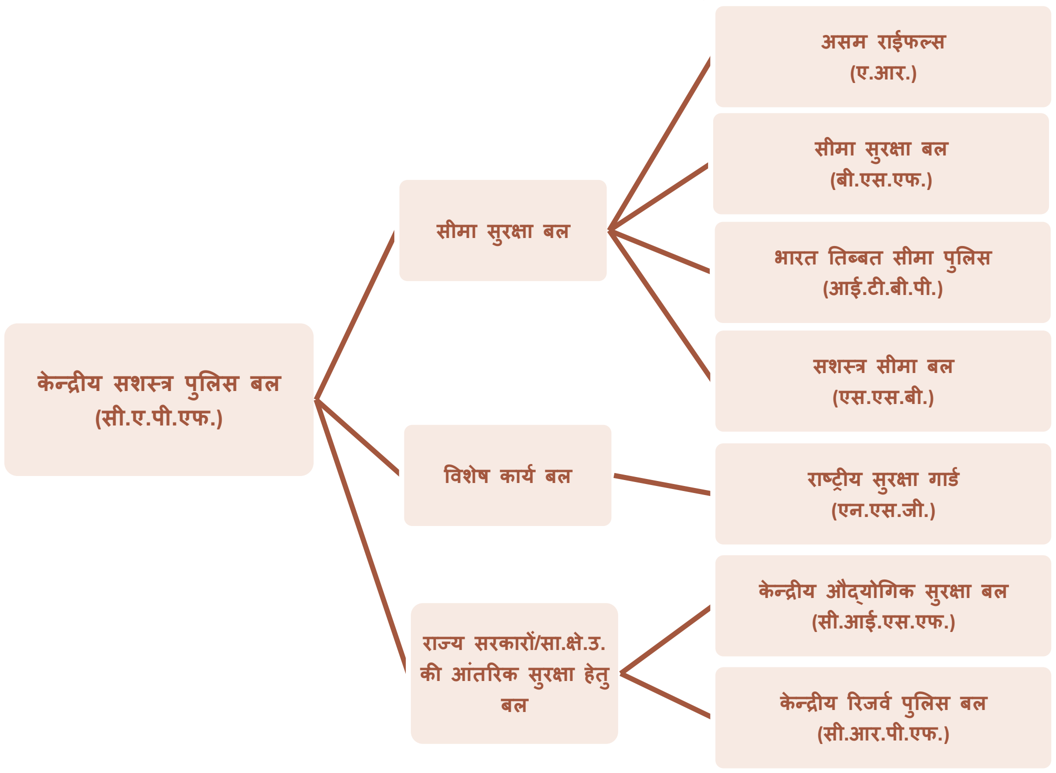
अध्याय – I

प्रस्तावना

1.1 लेखापरीक्षा के संबंध में सामान्य सूचना

गृह मंत्रालय (एम.एच.ए.) के पास, देश की आंतरिक सुरक्षा प्राथमिक होने से, उत्तरदायित्वों का एक बड़ा स्पेक्ट्रम है जिसमें केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बलों (सी.ए.पी.एफ.)[1] का प्रबंधन शामिल है। भारत के संघ के सात सशस्त्र पुलिस बल एम.एच.ए. के आधिकारिक नियंत्रण के अधीन हैं। इन सी.ए.पी.एफ. का उनकी भूमिकाओं के साथ अवलोकन का नीचे विवरण दिया गया है:

चार्ट: 1.1: सी.ए.पी.एफ. की भूमिका

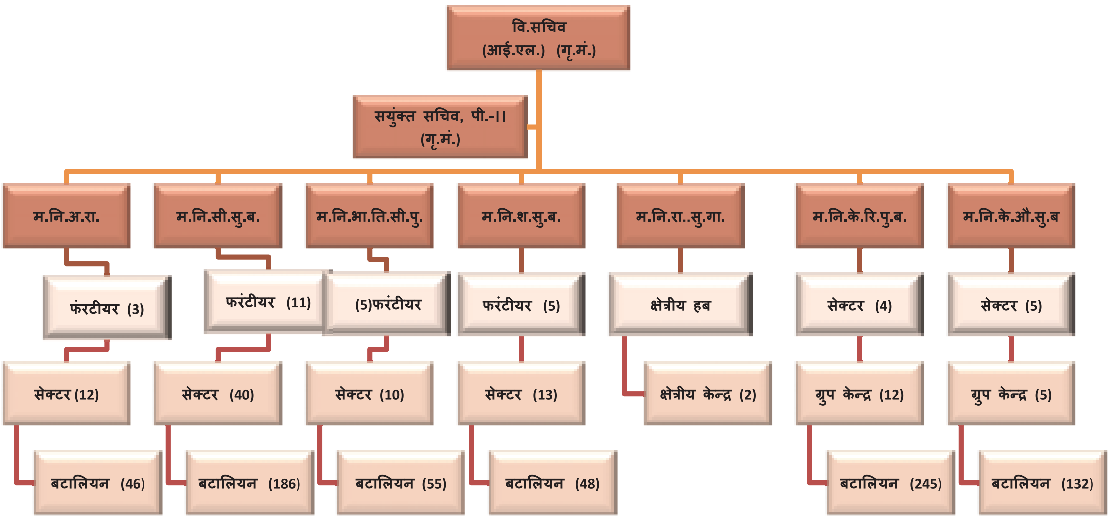


[1] मार्च 2011 से, जबकि अन्य सभी बलों को केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बल (सी.ए.पी.एफ.) के रूप में पुन: नामित किया गया है फिर भी असम राइफल्स एक केन्द्रीय अर्द्ध सैनिक बल (सी.पी.एम.एफ.) है तथापि, इस निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य हेतु सी.ए.पी.एफ., असम राईफल को भी इसमें शामिल किया गया है।

इनमें से, ए.आर., बी.एस.एफ., आई.टी.बी.पी. तथा एस.एस.बी.[2] "सीमा की सुरक्षा करने वाले बल" हैं जबकि सी.आर.पी.एफ. लोक आदेश के अनुरक्षण से संबंधित मामलों में राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. प्रशासनों को सहायता प्रदान करता है। सी.आई.एस.एफ. मुख्य प्रतिस्थापनाओं, सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सा.क्षे.उ.), हवाई अड्डों, औद्योगिक इकाइयों तथा महत्वपूर्ण राष्ट्रीय संस्थानों को सुरक्षा तथा संरक्षण प्रदान करता है। एन.एस.जी. आतंकवाद का मुकाबला करने तथा अपहरण विरूद्ध संक्रियाओं हेतु एक विशिष्ट बल है तथा उसे अ.वि.व्य. की सुरक्षा का कार्य भी सौंपा गया है।

