

अध्याय – 2

इस अध्याय में वर्ष के दौरान इस कार्यालय द्वारा की गयी अनुपालन लेखापरीक्षा के परिणाम सम्मिलित हैं।

सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग

2.1 गोमती रिवरफ्रंट विकास परियोजना की लेखापरीक्षा

2.1.1 प्रस्तावना

उत्तर प्रदेश सरकार ने पर्यटन को बढ़ावा देने और राजधानी में जल-आपूर्ति को सुविधाजनक बनाने के उद्देश्य से लखनऊ में गोमती नदी पर विश्व स्तरीय रिवरफ्रंट विकसित करने के लिये ₹ 656.58 करोड़ की अनुमानित लागत पर गोमती रिवरफ्रंट विकास परियोजना (परियोजना) को स्वीकृति प्रदान की (मार्च 2015)। जून 2016 में परियोजना की लागत ₹ 1,513.52 करोड़ रुपये, मार्च 2017 तक पूरा होने की निर्धारित तिथि के साथ, पुनरीक्षित की गई। इसके सापेक्ष सितंबर 2017 तक ₹ 1,447.84 करोड़ का व्यय किया गया।

परियोजना में नदी तल की सफाई, नदी के दोनों किनारों पर डायफ्राम² वॉल के निर्माण द्वारा जल-प्रवाह को बनाए रखने के लिए नदी का चैनलाइजेशन, सीवेज ट्रीटमेंट प्लांट तक सीवेज ले जाने के लिए इंटरसेप्टिंग ट्रंक ड्रेन (अंडरग्राउंड-पाइपलाइन) का निर्माण, रबर डैम³ का निर्माण और सौंदर्यीकरण/स्थल विकास सम्मिलित थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

2.1.2 समाचार पत्रों में निविदा आमन्त्रण सूचनाओं के प्रकाशन से संबंधित साक्ष्यों की कूटरचना

मुख्य सचिव, उत्तर प्रदेश सरकार ने सभी विभागों को सूचना और जनसंपर्क विभाग के माध्यम से सरकारी विज्ञापन प्रकाशित करने के लिए निर्देशित किया था (जून 1992)। इन आदेशों को सिंचाई विभाग द्वारा दोहराया गया था (फरवरी 2007)।

केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने सार्वजनिक अधिप्राप्तियों में पारदर्शिता सुनिश्चित करने, सार्वजनिक अधिप्राप्तियों में अधिकतम मितव्ययता और दक्षता लाने, निविदादाताओं के बीच स्वस्थ प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने, समस्त निविदादाताओं को निष्पक्ष और समान व्यवहार उपलब्ध कराने तथा सम्बन्धित प्राधिकारियों द्वारा की जाने वाली अनियमितताओं, उनके हस्तक्षेपों तथा भ्रष्ट आचरण को समाप्त करने के लिये खुली निविदा के माध्यम से सार्वजनिक ठेके देने की अपेक्षा की थी (जुलाई 2007)। केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने इस बात पर भी जोर दिया था कि यह पारदर्शिता अनुच्छेद 14 के अन्तर्गत समानता के संवैधानिक अधिकार में निहित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अधिशासी अभियन्ता की पत्रावलियों में, अधीक्षण अभियन्ता और अधिशासी अभियन्ता द्वारा ₹ 1,188.74 करोड़ लागत की निविदायें आमंत्रित करने से

² डायफ्राम वॉल का निर्माण, निर्माण के दौरान और बाद में मिट्टी को टिकाये रखने के लिए किया जाता है।

³ फूलाये जा सकने योग्य रबड़ बांध, बेलनाकार रबर फाइबर संरचना होते हैं जो चैनलों, धाराओं और वीयर या बांध क्रीस्टों में रखे जाते हैं ताकि ऊपर की ओर पानी के स्तर को बढ़ाया जा सके। मेम्ब्रेन एक मल्टीलेयर फैब्रिक है जो एक या दोनों ओर रबरीकृत है।

सम्बंधित 24 निविदा आमन्त्रण सूचनाओं के प्रकाशन के लिए निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग को कथित रूप से निर्गत पत्रों की प्रतियां और निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग द्वारा दिये गये उत्तरों की प्रतियां सम्मिलित थीं जिसमें यह पुष्टि की गयी थी कि विशिष्ट विज्ञापन आदेश संख्याओं के सापेक्ष विशिष्ट तिथियों पर निविदा आमन्त्रण सूचनायें प्रकाशित की गयी थीं। लेखापरीक्षा ने इन पत्रों की प्रामाणिकता को निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग के साथ प्रति-सत्यापित किया और पाया कि ₹ 525.77 करोड़ (डायफ्राम वॉल) की लागत वाली एक निविदा आमन्त्रण सूचना को छोड़कर इस परियोजना से सम्बन्धित कुल ₹ 662.58 करोड़ लागत की शेष कोई भी निविदा आमन्त्रण सूचना निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग द्वारा समाचार पत्रों में प्रकाशित नहीं की गयी थी। कथित विज्ञापन आदेश संख्याओं के विरुद्ध निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग द्वारा वास्तव में प्रकाशित विज्ञापनों की प्रतियां अन्य विभागों के विभिन्न विषयों से सम्बन्धित थीं और परियोजना से सम्बन्धित नहीं थीं।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अधीक्षण अभियन्ता, सिंचाई कार्य, सप्तम् एवं द्वादशम् मंडल और अधिशासी अभियन्ता, लखनऊ खण्ड, शारदा नहर के कार्यालयों ने ₹ 662.58 करोड़ की धनराशि के अनुबंध को अवैध रूप से विशिष्ट फर्मों को प्रदान करने के उद्देश्य से कूटरचित साक्ष्य तैयार किए। **यह कपट, अनुशासनात्मक जाँच और आपराधिक अभियोजन के लिए सतर्कता के दृष्टिकोण से परीक्षण योग्य है।**

यद्यपि विभाग ने लेखापरीक्षा को एक अंतरिम उत्तर प्रस्तुत किया (फरवरी 2018) किन्तु इस प्रकरण की गम्भीरता एवं इसके लिये अनुस्मारित किये जाने (जुलाई 2018) के बाद भी विभाग द्वारा अग्रेतर कुछ भी सूचित नहीं किया गया (अगस्त 2018)।

2.1.3 अनुबंध प्रदान किये जाने में अनियमिततायें

2.1.3.1 डायफ्राम वॉल का निर्माण

अधीक्षण अभियन्ता, द्वादशम् मंडल द्वारा ₹ 516.73 करोड़ की लागत के डायफ्राम वॉल का निर्माण कार्य मेसर्स गैमन इंडिया प्राइवेट लिमिटेड को प्रदान करने (मार्च 2015) से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित उद्घाटित हुआ:

- फरवरी 2015 में निविदा आमन्त्रण सूचना के प्रकाशन के बाद, अधीक्षण अभियन्ता, ने अर्हता सम्बन्धी मानदण्डों को घटाने से सम्बन्धित निविदा आमन्त्रण सूचना का शुद्धिपत्र निर्गत किया (मार्च 2015) जिसका विवरण निम्न तालिका में वर्णित है:

तालिका 2.1.1: निविदा के लिये अर्हता मानदंडों में किए गए परिवर्तनों का विवरण

क्र० सं०	मूल अर्हता/निष्पादन मानदंड	संशोधित अर्हता/निष्पादन मानदंड
1.	(i) पिछले सात वर्षों अर्थात् 2008 से 2014 तक में किसी भी एक वर्ष में हाइड्रोलिक संरचना में मिट्टी का कार्य – 20.00 लाख घनमी० (ii) पिछले सात वर्षों अर्थात् 2008 से 2014 तक में किसी भी एक वर्ष में हाइड्रोलिक संरचना में सी.सी./आर.सी.सी. कार्य – (1,50,000.00 घनमी०)	(i) हटा दिया गया (ii) पिछले सात वर्षों अर्थात् 2008 से 2014 तक किसी भी एक वर्ष में हाइड्रोलिक संरचना में सी.सी./आर.सी.सी. कार्य – (75,000.00 घनमी०)
2.	आवेदक को बांध/नहर/नदी के चैनलाइजेशन और इसी तरह के अन्य सिविल इंजीनियरिंग कार्यों के निर्माण में अनुभव और क्षमता सहित सुस्थापित ठेकेदार होना चाहिए।	आवेदक को बांध/नहर/नदी के चैनलाइजेशन और अन्य सिविल इंजीनियरिंग कार्यों के निर्माण में अनुभव और क्षमता सहित सुस्थापित ठेकेदार होना चाहिए।

- अधीक्षण अभियन्ता के उपर्युक्त शुद्धिपत्र ने निविदा आमन्त्रण सूचना निर्गत होने के बाद निविदा शर्तों में शिथिलीकरण को निषिद्ध करने वाले वित्त विभाग के निर्देशों (अप्रैल 2001) का उल्लंघन किया था। अधीक्षण अभियन्ता का यह कृत्य केन्द्रीय सर्तकता आयोग के दिशानिर्देशों (नवम्बर 2002) का भी उल्लंघन था जिसमें यह अपेक्षित था कि निविदा शर्तों में कोई भी परिवर्तन सभी निविदादाताओं को पर्याप्ततः अग्रिम रूप से सूचित किया जाना चाहिए और विज्ञापित निविदाओं के मामले में ऐसी अधिसूचनाएं सदैव मीडिया में शुद्धिपत्र के प्रकाशन के माध्यम से और उन फर्मों को, जिन्होंने मूल निविदा बिक्री-तिथि के अन्दर निविदा प्रपत्र क्रय किये थे, व्यक्तिगत सूचना के माध्यम से प्रदान की जानी चाहिये।
- समाचार पत्रों में शुद्धिपत्र प्रकाशित नहीं हुये थे; न ही निविदा प्रपत्रों के क्रय-कर्ताओं को परिवर्तन के बारे में सूचित किए जाने का कोई अभिलेख उपलब्ध था। फलस्वरूप प्रतिस्पर्धी निविदा प्रक्रिया का उल्लंघन हुआ तथा विभाग अन्य निविदादाताओं से, जो शिथिल मानदंडों के अनुसार कदाचित अर्ह बन गए होते, अधिक प्रतिस्पर्धी दरों को प्राप्त करने के अवसर से वंचित रहा।
- इस बात के कोई साक्ष्य नहीं थे कि अनुबंध प्रदान करने से पूर्व निविदा मूल्यांकन समिति⁴ द्वारा निविदा आमन्त्रण सूचना का मूल्यांकन किया गया था;
- मूल निविदा अर्हता मानदंडों के अनुसार गैमन इंडिया अपात्र थी क्योंकि उनके पास मिट्टी के बांध हेतु (अपेक्षित 20 लाख घनमी० के सापेक्ष) मात्र 19 लाख घनमी० मिट्टी की खुदाई के कार्य का अनुभव था। गैमन इंडिया शिथिल मानदंडों के अनुसार भी अपात्र था क्योंकि उनके पास हाइड्रोलिक संरचनाओं में अपेक्षित विशेषज्ञता नहीं थी।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों के उत्तर में विभाग ने स्वीकार किया (फरवरी 2018) कि तकनीकी मानदंडों में छूट के साथ-साथ इसके प्रकाशन से संबंधित अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अधीक्षण अभियन्ता ने गैर-प्रतिस्पर्धी तरीके से एक अयोग्य निविदादाता को ₹ 516.73 करोड़ का अनुबंध प्रदान करने के एकमात्र उद्देश्य से निविदा शर्तों को शिथिल कर दिया। **प्रकरण विभागीय कायवाही और आपराधिक अभियाजन के लिए सर्तकता के दृष्टिकोण से परीक्षण योग्य है।**

2.1.3.2 इंटरसेप्टिंग ट्रंक ड्रेन अनुबंध

लखनऊ में गोमती नदी के चैनलाइजेशन के लिए दोनों किनारों (हरदोई-सीतापुर बाईपास से गोमती वीयर तक) पर इंटरसेप्टिंग ट्रंक ड्रेन के निर्माण हेतु ₹ 285.70 करोड़ की लागत का कार्य मेसर्स केके स्पन पाइप प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली को प्रदान किया गया था। लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित उद्घाटित हुआ:

- इस बात का कोई साक्ष्य नहीं था कि निविदा मूल्यांकन समिति⁵ ने निविदाओं का कोई तकनीकी मूल्यांकन किया था और कोई तकनीकी मूल्यांकन रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी।
- विगत तीन वर्षों में ₹ 345 करोड़ (कार्य की अनुमानित लागत ₹ 230 करोड़ का 1.5 गुना) के वार्षिक कारोबार के न्यूनतम तकनीकी अर्हता मानदंडों के सापेक्ष

⁴ अधीक्षण अभियन्ता, सिंचाई कार्य, द्वादशम् मंडल, लखनऊ; अधीक्षण अभियन्ता, सिंचाई कार्य, षोडशम मंडल, प्रतापगढ़; अधिशासी अभियन्ता, लखनऊ खण्ड शारदा नहर; अधिशासी अभियन्ता, एलडीएससी -2; खण्डीय लेखाधिकारी, लखनऊ खण्ड शारदा नहर।

⁵ अधीक्षण अभियन्ता, सिंचाई कार्य, द्वादशम् मंडल, लखनऊ; अधीक्षण अभियन्ता, सिंचाई कार्य, षोडशम मंडल, तथा मुख्य अभियंता शारदा सहायक द्वारा अनुमोदित।

के0के0 स्पन प्रा0 लिमिटेड का अधिकतम कारोबार मात्र ₹ 152.53 करोड़ का था। फर्म ने जिला कलेक्टर द्वारा जारी किये जाने वाले वित्तीय क्षमता के अनिवार्य प्रमाणपत्र को भी जमा नहीं किया था। इसके बाद भी तकनीकी समिति ने अपात्र फर्म की सिफारिश की (सितम्बर 2015) जिसका औचित्य अभिलेखों में अंकित नहीं पाया गया।

- एक अन्य फर्म, मेसर्स पटेल इंजीनियर्स जो पिछले तीन वर्षों में ₹ 345 करोड़ के वार्षिक कारोबार के तकनीकी अर्हता मानदण्डों को पूरा करती थी, को इस आधार पर अस्वीकृत कर दिया गया था कि उन्होंने निविदा के साथ धरोहर राशि जमा नहीं की थी। पटेल इंजीनियर्स की अर्ह निविदा को अस्वीकार करने में निविदा समिति की कार्यवाही त्रुटिपूर्ण थी क्योंकि निविदा आमन्त्रण सूचना में ही नियत था कि वित्तीय निविदा के साथ धरोहर राशि जमा करना था और पटेल इंजीनियर्स ने यही किया था। यह स्पष्ट है कि निविदा समिति ने अपात्र फर्म, केके स्पन का चयन करने के विशिष्ट उद्देश्य से अर्ह फर्म पटेल इंजीनियर्स को अस्वीकृत कर दिया था।

प्रकरण विभागीय कार्यवाही और आपराधिक अभियोजन के लिए सतर्कता के दृष्टिकोण से परीक्षण योग्य है।

लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते हुये (फरवरी 2018) विभाग ने आगे की प्रस्तावित कार्यवाही को इंगित किए बिना, आश्चर्यजनक रूप से यह कहा कि उसके पास प्रस्तुत करने हेतु कोई टिप्पणी नहीं थी।

2.1.3.3 रबर डैम का निर्माण

हवा से भरे/पानी से भरे रबर डैम प्रणाली⁷ की आपूर्ति और स्थापना को सम्मिलित करते हुये रबर डैम से गोमती वीयर के उच्चीकरण हेतु ₹ 60.27 करोड़ की लागत का कार्य मेसर्स गैमन इंडिया लिमिटेड को प्रदान किया गया (जनवरी 2016)। लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित उद्घाटित हुआ:



- उत्तर प्रदेश सरकार के आदेशों और केन्द्रीय सर्तकता आयोग के दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए इस कार्य के लिये निविदा आमन्त्रण की सूचना का प्रकाशन किसी भी समाचार पत्र में नहीं किया गया, जैसा कि उपरोक्त प्रस्तर 2.1.2 में चर्चा की गयी है।

- यद्यपि केन्द्रीय सर्तकता आयोग के दिशानिर्देशों (दिसम्बर 2002) के अनुरूप सिंचाई विभाग के मानक निविदा प्रपत्र में निर्धारित था कि निविदादाताओं के पास

⁶ 2011-12 (₹ 2,550 करोड़), 2012-13 (₹ 3,060 करोड़) तथा 2013-14 (₹ 2,689 करोड़)

⁷ क्लैम्पिंग रेल, थ्रेडेड इन्सर्ट पाइप वर्क और कंड्यूट्स, कंट्रोल उपकरण, वाल्व इत्यादि को सम्मिलित करते हुये छः स्पैनों से बने वर्तमान वायर की लम्बाई को आच्छादित करने हेतु सभी घटकों सहित, तीन मीटर की ऊंचाई के पानी से भरे रबर डैम प्रणाली की आपूर्ति और स्थापना एवं समस्त रूप में पूर्ण और तीन मीटर ऊंचाई के एमएस लीफ के साथ पानी से भरे रबर डैम प्रणाली की आपूर्ति और स्थापना हैं, जिसमें डाउनस्ट्रीम भाग नेविगेशन चैनल के बाएं हाथ की ओर 10 मीटर की लंबाई को आच्छादित करने वाले सभी घटक हैं, जिसमें क्लैम्पिंग रेल, थ्रेडेड आवेपण पाइप कार्य और कंड्यूट्स, कंट्रोल उपकरण, वाल्व इत्यादि सम्मिलित हैं।

