अध्याय-2

ग्रामीण विकास विभाग

2.1 इन्दिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.) का कार्यान्वयन

कार्यकारी सारांश

इन्दिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.) ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा मई 1985 में गरीबी रेखा के नीचे (बी.पी.एल.) रहने वाले ग्रामीण लोगों की सहायता के उद्देश्य से एकमुश्त अनुदान प्रदान कर आवासीय इकाईयों का निर्माण और मौजूदा अनुपयोगी कच्चा मकानों के उन्नयन हेतु शुरू किया गया था। राज्य में आई.ए.वाई. की समीक्षा अप्रैल 2008 से मार्च 2013 तक के अवधि का मई और सितम्बर 2013 के बीच आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों के कुछ प्रमुख बिन्दुओं की चर्चा निम्नलिखित है।

वित्तीय प्रबंधन

राज्य मद से ₹ 11.89 करोड़ कम राशि विमुक्त किया गया था। इसके अलावा राज्य का अधिक निधि को अगले वर्ष के लिए रखने तथा राज्यांश का कम विमुक्ति इत्यादि करने के कारण ₹ 256.42 करोड़ का केन्द्रांश घाटा सहना पड़ा।

(कंडिकाएँ 2.1.5.2 और 2.1.5.3)

क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा आई.ए.वाई. निधि पर अर्जित हुआ ₹ 1.05 करोड के सूद को लेखापित नहीं किया गया जबकि बैंकों द्वारा सूदों का क्रेडिट किया गया था।

(कंडिका 2.1.5.8)

16 प्रखण्डों के प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों (बी.डी.ओ.) द्वारा जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों (डी.आर.डी.ए.) को ₹ 142.61 करोड़ का खर्च का उपयोगिता प्रमाण-पत्र मई 2013 तक समर्पित नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.1.5.9)

योजना के तहत वित्तीय प्रबंधन योजना मदों का सटीक लेखांकन और कारगर उपयोग द्वारा संभाला जाना चाहिए।

लाभुकों का चयन तथा उनकी पहचान

संशोधित बी.पी.एल. सर्वेक्षण 2010 में चयनित 9.90 लाख अतिरिक्त बी.पी.एल. परिवार आई.ए.वाई. योजनाओं से वंचित थे चूंकि राज्य सरकार उनके नाम योग्य लाभुकों की सूची में दर्ज करने के लिए स्वीकृति इस आधार पर नहीं दी कि सरकारी खजाने पर अतिरिक्त बोझ पड़ेगा।

(कंडिका 2.1.6.1)

छः नमूना-जाँचित जिलों में से गढ़वा और देवघर जिलों में आई.ए.वाई. लाभुकों के चयन के लिए स्थायी प्रतीक्षा सूची तैयार नहीं की गयी थी और 14 नमूना-जाँचित प्रखण्डों में 25,424 लाभुकों का चयन ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना किया गया था।

(कंडिका 2.1.6.2)

गढ़वा और राँची के सात प्रखण्डों में 593 चयनित लाभुकों के नाम बी.पी.एल. सूची में उल्लेखित नाम से मेल नहीं खाये। आगे, तीन नमूना-जाँचित जिलों के छः प्रखण्डों में 474 आवास वैसे लाभुकों को आबंटित किए गए जिनका बी.पी.एल. संख्या, बी.पी.एल. सूची में मौजूद नहीं थे।

(कंडिका 2.1.6.4)

वर्ष 2008-13 के दौरान आई.ए.वाई. के अंतर्गत छः जिलों के 12 प्रखण्डों में 134 लाभुकों को 279 आवास आबंटित किए गए थे।

(कंडिका 2.1.6.5)

ग्राम पंचायतों द्वारा ग्राम सभा के अनुमोदन के साथ सटीक स्थायी प्रतीक्षा सूची का तैयार किया जाना जैसा कि आई.ए.वाई. मार्गदर्शिका में वर्णित है, को सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

आवासों के निर्माण एवं गुणवत्ता

17 नमूना-जाँचित प्रखण्डों में 29,118 आवासों के 22 *प्रतिशत* आवास जो वर्ष 2008-11 के दौरान स्वीकृत हुए थे, जुलाई 2013 तक अपूर्ण थे। पूर्ण होने में विलम्ब चार महीने से तीन वर्ष से अधिक तक का था।

(कंडिका 2.1.7.1)

आई.ए.वाई. के तहत उन्नयनित/निर्मित आवासों की सूची नमुना-जाँचित प्रखण्डों में संधारित नहीं था।

(कंडिका 2.1.7.2)

कार्यकारी संस्थाओं को निर्धारित समय सीमा के अंतर्गत लक्षित आई.ए.वाई. आवासों का पूरा करना सुनिश्चित करना चाहिए।

अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण।

नमूना-जाँचित जिलों में न तो योजनाओं/कार्यक्रमों की पहचान अन्य विभागों से करने में समन्वय था जिसे आई.ए.वाई. के साथ समायोजित किया जा सके और न ही उनके पास अभिसरण के अन्तर्गत दिऐ जाने वाली विभिन्न सुविधाओं की जानकारी ही थी। आगे, नौ प्रखण्डों में, लाभुकों के किस्तों से ₹ 13.81 लाख की अनियमित कटौती की गई थी।

(कंडिकाएँ 2.1.8.1 एवं 2.1.8.2)

जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों को विभिन्न विभागों द्वारा कार्यान्वित कार्यक्रमों/योजनाओं को, आई.ए.वाई. के साथ सामन्जस्य स्थापित करने के लिए

पहचान करनी चाहिए ताकि अभिसरण के अन्तर्गत आई.ए.वाई. लाभुकों के अभीष्ट सुविधाएँ सुनिश्चित की जा सके।

अनुश्रवण और मूल्यांकन

राज्य स्तरीय सतर्कता और निगरानी समिति की बैठक (एस.एल.भी.एम.सी.) वर्ष 2010-13 के दौरान आवश्यक 12 बैठकों के विरूद्ध केवल दो बार ही हुई थी। आगे, जिला स्तरीय ग्रामीण निगरानी समिति (डी.एल.भी.एम.सी.) के आवश्यक 12 बैठकों के विरूद्ध चार जिलों में बैठकों की संख्या में 17 और 50 *प्रतिशत* तक की कमी थी।

(कंडिका 2.1.9.4)

आई.ए.वाई. योजनाओं के कार्यान्वयन की बेहतर अनुश्रवण और पर्यवेक्षण हेतु एस.एल.भी.एम.सी और डी.एल.भी.एम.सी. की आवश्यक बैठकों की संख्या सुनिश्चित करनी चाहिए।

2.1.1 प्रस्तावना

इन्दिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.), ग्रामीण विकास मत्रांलय (एम.ओ.आर.डी.) के मुख्य योजना ग्रामीण गरीबों के आवासीय जरूरतों की पूर्ति हेतु मई 1985 में जवाहर रोजगार योजना (जे.आर.वाई.) के एक उप योजना के रूप में शुरू किया गया था। यह एक स्वतंत्र योजना के रूप में 1 जनवरी 1996 से लागू किया जा रहा है।

2.1.1.1 आई.ए.वाई. के उद्देश्य

इन्दिरा आवास योजना का उद्देश्य ग्रामीण गरीबी रेखा से नीचे (बी.पी.एल.) अनुसूचित जातियाँ (एस.सी.)/अनुसूचित जन जातियाँ (अ.ज.जा.), मुक्त बंधुआ मजदूर, अल्पसंख्यकों और गैर अ.जा/अ.ज.जा ग्रामीण परिवारों[1] को आवासीय इकाईयों का निर्माण/उन्नयन हेतु एक मुश्त राशि से वित्तीय सहायता प्रदान करना है।

2.1.1.2 सहायता पैटर्न

इन्दिरा आवास योजना एक केन्द्र प्रायोजित योजना है जो भारत सरकार (जी.ओ.आई.) तथा राज्य सरकार के बीच 75:25 के अनुपात में लागत के बटवारा पर आधारित है। अधिकृत अनुदान[2] के अलावा एक आई.ए.वाई. लाभुक ₹ 20,000 तक का ऋण विभेदक दर ब्याज (डी.आर.आई.) योजना के अन्तर्गत चार *प्रतिशत* प्रति वर्ष की ब्याज दर पर प्राप्त कर सकते हैं।

---

[1] आई.ए.वाई. मार्गदर्शिका के अनुसार भौतिक लक्ष्य के 60 *प्रतिशत* इन्दिरा आवास योजना के आवास एस.सी./एस.टी.-बी.पी.एल. आवासधारकों को, 40 *प्रतिशत* गैर एस.सी./एस.टी- बी.पी.एल. जो आवासधारक नहीं हैं। उपरोक्त श्रेणी में से तीन और 15 *प्रतिशत* क्रमश: शारीरिक/मानसिक रूप से अशक्त व्यक्तियों तथा बी.पी.एल. अल्पसंख्यकों के लिए है।

[2] आई.ए.वाई. के अन्तर्गत इकाइयों को नव निर्माण की प्रभावी दरें: वर्ष 2008 से ₹ 35000 (मैदानी क्षेत्र) और ₹ 38,500 (पर्वतीय और दुष्कर क्षेत्र) के लिए, वर्ष 2010 से - ₹ 45,000 (मैदानी क्षेत्र) और ₹ 48,500 (पर्वतीय एवं दुष्कर क्षेत्र)। आई.ए.वाई. के अन्तर्गत उन्नयन के लिए प्रभावी दरें - वर्ष 2008-13 में ₹ 15,000।

2.1.2 संगठनात्मक संरचना

यह योजना, झारखण्ड के जिलों में जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों (डी.आर.डी.ए.) द्वारा जो उपायुक्तों (डी.सी.)/उप विकास आयुक्तों (डी.डी.सी.) की अध्यक्षता में किया जा रहा है एवं प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) के समग्र पर्यवेक्षण द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा है। आई.ए.वाई. के कार्यान्वयन के लिए ग्रामीण विकास विभाग की संगठनात्मक संरचना ***परिशिष्ट-2.1.1*** में दिया गया है। योजना कार्यान्वयन के अनुश्रवण के लिए ग्रामीण विकास विभाग जिम्मेवार है जबकि निधि भारत सरकार से डी.आर.डी.ए. को सीधे विमुक्त की जा रही थी।

2.1.3 लेखापरीक्षा पद्धति

2.1.3.1 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

हमलोगों ने झारखण्ड राज्य में इन्दिरा आवास योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा यह निर्धारित करने के लिए किया था कि:

- आई.ए.वाई. के अंतर्गत निधि का आबंटन और विमुक्ति पर्याप्त मात्रा में एवं ससमय हुआ और निधि का उपयोग लाभकारी एवं दक्षतापूर्वक तथा योजनाओं के प्रावधानों के अनुरूप हुआ;
- लक्षित समुहों के चयन, पहचान तथा आबंटन की प्रक्रिया, इकाईयों के निर्माण और उन्नयन पर्याप्त मात्रा में था तथा योजना मार्गदर्शिका के अनुरूप था;
- आई.ए.वाई. के तहत भौतिक कार्य आवासों के निर्माण/उन्नयन की संख्या निर्धारित योजना एवं लक्ष्य के अनुरूप थे एवं निर्माण, योजना के मार्गदर्शिका के अनुकूल गुणवत्ता तथा वित्तीय पारामीटर युक्त थे;
- आई.ए.वाई. के क्रियाकलापों का अन्य कार्यक्रमों से अभिसरण जैसा कि विचार किया गया हो, दक्षतापूर्वक प्राप्त हुआ था तथा पूर्ण एवं आवासित आवास इकाईयाँ उपलब्ध थे; और
- कार्यक्रम के पर्याप्त एवं प्रभावी परिणाम हेतु अनुश्रवण और मुल्यांकन की प्रणाली लागू थी।

2.1.3.2 लेखापरीक्षा के मापदंड

आई.ए.वाई. समीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित स्रोतों से अपनाया गया।

- ग्रामीण विकास मंत्रालय (एम.ओ.आर.डी.) भारत सरकार (जी.ओ.आई.) द्वारा जारी किए गए आई.ए.वाई. मार्गदर्शिका;
- ग्रामीण विकास मंत्रालय तथा ग्रामीण विकास विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा निर्गत परिपत्रें/अनुदेशें;

- भारत सरकार द्वारा जारी किए गए लेखा संहिता 2001, जो जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (डी.आर.डी.ए.) के लेखा विधि के लिए हो; और
- विहित इन्दिरा आवास योजना की मार्गदर्शिका के अन्तर्गत आवधिक प्रतिवेदन/रिटर्न, बी.पी.एल. सूची और राष्ट्रीय स्तर अनुश्रवक (एन.एल.एम.) प्रतिवेदन।

2.1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र और पद्धति

राज्य में इन्दिरा आवास योजना के वर्ष 2008-13 के अवधि के कार्यान्वयन की समीक्षा कि प्रश्नावली/प्रपत्रों को जारी करते हुए और विभाग के अभिलेखों तथा छः[3] (24 में से) जिलों/डी.आर.डी.ए. तथा 18[4] (260 में से) प्रखण्डों के अभिलेखों के नमूना जाँच द्वारा मई 2013 और सितम्बर 2013 के बीच की गई। लेखापरीक्षा द्वारा 102 ग्राम पंचायतों (जी.पी.) में 1,198 इन्दिरा आवासों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया गया और लाभुकों/आवासों के मालिकों का साक्षात्कार भी लिया गया।

इन्दिरा आवास योजना की समीक्षा, प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग के साथ 23 मई 2013 को प्रविष्टि सम्मेलन के साथ शुरू की गई जिसमें अंकेक्षण पद्धति, लेखापरीक्षा क्षेत्र, उद्देश्य और मापदण्ड पर चर्चा की गई थी। 17 फरवरी 2014 को सचिव, ग्रामीण विकास विभाग झारखंड सरकार (जी.ओ.जे) के साथ निकास सम्मेलन की गई थी। 20 फरवरी 2014 को ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रतिवेदन का अंतरिम जवाब समर्पित किया गया था जिसे उचित रूप में शामिल कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.5 वित्तीय प्रबंधन

2.1.5.1 आई.ए.वाई. मार्गदर्शिका के अनुसरण किये बिना प्रखण्डों को निधियों का आवंटन

राज्य सरकार द्वारा अंतर प्रखण्ड/पंचायतों को निर्धारित निधि का आवंटन 75 *प्रतिशत* आवासों की कमी के प्रधानता के आधार पर नहीं किया गया।

आई.ए.वाई. मार्गदर्शिका के कंडिका 4.1 के अनुसार, राज्य के अन्दर अन्तरजिला/अन्तर- पंचायत आबंटन की 75 *प्रतिशत* प्रधानता आवासों की कमी तथा 25 *प्रतिशत* प्रधानता जिलों में ग्रामीण अनु.जा./अनु.ज.जा. जनसंख्या को देना था। लेखापरीक्षा ने यह पाया कि वर्ष 2008-13 के दौरान अन्तर प्रखण्ड/ग्राम पंचायत निधि को आवंटन डी.आर.डी.ए. द्वारा अ.जा., अ.ज.जा., अल्पसंख्यक तथा अन्य के जनसंख्या आँकड़ो के आधार पर मार्गदर्शिका में वर्णित वास्तविक आवास की कमी को बिना ध्यान में रखे किया जा रहा था।

---

[3] देवघर,पूर्वी सिंहभूम, गोड्डा, गढ़वा, पलामु और राँची जिला।

[4] सदर देवघर, मधुपुर, घाटशिला, गुड़ाबंधा, गोड्डा सदर, ठाकुरगंगटी, चिनिया, डंडई, नगरउँटारी, गढ़वा सदर, मेदनीनगर, लेस्लीगंज, चैनपुर, विश्रामपुर,नामकुम, रातू, मांडर और नगड़ी।

जवाब में ग्रामीण विकास विभाग (फरवरी 2014) ने कहा कि निधियों का आबंटन भारत सरकार द्वारा मार्गदर्शिका के सिद्धांतों को अपनाते हुए सीधे जिलों को किया गया था।

यद्यपि, ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जिलों के अन्दर आबंटन करने के विहित सिद्धांतों को नहीं अपनाने पर कोई जवाब नहीं दिया।

2.1.5.2 वित्तीय उपयोगिता और प्रतिवेदन

योजना मार्गदर्शिका के अनुसार राज्य को केन्द्रीय सहायता दो किस्तों में विमुक्त किया जाना था। प्रथम किस्त (50 *प्रतिशत* पूरे निधि के) वित्तीय वर्ष की शुरूआत में ही विमुक्त किया जाना था। दूसरा किस्त उपलब्ध निधि के 60 *प्रतिशत* के उपयोग करने के बाद, विमुक्त करना था।

ग्रामीण विकास विभाग द्वारा वर्ष 2008-13 के दौरान केन्द्र एवं राज्य से विमुक्त राशि एवं व्यय से संबंधित प्रतिवेदित स्थिति **तालिका 2.1.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1.1: राज्य में आई.ए.वाई. पर निधि विमुक्ति तथा व्यय की स्थिति

(***₹ करोड़ में***)

वित्तीय वर्ष	प्रारंभिक शेष	केन्द्र द्वारा विमुक्त राशि	राज्य द्वारा विमुक्त राशि	उपलब्ध राशि (2+3+4)	व्यय	बचत (5-6), *प्रतिशत* में (कॉलम 7/5)
1	2	3	4	5	6	7
2008-09	47.28	190.01	44.50	281.78	180.06	101.71 (36)
2009-10	101.71	389.97	134.86	626.54	401.61	224.93 (36)
2010-11	224.93	558.64	173.94	957.51	713.58	243.93 (25)
2011-12	243.93	207.25	82.30	533.49	511.37	22.12 (4)
2012-13	22.12	259.71	87.71	369.55	434.20	(-) 64.65 (-17)
कुल	639.97	1605.58	523.31	2768.87	2240.82	

(***स्रोत: ग्रामीण विकास विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना***)

वर्ष 2008-12 में सम्पूर्ण निधि के उपलब्धता के विरूद्ध बचत चार से 36 *प्रतिशत* ही रहा जबकि वर्ष 2012-13 के दौरान व्यय निधि से ₹ 64.65 करोड़ तक पार कर गई (17 *प्रतिशत*)।

- उपर्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि बचत वर्ष 2008-12 में संपूर्ण उपलब्ध निधियों का चार से 36 *प्रतिशत* तक था जबकि वर्ष 2012-13 के दौरान व्यय उपलब्ध निधि से ₹ 64.65 करोड़ (17 *प्रतिशत*) रहा। बचत का मुख्य कारण लक्षित आई.ए.वाई. आवासों का नहीं/विलंब से पूर्ण होना तथा वर्ष के अंत में निधियों का प्राप्त होना था।

  वर्ष 2012-13 के दौरान अधिक व्यय के संबंध में ग्रामीण विकास विभाग ने बताया (फरवरी 2014) कि दस्तावेजों की जाँच की जाएगी तथा विवरणी प्रस्तुत की जाएगी। बचत के संबंध में विभाग ने बताया कि संबंधित जिलों से शेष राशि का उपयोग न करने का कारण स्पष्ट करने को कहा जाएगा।

वर्ष 2008-13 के दौरान राज्यांश से ₹ 11.89 करोड़ की कम विमुक्ति हुई।

- इसके अलावा, वित्तीय बंटवारा भारत सरकार और राज्य सरकार के बीच 75:25 अनुपात के आधार पर राज्य का हिस्सा केन्द्रीय विमुक्ति (₹ 1,605.58 करोड़) का ₹ 535.19 करोड़ वर्ष 2008-13 के लिए होना चाहिए था। हालाँकि यह देखा गया था कि ₹ 11.89 करोड़ (2008-13) राज्य हिस्से की कम विमुक्ति वर्ष

2008-13 के दौरान हुई जो ग्रामीण विकास विभाग द्वारा बजट प्रावधान में किये गये कमी के कारण रहा।

ग्रा.वि.वि. ने स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2014) कि लेखापरीक्षा के अवलोकनों का सत्यापन किया जायेगा और तदनुसार शेष राशि विमुक्त की जाएगी।

2.1.5.3 केन्द्रांश (हिस्सा) की हानि: ₹ 256.42 करोड़

आई.ए.वाई. मार्गदर्शिका के कंडिका 4.2 के अनुसार दूसरी किस्त के प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय जिला में प्रारंभिक शेष पिछले वर्ष की उपलब्ध राशि के 10 *प्रतिशत* से ज्यादा नहीं होनी चाहिए और राज्य सरकार द्वारा आवेदन की तिथि तक अपनी सारी हिस्सेदारी की विमुक्ति भी कर दी गई हो।

राज्य ने ₹ 256.42 करोड़ केन्द्रांश को खो दिया जो 53,598 आवासों के निर्माण के लिए पर्याप्त था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि यद्यपि वर्ष 2008-09 में केन्द्रांश की कोई हानि नहीं थी, वरन केन्द्रीय आबंटन वर्ष 2009-13 के दौरान ₹ 285.48 करोड़ की कटौती की गई थी जो जिलों द्वारा अधिक राशि का आगामी वर्ष में ले जाने से, राज्य सरकार हिस्सा का कम विमुक्ति, उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यू.सी.) की प्रस्तुतीकरण न करने इत्यादि के कारण हुआ। हालाँकि, ₹ 285.48 करोड़ में से ₹ 29.06 करोड़ ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा वर्ष 2013-14 में हानि की क्षतिपूर्ति किया गया था। अत: राज्य को केन्द्रांश के ₹ 256.42 करोड़[5] का नुकसान हुआ जो आई.ए.वाई. के तहत आवास रहित बी.पी.एल. परिवारों को 53,598 अतिरिक्त आवासों[6] के निर्माण के लिए पर्याप्त होता।

जवाब में ग्रा.वि.वि. ने कहा (फरवरी 2014) कि केन्द्रांश की हानि का हिसाब किया जाएगा और जिलों को यह निर्देश दिया जाएगा कि उपलब्ध राशि का जल्द से जल्द उपयोग करने के बाद कटौती की गई केन्द्रांश की मांग करें।

2.1.5.4 राज्य हिस्सा के विमुक्ति में विलंब

आई.ए.वाई. के कंडिका 4.6 के अनुसार, राज्य सरकार डी.आर.डी.ए. को अपना अंश केन्द्रीय अंशदान के विमुक्ति से एक माह के अन्दर विमुक्त करेगा।

लेखापरीक्षा में हमने देखा कि वर्ष 2008-13 में छ: में से पाँच नमूना-जाँचित जिलों में (गढ़वा को छोड़कर) ग्रा.वि.वि. द्वारा राज्यांश दो से 239 दिनों के विलंब से डी.आर.डी.ए. को विमुक्त किया (***परिशिष्ट-2.1.2***)। विलम्ब से राज्यांश की विमुक्ति, योजना अंतर्गत भौतिक लक्ष्य की अप्राप्ति के जोखिम को प्रमुखता से बढ़ोत्तरी कर दी।

---

[5] ₹ 285.48 करोड़ - ₹ 29.06 करोड़।

[6] अतिरिक्त आवास जो निर्माण किया जा सकता था: 2009-10: 2187 (₹ 765.318 लाख/0.35 लाख) + 2010-11: 1,626 (₹ 731.675 लाख/0.45 लाख) + 2011-12: 7781 (₹ 3,773.661 लाख/0.45 लाख) + 2012-13 : 42,004 (₹ 20,371.74 लाख/0.485 लाख)।

आर.डी.डी. ने स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2014) कि कभी-कभी भारत सरकार/जिलों से केन्द्रांश प्राप्ति की सूचनाएँ प्राप्त होने में विलंब होती है जिसके कारण राज्यांश की विमुक्ति में विलंब होता है।

हालाँकि लेखापरीक्षा राज्यांश आबंटन पत्रों से यह पाया गया कि अपर्याप्त बजट प्रावधान के कारण राज्यांश की डी.आर.डी.ए. को राज्यांश की विमुक्ति/आबंटन ससमय नहीं किया जा सका था।

2.1.5.5 निधियों का विचलन

लेखा संहिता, 2001 के अध्याय V। के उपवाक्य-2 के अनुसार एक योजना से दूसरी योजना में या केन्द्रीय योजना से राज्य योजना में निधियों का विचलन नहीं किया जा सकता है। हालाँकि लेखापरीक्षा के दौरान हमने इंदिरा आवास योजना की निधि का निम्नलिखित अन्य योजनाओं/उद्देश्यों हेतु विचलन के उदाहरण पाये:

- डी.आर.डी.ए. राँची में इन्दिरा आवास के ₹ 28 लाख[7] बिरसा आवास योजना (बी.ए.वाई.) में विचलन किया गया था जो समेकित जनजातिय विकास अभिकरण (आई.टी.डी.ए.), राँची द्वारा अगस्त 2011 और मार्च 2012 के बीच कार्यान्वित किया गया था।
- वर्ष 2008-09 में डी.आर.डी.ए., पूर्वी सिंहभूम में इन्दिरा आवास योजना के ₹ 11.88 लाख की निधि का बी.पी.एल. सर्वेक्षण कार्य के लिए विचलन किया गया था।

आई.ए.वाई. राशि का राँची एवं पूर्वी सिंहभूम डी.आर.डी.ए. द्वारा विचलन किया गया।

इन्दिरा आवास योजना निधि का दूसरे योजना या उद्देश्य के लिए विचलन अनियमित था।

जवाब में, ग्रा.वि.वि. ने बताया (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों को कारण बताओ नोटिस जारी किया जाएगा।

2.1.5.6 निधियों का उपयोग न किया जाना

वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार यह अनुदेश जारी किया (जून 2011) कि इन्दिरा आवास योजना की निधि संबंधित निकास एवं व्ययन पदाधिकारी द्वारा ही निकासी तभी किया जाना चाहिए जब यह लाभुकों के भुगतान के लिए तुरंत आवश्यक हो।

हमने लेखापरीक्षा के दौरान छः नमूना-जाँचित जिलों में निधियों के डी.आर.डी.ए./ प्रखण्डों/अन्य क्रियान्वयन अभिकरण स्तरों में अनुपयोगित पड़े रहने के उदाहरण पाये जो **तालिका 2.1.2** में विस्तृत रूप में दिया गया है:

[7] ₹ 3,50,000 (देखें चेक संख्या - 254338 दिनांक 20.08.2011) + ₹ 3,50,000 (देखें चेक संख्या 254339 दिनांक -25.01.2012) + ₹ 21,00,000 (देखें चेक संख्या - 254340 दिनांक 12.03.2012)।

तालिका 2.1.2: डी.आर.डी.ए./प्रखण्डों/ अन्य क्रियान्वयन अभिकरणों में अनुपयोगित धनराशि

जिला	अवधि	अवलोकन
गोड्डा, पलामू और राँची	2008-13	₹ 24.86 करोड़ वर्ष 2008-13 के दौरान 24 प्रखण्डों में दिया गया धनराशि संबंधित वर्ष के अंत तक उपयोग नहीं किया जा सका। ***(परिशिष्ट-2.1.3)*** योजनाओं का कार्यान्वयन प्रखण्डों में पूर्व में प्राप्त निधि से किया गया था।
पूर्वी सिंहभूम और राँची	2010-12	प्रखण्डों को प्राप्त ₹ 21.61 करोड़ की चेक राशि में से ₹ 20.84 करोड़ वर्ष 2011-12 में भुना लिया गया था और ₹ 0.77 करोड़ 2012-13 में भुना लिया गया था। अत: राशि दो वर्षों तक अवरूद्ध रह गया था।
राँची	2011-13	जनवरी से मार्च 2011 के बीच का ₹ 53.77 लाख[8] का चेक मार्च 2013 तक परागमन में दिखया गया था।
देवघर, पूर्वी सिंहभूम, गढ़वा, गोड्डा और पलामू	2008-13	विभिन्न कारणों जैसे स्वीकृत योजनाओं को न लिया जाना, किस्तों का भूगतान न किए जाने के कारण ₹ 3.12 करोड़ की निधि मार्च 2013 तक अनुपयोगित पड़े रहे।***(परिशिष्ट-2.1.4)***

(स्रोत: डी.आर.डी.ए.)

संबंधित कार्यकारी अभिकरणों के कार्रवाई नहीं किए जाने के कारण सरकारी राशि अनपयोगित पडे रहे।

अत: कार्यान्वयन अभिकरणों के अकार्यकारी रहने के कारण सरकारी धन बिना किसी प्रयोजन के अनुपयोगित रह गया।

ग्रा.वि.वि. ने बताया (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों से इसके कारण पूछे जाएंगे।

तथ्य यह रहा कि निधियाँ लंबे समय तक अनुपयोगित रही, जो योजना के विचारणीय उद्देश्यों के उपलब्धि में अवरोधक हुआ।

2.1.5.7 निधियों का संदिग्ध दुर्विनियोग

लेखा संहिता 2001 (अध्याय XV) के अनुसार डी.आर.डी.ए. और प्रखण्ड कार्यान्वयन अभिकरणों को वितरित धनराशि का उचित लेखा संधारण के लिए जिम्मेवार है जो उनके पूर्ण लेखा कार्य के उनके पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण द्वारा किया जा सकता है। लेखापरीक्षा में हालाँकि संदिग्ध दुर्विनियोग के कई उदाहरण पाये गये जिसकी चर्चा **तालिका 2.1.3** में की गई है:

तालिका 2.1.3: निधियों का संदिग्ध दुर्विनियोग को दर्शाता विवरणी

डी.आर.डी.ए./प्रखण्ड	अवलोकन
राँची, गढ़वा	वर्ष 2008-09 से पहले नगरउंटारी के अंचल अधिकारी (सी.ओ.) को ₹ 4.47 लाख उपलब्ध करायी गयी थी। यद्यपि यह राशि अंचल कार्यालय के रोकड़बही में पाया गया था, परन्तु यह बैंक खाते में नहीं पाया गया। संबंधित अंचल अधिकारी इस निधि की उपलब्धता से अनभिज्ञता जाहिर किए।

नमूना-जाँचित जिलों में ₹ 49.53 लाख के धनराशि का संदिग्ध दुर्विनियोग था।

[8] ₹ 27.37 लाख माण्डर प्रखण्ड को (देखे चेक सं. 016186 दिनांक - 31.3.2011) और ₹ 26.40 लाख सिल्ली प्रखण्ड को (चेक संख्या-935174 दिनांक - 4.1.2011)।

	डी.आर.डी.ए., राँची के लेखापरीक्षित लेखा[9] के अनुसार, वर्ष 2008-09 में मुरहू के अंचल अधिकारी को ₹ 5.82 लाख उपलब्ध कराया गया। हालाँकि यह वर्ष 2009-10 के प्रारंभिक शेष में नहीं पाया गया था जिसका कोई कारण भी नहीं दिया गया था। डी.आर.डी.ए. गढ़वा में प्रारंभिक शेष और अंत शेष में ₹ 8.40 लाख[10] का अंतर था जो क्रमश: वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लेखापरीक्षित लेखा में अंकित था।
विश्रामपुर, मधुपुर, रातु प्रखण्ड	12 एजेंसियों को शौचालय के निर्माण, धुवाँरहित चुल्हा तथा मार्बल प्लेट के भुगतान से संबंधित अभिश्रव ₹ 30.84 लाख तथा निजि एजेंसियों के चयन से संबंधित दस्तवेजों को लेखापरीक्षा में नहीं प्रस्तुत किया गया था।

(स्रोत: डी.आर.डी.ए एवं प्रखण्डों)

ग्रा.वि.वि. ने जवाब में कहा (फरवरी 2014) की संबंधित जिलों से कारणों की व्याख्या करने सम्बन्धी पृच्छा किया जाएगा।

इन राशियों की विस्तृत जानकारी लेखांकित न होना निधियों के दुर्विनियोग की संभावना को इंगित करता है।

2.1.5.8 रोकड़ बही में अर्जित ब्याज का लेखा नहीं होना

लेखा संहिता 2001 के अनुसार योजना पर अर्जित बैंक ब्याज को योजना की निधि में शामिल किया जाना चाहिए। पुन: आई.ए.वाई. दिशानिर्देशों के उपवाक्य 4.8 के अनुसार, आई.ए.वाई. निधियों पर संचित ब्याज को आई.ए.वाई संसाधन का हिस्सा माना जायेगा।

बैंकों द्वारा आई.ए.वाई. निधि पर ₹ 1.05 करोड़ अर्जित ब्याज पासबुक में जमा करने के बावजूद क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा लेखांकित नहीं किया गया।

नमूना-जाँचित जिलों में हमने पाया कि क्रियान्वयन एजेन्सियों द्वारा कम से कम ₹ 1.05 करोड़ आई.ए.वाई. निधि पर ब्याज अर्जित किया गया जिसे बैंकों द्वारा जमा बैंक पास बुक में दर्शाने के बावजूद लेखा में नहीं दर्शाया गया। ***(परिशिष्ट-2.1.5)***। इसके अतिरिक्त नमूना जांच डी.आर.डी.ए. के लेखापरीक्षित लेखाओं में यह पाया गया कि नमूना जांच जिलों के सभी प्रखण्डों में बैंकों में रखी गई आई.ए.वाई. निधियों के विरूद्ध में बैंक ब्याज की राशि को प्रखण्डों के रोकड़ बही में 2008-13 के विभिन्न अवधियों के लिए नहीं दर्शाया गया ***(परिशिष्ट-2.1.6)***। इन सभी का कारण निधियों का ब्याज अर्जित नहीं करने वाले खातों में रखना (कंडिका 2.1.5.13 में संदर्भित) अन्य योजनाओं के निधियों के साथ विलय (कंडिका 2.1.5.11 में निर्देशित), बैंक खातों का समायोजन नहीं किया जाना (कंडिका 2.1.5.12) है।

चूंकि सरकार प्रखण्डों के पास निधियों पर अर्जित ब्याज से अनभिज्ञ थी इसलिए सरकारी राशि की दुरूपयोग/दुर्विनियोजन/गबन की संभावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता।

---

[9] लेखाओं का लेखापरीक्षा इन्दिरा आवास योजना के लिए नियुक्त चार्टर लेखापालों द्वारा किया गया था।

[10] डी.आर.डी.ए., गढ़वा के अन्त शेष 2008-09 : ₹ 41.63 लाख, प्रारंभिक शेष 2009-10 के : ₹ 33.22 लाख, अन्तर : ₹ 8.40 लाख।

जवाब में, ग्रामीण विकास विभाग ने इसे माना और कहा कि (फरवरी 2014) वित्तीय और लेखाओं के नियमों को अपनाने के लिए डी.आर.डी.ए. को निर्देशित किया जायेगा।

2.1.5.9 अग्रिम को व्यय के रूप में व्यहवहार करना एवं उपयोगिता प्रमाण-पत्र का जमा नहीं करना

भारत सरकार द्वारा जारी लेखा कोड, 2001 के अध्याय 1 के उपवाक्य 10 के अनुसार प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों (बी.डी.ओ.)/क्रियान्वयन एजेंसियों को हस्तांतरित राशि को रोकड़ बही/बेलेंस शीट में अग्रिम के रूप में परिलक्षित किया जायेगा और अंतिम व्यय नहीं माना जायेगा जिसे केवल उनसे उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) और समायोजन विपत्र प्राप्त करने के आधार पर ही अंतिम रूप दिया जाना चाहिए।

उपयोगिता प्रमाण-पत्र / समायोजन विपत्र प्राप्त किये बिना ₹ 604.11 करोड़ को व्यय मानना।

- छः नमूना-जाँचित जिलों के डी.आर.डी.ए. द्वारा ₹ 604.11 करोड़ बी.डी.ओ./अन्य क्रियान्वयन ऐजेंसियों[11] को अग्रिम/उपलब्ध कराई गई, जिसे उपयोगिता प्रमाण-पत्र/समायोजन विपत्र प्राप्त किए बगैर विमुक्त की गई तिथि को ही व्यय के रूप में प्रवृष्टि कर दी गई थी (***परिशिष्ट-2.1.7***)।

