अध्याय-II

निष्पादन लेखापरीक्षा

शिक्षा विभाग

2.1 सर्व शिक्षा अभियान की निष्पादन लेखापरीक्षा

मुख्य अंश

शिक्षा राष्ट्र की सामाजिक प्रगति के सर्वाधिक महत्वपूर्ण संकेतकों में से एक है। तद्नुसार भारत सरकार ने प्रारम्भिक स्तर पर बच्चों का नामांकन तथा सार्वभौमिक प्रतिधारण (ठहराव) बढ़ाने के लिए राज्य सरकारों को आवश्यक संरचना के सृजन, विकास तथा सुदृढ़ीकरण में सहायता करने के लिए सम्पूर्ण देश में सर्व शिक्षा अभियान (स शि अ) आरम्भ (जनवरी 2001) किया।

सर्व शिक्षा अभियान की 2006-07 से 2010-11 की अवधि की निष्पादन लेखापरीक्षा से यह उजागर हुआ कि अपर्याप्त आयोजना तथा विभिन्न कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में त्रुटियों के कारण प्रारम्भिक शिक्षा पर ₹ 1236.50 करोड़ का भारी व्यय करने के बाद भी राज्य में सार्वभौमिक प्रतिधारण का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैः

- *निधि के अल्प उपयोग के कारण सर्व शिक्षा अभियान परियोजना को ₹ 239.47 करोड़ की निधि की कटौती सहन करनी पड़ी।*

(प्रस्तर 2.1.8.1)

- *राज्य सरकार द्वारा समतुल्य अंश विलम्ब से/कम मात्रा में अवमुक्त किया गया तथा कुल निधि का लगभग 15 प्रतिशत सम्बन्धित वर्ष के अन्त में अवमुक्त किया गया जिसके कारण व्यय जल्दबाजी में किया गया।*

(प्रस्तर 2.1.8.2)

- *1,205 तथा 5,998 विद्यालयों को क्रमशः पेय जल तथा शौचालय सुविधा उपलब्ध करवाना शेष था। इनके अतिरिक्त 11,405 विद्यालय विद्युत तथा 2,696 विद्यालय रसोईघर की सुविधा के बिना थे।*

(प्रस्तर 2.1.10)

- *बालिकाओं तथा अ जा/अ ज जा के बच्चों को निःशुल्क पुस्तक वितरण में एक से नौ महीने तक का विलम्ब था।*

(प्रस्तर 2.1.11.4)

- ❖ *162 विद्यालयों में कोई भी शिक्षक पदस्थापित नहीं था जबकि 3,510 विद्यालयों में स शि अ के अधीन निर्धारित मानकों से कम शिक्षक थे।*

(प्रस्तर 2.1.13.1)

- ❖ *परिषद सार्वभौमिक नामांकन तथा प्रतिधारण के अभिप्रेत उद्देश्यों को प्राप्त करने में असफल रही क्योंकि वार्षिक कार्ययोजना तथा आय-व्ययक (बजट) के आँकड़ों के अनुसार राज्य में 8,168 विद्यालय से बाहर बच्चे थे तथापि जिला शिक्षा सूचना प्रणाली (डाइस) के अनुसार यह संख्या बहुत अधिक (83,914) थी।*

(प्रस्तर 2.1.15.3)

2.1.1. प्रस्तावना

राष्ट्रीय शिक्षा नीति (रा शि नि), 1986, 1992 में यथा संशोधित, शिक्षा नीति में एक मील का पत्थर है। भारत सरकार ने देश में मिशन के रूप में सार्वभौमिक प्रारम्भिक शिक्षा (सा प्रा शि) प्राप्त करने के लिए राज्य सरकारों तथा स्थानीय स्वशासन की सहभागिता से जनवरी 2001 में सर्व शिक्षा अभियान (स शि अ) प्रारम्भ किया। स शि अ सभी समुदायों की बालिकाओं, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति (अजा/अजजा) के बच्चों, विशेष आवश्यकता वाले बच्चों तथा दुर्गम एवं पिछड़े क्षेत्रों के बच्चों पर विशेष ध्यान देते हुए सामूहिक प्रगति पर केन्द्रित था।

2.1.1.1 सर्व शिक्षा अभियान के उद्देश्य

सर्व शिक्षा अभियान के मुख्य उद्देश्य थेः-

- 2005 तक सभी बच्चों को विद्यालय में नामांकित करवाना;
- 2010 तक सार्वभौमिक प्रतिधारण प्राप्त करना;
- विशेष केन्द्रित वर्ग के बच्चों का आच्छादन सुनिश्चित करना;
  (i) प्राथमिक स्तर पर 2007 तक तथा
  (ii) प्रारम्भिक स्तर पर 2010 तक सुनिश्चित करना ।

इस योजना में निम्न कार्यक्रम सम्मिलित थेः

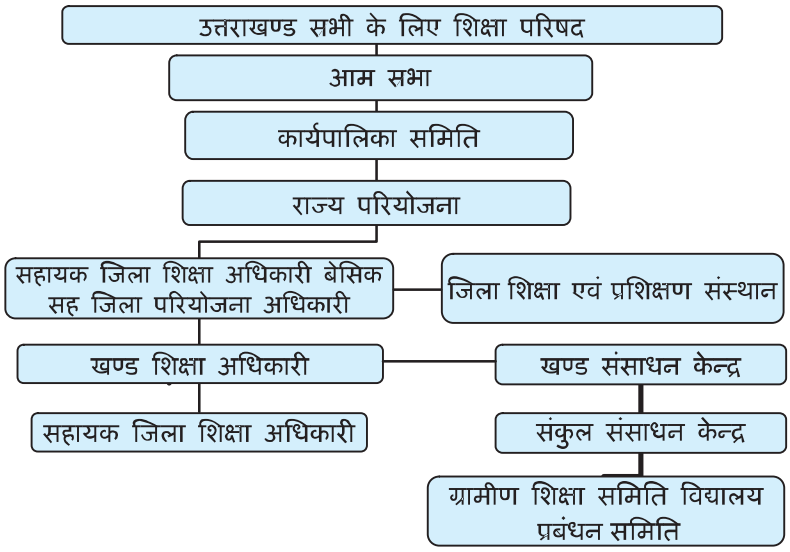
- विद्यालयों में अवसंरचना का सृजन तथा उच्चीकरण;
- विद्यालयों में मूलभूत सुविधाएँ उपलब्ध करवाना;
- विशेष आवश्यकता वाले बच्चे (सी डब्ल्यू एस एन);
- प्रारम्भिक स्तर पर बालिकाओं के लिए शिक्षा का राष्ट्रीय कार्यक्रम;
- कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय, (के जी बी वी)
- निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों का वितरण;
- विद्यालयों को विभिन्न अनुदान अवमुक्त करना,

सरकार ने स शि अ के सम्पूर्ण कार्यान्वयन के लिए फरवरी 2001 में 'उत्तराखण्ड सभी के लिए शिक्षा परिषद' (परिषद) का गठन किया। परिषद की भूमिका योजना के कार्यान्वयन के लिए अनुदेश और मार्गदर्शन प्रदान करना, कार्यक्रमों का वित्तीय तथा भौतिक

अनुश्रवण, राज्य सरकार की अनुशंसाओं के अनुसार योजना के नियम तथा विनियम सृजित करना तथा योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कार्यक्रम कार्यान्वयन की नीति निर्धारण था।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

परिषद में, मुख्यमंत्री की अध्यक्षता तथा शिक्षा मंत्री की उपाध्यक्षता में सामान्य परिषद थी। परिषद की कार्यकारी समिति के अध्यक्ष राज्य के मुख्य सचिव तथा उपाध्यक्ष शिक्षा सचिव थे। निम्नलिखित ढाँचा राज्य में परिषद के संगठनात्मक संरचना को दर्शाता हैः



2.1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्याः

- स शि अ योजना के विभिन्न कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की योजना दक्ष थी;
- योजना के प्रत्येक कार्यक्रम की निधि के उपयोग के लिए वित्तीय प्रबन्धन दक्ष तथा प्रभावी था;
- योजना का क्रियान्वयन दक्ष, प्रभावी तथा मितव्ययी था;
- शिक्षकों के संबंध में मानव संसाधन प्रबन्धन दक्ष तथा प्रभावी था;
- अनुश्रवण तन्त्र तथा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यरत तथा प्रभावी थी।

2.1.4 लेखापरीक्षा के मानक

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों के मूल्यांकन के लिए निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानक प्रयोग किए गए:

- स शि अ के दिशा निर्देश;
- शासकीय आदेश तथा अनुदेश;
- परिषद द्वारा निर्धारित तथा परियोजना अनुमोदन परिषद (पी ए बी), भारत सरकार द्वारा अनुमोदित लक्ष्य।

2.1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

स शि अ की निष्पादन लेखापरीक्षा 2006-07 से 2010-11 की अवधि को शामिल करते हुए अप्रैल 2011 से सितम्बर 2011 के मध्य की गयी। लेखापरीक्षा में राज्य में 13 जिलों में से पाँच जिले[1] अध्ययन के लिए शामिल किए गए, जो पी पी डब्ल्यू एस ओ आर पद्धति से चयनित किए गए। जिला शिक्षा अधिकारियों (जि शि अ), जिला परियोजना अधिकारियों (जि प अ) स शि अ, जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थानों, (डाइट) प्रतिदर्श में परीक्षित पांच नमूना जिलों के 32 शैक्षिक खण्डों में से 16 खण्ड संसाधन केन्द्रों, 125 नमूनित विद्यालयों {(जि प अ तथा लेखापरीक्षा दल के सदस्यों द्वारा) 61 विद्यालयों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण तथा 64 विद्यालयों का नमूना लेखापरीक्षण}तथा नमूनित खण्डों के चार कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालयों के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा की गयी। शिक्षा निदेशक, राज्य परियोजना निदेशक (स शि अ), राज्य शैक्षिक अनुसन्धान एवं प्रशिक्षण परिषद (रा शै अ एवं प्र प) के अभिलेखों का भी नमूना लेखापरीक्षण किया गया।

2.1.6 लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड और कार्य क्षेत्र पर 19 मई 2011 को संपन्न प्रवेश गोष्ठी में शिक्षा सचिव के साथ विचार विमर्श किया गया एवं राज्य परियोजना निदेशक के साथ 29 जुलाई 2011 को संपन्न मध्यावधि बैठक में चार जिलों के लेखापरीक्षा परिणामों से अवगत कराया गया। लेखापरीक्षा पद्धति में स शि अ के विभिन्न घटकों के क्रियान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जांच व विश्लेषण, प्रश्नावलियों के निर्गमन, लेखापरीक्षा टिप्पणियों और विभिन्न कार्य इकाइयों से प्राप्त उत्तरों की परीक्षा एवं विभिन्न विद्यालयों में संयुक्त भौतिक निरीक्षण सम्मिलित था।

लेखापरीक्षा परिणामों को शासन को प्रेषित किया गया (नवंबर 2011) उनके उत्तर प्रतीक्षित है (अप्रैल 2012)। लेखापरीक्षा परिणामों पर वरिष्ठ उपमहालेखाकार द्वारा उप सचिव (शिक्षा) के साथ प्रस्थान गोष्ठी में चर्चा की गई (दिसंबर 2011) और विभाग/रा प नि के विचारों को जहां उचित पाया गया संबंधित प्रस्तरों में सम्मिलित किया गया।

2.1.7 आयोजना

योजनाओं के कार्यान्वयन की आयोजना में कमियों पर चर्चा निम्न प्रस्तरों में की गयी है:

2.1.7.1 आवासन/जिला स्तर की योजनाएं तैयार करना

स शि अ के दिशानिर्देशों में अभिकल्पित है कि आवासन (बस्ती)/संकुल/खण्ड जिला स्तर की योजना बनाने के लिए तृणमूल स्तर के कार्यकर्मियों यथा पंचायती राज संस्थाओं, (पं रा सं) ग्राम शिक्षा समिति (ग्रा शि स) के सदस्यों, शिक्षकों तथा माता-

[1] तीन जिले यथा पिथौरागढ़ चम्पावत तथा अल्मोड़ा का पी पी डब्ल्यू एस ओ आर प्रयोग करते हुए चयन किया गया जबकि हरिद्वार के स्थान पर देहरादून राजधानी जिले के रूप में शामिल किया गया तथा प्राध्ययन जिले के रूप में रुद्रप्रयाग जिले के निष्कर्ष भी समीक्षा में सम्मिलित किए गए।

पिता के पर्याप्त प्रतिनिधित्व वाली ग्राम/आवासन, खण्ड तथा जिला स्तर पर आयोजना समितियों का गठन करना चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि यद्यपि स शि अ के दिशा-निर्देशों के अनुसार जिला तथा खण्ड स्तर पर समितियों का गठन किया गया परन्तु 2006-11 की अवधि की योजना के कार्यान्वयन की सम्पूर्ण आयोजना तृणमूल स्तर के कार्यकर्मियों और इस क्षेत्र में कार्यरत अशासकीय संगठनों (एन जी ओ) को सम्बद्ध किए बिना ही खण्ड और जिला स्तर पर की गयी। इस तथ्य की पुष्टि इन्सटीट्यूट आफ पब्लिक ऑडिटर्स आफ इण्डिया द्वारा अपने लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2010-11) में भी की गयी थी। इसके अतिरिक्त, परियोजना अनुमोदन परिषद, भारत सरकार द्वारा वार्षिक कार्य योजना तथा आय-व्ययक (ए डब्ल्यू पी एण्ड की) के अनुमोदन के बाद ही जिला स्तर की समितियाँ जिला योजना के अनुमोदन के लिए सम्बद्ध की गयी। तथापि नमूनित जिलों में अशासकीय संगठन कक्षा प्रथम से पंचम में अध्ययनरत बच्चों की पठन, लेखन की निपुणता तथा अंकगणितीय कौशल का आंकलन करने में लगे पाये गये थे परन्तु आयोजना बनाने में सम्बद्ध नहीं किए गए। इस प्रकार अशासकीय संस्थाओं तथा तृणमूल स्तर के कार्यकर्मियों की आयोजना में भूमिका नगण्य थी।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में यह भी संज्ञान में आया कि विभाग द्वारा आयोजना के लिए भिन्न-भिन्न प्रकार के आँकड़ें प्रयोग किए गए थे। राज्य की वार्षिक आयोजना में विभाग द्वारा सम्पन्न घरेलू सर्वेक्षण/बालगणना में संग्रहीत आँकड़ों का उल्लेख किया गया जब कि भारत सरकार द्वारा निष्पादन उपायों के लिए जिला शिक्षा सूचना प्रणाली (डायस) से लिए गए आंकड़ों पर विश्वास किया गया। लक्षित बाल संख्या, नामांकन, विद्यालयेत्तर/विद्यालयत्यागी बच्चे, प्राथमिक विद्यालयों (प्रा वि) तथा उच्च प्राथमिक विद्यालयो (उ प्रा वि) की संख्या, मूलभूत सुविधाओं से संबंधित सूचना आदि विषयक डायस तथा आयोजना के आँकड़ों में भारी अन्तर था, जैसा तालिका 2.1.1 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.1

विवरण	स्रोत	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
लक्षित बच्चों की कुल संख्या	बाल गणना	18,30,256	1,791,497	18,05,808	17,93,276	17,43,355
	डायस	उपलब्ध नहीं	17,74,050	18,39,205	17,71,548	17,22,406
राजकीय प्रा वि तथा उ प्रा वि की संख्या	योजना तालिका	16,147	16,773	17,283	17,391	17,268
	डायस	15,559	16,490	16,968	17,137	17,106
कुल नामांकन	बाल गणना	18,08,027	17,75,601	17,97,675	17,84,801	17,35,187
	डायस	14,13,068	15,35,124	16,06,161	15,93,689	16,38,492
	राज्य	18,93,096	18,48,975	17,55,058	15,76,355	16,38,578
विद्यालयेत्तर/ विद्यालयत्यागी	बाल गणना	22,229	15,896	8,133	8,475	8,168
	डायस	उपलब्ध नहीं	2,38,926	2,33,044	1,77,859	83,914

प्रस्थान बैठक (दिसम्बर, 2011) में उपसचिव ने बताया कि आवासन स्तर की योजनाएँ प्रलेख रूप में नहीं रखीं जातीं परन्तु परिषद अपने जिला तथा खण्ड स्तर के कार्यकारियों के माध्यम से भविष्य में मौलिक स्तर के कार्यकर्ताओं को योजना प्रक्रिया में सम्बद्ध किये जाने हेतु प्रतिबद्ध किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सुप्रलेखित योजना न होने से सिद्ध हुआ कि ये बनाए ही नहीं गए थे।

2.1.7.2 *अनाच्छादित आवासन के लिए आयोजना*

असेवित आवासनों में, जहाँ एक किमी की परिधि में प्राथमिक विद्यालय न हों, शिक्षा प्रत्याभूति योजना के केन्द्र (शि प्र यो) खोले जाने थे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि राज्य में स शि अ के अन्तर्गत 2006-07 में 1,808 शि प्र यो केन्द्र खोले गए। इनमें से 1039[2] शि प्र यो केन्द्र या तो अकार्यरत थे या अनुवर्ती वर्षों में बन्द कर दिए गए थे।

इन केन्द्रों को बन्द करने का कारण पूछने पर उपसचिव ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2011) कि शि प्र यो केन्द्र पहले से ही आच्छादित आवासनों में कार्यरत पाए गए तथा बाद में धीरे-धीरे बन्द कर दिए गए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शि प्र यो केन्द्र केवल अनाच्छादित आवासनों में ही खोले जाने थे तथा उनका आच्छादित आवासनों में खोला जाना दोषपूर्ण योजना का संकेत है।

2.1.7.3 परिषद से मार्गदर्शन/निर्देशन का अभाव

परिषद की सामान्य सभा अनेक कार्यान्वयन इकाइयों को विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए अनुदेश और मार्गदर्शन प्रदान करने तथा विभिन्न कार्यक्रमों के वित्तीय और भौतिक अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी थी। इस उद्देश्य के लिए सामान्य सभा की एक वर्ष में दो बार बैठक करनी थी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि सामान्य परिषद की बैठक 2001 में गठन के बाद से केवल एक बार (29 अक्टूबर 2003) हुई। अतः जिस उद्देश्य के लिए परिषद का गठन किया गया, पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि वह दिशा निर्देशों के अनुसार न तो आवश्यक मार्गदर्शन कर सकी और न ही वित्तीय तथा भौतिक प्रगति का अनुश्रवण कर सकी।

2.1.8 वित्तीय प्रबन्धन

2.1.8.1 बजट प्रावधान तथा व्यय

यह योजना भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा अप्रैल 2006 से मार्च 2007 तक 75:25, 2008-09 में 65:35, 2009-10 में 60:40 तथा वर्ष 2010-11 में पुनः 65:35

[2] 1,808 (कुल शि प्र यो केन्द्र)-684 (प्रा वि के रूप में उच्चीकृत)-85 (वर्तमान में कार्यरत)=1,039

के अनुपात में वित्त-पोषित थी। दोनों सरकारों द्वारा 2006-11 की अवधि में अवमुक्त धनराशि तथा किया गया व्यय नीचे तालिका-2.1.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.2 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	अनुमोदित बजट	प्रारंभिक शेष	अवमुक्त निधि		ब्याज तथा अन्य प्राप्तिया[3]	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अन्तिम शेष
			भारत सरकार	राज्य सरकार				
2006-07	248.21	26.16	169.98	54.56	19.22	269.92	190.27	79.65
2007-08	252.84	79.65	132.79	71.50	1.89	285.83	186.11	99.72
2008-09	272.96	99.72	114.44	50.78	1.93	266.87	221.66	45.21
2009-10	330.57	45.21	160.06	98.66	1.25	305.18	270.15	35.03
2010-11	501.33	35.03	257.94	146.52	35.26	474.75	368.31	**106.44**
Total	**1,605.91**		**835.21**	**422.02**	**59.55**		**1,236.50**	

स्रोतः राज्य परियोजना कार्यालय

वर्ष 2006-11 के अनुमोदित बजट ₹1,605.91 करोड़ के सापेक्ष ₹1,342.94 करोड़ (84 *प्रतिशत*) (जो 2006-07 का प्रारम्भिक शेष, अवमुक्त राशि तथा ब्याज और अन्य प्राप्तियों का जोड़ है) उपलब्ध थे, जिसमें से केवल ₹ 1,236.50 करोड़ (92 *प्रतिशत*) स शि अ के अन्तर्गत विभिन्न गतिविधियों के लिए व्यय के रूप में दर्शाए गए। परिषद द्वारा निधि के अधोपयोग के कारण भारत सरकार द्वारा आगामी वर्ष के अवमुक्त धनराशि से ₹ 239.47 करोड़ की राशि घटा दी गयी।

राज्य परियोजना निदेशक ने उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि निधि का अधोपयोग शिक्षकों की नियुक्ति न होने, खण्ड संसाधन समन्वयकों तथा संकुल संसाधन समन्वयकों की नियुक्ति न्यायालय के विचाराधीन होने, निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों की कम लागत, अधिप्राप्ति प्रक्रिया को अन्तिम रूप देने में विलम्ब आदि के कारण था।

2.1.8.2 सरकारों द्वारा निधि अवमुक्त करने में विलम्ब

दिशा निर्देशों के अनुसार, भारत सरकार को निधि अप्रैल तथा सितम्बर में दो किश्तों में सीधे परिषद को अवमुक्त करनी थी तथा राज्य सरकार के लिए अनिवार्य था कि भारत सरकार द्वारा निधि अवमुक्त किए जाने के 30 दिन के अन्दर अपना अंश अवमुक्त करें। दूसरी किश्त तभी अवमुक्त की जानी थी जब राज्य सरकार ने अपना समतुल्य अंश परिषद को अन्तरित कर दिया हो तथा इस प्रकार अन्तरित (केन्द एवं राज्य) निधि का न्यूनतम 50 *प्रतिशत* उपयोग किया जा चुका हो।

लेखापरीक्षा में संज्ञान में आया कि 2006-11 की अवधि में राज्य सरकार द्वारा निधि अवमुक्त करने में एक से छः महीने तक का विलम्ब हुआ, परिणामस्वरूप सम्बन्धित वर्षों में पूरी धनराशि का पूरा उपयोग नहीं किया जा सका जिसके कारण अन्ततः भारत

[3] अन्य प्राप्तियों में 13वें वित्त आयोग के अन्तर्गत आवंटन शामिल है।

सरकार द्वारा ₹239.47 करोड़ की राशि कम कर दी गयी जैसा पूर्ववर्ती प्रस्तर में चर्चा की गयी है। इन वर्षों में निधि अधिकतम विलम्ब के साथ वित्तीय वर्ष के अन्तिम माह (मार्च) में अवमुक्त की गयी जो नीचे तालिका 2.1.3 में दर्शायी गयी हैः

तालिका -2.1.3 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा अवमुक्त निधि		
	कुल	अन्तिम तिमाही में	मार्च में
2006-07	224.54	24.15	24.15
2007-08	204.29	22.07	22.07
2008-09	165.22	38.84	11.84
2009-10	258.72	60.66	30.09
2010-11	404.46	102.67	102.67
योग	**1,257.23**	**248.39 (20%)**	**190.82 (15%)**

स्रोतः राज्य परियोजना कार्यालय

2006-11 की अवधि में परिषद् को अवमुक्त कुल ₹1257.23 करोड़ में से ₹190.82 करोड़ (15 *प्रतिशत*) मार्च मे अवमुक्त किए गए। इसमें से ₹15.15 करोड़ (8 *प्रतिशत*) सम्बन्धित वर्ष के अन्तिम दिन विमुक्त किए गए जिस कारण जल्दबाजी से व्यय हुआ जो मुख्यतया विभिन्न रेखीय संस्थाओं को अग्रिम के रूप में दिया गया और वास्तविक व्यय नहीं था जैसा कि लेखाओं में प्रतिबिम्बित किया गया, ऐसी ही प्रवृत्ति जाँच परीक्षित जिलों में संज्ञान में आयी जो नीचे तालिका-2.1.4 में दर्शायी गयी है।

तालिका : 2.1.4 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	कुल प्राप्त राशि	राज्य परियोजना निदेशक द्वारा जि प अधिकारियों को अवमुक्त निधि			जि प अ के पास अवशेष राशि	खं सं के /सं सं के/ डायट के पास अग्रिम
		अन्तिम तिमाही	मार्च में	31 मार्च को		
2006-07	224.54	1.68	1.54	--	20.87	33.86
2007-08	204.29	9.15	0.15	0.15	52.91	17.22
2008-09	165.22	24.50	24.50	4.0	26.68	1.50
2009-10	258.72	66.50	54.50	24	26.12	1.23
2010-11	404.46	70.80	62.80	31.80	65.83	NA
योग	**1,257.23**	**172.63**	**143.49 (83%)**	**59.95 (35%)**		**53.81**

स्रोतः राज्य परियोजना कार्यालय तथा लेखापरीक्षित लेखे

जैसा ऊपर दी गई तालिका से देखा जा सकता है कि राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा विभिन्न जिला परियोजना कार्यालयों को अन्तिम तिमाही में अवमुक्त धनराशि का 83 *प्रतिशत* केवल मार्च में किया गया। इसके परिणामस्वरूप जि प अधिकारियों ने भारी राशि खण्ड संसाधन केन्द्रों/संकुल संसाधन केन्द्रों/जि शै प्र संस्थानों को अग्रिम के रूप में दे दी गयी जो इन संस्थाओं के बैंक लेखाओं में पड़ी रही तथा अनुवर्ती वर्षों में उपयोग की गई।

2.1.8.3 भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा कम निधि अवमुक्त करना

2006-07 से 2010-11 की अवधि में परिषद् द्वारा अनुमोदित योजना में आनुपातिक अंश के सापेक्ष उचित अंश भारत सरकार तथा राज्य सरकार (तालिका-2.1.2 देखिए) से प्राप्त तथा अवमुक्त राशि में कमी नीचे तालिका-2.1.5 में नीचे दी गयी हैः

तालिका - 2.1.5 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	अनुमोदित योजना	अनुमोदित योजना के अनुसार देय अंश		अनुमोदित योजना के सापेक्ष कम अवमुक्त राशि (-)	
		भारत सरकार	राज्य	भारत सरकार	राज्य
2006-07	248.21	186.15	62.06	3.44**	**(-) 0.96 (2%)**
2007-08	252.84	164.34	88.50	20.21	10.87
2008-09	272.96	177.42	95.54	1.83	**(-) 9.86 (10%)**
2009-10	330.57	198.34	132.23	**(-) 11.16 (6%)**	**(-) 15.49 (12%)**
2010-11	501.33*	305.72	164.62	**(-) 25.02 (8%)**	**(-) 4.09 (2%)**
योग	**1,605.91**	**1,031.97**	**542.95**	**(-)10.66**	**(-)19.53**

**13वें वित्त आयोग द्वारा अवमुक्त ₹ 31 करोड़ शामिल है।*

*** शुद्ध प्रभाव प्रा शेष का भाग जोड़ने के बाद निकाला गया।*

ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है कि केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकार दोनों द्वारा अनुमोदित परिव्यय के सापेक्ष अल्प राशि अवमुक्त की गयी। केन्द्र सरकार के अंशदान में कमी मुख्यतया, राज्य सरकार द्वारा केन्द्र सरकार से विमुक्त निधि की तुलना में, आनुपातिक निधि अवमुक्त करने में विफलता तथा पहले से ही अविमुक्त निधि का धीमा उपयोग था। राज्य सरकार द्वारा आनुपातिक अंश का अल्प राशि अवमुक्त करने का विवरण नीचे तालिका-2.1.6 के अनुसार हैः

तालिका - 2.1.6 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	भारत सरकार द्वारा अवमुक्त	राज्य का अंश		अल्पता (-) आधिक्य (+)
		देय	अवमुक्त	
2006-07	169.98	56.66	54.56	*(-) 2.1*
2007-08	132.79	71.50	71.50	*0.00*
2008-09	114.44	61.62	50.78	*(-) 10.84*
2009-10	160.06	106.71	98.66	*(-) 8.05*
2010-11	257.94	138.89	146.52	(+)7.63
योग	**835.21**	**435.38**	**422.02**	**13.36**

प्रस्थान गोष्ठी में उप सचिव ने तथ्य स्वीकार किया तथा उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि कम आनुपातिक अंश सरकार ने वित्तीय वर्ष 2011-12 में अवमुक्त किया गया है।

2.1.8.4 उपयोगिता प्रमाण पत्रों (उ प्र) का अप्रस्तुतीकरण

स शि अ के दिशानिर्देशों के अनुसार जिलों के रेखीय संस्थाओं द्वारा उपभोग प्रमाणपत्र जिला परियोजना अधिकारियों को और जि प अधिकारियों द्वारा प्रत्येक वित्त वर्ष की

समाप्ति के एक महीने के अन्दर राज्य परियोजना कार्यालय को प्रस्तुत किए जाने चाहिए थे तथा जिलों एवं उपजिलों के स्तर को अवमुक्त निधि आरम्भ में अग्रिम के रूप में वर्गीकृत किया जाना था और उनको व्यय तालिकाओं तथा उपयोगिता प्रमाणपत्रों के आधार पर समायोजित किया जाना था। प्रतिदर्शित जिलों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि रेखीय संस्थाओं से उपभोग प्रमाण पत्र संग्रहित नहीं किए गए तथा इन संस्थाओं को दिए गए अग्रिम, अन्तिम व्यय के रूप में अंकित कर दिए गए।

प्रस्थान गोष्ठी में उप सचिव ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2011) में तथ्य को स्वीकार किया तथा कहा कि वर्षवार/जिलावार उपयोगिता प्रमाणपत्र संग्रह किए जा रहे हैं तथा सम्बन्धित प्राधिकारियों को प्रस्तुत किए जायेंगें।

कार्यक्रम कार्यान्वयन

स शि अ के विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की चर्चा निम्न प्रस्तरों में की गयी है:

2.1.9 ढाँचागत सुविधाएँ

विद्यालय भवनों का निर्माण तथा अन्य विविध ढाँचागत सुविधाओं[4] का सृजन स शि अ का एक महत्वपूर्ण घटक है। तद्नुसार, योजना परिव्यय का 33 *प्रतिशत* आवंटन करके इन्हें प्राथमिकता दी गयी है। राज्य परियोजना कार्यालय ने प्रत्येक निर्माण कार्य को पूरा करने के अनुपालनार्थ एक समयसूची बनायी है। जिला परियोजना अधिकारियों द्वारा निर्माण का प्रत्येक चरण पूरा होने पर ही विभिन्न चरणों में निधि अवमुक्त करनी थी। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पायीं गयी:

2.1.9.1 अपूर्ण निर्माण कार्य

लेखापरीक्षा में संज्ञान में आया कि जि प अधिकारियों ने बजट में कटौती/ढांचागत निधि के अग्रेषण से बचने के लिए कुल अनुमोदित लागत, कार्यदायी संस्थाओं को अवमुक्त कर दी। यह परिषद के निर्माण के प्रत्येक चरण के पूरा होने पर ही, निधि अवमुक्त करने के अनुदेशों का उल्लंघन था।

अभिलेखों की नमूना जाँच में उद्घाटित हुआ कि 2006-11 की अवधि में राज्य में ₹306.32 करोड़ की लागत वाले 3,5718 निर्माण कार्य संस्वीकृत किए गए। तथापि लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि ₹ 73.83 करोड़ की लागत के 11,099 निर्माण कार्य (31 *प्रतिशत*) या तो अपूर्ण थे अथवा अभी आरम्भ किए जाने थे, किन्तु परिषद ने इस निधि को उपभोग किया हुआ सूचित किया। जून 2011 तक अपूर्ण निर्माण कार्यों का विवरण नीचे तालिका- 2.1.7 में दिया गया है:

[4] विद्यालयों का पुनर्निर्माण, अतिरिक्त कक्ष, शौचालय, चहारदीवारी, पेयजल की सुविधाएँ, विद्युतीकरण आदि।

तालिका -2.1.7

निर्माण कार्य का नाम	पूरा करने के लिए निर्धारित अवधि	वित्तीय वर्ष में संस्वीकृत					कुल अपूर्ण कार्य
		2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	
प्रा वि (नए)	6 माह	8	79	117	47	7	**258**
उ प्रा वि (नए)	9 माह	13	30	76	95	13	**227**
प्रा वि (पुनर्निर्माण)	9 माह	8	0	0	0	0	**8**
उ प्रा वि (पुनर्निर्माण)	9 माह	8	0	0	0	0	**8**
अति. कक्ष	4 माह	11	10	90	865	107	**1,083**
बाल में भी पूर्ण	15 दिन	0	0	0	169	1320	**1,489**
सामान्य शौचालय	1 माह	0	8	0	0	68	**76**
बालिका शौचालय	1 माह	0	17	21	795	5055	**5,888**
विद्युतीकरण	1 माह	6	39	0	501	512	**1,058**
चहारदीवारी	प्रा वि (1 माह)	14	96	0	0	0	**110**
	उ प्रा वि (1 माह)	13	14	0	174	0	**201**
पेयजल	1 माह	0	20	0	591	58	**669**
भण्डार सहकक्ष	मानक तय नहीं	0	0	0	0	24	**24**
योग		**81**	**313**	**304**	**3,237**	**7,164**	**11,099**

स्रोत : राज्य परियोजना कार्यालय

उपर्युक्त तालिका दर्शाती है कि निर्माण कार्यों में एक से पाँच वर्ष तक का विलम्ब था। इसे इंगित करने पर रा प नि ने विलम्ब का कारण प्राकृतिक आपदा, वन विभाग की लम्बित अनुमति, निर्माण अभिकरण में परिवर्तन आदि बताए।

इसके अतिरिक्त जाँच परीक्षित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि ₹ 23.34 करोड़ लागत के 3,894 निर्माण कार्य 2006-07 से अपूर्ण थे। इसके अतिरिक्त 2002-03 से 2005-06 की अवधि में संस्वीकृत 83 निर्माण कार्य[5] अपूर्ण थे। इसे इंगित करने पर जि प अ ने उत्तर दिया कि विलम्ब कठिन भौगोलिक परिस्थितियाँ तथा ग्राम शिक्षा समितियों के उदासीन रवैये के कारण था।

निकास गोष्ठी में उपसचिव ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि जिलों को बार-बार बताया गया है कि वे निर्माण कार्यों की समस्याएँ हल करने के लिए जिला प्रशासन को सम्मिलित करें।

[5] उ प्रा वि/प्रा वि का पुनर्निर्माण-12, अ कक्ष-1, पेयजल की सुविधा-62 चहारदीवारी-1, नए प्रा वि-2 तथा नए उ प्रा वि-3 तथा सं सा केन्द्र-2

2.1.9.2 अपूर्ण चहारदीवारी



पी एस मजधा,लोहाघाट

विद्यालय के बच्चों तथा सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए चहारदीवारी निर्माण के लिए प्रत्येक प्रा वि तथा उ प्रा वि को क्रमशः ₹ 40,000 एवं ₹ 50,000 समान दर पर उपलब्ध करवाये गए, अभिलेखों की नमूना जाँच में उद्घाटित हुआ कि राज्य में वर्ष 2006-11 की अवधि में 7,252 विद्यालयों (5,096, प्रा वि तथा 2,156 उ प्रा वि) की चहारदीवारी के निर्माण के लिए ₹ 31.16 करोड़ का अनुमोदन किया गया था। इनमें से 311 निर्माण कार्यों (110 प्रा वि तथा 201 उ प्रा वि) के संबंध में प्रतिवेदित किया गया कि या तो कार्य निर्माणाधीन है या अभी प्रारम्भ नहीं हुआ है परन्तु अ शि सू प्रणाली (डायस) रिपोर्ट (2010-11) के अनुसार राज्य में 2,588 विद्यालयों (1,878 प्रा वि तथा 710 उ प्रा वि) ने आंशिक चहारदीवारी बना ली थी तथा 2,789 विद्यालयों (2,273 प्रा वि तथा 516 उ प्रा वि) में कोई चहारदीवारी नहीं थी। इसी प्रकार प्रतिदर्शित जिलों में आरम्भ किए गए 3,876 निर्माण कार्यों में से 159 निर्माण कार्य या तो निर्माणाधीन थे अथवा अभी आरम्भ नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने विश्लेषण किया कि चहारदीवारी के आंशिक निर्माण का मुख्य कारण सम्बन्धित विद्यालयों की वास्तविक आवश्यकता की बजाए सभी विद्यालयों के लिए समान दरें थीं।

इसे इंगित किये जाने पर जि प अधिकारियों ने उत्तर दिया कि निधि वार्षिक कार्ययोजना तथा बजट में अनुमोदित लागत के अनुसार विमुक्त की गयी, जो कुछ प्रकरणों में विद्यालय के सम्पूर्ण क्षेत्र को घेरने के लिए अपर्याप्त थी। प्रस्थान गोष्ठी में उप सचिव ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि वर्ष 2011-12 से पूर्वमानक बदल कर निर्माण लागत रनिंग मीटर में संशोधित कर दी गयी है जिससे कि अपूर्ण चहारदीवारी का निर्माण अविलम्ब किया जा सके।

इस प्रकार चहारदीवारी से समावेशित किए जाने वाले वास्तविक क्षेत्र की आवश्यकता का आंकलन किए बिना चहारदीवारी बनाकर, विद्यालय की सम्पत्ति की रक्षा तथा बच्चों की सुरक्षा बढ़ाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

2.1.9.3 गैर -आनुपातिक उच्च प्राथमिक विद्यालय

स शि अ के मानकों के अनुसार प्रत्येक 2 प्रा वि के सापेक्ष एक उ प्रा वि स्थापित किया जाना था। राज्य में वर्ष 2006-11 की अवधि में विद्यालयों की उपलब्धता तालिका-2.1.8 में नीचे दर्शायी गयी है:

तालिका -2.1.8

वर्ष	प्रा वि की कुल सं0	मानकों के अनुसार उ प्रा वि की आवश्यकता	उ प्रा वि की वास्तविक सं0	कमी *प्रतिशत* में
2006-07	12,173	6,087	4,467	27
2007-08	12,496	6,248	4,847	22
2008-09	12,734	6,367	5,141	19
2009-10	12,717	6,359	5,291	17
2010-11	12,626	6,313	5,257	17

स्रोत : वा का यो तथा ब (राजकीय तथा राजकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों सहित)

इसे इंगित किये जाने पर उप सचिव ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि राज्य उन आवासनों में उ प्रा वि प्रस्तावित कर रहा है, जो मानक पूरे करते हों।

2.1.9.4 दैवी आपदा (प्राकृतिक आपदा) में क्षतिग्रस्त विद्यालय भवन

शिक्षा निदेशालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि राज्य में 2010-11 में 1,040 प्रा वि/उ प्रा वि दैवी आपदा से क्षतिग्रस्त प्रतिवेदित किए गए; जिनमें से ₹ 20.54 करोड़ के 760 निर्माण कार्य राज्य सरकार द्वारा आपदा राहत कोष (आ रा को)/ राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष (रा आ आ को) के अधीन अनुमोदित किए गए (अक्टूबर 2010)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि संस्वीकृत 760 कार्यों में से केवल 742 निर्माण कार्य आरम्भ किए गए तथा एक वर्ष व्यतीत होने के बाद (अगस्त 2011) भी कार्य 485 विद्यालयों (65 *प्रतिशत*) में ही पूर्ण किए जा सके। यह भी संज्ञान में आया कि 742 कार्यों में से 30 अभी भी आरम्भ किए जाने थे, जो संकेत करता है कि इन कार्यों को प्राथमिकता नहीं दी गयी तथा इन विद्यालयों में नामांकित बच्चों को असुरक्षित भवनों/खुले स्थानों पर पढ़ने के लिए बाध्य किया गया।



