अध्याय IX : गृह मंत्रालय

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण

9.1 खराब योजना के कारण निष्फल व्यय

मंत्रालय द्वारा मौजूदा दो संस्थानों का विलय करके राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया अकादमी को स्थापित करने की कार्रवाई, भूमि के स्वतंत्र प्लॉट पर अकादमी को स्थापित करने के पूर्व के निर्णय से भिन्न था। खराब योजना के परिणामस्वरूप एन.डी.एम.ए. को लागत में वृद्धि की वजह से ₹2.48 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ा था। इसके अलावा भूमि के क्रय पर किया गया ₹18.61 करोड़ का समस्त व्यय निष्फल हो गया।

सभी प्रकार की प्राकृतिक एवं मानव निर्मित आपदाओं से निपटने की क्षमता के साथ विशेषज्ञ बल के रूप में जनवरी 2006 में राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल (एन.डी.आर.एफ.) का गठन हुआ था। 2005 में आपदा प्रबंधन अधिनियम के अधिनियमन के पश्चात केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बलों[1] के आठ मानक पलटनों में सुधार एवं परिवर्तन करके एन.डी.आर.एफ. का निर्माण हुआ था। वर्तमान में, एन.डी.आर.एफ. 10 बटैलियन के साथ कार्य कर रही है क्योंकि अक्तूबर 2010 में दो अतिरिक्त बटैलियन बनाए गए थे।

अंतर्राष्ट्रीय स्तर की शीर्षस्थ एन.डी.आर.एफ. अकादमी, जहां प्रतिक्रिया करने वालों को किसी आपदा से संबंधित सभी चुनौतियों से निपटने के लिए प्रशिक्षित किया जा सके, पर विचार करते हुए, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एन.डी.एम.ए.) ने नागपुर, महाराष्ट्र में राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया अकादमी स्थापित करने का निर्णय लिया (नवम्बर 2007)। इस अकादमी को आपदा प्रबंधन प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने तथा पड़ोसी देशों के लिए संसाधन संस्थान के रूप में भी कार्य करना था। इस संदर्भ में एक अवधारणा नोट एन.डी.आर.एफ. द्वारा एन.डी.एम.ए. को अग्रेषित किया गया था (अगस्त 2010) जिसे अनुमोदन प्राप्त करने के लिए जनवरी 2011 में गृह मंत्रालय (मंत्रालय) को भेजा गया था।

[1] सीमा सुरक्षा बल, केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल, भारत-तिब्बत सीमा पुलिस एवं केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल प्रत्येक से दो।

नवम्बर 2007 में एन.डी.एम.ए. के अनुरोध पर, महाराष्ट्र सरकार ने अप्रैल 2011 में अकादमी की स्थापना के लिए नागपुर में 62.03 हेक्टेयर भूमि आबंटित की थी। परिणामस्वरूप, एन.डी.एम.ए. और नागपुर के जिला प्राधिकारियों के बीच आगे के पत्राचार के आधार पर नागपुर के जिला प्राधिकारियों ने बताया (जुलाई 2011) कि भूमि की लागत ₹16.13 करोड़ थी तथा एन.डी.एम.ए. को नियम एवं शर्तों की स्वीकृति तथा भूमि हेतु अधिभोग कीमत का भुगतान करने की इच्छा को दर्शाते हुए एक शपथ-पत्र प्रस्तुत करने का निर्देश दिया। लेखापरीक्षा ने पाया कि एन.डी.एम.ए. द्वारा जिला प्राधिकारियों के दिशानिर्देशों का प्रत्युत्तर देने में विलंब के कारण फरवरी 2012 में भूमि लागत में ₹18.61 करोड़ की बढ़ोत्तरी हुई थी।

एन.डी.एम.ए. द्वारा प्रस्तुत किए गए आवधारणा नोट को समय पर अंतिम रूप नहीं दिया गया था और इससे भूमि की लागत में वृद्धि हुई थी। मंत्रालय ने जुलाई 2012 में नागपुर में अकादमी की स्थापना के लिए सैद्धांतिक तौर पर अनुमोदन प्रदान किया। यदि 2011 में ही अनुमोदन प्रक्रिया को पूर्ण कर लिया गया होता तो ₹2.48 करोड़ के अतिरिक्त भुगतान से बचा जा सकता था।

