3

निर्माण कार्यों की सिफारिश एवं चयन

3.1 सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत निर्माण कार्य की सिफारिश

प्रत्येक सांसद द्वारा वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ के 90 दिनों के भीतर वार्षिक निधि पात्रता तक निष्पादन हेतु निर्माण कार्य की प्राथमिकता वाली एक सूची हेतु जि.प्रा. को सिफारिश करना अपेक्षित था। इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पायाः

(i) स्थानीय आवश्यकताओं का निर्धारण करने हेतु क्रियाविधि का अभावः लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना का आरेखन, स्थानीय रूप से महसूस की गई आवश्यकतों के प्रति अनुकूल निर्माण कार्यों का निर्धारण करने एवं सिफारिश करने में, आवासियों के सक्रिय अदालतों, स्थानीय निकायों, गै.स.सं. आदि जैसे विभिन्न संघटकों की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु सांसद द्वारा अपनाए जाने वाली क्रियाविधि का उल्लेख नहीं करता था। यह दर्शाने के लिए कोई अभिलेख नहीं था कि स्थानीय आवश्यकताओं पर सापेक्ष महत्व का उपयुक्त रूप से अन्वेषण एवं मूल्यांकन सहित योजनाबद्ध तरीके से विचार किया गया था। निर्माण कार्यों के चयन की प्रक्रिया में उस सीमा तक पारदर्शिता तथा वास्विकता की कमी थी।

मंत्रालय ने बताया कि सांसदों ने अपने विशिष्ट क्षेत्र में निर्वाचकों द्वारा उनके ध्यान में लाए गए कार्य की सिफारिश की जिनके पूर्व में सामना की गई मुश्किलों के आधार पर अन्वेषण एवं मूल्यांकन किया गया था।

तथापि, मंत्रालय के उत्तर को इस दृष्टि से देखा जाना चाहिए कि सांसद के निर्वाचन क्षेत्र की आवश्यकताओं को प्राथमिकता देने हेतु मॉनीटर योग्य तथा भागीदारी प्रणाली का अभाव गैर-प्राथमिक क्षेत्रों पर सां.स्था.क्षे.वि.यो. की निधियों के उपयोग की गुंजाईश छोड़ता है।

(ii) सांसदों द्वारा सिफारिश करने में विलम्बः 15 राज्यों/सं.शा.क्षे[1]. में 70 नमूना जाँच किए जि.प्रा. में से 64 जि.प्रा. से संबधित 34,023 निर्माण कार्य के संबंध में (इन जिलों में कुल अनुशासित निर्माण कार्यों का 42.85 प्रतिशत), सांसदों द्वारा वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ से 90 दिनों की निर्धारित सीमा से अधिक विलम्ब के साथ सिफारिशें प्रस्तुत की गई थीं (विस्तृत ब्यौरा **अनुबंध 3.1**) तथा सांसदों ने वित्तीय वर्ष की समाप्ति तक निर्माण कार्यों की सिफारिश करना जारी रखा।

मंत्रालय ने बताया कि इस संबध में सांसद समय सीमा के प्रतिबंध से घिरे नहीं थे तथा दिशानिर्देश सांकेतिक प्रवृति के हैं।

---

[1] गुजरात, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, दादर एवं नागर हवेली, मध्यप्रदेश, उत्तराखण्ड, राजस्थान, मिजोरम, आन्ध्रा प्रदेश, असम नागालैण्ड, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल

तथापि, सांसदों द्वारा दिशानिर्देशों में निर्धारित सुझावों की गैर-अनुपालना तथा पूरे वित्तीय वर्ष में उनके द्वारा निर्माण कार्य की लगातार सिफारिश सांसदों की वार्षिक पात्रता के धीमे उपयोग का कारण बनी है। मंत्रालय ने पत्र सं.सी/9/98-सां.स्था.क्षे.वि.यो. दिनांक 21 अक्तूबर 1999 के द्वारा सांसदों को संबोधित करके भी इस मामले को उठाया या जिसमें यह बताया गया था कि वित्तीय वर्ष के अंत में सिफारिशें करना प्रशासनिक परेशानियॉ उत्पन्न करेगा जो निर्माण कार्य के सुगम कार्यान्वयन को प्रभावित करेगा जिसका परिणाम निधियों के धीमे उपयोग में होगा।