₹ 142.61 करोड़ व्यय के विरूद्ध बी.डी.ओ द्वारा वर्ष 2008-13 के दौरान डी.आर.डी.ए. को उपयोगिता पत्र समर्पित नहीं किया।

- हमने 16 नमूना-जाँचित प्रखण्डों के लेखापरीक्षा में पाया कि वर्ष 2008-13 के दौरान ₹ 142.61 करोड़ के व्यय के विरूद्ध में बी.डी.ओ द्वारा डी.आर.डी.ए. को उपयोगिता प्रमाण-पत्र समर्पित नहीं किया (मई 2013)। (***परिशिष्ट-2.1.8***) दस्तावेज में इसके कारण का पता नहीं चला। इसके अलावा हमने लेखापरीक्षा में पाया कि बी.डी.ओ. द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र समर्पित नहीं करने के बावजूद डी.आर.डी.ए. गलत उपयोगिता प्रमाण-पत्र कंडिका संख्या 2.1.9.3 में दर्शित के अनुसार एम.ओ.आर.डी. को समर्पित किया।

ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकार किया और कहा (फरवरी, 2014) कि डी.आर.डी.ए. को उचित वित्तीय एवं लेखापरीक्षा नियमों का पालन करने के लिए निर्देश दिया जायेगा।

2.1.5.10 विभेदक ब्याज दर योजना का अल्प उपयोगिता

आई.ए.वाई. दिशानिर्देशों (कंडिका 3.3) के अनुसार लाभुक को इस योजना के तहत सहायता पहुंचाने के अलावे विभेदक ब्याज दर (4 *प्रतिशत* प्रति वर्ष) योजना (डी.आर.आई.) के तहत प्रति इकाई ₹ 20,000 का ऋण का लाभ भी देना था। संबंधित राज्य सरकार/डी.आर.डी.ए. को इस ऋण की सुविधा का लाभ इच्छुक लाभुकों तक पहुँचाने के लिए वित्तीय संस्थानों के साथ समन्वय स्थापित करना था।

छः नमूना-जाँचित जिलों में पूर्वी सिंहभूम छोड़कर कोई भी लाभुक को गृह ऋण नहीं दिया गया।

छः नमूना-जाँचित जिलों के लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि गृह ऋण लाभुकों को प्रदान नहीं किया गया (2008-13) जबकि पूर्वी सिंहभूम के 456 लाभुकों को वर्ष

[11] कुछ मामलों में अंचल कार्यालयें।

2009-10 में ₹ 56.46 लाख डी.आर.आई. ऋण प्रदान किया गया किया गया था।

ग्रामीण विकास विभाग ने अवलोकन पर कोई जवाब प्रस्तुत नहीं किया।

2.1.5.11 कई बैंक खातों का परिचालन

आई.ए.वाई. के दिशानिर्देशों के कंडिका 4.7 के अनुसार आई.ए.वाई. निधि को डी.आर.डी.ए. द्वारा सरकारी/अनुसूचित/सहकारी बैंक या पोस्ट ऑफिस में बचत खाते में रखा जायेगा। हमने लेखापरीक्षा में पाया कि

सभी छः नमूना-जाँचित जिलों में नियमों का उल्लंघन करते हुए आई.ए.वाई. निधियों को कई बैंक खातों में रखा गया।

- उपरोक्त दिशानिर्देशों का उल्लंघन करके सभी छः नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए. में आई.ए.वाई. निधि को छः बैंक खातों में रखा गया था। इस तरह के कई बैंक खातों को अठारह नमूना-जाँचित प्रखंडों में से पन्द्रह प्रखण्डों में देखा गया।
- इसके अलावे अठारह नमूना-जाँचित प्रखंडों में से चार प्रखण्डों[12] में आई.ए.वाई. निधियों का अन्य योजना के निधियों के साथ विलय किया गया था ***(परिशिष्ट-2.1.9)***।

लेखापरीक्षा अवलोकन को ग्रामीण विकास विभाग ने स्वीकार किया एवं कहा (फरवरी 2014) कि डी.आर.डी.ए. को लेखापरीक्षा अवलोकनों के संदर्भ में आवश्यक कार्रवाई करने के लिए निर्देश दिया गया है।

2.1.5.12 बैंक खातों का मिलान नहीं होना

लेखा संहिता 2001, भारत सरकार के उपवाक्य 2 के अध्याय-VII के अनुसार डी.आर.डी.ए को अपने बैंक खातों का मासिक आधार पर मिलान करना चाहिए।

छः नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए. में से पाँच में बैंक निधियों का मिलान नहीं किया गया।

हालाँकि हमने छः नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए के (पूर्वी सिंहभूम को छोड़कर) लेखापरीक्षा में पाया कि रोकड़ बही एवं बैंक खातों का मिलान नहीं किया गया था। इसलिए, जहां आई.ए.वाई. निधि का अन्य योजनाओं के निधियों के साथ विलय था, वहां उपार्जित ब्याज की राशि और अनुपयोगित आई.ए.वाई. योजना निधि पर अर्जित ब्याज तथा आई.ए.वाई योजना का वास्तविक खर्च की स्थिति का लेखापरीक्षा में पता नहीं लगाया जा सका। ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकार किया एवं कहा (फरवरी 2014) कि लेखापरीक्षा अवलोकन के संदर्भ में डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्रवाई करने के लिए निर्देश दिया गया है।

2.1.5.13 ब्याज रहित खातों में निधियों का रखना

आई.ए.वाई. के दिशानिर्देशों (कंडिका 4.7 और 4.8) के अनुसार आई.ए.वाई. निधियों को बैंकों/डाकघरों के बचत खातों में रखना था एवं अर्जित ब्याज का व्यवहार अतिरिक्त योजना निधियों के रूप में किया जाना था।

[12] माण्डर, सदर देवघर, घाटशिला और गुड़ाबंधा।

दो प्रखण्डों में निधियों को ब्याज रहित खातो में रखा गया।

दो प्रखण्डों में (नामकोम और माण्डर) में आई.ए.वाई. निधियों को चालू खाता/बचत संस्थागत खाते में रखा गया था जिसमें कोई ब्याज बैंकों द्वारा नहीं दिया गया ***(परिशिष्ट-2.1.10)*** यह नियमों के विपरीत था और जमा पर ब्याज की हानि हुई।

ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकार किया एवं कहा (फरवरी, 2014) कि लेखापरीक्षा अवलोकन के संदर्भ में डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्रवाई करने के लिए निर्देश दिया गया है।

2.1.5.14 आई.ए.वाई. के लिए अलग से रोकड़ बही का संधारण नहीं किया जाता

लेखा संहिता 2001 के उपवाक्य 1 अध्याय-II के अनुसार डी.आर.डी.ए. को प्रत्येक योजना के लिए एक अलग रोकड़ बही का संधारण करना था।

पूर्वी सिंहभूम, राँची और देवघर के डी.आर.डी.ए. में आई.ए.वाई. के लिए अलग से रोकड़ वही का संधारण नहीं किया गया।

हमने लेखापरीक्षा में यह पाया कि पूर्वी सिंहभूम, राँची और देवघर के डी.आर.डी.ए. में आई.ए.वाई. के लिए अलग से रोकड़ बही का संधारण नहीं किया गया था चूंकि अन्य योजनाओं के लेनदेन की प्रविष्टि भी आई.ए.वाई. के रोकड़ बही में की गई थी ***(परिशिष्ट-2.1.11)***।

जवाब में, ग्रा.वि.वि. ने स्वीकारते हुए कहा कि (फरवरी 2014) लेखापरीक्षा के आलोक में उचित कार्रवाई की जायेगी।

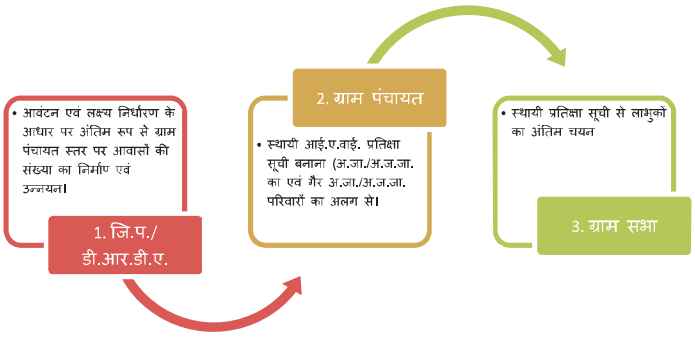
2.1.5.15 धारित चेक के माध्यम से निधि का अनियमित भुगतान

वर्ष 2008-10 में 529 लाभुकों को ₹ 66.80 लाख का धारित चेक द्वारा भुगतान।

आई.ए.वाई. दिशानिर्देशों के अनुसार लाभुकों को भुगतान केवल उनके बैंक/डाकघर के खातों में विमुक्त करके की जानी चाहिए। जांच में यह पाया गया कि मेदनीनगर सदर प्रखण्ड, पलामू में 529 लाभुकों को ₹ 66.80 लाख वर्ष 2008-10 के दौरान धारित चेक द्वारा भुगतान की गई। ग्रामीण विकास विभाग ने यह स्वीकार किया और कहा (फरवरी, 2014) कि मामले की जांच की जायेगी एवं तदनुसार कार्रवाई की जायेगी।

2.1.6 लाभुकों का पहचान एवं चयन

आई.ए.वाई दिशानिर्देशों के उपवाक्य 2.1 के अनुसार जिला परिषद (जेड.पी.)/ डी.आर.डी.ए. को एम.ओ.आर.डी. द्वारा आबंटन और निर्धारित लक्ष्यों के आधार पर किसी एक वित्तीय वर्ष में आई.ए.वाई. के तहत नव निर्माण/उन्नयन मकानों की पंचायत वार संख्या का निर्णय लेना था। निम्नलिखित फ्लोचार्ट में लाभुकों के चयन की प्रक्रिया को दर्शाया गया है।



2.1.6.1 संशोधित बी.पी.एल. सर्वेक्षण में शामिल की गई परिवारों का आई.ए.वाई. के लाभों से वंचित होना

9.90 लाख बी.पी.एल. परिवारों को आई.ए.वाई. योजना से वंचित किया गया क्योंकि सरकारी खजाने पर अतिरिक्त बोझ पड़ने के कारण ग्रा.वि.वि. ने इसे मंजूर नहीं किया।

राज्य मंत्रिमंडल ने 2002-07 का बी.पी.एल. सूची को अद्यतन करने के लिए संशोधित बी.पी.एल. सर्वेक्षण करने का आदेश दिया गया जिसे 2010-11 में किया गया और 9.90 लाख परिवारों को बी.पी.एल. सूची में शामिल किया। यद्यपि, ग्रा.वि.वि. ने शामिल किये गए परिवारों को स्वीकार किया परन्तु वे आई.ए.वाई. योजना के लाभ से वंचित थे (अगस्त 2013 तक) चूंकि इससे सरकारी खजाने पर अतिरिक्त बोझ पड़ने के कारण विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के लिए इसे मंजूर नहीं किया था।

ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकारा और कहा (फरवरी, 2014) कि सामाजिक आर्थिक जाति जनगणना (एस.ई.सी.सी.) अभी चल रहा है। बी.पी.एल. सूची, एस.ई.सी.सी. डेटा के आधार पर संशोधित होगा। हालाँकि, वास्तविक स्थिति यह है कि अद्यतन बी.पी.एल. सूची में शामिल होने के बावजूद ये परिवार आई.ए.वाई. के लाभ से वंचित थे।

2.1.6.2 लाभुकों के स्थाई प्रतीक्षा सूची में अनियमितताएँ

एम.ओ.आर.डी. ने (नवम्बर 2005) राज्य सरकार को गरीबों में सबसे गरीब को शीर्ष के साथ 2002 के बी.पी.एल. सर्वेक्षण में बी.पी.एल. क्रम के आधार पर दो नई स्थायी प्रतीक्षा सूची-पहला एस.सी./एस.टी. के लिए और दूसरा गैर एस.सी./एस.टी. के लिए तैयार करने का निर्देश दिया। लेखापरीक्षा में हमने पाया कि

छः नमूना-जाँचित जिलों में से गढ़वा और देवघर जिलों में आई.ए.वाई. मकानों के लाभुकों का चयन करने के लिए स्थायी प्रतीक्षा सूची तैयार नहीं की गई थी।

- नमूना-जाँचित छः जिलों में से दो (गढ़वा और देवधर) में स्थाई प्रतीक्षा सूची नहीं तैयार की गई थी और लाभुकों का चयन सीधे बी.पी.एल. सूची से की गई थी। जवाब में उप विकास उपायुक्त (डी.डी.सी.), गढ़वा द्वारा कहा गया आवश्यक कदम उठाने के बाद अंकेक्षण को अनुपालन प्रस्तुत कर दिया जायेगा (सितम्बर 2013)। बाकी के तीन जिलों में (गोड्डा, पलामू और राँची) ग्राम पंचायत द्वारा स्थायी प्रतीक्षा सूची तैयार करने के बदले इसे डी.आर.डी.ए. द्वारा तैयार किया गया।
- स्थायी प्रतीक्षा सूची कोई भी नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए./प्रखण्डों में अद्यतन नहीं की गई थी जिसे दिशानिर्देशों के अनुसार करना था।

- इसके अलावे, चार नमूना-जाँचित प्रखण्डों [13] में दो प्रतीक्षा सूची पहला एस.सी./एस.टी. के लिए और दूसरा गैर एस.सी./एस.टी. के लिए के बदले में एक प्रतीक्षा सूची बनाया गया था जिसमें दोनों ही एस.सी/एस.टी और गैर-एस.सी./एस.टी. शामिल थे। जवाब में प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों (नवम्बर 2013) ने कहा कि भविष्य में आई.ए.वाई. के दिशानिर्देशों को मानने के लिए कदम उठाए जायेंगे।

- वर्ष 2008-13 के दौरान पाँच प्रखण्डों[14] में 50 लाभुकों, जिनका बी.पी.एल. सूची में 'जीरो' स्कोर (भूमिहीन[15]) था को आई.ए.वाई. मकान आबंटित की गई। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि यद्यपि चयनित लाभुकों का निर्मित घर स्वयं के भूमि पर था को बी.पी.एल. सर्वेक्षण में 'जीरो' स्कोर दिया गया था, जबकि केवल भूमिहीन बी.पी.एल. परिवारों को प्रदान करना था। यह बी.पी.एल. सूची की प्रामाणिकता पर ही संदेह पैदा करता था, जिसके आधार पर स्थायी प्रतीक्षा सूची तैयार की गई थी। जवाब में प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों द्वारा यह कहा गया कि जिन लाभुकों के पास स्वयं की भूमि थी को आई.ए.वाई. मकान आबंटित की गई थी। लेखा परीक्षा अवलोकन कि ये लाभुकों भूमिहीन नहीं थे एवं उन्हें गलत ढंग से वरीयता सूची में ऊपर रखा गया था को प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों का जवाब पुष्टि करता है।

- 18 नमूना-जाँचित प्रखण्डों में से 14[16] में 2008-13 के दौरान 37,038 लाभुकों में 25,424 लाभुकों का चयन ग्राम सभा के अनुमोदन के बगैर की गई थी।

जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकारा एवं कहा (फरवरी 2014) कि जिलों से जवाब प्राप्त होने के बाद कार्रवाई की जायेगी।

2.1.6.3 गलत स्थायी आई.ए.वाई. प्रतीक्षा सूची

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि:

तीन प्रखण्डों[17] में 527 लाभुकों का नाम आई.ए.वाई. की प्रतीक्षा सूची में शामिल नहीं किया गया था। इन लाभुकों को वर्ष 2012-13 में सीधे बी.पी.एल. सूची से चुन लिया गया था।

---

[13] नामकोम, नगड़ी, माण्डर और रातू।

[14] राँची जिले के माण्डर, नगड़ी और रातू प्रखण्डों, देवघर जिला के सदर और मधुपूर प्रखण्डों।

[15] एम.ओ.आर.डी. के पत्र संख्या क्यू-16025/4/2002-ए.आई. (आर.डी.) दिनांक 5 अप्रैल 2005 के अनुसार इसे बी.पी.एल. जो अन्य मापदण्डों के अलावे भूमिहीन है को बी.पी.एल. सूची में 'जीरो' स्कोर आँकड़ा आबंटित किया जाएगा।

[16] देवघर जिला के सदर और मधुपूर प्रखण्डों: पूर्वी सिंहभूम जिला के घाटशिला और गुड़ाबांधा प्रखण्डों, गढ़वा जिला के चिनिया डंडई, सदर, नगरउटारी प्रखण्डों: गोड्डा जिला के सदर और ठाकुरगंगटी प्रखण्डों: पलामू जिला के चैनपुर प्रखण्डों और राँची जिला के माण्डर, रातू और नामकोम प्रखण्डों।

[17] राँची जिला के नामकोम प्रखण्ड, गोड्डा जिला के सदर प्रखण्ड और पूर्वी सिंहभूम के घाटशिला प्रखण्ड।

71 लाभुकों जिन्हें प्रतीक्षा सूची से चुना गया था फर्जी साबित हुआ चूंकि उनका बी.पी.एल. संख्या बी.पी.एल. सूची में नहीं था।

- 2008-12 के दौरान राँची के तीन प्रखण्डों (माण्डर, नगडी और रातू) में 71 लाभुकों का चयन आई.ए.वाई. प्रतीक्षा सूची से किया गया था, जिन्हें मकानों के निर्माण के लिए ₹ 22.12 लाख का आई.ए.वाई. अनुदान दिया गया था, वे तत्कालिन बी.पी.एल. सूची में शामिल नहीं थे। प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों ने जवाब में कहा कि कुछ लाभुकों का नाम 2002 के बी.पी.एल. सूची को संशोधित करते समय 2010 में हटा दिया गया था। हालाँकि स्थाई प्रतीक्षा सूची उसी हिसाब से अद्यतन नहीं किये जाने के परिणामस्वरूप इस तरह के लाभुकों का चयन हो गया।

  प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों का जवाब लेखापरीक्षा अवलोकन कि लाभुकों का चयन आई.ए.वाई. प्रतीक्षा सूची में त्रुटी पूर्ण हुआ था, को पुष्टि करता है।

- गोड्डा जिला के सदर प्रखण्ड में प्रतीक्षा सूची गरीबों में सबसे गरीब को शीर्ष पर प्राथमिकता देकर नहीं तैयार की गई थी इस कारण ऐसे लोग जिनका बी.पी.एल. स्कोर ज्यादा था को कम बी.पी.एल. स्कोर वाले लोगों से ऊपर रखा गया था। बी.डी.ओ., गोड्डा ने कहा कि मामले की सूचना डी.आर.डी.ए. को दी जा रही है।

- पूर्वी सिंहभूम जिला के दो नमूना-जाँचित प्रखण्डों में (घाटशीला और गुड़ाबंधा) स्थायी प्रतीक्षा सूची बिना बी.पी.एल. स्कोर का उल्लेख किए बिना तैयार किया गया था। इसलिए, लेखापरीक्षा में संबंधित प्रखण्डों द्वारा दिशानिर्देशों के अनुसार प्राथमिकता के आधार पर लाभुकों का चयन हुआ, का पता निश्चय नहीं हो सका।

- गोड्डा जिला के दो नमूना-जाँचित प्रखण्डों[18] में प्रतीक्षा सूची में विभिन्न त्रुटियाँ जैसे लाभुकों के पिता/पति के नाम का उल्लेख नहीं होना (5,688 मामलों में से 50), सामान्य लाभुकों का नाम एस.सी./एस.टी. प्रतीक्षा सूची में सम्मिलित किया जाना (459 मामलों में से 15) आदि देखा गया।

गढ़वा जिले के तीन प्रखण्डो में 15 मकानों को बी.पी.एल. संख्या धारकों के संबंधियों को आबंटित किया गया।

- गढ़वा जिला के तीन प्रखण्डों में 15 मकानें बी.पी.एल. संख्याधारी के संबंधियों को आबंटित की गई थी। बी.डी.ओ. ने कहा कि भविष्य में इस तरह की अनियमिताओं को रोकने के लिए कदम उठाए जायेंगे।

जवाब में, ग्रामीण विकास विभाग (फरवरी-2014) में कहा कि डी.आर.डी.ओ. से लेखापरीक्षा के संबंध में आवश्यक कारवाई करने के लिए निर्देश दे दिया गया है।

2.1.6.4 अयोग्य लोगों का लाभुकों के तौर पर चुनाव

नमूना-जाँचित प्रखण्डों के योजना पंजी, लाभुकों की सूची, बी.पी.एल. सूची और प्रतीक्षा सूची के जाँच से यह पता चला कि:

वर्ष 2008-13 में सात प्रखण्डों में चयनित 593 लाभुकों का नाम बी.पी.एल. सूची में नहीं मिला।

- राँची और गढ़वा के सात प्रखण्डों में 2008-13 में चयनित 593 लाभुकों का नाम बी.पी.एल. सूची में नहीं मिला। इसलिए 593 अयोग्य लाभुकों को ₹ 1.87 करोड़

[18] गोड्डा सदर और ठाकुरगंगटी प्रखण्डों।

का धोखाधड़ी द्वारा भुगतान से इंकार नहीं किया जा सकता ***(परिशिष्ट-2.1.12/अ)***।

- तीन जिलों[19] के छः प्रखण्डों[20] के जांच में उद्घटित हुआ कि 474 मकानों को फर्जी बी.पी.एल. संख्या के विरूद्ध में आबंटित की गई चूंकि ये संख्या बी.पी.एल. सूची में मौजूद नहीं थे। इसलिए 474 लाभुकों जिनका नाम बी.पी.एल सूची से मिलान नहीं हो पाया, को ₹ 1.29 करोड़ का भुगतान फर्जी प्रतित हुआ ***(परिशिष्ट-2.1.12/ब)***।
- चार जिलों[21] के आठ प्रखण्डों[22] में 2008-13 में 485 लाभुकों का चयन उनके बी.पी.एल. स्थिति को सुनिश्चित किये बगैर किया गया चूंकि चयनित लाभुकों के बी.पी.एल. संख्या का उल्लेख अभिलेखों (योजना पंजी, योजना संचिका और अनुमोदित लाभुकों की सूची) में नहीं था। इसलिए ₹ 1.01 करोड़ का भुगतान फर्जी प्रतित हुआ ***(परिशिष्ट-2.1.12/स)***।

ग्रा.वि.वि. ने इसे स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2014) कि डी.आर.डी.ए. को लेखापरीक्षा टिप्पणियों के आलोक में आवश्यक कदम उठाने का निर्देश दिया गया है।

2.1.6.5 एक लाभुक/परिवार को एक से अधिक आई.ए.वाई. मकानों का आबंटन

वर्ष 2008-13 के दौरान निर्धारित एक मकान के विरूद्ध 134 लाभुकों/परिवारों को 145 अतिरिक्त मकानों का अनियमित आबंटन जिसपर ₹ 43.06 लाख का खर्च हुआ।

छः नमूना-जाँचित जिलों के 12 नमूना-जाँचित प्रखण्डों[23] में 2008-13 के दौरान 134 लाभुकों/परिवारों को आई.ए.वाई. के तहत एकाधिक (कुल 279) मकानें अनियमित रूप से आबंटित की गई। इस प्रकार वैसे लाभुकों, जिन्हें पहले से ही बी.डी.ओ. द्वारा मकानें आबंटित की गई थी को 145 अतिरिक्त मकानों के लिए ₹ 43.06 लाख का फर्जी भुगतान किया गया।

ग्रा.वि.वि. ने स्वीकार किया (फरवरी 2014) संबंधित जिला के अधिकारियों से पृच्छा की जाएगी।

2.1.6.6 राज्य योजना के अधिव्यापन के कारण एकाधिक आबंटन

गढ़वा जिला के तीन प्रखण्डों (चिनियां, डंडई और सदर प्रखण्ड) और पूर्वी सिंहभूम के दो प्रखण्डों (घाटशीला और गुड़ाबंधा) में 2008-11 के दौरान 19 परिवारों को दोनों आई.ए.वाई. और सिद्धू कान्हू योजना[24] से 45 मकानें आबंटित की गई। इसलिए 26 मकानों का आबंटन और इस अतिरक्त मकानों के लिए ₹ 7.51 लाख का लाभुकों को

---

19 पूर्वी सिंहभूम, गोड्डा और राँची।

20 घाटशिला, नामकोम, नगड़ी, माण्डर, रातू और सदर प्रखण्ड गोड्डा।

21 देवघर, गढ़वा, गोड्डा एवं पूर्वी सिंहभूम।

22 चिनिया, डंडई, घाटशिला, ठाकुरगंगटी, मधुपूर, सदर प्रखण्ड देवघर, सदर प्रखण्ड गढ़वा और सदर प्रखण्ड गोड्डा।

23 चिनिया, डंडई, घाटशिला, गुड़ाबंधा, सदर गढवा, सदरी गोड्डा, लेस्लीगंज, मधुपूर, मेदनीनगर सदर, नामाकेम, नगरउटारी और रातू।

24 सिद्धू कान्हू आवास योजना आई.ए.वाई. दिशानिर्देशों के तर्ज पर राज्य संपोषित गृह योजना है।

भुगतान अनियमित साबित हुआ। ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकारा और कहा (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों को कारण बताने के लिए पूछा जायेगा।

2.1.6.7 होमस्टीड योजना के तहत लाभुकों का चुनाव नहीं होना

आई.ए.वाई. दिशानिर्देशों के कंडिका 8.1 के अनुसार वैसे ग्रामीण बी.पी.एल. परिवारें जिनके पास मकान बनाने हेतु जमीन उपलब्ध नहीं था को करीब 100-250 वर्ग मीटर जमीन मकान बनाने के लिए खरीदनें/अधिग्रहण करने के लिए वित्तीय सहायता (₹ 10,000 प्रति लाभुक) उपलब्ध कराना था।

वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन किये बिना जैसे भूमिहीन एवं बेघर बी.पी.एल. परिवारों, लाभुकों को हस्तांतरित करने के लिए सरकारी/ निजी भूमि को चिन्हित करना, होमस्टीड योजना के लिए प्रखण्डों को राशि विमुक्त कर दिया गया।

लेखापरीक्षा जाँच में यह पता चला कि ना तो सरकारी जमीन जिसे होमस्टीड साईट के लिए हस्तांतरित करना था की उपलब्धता की पहचान करने के लिए किसी भी स्तर पर कदम उठाए गए ना ही भूमि की पहचान अधिग्रहण/खरीदने के लिए की गई ना ही भारत सरकार को भूमि की अनुपलब्धता की जानकारी दी गई। भारत सरकार ने इस योजना के तहत ₹ 122.61 करोड़[25] के प्रथम किस्त फरवरी 2013 में केवल मकानों का निर्माण के लिए विमुक्त किया चूंकि राज्य सरकार द्वारा जमीन अधिग्रहण की राशि विमुक्ति के लिए आवश्यक कदम नहीं उठाए गए थे। इस तरह राज्य सरकार होमस्टीड साईट के लिए जमीन अधिग्रहण/खरीदने के लिए वित्तीय सहायता प्राप्त करने में असफल रही और इस योजना के तहत प्राप्त राशि को ऐसे बी.पी.एल. परिवारों जिनके पास जमीन थी को आई.ए.वाई. मकानों का निर्माण करने के लिए प्रदान कर दी। राशि की उपयोगिता की स्थिति को **तालिका 2.1.4** में प्रस्तुत किया गया है:

तालिका 2.1.4: निधि की उपयोगिता की विवरणी

नमूना जाँचित डी.आर.डी.ए.	स्थिति
गोड्डा, गढ़वा, पलामू	होमस्टीड योजना के तहत विमुक्त की गई पूरी राशि ₹ 27.81 करोड़ अगस्त 2013 को डी.आर.डी.ए. में अव्यवहरित पड़ी थी।
पूर्वी सिंहभूम, देवघर, राँची	बी.पी.एल. परिवारों जिनके पास जमीन उपलब्ध था का मकान निर्माण पर ₹ 15.44 करोड़ करोड़ खर्च हुआ।

(स्रोत: डी.आर.डी.ए.)

ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकारा और कहा (फरवरी 2014) कि भूमिहीन बी.पी.एल. संख्याधारी को चिन्हित करने के लिए डी.आर.डी.ए. को निर्देश दिया जा रहा है।

[25] राज्य सरकार ने भी ₹ 40.87 करोड़ का अपना हिस्सा विमुक्त किया।

2.1.7 आई.ए.वाई. के अंतर्गत भौतिक उपलब्धि और मकानों का निर्माण

2.1.7.1 मकानों के पूर्ण होने में विलम्ब

वर्ष 2008-11 में स्वीकृत 6,396 मकानें पूर्ण होने में चार महीने से तीन वर्ष तक का विलम्ब हुआ।

आई.ए.वाई. दिशानिर्देशों (कंडिका 5.10) के अनुसार मकान का निर्माण कार्य पूर्ण करने के लिए अधिकतम दो वर्ष का समय था। अत: 2010-11 तक स्वीकृत सभी आवासों मार्च, 2013 तक पूर्ण हो जाने चाहिए थी। हालाँकि 18 नमूना-जाँचित प्रखण्डों में से 17 प्रखण्डों[26] में वर्ष 2008-11 के दौरान नवनिर्माण/उन्नयन के लिए 29,118 मकानें स्वीकृत की गई थी जिसमें से 6,396 (22 *प्रतिशत*) मकानें जुलाई, 2013 तक अपूर्ण थी। पूर्णता में विलंब चार महीने से तीन वर्ष से अधिक तक की अवधि के थे। यद्यपि मकानों के निर्माण के लिए आवश्यक निधि डी.आर.डी.ए. के द्वारा विमुक्त की गई थी परन्तु संबंधित बी.डी.ओ. द्वारा मकानों को पूर्ण करवाने के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए।

ग्रामीण विकास विभाग ने स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2014) कि 2009-10 के दौरान राज्य को वर्ष के अंतिम तिमाही में अतिरिक्त आई.ए.वाई. आवास आबंटित किया गया इससे लक्ष्य प्राप्ति प्रभावित हुई।

2.1.7.2 वर्षवार निर्मित/उत्क्रमित मकानों की सूची का संधारण नहीं किया जाना

आई.ए.वाई. के तहत निर्मित/उत्क्रमित मकानों का सूची संधारित नहीं होना।

इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देशों (कंडिका 5.9) के अनुसार योजना क्रियान्वयन करने वाली ऐजेंसियों के पास इस योजना के अन्तर्गत निर्मित एवं उत्क्रमित किये गये आवासीय इकाईयों के निर्माण की शुरूआत एवं इनके पूर्ण होने की सूची/विवरणी होनी चाहिए।

हालाँकि प्रखण्ड स्तर पर केवल योजना पंजी का संधारण किया गया था जिसमें मात्र लाभुक का व्यक्तिगत ब्यौरा था लेकिन आवासीय इकाईयों के निर्माण संबंधी कोई जानकारी दर्ज नहीं थी। आवासीय इकाईयों की विस्तृत सूची के अभाव में प्रखंड एवं डी.आर.डी.ए. किसी निर्धारित समय में किसी ग्राम पंचायत को इंदिरा आवास योजना के अंतर्गत निर्माण किए जाने के लिए स्वीकृत मकानों की संख्या, पूर्ण किये गये आवासों की संख्या, अपूर्ण आवासों की संख्या बताने में असमर्थ थे।

ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकार किया (फरवरी 2014) एवं कहा कि संबंधित डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्यवाही हेतु निर्देश दिए गए हैं।

2.1.7.3 अभिनव प्रौद्योगिकी उपलब्ध नहीं कराना

अभिनव प्रौद्योगिकी, सामग्री, डिजाइन संबंधी जानकारी प्राप्त करने के लिए विशेषज्ञ संस्थानों से सम्पर्क करने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया था।

इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देशों (कंडिका 5.2) के अनुसार डी.आर.डी.ए. को विभिन्न संगठनों/संस्थानों से सम्पर्क कर मूल्य प्रभावी/आपदा प्रतिरोधी आवासीय इकाईयों के निर्माण/उत्क्रमण में लाभुकों की सहायता हेतु अभिनव प्रौद्योगिकी संबंधी सूचनाएँ प्राप्त करनी थी। हालाँकि अंकेक्षण के दौरान यह पाया गया कि नमूना-

[26] वर्ष 2011-12 में नगड़ी प्रखण्ड राँची के रातू प्रखण्ड से अलग हुआ।

जाँचित डी.आर.डी.ए. के द्वारा आवास निर्माण संबंधी अभिनव प्रौद्योगिकी, सामग्री एवं डिजाइन संबंधी जानकारी प्राप्त करने के लिए विशेषज्ञ संस्थानों से सम्पर्क नहीं किया गया।

ग्रामीण विकास विभाग द्वारा इसे स्वीकार किया गया और कहा गया (फरवरी 2014) कि डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्रवाई हेतु निर्देश दिया गया है।

2.1.7.4 इंदिरा आवास योजना के अंतर्गत मकानों का गुणवत्ता जाँच नहीं किया जाना।

इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देशों (कंडिका 5.7.1) के अनुसार इंदिरा आवास इकाई के निर्माण में कम से कम नींव एवं छज्जा निर्माण के समय लाभुक को तकनीकी पर्यवेक्षण उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

किसी भी प्रखण्ड में निर्माण कार्य का तकनीकी पर्यवेक्षण हेतु तकनीकी अधिकारियों को नहीं लगया गया।

हालाँकि किसी भी प्रखण्ड में निर्माण के दौरान तकनीकी पर्यवेक्षण नहीं कराया गया अत: इंदिरा आवास अपेक्षित स्तर का नहीं बनने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता था तथा जिसकी पुष्टि भी संयुक्त स्थल निरीक्षण के दौरान हुई **(**इस प्रतिवेदन की कंडिका 2.1.10.2**)।**

ग्रामीण विकास विभाग ने जवाब दिया कि इस संबंध में डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया है (फरवरी 2014)।

2.1.7.5 योजना के प्रावधानों के बारे में लाभुकों के बीच जागरूकता की कमी

कोई आई.ई.सी. गतिविधि इंदिरा आवास योजना के अधीन नहीं किये गए थे।

इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देशानुसार राज्य/जिला ग्रामीण विकास एजेसिंयों को सूचना, शिक्षा और संचार गतिविधियाँ (आई.ई.सी.) द्वारा इंदिरा आवास योजना और इसके प्रावधानों के बारे में नागरिकों को जागरूक करना था। अंकेक्षण को दी गई सूचना के अनुसार नमूना-जाँचित जिलों में इस तरह की कोई गतिविधियाँ नहीं किए गए। ग्रामीण विकास विभाग ने जवाब दिया कि डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया है (फरवरी 2014)।

- इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देश-2010 के अनुसार यदि लाभुक अनुरोध करे तो डी.आर.डी.ए. नियंत्रित मूल्य पर कच्चे माल उपलब्ध कराने में सहायता कर सकता है। इसके परिणामस्वरूप लागत में कमी एवं निर्माण की गुणवत्ता लाभुकों को अत्यधिक संतुष्टि से आवास अपनाने में मदद कर सकता है।

  इंदिरा आवास योजना के उपयुक्त प्रावधानों के अनुसार जारूकता में कमी के कारण निर्माण सामग्री खरीदने के लिए कोई आवेदन/आग्रह नहीं पाया गया था।

  नमूना-जाँचित प्रखण्डों के लेखापरीक्षा के दौरान निर्माण सामग्री के खरीद हेतु लाभुकों द्वारा कोई अनुरोध नहीं किया गया था। यह आई.ए.वाई. योजना के प्रावधानों के बारे में जागरूकता की कमी के कारण हो सकता है। ग्रामीण विकास विभाग ने इसे स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2014) कि डी.आर.डी.ए. को आवश्यक कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया है।