आबंटित भूमि के सीमांकन के दौरान (जनवरी 2013), यह पाया गया कि 62.03 हेक्टेयर की आबंटित भूमि में से, 34.03 हेक्टेयर अन्य दलों के अधिकार में था। राज्य प्राधिकारियों ने फरवरी 2014 में आगामी सन्निहित भूमि को आबंटित किया था जिसके लिए मार्च 2014 में एन.डी.आर.एफ. द्वारा ₹42,000/- के सीमांकन शुल्क का भुगतान किया गया था। इससे भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया में और अधिक विलंब हुआ।

मार्च 2014 में भूमि अधिग्रहण के पश्चात्, एन.डी.एम.ए. ने मंत्रालय के समक्ष ₹95.17 करोड़ की लागत पर अकादमी की स्थापना हेतु प्रस्ताव रखा था।

मंत्रालय में मामले पर विचार-विमर्श किया गया था। तदुपरांत, यह निर्णय लिया गया था (मई 2015) कि अलग राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया अकादमी को स्थापित करने की कोई आवश्यकता नहीं थी और इसके बजाय नागपुर में राष्ट्रीय सिविल रक्षा महाविद्यालय (एन.सी.डी.सी.) तथा राष्ट्रीय अग्नि सेवा महाविद्यालय (एन.एफ.एस.सी.) में उपलब्ध मौजूदा सुविधाओं का प्रस्तावित नई अकादमी के साथ सामंजस्य बिठाया जा सकता था।

तदुपरांत, मंत्रालय ने एन.सी.डी.सी. एवं एन.एफ.एस.सी. का विलय करके नागपुर में एन.डी.आर.एफ. अकादमी के सृजन को अनुमोदित किया था (जून 2015)। इन महाविद्यालयों की मौजूदा चल-अचल परिसंपत्तियों को एन.डी.आर.एफ. अकादमी नामक नए संस्थान के साथ विलय किया जाना था।

प्राप्त भूमि के उपयोग न किए जाने के मुद्दे को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, मंत्रालय ने बताया (अक्तूबर 2015) कि यह प्रस्तावित किया गया था कि एन.एफ.एस.सी. एवं एन.सी.डी.सी. के विलय द्वारा एन.डी.आर.एफ. अकादमी की स्थापना के पश्चात, अलग एन.डी.आर.एफ. अकादमी के लिए अधिग्रहित भूमि को भविष्य में वृद्धि एवं एन.डी.आर.एफ. अकादमी के उपयोग के लिए रिजर्व में रखा जा सकता था।

मंत्रालय का उत्तर, 2007 में लिए गए निर्णय को कार्यान्वित करने में मंत्रालय तथा एन.डी.एम.ए. में विभिन्न स्तरों पर शामिल विलंबों के प्रमुख मुद्दे की ओर ध्यान आकर्षित नहीं करता जिसके कारणवश भूमि के अधिग्रहण में ₹2.48 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ और अपेक्षित उद्देश्य के लिए अधिग्रहीत भूमि के कुल मूल्य के ₹18.61 का उपयोग नहीं हुआ था। भावी प्रयोजन हेतु अधिग्रहीत भूमि को आरक्षित के रूप में रखने की प्रस्तावित कार्रवाई स्पष्ट रूप से एक सम्पन्न कार्य है।

9.2 निष्फल व्यय

गृह मंत्रालय ने मार्च 2009 में भोपाल में केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण अकादमी की स्थापना करने का निर्णय लिया। चूंकि परियोजना को विलम्ब का सामना करना पड़ा इसलिए मंत्रालय ने प्रशिक्षणों का आयोजन करने हेतु प्री-फैबरीकेटिड सरंचनाओं का निर्माण करने का निर्णय लिया। तथापि, यह कदम भी निष्फल साबित हुआ क्योंकि इन सरंचनाओं में विभिन्न कारणों जैसे कि दूरवर्ती स्थान, सुरक्षा प्रबंधनों की कमी आदि के कारण किसी प्रशिक्षण का आयोजन नहीं किया जा सका था जो इनके निर्माण पर ₹10.13 करोड़ के निष्फल व्यय का कारण बना।