3.2 सांसद की सिफारिश के बिना निर्माण कार्य का निष्पादन

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, प्रत्येक सांसद को अपने द्वारा उपयुक्त रूप से हस्ताक्षर किए अपने लेटर हैड पर निर्माण कार्य की सिफारिश करना अपेक्षित था। सांसदों के प्रतिनिधियों द्वारा सिफारिशें अनुमत नहीं थीं।

तथापि, आठ राज्यों में नौ जि.प्रा. ने सांसदों की औपचारिक सिफारिश के बिना कुल ₹ 9.45 करोड़ के 700 निर्माण कार्य निष्पादित किए। इसके अतिरिक्त, तीन राज्यों में तीन जि.प्रा. ने सांसद का नीजि सचिव, संबंधित राजनीतिक दलों के क्षेत्रीय अध्यक्ष आदि जैसे सांसदों के प्रतिनिधियों द्वारा सिफारिश किए कुल ₹ 2.44 करोड़ के 150 निर्माण कार्य निष्पादित किए। ब्यौरे **अनुबंध 3.2** में दिए गए हैं।

प्रकरण

मध्य प्रदेश में सांसद के प्रतिनिधि द्वारा निर्माण कार्य की सिफारिश

2005-07 के दौरान जि.प्रा. शाहजहांपुर ने सांसद, लोक सभा के निजी सचिव (नि.स.) की सिफारिश पर ₹ 1.78 करोड़ की लागत के 99 सड़क निर्माण कार्य संस्वीकृत किए। यह सिफारिशें संबंधित सांसद के सरकारी लेटर हैड पर की गई थी जिसमें नि.स. ने बताया था कि यह "माननीय सांसद के आदेशों के अनुसार" थे। इन सिफारिशों पर सांसद का हस्ताक्षर नहीं था जो कि योग्य निर्माण कार्य की सिफारिश करने हेतु निर्धारित प्रारूप के अनुसार आवश्यक था।

सांसद की सिफारिश के बिना निर्माण कार्य का निष्पादनः मेघालय पश्चिम गारू हिल्स जिला (तुरा) में, का.अ. (स्ला.वि.अ., बाटासिंग) द्वारा सांसद से कोई भी सिफारिश प्राप्त किए बिना ₹ 0.07 करोड़ की लागत के पांच निर्माण कार्य निष्पादित किए गए थे। यह सुसंगत है कि यह निर्माण कार्य अवर अभियंता तथा लेखाकार के स्टाफ क्वार्टरों के निर्माण तथा ब्ला.वि.म. के कार्यालय के नवीकरण से संबंधित थे जो कि योजना दिशानिर्देशों के अनुसार वर्जित हैं।

इसके अतिरिक्त, 2004-09 के दौरान सात राजयों/सं.शा.क्षे. मे 10 जि.प्रा. ने ₹ 10.75 करोड़ वाले 260 निर्माण कार्यों को स्वीकृति प्रदान की जबकि इन निर्माण कार्यों की वास्तविक लागत संबंधित सांसद द्वारा दर्शाई गई लागत से ₹ 2.49 करोड़ तक अधिक थी। संस्वीकृत आधिक्य राशि हेतु संबंधित सांसद की सहमति प्राप्त नहीं की गई थी तथा आधिक्य व्यय को संसद की

सिफारिश के बिना अन्य निर्माण कार्य के अव्ययित शेष, अव्ययित शेषों पर अर्जित ब्याज आदि से पूरा किया गया था जिनके ब्यौरे **अनुबंध 3.2** में दिए गए हैं।

