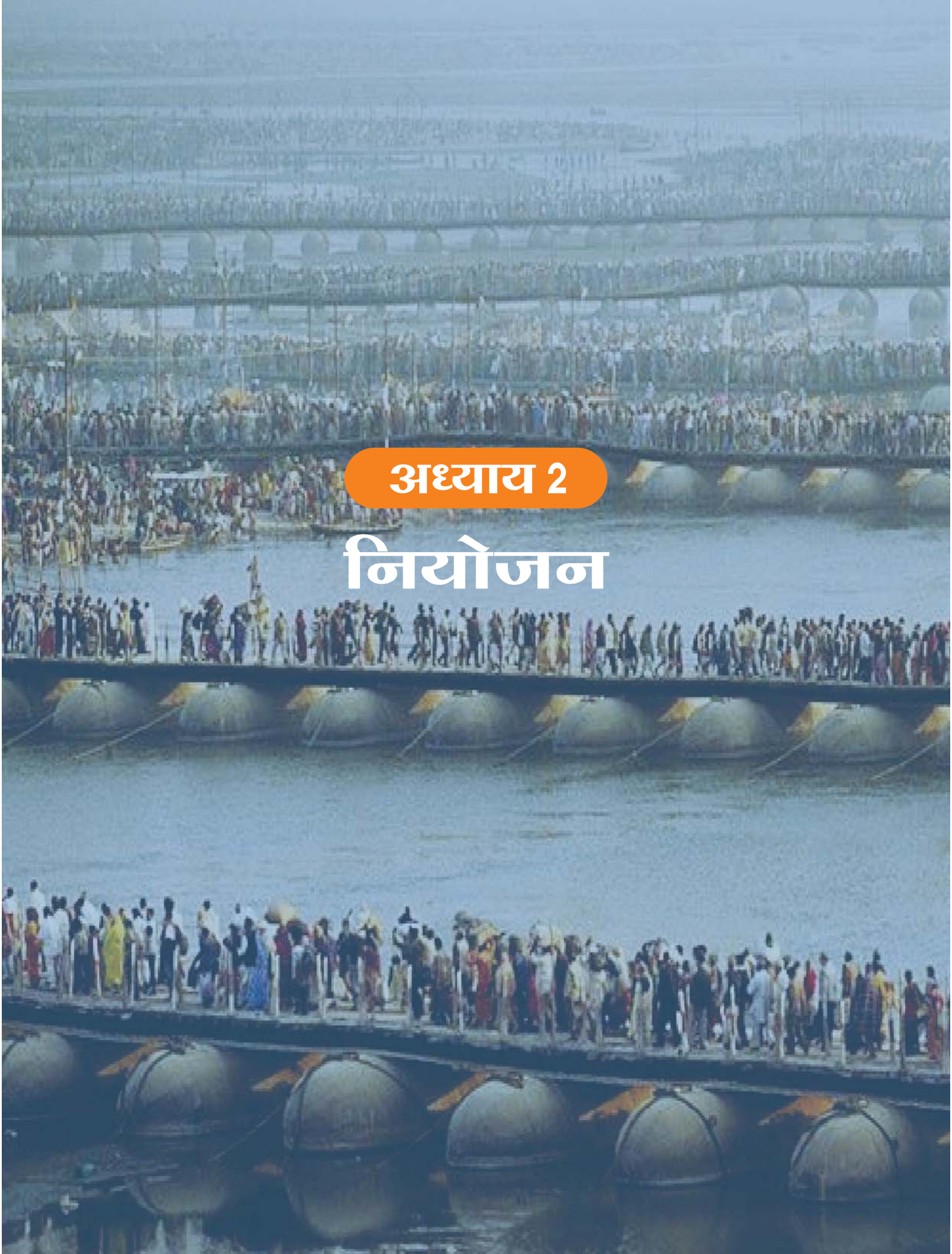

अध्याय 2

नियोजन

अध्याय

2 नियोजन

2.1 महाकुम्भ मेला हेतु नियोजन

किसी आयोजन के प्रभावकारी प्रबन्धन हेतु सूक्ष्म एवं वृहत् स्तर पर उचित नियोजन आवश्यक है। यह तब और भी आवश्यक हो जाता है जब आयोजन का प्रबन्धन एक से अधिक विभागों द्वारा किया जाए। महाकुम्भ मेले के दौरान आठ करोड़ से अधिक चलायमान जनसमूह के लिये मूलभूत सेवाओं एवं सुविधाओं हेतु व्यापक स्तर पर व्यवस्था किये जाने का नियोजन किया गया था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि क्या महाकुम्भ मेले का नियोजन व्यापक था एवं विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं के द्वारा बनायी गयी अलग–अलग परियोजनायें उचित एवं समन्वित थीं?

2.2 परियोजना का परिकल्पन

आरम्भ में, राज्य सरकार ने आकलित किया (मई 2010) कि ₹ 1,848.85 करोड़ रूपये की लागत पर 78 स्थायी कार्यों को कराया जाएगा। राज्य सरकार ने मई 2010 में, भारत सरकार से वित्तीय सहायता प्राप्त करने हेतु एक प्रस्ताव प्रेषित किया। राज्य सरकार के प्रस्ताव पर विचार करते हुए योजना आयोग एवं भारत सरकार के दल ने मई 2011 में इलाहाबाद का भ्रमण किया। उक्त दल ने मई 2011 में ₹ 1,318.91 करोड़ के कार्यों को अनुशंसित करते हुये, कार्यों पर होने वाले व्यय को भारत सरकार एवं राज्य सरकार के मध्य क्रमशः 30:70 के अनुपात में वहन करने हेतु प्रस्ताव किया। भारत सरकार नें योजना आयोग के दल की अनुशंसा को स्वीकार करते हुए निर्देशित किया कि निधियाँ दो वर्षों (2011–12: ₹ 667 करोड़, 2012–13: ₹ 651 करोड़) में, राज्य सरकार द्वारा परियोजनाओं का विस्तृत विवरण भेजे जाने पर, अवमुक्त की जायेंगी।