पी एस चौड़ागूठ, चम्पावत

प्रतिदर्शित विद्यालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण में पाया गया कि प्राथमिक विद्यालय चौड़ागूठ, चम्पावत दैवी आपदा में क्षतिग्रस्त हुआ था (सितम्बर 2010) परन्तु इसकी मरम्मत के लिए धनराशि दैवी आपदा के अधीन उपलब्ध नहीं करायी गयी तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि उस विद्यालय की, विद्यालय प्रबन्ध समिति ने किसी दुर्घटना/जीवन को जोखिम का परिहार करने के लिए उसका प्रयोग बन्द कर दिया (सितम्बर 2010) तथा 106 नामांकित बच्चों को निकटस्थ उ प्रा वि के दो कक्षाओं में स्थान दिया गया था।

इस प्रकार रा आ आ कोष से निधि उपलब्ध होने के बाद भी इन विद्यालयों के बच्चों को इन असुरक्षित भवनों में अपनी पढ़ाई जारी रखने के लिए बाध्य होना पड़ रहा था जो विभाग द्वारा आपदा उपरान्त के उपायों के खराब कार्यान्वयन की ओर संकेत करता है।

2.1.9.5 नवनिर्मित प्रा वि/उ प्रा वि भवनों का मूल्यांकन

2008-09 में नवनिर्मित विद्यालय भवनों में से 56 भवन[6] केन्द्रीय भवन अनुसंधान संस्थान (के भ अ सं), रूड़की द्वारा तृतीय पक्ष मूल्यांकन तथा गुणवत्ता निरीक्षण में असुरक्षित पाए गए (दिसम्बर 2010)। निर्माण अभिकरणों (वि शि स) को के भ अ सं, रूड़की द्वारा पायी गई कमियों पर कार्रवाई करना अपेक्षित था। तथापि, यह संज्ञान में आया कि सितम्बर 2011 तक कार्यकारी संस्थाओं द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गयी। इसके अतिरिक्त रा प का को विद्यालय अधिकारियों द्वारा इन असुरक्षित भवनों के प्रयोग के विषय में कोई सूचना नहीं थी।

रा प नि ने तथ्य को स्वीकार किया तथा बताया (फरवरी 2012) कि सरकार ने इस विषय को गम्भीरता से लिया है तथा कार्यदायी संस्थाओं को निर्देश दिया गया है कि उचित उपचारात्मक उपाय करें।

2.1.10 विद्यालयों में मूलभूत सुविधाएँ

कार्यक्रम ने उपयुक्त और स्वच्छ वातावरण प्रदान करने के लिए एक प्रणाली विकसित करने पर जोर दिया है। इसलिए प्रारम्भिक स्तर पर गुणवत्ता के मामले, प्राथमिकता के तौर पर आधारभूत ढाँचा तथा सहायक सेवाओं के इर्द-गिर्द घूमते रहे। मूलभूत सुविधाओं की कमियां नीचे तालिका-2.1.9 में तालिकाबद्ध की गयी हैः

तालिका-2.1.9

	अनुपलब्ध सुविधाएँ			
	राज्य में		प्रतिदर्श में जांचे गए जिलों में	
	प्रा वि (12,485)	उ प्रा वि (2,997)	प्रा वि (4,601)	उ प्रा वि (1,061)
पेयजल	880 (7%)	325 (11%)	275(6%)	98(9%)
विद्युतीकरण	9,953 (80%)	1,452(48%)	3,481(76%)	486(46%)
भोजनालय	1,158(9%)	1,538(51%)	635(14%)	630(59%)
बालिका शौचालय	6,644(53%)	1,229(41%)	2,227(48%)	364(34%)
सामान्य शौचालय	4,471(36%)	1,527(51%)	1,809(39%)	619(58%)
खेल का मैदान	5,953(48%)	1,495(50%)	2,432(53%)	610(57%)

स्रोत : डायस 2010-11

[6] चमोली-7, बागेश्वर-3, रुद्रप्रयाग-4 पौड़ी-2, टिहरी-2, अल्मोड़ा-1, उत्तरकाशी-2, उ सिंह नगर-3, पिथौरागढ़-28 देहरादून-3 तथा चम्पावत-1

61 विद्यालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण में पाया गया किः



प्रा वि अनारोपा चम्पावत



प्रा वि कर्णकरायत

- 25 *प्रतिशत* विद्यालयों में पेयजल सुविधा नहीं थी तथा 10 *प्रतिशत* में जल संयोजन थे, पर कार्यरत नहीं पाए गए।
- 74 *प्रतिशत* विद्यालयों में विद्युत संयोजन नहीं था। जिन 18 विद्यालयों को विद्युतीकरण के लिए धन उपलब्ध कराया गया था उनमें से 5 विद्यालय धन उपलब्ध होने के बाद भी विद्युत संयोजन नहीं करवा पाये।
- केवल 57 *प्रतिशत* विद्यालयों के पृथक बालिका शौचालय थे जिनमें से 44 *प्रतिशत* शौचालय अप्रयोज्य पाए गए।

इस प्रकार कार्यक्रम क्रियान्वयन के दस वर्ष बाद भी बड़ी संख्या में प्रा वि तथा उ प्रा वि में पेयजल, विद्युत तथा बालिका शौचालय की अनुपलब्धता, विद्यालयों को मूलभूत सुविधाएँ उपलब्ध करवाने के उद्देश्य पर गहरा आघात है।

प्रस्थान बैठक में उप सचिव ने तथ्यों का स्वीकार करते हुए (दिसम्बर 2011) उल्लेख किया कि विद्यालयों को मूलभूत सुविधाएँ अन्य विभागों के साथ मिलकर उपलब्ध करवायी जा रही हैं।

2.1.10.1 उपस्कर

वर्ष 2008-09 से 2010-11 की अवधि में परियोजना अनुमोदन परिषद ने उ प्रा वि में उपस्कर उपलब्ध करवाने के लिए ₹ 500 प्रति विद्यार्थी की दर से राशि अनुमोदित की।

जाँच परीक्षित जिलों में 41,233 बच्चों के लिए जि प अधिकारियों ने 659 उ प्रा वि में उपस्कर (फर्नीचर) क्रय के लिए ₹ 500 प्रति विद्यार्थी की दर से ₹ 2.07 करोड़[7] की राशि ग्रा शि समितियों/वि प्र समितियों के लेखाओं में अन्तरित की गई। तथापि ग्रा शि

[7] अल्मोड़ा में ₹ 0.80 करोड़, चम्पावत में '0.19 करोड़, देहरादून में ₹ 0.54 करोड़ पिथौरागढ़ में ₹0.22 करोड़ तथा रूद्रप्रयाग में ₹ 0.32 करोड़।

समितियों/वि प्र समितियों ने व्यय की पुष्टि में कोई भी उपयोगिता प्रमाणपत्र जि प अधिकारियों को प्रस्तुत नहीं किया। केवल देहरादून जिले में छः ग्रा शि स ने व्यय की पुष्टि में उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर जि प अधिकारियों ने उत्तर दिया कि सम्बन्धित ग्रा शि स को उपभोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने के निर्देश दिए जायेंगे। उत्तर सन्तोषजनक नहीं है क्योंकि प्रचलित प्रक्रिया के अनुसार व्यय के समर्थन में उपयोगिता प्रमाणपत्र वित्तीय वर्ष समाप्ति के एक महीने के अन्दर प्रस्तुत किए जाने थे।

2.1.10.2 नवाचारी गतिविधियाँ

नवाचारी शीर्ष के अधीन कम्प्यूटर सहायतित शिक्षण सुविधाओं के लिए प्रति जिला प्रतिवर्ष ₹ 50 लाख अवमुक्त किए जा सकते थे। कम्प्यूटर सहायतित अधिगम कार्यक्रम (काल्प) का केन्द्र बिन्दु, विज्ञान एवं गणित पर विशेष जोर देते हुए उच्च प्राथमिक विद्यालयों में अधिकतम समावेशन था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा से उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2009-10 तथा 2010-11 में 1,040 विद्यालयों में नामांकित 39,520 बच्चे विभाग द्वारा कम्प्यूटर क्रय करने में विलम्ब के कारण काल्प में अभिप्रेत लाभ से वंचित रह गए। जाँच परीक्षित जिलों में यह संज्ञान में आया कि वर्ष 2009-10 से पूर्व स शि अ के अन्तर्गत 428 उ प्रा वि को कम्प्यूटर उपलब्ध करवाए गए, जिनमें से 132 कम्प्यूटर हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर की समस्या के कारण तथा 39 विद्युत संयोजन के अभाव में काम नहीं कर रहे थे। इसके अतिरिक्त वर्ष 2009-10 तथा 2010-11 के दौरान काल्प के लिए चिन्हित 322 उ प्रा वि कम्प्यूटर स्थापित किए जाने के लिए प्रतीक्षारत थे (अगस्त 2011)। स शि अ आरम्भ होने से लेकर उ प्रा वि को उपलब्ध कराए गए कम्प्यूटरों की स्थिति नीचे तालिका-2.1.10 में दर्शायी गयी है:

तालिका- 2.1.10

जनपद का नाम	काल्प सहायियत उ प्रा वि	उपलब्ध कराये गए कम्प्यूटरों की सं0	चोरी हुए	कार्य करने की स्थिति में नहीं	निम्न के कारण कार्यरत नहीं	
					हार्डवेयर/ सॉफ्टवेयर	विद्युत संयोजन नहीं
रूद्रप्रयाग	79	158	3	3	3	-
अल्मोड़ा	104	207	2	14	0	14
पिथौरागढ़	88	185	1	53	53	0
चम्पावत	79	158	2	44	24	20
देहरादून	78	160	13	57	52	05
योग	**428**	**868**	**21**	**171**	**132**	**39**

स्रोतः जि प अ तथा जि शि एवं प्र सं के प्रतिवेदन

जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान (डायट)/जिला संसाधन केन्द्र, देहरादून, चम्पावत तथा रूद्रप्रयाग की अनुश्रवण प्रतिवेदन के अनुसार 209 काल्प सहायतित विद्यालयों में से 89 विद्यालयों[8] में कम्प्यूटर में प्रशिक्षित शिक्षक पदस्थापित नहीं थे। इस प्रकार इन विद्यालयों के नामांकित बच्चे योजना के पूरे लाभ लेने में असमर्थ थे।

इसे इंगित किए जाने पर रा प नि ने बताया (फरवरी 2012) कि निविदा में प्रक्रिया संबंधी विलम्ब के कारण कम्प्यूटर समय पर क्रय नहीं किए जा सके। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिषद ने कम्प्यूटर क्रय करने के लिए अपनायी जाने वाली प्रक्रिया को अन्तिम रूप देने में विलम्ब किया।

2.1.11 विशेष केन्द्रित वर्ग का आच्छादन

2.1.11.1 विशेष आवश्यकता वाले बच्चे *(*वि आ वा ब)

स शि अ के ढाँचे के अनुसार, विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को अशक्तता का प्रकार, श्रेणी तथा मात्रा का भेदभाव किए बिना शून्य अस्वीकार्यता नीति अपनाते हुए उपयुक्त वातावरण में शिक्षा प्रदान की जानी थी जिससे कोई भी बच्चा विद्यालय प्रणाली से बाहर न रहे, कार्यक्रम में अन्य बातों के साथ-साथ उन्हें नियमित विद्यालयों में डालना, उन्हें सहायक उपकरण की आवश्यकता होने पर सहायता व सहायक उपकरण उपलब्ध करवाने का प्रावधान था। विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को जोड़ने के लिए प्रति वर्ष प्रति बच्चा ₹1,200 की दर से प्रावधान किया गया था जो वर्ष 2010-11 में संशोधित कर ₹ 2,100 कर दिया गया।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2006-07 से 2010-11 में विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के समावेशन के लिए अनुमोदित परिव्यय ₹ 11.94 करोड़ के सापेक्ष राज्य में ₹ 8.80 करोड़ (*74 प्रतिशत*) ही उपयोग किए गए। राज्य में विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के चिन्हित तथा प्रा वि/उ प्रा वि से समेकित बच्चों की वर्षवार स्थिति निम्न तालिका-2.1.11 में दर्शायी गयी है।

तालिका -2.1.11

वर्ष	चिन्हित	विशेष आवश्यकता वाले बच्चों की संख्या			
		नामांकित	गृह आधारित शिक्षा	विद्यालयेत्तर	सहायक उपकरण उपलब्ध करवाये
2006-07	18,060	15,774	956	1,330	1,969
2007-08	14,103	11,337	1,226	1,540	2,295
2008-09	16,517	13,845	1,150	1,522	628
2009-10	22,390	19,307	1,533	1,550	856
2010-11	21,392	18,011	1,886	1,495	1,366

स्रोत : राज्य परियोजना कार्यालय, देहरादून

[8] रूद्रप्रयाग में 73 में से 41, चम्पावत में 58 में से 35 तथा देहरादून में 78 में से 13

ऊपर दर्शायी तालिका से स्पष्ट है कि विभाग, शून्य अस्वीकार्य दर प्राप्त करने में असफल रहा क्योंकि वर्ष 2010-11 की समाप्ति पर राज्य में 3,381 तथा प्रतिदर्शित जिलों में 823 विशेष आवश्यकता वाले बच्चे अभी भी विद्यालय से बाहर[9] थे।

राज्य ने कथित रूप से समावेशित अवधि में सभी चिन्हित 7114 विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को सहायक उपकरण बाँटे जिनमें से 1366 विशेष आवश्यकता वाले बच्चे 2010-11 से संबंधित थे। तथापि चम्पावत, पिथौरागढ़ तथा अल्मोड़ा जिलों के अभिलेखों की जाँच से उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2010-11 में विशेष आवश्यकता वाले चिन्हित 302 बच्चों में से किसी को भी उपकरण नहीं बाँटे गए। और अधिक संवीक्षा करने पर उद्घटित हुआ कि संबंधित जि प अधिकारियों द्वारा आपूर्तिकर्ता फर्म[10] को ₹ 3.84 लाख अग्रिम (दिसम्बर 2010 से फरवरी 2011) दिए जाने के बाद भी आपूर्तिकर्ता फर्म द्वारा आपूर्ति न किए जाने (अगस्त 2011) के कारण चिन्हित विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को उपकरण वितरित नहीं किए जा सके।

राज्य परियोजना निदेशक ने तथ्य का स्वीकार किया तथा उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि सहायक उपकरण अगस्त 2011 में वितरित कर दिए गए हैं।

(i) विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए आवासीय विद्यालय

जिला प्राथमिक शिक्षा परियोजना[11] (डी पी ई पी) के अन्तर्गत पिथौरागढ़ तथा हरिद्वार में विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए प्रत्येक ₹ 1.35 करोड़ की लागत से आवासीय विद्यालय भवन निर्माण के लिए संस्वीकृत किए गए (मार्च 2006)। इसके अतिरिक्त उपकरणों हेतु प्रत्येक के लिए ₹ 20 लाख संस्वीकृत किए गए। इन भवनों का निर्माण मार्च 2007 तक पूर्ण होना था।

जिला परियोजना अधिकारी, पिथौरागढ़ के अभिलेख की नमूना जाँच में उद्घाटित हुआ कि ग्रामीण अभियन्त्रण सेवा (ग्रा अ से) पिथौरागढ़ ने मई 2008 में विभाग का भवन ग्रहण करने के लिए अनुरोध किया परन्तु तीन वर्ष व्यतीत होने के बाद भी विभाग द्वारा बिना किसी उचित कारण के भवन ग्रहण नहीं किया गया तथा अब भवन को लघु/वृहद मरम्मत की आवश्यकता है जिसके लिए ग्रा अ से पिथौरागढ़ ने ₹ 7.50 लाख अतिरिक्त धनराशि की माँग की है। इसी प्रकार हरिद्वार में जून 2009 से पूर्व पूरा कर लिया गया भवन, विभाग द्वारा ग्रहण नहीं किया गया।

विभाग के उदासीन दृष्टिकोण के कारण न केवल विशेष आवश्यकता वाले बच्चे अभिप्रेत लाभों से वंचित हो गए वरन् ₹ 2.70 करोड़ की लागत से निर्मित भवन तीन वर्ष से

---

[9] विद्यालयेत्तर बच्चों में गृह आधारित शिक्षा वाले विशेष आवश्यकता वाले बच्चे भी सम्मिलित हैं।

[10] अलिमको, कानपुर

[11] यह योजना बन्द कर दी गई तथा परिसम्पत्तियां स शि अ में सम्मिलित कर दी गयीं।

अधिक अवधि से निष्क्रिय रहे। इसके अतिरिक्त उपकरणों के लिए अवमुक्त ₹ 40 लाख की राशि भी बिना उपयोग के पड़ी हुई थी।



पिथौरागढ़ मे अशक्त बच्चों के लिये एकीकृत शिक्षा हेतु भवन

राज्य परियोजना निदेशक ने उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि सरकार ने पिथौरागढ़ में स्थित आई इ डी भवन; खेल विभाग को हस्तान्तरित करने का निर्णय किया गया है तथा हरिद्वार जिले में भवन, शहरी वंचित बच्चों के आवास के लिए प्रयोग किया जा रहा है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए निर्मित भवन अभिप्रेत उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किए जा रहे हैं।

(ii) संसाधन कक्ष, रैम्प रेलिंग तथा विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए शौचालयों का निर्माण

वर्ष 2009-10 तथा 2010-11 में नमूना जाँचित तीन जिलों[12] में ₹ तीन लाख के तीन संसाधन कक्षों, 99 विद्यालयों में ₹ 7.35 लाख के रैम्प रेलिंग तथा 35 विद्यालयों में ₹ 3.50 लाख के विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए शौचालय निर्माण के लिए निधि अवमुक्त की गयी।

लेखापरीक्षा में संज्ञान में आया कि जुलाई 2011 तक निर्माण कार्य समर्थ कारण के बिना अपूर्ण था। तथापि अवमुक्त की गयी सम्पूर्ण राशि व्यय के रूप में प्रतिवेदित की गयी। इसे इंगित किए जाने पर उपसचिव ने तथ्य स्वीकार किया और उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि कार्यदायी संस्था को निर्माण कार्य यथा सम्भव शीघ्र पूरा करने के निर्देश दिए गए हैं।

2.1.11.2 प्रारम्भिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (एन पी ई जी ई एल)

स शि अ के पृथक तथा सुस्पष्ट कार्यक्रम के रूप में, कक्षा I से VIII तक की विशेषाधिकार-हीन तथा अलाभित बालिकाओं को शिक्षा प्रदान करने के लिए, एन पी ई जी ई एल को निरूपित किया गया है। योजना के अन्तर्गत बालिकाओं के विकास/शिक्षा के लिए प्रा वि तथा उ प्रा वि आदर्श संकुल विद्यालय (आ सं वि) के रूप में चिन्हित किए जाने थे। कार्यक्रम शैक्षिक रूप से पिछड़े खण्डों, जहां ग्रामीण महिला साक्षरता का स्तर राष्ट्रीय औसत से नीचे था तथा लिंग-अन्तराल राष्ट्रीय औसत से अधिक था, में कार्यान्वित किया जाना था। इस योजना के अन्तर्गत 442 आ सं वि के माध्यम से 40 खण्ड शामिल थे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि राज्य में वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में ₹ 14.66 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय के सापेक्ष ₹ 12.02 करोड़

[12] अल्मोड़ा, चम्पावत तथा पिथौरागढ़

(82 *प्रतिशत*) उपयोग किए जा सके। इसी प्रकार प्रतिदर्शित जिलों में ₹ 4.42 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय के सापेक्ष ₹ 3.64 करोड़ उपयोग किए गए। इसके अतिरिक्त अल्मोड़ा जिले में देखा गया कि ₹ 24.25 लाख की राशि आदर्श संकुल विद्यालयों के बैंक खातों में पड़ी थी यद्यपि वह गत वर्षों में व्ययित प्रतिवेदित की जा चुकी थी। अव्ययित शेष को समायोजित करने के लिए जिले द्वारा वर्ष 2010-11 में इन आ स वि के लिए ₹ 23.88 लाख की अनुमोदित योजना के सापेक्ष केवल ₹ 7.42 लाख अवमुक्त किए गए। यह भी पाया गया कि वित्त वर्ष 2010-11 की समाप्ति पर दो जिलों[13] के आ सं वि के बैंक लेखाओं में ₹ 15.13 लाख अनुपयोगित पड़े थे। यह संकेत करता है कि आ सं वि, कार्यक्रम के अन्तर्गत अतिरिक्त गतिविधियों का संचालन करने में असमर्थ थे, बल्कि सामान्य विद्यालयों की तरह ही काम कर रहे थे।

रा प नि ने तथ्य का स्वीकार किया तथा उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि चूँकि अधिकांश आदर्श संकुल विद्यालय दुर्गम पर्वतीय क्षेत्रों में स्थित हैं कभी-कभी छात्रायें समय पर नहीं पहुंच पाती तथा संबंधित कार्यक्रम/गतिविधि में भाग नहीं ले पाती। रा प नि ने आगे आश्वासन दिया है कि आगामी वित्तीय वर्ष में और अधिक बालिकाओं को शामिल करने तथा धनराशि के उपयोग के लिए प्रबल प्रयास किए जायेंगे।

(i) आदर्श संकुल विद्यालय (आ सं वि)

आ सं वि का लक्ष्य बालिकाओं की उपलब्धि में सुधार, उनमें शिक्षा के प्रति रूचि प्रोत्साहित करना तथा समुदाय में बालिकाओं की शिक्षा के महत्व को उजागर करना था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2010-11 में चयनित जिलों में 150 आदर्श सं वि[14] कार्यरत थे। इनमे से प्रा वि स्तर पर 43 आ सं वि[15] (29 *प्रतिशत*) दो शिक्षकों के मानक के सापेक्ष, एकल शिक्षक द्वारा चलाए जा रहे थे। जिससे उनके लिए नामांकित बच्चों की शैक्षिक आवश्यकताओं की देखभाल करने के साथ-साथ प्रा स्व बा रा का की विविध गतिविधियों को चलाना कठिन हो रहा था। इस प्रकार शिक्षकों की कमी से कई गतिविधियाँ प्रभावित होने के कारण आ सं वि में धनराशि अव्ययित रही।

रा प नि ने तथ्य का स्वीकार किया तथा बताया (फरवरी 2012) कि शिक्षा के अधिकार के अन्तर्गत अध्यापकों के संशोधित मानकों के अनुसार, कम से कम दो शिक्षक उपलब्ध करवा कर, एकल शिक्षक विद्यालयों के विषय में ध्यान रखा जाएगा।

---

[13] चम्पावत ₹2.61 लाख तथा देहरादून ₹ 12.52 लाख

[14] जखोली-17, ऊखीमठ-8, लमगढ़ा-17, धौला देवी-23, बड़कोट-5, पाटी-6, चम्पावत-7, लोहाघाट-6, धारचूला-8, मुनस्यारी-8, गंगोलीहाट-10, चकरौता-18 एवं कालसी-17

[15] रूद्रप्रयाग के आँकड़े उपलब्ध नहीं।

(ii) एन पी ई जी ई एल खण्डों में विद्यालयेत्तर/पाठशालात्यागी बालिकाएँ

अभिलेख की नमूना जाँच में उद्घाटित हुआ कि 2006-07 से 2009-10 (2010-11 के अतिरिक्त) की अवधि में वर्षवार प्रतिदर्शित जिलों के एन पी ई जी ई एल वाले 13 खण्डों में शालात्यागी बालिकाओं की संख्या में कमी आयी है। तथापि जाँच में परीक्षित पाँच जिलों में से चार[16] जिलों में पाया गया कि एन पी ई जी ई एल वाले खण्डों में शालात्यागी बालिकाओं का *प्रतिशत* चिंताजन्य रूप से अधिक था। वर्षवार विवरण नीचे तालिका-2.1.12 में दर्शाया गया है:

तालिका -2.1.12

कुल विद्यालयेत्तर/शालात्यागी बालिकाएँ			देहरादून के विद्यालयेत्तर/शालात्यागी बालिकाएँ	
वर्ष	चार जिलों में	एन पी ई जी ई एल खण्ड	जिला	एन पी ई जी ई एल खण्ड
2006-07	942	676 (72%)	757	235 (31%)
2007-08	795	541 (68%)	345	162 (47%)
2008-09	433	342 (79%)	608	124 (20%)
2009-10	204	157 (77%)	534	71 (13%)
2010-11	376	275 (73%)	942	78 (8%)

स्रोत : जि प अ तथा बालगणना/एच एच एस द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

इस प्रकार शैक्षिक दृष्टि से पिछड़े खण्डों की विद्यालयेत्तर बालिकाओं को समयबद्ध तरीके से विद्यालय प्रणाली में शामिल करने का उद्देश्य असफल हो गया । तथापि रा प नि का मत है (फरवरी 2012) कि विद्यालयेत्तर बालिकाओं की संख्या शनैः-शनैः घट रही है।

2.1.11.3 कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय (क गाँ बा वि)

भारत सरकार द्वारा दुर्गम क्षेत्रों में मुख्यतया अ जा, अ ज जा, अन्य पिछड़े वर्ग तथा अल्पसंख्यकों की बालिकाओं के लिए आरम्भ की गयी (अगस्त 2004) क गाँ बा विद्यालय योजना स शि अ में पृथक तथा विशिष्ठ कार्यक्रम के रूप में विलीन कर दी गयी है। योजना के अन्तर्गत बालिकाएँ चिन्हित की जाती हैं, निकटस्थ उ प्रा वि में नामांकित की जाती हैं तथा उन्हें आवास, भोजन, गणवेश, पुस्तकें आदि निःशुल्क उपलब्ध करायी जाती हैं। क गाँ बा वि योजना के अन्तर्गत तीन प्रकार के भवनों का निर्माण अनुमन्य है : यथा

मॉडल I: 100 बालिकाओं के लिए छात्रावास सहित विद्यालय

मॉडल II: 50 बालिकाओं के लिए छात्रावास सहित विद्यालय

मॉडल III: - वर्तमान विद्यालय में 50 बालिकाओं के लिए छात्रावास

[16] अल्मोड़ा, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग तथा चम्पावत।

राज्य के 12 जिलों[17] में 28 क गां बा वि आवासीय छात्रावास कार्यरत थे तथा 2006-07 से 2010-11 की अवधि में इन क गाँ बा वि में 5499 बालिकाएँ[18] नामांकित की गई। यह पाया गया कि वर्ष 2008-09 से हाईस्कूल में अध्ययनरत 822 बालिकाओं का जो इन सुविधाओं के लिए पात्र नहीं थीं, क गाँ बा वि छात्रावासों में निवासित किया गया था।

(i) क गाँ बा वि भवनों के निर्माण में असाधारण विलम्ब

राज्य के 12 जिलों[19] में वर्ष 2004-05 से 2010-11 तक की अवधि में 28 क गाँ बा वि आवासीय भवन[20] संस्वीकृत किए गए। अभी तक हरिद्वार जिले की 2006-07 में संस्वीकृत केवल पाँच आवासीय भवनों का निर्माण पूर्ण हुआ था। 21 क गाँ बा वि आवासीय भवनों के निर्माण में दो से पाँच वर्ष का विलम्ब हुआ है जबकि 2 क गाँ बा वि, आवासीय भवन वर्ष 2010-11 में संस्वीकृत किए गए हैं। परिणामस्वरूप लागत तथा समयवृद्धि के कारण राज्य सरकार को नौ क गाँ बा वि में निर्माण कार्य पूरा करवाने के लिए ₹ 3.44 करोड़ का अतिरिक्त भार वहन करना पड़ा। इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा अन्य नौ अपूर्ण क गाँ बा वि भवनों के लिए भी संशोधित आंकलन सरकार के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किए गए हैं।

जाँच में परीक्षित जिलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि पाँच आवासीय भवन 2005 में संस्वीकृत किए गए। इन भवनों का निर्माण कार्य संबंधित जिलों के ग्रामीण अभियंत्रण सेवा (ग्रा अ स) द्वारा सहमति पत्र (एम ओ यू) के अनुसार (31 दिसम्बर 2006 से पूर्व) नहीं किया गया। इसी बीच भारत सरकार ने अप्रैल 2008 में ₹ 23.10 लाख की संशोधित लागत पर मॉडल-III का अनुमोदन कर दिया। संशोधित सहमति पत्र के अनुसार कार्यदायी संस्था को भवनों का निर्माण कार्य नवम्बर 2008 से फरवरी 2009 के मध्य पूरा करना था परन्तु ₹ 1.73 करोड़ के सापेक्ष ₹ 1.41 करोड़ (82 *प्रतिशत*) व्यय होने के बाद भी अभी तक कोई भी कार्य पूरा नहीं हुआ। जुलाई 2011 में भौतिक तथा वित्तीय उपलब्धि का विवरण तालिका-2.1.13 के अनुसार था।

तालिका -2.1.13 *(₹ लाख में)*

क गां बा वि का नाम	सहमति पत्र (एम ओ यू) निष्पादित/पूर्णता की तिथि		मॉडल III की निर्माण लागत	अद्यतन संस्वीकृति		कुल अवमुक्त राशि	व्यय	संशोधित प्राक्कलन प्रस्तुत	भौतिक प्रगति
	संशोधन से पूर्व	संशोधित		स शि अ	एस सी पी				
ल्मगढ़ा	जुलाई,06/ दिसम्बर, 06	जून .08/ जनवरी, 09	23.10	23.10		9.18	8.19	53.90	प्लिन्थ स्तर

[17] रूद्रप्रयाग जिले को छोडकर जहाँ क गाँ बा वि अनुमोदित नहीं था।

[18] कक्षा 6 से 8वीं तक 4,677 तथा 2008-09 से 9वीं से 12वीं की 822 बालिकाएँ।

[19] 2004-05: 14, 2006-07: 11, 2008-09 :1, 2010-11: 2

[20] यह अनुयोजना रूद्रप्रयाग में कार्यान्वित नहीं की गयी।

धौलादेवी	जुलाई,06/ दिसम्बर, 06	मार्च 08/ नवम्बर, 08	23.10	15.00	72.06	65.59	65.59	-	अन्तिम स्तर
गंगोलीहाट	जुलाई,06/ दिसम्बर, 06	जून ,08/ जनवरी, 09	23.10	23.10	12.90	36.00	18.70	64.59	द्वार स्तर
टनकपुर	जुलाई,06/ दिसम्बर, 06	मार्च 08/ नवम्बर, 08	23.10	15.00	16.80	31.80	28.83	56.80	भूतल
कोरबा, कालसी	जुलाई,06/ दिसम्बर, 06	जुलाई 2008/ फरवरी, 09	23.10	23.10		20.00	20 .00	50 .00	80 *प्रतिशत* पूर्ण
त्यूणी चकरौता	नहीं किया गया			80.15		10.00	शून्य		भूमि उपलब्ध नहीं

स्रोतः जि प अ तथा रा प कार्यालय

विवरण से स्पष्ट है कि निर्माण की प्रगति ग्रामीण अभियन्त्रण सेवा (ग्रा अ से) के साथ सम्पादित सहमति पत्र के अनुकूल नहीं थी। निर्माण कार्य में असाधारण विलम्ब परिषद के निर्बल अनुश्रवण तंत्र का द्योतक था जिससे अन्ततोगत्वा लागत में वृद्धि तथा अभिप्रेत उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हुई।

इंगित करने पर रा प नि ने उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि संस्वीकृत इकाई लागत से पर्वतीय क्षेत्र में क गाँ बा वि भवन पूरे नहीं किए जा सके। रा प नि के आगे बताया है कि सरकार ने इस कमी की पूर्ति करने के लिए अतिरिक्त धनराशि उपलब्ध करवायी है तथा भारत सरकार से अर्धनिर्मित भवनों को पूरा करने के लिए अतिरिक्त धनराशि संस्वीकृत करने के लिए अनुरोध किया है।

इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि संबंधित अधिकारियों को प्राक्कलन के अनुमोदन के समय अनुमोदित धनराशि की पर्याप्तता ज्ञात होनी चाहिए थी, उत्तर उचित नहीं है। इस तथ्य को जानते हुए निर्माण कार्य आरम्भ करने तथा निधि का अवरोधन करने का कोई अर्थ नहीं था।

2.1.11.4 निःशुल्क पुस्तकों का विलम्बित वितरण

स शि अ के अन्तर्गत सरकारी तथा सरकार द्वारा सहायता प्राप्त विद्यालयों के केन्द्रित वर्ग के बच्चों यथा-बालिकाओं, अ जा/अ ज जा के कक्षा VIII तक के बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों की आपूर्ति की जानी थी। कार्यक्रम के अन्तर्गत पाठ्य पुस्तकों की सीमा प्रा वि में ₹ 150 प्रति विद्यार्थी तथा उ प्रा वि में ₹ 250 प्रति विद्यार्थी है।

रा प का द्वारा निशुल्क पाठ्य पुस्तकों की अधिप्राप्ति के लिए आवंटन तथा व्यय नीचे **तालिका-2.1.14** में दर्शाया गया हैः

तालिका -2.1.14 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	अनुमोदित परिव्यय	व्यय	बचत	बचत *प्रतिशत* में
2006-07	13.30	9.87	3.43	25
2007-08	12.02	8.03	3.99	33
2008-09	12.57	9.86	2.71	21
2009-10	14.82	12.30	2.52	17
2010-11	14.14	6.94	7.20	51

स्रोत : लेखापरीक्षित आँकड़े तथा परिषद् के वार्षिक प्रतिवेदन

उपरोक्त तालिका संकेत देती है कि 17 से 51 *प्रतिशत* धनराशि अव्ययित रही। रा प नि ने उत्तर दिया कि बचत, प्रकाशन की कम लागत तथा योजना के आँकड़ों के सापेक्ष, विद्यालयों में वास्तव में कम बच्चों के नामांकन के कारण हुई।

इसके अतिरिक्त शिक्षा निदेशालय द्वारा अनुदेश निर्गत किए गए हैं कि निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें प्रतिवर्ष अप्रैल के प्रथम सप्ताह में वितरित कर दी जाएँ। पाठ्य पुस्तकों के यथा-समय वितरण के लिए मुद्रण, शोध्य पठन नवम्बर के अन्त तक पूरा कर लिया जाना था तथा इन पुस्तकों की आपूर्ति शिक्षा निदेशालय द्वारा जिलों को जनवरी के अन्त तक करनी थी।

जाँच में परीक्षित जिलों तथा शिक्षा निदेशालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 2006-11 की अवधि में पाठ्य पुस्तकों के प्रकाशन तथा मुद्रण के लिए कार्य आदेश मुख्यतः निविदा प्रक्रिया में विलम्ब के कारण फरवरी से मार्च के मध्य दिए गए, जब कि शैक्षणिक सत्र अप्रैल से आरम्भ होता है। परिणामस्वरूप किसी भी विद्यालय को पाठ्य पुस्तकों का पूरा सेट निर्धारित अवधि में उपलब्ध नहीं कराया जा सका। यह भी संज्ञान में आया कि 2006-11 की अवधि में निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें शिक्षा निदेशालय के अनुदेशों का उल्लंघन करते हुए एक महीने से नौ महीने तक के विलम्ब से वितरित की गयी।

निकास गोष्ठी के दौरान उपसचिव ने तथ्य का स्वीकार किया तथा बताया (दिसम्बर 2011) कि विलम्ब स्थायी कर्मचारियों के अभाव, अनिश्चित प्रकाशकों, राज्य में पाठ्य-पुस्तक ब्यूरो न होने, सरकार द्वारा विलम्ब से अनुमोदन होने के कारण हुआ था। तथापि कोई उपचारात्मक उपाय आरम्भ करने की सूचना नहीं दी गयी।

2.1.12 विद्यालयों को विभिन्न अनुदान अवमुक्त करना

परिषद् द्वारा विभिन्न अनुदान यथा शिक्षण, अधिगम उपकरण अनुदान, विद्यालय अनुदान, अनुरक्षण तथा मरम्मत अनुदान, शिक्षक अधिगम सामग्री अनुदान, ग्राम शिक्षा समिति (ग्रा शि स) विद्यालय प्रबन्धन समिति (वि प्र स) को अनुदान अवमुक्त करना अपेक्षित है।

2.1.12.1 शिक्षण अधिगम उपकरण (शि अ उ) अनुदान

2008-09 से पूर्व शिक्षण अधिगम उपकरण अनुदान ₹ 10,000 तथा ₹ 50,000 की दर से क्रमशः प्रा वि तथा उ प्रा वि को और साथ साथ वर्तमान उ प्रा वि, जो ऑपरेशन ब्लैक बोर्ड[21] के अधीन शामिल नहीं थे, तत्सम्बन्धी प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने पर अनुज्ञेय था। तत्पश्चात् प्रा वि के लिए दर ₹20,000 संशोधित कर दी गयी। स्थानीय विशिष्ट संदर्भ तथा अपेक्षा/आवश्यकताओं के अनुसार-जो शिक्षक/ग्राम शिक्षा समितियों/विद्यालय प्रबन्धन समितियों द्वारा निर्धारित होना था-शिक्षण अधिगम उपकरण अनुदान अवमुक्त किया जाना था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में संबंधित जिला परियोजना अधिकारियों (जि प अ) ने 1,765 विद्यालयों (837 प्रा वि, 857 उ प्रा वि तथा 71 पहले से विद्यमान उ प्रा वि) को ₹ 5.86 करोड़ का शि अ उ अनुदान अवमुक्त किया। लेखापरीक्षा जाँच में, परीक्षित जिलों में उपयोगिता प्रमाण पत्रों के अभाव में शि अ उ अनुदान के उपयोग के रूप में व्यय की पुष्टि नहीं की जा सकी। प्रतिदर्श में जाँचे गए एक विद्यालय[22] में शि अ उ अनुदान के रूप में अवमुक्त राशि उपयोग नहीं की गयी थी यद्यपि वह वार्षिक लेखाओं में उपयोग कर ली गई प्रतिवेदित की जा रही थी।

निकास बैठक में उप सचिव ने तथ्य का स्वीकार किया तथा उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि जिला परियोजना कार्यालय के प्राधिकारियों को व्यय के सापेक्ष उपयोगिता प्रमाणपत्र संग्रह करने के लिए निर्देशित किया गया है।