इस प्रकार, संबंधित सांसद से सिफारिश प्राप्त किए बिना तथा विशिष्ट कार्य हेतु एक सांसद द्वारा दर्शाई गई राशि से अधिक राशि पर जि.प्रा. सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों से निर्माण कार्यों के निष्पादन ने योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन किया तथा इसका परिणाम ₹ 14.38 करोड़ के अप्राधिकृत व्यय में हुआ।

मंत्रालय ने बताया कि जि.प्रा. द्वारा योजना दिशानिर्देशों के उल्लंघन की जाँच करना तथा आरोपित अनियमितताओं हेतु उत्तरदायित्वों को निर्धारित करना विचार करने योग्य था।

3.3 वर्जित निर्माण कार्य का चयन

नवम्बर 2005 से लागू योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, दिशानिर्देशों के अंतर्गत वर्जित उन निर्माण कार्य के अलावा सभी निर्माण कार्य जो स्थानीय रूप से महसूस की गई समुदायिक अवसंरना तथा विकासात्मक आवश्यकताओं को पूरा करें, सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत अनुमत हैं **(अनुबंध 3.3)**

तथापि, यह पाया गया था कि 29 राज्यों/सं.श.क्षे. के 100 नमूना जांच किए जिलों (नमूना जि.प्रा.का. 78 प्रतिशत) में, 2004-09 के दौरान 2,340 निर्माण कार्यों, जो कि योजना दिशानिर्देशों के अनुसार अनुमत नहीं थे, पर ₹ 73.76 करोड़ का व्यय किया गया था जिसका ब्यौरा तालिका 3.1 में दिया गया है (राज्य-वार ब्यौरे **अनुबंध 3.4** में है):

तालिका 3.1: वर्जित निर्माण कार्य का निष्पादन

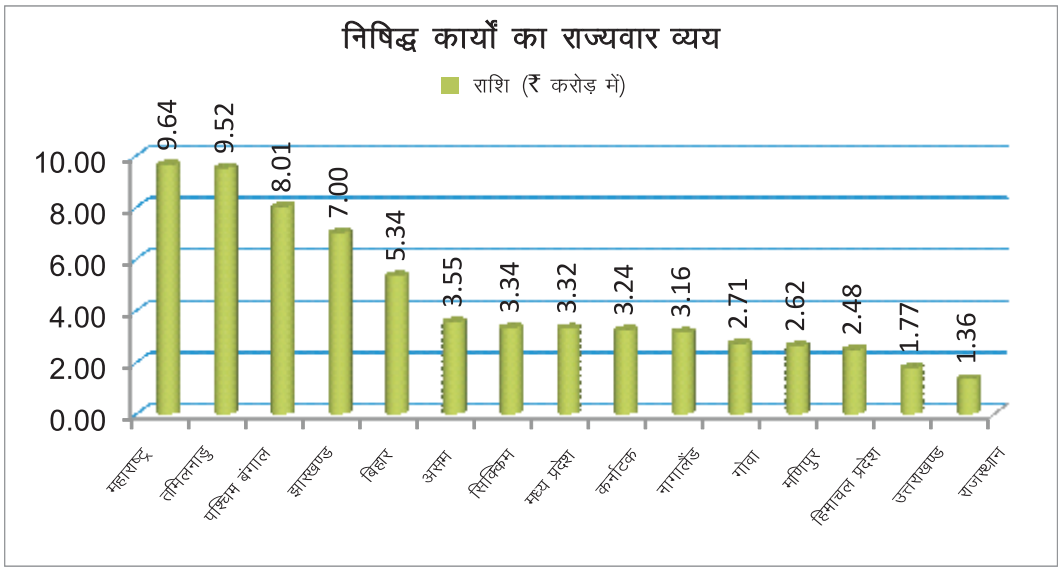
(₹ करोड़ में)