प्रमुख सचिव, नगर विकास विभाग, मेला प्रशासन एवं विभिन्न विभागों सहित कार्यदायी संस्थाओं के द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकाश में आया कि परियोजनाओं/प्राक्कलनों के बनाये जाने/अनुमोदित कराये जानें तथा उनकी गुणवत्ता में कमियाँ थी।

2.2.1 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन न बनाया जाना

महाकुम्भ मेले जैसे विशाल आकार के आयोजन को आयोजित करने तथा अवसंरचनाओं को तैयार करने एवं तीर्थयात्रियों/आगन्तुकों को सेवायें प्रदान करने में विभिन्न विभागों, शासन एवं संस्थाओं के मध्य उद्देश्य की प्राप्ति हेतु सहक्रियता सुनिश्चित करने हेतु, एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन का बनाया जाना आवश्यक था। तथापि, क्रियान्वित की गयी परियोजनाओं एवं विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं के द्वारा प्रदान की गयी सेवाओं का वास्तविक समय पर अनुश्रवण एवं उन पर प्रतिक्रिया हेतु कोई भी विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन नहीं बनाया गया था।

इसके स्थान पर, अन्य कार्यदायी संस्थाओं पर, विभिन्न स्तरों एवं विभागों/संस्थाओं के भीतर भी, अनाधीन रहते हुए, विभिन्न विभागों के द्वारा पृथक–पृथक परियोजनायें तैयार की गयी थी। मेला अधिकारी के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकाश में आया कि परियोजना प्रस्तावों को तैयार किये जाने हेतु कोई औपचारिक प्रलेखित दिशा–निर्देश