2.1.12.2 विद्यालय अनुदान

विद्यालय अनुदान, अकार्यरत उपकरणों के पुनर्स्थापन तथा अन्य आवर्ती लागत जैसे उपभोग्य वस्तुएँ आदि के लिए अनुज्ञय थी। यह अनुदान उ प्रा वि में विज्ञान प्रयोगशालाओं तथा कम्प्यूटर शिक्षण की आवश्यकताओं के लिए भी प्रयोग की जा सकती है। 2008-09 से पूर्व विद्यालय अनुदान, प्रति प्रा वि तथा उ प्रा वि को ₹ 2,000 प्रतिवर्ष की समान दर पर अनुज्ञेय थी। तत्पश्चात् दर बढ़ाकर ₹ 5,000 प्रतिवर्ष प्रति प्रा वि तथा ₹ 7,000 प्रतिवर्ष प्रति उ प्रा वि कर दी गयी।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि राज्य में 2006-11 की अवधि में ₹ 36.36 करोड़ की अनुमोदित परिव्यय के सापेक्ष ₹ 35.18 करोड़ (96 *प्रतिशत*) उपयोग किए गए। जाँच परीक्षित जिलों में ₹13.21 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय के सापेक्ष ₹ 12.81 करोड़ उपयोग किए गए। तथापि जिला परियोजना कार्यालयों द्वारा उपभोग

[21] 2007-08 तक, उसके बाद नए खोले गए प्रा वि तथा उ प्रा वि को क्रमशः ₹ 20,000 तथा ₹ 50,000 की दर से

[22] उ प्रा वि उमेदपुर, देहरादून

प्रमाणपत्र प्रस्तुत न किए जाने के कारण लेखापरीक्षा व्यय को सत्यापित करने में असमर्थ थी। जाँच परीक्षित जिलों में वर्ष 2010-11 में जि प का ने विद्यालय अनुदान को ₹ 3.50 करोड़ की राशि सीधे ग्राम शिक्षा समितियों के लेखाओं (ग्राम निधि) में अवमुक्त कर दी। प्रतिदर्शित विद्यालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2010-11 में 65 *प्रतिशत* विद्यालयों ने अवमुक्त की गई राशि का उपयोग नहीं किया था तथा शेष विद्यालय जिन्होनें उपयोग प्रतिवेदित किया था व्यय के समर्थन में प्रमाणक प्रस्तुत करने में असफल रहे।

निकास बैठक में उप सचिव ने तथ्य का स्वीकार किया तथा उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि जि प का के प्राधिकारियों को किए गए व्यय के सापेक्ष उपयोगिता प्रमाणपत्र संग्रह करने के लिए निर्देशित किया गया है।

2.1.12.3 अनुरक्षण तथा मरम्मत अनुदान

तीन कक्षा तक के विद्यालय अधिकतम ₹ 5,000 प्रति विद्यालय प्रतिवर्ष अनुरक्षण अनुदान के पात्र थे जबकि तीन कक्षा कक्ष से अधिक वाले विद्यालयों को अधिकतम ₹ 10,000 प्रति विद्यालय प्रतिवर्ष अनुरक्षण अनुदान प्राप्त करना था, बशर्ते कि जिले के लिए सम्पूर्ण पात्रता ₹ 7,500 प्रति विद्यालय रहेगा। अनुदान ग्राम/विद्यालय शिक्षा समिति के विशिष्ट प्रस्ताव तथा अपने भवन वाले वर्तमान सरकारी विद्यालयों तथा अनुरक्षण और मरम्मत अपेक्षित विद्यालय भवनों की संख्या संबंधी आँकड़ों की उपलब्धता पर प्रदान की जानी थी।

अभिलेख की जाँच परीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 2006-07 से 2010-11 की अवधि में राज्य के लिए ₹ 49.37 करोड़ का अनुरक्षण तथा मरम्मत अनुदान अनुमोदित किया गया था। संस्वीकृत राशि के प्रति ₹ 44.67 करोड़ (90 *प्रतिशत*) वि प्र स/ग्रा शि स द्वारा उपयोगित दर्शाए गए। इसी बीच चयनित जिलों में अनुरक्षण तथा मरम्मत अनुदान की ₹ 15.56 करोड़ की राशि ग्रा शि स/वि प्र स से विशिष्ठ प्रस्ताव प्राप्त किए बिना ही अवमुक्त कर दी गयी। लेखापरीक्षा उपयोगिता प्रमाणपत्र के बिना प्रतिवेदित व्यय को सत्यापित करने में असमर्थ था।

इसके अलावा जाँच परीक्षित जिलों में वर्ष 2010-11 में जि प का द्वारा ₹ 3.57 करोड़ की अनुरक्षण तथा मरम्मत अनुदान की राशि सीधे ग्रा शि स (ग्राम निधि) के लेखाओं के लिए अवमुक्त की गई। प्रतिदर्शित विद्यालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2010-11 में 70 *प्रतिशत* विद्यालयों ने अवमुक्त राशि का उपयोग नहीं किया था तथा शेष विद्यालय जिन्होनें उपयोग प्रतिवेदित किया था, व्यय के समर्थन में प्रमाणक प्रस्तुत करने में असफल रहे।

इंगित किए जाने पर संबंधित जि प अ ने उत्तर दिया कि उपयोगिता प्रमाणपत्र एकत्र करने के तथा अनुपयोगित राशि वि प्र स के लेखाओं में अन्तरित करने के प्रयास किए जा रहे हैं।

2.1.12.4 शिक्षा अधिगम सामग्री (शि अ सा) अनुदान

शि अ सा अनुदान सरकारी तथा सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों के अध्यापकों को ₹ 500 की दर से अनुज्ञेय है। वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में ₹11.49 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय में से राज्य में केवल ₹10.13 करोड़ (88 *प्रतिशत*) ही उपयोगित दर्शाए गए। तथापि यह पाया गया कि जाँच परीक्षित जिलों में 78,602 शिक्षकों के लिए अनुमोदित ₹ 3.93 करोड़ के परिव्यय में से ₹ 3.58 करोड़ (91 *प्रतिशत*) उपयोग किए गए।

प्रतिदर्शित विद्यालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण में उद्घाटित हुआ कि यह राशि सीधे शिक्षकों के बचत खातों के लिए अवमुक्त की गयी तथा उनके द्वारा चार्ट पेपर आदि क्रय करने में उपयोग की गयी। शि अ सा अनुदान की प्रविष्टियाँ भौतिक रूप से निरीक्षित विद्यालयों की रोकड़ बही/पंजिका में नहीं पायी गयी। अतः लेखापरीक्षा में शि अ सा अनुदान के उचित उपयोग को अभिनिश्चय नहीं किया जा सका।

इंगित किए जाने पर राज्य परियोजना निदेशक ने उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि शिक्षकों को अलग पंजिका में लेखा बनाने तथा प्रमाणक अपने पास रखने का परामर्श दिया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकारी धन का लेखांकन रोकड़ बही में करना तथा उचित उपयोग, पारित प्रमाणकों के माध्यम से परखा जाना अपेक्षित है।

2.1.13 शिक्षण कर्मचारीगण का प्रबंधन

स शि अ की रूपरेखा में प्रा वि/उ प्रा वि में शिक्षकों का आवश्यक संख्या में नियोजन तथा उनकी क्षमता वृद्धि के लिए निहित मानक है। इसके अतिरिक्त स शि अ के कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के सम्पूर्ण अनुश्रवण तथा पर्यवेक्षण के लिए अतिरिक्त कर्मचारी वर्ग का प्रावधान था। इसके लेखापरीक्षा विश्लेषण की चर्चा निम्न प्रस्तरों में की जा रही है।

2.1.13.1 शिक्षण कर्मचारी वर्ग

स शि अ के मानकों के अनुसार प्रत्येक प्रा वि में न्यूनतम दो शिक्षक तथा उ प्र वि में तीन शिक्षक (प्रत्येक कक्षा के लिए एक) होने चाहिए। जिन प्रा वि तथा उ प्रा वि ने मानकों का पालन नहीं किया है उनकी संख्या नेचे तालिका-2.1.15 में तालिकाबद्ध की गयी हैः

तालिका-2.1.15

वर्ष	राजकीय प्राथमिक विद्यालय	कार्यरत प्राथमिक विद्यालयों की संख्या		राजकीय उच्च प्राथमिक विद्यालय	कार्यरत उ प्रा वि की संख्या		
		शिक्षक रहित	एकल शिक्षक		शिक्षक रहित	एकल शिक्षक	युगल शिक्षक
2006-07	11,767	35	2,761	2,698	9	225	616
2007-08	12,291	59	2,584	2,866	32	180	350
2008-09	12,534	211	2,931	2,962	122	168	301
2009-10	12,593	129	2,425	3,034	82	201	374
2010-11	12,485	118	2,922	2,997	44	200	388

स्रोत : डायस

ऊपर दर्शायी तालिका संकेत करती है कि वर्ष 2010-11 में राज्य में 162 विद्यालय शिक्षक रहित थे तथा 3,510 विद्यालयों (प्रा वि 2922 तथा उ प्रा वि 588) में निहित मानकों से कम अध्यापक पद्स्थापित थे। इसी प्रकार जाँच परीक्षित पाँच जिलों में पाया गया कि 4,601 प्रा वि में से 1,492 (32 *प्रतिशत*) प्रा वि तथा 1,061 उ प्रा वि में से 302 (28 *प्रतिशत*) में मानकों के सापेक्ष कम शिक्षक थे।

इसके अतिरिक्त संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 2997 उ प्रा वि में से 974 विद्यालय (33 *प्रतिशत*) गणित तथा विज्ञान के शिक्षकों के बिना थे तथा राज्य में 1717 विद्यालय (57 *प्रतिशत*) प्रधानाध्यापक के बिना थे। उपरोक्त कमी के सापेक्ष 845 विद्यालयों (568 प्रा वि, 277 उ प्रा वि) में मानकों से अधिक शिक्षक[23] थे। यह भी संज्ञान में आया कि वर्तमान उ प्रा वि के हाईस्कूल/राजकीय इण्टर कालेजों में उच्चीकरण के बाद उ प्रा वि के 1,265 शिक्षकों को उनके मूल संवर्ग में पदभार ग्रहण करने के लिए वापस नहीं बुलाया गया। उक्त कमी का उपलब्ध शिक्षकों के बेहतर प्रबन्धन से न्यूनीकरण किया जा सकता था।

इंगित किए जाने पर रा प नि ने उत्तर दिया (सितम्बर 2011) कि पूर्व में उक्त तथ्यों का मुख्य कारण शिक्षकों की कमी तथा नियुक्ति में विलम्ब था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि शिक्षक तो उपलब्ध थे परन्तु उनका नियोजन गैर-आनुपातिक था।

रा प नि ने पुनः उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि राज्य सरकार ने शिक्षकों का असन्तुलित नियोजन रोकने के लिए विद्यालयों में मानकों के अनुसार शिक्षकों का नियोजन तथा स्थानान्तरण का प्रावधान करते हुए नया अधिनियम बनाया है।

[23] शिक्षकों की संख्या के मानकों तथा 120 छात्रों तक छात्र-शिक्षक अनुपात के आधार पर प्रा वि तथा उ प्रा वि के लगभग 845 शिक्षक

2.1.13.2 छात्र-शिक्षक अनुपात (पी टी आर)

स शि अ में प्रत्येक 40 बच्चों पर एक शिक्षक की अभिकल्पना की गयी है परन्तु संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि राज्य में छात्र-शिक्षक अनुपात प्रा वि में 23:1 तथा उ प्रा वि में 15:1 था जो निहित मानकों के अन्तर्गत था। तथापि, छात्र-शिक्षक अनुपात की औसत गणना सही स्थिति नहीं दर्शाती है क्योंकि प्रतिदर्श परीक्षित तथा भौतिक निरीक्षित 125 विद्यालयों[24] में से 10 विद्यालयों में औसत छात्र-शिक्षक अनुपात 61:1 तथा अधिकतम 106:1 था जो कि विद्यालयों में शिक्षकों के असन्तुलित वितरण की ओर संकेत करता है जिसका उचित शोधनात्मक उपाय करने के लिए शासन स्तर पर समीक्षा करने की आवश्यकता है।

रा प नि ने उत्तर दिया (फरवरी 2012) कि उत्तराखण्ड सरकार ने राज्य सरकार के कर्मचारियों के पदस्थापन, पदोन्नति एवं स्थानान्तरण को विनियमित करने के लिए अधिनियम पारित किया है।

2.1.13.3 शिक्षकों का प्रशिक्षण

सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत शिक्षकों को प्रतिवर्ष 20 दिन का सेवारत प्रशिक्षण का प्रावधान है। राज्य शिक्षा एवं प्रशिक्षण परिषद, नरेन्द्र नगर के मार्गदर्शन में जिला स्तर पर जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान, शिक्षकों के शिक्षण कौशल के उच्चीकरण के लिए सेवारत प्रशिक्षण देने के लिए उत्तरदायी थे।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2006-11 की अवधि में राज्य के 2,34,357 शिक्षकों को प्रशिक्षण आयोजित करने के लिए ₹ 33.81 करोड़ का परिव्यय अनुमोदित किया गया था। इनमें से 2,10,898 (90 *प्रतिशत*) शिक्षकों[25] ने ₹ 27.93 करोड़ की लागत से प्रशिक्षण प्राप्त किया। प्रतिदर्श परीक्षित जिलों में 78610 शिक्षकों में से 73,146 (93 *प्रतिशत*) शिक्षकों ने उक्त अवधि में ₹ 8.65 करोड़ की लागत से सेवारत प्रशिक्षण प्राप्त किया।

एकेडमी ऑफ मैनेजमेंट स्टडीज, देहरादून द्वारा शिक्षकों के सेवारत प्रशिक्षण का कक्षा संव्यवहार पर प्रभाव तथा प्रत्यक्ष ज्ञान पर कार्यक्रम की प्रभाविकता पर एक अध्ययन किया गया जिससे प्रकट हुआ कि 67 *प्रतिशत* शिक्षकों ने वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 के लिए तैयार किए गए प्रशिक्षण की रूपरेखा को उनकी शैक्षणिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए उपयुक्त माना। तथापि यह संज्ञान में आया कि विद्यालयों में शिक्षा में निष्पादन का स्तर वर्ष 2009-10 को छोड़कर अवनति की प्रवृति दर्शा रहा था **(जैसा चार्ट-2.1.3 में दर्शाया गया है)**। यह इस तथ्य की ओर संकेत था कि प्रशिक्षण की

[24] संयुक्त भौतिक निरीक्षण 61 तथा प्रतिदर्श परीक्षित 64

[25] सेवारत प्रशिक्षणः 2,10,378 शिक्षक, प्रमुख प्रशिक्षक प्रशिक्षणः 401 शिक्षक, आरम्भिक प्रशिक्षणः 119 शिक्षक

योजना आवश्यकता के अनुसार नहीं की गयी थी इसलिए शिक्षकों के कौशल के उच्चीकरण का लक्ष्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं हुआ।

2.1.13.4 प्रचालन कर्मचारीगण

जिला, खण्ड तथा संकुल स्तर पर सर्व शिक्षा अभियान के विभिन्न कार्यक्रमों के पर्यवेक्षण, अनुश्रवण तथा कार्यान्वयन हेतु संस्वीकृत संख्या तथा कार्यरत प्रचालन कर्मचारीगण का विवरण नीचे तालिका-2.1.16 में दिया गया है:

तालिका-2.1.16

प्रचालन पद	संस्वीकृत संख्या	कार्यरत		रिक्त
		अर्ह	समायोजन[26]	
जिला समन्वयक	65	52	0	13
खण्ड संसाधन समन्वयक	95	49	19	27
सहायक खण्ड संसाधन समन्वयक	190	111	33	46
संकुल संसाधन समन्वयक	994	576	340	78
संसाधन शिक्षक	183	160	0	23
योग	**1527**	**948**	**392**	**187**

स्रोतः राज्य परियोजना कार्यालय

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 392 पद (26 *प्रतिशत*) जिन्हें अतिरिक्त भार दिया गया है, शिक्षक वर्ग से भरे गए है, इस प्रकार विद्यालयों में शिक्षण गतिविधियों के साथ समझौता किया गया है।

2.1.14 आन्तरिक नियंत्रण, पर्यवेक्षण, अनुश्रवण तथा मूल्यांकन

आन्तरिक नियंत्रण क्रियान्वयन संस्था तथा अन्य कार्मिकों के प्रबंधन द्वारा प्रभावित प्रक्रिया है जो कार्यक्रम के उद्देश्य (क) परिचालन की प्रभाविकता तथा दक्षता (ख) वित्तीय तथा परिचालन के प्रतिवेदन की विश्वसनीयता तथा (ग) समय-समय पर जारी प्रावधानों तथा अन्य आदेशों के अनुपालन के क्षेत्रों में प्राप्त किए जाने का उचित आश्वासन प्रदान करें। अनुश्रवण तथा कार्यक्रम के क्रियान्वयन का पर्यवेक्षण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा आन्तरिक नियंत्रण के प्रमुख नियंत्रक हैं । लेखापरीक्षा ने प्रणाली में निम्नलिखित कमियाँ पायीः

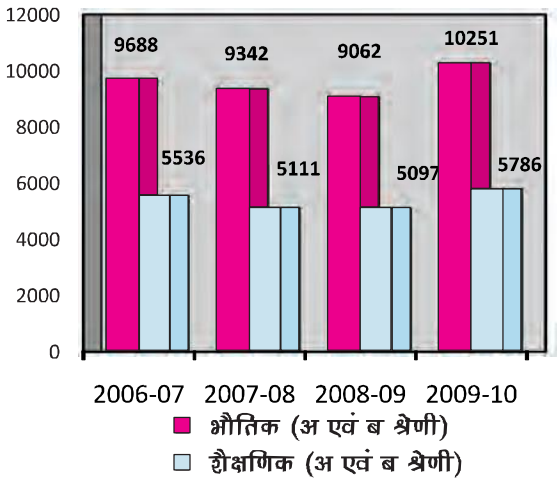
- चार्टेड एकाउन्टेन्ट (सी ए) द्वारा स शि अ के लेखाओं पर वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रतिवर्ष 30 सितम्बर तक परिषद को प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित था जो स शि अ के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए वर्ष 2006-07 से 2009-10[27] की अवधि में एक से छः महीने तक के विलम्ब से प्रस्तुत किए गए।

[26] जहाँ शिक्षकों को निर्धारित परीक्षा उत्तीर्ण किए बिना ही अतिरिक्त प्रभार दिया गया है।

[27] वर्ष 2010-11 की लेखापरीक्षा प्रगति पर थी।

- जि प का अल्मोड़ा ने वर्ष 2006-07 से रोकड़ बही तथा बैंक समाधान तालिका नहीं बनाई।
- एक ही प्रयोजन यथा-जनसंख्या, नामांकन, विद्यालयेत्तर तथा विद्यालयों की संख्या आदि के लिए भिन्न प्रकार के आँकड़े उपलब्ध थे।
- जैसे प्रस्तर 2.1.13.4 में चर्चा की गयी है, अनेक महत्वपूर्ण पद, जो जिला खण्ड तथा संकुल स्तर पर विद्यालयों के अनुश्रवण तथा पर्यवेक्षण के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी थे, रिक्त पड़े थे। परिणामस्वरूप नियमित शिक्षकों को संकुल संसाधन केन्द्रों का अतिरिक्त प्रभार दिया गया। इस काम चलाऊ व्यवस्था से शिक्षण के निष्पादन तथा गुणवत्ता के साथ साथ अनुश्रवण पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। पर्याप्त पर्यवेक्षण तथा अनुश्रवण की कमी विद्यालयों में शैक्षणिक उपलब्धि की घटती प्रवृति गत वर्ष (वर्ष 2009-10)[28] के अतिरिक्त सभी वर्षो में प्रतिबिम्बित हुयी। राज्य स्तर पर विद्यालयों द्वारा प्राप्त भौतिक तथा शैक्षणिक श्रेणी सारिणी-2.1.1 में दर्शायी गयी है।

सारिणी 2.1.1 भौतिक एवं शैक्षणिक उपलब्धियाँ



इंगित किए जाने पर जिलों के प्राधिकारियों ने अधिगम स्तर की उपलब्धि में कमी का कारण विद्यालयों में शिक्षकों की कमी तथा एकल शिक्षकों का नियोजन बताया। उत्तर कुछ सीमा[29] तक औचित्यपूर्ण था परन्तु साथ-साथ जिला, खण्ड तथा संकुल स्तर पर पर्यवेक्षण कर्मचारियों के अभाव से प्रारम्भिक शिक्षा में अनेक योजनाओं/नवाचारों के अनुश्रवण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

2.1.15 योजना का प्रभाव विश्लेषण

2.1.15.1 अधिगम स्तरों की प्राप्ति का निर्धारण

राष्ट्रीय शिक्षा नीति, शिक्षा की गुणवत्ता में पर्याप्त सुधार पर जोर देती है जिससे सभी बच्चे अधिगम का अत्यावश्यक स्तर प्राप्त कर सके।

राज्य परियोजना कार्यालय (रा प का) स शि अ तथा शिक्षा विभाग ने अक्टूबर 2009 में उत्तराखण्ड में प्रा वि तथा उ प्रा वि के बच्चों के अधिगम का स्तर जानने के लिए 1,900 विद्यालयो के कक्षा-तृतीय, पंचम तथा अष्टम में अध्ययनरत बच्चों का, योग्यता आधारित आंकलन किया। अध्ययन से उद्घाटित हुआ कि कक्षा तृतीय से कक्षा अष्टम तक अधिगम के स्तरों में पतन था। हिन्दी भाषा में परिणाम स्वल्प था तथा विज्ञान और गणित में बेहतर था।

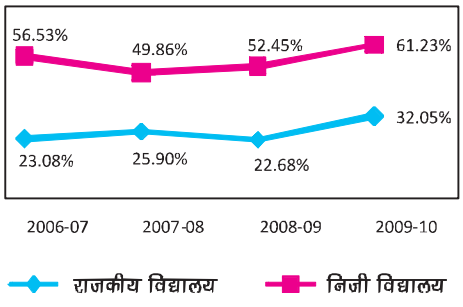
---

[28] वर्ष 2010-11 से वर्तमान श्रेणीकरण के स्थान पर विस्तृत तथा निरन्तर मूल्यांकन प्रणाली (वि नि मू प्र) लागू कर दी गयी।

[29] वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में औसत 23 प्रतिशत प्राथमिक विद्यालयों में कोई शिक्षक नहीं था अथवा एक शिक्षक नियोजित था।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने राज्य के राजकीय तथा अराजकीय विद्यालयों के वर्ष 2006-07 से 2009-10 की अवधि के कक्षा पंचम तथा अष्टम के (डायस के आँकड़ों के अनुसार) परीक्षा परिणामों की तुलना की, जिसने दर्शाया कि सरकार द्वारा संचालित विद्यालय, निजी विद्यालयों की अपेक्षा बहुत पीछे थे जैसा पार्श्व रेखाचित्र से देखा जा सकता है। निजी विद्यालयों उपलब्धि में 24 से 33 *प्रतिशत* का अन्तराल था।

सारिणी 2.1.2 राजकीय तथा निजी विद्यालयों के परिणाम

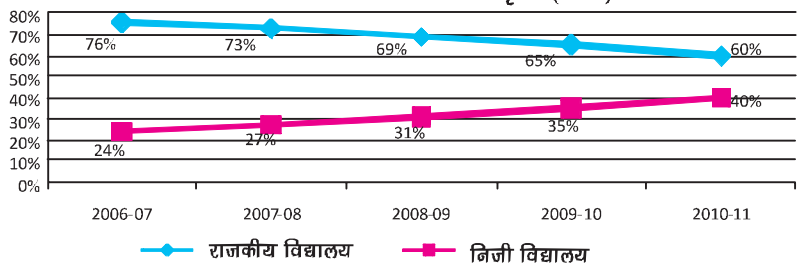


इसे इंगित किए जाने पर उप सचिव ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011) कि शिक्षकों की कमी के साथ-साथ शिक्षकों की अनेक कार्यों यथा जनगणना, चुनाव, प्लस पोलियो आदि कार्यों में व्यस्तता इसके मुख्य कारण थे। इस प्रकार प्रारम्भिक शिक्षा पर भारी खर्च करने के बाद भी स शि अ का गुणवत्तापूर्ण शिक्षा प्रदान करने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ।

2.1.15.2 बच्चों का राजकीय विद्यालयों तथा निजी विद्यालयों में नामांकन

राज्य परियोजना कार्यालय तथा जाँच परीक्षित जिलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 2006-11 की अवधि में लक्षित वर्ग 6 से 14 उम्र वर्ग के बच्चों के प्रा वि तथा उ प्रा वि में नामांकन में निजी विद्यालयों की तुलना में समग्रता में कमी दर्शायी है जैसा चार्ट-2.1.3 में दर्शाया गया है।

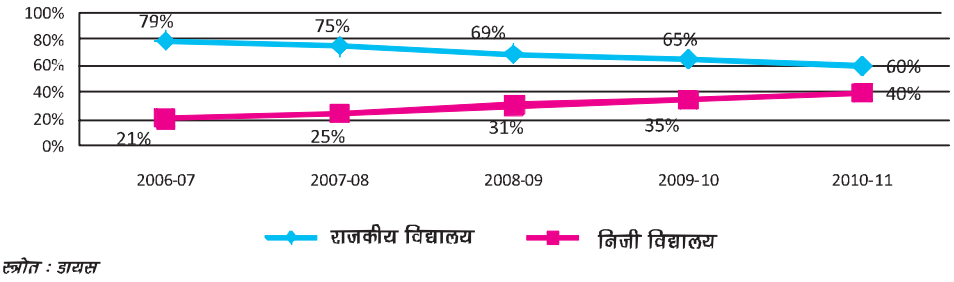
सारिणी 2.1.3 नामांकन की प्रवृत्ति (राज्य)



स्रोत : डायस

ऊपर दिया चार्ट स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि 2006-07 से 2010-11 की अवधि में ₹ 322.77 करोड़ की ढाँचागत सुविधाओं के सृजन के बाद भी राज्य में राजकीय विद्यालयों में नामांकन की घटती हुई प्रवृत्ति है। प्रतिदर्शित जिलों में भी समान प्रवृत्ति पायी गयी जैसा नीचे चार्ट-2.1.4 में दर्शाया गया है। (*परिशिष्ट-2.1* का भी संदर्भ लें)।

सारिणी 2.1.4 नामांकन की प्रवृत्ति (जिले)



स्रोत : डायस

इसे इंगित किए जाने पर उप सचिव ने (दिसम्बर 2011) इसका कारण राजकीय विद्यालयों में शिक्षकों की कमी तथा माता-पिता का निजी विद्यालयों के प्रति आकर्षण ठहराया। तथापि लेखापरीक्षा ने विश्लेषित किया कि ढाँचागत सुविधाओं तथा विभिन्न योजनाओं में कमियाँ, घटती हुई प्रवृति का कारण था।

2.1.15.3 बच्चों का नामांकन

सर्व शिक्षा अभियान का उद्देश्य 2005 तक 6-14 वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों का विद्यालय में नामांकन करवाना था। इसके अतिरिक्त, इसका लक्ष्य 2007 तक प्राथमिक स्तर पर तथा 2010 तक आरम्भिक स्तर पर लिंग तथा सामाजिक वर्ग अन्तराल को पाटना तथा 2010 तक सार्वभौमिक प्रतिधारण प्राप्त करना भी था।

राज्य में 2006-11 की अवधि में गृह सर्वेक्षण/बालगणना[30] में पात्र बच्चों का चिन्हीकरण तथा उनका राजकीय तथा निजी विद्यालयों में नामांकन तालिका-2.1.17 के अनुसार था:

तालिका-2.1.17

वर्ष	बालगणना (आयु 6-14 वर्ष)			नामांकन (आयु 6-14 वर्ष)		विद्यालयेत्तर बच्चे		
	बालक	बालिका	योग	बालक	बालिका	बालक	बालिका	योग
2006-07	9,56,748	8,73,508	18,30,256	9,45,828	8,62,199	10,920	11,309	22,229
2007-08	9,38,628	8,52,869	17,91,497	9,31,070	8,44,531	7,558	8,338	15,896
2008-09	9,44,143	8,61,665	18,05,808	9,40,277	8,57,398	3,866	4,267	8,133
2009-10	9,37,138	8,56,138	17,93,276	9,32,860	8,51,941	4,278	4,197	8,475
2010-11	9,11,312	8,32,043	17,43,355	9,06,880	8,28,307	4,432	3,736	8,168

स्रोत : रा प कार्यालय (बालगणना प्रतिवेदन)

ऊपर की तालिका से देखा गया है कि स शि अ के 2010 तक सार्वभौमिक नामांकन प्राप्त करने का मुख्य उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया क्योंकि राज्य में अभी 8,168 बच्चे विद्यालय

[30] शिक्षा विभाग द्वारा

से बाहर थे। इसके अतिरिक्त जिला शिक्षा सूचना प्रणाली (डायस) के 2010-11 के प्रतिवेदन के अनुसार राज्य में अभी भी 83,914[31] विद्यालयेत्तर बच्चे थे। परिषद द्वारा शालात्यागी/विद्यालयेत्तर बच्चों के कारणों का विश्लेषण करने के लिए गहन अध्ययन का कोई प्रयास नहीं पाया गया। इस ओर ध्यान देने की आवश्यकता है तथा सरकार को स शि अ के अभिप्रेत उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए शोधनात्मक उपाय करने चाहिए।

2.1.15.4 सकल नामांकन अनुपात तथा शुद्ध नामांकन अनुपात

विद्यालय प्रणाली में बच्चों का सकल नामांकन अनुपात तथा शुद्ध नामांकन अनुपात नामांकन के निष्पादन के संकेतक हैं। सकल नामांकन अनुपात[32] राज्य में शिक्षा के प्रारम्भिक स्तर पर लक्षित बालगणना के कुल नामांकन का *प्रतिशत* है। शुद्ध नामांकन अनुपात[33] लक्षित बालगणना के समवर्ती लक्षित बच्चों के नामांकन का *प्रतिशत* दर्शाता है। जिला सूचना विद्यालयी शिक्षा (डायस) तथा वार्षिक कार्ययोजना तथा बजट के आंकड़ों के अनुसार सकल नामांकन अनुपात/शुद्ध नामांकन अनुपात की स्थिति नीचे सारिणी-2.1.18 में दर्शायी गयी हैः

तालिका -2.1.18

वर्ष 2010-11	सकल नामांकन अनुपात		शुद्ध नामांकन अनुपात	
वय वर्ग	वा का यो एवं बजट	डायस	वा का योजना एवं बजट	डायस
6 - 11 वर्ष	101.73	99.00	99.00	79.91
11 - 14 वर्ष	101.14	87.99	98.67	64.45

स्रोत : डायस एवं रा प कार्यालय

डायस के आंकड़ों के अनुसार 64 का कम शुद्ध नामांकन अनुपात संकेत करता है कि प्रारम्भिक स्तर पर लक्षित बच्चों के नामांकन के लिए प्रयास में वृद्धि की आवश्यकता है। क्योंकि सकल नामांकन अनुपात, शुद्ध नामांकन अनुपात प्रारम्भिक शिक्षा के प्रमुख संकेतक है, इसलिए योजनाओं के सही आंकलन के लिए आँकड़ों के समाधान की आवश्यकता है।

2.1.15.5 छात्रों के प्रतिधारण/शालात्याग की प्रवृति

इन वर्षों में कक्षा प्रथम से कक्षा अष्टम तक, शालात्यागी अथवा परीक्षा में असफल रहे छात्रों की, संख्या नीचे तालिका-2.1.1.9 में दर्शायी गयी हैः

---

[31] 83,914= 1722406 (डायस के अनुसार जनगणना)-16,38,492 (डायस के अनुसार नामांकन)

[32] सकल नामांकन अनुपात=(कक्षा प्रथम से अष्टम तक नामांकन)/लक्षित सकल वर्ग का जनसंख्या) (6 से 13) ग100

[33] शुद्ध नामांकन अनुपात=प्रा वि तथा उ प्रा वि में लक्षित जनसंख्या का नामांकन/लक्षित जनसंख्याग100

तालिका --2.1.19

वर्ष	कक्षा							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
2006-07	**235477**	203267	196478	183722	166632	155820	140255	131417
2007-08	237979	**221030**	214446	199090	186203	171237	158615	146524
2008-09	243016	218859	**220915**	206287	193639	185173	173694	164578
2009-10	239670	209556	207758	**205317**	194398	184776	177947	174267
2010-11	251154	218632	210065	204177	**200232**	192108	183626	178498

स्रोत : डायस के आँकड़ें

2006-07 में प्राथमिक स्तर पर नामांकित 2,35,477 बच्चों में से केवल 2,00,232 बच्चे ही वर्ष 2010-11 तक कक्षा पंचम में प्रतिधारित किए जा सके (जैसा नीले रंग में दर्शाया गया है)। इस प्रकार विभाग 2006-11 की अवधि में 35,245 बच्चों का प्रतिधारण करने में असफल रहा। यह इंगित करने पर राज्य परियोजना निदेशक ने उत्तर दिया कि प्रतिधारण बढ़ाने के लिए मध्याह्न भोजन, निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों आदि की सुविधाएँ उपलब्ध कराई जा रही हैं।

उत्तर धरातलीय वास्तविकता को प्रतिविम्बित नहीं करता क्योंकि स शि अ के अन्तर्गत कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में अनेक कमियाँ थीं जैसा पूर्ववर्ती प्रस्तरों में चर्चा की गयी है।

2.1.15.6 विशेष केन्द्रीभूत बच्चों की विद्यालयेत्तर/शालात्याग की प्रवृत्ति

विद्यालयेत्तर तथा शालात्यागी बालिकाओं तथा अ जा/अ ज जा के बच्चों का वर्षवार विवरण नीचे सारिणी-2.1.20 में दर्शाया गया है :

तालिका --2.1.20

वर्ष	राज्य			प्रतिदर्शित जिले		
	कुल विद्यालयेत्तर/ शालात्यागी	कुल शालात्यागियों में से		कुल विद्यालयेत्तर /शालात्यागी	कुल शालात्यागियों में से	
		अ जा/अ ज जा (*प्रतिशत*)	सभी बालिकाएँ (*प्रतिशत*)		अ जा/अ ज जा (*प्रतिशत*) (बालक+ बालिकाएँ)	सभी बालिकाएँ (*प्रतिशत*) (सभी श्रेणी)
2006-07	22,229	5,851 (26)	11,309(51)	2,910	1,220 (42)	1,699 (58)
2007-08	15,896	4,465 (28)	8,338 (52)	2,010	848 (42)	1,140 (57)
2008-09	8,133	2,540 (31)	4,267 (52)	1,917	784 (41)	1,041 (54)
2009-10	8,475	2,644 (31)	4,197 (50)	1,633	783 (48)	737 (45)
2010-11	8,168	2,943 (36)	3,736 (46)	2,730	1,054 (39)	1,318 (48)

सेतः सूचना जि प का तथा रा प कार्यालय द्वारा उपलब्ध करायी गयी (बालगणना)

ऊपर की तालिका इंगित करती है कि यद्यपि विद्यालयेत्तर छात्रों की समग्र स्थिति शनैः-शनैः कम हो रही है तथापि प्रतिदर्शित जिलों में कुल विद्यालयेत्तर बच्चों के सन्दर्भ में,

विशेष रूप से 2010-11 में, विशेष केन्द्रीभूत श्रेणी (अ जा/अ ज जा तथा बालिका) में वृद्धि हुई है। इस प्रकार समग्रता में राज्य तथा विशेषकर प्रतिदर्शित जिले कार्यक्रम कार्यान्वयन के 10 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी सार्वभौमिक प्रतिधारण के लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल रहे।

2.1.16 निष्कर्ष

सभी वर्षों में दोषपूर्ण आयोजना, निधि अवमुक्त करने में विलम्ब, अल्प अवमुक्त करने तथा परिषद की कार्यदायी संस्थाओं द्वारा किए जा रहे अनेक कार्यक्रमों के स्वल्प कार्यान्वयन तथा अनुश्रवण के कारण निधि के अल्प उपयोग के उदाहरण थे। प्राप्त निधि के अल्प उपयोग के कारण राज्य को ₹ 239.47 करोड़ की निधि की कटौती वहन करनी पड़ी। निधि विलम्ब से अवमुक्त होने के कारण योजना के वार्षिक लक्ष्य प्राप्त करने में व्यवधान पड़ा। रेखीय संस्थाओं द्वारा उपभोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करने, अग्रिमों को लेखा पुस्तकों में व्यय दर्शाने तथा वित्त वर्ष के अन्तिम भाग में निधियों का अधिकतम वितरण विभाग के स्वल्प वित्तीय प्रबन्धन को प्रतिबिम्बित करता है।

विद्यालयों में पेयजल, शौचालय, विद्युत, रसोईघर आदि जैसी मूलभूत सुविधाओं के अभाव में योजना को नुकसान हुआ तथा राजकीय विद्यालयों में नामांकित बच्चों के अधिगम स्तर में महत्वपूर्ण उपलब्धि की प्रवृत्ति नहीं दिखायी दी। विद्यालय भवनों तथा क गाँ बा वि के छात्रावासों के निर्माण में असाधारण विलम्ब हुआ।

विद्यालयों में शिक्षकों की कमी तथा गैर-आनुपातिक नियोजन था तथा क्षेत्र स्तर के अनुश्रवण/पर्यवेक्षण में कर्मचारीगण भी पर्याप्त नहीं थे जिससे विभाग के लक्ष्यों की समग्र उपलब्धि पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

सभी बच्चों का, 2005 तक नामांकन करवाने तथा 2010 की समाप्ति तक 100 *प्रतिशत* प्रतिधारण हेतु स शि अ का उद्देश्य अभी भी प्राप्त करना शेष है; क्योंकि 2010-11 की समाप्ति पर 8,168 बच्चे अभी भी विद्यालयेत्तर थे।

2.1.17 अनुशंसाएँ

सरकार निम्नलिखित सुझावों के माध्यम से परिषद की कार्यप्रणाली में प्रभावी सुधार के लिए विचार करेः

- तृणमूल स्तर की संस्थाओं की सहभागिता से आवासन स्तर की आयोजना बनाना।
- मूल्यांकन तथा भविष्य की आयोजना के लिए प्रतिधारण, शालात्यागी तथा विद्यालयोत्तर बच्चों का सही और अद्यतन डाटाबेस तैयार करना।
- प्रत्येक स्तर पर अनुश्रवण तथा आन्तरिक नियन्त्रण तन्त्र सुदृढ़ करना।

राजस्व विभाग

2.2 भूमि अर्जन एवं आवटन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

मुख्यांश

भूमि अर्जन हेतु 1894 में सरकार द्वारा भूमि अर्जन अधिनियम सन्निविष्ट किया गया था तथा सरकारी भूमि आवंटन हेतु 1895 में सरकारी अनुदान अधिनियम लागू किया गया था। वर्तमान समय में विकास क्रिया-कलापों के लिए नाना प्रकार से भूमि की मांग बढ़ गई है। निजी स्वामित्व से सम्बन्धित भूमि को समस्त निर्धारित प्रक्रियाओं का अनुसरण करने के बाद लोक हित में अर्जन किया जा सकता है। भू-स्वामियों को नियमों एवं विनियमों के अनुसार निर्धारित प्रतिकर का भुगतान भी किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त सरकार द्वारा प्रबन्धित भूमि, भूमि नीति की कार्यरचना, सुसंगत अधिनियमों तथा नियमों आदि के अन्तर्गत विनिर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु आवंटित की जा सकती है। उत्तराखण्ड में भूमि अर्जन एवं आवंटन की निष्पादन लेखापरीक्षा में, अर्जन में विलम्ब, ब्याज का अधिक भुगतान, नियमों का उल्लंघन आदि उद्घाटित हुए। समुचित अनुश्रवण तंत्र के अभाव में लोक प्रयोजन हेतु अर्जित भूमि से सम्बन्धित आवंटित भूमि के उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। ऐसे दृष्टान्त थे जो निदर्शित करते हैं कि सरकारी भूमि नियमों का उल्लंघन करते हुए निजी तथा सरकारी संस्थानों दोनों को निःशुल्क आवंटित की गयी थी। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों के मुख्यांश नीचे दिये गये हैं:

- *नमूना जांच हेतु चयनित जनपदों में विभाग द्वारा प्रकरण दर प्रकरण औचित्य और आपातिक मांग सुनिश्चित किये बिना अर्जन के प्रत्येक प्रकरण में अर्जन प्रक्रिया अत्यावश्यकता उपबन्ध के अन्तर्गत सम्पादित की गयी थी।*

[प्रस्तर 2.2.8]

- *भू-स्वामियों को ₹ 10.48 करोड़ का अनुचित लाभ यह सुनिश्चित किये बिना दे दिया गया कि वे प्रवासी या भूमिहीन तथा सीमान्त किसान हैं, जैसा कि राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन नीति, 2007 में निर्धारित था।*

[प्रस्तर 2.2.10.4 (क) एवं (ख)]

- *सरकारी तथा गैर-सरकारी संस्थाओं को भूमि आबंटन से पूर्व जिला प्रशासन द्वारा गाँवों के सामान्य उपयोग तथा व्यवस्थित विकास के लिए सम्भावित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।*

[प्रस्तर 2.2.15 (क), (ख) एवं (ग)]

- ❖ *भूमि आबंटन के संबंध में नजराना तथा मालगुजारी वसूली हेतु बनाये गये आबंटन के निर्धारित मानकों से विचलित होते हुए सरकारी भूमि आबंटन के मामलों में निजी संस्थानों को ₹ 1.99 करोड़ का अनुचित लाभ पहुंचाया गया।*

[प्रस्तर 2.2.16 (क)]

- ❖ *चम्पावत, लोहाघाट तथा टनकपुर में पट्टे की भूमि के क्रमशः 103, 143 तथा 365 प्रकरणों में पट्टाधारक, आबंटन की प्रारम्भिक 30 वर्ष की अवधि समाप्त होने के पश्चात् भी पट्टे का नवीनीकरण तथा पट्टा किराया भुगतान किये बिना भूमि पर काबिज थे।*

[प्रस्तर 2.2.18 (क) एवं (ख)]

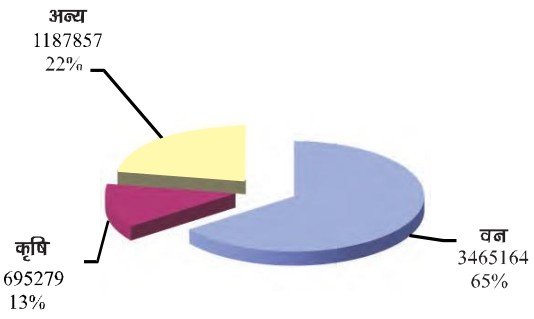
- ❖ *मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण (एम डी डी ए) द्वारा बस अड्डा निर्माण हेतु अर्जित 13.454 हैक्टेयर भूमि सरकार के बिना अनुमोदन के शापिंग मॉल तथा आवासीय योजना निर्माण हेतु प्रयुक्त कर दी गई।*

[प्रस्तर 2.2.19.3]

2.2.1 परिचय

'भूमि अर्जन' का आशय सरकार द्वारा सार्वजनिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए विधिक रूप से प्राधिकृत होते हुए, भू-स्वामियों की भूमि को सरकारी संस्था को समर्पित करने के कारण उठाई गई हानि के एवज् में प्रतिकर का भुगतान कर उनकी भूमि का अर्जन करना है। इस उद्देश्य के लिए 1894 में भूमि अर्जन अधिनियम (अधिनियम) अस्तित्व में आया। उक्त अधिनियम की धारा 55 के अन्तर्गत सरकार को इस अधिनियम का प्रवर्तन कराने से सशक्त सब बातों में अधिकारियों का मार्गदर्शन करने के लिए ऐसे नियम, जो इस अधिनियम से संगत हों, बनाने की शक्ति प्राप्त होगी और वह समय-समय पर उन नियमों में जो इस प्रकार बनाये गये हों, परिवर्तन व परिवर्धन कर सकेगी। राज्य बनने के एक दशक से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बावजूद भी राज्य सरकार द्वारा ऐसे कोई नियम नहीं बनाये गये। राजस्व विभाग के प्रबन्धन में निहित भूमि, उत्तर प्रदेश के सरकारी अनुदान अधिनियम, 1895 (अनुदान अधिनियम) जो उत्तराखण्ड द्वारा अंगीकृत किया गया है, के

चार्ट 2.2.1 उत्तराखण्ड में भूमि उपयोग हेक्टेयर में



स्रोत : मुख्य राजस्व आयुक्त उत्तराखण्ड का वार्षिक प्रतिवेदन (2010-11) तथा उत्तराखण्ड वन सांख्यिकी (2009-10)

अन्तर्गत विभिन्न याचक, सरकारी एवं गैर सरकारी संस्थाओं दोनों को पट्टे पर आवंटित किया जाता है।

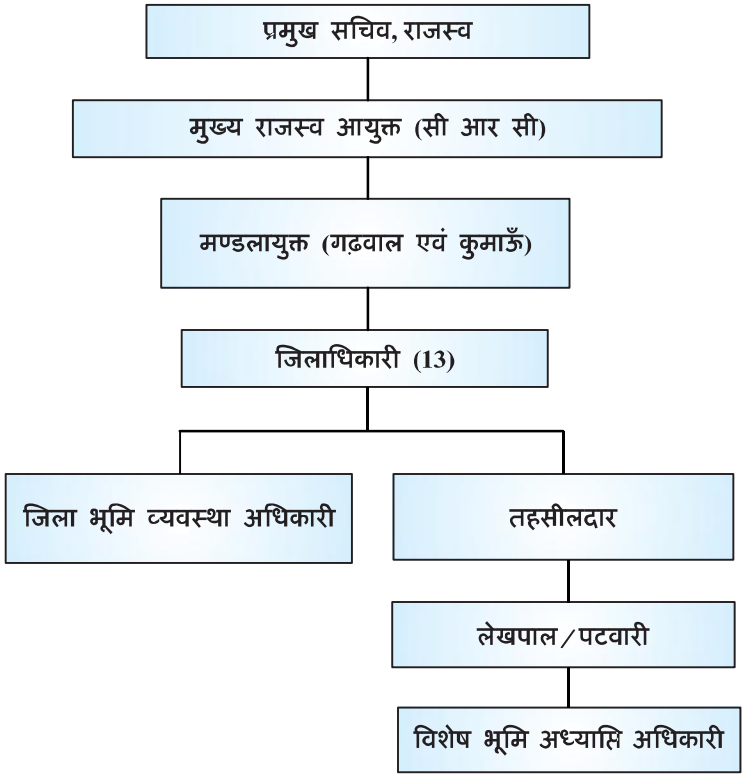
उत्तराखण्ड में 13 जनपद समाहित हैं, जिसका भौगोलिक क्षेत्रफल 53,48,300 हैक्टेयर है, जिसमें 34,65,164 हैक्टेयर वन भूमि सम्मिलित है। माननीय उच्चतम् न्यायालय के निर्णय (टी एन गोडावर्मन बनाम भारत सरकार) के अनुपालन में राज्य के सम्पूर्ण 65 *प्रतिशत* पर्वतीय भूमि को वन भूमि घोषित किया गया था। यह भूमि, अर्जन एवं आवंटन के उद्देश्य से राज्य सरकार के अधिकार क्षेत्र से बाहर है। शीर्ष न्यायालय के उपर्युक्त निर्णय के कारण, अर्जन एवं आवंटन के लिए राज्य सरकार के पास सीमित अवसर ही शेष बचता है क्योंकि राज्य में केवल 13 *प्रतिशत* भूमि ही अधिनियम के द्वारा शासित होती है।

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

प्रमुख सचिव, राजस्व, राजस्व विभाग के सर्वोच्च प्रशासनिक अधिकारी हैं। शासकीय आदेश (सितम्बर 2001) के अनुसार पूर्वकालिक उत्तर प्रदेश में प्रचलित राजस्व परिषद के बजाय राजस्व विभाग के मुखिया के रूप में मुख्य राजस्व आयुक्त (सी आर सी) का पद सृजित किया गया है। सी आर सी विभिन्न विभागों के विभागाध्यक्ष के रूप में कर्तव्यों का निर्वहन करते हैं, उदाहरणार्थ-राजस्व, चकबन्दी, भूमि अर्जन एवं बन्दोबस्त। सी आर सी मुख्यतः भू-अभिलेख, भूमि उत्खनन, सरकारी भू-सम्पदा तथा अनुदान अधिनियम के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं। भूमि अर्जन प्रक्रिया के तहत वे सभी अधिनिर्णय जो ₹ पाँच करोड़ से अधिक के हों का अनुमोदन सी आर सी द्वारा किया जाता है। सी आर सी को गढ़वाल एवं कुमायूँ मण्डलों के दो मण्डलायुक्तों द्वारा उनके कार्यों में सहयोग प्रदान किया जाता है। ₹ दो करोड़ से अधिक तथा ₹ पाँच करोड़ तक के सभी अधिनिर्णयों का अनुमोदन मण्डलायुक्तों द्वारा किया जाता है। शासनादेश दिसम्बर 2010 में वर्णित कर्तव्यों के अनुसार, मण्डलायुक्त मण्डल स्तर पर तथा जिलाधिकारी जनपद स्तर पर भू-अभिलेखों के रख-रखाव के लिए उत्तरदायी हैं। राजस्व मैन्युअल के अध्याय 49 के प्रस्तर 1137 के अनुसार मण्डलायुक्त तथा जिलाधिकारी अपने अधिकार क्षेत्र में कार्यरत अधिकारियों/कर्मचारियों द्वारा निष्पादित कार्यों को दिशा-निर्देशित करने, निरीक्षण करने तथा पुनरीक्षण करने के लिए उत्तरदायी हैं। अर्जन एवं आबंटन के मामले में जिलाधिकारी का मुख्य कार्य, विशेष भूमि अध्याप्ति अधिकारी (एस एल ए ओ) तथा जिला भूमि व्यवस्था अधिकारी (डी एल आर ओ) के सहयोग से क्रमशः प्रभावित भू-स्वामियों को क्षतिपूर्ति का भुगतान सुनिश्चित करना तथा सरकारी भूमि का आबंटन निर्धारित प्राथमिकताओं के आधार पर हो। एस एल ए ओ का कार्य, सम्पूर्ण अर्जन प्रक्रिया को अधिनियम की परिधि में, कलेक्टर के रूप में निष्पादित करना है। डी एल आर ओ का कार्य, आबंटन के सम्बन्ध में विभिन्न सरकारी तथा गैर-सरकारी संस्थाओं के प्रस्तावों का

निर्धारित प्राथमिकताओं को दृष्टिगत रखते हुए जाँच करना है। तहसीलदार एवं लेखपाल सरकारी भूमि के आबंटन के प्रकरणों में डी एल आर ओ को सहयोग प्रदान करते हैं।

राजस्व विभाग का संगठनात्मक ढांचा निम्न प्रकार से है :



इसके अतिरिक्त, एस एल ए ओ नैनीताल के क्षेत्राधिकार में ऊधमसिंह नगर तथा एस एल ए ओ अल्मोड़ा के क्षेत्राधिकार में बागेश्वर जनपद सम्मिलित हैं, जबकि एस एल ए ओ, पौड़ी के क्षेत्राधिकार में जनपद चमोली भी सम्मिलित हैं।

2.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

समीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह आकलन करना था कि :

- भूमि अर्जन की कार्यवाही भूमि अर्जन अधिनियम के अनुसार किया जा रहा था तथा प्रतिकर तथा अधिनिर्णय मानक के अनुसार दिये जा रहे थे;
- सरकारी भूमि का विभिन्न संस्थाओं को आबंटन दिशा-निर्देशों/सरकारी आदेशों के अनुसार था एवं आबंटन विवेकपूर्ण तथा प्रावधानों के अनुरूप था;
- विकास प्राधिकरण के लिए भूमि का अर्जन, अधिनियम में निहित प्रावधानों के अनुसार था तथा विकास प्राधिकरण द्वारा लाभार्थियों को भूमि का आबंटन सरकार द्वारा निर्धारित उद्देश्यों के अनुरूप था; तथा

- शासन, मुख्य राजस्व आयुक्त (सी आर सी) तथा जनपद स्तर पर भूमि सम्बन्धी कम्प्यूटरीकृत केन्द्रीय आँकड़े उपलब्ध थे तथा पर्याप्त एवं प्रभावशाली अनुश्रवण एवं मूल्यांकन किये जाने की व्यवस्था की गयी थी।

2.2.4 लेखापरीक्षा का मानदण्ड

निष्पादन मूल्यांकन हेतु मानदण्ड निम्नलिखित से निष्कर्षित किया गया :

- भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (अधिनियम),
- उत्तर प्रदेश जमींदारी विनाश एवं भूमि व्यवस्था अधिनियम, 1950 अनुकूलन एवं उपान्तरण आदेश, 2001 (संशोधन) अधिनियम 2003,
- सरकारी अनुदान अधिनियम, 1895 (सरकारी अनुदान अधिनियम),
- समय-समय पर जारी दिशा-निर्देश, शासनादेश एवं स्पष्टीकरण।

2.2.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा 2006-07 से 2010-11 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए मई 2011 से सितम्बर 2011 तक के दौरान सम्पन्न की गई। राज्य के 13 जनपदों में से पाँच जनपदों[34] को प्रोबेबिलिटी प्रपोर्शनल टु साइज विद रिप्लेसमेंट (पी पी एस डब्ल्यू आर) प्रणाली के आधार पर नमूना जाँच हेतु चयनित किया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पूर्व, प्रवेश गोष्ठी में प्रमुख सचिव, राजस्व, उत्तराखण्ड शासन के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्ड एवं कार्यक्षेत्र की चर्चा की गयी (जुलाई 2011)। जनपदों में अभिलेखों की जांच तथा सूचना एकत्र करने के लिए एस एल ए ओ तथा डी एल आर ओ को आच्छादित किया गया। सम्बन्धित जनपदों के संगत आँकड़े तथा अभिलेखों की जाँच के बाद लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गये। हरिद्वार विकास प्राधिकरण (एच डी ए) एवं मसूरी, देहरादून विकास प्राधिकरण (एम डी डी ए) भी निष्पादन लेखापरीक्षा में आच्छादित किये गये। इसके अतिरिक्त, तीन जनपदों[35] में प्रत्येक जनपद के दो अर्जन प्रकरणों के प्रभावित भू-स्वामियों का संयुक्त सत्यापन भी किया गया। निकास गोष्ठी में प्रमुख सचिव, राजस्व, उत्तराखण्ड शासन के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गयी थी (दिसम्बर 2011) और शासन के विचार उपयुक्तता के आधार पर प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिये गये।

[34] चम्पावत, चमोली, देहरादून हरिद्वार और नैनीताल।

[35] देहरादून, हरिद्वार और नैनीताल।

2.2.6 भूमि अर्जन की प्रक्रिय

लोक प्रयोजन अथवा कम्पनी के लिए भूमि के अर्जन का अभिप्राय, समुचित सरकार द्वारा भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 सपठित संशोधन अधिनियम, 1984 (अधिनियम) के तहत भू-स्वामियों को उनकी अर्जित भूमि के बदले प्रतिकर देकर अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार भूमि का अर्जन किया जाना है।

अर्जन प्रक्रिया, याचक विभाग द्वारा भूमि के विस्तृत विवरण के साथ उसकी आवश्यकता दर्शाते हुए प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाने के साथ प्रारम्भ होती है। यदि भूमि की अत्यावश्यकता है तो, इस सम्बन्ध में अधिनियम की धारा 17 (अत्यावश्यकता उपबन्ध) के तहत इस आशय का एक प्रमाण-पत्र प्रस्ताव के साथ संलग्न किया जाना आवश्यक होगा। भूमि की आवश्यकता का सत्यापन किये जाने के बाद, धारा 4 के तहत शासकीय राजपत्र में तथा दो दैनिक समाचार-पत्रों में प्रारम्भिक अधिसूचना का प्रकाशन किया जाता है। धारा 5 (ए) ऐसा अर्जन किये जाने से प्रभावित व्यक्तियों को यह अवसर प्रदान करता है कि वह प्रारम्भिक अधिसूचना के 30 दिन के अन्दर ऐसे अर्जन के विरुद्ध अपनी आपत्ति दर्ज कराये। यदि अर्जन अत्यावश्यकता उपबन्ध के अन्तर्गत किया जाता है तो धारा 5 (ए) के अन्तर्गत आपत्तिया aSaaaAS लागू नहीं होगी। इसके उपरान्त अधिसूचना की तिथि से एक वर्ष के अन्दर इस अधिनियम की धारा 6 के तहत घोषणा की जाती है। धारा 9 के तहत दावों के संबंध में आपत्ति प्राप्त की जाती है तथा धारा 11 के तहत कलेक्टर द्वारा अधिनिर्णय घोषित किया जाता है। प्रतिकर के भुगतान में विलम्ब होने पर धारा 34 के तहत प्रतिकर की धनराशि पर ब्याज का भुगतान करने की व्यवस्था दी गयी है।

इस अधिनियम की धारा 48 सरकार को यह स्वतन्त्रता प्रदान करती है कि वह भूमि पर कब्जा लेने से पहले किसी भी समय अर्जन प्रक्रिया को वापस ले सकती है परन्तु अर्जन प्रक्रिया से हितबद्ध व्यक्तियों को हुई क्षति या नुकसान के लिए प्रतिकर का भुगतान करना होगा।

इस अधिनियम की धारा 55 राज्य सरकार को यह शक्ति प्रदान करती है कि वह अपने अधिकारियों के मार्गदर्शन हेतु अधिनियम को प्रवर्तन करने से सम्बन्धित सभी मामलों में इस अधिनियम के अनुरूप नियम बनाये तथा समय-समय पर उन नियमों में जो इस धारा के तहत बनाये गये हैं, परिवर्तन व परिवर्धन भी कर सकती है। तथापि, लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि राज्य बनने के एक दशक व्यतीत हो जाने के बाद भी इस संबंध में नियम एवं आदेश नहीं बनाये गये थे। प्रकरण निकास गोष्ठी के दौरान उठाया गया था; शासन द्वारा कारण सूचित नहीं किये गये।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष अनुवर्ती प्रस्तरों में वर्णित हैं।

2.2.7 अर्जन की समग्र स्थिति

(क) राज्य में अर्जन की स्थिति

जैसा कि सी आर सी द्वारा उपलब्ध कराया गया, राज्य में वर्ष 2006-11 के दौरान भूमि अर्जन की समग्र स्थिति नीचे तालिका 2.2.1 में दर्शायी गयी है:

तालिका-2.2.1

जनपद का नाम	अर्जन प्रकरणों की संख्या	कुल अर्जित क्षेत्रफल (हैक्टेयर में)	कुल प्रतिकर (₹ करोड़ में)			न्यायालय में लम्बित प्रकरण
			जमा	भुगतान	अवितरित	
देहरादून	17	12.53	22.30	22.15	0.15	शून्य
हरिद्वार	3	1.29	0.51	0.44	0.07	शून्य
टिहरी	4	114.73	43.34	43.34	शून्य	शून्य
पौड़ी	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
चमोली	24	84.24	43.90	25.96	17.94	शून्य
उत्तरकाशी	3	5.64	1.64	1.59	0.05	शून्य
ऊधमसिंह नगर	1	0.244	उपलब्ध नहीं	2.51	उपलब्ध नहीं	शून्य
नैनीताल	4	2.20	2.57	2.22	0.35	1
चम्पावत	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
पिथौरागढ़	2	9.51	उपलब्ध नहीं	5.54	उपलब्ध नहीं	शून्य
अल्मोड़ा	6	5.61	उपलब्ध नहीं	1.11	उपलब्ध नहीं	शून्य
बागेश्वर	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
रुद्रप्रयाग	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
योग	**64**	**235.994**	**114.26**	**104.86**	**18.56**	**1**

स्रोत : आँकड़े सी आर सी द्वारा उपलब्ध कराये गये।

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि दो जनपदों[36] से सम्बन्धित सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गयी, जबकि अन्य तीन जनपदों[37] के कुल 15.36 हैक्टेयर अर्जित क्षेत्रफल के सम्बन्ध में, प्रतिकर के भुगतान सम्बन्धी सूचना तो उपलब्ध करायी गयी परन्तु प्रतिकर की वास्तविक धनराशि जिसका भुगतान किया जाना था, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गयी। इसके अतिरिक्त शेष आठ जनपदों के 220.63 हैक्टेयर भूमि से सम्बन्धित भूमि अर्जन के 55 प्रकरणों के संदर्भ में विभिन्न याचक विभागों द्वारा जमा किये गये। ₹ 114.26 करोड़ के विरुद्ध प्रभावित भू-स्वामियों को केवल ₹ 95.70 करोड़ ही भुगतान किया गया था। अतः ₹ 18.56 करोड़ अप्रयोज्य पड़ा था। कुल प्रतिकर की धनराशि का भुगतान न किये जाने का कारण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी (दिसम्बर 2011) तथा शासन लेखापरीक्षा प्रेक्षणों से सहमत था।

इसे इंगित किये जाने पर, विभाग ने कहा (नवम्बर 2011) कि पूरे राज्य के संबंध में आवश्यक आँकड़ों का सी आर सी द्वारा रख-रखाव नहीं किया जा रहा था एवं जनपदों द्वारा उपलब्ध कराया जा सकता है। विभाग का उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि विभाग का ढाँचा राज्य सरकार द्वारा सितम्बर 2001 में ही बनाया जा चुका है, जिसके तहत भूमि अर्जन तथा आबंटन के संबंध में सी आर सी के कर्तव्य, शक्तियों एवं क्रिया-कलापों का वर्णन स्पष्ट रूप से किया गया है।

(ख) राज्य स्तर पर अभिलेखों का रख-रखाव न किया जाना

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि विभिन्न जनपदों से आँकड़ों का संकलन एवं कोई नियतकालिक सूचना (मासिक प्रगति प्रतिवेदन) का समेकन तथा अभिलेखों के नियमित रख-रखाव की व्यवस्था सी आर सी स्तर पर अस्तित्व में नहीं थी। यह पाया गया कि भूमि अर्जन तथा आबंटन का कम्प्यूटरीकृत डाटा किसी भी स्तर पर किसी भी जनपद प्राधिकारी/मण्डल/सी आर सी द्वारा रख-रखाव नहीं किया गया था । विभाग विभिन्न आवश्यक सूचनाओं के लिए पूर्णतया जनपद प्राधिकारियों पर निर्भर था, जिनका रख-रखाव मानक के अनुसार सी आर सी द्वारा किये जाने की आवश्यकता थी।

राजस्व मैन्युअल खण्ड (1) के अनुसार मण्डलायुक्त, मण्डल प्रमुख के नाते राजस्व के मामले में, राजस्व से सम्बन्धित सभी कार्यों का जिनमें भूमि का अर्जन तथा आवंटन भी सम्मिलित है, अनुश्रवण करता है। अर्जन के सभी प्रकरणों में जहाँ अधिनिर्णय की राशि ₹ दो करोड़ से अधिक थी, मण्डलायुक्त का अनुमोदन आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, मण्डलायुक्तों को जिलाधिकारी तथा सी आर सी के मध्य सेतु का कार्य करना था।

---

[36] पौड़ी और रुद्रप्रयाग।

[37] ऊधमसिंह नगर, पिथौरागढ़ और अल्मोड़ा।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि विभाग द्वारा मण्डल स्तर पर अभिलेखों के रख-रखाव की कोई क्रियाविधि नहीं थी तथा सी आर सी की तरह मण्डल भी भूमि अर्जन एवं आवंटन सम्बन्धी सूचना के मामलों में जनपद प्राधिकारियों पर निर्भर थे। परिणामस्वरूप, सी आर सी तथा मण्डल स्तर पर अभिलेखों का रख-रखाव न किये जाने के कारण राज्य में भूमि अर्जन एवं आबंटन की समग्र स्थिति पर टिप्पणी करने में लेखापरीक्षा असमर्थ था।

(ग) चयनित जनपदों में अर्जन की स्थिति

चयनित जनपदों में 2006 से 2011 की अवधि के दौरान अन्तिम रूप से निस्तारित अर्जन प्रक्रिया, प्राप्त प्रतिकर तथा वितरित धनराशि की सम्पूर्ण स्थिति नीचे तालिका-2.2.2 में सारणीबद्ध की गयी है;

तालिका-2.2.2

जनपद का नाम	कुल प्रकरणों की संख्या			प्रतिकर की कुल धनराशि (₹ करोड़ में)				
	प्राप्त	व्यपगत	अन्तिम निस्तारण	प्राप्य	प्राप्त	भुगतान	आधिक्य /कमी	अवितरित
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**
चमोली	24	शून्य	24	27.17	43.90	25.96	16.73	1.21
देहरादून	17	शून्य	17	22.30	22.30	22.15	0.00	0.15
हरिद्वार	38	2	3	0.47	0.51	0.44	0.04	0.03
नैनीताल	4	शून्य	3[38]	2.22	2.57	2.22	0.35	0.00
योग	**83**	**2**	**47**	**52.16**	**69.28**	**50.77**	**17.12**	**1.39**

स्रोतः सूचना सम्बन्धित जिलों से लेखापरीक्षा के दौरान संग्रहीत की गयी।

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि कुल प्राप्त 83 प्रकरणों में से केवल 47 प्रकरणों का ही अन्तिम निस्तारण किया गया था (सितम्बर 2011)। यहाँ तक कि अन्तिम निस्तारित प्रकरणों में भी ₹ 1.39 करोड़ अभी भी भू-स्वामियों को वितरण के लिए अवशेष था। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा के संज्ञान में यह भी आया कि जनपद चमोली, हरिद्वार और नैनीताल में प्रतिकर की सम्भावित धनराशि भूमि अर्जन मानकों के अनुसार वास्तविक आंकलन पर आधारित नहीं थी, परिणामस्वरूप ₹ 17.12 करोड़ अधिक जमा कर लिया गया था जो उस समय तक सम्बन्धित याचक संस्थाओं[39] को लौटाया जाना था।

लेखा परीक्षा द्वारा आंकलन की प्रणाली की परख की गयी तथा पाया गया कि भू-स्वामियों के सम्भावित प्रतिकर की एकमुश्त धनराशि प्राप्त करने के लिए स्पष्ट दिशा-

[38] एक प्रकरण न्यायालय में विवाद के कारण लम्बित है।

[39] चमोली में टिहरी हाइड्रो-इलेक्ट्रिक डेवलपमेंट कारपोरेशन (टी एच डी सी) और नेशनल थर्मल पावर कॉरपोरेशन (एन टी पी सी), हरिद्वार में प्रान्तीय खण्ड, उपरि गंगा नहर आधुनिक खण्ड, रुड़की तथा वाणिज्य कर विभाग तथा नैनीताल में राजस्व विभाग, सिंचाई विभाग, लोक निर्माण विभाग और पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड।

निर्देश होने के बावजूद, वास्तविक अधिनिर्णय तथा जमा की गई धनराशि के मध्य बहुत बड़ा अन्तर था।

प्रकरणों के विलम्ब से निस्तारण से सम्बन्धित मामला निकास गोष्ठी के दौरान उठाया गया था; उत्तर प्राप्त नहीं हुआ ।

2.2.8 अत्यावश्यकता उपबन्ध के अन्तर्गत अर्जन (धारा 17)

ऐसे किसी भी उद्देश्य के लिए जो अत्यावश्यक प्रकृति के हों अत्यावश्यकता सम्बन्धी उपबन्ध इस अधिनियम की धारा 5 (ए) को शिथिल कर अर्थात् भू-स्वामियों के भूमि अर्जन के विरुद्ध प्रतिवाद के अधिकार से वंचित कर भू-अर्जन को सुगम बना देती है। तथापि, यह संज्ञान में आया कि अत्यावश्यकता की परिभाषा तथा ऐसे प्रकरण जो अत्यावश्यकता की परिधि में आते हों के विषय में न तो अधिनियम में और न ही सरकार द्वारा स्पष्ट रूप से वर्णित किया गया था। तथापि, धारा 17 (2) में कुछ अत्यावश्यकता के प्रकरण चिह्नित किये गये हैं जो इस प्रकार हैं जैसे-रेलवे, सिंचाई, जलापूर्ति, सड़क संचार एवं विद्युत के लिए भूमि की आवश्यकता। चयनित जनपदों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि 2006-11 की अवधि के दौरान प्राप्त कुल 83 अर्जन के प्रकरणों में, समस्त प्रकरणों में अर्जन की प्रक्रिया अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत सम्पादित की गयी थी। *शत-प्रतिशत* अत्यावश्यकता उपबन्ध लागू किये जाने का कारण यह हो सकता है कि इसके तहत कौन से प्रकरण आने चाहिए, इसे परिभाषित नहीं किया गया था। अत्यावश्यकता उपबन्ध इसकी प्रकृति के अनुसार असाधारण प्रकरणों में ही प्रत्येक प्रकरण के औचित्य को सुनिश्चित कर लिये जाने के बाद ही लागू किया जाना चाहिए था। इस बात की भी प्रबल सम्भावना है कि इस उपबन्ध का दुरुपयोग भू-स्वामियों को अधिनियम की धारा 5 के अन्तर्गत उनके भूमि के अर्जन के विरुद्ध आपत्ति दर्ज करने के अधिकार से वंचित किये जाने के लिए किया गया हो। अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत किये गये अर्जन के प्रकरणों में विभिन्न कमियाँ पायी गयी जो आगे के प्रस्तरों में वर्णित की जा रही हैं।

2.2.8.1 अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत अर्जित भूमि का उपयोग न किया जाना

(क) ट्रॉंसपोर्ट नगर की स्थापना के लिए हरिद्वार विकास प्राधिकारण (एच डी ए) के प्रस्ताव पर एस एल ए ओ हरिद्वार द्वारा अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत 15.258 हैक्टेयर भूमि का अर्जन किया गया था। भूमि का कब्जा 24 जून 2004 को लिया गया तथा प्रतिकर ₹ 7.75 करोड़ भुगतान किया गया। अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि सात वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी 4.73 हैक्टेयर (31 *प्रतिशत)* भूमि का उपयोग नहीं किया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर एच डी ए ने उत्तर में कहा कि आवेदकों की कमी के कारण भूमि खाली पड़ी रही। उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि उक्त भूमि वाणिज्यिक उद्देश्य से बेचे

जाने हेतु अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत अर्जित की गयी थी, जिसे एच डी ए के प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाने के बाद अत्यन्त सावधानीपूर्वक जांच के बाद ही लागू किया जाना चाहिए था। अतः सात वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत अर्जित भूमि का उपयोग न किया जाना यह प्रदर्शित करता है कि अत्यावश्यकता उपबन्ध का प्रयोग जनपदीय प्राधिकारियों द्वारा मनमाने ढंग से किया गया। शासन ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2012) कि रिक्त भूमि के विक्रय हेतु पंजीकरण खोला जाना प्रस्तावित है।

(ख) उत्तराखण्ड शासन ने अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत जनपद नैनीताल में राजस्व विभाग के आवासीय एवं अनावासीय भवनों के निर्माण हेतु हेलवेलियन आउट हाउस और उससे जुड़ी 0.162 हैक्टेयर खाली भूमि के अर्जन के लिए अधिसूचना जारी की (जनवरी 2006)। उक्त भूमि पर कब्जा 20 अगस्त 2007 को लिया गया तथा प्रतिकर ₹ 64.21 लाख भुगतान किया गया।

एस एल ए ओ नैनीताल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (अगस्त 2011) तथा स्थल के संयुक्त भौतिक सत्यापन में यह पाया गया कि अर्जित भूमि अभी तक बिना उपयोग के पड़ी थी। इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने तथ्य की पुष्टि की और कहा कि भूमि का उपयोग राजस्व विभाग द्वारा किया जाना था। तथापि, आवासीय एवं अनावासीय दोनों प्रकार के भवनों के निर्माण के प्रयोजन से अर्जित भूमि का उपयोग न करने के संबंध में निश्चित उत्तर नहीं दिया गया।

इस प्रकार अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत कलेक्टर द्वारा अर्जन, याचक विभाग के प्रस्ताव को बिना विस्तृत जाँच के किया गया, परिणामस्वरूप अर्जित भूमि बिना उपयोग के चार वर्षों से पड़ी थी।

2.2.8.2 अनधिकृत कार्य

प्रान्तीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग (पी डब्ल्यू डी), देहरादून के अनुरोध पर उत्तराखण्ड शासन ने रिंग रोड (राजपुर नागल सहस्त्रधारा मार्ग प्रभाग) निर्माण के लिए ग्राम तरला नागल, जनपद देहरादून में अत्यावश्यकता उपबन्ध का प्रयोग करते हुए 0.20 हैक्टेयर भूमि का अर्जन करने के लिए धारा 4 (1) के तहत प्रारम्भिक अधिसूचना जारी की (जून 2008) तथा उद्घोषणा 20 जुलाई 2009 को जारी की गयी।

एस एल ए ओ देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में यह तथ्य प्रकाश में आया कि अर्जन के नियमों के विपरीत लोक निर्माण विभाग ने बिना भूमि का कब्जा प्राप्त किये तथा भू-स्वामियों को प्रतिकर का भुगतान किये जाने से पहले ही अनधिकृत रूप से अर्जन के लिए प्रस्तावित भूमि पर सड़क निर्माण करा लिया।

इसे इंगित किये जाने पर, ए एल ए ओ ने कहा कि तकनीकी कारणों से विभाग द्वारा भूमि का सीमांकन अभी तक नहीं किया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि यह एस एल ए ओ का कार्य था कि वह अर्जन के लिए प्रस्तावित भूमि का सीमांकन कराये तथा याचक विभाग को भूमि का कब्जा दिये जाने से पहले उस पर होने वाले अतिक्रमण की रोक-थाम करें।

विभाग की उदासीनता के कारण, याचक विभाग ने अनधिकृत रूप से सड़क निर्माण करा लिया तथा आगे भी अर्जन प्रक्रिया पूर्ण न किये जाने के कारण, भू-स्वामियों को प्रतिकर का भुगतान पिछले दो सालों से लम्बित था।

2.2.8.3 नियमों का अनुपालन न करते हुए भूमि का अर्जन

राजस्व विभाग के अधिकारियों के आवासीय एवं अनावासीय भवनों के निर्माण के लिए नगर पालिका परिषद्, नैनीताल के अन्तर्गत, धारा 16 (सामान्य उपबन्ध) के तहत 0.162 हैक्टेयर भूमि का अर्जन किया जाना था। लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि धारा 4 के तहत सामान्य उपबन्ध के अन्तर्गत अधिसूचना जारी की गयी (दिसम्बर 2005) जबकि, धारा 6 के तहत उद्घोषणा (दिसम्बर 2006) अत्यावश्यकता उपबन्ध लागू करते हुए प्रकाशित किया गया। अधिनियम के प्रावधान से यह स्पष्ट है कि धारा 17 का प्रयोग धारा 4 (1) के साथ किया जाना चाहिए ताकि धारा 5 के तहत भू-स्वामियों की आपत्ति को नजरंदाज किया जा सके तथा अर्जन प्रक्रिया शीघ्रातिशीघ्र पूरी की जा सके। धारा 5 के तहत प्रक्रिया पूर्ण किये जाने के बाद अधिनियम के विपरीत धारा 17 लागू की गयी थी। इसके अतिरिक्त जाँच में यह भी पाया गया कि अधिसूचना का समाचार पत्रों में प्रकाशन (दिसम्बर 2005), अधिनियम के प्रतिकूल सरकारी गजट में प्रकाशन (जनवरी 2006) के पहले कर दिया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर, एस एल ए ओ ने कहा कि अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत उद्घोषणा का निर्णय शासन स्तर पर लिया गया था। एस एल ए ओ ने आगे कहा कि गजट की छपाई राजकीय मुद्रणालय, रुड़की में होने के कारण अधिसूचना का समाचार पत्र में प्रकाशन गजट में प्रकाशन से पहले हो गया था।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि अत्यावश्यकता उपबन्ध केवल तभी लागू होता है जब यह एस एल ए ओ द्वारा प्रस्तावित हो तथा अधिनियम के अनुसार अधिसूचना का शासकीय गजट में प्रकाशन, समाचार पत्रों में इसके प्रकाशन से पहले हो जाना चाहिए। उक्त प्रकरण में मनमाने ढंग से अत्यावश्यकता उपबन्ध का लागू किया जाना अधिनियम का उल्लंघन था, ताकि धारा 5 के अन्तर्गत भू-स्वामियों की आपत्ति नजरंदाज की जा सके।

2.2.8.4 अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत भूमि के कब्जे में असाधारण विलम्ब

अधिनियम की धारा 17 की उपधारा (1) के तहत किसी ऐसी भूमि का कब्जा जिसकी आवश्यकता लोक प्रयोजन के लिए हो, धारा 9 की उपधारा (1) के अन्तर्गत सूचना प्रकाशन के 15 दिन व्यतीत हो जाने के बाद कलेक्टर द्वारा लिया जा सकता है।

चयनित जनपदों के एस एल ए ओ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि उत्तराखण्ड शासन ने सभी प्रकरणों में, अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत, अधिसूचना जारी की थी। इनमें से किसी भी प्रकरण में 15 दिन के अन्दर कब्जा नहीं लिया गया बल्कि 79 दिन से लगभग दो वर्ष तक का समय लगा। विस्तृत विवरण *परिशिष्ट-2.2* में दिया गया है।

इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने कहा (जून 2011) कि विधिक तथा तकनीकी कार्यवाही के कारण प्रक्रिया पूर्ण होने में विलम्ब होना स्वाभाविक था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि प्रकरणों के निस्तारण में लिया गया समय स्पष्ट रूप से यह प्रदर्शित करता है कि इन प्रकरणों में अत्यावश्यकता उपबन्ध लागू करने का निर्णय विवेकपूर्ण ढंग से नहीं लिया गया था।

2.2.9 भूमि अर्जन में विलम्ब

अधिनियम के अनुसार, धारा 4 के तहत अधिसूचना की तिथि से एक वर्ष के अन्दर धारा 6 के अन्तर्गत उद्घोषणा प्रकाशित हो जानी चाहिए तथा तीन वर्ष के अन्दर अधिनिर्णय की उद्घोषणा हो जानी चाहिए। उक्त निर्धारित अवधि के अनुपालन में असफलता से अर्जन प्रक्रिया स्वयं समाप्त हुई मानी जायेगी। अत्यावश्यकता उपबन्ध के अन्तर्गत, लोक प्रयोजन के लिए आवश्यक किसी भूमि का कब्जा, धारा 9 की सूचना के प्रकाशन के 15 दिन व्यतीत हो जाने के बाद, लिया जा सकता है। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि चयनित जनपदों में प्राप्त 83 प्रकरणों में केवल 47 प्रकरणों का निस्तारण किया गया था। 47 निस्तारित प्रकरणों में से 15 प्रकरणों में प्रतिकर की राशि का भुगतान करने में तथा 14 प्रकरणों में अर्जित भूमि का कब्जा लेने में विलम्ब हुआ था।