2.1.8 अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण

2.1.8.1 कमजोर अभिसरण गतिविधियाँ

इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देश के अनुसार केन्द्र सरकार[27] द्वारा चलाये जा रहे योजनाओं की पहचान कर उसे इस योजना के साथ जोड़ना था।

नमूना-जाँचित जिलों के डी.आर.डी.ए. द्वारा न तो अन्य विभागों द्वारा चलाये जा रहे योजनाओं में समन्वय स्थापित किया गया और न ही सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान (टी.एस.सी.) एवं राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आर.जी.जी.वी.वाई.) के तहत प्राप्त सुविधाओं के बारे में कोई सूचना थी। हालाँकि राज्य के मासिक प्रगति रिपोर्ट वर्ष 2009-13 के अनुसार अभिसरण के तहत सुविधाओं का प्रावधान विस्तृत रूप से **तालिका 2.1.5** में वर्णित है।

तालिका 2.1.5: **अभिसरण के अंतर्गत सुविधाओं की विस्तृत विवरणी**

अवधि	राज्य/ चयनित जिलें	पूर्ण आई.ए.वाई. आवासों की संख्या	अभिसरण के अंतर्गत सुविधाओं का पूर्ण हुए आई.ए.वाई. आवासों का तुलनात्मक अध्ययन *प्रतिशत* के साथ					
			स्वच्छ शौचालयों का निर्माण/ *प्रतिशत*	धुवाँ रहित चुल्हा उपलब्ध कराना/ *प्रतिशत*	आरजीजीभीवाई मुफ्त विद्युत व्यवस्था/ *प्रतिशत*	आम आदमी बीमा *प्रतिशत*	एसजीएसवाई के अंतर्गत स्वयंसेवी समूह के सदस्य/ *प्रतिशत*	मनरेगा में जॉब कार्ड निर्गत करना/ *प्रतिशत*
2009-13	राज्य	337154	33035	27758	4710	2757	6622	59251
			9.80 *प्रतिशत*	8.23 *प्रतिशत*	1.39 *प्रतिशत*	0.81 *प्रतिशत*	1.96 *प्रतिशत*	17.57 *प्रतिशत*

(स्रोत: राज्य एम.पी.आर, राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2008-09 को आंकड़ा प्रस्तुत नहीं किया गया।)

इस प्रकार राज्य में अभिसरण की स्थिति एक *प्रतिशत* से कम से लेकर 17 *प्रतिशत* तक रहा।

ग्रामीण विकास विभाग द्वारा इसे स्वीकार करते हुए कहा (फरवरी 2014) कि जिलों को दिशा निर्देशों का अनुपालन करने हेतु आवश्यक कार्रवाई का निर्देश दिया गया है।

2.1.8.2 लाभुकों के किश्तों से अनियमित कटौती

इंदिरा आवास योजना दिशानिर्देश 2004 के कंडिका 3.2 के अनुसार यदि लाभुक धुँआरहित चूल्हा एवं शौचालय का निर्माण करने में असमर्थ है तो क्रमश: ₹ 100 एवं ₹ 600 की कटौती सहायता राशि से की जाएगी। फरवरी 2006 से शौचालय का निर्माण नहीं करने पर सहायता राशि में ₹ 600/- की कटौती का प्रावधान हटा दिया गया था। धुँआरहित चूल्हा का निर्माण नहीं करने पर कटौती का प्रावधान 2010 के आई.ए.वाई. के दिशानिर्देश से वापस ले लिया गया था।

[27] सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान (टीएससी), राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आर.जी.जी.वि.यो.) और राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल योजना (एन.आर.डी.डब्लू.पी.) इत्यादि।

चार जिलों (देवधर, गोड्डा, गढ़वा और राँची) के नौ प्रखण्डों[28] में लाभुकों को जारी किए गए किस्तों से ₹ 13.81 लाख की राशि की अनियमित कटौती 2008-12 के दौरान की गई थी। गोड्डा और राँची जिले के प्रखण्डों को छोड़कर जहाँ कटौती[29] का कोई कारण अभिलेख में नहीं पाया गया जबकि बाकी जगहों पर धुआँरहित चूल्हा एवं शौचालय का निर्माण नहीं होना एवं इंदिरा आवास योजना का 'लोगो' के रूप मे संगमरमर प्लेट का स्थापन न होना है। इसके जवाब में प्रखंड विकास पदाधिकारी ने कहा कि वर्तमान में इस तरह की कोई कटौतियाँ नहीं की जा रही हैं (सितम्बर 2013)।

लाभुकों के किस्तों के भुगतान से अनियमित कटौती।

ग्रामीण विकास विभाग इसे स्वीकारते हुए कहा (फरवरी 2014) कि जिलों को आवश्यक कार्रवाई करने का आदेश दे दिया गया है।

2.1.9 निगरानी और मूल्यांकन

राज्य स्तर पर ग्रामीण विकास विभाग, जिला स्तर पर डी.आ.डी.ए. एवं प्रखण्ड स्तर पर प्रखण्ड विकास पदाधिकारी इंदिरा आवास योजना के प्रभावी क्रियान्वयन में पर्याप्त एवं समुचित निगरानी के लिए जिम्मेदार थे। इसके अलावे ग्राम पंचायत स्तर पर जनसेवक एवं पंचायत सेवकों को निर्माण में प्रगति का निगरानी करना था।

2.1.9.1 अभिलेखों का संधारण

नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए./प्रखण्ड़ों में बहुतेरे महत्वपूर्ण अभिलेखों का रखरखाव/संधारण नहीं किया गया था।

हमने पाया कि सभी छः नमुना-जाँचित डी.आर.डी.ए. और सभी नमूना-जाँचित प्रखण्डों में स्थायी प्रतीक्षा सूची से संबंधित महत्वपूर्ण अभिलेख, क्रेडिट सह सब्सिडी अभिलेख, डी.आर.आई. ऋण, आई.ई.सी. कार्यकलापों की/शिकायत पुस्तिका, इनवेन्ट्री/संपत्ति संचिका, मासिक प्रगति प्रतिवेदन (एम.पी.आर.) होमस्टीड योजना के लिए एवं अभिसरण तथा उपयोगिता प्रमाण-पत्र[30] का संधारण नहीं किया गया था ***(परिशिष्ट-2.1.13)***। इसके जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों से कारण पृच्छा की जाएगी।

2.1.9.2 आँकड़ों में विसंगतियाँ

छः नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए. के उपयोगिता प्रमाण-पत्र एवं मासिक प्रगति प्रतिवेदनों[31] की संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि आँकड़ों की वित्तीय एवं भौतिक स्थिति में काफी अंतर था, (जिसका विस्तार 377 *प्रतिशत* तक में था) जैसा कि ***परिशिष्ट-2.1.14*** में देखा जा सकता है।

---

[28] रातु, माण्डर, गोड्डा सदर, ठाकुरगंगटी, मधुपुर, चिनिया, डंडई, गढ़वा सदर, और नगरउटारी।

[29] आई.ए.वाई. दिशानिर्देश 2004 के अनुसार प्रत्येक आई.ए.वाई. आवासों से शौचालय एवं धुआँरहित चूल्हा का प्रावधान होगा। यदि किसी कारणवश लाभुकों शौचालय का निर्माण नहीं कर पाया तो ₹ 600 की कटौती सहायता राशि से कर ली जाएगी। यह प्रावधान 2006 से हटाया गया।

[30] उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का संधारण डी.आर.डी.ए. को भेजने के लिए प्रखण्डों को करना था।

[31] योजना का माहवारी भौतिक एवं वित्तिय निष्पादन का पता मासिक प्रगति प्रतिवेदन से चलता है।

डी.आर.डी.ए. के मासिक प्रगति प्रतिवेदनों एवं उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में उल्लेखित भौतिक एवं वित्तीय स्थिति में काफी अंतर पाए गए थे।

अत: मासिक प्रगति प्रतिवेदन और उपयोगिता प्रमाण-पत्र के मिलान के अभाव में जिले के अभिलेखों की वित्तीय जवाबदेही और पारदर्शिता प्रभावित हुई। इसके उत्तर मे ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों को कारण पृच्छा किया जाएगा।

2.1.9.3 ग्रामीण विकास मंत्रालय को गलत तथ्यों की प्रस्तुति

ग्रामीण विकास मंत्रालय को निधि के विचलन, बचत खाते में निधि को रोके रखना, ग्राम स्तरीय निगरानी समितियों के गठन से संबंधित गलत तथ्यों को नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए. के द्वारा उपस्थापित किया गया।

इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देशों (कंडिका 4.2) के अनुसार द्वित्तीय किस्त जारी करने के आवेदन के समय डी.आर.डी.ए. को उपयोगिता प्रमाण-पत्र के साथ विभिन्न प्रमाण-पत्र संलग्न करने थे। लेखापरीक्षा के दौरान हमने देखा कि नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए. द्वारा ग्रामीण विकास मंत्रालय को निधि के विचलन, बचत खाते में निधि को रोके रहना, ग्राम स्तरीय निगरानी समितियों का गठन, प्राप्ति एवं पूर्व वर्ष के उपयोगिता प्रमाण-पत्र से संबंधित गलत तथ्य समर्पित किये गये जिसे ***परिशिष्ट-2.1.15*** में देखा जा सकता है। इसके जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि जिलों को दिशानिर्देशों का अनुपालन करने हेतु निर्देश दे दिया गया है।

2.1.9.4 राज्य स्तरीय निगरानी एवं मूल्यांकन

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देश (4 सितम्बर 2009) के अनुसार संबंधित राज्य के ग्रामीण विकास विभाग के मंत्री की अध्यक्षता में सतर्कता एवं निगरानी समिति का गठन इंदिरा आवास योजना के कार्यान्वयन एवं निधि के उचित उपयोग के लिए किया जाना था। राज्य एवं जिला स्तर पर समिति में राज्य स्तर के अधिकारियों के अलावा संसद एवं विधान सभा के सदस्य रहने थे। हमने देखा कि;

एस.एस.भी.एल.सी. की बैठक 2010-13 के मध्य विहित 12 बैठकों के स्थान पर सिर्फ दो बार ही हुई थी।

- राज्य स्तरीय सतर्कता और निगरानी समिति (एस.एल.भी.एम.सी.) की बैठक वर्ष 2010-13 के बीच 12 के स्थान पर सिर्फ दो बार ही हुई (प्रति तिमाही एक बैठक) थी। इसके अलावा बैठक की कार्यवाही के अनुसार भौतिक/वित्तीय लक्ष्य/उपलब्धियों, आबंटन की प्रक्रिया और शिकायतों के मामलों पर चर्चा की गई लेकिन उठाये जाने वाले सुधारात्मक कदम, नई समय सीमा इत्यादि को या तो अंतिम रूप नहीं दिया गया या फिर वे अभिलेख में नहीं थे।
- छ: नमूना-जाँचित जिलों में से दो (गढ़वा और पलामू) में जिला स्तरीय सतर्कता और निगरानी समिति (डी.एल.भी.एम.सी.) की कोई बैठक नहीं हुई थी जबकि चार जिलों में यह कमी 17 से 50 *प्रतिशत* तक थी।
- इसके अलावा लेखापरीक्षा को दी गई सूचना के अनुसार किसी भी नमूना-जाँचित प्रखंडों में ग्राम स्तरीय सतर्कता समिति का गठन नहीं किया गया था।

इसके उत्तर में, ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि राज्य में राष्ट्रपति शासन के दौरान एस.एल.भी.सी. की कोई बैठक नहीं हुई इसके अलावा जिलों को डी.एल.भी.एम.सी. बैठक दिशानिर्देश के अनुसार करने के लिए कहा गया है।

एस.एल.भी.एम.सी. के बैठक के बारे में दिए गए जवाब को स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि राष्ट्रपति शासन, ग्रामीण विकास विभाग को निगरानी एवं अनुश्रवण समिति की बैठक होने से नहीं रोक सकता है। जबकि दिशानिर्देश के अनुसार (प्रावधान 4ए), सतर्कता और निगरानी समिति, निर्वाचित सरकार की अनुपस्थिति में वरिष्ठतम संसद सदस्य समिति के अध्यक्ष होने थे।

2.1.9.5 शिकायत निवारण तंत्र की अनुपस्थिति

इंदिरा आवास योजना का दिशानिर्देश (कंडिका 6.1.2) एक प्रभावी शिकायत निगरानी प्रणाली स्थापित करने की बात करता है जिसमें पर्याप्त कर्मचारी हो, जो स्वतंत्र रूप से कमियों के बारे में प्रतिवेदन दे सकें।

किसी भी स्तर पर शिकायतों की सुनवाई के लिए शिकायत निवारण तंत्र स्थापित नहीं किये गये थे।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार किसी भी स्तर पर शिकायत पंजी का संधारण नहीं किया गया था। इसके अलावा, चार जिलों के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि वर्ष 2008-13 के दौरान 139 शिकायतें[32] प्राप्त किए गए थे जिसमें से किसी का भी निष्पादन जुलाई-सितम्बर 2013 तक नहीं हुआ था। देवधर और गढ़वा जिले में 2008-13 के दौरान कोई भी शिकायत प्राप्ति नहीं दिखाया गया था।

इसके जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि जिलों को दिशानिर्देशों का अनुपालन करने का निर्देश दे दिए गए हैं।

2.1.9.6 क्षेत्र स्तर पर कार्यों का आंतरिक सत्यापन

इंदिरा आवास योजना दिशानिर्देश (कंडिका 6.1) के अनुसार राज्य सरकार को योजना के संतोषजनक कार्यान्वयन के लिए राज्य से प्रखंड स्तर तक प्रत्येक पर्यवेक्षी स्तर पर निरीक्षण का कार्यक्रम निर्धारित करना था।

आर.डी.डी. द्वारा प्रत्येक पर्यवेक्षी स्तर के अधिकारियों का क्षेत्र भ्रमण की न्यूनतम संख्या राज्य, जिला एवं प्रखण्ड स्तर पर तैयार नहीं किया गया था।

यह पाया गया कि ग्रामीण विकास विभाग द्वारा पर्यवेक्षी स्तर के अधिकारियों के लिए क्षेत्र भ्रमण हेतु न्यूनतम संख्या के साथ निरीक्षण का कार्यक्रम निर्धारित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए./प्रखण्डों में राज्य/जिला/प्रखंड स्तर पर क्षेत्र भ्रमण से सम्बधित अभिलेख नहीं पाये गये। नियमित रूप से और प्रभावी निरीक्षण के अभाव में 2008-11 के दौरान 6 नमूना-जाँचित जिलों के 18 प्रखंडो[33] में अनुमोदित 29,118 आवासों में से सितम्बंर 2013 तक 6,396 आवास अपूर्ण थे।

इसके जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि जिलों को दिशानिर्देश का पालन करने का निर्देश दिया गया है।

---

[32] पलामू 133 शिकायतें, गोड्डा तीन शिकायतें, पूर्वी सिंहभूम दो शिकायतें और राँची एक शिकायत।

[33] इसमें नगड़ी प्रखण्ड भी शामिल है जो राँची जिले के रातू प्रखण्ड में से 2011-12 में अलग हुआ था।

2.1.9.7 सामाजिक अंकेक्षण और गैर सरकारी संगठनों द्वारा अनुश्रवण

राज्य में इंदिरा आवास योजना का सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था।

इंदिरा आवास योजना योजना दिशानिर्देश (उपवाक्य 6.3.5) के अनुसार योजना का सामाजिक अंकेक्षण होगा। हालाँकि सामाजिक अंकेक्षण का कोई तरीका अपनाया नहीं गया था। इस कारण आई.ए.वाई. योजना के कार्यान्वयन में सामुदायिक अनुश्रवण एवं पारदर्शिता अपर्याप्त रही। पुन: कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अधीन गैर सरकारी संगठनों द्वारा आई.ए.वाई. आवासों के निर्माण कार्य का पर्यवेक्षण, मार्गदर्शन और अनुश्रवण नहीं किया गया।

इसके जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों को कार्रवाई प्रतिवेदन भेजने का निर्देश दिया जायेगा।

2.1.9.8 आवास सॉफ्ट

आवास सॉफ्ट एक वेब आधरित एम.आई.एस. कार्यक्रम सॉफ्टवेयर है जिसे प्रबंधन उपकरण के रूप में निगरानी हेतु जुलाई 2010 में शुरू किया गया था इससे रिपोर्ट तैयार करने, जारी की गई राशि की स्थिति पता करने, आवासों के निर्माण में प्रगति और सभी लाभों का अभिसरण के बारे में लाभुकों का आँकड़ा तैयार कर उपयोग किया जा सकता था।

आवास सॉफ्ट को लागू करने का निर्धारित समय 2010-11 था यद्यपि यह 2012-13 से शुरू की गई और यह अद्यतन नहीं रहने की स्थिति में है।

हमने देखा कि आवास सॉफ्ट का कार्यान्वयन राज्य में 2012-13 से लागू किया गया जबकि इसे 2010-11 से लागू करना था। इसके आगे, ग्रामीण विकास विभाग एवं नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए. द्वारा प्रदत्त सूचनाओं से उजागर हुआ कि एम.आई.एस. में लोड एवं एम.पी.आर. के विभिन्न आँकड़ों (***परिशिष्ट-2.1.16***) में विसंगतियाँ थीं।

इसके जवाब में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि जुलाई 2014 में आवास सॉफ्ट के अभिलेखों को अद्यतन कर दिया जाएगा।

2.1.10 संयुक्त जाँच और लाभुक सर्वेक्षण का निष्कर्ष

इंदिरा आवास योजना निर्माण स्थल का संयुक्त भौतिक सत्यापन[34] के समय 1,198 चुने गए लाभुकों का उनकी धारणा और अनुभवों का आकलन करने हेतु लेखापरीक्षा द्वारा साक्षात्कार की गई। निष्कर्ष निम्न प्रकार से है:

2.1.10.1 लाभुकों द्वारा योजना के तहत सहायता प्राप्त करने में आई कठिनाई

- 59 लाभुकों (4.92 *प्रतिशत*) ने कहा कि उन्हे आई.ए.वाई. आवास मंजूर कराने में कठिनाईयाँ हुई।
- 852 लाभुकों (71.12 *प्रतिशत*) आई.ए.वाई. स्थायी प्रतीक्षा सूची से अनजान थे।

[34] अंकेक्षण दल द्वारा छ: चयनित जिलों के 102 नमूना-जाँचित ग्राम पंचायतों के संबंधित प्रखण्ड के पंचायत सेवक व जनसेवक के साथ किया गया।

2.1.10.2 आवासों का निर्माण

- 522 आवास (43.54 *प्रतिशत*) अपूर्ण पाये गए यद्यपि इनमें से 151 आवासों को प्रखण्ड स्तर के अभिलेखों में पूर्ण दिखाया गया था।
- 81 लाभुकों (6.76 *प्रतिशत*) ने आवास का निर्माण नहीं किया जिनमें प्रथम किस्त प्राप्त (74 लाभुकों) एवं यहाँ तक कि पूरा भुगतान प्राप्त करने (सात लाभुकों) वाले शामिल थे।
- ₹ 8.32 लाख उपलब्ध कराने के बावजूद 25 आवास (2.17 *प्रतिशत*) विभिन्न कारणों जैसे पलायन, लाभुक द्वारा आवास निर्माण में रूचि न लेना, वित्तीय सहायता को घरेलू उद्देश्य पर खर्च करना आदि के कारण अधूरे छोड़ दिए गए।
- 302 लाभुकों (32.72 *प्रतिशत*) ने कहा कि निर्माण कार्य के दौरान किसी अधिकारी द्वारा निरीक्षण नहीं किया गया था।
- 1,198 लाभुकों में सिर्फ एक को आवास निर्माण/उन्नयन हेतु डी.आर.आई. ऋण/क्रेडिट सह सब्सिडी योजना के बारे में पता था जबकि किसी भी लाभुक को होमस्टीड योजना के बारे में पता नहीं था।
- निर्धारित 20 वर्ग मीटर के विरूद्ध भौतिक रूप से सत्यापित आवासों का निर्मित क्षेत्रफल 7.8 से 185.805 वर्ग मीटर के मध्य थी।
- इंदिरा आवास योजना दिशानिर्देश (कंडिका 5.2.1) के अनुसार यह सुनिश्चित करने का प्रयास करना चाहिए कि पक्के दीवार एवं छत के साथ के आवास पक्का हो। कम से कम बाहरी दीवार पर प्लास्टर हो। हालाँकि नमूना-जाँचित आवासों में लेखापरीक्षा ने पाया कि आठ *प्रतिशत* आवासों का निर्माण मिट्टी एवं ईट से, 33 *प्रतिशत* आवासों के छत एस्बेस्टस/खपरैल से बने थे और 28 *प्रतिशत* आई.ए.वाई. आवासों की बाहरी दिवारों पर प्लास्टर नहीं था।
- 1,198 में से 1,096 (91 *प्रतिशत*) लाभुकों ने कहा कि उनके घरों के साथ शौचालय नहीं दिया गया था, 201 लाभुकों ने कहा कि पानी की कमी थी जिसके कारण उन्हें 1 से 5 कि.मी. से पानी लाना पड़ता है। 1,198 परिवारों में से 283 (23.6 *प्रतिशत*) को ही राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना के तहत विद्युत आपूर्त्ति दी गई जबकि 1,050 लाभुकों (87.6 *प्रतिशत*) ने कहा कि उन्हें एल.आई.सी. की जनश्री बीमा या आम आदमी बीमा से कोई सहायता प्राप्त नहीं हुआ।

संयुक्त निरीक्षण सह लाभुक सर्वेक्षण के निष्कर्षो के संबंध में ग्रामीण विकास विभाग ने कहा (फरवरी 2014) कि संबंधित जिलों को इससे संबंधित प्रतिवेदन समर्पित करने का निर्देश निर्गत किया गया है।

संयुक्त भौतिक निरीक्षण में अपूर्ण पाये गये आई.ए.वाई. आवास जिन्हें अभिलेखों में पूर्ण दिखाया गया था



बी.पी.एल.सं.3996, योजना सं.51/08-09 सदर प्रखण्ड के गोरसंडा ग्राम पंचायत, गोड्डा जिसे ₹ 34,300 का भुगतान किया गया था



बी.पी.एल.सं. 8243, योजना सं.198 /2008-09 नामकोम प्रखण्ड के सोदाग, राँची जिसे ₹35,000 का भुगतान किया गया था।

2.1.11 निष्कर्ष

क्रियान्वयन में खामियों की वजह से ग्रामीण गरीबों को आवास उपलब्ध कराने का इंदिरा आवास योजना का परिकल्पित उद्देश्य हासिल नहीं हुआ। योजना के लिए राज्य सरकार द्वारा निधि की कमी/आबटंन में देरी, केन्द्रांश की हानि, सरकारी राशि का विचलन व उपयोग नहीं करना, योजना राशि का संदिग्ध दुर्विनियोजन, ब्याज की राशि का लेखांकित नहीं करना, जो समग्र उपयोग दक्षता को प्रभावित किया। अतिरिक्त चिन्हित 9.90 लाख बी.पी.एल. परिवारों को इंदिरा आवास योजनाओं के लाभ नहीं देने के अलावे आई.ए.वाई. प्रतीक्षासूची के निर्माण नहीं/गलत करना, लाभुकों के चयन में पारदर्शिता नहीं बरतना जिससे योग्य/बी.पी.एल. लाभुकों के स्थान पर धोखाधड़ी/अनेक आंबटन के फलस्वरूप अयोग्य लाभुकों को मिलने के अनेक उदाहरण थे। लक्षित इंदिरा आवास योजना के आवास निर्धारित समय सीमा के भीतर पूर्ण नहीं किये गए थे। इंदिरा आवास योजनाओं का लाभुकों के लिए अभिसरण के तहत लक्षित सुविधाएँ प्रदान करने हेतु योजनाओं/कार्यक्रमों की पहचान करने हेतु अन्य विभागों के साथ समन्वय की कमी थी। एम.पी.आर. और एम.आई.एस. के आँकड़ो में फर्क होने से आँकड़ो की सूचना की विश्वसनीयता की कमी थी। प्रत्येक स्तर पर निगरानी एवं मूल्यांकन के अभाव में योजना के परिणामों/कमियों का उचित मूल्यांकन नहीं किया जा सका। एस.एल.भी.एम.सी. और डी.एल.भी.एम.सी. की बैठकों का पर्याप्त संख्यों में न होने से योजना को इन समितियों के पर्यवेक्षण एवं मार्गदर्शन के लाभ से वंचित रहना पड़ा।

2.1.12 अनुशंसाएँ

सरकार निम्न बातों पर विचार कर सकती है:

- *योजना फंड के प्रभावी उपयोग के लिए योजना के वित्तीय प्रबंधन की सही लेखाकंन एवं कार्यान्वयन एजेसियों का लगातार पर्यवेक्षण किया जाना चाहिए;*

- *इंदिरा आवास योजना के दिशानिर्देश के अनुसार ग्राम पंचायत द्वारा ग्राम सभा के अनुमोदन से सही स्थायी प्रतीक्षा सूची का निर्माण सुनिश्चित किया जाना चाहिए;*
- *कार्यान्वयन एजेंसी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इंदिरा आवास योजना के लक्षित आवास निर्धारित समय सीमा में पूर्ण हो सके;*
- *विभिन्न विभागों द्वारा कार्यान्वित कार्यक्रमों/योजनाओं की पहचान कर इंदिरा आवास योजना के लाभुकों को अभिसरण के अधीन लक्षित सुविधाओं के साथ जोड़ना सुनिश्चित किया जाना चाहिए; और*
- *इंदिरा आवास योजना के बेहतर निगरानी और पर्यवेक्षण के लिए अपेक्षित संख्या में एस.एल.भी एम.सी. और डी.एल.भी.एम.सी. की बैठकें सुनिश्चित किया जाना चाहिए।*

कृषि एवं गन्ना विकास विभाग

2.2 झारखण्ड में राष्ट्रीय कृषि विकास योजना का कार्यान्वयन

कार्यकारी सारांश

भारत सरकार ने राज्यों को प्रोत्साहित करने के लिए मई 2007 में कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों के विभिन्न घटकों में एक समग्र रूप से उत्पादन एवं उत्पादकता में गुणात्मक परिवर्त्तन एवं सार्वजनिक निवेश बढ़ाने के लिए राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) का शुभारंभ किया। हमने राज्य में 2007-08 से 2012-13 तक के राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के निष्पादन में योजना, वित्तीय प्रबंधन, क्रियान्वयन और परियोजनाओं के कार्यान्वयन के अनुश्रवण की प्रभावशीलता का मूल्यांकन करने हेतु रा.कृ.वि.यो. की समीक्षा की। महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे वर्णित है:

कृषि एवं गन्ना विकास विभाग (कृ.ग.वि.वि.) वर्ष 2012-13 के लिए कार्यान्वित परियोजनाओं में स्थानीय आवश्यकताओं को समाहित करने में विफल रहा क्योंकि वर्ष 2012-13 के लिए जिला कृषि योजनाएँ तैयार नहीं किये गये थे।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा जिला कृषि योजनाएँ बनाया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.2.6.2)

उपलब्ध राशि का उपयोग नहीं करने के कारण राज्य ₹ 93.37 करोड़ की द्वितीय किस्त की राशि प्राप्त करने में विफल रहा।

उपलब्ध राशि का कृ.ग.वि.वि. द्वारा ससमय उपयोग किया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.2.7.4)

रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत परियोजनाओं का कार्यान्वयन संतोषजनक नहीं थे। नमूना-जाँचित जिलों में कृषि एवं गन्ना विकास विभाग द्वारा सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली के कुल 491 इकाईयों में से 119 इकाईयाँ पूर्ण नहीं करने के कारण कृषक समूहों को परिकल्पित सिंचाई सुविधा उपलब्ध नहीं करायी जा सकी। उसके अतिरिक्त, 50-शैय्या वाले तीन छात्रावासों का निर्माण पूर्ण नहीं होने के कारण कृषि की नई तकनीक से संबंधित प्रशिक्षण कार्यक्रम में कृषकों को भाग लेने के लिए छात्रावास की सुविधा उपलब्ध नहीं कराया गया था। कृषि एवं गन्ना विकास विभाग में कुशल केन्द्र की स्थापना नहीं होने के कारण स्वचालित मौसम स्टेशन ग्राही केन्द्र द्वारा उपलब्ध आँकड़ो का उपयोग एग्रोमेट परामर्शी सेवा के लिए नहीं किया गया। सरकारी कृषि फार्मों के सुदृढीकरण नहीं करने के कारण कृषि एवं गन्ना विकास विभाग कृषकों का प्रशिक्षण आरंभ करने और परिकल्पित बीज उत्पादन करने में असफल रहा।

कृषकों को परियोजना का वांछित लाभ प्राप्त कराने के लिए कृ.ग.वि.वि. द्वारा परियोजनाओं का ससमय पूर्ण होना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.2.8)

कृ.ग.वि.वि. परियोजनाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा करने में विफल रहा क्योंकि राज्य स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया था। विभिन्न क्रियान्वित परियोजनाओं के वास्तविक स्थिति को प्रतिबिम्बित करने हेतु सही प्रविष्टि के साथ रा.कृ.वि.यो. डेटाबेस मैनेजमेन्ट सूचना प्रणाली को अद्यतन करने मे भी कृ.ग.वि.वि. विफल रहा।

कार्यान्वित परियोजनाओं की समीक्षा के लिए राज्य स्तरीय समिति का गठन और परियोजनाओं की उचित अनुश्रवण हेतु रा.कृ.वि.यो. डेटाबेस और मैनेजमेंट सूचना प्रणाली में परियोजनाओं की वास्तविक स्थिति का प्रतिबिंबित होना कृ.ग.वि.वि. द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

(कंडिकायें 2.2.9.3 एवं 2.2.9.5)

2.2.1 परिचय

झारखण्ड में, भौगोलिक क्षेत्र के 52 *प्रतिशत* क्षेत्र में 39 लाख कृषकों द्वारा खेती किया जाता है। झारखण्ड में खेती तीन एग्रो-क्लाइमेटिक क्षेत्र मध्य और उत्तर-पूर्वी, पश्चिमी और दक्षिण-पूर्वी पठारी क्षेत्रों[1] में फैला हुआ है। खेती वाले क्षेत्र के 10 *प्रतिशत* [2] के लिए सिंचाई उपलब्ध है।

कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों में धीमी वृद्धि से चिंतित, राष्ट्रीय विकास परिषद (रा.वि.प.) द्वारा ग्यारहवें पंचवर्षीय योजना अवधि (2007-12) के दौरान कृषि क्षेत्र में चार *प्रतिशत* वृद्धि दर का लक्ष्य हासिल करने के लिए एक विशेष अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजना जिसे राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के रूप में भी जाना जाता है, का शुभारंभ किया गया (29 मई 2007)। रा.वि.प. ने संकल्प लिया कि किसानों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कृषि विकास रणनीतियों को पुनर्विन्यासित किया जाना चाहिए और कृषि का कायाकल्प करने के लिए केन्द्र और राज्य सरकार द्वारा पुन: एक रणनीति तैयार किया जाना चाहिए।

झारखण्ड में, कृषि विकास के लिए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन (रा.खा.सु.मि.), दलहन की एकीकृत योजना, कृषि प्रौद्योगिकी प्रबंधन एजेंसी (आत्मा), त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) इत्यादि जैसी विभिन्न केन्द्रीय एवं राज्य योजनायें

[1] स्रोत: राज्य कृषि योजना (2008-12)।

[2] स्रोत: राज्य कृषि योजना (2008-09 से 2011-12)।

कार्यान्वित की जा रही है। रा.कृ.वि.यो. के दिशानिर्देशों में परिकल्पित चार *प्रतिशत* लक्षित वृद्धि के विरूद्ध ग्यारहवीं योजना अवधि (2007-12) के दौरान कृषि क्षेत्र में राज्य 4.85 *प्रतिशत*[3] वृद्धि प्राप्त किया।

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

केन्द्रीय स्तर पर बजटीय नियंत्रण, राशि की विमुक्ति एवं योजनाओं के सम्पूर्ण प्रशासन के लिए कृषि मंत्रालय, कृषि एवं सहकारिता विभाग (कृ.एवं स.वि.), भारत सरकार जिम्मेवार है। राज्य में रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन के लिए कृषि एवं गन्ना विकास विभाग (कृ.ग.वि.वि.) नोडल विभाग था। मुख्य सचिव की अध्यक्षता वाली राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (रा.स्त.स्वी.स.) योजनाओं के चयन एवं अनुश्रवण हेतु शीर्ष संस्था थी। प्रधान सचिव/सचिव की अध्यक्षता में कृ.ग.वि.वि. एवं पशुपालन एवं मत्स्य विभाग द्वारा राज्य में रा.कृ.वि.यो. का क्रियान्वयन किया गया। कृ.ग.वि.वि. के तीन निदेशकों (कृषि, भूमि संरक्षण एवं राज्य कृषि प्रबंधन एवं प्रसार प्रशिक्षण संस्थान (समेति)) एवं मत्स्य विभाग के मत्स्य निदेशक द्वारा अपने-अपने प्रधान सचिव/सचिव को सहायता प्रदान किया गया। नवम्बर 2010 तक निदेशक, समेति नोडल पदाधिकारी के रूप में कार्यरत था। उसके बाद, कृषि निदेशक नोडल पदाधिकारी के रूप में कार्य किये। कृ.ग.वि.वि. के प्रधान सचिव एवं कृषि निदेशक द्वारा कोषागार से राशि की निकासी करने के उपरांत रा.कृ.वि.यो. के योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए निदेशक समेति को राशि उपलब्ध कराई गई। रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन हेतु जिला पदाधिकारी मुख्य कार्यकर्ता थे।

2.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह जाँच करना था कि:

- योजनाओं के क्रियान्वयन के दौरान योजना की प्रक्रिया प्रभावी एवं रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका के अनुसार थी;
- राशि की पर्याप्तता एवं ससमय उपलब्धता एवं इसके प्रभावशाली एवं मितव्ययी उपयोग को वित्तीय प्रबंध में सुनिश्चित किया;
- परियोजनाएँ प्रभावी नियामक संरचना के अनुसार क्रियान्वित की गई एवं इसके निहित उद्देश्यों की प्राप्ति हुई; एवं
- प्रभावशाली क्रियान्वयन सुनिश्चित करने हेतु अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण पर्याप्त था।

[3] स्रोत: केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन (के.सां.सं.), कृषि मंत्रालय, भारत सरकार (30.09.2013 तक)।

2.2.4 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ तैयार करने के लिए लागू किये गए लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से थे:

- राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की मार्गदर्शिका;
- रा.कृ.वि.यो की वेबसाइट जिसका शीर्षक 'rkvy.nic.in" है;
- जिला कृषि योजनाएं (जि.कृ.यो.) एवं राज्य कृषि योजना (रा.कृ.यो.);
- रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन के लिए राज्य/जिला स्तर पर निर्गत अनुदेश/ मार्गदर्शिका; और
- झारखण्ड वित्तीय नियमावली, झारखण्ड कोषागार संहिता और झारखण्ड लोक निर्माण लेखा संहिता।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

हमने राज्य में 2007-08 से 2012-13 के दौरान रा.कृ.वि.यो. के निष्पादन की समीक्षा की जिसमें कृषि विभाग (राज्य में रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन के लिए नोडल विभाग) एवं पशुपालन एवं मत्स्य विभाग (मत्स्य क्षेत्र) के अभिलेखों की लेखापरीक्षा सम्मिलित थी। पाँच क्षेत्रों को सम्मिलित करते हुए स्ट्रीम-I[4] के अन्तर्गत 225 परियोजनाओं में से कुल नौ परियोजनाओं का चयन किया गया एवं स्ट्रीम-II[5] के अन्तर्गत 2009-10 में अधिक व्यय वाले दो परियोजनाओं का चयन किया गया। परियोजना कार्यान्वयन के आधार पर छः जिलों[6] का चयन किया गया। चयनित परियोजनाओं एवं जिलों का विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट-2.2.1*** में दिया गया है।