11वीं पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत गृह मंत्रालय ने ₹47.14 करोड़ के स्वीकृत परिव्यय पर भोपाल में एक केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण अकादमी की स्थापना का

अनुमोदन किया (मार्च 2009)। अकादमी को राज्य पुलिस प्रशिक्षण संस्थानों के प्रशिक्षकों तथा सीधे भर्ती राज्य पुलिस उपाधीक्षकों को प्रशिक्षण प्रदान करना था।

मध्यप्रदेश राज्य सरकार ने सीएपीटी की स्थापना करने हेतु पुलिस अनुसंधान एवं विकास ब्यूरो (बी.पी.आर.डी.), गृ.मं. को मुफ्त में 400 एकड़ भूमि का आबंटन किया (अगस्त 2009)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना जिसे 11वीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के दौरान कार्यान्वित किए जाने की अभिकल्पना की गई थी उसे अतिक्रमणों, अपूर्ण सड़क संयोजकता, अपर्याप्त बिजली तथा प्रस्तावित भूमि में क्षेत्र का सीमांकन करने में ग्रामवासियों द्वारा प्रतिरोध से संबंधित मामलों के कारण 11वीं योजना में प्रारम्भ नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने कार्य के विस्तार को संशोधित करने का निर्णय लिया (अक्तूबर 2012) क्योंकि पूर्व-संशोधित अनुमानों में स्थल के विकास, आरसीसी से तैयार सरंचना आदि के लिए पर्याप्त प्रावधान शामिल नहीं थे। परिणामस्वरूप सीएपीटी की स्थापना की लागत को आगे अक्तूबर 2012 में व्यय वित्त समिति द्वारा मार्च 2016 को समापन की निर्धारित तिथि सहित ₹281.00 करोड़ तक संशोधित किया गया था। इसे बाद में दिसंबर 2016 तक बढ़ा दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना ने पर्याप्त गति नहीं पकड़ी थी तथा भौतिक प्रगति केवल 20 प्रतिशत तक पहुंची थी तथा मंत्रालय द्वारा जून 2015 तक ₹76.75 करोड़ जारी किए गए थे। दिसंबर 2015 तक परियोजना पर ₹72.96 करोड़ का व्यय किया गया था। इस प्रकार, मंत्रालय निर्धारित समय सीमा के भीतर परियोजना को समाप्त करने की स्थिति में नहीं था।

इसी बीच, नवम्बर 2010 में बी.पी.आर.डी. द्वारा मंत्रालय को सूचित किया गया था कि स्थायी सरंचना के निर्माण में समय लगेगा क्योंकि कई मामलों को सुलझाया जाना था तथा इसलिए प्रशिक्षण को प्री-फैबरीकेटिड सरंचनाओं (पीएफ) का निर्माण करके जल्दी आरम्भ किया जा सकता था। गृह मंत्री ने भी निर्देश दिया कि समय सीमाओं की अनुपालना का उल्लंघन नहीं किया जाना चाहिए तथा प्रशिक्षण अप्रैल 2011 तक आरम्भ किया जाना चाहिए।

इसका अनुपालन करते हुए, जनवरी 2011 में, बी.पी.आर.डी. ने मंत्रालय को ₹7.60 करोड़ की लागत वाले पीएफएस के निर्माण हेतु एक प्रस्ताव भेजा। मंत्रालय ने सीपीडब्ल्यूडी के माध्यम से ₹7.60 करोड़ की लागत पर 91 पीएफएस के निर्माण के प्रस्ताव को स्वीकृत किया (जून 2011)। सीपीडब्ल्यूडी द्वारा दी गई समय सीमा के अनुसार, पीएफएस के निर्माण का कार्य स्वीकृतियों की प्राप्ति के पश्चात सात सप्ताहों के भीतर पूरा किया जाना था।

