

निष्पादन लेखापरीक्षा

वन विभाग

2.1 टाईगर रिज़र्व, राष्ट्रीय उद्यान एवं अभ्यारण्यों की कार्यप्रणाली

कार्यपालन सारांश

वन्य प्राणी (संरक्षण) अधिनियम, 1972 राज्य शासन को वन्य जीवन एवं उसके परिवेश हेतु पर्याप्त महत्वपूर्ण किसी क्षेत्र को सुरक्षा, संचालन तथा विकास के लिए एक अभ्यारण्य, एक राष्ट्रीय उद्यान या टाईगर रिज़र्व के रूप में घोषित करने की शक्ति प्रदान करता है।

- वन्य जीवन एवं उसके आवास का संरक्षण तथा सुरक्षा की आयोजना में कमियां थी, जैसे कि वन्य प्राणियों की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक बाघ संरक्षण आयोजनाएं तैयार नहीं की गई थी। बफर क्षेत्रों को सम्मिलित करने में विलम्ब हुए थे। शासन द्वारा सीहोर में नये रातापानी टाईगर रिज़र्व, खण्डवा में एक राष्ट्रीय उद्यान तथा दो अभ्यारण्य अधिसूचित नहीं किए गये थे तथा वन्य जीवन कॉरीडोर को संरक्षित आरक्षित के रूप में घोषित नहीं किया गया जिससे वन्य जीवन का संरक्षण प्रभावित हुआ।

(कंडिका 2.1.7.1 से 2.1.7.3)

- 2006 की तुलना में 2010 में बाघों की संख्या स्थिर थी। दो अभ्यारण्यों में सोन चिड़िया, चीतल, भालू तथा जंगली कुत्तों की संख्या घटी। बारहसिंगा का प्रस्तावित विस्थापन नहीं किया जा सका तथा विस्थापन में अकुशलता के कारण काले हिरणों की मृत्यु संख्या अधिक थी। कोर क्षेत्रों में वाणिज्यिक गतिविधियों, आवासीय अधोसंरचनाओं की उपस्थिति ने वन्य जीवन एवं उसके परिवेश के संरक्षण के लिए प्रयासों को प्रभावित किया।

(कंडिका 2.1.8.1 से 2.1.8.4)

- वन्य जीवन की सुरक्षा पर्याप्त रूप से सुनिश्चित नहीं की गई, क्योंकि संरक्षित क्षेत्र से गुजरने वाली विद्युत तारों का रोधन नहीं किया गया, पशु चिकित्सकीय आधारभूत ढांचा उपलब्ध नहीं था। वायरलेस सेट तथा अन्य निगरानी उपकरण अनुपयोगी पड़े थे। वन्य प्राणी अपराध से संबंधित आनलाइन निगरानी प्रणाली त्रुटिपूर्ण थी। निर्धारित बीट निरीक्षण नहीं किए गये थे।

(कंडिका 2.1.9.1 से 2.1.9.5)

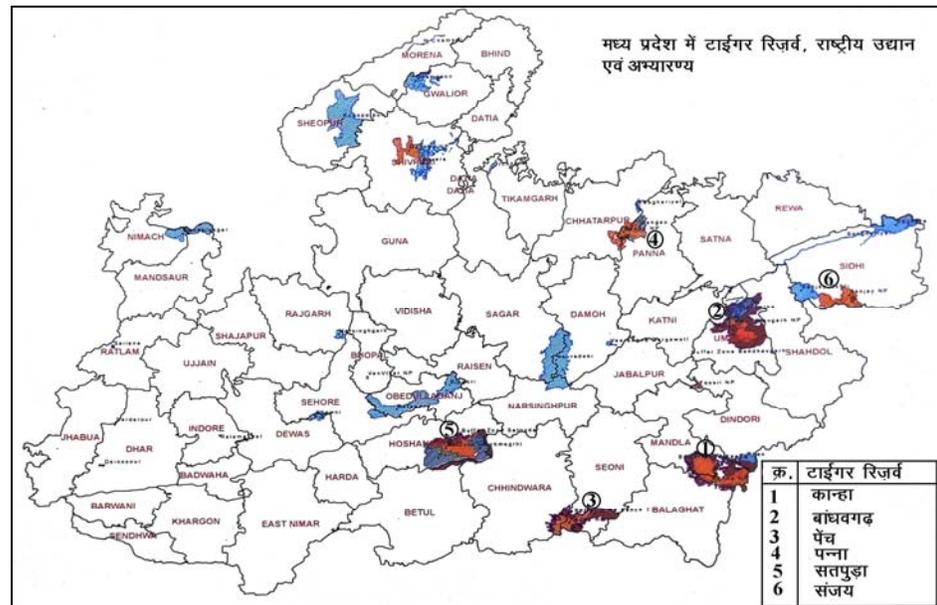
- पर्यावरण विकास (ईको-डेवेलपमेंट) समितियों के माध्यम से पर्यावरण विकास सुनिश्चित नहीं किया गया था। वृक्षारोपणों से जलाऊ लकड़ी के उत्पादन तथा ग्रामीणों के लिए निस्तार डिपो व्यवस्थाओं की स्थापना में विफलता के कारण जैविक दबाव को कम नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.1.10.1 से 2.1.10.2)

2.1.1 प्रस्तावना

वन्य प्राणी (संरक्षण) अधिनियम, 1972 (अधिनियम) राज्य शासन को पर्याप्त पारिस्थितिक, जन्तु संबंधी तथा वनस्पतिय, भू-आकृति विज्ञानकीय¹, प्राकृतिक, या जन्तु विज्ञानकीय महत्व के क्षेत्र को वन्य जीवन या इसके पर्यावरण की सुरक्षा, संचालन तथा विकास के उद्देश्य से एक अभ्यारण्य, राष्ट्रीय उद्यान (एन.पी.) या टाईगर रिज़र्व (टी.आर.) के रूप में घोषित करने तथा अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने हेतु नियम बनाने की शक्ति प्रदान करता है। बाघों की पर्याप्त उपस्थिति वाले वन क्षेत्र को, राष्ट्रीय व्याघ्र संरक्षण प्राधिकरण (एन.टी.सी.ए.) की आवश्यक अनुशंसा के अधीन टी.आर. घोषित करने के लिए विचारित किया जाता है। वन्य प्राणी अभ्यारण्यों की अपेक्षा राष्ट्रीय उद्यानों में अधिक कठोर प्रतिबंध होते हैं, यथा पशुओं की चराई एवं परिगमन तथा व्यक्तियों को भू-अधिकार वन्य प्राणी अभ्यारण्यों में अनुमत्य है जबकि यह राष्ट्रीय उद्यान में प्रतिबन्धित है। समान प्रकार के अपराध के लिए टी.आर. में, राष्ट्रीय उद्यानों तथा वन्य प्राणी अभ्यारण्यों की अपेक्षा अधिक दण्ड के प्रावधान हैं।

नवम्बर 2014 तक, मध्य प्रदेश शासन ने 16,370.288 वर्ग कि.मी.² क्षेत्र में विस्तृत छह टी.आर., चार राष्ट्रीय उद्यान तथा 19 वन्य प्राणी अभ्यारण्य अधिसूचित किए जो मध्य प्रदेश के कुल वन क्षेत्र 94,689 वर्ग कि.मी.³ का 17.29 प्रतिशत है। राज्य के छह टाईगर रिज़र्व नीचे दिए गये मानचित्र में दर्शाए गये हैं:



इन संरक्षित क्षेत्रों (पी.ए.) के प्रबन्धन के लिए वन विभाग के वन्य प्राणी शाखा फरवरी 1977 में बनाई गई थी।

¹ भू-आकृति विज्ञान, भूमि आकृतियों एवं उनको आकार देने की प्रक्रिया का एक वैज्ञानिक अध्ययन है।

² टी.आर. में 10,989.247 वर्ग कि.मी. संरक्षित एवं 5,381.041 वर्ग कि.मी. बफर क्षेत्र

³ विभाग के वर्ष 2011-12 के प्रशासनिक प्रतिवेदन के अनुसार

2.1.2 संगठनात्मक संरचना

प्रमुख सचिव, शासन स्तर पर वन विभाग (विभाग) के प्रमुख हैं। प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.)- शीर्ष, विभाग के कार्यकारी प्रमुख हैं। वन्य प्राणी शाखा के प्रमुख प्रधान मुख्य वन संरक्षक (वन्य प्राणी) हैं, जो मुख्य वन्य प्राणी अभिरक्षक (सी.डब्लू.एल.डब्लू.) के रूप में कार्य करते हैं। टी.आर./ राष्ट्रीय उद्यान तथा अभ्यारण्य में प्रमुख क्रमशः क्षेत्र संचालक/ संचालक तथा वन मण्डल अधिकारी/ अधीक्षक होते हैं। वन विभाग के वन्य प्राणी शाखा की संगठनात्मक संरचना **परिशिष्ट 2.1** में दी गई है।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा आंकलन करने का प्रयास करती है कि:

- वन्य प्राणी के संरक्षण एवं सुरक्षा की आयोजना, यथा संरक्षण आयोजनाएं तैयार करना, संरक्षित क्षेत्रों का सृजन करना तथा आयोजना अभिलेखों को अद्यतन करना इत्यादि पर्याप्त था;
- वन्य प्राणी एवं उनके परिवेश का संरक्षण, यथा अधिनियम के अनुरूप नहीं होने वाली गतिविधियों को चरणबद्ध रूप से बन्द किया जाना, विलुप्त प्राय प्रजातियों का विस्थापन, परिवेश का विकास इत्यादि के लिए पर्याप्त उपाय किए गए थे;
- वन्य प्राणी एवं उनके परिवेश का संरक्षण यथा सुसज्जित पशु चिकित्सा के मूलभूत ढांचे की स्थापना, कर्मचारी इत्यादि दक्ष एवं प्रभावकारी था; तथा
- पारिस्थितिकी विकास हेतु पहल, यथा स्थानीय निवासियों की भागीदारी, उनकी आवश्यकताएं इत्यादि सुनिश्चित की गई थी।

2.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष:

- वन्य प्राणी (संरक्षण) अधिनियम, 1972;
- वन्य प्राणी (संरक्षण) मध्य प्रदेश नियम, 1974, विकास निधि (पुनरीक्षित) नियम, 2009;
- सर्वोच्च न्यायालय के आदेश, भारत सरकार एवं मध्य प्रदेश शासन द्वारा जारी दिशा निर्देश एवं आदेश तथा
- संरक्षित क्षेत्रों के लिए संरक्षण एवं प्रबन्धन आयोजनाओं

से लिए गये मापदण्डों पर आधारित है।

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा 2009-14 की अवधि को आच्छादित करते हुए स्तरीकृत यादृच्छिक प्रतिचयन के आधार पर चयन किए गये टी.आर. के बफर क्षेत्रों सहित 10 वन मण्डलों (चार टी.आर.⁴ एक राष्ट्रीय उद्यान तथा पाँच अभ्यारण्य) के अभिलेखों की

⁴ कान्हा टाईगर रिज़र्व (के.टी.आर.), मंडला में फेन अभ्यारण्य एवं के.टी.आर. का बफर क्षेत्र आच्छादित है।

नमूना जाँच के माध्यम से नवम्बर 2013 से जुलाई 2014 के दौरान संपन्न की गई थी (परिशिष्ट 2.2)।

प्रमुख सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन में लेखापरीक्षा उद्देश्य, क्षेत्र, कार्यप्रणाली तथा लेखापरीक्षा के मानदण्डों पर चर्चा की गई (13 फरवरी 2014)। सचिव के साथ 3 नवम्बर 2014 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई। शासन ने समस्त लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को स्वीकार किया। निष्पादन लेखापरीक्षा में सभी लेखापरीक्षा अवलोकनों पर शासन के प्रत्युत्तरों को उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

2.1.6 संरक्षित क्षेत्रों हेतु आवंटन एवं व्यय

टी.आर., राष्ट्रीय उद्यान एवं वन्य प्राणी अभ्यारण्यों के प्रबन्धन हेतु राशियों का आवंटन भारत सरकार एवं राज्य शासन दोनों द्वारा किया जाता है। वन्य प्राणियों के संरक्षण एवं सुरक्षा हेतु कुल राशि ₹ 619.70 करोड़ (भारत सरकार: ₹ 404.29 करोड़ तथा मध्य प्रदेश शासन: ₹ 215.41 करोड़) विमुक्त की गई थी, जिसके विरुद्ध अवधि 2009-10 से 2013-14 के दौरान राशि ₹ 569.73 करोड़ (भारत सरकार: ₹ 372.62 करोड़ तथा मध्य प्रदेश शासन: ₹ 197.11 करोड़) का व्यय किया गया। वर्षवार विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 2.1: योजनावार एवं वर्षवार व्यय एवं बचत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय एवं बचत	बाध परियोजना	वन्य प्राणी परिवेश एकीकृत विकास योजना	वित्त आयोग अनुदान	अन्य केन्द्रीय अनुदान	कुल केन्द्रीय अनुदान	राज्य योजनाएं	महायोग
2009-10	व्यय	47.68	6.42	8.29	0.41	62.8	0.1	62.9
	बचत	4.99	1.11	1.22	0.22	7.54	0.06	7.6
2010-11	व्यय	47.53	6	0	0.08	53.61	0.21	53.82
	बचत	4.34	2.15	1.85	0.91	9.25	13.09	22.34
2011-12	व्यय	64.25	5.22	0	0	69.47	5.46	74.93
	बचत	2.22	1.4	0	1	4.62	2.54	7.16
2012-13	व्यय	96.22	0	7.39	0	103.61	6.64	110.25
	बचत	9.08	0	0.61	0	9.69	0	9.69
2013-14	व्यय	69.24	0	13.89	0	83.13	184.7	267.83
	बचत	0.46	0	0.11	0	0.57	2.3	2.87
योग	व्यय	324.92	17.64	29.57	0.49	372.62	197.11	569.73
	बचत	21.13	4.66	3.75	2.13	31.67	18.3	49.97

(स्रोत: सी.डब्लू.एल.डब्लू.द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि केन्द्रीय निधि के ₹ 31.67 करोड़ का उपयोग, अवधि 2009-14 के दौरान नहीं किया जा सका। मुख्यतः संरक्षित क्षेत्रों से गांवों के पुनर्वास हेतु क्षतिपूर्ति के लिए ₹ 164.61 करोड़ के व्यय के कारण 2013-14 के दौरान राज्य योजनाओं के अन्तर्गत व्यय में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई थी।

संरक्षित क्षेत्रों में एवं इसके आस-पास विकास गतिविधियों में सहयोग हेतु विभाग ने प्रत्येक संरक्षित क्षेत्र के लिए एक विकास निधि स्थापित करने का निर्णय लिया (फरवरी 1997)। पर्यटन के माध्यम से संबंधित टी.आर., राष्ट्रीय उद्यान तथा वन्य

प्राणी अभ्यारण्य में प्राप्त प्रवेश शुल्क विकास निधि में जमा किए जाने थे। इसका प्रबन्धन विकास निधि नियमों के अधीन शासित था। अवधि 2009-14 के दौरान, चयनित संरक्षित क्षेत्रों में कुल संग्रहण ₹ 72.17 करोड़ था (परिशिष्ट 2.3)। विकास निधि के प्रबन्धन में अवलोकित की गई कमियां निम्नलिखित थीं:

निधि को बचत खाते में रखने से विभाग को ₹ 51.69 लाख के ब्याज की हानि उठानी पड़ी।

- हमने विकास निधि में, पेंच टी.आर. में ₹ 1.51 करोड़ एवं कान्हा टी.आर. में ₹ 8.70 करोड़ तक के महत्वपूर्ण अव्ययित शेष अवलोकित किए। इन निधियों के उपयोग के संबंध में कोई योजना नहीं थी। राशियों को उच्चतर ब्याज धारक माध्यमों के स्थान पर बचत बैंक खातों में रखे जाने से विभाग को ₹ 51.69 लाख⁵ के ब्याज की हानि उठानी पड़ी।

- हमने नमूना जाँच किए गये 10 संरक्षित क्षेत्रों में से पाँच⁶ में देखा कि विकास निधि के लेखे नहीं बनाये गये थे। जबकि दो संरक्षित क्षेत्रों (खिवनी वन्य प्राणी अभ्यारण्य तथा कूनो वन्य प्राणी अभ्यारण्य) ने रोकड़ बही संधारित नहीं की, दो अन्य संरक्षित क्षेत्रों (बांधवगढ़ टी.आर. तथा सतपुड़ा टी.आर.) ने रोकड़ बही में प्रविष्टियां नहीं की। आगे, सतपुड़ा टी.आर. में ₹ 68.66 लाख डिमांड ड्राफ्ट के रूप में दो वर्षों से अधिक समय तक रखे रहे, परिणामस्वरूप ₹ 9.31 लाख के ब्याज की हानि हुई।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि रोकड़ बही सहित विकास निधि लेखाओं के समुचित संधारण हेतु निर्देश जारी किए जायेंगे तथा चूकों हेतु उत्तरदायी अधिकारियों के विरुद्ध कार्रवाई की जाएगी।

2.1.7 वन्य प्राणी के संरक्षण एवं सुरक्षा हेतु आयोजना

2.1.7.1 टाईगर रिज़र्व हेतु आयोजना

पाँच टाईगर रिज़र्व अनुमोदित बाघ संरक्षण आयोजना जो सुरक्षा तथा स्थल विशेष परिवेश इनपुट के लिये आवश्यक थी, के बिना कार्य कर रहे थे।

वन्य प्राणी संरक्षण अधिनियम की धारा 38 V के अनुसार, राज्य शासन प्रत्येक टी.आर.⁷ के समुचित प्रबन्धन हेतु सामान्यतः 10 वर्ष की अवधि के लिए एक बाघ संरक्षण आयोजना तैयार करेगा। आगे अधिनियम, अत्यावश्यक बाघ परिवेश को एकीकरण को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक टी.आर. हेतु एक बफर क्षेत्र⁸ बनाये जाने का प्रावधान करता है। अधिनियम की धारा 33 के अन्तर्गत प्रावधानों की आवश्यकताओं के अनुरूप, प्रत्येक राष्ट्रीय उद्यान/ वन्य प्राणी अभ्यारण्य के लिए उनके नियंत्रण, प्रबन्धन तथा रखरखाव हेतु एक प्रबन्धन आयोजना तैयार की जाती है।

एन.टी.सी.ए. को बाघ संरक्षण आयोजना अनुमोदित करने की शक्ति प्राप्त है। प्रत्येक टी.आर. हेतु, एन.टी.सी.ए., राज्य शासन तथा छह टी.आर.⁹ के संबंधित क्षेत्र संचालकों के बीच एक त्रिपक्षीय अनुबन्ध हस्ताक्षरित किया गया था (नवम्बर 2009)। अनुबन्ध में

⁵ छोड़ा गया ब्याज, एक वर्ष से कम अवधि हेतु सावधि जमा की ब्याज की दर पर प्राप्ति योग्य ब्याज एवं बचत खाते के ब्याज की दर (न्यूनतम दर 5.75 प्रतिशत वर्ष 2009-14 के लिए अपनाया गया है) पर प्राप्त ब्याज का अंतर है।

⁶ डी.एफ.ओ., ओबेदुल्लागंज, देवास, ग्वालियर एवं कूनो वन्य प्राणी अभ्यारण्य (अप्रैल 2009 से प्रत्येक), एवं उपसंचालक (डी.डी.), बांधवगढ़ टी.आर. (जनवरी 2014 से)

⁷ इस खंड के उद्देश्य के लिए टाईगर रिज़र्व में कोर एवं बफर क्षेत्र सम्मिलित हैं।

⁸ बफर क्षेत्र कम सुरक्षा वाला परिवेश है।

⁹ बांधवगढ़, कान्हा, पन्ना, पेंच, संजय एवं सतपुड़ा टी.आर.

प्रत्येक टी.आर. के लिए बाघ संरक्षण आयोजना को दो वर्ष के अवधि के भीतर प्रस्तुत करना नियत था।

हमने निम्नांकित अवलोकन किया:

- कुल छह टी.आर. में से मात्र कान्हा टी.आर. की बाघ संरक्षण आयोजना अनुमोदित (मार्च 2013) थी। दिसंबर 2007 में कान्हा राष्ट्रीय उद्यान के 940 वर्ग कि.मी. क्षेत्रफल में से 917.43 वर्ग कि.मी. टी.आर. के रूप में अधिसूचित हुआ था। हाँलाकि, कान्हा राष्ट्रीय उद्यान के शेष 22.57 वर्ग कि.मी. क्षेत्र हेतु प्रबंध आयोजना नवंबर 2014 तक तैयार नहीं की गई थी।
- शेष पाँच टी.आर. की बाघ संरक्षण आयोजना नवंबर 2014 तक अनुमोदित नहीं हुई थी। इस प्रकार, बाघ संरक्षण योजनाओं की आवश्यकता के अनुसार बाघों की यथोचित संख्या हेतु सुरक्षा एवं संरक्षण तथा स्थल विशेष प्राकृतिक परिवेश के इनपुट सुनिश्चित नहीं किए जा सके।
- नमूना जॉच में देखे गये चार टी.आर. में से मात्र कान्हा टी.आर. में सितंबर 1976 से बफर क्षेत्र विद्यमान था। बांधवगढ़, सतपुड़ा एवं पेंच टी.आर. के बफर क्षेत्र जुलाई 2013 एवं फरवरी 2014 के मध्य, उनके कोर क्षेत्रों¹⁰ की अधिसूचना से 66 से 76 माहों के विलंब के अन्तराल से हस्तांतरित हुए थे।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि कान्हा के शेष क्षेत्र के लिए प्रबंधन आयोजना तैयार की जाएगी। आगे यह भी बताया गया कि बाघ संरक्षण आयोजनाओं को एन.टी.सी.ए. के अनुमोदन हेतु प्रेषित किया जायेगा। यह भी बताया गया कि आस-पास के ग्रामीणों तथा क्षेत्रीय वनमंडलों से सलाह की लंबी प्रक्रिया के कारण बफर क्षेत्रों को शामिल करने की प्रक्रिया में विलंब हुआ था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि टी.आर. की अधिसूचना के पूर्व, आस-पास के ग्रामीणों तथा क्षेत्रीय वनमंडलों के साथ सलाह कर ली जानी चाहिए थी।

2.1.7.2 वन्य प्राणी कॉरीडोर की संरक्षण आरक्षित के रूप में घोषणा

अधिनियम की धारा 36 ए के अनुसार, राष्ट्रीय उद्यान एवं वन्य प्राणी अभ्यारण्यों के सन्निकट क्षेत्र तथा वे क्षेत्र जो एक संरक्षित क्षेत्र को दूसरे के साथ जोड़ते हैं (कॉरीडोर) को राज्य शासन, भू-दृश्यों, समुद्री दृश्यों, वनस्पतियों एवं प्राणीसमूह और उनके परिवेश की सुरक्षा के लिए संरक्षण आरक्षित के रूप में घोषित कर सकता है। आगे, बाघ संरक्षण आयोजनाओं के प्रस्तावों को सी.डब्लू.एल.डब्लू. को वापस करते हुए एन.टी.सी.ए. ने अवलोकन किया कि वन्य प्राणियों एवं उनके परिवेश को सुरक्षित रखने के लिए भूमि के गहन उपयोग, यथा वाणिज्यिक खनन, उद्योगों इत्यादि की कॉरीडोर में स्थापना से बचना चाहिए।

एन.टी.सी.ए. के दिशा निर्देश 2008 एवं 2012 में वर्णित है कि जंगली जानवरों की अलग-थलग आबादी पृथक्करण के कारण विलुप्त होने के जोखिम का सामना करती है। ये भू-दृश्यों में जीन के प्रवाह को भी रोकते हैं।

¹⁰ कोर क्षेत्र दिसंबर 2007 में अधिसूचित हुए थे।

कॉरिडोर को संरक्षित आरक्षित के रूप में घोषित नहीं किए जाने के कारण भू-दृश्यों में वन्य प्राणियों का जीन प्रवाह सुनिश्चित नहीं किया गया था।

हमने अवलोकित किया कि कान्हा एवं पेंच टी.आर. को जोड़ने वाले कॉरिडोर की आयोजना तैयार की गई एवं पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एम.ओ.ई.एफ.) को अनुमोदन हेतु भेजी गई (जनवरी 2014), जिसे वन्य प्राणियों के प्रबंधन हेतु आयोजना में प्रावधान सम्मिलित न किए जाने के कारण वापस कर दिया गया (मार्च 2014)। किसी भी कॉरिडोर के संबंध में अन्य संरक्षित क्षेत्र को जोड़ते हुए संरक्षण आरक्षित के रूप में कोई भी क्षेत्र अधिसूचित नहीं किया गया था। यह दर्शाने के लिए अभिलेखों में कुछ भी नहीं था कि इस संबंध में विभाग द्वारा कोई पहल की गई थी। वन्य प्राणियों के संबंध में विभाग द्वारा संधारित आनलाईन वन अपराध प्रबंधन प्रणाली के अनुसार, मानव एवं जानवरों के मध्य संघर्ष के दृष्टांत थे जिनके परिणामस्वरूप 3,595 जंगली जानवरों की मृत्यु जहर खुरानी, बिजली से मृत्यु, दुर्घटना, इत्यादि के कारण हुई, इसके अतिरिक्त 102 मनुष्यों की मृत्यु, 2,050 पशु घायल होना एवं 5,881 पशुओं की मृत्यु 2009 से 2013 की अवधि में हुई। संरक्षित क्षेत्रों को जोड़ने वाले कॉरिडोर को अधिसूचित न किए जाने से भू-दृश्य में जीन प्रवाह द्वारा जंगली जानवरों के विलुप्त होने के खतरे को कम करने के उद्देश्य की प्राप्ति प्रभावित होगी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि सभी कॉरिडोर की पहचान के लिए सर्वेक्षण प्रारंभ किया जा रहा था एवं आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

2.1.7.3 नए टाईगर रिज़र्व, राष्ट्रीय उद्यान एवं अभ्यारण्यों की आयोजना एवं अधिसूचना

नए संरक्षित क्षेत्रों की अधिसूचना में विलंब से वन्य प्राणियों का संरक्षण एवं सुरक्षा प्रभावित हुई।

किसी क्षेत्र को टी.आर., राष्ट्रीय उद्यान अथवा वन्य प्राणी अभ्यारण्य के रूप में अधिसूचित करने का उद्देश्य, वन्य प्राणियों तथा इनके पर्यावरण का संरक्षण, संवर्धन और उसका विकास करना है। लेखापरीक्षा के दौरान नए संरक्षित क्षेत्रों की अधिसूचना जारी करने में पाई गई कमियों की नीचे चर्चा की गई है:

(अ) रातापानी अभ्यारण्य की टाईगर रिज़र्व के रूप में घोषणा

एन.टी.सी.ए., भारत सरकार द्वारा रातापानी अभ्यारण्य को टी.आर. के रूप में घोषित करने की सैद्धान्तिक स्वीकृति अगस्त 2008 में दी गई थी। सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने 1,107.735 वर्ग कि.मी. क्षेत्र (कोर: 793.984 वर्ग कि.मी. एवं बफर: 313.751 वर्ग कि.मी.) को सम्मिलित करते हुए राज्य शासन को टी.आर. की अंतिम अधिसूचना जारी करने हेतु एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया (सितंबर एवं दिसंबर 2008)। मध्य प्रदेश शासन, वन विभाग ने सी.डब्लू.एल.डब्लू. को कोर क्षेत्र तथा बफर क्षेत्र को अलग-अलग अधिसूचित करने हेतु निर्देशित किया (दिसंबर 2010)। सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने 849.027 वर्ग कि.मी. क्षेत्र को सम्मिलित कर के एक पुनरीक्षित प्रस्ताव यह बताते हुए प्रस्तुत किया (दिसंबर 2011) कि पूर्व में अधिसूचित अभ्यारण्य में 55.043 वर्ग कि.मी. राजस्व एवं निजी भूमि सम्मिलित नहीं थी। फिर भी, शासन द्वारा वन्य प्राणी अभ्यारण्य को टी.आर. अधिसूचित करने की कार्यवाही नहीं की गई। रातापानी अभ्यारण्य को छह वर्ष व्यतीत होने के उपरान्त भी टी.आर. अधिसूचित न करने से बाघ एवं अन्य जंगली जानवरों का संरक्षण तथा सुरक्षा प्रभावित हुई।

(ब) इंदिरा सागर परियोजना हेतु व्यपवर्तित वनभूमि के वन्य प्राणियों का संरक्षण

भारत सरकार पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने खंडवा जिले में इंदिरा सागर बहुउद्देशीय सिंचाई परियोजना (आई.एस.पी.) हेतु 41,111.97 हे. वनभूमि के व्यपवर्तन की स्वीकृति देते समय (अक्टूबर 1987) क्षेत्र के वन्य प्राणियों के संरक्षण एवं प्रबंधन के लिए एक समिति गठित करने हेतु राज्य के वन विभाग को निर्देशित किया। वर्ष 2001 की गणना के अनुसार बाघ एवं तेंदुओं सहित 1,737 मांसाहारी, 13,839 शाकाहारी एवं विभिन्न प्रकार के 1,107 पक्षी आई.एस.पी. से प्रभावित क्षेत्र में थे। प्रस्तावित समिति जनवरी 1988 में बनाई गई, जिसने अगस्त 1993 में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया।

हमने देखा कि मध्य प्रदेश शासन ने रिट पिटीशन (1995 की 202) के उत्तर में सर्वोच्च न्यायालय में एक वचन पत्र प्रस्तुत किया कि एक राष्ट्रीय उद्यान (ऑकारेश्वर) एवं दो वन्य प्राणी अभ्यारण्यों (मान्धाता एवं सिंघाजी) के साथ-साथ दो संरक्षण आरक्षिती (सी.आर.), समिति की अनुशंसा के आधार पर बनाए जाएंगे। सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने मात्र दो संरक्षण आरक्षिती घोषित करने हेतु प्रारूप अधिसूचना भेजी गई (दिसंबर 2010) जो कि मध्य प्रदेश शासन के पास नवंबर 2014 तक लंबित थीं। राष्ट्रीय उद्यान एवं अभ्यारण्यों को घोषित करने का कोई प्रस्ताव नवंबर 2014 तक शासन को नहीं भेजा गया था। अतः एम.ओ.ई.एफ. के निर्देशों के उपरान्त भी प्रस्तावित राष्ट्रीय उद्यान, वन्य प्राणी अभ्यारण्य, संरक्षण आरक्षिती मध्य प्रदेश शासन द्वारा अधिसूचित नहीं किए गये थे जिससे उस क्षेत्र में वन्य प्राणियों का संरक्षण एवं सुरक्षा खतरे में पड़ गई।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि विभिन्न साझेदारों (स्थानीय रहवासियों) से विचार विमर्श की प्रक्रिया जारी थी एवं टी.आर., राष्ट्रीय उद्यान, वन्य प्राणी अभ्यारण्यों इत्यादि के गठन पर अंतिम कार्यवाही नहीं की गई थी (नवंबर 2014)।

समस्त टाईगर रिज़र्व की बाघ संरक्षण आयोजना बनाई जानी चाहिए एवं नए टाईगर रिज़र्व, राष्ट्रीय उद्यान, अभ्यारण्यों एवं संरक्षित आरक्षितियों की अधिसूचना शीघ्र की जानी चाहिए।

2.1.7.4 योजना एवं प्रबंधन की नीतियों हेतु कक्ष इतिहास का अनुरक्षण

कक्ष इतिहास (सी.एच.)¹¹ जिसमें कक्ष की परिसीमा, जलप्रवाह एवं तटीय प्रणाली, सड़कें, बारहमासी तालाब, जलाशय, झीलें, पुराने बड़े वृक्षों के गड्ढे, ग्रामों, कृषि भूमि, किए गये क्रियाकलाप इत्यादि सम्मिलित होते हैं, योजना एवं प्रबंधन की नीतियों हेतु एक महत्वपूर्ण अभिलेख है। परिक्षेत्र अधिकारी (आर.ओ.) द्वारा कक्ष इतिहास को वार्षिक आधार पर अद्यतन किया जाना आवश्यक है, जिनकी जाँच वनमंडल स्तर पर वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा की जानी होती है।

हमने चयनित किए गये तीन टी.आर. की नमूना जाँच में अवलोकित किया कि कक्ष इतिहास अद्यतन¹² नहीं किए गये थे। सतपुड़ा टी.आर. में 557 कक्ष इतिहासों में से हमें उपलब्ध कराए गये 17 कक्ष इतिहासों को विभिन्न अवधियों 2008-09 (नौ कक्ष

कक्ष इतिहास के अद्यतन नहीं किए गये थे, जिससे वन्य प्राणी के संरक्षण एवं सुरक्षा हेतु प्रबंधन आयोजना एवं कार्यनीतियां प्रभावित हुई।

¹¹ वन के प्रबंधन हेतु कक्ष सबसे छोटी इकाई होती है।

¹² बांधवगढ़ टी.आर.: 1991 से, कान्हा टी.आर.: 1980 से तथा पेंच टी.आर.: 2005 से

इतिहास), 2010-11 (तीन कक्ष इतिहास) एवं 2011-12 (पाँच कक्ष इतिहास) तक अद्यतन किया गया। सोनचिड़िया अभ्यारण्य (जी.आई.बी.) ग्वालियर, खिवनी, कूनो एवं सिंघोरी अभ्यारण्यों के कक्ष इतिहास क्रमशः 1973, 1982, 2008 एवं 2010 से अद्यतन नहीं किए गये थे। रातापानी वन्य प्राणी अभ्यारण्य में मात्र 48 कक्ष इतिहास अद्यतन किए गए। चूँकि कक्ष इतिहास में किए गये क्रियाकलापों तथा हुए परिवर्तनों (वनस्पतिय/ प्राणी समूह संबंधी/ भू-आकृति संबंधी) को वर्ष दर वर्ष अभिलिखित किया जाता है, इन टी.आर. एवं वन्य प्राणी अभ्यारण्यों में वन्य प्राणियों के संरक्षण एवं सुरक्षा हेतु प्रबंधन आयोजना तथा नीतियाँ उपयुक्त तथा प्रभावी नहीं होंगी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि कक्ष इतिहासों को अद्यतन करने हेतु निर्देश जारी किए जा रहे थे।

कक्ष इतिहासों को नियमित रूप से अद्यतन किया जाना चाहिए।

2.1.8 संरक्षण

वन्य प्राणी एवं उनके परिवेश के संरक्षण एवं सुरक्षा के लिए अधिनियम में उपाय प्रावधानित हैं। संरक्षण में वन्यप्राणी एवं उनके परिवेश को किसी परिवर्तन, हानि या क्षय यथा घास के मैदानों का विकास/ खरपतवार उन्मूलन, जल संरक्षण, संकटग्रस्त प्रजातियों की पुनर्स्थापन इत्यादि से बचाना सम्मिलित हैं। वन्य प्राणी एवं उनके परिवेश के संरक्षण से संबंधित मुद्दों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.1.8.1 बाघों की संख्या

वर्ष 2010 की बाघों की संख्या की गणना के अनुसार, मध्य प्रदेश में 262 बाघ थे। जैसा कि भारतीय वन्य प्राणी संस्थान (डब्लू.आई.आई.) द्वारा प्रतिवेदित किया गया, वर्ष 2006 की तुलना में वर्ष 2010 में तीन क्षेत्रों¹³ में बाघों की संख्या स्थिर तथा तीन क्षेत्रों¹⁴ में बढ़ी थी। जबकि, पन्ना टी.आर. में यह संख्या वर्ष 2006 में 24 से, तेजी से घट कर वर्ष 2010 में 4 रह गई।

राज्य के विभिन्न राष्ट्रीय उद्यान, टी.आर. एवं अन्य क्षेत्रों में 2006 तथा 2010 की स्थिति में बाघों की संख्या¹⁵ नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका 2.2: क्षेत्रवार बाघों की संख्या को दर्शाने वाला पत्रक

क्षेत्र की स्थिति	बाघ की संख्या		वन्य प्राणी संस्थान देहरादून के प्रतिवेदन के अनुसार संख्या में वृद्धि/ कमी/ स्थिरता
	2006	2010	
कूनो-शिवपुरी-माधव राष्ट्रीय उद्यान	5	3	स्थिर
रायसेन	10	16	वृद्धि
इन्दौर-देवास	आंकलित नहीं	7	आंकलित नहीं
सतपुड़ा टी.आर.	39	43	वृद्धि
पन्ना टी.आर.	24	4	कमी

¹³ बांधवगढ़, कान्हा टी.आर. एवं कूनो-माधव राष्ट्रीय उद्यान

¹⁴ पेंच, रायसेन एवं सतपुड़ा टी.आर.