कृ.ग.वि.वि. के सचिव के साथ 13 मई 2013 को एक प्रविष्टि सम्मेलन की गई जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं मापदण्ड पर विमर्श किया गया। कृ.ग.वि.वि. द्वारा दिसम्बर 2013 में जवाब दिया गया। प्रधान महालेखाकार और सचिव, कृ.ग.वि.वि. के बीच 18 फरवरी 2014 को निकास सम्मेलन किया गया जिसमें लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर विमर्श किया गया। कृ.ग.वि.वि. के सचिव के दृष्टिकोणों एवं जवाबों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समुचित स्थानों पर सम्मिलित किये गये हैं।

---

[4] विशिष्ट परियोजनायें जिसका चयन विभिन्न क्षेत्रों में राज्य द्वारा किया गया है जैसे कृषि मशीनीकरण, मुख्य खाद्य फसल के एकीकृत विकास, पशुपालन एवं मत्स्य क्रिया-कलाप इत्यादि जिन्हे स्ट्रीम-I अन्तर्गत जिला कृषि योजना तथा राज्य कृषि योजना मे सम्मिलित होना चाहिए था।

[5] स्ट्रीम-II के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा प्रस्तावित एवं योजना आयोग द्वारा अनुमोदित राज्य योजना की परियोजनायें वर्तमान राज्य क्षेत्र की योजनाओं को सुदृढ करने के लिए एवं राज्य सरकार के संसाधन अन्तराल को पूरा करती थी।

[6] धनबाद, दुमका, हजारीबाग, रामगढ, राँची और सरायकेला।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.6 योजना

रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका के अनुसार जिला कृषि योजना (जि.कृ.यो.) बनायी जानी थी एवं सभी जि.कृ.यो. को समावेशित करते हुए राज्य कृषि योजना (रा.कृ.यो.) को बनायी जानी थी। रा.स्त.स्वी.स. द्वारा जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. की तैयारी को सुनिश्चित एवं अनुश्रवण करना था। आगे, रा.स्त.स्वी.स., रा.कृ.वि.यो. के स्ट्रीम-I के अन्तर्गत वैसी परियोजना स्वीकृत करने के लिए जिम्मेवार था जो जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. के भाग थे। जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. का अनुमोदन योजना आयोग एवं कृषि एवं सहकारिता विभाग (कृ. एवं स.वि.), भारत सरकार द्वारा किया जाना था। वर्ष 2007-08 में जिला कृषि योजना बनाने से राज्य को मुक्त कर दिया गया था क्योंकि राज्य योजना का अंतिमीकरण हो चुका था।

2.2.6.1 परियोजनाएँ जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. में सम्मिलित नहीं थे

दो परियोजनाएँ ली गई थी यद्यपि ये जि.कृ.यो./रा.कृ.यो. के भाग नहीं थे।

अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि 2008-09 से 2011-12 के लिए जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. विभाग द्वारा परामर्शी के माध्यम से तैयार करवाया गया था एवं रा.स्त.स्वी.स. को सितम्बर और नवम्बर 2008 के बीच समर्पित किया गया। जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो का योजना आयोग एवं कृ.स.वि., भारत सरकार, द्वारा स्वीकृति से संबंधित जानकारी, यदि कोई हो, अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे। संवीक्षा में आगे उद्घटित हुआ कि दो परियोजनाएँ, यथा 2010-11 में उच्च उत्पादकता वाले प्रभेद के बीजों का वितरण एवं 2011-12 में संकर अधिसूचित बीजों का वितरण राज्य के द्वारा लिया गया यद्यपि ये परियोजनाएँ संबंधित वर्षों के जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. के भाग नहीं थे।

कुल 136 परियोजनाएँ जिसकी लागत ₹ 833.76 करोड़ थी, रद्द की गई।

आगे, हमने पाया कि लेखापरीक्षा टिप्पणियों के उपरान्त रा.स्त.स्वी.स. द्वारा (i) परियोजनाओं के रा.कृ.वि.यो की मार्गदार्शिका के अनुसार नहीं होने, (ii) जमीन के विवादित/अनुपलब्ध होने और (iii) अव्यावहारिक प्रस्ताव होने के कारण ₹ 833.76 करोड़ की 136 स्वीकृत परियोजनाओं को रद्द (अक्टूबर 2013) कर दिया गया। यह दर्शाता है कि इन परियोजनाओं के अनुमोदन स्तर पर उचित अध्यवसाय नहीं किया गया था।

2008-09 से 2011-12 के लिए जि.कृ.यो./रा.कृ.यो. के अनुमोदन नहीं होने से संबंधित मामले पर विभाग द्वारा कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया। आगे, दो परियोजनाओं का जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो में शामिल नहीं होने को विभाग द्वारा स्वीकार करते हुये यह बताया गया कि ये परियोजनाएँ प्रासंगिक थे क्योंकि बीज जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो में प्राथमिक क्षेत्र थे। यह तथ्य यथावत रहा कि केवल जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. में शामिल परियोजनाओं का क्रियान्वयन किया जाना था।

2.2.6.2 जि.कृ.यो. नहीं बनाया जाना

वर्ष 2012-13 के लिए जि.कृ.यो. नहीं बनाए गये थे।

जिलों के द्वारा जि.कृ.यो. 2012-13 नहीं बनाया गया यद्यपि यह रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका के अनुसार आवश्यक था, जबकि 2012-13 का रा.कृ.यो. नोडल विभाग द्वारा विभिन्न निदेशालयों के प्रस्तावों के आधार पर बनाया गया था। इस प्रकार 2012-13 के लिए रा.कृ.यो. में स्थानीय जरूरतों पर विचार नहीं किया गया क्योंकि इस वर्ष के लिए जि.कृ.यो. नहीं बनाये गये थे।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

2.2.6.3 जि.कृ.यो बनाने हेतु अव्यवहृत राशि का अवरोहन

कृ.ग.वि.वि. के द्वारा 2007-08 के दौरान भारत सरकार से ₹ 1.90 करोड़ प्राप्त किया गया (जनवरी 2008) जिसमें से मार्च 2009 तक ₹ 1.48 करोड़ जि.कृ.यो/ रा.कृ.यो बनाने हेतु परामर्शी के भुगतान पर व्यय किया गया और समेति के पास उपलब्ध ₹ 0.42 करोड़ की अव्यवहृत राशि लेखापरीक्षा टिप्पणी के बाद जनवरी 2014 में कोषागार में जमा कर दी गई।

2.2.6.4 जि.कृ.यो. बनाने हेतु परामर्शी का अनियमित चयन

वर्ष 2008-12 के लिए 24 जिलों के जि.कृ.यो. एवं राज्य के रा.कृ.यो. बनाने हेतु कृ.ग.वि.वि., द्वारा ₹ पांच लाख एवं सेवाकर (12.36 *प्रतिशत*) पर प्रति जिला के दर से नैबकॉन्स[7] (NABCONS) का चयन किया गया (मार्च 2008)। तथापि, तीन जिलों के लिए जि.कृ.यो. बनाने का कार्य नैबकॉन्स से वापस ले लिया गया (जून 2008) और नैबकॉन्स को दिए गए ₹ पांच लाख प्रति जिला के विरूद्ध ₹ 10 लाख प्रति जिला के दर से दूसरे परामर्शी, जीनी कम्पेन (एन.जी.ओ.) को दिया गया (जुलाई 2008)। तीन जिलों के लिए उच्च दर पर एक नए परामर्शी के चयन का कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं था। इसके कारण ₹ 13.15 लाख[8] का अधिक एवं परिहार्य व्यय हुआ। आगे, यह भी पाया गया कि सेवा शुल्क लगाने सम्बधित शर्त कृ.ग.वि.वि. एवं जीनी कम्पेन के बीच हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन (एम.ओ.यु.) में शामिल नहीं थे।

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

राशि आबंटन हेतु मानदंड

योजना आयोग द्वारा योग्य राज्यों को रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत राशि आबंटन निम्नलिखित तीन मानकों के आधार पर निर्धारित की गई (i) योग्य राज्यों के विशुद्ध असिंचित क्षेत्र के साथ राज्य के विशुद्ध असिंचित क्षेत्र का *प्रतिशत* हिस्सा (ii) आधार

---

[7] नाबार्ड कन्सलटैन्सी सर्विसेज।

[8] जीनी कम्पेन : ₹ 30 लाख- ₹ 16.85 लाख, तीन जिलों के लिए ₹ पांच लाख एवं सेवा कर ₹ 61,800 प्रति जिला की दर से।

वर्ष 2005-06 में कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों में वृद्धि दर की तुलना में ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के अन्त में राज्य द्वारा कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों में लक्षित वृद्धि दर जिसे प्राप्त किया जाना था और (iii) पूर्व वर्ष के पहले वर्ष की तुलना में पूर्व वर्ष में कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों में कुल योजना व्यय में वृद्धि।

2.2.7.1 मानदंड के विरूद्ध राशि विमुक्ति

(i) रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत अयोग्यता

2007-10 के दौरान आधार रेखा व्यय कायम नहीं होने के कारण राज्य 2008-11 के दौरान रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत राशि प्राप्त करने योग्य नहीं था।

रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका की कंडिका 2.5 के अनुसार कोई राज्य आबंटन प्राप्त करने योग्य होगा यदि कुल राज्य योजना व्यय (रा.कृ.वि.यो. राशि छोड़कर) में कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों पर व्यय का बेसलाईन हिस्सा (पूर्व वर्ष के पहले तीन वर्षों में राज्य द्वारा राज्य योजना में कृषि पर व्यय के *प्रतिशत* का औसत) कायम रखा गया है। योग्यता निर्धारण के उपरान्त भारत सरकार द्वारा किसी भी राज्य को राशि आबंटित की गई।

वित्त लेखे के अनुसार हमने पाया कि बेसलाईन व्यय क्रमश: 2004-05 से 2006-07 (6.92), 2005-06 से 2007-08 (6.85) और 2006-07 से 2008-09 (6.62) की तुलना में कुल राज्य योजना व्यय (रा.कृ.वि.यो. राशि छोड़कर) से कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों पर व्यय (रा.कृ.वि.यो. छोड़कर) का *प्रतिशत* क्रमश: 2007-08 (5.51), 2008-09 (4.97) और 2009-10 (4.45) के दौरान कम था। इस प्रकार, 2008-09 से 2010-11 के दौरान राज्य रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत राशि प्राप्त करने योग्य नहीं था। तथापि, भारत सरकार द्वारा ₹ 196.34 करोड़ इस अवधि में निर्गत किये गये।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा उत्तर दिया गया कि कृ.ग.वि.वि. एवं राज्य योजना विभाग द्वारा समर्पित आंकड़ों के आधार पर योजना आयोग भारत सरकार द्वारा राज्य को योग्य पाया गया। तथ्य यथावत रह जाता है कि राज्य द्वारा राज्य योजना अन्तर्गत रा.कृ.वि.यो. राशि की प्राप्ति हेतु योग्य बनने के लिए कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों पर व्यय में वृद्धि नहीं किया गया।

(ii) परियोजनाओं के किस्तों का अनियमित विमुक्ति

रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका के अनुसार, स्ट्रीम-II के अन्तर्गत, केन्द्रीय आबंटन की राशि को 50 *प्रतिशत* के दो बराबर किस्तों में विमुक्त किया जाना था।

हमने पाया कि भारत सरकार द्वारा रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका में विहित मानदण्डों के विरूद्ध 2010-11 में स्ट्रीम-II के अन्तर्गत 100 *प्रतिशत* (₹ 32.84 करोड़) राशि एक ही किस्त में विमुक्त किया गया।

इस प्रकार, राज्य सरकार ने रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका के विपरीत भारत सरकार से राशि प्राप्त किया।

2.2.7.2 अनुदान प्राप्ति एवं उपयोग

रा.कृ.वि.यो. की राशि राज्यों के लिए दो स्ट्रीम में उपलब्ध है। रा.कृ.वि.यो की मार्गदर्शिका की कंडिकायें 7.1.1 और 7.1.6 के अनुसार आबंटित राशि का कम से कम 75 *प्रतिशत* स्ट्रीम-I अन्तर्गत विशिष्ट परियोजनाओं के लिए प्रस्तावित किया जाना था और कंडिका 7.2.1 के अनुसार आबंटित राशि का शेष 25 *प्रतिशत* स्ट्रीम-II के अन्तर्गत वैसे परियोजनाओं के लिए प्रस्तावित किया जाना था जो किसी खास परियोजना से बंधा नहीं था। स्ट्रीम-I के परियोजनाओं की स्वीकृति के लिए रा.स्त.स्वी.स. अधिकृत था। स्ट्रीम- II के अन्तर्गत, चालू राज्य योजनाओं को सुदृढ़ करने एवं संसाधन अन्तराल को भरने के लिए राज्य योजना के अधीन परियोजनाएँ प्रस्तावित की जानी थी जिसका अनुमोदन योजना आयोग द्वारा किया जाना था।

कृ.ग.वि.वि. स्ट्रीम-I एवं स्ट्रीम- II के लिए विखंडित आँकड़ा प्रस्तुत करने में विफल रहा। 2007-08 से 2012-13 के दौरान, कृ. एवं स.वि. द्वारा ₹ 761.48 करोड़ के आबंटन के विरूद्ध ₹ 645.96 करोड़ विमुक्त किया गया जिसमें से ₹ 507.53 करोड़ व्यय किया गया। इस प्रकार, झारखण्ड सरकार द्वारा आबंटन का 66.65 *प्रतिशत* एवं प्राप्त राशि का 78.57 *प्रतिशत* व्यय किया जा सका जिसका विवरण निम्न **तालिका 2.2.1** में है:

तालिका 2.2.1: रा.कृ.वि.यो.की राशि की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	भा.स.का आबंटन	प्रारंभ शेष	कृ. एवं स.वि. द्वारा मुक्त	कुल उपलब्ध राशि	व्यय	अन्त शेष	कम उपयोग का *प्रतिशत*
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7	8 (5:7)
2007-08	61.66	00	55.68	55.68	00	55.68	100
2008-09	58.62	55.68	29.31	84.99	45.93	39.06	45
2009-10	70.13	39.06	70.13	109.19	95.91	13.28	12
2010-11	160.96	13.28	96.90	110.18	95.26	14.92	13
2011-12	168.56	14.92	174.56¥	189.48	143.83	45.65	24
2012-13	241.55	45.65	219.38	265.03	127.78*	137.25	52
कुल	**761.48**		**645.96**		**507.53**		

(स्रोत: कृषि निदेशालय, झारखण्ड सरकार)

**सिंचाई क्षेत्र एवं अन्य को छोड़कर क्योंकि भूमि संरक्षण निदेशालय द्वारा विवरण नहीं दिया गया*

¥ वर्ष 2011-12 के आबंटन के अलावा ₹ छः करोड़ की अतिरिक्त राशि भारत सरकार द्वारा विमुक्त की गई थी।

- उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि 2007-08 से 2012-13 के दौरान 12 और 100 *प्रतिशत* के बीच में राशि का कम उपयोग किया गया।

  कृ.ग.वि.वि. द्वारा राज्य में रा.कृ.वि.यो. का विलम्ब से प्रारंभ होने को राशि के कम उपयोग का कारण बताया गया। उत्तर पूरी तरह से सही नहीं था क्योंकि 2008-09 से 2012-13 में भी राशि का कम उपयोग हुआ जबकि रा.कृ वि.यो.

2007-08 में ही शुरू हो गया था जिसके कारण राज्य को अनुदान की दूसरी किस्त नहीं मिली जिसकी चर्चा कंडिका 2.2.7.4 में की गई है।

- संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि रा.स्त.स्वी.स. द्वारा रा.कृ.वि.यो. के आबंटन, राज्य एवं अन्य स्रोत से राशि उपलब्धता के साथ-साथ योजनाओं की सूची प्रस्तावित की गई थी। राज्य के लिए योजना आयोग द्वारा आबंटित राशि के अन्तर्गत रा.स्त.स्वी.स. से स्वीकृत परियोजनाओं के किए कृ. एवं स.वि. द्वारा राशि विमुक्त की गई। कृ. एवं स.वि. की विमुक्ति आदेश के अनुसार आबंटित राशि की सीमा के अन्तर्गत राज्य द्वारा क्रियान्वित की जाने वाली परियोजनाओं की प्राथमिकता सूची बनायी जानी थी। लेकिन राज्य ने किसी वर्ष के लिए कोई प्राथमिकता सूची नहीं बनाई। राज्य कृषि योजना बनाये जाने के संदर्भ के आलोक में भारत सरकार द्वारा रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत कम विमुक्त राशि की पूर्ति राज्य सरकार द्वारा की जानी थी। रा.स्त.स्वी.स. द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं हेतु कम राशि/ राज्य अंशदान की विमुक्ति से संबंधित आंकड़ा कृ.ग.वि.वि. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया। अत: उन परियोजनाओं पर राज्य उद्व्यय का मूल्यांकन लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा में हमने आगे पाया कि 2007-08 से 2012-13 के दौरान रा.स्त.स्वी.स. द्वारा रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत प्रस्तावित ₹ 1595.24 करोड़[9] की लागत वाली 225 परियोजनाएँ भारत सरकार द्वारा अनुमोदित की गई थी लेकिन भारत सरकार द्वारा मात्र ₹ 761.48 करोड़ आबंटित थी और ₹ 645.96 करोड़ विमुक्त की गई। शेष आवश्यक राशि की भरपाई राज्य स्रोत से किया जाना था। रा.स्त.स्ती.स. द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं के लिए आवश्यक राशि जिसकी पूर्ति राज्य स्रोत से किया जाना था, का विवरण लेखापरीक्षा को समर्पित नहीं किया गया यद्यपि जनवरी 2014 में माँगा गया था।

2.2.7.3 राशि विमुक्ति में विलंब

राज्य में रा.कृ.वि.यो. के परियोजनाओं के लिए विमुक्त राशि का विवरण कृ.ग.वि.वि. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया। तथापि, नमूना-जाँचित परियोजनाओं से संबंधित स्वीकृति एवं विमुक्त राशि की जानकारी लेखापरीक्षा के दौरान प्राप्त की गई एवं 11 में से आठ नमूना-जाँचित परियोजनाओं में विलंब पाया गया जिसका विवरण नीचे की **तालिका 2.2.2** में दिया गया है:

[9] 2007-08: ₹ 142.25 करोड़, 2008-09: ₹ 28.59 करोड़, 2009-10: ₹ 116.83 करोड़, 2010-11: ₹ 297.42 करोड़, 2011-12: ₹ 320.23 करोड़ और 2012-13: ₹ 689.92 करोड़।

तालिका 2.2.2: नमूना-जाँचित परियोजनाओं में राशि विमुक्ति में विलम्ब दर्शाने वाली विवरणी

वर्ष	भारत सरकार से प्राप्त राशि		क्रियान्वयन अभिकरण को नमूना-जाँचित परियोजना के लिए विमुक्त राशि			विलम्ब महीने में
	दिनांक	राशि (₹ करोड़ में)	राशि (₹ करोड़ में)	परियोजना का नाम	दिनांक	
2007-08	11/2007 और 12/2007 के बीच	53.78	23.50	सूक्ष्म सिंचाई प्रणाली का वितरण (₹ 21.50 करोड़) एवं	02/2009	14 महीने
				सरकारी मछली बीज फार्म, रामगढ़ का सुदृढ़ीकरण (₹ दो करोड़)	02/2009 (₹ 1.90 करोड़) और 03/2009 (₹ 0.10 करोड़)	
2008-09	06/2008 और 03/2009 के बीच	29.31	3.05	मत्स्य एवं पशुधन अनुसंधान संस्थान की स्थापना (₹ 0.50 करोड़)	06/2013	51 महीने
				50 शैय्या वाले छात्रावास का निर्माण (₹ 2.55 करोड़)	12/2011	33 महीने
2009-10	06/2009 और 01/2010 के बीच	70.13	1.05	स्वचालित मौसम स्टेशन ग्राही केन्द्र की स्थापना	04/ 2010 से 06/2010 के बीच	तीन से पाँच महीने के बीच
2010-11	04/2010 और 08/2010 के बीच	96.90	27.85	उच्च उत्पादकता वाले प्रभेद के बीजों का वितरण (₹ चार करोड़)	11/2010	तीन महीने
				उन्नत सिंचाई प्रणाली (₹ 23 करोड़)	12/2010	चार महीने
				झारखंड कृषि मशीनरी परीक्षण एवं प्रशिक्षण संस्थान (₹ 0.85 करोड़)	12/ 2011	16 महीने

(स्रोत:: कृषि एवं गन्ना विकास विभाग। टिप्पणी: संबंधित वर्ष के अन्तिम किस्त से विलंब की गणना की गई है।)

कृ.ग.वि.वि./नोडल पदाधिकारी[10] द्वारा राशि की विलंबित विमुक्ति के कारण नमूना-जाँचित परियोजनाएँ या तो देर से पूर्ण हुए या अपूर्ण रहे जिसके कारण परियोजना के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई जैसा कि कंडिका 2.2.8 में उल्लेखित है।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा विलंबित विमुक्ति के मामले को स्वीकार किया गया परन्तु विलंब का कोई कारण नहीं बताया गया।

2.2.7.4 अनुदान की द्वितीय किस्त से वंचित होना

रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका के अनुसार स्ट्रीम-I के अन्तर्गत 50 *प्रतिशत* राशि प्रथम किस्त में एवं विहित लक्ष्य का कम से कम 50 *प्रतिशत* भौतिक उपलब्धि के उपरान्त 40 *प्रतिशत* की राशि विमुक्त की जानी थी। आगे, परियोजनाएँ पूरी होने के उपरान्त 10 *प्रतिशत* राशि विमुक्त की जानी थी। स्ट्रीम-II के अन्तर्गत, केन्द्रीय आबंटन के 50 *प्रतिशत* के दो बराबर किस्तों में राशि विमुक्त की जानी थी। पहली किस्त अप्रैल में विमुक्त की जानी थी जबकि पूर्व वित्तीय वर्ष तक विमुक्त राशि का उपयोगिता प्रमाण-पत्र समर्पित करने, उपलब्ध राशि का 60 *प्रतिशत* तक व्यय एवं नियमित अन्तराल पर भौतिक एवं वित्तीय निष्पादन प्रतिवेदन के समर्पित करने के उपरान्त दूसरी एवं अन्तिम किस्त विमुक्त किया जाना था।

[10] निदेशक, कृषि एवं समेति, झारखण्ड, राँची।

उपलब्ध राशि का उपयोग नहीं करने के कारण राज्य ₹ 93.37 करोड़ के केन्द्रीय अनुदान से वंचित रहा।

संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 2008-09 में भारत सरकार द्वारा ₹ 58.62 करोड़ आबंटित किया गया और प्रथम किस्त के रूप में ₹ 29.31 करोड़ विमुक्त किया गया। विभाग ₹ 29.31 करोड़ में से मात्र ₹ 10.46 करोड़ उपयोग कर सका। इसलिए, ₹ 29.31 करोड़ की द्वितीय किस्त विमुक्त नहीं हो सकी। 2010-11 के दौरान, भारत सरकार ने ₹ 160.96 करोड़ आबंटित किया एवं प्रथम किस्त के रूप में मात्र ₹ 96.90 करोड़[11] (स्ट्रीम-I: ₹ 49.26 करोड़, स्ट्रीम- II: ₹ 32.84 करोड़ एवं उप-योजना, ₹ 14.80 करोड़) विमुक्त किया एवं विहित प्रावधान के अनुसार उपलब्ध राशि का उपयोग नहीं किये जाने के कारण ₹ 64.06 करोड़ (स्ट्रीम- I एवं उप-योजना के लिए) की द्वितिय किस्त विमुक्त नहीं की गई। इस प्रकार, झारखण्ड सरकार ₹ 93.37 करोड़ (2008-09: ₹ 29.31 करोड़ एवं 2010-11: ₹ 64.06 करोड़) के केन्द्रीय अनुदान से वंचित रहा। लेखापरीक्षा टिप्पणी पर कृ.ग.वि.वि. द्वारा कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

2.2.7.5 रा.कृ.वि.यो. का बचत खातों में जमा राशि से प्राप्त ब्याज

हमने पाया कि आठ क्रियान्वयन अभिकरणों[12] द्वारा 2007-08 से 2012-13 के दौरान कोषागार से राशि आहरित की गई और झारखण्ड सरकार के वित्त विभाग के संकल्प[13] के विरूद्ध राशि को बचत खाते में रखा गया। चूँकि राशि राज्य कोषागार के माध्यम से निकासी की जानी थी इसलिए रा.कृ.वि.यो. की मार्गदर्शिका में बैंक के माध्यम से लेन-देन का प्रावधान नहीं था। पुन: कृ.एवं स.वि. ने अप्रैल 2010 में निर्णय लिया कि अनुदान की राशि पर अर्जित ब्याज संबंधित योजना निधि के लिए गिनती की जाएगी। लेकिन, क्रियान्वयन अभिकरणों द्वारा उपर्युक्त प्रावधानों के विरूद्ध राशि बैंक में रखी गयी एवं मार्च 2013 तक ₹ 0.69 करोड़[14] का ब्याज अर्जित किया। इसके अलावे, समेति (नोडल अभिकरण) द्वारा भी राशि बैंक खाते में रखा गया एवं दिसम्बर 2012 तक ₹ 1.03 करोड़ का ब्याज अर्जित किया गया। क्रियान्वयन अभिकरणों ने योजनावार (धारा-I, धारा-II एवं अवर-योजना) बैंक खाते का संधारण नहीं किया था एवं इसके अनुपस्थिति में अर्जित ब्याज को सम्बधित योजना की निधि के रूप में नहीं माना जा सकता। राज्य सरकार ने भारत सरकार को भी योजना निधि में अर्जित ब्याज की सूचना नहीं दी। जैसा कि झारखण्ड सरकार

---

[11] स्ट्रीम-II के लिए कृ. एवं स. वि. द्वारा एक साथ पूरी राशि विमुक्त की गई थी।

[12] जि.कृ.प. दुमका; आत्मा, दुमका, राँची, हजारीबाग, रामगढ़ एवं सरायकेला; जि.भू.स.पदा. सरायकेला एवं जि.म.प., राँची।

[13] संकल्प संख्या 118 दिनांक 21.01.2007 जिसके अनुसार कोषागार से राशि निकालकर बैंक में रखने की अनुमति नहीं थी।

[14] जि.कृ.प. दुमका: ₹ 0.02 करोड़, आत्मा दुमका: ₹ 0.15 करोड़, आत्मा सरायकेला : ₹ 0.02 करोड़, आत्मा राँची: ₹ 0.19 करोड़, आत्मा हजारीबाग: ₹ 0.12 करोड़, आत्मा रामगढ़: ₹ 0.07 करोड़, जि.भू.सं.पदा. सरायकेला: ₹ 0.05 करोड़ एवं जि.म.पदा. राँची: ₹ 0.07 करोड़।

₹ 1.72 करोड़ के राजस्व को सरकारी खाते से बाहर रखा गया था।

द्वारा भारत सरकार को समर्पित उपयोगिता प्रमाण-पत्र से प्रकट हुआ। इस प्रकार ₹ 1.72 करोड़ की अर्जित ब्याज सम्बंधित योजना निधि में नहीं गिनी जा सकी।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा उत्तर नहीं दिया गया। तथापि, निकास सम्मेलन में सचिव द्वारा मामले की छानबीन करने का आश्वासन दिया गया।

2.2.7.6 गैर सरकारी संगठन को भुगतान की गई अग्रिम का उपयोग नहीं किया जाना

गैर सरकारी संगठन (गै.स.सं.), जीनी कम्पेन के माध्यम से बीज ग्राम[15] की स्थापना हेतु कृ.ग.वि.वि. ने ₹ 40 लाख स्वीकृत किया और ओरमांझी, राँची में बीज ग्राम की स्थापना हेतु निदेशक, कृषि द्वारा गै.स.सं. के साथ एक अनुबन्ध किया गया (फरवरी 2010) तथा गै.स.सं. को ₹ 27.50 लाख का अग्रिम दिया गया (अप्रैल 2010)। अनुबंध के अनुसार, गै.स.सं. के द्वारा अर्द्धवार्षिक प्रगति प्रतिवेदन समर्पित किया जाना था और कार्य की प्रगति/राशि के उपयोगिता के अभाव में निदेशक द्वारा गै.स.सं. के विरूद्ध कार्रवाई की जानी थी। परन्तु अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि कोई कार्य नहीं होने के कारण गै.स.सं. द्वारा कोई प्रगति प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया गया और राशि को अव्यवहृत रखा गया (नवम्बर 2013)। निदेशक के द्वारा भी कोई कार्रवाई नहीं की गई। इस प्रकार, निदेशक, कृषि के द्वारा गै.स.सं. को अनुचित लाभ दिया गया।

2.2.8 परियोजनाओं का कार्यान्वयन

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य से स्ट्रीम-I के अन्तर्गत पाँच क्षेत्रों को शामिल करते हुए कुल नौ परियोजनाओं एवं स्ट्रीम-II के अन्तर्गत दो परियोजनाओं का चयन विस्तृत जाँच के लिए किया गया। चयनित परियोजनाओं एवं क्षेत्र विवरण ***परिशिष्ट-2.2.1*** में दर्शाये गये हैं।

स्ट्रीम-I परियोजनाएँ

सूक्ष्म/लघु सिंचाई क्षेत्र

इस क्षेत्र से स्ट्रीम-I की दो परियोजनाएँ यानि सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली का 2008-09 में प्रगतिशील कृषक समूहों के बीच वितरण एवं 2010-11 में उन्नत सिंचाई प्रणाली का निर्माण का नमूना जाँच किया गया। इन परियोजनाओं के क्रियान्वयन में पायी गई कमियों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है:

[15] बीज ग्राम में बीजों का उत्पादन एवं प्रसंस्करण किया जाता है।

2.2.8.1 प्रगतिशील कृषक समूहों के बीच सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली का वितरण

उद्वह सिंचाई प्रणाली के माध्यम से राज्य के प्रगतिशील कृषकों को सिंचाई सुविधा उपलबध कराने के उद्देश्य से कृ.ग.वि.वि. द्वारा 2000 सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली (प्रत्येक की लागत ₹ 2.15 लाख) के वितरण की स्वीकृति दिया गया (फरवरी 2009)। इस प्रणाली में आठ अश्वशक्ति के पम्प सेट का अधिष्ठापन, पी.भी.सी. पाइपों का लगाया जाना, वैट एवं पम्प गृह का निर्माण सम्मिलित था। पी.भी.सी. पाईप के माध्यम से पूर्व चिन्हित जल स्रोतों से पम्प सेट (पम्प गृह में अधिष्ठापित) द्वारा पानी को वैट[16] तक लाया जाना था। कुल 2000 इकाईयों की प्राक्कलित राशि ₹ 43 करोड़ थी जिसमें रा.कृ.वि.यो. का हिस्सा ₹ 21.50 करोड़, राज्य का हिस्सा ₹ 10.75 करोड़ एवं किसानों का हिस्सा ₹ 10.75 करोड़ था। परियोजना निदेशक, आत्मा परियोजना के क्रियान्वयन अभिकरण थे। कुल स्वीकृत 2000 इकाईयों के विरूद्ध क्रियान्वयन अभिकरणों द्वारा रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत ₹ 17.77 करोड़ व्यय के उपरान्त सिर्फ 1515 इकाईयों का वितरण किया गया था। छः नमूना-जँचित जिलों में 491 इकाईयों[17] के लक्ष्य के विरूद्ध ₹ 7.08 करोड़[18] व्यय के उपरान्त कुल 372 इकाई[19] सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली का वितरण नवम्बर 2013 तक किया गया था।

नमूना-जाँचित जिलों में सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली परियोजना के वितरण में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई:

(i) सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली का अपूर्ण रहना

- दुमका में 106 इकाई सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली के वितरण हेतु जि.कृ.पदा., दुमका द्वारा परियोजना निदेशक (प.नि.), कृषि तकनीकी प्रबंध अभिकरण (आत्मा) को ₹ 171.45 लाख उपलब्ध कराया गया (मई 2009), जिसमें से ₹ 50 लाख 37 इकाईयों को पूर्ण करने पर व्यय किया गया और इकाईयों की भौतिक प्रगति के आधार पर जून 2013 तक 69 अपूर्ण इकाईयों पर ₹ 61.83 लाख व्यय किये गये थे। आपूर्तिकर्त्ता के विपत्र के भुगतान नहीं होने एवं प.नि. तथा कनीय अभियंता, आत्मा द्वारा वैट का निर्माण नहीं किये जाने के कारण 69 इकाईयों को पूरा नहीं किया जा सका और दुमका में सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

---

[16] यह एक पक्का टंकी सह चैम्बर है जिसके चारों दीवारों में जल निकास की व्यवस्था होती है।

[17] धनबाद : 54, दुमका:106, हजारीबाग: 89, रामगढ़: 35, राँची: 131 और सरायकेला: 76।

[18] धनबाद: 0.75 करोड़, दुमका: ₹ 1.12 करोड़, हजारीबाग: ₹ 1.43 करोड़, रामगढ़: ₹ 0.49 करोड़, राँची: ₹ 2.06 करोड़ एवं सरायकेला: ₹ 1.23 करोड़।

[19] धनबाद: 26, दुमका: 37, हजारीबाग: 89, रामगढ़: 16, राँची: 128 एवं सरायकेला: 76।

क.ग.वि.वि. द्वारा उत्तर दिया गया कि मामले की जाँच की जा रही है और जाँच दल से प्रतिवेदन प्राप्त होने के बाद आगे की कार्रवाई की जायेगी।

- रामगढ़ में, कार्यों के कार्यान्वयन में धीमी प्रगति के कारण प.नि., आत्मा द्वारा कुल 35 में से 19 इकाईयों (₹ 23.09 लाख व्यय के उपरान्त) को निर्धारित तिथि मार्च 2010 के विरूद्ध अगस्त 2013 तक पूर्ण नहीं कराया जा सका। आगे, 16 इकाईयों को 11 से 34 महीने के विलंब से पूरा कराया गया जिसके लिए कोई कारण अभिलेख में नहीं पाया गया।

  कृ.ग.वि.वि. द्वारा उत्तर दिया गया (दिसम्बर 2013) कि मामले की जाँचोपरांत प्रतिफल से अवगत कराया जायेगा।

119 सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली के पूर्ण नहीं होने के कारण सिंचाई प्रदान करने का वाँछित लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका।

- धनबाद में, 54 इकाईयों में से 15 इकाईयों[20] को प.नि. आत्मा ने प्रेरणा निकेतन (एक गै.स.सं.) को हस्तान्तरित किया (नवम्बर 2009) एवं 39 इकाईयों का कार्यान्वयन खुद किया। प.नि., आत्मा के द्वारा कार्यान्वित 39 में से 26 इकाईयाँ, 18 महीने के विलम्ब से पूर्ण हुई (मई 2011) जबकि 13 इकाईयाँ (₹ 34.72 लाख) 48 महीने के विलम्ब के बावजूद नवम्बर 2013 तक अपूर्ण थीं। आगे, गै.स.सं. द्वारा कार्यान्वित 15 इकाईयों की प्रगति के बारे में प.नि. आत्मा के पास कोई जानकारी नहीं थी (नवम्बर 2013) जबकि ₹ 18.25 लाख का अग्रिम गै.स.सं. को दिया गया था (नवम्बर 2009)। हमने आगे पाया कि पाँच प्रखण्डों[21] के 19 इकाईयों के लाभुकों के लिए 9,550 मीटर पी.भी.सी. पाईप की खरीद पर ₹ 1.69 लाख का अधिक भुगतान लाभुकों के अध्यक्ष/सचिव को किया गया था क्योंकि आपूर्तिकर्त्ता द्वारा ₹ 122 प्रति मीटर के विपत्र के विरूद्ध मापी पुस्त में दर्ज ₹ 139.70 प्रति मीटर की दर से भुगतान किया गया था।