समान प्रकार का पर्याप्त पूर्व अनुभव होना चाहिये, इस कार्य की निविदा आमन्त्रण सूचना (पत्रावली में उपलब्ध परन्तु अप्रकाशित जैसा कि उपरोक्त प्रस्तर 2.1.2 में चर्चा की गयी है) में ऐसा पूर्व योग्यता मानदण्ड नहीं रखा गया। विभाग ने अपने उत्तर में स्वीकार किया (फरवरी 2018) कि निविदा आमन्त्रण सूचना में इस प्रकार के पूर्व योग्यता मानदंड सम्मिलित नहीं थे।

- अनुबंध में यह प्रावधानित था कि विभाग वैश्विक निविदा आमंत्रित कर रबर मेम्ब्रेन (मूल्यांकित ₹ 31 करोड़) का आयात करेगा और इसे टेकेदार को प्रदान करेगा। इसके बावजूद गैमन इंडिया को ₹18.84 करोड़ (कस्टम ड्यूटी सहित) मूल्य की रबर मेम्ब्रेन स्वयं आयात करने की स्वीकृति प्रदान की गयी (जनवरी 2016) जिसके सापेक्ष विभाग ने फर्म को ₹ 29.24 करोड़ का भुगतान किया (मार्च 2017)। इसके परिणामस्वरूप सार्वजनिक खजाने को हानि हुई और फर्म को ₹ 10.40 करोड़ रुपये का अदेय लाभ पहुंचा।

प्रकरण विभागीय कार्यवाही और आपराधिक अभियोजन के लिए सतर्कता के दृष्टिकोण से परीक्षण योग्य है।

विभागीय उत्तर (फरवरी 2018) ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को सम्बोधित नहीं किया।

2.1.3.4 अभिलेखों का अप्रस्तुतिकरण

अधिकांशी अभियन्ता, लखनऊ खण्ड, शारदा नहर ने लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए 26 अभिलेखों (परिशिष्ट-1.1) को प्रस्तुत नहीं किया और इस परियोजना से संबंधित 230 लेखापरीक्षा ज्ञापनों का उत्तर भी प्रस्तुत नहीं किया।

ऊपर इंगित लेखापरीक्षा टिप्पणियां सीमित नमूना-जाँच पर आधारित हैं और सरकार से अपेक्षित है कि वह परियोजना से संबंधित सभी अनुबंधों की समीक्षा करे।

कृषि विभाग

2.2 'राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन' की लेखापरीक्षा

2.2.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने स्थायी रूप से क्षेत्रफल और उत्पादकता में वृद्धि करके, व्यक्तिगत कृषि प्रक्षेत्रों की मृदा-उर्वरता एवं उत्पादकता के संरक्षण तथा किसानों में आत्मविश्वास संचारित करने हेतु प्रक्षेत्र स्तर पर आर्थिक लाभ बढ़ाने के उद्देश्य से चावल, गेहूँ, दाल और मोटा अनाज के उत्पादन स्तर में वृद्धि करने के लिए "राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन" योजना आरम्भ की (अक्टूबर 2007)। योजना का कार्यान्वयन कार्यबिन्दुओं, यथा सवर्धित कृषि पद्धति का क्षेत्र-प्रदर्शन, संकर/प्रमाणित बीजों का वितरण, पोषक प्रबन्धन/मृदा सुधार एवं पौध संरक्षण उपायों तथा कृषि यंत्रीकरण पर कृषकों को वित्तीय सहायता (अनुदान) प्रदान करके किया गया है। किसानों को सवर्धित फसल उत्पादन पद्धतियों का प्रशिक्षण भी प्रदान किया जाता है।

उत्तर प्रदेश में वर्ष 2012-14 की अवधि में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन का कार्यान्वयन, प्रारम्भ में चावल के लिए 27 जनपदों में, गेहूँ के लिए 39 जनपदों में एवं दलहन के लिए समस्त 75 जनपदों में किया गया था। तत्पश्चात, वर्ष 2014-17⁸ की अवधि में चावल के लिए केवल 23 जनपद, गेहूँ के लिए 31 जनपद, दलहन के लिए 75 जनपद, मोटे अनाज के लिए 20 जनपद एवं वाणिज्यिक फसलों⁹ के लिये 33 जनपद योजना के अन्तर्गत आच्छादित किये गये थे। वर्ष 2012-17 की अवधि में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के कार्यान्वयन पर ₹ 1,013.29 करोड़¹⁰ का व्यय किया गया था।

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

राष्ट्रीय स्तर पर, सचिव, कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय, भारत सरकार, की अध्यक्षता में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा योजना की गतिविधियों की देखरेख की जाती है। राज्य स्तर पर, कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में, प्रमुख सचिव, कृषि विभाग एवं मिशन निदेशक, राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति के सदस्य-सचिव के माध्यम से राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा योजना की गतिविधियों की देखरेख की जाती है। जनपद स्तर पर, जिला अधिकारी की अध्यक्षता में जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति एवं उप कृषि निदेशक, सदस्य-सचिव, जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा योजना की गतिविधियों की देखरेख की जाती है (परिशिष्ट-2.2.1)।

2.2.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

लेखापरीक्षा द्वारा अप्रैल 2012 से मार्च 2017 तक की पांच वर्षों की अवधि का आच्छादन किया गया है। राज्य स्तर पर, कार्यालय प्रमुख सचिव, कृषि विभाग, उत्तर प्रदेश शासन एवं कृषि निदेशालय के अभिलेखों की जाँच की गयी। जनपद स्तर पर

⁸ जनपदों के चयन के मानदंड पर आधारित-50,000 हेक्टेयर से अधिक क्षेत्रफल एवं राज्य की औसत से कम उत्पादकता।

⁹ 04 जनपद जूट के अन्तर्गत, 05 जनपद कपास के अन्तर्गत एवं 24 जनपद गन्ने के अन्तर्गत।

¹⁰ चावल-₹ 257.17 करोड़; गेहूँ-₹ 338.40 करोड़; दलहन-₹ 386.00 करोड़; मोटा अनाज-₹ 24.58 करोड़ एवं वाणिज्यिक फसल- ₹ 7.14 करोड़।

विस्तृत जाँच हेतु 10 जनपदों¹¹ का चयन सांख्यिकीय सैम्पलिंग विधि¹² द्वारा किया गया। जनपद स्तर पर उप कृषि निदेशक, जिला कृषि अधिकारी एवं कृषि रक्षा अधिकारी के अभिलेखों की जाँच की गई। लेखा परीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड, कार्यक्षेत्र एवं पद्धति इत्यादि की चर्चा प्रारंभिक गोष्ठी (मई 2017) में प्रमुख सचिव, कृषि विभाग के साथ की गई। प्रमुख सचिव, कृषि विभाग के साथ समापन गोष्ठी (दिसंबर 2017) में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के परिणाम एवं संस्तुतियों पर चर्चा की गई थी। विभाग द्वारा दिए गए उत्तर (नवम्बर 2017) प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से समावेशित कर लिए गए हैं।

2.2.4 नियोजन

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार निम्नलिखित नियोजन प्राविधानित थे:

- जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा जनपद की प्राथमिकताओं एवं क्षमताओं को ध्यान में रख कर आधारभूत सर्वेक्षण एवं व्यवहार्यता का अध्ययन करके जिला कार्ययोजना तैयार की जानी थी एवं उसे राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति को प्रेषित किया जाना था जिसे, जनपदों की कार्ययोजनाओं को राज्य कार्ययोजना के रूप में भारत सरकार के कृषि विभाग को अनुमोदन हेतु प्रस्तुत करने के लिये, संकलित करना था;
- राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के जनपदों हेतु कृषकों को उच्च गुणवत्ता प्रमाणित बीज प्रदान करने के लिए बीज रोलिंग योजना, राज्य कृषि विश्वविद्यालय, राज्य बीज निगम और कृषि विभाग के परामर्श से, बारहवीं पंचवर्षीय योजना अर्थात् वर्ष 2012–17 के लिए तैयार की जानी थी; एवं,
- उच्च उत्पादकता वाले क्षेत्रों के स्थायित्व हेतु विशेष परियोजनाओं, जैसे कि छोटे उत्पादकों का मूल्य श्रृंखला एकीकरण, कस्टम हायरिंग केंद्रों की सहायता एवं विपणन समर्थन, समस्याग्रस्त मृदा का सुधार, जल-जमाव-क्षेत्रों का विकास एवं जलवायु परिवर्तन के प्रतिकूल प्रभाव को दूर करने के लिये योजनायें मिशन के अंतर्गत वित्त पोषित किए जाने हेतु राज्य द्वारा प्रस्तुत करना आवश्यक था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा कोई जिला कार्ययोजना नहीं बनाई गई थी एवं राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा जनपद स्तरीय समितियों के आदानों के बिना ही स्वयं राज्य कार्ययोजना तैयार की गई थी। इसके साथ ही, किसी भी राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन जनपदों में वर्ष 2012–17 की अवधि में बीज रोलिंग योजना एवं विशेष परियोजनाएं भी नहीं बनाई गई थी।

विभाग ने स्वीकार किया (नवम्बर 2017) कि आधारभूत सर्वेक्षण एवं व्यवहार्यता अध्ययन वर्ष 2012–17 की अवधि में नहीं किया गया था एवं जनपद में उपलब्ध कृषि भूमि एवं भारत सरकार द्वारा प्रदत्त धनराशि के आधार पर राज्य कार्ययोजना बनाई गई थी। शासन द्वारा बीज रोलिंग योजना के सम्बन्ध में स्वीकार किया गया कि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अन्तर्गत अलग से कोई योजना तैयार नहीं की गई थी क्योंकि कृषि विभाग द्वारा सभी जनपदों को आच्छादित करते हुए एक समेकित योजना बनाई गई थी। विशेष परियोजनाओं के सम्बन्ध में बताया गया कि विभिन्न एजेन्सियों, जैसे कृषि

¹¹ अलीगढ़, बहराइच, बदायूँ, चित्रकूट, गाजीपुर, कानपुर नगर, मथुरा, संभल, संत रविदास नगर एवं सिद्धार्थनगर।

¹² सांख्यिकीय प्रतिदर्श की बिना प्रतिस्थापन के आकार-समानुपातिक प्रायिकता विधि।

विभाग तथा भूमि सुधार निगम द्वारा ऐसी विशेष परियोजनाएं क्रियान्वित की जा रही थीं।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के जनपदों के लिए बीज रोलिंग योजना अलग से बनायी जानी थी; विशिष्ट परियोजनाओं के अन्तर्गत राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के सभी परिकल्पित घटकों को सम्मिलित नहीं किया गया था; भूमि सुधार निगम द्वारा मात्र समस्याग्रस्त मृदा के सुधार/संरक्षण का कार्य किया जा रहा था जिसमें अन्य घटक आच्छादित नहीं हो रहे थे।

इस प्रकार, राज्य में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के नियोजन का क्रियान्वयन न तो समग्र था न ही आधारभूत सर्वेक्षण या व्यवस्थित मूल्यांकन पर आधारित था एवं इसमें विशिष्ट परियोजनाओं को सम्मिलित न करने एवं बीज रोलिंग योजना को तैयार न किये जाने सहित कई कमियां थीं। विभिन्न कार्यबिन्दुओं की प्राथमिकताओं, क्षमताओं एवं माँगों को निर्धारित करने में किसानों और जिला स्तरीय समितियों की भागीदारी न होने के परिणामस्वरूप योजना के अन्तर्गत संवर्धित पद्धतियों को अपनाने में किसानों की अभिरुचि कम रही जैसा कि आग्रेत्तर प्रस्तारों में उल्लेख किया गया है।

अनुशंसा: विभाग को परिप्रेक्ष्य योजनाओं की तैयारी, आधारभूत सर्वेक्षण, जनपदों की वार्षिक कार्ययोजनाओं की तैयारी एवं विशेष परियोजनाओं के समावेश के माध्यम से राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन हेतु समग्र नियोजन, यह सुनिश्चित करने के लिये करना चाहिये कि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के जनपदों की प्राथमिकताओं और क्षमताओं का सही मूल्यांकन किया गया है और तदनुसार योजना के कार्यबिंदुओं को तैयार, वित्त पोषित एवं क्रियान्वित किया गया है।

2.2.5 वित्तीय प्रबन्धन

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन भारत सरकार द्वारा वर्ष 2014-15 तक पूर्णतः वित्त पोषित था। वर्ष 2015-16 से राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के व्यय की भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार के मध्य 60:40 के अनुपात में भागीदारी है। वर्ष 2014-15 के पूर्व तक भारत सरकार द्वारा निधि, सोसाइटी पंजीकरण अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत राज्य कृषि प्रबंधन एवं प्रसार प्रशिक्षण संस्थान के बैंक खाते में, सीधे अवमुक्त की जाती थी। निदेशालय से मांग प्राप्त होने पर, राज्य कृषि प्रबंधन एवं प्रसार प्रशिक्षण संस्थान द्वारा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन की धनराशि जनपद स्तर पर उप कृषि निदेशकों के सम्बंधित बैंक खाते में अन्तरित कर दी जाती थी। तथापि, वर्ष 2014-15 से भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अन्तर्गत सहायता अनुदान सीधे राज्य सरकार को अवमुक्त किया जा रहा है जिसे बाद में कृषि निदेशक द्वारा जनपदीय कार्यालयों को वितरित किया जाता है।

2.2.5.1 धनराशि का आवंटन एवं उपभोग

भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा राज्य वार्षिक कार्ययोजना के अनुमोदन के सापेक्ष वर्ष 2012-17 की अवधि में अवमुक्त की गयी धनराशि का विवरण तालिका 2.2.1 में दिया गया है:

तालिका 2.2.1: भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अवमुक्त धनराशि
(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	भारत सरकार द्वारा स्वीकृत	भारत सरकार द्वारा अवमुक्त अंश	अवमुक्त राज्य-अंश	कुल उपलब्ध धनराशि	व्यय	अन्तिम अवशेष
2012-13	41.89	307.45	216.87	0.00	258.76	201.21	57.55
2013-14	57.55	215.00	245.05	0.00	302.60	239.92	62.68
2014-15	78.25 ¹³	335.41	254.86	0.00	333.11	303.65	29.46
2015-16	0.00	279.32	120.15	73.25	193.40	141.13	52.27
2016-17	35.47	329.23	92.94	68.54	196.95	127.38	69.57
योग		1,466.41	929.87	141.79	1,284.82	1,013.29	

(स्रोत: कृषि निदेशालय)

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, वर्ष 2012-13 एवं 2014-17 में राज्य द्वारा पूर्व वर्षों की धनराशि का उपभोग न किये जाने के कारण भारत सरकार द्वारा स्वीकृत धनराशि पूर्णतया अवमुक्त नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा की संपूर्ण अवधि में विभाग द्वारा आवंटित धनराशि का उपभोग सुनिश्चित नहीं किया गया जिसकी चर्चा अनुवर्ती प्रस्तारों में की गयी है।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2017) कि किसानों द्वारा प्रमाणित बीजों की मांग में कमी एवं प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजना के कार्यान्वयन के कारण बीज-वितरण का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अनुदान का भुगतान न होने (प्रस्तर 2.2.5.2), विलम्ब से बीजों के वितरण, आवश्यक जमाव परीक्षण के अभाव में बीजों की निम्न गुणवत्ता, कृषि-जलवायु क्षेत्र के अनुसार बीजों का वितरण न होने एवं बीज केन्द्रों के खराब रख-रखाव (प्रस्तर 2.2.6.2) इत्यादि के कारण कृषकों की ओर से मांग में कमी थी, जैसा कि नीचे वर्णित है:

2.2.5.2 अनुदान का भुगतान न होना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसानों के अनुदान भुगतान की पर्याप्त धनराशि बकाया थी जैसा कि निम्न में उल्लिखित है:

- नमूना जाँच के 10 जनपदों में से सात जनपदों में किसानों को वर्ष 2013-17 की अवधि में ₹ 9.39 करोड़ के अनुदान का भुगतान नहीं किया गया था क्योंकि सम्बन्धित घटकों जैसे कि चावल, गेहूँ, दलहन आदि में धनराशि उपलब्ध नहीं थी;
- राज्य स्तर पर वर्ष 2016-17 की अवधि से सम्बन्धित कार्यबिन्दुओं जैसे कि प्रमाणित बीजों का क्रय, कृषि-यंत्र प्रदर्शन आदि पर किसानों को देय अनुदान के ₹ 13.58 करोड़ भुगतान हेतु लम्बित थे क्योंकि सामान्य श्रेणी में धनराशि उपलब्ध नहीं थी। यद्यपि अन्य श्रेणियों (अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति) के अन्तर्गत कोई मांग न होने के कारण संपूर्ण वर्ष हेतु उपलब्ध करायी गयी धनराशि ₹ 53.92 करोड़ के

¹³ वर्ष 2014-15 में अवशेष धनराशि ₹ 78.25 करोड़ में पूर्व वर्षों के अर्जित ब्याज की धनराशि ₹ 15.57 करोड़ एवं वर्ष 2013-14 से संबंधित अवशेष धनराशि ₹ 62.68 करोड़ सम्मिलित थी। वर्ष 2015-16 के आरम्भ में अवशेष धनराशि शून्य थी क्योंकि वर्ष 2014-15 के अन्त में अवशेष धनराशि ₹ 29.46 करोड़ भारत सरकार को वापस कर दी गयी थी। इसी प्रकार 2015-16 के अन्त में अवशेष धनराशि ₹ 52.27 करोड़ में से धनराशि ₹ 16.80 करोड़ उत्तर प्रदेश सरकार को समर्पित कर दी गई।