¹⁵ डब्लू.आई.आई., देहरादून द्वारा वर्ष 2014 के लिए वन्य प्राणी संख्या की गणना नवम्बर 2014 में प्रकाशित होना संभावित है।

क्षेत्र की स्थिति	बाघ की संख्या		वन्य प्राणी संस्थान देहरादून के प्रतिवेदन के अनुसार संख्या में वृद्धि/ कमी/ स्थिरता
	2006	2010	
पेंच टी.आर.	33	65	वृद्धि
बांधवगढ़ टी.आर.	47	59	स्थिर
कान्हा टी.आर.	89	60	स्थिर
संजय-दुबारी-गुरु घासीदास	आंकलित नहीं	5	आंकलित नहीं
योग	247	262	

(स्रोत: सी.डब्ल्यू.एल.डब्ल्यू. द्वारा प्रदान की गई सूचना)

सी.डब्ल्यू.एल.डब्ल्यू. को जनवरी 2009 से मई 2014 की अवधि के दौरान वनमंडलों



पन्ना टाईगर रिज़र्व में बाघ

द्वारा मध्य प्रदेश में 69 बाघों की मृत्यु प्रतिवेदित की गई थी। जिनमें से 55 बाघों की मृत्यु हमारे द्वारा नमूना जाँच किए गये छह वनमंडलों में प्रकट हुई। मृत्यु के कारण, बीमारी (17), शिकार (1), क्षेत्रीय लड़ाई (19), विष प्रयोग (3), बिजली से मृत्यु (7), दुर्घटना (4), स्वप्रजाति भक्षण (8), प्राकृतिक मृत्यु (3), अन्य (7) थे।

बाघों के मृत्यु के कारण यथा, बीमारी, शिकार, विष प्रयोग, बिजली से मृत्यु, जो कि नियंत्रित किए जा सकते थे, विभाग के रोकथाम उपायों में कमजोरी को इंगित करते हैं।

हमने देखा (जुलाई 2014) कि बाघों के मृत्यु के 69 प्रकरणों में से 18 प्रकरण (26 प्रतिशत) बांधवगढ़ टी.आर. से संबंधित थे। हमने देखा कि बांधवगढ़ टी.आर. के परिक्षेत्र ताला, जिसका क्षेत्रफल 109.740 वर्ग कि.मी. था, में 34 बाघों का वास था (अर्थात् प्रति बाघ 3.23 वर्ग कि.मी. क्षेत्र उपलब्ध था), यद्यपि एन.टी.सी.ए. के दिशा निर्देशों के अनुसार प्रति बाघ 10 वर्ग कि.मी. क्षेत्र आंकलित था। इस प्रकार वहां बाघों के परिवेश के लिए स्थान अपर्याप्त था। यह क्षेत्रीय लड़ाई, स्वप्रजाति भक्षण होने का कारण हो सकते थे और परिणामस्वरूप इनका आस-पास के ग्रामीण क्षेत्रों में बिखराव हुआ।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि बाघों की मृत्यु उनके मध्य क्षेत्रीय संघर्ष के कारण हुई एवं उनके मध्य संघर्ष को कम करने के उपाय किए जा रहे थे। आगे, यह भी बताया गया कि बाघों की पुनर्स्थापना के लिए आयोजना भी बनाई जा रही थी।

2.1.8.2 अभ्यारण्यों में वन्यजीवों की संख्या में कमी

वन्य प्राणी एवं उनके परिवेश के संरक्षण एवं सुरक्षा के उद्देश्य से अभ्यारण्यों को अधिसूचित किया गया। दो वन्य प्राणी अभ्यारण्यों में संख्या गणना प्रतिवेदन के अनुसार जंगली जानवरों की संख्या में कमी पाई गई, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- ग्रेट इंडियन बस्टर्ड (जी.आई.बी.) अभ्यारण्य ग्वालियर की स्थापना (मई 1981) एक संकटापन्न प्रजाति, जी.आई.बी. जो सोनचिड़िया के रूप में जानी जाती है, के

दो वन्य प्राणी अभ्यारण्यों में सोनचिड़िया एवं चीतल, भालू एवं जंगली कुत्तों की संख्या घटी।

संरक्षण के लिए की गई थी। सोनचिड़िया की संख्या 2005 में आठ से 2008 एवं 2009 में कम होकर तीन एवं 2011 में और घट कर एक रह गई थी। वर्ष 2012 एवं 2013 में इसकी संख्या शून्य हो गई।

हमने देखा कि वर्ष 2009-10 से 2013-14 की अवधि में परिक्षेत्र घाटीगाँव के 1.259 हे. क्षेत्रफल में पत्थर के अवैध उत्खनन के 806 प्रकरण पंजीबद्ध थे, जो कि सोनचिड़िया का प्राकृतिक परिवेश था। अभ्यारण्य से पक्षी के विलुप्त होने का प्रमुख कारण उसके प्राकृतिक परिवेश के बड़े क्षेत्र में फैला अवैध उत्खनन हो सकता है। इस प्रकार इस संकटापन्न पक्षी के संरक्षण हेतु अभ्यारण्य की स्थापना का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ था।

• फेन अभ्यारण्य की प्रबंधन आयोजना अवधि 2011-2022 के अनुसार, अभ्यारण्य का उद्देश्य खुरदार¹⁶ वन्य प्राणियों की बेहतर संख्या को आधार प्रदान करने के लिए वन्य प्राणी परिवेश का प्रबंधन था। वर्ष 2006 में चीतल, भालू तथा जंगली कुत्तों की संख्या क्रमशः 225, 51 एवं 28 थी, जो वर्ष 2010 में घट कर 121, 23 एवं 5 रह गई थी, जो कि संख्या में क्रमशः 47, 55 एवं 82 प्रतिशत की कमी को दर्शाता है।

अभिलेखों में यह दर्शाने के लिए कुछ भी नहीं था कि विभाग ने वर्ष 2006 से 2010 के दौरान संख्या में गिरावट के कारणों के विश्लेषण के लिए कोई अध्ययन किया था एवं कमी की प्रवृत्ति को रोकने के लिए कोई सुधारात्मक उपाय किया गया। वर्तमान प्रबंधन आयोजना में इन प्रजातियों की संख्या में गिरावट को रोकने हेतु विशेष उपाय भी नहीं थे।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि सोनचिड़िया एक प्रवासी पक्षी है एवं जी.आई.बी. अभ्यारण्य में उसको आकर्षित करने के लिए उपयुक्त फसल पद्धति की योजना बनाई जा रही थी एवं फेन वन्य प्राणी अभ्यारण्य में घटती संख्या को रोकने के लिए उनके प्राकृतिक परिवेश में सुधार कार्य कराए जा रहे थे।

2.1.8.3 वन्य प्राणियों का पुनर्स्थापन

वन्य प्राणियों के प्राकृतिक परिवेश के अंधाधुन्ध विनाश, वन अच्छादन में संकुचन, जानवरों का अवैध शिकार/ हत्या एवं विभिन्न अन्य कारणों ने कई जंगली प्रजातियों के विलुप्त होने का गंभीर खतरा उत्पन्न किया है। इसे ध्यान में रखते हुए वन विभाग म.प्र.शासन ने संकटापन्न प्रजातियों को विभिन्न संरक्षित क्षेत्रों में पुनर्स्थापन की योजना बनाई (अगस्त 2011)। पुनर्स्थापन की प्रजातिवार स्थिति एवं लेखापरीक्षा में अवलोकित की गई कमियाँ अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है:

(अ) काले हिरणों की उच्च मृत्यु दर

एम.ओ.ई.एफ. ने 50 काले हिरणों को जिला नरसिंहपुर के क्षेत्र से कान्हा टी.आर. में पुनर्स्थापन हेतु इस शर्त के साथ स्वीकृति प्रदान की (जून 2011) कि पुनर्स्थापन स्थल के प्राकृतिक परिवेश की व्यवहार्यता का विश्लेषण काले हिरणों के पुनर्स्थापन से पूर्व किया जाए। सी.डब्लू.एल.डब्लू. द्वारा क्षेत्र संचालक कान्हा टी.आर. को निर्देशित किया

¹⁶ खुरदार वह जानवर होते हैं, जिनके पैर का निचला हिस्सा कठोर होता है, जैसे गाय, चीतल, सांभर, इत्यादि।

गया (जुलाई 2011) कि 50 काले हिरणों को रासायनिक विधि से निश्चेत करने के उपरान्त उन्हें स्थानान्तरित किया जाए, जैसा कि एम.ओ.ई.एफ. की अनुमति की शर्तों में था।

कान्हा टी.आर. में काले हिरणों का पुनर्स्थापन परिवेश की व्यवहार्यता का मूल्यांकन एवं निश्चेत किए बिना किया गया, परिणामतः मृत्यु दर उच्च रही।

हमने अवलोकित किया (जून 2014) कि सिवनी जिले¹⁷ से कान्हा टी.आर. में 14 नवंबर से 21 नवंबर 2011 की अवधि में 50 काले हिरणों को प्राकृतिक परिवेश की व्यवहार्यता का मूल्यांकन किए बिना स्थानान्तरित किया गया था। क्षेत्र संचालक कान्हा टी.आर. द्वारा प्रतिवेदित किया गया (जनवरी 2012) कि काले हिरण निश्चेत किए बिना पुनर्स्थापित किए गये थे। नवंबर 2011 से जनवरी 2012 की अवधि में पुनर्स्थापित 50 काले हिरणों में से 22 की मृत्यु बाड़े में हो गई। एम.ओ.ई.एफ. के प्रतिवेदन¹⁸ में बताया गया (जनवरी 2012) कि काले हिरणों के लिए परिवेश असहनीय था तथा घास कठोर थी। इस प्रकार एम.ओ.ई.एफ. के निर्देशों का अनुपालन न करने के परिणामस्वरूप काले हिरणों की अधिक मृत्यु हुई एवं शेष काले हिरणों की नए स्थल में विपरीत परिस्थितियों के कारण उत्तरजीवितता जोखिम में पड़ी।

(ब) सतपुड़ा टाईगर रिज़र्व में बारहसिंगा का पुनर्स्थापन न किया जाना

निर्धारित समयावधि में बारहसिंगा का पुनर्स्थापन नहीं किया जा सका एवं परियोजना बीच में रोक दी गई।

कान्हा टी.आर. मंडला विश्व के अंतिम 475 बारहसिंगा संख्या को आधार देने की एकमात्र विशेष योग्यता रखता है। सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने एम.ओ.ई.एफ., भारत सरकार की स्वीकृति (मई 2011) के अनुपालन में, 20 बारहसिंगा को कान्हा टी.आर. से



कान्हा में राजकीय पशु बारहसिंगा

सतपुड़ा टी.आर. में पुनर्स्थापित करने हेतु आदेश दिया (जून 2011)। सी.डब्लू.एल.डब्लू. द्वारा ₹ 89 लाख मूल्य का प्रतिस्थापन हेतु एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन जून 2011 में अनुमोदित किया गया। परियोजना की समय योजना जुलाई 2011 से मार्च 2012 निर्धारित की गई थी।

सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने बारहसिंगा को 20 जनवरी और 30 जनवरी 2012 के मध्य पुनर्स्थापित करने हेतु क्षेत्र संचालकों को पुनः निर्देशित किया (अगस्त 2011)। एम.ओ.ई.एफ. ने कान्हा टी.आर. में पुनर्स्थापित काले हिरणों की अधिक मृत्यु के कारण बारहसिंगा के पुनर्स्थापन को आगामी आदेशों तक रोकने हेतु निर्देशित किया (नवंबर 2011)। एम.ओ.ई.एफ. ने अंतिम रूप से निर्देशित किया (मई 2013) कि फेन अधिक अभ्यारण्य के साथ कान्हा टी.आर. से विस्थापित हुए ग्रामों से उपलब्ध रिक्त स्थान में बारहसिंगा को बसाने के उपरान्त ही नए क्षेत्रों में पुनर्स्थापन पर विचार किया

¹⁷ उद्यान अधीक्षक, कान्हा टी.आर. के सर्वेक्षण प्रतिवेदन (अगस्त 2011) के आधार पर काले हिरणों को राज्य के नरसिंहपुर जिले के स्थान पर सिवनी जिले से लाया गया था।

¹⁸ प्रकरण की जाँच, एम.ओ.ई.एफ. के अधीन मुख्य वनसंरक्षक (केन्द्रीय) भोपाल द्वारा की गई थी।

जाए। इस प्रकार पुनर्स्थापन के क्रियान्वयन न होने से परियोजना पर किया गया व्यय ₹ 89.55 लाख¹⁹ निष्फल रहा।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि कान्हा टी.आर. से सतपुड़ा टी.आर. में बारहसिंगा का पुनर्स्थापन दिसंबर 2014 तक कर लिया जाएगा एवं काले हिरणों के पोस्टमार्टम प्रतिवेदन में प्रकट हुआ था कि मृत्यु, उनके पकड़ने की प्रक्रिया में त्रुटि के कारण थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम.ओ.ई.एफ. का प्रतिवेदन इंगित करता है कि काले हिरणों की मृत्यु का कारण असहनीय परिवेश था, परन्तु इस विषय में उत्तर मौन है।

2.1.8.4 अभ्यारण्यों एवं टाईगर रिज़र्व के कोर क्षेत्रों के अन्दर गतिविधियां

अधिनियम की धारा 32 के साथ पठित धारा 35(8) में उपबंधित है कि एक राष्ट्रीय उद्यान (एन.पी.) में कोई भी व्यक्ति रसायनों, विस्फोटकों अथवा किसी दूसरे पदार्थ, जो कि किसी वन्य प्राणी को संकट में डालने अथवा घायल करने का कारण हो सकता है, का उपयोग नहीं करेगा। एन.टी.सी.ए. के व्यापक दिशा निर्देशों (फरवरी 2008) की कंडिका 4.17 के अनुसार, कोर अथवा संकटग्रस्त बाघ परिवेश का उपयोग किसी रूप में पर्यटन के लिए नहीं किया जाएगा एवं इन क्षेत्रों में चल रही पर्यटन गतिविधियों को कॉरीडोर के महत्व को प्रभावित किए बिना, बाहर किया जाना चाहिए। अधिनियम के धारा 33 के अनुसार अभ्यारण्यों में वाणिज्यिक पर्यटन आवासों, होटलों, चिड़ियाघरों एवं सफारी उद्यानों का संनिर्माण राष्ट्रीय वन्य प्राणी बोर्ड (एन.बी.डब्लू.एल.) के पूर्व अनुमोदन के बिना नहीं किया जाएगा। हमारे द्वारा अवलोकित किए गये उपर्युक्त प्रावधानों से विचलन के दृष्टांतों का वर्णन नीचे किया गया है:

अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन में कान्हा टी.आर. में पेट्रोल पंप संचालित किया जा रहा था।

- कान्हा टी.आर. के कोर क्षेत्र में परिक्षेत्र अधिकारी, किसली के नाम पर एक पेट्रोल पम्प संचालित था। अतः पेट्रोल पम्प के संचालन के कारण कोर या संकटपूर्ण बाघ परिवेश के क्षेत्र के वन्य प्राणी को खतरे में डाला गया। कान्हा टी.आर. के टी.सी.पी. अवधि 2011-2021 (मार्च 2013 में अनुमोदित) में भी उल्लेख था कि पेट्रोल पम्प का संचालन संरक्षण के लिये कमजोरी था। फिर भी, कान्हा टी.आर. प्रबंधन द्वारा नवंबर 2014 की स्थिति में भी पेट्रोल पम्प को विस्थापित किए जाने के संबंध में कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गई।

कान्हा टाईगर रिज़र्व में वाणिज्यिक गतिविधियां एवं स्थित आवासीय अधोसंरचनाओं के कारण वन्यप्राणियों हेतु अनुल्लंघित क्षेत्र में कमी हुई।

- टी.सी.पी. के अनुसार कान्हा टी.आर. के कोर क्षेत्र में व्याख्यान केन्द्र तथा वन विश्राम गृह वन विभाग द्वारा वाणिज्यिक आधार पर संचालित किया जा रहे थे एवं बघीरा हट²⁰ को मध्य प्रदेश राज्य पर्यटन विकास निगम (एम.पी.एस.टी.डी.सी.) द्वारा संचालित किया जा रहा था। टी.आर. के कोर क्षेत्र में कर्मचारी बस्ती और अन्य रिहायशी आवास/ कार्यालय भी स्थित थे। इन संरचनाओं को कोर क्षेत्र से बाहर किया जाना विभाग द्वारा अब तक प्रारम्भ नहीं किया गया (नवंबर 2014)।

¹⁹ बाड़े के निर्माण तथा परिवेश के विकास इत्यादि के लिए ₹ 82.37 लाख सतपुड़ा एवं ₹ 7.18 लाख कान्हा टी.आर. में

²⁰ एक लॉज, जिसके लिए अक्टूबर 1978 में वनभूमि व्यपवर्तित की गई थी।

- हमने आगे देखा कि रातापानी अभ्यारण्य के अंतर्गत एक जंगल कैम्प एम.पी.एस.टी.डी.सी. द्वारा सितम्बर 2008 से संचालित किया जा रहा था एवं कूनो वन्य प्राणी अभ्यारण्य में दो विश्रामगृहों²¹ को वन विभाग द्वारा वाणिज्यिक आधार पर नवंबर 2014 की स्थिति में संचालित किया जा रहा था। अभ्यारण्यों के अंदर वाणिज्यिक गतिविधियों हेतु हमारे द्वारा पूछे जाने पर, एन.बी.डब्लू.एल. की पूर्वानुमति नहीं दिखाई जा सकी।

इन पर्यटन सुविधाओं एवं कर्मचारी बस्तियों की अवस्थिति, वन्य प्राणी के लिए अनुल्लंघित क्षेत्र की उपलब्धता घटाती है।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि उक्त सुविधाएं पूर्व की आवश्यकताओं के आधार पर स्थापित की गई थीं। आगे, यह भी बताया गया कि अधिनियम/ नियम के विरुद्ध गतिविधियों की पहचान की जाएगी एवं उन्हें संरक्षित क्षेत्र से बाहर किए जाने की कार्यवाही की जाएगी। शासन द्वारा यह भी बताया गया कि कान्हा टी.आर. से पेट्रोल पम्प तथा बघीरा हट एवं रातापानी अभ्यारण्य से पर्यटन कुटीरों को बाहर किए जाने की प्रक्रिया प्रगति पर थी।

संरक्षित क्षेत्र से वाणिज्यिक गतिविधियों यथा पेट्रोल पम्प, होटल इत्यादि को बाहर किया जाना एवं संकटापन्न प्रजातियों की पुनर्स्थापना शीघ्रता से किया जाना चाहिये।

2.1.8.5 संरक्षित क्षेत्रों से मानव बसाहटों का पुनर्वास

संरक्षित क्षेत्रों (पी.ए.) को मानव जनसंख्या से मुक्त रखा जाना चाहिए ताकि जैविक दबाव को कम किया जाये एवं वन्य प्राणी तथा मानव संघर्ष को रोका जाए, ताकि परिवेश को अधिकतम संभव प्राकृतिक स्थिति में रखा जा सके।

मानव बसाहट के पुनर्स्थापन में अवलोकित की गई कमियों की नीचे चर्चा की गई है:

- संरक्षित क्षेत्रों में अप्रैल 2009 की स्थिति में 736 ग्राम स्थित थे। इनमें से मात्र 40 को या तो खाली कराया गया अथवा पुनर्स्थापित किया गया एवं अगस्त 2014 की स्थिति में 696 ग्रामों को रिक्त अथवा पुनर्स्थापित नहीं कराया गया था।

शासन द्वारा निर्गम सम्मेलन में बताया गया कि निधियों के उपलब्ध न होने के कारण पुनर्स्थापन में विलंब हुआ।

- बांधवगढ़ टी.आर., उमरिया में 10 राजस्व खंड²² थे, जिन्हें अधिग्रहीत किया जाना था। इनमें से छह खंडों²³ के अधिग्रहण के लिए अवार्ड संभाग आयुक्त रीवा द्वारा पारित किया गया था (2007) तथापि उनका अधिग्रहण अब तक लंबित था। तीन खंडों²⁴ के संबंध में, आवश्यक क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान भूमि अधिग्रहण अधिकारी को किया जा चुका था (मार्च 2008), परन्तु नवंबर 2014 तक अवार्ड पारित नहीं किया गया था। दसवें राजस्व खंड (मैरी) के अधिग्रहण के संबंध में प्रक्रिया प्रारम्भ नहीं की

प्रबंधन आयोजना में प्रावधानित बांधवगढ़ टी.आर. में स्थित 10 में से किसी भी राजस्व खंड का अधिग्रहण नहीं किया जा सका।

²¹ 1956-57 एवं 1997-98 में निर्मित

²² राजस्व भूमि के छोटे भाग राजस्व खंड होते हैं जिन पर सटे हुए ग्रामों के लोगो का मालिकाना हक होता है।

²³ दमना, घाघोड़, गीदड़ी, कुदरवार, कुम्हरा एवं कुशरवाह

²⁴ गोहड़ी, महामन एवं पठारी

गई थी। क्षेत्र संचालक द्वारा उक्त भूमि के लिये शीघ्र अवार्ड एवं अधिग्रहण करने के संबंध में उच्च स्तर पर अनुसरण का किया जाना अभिलेखों में नहीं पाया गया। इस प्रकार, नौ राजस्व खंडों के अधिग्रहण के लिए ₹ 2.95 करोड़ के भुगतान के उपरान्त भी कोई भी राजस्व खंड अधिग्रहित नहीं किया जा सका। इसलिए वन्य प्राणियों को अनुल्लंघित क्षेत्र उपलब्ध कराने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ।

सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि राजस्व खंड के अधिग्रहण हेतु कलेक्टर के साथ अनुसरण किया जायेगा।

2.1.8.6 संरक्षित क्षेत्रों से वनोपज को हटाना

अधिनियम की धारा 29 एवं 35 (6) में प्रावधानित है कि कोई भी व्यक्ति राज्य शासन के प्राधिकृत करने के पश्चात सी.डब्लू.एल.डब्लू. द्वारा दिये गये अनुज्ञापत्र के बिना राष्ट्रीय उद्यान एवं अभ्यारण्यों से वन्यजीव, इनके परिवेश एवं वनोत्पाद को नष्ट, विदोहन, हटाना अथवा उसका व्यपवर्तन नहीं करेगा।

अवैध कटाई की जब्त वनोपज का सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना काष्ठागार में परिवहन किया गया था।

हमने चार वन्य प्राणी अभ्यारण्यों एवं तीन टी.आर. में देखा कि 2009 से 2013 की अवधि में 33,296 वृक्षों की अवैध कटाई के 5,085 प्रकरण पंजीबद्ध किए गये थे। जब्त वनोपज²⁵ को डिपो में परिवहित किया गया था (परिशिष्ट 2.4)। बड़ी संख्या में अवैध कटाई तथा सी.डब्लू.एल.डब्लू./ राज्य शासन की अनुमति के बिना इसको हटाए जाने से संरक्षित क्षेत्रों का पर्यावरण प्रभावित हुआ। इस प्रकार की अनुमति की अनुपस्थिति में, वन्य प्राणियों के प्राकृतिक परिवेश के सुधार एवं प्रगति हेतु, वनोपज को हटाये जाने की आवश्यकता स्थापित नहीं हुई थी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि अवैध कटाई के प्रकरणों में साक्ष्य के उद्देश्य से इनको डिपो में परिवहित किया गया था। आगे, यह भी बताया गया कि सक्षम प्राधिकारी की अनुमति आवश्यक थी एवं प्रत्येक प्रकरण की समीक्षा की जाएगी।

2.1.8.7 राष्ट्रीय उद्यानों एवं अभ्यारण्यों में संरक्षण कार्यों का कार्यान्वयन

एम.ओ.ई.एफ. द्वारा जारी दिशा निर्देशों (अप्रैल 2010) में संरक्षित क्षेत्रों के संबंध में गतिविधियों की वार्षिक योजना²⁶ (ए.पी.ओ.) के माध्यम से केन्द्र प्रवर्तित योजना, 'वन्य प्राणियों के परिवेश का समन्वित विकास' (आई.डी.डब्लू.एच.) के अंतर्गत कार्यों के कार्यान्वयन हेतु राज्य शासन उन समस्त आवर्ती एवं अनावर्ती व्यय जो कि केन्द्र सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं कराए जाएंगे, के लिए वित्तीय प्रतिबद्धताओं को वहन करेगा।

हमने अवलोकित किया कि 2010-14 की अवधि में आई.डी.डब्लू.एच. के अन्तर्गत वनविहार राष्ट्रीय उद्यान एवं पाँच अभ्यारण्यों हेतु ₹ 105.93 करोड़ प्रस्तावित किए गये थे। इसके विरुद्ध भारत सरकार ने ₹ 13.25 करोड़ स्वीकृत किए तथा ₹ 12.03 करोड़ जारी किए। विभाग द्वारा कोई अतिरिक्त निधि इस हेतु उपलब्ध नहीं कराई गई एवं ₹ 4.59 करोड़ की केन्द्रीय निधि अव्ययित रही (परिशिष्ट 2.5)। हमने देखा कि शासन

²⁵ 19,607 बल्ली, 1,519.649 घ.मी. लट्टा, 1,634 नग एवं 1.227 नोशनल टन बांस इत्यादि

²⁶ ए.पी.ओ. लम्बी अवधि की प्रबंधन आयोजना से बनाया जाता है।

ने महत्वपूर्ण क्रियाकलापों जैसे कि ग्रामों के पुर्नवास, जलसंरचनाओं का निर्माण, चेन-लिक फेसिंग, सर्वेक्षण एवं निगरानी उपकरणों की प्राप्ति हेतु राशि प्रदान नहीं की, जो कि सी.डब्लू.एल.डब्लू. द्वारा योजना के अंतर्गत प्रस्तावित थे। राज्य शासन द्वारा राशि मुक्त न किए जाने के साथ-साथ वनमंडलों द्वारा निधि का कम उपयोग किए जाने से संरक्षण क्रियाकलाप प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुए।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि राज्य के संसाधन संरक्षित क्षेत्रों की प्रबंधन योजनाओं में उपयोग किए जा रहे थे एवं निधियों की स्थिति में सुधार हो रहा था। प्रबंधन आयोजना में दिए गये कार्य, अन्य स्रोतों जैसे राज्य आयोजना, योजना आयोग एवं विकास निधि इत्यादि से भी कार्यान्वित किए जा रहे थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वार्षिक योजना में सी.डब्लू.एल.डब्लू. द्वारा प्रस्तावित ऊपर उल्लिखित महत्वपूर्ण क्रियाकलाप नहीं किए गये थे।

2.1.9 संरक्षण

संरक्षण में वन्य प्राणियों एवं उनके परिवेश का बचाव तथा सुरक्षा उपाय सम्मिलित हैं। सुरक्षा के लिए मुख्य क्रियाकलाप, वन्य प्राणियों की बिजली से मृत्यु से सुरक्षा, गश्ती शिविरों/ चौकियों, वायरलेस तंत्र की स्थापना एवं रखरखाव, गश्त करना, हथियार एवं गोला बारुद की प्राप्ति, क्षेत्र सामग्री, रात्रि में देखने वाले उपकरण एवं वाहन हैं। नमूना जाँच किए गये संरक्षित क्षेत्रों (पी.ए.) में वन्य प्राणियों उनके परिवेश की सुरक्षा एवं सुरक्षा के उपायों में पाई गई कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

2.1.9.1 विद्युत तारों का संरक्षित क्षेत्रों से गुजरना

एन.टी.सी.ए. के पुनरीक्षित दिशा निर्देशों (फरवरी 2008) की कंडिका 4.11 के अनुसार, टी.आर. से गुजरने वाले उच्च दाब विद्युत तार, शिकारियों द्वारा जंगली जानवरों को बिजली से मारने का कारण हैं। दिशा निर्देश वन्य प्राणियों को सुरक्षित रखने के लिए पूर्व उपायों²⁷ को सम्मिलित करते हुए विभिन्न उपाय प्रावधानित करते हैं। हमने देखा (दिसंबर 2013 से जून 2014 तक) कि कुल 501.30 कि.मी. की लम्बाई में उच्चदाब वाले विद्युत तार कान्हा बफर क्षेत्र सहित चार टी.आर. से गुजर रहे थे। 2009-10 से 2013-14 के दौरान, बांधवगढ़, पेंच तथा कान्हा टी.आर. से गुजरने वाले 366.20 कि.मी. विद्युत तारों में से मात्र 158.60 कि.मी. के विद्युतरोधण की योजना बनाई गई थी।

आगे, कान्हा एवं सतपुड़ा टी.आर. से गुजरने वाले 135.10 कि.मी. विद्युत तारों के रोधण की योजना नहीं बनाई गई। पेंच टी.आर. एवं कान्हा बफर क्षेत्र द्वारा मात्र 18.80 कि.मी. विद्युत तारों के रोधण के कार्य ₹ 1.29 करोड़ की लागत से विभिन्न संस्थाओं को सौंपे गये (मार्च 2013 एवं मार्च 2014) (परिशिष्ट 2.6)। कार्य की प्रगति एवं इसकी पूर्णता के परिवीक्षण के संबंध में वनमंडलों में कोई अभिलेख नहीं थे। इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा शेष 482.50 कि.मी. विद्युत तारों के रोधण या भूमिगत करने की कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की गई थी, यद्यपि यह एन.टी.सी.ए. के दिशा निर्देशों में उपबंधित था। इस प्रकार वन्य प्राणियों की सुरक्षा हेतु उपाय अपर्याप्त थे।

संरक्षित क्षेत्रों से गुजरने वाली 501.30 कि.मी. विद्युत तारों में से मात्र 18.80 कि.मी. के रोधण के कार्य सौंपे गये जो अब तक पूर्ण होने शेष थे।

²⁷ मशीन में एक नया पुर्जा लगाना। यहाँ वर्तमान में दो उपाय -विद्युत तारों का रोधण एवं भूमिकरण अपनाए जा रहे हैं।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि निधियों की कमी के कारण विद्युत तारों के रोधण/ भूमिगत करने के कार्य कार्यान्वित नहीं किए जा सके।

शासन को विद्युत तारों के रोधण/ भूमिगत करने के कार्य प्राथमिकता के आधार पर पूर्ण करना चाहिए।

2.1.9.2 पशुचिकित्सकीय अधोसंरचना

सहायक कर्मचारियों सहित सुसज्जित पशुचिकित्सा प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं की गई थी।

एम.ओ.ई.एफ. के दिशा निर्देश (अप्रैल 2010), जंगली जानवरों के स्वास्थ्य की देख-रेख एवं इसके द्वारा बीमारियों के नियंत्रण के लिए पशुचिकित्सा सुविधाओं को उन्नत करने की अनुशंसा करते हैं।

हमने समस्त चयनित वनमंडलों में देखा (दिसंबर 2013 से जुलाई 2014) कि पाँच सहायक पशु शल्यचिकित्सक, चार टी.आर. में एवं एक राष्ट्रीय उद्यान में पदस्थ थे, परन्तु चयनित संरक्षित क्षेत्रों में सुसज्जित प्रयोगशाला के साथ न तो पशुचिकित्सा दवाखाना था न ही अस्पताल था। पशुचिकित्सा सहायक कर्मचारियों²⁸ के पद केवल कान्हा टी.आर. में स्वीकृत थे, परन्तु पद खाली पड़े थे। इस प्रकार सुसज्जित पशुचिकित्सा की क्षेत्र सुविधाएं स्थापित नहीं हुई थी।

पशुचिकित्सा सुविधाएं स्थापित नहीं होने से सामान्य सर्वेक्षण एवं एपिजुशियोलाजिकल²⁹ अध्ययन प्रभावित हुए एवं इसलिए जंगली जानवरों की सुरक्षा के उपाय पर्याप्त नहीं थे। हमने देखा कि राज्य में कुल मृत 69 बाघों में से 17 बाघ बीमारी तथा चार दुर्घटना के कारण मरे थे।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि पशुचिकित्सा सहायकों का कार्य वन विभाग के अनुभवी कर्मचारियों से कराया जा रहा था। तथ्य वही रहता है कि योग्य सहायक कर्मचारी तथा चिकित्सा सुविधाएं संरक्षित क्षेत्रों के लिए उपलब्ध नहीं थीं।

शासन को प्रत्येक संरक्षित क्षेत्र में योग्य सहायक कर्मचारियों की पदस्थापना एवं पशु चिकित्सा सुविधाएं उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

2.1.9.3 निगरानी उपकरण

निगरानी उपकरण, यथा पर्सनल डिजिटल असिस्टेंट (पी.डी.ए.), ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम (जी.पी.एस.) एवं वायरलेस, वन्य प्राणियों का दिन-प्रतिदिन परिवीक्षण सुलभ करवाते हैं एवं इसलिए ये उनकी सुरक्षा के लिए उपयोगी हैं। इन उपकरणों के रख-रखाव में अपर्याप्तता के दृष्टांतों का नीचे वर्णन किया गया है:

(अ) पर्सनल डिजिटल असिस्टेंट/ ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम का अनुप्रयोग

वन्य प्राणी प्रबंधन प्रणाली (डब्लू.एल.एम.एस.) एक जी.पी.एस. समर्थित पी.डी.ए. आधारित अनुप्रयोग है, जो कि भौगोलिक सूचना प्रणाली (जी.आई.एस.) एवं प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) तकनीक का संयुक्त उपयोग है।

²⁸ कम्पाउंडर, प्रयोगशाला सहायक एवं तकनीकी सहायक, इत्यादि

²⁹ इसका संबंध परिस्थिति विज्ञान एवं महत्वपूर्ण अधिक दर वाली जानवरों को होने वाली बीमारियों के प्रकोप के कारणों से है।

मरम्मत/ प्रदाय/ उपयोग न किए जाने से पी.सी.सी.एफ. (आई.टी.) के पास पर्सनल डिजिटल असिस्टेंट सेट निष्क्रिय पड़े थे।

छह संरक्षित क्षेत्रों एवं एक बफर ज़ोन में उपलब्ध वायरलेस सेट के मात्र 60 प्रतिशत ही कार्य योग्य थे।

नमूना जाँच वाले किसी भी वनमंडल द्वारा 425 पी.डी.ए. एवं 190 जी.पी.एस. सेट उपलब्ध होने के बाद भी एम.आई.एस. में रीडिंग/ प्रेक्षण अभिलिखित नहीं किए गये। इसलिए 2009-14 के दौरान प्रेक्षण पंजियाँ भी अद्यतन नहीं की गई थीं। हमने यह भी अवलोकित किया कि 126 पी.डी.ए. सेट, उपसंचालक कान्हा (कोर) टी.आर. द्वारा पी.सी.सी.एफ. (आई.टी.) को सुधारने के लिए भेजे गये (2010-12), जो नवंबर 2014 तक वापस प्राप्त नहीं हुए थे।

इसप्रकार, जी.आई.एस. के अनुप्रयोग में कमी के कारण वन्य प्राणियों की गतिविधियाँ नियमित रूप से पता नहीं लगाई जा सकीं, जो उनकी सुरक्षा तैयारी में कमी को इंगित करता है।

शासन ने बताया कि जी.आई.एस. की रीडिंग को एम.आई.एस. में करने तथा अवलोकन पंजियों को अद्यतन करने हेतु सभी संबंधितों को निर्देश दिये जाएंगे।

(ब) वायरलेस सेट

हमने देखा (दिसंबर 2013 से जुलाई 2014) कि चार टी.आर., वनविहार राष्ट्रीय उद्यान एवं चार वन्य प्राणी अभ्यारण्यों में जुलाई 2014 तक 1,561 वायरलेस सेट क्षेत्रीय कर्मचारियों को प्रदाय किए गये थे। इनमें से 941 सेट (60 प्रतिशत) क्रियाशील स्थिति में थे (परिशिष्ट 2.7)। जी.आई.बी. अभ्यारण्य को वायरलेस सेट उपलब्ध नहीं कराए गये थे।

इस प्रकार, पर्याप्त संख्या में क्रियाशील वायरलेस सेट की अनुपलब्धता के कारण वन्य प्राणियों की सुरक्षा को सुदृढ़ बनाने के उपाय प्रभावित हुए।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि वायरलेस सेट के उपयोग हेतु भारत सरकार को अनुज्ञप्ति शुल्क जमा नहीं करने के कारण विद्यमान सुविधा में वृद्धि अथवा अयोग्य सेट को बदलने हेतु नए वायरलेस सेट प्राप्त नहीं किए जा सके। तथ्य वही है कि क्षेत्र के कर्मचारियों को वायरलेस सेट उपलब्ध नहीं कराए जा सके।

वन्य प्राणियों की प्रभावी सुरक्षा के लिए निगरानी उपकरण उपलब्ध कराने तथा उनका अनुप्रयोग शासन द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.1.9.4 टाईगर स्ट्राइक फोर्स द्वारा सुरक्षा एवं परीवीक्षण

बाघ एवं वन्य प्राणियों की सुरक्षा के लिए एक राज्य स्तरीय वन्य प्राणी अपराध नियंत्रण कक्ष अस्तित्व में था, दिसंबर 2008 में उसका नाम परिवर्तित कर टाईगर स्ट्राइक फोर्स (टी.एस.एफ.) किया गया। पाँच क्षेत्रीय इकाईयाँ इन्दौर, इटारसी, जबलपुर, सागर एवं सतना भी बनाई गई, प्रत्येक इकाई, विद्यमान सी.सी.एफ./ सी.एफ./ ए.सी.एफ., वनक्षेत्रपाल, वनरक्षक इत्यादि से मिल कर बनी थी। गुप्तचर नेटवर्क का सुदृढ़ीकरण करने के अतिरिक्त टी.एस.एफ. को वन मंडलों द्वारा वेबसाइट पर अपलोड की गई जानकारी के आधार पर वन्य प्राणी अपराध, पकड़े गये अपराधियों इत्यादि से संबंधित डाटाबेस को एकत्र करना, संधारित करना एवं विश्लेषण करना आवश्यक था।

(अ) हमने देखा कि नमूना जाँच किए गये वनमंडलों द्वारा डाटाबेस में आवश्यक विवरण अंकित नहीं किए जा रहे थे। इस प्रकार, डाटाबेस अपर्याप्त था एवं इसके

कारण प्रभावी परिवीक्षण के लिए पूर्णतया उपयोगी नहीं था। डाटाबेस के अनुपयुक्त संधारण के कारण विभाग द्वारा वन्य प्राणियों के अपराध से संबंधित विभिन्न प्रारूपों में तैयार किया गया डाटा बेमेल था, जैसा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.3: वन्य प्राणी अपराधों का विवरण

वर्ष	वन्य प्राणी अपराध प्रबंधन के अनुसार	ए.पी.सी.सी.एफ./ संरक्षण के अनुसार	एफ.ओ.एम.एस. के अनुसार
2008	240	628	628
2009	295	740	768
2010	322	652	752
2011	303	657	698
2012	264	612	720
2013	249	668	810

(स्रोत: वन विभाग द्वारा प्रदाय की गई जानकारी)

वन मंडल स्तर पर इन आंकड़ों का वास्तविक आंकड़ों से मिलान करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया था।

(ब) राज्य शासन की स्थाई वित्त समिति ने टी.एस.एफ. के सुदृढीकरण हेतु गश्ती कैम्पों में वितरण करने के लिए 438 वायरलेस सेट तथा 74 रिवाल्वर क्रय करने हेतु ₹ 74.73 लाख स्वीकृत किए (जुलाई 2008)। हांलाकि, इस उद्देश्य हेतु आवश्यक अनुज्ञप्ति उपलब्ध न होने के कारण कोई भी वायरलेस सेट क्रय नहीं किया जा सका एवं केवल 26 रिवाल्वर प्राप्त किए गये थे। इस प्रकार, चार वर्ष से अधिक अवधि व्यतीत हो जाने के बाद भी सी.डब्लू.एल.डब्लू. आवश्यक वायरलेस सेट तथा रिवाल्वर प्राप्त नहीं कर सका।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि निधि की कमी के कारण आवश्यक संख्या में रिवाल्वर प्राप्त नहीं किए जा सके। आगे, शासन ने डाटा के अद्यतन करने में त्रुटि के तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि नियमित अद्यतन करने हेतु अनुदेश जारी करने के साथ-साथ प्रणाली की समीक्षा की जायेगी।

टाईगर स्ट्राइक फोर्स को आवश्यक उपकरण प्रदाय किए जाने चाहिए एवं ऑनलाईन परिवीक्षण प्रणाली को सुव्यवस्थित किया जाना चाहिए।

2.1.9.5 बीट निरीक्षण

बीट निरीक्षण, जैसा कि निर्धारित था नहीं किए गये थे।

ए.पी.सी.सी.एफ. (संरक्षण) द्वारा जारी निर्देशों (जून 2004 एवं जनवरी 2009) के अनुसार वन अपराधों के नियंत्रण के लिए वन अधिकारियों³⁰ को मासिक बीट निरीक्षण³¹ करना आवश्यक है।

हमने अवलोकित किया (दिसंबर 2013 से जून 2014) कि बांधवगढ़ टी.आर. में बीट निरीक्षण के लिए रोस्टर तैयार नहीं किया गया था एवं बीट निरीक्षण बिल्कुल ही नहीं किया गया था। चार वन्य प्राणी अभ्यारण्यों (जी.आई.बी., खिवनी, रातापानी एवं सिंघौरी) एवं दो टी.आर. (कान्हा बफर एवं सतपुड़ा) में एक वर्ष में 118 निरीक्षणों की

³⁰ परिक्षेत्र सहायक, परिक्षेत्र अधिकारी, एस.डी.ओ., डी.एफ.ओ./ उप संचालक (डी.डी.)

