्जन प्रकरण संख्या: 92/ए-82/08-09

<sup>10</sup> भू-अर्जन प्रकरण संख्या: 39/ए-74/2008-09

भू-अर्जन अधिकारी भूमि का बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिये भिन्न भिन्न पद्धति का अनुसरण कर रहे थे। नमूना जाँच किये गये जिलों में भू-अर्जन कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान हमने पाया कि विभिन्न प्रकरणों में भिन्न भिन्न विभागों के लिए अर्जित भूमि का बाजार मूल्य निर्धारण प्रथम दृष्टया त्रुटिपूर्ण था। इसका परिणाम क्षतिपूर्ति का अव/अधिक निर्धारण हुआ जिसका विश्लेषण निम्नानुसार है।

### **नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण परियोजनाओं के लिए भूमि का अर्जन**

भूमि के बाजार मूल्य के त्रुटिपूर्ण निर्धारण के कारण ₹ 6.91 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अवनिर्धारण तथा ₹ 12.76 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान किया गया।

विभिन्न नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण परियोजनाओं यथा इंदिरा सागर नहर परियोजना, ओंकारेश्वर नहर परियोजना, लोअर गोई सिंचाई परियोजना के लिए भूमि का बाजार मूल्य नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा जारी अनुदेशों (सितम्बर 2008, जनवरी 2009 एवं दिसम्बर 2009) के अनुसार निश्चित किया जाना था। इन अनुदेशों के अनुसार उच्चतम दर (क) संबंधित ग्रामों में भूमि का औसत विक्रय मूल्य (ख) सकाल्दा कमान क्षेत्र<sup>11</sup> के अंतर्गत ग्रामों की भूमि का औसत विक्रय मूल्य तथा (ग) जिलाधीश द्वारा निर्धारित मार्गदर्शक दर के अनुसार मूल्य के आधार पर अर्जित भूमि का बाजार मूल्य निर्धारण करने के लिए निश्चित की गई थी। प्रारंभिक अधिसूचना की तिथि से पूर्व के वित्त वर्ष से संबंधित विक्रय सांख्यिकी तथा उपरोक्त (ग) पर यथानिर्दिष्ट सापेक्ष दरें भूमि से वंचित होने वालों के लिए क्षतिपूर्ति की गणना करने के लिए ध्यान में रखी जानी थी। यह भी कि नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा जारी अनुदेशों (मार्च 2010) के अनुसार अधिसूचना की तिथि पर प्रचलित दर (ग) क्षतिपूर्ति राशि के आकलन के लिए अंगीकृत की जानी थी। अपरबेड़ा नहर परियोजना के लिए अर्जित भूमि की क्षतिपूर्ति भू-अर्जन अधिनियम की धारा 23 के प्रावधान के अनुसार मूल्यांकन के उपरोक्त तीन आधारों से भिन्न भूमि के बाजार मूल्य के आधार पर आकलित की जानी थी।

हमने दो जिलों खरगोन तथा बड़वानी में पाया कि नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण के अनुदेशों का पालन नहीं किया गया। 749.146 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के नौ प्रकरणों में ₹ 1.42 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अवनिर्धारण किया गया (परिशिष्ट-2.5)। जिला बड़वानी में चार प्रकरणों में 128.204 हैक्टेयर भू-अर्जन के लिए ₹ 0.63 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान भी हुआ (परिशिष्ट-2.6)। क्षतिपूर्ति मुख्य रूप से दोषपूर्ण क्षेत्र दर की गणना अथवा विक्रय सांख्यिकी अधिसूचना की तिथि के निकटतम होने की वजह से उसकी अवहेलना अथवा दोषपूर्ण मार्गदर्शक दर के उपयोग के कारण या तो निम्नतर अथवा उच्चतर स्तर पर निर्धारित की गई थी।

### **जल संसाधन विभाग के लिए भूमि का अर्जन**

जल संसाधन विभाग ने जिलाधीश को वृहद तथा मध्यम परियोजनाओं के लिए अर्जित भूमि का बाजार मूल्य जिलाधीश मार्गदर्शक दर, संबंधित स्थान/ग्राम की भूमि की पंजीकृत विक्रय सांख्यिकी तथा भू अर्जन अधिनियम की धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना की तिथि पर प्रयोज्य कमान क्षेत्र दर के आधार पर न करके निर्धारित अधिकतम मूल्य के आधार पर आकलित करने के अनुदेश दिए (मार्च 2010)। परंतु लघु परियोजनाओं तथा नहरों के लिए ग्राम की भूमि की विक्रय सांख्यिकी तथा मार्गदर्शक

<sup>11</sup> मूल्यांकन प्रयोजनों के लिये शासन द्वारा कमान क्षेत्र घोषित किया गया।

दर, जो भी अधिक हो, ध्यान में रखी जानी चाहिए थी। उपरोक्त अनुदेश जारी करने से पूर्व विभिन्न भू-अर्जन अधिकारियों ने भूमि का बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिए विभिन्न पद्धतियाँ अंगीकृत की थीं। जबकि कुछ ने ऐसी गणना के लिए एक/तीन वर्षों की विक्रय सांख्यिकी औसत को आधार बनाया, अन्य ने एक/तीन वर्षों की विक्रय सांख्यिकी के आधार पर प्रति रूपया लगान<sup>12</sup> विक्रय मूल्य प्रयुक्त किया।

हमने नमूना जाँच किए गए जिलों में देखा कि भू-अर्जन अधिकारियों ने उप पंजीयक के पंजीकृत विक्रय विलेख के अनुसार एक/तीन वर्षों की विक्रय सांख्यिकी अंगीकृत की थी और औसत आधार पर भूमि का बाजार मूल्य निश्चित किया था जो अनुचित था क्योंकि अधिसूचना की तिथि का निकटतम विक्रय मूल्य औसत विक्रय मूल्य की तुलना में अधिक था जिस पर भू-अर्जन अधिनियम के अधीन प्रावधानों के अनुसार विचार करना था। कुछ प्रकरणों में डब्ल्यू.आर.डी. के अनुदेशों (मार्च 2010) की अवज्ञा की गई क्योंकि भू-अर्जन अधिकारियों ने दोषपूर्ण ढंग से मार्गदर्शक दर प्रयुक्त की थी। नमूना जाँच किए गए छः जिलों में इस प्रकार 566.882 हैक्टेयर भू-अर्जन के 31 प्रकरणों में ₹ 3.62 करोड़ का अवनिर्धारण हुआ (परिशिष्ट-2.5)। हमने यह भी पाया कि पाँच नमूना जाँच किए गए जिलों में 13 प्रकरणों में 328.553 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के लिए क्षतिपूर्ति अधिक उच्चतर दर पर निर्धारित की गई परिणामस्वरूप परिशिष्ट-2.6 में यथादर्शित ₹ 2.53 करोड़ का अधिक अवार्ड भुगतान हुआ।

### **लोक निर्माण विभाग तथा अन्य विभागों के लिए भूमि का अर्जन**

नमूना जाँच किए गए समस्त जिलों में भूमि का बाजार मूल्य निश्चित करने की अलग-अलग पद्धतियाँ यथा एक से तीन वर्षों की विक्रय सांख्यिकी की औसत, एक से तीन वर्षों की विक्रय सांख्यिकी के आधार पर प्रति रूपये लगान विक्रय मूल्य, जिलाधीश मार्गदर्शक दर में ग्रामों के लिए निर्धारित दर आदि अंगीकृत की गई थी।

छिंदवाड़ा तथा इंदौर दो जिलों में विक्रय सांख्यिकी जिसमें अधिसूचना की तिथि के निकटतम विक्रय मूल्य की अवहेलना की गई थी, के औसत के आधार पर बाजार मूल्य की गणना करने के कारण छः प्रकरणों (परिशिष्ट-2.5) में 12.615 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के लिए ₹ 1.86 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अवनिर्धारण किया गया। पाँच प्रकरणों में अन्य दो जिलों भोपाल एवं सिंगरौली में मुख्य रूप से अधिसूचना की तिथि के पास वाले विक्रय आंकड़ों पर आधारित दर के स्थान पर जिलाधीश मार्गदर्शक दर के उपयोग द्वारा 207.121 हैक्टेयर अर्जित भूमि का बाजार मूल्य भू-अर्जन अधिकारियों द्वारा गलत ढंग से निर्धारित किया गया परिणामस्वरूप परिशिष्ट-2.6 में यथादर्शित इन चार जिलों में ₹ 9.19 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान हुआ।

---

<sup>12</sup> लगान मिट्टी की विभिन्न किस्मों पर आधारित दरों के अनुसार भू-राजस्व है। प्रति रूपये लगान विक्रय मूल्य, पूर्व की विशिष्ट अवधि के दौरान विभिन्न विक्रयों में कुल विक्रय मूल्य को विक्रय विलेख में उल्लेखित भूमि की मिट्टी के विभिन्न प्रकारों के लिये लागू दरों के आधार पर परिगणित लगान की कुल राशि से भाग दिया जाकर निर्धारित किया जाता है। बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिये अर्जित भूमि की लगान की राशि को विक्रय मूल्य प्रति रूपये लगान से गुणित किया जाता है। लगान की दरें 1915 में निर्धारित की गयी थीं।

भू-अर्जन कार्यालय झाबुआ के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि गैस अथॉरिटी ऑफ इण्डिया लिमिटेड, झाबुआ के लिए ग्राम गहलेरकलां में 4.48 हैक्टेयर<sup>13</sup> असिंचित भूमि अर्जित करने के लिए भूमि का बाजार मूल्य वर्ष 2007-08 के लिए निर्धारित दर (₹ 1.05 लाख प्रति हैक्टेयर) अर्थात धारा 4(1) के अधीन प्रारंभिक अधिसूचना के वर्ष को आधार बनाने के स्थान पर वर्ष 2009-10 के लिए असिंचित भूमि हेतु निर्धारित जिलाधीश मार्गदर्शक दर (₹ 1.21 लाख प्रति हैक्टेयर) के आधार पर दोषपूर्ण ढंग से तय किया गया था। प्रारंभिक अधिसूचना की तिथि पर भूमि व्यपवर्तित भूमि<sup>14</sup> नहीं थी। 4.48 हैक्टेयर भूमि में से 0.88 हैक्टेयर<sup>15</sup> भूमि राष्ट्रीय राजमार्ग के पास थी इसलिए उसका मूल्य सामान्य दर से दोगुना (₹ 2.10 लाख प्रति हैक्टेयर) निर्धारित किया जाना था और शेष 3.60 हैक्टेयर भूमि का मूल्य सामान्य दर पर निर्धारित किया जाना था। परंतु इस प्रकरण में भू-अर्जन अधिकारी ने सम्पूर्ण भूमि का मूल्य राष्ट्रीय राजमार्ग के पास की भूमि के लिये प्रयोज्य दर पर त्रुटिपूर्ण ढंग से परिगणित किया। त्रुटि भूमि को व्यपवर्तित मानने के कारण अधिक बढ़ गयी जिसके परिणामस्वरूप क्षतिपूर्ति तिगुनी हो गयी थी। भूमि के बाजार मूल्य के ऐसे त्रुटिपूर्ण ढंग से परिगणन के परिणामस्वरूप भू स्वामियों को ₹ 39.63 लाख की क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान हुआ।

इस प्रकार, भूमि के बाजार मूल्य निर्धारण की निरंकुश पद्धति के कारण क्षतिपूर्ति के भुगतान में विभेदीकरण पैदा हुआ। या तो इच्छुक पक्षकारों को उचित क्षतिपूर्ति से वंचित होना पड़ा अथवा उन्हें अधिक क्षतिपूर्ति का भुगतान हुआ। क्षतिपूर्ति की मात्रा निश्चित करने के लिए भिन्न भिन्न भू-अर्जन कार्यालयों द्वारा प्रयुक्त गणना के भिन्न भिन्न आधारों के परिणामस्वरूप भूमि गँवाने वालों के साथ असमान व्यवहार हुआ। भूमि के बाजार मूल्य के निर्धारण के लिए एक उचित तथा एकसमान नीति बनाना अति आवश्यक है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया (नवम्बर 2011) कि भू-अर्जन अधिनियम के अनुसार सही बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिए उपयुक्त निर्देश जारी किए जायेंगे।

#### **2.1.7.5 भूमि से जुड़ी हुई अन्य परिसंपत्तियों के लिए क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान**

भू-अर्जन अधिकारी, इंदौर ने इंदौर विकास प्राधिकरण की ओर से 17.012 हैक्टेयर भूमि के लिए ₹ 6.71 करोड़ की क्षतिपूर्ति का भुगतान किया (मार्च 2009)। इसमें अवार्ड विवरण में दर्शाए गए 17 कुओं/नलकूपों के लिए ₹ 3.22 लाख तथा 67 संरचनाओं/भवनों के लिए ₹ 1.90 करोड़ की क्षतिपूर्ति सम्मिलित थी। परंतु स्थल सत्यापन समिति के स्थल सत्यापन प्रतिवेदन में केवल 60 संरचनाएं/भवन दर्शाए गये थे तथा एक भी कुआ/नलकूप नहीं दर्शाया गया था। दूसरी ओर 52 हितग्राहियों जिनको ₹ 36.27 लाख का क्षतिपूर्ति भुगतान करना था, में से 14 के नाम अवार्ड विवरण में

<sup>13</sup> सर्वे संख्या 138,140/2,141/2,136,139/2 और 144

<sup>14</sup> राजस्व प्राधिकारियों की अनुमति से भूमि का उपयोग कृषि से अकृषि उद्देश्यों के लिये परिवर्तित किया गया।

<sup>15</sup> सर्वे संख्या 136 और 144

सम्मिलित नहीं थे। अधिक अवाई तथा अवाई विवरण में 14 हितग्राहियों के नाम समाविष्ट न करने के कारण भी लेखापरीक्षा को सूचित नहीं किए गए थे।

### 2.1.7.6 अतिरिक्त क्षतिपूर्ति तथा मुआवजे का त्रुटिपूर्ण भुगतान

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 23 (1क) के अधीन क्षतिपूर्ति के निर्धारण के लिए विचाराधीन अर्जित भूमि के बाजार मूल्य के अतिरिक्त धारा 4(1) के अंतर्गत प्रारंभिक अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि से भुगतान की तिथि अथवा भूमि का आधिपत्य लेने की तिथि तक की अवधि, जो भी पहले हो, के लिए उसके 12 प्रतिशत के बराबर राशि भी प्रदान की जानी चाहिए। धारा 23(2) के अंतर्गत भू-अर्जन की अनिवार्य प्रकृति का ध्यान रखते हुए प्रत्येक प्रकरण में ऐसे बाजार मूल्य पर 30 प्रतिशत की दर से मुआवजा दिया जाना चाहिए। अधिनियम की धारा 23(1) के अनुसार मुआवजा तथा अतिरिक्त क्षतिपूर्ति की गणना भूमि से जुड़ी अन्य संपत्तियों (वृक्ष, नलकूप, भवन, पाईप लाइन आदि) के मूल्य सहित भूमि के बाजार मूल्य पर करना चाहिए। सरकार ने जिलाधीशों को निर्देश दिया (जनवरी 2005) कि भू-अर्जन प्रक्रिया अधिनियम की धारा 6 के अंतर्गत घोषणा की अधिसूचना की तिथि से छः माहों के भीतर पूरी की जानी चाहिए। नमूना जाँच किए गए जिलों में भू-अर्जन कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों/अनुदेशों के अनुसार तालिका 2.2 में यथादर्शित अतिरिक्त क्षतिपूर्ति तथा मुआवजे का भुगतान नहीं किया गया।

तालिका 2.2: अतिरिक्त क्षतिपूर्ति तथा मुआवजे का त्रुटिपूर्ण भुगतान

(₹ करोड़ में)

अनियमितता की प्रकृति	जिलों की संख्या	भू-अर्जन प्रकरणों की संख्या	अवाई की राशि	राशि (अधिक (+)/कम (-))	लेखापरीक्षा टिप्पणी
अतिरिक्त क्षतिपूर्ति तथा मुआवजे का कम भुगतान	2	14	36.53	(-)1.47	भोपाल तथा मंदसौर जिलों में मुआवजे तथा अतिरिक्त क्षतिपूर्ति की गणना भूमि के साथ जुड़ी हुई अन्य संपत्तियों के मूल्य पर नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप क्षतिपूर्ति का कम भुगतान किया गया। प्रकरणवार विवरण परिशिष्ट-2.7 में दर्शाए गए हैं।
कम अवधि के लिए अतिरिक्त क्षतिपूर्ति का भुगतान	7	23	44.84	(-) 1.04	धारा 23(1क) के अधीन अतिरिक्त क्षतिपूर्ति की राशि का भुगतान उन प्रकरणों में निर्णय पारित करने की तिथि तक नहीं किया गया था जिनके निर्णय 2007-11 में किए गए थे। इसके परिणामस्वरूप भू स्वामियों को ₹ 1.04 करोड़ का कम भुगतान किया गया। विवरण परिशिष्ट-2.8 में दर्शाए गए हैं।
अतिरिक्त क्षतिपूर्ति का परिहार्य भुगतान	7	30	83.18	(+) 5.88	भू-अर्जन प्रक्रियाओं में भू-अर्जन कार्यालयों ने छः माहों की निर्धारित समय सीमा से परे एक से 22 माह तक का विलम्ब किया जिसके लिए परिहार्य अतिरिक्त क्षतिपूर्ति का भुगतान करना पड़ा। प्रकरणवार विवरण परिशिष्ट-2.9 में दर्शाए गए हैं।

भू-अर्जन अधिनियम के प्रावधान/विभाग के अनुदेशों का पालन न करने के कारण ₹ 8.39 करोड़ की अतिरिक्त क्षतिपूर्ति तथा मुआवजे का त्रुटिपूर्ण भुगतान हुआ।

उपरोक्त सभी प्रकरणों में अवार्ड प्रस्ताव बनाते समय भू-अर्जन अधिकारियों ने दोषपूर्ण मूल्यांकन किया। गलतियाँ संबंधित जिलाधीशों की पकड़ में नहीं आई परिणामस्वरूप भू स्वामियों को उचित क्षतिपूर्ति से वंचित रहना पड़ा। अन्य प्रकरणों में अतिरिक्त क्षतिपूर्ति के भुगतान के लिए किए गए अतिरिक्त व्यय का परिहार किया जा सकता था यदि भू-अर्जन अधिकारियों ने प्रक्रियाओं को अंतिम रूप देने का कार्य अनुबद्ध समयावधि में किया होता। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि भू-अर्जन अधिनियम के प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करने के लिए अनुदेश जारी किए जायेंगे।

### 2.1.7.7 ब्याज का भुगतान

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 34 में यह प्रावधान है कि जब अर्जित भूमि के लिए क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया जाता है अथवा भूमि का आधिपत्य लेने पर अथवा लेने से पूर्व क्षतिपूर्ति नहीं की जाती है तब सरकार को आधिपत्य लेने की तिथि से क्षतिपूर्ति के भुगतान की वास्तविक तिथि तक की अवधि के लिए मुआवजे सहित क्षतिपूर्ति की कुल राशि पर नौ प्रतिशत ब्याज के साथ क्षतिपूर्ति का भुगतान करना होता है। यदि क्षतिपूर्ति या उसका कोई भाग एक वर्ष के भीतर प्रदत्त अथवा जमा नहीं किया जाता है तो एक वर्ष की अवधि समाप्ति की तिथि से 15 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज दिया जाता है।

होशंगाबाद तथा इंदौर जिलों में यह पाया गया कि भू-अर्जन अधिनियम की धारा 34 के अंतर्गत ब्याज केवल भूमि के बाजार मूल्य पर परिगणित किया गया था और मुआवजे की अवहेलना की गई थी। इसके परिणामस्वरूप भूमि गंवाने वालों को ब्याज के ₹ 6.91 लाख का कम भुगतान हुआ (परिशिष्ट-2.10)।

नमूना जाँच किये गये पाँच जिलों में भू-अर्जन अधिनियम के प्रावधानों का पालन न करने के कारण ब्याज के ₹ 1.61 करोड़ का भुगतान नहीं हुआ/कम भुगतान किया गया।

अन्य तीन नमूना जाँच किये गये जिलों में यह पाया गया कि भू-अर्जन अधिनियम की धारा 17(1) के अधीन भिन्न भिन्न परियोजनाओं के लिए भूमि अर्जित की गई थी। कानूनन आधिपत्य लेने से पूर्व भू स्वामियों को अनुमानित क्षतिपूर्ति के 80 प्रतिशत का भुगतान किया गया परंतु **परिशिष्ट-2.11** में यथादर्शित भू स्वामियों को शेष 20 प्रतिशत राशि पर धारा 34 के अंतर्गत स्वीकार योग्य ब्याज के ₹ 1.54 करोड़ का भुगतान नहीं किया गया। लेखापरीक्षा को ब्याज का भुगतान न करने के कारण नहीं बताये गये।

### 2.1.7.8 क्षतिपूर्ति का भुगतान न करना/विलम्ब से भुगतान

अधिनियम की धारा 31 के प्रावधान के अनुसार निर्णय के उपरांत जिलाधीश भू स्वामियों को क्षतिपूर्ति का भुगतान करेगा। राजस्व विभाग द्वारा जारी अनुदेशों (जनवरी 2005) के अनुसार विभाग द्वारा निर्णय पारित होने की तिथि से 15 दिनों के भीतर रूचि रखने वाले पक्षकारों को क्षतिपूर्ति की राशि का भुगतान करना होता है। विभाग ने अवार्ड पारित होने के सात दिनों के भीतर क्षतिपूर्ति की राशि के संवितरण के और अनुदेश जारी किए थे (अप्रैल 2010)। नमूना जाँच किए गए जिलों में विभिन्न भू-अर्जन कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि **परिशिष्ट-2.12** में यथादर्शित 657 भू-अर्जन प्रकरणों में भू स्वामियों को ₹ 131.33 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि संवितरित नहीं की गयी थी। भू अर्जन अधिकारियों ने क्षतिपूर्ति का भुगतान न करने का

657 भू-अर्जन प्रकरणों में ₹ 131.33 करोड़ की क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया और आठ जिलों में क्षतिपूर्ति का विलम्ब से भुगतान हुआ।

कारण परिवार के सदस्यों के मध्य क्षतिपूर्ति के बंटवारे/हकदारी पर विवाद, भू स्वामियों की अनुपलब्धता आदि बताया।

नमूना जाँच किए गए आठ जिलों में हमने पाया कि 2006-11 के दौरान भू-अर्जन अधिकारियों ने भू स्वामियों को क्षतिपूर्ति के संवितरण में एक से 26 माहों के मध्य की अवधि का विलंब किया (परिशिष्ट-2.13)।

#### 2.1.7.9 अवार्ड धन का जमा न किया जाना

विभिन्न विभागों से निधियां प्राप्त न होने के कारण ₹ 12.74 करोड़ की क्षतिपूर्ति संवितरित नहीं की गयी।

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 16 के अंतर्गत प्रावधानों के अनुसार, जिलाधीश धारा 11 के अंतर्गत अवार्ड बनाने पर, वह भूमि का आधिपत्य ले सकता है जो कि सभी भागों से मुक्त पूर्णतः सरकारी होगी। जिलाधीश उक्त अधिनियम की धारा 31 के अधीन अवार्ड के अनुसार उसके हकदार व्यक्ति को अपने द्वारा निर्णित क्षतिपूर्ति का भुगतान करेगा। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि तीन जिलों में 22 प्रकरणों में 2007-11 के दौरान पारित अवार्ड के लिए संबंधित विभागों से ₹ 12.74 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि प्राप्त नहीं हुई (परिशिष्ट-2.14)। जिसके परिणामस्वरूप भूमि गंवाने वाले को क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं हुआ। भू-अर्जन अधिनियम की धारा 34 के अधीन ब्याज का भुगतान किया जाना था। जितना विलंब क्षतिपूर्ति के भुगतान में होगा ब्याज के दायित्व में उतनी ही वृद्धि होगी। भू-अर्जन अधिकारी, अर्जन करने वाले प्राधिकारियों को निधियां जमा कराने के लिए याद दिला रहे थे। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने आश्वासन दिया कि संबंधित विभागों से धन प्राप्त किया जाएगा।

#### 2.1.7.10 अनारोपित/सरकार के खाते में जमा न किए सेवा प्रभार

सेवा प्रभारों के अनारोपण/जमा न करने के कारण राजकोष ₹ 60.88 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

भू-अर्जन कार्य में लगे हुए अधिकारियों तथा कर्मचारियों को प्रोत्साहन देने के लिए और ऐसे सर्वेक्षण पर व्यय की प्रतिपूर्ति के लिए सरकार ने भू-अर्जन के अवार्ड पर 10 प्रतिशत सेवा प्रभार आरोपित करने का निर्णय लिया (जुलाई 1991)। यह उनके द्वारा अर्जित भूमि के प्रत्याशित मूल्य पर संबंधित विभागों/उपक्रमों/स्थानीय निकायों से पहले ही वसूल किए जाने थे। इस प्रकार वसूल की गयी राशि मुख्य शीर्ष 0029-"भू राजस्व" के अंतर्गत सरकार के राजस्व में जमा की जानी थी। विभाग ने अन्य नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण परियोजनाओं को छूट देते हुए सरदार सरोवर परियोजना के अंतर्गत अर्जित भूमि के लिये सेवा प्रभार संग्रहीत करने के आदेश दिए (नवम्बर 1998) जिसका अनुपालन करना नहीं पाया गया। जिलाधीश कार्यालय तथा भू-अर्जन अधिकारियों के कार्यालयों में यह देखा गया कि 2006 से 2011 के मध्य उनके लिए अर्जित भूमि पर ₹ 13.20 करोड़ के सेवा प्रभार विभिन्न विभागों से वसूल किए जाने थे। विभिन्न विभागों से संग्रहीत ₹ 47.68 करोड़ की सेवा प्रभार राशि वैयक्तिक जमा खातों/बैंक खातों में पड़ी हुई थी और उसे सरकारी राजस्व में जमा नहीं किया गया था (परिशिष्ट-2.15)। इस प्रकार सेवा प्रभारों के अनारोपण/जमा न करने के कारण राजकोष ₹ 60.88 करोड़ राजस्व से वंचित रहा।

भू-अर्जन अधिकारी, अमरबाड़ा, छिंदवाड़ा के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि भू-अर्जन अधिकारी ने विभाग के प्राप्ति शीर्ष 0029-"भू राजस्व" में जमा करने के स्थान

पर राजस्व शीर्ष 0070 "अन्य प्रशासनिक सेवायें" में सेवा प्रभार के ₹ 90 लाख जमा किए।

### 2.1.7.11 वैयक्तिक जमा खातों का अकुशल संचालन

वित्त विभाग ने जिलाधीशों को बैंक खाते बंद करने और भू-अर्जन क्षतिपूर्ति धन वैयक्तिक जमा खातों में जमा करने के निर्देश दिए (अगस्त 2005)। राजस्व विभाग ने जिलाधीशों को ऐसे बचत बैंक खातों तथा सावधि जमाओं पर अर्जित ब्याज मुख्य शीर्ष 0029 के अंतर्गत सरकार के खाते में जमा करने के निर्देश दिए (अक्टूबर 2005 तथा फरवरी 2006)। उपरोक्त अनुदेशों का भू-अर्जन अधिकारियों ने पालन नहीं किया।

₹ 220.96 करोड़ की क्षतिपूर्ति वैयक्तिक जमा खातों में जमा करने के स्थान पर बैंक में रखी गयी थी।

भू-अर्जन अधिकारियों के कार्यालयों में उपलब्ध रोकड़ पुस्तक, बैंक पास बुक आदि की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि 68 भू-अर्जन अधिकारियों में से 26 ने मार्च 2011 तक उनके द्वारा प्राप्त क्षतिपूर्ति राशि सावधि जमा (₹ 11.59 करोड़)<sup>16</sup> तथा बचत बैंक खातों (₹ 209.37 करोड़)<sup>17</sup> में जमा रखे थे। भू-अर्जन अधिकारियों ने बैंकों में पड़ी हुई राशि के प्रकरणवार विवरण और राशि जमा रखने की अवधि का विवरण नहीं रखा। जिलाधीश पर इस मामले की निगरानी रखने का उत्तरदायित्व था। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने आश्वासन दिया कि ऐसे उदाहरण रोकने के लिये कार्यवाही की जायगी।

नमूना जाँच किये गये आठ जिलों में यह पाया गया कि 16 भू-अर्जन अधिकारियों ने 2006-11 के दौरान क्षतिपूर्ति राशि पर अर्जित ब्याज के ₹ 8.96 करोड़<sup>18</sup> कोषालय में जमा नहीं किये थे। इंदौर में वाहनों के किराये तथा अन्य विविध कार्यों पर अनियमित रूप से ₹ 2.69 लाख व्यय किये जिससे ब्याज धन का दुर्विनियोग प्रकट हुआ। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सम्यक कार्यवाही करने का आश्वासन दिया।

<sup>16</sup> इंदौर: भू-अर्जन अधिकारी (भू.अ.अ.) इंदौर (₹ 11.37 करोड़), भू.अ.अ. सांवेर (₹ 0.22 करोड़)  
<sup>17</sup> अनूपपुर (4 भू.अ.अ., ₹ 36.51 करोड़), बड़वानी (2 भू.अ.अ., ₹ 10.62 करोड़), भोपाल (2 भू.अ.अ., ₹ 14.06 करोड़), होशंगाबाद (1 भू.अ.अ., ₹ 1.31 करोड़), इंदौर (1 भू.अ.अ., ₹ 3.02 करोड़), रतलाम (2 भू.अ.अ., ₹ 0.07 करोड़), झाबुआ (1 भू.अ.अ., ₹ 0.45 करोड़), कटनी (4 भू.अ.अ., ₹ 5.38 करोड़), मंदसौर (2 भू.अ.अ., ₹ 0.70 करोड़), नीमच (2 भू.अ.अ., ₹ 3.04 करोड़) और सिंगरौली (3 भू.अ.अ., ₹ 134.21 करोड़)

<sup>18</sup> अनूपपुर (1 भू.अ.अ., ₹ 0.01 करोड़), बड़वानी (2 भू.अ.अ., ₹ 0.72 करोड़), होशंगाबाद (1 भू.अ.अ., ₹ 0.37 करोड़), इंदौर (3 भू.अ.अ., ₹ 5.35 करोड़), झाबुआ (2 भू.अ.अ., ₹ 0.15 करोड़), मंदसौर (2 भू.अ.अ., ₹ 0.50 करोड़), नीमच (3 भू.अ.अ., ₹ 0.77 करोड़) और सिंगरौली (2 भू.अ.अ., ₹ 1.09 करोड़).

क्षतिपूर्ति के रूप में प्राप्त ₹ 325.93 करोड़ की निधियां मार्च 2011 के अंत तक वैयक्तिक खातों में रखी गयी थीं। प्रकरणवार विवरण संधारित नहीं किये गये।

जिला स्तर<sup>19</sup> पर 13 नमूना जाँच किये गये जिलों में से 11 जिलों में तथा भू-अर्जन अधिकारियों द्वारा संधारित वैयक्तिक जमा खातों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि मार्च 2011 तक वैयक्तिक जमा खातों तथा सिविल निक्षेप में ₹ 325.93 करोड़<sup>20</sup> पड़े हुये थे। भू-अर्जन अधिकारियों ने वैयक्तिक जमा खातों में पड़ी हुई राशियों के प्रकरणवार विवरण नहीं रखे। वैयक्तिक जमा खातों के शेषों का मिलान कोषालय के आंकड़ों से नहीं किया गया। ऐसे अभिलेखों के अभाव में अनियमित क्षतिपूर्ति, वापस की जाने वाली राशि तथा जमा निधियां जिनके लिये अभी अवार्ड पारित किया जाना है, सुनिश्चित नहीं की जा सकीं।

हमने पाया कि वेस्ट सेंट्रल रेलवे, कोटा (राजस्थान) ने भूमि के अर्जन के लिये जमा किये गये (मार्च 2006 एवं अप्रैल 2007 के मध्य) ₹ 7.95 करोड़ की वापसी के लिये जिलाधीश भोपाल से अनुरोध किया था (नवम्बर 2009) क्योंकि परियोजना जिसके लिये भूमि का अर्जन किया जाना था, का विस्तृत अनुमान रेलवे बोर्ड ने स्वीकृत नहीं किया था। इसी प्रकार पांच भूमि अर्जन प्रकरणों<sup>21</sup> में भू-अर्जन अधिकारी सेंधवा (बड़वानी) द्वारा जल संसाधन विभाग तथा लोक निर्माण विभाग को ₹ 1.09 करोड़ की क्षतिपूर्ति की शेष राशि वापस करना अपेक्षित था। वैयक्तिक जमा खातों/बैंकों में पड़ी हुई अप्रयुक्त राशि की वापसी के लिये राजस्व अधिकारियों ने कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं की।

#### 2.1.7.12 न्यायालय अभिदेश राशि का अनियमित संग्रहण

भू-अर्जन अधिनियम की धारा 18 में यह परिकल्पना की गई है कि यदि कोई रूचि रखने वाला व्यक्ति जिसने अवार्ड स्वीकार नहीं किया है तो वह जिलाधीश को इस अपेक्षा के साथ लिखित आवेदन कर सकता है कि मामला निर्णय के लिये न्यायालय को भेजा जाय। परन्तु आवेदन अवार्ड की तिथि से छः सप्ताह के अंदर किया जाना चाहिये, यदि वह उस समय उपस्थित हुआ था जब उसका अवार्ड बनाया गया था और अन्य प्रकरणों में धारा 12(2) के अंतर्गत नोटिस की प्राप्ति के छः माह के भीतर जो भी पहले समाप्त हो, आवेदन करना चाहिए। जिलाधीश खरगौन ने नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण परियोजनाओं के भू-अर्जन अधिकारियों को न्यायालय अभिदेश प्रकरणों के दावों की पूर्ति के लिये भू-अर्जन के अवार्ड धन का 20 प्रतिशत रखने के निर्देश दिये (जनवरी 2006)। परन्तु सरकार ने इस संबंध में कोई आदेश/अनुदेश जारी नहीं किये। जिलाधीश के आदेश में उस अवधि का उल्लेख नहीं था जिस अवधि की राशि रखी जानी थी। भू-अर्जन

<sup>19</sup> भोपाल, कटनी और रतलाम

<sup>20</sup> बड़वानी (4 भू.अ.अ., ₹ 3.98 करोड़), भोपाल (₹ 41.32 करोड़), छिन्दवाडा (5 भू.अ.अ., ₹ 127.68 करोड़), होशंगाबाद (4 भू.अ.अ., ₹ 3.24 करोड़), इंदौर (2 भू.अ.अ., ₹ 58.44 करोड़), झाबुआ (3 भू.अ.अ., ₹ 7.69 करोड़), कटनी (₹ 11.32 करोड़), खरगौन (8 भू.अ.अ., ₹ 57.98 करोड़), मंदसौर (3 भू.अ.अ., ₹ 6.50 करोड़), नीमच (3 भू.अ.अ., ₹ 5.25 करोड़) और रतलाम (₹ 2.49 करोड़) (1 भू.अ.अ., ₹ 0.04 करोड़)।

<sup>21</sup> 2/ए-82/06-07 (चिताली सड़क और पुल का निर्माण, ₹ 0.11 लाख), 4/ए-82/06-07 (देवधर तालाब, ₹ 77.66 लाख), 5/ए-82/06-07 (गौरीखेड़ा तालाब, ₹ 11.76 लाख), 1/ए-82/07-08 (मोरगन तालाब, ₹ 2.14 लाख) और 3/ए-82/08-09 (बडागाँव तालाब, ₹ 17.88 लाख)।

अधिकारी ओंकारेश्वर/महेश्वर परियोजना बड़वाह (खरगौन) के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि भू-अर्जन अधिकारी ने 2007-11 के दौरान अवार्ड के लिये संग्रहण कर मार्च 11 के अंत तक ₹ 11.95 करोड़ वैयक्तिक जमा खातों में रखे परंतु उन भू-अर्जन प्रकरणों में जिनके लिये 20 प्रतिशत अतिरिक्त राशि रखी गई थी, कोई न्यायालय अभिदेश नहीं था और निधियां वैयक्तिक जमा खाते में निष्क्रिय पड़ी हुई थी। सरकार के आदेशों/अनुदेशों के बिना भू-अर्जन अधिकारी द्वारा संग्रहीत अतिरिक्त राशि अनियमित थी।

### 2.1.7.13 सरकार तथा धार्मिक संपत्तियों की क्षतिपूर्ति राशि का उपयोग न करना

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने जिलाधीश खरगोन को आदेश दिया (दिसम्बर 2004) कि वैयक्तिक जमा खाते में जलनिमग्न क्षेत्रों की धार्मिक संपत्तियों की क्षतिपूर्ति राशि पुनर्व्यवस्थापन क्षेत्र के चयनित स्थान में मंदिर, धार्मिक संरचनाओं के पुनर्व्यवस्थापन के लिये प्रयुक्त की जा सकती थी। उप संभागीय दण्डाधिकारी की अध्यक्षता में एक मंदिर निर्माण समिति बनाई जानी थी। राशि का अंतरण उप संभागीय दण्डाधिकारी को किया जाना था और उसे उप संभागीय दण्डाधिकारी तथा तहसीलदार के संयुक्त बैंक खाते में रखा जाना था। बड़वानी, झाबुआ तथा खरगोन जिलों में यह पाया गया कि 10 ग्रामों की धार्मिक तथा सरकारी संपत्तियों के लिये ₹ 2.36 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि तालिका 2.3 में यथादर्शित अनुसार अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

तालिका 2.3: सरकारी तथा धार्मिक संपत्तियों की अप्रयुक्त क्षतिपूर्ति राशि

(₹ करोड़ में)

₹ 2.36 करोड़ की धार्मिक तथा सरकारी संपत्तियों की क्षतिपूर्ति तीन जिलों में अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

जिले का नाम	उन ग्रामों की संख्या जहां संपत्तियां स्थित हैं	क्षतिपूर्ति की राशि	क्षतिपूर्ति राशि की स्थिति
बड़वानी	4	0.18	राशि वैयक्तिक जमा खातों में रखी गयी है।
झाबुआ	2	0.05	राशि वैयक्तिक जमा खातों में रखी गयी है।
खरगोन	10	2.13	राशि वैयक्तिक जमा खाते से निकाल कर जिलाधीश तथा उप संभागीय दण्डाधिकारी संयुक्त खाते में रखी गयी है।

भू-अर्जन अधिकारियों/जिलाधीशों ने क्षतिपूर्ति राशि के उपयोग के लिये कोई कार्यवाही नहीं की। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने जिलाधीशों के लिये उपयुक्त अनुदेश जारी करने की सूचना दी।

## 2.1.8 सरकारी भूमि का आवंटन और राजस्व की वसूली

### 2.1.8.1 सरकारी भूमि के आवंटन के लिये युक्तियुक्त नीति का अभाव

सरकारी भूमि या तो नीलामी अथवा बिना नीलामी के विभिन्न उद्देश्यों के लिये निजी निकायों/व्यक्तियों को आवंटित की जाती है। लेखापरीक्षा में समाविष्ट अवधि के दौरान नमूना जाँच किये गये जिलों में नीलामी के माध्यम से कोई भूमि आवंटित नहीं की गई। नजूल भूमि राजस्व मंत्री की अध्यक्षता में राज्य स्तर पर गठित अंतर्विभागीय समिति के अनुमोदन के पश्चात प्रकरण से प्रकरण के आधार पर बिना नीलामी के आवंटित की गई

थी। यद्यपि राजस्व पुस्तक परिपत्र में संभावित आवेदनकर्ताओं के लिये विभिन्न प्रकार के आवंटन हेतु दी जाने वाली रियायत भिन्न भिन्न श्रेणियों में निर्धारित की गई हैं तथापि ये ऐसे आवंटन के लिये कोई आधारभूत पात्रता शर्त निर्दिष्ट नहीं करती है। एक इष्टतम ढंग से विभिन्न सार्वजनिक उद्देश्यों के लिये अतिरिक्त भूमि का उपयोग करते हुये नगरीय क्षेत्रों के लिये किसी मास्टर प्लान के अभाव में चालू प्रक्रिया पहले आओ पहले पाओ पर आधारित थी। इसलिये सार्वजनिक उद्देश्य के लिये भूमि न तो खुली नीलामी द्वारा और न किसी विज्ञापन द्वारा आवेदन आमंत्रित करते हुये ही आवंटित की जा रही थी। इस प्रकार एक सूचना विषमता के वातावरण में समान रूप से स्थित व्यक्तियों की आवश्यकता की अनदेखी होने की संभावना अत्यधिक रही। हमने यह भी देखा कि यद्यपि रियायती दर पर भूमि आवंटित करने के लिये प्रावधान किये गये हैं तथापि भूमि का आवंटन राजस्व पुस्तक परिपत्र में निर्धारित दरों की तुलना में निम्नतर दर पर किया गया। ऐसी रियायत के लिये पात्रता निर्धारण हेतु कोई स्पष्ट मानदण्ड निर्दिष्ट नहीं थे। निर्विवाद रूप से आवेदकों के ऐसे आवेदन मंत्रालय की अंतर्विभागीय समिति द्वारा केबिनेट को संदर्भित किये गये थे। हमने यह भी पाया कि अनेक प्रकरणों (तालिका 2.4 देखें) में मंत्रालय ने कोई विशेष कारण दिये बिना ऐसे निवेदनों को स्वीकार कर लिया था, यहां तक कि राजस्व विभाग तथा वित्त विभाग ने राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I के प्रावधानों से बाहर की अत्यधिक रियायत के लिये उनके निरस्तीकरण की अनुशंसा की थी। विभिन्न मानदण्ड और उन पर आधारित प्रकरण जिन पर हमने उपरोक्त निष्कर्ष निकाले थे, की विवेचना निम्नानुसार है:

राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I की कण्डिका 13 उन भिन्न भिन्न परिस्थितियों का निर्धारण करती है जिनके अंतर्गत शासकीय भूमि बिना नीलामी आवंटित की जा सकती है। कण्डिका 19, 20 एवं 25 में जिलाधीश द्वारा संभागीय आयुक्त के माध्यम से सरकार को प्रस्ताव भेजने से पूर्व आरम्भ की जाने वाली प्रक्रिया का विवरण दिया गया है। पट्टे पर दी गई भूमि का प्रीमियम तथा भू-भाटक राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I की कण्डिका 26 में निहित प्रावधान के अनुसार **तालिका 2.4** में यथादर्शित अनुसार निर्धारित किया जाता है।

**तालिका 2.4: सरकारी भूमि आवंटन के लिये निर्धारित रियायती दरें**

क्रम संख्या	संस्था का नाम	राजस्व पुस्तक परिपत्र में प्रावधान	
		कण्डिका/उद्देश्य	निर्धारित प्रीमियम तथा भू-भाटक
1.	शैक्षणिक संस्था	26(6)/शैक्षणिक	न्यूनतम दर <sup>22</sup> का 50 प्रतिशत प्रीमियम और भू-भाटक प्रीमियम का दो प्रतिशत
2.	सामाजिक संस्था	26(2)/सामाजिक तथा सांस्कृतिक उद्देश्य	भूमि के बाजार मूल्य <sup>23</sup> के 75 प्रतिशत की दर से प्रीमियम और प्रीमियम का भू-भाटक सामान्य भू-भाटक (पांच प्रतिशत) का 50 प्रतिशत
3.	सहकारी गृह	26(8)/आवासीय	भूमि के मूल्य का 60 प्रतिशत की दर से

<sup>22</sup> राजस्व पुस्तक परिपत्र के पैराग्राफ 23 के तहत आबादी के आधार पर श्रेणीबद्ध विभिन्न शहरों/कस्बों के लिये तय की गयी दरें।

<sup>23</sup> अभिलेखों के पंजीकरण के लिये लागू जिलाधीश के दिशानिर्देशों में निर्धारित दरें।

	निर्माण समिति (समितियां)		प्रीमियम और प्रीमियम के पांच प्रतिशत की दर से भू-भाटक
4.	नगर निगम तथा नगरपालिकाएं	26(10)/वाणिज्यिक	भूमि के बाजार मूल्य का 50 प्रतिशत की दर से प्रीमियम और प्रीमियम के 7.5 प्रतिशत की दर से भू-भाटक

प्रमुख सचिव राजस्व विभाग द्वारा दिये गये निर्देशों (मार्च 2000) के अनुसार भूमि के आवंटन के लिये आवेदन देते समय से प्रीमियम तथा भू-भाटक पर रियायत की मांग न करने के लिये निकायों/संस्थाओं से एक शपथ पत्र प्राप्त करना अपेक्षित है।

नमूना जाँच किये गये जिलों में जिलाधीश कार्यालय तथा तहसीलों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि प्रीमियम तथा भू-भाटक पर रियायत का दावा न करने के लिये निकायों/संस्थाओं से शपथ पत्र प्राप्त नहीं किये गये थे। राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I की कण्डिका 26 के प्रावधानों का भी पालन नहीं किया गया परिणामस्वरूप तालिका 2.5 में यथादर्शित निम्न दर पर भूमि का आवंटन किया गया।