  कृ.ग.वि.वि. द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी का जवाब नहीं दिया गया।

- राँची में, 131 इकाईयों में से तीन इकाईयों का कार्यान्वयन नहीं किया गया जिसके लिए प.नि. आत्मा सह जिला कृषि पदाधिकारी, (जि.कृ.पदा.) राँची द्वारा कोई कारण नहीं बताया गया। तीन इकाईयों से संबंधित ₹ 4.97 लाख की अव्यवहृत राशि प्राप्ति के चार वर्ष समाप्ति के बाद मार्च 2014 में कोषागार में प्रेषित किया गया।

- यद्यपि हजारीबाग में सभी लक्षित 89 इकाईयाँ पूर्ण हो गयी थीं, 11 इकाईयाँ चार से 14 महीने के विलंब से पूर्ण हुई थी जबकि एक गै.स.सं. द्वारा कार्यान्वित छः इकाईयों से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये

---

[20] प्राक्कलित राशि : ₹ 32.25 लाख।

[21] बाघमरा, धनबाद, झरिया, निरसा एवं तोपचाँची।

गये अत: इन इकाईयों से संबंधित विलंब का पता नहीं लगाया जा सका। शेष 72 इकाईयाँ समय पर पूर्ण किये गये थे।

- सरायकेला में, 76 इकाईयाँ 15 जून 2009 तक पूर्ण करने की निर्धारित तिथि के विरूद्ध सात से 29 महीने के विलंब से पूर्ण किया गया था। हमने आगे पाया कि पुरूसीली ग्राम के कृषक समूह को आबंटित एक इकाई बिना कृषक अंशदान सुनिश्चित किये प.नि. आत्मा द्वारा प्रखंड नर्सरी चाण्डिल (सरायकेला) में स्थानान्तरित किया गया था। जिसके अभाव में इकाई अधिष्ठापित नहीं की जा सकी।

(ii) भौतिक सत्यापन का प्रतिफल

नमूना-जाँचित जिलों में 23 स्थानों[22] पर प.नि., आत्मा के प्रतिनिधि के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया। प्रखंड नर्सरी चाण्डिल, सरायकेला के भौतिक सत्यापन में हमने पाया कि न तो पम्प सेट, पाईप और अनुषंगी सामग्री उपलब्ध था न ही कोई असैनिक कार्य किया गया था जबकि माप पुस्तिका में पम्प सेट, पाईप और अनुषंगी सामग्री की आपूर्ति एवं असैनिक कार्य निष्पादन संबंधी प्रविष्टि करके ₹ 1.61 लाख का भुगतान दिखाया गया था। इस प्रकार, भौतिक सत्यापन में व्यय के विरूद्ध कोई समर्थित सबूत नहीं पाये गये और संबंधित प.नि. आत्मा द्वारा ₹ 1.61 लाख के संभावित दुर्विनियोजन किया गया था। राँची में चार में से तीन इकाईयों में पम्प गृह का निर्माण नहीं पाया गया, पम्प सेट और पाईप तीन लाभुकों के घर में पाये गये। जि.कृ.पदा. राँची[23] ने बताया कि पम्प गृह के साथ पूरी प्रणाली निर्माण के उपरान्त लाभुकों को हस्तगत कराया गया था जिसके संधारण की जिम्मेवारी लाभुक समिति की थी। जवाब भौतिक सत्यापन में पाये गये तथ्यों के विपरीत हैं। इस प्रकार, पम्प गृह के निर्माण हेतु की गई भुगतान[24] अनियमित थी क्योंकि पम्प गृह का निर्माण नहीं कराया गया था। धनबाद, हजारीबाग, सरायकेला और दुमका में 17 सत्यापित इकाईयों में से नौ[25] में पम्प सेट लाभुकों के घर में पाये गये।

यद्यपि क्रियान्वयन अभिकरणों को राशि विमुक्ती के उपरान्त जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा कार्य के निष्पादन का अनुश्रवण किया जाना था, जो नहीं किया गया जिसके कारण कार्य का विलंबित एवं संदेहपूर्ण कार्यान्वयन हुआ। नमूना-जाँचित जिलों में 491 में से कुल 119 इकाई सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली पूर्ण नहीं किया जा

---

[22] धनबाद: पाँच, दुमका: पाँच, हजारीबाग: दो, रामगढ़: दो, राँची: चार एवं सरायकेला: पाँच।

[23] तत्कालीन प.नि. आत्मा राँची।

[24] ₹ 1.73 लाख (₹ 57,750 की दर से)।

[25] धनबाद-दो, दुमका-तीन, हजारीबाग-एक और सरायकेला-तीन।

सका। इससे सिंचाई उपलब्ध कराने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ या विलंब से पूरा हुआ, इसके अलावे इन अपूर्ण इकाईयों पर ₹ 119.64 लाख[26] का निष्फल व्यय हुआ।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2013) कि मामले की पूरी जाँचोपरान्त प्रतिफल से अवगत कराया जायेगा।

2.2.8.2 उन्नत सिंचाई प्रणाली का निर्माण

चौबीस जिलों में बंजर भूमि एवं राईस फेलो[27] भूमि के विकास हेतु रा.कृ.वि.यो. स्ट्रीम-I और रा.कृ.वि.यो. के एक उपयोजना पूर्वोतर भारत में हरित क्रांति लाना (बी.जी.आर.ई.आई) के अंतर्गत ₹ 11 लाख[28] प्रति इकाई की लागत से कृ.ग.नि.वि. द्वारा 602 इकाई उन्नत सिंचाई प्रणाली[29] के निर्माण के लिए ₹. 60.18 करोड़[30] स्वीकृत किया गया (दिसम्बर 2010 और फरवरी 2011 के बीच)। रा.कृ.वि.यो. स्ट्रीम-I के अंतर्गत 370 इकाईयों और बी.जी.आर.ई.आई. के अंतर्गत 232 इकाईयों के साथ कुल 602 इकाईयों का निर्माण किया जाना था। पानी पंचायत (ग्राम स्तर की लाभुक समिति) के द्वारा नगद, मजदूरी या सामग्री के रूप में अंशदान (₹ 11 लाख की प्राक्कलित राशि का 10 *प्रतिशत*) के साथ योजनाओं का क्रियान्वयन, संचालन एवं संधारण किया जाना था। पानी पंचायत के द्वारा परियोजनाओं का क्रियान्वयन उनके सदस्यों की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए किया गया था। नमूना-जाँचित जिलों में 16.81 करोड़[31] व्यय के उपरान्त 171 लक्षित इकाईयाँ[32] पूर्ण किये गये।

अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित अनियमिततायें पाई गई:

(i) आवर्ती निधि का सृजन नहीं होना

आवर्ती निधि के अभाव में उन्नत सिंचाई प्रणाली के संचालन एवं संधारण को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

पानी पंचायत के लिए मार्गदर्शिका एवं सरकारी आदेश के अनुसार किसान से उपयोग शुल्क के रूप में नगद अंशदान द्वारा सिंचाई प्रणाली के संचालन एवं संधारण हेतु आवर्ती निधि का सृजन किया जाना था। उपयोग शुल्क का बैंक बचत खाता में जमा करने संबंधी वार्षिक प्रतिवेदन पानी पंचायत द्वारा भूमि संरक्षण पदाधिकारी

---

[26] रामगढ़: ₹ 23.09 लाख, धनबाद: ₹ 34.72 लाख और दुमका: ₹ 61.83 लाख।

[27] धान की खेती के बाद मिट्टी में अत्याधिक आद्रता/पानी के कारण ये खेत अनुपयोगी रह जाते हैं।

[28] (i) पक्का चेक डेम का निर्माण: ₹ 5 लाख (ii) लूज बोल्डर चेक डेम एवं गार्डवाल का निर्माण: ₹ 2.50 लाख और सूक्ष्म उदभव सिंचाई प्रणाली (कुओं, पम्प गृह, पम्प सेट, पाईप और वैट सहित): ₹ 3.50 लाख।

[29] इसमें पक्का चेक डेम (बी.पी.सी.डी.), लूज बोल्डर चेक डैम (एल.बी.सी.डी.) गार्ड बाल सहित एवं सूक्ष्म उदभव सिंचाई प्रणाली थे।

[30] स्वीकृति आदेश 102: ₹ 365 लाख + 103: ₹ 321 लाख +163: ₹ 5,994 लाख= ₹ 6,680 लाख घटाव किसान अंशदान : ₹ 662.20 लाख = ₹ 6,017.80 लाख।

[31] धनबाद: ₹ 1.58 करोड़, दुमका: ₹ 2.56 करोड़, हजारीबाग : ₹ 3.72 करोड़, रामगढ़: ₹ 3.01 करोड़, राँची: ₹ 3.96 करोड़ और सरायकेला: ₹ 1.98 करोड़।

[32] धनबाद : 16, दुमका : 26, हजारीबाग : 38, रामगढ़ : 31, राँची : 40 और सरायकेला : 20।

(भू.सं.पदा.) को समर्पित किया जाना था और बचत खाते में जमा निधि और इसके उपयोग के विस्तृत विवरण संधारित करने हेतु भू.सं.पदा. जवाबदेह थे। नमूना-जाँचित जिलों में सभी 171 इकाईयों की योजना संचिका एवं पानी पंचायत के बचत खातों की विवरणी की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि डीजल की लागत एवं अन्य संधारण शुल्क के लिए पानी पंचायत के द्वारा कोई उपयोग शुल्क का निर्धारण नहीं किया गया था। आगे, नमूना-जाँचित जिलों में 13 इकाईयों[33] के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पता चला कि छः इकाईयाँ[34] संचालित नहीं थे क्योंकि कार्य स्थल पर पम्प सेट अधिष्ठापित नहीं थे और ये पम्प सेट पानी पंचायत के सचिव/अध्यक्ष के घर में रखे हुए थे। इस प्रकार, आवर्ती निधि के अभाव में परियोजना के संचालन और संधारण के साथ पानी पंचायत के सभी लाभुकों द्वारा इनके उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा उत्तर दिया गया कि उपयोग शुल्क के निर्धारण हेतु पानी पंचायत अधिकृत था जिसे बैंक खाते में जमा किया गया था। जवाब सही नहीं है क्योंकि पानी पंचायत के द्वारा कोई उपयोग शुल्क बैंक खाते में जमा नहीं दर्शाया गया था जैसा कि बैंक विवरणी/पासबुक की संवीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया।

(ii) प्रमाणकों की कमी

झारखण्ड वित्तीय नियमावली (क्रमांक 2 परिशिष्ट-vii) के अनुसार कार्यों के विभागीय कार्यान्वयन में मजदूरों द्वारा मजदूरी प्राप्ति के समर्थन हेतु मजदूर नामावली का संधारण किया जाना चाहिए। जहाँ आवश्यक हो प्राप्त सामग्री की लागत उप-प्रमाणक द्वारा समर्थित होना चाहिए।

हमने पाया कि बोल्डर, स्टोन चीप्स, बालू, ईंटा, सीमेंट इत्यादि का प्रमाणक प्राप्त किये बिना एवं मजदूर की नियुक्ति हेतु मजदूर नामावली भी तैयार किये बिना माप पुस्तिका के आधार पर तैयार चालू लेखा विपत्र के माध्यम से भू.सं.पदा. द्वारा भुगतान किया गया था। हालाँकि, पानी पंचायत द्वारा पम्प सेट, पाईप और फिटिंग का प्रमाणक समर्पित किया गया था।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा जवाब दिया गया कि कार्य विभागीय नियमावली (मैनुअल) के अनुसार कराया गया था और सामग्री का प्रमाणक एवं मजदूर के लिए मजदूर नामावली की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि परियोजना लाभुक आधारित था। जवाब विश्वसनीय नहीं था क्योंकि कार्य पानी पंचायत को निविदा के माध्यम से आबंटित नहीं था इसलिए कार्य का क्रियान्वयन विभाग द्वारा किया गया माना जाना था। इसलिए, पानी पंचायत के द्वारा प्रमाणक एवं मजदूर नामावली समर्पित किया जाना था ताकि उनके द्वारा किये गये व्यय की सत्यता भू.सं. पदा. द्वारा सुनिश्चित किया जा सके।

---

[33] धनबाद : दो, दुमका: दो, हजारीबाग: दो, रामगढ़: तीन, राँची: दो और सरायकेला: दो।

[34] धनबाद: एक, दुमका: दो, रामगढ़: दो और राँची: एक।

(iii) स्वामित्व की कम कटौती

छः भू.सं.पदा. द्वारा ₹ 38.06 लाख कम स्वामित्व की कटौती की गई थी।

खनन एवं भूगर्भ विभाग के परिपत्र (दिसम्बर 2010) के अनुसार आहरण एवं संवितरण पदाधिकारी द्वारा क्रियान्वयन अभिकर्त्ता/आपूर्तिकर्ता को निर्माण सामग्री के विरूद्ध भुगतान स्वामित्व की विहित दर से दुगनी दर पर कटौती उपरान्त किया जाना था यदि लाई गई सामग्री मान्य चालान द्वारा समर्थित नहीं थीं। संवीक्षा में उदघटित हुआ कि नमूना-जाँचित जिलों के 149 इकाईयों में 2010-11 और 2011-12 के दौरान आपूर्ति की गई खान सामग्री मान्य चालान द्वारा समर्थित नहीं थे। खनन एवं भूगर्भ विभाग के आदेशों (दिसम्बर 2010) के अनुसार दुगुने दर पर ₹ 78.38 लाख का स्वामित्व वसूलनीय था। तथापि, संबंधित भू.सं.पदा. द्वारा मात्र ₹ 40.32 लाख की कटौती क्रियान्वयन अभिकरणों (पानी पंचायत) से किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 38.06 लाख की स्वामित्व की कम कटौती की गई।

निकास सम्मेलन में सचिव द्वारा मामले की जाँच-पड़ताल रहने का आश्वासन दिया गया।

बीज क्षेत्र

दो परियोजनाओं अर्थात 2010-11 में उच्च उत्पादन प्रभेद बीज का वितरण एवं 2011-12 में संकर अधिसूचित बीज का वितरण का चयन इस क्षेत्र से किया गया था। इन परियोजनाओं के क्रियान्वयन में पता लगाई गई कमियाँ निम्नलिखित कंडिकाओं में विमर्शित है।

2.2.8.3 उच्च उत्पादकतावाले प्रभेद के बीजों का वितरण एवं सरकारी कृषि फार्म में बीज उत्पादन

कृ.ग.वि.वि. द्वारा रा.कृ.वि.यो. एवं बी.जी.आर.ई.आई. के अन्तर्गत दो परियोजनाओं को स्वीकृत किया गया (अक्टूबर 2010) जिसके अन्तर्गत किसानों को बीज उपलब्ध कराया जाना था यद्यपि उच्च उत्पादकतावाले प्रभेद (उ.उ.प्र.) के बीजों का वितरण जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. में सम्मिलित नहीं था। विवरण निम्न **तालिका 2.2.3** में दिया गया है।

तालिका 2.2.3: बीज वितरण के लिए रा.कृ.वि.यो. एवं बी.जी.आर.ई.आई. निधि के उपयोग की विवरणी (2010-11)

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	परियोजना का नाम	परिव्यय/ स्वीकृति	आबटंन	व्यय
रा.कृ.वि.यो.	उ.उ.प्र. बीज का वितरण एवं कृषि फार्म में बीज उत्पादन	7.40	4.00	1.69
बी.जी.आर.ई.आई.	सघन दलहन विकास	3.45	3.45	1.09
	सघन मक्का एवं गेहूँ उत्पादन	4.11	4.10	1.24
कुल		**14.96**	**11.55**	**4.02**

(स्रोत: कृषि एवं गन्ना विकास विभाग एवं रा.कृ.वि.यो. वेबसाइट)

उपर्युक्त तालिका में यह देखा जा सकता है कि राज्य में ₹ 11.55 करोड़ के आबंटन में से ₹ 7.53 करोड़ का उपयोग नहीं हुआ। आगे, यह पाया गया कि कृ.ग.वि.वि. द्वारा आबंटित ₹ चार करोड़ के विरूद्ध कृषि निदेशक द्वारा जि.कृ.पदा. को मात्र ₹ 2.16 करोड़ उपाबंटित किया गया। बीजों (मक्का) की दर स्वीकृति में विलम्ब, बीजों (दलहन, प्रमाणित बीज), उर्वरक, सूक्ष्म पोषक आदि के लिए क्रय आदेश निर्गत नहीं होना, आपूर्तिकर्त्ता द्वारा बीजों की आपूर्ति नहीं किया जाना और जि.कृ.पदा., संयुक्त निदेशक एवं निदेशक (कृषि) द्वारा अनुश्रवण की कमी के कारण राशि का कम उपयोग किया गया। हमने पाया कि:

2010-11 के दौरान 49.09 लाख का अनुदान राज्य एक्सचेक्र पर अधिक भारित किया गया।

(i) रा.कृ.वि.यो. निधि का कम उपयोग

रा.स्त.स्वी.स. के आदेशानुसार (16 जून 2010) 75 *प्रतिशत* परिदान पर विभिन्न फसलों के बीजों का वितरण लाभुक किसानों के बीच जि.कृ.पदा. द्वारा प्रखंड कृषि पदाधिकारियों के माध्यम से किया जाना था। 50 *प्रतिशत* परिदान रा.कृ.वि.यो. से एवं 25 *प्रतिशत* अनुदान राज्य सरकार की निधि से भारित किया जाना था। तथापि, कृ.ग.वि.वि. द्वारा रा.स्त.स्वी.स. के अनुदेशों का पालन नहीं किया गया और 2010-11 में विभिन्न फसलों के लिए रा.कृ.वि.यो. निधि से कम दर पर परिदान दिया गया। परिदान की शेष राशि (रा.कृ.वि.यो. निधि से भारित नहीं) राज्य स्रोत से व्यय की गई। इसके कारण इस परियोजना पर रा.कृ.वि.यो. निधि का कम उपयोग किया गया एवं 2010-11 में राज्य खजाने पर ₹ 49.09 लाख का अधिक भार दिया गया जैसा ***परिशिष्ट-2.2.2*** में वर्णित है।

आगे, छः नमूना-जाँचित जिलों में से तीन[35] में 6,215 क्विंटल लक्ष्य के विरूद्ध धान के खरीफ बीज का मात्र 4,431 क्विंटल क्रय एवं वितरण किया गया और अन्य तीन जिले[36] रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत नहीं थे क्योंकि ये जिले राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन से आच्छादित थे।

इस प्रकार, रा.कृ.वि.यो. निधि से 50 *प्रतिशत* परिदान भारित रहने संबंधी रा.स्त.स्वी.स. के अनुदेशों का पालन नहीं किये जाने के कारण राज्य को अपने स्रोतों से अधिक व्यय करना पड़ा। आगे, बीजों के लक्ष्य से कम वितरण के कारण उच्च उत्पादकतावाले किस्म की बीजों के वितरण से किसानों को निर्दिष्ट लाभ प्राप्त नहीं हो सका।

सचिव द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया गया।

(ii) सरकारी कृषि फार्म में बीज उत्पादन नहीं किया जाना

दाल, प्रमाणित बीज, संकर धान एवं संकर मक्का की एकीकृत विकास के लिए सरकारी कृषि फार्म में बीज उत्पादन यद्यपि परियोजना[37] में शामिल था, परन्तु

---

[35] धनबाद, दुमका और सरायकेला।

[36] हजारीबाग, रामगढ़ और राँची।

[37] उच्च उत्पादकतावाले प्रभेद के बीजों का वितरण एवं कृषि फार्म में बीज उत्पादन ।

जि.कृ.पदा. द्वारा बताये गये कारणों की वजह से बीज उत्पादन प्रारंभ नहीं किया जा सका, (i) कृषि निदेशक द्वारा जि.कृ.पदा. को राँची और हजारीबाग के लिए बीज क्रय आदेश निर्गत नहीं किया जाना, (ii) रामगढ़ में फार्म का चाहरदिवारी नहीं होना और (iii) धनबाद एवं सरायकेला के जि.कृ.पदा. द्वारा कोषागार से राशि आहरित नहीं किया जाना। तथापि, दुमका में 2010-11 के दौरान दो कृषि फार्म में 151 क्विंटल धान बीज का उत्पादन किया गया था। अनुमण्डलीय कृषि पदाधिकारी, दुमका द्वारा उत्पादित बीज को, बीज उत्पादन प्रक्षेत्र, चित्रा (सरैयाहाट) को हस्तान्तरित किया गया था (नवम्बर 2012) लेकिन जुलाई 2013 तक उसके उत्पादन प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुए थे। इस प्रकार, लेखापरीक्षा में बीज का आगे उपयोग एवं उत्पादन का पता नहीं लगाया जा सका।

निकास सम्मेलन में सचिव द्वारा तथ्य को स्वीकार किया गया।

2.2.8.4 संकर अधिसूचित बीज वितरण (2011-12)

संकर अधिसूचित किस्म के अरहर, मकई सरसों तथा सूर्यमुखी के बीजों का वितरण नहीं किया जा सका।

कृ.ग.वि.वि. ने राज्य में बीजों की आवश्यकता की पूर्ति हेतु राज्य योजना, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन तथा रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत विभिन्न किस्मों के बीजों को अनुदान पर राज्य में वितरण हेतु स्वीकृत (जून. 2011) किया। तदनुसार, रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत कृ.ग.वि.वि. ने 50 *प्रतिशत* के अनुदान पर संकर अधिसूचित बीज का वितरण स्वीकृत (अक्टूबर 2011) किया। कृ.ग.वि.वि. को बीज आपूर्तिकर्ता का चयन तथा संकर अधिसूचित बीजों के दर को स्वीकृत करना था। बीज आपूर्तिकर्ताओं को किसानों के बीच बीजों का वितरण कर जि.कृ.पदा से अनुदान प्राप्त करने हेतु दावा करना था। इस योजना के अन्तर्गत वर्ष 2011-12 में विभिन्न प्रकार के संकर बीजों के वितरण हेतु निम्नलिखित लक्ष्य निर्धारित किये गये थे।

तालिका 2.2.4: अनुदानित अधिसूचित संकर बीजों के वितरण (2011-12) हेतु लक्ष्य की विवरणी

क्रम.सं.	फसल का नाम	आवश्यकता (क्विंटल में)	दर प्रति क्विंटल (₹ हजार में)	लागत (₹ करोड़ में)	स्वीकृत अनुदान (₹ करोड़ में)	वितरित अनुदान (₹ करोड़ में)
1	धान	15000	20	30.00	15.00	8.20
2	अरहर	3700	10	3.70	1.85	0.00
3	मकई	12760	10	12.76	6.38	0.00
4	सरसों	500	10	0.50	0.25	0.00
5	सूर्यमुखी	160	30	0.48	0.24	0.00
कुल				**47.44**	**23.72**	**8.20**

(स्रोत: कृषि एवं गन्ना विकास विभाग)

विभाग ने धान के लिए संकर अधिसूचित बीजों के अनुदान पर वितरण हेतु ₹ 15 करोड़ की स्वीकृति के विरूद्ध मात्र ₹ 8.93 करोड़ आबंटित किया, जिसमें से ₹ 8.20 करोड़ खर्च दर्शाया गया था।

अभिलेखों के नमूना जाँच में प्रकट हुआ कि:

(i) संकर अधिसूचित धान के बीजों का कम आच्छादन

नौ फर्मों को धान के बीजों तथा तीन फर्मों को मकई के बीजों की आपूर्ति 30 जून 2011 तक करने हेतु 20 जून 2011 को ही आपूर्ति आदेश निर्गत किया गया। कुल 15,000 क्विंटल की आवश्यकता के विरूद्ध 8,929.27 क्विंटल धान के बीज प्राप्त हुए एवं लाभुकों को आपूर्ति की गई। परन्तु विभाग ने मकई के बीजों के लिए आबंटन निर्गत नहीं किया फलस्वरूप मकई के बीजों की खरीद नहीं की गई।

कृ.ग.वि.वि. ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013 तथा फरवरी 2014) कि अनुदान पर वितरित 8,929.27 क्विंटल अधिसूचित संकर धान के बीजों के अतिरिक्त बिना अनुदान के 10,341.62 क्विंटल वितरित किये गये जिसमें से 3,830.89 क्विंटल अधिसूचित संकर बीज थे। उपरोक्त 3,830.89 क्विंटल बीजों के वितरण पर ₹ 3.83 करोड़ का अनुदान भुगतान योग्य था परन्तु हमने पाया कि कृ.ग.वि.वि. द्वारा आबंटित निधि ₹ 8.93 करोड़ कुल 8,929.27 क्विंटल बीजों के अनुदानित वितरण पर ही खपत हो गयी थी। इसके अतिरिक्त, 15,000 क्विंटल के लक्ष्य के विरूद्ध मात्र 12,760.16 क्विंटल (अनुदानित 8,929.27 क्विंटल तथा गैर अनुदानित 3,830.89 क्विंटल) अधिसूचित संकर धान ही वितरित किये गये।

निकास सम्मेलन में सचिव ने बताया कि परियोजना के मांग आधारित होने के कारण ही विभाग द्वारा निधि का आबंटन कम हुआ था।

उत्तर अनुकूल नहीं थे क्योंकि मांग के बावजूद कृ.ग.वि.वि. द्वारा कम आबंटन दिये जाने के फलस्वरूप ₹ 3.83 करोड़ के अनुदान से किसान वंचित रह गये।

(ii) सरसों, सूर्यमुखी तथा अरहर के बीजों का खरीद नहीं होना

वर्ष 2011-12 में सूर्यमुखी तथा सरसों के बीजों का वितरण कृ.ग.वि.वि. द्वारा नहीं किये गये क्योंकि विभाग द्वारा सितम्बर 2011 में खरीद के लिए दर तय की गई थी तथा नवम्बर 2011 तक खरीद हेतु आदेश निर्गत नहीं किया गया था और इस बीच सूर्यमुखी तथा सरसों के बोआई की अवधि[38] बीत चुकी थी। निविदा का प्रत्युत्तर नहीं होने के कारण अरहर के बीजों का वितरण के लिए खरीद नहीं किया जा सका तथा कृ.ग.वि.वि. ने पुनर्निविदा के लिए शुरूआत नहीं किया।

कृ.ग.वि.वि. ने उत्तर में तथ्यों को स्वीकार किया।

(iii) जागरूकता कार्यक्रम का आयोजन नहीं होना

नमूना-जाँचित जिलों में आपूर्तिकर्ताओं द्वारा हाइब्रीड अधिसूचित प्रभेद के बीजों के लाभों एवं उपयोगिता के बारे में जागरूकता कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया।

आपूर्तिकर्ताओं के साथ किए गए एम.ओ.यू. में बताया गया कि संकर अधिसूचित बीजों की उत्पादकता तथा उपयोगिता के संबंध में कृषकों के लिए आपूर्तिकर्ताओं तथा आत्मा के द्वारा जागरूकता कार्यक्रम भी आयोजित किया जाना था। आपूर्तिकर्ताओं

[38] सरसों: 20 सितम्बर से 20 नवम्बर तथा सूर्यमुखी 1 अक्टूबर से 15 अक्टूबर।

तथा आत्माओ द्वारा जागरूकता कार्यक्रम आयोजित किये जाने के सम्बन्ध में नमूना-जाँचित जिलों में लेखापरीक्षा को कोई दस्तावेजी साक्ष्य नहीं दिखाया गया। आपूर्तिकर्ताओं द्वारा हाइब्रीड अधिसूचित बीजों की उपयोगिता के बारे में जागरूकता कार्यक्रम नहीं चलाये जाने के बावजूद भी नमूना-जाँचित जिलों के जि.कृ.पदा. द्वारा ₹ 4.37 करोड़ के पूर्ण भुगतान किये गये।

कृ.ग.वि.वि. ने बताया कि कृषक पूर्व से ही हाइब्रीड प्रभेद से अवगत थे। उत्तर एम.ओ.यु. के नियमों एवं शर्तों, जिसमें आपूर्तिकर्ताओं द्वारा जागरूकता कार्यक्रम आयोजित करना अनिवार्य था, के विपरीत था।

(iv) उत्पादकता का आकलन नहीं होना

परियोजना निदेशक, आत्मा तथा आपूर्तिकर्ताओं के बीच हुए एम.ओ.यू (जून 2011) के अनुसार रैंडम सैंपलिंग पद्धति से चयनित गाँवों के प्रत्येक समूह में एक फसल की कटनी की जानी थी तथा उत्पाद को आपूर्तिकर्ताओं के प्रतिनिधि एवं विभागीय पदाधिकारियों की उपस्थिति में अभिलिखित किया जाना था। फसलों के उत्पादकता को चिन्हित करने के लिए कम से कम 10 *प्रतिशत* फसलों के कटनी के समय जि.कृ.पदा./अनु.कृ.पदा./परियोजना उपनिदेशक, आत्मा को उपस्थित रहना था। परन्तु, वर्ष 2011-12 के दौरान नमूना-जाँचित जिलों में फसलों के इस प्रकार की कोई भी कटनी नहीं की गई थी। अत: योजना के प्रभाव का मूल्यांकन नहीं किया जा सका।

कृ.ग.वि.वि. ने बताया (दिसम्बर 2013) कि वर्ष 2012-13 से फसल कटनी का फोटोग्राफी एवं वीडीओ-रिकार्डिंग किया जा रहा था। हालांकि, क.ग.वि.वि. वर्ष 2011-12, जिसमें परियोजना लागू की गई थी, में हुए फसल कटनी के सम्बन्ध में कुछ नहीं बताया।

मत्स्य खण्ड

इस खंड से दो परियोजनाएँ (i) रामगढ़ के सरकारी बीज फार्म का सुदृढ़ीकरण तथा मत्स्य बीज हैचरी का निर्माण एवं (ii) हजारीबाग के गौरियाकरमां में स्थापित मत्स्य एवं शोध संस्थान चयनित किए गए। इस परियोजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित प्रेक्षण निम्नांकित कंडिकाओं में दर्शाया गया है:-

2.2.8.5 रामगढ़ स्थित सरकारी मत्स्य बीज फार्म के सुदृढ़ीकरण तथा मत्स्य बीज हैचरी का निर्माण एवं अन्य आधारभूत संरचनाएँ

वर्ष 2008 के वर्षा ऋतु में सरकारी मत्स्य बीज प्रक्षेत्र, बिजुलिया तालाब (20.14 एकड़) रामगढ़ बह गया था। उसके सुदृढ़ीकरण[39] हेतु कृ.ग.वि.वि. द्वारा ₹ दो करोड़ स्वीकृत (2008-09) की गई थी। परियोजना का उद्देश्य मिश्रित मछली खेती का विकास सहित एक क्विंटल प्रति एकड़ उपज के साथ ₹ 16.11 लाख राजस्व प्रति वर्ष प्राप्त करना था। जिला मत्स्य पदाधिकारी (जि.म.पदा.) रामगढ़ ने निर्माण कार्य

[39] बाँधों का सुदृढ़ीकरण, अधिप्लव मार्ग एवं नाली का निर्माण।

को विभागीय रूप से कराने में (मार्च 2009 एवं जनवरी 2011 के बीच) ₹ दो करोड़ का व्यय किया। हमने निम्नांकित अवलोकन किया:

(i) बिना निविदा पद्धति के सामग्रियों का क्रय

पर्याप्त मात्रा में ₹ 16.54 लाख की लागत के सामानों यथा ईंट, सिमेंट, स्टोन चिप्स एवं ह्यूम पाइप का क्रय स्थानीय बाजार से किया गया जबकि वित्त विभाग के परिपत्र अक्टूबर 2002[40] के अनुसार निविदा के माध्यम से क्रय किया जाना था। सामानों के अनुसूची में दिये गये दरों तथा किये गये क्रय के दरों की तुलना करने पर पाया कि सामानों का क्रय ₹ 5.37 लाख[41] की अधिक लागत पर किया गया।

कृ.ग.वि.वि. ने उत्तर दिया कि दर अनुसूची में सामानों के दिये गये दर बिना उठाव/उतार लागत के थे। उत्तर सही नहीं था क्योंकि ₹ 1.33 लाख भाड़ा तथा उठाव/उतार प्रभार का दावा अलग से किया गया था तथा क्रय किये गये सामानों के मूल्य के अतिरिक्त भुगतान किया गया।

(ii) बिक्री लक्ष्य की अनुपलब्धि

मछली की ब्रिकी में वर्ष 2010-13 के दौरान ₹ 42.50 लाख के राजस्व का कम उगाही।

परियोजना स्वीकृति के समय रा.स्त.स्वी. समिति द्वारा मछली बीज प्रक्षेत्र रामगढ़ से मछली की बिक्री से 2010-11 से 2012-13 तक ₹ 48.33 लाख[42] की बिक्री राशि का अनुमानित लक्ष्य था। हमने पाया कि मात्र ₹ 5.83 लाख मछली की बिक्री से प्राप्त हुआ। जि.म.पदा. रामगढ़ ने लेखापरीक्षा के प्रेक्षण के उत्तर में यद्यपि बताया कि निदेशक, मत्स्य द्वारा वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान ₹ 10 लाख मछली की बिक्री से प्राप्ति का लक्ष्य निर्धारित किया था, उन्होनें उक्त लक्ष्य के निर्धारण के आधार, जो कि परियोजना की स्वीकृति के समय मूल रूप से अनुमानित लक्ष्य से परे था, को नहीं बताया। इसके परिणामस्वरूप तीन वर्षों की अवधि में मछली की कम उत्पादन के कारण मछली की बिक्री से ₹ 42.50 लाख कम उगाही किया गया।

कृ.ग.वि.वि. ने उत्तर दिया कि बाजार में बिक्री योग्य मछली के उत्पादन करने में दो वर्ष लगते थे तथा मत्स्य के उत्पादन में कमी का एक कारण अवैध रूप से मछली पकड़ना भी था जिसे घेराबंदी के अभाव में रोका नहीं जा सकता था।

इस प्रकार, मत्स्य प्रक्षेत्र के सुदृढ़ीकरण में ₹ दो करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद मछली के उत्पादन में अनुमानित मात्रा की तुलना में अपर्याप्त वृद्धि हुई। जि.म.पदा.