सापेक्ष मात्र ₹ 21.16 करोड़ ही व्यय हुए थे जिसके परिणामस्वरूप धनराशि उपलब्ध थी।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2017) कि भारत सरकार द्वारा धनराशि अवमुक्त नहीं किये जाने के कारण अनुदान का भुगतान लम्बित था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर अन्य घटकों के अन्तर्गत पर्याप्त धनराशि अवशेष थी जिसे ऊपर, तालिका-2.2.1 में दर्शाया गया है एवं राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति के अनुमोदन से बजट आवंटन में अंतर-घटक व्ययवर्तन किया जा सकता था, जैसाकि नीचे प्रस्तर 2.2.5.3 में चर्चा की गयी है:

अनुशंसा: विभाग को विभिन्न कार्यबिन्दुओं के कार्यान्वयन, किसानों को समय पर अनुदान के भुगतान तथा इस योजना के अन्तर्गत आवंटित धन के समग्र वित्तीय प्रबंधन में सुधार लाकर बेहतर धन उपयोगिता को सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.5.3 धनराशि का व्यावर्तन

राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति, बजट आवंटन के 20 प्रतिशत तक का अंतर-घटक व्यावर्तन करने के लिए अधिकृत है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जनपद अलीगढ़ एवं बदायूँ में उप कृषि निदेशक द्वारा वर्ष 2014-15 में राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति के अनुमोदन के बिना, ₹ 44.98 लाख का अंतर-घटक व्ययवर्तन किया गया था।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017)।

अनुशंसा: विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अंतर-घटक अन्तरण करने के पूर्व राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति से अनुमोदन प्राप्त किया जाए एवं दोषी कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की प्रक्रिया शुरू की जाए।

2.2.6 कार्यक्रम का कार्यान्वयन

2.2.6.1 लाभार्थी का चयन

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार, जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति, पंचायती राज संस्थाओं के सहयोग से, योजना के अंतर्गत लाभ प्राप्त करने वाले लाभार्थियों का चयन करने हेतु उत्तरदायी थी। इसके अतिरिक्त, किसानों को बीज-वितरण के कार्यबिंदु हेतु, जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा जिला बीज समितियों का गठन किया जाना था जिनके द्वारा लाभार्थियों की सूची का सत्यापन, बीजों की माँग का प्रस्तुतीकरण एवं किसानों को बीज का वितरण किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के जनपदों में जिला बीज समिति का गठन नहीं किया गया था। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देशों में प्रावधान होने के बावजूद भी उप कृषि निदेशकों द्वारा लाभार्थियों के चयन में पंचायती राज संस्थाओं को शामिल नहीं किया गया था। जिला बीज समितियों का गठन न किए जाने एवं लाभार्थियों के चयन में पंचायती राज संस्थाओं को शामिल न किए जाने के परिणामस्वरूप उप कृषि निदेशकों द्वारा लाभार्थियों का चयन मनमाने ढंग से किया गया।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017)।

2.2.6.2 राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के कार्यबिन्दु

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के मुख्य कार्यबिन्दु संकर/प्रमाणित बीजों का वितरण, संवर्धित पद्धति का क्षेत्र प्रदर्शन¹⁴, कृषि यंत्रीकरण तथा कृषकों को प्रशिक्षण प्रदान करना था।

अनुदानित दर पर संकर/प्रमाणित बीज का वितरण

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अन्तर्गत कृषकों को अनुदानित दर पर बीज उपलब्ध कराया जाना एक महत्वपूर्ण कार्यबिन्दु था। वर्ष 2015-16 (खरीफ) तक कृषकों को संकर/प्रमाणित बीज पर अनुदान 'स्रोत पर अनुदान' प्रणाली के माध्यम से उपलब्ध कराया जाता था जिसके अन्तर्गत कृषक अधिकृत केन्द्रों से अनुदानित दर पर बीजों का क्रय करते थे तथा विक्रेता संस्थाओं को उक्त विक्रय के सम्बन्ध में प्रस्तुत विपत्रों पर सम्बन्धित उप कृषि निदेशकों द्वारा अन्तर की धनराशि की प्रतिपूर्ति की जाती थी। 2015-16 (रबी) से कृषक अधिकृत विक्रेताओं/विकास खण्ड केन्द्रों से पूर्ण लागत पर बीज खरीदते हैं और तत्पश्चात अनुदान की धनराशि, प्रत्यक्ष लाभ अन्तरण प्रक्रिया के अन्तर्गत वास्तविक समय सकल निपटान के माध्यम से, उनके बैंक खाते में स्थानान्तरित कर दी जाती है।

लक्ष्य एवं उपलब्धि

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अन्तर्गत वर्ष 2012-17 की अवधि में, कृषकों को विभिन्न फसलों से सम्बन्धित बीजों के वितरण के लक्ष्य तथा उपलब्धियों के सन्दर्भ में, राज्य की समग्र स्थिति को नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 2.2.2: बीजों के भौतिक लक्ष्य एवं उपलब्धि का विवरण

(मात्रा क्विंटल में एवं उपलब्धि का प्रतिशत कोष्ठक में)

फसल	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
चावल (संकर)					
लक्ष्य	15,000	20,000	33,680	11,850	20,980
उपलब्धि	18,581 (124)	21,078 (105)	28,016 (83)	10,593 (89)	7,446 (35)
चावल (उच्च उपज वाली प्रजातियाँ)					
लक्ष्य	56,830	80,000	50,000	25,000	20,000
उपलब्धि	52,583 (93)	46,654 (58)	7,021 (14)	11,520 (46)	5,458 (27)
गेहूँ					
लक्ष्य	7,65,000	8,20,000	4,77,500	4,25,000	1,60,650
उपलब्धि	7,52,994 (98)	7,07,655 (86)	4,61,703 (97)	2,27,648 (54)	1,20,781 (75)
दलहन					
लक्ष्य	55,000	1,06,260	69,050	47,500	1,92,600
उपलब्धि	27,018 (49)	36,160 (34)	28,848 (42)	13,814 (29)	5,902 (3)

¹⁴ कृषकों को मृदा-उर्वरता, तकनीकों के चिन्हीकरण, कृषि के लिए आवश्यक निवेशों आदि पर संवर्धित पद्धतियों के पैकेज की जानकारी प्रदान करने हेतु, जैसे क्लस्टर प्रदर्शन एवं फसल आधारित प्रदर्शन।

मोटा अनाज (संकर)					
लक्ष्य	—	—	1,800	14,310	12,300
उपलब्धि	—	—	4,857 (270)	2,379 (17)	3,651 (30)
मोटा अनाज (उच्च उपज वाली प्रजातियाँ)					
लक्ष्य	—	—	13,992	3,240	1,000
उपलब्धि	—	—	846 (6)	40 (1)	262 (26)

(स्रोत: कृषि निदेशालय)

जैसा कि उपरोक्त तालिका में प्रदर्शित है, वर्ष 2012-17 की अवधि में मोटा अनाज (उच्च उपज वाली प्रजातियाँ) के अतिरिक्त, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अर्न्तगत अन्य समस्त आच्छादित फसलों के बीज वितरण के लक्ष्यों की उपलब्धियों में लगातार गिरावट आयी।

नमूना जाँच जनपदों में बीज के वितरण का विस्तृत विवरण **परिशिष्ट-2.2.2** में दिया गया है, जो बीज वितरण में कमी को दर्शाता है। जनपद गाजीपुर (चावल), बहराइच (गेहूँ), बदायूँ तथा गाजीपुर (दलहन), मथुरा तथा बहराइच (मोटा अनाज) खराब प्रदर्शन वाले जनपदों में थे। बीज वितरण में कमी के कारणों की चर्चा अनुवर्ती प्रस्तारों में की गयी है।

वर्ष 2016-17 में निजी संस्थाओं से किये गये बीज क्रय की तुलना वर्ष 2012-13 से किये जाने पर यह पाया गया कि गेहूँ में 52 से 88 प्रतिशत, चावल में 81 से 93 प्रतिशत, दलहन में 80 से 92 प्रतिशत और मोटे अनाज में 89 से 98 प्रतिशत तक वृद्धि हुई जिसे निम्नवत् दर्शाया गया है:

तालिका 2.2.3: सरकारी संस्थाओं एवं निजी संस्थाओं से बीज क्रय का तुलनात्मक विवरण

(मात्रा क्विंटल में)

वर्ष	फसल	सरकारी संस्था	निजी संस्था	निजी संस्थाओं से क्रय प्रतिशत में
2012-13	गेहूँ	19,05,726	20,88,697	52
2016-17	गेहूँ	4,45,437	32,00,727	88
2012-13	चावल	1,20,671	4,99,118	81
2016-17	चावल	45,422	5,95,802	93
2012-13	दलहन	54,555	2,22,702	80
2016-17	दलहन	28,726	3,46,438	92
2012-13	मोटा अनाज	6,491	53,743	89
2016-17	मोटा अनाज	1,680	81,945	98

(स्रोत: कृषि निदेशक)

सरकारी भण्डारों से बीज क्रय में कमी होने का कारण सरकारी भण्डारों द्वारा निम्न गुणवत्ता के बीजों को वितरित किया जाना था, जैसा कि निम्न में वर्णित है:

लेखापरीक्षा में पाया गया कि, नमूना जाँच के 10 जनपदों में से जनपद अलीगढ़ के अतिरिक्त नौ जनपदों में, कृषकों को बीज भण्डारों से बीज वितरण किये जाने के पूर्व, जिला कृषि अधिकारी द्वारा बीज की गुणवत्ता सुनिश्चित किये जाने हेतु आवश्यक अंकुरण परीक्षण नहीं किया गया था। अभिलेखों की जाँच में यह भी पाया गया कि जनपद बहराइच, बदायूँ और गाजीपुर में, जिनमें दाल (उर्द), चावल और गेहूँ के

₹ 83.92 लाख मूल्य के 1551.32 क्विंटल बीजों का वितरण वर्ष 2015-17 की अवधि में किया गया था, कृषकों द्वारा चावल एवं गेहूँ के बीजों में कम अंकुरण तथा दाल के बीज में येलो मोजेक बीमारी का संक्रमण होने की शिकायत की गयी थी

लेखापरीक्षा द्वारा पाँच बीज भण्डारों¹⁵ का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया एवं यह देखा गया कि बीज भण्डार अत्याधिक नमी और वर्षा में पानी के रिसाव सहित जीर्ण-शीर्ण अवस्था में थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि संत रविदास नगर के गोधना बीज भण्डार में वर्ष 2007-08 एवं 2015-16 से सम्बन्धित धान के 115 क्विंटल बीज पड़े हुए थे। अग्रेतर, जनपद संत रविदास नगर के सर्रोई एवं गोधना बीज भण्डार में वर्ष 2013-14 एवं 2015-17 से सम्बन्धित 33.92 मीट्रिक टन पोषक तत्व पड़े हुए थे। इन अवस्थाओं में भण्डारित बीजों की गुणवत्ता पर विपरीत प्रभाव पड़ना निश्चित है।



सर्रोई-भदोही, सन्त रविदास नगर के विकास खण्ड स्तरोय बीज भण्डार की स्थिति

विभाग ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2017) कि कृषकों द्वारा कम मांग तथा प्रत्यक्ष लाभ अन्तरण योजना, जिसके अनुसार कृषकों को प्रथम बीज प्राप्ति से दो वर्ष के अन्तराल के पश्चात ही बीज दिया जा सकता है, के कार्यान्वयन के कारण लक्ष्य की पूर्ति नहीं हो सकी।

तथ्य शेष रहता है कि सरकारी भण्डारों से निम्न गुणवत्ता के बीज वितरित किए गये जिसके कारण कृषकों द्वारा निजी संस्थाओं से बीज क्रय को प्राथमिकता दी गयी।

अनुशंसा: विभाग द्वारा बीजों के अंकुरण परीक्षण को सुनिश्चित किया जाना चाहिए जिससे केवल उच्च गुणवत्ता के बीजों का ही वितरण हो। इससे कृषकों को सरकारी भण्डारों से बीज क्रय के लिए प्रोत्साहन मिलेगा एवं परिणामस्वरूप बीज वितरण के निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति भी हो सकेगी।

बीज की आपूर्ति एवं वितरण में विलम्ब

फसल उत्पादन कार्यक्रम के अनुसार उत्तर प्रदेश बीज विकास निगम एवं विभागीय प्रक्षेत्रों द्वारा प्रत्येक जनपदीय मुख्यालय के केन्द्रीय बीज भण्डारों को खरीफ फसल के लिए 31 मई तथा रबी फसल के लिए 31 अक्टूबर तक बीज उपलब्ध करा दिया जाना चाहिए था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच के आठ जनपदों¹⁶ में वर्ष 2012-17 की अवधि में कुल 1,66,385.58 क्विंटल बीज में से चावल, गेहूँ एवं दलहन के ₹ 12.57 करोड़ की धनराशि के 37,149.98 क्विंटल (22 प्रतिशत) बीजों की आपूर्ति आठ से 209 दिनों के विलम्ब से केन्द्रीय बीज भण्डारों को की गयी थी क्योंकि

¹⁵ बहराइच में विकास खण्ड स्तरीय बीज भण्डार, तेजवापुर, मथुरा में केन्द्रीय बीज भण्डार, संत रविदास नगर में गोधना एवं सर्रोई बीज भण्डार और कानपुर नगर में पतारा बीज केन्द्र।

¹⁶ बहराइच, बदायूँ, चित्रकूट, गाजीपुर, कानपुर नगर, मथुरा, संभल, तथा संत रविदास नगर।

बीज विकास निगम समय से केन्द्रीय बीज भण्डारों को बीज उपलब्ध कराने में विफल था। परिणामस्वरूप, कृषकों को विक्रय हेतु बीज, बुवाई की अवधि से पूर्व उपलब्ध नहीं कराया जा सका। 27 विकास खण्डों के बीज भण्डारों के अभिलेखों की नमूना जाँच में भी पाया गया कि कुल 25,066.30 क्विंटल बीज में से चावल, गेहूँ, दलहन तथा मोटा अनाज के ₹ 2.42 करोड़ धनराशि के 7,979.79 क्विंटल (32 प्रतिशत) बीज आठ से 209 दिनों के विलम्ब से, फसलों की बुवाई अवधि के पश्चात्, वितरित किये गये।

मिशन निदेशक ने बीज विकास निगम द्वारा समय से बीज उपलब्ध न कराए जाने का कोई विशिष्ट कारण नहीं दिया तथा उत्तर में मात्र यह कहा (अगस्त 2018) कि उपलब्धता के आधार पर बीजों की आपूर्ति की गयी।

कृषि-जलवायु क्षेत्र की आवश्यकता के विपरीत बीज का वितरण

तापमान एवं वर्षा के आधार पर राज्य को नौ कृषि-जलवायु क्षेत्र में विभक्त किया गया है। तदनुसार फसलों की उत्पादकता के स्तर को बढ़ाने हेतु कृषि जलवायु क्षेत्र के आधार पर बीजों का वितरण होना था। जनपदों में बीज वितरण के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि नमूना जाँच के 10 जनपदों में से पाँच (बहराइच, चित्रकूट, गाजीपुर, कानपुर नगर और सम्भल) जनपदों में चावल, गेहूँ और दलहन के 12,057.73 क्विंटल में से 7,316.23 क्विंटल (61 प्रतिशत) बीजों का वितरण किया गया जो उक्त कृषि-जलवायु क्षेत्र के लिये निर्धारित प्रजाति के नहीं थे। यह भी कृषकों द्वारा विकासखण्ड बीज भण्डार से बीजों के उठान नहीं किये जाने के कारणों में से एक था। कृषि-जलवायु क्षेत्र के आधार पर बीजों का वितरण न होना भी फसलों की उत्पादकता में कमी के कारणों में से एक था (परिशिष्ट-2.2.3)।

विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (नवम्बर 2017) एवं भविष्य में सुधारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया।

अनुशंसा: विभाग को कृषि-जलवायु क्षेत्रों की आवश्यकता के अनुसार केवल संस्तुत बीजों का ही वितरण करना चाहिये।

क्षेत्र प्रदर्शनों के आयोजन में विसंगतियाँ

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार चावल, संकर चावल, गेहूँ, दलहन और मोटे अनाज की पद्धति के संवर्धित पैकेज का प्रदर्शन, समीपवर्ती ब्लॉक में क्षेत्र को दो भागों में विभाजित कर एक संवर्धित पद्धतियों (प्रदर्शन क्षेत्र) हेतु और दूसरा किसानों की पद्धति (नियंत्रण क्षेत्र) हेतु, 100 हेक्टेयर या उससे अधिक के समूहों में आयोजित किया जाना था। पद्धति के संवर्धित पैकेज के अंतर्गत कम से कम 0.4 हेक्टेयर एवं अधिक से अधिक 2 हेक्टेयर क्षेत्र वाले किसानों का चयन किया जाना था। प्रदर्शन-क्षेत्र में प्रदर्शन बोर्ड को स्थापित किया जाना था। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अंतर्गत प्रदर्शन की लागत को विभाग द्वारा वहन किया जाना था। जनपदीय सलाहकारों/तकनीकी सहायकों द्वारा क्षेत्र-प्रदर्शन का अनुश्रवण किया जाना था।

क्षेत्र-प्रदर्शन के लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

क्षेत्र-प्रदर्शन के आयोजन में भौतिक और वित्तीय लक्ष्यों की उपलब्धियों में भारी कमी थी जिसका विस्तृत विवरण निम्नवत् है:

तालिका-2.2.4: वर्ष 2012-17 की अवधि में क्षेत्र-प्रदर्शन का विवरण

(₹ करोड़ में)

घटक	राज्य				नमूना जाँच जनपद			
	भौतिक		वित्तीय		भौतिक		वित्तीय	
	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि
चावल	1,44,100	1,42,800	112.63	66.16	22,400	21,900	17.91	9.75
गेहूँ	1,96,729	1,88,100	139.02	92.59	20,900	20,900	15.59	9.79
दलहन	3,42,700	2,53,967	228.35	112.06	42,800	30,019	29.19	13.14
मोटा अनाज	75,000	65,629	35.50	18.18	18,145	17,345	8.14	4.80
योग	7,58,529	6,50,496	515.50	288.99	1,04,245	90,164	70.83	37.48

भौतिक लक्ष्य एवं उपलब्धि हेक्टेयर में (स्रोत: कृषि निदेशालय एवं नमूना जाँच जनपद)

जैसा कि उपरोक्त तालिका में प्रदर्शित है, भौतिक लक्ष्यों में 14 प्रतिशत की कमी थी तथा वित्तीय लक्ष्यों में 44 प्रतिशत की कमी थी जो कि उल्लेखनीय रूप से अधिक है। नमूना जाँच के जनपदों में भी इसी प्रकार की प्रवृत्ति देखी गयी जहां भौतिक लक्ष्यों में 14 प्रतिशत की कमी और वित्तीय लक्ष्यों में 47 प्रतिशत की कमी थी। सम्बन्धित जनपदीय उप कृषि निदेशकों द्वारा प्रदर्शनों के अनुचित आयोजन के कारण भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों की उपलब्धि में इस प्रकार के गंभीर असंतुलन थे क्योंकि क्षेत्र प्रदर्शनों के लिए आवश्यक मात्रा में बीजों, पोषक तत्वों, कीटनाशकों और कृषि यंत्रों को नहीं प्रदान किया गया था जिसकी चर्चा अनुवर्ती प्रस्तारों में की गई है।

फसल आधारित प्रदर्शन

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देश के अनुसार कम से कम 30 प्रतिशत प्रदर्शन एक ही भूखंड पर फसल के अनुक्रम¹⁷ में किए जाने थे। तदनुसार, राज्य में वर्ष 2012-17 की अवधि में 1.29 लाख हेक्टेयर क्षेत्रफल में फसल आधारित प्रदर्शन किये जाने थे। इसके सापेक्ष राज्य में केवल 0.61 लाख हेक्टेयर क्षेत्रफल में ही प्रदर्शन किये गये जिसके परिणामस्वरूप 53 प्रतिशत की कमी आयी। नमूना जाँच के 10 जनपदों में 0.27 लाख हेक्टेयर क्षेत्रफल के लक्ष्य के सापेक्ष उपलब्धि 0.09 लाख हेक्टेयर थी जिसके परिणामस्वरूप 67 प्रतिशत की कमी आयी जिसके कारणों की चर्चा ऊपर की गयी है।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017)।

क्षेत्र-प्रदर्शनों के आयोजन में मानकों का अनुपालन न किया जाना

नमूना जाँच के सभी जनपदों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्षेत्र को दो भागों, एक भाग प्रदर्शन-क्षेत्र एवं दूसरा भाग नियन्त्रण-क्षेत्र, में विभाजित किये बिना ही क्षेत्र-प्रदर्शनों को आयोजित कराया गया था। किसी भी क्षेत्र प्रदर्शन में खाद एवं मृदा सुधारकों के उपयोग को निर्णित करने हेतु आवश्यक मृदा परीक्षण नहीं कराया गया था। किसी भी क्षेत्र प्रदर्शन में प्रदर्शन के क्रियाकलापों की महत्वपूर्ण जानकारियों जैसे प्रदर्शनों में प्रयुक्त कृषि निविष्टियां, उपयोग की गयी बीजों की प्रजातियाँ, बुवाई की तिथि, आदि को दर्शाने वाला प्रदर्शन बोर्ड नहीं लगाया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा किये गये क्षेत्र-प्रदर्शन के 78 लाभार्थियों के सर्वेक्षण ने भी क्षेत्र-प्रदर्शन के आयोजन में उपरोक्त कमियों की पुष्टि की।

¹⁷ फसल क्रम, किसी एक कृषि वर्ष में एक ही भूखंड पर क्रम से दो या अधिक फसलों को पैदा करने को कहते हैं।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया गया और समापन गोष्ठी (दिसम्बर 2017) में आश्वासन दिया गया कि उत्तरदायी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जाएगी।

क्षेत्र प्रदर्शनों में कम बीज का उपयोग

नमूना जाँच के 10 जनपदों में से तीन¹⁸ जनपदों में, वर्ष 2012-17 की अवधि में, 2,281 हेक्टेयर क्षेत्रफल हेतु मानक के अनुसार आवश्यक 1,182.80 क्विंटल बीजों के सापेक्ष जनपदीय कर्मचारियों द्वारा दलहन एवं चावल की फसलों के प्रदर्शन में केवल 679.50 क्विंटल (57 प्रतिशत) बीजों का उपयोग किया गया।

विभाग ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2017) कि पर्याप्त मात्रा में बीज उपलब्ध न होने के कारण बीजों का वितरण लाभार्थियों को नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मिशन निदेशक, जो कृषकों को वितरण सुनिश्चित करने के लिए केन्द्रीय बीज भण्डारों को पर्याप्त बीजों की समय से आपूर्ति के लिए उत्तरदायी थे, अपने कर्तव्यों का निर्वाह करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप कृषकों को बीजों की आपूर्ति नहीं हुई, जिसकी चर्चा ऊपर की गयी है।

लाइट ट्रैप पर अलाभकारी व्यय

रात में उड़ने वाले कीड़ों को आकर्षित कर पकड़ने के लिए लाइट ट्रैप एक प्रकाशमान जाल है जो कृषि में कीटनाशकों के उपयोग को कम करता है। विभाग के आदेशानुसार (जनवरी 2014), क्षेत्र-प्रदर्शन के लिये लाभार्थियों को प्रत्येक 2 हेक्टेयर क्षेत्रफल पर एक लाइट ट्रैप वितरित किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2013-17 की अवधि में दलहन के क्षेत्र-प्रदर्शन हेतु जनपद अलीगढ़, बदायूँ, चित्रकूट, गाजीपुर, कानपुर नगर तथा मथुरा के उप कृषि निदेशकों द्वारा 6,000 विद्युत चलित लाइट ट्रैप (₹ 94.35 लाख) क्रय किया गया एवं प्रदर्शन के लिए चयनित क्षेत्र पर विद्युत उपलब्धता का सत्यापन किये बिना ही लाभार्थियों को वितरित कर दिया गया। किसानों द्वारा लाइट ट्रैप का प्रयोग क्षेत्र-प्रदर्शन पर नहीं किया जा सका, परिणामस्वरूप लाइट ट्रैप पर व्यय की गयी ₹ 94.35 लाख की धनराशि अलाभकारी रही।

विभाग ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2017) कि बैटरी एवं विद्युत चलित लाइट ट्रैप्स के क्रय हेतु निर्देश जारी कर दिये गये हैं। अग्रेतर, समापन गोष्ठी में विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि अविवेकपूर्ण क्रय के लिए उत्तरदायी कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जाएगी।

फसल परिणाम के अभिलेखों का रख-रखाव न किया जाना

लेखापरीक्षा में नमूना जाँच के 10 जनपदों में क्षेत्र प्रदर्शन से सम्बंधित अभिलेखों का रख-रखाव निम्नस्तरीय पाया गया। क्षेत्र-प्रदर्शन हेतु अपनायी गयी प्रक्रिया एवं प्रदान की गई निविष्टियों से सम्बंधित आवश्यक प्रदर्शन पंजिकाओं का रख-रखाव खण्ड स्तर पर नहीं किया गया था। अग्रेतर, राज्य स्तर पर किसानवार क्षेत्र-प्रदर्शन परिणाम नहीं बनाए गए थे एवं फसल कटाई परिणामों में फसल की प्रजातियों का विवरण नहीं दर्शाया गया था।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017) और सुधारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया गया।

¹⁸ बदायूँ, चित्रकूट और मथुरा।

अनुशंसा: विभाग को बीजों, पोषक-तत्वों एवं अन्य निविष्टियों की पर्याप्त आपूर्ति; उचित फसल क्रम का अनुपालन और क्षेत्र प्रदर्शन के परिणामों के अभिलेखों का रखरखाव सुनिश्चित कर आश्वस्त होना चाहिये कि क्षेत्र-प्रदर्शन निर्धारित दिशा निर्देशों के अनुसार संचालित हो रहे हैं जिससे कि चिन्हित फसलों की उत्पादकता में वृद्धि लाने हेतु कृषि की सर्वोत्तम पद्धतियों एवं तकनीकों को सही ढंग से प्रदर्शित किया जा सके एवं कृषकों को उन्हें प्रभावी रूप से हस्तांतरित किया जा सके।

कृषि यंत्रों एवं उपकरणों पर कपटपूर्ण एवं अनियमित दावे

कृषि उपकरणों पर अनुदान का अनियमित भुगतान

कृषकों को रोटावेटर एवं लैण्ड लेवलर के क्रय हेतु अनुदान इस शर्त के साथ प्रदान किया जाना था कि लाभार्थी के पास स्वयं का ट्रैक्टर होना चाहिये एवं उसे आवेदन पत्र के साथ ट्रैक्टर पंजीकरण प्रपत्र प्रस्तुत करना चाहिये।

छ: जनपदों¹⁹ में 425 लाभार्थियों के वाहनों की पंजीकरण संख्याओं का क्षेत्रीय परिवहन कार्यालयों से सत्यापन कराने पर पाया गया कि 89 पंजीकरण संख्यायें (21 प्रतिशत) ट्रैक्टर के अलावा अन्य वाहनों की थीं। 89 पंजीकरण संख्याओं में से 81 मोटर साईकिलों एवं स्कूटरों की, तीन कारों की, चार बसों एवं जीपों की तथा एक के पास वैध पंजीकरण नहीं था (परिशिष्ट-2.2.4)।

लाभार्थियों द्वारा दावों के समर्थन में उपलब्ध कराई गयी सूचनाओं की प्रमाणिकता का सत्यापन न किये जाने के परिणामस्वरूप विभाग द्वारा ₹ 33.50 लाख की धनराशि के अनुदान का अनियमित भुगतान किया गया।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017) और आश्वासन दिया गया कि उत्तरदायी कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जायेगी।

लैण्ड लेवलर के अनुदान पर अस्वीकार्य भुगतान

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देशों में प्रावधानित है कि लैण्ड लेवलर की खरीद पर अनुदान 10 कृषकों के समूह को उपलब्ध कराया जायेगा। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि नमूना जाँच के दस जनपदों में से तीन²⁰ जनपदों में 462 लैण्ड लेवलर हेतु 462 कृषकों को ₹ 6.93 करोड़ का अनुदान दिया गया था जो कि दिशानिर्देश के अनुसार समूह न होकर मात्र व्यक्ति थे।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017) और सुधारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया गया।

अनुशंसा: विभाग को समस्त जनपदों में कृषि यंत्रों, उपकरणों आदि पर किये गये अनुदान के भुगतान की सतर्कता-पूर्वक समीक्षा करनी चाहिये और कर्मचारियों एवं कृषकों, जो कि कपटपूर्ण भुगतान के लिये उत्तरदायी थे, के विरुद्ध उचित अनुशासनात्मक एवं आपराधिक कार्यवाही की जानी चाहिये। अधिक भुगतान और कपटपूर्ण दावों की स्वीकार्यता को रोकने के लिये अनुदान के भुगतान से सम्बन्धित आन्तरिक नियंत्रणों और जाँचों को मजबूत बनाया जाना चाहिए।

¹⁹ बहराइच, बदायूँ, गाजीपुर, मथुरा, सम्भल एवं संत रविदास नगर।

²⁰ अलीगढ़, बदायूँ एवं मथुरा।

प्रशिक्षण

योजना के दिशानिर्देशों में संवर्धित फसल उत्पादन पद्धतियों का तेजी से प्रसार करने के लिये भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद, राज्य कृषि विश्वविद्यालय/कृषि विज्ञान केन्द्र के फसल/विषय विशेषज्ञों द्वारा कृषकों को प्रशिक्षण दिया जाना उल्लिखित है। कृषकों को संवर्धित पद्धतियों के ज्ञान के प्रसार हेतु प्रदर्शन फसल क्षेत्र पर प्रशिक्षण दिया जाना था। प्रत्येक प्रशिक्षण को चार सत्रों में आयोजित किया जाना था, एक खरीफ मौसम के प्रारम्भ में, एक रबी मौसम के प्रारम्भ में तथा एक खरीफ और एक रबी मौसम के दौरान। प्रत्येक सत्र में 30 किसानों का एक समूह होना था और समस्त चार सत्रों में वे ही प्रतिभागी होने थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि फसल विषय विशेषज्ञों की उपलब्धता न होने के कारण, गेहूँ और दलहन घटक हेतु प्रशिक्षण के आयोजन में राज्य स्तर पर समग्र रूप से क्रमशः 11 और 22 प्रतिशत, तथा नमूना जाँच जनपदों में क्रमशः 30 और 18 प्रतिशत की कमी थी। अग्रेतर, जाँच में यह भी पाया गया कि फसल प्रदर्शन क्षेत्र के स्थान पर विकास खण्ड के बीज केन्द्र में ही कृषकों को प्रशिक्षण दिया गया था तथा दिशानिर्देशों के विपरीत समस्त चार सत्रों में एक ही प्रतिभागी नहीं थे। प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रदर्शन-क्षेत्र के स्थान पर विकास खण्ड केन्द्रों में आयोजित किए जाने से किसानों के मध्य संवर्धित पैकेज पर प्रयोगिक ज्ञान को प्रसारित करने का उद्देश्य विफल रहा।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2017) और सुधारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया गया।

2.2.6.3 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

योजना के दिशानिर्देशों में राज्य स्तर पर, राज्य मिशन निदेशक की अध्यक्षता में, संबंधित विभागों के सदस्यों को लेकर एक समिति बनाये जाने का प्रावधान है जो एक वर्ष में चार बैठकों को आयोजित करते हुए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन की गतिविधियों का अनुश्रवण करने के लिए उत्तरदायी थी। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशानिर्देशों में योजना का प्रतिवर्ष समवर्ती मूल्यांकन कराया जाना भी परिकल्पित था। जनपद स्तर पर, जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति को परियोजना प्रबन्धन दल के माध्यम से राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के कार्यान्वयन की प्रगति का अनुश्रवण करना था। जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति की बैठक प्रत्येक त्रैमास में की जानी थी।

यह पाया गया कि राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति एवं जिला खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति द्वारा मानक के अनुसार अनुश्रवण बैठकें आयोजित नहीं की गयीं जो क्रमशः 60 प्रतिशत व 94 प्रतिशत तक कम रही। मिशन निदेशक, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन ने राज्य स्तर पर बैठकों के लिए सदस्यों की अनुपलब्धता को उत्तरदायी ठहराया। जहाँ तक जनपद स्तर पर अनुश्रवण का सम्बन्ध है, उक्त कमी सलाहकार एवं तकनीकी सहायकों की तैनाती नहीं किए जाने के कारण थी जिनके माध्यम से प्रगति का अनुश्रवण किया जाना था।

अग्रेतर, यह भी देखा गया कि विभाग ने वर्ष 2013-14 को छोड़कर योजना का समवर्ती मूल्यांकन प्रतिवर्ष नहीं किया क्योंकि राज्य खाद्य सुरक्षा मिशन कार्यकारी समिति ने योजना के समवर्ती मूल्यांकन पर अपना निर्णय सूचित नहीं किया था, जैसा कि मिशन निदेशक द्वारा बताया गया।

विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (दिसम्बर 2017) और सुधारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया।

चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

2.3 जन्म एवं मृत्यु के पंजीयकों की कार्यविधि की लेखापरीक्षा

2.3.1 जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं के पंजीकरण का महत्व

जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं के पंजीकरण का प्राथमिक उद्देश्य एक वैधानिक अभिलेख का सृजन करना है जिसका उपयोग व्यक्ति के अधिकारों को स्थापित एवं सुरक्षित करने में किया जाये। इसका द्वितीयक उद्देश्य महत्वपूर्ण सांख्यिकीय आकड़ों के संकलन हेतु डाटा स्रोत तैयार करना है। जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण का डाटाबेस, लोगों के कल्याण के लिए कार्यक्रमों एवं योजनाओं के समग्र नियोजन हेतु, जनसंख्या-गतिकी को समझने के लिए सांख्यिकी का एक स्रोत भी है।

वर्ष 2012-17 की आच्छादित अवधि में जन्म एवं मृत्यु के पंजीयकों की कार्य प्रणाली की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित उद्घाटित हुआ :

2.3.2 कानूनी ढाँचा

जन्म और मृत्यु पंजीकरण अधिनियम, 1969 के अधीन जन्म, मृत्यु एवं मृतजन्म का पंजीकरण नागरिक पंजीयन प्रणाली के अन्तर्गत किया जाता है। तदनुसार उत्तर प्रदेश शासन द्वारा उत्तर प्रदेश जन्म और मृत्यु पंजीकरण नियमावली 1976 का प्रख्यापन (जनवरी 1977) किया गया जिसको भारत के महापंजीयक द्वारा, 1999 में निर्गत मॉडल नियमों के आधार पर, 2002 में संशोधित किया गया।