तालिका 2.5: निम्नतर दरों पर भूमि का आवंटन

क्रम संख्या	समिति/संस्थान का नाम	भूमि क्षेत्र/स्थान	शासन की स्वीकृति की तिथि/निर्धारित प्रीमियम/ भू-भाटक	लेखापरीक्षा टिप्पणियां
1.	अभिव्यक्ति गृह निर्माण समिति (आवास)	6.39 एकड़/ बावडिया कलाँ, भोपाल	अगस्त 2008/ ₹ 60 प्रति वर्गफुट की दर से	6.39 एकड़ सरकारी भूमि ₹ 4000 प्रति वर्ग मीटर की दर से प्रचलित बाजार मूल्य के स्थान पर ₹ 60 प्रति वर्ग फीट की दर से समिति को आवंटित की गई थी। ₹ 6.52 करोड़ प्रीमियम तथा भू-भाटक जो राजस्व पुस्तक परिपत्र की कण्डिका 26(8) में निहित प्रावधान के अनुसार आवंटनी से वसूल करना थे, ₹ 1.05 करोड़ की निम्न राशि पर वसूल किये गये। प्रीमियम तथा भू-भाटक के त्रुटिपूर्ण निर्धारण के परिणामस्वरूप ₹ 5.47 करोड़ की कम वसूली हुई और समिति को अनुचित लाभ हुआ। आवंटनी ने अभी तक भूमि का उपयोग नहीं किया (मई 2011)।
2.	राजधानी पत्रकार गृह निर्माण समिति (आवास)	11.68 एकड़/ नेवारी, भोपाल	जून 2009/ ₹ 60 प्रति वर्ग फीट	सरकार के आवंटन आदेश के अनुसार भूमि ₹ 60 प्रति वर्ग फीट की दर से आवंटित की गई थी जबकि 2008-09 में ग्राम नेवारी में जिलाधीश मार्गदर्शक के अनुसार भूमि का बाजार मूल्य ₹ 2500 प्रति वर्ग मीटर था। राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I की कण्डिका 26(8) में निहित प्रावधान के प्रतिकूल ऐसी निम्नतर दर पर आवासीय भूमि के आवंटन के परिणामस्वरूप ₹ 4.24 करोड़ के प्रीमियम तथा भू-भाटक की हानि हुई। यद्यपि राजस्व विभाग ने नीलामी के माध्यम से भूमि आवंटन का प्रस्ताव किया था ताकि

युक्ति युक्त नीति के अभाव तथा राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधानों के प्रतिकूल निम्नतर दर पर सरकारी भूमि के आवंटन के कारण ₹ 33.66 करोड़ के राजस्व का घाटा हुआ।

				सरकार अधिक राजस्व अर्जित कर सके और वित्त विभाग ने इस प्रस्ताव का समर्थन किया था तथापि मंत्रिमण्डल के निर्णय दिनांक 25 अगस्त 2008 के आधार पर निम्न दर पर भूमि आवंटित की गई।
3.	जगरान समाज कल्याण समिति (शैक्षणिक)	78.661 हैक्टेयर/ मुगलिया छाप, तहसील हुजूर, भोपाल	अगस्त 2008/ ₹ 4 करोड़	भूमि समिति को ₹ 25.90 करोड़ के प्रीमियम तथा भू-भाटक पर आवंटित की जानी थी परंतु केवल ₹ 4.08 करोड़ के प्रीमियम तथा भू-भाटक पर ही आवंटित की गई। राजस्व विभाग तथा वित्त विभाग राजस्व पुस्तक परिपत्र में निर्धारित दर में किसी भी रियायत के विरुद्ध थे परंतु मंत्रिमण्डल के दिनांक 6 अगस्त 2008 के निर्णय के आधार पर भूमि आवंटित की गई। सरकार द्वारा निम्नतर दर के उपयोग के परिणामस्वरूप ₹ 21.82 करोड़ कम वसूल हुये।
4.	ग्राम भारती शिक्षा समिति, मध्य भारत, भोपाल (शैक्षणिक)	8.375 हैक्टेयर/ शाहपुर, तहसील हुजूर, भोपाल	अगस्त 2008/ न्यूनतम दर का 5 प्रतिशत	राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-1 की कण्डिका 26(6) के प्रावधान के अनुसार ₹ 13.50 प्रति वर्ग फीट की न्यूनतम दर के 50 प्रतिशत के स्थान पर पांच प्रतिशत की दर पर समिति को भूमि आवंटित की गई परिणामस्वरूप ₹ 56.51 लाख के राजस्व की हानि हुई। राजस्व विभाग तथा वित्त विभाग दोनों रियायती दर पर भूमि देने के लिये तैयार नहीं थे परंतु मंत्रिमण्डल के निर्णय दिनांक 28 जुलाई 2008 के निर्णय पर निम्नतर दर पर भूमि का आवंटन किया गया।
5.	माँ रेवा शैक्षणिक समिति (शैक्षणिक)	87120 वर्ग फीट/जलालाबाद, होशंगाबाद	अप्रैल 2008/ निरंक प्रीमियम तथा भू-भाटक ₹ एक	पूर्ववर्ती आवंटन आदेश जो राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधान के अनुसार जारी किया गया था (अप्रैल 2007), निष्पादित नहीं किया गया। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा यथासूचित मंत्रिमण्डल के निर्णय पर निरंक प्रीमियम तथा ₹ एक वार्षिक भू-भाटक पर सरकार द्वारा दूसरा आदेश जारी कर (अप्रैल 2008) भूमि का आवंटन किया गया। हमने पाया कि भूमि वन संरक्षक द्वारा यथा सूचित (जुलाई 2006) सतपुड़ा टायगर रिजर्व से संबंधित अधोसंरचना के निर्माण के लिये चिह्नित की गई थी तथा भूमि उपयोग में परिवर्तन किये बिना अन्य उद्देश्य के लिये प्रयुक्त नहीं की जा सकती थी। राजस्व विभाग द्वारा यथासूचित (नवम्बर 2011) भूमि अनारक्षित भी नहीं की गई थी। समिति ने राजस्व में रियायत न मांगने हेतु शपथ पत्र प्रस्तुत नहीं किया था। भूमि का आवंटन वन विभाग के दावे पर विचार किये बिना तथा राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधान के प्रतिकूल मनमाने ढंग से किया गया

				जिसके परिणामस्वरूप प्रीमियम तथा वार्षिक भू-भाटक के रूप में ₹ चार लाख की हानि हुई।
6.	श्री दिगम्बर जैन म्यूजियम शोध संस्थान समिति (शैक्षणिक)	5.00 एकड़/ कनाड़िया, इंदौर	मार्च 2008/ ₹ 245025 के प्रीमियम तथा ₹ 4901 के भू-भाटक	ग्राम कनाड़िया इंदौर नगर की परिरेखा में स्थित है इसलिये राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधान के अनुसार प्रीमियम की गणना न्यूनतम ₹ 60 प्रति वर्ग फीट की दर से की जानी थी परंतु अंतर्विभागीय समिति द्वारा भूमि का आवंटन ₹ 2.25 प्रति वर्ग फीट की दर पर किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 64.15 लाख के प्रीमियम तथा भू-भाटक की हानि हुई।
7.	नगर परिषद छिंदवाड़ा (वाणिज्यिक)	2134.40 वर्ग मीटर/छिंदवाड़ा	मार्च 2008/ प्रीमियम निरंक तथा भू-भाटक ₹ एक	राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-1 की कण्डिका 26 के प्रावधान के अनुसार विभाग द्वारा वाणिज्यिक कार्यों के लिये नगर परिषद छिंदवाड़ा को 2134.40 वर्ग मीटर माप की भूमि आवंटित की थी (दिसम्बर 2006/जनवरी 2007)। तदनुसार स्थानीय निकाय से प्रीमियम तथा भू-भाटक के ₹ 76.72 लाख वसूल करने थे। नगर परिषद ने वार्षिक भू-भाटक छोड़ देने का अनुरोध किया (अप्रैल 2007) तथा प्रीमियम राशि का भुगतान करने के लिये सहमति व्यक्त की। यह भी कि प्रमुख सचिव द्वारा निर्गम सम्मेलन में यथा सूचित मंत्रिमण्डल के निर्णय के आधार पर निरंक प्रीमियम तथा ₹ एक भू-भाटक पर भूमि आवंटित करने का दूसरा आदेश जारी किया गया (मार्च 2008)। इसके परिणामस्वरूप ₹ 76.72 लाख के राजस्व की हानि हुई।
8.	सेवा भारती महाकौशल शाखा, अनूपपुर (सामाजिक संस्था-कार्यालय भवन का निर्माण)	0.27 एकड़/ अनूपपुर	फरवरी 2008/ प्रीमियम निरंक तथा भू-भाटक ₹ एक	पूर्ववर्ती आदेश (अगस्त 2007) जो सरकार ने जारी किया था, उसमें भूमि के बाजार मूल्य के 75 प्रतिशत प्रीमियम तथा बाजार मूल्य के सामान्य भू-भाटक (पांच प्रतिशत) के 50 प्रतिशत भू-भाटक पर भूमि आवंटित की गई थी। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा यथासूचित मंत्रिमण्डल के निर्णय पर निरंक प्रीमियम तथा भू-भाटक ₹ एक पर भूमि आवंटन के दूसरे आदेश जारी किये गये (फरवरी 2008)। इसके परिणामस्वरूप ₹ 11.63 लाख के राजस्व की हानि हुई।

हमने यह भी पाया कि कुछ प्रसंगों<sup>24</sup> में उपरोक्त तालिका में उल्लिखित प्रकरणों में राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-1 के प्रावधान के अनुसार शैक्षणिक प्रयोजनों के लिये भूमि के आवंटन का आदेश दिया गया था जबकि समान प्रयोजनों के लिये राजस्व पुस्तक

<sup>24</sup> कैवल्यधाम योग प्रशिक्षण केन्द्र, बावड़िया कलां, भोपाल और नीलगिरी शैक्षणिक समिति, इंदौर।

परिपत्र के प्रावधान के प्रतिकूल निम्नतर दर पर भूमि का आवंटन किया गया था। सचिवालय/राजस्व विभाग के अभिलेखों की आगे की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि राजस्व तथा वित्त विभाग के अभिमत के विरुद्ध व्यवस्था देते हुए मंत्रिमण्डल के निर्णय के अनुसार भूमि का आवंटन किया गया। सात प्रकरणों में से लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये तीन आदेशों<sup>25</sup> में राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रतिकूल भूमि आवंटन के कारण मंत्रिमण्डल ने अभिलेखित नहीं किये थे। दूसरे चार प्रकरणों में लेखापरीक्षा को रियायत के कारण सूचित नहीं किये गये थे। सांविधिक विनियमों/युक्ति संगत नीति के अभाव के कारण आवंटन आदेशों में विसंगतियां थीं।

### 2.1.8.2 अग्रिम आधिपत्य के प्रकरण में अंतिम आवंटन के लिये समय सीमा का अभाव

विभाग के दिनांक 20 नवंबर 1980 के स्थायी आदेशों के अनुसार जब भी आवेदक को अंतिम स्वीकृति की प्रत्याशा में शासकीय भूमि का अग्रिम आधिपत्य देना होता है, उसी समय चालू दर पर परिगणित अनुमानित प्रीमियम अस्थाई रूप से वसूल करना होता है। सरकार से अंतिम आवंटन के पश्चात अनुमानित प्रीमियम तथा स्वीकृति आदेशों में उल्लिखित प्रीमियम एवं भू-भाटक के अंतर की वसूली करनी होती है। सरकार ने तथापि अंतिम स्वीकृति के लिये आवंटन प्रस्तावों की प्रस्तुति हेतु समय सीमा निर्धारित नहीं की थी। विभाग ने जिलाधीशों को उन पट्टा प्रकरणों की जाँच के निर्देश दिये (दिसम्बर 2009) जिनमें शासकीय भूमि 10 वर्ष पूर्व आवंटित की गई थी और निर्धारित किये गये प्रीमियम एवं भू-भाटक की वसूली नहीं की गई थी। उन प्रकरणों में जहां आवंटी निर्धारित राजस्व जमा करने में विफल रहा वहाँ एक कारण बताओ नोटिस जारी किया जाना था और निर्धारितियों की ओर से एक सुनवाई की व्यवस्था के पश्चात प्रकरणों को अंतिम रूप दिया जाना था। विभाग ने जिलाधीशों को अग्रिम आधिपत्य से आवंटन के दिनांक तक अदत्त प्रीमियम तथा भू-भाटक पर 14/15 प्रतिशत की दर से ब्याज वसूल करने के निर्देश भी दिये थे (जनवरी 1987 एवं नवंबर 1990)। नमूना जाँच किये गये जिलों में जिलाधीश कार्यालयों तथा तहसीलों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि विभिन्न निकायों/संगठनों को अनुमानित प्रीमियम वसूल किये बिना शासकीय भूमि का अग्रिम आधिपत्य दिया गया था। सूचीबद्ध अनेक प्रकरणों (देखें निम्नांकित **तालिका 2.6**) में सरकार से अंतिम स्वीकृति के अभाव में आवंटन प्रकरणों को निर्णीत नहीं किया गया था और अस्थायी अनुमानित प्रीमियम एवं अंतिम प्रीमियम तथा भू-भाटक की देय राशि वसूल नहीं की गई थी।

तालिका 2.6: अंतिम आवंटन के अभाव में राजस्व वसूल न किया जाना

(₹ करोड़ में)

संगठन का नाम (उद्देश्य)	भूमि का क्षेत्र/स्थान	अग्रिम आधिपत्य का दिनांक/वर्ष	वसूल न किया गया प्रस्तावित प्रीमियम तथा भू-भाटक	लेखापरीक्षा टिप्पणियां
मध्य प्रदेश गृह निर्माण मण्डल (आवासीय)	446.85 एकड़/नरेला संकारी, दमखेड़ा	1975-76 से 1997-98	41.58	इन प्रकरणों में भूमि के आवंटन के लिये सरकार को प्रस्ताव नहीं

<sup>25</sup>

सरल क्रमांक 2, 3 और 4 के प्रकरण।

संगठन का नाम (उद्देश्य)	भूमि का क्षेत्र/स्थान	अग्रिम आधिपत्य का दिनांक/वर्ष	वसूल न किया गया प्रस्तावित प्रीमियम तथा भू-भाटक	लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ
	तथा करोधकलां, भोपाल			भेजे गये।
तदैव	207.034 हैक्टेयर/ राजधानी परियोजना में 38 ग्राम (नजूल), भोपाल	1969-2000	25.13	सरकार ने अंतिम स्वीकृति के अभाव में प्रकरणों को अंतिम रूप नहीं दिया गया।
तदैव	18.61 एकड़/ रसलाखेड़ी (तहसील गोविंदपुरा, भोपाल)	1991-92	0.37	सरकार ने आवंटन आदेश जारी किये (जुलाई 1995) परंतु राशि वसूल नहीं हुई।
भोपाल विकास प्राधिकरण (आवासीय)	17.19 एकड़/पिपलानी छमारन, भोपाल	1994-95	8.5	इन प्रकरणों में भूमि आवंटन के लिये सरकार को प्रस्ताव नहीं भेजे गये।
तदैव	62.15 एकड़/ अमरावाड खुर्द, भोपाल	मार्च 1992	0.44	आवंटित 200 एकड़ में से 137.85 एकड़ भूमि वन भूमि थी। जिलाधीश ने आवंटन की स्वीकृति के लिये सरकार को प्रस्ताव भेजे (मार्च 1993) जो निर्णीत नहीं किये गये। इस प्रकरण में बी.डी.ए. द्वारा ₹ 27.07 लाख जमा किये गये (दिसम्बर 2006)।
तदैव	396.85 एकड़/शाहपुरा बागसेवनियां, बरखेड़ी पथानी, पिपलिया पेंडाखा, कस्तुरबा नगर तथा महाराणा प्रताप नगर	1967-68 से 1979-80 के मध्य	20.71	सरकार से अंतिम भूमि आवंटन आदेश जारी होने के उपरांत भी राशि वसूल नहीं की गई और ब्याज भी वसूल नहीं किया गया। दूसरे दो प्रकरणों में एम.पी. नगर तथा मैदामिल में प्रेस कॉम्प्लेक्स की स्थापना के लिये 29.67 एकड़ भूमि के ब्याज के ₹ 2.93 करोड़ वसूल किये जाने थे।
तदैव	177.187/43 ग्राम (राजधानी परियोजना (नजूल), भोपाल)	1968 - 1999 के दौरान	34.34	प्रकरणों में सरकार से अंतिम स्वीकृति के अभाव में प्रकरणों को अंतिम रूप नहीं दिया गया।
नगर निगम, भोपाल (जे.एन.एन.यू.आर.एम.)	0.95 एकड़/दमखेड़ा	अक्टूबर 2008	0.81	भूमि आरक्षण समिति द्वारा यथा निर्देशित आरक्षण के दिनांक यथा अगस्त 2008 से दो वर्षों के भीतर आवंटित की जानी थी जिसमें विफल रहने पर आरक्षण निरस्त समझा जाना था। जिलाधीश ने नगर निगम से ₹ 80.77 लाख वसूल करने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया था (जनवरी 2009)। सरकार से आवंटन की अंतिम स्वीकृति अभी भी प्रतिक्षित है।

संगठन का नाम (उद्देश्य)	भूमि का क्षेत्र/स्थान	अग्रिम आधिपत्य का दिनांक/वर्ष	वसूल न किया गया प्रस्तावित प्रीमियम तथा भू-भाटक	लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ
सासन पावर लिमिटेड (निजी कंपनी), सिंगरौली (विद्युत परियोजना)	135.03 हैक्टेयर/ सिद्धिकलां एवं तियारा	दिसंबर 2007 एवं मई 2008	1.03	जिलाधीश द्वारा 2009-10 के दौरान ₹ 7.29 करोड़ के प्रीमियम तथा भू-भाटक पर 135.67 हैक्टेयर भूमि के आवंटन के लिये प्रस्ताव भेजे गये थे। ₹ 6.26 करोड़ के अस्थाई प्रीमियम तथा भू-भाटक वसूल कर लिये गये थे। सरकार से अंतिम स्वीकृति प्रतीक्षित है। ₹ 1.70 करोड़ की अन्य संपत्तियों का मूल्य भी वसूल किया जाना है।
चितरंगी पावर प्रायवेट लिमिटेड, सिंगरौली (विद्युत संयंत्र)	547.52 हैक्टेयर/ खोखावा, बगैया, जमथियावा तथा बादगयी	सितम्बर 2009	-	सरकार को अंतिम स्वीकृति के लिये प्रस्ताव नहीं भेजे गये। ₹ 11.97 करोड़ के अस्थायी प्रीमियम तथा भू-भाटक वसूल करके अग्रिम आधिपत्य दिया गया।
जिला विपणन अधिकारी, छिंदवाड़ा (कोल्ड स्टोरेज का निर्माण)	3.51 एकड़/परसिया रोड, छिंदवाड़ा	1981-82	₹ 1.58 लाख (प्रीमियम) तथा ₹ 11838 (भू-भाटक प्रतिवर्ष)	अनुमानित प्रीमियम वसूल किये बिना अग्रिम आधिपत्य दिया गया। सरकार को प्रस्ताव भेजे गये (अप्रैल 2008) परंतु अंतिम आवंटन हेतु स्वीकृति प्राप्त नहीं हुई।

सरकार को राजस्व की समय पर वसूली सुनिश्चित करने के लिये अग्रिम आधिपत्य के प्रकरणों की अंतिम आवंटन के प्रस्तुति हेतु दृढ़ता से पालन की जाने वाली समयबद्ध अनुसूची निर्धारित करनी चाहिये। निर्गम सम्मेलन में प्रकरणों की जाँच तथा त्वरित कार्यवाही करने की सूचना दी।

### 2.1.8.3 स्वीकृतियों के निष्पादन के लिये निगरानी तंत्र का अभाव

राजस्व विभाग द्वारा जारी निर्देशों (सितम्बर 2010) तथा सरकारी भूमि के आवंटन के लिये सरकार द्वारा जारी स्वीकृति आदेशों में सन्निहित आदर्श स्थिति के अनुसार यदि प्रीमियम एवं भू-भाटक स्वीकृति जारी होने के छः माह के भीतर चुकाए नहीं जाते हैं तो स्वीकृति आदेश निरस्त माने जायेंगे। नमूना जाँच किये गये जिलों में जिलाधीश कार्यालयों तथा तहसीलों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि सरकार द्वारा जारी आवंटन आदेश जिला राजस्व अधिकारियों ने निष्पादित नहीं किये परिणामस्वरूप अभिप्रेत उद्देश्य के लिये भूमि का आवंटन नहीं किया जा सका और निम्नांकित तालिका 2.7 में यथादर्शित आकलित प्रीमियम तथा भू-भाटक वसूल नहीं किया जा सका:

## तालिका 2.7: निगरानी तंत्र के अभाव में देय राजस्व का वसूल न होना

(₹ करोड़ में)

जिला राजस्व प्राधिकारियों द्वारा स्वीकृतियों के निष्पादित नहीं किये जाने से ₹ 11.87 करोड़ के राजस्व की हानि

जिला का नाम	संस्था का नाम/उद्देश्य	आवंटन का दिनांक	भूमि क्षेत्र/स्थान	आकलित प्रीमियम तथा भू-भाटक जो वसूल नहीं हुआ
बड़वानी	मां गायत्री शिक्षा समिति/शैक्षणिक	नवंबर 2010	27840 वर्ग फीट/अन्जाद	1.57
छिंदवाड़ा	आयकर विभाग (वाणिज्यिक तथा आवासीय)	मई 2010 तथा नवंबर 2010	30000 वर्ग फीट/छिंदवाड़ा	2.82
कटनी	मैसर्स सांघी इण्डस्ट्रीज लिमिटेड (सीमेंट उद्योग की स्थापना के लिये)	नवंबर 2009	193.86 हैक्टेयर/करितलाई	5.06
खरगोन	महेश्वरजल विद्युत परियोजना (पुनर्वास)	अगस्त 2010	126.341 हैक्टेयर/लॉडी, बीजगोहन, पीपलगोने	2.42 (₹ 2.69 करोड़ में से)

इससे सरकार द्वारा जारी स्वीकृति आदेशों की निगरानी तथा निष्पादन में जिला राजस्व अधिकारियों की विफलता प्रकट हुई। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने आश्वासन दिया कि मामले की जाँच की जायेगी और सुधारात्मक कार्यवाही की जायेगी।

## 2.1.8.4 वसूली प्रक्रिया प्रारंभ करने में समय सीमा का अभाव

वसूली कार्यवाही आरम्भ करने के लिये समय सीमा के अभाव में देय ₹ 142.87 करोड़ के राजस्व की वसूली न करना

मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता की धारा 155 में भू राजस्व के बकाया के रूप में देय दिनांक पर या इससे पूर्व चूककर्ताओं की अदत्त देयताओं की वसूली कुर्की द्वारा और चल तथा अचल सम्पत्ति के विक्रय द्वारा करने की व्यवस्था है। राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-1 की कण्डिका 39 में निहित प्रावधान के अनुसार स्थायी पट्टे पर आवंटित भूमि के संबंध में एक मांग तथा संग्रहण पंजी का देय भू-भाटक तथा संग्रहण पर दृष्टि रखने के लिये संधारण किया जाना था जिससे कि भू-भाटक जमा करने के लिये चूककर्ता पट्टा धारकों को तहसीलदार द्वारा नोटिस जारी किया जा सके। इसी प्रकार विभाग द्वारा पट्टा धारक के समय पर किराया भुगतान न करने की स्थिति में बकाया पट्टा किराये का 10 प्रतिशत ब्याज आरोपण के अनुदेश जारी किये गये थे (मई 2002)। नमूना जाँच किये गये 11 जिलों में यह पाया गया कि पट्टा धारियों द्वारा मार्च 2011 के अंत तक ₹ 142.87 करोड़<sup>26</sup> के प्रीमियम तथा वार्षिक भू-भाटक का भुगतान नहीं किया गया था। भू राजस्व के बकाया के रूप में देय वसूलियों के लिये अत्यधिक समय बीत जाने के पश्चात भी संबंधित निर्धारण अधिकारियों द्वारा कार्यवाही आरम्भ नहीं की गई थी। वसूली न करने के कारण लेखापरीक्षा को सूचित नहीं किये गये। केवल नजूल अधिकारी,

<sup>26</sup> बड़वानी ₹ 0.01 करोड़, भोपाल ₹ 138.32 करोड़, छिन्दवाड़ा ₹ 0.01 करोड़, होशंगाबाद ₹ 1.18 करोड़, इंदौर ₹ 0.22 करोड़, झाबुआ ₹ 0.08 करोड़, कटनी ₹ 0.05 करोड़, खरगोन ₹ 0.02 करोड़, मंदसौर ₹ 0.54 करोड़, नीमच ₹ 0.07 करोड़, रतलाम ₹ 2.37 करोड़

कटनी ने सूचित किया कि कुछ पट्टा धारक जीवित नहीं थे और कुछ ने अपनी भूमियां दूसरों को बेच दी थीं, जो भू-भाटक जमा करने के इच्छुक नहीं थे। सरकार ने उन प्रकरणों में वसूली कार्यवाही आरम्भ करने के लिये कोई समयबद्ध अनुसूची निर्धारित नहीं की थी जहां देय दिनांक तक बकाया जमा नहीं किये गये थे। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि जाँच के पश्चात कार्यवाही की जायेगी।

#### 2.1.8.5 चिकित्सा शिक्षा के उद्देश्य के लिये भूमि आवंटन की शर्तों को पूरा न करना

सरकार के सामान्य अनुदेशों (अक्टूबर 2002) के अनुसरण में वह अपने स्वामित्व की भूमि निजी संस्थाओं द्वारा स्थापित दन्त तथा चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना के लिये प्रीमियम के बिना तथा एक रूपये के सामान्य भू-भाटक पर आवंटित कर सकती थी। एम.पी. नगर तहसील, भोपाल में हमने पाया कि सरकार ने दन्त तथा चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना के लिये दो निजी संस्थाओं को निम्नांकित तालिका 2.8 में यथादर्शित भूमि का आवंटन किया:

**तालिका 2.8: दन्त/चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना के लिये शासकीय भूमि के आवंटन हेतु शर्तें**

संस्था का नाम	आवंटन का वर्ष	भूमि का क्षेत्र/स्थान	आवंटन की शर्तें
व्यवहारिक विज्ञान संस्थान तथा मौलिक अनुसंधान समिति, भोपाल	सितम्बर 2006	5 एकड़/ मिसरौद	भूमि का आवंटन दन्त महाविद्यालय की स्थापना के लिये किया गया था। चिकित्सा शिक्षा विभाग से वांछनीयता तथा औचित्यता प्रमाण पत्र प्राप्त किया जाना था और आवंटन के समय प्रस्तुत किया जाना था। महाविद्यालय भवन, छात्रावास तथा कर्मचारियों के लिये आवासीय क्वार्टरों का निर्माण भारतीय दन्त परिषद द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार भूमि के आवंटन के दो वर्षों के भीतर पूरा किया जाना था।
उन्नत चिकित्सा विज्ञान तथा शिक्षा समिति, नई दिल्ली	सितम्बर 2008	25 एकड़/ इनायतपुर	भूमि का आवंटन चिकित्सा महाविद्यालय की स्थापना के लिये किया गया था। आवंटन के दिनांक से दो वर्षों के भीतर अस्पताल का निर्माण किया जाना था और चिकित्सा महाविद्यालय का आरम्भ पांच वर्षों के भीतर किया जाना था। चिकित्सा शिक्षा विभाग से वांछनीयता तथा औचित्यता प्रमाण पत्र प्राप्त किये थे तथा आवंटन के लिये आवेदन के समय प्रस्तुत किये जाने थे।

हमने देखा कि राजस्व विभाग ने इन दो संस्थाओं को अपेक्षित प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना भूमि का आवंटन किया। आवंटन के उपरान्त भी दोनों संस्थाओं ने आवंटन की शर्तें पूरी नहीं की।

#### 2.1.8.6 नजूल भूमि के स्थायी पट्टे का नवीनीकरण

राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I के प्रावधान के अनुसार पट्टे प्रकरण जिनका नवीनीकरण किया जाना है, पूर्ववर्ती वर्षों में निष्पादित पट्टा विलेख की समीक्षा द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिये। मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता, जिसे राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I के साथ पढ़ा जाए, के अनुसार पट्टे पर लिये गये नगरीय क्षेत्रों में नजूल भू खण्ड के लिये

भुगतानयोग्य किराया केवल उसी समय पुनरीक्षण के लिये मान्य किया जायेगा जब पट्टा नवीनीकरण की तिथि आ जाएगी। पुनरीक्षित किराया पुनरीक्षण के तत्काल पूर्व भुगतान योग्य किराये का छः गुना निर्धारित किया जाना है परंतु शर्त यह है कि भूमि का उपयोग वैसे ही किया जाना है जैसा पुनरीक्षण के पूर्व किया जा रहा था। पुनरीक्षित निर्धारण उस वित्त वर्ष के अनुवर्ती वर्ष से जिसमें निर्धारण किया गया है अथवा पूर्ववर्ती पट्टे की समाप्ति के दिनांक से, जो भी बाद में हो, लागू होता है। नमूना जाँच किये गये सात जिलों में यह पाया गया कि विभाग ने 30 वर्षों के लिये दिये गये 10234 स्थायी पट्टे<sup>27</sup> जिनका नवीनीकरण 2006-07 एवं 2010-11 के मध्य किया जाना था, के नवीनीकरण की कार्यवाही आरम्भ नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 97.57 लाख के राजस्व की हानि हुई। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि जिलाधीशों को उपयुक्त आदेश जारी किये जायेंगे।

### 2.1.8.7 आवंटन पंजी का संधारण

राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I की कण्डिका 38 में यह प्रावधान है कि नजूल अधिकारी द्वारा एक पंजी संधारित की जानी चाहिये जिसमें पट्टे की भूमि से संबंधित प्रीमियम, भू-भाटक तथा संग्रहीत अर्थदण्ड अंकित किया जाना चाहिये। इसी प्रकार मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता की धारा 98(23) उस प्रपत्र का प्रारूप निर्धारित करती है जिसमें शासकीय भूमि के आवंटन के अभिलेख तैयार किये जाने चाहिये परंतु नमूना जाँच किये गये आठ जिलों<sup>28</sup> में जिलाधीशों/तहसील अधिकारियों द्वारा आवंटन पंजी तैयार नहीं की गई। अभिलेखों के अभाव में पट्टे की भूमि से संबंधित अपेक्षित जानकारी यथा पट्टेदार का नाम, भूमि का क्षेत्र, प्रीमियम तथा भू-भाटक, वसूल की जाने वाली राशि आदि प्राप्त नहीं हो सकी। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने जिलाधीशों को अनुदेश जारी करने की सूचना दी।

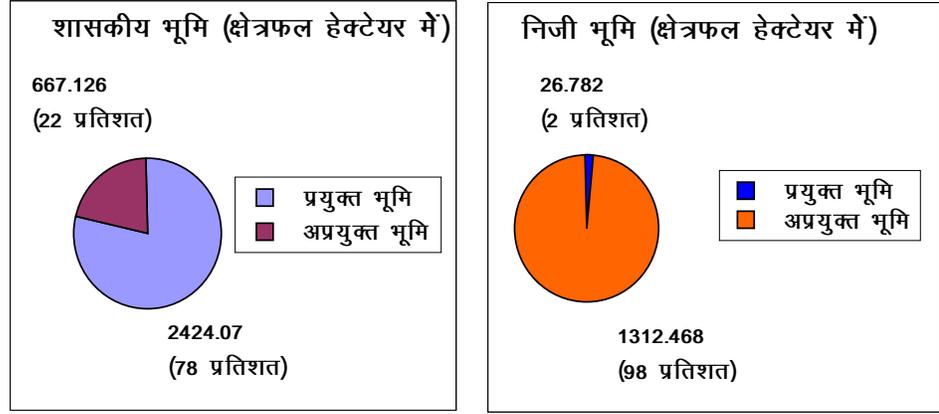
## 2.1.9 अर्जित/आवंटित भूमि का उपयोग और शासकीय भूमि का प्रबंधन

### 2.1.9.1 उद्योग विभाग द्वारा अर्जित भूमि का उपयोग

उद्योग विभाग उद्योगों के विकास के लिये विभिन्न क्षेत्रों में निजी तथा शासकीय दोनों भूमियों का अर्जन करता है। विभाग द्वारा प्रेषित जानकारी के अनुसार 2006-07 से 2010-11 के दौरान विभाग ने 1339.25 हैक्टेयर निजी भूमि तथा 3091.196 हैक्टेयर शासकीय भूमि अर्जित की थी। कुल 4430.446 हैक्टेयर अर्जित भूमि में से केवल 55 प्रतिशत भूमि (2450.852 हैक्टेयर भूमि) का उपयोग वस्तुतः औद्योगिक विकास के लिये किया गया। शेष 1979.594 हैक्टेयर भूमि अप्रयुक्त रही। पाई चार्ट में निम्नानुसार यथा प्रदर्शित अधिकांश शासकीय भूमि का उपयोग किया गया और कृषकों से अर्जित निजी भूमि का समग्र रूप से कम उपयोग हुआ।

<sup>27</sup> भोपाल (1753, ₹ 21.30 लाख), छिन्दवाड़ा (3463, ₹ 7.87 लाख), होशंगाबाद (4923, ₹ 30.29 लाख), इंदौर (29, ₹ 28.80 लाख), खरगोन (6, ₹ 1.57 लाख), झाबुआ (28, ₹ 7.74 लाख) और रतलाम (32, राशि: ज्ञात नहीं)

<sup>28</sup> अनूपपुर, बड़वानी, भोपाल, छिन्दवाड़ा, इंदौर, झाबुआ, मंदसौर और नीमच



लेखापरीक्षा टिप्पणी के संदर्भ में विभाग ने सूचित किया कि हाल के वर्षों में कृषकों से अर्जित अधिकांश भूमि विकास की प्रक्रिया में है। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने भूमि के उपयोग में ऐसे असन्तुलन को विशेषतः स्पष्ट नहीं किया।

तहसील गोविंदपुरा (भोपाल) में यह पाया गया कि 141.22 एकड़ भूमि ग्राम कलुआकलां में गोविंदपुरा औद्योगिक क्षेत्र की स्थापना के लिये जिला उद्योग केंद्र, भोपाल को आवंटित की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि आवंटित चार एकड़ भूमि प्रायवेट कोलोनाइजर (राज होम्स प्रायवेट लिमिटेड, भोपाल) ने अनाधिकृत रूप से अपने अधिकार में ले ली थी। पांच वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी अतिक्रमण की गई आवंटित भूमि के बदले में कोलोनाइजर की चार एकड़ भूमि अर्जित करने के लिये जिलाधीश ने जो प्रस्ताव भेजे थे (दिसम्बर 2006) सरकार ने अभी तक अनुमोदित नहीं किये हैं। यद्यपि उप संभागीय अधिकारी, गोविंदपुरा ने सूचित किया कि अतिक्रमण पहले ही हटा दिया गया था तथापि भूमि खाली कराने के समर्थन में लेखापरीक्षा को कोई परिपोषी साक्ष्य नहीं दर्शाया। प्रमुख सचिव राजस्व ने निर्गम सम्मेलन के दौरान आवश्यक कार्यवाही करने का वचन दिया।

### 2.1.9.2 लैण्ड पूल की तैयारी और पूंजीगत सम्पत्ति पंजी का संधारण

नगर निगम/नगर पालिकाओं/अधिसूचित क्षेत्रों के भीतर स्थित सरकारी भूमि का प्रबंधन तथा उचित उपयोग सुसाध्य बनाने के लिये विभाग ने जिलाधीश/आयुक्त को सरकारी नजूल भूमि, परिसीमन अधिनियम में बची हुई घोषित भूमि तथा अन्य विभागों से निर्मुक्त कराई गई भूमि समाविष्ट करते हुए प्रत्येक नगर में लैण्ड पूल तैयार करने के निर्देश दिये (दिसंबर 1996)। भूमि के विवरण यथा नक्शे तथा भूमि की स्थिति आदि लैण्ड पूल में दर्शाई जानी थी। यद्यपि लैण्ड पूल बनाने का उत्तरदायित्व प्रत्यक्ष रूप से जिलाधीश पर था तथापि आयुक्त को संपूर्णतः संभाग की गतिविधियां चलाने के लिये नोडल अधिकारी के रूप में कार्य करना अपेक्षित था। राजस्व विभाग ने हस्तांतरणीय सरकारी भूमि के लिये पूंजीगत संपत्ति पंजी संधारण हेतु जिलाधीश को निर्देश दिये (जून 2010)। भूमि के उपलब्ध स्रोतों को चिह्नित और अभिज्ञापित करना था और उनका मूल्यांकन जिलाधीश मार्गदर्शक सिद्धांतों के आधार पर किया जाना था। मूल्यवान भूखण्ड उनके निर्धारित मूल्य के घटते हुये क्रम में पूंजीगत सम्पत्ति पंजी में अंकित किये जाने थे। इसका उद्देश्य भूमि का उसके स्थानीय मूल्य के अनुसार उपयोग करना था। वाणिज्यिक/व्यावसायिक व्यवहार्य भूमि चिह्नित की जानी थी और अंकित की जानी थी

जिला प्राधिकारियों द्वारा लैण्ड पूल और पूंजीगत संपत्ति पंजी का संधारण न किया जाना।

तथा परिसीमन अधिनियम के अंतर्गत बची हुई घोषित भूमि सरकार द्वारा जारी पूर्ववर्ती आदेशों/दिशानिर्देशों के अनुसार हस्तांतरित की जानी थी। नमूना जाँच किये गये जिलों में यह पाया गया कि जिलाधीशों द्वारा झाबुआ जिले को छोड़कर लैण्ड पूल तैयार करने अथवा पूंजीगत संपत्ति पंजी के संधारण आरम्भ करने के लिये कोई कार्यवाही नहीं की गई इसलिये शासकीय भूमि का तुलनात्मक रूप से अच्छा प्रबंधन सुनिश्चित करने का विभाग का उद्देश्य पूरा नहीं हो सका। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने बताया कि सम्यक अनुदेश जारी किये जायेंगे।

### 2.1.9.3 आवंटित/हस्तांतरित सरकारी भूमि के भौतिक सत्यापन का संचालन

राजस्व अधिकारियों द्वारा आवंटित/हस्तांतरित सरकारी भूमि का वार्षिक भौतिक सत्यापन न करना।

राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I की कण्डिका 31 में यह प्रावधान है कि नजूल अधिकारियों को शासकीय भूमि के आवंटन/हस्तांतरण की शर्तों का पालन सुनिश्चित करने के लिये कम से कम वर्ष में एक बार हस्तांतरित भूमि अथवा पट्टे पर दी गई भूमि का सत्यापन करना चाहिये। यदि आवंटी द्वारा शर्तों का उल्लंघन करना पाया जाता है तो सत्यापन अधिकारी द्वारा जिलाधीश के समक्ष अपना प्रतिवेदन तुरंत प्रस्तुत करना चाहिये। परंतु नमूना जाँच किये गये जिलों में नजूल अधिकारियों द्वारा ऐसा वार्षिक सत्यापन करना नहीं पाया गया। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि जिलाधीशों को उपयुक्त निर्देश जारी किये जायेंगे। ऐसे कोई अनुदेश जारी किये जाना प्रतीत नहीं होता।

### 2.1.9.4 अर्जित भूमि का उपयोग

- भू-अर्जन अधिकारी, महु द्वारा भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान की स्थापना के लिए 11.755 हैक्टेयर भूमि के अर्जन हेतु ₹ 2.57 करोड़ का अवार्ड पारित किया गया (जून 2010)। भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान से प्राप्त ₹ 3.42 करोड़ की कुल राशि में से ₹ 2.82 करोड़ का उपयोग क्षतिपूर्ति का भुगतान तथा सेवा प्रभागों की पूर्ति के लिये किया गया। शेष ₹ 60 लाख संस्थान को वापस नहीं किये गये। भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान ने अर्जित भूमि पर निर्माण कार्य आरंभ नहीं किया था (मई 2011)।
- मध्य प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण मण्डल के लिये निर्माण अभिकरण के रूप में लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग इंदौर के कार्यपालन यंत्री ने राष्ट्रीय नदी संरक्षण योजना के अंतर्गत ग्राम सकरखेड़ी में मलजल उपचार संयंत्र की स्थापना के लिये 29.728 हैक्टेयर भूमि के अर्जन हेतु जिलाधीश, इंदौर को एक प्रस्ताव भेजा (जनवरी 1996)। तदनुसार जिलाधीश इंदौर ने ₹ 1.13 करोड़ की क्षतिपूर्ति के भुगतान का अवार्ड पारित किया (सितंबर 1998)। प्रदूषण नियंत्रण मण्डल भोपाल में ₹ 1.13 करोड़ जमा कराये (जनवरी 1997 एवं अप्रैल 1999) परंतु प्रकरण में न्यायालयीन कार्यवाही के कारण क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया जा सका। न्यायालय के निर्णय (नवंबर 2009) के पश्चात अर्जन प्राधिकारी अर्थात् प्रदूषण नियंत्रण मण्डल की सहमति के बिना अर्जित भूमि का आधिपत्य नगर निगम, इंदौर को सौंप दिया गया (दिसंबर 2009)। मण्डल ने जिलाधीश इंदौर को सूचित किया (जुलाई 2010) कि प्रदूषण नियंत्रण मण्डल ने न्यायालय में प्रकरण लंबित होने के कारण दूसरे ग्राम कबीरखेड़ी में मलजल उपचार संयंत्र की स्थापना कर ली थी। प्रदूषण नियंत्रण

मण्डल ने योजना के लिये पूर्व में जमा की गयी अप्रयुक्त राशि वापस करने की मांग की (दिसंबर 2010) क्योंकि उक्त राशि भारत सरकार से प्राप्त की गयी थी। जिलाधीश इंदौर ने नगर निगम, इंदौर को अर्जित भूमि के लिये अवार्ड धन राशि का भुगतान करने पर सहमति देने के लिये एक पत्र प्रेषित किया (जनवरी 2011)। परंतु नगर निगम को भूमि का आधिपत्य देने का कारण लेखापरीक्षा को सूचित नहीं किया। अर्जित भूमि का उपयोग अभिप्रेत ध्येय के लिये नहीं किया गया और न ही भूमि गंवाने वालों को क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान किया गया।

- भू-अर्जन अधिकारी, इंदौर के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि इंदौर विकास प्राधिकरण की विकास संबंधी योजना के लिये 17.012 हेक्टेयर निजी भूमि का अर्जन करने के लिये ₹ 6.71 करोड़ का अवार्ड पारित किया गया था (मार्च 2009)। इंदौर विकास प्राधिकरण ने क्षतिपूर्ति राशि तथा सेवा प्रभागों के ₹ 7.38 करोड़ जमा नहीं किये जिसके परिणामस्वरूप न तो भू स्वामियों को क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान किया गया और न इंदौर विकास प्राधिकरण ने अर्जित भूमि का आधिपत्य ही लिया।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि जिलाधीशों को अनुदेश जारी किये जायेंगे।

#### 2.1.9.5 अप्रयुक्त शासकीय भूमि की पुनर्वापसी में विफलता

अप्रयुक्त रही 171.076 हेक्टेयर शासकीय भूमि शासन ने वापस प्राप्त नहीं की।

राजस्व पुस्तक परिपत्र IV-I में यह प्रावधान है कि यदि आवंटित भूमि अथवा उसके किसी भाग का उस उद्देश्य के लिये जिसके लिये उसे आवंटित किया गया था, पूर्णतः उपयोग नहीं किया जाता है तो वह सरकार को वापस की जायेगी। राजस्व पुस्तक परिपत्र में कोई ऐसी समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है जिसके पश्चात अप्रयुक्त भूमि सरकार द्वारा वापस ली जायेगी। विभाग ने अप्रयुक्त पाई गई आवंटित भूमि वापस लेने के लिये जिलाधीशों को स्पष्ट निर्देश जारी किये थे (दिसंबर 2009)।

चार जिलों में यह देखा गया कि 1985 से 2010 (परिशिष्ट-2.16) के मध्य विभिन्न संगठनों को आवंटित 171.076 हेक्टेयर पट्टे वाली भूमि अप्रयुक्त पड़ी हुई थी। सरकार के स्पष्ट दिशानिर्देशों के प्रतिकूल जिलाधीशों ने अप्रयुक्त भूमि वापस प्राप्त करने के लिये कोई कार्यवाही आरंभ नहीं की।

#### 2.1.9.6 शासकीय भूमि पर अतिक्रमण

13152 अतिक्रमण प्रकरण जिनमें ₹ 34.10 लाख अर्थदण्ड आरोपित किया गया था, को निर्णीत नहीं किया गया।

मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता की धारा 248 में यह व्यवस्था है कि यदि कोई व्यक्ति किसी शासकीय भूमि पर अनधिकृत रूप से कब्जा बनाए रखता है तो तहसीलदार के आदेश से सरसरी तौर पर बेदखल किया जा सकता है। ऐसा व्यक्ति तहसीलदार के विवेक पर अनधिकृत कब्जे की अवधि के लिये निर्धारित दर पर भूमि के किराये के भुगतान तथा अर्थदण्ड के लिये भी उत्तरदायी होगा। नमूना जाँच किये गये 12 जिलों से संग्रहीत जानकारी से प्रकट हुआ कि 2006-11 अवधि के दौरान अतिक्रमण के 13152 प्रकरणों में ₹ 34.10 लाख का अर्थदण्ड आरोपित किया गया था। तथापि उसका भुगतान न तो चूककर्ता ने किया और न संबंधित तहसीलदार ने ही वसूल किया। लेखापरीक्षा के दिनांक तक न तो किसी भी अतिक्रमणकर्ता को बेदखल किया गया और न संरचना को

ही गिराया गया। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने जिलाधीशों को उपयुक्त अनुदेश जारी करने की सूचना दी।

### 2.1.9.7 शासकीय निस्तार भूमि पर अतिक्रमण खाली कराना

प्रमुख सचिव, राजस्व विभाग ने जिलाधीशों को शासकीय भूमि पर अतिक्रमण खाली कराने के अनुदेश दिये (मई 2010)। नमूना जाँच किये गये छ: जिलों में यह पाया गया कि मार्च 2011 की स्थिति में 207.577 हेक्टेयर<sup>29</sup> शासकीय निस्तार भूमि पर अतिक्रमण खाली नहीं कराया गया था। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने जिलाधीशों को सम्यक अनुदेश जारी करने की सूचना दी।

### 2.1.9.8 सार्वजनिक स्थलों पर धार्मिक संरचनाओं का हटाया जाना

सार्वजनिक स्थलों पर निर्मित 13671 धार्मिक संरचनाओं का न हटाया जाना।

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 29 सितंबर 2009 द्वारा सार्वजनिक स्थलों पर धार्मिक संरचनाओं (मंदिर, मस्जिद, चर्च आदि) का अनाधिकृत निर्माण वर्जित किया था और सार्वजनिक स्थलों/सार्वजनिक मार्गों पर निर्मित धार्मिक संरचनाओं को हटाने के निर्देश दिए थे। अनाधिकृत संरचना हटाने के लिये उचित कार्यवाही जिलाधीश द्वारा की जानी थी। 10 नमूना जाँच किये गये जिलों में यह पाया गया कि सार्वजनिक स्थलों पर 15068 धार्मिक संरचनाओं का निर्माण किया गया जिसके विरुद्ध 1397 धार्मिक संरचनाएँ हटाई गई थीं/नियमित की गई थीं तथापि 13671 संरचनाओं<sup>30</sup> को हटाने के लिये कार्यवाही अभी की जानी है। इस संबंध में खरगौन जिले में कोई कार्यवाही होना नहीं पाया गया। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि जिलाधीशों को उपयुक्त अनुदेश जारी किये जायेंगे।

### 2.1.9.9 पट्टे पर दी गई भूमि का फ्री होल्ड भूमि में परिवर्तन

फ्री होल्ड राईट एक्ट का खराब कार्यान्वयन।

मध्य प्रदेश ग्रांट ऑफ फ्री होल्ड एक्ट नगरीय क्षेत्र में स्थित पट्टा भूमि से संबंधित नियम 2010 के लागू होने का दिनांक 21 सितंबर 2010 है। नियम आवासीय तथा वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिये 30 वर्ष या इससे अधिक अवधि के लिये पट्टे पर आवंटित भूमियों हेतु प्रयोज्य है। पात्रता रखने वाला कोई भी पट्टाधारी, पट्टाधारी अधिकार में अपने द्वारा रखी गई भूमि के संबंध में फ्री होल्ड भूमि की स्वीकृति के लिये आवेदन कर सकता है। अधिकृत अधिकारी अपेक्षित परिवर्तन प्रभार प्राप्त करने के पश्चात पात्रता रखने वाले व्यक्ति को फ्री होल्ड भूमि की स्वीकृति दे सकता है। नमूना जाँच किये गये जिलों में किसी भी पट्टाधारी ने इसका लाभ नहीं उठाया। मामले में सरकारी नीति का कार्यान्वयन खराब था और पट्टाधारियों के मध्य और अधिक प्रचार तथा जागरूकता की अपेक्षा थी। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि पट्टा भूमि का फ्री होल्ड भूमि में परिवर्तन मांग प्रेरित है।

<sup>29</sup> छिन्दवाडा (7.349 हेक्टेयर), होशंगाबाद (54.353 हेक्टेयर), झाबुआ (1.50 हेक्टेयर), कटनी (96.480 हेक्टेयर), मंदसौर (7.895 हेक्टेयर) और नीमच (40.00 हेक्टेयर)

<sup>30</sup> अनूपपुर 360, बडवानी 441, भोपाल 1462, छिन्दवाडा 902, होशंगाबाद 561, इन्दौर 1693, मंदसौर 6343, नीमच 1398, रतलाम 415 और सिंगरौली 96

### 2.1.9.10 परिसीमन अधिनियम के अंतर्गत अधिशेष घोषित भूमि का अर्जन तथा उपयोग

मध्य प्रदेश कृषि जोत परिसीमन अधिनियम 1960 में ग्रामीण क्षेत्रों में उक्त अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित परिसीमन सीमा से अधिक भूमि के अर्जन की व्यवस्था है। इसी प्रकार नगरीय भूमि (परिसीमन तथा विनियमन) अधिनियम 1976<sup>31</sup> जिसे 1999 में औपचारिक रूप से रद्द किया गया था, नगरीय क्षेत्रों में उसी प्रकार की कार्यवाही का प्रावधान करता है। बची हुई घोषित भूमि तथा सरकार के अधिकार वाली भूमि, पात्र हितग्राहियों यथा अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, खेतिहर मजदूर, स्वतंत्रता संग्राम सेनानी, भूमिहीन व्यक्तियों आदि को संवितरित/आवंटित की जानी थी और उक्त अधिनियम में दी गई व्यवस्था के अनुसार उपयोग में लाई जानी थी। नमूना जाँच किये उन छः जिलों में जिनके संबंध में सूचना उपलब्ध कराई गई थी, यह पाया गया कि परिसीमन के अधीन सरकार के अधिकार में आई 8752.393 हेक्टेयर भूमि में से 4388.848 हेक्टेयर लगभग आधी भूमि आवंटित/प्रयुक्त की गई थी। शेष 4363.545 हेक्टेयर<sup>32</sup> भूमि अभी भी सरकार के अधिकार में थी। यह शासकीय भूमि के खराब प्रबंधन को दर्शाता है। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने मामले की जाँच का आश्वासन दिया।

### 2.1.9.11 कंपनियों द्वारा आवश्यक प्रमाण पत्रों की अप्रस्तुति

उद्योगों की स्थापना हेतु कंपनियों के लिये भूमि के अर्जन हेतु भू-अर्जन कार्यवाही राज्य स्तरीय भू-अर्जन समिति का अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात की जानी थी। राजस्व अधिकारी ने अनुदेश दिये (जनवरी 1985) कि जिलाधीश को भू-अर्जन समिति के पास भू-अर्जन के प्रस्ताव प्रेषित करने से पूर्व कंपनियों से आवास एवं पर्यावरण विभाग, संचालक औद्योगिक सुरक्षा, प्रदूषण नियंत्रण मण्डल, भारत सरकार के विष्फोटक नियंत्रक से आवश्यक प्रमाण पत्र प्राप्त करने थे। सिंगरौली जिले में यह पाया गया कि **परिशिष्ट-2.17** में यथादर्शित विभिन्न कंपनियों के लिए 1928.235 हेक्टेयर निजी भूमि के अर्जन के लिये अभिलेखों में आवश्यक प्रमाण पत्र उपलब्ध नहीं थे। निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने मामले की जाँच का आश्वासन दिया।

### 2.1.10 पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास

समस्त अंतर्राज्यीय परियोजनाओं का पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास कार्य नर्मदा परियोजना के लिये निर्मित, राज्य की पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास नीति के प्रावधानों से नियंत्रित होते हैं। सरदार सरोवर परियोजना एक अंतर्राज्यीय परियोजना है जिसमें पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास की संपूर्ण बातें नर्मदा जल विवाद अधिकरण अवार्ड तथा राज्य की पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास नीति के प्रावधानों से नियंत्रित होती है। सरदार सरोवर हेतु प्रयोज्य नीतियों के प्रावधानों के अनुसार जलमग्न क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले परियोजना

<sup>31</sup> यह अधिनियम मध्य प्रदेश में शहरी भूमि (परिसीमन तथा विनियमन) निरसन अधिनियम, 1999 द्वारा निरसित किया गया।

<sup>32</sup> अनूपपुर (251.166 हेक्टेयर), भोपाल (2138.758 हेक्टेयर), छिन्दवाडा (70.284 हेक्टेयर), होशंगाबाद (855.237 हेक्टेयर), कटनी (867.898 हेक्टेयर) और खरगोन (180.202 हेक्टेयर)

प्रभावित परिवारों को कृषि भूमि आवास तथा अन्य संपत्तियों के लिये क्षतिपूर्ति का भुगतान किया जाना था। ऐसे ग्रामीण तथा नगरीय क्षेत्रों के विस्थापित व्यक्तियों को आवासीय भू खण्डों का आवंटन किया जाना था। भू खण्ड के स्थान पर नकद क्षतिपूर्ति भी मानकों के अनुसार दी जा सकती थी। इसके अतिरिक्त अन्य अनुदान यथा पुनर्वास अनुदान, बेदखल किये गये भूमिहीन को रोजगार संसाधन अनुदान तथा परिवहन अनुदान नीति में निर्धारित मानकों के अनुसार भुगतान किये जाने थे। विस्थापित परिवारों को पुनर्व्यवस्थापन क्षेत्र में उनकी इच्छा के अनुकूल कृषि भूमि क्रय करने के लिये दो किस्तों में विशेष पुनर्वास अनुदान दिया जाना था। विशेष पुनर्वास अनुदान की प्रथम किस्त के साथ क्रय की गई भूमि के विक्रय विलेख की एक प्रतिलिपि प्रस्तुत करने के उपरांत द्वितीय किस्त का भुगतान किया जाना था।

नमूना जाँच किये गये दो जिलों (बड़वानी तथा खरगोन) में यह पाया गया कि विभिन्न नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण परियोजनाओं के अधीन 13806 विस्थापित परिवारों में से 6288 परिवारों का पुनर्वास नहीं किया गया था (मई 2011)। इसी प्रकार **परिशिष्ट-2.18** में यथादर्शित 2525 व्यक्तियों को पुनर्वास अनुदान प्रदान नहीं किया गया था, 847 व्यक्तियों को ₹ 18.50 करोड़ का विशेष परियोजना अनुदान नहीं दिया गया था और 227 भूमिहीन व्यक्तियों को ₹ 56.70 लाख की उत्पादक संपत्तियों के लिये रोजगार संसाधन अनुदान का भुगतान नहीं किया गया था। भू-अर्जन अधिकारियों तथा राजस्व अधिकारियों ने इसका कारण प्रथम किस्त द्वारा क्रय की गई भूमि के विक्रय विलेख की अप्रस्तुति तथा जस्टिस झा कमेटी द्वारा प्रकरणों को अंतिम रूप न दिए जाने से विशेष पुनर्वास अनुदान का संवितरण न किया जाना बताया। पुनर्व्यवस्थापन क्षेत्र में भवनों का निर्माण कार्य पूरा न होने के कारण परिवारों का पुनर्व्यवस्थापन नहीं किया गया।

विभिन्न परियोजनाओं के अंतर्गत 7541 परियोजना प्रभावित व्यक्तियों का पुनर्वास नहीं किया गया।

इसी प्रकार निजी कंपनियों के द्वारा स्थापित चार परियोजनाओं के 2916 परियोजना प्रभावित परिवारों (**परिशिष्ट-2.18**) में से 1663 का पुनर्वास किया गया। भू-अर्जन अधिकारी, सिंगरौली द्वारा प्रस्तुत जानकारी के अनुसार शेष 1253 परिवारों का पुनर्वास किया जाना शेष था (सितंबर 2011)। 853 परिवारों को पुनर्वास अनुदान ₹ 1.37 करोड़ अभी तक प्रदाय नहीं किया गया। भू-अर्जन अधिकारी ने सूचित किया कि पुनर्वास की कार्यवाही प्रगति पर थी। जिलाधीश, सिंगरौली को निर्देश जारी किये जाने की कार्यवाही प्रतीक्षित थी।

इसी प्रकार राज्य की पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास नीति की कण्डिका 9 में निहित प्रावधानों के अनुसार समस्त भूमिहीन कृषकों तथा समस्त बेदखल किये गये अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के भूमिहीनों को उत्पादक संपत्तियों के लिये प्रत्येक को ₹ 49300 का भुगतान किया जाना था, जबकि अन्य बेदखल भूमिहीनों को ₹ 33150 प्राप्त होते। 50 प्रतिशत राशि का भुगतान पुनर्व्यवस्थापन के समय और शेष 50 प्रतिशत का भुगतान संपत्तियों के क्रय के पश्चात किया जाना था। भू-अर्जन अधिकारी/राजस्व अधिकारी, सरदार सरोवर परियोजना खरगोन तथा ठिकरी (बड़वानी) के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि उत्पादक परिसंपत्तियों के लिये 1461 बेदखल

व्यक्तियों को ₹ 5.01 करोड़<sup>33</sup> का भुगतान किया गया परंतु द्वितीय किस्त के भुगतान करने से पूर्व बेदखल व्यक्तियों से उत्पादक संपत्तियों के क्रय का सत्यापन भू-अर्जन अधिकारियों ने नहीं किया इससे पुनर्व्यवस्थापन तथा पुनर्वास नीति की निगरानी तथा प्रभावी कार्यान्वयन की कमी दृष्टिगत हुई।

### 2.1.11 निष्कर्ष

- अर्जित भूमि, क्षतिपूर्ति का भुगतान तथा परिरक्षा और सरकारी भूमि के आवंटन के डाटाबेस राज्य तथा जिला दोनों स्तर पर ही संधारित नहीं किये गये।
- सरकार ने अर्जित की जाने वाली भूमि के बाजार मूल्य के परिगणन के लिये एकसमान तथा पारदर्शी पद्धति का निर्धारण नहीं किया है परिणामस्वरूप क्षतिपूर्ति के भुगतान में विभेद और क्षतिपूर्ति का प्रथम दृष्टया अवनिर्धारण/अधिक निर्धारण हुआ।
- सरकार के बैंक खाते बंद करने और क्षतिपूर्ति की राशि वैयक्तिक जमा खातों में जमा करने के आदेशों का पालन नहीं किया गया।
- भूमि आवंटन के लिये सरकार की कोई व्यापक तथा पारदर्शी नीति नहीं थी जिससे प्रत्येक व्यक्ति को समान अवसर की सुविधा प्राप्त होती।
- विभिन्न व्यक्तियों को दी गई सरकारी भूमि के अग्रिम आधिपत्य के प्रकरण में अंतिम आवंटन, चूककर्ताओं के विरुद्ध वसूली कार्यवाही तथा अप्रयुक्त पट्टा भूमि के पुनर्ग्रहण के लिये अधिनियम/नियमों में निर्धारित समयबद्ध सूची नहीं है परिणामस्वरूप राजस्व की वसूली में विलम्ब हुआ।

### 2.1.12 अनुशंसाएं

सरकार निम्नांकित अनुशंसाओं के क्रियान्वयन पर विचार करे:

- स्वामित्व वाली तथा अर्जित भूमि और विभिन्न उद्देश्यों के लिये पट्टे पर दी गई भूमि के कम्प्यूटराइज्ड डाटाबेस जिला एवं राज्य स्तर पर संधारित किये जाने चाहिये।
- सरकारी भूमि के निजी तथा सार्वजनिक संस्थाओं को आवंटन के लिये एक व्यापक तथा पारदर्शी नीति बनाने की अनिवार्य आवश्यकता है और ऐसे आवंटन के उद्देश्य स्पष्ट रूप से परिभाषित किये जाने चाहिये। सरकार को तर्क संगत आदेश पारित करने की आवश्यकता है यदि वह विभिन्न उद्देश्यों के लिये भूमि आवंटित करते समय अधिक रियायत देने का इरादा रखती है।
- अर्जित भूमि के बाजार मूल्य निर्धारण के लिये सरकार द्वारा एकसमान तथा पारदर्शी पद्धति तय की जानी चाहिये।
- सरकार को यह भी सुनिश्चित करना चाहिये कि अधिग्रहण प्राधिकारियों द्वारा प्रदत्त निधियों का सम्यक लेखाकरण सरकार के खाते में किया गया है और निधियों को बैंकों के बचत खातों/सावधि जमा में जमा नहीं किया गया है।

<sup>33</sup> बडवानी (1396 विस्थापित, ₹ 4.70 करोड़), खरगोन (65 में से 62 विस्थापितों को दोनों किस्तों का भुगतान किया गया, ₹ 31.21 लाख)

- सरकार को अंतिम आवंटन के लिये अग्रिम आधिपत्य के प्रकरणों की प्रस्तुति, चूककर्ताओं के विरुद्ध वसूली कार्यवाही आरंभ करने तथा पट्टे पर दी गई अप्रयुक्त भूमि अपने अधिकार में लेने के लिये अधिनियम/नियमों में समयबद्ध सूची निर्धारित करना चाहिये।
- सरकारी भूमि के अपेक्षाकृत अच्छे प्रबंधन के लिये अतिक्रमण/अनाधिकृत आधिपत्य की निगरानी के लिये सम्यक तंत्र बनाना चाहिये।

## उद्यानिकी तथा खाद्य प्रसंस्करण विभाग

### 2.2 राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन

#### कार्यपालन सारांश

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन का 2005-06 में उद्यानिकी उत्पादन में वृद्धि, पोषण संबंधी सुरक्षा में सुधार और क्षेत्र आधारित एवं आंचलिक रूप से भिन्न नीतियाँ अंगीकार करते हुये खेतिहर परिवारों को आय संबंधी प्रोत्साहन के लिये केंद्र प्रवर्तित योजना के रूप में आरंभ किया गया था। राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन का 50 जिलों में से 39 जिलों में विभिन्न चरणों में कार्यान्वयन किया गया था।

केंद्र सरकार ने 2006-07 के दौरान ₹ 42.92 करोड़ (100 प्रतिशत) सहायता दी थी। 2007-11 के दौरान ₹ 201.82 करोड़ (85 प्रतिशत) तथा ₹ 41.41 करोड़ (15 प्रतिशत) की सहायता क्रमशः भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा दी गई थी।

राज्य उद्यानिकी मिशन ने राज्य में कृषि उत्पादों की संभाव्यता तथा मांग के मूल्यांकन के लिये कोई आधारभूत सर्वेक्षण नहीं किया था। राज्य उद्यानिकी मिशन ने भविष्य प्रभावी योजना तथा कार्य योजना भी तैयार नहीं की थी। जिला उद्यानिकी मिशन समितियों ने वार्षिक कार्य योजनाओं को तदर्थ आधार पर तैयार किया था। इसके परिणामस्वरूप वह भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई सीमित निधियों तक का उपयोग करने में विफल रहा।

लक्षित क्षेत्र में विभिन्न उद्यानिकी फसलों को समाविष्ट करने के लिये पौधों की उन्नत किस्म की आवश्यकता की पूर्ति के लिये सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र में आदर्श रोपणियों की स्थापना की जानी थी। सार्वजनिक क्षेत्र रोपणियों में अधोसंरचना के सृजन के लिये अभिप्रेत ₹ 2.18 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 1.05 करोड़ व्ययवर्तित किये गये और मजदूरी, विद्युत बिलों आदि पर व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप अपर्याप्त उत्पादन (0 से 27 प्रतिशत) हुआ। निजी क्षेत्र रोपणियों को ₹ 2.01 करोड़ की सहायता का भुगतान किया गया परंतु ऐसी रोपणियों की स्थापना, उत्पादन की गुणवत्ता तथा मात्रा के लिये कोई निगरानी पद्धति नहीं बनाई गई। तदनुसार सहायता का वस्तुतः उपयोग, ऐसी रोपणियों से उत्पादन की लेखापरीक्षा में जांच नहीं की जा सकी।

भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार उद्यानिकी की सतत वृद्धि सुनिश्चित करने के लिये बारहमासी फलों की फसलों को प्राथमिकता दी जानी थी। राज्य उद्यानिकी मिशन बारहमासी फसलों के विस्तार के लिये ₹ 81.43 करोड़ की उपलब्ध निधियों के विरुद्ध ₹ 68.89 करोड़ का ही उपयोग कर सका। दूसरी ओर उन्होंने ₹ 74.50 करोड़ की उपलब्ध निधि के विरुद्ध मसालों तथा फूलों की फसल पर ₹ 89.69 करोड़ का व्यय किया।

फलों, मसालों तथा फूलों के क्षेत्र के विस्तार और जराजीर्ण पौधरोपण के कायाकल्प के लिये मिशन के अंतिम ध्येय की प्राप्ति के लिये पात्र हितग्राहियों की पहचान आवश्यक थी। हितग्राहियों के आवेदनों तथा पात्रता के आवश्यक विवरणों की अप्रस्तुति के कारण लेखापरीक्षा यह सत्यापन नहीं कर पाया कि क्या फलों, मसालों तथा फूलों के क्षेत्र के विस्तार और जराजीर्ण पौधरोपण कार्यक्रम के कायाकल्प के लिये 2006-11 के दौरान

क्रमशः ₹ 14.63 करोड़ तथा ₹ 3.24 करोड़ की सहायता प्रामाणिक पात्र हितग्राहियों को दी गई थी।

लक्षित क्षेत्र समाविष्ट करने के लिये पौधों की अपेक्षित संख्या की समय पर आपूर्ति आदर्श उत्पादन के लिये दूसरा महत्वपूर्ण पहलू है। पौधों की मानक संख्या से कम आपूर्ति तथा विलंबित आपूर्ति भी यथा पौधरोपण/बोवाई मौसम के पश्चात आपूर्ति के परिणामस्वरूप संसाधनों का अनुकूलतम उपयोग नहीं हुआ और कृषकों को विषम लाभ हुआ।

निर्धारित लक्ष्यों के अनुसार फसलोत्तर प्रबंधन तथा विपणन अधोसंरचना का सृजन नहीं किया गया जिसकी ओर कृषकों को पूर्ण लाभ सुनिश्चित करने के लिये ध्यान देना आवश्यक है।

फलों, मसालों, फूलों की फसल के क्षेत्र विस्तार तथा कायाकल्प आदि पर ₹ 285 करोड़ का व्यय करने के उपरांत भी क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता वृद्धि और उसके द्वारा खेतिहर परिवारों की आय में वृद्धि का मिशन का उद्देश्य पूरा नहीं हो सका।

### 2.2.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन को एक केंद्र प्रवर्तित योजना के रूप में 2005-06 में राज्य में आरंभ किया गया था। उद्यानिकी क्षेत्र में समग्र विकास के माध्यम से उद्यानिकी उत्पादन में वृद्धि, पोषण संबंधी सुरक्षा में सुधार तथा खेतिहर परिवारों को आय सहायता प्रदान करना मिशन का उद्देश्य था। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये अनुसंधान, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं विस्तार, फसलोत्तर प्रबंधन, प्रसंस्करण तथा विपणन जैसी क्षेत्र आधारित तथा आंचलिक रूप से भिन्न रणनीति अपनाई जानी थी। राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये अन्य बातों के साथ साथ आरम्भ की जाने वाली गतिविधियां निम्नानुसार थी:

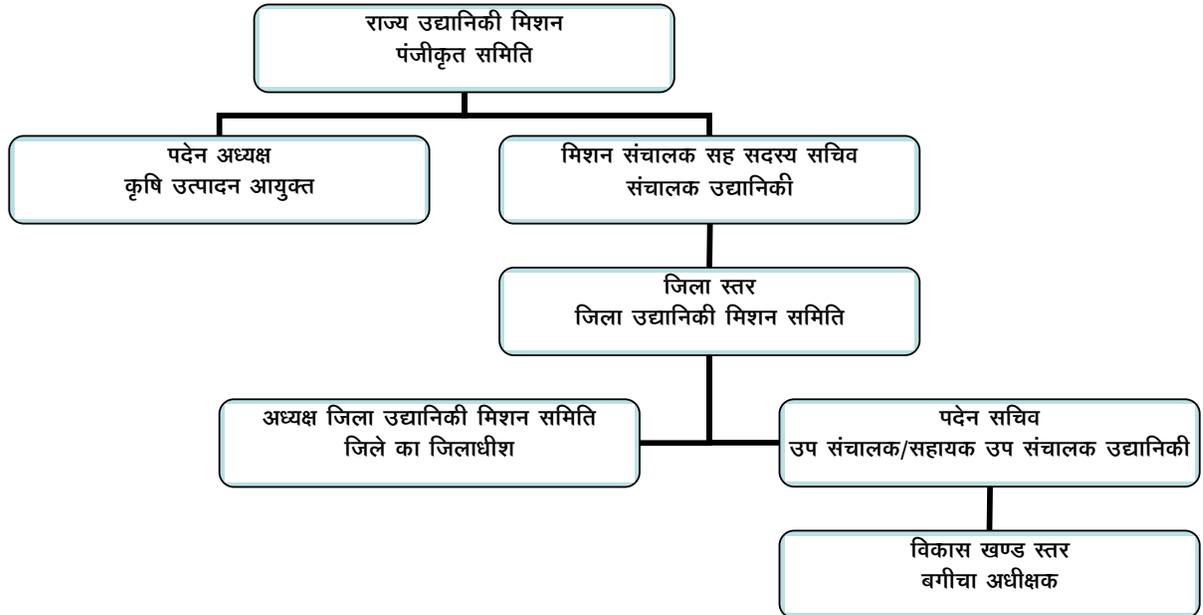
- आधार रेखा सर्वेक्षण के पश्चात भविष्य प्रभावी योजना तैयार करना
- उत्तम गुणवत्ता की पौधरोपण सामग्री का उत्पादन तथा वितरण सुनिश्चित करने के लिये रोपणियों तथा उन्नत संवर्धन प्रयोगशालाओं की स्थापना
- फलों, मसालों तथा फूलों की फसलों (बारहमासी तथा जो बारहमासी न हो) के क्षेत्र का विस्तार
- एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन<sup>34</sup> का उन्नयन
- आर्गेनिक फार्मिंग
- सुरक्षित कृषि
- जराग्रस्त पौधरोपण का कायाकल्प तथा
- फसलोत्तर प्रबंधन तथा विपणन अधोसंरचना का सृजन

<sup>34</sup> एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन को आरंभ में 20 जिलों<sup>35</sup> में कार्यान्वित (2005-06) किया गया था और उसका 19 और जिलों<sup>36</sup> में विस्तार (2007-11) किया गया था। मध्य प्रदेश राज्य उद्यानिकी मिशन जो मध्य प्रदेश समिति पंजीयन अधिनियम 1973 के अंतर्गत एक पंजीकृत समिति है, के द्वारा राज्य के 39 जिलों में राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन का कार्यान्वयन किया जाता है। चूंकि कोई आधार रेखा सर्वेक्षण नहीं किया गया था इसलिये राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के आरंभ होने से पूर्व वर्ष 2004-05 के लिये क्षेत्र, फलों, सब्जियों, मसालों तथा फूलों के उत्पादन तथा उत्पादकता का विवरण उपलब्ध नहीं था। परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा इन फसलों के क्षेत्र विस्तार, उत्पादन तथा उत्पादकता में उपलब्धियों की सीमा का सत्यापन नहीं कर सका।

राज्य उद्यानिकी मिशन तथा चयनित 10 जिलों<sup>37</sup> के 2006-07 से 2010-11 तक की अवधि के लेखाओं की लेखापरीक्षा, योजना के उद्देश्यों के अनुसार विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों के कार्यान्वयन के मूल्यांकन के लिये सितंबर 2010 से सितंबर 2011 के दौरान की गई थी। मिशन संचालक, राज्य उद्यानिकी मिशन के साथ 7 सितंबर 2010 को प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। मिशन संचालक, राज्य उद्यानिकी मिशन (शासकीय प्रतिनिधि उद्यानिकी तथा खाद्य प्रसंस्करण विभाग) के साथ 11 नवंबर 2011 को निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था। इन विचार विमर्शों के परिणाम उचित स्थानों पर प्रतिवेदन में सम्मिलित किये गये हैं।

## 2.2.2 संगठनात्मक संरचना



<sup>35</sup> बड़वानी, बेतूल, भोपाल, बुरहानपुर, छिंदवाड़ा, देवास, धार, डिंडोरी, होशंगाबाद, इंदौर, जबलपुर, झाबुआ, खण्डवा, खरगोन, मण्डला, मंदसौर, रतलाम, सागर, शाजापुर, उज्जैन

<sup>36</sup> 2007-08: छतरपुर, गुना, ग्वालियर, हरदा, नीमच, राजगढ़, रीवा, सतना, सीहोर एवं विदिशा, 2008-09: सीधी, 2009-10: अलीराजपुर, अशोकनगर, रायसेन तथा सिंगरौली, 2010-11: दमोह, दतिया, पन्ना तथा टीकमगढ़

<sup>37</sup> बड़वानी, बेतूल, भोपाल, बुरहानपुर, छिंदवाड़ा, होशंगाबाद, इंदौर, खण्डवा, शाजापुर तथा उज्जैन

### 2.2.3 वित्तीय प्रबंधन

दसवीं पंचवर्षीय योजना की समाप्ति तक (2006-07 तक) राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन पूर्णतः भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित था। ग्यारहवीं पंच वर्षीय योजना (2007-08 से 2011-12) में निधिकरण पद्धति में परिवर्तन किया गया और राज्य सरकार के निधिकरण का अंश 15 प्रतिशत रखा गया। भारत सरकार ने 2006-07 के दौरान राज्य उद्यानिकी मिशन के लिये ₹ 42.92 करोड़ (100 प्रतिशत) और 2007-11 के दौरान ₹ 201.82 करोड़ केन्द्र के अंशदान (85 प्रतिशत) के रूप में विमोचित किये। राज्य सरकार ने अपने अंशदान के रूप में 2007-11 के दौरान ₹ 41.41 करोड़ विमोचित किये। वार्षिक कार्य योजना के अनुसार निधियों की आवश्यकता और भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा विमोचित निधियां साथ ही 2006-11 के दौरान उनका उपयोग तालिका-2.9 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.9

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वार्षिक कार्य योजना के अनुसार आवश्यकता	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियां				कुल उपलब्धता (प्रारंभिक शेष + प्राप्तियां)	निधियों का उपयोग/व्यय का प्रतिशत	अन्त शेष/ अव्ययित/ शेष (%)
			भारत सरकार	राज्य सरकार	वर्ष के दौरान कुल प्राप्तियां	वार्षिक कार्य योजना के अनुसार आवश्यकता की तुलना में प्रतिशत			
2006-07	74.27	24.28	42.92	---	42.92	58	67.20	47.36 (70)	19.84 (30)
2007-08	138.72	19.84	55.37	12.00	67.37	49	87.21	47.85 (55)	39.36 (45)
2008-09	124.42	39.36	60.00	9.00	69.00	55	108.36	67.26 (62)	41.10 (38)
2009-10	80.00	41.10	35.45	9.16	44.61	56	85.71	71.77 (84)	13.94 (16)
2010-11	100.00	13.94	51.00	11.25	62.25	62	76.19	51.06 (67)	25.13 (33)
<b>योग</b>	<b>517.41</b>	<b>138.52</b>	<b>244.74</b>	<b>41.41</b>	<b>286.15</b>			<b>285.30</b>	

(स्रोत: मिशन संचालक, राज्य उद्यानिकी मिशन द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि वार्षिक कार्य योजना में लागत की अनुमानित राशि के 49 से 62 प्रतिशत के मध्य निधियों की वास्तविक प्राप्ति थी जबकि 2006-11 के दौरान राज्य में उपलब्ध निधियों की सम्पूर्ण व्यय करने की दक्षता 55 से 84 प्रतिशत के मध्य थी। यह भी देखा गया कि 2006-11 के दौरान केंद्र तथा राज्य सरकारों द्वारा कुल विमोचित निधि वार्षिक कार्य योजना में आंकी गई ₹ 517.41 करोड़ की आवश्यकता के विरुद्ध ₹ 286.15 करोड़ (55 प्रतिशत) थी। तथापि वस्तुतः किया गया व्यय केवल ₹ 285.30 करोड़ था जो वार्षिक कार्य योजना में आकलित निधियों का 55 प्रतिशत था। इस प्रकार वार्षिक कार्य योजना में निधियों की आकलित आवश्यकता यथार्थवादी नहीं थी और बढ़ा कर बताई गई थी।

वार्षिक कार्य योजना में निर्धारित भौतिक लक्ष्यों, बजट तथा वास्तविक उपलब्धियों की स्थिति का उल्लेख परिशिष्ट-2.19 में किया गया है जिससे प्रकट हुआ कि बजट लक्ष्यों की तुलना में भौतिक लक्ष्यों की उपलब्धि सार्वजनिक क्षेत्र में उक्तक संवर्धन प्रयोगशाला

की स्थापना (38 प्रतिशत), सब्जी बीज अधोसंरचना (50 प्रतिशत), सब्जी उत्पादन पॉली हाऊस (2 प्रतिशत), फूल उत्पादन पॉली हाऊस (1 प्रतिशत), बायो कंट्रोल लैब (सार्वजनिक) (33 प्रतिशत), लीफ टिशू एनालायसिस लैब (29 प्रतिशत), उद्यानिकी मशीनीकरण (47 प्रतिशत), बी कीपिंग (3 प्रतिशत) तथा प्रोद्योगिकी प्रसार (69 प्रतिशत) के संबंध में बहुत कम थी। फायटोसेनेटरी लैब तथा रोग पूर्वानुमान इकाई के प्रकरण में उपलब्ध भौतिक लक्ष्य निरंक थे। उपरि उल्लिखित भौतिक लक्ष्यों की कम उपलब्धि के कारण ₹ 7.85 करोड़ की सीमा तक निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका [परिशिष्ट-2.20 (क)]।

भारत सरकार से अनुमोदन प्राप्त किये बिना अन्य घटकों से निधियों का व्यपवर्तन करके 16 घटकों पर ₹ 45.41 करोड़ व्यय किये गये।

2006-11 के दौरान केंद्र तथा राज्य सरकार से प्राप्त ₹ 147.15 करोड़ के विरुद्ध योजना के 16 घटकों पर ₹ 45.41 करोड़ का अधिक व्यय किया गया [परिशिष्ट-2.20 (ख)]। योजना के अन्य घटकों के लिये प्राप्त निधियों का भारत सरकार के अनुमोदन के बिना व्यपवर्तन किया गया। विभाग ने निर्गम सम्मेलन में सूचित किया कि भारत सरकार से प्राप्त निधियां विशेष घटक के लिये नहीं थीं। प्रत्येक वित्त वर्ष में वार्षिक कार्य योजना के अंतर्गत प्राप्त कुल निधियां कतिपय विशेष घटकों को पूरा करने के लिये प्रयुक्त की गई थीं जबकि अन्य घटक स्थगित थे इसलिये निधियों का व्यपवर्तन नहीं हुआ था।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार द्वारा अनुमोदित राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन की वार्षिक कार्य योजना में भारत सरकार तथा राज्य सरकार से प्राप्त विशेष घटक आबंटन समाविष्ट था।

## 2.2.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

राज्य उद्यानिकी मिशन तथा 10 जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच (साधारण यादृच्छिक परिचयन प्रतिस्थापन पद्धति के बिना) से निम्नांकित अनियमितताएं प्रकट हुईं:

### 2.2.4.1 भविष्य प्रभावी योजना तैयार नहीं की गई

आधार रेखा सर्वेक्षण नहीं किया गया और भविष्य प्रभावी योजना तैयार नहीं की गई।

भारत सरकार के दिशानिर्देशों में यह अपेक्षा की गई है कि राज्य सरकार भविष्य प्रभावी योजना तैयार करे जो आधार रेखा सर्वेक्षण करने और उद्यानिकी उत्पादों की संभावना तथा मांग के स्तर को निश्चित करते हुये राज्य के विभिन्न भागों में व्यवहार्यता अध्ययन के पश्चात दसवीं तथा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के लिये प्रक्षेपण तैयार करेगी। भविष्य प्रभावी योजना, वार्षिक कार्य योजना तैयार करने का आधार भी बनायेगी। यह पाया गया कि राज्य में न तो कोई आधार रेखा सर्वेक्षण किया गया और न भविष्य प्रभावी योजना के लिये कोई मिशन अभिलेख ही तैयार किया गया। जिला स्तर पर वार्षिक कार्ययोजनाओं को विकास खण्ड स्तर से जानकारी/आंकड़े प्राप्त किये बिना तदर्थ आधार पर तैयार किया गया था।

परिणामस्वरूप राज्य तथा जिला स्तर की योजना तदर्थ थी जिसके कारण क्षेत्र आधारित दृष्टिकोण के स्थान पर फसल विशेष दृष्टिकोण अंगीकृत किया गया। इस प्रकार राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के उद्देश्य आगामी कण्डिकाओं में उल्लेख किये अनुसार केवल एक सीमित मात्रा में ही प्राप्त किये जा सके। विभाग ने आश्वासन दिया कि भविष्य में आधार रेखा सर्वेक्षण के आधार पर भविष्य प्रभावी योजना तैयार की जायेगी।

### 2.2.4.2 रोपणियों की स्थापना

उद्यानिकी फसलों की उन्नत किस्मों के अंतर्गत अतिरिक्त क्षेत्र सम्मिलित करने के लिये राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन में सार्वजनिक तथा निजी दोनों क्षेत्रों में उक्त उद्देश्य के लिये रोपणियाँ बढ़ाने हेतु आदर्श रोपणियों की स्थापना के लिये सहायता की परिकल्पना की गई थी। तालिका 2.10 में यथादर्शित सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रों में रोपणियाँ बढ़ाने के लिये सहायता दी गई थी।

तालिका 2.10

रोपणी का प्रकार	रोपणी का अपेक्षित क्षेत्र	प्रति वर्ष रोपणी में उत्पादित पौध	भुगतान योग्य सहायता की राशि	
			सार्वजनिक क्षेत्र	निजी क्षेत्र
बड़ी आदर्श रोपणी	4 हेक्टेयर	4 लाख	₹ 18 लाख	(₹ 9 लाख की अधिकतम सीमा की शर्त पर लागत का 50 प्रतिशत)
छोटी आदर्श रोपणी	1 हेक्टेयर	0.50 लाख	₹ 3 लाख	(₹ 1.5 लाख की अधिकतम सीमा की शर्त पर लागत का 50 प्रतिशत)

निजी रोपणियों को सहायता का विमोचन क्षेत्रीय कर्मचारियों (बगीचा अधीक्षक) से उनकी स्थापना के पूर्णता प्रमाण पत्र प्राप्त होने के पश्चात किया जाना था।

#### (i) सार्वजनिक क्षेत्र की आदर्श रोपणियों को सहायता

रोपणियों में पौध सामग्री का उत्पादन मानक का 0 से 27 प्रतिशत था।

चयनित जिलों के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि ₹ 2.28 करोड़ के कुल विमोचन के विरुद्ध सार्वजनिक क्षेत्र में 26 रोपणियों (10 बड़ी तथा 16 छोटी रोपणियों) की स्थापना पर 2006-11 के दौरान ₹ 2.18 करोड़ का व्यय किया गया। 10 बड़ी आदर्श रोपणियों पर ₹ 1.75 करोड़ का व्यय किया गया जबकि 16 छोटी रोपणियों पर ₹ 43 लाख व्यय किये गये। इन निधियों का उपयोग अधोसंरचना यथा 500 वर्ग मीटर पोलीकवर, इन्सेक्ट प्रूफ प्रोपेगेशन हाऊस, नेट हाऊस, स्प्रिंकलर सिंचाई सुविधा, पंप हाऊस एवं वाटर टैंक तथा इन रोपणियों में मृदा स्टेरीलायजेशन के सृजन के लिये किया गया था। ₹ 2.18 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 89.53 लाख दस बड़ी रोपणियों (परिशिष्ट-2.21) तथा 16 छोटी रोपणियों की अधोसंरचना के लिये ₹ 23.68 लाख व्यय किया गया। शेष ₹ 1.05 करोड़ मजदूरी, विद्युत बिलों आदि के भुगतान हेतु व्यपवर्तित किया गया जिसकी पूर्ति विभाग के नियमित बजट में से की जानी थी। इन व्यपवर्तनों से सार्वजनिक क्षेत्र की रोपणियों की अधोसंरचना का विकास प्रभावित हुआ और बड़ी आदर्श रोपणियों में पौधों के उत्पादन (0 से 11 प्रतिशत) और छोटी रोपणियों में पौधों के उत्पादन (0 से 27 प्रतिशत) पर खराब प्रभाव पड़ा जिसके लिये क्रमशः 4 लाख तथा 0.50 लाख पौध का मानक निर्दिष्ट किया गया था (परिशिष्ट-2.22 एवं 2.23)।

निर्गम सम्मेलन के समय विभाग ने सूचित किया कि पौध उत्पादन के लिये आवश्यक मदर ब्लॉक के सृजन सहित अधोसंरचना के लिये सहायता दी गई थी। चूँकि पूर्ण रूप से बड़े हुए मातृ पौधे लगभग पाँच-छः वर्षों में अपेक्षित स्तर तक पहुँच पाते हैं। इसलिये पौधों का उत्पादन केवल उसके बाद ही हो सकता था जो मांग पर भी निर्भर करता है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि रोपणियों की स्थापना सरकारी बगीचों में की गई थी जिनमें पहले से ही पूर्ण विकसित मातृ पौधे थे जिनका उपयोग रोपणियों में अधोसंरचना सुविधाओं में वृद्धि करके पौध सामग्री के उत्पादन के लिये किया जा सकता था। रोपणियों में पौध सामग्री का खराब उत्पादन रोपणियों में अपर्याप्त अधोसंरचना सुविधाओं के कारण था।

## (ii) निजी क्षेत्र की आदर्श रोपणियों हेतु सहायता

यह भी पाया गया कि 38 निजी रोपणियों को ₹ 2.01 करोड़ की सहायता (परिशिष्ट-2.24) उनकी स्थापना की पूर्णता सुनिश्चित किये बिना दी गई थी। पूर्णता प्रमाण पत्र के बिना सहायता देने के कारण जिला उद्यानिकी मिशन समिति ने सूचित नहीं किये। विभाग ने निर्गम सम्मेलन के दौरान सूचित किया कि निजी रोपणियों के लिये निगरानी प्रणाली की स्थापना की जायेगी।

### 2.2.4.3 निजी क्षेत्र में टिशू कल्चर इकाई की स्थापना

2010-11 से प्रभावी राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन दिशा निर्देशों में निजी उद्यमियों के लिये अधिकतम ₹ 50 लाख की शर्त पर एक टिशू कल्चर इकाई की स्थापना के लिये परियोजना की लागत की 50 प्रतिशत की दर पर साख संयोजित पञ्च समाप्त (क्रेडिट लिंक्ड बैंक एन्डेड) आर्थिक सहायता देने की परिकल्पना की गई थी। राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन की अधिकार संपन्न समिति ने बैतूल जिले के एक निजी उद्यमी द्वारा ₹ 127.38 लाख की प्रस्तावित परियोजना का ₹ 50 लाख की अधिकतम आर्थिक सहायता के साथ अनुमोदन किया (नवंबर 2010)।

मिशन संचालक की स्वीकृति में अनुबंधित शर्तों के अनुसार ऋण स्वीकृति जारी होने के दो सप्ताह के भीतर दिया जाना था। अधोसंरचना का सृजन मानकों के अनुसार किया जाना था और सहायता का भुगतान संयुक्त समिति द्वारा समय समय पर किये गये निरीक्षण/सत्यापन के पश्चात कार्य की प्रगति के अनुसार किया जाना था। मिशन संचालक ने इकाई के संयुक्त निरीक्षण के लिये संचालनालय, उद्यानिकी तथा फार्म वानिकी भोपाल से संयुक्त संचालक तथा उप संचालक, जिलाधीश, बैतूल के प्रतिनिधियों, वित्तदाता बैंक तथा सचिव, जिला उद्यानिकी मिशन समिति, बैतूल की एक समिति बनाई। आर्थिक सहायता का भुगतान सचिव की रिपोर्ट की प्राप्ति पर किया जाना था। तथापि सचिव, जिला उद्यानिकी मिशन समिति, बैतूल ने संयुक्त समिति के निरीक्षण के बिना दो किस्तों में स्वीकृत राशि का दोगुना (₹ 25 लाख) का उद्यमी को भुगतान किया (फरवरी 2011) जो अनियमित था। इससे भी अधिक टिशू कल्चर इकाई की स्थापना अभी भी अपूर्ण है (अक्टूबर 2011)।

सचिव जिला उद्यानिकी मिशन समिति बैतूल ने सूचित किया (अक्टूबर 2011) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर उद्यमी के पक्ष में जारी बैंक के चेक के रूप में उनके द्वारा रोकी गई ₹ 25 लाख की आर्थिक सहायता मई 2011 में राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के खाते में जमा कर दी गई थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि आर्थिक सहायता का भुगतान मिशन संचालक द्वारा बनाई समिति के संयुक्त निरीक्षक की रिपोर्ट की प्राप्ति पर ही किया जाना था और बैंक द्वारा

