



विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

31 मार्च 2019 को समाप्त हुए वर्ष के लिए सामान्य, सामाजिक और आर्थिक प्रक्षेत्रों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में 'भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना' तथा 'महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना का कार्यान्वयन' दो निष्पादन लेखापरीक्षा, बिहार महादलित विकास मिशन की कार्यप्रणाली और 'क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण' (कैम्पा) निधि का उपयोग पर दो दीर्घ कंडिकाएँ और सरकारी विभागों पर एक अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिका के निष्कर्ष शामिल हैं। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सारांश नीचे दिया गया है।

2.1 'भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना' का निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश	
<p>सितंबर 2010 में मंत्रीमंडलीय रक्षा समिति (सी.सी.एस.) ने क्या निर्णय लिया? भारत-नेपाल सीमा (भा.ने.सी.) के साथ 1,377 किलोमीटर सड़क का निर्माण, जिसमें से 564 किलोमीटर बिहार में थी।</p> <p style="text-align: right;"><i>(कंडिका सं.-2.1.1)</i></p>	
<p>सड़क महत्वपूर्ण क्यों है? सशस्त्र सीमा बल (एस.एस.बी.), जो भारत-नेपाल सीमा की रक्षा करती है, की संपर्कता, गतिशीलता और प्रभुत्व को सुनिश्चित करने के लिए। हाल ही में (जून 2020) सीतामढ़ी और किशनगंज जिलों में सीमा पार से हुई गोलीबारी ने एस.एस.बी. की गश्त और सीमा चौकी की संपर्कता की संवेदनशीलता को रेखांकित किया है।</p> <p style="text-align: right;"><i>(कंडिका सं.-2.1.1)</i></p>	
परियोजना को कैसे क्रियान्वित किया गया था?	
संरक्षण और संपर्कता	भूमि अधिग्रहण
<ul style="list-style-type: none"> ❖ 191 सीमा चौकियों में से, 122 (64 प्रतिशत) प्रस्तावित सीमा सड़क के मुख्य संरक्षण से दूर थे और इनमें से 13 सीमा चौकियाँ मुख्य संरक्षण से पाँच से 30 किलोमीटर दूर थे। ❖ चूंकि यह संरक्षण सीमा रेखा से दो से पाँच कि.मी. अंदर थी, अंतरराष्ट्रीय सीमा पर गश्त और प्रभुत्व के लिए सीमा सड़क के रूप में काम नहीं करेगा। कुछ खंड तो 40 कि.मी. दूर थे। ❖ इसके अलावा, सीमा सड़क पर सीमा चौकियों को आपस में जोड़ने के लिए लिंक रोड का कोई प्रावधान नहीं किया गया था। ❖ इसके अलावा, एस.एस.बी. की निर्बाध गतिशीलता को सुविधाजनक बनाने के लिए, सीमा चौकी से सीमा चौकी की संपर्कता वांछनीय थी, लेकिन पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.) द्वारा संरक्षण को अंतिम रूप देते समय (अप्रैल 2011) इस तथ्य को ध्यान में नहीं रखा गया। ❖ परिणामस्वरूप, सीमा चौकियों को सड़क से संपर्कता प्रदान करना और एस.एस.बी. की गतिशीलता में वृद्धि को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। <p style="text-align: right;"><i>(कंडिका सं.-2.1.6.1)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ विभाग ने दावा किया कि 2759.25 एकड़ भूमि के विरुद्ध 2497.64 एकड़ (91 प्रतिशत) अधिग्रहण किया जा चुका था। ❖ हालाँकि, भूमि का अधिग्रहण वास्तव में पूरा नहीं हुआ था क्योंकि दाखिल-खारिज प्रक्रिया पूरी न होने के कारण स्वामित्व को वैधानिक रूप से सरकार को हस्तांतरित नहीं किया गया था। एक जिले (पूर्वी चंपारण) में, भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया पूरी तरह से कालातीत हो गयी थी। ❖ भूमि अधिग्रहण के लिए आपातकालीन प्रावधान के तहत विलंब से आवेदन करने के कारण लागत में ₹1375.33 करोड़ (158 प्रतिशत) की वृद्धि हुई और इससे परियोजना में न्यूनतम पाँच वर्षों का विलंब हुआ। ❖ जुलाई 2012 में समर्पित भूमि अधिग्रहण योजना (भू.अ.यो.) में स्ट्रिप प्लान (भू-भाग योजना) में भूमि की अनुपलब्धता, भूमि-जोत की गलत माप, गलत भूस्वामी आदि जैसी विसंगतियाँ थीं। ❖ अधिक भुगतान के मामले- भूमि के गलत वर्गीकरण के कारण ₹104.33 करोड़ का भुगतान, वास्तविक दावों के सत्यापन को सुनिश्चित किये बिना भू-स्वामियों को ₹45.36 करोड़ का अधिक भुगतान। ❖ फर्जी दस्तावेज पर ₹2.36 करोड़ का धोखाधड़ी से भुगतान, जिला भू-अर्जन पदाधिकारी (जि.भू.पदा.) द्वारा ₹20.84 करोड़ की स्थापना शुल्क का संक्षिप्त प्रेषण आदि जैसे मामले भी पाये गये। <p style="text-align: right;"><i>(कंडिका सं.-2.1.7)</i></p>