उत्तर प्रदेश शासन द्वारा महानिदेशक, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवायें, लखनऊ को मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश, तथा मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश को सहायता प्रदान करने हेतु शहरी क्षेत्रों के लिए निदेशक, स्थानीय निकाय तथा ग्रामीण क्षेत्रों के लिए निदेशक, पंचायती राज को अपर मुख्य पंजीयक के रूप में व सहायक निदेशक/सांख्यिकी अधिकारी (जन्म एवं मृत्यु), चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवायें को उप मुख्य पंजीयक के रूप में पदनामित किया गया। जनपद स्तर पर, जिलाधिकारी को जिला पंजीयक के रूप में पदनामित किया गया। इसके अतिरिक्त, नागरिक पंजीयन प्रणाली के क्रियान्वयन के लिए मुख्य चिकित्सा अधिकारी को अपर जिला पंजीयक; उप मुख्य चिकित्सा अधिकारी एवं जिला पंचायत राज अधिकारी को क्रमशः नगरीय क्षेत्रों हेतु उप जिला पंजीयक एवं ग्रामीण क्षेत्रों हेतु अपर जिला पंजीयक पदनामित किया गया। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा, अपने संबंधित क्षेत्रों में जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण हेतु, नगरीय एवं ग्रामीण क्षेत्रों के लिए पंजीयकों²¹ को भी पदनामित किया गया।

2.3.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और पद्धति

राज्य स्तर पर प्रमुख सचिव, चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, उत्तर प्रदेश और महानिदेशक, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवायें (मुख्य पंजीयक) के कार्यालयों में 2012-17 तक की अवधि के अभिलेखों की जाँच की गयी। सांख्यिकीय प्रतिदर्श की बिना

²¹ नगर स्वास्थ्य अधिकारी, नगर निगम, राजकीय चिकित्सालयों के मुख्य चिकित्सा अधीक्षक, कैंटोनमेंट बोर्ड एवं नगर पंचायतों के अधिशासी अधिकारी नगरीय क्षेत्रों में जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण के लिए पदेन पंजीयक पदनामित किये गये। ग्रामीण क्षेत्रों के लिए, ग्राम विकास अधिकारी/ग्राम पंचायत अधिकारी, आक्जीलरी नर्सिंग मिडवाइफ (उप-केन्द्र के लिए), प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के प्रभारी चिकित्सा अधिकारी और सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों के चिकित्सा अधीक्षक जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण के लिए पदेन पंजीयक पदनामित किये गये।

प्रतिस्थापन के आकार-समानुपातिक प्रायिकता विधि को प्रयुक्त कर प्रदेश के 75 जनपदों में से चयनित छः जनपदों में विभिन्न स्तरों पर जिला पंजीयक, अपर जिला पंजीयक एवं पंजीयक जन्म एवं मृत्यु²² के कार्यालयों में भी अभिलेखों की जाँच की गयी। चयनित जनपद बांदा, बरेली, गौतमबुद्धनगर, गाजीपुर, रायबरेली और वाराणसी थे।

अप्रैल 2017 में सचिव, चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, उत्तर प्रदेश शासन के साथ एक प्रारंभिक बैठक की गयी जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, लेखापरीक्षा के मापदंड, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि की चर्चा की गयी। दिसम्बर 2017 में विशेष सचिव, चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण के साथ समापन बैठक की गयी जिसमें तथ्यों एवं आकड़ों, और लेखापरीक्षा द्वारा की गयी संस्तुतियों पर चर्चा की गयी। समापन बैठक के परिणाम और प्रदेश सरकार के उत्तर को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

2.3.4 लेखापरीक्षा-परिणाम

2.3.4.1 जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण का स्तर

भारत के महापंजीयक द्वारा प्रतिदर्श पंजीकरण प्रणाली के माध्यम से जन्म और मृत्यु की संख्याओं का वार्षिक अनुमान किया जाता है। महापंजीयक द्वारा अनुमानित जन्म एवं मृत्यु को मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश द्वारा नागरिक पंजीयन प्रणाली में पंजीकरण हेतु लक्ष्य के रूप में निर्धारित किया जाता है। नागरिक पंजीयन प्रणाली के अनुसार अवधि 2012 से 2016²³ में राज्य में पंजीकरण का स्तर तालिका-2.3.1 में दिया गया है:

तालिका 2.3.1: उत्तर प्रदेश में जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण का स्तर

वर्ष	जन्म			मृत्यु		
	भारत के महापंजीयक के अनुसार अनुमानित जन्मों की संख्या	मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश के द्वारा वास्तविक पंजीकृत जन्मों की संख्या	जन्म के पंजीकरण का स्तर	भारत के महापंजीयक के अनुसार अनुमानित मृत्यु की संख्या	मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश के द्वारा वास्तविक पंजीकृत मृत्यु की संख्या	मृत्यु के पंजीकरण का स्तर
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/2)* 100	(5)	(6)	(7)=(6/5)* 100
2012	56,28,672	32,37,346	57.5	15,81,780	6,68,780	42.3
2013	56,82,488	38,95,924	68.6	16,08,646	7,80,905	48.5
2014	57,34,530	39,16,825	68.3	15,71,686	7,24,501	46.1
2015	61,15,609	38,81,295	63.5	17,22,169	6,87,416	39.9
2016	59,66,485	37,27,045	62.5	16,78,011	5,96,011	35.5

(स्रोत: नागरिक पंजीकरण प्रणाली एवं मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश के द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

उत्तर प्रदेश में जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण का स्तर²⁴ राष्ट्रीय औसत की तुलना में एवं पड़ोसी राज्यों छत्तीसगढ़, झारखण्ड और मध्य प्रदेश से पर्याप्त रूप से कम था। भारत के महापंजीयक द्वारा वर्ष 2016 के लिए प्रकाशित सांख्यिकी के अनुसार, जन्म के

²² जिला चिकित्सालय, नगर निगम/नगर पालिका परिषद, एक नगर पंचायत, दो ग्रामीण ब्लाक, तीन ग्राम पंचायतें, एक सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और प्रत्येक चयनित ग्रामीण ब्लाक के उपकेन्द्र।

²³ 2012 से 2014 के आंकड़े नागरिक पंजीयन प्रणाली रिपोर्ट से लिये गये और वर्ष 2015 एवं 2016 के आंकड़े मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश के द्वारा उपलब्ध कराये गये हैं।

²⁴ पंजीकरण का स्तर वर्ष के दौरान किसी क्षेत्र में प्रति सौ जन्म एवं मृत्यु पर पंजीकृत जन्म एवं मृत्यु की संख्या है।

पंजीकरण के राष्ट्रीय औसत 86 प्रतिशत, छत्तीसगढ़ में शत प्रतिशत, झारखण्ड में 90.2 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 74.6 प्रतिशत के सापेक्ष राज्य में केवल 62.5 प्रतिशत जन्म पंजीकृत किये गये थे। मृत्यु के पंजीकरण के राष्ट्रीय औसत 78.1 प्रतिशत, छत्तीसगढ़ में 95.2 प्रतिशत, झारखण्ड में 70.3 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 60.9 प्रतिशत के सापेक्ष राज्य में मृत्यु के पंजीकरण का स्तर 35.5 प्रतिशत था। नमूना जाँच किये गये छः जनपदों में से पाँच जनपदों में 2016 में जन्म के पंजीकरण का स्तर 53.96 से 66.30 प्रतिशत के मध्य तथा मृत्यु के पंजीकरण का स्तर 23.24 और 37.88 प्रतिशत के मध्य था। अन्य जनपद, यथा गौतमबुद्ध नगर में वर्ष 2016 में जन्म के पंजीकरण का स्तर 111 प्रतिशत तथा मृत्यु के पंजीकरण का स्तर 81 प्रतिशत था। लेखापरीक्षण किये गये जनपदों में जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण के स्तर का वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-2.3.1** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा जाँच ने जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण का स्तर कम होने के विभिन्न कारणों को इंगित किया जैसे—अलग बजट शीर्ष का प्रावधान न किया जाना (प्रस्तर 2.3.4.2), वार्षिक कार्य-योजना तैयार न करना एवं आम जनता में जागरूकता पैदा न किया जाना (प्रस्तर 2.3.4.3), नागरिक पंजीयन प्रणाली के कार्यकर्ताओं का अपर्याप्त प्रशिक्षण (प्रस्तर 2.3.4.4), निजी चिकित्सालयों तथा नर्सिंग होम के द्वारा जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं को सूचित न किया जाना (प्रस्तर 2.3.4.5), पंजीयकों द्वारा जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण न किया जाना (प्रस्तर 2.3.4.6) और विभिन्न कार्यक्रमों और योजनाओं की ग्राह्यता को जन्म एवं मृत्यु प्रमाणपत्रों के साथ न जोड़ा जाना (प्रस्तर 2.3.4.7)।

2.3.4.2 वित्तीय प्रबन्धन

जन्म एवं मृत्यु का पंजीकरण समवर्ती सूची के अन्तर्गत आता है। तथापि, राज्य सरकार ने जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण की गतिविधियों हेतु राज्य बजट में कोई प्रावधान नहीं किया तथा इस उद्देश्य हेतु भारत सरकार द्वारा प्रदान की गई वित्तीय सहायता पर पूर्णतया निर्भर रही।

लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अगस्त 2017 से एक अलग बजट लेखाशीर्ष खोला गया।

विभाग द्वारा उत्तर में पुष्टि की गयी (दिसम्बर 2017) कि जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण की गतिविधियों हेतु कोई भी विशिष्ट बजट लेखाशीर्ष नहीं था एवं बताया गया कि जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण से सम्बन्धित गतिविधियों हेतु बजट प्रावधान किये जाने के लिए एक समर्पित बजट लेखाशीर्ष (2210-80-800-03-04) का सृजन कर दिया गया है (अगस्त 2017)।

अग्रेतर यह पाया गया कि 2012-17 के दौरान भारत के महापंजीयक द्वारा प्रदान की गई धनराशि (₹ 9.46 करोड़) को भी पूर्णरूप से व्यय नहीं किया गया था (₹ 5.83 करोड़ का व्यय हुआ एवं ₹ 0.59 करोड़ महापंजीयक को वापस किया गया)। शेष धनराशि ₹ 3.04 करोड़ मार्च 2017 तक मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश के बैंक खाते में अर्जित ब्याज की धनराशि ₹ 0.44 करोड़ सहित पड़ी थी।

मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश द्वारा धनराशि (₹ 3.04 करोड़) के उपयोग न हो पाने का मुख्य कारण यह बताया गया कि वर्ष 2013-14 में भारत सरकार से संविदा कर्मचारियों²⁵ के वेतन एवं यात्रा भत्तों/दैनिक भत्तों हेतु सम्पूर्ण वर्ष के लिये प्राप्त धनराशि में (₹ 1.73 करोड़) अतिशय थी क्योंकि उनकी नियुक्तियां नवम्बर 2013 में हो

²⁵ 79 डेटा प्रोसेसिंग सहायक और तीन राज्य समन्वयक।

पायी थी। ₹ 3.04 करोड़ में से अवशेष राशि, शेष अवधि (2014-17) के अधिक वेतन एवं यात्रा भत्ते/दैनिक भत्ते (₹ 1.12 करोड़) और ₹ 0.19 करोड़ चिकित्सकीय संस्थानों, जहां जन्म एवं मृत्यु घटित होती है, के डाटा बेस के सृजन से सम्बन्धित थी जो जनपदों से कोई इनपुट प्राप्त न होने के कारण नहीं बना था।

2.3.4.3 वार्षिक कार्य योजनाओं का न बनाया जाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि भारत के महापंजीयक ने मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश को प्रचार-प्रसार के माध्यम से जागरूकता पैदा करने और विगत दस वर्षों के मैनुअल अभिलेखों के डिजिटलीकरण के लिए वित्तीय सहायता उपलब्ध कराये जाने के लिये वार्षिक कार्य योजनायें तैयार करने हेतु निर्देशित²⁶ किया था, किन्तु मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश द्वारा प्रचार-प्रसार²⁷ और अभिलेखों के डिजिटलीकरण के सृजन और समर्थन हेतु न तो कोई योजना बनाई गई और न ही भारत के महापंजीयक से 2012-17 अवधि के दौरान इस हेतु किसी धनराशि की मांग ही की गई। परिणामस्वरूप भारत सरकार से कोई भी धनराशि प्राप्त नहीं हुई।

विभाग ने प्रचार-प्रसार के माध्यम से जनता के बीच जागरूकता पैदा करने, मैनुअल अभिलेखों के डिजिटलीकरण और प्रचार-प्रसार के समर्थन हेतु कोई वार्षिक कार्य योजना तैयार न किये जाने का कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

2.3.4.4 नागरिक पंजीयन प्रणाली के कार्यकर्ताओं का प्रशिक्षण

भारत के महापंजीयक ने मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश को शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में, नागरिक पंजीयन प्रणाली में कार्यकर्ताओं को ऑनलाइन पंजीकरण प्रक्रिया के प्रशिक्षण हेतु वार्षिक कार्य-योजनाएं तैयार करने के लिये निर्देशित किया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश ने केवल शहरी क्षेत्रों हेतु योजनाओं को तैयार एवं प्रेषित किया और उसी के लिए वित्तीय सहायता की मांग भी प्रेषित की इसलिए राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में किसी भी कार्यकर्ता को ऑनलाइन नागरिक पंजीयन प्रणाली पर कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया जा सका जो शहरी क्षेत्रों की तुलना में ग्रामीण क्षेत्रों में जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण का स्तर कम होने का एक कारण हो सकता है, जैसा कि नीचे प्रदर्शित किया गया है:

(पंजीकरण स्तर प्रतिशत में)

वर्ष	शहरी क्षेत्रों में पंजीकरण का स्तर		ग्रामीण क्षेत्रों में पंजीकरण का स्तर	
	जन्म	मृत्यु	जन्म	मृत्यु
2013	85.44	83.47	58.80	33.15
2014	103.73	86.07	58.79	35.73
2015	112.10	88.94	52.06	29.82
2016	102.38	83.23	52.47	25.02

(स्रोत: मुख्य पंजीयक उत्तर प्रदेश द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े)

विभाग ने ग्रामीण क्षेत्रों में नागरिक पंजीयन प्रणाली कार्यकर्ताओं को प्रशिक्षण प्रदान न किये जाने के सम्बन्ध में कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया और सिर्फ यह बताया (दिसम्बर 2017) कि भविष्य में ग्रामीण क्षेत्रों में भी नागरिक पंजीयन प्रणाली के

²⁶ अप्रैल 2012, 2013, 2014, मई 2015 और जून 2016।

²⁷ मुख्य पंजीयक द्वारा महापंजीयक को अप्रैल 2013 में प्रेषित एक प्रस्ताव (₹ 51.88 लाख) के अतिरिक्त, जिस पर कोई वित्तीय सहायता उपलब्ध नहीं करायी गयी थी।

कार्यकर्ताओं के लिए उपरोक्त प्रशिक्षण आयोजित किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश ने भारत के महापंजीयक को भेजे गये प्रस्ताव में ग्राम पंचायत अधिकारी/ग्राम विकास अधिकारी के प्रशिक्षण हेतु मांग को शामिल ही नहीं किया और स्वयं की धनराशि भी प्रदान नहीं की जैसा कि उपरोक्त प्रस्तर 2.3.4.2 में चर्चा की गई है। चूंकि नागरिक पंजीयन प्रणाली के अन्तर्गत आनलाइन पंजीकरण ग्रामीण क्षेत्रों में भी क्रियान्वित है, प्रशिक्षण में ग्रामीण क्षेत्रों के कार्यकर्ताओं को भी शामिल किया जाना चाहिए था।

2.3.4.5 निजी अस्पतालों/नर्सिंग होम की विफलता

जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के अनुसार, केवल विनिर्दिष्ट सूचना प्रदाता²⁸ और सूचित करने वाले²⁹ ही जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं के घटित होने की सूचना सम्बन्धित क्षेत्र के पदनामित पंजीयक को अभिलेखों में पंजीकृत करने हेतु दे सकते थे और चूक करने वाली संस्थाओं, पंजीयकों, सूचना प्रदाताओं एवं व्यक्तियों पर ₹ 50 प्रति प्रकरण की दर से अर्थदण्ड अधिरोपित किया जा सकता था।

चिकित्सालयों, स्वास्थ्य केन्द्रों, नर्सिंग होम इत्यादि में होने वाले जन्म एवं मृत्यु के सम्बन्ध में प्रभारी चिकित्सा अधिकारी या इस संबंध में उनके द्वारा अधिकृत किसी व्यक्ति द्वारा उस क्षेत्र के पदनामित पंजीयक को जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं की सूचना दी जानी थी।

जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के अनुसार, जनपद के समस्त चिकित्सालयों में कार्यान्वयन/अनुश्रवण जिला पंजीयक (जिलाधिकारी)/अतिरिक्त जिला पंजीयक (मुख्य चिकित्सा अधिकारी) के द्वारा किया जाना था और गड़बड़ी करने वाले संस्थानों, जिनके द्वारा जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं की सूचना प्रदान नहीं की गयी थी, के विरुद्ध दण्डात्मक कार्यवाही भी की जानी थी। नमूना जाँच किये गये छः जनपदों में लेखापरीक्षा ने पाया कि 667 निजी नर्सिंग होम/निजी चिकित्सालयों के सापेक्ष 266 निजी नर्सिंग होम/निजी चिकित्सालयों द्वारा जन्म एवं मृत्यु की घटित होने वाली घटनाओं की सूचना सम्बन्धित क्षेत्र के पंजीयकों को नहीं प्रदान की गयी थी फिर भी सम्बन्धित जनपद के जिला पंजीयकों (जिलाधिकारी)/अतिरिक्त जिला पंजीयकों (मुख्य चिकित्सा अधिकारी) द्वारा इनके विरुद्ध कोई दण्डात्मक कार्यवाही नहीं की गई थी। मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश के पास उन निजी नर्सिंग होम/निजी चिकित्सालयों (समस्त राज्य के लिए) की संख्या, जिन्होंने सम्बन्धित क्षेत्र के पंजीयकों को जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं की सूचना प्रदान नहीं की थी, की जानकारी भी नहीं थी। उनके द्वारा बताया गया कि यह सूचना केवल जनपदों में उपलब्ध है।

विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (दिसम्बर 2017) एवं सुधारात्मक कार्यवाही हेतु आश्वस्त किया।

2.3.4.6 पंजीयकों द्वारा पंजीकरण में विफलता

जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के अनुसार, प्रत्येक पंजीयक बिना शुल्क अथवा पारितोषिक के इस प्रयोजन के लिये रखी गयी पंजिका में दी गई समस्त सूचनाओं को

²⁸ यदि जन्म और मृत्यु घर पर हुई हो तो घर का मुखिया; अथवा चिकित्सालयों, नर्सिंग होम, स्वास्थ्य केन्द्रों आदि के प्रभारी अधिकारी।

²⁹ मिडवाइफ या कोई अन्य चिकित्सा या स्वास्थ्य परिचायक, जो जन्म या मृत्यु के समय उपस्थित रहा हो, शवों के निस्तारण हेतु निर्धारित स्थान के प्रबन्धक या मालिक या वह व्यक्ति जिससे स्थानीय प्राधिकारी द्वारा उस स्थान पर उपस्थित रहने की अपेक्षा की गयी हो या कोई अन्य व्यक्ति जिसे इस निमित्त सरकार विनिर्दिष्ट करे।

दर्ज करेगा तथा पंजीकरण हेतु अपेक्षित सभी विवरण सुनिश्चित एवं पंजीकृत करेगा। जन्म एवं मृत्यु का यह पंजीकरण, घटना घटित होने के 21 दिनों के भीतर कर लिया जाना चाहिये। घटनाओं का पंजीकरण विलम्ब शुल्क एवं घटना घटित होने के समर्थन में शपथपत्र के साथ 21 दिनों के पश्चात् भी किया जा सकता है। लेखापरीक्षा ने नमूना जाँच किये गये जनपदों में पाया कि:

- लेखापरीक्षा अवधि में नमूना जाँच किये गये छः जनपदों के सापेक्ष चार जनपदों में 75 पंजीयकों³⁰ के सापेक्ष सात पंजीयकों द्वारा किसी भी जन्म की घटना को पंजीकृत नहीं किया गया था एवं पांच जनपदों में 14 पंजीयकों³¹ द्वारा मृत्यु की किसी भी घटना का पंजीकरण नहीं किया गया था।
- किसी भी नमूना जाँच किये गये जनपद में जिला चिकित्सालयों, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के प्रभारी अधिकारियों, जो कि जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत पदनामित पंजीयक थे, ने 2012 से 2017 की अवधि के दौरान अपने सम्बन्धित चिकित्सालयों/स्वास्थ्य केन्द्रों में होने वाली जन्म (1.37 लाख) एवं मृत्यु (0.16 लाख) की घटनाओं को पंजीकृत नहीं किया था।
- नमूना जाँच किये गये छः जनपदों के 75 पंजीयकों के सापेक्ष 42 पंजीयकों द्वारा जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं को एक वर्ष या उससे अधिक विलम्ब से पंजीकृत किया गया था।

उपर्युक्त विफलतायें जिलाधिकारियों द्वारा अनुश्रवण प्रकोष्ठ का गठन न किये जाने के कारण थी, जैसा कि प्रस्तर संख्या 2.3.6 में चर्चा की गई है।

2.3.4.7 जन्म एवं मृत्यु प्रमाणपत्रों को संयोजित करना

भारत के महापंजीयक ने विभिन्न योजनाओं जैसे राशन कार्ड, पासपोर्ट निर्गमन, सरकारी योजनाओं इत्यादि के अन्तर्गत लाभ प्राप्त किये जाने हेतु जन्म-प्रमाण पत्र की आवश्यकता एवं वैधानिक उत्तराधिकारी को सम्पत्ति के हस्तान्तरण, बीमा, बैंक इत्यादि के सम्बन्ध में दावों हेतु मृत्यु-प्रमाणपत्र की आवश्यकता के संयोजन द्वारा जन्म एवं मृत्यु प्रमाणपत्र की मांग का सृजन किये जाने का सुझाव दिया था (मार्च 2013)। इस सम्बन्ध में मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश से सम्बन्धित विभागों के साथ समन्वय स्थापित करने तथा विभिन्न सेवाओं को पंजीकरण एवं जन्म-मृत्यु प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण के साथ संयोजित किये जाने की अपेक्षा थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश ने शासन की महत्वपूर्ण योजनाओं/कार्यक्रमों के साथ जन्म एवं मृत्यु प्रमाणपत्रों को जोड़े जाने हेतु विशिष्ट प्रावधान बनाये जाने के लिये कोई भी कार्यवाही प्रारम्भ ही नहीं की। उत्तर में मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश ने बताया कि वह भारत के महापंजीयक के निर्देश से अवगत नहीं थे।

³⁰ जनपद बांदा में ग्राम पंचायत करहिया, छेहरांव, अमलोहरा और पवईया, जनपद वाराणसी में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र हरहुआ, जनपद रायबरेली में ग्राम पंचायत हमीदपुर बड़ागांव और जनपद गौतमबुद्ध नगर में ग्राम पंचायत सालारपुर कलां।

³¹ बांदा, बरेली, गाजीपुर, रायबरेली और वाराणसी के जिला महिला चिकित्सालय। गाजीपुर के सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, भदौरा; वाराणसी में सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, आराजीलाईन और जिला पुरुष चिकित्सालय वाराणसी; बरेली में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, बिथरी चैनपुर; गाजीपुर में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, जखनिया; वाराणसी में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, हरहुआ; गाजीपुर में ग्राम पंचायत सदर जंहापुर; रायबरेली में ग्राम पंचायत सराय अख्तियार; रायबरेली में ग्राम पंचायत हमीदपुर बड़ागांव।

अग्रतर, यह संज्ञान में आया कि बैंक अधिकारियों³² द्वारा मृत व्यक्ति के परिवारों को उनकी बैंक में जमा राशि के भुगतान हेतु दावों को स्वीकार करने के लिये शासकीय चिकित्सालयों/स्वास्थ्य केन्द्रों द्वारा निर्गत मृत्यु प्रमाणपत्र स्वीकार नहीं किये जा रहे थे एवं नगरीय स्थानीय निकायों/पंचायती राज संस्थानों द्वारा निर्गत प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करने पर जोर दिया जा रहा था। यह जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के प्रावधानों एवं शासकीय आदेशों (फरवरी एवं नवम्बर 2004) के विरुद्ध था जिसके अन्तर्गत राज्य सरकार द्वारा विभिन्न स्तरों पर पंजीयकों को पदनामित किया गया था तथा समस्त उद्देश्यों के लिये शासकीय चिकित्सालयों/स्वास्थ्य केन्द्रों सहित समस्त पंजीयकों द्वारा निर्गत प्रमाणपत्रों को स्वीकार किया जाना चाहिये था।

उत्तर में विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (दिसम्बर 2017) तथा बताया कि कार्यवाही की जायेगी। उन्होंने यह भी बताया कि जन्म-प्रमाणपत्र को आधार से जोड़े जाने की कार्यवाही प्रगति में थी।

इस प्रकार, उपर्युक्त प्रस्तर 2.3.4.2 से 2.3.4.7 तक चर्चा किये गये सभी मुद्दों के कारण, जिनका सीधा सम्बन्ध जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण के कम स्तर से था यह राज्य, राष्ट्रीय औसत से अत्यन्त पीछे था जिसकी चर्चा प्रस्तर 2.3.4.1 में की गई है।

राज्य में कम पंजीकरण के स्तर को ध्यान में रखते हुये, 2020 तक जन्म एवं मृत्यु की घटनाओं के पंजीकरण को सार्वभौमिक बनाने के लिए भारत सरकार के "विजन 2020" को तब तक प्राप्त नहीं किया जा सकेगा जब तक कि त्वरित सुधारात्मक कार्यवाही नहीं की जाती एवं पर्याप्त प्रगति प्राप्त नहीं कर ली जाती।

अनुशंसा: उत्तर प्रदेश शासन को महत्वपूर्ण घटनाओं के पंजीकरण के स्तर में सुधार किये जाने हेतु बजट में समुचित धनराशि उपलब्ध कराये जाने एवं समयबद्ध वार्षिक कार्य योजना के तैयार कराये जाने को प्राथमिकता देनी चाहिए; समुचित मानव शक्ति की तैनाती एवं सभी कर्मचारियों/पंजीयकों को उचित प्रशिक्षण देना चाहिये; समस्त निजी चिकित्सालयों/नर्सिंग होम के द्वारा घटनाओं की जानकारी दिया जाना तथा गड़बड़ी करने वाले संस्थानों के विरुद्ध दण्डात्मक कार्यवाही सुनिश्चित करना चाहिए; विभिन्न शासकीय योजनाओं के अन्तर्गत समस्त लाभों को जन्म एवं मृत्यु प्रमाण पत्र के साथ जोड़ने की अनुपालना को सुनिश्चित करना चाहिए एवं जनता के बीच जागरूकता पैदा करने के लिए सूचना, शिक्षा एवं संवाद की गतिविधियों को आरम्भ करना चाहिए।

2.3.5 अन्य मुद्दे

2.3.5.1 प्रमाण पत्र निर्गत न किया जाना

जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम एवं उत्तर प्रदेश जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण नियमावली में प्रावधानित है कि सूचना प्रदाता द्वारा पंजीयक को सूचित किये जाने के 30 दिनों के भीतर जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण प्रमाणपत्र को प्राप्त कर लिया जाना चाहिये और यदि निर्धारित समयावधि में प्राप्त नहीं किया जाता है तो यह सम्बन्धित परिवार को ऊपर वर्णित अवधि व्यतीत होने के 15 दिनों के भीतर पंजीकृत डाक से भेज दिया जाना चाहिये।

मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना के अनुसार जनपदों के सम्बन्धित पंजीयकों द्वारा 2014 से 2016 के दौरान 115.25 लाख पंजीकृत जन्म के

³² प्रत्येक नमूना जाँच जनपदों में दो बैंक।

सापेक्ष 38.79 लाख (33.66 प्रतिशत) जन्म प्रमाणपत्र एवं 20.08 लाख पंजीकृत मृत्यु के सापेक्ष 4.11 लाख (20.47 प्रतिशत) मृत्यु प्रमाणपत्र सम्बन्धित परिवारों को निर्गत नहीं किये गये थे।

नमूना जाँच किये गये छः जनपदों में, चार लाख जन्म प्रमाणपत्र (38.42 प्रतिशत) एवं 0.38 लाख मृत्यु प्रमाणपत्र (23.91 प्रतिशत) निर्गत नहीं किये गये थे।

उत्तर में पंजीयकों द्वारा बताया गया कि प्रमाण पत्र केवल मांग किये जाने पर ही निर्गत किये गये थे एवं अग्रेतर बताया गया कि वे अधिनियम के प्रावधानों से अवगत नहीं थे। उत्तर में विभाग ने लेखापरीक्षा को भविष्य में सुधारात्मक कार्यवाही किये जाने हेतु आश्वस्त किया (दिसम्बर 2017)।

2.3.5.2 अभिलेखों का रख-रखाव एवं संरक्षण

अभिलेखों का रख-रखाव

जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम में जन्म एवं मृत्यु की घटना की सूचना, पंजीकरण और रिपोर्टिंग से सम्बन्धित विभिन्न क्रियाकलापों के अभिलेखीकरण हेतु 15 प्रकार के प्रारूप निर्धारित हैं।

छः जनपदों में 75 पंजीयकों (पदेन) के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि 60 पंजीयकों ने या तो अभिलेखों का आंशिक रूप से रख-रखाव किया था अथवा अभिलेखों का रख-रखाव निर्धारित प्रारूपों³³ में नहीं किया था एवं ग्यारह पंजीयकों³⁴ ने यह कहते हुये कि पूर्ववर्ती अधिकारियों द्वारा उनको कोई भी अभिलेख नहीं सौंपे गये थे, कोई भी अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया था।

अभिलेखों का संरक्षण

जन्म-मृत्यु पंजीकरण अधिनियम में यह प्रावधानित है कि प्रत्येक जन्म, मृत्यु एवं मृतजन्म पंजिका को पंजीयक द्वारा कैलेण्डर वर्ष, जिससे कि वह सम्बन्धित है की समाप्ति के पश्चात् बारह माह की कालावधि तक अपने कार्यालय में रखा जायेगा तथा वह अभिलेखों की सुरक्षित अभिरक्षा हेतु उन्हें अतिरिक्त जिला पंजीयक को स्थानान्तरित कर देगा जहां उन्हें जनपद स्तर पर संरक्षित किया जायेगा।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना जाँच किये गये किसी भी पंजीयक ने सम्बन्धित अपर जिला पंजीयकों को अभिलेखों का स्थानान्तरण नहीं किया था। अभिलेखों के संरक्षण एवं सुरक्षित अभिरक्षा हेतु अपर जिला पंजीयकों को स्थानान्तरित न किये जाने से महत्वपूर्ण सूचनाओं/आकड़ों की क्षति होने का जोखिम था। अपर जिला पंजीयक भी अपने दायित्वों के निर्वहन में असफल थे एवं उनके द्वारा महत्वपूर्ण अभिलेखों को उन्हें हस्तान्तरित करने हेतु पंजीयकों पर जोर नहीं डाला गया था।

उत्तर में विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि सम्बन्धित प्राधिकारियों को निर्देश निर्गत कर दिये जायेंगे।

³³ प्रारूप 1 से 3 (घटनाओं की सूचना) प्रारूप 7 से 9 (घटनाओं के पंजी) एवं प्रारूप 11 से 13 (मासिक रिपोर्ट)।

³⁴ जनपद बांदा में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, बड़ोखर खुर्द और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, बिसण्डा एवं ग्राम पंचायत अमलोहरा, जनपद बरेली में ग्राम पंचायत बरनई केशोपुर, ग्राम पंचायत पुरनपुर और ग्राम पंचायत सिमरन केशोपुर, जनपद गौतमबुद्ध नगर में ग्राम पंचायत बैरंगपुर/नई बस्ती, ग्राम पंचायत दुरीयाई और ग्राम पंचायत बिश्नौली, जनपद गाजीपुर में ग्राम पंचायत नसरतपुर धीरजी और जनपद वाराणसी में ग्राम पंचायत राजापुर।

अनुशंसा: उत्तर प्रदेश शासन को समस्त निर्धारित अनिवार्य अभिलेखों का रख-रखाव सुनिश्चित करना चाहिए एवं महत्वपूर्ण सूचनाओं/आकड़ों को क्षति से बचाने हेतु समस्त पंजीयकों को अपने अभिलेख अपर जिला पंजीयकों को स्थानान्तरित करने हेतु निर्देशित करना चाहिए।

2.3.6 अनुश्रवण

जन्म एवं मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के अनुसार मुख्य पंजीयक राज्य में अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन हेतु मुख्य कार्यपालक प्राधिकारी होगा। इसके अतिरिक्त, जनपद स्तर पर जिला पंजीयक/अपर जिला पंजीयक से पंजीकरण कार्यालयों का निरीक्षण करने तथा प्रणाली के गुणात्मक एवं साथ ही साथ मात्रात्मक परीक्षण किये जाने की अपेक्षा थी। अग्रेतर, मुख्य पंजीयक, उत्तर प्रदेश के आदेश (अप्रैल 2014) के अनुसार जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण की गतिविधियों के अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु प्रत्येक जिले में जिलाधिकारी की अध्यक्षता में एक अनुश्रवण प्रकोष्ठ का गठन किये जाने की अपेक्षा थी।

तथापि, जिलाधिकारियों द्वारा न तो नवम्बर 2017 तक अनुश्रवण प्रकोष्ठों का गठन किया गया था और न ही वर्ष 2012-17 के दौरान नमूना जाँच हेतु चयनित 75 पंजीयक कार्यालयों में से किसी भी पंजीयक का जिलाधिकारियों/मुख्य चिकित्साधिकारियों ने अधिनियम के अन्तर्गत अपेक्षित निरीक्षण ही किया था।

विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (दिसम्बर 2017) एवं आश्वस्त किया कि जिला पंजीयकों/जिला अधिकारियों को अनुश्रवण प्रकोष्ठ का गठन किये जाने हेतु निर्देश जारी कर दिया जायेगा।

अनुशंसा: उत्तर प्रदेश शासन को जन्म एवं मृत्यु अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक स्तर पर एक समुचित अनुश्रवण तंत्र की स्थापना सुनिश्चित करनी चाहिए।

सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग

2.4 ₹ 2.20 करोड़ की हानि

कटाव निरोधक कार्य हेतु समय से निधि की उपलब्धता सुनिश्चित करने में विफलता के कारण ₹ 2.20 करोड़ की हानि।

