

## दूसरा अध्याय

### निष्पादन लेखापरीक्षा

- 2.1 मध्य प्रदेश में जेलों का प्रबन्धन
- 2.2 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना

## दूसरा अध्याय

## निष्पादन लेखापरीक्षा

## जेल एवं सुधारात्मक सेवाएं विभाग

## 2.1 मध्य प्रदेश में जेलों का प्रबंधन

## कार्यपालन सारांश

राज्य में जेलों की स्थापना जेल अधिनियम 1894 के अंतर्गत की गई थी। भारत सरकार द्वारा जारी "मॉडल जेल मेनुअल" (फरवरी 2008) राज्य सरकार द्वारा आंशिक रूप से लागू किया गया था। 2007-12 की अवधि समाविष्ट करते हुए "म.प्र. में जेलों का प्रबंधन" विषय पर निष्पादन लेखा परीक्षा की गई जिसमें कैदियों के हिरासत में रखने और हिरासत के दौरान पर्याप्त सुरक्षा एवं सुविधाओं की व्यवस्था जैसा कि अधिनियम एवं नियम में दर्शाया गया है, की जांच करने के लिये की गई थी। विभाग की लेखा परीक्षा के दौरान निम्न कमियां परिलक्षित हुईं:

- वित्तीय प्रबंधन की कमी थी। योजना के धन का प्रावधान स्वीकृत योजना के परिव्यय की तुलना में कम था। योजना मद में प्राप्त धन राशि की तुलना में व्यय कम किया गया। इसके अलावा विभागीय प्राप्तियों का शासकीय विभागीय खातों में देरी से प्रेषण किया गया।

*सरकार को जेल प्रशासन हेतु योजनाओं के बेहतर क्रियान्वयन के लिये वित्तीय प्रबंधन में सुधार करना चाहिये।*

- कैदियों को सुरक्षा एवं सुविधाएं प्रदान करने के लिये विभाग की व्यवस्थाएँ संतोषजनक नहीं थीं। नये प्रवेश हुये कैदियों को आमद इकाई के अभाव में जेलों में प्रवेश के समय जेल निवासियों से संगरोध नहीं किया जा सका। विचाराधीन एवं दंडित महिला कैदियों हेतु अनेक जेलों में पृथक कोठरियां नहीं थी। कुछ बीमार कैदियों को जेल चिकित्सा अधिकारी द्वारा अस्पताल में भेजने हेतु प्रस्तावित करने के पश्चात् भी पुलिस गार्ड के अभाव में चिकित्सा प्रदाय नहीं की गई थी।
- हथियारों और आधुनिक सुरक्षा उपकरणों जैसे सी.सी.टी.वी., सायरन, इंटरकॉम, जनरेटर आदि की मुख्य रूप से जिला एवं उप जेलों में कमी थी। नमूना जांच की गई 8 केन्द्रीय जेलों में कैदी प्रबंधन प्रणाली / आगंतुक प्रबंधन प्रणाली कार्यरत नहीं थी। राज्य में वर्ष 2007-12 में जेलों से भागने के 91 प्रकरणों में 96 कैदी जेलों से फरार हुए। प्रतिबंधित वस्तुओं को कैदियों के पास से 9 नमूना जांच की गई जेलों में जब्त किया गया।

*जेलों में सुरक्षा व्यवस्था को आवश्यक हथियारों और उपकरणों को प्रदाय कर अधिक प्रभावी बनाया जाना चाहिये।*

- विचाराधीन कैदियों को पुलिस गार्डस् के अभाव में निर्धारित तिथियों को न्यायालय में प्रकरणों की सुनवाई हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था। जिससे विचाराधीन कैदियों को अनावश्यक हिरासत में रखा गया। इसके अलावा नमूना जाँच की गई 21 जेलों में संख्या से अधिक कैदी रखे गये थे जिसका मुख्य कारण जेल भवनों एवं बैरकों का निर्माण न होना अथवा निर्माण देरी से होना है। केन्द्रीय जेल सतना में क्षमता से 287 प्रतिशत अधिक कैदियों को रखा गया था।

*विचाराधीन कैदियों को न्यायालय में प्रस्तुत करने के लिये आवश्यक व्यवस्था की जानी चाहिये जिससे अनावश्यक हिरासत एवं जेलों में संख्या से अधिक कैदियों को रखने से बचा जा सके।*

- जिला जेलों एवं उप जेलों में कैदियों के लिए शिक्षा सुविधायें उपलब्ध नहीं थी। भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के बाद भी जेलों के उद्योगों में कार्यरत कैदियों को न्यूनतम वेतन अधिनियम के अनुसार मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया।

*शैक्षणिक कार्यक्रम एवं औद्योगिक प्रशिक्षण सभी योग्य कैदियों को प्रदाय करना चाहिये।*

- विभाग में जेल कर्मियों एवं चिकित्सक / पैरामेडिकल अमले की अत्यधिक कमी थी। लक्षित प्रहरियों में से केवल 50 प्रतिशत प्रहरियों को ही प्रशिक्षण दिया गया।

*जेलों के कुशल संचालन के लिये सभी रिक्त पदों को भरा जाना चाहिये।*

### 2.1.1 प्रस्तावना

मध्यप्रदेश में जेलों की स्थापना जेल अधिनियम, 1894 और कैदी अधिनियम, 1900 के अंतर्गत की गई थी एवं इनका संचालन म.प्र. जेल नियम, 1968 के अंतर्गत किया जा रहा है। भारत सरकार द्वारा लागू (दिसम्बर 2003) आदर्श जेल नियमावली को म.प्र. राज्य द्वारा फरवरी 2008 में आंशिक रूप से मान्य किया गया। तत्पश्चात् राज्य सरकार द्वारा जेल नियमावली में लगभग 200 संशोधन<sup>1</sup> समय समय पर राजपत्र अधिसूचना जारी कर किये गये। जेलों का मुख्य उद्देश्य अपराधी व्यक्तियों को विभिन्न कानूनों के अंतर्गत कैद में रखना है। कानून के उल्लंघनकर्ताओं की हिरासत एवं समुचित देखभाल के अलावा जेल एवं सुधारात्मक सेवाएँ विभाग का यह भी कर्तव्य है कि कैदियों की पर्याप्त सुरक्षा सुनिश्चित करे और कैदियों में सुधार के उद्देश्य से शैक्षणिक, नैतिक एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण सामाजिक सुधार के रूप में प्रदाय करे साथ ही उचित चिकित्सा सेवा प्रदाय करे जिससे वह रिहाई के पश्चात् परिवार और समाज के प्रति अपने उत्तरदायित्व का निर्वहन कर सकें।

<sup>1</sup> कुछ मुख्य संशोधन जो किए गए हैं "उनमें छोटी सजा का अधिकार, रात्रि परेड/जांच परेड/साप्ताहिक परेड, कैदियों को रिहा करने की प्रक्रिया, कैदियों की सजा माफी की स्वीकृति का अधिकार और कैदियों को इनाम देना" इत्यादि शामिल हैं।

### 2.1.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर जेल एवं सुधारात्मक सेवाएं (जे.सी.एस.) विभाग के मुखिया प्रमुख सचिव होते हैं। जेल एवं सुधारात्मक सेवा विभाग के विभाग प्रमुख जेल महानिदेशक (डी.जी.पी.) हैं जिनकी सहायता महानिरीक्षक जेल एवं सुधारात्मक सेवाएं (आई.जी.पी.) एवं अतिरिक्त महानिरीक्षक जेल (ए.आई.जी.पी.) द्वारा की जाती है। संभाग स्तर पर 8 केन्द्रीय जेलों (के.जे.), जिला स्तर पर 22 जिला जेलें (जि.जे.) और जिला एवं तहसील स्तर पर 92 उप जेलें विद्यमान हैं। के.जे. एवं जि.जे., जेल अधीक्षकों द्वारा संचालित की जाती हैं जबकि उ.जे. उप अधीक्षक / उप जेलर द्वारा संचालित की जाती हैं। विभाग के अधीन एक खुली जेल होशंगाबाद, एक क्षेत्रीय प्रशिक्षण एवं अनुसंधान संस्थान भोपाल एवं एक प्रशिक्षण केन्द्र सागर में संचालित है। विभाग की संगठनात्मक संरचना परिशिष्ट-2.1 में प्रदर्शित की गई है।

### 2.1.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखा परीक्षा का उद्देश्य यह पता लगाना था कि:

- वित्तीय अनुशासन को सुनिश्चित करने हेतु वित्तीय प्रबंधन प्रभावी एवं दक्षतापूर्ण था;
- कैदियों की हिरासत निरापद एवं सुरक्षित तरीके से की जा रही थी;
- जेल अधिनियम एवं नियमों में दर्शाये अनुसार कैदियों को अवरोधन, सुविधाएं और विशेषाधिकार प्रदाय किये जा रहे थे;
- कैदियों के सुधार, पुर्नवास एवं शिक्षा के लिये किये गए प्रयास प्रभावी थे;
- जेलों के प्रशासन में सुधार से संबंधित योजनाओं एवं परियोजनाओं का क्रियान्वयन कुशल था;
- विभाग में मानव संसाधन प्रबंधन दक्षतापूर्ण एवं प्रभावी था; और
- जेलों का निरीक्षण और आंतरिक अंकेक्षण पर्याप्त एवं प्रभावी थे।

### 2.1.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखा परीक्षा के लिये लेखा परीक्षा मानदण्ड निम्न स्रोतों से लिया गया:

- जेल अधिनियम 1894, कैदी अधिनियम 1900, मध्यप्रदेश कैदी नियम 1968 और उसके अंतर्गत बनाई गई जेल नियमावली तथा आदर्श जेल नियमावली;
- जेलों के प्रबंधन के लिये समय समय पर जारी सरकारी अधिसूचना और निर्देश एवं विभागीय नियम एवं विनियम;
- मध्यप्रदेश कोषालय संहिता एवं मध्यप्रदेश वित्तीय संहिता;
- मध्यप्रदेश बजट नियम पुस्तिका।

## 2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

"जेलों के प्रबंधन" पर निष्पादन लेखा परीक्षा वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि तक महानिदेशक कार्यालय, सभी 8 के.जे.<sup>2</sup>, 22 में से छः जि.जे.<sup>3</sup> एवं राज्य के 50 जिलों में से 13 जिलों<sup>4</sup> में स्थित 22 उप जेलों<sup>5</sup> के अभिलेखों की नमूना जाँच द्वारा की गयी थी (जनवरी से जुलाई 2012)। विभाग और नमूना जांच की गई जेलों के कार्मिकों को प्रश्नावलियाँ जारी कर जानकारी एकत्र की गयी थी।

लेखा परीक्षा के उद्देश्य तथा पद्धति पर चर्चा 30 मार्च 2012 को आयोजित प्रवेश सम्मेलन में प्रमुख सचिव से की गई थी। महत्वपूर्ण लेखा परीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हेतु प्रमुख सचिव के साथ निर्गम सम्मेलन 18 अक्टूबर 2012 को आयोजित किया गया। उनके विचार यथा स्थान शामिल किये गये हैं।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.1.6 वित्तीय प्रबंधन

#### 2.1.6.1 निधियों का आवंटन एवं उपयोग

विभाग द्वारा वर्ष 2007-2012 की अवधि में आयोजना एवं आयोजनेत्तर बजट आवंटन एवं व्यय निम्नानुसार है:

तालिका 1 बजट आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आवंटन			व्यय			आधिक्य (+)/बचत (-)		शुद्ध आधिक्य (+)/बचत (-)
	आयोजनेत्तर	आयोजना	योग	आयोजनेत्तर	आयोजना	योग	आयोजनेत्तर	आयोजना	
2007-08	84.46	1.80	86.26	81.85	1.34	83.19	(-)2.61	(-)0.46	(-)3.07
2008-09	98.98	2.84	101.82	97.26	1.75	99.01	(-)1.72	(-)1.09	(-)2.81
2009-10	117.18	4.11	121.29	115.32	2.30	117.62	(-)1.86	(-)1.81	(-)3.67
2010-11	139.29	8.66	147.95	132.32	6.13	138.45	(-)6.97	(-)2.53	(-)9.50
2011-12	152.12	4.55	156.67	149.14	4.46	153.60	(-)2.98	(-)0.09	(-)3.07
<b>योग</b>	<b>592.03</b>	<b>21.96</b>	<b>613.99</b>	<b>575.89</b>	<b>15.98</b>	<b>591.87</b>	<b>(-)16.14</b>	<b>(-)5.98</b>	<b>(-)22.12</b>

(स्रोत: विनियोग लेखे) (मुख्य शीर्ष 2056 के अन्तर्गत मांग संख्या 5, 32 एवं 64)

<sup>2</sup> भोपाल, ग्वालियर, इंदौर, जबलपुर, रीवा, सागर, सतना और उज्जैन

<sup>3</sup> बड़वानी, बैतूल, छतरपुर, इंदौर, नरसिंहपुर और शहडोल।

<sup>4</sup> बड़वानी, बैतूल, भोपाल, छतरपुर, ग्वालियर, इंदौर, जबलपुर, नरसिंहपुर, रीवा, सागर, सतना, शहडोल और उज्जैन।

<sup>5</sup> बिजावर, ब्योहारी, बुढ़ार, बंडा, डबरा, देपालपुर, खाचरोद, खुरई, लवकुशनगर, महिदपुर, महु, मैहर, मउंगंज, मुलताई, नागौद, नौगाँव, पाटन, रहेली, साँवेर, सिहोरा, संधवा और तराना।

तालिका से स्पष्ट होगा कि वर्ष 2008-09 (38 प्रतिशत) एवं 2009-10 (44 प्रतिशत) के दौरान आयोजना के अंतर्गत व्यय में उल्लेखनीय बचत रही। आयोजना व्यय में बचत ने भौतिक लक्ष्यों की प्राप्ति को भी प्रभावित किया।

हमने पाया कि वर्ष 2007-12 की अवधि में राज्य बजट के अंतर्गत प्राप्त आयोजना निधि (₹ 21.96 करोड़) अनुमोदित योजना परिव्यय ₹ 31.04 करोड़ का 71 प्रतिशत थी। व्यय कुल अनुमोदित योजना परिव्यय का 51 प्रतिशत था।

आगे, हमने पाया कि वर्ष 2008-11 के दौरान "1529-जेल प्रशासन में आधुनिकीकरण" योजना के अन्तर्गत कुल प्रावधान राशि ₹ 0.44 करोड़ के विरुद्ध ₹ 0.17 करोड़ (39 प्रतिशत) की बचत रही। वर्ष 2008-09 के दौरान योजना "5699- भारत सरकार की जेल सुधार योजना" के अंतर्गत बजट आवंटन (₹ 1.50 करोड़) के विरुद्ध राशि ₹ 0.75 करोड़ (50 प्रतिशत) की बचत रही एवं वर्ष 2008-09 में "5044 -भारत सरकार की जेलों के आधुनिकीकरण" के अंतर्गत कुल प्रावधान ₹ 0.63 करोड़ के विरुद्ध राशि ₹ 0.35 करोड़ (56 प्रतिशत) की बचत रही। आयोजनाओं के अंतर्गत वृहत बचतें स्वीकृत योजनाओं के धीमे क्रियान्वयन को इंगित करती है।

विभाग द्वारा (जुलाई 2012) लेखा परीक्षणों को स्वीकार करते हुये बताया गया कि भविष्य में निधियों का उपयोग सुनिश्चित किया जावेगा।

### 2.1.6.2 शासकीय प्राप्तिओं का विलंब से प्रेषण करना

शासकीय प्राप्तियाँ  
कोषालय में 289  
दिन तक विलंब से  
प्रेषित की गई थी।

म.प्र. कोषालय संहिता नियम 7 (I) के अनुसार सभी प्राप्तिओं को बिना विलम्ब कोषालय में जमा कर दिया जाना चाहिये जिससे उसे शासकीय लेखे में शामिल किया जा सके।

21 जेलों<sup>6</sup> की नमूना जाँच में हमने पाया कि विभागीय प्राप्तियाँ जैसे कि दण्ड, औद्योगिक प्राप्तियाँ आदि की राशि ₹ 70.80 लाख जिन्हें वर्ष 2007-12 के दौरान वसूल किया गया था, कोषालय में प्राप्ति दिनांक के 7 से 289 दिन के विलंब से जमा किया गया (परिशिष्ट-2.2)। दो जि.जे. (बड़वानी एवं नरसिंहपुर) एवं चार उ.जे. (ब्योहारी, मैहर, सेंधवा एवं सांवेर) में विलम्ब 30 दिनों से अधिक था।

जेल अधीक्षकों द्वारा लेखा परीक्षा टिप्पणी स्वीकार की गई और भविष्य में नियमों के अनुपालन का आश्वासन दिया।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने कहा (अक्टूबर 2012) कि सभी जेल अधीक्षकों को निर्देश दिये गये हैं कि सभी प्राप्तिओं को यथा शीघ्र कोषालय में अविलंब जमा किया करें।

प्राप्तिओं के विलंब से जमा करने से शासकीय धन के अस्थाई दुर्विनियोजन की संभावना रहती है।

<sup>6</sup> के.जे. भोपाल, के.जे. ग्वालियर, के.जे. इंदौर, के.जे. जबलपुर, के.जे. सागर, के.जे. सतना, के.जे. उज्जैन, जि.जे. बड़वानी, जि.जे. बैतुल, जि.जे. छतरपुर, जि.जे. इंदौर, जि.जे. नरसिंहपुर, उ.जे. ब्योहारी, उ.जे. बुढार, उ.जे. बंडा, उ.जे. खाचरोद, उ.जे. लवकुशनगर, उ.जे. मैहर, उ.जे. रहेली, उ.जे. सेंधवा और उ.जे. सांवेर

### 2.1.6.3 क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान संबंधित कर्मचारी से वसूली न कर शासकीय लेखे से करना

हिरासत में मृत्यु पर क्षतिपूर्ति भुगतान उत्तरदायी कर्मचारियों से वसूली न कर राज्य निधि से किया गया

मध्य प्रदेश मानव अधिकार आयोग (म.प्र.मा.अ.आ.) (अप्रैल 2008) की सिफारिश के आधार पर राज्य सरकार ने आदेश जारी कर के.जे. सतना में मृत्यु के प्रकरण में राशि ₹ 50,000 की क्षतिपूर्ति का भुगतान उस कैदी के परिवार को करने के आदेश दिये थे जिसकी मृत्यु हिरासत में हुई थी। क्षतिपूर्ति की राशि उन कर्मचारियों से वसूल की जाना थी जो जेल में कैदी की मृत्यु के लिये जिम्मेदार थे और इस आधार पर शासन ने (नवम्बर 2011) में क्षतिपूर्ति की राशि संबंधित जेल अधीक्षक और चिकित्सा अधिकारी से वसूल करने के निर्देश दिये। तथापि क्षतिपूर्ति की राशि ₹ 50,000 का भुगतान शासकीय लेखों से किया गया (जनवरी 2012)। विभाग द्वारा संबंधित के.जे. के कर्मचारियों का उत्तरदायित्व तय किया गया लेकिन कोई कार्यवाही नहीं की गई थी।

इसी प्रकार जि.जे. बैतूल में कैदी की मृत्यु जेल में होने के प्रकरण में क्षतिपूर्ति की राशि का भुगतान देरी से किये जाने से माननीय उच्च न्यायालय के निर्णय (जून 2010) के अनुसार ब्याज की राशि ₹ 14,500 का भुगतान (अक्टूबर 2011) संबंधित मृत कैदी के परिवार के सदस्यों को किया गया। यद्यपि उक्त राशि संबंधित कर्मचारी से वसूल की जानी थी लेकिन उक्त राशि का भुगतान शासकीय लेखे से किया गया।

जेल अधीक्षकों सतना एवं बैतूल ने कहा (फरवरी 2012) कि उक्त राशि संबंधित कर्मचारियों से वसूल की जायेगी और शासकीय लेखों में जमा की जायेगी क्योंकि संबंधित कर्मचारियों पर उत्तरदायित्व पूर्व से ही निर्धारित किया गया है।

उत्तर संतोषजनक नहीं थे क्योंकि जेल अधीक्षकों द्वारा माननीय उच्च न्यायालय के आदेश का पालन नहीं किया गया था।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा कि संबंधित कर्मचारियों से राशि की वसूली हेतु निर्देश जारी किये गये हैं।

### 2.1.6.4 भारत सरकार के अनुदान को राजस्व प्राप्ति शीर्ष में जमा करना

रात्रि दृष्टि उपकरणों की स्थापना हेतु भारत सरकार से प्राप्त अनुदान लेखों के राजस्व शीर्ष में जमा किया गया ।

भारत सरकार द्वारा जेलों के आधुनिकीकरण योजना के अंतर्गत 30 जेलों में रात्रि दृष्टि उपकरणों की स्थापना (₹ 27 लाख ) एवं 13 जेलों में एल्कोहलमीटर की स्थापना हेतु (₹ 6.50 लाख ) इस प्रकार कुल राशि ₹ 33.50 लाख जारी की गई थी (अगस्त 2007)। यह राशि डी.जी.पी. द्वारा अग्रिम के रूप में मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम (म.प्र.ल.उ.नि.) को जनवरी 2009 में दी गई । चूंकि म.प्र.ल.उ.नि. इन वस्तुओं की आपूर्ति के लिए अनुमोदित नहीं था, विभाग द्वारा म.प्र.ल.उ.नि.से राशि वापस करने हेतु अनुरोध किया (मार्च 2010)। यद्यपि म.प्र.ल.उ.नि. से प्राप्त (अगस्त 2010) राशि भारत सरकार को वापस की जानी थी, किन्तु राशि अनियमित रूप से विभाग के राजस्व शीर्ष में जमा की गई। इस प्रकार भारत सरकार द्वारा निधियां उपलब्ध कराये जाने के उपरांत भी उपकरण क्रय नहीं किये जा सके।

विभाग द्वारा अपने उत्तर (मई 2012) में कहा कि म.प्र.ल.उ.नि. मद / सामग्री की प्रदायकर्ता नोडल एजेन्सी थी और अग्रिम म.प्र.ल.उ.नि. द्वारा आश्वासन दिये जाने के

बाद ही प्रदाय किया गया था। चूंकि म.प्र.ल.उ.नि. इन सामग्रियों का अनुमोदित आपूर्तिकर्ता नहीं था अतः राशि वापस प्राप्त कर ली गई।

उत्तर विभागीय चूक की पुष्टि करता है इसके अलावा भारत सरकार द्वारा प्रदाय अनुदान अनुपयोगी रहने से जेलों के आधुनिकीकरण की योजना प्रभावित रही।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में विभाग के प्रमुख सचिव द्वारा कहा गया कि रात्रि दृष्टि उपकरण एवं एल्कोहलमीटर क्रय करने हेतु वर्ष 2012-13 में प्रावधान किया गया है।

### 2.1.7 सुरक्षा और संरक्षा प्रबंधन

राज्य में जेलों का संचालन जेल अधिनियम 1894 जिसमें जेल प्रशासन के प्रावधानों को समाविष्ट किया गया है एवं कैदी अधिनियम 1900 जिसमें कैदियों की हिरासत, निरोध, सुरक्षा और कैदियों के विशेषाधिकारों से संबंधित प्रावधानों को शामिल किया गया है, के अनुसार होता है। म.प्र. जेल नियमावली का प्रकाशन 1968 में हुआ था। उपयुक्त सुरक्षा एवं संरक्षा व्यवस्था सुविधायें जेल अधिनियम एवं नियमों तथा जेलों की आवश्यकता के अनुसार भी की जानी चाहिए। चयनित जेलों की सुरक्षा से संबंधित व्यवस्थाओं का मूल्यांकन करने पर जेलों की सुरक्षा और कैदियों की निगरानी से संबंधित प्रक्रियाओं में कमी का पता चला, जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

#### 2.1.7.1 आमद इकाई के अभाव में नये कैदियों को संगरोध में न रखना

कैदियों को जेल वातावरण का अभ्यस्त करने हेतु उन्हें संगरोध में नहीं रखा गया।

जेल नियमावली के नियम 302 (2) (I) एवं (III) के अनुसार नये कैदियों को जेल में प्रवेश के पूर्व जेल के माहौल से परिचित कराने के लिए एक आमद इकाई में न्यूनतम 10 दिन रखा जायेगा।

जाँच में देखा गया कि आमद इकाई केवल चार नमूना जाँच की गई जेलों (के.जे. भोपाल, के.जे. इन्दौर, के.जे. सतना एवं उ.जे. खुरई) में उपलब्ध थी। 28 जेलों में कोई आमद इकाई नहीं थी। आमद इकाई के अभाव में 68,257 कैदियों को 2007-12 की अवधि में संगरोध के अधीन नहीं रखा गया। आपत्ति ज्ञापन के उत्तर में सभी जेल अधीक्षकों ने कहा कि आमद इकाई के स्थापना की कोई योजना विचाराधीन नहीं है।

जेल अधीक्षकों ने लेखा परीक्षा जांच में तथ्यों को स्वीकार किया और तीन जेल अधीक्षकों (के.जे. रीवा, के.जे. सागर और जि.जे. इन्दौर) ने कहा कि जेलों में उपलब्ध जगह से अधिक कैदी होने से यह संभव नहीं है कि आमद इकाई की स्थापना की जाय।

इसके अलावा म.प्र.मा.अ.आ. की सिफारिश (अप्रैल 2009) के अनुसार यह आवश्यक है कि जब विचाराधीन या दोषसिद्ध कैदी जेल में प्रवेश करते हैं तो जेल प्रबंधन को रक्त और अन्य रोग विज्ञान संबंधी जांच की जानी चाहिये। हमने जांच करने पर देखा कि

<sup>7</sup> के.जे. ग्वालियर (11743), जबलपुर (13309), रीवा (6541), सागर (7378) तथा उज्जैन (11083)  
जि.जे. बड़वानी (1600), छतरपुर (1810), इन्दौर (3404), नरसिंहपुर (2420) तथा शहडोल (2055)  
उ.जे. ब्योहारी (342), बिजावर (461), बुंदार (372), बंडा (193), डबरा (838),  
देपालपुर (241), खाचरोद (504), लवकुश नगर (396), महिदपुर (141), मऊगंज (349),  
महु (602), नौगांव (403), पाटन (186), रंहेली (559), सांवेर (238), सिहोरा (531), सेंधवा (421), तराना (137)

केवल तीन के.जे. (भोपाल, इन्दौर और जबलपुर) ऐसे थे जहां रक्त एवं रोग विज्ञान संबंधी जांच हेतु प्रयोगशाला उपलब्ध थी।

31 जेलों<sup>8</sup> की जांच करने पर देखा गया कि अभिलेखों में इस प्रकार का उल्लेख नहीं था कि विचाराधीन एवं दोषसिद्ध कैदियों के जेल में प्रवेश के समय कोई रक्त और अन्य रोग विज्ञान संबंधी प्रयोगशाला जांच की गई।

जेल अधीक्षकों ने कहा (अप्रैल 2012 से जुलाई 2012) कि रक्त और अन्य रोग विज्ञान संबंधी प्रयोगशाला परीक्षण तब ही किया जाता है जब चिकित्सा अधिकारी द्वारा रेफर किया जाता है। तथापि यह परीक्षण जेल में प्रविष्ट के दौरान नहीं किये गये।

इससे यह सिद्ध होता है कि म.प्र.मा.अ.आ. द्वारा जारी निर्देशों का पालन नहीं किया गया।