	क्रियान्वयन
<ul style="list-style-type: none"> ❖ सीमा सड़क के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (प.व. ज.परि.मं.) के 'सिंगल विंडो सिस्टम' के तहत वन्य जीव मंजूरी का प्रावधान रहने के बावजूद, प.नि.वि. ने यह मानते हुए कि प.व.ज.परि.मं. द्वारा वन्य जीव मंजूरी द्वारा नहीं दिया जाएगा, इसके लिए आवेदन नहीं किया और संरक्षण को बदल दिया। ❖ संरक्षण को वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र की दक्षिणतम सीमा में स्थानांतरित कर दिया गया था। यह संरक्षण अंतर्राष्ट्रीय सीमा से 20 कि.मी. से अधिक दूर था। (कंडिका सं.-2.1.6.2) ❖ सड़क संरक्षण में बदलाव (अगस्त 2016) से 15 पुलों (₹ 146.06 करोड़ के व्यय के साथ निर्मित) का मुख्य संरक्षण से संपर्क अलग हो गया। सड़कों से जुड़े नहीं रहने के कारण, ये पुल अनुपयोगी बने रहे (जून 2020)। (कंडिका सं.-2.1.6.3) ❖ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को संरक्षण को अंतिम रूप दिये जाने से पूर्व ही बनाया गया था और कमियों के बावजूद अनुमोदित किया गया था। (कंडिका सं.-2.1.8) 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ विभाग ने भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना 552.29 कि.मी. के पूरे खंड के लिए सड़क निर्माण का ठेका आवंटित कर दिया। ❖ 15 खंडों में से 10 खंडों (396.975 कि.मी.) में संवेदकों ने भूमि की अनुपलब्धता के कारण काम रोक दिया था, जिसमें से एक खंड (24.05 कि.मी.) में एकरारनामा को रद्द कर दिया गया था, जबकि नौ खंड (372.92 किलोमीटर) मध्यस्थता/न्यायाधिकरण के मामलों से प्रभावित थे। ❖ इसके अलावा, भौतिक रूप से सत्यापित 29 पुलों में से 23 में भा.ने.सी. सड़क निर्माण में भूमि अधिग्रहण के मसले, सड़कों के अधूरे निर्माण और इन पुलों के संरक्षण से बाहर होने के कारण संपर्क विहीन थे। पुलों पर कुल ₹928.77 करोड़ खर्च हुए। ❖ इनमें से 31 पुलों की दोष दायित्व अवधि समाप्त हो चुकी है। दोष दायित्व अवधि के समाप्त हो जाने और पुलों को प.नि.वि. द्वारा अधिग्रहित नहीं किये जाने के कारण इन पुलों और इसके संपर्क पथों का रखरखाव नहीं किया जा रहा था। (कंडिका सं.-2.1.9.1 & 2.1.6.3)



गलगलिया से पिनटोला, किशनगंज जिला में (चैनेज 123.30)