विमोचित ऋण तथा निर्माण कार्य की प्रगति के अनुरूप होना था। किसी भी स्थिति में 2010-11 में आहरित ₹ 25 लाख की राशि से उक्त वर्ष के दौरान मिशन के व्यय में स्फीति दिखी। विभाग ने आश्वासन दिया कि भविष्य में द्वितीय किस्त देने से पूर्व संयुक्त निरीक्षण किया जाएगा।

#### 2.2.4.4 फलों, मसालों तथा फूलों के अंतर्गत क्षेत्र का विस्तार

राज्य उद्यानिकी मिशन के दिशानिर्देशों में की गई परिकल्पना के अनुसार हितग्राहियों की पात्रता की पूर्णता जैसे भूमि का आधिपत्य, भूमि की कुल उपलब्धता, सिंचाई के स्रोतों आदि की पुष्टि करते हुए राजस्व अधिकारियों (खसरा, खतौनी की प्रतिलिपि) से प्राप्त प्रमाण पत्रों तथा विभाग के क्षेत्रीय कर्मचारियों की अनुशंसा सहित निर्धारित प्रपत्र में सहायता के लिये हितग्राहियों द्वारा आवेदन प्रस्तुत करना आवश्यक था। सहायता का भुगतान जिला उद्यानिकी मिशन समिति के अनुमोदन पर किया जाना था।

हितग्राहियों के आवेदनों को संधारित किये बिना ₹ 14.63 करोड़ की सहायता दी गई।

नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि हितग्राहियों द्वारा फलों, मसालों तथा फूलों के अंतर्गत क्षेत्र के विस्तार के लिये सहायता प्राप्त करने हेतु प्रस्तुत आवेदनों के अभिलेख 10 जिलों में से दो जिलों (खण्डवा तथा इंदौर जिले) में संधारित नहीं किये गये थे। खण्डवा तथा इंदौर जिलों में हमने पाया कि जिला उद्यानिकी मिशन समितियों ने 2006-11 के दौरान फलों, मसालों तथा फूलों के क्षेत्र के विस्तार के लिये हितग्राहियों को क्रमशः ₹ 3.22 करोड़ तथा ₹ 11.41 करोड़ की सहायता का विमोचन किया। इसके लिये हितग्राहियों के आवेदन संधारित नहीं किये गये। इंदौर जिले में लेखापरीक्षा को हितग्राहियों की सूची नहीं दी गई जबकि खण्डवा में अपूर्ण सूची संधारित की गई। इसके परिणामस्वरूप हितग्राहियों की वैधता और उनको वित्तीय सहायता देने पर किये गये व्यय का हमारे द्वारा सत्यापन नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा में इसका उल्लेख करने पर जिला उद्यानिकी मिशन समिति खण्डवा ने सूचित किया कि ये अभिलेख बगीचा अधीक्षक स्तर पर संधारित किये गये थे। जिला उद्यानिकी मिशन समिति इंदौर ने सूचित किया कि अभिलेख संधारित किये गये थे और लेखापरीक्षा को दिखाए गए थे। यद्यपि हितग्राहियों के आवेदन से संबंधित अभिलेख साथ ही हितग्राहियों की सूची इंदौर जिले में लेखापरीक्षा के सामने प्रस्तुत नहीं की गई थी। खण्डवा जिले का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि जिलास्तरीय अधिकारी जो कृषकों को सहायता का विमोचन कर रहा था, उसे ही सम्बद्ध अभिलेख रखना चाहिये।

हितग्राहियों की प्रकरण नस्ती प्रस्तुत न करने के कारण लेखापरीक्षा में यह सत्यापन नहीं किया जा सका कि क्या हितग्राही जिनको सहायता दी गई थी वस्तुतः उनके आधिपत्य में भूमि, सिंचाई सुविधाएं आदि थे और उन्हें सहायता की पात्रता थी। विभाग ने लेखापरीक्षा को आश्वासन दिया कि मामले की जांच की जाएगी।

#### 2.2.4.5 बारहमासी फलों की फसल का क्षेत्र विस्तार

बारहमासी फलों की फसल को प्राथमिकता नहीं दी गई।

(क) भारत सरकार के अनुदेशों<sup>38</sup> के अनुसार वार्षिक कार्य योजना तैयार करने में उद्यानिकी की सतत वृद्धि सुनिश्चित करने के लिये बारहमासी फलों की फसल को प्राथमिकता दी जानी थी। यह देखा गया कि 2006-11 के दौरान भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा विमोचित ₹ 81.43 करोड़ के विरुद्ध एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन तथा आर्गेनिक फार्मिंग सहित बारहमासी फलों की फसलों के विस्तार के लिये ₹ 68.89 करोड़ का व्यय किया गया। दूसरी ओर एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन तथा आर्गेनिक फार्मिंग (कम समय की फसल) सहित मसालों तथा फूलों के क्षेत्र के विस्तार पर व्यय ₹ 74.50 करोड़ के विमोचन के विरुद्ध ₹ 89.69 करोड़ था जिससे प्रकट हुआ कि बारहमासी फलों की फसल को आवश्यक प्राथमिकता नहीं दी गई।

विभाग ने सूचित किया कि राज्य परंपरागत रूप से फल उत्पादक राज्य नहीं है और इसकी शक्ति कम समय की उद्यानिक फसलों जैसे सब्जियों तथा मसालों के उत्पादन में निहित है। फसल का चयन भी कृषि जलवायु क्षेत्र पर निर्भर करता है। इससे भी अधिक वार्षिक कार्ययोजनाओं का संचालन भी कृषकों की मांग द्वारा होता है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कम समय की फसलों के पक्ष में भारत सरकार के अनुदेशों से कोई विचलन वार्षिक कार्य योजना में इंगित नहीं किया गया था और न भारत सरकार को सूचित ही किया गया था।

#### (ख) मानकों का उल्लंघन कर ₹ 2.34 करोड़ की सहायता का अधिक भुगतान

₹ 2.34 करोड़ की सहायता का भुगतान मानकों से अधिक किया गया।

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन में उद्यानिकी फसलों की उन्नत किस्मों जैसे संतरा, आँवला, आम, सीताफल, अमरुद तथा अनार के अंतर्गत वृहद क्षेत्र के समाविष्ट करने की परिकल्पना की गई थी। कृषकों को बारहमासी फलों की फसलों के नवीन उद्यान स्थापित करने के लिये प्रोत्साहित किया जाना था। इसके लिये ₹ 30,000 प्रति हैक्टेयर-परियोजना लागत की 75 प्रतिशत की सीमा तक सहायता 50:20:30 के अनुपात में क्रमशः प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय वर्ष विमोचित की जानी थी। 20 प्रतिशत आर्थिक सहायता प्रथम वर्ष के अंत में अधिकतम 75 प्रतिशत पौधों के जीवित रहने की शर्त पर विमोचित की जानी थी। इस प्रकार द्वितीय वर्ष के अंत में 90 प्रतिशत जीवित रहने की दर की शर्त पर 30 प्रतिशत आर्थिक सहायता दी जानी थी। प्रति हैक्टेयर अधिकतम सहायता ₹ 22,500 प्रति हैक्टेयर तक सीमित थी। हमने पाया कि संपूर्ण राज्य में कृषकों को वस्तुतः भुगतान की गई सहायता तालिका-2.11 में यथादर्शित उपरोक्त मानकों से अधिक थी।

<sup>38</sup> जी.ओ.आई-एफ नं.33-21/2000/हॉर्ट दिनांक 28 मई 2009 तथा जी.ओ.आई-एफ नं.33-20/2009/हॉर्ट दिनांक 09 जून 2009

तालिका 2.11

(₹ लाख में)

किस्त	भुगतान योग्य सहायता			वस्तुतः प्रदत्त सहायता	प्रदत्त अधिक सहायता
	क्षेत्र (हैक्टेयर)	दर	राशि		
प्रथम	13489.60	11250 (50 प्रतिशत)	1517.58	1517.58	-
द्वितीय	13489.60	4500 (20 प्रतिशत)	607.05	904.88	(₹)297.83
तृतीय	9786.70	6750 (30 प्रतिशत)	660.60	596.63	(-) 63.97
		<b>22500.00</b>	<b>2785.23</b>	<b>3019.09</b>	<b>233.86</b>

हमने यह भी पाया कि ₹ 4,500 तथा ₹ 6,750 प्रति हैक्टेयर की दर से द्वितीय एवं तृतीय किस्तों का भुगतान करने के स्थान पर जिला उद्यानिकी मिशन समिति ने द्वितीय किस्त में उच्चतर दर पर सहायता का भुगतान किया। साथ ही **परिशिष्ट-2.25** एवं **2.26** में यथादर्शित विभिन्न फसलों के लिये भिन्न भिन्न दरों का भुगतान किया गया।

₹ 10.43 करोड़ की सहायता के साथ **10924.64** हैक्टेयर में पौधरोपण की जीवितता निर्धारित मानक से कम थी।

(ग) निर्धारित मानक से कम पौधरोपण की उत्तरजीविता पर व्यय

नमूना जांच के लिये हमारे द्वारा चयनित 10 जिलों के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि 2006-11 के दौरान ₹ 30.99 करोड़ की लागत पर 20802.94 हैक्टेयर में पौधरोपण किया गया (**परिशिष्ट-2.27**)। हमने पाया कि:

(i) 2066 हैक्टेयर से अधिक के एक क्षेत्र में ₹ 49.99 लाख की लागत पर 4.06 लाख पौधे लगाई जानी थी जिसे आठ जिलों<sup>39</sup> में पौधे लगाने के मौसम (जुलाई-सितम्बर) के बाद आपूरित किये गये (**परिशिष्ट-2.28**)।

(ii) 1495.27 हैक्टेयर के संबंध में ₹ 1.01 करोड़ के आदान चार जिलों<sup>40</sup> में कृषकों को तीन से 12 माहों के विलम्ब से बांटे गए (**परिशिष्ट-2.29**)।

(iii) इसी प्रकार तीन जिलों (छिंदवाड़ा, शाजापुर तथा उज्जैन) में 18967.60 हैक्टेयर के बगीचों के लिये ₹ 12.05 करोड़ की सहायता की विभिन्न किस्तों के भुगतान में 4 से 24 माहों का विलंब हुआ (**परिशिष्ट-2.30**)।

(iv) बड़वानी, बैतूल, खण्डवा तथा उज्जैन जिलों में 969.05 हैक्टेयर पौधरोपण जिनके लिये पौधों की आपूर्ति नहीं की गई थी, के रखरखाव के लिये ₹ 69.73 लाख की सहायता का भुगतान किया गया था (**परिशिष्ट-2.31**)।

उपरोक्त कारणों से प्रथम वर्ष के अंत में 8775.93 हैक्टेयर में 41 प्रतिशत पौधों से अधिक की जीवितता 75 प्रतिशत के निर्धारित मानक से कम रही। इसी प्रकार द्वितीय वर्ष के अंत में 2149.15 हैक्टेयर में पौधों की जीवितता 90 प्रतिशत के मानक से कम

<sup>39</sup> बड़वानी, बैतूल, भोपाल, बुरहानपुर, इंदौर, खण्डवा, शाजापुर तथा उज्जैन

<sup>40</sup> भोपाल, बुरहानपुर, इंदौर तथा उज्जैन

रही। इस प्रकार ऐसे पौधरोपण पर व्यय की गई ₹ 10.43 करोड़ की सहायता का उपयोग कुशलतापूर्वक नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.27)।

जिला उद्यानिकी मिशन समिति बड़वानी, बैतूल, खण्डवा तथा शाजापुर जिलों के सचिवों ने कम जीवितता का कारण सिंचाई सुविधा का अभाव तथा हितग्राहियों द्वारा पौधरोपणियों की अनुपयुक्त देखभाल बताया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि पौधों की कम जीवितता अधिकांश रूप से पौधों तथा आदानों की आपूर्ति तथा सहायता के भुगतान में विलम्ब का परिणाम थी। इसके अतिरिक्त चूंकि हितग्राहियों के चयन के लिये सिंचाई सुविधा पूर्वशर्त थी इसलिये उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करता है कि ऐसा चयन सावधानी पूर्वक नहीं किया गया था।

#### (घ) औषधीय पौधों पर अनियमित व्यय

भारत सरकार द्वारा जारी अनुदेशों (अप्रैल 2009) के अनुसार राष्ट्रीय औषधि पौध बोर्ड द्वारा औषधीय पौधों के लिये एक पृथक मिशन का आरम्भ किया गया था और आँवले के पौधे को औषधीय पौधों की सूची में सम्मिलित किया गया था। तथापि राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन ने 2009-10 के दौरान ₹ 50.13 लाख का व्यय आँवले के पौधों के बगीचों की स्थापना पर किया जो मिशन के उद्देश्य से हटा दिया गया था। इस प्रकार व्यय अनियमित था।

मिशन संचालक राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन से आँवला पौधों का प्रावधान न हटाने के कारण सूचित नहीं कर सके। विभाग ने सूचित किया कि आँवला चिकित्सा उपयोगी उद्यानिकी फसल थी। आँवला वार्षिक कार्य योजना से अनुमोदित था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि आँवले को राष्ट्रीय औषधीय पौध बोर्ड ने अप्रैल 2009 में एक औषधीय पौधे के रूप में सम्मिलित किया था। इस प्रकार ₹ 50.13 लाख का व्यय राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन निधि से नहीं करना चाहिये था।

#### 2.2.4.6 गैर बारहमासी फल की फसल (केला) के क्षेत्र का विस्तार

मिशन में 2009-10 तक द्वितीय वर्ष में 75 प्रतिशत तथा तृतीय वर्ष में 90 प्रतिशत की जीवितता दर की शर्त पर प्रथम, द्वितीय तथा तृतीय वर्ष के दौरान क्रमशः 50:20:30 की तीन किस्तों में प्रति हितग्राही चार हैक्टेयर तक सीमित ₹ 15,000/हैक्टेयर अधिकतम की शर्त पर कृषि की लागत की 50 प्रतिशत सहायता के भुगतान की परिकल्पना की गई थी। 2010-11 से द्वितीय वर्ष में 90 प्रतिशत जीवितता दर की शर्त पर प्रथम एवं द्वितीय वर्ष के दौरान 75:25 की दो किस्तों में भुगतान की जाने वाली ₹ 41,602 प्रति हैक्टेयर अधिकतम की शर्त पर केले पर (टिश्यू कल्चर) कृषि की लागत की 50 प्रतिशत सहायता स्वीकार्य थी।

केला बारहमासी फसल नहीं है। उसका जीवन 15 से 18 माह का होता है और राज्य के छः जिलों<sup>41</sup> में केले की खेती की जाती है। राज्य में 6719.95 हैक्टेयर तक केले की

---

<sup>41</sup> बड़वानी, बुरहानपुर, धार, होशंगाबाद, खण्डवा तथा खरगोन

खेती में वृद्धि करने के लिये सहायता देने पर 2006-11 के दौरान ₹ 10.89 करोड़ का व्यय किया गया।

**3616.989 हैक्टेयर के लिये तीसरी किस्त पर ₹ 1.30 करोड़ की सहायता का भुगतान किया गया था जबकि फसल का अस्तित्व ही नहीं था।**

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2007-11 के दौरान बुरहानपुर (₹ 1.22 करोड़) तथा बड़वानी (₹ 7.71 लाख) जिलों में 3616.989 हैक्टेयर में केले के 2005-09 के दौरान पौध रोपण पर सहायता की तृतीय किस्त दी गई थी अर्थात् 18 माहों के उपरांत जब फसल का अस्तित्व ही नहीं था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.30 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने लेखापरीक्षा को मामले की जांच का आश्वासन दिया।

#### 2.2.4.7 मसालों के क्षेत्र का विस्तार

**₹ 1.25 करोड़ मूल्य के बीज उस समय क्रय किये गये थे जब बोवाई का मौसम समाप्त हो गया था।**

विभाग द्वारा निर्दिष्ट मानकों के अनुसार कृषकों को बोआई मौसम से पूर्व बीज आपूर्ति किये जाने थे। तथापि यह पाया गया कि ₹ 1.10 करोड़ मूल्य के 440 किलोग्राम मिर्च बीज तथा आदान यथा ₹ 98.73 लाख मूल्य के कीटनाशक तथा उर्वरक बोवाई की अवधि खरीफ (मई-जून) और रबी (दिसंबर-जनवरी) समाप्त होने के उपरांत क्रय किये गये थे (परिशिष्ट-2.32)। इसी प्रकार 699.75 हैक्टेयर से अधिक बोवाई के लिये 139.95 क्विण्टल धनिया बीज ₹ 85.66 लाख मूल्य के आदानों के साथ नवंबर में दिये गये थे उस समय तक बोआई का मौसम समाप्त हो गया था (परिशिष्ट-2.32)।

इस प्रकार बीजों तथा आदानों की विलम्ब से आपूर्ति के कारण बीज तथा आदानों के क्रय पर ₹ 2.94 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया।

#### 2.2.4.8 फूलों के क्षेत्र का विस्तार

**पौधरोपण की अवधि के पश्चात् ₹ 3.72 करोड़ के मूल्य पर 2.68 करोड़ बल्ब का क्रय अनौचित्यपूर्ण था।**

(क) राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार कृषकों को लूज बल्बस तथा कट फ्लावर की खेती के लिये प्रोत्साहन दिया जाना था। इस उद्देश्य के लिये छोटे तथा सीमान्त कृषकों के प्रकरण में फूलों की खेती की लागत के 50 प्रतिशत की दर से तथा अन्य कृषकों को 33 प्रतिशत की दर से सहायता प्रदान की जानी थी। सहायता बल्बस फ्लोवर के लिये ₹ 45,000 तथा ₹ 29,700 प्रति हैक्टेयर, कट फ्लावर के लिये ₹ 35,000 तथा ₹ 23,100 प्रति हैक्टेयर और लूज फ्लावर के लिये ₹ 12,000 तथा ₹ 7,920 प्रति हैक्टेयर क्रमशः अधिकतम परिसीमन की शर्त पर थी। भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के मानकों के अनुसार प्रति हैक्टेयर 1.11 लाख बल्ब का पौधरोपण करना आवश्यक था। बल्बस फ्लावर की खेती सितंबर तथा नवंबर के मध्य की जाती है।

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नांकित तथ्य प्रकट हुये:

- इंदौर जिले में ₹ 9.87 लाख के आदानों सहित ₹ 3.44 करोड़ के कुल मूल्य पर 219.31 लाख बल्ब अधिप्राप्त किये गये। 132.89 हैक्टेयर से अधिक क्षेत्र में खेती के लिये कृषकों को 40.55 लाख ग्लेडियोस बल्ब प्रदाय किये गये जो अवसामान्य थे। ₹ 2.66 करोड़ मूल्य के शेष 178.76 लाख ग्लेडियोस बल्ब पौधरोपण मौसम की समाप्ति के पश्चात् कृषकों को बाँटे गये।
- उज्जैन जिले में ₹ 63.23 लाख मूल्य पर अधिप्राप्त 60.22 लाख बल्ब मौसम समाप्त होने के बाद 2007 में कृषकों को वितरित किये गये (मार्च 2007)।

➤ भोपाल जिले में 2008-11 के दौरान ₹ 96.21 लाख में क्रय किये गये 77.75 लाख बल्ब में से ₹ 43.13 लाख मूल्य के 28.75 लाख बल्ब पौधरोपण अवधि समाप्त होने के पश्चात दिसंबर 2008 से जनवरी 2009 तथा जनवरी-फरवरी 2010 के दौरान प्रदाय किये गये।

इस प्रकार पौधरोपण अवधि के पश्चात ₹ 3.72 करोड़ के 267.73 लाख बल्बों का क्रय औचित्यपूर्ण नहीं था। विभाग ने मामले की जांच का आश्वासन दिया।

(ख) ग्लेडियोलस फ्लावर की कृषि के अधीन आने वाले क्षेत्र का भोपाल, इंदौर, शाजापुर तथा उज्जैन जिलों में 1200 हैक्टेयर तक विस्तार किया जाना था। इसके लिये भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के मानकों के अनुसार कृषकों को 13.33 करोड़ बल्ब प्रदाय करना अपेक्षित था।

हमने देखा कि केवल 3.73 करोड़ बल्ब जो सामान्य रूप से 336.125 हैक्टेयर क्षेत्र को आच्छादित करते थे, ही किसानों को प्रदाय किये गए। इस प्रकार इन जिलों में ग्लेडियोलस फ्लावर की खेती के क्षेत्र का विस्तार लक्ष्य से 863.875 हैक्टेयर तक कम रहा (परिशिष्ट-2.33)।

कट प्लांट (गुलाब) की  
आपूर्ति के बिना 579.36  
हैक्टेयर क्षेत्र का  
समावेशन

(ग) राज्य उद्यानिकी मिशन दिशानिर्देशों में निर्दिष्ट मानकों के अनुसार 10000 गुलाब कट प्लांट एक हैक्टेयर के ऊपर लगाना अपेक्षित था। हमने पाया कि भोपाल, इंदौर तथा शाजापुर जिलों में ₹ 2.64 करोड़ मूल्य के 24.06 लाख गुलाब कट प्लांट 820 हैक्टेयर क्षेत्र लगाने के लिये क्रय किये गये थे। ये पौधे केवल 240.640 हैक्टेयर क्षेत्र में लगाने के लिये पर्याप्त थे। इस प्रकार पौधरोपण क्षेत्र का अनुकूलतम उपयोग नहीं किया गया परिणामस्वरूप कृषकों को लाभ से वंचित होना पड़ा (परिशिष्ट-2.34)।

(घ) बैतूल, छिंदवाड़ा तथा होशंगाबाद जिलों के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि मानकों में निर्दिष्ट खेती लागत के 33 प्रतिशत के स्थान पर 50 प्रतिशत की दर से 249 बड़े कृषकों (लघु एवं सीमांत के अतिरिक्त) को सहायता दी गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 13.80 लाख<sup>42</sup> का अधिक व्यय हुआ।

जिला उद्यानिकी मिशन समितियों बैतूल एवं होशंगाबाद जिले के सचिवों ने भविष्य में मानकों के अनुसार भुगतान करने का आश्वासन दिया। जिला उद्यानिकी मिशन समिति छिंदवाड़ा ने सूचित किया कि भुगतान मानकों के अनुसार किया गया था। तथापि पश्चादुक्त का दावा तथ्यों पर आधारित नहीं था। विभाग ने लेखापरीक्षा को मामले की जांच करने का आश्वासन दिया।

<sup>42</sup> 123 किसान: ₹ 6.10 लाख, 72 किसान: ₹ 5.42 लाख, 54 किसान: ₹ 2.28 लाख

### 2.2.4.9 गमोसिस के नियंत्रण के लिये निधियों का अनियमित उपयोग

नेशनल रिसर्च सेंटर  
फॉर सायट्रस नागपुर  
द्वारा अनुशंसित न किये  
गये क्रयों पर किया गया  
₹ 2.14 करोड़ का व्यय  
अनियमित था।

नेशनल रिसर्च सेंटर फॉर सायट्रस, नागपुर के वैज्ञानिकों की अनुशंसा के अनुसार भारत सरकार ने छिंदवाड़ा जिले में 1950 हैक्टेयर संतरा उद्यान में परियोजना के आधार पर गमोसिस के नियंत्रण के लिये ₹ 2.93 करोड़ की सहायता का अनुमोदन किया (अक्टूबर 2007)। इसके लिये नेशनल रिसर्च सेंटर फॉर सायट्रस ने "रेडोमिल" तथा "बाविस्टिन" के उपयोग की अनुशंसा की जिसकी दर क्रमशः 7.50 किलोग्राम तथा 2.75 किलोग्राम प्रति हैक्टेयर थी। यद्यपि इन मानकों के अनुसार 1950 हैक्टेयर के लिये 14625 किलोग्राम रेडोमिल तथा 5362.5 किलोग्राम बाविस्टिन की आवश्यकता थी परंतु जिला उद्यानिकी मिशन समिति छिंदवाड़ा ने रेडोमिल (5242 किलोग्राम) तथा बाविस्टिन (4016 किलोग्राम) क्रय करने के लिये ₹ 79 लाख (अप्रैल 2010) का व्यय किया जो आवश्यकता का 36 एवं 75 प्रतिशत था। ₹ 2.14 करोड़ की परिणामी बचत का उपयोग (अप्रैल 2010) मायक्रोन्यूट्रियेंट, अन्य कीटनाशकों, स्प्रेयर्स तथा उपकरणों के क्रय के लिये किया गया जिसकी नेशनल रिसर्च सेंटर फॉर सायट्रस ने अनुशंसा नहीं की थी। इससे भी अधिक कृषकों को आपूरित (₹ 39.24 लाख) कीटनाशकों के मूल्य का 50 प्रतिशत भाग भी वसूल नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त परियोजना प्रणाली में गमोसिस नियंत्रण उपाय करने की आवश्यकता के अनुभव के ढाई वर्ष पश्चात व्यय किया गया था। इससे न केवल ऐसे व्यय की उपयोगिता पर संदेह उत्पन्न हुआ अपितु इसकी प्रामाणिकता भी संदेह के घेरे में आई।

निर्गम सम्मेलन में विभाग ने सूचित किया कि व्यय कृषकों के उद्यानों में गमोसिस के प्रभाव के मूल्यांकन के लिये गठित तकनीकी समिति (जिसमें वैज्ञानिक सम्मिलित थे) की अनुशंसाओं के अनुसार किया गया था। कृषकों का अंश, कृषकों द्वारा किये गये श्रम कार्य के विरुद्ध समायोजित किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि भारत सरकार को भेजी गई गमोसिस के नियंत्रण की परियोजना उसी तकनीकी समिति की अनुशंसाओं पर आधारित थी जैसा कि विभाग के उत्तर में उल्लेख किया गया है।

### 2.2.4.10 ऑर्गेनिक फार्मिंग

क्षेत्र विशेष के दृष्टिकोण  
का पालन न करने के  
कारण ऑर्गेनिक फार्मिंग  
पर ₹ 10.26 करोड़ का  
व्यय अनियमित था।

कार्यक्रम में फलों, मसालों तथा फूलों की फसलों की खेती के लिये क्षेत्र विस्तार कार्यक्रम के अंतर्गत सहायता के अतिरिक्त ₹ 10,000 प्रति हैक्टेयर अतिरिक्त वित्तीय सहायता की परिकल्पना की गई थी। भारत सरकार ने कम से कम तीन वर्षों के लिये सहायता की अवधि में वृद्धि की (मई 2008)। जून 2009 से एग्रीकल्चर एण्ड प्रोसेस्ड फूड प्रोडक्ट्स एक्सपर्ट डेवलपमेंट अथॉरिटी से अधिकृत अभिकरण के माध्यम से ऑर्गेनिक उद्यानिकी उत्पादन के प्रमाणन के साथ ऑर्गेनिक फार्मिंग को संयोजित किया गया। राज्य उद्यानिकी मिशन को भारत सरकार के निर्देशानुसार जिला उद्यानिकी मिशन समिति का मार्गदर्शन करना अपेक्षित था। सचिव, जिला उद्यानिकी मिशन समिति को निरीक्षण कार्य करना था। 2006-09 अवधि के दौरान 10,457 हैक्टेयर क्षेत्र पर ऑर्गेनिक फार्मिंग के उन्नयन पर ₹ 10.26 करोड़ की राशि का व्यय किया गया।

राज्य उद्यानिकी मिशन के अभिलेखों की नमूना जांच से प्रकट हुआ (अगस्त 2011) कि ऑर्गेनिक फार्मिंग में समाविष्ट क्षेत्र वार्षिक कार्य योजनाओं (2006-09) में प्रदत्त ₹ 22.71 करोड़ के व्यय सम्मिलित करते हुये 22712 हैक्टेयर लक्षित क्षेत्र का केवल 46 प्रतिशत क्षेत्र था। राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन की क्षेत्र विशेष ऑर्गेनिक फार्मिंग की रणनीति के प्रतिकूल राज्य उद्यानिकी मिशन ने अपने दिशानिर्देशों में राज्य में इसे कुछ चयनित फसलों यथा संतरा, आम, मिर्ची, लहसुन तथा धनिया से संयोजित कर इसे फसल विशेष बनाया जो अनियमित था। हमने देखा कि राज्य उद्यानिकी मिशन ने सन्निहित क्षेत्रों में और मानकों के अनुसार अनुकूलतम ऑर्गेनिक स्टेटस प्राप्त करने के लिये दो-तीन वर्षों के लिये निरंतर कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिये जिलों को कोई निर्देश जारी नहीं किये। राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन की रणनीति से उपरोक्त विचलन के लिये कोई कारण अभिलेखबद्ध नहीं किये गये थे। विभाग ने सूचित किया कि भारत सरकार से मामले पर विचार विमर्श किया गया था तथा भारत सरकार नीति की समीक्षा करने के लिये तैयार है और कि भारत सरकार द्वारा अपनी रणनीति की समीक्षा के लिये एक समिति का गठन किया गया था।

#### **2.2.4.11 जराजीर्ण पौधरोपण के कायाकल्प पर अनियमित व्यय**

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन में अमरूद, संतरा तथा आम के उद्यानों के कायाकल्प के साथ ऐसे उद्यानों की उत्पादकता में वृद्धि के लिये जराजीर्ण पौध रोपण के कायाकल्प के एक कार्यक्रम की परिकल्पना की गई थी। जराजीर्ण तथा रूग्ण पौधों को हटाकर उद्यानों के वैज्ञानिक प्रबंधन द्वारा खाली स्थान भर कर यह उद्देश्य प्राप्त किया जाना था। जराजीर्ण पौधरोपण का कायाकल्प करने के लिये ₹ 15,000 प्रति हैक्टेयर की अधिकतम परिसीमन की शर्त पर लागत की 50 प्रतिशत सहायता दी जानी थी और यह प्रति हितग्राही 2 हैक्टेयर तक सीमित थी। राज्य उद्यानिकी मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार ऐसी सहायता के लिये पात्र पुराने बाग की न्यूनतम आयु संतरा तथा अमरूद के लिये 12 वर्ष तथा आम के वृक्षों के लिये 25 वर्ष निर्धारित की गई थी। 2006-11 के दौरान राज्य में 12372.75 हैक्टेयर में संतरा, अमरूद तथा आम के बगीचों के जराजीर्ण पौधरोपण के कायाकल्प पर ₹ 18.33 करोड़ का व्यय किया गया था।

2006-11 के दौरान नमूना जांच किये गये 10 जिलों में से पांच चयनित जिलों<sup>43</sup> में ₹ 12.30 करोड़ की सहायता देकर 8975.50 हैक्टेयर में स्थित पुराने बगीचों का कायाकल्प किया गया। इन जिलों के अभिलेखों से निम्नांकित तथ्य सामने आये:

(i) कायाकल्प/प्रतिस्थापन तथा अपेक्षित आदानों की सीमा के मूल्यांकन के लिये जराजीर्ण पौधरोपण, रूग्णता से प्रभावित पौधों की संख्या आदि के संबंध में कृषि भूमि स्तरीय अध्ययन नहीं किया गया।

(ii) समितियों के पास बगीचों की आयु के साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे। बगीचों की आयु निश्चित करने के लिये राजस्व अधिकारियों से कोई प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किये गये थे।

<sup>43</sup> बैतूल 1439.50 हैक्टेयर (₹206.83 लाख), भोपाल 70 हैक्टेयर (₹ 9.75 लाख), छिंदवाडा 5127 हैक्टेयर (₹ 729.54 लाख), होशंगाबाद 939 हैक्टेयर (₹ 117.23 लाख) एवं शाजापुर 1400 हैक्टेयर (₹ 166.90 लाख).

₹ 3.24 करोड़ की सहायता उन पुराने बगीचों के कायाकल्प पर व्यय की गई जो सहायता की पात्रता नहीं रखते थे।

(iii) बैतूल तथा होशंगाबाद में हितग्राहियों के आवेदनों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि उन बगीचों की आयु के कोई साक्ष्य नहीं थे जिनको सहायता स्वीकृत की गई थी। इसके परिणामस्वरूप मानकों के अंतर्गत सहायता के लिये अपात्र बगीचों हेतु ₹ 3.24 करोड़ की अनियमित सहायता दी गई। विभाग ने मामले की जांच का आश्वासन दिया।

(iv) राजस्व विभाग के अनुसार 2004-05 में बैतूल, भोपाल, होशंगाबाद तथा शाजापुर जिलों में आम, संतरा तथा अमरूद के बगीचों की उपलब्धता तथा 2006-11 के दौरान जिला उद्यानिकी मिशन समितियों द्वारा पुराने बगीचों के कायाकल्प के लिये दी गई सहायता तालिका-2.12 में दर्शाई गई है:

तालिका-2.12

क्रम संख्या	जिला	फल की फसल	बगीचों की उपलब्धता की स्थिति (हैक्टेयर में क्षेत्र)	बगीचों के कायाकल्प के लिये प्रदत्त सहायता	
				क्षेत्र (हैक्टेयर में)	व्यय (₹ लाख में)
1.	बैतूल	आम	17	380.50	53.49
		संतरा	374	1059.00	153.34
2.	भोपाल	संतरा	2	20.00	3.00
		अमरूद	9	20.00	3.00
3.	होशंगाबाद	संतरा	260	310.00	35.41
4.	शाजापुर	संतरा	1131	1400.00	166.90
योग			1793	3189.50	415.14

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि बैतूल, भोपाल, होशंगाबाद तथा शाजापुर जिलों में 1767 हैक्टेयर में संतरे के बगीचों की उपलब्धता के विरुद्ध ₹ 3.59 करोड़ की लागत पर 2789 हैक्टेयर में 2006-11 के दौरान संतरे के जराजीर्ण पौधरोपण के कायाकल्प की सूचना दी गई थी। इसी प्रकार बैतूल जिले में आम के मात्र 17 हैक्टेयर में स्थित बगीचों की उपलब्धता के विरुद्ध 380.50 हैक्टेयर में कायाकल्प पर ₹ 53.49 लाख व्यय किये गए और भोपाल जिले में अमरूद के 9 हैक्टेयर में स्थित बगीचों की उपलब्धता के विरुद्ध 20 हैक्टेयर में बगीचों के कायाकल्प पर ₹ तीन लाख व्यय किये गये।

1396.50 हैक्टेयर में स्थित उन बगीचों के कायाकल्प के लिये सहायता (₹ 1.82 करोड़) दी गई थी जो अस्तित्व में ही नहीं थे।

1396.50 हैक्टेयर के उन बगीचों पर जराजीर्ण पौधरोपण के कायाकल्प के प्रदत्त आनुपातिक सहायता जो प्रत्यक्षतः अस्तित्व में नहीं थे, ₹ 1.82 करोड़ परिगणित की गई।

जबकि विभिन्न जिलों में स्थित जिला उद्यानिकी मिशन समितियों के उत्तर क्षेत्रीय कर्मचारियों को विसंगति के उत्तरदायी ठहराने या इन्कार करने वाले अथवा भविष्य में ऐसी गलतियाँ दुहराने से बचने का आश्वासन देने वाले थे। विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि राजस्व विभाग द्वारा उद्यानिकी फसलों को कम प्रतिवेदित करने की समस्या पर सहायक उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा विचार किया जा रहा है।

### 2.2.4.12 संरक्षित कृषि पर अनियमित व्यय

(क) संरक्षित कृषि घटक के अंतर्गत ग्रीन हाऊस बनाने के लिये हितग्राहियों को शेड नेट दिया जाना था। इस संबंध में सहायता 2009-10 तक 500 वर्ग मीटर के लिये ₹ 3,500 अधिकतम की शर्त पर ₹ सात प्रति वर्ग मीटर (लागत का 50 प्रतिशत) तक सीमित थी। 2010-11 एवं बाद से स्वीकृत सहायता की राशि ₹ 150 वर्ग मीटर तक बढ़ाई गई जो पाँच इकाइयों 200 वर्ग मीटर प्रत्येक तक सीमित थी।

हमने पाया कि जिला उद्यानिकी मिशन इंदौर में:

(i) समिति ने हितग्राहियों से प्राप्त आवेदनों और उनको आपूरित शेड नेटों की मात्रा की सूची संधारित नहीं की।

(ii) 1.52 लाख वर्ग मीटर के एक क्षेत्र पर शेड नेट लगाने पर 2009-10 के दौरान ₹ 47.76 लाख का व्यय किया गया। ₹ सात प्रति वर्ग मीटर की निर्धारित दर पर स्वीकृत अधिकतम सहायता केवल ₹ 10.64 लाख थी। शेष ₹ 37.12 लाख की राशि हितग्राहियों से उनको शेड नेट की आपूर्ति से पूर्व वसूल की जानी थी जो नहीं किया गया। इस प्रकार मानकों के पालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 37.12 लाख का अधिक व्यय हुआ।

मानकों का पालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 37.12 लाख का अधिक व्यय हुआ।

सचिव, जिला उद्यानिकी मिशन, इंदौर ने सूचित किया (जून 2011) कि कृषकों को शेड नेट की मात्रा स्वीकृत आर्थिक सहायता की सीमा में दी गई थी और शेड नेट की शेष मात्रा स्वयं कृषकों ने क्रय की थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि हितग्राहियों की प्रामाणिकता तथा स्वयं कृषकों द्वारा क्रय किये गये शेड नेट की मात्रा अभिलेख संधारित न किये जाने के कारण सत्यापन योग्य नहीं थी।

(ख) बड़वानी जिले में जून 2010 में ₹ 70 लाख में 224936 वर्ग मीटर शेड नेट का क्रय किया गया था और 1734 हितग्राहियों<sup>44</sup> को वितरित किया गया था। समिति ने हितग्राहियों से 50 प्रतिशत भाग प्राप्त किये बिना ₹ 70 लाख का व्यय किया था। इस प्रकार ₹ 35 लाख की सहायता का भुगतान मानकों से अधिक था। सचिव, जिला उद्यानिकी मिशन समिति बड़वानी ने सूचित किया कि भविष्य में हितग्राहियों से मूल्य वसूल किया जायेगा।

₹ 35 लाख की सहायता का भुगतान मानकों से अधिक था।

### 2.2.4.13 फसलोत्तर प्रबंधन विपणन अधोसंरचना

फसलोत्तर प्रबंधन तथा विपणन अधोसंरचना पर व्यय 6 प्रतिशत से कम था। विपणन अधोसंरचना (₹ 9.34 करोड़) एवं ₹ 2.66 करोड़ ग्रेडिंग वेक्सिंग प्लांटों पर व्यय निष्क्रिय था।

फसलोत्तर प्रबंधन में प्रक्रियाएं जैसे पैकेजिंग, श्रेणीकरण, परिवहन, उपचार, पक्वण, भण्डारण समाविष्ट होती हैं। ये प्रक्रियाएं उद्यानिकी उत्पाद के विपणन में वृद्धि के लिये आवश्यक थी। राज्य में उद्यानिकी क्षेत्र के संपूर्ण विकास की दृष्टि से भारत सरकार ने वार्षिक कार्ययोजना का अनुमोदन कर उस समय अनुदेश जारी किये थे जो अन्य बातों के साथ साथ यह भी अनुबंधित करते हैं कि क्षेत्र विस्तार पर व्यय कुल प्रावधान का 35 से 40 प्रतिशत तक सीमित होना चाहिये और फसलोत्तर प्रबंधन पर व्यय कुल परिव्यय

<sup>44</sup> दो इकाइयों की दर से 266 हितग्राही एवं एक इकाई की दर से 1468 हितग्राही

का 20 प्रतिशत तक होना चाहिये। तथापि 2006-11 के दौरान योजना के अंतर्गत किया गया ₹ 323.13 करोड़ के कुल व्यय में से फलों, मसालों तथा फूलों, एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन, ऑर्गेनिक फार्मिंग तथा जल स्रोतों के सृजन (₹ 229.28 करोड़) के क्षेत्र विस्तार पर व्यय लगभग 71 प्रतिशत था। फसलोत्तर प्रबंधन तथा विपणन अधोसंरचना के अंतर्गत व्यय क्रमशः ₹ 9.83 करोड़ तथा ₹ 9.34 करोड़ था जो 2006-11 के दौरान कुल व्यय के छः प्रतिशत से भी कम था (परिशिष्ट-2.35)। फसलोत्तर प्रबंधन के अंतर्गत पैक हाउसेज, रेफ्रीजरेटेड वैनो, ग्रामीण बाजारों के संबंध में कुल भौतिक उपलब्धि 2.30 प्रतिशत थी। बाजार की समझ, सीमावर्ती बाजार, चल प्रसंस्करण इकाई, पूर्व प्रशीतन कक्ष, न्यून लागत परिरक्षण इकाई, खुदरा बाजार तथा विपणन विस्तार के संबंध में कोई उपलब्धि सूचित नहीं की गई। यह भी कि आठ थोक बाजारों के लिये ₹ 9.50 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध भोपाल में बाजार के निर्माण के लिये ₹ 9.19 करोड़ की सहायता दी गई थी जो अगस्त 2011 तक अपूर्ण था। ₹ 1.50 करोड़ की अनुमोदित लागत के विरुद्ध ₹ 2.66 करोड़ की लागत पर आठ जिलों में 2008-09 के दौरान 12 श्रेणीकरण तथा वेक्सिंग इकाइयां स्थापित की गई थीं। इनमें से कोई भी इकाई विद्युत आपूर्ति तथा प्रशिक्षित कर्मचारियों की अनुपलब्धता के कारण कार्य आरंभ नहीं कर सकी। न केवल ₹ 2.66 करोड़ के निवेश से सृजित संपत्तियां निष्क्रिय पड़ी हुई थीं अपितु कृषक भी वांछित लाभों से वंचित रहे। इस प्रकार समस्त व्यवहारिक प्रयोजनों के लिये फसलोत्तर प्रबंधन के अंतर्गत प्रदत्त सुविधाएं न के बराबर थीं। मिशन संचालक उपरोक्त विफलता के कारण सूचित नहीं कर सके।

विभाग ने सूचित किया कि फसलोत्तर अधोसंरचना केवल तभी आवश्यक होती है जब पर्याप्त मात्रा में फसल का उत्पादन होता है। वर्षों के बाद चूँकि उत्पादन में वृद्धि हो गई है, वार्षिक कार्य योजना में फसलोत्तर अधोसंरचना पर ध्यान बढ़ रहा था। शाजापुर में स्थापित श्रेणीकरण तथा वेक्सिंग इकाई वित्त वर्ष 2010-11 में परिचालित की जा चुकी है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि वार्षिक कार्य योजना में फसलोत्तर प्रबंधन की आवश्यकता की भविष्य की योजना बनाना तथा भारत सरकार द्वारा उसके अनुमोदन ने उसकी वर्तमान आवश्यकता को रेखांकित किया। अतएव इन प्रमाणित आवश्यकताओं की पूर्ति में विफलता अपने आप में स्पष्ट है।

#### 2.2.4.14 योजना का प्रभाव

2006-09 के दौरान फलों, मसालों तथा फूलों की फसलों के संबंध में क्षेत्र विस्तार, आर्गेनिक फार्मिंग तथा एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन के लिये प्रदत्त सहायता के बावजूद उद्यानिकी में क्षेत्र के विस्तार, उत्पादन तथा उत्पादकता प्राप्त करने में कोई उल्लेखनीय वृद्धि नहीं हुई। यह भी कि फलों के बगीचों के कायाकल्प हेतु सहायता के उपरांत भी फलों के कुल क्षेत्र में 2006-09 के दौरान कमी आई।

फलों, सब्जियों, मसालों तथा फूलों के संबंध में 2004-05 हेतु क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता के विवरण राज्य उद्यानिकी मिशन के पास उपलब्ध नहीं थे क्योंकि आधार रेखा सर्वेक्षण नहीं किया गया। 2008-09 के लिये केवल फलों के क्षेत्र के विवरण उपलब्ध थे जबकि उत्पादन तथा उत्पादकता के विवरण उपलब्ध नहीं थे। 2008-09 के लिये सब्जियों के विवरण भी उपलब्ध नहीं थे। 2008-09 के दौरान मसालों तथा फूलों

के क्षेत्र तथा उत्पादकता के लेखापरीक्षा को यथासूचित विवरण तालिका-2.13 में दर्शाए गए हैं।

**तालिका-2.13**

फसल का नाम	क्षेत्र (सौ हैक्टेयर)	उत्पादन (सौ मीट्रिक टन)	उत्पादकता (10 किलोग्राम/हैक्टेयर)
मिर्च	617.68	65098.897	106
लहसुन	508.01	213365.19	420
धनिया	1361.81	43577.964	32
फूल	37.26	22932.92	615.5

राजस्व अभिलेखों के अनुसार प्रमुख फसलों की कृषि का क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता के राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के प्रारंभ (2004-05) के पूर्व के और राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन (2006-09) के कार्यान्वयन होने के पश्चात वर्ष 2008-09 के विवरण तालिका-2.14 में दर्शाये गये हैं। 2009-10 एवं 2010-11 के विवरण राजस्व विभाग के पास उपलब्ध नहीं थे।