### 2.1.7.2 महिला विचाराधीन कैदियों एवं दंडित महिला कैदियों के लिये पृथक कोठरी की कमी

विचाराधीन महिला कैदियों के लिए पृथक कोठरी नहीं थी

जेल नियमावली के नियम 401 के अनुसार प्रत्येक जेल के विचाराधीन एवं दंडित महिला कैदियों के लिए प्रत्येक ब्लॉक में पर्याप्त संख्या में कोठरियां होनी चाहिये।

हमने 8 के.जे.<sup>9</sup> एवं 6 चयनित जिला जेलों,<sup>10</sup> जहां महिला कैदियों को रखा गया था, की जांच में पाया कि केवल 4 के.जे. (भोपाल, ग्वालियर, सतना एवं उज्जैन) और दो जि.जे. (बड़वानी एवं बैतूल) में एक अलग से कोठरी उपलब्ध थी। हमने देखा कि के.जे. इन्दौर में महिला कैदियों के लिये कोठरी ही नहीं थी अतः उन्हें जि.जे. इन्दौर में रखा गया था। हमने देखा कि दो के.जे. (सागर एवं रीवा) एवं तीन जि.जे. (छतरपुर, नरसिंहपुर और शहडोल) में महिला विचाराधीन एवं दंडित कैदियों के लिये अलग से कोठरी नहीं थी। वर्ष 2007-08 से 2011-12 के मध्य औसत विचाराधीन एवं दंडित महिला कैदियों की संख्या निम्नानुसार रही -

#### तालिका-2 पाँच जेलों में महिला कैदियों की औसत संख्या

इकाई का नाम	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	वि	आ								
के.जे. रीवा	22	7	22	16	20	12	20	21	21	13
के.जे. सागर	25	14	25	17	31	34	32	30	35	34
जि.जे. छतरपुर	1	13	2	13	2	13	10	14	9	16
जि.जे. नरसिंहपुर	2	7	1	8	3	7	2	12	3	7
जि.जे. शहडोल	1	19	2	26	5	23	3	23	4	29

(स्रोत- विभाग द्वारा प्रदत्त आँकड़े) वि- विचाराधीन कैदी, आ- आरोपी कैदी

<sup>8</sup> आठ के.जे: भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, रीवा, सागर, सतना एवं उज्जैन पाँच जि.जे: बड़वानी, छतरपुर, इन्दौर, नरसिंहपुर एवं शहडोल

अठारह उ.जे: ब्यौहारी, बिजावर, बुढ़ार, डबरा, देपालपुर, खाचरोद, खुर्ई, लवकुश नगर, महिदपुर, मऊगंज, महु, नौगांव, पाटन, रहेली, सांवेर, संघवा, सिहोरा एवं तराना

<sup>9</sup> भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, रीवा, सागर, सतना एवं उज्जैन

<sup>10</sup> बड़वानी, बैतूल, छतरपुर, इन्दौर, नरसिंहपुर एवं शहडोल

जेल अधीक्षकों ने कहा (अप्रैल 2012 से जुलाई 2012) कि जगह की अनुपलब्धता के कारण दंडित एवं विचाराधीन महिला कैदियों को एक कोठरी में रखा जाता है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने कहा (अक्टूबर 2012) कि महिला कर्मचारियों की कमी एवं जगह की अनुपलब्धता से दंडित एवं विचाराधीन महिला कैदियों को एक ही कोठरी में रखा गया।

### 2.1.7.3 कैदियों को चिकित्सा उपचार प्रदाय न करना

बीमार कैदियों को चिकित्सकीय उपचार नहीं प्रदान किया गया।

जेल नियमावली के नियम 178(अ)(1) के अनुसार जब कोई कैदी गंभीर रूप से बीमार हो और जेल के चिकित्सा अधिकारी की सलाह पर विशेष उपचार के लिये शासकीय अस्पताल में भर्ती किया जाना हो तब जेल अधीक्षक द्वारा तुरन्त पुलिस गार्ड प्राप्त करने हेतु मांग की जानी चाहिये। यदि स्थिति ऐसी हो कि पुलिस गार्ड प्राप्त किया जाना शीघ्र संभव न हो तो जेल अधीक्षक ऐसे गंभीर रूप से बीमार बन्दी को दो प्रहरियों के साथ शासकीय अस्पताल में भेजकर भर्ती करवाएगा।

हमने देखा कि 18 जेलों<sup>11</sup> में वर्ष 2007-12 की अवधि में 2.27 लाख प्रकरणों में चिकित्सा अधिकारी द्वारा अस्पताल हेतु भेजने की सिफारिश की गई। जबकि 1.91 लाख (84 प्रतिशत) कैदियों को पुलिस गार्ड / प्रहरियों के अभाव में अस्पताल नहीं भेजा जा सका (परिशिष्ट -2.3)।

जेल अधीक्षकों ने कहा (मार्च-अगस्त 2012) कि यद्यपि पुलिस अधीक्षकों द्वारा पुलिस गार्ड उपलब्ध नहीं कराए गये। प्रहरियों की मदद से अति गंभीर कैदियों को शासकीय चिकित्सालयों में चिकित्सा प्रदाय की गई थी।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि चिकित्सा अधिकारी द्वारा कैदी को चिकित्सा हेतु संदर्भित किये जाने के उपरांत भी वांछित चिकित्सा सभी कैदियों को प्रदाय नहीं की जा सकी। इसके अलावा अति गंभीर कैदियों के प्रकरणों में प्रहरियों की मदद से चिकित्सकीय सुविधा प्रदाय किये जाने के अभिलेख लेखा परीक्षा के समक्ष प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

### 2.1.7.4 पेरोल की अवधि का व्यतीत होना

पेरोल पर रिहा किये गये 24 कैदी न तो जेल में वापस आये और न ही उन्हें गिरफ्तार किया गया।

कैदी अधिनियम 1900 भाग 6 एवं कैदी (मध्यप्रदेश संशोधन) अधिनियम 1985 की धारा 31-ए के अंतर्गत कैदी को 21 दिन<sup>12</sup> की सामान्य छुट्टी की पात्रता है। आपात आधार पर कैदियों को धारा 31-बी के अधीन एक वर्ष में अधिकतम 15 दिन के लिए पात्रता है। जेल नियमावली में यह भी उल्लेख किया गया है कि यदि कैदी निर्धारित अवधि पश्चात् वापस नहीं आता है तो संबंधित की सुरक्षा राशि व्यपगत कर शास्ति अधिरोपित की जानी चाहिये।

<sup>11</sup> के.जे. भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, सीवा, सागर, सतना एवं उज्जैन

जि.जे. छतरपुर, इन्दौर एवं शहडोल

उ.जे. ब्योंहारी,, बुढ़ार, खाचरोद, महिदपुर, मऊगंज, पाटन, सांवेर एवं तराना

<sup>12</sup> 1 वर्ष में संशोधित अवधि तीन भागों में 14 दिन का

जेल मुख्यालय द्वारा दी गई सूचना अनुसार वर्ष 2007-12 की अवधि में 8671 कैदियों को अवकाश स्वीकृत किये गये। जिनमें से 20 कैदी पैरोल अवधि से अधिक अवधि तक बाहर रहे जबकि 127 कैदी अवकाश अवधि समाप्त होने के पश्चात भी नहीं लौटे तथा उन्हें पुनः गिरफ्तार नहीं किया जा सका।

विवरण निम्न तालिका -3 में दिया गया है:

तालिका -3 पैरोल से अधिक अवधि को दर्शाने वाला विवरण

वर्ष	धारा 31 ए अंतर्गत	धारा 31 बी अंतर्गत	अवधि के पश्चात् उपस्थिति	अवधि से अधिक रूकना	वापस नहीं हुए कैदी
2007-08	242	57	289	4	6
2008-09	344	68	404	5	3
2009-10	1834	72	1902	2	2
2010-11	3413	80	3484	5	4
2011-12	2458	103	2445	4	112
योग	8291	380	8524	20	127

(स्रोत- जेल विभाग द्वारा प्रदत्त आँकड़े)

जेल मुख्यालय द्वारा अपने उत्तर में कहा गया कि तहसीलदारों को सुरक्षा निधि की राशि वसूल करने और संबंधित पुलिस थाना / पुलिस अधीक्षकों को कैदी को गिरफ्तार करने हेतु कहा गया है।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं था क्योंकि कैदी की सुरक्षा निधि वसूली पर्याप्त नहीं थी। छुट्टी की अवधि पश्चात् वापस न आने वाले कैदियों को गिरफ्तार करने के प्रभावी प्रयास किये जाने चाहिये क्योंकि अवधि के पश्चात् वापस न आने से वे समाज की सुरक्षा को प्रभावित कर सकते हैं।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने कहा (अक्टूबर 2012) कि 103 कैदी जेल में वापस आ चुके थे और 24 कैदी अक्टूबर 2012 तक वापस नहीं आये। कैदियों के जेल में वापस न आने के प्रकरणों में जमानतदाता की जिम्मेदारी भी तय की गयी है।

### 2.1.7.5 हथियारों की कमी

जेल नियमावली के नियम 9 से 11 एवं परिशिष्ट 26, के अनुसार सहायक जेलर या उससे ऊपर की श्रेणी के प्रत्येक अधिकारी के लिए एक पिस्तौल / रिवाल्वर एवं प्रत्येक प्रहरी के लिए एक 410 बोर बन्दूक का पैमाना बनाया गया है। सभी अधीक्षक केन्द्रीय जेल शस्त्रों की एवं शस्त्र गोला बारूद की आपूर्ति के लिए मांग पत्र महानिरीक्षक, जेल को प्रत्येक वर्ष मार्च में निर्धारित प्रारूप में भेजेंगे तथा महानिरीक्षक जेल उक्त मांग को राज्य सरकार के माध्यम से भारत सरकार को भेजेंगे।

36 जेलों की नमूना जांच करने पर हमने देखा (मार्च 2012) कि राइफल/बंदूक एवं पिस्तौल /रिवाल्वर में आवश्यकता से 24 प्रतिशत एवं 18 प्रतिशत की कमी थी। जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:-

पिस्तौल/रिवाल्वर				राइफल/गन			
आवश्यकता	उपलब्धता	कमी	कमी का प्रतिशत	आवश्यकता	उपलब्धता	कमी	कमी का प्रतिशत
118	97	21	18	1557	1178	379	24

(स्रोत- जेल अधीक्षक)

36 नमूना जांच की गयी जेलों में हथियारों की कमी पायी गयी।

नमूना जांच किये गये जेलों में हथियारों की सूची को **परिशिष्ट -2.4** में दर्शाया गया है। हमने जाँच में देखा कि हथियारों की महत्वपूर्ण कमी चार के. जे. (भोपाल, रीवा, सतना एवं उज्जैन) में थी जबकि अन्य तीन के.जे. (ग्वालियर, जबलपुर एवं सागर) तथा एक जिला जेल नरसिंहपुर में हथियारों की मात्रा आवश्यकता से अधिक थी।

जेल मुख्यालय ने कहा (मई 2012) कि अधीक्षकों द्वारा मांग आई.जी.पी. से नहीं की गई है अतः आई.जी.पी. द्वारा मांग भारत सरकार से नहीं की गई। हथियारों की कमी से जेलों की सुरक्षा प्रभावित हो सकती है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव ने कहा (अक्टूबर 2012) कि आगामी वर्षों में प्रावधान कर कमी को दूर किया जायेगा।

#### 2.1.7.6 आधुनिक सुरक्षा उपकरण

अनेक जेलों में आधुनिक सुरक्षा उपकरण उपलब्ध अथवा क्रियाशील नहीं थे।

आदर्श जेल नियमावली जिसे म.प्र. राज्य द्वारा आंशिक रूप से अपनाया गया था इसके अनुसार प्रत्येक जेल को ठीक से सुसज्जित किया जायेगा जैसे अग्नि शमन उपकरण, आकस्मिक प्रकाश व्यवस्था, वायरलेस उपकरण, सर्च लाईट, आंसू गैस उपकरण, फिंगर प्रिंट मशीन, अलार्म और सायरन, एक्स रे एवं क्लोज सर्किट टेलीविजन इत्यादि। आधुनिक सुरक्षा उपकरण जेलों की बेहतर सुरक्षा एवं प्रबंधन के लिए आवश्यक हैं।

36 जेलों की नमूना जाँच करने पर देखा गया कि अनेक जिलों में आधुनिक सुरक्षा उपकरणों का अभाव था जिसका विवरण **तालिका 4** में दिया गया है-

**तालिका 4- जेलों की संख्या जहां मार्च 2012 की स्थिति में उपकरण उपलब्ध/कार्यरत थे**

मद	उपलब्ध जिनमें से सभी अथवा कुछ कार्यरत थे	उपलब्ध परन्तु कार्यरत नहीं	उपलब्ध नह
सी.सी.टी.वी.	13	3	20
जेनरेटर	19	11	6
इन्टरकॉम	24	1	11
सायरन	16	8	12
वाकी टाकी	31	3	2

(स्रोत- जेलों के जेल अधीक्षक)

नमूना जाँच जेलों में हमने देखा कि बहुत से उपकरण अकार्यरत थे जिसका विवरण **तालिका 5** में नीचे दिया गया है

**तालिका 5- लेखापरीक्षित जेलों में उपकरणों की स्थिति**

लेखापरीक्षित जेलों में संयंत्रों की स्थिति	सी.सी.टी.वी.	जेनरेटर	इन्टरकॉम	सायरन	वाकी टाकी
उपकरणों की कुल संख्या	129	55	82	28	284
कार्य नहीं कर रहे उपकरणों की संख्या	27	25	7	11	102

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में प्रमुख सचिव ने कहा कि उपकरण बहुत पुराने हो चुके हैं, नये आधुनिक सुरक्षा उपकरण क्रय करने की प्रक्रिया प्रगतिरत थी।

पर्याप्त आधुनिक सुरक्षा उपकरणों की कमी के कारण जेलों की सुरक्षा व्यवस्था प्रभावित हो सकती है।

राज्य में जेलों से  
भागने की 91  
घटनायें घटित हुईं ।

हमने पाया कि राज्य की विभिन्न जेलों में अवधि 2007 -12 के दौरान जेल से कैदियों के भागने की 91 घटनायें हुईं जिसमें 96 कैदी<sup>13</sup> भागे । साथ ही हमने पाया कि 2007-12 के दौरान नमूना जाँच की गई 21 जेलों<sup>14</sup> से 57 कैदी दीवार कूद कर, चाय में विषाक्त सामग्री का मिश्रण कर सुरक्षा कर्मचारियों को पिलाने एवं सुरक्षा कर्मचारियों की लापरवाही के कारण भागे थे।

प्रमुख सचिव द्वारा निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा गया कि सुरक्षा में कुछ कमियों के कारण घटनायें हुईं और जिम्मेदार कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की गई थी।

#### 2.1.7.7 प्रतिबंधित वस्तुओं को रखा जाना

नौ नमूना जाँच  
की गई जेलों  
में प्रतिबंधित  
वस्तुओं के जेल  
में बरामद किये  
जाने की 184  
घटनाएँ प्रकाश  
में आईं ।

जेल नियमावली के नियम 185 के अनुसार जेल में प्रतिबंधित वस्तुओं को रखने या गैर चिह्नित वस्तुओं को रखने से रोकने की दृष्टि से उप जेल अधीक्षक जेल के बाहर जाने वाले या जेल में वापस आने वाले प्रत्येक कैदी की तलाशी करवाएगा और सप्ताह में कम से कम एक बार निश्चित समय पर प्रत्येक कैदी की एवं सभी कपड़ों, बिस्तरों, वार्डों, कर्मशालाओं और कोठरियों की पूर्णतया तलाशी करवाएगा।

हमने वर्ष 2007-12 के दौरान नौ नमूना जाँच की गई जेलों में देखा कि औचक निरीक्षण के दौरान 184 घटनाओं में प्रतिबंधित वस्तुएं जैसे ब्लेड, मोबाईल, गांजा, चरस, तार, चाकू आदि का होना पाया गया (परिशिष्ट-2.5)।

यह जेलों में प्रवेश के समय और आगंतुकों के साथ बैठक के दौरान सुरक्षा की कमियों को इंगित करता है । जेलों में प्रतिबंधित वस्तुओं के प्रवेश को रोका जाना आवश्यक है जिससे सुरक्षा व्यवस्था बनाए रखने और अवैध गतिविधियों को रोका जा सके।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा कि अधिकतर जेलों में दोहरी दीवार नहीं होने से प्रतिबंधित वस्तुओं को असामाजिक तत्वों द्वारा जेल के बाहर से फेंका गया था । तथापि इस प्रकार की वस्तुएं औचक निरीक्षण के दौरान जब्त की गई थीं । उत्तर समुचित सुरक्षा व्यवस्था, की कमी की पुष्टि करता है।

<sup>13</sup> 2007-08 (3), 2008-09 (20), 2009-10 (25), 2010-11 (13), 2011-12 (35)

<sup>14</sup> जि.जे. बड़वानी (1), जि.जे. बैतूल (3), के.जे. भोपाल (1), उ.जे. बिजावर (1), उ.जे. डबरा (9), के.जे. ग्वालियर (4), के.जे. इन्दौर (5), जि.जे. इन्दौर (5), के.जे. जबलपुर (6), उ.जे. खचरोद (1), उ.जे. लवकुशनगर (4), उ.जे. मऊगंज (7), उ.जे. मैहर (1), उ.जे. मऊ (1), उ.जे. मुलतई (1), जि.जे. नरसिंहपुर (1), उ.जे. नागौद (1), के.जे. शीवा (1), के.जे. सागर (2), उ.जे. तराना (1), के.जे. उज्जैन (4)

## 2.1.8 विचाराधीन कैदियों का निरोध

विचाराधीन कैदियों को नियत तारीख पर न्यायालय में पेश नहीं किया गया।

### 2.1.8.1 विचाराधीन कैदियों को न्यायालय में देर से प्रस्तुत करना

डी.जी.पी. के निर्देश (जुलाई 2009) जिसमें माननीय उच्च न्यायालय के दिशा निर्देश के अनुसार, विचाराधीन कैदियों की न्यायालय से पेशी हेतु सूचना प्राप्त होने के तत्काल बाद जेल अधीक्षकों द्वारा कैदी का नाम, अपराध की धारा, कैदी के विरुद्ध लंबित प्रकरणों की संख्या तथा कैदी किस न्यायालय में प्रस्तुत किया जाना है का स्पष्ट उल्लेख करते हुए पुलिस की मांग का पत्र पुलिस अधीक्षक को प्रेषित किया जाए।

22 नमूना जाँच किए गये जेलों के विचाराधीन कैदियों की जेल अधीक्षकों द्वारा प्रदाय जानकारी के अनुसार 2007-08 से 2011-12 की अवधि में कुल विचाराधीन कैदियों के 18 प्रतिशत से 22 प्रतिशत विचाराधीन कैदी न्यायालय में प्रस्तुत नहीं किये गये थे (परिशिष्ट -2.6)। जिसके परिणाम स्वरूप, विचाराधीन कैदियों को न्यायालय में सुनवाई का अवसर नहीं मिल सका। पुलिस गार्ड को विलंब से मांगे जाने से विचाराधीन कैदियों को पुलिस की व्यवस्था प्रदाय में भी देरी हुई। हमने देखा कि जेल अधीक्षक (के.जे. ग्वालियर एवं जबलपुर को छोड़कर) विचाराधीन कैदियों हेतु पुलिस गार्ड की मांग पुलिस अधीक्षकों को न्यायालय में पेशी से 2-3 दिन पूर्व ही भेजी गई।

के.जे. ग्वालियर एवं जबलपुर के अधीक्षकों ने कहा कि पुलिस बल की मांग न्यायालय द्वारा आदेश प्राप्त होते ही तुरंत पुलिस अधीक्षकों से की गई। केन्द्रीय जेल (भोपाल, इन्दौर, सतना एवं उज्जैन) एवं जिला जेल इन्दौर के अधीक्षकों ने कहा कि व्यावहारिक परेशानी के कारण उक्त प्रक्रिया का पालन नहीं किया जा सका जबकि अन्य जेल अधीक्षकों ने लेखा परीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि पुलिस महानिदेशक द्वारा सभी पुलिस अधीक्षकों को जेल प्राधिकारियों द्वारा मांगे जाने पर तुरंत पुलिस गार्ड प्रदाय करने के निर्देश जारी किये गये हैं।

सरकार को प्रत्येक विचाराधीन कैदी को न्यायालय में निर्धारित समय पर प्रस्तुत करना सुनिश्चित करना चाहिये जिससे सुनवाई में अनावश्यक देरी से बचा जा सके।

- जेल नियमावली के नियम 82 के अनुसार जिला दंडाधिकारी/अतिरिक्त जिला दंडाधिकारी अपने मुख्यालय की जेल का प्रत्येक माह में एक बार निरीक्षण करेंगे, परंतु अपरिहार्य कारणों के होने से तीन माह में कम से कम एक बार अवश्य निरीक्षण करेंगे। इस प्रकार के निरीक्षणों का प्रारंभिक उद्देश्य प्रकरणों के शीघ्र निराकरणों पर जांच रखने और अनावश्यक रूप से विचाराधीन कैदियों को अधिक समय तक निरोध में रखने पर रोक लगाना है। यदि निरीक्षणकर्ता अधिकारी यह पाते हैं कि किसी विचाराधीन कैदी के विरुद्ध प्रकरण में अप्रत्यक्ष रूप से विलंब हो रहा है तो इस आशय की टीप निरीक्षण पंजी में दर्ज करेंगे।

9 जेलों<sup>15</sup> के निरीक्षण में हमने देखा कि जिला दंडाधिकारी /अपर जिला दंडाधिकारी द्वारा वर्ष 2007-12 की अवधि में कोई निरीक्षण नहीं किया गया। नमूना जांच की गई

<sup>15</sup> 3 के.जे: भोपाल, इन्दौर, सतना

17 जेलों में 60 मासिक निरीक्षण किये जाने थे उनमें कमी का प्रतिशत 60 प्रतिशत से 98 प्रतिशत के बीच रहा। त्रैमासिक निरीक्षणों के संदर्भ में केवल उप जेल डबरा में 20 त्रैमासिक निरीक्षणों के विरुद्ध 24 निरीक्षण करना पाया गया। शेष बची हुई 16 जेलों में त्रैमासिक निरीक्षणों में कमी 25 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के मध्य रही (परिशिष्ट-2.7)।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि जेल नियमावली के नियम 82 के अंतर्गत सभी जिला दंडाधिकारियों से पत्राचार कर संबंधित जेलों का निरीक्षण करने के लिए कहा गया है।

### 2.1.8.2 जेल अधीक्षकों को निर्णय की छाया प्रति प्रदाय करना

जेल नियमावली के नियम 780 के अनुसार निर्णय की प्रति के लिये आवेदन करने और अपील प्रेषित करने की दिनांक प्रत्येक कैदी के हिस्ट्रीटिकिट में दर्ज की जायेगी और अपील का परिणाम भी दर्ज किया जायेगा। इसके अलावा, माननीय उच्चतम न्यायालय (जनवरी 2005) के निर्देशों के अनुसार, न्यायालय से निर्णय की छाया प्रतिलिपि निर्णय पारित होने के दिनांक से एक माह की समयावधि में जेल प्राधिकारियों द्वारा प्राप्त की जाएगी जिससे कैदियों को आवश्यकता होने पर विधिक सहायता प्रदाय की जा सके।

हमने 25 जेलों<sup>16</sup> की नमूना जाँच में देखा कि हिस्ट्रीटिकिट में न्यायालय से निर्णय की छाया प्रति प्राप्त करने से संबंधित प्रविष्टि नहीं की गई थी। जिससे, हम यह सुनिश्चित नहीं कर सके कि कैदियों को निर्णय की छाया प्रतियाँ प्रदाय की गईं और कैदियों द्वारा मांगे जाने पर विधिक सहायता प्रदाय की गई।

जेल अधीक्षकों ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और न्यायालय से निर्णय की छायाप्रति प्राप्त करने के लिये आश्वासन दिया।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा कि संबंधित कैदियों के वकीलों को न्यायालय द्वारा निर्णय की छाया प्रति प्रदाय की जाती है तथा निर्णय की प्रति प्रदाय करने की जिम्मेदारी न्यायालय की है। फिर भी विभाग द्वारा निर्णय की छायाप्रति कैदियों को प्रदाय करने के प्रयास किये जायेंगे।

उच्चतम न्यायालय के निर्देश के अनुसार विभाग की यह जिम्मेदारी है कि कैदियों को निर्णय की छाया प्रति प्रदाय करें इसे अनदेखा नहीं किया जा सकता।

### 2.1.9 सुधार, पुनर्वास एवं शिक्षा

जेल प्रशासन का मुख्य उद्देश्य सुधार एवं पुनर्वास है और कैदियों को सजा के दौरान शिक्षा और विभिन्न व्यावसायिक प्रशिक्षण देकर उन्हें सक्षम करना है जिससे वे रिहाई पश्चात् समाज के जिम्मेदार नागरिक बने एवं परिवार के प्रति अपने कर्तव्यों का निर्वहन कर सकें।

6 उ.जे: खुरई, लवकुशनगर, महिदपुर, नौगांव, सांवेर, सिहोरा

<sup>16</sup> के.जे: भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, रीवा, सागर, सतना तथा उज्जैन;

3 जि.जे: इन्दौर, नरसिंहपुर तथा शहडोल;

14 उ.जे: ब्योहारी, बुद्धार, डबरा, देपालपुर, खुरई, लवकुश नगर, मऊगंज, नौगांव, पाटन, रहेली, सेंधवा, सांवेर, सिहोरा तथा तराना

कैदियों को न्यायालय के निर्णय की प्रतियाँ नहीं उपलब्ध कराई गयीं।

### 2.1.9.1 शैक्षणिक कार्यक्रम

जेल विभाग के उद्देश्यों के अनुसार जेलों में बंद कैदियों को समाज की मुख्य धारा में लाने के लिये उन्हें शिक्षित किया जाना चाहिये। कैदियों की ऊर्जा का उपयोग रचनात्मक कार्यों में किया जाना चाहिये।

नमूना जाँच की गई 36 जेलों में देखा गया कि केवल केन्द्रीय जेलों में शिक्षा से संबंधित कार्यक्रम संचालित किये जा रहे हैं। इस प्रकार के कार्यक्रम किसी भी जि.जे. एवं उ.जे. पर संचालित नहीं हैं जबकि वहाँ अधिक संख्या में विचाराधीन एवं दंड वाले कैदी कम संख्या में थे।

केन्द्रीय जेलों में कैदियों द्वारा अर्जित लाभ नीचे दर्शाया गया है-

तालिका 6- शैक्षणिक कार्यक्रम के अंतर्गत लाभ प्राप्त कैदियों की संख्या

शैक्षणिक कार्यक्रम	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
प्राथमिक	939	977	788	719	472
माध्यमिक	191	110	202	198	171
उच्चतर माध्यमिक/इन्टरमीडिएट	44	48	90	686	19
स्नातक	50	40	47	56	43
स्नातकोत्तर	57	66	59	39	197
योग	1281	1241	1186	1698	902

(स्रोत: जेल विभाग द्वारा प्रदाय आँकड़े)

विभाग द्वारा कहा (जुलाई 2012) कि शिक्षकों की कमी के कारण अन्य जेलों में शैक्षणिक कार्यक्रम नहीं किये जा सके। शिक्षकों की भर्ती की प्रक्रिया प्रगति पर थी।