---

[40] परिपत्र आदेश के अनुसार ₹ 50,000 से अधिक के सामानों के क्रय हेतु समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशन आवश्यक था।

[41] सीमेंट ₹ 1.26 लाख (11,780 बोरे के लिए, दर अनुसूची ₹ 215 प्रति बोरा वास्तविक भुगतान ₹ 278-290 प्रति बोरा), बालू: ₹ 0.42 लाख (₹ 220.12 मी.^{3} अनुसूचित दर ₹ 70 प्रति मी^{3} जबकि वास्तविक भुगतान ₹ 260 प्रतिमी^{3} की दर से), ईट: 0.12 लाख (64,300 के लिए- दर अनुसूची- ₹ 2,600 प्रतिहजार वास्तविक भुगतान- ₹ 2,800/प्रति हजार), चिप्स: 0.30 लाख (187.80 मी.^{3} के लिए दर अनुसूची 700 प्रति मी.^{3} वास्तविक भुगतान ₹ 860 प्रति मी.^{3}) तथा ह्ययून पाइप ₹ 3.27 लाख (115 मीटर के लिए-दर अनुसूची ₹ 3,650 प्रतिमीटर वास्तविक भुगतान ₹ 6,490 प्रतिमीटर)।

[42] प्रति वर्ष ₹ 16.11 लाख की दर से 20.14 क्विंटल मछली के लिए।

को किसी भी तरीके से, जो आवश्यक था, बीज प्रक्षेत्र में अवैध रूप से मछली पकड़ने को रोकना सुनिश्चित करना चाहिए था।

2.2.8.6 मत्स्य एवं पशुधन शोध संस्थान, गौरियाकरमा की स्थापना का क्रियान्वयन नहीं होना

पशुधन एवं मत्स्य पालन में समुचित प्रथा, नस्लों/प्रजातियों आदि को विकसित करने के लिए कृ.ग.वि.वि. ने मत्स्य एवं पशुपालन शोध संस्थान, गौरियाकरमा, हजारीबाग की स्थापना के लिए ₹ दो करोड़ स्वीकृत किया तथा कृ.ग.वि.वि. ने निदेशक, समेति, को परियोजना के क्रियान्वयन हेतु ₹ दो करोड़ में से 50 लाख उपलब्ध कराया (मार्च 2009)। सचिव, पशुपालन एवं मत्स्य विभाग के आदेश से राशि जिला मत्स्य पदाधिकारी, गुमला को मत्स्य अभियांत्रिकी महाविद्यालय की स्थापना पर खर्च के लिए हस्तानांतरित (जून 2013) किया गया, जो रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत अनुमोदित परियोजनाओं की सूची में नहीं था। इस प्रकार, स्वीकृत परियोजना के कार्यान्वयन नहीं होने के अलावा जि.म.पदा. गुमला को स्थानान्तरित ₹ 50 लाख निधि का विचलन था।

₹ 50 लाख के विचलन के अतिरिक्त मत्स्य एवं पशुधन शोध संस्थान, गौरियाकरमा का स्थापना नहीं किया जा सका।

कृ.ग.वि.वि. ने तथ्य को स्वीकार किया कि मत्स्य अभियंत्रण महाविद्यालय गुमला हेतु उपकरणों की अभी तक खरीद नहीं होने के कारण निधि अनुपयोगी पड़ा हुआ है। परन्तु, कृ.ग.वि.वि. ने गैर-रा.कृ.वि.यो. परियोजना के लिए किए गये विचलन के सम्बन्ध मे कोई उत्तर नहीं दिया ।

प्रसार क्षेत्र

इस क्षेत्र से दो परियोजनाएँ (i) दुमका, राँची और सरायकेला में 50-शैय्यावाले कृषक छात्रावासों का निर्माण तथा (ii) राँची में झारखण्ड कृषि मशीनरी परीक्षण एवं प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना चयनित किये गये, इन परियोजनाओं में पाई गई खामियाँ निम्नांकित कंडिकाओं में विमर्शित है:

विभागीय निर्णय में विलम्ब के कारण 50-शैय्या वाले तीन छात्रावास स्थापित नहीं हो सके।

2.2.8.7 दुमका, राँची तथा सरायकेला में 50-शैय्यावाले कृषक छात्रावासों का पूरा नहीं होना

तीन कृषि ज्ञान एवं उद्योग केन्द्रों (बोकारो, दुमका और पलामू) की स्थापना के लिए ₹ 2.55 करोड़ (प्रत्येक की लागत राशि ₹ 85 लाख) स्वीकृत (फरवरी 2009) किये गये थे और कोषागार से आवश्यक निधियों की निकासी कर परियोजना के कार्यान्वयन हेतु समेति को स्थानान्तरित (मार्च 2009) किये गये। कृषि एवं गन्ना विकास विभाग की स्वीकृति आदेश के अनुसार परियोजना की कार्य योजना बिरसा कृषि विश्वविद्यालय (बि.कृ.वि.) द्वारा तैयार कर समर्पित किया जाना था परन्तु निदेशक, कृषि ने बि.कृ.वि. द्वारा तैयार एवं समर्पित किये जाने वाले कार्य योजना की स्थिति को नहीं बताया। दो वर्षों के बाद विभाग ने कृषि ज्ञान एवं उद्योग केन्द्रों के स्थान पर राँची, दुमका तथा सरायकेला में 50-शैय्या वाले तीन कृषक छात्रावासों के निर्माण का निर्णय (दिसम्बर 2011) किया। कृषि निदेशक द्वारा परियोजना को

परिवर्तित किये जाने के कारण को नहीं बताया गया यद्यपि लेखापरीक्षा द्वारा (जून 2013) पूछा गया था। समेति ने उपायुक्त, दुमका एवं सरायकेला तथा सचिव, रामकृष्ण मिशन, राँची प्रत्येक को ₹ 85 लाख की दर से मार्च 2013 तक कार्य पूरा करने के लिए उपलब्ध (दिसम्बर 2011) कराया। परियोजना का लक्ष्य कृषि क्षेत्र के नई तकनीक के प्रशिक्षण हेतु, जिला मुख्यालयों में आनेवाले कृषकों को छात्रावास सुविधा उपलब्ध कराना था। विभागीय निर्णय में हुए विलम्ब तथा कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण आवश्यक भवनों का निर्माण पूरा (सितम्बर 2013) नहीं किया जा सका और परियोजना की स्वीकृति तथा निधि की निकासी के चार वर्षों से अधिक के बाद भी परियोजना से वांछित लाभ प्राप्त नहीं हो सका। निम्न छायाचित्रों से अगस्त 2013 तक की स्थिति परिलक्षित है।





राँची और दुमका के आंशिक रूप से पूर्ण छात्रावास से।

कृ.ग.वि.वि. ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर कोई उत्तर नहीं दिया।

2.2.8.8 झारखंड कृषि मशीनरी परीक्षण एवं प्रशिक्षण केन्द्र, राँची का आंशिक स्थापना

स्वीकृति के करीब तीन वर्षों बाद भी झा.कृ.म.परी.प्र.के. राँची पूर्णत: स्थापित नहीं हो सकी।

बिरसा कृषि विश्वविद्यालय (बि.कृ.वि.) राँची में फार्म मशीनरी परीक्षण तथा प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना के लिए कृ.ग.वि.वि ने ₹ 85 लाख[43] स्वीकृत (अक्टूबर 2010) किया। कार्य में प्रगति नहीं होने के कारण उक्त केन्द्र की स्थापना हेतु स्थान में परिवर्तन (नवम्बर 2011) कर एक दूसरी जगह भू-संरक्षण निदेशालय के अंतर्गत हेहल, राँची में रखा गया। परियोजना का क्रियान्वयन सहायक निदेशक (सर्वे), भू-संरक्षण, राँची द्वारा किया जाना था तथा इसका उद्देश्य कृषि मशीनरी तथा जोताई हेतु औजार, बोने और पौधा लगानेवाले उपकरण, फसल कटनी एवं दौनी हेतु उपकरण, अवशेष प्रबंधन आदि हेतु औजार का परीक्षण, राज्य के कृषकों के उपयोग के लिए, ग्रामीण युवा कृषकों को मशीनरी की मरम्मति हेतु प्रशिक्षण देना तथा स्वरोजगार के लिए प्रेरित करना तथा बिरसा कृषि विश्वविद्यालय (बि.कृ.वि.) के समन्वय से राज्य में कृषि अभियंत्रण तथा मशीनीकरण के क्षेत्र में कार्य करना था। इस उद्देश्य हेतु, प्राइम मूवर्स यथा ट्रैक्टर, पावर टीलर, विद्युत मोटर आदि, डायनेमो

[43] वेतन एवं मजदूरी: ₹ 13.10 लाख, आवर्तीव्यय: ₹ 10 लाख तथा मशीनें : ₹ 61.90 लाख।

मीटर जैसे औजार, मापक औजार सेट, स्टापवॉच, नमी मापक औजार, अंकीय इलेक्ट्रानिक्स तुला, चबूतरा टाइप तुला आदि खरीद की जानी थी। परियोजना वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक पाँच वर्षों के दौरान पूर्ण किया जाना था। वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लिए ₹ 1.17 करोड़ की मशीनों की लागत स्वीकृत थी। वर्ष 2011-12 में, मशीनों की खरीद के लिए आवंटित ₹ 61.90 लाख अगले वर्ष के लिए कर्णांकित ₹ 25 लाख को जोड़ते हुए वर्ष 2012-13 के लिए पुनरीक्षित कर ₹ 86.90 लाख किया गया।

हमने पाया कि

- कृ.ग.वि.वि. वर्ष 2011-12 तक आवश्यक मशीनों के खरीद के लिए निविदा तथा दर अनुमोदित नहीं कर सकी। पुन: वर्ष 2012-13 में आबंटित राशि ₹ 86.90 लाख का मात्र 34 *प्रतिशत* (₹ 29.12 लाख) का उपयोग 12 मशीनों यथा ट्रेक्टर, टर्वो ट्रेक्टर, डायनेमोमीटर, अंकीय मृदा नमी मापक, अनाज नमी मापक, टीपींग ट्रेलर, अंकीय वरमीन, वेल्डिंग मशीन, चॉप सॉ मशीन, पम्पसेट, टेबल आधारित वजन मापक तथा चबूतरा आधारित वजन मापक, के क्रय 44 मशीनों में से मात्र 12 के निविदा निस्तारण के कारण, हो पाया। इस प्रकार 2013 तक आवश्यक मशीनों का क्रय नहीं किया जा सका और परिकल्पित झा.कृ.म.परी.प्रशि. केन्द्र स्थापित नहीं किया जा सका।

  कृ.ग.वि.वि. ने बताया कि वर्ष 2011-12 में कम खर्च होने के कारण स्वीकृत्यादेश के निर्गत होने में देरी तथा निविदा प्रक्रिया में विलम्ब था। पर 2012-13 के सम्बन्ध में कोई कारण नहीं उपलब्ध कराया गया।।

- खरीदी गई मशीनों के उपयोग हेतु कृषकों को प्रशिक्षण दिसम्बर 2012 में शुरू हो पायी जबकि वेतन, मजदूरी एवं आकस्मिकता पर मार्च 2012 तक ₹ 3.15 लाख खर्च हो गई थी। फिर भी प्रशिक्षण का मूल्यांकन नहीं किया गया, फलस्वरूप युवा कृषकों के स्वरोजगार हेतु प्रशिक्षण की उपयोगिता का आकलन नहीं किया जा सका।

  कृ.ग.वि.वि. ने उत्तर दिया कि आगामी वर्ष में प्रशिक्षण का मूल्यांकन किया जाएगा।

- मार्च 2013 तक निजी कम्पनियों के मात्र तीन कृषि उपकरणों का परीक्षण किया गया परन्तु राज्य के कृषकों द्वारा उनके उपयोग किये जाने संबंधी कोई प्रतिवेदन तैयार नहीं किया गया।

- राज्य मे बि.कृ.वि के समन्वय से इस केन्द्र द्वारा कृषि अभियंत्रण तथा मशीनीकरण के क्षेत्र में प्रगति के लिए किये गये कार्य[44] का आकलन नहीं किया जा सका क्योंकि इस सम्बन्ध में कोई भी अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया गया।

  लेखापरीक्षा के प्रेक्षण का कृ.ग.वि.वि. ने उत्तर नहीं दिया।

इस प्रकार, बि.कृ.वि. द्वारा शुरूआती क्रिया के अभाव एवं आवश्यक मशीनों की खरीद निविदा निस्तारण में विलम्ब के कारण मशीनों की खरीद नहीं की जा सकी तथा मशीनों के परीक्षण और कृषकों के लिए प्रशिक्षण, सोच के अनुसार स्वीकृति के लगभग तीन वर्षों बाद भी शुरू नहीं हो पाया।

कृषि अनुसंधान क्षेत्र

इस क्षेत्र से एक परियोजना यानि स्वचालित मौसम स्टेशन (स्व.मौ.स्टे) ग्राही केन्द्र की स्थापना का चयन किया गया। इस परियोजना के क्रियान्वयन में टिप्पणियाँ निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चित है।

2.2.8.9 राँची में स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र की स्थापना

तापमान, वर्षा, आर्द्रता, वायु गति आदि संबंधित आँकड़ों को प्राप्त करने के लिए झारखण्ड स्पेस अप्लीकेशन केन्द्र, (झा.स्पे.अ.के.) राँची में स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र की स्थापना की स्वीकृति कृ.ग.वि.वि. द्वारा ₹ 98.33 लाख से दिया गया (अक्टूबर 2009) ताकि सिंचाई कार्यक्रम, फसल कीट आक्रमण की रोकथाम, उर्वरक उपयोग इत्यादि को सुगम बनाया जा सके। झारखण्ड स्पेश अप्लीकेशन केन्द्र (झा.स्पे.अ.के) से प्राप्त आँकड़ा विश्लेषणोपरांत जिलों और प्रखण्डों को उपलब्ध कराने हेतु कृषि विभाग मे एग्रोमेट एडवायजरी सर्विस जेनेरेशन हेतु कृ.ग.वि.वि. द्वारा ₹ 5.65 लाख पर एक कुशल केन्द्र की स्थापना की स्वीकृति (अक्टूबर 2009) दी गयी। आवर्ती व्यय[45] हेतु राशि भी स्वीकृत (अक्टूबर 2009) की गई और कृ.ग.वि.वि. द्वारा झा.स्पे.अ.के., क्रियान्वयन अभिकरण को ₹ 104.65 लाख उपलब्ध (अप्रैल और जून 2010) कराया गया। स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र की स्थापना पर क्रियान्वयन अभिकरण द्वारा ₹ 93.97 लाख व्यय किया गया। हमने पाया कि:

(i) सृजित आधारभूत संरचना का उपयोग नहीं होना

स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र की स्थापना के बावजूद कृषि एवं गन्ना विकास विभाग द्वारा आवश्यक आँकड़ा झा.स्पे.अ.के. से प्राप्त नहीं किया जा रहा था।

स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र की स्थापना निर्धारित पूर्णता की तिथि मार्च 2010 के विरूद्ध मई 2011 में स्थापित की जा सकी क्योंकि नोडल अधिकारी द्वारा क्रियान्वयन

---

[44] व्यहारिक उपयोग के लिए निर्माण की गुणवत्ता बनाये रखने तथा तकनीक का निरंतर प्रसार/प्रषण के लिए।

[45] राज्य स्रोत - स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र के लिए आवर्ती व्यय : ₹ 31.06 लाख और कृषि विभाग में एग्रोमेट एडवायजरी सेवा जेनेरेशन हेतु विशेषज्ञ केन्द्र : ₹ 6.60 लाख।

अभिकरण को निधि अप्रैल और मई 2010 के बीच उपलब्ध कराया गया जबकि रा.कृ.वि.वि. द्वारा आबंटन आदेश सितम्बर 2009 में जारी कर दिया गया था।

आगे, झा.स्पे.अ.के. से आँकड़ा प्राप्त कर जिलों एवं प्रखण्डों में आँकड़ा अग्रेसित करने हेतु कृषि विभाग में कुशल केन्द्रों की स्थापना नहीं की जा सकी जिसके लिए कृ.ग.वि.वि. द्वारा कोई कारण नहीं बताया गया। इस उद्देश्य हेतु निधि जून 2010 से झा.स्पे.अ.के. के पास पड़ी हुई थी।

हमने पाया कि स्व.मौ.स्टै. ग्राही केन्द्र द्वारा जनित आँकड़ा जुलाई 2013 तक कृषि बीमा कंपनी द्वारा उपयोग किया जा रहा था। विशेषज्ञ केन्द्र की अनुपस्थिति में कृ.ग.वि.वि. द्वारा सिंचाई अवधि का निर्धारण, फसल कीट के आक्रमण की रोकथाम, उर्वरक उपयोग आदि के लिए योजना नहीं बनायी जा सकी। इससे परियोजना का निहित उद्देश्य विफल हुआ।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उत्तर नहीं दिया गया।

स्ट्रीम-II परियोजनाएँ

दो परियोजनाऐं (i) 0.30 एकड़ में मछली पालन तालाब एवं मछली हैचरी का निर्माण के साथ ही जाल, मछली बीज, उर्वरक, चूना और दवाई जैसे इनपुट उपलब्ध कराया जाना और (ii) कृषि बीज प्रक्षेत्र के सुदृढ़ीकरण का चयन स्ट्रीम-II से किया गया। इन परियोजनाओं के क्रियान्वयन में पाई गई खामियाँ निम्नलिखित कंडिकाओं में विमर्शित है।

2.2.8.10 0.30 एकड़ में मछली बीज पालन तालाब एवं मछली हैचरी के निर्माण के साथ इनपुट के रूप में जाल, मछली बीज, उर्वरक, चूना एवं दवाई उपलब्ध कराना

लाभुकों के निजी जमीन पर 100 *प्रतिशत* परिदान पर 450 मछली बीज पालन तालाब (₹ 0.55 लाख की प्राक्कलित राशि पर पाँच फीट गहरा) एवं 10 मछली हैचरी (प्रत्येक की ₹ 3.40 लाख प्राक्कलित राशि) के निर्माण हेतु पशुपालन एवं मत्स्य विभाग द्वारा ₹ 3.04 करोड़[46] स्वीकृत (अक्टूबर 2009) किया गया। मछली उत्पादन में इच्छुक एवं निजी जमीन वाले बेरोजगार लाभुकों का चयन उपायुक्त सह अध्यक्ष आत्मा द्वारा किया जाना था। लाभुकों के जमीनों का सत्यापन संयुक्त रूप से जि.म.पदा, क.अ. और मत्स्य प्रसार पदाधिकारी द्वारा किया जाना था। आगे, पर्याप्त जल की उपलब्धता, परियोजना की औचित्य एवं परियोजना की सफलता की जवाबदेही विभागीय पदाधिकारियों की थी। इनपुट जैसे जाल, मछली, बीज, उर्वरक, तालाब सफाई

[46] तालाब: 450 (₹ 0.55 लाख की प्राक्कलित राशि)- ₹ 247.50 लाख हैचरी: 10 (₹ 3.40 लाख की प्राक्कलित राशि) ₹ 34.00 लाख एवं इनपुट: ₹ 22.50 लाख।

हेतु चूना और दवाई, आहार आदि की आपूर्ति मछली बीज पालन हेतु प्रारंभ के प्रथम वर्ष में दिया जाना था। 2009-10 के दौरान पशुपालन एवं मत्स्यपालन विभाग द्वारा ₹ 2.89 करोड़ व्यय किया गया। छः नमूना-जाँचित जिलों में 131 तालाब और चार हैचरी के निर्माण हेतु ₹ 0.92 करोड़ आबंटित किया गया। जिसमें से मार्च 2010 तक ₹ 0.87 करोड़ के व्यय के पश्चात 126 तालाब एवं दो हैचरी पूर्ण कराये गये।

हमने निम्निलिखित अवलोकन किया:

(i) विहित प्रावधानों के विरूद्ध लाभुकों का चयन

पाँच नमूना-जाँचित जिलों में मत्स्य प्रसार पदाधिकारी अकेले ही स्थल चयन किया।

पाँच नमूना-जाँचित जिलों (राँची छोड़कर[47]) में तालाब के निर्माण के लिए अनुशंसित लाभुकों के स्थल का जाँच अकेले मत्स्य प्रसार पदाधिकारी द्वारा किया गया लेकिन पर्याप्त जल की उपलब्धता एवं परियोजना की औचित्य विभागीय पदाधिकारियों द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया।

आगे, हमने पाया कि नमूना-जाँचित जिलों में जि.म.पदा. द्वारा वांछित सामग्री का वितरण नहीं किया गया था और आबंटित ₹ 5.79 लाख प्रत्यर्पित कर दी गई इसके कारण मत्स्य बीज पालन प्रारंभ करने के लिए सुविधाओं से लाभुक वंचित हुआ।

कृ.ग.वि.वि. ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उत्तर नहीं दिया।

(ii) मानदंडो के अनुसार अभिलेखों को नहीं रखा जाना

पशुपालन एवं मत्स्यपालन विभाग (ए.एच.और एफ.डी.) निदेशक, मत्स्य, प्रशासनिक आदेशानुसार (फरवरी 2010) परियोजना के कार्यान्वयन के दौरान लाभार्थियों को प्राप्त लाभ एवं उपलब्ध कराये गये सुविधाओं तथा परियोजना के कार्यान्वयन के पश्चात लाभार्थियों की वित्तीय स्थिति में सुधार से संबंधित जानकारी रखने वाले फोल्डर/रजिस्टर जिला मत्स्य अधिकारी द्वारा रखा जाना था। इसके अलावा, ए.एच. और एफ.डी. के स्वीकृत आदेश के अनुसार कुल लक्षित इकाईयों का 30 *प्रतिशत* महिलाओं को दिया जाना था। लेकिन नमूना-जाँचित जिला में मत्स्य अधिकारियों द्वारा अभिलेखों का संधारण नहीं पाया गया। इस प्रकार, यह सुनिश्चित नहीं हो सका कि लाभुकों ने योजना क्रियान्वयन के पश्चात कोई लाभ प्राप्त किया था तथा इन तालाबों का उपयोग लाभुकों द्वारा मछली बीज का उत्पादन के लिए किये जा रहे

[47] 13 इकाईयों का चयन बिना स्थल निरीक्षण का किया गया, दो इकाईयों का चयन तीन अधिकारियों के निरीक्षण के बाद किया गया, दो इकाईयों का चयन दो अधिकारियों के निरीक्षण के बाद किया गया और 13 इकाईयों का चयन एक अधिकारी के निरीक्षण के बाद किया गया।

थे। इसके अलावा नमुना-जाँचित जिलों में यह भी देखा गया कि लक्षित 41[48] महिला लाभुकों में से केवल 27[49] महिलाओं का चयन किया गया था।

(iii) भौतिक सत्यापन का परिणाम

नमूना-जाँचित जिलों के 34 तालाबों की संयुक्त भौतिक सत्यापन[50] (जुलाई और नवम्बर 2013 के बीच) के दौरान पाया गया कि तीन तालाबों में अपर्याप्त पानी था जबकि 10 तालाब सूखे थे, इस प्रकार, अनुपयुक्त जगह के चयन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता था।

मत्स्य निदेशक ने अपने जवाब (फरवरी 2014) में कहा कि तालाब को सुखाना, सफाई और सूरज की किरणों का तालाब के संपर्क में लाना बीज उत्पादन के लिए प्रमुख आवश्यकता है। जवाब संतोषजनक नहीं था क्योंकि संयुक्त भौतिक सत्यापन मानसून के मौसम तथा मानसून के ठीक बाद (जुलाई-नवम्बर 2013) जिला मत्स्य अधिकारी के साथ आयोजित किया गया था। उस समय तालाब सूखे पाये गये थे, इसे संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान लिए गए सूखे तालाबों की फोटों में नीचे देखा जा सकता है।




घोमगाई, धनबाद के दो लाभुकों के सूखे तलाब।

2.2.8.11 सरकारी कृषि फार्म की सुदृढीकरण

कृषि एवं गन्ना विकास विभाग ने किसानों को उन्नत बीज उत्पादन प्रशिक्षण केन्द्र के रूप में कार्य करने के लिए 40 सरकारी कृषि फार्मों को सुदृढीकरण के लिए ₹ 30 करोड़ मंजूर किया था (अक्टूबर 2009) ताकि किसान प्रमाणित/उत्कृष्ट बीजों का उत्पादन अपने खेत में करे और इन बीजों का प्रयोग अपने खेतों में कर विभिन्न फसलों का उत्पादन में वृद्धि कर सके। अनुमानित लागत ₹ 75 लाख[51] प्रति फार्म था।

---

[48] धनबाद: 05, दुमका: 10, हजारीबाग: 06, रामगढ़: 03, राँची: 10 एवं सराईकेला: 07।

[49] धनबाद: 10, दुमका: 04, हजारीबाग: 06, रामगढ़: 03, राँची: 04 एवं सराईकेला: शून्य।

[50] लेखापरीक्षा दल एवं जिला मतस्य पदाधिकारी/जि.म.पदा.के प्रतिनिधि।

[51] ₹ 65 लाख प्रक्षेत्र के विकास हेतु अर्थात चाहरदीवारी का निर्माण, विभिन्न भण्डार, भूमि विकास, जल स्रोतों का विकास इत्यादि, शेष ₹ 10 लाख बीज विकास के लिए कर्णांकित किया गया, अर्थात खलिहान, फसल शेड और बीज भण्डार का निर्माण।

एक राज्य स्तरीय तकनीकी समिति[52](रा.स्त.त.स.) इस परियोजना की निगरानी और कार्यान्वयन के लिए गठित किया जाना था। राज्य स्तरीय तकनीकी समिति को प्रत्येक फार्म के लिए बीज योजना जिसमें उत्पादन चक्र, पाँच वर्षों के लक्ष्य एवं उत्पादन होने वाले बीजो के प्रभेद सन्निहित हो, स्वीकृति तिथि से तीन महीनों के भीतर तैयार करना था। इसके अलावा, राज्य स्तरीय तकनीकी समिति को राज्य स्तर पर योजना के क्रियान्वयन में तकनीकी निगरानी भी करनी थी।

कृषि एवं गन्ना विकास विभाग ने निदेशक, कृषि को मात्र ₹ 16.48 करोड़ की राशि आबंटित किया (अक्टूबर 2009) तथा निदेशक कृषि ने ₹ 14.04 करोड़ जिला कृषि पदाधिकारी को उप आबंटित (दिसम्बर 2009 से जनवरी 2010 के बीच) किया और मार्च 2010 तक ₹ 11.42 करोड़ व्यय की सूचना दी। हमने निम्नलिखित अवलोकन किया:

(i) राज्य तकनीकी समिति का गठन नहीं करना।

राज्य स्तरीय तकनीकी समिति का गठन अगस्त 2013 तक नहीं किया गया था जिस कारण उत्पादन चक्र, पंचवर्षीय लक्ष्य एवं बीजों के किस्मों का उत्पादन को सम्मिलित करते हुए बीज योजना नहीं बनाया जा सका। राज्य स्तरीय तकनीकी समिति के गठन नहीं किए जाने के कारण सरकारी बीज उत्पादन प्रक्षेत्र में बीज उत्पादन का तकनीकी निगरानी सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

(ii) बीज उत्पादन फार्म में बीज का उत्पादन न होना

अपूर्ण निर्माण कार्य तथा मानव बल के अभाव के कारण किसी भी नमूना-जाँचित फार्म में बीज उत्पादन का प्रशिक्षण कृषकों को नहीं दिया गया।

नमूना-जाँचित छ:[53] बीज उत्पादन फार्म में से तीन में बीज उत्पादन का कार्य प्रारम्भ नहीं हो सका जबकि केवल 30 क्विंटल गेहूँ बीज बुंडू (राँची) में उत्पादन (2011-12) किया गया और वर्ष 2010-11 और 2012-13 के संबंध में सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई, पाँच क्विंटल मसूर दाल (2012-13) नीमडीह (सरायकेला) एवं 71.24 क्विंटल धान (2010-11) आसनबनी (दुमका) में उत्पादित किया जा सका जबकि राशि आबंटन के अभाव में वर्ष 2011-12 में आसनबनी (दुमका) में बीज का उत्पादन नहीं किया गया था तथा वर्ष 2012-13 के लिए कोई जानकारी उपलब्ध नहीं करायी गयी।

इसके अलावा किसी नमूना-जाँचित फार्म में अधूरा सिविल कार्य एवं मानवशक्ति की कमी के कारण कृषकों को बीज उत्पादन के लिए कोई भी प्रशिक्षण नहीं दिया गया। हमने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि छ: फार्म में कुल 22 स्वीकृत पदों (फार्म सहायक-पाँच, हलवाहा-14, फार्म सरदार-2 और टैक्टर चालक-एक) के विरूद्ध मात्र नौ पदों (प्रक्षेत्र सहायक: 4, हलवाहा: 5 कर्मी) पर व्यक्ति कार्यरत थे।

---

[52] एस.एल.टी.सी. में निदेशक कृषि की अध्यक्षता में उप-निदेशक (फार्म) उप-निदेशक (भूमि संरक्षण), बिरसा कृषि विश्वविद्यालय (बि.कृ.वि.), रामकृष्ण मिशन के बीज विशेषज्ञ, निदेशक (प्रसार) वी.ए.यू. और निदेशक, बागवानी को होना था।

[53] अलखडीहा तथा बलियापुर (धनबाद), आसनबनी (दुमका), बुण्डु (राँची), चरही (हजारीबाग), तथा नीमडीह (सरायकेला)।

(iii) कार्य निष्पादन के बिना भुगतान

नीमडीह (सरायकेला) फार्म के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पता चला कि काँटेदार तार की बाड़ के साथ चाहरदीवारी एवं कृषि शेड का कार्य प्राक्कलित राशि ₹ 24.62 लाख के विरूद्ध ₹ 23.47 लाख खर्च होने के बाद भी अधूरा था। फसल शेड का निर्माण के बिना ही माप पुस्तिका में प्राक्कलित राशि ₹ 3.45 लाख का भुगतान दिखाया गया। इस प्रकार फसल शेड के निर्माण कार्य के कार्यान्वयन के बिना ही खर्च दिखा दिया गया।

इस प्रकार, बीज उत्पादन योजना नहीं बनने, सुदृढ़ीकरण कार्य की धीमी प्रगति, एवं श्रम शक्ति की कमी के कारण फार्म में परिकल्पित बीज उत्पादन एवं किसानों के प्रशिक्षण का कार्य शूरू नहीं हो सका।

सरकारी कृषि फार्मों के कार्यशील नहीं होने पर सरकार के सचिव ने भी सहमति व्यक्त की।

2.2.9 निगरानी और पर्यवेक्षण

रा.कृ.वि.यो. का शीर्ष निगरानी निकाय रा.स्त.स्वी.सं. है। मार्गदर्शिका के अनुसार योजना के कार्यान्वित होने को सुनिश्चित करने के लिए रा.स्त.स्वी.सं. को प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार बैठक करना था तथा क्षेत्र के अध्ययन के लिए बाहर जाना आवश्यक था ताकि कार्यक्रमों के विहित दिशानिर्देशों के अनुसार संचालन को सुनिश्चित किया जा सके। हमने पाया कि:

2.2.9.1 पर्याप्त बैठक का न होना

वर्ष 2007-08 से 2012-13 के दौरान 22 बैठकों की आवश्यकता के विरूद्ध रा.स्त.स्वी.स. की 11 बैठकें आयोजित की गई। नमूना-जाँचित जिलों में रा.स्त.स्वी.स. द्वारा क्षेत्र के अध्ययन के लिए कोई भी दौरा नहीं किया गया यद्यपि विहित था।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन पर कोई उत्तर नहीं दिया गया।

2.2.9.2 परियोजनाओं के क्रियान्वयन की निगरानी न होना

कुल नौ नमूना-जाँचित में से तीन[54] परियोजनाओं को छः से 48 महीनों की देरी से शूरू किया गया। इस संबंध में रा.स्त.स्वी.स. द्वारा जारी निर्देश/दिशानिर्देश रिकार्ड में नहीं थे।

कृ.ग.वि.वि. ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण पर कोई उत्तर नहीं दिया।

[54] स्व.मौ.स्टे. ग्राही केन्द्र (2009-10): छः महीने, झा.कृ.म.प. एवं प्र.केन्द्र (2010-11): 13 महीने और 50-शैय्या वाले छात्रावासों की स्थापना: 48 महीने।

2.2.9.3 राज्य स्तरीय समिति का गठन न होना

परियोजनाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा के लिए कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया।

कृषि एवं सहकारिता विभाग के दिशानिर्देश (जूलाई 2008) के अनुसार, कृषि उत्पादन आयुक्त (सचिव, कृ.ग.वि.वि.) के अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय समिति परियोजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा के लिए गठित किया जाना था लेकिन मई 2013 तक समिति गठित नहीं की गई थी।

- रा.कृ.वि.यो. मार्गदर्शिका के पारा 5.2(iv) के तहत, कृ.ग.वि.वि. द्वारा भारत सरकार को त्रैमासिक भौतिक और वित्तीय रिपोर्ट 2012-13 को छोड़कर प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया।
- भुमि संरक्षण निदेशालय के जिम्मेदार पदाधिकारियों द्वारा सिविल (निर्माण) कार्य की माप के लिए निर्धारित मानदंडों का पालन नहीं किया गया जैसाकि नीचे के पारा 2.2.9.4 में वर्णित है।

2.2.9.4 माप की अपर्याप्त जाँच

स भू.सं.पदा. तथा जिला भू.सं.पदा./स.निदे. द्वारा मापी के पर्याप्त जाँच के बिना भुगतान निर्गत किये गये।

कृ.ग.वि.वि. के तहत भूमि संरक्षण निदेशालय के मैनुअल के अनुसार, सहायक भूमि संरक्षण अधिकारी को कनीय अभियंता की सहायता से पक्के संरचना की 100 *प्रतिशत* माप और योजनाओं[55] का क्रियान्वयन किया जाना है। किए गए निर्माण कार्य का 50 *प्रतिशत* की मापी स.भू.सं.पदा. को करनी है। इसके बाद, जिला भूमि संरक्षण अधिकारी (जि.भू.सं.पदा.)/ सहायक निदेशक (स.निदे.) को निर्माण कार्य के 20 *प्रतिशत* की मात्रा की जाँच करनी है। किए गए कार्य के 60 *प्रतिशत* से अधिक के कार्यों का भुगतान नहीं किया जा सकता था जब तक जि.भू.सं.पदा./स.निदे. द्वारा मापी पुस्तिका की जाँच नहीं कर लिया जाए। नमूना-जाँचित जिलों के अभिलेखों की जाँच उपरान्त निम्नलिखित कमियों का पता चला:

- सहायक भूमि संरक्षण अधिकारी द्वारा बिना कनीय अभियंता की सहायता से मापी लिया गया।
- मापी पुस्तिका के जाँच के दौरान देखा गया कि भु.स.पदा. और जि.भु.स.पदा. द्वारा किए गए कार्य की मात्रा के माप के *प्रतिशत* को दिखाए बिना जाँचित इकाईयों की संख्या को दिखाया गया था। हालाँकि हजारीबाग और रामगढ़ में भु.स.पदा. द्वारा 50 *प्रतिशत* जाँच का प्रमाण पत्र मापी पुस्तिका में दिया गया था लेकिन जि.भु.स.पदा./स.न. द्वारा मापी का प्रमाण-पत्र दिया हुआ पाया नहीं गया। राँची में भु.स.पदा. या जि.भु.स.पदा./स.निदे. के द्वारा माप का प्रमाण-पत्र माप पुस्तिका में दर्ज नहीं था। दुमका और धनबाद में प्रारम्भिक मापी दर्ज है लेकिन काम की मात्रा और आइटम दर्ज नहीं किया गया था। हालाँकि, सरायकेला में विपत्रों पर मापी का प्रमाण-पत्र दिया गया था। लेकिन सभी नमूना-जाँचित जिलों में भुगतान जि.भु.स.पदा/स.नि. द्वारा निर्गत कर दिया गया था।

---

[55] उन्नत सिंचाई प्रणाली का निर्माण।

इस प्रकार, भु.स.पदा. और जि.भु.स.पदा./स.नि. द्वारा किए हुए कार्य के पर्याप्त जाँच के बिना ही अनियमित रूप से पूर्ण भुगतान किया गया।

कृ.ग.वि.वि. द्वारा लेखापरीक्षा प्रेक्षण का उत्तर नहीं दिया।

2.2.9.5 रा.कृ.वि.यो. डाटाबेस एवं प्रबंधन सूचना प्रणाली (आर.डी.एम.आई.एस.) में डाटा का गलत लिखा जाना

नोडल अभिकरण द्वारा आर.डी.एम.आई.एस. में दर्ज किये गये डाटा वास्तविक व्यय के अनुरूप नहीं था।

मार्गदर्शिका के अनुसार, कृषि एवं सहकारिता विभाग को रा.कृ.वि.यो. के योजनाओं की निगरानी एक वेब आधारित[56] प्रबंधन सूचना प्रणाली जिसे रा.कृ.वि.यो. डाटाबेस और प्रबंधन सूचना प्रणाली कहा गया है, द्वारा करनी थी ताकि प्रत्येक परियोजना से संबंधित डेटा एकत्र करने, प्रासंगिक जानकारी तथा प्रत्येक परियोजना के पूरे जीवन चक्र की प्रगति का विवरण इकट्ठा किया जाए। हमने पाया कि वास्तविक व्यय के अनुरूप आर.डी.एम.आई.एस. में परियोजनाओं की स्थिति (मई 2013 तक) दर्ज नहीं की गई जैसे (i) आर.डी.एम.आई.एस. में कृषि ज्ञान एवं उद्योग केन्द्र की परियोजनाओं की स्थापना पूर्ण दिखाया गया था, परन्तु वास्तव में योजना अधूरी थी और उसके स्थान पर किसानों के लिए तीन 50-शैय्या वाला हॉस्टल लिया गया था जिसका निर्माण का कार्य पूरा होना बाकी था, (ii) जे.ए.एम.टी.टी.सी. की स्थापना पर ₹ 31.15 लाख में व्यय दिखाया गया था जबकि वास्तव में ₹ 3.15 लाख 2011-12 में व्यय हुआ था और 2012-13 में ₹ 55 लाख व्यय दिखाया गया था जबकि वास्तव में ₹ 58.30 लाख व्यय में हुआ था। (iii) मत्स्य पालन और लाइव स्टॉक रिसर्च इंस्टिट्यूट, गोरियाकरमा की स्थापना पर ₹ दो करोड़ व्यय दिखाया गया जबकि वास्तव में ₹ 50 लाख निर्गत हुआ था जिसे अन्य परियोजनाओं में विचलन कर दिया गया था और (iv) आर.डी.एम.आई.एस. में दर्ज 50 अनुमोदित परियोजनाओं के विरूद्ध (***परिशिष्ट-2.2.3***) व्यय दर्ज नहीं किया गया। इस प्रकार, आर.डी.एम.आई.एस. में प्रविष्टियाँ विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन की वास्तविक स्थिति को दर्शाया नहीं करती थी तथा डेटा की विश्वसनीयता संदेहास्पद थी।

2.2.10 निष्कर्ष

राज्य ने कृषि के विकास के लिए राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अतिरिक्त कई केन्द्रीय और राज्य योजनाओं का ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) में विकास दर 4.85 *प्रतिशत* की वृद्धि प्राप्त की जबकि रा.कृ.वि.यो. के तहत चार *प्रतिशत* की लक्षित विकास परिकल्पित थी। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने राज्य में योजना के कार्यान्वयन में विभिन्न कमियाँ पाई। कृषि और गन्ना विकास विभाग (कृ.ग.वि.वि.) ने 2012-13 की परियोजनाओं में स्थानीय जरूरतों का ध्यान नहीं रखा गया क्योंकि जिला कृषि योजनाएँ तैयार नहीं किया गया था। भारत सरकार ने वर्ष 2008-09 से 2010-11 के लिए ₹ 196.34 करोड़ की निधि निर्गत किया हालाँकि राज्य निधि की

[56] वेब साईट का पता: www.rkvy.nic.in.