³¹ रोस्टर में निर्धारित अनुसार डी.एफ.ओ., आर.ओ. एवं परिक्षेत्र सहायक प्रत्येक के द्वारा दो तथा एस.डी.ओ. द्वारा तीन निरीक्षण।

संख्या तक की महत्वपूर्ण कमी थी (परिशिष्ट 2.8)। इस प्रकार बीट निरीक्षण के द्वारा वन अपराधों को नियंत्रित करने का उद्देश्य क्षीण हुआ।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि संरक्षित क्षेत्रों में बीट निरीक्षण प्रणाली एवं इसकी प्रासंगिकता की समीक्षा की जाएगी एवं आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

2.1.9.6 सुरक्षा कार्यों का कार्यान्वयन न होना

सुरक्षा कार्यों, यथा
चेन-लिक फेंसिंग,
श्रमिक आवास भवन,
बचाव दल हेतु सामग्री
इत्यादि कार्यान्वित
नहीं किए गये थे।

चेन-लिक फेंसिंग का उपयोग फसल सुरक्षा के लिए किया जाता है एवं पिंजरो का उपयोग समस्याकारक जानवरों को रोकने, मानव-जानवर टकराव को टालने, संरक्षण एवं घास के मैदानों की सुरक्षा इत्यादि के लिए किया जाता है।

हमने बांधवगढ़ टी.आर. में देखा (मई 2014) कि ₹ 1.04 करोड़ की लागत से ग्रामों की सीमा क्षेत्र में 13.6 कि.मी. चेन-लिक फेंसिंग की योजना बनाई गई थी (मई 2011)। चेन-लिक को ₹ 51.89 लाख की लागत से प्राप्त किया गया था (फरवरी एवं मार्च 2013) किन्तु फेंसिंग कार्य प्रारम्भ नहीं किए जा सके (मई 2014)।

हमने बांधवगढ़, पेंच टी.आर. एवं वनविहार राष्ट्रीय उद्यान में भी अवलोकित किया कि बचाव दल के विकास हेतु सामग्री क्रय, चेन-लिक फेंसिंग, मजदूरों के आवासीय भवन इत्यादि के कार्य विकास निधि से ₹ 3.49 करोड़ के लिए स्वीकृत किए गये (मई 2009 से अक्टूबर 2012)। ये कार्य स्वीकृति के दिनांक से 17 से 53 माह व्यतीत होने के उपरान्त भी प्रारम्भ नहीं किए गये थे (परिशिष्ट 2.9)। इस प्रकार की कमियों के कारण सुरक्षा प्रणाली मजबूत नहीं की जा सकी।

शासन द्वारा निर्गम सम्मेलन में बताया गया कि प्रकरणों की जांच पड़ताल की जाएगी तथा कार्य शीघ्र प्रारम्भ किए जाएंगे।

2.1.9.7 वन्य प्राणी अपराध के न्यायालयीन प्रकरण

सी.डब्लू.एल.डब्लू. ने वनमंडलाधिकारियों को अपराधियों के विरुद्ध विधिक कार्रवाई करने लिए संबंधित अधिकारियों को साक्ष्य एवं प्रमाण प्रस्तुत करने हेतु अनुदेश जारी किए थे (1986)।

हमने चयनित 10 में से आठ वनमंडलों में देखा (दिसंबर 2013 से जुलाई 2014) कि वन्य प्राणियों से संबंधित 438 अपराध के प्रकरण विभिन्न न्यायालयों में लंबित थे। इन प्रकरणों में लंबित रहने की अवधि 5 से 25 वर्ष के मध्य थी। 2009-2014 की अवधि के दौरान न्यायालयों द्वारा 126 निर्णीत प्रकरणों में से 97 प्रकरण विभाग के विरुद्ध थे (परिशिष्ट 2.10)।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि विधि विशेषज्ञों की सेवाओं का उपयोग किया जा रहा था, कर्मचारियों को प्रकरणों को तैयार करने, साक्ष्य एकत्रीकरण तथा न्यायालय में अनुसरण और क्षमता का विकास करने के लिए प्रशिक्षित किया जाएगा।

2.1.10 ईको विकास

भारत सरकार, एम.ओ.ई.एफ. द्वारा जारी किए गये दिशा निर्देशों (अप्रैल 2010) में उल्लिखित था कि लोगों को सम्मिलित करते हुए संरक्षण प्रणाली का उद्देश्य जैविक संसाधनों पर नकारात्मक निर्भरता को कम करना एवं स्थानीय जीविका में वृद्धि करना है। सुरक्षित पीने के पानी का प्रदाय, उर्जा बचत के उपाय, यथा विद्युत अथवा सौर

उर्जा के स्ट्रीट लाईट स्थापित करना, उन्नत चूल्हों का प्रदाय, एल.पी.जी., सोलर कुकर, गोबर गैस संयंत्र, इत्यादि, इसके अतिरिक्त आधार देने वाले वैकल्पिक जीविकोपार्जन प्रचलनों को, यथा स्थानीय दशा में पर्यावरण के अनुकूल कृषि को प्रोत्साहन देना, क्रियाकलापों में सम्मिलित होंगे।

2.1.10.1 ईको विकास समितियों की सहभागिता

मध्य प्रदेश शासन वन विभाग के संकल्प (अक्टूबर 2001) की कंडिका 4 के अनुसार वनों के प्रबंधन में जन सहभागिता प्राप्त करने हेतु राष्ट्रीय उद्यान तथा वन्य प्राणी अभ्यारण्यों में एवं आस-पास स्थित ग्रामों में ईको विकास समितियों, जिनके प्रमुख, निर्वाचित अध्यक्ष थे, का गठन किया जाना था। चयनित 10 में 5 वनमंडलों में ईको विकास समितियों के कार्यों में पाई गई कमियों की चर्चा निम्नलिखित कंडिकाओं में की गई है:

- ईको विकास समितियों द्वारा वनमंडलों की सहायता से सूक्ष्म प्रबंधन योजना (एम.एम.पी.) तैयार किया जाना था। हमने दो वनमंडलों (जी.आई.बी., ग्वालियर एवं खिवनी, देवास) में देखा कि 2009-2014 की अवधि में एम.एम.पी. तैयार नहीं किया गया था, यद्यपि 26 ईको विकास समितियाँ पंजीकृत थीं। इन ईको विकास समितियों को सुरक्षा, छोटे निर्माण, सामुदायिक विकास इत्यादि से संबंधित कार्यों के लिए निधियाँ उपलब्ध नहीं कराई गई थीं।
- कान्हा टी.आर. में 171 ईको विकास समितियाँ³² गठित थीं यद्यपि इन ईको विकास समितियों हेतु एम.एम.पी. तैयार नहीं किए गये थे। सुरक्षा कार्यों, यथा दैनिक गश्ती, बचाव कार्य, अग्नि सुरक्षा, वर्षाकाल में गश्ती इत्यादि कार्य कान्हा वर्कर्स सोसाइटी (के.डब्लू.एस.)³³ के माध्यम से कराए गये थे। के.डब्लू.एस. द्वारा किए गये कार्यों पर ₹ 5.13 करोड़ (दिसंबर 2011 से अप्रैल 2014) के व्यय पुष्टि योग्य नहीं थे क्योंकि ये लेखापरीक्षा क्षेत्र के बाहर था।
- हमने देखा कि राज्य स्तरीय समन्वय समिति ने विकास निधि से ₹ 1.21 करोड़ स्वीकृत किये एवं बांधवगढ़ एवं पेंच टी.आर. की 210 ईको विकास समितियों को प्रदाय³⁴ किए। ईको विकास समितियों को किसी कार्य विशेष के लिए अनुबंध निष्पादन किए बिना राशि उपलब्ध कराई गई थी। नवंबर 2014 तक निधियाँ ईको विकास समितियों के पास निष्फ्रीय पड़ी रहीं।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि अक्टूबर 2014 से पर्यटन गतिविधियों से प्राप्तियों का एक तिहाई संबंधित संरक्षित क्षेत्र के ईको विकास समिति को प्रदाय किया जाएगा। तथापि, के.डब्लू.एस. के माध्यम से कार्यों के कार्यान्वयन के संबंध में कोई अभिमत नहीं दिया गया। शासन ने यह भी बताया कि निधियों के उपयोग हेतु संबंधित ईको विकास समितियों से प्रस्ताव प्राप्त करने के निर्देश जारी किए जाएंगे एवं तदनुसार निधियों का उपयोग किया जाएगा।

कार्यों को बिना सौंपे ₹ 1.21 करोड़ की निधियाँ ईको विकास समितियों को स्थानान्तरित की गई थीं।

³² कान्हा टी.आर. के अर्न्तभाग में 28 ई.डी.सी. तथा बफर क्षेत्र में 143 ईको विकास समितियाँ

³³ कान्हा टी.आर. में के.डब्लू.एस. की स्थापना सहकारिता अधिनियम के अन्तर्गत उस समय प्रचलित मस्टर रोल प्रणाली को बदलने के लिए अप्रैल 2001 में की गई थी।

³⁴ बांधवगढ़ ₹ 66.50 लाख (फरवरी 2009 एवं मार्च 2010) एवं पेंच टी.आर. ₹ 54.90 लाख (मार्च 2013)

संरक्षण एवं सुरक्षा गतिविधियों में ईको विकास समितियों की भागेदारी सुनिश्चित की जानी चाहिए।

2.1.10.2 संरक्षित क्षेत्रों में जैविक दबाव को कम करना

पी.सी.सी.एफ. ने वनों पर जैविक दबाव कम करने के लिए जलाऊ काष्ठ के उत्पादन की आवश्यकता पर जोर दिया एवं सू-बबूल एवं बबूल की अन्य प्रजातियां जो अच्छी कापिस देती हैं एवं तेजी से बढ़ती हैं एवं जिसके रोपण के चार वर्ष उपरान्त 20 टन प्रति हे. जलाऊ काष्ठ का उत्पादन संभावित है, के रोपण हेतु निर्देशित किया (अप्रैल 2007)। हमने निम्नानुसार अवलोकित किया:

जैविक दबाव कम करने हेतु स्थानीय निवासियों के लिए जलाऊ काष्ठ के अनुमानित 4,400 टन विरुद्ध कोई उत्पादन नहीं हुआ था।

- कूनो वन्य प्राणी एवं कान्हा बफर वनमंडलों में वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के वर्षों के दौरान क्रमशः 90 हेक्टेयर (हे.) एवं 40 हे. में नीलगिरी (यूकेलिप्ट्स), सू-बबूल, बबूल की अन्य प्रजातियां इत्यादि जैसी प्रजातियां रोपित की गई थी। अनुमानित उत्पादन 4,400 टन के विरुद्ध नवंबर 2014 तक कोई भी जलाऊ काष्ठ प्राप्त नहीं की जा सकी। इस प्रकार, जलाऊ काष्ठ के उत्पादन के माध्यम से जैविक दबाव कम करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

शासन ने बताया कि पर्याप्त निधियों की कमी के कारण उर्जा वन की योजना छोड़ दी गई थी।

ग्रामीणों की वनों पर निर्भरता कम करने हेतु स्थापित निस्तार व्यवस्था वापस ले ली गई।

- कूनो अभ्यारण्य की प्रबंधन आयोजना 2010-20 में पुनर्स्थापित ग्रामवासियों द्वारा बल्ली, जलाऊ काष्ठ, बाँस, चारा एवं कटीली झाड़ियाँ अवैध रूप से निकालने से बचाव के लिए निस्तार सुविधा³⁵ पृथक से स्थापित किया जाना निर्धारित करती है। हमने देखा कि दिसंबर 2013 तक चार निस्तार डिपो संचालित थे, इसके उपरान्त इन्हें बंद कर दिया गया। इस प्रकार, निस्तार डिपो को खोलने के माध्यम से वनोपज की अवैध निकासी में कम करने का उद्देश्य अपूर्ण रहा।

2.1.11 निष्कर्ष

- वन्यप्राणियों के संरक्षण की योजना अपर्याप्त थी क्योंकि सीहोर में रातापानी टी.आर., खण्डवा में एक राष्ट्रीय उद्यान एवं दो अभ्यारण्य शासन द्वारा अधिसूचित नहीं किए गये थे। इसके अतिरिक्त वन्य प्राणी कॉरीडोर संरक्षित आरक्षिती के रूप में घोषित नहीं किए गये थे।
- संरक्षित क्षेत्रों में वाणिज्यिक गतिविधियों एवं आवासीय अधोसंरचनाओं की उपस्थिति ने वन्य प्राणियों एवं इनके परिवेश के संरक्षण पर प्रतिकूल प्रभाव डाला था।
- बारहसिंगा का प्रस्तावित पुनर्स्थापन नहीं किया गया था एवं काले हिरणों के पुनर्स्थापन में अक्षमता के कारण अधिक मृत्यु हुई।
- वन्य प्राणियों के स्वास्थ्य की देखरेख के लिए पशुचिकित्सा अधोसंरचना स्थापित नहीं की गई थी एवं टाईगर रिज़र्व से गुजरने वाली विद्युत तारों का रोधण/ भूमिगत करने के कार्य नहीं किए गये थे जिससे वन्य प्राणियों की सुरक्षा प्रभावित हुई।

³⁵ यह एक विक्रय डिपो है, जो जलाऊ काष्ठ, बाँस, बल्ली आस-पास के रहवासियों को रियायती दरों पर उपलब्ध कराता है।

जल संसाधन विभाग

2.2 मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के प्राक्कलन

कार्यपालन सारांश

जल संसाधन विभाग, राज्य में मध्यम सिंचाई परियोजनाओं की आयोजना, रूपांकन, सर्वेक्षण, निर्माण और संधारण के लिए उत्तरदायी है। परियोजना प्रारम्भ करने के पहले प्राक्कलनों का निरूपण पूर्व-अपेक्षित है एवं आयोजना का एक आधारभूत घटक है। परियोजना को स्वीकृत लागत के भीतर एवं समय पर पूर्ण करने के साथ साथ संसाधनों की आयोजना एवं प्रबंधन के लिए सिंचाई परियोजनाओं के परिशुद्ध और यथार्थ प्राक्कलनों को तैयार करना आवश्यक है। प्राक्कलन, निर्माण कार्यों में गुणवत्ता एवं मितव्ययिता के साथ साथ ठेकेदार द्वारा उद्धृत दरों के औचित्य का आंकलन सुनिश्चित करने का आधार भी प्रदान करते हैं।

31 मार्च 2014 की स्थिति में, 31 मध्यम परियोजनायें विभिन्न चरणों में प्रगतिरत थीं जिन पर भूमि की लागत सहित ₹ 3,250.44 करोड़ व्यय किए गए।

निष्पादन लेखापरीक्षा से चयनित मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के प्राक्कलनों को तैयार करने में कमियाँ प्रकट हुईं, जैसा नीचे उल्लिखित है:

नमूना जाँच की गई सभी परियोजनाओं में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अनुपयुक्त या बिना सर्वेक्षण और अनुसंधान के तैयार किए गये थे। अनिवार्य विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान किया जाना सुनिश्चित किए बिना इन अपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के आधार पर शासन द्वारा प्रशासकीय अनुमोदन प्रदान किया गया था एवं विभागीय अधिकारियों द्वारा तकनीकी स्वीकृतियाँ दी गई थीं।

(कंडिका 2.2.1)

अभिलिखित किए गये लेवल की लेवल-बुक, भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण एवं सामग्री सर्वेक्षण के प्रतिवेदनों, जो प्राक्कलनों को तैयार करने का आधार हैं, संभागों में उपलब्ध नहीं थे। कार्यान्वयन के दौरान कार्य के परिमाण में उल्लेखनीय वृद्धि (19.54 प्रतिशत से 486.54 प्रतिशत) उपयुक्त सर्वेक्षण और अनुसंधान किए जाने पर संदेह उत्पन्न करती है।

(कंडिका 2.2.6.1)

निविदा आमंत्रित करने और कार्य सौंपने से पहले, या तो तकनीकी स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी या अनुपयुक्त/ अपर्याप्त सर्वेक्षण के आधार पर जारी की गई थी। परियोजनाओं के कार्यान्वयन के दौरान रूपांकनों, स्थान, कार्यों की मदों की मात्रा इत्यादि में पश्चातवर्ती परिवर्तनों के परिणामस्वरूप लागत में ₹ 52.36 करोड़ की वृद्धि हुई।

(कंडिका 2.2.6.2)

कड़ी चट्टान एवं मिट्टी के लिए लीड तथा चिपकने न फूलने वाली मिट्टी (सी.एन.एस.) के लिए अतिरिक्त लीड के त्रुटिपूर्ण प्रावधान के फलस्वरूप सात परियोजनाओं के प्राक्कलनों में वृद्धि हुई।

(कंडिकाएं 2.2.7.1 एवं 2.2.7.2)

प्राक्कलनों की तैयारी करते समय चिपकने न फूलने वाली मिट्टी का सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग कार्य में इसकी आवश्यकता का पता लगाने के लिए अनिवार्य परीक्षण के बिना प्रावधान किया गया था। अनावश्यक या अस्वीकार्य मात्राएँ और मर्दें शामिल की गई थीं और सिंचाई विशिष्टियों एवं एकीकृत दरों की अनुसूची के प्रावधानों के उल्लंघन में फिल्टर में स्थानीय रूप से उपलब्ध गिट्टी को उपयोग में लाने पर विचार नहीं किया गया था।

(कंडिकाएं 2.2.7.3, 2.2.7.5 एवं 2.2.7.6)

विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करने में कमियों के कारण 12 परियोजनाओं की कुल प्राक्कलित लागत (₹ 681.90 करोड़) में ₹ 21.29 करोड़ की वृद्धि हुई।

(कंडिकाएं 2.2.7.1 से 2.2.7.7)

2.2.1 प्रस्तावना

मध्य प्रदेश में मार्च 2014 तक जल संसाधन विभाग द्वारा, वृहद, मध्यम और लघु परियोजनाओं के माध्यम से सृजित की गई कुल सिंचाई क्षमता 31.89 लाख हेक्टेयर (हे) थी। 10,000 हेक्टेयर से अधिक सिंचाई क्षेत्र की सिंचाई परियोजना वृहद परियोजना, 2,000 हेक्टेयर से 10,000 हेक्टेयर की मध्यम परियोजना और 2,000 हेक्टेयर से कम लघु परियोजना के रूप में वर्गीकृत हैं। मध्य प्रदेश में 13 वृहद परियोजनाएँ पूर्ण एवं 09 प्रगतिरत, 110 मध्यम परियोजनाएँ पूर्ण एवं 31 प्रगतिरत तथा 4,658 लघु परियोजनाएँ पूर्ण एवं 734 प्रगतिरत हैं। जल संसाधन विभाग, राज्य में इन परियोजनाओं की आयोजना, रूपांकन, सर्वेक्षण, निर्माण और संधारण के लिए उत्तरदायी है।

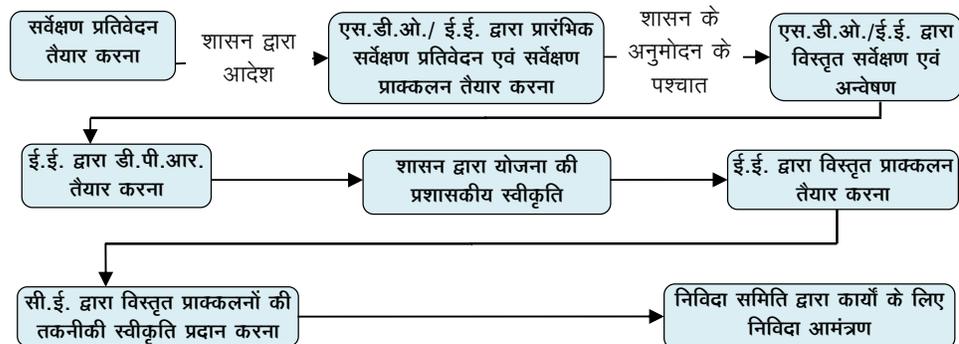
एक सिंचाई परियोजना आरंभ करने के लिए प्राक्कलनों का निरूपण एक पूर्व-अपेक्षा एवं योजना का मूल घटक है। यह कार्यान्वयन के दौरान कार्य की मात्राओं एवं मर्दों में महत्वपूर्ण परिवर्तनों को टालने के लिए आवश्यक है ताकि परियोजना की लागत में वृद्धि और ठेकेदारों के साथ विवाद को रोका जा सके।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली की कण्डिका 2.026 उपबंधित करती है कि परियोजना का विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान, शासन से प्रशासकीय अनुमोदन (ए.ए.) एवं सक्षम प्राधिकारी से सर्वेक्षण कार्य के लिए तकनीकी स्वीकृति (टी.एस.) की प्राप्ति के बाद प्रारंभ किया जाएगा। सर्वेक्षण और अनुसंधान के पूरा होने पर, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार किया जाएगा और शासन को प्रस्तुत किया जाएगा। तब शासन द्वारा परियोजना का प्रशासकीय अनुमोदन प्रदान किया जाएगा।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.006 के अनुसार प्रत्येक कार्य के लिए सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति (प्राक्कलनों की तकनीकी स्वीकृति के रूप में जानी जाती है) हेतु एक यथोचित रूप से विस्तृत प्राक्कलन तैयार किया जाना चाहिए। कार्य आरंभ करने से पहले यह स्वीकृति आवश्यक रूप से प्राप्त की जानी चाहिए। विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के बाद विभिन्न मद की आंकलित की गई प्राक्कलित मात्राओं एवं जल संसाधन विभाग द्वारा जारी की गई एकीकृत दरों की अनुसूची में दी गई दरों

के आधार पर संबंधित प्राधिकारियों³⁶ द्वारा प्रकाशित सिंचाई विशिष्टियों को ध्यान में रखते हुए विस्तृत प्राक्कलन तैयार किए जाते हैं।

एक मध्यम सिंचाई परियोजना की तकनीकी स्वीकृति एवं प्राक्कलन की तैयारी के विभिन्न चरणों के चित्रण का एक फ्लो चार्ट नीचे दर्शाया गया है:



मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.080 के अनुसार सिंचाई परियोजनाओं में कार्य की अनुमानित लागत के विरुद्ध निविदाएं आमंत्रित की जाती हैं। कार्य को सौंपने के लिए निविदा दरों की उपयुक्तता, समान प्रकृति के कार्यों हेतु अंचल या कछार में प्रचलित दरों को ध्यान में रखकर अनुमानित लागत से अधिक या कम प्रतिशत के आधार पर आंकलित की जाती है। कार्य में अतिरिक्त मदों एवं मात्राओं के समावेश द्वारा कार्य की बढ़ी हुई प्राक्कलित लागत, दरें उच्चतर होने के बाद भी ऊपरी तौर पर निविदा दरों को युक्तिसंगत बनाती है।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 2.13, 2.18 एवं 2.14 तीन प्रकार के मानक निविदा प्रपत्र निर्धारित करते हैं। प्रतिशत दर निविदा में प्राक्कलित दरों पर निविदाकार द्वारा उद्धृत निविदा प्रीमियम या निविदा छूट के प्रतिशत के आधार पर भुगतान किया जाता है। इस प्रकार, प्राक्कलनों में अस्वीकार्य लीड, मदें एवं मात्राओं को सम्मिलित किए जाने के कारण कार्य की विभिन्न मदों की प्राक्कलित दरों में कोई भी वृद्धि ठेकेदारों को अधिक भुगतान में परिणामित होती है। एकमुश्त निविदा में प्राक्कलित लागत के विरुद्ध निविदाकार द्वारा उद्धृत एकमुश्त लागत पर भुगतान किए जाते हैं। इसलिए प्राक्कलनों में सम्मिलित किन्तु कार्यान्वित न की गई अवांछनीय मदों/ मात्राओं के परिणामस्वरूप ठेकेदार को वित्तीय लाभ होता है। मद दर निविदा में, कार्य की प्रत्येक मद हेतु प्राक्कलित मात्राओं से 10 प्रतिशत अधिक तक निविदाकार द्वारा उद्धृत दर से भुगतान किया जाता है। तथापि, किसी मद की प्राक्कलित मात्राओं के 10 प्रतिशत से अधिक कार्यान्वित की गई मात्राओं का निविदा आमंत्रण के दिनांक पर मद की प्राक्कलित लागत पर स्वीकृत निविदा के ऊपर अथवा नीचे प्रतिशत को जोड़कर अथवा घटाते हुए, जैसा भी मामला हो, प्राक्कलित लागत पर संपूर्ण कार्य लागत के लिए भुगतान किया जाएगा। इस प्रकार, मात्राओं का त्रुटिपूर्ण आंकलन, कार्य के परिमाण में अनुवर्ती वृद्धि एवं इसके लिए बढ़ी हुई प्राक्कलित दरों पर भुगतान में परिणामित होता है।

³⁶ प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग

31 मार्च 2014 की स्थिति में, ₹ 5,084.19 करोड़³⁷ की स्वीकृत लागत पर अनुमोदित 2,79,810 हेक्टेयर की रूपांकित सिंचाई क्षमता के लिए 31 मध्यम परियोजनाओं का कार्यान्वयन प्रगति पर था। इनमें से 16 परियोजनाएँ अप्रैल 2009 से पूर्व आरंभ की गई थीं। विभाग ने इन 31 प्रगतिरत परियोजनाओं पर 31 मार्च 2014 तक ₹ 3,250.44 करोड़ का व्यय किया था। वर्ष 2009-10 से 2013-14 तक की अवधि में ₹ 2,850.90 करोड़ के बजट आवंटन के विरुद्ध भूमि की लागत सहित व्यय ₹ 2,763.34 करोड़ था।

2.2.2 संगठनात्मक संरचना

शासन के स्तर पर प्रमुख सचिव एवं विभागीय स्तर पर प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग के प्रमुख हैं। विभाग, 8 कक्ष प्रत्येक के प्रमुख मुख्य अभियंता, 36 मंडल प्रत्येक के प्रमुख अधीक्षण यंत्री एवं 129 संभाग प्रत्येक के प्रमुख कार्यपालन यंत्री में विभाजित है। उप-संभागीय स्तर पर उप-संभागीय अधिकारियों तथा अनुभाग स्तर पर उप-यंत्रियों द्वारा कार्यपालन यंत्रियों को सहायता प्रदान की जाती है।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 7.003 के अनुसार उप-यंत्रियों को सौंपे गये सर्वेक्षणों के लिए, सर्वेक्षण और लेवल की शुद्धता के लिए वे पूर्ण रूप से उत्तरदायी होंगे। उप-यंत्री के कार्य की निर्दिष्ट प्रतिशत तक जाँच हेतु अधीक्षण यंत्री, कार्यपालन यंत्री एवं उप-संभागीय अधिकारी उत्तरदायी हैं।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.006 के अंतर्गत परिशिष्ट 2.31 में मध्यम परियोजनाओं की परिभाषा के अनुसार शीर्ष कार्यों³⁸ के प्राक्कलनों और रूपांकनों की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने हेतु मुख्य अभियंता को पूर्ण शक्तियाँ हैं। नहर कार्यों के रूपांकनों और प्राक्कलनों की तकनीकी स्वीकृति के लिए नहर की प्रवाह क्षमता पर निर्भर करते हुए कार्यपालन यंत्री, अधीक्षण यंत्री एवं मुख्य अभियंता को शक्तियाँ प्रत्यायोजित की गई हैं। मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.028 में व्याख्या के अनुसार, प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति देने वाला अधिकारी आरेखनों के संदर्भ में सभी मदों को सम्मिलित करने के लिए एवं रूपांकनों की सुदृढ़ता के लिए उत्तरदायी है।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए की गई थी कि:

- प्राक्कलनों को तैयार करने से पूर्व-अपेक्षित गतिविधियाँ पर्याप्त रूप से प्रारंभ की गई थीं एवं
- परिशुद्ध प्राक्कलनों को तैयार करना सुनिश्चित करने के लिए निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन किया गया था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष, निम्न स्रोतों से प्राप्त मापदंडों के आधार पर लिए गये थे:

³⁷ भूमि एवं पुनर्वास की लागत सहित

³⁸ शीर्ष कार्यों में मुख्य बांध, स्पिल वे एवं व्यपवर्तन कार्य सम्मिलित हैं।

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली;
- केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.), जल संसाधन मंत्रालय भारत सरकार द्वारा जारी किए गये दिशा निर्देश;
- जल संसाधन विभाग द्वारा सिंचाई परियोजनाओं हेतु जारी विशिष्टियां (सिंचाई विशिष्टियां) एवं विभाग द्वारा समय समय पर जारी किए गये तकनीकी परिपत्र तथा
- प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग, मध्य प्रदेश द्वारा जारी एकीकृत दर अनुसूची।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

इकतीस मध्यम सिंचाई परियोजनाओं में से 12 से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच (नवंबर 2013 से जून 2014) के माध्यम से लेखापरीक्षा की गई थी। पांच कछारों, छह मण्डलों एवं नौ संभागों को आच्छादित करते हुए मध्यम परियोजनाओं का कार्यान्वयन करने वाले संभागों का मौद्रिक इकाई नमूना चयन पद्धति³⁹ से चयन किया गया था। इन 12 परियोजनाओं के शीर्ष कार्य एवं नहर कार्यों के लिए 25 प्राक्कलनों में से हमने भूमि की लागत को छोड़कर ₹ 681.90 करोड़ की सकल लागत के 23 प्राक्कलनों का परीक्षण किया था। चयनित परियोजनाओं, क्रियान्वयन करने वाले संभागों के नाम, अनुमोदित लागत तथा मार्च 2014 तक परियोजनाओं की भौतिक प्रगति एवं व्यय को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.4: चयनित परियोजनाओं की मार्च 2014 तक की स्थिति

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	परियोजना का नाम	संभाग	प्रशासकीय अनुमोदन	प्रशा.अनु./ पुन.प्रशा.अनु. का माह एवं वर्ष	व्यय	भौतिक पूर्णता प्रतिशत में	
						बांध	नहर
1	बघरूँ	विदिशा	64.17	अप्रैल 2013 ⁵	68.29	95	70
2	बिलगांव	डिंडोरी	182.22	दिसंबर 2011 ⁵	103.55	40	15
3	घोघरा	सिहोर	97.84	दिसंबर 2010	103.30	70	50
4	कछाल	शाजापुर	91.39	जून 2013 ⁵	81.22	100	30
5	कीटखेड़ी	शाजापुर	66.47	मार्च 2012	52.71	90	17
6	कुशलपुरा	राजगढ़	81.88	दिसंबर 2010 ⁵	84.60	100	93
7	मझगई	पन्ना	358.99	नवम्बर 2012	42.63 ⁴⁰	0	0
8	रेहटी	गंजबसौदा	53.41	मई 2013 ⁵	50.68	100	90
9	सगड़	गंजबसौदा	296.64	मई 2013 ⁵	248.80	100	80
10	संजय सागर बाह	गंजबसौदा	291.95	मई 2013 ⁵	253.41	98	75
11	सेमरी	रायसेन	110.90	मार्च 2012 ⁵	69.23	55	0
12	अपर काकेटो	श्यापुर	183.06	जनवरी 2008	204.23	98	0
	योग		1,878.92		1,362.65		

⁵पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन का माह एवं वर्ष

(स्रोत: प्रमुख अभियंता कार्यालय जल संसाधन विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

³⁹ मौद्रिक इकाई नमूना पद्धति, मौद्रिक राशियों पर आधारित निष्कर्ष देती है।

⁴⁰ ₹ 40.45 करोड़ भूमि अधिग्रहण अधिकारी, पन्ना को भुगतान किए गये थे एवं शेष राशि कार्यों पर भुगतान की गई थी।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मापदंड एवं लेखापरीक्षा की कार्यप्रणालियों पर प्रमुख सचिव जल संसाधन विभाग के साथ 12 फरवरी 2014 को आयोजित प्रवेश सम्मेलन में चर्चा की गई थी। 10 नवंबर 2014 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में विभाग के प्रमुख सचिव के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हुई और उनके विचारों को उपयुक्त रूप से लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है। शासन ने लेखापरीक्षा की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार किया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

प्राक्कलनों की तैयारी के उद्देश्य से सर्वेक्षण एवं अनुसंधान से संबंधित अभिलेखों की अनुपलब्धता, अधिक लीड के प्रावधान, प्राक्कलनों में अस्वीकार्य मदों एवं मात्राओं का समावेश, कार्यान्वयन के दौरान मात्राओं में असामान्य वृद्धि इत्यादि कमियों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

2.2.6 प्राक्कलनों की तैयारी से पहले पूर्व-अपेक्षित गतिविधियाँ

2.2.6.1 विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान

केन्द्रीय जल आयोग के दिशा निर्देशों और मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार भू-वैज्ञानिक अनुसंधान, निर्माण सामग्री सर्वेक्षण और हाइड्रोलॉजिकल अनुसंधान सहित आवश्यक सर्वेक्षण एवं अनुसंधान किए जाने के बाद विस्तृत प्राक्कलन बनाए जाने आवश्यक हैं और उनसे संबंधित आवश्यक अभिलेखों को संभागों द्वारा संधारित किया जाना आवश्यक है।

हमने लेखापरीक्षा में अवलोकन किया (नवंबर 2013 से जून 2014) कि विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान से संबंधित आवश्यक अभिलेख विभाग द्वारा या तो संधारित नहीं किए गये थे अथवा अनुपयुक्त रूप से संधारित किए गये थे जिससे सर्वेक्षण और अनुसंधान किए जाने एवं प्राक्कलनों को तैयार करने के लिए आधार पर संदेह होता है जैसा कि अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

(अ) लेवल-बुक का संधारण न किया जाना

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 7.004 के अनुसार, विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के दौरान लेवल अंकित करने के लिए मशीन द्वारा डाले गये नंबरों के पृष्ठों वाली लेवल-बुक⁴¹ का उपयोग किया जाएगा। लेवल-बुक, प्राक्कलनों के तैयार करने का और किए गये कार्य की मात्राओं के लेखाओं का आधार हैं एवं इन्हें सावधानी पूर्वक रखा जाना चाहिए। लेवल-बुक की एक पंजी संभाग/ उप संभाग कार्यालय में संधारित की जाएगी। लेवल-बुक संभाग द्वारा उपसंभागीय अधिकारियों/ उप-यंत्रियों को जारी की जाएगी, जो आलेखन (प्लॉटिंग) करने के बाद संरक्षित रखने हेतु इन्हें संभाग को वापिस करेंगे।

⁴¹ सर्वेक्षण के दौरान भूमि के लेवल अंकित करने के प्रयोजन से लेवल-बुक संधारित की जाती है।

लेवल-बुक जारी करने और वापस करने के अभिलेख संभागों में उपलब्ध नहीं थे, जिससे सर्वेक्षण एवं अनुसंधान किए जाने पर संदेह होता है।

दस चयनित परियोजनाओं⁴² में, जैसा संभागीय अधिकारियों द्वारा सूचित किया गया (नवंबर 2013 से मई 2014) लेवल अंकित करने हेतु उप-यंत्री को लेवल-बुक जारी करने एवं प्लॉटिंग के बाद इनकी वापसी के अभिलेख संभागों में उपलब्ध नहीं थे। संबंधित अभिलेख अन्य परियोजनाओं (सेमरी एवं अपर काकेटो) में संधारित थे। लेवल-बुक के अभाव में प्राक्कलनों में मात्राओं के अनुमान एवं प्राक्कलन में मिट्टी कार्य और कांक्रीट की मात्रा के निर्धारण के उद्देश्य से किए गये सर्वेक्षण की यथार्थता संदिग्ध थी। हमने दो प्राक्कलनों में लेवल-बुक का संधारण न करने एवं मिट्टी कार्य की मात्राओं में उल्लेखनीय वृद्धि के दृष्टांतों का अवलोकन किया, जैसा निम्न कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

- घोघरा मुख्य तालाब के एप्रोच और स्पिल चैनल की कुछ दूरियों (रीचेस) में, विघटित/ नरम चट्टान के उत्खनन के माप और कार्यान्वित मात्रायें कार्यारम्भ से पूर्व का लेवल एवं अंतिम कार्यान्वित लेवल माप-पुस्तकों⁴³ में अंकित किए बिना संगणित की गई थीं यद्यपि मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 7.012 के अनुसार यह आवश्यक था।

चूंकि, लेवल-बुक संधारित नहीं थीं, इस परियोजना से संबंधित प्रारंभिक लेवल भी अंकित नहीं किए गये थे। प्राक्कलनों की तकनीकी स्वीकृति चार बार पुनरीक्षित की गई थी एवं पिछली तकनीकी स्वीकृति कार्य के कार्यान्वयन के दौरान माप-पुस्तिकाओं में अंकित मापों के आधार पर मई 2012 में भूतलक्षी प्रभाव से प्रदान की गई थी। कार्यान्वयन के दौरान नरम चट्टान एवं विघटित चट्टान की मात्रा असाधारण रूप से 41,357.70 घन मीटर से 7,00,868.86 घन मीटर अर्थात् प्राक्कलित मात्रा से 1,594.65 प्रतिशत तक बढ़ गई थी, जैसा **परिशिष्ट 2.11** के मद क्रमांक 22 में वर्णित है।

- घोघरा पोषक तालाब कार्य में सर्वेक्षण के दौरान लेवल-बुक संधारित नहीं की गई थीं। इस प्रकार, विस्तृत प्राक्कलनों में अंकित लेवल का कोई आधार नहीं था। हमने अवलोकन किया कि कार्यान्वयन के दौरान माप-पुस्तिका में अंकित किए गये लेवल, विस्तृत प्राक्कलनों में अंकित प्रारंभिक लेवल से विस्तृत रूप से भिन्न थे। हमने अवलोकन किया कि उत्खनन, फिल्टर, कट ऑफ ट्रेच⁴⁴ (सी.ओ.टी.) एवं पिचिंग की मात्रायें 27 प्रतिशत से 104 प्रतिशत तक बढ़ गईं, परिणामस्वरूप लागत में वृद्धि हुई जैसा कि **परिशिष्ट 2.11** के सरल क्रमांक 27 से 30 में दर्शाया गया है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2014) कि सभी संभागीय अधिकारियों को लेवल-बुक के संधारण हेतु अनुदेश जारी किए जायेंगे। घोघरा तालाब के संबंध में उन्होंने बताया कि कार्यपालन यंत्री के विरुद्ध कार्रवाई की गई थी।

⁴² बघरू, बिलगांव, घोघरा, कछाल, कीटखेड़ी, कुशलपुरा, मझगई, रेहटी, सगड़, संजय सागर बाह

⁴³ उदाहरण के लिए, माप-पुस्तिका क्रमांक 2035 में आर.डी. 950 मी. से आर.डी. 1150 मी. के संबंध में कार्यारम्भ से पूर्व का लेवल एवं अंतिम निष्पादित लेवल

⁴⁴ कट ऑफ ट्रेच: बाँध की नींव के नीचे जल के रिसाव को कम करने के लिए अप्रवेश्य सामग्री का एक अवरोध।

(ब) भू-वैज्ञानिक अन्वेषण प्रतिवेदनों एवं परिणामों की अनुपलब्धता

केन्द्रीय जल आयोग के दिशा निर्देश (जुलाई 2002) एवं मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 7.02 के अनुसार केन्द्रीय जल आयोग से अनापत्ति हेतु उसे प्रस्तुत करने के लिए परियोजना प्रतिवेदन की तैयारी के स्तर पर एवं विस्तृत रूपांकनों और प्राक्कलनों को तैयार करने हेतु विस्तृत अन्वेषण के स्तर पर परियोजना स्थल की मिट्टी का वर्गीकरण सुनिश्चित करने के लिए भू-वैज्ञानिक अन्वेषण अनिवार्य है।

रूपांकनों और प्राक्कलनों को तैयार करने के लिए भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गये थे।

नौ परियोजनाओं⁴⁵ में रूपांकन और प्राक्कलनों को तैयार करने के लिए भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण से संबंधित, रिपोर्ट/ दस्तावेज़ लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गये थे (नवंबर 2013 से जून 2014)। दो परियोजनाओं⁴⁶ में विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करने एवं तकनीकी स्वीकृति के बाद संभागों द्वारा भारतीय भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण (जी.एस.आई.) से भू-वैज्ञानिक अन्वेषण प्रतिवेदन प्राप्त किए गये थे (अप्रैल 2012 एवं अक्टूबर 2013)। विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने एवं और तकनीकी स्वीकृति से पूर्व भू-वैज्ञानिक प्रतिवेदन के अभाव में विभिन्न प्रकार की मिट्टी की मात्रायें सही ढंग से अनुमानित नहीं की जा सकीं। छह परियोजनाओं के संबंध में विभिन्न प्रकार की मिट्टी की मात्रायें 19.54 प्रतिशत से 486.54 प्रतिशत तक बढ़ीं, जैसा परिशिष्ट 2.11 में दर्शाया गया है।

हमारे ध्यान में यह भी आया कि मिट्टी के उत्खनन (विघटित और नरम चट्टान) की मात्रायें जो कार्य में उपयोग योग्य नहीं थीं, कार्यान्वयन के दौरान प्राक्कलित मात्रा 6.83 लाख घन मीटर से 15.03 लाख घन मीटर तक बढ़ीं। इस परिवर्तन के परिणामस्वरूप ठेकेदार को भुगतान योग्य मिट्टी की मात्रायें बढ़ीं⁴⁷ एवं परिणामतः परियोजना की लागत⁴⁸ में वृद्धि हुई थी।

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख अभियंता ने बताया कि आगे से भू-वैज्ञानिक अन्वेषण प्रतिवेदन नियमित रूप से संधारित किए जाएंगे एवं लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए जाएंगे। प्राक्कलन से मात्राओं में भिन्नता के संबंध में, शासन ने बताया कि कार्य की वास्तविक प्रकृति ध्यान में रखते हुए यह अपरिहार्य था और कार्य प्रतिस्पर्धात्मक बोलियों के माध्यम से सौंपे गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करने से पूर्व नींव और स्पिल चैनल के लिए अनिवार्य भू-वैज्ञानिक अन्वेषण के प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं थे, जैसा कि मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अंतर्गत आवश्यक है।

(स) निर्माण सामग्री के सर्वेक्षण के अभिलेख उपलब्ध न होना

निर्माण सामग्री सर्वेक्षण के जाँच प्रतिवेदन संभागों में उपलब्ध नहीं थे।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 6.004 एवं जल संसाधन विभाग द्वारा जारी किए गये तकनीकी परिपत्र संख्या 53 (फरवरी 2006) के अनुसार परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने से पूर्व सामग्री की उपयुक्तता, गुणवत्ता और मात्रा के

⁴⁵ बघरू, घोघरा, कछाल, कुशलपुरा, मझगई, रेहटी, सगड़, संजय सागर बाह एवं सेमरी

⁴⁶ बिलगांव एवं अपर काकेटो

⁴⁷ मिट्टी कार्य के लिए खनन क्षेत्र से लायी गई मिट्टी की मात्रा 1.65 लाख घ.मी. के सीमा तक बढ़ी।

⁴⁸ परिशिष्ट 2.14 के सरल क्रमांक 1, 5, 22 और 27

लिए निर्माण सामग्री का सर्वेक्षण किया जाना आवश्यक है। उपयुक्त निर्माण सामग्री निकटतम पहुंच योग्य लीड⁴⁹ के भीतर उपलब्ध होनी चाहिए।

आठ परियोजनाओं⁵⁰ में हमने अवलोकन किया कि निर्माण सामग्री सर्वेक्षण से संबंधित अभिलेख संभागों में उपलब्ध नहीं थे जैसा संभागीय अधिकारियों द्वारा सूचित किया गया। दो अन्य परियोजनाओं⁵¹ में विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने एवं तकनीकी स्वीकृति दिए जाने के बाद सर्वेक्षण के उद्देश्य को विफल करते हुए निर्माण सामग्री के सर्वेक्षण के लिए जाँच कराए गये थे (दिसम्बर 2011 और मार्च 2012)। उपयोग की जाने वाली सामग्री की उपयुक्तता और सामग्री की लीड हेतु निर्माण सामग्री का सर्वेक्षण न करना, अतिरिक्त लीड की लागत के रूप में प्राक्कलनों में वृद्धि में परिणामित होता है जैसा कि कण्डिका 2.2.7.1 में भी चर्चा की गई है।

हमने आगे देखा कि सात परियोजनाओं⁵² के संबंध में प्राक्कलनों के उद्देश्य हेतु ली गई कार्यों के विभिन्न मदों हेतु लीड, वास्तविक लीड से अधिक थीं जो अपर्याप्त निर्माण सामग्री सर्वेक्षण को दर्शाता है। परिणामस्वरूप, इन परियोजनाओं के प्राक्कलन ₹ 10.10 करोड़ तक बढ़ हुए थे जैसा **परिशिष्ट 2.12** एवं कण्डिका 2.2.7.1 एवं 2.2.7.2 में दर्शाया गया है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने बताया कि निर्माण सामग्री सर्वेक्षण विभाग को खनिज खदानें आवंटित हो जाने के बाद प्रासंगिक था एवं निविदाओं में विनिर्दिष्ट खदान उल्लिखित थी। उन्होंने आगे बताया कि 2009 की दर अनुसूची पुनरीक्षण के अधीन थी एवं पुनरीक्षित दर अनुसूची में ठेकेदार को लीड (दूरी) के लिये उपलब्ध स्वतंत्रता को समाप्त करना प्रस्तावित था।