1.2 बलों का आर्गेनोग्राम

चार्ट -1.2: सी.ए.पी.एफ. का संगठानात्मक चार्ट

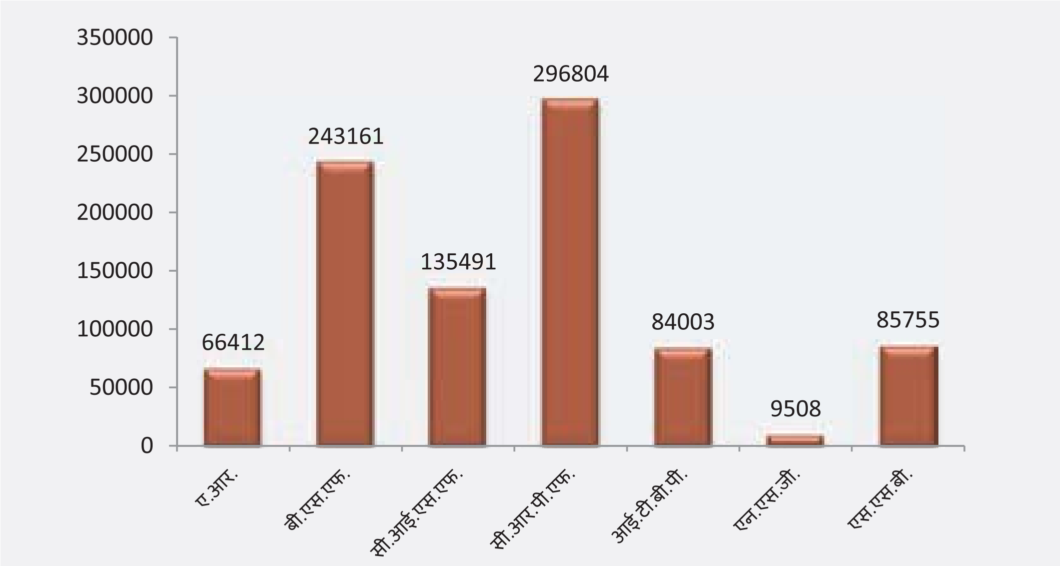


एम.एच.ए. की अध्यक्षता गृह सचिव द्वारा की जाती है जिसे विशेष सचिव (आंतरिक सुरक्षा) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। एस.एस. (आई.एस.) के अंतर्गत एम.एच.ए. का पुलिस II प्रभाग जिसकी अध्यक्षता संयुक्त सचिव द्वारा की जाती है, सभी सी.ए.पी.एफ. के निर्माण कार्यों के संबंध में मामलों को संसाधित करने हेतु उत्तरदायी है। असम राईफल्स, जिसका मुख्यालय शिलांग, मेघालय में है, के सिवाय प्रत्येक सी.ए.पी.एफ. की अध्यक्षता दिल्ली में मुख्यालय सहित महानिदेशक द्वारा की जाती है। इन सी.ए.पी.एफ. की बटालियनों की संख्या सहित संस्वीकृत कार्यबल को नीचे दर्शाया गया है:

---

[2] असम राईफल हेतु ए.आर. जैसी शब्दावलियों का इस दस्तावेज में उपयोग किया गया है।

चार्ट - 1.3: सी.ए.पी.एफ. का संस्वीकृत कार्यबल



सी.ए.पी.एफ. पूरे देश मे फैले हुए हैं जिनमें से अधिकांश दूरवर्ती/सीमा क्षेत्रों में हैं। प्रभावी रूप से कार्य करने हेतु इन बलों को कार्यालय परिसरों, प्रशिक्षण केन्द्रों, आवासीय भवनों (बैरेक सहित) तथा सीमाओं की सुरक्षा करने हेतु बोर्डर आउट पोस्टों (बो.आ.पो.) की आवश्यकता है।

निर्माण कार्यों हेतु सी.ए.पी.एफ. राज्य सरकारों के माध्यम से भूमि का अधिग्रहण करते हैं तथा केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (के.लो.नि.वि.) जैसे सरकारी कार्यकारी अधिकरणों तथा अन्य लोक निर्माण संगठनों (पी.डब्ल्यू.ओ.) जैसे कि राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम (रा.भ.नि.नि.) इंजीनियरिंग प्रोजेक्ट इण्डिया लिमिटेड (ई.पी.आई.एल.) तथा राष्ट्रीय परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड (रा.प.नि.नि.लि.), हिन्दुस्तान प्रीफेब लिमिटेड (हि.प्री.लि.) आदि के माध्यम से कार्यों को पूरा करते हैं। सी.ए.पी.एफ. अर्थात् बी.एस.एफ., एस.एस.बी., ए.आर., आई.टी.बी.पी. तथा एन.एस.जी. में अपने स्वयं के अभियांत्रिकी स्कंध हैं जो मरम्मत तथा नवीकरण कार्यों के अतिरिक्त ₹60 लाख की अनुमानित लागत तक निर्माण कार्यों का निष्पादन भी करते हैं।

1.3 मंत्रालय द्वारा बजटीकरण

भूमि के अधिग्रहण तथा निर्माण कार्यों हेतु एम.एच.ए. इन सी.ए.पी.एफ. को पूंजीगत (मुख्य निर्माण कार्य) के अंतर्गत बजट का आबंटन करता है। मुख्य निर्माण कार्यों में बजट तीन उप शीर्षों अर्थात् कार्यालय भवन (ओ.बी.), आवासीय भवन (आर.बी.) तथा बोर्डर आउट पोस्ट (बी.ओ.पी.) के अंतर्गत आवंटित किया जाता है। 2008-09 से 2013-14 के दौरान मुख्य निर्माण कार्यों के अंतर्गत बल-वार बजट तथा व्यय को **अनुबंध -1.1**