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

क्या परिकल्पित किया गया था?	वास्तविक स्थिति
परियोजना मार्च 2016 तक पूरी की जानी थी।	अतिक्रमण मुक्त खंड पर चल रहे काम को पूरा करने के लिए 31 दिसंबर 2019 तक और शेष खंड के लिए 31 दिसंबर 2022 तक समय-अवधि विस्तारित की गयी थी। अक्टूबर 2020 तक केवल 24.20 कि.मी. (दो खंड) सड़कों का निर्माण (4.38 प्रतिशत) किया जा सका था।
सशस्त्र सीमा बल की संपर्कता, गतिशीलता एवं प्रभुत्व।	दस साल की अवधि में 64 प्रतिशत सीमा चौकियाँ मुख्य संरक्षण से नहीं जुड़ी थी, जो एस.एस.बी. की गतिशीलता को प्रभावित कर रहे थे। परियोजना के उद्देश्यों की पूर्ति अधूरी रही।

बिहार में एस.एस.बी. को संवेदनशील सीमा पर प्रभावी ढंग से सक्षम करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय सीमा के समानांतर सड़क का निर्माण करना।	भारत नेपाल सीमा का प्रस्तावित संरक्षण एस.एस.बी. को संपर्कता, गतिशीलता और सीमा क्षेत्रों पर प्रभावी ढंग से प्रभुत्व स्थापित करने की क्षमता प्रदान करने के वांछित उद्देश्यों की पूर्ति के बिना अधूरा रहा। प्रस्तावित सड़क संरक्षण कुछ क्षेत्रों में सीमा से 40 कि.मी. तक दूर है।
लेखापरीक्षा मुख्यतः क्या अनुशंसा करता है ? बिहार सरकार :	
❖ एस.एस.बी. की सुचारू गतिशीलता के लिए सीमा चौकियों से संपर्कता सुनिश्चित कर सकती है।	
❖ सुनिश्चित कर सकती है कि सीमा सड़क और अंतर्राष्ट्रीय सीमा के बीच की दूरी एक व्यावहारिक दूरी तक कम हो जाए, जो एस.एस.बी. को प्रभावी ढंग से सीमा पर प्रभुत्व बनाने में सक्षम बनाए। संपर्क पथ तथा सीमा चौकियों से सीमा चौकियों की संपर्कता को जरूर ध्यान में रखा जाना चाहिए।	
❖ इच्छित उद्देश्य के लिए नवनिर्मित पुलों का अनुकूलतम उपयोग सुनिश्चित कर सकती है।	
❖ भूमि अधिग्रहण के मामले की जाँच कर सकती है तथा तदनुसार शीघ्रता से वास्तविक भूमि अधिग्रहित कर सकती है।	
❖ उन परिस्थितियों की जाँच कर सकती है जिनके तहत जि.भू.पदा. द्वारा भूमि का प्रकार बदला गया था और कपटपूर्ण भुगतान किया गया था और उसके लिए जिम्मेदारी भी तय कर सकती है। भूमि अधिग्रहण कार्यालयों और अधिकारियों पर जिला प्रशासन की निगरानी को मजबूत करने के लिए आगे प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए।	

2.2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना का कार्यान्वयन

कार्यकारी सारांश

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 को भारत सरकार (भा.स.) ने इस उद्देश्य के साथ लागू किया कि ग्रामीण परिवारों के आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने के लिए प्रत्येक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारंटीयुक्त मजदूरी रोजगार उन सभी परिवारों को उपलब्ध हो जिसके व्यस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम कार्य करना चाहते हो, विभिन्न गरीबी उन्मूलन और आजीविका कार्यक्रमों के अभिसरण से टिकाऊ और दीर्घकालिक परिसंपत्तियों का सृजन हो, रोजगार के कानूनी तंत्रों के माध्यम से ग्रामीण भारत में रहने वाले सर्वाधिक लाभवंचित लोगों को सामाजिक सुरक्षा मिले।