उत्तर समाधान कारक नहीं है क्योंकि निर्माण सामग्री सर्वेक्षण की आवश्यकता अब तक समाप्त नहीं की गई है। इसके अतिरिक्त, निर्माण सामग्री सर्वेक्षण, ठेकेदारों द्वारा उद्धृत दरों की उपयुक्तता का आंकलन करने के लिए एक यथार्थ प्राक्कलन को तैयार करना सुगम बनाता है।

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि लेवल-बुक के अभिलेख एवं भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण और निर्माण सामग्री सर्वेक्षण से संबंधित प्रतिवेदन, प्राक्कलनों को तैयार के लिए सर्वेक्षण एवं अनुसंधान किए जाने को प्रमाणित करने के लिए उपयुक्त रूप से संधारित किए गये हैं।

2.2.6.2 प्राक्कलनों की तकनीकी स्वीकृति

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.006 के अनुसार, प्रत्येक कार्य हेतु सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के लिए उपयुक्त रूप से एक विस्तृत प्राक्कलन तैयार करना आवश्यक है। यह स्वीकृति "प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति" के रूप में जानी जाती है एवं आवश्यक रूप से कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व प्राप्त की जानी चाहिए। मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.026 (II) के अनुसार परियोजना

⁴⁹ लीड: सामग्री के परिवहन के दौरान तय की गई क्षैतिज दूरी।

⁵⁰ बघरू, बिलगांव, कुशलपुरा, मझगई, रेहटी, सगड़, संजय सागर बाह एवं अपर काकेटो

⁵¹ कछाल एवं सेमरी

⁵² बघरू, बिलगांव, घोघरा, कुशलपुरा, रेहटी, सेमरी एवं अपर काकेटो

प्रतिवेदन (विस्तृत प्राक्कलन) सर्वेक्षण और अनुसंधान पूर्ण होने के बाद तैयार किया जाता है। आगे, मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.028 के अनुसार, प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति देने वाला अधिकारी रूपांकन की सुदृढता के लिए और प्राक्कलन में सम्मिलित किए जाने हेतु सभी आवश्यक मर्दों को समाविष्ट करने के लिए उत्तरदायी होता है।

हमने ऐसे दृष्टांतों का अवलोकन किया (नवंबर 2013 एवं जून 2014) जहाँ विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधानों के बिना तकनीकी स्वीकृति दी गई थी। यहां तक कि तकनीकी स्वीकृति के बिना भी कार्य सौंपा गया था, जैसा अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

(अ) कार्यान्वयन के दौरान कार्यों के रूपांकन, स्थान, मर्दों की मात्रा इत्यादि में परिवर्तन

हमने पांच परियोजनाओं⁵³ के छह अनुबंधों में देखा कि प्राक्कलन के तैयार होने और तकनीकी स्वीकृति के बाद आरेखनों, रूपांकनों और रेडियल द्वारों की संख्या में परिवर्तन, स्पिलवे के प्रकार और स्थिति में परिवर्तन, मिट्टी के वर्गीकरण में परिवर्तन, कार्यान्वयन के दौरान टीले की उपस्थिति के कारण बांध की लंबाई में वृद्धि जैसे प्रमुख परिवर्तन किए गये थे, जो इंगित करता है कि विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान, लेवल का निर्धारण, रूपांकनों और आरेखनों को अंतिम रूप दिए बिना तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई थी। इन परिवर्तनों के परिणामस्वरूप 2009-14 के दौरान इन पांच परियोजनाओं की लागत में ₹ 49.11 करोड़ की वृद्धि हुई। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 2.13** में दिया गया है।

पाँच परियोजनाओं में तकनीकी स्वीकृति के बाद कार्यों की मर्दों में वृहद् परिवर्तनों से ₹ 49.11 करोड़ की लागत बढ़ी।

आगे, तीन⁵⁴ परियोजनाओं में, प्रारंभिक सर्वेक्षण एवं अनुसंधान के आधार पर नहर एवं इसकी संरचनाओं के निर्माण हेतु प्राक्कलनों में ₹ 48.48 करोड़ का एकमुश्त प्रावधान किया गया था (मार्च 2011 से मई 2012), किन्तु रूपांकनों और आरेखनों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था जैसा **परिशिष्ट 2.13** में वर्णित है। विस्तृत सर्वेक्षण एवं अनुसंधान के बिना प्राक्कलन में एकमुश्त प्रावधान के कारण कार्यान्वयन के दौरान नहर और संरचनाओं की मर्दों की मात्रायें परिवर्तित होंगी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया (नवंबर 2014) कि घोघरा परियोजना में प्रमुख अभियंता द्वारा सेन्ट्रल स्पिलवे को हटा दिया गया था जिससे लागत कम हुई तथा स्पिलवे की खुदाई में कार्यपालन यंत्री ने स्थल के चयन में गलती की थी। यह भी बताया गया कि घोघरा पोषक तालाब में टीले से बचा जा सकता था और भूमि अधिग्रहण को कम किया जा सकता था। बघरू परियोजना में प्रमुख अभियंता ने स्वीकार किया कि रेडियल द्वारों का परिहार करके लागत में बचत को कारगर किया जा सकता था। कीटखेड़ी परियोजना के संबंध में उन्होंने बताया कि परियोजनायें समय और लागत के भीतर पूर्ण हुई थीं। सगड़ एवं संजय सागर बाह परियोजनाओं के संबंध में कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ। तीन परियोजनाओं में एकमुश्त प्रावधानों के संबंध में प्रमुख अभियंता ने बताया कि संदर्भित प्रकरणों में निविदाएं स्टेज-एक प्राक्कलन पर

⁵³ बघरू, घोघरा, कीटखेड़ी, सगड़ एवं संजय सागर बाह

⁵⁴ बघरू, बिलगांव एवं घोघरा

आमंत्रित की गई थीं और अब व्यवस्थित सुधारात्मक कार्रवाई की जा रही थी और निविदाएँ केवल विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के बाद आमंत्रित की जा रही थीं।

(ब) प्राक्कलनों में नहर की लंबाई का त्रुटिपूर्ण प्रावधान

मुख्य अभियंता ने 6,300 हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र⁵⁵ (सी.सी.ए.) विकसित करने के लिए ₹ 10.32 करोड़ रुपये की लागत पर कुशलपुरा परियोजना की तकनीकी स्वीकृति दी थी (सितंबर 2003)। कार्यपालन यंत्री नरसिंहगढ़ संभाग⁵⁶ ने कुशलपुरा परियोजना के निर्माण का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 11.32 करोड़ की एकमुश्त लागत पर अप्रैल 2008 तक पूर्ण करने के लिए सौंपा था (अप्रैल 2006)। कार्य के क्षेत्र में वितरिकाओं एवं माईनरों सहित कुल 106.56 कि.मी. नहर प्रणाली का निर्माण सम्मिलित था। कार्य अप्रैल 2006 में प्रारंभ किया गया था किन्तु ठेकेदार द्वारा बिना कोई कारण बताए दिसंबर 2012 में बंद कर दिया गया। इस प्रकार, जनवरी 2014 में ₹ 11.74 करोड़ (मूल्य वृद्धि सहित) की राशि का व्यय करने के बाद भी कार्य अधूरा रह गया।

प्राक्कलन में 33.47 कि.मी. अधिक लंबाई के प्रावधान से अनुमानित लागत ₹ 3.25 करोड़ तक बढ़ गई।

हमने अवलोकन किया कि पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन (दिसंबर 2010) में नहर की लंबाई 106.56 कि.मी. से घटा कर 73.09 कि.मी. इस आधार पर की गई कि संशोधित लंबाई कृषि योग्य समान कमान क्षेत्र को विकसित करने के लिए पर्याप्त थी। तदनुसार, कार्य का क्षेत्र भी कम हो गया था। चूंकि कार्य एकमुश्त अनुबंध पर सौंपा गया था और अनुबंध के अनुसार, 6,300 हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र विकसित करने के लिए मात्राओं में कमी से ठेका मूल्य कम नहीं होगा, संभाग द्वारा सहमत मूल्य में कमी को प्रभावित नहीं किया जा सका। इस प्रकार, पर्याप्त सर्वेक्षण और अनुसंधान के बिना नहर की अधिक लंबाई के प्रावधान के साथ तकनीकी स्वीकृति जारी की गई थी, प्राक्कलित लागत ₹ 3.25 करोड़⁵⁷ से बढ़ गई जो ₹ 3.69 करोड़⁵⁸ की अतिरिक्त लागत में परिणामित हुई। संभाग ने बताया (फरवरी 2014) कि नहर की प्रारंभिक लंबाई प्राथमिक सर्वेक्षण के आधार पर अनुमानित थी, जो अंतिम नहीं थी।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने बताया कि एक मुश्त अनुबंध में रूपांकित कृषि योग्य कमान क्षेत्र का कवरेज एक निश्चित मानदंड है और ठेकेदार नहर नेटवर्क की संरचनाओं या नहर की लंबाई को कम करके ले-आउट सुधार सकता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के स्थान पर प्राथमिक सर्वेक्षण के आधार पर अयथार्थ प्राक्कलन तैयार किए जाने के परिणामस्वरूप कार्य पर अतिरिक्त लागत आई।

⁵⁵ सी सी ए: कृषि योग्य कमान क्षेत्र या सिंचाई क्षेत्र

⁵⁶ राजगढ़ संभाग को यह परियोजना बाद में स्थानान्तरित कर दी गई।

⁵⁷ ₹ 10.32 करोड़ (106.56 - 73.09) कि.मी./ 106.56 कि.मी.

⁵⁸ ₹ 3.25 करोड़ पर अनुमानित लागत से 13.42 प्रतिशत अधिक उद्धृत मूल्य जोड़कर

सर्वेक्षण के समय दो कार्यों में स्पिल चैनल में टीले पता नहीं लगे थे, परिणामस्वरूप कार्यों की लागत में वृद्धि हुई।

(स) अपर्याप्त सर्वेक्षण के कारण टीले का ज्ञात न होना

• घोघरा परियोजना के घोघरा पोषक तालाब के लिए आर.डी. 0 मी. से आर.डी. 900 मी. में मिट्टी के बांध एवं आर.डी. 900 मी. से आर.डी. 1020 मी. में स्पिलवे के निर्माण के लिए तकनीकी स्वीकृति दी गई थी (मई 2011)। विभाग द्वारा जून 2012 तक पूर्ण करने के लिए जुलाई 2011 में कार्य सौंपा गया था। कार्य के कार्यान्वयन के समय मुख्य अभियंता द्वारा निरीक्षण के दौरान (नवंबर 2012) स्पिलवे के सामने स्पिल चैनल में टीले की उपस्थिति का अवलोकन किया गया जबकि बांध का महत्वपूर्ण मिट्टी कार्य पहले ही पूर्ण हो चुका था। इससे अपर्याप्त सर्वेक्षण होना इंगित हुआ। टीले की उपस्थिति के कारण मिट्टी के बांध की लंबाई आर.डी. 900 मी. से आर.डी. 1020 मी. तक बढ़ी और स्पिलवे की स्थिति आर.डी. 1020 मी. से आर.डी. 1100 मी. पर स्थानांतरित कर दी गई थी। परिणामस्वरूप नवम्बर 2012 में जारी की गई संशोधित तकनीकी स्वीकृति के अनुसार मिट्टी कार्य की लागत में ₹ 1.37 करोड़ की वृद्धि हुई। कार्य नवंबर 2014 तक प्रगति पर था। यदि सर्वेक्षण एवं अनुसंधान उचित रूप से किया गया होता तो टीले की उपस्थिति देखी जा सकती थी।

• संजय सागर बाह परियोजना में, सेन्ट्रल स्पिलवे एवं मिट्टी बांध का कार्य जुलाई 2008 तक पूर्ण करने हेतु जुलाई 2006 में सौंपा गया था। मिट्टी बांध एवं सेन्ट्रल स्पिलवे के लगभग 90 प्रतिशत पूर्ण होने के बाद जून 2011 में स्पिल चैनल में टीले की उपस्थिति ध्यान में आई। टीला हटाने की तकनीकी स्वीकृति जुलाई 2012 में प्रदान की गई थी एवं फरवरी 2014 में ₹ 1.60 करोड़ की लागत पर कार्य पूर्ण हुआ। स्पिलवे और मिट्टी बांध का कार्य मार्च 2014 तक प्रगति पर था।

दो परियोजनाओं के स्पिल चैनल में टीले ज्ञात न होना, प्राक्कलनों की तैयारी के दौरान सर्वेक्षण और अनुसंधान का अभाव दर्शाता है। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं की लागत में ₹ 2.97 करोड़ (₹ 1.37 करोड़ + ₹ 1.60 करोड़) की वृद्धि हुई थी।

घोघरा पोषक तालाब के बारे में प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि यह स्पिलवे की स्थिति बदलने से हुआ था। बाह परियोजना के संबंध में उन्होंने बताया कि यह आस्थगित लागत का प्रकरण था क्योंकि यह पता लगाने का प्रयास किया गया था कि यदि संभव हो इसे टाल दिया जाए।

तथ्य वही है कि घोघरा पोषक तालाब में, टीले का पता न लगने के कारण स्पिलवे की स्थिति में परिवर्तन हुआ था, जिसे टाला जा सकता था जैसा कि प्रमुख अभियंता ने भी स्वीकार किया। बाह परियोजना में अभिलेखों में यह सुझाने के लिए कुछ भी नहीं था कि टीले की उपस्थिति प्रारंभ में ध्यान में आई थी।

(द) संग्रहण क्षमता की त्रुटिपूर्ण गणना

6,300 हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र के विकास एवं छह एम.सी.एम.⁵⁹ पेय जल की आपूर्ति के लिए जल संसाधन विभाग द्वारा पुनरीक्षित डी.पी.आर. में प्राक्कलित की गई ₹ 81.88 करोड़ (मूल लागत ₹ 52.51 करोड़) की संशोधित लागत पर 46.446

⁵⁹ मिलियन क्यूबिक मीटर

संग्रहण क्षमता की त्रुटि पूर्ण गणना के कारण कुशलपुरा परियोजना से लक्षित लाभ नहीं प्राप्त किए जा सके।

एम.सी.एम. की सक्रिय संग्रहण क्षमता⁶⁰ (एल.एस.सी.) हेतु कुशलपुरा परियोजना को शासन ने पुनरीक्षित स्वीकृति प्रदान की (दिसंबर 2010)।

शीर्ष कार्य के पूरा होने और जलाशय भर जाने के बाद मुख्य अभियंता ने अवलोकन करने के बाद प्रतिवेदित किया कि 46.44 एम.सी.एम. की लक्षित सक्रिय जलसंग्रहण क्षमता के विरुद्ध बाँध में केवल 15.058 एम.सी.एम. की वास्तविक उपलब्धता थी। इस प्रकार, जलाशय में सक्रिय संग्रहण क्षमता असामान्य रूप से कम हो गई थी और जो वास्तविक रूप से 9.058 एम.सी.एम.⁶¹ उपलब्ध जल से केवल 1,540 हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र विकसित कर सकता है। प्रमुख अभियंता ने अपने पत्र (सितंबर 2013) में अधीक्षण यंत्री, जल संसाधन विभाग गुना को उल्लेख किया कि जलाशय की रूपांकित सक्रिय संग्रहण क्षमता, बाँध की क्षमता की संगणना करने में गणना त्रुटि के कारण उच्चतर पक्ष में ली गई थी। परिणामस्वरूप, वास्तविक सक्रिय संग्रहण क्षमता में कमी एवं फलस्वरूप जल की कम उपलब्धता से 6,300 हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र के लक्षित लाभ प्राप्त नहीं किए जा सके।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने स्वीकार किया (नवंबर 2014) कि यह एक तकनीकी विफलता थी एवं जल संग्रहण क्षमता बढ़ाने के लिए सुधारात्मक कार्रवाई की जा रही थी।

तथ्य वही है कि रूपांकन में की गई गलती का तकनीकी स्वीकृति देने से पहले पता नहीं लगाया जा सका जो यह दर्शाता है कि प्राक्कलन की संवीक्षा पर्याप्त नहीं थी।

(ई) तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य सौंपा जाना

कार्यपालन यंत्री द्वारा अधीक्षण यंत्री को विस्तृत प्राक्कलन प्रस्तुत करने से पूर्व एवं तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये बिना, कार्यपालन यंत्री, पन्ना संभाग ने, ₹ 9.73 करोड़ की संभावित लागत पर मझगई परियोजना की एप्रोच, फीडर एवं एक्ज़िट चैनल के कार्य हेतु निविदा आमंत्रित की थी (जनवरी 2013)। निविदा आमंत्रण सूचना में उल्लिखित अनुमानित लागत एवं कार्य के परिमाण का आधार न तो अभिलेखों में था और न ही बताया गया। ठेकेदार को ₹ 9.20 करोड़ की निविदा लागत पर कार्य सौंपा गया था। परियोजना का निर्माण प्रारम्भ करने के लिए कार्यदेश कार्यपालन यंत्री ने मार्च 2013 में जारी किया एवं विस्तृत प्राक्कलन अधीक्षण यंत्री को, मुख्य अभियंता द्वारा तकनीकी स्वीकृति के अनुमोदन हेतु केवल दिसंबर 2013 में ही प्रस्तुत किए गये थे। सितम्बर 2014 तक भी तकनीकी स्वीकृति प्रदान नहीं की गई थी। इस प्रकार सक्षम प्राधिकारी द्वारा तकनीकी स्वीकृति के अनुमोदन के बिना कार्य प्रारम्भ किया गया था (मार्च 2013)।

चूंकि, अनुमोदित प्राक्कलनों के अभाव में निविदा मूल्य की उपयुक्तता का सही ढंग से मूल्यांकन नहीं किया जा सकता, उच्चतर दरों पर या असाध्य मूल्य पर कार्य सौंपे जाने से ठेकेदारों द्वारा गुणवत्ता से समझौता किए जाने की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।

⁶⁰ एल.एस.सी.: बाँध में उपयोग योग्य सक्रिय संग्रहण क्षमता

⁶¹ 9.058 एम.सी.एम.=(15.058 एम.सी.एम.- 6 एम.सी.एम. पेय जल हेतु) रबी फसल हेतु विभाग द्वारा अपनाए गये 170 हेक्टेयर प्रति एम.सी.एम.जल के मापदंड के आधार पर

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि तकनीकी स्वीकृति के बिना मझगई परियोजना पर होने वाले व्यय से संबंधित प्रकरण की जांच की जाएगी।

शासन को परियोजनाओं हेतु तकनीकी स्वीकृति, विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के आधार पर जारी किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.6.3 कार्यान्वयन के दौरान मात्रा और लागत में वृद्धि के दृष्टांत

अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं अनुसंधान के परिणामस्वरूप कार्यान्वयन के दौरान विभिन्न मदों की मात्राओं में असामान्य वृद्धि एवं लागत में परिणामी वृद्धि हुई।

जैसा कि पूर्ववर्ती कण्डिकाओं में पहले ही चर्चा की गई है, परियोजनाओं से संबद्ध प्राक्कलनों एवं रूपांकनों तैयार करने के लिए भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण और निर्माण सामग्री सर्वेक्षण से संबंधित अभिलेख, लेवल-बुक, संभागों में उपलब्ध नहीं थे जो तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने हेतु कार्य स्थलों के अपर्याप्त/ न किए गये सर्वेक्षण को इंगित करता है। इसके परिणामस्वरूप विभिन्न मदों की मात्राओं के साथ साथ परियोजनाओं की लागत असामान्य रूप ₹ 24.40 करोड़ से बढ़ गई, जैसा परिशिष्ट 2.11 में विवरण दिया गया है।

निम्नलिखित प्रकरणों में, मात्राओं में महत्वपूर्ण वृद्धि थी, परिणामस्वरूप कार्यों की लागत में वृद्धि हुई:

- रेहटी परियोजना में, मुख्य नहर की लंबाई 20.36 कि.मी. अनुमानित की गई थी जो कार्यान्वयन के दौरान इस आधार पर घटाकर 8.82 कि.मी. कर दी गई कि समान कृषि योग्य कमान क्षेत्र विकसित होगा। नहर की लंबाई में महत्वपूर्ण कमी के बावजूद भी, विघटित चट्टान/ नरम चट्टान और कांक्रीट की मात्रायें अनुमानित मात्रा की तुलना में बढ़ गई थीं जो अपर्याप्त सर्वेक्षण और अनुसंधान के संकेत थे। इसके परिणामस्वरूप परियोजना की लागत में ₹ 1.14 करोड़⁶² की शुद्ध वृद्धि हुई।
- कार्यान्वयन के दौरान कुशलपुरा सेन्ट्रल स्पिलवे कार्य में, बांध के लिए मिट्टी कार्य की मात्रायें प्राक्कलित 20,770 घन मीटर से 1,21,824.99 घन मीटर तक बढ़ गईं।
- अपर काकेटो शीर्ष कार्य में, कड़ी चट्टान के उत्खनन में 214.88 प्रतिशत तक, कड़ी मिट्टी/ कड़ी मुरुम के उत्खनन में 50.77 प्रतिशत तक, ग्राउटिंग में 79.01 प्रतिशत तक, एम-25 नियंत्रित कांक्रीट में 94.14 प्रतिशत तक एवं स्टील प्रबलन सरियों में 52.52 प्रतिशत तक की उल्लेखनीय वृद्धि हुई थी।
- घोघरा मुख्य तालाब में विघटित चट्टान/ नरम चट्टान का उत्खनन 1,594.65 प्रतिशत तक बढ़ा, कड़ी चट्टान का उत्खनन 251.60 प्रतिशत तक बढ़ा, फिल्टर ब्लेकैट 310.13 प्रतिशत तक बढ़ा तथा बोल्टर पिचिंग 152.83 प्रतिशत तक बढ़ी।

शासन ने बताया (नवंबर 2014) घोघरा परियोजना की लागत में बचत प्रभावित करने के लिए सेन्ट्रल स्पिलवे का परिहार करने के कारण मिट्टी कार्य की मात्रा बढ़ी थी। परियोजनाओं में चट्टानों और विभिन्न प्रकार की मिट्टी की मात्राओं में परिवर्तन के संबंध

62

एम-10 पी.सी.सी	4,266.12 घ.मी.	₹ 2,289 की दर	= ₹ 97,65,149	= ₹ 1,14,09,750 (यथा 1.14 करोड़)
डी.आर./एस.आर खुदाई	17,660.01 घ.मी.	₹ 90.86 की दर	= ₹ 16,04,589	
एच.आर. खुदाई	217.75 घ.मी.	₹ 183.75 की दर	= ₹ 40,012	

में यह बताया गया कि प्रस्तावित संशोधित एकीकृत दर अनुसूची में चट्टानों और मिट्टी का वर्गीकरण, दो श्रेणियों यथा "सभी प्रकार की मिट्टी" एवं "सभी प्रकार के चट्टान" तक सीमित किया जा रहा था।

तथ्य वही है कि अपर्याप्त सर्वेक्षण और अनुसंधान के कारण कार्यान्वयन के दौरान मदों की मात्रायें असामान्य रूप से बढ़ी थीं।

2.2.7 विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करने में अशुद्धियाँ

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.028 के अनुसार, प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति देने वाला अधिकारी रूपांकन की सुदृढ़ता के लिए और प्राक्कलन में सम्मिलित करने हेतु सभी आवश्यक मदों को समाविष्ट करने के लिए उत्तरदायी है। मध्यम परियोजनाओं के शीर्ष कार्यों के प्राक्कलनों की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने हेतु मुख्य अभियंता उत्तरदायी है। नहर कार्य के संबंध में नहर की प्रवाह क्षमता पर निर्भर करते हुए, कार्यपालन यंत्री, अधीक्षण यंत्री और मुख्य अभियंता को शक्तियाँ प्रत्यायोजित की गई हैं।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली, एकीकृत दर अनुसूची, सिंचाई परियोजनाओं की विशिष्टियों एवं तकनीकी परिपत्रों के प्रावधानों का पालन नहीं करने के कारण प्राक्कलनों को तैयार करने में अवलोकित की गई अशुद्धियों के दृष्टांतों में लीड के अशुद्ध प्रावधान, सी.एन.एस. परत का अनुचित प्रावधान, अधिक मंहगी विशिष्टि को अपनाना, अस्वीकार्य मदों और मात्राओं को सम्मिलित करना, स्थानीय सामग्री का उपयोग न करना एवं लागत का सार ग़लत तैयार करना सम्मिलित थे, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

2.2.7.1 प्राक्कलनों में लीड (दूरी) का त्रुटिपूर्ण प्रावधान

एकीकृत दर अनुसूची के अध्याय 4 की टीप 9 में जैसा उपबंधित है, मिट्टी कार्य की लीड को खनन क्षेत्र के केन्द्र से बांध तटबंध की मध्य रेखा तक घुमावदार पथ को कवर करने के लिए क्रौ-फ्लाइज़ की भाँति, अतिरिक्त पाँच प्रतिशत के साथ मापा जाएगा। अध्याय 4 की टीप 8 (एच) के अनुसार मिट्टी बांध के तटबंध के प्राक्कलन, एप्रोच/ स्पिल चैनल की खुदाई से उपलब्ध उपयोगी सामग्री के उपयोग को ध्यान में रखते हुए अनुमोदित रूपांकन के आधार पर स्वीकृत किए जाने चाहिए। एप्रोच/ स्पिल चैनल के प्राक्कलन केवल शेष उत्खनन, जिसे उपयोग नहीं किया जा सकता के लिए स्वीकृत किए जाने चाहिए।

हमने निम्नलिखित अवलोकन किया:

(अ) छह परियोजनाओं⁶³ के प्राक्कलनों में दर्शाए अनुसार उसी कार्यस्थल पर शीर्ष कार्य में उपयोग के लिए एप्रोच, स्पिल चैनल⁶⁴ एवं "कट ऑफ ट्रेच" के उत्खनन से कड़ी चट्टान उपलब्ध थी। इसलिए खनन क्षेत्र के केन्द्र से तटबंधों के किनारों की मध्य रेखा (100 मीटर की मुक्त लीड से 2 कि.मी.) तक लीड अनुमत्य थी। हमने अवलोकन किया कि कड़ी चट्टान (गिट्टी, शिंगल/ बोल्टर) के लिए 3 कि.मी. से 35

कड़ी चट्टान एवं मिट्टी के लिए लीड के त्रुटिपूर्ण प्रावधान के परिणामस्वरूप प्राक्कलनों में ₹ 10.10 करोड़ की वृद्धि हुई।

⁶³ बिलगांव, घोघरा, कुशलपुरा, रेहटी, सेमरी एवं अपर काकेटो

⁶⁴ स्पिल चैनल: स्पिल वे से बाढ़ के पानी को मूल नदी या नाले तक ले जाने के लिए चैनल

कि.मी. तक की लीड की लागत प्राक्कलनों में जोड़ी गई थी। इसके परिणामस्वरूप प्राक्कलित लागत में ₹ 2.20 करोड़ की वृद्धि हुई जैसा **परिशिष्ट 2.12** के सरल क्रमांक 1 से 5 में विवरण दिया गया है।

(ब) अपर काकेटो परियोजना के विस्तृत प्राक्कलनों के अनुसार, बांध एवं कट ऑफ ट्रेंच में उपयोग के लिए कार्यस्थल पर उत्खनन से उपयुक्त मिट्टी उपलब्ध थी। डी.पी.आर. में निर्दिष्ट किया गया था कि अतिरिक्त मिट्टी की आवश्यकता के लिए खनन क्षेत्र तीन कि.मी. की दूरी के भीतर स्थित था। इसके अतिरिक्त, बांध के तटबंधों के लिए अपनायी गई मिट्टी कार्य की दर, अधिकतम लीड हेतु उच्चतम दर थी। इसलिए प्राक्कलनों में अलग से लीड हेतु कोई प्रावधान नहीं किया जाना था। हमने देखा कि तटबंधों और कट ऑफ ट्रेंच में मिट्टी कार्य की प्राक्कलित दरों के निर्धारण के लिए, पाँच कि.मी. की अतिरिक्त लीड पृथक से जोड़ी गई थी। इसके अतिरिक्त, कार्य में उपयोग योग्य मिट्टी के उत्खनन की प्राक्कलित दरों को निर्धारित करते समय तीन कि.मी. की लीड भी प्रावधानित की गई थी यद्यपि तटबंधों और कट ऑफ ट्रेंच में मिट्टी भराव के मद में समस्त लीड का मूल्य सम्मिलित था। आगे, कार्यस्थल पर उत्खनन से प्राप्त अनुपयोगी मिट्टी का निपटान करने के लिए तीन कि.मी. की लीड प्राक्कलित दर में जोड़ी गई थी यद्यपि इसे कार्यस्थल के निकट ही निपटान किया जा सकता था जैसा अन्य परियोजनाओं में किया जा रहा है। इसे दूरस्थ स्थान पर निपटान करने के प्रावधान के लिए कोई कारण अभिलेखों में नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप सम्मिलित प्राक्कलित दरों एवं प्राक्कलित लागत में ₹ 7.84 करोड़ तक वृद्धि हुई जैसा कि **परिशिष्ट 2.12** के सरल क्रमांक 7 में विवरण दिया गया है।

कार्यान्वयन के दौरान उक्त मदों की मात्रायें प्राक्कलित मात्राओं के 10 प्रतिशत से अधिक बढ़ी थीं जिनका मद दर अनुबंध की शर्तों के अनुसार प्राक्कलित दरों के आधार पर भुगतान किया गया था। चूंकि, प्राक्कलित दरें उच्चतर निर्धारित की गई थीं, इसके परिणामस्वरूप प्राक्कलित मात्राओं के 10 प्रतिशत से अधिक मात्राओं पर ₹ 62.66 लाख⁶⁵ की अतिरिक्त लागत आई।

इन छह परियोजनाओं में लीड के लिए अधिक दर एवं अतिरिक्त लीड के प्रावधान के परिणामस्वरूप प्राक्कलनों में ₹ 10.10 करोड़ तक की वृद्धि हुई, जैसा **परिशिष्ट 2.12** में विवरण दिया गया है।

शासन ने बताया कि बोली लगाने वाले (निविदाकार) कार्यस्थल की परिस्थितियों सहित सामग्री की उपलब्धता एवं लीड को ध्यान में रखते हैं एवं इसलिए अनुमानित और वास्तविक लीड में परिवर्तन से अतिरिक्त व्यय नहीं होता है। अपर काकेटो परियोजना के बारे में शासन ने आगे बताया कि बोलियाँ स्पर्धात्मक प्रक्रिया द्वारा प्राप्त की गई थीं जिनमें बोली लगाने वालों ने कार्यस्थल की स्थितियों को ध्यान में रखकर दरें उद्धृत की थीं। अतः प्राक्कलनों में लीड के परिवर्तनों से अतिरिक्त व्यय या लागत में कोई वृद्धि नहीं हुई।

65

मिट्टी में खुदाई	34,277.39 घ.मी.	₹ 79.11 प्रति घ.मी. की दर	= ₹ 27,11,684	= ₹ 62,66,234
कड़ी चट्टान में खुदाई	44,465.22 घ.मी.	₹ 79.94 प्रति घ.मी. की दर	= ₹ 35,54,550	

उत्तर समाधानकारक नहीं है क्योंकि प्राक्कलित लागत, बोली लगाने वालों द्वारा प्रस्तुत दरों के लिए एक वित्तीय निर्देश चिन्ह (बेंचमार्क) का कार्य करती है एवं बढ़े हुए प्राक्कलन निविदत्त दरों को उपरी तौर पर उचित बनाते हैं यदि ये उच्चतर भी हों। इस प्रकार अस्वीकार्य लीड, मदों एवं मात्राओं को सम्मिलित किए जाने के कारण प्राक्कलनों में विभिन्न मदों की बढ़ी हुई दरों के फलस्वरूप प्रतिशत दर एवं एक मुश्त ठेकों के साथ साथ मद दर ठेकों में प्राक्कलित मात्रा से 10 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त कार्यान्वित मात्रा के लिए भी ठेकेदारों को अतिरिक्त भुगतान में परिणामित होता है।

शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि विस्तृत प्राक्कलन, उत्खनन से उपलब्ध उपयोग योग्य मिट्टी/ कड़ी चट्टान और स्थानीय रूप से उपलब्ध निर्माण सामग्री को ध्यान में लेने के बाद तैयार किए जाएं।

2.2.7.2 सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग हेतु चिपकने न फूलने वाली मिट्टी हेतु लीड का त्रुटिपूर्ण प्रावधान

सी.एन.एस. मिट्टी के लिए अतिरिक्त लीड के प्रावधान के परिणामस्वरूप प्राक्कलनों में ₹ 2.53 करोड़ की वृद्धि हुई।

प्रमुख अभियंता, बोधी, जल संसाधन विभाग द्वारा बनाई गई एकीकृत दर अनुसूची 2009 में किए गये संशोधन (जुलाई 2010) के अनुसार सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग के लिए चिपकने न फूलने वाली मिट्टी (सी.एन.एस.)⁶⁶ की पूर्ण मद के लिए 100 मीटर तक सीमित की गई जल की लीड के साथ ₹ 94 प्रति घनमीटर की दर निर्धारित की गई थी। दर अनुसूची में दिसंबर 2012 के संशोधन द्वारा मिट्टी की लीड 50 मीटर एवं जल की लीड 100 मीटर तक सीमित करते हुए ₹ 52 प्रति घन मीटर तक मद की दर घटाई गई थी। इस प्रकार, दिसंबर 2012 से पहले, सी.एन.एस. की लीड का घटक सी.एन.एस. की मद में एकीकृत दर अनुसूची के अनुसार जोड़ा गया है और सी.एन.एस. की कोई अतिरिक्त लीड नहीं जोड़ी जानी थी।

हमने अवलोकन किया (नवंबर 2013 से जून 2014) कि बघरू, रेहटी एवं सेमरी नहर कार्यों में, यद्यपि सी.एन.एस. मिट्टी एक पूर्ण मद थी, प्राक्कलनों में सी.एन.एस. हेतु 5 कि.मी. से 15 कि.मी. की अतिरिक्त लीड जोड़ी गई थी। इसके परिणामस्वरूप प्राक्कलित लागत में ₹ 2.53 करोड़⁶⁷ की वृद्धि हुई।

प्रमुख अभियंता ने बताया (नवंबर 2014) कि वह व्यक्तिगत रूप से इस प्रकरण पर ध्यान देंगे और उत्तर प्रस्तुत करेंगे।

2.2.7.3 आवश्यकता सुनिश्चित किए बिना चिपकने, न फूलने वाली मिट्टी का प्रावधान

सिंचाई परियोजनाओं के लिए विशिष्टियों की कण्डिका 2.5.3 के अनुसार सब-ग्रेड मिट्टी के परीक्षण के बाद, सब-ग्रेड मिट्टी के फूलने के दबाव एवं परिणामित विकृति के आधार पर नहर कार्य में लाइनिंग एवं सब-ग्रेड के बीच सी.एन.एस. मिट्टी की एक परत

⁶⁶ सी.एन.एस.: गीली होने पर ना फूलने/ बढ़ने वाली मिट्टी।

⁶⁷

बघरू	35,031.19 घ.मी.	₹ 153.6 की दर (लीड: 15 कि.मी.)	= ₹ 53,80,790
सेमरी	1,17,812.83 घ.मी.	₹ 129.78 की दर (लीड: 10 कि.मी.)	= ₹ 1,52,89,748 = ₹ 2,52,88,347
रेहटी	46,986.25 घ.मी.	₹ 98.28 की दर (लीड: 5 कि.मी.)	= ₹ 46,17,809

अनिवार्य जाँच तथा कार्य में इसकी आवश्यकता को सुनिश्चित किए बिना ₹ 1.92 करोड़ मूल्य की सी.एन.एस. मिट्टी का प्रावधान किया गया था।

बिछाई जाती है। जल संसाधन विभाग, बोधी ने दिसंबर 2012 और फरवरी 2013 के अपने आदेशों में इसे पुनः द्वारा दोहराया था।

हमने चार परियोजनाओं में अवलोकन किया कि सी.एन.एस. मिट्टी की आवश्यकता का आंकलन एवं अनिवार्य जाँच किए बिना लाइनिंग के नीचे सी.एन.एस. मिट्टी का प्रावधान किया गया था। इस प्रकार, ₹ 1.92 करोड़⁶⁸ के लागत की सी.एन.एस. मिट्टी का प्रावधान कार्य में इसकी आवश्यकता सुनिश्चित किए बिना किया गया था। इससे कार्य की प्राक्कलित लागत बढ़ी एवं तदनुसार उद्धृत ठेका मूल्य को प्रभावित किया।

प्रमुख अभियंता ने बताया कि यह एक प्रचलित नियम (थम्ब रूल) के रूप में दृष्टि आंकलन पर सी.एन.एस. प्रावधानित की जाती है एवं कार्यान्वयन के समय मिट्टी की स्थिति एवं फूलने के दबाव के परीक्षण के आधार पर यदि आवश्यक हो तो सी.एन.एस. की अनुमति दी जाती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्राक्कलन तैयार करने और तकनीकी स्वीकृति के पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के दौरान सी.एन.एस. की आवश्यकता का आंकलन किया जाना होता है ताकि सुनिश्चित किया जाए कि प्राक्कलन की लागत यथार्थ है।

2.2.7.4 महँगी विशिष्टियाँ अपनाना

प्रमुख अभियंता द्वारा जनवरी 1984 में जारी किए गये तकनीकी परिपत्र के अनुसार सिंचाई परियोजनाओं में सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग में एम-10 ग्रेड⁶⁹ की सीमेंट कांक्रीट (सी.सी.) प्रावधानित किया जाना है।

हमने नहर के कार्य की सात परियोजनाओं⁷⁰ में से दो परियोजनाओं (कछाल और सेमरी नहर) में अवलोकन किया कि लाइनिंग के प्राक्कलनों में एम-10 ग्रेड सीमेंट कांक्रीट के स्थान पर अधिक महँगे मिश्रण एम-15 ग्रेड सीमेंट कांक्रीट⁷¹ का प्रावधान किया गया था। इसके परिणामस्वरूप प्राक्कलनों में रुपये ₹ 62.82 लाख⁷² की वृद्धि हुई है और कार्य के कार्यान्वयन पर अतिरिक्त व्यय भी आवश्यक होगा।

प्रमुख अभियंता ने बताया कि अब एम-10 सीमेंट कांक्रीट अनुमत्य नहीं किया जा रहा है और आई.एस. कोड में एम-15 द्वारा प्रतिस्थापित किया गया है जो तकनीकी परिपत्रों और प्रचलित दर अनुसूची के प्रावधान पर अधिभावी (ओवरराइड) है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तकनीकी परिपत्रों एवं प्रचलित दर अनुसूची के अनुसार एम -10 के प्रावधान अब भी विद्यमान हैं जिसके अनुसार, नहर लाइनिंग के लिए एम-10 सीमेंट कांक्रीट पर्याप्त है।

68

बघरूँ	35031.19 घ.मी.	₹ 94.00 की दर	= ₹ 32.92 लाख	
घोघरा	19935.17 घ.मी.	₹ 94.00 की दर	= ₹ 18.74 लाख	
कछाल	14,440.31 घ.मी.	₹ 203.67 की दर	= ₹ 29.41 लाख	
सेमरी	1,17,812.83 घ.मी.	₹ 94.00 की दर	= ₹ 110.74 लाख	= ₹ 191.81 लाख

69 एम-10 ग्रेड कांक्रीट में सीमेंट, रेत एवं गिट्टी 1:3:6 के अनुपात में होती है।

70 बघरूँ, बिलगांव, घोघरा, कछाल, कुशलपुरा, रेहटी एवं सेमरी

71 एम-15 ग्रेड कांक्रीट में सीमेंट, रेत एवं गिट्टी 1:2:4 के अनुपात में होती है।

72 कछाल नहर (₹ 17.40 लाख) एवं सेमरी नहर (₹ 45.42 लाख)

2.2.7.5 प्राक्कलनों में अस्वीकार्य मदों और मात्राओं का समावेश

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों और केन्द्रीय जल आयोग के दिशा निर्देशों के अनुसार, प्राक्कलन सही और विश्वसनीय परिशुद्ध आंकड़ों पर आधारित होंगे एवं पूर्ण होंगे।

प्राक्कलनों में अनावश्यक या अस्वीकार्य मात्राओं एवं मदों के समावेश के परिणामस्वरूप प्राक्कलित लागत में ₹ 5.63 करोड़ की वृद्धि हुई।

हमने छह परियोजनाओं⁷³ में अवलोकन किया कि विभिन्न मदों की प्राक्कलित दर निकालते समय अनावश्यक या अस्वीकार्य मदें सम्मिलित की गई थीं, जिसके परिणामस्वरूप कार्यों की कुल अनुमानित लागत में ₹ 5.63 करोड़ तक की वृद्धि हुई (परिशिष्ट 2.14)। अस्वीकार्य मदों एवं मात्राओं के समावेश से प्राक्कलित लागत में वृद्धि के उदाहरण नीचे वर्णित हैं:

(अ) बघरू शीर्ष कार्य

प्राक्कलनों में प्लेन सीमेंट कांक्रीट (पी.सी.सी.) एवं प्रबलित सीमेंट कांक्रीट (आर.सी.सी.) के साथ अलग फार्म वर्क⁷⁴ की लागत जोड़ी गई थी यद्यपि, एकीकृत दर अनुसूची के अध्याय 7 एवं 16 के अनुसार कांक्रीटिंग कार्य में यह मद (फार्म वर्क) सम्मिलित थी। इसके परिणामस्वरूप प्राक्कलित लागत में ₹ 39.97 लाख की वृद्धि हुई।