2.2.9.1 प्रतिकर भुगतान में विलम्ब के कारण ₹ 63.82 लाख ब्याज का भुगतान

अधिनियम की धारा 34 में यह प्रावधान है कि भूमि का कब्जा लेने के बाद एक वर्ष तक प्रतिकर की धनराशि पर 9 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष की दर से तथा उसके बाद 15 *प्रतिशत* की दर से कलेक्टर को ब्याज का भुगतान करना पड़ेगा।

चयनित जनपदों के एस एल ए ओ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में यह तथ्य प्रकाश में आया कि 15 प्रकरणों में भूमि के कब्जा के उपरान्त अधिनिर्णय घोषणा में एक

माह से 12 वर्ष तक का विलम्ब हुआ, जिसके लिए ₹ 63.82 लाख ब्याज का भुगतान व्यक्तियों को किया गया, जैसा कि ***परिशिष्ट-2.3*** में दिखाया गया है।

इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने कहा (जून 2011) कि इस प्रक्रिया में समय लगना स्वाभाविक था तथा अधिनियम के अनुसार यह अनुमन्य था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि शासनादेश (अक्टूबर 1970) के अनुसार, अधिनिर्णय को सम्मिलित करते हुए पूरी अर्जन प्रक्रिया 11 माह के अन्तर्गत पूर्ण कर लिया जाना चाहिए, ताकि ब्याज का भुगतान टाला जा सके। अतः शासनादेश में निर्धारित समय सीमा का अनुपालन न किये जाने के कारण ₹ 63.82 लाख परिहार्य ब्याज का भुगतान करना पड़ा।

2.2.9.2 रेलवे के लिए भूमि अर्जन की धीमी प्रगति

अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत, जनपद हरिद्वार में देवबन्द-रुड़की नयी रेलवे लाइन परियोजना के निर्माण के लिए उत्तराखण्ड शासन द्वारा 70.5888 हैक्टेयर भूमि अर्जन के सम्बन्ध में उद्घोषणा जारी की गयी (जुलाई तथा सितम्बर 2010)। भूमि नौ गाँवों[40] में अर्जित की जानी थी।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि तीन गाँवों[41] के 11.8023 हैक्टेयर भूमि का कब्जा रेलवे विभाग को समय से दे दिया गया तथा छः गाँवों की शेष 58.7865 हैक्टेयर भूमि का कब्जा दिया जाना पिछले एक वर्ष से लम्बित था, जो शासनादेश[42] (अक्टूबर 1970) के प्रतिकूल था। आगे जाँच में यह भी पाया गया कि उद्घोषणा की तिथि के एक वर्ष व्यतीत हो जाने के बावजूद भी अधिनिर्णय घोषित नहीं किया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर एस एल ओ ने उत्तर में कहा कि किसान इस आधार पर अर्जन के विरुद्ध थे कि विभाग उद्घोषणा में निहित भूमि से अधिक भूमि का कब्जा ले रहा था।

एस एल ए ओ का उत्तर इस आधार पर युक्तियुक्त नहीं था कि रेलवे को भूमि का कब्जा, उद्घोषणा में निहित भूमि तक ही सीमित किया जा सकता था और यदि रेलवे को और अधिक जमीन की आवश्यकता थी तो उसके लिए नयी अधिसूचना जारी किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, एस एल ए ओ ने भू-स्वामियों के आपत्ति उठाये जाने के समर्थन में कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया। परिणामस्वरूप, अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत भूमि का कब्जा लिये जाने के बावजूद निर्धारित भूमि अर्जन पूर्ण नहीं किया गया तथा अर्जित भूमि बिना उपयोग के पड़ी थी। इसके परिणामस्वरूप नई रेलवे लाइन परियोजना पूर्ण नहीं हो सकी।

---

[40] ग्रामः रहीमपुर, नजूमपुर पनियाली, सलहापुर, पनियाला चन्दापुर, झबरेड़ी कलां, बहिस्तीपुर, शीतलपुर, लाथरदेवा शेख और झबरेड़ा।

[41] ग्रामः रहीमपुर, सलहापुर एवं बहिस्तीपुर।

[42] शासनादेश 24 अक्टूबर 1970 के अनुसार अधिसूचना की तिथि से आठ माह के अन्दर अधिनिर्णय उद्घोषित हो जाना चाहिए और उसके बाद तीन माह के अन्दर प्रतिकर का भुगतान कर दिया जाना चाहिए।

2.2.9.3 अधिनिर्णय की उद्घोषणा में विलम्ब

राष्ट्रीय राजमार्ग 58 के लिए हरिद्वार जनपद में 46 गाँवों की 197.5373 हैक्टेयर भूमि का अर्जन किया जाना था। अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत उद्घोषणा अप्रैल 2010 में जारी की गयी थी और 18 माह (नवम्बर 2011) व्यतीत हो जाने के बावजूद भी 35 गाँवों में केवल 141.0679 हैक्टेयर भूमि के लिए ही अधिनिर्णय की उद्घोषणा की गयी थी (दिसम्बर 2010) तथा 11 गाँवों की 56.4694 हैक्टेयर भूमि के लिए अधिनिर्णय की उद्घोषणा लम्बित थी। इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने कहा (अगस्त 2011) कि अर्जित क्षेत्र की सम्पत्ति का मूल्यांकन प्राप्त न हो पाने के कारण, अधिनिर्णय की उद्घोषणा नहीं की जा सकी। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शासनादेश (अक्टूबर 1970) के अनुसार अधिसूचना के दिनांक से आठ माह के अन्दर अधिनिर्णय की उद्घोषणा हो जानी चाहिए थी तथा उसके बाद प्रतिकर का भुगतान तीन माह के अन्दर कर दिया जाना चाहिए।

2.2.10 अधिनिर्णय प्रबन्धन

भूमि अर्जन के समय, सामान्य उपबन्ध के तहत याचक विभाग को सम्भावित अधिनिर्णय की धनराशि का *शत-प्रतिशत* तथा अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत 80 *प्रतिशत* अग्रिम के रूप में प्रभावित भू-स्वामियों को प्रतिकर का भुगतान करने के लिए एस एल ए ओ के पास जमा करना पड़ता है। शासनादेश (फरवरी 1971) के अनुसार याचक विभाग से अर्जन प्रक्रिया में होने वाले व्यय के रूप में सम्भावित अधिनिर्णय के 2.5 *प्रतिशत* अधिसूचना के बाद, 5 *प्रतिशत* उद्घोषणा के बाद तथा शेष 2.5 *प्रतिशत* अर्जन प्रक्रिया पूर्ण हो जाने के उपरान्त लिये जाने का प्रावधान है। अधिनिर्णय प्रबन्धन में पायी गयी विभिन्न कमिया अनुवर्ती प्रस्तरों में वर्णित हैं।

2.2.10.1 भूमि अर्जन की स्थिति तथा अधिनिर्णय का भुगतान

चयनित चार जनपदों[43] में सरकारी संस्थाओं के लिए तथा चमोली जनपद में सरकारी वाणिज्यिक संस्थाओं के लिए अधिनिर्णय उद्घोषणा, संग्रहीत तथा वितरित प्रतिकर की धनराशि तथा अर्जित भूमि के क्षेत्रफल की स्थिति नीचे तालिका - 2.2.3 में प्रदर्शित की गयी है:

तालिका-2.2.3 *(₹ करोड़ में)*

विवरण	अर्जन का उद्देश्य	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	योग
अर्जित भूमि का क्षेत्रफल (हैक्टेयर में)	लोक प्रयोजन	6.6134	4.7493	3.5871	0.8276	141.3169	**157.0943**
	कम्पनी	25.902	38.597	4.271	2.790	12.682	**84.242**
	लोक प्रयोजन	5	8	5	5	36	**59**

[43] चम्पावत जनपद में कोई भी भूमि अर्जन नहीं की गयी थी।

उद्घोषित अधिनिर्णयों की संख्या	लोक प्रयोजन	5	8	5	5	36	**59**
	कम्पनी	4	6	4	3	7	**24**
अधिनिर्णित प्रतिकर (₹ करोड़ में)	लोक प्रयोजन	5.23	13.31	3.52	2.60	137.76	**162.42**
	कम्पनी	7.26	13.93	1.10	0.99	3.89	**27.17**
संग्रहीत धनराशि (₹ करोड़ में)	लोक प्रयोजन	5.33	13.36	3.54	2.83	52.50	**77.56**
	कम्पनी	35.92	0.94	1.26	0.68	5.10	**43.90**
वितरित धनराशि (₹ करोड़ में)	लोक प्रयोजन	5.08	13.31	3.48	2.60	33.60	**58.07**
	कम्पनी	7.19	13.83	1.01	0.57	3.35	**25.95**
न्यायालय में लम्बित प्रकरणों के संबंध में न्यायालय में जमा धनराशि (₹ करोड़ में)	लोक प्रयोजन	0.15	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	**0.15**
	कम्पनी	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	**शून्य**

स्रोत : सूचना एस एल ए ओ, देहरादून, हरिद्वार, नैनीताल तथा संयुक्त संगठन, पौड़ी गढ़वाल से प्राप्त की गयी।

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान, अधिनिर्णित प्रतिकर की धनराशि ₹ 189.59 करोड़ थी, जिसके सापेक्ष सम्बन्धित एस एल ए ओ द्वारा याचक विभागों से मात्र ₹ 121.46 करोड (64 *प्रतिशत)* ही संग्रहीत किया गया था। इस प्रकार, भू-अर्जन मानकों के अनुसार त्रुटिपूर्ण आंकलन के कारण याचक विभागों से ₹ 68.13 करोड़ कम प्राप्त किया गया था। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने पाया कि भूमि के वास्तविक मूल्य का केवल 44 *प्रतिशत* ही भू-स्वामियों को भुगतान किया गया था। याचक विभाग से प्रतिकर की धनराशि प्राप्त करने में तथा उसका भू-स्वामियों को वितरण करने के मामले में यह विभाग की उदासीनता को दर्शाता है। आगे, यह भी देखा गया कि अधिनिर्णय की उद्घोषणा तथा उसे प्राप्त करने में वर्ष 2010-11 में बड़ा अन्तर था जो जनपद हरिद्वार में लोक प्रयोजन के लिए भूमि अर्जन के 35 प्रकरणों से सम्बन्धित था।

2.2.10.2 भू-स्वामियों को कम भुगतान

(क) जनपद हरिद्वार की संयुक्त जांच चौकी कुंआहेड़ी नारसन में इन कमिंग एवं आउट गोइंग मार्जिन लेन के निर्माण हेतु 0.1859 हैक्टेयर भूमि के अर्जन हेतु एस एल ए ओ हरिद्वार ने अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत अधिसूचना (मई 2007) तथा उद्घोषणा (दिसम्बर 2007) जारी की। एस एल ए ओ ने ₹ 85 लाख प्रति हैक्टेयर की दर से, 30 *प्रतिशत* सोलेसियम सम्मिलित कर, अधिनिर्णय की उद्घोषणा की (अप्रैल 2009)। 30 *प्रतिशत* सोलेसियम घटाने के बाद, प्रति हैक्टेयर भूमि का मूल्य, भूमि के वास्तविक मूल्य ₹ 65.38 लाख प्रति हैक्टेयर के स्थान पर ₹ 59.50 लाख प्रति हैक्टेयर हुआ था। इस प्रकार, प्रति हैक्टेयर भूमि के मूल्य की त्रुटिपूर्ण दर लागू करने के कारण कुल अधिनिर्णय की धनराशि ₹ 29.71 लाख के स्थान पर ₹ 28.04 लाख हुई, जिससे भू-स्वामियों को ₹ 1.67 लाख का कम भुगतान हुआ जैसा *परिशिष्ट-2.4* में दर्शाया गया है।

इसके अतिरिक्त, अवशिष्ट धनराशि पर याचक विभाग को 15 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष की दर से ब्याज भी वहन करना पड़ेगा।

इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने कहा (अगस्त 2011) कि उनके द्वारा अपेक्षित सत्यापन के पश्चात् तथ्य से अवगत करा दिया जायेगा।

(ख) अधिनियम की धारा 23 तथा शासनादेश (अक्टूबर 1970) के अनुसार अर्जित भूमि का प्रतिकर, धारा 4 (1) की अधिसूचना जारी होने से पहले के, अर्जित भूमि के आस-पास के विक्रय विलेखों में निहित बाजार मूल्य के आधार पर निर्धारित किया जाता है।

एच डी ए के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि ट्रॉसपोर्ट नगर की स्थापना के लिए 15.258 हैक्टेयर अर्जित भूमि पर कब्जा लिया गया था (जून 2004), (जैसा कि प्रस्तर *2.2.8.1* **(क)** में वर्णित है)। प्रारम्भ में कुल प्रतिकर की धनराशि ₹ 12.01 करोड़ की गणना (अगस्त 2001) अधिनियम के अनुसार बाजार दर पर की गयी थी। एच डी ए के निवेदन पर भूमि का मूल्य सर्किल दर के आधार पर पुनर्गणना की गयी तथा प्रतिकर ₹ 7.75 करोड़ निर्धारित किया गया (अक्टूबर 2001) जो अधिनियम के विरुद्ध था।

इसे इंगित किये जाने पर, एच डी ए ने कहा कि प्रतिकर, एस एल ए ओ के स्तर से निर्धारित किया गया था। इस प्रकार, प्रतिकर की गलत गणना के कारण ₹ 4.26 करोड़ का कम भुगतान किया गया जो याचक विभाग का अनुचित पक्ष लेने का कारण बना।

2.2.10.3 मनमाने ढंग से ब्याज की वसूली

एस एल ए ओ देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (जून 2011) में पाया गया कि भूमि अर्जन के 30 प्रकरणों में से चार प्रकरणों में भूमि का कब्जा लेने के उपरान्त प्रभावित भू-स्वामियों को ₹ 3.44 करोड़ धनराशि का भुगतान किया गया था। उक्त भूमि का कब्जा (2004-05) लेने के उपरान्त, शासन ने उक्त भूमि को अर्जन से मुक्त करने का निर्णय लिया तथा एस एल ए ओ ने भू-स्वामियों को भुगतान किये गये प्रतिकर की धनराशि (₹ 3.44 करोड़), ब्याज की धनराशि ₹ 55.12 लाख (12 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष के दर से आगणित) (जैसा कि प्रस्तर *2.2.11.1* में वर्णित है) के साथ वसूल करना प्रारम्भ कर दिया। जैसा कि भूमि को अर्जन से मुक्त करने का निर्णय शासन द्वारा लिया गया था, ब्याज की वसूली करना न्यायोचित नहीं थी, क्योंकि भू-स्वामियों के स्तर पर कोई चूक नहीं थी। इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने कहा कि यह अधिनियम की धारा 48[44] तथा उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 की धारा 17[45] के

---

[44] धारा 48 के प्रावधान प्रस्तर 2.2.6 में वर्णित हैं।

[45] उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 की धारा 17 में प्रावधान है कि भू-स्वामी अपनी भूमि पर पुनर्दावा इस आपत्ति के साथ कर सकते हैं कि अर्जित भूमि उस प्रयोजन के लिए उपयोग नहीं की जा रही है, जिस प्रयोजन हेतु अर्जित की गयी थी। अनुरोध पर, प्रतिकर वापसी के साथ-साथ ब्याज के भुगतान पर भूमि मुक्त की जा सकती है।

अनुसार किया गया था। आगे, शासन ने कहा (फरवरी 2012) कि ब्याज का आरोपण नियमानुसार था।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि जो शर्तें उपर्युक्त दोनों अधिनियमों में वर्णित हैं वे इस प्रकरण में लागू नहीं होती तथा एस एल ए ओ के स्तर पर 12 *प्रतिशत* की दर से ब्याज का आरोपण मनमाना था।

2.2.10.4 प्रतिकर का अधिक भुगतान

(क) राष्ट्रीय पुर्नवास एवं पुनर्स्थापन नीति, 2007 (एन आर आर पी) के अनुसार, अनुबन्ध के आधार पर एकमुश्त प्रतिकर की धनराशि का लाभ उन प्रभावित भू-स्वामियों को दिया जा सकता है जो उनकी भूमि के अर्जन के कारण सीमान्त किसान हो चुके हैं अथवा उन्हें विस्थापित होना पड़ा है।

एस एल ए ओ, संयुक्त संगठन, पौड़ी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में यह पाया गया कि पर्यटन विभाग के लिए औली में 7.76 हैक्टेयर (388 *नाली)* भूमि का अर्जन किया गया था। एस एल ए ओ द्वारा एन आर आर पी के अनुपालन में ₹ 1.52 लाख प्रति *नाली* की दर से प्रतिकर का निर्धारण किया गया था, यद्यपि प्रभावित क्षेत्र में विस्थापन का एक भी प्रकरण एस एल ए ओ द्वारा सूचित नहीं किया गया था। अधिनियम के अनुसार अनुमन्य ₹ 4.56 करोड़ के विरुद्ध पर्यटन विभाग से ₹ 6.67 करोड़ प्रतिकर (प्रतिकर का 80 *प्रतिशत)* का भुगतान कराया गया।

इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने स्वीकार किया कि प्रभावित क्षेत्र में न ही कोई विस्थापन के प्रकरण थे और न ही सीमान्त तथा भूमिहीन किसान की कोई सूचना थी। शासन द्वारा भी कहा गया (फरवरी 2012) की बढ़ा हुआ भुगतान शासन के निर्णयानुसार किया गया। इस प्रकार उपर्युक्त प्रकरण में एन आर आर पी को गलत ढंग से अपनाने के परिणामस्वरूप भू-स्वामियों को ₹ 2.11 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

(ख) एन आर आर पी के अध्याय VI के बिन्दु 6 के अनुसार पुनर्वास अधिकारी द्वारा विस्थापित, भूमिहीन, एवं सीमान्त किसानों की पहचान के सम्बन्ध में, पुनर्स्थापन योजना की रूपरेखा तैयार करनी होगी। इसके बाद, गजट अधिसूचना के द्वारा उक्त सूचना प्रभावित भू-स्वामियों के संज्ञान में लाना होगा।

चमोली जनपद के पाँच गाँवों[46] में भूमि अर्जन से सम्बन्धित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में यह तथ्य प्रकाश में आया कि इस नीति में निहित उपर्युक्त दिशा-निर्देशों को

[46] ग्रामः सेलंग-19.02 हैक्टेयर, रैगाँव-15, 78 हैक्टेयर, ढाक-7.02 हैक्टेयर, चमतोली-1.25 हैक्टेयर तथा तपोवन-1.05 हैक्टेयर, **योग : 44.12 हैक्टेयर।**

सुनिश्चित किये बिना, एन आर आर पी का लाभ बिना इस बात को ध्यान दिये कि वे चिह्नित श्रेणी में आते हैं अथवा नहीं सभी प्रभावित भू-स्वामियों को दे दिया गया। आगे, अधिनियम के अनुसार अनुमन्य ₹ 7.20 करोड़ के विरुद्ध उक्त नीति के नियमों की अवहेलना करते हुए ₹ 15.57 करोड़ का भुगतान कर दिया गया। शासन ने कहा (फरवरी 2012) कि पाँच गाँवों के भू-स्वामियों को बढ़ी हुई धनराशि सहित ₹ 15.57 करोड़ प्रतिकर का भुगतान किया गया।

अतः उक्त नीति के प्रावधानों का अनुसरण करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप भू-स्वामियों को ₹ 8.37 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

2.2.11 विविध मामले

2.2.11.1 निष्फल अर्जन प्रक्रिया

एक बार भूमि का अर्जन कर लिये जाने तथा उसका कब्जा याचक विभाग को दे दिये जाने के बाद अधिनियम की धारा 55 के अन्तर्गत निश्चित शर्तों के अलावा, अर्जन प्रक्रिया समाप्त नहीं की जा सकती।

एस एल ए ओ देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि देहरादून जनपद के 30 राजस्व गाँवों की 654.0608 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के 30 प्रस्ताव देहरादून शहर के व्यवस्थित एवं योजनाबद्ध विकास के लिए अत्यावश्यकता उपबन्ध के अन्तर्गत प्रस्तुत किये गये थे (2002-03 से 2004-05 तक) । मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण (ए डी डी ए) द्वारा भू-स्वामियों के प्रतिकर तथा अर्जन प्रक्रिया के व्यय के लिए एस एल ए ओ देहरादून के पास ₹ 103.90 करोड़ जमा किया गया। सभी 30 प्रकरणों में अधिनियम की धारा 4 (1) एवं धारा 6 के तहत अधिसूचना जारी की गयी थी। 30 प्रकरणों में से छः प्रकरणों में भूमि का कब्जा (क्षेत्रफल 209.526 हैक्टेयर) तथा राजस्व अभिलेखों में एम डी डी ए के पक्ष में दाखिल-खारिज भी कर दिया गया था। तथापि, शासन ने भूमि का कब्जा देने के बाद इस भूमि को अर्जन से मुक्त कर दिया (अक्टूबर 2006 तथा अक्टूबर 2007)।

यद्यपि एम डी डी ए के बिना किसी निवेदन के भूमि अर्जन से मुक्त कर दी गयी, एस एल ए ओ द्वारा ₹ 3.44 करोड़ प्रभावित भू-स्वामियों को प्रतिकर की धनराशि का वितरण कर दिया गया तथा ₹ 15.06 करोड़ भूमि अर्जन प्रक्रिया पर व्यय के रूप में समायोजित किया गया था। जून 2011 तक ₹ 18.50 करोड़ की धनराशि एम डी डी ए को लौटायी नहीं गयी थी।

इसे इंगित किये जाने पर, एस एल ए ओ ने कहा (जून 2011) कि भू-स्वामियों का विचार अर्जन के विपरीत था इस कारण से शासन ने भूमि को अर्जन से मुक्त करने का निर्णय लिया, जबकि एम डी डी ए ने तथ्य को स्वीकार किया और कहा कि जमा

धनराशि को लौटाये जाने के लिए मांग शासन को भेज दी गयी है, परन्तु अभी तक कोई कार्यवाही नहीं की गयी। एस एल ए ओ का उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि अर्जन प्रक्रिया समाप्त कर दी गयी थी इसलिए, अर्जन व्यय वसूल नहीं किया जाना चाहिए था।

इस प्रकार भू-स्वामियों के प्रतिरोध के कारण भूमि को अर्जन से मुक्त करने का शासन का निर्णय अधिनियम की धारा 17 (अत्यावश्यकता उपबन्ध) के विपरीत था।

2.2.11.2 अधिनियम का उल्लंघन

अधिनियम की धारा 48 में यह प्रावधान किया गया है कि शासन को यह स्वतन्त्रता होगी कि वह ऐसी भूमि को अर्जन से मुक्त कर दे जिसका कब्जा न लिया गया हो। इसे आगे भी शासनादेश (फरवरी 1971) में स्पष्ट किया गया था कि याचक को भूमि का कब्जा दे दिये जाने के बाद अर्जन प्रक्रिया बन्द नहीं की जा सकती है।

एस एल ए ओ देहरादून द्वारा अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत छः प्रकरणों में 209.526 हैक्टेयर भूमि का कब्जा लिया गया था, जिसका विवरण नीचे की तालिका-2.2.4 में जा दर्शाया रहा है

तालिका-2.2.4

प्रकरण सं0	मौजा	भूमि का क्षेत्रफल (हैक्टेयर में)	कब्जे की तिथि	मुक्त करने की तिथि
4/2002-03	माजरा	61.2080	11-02-04	22-10-2007
6/2002-03	कारगी ग्रांट	29.1280	24-09-04	22-10-2007
5/2002-03	धोरण खास	15.9090	22-06-05	22-10-2007
7/2002-03	तरलानागल	42.5870	07-07-05	22-10-2007
8/2003-04	ब्राह्मणवाला	49.6130	23-01-06	22-10-2007
1/2002-03	रायपुर	11.0810	06-07-05	22-10-2007
योग		**209.526**		

स्रोत : एस एल ए ओ, देहरादून।

तथापि, शासन द्वारा अधिनियम की अवहेलना करते हुए सम्पूर्ण भूमि अर्जन से इस निर्देश के साथ अक्टूबर 2007 में मुक्त कर दी कि भू-स्वामियों को भुगतान किया गया भूमि का मूल्य ब्याज सहित वसूल कर लिया जाय।

इसे इंगित किये जाने पर, एस एल ए ओ ने कहा कि अर्जन से मुक्त किये जाने का निर्णय शासन स्तर से लिया गया था तथा शासन ने भी कहा (फरवरी 2012) की भूमि शासन के निर्णयानुसार मुक्त की गयी थी। उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि अधिनियम में स्पष्ट रूप से वर्णित है कि कब्जा लेने के बाद भूमि अर्जन से मुक्त नहीं की जा सकती है

तथा इस प्रकार भूमि का कब्जा लेने के बाद मुक्त कर देना अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत था।

2.2.11.3 निर्धारित प्रावधान का पालन न किया जाना

(क) भूमि अर्जन (उत्तर प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1954 के अनुसार, एस एल ए ओ द्वारा भूमि अर्जन के प्रकरणों में धारा 3 (सी) के अन्तर्गत कलेक्टर की क्षमता में कार्य किया जाता है। एस एल ए ओ को अधिनिर्णय पर हस्ताक्षर कलेक्टर के रूप में करना चाहिए न कि 'कलेक्टर के वास्ते'।

एस एल ए ओ देहरादून, नैनीताल एवं हरिद्वार के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि अर्जन प्राधिकारी ने अर्जन कार्य का निर्वहन कलेक्टर के रूप में नहीं किया। चमोली के अर्जन प्रकरणों की लेखापरीक्षा जाँच में यह पाया गया कि जिस आधार पर प्रतिकर की गणना की गयी थी उस विक्रय विलेख का विस्तृत विवरण प्रमाणित नहीं था। अतः, अर्जन प्राधिकारियों ने अपने कर्तव्यों का निर्वहन निर्धारित प्रावधानों के अनुसार नहीं किया था।

(ख) शासनादेश (फरवरी 1971) के अनुसार एस एल ए ओ द्वारा सम्भावित प्रतिकर की धनराशि का मात्र 10 *प्रतिशत,* अर्जन प्रक्रिया के पूर्ण हो जाने के पश्चात् ही लेना चाहिए।

एस एल ए ओ हरिद्वार के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया रहीमपुर, सलहापुर एवं बहस्तीपुर में क्रमशः 3.3099, 6.1485 एवं 2.3439 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के मामलों (नवम्बर 2009) में, एस एल ए ओ द्वारा रेलवे से सम्भावित प्रतिकर की धनराशि का 10 *प्रतिशत* ₹ 28.06 लाख[47] बिना अधिनिर्णय किये ले लिया गया तथा अर्जन प्रक्रिया पिछले दो वर्षों से लम्बित थी। उद्घोषणा सुनिश्चित इंगित किये जाने पर, एस एल ए ओ ने अनियमितता को स्वीकार किया।

(ग) एस एल ए ओ हरिद्वार के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि सिंचाई विभाग के लिए क्रमशः 0.030 हैक्टेयर तथा 0.193 हैक्टेयर भूमि अर्जन के दो प्रकरण[48] प्रारम्भ किये गये (अगस्त 2006 एवं फरवरी 2007)। शासनादेश (फरवरी 1971) के विपरीत, विभाग द्वारा 2.5 *प्रतिशत* की दर से अनुमन्य शुल्क के बजाय 10 *प्रतिशत* की दर से अर्जन प्रक्रिया का सम्पूर्ण मूल्य वसूल कर लिया। इसी बीच याचक विभाग द्वारा भू-स्वामियों से स्वयं उक्त भूमि खरीदने की पहल की गयी तथा विभाग से अर्जन प्रक्रिया

---

[47] रहीमपुर ₹ 7.87 लाख, सलहापुर ₹ 14.62 तथा बहस्तीपुर ₹ 5.57 लाख।

[48] ग्राम लाथर देवा हूण, परगना मंगलौर में समानान्तर देवबन्द ब्रान्च फीडर चैनल के निर्माण के लिए।

समाप्त करने तथा जमा अर्जन शुल्क लौटाने के लिए निवेदन किया गया। विभाग द्वारा निवेदन को शासन को अग्रसारित कर दिया गया (जुलाई 2007), परन्तु अर्जन की समाप्ति का निर्णय लम्बित था।

इंगित किये जाने पर विभाग 10 *प्रतिशत* अर्जन शुल्क को अग्रिम रूप में लिये जाने के औचित्य को उचित ठहराने में असफल रहा।

2.2.12 भूमि का आवंटन

सरकारी अनुदान अधिनियम, 1895 (सरकारी अनुदान अधिनियम) के अनुसार, सरकारी भूमि पट्टे पर आबंटित की जाती है। शासनादेश (अक्टूबर 1987) के अनुसार, भूमि सर्वप्रथम 30 वर्ष के लिए पट्टे पर आवंटित की जाती है तथा दो बार उसी अवधि के लिए नवीनीकरण किया जा सकता है जो अधिकतम 90 वर्ष के लिए होगा। आवंटित भूमि का उपयोग आवंटन की तिथि से तीन वर्ष के अन्दर अभिप्रेत उद्देश्य के लिए अवश्य कर लिया जाना चाहिए। शासनादेश (मई 1984) द्वारा आवंटन में प्राथमिकता[49] का निर्धारण किया गया था। आबंटन से पहले, यह सुनिश्चित कर लिया जाना चाहिए कि श्रेणीवार शासनादेश में निहित प्राथमिकता सूची तद्नुसार पूर्ण कर ली गयी है तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा इस आशय का एक प्रमाण-पत्र संलग्न किया जा चुका है।

2.2.13 आवंटन की प्रक्रिया

भूमि आवंटन का अभिप्राय, सरकारी अनुदान अधिनियम, 1895 के अन्तर्गत, वर्णित प्राथमिकताओं के आधार पर एक निश्चित समयावधि के लिए तथा निश्चित उद्देश्यों के लिए सरकारी भूमि को पट्टे पर दिया जाना है।

सरकारी अनुदान अधिनियम के अन्तर्गत, सरकार के नियन्त्रणाधीन वह भूमि, जो उत्तर प्रदेश जमींदारी विनाश एवं भूमि व्यवस्था अधिनियम, 1950 तथा उत्तर प्रदेश सीलिंग अधिनियम, 1960 तथा 1976 के अन्तर्गत सरकार के पास आई तथा जो ग्राम पंचायत, शहरी स्थानीय निकाय तथा विकास प्राधिकरण को उसके प्रबन्धन के लिए सौंपी गयी थी, पट्टे पर आबंटित की जाती है। सरकारी अनुदान अधिनियम के अतिरिक्त, पट्टे के मानक को आसान बनाने के लिए शासनादेश भी जारी किये जा सकते हैं। तदनुसार, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा विभिन्न वर्गों के लिए आबंटन में प्राथमिकता का उल्लेख करते हुए शासनादेश (मई 1984) जारी किया जा चुका है। प्राथमिकता सूची में निहित प्रथम तीन श्रेणी को आबंटन निःशुल्क तथा शेष श्रेणी के लिए निर्धारित दर पर नजराना (भूमि का मूल्य) तथा मालगुजारी (पट्टे का किराया) लिया जाना था।

---

[49] प्राथमिकता क्रम (i) भूमिहीन लोग (ii) गाँवों का योजनाबद्ध विकास (iii) राज्य सरकार के सेवा तथा वाणिज्य विभाग/संस्थाएं (iv) केन्द्रीय सरकार तथा निजी व्यक्ति/संस्थायें।

2.2.14 चयनित जनपदों में आवंटन की स्थिति

चयनित जनपदों में 2006-11 के दौरान भूमि आवंटन की स्थिति नीचे तालिका-2.2.5 दी गयी है:

तालिका-2.2.5

वर्ष	जनपदों की संख्या	आवंटन की संख्या	आबंटित भूमि का क्षेत्रफल (हैक्टेयर में)
2006-07	3	37	42.0116
2007-08	3	38	72.9125
2008-09	3	46	40.7372
2009-10	3	32	27.3338
2010-11	3	41	47.2902
योग		**194**	**230.2853**

स्रोतः सूचना जिलाधिकारी देहरादून, हरिद्वार तथा नैनीताल से प्राप्त की गयी

टिप्पणी : पाँच जनपद नमूना जाँच के लिए चयनित किये गये थे, जिनमें से, सर्वोच्च न्यायालय के गोडावर्मन मामले में निर्णय के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण पर्वतीय भूमि को वन भूमि घोषित कर दिये जाने के कारण, चमोली तथा चम्पावत जनपद में वर्ष 2006 से 2011 के दौरान कोई आबंटन का प्रकरण नहीं था।

2.2.15 भूमि के आवंटन में नियमों की अवहेलना

शासनादेश (मई 1984) के अनुसार, सरकारी भूमि का प्रबन्धन ग्राम पंचायत, शहरी स्थानीय निकाय (यू एल बीज) तथा विकास प्राधिकरण द्वारा किया जाना है, तथा सरकार द्वारा भूमि विभिन्न संस्थाओं को जिलाधिकारी द्वारा इस आशय का प्रमाण-पत्र संलग्न किये जाने के उपरान्त आवंटित की जाती है कि सभी पात्र व्यक्तियों को अर्थात् भूमिहीन लोग, गाँव में योजनाबद्ध विकास के लिए, राज्य सरकार के सेवा तथा वाणिज्य विभाग/संस्थाओं, केन्द्रीय सरकार तथा निजी संस्थाओं/व्यक्तियों को भूमि आवंटित की जा चुकी है।

(क) शासनादेश (मई 1984) के अनुसार सम्बन्धित जिलाधिकारी को यह प्रमाण-पत्र देना पड़ता है कि शासनादेश में दिये गये प्राथमिकता के अनुसार पात्र व्यक्तियों को भूमि आवंटित की जा चुकी है तथा सामान्य उपयोग तथा ग्राम के व्यवस्थित विकास के लिए सम्भावित भूमि आरक्षित कर ली गयी है।

जिलाधिकारी देहरादून, हरिद्वार और नैनीताल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में यह तथ्य प्रकाश में आया कि 58.507 हैक्टेयर[50] भूमि बिना वांछित प्रमाण पत्र के सरकारी विभागों को पट्टे पर आवंटित कर दी गई थी।

[50] **देहरादून :** एयरफोर्स नेवल हाउसिंग बोर्ड, 6 हैक्टेयर; उत्तराखण्ड पावर कारपोरेशन लि0, लाल तप्पड़ में 132 के वी सब स्टेशन का निर्माण, 2 हैक्टेयर; आर्कोलाजिकल सर्वे ऑफ इण्डिया, 0.08 हैक्टेयर; सहकारी गन्ना विकास समिति डोईवाला, 0.045 हैक्टेयर; सिडकुल, 4.24 हैक्टेयर; भारत संचार निगम लिमिटेड, 0.02 हैक्टेयर; **हरिद्वारः** सीता देवी मेमोरियल शिक्षा एवं तकनीकी संस्थान, ईदगाह रोड ज्वालापुर, 2.141 हैक्टेयर; इण्डिया रिजर्व वाहिनी, ग्राम-खेरी शिकोहपुर जदिद मुस्तकत, 40.27 हैक्टेयर; मातृ आंचल संस्कार केन्द्र, 0.41 हैक्टेयर; एस ओ एस चिल्ड्रेन विलेजेज, 1.70 हैक्टेयर; **नैनीतालः** उत्तराखण्ड पावर कारपोरेशन लिमिटेड, ग्राम फूल चौड़ में 33/11 के वी सब स्टेशन के निर्माण के लिए 1.601 हैक्टेयर।

इसे इंगित किये जाने पर, डी एल आर ओ ने कहा (जुलाई एवं अगस्त 2011) कि भूमि के आबंटन के लिए जिलाधिकारी द्वारा प्रस्ताव शासन को भेजा जाता है। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि डी एल आर ओ इस सम्बन्ध में जिलाधिकारी के सहयोग के लिए थे तथा डी एल आर ओ के क्रिया-कलाप में भूमि आबंटन सम्बन्धी विभिन्न प्रस्तावों की जांच किया जाना भी सम्मिलित था।

इस प्रकार, निर्धारित प्रमाण-पत्र के अभाव में, लेखापरीक्षा में इस तथ्य को सत्यापित नहीं किया जा सका कि आबंटन शासनादेश में निहित प्राथमिकता सूची के आधार पर किया गया था।

(ख) ग्राम पंचायत भोपाल पानी, देहरादून द्वारा पंचायत घर तथा क्रीड़ास्थल हेतु भूमि आबंटन के लिए प्रार्थना-पत्र दिया गया था (अप्रैल 2006), जो नियमानुसार आबंटन की प्राथमिकता सूची में दूसरे नम्बर पर था। तथापि, शासन द्वारा नियम में निर्धारित प्राथमिकता को नजरन्दाज करते हुए उक्त 3.237 हैक्टेयर भूमि इण्डिया टी वी इन्सटीट्यूट को आबंटित कर दिया गया (जुलाई 2007) । ग्रामीणों द्वारा प्रकरण मुख्यमंत्री को सूचित किया गया था (मई 2008), परन्तु शिकायत पर पिछले तीन वर्षों से कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

इंगित किये जाने पर जिलाधिकारी, देहरादून ने कहा कि भूमि शासन के निर्देश पर आबंटित की गयी थी तथा इस सम्बन्ध में जानकारी के लिए एक पत्र तहसीलदार देहरादून को जारी किया गया कि क्या भूमि सामान्य प्रयोग जैसे- क्रीड़ास्थल तथा पंचायत घर के लिए उपलब्ध थी अथवा नहीं ।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि प्रथम स्थिति में आबंटन, शासनादेश में निहित प्राथमिकता सूची के आधार पर किया जाना चाहिए था, जैसा कि प्रकरण में नहीं किया गया था।

(ग) जनपद नैनीताल में राजस्व विभाग द्वारा सीलिंग से 1250.87 एकड़ भूमि[51] प्राप्त की गयी। शासनादेश (मई 1984) के अनुसार, आबंटन में पहली प्राथमिकता भूमिहीन को देनी चाहिए। अर्जित भूमि में से, 1080.96 एकड़[52] भूमि सरकारी संस्थाओं को आबंटित की गयी परन्तु भूमिहीनों को भूमि का एक भी टुकड़ा आबंटित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा जाँच में पाया कि उक्त क्षेत्र में भूमिहीनों की पहचान के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया था, जो शासनादेश का उल्लघंन था, क्योंकि भूमि का आबंटन पात्र व्यक्तियों की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना किया गया था। जिलाधिकारी नैनीताल यह साक्ष्य दिखाने में असफल रहे कि भूमि के आबंटन क लिए कोई भूमिहीन व्यक्ति नहीं था।

---

[51] तहसील नैनीताल 1190.19 एकड़ तथा तहसील धारी 60.68 एकड़।

[52] तहसील नैनीताल 1020.28 एकड़ तथा तहसील धारी 60.68 एकड़।

इसे इंगित किये जाने पर, जिलाधिकारी ने कहा कि निर्णय शासन स्तर पर लिया गया था। आगे, शासन ने कहा (फरवरी 2012) कि धारी तहसील की भूमि गैर कृषि भूमि थी तथा नैनीताल तहसील की भूमि का भौतिक सत्यापन कराया जा रहा है।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि यह जिलाधिकारी का उत्तरदायित्व था कि वह भूमि के आबंटन का प्रस्ताव भेजते समय सरकार को इस आशय का एक प्रमाण-पत्र भी सौंपे कि प्राथमिकता सूची के अनुसार सभी पात्र व्यक्तियों को भूमि आबंटित की जा चुकी हैं तथा जैसा कि शासनादेश (मई 1984) में निहित था कि अकृषि भूमि गांव के योजनाबद्ध विकास के लिए आरक्षित की जानी चाहिए।