**तालिका-2.14**

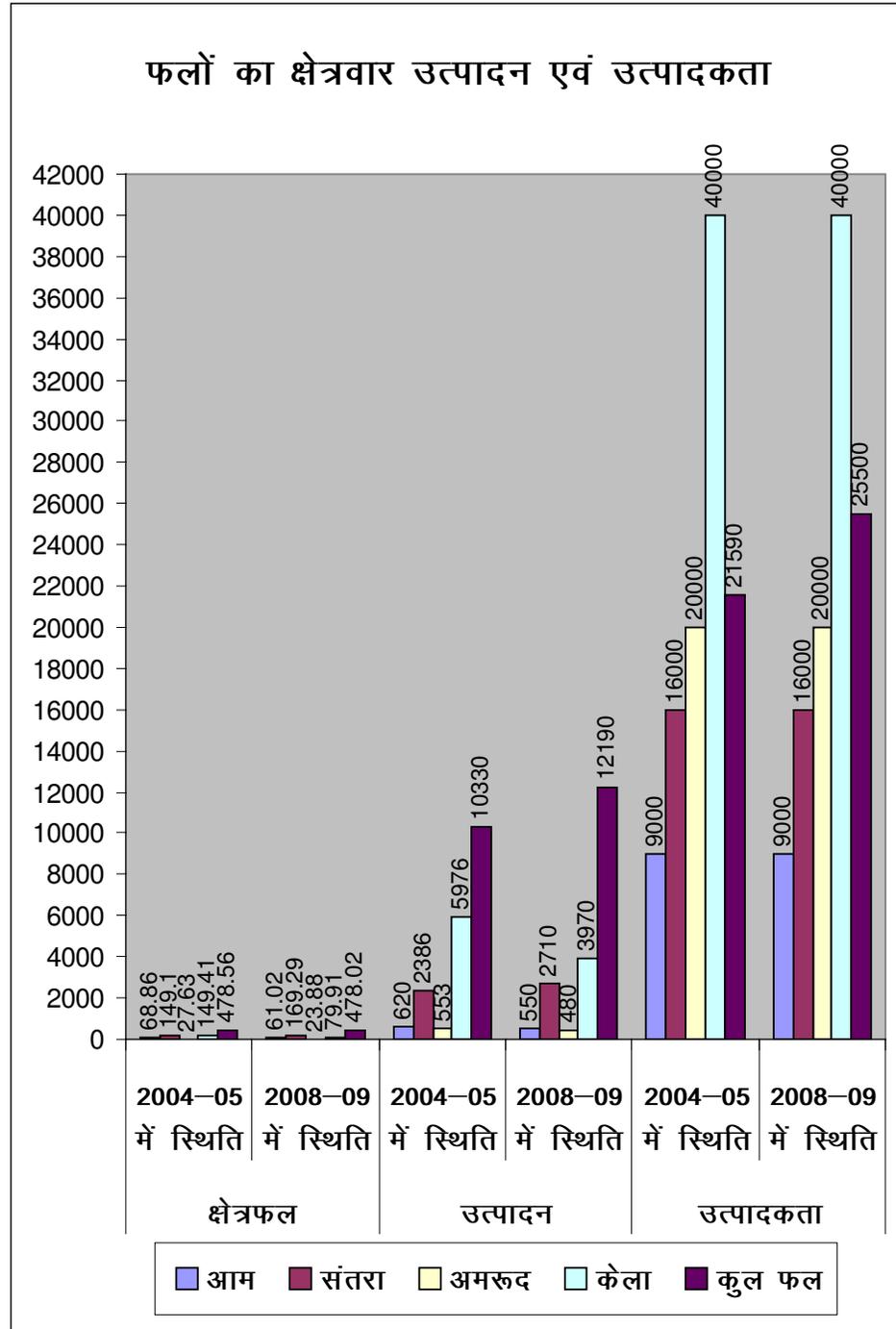
फसल का नाम	क्षेत्र (सौ एकड़ में)		उत्पादन (सौ मीट्रिक टन में)		उत्पादकता (किलोग्राम/हैक्टेयर)	
	2004-05	2008-09 <sup>45</sup>	2004-05	2008-09 <sup>45</sup>	2004-05	2008-09 <sup>45</sup>
<b>फल</b>						
आम	68.86	61.02	620	550	9000	9000
संतरा	149.10	169.29	2386	2710	16000	16000
अमरूद	27.63	23.88	553	480	20000	20000
केला	149.41	79.91	5976	3970	40000	40000
<b>योग समस्त फल</b>	<b>478.56</b>	<b>478.02</b>	<b>10330</b>	<b>12190</b>	<b>21590</b>	<b>25500</b>
<b>सब्जियां</b>						
आलू	476.02	563.33	7140	6500	15000	11540.0
प्याज	357.04	401.89	5713	5820	16000	14490.0
टमाटर	182.54	209.95	2738	3150	15000	15000.0
<b>योग समस्त सब्जी</b>	<b>1849.50</b>	<b>2048.95</b>	<b>26210</b>	<b>26800</b>	<b>14170.0</b>	<b>13080.0</b>
<b>मसाले</b>						
मिर्ची	470.91	475.84	430	590	910.0	1230.0
लहसुन	422.92	491.18	1780	2070	4220.0	4220.0
धनिया	1363.88	1414.30	530	590	390.0	420.0
<b>योग समस्त मसाले</b>	<b>2658.11</b>	<b>2761.96</b>	<b>3150</b>	<b>3645</b>	<b>1190.0</b>	<b>1320.0</b>
<b>फूल</b>	<b>17.47</b>	<b>26.31</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>600.0</b>	<b>600.00</b>

(स्रोत: मिशन संचालक, भोपाल तथा आयुक्त, भू अभिलेख, ग्वालियर द्वारा आपूरित)

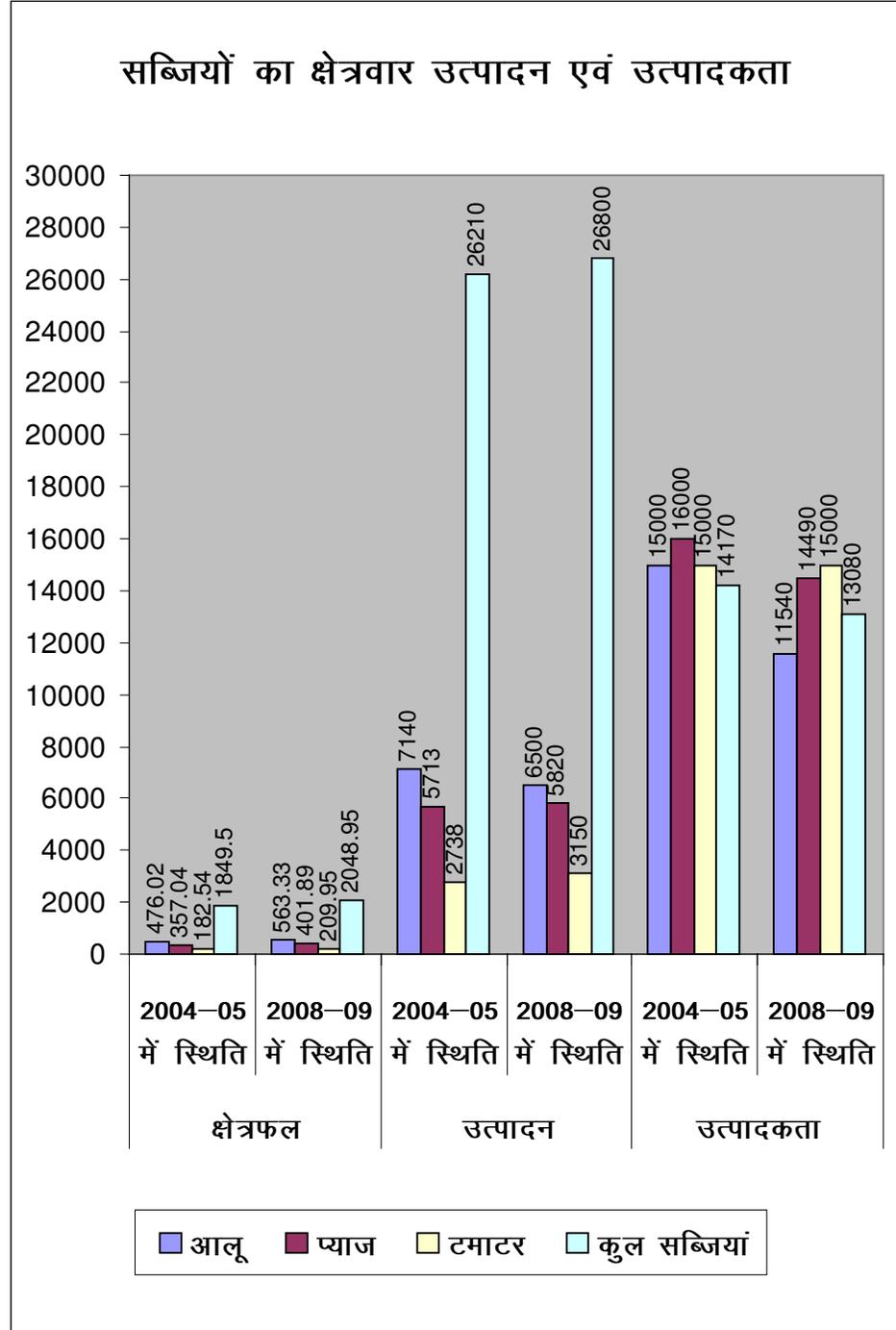
उपरोक्त तालिका से यह देखा गया कि:

<sup>45</sup> राजस्व विभाग में केवल 2008-09 तक उपलब्ध कृषि के क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता के आंकड़े

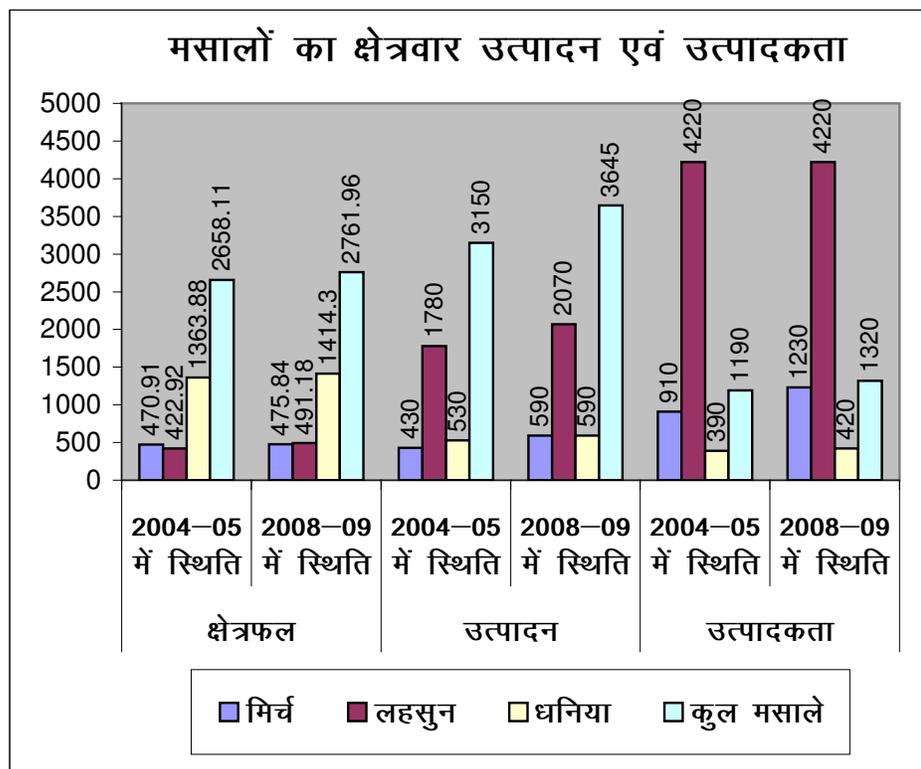
(i) समस्त फलों की फसल का कुल क्षेत्र तथा आम, अमरूद तथा केले के क्षेत्र में कमी आई जबकि संतरे के क्षेत्र में सीमान्त वृद्धि हुई। केले, संतरे, आम तथा अमरूद की उत्पादकता स्थिर रही जो दर्शाती है कि एकीकृत पोषक तत्व प्रबंधन/एकीकृत नाशी कीट प्रबंधन उपाय और कायाकल्प प्रभावी नहीं थे जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:



(ii) यद्यपि आलू, प्याज तथा टमाटर के क्षेत्र में वृद्धि हुई तथापि आलू एवं प्याज की उत्पादकता में उल्लेखनीय कमी आई। सब्जी के उत्पादन में सीमांत वृद्धि के बावजूद नीचे दर्शाए अनुसार उत्पादकता में आठ प्रतिशत तक कमी आई:



(iii) यद्यपि मिर्च, लहसुन तथा धनिया के क्षेत्र में वृद्धि हुई तथापि राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के अंतर्गत सहायता वाले क्षेत्र (46860.75 हैक्टेयर) में 12361 हैक्टेयर की वृद्धि लगभग 26 प्रतिशत थी इससे प्रकट हुआ कि विस्तार प्रभावशाली नहीं था। यद्यपि मिर्च की उत्पादकता में उल्लेखनीय वृद्धि हुई, धनिया के प्रकरण में वृद्धि सीमांत थी और लहसुन की उत्पादकता में वृद्धि स्थिर थी जिसका विवरण निम्नानुसार है:



(iv) 5457 हैक्टेयर के फूलों के क्षेत्र के लिये दी गई सहायता के विरुद्ध 884 हैक्टेयर की वृद्धि के साथ कुल क्षेत्र केवल 2631 हैक्टेयर था जो उस क्षेत्र का 16 प्रतिशत था जिसके लिये सहायता दी गई थी।

(v) उद्यानिकी फसलों के अंतर्गत लाया गया अतिरिक्त क्षेत्र वह क्षेत्र था जिस पर पहले से ही कृषि कार्य किया जा रहा था और जल स्रोतों के सृजन के कारण उसमें कोई वृद्धि नहीं हुई थी।

इस प्रकार क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता के क्षेत्र में वृद्धि और उसके द्वारा खेतिहर परिवारों की आय में वृद्धि करने का मुख्य प्रयोजन प्राप्त नहीं किया जा सका। विभाग ने तथ्य स्वीकार किये।

## 2.2.5 निष्कर्ष

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के प्रयोजनों की सफलता के लिये राज्य के विभिन्न भागों में संभाव्यता तथा आधार रेखा सर्वेक्षण द्वारा उद्यानिकी उत्पादों की मांग का मूल्यांकन आवश्यक था। तदनुसार उद्यानिकी विभाग द्वारा एक सापेक्ष योजना तथा एक कार्ययोजना तैयार की जानी चाहिये थी। उसके अभाव में जिला उद्यानिकी मिशन

समितियों ने तदर्थ आधार पर एक वार्षिक कार्ययोजना तैयार की थी। इसके परिणामस्वरूप वह राज्य उद्यानिकी मिशन के लिये भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई सीमित निधियों तक का उपयोग करने में विफल रही।

उद्यानिकी फसलों की उन्नत किस्मों के अंतर्गत अतिरिक्त क्षेत्र लाने के लिये सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र में आदर्श रोपणियों की स्थापना पौधों की आवश्यकता की पूर्ति के लिए एक महत्वपूर्ण क्रियाकलाप था। सार्वजनिक क्षेत्र की रोपणियों में अधोसंरचना के विकास के लिये अभिप्रेत निधियों को स्थापना व्यय (मजदूरी, विद्युत बिलों आदि) हेतु व्यपवर्तित किया गया जिसके परिणामस्वरूप शून्य से लेकर 27 प्रतिशत तक अल्प उपज हुई। निजी क्षेत्र की रोपणियों को उनकी पूर्णता सुनिश्चित किये बिना सहायता का भुगतान किया गया। इन रोपणियों की सफलता मापने एवं मूल्यांकन करने के लिये कोई परीक्षण तंत्र नहीं था। तदनुसार राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन के अंतर्गत उपलब्धियों के संपूर्ण स्तर पर रोपणियों के सटीक प्रभाव का सत्यापन नहीं हो पाया।

पोषण वृद्धि सुनिश्चित करने के लिये बारहमासी फलों की फसल को प्राथमिकता देने के स्थान पर अल्पकालीन फसलों यथा फूल एवं मसालों को प्राथमिकता दी गई।

हितग्राहियों की उचित रूप से पहचान नहीं की गई। यह भी कि फलों, मसालों तथा फूलों की खेती के लिये लक्षित क्षेत्र समाविष्ट करने के लिये पौधों की कम संख्या के परिणामस्वरूप संसाधनों का अनुकूलतम उपयोग नहीं हुआ और कृषकों को लाभ से वंचित होना पड़ा। फसलोत्तर प्रबंधन तथा विपणन अधोसंरचना का सृजन लक्ष्य के अनुसार नहीं किया गया।

### 2.2.6 अनुशांसाएं

- राज्य के विभिन्न कृषि जलवायु विषयक क्षेत्रों में उद्यानिकी उत्पादों की संभावना तथा मांग का मूल्यांकन करने और वास्तविकता के आधार पर वार्षिक कार्ययोजना तैयार करने के लिये आधार रेखा सर्वेक्षण किया जाना चाहिये।
- पौधरोपण के लिये फलों के पौधों की उन्नत किस्मों की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिये आदर्श रोपणियों को उचित रूप से तैयार करना आवश्यक है।
- कृषकों को सहायता उनके सम्यक सत्यापन के पश्चात दी जानी चाहिये और उसके आवश्यक अभिलेखों का संधारण किया जाना चाहिये।
- मिशन के अंतर्गत आरंभ किये गये विभिन्न क्रियाकलापों का कुशल कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिये निकट से निगरानी किये जाने की आवश्यकता है।
- उन प्रकरणों में जिनमें कृषकों को परियोजना की लागत के आधार पर सहायता प्रदान की जाती है, कुछ परीक्षण प्रणाली/सामाजिक लेखापरीक्षा प्रणाली उत्पादन में निरंतर वृद्धि सुनिश्चित करने के लिये होना चाहिये।
- फसलोत्तर प्रबंधन तथा विपणन सुविधाएं कृषकों के पूर्ण लाभ तथा राज्य में उद्यानिकी उत्पादन के उचित उपयोग के लिये विकसित की जानी चाहिये।

## नर्मदा घाटी विकास विभाग

### 2.3 बरगी व्यपवर्तन परियोजना का निर्माण

#### कार्यपालन सारांश

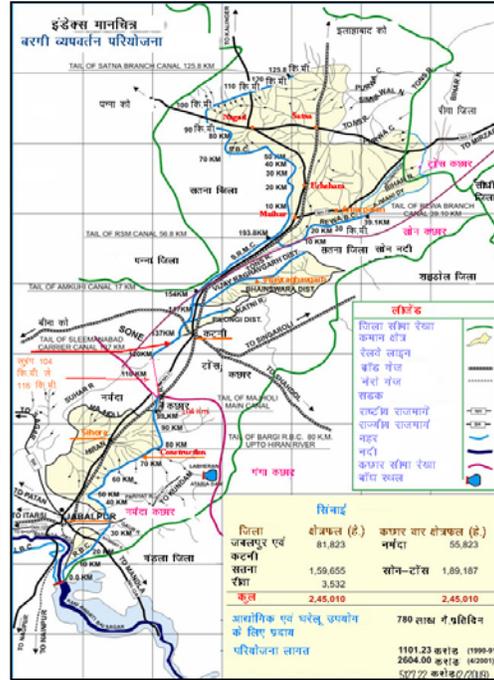
दाँयी तट नहर के माध्यम से 2.45 लाख हेक्टेयर एवं बाँयी तट नहर के माध्यम से 1.57 लाख हेक्टेयर की सिंचाई हेतु पर्याप्त 2.58 एम.ए.एफ.<sup>46</sup> क्रियाशील संग्रहण क्षमता का बरगी बाँध, नर्मदा नदी पर 1971-1990 के दौरान निर्मित प्रथम बड़ा बाँध है। दाँयी तट मुख्य नहर (आर.बी.एम.सी.) से संबद्ध कार्य का, सितम्बर 1979 में बरगी व्यपवर्तन परियोजना (बी.डी.पी.) की भाँति पुनः नामकरण किया गया। बी.डी.पी. में 197.4 कि.मी. लम्बी मुख्य नहर, 254.14 कि.मी. लम्बी शाखा नहरों, 2700 कि.मी. वितरण नेटवर्क एवं 3625 संरचनाओं, जिनमें से कुछ नर्मदा कछार को सोन-टोंस कछार से जोड़ती थीं, का निर्माण सम्मिलित था। निधियों के अभाव सहित अन्य कारणों से, परियोजना 2001 तक कार्यान्वयन के लिए प्रारंभ नहीं की गई थी। मध्य प्रदेश शासन (जी.ओ.एम.पी.) ने, नर्मदा कछार के 56597 हेक्टेयर एवं सोन-टोंस कछार के 1.88 लाख हेक्टेयर की सिंचाई की दृष्टि से अंततः ₹ 1101.23 करोड़ की लागत से जून 2014 तक पूर्ण करने हेतु परियोजना के कार्यान्वयन को 2001-02 में प्रारंभ करने का निश्चय किया। पाँच चरणों में, मार्च 2011 तक परियोजना ₹ 1407.54 करोड़ व्यय करने के पश्चात 61.59 प्रतिशत नहर नेटवर्क एवं 34.97 प्रतिशत संरचनाएँ पूर्ण हुई थीं। 38691 हेक्टेयर निर्मित सिंचाई क्षमता के विरुद्ध प्रस्तावित सिंचाई से अब तक (मार्च 2011) वास्तविक प्रदाय की गई सिंचाई, मात्र 710 हेक्टेयर है।

राज्य में बरगी व्यपवर्तन परियोजना की 2006-11 की अवधि की निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रदर्शित हुआ कि:

- बी.डी.पी. के अंतर्गत प्रस्तावित आच्छादित होने वाले संपूर्ण कमान क्षेत्र को सिंचाई प्रदान करने हेतु बरगी बाँध में उपलब्ध पानी पर्याप्त नहीं होगा।
- योजना रहित एवं अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर के अनावश्यक प्रावधान के परिणामस्वरूप अतिरिक्त लागत ही नहीं आई अपितु इससे आयोजना बद्ध सिंचाई क्षमता के प्राप्त न होने में परिणीत होने वाले नहर में पानी के मन्द प्रवाह की सुस्पष्ट संभावना हुई।
- कार्य की लागत में ₹ 35.88 करोड़ वृद्धि होने के अतिरिक्त, मुख्य नहर के कार्य के अशुद्ध प्राक्कलन एवं आयोजना रहित कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप निष्पादित मात्राओं में असामान्य बढ़ोतरी, कार्य की पूर्णता छह वर्षों तक विलंबित हुई।
- लागत वृद्धि में योगदान के, ठेकेदारों को अधिक भुगतान (₹ 16.48 करोड़), अवांछित मर्दों के कार्यान्वयन (₹ 7.98 करोड़), शास्ति का उद्ग्रहण न होने (₹ 8.20 करोड़) इत्यादि के दृष्टांत थे।

<sup>46</sup> एम.ए.एफ: मिलियन एकड़ फीट

### 2.3.1 प्रस्तावना



स्रोत: एन.व्ही.डी.ए. द्वारा प्रदान इंडेक्स मानचित्र

बरगी व्यपवर्तन परियोजना (बी.डी.पी.) 2001-02 में प्रारंभ, एक वृहद ट्रांसवेली गुरुत्वीय नहर सिंचाई परियोजना है। परियोजना में, जबलपुर, कटनी सतना एवं रीवा जिलों में 2.45 लाख हेक्टेयर<sup>47</sup> (हे.) में सिंचाई प्रदान करने एवं जबलपुर एवं कटनी शहरों को 1.632 एम.ए.एफ. की घरेलू एवं औद्योगिक जल आपूर्ति प्रदान करने हेतु, बरगी बाँध से 197.4 कि.मी. लम्बी दाँयी तट मुख्य नहर (आर.बी.एम.सी) एवं 254.14 कि.मी. शाखा नहरों एवं 2700 कि.मी. के वितरण नेटवर्क का निर्माण परिकल्पित था। शीर्ष पर 227.438 घनमीटर प्रति सेकंड (क्यूमेक) रूपांकित बहाव के साथ आर.बी.एम.सी. में, नर्मदा कच्छर में पड़ने वाले जबलपुर जिले एवं तत्पश्चात स्लीमनाबाद में ऊँची पहाड़ी

(रीज) को पार कर सोन-टोंस कच्छर के अंतर्गत पड़ने वाले सतना एवं रीवा जिलों के क्षेत्रों हेतु पानी ले जाना परिकल्पित है। इस परियोजना में नर्मदा नदी के पानी का सोन-टोंस घाटी में ट्रांसवेली व्यपवर्तन सम्मिलित है, जैसा कि निम्न तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका 2.15

जिले का नाम	मुख्य नहर की लम्बाई कि.मी. में	वितरिकाओं एवं माईनरों की लम्बाई कि.मी. में	रूपांकित सिंचाई क्षमता लाख हे. में
जबलपुर-कटनी (नर्मदा कच्छर)	आर.डी. 0 से आर.डी. 104	970	0.57
रीवा-सतना (सोन-टोंस कच्छर)	आर.डी. 104 से आर.डी. 197.4	1730	1.88
<b>योग</b>	<b>197.4</b>	<b>2700</b>	<b>2.45</b>

स्रोत: ए.आई.बी.पी. का स्थिति प्रतिवेदन

### 2.3.2 संगठनात्मक संरचना

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन.व्ही.डी.ए.), जो परियोजना को क्रियान्वित कर रहा है, को नर्मदा जल विवाद अधिकरण (एन.डब्ल्यू. डी.टी.) के अनुसार राज्य में नर्मदा जल के आवंटित अंश के उपयोग के लिए एक परिप्रेक्ष्य आयोजना के निरूपण एवं तैयार

<sup>47</sup> जबलपुर 60,000 हेक्टेयर, कटनी 21,823 हेक्टेयर, रीवा 3,532 हेक्टेयर एवं सतना 1,59,655 हेक्टेयर।

करने एवं नर्मदा नदी पर विभिन्न परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु जुलाई 1985 में गठित किया गया है। एन.व्ही.डी.ए. के प्रमुख, अध्यक्ष हैं, जो उपाध्यक्ष एवं छह पूर्णकालिक सदस्यों (अभियांत्रिकी, वित्त, ऊर्जा, आयोजना, पर्यावरण और वन एवं पुनर्वास) से सहायित है। एन.व्ही.डी.ए. द्वारा प्रारंभ की गई प्रत्येक परियोजना, मुख्य अभियंता, जो सदस्य अभियांत्रिकी के पर्यवेक्षण के अंतर्गत कार्य करते हैं, के माध्यम से कार्यान्वित की जाती है। बी.डी.पी. को, मुख्य अभियंता, ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र (यू.एन.झेड.) जबलपुर, जो क्षेत्र स्तर पर चार अधीक्षण अभियंता (एस.ई.), 12 कार्यपालन यंत्रियों से सहायित हैं, के द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा है।

### 2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि:

- परियोजना आयोजना बद्ध थी एवं कार्य माइलस्टोन, मानक रूपांकन एवं विशिष्टि के अनुसार कार्यान्वित किए गए;
- निधियां उपलब्ध थीं एवं प्रभावी ढंग से उपयोग की गई एवं
- ठेका प्रबंधन एवं मॉनीटरिंग व्यवस्था प्रभावी थी।

### 2.3.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष:

- निर्माण विभाग नियमावली, भारतीय मानक कोड, वित्तीय नियमों के प्रावधान और राज्य शासन, जी.एस.आई. एवं केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) द्वारा जारी किए गए अनुदेशों,
- प्रमुख अभियंता (ई.इन सी.) द्वारा नहरों के निर्माण के लिए निर्धारित अनुमोदित रूपांकन एवं विशिष्टियों

से लिए गए मानदण्डों पर आधारित थे।

### 2.3.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा, दायी तट मुख्य नहर (आर.बी.एम.सी.) एवं उसकी वितरण प्रणाली के निर्माण तक सीमित है तथा 2006-07 से 2010-11 की अवधि आच्छादित करती है। सदस्य अभियांत्रिकी (एन.व्ही.डी.ए.), मुख्य अभियंता ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र (यू.एन.झेड.), जबलपुर, अधीक्षण यंत्री एवं 12 में से छह संभाग कार्यालयों के अभिलेखों की जून 2011 एवं अगस्त 2011 के मध्य समीक्षा की गई थी।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड एवं कार्यप्रणाली की चर्चा, एन.व्ही.डी.ए. के साथ प्रवेश सम्मेलन (मई 2011) के दौरान की गई थी।

उपाध्यक्ष, एन.व्ही.डी.ए. के साथ आयोजित निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2011) में लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा की गई एवं एन.व्ही.डी.ए. की अनुक्रिया प्रकाश में लाई

गई। उपाध्यक्ष ने प्रतिवेदन की उपयोगिता को महत्व दिया एवं बताया कि इसका उपयोग आयोजना एवं कार्यान्वयन की प्रणाली को सुदृढ़ करने हेतु किया जाएगा।

निष्पादन लेखापरीक्षा की प्रक्रिया के दौरान विभाग द्वारा दिए गए सहयोग हेतु लेखापरीक्षा आभार प्रकट करती है।

### 2.3.6 परियोजना का निधिकरण ढाँचा

योजना आयोग द्वारा परियोजना हेतु, 1991 के मूल्य स्तर पर ₹ 1101.23 करोड़ की प्रारंभिक लागत से मार्च 2014 तक समयबद्ध पूर्णता हेतु निवेश अनापत्ति प्रदान की गई थी (जुलाई 1998)। परियोजना लागत को ₹ 5127.22 करोड़ पुनरीक्षित किया गया (दिसम्बर 2009)। इसमें से ₹ 2755.69 करोड़, गतिवर्धित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) के अंतर्गत जी.ओ.आई. द्वारा, ₹ 1157.46 करोड़ की राशि नाबार्ड से ऋण के माध्यम से एवं शेष ₹ 1214.07 करोड़ वार्षिक बजट सहायता के माध्यम से राज्य शासन द्वारा प्रदान की जानी थी। 2010-11 तक परियोजना पर ₹ 1407.54 करोड़ के कुल व्यय में से 2005-06 के पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान ₹ 469.93 करोड़ व्यय किए गए थे एवं इस लेखापरीक्षा की आच्छादित अवधि, 2006-07 से 2010-11 तक पाँच वर्षों के दौरान शेष ₹ 937.61 करोड़ की राशि व्यय की गई थी, जैसा निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.16

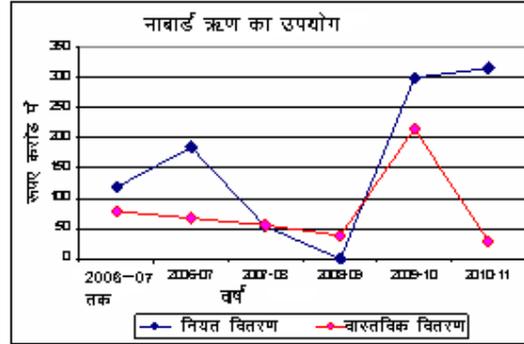
वर्ष	चरण	बजट प्रावधान (₹ करोड़ में)	व्यय (₹ करोड़ में)				उपयोग का प्रतिशत
			ए.आई. बी.पी.	नाबार्ड	राज्य शासन	कुल	
2005-06 तक	प्रारंभिक चरण I एवं II	498.70	199.90	78.60	191.43	469.93	94.23
2006-07	चरण I एवं II	292.43	2.06	68.18	50.29	120.53	41.22
2007-08	चरण III	223.91	35.39	55.85	114.42	205.66	91.85
2008-09	चरण IV	167.07	49.50	39.15	74.33	162.98	97.55
2009-10	चरण IV	227.50	31.61	215.47	(-)20.60 <sup>48</sup>	226.48	99.55
2010-11	चरण IV	228.38	0	28.88	193.08	221.96	97.19
<b>कुल</b>		<b>1637.99</b>	<b>318.46</b>	<b>486.13</b>	<b>602.95</b>	<b>1407.54</b>	

स्रोत: एन.व्ही.डी.ए. द्वारा प्रदान की गई जानकारी

2006-07 के दौरान, जब मुख्यतः कार्य की धीमी प्रगति, कार्य की निष्पादित होने वाली मात्रा में असामान्य बढ़ोतरी एवं ऐसे कार्यों को ठेकेदारों द्वारा परिणामतः छोड़े जाने, नहर के पास ग्रामीणों द्वारा ब्लास्टिंग में अवरोध, भूमिगत जल के उच्च स्तर के कारण मुख्य नहर की विभिन्न दूरियों में निरंतर रिसाव इत्यादि के कारण व्यय आधे से कम था, को छोड़कर (देखें कंडिका 2.3.7.2 एवं 2.3.8.4) कार्यान्वयन हेतु निर्धारित की गई निधियों को आत्मसात करने हेतु परियोजना पर्याप्त रूप से योग्य थी।

<sup>48</sup> 2009-10 के दौरान ऋणात्मक संख्या, राज्य शासन द्वारा 2008-09 के दौरान उसके अंश से अधिक निधियों की प्रतिपूर्ति के कारण थी।

### 2.3.6.1 परियोजना कार्यान्वयन में स्लीपेज के कारण नाबार्ड ऋण का कम उपयोग



स्रोत: एन.वी.डी.ए. द्वारा प्रदान की गई जानकारी

नाबार्ड ऋण की अनुसूची II, विशेष निबंधन और शर्तों के अनुसार, सिंचाई हेतु नहर के निर्माण हेतु उपलब्ध सीमित अवधि को ध्यान में रखते हुए मध्य प्रदेश शासन (जी.ओ.एम.पी.) को, परियोजना का कुशल आयोजना एवं पर्याप्त परीक्षण द्वारा समयबद्ध कार्यान्वयन सुनिश्चित करना अधिदेशित किया गया था। इसके

लिए जी.ओ.एम.पी. द्वारा निधियों के आहरण से पहले कमान क्षेत्र आयोजना का नाबार्ड को प्रस्तुतीकरण होना था।

परियोजना के तीसरे चरण तक नाबार्ड द्वारा कुल ₹ 1157.46 करोड़ के ऋण स्वीकृत किए गए थे। ऋण के वितरण की अनुसूची के अनुसार, परियोजना प्राधिकारियों द्वारा पहले से ही किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति के रूप में 2010-11 के अंत तक ₹ 975.31 करोड़ वितरित होने थे। यह देखा गया कि यद्यपि, विभाग मार्च 2011 तक मात्र ₹ 486.13 करोड़ की प्रतिपूर्ति का दावा कर सका था। ऋण के उपयोग में 50 प्रतिशत की कमी को मुख्य अभियंता, ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र, जबलपुर द्वारा स्वीकार किया गया (जुलाई 2011) जिसने इसका श्रेय ठेकेदारों द्वारा धीमी प्रगति, ठेकेदारों द्वारा कार्य अपूर्ण छोड़े जाने एवं भूमि अधिग्रहण में मुकदमेबाज़ी को दिया।

### 2.3.7 आयोजना

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों के अनुसार, निर्माण ठेका सौंपे जाने से पूर्व उचित आयोजना एवं ठीक प्राक्कलन किसी परियोजना की पूर्वापेक्षाएँ हैं। यद्यपि, केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) ने यह परियोजना 1992 में अनुमोदित की थी, कार्यान्वयन हेतु यह 2001-02 में प्रारंभ की गई। पाँच चरणों में जून 2014 तक पूर्ण करने की शर्त के साथ, ₹ 5127.22 करोड़ की पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति मध्य प्रदेश शासन ने प्रदान की (फरवरी 2011)।

परियोजना की आयोजना में कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

#### 2.3.7.1 पानी की अपर्याप्त उपलब्धता

2.58 एम.ए.एफ. उपयोगी संग्रहण क्षमता एवं 0.60 एम.ए.एफ. निष्क्रिय संग्रहण वाला बरगी बाँध नर्मदा नदी पर प्रथम बाँध है। बरगी बाँध के निर्माण हेतु डी.पी.आर. (1970), पूर्ववर्ती 21 वर्षों (1949-1970) की अवधि के अन्तर्वाह आँकड़ों पर आधारित था।

बरगी बाँध में पानी की उपलब्धता बी.डी.पी. हेतु अपर्याप्त थी।

हमने देखा कि बी.डी.पी. के निर्माण के लिए डी.पी.आर. (1988) तैयार करते समय विभाग ने बरगी बाँध के निर्माण के लिए विचारित किए गए वही अन्तर्वाह आँकड़े ध्यान

में लिए थे। 1971 से 1988 की मध्यवर्ती अवधि के दौरान वनोन्मूलन के कारण जलग्रहण क्षेत्र में कमी एवं वर्षा अभिरचना में बदलाव से बरगी बाँध में उपयोगी पानी उल्लेखनीय रूप से कम हुआ था। यह भी अवलोकित किया गया कि बरगी बाँध में, जैसा कि सी.डब्ल्यू.सी. ने प्रतिवेदित किया (अगस्त 2011), 2009-10 को छोड़कर विगत 10 वर्षों में सामान्य वर्षा के दौरान उपलब्ध उपयोगी पानी 1.548 एम.ए.एफ. (कुल उपयोगी संग्रहण का 60 प्रतिशत) था, जबकि डी.पी.आर. में, बी.डी.पी., एल.बी.सी. एवं मध्यम तथा लघु पम्पिंग योजनाओं के लिए बरगी बाँध से 2.7074 एम.ए.एफ.<sup>49</sup> की आवश्यकता निर्धारित की गई थी। पूर्ववर्ती 10 वर्षों (2001 से 2010) के वर्षा आँकड़ों को देखते हुए, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) में प्रस्तावित पूर्ण सिंचाई क्षमता को प्रदान करने के लिए बाँध में पर्याप्त पानी होना कम प्रतीत होता है। इसके अतिरिक्त बी.डी.पी. नहर के हेड रेग्युलेटर का स्तर आर.एल. 411.48 मीटर एवं एल.बी.सी. का आर.एल. 403.55 मीटर है, बरगी बाँध में अपर्याप्त पानी होने की दशा में बी.डी.पी. के लिए पानी उपलब्ध नहीं होगा।

उपाध्यक्ष ने निर्गम सम्मेलन में बताया (अगस्त 2011) कि बरगी बाँध के परिपूरक, राघोपुर, रोसरा एवं बसनिया आयोजना की प्रगतिशील में अवस्था में हैं जो बरगी बाँध में पानी के अंतर्वाह का आवर्धन करेंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग को बरगी बाँध में अपर्याप्त पानी के बारे में अवगत होना चाहिए था। इसलिए बी.डी.पी. के माध्यम से 2.45 लाख हेक्टेयर को सिंचित करने के परियोजना के अभीष्ट लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए राघोपुर, रोसरा एवं बसनिया में ऊपरी बाँधों का कार्यान्वयन बी.डी.पी. के कार्यान्वयन के साथ-साथ किया जाना चाहिए था।

### 2.3.7.2 जी.एस.आई की अनुशंसाओं का अनुपालन न होना

जी.एस.आई. की अनुशंसाओं का अनुपालन न होने से ₹ 21.59 करोड़ की अतिरिक्त लागत एवं समय वृद्धि हुई।

आर.डी. 34 कि.मी. एवं आर.डी. 37 कि.मी. के मध्य आर.बी.एम.सी. नहर का निर्माण जी.एस.आई., जिसने संरेखण का सर्वेक्षण किया था (1982), की सलाह के विपरीत किया गया। जैसा कि भूपरत ढीली एवं भंगुर स्वरूप की थी एवं मिट्टी के फिसलन की संभावना से भरी थी। जी.एस.आई. ने आर.डी. 33.30 कि.मी. से 35.60 कि.मी. तक एक 2.30 कि.मी. लम्बी सुरंग का निर्माण करना सुझाया था। इसके स्थान पर विभाग ने डी.पी.आर.(1983) में 1.20 कि.मी. लम्बी (आर. डी. 35.075 कि.मी. से आर.डी. 36.275 कि.मी. के मध्य) एक छोटी सुरंग एवं सुरंग के शेष अपस्ट्रीम एवं डाउनस्ट्रीम में गहरे कटाव की नहर प्रावधानित की। खुले कटाव की नहर का निर्माण कर, सुरंग की लम्बाई को कम करने का निर्णय विभाग ने जी.एस.आई. के परामर्श के बिना लिया। कार्यों के कार्यान्वयन के दौरान, नहर में 30 मीटर तक गहरे कटाव के कारण भूपरत एवं अधिभार की फिसलन घटित हुई। सी.डब्ल्यू.सी., जिससे इस मामले में सलाह ली गई थी (मार्च 2007), ने खुले कटाव की नहर के स्थान पर कट एवं कवर संरचना का निर्माण सुझाया। विभाग ने "खुले कटाव की नहरों" के अपूर्ण कार्यों को वापस लिया (फरवरी 2008 एवं अप्रैल 2008) तथा कट एवं कवर संरचना के

<sup>49</sup> बी.डी.पी. के लिए 1.632 एम.ए.एफ., बाँई तट नहर के लिए 1.004 एम.ए.एफ. एवं मध्यम तथा लघु पम्पिंग योजनाओं के लिए 0.0714 एम.ए.एफ.।

निर्माण का कार्य सौंपा (जुलाई 2008)। कार्य<sup>50</sup> अगस्त 2009 तक पूर्ण होना नियत था, जो अब तक (जून 2011) अपूर्ण था एवं ठेकेदार को ₹ 53.06 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया (फरवरी 2011)।

हमने देखा कि जी.एस.आई.की प्रारम्भ की अनुशंसाओं की उपेक्षा करते हुए 2.3 कि.मी. लम्बी सुरंग के स्थान पर कट एवं कवर संरचना के निर्माण के परिणामस्वरूप लगभग छह वर्षों की समय वृद्धि एवं परियोजना निर्माण के लाभों का वंचन हुआ। इसके परिणामस्वरूप ₹ 21.59 करोड़ की लागत वृद्धि भी हुई। इसके अतिरिक्त ठेकेदार को मिट्टी कार्य एवं लाईनिंग की प्राक्कलित मात्रा से अधिक मात्रा के लिए ₹ 4.39 करोड़ एन.व्ही.डी.ए. के अनुमोदन के बिना अनियमित रूप से भुगतान किए गए (फरवरी 2011) जैसा कि **परिशिष्ट 2.36** में दर्शाया गया है।

कार्यपालन यंत्री, एन.डी. संभाग क्र 4 जबलपुर ने उत्तर में बताया (जून 2011) कि अपस्ट्रीम एवं डाउनस्ट्रीम में खुली नहर का निर्माण मितव्ययी विचार एवं नहर के समस्या रहित प्रचालन के लिए नियत किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सुरंग का निर्माण जी.एस.आई.की अनुशंसाओं के अनुसार नहीं किया गया था जिससे अंततः परियोजना विलंबित हुई तथा कट एवं कवर संरचना का निर्माण महंगा भी सिद्ध हुआ।

### 2.3.7.3 अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर के आयोजना विहीन एवं अनावश्यक प्रावधान

अतिरिक्त क्रॉस  
रेग्युलेटर के  
परिणामस्वरूप ₹ 7.60  
करोड़ की परिहार्य  
अतिरिक्त लागत आई

वितरण प्रणाली के रूपांकन मानदण्ड के अनुसार, क्रॉस रेग्युलेटर के अपस्ट्रीम से निकलने वाली लघु नहरों के माध्यम से कमान क्षेत्र की सिंचाई हेतु, बी.डी.पी. के डी.पी.आर. में आर.बी.एम.सी के आर.डी. 25.100 कि.मी. एवं आर.डी. 64.415 कि.मी. प्रत्येक पर एक क्रॉस रेग्युलेटर सह एस्केप के निर्माण हेतु प्रावधान था। यद्यपि, नहर की चौड़ाई कम करते हुए एवं नहर की मध्य रेखा में स्तंभ एवं एबटमेंट का निर्माण कर आर.डी. 11.40 कि.मी., आर.डी. 18.80 कि.मी. एवं आर.डी.49.10 कि.मी. पर तीन अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर का निर्माण किया गया।

अभिलेखों की संवीक्षा में हमने देखा कि तीन अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर द्वारा होने वाली लघु नहरों एवं वितरिकाओं का आपूर्ति हेतु संचयी बहाव, मुख्य नहर के बहाव के 33 प्रतिशत से कम था जो जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) के तकनीकी अनुदेश के अनुसार नहर शीर्ष के डाउनस्ट्रीम में किसी स्थान पर एक क्रॉस रेग्युलेटर का निर्माण करने के लिए न्यूनतम मानदण्ड था।



आर.बी.एम.सी. के आर.डी. 49.10 कि.मी. पर जलमार्ग का अवरोध कर रहे अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर का दृश्य

ज.सं.वि. के तकनीकी अनुदेशों एवं वितरण प्रणाली के आयोजना बद्ध रूपांकन को ध्यान में रखते हुए, आर.डी. 11.40 कि.मी., आर.डी. 18.80 कि.मी. एवं आर.डी. 49.10 कि.मी. पर अतिरिक्त क्रॉस

<sup>50</sup> अनुबंध क्र. 01 डी.एल./ 08-09

रेग्युलेटर की आवश्यकता नहीं थी। इस प्रकार अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर पर किया गया ₹ 7.60 करोड़<sup>51</sup> का व्यय परिहार्य था।