नहीं थे। इसके स्थान पर, मेलाधिकारी द्वारा विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं से, जैसा एवं जब परियोजनायें प्राप्त हुईं उन्हे वैसे ही, बिना किसी संवीक्षा के राज्य सरकार को धनावंटन हेतु प्रेषित कर दिया गया था। अग्रेतर, मेलाधिकारी को, न तो परियोजनायें तैयार करने के सम्बन्ध में दिशा–निर्देश तैयार करने तथा न ही परियोजना प्रस्तावों, जो उन्हे विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं द्वारा, राज्य सरकार से अनुमोदन प्राप्त करने हेतु दिये गए थे, की संवीक्षा हेतु, कोई समर्पित मानवशक्ति प्रदान की गयी थी। प्रोग्राम इवैलुएशन एण्ड रिव्यू टेक्निक एवं क्रिटिकल पाथ मेथड जैसी तकनीकों का प्रयोग परियोजनाओं/प्रस्तावों को तैयार करने में नहीं किया गया।

शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया। यद्यपि, मेलाधिकारी ने मई 2013 में कहा कि प्रत्येक विभाग द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि महाकुम्भ मेले हेतु कोई समेकित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन नहीं बनाया गया। अस्तु, नियोजन प्रक्रिया अप्रभावी रही।

2.3 आवश्यकताओं के आकलन की क्रियाविधि का अभाव

महाकुम्भ मेले के दौरान तीर्थयात्रियों की सुविधाओं एवं अवसंरचनाओं (स्थायी एवं अस्थायी) की आवश्यकताओं को, सुनिश्चित मानकों एवं आवश्यकता आधारित विश्लेषणों के आधार पर आकलित करने की एक वैज्ञानिक विधि आवश्यक रूप से अंगीकृत की जानी चाहिए थी ताकि मानव संसाधनों की तैनाती एवं प्रशिक्षण के माध्यम से उनकी क्षमता वृद्धि; सामग्रियों एवं उपकरणों; औषधियों; हथियारों एवं गोला बारूदों; एवं आवश्यक अवसंरचानाओं हेतु सहायक सामग्रियों के क्रय/की व्यवस्था सुनिश्चित की जा सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- महाकुम्भ मेला के दौरान तीर्थयात्रियों/पर्यटकों की संख्या के आकलन के लिये कोई वैज्ञानिक मानदण्ड/विधि नहीं अपनायी गयी थी। यह समीचीन है कि, विगत अर्द्धकुम्भ मेला 2007 की निष्पादन लेखापरीक्षा में यह अनुशंसा की गयी थी कि तीर्थयात्रियों का आकलन वैज्ञानिक ढंग से किया जाना चाहिए किन्तु महाकुम्भ मेले में सम्भावित एवं वास्तव में आये तीर्थयात्रियों की संख्या के वैज्ञानिक आकलन हेतु कोई तंत्र नही रखा गया था;

- पुलिस विभाग द्वारा अवसंरचनाओं की आवश्यकताओं जैसे पुलिस/अग्निशमन केन्द्रों की संख्या एवं अवस्थिति, मानवशक्ति, हथियार एवं गोला–बारूद, उपकरणों, वाहनों, सहायक सामाग्रियों आदि का आकलन नहीं किया गया था। वरिष्ठ पुलिस अधीक्षक महाकुम्भ मेला ने कहा (अगस्त 2013) कि उपरोक्त का आकलन विगत कुम्भ मेला एवं वर्तमान स्थिति के आधार पर किया गया था। वरिष्ठ पुलिस अधीक्षक, महाकुम्भ मेला के अभिलेखों की संवीक्षा में यद्यपि पाया गया कि मानव शक्ति की महाकुम्भ मेले में एवं विगत कुम्भ मेले में तैनाती के मध्य कोई सम्बन्ध नहीं था। कुम्भ मेले की तुलना में कम अथवा अतिरिक्त तैनाती पायी गयी जिसका विवरण ***परिशिष्ट–2.1*** में दिया गया है। कुम्भ मेले की तुलना में महाकुम्भ मेले हेतु आकलन, आवश्यकता एवं तैनाती में बदलाव किये जाने का कोई औचित्य अथवा आधार अभिलेखों में नहीं था;