मनरेगा योजना का निष्पादन लेखापरीक्षा यह जाँच करने के लिए किया गया था कि क्या मनरेगा (अधिनियम) के अंतर्गत ग्रामीण परिवार कानूनी हक और अधिकारों से संरक्षित थे, सभी योग्य और इच्छुक परिवारों का पंजीकरण किया गया था और जॉब कार्ड आवंटित किया गया था, एक वित्तीय वर्ष में इच्छुक परिवारों के लिए कम से कम 100 दिनों का मजदूरी रोजगार उपलब्ध कराने के लिए काम के अवसरों को सृजित किया गया था, सभी काम चाहने वाले को रोजगार उपलब्ध कराया गया था, मजदूरी का समय पर भुगतान किया गया था, टिकाऊ परिसंपत्तियों का सृजन किया गया था, विशेष रूप से संवेदनशील समूहों और अ.जा./अ.ज.जा. के परिवारों के आजीविका सुरक्षा और सामाजिक संरक्षण को सुनिश्चित किया गया था और इस योजना का कार्यान्वयन पारदर्शी तरीके से जैसा कि अधिनियम में परिकल्पित था, किया गया था।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि सभी संभावित काम चाहने वाले विशेष रूप से योजना के अंतर्गत के भूमिहीन आकस्मिक श्रमिकों के पंजीकरण हेतु पर्याप्त सुधार की जरूरत थी। यद्यपि 88.61 लाख भूमिहीन आकस्मिक श्रमिकों के साथ बिहार देश में सर्वाधिक संख्या वाला राज्य था जिसमें से 60.88 लाख (69 प्रतिशत) का सर्वेक्षण किया गया था और मात्र 3.34 प्रतिशत (90,161 इच्छुक परिवारों में से 3,007 को) को जॉब कार्ड निर्गत किया गया था। नमूना-जाँचित जिलों में, एक प्रतिशत से भी कम (22,678 इच्छुक परिवारों में

से 146 को) को जॉब कार्ड निर्गत किया गया था और सर्वेक्षण कार्य को बंद कर दिया गया था। संवेदनशील समूहों के परिवारों को रोजगार उपलब्ध कराने के लिए विशेष योजना जो कि आवश्यक थी, नहीं बनाई गई थी। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि राज्य में 2014-19 की अवधि में मात्र नौ से 14 प्रतिशत पंजीकृत विकलांग लोगों और पाँच से नौ प्रतिशत वरिष्ठ नागरिकों (60 वर्ष और उससे अधिक) को ही इस योजना में रोजगार उपलब्ध कराया गया था।

सम्पूर्णतः, 2014 और 2019 के दौरान मंदी की अवधि (जुलाई से नवंबर) में 26 से 36 प्रतिशत काम के माँग के विरुद्ध मात्र दो से नौ प्रतिशत परिवारों को रोजगार उपलब्ध कराया गया था। सम्पूर्णतः राज्य में 2014-19 की अवधि में रोजगार माँगने वाले परिवारों में से 100 दिनों का रोजगार एक प्रतिशत और तीन प्रतिशत के बीच की सीमा से भी कम परिवारों को उपलब्ध हुआ था।

टिकाऊ परिसंपत्तियों के सृजन से संबंधित लिये गये कार्यों में से मात्र 14 प्रतिशत कार्यों को पूर्ण किया गया था। नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में, कुल 17,404 कार्यों को लिया गया था, 11,310 कार्य (65 प्रतिशत) 2014-19 की अवधि में एक से पाँच वर्षों तक अपूर्ण पड़े हुए थे, जिसमें से 6,869 कार्यों (61 प्रतिशत) को प्रारंभ नहीं किया गया था। ग्रामीण गरीबों के आजीविका स्रोत के आधार के सुदृढीकरण हेतु ग्रा.वि.मं. ने (अप्रैल 2016) व्यक्तिगत परिसंपत्तियों के सृजन पर पर्याप्त जोर दिया था यथा खेत में तालाब का निर्माण, वर्मी / नाडेप कंपोस्टिंग गड्ढा, एडब्यूसी, आई.एच.एच.एल. और सड़क किनारे वृक्षारोपण। राज्य में 2016-18 की अवधि में विशेष क्षेत्र कार्यों के लक्ष्यों के विरुद्ध उपलब्धि बहुत ही कम थी और यह एक प्रतिशत से भी कम और 23 प्रतिशत की सीमा में थी। मनरेगा कार्यों का अन्य लाईन विभागों यथा वन, कृषि, बि.स. के ग्रामीण विकास और पंचायती राज विभागों द्वारा लिये गये योजनाओं के साथ अभिसरण नहीं किया जा सका था। अमान्य / गैर-टिकाऊ कार्यों का कार्यान्वयन, अपर्याप्त सामाजिक लेखापरीक्षा कराया जाना, एस.ई. जी.सी. द्वारा नियमित आधार पर योजनाओं के कार्यान्वयन का मूल्यांकन नहीं करना, लोकपाल की नियुक्ति नहीं करना, मूल अभिलेखों का संधारण नहीं करना भी लेखापरीक्षा में पाया गया।