विभाग का उत्तर यह दर्शाता है कि अन्य जेलों के कैदियों को शिक्षा का लाभ प्राप्त नहीं हो सका।

प्रमुख सचिव द्वारा निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा गया कि शिक्षकों की भर्ती जो कि अंतिम चरण में है, के पश्चात् जिला एवं उप जेलों में शैक्षणिक कार्यक्रम प्रारंभ किये जायेंगे।

### 2.1.9.2 कैदियों के लिये व्यावसायिक प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना

विभाग की वर्ष 2008-09 की कार्य योजना जि.जे. बैतूल एवं जि.जे. धार में व्यावसायिक प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना का प्रस्ताव (नवम्बर 2008) कैदियों को व्यावसायिक प्रशिक्षण जैसे बढईगिरी, ट्रेक्टर मैकेनिक और बिजली सुधार कार्य हेतु रखा गया था।

विभाग द्वारा 352 कैदियों<sup>17</sup> को चार बैचों में जनवरी 2009 से दिसम्बर 2012 तक प्रशिक्षण प्रदाय करने का लक्ष्य निर्धारित (नवम्बर 2008) किया गया था। हमने पाया कि दोनों व्यवसायिक प्रशिक्षण केन्द्र जि.जे. बैतूल और जि.जे. धार में अप्रैल 2012 तक प्रारंभ नहीं किये गये थे, हालांकि अधोसंरचना विकास, मशीनरी इत्यादि पर ₹ 76.50

वर्ष 2008-09 में प्रस्तावित दो औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान केन्द्र स्थापित नहीं हुए।

<sup>17</sup> प्रथम बैच-96, द्वितीय बैच-96, तीसरा बैच- 96 एवं चतुर्थ बैच- 64

लाख व्यय किया गया। इस तरह 40 माह व्यतीत होने के पश्चात् भी नवम्बर 2008 में प्रस्तावित व्यावसायिक केन्द्रों का लाभ कैदियों को नहीं मिल सका।

विभाग द्वारा कहा गया (अप्रैल 2012) कि राष्ट्रीय व्यावसायिक प्रशिक्षण परिषद के निरीक्षण पश्चात् प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रारंभ किया जा सकेगा।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा कि प्रशिक्षण कार्यक्रम का प्रारंभ (सितंबर 2012) में किया गया है।

### **2.1.9.3 न्यायसंगत मजदूरी का भुगतान**

माननीय  
उच्चतम  
न्यायालय के  
निर्देशों  
के बावजूद  
कैदियों को  
न्यायसंगत  
मजदूरी का  
भुगतान नहीं  
किया गया।

भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेश (1998) के अनुसार, राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि प्रत्येक अपराधी द्वारा जेल में किये गये कार्य के बदले मजदूरी दर का भुगतान उस समान दर से किया जाना चाहिये जिस दर से जेल के बाहर कार्य करने पर "न्यूनतम मजदूरी अधिनियम" के अंतर्गत मजदूरी का भुगतान किया जाता है। राज्य सरकार द्वारा न्याय संगत मजदूरी निर्धारण के लिये "मजदूरी निर्धारण समिति" का गठन किया गया (1999) और मजदूरी दरों की घोषणा की गई। "मजदूरी निर्धारण समिति" द्वारा मजदूरी दरों में संशोधन प्रत्येक तीन वर्षों पश्चात् संशोधित किये जाने की अनुशंसा (जून 1999) की थी। मजदूरी दरों में अंतिम संशोधन दिसम्बर 2008 में किया गया था।

हमने देखा कि श्रम विभाग द्वारा जेल के बाहर कार्य करने पर मजदूरी दर में संशोधन प्रत्येक छह माह पश्चात् किया जाता है। जबकि मजदूरी निर्धारण समिति की तीन वर्षों में एक बार मजदूरी दर का निर्धारण करने की अनुशंसा भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के अनुसार नहीं था।

विभाग द्वारा अपने उत्तर (मई 2012) में कहा कि शासन स्तर पर एक बैठक का आयोजन कैदियों द्वारा किए गए कार्य की मजदूरी दरों के संशोधन और भारत के उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के अनुसार न्यूनतम मजदूरी दर का निर्धारण करने हेतु किया जावेगा।

प्रमुख सचिव द्वारा निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि शासन द्वारा एक समिति का गठन कैदियों की मजदूरी दर के संशोधन के लिये किया गया और समिति की अनुशंसाएँ राज्य सरकार को भेजी गयी (सितम्बर 2012)।

### **2.1.9.4 मजदूरी को संयुक्त बैंक खाते में जमा न करना -**

जेल नियमावली के नियम 647 (ब) (4) के अनुसार कैदियों द्वारा अर्जित मजदूरी के 50 प्रतिशत<sup>18</sup> राशि का प्रबंध निम्नलिखित रीति से किया जायेगा:

(क) मजदूरी के एक तिहाई भाग का भुगतान कैदी अथवा उसके परिवार के सदस्यों को विधिक व्ययों की पूर्ति के लिये किया जायेगा। परंतु ऐसी आवश्यकता नहीं होने पर रकम कैदी और जेल अधीक्षक के संयुक्त बैंक खातों में जमा की जायेगी;

<sup>18</sup> शेष 50 प्रतिशत राशि नियम 647 (ब)(3)(ब) के अनुसार सामान्य निधि में जमा की जाती है।

(ख) दूसरा एक तिहाई कैदी एवं जेल अधीक्षक के राष्ट्रीयकृत बैंक में खोले गए संयुक्त बैंक खाते में जमा किया जायेगा। इस रकम का भुगतान उसकी विमुक्ति के समय किया जायेगा;

(ग) शेष एक तिहाई भाग कैदी को कारागार की कैन्टीन से वस्तुएं क्रय करने के लिये या यदि कारागार में कैन्टीन नहीं हो तो कारागार के बाहर से जेल अधीक्षक के माध्यम से वस्तुएं क्रय करने के लिये कूपन के रूप में उपलब्ध रहेगा;

हमने 30 जेलों की नमूना जाँच में देखा कि कैदियों की मजदूरी की राशि ₹ 69.33 लाख<sup>19</sup> जेल की तिजोरी में रखी गई थी जो नियमावली के प्रावधानों की अवहेलना को इंगित करता है। इसके परिणाम स्वरूप कैदी उनके द्वारा अर्जित राशि पर मिलने वाले ब्याज से वंचित रहे। हमने यह भी देखा कि जेल नियमावली के नियम 647 (ब) (4) कैदियों की मजदूरी से संबंधित भागों "क", "ख" और "ग" जैसा ऊपर दर्शाया गया है का संधारण अलग अलग संधारित नहीं किया गया।

सभी जेल अधीक्षकों ने कहा (अप्रैल से जुलाई 2012) कि कैदियों द्वारा अर्जित की गई मजदूरी का संधारण किया जायेगा।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि जेल अधीक्षकों को आवश्यक निर्देश जारी किये गये हैं। साथ ही, सरकार द्वारा निर्देश जारी कर राज्य स्तरीय बैंकर्स समिति को कैदियों के बैंक में खाते खोले जाने हेतु सहयोग करने के लिये कहा गया है। सरकार द्वारा यह निर्देश जारी किये गये कि मजदूरी की राशि कैदी के परिवार या उसके पते पर भेजी जाय और यदि राशि प्राप्त नहीं की जाती है तो वह राशि शासकीय खाते में जमा की जाये।

### 2.1.9.5 सामान्य निधि में अत्यधिक शेष

जेल नियमावली की धारा 36-अ एवं नियम 647 (ख) (3) (ख) के अनुसार कैदियों द्वारा उपार्जित की गई मजदूरी की कुल राशि की 50 प्रतिशत राशि एक पृथक सामान्य निधि में अपराध के पात्र पीड़ितों या उनके परिवार को (पीड़ित के मृत्यु के प्रकरण में) क्षतिपूर्ति का भुगतान करने हेतु जमा की जायेगी। सामान्य निधि की राशि संबंधित जिला मजिस्ट्रेट एवं जेल अधीक्षक के संयुक्त नाम से कोषालय में खोले गये वैयक्तिक जमा खाते में जमा की जायेगी। जेल मेनुअल के नियम 647 (क) (I) के अनुसार प्रत्येक के.जे., जि.जे, एवं उ.जे. की समिति जिसके अध्यक्ष, जिला मजिस्ट्रेट, पुलिस अधीक्षक सदस्य एवं अधीक्षक, के.जे. / जि. जे./ उ.जे. सदस्य सचिव होंगे का गठन प्रत्येक जेल में प्रतिकर की राशि के निर्धारण हेतु किया जायेगा।

<sup>19</sup> बड़वानी-₹ 0.72 लाख, ब्यौहारी-₹ 0.038 लाख, भोपाल-₹ 7.92 लाख, बिजावर-₹ 0.19 लाख, बुढ़ार-₹ 0.013 लाख, छतरपुर-₹ 0.92 लाख, डबरा-₹ 0.027 लाख, देपालपुर-₹ 0.78 लाख, ग्वालियर-₹ 0.38 लाख, के.जे. इन्दौर-₹ 9 लाख, जि.जे. इन्दौर-₹ 0.16 लाख, जबलपुर-₹ 0.05 लाख, खाचरोद-₹ 0.16 लाख, खुरई-₹ 0.94 लाख, लवकुशनगर-₹ 1.03 लाख, महिदपुर-₹ 0.087 लाख, महु-₹ 0.33 लाख, मुलतई-₹ 0.29 लाख, नरसिंहपुर-₹ 3.61 लाख, नौगांव-₹ 0.023 लाख, पाटन-₹ 0.05 लाख, रहेली-₹ 0.19 लाख, सीवा-₹ 12.62 लाख, सागर-₹ 17.59 लाख, सतना-₹ 9.27 लाख, सांवेर-₹ 0.15 लाख, सिंहोरा-₹ 0.10 लाख, सेंधवा-₹ 0.13 लाख, शहडोल-₹ 1.73 लाख एवं उज्जैन-₹ 0.84 लाख

हमने मार्च 2012 की स्थिति में देखा कि, कुल राशि रु. 9.62 करोड़ "सामान्य निधि" हेतु 33 जेलों के पी.डी. खातों में पड़ी हुई हैं। इस राशि में 19 उ.जे. के ₹ 1.49 करोड़ शामिल है। उ.जे. के अधीक्षकों ने कहा कि भारतीय दंड संहिता (आई.पी.सी.) की धारा 302 (अर्थात् पीड़ित के मृत्यु) के प्रकरणों में कैदियों को उप जेलों में नहीं रखा जाता। हमने मार्च 2012 की स्थिति में पाया कि सात जेलों में पी.डी. रोकड़ वही एवं कोषालय के अभिलेखों के आंकड़ों में राशि ₹ 1.12 करोड़ का अंतर था (परिशिष्ट-2.8)।

जेल अधीक्षकों ने कहा (अप्रैल से जुलाई 2012) कि समिति की बैठकों के आयोजन हेतु समिति के सदस्यों के साथ पत्राचार किया जा रहा था। उन्होंने यह भी कहा कि पी.डी.एकाउन्ट और पी.डी. रोकड़ बही के अंतर का समाशोधन किया जायेगा।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) की योग्य पात्र पीड़ितों को क्षतिपूर्ति की राशि के वितरण हेतु बैठक की प्रक्रिया प्रारंभ की गई थी।

#### 2.1.9.6 कैदियों को कार्य प्रदाय न करना

जेल मैनुअल के नियम 176 के अनुसार जेल अधीक्षक प्रत्येक कैदी को कार्य आवंटित करेंगे। 36 जेलों की नमूना जाँच में आठ के.जे. में उद्योग जैसे पावरलूम, बर्तन बनाना, बढई गिरि, दर्जी, जूते बनाना आदि उद्योग संचालित हैं। अन्य जेलों में कैदियों से जेल सेवा का कार्य कराया जाता है। हमने वर्ष 2007-12 की अवधि में पाया कि चार के.जे. भोपाल, जबलपुर, सागर और सतना में कैदियों को कार्य आवंटित न करने का प्रतिशत दो से दस के मध्य रहा जबकि अन्य के.जे. (ग्वालियर, इन्दौर, रीवा और उज्जैन) में यह प्रतिशत 14 से 48 के मध्य था।

इस प्रकार, जेल अधीक्षक जेल मैनुअल के प्रावधानों की पूर्ति नहीं कर सके।

जेल अधीक्षकों ने कहा (अप्रैल से जुलाई 2012) कि जेलों में उद्योगों की कमी एवं कुछ कैदियों की बीमारी के कारण यह संभव नहीं था कि उन्हें कार्य सौंपा जाये।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं था क्योंकि बीमार, अशक्त एवं स्वास्थ्य लाभ पाने वाले कैदियों को गणना में शामिल नहीं किया गया था। इससे कैदियों को कुशल बनाने का उद्देश्य विफल रहा जो उनके रिहाई पश्चात् उनकी आजीविका के लिये मदद कर सकता था।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि कैदियों की संख्या जेलों में कार्यों की तुलना में अधिक थी, अतः यह संभव नहीं था कि सभी कैदियों को कार्य सौंपा जा सके।

#### 2.1.10 दंडादेशों की समीक्षा में विलंब

म.प्र. जेल मैनुअल 1968 के नियम 358 के अनुसार आजीवन कारावास या 14 वर्ष से अधिक के दंडादिष्ट कैदियों को समय पूर्व छोड़ने के लिये "राज्य दंडादेश पुनर्विलोकन बोर्ड" का गठन मंत्री की अध्यक्षता में, ऐसे कैदियों जिन्होंने न्यूनतम 14 वर्ष का दंडादेश पूर्ण किया हो, समय पूर्व रिहाई के उद्देश्य से किया जायेगा। बोर्ड की बैठक प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार होगी।

हमने देखा कि राज्य में 14 वर्ष से अधिक दंडादेश के 182 प्रकरण वर्ष 2010-11 की अवधि में थे। जिनमें से 27 प्रस्ताव इस अवधि में समीक्षा हेतु जेल मुख्यालय भेजे गये

थे जो 31 मार्च 2012 तक लंबित थे। ऐसे प्रकरणों में वर्ष 2011-12 में कोई नया प्रकरण सम्मिलित नहीं हुआ। राज्य बोर्ड की बैठक 2010-12 की अवधि में केवल एक बार ( सितम्बर 2011) में हुई जिसमें दंडादिष्ट कैदियों के रिहाई पर चर्चा हुई।

विभाग ने कहा (मार्च 2012) कि दंडादिष्ट कैदियों की रिहाई हेतु कैदियों की पहचान करने के लिये समिति की बैठक आयोजित की जायेगी।

प्रमुख सचिव द्वारा निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि दंडादिष्ट कैदियों को समय पूर्व रिहाई हेतु दिशा निर्देश जारी किये गये हैं (जनवरी 2012)।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित लंबित प्रकरणों पर कोई कार्यवाही न किये जाने के बारे में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

### 2.1.11 अधोसंरचना

जेल के कुशल प्रबंधन के लिए अधोसंरचना एक महत्वपूर्ण आवश्यकता है। राज्य में और 36 नमूना जाँच की गई जेलों में बुनियादी ढांचे की उपलब्धता एवं पर्याप्तता की जाँच में निम्न कमियों का पता चला:

#### 2.1.11.1 केन्द्रीय प्रवर्तित योजना के अंतर्गत निर्माण कार्य

₹ 155.15 करोड़ के वित्तीय लक्ष्यों के विरुद्ध ₹ 151.13 करोड़ व्यय किये परन्तु 37 कार्य अपूर्ण रहे।

केन्द्र प्रवर्तित " जेलों के आधुनिकीकरण " योजना के अंतर्गत निर्माण कार्य के अंतर्गत राज्य की जेलों में, गृह मंत्रालय भारत सरकार द्वारा राशि ₹ 155.15 करोड़ (केन्द्रांश ₹ 116.36 करोड़ एवं राज्यांश राशि ₹ 38.79 करोड़ ) पांच नई जेलों, 67 बैरकों, एक सेनीटेशन कार्य एवं 746 अन्य कार्यों के लिये वर्ष 2002-07 की अवधि हेतु आवंटित की गई थी। आगे भारत सरकार द्वारा इन कार्यों को पूर्ण करने की अवधि 2008-09 तक बढ़ा दी गई थी। हमने देखा कि आवंटित राशि के विरुद्ध उपयोग की गई राशि ₹ 151.13 करोड़ (केन्द्रांश ₹ 116.36 करोड़ एवं राज्यांश ₹ 34.77 करोड़ ) (दिसम्बर 2011) थी। जबकि, जुलाई 2003 से जनवरी 2008 के मध्य स्वीकृत 37 कार्य<sup>20</sup> जनवरी 2012 तक अपूर्ण थे। इन अपूर्ण कार्यों पर दिसम्बर 2011 तक राशि ₹ 36.07 करोड़ व्यय की गयी थी। निर्माण कार्यों को तीन वर्षों से अधिक विलंब करने के परिणामस्वरूप आवश्यक अधोसंरचनाएं अपर्याप्त रहीं साथ ही लागत में वृद्धि हो गई।

विभाग द्वारा (जनवरी 2013) कहा गया कि योजना का क्रियान्वयन देशी से करना, कार्यों की धीमी प्रगति एवं वर्ष 2008 में निर्माण दरों में वृद्धि के कारण लागत में वृद्धि हुई। राज्य सरकार द्वारा इन अपूर्ण कार्यों को पूर्ण करने के लिये ₹ 47.85 करोड़ की अतिरिक्त राशि अनुमोदन (जनवरी 2012 में ) की गयी जिसमें से राज्य बजट 2012-13 में राशि ₹ 14.66 करोड़ उपलब्ध की गई।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2012) कि इन कार्यों को पूर्ण करने के लिये लोक निर्माण विभाग मुख्य रूप से उत्तरदायी है।

<sup>20</sup> जीर्णोद्धार और निर्माण- 9 कार्य; नये बैरकों का निर्माण-16 कार्य; नई जेलों में निर्माण कार्य- 9 कार्य; जलापूर्ति एवं नाली निर्माण- 2 कार्य; आई टाइप क्वार्टर- 1 कार्य

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि निष्पादन में देशी के कारण राज्य सरकार को इन कार्यों को पूर्ण करने हेतु अतिरिक्त प्रावधान करना पड़ा। इसके अलावा विभाग में आधारभूत संरचनाओं की कमी रही।

### **2.1.11.2 केन्द्रीय जेल इन्दौर के निर्माण में राशि अवरूद्ध रहना**

नवीन के.जे.  
इन्दौर का  
निर्माण राशि ₹  
8.83 करोड़  
खर्च किये जाने  
के पश्चात् भी  
अपूर्ण रहा ।

वर्तमान केन्द्रीय जेल इन्दौर 100 वर्ष पुरानी थी और पर्याप्त स्थान नहीं था। इन्दौर में नई के.जे. निर्माण हेतु कलेक्टर इन्दौर और मध्यप्रदेश हाउसिंग बोर्ड (म.प्र.हा.बो.) के बीच एक अनुबन्ध अक्टूबर 2002 में हुआ था जिसकी अनुमानित लागत ₹ 33.60 करोड़ थी। कार्य पूर्ण करने के लिये अनुमानित लागत संशोधित कर ₹ 55 करोड़ की गयी (2007) तथा कार्य जून 2009 तक पूर्ण करने हेतु समय निर्धारित किया गया। तथापि, म.प्र.हा.बो. द्वारा किये कार्य की धीमी प्रगति के कारण मंत्री परिषद ने जुलाई 2008 में अनुबंध निरस्त कर दिया। म.प्र.हा.बो. ने चार दीवारी, प्रशासनिक ब्लॉक, गार्ड रूम और कर्मचारियों के क्वार्टर्स निर्माण के विरुद्ध ₹ 17.91 करोड़ की मांग की। म.प्र.हा.बो. द्वारा किये कार्यों को भुगतान के लिये जेल विभाग द्वारा जांच के लिये एक समिति का गठन किया गया। समिति द्वारा म.प्र.हा.बो. को ₹ 9.92 करोड़ भुगतान की अनुशंसा की। तथापि, विभाग द्वारा ₹ 8.83 करोड़, (मार्च 2012) का भुगतान म.प्र.हा.बो. को किया गया। इस प्रकार जेल भवन पर ₹ 8.83 करोड़ व्यय पश्चात् भी कैदियों को पर्याप्त स्थान प्रदाय करने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। हमने देखा कि के.जे. इन्दौर में कुल क्षमता से 125 प्रतिशत अधिक कैदी थे। इसके अलावा के.जे. इन्दौर में महिला कैदियों के लिये कोई कोठरी नहीं है।

प्रमुख सचिव द्वारा निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा कि नई के.जे. इन्दौर का निर्माण हुडको से ऋण लेकर लोक निर्माण विभाग द्वारा किया जायेगा।

### **2.1.11.3 जेलों में क्षमता से अधिक कैदी का होना**

जेल नियमावली 1968 के नियम 30 के अनुसार जेल भवन का निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये जिससे प्रत्येक कैदी को 41.806 वर्ग मीटर स्थान प्राप्त हो सके।

राज्य में प्रत्येक जेल की क्षमता, वास्तविक अधिभोग और अधिभोग का प्रतिशत 31 दिसम्बर 2011 तक तालिका 7 में दर्शाया गया है और संक्षिप्त स्थिति चार्ट में दी गई है:

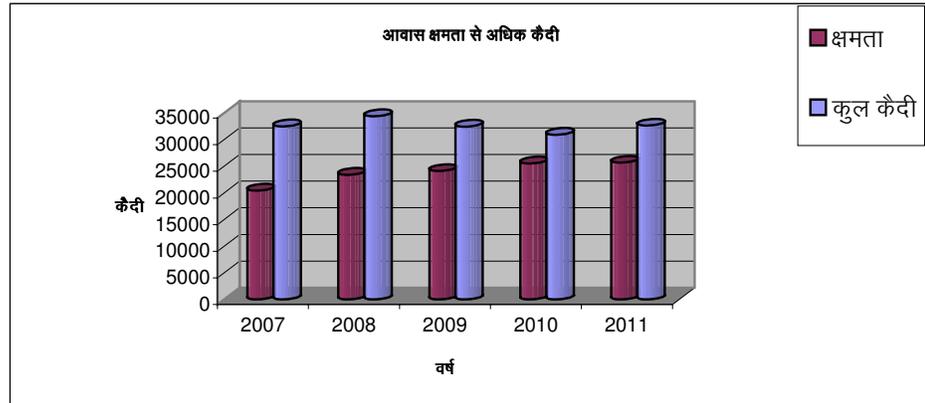
## तालिका-7 कैदियों की संख्या

(31 दिसम्बर 2011 की स्थिति)

वर्ष के अंत में	क्षमता	कैदियों की संख्या									कुल			आधिक्य (प्रतिशत)
		दंडित			विचाराधीन			अन्य			पु.	म.	योग	
		पु.	म.	योग	पु.	म.	योग	पु.	म.	योग				
दिस. 2007	20448	15879	373	16252	15772	481	16253	207	00	207	31858	854	32712	12264 (60)
दिस. 2008	23430	15538	390	15928	17902	586	18488	333	06	339	33773	982	34755	11325 (48)
दिस. 2009	24130	14967	400	15367	16780	531	17311	128	00	128	31875	931	32806	8676 (36)
दिस. 2010	25545	14145	412	14557	15948	574	16522	208	09	217	30301	995	31296	5751 (23)
दिस. 2011	25685	15502	454	15956	16071	630	16701	258	01	259	31831	1085	32916	7231 (28)
योग		76031	2029	78060	82473	2802	85275	1134	16	1150	159638	4847	164485	

(स्रोत- जेल विभाग) पु.= पुरुष, म.= महिलाएं

चार्ट क्र. 1



चयनित 36 जेलों में से 21 जेलों में क्षमता से अधिक कैदियों की संख्या थी ।

इसके अतिरिक्त 167 बच्चे भी अपने अभिभावकों के साथ निवास कर रहे थे। कैदियों<sup>21</sup> के वास्तविक जेल में प्रवेश और स्वीकृत क्षमता का विश्लेषण करने पर, हमने पाया कि नमूना जांच की गयी 36 जेलों में से 21 जेलों में क्षमता से अधिक कैदी निरूद्ध थे। के.जे. ग्वालियर को छोड़कर सभी के.जे. में क्षमता से अधिक कैदी थे। के.जे. भोपाल, जबलपुर, सागर, रीवा एवं उज्जैन में क्षमता से 15 से 93 प्रतिशत अधिक कैदी विद्यमान थे। के.जे. इन्दौर (125 प्रतिशत) एवं के.जे. सतना (287 प्रतिशत) में क्षमता से बहुत अधिक कैदी होने से स्थिति गंभीर थी । हमने 28 नमूना जांच जि.जे. एवं उ.जे. में पाया कि 14 जि.जे एवं उ.जे. में क्षमता से अधिक कैदी थे। क्षमता से अधिक कैदियों

<sup>21</sup> के.जे. भोपाल- 2985: 2600, के.जे. सतना- 1485: 384, जि.जे. बड़वानी- 426: 416, जि.जे. सिवनी- 387: 132, उ.जे. बैदन- 178: 50, उ.जे. देपालपुर- 51: 50,

की उपस्थिति जि.जे. शहडोल (140 प्रतिशत) एवं उप जेल खाचरौंद (116 प्रतिशत) में गंभीर थी। विवरण परिशिष्ट 2.9 में दिया गया है। क्षमता से अधिक कैदियों का मुख्य कारण जेल भवनों की कमी थी।

क्षमता से अधिक कैदियों के परिणामस्वरूप कैदियों को जगह और बाहरी हवा अपर्याप्त थी जिससे उनका मानसिक एवं शारीरिक स्वास्थ्य प्रभावित हो सकता है। इसके अलावा पानी, स्वच्छता प्रबंधन एवं सीवरेज आदि की सुविधाओं पर भी प्रभाव/दबाव पड़ सकता है। सुरक्षा कर्मचारियों पर भी दबाव बढ़ता है।

विभाग ने कहा (मई 2012) कि जेलों की क्षमता वृद्धि के प्रयास किये जा रहे थे।

प्रमुख सचिव ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में कहा कि कोठरियों में कार्य पूर्ण होने के पश्चात् और अधिक सुरक्षा कर्मचारियों की तैनाती से भीड़भाड़ कम हो जायेगी।

#### **2.1.11.4 कैदी प्रबंधन प्रणाली (पी.एम.एस) एवं आगंतुक प्रबंधन प्रणाली (व्ही.एम.एस.) का अक्रियाशील रहना**

केन्द्रीय योजना "जेलों के आधुनिकीकरण" के अंतर्गत व्यवस्थित रूप से कैदियों से संबंधित महत्वपूर्ण जानकारी संघारण करने के उद्देश्य से 11 चिह्नित सर्किल जेल<sup>22</sup> में पी.एम.एस. एवं व्ही.एम.एस. के बायोमेट्रिक उपकरण स्थापित करने हेतु राशि ₹ 80.99 लाख राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन.आई.सी.) को प्रदान किये गये (अक्टूबर 2009)। इन सर्किल जेलों के अधीक्षकों को इस महत्वपूर्ण परियोजना का नोडल अधिकारी नियुक्त किया गया। संबंधित जेल अधीक्षकों द्वारा फर्नीचर, बिजली के प्वाइंट, मास्टर डेटा की प्रविष्टि एवं कैदियों के डेटा उपलब्ध कराना था। एन.आई.सी.को अक्टूबर 2009 में चार माह की कार्य सीमा प्रदान की गई थी। के.जे. भोपाल को (दिसम्बर 2009) परियोजना के अद्यतन क्रियान्वयन हेतु एवं प्रत्येक सर्किल जेल के संबंधित कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु चुना गया।