2.2.15.1 भूमि की श्रेणी का मनमाने ढंग से परिवर्तन

उत्तराखण्ड शासन द्वारा चार याचक विभाग को जलमग्न भूमि आबंटित की गयी, जिसका विस्तृत ब्यौरा नीचे तालिका-2.2.6 में दिया गया है :

तालिका-2.2.6

वर्ष	याचक विभाग का नाम	क्षेत्र का नाम	आबंटित क्षेत्रफल हैक्टेयर में	उद्देश्य
2007-08	पुलिस विभाग	हर्रावाला	0.020	पुलिस चौकी
2008-09	एयरफोर्स नेवल बोर्ड	पूर्वी होपटाउन झाझरा	6.00	आवासीय
2009-10	जिला युवा कल्याण एवं रक्षा दल	बाढ़ौं	1.155	स्टेडियम का निर्माण
2010-11	होमगार्ड निदेशालय	ननूर खेड़ा	0.154	कार्यालय भवन
योग			**7.329**	

स्रोतः डी एल आर ओ, देहरादून।

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि याचक विभाग द्वारा भूमि की मांग आवासीय, कल्याण क्रिया-कलाप तथा कार्यालय उद्देश्य के लिए की गयी थी। जाँच में यह तथ्य प्रकाश में आया कि शासन ने याचक विभाग को उपर्युक्त भूमि का आबंटन, मनमाने ढंग से, राष्ट्रीय जल विज्ञान संस्थान (एन आई एच) रुड़की अथवा किसी मान्यता प्राप्त भूगर्भवेत्ता से भूगर्भीय अथवा औचित्य सम्बन्धी रिपोर्ट प्राप्त किये बिना उसकी श्रेणी को जलमग्न से आवासीय में परिवर्तित करते हुए किया था। इसके अतिरिक्त, वायु सेना एवं नेवल बोर्ड को आबंटित भूमि पर निर्माण कार्य एम डी डी ए द्वारा अनुमोदित नक्शे के आधार पर प्रारम्भ किया जा चुका है।

इसे इंगित किये जाने पर, जिलाधिकारी ने लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये तथ्य को स्वीकार किया (जुलाई 2011) जबकि सचिव, एम डी डी ए ने मामले की जाँच का आश्वासन दिया।

2.2.16 नजराना एवं मालगुजारी की वसूली

शासनादेश (मई 1984) में निहित प्रावधान के अनुसार भूमि की कीमत, केन्द्रीय सरकार/राज्य वाणिज्य विभाग तथा निजी संस्थानों से, प्रचलित बाजार दर के दो गुने के बराबर वसूल किया जाना था।

इसके अतिरिक्त, शासनादेश (सितम्बर 1997) के अनुसार मालगुजारी के रूप में भूमि का एक मुश्त किराया, केन्द्रीय सरकार, राज्य वाणिज्य विभाग तथा निजी संस्थानों/व्यक्तियों से प्रचलित दर के क्रमशः 100 गुना, 150 गुना तथा 20 गुना वसूल किया जाना था।

(क) उत्तर प्रदेश जमींदारी विनाश अधिनियम, 1950 के अन्तर्गत जारी शासनादेश (मई 1984) के अनुसार सरकारी भूमि के आबंटन के एवज में निजी संस्थानों से बाजार दर के दो गुने के बराबर नजराना (भूमि की कीमत) के साथ 20 गुना मालगुजारी (पट्टा किराया) वसूल किया जाना था।

जिलाधिकारी हरिद्वार के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि उत्तराखण्ड शासन के द्वारा दो गैर-सरकारी संगठनों अर्थात्; एस ओ एस चिल्ड्रेन विलेजेज एवं मातृ आँचल संस्कार केन्द्र को अक्टूबर 2006 एवं सितम्बर 2008 में क्रमशः 1.70 हैक्टेयर तथा 0.410 हैक्टेयर भूमि आबंटित की गयी थी। इन गैर-सरकारी संगठनों को भूमि का आबंटन उत्तर प्रदेश जमींदारी विनाश अधिनियम, 1950 के विपरीत क्रमशः ₹ 12.11 लाख तथा ₹ 2.21 करोड़ के बजाय ₹ एक तथा ₹ 33.70 लाख के भुगतान पर किया गया था। इसे इंगित किये जाने पर, डी एल आर ओ ने कहा (अगस्त 2011) कि भूमि का आबंटन शासन स्तर से किया गया था। उत्तर ढुलमुल था, क्योंकि प्रक्रिया के अनुसार आबंटन का प्रस्ताव हमेशा जिला प्राधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। स्थल के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह भी देखा गया कि आबंटित भूमि तीन से पांच वर्षों तक बिना उपयोग के पड़ी थी जैसा कि निम्नांकित चित्रों में दर्शाया गया है:



मातृ आंचल संस्कार केन्द्र को आबंटित भूमि (अगस्त 2011)



एस ओ एस चिल्ड्रेन विलेजेज को आबंटित भूमि (अगस्त 2011)

इस प्रकार, शासन ने गैर-सरकारी संगठनों को भूमि का आबंटन शासनादेश (मई 1984) के उल्लंघन में किया, परिणामस्वरूप ₹ 1.99 करोड़[53] के राजस्व की हानि हुई।

(ख) इसी प्रकार, जिलाधिकारी देहरादून के अभिलेखो की लेखापरीक्षा जाँच के दौरान यह पाया गया कि शासन द्वारा वर्ष 2006-11 के दौरान केन्द्रीय सरकार तथा वाणिज्य विभागों को 4.385 हैक्टेयर[54] भूमि उत्तर प्रदेश सरकारी अनुदान अधिनियम, 1895 के परिपेक्ष्य में जारी शासनादेश (मई 1984 एवं सितम्बर 1997) के प्रावधानों के विपरीत, निःशुल्क आबंटित किया गया, जिसके तहत, प्रचलित बाजार दर से क्रमशः दो गुना तथा 100 या 150 गुना, भूमि की कीमत (नजराना) तथा पट्टे का किराया (मालगुजारी) वसूल किया जाना था। इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने तथ्य स्वीकार किया (जुलाई 2011) परन्तु राजस्व की हानि सम्बन्धी धनराशि सूचित करने में असफल रहा।

(ग) भारत सरकार के सड़क यातायात तथा राजमार्ग (एम ओ आर टी एच) द्वारा राष्ट्रीय राजमार्ग 58, मुजफ्फरनगर-हरिद्वार अनुभाग के किलोमीटर 152 से किलोमीटर 210.620 के मध्य चौड़ीकरण/चार लेन, इत्यादि हेतु 197.5373 हेक्टेयर भूमि के अर्जन के लिए अधिसूचना जारी की गयी (अप्रैल 2010) ।

एस एल ए ओ, हरिद्वार के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया (अगस्त 2011) कि कुल आवश्यक भूमि में से, 24.8808 हैक्टेयर भूमि राज्य सरकार के अधीन आती थी। शासनादेश (सितम्बर 1997) के अनुसार नेशनल हाइवे एथार्टी आफ इण्डिया (एन एच ए आई) से राज्य सरकार की भूमि से सम्बन्धित नजराना तथा मालगुजारी नहीं वसूला गया था। इसे इंगित किये जाने पर एस एल ए ओ ने कहा (अगस्त 2011) कि प्रकरण शासन स्तर पर लम्बित है। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा एन एच ए आई को भूमि देने से पहले कोई मांग नहीं की गयी थी।

(घ) शासनादेश (मई 1984 तथा सितम्बर 1997) के अनुसार भारत सरकार के विभागों तथा राज्य सरकार के वाणिज्य विभागों से भूमि की कीमत के रूप में नजराना तथा पट्टे का किराया, एक मुश्त वसूल किया जाना था तथा निजी संस्थानों से वार्षिक पट्टे का किराया लिया जाना था।

जिलाधिकारी देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि सरकारी भूमि के आबंटन के एवज् में छः[55] विभागों/निजी संस्थानों से पट्टे का किराया ₹ 2.02 लाख वसूल नहीं किया गया था।

---

[53] ₹ 2.21 करोड़ - ₹ 33.70 लाख = ₹ 1.87 करोड़ + ₹ 12.11 लाख = ₹1.99 करोड़।

[54] भारतीय पुरातत्व विभाग 0.080 हैक्टेयर, सहकारी गन्ना विकास समिति लिमिटेड, डोईवाला 0.045 हैक्टेयर, सिडकुल 4.240 हैक्टेयर और भारत संचार निगम लिमिटेड 0.020 हैक्टेयर।

[55] इण्डिया टी वी ₹ 3000; जागरण पब्लिक ट्रस्ट ₹ 3000; वार्डर रोड आर्गेनाइजेशन ₹ 36,600; मौसम विज्ञान विभाग ₹ 9000; आर्मी वेलफेयर हाउसिंग आर्गेनाइजेशन ₹ 3836 तथा हिमगिरि नभ विश्वविद्यालय ₹ 1,46,706।

लेखापरीक्षा के उल्लेख पर विभाग द्वारा बकायेदार विभागों/निजी संस्थानों को पट्टे के किराये की वसूली के लिए पत्र जारी किया गया (जुलाई 2011)।

2.2.17 निर्धारित समय-सीमा के अन्तर्गत भूमि का उपयोग न किया जाना

शासनादेश (अक्टूबर 1987) के अनुसार, आबंटित भूमि का उपयोग आबंटन की तिथि से तीन वर्ष के अन्दर अभिप्रेत उद्देश्य के लिए अवश्य कर लिया जाना चाहिए, इसमें असफल होने पर आबंटन स्वंय निरस्त समझा जायेगा। आगे, आबंटन के बाद पट्टा विलेख के निष्पादन के समय के सम्बन्ध में तथा भूमि का कब्जा देने के संबंध में कोई स्पष्ट दिशा-निर्देश न होने के कारण आबंटी के लिए तीन वर्ष के अन्दर भूमि का उपयोग करने में कठिनाई का सामना करना पड़ता है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि शासनादेश के अनुपालन में भूमि का उपयोग सुनिश्चित करने के लिए न तो जनपद स्तर से और न ही शासन स्तर से इस प्रकार का कोई प्रयास किया गया था। किसी भी स्तर पर न तो आँकड़ों और न ही किसी प्रतिवेदन का रख-रखाव किया जा रहा था, जिसके परिणामस्वरूप आबंटन के पश्चात् भूमि के उपयोग की स्थिति के संबंध में टिप्पणी करना लेखापरीक्षा के लिए संभव नहीं था।

(क) उत्तराखण्ड शासन द्वारा तालीम रिसर्च फाउन्डेशन (संस्था), अहमदाबाद, गुजरात को ग्राम शीशमबाड़ा, तहसील विकासनगर, जनपद देहरादून में हिमगिरि नभ विश्वविद्यालय स्थापित करने के लिए ₹ 1.58 करोड़ मूल्य तथा ₹ 0.49 लाख वार्षिक पट्टा किराया पर 20 हैक्टेयर भूमि का आबंटन किया गया (अक्टूबर 2003)। संस्था द्वारा धनराशि जमा कर दी गयी तथा पट्टा विलेख 6 दिसम्बर 2004 को निष्पादित किया गया।

आबंटन पत्र में वर्णित शर्त के अनुसार भूमि का उपयोग तीन वर्ष के अन्दर किया जाना था अन्यथा आबंटन निरस्त हो जाता। जिलाधिकारी, देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से यह पाया कि भूमि के उपयोग न किये जाने की प्रथम सूचना उप जिलाधिकारी (एस डी एम), विकासनगर द्वारा जिलाधिकारी देहरादून को पट्टा विलेख के निष्पादन की तिथि से पाँच वर्ष से अधिक अवधि के बाद दी गयी थी (जुलाई 2010)। 12.55 हैक्टेयर प्रस्तावित निर्माण के विरुद्ध संस्थान द्वारा केवल 0.16 हैक्टेयर भूमि का उपयोग किया जा सका। इसके अतिरिक्त संस्थान द्वारा तीन वर्ष से पट्टा किराया ₹ 1.47 लाख जमा नहीं किया गया था। निर्माण स्थल का संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान



निर्माणाधीन हिमगिरि नभ विश्वविद्यालय (जुलाई 2011)

लेखापरीक्षा ने पाया कि अर्धनिर्मित भवन में वर्ष 2006 से किसी प्रकार के कार्य का संचालन नहीं किया जा रहा था। निर्माणाधीन विश्वविद्यालय दिये गये चित्र में दिखाया गया है:

इसे इंगित किये जाने पर, डी एल आर ओ ने उत्तर दिया (जुलाई 2011) कि आबंटन का निरस्तीकरण वर्ष 2010 से विचाराधीन था। तथापि, जैसा कि ऊपर वर्णित है प्रथम सूचना जुलाई 2010 में दी गयी थी।

इस प्रकार, शासन द्वारा, शासनादेश के अनुसार न तो आबंटित भूमि का उपयोग ही सुनिश्चित किया जा सका और न ही आबंटन का निरस्तीकरण किया गया।

(ख) लेखापरीक्षा जाँच में यह देखा गया कि शासन द्वारा वर्ष 2007 से 2009 के मध्य भूमि के आबंटन में छः प्रकरणों में पट्टा विलेख का निष्पादन अत्यधिक विलम्ब से किया गया था। ऐसे प्रकरणों का विस्तृत विवरण नीचे तालिका-2.2.7 में दिखाया जा रहा है :

तालिका-2.2.7

आबंटन की तिथि	भूमि का क्षेत्रफल (हैक्टेयर में)	भूमि के आवंटन का उद्देश्य	पट्टे के निष्पादन की तिथि	पट्टे के निस्तारण में विलम्ब (दिन में)
17-12-2007	2.0235	जागरण पब्लिक स्कूल ट्रस्ट का छात्रावास	04-08-2008	231
30-06-2008	0.6070	मौसम विज्ञान विभाग का आवासीय एवं कार्यालय भवन	12-07-2010	742
27-05-2008	4.0000	वायु सेना तथा नेवल बोर्ड का आवासीय भवन	01-06-2009	370
04-08-2008	7.0650	राज्य कला संस्थान की स्थापना	01-06-2009	301
06-03-2009	0.2594	पासपोर्ट कार्यालय का निर्माण	15-04-2011	770
27-02-2009	1.2140	संचार तथा सूचना तकनीकी विभाग का अनुश्रवण केन्द्र	12-01-2011	684

स्रोतः डी एल आर ओ, देहरादून।

इसे इंगित किये जाने पर जिलाधिकारी, देहरादून ने कहा (जुलाई 2011) कि पट्टा किराया, नजराना तथा पट्टा विलेख के पंजीकरण के सम्बन्ध में कुछ औपचारिकताओं के कारण विलम्ब हुआ।

उत्तर मान्य नहीं था। जैसा कि ऊपर की तालिका से देखा जा सकता है कि, आबंटन की तिथि से पट्टा विलेख के निष्पादन में दो वर्ष से भी अधिक का समय लगा था, अतः यह पट्टाधारी के लिए कठिनाई पैदा करता है कि वह आबंटन के उपयोग सम्बन्धी

उपबन्ध का पालन कर सके, परिणामस्वरूप आबंटन के निरस्तीकरण की स्थिति बनती है।

(ग) उत्तराखण्ड शासन द्वारा सीमा सड़क संगठन (बी आर ओ) को मुख्य अभियन्ता के परियोजना कार्यालय की स्थापना के लिए 7.406 हैक्टेयर भूमि का आबंटन (दिसम्बर 2007) इस शर्त के साथ किया गया कि आबंटित भूमि का उपयोग आबंटन की तिथि से तीन वर्ष के अन्दर अभिप्रेत प्रयोजन के लिए कर लिया जाना चाहिए अन्यथा यह स्वतः निरस्त हुआ माना जायेगा।

जिलाधिकारी, देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि विभाग ने बी आर ओ के साथ पट्टा विलेख का निष्पादन मार्च 2010 में दो वर्ष से अधिक विलम्ब के साथ किया तथा भूमि का कब्जा बी आर ओ को नहीं दिया गया था। इसके अतिरिक्त, बी आर ओ द्वारा स्वयं पहली बार भूमि के कब्जे के लिए मई 2011 में निवेदन किया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर जिलाधिकारी, देहरादून ने कहा (जुलाई 2011) कि पट्टा विलेख निष्पादन में विलम्ब का कारण याचक विभाग द्वारा देरी से भूमि का मूल्य जमा किया जाना था तथा कब्जा सौंपने के लिए एस डी एम ऋषिकेश को निर्देशित कर दिया गया था (जुलाई 2011)। जिलाधिकारी का उत्तर युक्तियुक्त नहीं था क्योंकि बी आर ओ को भूमि का आबंटन तीन वर्ष से भी पूर्व हुआ था तथा आबंटन में निहित शर्त के अनुसार, आबंटन की तिथि से तीन वर्ष की समाप्ति पर भूमि का आवंटन स्वयं निरस्त हो जायेगा।

(घ) जनपद देहरादून के सरकारी भूमि के आवंटन से सम्बन्धित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में यह पाया गया कि श्री पूरन चन्द्र गुप्ता मेमोरियल ट्रस्ट, कानपुर को आवासीय विद्यालय के लिए 2.0234 हैक्टेयर भूमि इस शर्त के साथ आबंटित की गयी थी (दिसम्बर 2007) कि भूमि का उपयोग अभिप्रेत प्रयोजन के लिए आबंटन की तिथि से 3 वर्ष के अन्दर कर लिया जाना था। उपर्युक्त ट्रस्ट निर्धारित अवधि में भूमि का उपयोग करने में असफल रहा तथा इसके बजाय शासन से निवेदन किया कि भूमि के उपयोग का उद्देश्य परिवर्तित कर जागरण स्कूल ऑफ इन्टिग्रेटेड लॉ के लिए कर दिया जाय। निवेदन शासन द्वारा स्वीकार कर लिया गया तथा तद्नुसार परिवर्तन कर दिया गया था (अगस्त 2010)। इसके बावजूद जुलाई 2011 तक आबंटित भूमि बिना उपयोग के पड़ी थी तथा आबंटन के लिए प्राथमिकता सूची पूर्ण कर लिये जाने सम्बन्धी आवश्यक प्रमाणपत्र भी अभिलेख में नहीं पाया गया।

इसे इंगित किये जाने पर, डी एल आर ओ ने उत्तर दिया (जुलाई 2011) कि आवंटन तथा आबंटन के उद्देश्य का परिवर्तन शासन द्वारा स्वयं किया गया था तथा शासन को प्रस्ताव भेजते समय होने वाली किसी भी प्रक्रियात्मक त्रुटि को दूर करने का आश्वासन दिया गया।

(ड.) उत्तर प्रदेश जमींदारी विनाश अधिनियम की धारा 167 के अनुसार किसी भू-स्वामी द्वारा 12.5 एकड़ (5.06 हैक्टेयर) से अधिक भूमि का धारण सरकारी भूमि माना जाना था।

जिलाधिकारी, देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि बिरला यामहा लिमिटेड द्वारा निर्माण इकाई की स्थापना के लिये 14.90 हैक्टेयर भूमि का क्रय किया था। सीलिंग अधिनियम के अनुसार उक्त सीमा से अधिक 9.842 हैक्टेयर भूमि शासन द्वारा अर्जित कर लिया गया था। तथापि, उक्त अर्जित भूमि उसी कम्पनी को 30 वर्ष के पट्टे पर वार्षिक पट्टा किराये के भुगतान पर आबंटित कर दिया गया था (जून 1986) । जिलाधिकारी देहरादून द्वारा आबंटन के 14 वर्ष बाद सचिव, राजस्व विभाग को पट्टा निरस्तीकरण के लिए सूचित किया गया (सितम्बर 2000) क्योंकि 7.284 हैक्टेयर भूमि बिना उपयोग के पड़ी थी तथा कम्पनी द्वारा पट्टे के किराये का भी भुगतान नहीं किया गया था। आगे, शासन द्वारा नया पट्टा इस निर्देश के साथ स्वीकृत किया गया (सितम्बर 2005) कि कम्पनी द्वारा एकमुश्त धनराशि नजराना के रूप में (भूमि के वर्तमान मूल्य के दोगुने के बराबर) तथा पट्टे का वार्षिक किराये (मालगुजारी के 20 गुने के बराबर) का भुगतान किया जायेगा। परन्तु कम्पनी द्वारा नजराना तथा पट्टा किराये का भुगतान नहीं किया गया। जिलाधिकारी, देहरादून द्वारा उपजिलाधिकारी, ऋषिकेश को भूमि का आबंटन निरस्त किये जाने सम्बन्धी प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए निर्देशित किया गया (मई 2008) जो जुलाई 2008 में प्रस्तुत किया गया। इसी बीच कम्पनी द्वारा पट्टा निरस्तीकरण के विरुद्ध न्यायालय में वाद दायर किया गया (2008)।

जिला प्राधिकारियों द्वारा पट्टा निरस्त करने में रुचि न दिखाये जाने के सम्बन्ध में इंगित किये जाने पर जिलाधिकारी देहरादून ने कहा कि प्रशासन की ओर से विलम्ब नहीं हुआ तथा कम्पनी को पट्टे के निरस्तीकरण के संबंध में शासनादेश के माध्यम से सूचित कर दिया गया था।

विभाग का उत्तर इस तथ्य से मान्य नहीं था, क्योंकि जिलाधिकारी कम्पनी को निरस्तीकरण सम्बन्धी सूचना की तामील सम्बन्धी अभिलेख प्रस्तुत करने में असमर्थ रहे। इसके अतिरिक्त, शासनादेश (मई 1984) के अनुसार आबंटन जो 1989 तक निरस्त हो जाना चाहिए था, वह लेखापरीक्षा तिथि तक निरस्त नहीं किया गया था, जो मामले को न्यायालय तक ले जाने का कारण था।

2.2.18 सरकारी अनुदान अधिनियम के तहत आबंटित पट्टे की भूमि का नवीनीकरण न होना

शासनादेश (अक्टूबर 1987) के अनुसार, पट्टे पर भूमि का आबंटन प्रारम्भ में 30 वर्ष की अवधि के लिए होता है और दो बार उतनी ही अवधि के लिए नवीनीकरण किया जा सकता है जो अधिकतम 90 वर्ष के लिए होगा। तथापि, राज्य सरकार (उत्तर

प्रदेश/उत्तराखण्ड) द्वारा समय-समय पर पट्टाधारकों के पक्ष में नजूल भूमि फ्रीहोल्ड करने हेतु आदेश निर्गत किये गये।

(क) जिलाधिकारी, चम्पावत के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (मई 2011) में पाया गया कि वर्ष 1974 से 1984 के दौरान 343 भू-खण्डों का आबंटन पट्टे पर किया गया था। पट्टे की अवधि इस शर्त के अधीन 90 वर्ष थी कि पट्टे प्रत्येक 30 वर्ष बाद नवीनीकृत किये जायेगें। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि पट्टा अवधि की समाप्ति के बाद भी 103 पट्टाधारकों द्वारा भूमि पर कब्जा बनाये रखा गया। नियतकालिक रूप से पुनरीक्षित पट्टा किराये की वसूली के लिए कोई भी क्रियाविधि नहीं अपनायी गयी थी। विभाग पट्टे के किराये की लम्बित धनराशि का पता लगाने की स्थिति में नहीं था।

इसे इंगित किये जाने पर, विभाग ने कहा कि पट्टा समाप्त प्रकरणों तथा पट्टा किराया वसूली के सम्बन्ध में आवश्यक कदम उठाये जायेंगे।

(ख) मिलिट्री कैन्टोनमेन्ट, लोहाघाट, जनपद चम्पावत के 35.8771 हैक्टेयर क्षेत्रफल में कुल 143 पट्टाधारियों को अस्थायी रूप से बसाया गया था। आगे, जिलाधिकारी चम्पावत के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि बिना नियंत्रण प्राधिकारी (राजस्व विभाग) की पूर्व अनुमति के कई प्रकरणों में मूल पट्टाधारकों द्वारा अपने पट्टे का हस्तान्तरण दूसरे को कर दिया गया था। मई 2011 तक नवीनीकरण प्रक्रिया भी प्रारम्भ नहीं की गयी थी तथा पट्टाधारक बिना पट्टे के किराये के भुगतान के अनधिकृत रूप से भूमि पर कब्जा बनाये हुए थे।

इसी प्रकार, नगर पालिका परिषद, टनकपुर, जनपद चम्पावत द्वारा रख-रखाव किये गये अभिलेखों के अनुसार 6.1028 हैक्टेयर क्षेत्रफल पर अस्थायी पट्टे के 365 प्रकरण संज्ञान में आये। नगर पालिका परिषद, टनकपुर द्वारा शासन स्तर से उक्त पट्टे की भूमि को नजूल भूमि में परिवर्तित करने के लिए प्रयास किया गया (जुलाई 2010), ताकि अनधिकृत कब्जों को फ्रीहोल्ड के माध्यम से नियमित किया जा सके। 1971 से पहले राजस्व विभाग के नियन्त्रण में तहसील स्तर से इसका प्रबन्धन किया जाता था तथा उसके बाद नवीनीकरण की प्रक्रिया नहीं की गयी तथा पट्टाधारक अनधिकृत रूप से भूमि पर कब्जा किये हुए थे।

इसे इंगित किये जाने पर जिलाधिकारी ने तथ्य को स्वीकार किया तथा कहा (मई 2011) कि इस सम्बन्ध में नीति निर्धारण करने के लिए प्रकरण शासन के साथ उठाया गया है। प्रकरण निकास गोष्ठी के दौरान उठाया गया था; शासन से उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।

(ग) जनपद हरिद्वार तथा नैनीताल में नजूल भूमि[56] का प्रबन्धन नगर निगम द्वारा किया जा रहा था। प्रत्येक 30 वर्ष के अन्तराल पर नवीनीकरण की शर्त पर नजूल भूमि को 90 साल के लिए पट्टे पर आबंटन किया गया था।

जिलाधिकारी, हरिद्वार एवं नैनीताल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (अगस्त 2011) तथा नगर निगमों से एकत्रित सूचना में पाया गया कि हरिद्वार में 6.1998 हैक्टेयर भूमि पर 283 तथा नैनीताल में 210.0109, हैक्टेयर भूमि पर 2,557 पट्टेधारक थे, जैसा कि नीचे तालिका- 2.2.8 में दर्शाया गया हैः

तालिका-2.2.8

जनपद का नाम	नगर निगम/नगरपालिका का नाम	पट्टेधारकों की संख्या	पट्टे की भूमि हैक्टेयर में	नवीनीकृत न होने वाले पट्टों की संख्या	फ्रीहोल्ड भू-खण्डों की संख्या	फ्रीहोल्ड भू-खण्डों का क्षेत्रफल है.में	पट्टे के भू-खण्डो के संदर्भ में फ्रीहोल्ड भू-खण्डों का प्रतिशत
हरिद्वार	हरिद्वार	110	6.0641	63	47	1.8027	42.73
	मंगलौर	170	अनुपलब्ध	168	2	-	1.18
	रुड़की	3	0.1357	-	1	0.0168	33.33
योग		**283**	**6.1998**	**231**	**50**	**1.8195**	**17.67**
नैनीताल	भवाली	307	20.9736	147	113	4.1437	36.81
	हल्द्वानी	1057	144.0183	588	47	4.6214	4.45
	नैनीताल	154	23.2840	122	32	1.7438	20.78
	रामनगर	1039	21.7350	478	437	8.2620	42.06
योग		**2,557**	**210.0109**	**1,335**	**629**	**18.7709**	**24.6**

स्रोतःसूचना नगर निगम, हरिद्वार और हल्द्वानी तथा नगरपालिका मंगलौर, रुड़की, भवाली, नैनीताल और रामनगर से एकत्रित की गयी।

शासनादेश (अक्टूबर 1987) के अनुसार नवीनीकरण के समय पट्टे का किराया वर्तमान किराये से 2.5 गुना बढ़ाया जा सकता है। परन्तु हरिद्वार एवं नैनीताल में क्रमशः 231 एवं 1335 पट्टाधारकों ने प्रारम्भिक आवंटन के बाद पट्टे का नवीनीकरण कभी नहीं कराया था। अभिलेखों का रखरखाव बहुत दयनीय स्थिति में था तथा पट्टाधारकों से पट्टे का किराया भी नहीं वसूल किया जा रहा था। सम्बन्धित नगर निगम/नगर पालिकाओं द्वारा पट्टाधारकों से वसूली योग्य बकाया पट्टे के किराये की धनराशि की गणना नहीं की गयी थी। आगे, यह पाया गया कि हल्द्वानी, नैनीताल एवं रामनगर में क्रमशः 82, 19 एवं 5 पट्टे जो 1921 से पहले आबंटित किये गये थे, पट्टे की अवधि समाप्त हो गयी थी तथा उक्त भूमि के पट्टे को न तो निरस्त किया गया था और न ही

[56] वह सरकारी भूमि जो शहर में अथवा शहर के नजदीक हो।

उसे फ्रीहोल्ड किया गया था। इसे इंगित किये जाने पर, जिलाधिकारी ने कहा (अगस्त 2011) कि नगर निगम/नगर पालिकाओं को आवश्यक कार्यवाही हेतु निर्देशित किया जा चुका है।

इस प्रकार, यद्यपि उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड शासन द्वारा समय-समय पर नजूल भूमि को पट्टाधारकों के पक्ष में फ्रीहोल्ड करने के आदेश जारी किये गये थे, जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है कि हरिद्वार एवं नैनीताल में केवल क्रमशः 50 (18 *प्रतिशत)* एवं 629 (25 *प्रतिशत)* भूखण्ड ही फ्रीहोल्ड में परिवर्तित हुए तथा यह परिवर्तन राजस्व विभाग तथा नगर निगम के धीमे प्रयास का परिचायक है।

2.2.19 विकास प्राधिकरणों द्वारा भूमि का प्रबन्धन

विकास प्राधिकरणों का उद्देश्य राज्य में शहरी विकास तथा नियोजन कार्य को बढ़ावा देना है। इस उद्देश्य के लिए भूमि बैंक का स्रोत नजूल भूमि, सीलिंग से प्राप्त भूमि (अधिक भूमि जो सीलिंग से प्राप्त हुई) तथा अर्जित भूमि (भूमि अर्जन की प्रक्रिया से) को बनाया गया।

2.2.19.1 भूमि का कम अर्जन

अधिनियम की धारा 17 के अन्तर्गत मौजा सेवला खुर्द, जनपद देहरादून में ट्रॉंसपोर्ट नगर/भण्डारागार के निर्माण हेतु 12.330 हैक्टेयर भूमि के अर्जन हेतु उत्तराखण्ड शासन द्वारा अधिसूचना जारी की गयी (मार्च 2003)।

एम डी डी ए के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (जून 2011) में पाया गया कि 12.330 हैक्टेयर भूमि के बजाय केवल 8.393 हैक्टेयर भूमि ही परियोजना के लिए अर्जित की गयी थी तथा शासन द्वारा बिना पुनरीक्षित अधिसूचना जारी किये, 3.937 हैक्टेयर भूमि अर्जन से छोड़ दी गयी थी।

इसे इंगित किये जाने पर एम डी डी ए ने कहा (जून 2011) कि 8.393 हैक्टेयर भूमि ही अर्जित की गयी क्योंकि मौके पर उतनी ही उपयोगी पायी गयी।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि शासन द्वारा प्रारम्भिक एवं अन्तिम अधिसूचना 12.330 हैक्टेयर भूमि के अर्जन के लिए जारी की गयी थी और न तो एम डी डी ए न किसी भी स्तर पर यह इंगित किया कि केवल 8.393 हैक्टेयर भूमि की आवश्यकता थी और न ही उसके द्वारा पुनरीक्षित अधिसूचना जारी कराने हेतु शासन से प्रयास ही किया गया था।

2.2.19.2 नजूल भूमि का कमजोर प्रबन्धन

उत्तर प्रदेश शासन द्वारा सितम्बर 1986 में नजूल भूमि का प्रबन्धन नगर निगम, देहरादून से एम डी डी ए को हस्तान्तरित कर दिया गया था। एम डी डी ए द्वारा रख-

रखाव किये गये अभिलेखों के अनुसार, देहरादून में 498 पट्टाधारक हैं जिनके कब्जे में 67.4547 हैक्टेयर भूमि है।

एम डी डी ए के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (जून 2011) में पाया गया कि वर्ष 1932 से मार्च 2011 तक 422 आबंटियों का पट्टा समाप्त हो गया था। तथापि, न तो उनके पट्टे का नवीनीकरण किया गया था और न ही एम डी डी ए द्वारा उसे निरस्त ही किया गया था तथा उनसे पट्टे का किराया भी वसूल नहीं किया जा रहा था। पट्टा किराया वसूल न करने के कारण अभिलेखों में नहीं पाये गये। 3.6848 हैक्टेयर भूमि पर काबिज केवल 76 पट्टेदार ही वैध थे।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे पूछे जाने पर एम डी डी ए ने कहा कि पट्टाधारकों को कोई सूचना नहीं जारी की गयी थी।

आगे, लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि नजूल भूमि को पट्टेधारकों के पक्ष में फ्रीहोल्ड करने हेतु उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड सरकार द्वारा समय-समय पर कई शासनादेश निर्गत करने के बावजूद 6.3433 हैक्टेयर क्षेत्रफल से सम्बन्धित केवल 151 पट्टे ही फ्रीहोल्ड में परिवर्तित किये गये थे, उनमें से भी 57 भूखण्ड पूरी तरह तथा 94 आंशिक फ्रीहोल्ड किये गये थे। उसी प्रकार से मसूरी में 9.8189 हैक्टेयर नजूल भूमि का आबंटन 211 पट्टाधारकों को किया गया था। इनमें से केवल 12 भूखण्ड ही फ्रीहोल्ड में परिवर्तित किये गये थे। उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि नजूल भूमि के फ्रीहोल्ड किये जाने की प्रगति बहुत धीमी थी।

इस ओर इंगित किये जाने पर, एम डी डी ए ने तथ्य को स्वीकार किया और कहा (जून 2011) कि आपत्तियों के निस्तारण के कारण प्रगति धीमी थी।

2.2.19.3 बिना अनुमोदित उद्देश्यों के लिए भूमि का विपथन

उत्तराखण्ड शासन द्वारा, मौजा माजरा, देहरादून में बस टर्मिनल निर्माण हेतु 13.921 हैक्टेयर भूमि के अर्जन हेतु धारा 17 के तहत अधिसूचना जारी की गयी (जून 2001) तथा अंतिम रूप से 13.454 हैक्टेयर भूमि उक्त उद्देश्य के लिए अर्जित की गयी थी।

तथापि, मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण (एम डी डी ए) के अभिलेखों की जाँच (जून 2011) में यह पाया गया कि 4.255 हैक्टेयर भूमि पर अन्तर्राज्यीय बस अड्डा के साथ एक मॉल का निर्माण भी किया गया था। शेष 9.199 हैक्टेयर भूमि पर आवासीय योजना निर्माणाधीन थी, जैसा कि चित्र में दिखाया गया है:



आई एस बी टी से लगा मॉल (जून 2011)



निर्माणाधीन आवासीय योजना (जून 2011)

इस प्रकार, जो भूमि बस अड्डे के निर्माण के लिए अर्जित की गयी थी उसका अनियमित रूप से अतिरिक्त क्रिया-कलापों यथा; मॉल तथा आवासीय योजना के निर्माण के लिए विपथन कर दिया गया था।

इस ओर इंगित किये जाने पर, सचिव, एम डी डी ए ने कहा (जून 2011) कि आई एस बी टी के साथ अतिरिक्त निर्माण कार्य, उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973, उत्तराखण्ड सरकार द्वारा वर्ष 2000 में यथा संशोधित के अनुसार किया गया था। आगे, शासन ने कहा (फरवरी 2012) कि यदि भूमि का अर्जन लोक प्रयोजन हेतु किया गया था तथा उस कार्य के पूर्ण होने के पश्चात् यदि भूमि शेष रहती है तो उसे लोक प्रयोजनार्थ उपयोग किया जा सकता है। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि अधिनियम के अनुसार भूमि उसी उद्देश्य के लिए उपयोग में लायी जानी चाहिए थी जिस उद्देश्य के लिए अर्जन किया गया था। इसके अतिरिक्त, बिना पुनरीक्षित अधिसूचना जारी किये भूमि का विपथन अतिरिक्त क्रिया-कलापों के लिए कर दिया गया।

2.2.20 अभिलेखों का रख-रखाव न किया जाना

2.2.20.1 राजस्व विभाग तथा जिला प्रशासन द्वारा उपलब्ध कराये गये प्रतिवेदन में भिन्नता

सी आर सी के वार्षिक प्रतिवेदन (2010-11) के अनुसार जनपद नैनीताल में 2006-07 से पहले सरकारी अनुदान अधिनियम, 1895 के अन्तर्गत 2,135.14 हैक्टेयर भूमि में कुल 3,310 पट्टों का आबंटन किया गया था, इसके विरुद्ध जिलाधिकारी, नैनीताल द्वारा अपने अभिलेखों के आधार पर 735 पट्टे के प्रकरण प्रतिवेदित किये गये थे, जबकि जिलाधिकारी लेखापरीक्षा को 67.947 हैक्टेयर क्षेत्रफल पर 639 पट्टाधारकों की सूची ही उपलब्ध करा सके। इसके अतिरिक्त, 512 पट्टाधारकों द्वारा अवधि समाप्ति के बाद से अपने पट्टों का नवीनीकरण नहीं कराया था। अतः उनका कब्जा अनधिकृत था।

इसे इंगित किये जाने पर जिला प्रशासन ने तथ्य स्वीकार किया (जुलाई 2011) परन्तु अन्तर का कारण स्पष्ट करने में असमर्थ रहा। इस प्रकार, सी आर सी तथा जिलाधिकारी

के दो आँकड़ों के मध्य स्वयं बहुत बड़ा अन्तर था। मामले की शासन के दोनों स्तरों से जाँच तथा समाधान की आवश्यकता है।