घाघरा नदी के बायें तट पर निर्मित एल्विन ब्रिज-चरसरी तटबंध जनपद गोंडा के 82 ग्रामों की सुरक्षा करता है। सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग उत्तर प्रदेश शासन द्वारा जिओ ट्यूब स्पर³⁵ (तटबंध के बचाव हेतु कटाव निरोधक संरचना) एवं परक्यूपाइन लाचिंग एप्रन (स्पर की असफलता एवं फिसलन रोकने हेतु) के निर्माण हेतु कुल लागत ₹ 11.54 करोड़ की वित्तीय एवं प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गयी (मार्च 2015)।

परियोजना हेतु विभाग द्वारा उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड को कार्यदायी संस्था के रूप में नामित किया गया (मार्च 2015)। कार्य के निष्पादन हेतु अधीक्षण अभियंता, 15 वृत्त, सिंचाई कार्य गोंडा एवं उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड के मध्य ₹ 7.72 करोड़ की कुल लागत हेतु समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित किया गया (मार्च 2015)। समझौता ज्ञापन के अनुसार उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड को

³⁵ संख्या में छः, किमी 10.300, 10.800, 11.200, 11.500, 11.900, 12.200 पर।

दिनांक 31 मई 2015 (मानसून के प्रारम्भ से पूर्व) तक कार्य को इस शर्त के अधीन पूर्ण करना था कि विभाग द्वारा निधि का पर्याप्त प्रवाह बनाये रखा जायेगा। विभाग ने मार्च एवं मई 2015 में दो किश्तें प्रत्येक ₹ 1.50 करोड़ (कुल तीन करोड़ रुपये) की अवमुक्त कीं जिसके सापेक्ष अधिशासी अभियन्ता ने ₹ 0.70 करोड़ (मार्च 2015) एवं ₹ 1.50 करोड़ (मई 2015), (कुल ₹ 2.20 करोड़) ही हस्तांतरित किये तथा अवशेष ₹ 0.80 करोड़ अन्य कार्य पर व्यावर्तित कर दिये। उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड द्वारा अपर्याप्त निधि-प्रवाह के सम्बन्ध में पत्र निर्गत किये जाने (अप्रैल, मई एवं जून 2015) के बाद भी ₹ 5.52 करोड़ की अवशेष धनराशि उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड को उपलब्ध नहीं करायी गयी। इसी बीच घाघरा नदी के जल स्तर में वृद्धि हुई जो दिनांक 29 जून 2015 को तटबंध तक पहुँच गयी और उस तिथि तक निष्पादित समस्त कार्य इस हद तक नदी में समा गए कि कटाव निरोधक कार्य का कोई भी साक्ष्य शेष न रह सका। इस प्रकार उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कारपोरेशन लिमिटेड को पर्याप्त निधि अवमुक्त करने में विभाग की विफलता के कारण कटाव निरोधक कार्य मानसून के प्रारम्भ होने से पूर्व पूर्ण नहीं हो सका, परिणामस्वरूप ₹ 2.20 करोड़ की हानि हुई।

विभाग द्वारा उत्तर (नवम्बर 2017) में और वार्ता (नवम्बर 2017) के दौरान बताया गया कि पर्याप्त बजट के अभाव में कार्य समय से पूर्ण नहीं हो सका। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि सम्बन्धित लेखाशीर्ष³⁶ के अधीन मार्च 2015 के अंत में ₹ 39.61 करोड़ की बचत थी; जिसको अधिशासी अभियन्ता द्वारा निधि की मांग किये जाने के बाद भी कटाव निरोधक कार्य को समय से पूर्ण करने हेतु उपयोग करने में विभाग विफल रहा।

लोक निर्माण विभाग

2.5 सड़क निर्माण पर परिहार्य व्यय

जनपद चन्दौली की एक सड़क के क्रस्ट ओवरले की अभिकल्पना में अधिशासी अभियन्ता द्वारा त्रुटिपूर्ण गणना किये जाने के फलस्वरूप ₹ 7.17 करोड़ का परिहार्य व्यय।

उत्तर प्रदेश की वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड 6 के प्रस्तर 318 के अनुसार किसी कार्य की तकनीकी स्वीकृति इस बात का आश्वासन देती है कि प्राक्कलन की गणना सही की गयी है और वह पर्याप्त आकड़ों पर आधारित है।

प्रदेश में सार्वजनिक सड़क निर्माण में प्लेक्सिबल पेवमेंटो के अभिकल्पन हेतु लागू भारतीय सड़क कॉग्रेस की विशिष्टियों (37-2001) के अनुसार, किसी सड़क के अपेक्षित क्रस्ट की मोटाई³⁷ स्टैण्डर्ड एक्सल लोड³⁸ के आधार पर निर्धारित की जाती है; जिसकी गणना वेहिकल डैमज फैक्टर³⁹ प्रति वर्ष यातायात वृद्धि, डिजाइन लाइफ, सब-ग्रेड मिट्टी का कैलिफोर्निया बियरिंग रेशिओ⁴⁰, लेन डिस्ट्रीब्यूशन फैक्टर इत्यादि के आधार

³⁶ अनुदान संख्या 94, लेखाशीर्ष 4711 बाढ़ नियंत्रण कार्य पर पूंजीगत व्यय-योजनागत व्यय-01-बाढ़ नियंत्रण-103-सिविल कार्य-23-नदियों के सुधार एवं क्षरण निरोधक योजनाय (नाबार्ड द्वारा वित्त पोषित)।

³⁷ क्रस्ट मोटाई = ग्रैनुलर सब-बेस + ग्रैनुलर बेस + बाईन्डर कोर्स + वियरिंग कोर्स।

³⁸ डिजाइन ट्रैफिक, किसी सड़क के अभिकल्पित जीवन के दौरान वहन किये जाने वाले मानक एक्सल की संचयी संख्या (अधिकतम यातायात वहन करने वाली लेन में) के सन्दर्भ में विचारित की जाती है।

³⁹ वेहिकल डैमज फैक्टर, विभिन्न एक्सल लोड एवं एक्सल विन्यास के व्यवसायिक वाहनों की संख्या को 80 केएन परिमाण के मानक एक्सल लोड की पुनरावृत्तियों की संख्या में परिवर्तित किये जाने हेतु एक गुणांक है।

⁴⁰ कैलिफोर्निया बियरिंग रेशियो, नई निर्माण की जाने वाली सड़क के नीचे प्राकृतिक भूमि, सब ग्रेड एवं बेस कोर्स की यांत्रिक मजबूती के मूल्यांकन हेतु किया जाने वाला पेनीट्रेशन टेस्ट है।

पर की जाती है। अग्रेतर, भारतीय सड़क कॉंग्रेस की विशिष्टियों (37-2001) का प्रस्तर 3.3.4.4 प्रावधानित करता है कि यदि वेहिकल डैमेज फैक्टर के आंकलन हेतु पर्याप्त सूचनायें अनुपलब्ध हो, तो भारतीय सड़क कॉंग्रेस में दिये गये निर्देशात्मक मान का उपयोग किया जाएगा।

विभाग द्वारा जनपद चन्दौली में पड़ाव से पचपड़ेवा तक 11 किमी⁰⁴¹ लम्बी सड़क के चौड़ीकरण तथा सुदृढीकरण हेतु ₹ 31.27 करोड़ की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी (मई 2011)। तदनुसार, अधीक्षण अभियन्ता, वाराणसी वृत्त के अधीनस्थ अधिशासी अभियन्ता, प्रान्तीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, चन्दौली द्वारा कार्य का विस्तृत प्राक्कलन तैयार⁴² करके प्रस्तुत किया गया (सितम्बर 2011) तथा मुख्य अभियन्ता लोक निर्माण विभाग, वाराणसी क्षेत्र द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई (दिसम्बर 2011)। नवम्बर 2014 तक बिना किसी मूल्यवृद्धि के कार्य शत प्रतिशत पूर्ण हो चुका था तथा ₹ 25.98 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था (सितम्बर 2017)।

विस्तृत प्राक्कलन की जाँच में प्रकाश में आया कि खण्ड ने अभिकल्पन के चरण में वेहिकल डैमेज फैक्टर को दो बार⁴³ प्रयुक्त कर दिया। इसके फलस्वरूप 615 मिमी0 मोटी क्रस्ट ओवरले की आवश्यकता के विपरीत 670 मिमी0 की अधिक मोटी क्रस्ट डाली गयी एवं ₹ 7.17 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

विभाग ने लेखापरीक्षा के निष्कर्ष को स्वीकार किया (जनवरी 2018) और बताया कि उत्तरदायी कार्यरत सहायक अभियन्ता/अवर अभियन्ता तथा सेवानिवृत्त अवर अभियन्ता के विरुद्ध कारण बताओ नोटिस एवं आरोप पत्र का मसौदा मुख्य अभियन्ता (परिवाद) को अग्रसारित किया जा चुका है। हालांकि, विभाग का उत्तर मुख्य अभियन्ता/अधीक्षण अभियन्ता/अधिशासी अभियन्ता के विरुद्ध कृत कार्यवाही पर मौन था जो कि त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन की स्वीकृति एवं कार्य के लिये अनुबन्धों के गठन हेतु उत्तरदायी थे। अंतिम कृत कार्यवाही प्रतीक्षित है (अगस्त 2018)।

2.6 ठेकेदार को ₹ 1.16 करोड़ का अधिक भुगतान

निर्माण सामग्रियों के परिवहन हेतु टिपर की अधिक दर स्वीकृत किये जाने के फलस्वरूप ठेकेदार का ₹ 1.16 करोड़ का अधिक भुगतान।

विभाग द्वारा जिवनाथपुर-कंचनपुर-चकिया-नौगढ़-मधुपुर मार्ग⁴⁴ के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण हेतु ₹ 49.16 करोड़ की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी (जनवरी 2010)। कार्य के निष्पादन हेतु अधीक्षण अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग, मीरजापुर वृत्त ने एक फर्म के साथ ₹ 48.50 करोड़ का अनुबन्ध पत्र हस्ताक्षरित किया (फरवरी 2010), जिसे फरवरी 2012 में पूर्ण होना निर्धारित था। मार्च 2017⁴⁵ तक ठेकेदार को ₹ 40.85 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था एवं दिसम्बर 2017 तक बिना किसी मूल्य वृद्धि के कार्य प्रगति में था।

निर्दिष्ट दरों (परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय) के अनुसार आधार वर्ष 2001-02 के लिए टिपर (10 टन क्षमता) द्वारा परिवहन की दर ₹ 1.74 प्रति टन प्रति किमी⁰ थी। अग्रेतर,

⁴¹ चैनेज 11.00 से 21.00 किमी⁰।

⁴² अवर अभियन्ता प्रान्तीय खण्ड लोक निर्माण विभाग चंदौली एवं सहायक अभियन्ता, प्रान्तीय खण्ड लोक निर्माण विभाग चंदौली की सहायता से।

⁴³ एक बार उपलब्ध सूचनाओं के आधार पर वास्तविक मान लेते हुए तथा पुनः सूचक मान लेते हुए।

⁴⁴ (राज्य राजमार्ग - 97) किमी. 0.000 से 18.800 एवं किमी. 90.000 से 91.840 (कुल 20.640 किमी.)।

⁴⁵ 24वाँ चालू देयक दिनांक 28.03.2017; धनराशि ₹ 1.37 करोड़।

प्रमुख अभियन्ता लोक निर्माण विभाग लखनऊ द्वारा जारी किये गये परिपत्र (सितम्बर 2008) के अनुसार उक्त परिवहन दर पर, 2001-02 को आधार वर्ष मानते हुए, 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की मूल्य वृद्धि अनुमन्य थी।

तथापि, यह पाया गया कि कार्य के विस्तृत प्राक्कलन में अधिशासी अभियन्ता द्वारा टिपर (10 टन क्षमता) की प्रयुक्त (और साथ ही मुख्य अभियन्ता द्वारा स्वीकृति) परिवहन दर ₹ 4.69 प्रति टन प्रति किमी⁰ (आधार दर ₹ 3.35 प्रति टन प्रति किमी⁰ लेते हुए) थी जो अनुमन्य दर ₹ 2.44 प्रति टन प्रति किमी⁰ (अनुमन्य आधार दर ₹ 1.74 प्रति टन प्रति किमी⁰ लेते हुए) के सापेक्ष काफी अधिक थी। इसके फलस्वरूप ₹ 1.16 करोड़ का अधिक व्यय हुआ (मई 2016)। प्रसंगवश, 18.80 किमी⁰ के इस खण्ड का मार्ग-निर्माण, वर्ष 2009-10 से 2017-18 तक टुकड़ों में निधि जारी किये जाने के कारण, 70 माह विलंबित था।

विभाग द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2016) कि दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही प्रारम्भ की जाएगी। विभाग द्वारा आश्वस्त किये जाने (नवम्बर 2016) के बाद भी यह पाया गया कि अधिशासी अभियन्ता ने ठेकेदार को पुनः ₹ 1.37 करोड़ का भुगतान कर दिया (मार्च 2017)।

विभाग ने बताया (जनवरी 2018) कि दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही प्रगति में है और अधिशासी अभियन्ता के कृत्य को यह कहते हुए उचित ठहराया कि भुगतान निविदा की दरों के अनुसार किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा आश्वासन दिये जाने के बावजूद अधिशासी अभियन्ता द्वारा संदर्भित मदों हेतु भुगतान टिपर की बढ़ी हुई दरों के आधार पर किया गया था और दोषी कर्मचारियों के विरुद्ध अबतक कोई कार्यवाही नहीं की गई है।

2.7 ₹ 1.32 करोड़ का व्ययाधिक्य

मार्ग के क्रस्ट अभिकल्प में वेट मिक्स मैकडम का अधिक प्रावधान एवं सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट के समतुल्य गुणक की त्रुटिपूर्ण गणना के परिणामस्वरूप ₹ 1.32 करोड़ का व्ययाधिक्य।

विभाग ने बरेली-बीसलपुर मार्ग (प्रमुख जिला मार्ग) की 26 किमी⁴⁶ लम्बी सड़क के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण हेतु ₹ 37.73 करोड़ की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (दिसम्बर 2011)। मुख्य अभियन्ता, बरेली क्षेत्र, बरेली ने कार्य की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (दिसम्बर 2011) तथा कार्य के निष्पादन हेतु अधीक्षण अभियन्ता, बरेली वृत्त, बरेली ने ₹ 32.57 करोड़ का अनुबंध⁴⁷ गठित किया (दिसम्बर 2011)। कार्य दिसम्बर 2011 में प्रारम्भ किया गया था एवं अप्रैल 2016 में बिना लागत में वृद्धि के समाप्त हुआ।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि स्वीकृत विस्तृत आगणन में खण्ड द्वारा 298 मिमी ओवर-ले का प्रावधान बिटुमिनस मैकडम (बीएम) के रूप में किया गया था। समतुल्य गुणक⁴⁸ के अनुसार, 298 मिमी ओवर-ले हेतु 25 मिमी सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) 50 मिमी बिटुमिनस मैकडम और 318 मिमी वेट मिक्स मैकडम

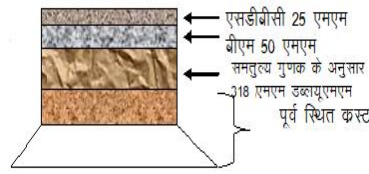
⁴⁶ किमी 1.000 से किमी 26.000।

⁴⁷ अनुबंध संख्या 28/बी एल वाई/2012 दिनांक 23.12.2011।

⁴⁸ इंडियन रोड कांग्रेस मानकों में प्रावधानित समतुल्य गुणक के अनुसार, 1 सेमी. बिटुमिनस मैकडम, 0.7 सेमी. सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट और 1.5 सेमी वेट मिक्स मैकडम के बराबर होता है।

(डब्ल्यूएमएम) की आवश्यकता थी। तथापि, खण्ड⁴⁹ ने आगणन में 318 मिमी वेट मिक्स मैकडम के स्थान पर 350 मिमी वेट मिक्स मैकडम का प्रावधान कर दिया जो कि मुख्य अभियंता द्वारा स्वीकृत भी कर दिया गया। इस प्रकार, पर्याप्त आंकड़ों के आधार पर प्राक्कलन की सही गणना सुनिश्चित किये जाने में असफलता तथा कर्तव्य के प्रति पर्याप्त रूचि के अभाव के कारण आगणन में 32 मिमी वेट मिक्स मैकडम का अधिक प्रावधान हो गया जिसके फलस्वरूप ₹ 1.32 करोड़⁵⁰ की लागत से 6,615 घन मीटर (73,908 घन मीटर-67,293 घन मीटर⁵¹) वेट मिक्स मैकडम का कार्य अधिक संपादित हुआ (फरवरी 2017 के अंतिम बिल के अनुसार)।

निष्पादनीय



वास्तविक रूप से निष्पादित



विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि 20 मिमी बिटुमिनस लेयर की स्क्रेपिंग के कारण, क्रस्ट की मोटाई बिटुमिनस मैकडम के सन्दर्भ में 298 मिमी से बढ़ाकर 318 मिमी की गयी थी। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बिटुमिनस लेयर की स्क्रेपिंग के पश्चात समतलीकरण हेतु प्रोफाइल करेक्शन कोट के रूप में 9,417 घन मीटर वेट मिक्स मैकडम का प्रावधान प्राक्कलन में पहले से ही किया गया था, इसलिए क्रस्ट की मोटाई बिटुमिनस मैकडम के सन्दर्भ में 298 मिमी से 318 मिमी तक बढ़ाने की कोई आवश्यकता नहीं थी।

2.8 सड़क के सुदृढीकरण के कार्य में ₹ 2.59 करोड़ का परिहार्य व्यय

कानपुर के एक मार्ग के सुदृढीकरण के कार्य में मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल की त्रुटिपूर्ण गणना और उसके फलस्वरूप क्रस्ट की दोषपूर्ण अभिकल्पना के कारण ₹ 2.59 करोड़ का परिहार्य व्यय।