के.जे. भोपाल में पी.एम.एस./व्ही.एम.एस. के क्रियान्वयन से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा (अप्रैल 2012) करने पर हमने पाया कि दिसम्बर 2010 तक का डाटा प्रविष्टि कार्य शुरू होकर पूरा नहीं हुआ था। हमने यह भी पाया कि सभी सर्किल जेलों में व्ही.एम.एस. सॉफ्टवेयर कम्प्यूटरों पर अप्रैल 2012 में लोड हुआ था पर किसी भी लेखा परीक्षित आठ केन्द्रीय जेलों पर यह क्रियाशील नहीं था (अक्टूबर 2012)।

जेल अधीक्षकों द्वारा (मई 2012) बताया गया कि तकनीकी कर्मचारियों की अनुपलब्धता के कारण पी.एम.एस. /व्ही.एम.एस. प्रारंभ नहीं हो सका। उप महानिदेशक जेल द्वारा (अप्रैल 2012) बताया गया कि पी.एम.एस. एवं व्ही.एम.एस. का प्रारंभ होना अंतिम चरण में है और प्रत्येक जेल में एक डाटा एन्ट्री ऑपरेटर पदस्थ किया जावेगा ताकि डेटा प्रविष्टि कार्य पूरा किया जा सके।

परियोजना के पूरा करने की समय सीमा समाप्त होने के 30 महीने बाद भी तथ्यात्मक स्थिति यह थी कि प्रणाली प्रारंभ न हो सकी।

<sup>22</sup> भोपाल, दतिया, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, नरसिंहपुर, शीवा, सागर, सतना, सिवनी तथा उज्जैन

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि पी.एम.एस./व्ही.एम.एस. के द्वारा कैदियों से संबंधित जानकारी तैयार किये जाने का कार्य प्रगति पर है।

### 2.1.11.5 वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सिस्टम का अक्रियाशील रहना

22 जेलों में वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग प्रणाली की सुविधा प्रदान की गई परन्तु 05 जेलों में क्रियाशील थी।

विचाराधीन कैदियों के प्रकरणों के त्वरित निराकरण हेतु 22 जेलों एवं जिला न्यायालयों के मध्य वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सिस्टम की स्थापना की गई। वर्ष 2007-12 की अवधि में 17 जेलों<sup>23</sup> में राशि ₹ 1.08 करोड़ व्यय किये गये जबकि पाँच जेलों<sup>24</sup> में स्थापना पर व्यय पुलिस विभाग द्वारा वहन किया गया। जेल मुख्यालय द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी (जुलाई 2012) के अनुसार मई 2008 से अक्टूबर 2011 के मध्य 22 जेलों (आठ के.जे., 13 जि.ले. एवं एक उ.जे.) में कुल 25,727 विचाराधीन कैदियों<sup>25</sup> की सुनवाई वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सिस्टम के माध्यम से की गई। तथापि हमने पाया कि (जुलाई 2012) सिस्टम केवल पाँच जेलों<sup>26</sup> में क्रियाशील था। इस प्रकार सिस्टम 17 जेलों में अगस्त 2005 से इसकी स्थापना पर उल्लेखनीय व्यय किये जाने के उपरांत भी अक्रियाशील रहा।

जेल मुख्यालय द्वारा (जुलाई 2012) बताया गया कि कुछ जेलों में वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सिस्टम कार्य कर रहा था एवं जहाँ सिस्टम काम नहीं कर रहा था, उसकी मरम्मत हेतु कार्यवाही की जा रही थी।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि माननीय न्यायालय द्वारा इस सुविधा से सुनवाई के निर्देशों पर ही वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सिस्टम का उपयोग किया जा सकता है।

उत्तर स्वीकार नहीं था क्योंकि राशि ₹ 1.08 करोड़ व्यय करने के उपरांत भी वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग सिस्टम 17 जेलों में अक्रियाशील रहा।

### 2.1.11.6 शौचालय सीटों की पर्याप्त संख्या में अनुपलब्धता

जेल मैनुअल की धारा v नियम 33 के अनुसार प्रत्येक कक्ष से संलग्न शौचालय सीट्स की पर्याप्त संख्या होनी चाहिये। एक शौचालय सीट पाँच कैदियों के लिये पर्याप्त होती है।

जेल मुख्यालय से अक्टूबर 2012 की स्थिति में प्राप्त जानकारी के अनुसार प्रदेश में कुल 34,000 कैदियों के विरुद्ध 3,500 शौचालय थे अर्थात् दस कैदियों पर एक

<sup>23</sup> 3 के.जे: सागर, सतना तथा उज्जैन;  
13 जि.जे: बडवानी, बैतूल, छतरपुर, छिंदवाड़ा, दमोह, दतिया, होशंगाबाद, इन्दौर, नरसिंहपुर, खंडवा, स्तलाम, शहडोल तथा शाजापुर

01 उ.जे: मंदसौर

<sup>24</sup> 05 के.जे: भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर तथा रीवा

<sup>25</sup> 07 के.जे: भोपाल (7858), ग्वालियर (5429), इन्दौर (2864), जबलपुर (5090), रीवा (386), सागर (1497) तथा सतना (790)

04 जि.जे: बैतूल (05), छतरपुर (1072), होशंगाबाद (96) तथा खंडवा (640)

<sup>26</sup> 01 के.जे: सागर; 04 जि.जे: बडवानी, छिंदवाड़ा, होशंगाबाद तथा खंडवा

शौचालय। लेखा परीक्षित 16 जेलों<sup>27</sup> में पाया गया कि कुल 15,752 कैदियों के विरुद्ध 2,444 शौचालय उपलब्ध थे अर्थात् औसतन 6 कैदियों पर एक शौचालय उपलब्ध था।

विभाग द्वारा (मई 2012) बताया गया कि शौचालय सीटों की संख्या बढ़ाई जायेगी।

यह आवश्यक है कि स्वच्छ वातावरण बनाये रखने हेतु मानकों के अनुसार शौचालय सीटों का निर्माण किया जावे।

### 2.1.12 एल.पी.जी. का बिना मानक निर्धारण के व्यय करना

34 नमूना जाँच जेलों में तय मानकों के अभाव में रसोई गैस की खपत में भारी विचलन था।

जेल मैनुअल के नियम 530 से 564 के अनुसार कैदियों के लिये विभिन्न श्रेणियों के आहार की मात्रा तय है। इसके अलावा, जेल मैनुअल के नियम 531 के अनुसार ईंधन की खपत (कोयला और लकड़ी) हेतु मानक तय किये गये थे। तथापि प्रति कैदी प्रतिदिन रसोई गैस की खपत बिना मानकों के निर्धारण के उपयोग की जा रही थी।

हमने पाया कि 34 नमूना जाँच की गयी जेलों (आठ के.जे., छः जि.जे. एवं 20 उ.जे.) में 2007-12 की अवधि में रसोई गैस की खपत पर कुल ₹ 12.86 करोड़ व्यय किया गया। विभिन्न जेलों में मानकों के न होने के कारण औसत प्रति कैदी प्रति वर्ष खपत में भारी विचलन था जो कि 151.33 कि.ग्रा. (जि.जे. बैतूल) से 424.25 कि.ग्रा. (उ.जे. सावेर) (परिशिष्ट 2.10) के मध्य था।

जेल अधीक्षको द्वारा (फरवरी 2012 से जुलाई 2012) बताया गया कि रसोई गैस की खपत कैदियों की संख्या पर निर्भर करती है। तथापि इस संबंध में कोई मानक निर्धारित नहीं था।

उत्तर स्वीकार नहीं था क्योंकि मानकों के अभाव में रसोई गैस का दुरुपयोग हुआ।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि विभाग द्वारा (अक्टूबर 2012) प्रदेश की सभी जेलों को प्रति दिन प्रति कैदी रसोई गैस की खपत किये जाने के संबंध में आदेश जारी किये गये हैं।

### 2.1.13 भोजन सामग्री का क्रय

भोजन सामग्री का उचित मूल्य की दुकानों से क्रय नहीं किया जाकर उच्च दरों पर स्थानीय बाजार से क्रय किया गया।

म.प्र. भंडारण एवं भण्डार क्रय नियमों के अनुसार सामग्री का क्रय निविदाएँ / एकल निविदा के माध्यम से न्यूनतम दरों पर किया जाना चाहिये। जेल मुख्यालय द्वारा (फरवरी 2007) तथा समय समय पर सक्षम प्राधिकारियों को खाद्य सामग्री का क्रय खाद्य एवं आपूर्ति विभाग से क्रय किये जाने हेतु निर्देश / जारी किये गये।

हमने पाया कि 28 लेखा परीक्षित जेलों<sup>28</sup> में 2007-12 की अवधि के दौरान जेल अधीक्षकों द्वारा 19.9 टन चावल, 4.6 टन शक्कर एवं 11.2 टन गेहूँ उचित मूल्य की

<sup>27</sup> 07 के.जे. भोपाल, इन्दौर, जबलपुर, रीवा, सागर, सतना तथा उज्जैन

02 जि.जे. बैतूल तथा इन्दौर

07 उ.जे. बंडा, खुरई, मैहर, मऊगंज, मुलताई, नौगांव तथा रहेली

<sup>28</sup> 08 के.जे. भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, रीवा, सागर, सतना तथा उज्जैन

06 जि.जे. बड़वानी, बैतूल छतरपुर, इंदौर, नरसिंहपुर तथा शहडोल

14 उ.जे. बंडा, ब्योहारी, बिजावर, खाचरोद, खुरई, लवकुशनगर, मुल्ताई, नौगांव, पाटन, रहेली, सावेर, सेंधवा, सीहोरा तथा तराना

दुकान से खाद्य एवं आपूर्ति विभाग द्वारा जारी दरों<sup>29</sup> के स्थान पर बाजार दर<sup>30</sup> पर क्रय किया गया जो कि जेल मुख्यालय द्वारा जारी आदेशों का उल्लंघन था।

जेल अधीक्षकों द्वारा (फरवरी 2012 से जुलाई 2012) बताया कि कैदियों को भोजन उपलब्ध कराया जाना आवश्यक होने के कारण क्रय किया गया।

उत्तर स्वीकार नहीं था क्योंकि चावल, गेहूँ एवं शक्कर की आवश्यकता का पुर्वानुमान लगाया जा सकता था जिससे खाद्य एवं आपूर्ति विभाग को अग्रिम में सामग्री की मांग की जा सके। इस प्रकार आधिक्य व्यय से बचा जा सकता था।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि खाद्य एवं आपूर्ति विभाग से गेहूँ, चावल एवं शक्कर की पूर्ति हेतु मांग की गई थी लेकिन वर्तमान में केवल गेहूँ प्रदाय किया गया। आगे भी खाद्य एवं आपूर्ति विभाग से चावल एवं शक्कर प्रदान किये जाने हेतु मांग की गई किंतु उनके द्वारा कोई निर्देश जारी नहीं किये गये।

#### 2.1.14 जेल भूमि का अतिक्रमण

नमूना जाँच की गयी जेलों (फरवरी 2012 से जुलाई 2012) द्वारा प्रदाय की गई जानकारी के अनुसार तीन के.जे. (भोपाल 12440 वर्ग फुट, सतना- 8,71,200 वर्ग फुट एवं उज्जैन- 900 वर्ग फुट) में जेल भूमि पर अतिक्रमण था। के.जे. जबलपुर द्वारा जेल भूमि का सीमांकन नहीं हो पाने के कारण जानकारी प्रदाय नहीं की जा सकी। शेष के.जे. द्वारा जेल भूमि पर अतिक्रमण नहीं होना बताया गया।

लेखा परीक्षा द्वारा जेल मुख्यालय से विभिन्न जेलों में अतिक्रमण की वर्तमान स्थिति के संबंध में पूछताछ (जुलाई 2012) किये जाने पर जेल मुख्यालय द्वारा बताया गया कि मार्च 2006 की स्थिति में 11 जेलों<sup>31</sup> में अतिक्रमण था। यह जानकारी भी प्रदान की गई कि के.जे. सतना की जेल भूमि पर अतिक्रमण का प्रकरण उच्च न्यायालय में लंबित था। के.जे. उज्जैन में अतिक्रमण से संबंधित जानकारी मुख्यालय द्वारा अद्यतन रूप में संधारित न होने से उपलब्ध नहीं थी।

विभाग द्वारा (जुलाई 2012) बताया गया कि पाँच जेलों<sup>32</sup> में जेल भूमि को अतिक्रमण मुक्त कराये जाने के प्रयास स्थानीय स्तर पर किये जा रहे थे।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2012) में प्रमुख सचिव द्वारा बताया गया कि 60 जेलों में दीवारों का निर्माण पूरा हो चुका है एवं शेष जेलों में दीवारों के निर्माण का प्रस्ताव अगले परस्पेक्टिव प्लान में शामिल किया जावेगा।

<sup>29</sup> शक्कर: न्यूनतम-₹ 1425 प्रति क्विंटल; अधिकतम-₹ 4380 प्रति क्विंटल;  
चावल: न्यूनतम-₹ 1100 प्रति क्विंटल; अधिकतम-₹ 2400 प्रति क्विंटल;  
गेहूँ: न्यूनतम-₹ 1000 प्रति क्विंटल; अधिकतम-₹ 1700 प्रति क्विंटल;

<sup>30</sup> शक्कर: -₹ 1350 प्रति क्विंटल  
चावल-₹ 920 प्रति क्विंटल (11 मई 2011 को संशोधित दर ₹ 1100 प्रति क्विंटल)

<sup>31</sup> 03 के.जे. भोपाल, जबलपुर, तथा सतना

04 जि.जे. बडवानी, छतरपुर, नरसिंहपुर तथा सीधी

04 उ.जे. बिजावर, सबलगढ़, सिवनीमालवा तथा सिलवानी

<sup>32</sup> के.जे. भोपाल, जि.जे. बडवानी, जि.जे. नरसिंहपुर, उ.जे. सिवनीमालवा तथा उ.जे. सिलवानी

## 2.1.15 मानव संसाधन प्रबंधन

### 2.1.15.1 विभिन्न संवर्गों में पदों की कमी

जेल मुख्यालय से प्राप्त जानकारी ( मार्च 2012) के अनुसार विभिन्न संवर्गों में प्रमुख पद जैसे चिकित्सक, लेखापाल, प्रशिक्षक, फार्मासिस्ट, पुरुष परिचारक एवं मेट्रन के पद रिक्त थे। स्वीकृत पदों के अनुसार कमी का प्रतिशत 33 से 77 के मध्य था (परिशिष्ट 2.11)। हमने पाया कि जेल अधीक्षक एवं प्रहरी संवर्ग में 10 से 17 प्रतिशत पद रिक्त थे। उद्योग अधीक्षक, वरिष्ठ परिवीक्षा एवं कल्याण अधिकारी एवं कम्प्यूटर ऑपरेटर के सभी पद मार्च 2012 की स्थिति में रिक्त थे।

विभाग द्वारा (मई 2012) बताया गया कि प्रहरियों, पुरुष परिचारक एवं फार्मासिस्ट के पदों की भर्ती की प्रक्रिया प्रारम्भ है (सितम्बर 2012)।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि जेल अधीक्षक एवं सहायक जेल अधीक्षक के पदों के भरने की प्रक्रिया शासन स्तर पर जारी है।

### 2.1.15.2 प्रशिक्षण संस्थान सागर में प्रहरियों का प्रशिक्षण

प्रशिक्षण संस्थान सागर, प्रहरियों के आधारभूत प्रशिक्षण हेतु एक मात्र संस्थान है। वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान प्रशिक्षण के लक्ष्य एवं उपलब्धि निम्नानुसार थी:

तालिका- 8 प्रहरियों के आधारभूत प्रशिक्षण की स्थिति

वर्ष	प्रहरियों हेतु प्रशिक्षण	वास्तविक रूप से प्रशिक्षित प्रहरी	कमी (प्रतिशत)
2007-08	150	44	106 (71)
2008-09	150	28	122 (81)
2009-10	150	80	70 (47)
2010-11	150	147	3 (2)
2011-12	150	76	74 (49)
<b>योग</b>	<b>750</b>	<b>375</b>	<b>375(50)</b>

हमने पाया कि किसी भी वर्ष में लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हुई एवं कमी का प्रतिशत 2 से 81 प्रतिशत के मध्य रहा। हमने पाया कि केवल 375 प्रहरी ही वर्ष 2007-12 की अवधि में प्रशिक्षित किये गये। यह भी देखा गया कि प्रदेश की जेलों में मार्च 2012 की स्थिति में कुल 2,655 प्रहरी थे।

जेल अधीक्षक, सागर (अप्रैल 2012) द्वारा बताया गया कि प्रशिक्षण प्रदान करने वाले कर्मचारियों की कमी के कारण प्रहरियों को प्रशिक्षण प्रदाय नहीं किया जा सका।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं था क्योंकि प्रशिक्षण के लक्ष्यों में कमी से प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकी।

प्रशिक्षण संस्थान, सागर द्वारा प्रहरियों को प्रशिक्षण दिये जाने संबंधी लक्ष्यों को पूर्ण नहीं किया गया।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि जेलों में प्रहरियों की संख्या कम है एवं सुरक्षा कारणों से यह संभव नहीं था कि सभी प्रहरियों को प्रशिक्षण हेतु भेजा जा सके जो कि लक्ष्यों की अप्राप्ति का मुख्य कारण था। तथापि, प्रहरियों की भर्ती की कार्यवाही प्रचलन में है।

### 2.1.16 जेलों का निरीक्षण एवं आंतरिक लेखापरीक्षा

#### 2.1.16.1 अपर्याप्त निरीक्षण

निरीक्षणों के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया गया।

(i) जेल मैनुअल के नियम 72 के अनुसार डी.जी.पी. / आई.जी.पी. प्रत्येक जेल में दो वर्ष में कम से कम एक बार निरीक्षण करेंगे। जेल मुख्यालय द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के आधार पर हमने पाया कि डी.जी.पी. / आई.जी.पी. द्वारा किये गये निरीक्षणों में वर्ष 2007-12 के दौरान नीचे दिये गये विवरण के अनुसार 30 प्रतिशत से 84 प्रतिशत की कमी थी।

तालिका- 9 निरीक्षणों में कमी

वर्ष	जेलों की संख्या	निर्धारित निरीक्षणों की संख्या	किये गये निरीक्षण	कमी (प्रतिशत)
2007-08	120	60	38	22(37)
2008-09	120	60	38	22(37)
2009-10	120	60	42	18(30)
2010-11	122	61	42	19(31)
2011-12	123	62	10	52(84)
<b>योग</b>		<b>303</b>	<b>170</b>	

साथ ही, विचाराधीन कैदियों के प्रकरणों की निपटान पर निगरानी हेतु जिला दंडाधिकारी द्वारा किये जाने वाले निरीक्षणों में कमी थी। जैसा कि कंडिका 2.1.8.1 में उल्लेखित है।

विभाग द्वारा (दिसम्बर 2011) बताया गया कि प्रशासकीय आवश्यकता के अनुसार निरीक्षण किये गये।

विभाग का उत्तर स्वीकार नहीं था क्योंकि जेल मैनुअल में निर्देशित मानदंडों के अनुसार प्रत्येक जेल में निरीक्षण किये जाने चाहिये थे।

(ii) जेल मैनुअल के नियम 76 के अनुसार संचालक, स्वास्थ्य सेवाएँ समस्त जेलों के निरीक्षण के समय निर्धारित शासकीय कार्य के अतिरिक्त उन तमाम विषयों पर, जिनका संबंध जेलों के स्वास्थ्य एवं स्वच्छता के प्रबंधों से है, परामर्श अधिकारी होंगे और यह अपेक्षा की जाती है कि वे अपनी स्वतंत्र राय महानिदेशक जेल एवं सुधारात्मक सेवाएँ

को दें। स्वास्थ्य एवं स्वच्छता के प्रबंध के किसी महत्वपूर्ण मसले पर अगर मत वैभिन्न्य हो तो आई. जी. पी. प्रकरण को शासन को भेज देंगे।

लेखा परीक्षा हेतु चयनित 27 जेलों के जेल अधीक्षकों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार वर्ष 2007-12 की अवधि में संचालक, स्वास्थ्य सेवाओं द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किये गये।

निर्गम सम्मेलन ( अक्टूबर 2012) में यह बताया गया कि जेल मुख्यालय द्वारा संचालक स्वास्थ्य सेवाओं के निरीक्षण संबंधी विषय शासन के पास भेजा गया है।

निरीक्षणों में कमी जेल कर्मियों की दक्षता एवं प्रभावशीलता में कमी को प्रदर्शित करता है।

### 2.1.16.2 आंतरिक लेखा परीक्षा

आंतरिक  
लेखापरीक्षा में  
17 से 61  
प्रतिशत की  
कमी थी साथ  
ही 3,662  
कंडिकायें  
निराकरण हेतु  
लंबित थी।

जेल मुख्यालय में उपसंचालक (वित्त) द्वारा नियंत्रित एक आंतरिक लेखा परीक्षा इकाई है। जेलों की आंतरिक लेखा परीक्षा किये जाने हेतु प्रत्येक वर्ष एक रोस्टर तैयार किया जाता है।

वर्ष 2008-09 से 2011-12 की अवधि में लेखापरीक्षा ने पाया कि वार्षिक आंतरिक लेखा परीक्षा योजना के विरुद्ध की गयी आंतरिक लेखा परीक्षा में 17 से 61 प्रतिशत की कमी थी। साथ ही, मार्च 2012 की स्थिति में आंतरिक लेखा परीक्षा के 3,662 कंडिकाओं के उत्तर लंबित थे। ऐसी अनियमिततायें जैसे कि रोकड़बही, देयक पंजी एवं आकस्मिक पंजी आदि में अनियमितताएँ आंतरिक लेखा परीक्षा द्वारा नियमित रूप से दर्ज की गईं।

जेलों की आंतरिक लेखा परीक्षा में कमी निम्नानुसार है:

तालिका-10 आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष	जेलों की संख्या (इकाई)	चयनित इकाईयाँ	लेखापरीक्षित इकाईयाँ	कमी (प्रतिशत)
2007-08	120	96	37	59 (61)
2008-09	120	96	80	16 (17)
2009-10	120	86	58	28 (33)
2010-11	122	95	69	26 (27)
2011-12	123	93	48	45 (48)

निर्गम सम्मेलन में विभाग के प्रमुख सचिव द्वारा (अक्टूबर 2012) बताया गया कि पदों की कमी के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा के आयोजन में कमी हुई।

उत्तर इंगित करता है कि उपलब्ध लेखा परीक्षा स्टाफ के अनुसार आंतरिक लेखा परीक्षा योजना तैयार नहीं की गई।

### 2.1.17 निष्कर्ष

"जेलों के प्रबंधन" पर वर्ष 2007-12 की अवधि के लिये निष्पादन लेखा परीक्षा में निम्न तथ्य उद्घटित हुये:

- वित्तीय प्रबंधन की कमी थी। योजनागत निधियों का प्रावधान स्वीकृत योजना के परिव्यय की तुलना में कम था। योजना मद में प्राप्त धन राशि की तुलना में व्यय कम किया गया जबकि विभागीय प्राप्तियों का शासकीय विभागीय खातों में देशी से प्रेषण किया गया।
- कैदियों को सुरक्षा एवं सुविधाएं प्रदान करने के लिये विभाग की व्यवस्थाएँ संतोषजनक नहीं थीं। नये प्रवेश हुये कैदियों को आमद इकाई के अभाव में जेलों में प्रवेश के समय संगरोध नहीं किया जा सका। विचाराधीन एवं दंडित महिला कैदियों हेतु कुछ जेलों में पृथक कोठरियां नहीं थी। अनेक बीमार कैदियों को जेल चिकित्सा अधिकारी द्वारा अस्पताल में भेजने हेतु रेफर करने के पश्चात् भी पुलिस गार्ड के अभाव में चिकित्सा प्रदाय नहीं की गई थी।
- हथियारों और आधुनिक सुरक्षा उपकरणों जैसे सी.सी.टी.वी., सायरन, इंटरकॉम, जनरेटर आदि की मुख्य रूप से जिला एवं उप जेलों में कमी थी। नमूना जांच की गयी 8 केन्द्रीय जेलों में कैदी प्रबंधन प्रणाली / आगंतुक प्रबंधन प्रणाली कार्यरत नहीं थी। राज्य में वर्ष 2007-12 में जेलों से भागने के 91 प्रकरणों में 96 कैदी जेलों से फरार हुए। प्रतिबंधित वस्तुओं को कैदियों के पास से 9 नमूना जांच जेलों में जब्त किया गया।
- विचाराधीन कैदियों को पुलिस गार्ड्स के अभाव में निर्धारित तिथियों को न्यायालय में प्रकरणों की सुनवाई हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था। जिससे विचाराधीन कैदियों को अनावश्यक हिरासत में रखा गया। इसके अलावा 21 नमूना जांच जेलों में संख्या से अधिक कैदी रखे गये थे जिसका मुख्य कारण जेल भवनों एवं बैरकों का निर्माण न होना अथवा निर्माण देशी से होना है। केन्द्रीय जेल सतना में क्षमता से 287 प्रतिशत अधिक कैदियों को रखा गया था।
- जिला जेलों एवं उप जेलों में कैदियों के लिए शिक्षा सुविधायें उपलब्ध नहीं थी। भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के बाद भी जेलों के उद्योगों में कार्यरत कैदियों को न्यूनतम वेतन अधिनियम के अनुसार मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया।
- विभाग में जेलों एवं चिकित्सक / पैरामेडिकल अमलें की अत्यधिक कमी थी। केवल 50 प्रतिशत प्रहरियों को ही प्रशिक्षण दिया गया।
- विभागीय प्राधिकारियों द्वारा जेलों में निर्धारित निरीक्षण नियमित रूप से नहीं किए गए थे जिससे जेल प्रशासन का कमजोर नियंत्रण प्रदर्शित होता है।

### 2.1.18 अनुशंसाएं

- सरकार को जेल प्रशासन हेतु आयोजनागत योजनाओं के बेहतर क्रियान्वयन के लिये वित्तीय प्रबंधन में सुधार करना चाहिये।
- जेलों में सुरक्षा व्यवस्था को आवश्यक हथियारों और उपकरणों को प्रदाय कर अधिक प्रभावी बनाया जाना चाहिये।
- विचाराधीन कैदियों को न्यायालय में प्रस्तुत करने के लिये आवश्यक व्यवस्था की जानी चाहिये जिससे अनावश्यक हिरासत एवं जेलों में संख्या से अधिक कैदियों को रखने से बचा जा सके।
- शैक्षणिक कार्यक्रम एवं औद्योगिक प्रशिक्षण सभी योग्य कैदियों को प्रदाय करना चाहिये।
- जेलों के कुशल संचालन के लिये सभी रिक्त पदों को भरा जाना चाहिये।

## पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

### 2.2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना

#### कार्यपालन सारांश

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम 2 फरवरी 2006 से मध्य प्रदेश के 18 जिलों<sup>1</sup> में प्रथम चरण में प्रभावी हुआ। द्वितीय चरण में 1 अप्रैल 2007 से राज्य के 13 और जिले<sup>2</sup> योजना में सम्मिलित किये गये तथा 1 अप्रैल 2008 से शेष 19 जिले<sup>3</sup> योजना में सम्मिलित किये गये।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की निष्पादन लेखा परीक्षा वर्ष 2007-12 की अवधि हेतु 13 जिलों को सम्मिलित कर मार्च से जून 2012 के मध्य की गयी।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-12 तक राज्य में कुल 1,18,60,150 पंजीकृत परिवार थे तथा लेखा परीक्षा अवधि में 117.20 करोड़ मानव दिवस सृजित किये गये। भारत सरकार द्वारा राज्य को वर्ष 2007-12 की अवधि के दौरान ₹ 15,946.54 करोड़ की राशि जारी की गई तथा योजना के क्रियान्वयन में ₹ 17,193.12 करोड़ की राशि व्यय की गयी।

➤ यह पाया गया कि यद्यपि राज्य रोजगार गारंटी परिषद की स्थापना निर्धारित समयावधि में की गयी किन्तु परिषद की बैठकें निर्धारित अन्तराल पर नहीं की गयी।

*राज्य रोजगार गारंटी परिषद की सामान्य सभा तथा सशक्त समिति की बैठकें निर्धारित अन्तराल पर की जानी चाहिये।*

➤ पर्याप्त संख्या में कर्मचारियों की पदस्थापना नहीं की गयी।

➤ वार्षिक विकास योजना एवं श्रम बजट तैयार करने हेतु निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया।

➤ राज्य, जिलों, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर रोजगार गारंटी निधि की स्थापना नहीं की गयी।

➤ राज्य शासन के आदेशानुसार सभी ग्रामीण परिवारों का पंजीयन किये जाने के परिणामस्वरूप चयनित जिलों में 13.35 लाख से 19.74 लाख अपात्र हितग्राहियों का योजना के अंतर्गत पंजीयन किया गया।

<sup>1</sup> बालाघाट, बड़वानी, बैतूल, छतरपुर, धार, डिण्डोरी, खण्डवा, झाबुआ, खरगौन, मण्डला, सतना, सिवनी, शहडोल, सिहोर, शिवपुरी, सीधी, टीकमगढ़, तथा उमरिया

<sup>2</sup> अनुपपूर, अशोकनगर, बुरहानपुर, छिन्दवाड़ा, दमोह, दतिया, देवास, गुना, हरदा, कटनी, पन्ना, राजगढ़ तथा शीवा

<sup>3</sup> अलीराजपुर, भिण्ड, भोपाल, ग्वालियर, होशंगाबाद, इन्दौर, जबलपुर, मन्दासौर, मुरैना, नरसिंहपुर, नीमच, रायसेन, रतलाम, सागर, सिहोर, शाजापुर, सिंगरीली, उज्जैन तथा विदिशा

पंजीयन तथा जॉब कार्ड जारी किये जाने से पूर्व आवेदकों की पात्रता यथोचित रूप से सत्यापित की जानी चाहिये।

➤ केवल 2.31 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत पंजीकृत परिवारों द्वारा ही 100 दिवस का गारंटीशुदा रोजगार पूर्ण किया जा सका।

➤ योजना के अंतर्गत गैर अनुमत्य कार्य किये गये। कुछ किये गये निर्माण कार्य अस्तित्व में नहीं पाये गये यद्यपि उक्त कार्यों के पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किये जा चुके थे।

योजनान्तर्गत गैर अनुमत्य कार्य स्वीकृत नहीं किए जाने चाहिये।

➤ वर्ष 2007-12 की अवधि में अनुसूचित जाति के हितग्राहियों को प्रदाय किया गया रोजगार 18 प्रतिशत से 21 प्रतिशत रहा जबकि अनुसूचित जनजाति के हितग्राहियों को प्रदाय किया गया रोजगार 49 प्रतिशत से घटकर 27 प्रतिशत हो गया।

➤ ग्राम पंचायतों द्वारा आवश्यक अभिलेख संधारित नहीं किये गये।

रोजगार सृजन तथा सम्पत्ति निर्माण के आवश्यक अभिलेखों का संधारण सुनिश्चित किया जाना चाहिये।

➤ शिकायतों का निर्धारित समयावधि में निराकरण सुनिश्चित नहीं किया गया।

प्राप्त शिकायतों का समयावधि में निराकरण करने हेतु शिकायत निवारण प्रणाली को सशक्त बनाना चाहिए।

निर्माण कार्यों के निरीक्षण का अभिलेख ग्राम पंचायत स्तर पर संधारित नहीं किया गया। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के प्रभाव आकलन के प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किये गये।

### 2.2.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 (एन आर ई जी ए) ग्रामीण क्षेत्रों में निवासरत प्रत्येक ऐसे परिवार को, जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम करने को तैयार है, को प्रत्येक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराने की गारंटी प्रदान करता है। अधिनियम ग्रामीण परिवारों को स्थानीय ग्राम पंचायत में स्वयं को पंजीकृत कराने एवं रोजगार की मांग करने का अधिकार प्रदान करता है। अधिनियम के अनुसार योजना के नियोजन व क्रियान्वयन के लिए प्रत्येक स्तर पर पंचायतों को प्रधान प्राधिकारी बनाया गया है।

अधिनियम के अंतर्गत राज्य शासन को एक राज्य ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना बनानी थी। तदनुसार मध्यप्रदेश ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एम पी आर ई जी एस) 2 फरवरी 2006 को अधिसूचित की गयी। पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग को

योजना के क्रियान्वयन हेतु राज्य स्तर पर नोडल विभाग बनाया गया। अधिनियम का नाम माह अक्टूबर 2009 में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (एम जी एन आर ई जी ए) के रूप में परिवर्तित किया गया।

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम प्रथम चरण में दिनांक 2 फरवरी 2006 से मध्य प्रदेश के 18 जिलों में प्रभावी हुआ। द्वितीय चरण में दिनांक 1 अप्रैल 2007 से राज्य के 13 और जिले योजना में सम्मिलित किये गये और तृतीय चरण में दिनांक 1 अप्रैल 2008 से शेष 19 जिले योजना में सम्मिलित किये गये।

### 2.2.2 संगठनात्मक संरचना

ग्राम स्तर पर योजना ग्राम पंचायत द्वारा क्रियान्वित की जाती है। कार्यक्रम अधिकारी (पी ओ) विकास खण्ड स्तर पर ग्राम पंचायतों एवं अन्य क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा किये गये कार्यों के समन्वयन हेतु उत्तरदायी हैं जबकि जिला योजना समन्वयक (डी पी सी) जिला स्तर पर योजना के सम्पूर्ण समन्वय एवं क्रियान्वयन हेतु उत्तरदायी है। योजना के क्रियान्वयन, मूल्यांकन तथा निगरानी हेतु राज्य रोजगार गारंटी परिषद राज्य शासन को परामर्श देती है। एम जी एन आर ई जी एस के अंतर्गत सम्मिलित किये जाने वाले कार्यों के प्राथमिकता क्रम का निर्धारण तथा अधिनियम की अनुसूची -I, धारा 1 (ix) के अंतर्गत केन्द्र शासन को कार्यों के प्रस्तावों की अनुशंसा करना भी परिषद की भूमिका में सम्मिलित है।

### 2.2.3 क्रियान्वयन एजेन्सी

अधिनियम द्वारा लागत के मान से न्यूनतम 50 प्रतिशत कार्य ग्राम पंचायतों द्वारा किया जाना अधिदेशित किये जाने से कार्यों के क्रियान्वयन हेतु ग्राम पंचायत एकल सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई है। अन्य क्रियान्वयन एजेन्सियों में जनपद एवं जिला पंचायतें, शासन के लाईन विभाग, केन्द्र एवं राज्य सरकारों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम, केन्द्र एवं राज्य सरकारों की आधे से अधिक हिस्सेदारी वाली सहकारी समितियाँ तथा बेहतर प्रदर्शन की पृष्ठभूमि वाले प्रतिष्ठित एन जी ओ सम्मिलित हैं।

कार्यों के आकलन, माप व पर्यवेक्षण कार्य में तकनीकी सहयोग प्रदान करना क्रियान्वयन एजेन्सियों की भूमिका है। इस कार्य हेतु क्रियान्वयन एजेन्सियों को किसी भी ओवरहेड चार्ज का भुगतान नहीं किया जायेगा। ग्राम पंचायत के अतिरिक्त अन्य क्रियान्वयन एजेन्सियों का चयन उनकी तकनीकी दक्षता और संसाधनों, उपलब्ध समय-सीमा के भीतर काम पूरा कर पाने की क्षमता, कार्य से संबंधित पृष्ठभूमि और लाभान्वितों के व्यापक हित के आधार पर किया जाएगा। क्रियान्वयन एजेन्सियों के चयन को विकास योजना में भी दर्शाया जाना चाहिये।

#### 2.2.4 लेखा परीक्षा का उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि;

- योजना के क्रियान्वयन हेतु राज्य शासन द्वारा संगठनात्मक तंत्र स्थापित किया गया है;
- कार्य की अपेक्षित मांग का आकलन तथा परियोजनाओं की सूची तैयार करने हेतु परिप्रेक्ष्य योजना तथा वार्षिक योजना तैयार करने हेतु विभिन्न स्तरों पर पर्याप्त व प्रभावी पद्धति है;
- राज्य शासन द्वारा अधिनियम/नियमों के प्रावधानों के अनुसार निधियों को निर्गमित, लेखांकित किया गया व उपयोग में लाया गया;
- परिवारों के पंजीयन, जॉब कार्ड के आवंटन तथा रोजगार आवंटन हेतु अधिनियम/नियमों के अनुसार प्रभावी प्रक्रिया निर्धारित की गई थी;
- लक्षित ग्रामीण समुदाय को निर्धारित मजदूरी दर पर 100 दिवस का वार्षिक रोजगार प्रदाय कर आजीविका सुरक्षा सुनिश्चित करने के योजना के मुख्य उद्देश्य को प्रभावी तरीके से प्राप्त किया गया तथा कार्य की मांग पर निर्धारित समयावधि में रोजगार उपलब्ध न कराने की स्थिति में बेरोजगारी भत्ते का भुगतान अधिनियम/नियमों के प्रावधानों के अनुसार किया गया है;
- एम जी एन आर ई जी एस कार्य उचित रूप से नियोजित थे तथा मितव्ययिता, दक्षता एवं प्रभावी रूप से निर्धारित समयावधि में अधिनियम और नियमों के अनुसार पूर्ण किये गये, स्थायी परिसंपत्तियाँ निर्मित की गयी, संधारित की गयी और उपयुक्त रूप से लेखांकित की गयी;
- ग्रामीण महिला सशक्तिकरण एवं सामाजिक समानता को बढ़ावा देने के योजना के सहायक उद्देश्यों को प्रभावी तरीके से अधिनियम के प्रावधानों और नियमों के अनुरूप प्राप्त किया गया;
- योजना का अन्य ग्रामीण विकास योजनाओं के साथ अभिसरण लक्षित ग्रामीण समुदायों की आजीविका सुनिश्चित करने तथा व्यापक ग्रामीण अर्थव्यवस्था के सुधार हेतु किया गया है;
- सभी स्तरों पर आवश्यक अभिलेख संधारित किये गये हैं तथा एम जी एन आर ई जी एस आंकड़े कम्प्यूटरीकृत किये गये हैं एवं विश्वसनीय तथा समय पर एम आई एस आँकड़े उपलब्ध कराते हैं।

- अधिनियम के क्रियान्वयन के विभिन्न चरणों में नियोजन से निगरानी तथा मूल्यांकन तक सम्पूर्ण पारदर्शिता बनाए रखने हेतु सभी सहभागियों को सम्मिलित किया गया है;
- एम जी एन आर ई जी एस के प्रभावों का परिवारों, स्थानीय श्रम बाजार, पलायन चक्र व निर्मित परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता के आकलन हेतु राज्य स्तर पर प्रभावी तंत्र मौजूद है।

### 2.2.5 लेखा परीक्षा के मापदण्ड

निष्पादन लेखा परीक्षा के मापदण्ड निम्नांकित स्रोतों से लिये गये;

- एन आर ई जी ए 2005 तथा उसके संशोधन।
- ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा एम जी एन आर ई जी एस हेतु जारी परिचालनात्मक दिशा निर्देश 2006 तथा 2008 एवं ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी परिपत्र।
- फरवरी 2006 में अधिसूचित मध्यप्रदेश ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना।
- फण्ड नियम 2006, वित्तीय नियम 2009 तथा योजना के लेखापरीक्षा नियम 2011 ।
- एम जी एन आर ई जी ए निर्माण कार्य फील्ड मैनुअल।
- राज्य के मनरेगा आयुक्त के पास उपलब्ध राज्य/जिले के राष्ट्रीय स्तर के पर्यवेक्षकों के प्रतिवेदन।
- मस्टर रोल की जांच हेतु दिशा निर्देश।
- राज्य द्वारा आंतरिक निगरानी हेतु दिशा निर्देश/जांच सूची।
- भारत/राज्य सरकार द्वारा तय प्रदर्शन संकेतक।
- ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी मनरेगा विजन, रणनीति फ्रेमवर्क एवं कार्य योजना (2010-11)।

### 2.2.6 लेखा परीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखा परीक्षा हेतु 13 जिलों<sup>4</sup> के 29 ब्लॉकों की 287 ग्राम पंचायतों का चयन किया गया और राज्य रोजगार गारंटी परिषद के 2007-12 की अवधि के अभिलेखों की नमूना जांच मार्च 2012 से जून 2012 के दौरान की गयी। लेखा परीक्षा

<sup>4</sup> अशोकनगर, बालाघाट, छिन्दवाड़ा, दतिया, धार, इन्दौर, खरगौन, नीमच, सतना, सिहोर, शहडोल, शाजापुर एवं विदिशा

कार्यप्रणाली में हितग्राहियों का सर्वे, योजना के अंतर्गत किये गये निर्माण कार्यों का भौतिक सत्यापन और ग्राम पंचायत की सामाजिक अंकेक्षण बैठक में उपस्थित होना सम्मिलित था। कुल 2744 हितग्राहियों के साक्षात्कार लिये गये तथा 2809 निर्माण कार्यों का भौतिक सत्यापन किया गया।

प्रमुख सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मध्य प्रदेश शासन के साथ प्रवेश सम्मेलन दिनांक 14 फरवरी, 2012 को किया गया। प्रवेश सम्मेलन में लेखा परीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड और क्षेत्र पर चर्चा की गयी।

प्रमुख सचिव ग्रामीण विकास विभाग, मध्य प्रदेश शासन के साथ निर्गम सम्मेलन 17 जुलाई 2012 को किया गया, जिसमें निष्पादन लेखा परीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई तथा राज्य शासन द्वारा लेखा परीक्षा प्रेक्षणों पर कंडिकावार उत्तर प्रस्तुत किये गये।

## 2.2.7 संगठनात्मक संरचना तथा क्षमता निर्माण

### 2.2.7.1 राज्य रोजगार गारंटी परिषद् (एस ई जी सी) की कार्यप्रणाली

एन आर ई जी ए, 2005 की धारा 12(1) के अनुसार प्रत्येक राज्य सरकार के लिये आवश्यक था कि वह एक राज्य परिषद्, जो राज्य रोजगार गारंटी परिषद् के रूप में जानी जायेगी, का गठन करें जिसमें एक अध्यक्ष और राज्य सरकार द्वारा अवधारित संख्या में सरकारी सदस्य तथा राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं (पी आर आई), कर्मकार संगठनों और असुविधाग्रस्त समूहों से नाम निर्दिष्ट 15 से अनाधिक गैर सरकारी सदस्य होंगे।

राज्य सरकार द्वारा जनवरी 2006 में राज्य रोजगार गारंटी परिषद् का गठन किया गया।

म.प्र. एस ई जी सी (नियम) के पैरा 12.1 के अनुसार एस ई जी सी की सामान्य सभा की बैठक एक वित्तीय वर्ष में कम से कम दो बार आयोजित की जानी थी।

एस ई जी सी की सामान्य सभा तथा सशक्त समिति की बैठकें निर्धारित समय पर नहीं की गईं

हमने देखा कि एस ई जी सी की सामान्य सभा की बैठक इसके पंजीकरण से मात्र दो बार (जून 2007 तथा फरवरी 2008) आयोजित की गयी जबकि मार्च 2012 तक 13 बैठकें आयोजित की जानी थी।

एस ई जी सी (नियम) के पैरा 15.5 के अनुसार सशक्त समिति की बैठक तीन माह में कम से कम एक बार आयोजित की जानी थी।

हमने पाया कि पंजीकरण दिनांक से मार्च 2012 तक सशक्त समिति की मात्र छः बैठकें आयोजित की गईं जबकि 25 बैठकें आयोजित की जानी थीं। जिससे योजना के क्रियान्वयन हेतु आयोजना और निगरानी की प्रक्रिया में उच्च स्तरीय संलग्नता की कमी प्रदर्शित होती है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान राज्य शासन ने उत्तर में कहा कि भारत सरकार द्वारा जारी विस्तृत दिशा निर्देशों तथा मुख्यमंत्री द्वारा नियमित तिमाही समीक्षा किये जाने के कारण सामान्य सभा द्वारा निर्णित किये जाने हेतु कोई मुख्य मुद्दे न होने के कारण सामान्य सभा की बैठकें कम संख्या में आयोजित की गईं। आगे यह भी कहा गया कि कार्यक्रम के लिये बहुत स्पष्ट दिशा निर्देशों के उपलब्ध होने के कारण प्रमुख सचिव की अध्यक्षता में सशक्त समिति की बैठकों की भी आवश्यकता नहीं थी।

उत्तर में पुष्टि होती है कि शासन का ये कदम एम पी एस इ जी सी (नियम) के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था।

### 2.2.7.2 मुख्य कार्यकर्ताओं की नियुक्तियाँ

#### ग्राम रोजगार सहायक (जी आर एस)

योजना के परिचालनात्मक दिशा निर्देश, 2008 के पैरा 3.1.1 के अनुसार योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु प्रत्येक ग्राम पंचायत में जी आर एस की नियुक्ति किये जाने का सुझाव था।

प्रत्येक ग्राम पंचायत में जी आर एस की नियुक्ति नहीं की गई

हमने पाया कि वर्ष 2011-12 तक राज्य की 23,336 ग्राम पंचायतों में मात्र 6,438 जी आर एस नियुक्त किये गये थे।

निर्गम सम्मेलन के दौरान राज्य शासन ने उत्तर दिया कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में जी आर एस नियुक्त किये जाने का निर्णय लिया जा चुका है। जी आर एस की नियुक्ति की गति तेज करने हेतु वर्ष 2011-12 में नये दिशा निर्देश जारी किये जा चुके हैं।

#### कार्यक्रम अधिकारी (पी ओ)/अतिरिक्त कार्यक्रम अधिकारी (ए पी ओ)

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 3.1.2 के अनुसार एक पूर्णकालिक समर्पित पी ओ, जो विकास खण्ड अधिकारी (बी डी ओ) के स्तर से नीचे का ना हो, को ब्लॉक स्तर पर नियुक्त किया जाना था। पी ओ की जिम्मेदारी का निर्वहन बी डी ओ द्वारा भी किया जा सकता है। ऐसी स्थिति में एक अतिरिक्त व्यक्ति की ए पी ओ के रूप में नियुक्ति की जानी चाहिये।

राज्य के किसी भी ब्लॉक में पूर्णकालिक पी ओ की नियुक्ति नहीं की गई तथा प्रत्येक ब्लॉक में ए पी ओ की नियुक्ति नहीं की गई

एस ई जी सी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य के 313 ब्लॉक में से किसी में भी पूर्णकालिक पी ओ की नियुक्ति नहीं की गयी। जनपद पंचायत (इंटरमीडिएट पंचायत) में मुख्य कार्यपालन अधिकारियों (सी ई ओ) द्वारा पी ओ के कार्यों का निर्वहन किया गया। सी ई ओ के सहयोग हेतु 313 ए पी ओ के पदों के विरुद्ध मात्र 249 ए पी ओ नियुक्त किये गये।

निर्गम सम्मेलन के दौरान राज्य शासन द्वारा उत्तर दिया गया कि प्रशासकीय मद में छः प्रतिशत सीमा<sup>5</sup> के अंतर्गत सीमित निधियाँ उपलब्ध होने के कारण पी ओ की स्वतंत्र

<sup>5</sup> एम जी एन आर ई जी एस के अंतर्गत प्रशासकीय व्यय की सीमा कुल वार्षिक व्यय का 6 प्रतिशत है

रूप में नियुक्ति नहीं की गई तथा शेष ए पी ओ की नियुक्ति आवश्यकतानुसार तथा प्रशासकीय मद में निधि की उपलब्धता के आधार पर की जायेगी।

शासन के उत्तर से पुष्टि होती है कि शासन द्वारा योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप कार्यवाही नहीं की गई क्योंकि एम जी एन आर ई जी एस के समन्वय हेतु ब्लॉक स्तर पर एक पूर्णकालिक पी ओ/ए पी ओ की नियुक्ति आवश्यक है।

### **ब्लॉक स्तर पर सहायक अमला**

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 3.1.2 के अनुसार ब्लॉक स्तर पर योजना के बेहतर क्रियान्वयन हेतु पी ओ का सहायक अमला यथा इंजीनियर, लेखा पाल तथा डाटा एंट्री ऑपरेटर पदस्थ किये जाने चाहिये।

पर्याप्त संख्या में  
इंजीनियर्स तथा डाटा  
एंट्री ऑपरेटर्स की  
नियुक्ति नहीं की गई

हमने पाया कि तकनीकी सहयोग प्रदान करने हेतु इंजीनियर के 2,817 स्वीकृत पदों के विरुद्ध 1,447 (51 प्रतिशत) इंजीनियर्स की नियुक्ति की गई तथा 626 स्वीकृत डी ई ओ के पदों के विरुद्ध केवल 421 डी ई ओ (67 प्रतिशत) की नियुक्ति की गई।

निर्गम सम्मेलन में राज्य शासन ने उत्तर दिया कि योजना के सीमित प्रशासनिक बजट पर अतिरिक्त स्टाफ के रूप में अनावश्यक भार डालने के प्रति शासन सतर्क एवं संवेदनशील था। शासन द्वारा अब हाल ही में 969 और इंजीनियर्स की नियुक्ति की गई है तथा उनके प्रशिक्षण की प्रक्रिया प्रारंभ होने वाली है। इसी प्रकार डी ई ओ की नियुक्तियाँ चरणबद्ध रूप से की गई है तथा जिलाध्यक्षों को किसी बाह्य एजेन्सी से या कलेक्टर दर पर डी ई ओ की नियुक्ति कर कार्य जारी रखने की अनुमति प्रदान की गई है।

उत्तर से यह पुष्टि होती है कि शासन द्वारा योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु सहायक अमले की पदस्थापना नहीं की गई।

### **2.2.7.3 मुख्य कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण पर व्यय**

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 3.3.1 के अनुसार सभी मुख्य इकाईयों को अधिनियम के अंतर्गत अपने उत्तरदायित्वों के निर्वहन हेतु प्रशिक्षित किया जाना आवश्यक है। राज्य शासन द्वारा अधिनियम तथा दिशा निर्देशों के प्रमुख बिन्दुओं पर सभी मुख्य कार्यकर्ताओं को प्राथमिकता देते हुये मूलभूत प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये।

राज्य रोजगार गारंटी परिषद द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी (अक्टूबर 2012) के अनुसार 2008-12 की अवधि में प्रशिक्षण कार्यक्रमों पर राशि ₹ 14.81 करोड़ व्यय की गई। यद्यपि प्रशिक्षित अमले का विवरण लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

## 2.2.8 जिला परिप्रेक्ष्य योजना व वार्षिक योजना का तैयार किया जाना

### 2.2.8.1 जिला परिप्रेक्ष्य योजना (डी पी पी) का तैयार न किया जाना

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 4.5.1 के अनुसार जिला परिप्रेक्ष्य योजना द्वारा पूरे जिले के लिये अग्रिम योजना तैयार करना और विकास की एक परिप्रेक्ष्य योजना तैयार करना लक्षित था। डी पी पी का लक्ष्य है कि एम जी एन आर ई जी एस के अंतर्गत ऐसे कार्यों की पहचान की जाये जिनको प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और ऐसे कार्यों तथा दीर्घकालीन रोजगार सृजन एवं स्थायी विकास के मध्य संभावित संबंधों को चिन्हित किया जाए।

पाँच जिलों द्वारा डी पी पी नहीं बनाया गया तथा तीन जिलों द्वारा डी पी पी राज्य शासन को अनुमोदन हेतु नहीं भेजा गया

नमूना जांच किये गये 13 जिलों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि पाँच जिलों<sup>6</sup> द्वारा डी पी पी तैयार नहीं किये गये तथा आठ जिलों में से तीन<sup>7</sup> जिलों द्वारा डी पी पी को तैयार किया गया किन्तु शासन के अनुमोदन हेतु प्रेषित नहीं किया गया।

हमने आगे पाया कि 13 चयनित जिलों में से चार जिलों<sup>8</sup> को भारत सरकार द्वारा ₹ 40 लाख की राशि जारी की गयी। तथापि केवल तीन जिलों द्वारा राशि ₹ 22.06 लाख का व्यय करके डी पी पी तैयार किया गया किन्तु इंदौर जिले द्वारा डी पी पी तैयार नहीं किया गया। शेष पाँच जिलों<sup>9</sup> द्वारा इस कार्य हेतु भारत सरकार से राशि प्राप्त किये बिना डी पी पी तैयार किया गया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन द्वारा उत्तर दिया कि डी पी पी तैयार करना तथा शासन द्वारा उसका अनुमोदन किया जाना मात्र एक औपचारिक प्रक्रिया है तथा योजना के वास्तविक क्रियान्वयन पर इसका महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं है। माँग आधारित योजना होने से, मानसून के बदलाव तथा अन्य कारणों से मजदूरी की वास्तविक माँग का आंकलन किया जाना असंभव है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अग्रिम योजना व स्थायी विकास के लिये जिला परिप्रेक्ष्य योजना तैयार किया जाना एक आवश्यक प्रक्रिया थी।

### 2.2.8.2 नियोजन में कमियाँ

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 4.4.1 के अनुसार जिला पंचायत, जनपद पंचायत व ग्राम पंचायत नियोजन के मुख्य कार्यकारी हैं। अधिनियम की धारा 13-16 में निर्धारित की गयी योजना की प्रक्रिया के अनुसार अधिनियम ग्राम सभा को एम जी एन आर ई जी एस के अंतर्गत लिए जाने वाले कार्यों की अनुशंसा करने की शक्ति प्रदान करता है तथा ग्राम सभा के अनुमोदन पर परियोजनाओं की सूची को सम्मिलित कर विकास योजना तैयार करना ग्राम पंचायत का कार्य है। ग्राम पंचायत द्वारा अपनी प्राथमिकता के साथ दिनांक 15 अक्टूबर तक विकास योजना को पी ओ को अग्रेषित किया जाना