2.2.21 निष्कर्ष

भूमि अर्जन अधिनियम (अधिनियम) 1894 में अस्तित्व में आया और अधिनियम के अन्तर्गत सरकार को, इस अधिनियम को लागू किये जाने से सम्बन्धित सभी मामलों में अपने अधिकारियों को दिशा-निर्देश हेतु नियम बनाने/परिवर्तन करने/परिवर्धन करने की शक्ति प्राप्त थी। तथापि, राज्य के सृजन के एक दशक व्यतीत हो जाने के बाद भी राज्य सरकार द्वारा इस प्रकार का कोई नियम नहीं बनाया गया था। मुख्य राजस्व आयुक्त/मण्डल स्तर पर अभिलेखों के उचित रख-रखाव तथा आँकड़ों के संकलन तथा जनपदों से प्राप्त नियतकालिक सूचनाओं के समेकन की कोई व्यवस्था आस्तित्व में नहीं थी तथा विभिन्न आवश्यक सूचनाओं के लिए विभाग पूर्णतया जनपदीय प्राधिकारियों पर निर्भर था। भूमि अर्जन तथा आबंटन का कम्प्यूटरीकृत डाटा किसी भी स्तर पर किसी भी जनपद प्राधिकारी/मण्डल/सी आर सी द्वारा रख-रखाव नहीं किया गया था। चयनित जनपदों में *शत-प्रतिशत* अर्जन प्रक्रिया अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत सम्पादित की गयी थी। अत्यावश्यकता उपबन्ध के तहत भूमि अर्जन के प्रकरणों में भी भूमि का कब्जा लेने में अत्यधिक विलम्ब, अनधिकृत कार्य तथा अर्जित भूमि के उपयोग न किये जाने के प्रकरण थे। लेखापरीक्षा में, अर्जन प्रक्रिया में विलम्ब के प्रकरण भी पाए गये तथा कुल 83 प्रकरणों में से केवल 47 प्रकरणों का ही अन्तिम निस्तारण किया गया था। अधिनिर्णय की उद्घोषणा से लेकर भू-स्वामियों को प्रतिकर का भुगतान तक विभिन्न स्तरों पर विलम्ब हुआ। भू-स्वामियों को प्रतिकर का अधिक तथा कम भुगतान दोनों प्रकार के प्रकरण भी लेखापरीक्षा के संज्ञान में आये।

राज्य में सरकारी अनुदान अधिनियम द्वारा शासित आबंटन में, भूमि का आबंटन सरकारी अनुदान अधिनियम में निर्धारित प्राथमिकता सूची के अनुसार किया जाना था, जिसमें नियमों का उल्लंघन प्रकाश में आया। कई प्रकरण ऐसे थे जिनमें भूमि निजी तथा सरकारी दोनों संस्थानों को निःशुल्क आबंटित की गयी थी। सरकारी अनुदान अधिनियम के उल्लंघन के कई उदाहरण थे, जिनमें आबंटित भूमि का निर्धारित अवधि में न तो उपयोग किया गया था और न ही सक्षम प्राधिकारी द्वारा आबंटन निरस्त किया गया था। आगे, आबंटित भूमि का उपयोग उस उद्देश्य के लिए नहीं किया गया था, जिसके लिए वह आबंटित की गयी थी। अधिकांश प्रकरणों में यह संज्ञान में आया कि भूमि के पट्टे जिनका प्रत्येक 30 वर्ष बाद नवीनीकरण किया जाना था, उनका नवीनीकरण नहीं किया गया था तथा पट्टाधारकों द्वारा बिना पट्टे के किराये का भुगतान किये, भूमि पर कब्जा जारी था।

2.2.22 अनुशंसायें

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए :

- *विभाग के लिए यथोचित संशोधन के माध्यम से अधिनियम की धारा 55 का अनुपालन।*
- *भूमि अर्जन हेतु अत्यावश्यकता उपबन्ध का विवेकपूर्ण उपयोग।*
- *भू-स्वामियों को प्रतिकर पर ब्याज के भुगतान से बचने के लिए अर्जन प्रक्रिया का समय पर पूर्ण करना।*
- *आबंटित भूमि का उपयोग न करने पर आबंटन के निरस्तीकरण पर त्वरित कार्यवाही।*
- *पट्टे की भूमि का समय पर नवीनीकरण।*

विषयक प्रस्तर

लोक निर्माण विभाग

2.3 वनभूमि का गैर वानिकीय उद्देश्यों के उपयोग पर विषयक प्रस्तर

17 खण्डों (77 खण्डों में से) की नमूना जाँच से उद्घाटित हुआ कि ₹ 497.35 करोड़ के 339 सड़क निर्माण कार्य वन भूमि की अनुमति न मिलने के कारण लम्बित रहे। इनमें से 142 कार्यों के सापेक्ष ₹ 229.16 करोड़ विभाग की अकर्मण्यता/शिथिलता के कारण अवरूद्ध पाए गए। इसके अतिरिक्त, 34 कार्य वन अधिनियम, 1980 का उल्लंघन करके आरम्भ किए गए तथा उन पर किया गया ₹ 15.13 करोड़ का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ।

2.3.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने विकास और प्राकृतिक संसाधनों की ओर सन्तुलित दृष्टिकोण अपनाते हुए, जिससे पर्यावरण पर प्रतिकूल प्रभाव न हो सकें वनभूमि का गैर वानिकीय उद्देश्यों के उपयोग विनियमित करने हेतु वन (संरक्षण) अधिनियम- 1980 लागू किया।

राज्य सरकार के लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि) स्थानीय जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति मुख्यतः सड़कों, पुलों तथा भवनों के निर्माण के लिए उत्तरदायी है। इनमें से अधिकांश कार्यों में वन भूमि सम्मिलित होती है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए वन भूमि के गैर वानिकीय उद्वेश्यों हेतु उपयोग के सन्दर्भ में लो.नि.वि. की कार्य प्रणाली की लेखापरीक्षा में जाँच की गई। लेखापरीक्षा (लो नि वि के 77 खण्डों में से विद्युत तथा यान्त्रिक खण्डो को छोड़कर) यादृच्छिक चयनित 17 खण्डो[57] के अभिलेखों की नमूना जाँच

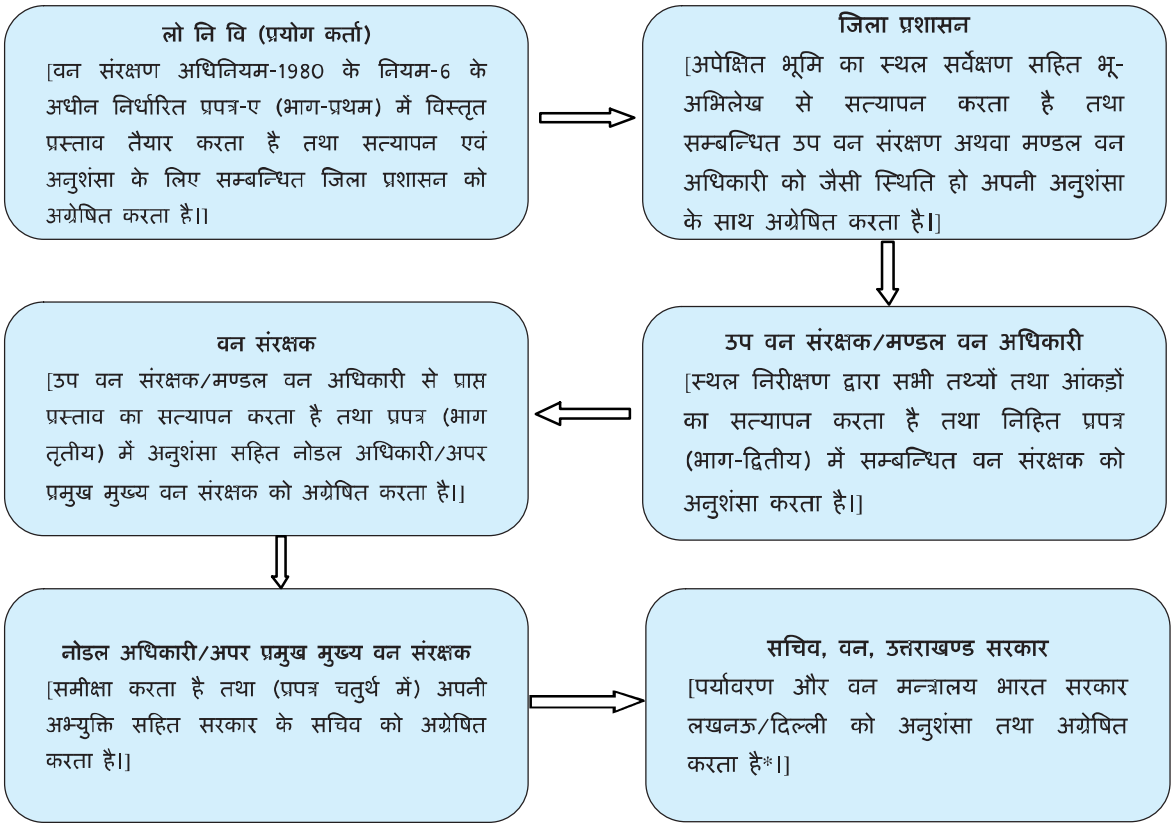
[57] प्रान्तीय खण्डः चम्पावत, पिथौरागढ़, डीडीहाट (पिथौरागढ़), अल्मोड़ा, लैन्सडाउन, रूद्रप्रयाग, निर्माण खण्डः लोहाघाट, नरेन्द्र नगर, दुगड्डा, अल्मोड़ा, बैजरो, ऊखीमठ अस्थायी खण्डः भवाली, सहिया तथा प्र म ग्रा स यो खण्ड, नैनीताल, कोटद्वार, अल्मोड़ा।

के माध्यम से (मई से अगस्त 2011 के मध्य) सम्पन्न की गयी तथा पूरे राज्य से सम्बन्धित सूचना मुख्य अभियन्ता (स्तर I) उत्तराखण्ड, देहरादून के कार्यालय से प्राप्त की गयी।

चयनित खण्डों में, 31 मार्च 2011 को निर्माणाधीन, 8391.84 कि.मी. लम्बी सड़कों के 2101 निर्माण कार्यों तथा 299 सेतु निर्माण कार्यों में वनभूमि युक्त निर्माण कार्यों को चिन्हित कर, यह जानने के लिए विश्लेषित किया गया कि क्या प्रस्ताव बनाने में विलम्ब/अपूर्ण प्रस्ताव प्रस्तुत करने, निर्माण में विलम्ब तथा वनभूमि के प्रकरणों पर हस्तान्तरण/स्वीकृति प्राप्त न होने से निधियों के निष्क्रिय/अवरोधन होने तथा वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति न होने के कारण निर्माण कार्य अपूर्ण रहे है, की स्थिति जानने के लिए विश्लेषित किए गए।

2.3.2 वन भूमि प्राप्ति की प्रक्रिया

वनभूमि प्राप्ति की प्रक्रिया के विभिन्न चरणों का संक्षिप्त वर्णन नीचे दिये गये फ्लो-चार्ट में दर्शाया गया है:



**40 हेक्टेयर तक के प्रस्ताव लखनऊ स्थित क्षेत्रीय कार्यालय को भेजे जाते हैं तथा 40 हेक्टेयर से अधिक के प्रस्ताव पर्यावरण एवं वन मन्त्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली को भेजे जाते हैं।*

2.3.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुवर्ती प्रस्तरों में चर्चा की गई है।

2.3.3.1 निर्माण कार्यों तथा प्रस्तावों की स्थिति

मार्च 2011 के अन्त में लो नि वि के पास सड़क निर्माण के लिए सम्पूर्ण राज्य में ₹ 6,348 करोड़ के 6,891 कार्य स्वीकृत थे जिनमें में ₹ 27,85.62 करोड़ के 1,705 निर्माण कार्यों पर भारत सरकार से वनभूमि हस्तान्तरण की स्वीकृति आवश्यक थी। यद्यपि, विभाग भारत सरकार से 666 प्रकरणों (39 प्रतिशत) में विधिवत स्वीकृति प्राप्त करने में सफल रहा; परन्तु ₹ 360.18 करोड़ के 87 प्रकरणों में भारत सरकार से विधिवत स्वीकृति के बाद भी वन निगम द्वारा चिन्हीकरण तथा पेड़ों के कटान के अभाव में, जो प्रगति पर है, अभी आरम्भ किए जाने हैं। शेष ₹ 1,642.76 करोड़ के 1,039 निर्माण कार्यों के प्रस्ताव विभिन्न स्तरों में लम्बित थे।

जाँचे गए 17 नमूना खण्डों में ₹ 2,314.16 करोड़ के 2,101 निर्माण कार्य स्वीकृत थे जिनमें से 489 कार्य (23.27 *प्रतिशत*) में वनभूमि सम्मिलित थी तथा भारत सरकार द्वारा केवल 150 कार्यों (30.68 *प्रतिशत*) के लिए स्वीकृति प्रदान की गयी थी। शेष 339 निर्माण कार्यों (69.32 *प्रतिशत*) ₹ 497.35 करोड़ लागत कार्यों के प्रस्ताव निम्न विवरण के अनुसार विभिन्न स्तरों में लम्बित थेः

तालिकाः 2.3.1

क्रम सं.	विवरण	प्रकरणों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	भारत सरकार को भेजे गए प्रस्ताव	72	112.41	प्रस्ताव लो0नि0वि0 के खण्डो द्वारा जाँच की प्रक्रिया/ अनुसरण की कार्यवाही न करने/ शिथिलता के कारण लम्बित थे जैसा प्रस्तर 2.3.3.2, 2.3.3.3 तथा 2.3.3.4 में वर्णित है।
2	नोडल कार्यालय के पास प्रस्ताव	31	59.98	
3.	वन संरक्षक के पास प्रस्ताव	22	28.09	
4.	मण्डलीय वन अधिकारी के पास प्रस्ताव	34	45.73	
5.	जिला प्रशासन के पास प्रस्ताव	10	16.98	
6.	खण्ड स्तर पर लम्बित	170	234.16	
योग		339	497.35	

स्रोतः नमूना जाँच वाले खण्डों से प्राप्त सूचना

2.3.3.2 प्रस्ताव तैयार न करना

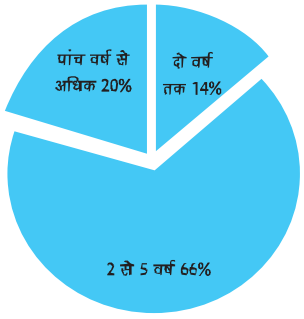
वन भूमि हस्तान्तरण करने के लिए प्रस्ताव तैयार करने तथा वन अधिकारियों को प्रस्तुत करने से पूर्व भूमि की वास्तविक स्थिति अर्थात् स्वात्वाधिकार तथा भूमि के

प्रकार का अभिनिश्चय करने के लिए वन और राजस्व विभागों को संयुक्त निरीक्षण/सर्वेक्षण करना पड़ता है। प्रस्ताव में 1:50000 मानक के मानचित्र, वनभूमि, पार्श्ववन सीमा, परियोजना को वन सीमा में स्थापित करने का औचित्य, लागत लाभ विश्लेषण आदि शामिल होते हैं। वन अधिकारियों से अनुमोदन के लिए प्रपत्र "ए" में अनुरोध के साथ प्रतिपूरक वनीकरण तथा उसके अनुरक्षण की लागत वहन करने का अभिवचन भी प्रस्तुत किया जाता है।

नमूना जाँच वाले खण्डो के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि खण्ड स्तर पर लम्बित वनभूमि युक्त 170 निर्माण कार्यों में से ₹ 154.49 करोड़ के 122 निर्माण कार्य (जिन के अन्तर्गत 243 ग्रामों/64,557 लोगों को सड़क संयोजकता उपलब्ध करवाने के लिए 668.88 कि.मी. सड़कें प्रस्तावित थी) एक वर्ष से अधिक पुराने थे (जनवरी 2002 से मार्च 2010 के मध्य स्वीकृत); परन्तु सम्बन्धित खण्डों द्वारा इन निर्माण कार्यों के लिए कोई प्रस्ताव तैयार नहीं किया गया। इन निर्माण कार्यों के प्रस्ताव तैयार करने में विलम्ब की अवधि पार्श्व चार्ट में देखी जा सकती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सड़क के संरेखण का कार्य पूर्ण न होने के कारण और वन एवं राजस्व विभाग के संयुक्त निरीक्षण/सर्वेक्षण के बिना प्रस्ताव तैयार नही की जा सकी। इसके अलावा विभाग द्वारा प्रस्ताव तैयार करने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई थी और न ही इस सम्बन्ध में विभागीय प्रयासों में कोई तत्परता प्रतिबिम्बित हुई। जिसके परिणामस्वरूप स्वीकृत ₹ 154.49 करोड़ की निधि उपयोग नहीं की गई। सड़क निर्माण के आरम्भिक चरणों में ऐसे अनुचित विलम्ब से अन्ततः स्वीकृत लागत में संशोधन होता है अथवा इस कारण अधिकांश प्रकरणों में निर्माण कार्य अपूर्ण रहता है। इसलिए विभाग को सड़क निर्माण के प्रस्तावों को तैयार करने के लिए समय सीमा निर्धारित करने पर विचार करना चाहिए।

चार्ट 2.3.1 प्रस्ताव तैयार करने में लम्बन अवधि



2.3.3.3 प्रस्तावों के जाँच की प्रक्रिया में विलम्ब

नमूना खण्डो के यादृश्चिक रूप से चयनित 17 कार्यों की लेखापरीक्षा द्वारा विस्तृत संवीक्षा में पाया कि भारत सरकार से वनभूमि की अनुमति के लिए प्रस्ताव तैयार करने तथा प्रस्तुत करने में एक से सात वर्षों का विलम्ब था। विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका - 2.1.2

क्रम सं.	मोटर मार्ग का नाम	खण्ड का नाम	संस्वीकृत लागत (₹ लाख में)	संस्वीकृति का माह	मण्डल वन अधिकारी को प्रस्ताव प्रस्तुत करने की तिथि	वर्षों में विलम्ब (मार्च 2011 तक)
1	सतूड़ा-दूधपोखड़ा मोटर मार्ग	प्रान्तीय खण्ड चम्पावत	14.40	12/2003	18.12.2008	5
2	धौन-द्ययूरी मोटर मार्ग	प्रान्तीय खण्ड चम्पावत	8.60	01/2004	18.03.2010	6
3	क्वीतड़-हल्दू	प्रान्तीय खण्ड पिथौरागढ़	172.80	02/2004	15.01.2009	5
4	छेड़ा-कुमिय्याचौड़-रासियापाटा	प्रान्तीय खण्ड पिथौरागढ़	820.50	02/2004	05.06.2007	3
5	नौलडा-खतेड़ा-आदिचौरा	प्रान्तीय खण्ड डीडीहाट	144.00	02/2004	23.03.2006	2
6	स्वाला-गुर्जिला	प्रान्तीय खण्ड चम्पावत	144.00	02/2004	03.03.2010	6
7	पझैना-द्यैना-लिंगरानी	अस्थायी खण्ड भवाली	210.00	02/2004	16.01.2006	2
8	सिप्टी-सिवाड़-सम्पर्क मार्ग	प्रान्तीय खण्ड चम्पावत	35.60	08/2005	07.12.2006	1
9	चौमेल-मऊशील-बरौड़ी	निर्माण खण्ड लोहाघाट	106.00	08/2005	18.06.2010	5
10	तिमलागुँठ-पीपलढ़ीग	निर्माण खण्ड लोहाघाट	105.95	03/2006	10.12.2008	3
11	धूना घाट से बरमतोड़ा मोटर	निर्माण खण्ड लोहाघाट	142.40	03/2006	23.02.2010	4
12	मरोड़खाना-द्यारतोली से लिटि हिचौड़ा बाँस	निर्माण खण्ड लोहाघाट	213.60	03/2006	23.09.2010	4
13	रीठाखाल-मनंटाडे	निर्माण खण्ड लोहाघाट	89.00	03/2006	30.06.2009	3
14	कैन्यूर-रौली-बगवाड़ी-कुणेथ मरोड़ा	निर्माण खण्ड बैजरौ, पौड़ी	166.80	09/2006	21.12.2009	3
15	पटन-गाँव-कजीना-पुनौली	निर्माण खण्ड लोहाघाट	53.40	11/2006	30.06.2009	3
16	नरसिंग-डाँडा-गुरौली	प्रान्तीय खण्ड चम्पावत	175.00	07/2008	31.12.2009	1
17	छिनकाछीना-रौलमेल	निर्माण खण्ड लोहाघाट	280.00	03/2010	06.08.2010	-

वनभूमि की अनुमति के प्रस्तावों को तैयार करने और प्रस्तुत करने में विलम्ब वनभूमि समाहित सड़कों के निर्माण में खण्डों के उपेक्षापूर्ण दृष्टिकोण की ओर इंगित करता है जो मुख्यतः स्वीकृत निधि के विलम्बित उपयोग तथा कार्य की लागत में वृद्धि में परिणित होता है। नीचे दिया गया प्रकरण प्रस्तावों के जाँच की प्रक्रिया में विलम्ब के प्रभाव को प्रकाशित करता हैः

राज्य सरकार ने प्रान्तीय खण्ड (लो नि वि) रूद्रप्रयाग के माध्यम से रूद्रप्रयाग जिले में 1.150 कि.मी. (कि.मी. 2.225 से 2.700, कि.मी. 2.275 से 3.200 तथा कि.मी. 3.575 से 3.750 तक) लम्बाई में समाहित 1.035 हेक्टेयर वनभूमि में सात कि.मी. लम्बी जवाड़ी-लिंक मोटर मार्ग के निर्माण के लिए ₹ 1.09 करोड़ की प्रशासनिक तथा वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (जनवरी 2006)। वनभूमि हस्तान्तरण के प्रस्ताव अपूर्ण/विलम्ब से (अक्टूबर 2007) प्रस्तुत करने के कारण वनभूमि के हस्तान्तरण में चार वर्ष का विलम्ब हो गया। वन विभाग ने आपत्तियों सहित प्रस्ताव वापस कर दिये (अप्रैल 2008) जिनका विभाग द्वारा नवम्बर 2009 में समाधान किया गया तथा भारत सरकार का अनुमोदन अक्टूबर 2010 में प्राप्त हुआ। लेखापरीक्षा में पाया कि ₹ 31.66 लाख व्यय करने के बाद खण्ड ने अनुभव किया कि स्वीकृत धन से पूरे सात कि.मी. की लम्बाई में निर्माण कार्य सम्भव नहीं था। यह इंगित करने पर खण्ड ने उत्तर (जून 2011) दिया कि स्वीकृत राशि से केवल प्रथम पाँच कि.मी. का ही निर्माण सम्भव था तथा शेष दो कि.मी. के निर्माण के लिए वर्तमान दरों पर(₹ 46 लाख प्रति कि.मी.) ₹ 92 लाख की आवश्यकता होगी।

2.3.3.4 अपूर्ण प्रस्ताव प्रस्तुत करना

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के प्रावधानों में उल्लेखित है कि वन भूमि के हस्तान्तरण एवं गैर वानिकीय प्रयोग के लिए प्रस्ताव को भारत सरकार द्वारा समय-समय पर निर्गत दिशानिर्देशों के अनुसार निर्धारित प्रपत्र में सभी प्रकार से पूर्ण कर अपर प्रमुख मुख्य वन संरक्षक/नोडल कार्यालय को प्रस्तुत करना चाहिए। लो.नि.वि. द्वारा तैयार/प्रस्तुत प्रस्तावों को नोडल अधिकारी द्वारा भारत सरकार को आगे प्रस्तुति से पूर्व मण्डल वन अधिकारी/वन संरक्षक द्वारा संवीक्षा की जाती है।

वन विभाग द्वारा लगाई गई प्रमुख आपत्तियाः

- *प्राकृतिक मानचित्र (टोपोशीट मैप) का प्रस्तुत न किया जाना*
- *मलवा निस्तारण योजना प्रस्तुत न करना*
- *अपूर्ण फैक्ट शीट का प्रस्तुतीकरण*
- *समरेखण में पड़ने वाले पेड़ों के न्यूनतम कटान की योजना*
- *क्षतिपूरक वनीकरण की योजना प्रस्तुत न करना।*

लो.नि.वि. के नमूना में जाँचे गए खण्डो द्वारा वन विभाग को (वर्ष 2006-07 से 2008-09 में) प्रस्तुत 73 प्रस्तावों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि केवल 14 प्रस्ताव (19 *प्रतिशत)* पूर्ण थे जो किसी बिना आपत्ति के किए गए थे। शेष 59 प्रस्तावों में से 33 प्रस्ताव (45 *प्रतिशत)* एक बार और 26 प्रस्ताव (36 *प्रतिशत)* दो-दो बार नोडल कार्यालय द्वारा आपत्तियों सहित वापस किए गए। यह दर्शाता है

कि अधिकांश प्रस्ताव निर्धारित दिशा-निर्देशों को उचित रूप से ध्यान में रखते हुए तैयार नहीं किए गए तथा लो.नि.वि. के सम्बन्धित खण्डों द्वारा प्रस्ताव वन विभाग/भारत सरकार को अपूर्ण ही प्रस्तुत किए गए।

यह इंगित करने पर अधिकांश खण्डो ने उत्तर दिया कि अपूर्ण प्रस्ताव प्रस्तुत करने का मुख्य कारण प्रस्तावों को तैयार करने एवं उचित प्रकार से जाँचने हेतु कर्मचारियों की कमी होना था।

वनभूमि से सम्बन्धित मामले तीव्रता से निपटाने के लिए खण्डों को उपलब्ध कर्मचारियों के आधार पर एक उचित तन्त्र विकसित करना चाहिए जिससे यह सुनिश्चित हो सकें की प्रस्ताव हर तरह से पूर्ण हो और एक निर्धारित समयावधि के भीतर प्रस्तुत किया जा सकें।

2.3.3.5 प्र.ग्रा.स. योजना के कार्यों के लिए अनियमित संस्वीकृति प्राप्त करना

प्रधानमन्त्री ग्राम सड़क योजना के सम्बन्ध में भारत सरकार के दिशानिर्देशों में प्रावधान है कि राज्य सरकार प्रस्तावित सड़क निर्माण के कार्य को आरम्भ करने से पूर्व भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित कर लें तथा भारत सरकार को संस्वीकृति और निधि विमोचन के लिए प्रस्तुत प्रस्ताव के साथ इस आशय का प्रमाणपत्र अवश्य होना चाहिए।

तीन प्र ग्रा स यो के खण्डों[58] के अभिलेखों की नमूना संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि इन खण्डों ने 29,340 जनसंख्या वाले 73 गाँवों की सुविधा के लिए ₹ 74.67 करोड़ की (207.16 कि.मी. लम्बी) 20 सड़क निर्माण कार्यों की स्वीकृति (जून 2009 से अक्टूबर 2010 के मध्य) इन सड़क निर्माण कार्यों के लिए भूमि की उपलब्धता विषयक असत्य प्रमाणपत्र प्रस्तुत करके उत्तराखण्ड ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण, देहरादून के माध्यम से भारत सरकार से प्राप्त कर ली थी। परिणाम स्वरूप खण्डों द्वारा निर्माण कार्य आरम्भ नहीं किए जा सके क्योंकि इनमें 99.225 हेक्टेयर वनभूमि सम्मिलित थी जिसके लिए अनुमति नहीं ली गयी।

इंगित करने पर खण्डों ने बताया कि वनभूमि की अनुमति प्राप्ति की प्रत्याशा में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि प प्र) प्रस्तुत की गयी और आश्वस्त किया कि भविष्य में वि प प्र भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित होने पर ही प्रस्तुत की जायेंगी। विभागीय उत्तर स्वयं पुष्टि करता है कि मण्डलों द्वारा स्वीकृतियाँ भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना ही प्राप्त की गयी।

इस प्रकार, स्वीकृति प्राप्त करने के लिए पूर्व निर्धारित औपचारिकताओं का पालन न करने के कारण विभाग ₹ 74.67 करोड़ का उपयोग नहीं कर सका जिससे लक्षित जनता सड़क संयोजकता के अभिप्रेत लाभ से वंचित रह गयी।

---

[58] प्र म ग्रा स यो खण्ड अल्मोड़ा, नैनीताल और कोटद्वार

2.3.3.6 वनभूमि की अनुमति होते हुए भी कार्य आरम्भ करने में विलम्ब

नमूना में जाँचे गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 29 सड़क निर्माण कार्य ऐसे थे जिनके लिए (79.30 हेक्टेयर वन भूमि के प्रयोग के लिए) भारत सरकार से विधिवत स्वीकृति अगस्त 2007 से दिसम्बर 2010 के मध्य प्राप्त कर ली गयी थी; परन्तु विभाग द्वारा मार्च 2011 तक निर्माण आरम्भ नहीं किया गया था। ये कार्य सरकार द्वारा 2003 से 2008 के मध्य 28,088 जनसंख्या वाले 96 गाँवों को जोड़ने के लिए ₹ 35.87 करोड़ में 192 कि.मी. लम्बी सड़क बनाने के लिए स्वीकृत किए गए। लेखापरीक्षा ने पाया कि भारत सरकार से विधिवत स्वीकृति प्राप्त करने के बाद भी ये 29 कार्य समय पर आरम्भ नहीं किए जा सके और विभाग के उदासीन दृष्टिकोण के कारण विलम्बित[59] हो गए। विलम्ब अधिकांश प्रकरणों में प्रस्तावित सड़कों के समरेखण में पड़ने वाले पेड़ों के कटान न होने के कारण था। स्पष्ट है कि लो.नि.वि. एवं वन विभाग के मध्य समन्वय की उचित व्यवस्था के अभाव के कारण कार्य प्रारंभ करने में देरी हुई।

लेखापरीक्षा के उत्तर में अधिकांश खण्डों ने कहा कि सर्वेक्षण करना, पेड़ों को चिन्हित करना तथा कटान से सम्बन्धित काम वन निगम के अधिकारियों का है। उत्तर सन्तोषजनक नहीं था; क्योंकि सर्वेक्षण, पेड़ों के चिन्हीकरण एवं कटाव सम्बन्धित कार्यों हेतु वन निगम से समन्वयन के लिए प्राथमिक रूप से यह लो नि वि खण्डों की उत्तरदायी है। इस प्रकार खण्डीय अधिकारियों की उदासीनता के कारण वन विभाग की अनुमति के बावजूद भी इन कार्यों के आरम्भ करने में विलम्ब हुआ।

2.3.3.7 अधिनियम का उल्लंघन कर कार्य निष्पादन

वन (संरक्षण) अधिनियम,1980 की धारा 3 बी[60] का स्पष्टीकरण-4.4 प्रावधान करता है कि यदि किसी परियोजना/कार्य में वनभूमि तथा गैर वानिकीय भूमि शामिल हो तो इस अधिनियम के अधीन वनभूमि हेतु भारत सरकार की स्वीकृति मिलने तक गैर वानिकीय भूमि पर भी कार्य आरम्भ न किया जाए।

नमूना जाँच वाले खण्डों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि ₹ 15.13 करोड़ लागत के (संस्वीकृत लागत ₹ 55.99 करोड़) 34 निर्माण कार्य खण्डों द्वारा वन (संरक्षण) अधिनियम,1980 का उल्लंघन करके निष्पादित किए जा रहे थे। विवरण नीचे दिया गया है:

(i) शासन ने 2002 और 2009 के मध्य 22,460 जनसंख्या वाले 99 गाँवों को परिवहन सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए 280.50 कि.मी. मोटर मार्ग के निर्माण के लिए ₹ 46.40 करोड़ के 31 निर्माण कार्यों को स्वीकृत किया। (विवरण

---

[59] 18 कार्य (62 *प्रतिशत*) छः माह से अधिक विलम्बित हुए, 10 कार्यों (34 *प्रतिशत*) में 2 वर्ष का विलम्ब हुआ तथा एक कार्य (4 *प्रतिशत*) में 4 वर्ष से अधिक का विलम्ब हुआ।

[60] अधिनियम के उल्लंघन के विरूद्ध प्राधिकारियों एवं सरकारी विभागों पर प्रतिबंध।

परिशिष्ट 2.5 के अनुसार है)। स्वीकृति की तिथि से 2 से 9 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी इन कार्यों के लिए वनभूमि की स्वीकृति नहीं ली गयी बल्कि खण्डों ने भारत सरकार के स्पष्टीकरण का उल्लंघन करके सिविल/निजी भूमि पर कार्य आरम्भ कर दिया। 89.62 कि.मी. निर्माण तथा ₹ 10.83 करोड़ व्यय करने के बाद वनभूमि की अनुमति के अभाव में निर्माण रोक दिया गया। अतः सम्पूर्ण व्यय निष्फल रहा तथा लक्षित निवासी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहें।

अधिकांश खण्डों ने कहा कि कार्य स्थानीय जनता व जनप्रतिनिधियों की माँग पर आरम्भ किया गया था।

(ii) जखोली-भीरी-गुप्तकाशी मोटर मार्ग को राष्ट्रीय राजमार्ग 109 (रूद्रप्रयाग-गौरीकुण्ड) से जोड़ने और जिला रूद्रप्रयाग के चार गाँवों को परिवहन सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए एक 9.5 कि.मी. लम्बी सड़क बनाने की आवश्यकता थी। फिर भी, सरकार ने नागजगई-फैगू-बरमाड़ी सड़क दो चरणों में (पहला 4 कि.मी. तथा दूसरा 4 कि.मी. नौंवें कि.मी. में पुल सहित) निर्माण के लिए क्रमशः ₹ 57.60 लाख तथा ₹ 289.50 लाख स्वीकृत किए (दिसम्बर 2005 तथा सितम्बर 2006) तथा शेष 1.5 कि.मी. सड़क अभी भी स्वीकृत की जानी है।

निर्माण खण्ड ऊखीमठ रूद्रप्रयाग के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि खण्ड ने कार्य के द्वितीय चरण के लिए अपेक्षित भूमि के लिए वन विभाग की स्वीकृति नहीं ली थी; परन्तु सड़क की संयोजकता के बिना ही 9वें कि.मी. में पुल का निर्माण कार्य आरम्भ कर दिया (मार्च 2009) तथा उस पर ₹ 1.54 करोड़ का व्यय किया गया (मार्च 2010)। उत्तर में खण्ड ने बताया (फरवरी 2012) कि कार्य स्थानीय जनता तथा उनके प्रतिनिधियों के अनुरोध पर आरम्भ किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था; क्योंकि विभाग को अपेक्षित भूमि के लिए वनभूमि की अनुमति पहले ही ले लेनी चाहिए थी। इस प्रकार अधिनियम का उल्लंघन करते हुए कार्य निष्पादन से पुल के निर्माण पर ₹ 1.54 करोड़ का व्यय निष्फल/निरर्थक हो गया।

(iii) शासन द्वारा कण्वाश्रम-सिमलाना-पौखाल मोटर मार्ग (20 कि.मी.) के निर्माण के लिए ₹ 3.45 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति (नवम्बर 2006) के साथ मार्ग के प्रथम कि.मी. पर 72-मी. स्थान (दोहरी लेन) सेतु की ₹ 2.65 करोड़ की स्वीकृति (जनवरी 2009) में प्रदान की गयी। अधिशासी अभियन्ता, नि.ख. दुगड्डा के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि स्थानीय लोगों तथा सम्बन्धित अधिकारियों के मध्य कण्वाश्रम की ओर से समरेखण के सम्बन्ध में विवाद के कारण वन विभाग की अनुमति का प्रस्ताव आरम्भ नहीं किया जा सका। तब विभाग ने मोटर मार्ग का पुनर्नामकरण पौखाल-सिमलाना-कण्वाश्रम कर दिया (जनवरी 2010)

तथा पौखाल की ओर से पुल[61] के साथ-साथ (मार्च 2010) 11 कि.मी. लम्बाई सड़क का निर्माण का कार्य आरम्भ कर दिया (जून 2011) और क्रमशः ₹ 2.95 लाख तथा ₹ 93.93 लाख का व्यय किया गया। इस प्रकार शेष 9 कि.मी. सड़क निर्माण हेतु भारत सरकार से वनभूमि की स्वीकृति के बिना ही कार्य आरम्भ कर दिया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 96.88 लाख की राशि का अवरोधन हुआ।

यह इंगित करने पर खण्ड ने बताया (अगस्त 2011) कि कार्य केवल गैर वानिकीय भूमि पर आरम्भ किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था; क्योंकि यदि परियोजना का भाग वन भूमि में शामिल हो, तो भारत सरकार के अनुमोदन के बिना निजी भूमि में भी कार्य आरम्भ करने की अनुमति अधिनियम नहीं देता।

(iv) शासन द्वारा वर्तमान में स्थित 25 कि.मी. हल्के वाहन सड़क को परिवर्तित करके, 48 मी स्पान पुल (27 कि.मी. पर) सहित 30 कि.मी. मदकोट-बौना मोटर मार्ग के निर्माण के लिए ₹ 2.67 करोड़ स्वीकृत किए (मार्च 2005)। लेखापरीक्षा संवीक्षा (जून 2011) में उद्घाटित हुआ कि मार्च 2011 तक ₹ 179.15 लाख व्यय करके 25 कि.मी. सड़क पूर्ण की गई; परन्तु संस्वीकृति की तिथि से छः वर्ष व्यतीत होने के बाद भी सम्पूर्ण लम्बाई के लिए वन विभाग की स्वीकृति हेतु प्रस्ताव अभी तैयार किया जाना था। आगे संवीक्षा से यह भी उद्घाटित हुआ कि हल्के वाहन मार्ग का निर्माण भी मूलतः वनभूमि की अनुमति प्राप्ति के बिना ही किया गया। फिर भी, खण्ड कोई भी ऐसा अभिलेख प्रस्तुत नहीं कर सका, जो इंगित करे कि वनभूमि की प्राप्ति के लिए कोई प्रस्ताव तैयार या आरम्भ किया गया; परन्तु 1990 में सम्पन्न भूगर्भ सर्वेक्षण के प्रतिवेदन ने दर्शाया कि बौना गाँव तक सड़क निर्माण के लिए 27 हेक्टेयर सिविल वनभूमि (6 से 30 कि.मी. के मध्य) की आवश्यकता थी।

इसके अतिरिक्त, मुख्य अभियन्ता (स्तर-I) देहरादून द्वारा उपलब्ध की गई सूचना के विश्लेषण से प्रकट हुआ कि राज्य भर में ₹ 61.44 करोड़ के 86 निर्माण कार्य ऐसे थे जहाँ विभाग द्वारा इन कार्यों में सम्मिलित वनभूमि के लिए भारत सरकार से विधिवत स्वीकृति प्राप्त किये बिना ही निर्माण आरम्भ कर दिए गए।

ये तथ्य दर्शाते है कि विभाग सड़क निर्माण कार्य आरम्भ करने से पूर्व सभी बाधाओं से मुक्त वनभूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने में विफल रहा जो न केवल वन (संरक्षण) अधिनियम,1980 के प्रावधानों के विरूद्ध था बल्कि उक्त प्रकरणों में ₹ 61.44 करोड़ का व्यय निष्फल रहा तथा लक्षित गाँव/जनता संड़क की संयोजकता के अभिप्रेत लाभों से भी वंचित रही।

[61] पुल और उसके सम्पर्क मार्ग (0.504 हेक्टेयर) के लिए वन विभाग की अनुमति अप्रैल 2011 में प्राप्त की गयी।

2.3.3.8 शुद्ध वर्तमान मूल्य निक्षेप सम्बन्धी नियमों की अवेहलना के कारण हानि।

वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अध्यधीन वनभूमि को गैर वानिकीय उद्देश्यों के लिए उपयोग हेतु भारत सरकार, पर्यावरण एवं वन मन्त्रालय द्वारा निर्गत दिशा निर्देशों[62] में प्रावधान है कि जिन प्रकरणों में सैद्धान्तिक स्वीकृति 30 अक्टूबर 2002 के बाद प्रदान की गयी हो उन सभी में अन्तिम अनुमोदन से पूर्व शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन.पी.वी.) प्रभारित/वसूल किया जाएगा; फिर भी, उन प्रकरणों में जिन में सैद्धान्तिक अथवा विधिवत स्वीकृति 30 अक्टूबर 2002 से पूर्व प्रदान की गयी हो, पर भारित नहीं होगा।