तथापि, कार्य को ₹10.13 करोड़ की संशोधित लागत पर केवल सितंबर 2013 में जाकर ही पूरा किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 90 पीएफएस का निर्माण किया गया था तथा अक्तूबर 2013 तथा जून 2014 के बीच सीएपीटी, भोपाल को सौंपा गया था। ₹2.50 करोड़ की कार्योत्तर स्वीकृति फरवरी 2014 में प्रदान की गई थी।

हमने यह भी पाया कि इन पीएफएस में अकादमी की दूरवर्ती स्थिति, पहुंच सड़क की अनुपलब्धता, सुरक्षा प्रबंधनों की कमी तथा स्थायी संकाय एवं सहायक स्टाफ की भर्ती न होने के कारण किसी प्रशिक्षण का आयोजन नहीं किया गया था। 90 पीएफ में से 20 प्रशासनिक उद्देश्य, आठ का सीपीडब्ल्यूडी द्वारा निर्माण गतिविधियों की मॉनीटरिंग हेतु उपयोग किया गया था तथा 62, जून 2015 तक उपयोग में नहीं थे/ बंद थे।

इसी बीच, सीएपीटी की जवाहर लाल नेहरू पुलिस अकादमी, सागर, मध्यप्रदेश के परिसर में स्थापना की गई थी (सितंबर 2011)। इसे मार्च 2012 में भोपाल में राज्य सरकार के अन्य स्थान पर ले जाया गया था। सीएपीटी ने 511 भागीदारों के लिए 30 प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन किया तथा 2012-13 से 2014-15 के दौरान इन प्रशिक्षणों के प्रबंधनों पर ₹42.47 लाख का व्यय किया।

मंत्रालय ने परियोजना के समापन में विलम्ब को सीपीडब्ल्यूडी को आरोपित (जनवरी 2016)। इसने आगे बताया कि अकादमी सीपीडब्ल्यूडी द्वारा इन पीएफ हट्स की सुपुदर्गी में विलम्ब, सुरक्षा प्रबंधनों के अभाव तथा श्रमशक्ति की कमी के कारण पीएफ हटों में प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन करने में समर्थ नहीं थी।

उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि सीपीडब्ल्यूडी द्वारा जून 2014 में सभी पीएफ हटों की सुपुर्दगी किए जाने के पश्चात भी इन्हें प्रत्याशित उपयोग में नहीं लाया जा सका था। इस प्रकार, जबकि एक केन्द्रीय अकादमी की

स्थापना करने का अभिकल्पित उद्देश्य बिना पूरा हुए रहा फिर भी प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने में विलम्बों का सामना करने हेतु पीएफएस का निर्माण करने का कदम भी समय एवं लागत वृद्धि के बावजूद निष्फल साबित हुआ। यह आखिरकार इनके निर्माण पर ₹10.13 करोड़ के निष्फल व्यय का कारण बना।

वायु स्कंध, सीमा सुरक्षा बल

9.3 परिसमाप्त क्षतियों की वसूली न होना

सीमा सुरक्षा बल (बी.एस.एफ.) ने आठ हेलीकॉप्टरों की आपूर्ति हेतु हिंदुस्तान एरोनॉटिक्स लिमिटेड (एच.ए.एल.) को आपूर्ति आदेश दिया (मार्च 2009)। मार्च 2011 तक दो लॉटों में सुपुर्दगी की जानी थी। आपूर्तिकर्ता को किसी विलम्ब के लिए उत्तरदायी ठहराने से परिसमाप्त क्षतियों की वसूली होनी थी। एच.ए.एल. ने 19 महीनों के विलंब के पश्चात् आठवें हेलीकॉप्टर की आपूर्ति की थी। हालांकि, सीमा सुरक्षा बल अनुबंध की शर्तों के अनुरूप ₹2.18 करोड़ की परिसमाप्त क्षतियां वसूल करने में विफल हुआ था।

गृह मंत्रालय ने ₹413.30 करोड़ की कुल लागत पर मैसर्ज हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स लिमिटेड (एच.ए.एल) से आठ ध्रुव हेलीकॉप्टरों के प्रापण हेतु सीमा सुरक्षा बल (बी.एस.एफ.) को स्वीकृति प्रदान की थी (मार्च 2009)। यह प्रापण, मंत्रालय एवं एच.ए.एल. के बीच किए गए अनुबंध (मार्च 2009) द्वारा नियंत्रित था।