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख अभियंता ने बताया कि यद्यपि ठेके में मद दी गई थी, उसका कार्यान्वयन नहीं किया गया था।

(ब) बिलगांव शीर्ष कार्य

नदी के संरक्षण को दिशा देने के लिए आवश्यक नदी नियंत्रण कार्य हेतु परियोजना के प्राक्कलन में सीपेज ड्रेन की मद के साथ उत्खनन की मात्रा जोड़ी गई थी जबकि यह बताने के लिए समर्थन में कोई अभिलेख नहीं था कि मद की आवश्यकता का आंकलन किया गया था। तथापि, मद के समावेश से प्राक्कलित लागत में ₹ 55.49 लाख की वृद्धि हुई।

प्रमुख अभियंता ने बताया कि प्रारम्भ में नदी नियंत्रण का कार्य आवश्यक माना गया था, लेकिन मद को कार्यान्वित नहीं किया गया था।

(स) सेमरी नहर

- स्लीपर्स के लिए हाउसिंग⁷⁵ का उत्खनन, सी.एन.एस. मिट्टी, कांक्रीट लाइनिंग और फिल्टर के अलग प्रावधान प्राक्कलनों में सम्मिलित किए गये यद्यपि ये सम्मिलित किए जाने आवश्यक नहीं थे क्योंकि सिंचाई की विशिष्टियों के अनुसार स्लीपर्स के लिए हाउसिंग, सी.एन.एस. मिट्टी, कांक्रीट लाइनिंग और फिल्टर, मिट्टी कार्य की मदों में सम्मिलित थे। इसने प्राक्कलित लागत में ₹ 41.66 लाख की वृद्धि की थी। कार्य अभी सौंपा जाना था (2014 फरवरी)।

⁷³ बघरू, बिलगांव, घोघरा, सगड़, सेमरी एवं काकेटो

⁷⁴ फार्म वर्क: कांक्रीट को जमाने से पूर्व आधार एवं आवश्यक आकार देने के लिए लकड़ी या स्टील की बनी अस्थाई संरचना।

⁷⁵ हाउसिंग: स्लीपर्स, सी.एन.एस. एवं कांक्रीट लाइनिंग बिछाने के लिए खुदाई द्वारा नहर के मिट्टी कार्य में स्थान बनाना।

- सी.एन.एस. मिट्टी बिछाने के लिए नहर तल और पार्श्वों में टैम्पिंग (हाथ से संघनन) का प्राक्कलनों में अलग प्रावधान किया गया था यद्यपि आवश्यकता नहीं थी क्योंकि नए नहर के कार्य में नहर तल और पार्श्वों में संघनन, मिट्टी कार्य में सम्मिलित रहता है। इसने प्राक्कलित लागत में ₹ 20.97 लाख की वृद्धि की थी।

- एकीकृत दर अनुसूची के अनुसार, प्राक्कलनों को तैयार करने के लिए सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग कार्य हेतु कांक्रीट के साधारण मिश्रण⁷⁶ की दर अपनाने के बजाय नियंत्रित कांक्रीट⁷⁷ की उच्चतर दर त्रुटिपूर्ण रूप से अपनाई गई थी। इससे प्राक्कलित लागत में ₹ 10.12 लाख की वृद्धि हुई।

प्रमुख अभियंता ने हाउसिंग से प्राप्त मिट्टी के उपयोग, टैम्पिंग का अलग प्रावधान एवं नियंत्रित कांक्रीट की उच्चतर दर के बारे में बताया कि इन मदों का अभी तक कार्यान्वयन एवं भुगतान नहीं हुआ था।

(द) अपर काकेटो शीर्ष कार्य

- खुली नींव में चट्टान के लिए डावल बार के मद में स्टील का मूल्य अलग से प्राक्कलनों में जोड़ा गया था यद्यपि मद में स्टील का मूल्य सम्मिलित है, इससे प्राक्कलित लागत में ₹ 15.29 लाख की वृद्धि हुई।

- ग्राउटिंग एवं वेट परकुशन ड्रिलिंग के लिए एक खनित छिद्र से दूसरे छिद्र तक ड्रिलिंग उपकरण को ले जाने के लिए प्राक्कलनों में अतिरिक्त प्रावधान किया गया था यद्यपि एकीकृत दर अनुसूची के अनुसार यह अलग से भुगतान योग्य नहीं है। इससे प्राक्कलित लागत में ₹ 68.91 लाख की वृद्धि हुई।

- एकीकृत दर अनुसूची के अध्याय 4 के टीप 8 (एच) की शर्तों में अलग से भुगतान योग्य सभी मदों की मात्रायें, मिट्टी कार्य की शुद्ध मात्रा निकालने के लिए घटायी जाएंगी। इसलिए बांध के तटबंधों के मिट्टी कार्य के लिए खुदाई में प्राप्त उपयोग योग्य उपलब्ध सामग्री के उपयोग पर विचार करते हुए मिट्टी कार्य की भराई की शुद्ध मात्रा के लिए अनुमोदित रूपांकन के आधार पर प्राक्कलन स्वीकृत किए जाएंगे।

हमने विस्तृत प्राक्कलनों में देखा कि अलग से भुगतान न करने योग्य, सी.ओ.टी. के उत्खनन से प्राप्य उपयोगी मिट्टी की मात्रा जो पिचिंग के लिए हाउसिंग एवं खुदाई के अंतर्गत भुगतान योग्य थी, मिट्टी कार्य की शुद्ध कुल मात्रा को प्राप्त करने के लिए घटाई नहीं गई थी। इसके अतिरिक्त, मिट्टी कार्य की मात्रा में, स्ट्रिपिंग के खोदे गये क्षेत्र को भरने के लिए आवश्यक मिट्टी की मात्रा को दो बार जोड़ा गया था एवं उत्खनन से प्राप्त उपयोगी मिट्टी की मात्रा को, मिट्टी कार्य भराई की शुद्ध कुल मात्रा निकालने के लिए इसे घटाने के बजाए जोड़ा गया था। इसके कारण प्राक्कलनों में

⁷⁶ नियंत्रित कांक्रीट की दर (वांछित सुदृढ़ता प्राप्त करने के लिए चयनित संघटकों के भार द्वारा रूपांकित अनुपात में कांक्रीट) तल - ₹ 2,859.00 प्रति घन मीटर, पार्श्व के ढलान- ₹ 3,344.00

⁷⁷ साधारण मिश्रण की दर (संघटकों के आयतन द्वारा निर्धारित अनुपात में कांक्रीट) तल- ₹ 2,739.00 प्रति घन मीटर, पार्श्व के ढलान- ₹ 3,268.00

₹ 83.61 लाख की वृद्धि हुई थी जैसा कि परिशिष्ट 2.14 के सरल क्रमांक 15 में दर्शाया गया है।

प्राक्कलनों में स्टील के मूल्य के समावेश के मामले में प्रमुख अभियंता ने तथ्य को स्वीकार किया। मिट्टी कार्य की शुद्ध कुल मात्रा की गणना के संबंध में उन्होंने बताया कि अतिरिक्त मात्रा के लिए भुगतान नहीं किया गया था।

(ई) घोघरा शीर्ष कार्य

स्पिल चैनल की खुदाई से प्राप्य उपयोगी मिट्टी की मात्रा और फिल्टर ब्लेकेट, रॉक टो की अलग से भुगतान योग्य मदों की मात्रा विस्तृत प्राक्कलनों में मिट्टी कार्य की शुद्ध कुल मात्रा निकालने के लिए घटाई नहीं गई थी। इससे प्राक्कलनों में ₹ 69.22 लाख की वृद्धि हुई।

प्रमुख अभियंता ने लेखापरीक्षा अवलोकनों से सहमत होते हुए बताया कि इसके लिए भुगतान नहीं किया गया था।

उपरोक्त परियोजनाओं के संबंध में दिए गये उत्तर समाधानकारक नहीं हैं क्योंकि विभाग द्वारा तैयार की गई प्राक्कलित लागत, निविदा के लिए एक आधार का कार्य करती है एवं इसलिए प्राक्कलन में गलती, जिससे ठेकेदार अवगत नहीं है, निविदा मूल्य को प्रभावित करती है।

(फ) सगड़ शीर्ष कार्य

बांध की सुरक्षा के लिए तकनीकी परिपत्रों⁷⁸ के अनुसार पानी की लहरों के प्रभाव के कारण कटाव को रोकने के लिए बांध तटबंध के अपस्ट्रीम ढलान में स्टोन पिचिंग प्रावधानित की जाती है एवं डाउनस्ट्रीम में टर्फिंग⁷⁹ प्रावधानित की जाती है।

हमने अवलोकन किया कि प्राक्कलनों में तटबंध के डाउनस्ट्रीम ढलान में टर्फिंग के स्थान पर पिचिंग प्रावधानित की गई और कार्यान्वित की गई थी। इसके परिणामस्वरूप बांध के डाउनस्ट्रीम ढलान में 27,706.23 घनमीटर पिचिंग के उपयोग के कारण, केवल श्रम लागत को ध्यान में रखते हुए अर्थात् गिट्टी जो पहले से ही उपलब्ध थी, की लागत को कम करते हुए, ₹ 60.25 लाख⁸⁰ की अतिरिक्त लागत होने के साथ साथ प्राक्कलनों में वृद्धि हुई।

प्रमुख अभियंता ने बताया कि कार्यस्थल पर सामग्री की उपलब्धता के कारण पिचिंग कार्यान्वित की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यस्थल पर पिचिंग सामग्री यदि उपलब्ध भी थी तो, पिचिंग के लिए केवल श्रम लागत की तुलना में डाउनस्ट्रीम ढलान पर टर्फिंग का उपयोग मितव्ययी होता।

⁷⁸ सिंचाई कार्य हेतु अगस्त 1987 का तकनीकी परिपत्र क्र. 9 एवं मार्च 1994 का तकनीकी परिपत्र क्र. 8

⁷⁹ टर्फिंग: मिट्टी के कटाव से संरक्षण के लिए बांध के डाउनस्ट्रीम ढलान पर उगायी गई घास।

⁸⁰

पिचिंग की लागत (45 से.मी. मोटाई में)	27,706.23 घ.मी. ₹ 225 की दर	= ₹ 62,33,902
टर्फिंग की लागत	61,569.40 घ.मी. ₹ 3.40 प्रति व.मी. की दर	= ₹ 2,09,336
लागत का अंतर		= ₹ 60,24,566

इन छह परियोजनाओं में प्राक्कलनों में अनावश्यक या अस्वीकार्य मात्राओं एवं मदों के सम्मिलित किए जाने के परिणामस्वरूप इन परियोजनाओं के प्राक्कलनों में ₹ 5.63 करोड़ की वृद्धि हुई जैसा **परिशिष्ट 2.14** में विवरण दिया गया है।

शासन को कार्यों में मितव्ययिता एवं गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली/ सिंचाई विशिष्टियाँ/ एकीकृत दर अनुसूची के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.7.6 सस्ती स्थानीय सामग्री (फिल्टर) का उपयोग न करना

12 परियोजनाओं के प्राक्कलनों में स्थानीय रूप से उपलब्ध सामग्री को फिल्टर में उपयोग हेतु ध्यान में नहीं लिया गया तथापि स्थानीय रूप से उपलब्ध गिट्टी की अनुपलब्धता के प्रमाण पत्र उपलब्ध नहीं थे।

एकीकृत दर अनुसूची में, जल निकासी के लिए फिल्टर के मदों हेतु अध्याय 21 के सामान्य टीप 9 के अनुसार स्थानीय रूप से उपलब्ध सामग्री (पत्थर/ बोल्टर) को प्रथम अधिमान्यता के रूप में उपयोग किया जाना चाहिए। यदि यह स्थानीय रूप से उपलब्ध नहीं हों, तो दूसरे विकल्प के रूप में बोल्टर के साथ कड़ी मुरुम के उत्खनन से प्राप्त पत्थर या चट्टानों के टुकड़े उपयोग किए जा सकते हैं बशर्ते कि स्वीकृति के लिए प्राक्कलन प्रस्तुत करते समय कार्यपालन यंत्री द्वारा यह प्रमाणित किया जाए कि आस पास के नदी या नालों में पत्थर/ बोल्टर उपलब्ध नहीं हैं।

सभी नमूना जाँच की गई 12 परियोजनाओं के प्राक्कलनों में हमने देखा (नवंबर 2013 से जून 2014) कि स्थानीय सामग्री की उपलब्धता का पता लगाए बिना फिल्टर के लिए अधिक महंगी सामग्री प्राक्कलनों में सम्मिलित की गई थी। यह प्रमाणित करने के लिए अभिलेखों में कुछ भी नहीं था कि 12 परियोजनाओं में से किसी में भी फिल्टर के लिए उपयुक्त सामग्री उपलब्ध नहीं थी। फिल्टर के लिए स्थानीय सामग्री के उपलब्ध नहीं होने के प्रमाण पत्रों एवं कड़ी मुरुम के उत्खनन से प्राप्त सामग्री की अनुपयुक्तता के समर्थन में साक्ष्य के अभाव में लेखापरीक्षा में प्राक्कलनों की यथार्थता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

कार्यों में स्थानीय रूप से उपलब्ध उपयुक्त सामग्री का उपयोग नहीं करने से सामग्री के परिवहन की बढ़ी हुई लागत के कारण अतिरिक्त लागत आएगी।

प्रमुख अभियंता ने बताया कि सभी परियोजनाओं हेतु स्थानीय/ अधिक सस्ती सामग्री की उपलब्धता ध्यान में रखी जाती है एवं स्थानीय/ अधिक सस्ती सामग्री की उपलब्धता/ अनुपलब्धता अभिलिखित न करना एक प्रक्रियात्मक चूक थी। उन्होंने आश्वासन दिया कि निर्देश जारी किए जाएंगे कि भविष्य में संबंधित कार्यपालन यंत्री सामग्री की उपलब्धता के संबंध में आवश्यक प्रमाण पत्र जारी करें।

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि स्थानीय रूप से उपलब्ध निर्माण सामग्री को ध्यान में रखते हुए विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान के बाद एकीकृत दर अनुसूची के प्रावधानों के अनुसार विस्तृत प्राक्कलन तैयार किए जाएं।

2.2.7.7 तकनीकी स्वीकृति के लिए लागत के सार को त्रुटिपूर्ण तैयार करना

विस्तृत प्राक्कलन, विस्तृत सर्वेक्षण और अन्वेषण के आधार पर तैयार किए जाते हैं। तकनीकी स्वीकृति देने के उद्देश्य से विस्तृत प्राक्कलनों में दी गई मदों और मात्राओं के आधार पर लागत के सार तैयार किए जाते हैं।

तीन परियोजनाओं⁸¹ में हमने अवलोकन किया (नवंबर 2013 से जून 2014) कि कार्यों की विभिन्न मदों की मात्रायें दर्शाते हुए विस्तृत प्राक्कलन तैयार किए गये थे। किन्तु लागत के सार में अंकित की गई मात्रायें इन परियोजनाओं हेतु विस्तृत प्राक्कलनों में दी गई मात्राओं से अधिक थीं। लागत के सार में मात्राओं में त्रुटियों एवं तकनीकी स्वीकृति देने के दौरान उन्हें कम नहीं किए जाने के कारण स्वीकृत प्राक्कलनों की राशि में ₹ 49.11 लाख की वृद्धि हुई। विवरण नीचे दिए गये हैं:

तालिका 2.5 : विस्तृत प्राक्कलन से सार में मदों की मात्राओं में वृद्धि

परियोजना का नाम	मद	विस्तृत प्राक्कलन के अनुसार मात्रा (घ.मी.)	सार में सम्मिलित मात्रा (घ.मी.)	मात्राओं में अंतर (घ.मी.)	दर (₹)	राशि (₹)
1	2	3	4	5=(4-3)	6	7=(5*6)
बघरू नहर	मिट्टी कार्य	109580.60	136764.60	27184	31	842704
घोघरा मुख्य तालाब	कड़ी मिट्टी	25656.57	9621.21	(-)16035.36	26	(-) 442920
सी.ओ.टी. का उत्खनन	कड़ी मुरुम	64141.42	9621.21	(-) 54520.21	36	(-) 1962727
	विघटित चट्टान	19242.426	89797.98	70555.55	71	5009445
	नरम चट्टान	12828.28	19242.40	6416.16	122	782530
रेहटी शीर्ष कार्य	मिट्टी कार्य में मिट्टी का उपयोग	निरंक	14506.00	14506.00	47	681782
योग						49,10,814

शासन ने बताया कि चूक के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाएगा एवं कार्रवाई की जाएगी।

शासन को तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के पूर्व प्राक्कलनों की यथार्थता और परिशुद्धता सुनिश्चित करनी चाहिए।

2.2.8 निष्कर्ष

जल संसाधन विभाग द्वारा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के लिए प्राक्कलन तैयार करने में पूर्व अपेक्षित गतिविधियों में कमियाँ थीं, जिससे बढ़े हुए/ त्रुटिपूर्ण प्राक्कलनों और परिणामतः निविदत्त दरों/ लागत में वृद्धि हुई।

- नमूना जाँच की गई सभी परियोजनाओं में अनुपयुक्त विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान या इसके बिना विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किये गये थे। अनिवार्य विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान किया जाना सुनिश्चित किये बिना इन अपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के आधार पर विभागीय अधिकारियों द्वारा तकनीकी स्वीकृतियाँ प्रदान की गई थीं तथा शासन द्वारा परियोजना लागत का प्रशासकीय अनुमोदन प्रदान किया गया था।
- संभागों में प्राक्कलनों की तैयारी हेतु पूर्व-अपेक्षित गतिविधियों से संबंधित अभिलेख जैसे लेवल-बुक, भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण के प्रतिवेदन इत्यादि नहीं थे जिससे प्राक्कलन त्रुटिपूर्ण थे एवं कार्यान्वयन के दौरान कार्यों की मात्राओं में वृद्धि हुई। पर्याप्त

⁸¹ बघरू, घोघरा एवं रेहटी

रूप से पूर्ण की गई छह परियोजनाओं की मात्राओं में वृद्धि 19.54 प्रतिशत से 486.54 प्रतिशत के बीच थी।

- विशिष्टियों, दर-अनुसूची इत्यादि से संबंधित प्रावधानों का पालन न करने के कारण परियोजनाओं के कार्यस्थल पर मिट्टी एवं कड़ी चट्टान की उपलब्धता की अनदेखी की गई एवं मिट्टी/ कड़ी चट्टान हेतु प्राक्कलनों में अतिरिक्त लीड को प्रावधानित किया गया था जिससे परियोजनाओं की प्राक्कलित लागत महत्वपूर्ण रूप से बढ़ी एवं फलस्वरूप परियोजना में अतिरिक्त लागत आई।
- प्राक्कलनों में अनावश्यक या अस्वीकार्य मदों एवं मात्राओं के समावेश के परिणामस्वरूप परियोजनाओं की अनुमानित लागत में वृद्धि हुई, जिसके कारण निविदा मूल्यांकन के लिए ठेकेदारों द्वारा उद्धृत उच्चतर दरें यथोचित प्रतीत हुईं। नमूना जाँच की गई परियोजनाओं में फिल्टर कार्यों में उपयोग के लिए अधिक सस्ती स्थानीय सामग्री की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना प्राक्कलनों में अधिक महंगी सामग्री के लिए प्रावधान किए गये थे। विस्तृत प्राक्कलन को तैयार करने में अशुद्धियों के कारण 12 परियोजनाओं की कुल प्राक्कलित लागत में (₹ 681.90 करोड़) ₹ 21.29 करोड़ तक वृद्धि हुई।

लोक निर्माण विभाग

2.3 मध्य प्रदेश में सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव

कार्यपालन सारांश

लोक निर्माण विभाग मध्य प्रदेश शासन, सड़कों और शासकीय भवनों के निर्माण की आयोजना, रूपांकन, निर्माण में कार्यरत है। सड़कों के निर्माण के अतिरिक्त, वार्षिक मरम्मत योजना के अंतर्गत सड़कों के रख-रखाव के लिए राज्य बजट के माध्यम से प्राप्त निधियों के उपयोग करते हुए मरम्मत और रख-रखाव भी लोक निर्माण विभाग द्वारा किया जाता है। राज्य में 2013-14 तक विभाग ने 19,574 कि.मी. मुख्य जिला सड़कों, 7,044 कि.मी. अन्य जिला सड़कों और 17,045 कि.मी. ग्रामीण सड़कों का निर्माण किया।

सड़कों के समय पर नवीनीकरण पर निगरानी रखने के लिए नवीनीकरण चक्र और नवीनीकरण रेखाचित्र (डायग्राम) के विवरण संभागों में संघारित नहीं किए गये थे। गारंटी अवधि के भीतर और अन्य संगठन को हस्तांतरित सड़कों के नवीनीकरण कार्य ₹ 46.95 लाख की लागत पर कार्यान्वयन हेतु प्रारंभ किए गये थे।

(कंडिका 2.3.7.1)

200 सड़कों के नवीनीकरण के लिए अधिक महँगी विशिष्टियों के अपनाने से ₹ 29.77 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई।

(कंडिका 2.3.8.1)

पैक्ड बिटुमिन के उपयोग की आवश्यकता के 107 कार्यों के संबंध में संभागों ने ₹ 30.96 करोड़ का भुगतान किया, यद्यपि ठेकेदारों द्वारा बल्क बिटुमिन का उपयोग किया गया था या पैक्ड बिटुमिन के उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त सार्वजनिक क्षेत्र की रिफाइनरियों से मूल प्रमाणकों का सत्यापन जैसा कि आवश्यक है, किए बिना बिटुमिनस कार्यों के लिए ₹ 105.26 करोड़ का भुगतान किया गया था। 19 सड़क कार्यों में, बिटुमिन की खपत, सैद्धांतिक खपत की तुलना में कम थी और सड़कों पर बिटुमिनस मेकेडम एवं ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कॉरपेट के कार्यान्वयन के बाद सील कोट नहीं डाला गया था जिससे गुणवत्ता प्रभावित हुई।

(कंडिका 2.3.8.2 से 2.3.8.4)

बिटुमिन, रेत, गिट्टी, मुरुम इत्यादि की प्राप्तियों एवं निर्गमों को दर्शाने वाले लेखाकरण और माप पुस्तिकाओं में संदर्भ हमें नहीं दिखाए गए, इससे पर्याप्त अभिलेखों का संधारण न होना एवं कार्यों की अनुपयुक्त माप होना इंगित हुआ।

(कंडिका 2.3.8.9)

सड़क निर्माण कार्य तीन या अधिक भागों में विभाजित किए गये थे एवं अलग अलग सौंपे गये थे एवं इस प्रकार उच्च अधिकारियों द्वारा निविदाओं की स्वीकृति के लिए अनुमोदन की आवश्यकता को टाला गया एवं समाचार पत्रों के माध्यम द्वारा विज्ञापन से बचा गया था।

(कंडिका 2.3.9.1)

सड़क निर्माण कार्यों के संबंध में तकनीकी विशेषज्ञ नियोजित करने के और मोटर ग्रेडर का उपयोग करने के साक्ष्य हमें प्रस्तुत नहीं किये जा सके। सड़कों के सरफेस कोर्स (सतह की परत) की सुदृढ़ता को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक जॉब मिक्स फार्मुले अभिलेखों में नहीं पाए गये थे।

(कंडिका 2.3.9.2 से 2.3.9.4)

कार्यान्वयन/ पूर्ण होने में विलंब ठेकेदारों पर आरोपणीय थे, किन्तु ₹ 1.32 करोड़ की राशि का निर्धारित क्षतिपूर्ति आरोपित नहीं की गई या कम आरोपित की गई थी।

(कंडिका 2.3.9.5)

2.3.1 प्रस्तावना

यातायात की सुरक्षा और सुविधा के लिए सड़कों का उपयोग काफी हद तक सड़कों की गुणवत्ता से शासित होता है। इसलिए सुरक्षित और सुविधाजनक सड़क के लिए सड़कों का उचित रख-रखाव अधिक महत्व रखता है।

लोक निर्माण विभाग, मध्य प्रदेश शासन सड़कों और शासकीय भवनों की आयोजना, रूपांकन एवं निर्माण में कार्यरत है। इसके अतिरिक्त, सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव भी विभाग द्वारा किया जाता है। राज्य के बजट में सड़कों की वार्षिक मरम्मत और रख-रखाव के लेखा शीर्षों के अंतर्गत सड़कों के रख-रखाव हेतु निधियाँ उपलब्ध कराई जाती हैं। मरम्मत और रख-रखाव गतिविधियों को मोटे तौर पर निम्नलिखित तीन उप-शीर्षों के अंतर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है:

- वार्षिक मरम्मत, सड़क को निर्माण की गई स्थिति की भाँति रखने के लिए नियमित रख-रखाव के कार्य हैं। इसके अंतर्गत पॉट होल्स दरारें आदि को भरना सम्मिलित है।
- नवीनीकरण कार्यों में, पेवमेंट क्रस्ट को संरक्षित रखने एवं आरोहण की गुणवत्ता में सुधार के लिए भी पूर्व निर्धारित आवृत्ति पर ऊपरि सतह (वियरिंग सरफेस) पर नवीनीकरण आवरण (कोट) का प्रावधान सम्मिलित होता है। मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार प्रत्येक वर्ष में सड़क की 20 प्रतिशत लंबाई को कवर करते हुए सड़क का नवीनीकरण चक्र तैयार करके पाँच वर्षों में पूर्ण करने हेतु सड़क के नवीनीकरण की योजना बनायी जाती है।
- विशेष मरम्मत कार्यों में मोड़ों, दृश्यता में मामूली सुधार, सेतुओं, पुलियों इत्यादि के मरम्मत शामिल होते हैं।

विभाग के वर्ष 2013-14 के लिए प्रशासनिक प्रतिवेदन के अनुसार, 2013-14 के अंत तक राज्य में 19,574 कि.मी. प्रमुख जिला सड़कों, 7,044 कि.मी. अन्य जिला सड़कों और 17,045 कि.मी. ग्रामीण सड़कों का निर्माण किया गया था। मुख्य जिला सड़कें, एक जिले के उत्पादन और बाजारों के क्षेत्रों के भीतर एक दूसरे को या मुख्य राजमार्गों से जोड़ने वाली महत्वपूर्ण सड़कें हैं। अन्य जिला सड़कें उत्पादन के ग्रामीण क्षेत्रों में सेवायें देने वाली एवं बाजार केन्द्रों, तालुका/ तहसील मुख्यालयों, विकासखंड मुख्यालयों तक या अन्य मुख्य सड़कें या एक दूसरे के साथ गांवों के समूहों एवं उच्चतर श्रेणी की एक सड़क तक निकासी प्रदान करने वाली सड़क है। मध्य प्रदेश की

मुख्य जिला सड़कों एवं अन्य सड़कों को दर्शाने वाला एक मानचित्र संलग्न है (परिशिष्ट 2.15)।

2.3.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव विभाग के प्रमुख हैं। प्रमुख अभियंता (ई.-इन-सी.) विभाग के तकनीकी प्रमुख हैं जिनकी सहायता परिक्षेत्रों के सात मुख्य अभियंताओं (सी.ई.) द्वारा की जाती है। मण्डल स्तर पर 14 अधीक्षण यंत्री (एस.ई.) हैं। सड़कों और भवन कार्यों के निर्माण और रख-रखाव के लिए प्रत्येक संभाग में कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) के नेतृत्व में 55 संभागों द्वारा अधीक्षण यंत्रियों की सहायता की जाती है।

2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने की दृष्टि से संचालित की गई थी कि क्या:

- मरम्मत और रख-रखाव के लिए सड़कों की पहचान एवं चयन करने की सौंपे जाने से पूर्व की गतिविधियाँ मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली में निर्धारित दिशा निर्देशों के अनुसार थीं;
- सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव के कार्य भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.) की विशिष्टियों के प्रावधानों के अनुसार, मितव्ययिता और दक्षतापूर्वक कार्यान्वित किए गये थे एवं
- कार्य का निविदाकरण, कार्य सौंपना तथा ठेकों का प्रबंधन दक्षतापूर्वक किया गया था।

2.3.4 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित से लिए गये मापदंडों पर आधारित थे:

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली, केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता,
- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, आई.आर.सी. की विशिष्टियाँ,
- लोक निर्माण विभाग द्वारा जारी की गई दरों की अनुसूची (एस.ओ.आर.)
- विभाग द्वारा समय-समय पर जारी किए गये कार्यों से संबंधित दिशा निर्देश और अनुदेश एवं
- मरम्मत और रख-रखाव कार्यों के लिए अनुबंधों की निबंधन एवं शर्तें।

2.3.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा का क्षेत्र मुख्य जिला सड़कों, अन्य जिला सड़कों एवं ग्रामीण सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव कार्यों जो कार्यपालन यंत्रियों द्वारा कार्यान्वित एवं अधीक्षण यंत्री स्तर तक पर्यवेक्षित सामान्यतः कम मूल्य के कार्य⁸² होते हैं, तक सीमित है। विभाग के सात परिक्षेत्रों और 14 मण्डलों के अधीन 55 संभागों के माध्यम से मरम्मत और रख-रखाव का कार्य किये जाते हैं। निष्पादन लेखापरीक्षा, 2009-14 की

⁸² नमूना जाँच किए गये कार्यों का मूल्य, ₹ 21 लाख प्रत्येक के औसत से ₹ 2 लाख से ₹ 19 करोड़ के मध्य था।

अवधि के लिए 19 संभागों⁸³ में अभिलेखों/ प्रलेखों की नमूना जांच के माध्यम से संचालित की गई थी, जिन्हें स्तरीकृत सरल यादृच्छिक (रैंडम) नमूना चयन पद्धति का उपयोग कर चयनित किया गया था। सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव हेतु कुल 4,828 कार्यान्वित अनुबंधों में से ₹ 300.64 करोड़ मूल्य के 1,412 अनुबंधों (29 प्रतिशत) को संवीक्षा के लिए चयनित किया गया था। इस उद्देश्य हेतु, नमूना जांच की गई इकाइयों में उच्च मूल्य के अनुबंधों का चयन किया गया था।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड और कार्यप्रणाली पर प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग, मध्य प्रदेश शासन के साथ 11 मार्च 2014 को आयोजित प्रवेश सम्मेलन में चर्चा की गई थी। 03 नवंबर 2014 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में विभाग के प्रमुख सचिव से लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हुई और उनके विचारों को उपयुक्त रूप से लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है। शासन ने लेखापरीक्षा की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार किया।

2.3.6 बजट आवंटन एवं व्यय

2009-10 से 2013-14 के वर्षों के दौरान विभाग ने राज्य में सड़कों की वार्षिक मरम्मत और नवीनीकरण पर ₹ 2,914.37 करोड़ के आवंटन के विरुद्ध ₹ 2,697.20 करोड़ व्यय किए थे। आवंटन एवं व्यय के वर्षवार विवरण नीचे तालिका में दिए गये हैं:

तालिका 2.6: सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव पर आवंटन एवं व्यय दर्शाने वाला पत्रक
(₹ करोड़ में)

स.क्र.	वर्ष	वार्षिक मरम्मत कार्य		नवीनीकरण कार्य	
		आवंटन	व्यय	आवंटन	व्यय
1.	2009-10	195.64	188.29	79.01	78.37
2.	2010-11	198.89	198.25	125.01	124.70
3.	2011-12	158.38	156.71	227.01	226.73
4.	2012-13	216.39	215.64	550.01	546.89
5.	2013-14	599.02	406.52	565.01	555.10
योग		1368.32	1165.41	1546.05	1531.79

(स्रोत: प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

इस प्रकार, 2009-14 की अवधि के दौरान कुल ₹ 2,914.37 करोड़ के आवंटन के विरुद्ध ₹ 217.17 करोड़ (7.5 प्रतिशत) की बचत थी।

19 चयनित संभागों में, 2009-14 की अवधि के दौरान सड़कों के वार्षिक रख-रखाव एवं नवीनीकरण पर व्यय क्रमशः ₹ 415.82 करोड़ एवं ₹ 584.99 करोड़ किया गया था। राज्य के बजट में संभागवार आवंटन नहीं दिया जाता है। विभाग ने भी इसे लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया था। चूंकि, बजट आवंटन "सड़कों के नवीनीकरण" एवं "सड़कों की वार्षिक मरम्मत" शीर्षों के अंतर्गत दिया गया था, विभाग ने भी मुख्य जिला सड़क/ अन्य जिला सड़क/ ग्रामीण सड़क वार व्यय संघारित नहीं किया था।

⁸³ अशोक नगर, बालाघाट, बड़वानी, बुरहानपुर, छतरपुर, देवास, गुना, ग्वालियर-II, कटनी, खरगोन, मंदसौर, नीमच, रायसेन, रीवा, सागर, सीहोर, टीकमगढ़, उज्जैन एवं विदिशा

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने अवलोकित किया कि सड़कों के नवीनीकरण के लिए पहचान की प्रणाली कमजोर थी, नवीनीकरण के लिए महँगी विशिष्टियाँ अपनाई गई थीं। कार्यों में उपयोग किए गये बिटुमिन (डामर) की गुणवत्ता एवं मात्रा सुनिश्चित नहीं की गई थी, निविदाओं को स्वीकृत करने आदि की सुगमता हेतु कार्यों को विभाजित किया गया था। मरम्मत और रख-रखाव के कार्यान्वयन में ध्यान में आई कमियों की निम्नलिखित कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

2.3.7 मरम्मत और रख-रखाव कार्यों की पहचान

2.3.7.1 नवीनीकरण चक्र और कार्यक्रम आरेख

सड़कों के समय पर नवीनीकरण पर निगरानी रखने के लिए नवीनीकरण चक्र और नवीनीकरण आरेख के विवरण संभागों में संधारित नहीं थे।

एक सड़क की डामरीकृत सतह का नवीनीकरण चक्र यातायात घनत्व, वर्षा और सड़क की चौड़ाई पर निर्भर करता है जैसा 1982 की आई.आर.सी.-82 की कण्डिका 6.5 में परिभाषित है। मुख्य जिला सड़कों, अन्य जिला सड़कों एवं ग्रामीण सड़कों का नवीनीकरण चक्र, यातायात घनत्व और वर्षा के अनुसार तीन से छह वर्षों में अलग अलग होता है।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.047 के अनुसार, पिछले पांच वर्षों के दौरान सड़क की एक विशिष्ट दूरी (रीच) के निर्माण/ मरम्मत कार्य के लिए उपयोग की गई निर्माण सामग्री का संग्रहण और समेकन दर्शाने के लिए निर्धारित प्रपत्र में प्रत्येक सड़क के लिए एक नवीनीकरण चक्र और कार्यक्रम आरेख उप संभाग एवं संभाग में संधारित होना चाहिए। यह आरेख, आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान नवीनीकरण हेतु सड़क की दूरियों (रीचेज़) को निश्चित करने के लिए ध्यान में लिए जाते हैं।

हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि चयनित 19 संभागों में से किसी ने भी नवीनीकरण चक्र और नवीनीकरण आरेख के विवरण संधारित नहीं किए थे। परिणामतः विभाग सड़कों की रीच विशेष के नवीनीकरण की आवश्यकता को सुनिश्चित नहीं कर सका। निष्पादन गारण्टी अवधि के अंतर्गत सड़कों एवं मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण को पहले से ही स्थानान्तरित सड़कों के नवीनीकरण के दृष्टांतों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

(अ) निष्पादन गारंटी अवधि के भीतर सड़कों की मरम्मत

संभागों ने गारंटी अवधि के भीतर चार सड़कों के नवीनीकरण का कार्य किया था और ₹ 46.95 लाख का व्यय किया।

तीन संभागों⁸⁴ में, दो अन्य जिला सड़कें एवं दो मुख्य जिला सड़कें⁸⁵, जो ठेकेदारों के साथ इन सड़कों के निर्माण के लिए अनुबंधों की शर्तों के अनुसार ये सड़कें पूर्ण होने की दिनांक से निष्पादन गारंटी के अंतर्गत एक वर्ष की गारंटी अवधि के भीतर थीं, की मरम्मत का कार्य पांच अनुबंधों के माध्यम से कार्यान्वित किया गया था।

हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि संभागों ने इन सड़कों के नवीनीकरण के कार्य प्रारंभ किए थे (2010-11 से 2012-13) और कार्य ठेकेदारों को

⁸⁴ छतरपुर, खरगोन एवं रायसेन

⁸⁵ चांदला-अजयगढ़ सड़क (एम.डी.आर.), एन्टाखेड़ी-अजितनगर सड़क (ओ.डी.आर.), लौंडी-महोबा सड़क (एम.डी.आर.), मल्हरा-लौंडी सड़क एवं नगझिरी-घुट्टी सड़क (ओ.डी.आर.)