निर्गम सम्मेलन में, मुख्य अभियंता, ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र ने बताया कि जब आयोजनाओं को स्थल पर अमल में लाया गया तो जनता द्वारा उठाए गए स्थानीय मुद्दों जो पूर्व में प्रकट नहीं किए गए, को ध्यान में रखते हुए बदलाव किए गए।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नहर के निर्बाध जलमार्ग में बाधा को टालने के लिए, कार्यों के कार्यान्वयन को प्रारंभ करने से पूर्व क्रॉस रेग्युलेटर आयोजना बद्ध किए जाने चाहिए थे। इसके अतिरिक्त, यह स्पष्ट है कि 5.5 मीटर की पूर्ण जल प्रवाह स्तर पर अतिरिक्त क्रॉस रेग्युलेटर अनावश्यक होंगे।

### 2.3.8 कार्यक्रम प्रबंधन एवं कार्यान्वयन

#### 2.3.8.1 लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

मुख्य नहर एवं वितरण प्रणाली की मार्च 2011 में प्रगति का विवरण निम्न तालिका में दिया गया है।

तालिका क्र 2.17 बी.डी.पी. की भौतिक प्रगति

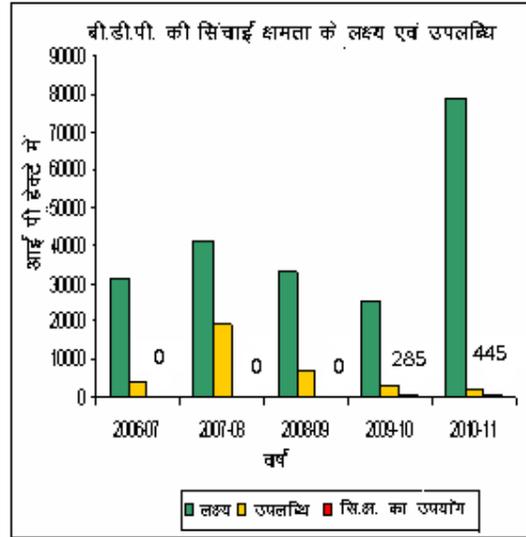
चरण / प्रारंभ होने का वर्ष	लम्बाई कि.मी. में	रूपांकित सिंचाई हे. में	लक्षित तिथि	नहर का प्रकार	भू अर्जन	मिट्टी कार्य	लाईनिंग	संरचनाएँ
					(प्रतिशत में)			
प्रारंभिक चरण 2001-02	मुख्य नहर के 0 कि.मी. से 16 कि.मी.	3504	मार्च 2004	मुख्य/ शाखा वितरण	मार्च 2007 में पूर्ण			
चरण-I 2002-03	मुख्य नहर के 16 कि.मी. से 63 कि.मी.	21194	मार्च 2012	मुख्य/ शाखा वितरण	100	98.18 <sup>52</sup>	100	100
चरण-II 2002-03	मुख्य नहर के 63 कि.मी. से 104 कि.मी.	31899	मार्च 2012	मुख्य/ शाखा वितरण	100	96.46	95.34	96.36
चरण-III 2007-08	मुख्य नहर के 104 कि.मी. से 154 कि.मी.	26000	मार्च 2013	मुख्य/ शाखा वितरण	100	83.74	56.95	36.67
चरण-IV 2008-09	154 कि.मी. से 196 कि.मी. एवं नागोद-सतना शाखा नहर (0 से 55 कि.मी.) एवं शीवा शाखा नहर (0 से 24 कि.मी.)	47660	मार्च 2013	मुख्य/ शाखा वितरण	89.29	62.48	23.11	21.22
चरण-V प्रारंभ होना शेष	नागोद-सतना शाखा नहर (55 से 125.77 कि.मी.) एवं शीवा शाखा नहर (24 से 39.1 कि.मी.)	114723	लक्ष्य नियत नहीं	मुख्य/ शाखा	सर्वेक्षण कार्य पूर्ण तथा आरेखन/रूपांकन एवं प्राक्कलन तैयार किए जा रहे थे।			

स्रोत: ए.आई.बी.पी. का प्रगति प्रतिवेदन एवं बी.डी.पी. का स्थिति प्रतिवेदन

<sup>51</sup> अनुबंध क्र. 6 डी.एल./2008-09, 13 वॉ चलित एवं अंतिम देयक = ₹ 506.87 लाख एवं 2 डी.एल./2008-09 में ₹ 253.51 लाख = ₹ 760.38 लाख

<sup>52</sup> आर.डी. 34 कि.मी. से 37 कि.मी. के मध्य कट एवं कवर संरचना पर मिट्टी के कुशन का कार्यान्वयन न होने के कारण मिट्टी कार्य में कमी।

चार्ट 1



स्रोत: ए.आई.बी.पी. का प्रतिवेदन

विभाग 79194 हे. की लक्षित सिंचाई क्षमता के विरुद्ध 2010-11 तक 54.50 प्रतिशत कमी के साथ मात्र 36032 हे. सिंचाई क्षमता प्राप्त कर सका। 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान सिंचाई क्षमता के लक्ष्य, उपलब्धियों एवं उपयोग का वर्ष वार विवरण चार्ट में दर्शाया गया है जो प्रदर्शित करता है यद्यपि सिंचाई क्षमता की उपलब्धि में कमी वर्ष दर वर्ष निरंतर होती रही निर्मित सिंचाई क्षमता का वास्तविक उपयोग निरंक (2006-07 से 2008-09) या नगण्य (2009-10 से 2010-11) था।

हमने देखा कि परियोजना की भौतिक प्रगति की प्रभावकारिता का कार्यान्वयन में बहुतसे अवरोधों से समझौता किया गया था, जिनकी चर्चा नीचे की गई है:

- चूँकि, कार्य की अनुसूचित मात्राओं का उल्लंघन हुआ था दोषपूर्ण प्राक्कलनों, ठेकेदार द्वारा कार्यों का अधूरा छोड़ने एवं शेष या डेबिटेबल कार्यों<sup>53</sup> के लिए एजेंसी के निर्धारण में विलंब होने के कारण, वितरण प्रणाली में कार्यों की प्रगति मुख्य नहर में कार्यों के साथ तुल्यकालिक नहीं थी।
- चरण III में, न तो वितरण प्रणाली के लिए आवश्यक भूमि अधिग्रहित की गई थी न ही आर.बी.एम.सी.के आर.डी. 152.4 कि.मी. से निकलने वाली विजयराघोगढ़ शाखा नहर एवं इसके 26000 हे. से अधिक सी.सी.ए. के वितरण नेटवर्क के कार्यान्वयन के लिए कोई एजेंसी निर्धारित की गई थी (जुलाई 2011)।
- चरण IV में, जबकि मुख्य नहर के लिए 90 प्रतिशत भूमि अधिग्रहित की गई थी यह वितरण प्रणाली के मामले में अल्प थी। रीवा वितरक नहर में, 47660 हे. के विरुद्ध मात्र 12000 हे. की सिंचाई क्षमता निर्मित करने के लिए निर्माण एजेंसियां निर्धारित की गई थी।
- परियोजना के 114723 हे की सिंचाई क्षमता के चरण V के कार्य अब भी प्रारंभ किए जाने हैं।

उपरोक्त से स्पष्ट है कि विभाग ने मुख्य नहर के कार्य के साथ-साथ वितरण प्रणाली के कार्यान्वयन पर बल नहीं दिया। इसके परिणामस्वरूप निर्मित सिंचाई क्षमता का कम उपयोग हुआ।

<sup>53</sup> डेबिटेबल कार्य: कार्य, जिसमें एक दूसरी एजेंसी द्वारा कार्य पूर्ण किए जाने की अवस्था में कार्य की पूर्णता के लिए उसके समस्त जोखिम एवं लागत की देयताएँ मूल ठेकेदार वहन करता है।

नहर नेटवर्क का कार्यान्वयन अतुल्यकालिक होने के परिणामस्वरूप 710 हे. का अल्प उपयोग हुआ। फलस्वरूप, ₹ 481 करोड़<sup>54</sup> की लागत से निर्मित 35322 हे. के क्षेत्र से अधिक की सिंचाई क्षमता बड़े पैमाने पर अदोहित रही।

कार्यपालन यंत्री न.वि. संभाग क्र. 4 ने बताया (जून 2011) कि चरण I एवं चरण II के कार्यों में भूमि का अधिग्रहण करने में मुकदमेबाज़ी एवं ठेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण लक्ष्य प्राप्त नहीं हुए थे।

कार्यपालन यंत्री का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यों की धीमी प्रगति मुख्यतः मात्राओं जो कार्यान्वयन के दौरान असामान्य रूप से बढ़ीं थी के अवास्तविक प्राक्कलनों के कारण थी न कि मुकदमेबाज़ी से। इसके अतिरिक्त ठेकेदारों द्वारा कार्यों की धीमी प्रगति, जिसके परिणामस्वरूप परियोजना में विलंब एवं लागत वृद्धि हुई एक नियंत्रण योग्य कारक था।

### 2.3.8.2 अशुद्ध प्राक्कलन के कारण मात्राओं में असामान्य परिवर्तन

दिसम्बर 1995 में शासन के आदेशों के अनुसार, मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता एवं कार्यपालन यंत्री को ₹ 50 लाख तक वित्तीय पैमाने पर बढ़ रही अधिक मात्राओं को स्वीकृत करने की शक्ति होगी। ₹ 50 लाख से अधिक निष्पादित की गई मात्राओं हेतु शासन की स्वीकृति वांछित थी।

अभिलेखों में प्रकट हुआ कि आर.बी.एम.सी. के आर.डी. 33 कि.मी. से आर.डी. 35 कि.मी. का जून 2002 में प्रारंभ किया गया कार्य, मात्रा में बढ़ोतरी के कारण कार्य कर रहे ठेकेदार ने कार्य को अपूर्ण छोड़ दिया। ₹ 2.77 करोड़ की लागत पर प्राक्कलित खुदाई एवं मिट्टी कार्य, लाईनिंग का शेष कार्य ₹ 4.28 करोड़ पर एक दूसरे ठेकेदार को डेबिटेबल कार्य की भाँति सौंपा गया (मार्च 2006)। कार्य, जो प्रारंभ में जून 2003 तक पूर्ण होना था, कार्य आदेश जारी होने की तिथि से छह माह (सितम्बर 2006) के भीतर कार्यान्वित होना था। कार्य जुलाई 2007 में विलंब से पूर्ण हुआ एवं ठेकेदार को किए गए कार्य का सकल मूल्य के ₹ 6.71 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान मार्च 2008 में किया गया।

अपर्याप्त प्राक्कलन से लागत ₹ 2.30 करोड़ बढ़ी एवं मुख्य अभियंता के आदेश का अनुसरण नहीं करने के कारण ₹ 70.42 लाख का अधिक भुगतान हुआ था।

हमने देखा कि मात्राओं के अशुद्ध प्राक्कलन के कारण निष्पादित मात्राएं असामान्य रूप से बढ़ीं जिससे कार्य की लागत ₹ 2.30 करोड़ बढ़ गई। संभाग ने एन.व्ही.डी.ए. का अनुमोदन प्राप्त किए बिना अधिक मात्राओं का कार्यान्वयन अनुमत किया। मुख्य अभियंता, ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र ने 10 प्रतिशत से अधिक मात्राओं के लिए भुगतान को संभाग द्वारा प्रस्तावित दर<sup>55</sup> का 90 प्रतिशत या ठेकेदार की दर जो भी कम हो, से सीमित करने के लिए अधीक्षण अभियंता एवं कार्यपालन यंत्री को निर्देश दिए थे (दिसम्बर 2006)। इन निर्देशों को अनदेखा करते हुए, कार्यपालन यंत्री ने भुगतान की कोई सीमा आरोपित किए बिना संभाग द्वारा प्रस्तावित दरों पर ठेकेदार को भुगतान

<sup>54</sup> डी.पी.आर.(जुलाई 2009) के अनुसार सिंचाई क्षमता के विकास की लागत ₹ 1.36 लाख प्रति हे. की दर से।

<sup>55</sup> प्राक्कलित लागत, धन या ऋण सकल निविदा प्रीमियम।

किया। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 70.42 लाख का अधिक भुगतान हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.37 में विवरण दिया गया है।

कार्यपालन यंत्री, एन.डी. संभाग क्र 4 जबलपुर ने उत्तर में बताया (जून 2011) कि स्वीकृति प्राप्त होने के पश्चात भुगतानों का नियमन होगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधिक मात्राओं का कार्यान्वयन मार्च 2008 से अविनियमित रहने के बाद भी ठेकेदार के देयक को अंतिम रूप दिया गया।

### 2.3.8.3 मिट्टी कार्य की दर की त्रुटिपूर्ण संगणना

मिट्टी कार्य की दर की त्रुटिपूर्ण गणना से अतिरिक्त लागत आई एवं ठेकेदार को ₹ 1.55 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ।

आर.बी.एम.सी. के आर.डी. 154.00 कि.मी. से 197.40 कि.मी. के निर्माण के कार्य में, बंड के लिए मिट्टी कार्य का, जिसमें जल सिंचन एवं संहतिकरण सम्मिलित था, ₹ 76.55 प्रति घनमीटर की सम्मिलित दर (क्लब्ड रेट) पर भुगतान होना था। इस कार्य के लिए सम्मिलित दर निकालने हेतु, समस्त लीड एवं लिफ्ट सहित जल सिंचन एवं संहतिकरण के लिए ₹ 64.34 प्रति घनमीटर<sup>56</sup> की यू.एस.आर. दर के स्थान पर 8.63 लाख घनमीटर खोदी गई मिट्टी के परिवहन प्रभारों के एकमुश्त ₹ 7.07 करोड़ जोड़े गए थे। इसके परिणामस्वरूप कार्य की लागत में वृद्धि हुई एवं ठेकेदार, जिसने 12.71 लाख घनमीटर खुदाई का कार्यान्वयन किया था, को ₹ 1.55 करोड़<sup>57</sup> का अनुचित वित्तीय लाभ भी हुआ।

कार्यपालन यंत्री ने उत्तर में बताया कि नहर की संपूर्ण लम्बाई में बंड विशिष्टि आवश्यक नहीं थी इसलिए न तो मद प्रावधानित थी न ही मिट्टी के लीड प्रभार प्राक्कलनों में सम्मिलित किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बंड के लिए मिट्टी कार्य की ₹ 64.34 की सस्ती दर यू.एस.आर. 2007 पर आधारित थी जिसमें कार्य के सभी पहलू सम्मिलित हैं। जब कार्य एक अस्तमित (लाईन्ड) नहर से संबंधित था, बंड के जल सिंचन एवं संहतिकरण निर्माण कार्य के आवश्यक भाग भी थे।

### 2.3.8.4 निष्क्रियता के कारण अधिक भुगतान एवं महंगी विशिष्टि को अपनाने के कारण अतिरिक्त लागत

एक ठेकेदार को सौंपा गया (नवम्बर 2004) मदना वितरिका एवं उसकी वितरण प्रणाली का निर्माण, ठेकेदार द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण विभाग द्वारा वापस लिया गया (जुलाई 2007)।

<sup>56</sup> यू.एस.आर.2007 के अनुसार मिट्टी कार्य की दर ₹ 56 प्रति घनमीटर धन क्लर्बिंग विवरण पत्रक में दी गई मात्रा के लिए पानी की लीड सहित जलसिंचन एवं संहतिकरण, जो ₹ 64.34 प्रति घनमीटर परिगणित हुआ।

<sup>57</sup>

29 वें चल देयक के अनुसार कार्यान्वित मात्रा  
₹ 76.55 प्रति घनमीटर भुगतान की गई दर - ₹ 64.34 प्रति घनमीटर भुगतान योग्य दर  
भुगतान की गई अधिक राशि

1271040.90 घनमीटर  
₹ 12.21 प्रति घनमीटर  
₹ 15519409.38

मिट्टी कार्य एवं सी.सी.लाईनिंग सहित शेष कार्य ₹ 32.48 करोड़ की लागत पर एक अन्य ठेकेदार को सौंपा गया (फरवरी 2008)। कार्य, जो वर्षा काल छोड़कर 16 माह (सितम्बर 2009) में पूर्ण होना नियत था, अब तक अपूर्ण था। ठेकेदार को 41 वें चलित देयक के माध्यम से ₹ 29.66 करोड़ का भुगतान हुआ (अप्रैल 2011)। निम्न विसंगतियाँ अवलोकित हुई थीं:

विभाग की निष्क्रियता से ₹ 84.92 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

- निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 4.036 के अनुसार, ठेके को वापस लेते समय कार्य का अंतिम माप लेना था, जो नहीं किया गया था। प्रारंभिक ठेकेदार का अंतिम देयक अंतिम माप लिए बिना भुगतान किया गया (जुलाई 2007)। जब ये माप लिए गए (मई 2008), यह स्पष्ट हुआ कि ठेकेदार को ₹ 84.92 लाख का अधिक भुगतान हुआ जैसा निम्न तालिका में दर्शाया गया है;

तालिका 2.18

स.क.	मद	अंतिम माप के बिना ठेकेदार को भुगतान की गई मात्रा (घनमीटर)	माप ली गई एवं भुगतान योग्य मात्रा (घनमीटर)	भुगतान की गई बढ़ी हुई मात्रा (घनमीटर)	दर ₹ में	राशि ₹ में
1	मिट्टी कार्य	1392368.96	1197135.01	195233.95	27.00	5271317
2.	सी.एन.एस.	106759.332	77745.743	29013.58	111.00	3220507
					कुल	8491824

मुख्य अभियंता ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र में बताया (जुलाई 2011) कि वास्तविक अंतिम माप लेने के पश्चात शेष कार्य एक अन्य एजेंसी को सौंपा गया था एवं इसलिए कोई अनियमितता नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डेबिटेबल कार्य के लिए कार्य आदेश फरवरी 2008 में जारी हुआ था एवं रद्द किए गए ठेके के अंतिम माप मई 2008 में लिए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप, अंततः अधिक भुगतान हुआ।

महंगी विशिष्टि अपनाने से ₹ 42.58 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

- एक अन्य ठेकेदार को सौंपे गए (फरवरी 2008) शेष कार्य में, स्थल पर ढलित एम-10 (सांकेतिक मिश्रण 1:3:6) सीमेंट कांकरीट की सी.सी.लाईनिंग के लिए विशिष्टि को 20 मि.मी. ग्रेडेड गिट्टी के साथ सी.सी. 1:2:4 से बदला गया। विशिष्टि में बदलाव, प्रमुख अभियंता, ज.सं.वि. द्वारा तीन क्यूमेक से अधिक बहाव वाली नहरों के लिए जारी (1984) तकनीकी परिपत्रों के विपरीत था एवं परिणामस्वरूप ₹ 42.58 लाख<sup>58</sup> की अतिरिक्त लागत आई।

कार्यपालन यंत्री ने बताया कि नहर के लिए विशिष्टि के अनुसार, तीन क्यूमेक से अधिक बहाव एवं एक मीटर से अधिक पानी की गहराई वाली नहरों में सी.सी. 1:2:4 की लाईनिंग प्रावधानित की जाएगी। आगे, यह बताया गया कि चूँकि बहाव 13.03 क्यूमेक एवं पानी की गहराई 1.6 मीटर थी, सी.सी. 1:2:4 लाईनिंग प्रावधानित की गई।

<sup>58</sup> 41 वें चलदेयक के अनुसार सी.सी.1:2:4 की लागत, ₹ 3285.93 की दर से 7637.868 घनमीटर = ₹ 25097500/-  
पूर्ववर्ती अनुबंध एवं टी.सी. के प्रावधानों के अनुसार सी.सी. 1:3:6 की लागत, ₹ 2728.37 की दर से 7637.686 घनमीटर = ₹ 20838930 (अंतर ₹ 4258570/-)

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मुख्य नहर की बाढ़ की दूरियों में जहाँ बहाव 150 क्यूमेक<sup>59</sup> से अधिक था, विभाग ने पहले भी सी.सी. 1:3:6 का उपयोग करते हुए सी.सी. लाईनिंग अपनाई थी।

### 2.3.8.5 टर्न-की ठेकों में कार्य की अनावश्यक मदें सम्मिलित करना

टर्न-की अनुबंधों की निबंधन एवं शर्तों की शर्त 100.5 में प्रावधानित है कि ठेकेदार, किए जाने वाले कार्य का मूल्यांकन करने के लिए विस्तृत प्राक्कलनों के आधार पर "मात्रा विपत्र" (बी.ओ.क्यू.) तैयार करेगा। मुख्य अभियंता द्वारा इसका अनुमोदन होने के पश्चात, यह बी.ओ.क्यू. अनुबंध का भाग होगा। टर्न-की ठेकों की संवीक्षा के दौरान हमने, बी.ओ.क्यू. में कार्य की अनावश्यक मदों को सम्मिलित करने के दृष्टांत देखे, जिनकी चर्चा निम्न कंडिकाओं में है:

अतिरिक्त लिफ्ट की अनावश्यक मद के सम्मिलित होने से ₹ 4.87 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

- कार्यों के ठेकों में, लीड में 1.5 मीटर तक लिफ्ट सम्मिलित थी। एक बार लीड प्रावधानित होने पर 1.5 मीटर की प्रारंभिक लिफ्ट से परे अतिरिक्त लिफ्ट अनुमत्य नहीं थी। दो टर्न-की ठेकों में यह अवलोकित किया गया कि मात्राओं के लिए, जिसमें पहले से ही लीड सम्मिलित थी, अतिरिक्त लिफ्ट का प्रावधान किया गया एवं भुगतान किया गया इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 4.87 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई जैसा कि निम्न तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका 2.19

स. क्र.	कार्य का नाम	अनुबंध क्र	लीड एवं अतिरिक्त लिफ्ट <sup>60</sup> के साथ परिवहित मात्रा	मिट्टी कार्य <sup>61</sup> की दरों में अंतर	राशि करोड़ में
1	स्लीमनाबाद केरियर केनाल आर.डी. 104 कि.मी. से आर.डी. 129 कि.मी.	1 डी एल / 2007-08	937616 घनमीटर मिट्टी	23.61 प्रति घनमीटर	2.21
2	आर.बी.एम.सी. की आर.डी. 129 कि.मी. से आर.डी. 154 कि.मी. का कार्य	2 डी एल / 2007-08	328393 घनमीटर डी आर/ एच आर <sup>62</sup>	81 प्रति घनमीटर	2.66
		कुल			4.87

उपाध्यक्ष, एन.व्ही.डी.ए. ने निर्गम सम्मेलन के दौरान वास्तविक कार्यान्वयन के अनुसार भुगतान का विनियमन करने हेतु क्षेत्र कार्यालयों को निर्देश दिए।

सी.एन.एस., जल सिंचन एवं संहतिकरण की अनावश्यक मद को सम्मिलित करने से ₹ 1.56 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

- दो ठेकों में, ठेकेदार को भुगतान योग्य क्लब्ड दर निकालने के लिए सी.एन.एस. बिछाने के लिए सी.एन.एस.<sup>63</sup> सामग्री, सी.एन.एस. सामग्री की लीड एवं पानी की लीड की मद, लाईनिंग कार्य की मद में सम्मिलित की गई थी। अभिलेखों में प्रकट हुआ कि यद्यपि कड़े मुरम की खुदाई की मद बी.ओ.क्यू. में पहले ही सम्मिलित थी, सी.एन.एस. प्रदाय करने एवं बिछाने के अनावश्यक प्रावधान के परिणामस्वरूप

<sup>59</sup> आर.डी. 104 कि.मी. से आर.डी. 129 कि.मी. तक स्लीमनाबाद केरियर केनाल के कार्य के लिए टर्न-की ठेका।

<sup>60</sup> जुलाई 2011 को स्थिति।

<sup>61</sup> अस्वीकार्य अतिरिक्त लिफ्ट की दर को हटाते हुए दर के अंतर की गणना की गई।

<sup>62</sup> डी.आर./एच.आर: विघटित चट्टान/ कड़ी चट्टान।

<sup>63</sup> फूलने न चिपकने वाली।

ठेकेदारों को ₹ 1.56 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ जैसा निम्न तालिका में विवरण दिया गया है;

तालिका 2.20

स. क्र.	कार्य का नाम	अनुबंध क्र.	सी.सी.लाईनिंग के लिए निष्पादित मात्रा	भुगतान की गई दर	भुगतान योग्य दर <sup>64</sup>	राशि करोड़ में
1	स्लीमनाबाद केरियर केनाल आर डी. 104 कि.मी. से आर.डी. 129 कि.मी.	1 डी एल / 2007-08	45954.259 घनमीटर	4592 प्रति घनमीटर	4367.433 प्रति घनमीटर	1.03
2	आर.बी.एम.सी. की आर डी. 154 कि.मी. से आर.डी. 197.650 कि.मी. का कार्य	4डी एल / 2008-09	41820.88 घनमीटर	3904.53 प्रति घनमीटर	3778.13 प्रति घनमीटर	0.53
		<b>कुल</b>				<b>1.56</b>

उपाध्यक्ष निर्गम सम्मेलन के दौरान मामले की जाँच पड़ताल एवं क्षेत्र कार्यालयों को वास्तविक कार्यान्वयन के अनुसार भुगतान अनुसूची को विनियमित करने के लिए अनुदेश जारी करने हेतु सहमत हुए ।

### 2.3.8.6 छोड़ गए अपूर्ण कार्य के परिणामस्वरूप सिंचाई क्षमता का अल्प उपयोग

ज.सं.वि. द्वारा जारी किए गए तकनीकी परिपत्रों के अनुसार, वितरण नहरों में पानी के बहाव को विनियमित करने के लिए हेडरेग्यूलटर निर्मित किए जाते हैं । आर.बी.एम.सी. के आर.डी. 54.045 कि.मी. एवं आर. डी. 62.86 कि.मी. से निकलने वाली बिलगवाँ एवं कुंद वितरिकाएँ क्रमशः 1951 हे. एवं 5874 हे. सी.सी.ए. की सिंचाई हेतु रूपांकित थी । इन कार्यों पर ₹ 30.20 करोड़ का व्यय किया गया (मई 2009)।

वितरिकाओं के कार्य पूर्ण नहीं होने के परिणामस्वरूप ₹ 30.20 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ ।

अभिलेखों में हमने देखा कि बिलगवाँ वितरिका के लिए निर्माण हेतु आवश्यक एक नहर द्वार एवं एक हेडरेग्यूलटर के सात सेट में से एक सेट पूर्ण हुआ था । इसी प्रकार कुंद वितरिका के लिए आवश्यक 25 हेडरेग्यूलटर में से कोई भी पूर्ण नहीं हुआ था । कार्य की धीमी प्रगति के कारण विभाग ने ठेकेदार से कार्य को वापस लिया (दिसम्बर 2008 एवं अगस्त 2009) । शेष कार्य को दो वर्षों के व्यपगत होने के बाद भी सौंपा जाना शेष था । इससे किसानों को निहित लाभों का वंचन हुआ एवं परिणामस्वरूप ₹ 30.20 करोड़<sup>65</sup> का व्यय निष्फल भी रहा ।

मुख्य अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (अगस्त 2011) कि शेष कार्य के लिए निविदाएं आमंत्रित की जा रही थी।

<sup>64</sup> सी.एन.एस. के प्रदाय करने एवं बिछाने के लिए अवांछित प्रावधान की राशि को निकालते हुए भुगतान योग्य दर की गणना की गई ।

<sup>65</sup> ₹ 8.20 करोड़ एवं ₹ 22.00 करोड़ ।

उत्तर, जो स्पष्ट नहीं करता है कि विभाग हेड रेग्युलेटर एवं जलद्वार के शेष कार्यों की शीघ्रता से पूर्णता सुनिश्चित करने एवं निर्मित सिंचाई क्षमता का शीघ्रता से उपयोग करने में क्यों विफल रहा, स्वीकार्य नहीं है।

### 2.3.9 ठेका प्रबंधन

ठेका प्रबंधन, वित्तीय एवं प्रचालन निष्पादन को बढ़ाने एवं जोखिम को कम करने के उद्देश्य हेतु ठेके के सृजन, निष्पादन, कार्यान्वयन एवं विश्लेषण के व्यवस्थित एवं प्रभावी ढंग से प्रबंधन की प्रक्रिया है। बी.डी.पी. के चरण I एवं II में कार्य के ठेके प्रारंभ में या तो मद दर निविदा या एक मुश्त निविदा पर कार्यान्वित किए गए थे। बाद में, चरण III से V में विभाग टर्न-की ठेकों पर अंतरित (स्विच ओव्हर) हुआ। मद दर निविदाओं एवं टर्न-की ठेकों की लेखापरीक्षा में अवलोकित हुए मुद्दों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

#### 2.3.9.1 परामर्श के टर्न-की ठेके में अस्पष्ट दायित्व का सृजन

शासन के वित्तीय नियमों की कंडिका 204(1) में उपबंधित है कि ठेके की निबंधन एवं शर्तें स्पष्ट, निश्चित एवं किसी अस्पष्टता के बिना होनी चाहिए। शर्तों में किसी अनिश्चित या अस्पष्ट दायित्व शामिल नहीं होना चाहिए।

आर.बी.एम.सी. आर.डी. 104 कि.मी. से आर.डी. 129 कि.मी. तक के स्लीमनाबाद केरियर केनाल के कार्य के परामर्श का ठेका एक फर्म को 10.28 करोड़ में सौंपा गया (मई 2009) जो वर्षा काल सहित 45 माह (फरवरी 2013) में पूर्ण होना था। 45 माह की समाप्ति के पश्चात कार्य के लिए उद्धृत दरों के 10 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ठेके में मूल्यवृद्धि का भुगतान प्रावधानित था। 11 चलित देयक के माध्यम से, परामर्श के लिए गए एवं भुगतान किए गए कार्य का कुल मूल्य ₹ 1.38 करोड़ (फरवरी 2011) था।

अन्य ठेके से उत्पन्न होने वाले दायित्व के भुगतान के लिए अंतःसंबद्ध ठेकों में उपयुक्त शर्तें सम्मिलित नहीं की गई थी।

परामर्शदाता का कार्य, दूसरे ठेकेदार को सौंपे गए स्लीमनाबाद केरियर केनाल के निर्माण की प्रगति से संबद्ध था। परामर्शदाता से ठेके के अनुसार, 45 माह की नियत पूर्णता अवधि के बाद निर्माणकार्य के ठेकेदार द्वारा हुए विलंबों के परिणामस्वरूप परामर्श के ठेकेदार को मूल्यवृद्धि का भुगतान स्वतः ही होगा। जब परामर्श ठेके में मूल्यवृद्धि के भुगतान को प्रावधानित किया गया तदनुसृत निर्माण ठेकेदार की विफलता के कारण विभाग द्वारा अतिरिक्त दायित्व को सहन न करना सुनिश्चित करने के लिए निर्माण ठेके में दायित्वक प्रावधान समाविष्ट नहीं किए गए थे।

हमने देखा कि उक्त कार्य जुलाई 2011 तक पूर्ण होना नियत था। जुलाई 2011 तक मात्र 14.28 प्रतिशत कार्य कार्यान्वित हुआ था। परामर्श ठेके की नियत अवधि फरवरी 2013 को समाप्त होती है। किसी सक्षम शर्त की अभाव में, परियोजना की पूर्णता में विलंब के कारण परामर्शदाता को भुगतान योग्य मूल्य वृद्धि प्रभार शासन द्वारा वहन किए जाएंगे। इस प्रकार अनिश्चित/ अस्पष्ट देयताओं के साथ ठेका प्रारंभ करना वित्तीय नियमों के प्रावधानों के विपरीत था एवं शासन के हित में नहीं था।

उपाध्यक्ष ने निर्गम सम्मेलन के दौरान दो ठेकों में असंतुलन को स्वीकार किया किन्तु किसी विशिष्ट कार्रवाई का आश्वासन नहीं दिया ।

### 2.3.9.2 निष्पादन प्रतिभूति, प्रतिभूति जमा एवं बैंक गारंटी की अनियमित वापसी

मद दर निविदा की शर्त 4.3.17.2 के अनुसार, ठेकेदार की सुरक्षा जमा एवं निष्पादन प्रतिभूति अंतिम देयक के भुगतान एवं निपटान से पूर्व नहीं लौटाई जाएगी । आगे, शर्त 3.28 नियत करती है कि अनुमोदन कर्ता अधिकारी को कार्य के अंतिम रूप देने तक अतिरिक्त सुरक्षा जमा (ए.एस.डी.) की राशि को, रोककर रखने की शक्ति होगी।

टर्न-की ठेकों की शर्त 113.6 के अनुसार, नियोजक, बिना शर्त बैंक गारंटी (बी.जी.) के विरुद्ध ठेकेदार को अग्रिम भुगतान करेगा एवं ठेकेदार द्वारा समस्त देयताओं के भुगतान तक बी.जी. निरंतर प्रवर्तनीय रहेगी ।

ठेकेदारों को ₹ 11.85 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति/ बैंक गारंटी समयपूर्व विमुक्त की गई थी ।

अभिलेखों की संवीक्षा में हमने देखा कि मुख्य नहर के निर्माण के लिए तीन मद दर निविदाओं एवं दो टर्न-की ठेकों में इस तथ्य के बावजूद कि कार्य विलंबित हुए थे एवं अपूर्ण थे, ₹ 3.35 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति/ ए.एस.डी. एवं ₹ 8.50 करोड़ की बैंक गारंटी वापस/ विमुक्त की गई जैसा कि परिशिष्ट 2.38 में दर्शाया गया है । निष्पादन प्रतिभूति/ ए.एस.डी. की अनियमित वापसी एवं बैंक गारंटी को विमुक्त करने के परिणामस्वरूप न केवल अनुचित वित्तीय सहायता अपितु ठेकेदारों के कार्य अपूर्ण छोड़ने की अवस्था में विभाग भी वित्तीय जोखिम के लिए अनावृत हुआ ।

उपाध्यक्ष ने निर्गम सम्मेलन के दौरान विभिन्न गारंटियों के समयपूर्व विमुक्त करने के तथ्यों को स्वीकार किया एवं आश्वासन दिया कि गारंटियों के पुनः प्रस्तुतिकरण के लिए आदेश जारी किए जाएंगे।

### 2.3.9.3 विभाग की निष्क्रियता से डेबिटेबल राशि की वसूली न होना

एक मुश्त निविदा दस्तावेज की शर्त 14 के अनुसार, प्रभारी अभियंता को पूर्णता में विलंब या कार्य के निलंबित होने की अवस्था में कार्रवाई करने की क्षमता होगी तथा उसका निर्णय अंतिम एवं ठेकेदार पर बंधनकारी होगा ।

चूककर्ता ठेकेदार से डेबिटेबल राशि के ₹ 7.65 करोड़ वसूल नहीं किए गए थे एवं बढ़ी हुई मापों के कारण ₹ 2.01 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

आर.डी. 92.667 कि.मी. में बेलकुण्ड नदी पर नहर साइफन सह द्विमार्गी पुल के निर्माण का एक मुश्त ₹ 9.27 करोड़ की राशि पर सौंपा गया (अक्टूबर 2005) कार्य ठेकेदार द्वारा विलंबित हुआ एवं ठेका रद्द किया गया (दिसम्बर 2010) था। ठेके के रद्द होने के समय तक ठेकेदार को ₹ 6.43 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था (जून 2010) ।

यद्यपि कार्य ठेके की डेबिटेबल शर्त के अधीन रद्द हुआ था (दिसम्बर 2010), चूँकि कार्यान्वित मात्राओं के अंतिम माप लेने के लिए ठेकेदार उपस्थित नहीं था, ठेकेदार का अंतिम देयक अब तक (जुलाई 2011) समायोजित नहीं हुआ था । रद्द ठेके के अंतिम माप जून 2011 में लिए गए थे एवं यह अवलोकित हुआ कि भुगतान के लिए अपनाए गए माप बढ़े हुए थे एवं ठेकेदार को ₹ 2.01 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ था जैसा

कि परिशिष्ट 2.39 में विवरण दिया गया है। इसी बीच, ₹ 2.84 करोड़ के शेष कार्य का ठेका, एक अन्य ठेकेदार को ₹ 10.49 करोड़ पर सौंपा गया (जून 2011)। इस प्रकार ठेकेदार से अधिक भुगतान की अतिरिक्त डेबिटेबल लागत के ₹ 7.65 करोड़ वसूली योग्य थे जिसके विरुद्ध विभाग के पास मात्र ₹ 81.29 लाख की एस.डी. उपलब्ध थी।

उपाध्यक्ष ने सत्यापन के उपरांत बढ़ी हुई मापों के कारण ठेकेदार से वसूली के लिए कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

#### 2.3.9.4 मोबिलाईजेशन एवं मशीनरी अग्रिम की कम वसूली

टर्न-की ठेका अनुबंधों की शर्त 113.6 बी एवं सी में प्रावधानित था कि कुल अंतरिम भुगतानों के, ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत तक पहुँचने पर प्रारंभ होने वाली मोबिलाईजेशन अग्रिम की वसूली, अंतरिम भुगतानों से प्रतिशत कटौती के माध्यम से होगी। वसूली अंतरिम भुगतानों की राशि के 12.5 प्रतिशत की दर से की जाएगी जब तक कि समस्त राशि वसूल नहीं कर ली जाती।

इसी प्रकार, उपस्कर अग्रिम, कार्य के मूल्य (ठेका मूल्य) का 10 प्रतिशत पूर्ण होने के पश्चात ठेकेदार के अंतरिम भुगतानों से 6.25 प्रतिशत की दर पर वसूल होना चाहिए।

मोबिलाईजेशन एवं मशीनरी अग्रिम की कम वसूली से ₹ 13.28 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई।

मुख्य नहर के आर.डी. 104 कि.मी. से आर.डी. 129 कि.मी. के कार्यान्वयन के अनुबंध की संवीक्षा पर हमने अवलोकित किया कि ठेकेदार को ₹ 119.85 करोड़ की सीमा तक मोबिलाईजेशन एवं मशीनरी अग्रिम भुगतान किया गया था। मार्च 2011 के अंत तक, ठेकेदार द्वारा ₹ 144.14 करोड़ मूल्य का 14.28 प्रतिशत कार्य पूर्ण किया गया। यह देखा गया कि ₹ 21.40 करोड़ की वसूली योग्य राशि के विरुद्ध विभाग ने ठेकेदार के चलित देयकों से मात्र ₹ 8.12 करोड़ वसूल किए थे। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 13.28 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई।

कार्यपालन यंत्री ने बताया कि यदि ₹ 13.28 करोड़ की वसूली एक बार में की जाती है तो ठेकेदार के आने वाले अनेक चलित देयकों में कोई भुगतान देय नहीं होगा जिसके कारण कार्य की प्रगति बाधित होगी एवं परिणामतः विधिक कठिनाइयां होंगी। आगे, यह बताया गया कि कम वसूली की प्रतिपूर्ति के लिए, मोबिलाईजेशन अग्रिम के लिए 12.50 प्रतिशत के विरुद्ध 14.30 प्रतिशत की दर से एवं उपस्कर अग्रिम के लिए 7.15 प्रतिशत की दर से वसूली प्रारंभ की गई है।

उत्तर यद्यपि स्पष्ट नहीं करता है कि अनियमितताएं पहले ही अनुमत क्यों की गई थी एवं इसकी पुनरावृत्ति कैसे रोकी जाएगी।

#### 2.3.9.5 मूल्य वृद्धि शर्त में अनियमित परिवर्तन

मानक निविदा दस्तावेज में प्रावधानित था कि कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित किए गए थोक विक्रय मूल्य सूचकांक, मूल्य वृद्धि की गणना के लिए आधार होंगे। इस सूचकांक के अनुसार, सीमेंट, सामग्री, स्टील एवं अन्य सामग्री के विरुद्ध मूल्य वृद्धि की गणना के लिए समस्त वस्तुओं के थोक मूल्य सूचकांक (डब्ल्यू.पी.आई.) लिए गए थे। मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता भाग I खंड-IV,

अध्याय 2 के नियम 21 के अनुसार, मानक बोली दस्तावेज (एस.बी.डी.) में किसी परिवर्तन के लिए विधि एवं वित्त विभाग से पूर्व अनुमोदन आवश्यक था।

अभिलेखों के हमारे परीक्षण पर प्रकट हुआ कि विभाग ने ठेकेदारों की युक्तिसंगत मूल्य वृद्धि की मांग पर, ठेकेदारों द्वारा सुझाए गए निर्माण उद्योग विकास काउंसिल (सी.आई.डी.सी.) द्वारा अपनाए गए सूत्र के अनुरूप एस.बी.डी. में मूल्य वृद्धि सूत्र के गुणक घटक एवं चरों (वेरिएबल्स)<sup>66</sup> को बदलने<sup>67</sup> का प्रस्ताव दिया (जनवरी 2008)।

एस.बी.डी. में अनियमित परिवर्तन से ₹ 5.97 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

एस.बी.डी. में मूल्य वृद्धि शर्त के संशोधन का प्रस्ताव अनुमोदन हेतु शासन को जनवरी 2008 में भेजा गया था। शासन ने एस.बी.डी. में मूल्य वृद्धि सूत्र में परिवर्तन का अनुमोदन करते हुए 4 अक्टूबर 2008 को एक आदेश जारी किया।

शासन का अनुमोदन उपलब्ध होने से पहले ही, विभाग ने तीन संभागों के अंतर्गत तीन कार्यों में संशोधित मूल्य वृद्धि शर्त के साथ निविदा आमंत्रित की एवं ठेके प्रारंभ किए (फरवरी/ मार्च 2008) जिसमें गुणक घटक 0.75 से बदलकर 0.85 किया गया था। सीमेंट के सूचकांक भी उद्योग मंत्रालय से प्रकाशित डब्ल्यू. पी.आई. के स्थान पर थोक प्रचलित बाजार दरों से प्रतिस्थापित किए गए (फरवरी 2009)। जबकि इनका शासन से अनुमोदन नहीं था, उस अवस्था में, पुनरीक्षित मूल्य वृद्धि शर्त वाले एस.बी.डी. के आधार पर निविदाओं का आमंत्रण एवं ठेकों का सौंपा जाना, अनियमित था एवं पुनरीक्षित एस.बी.डी. अप्राधिकृत था। इससे शासन पर ₹ 5.97 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय भार भी पड़ा जैसा परिशिष्ट 2.40 में विवरण दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान उपाध्यक्ष ने प्रकरण की जाँच पड़ताल के आदेश दिए।

### 2.3.9.6 विलंब के लिए शास्ति का आरोपित न होना

संविदागत शर्तों के अनुसार, प्रत्येक छह माहों के कार्य की प्रगति में, नियत कार्यक्रम के 20 प्रतिशत से अधिक कमी की अवस्था में ठेकेदार पर न्यूनता मूल्य के 0.1 प्रतिशत प्रतिदिन की दर से शास्ति आरोपित की जाएगी। यद्यपि, समस्त छह माही अवधियों के लिए संचयी शास्ति को ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत तक सीमित किया जाएगा। टर्न-की ठेकों के विषय में, ऊपर बताई गई शास्ति के उद्ग्रहण के अतिरिक्त ठेके की शर्त 115.2 के पदों में, 100 दिवसों से अधिक का कुल विलंब, ठेके की समाप्ति के रूप में तथा सुरक्षा एवं निष्पादन जमा के जब्ती का कारण भी होगा।

<sup>66</sup> X = संबद्ध तीन माहों के लिए समस्त वस्तुओं का सूचकांक  
X<sub>0</sub> = निविदा खोलते समय समस्त वस्तुओं का आधार सूचकांक

<sup>67</sup>

एस.बी.डी. के अनुसार प्रावधान

$$V = 0.75 \times Ps \times R \times (X - X_0) / X_0$$

जहाँ Ps = घटक का प्रतिशत यथा मजदूर, पी.ओ.एल., सामग्री, सीमेंट, स्टील

R = संबद्ध तिमाही के दौरान किए गए कार्य का मूल्य

V = सामग्री, पी.ओ.एल. सीमेंट के कारण कार्य की लागत में बढ़ोत्तरी या कमी

संशोधित शर्त

$$V = 0.85 \times Ps \times R \times (X - X_0) / X_0$$

विलंब के लिए शास्ति आरोपित न करने के कारण ₹ 8.20 करोड़ की हानि हुई ।

मद दर निविदाओं पर कार्यों को कार्यान्वित किए जा रहे, चार एन.डी. संभागों में से तीन के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह अवलोकित हुआ कि संभागीय अधिकारियों ने, कार्यों के कार्यान्वयन में 118 दिवसों से 439 दिवसों तक के विलंब के लिए अनुबंधों के प्रावधानों के अनुसार शास्ति आरोपित नहीं की थी । शास्ति का आरोपण न होने से शासन को ₹ 8.20 करोड़ की हानि हुई जैसा **परिशिष्ट 2.41** में दर्शाया गया है ।

कार्यपालन यंत्रियों ने बताया (जून 2011) कि कार्य को अंतिम रूप देने से पूर्व विलंब की संवीक्षा एवं शास्ति वसूली की जाएगी ।

आगे, आर.डी. 104 कि.मी. से आर.डी. 129 कि.मी. एवं आर.डी. 154.05 कि.मी. से आर.डी. 196.65 कि.मी. के टर्न-की ठेकों में ठेकेदारों ने पूर्णता के लिए उनकी नियत अवधि की समाप्ति के बाद भी क्रमशः 14 प्रतिशत एवं 62 प्रतिशत कार्य पूर्ण किए थे । विभाग ने न तो अनुबंध के प्रावधान के अनुसार वसूली योग्य शास्ति का निर्धारण किया था न ही शर्त 115.2 के अनुसार ठेके की समाप्ति के लिए कोई पहल की थी ।