आगणन के गठन हेतु आईआरसी : 37-2001 की विशिष्टियां 0 से 150 और 150 से 1500 तक विस्तारित वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन हेतु वेहिकल डैमेज फैक्टर⁵² क्रमशः 1.5 तथा 3.5 लिया जाना प्रावधानित करती है।

विभाग ने जिला कानपुर में कम्पनी बाग चौराहे से मेघदूत होटल तक मार्ग (वीआईपी रोड तक, चैनेज 0.00 से 6.00 किमी) के सुदृढीकरण के कार्य हेतु ₹ 6.41 करोड़ की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (सितम्बर 2013)। मुख्य अभियंता, लोक निर्माण विभाग, कानपुर क्षेत्र ने समान धनराशि की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (नवम्बर 2013), तदनुक्रम में अधीक्षण अभियंता, कानपुर वृत्त, कानपुर ने एक फर्म के साथ अनुबंध का गठन किया (नवम्बर 2013)। कार्य जून 2014 में पूर्ण हुआ एवं ठेकेदार को ₹ 4.96 करोड़ का भुगतान किया गया।

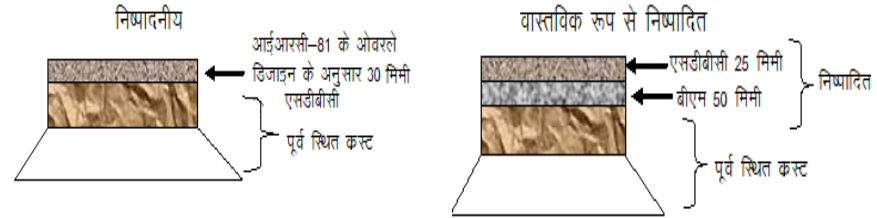
⁴⁹ अवर अभियंता (तकनीकी), सहायक अभियंता, अधिशासी अभियंता और अधीक्षण अभियंता।

⁵⁰ 6615 घन मी x ₹ 2005.65 (₹ 1774.60 x 13.02 प्रतिशत : उच्च अनुबन्धित दर) = ₹ 1.32 करोड़।

⁵¹ लम्बाई: 26000 मी x चौड़ाई : 7 मी x मोटाई: 0.318 मी = 57876 घन मी+प्रोफाइल करेक्शन : 9417 घन मी = 67293 घन मी।

⁵² वेहिकल डैमेज फैक्टर का प्रयोग विभिन्न एक्सल लोड और एक्सल विन्यास वाले वाणिज्यिक वाहनों को स्टैण्डर्ड एक्सल लोड की पुनरावृत्ति में परिवर्तित करने हेतु गुणांक के रूप में किया जाता है।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि अधिशासी अभियंता ने मार्ग के क्रस्ट ओवर-ले की अभिकल्पना का कार्य हरकोर्ट बटलर प्राविधिक संस्थान, कानपुर (संस्थान) को सौंपा था (मई 2013)। आईआरसी : 81-1997 के अनुसार, क्रस्ट ओवर-ले की अभिकल्पना हेतु मार्ग के कैरेक्टरिस्टिक डिफ्लेक्शन तथा मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल⁵³ से सम्बंधित आंकड़े आवश्यक रूप से अपेक्षित थे। संस्थान द्वारा किये गये बेन्केलमन बीम डिफ्लेक्शन टेस्ट के अनुसार कैरेक्टरिस्टिक डिफ्लेक्शन⁵⁴ 2.23 मिमी से 2.31 मिमी तक विस्तारित पाया गया। विभाग ने मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल की गणना के लिए संस्थान को वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन के आंकड़ों के सन्दर्भ में साप्ताहिक यातायात गणना उपलब्ध करायी थी जो कि 65 थी। आईआरसी विशिष्टियों के अनुसार, मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल की गणना हेतु संस्थान द्वारा 150 से कम वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन हेतु वेहिकल डैमेज फैक्टर को 1.5 लिया जाना चाहिए था। तथापि, संस्थान ने मार्ग का वेहिकल डैमेज फैक्टर 3.5 लेते हुए, मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल के वास्तविक मान 0.43 के सापेक्ष, त्रुटिपूर्ण ढग से 1.17 मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल आकलित कर दिया। अधिक मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल की गणना के फलस्वरूप, 30 मिमी सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट ओवर-ले की आवश्यक मोटाई के सापेक्ष, अनावश्यक रूप से अधिक मोटाई के 50 मिमी बिटुमिनस मैकडम और 25 मिमी सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट के ओवरले का प्रावधान किया गया।



विभाग ने स्वीकार (जुलाई 2017) किया कि संस्थान द्वारा 3.5 वेहिकल डैमेज फैक्टर गलत लिया गया था लेकिन बिटुमिनस मैकडम एवं सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट की लेयरों को यह कहते हुए उचित ठहराया कि उनकी मोटाई क्रमशः 50 मिमी और 25 मिमी ली गयी थी जो न्यूनतम थी। उत्तर, बिटुमिनस मैकडम और सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट की लेयरों का प्रावधान त्रुटिपूर्ण वेहिकल डैमेज फैक्टर 3.5 के आधार पर किये जाने एवं मार्ग पर हल्के एवं मध्यम क्षमता के वाहनों के यातायात होने, जैसाकि खण्ड द्वारा मई 2013 में संस्थान को सूचित किया गया था, के कारण स्वीकार्य नहीं था। अतः 30 मिमी सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट सड़क के सुदृढीकरण हेतु पर्याप्त थी और बिटुमिनस मैकडम तथा सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट की दो लेयरों की आवश्यकता नहीं थी। मुख्य अभियंता, जो आगणन के सही होने एवं प्रयुक्त आकड़ों की शुद्धता की जाँच हेतु उत्तरदायी थे, के द्वारा भी त्रुटिपूर्ण आगणन की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी जिसके कारण मार्ग के निर्माण में ₹ 2.59 करोड़ का अनावश्यक व्यय हुआ।

⁵³ विभिन्न एक्सल लोड और एक्सल विन्यास वाले वाणिज्यिक वाहनों को स्टैण्डर्ड एक्सल लोड (10 मीट्रिक टन) में परिवर्तित करने पर प्राप्त मान को मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल से प्रदर्शित किया जाता है।

⁵⁴ मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल के साथ इसका मान बिटुमिनस मैकडम के रूप में आवश्यक ओवर ले का निर्धारण करता है।

राजस्व विभाग

2.9 शासकीय राजस्व का अनियमित प्रतिधारण एवं उससे अनियमित व्यय

संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन कर, खतौनी निर्गमन शुल्क की ₹ 111.42 करोड़ की धनराशि को शासकीय लेख से बाहर रखा गया एवं उसमें से ₹ 44.35 करोड़ का व्यय किया गया।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 (1) एवं (3) में, अन्य बातों के साथ प्रावधानित है कि किसी राज्य सरकार द्वारा प्राप्त किये जाने वाले समस्त राजस्वों से संचित निधि बनेगी जिसमें से कोई भी धनराशि विधि के अनुसार अथवा संविधान में प्रावधानित रीति एवं प्रयोजनों के अतिरिक्त विनियोजित नहीं की जायेगी।

उत्तर प्रदेश सरकार ने भू-अभिलेखों के कंप्यूटरीकरण हेतु उत्तर प्रदेश अधिकारों का अभिलेख (कंप्यूटरीकरण) नियमावली 2005 को अधिसूचित⁵⁵ किया (जुलाई 2005) जिसमें प्रावधानित था कि खतौनी की प्रति के निर्गमन हेतु आवेदक से रुपये ₹ 15 प्रति प्रतिलिपि की दर से प्रभार लिया जायेगा जिसे जनपद के परगना-मजिस्ट्रेट के नाम से संचालित पृथक बचत बैंक खाते में जमा किया जायेगा एवं संग्रहीत राजस्व को राजस्व परिषद् के निर्देश⁵⁶ के अधीन कम्प्यूटरों के रखरखाव एवं आधुनिकीकरण पर व्यय किया जायेगा। तथापि, उक्त अधिसूचना ऊपर संदर्भित किये गए संवैधानिक प्रावधानों का अतिक्रमण थी जिससे विधायी बजटीय नियन्त्रण प्रणाली कमजोर हुई और इसमें दुर्विनियोजन एवं कपट की आशंका भी है।

29 जिला अधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा (मार्च 2015 से मार्च 2017) में पाया गया कि जिला प्राधिकारियों द्वारा खतौनी की प्रतियों के निर्गमन से संग्रहीत की गयी ₹ 111.43 करोड़ की धनराशि को शासकीय लेख से बाहर रखा गया था एवं संग्रहीत की गयी धनराशि में से ₹ 44.35 करोड़ का व्यय बिना बजट आबंटन एवं विधायिका के अनुमोदन के किया गया था।

प्रकरण विभाग को संदर्भित किया गया था (जुलाई 2017); वर्तमान (जुलाई 2018) तक कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।

खेल विभाग

2.10 क्रीड़ा विद्यालय भवन के निर्माण पर अलाभकारी व्यय

क्रीड़ा विद्यालय निर्माण हेतु अनुचित भूमि के चयन के परिणामस्वरूप ₹ 22.35 करोड़ के व्यय के पश्चात निर्माण कार्य का परित्याग।

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रस्तर 212 के अनुसार ऐसी समस्त परियोजनाएँ जिनकी लागत पांच करोड़ रुपये और उससे अधिक हों, का प्रारम्भ व्यवहार्यता प्रतिवेदन के साथ होना चाहिए जो कि विद्यमान परिस्थितियों का विश्लेषण करने, आने वाली समस्याओं की प्रकृति एवं उसके परिमाण को संबोधित करने, वैकल्पिक रणनीतियों, पर्यावरण एवं समाज पर पड़ने वाले प्रभावों का प्रारम्भिक विश्लेषण करने, कार्यस्थल की प्रारम्भिक जाँच, हित-धारकों, प्रतिबद्धताओं एवं जोखिमों पर केन्द्रित हो।

⁵⁵ उत्तर प्रदेश भूमि राजस्व अधिनियम, 1901 की धारा 234 के अंतर्गत निहित शक्तियों का प्रयोग करते हुए, 2005 में अधिसूचित किया।

⁵⁶ बोर्ड ने विभिन्न मर्दों जैसे तहसील दिवस (अगस्त 2009) और राजस्व न्यायालयों के सुदृढीकरण (मई 2012) पर व्यय हेतु निर्देश निर्गत किये।

तथापि, लेखापरीक्षा में यह संज्ञान में आया कि उपरोक्त प्रावधानों पर विचार किये बिना विभाग द्वारा जनपद सहारनपुर में क्रीड़ा विद्यालय के निर्माण का कार्य प्रारंभ कर दिया गया जिसपर ₹ 22.35 करोड़ का व्यय किया गया। व्यय अलाभकारी रहा जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है:

विभाग ने ₹ 86.64 करोड़ की लागत से क्रीड़ा विद्यालय के निर्माण का अनुमोदन प्रदान किया (जनवरी 2011) एवं उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड को कार्यदायी संस्था नामित किया। शासन द्वारा ₹ 28 करोड़ की कुल धनराशि पांच किशतों में (जनवरी 2011 से सितम्बर 2014 के मध्य) निर्गत की गयी। कार्य फरवरी 2011 में प्रारंभ हुआ एवं कार्य समाप्ति की निर्धारित तिथि मार्च 2015 थी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि स्वीकृति (जनवरी 2011) से पूर्व जिला प्रशासन, सहारनपुर ने ग्राम शेरउल्लाहपुर अहतमाल, तहसील बेहट में 20.47 हेक्टेयर भूमि विभाग को हस्तांतरित कर दी (दिसंबर 2008)। क्रीड़ा अधिकारी, सहारनपुर के निवेदन पर भूमि की मौसमी नदी⁵⁷ के किनारे स्थित होने के कारण निर्दिष्ट उद्देश्य के लिए उसकी उपयुक्तता सुनिश्चित करने हेतु, विभाग द्वारा एक समिति⁵⁸ गठित की गयी (फरवरी 2009)। समिति ने स्थानीय काश्तकारों से परामर्श कर भूमि को विद्यालय के लिए उपयुक्त घोषित कर दिया क्योंकि नदी का पानी कभी भी आवंटित भूमि तक नहीं पहुँचा था। समिति ने, फिर भी, भविष्य में नदी के पानी को विद्यालय के परिसर में प्रवेश करने से रोकने के लिए पूर्वापायस्वरूप रिटेनिंग वाल एवं बोल्टर पिचिंग का निर्माण प्रस्तावित किया। तदनुसार, रिटेनिंग वाल का कार्य जनवरी 2011 से जून 2011 के मध्य संपादित किया गया।

लेखापरीक्षा में यह संज्ञान में आया कि जिस समय क्रीड़ा विद्यालय भवन का निर्माण कार्य प्रगति पर था, जिलाधिकारी, सहारनपुर ने परियोजना प्रबंधक, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड का ध्यान, विद्यालय की चहारदीवारी के निर्माण के कारण नदी के पानी का बहाव परिवर्तित होने एवं परिणामस्वरूप पास के गांव में बाढ़ का खतरा उत्पन्न होने की ओर आकर्षित किया (जून 2011)। जिलाधिकारी ने उपचारात्मक कार्य⁵⁹ करवाये जाने के लिए खेल निदेशक को भी पत्र लिखा (जून 2011)। इसके उपरांत प्रबंध निदेशक, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड ने प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग को सूचित किया (जुलाई 2012) कि चयनित स्थल विद्यालय भवन निर्माण के लिए उपयुक्त नहीं था क्योंकि यह स्थल नदी तल क्षेत्र पर स्थित था। उन्होंने कार्य का परित्याग किये जाने एवं किये गये व्यय को बट्टे-खाते में डाले जाने की संस्तुति की क्योंकि रिटेनिंग वाल का निर्माण एवं बोल्टर पिचिंग जैसे उपचारात्मक कार्य बाढ़ को रोकने में सक्षम नहीं थे। एक वर्ष पश्चात, सहायक परियोजना प्रबंधक, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड ने सर्विस मार्ग (अनुमानित पुनर्निर्माण लागत: ₹ 30 लाख), जिसे क्रीड़ा विद्यालय भवन निर्माण स्थल तक सामग्रियों का परिवहन करने के लिए बनाया गया था, के बह जाने की सूचना दी (जून 2013)। एक वर्ष से अधिक व्यतीत हो जाने के बाद खिलाड़ी छात्रावास, मनोरंजन-कक्ष, भोजन-कक्ष, परिसर-मार्ग, रिटेनिंग वाल, बोल्टर पिचिंग, प्रशासनिक भवन, ओवरहेड टंकी तथा विद्युतीकरण कार्य पर कुल ₹ 22.35 करोड़ व्यय करने के

⁵⁷ खैरोवाली (खैर) नदी।

⁵⁸ अध्यक्ष के रूप में जिलाधिकारी द्वारा नामित लोक निर्माण विभाग का अभियंता, संयोजक सदस्य के रूप में क्षेत्रीय क्रीड़ा अधिकारी/क्रीड़ा अधिकारी एवं सदस्य के रूप में राजस्व विभाग का एक अधिकारी जो तहसीलदार के स्तर से कम का न हो।

⁵⁹ चहारदीवारी को बचाने एवं पानी को विद्यालय परिसर में आने से रोकने के लिये बोल्टर पिचिंग एवं स्टोन पिचिंग का कार्य।

पश्चात कार्य रोक दिया गया (सितम्बर 2014)। जनवरी 2016 में शासन ने जलविज्ञान सम्बन्धी अध्ययन, नदी-मार्ग का निर्धारण एवं उसका विश्लेषण तथा नदी-प्रवाह नियंत्रण कार्यों का अभिकल्प तैयार करने के लिए प्रकरण भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान रुड़की को संदर्भित किया ताकि क्रीड़ा विद्यालय एवं ग्रामीणों की सुरक्षा सुनिश्चित हो सके। भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान रुड़की ने यह मत व्यक्त किया (मई 2017) कि चहारदीवारी के निर्माण से नदी के क्रास सेक्शन का अत्यधिक अतिक्रमण हुआ है जिसके परिणामस्वरूप नदी-मार्ग में परिवर्तन, कृषि-भूमि का कटाव एवं गाँव की भूमि में जलभराव हुआ। स्टडी रिपोर्ट में क्रीड़ा विद्यालय को परिचालन हेतु तैयार करने के लिये विभिन्न कार्य (जैसे नदी के दायीं एवं बायीं ओर तटबंध का निर्माण, नदी के बायीं ओर तटबंध सह सड़क का निर्माण, इत्यादि) सुझाये गये जिनका विभाग की ओर से क्रियान्वयन अभी शेष था (अगस्त 2018)।

इस प्रकार, निर्माण कार्य को बिना व्यवहार्यता अध्ययन के प्रारम्भ किये जाने, जैसा कि बजट मैनुअल में निर्धारित किया गया है एवं गाँव में बाढ़ आने के जोखिम का उचित आकलन किये बिना रिटेनिंग दीवार के निर्माण की संस्तुति करने तथा अब तक सुधारात्मक कार्यवाही न करने के कारण विभाग द्वारा ₹ 22.35 करोड़ का अलाभकारी व्यय किया गया।

स जफा


(सरित जफा)

प्रधान महालेखाकार (जी0 एण्ड एस0एस0ए0)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक

26 अक्टूबर 2018

प्रतिहस्ताक्षरित



(राजीव महर्षि)

भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक

14 NOV; 2018