- महाकुम्भ मेले के कुल आवंटन का लगभग 47 प्रतिशत सड़क निर्माण पर था, जिन्हें लोक निर्माण विभाग, इलाहाबाद नगर निगम, इलाहाबाद विकास प्राधिकरण, उत्तर प्रदेश आवास विकास परिषद, नगर पंचायत, झूंसी आदि के द्वारा कराया गया था

परन्तु सड़क निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु कोई समेकित, समन्वित एवं विस्तृत कार्य योजना नहीं बनायी गयी थी। प्रत्येक कार्यदायी संस्था द्वारा पृथक–पृथक मानदण्डों/विशिष्टियों का प्रयोग करते हुए अपनी योजनायें तैयार की गयी थीं जिसका परिणाम दोषपूर्ण एवं त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन, ड्राईंग, डिजाइन एवं गुणवत्तायुक्त सामग्री आदि रहा जैसा कि प्रस्तर 4.3.8 एवं 7.1.2 में उल्लेख किया गया है;

- चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, महाकुम्भ मेला क्षेत्र में स्वास्थ्य एवं चिकित्सीय सेवाओं तथा सफाई व्यवस्था के लिये उत्तरदायी था। मेला क्षेत्र में पाँच सैनिटेशन जोन[1], 15 चिकित्सालय[2], 20 प्राथमिक चिकित्सा केन्द्र, 123 एम्बुलेन्स और चार रिवर एम्बुलेन्सों के साथ–साथ 25,441 पीआरएआई शौचालय[3], 3,410 सार्वजनिक शौचालय, 5,052 फ्लैग एरिया शौचालय एवं 1,625 मूत्रालय स्थापित किये गये थे। अपर निदेशक (चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि अस्पतालों, शौचालयों, मूत्रालयों आदि की संख्या एवं अवस्थिति के आकलन हेतु न तो कोई आवश्यकता आधारित विश्लेषण किया गया था तथा न ही इस सम्बन्ध में कोई वैज्ञानिक मानदण्ड ही अपनाया गया था। योजनाओं में, शौचालयों, मूत्रालयों की संख्या एवं अवस्थिति, मेला क्षेत्र में जनसंख्या घनत्व के आधार पर कथित रूप से आकलित किया जाना बताया गया था जबकि इस सम्बन्ध में वास्तव में कोई सूचना उपलब्ध नहीं थी क्योंकि सेक्टर–वार जनसंख्या घनत्व के निर्धारण/आकलन हेतु कोई तंत्र ही उपलब्ध नही था; और

- पर्यावरण को सुरक्षित रखने, महाकुम्भ मेले में नियोजित श्रमिकों के कल्याण एवं मेले में आने वाले अन्य प्रकार से सक्षम व्यक्तियों एवं महिलाओं हेतु संगठित एवं सुनिश्चित योजनाओं की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त विषयों पर कोई योजना नहीं बनायी गयी थी। इन विषयों पर अध्याय 6 एवं 7 में चर्चा की गई है।

शासन ने, पुलिस विभाग के सम्बन्ध में दोहराया (नवम्बर 2013) कि अवसंरचनाओं की आवश्यकताओं का आकलन विगत कुम्भ मेले के दौरान की गयी व्यवस्थाओं के आधार पर किया गया था। यद्यपि अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि महाकुम्भ मेला की आवश्यकता एवं विगत कुम्भ मेले की व्यवस्था के मध्य कोई सम्बन्ध नहीं था। तथ्य यथावत रहा क्योंकि तीर्थयात्रियों की संख्या का अनुमान लगाने हेतु किसी वैज्ञानिक पद्धति के अभाव के कारण आवश्यक अवसंरचनाओं और सेवाओं का आकलन यथार्थ नहीं था। इसके फलस्वरूप, आवश्यकता से अधिक प्रावधान होने तथा परिणामस्वरूप निधियों की अवरूद्धता अथवा व्यर्थ व्यय जो कि परिहार्य था, हुआ जैसा कि प्रस्तर 4.5.8 में इंगित किया गया है।