सौंपे थे, यद्यपि ये कार्य गारंटी अवधि के भीतर थे; और इन कार्यों पर ₹ 46.95 लाख का व्यय किया गया था, जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 2.7: सड़कें, जो निष्पादन गारंटी अवधि के अंतर्गत थी, की मरम्मत के विवरण दर्शाने वाला पत्रक

(₹ लाख में)

स. क्र.	संभाग का नाम	अनुबंध क्र./ वर्ष	सड़कों का नाम/ कि.मी.	कार्य पूर्ण करने की तिथि	गारंटी अवधि	कार्यादेशों के दिनांक	मूल ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि
1	रायसेन	173/11-12	एन्टाखेड़ी- अजित नगर सड़क (कि.मी. 5 से कि.मी. 14)	15.05.12	16.05.12 से 15.05.13	30.05.12	15.61
2	खरगोन	192/10-11	नगझिरी- घुट्टी रोड (कि.मी. 5 एवं कि.मी. 6)	14.04.11	15.04.2011 से 14.04.12	28.11.11	08.27
3	छतरपुर	96/11-12	एम.एल.सी.ए. रोड कि.मी. 49, 50 एवं कि.मी. 51)	05.03.12	06.03.12 से 05.03.13	06.03.12	08.04
4	छतरपुर	96/11-12	लौंडी-महोबा सड़क (कि.मी. 1 एवं 2)	05.03.12	06.03.12 से 05.03.13	06.03.12	05.36
5	छतरपुर	140/10-11	एम.एल.सी.ए. रोड (कि.मी. 38)	20.10.11	21.10.11 से 20.10.12	01.02.12	09.67
योग							46.95

(स्रोत: संभागों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

इस प्रकार, आयोजना दोषपूर्ण थी, क्योंकि सड़कें निष्पादन गारंटी के अंतर्गत संधारित की जानी आवश्यक थीं। संभाग भी निष्पादन गारंटी के अंतर्गत मरम्मत कार्यों को करने के लिए संबंधित ठेकेदारों द्वारा किये गये ठेके के अनुपालन को प्रभावशील करने में विफल रहे।

विभाग द्वारा, इन सड़कों के नवीनीकरण पर व्यय की गई लागत की वसूली संबंधित ठेकेदारों से करने के लिए कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई, जिन्होंने मूल कार्यों को निष्पादित किया एवं इन कार्यों के लिए गारंटी प्रायोजित की थी।

(ब) हस्तांतरित सड़कों का नवीनीकरण

नीमच संभाग में, दो सड़कें (अन्य जिला सड़कें) उन्नयन के लिए मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण को मार्च 2009 में स्थानांतरित की गई थीं। संभाग ने, फिर भी, इन सड़कों⁸⁶ के नवीनीकरण के लिए कार्यादेश क्रमशः मार्च 2012 और अक्टूबर 2012 में जारी किए और ₹ 27.26 लाख की लागत से उनको पूरा किया। हमारे पत्र के उत्तर में मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण ने सूचित किया (मई 2014) कि उसने जुलाई 2009 और नवंबर 2012 के दौरान इन सड़कों⁸⁷ के उन्नयन के लिए कार्यादेश जारी किए थे और कार्यान्वयन के लिए कार्य प्रारंभ किए थे। इस प्रकार, विभाग ने उन सड़कों पर व्यय किया, जो पहले से ही मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण को हस्तांतरित कर दी गई थीं, जो आयोजना में कमियों और दो विभागों के बीच समन्वय के अभाव को इंगित करता है।

ऐसी सड़कों के नवीनीकरण पर ₹ 27.26 लाख व्यय किए गये जो पहले से ही मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण को हस्तांतरित की जा चुकी थीं।

⁸⁶ रेवली-देवली सड़क (मार्च 2012), भाटखेड़ी-जमुनिया-रावजी सड़क (अक्टूबर 2012)

⁸⁷ भाटखेड़ी-जमुनिया-रावजी सड़क (जुलाई 2009), रेवली-देवली सड़क (नवंबर 2012)

निर्गम सम्मेलन में, प्रमुख अभियंता ने बताया कि नवीनीकरण चक्र और आरेख से संबंधित अभिलेखों को संधारित किया जाना है एवं उन संभागों के विरुद्ध कार्रवाई की जाएगी जहां अभिलेख संधारित नहीं किए जा रहे थे। उन्होंने यह सूचित किया कि विभाग द्वारा सड़कों के समयबद्ध नवीनीकरण पर निगरानी/ परीक्षण रखने एवं सड़क निर्माण कार्यों के इतिहास के लिए सॉफ्टवेयर विकसित किया जा रहा था। वे मरम्मत के लिए सड़कों के अनियमित चयन के दृष्टांतों की जाँच पड़ताल करने हेतु सहमत हुए।

नवीनीकरण कार्य के समयबद्ध कार्यान्वयन एवं नवीनीकरण की आवश्यकता वाली सड़क की पहचान एवं चयन सुनिश्चित करने के लिए सभी सड़कों के नवीनीकरण चक्र और नवीनीकरण आरेख संधारित किए जाने चाहिए।

2.3.8 मरम्मत और रख-रखाव कार्यों का कार्यान्वयन

अनुबंधों की शर्तों और निबंधनों में अपेक्षित है कि कार्यों को सस्ती से सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टियों के अनुरूप कार्यान्वित किया जाएगा। नमूना जाँच किए गये 19 संभागों में कुल 4,828 अनुबंध स्वीकृत एवं कार्यान्वित किए गये थे। दर अनुसूची (अप्रैल 2009) के आधार पर 3.75 मीटर चौड़ाई की सड़क की डामरीकृत सतह का सेमी डेन्स बिटुमिनस कांक्रीट (एस.डी.बी.सी.) के साथ, ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कॉरपेट (ओ.जी.पी.सी.) और सील कोट के साथ तथा सरफेस ड्रेसिंग से नवीनीकरण की औसत लागत क्रमशः ₹ 4.91 लाख ₹ 4.43 लाख और ₹ 1.91 लाख प्रति किलोमीटर थी। संवीक्षा किए गये 1,412 अनुबंधों में से 838 अनुबंधों (लागत ₹ 186.80 करोड़) में निर्धारित विशिष्टियों से विचलन तथा अन्य कमियाँ देखी गई थीं। इससे 18 संभागों में 336 अनुबंधों के संबंध में ठेकेदारों से ₹ 38.69 करोड़ की वसूली योग्य राशि एवं अतिरिक्त व्यय भी हुआ, जैसी अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

2.3.8.1 सड़कों के नवीनीकरण के लिए अधिक महँगी विशिष्टियाँ अपनाना

200 सड़कों के नवीनीकरण में महँगी विशिष्टियाँ अपनाने के परिणामस्वरूप ₹ 29.77 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

आई.आर.सी.: 82-1982 की विशिष्टियों की कण्डिका 6.5, मुख्य जिला सड़कों, अन्य जिला सड़कों एवं ग्रामीण सड़कों के तीन से छह वर्ष के अंतराल पर सरफेस (सतह) ड्रेसिंग के साथ नवीनीकरण को प्रावधानित करती है। प्रमुख अभियंता ने यह निर्देशित किया था (1992) कि अन्य जिला सड़कों एवं ग्रामीण सड़कों का नवीनीकरण सरफेस ड्रेसिंग प्रणाली द्वारा किया जाना चाहिए।

11 संभागों में (परिशिष्ट 2.16) हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि 53 मुख्य जिला सड़कों एवं 147 ग्रामीण सड़कों सहित अन्य जिला सड़कों (1,028 सड़क कार्यों में से) में नवीनीकरण के लिए विशिष्टियों में निर्धारित सरफेस ड्रेसिंग का उपयोग करने के स्थान पर नवीनीकरण की अधिक महँगी पद्धति अर्थात् एस.डी.बी.सी. या 20 मि.मी. ओ.जी.पी.सी. के साथ सील कोट (राष्ट्रीय राजमार्गों और राज्य राजमार्गों के लिए स्वीकार्य) अवधि के दौरान अपनाये गये थे (अप्रैल 2010 से मार्च 2014)। अधिक महँगी विशिष्टियाँ अपनाने के परिणामस्वरूप ₹ 29.77 करोड़ (परिशिष्ट 2.16) की अतिरिक्त लागत आई।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने उत्तर दिया कि सड़कों के नवीनीकरण के लिए पद्धति का चयन विशुद्ध रूप से एक तकनीकी विषय है एवं सरफेस ड्रेसिंग सड़कों के नवीनीकरण के लिए एक समर्थ पद्धति नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आई.आर.सी. विशिष्टियों में मुख्य जिला सड़कों/ अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के नवीनीकरण के लिए सरफेस ड्रेसिंग एक निर्धारित पद्धति है और विशिष्टियों से विचलन के लिए अभिलेखों में कोई कारण नहीं दिया गया था।

मितव्ययता के साथ-साथ सड़कों की गुणवत्ता एवं सुदृढ़ता को संधारित करने के लिए सड़क निर्माण कार्यों के लिए निर्धारित विशिष्टियों का पालन किया जाना चाहिए। जहां कहीं भी आवश्यक हो विशिष्टियों में परिवर्तन के लिए औचित्य के साथ आदेशों को जारी किया जाना चाहिए।

2.3.8.2 पैकड बिटुमिन के स्थान पर बल्क बिटुमिन का उपयोग और ठेकेदारों द्वारा बिटुमिन के बीजक प्रस्तुत नहीं करना

सड़क कार्यों के मरम्मत और रख-रखाव के लिए अनुबंधों की निबंधन एवं शर्तें निर्धारित करते हैं कि ठेकेदारों को बिटुमिनस कार्यों के भुगतान को, सार्वजनिक क्षेत्र की रिफाइनरियों से बिटुमिन क्रय के लिए मूल प्रमाणकों/ बीजकों को प्रस्तुत करने के बाद ही प्राधिकृत किया जाना था। प्रत्यक्ष रूप से, आवश्यक मात्रा में गुणवत्ता वाली सामग्री का उपयोग सुनिश्चित करने की दृष्टि से अनुबंध में यह आवश्यकता सम्मिलित की गई थी।

हमारे ध्यान में निम्नलिखित आया:

(अ) 90 मुख्य जिला सड़कों एवं 437 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के बिटुमिनस कार्यों हेतु 16 संभागों द्वारा निष्पादित 527 अनुबंधों में ठेकेदारों द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र की रिफाइनरियों से बिटुमिन क्रय के लिए मूल बीजक प्रस्तुत नहीं किए गये थे या कम मात्रा के लिए डुप्लीकेट बीजक प्रस्तुत किए गये थे। इस प्रकार, 16,161 मीट्रिक टन आवश्यक मात्रा की उचित गुणवत्ता के बिटुमिन का उपयोग इन कार्यों में सुनिश्चित नहीं किया गया था। इन कार्यों के लिए ठेकेदारों को ₹ 105.26 करोड़ की कुल राशि का भुगतान किया गया था (परिशिष्ट 2.17)।

आगे, ऊपर बताए गये 16 संभागों में से तीन संभागों⁸⁸ में 2011-14 के दौरान कार्यान्वित 107 अन्य अनुबंधों (13 मुख्य जिला सड़कों और 94 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के लिए) में अन्य बातों के साथ ठेकों में पैकड बिटुमिन के उपयोग के लिए शर्त सम्मिलित थी। ठेकेदारों ने पैकड बिटुमिन के क्रय के समर्थन में पैकड बिटुमिन के स्थान पर या तो बल्क बिटुमिन के डुप्लीकेट बीजकों को प्रस्तुत किया था अथवा बीजकों को प्रस्तुत नहीं किया था। तथापि, संभागों ने अनुबंधों की शर्तों के अनुसार पैकड बिटुमिन का उपयोग सुनिश्चित किए बिना ही कार्यों के लिए ठेकेदारों को ₹ 30.96 करोड़ का भुगतान किया। हमने आगे देखा कि पैकड बिटुमिन की तुलना

अनुबंधों के प्रावधानों के विपरीत 16 संभागों ने 527 अनुबंधों में बिटुमिन के मूल बीजक प्राप्त किए बिना ठेकेदारों को ₹ 105.26 करोड़ का भुगतान किया था एवं 107 अनुबंधों में पैकड बिटुमिन के उपयोग को सुनिश्चित किए बिना ₹ 30.96 करोड़ का भुगतान किया गया था।

⁸⁸ बालाघाट, नीमच एवं विदिशा

में बल्क बिटुमिन ₹ 3,000 प्रति मीट्रिक टन⁸⁹ तक सस्ता था। इसलिए 4,202 मीट्रिक टन बिटुमिन की सैद्धांतिक खपत⁹⁰ के मूल्य में अंतर होने से ठेकेदारों से ₹ 1.26 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी (परिशिष्ट 2.18)।

इसके अतिरिक्त, बल्क बिटुमिन के उपयोग को अनुमत करने या पैकड बिटुमिन की आपूर्ति के समर्थन में मूल बीजक की पुष्टि नहीं करने के कारण, इन कार्यों में उपयोग किए गये बिटुमिन की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

(ब) चार संभागों⁹¹ (16 संभागों में से) में 2010-11 से 2012-13 तक की अवधि के दौरान 18 अनुबंध (दो मुख्य जिला सड़कों और 16 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के संबंध में) निष्पादित किए गये थे (परिशिष्ट 2.19)। ठेकेदारों ने बिटुमिन प्राप्ति के समर्थन में ऐसे बीजक प्रस्तुत किए थे, जो ठेकेदारों द्वारा पहले से ही अन्य अनुबंधों/ कार्यों के लिए प्रस्तुत किए जा चुके थे या सार्वजनिक क्षेत्र की रिफाइनरियों के अलावा अन्य स्रोतों से प्राप्ति की रसीदें प्रस्तुत की थीं जैसा कि लेखापरीक्षा में सत्यापित किया गया था। इन सड़क कार्यों में, जिनके लिए बिटुमिन की 967.73 मीट्रिक टन की आवश्यकता थी, बिटुमिनस कार्य के लिए ठेकेदारों को ₹ 6.72 करोड़ का भुगतान किया गया था। इसके विरुद्ध, 95.19 मीट्रिक टन बिटुमिन के वास्तविक प्रमाणक प्रस्तुत किए एवं 451.29 मीट्रिक टन बिटुमिन के लिए अस्वीकार्य रसीदें/ प्रमाणक प्रस्तुत किए गये थे जैसा **परिशिष्ट 2.19** में दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त, बिटुमिन के 421.25 मीट्रिक टन से संबंधित प्रलेख, अभिलेखों में नहीं पाए गये थे। इस प्रकार ₹ 6.72 करोड़ की लागत के बिटुमिनस कार्यों का कार्यान्वयन, क्रय प्रमाणकों द्वारा पर्याप्त रूप से समर्थित नहीं था।

निर्गम सम्मेलन में शासन लेखापरीक्षा अवलोकनों से सहमत हुआ एवं इस संबंध में विभागीय परिपत्र जारी करने का आश्वासन दिया। तथ्य यद्यपि वही है कि बिटुमिन की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई थी, बिटुमिन क्रय हेतु बीजकों को प्राप्त किए बिना ठेकेदारों को भुगतान प्राधिकृत किया गया था एवं मूल्य का अंतर बिना वसूली के रह गया।

बिटुमिन के क्रय के मूल प्रमाणकों के सत्यापन के बाद बिटुमिनस कार्य के लिए भुगतान किया जाना चाहिए एवं जहाँ अनुबंधों में प्रावधान हो पैकड बिटुमिन की आपूर्ति को सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.3.8.3 बिटुमिनस कार्यों में सील कोट का प्रयोग

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रकाशित बिटुमिनस कार्यों के निर्माण और पर्यवेक्षण के लिए नियमावली की कण्डिका 8.4.9.7 और 8.4.9.8 में उपबंधित है कि सड़क की अंतिम सतह के रूप में उपयोग किए गये ओ.जी.पी.सी. को इसके बिछाने

⁸⁹ कार्यान्वयन की अवधि के दौरान इंडियन ऑयल कार्पोरेशन द्वारा प्रकाशित दरों के आधार पर ₹ 3,000 प्रति मी.टन की औसत दर अपनायी गई है। निकटतम डिपो में फरवरी 2013 में पैकड बिटुमिन एवं बल्क बिटुमिन की दरें क्रमशः ₹ 39,380 प्रति मी.टन एवं ₹ 36,380 प्रति मी.टन (करों को छोड़कर) थीं।

⁹⁰ विशिष्टियों, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रकाशित स्टैंडर्ड डाटा बुक एवं सड़क कार्यों के लिए लागू दरों की अनुसूची के अनुसार बिटुमिन की सैद्धांतिक खपत की दर

⁹¹ बालाघाट, छतरपुर, देवास एवं मंदसौर

नौ सड़क कार्यों में ओ.जी.पी.सी. एवं बी.एम. कार्यान्वित करने के बाद सील कोट नहीं किया गया था और ₹ 34.49 लाख मूल्य के कार्य को शीघ्रता से खराब होने के लिए खुला छोड़ दिया था।

19 सड़क कार्यों में बिटुमिन की खपत सैद्धांतिक खपत की तुलना में कम थी जिसके लिए ठेकेदारों से ₹ 40.94 लाख की राशि वसूली योग्य थी।

के बाद चार से छह घंटे के भीतर सील कोट द्वारा कवर किया जाना चाहिए और सील कोट के बिना प्रीमिक्स कॉरपेट पर यातायात को अनुमत नहीं किया जाना चाहिए।

हमने अवलोकित किया कि तीन संभागों (बालाघाट, छतरपुर, और ग्वालियर क्र.11) में 2009-14 के दौरान सौंपे गये 614 कार्यों में से एक मुख्य जिला सड़क एवं आठ अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के नवीनीकरण कार्यों के संबंध में ओ.जी.पी.सी. एवं बी.एम. (बी.एम.) के कार्यान्वयन के बाद सील कोट का कार्य नहीं किया गया था जैसा कि अंतिम देयकों में इंगित किए गये मापों से स्पष्ट हुआ। संभागों ने ठेकेदारों को ओ.जी.पी.सी./ बी.एम. की लागत सहित अंतिम देयकों का भुगतान किया। इस प्रकार, ओ.जी.पी.सी. या बी.एम. को बिना सील किए, सड़कों को यातायात के लिए खोल दिया गया था जो न केवल विशिष्टियों के विरुद्ध था, अपितु ₹ 34.49 लाख लागत का कार्य शीघ्रता से खराब होने के लिए खुला छोड़ दिया गया था (परिशिष्ट 2.20)।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने सहमति व्यक्त की एवं बताया कि सील कोट बिछाना चाहिए था और इस मामले की जाँच पड़ताल करने का आश्वासन दिया।

2.3.8.4 मरम्मत कार्य में बिटुमिन का उपयोग

सड़क और सेतु कार्यों के लिए विशिष्टियों की कण्डिका 507.3.2 उपबंधित करती है कि एस.डी.बी.सी. कार्य के लिए मिश्रण⁹² में बिटुमिन की मात्रा का उपयोग उस कार्य हेतु अनुमोदित जॉब मिक्स फार्मूले के अनुसार होना चाहिए। मिश्रण में प्रयुक्त सामग्री के स्रोत और भराव (चूना या सीमेंट) के अनुसार मिश्रण में बिटुमिन का प्रतिशत भिन्न हो सकता है। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रकाशित स्टैंडर्ड डाटा बुक के अनुसार मिश्रण का भार 2,300 किलोग्राम प्रति घनमीटर मानते हुए, मिश्रण में बिटुमिन की सैद्धांतिक मात्रा 115 किलोग्राम प्रति घनमीटर होती है।

हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से मई 2014) कि मंदसौर संभाग में 189 कार्यों में से दो मुख्य जिला सड़कों और 17 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के कार्य में 11,135.39 घनमीटर एस.डी.बी.सी. कार्य कार्यान्वित किया गया था। किन्तु कार्यों के लिए जॉब मिक्स फार्मूला यदि कोई अनुमोदित हुआ था, तो विवरण पूछे जाने पर हमें उपलब्ध नहीं कराए जा सके। कार्यों के लिए माप-पुस्तिकाओं से इंगित हुआ कि खपत मानदंड के अनुसार बिटुमिन की 12,80,569.85 किलोग्राम की आवश्यक मात्रा के विरुद्ध वास्तव में खपत किया गया बिटुमिन 11,17,324.40 किलोग्राम⁹³ था। चूंकि वास्तविक खपत 1,63,245.45 किलोग्राम तक कम थी, कार्य विशिष्टियों के अनुसार कार्यान्वित नहीं हुए थे। परिणामस्वरूप, सड़कों के लिए आवश्यक मजबूती को सुनिश्चित नहीं किया गया था। बिटुमिन की कम खपत के लिए ठेकेदारों से ₹ 40.94 लाख की राशि भी वसूली योग्य थी (परिशिष्ट 2.21)।

निर्गम सम्मेलन में शासन इस मामले की जाँच पड़ताल करने के लिए सहमत हुआ।

⁹² एस.डी.बी.सी. हेतु मिश्रण में सीमेंट, एकत्रित गिट्टी एवं बिटुमिन सम्मिलित हैं।

⁹³ मिश्रण के प्रति घनमीटर 100 किलोग्राम की दर से

2.3.8.5 अतिरिक्त वियरिंग कोर्स का कार्यान्वयन

सड़क एवं सेतु निर्माण हेतु विशिष्टियों की कण्डिका 510, 511 एवं 513 में दी गई परिभाषा के अनुसार सील कोट के साथ 20 मि.मी. ओ.जी.पी.सी. और सरफेस ड्रेसिंग दोनों बिटुमिनस वियरिंग कोर्स हैं। इसलिए, दोनों में से किसी एक को सड़कों की अंतिम सतह के लिए उपयोग किया जा सकता है।

हमने माप पुस्तिकाओं एवं अन्य अभिलेखों में अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि 2010-13 के दौरान गुना और ग्वालियर-॥ संभागों में कार्यान्वित किए गये सात अनुबंधों⁹⁴ में अन्य जिला सड़कों के कार्यों के प्राक्कलनों में सरफेस ड्रेसिंग की एक अतिरिक्त परत का प्रावधान किया गया और 20 मि.मी. मोटे ओ.जी.पी.सी. और सील कोट के कार्यान्वयन से पहले इसे सड़कों पर कार्यान्वित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप सरफेस ड्रेसिंग पर ₹ 18.95 लाख (परिशिष्ट 2.22) का अतिरिक्त व्यय हुआ।

निर्गम सम्मेलन में शासन इस मामले जाँच पड़ताल करने के लिए सहमत हुआ।

2.3.8.6 विशिष्टियों के अनुरूप न किए गये कार्यों को स्वीकार करना

₹ 3.41 करोड़
लागत के अवमानक
कार्य दरें घटाकर
उच्च प्राधिकारी के
अनुमोदन के बिना
स्वीकार किए गये थे।

लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रकाशित दर अनुसूची में दी गई सामान्य टिप्पणियों के अनुसार, यदि कोई कार्य अवमानक पाया जाता है किन्तु प्रभारी अभियंता की राय में इसे घटी दर पर स्वीकार किया जा सकता हो, तब प्रभारी अभियंता इसके लिए विश्लेषण द्वारा समर्थित अर्थात् ऐसी कमी या वृद्धि के औचित्य के साथ प्रस्तावों को संबंधित अधीक्षण यंत्री से उसका अनुमोदन प्राप्त करने के लिए प्रस्तुत करेगा। अधीक्षण यंत्री के आदेशों के साथ अनुमोदित विश्लेषण, ठेकेदारों के अंतिम देयकों के साथ संलग्न किए जाने चाहिए।

पांच संभागों⁹⁵ में 2009-10 से 2013-14 के दौरान कार्यान्वित किए गये नौ मुख्य जिला सड़कों एवं 48 अन्य जिला सड़कों/ग्रामीण सड़कों के कार्यों के संबंध में हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि विभिन्न मदों की दरों को 0.25 प्रतिशत से 20 प्रतिशत तक कम करने के बाद ठेकेदारों को ₹ 3.41 करोड़ का भुगतान किया गया था (परिशिष्ट 2.23) जो इंगित करता है कि कार्य अपेक्षित विशिष्टियों के अनुसार कार्यान्वित नहीं किए गये थे। अवमानक कार्य हेतु दरों में कमी के लिए औचित्य और विश्लेषण के साथ कोई प्रस्ताव अनुमोदन के लिए अधीक्षण यंत्री को भेजा जाना संभागों के अभिलेखों में नहीं पाया गया था, यद्यपि यह ठेकेदारों को भुगतान करने से पहले आवश्यक था। इस प्रकार विशिष्टियों से पूर्ण रूप से पुष्टिकरण न होने वाले कार्यों को स्वीकार किया जाना और उनके लिए भुगतान, अनियमित और अन्यायसंगत था।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने इस मामले की जांच करने के लिए सहमति व्यक्त की और इस संबंध में एक विभागीय अनुदेश जारी करने का आश्वासन दिया।

⁹⁴ गुना संभाग में बंजारापुरा से डोंगरखेड़ी सड़क एवं ग्वालियर संभाग में मुरार-चिनोर सड़क (चार अनुबंध), डबरा-चिनोर सड़क एवं बरूआ पहुंच मार्ग

⁹⁵ बालाघाट, छतरपुर, ग्वालियर क्र.॥, नीमच एवं रीवा

कार्य के कार्यान्वयन में बड़े आकार की गिट्टी और कम बिटुमिन का उपयोग किया गया था।

2.3.8.7 ओ.जी.पी.सी. कार्यों में गिट्टी और बिटुमिन का उपयोग

आई.आर.सी. द्वारा बिटुमिनस कार्यों के निर्माण और पर्यवेक्षण के लिए प्रकाशित नियमावली की कंडिका 4.3.5.3 के अनुसार, ओ.जी.पी.सी. के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक गिट्टी का आकार 5.60 मि.मी. से 13.20 मि.मी. तक होना चाहिए एवं बिटुमिन/ इमल्शन की मात्रा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टियों के अनुसार होना चाहिए।

हमने अवलोकित किया (मार्च 2014) कि 2012-13 के दौरान रायसेन संभाग में एक ठेकेदार को एक अनुबंध के अंतर्गत तीन अन्य जिला सड़कों⁹⁶ के बिटुमिनस सतह (बी.टी.) पैच मरम्मत का कार्य श्रम अनुबंध के आधार पर सौंपा गया था। माप पुस्तिकाओं के अनुसार, ठेकेदार ने 45 मि.मी. तक के विभिन्न आकार की गिट्टी का उपयोग कर 10,877.33 वर्ग मीटर में एक समान मोटाई का 20 मि.मी. मोटा ओ.जी.पी.सी. कार्यान्वित किया था। आगे, 25.93 मीट्रिक टन बिटुमिन और 10.88 मीट्रिक टन इमल्शन की सैद्धांतिक खपत के विरुद्ध क्रमशः 17.31 मीट्रिक टन बिटुमिन और 3.80 मीट्रिक टन इमल्शन ही विभागीय भण्डार से निर्गमित किया गया था। दर अनुसूची (अप्रैल 2009) के आधार पर ओ.जी.पी.सी. के कार्य का मूल्य ₹ 19.04 लाख⁹⁷ संगणित होता है। कम मात्रा में बिटुमिन और बड़े आकार की गिट्टी के साथ ओ.जी.पी.सी. के कार्य का कार्यान्वयन संदेहास्पद था।

निर्गम सम्मेलन, में शासन ने इस मामले की जांच करने का आश्वासन दिया।

2.3.8.8 मरम्मत कार्यों की माप

12 सड़क कार्यों के संबंध में, बिटुमिनस मेकेडम के लेवल की माप को अंकित किए बिना एवं बी.यू.एस.जी. कार्य के गिट्टी के चट्टों की माप के बिना ठेकेदारों को ₹ 3.81 करोड़ का भुगतान किया गया।

सड़क एवं सेतु निर्माण के लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टियों की कण्डिका 113 में प्रावधान है कि सब-बेस, बेस और बिटुमिनस परतों की मात्रा, कार्यों के कार्यान्वयन से पहले और कार्यान्वयन के बाद लिये गये लेवल के आधार पर संगणित की जाएगी और आयतन के आधार पर भुगतान किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, लोक निर्माण विभाग द्वारा समय-समय पर प्रकाशित दर अनुसूची, कार्य के लिए आवश्यक गिट्टी की मात्रा की संगणना के लिए निर्धारित करती है कि कार्य हेतु उपयोग के पूर्व इसे ठेकेदार द्वारा लाया जाना चाहिए, कार्य पर उपयोग से पूर्व कार्य स्थल पर चट्टे लगाना चाहिए, माप लेना चाहिए एवं माप-पुस्तिका में अभिलिखित किया जाना चाहिए।

हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि छह संभागों⁹⁸ में 12 सड़कों (एक मुख्य जिला सड़क और 11 अन्य जिला सड़कें/ ग्रामीण सड़कें) के संबंध में बी.एम. कार्य के पूरा होने से पूर्व और बाद के लेवल अंकित किए बिना और बिल्ट अप स्प्रे ग्राउट (बी.यू.एस.जी.) कार्य के लिए चट्टों के माप लिए बिना ठेकेदारों को ₹ 3.81 करोड़ का भुगतान किया गया था (परिशिष्ट 2.24)। ठेकेदारों को भुगतान करने के प्रयोजन के लिए, बी.एम. एवं बी.यू.एस.जी. कार्य की मापों के लिए मात्र

⁹⁶ राष्ट्रीय राजमार्ग 12 से देवरी पहुंच मार्ग, चैनपुर-गगनवारा सड़क कि.मी. 1 से कि.मी.10 एवं अमरावद भारकच्छ सड़क कि.मी. 1 से कि.मी.9 एवं कि.मी.14 से कि.मी.17

⁹⁷ 10,817.33 वर्गमीटर पर ₹ 176 प्रति वर्ग मीटर की दर से प्राईमर कोट, टैक कोट एवं सीलकोट के साथ ओ.जी.पी.सी. की लागत

⁹⁸ बड़वानी, बुरहानपुर, कटनी, रीवा, सागर एवं उज्जैन संभाग

सतह क्षेत्र को विचारित किया गया था। इसलिए, बी.एम. एवं बी.यू.एस.जी. कार्यों का आयतन (परत की मोटाई को विचारित करते हुए) सुनिश्चित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, इन कार्यों में अतिरिक्त भुगतान की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने इस मामले की जाँच पड़ताल के लिए सहमति व्यक्त की। एक कार्य के संबंध में निर्माण सामग्री की प्राप्तियों और निर्गमों को दर्शाने वाले अभिलेख तथा लेवल के माप दर्शाने वाली माप-पुस्तिकाएं संधारित की जानी चाहिए।

2.3.8.9 मरम्मत और रख-रखाव कार्यों के लिए निर्माण सामग्री का क्रय

बिटुमिन, रेत, गिट्टी, मुरुम इत्यादि की प्राप्तियों और निर्गम का लेखाकरण और माप-पुस्तिकाओं का संदर्भ अभिलेखों में नहीं था।

नियमावली की कण्डिका 4.092, उपबंधित करती है कि संभागों एवं उपसंभागों में सभी सड़क सामग्रियों की एक पंजी संधारित की जाएगी जिसमें समस्त प्राप्तियों एवं निर्गमों तथा माप-पुस्तिकाओं के पृष्ठ एवं क्रमांक, जिसमें सड़क सामग्री के देयकों को अंकित किया गया हो, के विवरण दर्शाए जाएंगे। सामग्री को कार्य पर सीधे प्रभारित किया जाता है जिसका लेखाकरण कार्यस्थल सामग्री लेखा (एम.ए.एस.) में किया जाता है।

हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि आठ संभागों में 2012-13 और 2013-14 के दौरान विभागीय रूप से सड़कों के मरम्मत और रख-रखाव के लिए सार्वजनिक रिफाइनिशियों से ₹ 2.36 करोड़ मूल्य का बिटुमिन क्रय किया गया था (परिशिष्ट 2.25)। इसी प्रकार, इसी अवधि के दौरान 11 संभागों में ₹ 5.94 करोड़ मूल्य का रेत, गिट्टी, मुरुम इत्यादि भी खरीदे गये थे (परिशिष्ट 2.25)। तथापि, सामग्री की प्राप्तियों और निर्गम एवं माप-पुस्तिकाओं के संदर्भ दर्शाने वाले लेखाकरण या कार्यस्थल सामग्री लेखे मांगे जाने पर हमें नहीं दिखाये जा सके। ऐसे अभिलेखों के अभाव में, सामग्री के क्रय की आवश्यकता और उपयोगिता लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने सहमति व्यक्त की कि बिटुमिन और सामग्री की प्राप्तियों और निर्गमों के अभिलेख संधारित किए जाने चाहिए और इस मामले की जांच करने का आश्वासन दिया।

2.3.8.10 निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन में नियंत्रण का अभाव

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 1.003 के अनुसार, प्रमुख अभियंता को विभाग की सभी गतिविधियों पर संपूर्ण पर्यवेक्षी शक्तियाँ होंगी और विभाग के समुचित कार्यप्रणाली के लिए शासन के प्रति उत्तरदायी होंगे। मुख्य अभियंता संबंधित परिक्षेत्रों के प्रमुख होंगे। आगे, मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली और विभागीय अनुदेश निर्धारित करते हैं कि अधीक्षण यंत्री एवं कार्यपालन यंत्री स्तर पर पर्यवेक्षण के माध्यम से कार्यपालन यंत्री एवं अधीनस्थ यंत्री निर्माण कार्यों का विशिष्टियों के अनुसार कार्यान्वयन करने, कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने, कार्यस्थल सामग्री लेखाओं और माप-पुस्तिकाओं के संधारण हेतु उत्तरदायी हैं।

हमने अवलोकन किया कि कार्यान्वयन में दक्षता और मितव्ययता सुनिश्चित करने हेतु प्रमुख अभियंता एवं मुख्य अभियंता द्वारा कार्यों के कार्यान्वयन के परिवीक्षण के लिए कोई निर्धारित तंत्र नहीं था। जैसा कि पहले ही चर्चा की जा चुकी है, कार्य उच्च

विशिष्टियों के साथ कार्यान्वित किए गये थे, बिटुमिनस कार्यों में उपयोग किए गये बिटुमिन की मात्रा और गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई थी, मरम्मत और नवीनीकरण कार्यों के दौरान निर्धारित विशिष्टियों की अनदेखी की गई और कार्य के गलत माप तथा सामग्री लेखाओं का संधारण नहीं किए जाने के उदाहरण थे। कार्यान्वयन के दौरान प्रमुख अभियंता एवं मुख्य अभियंता के स्तर पर नियंत्रण के अभाव में ये उनके ध्यान में आने से छूट गये थे।

2.3.9 ठेका प्रबंधन

ठेका प्रबंधन, वित्तीय और परिचालन निष्पादन को अधिकतम बढ़ाने और जोखिम को न्यूनतम करने के उद्देश्य से ठेका सृजन, कार्यान्वयन और विश्लेषण का व्यवस्थित रूप से एवं कुशलतापूर्वक प्रबंधन करने की प्रक्रिया है। ₹ 195.61 करोड़ लागत के सड़क निर्माण कार्यों के 1035 अनुबंधों की नमूना जांच के दौरान ध्यान में आई ठेका प्रबंधन में कमियों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

2.3.9.1 कार्यों के विभाजन के बाद निविदाकरण और कार्य सौंपा जाना

मध्य प्रदेश शासन, वित्त विभाग के आदेश (मई 2008)⁹⁹ के अनुसार, कार्यपालन यंत्री ₹ 20 लाख तक मूल्य के कार्यों की निविदा स्वीकार करने के लिए सक्षम हैं। अधीक्षण यंत्री ₹ 20 लाख से अधिक और ₹ 2 करोड़ तक मूल्य की निविदा स्वीकार करने के लिए सक्षम हैं, मुख्य अभियंता ₹ 5 करोड़ तक मूल्य की निविदाओं को स्वीकार करने के लिए सक्षम हैं एवं प्रमुख अभियंता ₹ 7.50 करोड़ तक मूल्य की निविदाओं को स्वीकार करने के लिए सक्षम हैं। नियमावली की कण्डिका 2.077 के अनुसार ₹ 2 लाख से अधिक लागत के कार्यों हेतु निविदा समाचार पत्रों में विज्ञापित की जाएगी। मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता का नियम 148 (2) प्रावधानित करता है कि अनुमोदन एवं स्वीकृतियों के उद्देश्य से एक कार्यों का समूह जो एक परियोजना बनाता है एक कार्य के रूप में माना जाना चाहिए और उच्चतर प्राधिकारी के अनुमोदन या स्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता को टाला नहीं जाना चाहिए।

सात संभागों¹⁰⁰ में, 2009-14 के दौरान 80 सड़कों के संबंध में ₹ 13.39 करोड़ (परिशिष्ट 2.26) की कुल लागत के अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के 223 अनुबंध किए गये थे। हमारे ध्यान में निम्नलिखित आया (फरवरी 2014 से जून 2014):

27 सड़कों के संबंध में, जहां प्रत्येक सड़क की लागत ₹ 20 लाख से अधिक और ₹ 1.76 करोड़ तक थी, कार्यपालन यंत्रियों द्वारा तीन से 13 भागों में विभाजित कर प्रत्येक भाग की लागत ₹ 20 लाख या कम रखते हुए 82 अनुबंधों के माध्यम से उन्हें अलग अलग ठेकों पर सौंपा गया था। इस प्रकार, उच्च प्राधिकारी (एस.ई.) द्वारा निविदाओं की स्वीकृति के लिए अनुमोदन की आवश्यकता से बचा गया था।

पुनः, 53 अन्य सड़कों के संबंध में, जहां प्रत्येक सड़क की लागत ₹ 2 लाख से अधिक थी, इन्हें भी तीन या अधिक भागों में विभाजित किया गया था और प्रत्येक को ₹ 2 लाख या कम मूल्य पर रखकर 141 अनुबंध किए गये थे। इस प्रकार, इन प्रकरणों में (परिशिष्ट 2.26) समाचार पत्रों के माध्यम से विज्ञापन की आवश्यकता से

उच्च प्राधिकारी द्वारा निविदाओं की स्वीकृति हेतु अनुमोदन और समाचार पत्रों के माध्यम से विज्ञापन की आवश्यकता को टालने के लिए 80 सड़कों के कार्य, 3 से 13 भागों में विभाजित किए गये थे।

⁹⁹ आदेश क्रमांक 879/ 2008/ नियम/ चार/ 395 दिनांक 23 मई 2008

¹⁰⁰ बालाघाट, छतरपुर, ग्वालियर-II, खरगोन, मंदसौर, नीमच एवं सीहोर

बचा गया था। इसलिए, इन सड़क कार्यों के लिए और अधिक प्रतिस्पर्धात्मक दरें प्राप्त करने का अवसर, एक ही सड़क के कार्यों के संयोजन नहीं करने के कारण समाप्त हो गया था।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने बताया कि इस मामले की जांच की जाएगी।

कार्यों को विभाजित न किए जाने एवं विज्ञापन करने के संबंध में नियमावली, संहिता के प्रावधानों एवं वित्त विभाग के आदेशों के अनुवर्तन को प्रभावशील किया जाना चाहिए।

2.3.9.2 ठेकेदार द्वारा तकनीकी विशेषज्ञों का नियोजन

₹ 14.11 करोड़ लागत के 15 सड़क कार्यों के नवीनीकरण के संबंध में यह दर्शाने के लिए कोई भी अभिलेख नहीं थे कि आवश्यकता के अनुरूप तकनीकी विशेषज्ञ नियुक्त किए गये थे।

सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव हेतु अनुबंधों की सामान्य निबंधनों एवं शर्तों के अनुसार जब कार्य ₹ 25 लाख से अधिक लागत का कार्यान्वित किया जाना हो तो ठेकेदार एक ग्रेजुएट अभियंता नियुक्त करेगा। तकनीकी विशेषज्ञ की नियुक्ति नहीं करने पर चूक की अवधि में ठेकेदार से ₹ 30,000 प्रति माह की दर से वसूली की जानी थी।

छह संभागों¹⁰¹ में सात मुख्य जिला सड़कों और आठ अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के नवीनीकरण कार्यों के संबंध में ₹ 14.11 करोड़ की लागत से प्रारंभ किए गये कार्यों में हमने अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि तकनीकी विशेषज्ञों की नियुक्ति के साक्ष्य, जैसे कि अभियंताओं के नियुक्ति-पत्र, अभियंताओं को भुगतान के साक्ष्य, अभियंताओं की शैक्षणिक योग्यता के प्रमाण पत्र, माप-पुस्तिकाओं में स्थल पर उपस्थिति के विवरण या कार्यों पर अभियंताओं को नियोजित करने की पुष्टि के अन्य अभिलेख, जब मांगे गये हमें उपलब्ध नहीं कराए जा सके। इस प्रकार, तकनीकी विशेषज्ञों का नियोजन नहीं करने के लिए ₹ 60.60 लाख की राशि ठेकेदारों से वसूली योग्य थी (परिशिष्ट 2.27)।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने बताया कि प्रकरण की जांच की जाएगी और इस संबंध में पर्याप्त प्रलेख संधारित किए जाएंगे।

2.3.9.3 ठेकेदारों द्वारा मोटर ग्रेडर का नियोजन

मरम्मत और रख-रखाव कार्यों के अनुबंधों की शर्तों में प्रावधानित था कि संयंत्र और मशीनरी का स्वामित्व ठेकेदार के नाम पर होना चाहिए। दर अनुसूची के अनुसार तटबंधों¹⁰², ग्रेनुलर सब-बेस¹⁰³ (जी.एस.बी.) वाटर बाउण्ड मैकेडम¹⁰⁴ (डब्ल्यू.बी.एम.)