सांसदों की सिफारिश पर जि.प्रा.द्वारा लिए गए वर्जित निर्माण कार्य का प्रकार	वर्जित निर्माण कार्य के निष्पादन के ब्यौरे		
	शामिल राज्य/सं.शा.क्षे. की सं.	निर्माण कार्यों की सं.	*निर्माण कार्यों की लागत*
सरकारी कार्यालयों का निर्माण, सरकारी कार्यालयों, अस्पतालों का नवीकरण, रेलवे स्टेशनों, सरकारी अस्पतालों, कारागार परिसरों, पंचायत भवनों आदि में निर्माण	19	194	8.27
क्लबों, उत्पादन इकाईयों हेतु निर्माण कार्य, राज्य परिवहन निगमों हेतु बस स्टॉप (वाणिज्यिक इकाई), सहकारी समितियों निजी सस्थानों से संबंधित निर्माण कार्य	17	520	14.53
मंदिरो, गिरजाघरों, मदरसों के परिसर के भीतर निर्माण कार्य तथा धार्मिक उद्देश्य हेतु निर्माण कार्य	16	348	10.02

सांसदों की सिफारिश पर जि.प्रा.द्वारा लिए गए वर्जित निर्माण कार्य का प्रकार	वर्जित निर्माण कार्य के निष्पादन के ब्यौरे		
	शामिल राज्य/सं.शा.क्षे. की सं.	निर्माण कार्यों की सं.	*निर्माण कार्यों की लागत*
सड़को, इमारतों, पार्कों, उद्यानों, तालाबों, टंकियों, पर्यटक हटों, जल आपूर्ति अवसंरचना आदि हेतु विभिन्न नवीकरण एवं मरम्मत तथा अनुरक्षण कार्य	25	886	20.82
सरकारी कार्यालयों हेतु एयर कडिशनरों, फर्नीचर आदि समिति/ट्रस्ट द्वारा चलाए जा रहे विद्यालयों हेतु खेल उपकरण, समितियों/ट्रस्टों हेतु वाहन, गै.स.सं./ट्रस्टों द्वारा चलाए जा रहे अस्पतालों हेतु एंबूलेंसों, सहायता प्राप्त शैक्षिक संस्थानों आदि हेतु पानी के टैकरों, ऑडियो विस्थूल उपकरण की खरीद।	14	174	5.94
विख्यात व्यक्तियों के नाम पर इमारतों का निर्माण	6	37	6.81
प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री सहायता निधियों को अदा की गई निधियाँ, व्यक्तिगत लाभ हेतु निर्माण कार्य, खेल प्रतिस्पर्धाओं का आयोजन तीन राज्यों में अस्वीकार्य निर्माण कार्य आदि	11	181	7.37
योग	**29**	**2,340**	**73.76**

(स्त्रोतः जि.प्रा. के अभिलेखों से प्राप्त डाटा)

राज्य जिनमें वर्जित निर्माण कार्यों पर व्यय ₹ 1.00 करोड़ से अधिक था, को निम्न चार्ट में दर्शाया गया हैं



योजना के अंतर्गत वर्जित निर्माण कार्य के निष्पादन ने प्रदर्शित किया कि सांसदों ने निर्माण कार्यों की सिफारिश करते समय योजना के उद्देश्यों तथा दिशानिर्देशों को ध्यान में नही रखा था तथा जि.प्रा. ने प्रशासिनिक स्वीकृति तथा वित्तीय संस्वीकृति प्रदान करने से पूर्व इन निर्माण कार्यों की योग्यता को सत्यापित नहीं किया था।

मंत्रालय ने बताया कि वह उपयुक्त कार्रवाई करने हेतु जि.प्रा. द्वारा किए गए अस्वीकार्य निर्माण कार्यों पर ब्यौरे एकत्रित करेगा।