2.4 विगत मेला अनुभवों का उपयोग न किया जाना

किसी आयोजन की योजना बनाते समय इसी प्रकार के पूर्व आयोजनों से सीख लेनी चाहिए ताकि पूर्व आयोजनों में प्रकाश में आई कमियों/त्रुटियों को दोहराया न जाए। अर्द्ध कुम्भ मेला के पूर्ण होने के पश्चात मेला प्रशासन द्वारा अपना प्रशासनिक प्रतिवेदन प्रकाशित किया गया था जिसमें अन्य बातों के साथ अर्द्ध कुम्भ मेला के नियोजन एवं

[1] जोन–1: चार क्षेत्र; जोन–2: पाँच क्षेत्र; जोन–3: पाँच क्षेत्र; जोन–4: छः क्षेत्र; एवं जोन–5: दो क्षेत्र।
[2] एक–100 शैय्यायुक्त केन्द्रीय चिकित्सालय; एक–30 शैय्यायुक्त पुलिस चिकित्सालय; दस–20 शैय्यायुक्त सर्किल चिकित्सालय; एक–05 शैय्यायुक्त चिकित्सालय; एवं दो–संक्रामक रोग चिकित्सालय।
[3] शौचालय का विकास प्लानिंग, रिसर्च एवं एक्शन इन्स्टीट्यूट, लखनऊ द्वारा किया गया था।

क्रियान्वयन के दौरान प्रकाश में आयी कमियाँ इंगित की गयी थीं। उक्त प्रतिवेदन में यह अनुशंसा की गयी थी कि इंगित कमियों को आगामी मेले में दूर करने हेतु कार्यवाही सुनिश्चित की जाये। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि (1) मेलाधिकारी ने विभागों/अन्य कार्यदायी संस्थाओं को उक्त कमियों को दूर करने हेतु प्रावधान करने हेतु कोई निर्देश जारी नहीं किया; और (2) विभागों द्वारा भी अर्द्ध कुम्भ मेला 2007 के उपरान्त तैयार किये गये प्रशासनिक प्रतिवेदन की अनुशंसाओं पर कोई विचार नहीं किया गया ***(परिशिष्ट–2.2)***।

2.5 भारत सरकार की प्रसंविदाओं का पालन न करना

स्थिति का विवरण नीचे सारणीबद्ध है:

सारणी: 1 भारत सरकार की प्रसंविदा एवं उसका अनुपालन

क्रम संख्या	भारत सरकार की प्रसंविदा	राज्य सरकार द्वारा अनुपालन की स्थिति
(1)	(2)	(3)
1	भारत सरकार ने कार्यों के निष्पादन के लिये विभागवार नियतन के साथ ₹ 1,318.91 करोड़ के धनावंटन की स्वीकृति प्रदान की थी।	भारत सरकार की अनुमति के बिना राज्य सरकार द्वारा विभागवार नियतन में संशोधन कर दिया गया था।
2	भारत सरकार से निधि अवमुक्त कराने के लिये विस्तृत परियोजना प्रेषित की जानी थी।	राज्य सरकार ने भारत सरकार को अनुमोदन के लिये ₹ 104.54 करोड़ लागत की परियोजनाएँ प्रेषित नहीं की। इसके अतिरिक्त, ₹ 75.33 करोड़ की परियोजनाएँ विवरण के अभाव में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित नहीं की गयी।
3	भारत सरकार ने ₹ 800 करोड़ का अनुदान (अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता) के रूप में जारी[4] किया तथा राज्य सरकार को निर्देश दिया कि उक्त निधि बिना विलम्ब के क्रियान्वयन इकाइयों को अवमुक्त कर दिया जाये। अन्यथा की स्थिति में विलम्ब की अवधि हेतु ब्याज सहित धनराशि की वसूली की जाएगी। यह भी निर्देश था कि उपयोगिता प्रमाण–पत्र भेजा जाये।	राज्य सरकार नें क्रियान्वयन इकाईयों को धनराशि अवमुक्त नहीं किया बल्कि इसका समायोजन अपने हिस्से (₹ 1,318.91 करोड़ में से) की प्रतिपूर्ति के लिए कर लिया। भारत सरकार को कोई उपभोग प्रमाण–पत्र प्रेषित नहीं किया। जिसके फलस्वरूप जुलाई 2013 तक ब्याज[5] के रूप में ₹ 34.56 करोड़[6] की परिहार्य देनदारियों का सृजन हुआ।
4	भारत सरकार ने निर्देश दिया था कि निधि का उपयोग महाकुम्भ मेला के लिये किया जाये।	भारत सरकार द्वारा अवमुक्त निधि का व्यय महाकुम्भ मेला के परियोजनाओं तक ही सीमित नहीं रखा गया[7]।