में प्रस्तुत किया गया है। 2008-09 से 2013-14 की अवधि के लिए सी.ए.पी.एफ. द्वारा भूमि अधिग्रहण मामलों सहित मुख्य निर्माण कार्यों के अंतर्गत कुल व्यय ₹ 12043.90 करोड़ था जैसा नीचे दिया गया है:

चार्ट 1.4: 2008-09 से 2013-14 के दौरान सी.ए.पी.एफ. द्वारा भूमि अधिग्रहण सहित निर्माण कार्यों पर (₹ करोड़ में)

1.4 इस विषय का चयन करने का मूलाधार

एम.एच.ए. की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि एम.एच.ए. के योजनागत व्यय का एक बड़ा भाग सी.ए.पी.एफ. ने निर्माण कार्यों हेतु चिन्हित किया गया था। सी.ए.पी.एफ. को उनके मुख्यालयों तथा फील्ड कार्यालयों सहित सी.ए.पी.एफ. की हमारी लेखापरीक्षा के पिछले अनुभव ने प्रकट किया कि भूमि के अधिग्रहण तथा निर्माण कार्यों के समापन में विलम्ब का परिणाम न केवल लागत एवं समय की वृद्धि में हुआ परंतु इसने प्राप्तकर्ताओं को निर्माण कार्यों के सामयिक लाभ प्राप्त करने से भी वंचित किया। चूंकि सी.ए.पी.एफ. में निर्माण कार्यों पर अब तक कोई निष्पादन लेखापरीक्षा नहीं की गई इसलिए इस मामले को लेने का निर्णय किया गया था। चूंकि यह प्रतिवेदन भूमि अधिग्रहण, पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निर्माण कार्यों, सृजित परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण तथा उपयोग से संबंधित महत्वपूर्ण मामलों पर ध्यान देती है इसलिए यह कार्यकारी अभिकरणों सहित एम.एच.ए., सी.ए.पी.एफ. हेतु उपयोगी होगा।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

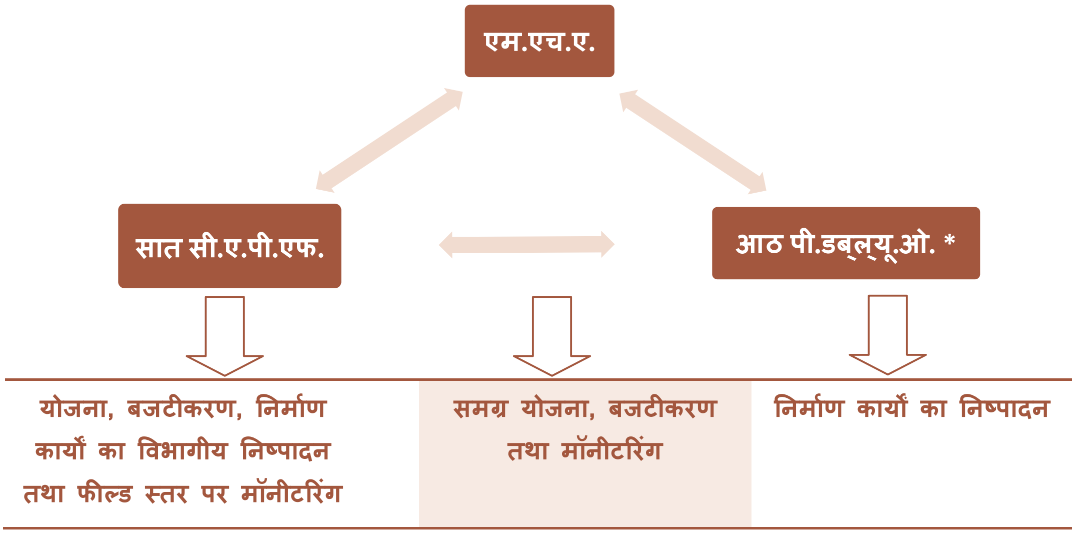
निष्पादन लेखापरीक्षा सी.ए.पी.एफ. में निर्माण कार्यों में मितव्ययता, दक्षता तथा प्रभावकारिता को जांच करने की दृष्टि से की गई थी। विशिष्ट लेखापरीक्षा उद्देश्य निम्नलिखित थे:

1. क्या निधारित मानदण्डों के अनुसार पर्याप्त भूमि का समय पर लागत प्रभावी प्रकार से अधिग्रहण किया था तथा निर्माण हतु उपलब्ध कराया गया था।
2. क्या संबंधित अभिकरणों ने निर्माण कार्य के दौरान वित्तीय औचित्य का अनुपालन किया था।
3. क्या निर्माण कार्यों को निर्धारित समय सीमा तथा लागत के भीतर सुसंगत सरकारी नियमों तथा विनियमों के अनुसार किया गया था।
4. क्या भूमि अधिग्रहण तथा किए गए निर्माण के पीछे प्रत्याशित उद्देश्य को प्रभावी रूप से प्राप्त किया गया था।
5. क्या कार्यकारी अभिकरणों सहित एम.एच.ए. तथा सी.ए.पी.एफ. ने उपलब्ध संसाधनों के प्रभावी उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु एक समर्थ मॉनीटरिंग प्रक्रिया का अनुपालन किया था।

1.6 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा विस्तार

निष्पादित लेखापरीक्षा स्वंय सी.ए.पी.एफ. द्वारा अथवा विभिन्न पी.डब्ल्यू.ओ. के माध्यम से किए गए ₹ 10 लाख से अधिक के निर्माण कार्यों तक सीमित थी। मुख्य निर्माण कार्यों के अंतर्गत उन कार्यों, जिन्हें पी.डब्ल्यू.ओ. के साथ-साथ सी.ए.पी.एफ. के आभियांत्रिकी स्कंध द्वारा निष्पादित किया गया था, का याद्दच्छिक नमूना के माध्यम से चयन किया गया था। मुख्य कार्यों तथा लेखापरीक्षित आभिकरणों को नीचे दर्शाया गया है:

चार्ट 1.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र



आठ पी.डब्ल्यू.ओ. : राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम (एन.बी.सी.सी.), इंजीनियरिंग प्रोजेक्ट इण्डिया लिमिटेड (इ.पी.आई.एल.), राष्ट्रीय परियोजनाएं निर्माण निगम लिमिटेड (एन.पी.सी.सी.एल.), हिन्दुस्तान प्रोफेब लिमिटेड (एच.पी.एल.), दिल्ली मैट्रो रेल निगम (डी.एम.आर.सी.), जम्मू एवं कश्मीर परियोजना निर्माण निगम (जे.के.पी.सी.सी.), विद्युत बोर्ड मणिपुर (ई.सी.बी.), उत्तर प्रदेश जल निगम (यू.पी.जे.एन.),

लेखापरीक्षा क्षेत्र ने 2008-09 से 2013-14 की अवधि को शामिल किया; परंतु भूमि अधिग्रहण मामलों तथा लेखापरीक्षा अवधि से पहले संस्वीकृत निर्माण कार्य जो लेखापरीक्षा अवधि के दौरान चल रहे थे, को भी शामिल किया गया था। फील्ड लेखापरीक्षा सभी राज्यों में निर्माण कार्यों को शामिल करते हुए पूरे देश में स्थित नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा कार्यालयों के माध्यम से की गई थी।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के क्षेत्र से निम्नलिखित निर्माण कार्यों को शामिल नहीं किया गया है:

- ₹ 10 लाख से नीचे के मुख्य निर्माण कार्य तथा सी.ए.पी.एफ. द्वारा किए गए लघु निर्माण कार्य
- एम.एच.ए. के सीमा प्रबंधन प्रभाग के माध्यम से वित्तपोषित बोर्डर आउट पोस्टों (बी.ओ.पी.), की परियोजनाएं