सां.स्था.क्षे. वि.यो. के अंतर्गत अस्वीकार्य निर्माण कार्यों पर प्रकरण

सिक्किम में निजी/परिवार के लाभ हेतु प्रत्याशित निर्माण कार्य

रूमटेक पर मृदा अपरदन प्रतिरोधी कार्य

सिक्किम के पूर्व जिले (जि.प्रा.) में, मृदा अपरपन प्रतिरोधी, बचाव/पुश्ता दीवार के निर्माण कार्य, जोहर प्रशिक्षण कार्य तथा जल निकासी व्यवस्था हेतु ₹ 2.65 करोड़ की 43 योजनाएं संस्वीकृत की गई थी। विभगीय अधिकारियों तथा संबधित ग्राम पंचायतों की उपस्थिति में 22 ऐसे निर्माण कार्यों की भौतिक जाँच के दौरान, यह पाया गया था कि 21 मामलों में निर्माण कार्य ₹ 1.39 करोड़ के व्यय पर निजी व्यक्तिगत की भूमि पर निष्पादित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, ₹ 0.59 करोड़ की लागत के 12 मामलों में निष्पादन करने में शामिल ठेकेदार स्वयं भूमि स्वामी थे अथवा भूमि उनके परिवार के सदस्यों से संबंधित थी।

3.4 समिति/ट्रस्ट हेतु निमार्ण कार्यों का निष्पादन

योजना के अंतर्गत सामुदायिक अवसंरचना तथा जन उपयोगिता इमारत निर्माण कार्य पंजीकृत समितियों/ट्रस्टों के लिए अनुमत हैं जो उन समिति/ट्रस्ट को प्रदान किए गए है जो पिछले तीन वर्षों से अस्स्तिव में है तथा सामाजिक सेवा/कल्याण गतिविधियों में शामिल है। योजना यह भी विनिर्दिष्ट करती है कि एक विशिष्ट समिति/ट्रस्ट के एक अथवा अधिक निर्माण कार्य हेतु सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधि में से ₹ 0.25 करोड़ से अधिक का व्यय नहीं किया जाएगा। तथापि लेखापरीक्षा में निम्न मामले पाए गए थेः

(i) समितियों/ट्रस्टों हेतु संस्वीकृत अधिक निधियाँः 10 राज्यों में, 34 ट्रस्टों/समितियों से संबंधित निर्माण कार्यों हेतु ₹ 14.40 करोड़ संस्वीकृत तथा जारी किए गए थे जो योजना

दिशानिर्देशों के अंतर्गत निर्धारित ट्रस्ट/समिति के अनुसार ₹ 0.25 करोड़ की सीमा से ₹ 5.90 करोड़ तक अधिक थे। राज्य-वार ब्यौरे **अनुबंध 3.5** में दिए गए हैं।

(ii) अयोग्य ट्रस्टों/समितियों को संस्वीकृत निधियाँः सात राज्यों में, जि.प्रा. ने 145 ट्रस्टों/समितियों, जो या तो योजना दिशानिर्देशों के अनुसार पात्र नहीं थी या फिर उनकी पात्रता जि.प्रा. द्वारा सत्यापित नहीं की गई थी, को ₹ 5.94 करोड़ संस्वीकृत किए जिसके ब्यौरे **अनुबंध 3.5** में दिए गए हैं।

इसने दर्शाया कि जि.प्रा. ने केवल पात्र ट्रस्टों/समितियों के निधियों का अंतरण सुनिश्चित करने हेतु कोई प्रभावी प्रणाली स्थापित नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, निर्वाचन क्षेत्रों की स्थानीय रूप से महसूस की गई आवश्यकता हेतु सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के उपयोग को संदेहास्पद प्रस्तुत किया।

मंत्रालय ने बताया कि इसने सभी राज्यों/सं.शा.क्षे. के केन्द्रक विभागों तथा जि.प्रा. को निर्देश दे दिए थे कि जब सांसद द्वारा एक समिति/ट्रस्ट हेतु निधियों की सिफारिश की जाती है तो समिति/ट्रस्ट की पात्राता को समय निर्धारित प्रकार से सत्यापित किया जाना चाहिए। मंत्रालय ने बाद में बताया कि वह उपयुक्त कार्रवाई करने हेतु जि.प्रा.से उपरोकथित मामलों पर ब्यौरे एकत्रित करेगा।