कार्यपालन यंत्रियों ने बताया कि ठेकेदार पर आरोपणीय विलंब की संगणना के पश्चात कार्रवाई की जाएगी ।

उत्तर विश्वासप्रद नहीं थे क्योंकि टर्न-की ठेकों के प्रावधानों के अनुसार शास्तियाँ प्रत्येक छह माहों पर निर्धारित एवं वसूली की जानी थी ।

### 2.3.9.7 अधिक मात्रा के विवेकहीन प्रावधान के कारण ठेकेदार पर अनुचित अनुग्रह

मुख्य नहर के आर.डी. 102 कि.मी से 104 कि.मी. के खुदाई एवं निर्माण के कार्य का अनुबंध एक ठेकेदार को सौंपा गया (अगस्त 2004)। ठेकेदार कार्य पूर्ण नहीं कर सका एवं शेष कार्य एक अन्य ठेकेदार को डेबिटेबल कार्य की भाँति सौंपा गया (दिसम्बर 2010) । कार्य प्रगति पर था (जुलाई 2011) । वृहद सिंचाई परियोजनाओं के लिए नहर लाईनिंग की विशिष्टियों के अनुसार, 3 क्यूमेक से अधिक बहाव ले जा रही नहरों के आधार तल एवं पार्श्व ढलानों को, स्थल पर ढलित (कास्ट इन सीटू) एम-10 (सांकेतिक मिश्रण 1:3:6) सीमेंट कांकरीट से अस्तरित (लाईन्ड) किया जाना चाहिए ।

अन्य ठेकेदार को कार्य सौंपते समय सी.सी. 1:3:6 (एम-10) की मद को उसके स्थान पर सी 1:2:4 (एम-15) विशिष्टियों से प्रतिस्थापित करते हुए बी.ओ.क्यू. से निकाला गया । समकालिक रूप से, मात्रा 8512 घनमीटर (एम-10) से 13756.35 घनमीटर (एम-15) तक बढ़ी थी । मूल विशिष्टि में बदलाव ने विभाग को मूल ठेकेदार से 4.39 करोड़<sup>68</sup> की अतिरिक्त लागत वसूल करने से रोक दिया । इसके अतिरिक्त, नहर का सेक्शन, आधार चौड़ाई, पूर्ण आपूर्ति गहराई एवं फ्रीबोर्ड पूर्ववर्ती ठेके के अनुसार ही रहे, लाईनिंग की मात्रा का 8512 घनमीटर (एम-10) से 13756.35 घनमीटर (एम-15) तक बढ़ना वांछित नहीं था एवं इससे बढ़ी हुई मापों का अभिलेखन करने एवं ठेकेदार

अधिक मात्राओं के प्रावधान के कारण ठेकेदार को अनुचित अनुग्रह

68

बाद के ठेके में सी.सी. 1:2:4 में लाईनिंग की प्रावधानित मात्रा	13756.35 घनमीटर
बाद के ठेके के अनुसार ₹ 4706.62 प्रति घनमीटर से भुगतान की जानेवाली राशि	₹ 64745912
पूर्ववर्ती ठेके के अनुसार सी.सी. 1:3:6 के लिए भुगतान योग्य मात्रा	8512 घनमीटर
सी.सी. 1:3:6 के लिए ₹ 2450 प्रति घनमीटर की दर से भुगतान योग्य राशि	₹ 2,08,54,400
अतिरिक्त लागत	₹ 4,38,91,512

को ₹ 2.47 करोड़<sup>69</sup> तक के संभावित अधिक भुगतान का अंतर्निहित प्रावधान सृजित हुआ ।

इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्री ने बताया कि चूँकि इन दूरियों में अत्यधिक सीपेज था, सी.डब्ल्यू.सी. के निर्देशों के अनुसार मद प्रतिस्थापित की गई थी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सी.डब्ल्यू.सी. की अनुशंसाएँ पर्याप्त ड्रेनेज व्यवस्थाओं के साथ आर.सी.सी. खुले डक्ट के निर्माण के लिए थीं एवं सी.सी. लाईनिंग के लिए मंहगी विशिष्टि अपनाने के लिए नहीं थी । आगे, इस कार्य में नहर लाईनिंग के नीचे के जल स्थैतिक दबाव को निकालने के लिए पर्याप्त ड्रेनेज व्यवस्थाएं पहले ही प्रावधानित थीं यह उद्देश्य कुछ मदों की मात्राओं को मूलभूत रूप से बढ़ाते हुए (271 से 10009 प्रतिशत) प्राप्त किया गया, जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 2.21

स. क्र.	मद का विवरण	पूर्व अनुबंध के अनुसार मात्रा	बाद के अनुबंध के अनुसार मात्रा	प्रतिशत विविधता
1.	प्रेसर सीलीज वाल्व	442 संख्या	1200 संख्या	271
2.	पी.व्ही.सी. नाली पाईप	4400 मीटर	12564 मीटर	286
3.	रेत, फिल्टर सामग्री की भाँति	2994.20 घनमीटर	8362.40 घनमीटर	279
4.	फिल्टर ब्लैकेट	176 घनमीटर	17616.81 घनमीटर	10009

इस प्रकार, सी.सी. लाईनिंग के लिए विशिष्टि में बदलाव न तो तकनीकी परिपत्रों के, न ही सी.डब्ल्यू.सी. की अनुशंसाओं के आधार पर था एवं अतिरिक्त लागत को वसूल करने के अवसर को छोड़ने के निर्णय के परिणामस्वरूप चूककर्ता ठेकेदार को अनुचित अनुग्रह प्राप्त हुआ ।

### 2.3.9.8 संविदागत दायित्वों के उल्लंघन से अधिक भुगतान

ठेकेदार एवं नियोजक के मध्य एक बार अनुबंध प्रारंभ होने पर संविदागत प्रावधानों के अनुसार कार्य का कार्यान्वयन करने के लिए मात्र ठेकेदार पूर्ण रूप से उत्तरदायी है ।

₹ 53.27 लाख का अनियमित एवं अधिक भुगतान अनुबंध के क्षेत्र से परे था ।

मुख्य नहर के आर. डी. 42 कि.मी. से 50 कि.मी. एवं पनागर एवं मटामार वितरिका प्रणाली के शेष कार्य के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि निविदा में मूल्य वृद्धि के भुगतान का प्रावधानित नहीं था । मूल्य वृद्धि के ₹ 53.27 लाख का संपूर्ण भुगतान अनुबंध के क्षेत्र से परे था एवं इसलिए अनियमित था ।

कार्यपालन यंत्री एन.डी. संभाग क्र 2 पनागर ने बताया (जून 2011) कि मूल्य वृद्धि का भुगतान अधीक्षण अभियंता जो प्रथम मध्यस्थ हैं, एवं जिन्हें अनुबंध की किसी शर्त को शिथिल करने की शक्ति है, के निर्देशों के अनुसार किया गया ।

69

पूर्ववर्ती ठेके में सी.सी. 1:3:6 में लाईनिंग की प्रावधानित मात्रा	8512 घनमीटर
बाद के ठेके में सी.सी. 1:2:4 में लाईनिंग की प्रावधानित मात्रा	13756.35 घनमीटर
अंतर	5244.35 घनमीटर
दर ₹ प्रति घनमीटर	4706.62
राशि ₹ में	2,46,83,162/-

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधीक्षण अभियंता को, एक प्रकार से शासन की देयता को बढ़ाने में अनुबंध के प्रावधानों को बदलने की शक्ति प्राप्त नहीं है। यद्यपि माध्यस्थम को भेजे गए मामलों में माध्यस्थम की शक्ति, अनुबंध के पदों की व्याख्या तक सीमित है।

### 2.3.9.9 कड़ी चट्टान को हिसाब में न लिया जाना

जं.सं.वि. के यू.एस.आर. में प्रावधानित है कि खुदाई गद्दों में चट्टान के माप संभव न होने पर माप, चट्टा-मापों की भाँति लिए जाएँगे। खोदी गई सामग्री के माप के उद्देश्य से चट्टे लगाए जाएँगे किन्तु चट्टे लगाने के लिए अलग से कोई भुगतान अनुमत्य नहीं है।

नहीं किए गए कार्य के लिए ₹ 61.55 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

मुख्य नहर के आर.डी. 129 कि.मी. से आर.डी. 154 कि.मी. के निर्माण के अभिलेखों में प्रकट हुआ कि ठेकेदार ने 7.45 लाख घनमीटर कड़ी चट्टान खोदी थी। खोदी गई कड़ी चट्टान के न तो चट्टे लगाए गए न ही उपयंत्रों के एम.ए.एस. खाते में लिया गया। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 61.55 लाख का अधिक भुगतान हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.42 में विवरण दिया गया है।

कार्यपालन यंत्रों ने बताया कि उपयोगी सामग्री के चट्टे लगाने एवं इसके एम.ए.एस. खाते में लिए जाने के लिए अनुदेश जारी किए गए थे किन्तु स्पष्ट नहीं किया कि इन अनुदेशों का उपयंत्रों द्वारा पालन क्यों नहीं किया गया था।

### 2.3.10 रुचि के अन्य बिंदु

#### 2.3.10.1 खोदी गई कड़ी मुरम का सी.एन.एस. सामग्री की भाँति उपयोग न होना

खोदी गई सी.एन.एस. का उपयोग न होने से ₹ 37.83 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

मुख्य अभियंता, ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र द्वारा जारी तकनीकी परिपत्र के अनुसार, खोदी गई कड़ी मुरम का आवश्यकता के अनुसार कार्य में सी.एन.एस. सामग्री के बदले में उपयोग किया जाना चाहिए।

अभिलेखों की जाँच में हमने पाया कि चूँकि से मुख्य नहर के आर. डी. 42 कि.मी. से 50 कि.मी. मुरम समृद्ध संरेखण से गुजरती थी इसलिए 3.56 लाख घनमीटर की मुरम की खुदाई की मात्रा प्राक्कलनों में सम्मिलित की गई थी। प्राक्कलनों में सी.एन.एस. सामग्री प्रदाय करने के लिए कोई अलग प्रावधान नहीं किया गया था क्योंकि खोदी गई मुरम का जहाँ आवश्यक हो सी.एन.एस. सामग्री की भाँति उपयोग किया जाना था। उपरोक्त के विपरीत, अनुबंध के मात्राओं की अनुसूची में 81 प्रति घनमीटर की दर से 74708.62 घनमीटर सी.एन.एस. सामग्री प्रदाय करने एवं बिछाने का एक अलग प्रावधान किया गया। जिसके आधार पर 46709.861 घनमीटर सी.एन.एस. के लिए भुगतान किया गया। इससे ₹ 37.83 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

कार्यपालन यंत्रों एन.डी. संभाग 2 पनागर ने बताया (जून 2011) कि यद्यपि मुरम में 3.56 लाख घनमीटर मात्रा की खुदाई प्राक्कलनों में सम्मिलित की गई थी, खुदाई के दौरान कोई खनित सी.एन.एस. सामग्री नहीं पाई गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2.29 लाख घनमीटर सभी प्रकार की कड़ी मुरम खोदी



आर.बी.एम.सी. के आर.डी. 46.750 कि.मी. पर सी.एन.एस. सामग्री की उपलब्धता का दृश्य

गई थी एवं भुगतान हुआ था। मुख्य अभियंता, ऊपरी नर्मदा परिक्षेत्र द्वारा जारी तकनीकी परिपत्र के अनुसार इस प्रकार खोदी गई मुरम का सी.एन.एस. सामग्री की भाँति उपयोग होना था। इसके अतिरिक्त, कड़ी मुरम की खुदाई से पहले ही मात्राओं की अनुसूची में सी.एन.एस. का प्रावधान

प्रश्नवाचक था।

### 2.3.10.2 टेंपिंग एवं ट्रिमिंग का अवांछित निष्पादन

सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार, टेंपिंग का कार्य उन दूरियों में किया जाना चाहिए जहाँ पर संहतिकरण यांत्रिकीय तरीके से नहीं पूर्ण नहीं किया जा सकता हो।

टेंपिंग एवं ट्रिमिंग के अवांछित निष्पादन से ₹ 42.68 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

अभिलेखों में प्रकट हुआ कि दो एन.डी. संभागों के अंतर्गत चार अनुबंधों में नहर तल एवं पार्श्व ढलानों में सबग्रेड की तैयारी के लिए 30 से.मी. गहराई तक संतृप्तिकरण सहित टेंपिंग एवं ट्रिमिंग का कार्यान्वयन एवं भुगतान किया गया जैसा परिशिष्ट 2.43 में दर्शाया गया है। आगे यह अवलोकित किया गया कि इन अनुबंधों में नहर तल एवं पार्श्व ढलानों में यांत्रिकीय तरीके का उपयोग करते हुए सी.एन.एस., इसके जलसिंचन एवं संहतिकरण सहित बिछाना भी सम्मिलित था। इसलिए मिट्टी की टेंपिंग एवं ट्रिमिंग के लिए अलग प्रावधान अवांछित था एवं परिणामस्वरूप ₹ 42.68 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (जून 2011) कि नहर तल एवं पार्श्व ढलानों में लाईनिंग बिछाने के पूर्व मिट्टी के सबग्रेड को तैयार करने के लिए टेंपिंग की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिच्छेद को एक समान लाईन एवं ग्रेड में प्राप्त करने के लिए सी.एन.एस. पर जलसिंचन एवं संहतिकरण प्राक्कलन में पहले ही प्रावधानित था। जहाँ तक मिट्टी के सबग्रेड की तैयारी के लिए ट्रिमिंग संबद्ध थी, ट्रिमिंग अनुमत्य नहीं थी क्योंकि मिट्टी कार्य की सभी मदों में ड्रेसिंग की मद पहले ही सम्मिलित थी।

### 2.3.11 निष्कर्ष

बरगी व्यपवर्तन परियोजना जो जून 2014 तक पूर्ण होना नियत थी, से मुख्य नहर के साथ वितरण प्रणाली एवं क्षेत्र नहरों के कार्यों के तुल्यकालिक न होने के कारण उद्देश्य पूर्ण नहीं हुए क्योंकि 36032 हे की निर्मित सिंचाई क्षमता में से मात्र 710 हे का उपयोग हुआ। मार्च 2011 तक, 2.45 लाख हे. में से सोन-टोंस कछार के 1.75 लाख हे. के वितरण नेटवर्क के लिए न तो भूमि अधिग्रहण हुआ था न ही इसके कार्यान्वयन के लिए ऐजेंसियां निर्धारित की गई थी। बरगी बाँध में पानी की कमी बी.डी.पी. के माध्यम से नियोजित सिंचाई की प्राप्ति में बाधा होगी जब तक कि प्रस्तावित तीन परिपूरक बाँध पूर्ण नहीं हो जाते। स्लीमनाबाद केरियर केनाल (12 कि.मी. की सुरंग)

कार्यान्वयन में असामान्य विलंब, सुरंग के डाउनस्ट्रीम में 1.88 लाख हे. की सिंचाई के उद्देश्य को प्राप्त करने में बड़ा अवरोध होगा ।

2006-07 से 2010-11 के दौरान, एन.व्ही.डी.ए. ने परियोजना जैसी योजनाबद्ध थी के कार्यान्वयन में किन्हीं उल्लेखनीय वित्तीय बाधाओं का सामना नहीं किया । कार्यों की धीमी प्रगति के कारण यद्यपि, नहर निर्माण कार्य लक्षित तिथि के भीतर पूर्ण नहीं हुआ था । खराब आयोजना के कारण कार्यों के कार्यान्वयन में कमियों, तकनीकी विशिष्टियों को अनुपालन न होने, टर्न-की ठेकों में अवांछित मद्दों के कार्यान्वयन, गारंटियों के समयपूर्व विमुक्त करने एवं अक्षम ठेका प्रबंधन इत्यादि के दृष्टांत घटित हुए थे एवं परिणामस्वरूप ₹ 133.81 करोड़ तक के अधिक तथा अनियमित भुगतान एवं ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय सहायता भी हुई ।

### 2.3.12 अनुशंसाएँ

शासन:

- कम से कम समय विलंब के साथ सृजित सिंचाई क्षमता का दोहन करने की दृष्टि से मुख्य नहर के कार्यों के साथ वितरण नेटवर्क के निर्माण को समकालिक करने के लिए उपयुक्त कार्य कार्यान्वयन कार्यनीति एवं परिवीक्षण व्यवस्था को अपनाने,
- वृहद विस्तार के कार्यों को प्रारंभ करने के पूर्व, प्राक्कलित मात्राओं एवं बाद की अवस्था में वास्तविक कार्यान्वयन के मध्य असामान्य परिवर्तन को टालने के लिए प्राक्कलनों को तैयार करने से पूर्व उचित सर्वेक्षण संचालित किया जाना सुनिश्चित करने
- परियोजना की किसी प्रकार की विफलता, लागत वृद्धि एवं समय वृद्धि को टालने के लिए सी.डब्ल्यू.सी. एवं जी.एस.आई. की अनुशंसाओं को अपनाने,
- ठेकेदार को अधिक भुगतान/ अनुचित लाभ को टालने के लिए ठेका प्रबंधन के नियंत्रक नियमों का दृढ़ता से पालन होना चाहिए

पर विचार कर सकता है ।

## ग्रामीण विकास विभाग

### 2.4 "प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना" की आयोजना, कार्यान्वयन एवं प्रणाली प्रभावकारिता

#### कार्यपालन सारांश

भारत सरकार (जी.ओ.आई.) द्वारा, न जुड़ी हुई ग्रामीण बसाहटों को जिनकी जनसंख्या 1000 व्यक्ति या अधिक है को मार्च 2003 के अंत तक एवं वे, जिनकी 500 एवं 999 व्यक्ति के मध्य है को मार्च 2007 तक सर्व-ऋतु सड़कों (ए.डब्ल्यू.आर.) के रूप में कनेक्टिविटी प्रदान करने के उद्देश्य से, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाय.) दिसंबर 2000 में प्रारंभ की गई थी। मध्य प्रदेश शासन (जी.ओ.एम.पी.) ने 23 दिसम्बर 2000 को राज्य की योजना के कार्यान्वयन के लिए मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण स्थापित किया। 8459 सड़कों (37021 कि.मी.)के निर्माण के लिए अप्रैल 2006 एवं मार्च 2011 के मध्य, भारत सरकार ने ₹ 9989.84 करोड़ स्वीकृत किए, जिसमें एशियन विकास बैंक से ₹ 1321.30 करोड़ का ऋण घटक सम्मिलित है।

- 2006-07 से 2010-11 के दौरान 8459 सड़कों के लक्ष्य की तुलना में मात्र 6229 सड़कों का निर्माण के परिणामस्वरूप 25 प्रतिशत की कमी हुई थी।
- कार्यान्वयन की अवस्था में 3287 में से 1083 सड़कों की लम्बाई कम कर दी गई थी, जिसके परिणामस्वरूप, डी.पी.आर. के अंतर्गत अनुमोदित कुल सड़क लम्बाई में 557.84 कि.मी. की कमी हुई एवं पी.एम.जी.एस.वाई के अंतर्गत केन्द्रीय सहायता का ₹ 103.20 करोड़ की सीमा तक अधिक आहरण हुआ।
- परियोजना कार्यान्वयन प्राधिकरण ने विद्यमान सड़कों के उन्नयन को प्राथमिकता दी जिसके परिणामस्वरूप नई सड़कों को जोड़ने के लिए स्थापित लक्ष्यों की उपलब्धियों में कमी एवं नियोजित कनेक्टिविटी के विस्तार में भी कमी हुई।
- पी.एम.जी.एस.वाई. निधि से निर्माण के लिए प्रस्तावित 161.19 कि.मी. माप वाली बयालिस सड़कें विभिन्न कारणों से छोड़ दी गई थीं। इन सड़कों के आंशिक निर्माण पर व्यय की गई राशि ₹ 1.60 करोड़, जो राज्य सरकार द्वारा वहन की जानी थी, व्यर्थ सिद्ध हुई।
- समाप्त किए गए 153 पैकेजों में से 130 पैकेजों में ₹ 76.83 करोड़ की राशि ठेकेदारों से वसूली के विरुद्ध लंबित थी जबकि विभाग के पास इन ठेकेदारों की जमाओं के रूप में मात्र ₹ 22.22 करोड़ ही उपलब्ध थे।
- परियोजना कार्यान्वयन प्राधिकरण ने कार्यों के बढ़ी हुई मापों के कारण ठेकेदारों को ₹ 6.99 करोड़ के अधिक भुगतान किए।
- कार्यों के लिए ₹ 598.86 करोड़ की राशि का बीमा कवर न तो ठेकेदारों ने प्रदाय किया था न ही परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पी.आई.यू.) ने इस पर जोर दिया, जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 1.19 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई।

➤ पी.एम.जी.एस.वाई के मार्गदर्शी सिद्धांतों के अनुसार सड़कों के किनारे एक छोर से दूसरे छोर तक फलदार वृक्षों का वृक्षारोपण नहीं किया गया था ।

#### 2.4.1 प्रस्तावना

ग्रामीण सड़क संपर्क ग्रामीण विकास का मूल घटक है क्योंकि यह बढ़ी हुई कृषि आय एवं उत्पादनकारी रोजगार अवसर, जो निरंतर गरीबी में कमी को सुनिश्चित करने में सहायक है तक आर्थिक एवं सामाजिक सेवाओं को पहुँच प्रदान करता है । कई वर्षों से केन्द्रीय एवं राज्य स्तर पर विभिन्न कार्यक्रमों के माध्यम से किए गए प्रयासों के होते हुए भी देश में बसाहटों का लगभग 40 प्रतिशत अभी भी सर्व-ऋतु सड़कों से जुड़ा नहीं है । स्थिति को सुधारने की दृष्टि से दिसम्बर 2000 में, केन्द्रीय सरकार ने, न जुड़ी हुई बसाहटों को सर्व-ऋतु (ऑल वेदर) पहुँच प्रदान करने हेतु प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना का प्रारंभ किया ।

मध्य प्रदेश में मार्च 2011 के अंत तक लगभग 17 प्रतिशत बसाहटे सर्व-ऋतु सड़कों से नहीं जुड़ी थीं ।

#### 2.4.2 संगठनात्मक संरचना

योजना को कार्यान्वित करने हेतु नीतियों एवं मार्गदर्शी सिद्धांतों को निर्दिष्ट करने के लिए, ग्रामीण विकास मंत्रालय (एम.ओ.आर.डी.), भारत सरकार जो राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण (एन.आर.आर.डी.ए.) से सहायित है, प्रधान प्राधिकरण एवं समन्वयक मंत्रालय है । अलग-अलग योजनाओं की आयोजना एवं कार्यान्वयन राज्य शासन का उत्तरदायित्व है । मध्य प्रदेश शासन (जी.ओ.एम.पी.) ने मध्य प्रदेश सोसायटी पंजीकरण अधिनियम 1973 के अधीन एक सोसायटी के रूप में पंजीकृत मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (जिसे इसमें इसके पश्चात प्राधिकरण कहा गया है) स्थापित किया (दिसम्बर 2000)। इसके प्रमुख, मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी.ई.ओ.) है, जो पांच मुख्य महाप्रबंधकों (सी.जी.एम.) से सहायित है । क्षेत्र स्तर पर सड़क कार्यों का निर्माण परियोजना कार्यान्वयन इकाईयों (पी.आई.यू.) जिस प्रत्येक के प्रमुख, महाप्रबंधक (जी.एम.) है । प्राधिकरण ने (I) सर्वेक्षण/अन्वेषण एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) को बनाने एवं (II) सिविल कार्यों के परिवीक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण के लिए सलाहकार सेवाएं भी नियुक्त की ।

#### 2.4.3 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

यह प्रतिवेदन 2006-07 से 2010-11 की अवधि आच्छादित करता है । प्राधिकरण के मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सी.ई.ओ.) के कार्यालय से जानकारी एवं आंकड़े भी एकत्रित किए गए थे । भारत सरकार द्वारा जारी पी.एम.जी.एस.वाई. मार्गदर्शी सिद्धांतों के अंतः स्थापित मानदंडों, प्राधिकरण/ राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (एन.आर.आर.डी.ए.) द्वारा जारी प्रचालन नियमावली, अनुदेशों एवं मार्गदर्शी सिद्धांतों के प्रावधानों के आधार पर, शीर्ष स्तर पर परिवीक्षण की प्रणाली की आयोजना, कार्यान्वयन एवं प्रभावकारिता से संबद्ध अभिलेखों की संवीक्षा की गई थी । यद्यपि इस अध्ययन में

निचले स्तर के कार्यालयों यथा कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाईयों (पी.आई.यू.) में क्रियान्वयन, वित्तीय प्रबंधन, आंतरिक नियंत्रण एवं अन्य संबद्ध मिलने वाले मुद्दों के पहलुओं को कवर नहीं किया गया है।

#### 2.4.4 निधिकरण ढाँचा

पी.एम.जी.एस.वाई एक 100 प्रतिशत केन्द्र प्रवर्तित योजना है जिसमें 2004-05 से एशियन विकास बैंक (ए.डी.बी.) से ऋण द्वारा भारत सरकार के माध्यम से प्रत्यक्ष निधिकरण अनुपूरित किया गया है। कार्यक्रम के कार्यान्वयन की लागत अर्थात् स्थापना एवं प्रशासनिक व्यय, खण्ड/ जिलावार मास्टर प्लान का निरूपण, डी.पी.आर., परिवीक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण, लागत वृद्धि यदि कोई हो, एवं निविदा प्रीमियम इत्यादि यद्यपि मध्य प्रदेश शासन द्वारा वहन किए जाने हैं। ₹ 9989.84 करोड़ की कुल स्वीकृति के विरुद्ध अप्रैल 2006 एवं मार्च 2011 के मध्य पी.एम.जी.एस.वाई. के कार्यान्वयन पर ए.डी.बी. निधियों से ₹ 705.50 करोड़ को शामिल करते हुए ₹ 7136.30 करोड़ का व्यय हुआ था।

#### 2.4.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्य यह निर्धारित करने के लिए थे कि

- स्थापित लक्ष्य प्राप्त किए गए थे,
- परियोजना की आयोजना प्रभावी रूप से की गई थी; एवं
- संविदागत प्रबंधन प्रभावी था

#### 2.4.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

##### 2.4.6.1 लक्ष्य एवं उपलब्धियां

2006-07 से 2010-11 की पांच वर्षों की अवधि के दौरान लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ निम्नानुसार थे:

तालिका 2.22

क्र. सं.	पी.एम.जी.एस.वाई चरण/ ए.डी.बी. बैं	स्वीकृत			मार्च 2011 तक पूर्ण			कमी			पूर्ण/प्रारंभ नहीं किए गए कार्य
		सड़कों की संख्या	लंबाई (कि.मी.)	बसाहटों की संख्या	सड़कों की संख्या	लंबाई (कि.मी.)	बसाहटों की संख्या	सड़कों की संख्या	लंबाई (कि.मी.)	बसाहटों की संख्या	
1	चरण VI	1243	5653	1612	1155	5374	1536	80	262	76	8
2	चरण VII	1182	4935	1152	977	3962	1011	192	926	141	13
3	चरण VIII	1332	5158	1328	1087	4376	1082	236	696	246	9
4	चरण IX	1579	6903	109	1446	6623	102	106	280	07	27
5	चरण X	1935	8918	80	1009	5293	48	926	3625	32	-
6	एल.डब्ल्यू. ई <sup>70</sup> प्रभावित जिले	138	418	81	13	93	12	125	325	69	-
7	ए.डी.बी. बैंच IV	546	2501	663	506	2488	526	35	-4	137	5
8	ए.डी.बी. बैंच V	504	2535	689	36	385	42	468	2150	647	-
<b>योग</b>		<b>8459</b>	<b>37021</b>	<b>5714</b>	<b>6229</b>	<b>28594</b>	<b>4359</b>	<b>2168</b>	<b>8260</b>	<b>1355</b>	<b>62</b>

(स्रोत- सी.ई.ओ. एम.पी.आर.आर.डी.ए. के कार्यालय से प्रगति प्रतिवेदन)

<sup>70</sup> एल.डब्ल्यू. ई- वाम पंथी अतिवादी

2006-07 से 2010-11 के दौरान 8459 सड़कों के लक्ष्य के विरुद्ध मात्र 6229 सड़कें निर्मित हुई थीं जिसके परिणामस्वरूप 25 प्रतिशत की कमी हुई ।

पी.एम.जी.एस.वाई.के मार्गदर्शी सिद्धांत निर्धारित करते हैं कि डी.पी.आर. को तैयार करते समय पी.आई.यू. सबसे उपयुक्त संरक्षण एवं वन-भूमि सहित भूमि की उपलब्धता के मुद्दों को सुलझाने हेतु स्थानीय समुदाय से परामर्श करेंगे । प्रत्येक सड़क कार्य के लिए प्रस्ताव के साथ एक प्रमाण पत्र कि भूमि उपलब्ध है, होना चाहिए ।

भारत सरकार ने चरणबद्ध रीति से लक्ष्य निर्धारित किए थे । ए.डी.बी. निधि कृत सड़क निर्माण योजनाओं सहित चरण VI (2006-07 ) से X (2008-09) तक उसी समय सीमा के दौरान जिसमें विशिष्ट अवधियों में 37021 कि.मी. सड़क लम्बाई की 8459 सड़कों का कार्यान्वयन अपेक्षित था जो उनकी पूर्णता तिथियों के व्यपगत हो जाने के पश्चात अब भी प्रगतिरत है । 28594 कि.मी. की सड़क लम्बाई की मात्र 6229 सड़कें पूर्ण हुई थी । यह पच्चीस प्रतिशत की कमी थी । मार्च 2011 तक 5714 बसाहटों को जोड़ना आयोजना बद्ध था जबकि पी.एम.जी.एस.वाई के अंतर्गत वास्तव में मात्र 4359 बसाहटों को सड़क कनेक्टिविटी प्रदान की गई थी । निर्माण कार्य मुख्य रूप से आयोजना के अभाव, सड़कों के त्रुटिपूर्ण चयन, भूमि विवादों के कारण स्थानीय बाधाओं, वन अनापत्तियों एवं कार्यों की धीमी प्रगति के कारण समय सारिणी से पिछड़ रहे थे ।

प्राधिकरण ने कमी के लिए उपरोक्त कारणों को स्वीकार किया ।

#### 2.4.6.2 कार्यक्रम आयोजना करण- सड़कों के चयन में कमियाँ

##### (1) मार्गदर्शी सिद्धांतों के साथ अनुरूपता न रखते हुए डी.पी.आर. को तैयार करना

पी.एम.जी.एस.वाई की प्रचालन नियमावली में उपबन्धित है कि डी.पी.आर. विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण, रूपांकन एवं तकनीक चयन इत्यादि के आधार पर होनी चाहिए एवं इस प्रकार के विवरण की होनी चाहिए कि मात्राएं एवं लागत परिशुद्ध हो एवं कार्यान्वयन के समय लागत, कार्य का क्षेत्र एवं उसके अंतर्गत मात्राओं में परिवर्तन की आवश्यकता वाले परिवर्तन न हों ।

डी.पी.आर. में प्रस्तावित सड़कों की लम्बाई को कम करने के परिणामस्वरूप ₹ 103.20 करोड़ की राशि से परियोजना की लागत बढ़ी

लेखापरीक्षा में नमूना जांच के लिए चयनित वर्ष 2007-08 के दौरान प्रारंभ किए गए कार्यों के उपलब्ध आंकड़ों की एक संवीक्षा में प्रकट हुआ कि 3287 सड़कों, जिनकी ₹ 3678.03 करोड़ मूल्य की डी.पी.आर., एन.आर.आर.डी.ए. द्वारा स्वीकृत की गई थी, इनमें से 1668 सड़कों की लम्बाई या तो बढ़ाई गई या कम की गई थी । 585 सड़कों में लम्बाई 144.06 कि.मी. तक बढ़ाई गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 42.54 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई । 1083 सड़कों (33 प्रतिशत) में लम्बाई 557.84 कि.मी. तक कम की गई थी । इन 317 सड़कों में से 0.5 से 5 कि.मी. (299 सड़कें), 5.1 से 10 कि.मी. (15 सड़कें) एवं 10.1 से 18 कि.मी. (03 सड़कें) के मध्य कमी थी । लम्बाई में कमी के कारण लागत में ₹ 145.74 करोड़ की कमी हुई थी । परियोजना की कुल लागत में ₹ 188.28 करोड़ का परिवर्तन डी.पी.आर. को तैयार करने से पूर्व अपर्याप्त सर्वेक्षण को दर्शाने हेतु पर्याप्त रूप से उल्लेखनीय था । इसके परिणामस्वरूप सम्बद्ध चरणों के दौरान परियोजना की समग्र लागत की वृद्धि हुई एवं ₹ 103.20 करोड़ की केन्द्रीय सहायता का भी अधिक आहरण हुआ ।

बढ़ी हुई डी.पी.आर. से मूल्य वृद्धि, मात्राओं में परिवर्तन इत्यादि जो पी.एम.जी.एस.वाई. मार्गदर्शी सिद्धांतों के अनुसार मध्य प्रदेश शासन से मिलने थे, के कारण कार्यान्वयन की लागत में वृद्धि को आत्मसात करने के लिए एक गुंजाइश भी प्रावधानित हुई ।

प्राधिकरण ने उत्तर दिया (जून 2011) कि इस प्रकार के वृहदाकार एवं बिखरे हुए कार्यक्रम में कुछ विचलन अपरिहार्य एवं नगण्य थे । आगे यह कहा गया कि विचलन, ग्रामीणों के भूमि दान करने में असहयोगशीलता, संरेखण में बदलाव इत्यादि के कारण थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है । केवल 2007-08 में 13377 कि.मी. में से 557.84 कि.मी. (4.17 प्रतिशत) की सड़क लम्बाई में कमी को नगण्य नहीं माना जा सकता । इसके अतिरिक्त भूमि की उपलब्धता, ग्रामीणों की सहयोग शीलता इत्यादि की उपलब्धता को विचारित करने के पश्चात ही डी.पी.आर. तैयार किए जाने थे ।

## (II) सड़कों के चयन में प्राथमिकता का ध्यान न रखा जाना

यद्यपि नवीन संपर्क एवं सड़कों के उन्नयन दोनों के ही लिए लक्ष्य निर्धारित किए गए, एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने विद्यमान सड़कों के उन्नयन को प्राथमिकता दी ।

पी.एम.जी.एस.वाई. के दिशा निर्देशों में कनेक्टिविटी के निम्न प्राथमिकता के क्रम उल्लिखित है।

- |              |   |
|--------------|---|
| प्राथमिकता-1 | 1000 एवं उससे ऊपर की आबादी वाली न जुड़ी हुई बसाहटें |
| प्राथमिकता-2 | 500-999 आबादी वाली न जुड़ी हुई बसाहटें              |
| प्राथमिकता-3 | 250-499 आबादी वाली न जुड़ी हुई बसाहटें              |
| प्राथमिकता-4 | सड़कों का उन्नयन                                    |

देश में वर्ष 2009 तक सभी न जुड़ी हुई बसाहटों को पी.एम.जी.एस.वाई. के अंतर्गत कवर करने के लिए केन्द्र सरकार ने 2005-06 में भारत निर्माण योजना प्रारंभ की । इसमें खेत से बाजार तक संपर्क को सुनिश्चित करने के लिए जुड़ी हुई विद्यमान सड़कों के उन्नयन का भी प्रस्ताव था ।

हमने देखा कि प्राथमिकता 1 एवं 2 के क्षेत्रों में 6333 न जुड़ी हुई बसाहटें विद्यमान होने (31 मार्च 2011 तक) के बावजूद भी 2006-07 से 2010-11 के दौरान पी.एम.जी.एस.वाई. के अंतर्गत किए गए ₹ 7136.30 करोड़ के व्यय का 44.85 प्रतिशत, 3358 सड़कों के उन्नयन के लिए उपयोग किया गया था । नई सड़कों के विषय में 74 प्रतिशत के विरुद्ध इन सड़कों के उन्नयन में लक्ष्य की उपलब्धि 91 प्रतिशत थी । इस प्रकार बड़ी संख्या में बसाहटों को पहुँच विहीन छोड़ने के मूल्य पर विद्यमान सड़कों को सुधारने के पक्ष में पी.एम.जी.एस.वाई. का नियत प्राथमिकता का क्रम अनिश्चित था ।

प्राधिकरण ने उत्तर दिया (जून 2011) कि एन.आर.आर.डी.ए. द्वारा भारत निर्माण के अंतर्गत नियत किए गए लक्ष्यों के अनुसार उन्नयन के कार्य पूर्ण किए गए थे ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत निर्माण योजना में भी न जुड़ी हुई बसाहटों को जोड़ने के लिए प्रावधान दिए गए थे जो वर्ष 2009 तक पूर्ण होने चाहिए थे ।

### (III) स्थाई नेटवर्क के अंतर्गत कवर की गई सड़कों को छोड़ा जाना

एन.आर.आर.डी.ए. को छोड़ी गई सड़कों की स्वीकृत राशि का समायोजन/ वापसी न होना एवं छोड़ी गई सड़कों पर ₹ 1.60 करोड़ का निष्फल व्यय

दिशा निर्देशों में, स्थाई नेटवर्क, जो सड़कों (मार्गों) का वह अल्पतम नेटवर्क है जिससे कम से कम एक सर्व-ऋतु सड़क कनेक्टिविटी के माध्यम से चयनित क्षेत्रों में पात्र समस्त बसाहटों को आवश्यक मूलभूत सामाजिक एवं आर्थिक सेवाओं तक पहुँच प्रदान करने के लिए, आयोजना प्रक्रिया के विभिन्न कदम एवं विभिन्न एजेंसियों की भूमिका एवं उल्लिखित है।

स्थाई नेटवर्क में सड़कों को सम्मिलित करने से पूर्व, भूमि की उपलब्धता न होना, भूमि विवाद एवं वन अनापत्ति इत्यादि जैसी बाधाओं को सुलझाना एवं समाधान करना आवश्यक था।

स्थाई नेटवर्क को, पंचायत स्तर की अनुमति, ब्लॉक स्तर की अनुमतियों, संसद सदस्यों एवं विधानसभा सदस्यों सहित स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधियों के दृष्टिकोण एवं सोच को ध्यान में रखते हुए अंतिम रूप दिया जाना था।

यह देखा गया (मई 2011) कि:

- चरण I से IV तक, चवालीस सड़कें, कुछ ए.डी.बी. निधि कृत कार्यो सहित छोड़ दी गई थीं। दिशा निर्देशों के अनुसार, इन सड़कों के 190.41 कि.मी. के निर्माण के लिए स्वीकृत एवं विमुक्त की गई राशि ₹ 33.15 करोड़ थी। एन.आर.आर.डी.ए. के अनुदेशों के अनुसार, स्वीकृत राशि को समर्पित किया जाना चाहिए था, जो नहीं किया गया।
- आगे यह देखा गया (मई 2011) कि चरण IV के पश्चात, भूमि की उपलब्धता न होने, भूमि विवादों, वन भूमि एवं अन्य एजेंसियों द्वारा सड़कें बनाने के कारण 161.19 कि.मी. माप वाली 42 सड़कें छोड़ दी गई थी। इन सड़कों के आंशिक निर्माण पर ₹ 1.60 करोड़ व्यय किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप इस सीमा तक व्यय निष्फल हुआ।

एन.आर.आर.डी.ए. के अनुदेशों के बावजूद भी, चरण IV एवं ए.डी.बी. बेच-III के पश्चात छोड़ी गई सभी सड़कों के विवरण एन.आर.आर.डी.ए. को सूचित नहीं किए गए थे।

प्राधिकरण ने उत्तर दिया (जून 2011) कि भूमि विवादों, वन भूमि एवं अन्य एजेंसियों द्वारा ली गई सड़कों, पी.एम.जी.एस.वाई. सड़कों का अन्य योजनाओं में कार्यान्वयन जैसी बाधाएं वास्तविक कार्यान्वयन के समय देखी गईं एवं सड़क कार्यों का चयन, राज्य शासन की स्वयं की प्राथमिकताओं से नियंत्रित था। प्राधिकरण ने यह भी बताया कि सड़कों के छोड़ने पर निर्णय अभी लिया जाना था एवं इन कार्यों पर ₹ 1.60 करोड़ का व्यय अंतिम नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डी.पी.आर., आने वाली समस्त बाधाओं को दूर करने के एवं समस्त पहलुओं को विचारित करने के बाद, पंचायत स्तर से जिला स्तर तक परामर्शों के पश्चात बनाए जाने थे। प्राधिकरण का यह तर्क कि राज्य शासन की स्वयं

की प्राथमिकताएं, जिसके अंतर्गत अन्य योजनाओं के माध्यम से सड़कें निर्माण हेतु ली गई थीं मान्य नहीं था क्योंकि एक बार स्थाई नेटवर्क को एन.आर.आर.डी.ए. द्वारा अनुमोदित किए जाने एवं नेटवर्क के अंतर्गत आच्छादित कार्यों के लिए निधियां के स्वीकृत होने पर, इसमें किसी बदलाव की कोई गुंजाइश नहीं थी ।

### 2.4.6.3 ठेका प्रबंधन

#### (I) चूककर्ता ठेकेदारों से देयताओं की वसूली में निष्क्रियता

चूककर्ता ठेकेदारों से ₹ 54.61 करोड़ की देयताओं की वसूली करने में एम.पी.आर. आर.डी.ए. विफल रहा

मानक बोली दस्तावेज की शर्त 52, नियोजक को, ठेके के आधारभूत उल्लंघन के कारण अनुबंध को समाप्त करने की शक्ति देती है । इसके अतिरिक्त शर्त 53 प्रावधानित करती है कि ठेकेदार से वसूली योग्य कोई राशि ठेकेदार के सुरक्षा जमा एवं निष्पादन प्रतिभूति से वसूल की जाएगी । यदि न वसूल की गई कोई राशि अब भी शेष होती है तो यह ठेकेदार द्वारा नियोजक को भुगतान योग्य एक ऋण होगा ।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए आंकड़ों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि समाप्त किए गए 153 पैकेजों में से 130 पैकेजों में ठेकेदारों के विरुद्ध ₹ 76.83 करोड़ की राशि की वसूली लंबित थी । विभाग ने समस्त ठेकेदारों के सुरक्षा जमा, निष्पादन प्रतिभूति, विविध जमाओं एवं कुछ रोकी गई राशियों के समायोजन के रूप में उपलब्ध राशियों से ₹ 22.22 करोड़ वसूल किए थे । 30 प्रकरणों में, चूककर्ता ठेकेदारों के विरुद्ध राजस्व वसूली प्रमाण पत्र (आर.आर.सी.) जारी करने हेतु, कलेक्टर को पत्र लिखे गए थे जबकि 14 प्रकरण मुकदमों के अधीन थे । शेष 86 चूककर्ता ठेकेदारों से ₹ 54.61 करोड़ की शेष राशि वसूल करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी । यह तथ्य प्राधिकरण के 31 मार्च 2010 को समाप्त वर्ष के लिए समेकित लेखाओं में प्रकट नहीं किया गया था।

प्राधिकरण ने उक्त देयताओं के वसूली योग्य होने की पुष्टि की एवं बताया (जून 2011) कि वसूली के आंकड़े अनंतिम थे एवं 153 में से 61 प्रकरणों में आर.आर.सी. जारी की जा चुकी है। तथापि यह देखा गया कि प्राधिकरण के प्रयास 6 वर्षों के व्यपगत होने के पश्चात भी इसकी देयताओं की प्राप्ति में परिणीत नहीं हुए थे।

#### (II) बढ़ी हुई माप के कारण शासन को हानि

ठेकेदारों को बढ़ी हुई मापों पर भुगतान किए जाने के परिणामस्वरूप शासन को ₹ 1.47 करोड़ की हानि हुई ।

एन.आर.आर.डी.ए. की प्रचालन नियमावली में उल्लिखित था कि कार्यान्वित कार्य का मूल्य, अभियंता द्वारा ली गई मापों के आधार पर तय किया जाएगा । आगे, प्रभावी गुणवत्ता नियंत्रण के लिए विभिन्न श्रेणी के परीक्षण, जे.ई. (50 प्रतिशत), ए.ई.(20 प्रतिशत) एवं ई.ई (पाँच प्रतिशत) की उपस्थिति में किए जाने हैं । संतोषजनक परीक्षणों के अभाव में, ठेकेदारों को भुगतान नहीं किया जा सकता है ।

52 पैकेजों को रद्द करने के पश्चात लिए गए अंतिम मापों से हमने देखा कि अंतिम से पहले चल देयकों में बढ़ी हुई मात्राओं के लिए भुगतान किए गए थे । संबद्ध पी.आई.यू. ने अंतिम देयकों के विरुद्ध भुगतान योग्य राशियों से समायोजित करने के बाद भी