प्राप्ति के लिए पात्रता नहीं थी क्योंकि बेसलाईन व्यय की सीमा का पालन नहीं किया गया था। कृ.ग.वि.वि. द्वारा उपलब्ध धन का उपयोग नहीं करने के कारण आबंटित ₹ 93.37 करोड़ की दूसरी किस्त की धनराशि प्राप्त करने में विफल रहा। समीक्षित अधिकांश परियोजनाएँ देर से क्रियान्वित किये गये या अधूरे रहे। नमूना-जाँचित जिलों में उद्वह सिंचाई प्रणाली की 491 इकाईयों में से 119 इकाईयों के पूरा नहीं होने के कारण कृ.ग.वि.वि. कृषक समूहों को समुचित सिंचाई सुविधा प्रदान नहीं की जा सकी। इसके अलावा, तीन 50-शैय्या वाले छात्रावास का कार्य पूर्ण नहीं होने के कारण कृषि की नई तकनीक के बारे में जानकारी हेतु किसानों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम उपलब्ध नहीं कराया जा सका। स्वचालित मौसम स्टेशन ग्राही केन्द्र के पास उपलब्ध आँकड़ों का कृ.ग.वि.वि. द्वारा कुशल केन्द्र की स्थापना नहीं होने के कारण कृषि मौसम परामर्श सेवा के लिए उपयोग नहीं किया जा सका। सरकारी कृषि फार्म के सुदृढीकरण का कार्य पूर्ण नहीं होने के कारण कृ.ग.वि.वि. किसानों को बीज उत्पादन का परिकल्पित प्रशिक्षण शुरू करने में विफल रहा। सचिव की अध्यक्षता वाली राज्य स्तरीय समिति परियोजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा के लिए गठित नहीं किया गया था। इसके अलावा कृ.ग.वि.वि. विभिन्न कार्यान्वित परियोजनाओं की वास्तविक स्थिति को दर्शाने के लिए डाटाबेस एवं प्रबंधन सूचना प्रणाली को अद्यतन करने में भी विफल रहा।

2.2.11 अनुशंसाएँ

कृ.ग.वि.वि. को सुनिश्चित करना चाहिए :

- *स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार परियोजनाओं का चयन तथा जिला कृषि योजनाओं की तैयारी ;*
- *कृषि एवं सहबद्ध खंडों के व्यय में पूर्व वर्ष की तुलना में वृद्धि तथा उपलब्ध राशियों का ससमय उपयोग ताकि भारत सरकार से पर्याप्त निधि प्राप्त की जा सके;*
- *किसानों को परियोजनाओं के वांछित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए परियोजनाओं को ससमय पूर्ण करना;*
- *कार्यान्वित परियोजनाओं की समीक्षा के लिए राज्य स्तरीय समिति का गठन; और*
- *सभी परियोजनाओं की वास्तविक स्थिति को दर्शानें के लिए तथा ससमय सभी परियोजनाओं को पूरा करने हेतु उचित निगरानी के लिए सही और नियमित रूप से डेटा की रा.कृ.वि.यो. डेटा बेस तथा प्रबंधन सूचना प्रणाली में अद्यतन करना।*

पेयजल एवं स्वच्छता विभाग

2.3 झारखण्ड में ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम

कार्यकारी सारांश

भारत सरकार ने ग्रामीण समुदाय के लिए लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण प्रणाली के माध्यम से पर्याप्त मात्रा में पेयजल की आपूर्ति की व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम (ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.) का प्रारंभ (1972-73) किया। जल की उपलब्धता और गुणवत्ता जैसे प्रमुख मुद्दों का समाधान करने के लिए, भारत सरकार द्वारा ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. को ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (अवधि 2007-12) के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी.) के रूप में बदल दिया गया। राज्य सरकार ने एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. को वित्तीय वर्ष 2009-10 से लागू करने के लिए संकल्प (जनवरी 2010) लिया।

राज्य का लक्ष्य हर ग्रामीण व्यक्ति को पर्याप्त सुरक्षित जल पीने, खाना पकाने और स्थायी आधार पर अन्य घरेलू बुनियादी जरूरतों के लिए उपलब्ध कराना था। राज्य में लगभग सात *प्रतिशत* ग्रामीण आबादी का आच्छादन जलापूर्ति योजनाओं द्वारा और शेष आबादी छितरी स्रोतों जैसे नलकूपों और कुओं के माध्यम से पूरा किया गया था।

हमने झारखण्ड में 2008-13 के अवधि के लिए ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम की समीक्षा की। प्रमुख लेखापरीक्षा के निष्कर्षों की चर्चा नीचे की जा रही है:

ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के तहत वार्षिक कार्य योजना वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के लिए तैयार नहीं किया था। एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संबंध में, राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई ने प्रवाही योजना तैयार नहीं किया था। ग्राम जल सुरक्षा योजना और जिला जल सुरक्षा योजना तैयार नहीं किया गया था। छोटी, मध्यम और लम्बी अवधि के लिए विभाग ने परिप्रेक्ष्य योजना और योजनाओं का शेल्फ तैयार नहीं किया था।

सरकार को एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संबंध में जिला जल सुरक्षा योजना के आधार पर राज्य के लिए वार्षिक विस्तृत जल सुरक्षा कार्ययोजना एवं प्रवाही योजना की तैयारी एवं राज्य योजना के संबंध में परिप्रेक्ष्य योजना बनाना सुनिश्चित करना चाहिए।

(कंडिका 2.3.6.)

विभाग द्वारा कार्यकारी अभिकरणों के विविध घटकों के अंतर्गत आबंटित केन्द्र/राज्य की निधियों में प्रत्यर्पण/बचत थे।

सरकार को राज्य योजना साथ ही साथ एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. *के अधीन निधियों का पूर्ण उपयोग किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए था।*

(कंडिका 2.3.7.)

पाईप जलापूर्ति योजनाओं में निष्क्रिय ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना, भूमि अधिग्रहण के बिना कार्य के आबंटन, बड़ी संख्या में अपूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाएं/लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाएं आदि और साथ ही ग्रामीण जल स्वच्छता समिति को पूर्ण की गई योजनाओं को हस्तांतरित नहीं किये जाने आदि के उदाहरण थे। पूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाएं/ लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं में गृह जल संयोजन का उपभोक्ता से जल कर की प्राप्ति नहीं या कम प्राप्ति किया गया था।

सरकार को निश्चित समयावधि के अंदर योजनाओं को पूर्ण करना एवं पूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना/लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना को संबंधित ग्राम जल स्वच्छता समिति को हस्तांतरित करना, गृह जल संयोजन निर्गत करना एवं पूर्ण योजनाओं के संबंध में उपभोक्ताओं से जल कर की वसूली करना सुनिश्चित करना चाहिए।

(कंडिकाएं 2.3.8.1 और 2.3.8.3)

फील्ड टेस्ट किट प्राप्त नहीं किया गया था। सभी ग्रामों को स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया था क्योंकि आवश्यक संख्या में गुणवत्ता के लिए जल स्रोतों की जाँच नहीं की गई थी।

सरकार को सभी ग्रामों को सुरक्षित पेयजल मुहैया कराने के लिए जल गुणवत्ता अनुश्रवण एवं निगरानी नेटवर्क को मजबूत करना और योजनाओं के क्रियान्वयन का प्रभावी अनुश्रवण करना सुनिश्चित करना चाहिए।

(कंडिकाएं 2.3.11 एवं 2.3.14)

2.3.1 परिचय

लोगों के लिए सुरक्षित पीने के पानी के लिए प्रावधान करना एक बुनियादी जरूरत है। भारत सरकार ने 1972-73 में लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण प्रणाली[1] के माध्यम से ग्रामीण समुदाय के लिए पर्याप्त मात्रा में पीने के पानी की आपूर्ति की व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम (ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.) का शुभारंभ किया। पानी की उपलब्धता और गुणवत्ता की स्थिरता जैसे प्रमुख मुद्दों का समाधान करने के लिए भारत सरकार द्वारा ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. को राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी.) के रूप में ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि (2007-12) के लिए नाम बदल दिया गया था। राज्य सरकार ने एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. लागू करने के लिए वित्तीय वर्ष 2009-10 के दौरान संकल्प (जनवरी 2010) लिया। राज्य में, पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (विभाग) प्रशासनिक विभाग है जो कि ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी./एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के साथ राज्य योजना के

[1] सुरक्षित जलापूर्ति मुहैया कराने एवं मलजल के स्वच्छ निपटान द्वारा बीमारियों के विरूद्ध सुरक्षा।

तहत, योजनाओं को पूरा करने हेतु तथा ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाएं (ग्रा.पा.ज.यो.) और नलकूपों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेवार है।

एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत राज्य का लक्ष्य स्थायी आधार पर प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को पीने के लिए पर्याप्त सुरक्षित पानी के साथ खाना पकाने और अन्य घरेलू बुनियादी जरूरतों को उपलब्ध कराना है। जल की मूलभूत आवश्यकता उसके निश्चित एवं न्यूनतम गुणवत्ता मानकों[2] को पूरा करने और सुलभ एवं सुगमतापूर्वक सर्वदा उपलब्ध होना था। ग्रामीण क्षेत्रों में जल आपूर्ति योजना के लिए योजना बनाते समय पेयता, विश्वसनीयता, स्थायित्व सुगमता, बारंबारता और उपभोक्ता के तरजीह के मुद्दे मार्गदर्शक सिद्धांत थे। आगे, एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के मानदंडों में व्यवस्था है कि अंततः सभी ग्रामीण परिवारों को दूर के स्रोत से पानी लाते समय दूषित होने की संभावना को रोकने के लिए घर के परिसर के भीतर पर्याप्त सुरक्षित पीने के पानी की आपूर्ति की व्यवस्था की जाये। एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत, गांव में पानी की आपूर्ति प्रणाली प्रदान करने के लिए घरेलू स्तर पर पानी की आपूर्ति की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए प्रतिमान बदलाव किया गया था। मानक के अनुसार पीने, खाना पकाने, स्नान करने, बर्तन धोने एवं घर प्रक्षालन के लिए बुनियादी जरूरतों के आधार पर 40 लीटर पेय जल प्रति व्यक्ति प्रति दिन की आवश्यकता होनी चाहिए। राज्य में मार्च 2013 तक सात *प्रतिशत* ग्रामीण आबादी को पाईप जलापूर्ति योजनाओं के माध्यम से तथा शेष को छितरी स्रोतों यथा नलकूपों और कुओं से आच्छादित किया गया।

राज्य में, 2008-09 के राज्य योजनांतर्गत प्रारंभ में 174 निर्माणाधीन ग्रा.पा.ज.यो. थे तथा राज्य योजना एवं एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत 88[3] नई योजनाएँ 2008-13 के दौरान स्वीकृत की गई एवं ली गई।

262[4] में से, 203 ग्रा.पा.ज.यो. वर्ष 2008-13 में पूरे किये गये तथा 58[5], जिसमें 19 नई ग्रा.पा.ज.यो. 2012-13 के दौरान लिए गए थे, को 18 महीने या अधिक समय में पूर्ण किया जाना था।

2.3.2 संगठनात्मक ढाँचा

अपर मुख्य सचिव, विभाग के प्रमुख है। अभियंता प्रमुख (अ.प्र.) अतिरिक्त मुख्य सचिव के समग्र प्रशासनिक नियंत्रण के तहत योजनाओं/कार्यक्रमों के निष्पादन के लिए उत्तरदायी थे। अ.प्र. को पाँच मुख्य अभियंताओं (मु.अ.) मुख्यालय में तीन और

---

[2] भारतीय मानक ब्यूरो के मानदंडों के अनुसार वांछनीय सीमा: पीएच- 6.5 से 8.5, आरसेनिक 0.05 एम.जी./एल., फ्लोराइड 1.0 एम.जी./एल. टी.डी.एस., 500 एम.जी./एल., नाइट्रेट 45 एम.जी./एल., आयरन 0.30 एम.जी./एल., कैल्शियम(सीए) के रूप में 75 एम.जी./एल., टर्बीडीटी 5 एनटीयू, क्षारीयता 200 एम.जी./एल. आदि।

[3] राज्य योजना के अन्तर्गत 2008-09: 20; 2009-10: 7; 2010-11: 14; 2011-12: 18 और 2012-13:19= 78 एवं 2010-12 के दौरान एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के अंतर्गत 10 योजनाएँ।

[4] 174 + 78 (राज्य योजना) + 10 (एन.आर.डी.डब्यू.पी.) =262।

[5] 2010-11:20, 2011-12: 14 और 2012-13:19 =53 (राज्य योजना) + 2010-12: 5 (रा.ग्रा.पे.का.)।

क्षेत्र में दो, 17 अधीक्षण अभियंताओं (अ.अ.) अंचल स्तर पर तथा 51[6] कार्यपालक अभियंताओं (का.अ.) द्वारा मुख्यालय और क्षेत्रीय स्तर पर सहयोग प्रदान किया जाता है। राज्य में 32 पेयजल और स्वच्छता प्रमण्डल ग्रामीण पेयजल योजनाओं और कार्यक्रमों को लागू करने के लिए कार्य कर रहे हैं। राज्य कार्यक्रम एवं प्रबंधन इकाई (एस.पी.एम.यु.) के प्रमुख मु.अ. सह कार्यपालक निदेशक होते हैं जो कि समग्र तौर पर राज्य में एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के कार्यक्रम क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण के प्रभारी होते हैं।

2.3.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

झारखण्ड में ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम के समीक्षा का उद्देश्य यह जाँच और आकलन करना था कि:

- ग्रामीण पेयजल योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए योजनायें प्रभावी थे;
- वित्तीय प्रबंधन पर्याप्त और प्रभावी था;
- कार्यक्रमों, योजनाओं और परियोजनाओं, का कार्यान्वयन मितव्ययिता, कुशलता तथा प्रभावकारिता के साथ किया गया था;
- मानव संसाधन प्रबंधन कुशल और प्रभावी था; और
- योजनाओं तथा कार्यक्रमों का मूल्यांकन तंत्र विभिन्न स्तरों पर प्रभावी था।

2.3.4 लेखापरीक्षा के मापदंड

लेखापरीक्षा में निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए मुख्य मापदंडों को निम्नलिखित श्रोतों से तैयार किया गया है:-

- राज्य योजना स्कीमों, ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. एवं एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के दिशानिर्देश;
- राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल गुणवत्ता एवं निगरानी कार्यक्रम (जनवरी 2006) के दिशानिर्देश;
- प्रत्येक योजना/कार्यक्रम के लिए परियोजना कार्यान्वयन योजना;
- झारखंड लोक निर्माण लेखा (जे.पी.डब्ल्यू.ए.) और झारखंड लोक निर्माण विभाग (जे.पी.डब्ल्यू.डी.) संहिता।

2.3.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

झारखण्ड में ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम की समीक्षा में मई 2013 तथा अगस्त 2013 के बीच, 32 प्रमण्डलों में से 10[7] प्रमण्डलों जिसमें कुल व्यय 2008-09 से 2012-13 की अवधि के लिए व्यय का 40 *प्रतिशत* था की जाँच की गई। दस में से दो

---

[6] 32 असैनिक प्रमंडल, 09 यांत्रिक प्रमंडल, 04 शहरी प्रमंडल और 06 मुख्यालय।

[7] देवघर, धनबाद II, दुमका II, गुमला, गिरिडीह II, जमशेदपूर, लातेहार, पाकुड, राँची, एवं साहिबगंज।

प्रमण्डलों, पाकुड़ तथा साहिबगंज में उच्च आर्सेनिक, फ्लोराइड तथा लौह तत्व के कारण असुरक्षित पेयजल था। विभाग के अपर मुख्य सचिव के साथ प्रविष्टि सम्मेलन 17 मई 2013 को हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड तथा पद्धति पर चर्चा की गई।

समीक्षा में एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के लिए सचिवालय, अ.प्र., मु.अ. तथा नमुना-जाँचित प्रमंडलो के का.अ. के कार्यालय तथा राज्य कार्यक्रम प्रबन्धन इकाई (एस.पी.एम.यु.) से प्राप्त अभिलेखों/दस्तावेजों/एकत्रित सूचनाओं की जाँच की गई। लेखापरीक्षा में साक्ष्य एकत्रित करने के लिए प्रत्येक प्रमण्डल में दो कार्यों का सुयंक्त भौतिक जाँच तथा फोटोग्राफ लिया गया। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा के लिए निकास सम्मेलन अपर मुख्य सचिव, पे.ज. एवं स्व. विभाग के साथ 6 फरवरी 2014 को आयोजित की गई। सरकार के जवाबों को समुचित रूप में शामिल किया गया है।

2.3.6 आयोजना

ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य वित्तीय वर्ष के प्रारंभ से छः महीने पहले वार्षिक कार्य योजना (वा.का.यो.) शेल्फ ऑफ प्रोजेक्टस, राज्य सेक्टर के तहत आबंटन के संभावित आकार, न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम (एम.एन.पी.) और (ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.) के साथ ही पूर्व वर्षों के संभावित बचत राशि के आधार पर बनाना है। वा.का.यो. की तैयारी करते समय, अधूरे निर्माण का नये निर्माण पर प्राथमिकता दी जाएगी।

ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. को वर्ष 2009-10 से एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के रूप में संशोधित किया गया। एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के दिशा निर्देशों के अनुसार ग्राम समुदाय ग्राम जल सुरक्षा योजना (ग्रा.जा.सु.यो.)[8] तैयार करेंगे। एक जिला में सभी ग्रा.ज.सु.यो. के आधार पर, जिला जल सुरक्षा योजना (जि.ज.सु.यो.) तैयार किया जाएगा। राज्य द्वारा व्यापक निर्धारित लक्ष्यों के तहत, एक पांच साल की प्रवाही योजना तैयार की जाएगी और प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दौरान एक वार्षिक व्यापक जल सुरक्षा कार्य योजना (वा.व्या.ज.क.यो.) तैयार कर प्राथमिकतायें एवं उपलक्ष्यों को निश्चित किया जाएगा। वा.व्या.ज.क.यो. में अन्य बातों के साथ व्यापक निर्देशों और ठोस लक्ष्यों/परियोजनाओं को प्राप्त करना निहित हैं।

राज्य योजना के अन्तर्गत योजनाओं के संबंध में, अ.प्र. के अंतर्गत प्रत्येक कार्य विभाग में अग्रिम योजना और अनुसंधान संगठन (अ.यो.अ.सं.) गठित[9] किया जाना था ताकि संगठन राज्य योजना के तहत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने से लेकर परियोजना के पूरा होने तक निगरानी रखे। आगे एक प्रवर समिति भी गठित की

---

[8] जनसांख्यिकीय, भौतिक विशेषताओं, जल स्रोतों, उपलब्ध पीने का पानी के बुनियादी ढाचें और अंतराल, प्रस्तावित रखरखाव के मौजूदा बुनियादी ढाँचा और जल स्रोतों का प्रबंधन, प्रभावी और स्रोतों के संचालन एवं मरम्मती आदि ग्रा.सं.यो. में शामिल है।

[9] बिहार लोक निर्माण लेखा संहिता के अनुच्छेद 'अ' के अनुसार मंत्रिमंडल सचिवालय और समन्वय विभाग, बिहार सरकार द्वारा जारी संकल्प संख्या 948 दिनांक 16 जुलाई 1986।

जानी थी जो कि लघु, मध्यम और लंबी अवधि वाले विकास की योजना बनाने के लिए जवाबदेह होता। अ.प्र. पदेन सचिव होने थे और कुछ बहुविभागीय विशेषज्ञ भी समिति के सदस्य होने थे। समिति द्वारा परियोजना की व्यावहार्यता प्रतिवेदन के अनुमोदन के बाद विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार किया जाना था। विभाग द्वारा सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के लिए क्षेत्रीय इकाईयों की स्थापना किया जाना था ताकि पर्याप्त संख्या में डी.पी.आर. के साथ परिप्रेक्ष्य योजना और योजनाओं के शेल्फ, जब संसाधन उपलब्ध हो सभी क्षेत्रों और परियोजनाओं के लिए तैयार किया जा सके।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि:

विभाग ने ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के संबंध में वर्ष 2008-10 के लिए वा.का.यो तैयार नहीं किया था।

- विभाग ने ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के संबंध में वर्ष 2008-10 के लिए वा.का.यो तैयार नहीं किया था। पूर्व में ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के लेखापरीक्षा जो कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2007 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित था, यह बतलाया गया था कि 2002-07 की अवधि के लिए वा.का.यो तैयार नहीं की गई थी।

विभाग/एस.पी.एम.यु. ने प्रवाही योजना तैयार नहीं किया था। एस.पी.एम.यु. ने जि.ज.सु.यो. के अभाव में पूरे राज्य के लिए वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए व.का.यो. तैयार किया था।

- एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संबंध में किसी भी ग्राम और जिला द्वारा ग्रा.ज.सु.यो. एवं जि.ज.सु.यो. तैयार नहीं था (जुलाई 2013)। विभाग/एस.पी.एम.यु. ने दिशानिर्देशों के अनुरूप प्रवाही योजना तैयार नहीं किया था। आगे, एस.पी.एम.यु. ने जि.ज.सु.यो. के अभाव में पूरे राज्य के लिए वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए वा.वि.ज.सु.यो की जगह में वा.का.यो तैयार किया था। अत: नीचे से ऊपर तथा तृणमूल स्तर पर योजना क्रियान्वयन का अभाव था और योजनाएँ/ परियोजनाऐं क्रियान्वयन के लिए विभागीय विवेक के आधार पर ली गई थी।

विभाग ने परिप्रेक्ष्य योजना तथा योजनाओं का शेल्फ तैयार नहीं किया था। विभाग ने अ.यो.ज.सं. का गठन भी नहीं किया था।

- राज्य योजनाओं के संबंध में, विभाग ने परिप्रेक्ष्य योजना तथा योजनाओं का शेल्फ तैयार नहीं किया था। विभाग ने जरूरतमंद आबादी के लिए उपयुक्त योजनाओं की पहचान के लिए परियोजना प्रतिवेदन की तैयारी करने और सर्वेक्षण एवं जाँच की प्रक्रिया पर निगरानी रखने के लिए अ.यो.ज.सं. एवं क्षेत्रिय इकाईयों का गठन नहीं किया था।

उत्तर में, सरकार ने कहा (फरवरी 2014) कि मानव संसाधन की कमी के कारण ग्रा.ज.सु.यो. एवं जि.ज.सु.यो. तैयार नहीं किया जा सका था और साथ ही सहमति जता दिया कि परिप्रेक्ष्य योजना तैयार किया जाएगा। आगे कहा गया कि योजनाओं का शेल्फ वित्तीय वर्ष 2013-14 से तैयार किया जाएगा।

उत्तर पुष्टि करता है कि विभाग ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी., एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. और राज्य योजना के योजनाओं के लिए तृणमूल स्तर पर योजना बनाने, प्रवाही वार्षिक योजना बनाने एवं लंबी और छोटी अवधि के लिए लक्ष्यों को निर्धारित करने में विफल रहा। साथ ही ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी./एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के अंतर्गत आयोजना की प्रक्रिया में स्पष्ट समाकलन एवं समन्वय का अभाव था।

2.3.7 वित्तीय प्रबंधन

ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सेक्टर के एम.एन.पी. के तहत परियोजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता राज्य के लिए तय हिस्सेदारी के अनुपात में आबंटित होनी थी। एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत, घटक[10] वार राशि भारत सरकार और राज्य सरकार दोनों के द्वारा प्रदान किया गया था। राशि दो किस्तों में प्रत्येक घटक के लिए निर्धारित विभिन्न प्रतिमानों के लिए किया जाना था। आबंटित राशि का 50 *प्रतिशत* प्रथम किस्त के रूप में बिना किसी शर्तों के जारी किया जाना था। हालाँकि वार्षिक आबंटन की शेष राशि के लिए दूसरी किस्त, अन्य शर्तों को पूरा करने के साथ उपलब्ध संसाधनों का 60 *प्रतिशत* का उपयोग होने के उपरान्त, जारी किया जाना था।

एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के लिए, एस.पी.एम.यु. ने कार्यक्रम[11] निधि और सपोर्ट[12] गतिविधि निधि जमा करने के लिए राज्य स्तर पर दो अलग- अलग बैंक खाते खोले थे। भारत सरकार को सीधे संबंधित बैंक खातों में कार्यक्रम और सपोर्ट गतिविधियों के लिए केंद्रीय हिस्सेदारी जारी करनी थी। राज्य सरकार को कवरेज, जल गुणवत्ता और संचालन तथा रख-रखाव (ओ.एंड एम.) के लिए कार्यक्रम निधि खाते में राज्यांश को निर्गत करना था। एस.पी.एम.यु. द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए राशि प्रमंडलों को आबंटित किया जाना था।

इसके अलावा, राज्य सरकार द्वारा राज्य योजना के तहत भी एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के कार्यान्वयन और नलकूपों के निर्माण पर पूँजीगत परिव्यय के लिए निधि प्रदान करना था। ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के संबंध में वर्ष 2008-09 के दौरान भारत सरकार और राज्य सरकार के हिस्से की राशि ₹ 143.97 करोड़ एवं ₹ 82.95 करोड़ के आबंटन के विरूद्ध मात्र ₹ 93.47 करोड़ और ₹ 73.56 करोड़ व्यय किए गए थे। अव्ययित ₹ 50.50 करोड़ की राशि को भी एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. (अप्रैल 2009) के तहत भी भारत सरकार की हिस्सेदारी के रूप में शामिल किया गया था। विभाग ने अव्ययित राज्यांश ₹ 9.39 करोड़ (मार्च 2009) का प्रत्यार्पण कर दिया था। उस स्तर तक ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम राज्य में बाधित रहा।

एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत कार्यक्रम एवं सपोर्ट गतिविधि के लिए 2009-13 के दौरान प्राप्ति एवं व्यय का विवरण **तालिका 2.3.1** में किया गया।

---

[10] कवरेज, संचालन और रख-रखाव और जल गुणवत्ता - 50:50 शेयर भारत सरकार एवं राज्य सरकार के बीच और 100 *प्रतिशत* हिस्सेदारी द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण गुणवत्ता अनुश्रवण एवं निगरानी योजना (रा.ग्रा.गु.अ. एवं नि.यो.) के लिए।

[11] कवरेज, संचालन और रखरखाव और जल गुणवत्ता।

[12] सपोर्ट गतिविधियों के अंतर्गत 100 *प्रतिशत* केन्द्रांश के आधार पर एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. की पाँच *प्रतिशत* राशि का उपयोग प्रबंधन सूचना प्रणाली, राष्ट्रीय ग्रामीण जल गुणवत्ता अनुश्रवण एवं निगरानी कार्यक्रम, संचार एवं सामर्थ्य विकास कार्यक्रम एवं परियोजना अनुश्रवण एवं मूल्याकन, शोध एवं विकास के लिए किया जाना था।

तालिका 2.3.1: एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत 2009-13 के दौरान प्राप्ति एवं व्यय की राशि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आरंभिक शेष (केन्द्रीय)	आरंभिक शेष (राज्य)	एस.पी.एम.यु. को वास्तविक विमुक्त राशि			ब्याज	कुल उपलब्ध राशि	व्यय			अंत शेष (*प्रतिशत*)
			केन्द्रीय	राज्य	कुल			केन्द्रीय	राज्य	कुल	
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8 (2+3+6+7)	9	10	11 (9+10)	12 (8-11)
2009-10	64.88[13]	शून्य	111.34	80.53	191.88	0.06	256.82	86.46	68.91	155.37 (60)	101.44[14] (40)
2010-11	89.82	शून्य	129.95	108.50	238.45	8.29	336.55	128.19	77.50	205.69 (61)	130.86 (39)
2011-12	96.4	34.46	148.17	168.00	316.17	9.68	456.72	169.84	149.40	319.24 (70)	137.48 (30)
2012-13	79.31	58. 17	243.43	178.05	421.48	8.33	567.29	204.87	155.32	360.19 (63)	207.10 (37)

(स्रोत: एस.पी.एम.यु. द्वारा उपलब्ध कराये गए आंकड़े)

उपरोक्त, तालिका से यह स्पष्ट है कि एस.पी.एम.यु. ने 2009-13 के दौरान हर वर्ष कुल उपलब्ध निधि का मात्र 60 से 70 *प्रतिशत* व्यय किया।

वर्ष 2009 से 2013 के दौरान नमूना-जाँचित प्रमंडलों द्वारा प्राप्त ₹ 429.56 करोड़ में से 61.51 करोड़ (***परिशिष्ट-2.3.1***) की अव्ययित शेष राशि छोड़कर ₹ 368.05 करोड़ व्यय किया गया था। इस प्रकार, बचत *प्रतिशत* 5.87 और 28.04 *प्रतिशत* के मध्य रहा।

राज्य योजना के तहत 2008-09 से 2012-13 के दौरान ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम के लिए किए गए आबंटन और व्यय **तालिका 2.3.2** में दिए गए

तालिका 2.3.2: राज्य योजना के तहत 2008-13 के दौरान आबंटन और व्यय विवरणी

(₹ करोड़ में)

उपशीर्ष	वर्ष	आबंटन	व्यय	प्रत्यार्पण	प्रत्यार्पण का *प्रतिशत*
ग्रामीण जलापूर्ति योजनाएं (पाईप)	2008-09	56.64	51.27	5.37	9.48
	2009-10	36.80	29.68	7.12	19.36
	2010-11	56.15	45.50	10.65	18.97
	2011-12	60.60	36.84	23.76	39.2
	2012-13	111.85	74.49	37.36	33.4
कुल		**322.04**	**237.78**	**84.26**	
ग्रामीण जलापूर्ति (नलकूप)	2008-09	25.00	18.78	6.22	24.88
	2009-10	71.77	71.31	0.46	0.64
	2010-11	41.77	41.13	0.64	1.54
	2011-12	6.45	3.98	2.47	38.26
	2012-13	2.95	0.44	2.51	85.03
कुल		**147.94**	**135.64**	**12.30**	

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदत्त आँकड़े)

उपरोक्त तालिका से उद्घटित हुआ कि दोनों योजनाओं के संबंध में 2008-13 के दौरान आबंटन का कम उपयोग हुआ, ग्रामीण जलापूर्ति योजनाएं (पाईप) के संबंध में

[13] एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. कार्यक्रम - ₹ 61.48 करोड़ एवं सपोर्ट - ₹ 3.40 करोड़।

[14] ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के अंतर्गत ₹ 11.63 करोड़ का प्रत्यार्पण।

यह 39.20 *प्रतिशत* तक और ग्रामीण जलापूर्ति योजना (नलकूप) के संबंध में 85 *प्रतिशत* तक कम राशि का उपयोग हुआ था।

वर्ष 2008 से 2013 के दौरान राज्य योजना के अंतर्गत नमूना-जाँचित प्रमंडलों द्वारा कुल ₹ 193.18 करोड़ प्राप्त की गई राशि के विरूद्ध ₹ 172.26 करोड़ व्यय किये थे एवं ₹ 20.91 करोड़ प्रत्यार्पित किये थे (***परिशिष्ट-2.3.2*** में विवरणी)।

उत्तर में सरकार ने कहा (फरवरी 2014) कि निधियों के उपयोग के लिए आवश्यक कदम उठाये जायेगें।

2.3.7.1 संचालन एवं रख-रखाव (सं. एवं र.) घटकों के अंतर्गत दी गयी ₹ 4.21 करोड़ राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा नहीं किया जाना

₹ 4.21 करोड़ के व्यय की विस्तृत विवरणी एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र ग्रा.ज.स्व.स. द्वारा समर्पित नहीं किया गया।

वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 में नमूना-जाँचित प्रमण्डलों द्वारा राज्य के ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समितियों को कार्यक्रम के संचालन एवं रख-रखाव घटकों के तहत ₹ 2.76 करोड़ एवं ₹ 1.45 करोड़ निर्गत किया गया था। ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति द्वारा राशि निर्गत होने के तीन से छः महीने के अन्दर संबंधित प्रमण्डलों के माध्यम से राज्य कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (एस.पी.एम.यु.) को ₹ 4.21 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा करना था। परन्तु यह देखा गया (दिसम्बर 2013) कि ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति द्वारा न तो खर्च की विवरणी दी गई और न ही उपयोगिता प्रमाण-पत्र जमा किया गया।