(स्रोतः विभिन्न विभागों, राज्य सरकार एवं भारत सरकार के मंत्रालयों से एकत्रित की गयी सूचना)

शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)।

2.6 उपयोज्य एवं अप्रयुक्त सामग्रियों के पश्च–मेला उपयोग हेतु कोई योजना न होना

महाकुम्भ मेले हेतु क्रय की गयी विभिन्न सामग्रियों, उपकरणों आदि के दृष्टिगत, इन सम्पत्तियों का मेला के उपरान्त उपयोग करने के सम्बन्ध में एक सुविचारित योजना

[4] पत्र संख्या 44(6) पीएफ–1/2012–869 दिनांक 9/12.11.2012 ।
[5] ब्याज की दरः गत तीन वर्षों का औसत ब्याज दरः 6.48 प्रतिशत (स्रोतः राज्य वित्त प्रतिवेदन वर्ष 2012–13)।
[6] आठ माह का ब्याज (दिसम्बर 2012 से जुलाई 2013) : ₹ 800 करोड़ X 6.48% X 2/3 = ₹ 34.56 करोड़ ।
[7] सिंचाई विभाग द्वारा निर्मित बरगद घाट।

बनाया जाना आवश्यक था। राज्य सरकार द्वारा यद्यपि उक्त सन्दर्भ में कोई व्यापक योजना नहीं बनायी गयी थी। मुख्य सचिव, उत्तर प्रदेश शासन ने महाकुम्भ मेला समाप्त होने के पश्चात, दिनांक 16 मार्च, 2013 को कुछ निश्चित सामग्रियों जैसे– औषधियाँ, जनरेटर, मार्ग प्रकाश फिटिंग्स के उपयोग हेतु आदेश निर्गत किया जबकि अन्य बहुत सी सामग्रियाँ जिनका क्रय विभागों द्वारा महाकुम्भ मेले हेतु विशेष रूप से किया गया था, को छोड़ दिया गया था। अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि विभागों में बहुत सी सामग्रियों जैसे हस्तचलित ठेलागाड़ी, जल पुलिस के उपकरण, सफाई उपकरण आदि, उनके उपयोग करने की योजना के बिना ही पड़ी थी।

शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)।

2.7 संस्तुतियाँ

- *मेला हेतु आवश्यक अवसंरचनाओं, सुविधाओं एवं सेवाओं का आकलन करने हेतु, विगत मेलों के अनुभवों एवं प्रोग्राम इवैलुएशन एण्ड रिव्यू टेक्निक तथा क्रिटिकल पाथ मेथड जैसी तकनीकों को प्रयोग मे लाते हुए, एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया जाना चाहिए;*

- *महाकुम्भ मेला के लिये विषयों की प्राथमिकताओं के साथ एक मानकीकृत दिशा–निर्देश क्रियान्वयन विभागों को, परियोजनाओं को तैयार करने हेतु, उपलब्ध कराया जाना चाहिए तथा परियोजनाओं को राज्य सरकार को प्रेषित किये जाने से पूर्व, मेला अधिकारी स्तर पर उनकी जाँच किये जाने का तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए; और*

- *मेला समाप्त होने के पश्चात् उपभोज्य एवं अप्रयुक्त सामग्रियों के प्रयोग हेतु एक सुविचारित योजना तैयार एवं लागू की जानी चाहिए।*