उत्तर अभी भी फिर से स्वामित्व की कमी तथा दिशानिर्देशों/अनुदेशों की अनुपालना सुनिश्चित करने में असमर्थता को उजागर करता है।

3.5 योजना का अभिसरण

योजना दिशानिर्देश प्रावधान करते हैं कि सां.स्था.क्षे.वि.यो. केन्द्र एवं राज्य सरकार की ऐसी योजनाओं के साथ अभिसरित है जो ऐसे निर्माण कार्य प्रदान करेगी जो सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत पात्रता मानक को पूरा करते हों। स्थानीय निकायों से निधियों को भी सां.स्था.क्षे.वि.यो. निर्माण कार्यों हेतु एकत्रित किया जाए परन्तु जब भी यह एकत्रण पूरा हो जाए तो अन्य स्त्रोतो से निधियों का पहले उपयोग किया जाना चाहिए तथा सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों को बाद में जारी किया जाना चाहिए जिससे कि कार्य की समाप्ति हेतु सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों का रचनात्मक रूप से उपयोग किया जा सके। सितम्बर 2008 में मंत्रालय ने यह स्पष्ट किया कि राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गांरटी योजना (रा.ग्रा.रो.गा.यो.)[2] में सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों का अभिसरण सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत पात्रता मानक को पूरा नहीं करता है।

तथापि, तीन राज्यों (त्रिपुरा, कर्नाटक तथा सिक्किम) में, यह पाया गया था कि अन्य योजनाओं को योजना दिशानिर्देशों के अनुसार सां.स्था.क्षे.वि.यो. के साथ अभिसरित नहीं किया गया था। ₹ 1.04 करोड़ की राशि की सां.स्था.क्षे.वि. यो. निधियों का उपयोग अन्य योजनाओं के अंतर्गत उपलब्ध निधियों का उपयोग करने से पहले किया गया था। मध्य प्रदेश में योजनाएं जो

[2] अब महात्मागाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गांरटी योजना (म.गां.ग्रा.रो.यो.) में नाम बदल दिया

सां.स्था.क्षे.वि.यों के साथ अभिसरित नहीं की जानी थी, को भी ₹ 2.15 करोड़ की सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों का उपयोग करके अभिसरण हेतु लिया गया था। ब्यौरे **अनुबंध 3.6** में दिए गए हैं।

इसने दर्शाया कि अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण में निर्माण कार्य का निष्पादन अन्य स्त्रोतों से वित्तपोषण की व्यवहार्यता अथवा उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना किया गया था/यह या तो आधे में कार्य को निरस्त करने या फिर निधियों की विलम्बित निर्मुक्ति द्वारा हुए विलम्बों का कारण बना।

मंत्रालय ने बनाया कि भविष्य में ऐसी कमियों की पुनरावृति से बचने के लिए आरोपित अनियमितताओं हेतु उत्तरदायी पाये गए अधिकारियों के प्रति उपयुक्त कार्रवाई करने सहित निधियों की प्राप्ति के लिए जि.प्रा. के साथ आवश्यक कार्रवाई की जाएगी

अनुशंसाएं

- ***मंत्रालय सांसदो से निर्माण कार्य की सिफारिश स्वीकृत करने के लिए वित्तीयवर्ष में एक निर्धारित तिथि प्रदान करे। उसके पश्चात सिफारिश किए गए निर्माण कार्य को अगले वित्तीय वर्ष में ले जाया जाए।***
- ***मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सांसदो को परियोजनाओं को दक्षता एवं न्यायिक रूप से निधियाँ आवंटित करने हेतु उनको सक्षम बनाने के लिए उनके द्वारा सिफारिश किए गए निर्माण कार्य की लागत का यथार्थ रूप से अनुमान लगाने हेतु तकनीकी सहायता प्रदान की गई है।***
- ***जि.प्रा. को निर्माण कार्यों, जो योजना के अंतर्गत अनुमत नहीं हैं, को करने हेतु जवाबदेह ठहराना चाहिए।***