¹⁰¹ बड़वानी, देवास, कटनी, रीवा, सागर एवं टीकमगढ़

¹⁰² तटबंध: उंचे स्तर पर निर्माण में सहायता के लिए सामग्री जमा करके धरती के प्राकृतिक स्तर से उंचा किया गया मिट्टी कार्य

¹⁰³ ग्रेनुलर सब बेस: तैयार की गई सब ग्रेड पर दानेदार सामग्री जैसे प्राकृतिक रेत, मुरम, बजरी, लेटराइट, कंकर प्राकृतिक रूप से मिलने वाली या कृत्रिम गिट्टी को बिछाना एवं संघनित करना।

¹⁰⁴ डब्ल्यू.बी.एम.: सड़क की सतह की परत जिसमें सड़क की गिट्टी को पानी और मिट्टी वाली सामग्री या चट्टान के कणों साथ संघनित किया गया हो।

और शोल्डर के निर्माण के कार्य की मद की दरों में मोटर ग्रेडर¹⁰⁵ को कार्य में नियोजित करने की दर सम्मिलित है। यदि कार्य में मोटर ग्रेडर नियोजित नहीं किया जाता है, तो शोल्डर्स और तटबंध के लिए ₹ 25 प्रति घनमीटर और जी.एस.बी. और डब्ल्यू.बी.एम. कार्य के लिए ₹ 50 प्रति घनमीटर मद की दरों में से कम किए जाएंगे।

515 सड़क कार्यों के संबंध में मोटर ग्रेडर से संबंधित स्वामित्व के प्रलेख एवं उनके नियोजन के साक्ष्य अभिलेखों में नहीं थे, नियोजित न करने के कारण ₹ 3.50 करोड़ वसूली योग्य थे जिनकी वसूली नहीं हुई थी।

हमने अवलोकन किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि 15 संभागों में (परिशिष्ट 2.28) 2009-14 के दौरान कार्यान्वित 65 मुख्य जिला सड़कों एवं 450 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के निर्माण कार्य में 515 अनुबंधों के संबंध में मोटर ग्रेडर नियोजित करने के साक्ष्य अर्थात् क्रय और स्वामित्व प्रमाण पत्र, मोटर ग्रेडर का पट्टा/ किराया प्रमाण पत्र न तो अभिलेखों में थे और न ही हमारे द्वारा सत्यापन के लिए मांगे जाने पर उपलब्ध कराये गए। मोटर ग्रेडर नियोजित नहीं करने के लिए ठेकेदारों से ₹ 3.50 करोड़ वसूली योग्य थे (परिशिष्ट 2.28)। तथापि, हमने अवलोकन किया कि ठेकेदारों के चल देयकों से कोई वसूली नहीं की गई थी।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने बताया कि इस प्रकरण की जाँच पड़ताल की जाएगी एवं उल्लेख किया कि मोटर ग्रेडर लागत का घटक हटाने के लिए दर अनुसूची में संशोधन किया जाएगा क्योंकि मरम्मत और रख-रखाव के कार्य में मोटर ग्रेडर का उपयोग नहीं किया जा रहा था।

कार्यों पर अभियंताओं एवं अपेक्षित संयंत्र और मशीनरी का नियोजन सुनिश्चित किया जाना चाहिए जैसा अनुबंधों और प्रलेखों में दिया गया हो।

2.3.9.4 ठेकेदारों द्वारा जॉब मिक्स फार्मूले को प्रस्तुत करना

सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव के अनुबंधों की निबंधनों एवं शर्तों में उपबंधित है कि कार्यों का कार्यान्वयन सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा निर्धारित विशिष्टियों के अनुसार किया जाएगा। सड़क एवं सेतु निर्माण के लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टियों की कण्डिका 507.3.3 और 510 के अनुसार ठेकेदार, निर्माण कार्य में उपयोग के लिए प्रस्तावित एस.डी.बी.सी. का जॉब मिक्स फार्मूला कार्यपालन यंत्री को सूचित करेगा और गिट्टी, बाइंडर, मिश्रण के अनुपात इत्यादि का पूर्ण विवरण देगा। जॉब मिक्स फार्मूले का अनुमोदन कार्यपालन यंत्री द्वारा स्वतंत्र परीक्षण के आधार पर किया जाएगा।

134 सड़क कार्यों के संबंध में ₹ 22.26 करोड़ मूल्य के एस.डी.बी.सी. कार्य के लिए भुगतान किया गया था यद्यपि कार्यों के लिए आवश्यक जॉब मिक्स फार्मूले अभिलेखों में नहीं पाए गये।

हमने छह संभागों¹⁰⁶ में अवलोकित किया (फरवरी 2014 से जून 2014) कि 2009-10 से 2013-14 के वर्षों के दौरान 22 मुख्य जिला सड़कों और 112 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के लिए सड़क निर्माण कार्य कार्यान्वित किए गये थे जिनके लिए जॉब मिक्स फार्मूले अभिलेखों में नहीं पाए गये थे। तथापि, ठेकेदारों को एस.डी.बी.सी. कार्य के लिए ₹ 22.26 करोड़ का भुगतान किया गया था (परिशिष्ट 2.29)। इस प्रकार, कार्यान्वित कार्यों की आवश्यक सुदृढ़ता के लिए विशिष्टियों में

¹⁰⁵ मोटर ग्रेडर: सब-ग्रेड या सबस्वाइल को ढीला कर या ऊपर की सामग्री को आजू बाजू हटाकर सड़क को आकार देने के लिए व्हील बेस के भीतर स्क्रैपर या समायोज्य ब्लेड की व्यवस्था के साथ एक मशीन।

¹⁰⁶ बड़वानी, बालाघाट, देवास, ग्वालियर-II, मंदसौर एवं सागर

निर्धारित जॉब मिक्स फार्मूले के अनुसार कार्यों के कार्यान्वयन में बिटुमिन का उपयोग सुनिश्चित नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने इस मामले की जाँच पड़ताल के लिए सहमति व्यक्त की।

2.3.9.5 अनुबंध की प्रावधानों से परे नाममात्र की शास्ति का अधिरोपण

अनुबंधों के प्रावधानों के अनुसार, कार्य की निर्धारित पूर्णता अवधि का कड़ाई के साथ पालन किया जाना था। यदि कार्य की पूर्णता विलंबित होते हैं, अनुबंध के प्रावधानों के अधीन समय वृद्धि की स्वीकृति हेतु समय पर कार्यवाही की जानी थी। समय वृद्धि की स्वीकृति/ अनुमोदन होने तक कोई भुगतान नहीं किया जाना था।

217 सड़क कार्यों के संबंध में विलंब ठेकेदारों पर आरोपणीय थे किन्तु ₹ 1.32 करोड़ की राशि की निर्धारित क्षतिपूर्ति अधिरोपित नहीं की गई या कम अधिरोपित की गई।

तथापि, हमने अवलोकन किया कि कार्यों की पूर्णता असाधारण रूप से विलंबित हुई थी किन्तु सक्षम प्राधिकारियों द्वारा 21 मुख्य जिला सड़कों एवं 196 अन्य जिला सड़कों/ ग्रामीण सड़कों के कार्यों में अंतिम भुगतान विमुक्त हो जाने के बाद भी समय वृद्धि की स्वीकृति नहीं दी गई थी। निर्धारित क्षतिपूर्ति (एल.डी.) के लिए ₹ 1.43 करोड़ की वसूली योग्य राशि के विरुद्ध केवल ₹ 10.55 लाख वसूल किए गये थे।

आगे, अनुबंधों में प्रावधान था कि ठेकेदार द्वारा कार्य की समानुपाती प्रगति देने में विफलता होने की दशा में कार्य के मूल्य के 0.50 प्रतिशत से 0.0625 प्रतिशत के समतुल्य प्रति सप्ताह क्षतिपूर्ति आरोपित की जाएगी जो कार्य के मूल्य के छह प्रतिशत तक सीमित होगी। अनुबंध में अन्यथा निर्दिष्ट हो, को छोड़कर किसी भी कारण विवाद के प्रकरण में मुख्य अभियंता का निर्णय अंतिम होगा।

तथापि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि मुख्य जिला सड़कों के 12 कार्यों में समय वृद्धि को अंतिम रूप देते समय ठेकेदारों पर आरोपणीय विलंब की अवधि के विश्लेषण के बिना अधीक्षण यंत्री ने कार्य के मूल्य का 0.10 प्रतिशत से 0.80 प्रतिशत के मध्य प्रति सप्ताह के स्थान पर कार्य के मूल्य का 0.10 प्रतिशत से 0.80 प्रतिशत के मध्य या ₹ 1,500 से ₹ 5,000 की नाम मात्र शास्ति अधिरोपित की थी। इस प्रकार, अनुबंध के प्रावधानों के उल्लंघन से एवं विलंबों की उपेक्षा करते हुए नाममात्र शास्ति के आरोपण के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 1.32 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ, जैसा परिशिष्ट 2.30 में विवरण दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने सहमति व्यक्त की कि ठेकेदारों के पक्ष में विलंबों को निर्धारित करने के लिए कार्यों के कार्यान्वयन में विलंबों का विश्लेषण किया जाना चाहिए और ठेकेदारों पर आरोपणीय न होने वाले विलंबों के प्रकरणों में सक्षम प्राधिकारी द्वारा समय वृद्धि प्रदान की जानी चाहिए।

विलंब के कारणों के लिए विश्लेषण करने के बाद ठेकेदारों पर उनके पक्ष पर विलंब के लिए निर्धारित क्षतिपूर्ति आरोपित की जानी चाहिए।

2.3.9.6 ठेका प्रबंधन पर नियंत्रण का अभाव

ठेके के मानक प्रलेखों के प्रावधानों के अनुसार, ठेकों की शर्तों का पालन सुनिश्चित करने एवं सभी अभिलेखीय साक्ष्यों के संधारण के लिए कार्यपालन यंत्री उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, शास्ति आरोपित करने की शक्तियाँ मुख्य अभियंता में निहित हैं।

ऊपर उल्लिखित प्रकरणों में हमारे ध्यान में आया कि कार्यों को विभाजित करने के बाद कार्यपालन यंत्रियों द्वारा कार्य स्वीकृत किए गये थे। ठेकेदारों द्वारा तकनीकी विशेषज्ञों को नियोजित करने, मोटर ग्रेडर का उपयोग करने एवं जॉब मिक्स फार्मूले से संबंधित अभिलेखों का संधारण करना सुनिश्चित नहीं किया था। विलंबित कार्यों के प्रकरणों में नाममात्र की शास्ति अधिरोपित की गई थी।

इस प्रकार, मरम्मत एवं नवीनीकरण के कार्यों में ठेका प्रबंधन में नियंत्रण का अभाव था।

2.3.10 निष्कर्ष

मुख्य जिला सड़कों एवं अन्य सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव की पहचान एवं चयन की कार्य सौंपने से पूर्व की गतिविधियों, कार्यों के कार्यान्वयन और ठेका प्रबंधन में कमियाँ थीं जैसा निम्नलिखित बिन्दुओं से स्पष्ट है:

- सड़कों का समयबद्ध नवीनीकरण सुनिश्चित करने के लिए नवीनीकरण चक्र और नवीनीकरण आरेख के विवरण संधारित करना नहीं पाए गये थे। निष्पादन गारंटी अवधि के अंतर्गत आनेवाली सड़कों के नवीनीकरण के कार्य एवं अन्य संगठन को हस्तांतरित सड़कों के कार्य भी प्रारम्भ किए गये थे।
- कार्यों के कार्यान्वयन में, सड़कों के नवीनीकरण के लिए अधिक महंगी विशिष्टियों को अपनाया गया था। इन कार्यों में उपयोग किए गये बिटुमिन की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई थी और निर्धारित खपत मानदंड के अनुसार मात्रा की अपेक्षा बिटुमिन की खपत कम थी। बिटुमिनस बेस कोर्स एवं सरफेस कोर्स के कार्यान्वयन के बाद सड़कों पर सील कोट नहीं किया गया था।
- सड़क निर्माण कार्यों में आवश्यक बिटुमिन, रेत, गिट्टी, मुरुम आदि के लेखाकरण, जब मांगे गए, हमें नहीं दिखाये गए, जो इन उद्देश्यों के लिए पर्याप्त अभिलेख संधारित नहीं होने अथवा कार्यों की अनुपयुक्त माप होने का संकेत देता है।
- सड़क कार्य विभाजित किए गये थे और इस प्रकार उच्च प्राधिकारी द्वारा निविदाओं की स्वीकृति हेतु अनुमोदन और समाचार पत्रों के माध्यम से विज्ञापन की आवश्यकता को टाला गया था।
- कार्यों के लिए ठेकेदारों द्वारा अभियंताओं और मोटर ग्रेडर के नियोजन की पुष्टि के साक्ष्य संभागों के अभिलेखों में नहीं पाए गये थे। सड़कों की सतह की सुदृढ़ता सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक जॉब मिक्स फार्मूला भी अभिलेखों में नहीं पाए गये थे। संभागों ने विलंबों के लिए निर्धारित क्षतिपूर्ति को आरोपित नहीं किया या कम आरोपित किया था।

पशुपालन विभाग

2.4 मध्य प्रदेश में पशुपालकों को पशुओं का वितरण

कार्यपालन सारांश

पशुपालन विभाग का उद्देश्य नस्ल सुधार सुविधाएं देना, मानव उपभोग के लिए पौष्टिक पशु प्रोटीन एवं ग्रामीण जनता के लिए रोजगार के अवसर उपलब्ध कराना है। यह राज्य के सकल घरेलू उत्पाद में लगभग 8 प्रतिशत का योगदान देता है। राज्य में पशुधन की संख्या 4.07 करोड़ (पशु संगणना 2007) थी एवं सभी राज्यों की तुलना में चौथी सर्वोच्च संख्या थी। उद्देश्यों की उपलब्धि के लिए विभाग ने ग्रामीण जनता में पशुओं के वितरण से संबंधित विभिन्न योजनाओं का क्रियान्वयन किया। छह प्रमुख योजनाओं (नन्दीशाला, समुन्नत, डेयरी इकाई योजना, बकरा योजना, बकरी इकाई का वितरण और सघन बकरी संवर्धन योजनाओं) की निष्पादन लेखापरीक्षा से निम्नलिखित प्रकट हुआ:

25 नमूना जाँच जिलों के 37,273 चयनित हितग्राहियों में से, डेयरी इकाई एवं बकरी इकाई योजना के 7,844 हितग्राहियों के आवेदन पत्र उप-संचालक पशु चिकित्सा सेवाएं के पास उपलब्ध नहीं थे, चार उप-संचालक पशु चिकित्सा सेवाएं द्वारा बकरा प्रदाय योजना के 3,926 हितग्राहियों के पात्रता मापदंड प्राप्त नहीं किए गये और पांच योजनाओं (बकरी इकाई योजना को छोड़कर) के 1,162 हितग्राही पात्रता मापदंड को पूरा नहीं करते थे। इस प्रकार, 12,932 हितग्राहियों (35 प्रतिशत) का चयन पात्रता सुनिश्चित किए बिना किया गया था।

(कंडिका 2.4.6.1 से 2.4.6.6 की उप कंडिका(अ))

पांच चयनित योजनाओं के अंतर्गत (सघन बकरी संवर्धन योजना को छोड़कर) 25 नमूना जाँच जिलों के 36,804 चयनित हितग्राहियों में से 4,672 हितग्राहियों को पशु प्रदाय नहीं किए गये यद्यपि उनके लिए ₹ 6.53 करोड़ का अनुदान जारी किया गया था एवं राशि हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुपयोगी पड़ी रही।

(कंडिकाएं 2.4.6.1(ब), 2.4.6.2(स), 2.4.6.3(ब), 2.4.6.4(ब) और 2.4.6.5(ब))

विभाग के पास वितरित किए गये पशुओं के अस्तित्व का सत्यापन एवं प्रजनन अवधि के भीतर मृत्यु होने पर अनुबंधों के शर्तानुसार उनके प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था। पशुओं की मृत्यु के प्रकरण तीन योजनाओं (नन्दीशाला, समुन्नत और बकरा प्रदाय योजना) के अंतर्गत पाए गये थे।

(कंडिकाएं 2.4.6.1 (स), 2.4.6.2 (द) और 2.4.6.4 (द))

नस्ल सुधार हेतु नन्दीशाला योजना और समुन्नत योजना के अंतर्गत बछड़ों के जन्म में गिरावट आई। निर्धारित मानदंडों के आधार पर बछड़ों के जन्म के लक्ष्य (गाय: 4,65,024 और भैंस: 3,76,608) के विरुद्ध 2009-14 की अवधि के दौरान नन्दीशाला के अंतर्गत वास्तविक बछड़ा जन्म 1,55,935 (34 प्रतिशत) और समुन्नत के अंतर्गत 1,20,298 (32 प्रतिशत) था।

(कंडिकाएं 2.4.6.1 (द), 2.4.6.2 (ई))

योजनाओं का परिवीक्षण प्रभावी नहीं था क्योंकि चयनित हितग्राहियों को पशुओं का वास्तविक वितरण सुनिश्चित किए बिना भौतिक और वित्तीय उपलब्धियाँ 100 प्रतिशत प्रतिवेदित की गई थीं। समान हितग्राहियों को एक ही योजना के अंतर्गत बहुविध लाभ के उदाहरण थे। यह निर्धारित करने के लिए कि क्या योजनाओं के अंतर्गत लाभान्वित पशुपालकों का आर्थिक उत्थान हुआ था, योजनाओं का क्रियान्वयन पश्चात मूल्यांकन संचालित नहीं किया गया था।

(कंडिकाएं 2.4.7.1 एवं 2.4.7.2)

2.4.1 प्रस्तावना

मध्य प्रदेश के ग्रामीण कृषि क्षेत्र में पशु अति महत्वपूर्ण आर्थिक परिसंपत्तियाँ हैं। पशु संगणना 2007 के अनुसार, सभी राज्यों की तुलना में राज्य में चौथी उच्चतम पशुधन संख्या (4.07 करोड़) थी जो पूरे देश की कुल पशुधन संख्या (52.97 करोड़) का 7.68 प्रतिशत थी। पशुपालन विभाग राज्य में पशुधन के सर्वांगीण विकास के लिए उत्तरदायी है। इसने 2012-13 के दौरान राज्य के सकल घरेलू उत्पाद में 8.05 प्रतिशत का योगदान दिया। विभाग के उद्देश्यों में मानव उपभोग के लिए कम लागत पर पौष्टिक पशु प्रोटीन उपलब्ध कराना, पशुओं की नस्ल सुधार करना और पशुधन उत्पादों जैसे दूध, मांस इत्यादि के विक्रय के माध्यम से ग्रामीण जनता के परिवार की अनुपूरक आय सृजित कराना सम्मिलित है।

इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए विभाग ने ग्रामीण जनता में पशुओं के वितरण की विभिन्न योजनाओं को क्रियान्वित किया। छह प्रमुख राज्य और केन्द्रीय योजनाओं यथा नन्दीशाला योजना, समुन्नत योजना, डेयरी इकाई योजना, बकरा योजना, बकरी इकाई योजना का वितरण और सघन बकरी संवर्धन योजना, निष्पादन लेखापरीक्षा में सम्मिलित की गई।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

प्रमुख सचिव, विभाग के प्रमुख हैं, जो पशुधन के विकास से संबंधित शासन की नीतियों/ कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं। समग्र प्रशासकीय नियंत्रण संचालक, पशु चिकित्सा सेवा में निहित हैं जिनकी सहायता मुख्यालय स्तर पर संयुक्त संचालकों एवं उप-संचालकों द्वारा तथा नौ संभागों में नौ संयुक्त संचालकों द्वारा की जाती है। जिला स्तर पर, 50 उप-संचालक, पशु चिकित्सा सेवाएं (डी.डी.वी.एस.) हैं। इसके अतिरिक्त, शासन ने प्रबंध संचालक के नेतृत्व में एक राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम यथा मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम गठित किया है जो तीन योजनाओं¹⁰⁷ के अंतर्गत पशुओं की आपूर्ति एवं सभी योजनाओं के अंतर्गत पशुओं की विशिष्टताओं के निर्धारण के लिए उत्तरदायी है।

2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा, यह आंकलन करने के उद्देश्य से की गई थी कि क्या:

¹⁰⁷ नन्दीशाला, समुन्नत योजना (राज्य एवं केन्द्र) तथा बकरा योजना

- विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हितग्राहियों का चयन और पशुओं का वितरण योजना के दिशा निर्देशों पर ध्यान देते हुए कुशलता से किया गया था;
- मानव उपभोग के लिए कम लागत पर पौष्टिक पशु प्रोटीन, नस्ल सुधार सुविधाएं प्रदान करने और ग्रामीण जनता की अनुपूरक आय सृजित करने के उद्देश्यों को प्राप्त किया गया था; एवं
- योजना क्रियान्वयन का परिवीक्षण और मूल्यांकन पर्याप्त था।

2.4.4 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

2009-14 की अवधि को आच्छादित करते हुए पशुओं के वितरण की छह चयनित योजनाओं से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा (अक्टूबर 2013 से जुलाई 2014) की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु राज्य में 50 डी.डी.वी.एस. में से 25 डी.डी.वी.एस.¹⁰⁸ का सरल यादृच्छिक नमूना प्रणाली के आधार पर चयन किया गया; इसके अतिरिक्त संचालनालय और मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम से जानकारी प्राप्त की गई थी। प्रमुख सचिव के साथ 19 मई 2014 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मापदंड और लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। 10 नवंबर 2014 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। शासन के उत्तर एवं निर्गम सम्मेलन में उनके दृष्टिकोण संबंधित कण्डिकाओं में शामिल किए गये हैं। निर्गम सम्मेलन में शासन ने लेखापरीक्षा की सभी अनुशंसाओं को स्वीकार किया।

2.4.5 पशुधन योजनाओं के अंतर्गत उपलब्धि

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) में राज्य में दुग्ध और मांस के उत्पादन को 9 प्रतिशत की लक्षित वृद्धि तक संवर्धित करना विचारित था। राज्य ने दुग्ध उत्पादन (362 लाख मीट्रिक टन के लक्ष्य के विरुद्ध 359 लाख मीट्रिक टन) और मांस के उत्पादन (1.47 लाख मीट्रिक टन के लक्ष्य के विरुद्ध 1.82 लाख मीट्रिक टन) के लिए 2007-12 के लिए निर्धारित लक्ष्यों को लगभग प्राप्त कर लिया था। बारहवीं पंचवर्षीय योजना में भी वही उद्देश्य, दुग्ध, मांस इत्यादि के उत्पादन में वृद्धि करना एवं उन्नत प्रजनन सुविधाएं, डेयरी विकास, बकरी विकास, पशु स्वास्थ्य देखभाल इत्यादि प्रदान कर हितग्राहियों की अतिरिक्त आय सृजित करना विचारित थे। राज्य में दुग्ध उत्पादन 2012-13 के दौरान 88.38 लाख मीट्रिक टन था। मार्च 2013 के अंत तक पिछले 10 वर्षों के दौरान विकास दर 8.5 प्रतिशत थी जो देश में उच्चतम थी।

राज्य में 2009-14 की अवधि के दौरान छह चयनित योजनाओं के अंतर्गत 68,875 हितग्राही आच्छादित किए गये थे। केन्द्र और राज्य शासनों द्वारा उपलब्ध कराए गये ₹ 88.08 करोड़ में से ₹ 86.87 करोड़ व्यय हुआ था। राज्य में तथा चयनित जिलों में निधि आवंटन, व्यय और आच्छादित किए गये हितग्राही नीचे दिए गये हैं:

¹⁰⁸ बड़वानी, बालाघाट, बैतूल, भिण्ड, दमोह, देवास, धार, गुना, होशंगाबाद, इन्दौर, जबलपुर, खण्डवा, मण्डला, नरसिंहपुर, रतलाम, रायसेन, राजगढ़, रीवा, सागर, सीहोर, सिवनी, शिवपुरी, सीधी, टीकमगढ़ और उमरिया

तालिका 2.8: वर्ष 2009-14 के लिए छह प्रमुख योजनाओं का आवंटन और व्यय
(₹ करोड़ में)

योजना का नाम	राज्य के सभी जिलों के लिए			लेखापरीक्षा के लिए चयनित 25 जिलों में			
	आवंटन	व्यय	हितग्राही	आवंटन	व्यय	हितग्राही	
नन्दीशाला (राज्य)	11.43	11.11	8552	5.56	5.55	4339	
समुन्नत	राज्य	10.97	11.00	2469	5.59	5.59	2906
	केन्द्र	4.52	4.52	7494	2.61	2.61	2104
डेयरी इकाई (राज्य)	8.75	8.31	3965	4.90	4.82	2384	
बकरा योजना (राज्य)	10.84	10.77	30821	5.67	5.31	16195	
बकरी इकाईयाँ	राज्य योजना	5.15	4.74	5481	2.92	2.91	2513
	केन्द्र ¹⁰⁹	17.54	17.54	4089	9.19	9.19	3494
	केन्द्र ¹¹⁰	6.04	6.04	5461	3.99	3.80	2869
सघन बकरी संवर्धन योजना (केन्द्र)	12.84	12.84	543	8.35	8.35	469	
योग	88.08	86.87	68,875	48.78	48.13	37,273	

(स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

चयनित योजनाओं के अंतर्गत वर्षवार व्यय परिशिष्ट 2.31 में दिया गया है।

2.4.6 योजनाओं का क्रियान्वयन

पंचवर्षीय योजनाओं के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विभाग ने स्थानीय पशुओं की नस्ल सुधार, डेयरी विकास, बकरी विकास, पशु उत्पादों को बढ़ाना और पशुपालन क्षेत्र में रोजगार सृजन जैसे प्राथमिकता वाले क्षेत्रों पर बल दिया था। तदनुसार, विभाग द्वारा जिला कार्यालयों, ब्लॉक कार्यालयों एवं पंचायत स्तर संस्थानों के माध्यम से पशुओं के वितरण की छह प्रमुख योजनाएं क्रियान्वित की गई थीं।

विभाग, जिला कार्यालयों को विभिन्न योजनाओं के भौतिक और वित्तीय लक्ष्य देता है। निधियों का आवंटन प्राप्त होने के बाद जिला कार्यालय, योजनाओं के लिए हितग्राहियों का चयन करता है एवं हितग्राही अंशदान के जमा होने को सुनिश्चित करने के पश्चात हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान राशि जमा करता है। पशुओं का मूल्य, शासकीय अनुदान, बैंक ऋण, हितग्राहियों का अंशदान परिशिष्ट 2.32 में दर्शाए गये हैं। पशुओं की आपूर्ति के बाद ही हितग्राही द्वारा बैंक खाते से उसके अंशदान के साथ अनुदान की राशि को आहरित कर आपूर्तिकर्ताओं के खाते में जमा करना होता है। 2009-10 तक, पशुओं का मूल्य विभाग द्वारा आपूर्तिकर्ताओं के खाते में सीधे जमा किया जा रहा था।

योजनाओं के दिशा निर्देशों के अनुसार इच्छुक हितग्राही को योजना के लिए एक आवेदन पत्र संबंधित ग्राम पंचायत को प्रस्तुत करना होता है। ब्लॉक कार्यालयों में पदस्थ सहायक पशु चिकित्सक आवेदन पत्रों पर जनपद पंचायत का अनुमोदन प्राप्त करता है और जिले के डी.डी.वी.एस. को प्रस्तुत करता है। डी.डी.वी.एस. बजट

¹⁰⁹ बुन्देलखंड पैकेज के अंतर्गत

¹¹⁰ राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर.के.व्ही.वाय.) के अंतर्गत

आवंटन को ध्यान में रखते हुए हितग्राहियों का चयन करता है और जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति का अनुमोदन प्राप्त करने के बाद अनुदान विमुक्त करता है।

लेखापरीक्षा ने 25 चयनित जिलों के 37,273 हितग्राहियों से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा की। हमने अवलोकित किया कि 12,932 हितग्राहियों (35 प्रतिशत) का चयन योजनाओं के दिशा निर्देशों में उल्लिखित पात्रता मापदंड सुनिश्चित किए बिना किया गया था। इसके अतिरिक्त, 4,672 चयनित हितग्राहियों को पशु वितरण नहीं किए गये थे, बैंकों में अनुदान राशि अवरूद्ध थी, बछड़ों के जन्म में निर्धारित मानदंडों की तुलना में गिरावट थी, जैसा कि समीक्षा में चर्चा की गई है।

2.4.6.1 गौ सांडों के वितरण हेतु नन्दीशाला योजना

मध्य प्रदेश शासन ने प्राकृतिक गर्भाधान उपलब्ध कराकर एवं स्थानीय (देशी) गाय की नस्ल में सुधार लाने के उद्देश्य से नन्दीशाला योजना प्रारंभ की (फरवरी 2006)। योजना के अंतर्गत ग्रामीण क्षेत्रों के पशु पालकों को, जिनके पास कृषि योग्य भूमि और कम से कम पांच गायें हों या वह जिनके पास कृषि योग्य भूमि न हो, लेकिन 20 या अधिक गाय हों, उन्हें उत्कृष्ट आनुवंशिक क्षमता वाला एक गौ सांड उपलब्ध कराना था। योजना के अंतर्गत गौ सांडों को मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा उपलब्ध कराया जाना था।

चयनित हितग्राहियों को विभाग के साथ एक अनुबंध निष्पादित करना आवश्यक था जिसमें प्रजनन के लिए गौ सांड का उपयोग, मृत्यु की स्थिति में हितग्राही द्वारा गौ सांड का प्रतिस्थापन आदि शर्तें निर्धारित थीं।

(अ) अपात्र कृषकों को सहायता

2009-14 की अवधि के दौरान 25 नमूना जाँच किए गये जिलों में 4,339 चयनित आवेदकों (कृषकों) जिन्हें अनुदान प्रदान किया गया था, में से 3,727 हितग्राहियों को पशु का वितरण किया गया था।

चयनित हितग्राहियों के आवेदन से हमने अवलोकन किया (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि 14 जिलों¹¹¹ में 511 हितग्राही, जो कृषि भूमि के होने या गायों की न्यूनतम संख्या होने की पात्रता मापदंड पूरा नहीं करते थे उन्हें भी योजना के अंतर्गत अनुदान प्रदान किया गया था। अपात्र कृषकों को ₹ 67.24 लाख की अनुदान का भुगतान किया गया था। अपात्र हितग्राहियों के लिए योजना निधियों के उपयोग ने पात्र हितग्राहियों को योजना के लाभ से वंचित कर दिया।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया (नवंबर 2014) कि योजना का लाभ केवल पात्र हितग्राहियों को दिया गया था और इन प्रकरणों में हितग्राहियों के आवेदन पत्रों को अद्यतन कर दिया गया था। उत्तर ठीक नहीं है क्योंकि बाद के दिनांकों में आवेदनों को अद्यतन करना आश्वस्त नहीं करता कि हितग्राही उनके चयन के समय, पात्रता मापदंडों को पूरा कर रहे थे।

14 जिलों में चयनित
511 हितग्राही
(11.78 प्रतिशत)
पात्रता मापदंड पूरा
नहीं करते थे।

¹¹¹ बालाघाट: 65, बड़वानी: 9, बैतूल: 6, दमोह: 37, देवास: 5, धार: 63, गुना: 05, खण्डवा: 36, मण्डला: 170, नरसिंहपुर: 6, रतलाम: 39, सागर: 33, शिवपुरी: 1, एवं टीकमगढ़: 36

विभाग को हितग्राहियों के चयन और वित्तीय सहायता जारी करने से पूर्व पात्रता मापदंड के अनुपालन को सुनिश्चित करना चाहिए।

(ब) गौ सांडों का वितरण

12 जिलों में, 612 हितग्राहियों (14.10 प्रतिशत) को गौ सांड प्रदान नहीं किए गये तथा अनुदान राशि ₹ 85.35 लाख उनके बैंक खातों में अवरुद्ध रही।

हितग्राहियों के चयन एवं अनुमोदन के बाद हितग्राहियों के नाम पर खोले गये बैंक खाते में अनुदान की राशि जमा की जानी थी।

नमूना जाँच किए जिलों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से हमने अवलोकन किया (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि कुल 4,339 अनुमोदित आवेदकों जिनको अनुदान जारी किया गया था, के विरुद्ध 12 जिलों के 612 कृषकों (14.10 प्रतिशत) को मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा पशुओं की आपूर्ति नहीं किए जाने से सांड प्रदान नहीं किए गये (विवरण परिशिष्ट 2.33 में दर्शाया गया है)। चूंकि उन 612 हितग्राहियों के बैंक खातों में ₹ 85.35 लाख का अनुदान अवरुद्ध रहा, जिससे अनुदान राशि के अनियमित आहरण की संभावना थी। हमने देखा कि 2010-14 की अवधि के दौरान बालाघाट जिले के 22 हितग्राहियों ने ₹ 2.86 लाख आहरित कर लिये थे एवं आपूर्तिकर्ताओं के खाते में जमा नहीं किए।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि प्रतिकूल जलवायु परिस्थितियों, हितग्राही के स्वयं की अनुपलब्धता, राज्य के बाहर से विशिष्ट नस्ल के पशुओं के क्रय के मुद्दों और विचाराधीन अवधि में लगातार निर्वाचनों जैसे अवरोधों की वजह से गौ सांड के वितरण में बैकलॉग था।

उत्तर समाधान कारक नहीं है क्योंकि पशुओं के वितरण में अवरोधों का अनुमान लक्ष्य निर्धारित करने और अनुदान विमुक्त करने के पूर्व लगाया जा सकता था एवं योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु उपचारात्मक उपाय किए जाने चाहिए थे।

हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान को जमा करने के तुरंत बाद पशुओं का क्रय एवं वितरण कर दिया जाना चाहिए। हितग्राही द्वारा बैंक खातों से अनुदान राशि का आहरण केवल योजना के उद्देश्य हेतु सीमित करने की प्रणाली विभाग को विकसित करना चाहिए।

(स) गौ सांडों की मृत्यु की दशा में उनका प्रतिस्थापन

वितरित गौ सांडों के अस्तित्व और प्रजनन अवधि के भीतर मृत्यु होने पर प्रतिस्थापना सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था।

हितग्राहियों और विभाग के मध्य निष्पादित अनुबंध की मानक शर्तों में पांच वर्षों की प्रजनन अवधि के भीतर गौ सांडों की मृत्यु होने पर हितग्राही द्वारा इसे प्रतिस्थापित करना उपबंधित था। तथापि, डी.डी.वी.एस. ने केवल सांडों द्वारा की गई सेवाओं और बछड़ा जन्म से संबंधित आंकड़े संधारित किए थे।

हमने देखा (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि वितरित किए गये गौ सांडों के अस्तित्व और प्रजनन अवधि यथा पांच वर्ष के भीतर मृत्यु, यदि होती है, तो उनके प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने के लिए विभाग में कोई तंत्र नहीं था। सात नमूना जाँच किए गये जिलों के डी.डी.वी.एस. ने 376 गौ सांडों¹¹² की मृत्यु की सूचना दी थी। हालांकि, संबंधित डी.डी.वी.एस. लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित किए जाने हेतु

¹¹² बड़वानी: 64, बालाघाट: 49, देवास: 89, गुना: 42, मण्डला:105, नरसिंहपुर: 25 एवं शिवपुरी: 02

प्रतिवेदित मृत्यु के अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं कर सके और उनके प्रतिस्थापन की स्थिति भी सूचित नहीं कर सके।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2014) में शासन ने बताया कि सांडों के अस्तित्व को उनके द्वारा दी गई सेवाओं और बछड़ा जन्म के माध्यम से परोक्ष रूप से निगरानी की जाती है।

तथ्य वही है कि गौ सांडों का अस्तित्व एवं मृत्यु के मामले में उनके प्रतिस्थापन सुनिश्चित करने हेतु कोई निर्धारित तंत्र नहीं था।

वितरित किए गये पशुओं का अस्तित्व और मृत्यु के स्थिति में उनके प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र विकसित किया जाना चाहिए।

(द) नन्दीशाला योजना के अंतर्गत बछड़ा जन्म में कमी

मानदंडों के विरुद्ध प्रतिवेदित बछड़ा जन्म में 66 प्रतिशत की कमी थी।

जैसा कि विभाग द्वारा निर्दिष्ट किया गया था, प्रत्येक गौ सांड को प्रत्येक वर्ष में 60 प्रतिशत सफलता दर के साथ 80 प्राकृतिक गर्भाधान सेवाएं प्रदान करना था। एक गौ सांड का सेवा योग्य जीवन पांच वर्ष निर्धारित किया गया था। नन्दीशाला योजना जिसमें प्रावधान था कि जब सांड को परिसर से बाहर भेजा जाये तो हितग्राही को सांड के साथ जाना चाहिए, के अंतर्गत गौ सांडों का सेवा अभिलेख संधारित करने के लिए एक पुस्तिका हितग्राहियों को दी गई थी।

23 जिलों¹¹³ द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी से हमने अवलोकन किया (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि 2009-14 की अवधि के दौरान योजना के अंतर्गत सेवाएं देने के लिए कुल 9,688 गौ सांड उपलब्ध थे। मानदंडों के अनुसार, इस अवधि के दौरान 4,65,024 बछड़े¹¹⁴ होने चाहिए थे। इसके विरुद्ध, 23 जिलों में बछड़ा जन्म की वास्तविक संख्या केवल 1,55,935 थी। इस प्रकार, 3,09,089 (66 प्रतिशत) बछड़ा जन्म की गिरावट थी। विस्तृत विवरण परिशिष्ट 2.34 में दिए गये हैं।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2014) के दौरान शासन ने बताया कि बछड़ा जन्म में गिरावट वास्तविक रूप से ओपन रेंज सिस्टम¹¹⁵ में दी गई गौ सांडों की सेवा से संबंधित आंकड़ों को संग्रहित न किए जाने के कारण थी, जहां एक सांड द्वारा प्रदत्त सेवाओं एवं बछड़ा उत्पादन को अभिलिखित करना कठिन था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित मानदंडों के अनुसार गायों की नस्ल सुधार की उद्देश्य को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.4.6.2 भैंसा सांडों के वितरण हेतु समुन्नत योजना

शासन ने समुन्नत पशु प्रजनन योजना लागू की (1999-2000) जिसके अंतर्गत प्राकृतिक गर्भाधान के लिए भैंसा सांडों की सेवाएं प्रदान करने के उद्देश्य से एक मुर्रा सांड (भैंसा) एक पशुपालक या प्रशिक्षित गोसेवक¹¹⁶ को प्रदान किया जाना था एवं

¹¹³ भिण्ड एवं उमरिया जिलों के डी.डी.वी.एस. ने जानकारी उपलब्ध नहीं कराई थी।

¹¹⁴ कुल बछड़े = 9,688 सांड * 80 गर्भाधान * 60 प्रतिशत = 4,65,024 बछड़े

¹¹⁵ ओपन रेंज सिस्टम का अर्थ, चरने के लिए परिसर से बाहर भेजे जाने पर सांड द्वारा करवाए गये गर्भाधान से है।

¹¹⁶ गोसेवक एक व्यक्ति है, जिसे गायों/ भैंसों के पालने का प्रशिक्षण दिया गया हो।

जिससे स्थानीय भैंसों की नस्ल में सुधार लाना था। विशेष बुंदेलखंड पैकेज लागू होने (2010-11) के फलस्वरूप बुंदेलखंड क्षेत्र के छह जिलों¹¹⁷ में समुन्नत पशु प्रजनन योजना को समुन्नत योजना के द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया था। योजना के अंतर्गत भैंसा सांडों की आपूर्ति मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा की जानी थी।

(अ) अपात्र हितग्राहियों को सहायता प्रदान करना

बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत, 96 अपात्र हितग्राहियों को इस योजना का लाभ दिया गया था।

बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत समुन्नत योजना के लिए विभाग ने प्रत्येक हितग्राही के पास न्यूनतम पांच भैंसे होने का मापदंड निर्धारित किया। तथापि, शेष जिलों में क्रियान्वित राज्य योजना समुन्नत पशु प्रजनन के लिए ऐसा कोई मापदंड निर्धारित नहीं किया गया था।

बुंदेलखंड क्षेत्र के तीन जिलों¹¹⁸ के 1,398 चयनित हितग्राहियों के आवेदनों से हमने अवलोकन किया कि 96 हितग्राहियों जिनके पास भैंसों की न्यूनतम संख्या नहीं थी उनको 2010-14 के दौरान अनुदान राशि ₹ 18.20 लाख का भुगतान किया गया था। अपात्र हितग्राहियों के लिए योजना निधि के उपयोग से पात्र हितग्राही इस योजना के लाभों से वंचित रहे।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि आवेदनों की पुनः जांच की गई एवं अद्यतन करने के बाद हितग्राहियों के पास मानदंडों के अनुसार पशु थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बाद के दिनांकों में आवेदनों को अद्यतन करना आश्वस्त नहीं करता कि हितग्राही उनके चयन के समय लाभ के पात्र थे। इसके अतिरिक्त, राज्य योजना में न्यूनतम पांच भैंसों को रखने का मानदंड हटाने के कारणों को भी उत्तर में वर्णित नहीं किया गया था।

विभाग द्वारा योजनाओं के अंतर्गत आवेदकों के चयन के दौरान हितग्राहियों की पात्रता के मानदंड सुनिश्चित किए जाने चाहिए।

(ब) निर्धारित विशिष्टि के प्रतिकूल भैंसा सांडों की आपूर्ति

बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत 208 हितग्राहियों को वितरित किए गये भैंसा सांड मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार नहीं थे।

बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत समुन्नत योजना के लिए मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम ने विशिष्टियों में हितग्राहियों को प्रदाय किए जाने वाले भैंसा सांडों की आयु तीन से साढ़े तीन वर्ष वर्णित की थी (दिसंबर 2010)।

हमने देखा कि बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत दमोह जिले में आपूर्ति किए गये 208 भैंसा साण्ड¹¹⁹ मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा निर्दिष्ट आयु से कम (ग्यारह माह से ढाई वर्ष के बीच) के थे। 56 भैंसा सांडों के मामले में पशुओं के वंशावली पत्रक में आयु से संबंधित जानकारी अभिलिखित नहीं की गई थी। कम आयु के भैंसा सांड प्रदाय किए जाने से हितग्राहियों को इन सांडों के प्रजनन की आयु तक

¹¹⁷ छतरपुर, दमोह, दतिया, पन्ना, सागर एवं टीकमगढ़ (इनमें से दमोह, सागर एवं टीकमगढ़ लेखा परीक्षा में अछादित थे)

¹¹⁸ दमोह, सागर एवं टीकमगढ़

¹¹⁹ मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा प्रदत्त 208 में से 99 एवं शासकीय फार्मर्स से प्रदत्त 221 में से 109।

पहुँचने तक इनका पालन पोषण करने पर अवांछित व्यय वहन करने के लिए बाध्य होना पड़ा।

शासन ने बताया कि बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत हितग्राहियों को वितरित भैंसा सांड मानदंडों के अनुसार थे। उत्तर, यद्यपि कम आयु के भैंसों के वितरण के बारे में मौन है।

(स) भैंसा सांडों का वितरण

दोनों योजनाओं के अंतर्गत हितग्राहियों के चयन और अनुमोदन के बाद, विभाग ने 25 जिलों में 5,010 हितग्राहियों के बैंक खातों में वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान ₹ 8.19 करोड़ की अनुदान राशि जमा की थी।

19 जिलों में 812 हितग्राहियों (16.20 प्रतिशत) को भैंसा सांड नहीं दिए गये और अनुदान राशि ₹ 1.38 करोड़ उनके बैंक खातों में अवरुद्ध रही।

हमने देखा (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि चयनित किए गये 5,010 हितग्राहियों जिन्हें अनुदान जारी किए गये थे, मात्र 4,198 हितग्राहियों (83.79 प्रतिशत) को भैंसा सांड वितरित किए गये थे। इस प्रकार, 812 हितग्राहियों को, मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम द्वारा आपूर्ति नहीं की जाने के कारण भैंसा सांड वितरित नहीं किए गए। इनमें से 277 हितग्राही¹²⁰ वर्ष 2009-10 से वर्ष 2012-13 से संबंधित थे। इस प्रकार, इन हितग्राहियों ने इनके चयन के एक से चार वर्ष बाद भी इस योजना का लाभ प्राप्त नहीं किया था। चूंकि, उन 812 हितग्राहियों के बैंक खातों में ₹ 1.38 करोड़ की अनुदान राशि जैसा कि परिशिष्ट 2.35 में विवरण दिया गया है, अवरुद्ध रही, अनुदान राशियों के अनियमित आहरण की संभावना थी। हमने देखा कि वर्ष 2013-14 के दौरान छह हितग्राहियों¹²¹ ने ₹ 1.07 लाख आहरित कर लिए थे।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि भैंसा सांडों का वितरण एक सतत प्रक्रिया थी जिसमें हितग्राही की पसंद और भौगोलिक पहुँच जैसे मुद्दे महत्वपूर्ण थे। आगे बताया गया कि 661 भैंसा सांड वितरित (अप्रैल और नवंबर 2014 के बीच) किए जा चुके थे। उत्तर समाधान कारक नहीं है क्योंकि लक्ष्य निर्धारित करने और अनुदान जारी करने से पहले पशुओं के वितरण में अवरोधों का अनुमान लगाया जा सकता था।

हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान राशि के जमा होने के तुरंत बाद पशुओं का क्रय एवं चयनित हितग्राहियों को इसका वितरण शीघ्रता से पूर्ण किया जाना चाहिए। हितग्राहियों द्वारा केवल योजना के उद्देश्य हेतु बैंक खाते से अनुदान राशि आहरित करने तक प्रतिबंधित करने की एक प्रणाली विभाग को विकसित करनी चाहिए।

(द) भैंसा सांडों की मृत्यु की दशा में उनका प्रतिस्थापन

दोनों योजनाओं में हितग्राहियों और विभाग के मध्य निष्पादित अनुबंध की शर्तों में पांच वर्षों की प्रजनन अवधि के भीतर भैंसा सांडों की मृत्यु के मामले में इसके प्रतिस्थापन का प्रावधान है।

¹²⁰ 2010-11: 51, 2011-12: 136 एवं 2012-13: 90

¹²¹ बालाघाट: 5, टीकमगढ़: 1,

वितरित भैंसा सांडों के अस्तित्व और पाँच वर्ष की अवधि के भीतर मृत्यु के प्रकरण में इनके प्रतिस्थापन के परिवीक्षण को कोई तंत्र नहीं था।

हमने देखा (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि 12 जिलों¹²² के डी.डी.वी.एस. ने 452 भैंसा सांडों की मृत्यु सूचित की थी। तथापि, डी.डी.वी.एस. मृत भैंसा सांडों के मामलों में प्रतिस्थापन के संबंध में आंकड़े उपलब्ध नहीं कर सके। डी.डी.वी.एस. लेखापरीक्षा में सत्यापन के लिए, भैंसा सांडों की मृत्यु की सूचित संख्या के समर्थन में अभिलेख प्रस्तुत नहीं कर सके।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि भैंसा सांडों द्वारा की गई सेवाओं और बछड़ा उत्पादन के माध्यम से भैंसा सांडों के अस्तित्व की परोक्ष रूप से निगरानी की जाती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मृत्यु के प्रकरणों में अभिलेखों के अभाव से इंगित हुआ कि वितरित किए गये भैंसा सांडों का अस्तित्व एवं मृत्यु के मामले में उनके प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने के लिए व्यवस्था का अभाव था।

वितरित किए गये पशुओं का अस्तित्व और पाँच वर्ष की प्रजनन अवधि के भीतर मृत्यु के मामले में उनकी प्रतिस्थापना सुनिश्चित करने के लिए एक प्रणाली विकसित की जानी चाहिए।

(ई) समुन्नत योजना के अंतर्गत बछड़ा जन्म में कमी

निर्धारित मानदंडों के विरुद्ध प्रतिवेदित बछड़ा जन्म में 68 प्रतिशत की गिरावट थी।

18 जिलों¹²³ के द्वारा हमें उपलब्ध करायी गई जानकारी से हमने अवलोकित किया (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि 2009-14 की अवधि के दौरान, योजना के अंतर्गत 7,846 भैंसा सांड सेवाएं देने के लिए उपलब्ध थे। कंडिका 2.4.6.1 (द) के अंतर्गत उल्लिखित मानदंडों के अनुसार इन सांडों द्वारा दी गई सेवाओं के परिणामस्वरूप 3,76,608 बछड़ा जन्म¹²⁴ होने चाहिए थे। इस के विरुद्ध, वास्तविक बछड़ा जन्म की संख्या केवल 1,20,298 थी। इस प्रकार बछड़ा जन्म में 2,56,310 (68 प्रतिशत) की कमी थी, जैसा परिशिष्ट 2.36 में विवरण दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि बछड़ा जन्म में गिरावट वास्तविक रूप से ओपन रेंज सिस्टम में दी गई भैंसा सांडों की सेवा से संबंधित आंकड़ों को अभिलिखित नहीं किए जाने के कारण थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित मानदंडों के अनुरूप स्थानीय भैसों के नस्ल सुधार के उद्देश्य को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.4.6.3 दुधारु पशुओं के वितरण हेतु डेयरी इकाई योजना

राज्य शासन ने डेयरी इकाई योजना (दुधारु इकाई), दुग्ध उत्पादन की वृद्धि के माध्यम से हितग्राहियों की आर्थिक स्थिति में सुधार लाने और जनता के लिए दुग्ध की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से लागू की (2008-09)। योजना के अंतर्गत एक हितग्राही को तीन दुधारु पशु¹²⁵ उपलब्ध कराए जाने थे।

¹²² बालाघाट: 13, बैतूल: 11, दमोह: 5, देवास: 116, गुना: 86, जबलपुर: 15, मण्डला:41, नरसिंहपुर: 19, राजगढ़: 12, शिवपुरी: 11, सिवनी: 117 एवं टीकमगढ़: 6

¹²³ बड़वानी, इन्दौर, जबलपुर, खण्डवा, सागर, सीहोर एवं टीकमगढ़ जिलों को छोड़कर

¹²⁴ बछड़ों की कुल संख्या=7,846 (सांडों की संख्या) *80 गर्भाधान*60 प्रतिशत= 3,76,608

¹²⁵ तीन देशी नस्ल की गायें या तीन संकर (क्रास) नस्ल की गायें या तीन मुर्दा श्रेणी की भैंसें हितग्राही की पसंद के अनुसार

(अ) अपात्र हितग्राहियों का चयन

22 जिलों में, डेयरी इकाई योजना हेतु 1,837 हितग्राहियों के आवेदन उनकी पात्रता मापदंडों की पूर्ति सुनिश्चित करने के लिए जिला अधिकारियों के पास उपलब्ध नहीं थे।

इस योजना का लाभ लघु एवं सीमांत कृषकों¹²⁶ के लिए उपलब्ध था जिन्हें गायों/भैंसों के पालन का अनुभव था। 25 जिलों में 2009-14 की अवधि के दौरान 2,384 चयनित हितग्राहियों¹²⁷ के विरुद्ध 1,930 हितग्राहियों को डेयरी इकाईयाँ वितरित की गई थीं।

तीन जिलों के 547 चयनित हितग्राहियों के आवेदन पत्रों की संवीक्षा (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) के दौरान हमने देखा कि 44 हितग्राहियों¹²⁸ जिनके पास कृषि भूमि नहीं थी, उन्हें भी इस योजना के अंतर्गत लाभ (₹ 5.93 लाख) दिए गये थे। शेष 22 जिलों के सभी 1,837 हितग्राहियों के आवेदन पत्रों से संबंधित अभिलेख डी.डी.वी.एस. के पास संधारित नहीं होने के कारण पात्रता मापदंडों की पूर्ति का सत्यापन लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका। इस प्रकार, योजना निधियों का उपयोग अपात्र हितग्राहियों को लाभ देने में किया गया था।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि यह एक बैंकग्राह्य योजना थी अतः हितग्राहियों के आवेदन बैंकों में संधारित थे। आवेदन की एक प्रति रखने के लिए संबंधित कर्मचारियों को आवश्यक निर्देश जारी किए जा रहे थे।

तथ्य वही है कि आवेदन पत्रों या उनकी प्रतियों के अभाव में हम 22 जिलों में 1,837 हितग्राहियों की पात्रता का सत्यापन नहीं कर सके। डी.डी.वी.एस. द्वारा आवश्यक अभिलेखों का संधारण न करने के बारे में उत्तर मौन है।

योजनाओं के अंतर्गत आवेदकों के चयन के दौरान हितग्राहियों के पात्रता मापदंड सुनिश्चित किए जाने चाहिए।

(ब) गायों/ भैंसों का वितरण

डेयरी इकाई योजना हेतु दिशा निर्देशों में पशुओं के क्रय एवं हितग्राहियों को वितरण की प्रक्रिया उल्लिखित नहीं थी। पूछे जाने पर डी.डी.वी.एस. इन्दौर ने बताया कि स्थानीय बाजार से पशुओं के क्रय हेतु विभाग के एक अधिकारी, बैंक से एक सदस्य और संबंधित हितग्राही को सम्मिलित कर एक समिति गठित की जाती है।

18 जिलों में 454 हितग्राहियों को डेयरी इकाई प्रदान नहीं की गई थीं एवं उनके बैंक खातों में अनुदान राशि ₹ 78.98 लाख अवरुद्ध रही।

हमने देखा कि डेयरी इकाई के वितरण हेतु वर्ष 2009-14 की अवधि के दौरान 25 जिलों में 2,384 हितग्राहियों की पहचान की गई थी। जिला अधिकारियों ने सूचित किया कि 1,930 हितग्राहियों (80.96 प्रतिशत) को डेयरी इकाई वितरित की गई। तथापि, हितग्राहियों को ऋण स्वीकृति एवं वितरण, पशुओं का क्रय एवं वितरण इत्यादि से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा में सत्यापन हेतु उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार 18 जिलों में 454 हितग्राहियों (वर्ष 2009-10 से 2012-13 तक से संबंधित 247 हितग्राही¹²⁹) को डेयरी इकाईयाँ वितरित नहीं की गई थीं, जिसका कारण बैंकों का सहयोग न करना बताया गया। हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान राशि ₹ 78.98 लाख (परिशिष्ट 2.37) अब तक पड़ी थी। हितग्राहियों को पशुओं के वितरण में विलंब

¹²⁶ 2 हेक्टेयर्स तक कृषि भूमि वाले कृषक

¹²⁷ लक्ष्य 2,482 हितग्राहियों का निर्धारित था।

¹²⁸ धार (272 में से 30), इन्दौर (169 में से 4) एवं रतलाम (106 में से 10)

¹²⁹ 2009-10: 112, 2010-11: 57 2011-12: 35 एवं 2012-13: 43

(एक से चार वर्ष) के कारण उनके लिए योजना के अभिष्ट लाभ प्राप्त नहीं किए गये थे।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि पशुओं का क्रय एवं वितरण बैंक ऋण के वितरण के बाद ही होता है। डी.डी.वी.एस. को प्रकरणों पर ध्यान देकर ऋण वितरण एवं पशुओं की आपूर्ति शीघ्र करने के अनुदेश दिए गये थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियाँ विमुक्त करने से पूर्व विभाग बैंकों से मुद्दों को सुलझा नहीं सका।

इस प्रकार, बढ़े हुए दुग्ध उत्पादन से पशुपालकों की आर्थिक दशा सुधारने के उद्देश्यों की उपलब्धि सुनिश्चित नहीं की गई थी।

हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान राशि के जमा होने के बाद पशुओं का क्रय एवं चयनित हितग्राहियों को पशुओं का वितरण शीघ्रता से पूर्ण किया जाना चाहिए।

2.4.6.4 बकरा प्रदाय योजना

इस योजना को शासन ने देशी बकरियों की नस्ल सुधारने के उद्देश्य से लागू किया (2008-09)। योजना के अंतर्गत बकरी पालक¹³⁰ को अनुदान के आधार पर एक जमनापारी¹³¹ बकरा दिया जाना था।

(अ) अपात्र बकरी पालक का चयन

योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार, न्यूनतम पाँच बकरियाँ रखने वाले हितग्राही इस योजना का लाभ प्राप्त कर सकते हैं। 2009-14 की अवधि के दौरान, नमूना जाँच किए गये 25 जिलों में 16,195 के लक्ष्य के विरुद्ध 15,269 हितग्राहियों (94.28 प्रतिशत) को बकरे वितरित किए गए।

हमने पाया (दिसंबर 2013 से जून 2014) की चार जिलों¹³² के सभी 3,926 हितग्राहियों के संबंध में आवेदन पत्रों में बकरियों को रखने के बारे में जानकारी प्राप्त नहीं की गई। आगे, नौ अन्य जिलों में 7,067 हितग्राहियों के आवेदनों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि 413 हितग्राहियों¹³³ के पास पाँच से कम बकरियाँ थीं। इनमें से 28 के पास कोई बकरी नहीं थी एवं 67 लाभार्थियों ने अपने आवेदन पत्रों में बकरियों के होने की जानकारी नहीं दी थी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि योजना में हितग्राही को पात्र होने के लिए बकरियाँ रखने की न्यूनतम संख्या का प्रावधान नहीं था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2012-13 तक के योजना के दिशा निर्देशों में न्यूनतम पाँच बकरियाँ रखने की शर्त विद्यमान थी। शर्त को बाद में हटाने के लिए कोई कारण अवगत नहीं कराया गया।

विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि चयनित आवेदक योजनाओं के अंतर्गत सभी पात्रता मापदंड पूर्ण करते हैं।

13 जिलों में योजना के दिशा निर्देशों और पात्रता मापदंडों की अनदेखी की गई; 3,926 हितग्राहियों से वांछित जानकारी प्राप्त नहीं की गई थी।

¹³⁰ एक व्यक्ति जिसका कार्य बकरियों के समूह की देखभाल करना है।

¹³¹ बकरे की एक प्रजाति

¹³² बालाघाट (1,292), भिण्ड (1,473), गुना (946), एवं सागर (215)

¹³³ दमोह (20), होशंगाबाद (128), जबलपुर (112), मण्डला (94), नरसिंहपुर (25), रायसेन (14), राजगढ़ (13), शिवपुरी (2) एवं टीकमगढ़ (5)

(ब) बकरों का वितरण

12 जिलों में 926 हितग्राहियों (5.72 प्रतिशत) को बकरे नहीं दिए गये थे एवं अनुदान राशि ₹ 36.11 लाख उनके बैंक खातों में अवरूद्ध रही।

हमने देखा (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि 25 जिलों में 16,195 चयनित हितग्राहियों में से 15,269 (94.28 प्रतिशत) को पशु दिए गये थे। 12 जिलों (कुल आवेदक 6,109) में 926 बकरों का कम वितरण था जैसा कि परिशिष्ट 2.38 में विवरण दिया गया है। उन हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान राशि ₹ 36.11 लाख अवरूद्ध रही। 130 हितग्राही¹³⁴ को वितरण में कमी वर्ष 2011-2012 से 2012-2013 से संबंधित थी। हमने अवलोकन किया कि 5 जिलों में 390 हितग्राहियों ने पशुओं की आपूर्ति से पूर्व ही अनुदान राशि ₹ 14.63 लाख आहरित कर ली थी।

निर्गम सम्मेलन में शासन ने बताया कि वितरण एक सतत् प्रक्रिया थी जिसमें मौसम/जलवायु स्थितियाँ, हितग्राही की पसंद आदि बाध्यताएं थीं एवं 648 बकरे और (अप्रैल और नवंबर 2014 के बीच) वितरित किए जा चुके थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अवरोधों का पूर्वानुमान लगाया जा सकता था।

हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान के जमा होने के बाद पशुओं का क्रय कर चयनित हितग्राहियों को पशुओं का वितरण शीघ्र पूर्ण किया जाना चाहिए। विभाग को हितग्राही द्वारा केवल योजना के उद्देश्य हेतु बैंक खाते से अनुदान राशि आहरित करने तक प्रतिबंधित करने की एक प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

(स) मृत्यु के प्रकरणों में बकरों का प्रतिस्थापन

वितरित पशुओं के अस्तित्व और प्रजनन की अवधि के भीतर उनकी मृत्यु होने पर प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने हेतु शासन ने कोई तंत्र निर्धारित नहीं किया था।

योजना के हितग्राहियों के साथ अनुबंध की शर्तों और निबंधनों में प्रजनन अवधि (पाँच वर्ष) के भीतर मृत्यु होने की स्थिति में बकरे का प्रतिस्थापन हितग्राही द्वारा प्राप्त किए गये बीमा दावे एवं प्रतिस्थापन का मूल्य पूरा न होने की स्थिति में अपने स्वयं के अंशदान से किया जाना प्रावधानित था।

हमारे ध्यान में आया कि वितरित बकरों के अस्तित्व को सुनिश्चित करने का कोई तंत्र विभाग में नहीं था। जैसा कि प्रजनन अवधि के दौरान मृत बकरों की संख्या एवं हितग्राहियों द्वारा उनके प्रतिस्थापन के संबंध में डी.डी.वी.एस. के पास समेकित जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

छह जिलों¹³⁵ में अधीनस्थ कार्यालयों के अभिलेखों से हमने अवलोकन किया (फरवरी से जून 2014) कि हितग्राहियों को प्रदाय किए गये 2,196 बकरों में से 1,183 बकरे¹³⁶ (54 प्रतिशत) या तो मृत पाए गये थे अथवा हितग्राहियों द्वारा बेच दिए गए थे। इन जिलों के अभिलेखों में बकरों की मृत्यु के बाद उनके प्रतिस्थापन के बारे में कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि हितग्राहियों को वितरित किए गये बकरों के अस्तित्व की पुष्टि करने के लिए एक प्रणाली अस्तित्व में थी और बकरों के मृत्यु दर कम करने के लिए आवश्यक पशु चिकित्सा सहायता उपलब्ध कराने के लिए

¹³⁴ 2011-2012 : 68, 2012-2013 : 62

¹³⁵ केवल छह जिलों यथा बालाघाट, बैतूल, भिण्ड, जबलपुर, मण्डला एवं नरसिंहपुर से जानकारी प्राप्त हुई थी।

¹³⁶ बालाघाट (578 में से 281), बैतूल (588 में से 153), भिण्ड (162 में से 72), जबलपुर (223 में से 156), मण्डला (341 में से 273) एवं नरसिंहपुर (304 में से 248)

डी.डी.वी.एस. को अनुदेश जारी किए गये थे। तथ्य वही है कि नमूना जाँच किए गये जिलों में डी.डी.वी.एस. बकरों के मरने और उनके प्रतिस्थापन के संबंध में समेकित जानकारी उपलब्ध नहीं करा सके थे जो इंगित करता है कि बकरों की मृत्यु और उनके प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने हेतु कोई प्रणाली अस्तित्व में नहीं थी।

इस प्रकार, स्थानीय बकरियों की नस्ल में सुधार लाने का उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किया गया था।

वितरित पशुओं के अस्तित्व एवं मृत्यु की स्थिति में उनके प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने के लिए एक प्रणाली विकसित की जानी चाहिए।

2.4.6.5 बकरी इकाई योजना

राज्य शासन द्वारा बकरी इकाई योजना (राज्य योजना), स्थानीय बकरियों की नस्ल में सुधार लाने, मांस और दुग्ध के उत्पादन में वृद्धि करने एवं हितग्राहियों की आर्थिक स्थिति में सुधार लाने के उद्देश्य से लागू की गई थी (2008-09)। वर्ष 2009-10 में भारत सरकार ने बुंदेलखंड क्षेत्र के जिलों के लिए एक विशेष बुंदेलखंड पैकेज को लागू किया। भारत सरकार ने पैकेज के अंतर्गत ₹ 17.55 करोड़ उपलब्ध कराए जो 2009-12 की अवधि के दौरान 5,061 बकरी इकाइयों के वितरण के लिए उपयोग किए गये थे। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने 2010-11 के दौरान राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर.के.व्ही.वाई) के अंतर्गत ₹ 6.04 करोड़ उपलब्ध कराए जो 5,461 बकरी इकाइयों¹³⁷ के प्रदाय के लिए उपयोग किए गये थे।

इन योजनाओं के अंतर्गत 10 स्थानीय नस्ल की बकरियां एवं जमनापारी/ बरबरी/ सिरौही या बिटल नस्ल से संबंधित एक बकरे की एक इकाई प्रदाय की जानी थी। नमूना जाँच किए सभी 25 जिलों में राज्य योजना एवं आर.के.व्ही.वाई योजनाएं क्रियान्वित की गई थीं। बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत योजना को उन छह जिलों¹³⁸ में राज्य योजना और आर.के.व्ही.वाई योजना को प्रतिस्थापित करते हुए 2009-12 की अवधि के दौरान लागू किया गया था।

(अ) अपात्र हितग्राहियों का चयन

योजना बकरी पालन में अनुभव रखने वाले भूमिहीन खेतिहर मजदूर, लघु एवं सीमांत कृषकों के लिए उपलब्ध थी।

हमारे ध्यान में आया (नवंबर 2013 से जुलाई 2014) कि बुंदेलखंड क्षेत्र के अंतर्गत तीन चयनित जिलों¹³⁹ में हितग्राहियों के आवेदन पत्र उपलब्ध थे, किन्तु 22 अन्य जिलों के 6,007 हितग्राहियों के आवेदन पत्र संबंधित डी.डी.वी.एस. के पास उपलब्ध नहीं थे। आवेदन के अभिलेखों के संघारण न करने के कारण हम जांच नहीं कर सके कि क्या चयनित हितग्राही योजना के अंतर्गत लाभ प्राप्त करने के लिए पात्र थे।

22 जिलों में, बकरी इकाई योजना हेतु 6,007 हितग्राहियों के आवेदन पात्रता मापदंडों की पूर्ति के सत्यापन हेतु जिला कार्यालयों में उपलब्ध नहीं थे।

¹³⁷ 10 बकरियों एवं एक बकरा प्रत्येक की 4,435 इकाइयाँ, तथा 20 बकरियों एवं दो बकरे प्रत्येक की 1,026 इकाइयाँ

¹³⁸ छतरपुर, दमोह, दतिया, पन्ना, सागर एवं टीकमगढ़ जिले

¹³⁹ दमोह, सागर एवं टीकमगढ़ जिले

(ब) बकरी इकाईयों का वितरण

बकरी इकाई योजना के लिए दिशा निर्देशों में पशुओं के क्रय एवं पात्र हितग्राही को वितरण के लिए प्रक्रिया निर्दिष्ट नहीं की गई। लेखापरीक्षा में पूछताछ करने पर डी.डी.वी.एस. इंदौर ने बताया कि स्थानीय बाजार से पशुओं की खरीद के लिए एक समिति बनाई गई थी।

हमारे ध्यान में निम्नलिखित आया:

17 जिलों में, 1,868 हितग्राहियों को बकरी इकाईयाँ प्रदान नहीं की गईं और अनुदान राशि ₹ 3.06 करोड़ उनके बैंक खातों में अवरुद्ध पड़ी थी।

- राज्य योजना के अंतर्गत 25 नमूना जाँच किए जिलों में 2009-14 की अवधि के दौरान बकरी इकाईयों के वितरण हेतु 2,573 लक्षित हितग्राहियों के विरुद्ध 2,513 हितग्राहियों का चयन किया गया था। इनमें से 1,913 हितग्राहियों (76.12 प्रतिशत) को बकरी इकाईयाँ वितरित की गई थीं। इस प्रकार, 600 हितग्राहियों को बकरी इकाईयाँ वितरित नहीं की गई थीं जिसके लिए हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान ₹ 66.66 लाख जमा की गई थी (परिशिष्ट 2.39)।

- आर.के.व्ही.वाई के अंतर्गत 22 जिलों (तीन चयनित बुंदेलखंड जिलों के अतिरिक्त) में 3,677 हितग्राही लक्षित थे जिसके विरुद्ध 3,494 हितग्राहियों का, वर्ष 2011-12 के दौरान बकरी इकाईयाँ प्रदान करने के लिए चयन किया गया था। इसके विरुद्ध, केवल 2,643 हितग्राहियों (75.64 प्रतिशत) को बकरी इकाईयाँ प्रदान की गईं। इस प्रकार, आठ जिलों के 851 हितग्राहियों को बकरी इकाईयाँ वितरित नहीं की गईं। अनुदान राशि ₹ 82.49 लाख (परिशिष्ट 2.39) अब भी बैंक के साथ पास पड़ी थी।

यद्यपि, राज्य योजना और आर.के.व्ही.वाई. योजना दोनों के ही अंतर्गत डी.डी.वी.एस., हितग्राहियों को बैंक ऋण की स्वीकृति और संवितरण, बकरी इकाईयों के क्रय एवं वितरण, वितरित की गई बकरियों की बीमा पॉलिसियों, हितग्राहियों की पावती आदि से संबंधित अभिलेख प्रस्तुत नहीं कर सके थे। परिणामस्वरूप, बकरी इकाईयों के वास्तविक क्रय और वितरण को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

- बुंदेलखंड क्षेत्र के अंतर्गत तीन चयनित जिलों में 2010-14 की अवधि के दौरान 2,869 हितग्राहियों को बकरी इकाईयाँ प्रदान की जानी थीं। इनमें से 2,452 हितग्राहियों को बकरी इकाईयाँ वितरित की गईं। इस प्रकार, 417 हितग्राहियों (14.53 प्रतिशत) को बकरी इकाईयाँ वितरित नहीं की गईं, यद्यपि हितग्राहियों के बैंक खातों में अनुदान राशि ₹ 1.66 करोड़ जमा की गई थी (परिशिष्ट 2.39)।

पशुओं के वितरण में विलंब के कारण ऊपर उल्लिखित योजनाओं के अंतर्गत 1,868 हितग्राहियों¹⁴⁰ के बैंक खातों में राशि ₹ 3.06 करोड़ अवरुद्ध रही। हमने देखा कि बुंदेलखंड पैकेज के अंतर्गत सागर और टीकमगढ़ जिलों में 38 हितग्राहियों ने, जिनको पशु प्रदान नहीं किए गये, अनुदान राशि ₹ 12.13 लाख आहरित कर ली थी। बकरी इकाई प्रदान नहीं किए गये 1,868 हितग्राही में से 1,376 हितग्राही वर्ष 2009-10 से वर्ष 2012-13 से संबंधित थे। इस प्रकार, चयनित हितग्राहियों को बकरी इकाईयों के वितरण में एक से चार वर्ष के विलंब पाए गये थे।

¹⁴⁰ राज्य योजना: 600, आर.के.व्ही.वाई.: 851 एवं बुंदेलखंड पैकेज : 417

शासन ने बताया (नवंबर 2014) कि संबंधित कर्मचारियों को आवेदनों की प्रतियां रखने और ऋणों के वितरण और पशुओं की आपूर्ति के लिए बैंकों के साथ प्रकरण पर निगरानी रखने के लिए आवश्यक अनुदेश जारी किए जा रहे थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना के कार्यान्वयन में अवरोधों का पूर्वानुमान लगाया जा सकता था और पशुओं के वितरण के समर्थन में अभिलेखीय साक्ष्य डी.डी.वी.एस. के पास उपलब्ध नहीं थे।

इस प्रकार, स्थानीय बकरियों की नस्ल सुधार, मांस और दुग्ध उत्पादन में वृद्धि और चयनित हितग्राहियों की आर्थिक स्थिति में सुधार लाने के उद्देश्यों की प्राप्ति सुनिश्चित नहीं की गई थी।

हितग्राहियों के बैंक खाते में अनुदान राशि के जमा होने के तुरंत बाद पशुओं का क्रय एवं हितग्राहियों को वितरण पूर्ण किया जाना चाहिए।

2.4.6.6 सघन बकरी संवर्धन योजना

भारत सरकार ने नेशनल मिशन फॉर प्रोटीन सप्लीमेंट योजना के अंतर्गत कृषकों के आर्थिक उत्थान, बकरी पालन के माध्यम से रोजगार सृजन और पशु प्रोटीन के रूप में उपभोक्ताओं को पोषण संतुलन प्रदान करने के उद्देश्य से सघन बकरी संवर्धन योजना आरम्भ की (सितंबर 2012)। योजना के अंतर्गत 95 बकरियों और पांच बकरे की एक इकाई पात्र हितग्राहियों को वितरण करना विचारित था। योजना के दिशा निर्देशों में अल्पतर संसाधनों के हितग्राहियों को बकरियों के इकाई आकार के आधे के वितरण की व्यवस्था भी थी। एक इकाई की परियोजना लागत, शेड निर्माण, दवाइयाँ, वैक्सीन, धातु फीडर, खाद्य, एक साइलेज पिट¹⁴¹ और पशुओं को बीमा की लागत सहित राशि ₹ 2,36,460 निर्धारित की गई थी। योजना के अंतर्गत एक इकाई की कुल लागत हितग्राही और नोडल अधिकारी (डी.डी.वी.एस. के अधीन सहायक पशु चिकित्सा अधिकारी/ पशु चिकित्सा विस्तार अधिकारी) के नाम से खोले गये एक संयुक्त खाते में जमा कराई जानी थी। भारत सरकार ने 2012-13 के दौरान ₹ 12.84 करोड़ विमुक्त किए जो राज्य के 23 जिलों के 543 हितग्राहियों के लिए उपयोग किए गए।

(अ) अपात्र हितग्राहियों का चयन

योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार एक किसान जिसके पास एक वर्ष से अधिक समय से कम से कम 10 या अधिक बकरियाँ हों, योजना का लाभ के लिए पात्र था। लेखापरीक्षा में जाँच किए गये 15 जिलों में 353 हितग्राहियों के लक्ष्य के विरुद्ध 469 हितग्राहियों¹⁴² का चयन 2012-13 (409) और 2013-14 (60) किया गया था। अतिरिक्त कवरेज 232 हितग्राहियों को आधी इकाईयों के वितरण के कारण था।

¹⁴¹ साइलेज पिट: काटे गये हरे चारे को आंशिक खमीर द्वारा रसीला रखने के लिए एक गड्ढा (भूमिगत संरचना) होता है।

¹⁴² 237 हितग्राहियों को पूरी इकाईयाँ दी गईं एवं 232 हितग्राहियों को आधी इकाईयाँ दी गईं।

योजना के अंतर्गत कृषकों को उनकी पात्रता सुनिश्चित किए बिना लाभ दिया गया था।

आठ जिलों में चयनित 246 हितग्राहियों¹⁴³ के आवेदन पत्रों में से हमें 236 हितग्राहियों¹⁴⁴ के आवेदन पत्र दिखाये जा सके। इनमें से 51 हितग्राहियों ने अपने पास बकरियों की संख्या नहीं दर्शाई थी और 47 हितग्राहियों ने उनके पास 10 से कम बकरियाँ होना दर्शाया था। इस प्रकार अपात्र हितग्राहियों को लाभ दिया गया अथवा हितग्राहियों को उनकी पात्रता सुनिश्चित किए बिना योजना का लाभ दिया गया था।

योजना के अंतर्गत चयन के दौरान हितग्राहियों की पात्रता के मापदंड सुनिश्चित किए जाने चाहिए।

(ब) योजना का धीमा कार्यान्वयन

15 चयनित जिलों में योजना के क्रियान्वयन हेतु निर्धारित किए गये भौतिक और वित्तीय लक्ष्य और उनके विरुद्ध उपलब्धियाँ परिशिष्ट 2.40 में दिए गये हैं। योजना के दिशा निर्देशों में एक बकरी इकाई को पूर्ण रूप से चालू करने की पूर्णता की अवधि निर्दिष्ट नहीं की गई थी। हमने अवलोकन किया कि सितंबर 2012 में चयनित 469 हितग्राहियों में से 308 हितग्राहियों ने शेड निर्माण पूर्ण किए थे, उनमें से 203 ने साइलो पिट पूर्ण किए थे और केवल 91 हितग्राहियों ने उन्हें स्वीकृत 5,850 बकरियों में से 5,330 बकरियाँ क्रय की थीं। इस प्रकार योजना के अंतर्गत अनुदान जारी होने के दिनांक से एक वर्ष से अधिक समय व्यतीत होने के बावजूद जुलाई 2014 तक 161 हितग्राहियों (34 प्रतिशत) ने शेड निर्माण नहीं किया था, 266 हितग्राही (57 प्रतिशत) ने साइलो पिट का निर्माण नहीं किया था और 378 हितग्राहियों (81 प्रतिशत) ने बकरियों का क्रय नहीं किया था। डी.डी.वी.एस. ने किसी भी हितग्राही द्वारा चारा एवं धातु फीडर के क्रय के बारे में जानकारी नहीं दी थी।

आगे, योजना के विभिन्न घटकों पर किए गये व्यय और हितग्राहियों को बाद में प्रतिपूर्ति की यथार्थता को सत्यापित करने के लिए क्रय के देयक, बकरियों की प्राप्ति के लिए हितग्राहियों की पावती, बकरियों की बीमा पॉलिसियाँ इत्यादि जिला कार्यालयों के पास उपलब्ध नहीं थे।

शासन ने बताया (नवंबर 2014) कि आवेदन पत्र पूर्ण कर लिये गये हैं और सभी प्रकरणों में पात्रता मापदंड पाए गये थे एवं शेष हितग्राहियों को बकरी इकाईयाँ जल्द ही प्रदान कर दी जाएगी।

उत्तर समाधान कारक नहीं है क्योंकि बाद के दिनांकों में आवेदनों को अद्यतन करना आश्वस्त नहीं करता कि हितग्राही उनके चयन के समय पात्रता मापदंडों को पूरा कर रहे थे।

इसके अतिरिक्त, विभाग ने योजना के अंतर्गत बकरी पालन के माध्यम से रोजगार सृजन का आंकलन, यह सुनिश्चित करने के लिए कि कृषकों के आर्थिक उत्थान का उद्देश्य पूर्ण हुआ है, नहीं किया था।

¹⁴³ बड़वानी: 33, बैतूल: 35, देवास: 40, खण्डवा: 20, रायसेन: 28, रतलाम: 30, सिवनी: 40 एवं शिवपुरी: 20

¹⁴⁴ शिवपुरी जिले के 20 हितग्राहियों में से 10 के आवेदन पत्र उपलब्ध नहीं थे।

2.4.7 परिवीक्षण एवं योजनाओं का मूल्यांकन

परिवीक्षण, दक्षता एवं प्रभावशीलता के साथ निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार समयबद्ध तरीके से कार्यक्रमों के क्रियान्वयन को सुनिश्चित करता है। विभाग द्वारा योजनाओं के परिवीक्षण एवं मूल्यांकन में ध्यान में आई कमियों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

2.4.7.1 योजनाओं का परिवीक्षण

(अ) प्रतिवेदनों/ विवरणियों की प्रस्तुति

परियोजना क्रियान्वयन की प्रगति पर आवधिक प्रतिवेदन एवं विवरणियां, अधीनस्थ इकाईयों द्वारा योजनाओं के उपयुक्त क्रियान्वयन के संदर्भ में गतिविधियों पर नियंत्रण रखने के लिए प्रबंधन के हाथों में एक महत्वपूर्ण उपकरण है।

हमारे ध्यान में आया कि विभाग में आवधिक विवरणियों की कोई तंत्र नहीं था, फिर भी जब और जैसे मांगे गये के आधार पर भौतिक एवं वित्तीय उपलब्धियों के प्रतिवेदन भेजे गये थे। आगे, संचालनालय से योजनाओं के भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों की प्राप्ति पर डी.डी.वी.एस. ने संपूर्ण अनुदान राशि चयनित हितग्राहियों के बैंक खातों में जमा कर दी एवं चयनित हितग्राहियों को पशुओं के वास्तविक वितरण को सुनिश्चित किए बिना विभाग को 100 प्रतिशत भौतिक एवं वित्तीय उपलब्धियाँ प्रतिवेदित की थीं जो बैंक खातों में अनुदान के अवरूद्ध होने में परिणामित हुआ। इस प्रकार, त्रुटिपूर्ण प्रतिवेदन करने के परिणामस्वरूप उच्चतर प्राधिकारी पशुओं के वास्तविक वितरण का परिवीक्षण करने में विफल रहे एवं योजनाओं के क्रियान्वयन में कमी की दशा में उपयुक्त कार्रवाई नहीं कर सके। हमारे ध्यान में यह भी आया कि पशुओं के वितरण/ मृत्यु की गतिविधियों का परिवीक्षण करने में विभाग और मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम के बीच समन्वय का अभाव था।

(ब) एक ही योजना या समान प्रकृति की योजनाओं के अंतर्गत हितग्राहियों को बहुविध लाभ प्रदान करना

योजना के दिशा निदेशों या शासकीय आदेश एक ही योजना/ समान प्रकृति/ उद्देश्य की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत एक ही हितग्राही को बहुविध लाभ प्रदान करने को निषेध नहीं करते थे। अतः एक हितग्राही को एक ही योजना या समान प्रकृति की योजनाओं के अंतर्गत बहुविध लाभ देने से बचने के लिए परिवीक्षण की कोई प्रणाली नहीं थी।

चयनित हितग्राहियों की सूची से हमने अवलोकन किया (फरवरी से जून 2014) कि पांच जिलों के 43 हितग्राहियों को एक ही योजना के अंतर्गत दो या तीन अवसरों पर **परिशिष्ट 2.41** में दर्शाए अनुसार लाभ प्रदान किए गये थे।

शासन ने बताया (नवंबर 2014) कि एक व्यक्ति को एक से अधिक योजना का लाभ प्राप्त करने के लिए प्रतिबंधित करने पर कोई रोक नहीं है। जहां समान व्यक्ति को कई बार लाभ प्रदान किया गया था, कार्रवाई की जा रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समान हितग्राही को बहुविध लाभ प्रदान करने से अन्य पात्र हितग्राही योजना के लाभ से वंचित रहे।

पाँच जिलों के 43 हितग्राहियों को एक योजना के अंतर्गत एक से अधिक बार लाभ दिया गया।

2.4.7.2 योजनाओं का मूल्यांकन

ग्रामीण जनता को पशुओं के वितरण की योजनाएं मानव उपभोग के लिए कम लागत और पौष्टिक पशु प्रोटीन के साथ साथ ग्रामीण लोगों के लिए रोजगार के अवसर प्रदान करने के उद्देश्य से क्रियान्वित की गई थीं।

हमने अवलोकन किया कि योजनाओं के उद्देश्यों की उपलब्धियाँ सुनिश्चित करने हेतु हितग्राही सर्वेक्षण के माध्यम से योजनाओं का कार्यान्वयन के पश्चात मूल्यांकन नहीं किया गया था। संचालनालय द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी और विभाग के प्रशासकीय प्रतिवेदन के अनुसार राज्य में दूध उत्पादन वर्ष 2008-09 के दौरान 68.51 लाख मीट्रिक टन (एम.टी.) से बढ़कर 2013-14 के दौरान 95.99 लाख मीट्रिक टन हो गया। इसी प्रकार, मांस उत्पादन वर्ष 2008-09 के दौरान 34.20 हजार मीट्रिक टन से बढ़कर 2013-14 के दौरान 47.67 हजार मीट्रिक टन हो गया। तथापि, उत्पादन में वृद्धि पर विभाग द्वारा कार्यान्वित योजनाओं के योगदान की मात्रा का आंकलन, योजनाओं के क्रियान्वयन पश्चात हितग्राहियों पर प्रभाव के मूल्यांकन के अभाव में, नहीं किया जा सका।

शासन ने बताया (नवंबर 2014) कि उनके पास मासिक परिवीक्षण की एक मजबूत और पारदर्शी प्रणाली है, जिसके आधार पर विभागीय अधिकारियों का मूल्यांकन किया जा रहा था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है जैसा कि मासिक परिवीक्षण प्रणाली अस्तित्व में नहीं थी क्योंकि उच्च अधिकारियों के मांग पर प्रगति प्रतिवेदन भेजे जा रहे थे, जिसके कारण योजना क्रियान्वयन के प्रभावों का मूल्यांकन नहीं हुआ था। आगे, विभाग तथा मध्य प्रदेश राज्य पशुधन और कुक्कुट विकास निगम के बीच समन्वय का अभाव बैंक खातों में अनुदान के अवरूद्ध होने में परिणामित हुआ। इसके अतिरिक्त, मासिक परिवीक्षण प्रणाली का उद्देश्य योजना के मूल्यांकन के लिए था न कि अधिकारियों के मूल्यांकन के लिए।

विभाग को योजना के उद्देश्यों की पूर्णता की सीमा और इसके प्रभावों का आंकलन करने के लिए योजनाओं के क्रियान्वयन के पश्चात मूल्यांकन को सुनिश्चित करना चाहिए।

2.4.8 निष्कर्ष

पशु वितरण की छह प्रमुख योजनाओं के क्रियान्वयन द्वारा मानव उपयोग हेतु पौष्टिक प्रोटीन उपलब्ध कराने एवं ग्रामीण जनता को स्वयं के रोजगार के अवसर प्रदान करने का पशुपालन विभाग का उद्देश्य अपर्याप्त था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

- नन्दीशाला, समुन्नत, डेयरी इकाई, बकरा योजना एवं सघन बकरी संवर्धन योजना में हितग्राहियों के पात्रता मापदंड सुनिश्चित नहीं किए गये थे अथवा अपात्र हितग्राहियों को पशु वितरित किए गये थे।
- योजनाओं के अंतर्गत सभी चयनित हितग्राहियों को पशु प्रदाय/ वितरित नहीं किए गए; परिणामतः उनके बैंक खातों में अनुदान राशि अवरूद्ध रही। नस्ल सुधार कार्यक्रमों के अधीन, बछड़ों के जन्म में निर्धारित मानदंडों की तुलना में अत्यधिक गिरावट थी।

- योजनाओं के दिशा निर्देशों में योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रगति के परीक्षण के लिए कोई तंत्र निर्धारित नहीं था। इसके अतिरिक्त वितरित पशुओं के अस्तित्व और प्रजनन अवधि के दौरान मृत पशुओं के प्रतिस्थापन को सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था।
- राज्य ने दुग्ध एवं मांस उत्पादन बढ़ाने के उद्देश्य प्राप्त किए थे, जैसा कि ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में निर्धारित था। तथापि, विभाग ने योजनाओं के क्रियान्वयन के परिणामस्वरूप हितग्राहियों की आर्थिक स्थिति में सुधार का आंकलन नहीं किया था।