ठेकेदारों को ₹ 6.99 करोड़ का अधिक भुगतान था। चार पी.आई.यू.<sup>71</sup> के 52 समाप्त किए गए पैकेजों में से 10 की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि पूर्ववर्ती चल देयकों में भुगतान की गई, सड़क कार्यों की तैयार मदों अर्थात् पेवमेंट एवं अन्य सी.सी. संरचनाएँ, तैयार बी.टी. सतह, ह्यूम पाईप कार्यों, कड़ी चट्टान की खुदाई एवं साईन बोर्ड को लगाने की मात्राएँ अंतिम देयकों में ₹ 1.47 करोड़ तक कम हो गई थीं जैसा कि परिशिष्ट 2.44 में विवरण दिया गया है।

यह इंगित करता है कि देयकों में अंतिम मात्राएँ प्रमाणीकरण परीक्षण किए बिना दर्शाई गई एवं देयक नियत संवीक्षा के पश्चात पारित नहीं किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप बढ़ी हुई मात्राओं के लिए भुगतान किए गए।

प्राधिकरण ने उसके उत्तर (जून 2011) में अधिक भुगतान के लिए निम्न कारणों को अग्रेनीत किया:

(अ) ठेके को समाप्त करने एवं अंतिम माप के मध्य की अवधि में यातायात के कारण सड़कों का खराब होना। (ब) खराब हुई सड़कों की अंतिम मापों के आधार पर भुगतान विनियमित किए गए थे। (स) निम्न विशिष्टि वाले कार्यों के लिए राशियों की वसूली।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि (अ) अंतिम देयक में तैयार पेवमेंट कोर्स के लिए भी मात्राओं में कमी हुई थी, जो तेजी से खराब हो नहीं हो सकती थी। (ब) इसलिए अंतिम से पहले तक के लिए गए भुगतान बढ़ी हुई मापों के आधार पर थे। (स) कार्य के लिए भुगतान वांछित गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों के उपरांत ही किए जाने चाहिए थे। इसलिए निम्न विशिष्टि वाले कार्यों के लिए भुगतान प्रारंभ से ही गलत था।

### (III) निर्धारित हानिपूर्ति की कम वसूली

पी.एम.जी.एस.वाई. एवं ए.डी.बी. कार्यों के लिए प्राधिकरण द्वारा ठेकेदारों के साथ निष्पादित किए गए अनुबंध में स्पष्ट रूप से प्रावधानित है कि यदि ठेकेदार अनुबंध में निर्धारित माइलस्टोन प्राप्त करने में विफल होता है तो वह विलंब की अवधियों के लिए एक प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन, निर्धारित हानिपूर्ति का भुगतान करने हेतु जिम्मेदार होगा। सामान्य प्रशासन विभाग द्वारा जारी किए गए (अगस्त 2006 एवं जनवरी 2008) निर्देशों के अनुसार, पूर्ण रूप से समय वृद्धि की स्वीकृति, निर्णय के समर्थन में कारणों का यथोचित रूप से विश्लेषण करते हुए "मौखिक आदेश" की भाँति जारी किया जाना आवश्यक था।

कार्यों की पूर्णता में विलंब के कारण शास्ति की कम वसूली के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 3.63 करोड़ की वित्तीय सहायता हुई

₹ 40.59 करोड़ के कुल ठेका मूल्य के आठ पैकेज में, ठेके में स्पष्ट रूप से वर्षा काल को छोड़कर कार्य को नौ माह में पूर्ण करना उल्लिखित था। ठेकेदार निर्धारित माइलस्टोन प्राप्त करने में विफल रहे। पी.आई.यू. के महाप्रबंधकों ने कारणों का विश्लेषण करने के पश्चात विलंबों को ठेकेदार पर आरोपित किया एवं अनुबंध में निर्धारित शास्ति/ निर्धारित हानिपूर्ति की वसूली के पश्चात् समय वृद्धि प्रदान करना

<sup>71</sup> जबलपुर, शहडोल, सीहोर एवं रतलाम

प्रस्तावित किया। इसलिए, इन प्रकरणों में ठेकेदारों पर आरोपणीय विलंब के लिए निर्धारित हानिपूर्ति के ₹ 4.06 करोड़ वसूली योग्य थे।

उपरोक्त के विपरीत, प्राधिकरण के मुख्य कार्यपालन अधिकारी ने ठेकों में प्रावधानित 10 प्रतिशत की शास्ति के विरुद्ध, यद्यपि 0.25 प्रतिशत से दो प्रतिशत तक की सीमा में शास्तियाँ इसके समर्थन में किसी मौखिक आदेश को जारी किए बिना आरोपित की। ऐसा करने में, पी.आई.यू. के महाप्रबंधकों द्वारा दिए गए प्रस्तावों जिनमें अनुबंध के पदों के अनुसार शास्ति की वसूली करना प्रावधानित था, को सी.ई.ओ. ने अनदेखा किया।

इसके परिणामस्वरूप आठ प्रकरणों में ₹ 3.63 करोड़ की निर्धारित हानिपूर्ति की कम वसूली हुई जैसा **परिशिष्ट 2.45** में दर्शाया गया है।

इंगित किए जाने पर, महाप्रबंधकों ने बताया कि शास्ति की प्रमात्रा सी.ई.ओ. द्वारा दोनों पक्षों की सुनवाई के पश्चात निश्चित की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कम शास्तियाँ आरोपित करने के लिए कारण को उचित ठहराए बिना ही शास्तियाँ कम की गई थी। शास्तियों की प्रमात्रा में एकपक्षीय कमी शासन के हित में नहीं थी। इसके अतिरिक्त वित्त विभाग के अनुदेशों (मई 2009) के अनुसार शास्ति की प्रमात्रा के निर्धारण के लिए समझ-बूझ प्रयोग करते समय न्यूनतम शास्ति, ठेका दस्तावेज में निर्धारित शास्ति के 80 प्रतिशत से कम नहीं होना चाहिए।

#### (IV) ठेकेदारों द्वारा कार्यों का बीमा न किया जाना

ठेकेदारों के साथ निष्पादित अनुबंध की शर्त 13 में प्रावधानित था कि ठेकेदार को नियोजक एवं ठेकेदार के संयुक्त नाम पर प्रारंभ तिथि से पूर्णता की तिथि तक उसकी अपनी लागत पर कार्य की हानि या नुकसान, संयंत्र, सामग्री एवं व्यक्तिगत क्षतियों के लिए बीमा कवर प्रदान करना था।

कार्यों के ₹ 598.86 करोड़ की राशि का बीमा न होने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 1.19 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई

अनुबंध में यह भी प्रावधानित था कि यदि ठेकेदार इन प्रावधानों पालन करने में विफल होता है तो यह विफलता, अनुबंध का आधारभूत उल्लंघन होगी, जो ठेके की समाप्ति के लिए उत्तरदायी होता।

133 पैकेजों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि सभी पैकेजों में ठेकेदारों ने बीमा पॉलिसी न तो पी.आई.यू. को प्रस्तुत की थी न ही पी.आई.यू. ने उनसे पत्र द्वारा आग्रह किया था। अनुबंध के इस महत्वपूर्ण प्रावधान के लागू न होने एवं इसके उल्लंघन के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 1.19 करोड़<sup>72</sup> बीमा प्रीमियम जो ठेकेदारों ने भुगतान नहीं किया, की अनुचित वित्तीय सहायता हुई। कुछ पैकेजों में पी.आई.यू. द्वारा ठेकेदारों से टोकन राशियों की कटौती की गई थी जिससे उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ था क्योंकि 2004 से 2010 के मध्य कार्यान्वित ₹ 598.86 करोड़ (133 कार्य) की लागत वाले कार्य हानि या नुकसान के विरुद्ध बीमा रहित रहे (**परिशिष्ट 2.46**)।

<sup>72</sup> ठेका राशि का 0.2 प्रतिशत (598.86 करोड़ का 0.2 प्रतिशत)

इंगित किए जाने पर, महाप्रबंधकों ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं बताया कि कार्यों का बीमा कराने के लिए ठेकेदारों को अनुदेश जारी किए जा रहे थे ।

#### 2.4.6.4 वृक्षों का वृक्षारोपण न होना

दिशा निर्देशों में हरित आच्छादन को सुधारने एवं मिट्टी का परिरक्षण करने की दृष्टि से फलदार एवं अन्य उपयुक्त वृक्षों का सड़क के दोनों भाग में वृक्षारोपण करना प्रावधानित है । इस पर व्यय को राज्य शासन को वहन करना था । एन.आर.आर.डी.ए. भी ने राज्य एजेंसियों को पी.एम.जी.एस.वाई. सड़कों पर संपूर्ण रोजगार ग्रामीण योजना (एस.आर.जी.वाई.) एवं महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एम.एन.आर.ई.जी.ए.) के अंतर्गत उपलब्ध संसाधनों को उपयोग करते हुए वृक्षारोपण सुनिश्चित करने एवं राज्य स्तर पर समकक्ष प्रयास करने हेतु निर्देशित किया (जून 2006) ताकि आगामी मानसून के दौरान बड़े पैमाने पर वृक्षारोपण प्रारंभ किया जा सके।

हमने देखा कि पी.एम.जी.एस.वाई. सड़कों पर वृक्षारोपण का कार्य नहीं किया गया था क्योंकि प्राधिकरण, उनके दूसरे पक्ष, एस.आर.जी.वाई. एवं एम.एन.आर.ई.जी.ए. में, जिनको पी.एम.जी.एस.वाई. सड़कों के साथ-साथ वृक्षारोपण का कार्य सौंपा गया था के साथ समन्वय करने में विफल रहा । परिणामस्वरूप, कार्यक्रम के अंतर्गत परिकल्पित होने के बावजूद भी, कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित ग्रामीण सड़कें हरित आच्छादन के बिना छोड़ी गई थी ।

प्राधिकरण ने बताया (जून 2011) कि पी.एम.जी.एस.वाई. सड़कों के साथ-साथ वृक्षारोपण का कार्य एम.एन.आर.ई.जी.ए. को सौंपा गया था । पी.एम.जी.एस.वाई. सड़कों के बिना हरित आच्छादन के थीं, का तथ्य वही बना रहा ।

#### 2.4.7 निष्कर्ष

सड़कों के निर्माण/बसाहटों के कवरेज के लिए निर्धारित लक्ष्य, मुख्यतः आयोजना में कमी, सड़कों के त्रुटिपूर्ण चयन, भूमि विवादों, वन अनापत्ति एवं कार्यों की धीमी प्रगति के कारण प्राप्त नहीं हुए थे । सड़क कार्यों के लिए आयोजना त्रुटिपूर्ण थी क्योंकि डी.पी.आर. पी.एम.जी.एस.वाई. दिशा निर्देशों के अनुसार तैयार नहीं किए गए थे एवं प्राधिकरण का मुख्य जोर, नई सड़कों के स्थान पर विद्यमान सड़कों के उन्नयन पर था। प्राधिकरण ठेकेदारों द्वारा सभी कार्यों के अनिवार्य बीमा को लागू करने में विफल रहा एवं चूककर्ता ठेकेदारों से देयताओं की वसूली करने में निष्क्रिय था । कार्यों की बढ़ी हुई मापों के एवं ठेकेदारों को परिणामी अधिक भुगतान तथा विलंबों के लिए निर्धारित हानिपूर्ति के कम वसूली के दृष्टांत थे । छोड़ी गई सड़कों की स्वीकृत राशियाँ न तो समायोजित की गई थी न ही एन.आर.डी.ए. को वापस की गई थी । पी.एम.जी.एस.वाई. दिशा निर्देशों के अनुसार सड़क पार्श्व में फलदार वृक्षों को वृक्षारोपण नहीं किया गया था ।

#### 2.4.8 अनुशंसाएँ

- प्राधिकरण को स्थानीय समुदाय के साथ परामर्श द्वारा उपयुक्त संरेखण निर्धारित एवं डी.पी.आर. तैयार करने के दौरान तथा पी.एम.जी.एस.वाई के अंतर्गत नई सड़कों को प्रारंभ करने से पूर्व वन अनापत्ति सहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करना चाहिए ।
- प्राधिकरण को अनुबंध के पदों के अनुसार कार्य का बीमा करना एवं ठेकेदारों को अधिक भुगतान टालने के लिए कार्यों की सही माप लेना सुनिश्चित करना चाहिए ।
- प्राधिकरण को छोड़ी गई सड़कों की राशियाँ एन.आर.डी.ए. से समायोजित या वापस करना चाहिए ।
- प्राधिकरण को सड़क पार्श्व पर फलदार वृक्षों का वृक्षारोपण सुनिश्चित करना चाहिए ।

## जल संसाधन विभाग

### 2.5 उद्वहन सिंचाई योजनाओं का निष्पादन

#### कार्यपालन सारांश

उद्वहन सिंचाई योजना (एल.आई.एस.) ग्रामीण विकास योजना के मुख्य घटकों में से एक है, यह सिंचाई को बढ़ावा देती है एवं बढ़ी हुई कृषि उपज से आर्थिक अवसर उत्पन्न करती है। उद्वहन सिंचाई योजना, ऐसे ऊंचे स्थानों में सिंचाई प्रदान करती है जो सामान्य गुरुत्वीय नहरों के माध्यम से सिंचाई योग्य नहीं होते हैं। वर्ष 2005-06 से 2010-11 के दौरान मध्य प्रदेश में कार्यान्वित की गई 196 उद्वहन सिंचाई योजनाओं के निष्पादन के हमारे द्वारा किए गए परीक्षण से स्पष्ट हुआ कि 73 प्रतिशत से अधिक योजनाएं अकार्यशील थी। योजनाओं का कार्यान्वयन एवं कार्यशीलता, सिंचाई क्षमता का उपयोग न होना, अधिक भुगतान, अनियमित व्यय, निर्धारित हानि पूर्ति की वसूली न होना एवं ठेकेदारों को अनुचित लाभ जैसे कारकों से प्रभावित पाई गई थी। उद्वहन सिंचाई योजनाओं के निष्पादन पर महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

- 20397 हेक्टेयर को प्रतिवर्ष सिंचित करने के लिए रूपांकित ₹ 44.71 करोड़ लागत वाली 49 योजनाओं (2006 तक पूर्ण हुई) में वास्तविक सिंचाई 2007-08 के 3566 हेक्टेयर से 2010-11 में 2876 हेक्टेयर तक कम हुई।
- 2006-07 एवं 2010-11 के मध्य निर्मित, 3253 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता की बारह लघु योजनाएं ₹ 14.24 करोड़ का निवेश निष्फल होते हुए, पूर्ण होने के समय से ही विभिन्न कारणों से अकार्यशील प्रतिवेदित की गई थी।
- विभाग ने 2006-07 से 2010-11 तक की पांच वर्षों की अवधि के दौरान 78 अकार्यशील योजनाओं के मरम्मत एवं संधारण ₹ 6.05 करोड़ का व्यय किया।
- वन संरक्षण अधिनियम 1980 के अंतर्गत अनापत्ति के बिना चंबल उद्वहन सिंचाई योजना के कार्य का कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप ₹ 27.85 करोड़ के निष्फल व्यय हुआ।
- राईजिंग मेन के निर्माण एवं चालू किए बिना ₹ 1.20 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.88 लाख के ब्याज की हानि हुई।
- स्टील के लिए आधार दरों को त्रुटिपूर्ण अपनाने के कारण विभाग ने मूल्य परिवर्तन हेतु प्रदाय कर्ता को ₹ 9.54 करोड़ का अधिक भुगतान किया।
- निम्न विशिष्टि वाले कार्य के लिए ₹ 9.21 करोड़ के भुगतान किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 78 लाख अधिक भुगतान हुआ।

#### 2.5.1 प्रस्तावना

उद्वहन सिंचाई योजनाएँ (एल.आई.एस.) उन क्षेत्रों में, जहाँ विश्वसनीय सिंचाई के अभाव के कारण परंपरागत रूप से संरक्षी फसलों की खेती होती देखी गई है एवं जो कम विकास के प्रतीक हैं, में सघन कृषि को बढ़ावा देने पर केन्द्रित है। इसलिए, मध्य प्रदेश शासन ने उद्वहन सिंचाई योजनाओं को सिंचाई क्षमता में वृद्धि द्वारा उसके ग्रामीण

विकास की रणनीति के मुख्य घटक के रूप में नियोजित किया, यह लक्षित क्षेत्रों/आबादी में, अधिक आर्थिक अवसर उत्पन्न करती है एवं सामाजिक आर्थिक विकास के सूचकांकों को विस्तारित करती है। इसमें अधिक ऊँचाई पर स्थित खेतों में, जो एक सामान्य गुरुत्वीय नहरों के द्वारा सिंचाई योग्य नहीं हैं, में विद्युत एवं यांत्रिकीय साधनों के द्वारा नदियों, नहरों या तालाबों से पानी के उद्वहन से सिंचाई करना सम्मिलित है। यह, जल स्रोत के निकट स्थापित जल के उद्वहन के लिए एक उपकरण, जो पानी राईजिंग मेन के माध्यम से वितरण चेंबर को पहुँचाता है जहाँ से पानी एक सामान्य नहर प्रणाली के माध्यम से सिंचाई के लिए कमान क्षेत्र में ले जाया जाता है, का एक संयोजन है।

1982 तक, मध्य प्रदेश में उद्वहन सिंचाई योजनाओं का निर्माण एवं परिचालन मध्य प्रदेश उद्वहन सिंचाई निगम द्वारा किया गया था। निगम के समाप्ति के पश्चात (1982), उद्वहन सिंचाई योजनाएँ जल संसाधन विभाग को स्थानांतरित कर दी गई थी।

### 2.5.2 संगठनात्मक संरचना

जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) के मुखिया, प्रमुख सचिव हैं जो दो प्रमुख अभियंताओं (ई.इन सी.) से सहायित हैं। प्रमुख अभियंता, आठ मुख्य अभियंताओं (सी.ई.), एक आयुक्त, बाणसागर परियोजना, एक परियोजना निदेशक (विश्व बैंक परियोजनाएं) एवं एक निदेशक कमान क्षेत्र विकास, 36 परिक्षेत्र जिनके प्रधान अधीक्षण यंत्री (एस.ई.) होते हैं, 142 संभागों जिनके प्रधान कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) होते हैं द्वारा सहायित हैं। मुख्य अभियंता, विद्युत एवं यांत्रिकी, लाइट मशीनरीय ट्यूब वेल एवं गेट (एल.एम.टी.डब्ल्यू. एवं जी.) संभागों के माध्यम से उद्वहन सिंचाई योजनाओं के समस्त परिचालन एवं संधारण के लिए उत्तरदायी हैं।

### 2.5.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमने उद्वहन सिंचाई योजनाओं की सीमित क्षेत्र विषयक अध्ययन निम्न को सुनिश्चित करने की दृष्टि से संचालित की कि :

- पर्याप्त निधि उपलब्ध थी एवं उचित ढंग से उपयोग की गई,
- आयोजना की प्रक्रिया दक्ष एवं प्रभावी थी, योजनाएं जैसी आयोजना बद्ध थीं वैसी ही कार्यान्वित की गई है एवं निष्पादन यथा परिकल्पित था।

### 2.5.4 लेखापरीक्षा मानदंड

हमारे परीक्षण के दौरान प्रयुक्त किए गए मानदंड :

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली, सिंचाई विभाग, मध्य प्रदेश शासन द्वारा जारी सिंचाई विशिष्टियां।
- मध्य प्रदेश शासन, जल संसाधन विभाग द्वारा जारी नियम एवं आदेश तथा जल संसाधन विभाग द्वारा कार्यान्वित विभिन्न उद्वहन सिंचाई योजनाओं के ठेका

दस्तावेज।

पर आधारित है।

### 2.5.5 क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

2006-07 से 2010-11 की आच्छादित अवधि का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, 35 जल संसाधन संभागों की उद्वहन सिंचाई योजनाओं के कार्यान्वयन एवं प्रचालन से संबंधित हमारे निष्कर्षों एवं अप्रैल 2011 एवं जून 2011 के मध्य संकलित की गई और जानकारी के आधार पर तैयार किया गया है। लेखापरीक्षा कवरेज में 213 योजनाओं सम्मिलित हैं जिनमें से 180 योजनाएं 2006-07 तक निर्मित की गई थी एवं 2006-07 के पश्चात 33 योजनाएं (16 पूर्ण एवं 17 चल रही) प्रारंभ की गईं। हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्षों की, प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग से अगस्त 2011 में आयोजित एक बैठक में चर्चा की गई थी। इस विषयक अध्ययन को संचालित करने में हम जल संसाधन विभाग द्वारा दिए गए सहयोग के लिए आभार प्रकट करते हैं।

### 2.5.6 वित्तीय प्रबंधन

प्रमुख अभियंता द्वारा मध्यम एवं वृहद उद्वहन सिंचाई योजनाओं के लिए आवंटन अलग से दिया जाता है। लघु उद्वहन सिंचाई योजनाओं के लिए अलग से कोई बजट प्रावधान नहीं है तथा निर्माण एवं संधारण के लिए आवश्यक निधियां संबद्ध कछारों के मुख्य अभियंताओं द्वारा आवंटित की जाती है। वृहद सिंचाई परियोजनाओं के कमान क्षेत्र के अधीन योजनाओं के लिए बजट प्रावधान प्रत्येक परियोजना के मुख्य शीर्ष के अधीन आवंटित किया जाता है।

### 2.5.7 उद्वहन सिंचाई योजनाओं का निष्पादन

निष्पादन से संबद्ध मुद्दे दो भागों में विभाजित किए गए हैं अर्थात् मार्च 2006 तक निर्मित योजनाओं का निष्पादन एवं मार्च 2006 (अप्रैल 2006 से मार्च 2011) की अवधि के पश्चात निर्मित योजनाएं क्योंकि मार्च 2006 तक निर्मित योजनाओं को मात्र मरम्मत एवं संधारण की आवश्यकता होती है।

#### 2.5.7.1 मार्च 2006 तक निर्मित योजनाओं का निष्पादन

35 जल संसाधन (डब्ल्यू.आर.) संभागों में 2006 तक कार्यान्वित एवं 63740 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता वाली 180 की गई योजनाओं के निष्पादन की लेखापरीक्षा संवीक्षा से प्रदर्शित हुआ कि मात्र 49 योजनाएं ही कार्यशील थी (मार्च 2006)। शेष 131 योजनाएं अकार्यशील थी। हमारे परीक्षण से निम्नलिखित प्रकट हुआ:

- 43333 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता की 131 योजनाएं, अपर्याप्त जल (19) बिजली के विच्छेदन (25) एवं अन्य कारणों (87) जैसे नहरों की क्षति, नहरों के सिल्ट से भरने, पंपों का अकार्यशीलता, निधियों के अभाव, इत्यादि जैसा **परिशिष्ट-2.47** में विवरण दिया गया है, के कारण अकार्यशील प्रतिवेदित की गई थी

उनचास योजनाएँ  
कार्यशील पाई गई एवं  
इनसे 20397 हे की  
रूपांकित सिंचाई के  
विरुद्ध 3020 हे प्रतिवर्ष  
की सिंचाई हुई

- 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान, 20397 हेक्टेयर प्रतिवर्ष सिंचाई के लिए रूपांकित, ₹ 44.71 करोड़ की लागत की 49 कार्यशील योजनाओं से 3020 हेक्टेयर प्रतिवर्ष के औसत से लक्षित क्षेत्र का मात्र 14 प्रतिशत सिंचित हुआ। आगे यह देखा गया था कि वास्तविक सिंचाई 2007-08 में 3566 हे से 2010-11 में 2876 हे तक कम हुई। मार्च 2006 एवं मार्च 2011 के मध्य, इन 49 में से 23 अपर्याप्त जल (15) एवं बिजली के विच्छेदन (08) के कारण अकार्यशील हो चुकी थी, जैसा **परिशिष्ट-2.48** में विवरण दिया गया है।
- जल संसाधन विभाग ने बांधों एवं नहरों के संधारण के लिए ₹ 100 प्रति हेक्टेयर प्रतिवर्ष का एक मानक व्यय नियत किया (अगस्त 2004)। विभाग द्वारा इसमें से ₹ 80 प्रति हेक्टेयर प्रतिवर्ष सहभागी सिंचाई प्रबंधन (पी.आई.एम.) के अंतर्गत जल उपभोक्ता संस्थाओं के माध्यम से नहर संधारण कार्य के लिए उपयोग किया जाएगा एवं शेष ₹ 20 प्रति हेक्टेयर प्रतिवर्ष शीर्ष कार्य (बांध) के संधारण में उपयोग किया जाएगा। यह देखा गया कि 2006-11 के दौरान 78 अकार्यशील योजनाओं के संधारण एवं मरम्मत पर ₹ 1.66 करोड़ के स्वीकार्य व्यय के विरुद्ध विभाग ने ₹ 6.05 करोड़ (₹ 5.21 करोड़ विभागीय रूप से एवं ₹ 84 लाख पी.आई.एम. के माध्यम से) का व्यय अभिलिखित किया, जैसा **परिशिष्ट-2.49** में विवरण दिया गया है, जो मानदंडों से बहुत अधिक था जबकि इन योजनाओं में से अधिकांश अकार्यशील भी हुई थी।

इस प्रकार मार्च 2006 तक 180 उद्वहन सिंचाई योजनाओं के द्वारा 63740 हेक्टेयर निर्मित सिंचाई क्षमता में से 2010-11 में मात्र 2876 हेक्टेयर उपयोग हुआ था, जो लक्षित क्षमता का मात्र 4.50 प्रतिशत था। इस प्रकार उद्वहन सिंचाई योजनाओं के माध्यम से कृषकों को बेहतर कृषि पैदावार के द्वारा सामाजिक-आर्थिक प्रभाव निर्मित करने का वांछित उद्देश्य अपूर्ण रहा। उद्वहन सिंचाई योजनाओं का लगभग 95.5 प्रतिशत कार्यशील नहीं था, ₹ 74 करोड़<sup>73</sup> का समानुपातिक निवेश निष्फल बना हुआ था।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (सितम्बर 2011) एवं सूचित किया कि मध्य प्रदेश शासन ने भी जल संसाधन विभाग को बेकार उद्वहन सिंचाई योजनाओं के पुनरुत्थान हेतु समाधान खोजने हेतु अनुदेशित किया है।

#### 2.5.7.2 मार्च 2006 के पश्चात निर्मित की गई योजनाओं का निष्पादन

नमूना जाँच किए गए 35 जल संसाधन संभागों में से 16 द्वारा, 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान, 33 योजनाएँ (एक वृहद, तीन मध्यम एवं 29 लघु) प्रारंभ की गई थी। जबकि मार्च 2011 तक पूर्ण होने के लिए लक्षित 31 योजनाओं (एक मध्यम एवं 30 लघु), में से मात्र 16 योजनाएँ वास्तव में पूर्ण हुई थीं। संबद्ध अभिलेखों की हमारे द्वारा की गई संवीक्षा से प्रकट हुआ कि :

- 1654 हेक्टेयर सी.सी.ए. प्रतिवर्ष सिंचाई के लिए रूपांकित ₹ 7.89 करोड़ लागत की चार लघु योजनाओं में से विगत पांच वर्षों के दौरान मात्र 315 हेक्टेयर प्रतिवर्ष

<sup>73</sup> (77.49 - 77.49 X 2876/63740) = ₹ 74 करोड़

के औसत से वास्तविक सिंचाई की गई थी। सिंचाई क्षमता जो अनुपयोगी रही, के परिणाम स्वरूप इसको सृजित करने के लिए किया गया ₹ 6.39 करोड़<sup>74</sup> का निवेश निष्फल रहा। तीन योजनाओं (चार में से) के मरम्मत एवं संधारण पर ₹ 6.62 लाख की अनुमत्य राशियों के विरुद्ध ₹ 99.83 लाख का व्यय किया गया था जिसके परिणाम स्वरूप मानदंडों से अधिक ₹ 93.21 लाख का अधिक व्यय हुआ जैसा **परिशिष्ट-2.50** में विवरण दिया गया है।

**3253 हे की सिंचाई हेतु रूपांकित बारह योजनाएँ उनकी पूर्णता से ही अकार्यशील पाई गई**

- 2006-07 एवं 2010-11 के मध्य पूर्ण हुई बारह लघु योजनाएँ (**परिशिष्ट-2.50**) विभिन्न कारणों जैसे अपर्याप्त जल, विद्युत कनेक्शन न होने, ट्रान्सफार्मर की चोरी, इत्यादि से उनकी पूर्णता के समय से ही अकार्यशील प्रतिवेदित की गई थी। इसप्रकार इन योजनाओं पर ₹ 14.24 करोड़ के निवेश को निष्फल रहते हुए इन योजनाओं की 3253 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता अनुपयोगी रही। इसके अतिरिक्त, सात (12 में से) अकार्यशील योजनाओं के मरम्मत एवं संधारण के लिए ₹ 71.78 लाख का व्यय भी किया गया था।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (सितम्बर 2011) एवं उत्तर दिया कि योजनाओं की सिंचाई क्षमता के उपयोग न होना मुख्यतः बाधित विद्युत आपूर्तियों के कारण है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजनाएँ मुख्यतः अपर्याप्त जल, विद्युत कनेक्शन न होने, ट्रान्सफार्मर की चोरी, इत्यादि के कारण अकार्यशील हुईं एवं जल एवं विद्युत की उपलब्धता योजनाओं के कार्यान्वयन को प्रारंभ करने से पूर्व सुनिश्चित की जानी चाहिए थी।

## 2.5.8 कार्यान्वयन

### 2.5.8.1 प्रशासनिक अनुमोदन पर अनियमित अधिक व्यय

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली (कंडिका 2.005) के अनुसार ऐसे कार्य जिनमें व्यय, अनुमोदित व्यय के 10 प्रतिशत से अधिक हुआ है अथवा अधिक होना संभावित होने की अवस्था में, सक्षम प्राधिकारी का पुनरीक्षित अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए।

**पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त किए बिना ₹ 14.74 करोड़ का अधिक व्यय किया था।**

हमारे द्वारा संचालित नमूना जांच से प्रदर्शित हुआ कि 33 में से 15 योजनाओं (आठ पूर्ण एवं सात प्रगतिरत) में ₹ 5.66 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदन के विरुद्ध ₹ 20.40 करोड़ का व्यय किया गया था। ऐसे अधिक व्यय के लिए अब तक सक्षम प्राधिकारी से पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। इसके परिणाम स्वरूप ₹ 14.74 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ जैसा **परिशिष्ट-2.51** में विवरण दिया गया है।

विभाग ने इस संबंध में कोई विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत नहीं किया था।

<sup>74</sup>  $(7.89 - 7.89 \times 315/1654) = ₹ 6.39$  करोड़

### 2.5.8.2 स्थापना एवं चालन के बिना अनियमित भुगतान के परिणाम स्वरूप ब्याज की हानि

राईजिंग मेन पाईप लाईन की स्थापना एवं चालन का भुगतान वास्तविक स्थापना एवं चालन से अधिक किया था

"राईजिंग मेन के सिविल कार्य सहित बनेठा मध्यम उद्वहन सिंचाई योजना का निर्माण आपूर्ति, स्थापना, चालू करने" का कार्य एक ठेकेदार को नौ माह में पूर्ण करने (दिसम्बर 2008 तक) के लिए सौंपा गया था (मार्च 2008)। ठेकेदार को ₹ 2.47 करोड़ के मूल्य समायोजन सहित सत्रहवां चल देयक के लिए किए गए कार्य के सकल मूल्य ₹ 14.11 करोड़ हेतु भुगतान किया था (मार्च 2011)।

अनुबंध की विशेष निबंधन एवं शर्तों में प्रावधानित था कि आपूर्तियों के विरुद्ध 85 प्रतिशत का भुगतान होगा एवं शेष 15 प्रतिशत पाईप लाईन (राईजिंग मेन) की स्थापना एवं चालन के पश्चात भुगतान योग्य होगा।

हमने देखा कि आपूर्ति कर्ता द्वारा प्रदाय किए गए 3960 मीटर पाईप में से मात्र 990 मीटर पाईप ही स्थापित किया था। फिर भी आपूर्ति कर्ता को आपूर्ति किए गए 3960 मीटर के सम्पूर्ण पाईप के सेट के लिए स्थापना एवं चालन प्रभारों का भुगतान किया था (मार्च 2011)। इसके परिणाम स्वरूप न किए गए कार्य के लिए ₹ 1.20 करोड़<sup>75</sup> के अनियमित भुगतान एवं ब्याज (₹ 6.88 लाख<sup>76</sup>) की परिणामी हानि हुई।

प्रमुख अभियंता ने आश्वस्त किया (सितम्बर 2011) कि इन अनियमितताओं के लिए उत्तरदायी अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाएगी।

### 2.5.8.3 आपूर्ति कर्ता को मूल्य परिवर्तन के लिए अधिक भुगतान

स्टील की आधार दरों को त्रुटिपूर्ण अपनाने से मूल्य परिवर्तन के कारण अधिक भुगतान

तीन उद्वहन सिंचाई योजनाओं<sup>77</sup> के राईजिंग मेन की आपूर्ति, स्थापना एवं चालू करने का कार्य चार अनुबंधों (जुलाई 2008 एवं फरवरी 2009) के अंतर्गत मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) के माध्यम से इंदौर के एक आपूर्ति कर्ता को ₹ 81.48 करोड़ की अनुबंधित लागत पर सौंपा गया। कार्यों को पूर्ण करने की अवधि

<sup>75</sup>

भुगतान किए गए स्थापना एवं चालन प्रभार, 3960 मी. X 23768 X 15 प्रतिशत का 90 प्रतिशत	=₹ 1,27,06,673
मूल्य परिवर्तन का भुगतान 100 प्रतिशत, 24710604x15/100	=₹ 37,06,591
	=₹ 16413264
990 मीटर के लिए भुगतान योग्य 3529548(990X23768X15/100)+ 926648(24710604X15/100X990/3960)	=₹ 44,56,196
अनियमित एवं अधिक भुगतान (16413264 - 4456196)	=₹ 1,19,57,068

<sup>76</sup>

₹ 9177125 के 12 प्रतिशत की दर पर (मूल उधार दर) 110 दिन के लिए (28/3/11 से 15/7/11)	=₹ 3,31,885
वृद्धि के लिए अधिक भुगतान ₹ 2779943 (जून 2010) 2779943X12 प्रतिशत (390 दिवस)	=₹ 3,56,442
कुल ब्याज	=₹ 688327

<sup>77</sup>

चंबल, बनेठा एवं त्योंथर उद्वहन सिंचाई योजना

नौ से चौबीस माह तक थी। इन संभागों के कार्यपालन यंत्रियों ने निविदा आमंत्रण (सितम्बर 2006 या दिसंबर 2007) की दिनांक पर प्रचलित एवं उनकी वास्तविक आपूर्ति दिनांक पर स्टील अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड (सेल) की स्टील की आधार दरों के मध्य अंतर पर आधारित मूल्य परिवर्तन के भुगतान हेतु अनुबंध में एक प्रावधान किया। संबद्ध कार्यपालन यंत्रियों द्वारा मूल्य परिवर्तन के ₹ 12.49 करोड़ का भुगतान सेल से आधार दरों का सत्यापन किए बिना किया था (अगस्त 2008/ मार्च 2009)। हमारी संवीक्षा से प्रकट हुआ कि भुगतान के लिए विचारित<sup>78</sup> स्टील की आधार दर आपूर्ति की तिथि पर, संबद्ध तिथियों में सेल स्टील की वास्तविक आधार दरों<sup>79</sup> से अधिक थी। 4229.008 एम.टी. की स्टील प्लेट्स के लिए भुगतान किए गए ₹ 12.49 करोड़ के विरुद्ध वास्तव में भुगतान योग्य मूल्य परिवर्तन के ₹ 2.95 करोड़ की गणना हुई। इस प्रकार, स्टील के लिए गलत आधार दर को अपना कर मूल्य परिवर्तन की संगणना के परिणाम स्वरूप ₹ 9.54 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ, जैसा **परिशिष्ट 2.52** में विवरण दिया गया है।

प्रमुख अभियंता ने आश्वस्त किया (सितम्बर 2011) कि अनियमितताओं के लिए जिम्मेदार अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाएगी।

#### **2.5.8.4 चंबल उद्वहन सिंचाई योजना में निम्न विशिष्टि कार्य एवं स्थापना तथा चालू किए बिना अनियमित भुगतान, निष्फल व्यय**

चंबल उद्वहन सिंचाई योजना के लिए "रूपांकन, आपूर्ति, संस्थापना, स्थापना, चालू करने एवं पाईप बिछाने" के कार्य का कार्यान्वयन एवं "इंटेकवेल का निर्माण, इंटेक चेम्बर, अंतकूप, पहुँच मार्ग, वितरण चेंबर, राईजिंग डिलीवरी मेन के लिए मिट्टी कार्य" के कार्य, दो ठेकेदारों को क्रमशः ₹ 37 करोड़ एवं ₹ 53.54 करोड़ के लिए सौंपे गए (जनवरी 2008 एवं सितम्बर 2008)। दोनों कार्य 24 माह के भीतर पूर्ण होने थे। इन कार्यों की लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि:

₹ 27.85 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ क्योंकि कार्य वन्य जीव अनापत्ति के बिना प्रारंभ किया था।

- किसी भी कार्य के लिए निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) जारी करने से पूर्व, यह सुनिश्चित किया जाता है कि योजनाओं के लिए पर्याप्त निधि उपलब्ध है, विभाग द्वारा आवश्यक भूमि अधिकृत कर ली गई है एवं योजना का स्थल बाधाओं से मुक्त है। यद्यपि, विभाग द्वारा दोनों कार्य वन अनापत्ति प्राप्त किए बिना सौंपे थे। पाईप बिछाने के कार्य पर ₹ 22.32 करोड़ एवं सिविल कार्य पर ₹ 5.53 करोड़ का व्यय करने के पश्चात 2008 में कार्य रोक दिए गए थे क्योंकि योजना का कुछ क्षेत्र "चंबल राष्ट्रीय वन्य जीव अभयारण्य" के अंतर्गत आ गया था। चूँकि भारत सरकार से वन अनापत्ति सितम्बर 2011 तक प्राप्त नहीं हुई थी, कार्य पुनः आरंभ नहीं हुआ।

<sup>78</sup> ₹ 52200 प्रति मीटरिक टन (मार्च 2008), ₹ 53800 प्रति मीटरिक टन (जनवरी 2009) एवं ₹ 45200 प्रति मीटरिक टन (मार्च 2009)

<sup>79</sup> ₹ 34500 प्रति मीटरिक टन (मार्च 2008), ₹ 32000 प्रति मीटरिक टन (दिसंबर 2008) एवं ₹ 29000 प्रति मीटरिक टन (मार्च 2009)

विशिष्टियों के विरुद्ध कम मोटाई के पाइपों को ठेकेदारों से पूर्ण वसूली किए बिना स्वीकार किया गया

➤ विशिष्टियों के अनुसार, राईजिंग मेन में 10 मि.मी. मोटाई वाले 1600 मि.मी. व्यास के मृदु इस्पात पाईप का उपयोग किया जाना था। मुख्य तकनीकी परीक्षक की प्रतिवेदन के अनुसार ठेकेदारों ने इसके स्थान पर 8.8, 9.4, 9.35, 9.3, 9.25 एवं 10 मि.मी. के पाईप उपयोग किया था। इसके परिणाम स्वरूप न केवल ₹ 9.21 करोड़ का अवमानक कार्य का स्वीकरण हुआ अपितु इसके परिणामस्वरूप 2325 मीटर पाईप की आपूर्ति के लिए ठेकेदार को ₹ 78.40 लाख<sup>80</sup> को अधिक भुगतान में हुआ।

ठेकेदार से ₹ 3.70 करोड़ की सुरक्षा जमा प्राप्त नहीं की गई थी

➤ अनुबंध की निबंधन एवं शर्तों की शर्त 13 के अनुसार, अनुबंध को हस्ताक्षरित करते समय ठेकेदार/आपूर्ति कर्ता, विभाग के साथ अनुबंध/ मांगपत्र के मूल्य के 10 प्रतिशत के तुल्य सुरक्षा निधि जमा करेगा। यद्यपि यह देखा गया कि ठेकेदार द्वारा ₹ 3.70 करोड़ (₹ 37 करोड़ का 10 प्रतिशत) की सुरक्षा जमा राशि जमा नहीं की गई थी। इसके परिणाम स्वरूप ठेकेदार को अनुचित वित्तीय सहायता हुई।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2011) कि (I) शासन द्वारा नदी मार्ग को घड़ियाल अभयारण्य घोषित करने से कार्य के कार्यान्वयन में बाधा उत्पन्न हुई थी एवं परियोजना की वन अनापत्ति प्राप्त करने के लिए प्रस्ताव वन्य जीवों के लिए राष्ट्रीय बोर्ड, पर्यावरण भवन, नई दिल्ली की स्थाई समिति को प्रस्तुत कर दिया गया है। (II) ₹ 54.96 लाख की राशि वसूल कर ली गई थी (जून 2011) एवं अनियमितताओं के लिए उत्तरदायी अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाएगी।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभयारण्य, कार्य प्रारंभ करने से बहुत पहले, 1979 में स्थापित किया गया था, परियोजना को अंतिम रूप देते समय स्पष्टतः यह एक पहलू विचारित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, 2008 में कार्य बंद होने के तीन वर्षों के पश्चात मामला वन्य जीवों के लिए राष्ट्रीय बोर्ड को भेजा गया था (जून 2011)।

#### 2.5.8.5 विलंब के लिए शास्ति की वसूली न होना

ठेकेदारों से निर्धारित समय में कार्य पूर्ण न होने के लिए निर्धारित क्षतिपूर्ति वसूल नहीं की गई थी

अनुबंध की शर्त 4.3.2 के अनुसार, ठेकेदार द्वारा, ठेकेदार की निविदा में उल्लिखित कार्य पूर्ण करने के लिए अनुमत समय का कठोरता से अनुपालन किया जाना चाहिए, एवं यह ठेकेदार को दिए गए कार्य को प्रारंभ करने के आदेश की तिथि से माना जायेगा। ठेके की संपूर्ण नियत अवधि में, कार्य नियत तत्परता के साथ चालू रखा जाएगा एवं ठेकेदार, प्राक्कलित लागत का आठ प्रतिशत अधिकतम के अध्ययधीन, विलंब के प्रत्येक दिन के लिए क्षतिपूर्ति के रूप में पूर्ण न किए गए कार्य की अनुमानित

80

(8.8+9.4+9.35+9.3+9.2+9.25+10)/7 = 9.33 मि.मी. औ.,	2325*39612*6.7	= ₹ 6170559
प्रतिशत		
मूल्य वृद्धि से	922.608मी टन* 27000*6.7 प्रतिशत	= ₹ 1668998
		= ₹ 7839557
1560 मी. के लिए 7 प्रतिशत की दर से वसूली		= ₹ 5495614
कम वसूली		= ₹ 2343943

लागत की राशि के एक प्रतिशत के बराबर अथवा ऐसी निम्नतम राशि की दर पर जो कार्यपालन यंत्री/अधीक्षण यंत्री तय करें भुगतान करेगा ।

दो योजनाओं (बनेठा एवं मर्दानपुर) में, ठेकेदारों के भाग पर पांच से 33 माहों का विलंब हुआ था । दोनों योजनाओं की निबंधन एवं शर्तों में संबद्ध ठेकेदार ₹ 2.23 करोड़ (परिशिष्ट 2.53) की अधिकतम क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के उत्तरदायी थे । ठेकेदारों के विरुद्ध विभाग ने कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं की थी ।

प्रमुख अभियंता ने आश्वस्त किया (सितम्बर 2011) कि अनियमितताओं के लिए जिम्मेदार अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाएगी ।

### 2.5.9 परिवीक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार संबद्ध मुख्य अभियंता योजनाओं की प्रगति के परिवीक्षण एवं पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी है । यह देखा था कि प्रारंभ से (जनवरी एवं मार्च 2008) चंबल (वृहद) एवं बनेठा (मध्यम) योजनाओं का पर्यवेक्षण मुख्य अभियंता के द्वारा मात्र एक बार किया गया था ।

### 2.5.10 निष्कर्ष

196 उद्बहन सिंचाई योजनाओं के निर्माण एवं संधारण पर व्यय उनके निराशाजनक निष्पादन के कारण वृहद रूप से निष्फल रहा क्योंकि लक्षित सिंचाई का मात्र 4.50 प्रतिशत ही प्राप्त हुआ था । कई योजनाओं के संबंध में विभाग ने अनुमोदित लागत से अधिक व्यय के लिए सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया । ठेकेदारों को अनियमित भुगतान, जो मूल्य परिवर्तन के अधिक भुगतान में परिणीत हुए, कार्यान्वयन में विलंबों के लिए ठेकेदारों से शास्ति की वसूली न होना एवं कार्य पर निष्फल व्यय के दृष्टांत थे ।

### 2.5.11 अनुशंसाएँ

हम अनुशंसा करते हैं कि;

- नई योजनाएं सभी अनापत्तियों एवं योजनाओं के लिए पर्याप्त जल की उपलब्धता सुनिश्चित होने के पश्चात प्रारंभ की जानी चाहिए,
- विद्युत कनेक्शन के विच्छेदन से बचने के लिए उद्बहन सिंचाई योजनाओं को नियमित बजटीय सहायता में विद्युत प्रभारों के भुगतान के लिए पर्याप्त प्रावधान किए जाने चाहिए,
- अतिरिक्त कार्य/अनुबंध के विषय क्षेत्र से बाहर के लिए भुगतान सक्षम प्राधिकारी की पूर्व स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात ही किए जाने चाहिए ।