योजना के कार्यान्वयन में कमियों के कई कारण ज्ञात हुए जैसे राज्य के न्यूनतम मजदूरी दर से भी कम मनरेगा कामगारों के लिए मजदूरी दर की स्वीकृति, मजदूरी के भुगतान में विलंब की घटनाएँ, मजदूरी भुगतान में विलंब के लिए क्षतिपूर्ति भुगतान नहीं करना, बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं करना, अंतिम एक से आठ वर्षों में बड़े पैमाने पर मजदूरी और सामग्री लागत के भुगतान का दायित्व लंबित रहना, सभी कार्यान्वयन इकाईयों में मानवबलों की कमी और यहाँ तक की ग्राम पंचायत स्तर पर आवश्यक बुनियादी ढाँचे की कमी। इसके अतिरिक्त, नमूना-जाँचित इकाईयों में अप्रभावी और न के बराबर की अनुश्रवण प्रक्रिया, एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. के कार्यान्वयन में पारदर्शिता की कमी, आई. ई.सी. क्रियाकलापों का संचालन नहीं करना इत्यादि इस योजना के कार्यान्वयन में अन्य अवरोधक थे।

अनुपालन लेखा परीक्षा

दीर्घ प्रारूप कंडिकाएं

3.1 बिहार महादलित विकास मिशन (बी.एम.वी.एम.) की कार्यप्रणाली

बी.एम.वी.एम.का वित्तीय प्रबंधन अप्रभावी था, जो अवास्तविक बजट आवंटन, उपयोगिता प्रमाणपत्रों के जमा न करने, रोकड़ बही के गैर-समाधान से स्पष्ट था और कई बैंक खातों का संचालन धन के दुरुपयोग और गबन के जोखिम से भरा था। इसके अलावा, राज्य, जिला और प्रखंड स्तर पर मानवबल की गंभीर कमी थी, जिसका योजनाओं के निष्पादन और निगरानी पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। सामुदायिक भवनों के निर्माण की गति धीमी थी और निधि के प्रावधान नहीं होने के कारण पूर्व से संचालित सामुदायिक भवनों की स्थिति खराब थी।

3.2 'क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण' (कैम्पा) निधि का उपयोग

तदर्थ कैम्पा के साथ निधि के मिलान के अभाव में राज्य कैम्पा वार्षिक योजना को समयानुसार तैयार किए जाने को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। वार्षिक योजना में निधि के अनुपयुक्त प्रावधान के कारण कार्यों के क्रियान्वयन में देरी हुई थी। बकाया क्षतिपूरक वन रोपण योजनाओं के कारण राज्य कैम्पा पर वित्तीय भार पड़ा था। इसके अलावे उपयोगकर्ता एजेंसियों से निधि की माँग और वनीकरण हेतु वास्तविक आवश्यकता/निधि के उपयोग के बीच अनुरूपता नहीं थी क्योंकि उपयोगकर्ता एजेंसियों से अधिक राशि की माँग के दृष्टांत देखे गए थे। अपर्याप्त अनुश्रवण तंत्र ने निधि के अप्रभावी उपयोग के साथ अनियमित, निष्फल और अधिक व्यय में योगदान दिया था।

प्रारूप कंडिका

3.3 परिहार्य व्यय

अभियंता प्रमुख द्वारा जारी अनुदेशों का उल्लंघन कर कार्यपालक अभियंता, मानपुर, गया द्वारा निकटतम खदान के स्थान पर कोडरमा, झारखंड से स्टोन चिप्स को लाने की अनुमति देने के निर्णय के परिणामस्वरूप ₹2.73 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ था।