1.7 लेखापरीक्षा मापदण्ड के स्रोत

सी.ए.पी.एफ. द्वारा किए गए निर्माण कार्यों, मंत्रालय तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के निष्पादन को निम्नलिखित मापदण्ड के आधार पर मूल्यांकित किया गया था:

i) सी.पी.डब्ल्यू.डी. की नियम पुस्तिका
ii) सी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता
iii) सामान्य वित्तीय नियमावली
iv) निर्माण कार्य संविदा हेतु नीतियों तथा प्रक्रियाओं की नियमपुस्तिका
v) केन्द्रीय सर्तकता आयोग द्वारा निर्माण संविदा हेतु जारी दिशानिर्देश
vi) एम.एच.ए. द्वारा सी.ए.पी.एफ. को भूमि अधिग्रहण तथा निर्माण कार्यों के संबंध में जारी दिशानिर्देश
vii) संबंधित लोक निर्माण संगठनों की नियमपुस्तिका तथा नीतियां (सी.पी.डब्ल्यू.डी. से अलग)
viii) भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 (1.1.2014 से संशोधित),
ix) अन्य सुसंगत सरकारी नियम तथा विनियम

1.8 लेखापरीक्षा नमूना

भूमि अधिग्रहण मामलों तथा निर्माण कार्यों हेतु बल-वार नमूना का चयन लेखापरीक्षा समष्टि में एक विशेष बल से संबंधित मामलों की संख्या के अनुपात में इंटरैक्टिव डेटा निष्कर्षण और विश्लेषण साफ्टवेयर के माध्यम से किया गया था। नमूना आकार की गणना के पश्चात उन मामलों हेतु डाटा जहां पिछले 6 वर्षों में संस्वीकृतियां प्रदान की गई थीं, को क्रमबद्ध किया गया था। बहु-स्तरीय नमूना को निर्माण कार्यों से संबंधित मुख्य निर्माण कार्यों हेतु अपनाया गया था। वैज्ञानिक यादृच्छिक नमूना हेतु निम्नलिखित मापदण्ड अपनाए गए थे:

तालिका -1.1; ₹ 60 लाख से अधिक की भूमि/निर्माण कार्यों के नमूना हेतु मापदण्ड

निर्माण कार्यों का विवरण	लेखापरीक्षा हेतु चयन की प्रतिशतता	कुल संख्या
भूमि अधिग्रहण मामले	20	132
₹ 5.00 करोड़ से अधिक लागत वाले निर्माण कार्य	33	418
₹ 60 लाख से ₹ 5 करोड़ तक की अनुमानित लागत वाले निर्माण कार्य	25	

इसके अतिरिक्त, निम्नलिखित श्रेणियों में नमूने का चयन अनुवर्ती पैराग्राफों में प्रदत्त कार्य ढांचे के अनुसार संबंधित डी.जी./पी.डी. केन्द्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों द्वारा किया गया है :

तालिका 1.2: चालू निर्माण कार्यों/भूमि मामलों तथा ₹ 60 लाख से कम के निर्माण कार्यों के नमूना हेतु मापदण्ड

निर्माण कार्य का विवरण	लेखा परीक्षा के लिए चयन का प्रतिशत
₹ 60 लाख से कम अनुमानित लागत वाले निर्माण कार्य	20 प्रतिशत (प्रत्यके बल से अधिकतम 5 निर्माण कार्यों के तहत)
01.04.2008 से पूर्व संस्वीकृत चालू निर्माण कार्य	100 प्रतिशत (अधिकतम 20 के तहत)
1 अप्रैल 2008 से पूर्व संस्वीकृत लंबित भूमि अधिग्रहण मामले	100 प्रतिशत (अधिकतम 20 के तहत)

इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान भूमि मामलों तथा निर्माण कार्यों में चयनित परिणामी कुल नमूने निम्नानुसार है:

तालिका -1.3: कार्य तथा भूमि मामलों के बल-वार चयन के ब्यौरे

		ए.आर.	बी.एस.एफ.	सी.आई.एस.एफ.	सी.आर.पी.एफ.	आई.टी.बी.पी.	एन.एस.जी.	एस.एस.बी.	कुल
भूमि मामले	कुल	11	156	12	62	33	7	333	**614**
	चयनित	5	35	6	13	8	3	62	**132**
₹60 लाख से अधिक के निर्माण कार्य	कुल	448	470	86	164	240	32	214	**1654**
	चयनित	115	105	21	51	65	08	53	**418**
₹10 से ₹ 60 लाख तक निर्माण कार्य	कुल	896	1242	154	277	105	42	109	**2825**
	चयनित	05	46	29	55	31	05	19	**190**
चालू	कुल	27	4	12	72	10	1	3	**129**
	चयनित	12	04	11	65	06	01	03	**102**
कुल भूमि मामले		5	35	6	13	8	3	62	**132**
कुल निर्माण कार्य		132	155	57	166	102	14	75	**710**

उपर्युक्त 132 भूमि अधिग्रहण मामलों तथा 710 निर्माण कार्यों की सूची क्रमश: **अनुबंध 1.2** तथा **अनुबंध 1.3** में प्रस्तुत की गई है।

1.9 लेखापरीक्षा पद्धति

लेखापरीक्षा पद्धति में प्रवेश सम्मेलन, एम.एच.ए. सी.ए.पी.एफ. तथा विभिन्न कार्यान्वयन अभिकरणों के अभिलेखों/दस्तावेजों की संवीक्षा, संबंधित अधिकारियों के साथ मुलाकात तथा फोटो प्रमाण के संग्रहण सहित स्थलों के भौतिक निरीक्षण शामिल है।

प्रवेश सम्मेलन का महानिदेशक लेखापरीक्षा (केन्द्रीय व्यय) द्वारा एम.एच.ए. के संयुक्त सचिव सहित सी.ए.पी.एफ. के सभी प्रतिनिधियों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों तथा दृष्टिकोण को स्पष्ट करने हेतु 12 जून 2014 को आयोजन किया गया था। फील्ड लेखापरीक्षा जून तथा दिसम्बर 2014 के बीच की गई थी। सभी फील्ड लेखापरीक्षा कार्यालयों ने भी लेखापरीक्षा आरम्भ किए जाने से पहले अपने संबंधित लेखापरीक्षा क्षेत्र में लेखापरीक्षिति संगठनों के साथ प्रवेश सम्मेलनों का आयोजन किया था।

सी.ए.पी.एफ. की फील्ड इकाईयों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों को उनके उत्तरों हेतु जनवरी-मार्च 2015 में ड्राफ्ट अभिकरण-विशिष्ट लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां सूचित की गई थीं। सम्मेलन का आयोजन उपयुक्त स्तरों पर सी.ए.पी.एफ. तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के केन्द्रीय कार्यालय में किया गया था। एक निर्गम सम्मेलन, जो विशेष सचिव (आंतरिक सुरक्षा) तथा महानिदेशक लेखापरीक्षा (केन्द्रीय व्यय) की सह-अध्यक्षता में हुआ, का आयोजन एम.एच.ए., सी.ए.पी.एफ. तथा पी.डब्ल्यू.ओ. से प्रतिनिधियों के साथ एम.एच.ए. में 29 मई 2015 को किया गया था। विभिन्न स्तरों पर इन अभिकरणों के उत्तरों की जांच की गई है तथा उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है। निर्गम सम्मेलन में एम.एच.ए. से प्रतिक्रियाओं तथा उनके उत्तरों को भी इस प्रतिवेदन को अंतिम रूप देते हुए ध्यान रखा गया है।

1.10 कार्य क्षेत्र की सीमा

हमारे उत्तम प्रयासों तथा बार-बार अनुस्मारकों के बावजूद कुछ अभिलेख तथा सूचना, जैसा **अनुबंध 1.4** में ब्यौरा दिया गया है, कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रदान नहीं की गई थी।

1.11 आभार

भारतीय लेखापरीक्षा तथा लेखा विभाग एम.एच.ए. तथा सात सी.ए.पी.एफ. द्वारा प्रदान किए गए सहयोग तथा सहायता का आभार प्रकट करता है। लेखापरीक्षा को आवश्यक सूचना तथा अभिलेख प्रदान करने में कार्यान्वयन अभिकरणों अर्थात् सी.पी.डब्ल्यू.डी. तथा अन्य पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा प्रदान किए गए सहयोग तथा सहायता का भी हम आभार प्रकट करते है।