<sup>6</sup> अशोकनगर, इन्दौर, खरगौन, नीमच तथा शहडोल

<sup>7</sup> दतिया, शाजापुर तथा विदिशा

<sup>8</sup> दतिया, इन्दौर, सीहोर तथा विदिशा

<sup>9</sup> बालाघाट, छिन्दवाड़ा, धार, सतना तथा शाजापुर

आवश्यक है। पी ओ उन्हें ब्लॉक योजना के रूप में संकलित करेगा तथा 30 नवम्बर तक डी पी सी को अग्रेषित करेगा। डी पी सी द्वारा दिनांक 31 दिसम्बर तक ब्लॉक के एस ओ पी तथा श्रम बजट का अनुमोदन किया जायेगा।

हमने नियोजन प्रक्रिया में ग्राम पंचायत, ब्लॉक एवं जिला स्तर पर निम्नलिखित कमियाँ पाई -

जिला, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत द्वारा वार्षिक कार्ययोजना का अनुमोदन निर्धारित तिथियों पर नहीं किया गया

(i) नमूना जांच की गयी 56 ग्राम पंचायतों द्वारा वार्षिक योजना के अनुमोदन हेतु निर्धारित तिथियों का ध्यान नहीं रखा गया। अनुमोदन में 1 से 21 माह का विलंब पाया गया। विवरण **परिशिष्ट-2.12** में दिया गया है।

(ii) नमूना जांच किये गये नौ ब्लॉक में वार्षिक योजना का अनुमोदन निर्धारित तिथियों पर नहीं किया गया। अनुमोदन में 1 से 11 माह का विलंब पाया गया। विवरण **परिशिष्ट-2.13** में दिया गया है।

(iii) नमूना जांच किये गये सात जिलों में वार्षिक योजना का अनुमोदन निर्धारित तिथियों पर नहीं किया गया। अनुमोदन में 1 माह से 11 माह का विलंब पाया गया। विवरण **परिशिष्ट-2.14** में दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि वार्षिक योजना एवं श्रम बजट तैयार करने की प्रक्रिया ग्राम सभा द्वारा एस ओ पी के अनुमोदन से आरंभ होती है जिसके आधार पर आगे नियोजन किया जाता है। ग्राम पंचायत स्तर पर उपलब्ध सीमित क्षमता को ध्यान में रखते हुये यह स्वीकार किया गया कि वर्ष के प्रारंभ में एस ओ पी को तैयार नहीं किया जा सका।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि ग्राम पंचायत, ब्लॉक तथा जिला स्तर पर प्रभावी नियोजन हेतु वार्षिक योजना का समय से तैयार किया जाना तथा अनुमोदन किया जाना आवश्यक है।

### 2.2.8.3 अवास्तविक श्रम बजट

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 8.4 के अनुसार डी पी सी प्रत्येक वर्ष दिसम्बर माह में अगले वित्तीय वर्ष हेतु श्रम बजट तैयार करेंगे जिसमें जिलों में अकुशल श्रम की अनुमानित मांग का विवरण सम्मिलित किया जायेगा। श्रम बजट वार्षिक एस ओ पी तथा विकास योजना से प्राप्त किये गये, किये जाने वाले कार्यों के प्रकार एवं संख्या के वास्तविक आकलन पर आधारित होना था।

श्रम बजट पूर्व वर्ष के वास्तविक व्यय के आधार पर तैयार नहीं किये गये जिसके फलस्वरूप यह मात्र एक औपचारिक प्रक्रिया रही

चयनित 13 जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच में हमने पाया कि वर्ष 2007-08 के तीन जिलों<sup>10</sup> को छोड़कर वर्ष 2007-12 की अवधि हेतु सभी चयनित जिलों द्वारा श्रम बजट तैयार किया गया। हमने यह भी पाया कि प्रत्येक वर्ष वास्तविक व्यय की तुलना में बजट अनुमान में सभी चयनित जिलों में अंतर था। विदिशा जिले में वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 में वास्तविक व्यय बजट अनुमानों का क्रमशः छः प्रतिशत तथा आठ

<sup>10</sup> अशोकनगर, बालाघाट एवं दतिया

प्रतिशत था (परिशिष्ट 2.15)। इस प्रकार श्रम बजट वास्तविक के आधार पर तैयार नहीं किया गया।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि योजना मांग पर आधारित है तथा आजीविका सुरक्षा पर केन्द्रित है और श्रम बजट संभावित मांग का अनुमान है।

श्रम बजट अनुमानित मांग पर आधारित है फिर भी इससे कुछ प्रकरणों में देखे गये वास्तविक व्यय तथा अनुमान के अत्यधिक अंतर का औचित्य सिद्ध नहीं होता।

#### 2.2.8.4 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (डी पी आर) को तैयार करने में निष्फल व्यय

मध्यप्रदेश शासन, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जारी निर्देश (जून 2007) के अनुसार बाह्य एजेन्सियों को नियुक्त कर कपिल धारा<sup>11</sup>, खेत तालाब<sup>12</sup>, नंदन फलोद्यान<sup>13</sup> भूमि शिल्प<sup>14</sup>, तथा शैलपर्ण<sup>15</sup> उप योजना हेतु डी पी आर तैयार किये जाने थे। चयनित बाह्य एजेंसी दो वर्षों के लिए चयनित हितग्राहियों हेतु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने तथा तीनों स्तरों की पंचायती राज संस्थाओं से डी पी आर का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए जिम्मेदार थी।

डी पी आर तैयार करने पर किया गया व्यय निष्फल रहा क्योंकि उक्त डी पी आर से एक भी कार्य नहीं कराये गये

जिला छिन्दवाड़ा के ब्लॉक पाण्डुर्ना के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि डी पी आर तैयार करने हेतु कार्यादेश (मई 2008) में मै. पराग प्रिंटर्स पाण्डुर्ना को जारी किये गये। उक्त कार्य माह मई 2009 में पूर्ण किया जाना दर्शाया गया तथा इस कार्य हेतु राशि ₹ 24.04 लाख का भुगतान संबंधित एजेन्सी को डी पी आर तैयार करने हेतु किया गया। तैयार किये गये डी पी आर का विवरण निम्नानुसार तालिका-1 में दिया गया है

तालिका-1: उप योजनाओं अनुसार डी पी आर का विवरण

क्र.सं.	उप योजना का नाम	संख्या/क्षेत्र जिसके लिये डी पी आर तैयार किये गये	व्यय (₹ लाख में)
1	कपिल धारा (कूप)	2,803	8.97
2	खेत तालाब	536	1.61
3	नंदन फलोद्यान	961	2.79
4	भूमि शिल्प	3,317	9.95
5	शैलपर्ण	359 हैक्टेयर	0.72
		<b>योग</b>	<b>24.04</b>

<sup>11</sup> कूप निर्माण हेतु योजना

<sup>12</sup> कृषि हेतु तालाब निर्माण की योजना

<sup>13</sup> फलदार पौधों के वृक्षारोपण की योजना

<sup>14</sup> कृषि हेतु खेतों का समतलीकरण योजना

<sup>15</sup> कृषि हेतु पत्थरों के उपयोग से मेड निर्माण योजना

हमने देखा कि उक्त विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में से एक भी कार्य का क्रियान्वयन नहीं किया गया (31 मार्च 2012)। इस प्रकार विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने पर किया गया व्यय ₹ 24.04 लाख निष्फल रहा।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि आवश्यक जांच पूर्व में ही हो चुकी है तथा विभागीय कार्यवाही प्रगतिरत है (जुलाई 2012)।

### 2.2.9 वित्तीय प्रबंधन

एम जी एन आर ई जी एस एक केन्द्र प्रवर्तित योजना के रूप में अधिनियम के उपबंधों के अनुसार केन्द्र एवं राज्य के मध्य लागत के विभाजन के आधार पर कार्यान्वित की जाती है। अकुशल श्रमिकों को देय मजदूरी की संपूर्ण लागत केन्द्र सरकार द्वारा वहन की जाती है तथा कुशल एवं अर्धकुशल श्रमिकों को देय मजदूरी एवं सामग्री की लागत का 75 प्रतिशत के साथ भारत सरकार द्वारा निर्धारित प्रशासकीय व्यय केन्द्र सरकार द्वारा वहन किया जाता है। सामग्री की लागत एवं कुशल एवं अर्ध कुशल श्रमिकों की मजदूरी का 25 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाता है। बेरोजगारी भत्ता एवं राज्य रोजगार गारंटी परिषद के प्रशासनिक व्यय की राशि भी राज्य सरकार द्वारा वहन की जाती है।

2007-09 के दौरान योजना की निधियाँ भारत सरकार द्वारा सीधे जिलों को स्थानांतरित की गई थी। वर्ष 2009-10 से निधियाँ एस ई जी सी को जारी की गई तथा एस ई जी सी द्वारा इन्हें राज्य सरकार के अंश के साथ जिलों को स्थानांतरित किया गया था। जिलों द्वारा निधियाँ ब्लॉक, ग्राम पंचायतों एवं अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों को स्थानांतरित की गई थी। वर्ष 2007-12 के दौरान योजनान्तर्गत निधियों की प्राप्ति एवं किये गये व्यय का विवरण तालिका-2 में दिया गया है।

#### तालिका -2 वर्ष 2007-12 के दौरान प्राप्ति एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	वर्ष के दौरान प्राप्ति	कुल उपलब्ध राशि	व्यय	अंतिम शेष (प्रतिशत)	प्रारंभिक शेष एवं अंतिम शेष में अंतर की राशि
1	2	3 (4-2)	4	5	6	7
2007-08	357.00	2945.38	3302.38	2892.67	409.71(12)	
2008-09	448.92	4360.95	4809.87	3551.67	1258.20(26)	39.21
2009-10	1550.01	4805.58	6355.59	3779.72	2143.14(34)	291.81
2010-11	2664.92	2871.12	5536.04	3512.14	1687.03(30)	521.78
2011-12	1900.39	3343.63	5244.02	3456.92	1766.96(34)	213.36

(स्रोत- एस ई जी सी द्वारा प्रदाय किए गये आंकड़े)

निधियों का पूर्ण उपयोग सुनिश्चित नहीं किया गया तथा प्रारंभिक शेष तथा अंतिम शेषों में अंतर पाया गया

हमने पाया कि वर्ष 2007-12 के दौरान निधियों का उचित उपयोग नहीं किया गया जिससे वर्ष के अंत में कुल उपलब्ध राशि में से 12 प्रतिशत से 34 प्रतिशत राशि अव्ययित शेष रही। पूर्व वर्ष के अंतिम शेष एवं आगामी वर्ष के प्रारंभिक शेषों में भी बड़ा अंतर पाया गया। प्रारंभिक शेष की राशि पूर्व वर्ष की अंतिम शेष की राशि से अधिक लिया जाना पाया गया जैसा कि ऊपर तालिका में दर्शित है। एस ई जी सी द्वारा उपलब्ध करायी गई वर्ष 2009-12 के अंतिम शेषों की राशि का, अंतिम शेषों की वास्तविक राशि (कुल उपलब्ध-व्यय की गई राशि) से भी मिलान नहीं होता।

निर्गम सम्मेलन के दौरान राज्य सरकार द्वारा उत्तर दिया गया कि एस ई जी सी वित्तीय वर्ष 2009-10 से भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण पत्र भेज रही है। पूर्व में भारत सरकार द्वारा निधियाँ सीधे जिलों को जारी की गई थीं और जिलों द्वारा भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण पत्र भेजे जा रहे थे। तथापि प्रारंभिक शेष एवं अंतिम शेष के अंतर की गणना की जा रही है।

### 2.2.9.1 रोजगार गारंटी निधि की स्थापना न की जाना

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 8.2.2 एवं 8.2.3 के अनुसार राज्य सरकार द्वारा अधिसूचना के माध्यम से राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना की जानी थी। इस निधि को एक आवर्ती निधि के रूप में व्यय करना और शासित करना था और अधिनियम के प्रयोजनों के अनुसार इसका उपयोग सुनिश्चित करने के लिये उपयुक्त नियम बनाये जाने थे। इसी प्रकार की आवर्ती निधियाँ जिला ब्लॉक एवं ग्राम पंचायत स्तर पर भी सृजित की जानी थीं।

जिला, ब्लॉक व ग्राम पंचायत स्तर पर रोजगार गारंटी निधि की आवर्ती निधि के रूप में स्थापना नहीं की गई

हमने पाया कि मार्च 2009 तक राज्य स्तर पर रोजगार गारंटी निधि स्थापित नहीं की गई थी तथा जिला, ब्लॉक एवं ग्राम पंचायत स्तर पर भी आवर्ती निधि का सृजन नहीं किया जाना पाया गया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि योजना के संचालन हेतु जिला पंचायत, ब्लॉक पंचायत और ग्राम पंचायत में एक समर्पित पृथक खाता संधारित किया गया है। उक्त बैंक खाते में उपलब्ध राशि आवर्ती निधि की तरह कार्य करती है एवं जिला, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर एम जी एन आर ई जी एस के पृथक बैंक खाते के रूप में ऐसी निधि के सृजन की कोई आवश्यकता नहीं है।

उत्तर योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं था। साथ ही योजना के क्रियान्वयन हेतु पर्याप्त निधियों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये सभी स्तर पर रोजगार गारंटी निधि स्थापित की जाना आवश्यक थी।

### 2.2.9.2 संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एस जी आर वाई) एवं राष्ट्रीय कार्य के बदले अनाज कार्यक्रम (एन एफ एफ डब्ल्यू पी) की राशि का विलंब से अंतरण

सात जिलों द्वारा एस जी आर वाई व एन एफ एफ डब्ल्यू पी की शेष राशि का एन आर ई जी निधि में हस्तांतरण में एक वर्ष से पांच वर्ष तक का विलम्ब हुआ

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार के परिपत्र दिनांक 20 मार्च 2006 के अनुसार एन एफ एफ डब्ल्यू पी एवं एस जी आर वाई योजनाओं की 1 अप्रैल 2006 को शेष अव्ययित राशि राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी (एन आर ई जी) खाते में अंतरित की जानी थी।

हमने देखा कि सात जिलों द्वारा एस जी आर वाई एवं एन एफ एफ डब्ल्यू पी की शेष राशि ₹ 6.73 करोड़ एक से पांच वर्ष के विलंब से अंतरण की गई। विवरण परिशिष्ट-2.16 में दिया गया है। इस प्रकार बन्द योजनाओं की अव्ययित राशियां बैंक खातों में निष्क्रिय रखी गयीं और एम जी एन आर ई जी एस के क्रियान्वयन पर उपयोग नहीं की जा सकी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि एस जी आर वाई एवं एन एफ एफ डब्ल्यू पी योजनाओं से एम जी एन आर ई जी एस योजना में अंतरण फील्ड में लेखाकरण और चालू कार्यों के हस्तांतरण के मान से एक वृहद कार्य था। देयताओं की गणना एवं अन्य क्रियान्वयन ब्यौरा तैयार करने में अधिक समय लगा जिसके कारण निधि अंतरण में विलंब हुआ।

शासन के उत्तर से स्पष्ट है कि एस जी आर वाई एवं एन एफ एफ डब्ल्यू पी निधियों की शेष राशि एन आर ई जी खाते में समय से हस्तांतरित नहीं की गई।

### 2.2.9.3 लेखाओं का मासिक बंदीकरण

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 8.6.1 द्वारा आर्थिक रिसाव के खतरे को कम करने और निधियों के प्रबंधन में पारदर्शिता व यथार्थता को बढ़ाने के लिए लेखों के मासिक बंदीकरण की व्यवस्था शुरू करने पर जोर दिया गया है। लेखों को तीन शीर्षों में वर्गीकृत करना चाहिए यथा (i) बैंक खातों में जमा राशि (ii) क्रियान्वयन एजेंसियों को दी गई अग्रिम राशि एवं (iii) वास्तविक व्यय की रसीदें, तथा मासिक लेखों के संकलन के प्रत्येक स्तर पर इंटरनेट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

जिला, ब्लॉक व ग्राम पंचायत स्तर पर लेखाओं का मासिक बंदीकरण नहीं किया गया

लेखा परीक्षा में पाया गया कि 160 ग्राम पंचायतों, 20 ब्लॉक एवं 10 जिलों में लेखों का मासिक बंदीकरण नहीं किया गया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि एस ई जी सी स्तर पर राज्य अनुदान लेखों का मासिक हिसाब निरंतर किया जाता है तथा एम आई एस सार्वजनिक रहता है। ग्राम पंचायत स्तर पर उपलब्ध सीमित साधनों के कारण मासिक समाधान किया जाना बहुत मुश्किल है। तथापि ग्राम पंचायतों द्वारा बहुत अधिक संख्या में योजनाएं एवं कार्यक्रम चलाए जाते हैं तथा उनके अभिलेख संधारित करने पड़ते हैं अतः उनसे मासिक लेखाओं के बंदीकरण की अपेक्षा करना अव्यवहारिक है।

उत्तर योजना निर्देशों के अनुरूप नहीं है, क्योंकि निधि प्रबंधन की परिशुद्धता एवं पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु लेखाओं का मासिक बंदीकरण करना आवश्यक है।

#### 2.2.9.4 बैंक पास बुक मुद्रण पर अनियमित व्यय ₹ 22.15 लाख

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 7.2.1 (viii) के अनुसार बैंको द्वारा एम जी एन आर ई जी एस श्रमिकों के खाते बिना किसी प्रभार के खोले जाना आवश्यक था।

हितग्राहियों की बैंक पास बुक के मुद्रण पर राशि ₹ 22.15 लाख का व्यय किया गया

डी पी सी शहडोल के लेखाओं की जांच में पाया गया कि डी पी सी शहडोल द्वारा विभिन्न 11 बैंकों की 1,96,000 पास बुकें राशि ₹ 22.15 लाख व्यय कर प्राइवेट प्रिंटेर्स के माध्यम से छपाई गई तथा संबंधित बैंको को हितग्राहियों को वितरण हेतु जारी की गई, विवरण परिशिष्ट-2.17 में दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि संबंधित जिले द्वारा वर्ष 2008-09 में पास बुक मुद्रण की राशि जमा करवाने हेतु लीड बैंक को मांग प्रेषित की गई है। संबंधित बैंकों के खातों का समाधान किया जायेगा तथा राज्य स्तरीय बैंकिंग कमेटी के समक्ष समस्त बैंकों को निर्देश दिए जाने हेतु प्रकरण रखा जायेगा।

उत्तर से यह पुष्टि होती है कि चार वर्ष व्यतीत हो जाने के उपरांत भी शासन द्वारा बैंकों के साथ खातों का समाधान करने की कोई कार्यवाही नहीं की गई।

#### 2.2.10 पंजीयन एवं रोजगार

##### 2.2.10.1 समस्त ग्रामीण परिवारों का पंजीयन एवं जॉबकार्ड जारी किया जाना

अधिनियम की धारा 5 के अंतर्गत अनुसूची-II के अनुसार प्रत्येक परिवार के वयस्क सदस्य जो (i) किसी ग्रामीण क्षेत्र में निवास करते हों और (ii) अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक हों, अपने नाम, उम्र एवं परिवार का पता संबंधित ग्राम पंचायत को पंजीयन एवं जॉबकार्ड, जारी करने हेतु प्रस्तुत कर सकते हैं। ग्राम पंचायत का यह कर्तव्य होगा कि उपयुक्त जांच उपरांत सही पाए जाने पर परिवार का पंजीयन कर जॉबकार्ड जारी करें।

वर्ष 2003 की बी पी एल सर्वे सूची में सम्मिलित सभी परिवारों का योजनान्तर्गत पंजीयन कर जॉब कार्ड जारी किये गये। पंजीकृत व जॉब कार्ड जारी किये गये परिवारों की तुलना में ऐसे परिवार, जिन्हें रोजगार उपलब्ध कराया गया, की संख्या 32 प्रतिशत से 55 प्रतिशत रही

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 5.1.2 के अनुसार परिवार के समस्त वयस्क सदस्य जो पंजीकृत हैं, कार्य के लिए आवेदन कर सकेंगे। मध्य प्रदेश शासन पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग ने जिले एवं ब्लॉक के समस्त प्राधिकारियों को विस्तृत निर्देश जारी किए (जनवरी 2006) कि ग्रामीण क्षेत्र के समस्त परिवारों को गरीबी रेखा से नीचे (बी पी एल) सर्वे 2003 के आधार पर पंजीयन करें। परिवार, जिनके नाम बी पी एल सर्वे 2003 सूची में सम्मिलित नहीं थे, पंजीयन हेतु अपना आवेदन प्रस्तुत कर सकेंगे।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि ग्राम पंचायतों द्वारा शासन के उपरोक्त आदेश के पालन में नमूना जांच किए गए 13 जिलों में हितग्राहियों से बिना औपचारिक आवेदन प्राप्त किए, बी पी एल सर्वे 2003 सूची में सम्मिलित समस्त परिवारों का पंजीयन किया

गया। इस प्रकार, 13.35 लाख से लेकर 19.74 लाख परिवार, जिन्होंने पंजीयन हेतु न तो आवेदन किया और न ही वे बी पी एल थे, को योजनातर्गत लेखापरीक्षा अवधि में पंजीकृत कर जॉबकार्ड जारी किए गए, विवरण **परिशिष्ट-2.18** में दिया गया है। हमने आगे देखा कि 13 चयनित जिलों में जिन परिवारों का पंजीयन कर जॉबकार्ड जारी किए गए, की तुलना में जिन परिवारों को रोजगार दिया गया, की संख्या वर्ष 2007-12 के दौरान 32 प्रतिशत से 55 प्रतिशत के मध्य रही।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि राज्य शासन ने पत्र दिनांक 16 जनवरी, 2006 के माध्यम से जिलों को पंजीयन हेतु सही तौर पर आवश्यक दिशा निर्देश जारी किए थे। पत्र का प्रथम पैरा बी पी एल सर्वे 2003 के आधार पर पंजीयन करने हेतु इंगित करता है। तथापि यह इंगित नहीं किया गया कि केवल बी पी एल परिवारों का ही पंजीयन किया जाना है। वस्तुतः वर्ष 2003 की बी पी एल सर्वे सूची संदर्भ सूची थी, जिसमें गांव के समस्त परिवार वर्ष 2003 में सर्वे किए जाकर सूचीबद्ध किए गए थे। यह विश्वसनीय संदर्भ सूची सुलभता से उपलब्ध थी, इसलिए इसके आंकड़े उपयोग करने के लिए कहा गया।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि समस्त ग्रामीण परिवारों का पंजीयन कर जॉबकार्ड जारी किए गए, जिनमें वो परिवार भी सम्मिलित थे, जो न तो गरीबी रेखा के नीचे थे और न ही उनसे मौखिक/लिखित आवेदन लिया गया तथा घर-घर जाकर सर्वे भी नहीं किया गया, जो अनियमित था।

### **2.2.10.2 हितग्राहियों को रोजगार आवेदन की दिनांकित पावती जारी न किया जाना**

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा क्रमांक 1.5 के अनुसार एम जी एन आर ई जी एस अंतर्गत मजदूरी रोजगार कार्यक्रम मांग आधारित है। योजना के अंतर्गत रोजगार इस बात पर निर्भर करता है कि आवेदक अपनी इच्छानुसार पंजीयन हेतु आवेदन कर जॉबकार्ड प्राप्त करे तथा रोजगार प्राप्त करने के लिए समय एवं अवधि, जिसके लिए रोजगार चाहता है, आवेदन करे।

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा क्रमांक 5.4 के अनुसार रोजगार प्राप्त करने के लिए लिखित आवेदन ग्राम पंचायत को प्रस्तुत करना चाहिए। आवेदक स्वयं ग्राम पंचायत में उपस्थिति होकर कार्य करने के लिए सहमित दे सकता है। इसकी प्रविष्टि निर्धारित आवेदन पत्र प्रारूप तथा रोजगार पंजी में की जावेगी। आवेदक को कार्य हेतु आवेदन की दिनांकित पावती दी जाना आवश्यक है।

आवेदकों को रोजगार आवेदन की दिनांकित पावती जारी नहीं की गई

हमने पाया कि आठ जिलों के 16 ब्लॉक की 158 ग्राम पंचायतों में आवेदकों को रोजगार आवेदनों की दिनांकित पावती नहीं दी गई (**परिशिष्ट-2.19**)। रोजगार पंजी का संधारण या तो नहीं किया गया या अपूर्ण संधारण किया गया था जैसा कि अगले पैरा क्रमांक 2.2.10.3 में उल्लेखित है। दिनांकित पावतियों के अभाव एवं रोजगार पंजी की अधूरी जानकारी के कारण यह सुनिश्चित करना कठिन है कि वास्तविक रूप से कितने लोगों द्वारा रोजगार की मांग की गई।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि एम जी एन आर ई जी एस अंतर्गत कार्य की आवश्यकता होने पर ही श्रमिक आते हैं। इस प्रकार यदि श्रमिकों को सरपंच रोजगार उपलब्ध कराता है तो इसका यह आशय नहीं है कि कार्य की मांग नहीं की गई अथवा श्रमिकों ने अधिकार पूर्वक रोजगार की मांग नहीं की। फिर भी तथ्य यह है कि ग्रामीण जनता में सामान्यतः कार्यक्रम की पूर्ण जानकारी का अभाव होता है तथा राज्य शासन द्वारा सूचना, शिक्षा तथा संचार (आई ई सी) गतिविधियों को विस्तृत व परिणाम मूलक करने हेतु कदम उठाये गये हैं।

उत्तर से पुष्टि होती है कि कार्य की मांग तथा रोजगार सृजन के अभिलेखों का ठीक तरीके से संधारण नहीं किया गया।

### **2.2.10.3 रोजगार पंजी के संधारण में अनियमितताएँ**

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 9.1.1(vi) के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत/कार्यक्रम अधिकारी के द्वारा एक रोजगार पंजी संधारित की जायेगी जिसमें रोजगार की मांग हेतु आवेदन, दिये गए रोजगार, किए गए कार्य तथा श्रमिकों को भुगतान की गई मजदूरी अथवा बेरोजगारी भत्तों की जानकारी संधारित की जायेगी।

नमूना जांच किये गये दो जिलों के चार ब्लॉक की 10 ग्राम पंचायतों में रोजगार पंजी का संधारण नहीं हुआ तथा 10 जिलों के 23 ब्लॉक की 220 ग्राम पंचायतों में रोजगार पंजी अपूर्ण संधारित की गयी थी विवरण **परिशिष्ट-2.20** एवं **परिशिष्ट 2.21** में दिया गया है।

ग्राम पंचायत स्तर पर या तो रोजगार पंजी संधारित नहीं थी या अपूर्ण थी

इस प्रकार प्रति परिवार रोजगार सृजन के आंकड़ों का अद्यतन संधारण तथा भारत सरकार की निधि से 100 दिवस रोजगार की निर्धारित सीमा को जांचा नहीं जा सका।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि वर्तमान एम आई एस में रोजगार पंजी स्वतः सृजित होती है तथा सार्वजनिक रूप में उपलब्ध है। इस प्रकार इन पंजियों का भौतिक रूप से संधारण करना अनावश्यक है।

उत्तर योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं था क्योंकि एम आई एस के डाटा के प्रमाणीकरण के लिए आवश्यक अभिलेखों का संधारण किया जाना आवश्यक था।

### **2.2.11 ग्रामीण परिवारों की आजीविका सुरक्षा**

#### **2.2.11.1 ग्रामीण परिवारों की आजीविका सुरक्षा की पूर्ति सुनिश्चित न करना।**

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 1.1 के अनुसार योजना का मूल उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा बढ़ाने के लिये प्रत्येक ऐसे परिवार को एक वित्तीय वर्ष के दौरान कम से कम 100 दिन का गारंटीशुदा रोजगार उपलब्ध कराना है, जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम करने को तैयार हैं।