यद्यपि शुद्ध वर्तमान मूल्य केवल उन प्रकरणों में जमा किया जाना था जिनमें सैद्धान्तिक अनुमोदन 30 अक्टूबर 2002 के बाद प्रदान किया गया हो, लेखापरीक्षा में पाया कि विभाग ने 13 निर्माण कार्यों (जिनमें 63.24 हेक्टेयर वनभूमि शामिल थी) में ₹ 4.81 करोड़ जमा किए जबकि इन कार्यों के लिए भारत सरकार ने सैद्धान्तिक अनुमोदन उक्त तिथि से पूर्व प्रदान कर दिया था। विवरण *परिशिष्ट - 2.6* के अनुसार है।

यह प्रकरण मुख्य अभियन्ता (स्तर-I) के समक्ष उठाया गया जिन्होने तथ्य को स्वीकार किया और कहा कि (फरवरी 2012) इस विषय की जाँच की जाएगी तथा प्रकरण को नोडल अधिकारी अर्थात् मुख्य वन संरक्षक देहरादून के साथ उक्त राशि के समायोजन हेतु उठाया जाएगा।

इस प्रकार शुद्ध मूल्य निक्षेप सम्बन्धी नियमों की अवेहलना के कारण विभाग को ₹ 4.81 करोड़ की हानि हुई।

2.3.3.9 अनुश्रवण तन्त्र का अस्तित्व न होना

उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रभावी अनुश्रवण मुख्य कारक है तथा वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा यथासमय/आवधिक निरीक्षण नियन्त्रण तन्त्र के महत्वपूर्ण उपकरण का कार्य करता हैं।

संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि लो. नि. वि. में वनों के प्रस्तावों की तीव्रता से/समय पर स्वीकृति सुनिश्चित करने के लिए प्रस्तावों के जाँच की प्रक्रिया पर नजर रखने के लिए हाथ से अथवा इलैक्ट्रोनिक अनुश्रवण तन्त्र का अभाव था। खण्डों में प्रस्तावों के प्रवाह को अभिलेखित करने के लिए निगरानी पंजिका भी नही बनायी गई थी। इसके अतिरिक्त अपूर्ण प्रस्ताव प्रस्तुत करने तथा वन विभाग द्वारा आपत्तियों की पुनरावृत्ति से निर्माण कार्यों की गति में विलम्ब तथा स्वीकृत निधि का अवरोधन हुआ, जैसा पूर्व प्रस्तरों में चर्चा की गई है।

---

[62] भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के 30.10.2002 दिनांकित आदेशों के अनुपालन में।

2.3.4 निष्कर्ष

नमूना जाँच खण्डों में, लो.नि.वि. 170 निर्माण कार्यों के लिए समय से वनभूमि प्रस्ताव तैयार नहीं कर सका, साथ ही, विभागीय अकर्मण्यता और शिथिलता के कारण 169 निर्माण कार्यों के प्रस्ताव उचित कार्यवाही तथा अनुसरण के अभाव में विभिन्न स्तरों पर लम्बित थे। चयनित खण्डों के 17 कार्यों की विस्तृत संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि प्रस्तावों के जाँच की प्रक्रिया में 1 से 7 वर्ष तक का विलम्ब हुआ जबकि नमूना में जाँचे गए खण्डो के द्वारा प्रस्तुत 73 प्रस्तावों की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि इन खण्डों द्वारा केवल 14 प्रस्ताव ही पूर्ण रूप में प्रस्तुत किए गए जो बिना किसी आपत्ति के निस्तारित किए गए। वनभूमि की स्वीकृति के होते हुए भी 29 सड़क निर्माण के कार्य सम्बन्धित नमूना में जाँचे गए खण्डों की शिथिलता के कारण आरम्भ नहीं किए जा सकें। सक्षम अधिकारी द्वारा स्वीकृति के बाद भी इन सभी कारकों के कारण न केवल संयोजकता में सुधार के लिए अभिप्रेत सड़कों तथा पुलों के निर्माण में विलम्ब हुआ बल्कि ₹ 229.16 करोड़ की राशि भी अवरूद्ध हुयी।

2.3.5 संस्तुतियाँ

विभाग ये सुनिश्चित करने हेतु ध्यान देः

- विभाग में वन भूमि का गैर वानिकी प्रयोजनार्थ उपयोग के प्रस्तावों को तैयार करने हेतु एक तंत्र या निर्धारित समय सीमा होनी चाहिए।
- विभाग द्वारा प्रस्तावों का निस्तारण करने एवं अनुश्रवण करने हेतु एक नोडल कार्यालय नामित करना चाहिए और उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए ताकि वन-विभागों के साथ एकल खिड़की के माध्यम से वन भूमि के प्रस्तावों को समुचित प्रकार से उठाया जा सकें और उनकी आपत्तियों का प्रायः साथ मिलकर निपटान किया जा सके।
- प्रशासन द्वारा वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के उल्लंघन पर कठोरता से कारवाई की जानी चाहिए।

प्रकरण सरकार को सन्दर्भित किया गया था (नवम्बर 2011); उत्तर प्रतीक्षित थे (फरवरी 2012)।

समाज कल्याण विभाग

2.4 पेंशन योजनाओं के क्रियान्वयन पर विषयक प्रस्तर

योजनाओं के क्रियान्वयन में अपर्याप्त नियोजन के परिणामस्वरूप ₹ 10.12 करोड़ के पेंशन का दुहरा भुगतान, मृतकों तथा अपात्र व्यक्तियों को हुआ। इसके अतिरिक्त, योजना निधि (₹ 58.04 करोड़) के अवरोधन तथा सर्वर एवं सॉफ्टवेयर के किराए पर लेने के कारण निष्फल व्यय होने (₹ 2.02 करोड़) के प्रकरण थे।

2.4.1 प्रस्तावना

राज्य सरकार का समाज कल्याण विभाग भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (रा सा स का) 1995 के अनुरूप प्रारम्भ की गई अनेक सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमों/योजनाओं के माध्यम से समाज के जरूरतमंद तथा असहाय वर्ग के उन्नयन के लिए उत्तरदायी है। सरकारों के इन सामाजिक दायित्वों का निर्वहन मुख्यतः परिलक्षित वर्ग/लोगों को वित्तीय सहायता के रूप में अनेक प्रकार की पेंशन प्रदान कर किया जाता है।

वर्तमान में राज्य में विभाग द्वारा तीन पेंशन योजनायें अर्थात् वृद्धावस्था पेंशन योजना, विधवा पेंशन योजना तथा अशक्तता पेंशन योजना का क्रियान्वयन इन्दिरा गाँधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना (इ गाँ रा वृ पे यो), इन्दिरा गाँधी राष्ट्रीय विधवा पेंशन याजना (इ गाँ रा वि पे यो), तथा इन्दिरा गाँधी राष्ट्रीय अशक्तता पेंशन योजना (इ गाँ रा अ पे यो) के सहयोग से किया जा रहा है। भारत सरकार द्वाराइ गाँ रा वृ पे यो, अगस्त 1995 में आरम्भ की गई जबकि इ गाँ रा वि पे यो तथा इ गाँ रा अ पे यो, फरवरी 2009 में आरम्भ की गई। इन पेंशन याजनाओं के लिए धन राज्य के बजट तथा केन्द्रीय सहायता से उपलब्ध कराया जाता है, जो योजना के अनुसार भिन्न-भिन्न होता है। योजना के लाभार्थियों का चयन ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम सभा की खुली बैठक में किया जाता है तथा ग्राम पंचायत का ग्राम विकास अधिकारी, ग्राम सभा की अनुशंसा पर विचार करने के बाद पात्र लाभार्थियों की सूची बनाता है। यह सूची सहायक समाज कल्याण अधिकारी के माध्यम से पेंशन स्वीकृति के लिए जिला समाज कल्याण अधिकारी को अग्रेषित की जाती है। नगर पालिका क्षेत्रों में वार्ड समिति ग्राम पंचायतों के कार्य का निर्वहन करती है। रा सा स का के दिशा-निर्देशों के अनुसार जिला समाज कल्याण अधिकारी द्वारा प्रत्येक पेंशनभोगी को एक विशिष्ट पेंशन संख्या आवंटित की जानी होती है तथा पेंशन का भुगतान लाभार्थियों के बैंक/डाकघर के खातों के माध्यम से किया जाना होता है। यह भी कि कोई भी व्यक्ति एक से अधिक पेंशन योजना से लाभान्वित नहीं होगा।

राज्य में क्रियान्वित इन योजनाओं का संक्षिप्त विवरण उनकी वर्ष 2006-07 से 2010-11 तक की अवधि की वित्तीय स्थिति सहित निम्न प्रकार है :

(i) वृद्धावस्था पेंशन/इ गाँ वृ पे यो: गरीबी रेखा के नीचे तथा 60 से 64 वर्ष की अवस्था वाला प्रत्येक व्यक्ति राज्य सरकार की वृद्धावस्था पेंशन योजना के अधीन ₹ 400 मासिक पेंशन का पात्र है। 65 वर्ष की अवस्था प्राप्त होने पर लाभार्थी केन्द्र द्वारा सहायतित इ गाँ रा वृ पे यो से आच्छादित होगा जिसके लिए भारत सरकार द्वारा ₹ 200 प्रति लाभार्थी प्रतिमास सहायता प्रदान की जाती है तथा शेष ₹ 200 राज्य सरकार द्वारा

वहन की जाती है। योजना के अधीन वर्ष 2006-11 की अवधि में वर्षवार आबंटन/व्यय नीचे दी गयी तालिका-2.4.1 के अनुसार थाः

तालिका-2.4.1 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	बजट का आबंटन			व्यय	बचत/आधिक्य
	राज्य	केन्द्र	योग		
2006-07	26.54	15.71	42.25	42.22	0.03
2007-08	32.75	16.76	49.51	48.19	1.32
2008-09	53.19	28.08	81.27	80.11	1.16
2009-10	55.73	41.09	96.82	96.62	0.20
2010-11	93.21	45.72	138.93	138.75	0.18

स्रोत : सूचना विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई।

(ii) विधवा पेंशन/इ गाँ रा वि पे योः योजना के अधीन, गरीबी रेखा के नीचे के 18 से 64 वर्ष की अवस्था वाली प्रत्येक विधवा ₹ 400 मासिक पेंशन की पात्र है। 18 से 39 वर्ष के आयुवर्ग की पेंशन राज्य सरकार द्वारा वहन की जाती है। 40 वर्ष की अवस्था होने पर लाभार्थी केन्द्र सहायतित इ गाँ रा वि पे यो से आच्छादित होंगी, जिसके लिए प्रति लाभार्थी ₹ 200 प्रतिमास केन्द्रीय सहायता है तथा शेष ₹ 200 राज्य सरकार द्वारा वहन किए जाते हैं। 65 वर्ष की अवस्था होने पर लाभार्थी स्वतः ही 'इ गाँ रा वृ पे यो' से आच्छादित हो जायेंगें। योजना के अधीन वर्षवार आवंटन तथा व्यय निम्न तालिका-2.4.2 में दिए गये विवरणानुसार थेः

तालिका-2.4.2 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	बजट का आबंटन			व्यय	बचत/आधिक्य
	राज्य	केन्द्र	योग		
2006-07	30.65	योजना फरवरी 2009 में आरम्भ की गई	30.65	30.50	0.15
2007-08	35.10		35.10	34.56	0.54
2008-09	38.25		38.25	37.83	0.42
2009-10	35.80	-	35.80	35.80	0.00
2010-11	43.52	2.28	45.80	45.76	0.04

स्रोत : सूचना विभाग द्वारा उपलब्ध करवायी गई।

(iii) अशक्तता पेंशन/इ गाँ रा अ पे योजनाः योजना के अधीन प्रत्येक अशक्तता[63] वाले गरीबी की रेखा से नीचे के 18 से 64 वर्ष की अवस्था वाले लाभार्थी ₹ 600[64] प्रतिमाह पेंशन प्राप्त करेंगें जो राज्य तथा केन्द्र सरकार द्वारा क्रमशः ₹ 400 तथा ₹ 200 प्रतिमास की दर से वहन की जाएगी। 65 वर्ष की अवस्था होने पर लाभार्थी स्वतः ही उसी ₹ 600 की पेंशन के साथ (राज्य सरकार का भाग ₹ 400 तथा केन्द्र का भाग ₹ 200) इ गाँ रा वृ पे योजना से आच्छादित हो जायेंगें। योजना के अधीन वर्षवार आबंटन तथा व्यय निम्न तालिका-2.4.3 के अनुसार थे :

[63] जैसा कि अशक्तता अधिनियम, 1995 में परिभाषित व्यक्ति।

[64] मार्च 2010 तक राज्य सरकार द्वारा पेंशन की राशि ₹ 400 प्रतिमाह की दर से भुगतान की गई।

तालिका-2.4.3 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	बजट का आबंटन			व्यय	बचत/आधिक्य
	राज्य	केन्द्र	योग		
2006-07	12.08	योजना फरवरी 2009 में आरम्भ की गई	12.08	11.92	0.16
2007-08	16.00		16.00	15.40	0.60
2008-09	18.80		18.80	18.31	0.49
2009-10	19.67	-	19.67	19.64	0.03
2010-11	31.35	0.57	31.92	31.89	0.03

स्रोत : सूचना विभाग द्वारा उपलब्ध करवायी।

इन पेंशन याजनाओं के क्रियान्वयन को सात[65] जिला समाज कल्याण कार्यालयों के वर्ष 2006-07 से 2010-11 तक की अवधि के अभिलेखों का मूल्यांकन अप्रैल 2011 से जुलाई 2011 के मध्य नमूना लेखापरीक्षा द्वारा इस उद्देश्य से किया गया कि विभिन्न योजनाओं के लिए निर्धारित निधि का आबंटन, अवमुक्ति तथा निधियों का उपयोग योजना के दिशा-निर्देशों की परिकल्पना के अनुसार विवेकपूर्ण, पर्याप्त तथा यथा-समय पर था।

2.4.2. लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर चर्चा अनुवर्ती प्रस्तरों में की गई है :

2.4.2.1 योजनाओं के आच्छादन के लिए आयोजना का अभाव

रा सा स का के दिशा-निर्देशों के अनुसार विभाग योजना के प्रचार, क्षेत्रीय निरीक्षण/लाभार्थियों का सत्यापन, पेंशन वितरण का अनुश्रवण, प्रगति प्रतिवेदन/उपयोग प्रमाण पत्र तैयार करने, योजना के अधीन पात्र लाभार्थियों को उनकी पात्रता के अनुसार पेंशन का भुगतान सुनिश्चित करने के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित करने हेतु वार्षिक कार्य योजना बनाने तथा कार्यान्वयन करने के लिए उत्तरदायी है।

जि स क कार्यालयों की नमूना लेखापरीक्षा जांच तथा निदेशालय समाज कल्याण, हल्द्वानी से एकत्रित (फरवरी 2012) सूचना से उद्घटित हुआ कि वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में इन पेंशन योजनाओं के समुचित कार्यान्वयन के लिए विभाग द्वारा कोई वार्षिक कार्य योजना जैसा दिशा-निर्देशों में परिकल्पित था, नहीं बनायी गयी। इसके लिए निदेशालय (फरवरी 2012) द्वारा कहा गया कि यद्यपि विभाग द्वारा वार्षिक कार्य योजना नहीं बनाई गयी तथापि सभी जि स क अधिकारियों को उपरोक्त कार्य-कलाप संचालित करने के लिए समय-समय पर अनुदेश जारी किए गए थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जि स क अधिकारियों द्वारा ऐसे अनुदेशों का पालन नहीं किया गया। लेखापरीक्षा में यह इंगित करने पर अधिकांश जि स क अधिकारियों ने उत्तर दिया (मई-जून 2011) कि खण्ड/जिला स्तर पर कार्य की अधिकता तथा कर्मचारियों की कमी के कारण दिशा-निर्देशों में वर्णित कार्य कलापों का पालन नहीं किया गया।

---

[65] अल्मोड़ा, देहरादून, हरिद्वार, नैनीताल, पौड़ी, टिहरी एवं उधमसिंह नगर (राज्य में विभाग के 13 जि.स.क.अ. में से)

इस प्रकार, विभाग में योजनाओं के आच्छादन के लिए समुचित योजना का अभाव था जिसके परिणामस्वरूप अनेक प्रकरणों में अपात्रों एवं मृतकों को पेंशन भुगतान तथा दोहरी पेंशन का भुगतान हुआ, इस तथ्य के बावजूद कि राज्य में वर्ष 2010-11 के अन्त में 50,446 पात्र व्यक्ति आच्छादन से बाहर थे। इन विषयों पर संबंधित प्रस्तरों में नीचे अलग से चर्चा की गई है।

2.4.2.2 योजनाओं का अपर्याप्त क्रियान्वयन तथा अनुश्रवण

योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि लाभार्थियों का चयन ग्राम सभा की खुली बैठक में किया जायेगा। ग्राम प्रधान के नेतृत्व में उप प्रधान, ग्राम पंचायत विकास अधिकारी, आशा कार्यकर्ती, आंगनबाड़ी कार्यकर्ती, सहायक समाज कल्याण अधिकारी (स स क अ) तथा लेखपाल/पटवारी को मिलाकर गठित एक समिति लाभार्थियों के चयन, पेंशन के वितरण, मृत्यु, प्रवासन तथा अपात्रता के कारण पेंशनभोगियों की सूची के समय-समय पर अद्यतन, का अनुश्रवण करेगी। ग्रामीण क्षेत्रों में ग्रामसभा द्वारा तथा नगरीय क्षेत्र में नगरपालिका द्वारा अग्रसारित आवेदन खण्ड स्तर पर स स क अ के माध्यम से तथा जिला स्तर पर जि स क अ द्वारा प्रसंस्कृत किए जायेंगें। उसके बाद, पात्र व्यक्तियों के पेंशन का भुगतान लाभार्थियों के बैंक या पोस्ट ऑफिस खाते में अन्तरण कर दिया जाता है।

कार्यालयों की नमूना लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि दिशा-निर्देशों के अनुसार निर्धारित लाभार्थियों के चयन की प्रक्रिया का पालन नहीं किया जा रहा था क्योंकि जि स क आ द्वारा आवेदन पत्र विभिन्न स्तरों के माध्यम से, यथा मन्त्रियों द्वारा आयोजित शिविरों के माध्यम से या अधिकतर मामलों में सीधे आवेदकों से प्राप्त किए जा रहे थे। वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में ग्रामसभा की बैठकों में विभागीय समग्र सहभागिता मानकों (वर्ष में दो बार) के सापेक्ष 2 से 12 *प्रतिशत* तक रही तथा स स क अ के क्षेत्रीय प्रवासों की संख्या भी, जिले के प्रत्येक खण्ड में प्रतिवर्ष आवश्यक 120 प्रवासों के सापेक्ष बहुत कम 3.28 से 22.26 *प्रतिशत* पायी गई थी ***(परिशिष्ट-2.7)*** ।

योजनाओं का सामाजिक लेखापरीक्षा[66] एवं भौतिक सत्यापन जो वास्तविक लाभार्थियों की पहचान तथा योजना के कार्यान्वयन की अन्य त्रुटियों को चिन्हित करने के लिए बहुत मददगार तंत्र हो सकता था, विभाग द्वारा बिल्कुल भी नहीं किया जा रहा था। तथापि, राज्य सरकार ने (राज्य निर्माण के बाद पहली बार) सभी जिला अधिकारियों को 31 मार्च 2010 तक सभी पेंशन लाभार्थियों का भौतिक सत्यापन करने का निर्देश दिये थे (दिसम्बर 2009)। परन्तु इस प्रक्रिया में कुल 2,77,142 लाभार्थियों में से केवल

[66] दिशा-निर्देशों के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभा द्वारा प्रत्येक छमाही में कम से कम एक बार की जानी है। ग्राम सभा याजना के संवीक्षण तथा कार्यान्वयन के मूल्यांकन के लिए योजना के वर्तमान लाभार्थियों से सामाजिक लेखापरीक्षा समिति का चुनाव करेगी। इससे पारदर्शिता एवं जवाबदेही बढ़ती है तथा लोक विषयों के बारे में शिकायत दूर करने में सहायता होती है।

2,22,625 (80.33 *प्रतिशत*) ही आच्छादित किए गए *(परिशिष्ट-2.8)*। लेखापरीक्षा द्वारा पाया था कि विभाग द्वारा सर्वेक्षण के परिणाम पूर्णतः उपयोग नहीं किए जा सके क्योंकि सत्यापन प्रपत्र के कॉलम जैसा अपेक्षित था, वैसे नहीं भरे गए थे, जिससे लाभार्थियों के सम्बन्ध में सूचना अपूर्ण रह गई। अतैव यह सूचनाओं को अविश्वसनीय बनाती है और सत्यापन की सारी प्रक्रिया सिद्ध करती है।

यह इंगित करने पर जि स क अधिकारियों ने कहा था (मई 2011) कि इन त्रुटियां को दूर करने के लिए कदम उठाए जायेंगें।

संक्षेप में, पेंशन योजना की आयोजना, क्रियान्वयन और अनुश्रवण करने के लिए विभागीय तैयारी अपर्याप्त थी।

2.4.2.3 पेंशन का दुहरा भुगतान

रा सा स का के दिशा-निर्देशों के साथ-साथ राज्य सरकार के दिशा-निर्देश (तीनों पेंशन योजनाओं को नियन्त्रित करने वाले) नियत करते हैं कि कोई भी व्यक्ति एक से अधिक पेंशन योजना अथवा एक ही प्रकार की पेंशन के दोहरे भुगतान से लाभान्वित नहीं होगा। ऐसी घटनाओं को रोकने के लिए, प्रत्येक पेंशनभोगी की पहचान का आवश्यक सत्यापन करने के बाद जि स क अधिकारियों द्वारा विशिष्ट पेंशन संख्या आबंटित की जानी थी तथा योजनाओं के अनुश्रवण के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा को एक उपकरण के रूप में प्रयोग किया जाना वांछनीय था।

नमूना लेखा परीक्षित जि स क कार्यालयों द्वारा इन योजनाओं के अधीन सितम्बर 2010 से मार्च 2011 के मध्य अवमुक्त की गई दूसरी किस्त से सम्बन्धित 2010 पेंशन प्रकरणों के इलेक्ट्रोनिक विवरणों के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पाया गया था कि 990 पेंशन भोगियों (अल्मोड़ा-108, देहरादून-232, हरिद्वार-187, नैनीताल-80, पौड़ी-143 टिहरी-209, उधमसिंह नगर-31) के सम्बन्ध में दोहरी प्रविष्टियां थी जिससे ₹ 27.02 लाख पेंशन का दोहरा भुगतान हुआ। यदि स्वीकृति की तिथि से गणना की जाए तो उक्त पेंशनभोगियों को अधिक भुगतान ₹ 83.66 लाख होगा *(परिशिष्ट-2.9)*। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि विभाग द्वारा अनुरक्षित आकड़ों के अनुश्रवण के लिए कोई तन्त्र नहीं था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि जि स क अधिकारियों के द्वारा न तो प्रत्येक पेंशनभोगी को 'विशिष्ट पेंशन संख्या' आबंटित की गयी और न ही पेंशनों के सन्दर्भ में समुचित अभिलेख जैसे-पेंशन भुगतान पंजिका तथा पेंशनभोगियों का विवरण, तैयार किए जा रहे थे। इसके अतिरिक्त, दिशा-निर्देशों (रा सा स का) के अनुसार नियमित सत्यापन एवं समाजिक लेखापरीक्षा भी नहीं की जा रही थी। इस प्रकार, पेंशनभोगियों का डाटाबेस पूर्णतः अविश्वसनीय था क्योंकि इसने अभिलेखों में नामों की दोहरी प्रविष्टियों के कारण लाभार्थियों की संख्या बढ़ा दी थी। अन्य जि स क अधिकारियों की प्रणाली में ऐसी त्रुटिपूर्ण विवरण होने की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता।

यह इंगित करने पर, जि स क अधिकारियों ने स्वीकार किया (मई 2011) कि कर्मचारियों की कमी, शिविरों में पेंशन के चैकों के वितरण के लिए 'विधायकों' के दबाब तथा समुचित साफ्टवेयर, जो पेंशन के दोहरे भुगतान को पकड़े, की अनुपलब्धता के कारण स्वीकृति से पूर्व आवेदनों की उचित जांच नहीं की जा सकी थी। तथापि, यह आश्वस्त किया गया कि मामले की जांच की जाएगी तथा तदनुसार उचित कार्यवाही की जाएगी। समुचित साफ्टवेयर की अनुपलब्धता विषयक उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग के पास साफ्टवेयर के विकास के लिए धन मई 2005 से उपलब्ध था परन्तु वह अभी भी (अक्टूबर 2011) विकसित किया जाना है, जैसी की *प्रस्तर 2.4.2.9* में चर्चा की गई है।

इस प्रकार, विभाग को पेंशन के दोहरे भुगतान को रोकने के अतिरिक्त लाभार्थियों से पेंशन के अधिक भुगतान को पुनः प्राप्त करने के लिए ठोस सुधारात्मक उपाय करने चाहिए।

2.4.2.4 मृत व्यक्तियों को पेंशन भुगतान

रा सा स का के दिशा-निर्देशों के अनुसार, ग्राम पंचायत तथा तहसीलदार को पेंशनभोगी के प्रत्येक मृत्यु प्रकरण की सूचना सम्बन्धित जि स क अधिकारी को देनी होती है। जि स क अधिकारी को सुनिश्चित करना चाहिए कि पेंशनभोगी की मृत्यु के बाद पेंशन का भुगतान विमुक्त न किया जाए तथा ऐसे प्रकरणों में विमुक्त पेंशन विभाग को वापिस हो जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि पेंशनभोगियों की मृत्यु की सूचना यथासमय प्राप्त नही हो रही थी तथा लाभार्थियों के सम्बन्ध में जीवन प्रमाण पत्र प्रत्येक वर्ष पेंशन वितरण से पूर्व प्राप्त नहीं किये जा रहे थे। वर्ष 2009-10 में सम्बन्धित जिला प्रशासन द्वारा राज्य भर में करवाये गए सर्वेक्षण से ज्ञात हुआ कि राज्य में 10,745 मृत लाभार्थी थे। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित सात जिलों में सर्वेक्षण[67] के परिणाम के उपयोग से पाया था कि 2,937 प्रकरणों में दो से 123 महीने की अवधि के लिए लाभार्थियों को मृत्यु के बाद ₹ 1.44 करोड़ की पेंशन राशि का भुगतान किया गया ***(परिशिष्ट-2.10)***। इनमें से, सर्वेक्षकों द्वारा जि स का अधिकारियों को सर्वेक्षण के परिणाम सूचित करने के बाद भी 1980 प्रकरणों (67 *प्रतिशत*) में मार्च 2011 तक पेंशन का भुगतान जारी था।

विभाग से एकत्रित अतिरिक्त सूचना (फरवरी 2012) के आधार पर, यह सूचित किया गया था कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के बाद मृत लाभार्थियों को अप्रैल 2011 से सितम्बर 2011 (सितम्बर 2011 में देय) की अवधि के लिए पेंशन का भुगतान रोक दिया गया। यह भी कहा गया था कि इन प्रकरणों में पेंशन की विमुक्त धनराशि की पुनःप्राप्ति हेतु बैंक/पोस्ट ऑफिस के साथ प्रयास किये जा रहे हैं।

[67] सर्वेक्षण के परिणाम विभाग को अक्टूबर 2010 में भेजे गये थे।

संक्षेप में, पेंशन अवमुक्त करने से पहले प्रत्येक लाभार्थी की पुष्टि के सम्बन्ध में रा सा स कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों के प्रावधानों का दृढ़ता से पालन किये जाने की आवश्यकता थी, परन्तु जि स क अधिकारियों द्वारा ऐसा कोई प्रयास नहीं किया गया।

2.4.2.5 अपात्र व्यक्तियों को पेंशन

रा सा स का के दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि पेंशन स्वीकृत करने वाले प्राधिकारियों को लाभार्थियों की पात्रता के संबंध में झूठी/गलत सूचना के आधार पर स्वीकृत पेंशन के भुगतान को रोकने/वसूली करने का अधिकार है।

राज्य भर में सर्वेक्षण के परिणाम से ज्ञात हुआ कि राज्य में कुल 3,383 लाभार्थियों में से नमूना लेखा परीक्षित जिलों के 1,291 लाभार्थी; विधवाओं के पुनर्विवाह, कम आयु होने और निर्धारित आय सीमा पार करने आदि जैसे अनेक कारणों से पेंशन के लिए अपात्र थे।

लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि चयनित जिलों में 1291 अपात्र लाभार्थियों में से 798 लाभार्थियों (62 *प्रतिशत*) को मार्च 2011 तक भी पेंशन भुगतान जारी था और उन्हें दो से 162 महीने की अवधि हेतु ₹ 73.91 लाख की राशि का भुगतान किया जा चुका था ***(परिशिष्ट-2.11)***। यह इंगित करने पर, जि स क अधिकारियों द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया था।

अतैव, विभाग द्वारा अपात्र लाभार्थियों को भुगतान की गई पेंशन की राशि की पुनः प्राप्ति के लिए ठोस कार्यवाही किए जाने की आवश्यकता है।

2.4.2.6 पात्र आवेदकों को पेंशन का भुगतान न किया जाना

चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच तथा समाज कल्याण निदेशालय, हल्द्वानी द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना में पाया गया कि राज्य में वर्ष 2010-11 की समाप्ति तक, धन के अभाव में पेंशन (अशक्तता, विधवा तथा वृद्धावस्था) के 50,446 आवेदक प्रतीक्षा सूची में थे तथा राज्य भर की प्रतीक्षित सूची के आवेदकों को योजना के अन्तर्गत आच्छादित करने के लिए प्रतिवर्ष ₹ 24.79 करोड़ की आवश्यकता होगी ***(परिशिष्ट-2.12)***।

इस प्रकार प्रतीक्षा सूची में पात्र आवेदकों की इतनी बड़ी संख्या दर्शाती है कि विभाग, योजना के दिशा-निर्देशों के अन्तर्गत परिकल्पित, सरकार के सामाजिक उत्तरदायित्व को पूर्ण करने में विफल रहा। साथ ही, विभाग ने अपात्र तथा मृत व्यक्तियों को पेंशन वितरण पर ₹ 10.12 करोड़ व्यय किए (जैसे *प्रस्तर 2.4.2.3, 2.4.2.4, 2.4.2.5, तथा 2.4.2.7* में चर्चा की गई है) जिसका उपयोग प्रतीक्षा सूची के बड़े भाग को आच्छादित करने के लिए उपयोग किया जा सकता था, यदि विभाग द्वारा पेंशन योजनाओं को उचित ढंग से क्रियान्वित किया जाता।

2.4.2.7 पेंशन के वितरण पर परिहार्य व्यय

रा सा स कार्यक्रम के दिशा-निर्देश नियत करते हैं कि जहां सम्भव हो, पेंशन लाभार्थियों के पोस्ट आफिस अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक खातों में जमा की जाएगी तथा जहां वृद्ध तथा विकलांग लाभार्थी निकटतम बैंक/पोस्ट आफिस की शाखा तक यात्रा करने में कठिनाई अनुभव करते हों वहां बैकिंग कोरस्पोंडेंट[68]/फैसिलिटेटर मॉडल अपनाया जाए।

लेखापरीक्षा जांच में पाया गया था कि बड़ी संख्या में पेंशन प्रकरणों का वितरण (अल्मोड़ाः 45 से 97 *प्रतिशत*; देहरादूनः 39 से 66 *प्रतिशत*; नैनीतालः 14 से 75 *प्रतिशत*, पौड़ीः 36 से 95 *प्रतिशत*[69] टिहरीः 87 से 94 *प्रतिशत*[70]) धनादेशों (मनी आर्डस) के माध्यम[71] से किया था जिसके लिए वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि में विभाग द्वारा पोस्ट ऑफिसों को कमीशन के रूप में परिहार्य व्यय ₹ 7.10 करोड़[72] (धनादेश का प्रभार, 5 प्रतिशत है) का भुगतान किया गया।

यह इंगित करने पर, जि स क अधिकारियों ने बताया (मई 2011) कि राज्य के दुर्गम क्षेत्रों में बैंक तथा पोस्ट ऑफिसों की शाखाओं के अभाव के कारण पेंशन का वितरण केवल धनादेश से ही किया जा सका। उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए स्वीकार्य नहीं था कि विभाग द्वारा राज्य के उन्ही दुर्गम क्षेत्रों में छात्रों को छात्रवृत्ति बैंकों अथवा पोस्ट ऑफिसों में लेखाओं के माध्यम से वितरित की जा रही थी।

इस प्रकार, विभाग को योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार पेंशन वितरण की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है।

2.4.2.8 योजना निधियों को अवरूद्ध किया जाना

सरकार के अनुदेशों (अप्रैल 2003 तथा सितम्बर 2009) के अनुसार, सरकारी धन विभाग के व्यक्तिगत बही लेखे (पी एल ए) में रहना चाहिए तथा योजना धन के लिए बैंक खातों का प्रचालन, पूर्णतः निषेध है।

---

[68] भारतीय रिजर्व बैंक के कार्यकारी वर्ग ने दुर्गम क्षेत्रों में बैंक की सेवायें प्रदान करने के लिए बैंकिंग कोरेस्पोंडेंट (बी सी) अथवा फैसिलिटेटर मॉडल स्वीकार करने की अनुशंसा की है। वी सी माडल भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा बैंक परिसर से अन्यत्र बैंकों के अभिकर्ता के रूप में बैंकिग व्यवसाय सम्पन्न करने के लिए अधिकृत कुछ निश्चित लोगों का समूह अथवा संगठन है।

[69] केवल वर्ष 2006-07 से 2009-10 तक।

[70] केवल वर्ष 2006-07 तथा 2007-08 तक।

[71] नि म ले प की 31 मार्च 2008 को समाप्त वर्ष की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रस्तर 4.12 में उल्लेख किया गया था कि वर्ष 2006-07 से 2007-08 की अवधि में धनादेश के माध्यम से पेंशन के वितरण के लिए पोस्ट आफिसें को कमीशन के रूप में ₹ 3.62 करोड़ की राशि भुगतान की गई थी।

[72] अल्मोड़ा ₹ 2.23 करोड़, नैनीताल ₹ 89.60 लाख, टिहरी ₹ 95.13 लाख, पौड़ी ₹ 1.01 करोड़, देहरादून ₹ 201.75 लाख।

लेखापरीक्षा जांच में पाया गया था कि विभाग द्वारा कोई पी एल ए नहीं खोला गया गया था और जि स क अधिकारियों द्वारा धनराशियां बैंक लेखाओं में रखी गयी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि सरकार के अनुदेशों का उल्लघंन करते हुए ₹ 58.04 करोड़[73] की राशि जिसमें पेंशन, छात्रवृत्ति आदि की निधि तथा उस पर अर्जित ब्याज भी शामिल था, जि स क अधिकारियों के अनेक बैंक लेखाओं में अवरूद्ध रखी गयी थी।

2.4.2.9 सर्वर के किराए पर निष्फल व्यय

विभाग ने 2005 में पेंशन योजनाओं के उचित कार्यान्वय/अनुश्रवण के लिए सॉफ्टवेयर विकसित करने तथा सर्वर स्थापित करने का निर्णय किया। यह कार्य सूचना प्रोद्यौगिकी विकास अभिकरण, (सू प्रौ वि अ)[74] देहरादून के माध्यम से एक फर्म[75] को सौंपा गया। सर्वर की स्थापना सहमति पत्र हस्ताक्षर करने की तिथि (23 मई 2005) से 12 महीने के अन्दर पूर्ण की जानी थी।

जिलों की नमूना लेखापरीक्षा जांच तथा समाज कल्याण निदेशालय और सू प्रौ वि अ से प्राप्त की गई सूचनाओं के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि लेखापरीक्षा की तिथि (जून 2011) तक न तो सॉफ्टवेयर विकसित किया गया और न ही कोई विभागीय सर्वर स्थापित किया गया। तथापि, सू प्रौ वि अ द्वारा 'सेन्टर फार डेवलपमेंट ऑफ एडवान्सड कम्प्यूटिंग, नोयडा' से सर्वर किराये पर लेने से परियाजना के अधीन ₹ 2.02 करोड़[76] का व्यय (जून 2011) हुआ परन्तु वह भी देय भुगतान के न होने के कारण बन्द कर दिया गया (मार्च 2011)। परिणामस्वरूप, सॉफ्टवेयर विकसित न होने के कारण परिकल्पित विभागीय कार्य हस्तगत रूप से ही किया जा रहा था। इससे पेंशन के दोहरे भुगतान की घटनाओं के अतिरिक्त पेंशन योजनाओं के बेहतर प्रबन्धन के लिए अभिप्रेत कार्यकारियों के संयोजकता के उद्देश्य अप्राप्त रहे।

2.4.3. निष्कर्ष

जैसा रा सा स का के दिशा-निर्देशों में अपेक्षित था, विभाग प्रत्येक पेंशनभोगी को विशिष्ट पेंशन संख्या आवंटित करने, योजनाओं के भौतिक सत्यापन/सामाजिक लेखापरीक्षण, पेंशनभोगियों का समुचित डाटाबेस तैयार करने तथा वृद्ध तथा विकलांग लाभार्थियों के लिए बैकिंग कौरेस्पोंडेंट/फैसिलिटेटर मॉडल अपनाने में असफल रहा। इन सब कारको से 990 पेंशनभोगियों को ₹ 83.66 लाख पेंशन का दोहरा भुगतान, 1,291 अपात्र व्यक्तियों को ₹ 73.91 लाख तथा 2,937 मृत व्यक्तियों को ₹ 1.44 करोड़ पेंशन का भुगतान हुआ। वह भी इस तथ्य के बावजूद कि धन के अभाव में वर्ष 2010-11 के अन्त में 50,446

---

[73] उ सिं नगर ₹ 1.44 करोड़, हरिद्वार ₹ 36.30 करोड़, अल्मोड़ा ₹ 3.57 करोड, नैनीताल ₹ 5.40 करोड़, देहरादून ₹ 1.55 करोड़, टिहरी ₹ 6.53 करोड़ तथा पौड़ी ₹ 3.25 करोड़।

[74] जो सूचना प्रौद्योगिकी विभाग उत्तराखण्ड की परियोजना अनुश्रवण इकाई के रूप में कार्यदायी अभिकरण।

[75] मै0 कोमेट टैक्नोलाजीज (प्रा0) लिमिटेड, बेंगलूर।

[76] हार्डवेयर : ₹ 118.86 लाख, साफ्टवेयर : ₹ 13.83 लाख, परामर्श : ₹ 58.20 लाख तथा लाइसेंस : ₹ 10.70 लाख।

पेंशन आवेदक प्रतीक्षा सूची में थे। इसके अतिरिक्त सरकार के आदेशों के प्रतिकूल जि स क अधिकारियों के विभिन्न बैंक खातों में ₹ 58.04 करोड धनराशि अवरूद्ध थी तथा दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत धनादेशों के वितरण पर ₹ 7.10 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया।

प्रकरण सरकार को सन्दर्भित किया गया था (नवम्बर 2011); उत्तर प्रतीक्षित थे (फरवरी 2012)।