अनुबंध के अनुसार, हेलीकॉप्टरों की सुपुर्दगी दो लॉटों में की जानी थी। चार हेलीकॉप्टरों के प्रथम लॉट का मार्च 2010 तक और दूसरे लॉट की सुपुर्दगी मार्च 2011 तक की जानी थी।

अनुबंध में आगे प्रावधान किया गया था कि विक्रेता द्वारा स्टोरों को पहुँचाने में विलंब होने की स्थिति में क्रेता के पास विलंब के प्रत्येक हेतु विलंबित/अवितरित स्टोरों के अनुबंध मूल्य के 0.5 प्रतिशत की दर पर या कुछ हिस्सा विलंबित स्टोर के अनुबंध मूल्य के 5 प्रतिशत तक पर परिसमाप्त क्षतियां लगाने का रखता है, क्रेता की किसी कार्रवाई या कार्रवाई न की जाने की घटना परिस्थितियों

के कारण विलंब के मामले में किसी प्रकार की परिसमाप्त क्षतियां लगाई नहीं जा सकती।

एच.ए.एल. ने अक्तूबर 2009 तक तीन हेलीकाप्टरों का प्रथम लॉट और मई 2010 में 37 दिनों के विलम्ब के पश्चात् चौथे हेलीकाप्टर की सुपुर्दगी की। मंत्रालय के कहने पर बी.एस.एफ. ने विलंब हेतु ₹25.95 लाख की परिसमाप्त क्षतियॉ लगाई थीं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एच.ए.एल. ने तीन हेलीकॉप्टरों का दूसरा लॉट अक्तूबर 2010 अर्थात् निर्धारित समय सीमा में प्रदान किया था, जबकि 19 महीनों[2] के विलंब के पश्चात् अक्तूबर 2012 में चौथा हेलीकॉप्टर पहुंचाया था।

बी.एस.एफ. ने दिसम्बर 2012 में आठवें हेलीकॉप्टर को प्राप्त करने पर एच.ए.एल. को ₹37.13 करोड़ के अग्रिम भुगतानों को समायोजित करने के पश्चात् ₹12.89 करोड़ का भुगतान किया था। हालांकि, उसने देरी के लिए परिसमाप्त क्षतियॉ नहीं लगाई थीं। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एच.ए.एल. ने, यह दर्शाते हुए कि विलम्ब विक्रेता की ओर से था, सुपुर्दगी अवधि को बढ़ाने के लिए बी.एस.एफ. से सम्पर्क नहीं किया था। अनुबंध के प्रवधानों को लगाने में बी.एस.एफ. की विफलता के कारण ₹2.18 करोड़[3] की परिसमाप्त क्षतियों की वसूली नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा में यह मुद्दा उठाए जाने पर गृ.मं. ने नवम्बर 2015 में बी.एस.एफ., वायु स्कंध को सं.ज्ञा. में निहित प्रावधान के अनुसार परिसमाप्त क्षतियों के लिए कार्रवाई आरंभ करने के लिए अनुदेश जारी किए। तदुपरांत बी.एस.एफ., वायु स्कंध ने लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर ₹2.18 करोड़ के प.क्ष. लगाए जाने के लिए एच.ए.एल. के साथ मामला उठाया था।

तथापि, पैरे पर मंत्रालय का औपचारिक उत्तर जनवरी 2016 तक प्रतीक्षित था।

---

[2] 19 महीनों का विलंब (अप्रैल 2011 से अक्तूबर 2012)

[3] अनुबंध कीमत के 0.5 प्रतिशत दर पर एल.डी. लगाने योग्य था (करों के बिना प्रत्येक हेलीकॉप्टर हेतु ₹43.68 करोड़) अनुबंध मूल्य के अधिकतम 5 प्रतिशत तक (₹43.68 करोड़ का 5 प्रतिशत= ₹2.18 करोड़)