कुल पंजीकृत परिवारों में से मात्र 2.31 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत ने 100 दिवस का रोजगार पूर्ण किया

राज्य रोजगार गारंटी परिषद के अभिलेखों की जांच में हमने पाया कि लेखापरीक्षा अवधि (2007-12) के दौरान कुल पंजीकृत परिवारों की तुलना में 100 दिवस पूर्ण करने वाले परिवार 2.31 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत के मध्य थे तथा प्रति पंजीकृत परिवार को एक वित्तीय वर्ष में औसतन 14 दिन से 38 दिन का रोजगार उपलब्ध कराया गया।

आगे यह देखने में आया कि यद्यपि श्रम बजट में मानव दिवसों का आकलन वर्ष 2009-10 को छोड़कर घटते क्रम में था फिर भी वास्तविक सृजित मानव दिवसों की संख्या श्रम बजट के अनुमानों से अत्यधिक कम थी। विवरण तालिका 3 में नीचे दिया गया है।

तालिका 3 - परिवारों का पंजीयन तथा रोजगार सृजन दर्शाने का विवरण

वर्ष	पंजीकृत परिवारों की संख्या	श्रम बजट(मानव दिवसों का आकलन लाख में)	परिवारों की संख्या जिन्हे रोजगार उपलब्ध कराया गया	सृजित मानव दिवस (लाख में)	औसत सृजित मानव दिवस प्रति परिवार (5/2)	100 दिन का रोजगार पूर्ण करने वाले परिवार लाख में (प्रतिशत) (7/2*100)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2007-08	72,38,784	अनुपलब्ध	43,46,916	2753.01	38	9.12(12.60)
2008-09	1,12,29,546	3703.00	52,04,924	2946.97	26	9.79(8.72)
2009-10	1,12,92,252	4720.90	47,22,409	2623.12	23	7.32(6.48)
2010-11	1,16,87,129	3499.47	40,46,933	1782.54	15	3.74(3.20)
2011-12	1,18,60,150	2900.00	37,75,915	1613.88	14	2.74(2.31)

(स्रोत: राज्य रोजगार गारंटी परिषद द्वारा उपलब्ध कराई जानकारी)

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि योजना मांग आधारित है। प्रत्येक ग्रामीण परिवार जिसके वयस्क सदस्य स्वेच्छा से कार्य की मांग करते हैं, उन्हें कम से कम 100 दिन का गारंटीशुदा अकुशल शारीरिक श्रम का कार्य उपलब्ध कराया जाता है।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि अवधि 2007-12 के मध्य 100 दिन का रोजगार पूर्ण करने वाले परिवारों की संख्या तथा प्रति परिवार औसत मानव दिवस घटते क्रम में रहे।

### 2.2.11.2 मजदूरी का विलंब से भुगतान

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 7.1.5 के अनुसार श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान साप्ताहिक आधार पर किया जाना चाहिए तथा किसी दशा में कार्य करने के दिन से एक पखवाड़े में भुगतान आवश्यक है।

मजदूरी के भुगतान में 30 दिवस से 360 दिवस तक का विलम्ब होना पाया गया

हमने 11 जिलों के 21 डिवीजनों में लाइन विभागों के 2027 मस्टर रोलों की समीक्षा में पाया कि 66,636 श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान 30 दिन से 360 दिन विलंब से किया गया। विवरण **परिशिष्ट-2.22** में दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि विलंब से मजदूरी भुगतान की समस्या किसी जिले और राज्य तक ही सीमित नहीं है।

उत्तर विलम्ब से किए गए मजदूरी भुगतान की पुष्टि करता है।

श्रमिकों को मजदूरी पर्ची जारी नहीं की गई जिसके फलस्वरूप उनको किये गये भुगतान की विश्वसनीयता सत्यापित नहीं की जा सकी

### 2.2.11.3 मजदूरों को मजदूरी पर्ची जारी न करना

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 7.2(xi) के अनुसार {अनुलग्नक बी-3 (i)} में दिए गए निर्धारित प्रारूप में मजदूरों को सूचना हेतु मजदूरी पर्ची जारी की जानी चाहिए। मजदूरी राशि का वितरण मजदूरी पर्ची तथा श्रमिकों की आहरण पर्ची प्रस्तुत करने पर अथवा श्रमिक के अधिकृत प्रतिनिधि को ही किया जावेगा।

हमने पाया कि 12 जिलों के 25 ब्लॉक की 247 ग्राम पंचायतों में मजदूरों को मजदूरी पर्ची जारी नहीं की गई (**परिशिष्ट-2.23**)। इस प्रकार श्रमिकों द्वारा किए गए कार्य के लिए मजदूरी भुगतान की विश्वसनीयता सत्यापित नहीं की जा सकी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि प्रत्येक हितग्राही के व्यक्तिगत बैंक खाते में 100 प्रतिशत भुगतान किया जाता है, अतः मजदूरी पर्ची पूर्णतः निरर्थक हो गई है।

उत्तर योजना के दिशा निर्देशों जिसमें मजदूरी पर्ची जारी करने के निर्देश हैं के अनुरूप नहीं था।

### 2.2.11.4 मेट का लगाया जाना

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 6.5.4 के अनुसार कार्यस्थल पर श्रमिकों की उपस्थिति दर्ज करने तथा कार्य के पर्यवेक्षण हेतु प्रत्येक कार्य पर एक मेट लगाया जाना चाहिए। मेट को पारिश्रमिक का भुगतान एम जी एन आर ई जी ए कार्य लागत में सामग्री घटक के अंतर्गत सम्मिलित किया जाना चाहिए।

प्रत्येक कार्य पर मेट नहीं लगाये गये तथा मेटस का भुगतान श्रम घटक में दर्ज किया गया

हमने 12 जिलों के 23 ब्लॉक की 227 ग्राम पंचायतों की नमूना जांच में पाया कि प्रत्येक कार्य पर मेट नहीं लगाए गए (**परिशिष्ट-2.24**)। जहाँ कहीं भी क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा मेट की सेवाएं ली गईं, मेट को पारिश्रमिक का भुगतान अकुशल श्रमिक के समान किया गया तथा भुगतान की राशि कार्य के सामग्री घटक के स्थान पर श्रम घटक में दर्ज की गई। इस प्रकार प्रत्येक कार्य पर मेट न लगाये जाने से न्यूनतम मजदूरी प्राप्त करने के लिए समूह बनाने, कार्य की माप लेने, श्रमिकों की भौतिक उपस्थिति दर्ज करने तथा कार्य की पूर्ण निगरानी एवं पर्यवेक्षण किया जाना सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि कार्यस्थल पर मेट का श्रमिकों से अनुपात कम से कम 1:50 होना चाहिए। इस प्रकार यह आवश्यक नहीं था कि प्रत्येक

कार्य पर मेट लगाया जाए तथा आगे कहा कि मेट की मजदूरी अर्द्धकुशल मजदूर की मजदूरी के समान होनी चाहिए तथा किसी भी परिस्थिति में अकुशल श्रमिक की मजदूरी से कम नहीं होनी चाहिए। इसलिए राज्य में निर्णय लिया गया कि मेट को उन कार्यों पर लगाया जाये, जहां 50 से अधिक मजदूर कार्य पर लगाए गए हों। इस प्रकार यह आशा नहीं की जाती कि प्रत्येक कार्य पर मेट लगाया जाए। राज्य द्वारा आगे यह भी निर्णय लिया गया कि मेट को अकुशल श्रमिक का कार्य दिया जाए जिसमें गुप बनाना एवं कार्य स्थल सुविधाओं की व्यवस्था सुनिश्चित करना है। इस प्रकार यह आशा नहीं की जा सकती कि मेट अर्द्धकुशल श्रमिक के रूप में कार्य करें। इसलिए उसे अकुशल श्रमिक की मजदूरी का भुगतान कर लेखांकन किया गया।

उत्तर योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं था, जिसमें प्रत्येक कार्य पर मेट लगाए जाने के निर्देश थे। आगे मेट की सेवायें निर्धारित मानक के अनुरूप नहीं ली गईं तथा मेट को भुगतान की गई राशि कार्य के श्रम लागत में सम्मिलित की गई, जो अनियमित थी।

## 2.2.12 कार्यों का क्रियान्वयन

### 2.2.12.1 गैर अनुमत्य कार्यों का क्रियान्वयन

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 6.1 में स्पष्ट है कि एम जी एन आर ई जी एस का उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में मूलभूत रोजगार गारन्टी उपलब्ध कराना है। अधिनियम की अनुसूची-I में दर्ज अनुमत्य कार्यों का ही क्रियान्वयन किया जाना चाहिये।

ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की नमूना जांच में हमने पाया कि ग्राम पंचायतों द्वारा निम्न प्रकार के गैर अनुमत्य कार्यों का क्रियान्वयन किया गया:

#### (i) सीमेंट कांक्रीट (सी सी) सड़क निर्माण

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 6.1.1(viii) के अनुसार एम जी एन आर ई जी एस अंतर्गत योजनांतर्गत सीमेंट कांक्रीट (सी सी) सड़क का निर्माण नहीं किया जाना चाहिए।

सी सी रोड़ के गैर अनुमत्य कार्यों पर ₹ 66.37 लाख का अनियमित व्यय किया

चयनित कार्यों के भौतिक सत्यापन के दौरान हमने पाया कि सात जिलों<sup>16</sup> में अवधि 2007-08 से 2011-12 के दौरान 38 सी सी सड़कों के निर्माण पर ₹ 66.37 लाख का व्यय किया गया। विवरण परिशिष्ट-2.25 में दिया गया है। चूंकि एम जी एन आर ई जी एस के अंतर्गत सी सी सड़कों का निर्माण किया जाना अनुमत्य नहीं था, अतः उपरोक्त कार्यों पर किया गया व्यय ₹ 66.37 लाख अनियमित था।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि भारत सरकार के परिपत्र (जनवरी 2012) में सीमेंट कांक्रीट सड़कों का निर्माण किये जाने का प्रावधान है। इसलिए सी सी सड़कों के कार्य एम जी एन आर ई जी एस अंतर्गत अनुमत्य श्रेणी में है।

<sup>16</sup> बालाघाट, इन्दौर, खरगौन, सतना, सीहोर, शहडोल तथा विदिशा

शासन का उत्तर योजना दिशा-निर्देशों के अनुरूप नहीं था तथा भारत सरकार के आदेशानुसार सी सी सडक जनवरी 2012 से लिए जाने का निर्देश है जबकि इन सडकों का निर्माण जनवरी 2012 के पहले किया गया।

### (ii) तालाबों का घाट निर्माण

एम जी एन आर ई जी ए वर्क्स फील्ड मेन्युअल में निहित प्रावधानों के अनुसार घाटों<sup>17</sup> का निर्माण कार्य योजनान्तर्गत अनुमत्य नहीं था।

तालाबों की घाट निर्माण के गैर अनुमत्य कार्यों पर ₹ 33.85 लाख का अनियमित व्यय किया गया

अभिलेखों की जांच एवं कार्यों के भौतिक सत्यापन में हमने पाया कि जिला शहडोल की नमूना जांच में ली गई ग्राम पंचायतों में घाट निर्माण के दस कार्य तालाबों के निर्माण के साथ लिए गए, जिन पर राशि ₹ 33.85 लाख का व्यय हुआ। चूंकि ये कार्य एम जी एन आर ई जी वर्क्स फील्ड मेन्युअल में सम्मिलित नहीं हैं, अतः इन कार्यों पर किया गया व्यय राशि ₹ 33.85 लाख अनियमित था (परिशिष्ट-2.25)।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि सामान्यतः नदियों पर घाट निर्माण ऐसे स्थानों पर किए जाते हैं जहां नदी के उस भाग पर बाढ़ के पानी की अधिक तीव्रता होती है। जो बांध/किनारों को काटते हैं। इसी तरह, तालाब बांध, जहां नहाने के उद्देश्य तथा सामान्य निस्तार के कारण जनता का सामान्य आना जाना अधिक होता है भूमि कटाव के लिए संवेदनशील होते हैं। इसलिए घाटों का निर्माण लोकहित की गतिविधि से कहीं अधिक बांधो/जल स्थलों की सुरक्षा देने के लिए किया जाता है।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि कार्य एम जी एन आर ई जी ए वर्क्स फील्ड मेन्युअल के अनुरूप नहीं थे।

<sup>17</sup> तालाब की सीढ़ियाँ



घाट निर्माण  
ग्राम पंचायत-बिजुरी, ब्लॉक बुढार, जिला शहडोल, वर्ष 2009-10, व्यय राशि ₹ 3.54 लाख।

**(iii) श्मशान घाट में चबूतरा तथा बाउण्डीवाल निर्माण**

एम जी एन आर ई जी ए वर्क्स फील्ड मेन्युअल के अनुसार बाउण्डीवाल, चबूतरा तथा स्थल समतलीकरण के कार्य अनुमत्य नहीं थे।

श्मशान घाट की  
बाउण्डीवाल व चबूतरा  
निर्माण के गैर अनुमत्य  
कार्यों पर ₹ 21.78  
लाख का अनियमित व्यय  
किया गया

अभिलेखों की जांच तथा कार्यों के भौतिक सत्यापन के दौरान हमने पाया कि चार जिलों की नमूना जांच की गई ग्राम पंचायतों में श्मशान घाट में चबूतरा, बाउण्डीवाल निर्माण एवं स्थल समतलीकरण के दस कार्य अवधि 2007-08 से 2011-12 के दौरान कराए गए, जिन पर राशि ₹ 21.78 लाख का व्यय हुआ (परिशिष्ट-2.25)।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि मध्यप्रदेश शासन द्वारा श्मशान स्थल के विकास हेतु उप-योजना के दिशा निर्देश जारी किए गए, जिसके अनुसार गांव में उपरोक्त कार्य अनुमत्य किए गए।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि मध्यप्रदेश शासन से जारी दिशा निर्देशों में स्थल समतलीकरण तथा बाउण्डीवाल निर्माण के कार्य एम जी एन आर ई जी ए वर्क्स फील्ड मेन्युअल के प्रावधानों के विपरीत थे।



श्मशान घाट समतलीकरण  
ग्राम पंचायत-उमरीखेड़ा, इन्दौर, वर्ष 2011-12, व्यय ₹ 29,000

#### (iv) जैट्रोफा वृक्षारोपण

एम जी एन आर ई जी ए वर्क्स फील्ड मेन्युअल के अनुसार जैट्रोफा वृक्ष न हो कर झाड़ी है, इसलिए वृक्षारोपण के लिए वन वृक्षों को लिया जाना चाहिए जो कि कठोर एवं उपयोगी होते हैं, न कि जैट्रोफा।

जैट्रोफा पौधरोपण  
के गैर अनुमत्य  
कार्यों पर  
₹ 9.40 लाख का  
अनियमित व्यय  
किया गया

अभिलेखों की जांच एवं कार्यों के भौतिक सत्यापन में हमने पाया कि दो जिलों की नमूना जांच में ली गई ग्राम पंचायतों में जैट्रोफा वृक्षारोपण के 11 कार्य कराए गए, जिन पर ₹ 9.40 लाख का व्यय हुआ। इस प्रकार उपरोक्त कार्य पर किया गया व्यय ₹ 9.40 लाख अनियमित था **(परिशिष्ट-2.25)**।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय, भारत सरकार की बायो डीजल क्रय नीति, दिनांक 9 अक्टूबर, 2005 को प्रकाशित के अनुसार जैट्रोफा वृक्षारोपण का कार्य बड़े पैमाने पर लिया जाना था तथा यह कहा गया कि जैट्रोफा ग्रामीण अर्थ व्यवस्था तथा ग्रामीण आजीविका पर सकारात्मक प्रभाव डालेगा। तदनुसार राज्य द्वारा जैट्रोफा वृक्षारोपण बहुत सीमित मान में किए जाने की अनुमति प्रदान की गई।

तथ्यात्मक स्थिति यह थी कि एम जी एन आर ई जी ए वर्क्स फील्ड मेन्युअल के अनुसार जैट्रोफा वृक्षारोपण गैर अनुमत्य कार्य था।



**जैट्रोफा वृक्षारोपण**

ग्राम पंचायत- बंका, ब्लॉक- मझगंवा, जिला सतना, वर्ष 2007-08, व्यय ₹ 28,000

**2.2.12.2 क्रियान्वित दर्शाये गये कार्यों का अस्तित्व में न पाया जाना**

(i) जिला इन्दौर, ब्लॉक देपालपुर की ग्राम पंचायत बिरगोदा के कार्यों के विभागीय अधिकारियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान हमने पाया कि वर्ष 2008-09 में उप-योजना निर्मल वाटिका के अंतर्गत 19 यूनिट लीचिंग पिट निर्माण कराए गए, जिस पर राशि ₹ 25,861 का व्यय किया गया तथा कार्य की कार्य पूर्णता रिपोर्ट दिनांक 23.8.2010 को जारी की गई। हमने पांच कार्य स्थलों पर लीचिंग पिट निर्माण का कार्य अस्तित्व में होना नहीं पाया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि प्रकरणों की जांच की जा रही है तथा उपयुक्त सुधारात्मक उपाय किये जायेंगे।

निर्माण कार्यों के भौतिक सत्यापन में वृक्षारोपण के तीन कार्य अस्तित्व में नहीं पाये गये

(ii) जिला शाजापुर, ब्लॉक शाजापुर की ग्राम पंचायत बिरगोद के कार्यों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान हमने पाया कि वर्ष 2009-10 में सामुदायिक फलोद्यान<sup>18</sup> के तीन कार्य कार्यपालन यंत्री, ग्रामीण यांत्रिकी सेवाएं (ई ई, आर ई एस) शाजापुर से करवाए गए थे तथा इन कार्यों पर ₹ 7.27 लाख व्यय किया गया। तथापि हमने कार्य स्थल पर वृक्षारोपण का कार्य नहीं पाया। ई ई, आर ई एस ने कहा कि ये कार्य अस्तित्व में नहीं थे।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि प्रकरणों में तथ्यात्मकता पाई गई है तथा विभाग द्वारा उपयुक्त विभागीय कार्यवाही शुरू कर दी गई है।

जल संसाधन विभाग, सतना के सात इंजीनियरों से वसूली योग्य ₹ 1.05 करोड़ विविध लोक निर्माण अग्रिम अंतर्गत दर्ज की गई

(iii) कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन विभाग (ई ई, डब्ल्यू आर डी) सतना के अभिलेखों की जांच में हमने देखा कि वर्ष 2008-09 में स्टाप डैम एवं तालाब निर्माण के 18 कार्य, लागत ₹ 3.62 करोड़ के स्वीकृत हुए। कार्य क्रियान्वयन पर राशि ₹ 3 करोड़ का व्यय किया गया। ई ई, डब्ल्यू आर डी, सतना द्वारा कार्यों का भौतिक सत्यापन एवं मूल्यांकन करने पर पाया (अगस्त 2010) कि इन कार्यस्थलों पर मात्र

<sup>18</sup> कम्युनिटी गार्डन

राशि ₹ 1.95 करोड़ का कार्य ही किया गया। अंतर की राशि ₹ 1.05 करोड़ को इन कार्यों के लिए जिम्मेदार ठहराये गये सात इन्जीनियरों से वसूली योग्य "विविध लोक निर्माण अग्रिम" माना गया।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि डब्ल्यू आर डी स्तर से आवश्यक वसूली कार्यवाही की जायेगी तथा संबंधित विभाग से कार्यवाही तेज करने का अनुरोध किया जायेगा।

### 2.2.12.3 श्रम तथा सामग्री का अनुपात 60:40 न रखा जाना

नमूना जांच किये गये जिलों में श्रम सामग्री के निर्धारित अनुपात 60:40 का पालन नहीं किया गया

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 6.2 के अनुसार मजदूरी लागत और सामग्री लागत का अनुपात न्यूनतम मानक 60:40 से कम नहीं होना चाहिए जैसा कि अधिनियम में उल्लेखित है।

चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच में हमने पाया कि जिला स्तर पर योजना दिशा निर्देशों में वर्णित प्रावधानों के अनुसार मजदूरी का सामग्री से अनुपात 60:40 नहीं रखा गया। नमूना जांच में लिए गए 13 जिलों में से वर्ष 2009-10 में दस जिलों में (40.82 प्रतिशत से 70.33 प्रतिशत), वर्ष 2008-09 में सात जिलों में (41.70 प्रतिशत से 74.71 प्रतिशत) एवं वर्ष 2010-11 में (40.70 प्रतिशत से 64.59 प्रतिशत) और तीन जिलों में वर्ष 2007-08 में (44.38 प्रतिशत से 74.86 प्रतिशत) तथा 2011-12 में चार जिलों में (40.73 प्रतिशत से 47.33 प्रतिशत) सामग्री की अधिकता वाले कार्यों का क्रियान्वयन करते हुये सामग्री मद व्यय को 40 प्रतिशत तक सीमित नहीं रखा गया। विवरण परिशिष्ट-2.26 में दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने उत्तर दिया कि योजना के निर्देशों के अनुरूप इस अनुपात को बनाये रखने के लिए प्रयत्नों को जारी रखा जायेगा।

### 2.2.12.4 लाईन विभाग को ओवरहेड व्यय का भुगतान

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 6.3.3 के अनुसार लाईन विभागों का कार्य योजनांतर्गत कराए जा रहे कार्यों की लागत का अनुमान निकालना, माप एवं पर्यवेक्षण के रूप में तकनीकी सहायता देना है। इसके लिए लाईन विभागों को ओवरहेड व्यय हेतु राशि नहीं दी जावेगी।

पी एम यू के व्यय हेतु ई ई, आर ई एस को एम जी एन आर ई जी एस के प्रशासनिक मद से राशि ₹ 1.68 करोड़ प्रदाय किया गया। क्रियान्वयन एजेंसी द्वारा वर्ष 2010-12 की अवधि में इस मद में राशि ₹ 72.56 लाख का व्यय किया गया

मध्य प्रदेश शासन, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा एम जी एन आर ई जी योजना का मुख्य मंत्री सड़क योजना (एम एम एस वाई) तथा बैकवर्ड रीजन ग्रांट फण्ड (बी आर जी एफ) से अभिसरण करने की कार्य योजना समस्त जिला कार्यक्रम समन्वयकों को जारी की गई (मार्च 2010)। कार्यपालन यंत्री ग्रामीण यांत्रिकी सेवाएं (ई ई, आर ई एस) को क्रियान्वयन एजेंसी नियुक्त किया गया। इसके लिए प्रत्येक जिले में ई ई, आर ई एस प्रोजेक्ट मैनेजमेंट यूनिट (पी एम यू) के रूप में कार्य करेंगे। डी पी आर बनाने, गुणवत्ता नियंत्रण, पर्यवेक्षण, कार्यों की निगरानी के लिए एक फील्ड कन्सल्टेंट की नियुक्ति करना थी एवं इन कार्यों के व्यय का भुगतान एम जी एन आर ई जी एस के प्रशासकीय मद से किया जाना था।

नमूना जांच किए गये पाँच जिलों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि ई ई, आर ई एस को पी एम यू के व्यय के लिए एम जी एन आर ई जी एस के प्रशासकीय मद से राशि ₹ 1.68 करोड़ जारी की गई। विवरण परिशिष्ट-2.27 में दिया गया है। क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा अवधि 2010-12 के दौरान प्रशासकीय मद में राशि ₹ 72.56 लाख का व्यय किया गया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि एम जी एन आर ई जी एस अंतर्गत पी एम यू का गठन प्रभावी सर्वे एवं जॉब कार्ड धारियों द्वारा किए जाने वाले कार्यों की गुणवत्ता नियंत्रण के लिए समर्पित यूनिट के रूप में किया गया। समर्पित परामर्शदाताओं से उक्त कार्यों हेतु सेवाएं ली गईं। किसी भी प्रकरण में लाइन विभागों के ओवर हैड जैसे कि वेतन और भत्ते या आर ई एस के स्टाफ का ओवरहैड भार एम जी एन आर ई जी एस पर नहीं डाला गया।

उत्तर योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं था क्योंकि पी एम यू कार्यक्रम अधिकारियों का सहायक स्टाफ न होकर आर ई एस के प्रशासकीय नियंत्रण में थे। इसलिये कार्यों के पर्यवेक्षण हेतु एम जी एन आर ई जी एस के प्रशासकीय मद से ओवर हैड व्यय नहीं करना था।

### 2.2.13 कमजोर वर्गों को रोजगार की उपलब्धता

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 1.2(अ) के अनुसार समाज के कमजोर वर्गों के लिए जब रोजगार के अन्य अवसर क्षीण अथवा अपर्याप्त हों, उनको वैकल्पिक स्रोत के रूप में रोजगार उपलब्ध कराते हुए सशक्त सामाजिक सुरक्षा नेट उपलब्ध कराया जाना सुनिश्चित करना था। योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 5.5.9 के अनुसार रोजगार उपलब्ध कराते समय महिलाओं को इस तरह से प्राथमिकता दी जानी चाहिए थी कि हितग्राहियों में कम से कम एक तिहाई महिलाएँ होनी चाहिए जो पंजीकृत थी एवं जिन्होंने कार्य हेतु आवेदन दिए।

अनुसूचित जाति/जनजाति (एस सी/एस टी) तथा महिला हितग्राहियों को उपलब्ध कराये गए रोजगार का विवरण तालिका 4 में दिया जा रहा है।

तालिका-4: अनुसूचित जाति/जनजाति तथा महिला हितग्राहियों को दिये गये रोजगार का विवरण पत्रक (लाख में)

वर्ष	कुल सृजित मानव दिवस	एस सी मानव दिवस(प्रतिशत)	एस टी मानव दिवस (प्रतिशत)	महिला मानव दिवस(प्रतिशत)
2007-08	2753.01	491.96 (18)	1342.46 (49)	1147.34(42)
2008-09	2946.97	525.07 (18)	1379.85 (47)	1275.39(43)
2009-10	2623.12	484.35 (18)	1188.25 (45)	1171.38(45)
2010-11	1782.54	380.88 (21)	519.39 (29)	744.17(42)
2011-12	1613.88	341.02 (21)	442.40 (27)	687.27(42)

(स्रोत:- राज्य रोजगार गारंटी परिषद द्वारा प्रस्तुत आकंड़े)

वर्ष 2007-12 की अवधि में अनुसूचित जाति के हितग्राहियों को दिया गया रोजगार कुल सृजित मानव दिवस का 18 प्रतिशत से बढ़कर 21 प्रतिशत हो गया जबकि अनुसूचित जनजाति के हितग्राहियों को दिया गया रोजगार 49 प्रतिशत से घटकर 27 प्रतिशत हो गया

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि अवधि 2007-12 के दौरान एस सी हितग्राहियों को उपलब्ध कराए गए रोजगार का प्रतिशत कुल सृजित मानव दिवस का 18 प्रतिशत से बढ़कर 21 प्रतिशत हो गया, जब कि एस टी हितग्राहियों को प्रदाय किए गए रोजगार का प्रतिशत 49 प्रतिशत से घट कर 27 प्रतिशत रह गया। यद्यपि महिला हितग्राहियों को उक्त अवधि में प्रदाय किए गए रोजगार का प्रतिशत दिशा निर्देशों में उल्लिखित कुल हितग्राहियों की एक तिहाई से अधिक था, परन्तु यह समान अवधि के दौरान 42 प्रतिशत से 45 प्रतिशत पर स्थिर रहा। अतः एस टी हितग्राहियों को उपलब्ध कराए गए मानव दिवसों में कमी को रोकने के लिए तत्काल कदम उठाया जाना आवश्यक है।

## 2.2.14 अभिसरण

### 2.2.14.1 एम जी एन आर ई जी एस की राशि का अनियमित अभिसरण

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 14.1 के अनुसार स्थायी परिसम्पत्तियों के निर्माण करने के लिये एन आर ई जी ए निधियों को अन्य निधियों के साथ मिलाया जा सकता है। तथापि यह ध्यान रखा जाना चाहिये कि अन्य क्षेत्रों या योजनाओं के संसाधनों का प्रतिस्थापन एन आर ई जी एस निधियों से न किया जाये। एम जी एन आर ई जी एस अनुदानों का उद्देश्य अतिरिक्त रोजगार पैदा करना है। अन्य कार्यक्रमों की निधियों को एम जी एन आर ई जी एस योजना के तहत स्वीकार्य कार्यों पर व्यय किया जा सकता है लेकिन एम जी एन आर ई जी एस योजना की निधि को किसी और योजना पर व्यय नहीं किया जा सकता। अभिसरण की सभी पहल एम जी एन आर ई जी एस के मानकों के दायरे में होंगी तथा यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिये कि ठेकेदार पूर्णतः प्रतिबंधित रहे।

मनरेगा निधि का एम एम एस वाई तथा बी आर जी एफ निधियों के साथ बारहमासी सड़कों के निर्माण हेतु अनियमित अभिसरण किया गया।

राज्य शासन ने एम जी एन आर ई जी एस की राशि का मुख्यमंत्री सड़क योजना (एम एम एस वाय) तथा बी आर जी एफ योजना की राशि के अभिसरण से बारहमासी सड़क<sup>19</sup> के निर्माण हेतु एक कार्य योजना (मार्च 2010) बनायी जिसमें प्रारंभिक कच्चा तथा ग्रेवल कार्य एम जी एन आर ई जी एस निधि से एम जी एन आर ई जी एस के दिशा निर्देशों के अनुरूप किया जाना था। कच्चा कार्य होने के पश्चात सड़क निर्माण का कार्य एम एम एस वाय/बी आर जी एफ निधि से ठेकेदारों तथा भारी मशीनों के माध्यम से किया जाना था।

चयनित आठ जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि योजनान्तर्गत अवधि 2010-12 के मध्य राशि ₹ 252.92 करोड़ की लागत के 570 सड़क निर्माण कार्य एम एम एस वाय योजना के अभिसरण से स्वीकृत किये गये। क्रियान्वयन एजेन्सी (आर ई एस) द्वारा उक्त कार्यों पर एम जी एन आर ई जी एस निधि से राशि ₹ 36.45 करोड़ का व्यय दर्ज किया गया जिसका विवरण **परिशिष्ट-2.28** में दिया गया है।

उक्त कार्यों के क्रियान्वयन में हमने निम्न कमियाँ पाई -

<sup>19</sup> ऑल वेदर रोड्स

- सामाजिक अंकेक्षण हेतु मस्टर रोल को ग्राम पंचायतों को अग्रेषित नहीं किया गया।
- उक्त कार्यों पर सृजित रोजगार का विवरण संबंधित ग्राम पंचायतों द्वारा नहीं संधारित किया गया।
- बी आर जी एफ तथा एम एम एस वाय निधि से कराये गये कार्यों पर ठेकेदारों तथा भारी मशीनों के उपयोग के कारण अतिरिक्त रोजगार का सृजन नहीं हुआ।
- श्रम तथा सामग्री का 60:40 का अनुपात मात्र एम जी एन आर ई जी निधि पर संधारित किया गया, सम्पूर्ण कार्य की राशि पर नहीं।
- यद्यपि 59 सड़कों का कार्य पूर्ण हो गया था परन्तु उक्त किसी भी परिसम्पत्ति का हस्तान्तरण संबंधित ग्राम पंचायतों को नहीं किया गया।

इस प्रकार उक्त कार्यों पर किया गया व्यय अनियमित था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने अपने उत्तर में कहा कि राज्य शासन ने मुख्यमंत्री ग्राम सड़क योजना के नाम से एक उप-योजना तैयार की है जो अकुशल शारीरिक श्रम पर व्यय एम जी एन आर ई जी एस निधि से तथा मशीनरी एवं अधिक मात्रा में सामग्री पर व्यय राज्य के स्रोतों या बी आर जी एफ निधि से करने की अनुमति प्रदान करती है।

शासन ने अपने उत्तर में आगे कहा कि -

- मस्टर रोल तथा रोजगार सृजन की जानकारी की एम आई एस में प्रविष्टि क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा की जा रही है अतएव ग्राम पंचायतों को प्रति उपलब्ध कराना अनिवार्य नहीं है।
- यह सत्य है कि 60:40 का अनुपात एम जी एन आर ई जी एस निधि पर ही संधारित किया गया, परन्तु सम्पूर्ण कार्य पर उक्त अनुपात का संधारण अनिवार्य नहीं था।
- पूर्ण सड़कों का हस्तांतरण यथा समय किया जायेगा।

शासन का उत्तर योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं था क्योंकि (i) एम जी एन आर ई जी एस तथा एम एम एस वाय/बी आर जी एफ योजना के अभिसरण से प्राप्त राशि का उपयोग एम जी एन आर ई जी एस योजना के मानकों के दायरे में नहीं किया गया क्योंकि श्रम तथा सामग्री का 60:40 अनुपात मात्र एम जी एन आर ई जी एस निधि पर संधारित किया गया, (ii) उक्त कार्यों पर ठेकेदारों तथा भारी मशीनों का उपयोग किया गया और (iii) अतिरिक्त रोजगार का सृजन नहीं हुआ क्योंकि अन्य योजनाओं की निधियों का उपयोग रोजगार सृजन हेतु नहीं हुआ।

इस प्रकार एम जी एन आर ई जी एस निधि का अन्य योजनाओं की निधियों से अभिसरण के फलस्वरूप अतिरिक्त रोजगार सृजन करने के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई।



ग्राम पंचायत गोगाखेड़ी, जिला इन्दौर में एम एम एस वाय, स्वीकृत राशि ₹ 42.22 लाख, वर्ष 2010-11, एम जी एन आर ई जी एस निधि से व्यय ₹ 24.49 लाख

## 2.2.15 अभिलेखों का संधारण

### 2.2.15.1 आवश्यक अभिलेखों का संधारण न किया जाना

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 9.1.1 के अनुसार अभिलेखों का भली-भांति संधारण एम जी एन आर ई जी एस के सफल क्रियान्वयन के प्रमुख घटकों में से एक है। विवेचनात्मक आगतों, पद्धति, उत्पादन तथा परिणामों की जानकारी को निर्धारित पंजियों में डी पी सी, पी ओ, ग्राम पंचायतों तथा अन्य क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा अति सावधानी पूर्वक अंकित किया जाना है। कम्प्यूटर आधारित एम आई एस में भी यही जानकारी इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से सम्मिलित की जायेगी। विभिन्न स्तर पर जानकारी एकत्रीकरण के सुगमीकरण हेतु आवश्यक अभिलेखों का संधारण किया जाना है।

चयनित जिलों की ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जांच में हमने पाया कि पंजीयन तथा रोजगार सृजन, कार्यों के क्रियान्वयन, परिसम्पत्तियों के निर्माण, कार्यों की निगरानी तथा पर्यवेक्षण से संबंधित आवश्यक अभिलेख या तो संधारित नहीं थे, या अपूर्ण थे जिसका विवरण **परिशिष्ट-2.20** तथा **परिशिष्ट 2.21** में दिया गया है।

हमने नमूना जांच किये गये सात जिलों<sup>20</sup> में आगे पाया कि योजना के दिशा निर्देश के पैरा 9.2.2 में निहित प्रावधानानुसार ग्राम पंचायतों से रोजगार सृजन का पाक्षिक प्रतिवेदन ब्लॉक स्तर पर संकलन हेतु प्राप्त नहीं हुये।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने अपने उत्तर में कहा कि अभिलेखों के संधारण हेतु दिशा निर्देश पहले ही जारी किये जा चुके हैं। एम आई एस उपलब्ध है तथा उसमें सभी आवश्यक अभिलेख सम्मिलित किये जाते हैं। ग्राम पंचायत स्तर पर ग्रामीण विकास योजनाओं के क्रियान्वयन के अभिलेखों का उचित संधारण हमेशा एक चुनौती रहा है। ग्राम पंचायत स्तर पर मानव शक्ति, कार्यालय का आधुनिकीकरण, प्रशिक्षण, सुविधाओं की अत्यंत अल्प क्षमता कुछ प्रमुख कारण हैं।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि ग्राम पंचायत स्तर पर रोजगार सृजन तथा परिसम्पत्ति निर्माण के विश्वसनीय आंकड़ों हेतु आवश्यक अभिलेखों का संधारण आवश्यक है।

### **2.2.15.2 एम आई एस आँकड़ों का वास्तविक आँकड़ों से मिलान न करना**

चयनित जिलों के डी पी सी तथा पी ओ के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि योजना के भौतिक तथा वित्तीय प्रगति के एम आई एस आँकड़ों का मिलान मूल अभिलेखों के आँकड़ों से नहीं किया गया।

एम आई एस आँकड़ों का एम पी आर के आँकड़ों से मिलान नहीं किया गया।

इस संबंध में एस ई जी सी ने सभी डी पी सी को एम आई एस में सुधार करने हेतु निर्देश (सितम्बर 2011) जारी किये थे क्योंकि वर्ष 2010-11 में एम आई एस तथा मासिक प्रगति प्रतिवेदन के आँकड़ों में प्रदेश के सभी जिलों के मानव दिवस सृजन के आँकड़ों में 55 प्रतिशत से 112 प्रतिशत तक भिन्नता थी तथा व्यय के आँकड़ों में 82 प्रतिशत से 122 प्रतिशत तक भिन्नता थी।

आगे देखा कि जिला शहडोल में वर्ष 2011-12 में ₹ 2.65 करोड़ के व्यय के आकड़े एम आई एस से बाहर रहे क्योंकि एम आई एस में आँकड़ों की प्रविष्टि का कार्य पूर्ण नहीं हुआ था (जून 2012)।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि भारत सरकार ने वित्तीय वर्ष 2011-12 की डाटा प्रविष्टि का कार्य जुलाई 2012 तक करने की अनुमति दे दी है तथा एम आई एस में सही आँकड़ों की स्थिति जुलाई 2012 के पश्चात ही प्रकट हो सकेगी।

शासन ने वर्ष 2011-12 के पूर्व एम आई एस आँकड़ों तथा मासिक प्रगति प्रतिवेदन के आँकड़ों में भिन्नता पर कोई टिप्पणी नहीं की।

### **2.2.15.3 अभिलेख प्रस्तुत न करना**

- जिला इन्दौर के ब्लॉक देपालपुर की ग्राम पंचायत अरोदाकोट की एम जी एन आर ई जी एस की रोकड़ बही, व्हाउचर्स, मस्टर रोल, बैंक खाते का विवरण तथा लेखों से संबंधित अन्य अभिलेख लेखा परीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं किये गये।

<sup>20</sup> अशोकनगर, इन्दौर, नीमच, सतना, सिहोर, शहडोल तथा शाजापुर

लेखा परीक्षा द्वारा इंगित करने पर ग्राम पंचायत के सचिव ने उत्तर में कहा कि अभिलेख खो गये हैं तथा दिनांक 05.05.2012 को प्राथमिकी<sup>21</sup> दर्ज करायी गयी है। अभिलेख उपलब्ध न कराने के कारण ग्राम पंचायत द्वारा लेखा परीक्षा अवधि में किये गये व्यय का सत्यापन नहीं किया जा सका।

- जिला शहडोल के ब्लॉक सोहागपुर की तीन ग्राम पंचायतों<sup>22</sup> ने 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान किये गये कार्यों की माप पुस्तिकाएं लेखा परीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं की।

लेखा परीक्षा द्वारा इंगित करने पर उक्त ग्राम पंचायतों के सचिवों ने उत्तर दिया कि माप पुस्तिकाएं कार्यालय में न होकर उप यंत्री के पास है जो निलम्बित है। लेखा परीक्षा हेतु माप पुस्तिकाएं उपलब्ध न कराने के कारण उपरोक्त ग्राम पंचायतों द्वारा एम जी एन आर ई जी एस के कार्यों पर किये गये व्यय का सत्यापन नहीं किया जा सका।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि संबंधित उप यंत्री को सेवा से पृथक कर दिया गया है तथा उसके विरुद्ध अनुपस्थिति तथा अभिलेख उपलब्ध न कराने हेतु कानूनी कार्यवाही भी की गई है।

- जिला शहडोल के ब्लॉक सोहागपुर की ग्राम पंचायत बोड़री की निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान उक्त ग्राम पंचायत का सचिव कार्यालय से अनुपस्थित रहा।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि ग्राम पंचायत बोड़री के सचिव के विरुद्ध मध्यप्रदेश पंचायती राज अधिनियम की धारा 69(1) के तहत अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा रही है।

- जिला बालाघाट के ब्लॉक खैरलॉजी की ग्राम पंचायत घोटी तथा जिला सतना के ब्लॉक रामनगर की ग्राम पंचायत भरतपुर के अभिलेखों की जांच उक्त ग्राम पंचायतों के सचिवों के जेल में होने के कारण नहीं की जा सकी तथा कार्यक्रम अधिकारी/डी पी सी द्वारा अभिलेख उपलब्ध कराने की वैकल्पिक व्यवस्था नहीं की जा सकी।

## 2.2.16 पारदर्शिता

### 2.2.16.1 शिकायत निवारण व्यवस्था

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 11.7 के अनुसार कार्यक्रम अधिकारी ब्लॉक स्तर पर तथा जिला कार्यक्रम समन्वयक जिला स्तर पर शिकायत निवारण अधिकारी होंगे। प्रत्येक स्तर पर शिकायतों से निपटने के लिये अपील की व्यवस्था की जायेगी।

<sup>21</sup> प्रथम सूचना प्रतिवेदन

<sup>22</sup> पदमनियां खुर्द, जमुई तथा लालपुर

योजना के दिशा- निर्देशों के पैरा 9.1.1(ix) के अनुसार पी ओ/डी पी सी/ग्राम पंचायत/अन्य क्रियान्वयन एजेन्सी द्वारा शिकायत पंजी संधारित की जायेगी ।

शिकायत पंजी 215 ग्राम पंचायतों में संधारित नहीं थे तथा राज्य एवं जिला स्तर पर बड़ी संख्या में शिकायतें निवारण हेतु लंबित थी ।

हमने पाया कि नमूना जांच की गयी 287 ग्राम पंचायतों में से 215 ग्राम पंचायतों में शिकायत पंजी संधारित नहीं थी तथा 40 ग्राम पंचायतों में शिकायत पंजी अपूर्ण थी(परिशिष्ट-2.20 तथा 2.21)।

आगे पाया गया कि राज्य स्तर पर अवधि 2007-08 से 2011-12 के दौरान प्राप्त हुई 2352 में से मात्र 1799 शिकायतों(76 प्रतिशत) का निराकरण किया गया (परिशिष्ट-2.29)।

जिला स्तर पर चयनित 13 जिलों में उक्त अवधि में प्राप्त हुई 4185 शिकायतों में से मात्र 3629 (87 प्रतिशत) शिकायतों का निराकरण किया गया (परिशिष्ट-2.29)।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि शिकायतों के प्रभावी तथा समय पर निराकरण के लिए एम जी एन आर ई जी अधिनियम के अनुसार मध्यप्रदेश महात्मा गाँधी रोजगार गारंटी योजना(शिकायत निवारण)नियम, 2012 का पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के प्रशासकीय स्वीकृति के उपरांत सशक्त समिति से अनुमोदन हो गया है। नियमों को अधिसूचित किया जाना प्रक्रियाधीन है। प्रशासन के सभी स्तरों पर शिकायत संबंधी अभिलेख संधारित करने हेतु प्रयास किये जा रहे हैं।

#### **2.2.16.2 कार्यों के पर्यवेक्षण में कमी**

कार्यों के पर्यवेक्षण के अभिलेख ग्राम पंचायतों में संधारित नहीं थे ।

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 10.3.1 के अनुसार कार्यों के अंतरिम सत्यापन हेतु मैदानी स्तर पर कार्यालयीन अमले हेतु प्रत्येक तिमाही में लक्ष्य निर्धारित किये गये थे जिसके अनुसार ब्लॉक स्तर पर 100 प्रतिशत, जिला स्तर पर 10 प्रतिशत तथा राज्य स्तर पर दो प्रतिशत कार्यों का सत्यापन किया जाना था।

हमने पाया कि कार्यों के विभिन्न स्तरों द्वारा किये गये निरीक्षण के अभिलेख ग्राम पंचायतों पर संधारित नहीं थे ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि राज्य स्तर पर कार्यों के निरीक्षण हेतु सुपरिभाषित व्यवस्था है। आंतरिक पर्यवेक्षण के अलावा स्वतंत्र निगरानी भी की जाती है।

तथ्यात्मक स्थिति यह है कि कार्यों के निरीक्षण के अभिलेख लेखा परीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं किये गये।

#### **2.2.16.3 सामाजिक अंकेक्षण**

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 12.1.1 के अनुसार सामाजिक अंकेक्षण का मूल उद्देश्य परियोजना के क्रियान्वयन, कानून तथा नीतियों में लोक उत्तरदायित्व सुनिश्चित करना है और यह लोक सर्तकता की सतत प्रक्रिया है। ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी राजपत्र अधिसूचना (जून 2011) के अनुसार ग्राम पंचायतों/क्रियान्वयन एजेन्सीज

द्वारा ग्राम सभा में सामाजिक अंकेक्षण हेतु व्हाउचर्स, रोकड़ वही, बैंक एकाउंट विवरण और मस्टर रोल आदि उपलब्ध कराना आवश्यक है।

सामाजिक अंकेक्षण हेतु निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया।

लेखा परीक्षा दलों ने छः जिलों की 12 ग्राम पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण की कार्यवाही में भाग लिया जिसका विवरण परिशिष्ट-2.30 में दिया गया है तथा पाया कि पंचायत सचिवों ने सामाजिक अंकेक्षण के नाम पर आठ से दस लोगों की एक सभा बुलायी तथा ग्राम सभा का आयोजन किया गया। सचिव द्वारा कार्यों का विवरण पढ़कर सुनाया गया तथा कार्यवाही विवरण को एक कागज पर लिखा जिस पर सरपंच, सचिव, तथा कुछ अन्य उपस्थित लोगों ने हस्ताक्षर किये। सामाजिक अंकेक्षण हेतु निर्धारित प्रक्रिया यथा लेखों की छायाप्रतियों का वितरण, ग्राम सभा के आयोजन हेतु 15 दिनों का अग्रिम नोटिस, जिले तथा विकास खण्ड के अधिकारियों की सहभागिता इत्यादि का पालन नहीं किया गया।

चयनित 287 ग्राम पंचायतों के 2744 हितग्राहियों के सर्वेक्षण में हमने पाया कि मात्र 18 प्रतिशत हितग्राहियों को ही सामाजिक अंकेक्षण के बारे में जानकारी थी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि मध्यप्रदेश शासन द्वारा सामाजिक अंकेक्षण कराने हेतु गंभीर तथा ईमानदार प्रयास किये गये हैं। राज्य द्वारा सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया को प्रभावी बनाने हेतु आवश्यक कार्यवाही की गयी है।

### 2.2.17 प्रभाव ऑकलन

योजना के दिशा निर्देशों के पैरा 10.4 के अनुसार एम जी एन आर ई जी एस के परिणामों के ऑकलन हेतु योजना के विशिष्ट कार्यों का नियमित मूल्यांकन एवं संदर्श सर्वेक्षण करना चाहिये। मूल्यांकन अध्ययन के परिणामों को एस ई जी सी, जिला पंचायतों तथा अन्य एजेंसीज को सुधारात्मक कार्यवाही करने के लिए पहल करने हेतु प्रयोग किया जाना चाहिये।

योजना के प्रभाव ऑकलन का प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया

हमने पाया कि राज्य स्तर पर तीन-तीन जिलों हेतु भारतीय प्रबंधन संस्थान, इन्दौर<sup>23</sup> तथा भारतीय वानिकी प्रबंधन संस्थान<sup>24</sup>, भोपाल को एम जी एन आर ई जी एस के प्रभाव ऑकलन का कार्य दिया गया (जनवरी 2010), जिसके लिये उन्हें राशि ₹ 48.60 लाख का भुगतान किया गया। प्रभाव ऑकलन का प्रतिवेदन सात माह (अगस्त 2010) के अंदर प्रस्तुत करना था परन्तु प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया (जुलाई 2012)।

हमने आगे पाया कि महिला चेतना मंच<sup>25</sup>, भोपाल को राशि ₹ 24.15 लाख की लागत से छः जिलों में प्रभाव ऑकलन का कार्य मार्च 2011 में दिया गया था। यद्यपि प्रतिवेदन नौ माह (दिसम्बर 2011) के अंदर प्रस्तुत करना था परन्तु प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया (जुलाई 2012)।

<sup>23</sup> स्वीकृत राशि ₹ 48 लाख के विरुद्ध ₹ 28.80 लाख का भुगतान किया गया।

<sup>24</sup> स्वीकृत राशि ₹ 44 लाख के विरुद्ध ₹ 19.80 लाख का भुगतान किया गया।

<sup>25</sup> स्वीकृत राशि ₹ 24.15 लाख के विरुद्ध ₹ 14.49 लाख का भुगतान किया गया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान शासन ने उत्तर में कहा कि अंतिम प्रारूप प्रतिवेदन प्राप्त हो गये हैं तथा कोई अनावश्यक विलम्ब नहीं हुआ है। अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार समयावृद्धि दी जायेगी।

शासन के उत्तर से पुष्टि होती है कि शासन ने एजेन्सियों द्वारा निर्धारित समयावधि में प्रतिवेदन प्रस्तुत करना सुनिश्चित करने हेतु कार्यवाही नहीं की तथा शासन द्वारा समयावृद्धि दिये जाने के संबंध में भी अभी तक निर्णय लेना शेष है।

## 2.2.18 निष्कर्ष

निष्पादन लेखा परीक्षा के दौरान हमने पाया कि योजना का नियोजन तथा निगरानी कमजोर थी क्योंकि एस ई जी सी तथा उसकी सशक्त समिति की निर्धारित संख्या में बैठकें नियत समय पर आयोजित नहीं की गईं। मुख्य कार्यकर्ता जैसे कि जी आर एस कार्यक्रम अधिकारी तथा मेट वांछित संख्या में पदस्थ नहीं किये गये।

नमूना जांच किये गये जिलों में जिला परिप्रेक्ष्य योजना या तो तैयार नहीं की गई या राज्य शासन को अनुमोदन के लिये नहीं भेजी गई। सभी स्तरों पर वार्षिक योजना तथा लेबर बजट का तैयार करना मात्र एक औपचारिक प्रक्रिया रही तथा निर्धारित तिथियों पर अनुमोदन होना सुनिश्चित नहीं किया गया। अव्ययित राशि कुल उपलब्ध राशि के 12 प्रतिशत से 34 प्रतिशत के बीच रही। रोजगार गारंटी निधि की स्थापना आवर्ती निधि के रूप में जिला, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर नहीं की गई। एस जी आर वाई तथा एन एफ एफ डब्ल्यू पी योजनाओं की राशियों का एम जी एन आर ई जी एस निधि में हस्तान्तरण विलम्ब से किया गया। आर्थिक रिसाव के खतरे को कम करने हेतु लेखाओं का मासिक बंदीकरण नहीं किया गया। नमूना जांच किये गये जिलों में मात्र 32 से 55 प्रतिशत आवेदकों को ही रोजगार दिया गया। सभी ग्रामीण परिवारों को बिना आवेदन प्राप्त किये ही योजनान्तर्गत पंजीकृत कर जॉब कार्ड जारी किये गये। आवेदकों को रोजगार आवेदन की दिनांकित पावती नहीं दी गई। ग्रामीण परिवारों की आजीविका सुरक्षा सुनिश्चित नहीं की गई क्योंकि राज्य में पंजीकृत कुल परिवारों में से मात्र 2.31 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत परिवार ही 100 दिन का गारंटीशुदा रोजगार पूर्ण कर सके। योजनान्तर्गत गैर अनुमत्य कार्यों का निष्पादन किया गया। कुछ कार्य जिनको क्रियान्वित करना बताया गया, अस्तित्व में नहीं पाये गये जबकि इन कार्यों के कार्यपूर्णता प्रमाण पत्र जारी किये जा चुके थे। अनुसूचित जनजाति के हितग्राहियों को दिया गया रोजगार वर्ष 2007-12 की अवधि में 49 प्रतिशत से घटकर 27 प्रतिशत हो गया। एम जी एन आर ई जी एस का अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण के फलस्वरूप अतिरिक्त रोजगार सृजन होना सुनिश्चित नहीं किया गया तथा अभिसरण से प्राप्त राशि को एम जी एन आर ई जी एस के मानकों के अनुरूप व्यय नहीं किया गया। आवश्यक अभिलेख यथा रोजगार पंजी विभिन्न स्तरों पर या तो संघारित नहीं थी या अपूर्ण थी। शिकायत निवारण व्यवस्था प्रभावी नहीं थी क्योंकि राज्य तथा जिले स्तर पर भारी संख्या में शिकायतें निराकरण हेतु लंबित थी। शिकायतों के निराकरण हेतु समय सीमा का पालन सुनिश्चित नहीं किया गया। प्रभाव आकलन हेतु नियुक्त की गई एजेन्सियों द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किये गये।

### 2.2.19 अनुशांसाएं

- एस ई जी सी तथा उसकी सशक्त समिति की नियमित बैठकें होनी चाहिये ।
- हितग्राहियों के पंजीयन तथा जॉब कार्ड जारी करने हेतु उनकी पात्रता की समुचित जाँच की जानी चाहिये ।
- कार्यों की मांग हेतु हितग्राहियों से आवेदन प्राप्त किये जाने चाहिये तथा उन्हें दिनांकित पावती दी जानी चाहिये ताकि 15 दिन के अंदर रोजगार प्राप्त न होने की स्थिति में वे बेरोजगारी भत्ता प्राप्त कर सकें ।
- रोजगार सृजन तथा परिसम्पत्ति निर्माण के आवश्यक अभिलेखों का संधारण सुनिश्चित किया जाना चाहिये । लाइन विभागों द्वारा किये गये कार्यों का पाक्षिक प्रतिवेदन तथा मस्टर रोल की प्रति ग्राम पंचायतों को रोजगार सृजन के आँकड़े संधारित करने हेतु दी जानी चाहिये ।
- गैर अनुमत्य कार्य योजना के अंतर्गत स्वीकृत नहीं किये जाने चाहिये ।
- एम जी एन आर ई जी एस निधि का अन्य योजनाओं की निधियों से अभिसरण अतिरिक्त रोजगार सृजन हेतु तथा अन्य योजनाओं का लाभ भी एम जी एन आर ई जी एस के हितग्राहियों को देने हेतु किया जाना चाहिये।
- शिकायतों के समय पर निवारण हेतु शिकायत निवारण व्यवस्था को सुदृढ़ किया जाना चाहिये ।