सरकार द्वारा दिये गये जवाब में (फरवरी 2014) यह कहा गया कि ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति को लेखा संधारण एवं लेखा विधि की जानकारी हेतु प्रशिक्षण दिया जा रहा है जिससे कि ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समितियों द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा कराया जा सके।

2.3.8 योजनाओं के कार्यान्वयन

2.3.8.1 राज्य योजनान्तर्गत ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना

ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना का उद्देश्य सतह के पानी के उपयोग को अधिकतम करने और भूमिगत जल पर बोझ कम करने (चूँकि यह एक सीमित संसाधन था) और ग्रामीण परिवारों को घर के परिसर के भीतर सुरक्षित पर्याप्त पाईप पेयजल की आपूर्ति चरणबद्ध तरीके से पहुँचाना था। सितम्बर 2013 तक राज्य योजना अंतर्गत 390 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनायें हैं (337 पूर्ण एवं 53 निर्माणाधीन ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना)। पूर्ण योजनाएँ विभाग, ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति एवं ठेकेदार (एकरारनामा अनुसार दो साल का संचालन एवं रखरखाव) द्वारा संचालित होती है। राज्य स्तर पर ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना का विवरण **तालिका 2.3.3** में दिया गया है।

तालिका 2.3.3: राज्य स्तर पर ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना की स्थिति

(₹ लाख में)

योजना की संख्या जो निम्न द्वारा संचालित हो रही है		स्टैंड पोस्ट की संख्या	वैट की संख्या	योजनाओं की संख्या, जिनमें गृह संयोजन जारी किया गया है	गृह संयोजन की संख्या	योजनाओं की संख्या जिनमें जलकर संग्रहण शून्य था	योजनाओं की संख्या जिनमें कोई गृह संयोजन नहीं था	वर्ष 2010-11 के दौरान संग्रहित जलकर[15] की राशि
विभाग	157	1089	148	116	20841	63	41	40.47
ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति	119	783	172	76	11802	20	43	7.34
ठेकेदार	16	56	4	12	1485	06	4	0.11
कुल	**292***	**1928**	**324**	**204**	**34128**	**89**	**88**	**47.92**

*(स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध आंकड़े) *337 पूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना में से 292 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना कार्यरत हैं।*

जाँच से उद्घटित हुआ कि

337 में से 45 ग्रा.पा.ज.यो. विभिन्न कारणों से चालू नहीं थे।

- 337 पूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना में से 45 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना विभिन्न कारणों जैसे- वॉल्टेज की कमी, मोटर की गड़बड़ी, बोर का असफल हो जाना, मोटर, पाईप एवं ट्रांसफार्मर की चोरी, स्रोतों का सूखना, सिविल कार्य की गड़बड़ी, ग्रामीणों के बीच आपसी मतभेद, पाईपलाइन/राइजिंग मेन में खराबी इत्यादि से कार्यरत नहीं थे।
- 292 योजनाओं में से 88 योजनाओं में कोई गृह संयोजन नहीं था।
- 292 पूर्ण एवं चालू योजनाओं में 270 योजनाएं 2010-11 तक पूर्ण हो गए थे। इन 270 योजनाओं में 33,140 घरेलू संयोजन दिया गया था।
- वर्ष 2010-11 के दौरान ₹ 2.47 (₹ 62×12 महीना × 33140) करोड़ की मांग के विरूद्ध ₹ 47.92 लाख का जल कर, जो कि 19 प्रतिशत था, का संग्रह किया गया। वर्ष 2008-09, 2009-10, 2011-12 एवं 2012-13 के लिए जल-कर संग्रहण की विस्तृत जानकारी विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई।
- 89 योजनाओं जिनमें गृह संयोजन निर्गत किये गए थे, में कोई जल-कर का संग्रहण नहीं किया गया।

नमूना-जाँचित जिलों में 20 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना का विस्तृत जाँच[16] किया गया (जून से अगस्त 2013)। इनका निर्माण ₹ 48.07 करोड़ के प्राक्कलित राशि (जून 2006 एवं मार्च 2012 के बीच स्वीकृत किया गया) से हुआ जिनके द्वारा 1,07,238 की जनसंख्या को आच्छादित करना था। हमने यह देखा कि 20 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं में से 13 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनायें चालू थीं। बचे हुए सात ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं में से छ: ग्रामीण पाईप जलापूर्ति

[15] पाईप जलापूर्ति योजना में उपभोक्ताओं से जल के उपभोग के मद में प्रतिगृह प्रतिमाह ₹ 62 की दर से जल-कर संग्रहण करना था।

[16] स्वीकृति आदेश, निविदा सूचना, प्राक्कलन, एकरारनामा, मापी पुस्तिका, चालुलेखा, अभिश्रव इत्यादि की जाँच।

योजनाएँ जिनपर ₹ 19.04 करोड़ खर्च किया गया था, पूर्ण थीं परन्तु कार्यरत नहीं थी (दिसम्बर 2013)। बची हुई एक ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना अभी तक अपूर्ण थी (दिसम्बर 2013) अत: 34,633 जनसंख्या को उनके घरों में सुरक्षित पाईप पेयजल पहुँचाने की उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी (***परिशिष्ट-2.3.3***)।

सरकार द्वारा यह माना गया (फरवरी 2014) कि ग्रा.पा.ज.यो. अंतर्गत गृह संयोजन बहुत कम था एवं यह कहा गया कि इस संबंध में प्रयास किया जायेगा। विभाग द्वारा एक आदेश जारी किया गया (सितंबर 2013) कि किसी योजना को तबतक पूर्ण नहीं माना जायेगा जबतक कि 50 *प्रतिशत* घरों में गृह संयोजन न दिया जाए। पुन:, सार्वजनिक स्टैण्ड पोस्ट एवं वैट को 2013-14 एवं आगे के वर्षों में ग्रा.पा.ज.यो. अंतर्गत नहीं लिया जायेगा। विभाग द्वारा यह भी कहा गया कि जलकर मद में सभी बकाया राशि की उगाही एवं ग्रा.पा.ज.यो. को न्यूनतम संभव समय में पूर्ण करने हेतु सभी प्रयास किये जायेंगे। हालाँकि, सच्चाई यह है कि अपूर्ण/अक्रियाशील योजनाओं में योजनाओं के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकी।

2.3.8.2 राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम अंतर्गत कार्यान्वित पाईप जलापूर्ति योजना

एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. अंतर्गत राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में सुरक्षित एवं पर्याप्त पेयजल उपलब्ध कराने हेतु 2010-12 के दौरान दस[17] वृहद ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाएँ, सात[18] प्रमंडलों में लिया गया। 2012-13 के दौरान कोई नई योजना नहीं ली गई थी। राज्य स्तर पर एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत लागू ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना की विस्तृत विवरणी **तालिका 2.3.4** में दिया गया है।

तालिका 2.3.4: एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत राज्य स्तर पर ग्रा.पा.ज.यो. की स्थिति (जनवरी 2014 तक)

राज्य में लिए गए योजनाओं की विस्तृत जानकारी		ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति द्वारा संचालित योजनाओं की संख्या	गृह संयोजन निर्गत किए गए योजनाओं की संख्या	गृह संयोजनों की संख्या	बिना गृह संयोजन वाले योजनाओं की संख्या	2012-13 में जल-कर संग्रहण की राशि
पूर्ण योजनाओं की संख्या	अपूर्ण योजनाओं की संख्या					
5	5	5[19]	5	1214	शुन्य	उपलब्ध नहीं[20]

(स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गए आँकड़े)

दस ग्रा.पा.ज.यो. में से केवल पाँच[21] को पूर्ण एवं चालू किया गया (जनवरी 2014)।

---

17 भटिन्डा (धनबाद II), बारालोटा, विश्रामपुर और चैनपुर (मेदिनीनगर), गांडेय (गिरिडीह-I), मनिका एवं नेतरहाट (लातेहार), मोतिया (गोड्डा), जारी जरमाना (गुमला) और मेगा ग्रा.पा.ज.यो. (साहेबगंज)।

18 धनबाद II, गिरिडीह I, गोड्डा, गुमला, लातेहार, पलामू, एवं साहेबगंज।

19 भटिन्डा (धनबाद), चैनपुर (मेदिनीनगर), गांडेय (गिरिडीह-I), मनिका एवं नेतरहाट (लातेहार)।

20 ये योजनाएं ग्रा.ज.स्व.स. द्वारा संचालित हैं, और उनके द्वारा जल-कर वसूला जाता है एवं विभाग के पास कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

नमूना-जाँचित किये गए प्रमण्डलों में लागू पाँच[22] अधूरे ग्रा.पा.ज.यो. में दो[23] ग्रा.पा.ज.यो. पर निम्न अवलोकन दिये गए हैं:

(i) अपव्यय के अलावा बैंक गारंटी के पुनर्सत्यापन एवं नकदीकरण न होने के कारण सरकार को नुकसान

बैंक गारंटी के नकदीकरण नहीं होने के कारण योजनाओं पर किया गया खर्च बेकार गया एवं सरकार को हानि हुई।

गुमला[24] में अल्बर्ट एक्का प्रखण्ड के जारी और जरमाना गाँवों के लिए अगस्त 2010 में ₹ 2.07 करोड़ (₹ 1.035 करोड़ केंद्रीय हिस्सेदारी एवं ₹ 1.035 करोड़ राज्य हिस्सेदारी के रूप में) ग्रा.पा.ज.यो. 1,095 लोगों के लिए स्वीकृत किए गए और ग्रा.पा.ज.यो. ₹ 2.24 करोड़ एकरारित राशि पर संवेदक को आबंटित किया गया जिसके पूरा होने की नियत तिथि जुलाई 2012 थी। हमने जाँच (जून 2013) में पाया कि ₹ 4.61 लाख व्यय करने के बाद, काम बंद कर दिया गया था (जून 2012)। मुख्य अभियंता सह कार्यकारी निदेशक, एस.पी.एम.यु., राँची (जुलाई 2012) ने ठेकेदार द्वारा काम नहीं करने के कारण कार्य को विखंडित घोषित कर दिया। इसके अलावा, हमने पाया कि ₹ 11.25 लाख रूपये की बैंक गारंटी[25] (बी.जी.) प्रमंडल द्वारा दोबारा सत्यापित और नकदीकरण करने में विफल रहने के कारण 5 जनवरी 2012 को ठेके के कार्यकाल में समाप्त हो गया। अत: योजना पर किये गए बैंक गारंटी के ₹ 4.61 लाख का खर्च बेकार गया। इसके अलावे ₹ 11.25 लाख की बैंक गारंटी के पुनर्सत्यापन एवं नकदीकरण नहीं होने के कारण सरकार को हानि हुई।

सरकार ने लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गए बिन्दु को स्वीकार किया (फरवरी 2014) एवं कहा कि संबंधित का.अ. के विरूद्ध कार्रवाई की जायेगी।

(ii) भूमि के अधिग्रहण में देरी के कारण कार्य की धीमी प्रगति

एक मेगा ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना साहिबगंज जिले के चार प्रखण्डों[26] के 62 गाँवों के 1,27,386 लोगों को पेयजल उपलब्ध कराने के लिए ₹ 138.77 करोड़ (69.38 करोड़ केन्द्रांश और ₹ 69.38 करोड़ राज्यांश) स्वीकृत किया गया था (नवंबर 2011)। योजना, ₹ 133.68 करोड़ के एकरारित मूल्य पर जून 2012 में प्रदान किया गया जिसे जुलाई 2014 तक पूरा किया जाना था। मेगा ग्रा.पा.ज.यो. के कार्य संचिका एवं अन्य अभिलेखों की जाँच (अगस्त 2013) से उद्घटित हुआ कि जलशोधन संयंत्र[27], जल मीनार[28] एवं राइजिंग मुख्य पाईप[29] हेतु जमीन के अधिग्रहण किये बिना

---

21 भटिन्डा (धनबाद II), चैनपुर (मेदिनीनगर), गांडेय (गिरिडीह-I), मनिका एवं नेतरहाट (लातेहार)।

22 मेदिनीनगर मे बारालोटा और विश्रामपुर ग्रा.पा.ज.यो., गुमला, साहेबगंज एवं मोतिया(गोड्डा) ग्रा.पा.ज.यो.।

23 गुमला एवं साहेबगंज।

24 अल्बर्ट एक्का ब्लॉक (डुमरी) में जारी और जरमाना ग्रा.पा.ज.यो. का निर्माण।

25 बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा निर्गत ₹ 11,25,000 का बी.जी. संख्या-49071 पीईबीजी-110001 दिनांक-6.1.2011।

26 बरहेट, राजमहल, साहेबगंज और उधुवा।

27 साहेबगंज प्रखण्ड में रेलवे विभाग से एवं बरहेट प्रखण्ड में जल संसाधन विभाग से।

28 16 ज.शो.सं. (बरहेट 5, राजमहल 3, साहेबगंज 5, और उधुवा 3) और ग्रा.ज.स्व.स. की सहमति से 16 ज.शो.सं. में से 3 में कार्य प्रारम्भ।

29 पथ निर्माण विभाग ग्रामीण कार्य विभाग, नगर निगम और रेलवे विभाग से अ.प्र.प. प्राप्त किया जाना।

भूमि अधिग्रहण नहीं होने के कारण कार्य में धीमी प्रगति हुई जो फरवरी 2014 तक 45 *प्रतिशत* था।

कार्य प्रारंभ किया गया जो कि जे.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के प्रावधान[30] का उल्लंघन था जिसके अनुसार कोई कार्य बिना उसके लिए जमीन अधिग्रहण किये प्रारंभ नहीं किया जाना चाहिए था। हमारे द्वारा यह पाया गया कि प्रमण्डल द्वारा विभिन्न विभागों से अनापत्ति प्रमाण-पत्र (अ.प्र.प.), कार्य प्रारंभ होने के बाद जुलाई 2012 में माँगा गया था। हमने यह भी पाया कि जमीन अधिग्रहण नहीं होने के कारण कार्य की प्रगति में देरी हुई। फरवरी 2014 तक, ₹ 64.66 करोड़ के खर्च के बाद भी केवल 45 *प्रतिशत* ही कार्य हो पाया था जबकि जुलाई 2014 तक कार्य खत्म हो जाना था।

जवाब में विभाग द्वारा यह कहा गया (फरवरी 2014) कि जिला प्रशासन द्वारा अनापत्ति प्रमाण-पत्र के उपलब्ध नहीं कराने, रेलवे एवं नगर परिषद् द्वारा जमीन उपलब्ध नहीं कराने के कारण कार्य करने में देरी हुई। जवाब मानने लायक नहीं था क्योंकि जमीन अधिग्रहण किये बिना कार्य प्रारंभ नहीं होना चाहिये था।

2.3.8.3 राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम अंतर्गत कार्यान्वित लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना

500 से 1,000 जनसंख्या वाले इलाक़ों में पाईप द्वारा जलापूर्ति करने के लिये विभाग द्वारा लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना (लघु.ग्रा.पा.ज.यो.) लागू किया गया (सितम्बर 2010)। उच्च प्रवाह वाले नलकूप, भूगर्भित पम्प सेट, पीवीसी टंकी, पीवीसी वितरण पाईप लाईन, इंडिया मार्का-II नलकूप, वर्षाजल संयोजन हेतु संरचना आदि लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना के प्रमुख घटक थे।

वर्ष 2010-12 में कुल 5,044[31] लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना को इस निर्देश के साथ मंजूर किया गया था कि अगर प्रवाह 5,000 लीटर प्रति घंटे से अधिक हो तो वैसे उच्च प्रवाह वाले नलकूप पर लघु ग्रा.पा.ज.यो. का निर्माण किया जाए। इन लघु ग्रामीण पाईप जलापुर्ति योजना को उनके कार्यादेश निर्गत करने की तिथि से तीन से छः महीने के भीतर पूरा करना था। अगर प्रवाह 5,000 लीटर प्रति घंटे से कम हो तो उनका उपयोग नलकूप के रूप में किया जाएगा एवं अन्य घटकों का निर्माण/अधिष्ठापन नहीं किया जाएगा।

1,884 में से 1,496 लघु ग्रा.पा.ज.यो. (79 *प्रतिशत*) उनके स्वीकृत होने के दो से चार वर्ष बीतने के बाद भी अगस्त 2013 तक अपूर्ण थे।

5,044 स्वीकृत किये गए लघु ग्रा.पा.ज.यो. में से केवल 1,884 उच्च प्रवाह वाले नलकूप उनके प्रवाह दर के आधार पर लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना के रूप में परिवर्तित करने लायक पाए गए। यह पाया गया कि अगस्त 2013 तक राज्य में 1,884 लघु ग्रा.पा.ज.यो. में से 1,496 (79 *प्रतिशत*) अभी भी अपूर्ण थे। योजनाओं के स्वीकृत हुए चूँकि दो से चार वर्ष बीत गए अत: योजनाओं का अपूर्ण रहना इनके सही तरीके से लागू नहीं होना दर्शाता है।

---

[30] बि.लो.नि.ले. संहिता के परिशिष्ट ए के अनुसार मंत्रिमंडल सचिवालय एवं समन्वय विभाग, बिहार सरकार द्वारा निर्गत सं. 948 दिनांक 16 जुलाई 1986 के कंडिका संख्या 7.5।

[31] प्रथम चरण (सितम्बर 2010) में 478 एवं दूसरे चरण में 2010-11 में 240 एवं तीसरे चरण 2011-12 में 4197 एवं गुणवत्ता प्रभावित क्षेत्रों 2010-11 में 129।

2010-12 के दौरान 10 नमूना-जाँचित प्रमण्डलों में कुल 1,575 लघु ग्रा.पा.ज.यो. मंजूर की गई, जिनमें से 641 उच्च प्रवाह वाले नलकूप (41 *प्रतिशत*) प्रवाह दर के अनुसार लघु ग्रा.पा.ज.यो. में परिवर्तन योग्य पाए गए (***परिशिष्ट-2.3.4***)।

नमूना-जाँचित प्रमण्डलों में उच्च प्रवाह वाले नलकूप को लघु ग्रा.पा.ज.यो. में परिवर्तित करने के संबंध में अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि:

64 लघु ग्रा.पा.ज.यो.में से 26 योजनाओं में जुलाई 2013 तक ₹ 2.22 करोड़ व्यय होने के बाद भी अभी तक अपूर्ण थे।

- चार[32] नमूना-जाँचित प्रमण्डलों में 2010-12 में 124 आबादी समूहों के लिए 124 लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना के निर्माण हेतु ₹ 19.07 करोड़ स्वीकृत किया गया। इन ₹ 19.07 करोड़ में से ₹ 12.05 करोड़ 2010-13 में एस.पी.एम.यु. द्वारा प्रमंडलों को आबंटित किया गया जिनमें से ₹ 10.30 करोड़ जुलाई 2013 तक खर्च किए गए। संबंधित प्रमण्डलों के अभिलेखों की जाँच (जुलाई एवं अगस्त 2013) में पाया गया कि 124 में से केवल 64 उच्च प्रवाह वाले नलकूप, लघु ग्रा.पा.ज.यो. में परिवर्तन योग्य थे। हालांकि 64 में से 26 लघु ग्रा.पा.ज.यो. जुलाई 2013 तक ₹ 2.22 करोड़ खर्च होने के बाद भी अपूर्ण ही रहीं जबकि इनके लिए निर्धारित कार्य समाप्ति की अवधि तीन से छः महीने का समय पूरा[33] हो गया था। अपूर्ण योजनाएँ उनके उद्देश्यों की पूर्ति नहीं करती थीं अतएव इन योजनाओं पर किया गया व्यय अलाभकारी सिद्ध हुआ।

- चार[34] नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के गुणवत्ता प्रभावित क्षेत्रों के 24 उच्च प्रवाह वाले नलकूप, लघु ग्रा.पा.ज.यो. में परिवर्तन योग्य पाए गए। जाँचोपरान्त पाया गया कि (अगस्त 2013) तीन[35] प्रमंडलों में ये लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनायें पूर्ण कर ली गई थी जबकि साहेबगंज मे तीन लघु ग्रा.पा.ज.यो. जो मार्च 2012 में प्रारंभ की गई एवं जिन्हें जून 2012 तक पूर्ण किया जाना था अभी तक अपूर्ण थीं इन योजनाओं पर ₹ 13.33 लाख व्यय (मार्च 2013) होने के बाद भी ये योजनाएं अपूर्ण थीं (सितम्बर 2013)। अतः गुणवत्ता प्रभावित जिला साहेबगंज के क्षेत्रों में इन लघु ग्रा.पा.ज.यो. पर किये गए व्यय से सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हो सकी।

जवाब में विभाग द्वारा यह कहा गया (फरवरी 2014) कि लघु ग्रा.पा.ज.यो. के जल्द पूर्ण करने हेतु प्रयास किया जायेगा।

---

[32] धनबाद II, दुमका II, पाकुड, एवं साहिबगंज।

[33] अगस्त 2011 एवं मार्च 2012 के बीच: तीन महीने से छः महीने।

[34] गिरिडीह II, गुमला, पाकुड एवं साहेबगंज।

[35] गिरिडीह II, गुमला एवं पाकुड।

2.3.8.4 अलाभकारी व्यय

₹ 1.03 करोड़ के खर्च के बाद आठ पूर्ण दिखाए गए ग्रा.पा.य.यो.में से कोई भी योजना विभिन्न कारणों से चालू नहीं थे।

ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. अंतर्गत 2008-09 में पाकुड़ प्रमंडल के गुणवत्ता प्रभावित आबादी के लिए 17 ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं के निर्माण हेतु ₹ 3.96 करोड़ स्वीकृत किया गया। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि ₹ 1.03 करोड़ के खर्च के बाद आठ ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं को पूर्ण दिखाया गया था (मार्च 2012) लेकिन विभिन्न कारणों से जैसे विद्युत संयोजन नहीं होने, कम वोल्टेज, गांववालों के बीच आपसी विवाद, मोटर की खराबी आदि, के कारण इनमें से कोई भी कार्यरत नहीं था (अगस्त 2013) ***(परिशिष्ट-2.3.5)***। अतएव इन योजनाओं पर किया गया खर्च अलाभकारी साबित हुआ ।

2.3.8.5 अस्वीकार्य योजनाओं की स्वीकृति

राज्य योजना के मार्गदर्शन एवं प्रशासन (डी.एण्ड ए.) लघु शीर्ष अंतर्गत, मशीनरी एवं सामान खरीद, कर्मचारियों का प्रशिक्षण, योजनाओं के विस्तृत कार्य प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार करने हेतु सर्वे एवं परामर्श शुल्क, नए वाहन की खरीद एवं लघु निर्माण खर्च इत्यादि ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना अंतर्गत किए जाने थे।

अस्वीकार्य योजनाओं पर ₹ 61.05 लाख स्वीकृत किए गये।

स्वीकृति तथा आबंटन पत्रों एवं कार्यपालक अभियंता, गोंदा प्रमंडल राँची के अन्य संबंधित अभिलेखों की जाँच करने पर हमने पाया कि ₹ 61.05 लाख (दिसम्बर 2012) मार्गदर्शन एवं प्रशासन शीर्ष अंतर्गत 12 योजनाओं में उच्च प्रवाह वाले नलकूप निर्माण हेतु स्वीकृति किया गया था जिसमें सब्मरसीबल मोटर, पाईप बिछाना, आर.सी.सी स्टेगिंग का निर्माण, सोक पिट का निर्माण, नाली, सेप्टिक टैंक, सीवर लाइन राज्य में राँची के शहरी क्षेत्र में रहने वाले उच्च पदाधिकारियों[36] के आवास में निर्माण करना था। लघु शीर्ष मार्गदर्शन एवं प्रशासन अंतर्गत किया गया ₹ 61.04 लाख का खर्च (मार्च 2013) ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं के लिए किया जाना था।

जवाब में सरकार द्वारा यह कहा गया (फरवरी 2014) कि किया गया खर्च मार्गदर्शन एवं प्रशासन के "सरकारी आवासों में पेयजल उपलब्ध कराना" मद के अन्तर्गत स्वीकार्य था। जवाब मानने योग्य नहीं था क्योंकि ये मद 2013-14 एवं उसके आगे वर्षों के लिए स्वीकार्य था जबकि व्यय 2012-13 मे ही किया गया था।

2.3.9 संयुक्त भौतिक सत्यापन के परिणाम

योजनाओं के संचालन की जमीनी स्थिति पता करने के प्रयास में निष्पादन लेखापरीक्षा दल ने नमूना-जाँचित प्रमण्डलों में 19 योजनाओं[37] का विभाग के पदाधिकारियों के साथ भौतिक निरीक्षण किया (जून एवं अगस्त 2013)। इन

---

[36] माननीय मंत्री लो.नि.वि.; प्रमंडलीय आयुक्त, दक्षिण छोटानागपूर प्रमंडल; मुख्य मंत्री के निजी सहायक; राजभवन के अनुभाग अधिकारी; उपायुक्त, माननीय लोकायुक्त; एसआईबी कार्यालय; अनुमण्डल पदाधिकारी राँची का आवास एवं रिम्स परिसर में लो.नि.वि. कॉलोनी में उपायुक्त का आवास;।

[37] राज्य योजना के अंतर्गत एक ग्रा.पा.ज.यो. एवं रा. ग्रा..पे.क. के अंतर्गत 18 लघु ग्रा.पा.ज.यो.।

योजनाओं का प्राक्कलित लागत ₹ 20.23 करोड़ था एवं खर्च ₹ 17.36 करोड़ था। योजनावार विस्तृत जानकारी (***परिशिष्ट-2.3.6)*** पर दी गयी है।

हमने पाया कि

- फुलभंगा, साहेबगंज प्रमंडल स्थित 343 लोगों के लिये एक लघु ग्रा.पा.ज.यो. अक्रियाशील पायी गयी जबकि इसे प्रमंडल के मासिक प्रगति प्रतिवेदन (मार्च 2013) में क्रियाशील दिखाया गया था। अत: प्रमण्डल के अभिलेख एवं योजना की वास्वितक स्थिति में अन्तर था।
- एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. अंतर्गत 18 लघु ग्रा.पा.ज.यो. में से पाँच[38] अक्रियाशील/अर्पूण पायी गई एवं इन योजनाओं पर कुल खर्च ₹ 66.54 लाख था। अंत: चूँकि ये योजनाएं अक्रियाशील/अपूर्ण थी 4,025[39] आदमी पाईप द्वारा जलापूर्ति के लाभ से वंचित रहे।
- 13 लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनायें, जिनके द्वारा 10,307 लोगों को पाईप द्वारा पेयजल दिया जाना था, में एक भी गृह संयोजन जारी नहीं किया गया था जबकि इन्हे पूर्ण दिखाया गया था।
- राज्य योजना अंतर्गत मधुबन पीरटांड स्थित 24,250 लोगों के लिए एक ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना पूर्ण कर ली गई थी। इसे ट्रायल और रन स्थिति में चलाया जा रहा था। इस योजना में कोई गृह संयोजन जारी नहीं किया गया।

अत: यद्यपि 13 योजनाएं चालू थी, गृह संयोजन जो योजनाओं का एक प्रमुख घटक था को लागू नहीं किया गया था। जवाब में सरकार द्वारा कहा गया (फरवरी 2014) कि इन योजनाओं को पूर्ण करने हेतु प्रयास किये जा रहे हैं।

सच्चाई यह है कि योजनाओं के अपूर्ण, अक्रियाशील रहने एवं चालू योजनाओं में गृह जल संयोजन जारी नहीं करने के कारण लक्षित 38,925 की जनसंख्या योजनाओं के पूर्ण लाभ यथा पाईप द्वारा पेयजल उपलब्धता से वंचित रहा।



साहिबगंज का अक्रियाशील फूलभांगा लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना का छायाचित्र

2.3.10 जल स्रोतों की जाँच में कमी

एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. का एक अवयव राष्ट्रीय ग्रामीण जल गुणवत्ता अनुश्रवण एवं निगरानी कार्यक्रम (एन.आर.डब्ल्यू. क्यु.एम.एस.पी.) सुरक्षित एवं पीने योग्य पेयजल

[38] बन्दरकुपी, धावाचीता, इचाक, कोठिया और महारो।

[39] जनसंख्या बन्दरकुपी: 681, धावाचीता: 469; इचाक: 1420, कोठिया: 819 और महारो: 636।

की उपलब्धता पर जोर देता है। इस कार्यकम के अधीन राज्य, जिलों एवं अनुमंडल स्तर पर प्रयोगशाला स्थापित करने और सभी जल स्रोतों[40] को वर्ष में एक बार रसायनिक प्रदूषण एवं वर्ष में दो बार (मानसून के पहले एवं बाद में) जैविक प्रदूषण के लिये जाँच करना था। राज्य स्तरीय प्रयोगशाला को दुर्लभ तत्वों की सांद्रता की जाँच में भी शामिल होना था और प्राकृतिक आपदा के समय राज्य सरकार को जल गुणवत्ता जाँच प्रतिवेदन मुहैया कराने हेतू सभी आवश्यक सहायता प्रदान करना था। अनुमंडलीय प्रयोगशाला को 100 *प्रतिशत* स्रोतों के नमूने की जैविक, रसायनिक एवं भौतिक पारामीटर पर जाँच करने थे, राज्य प्रयोगशाला को सामान्य तिर्यक जाँच के अतिरक्त जिला प्रयोगशाला द्वारा सकारात्मक पाये गये नमूने सहित 10 *प्रतिशत* नमूनों की जाँच करनी थी।

हमने देखा (अगस्त 2013) कि राज्य प्रयोगशाला में केवल एक रसायनज्ञ और एक नमूना संग्राहक तैनात किये गये थे। राज्य प्रयोगशाला में अन्य सभी पद[41] रिक्त थे। राज्य प्रयोगशाला की आधारभूत सुविधायें भी, जिला पेयजल गुणवत्ता अनुश्रवण प्रोटोकोल[42] (जि.पे.गु.अ.प्रो.) के तहत आवश्यक उपकरणों[43] की कमी के कारण, अपर्याप्त थीं। हमने पाया कि 2008-13 की अवधि के दौरान जमशेदपुर, जहाँ केवल एक रसायनज्ञ पदस्थापित था, को छोड़कर नमूना-जाँचित प्रमंडलों से आच्छादित जिलों में जिला प्रयोगशालायें कार्यरत नहीं थी।

हमने पाया कि विभाग ने राज्य के 24 जिलों में अनुमंडल स्तर पर ₹ 2.90 लाख प्रत्येक की लागत पर 35 प्रयोगशालाओं के निर्माण के लिए ₹ 1.02 करोड़ स्वीकृत (नवंबर 2010) किये। नमूना-जाँचित प्रमंडलों में हमने पाया कि अनुमंडलीय प्रयोगशालायें (संख्या 10), नौ[44] में उपकरण एवं मानव संसाधन की कमी एवं एक धनबाद-II प्रमंडल में भवन नहीं बनने के कारण कार्यशील (जनवरी 2014) नहीं किये जा सके।

अत: अनुमंडलीय एवं जिला प्रयोगशालाओं के क्रियाशील नहीं रहने के कारण पेयजल स्रोतों के लिये रासायनिक एवं जैविक पारामीटर के लिये आवश्यक जाँच नहीं किये गये।

---

40 जल स्रोत जल के ऐसे स्रोत है जो उपयोगी या संभाव्य उपयोगी हो जो चाहे कुँआ, नलकूप या पाईप जलापूर्ति हो।

41 मुख्य रसायनज्ञ, बैक्ट्रयोलोजिस्ट, प्रयोगशाला तकनीशियन, विश्लेषक, प्रयोगशाला परिचालक एवं वरीय प्रणाली विश्लेषक।

42 पेयजल एवं स्वच्छता विभाग, भारत सरकार, नई दिल्ली ने विभिन्न् स्तर पर प्रयोगशाला के स्थापित करने एवं चालू करने की आवश्यकता की मानकीकरण के लिए एक अलग एक रूप प्रोटोकोल विकसित किया

43 जि.पे.गु.अ.प्रो. के तहत आवश्यक वाटर स्टिल, हिटिंग मेंटल, वाटर बाथ, हॉट ऐयर औवेन, एटोमिक एबजौरपसन, स्पेक्ट्रोफोटोमीटर के साथ इलेक्ट्रोड लैम्प, जीवाणु विश्लेषण के लिए युभी ल्यूमीनियर एयर फ्लो चैम्बर, वैक्युम पम्प के साथ मिलीपोर फिल्टर एसेम्बली, प्लेट काउन्ट एवं कॉलोनी काउन्टर, आरसेनिक टेस्टींग इन्सट्रुमेन्टेशन, हाईड्राईड जेनरेटर, फ्ल्युम कुप बोर्ड, ऑटो ब्युरेट, युरेनियम ऐनालाईजर, डबल डिस्टीलेशन एपरेटस, ऑर्गन, नाईट्रोजन, ऑक्सीजन गैस सिलेन्डर, प्रेसर पम्प, डीप फ्रिजर (-20^{0}c) आदि उपलब्ध नहीं था।

44 देवघर, दुमका II, गिरिडीह II, गुमला, जमशेदपूर, लातेहार, पाकुड, राँची पूर्वी एवं साहिबगंज।

सरकार ने कहा (फरवरी 2014) कि छ:[45] जिलों में प्रयोगशालायें मई 2013 में विकसित कर ली गई थी एवं तीन[46] अन्य जिला प्रयोगशालायें अगस्त 2013 तक स्थापित कर लिए गये थे और राज्य के सभी जिलों में प्रयोगशालायें स्थापित करने हेतू प्रयास किये जा रहे थे। राज्य प्रयोगशाला के संबंध में कहा गया कि प्रयोगशाला भवन निर्माणाधीन थे एवं आवश्यक उपकरणों के लिये आदेश दे दिये गये थे। जिन्हें नई प्रयोगशाला को दे दिया जायेगा। आगे, वर्ष 2014-15 में अनुमंडलीय प्रयोगशालाओं को सुसज्जित कर दिया जायेगा और पदों के सृजन की प्रक्रिया की जायेगी।

सच्चाई यही है कि प्रयोगशालाओं की अनुपलब्धता के कारण जल स्रोतों के आवश्यक जाँच नहीं किये जा सके।

2.3.11 फील्ड टेस्ट कीट का प्रापण नहीं किया जाना

जल गुणवत्ता अनुश्रवण एवं सभी पेयजल स्रोतों की निगरानी के लिये समुदाय की भागीदारी के संस्थाकरण एवं पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) की भागीदारी के प्रमुख उद्देश्य के लिये एन.आर.डब्ल्यू.क्यू.एम.एस.पी. लाया (2005-06) गया था। इस कार्यक्रम के तहत प्रत्येक ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) को ग्रा.पं. के सभी पेयजल स्रोतों के रसायनिक एवं जैविक प्रदूषण की प्रारंभिक जाँच के लिए एक फील्ड टेस्ट कीट (एफ.टी.के.) आपूर्ति किया जाना था। 2009-10 में ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. को जब एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. में परिवर्तित किया गया था, एन.आर.डब्ल्यू.क्यू.एम.एस.पी. नीति भी सुधारी गयी थी। परिवर्तित नीति के अनुसार, गृह स्तर एवं आबादी स्तर पर नमूना संग्रह करने के लिये एक व्यक्ति, प्राथमिकता के तौर पर ग्रा.ज.स्व.स. की महिला सदस्य को जल सुरक्षक के तौर पर नामित एवं पदनामित करना था। जल सुरक्षक को जल की गुणवत्ता के प्रारंभिक जाँच रिपोर्ट पाने के लिये एफ.टी.के. का उपयोग करना था। जुलाई 2013 तक राज्य में 4,562 ग्रा.पं. थे। हमने देखा कि 2009-12 के दौरान जल स्रोतों के प्रारंभिक जाँच हेतू ग्रा.पं. को निर्गत करने के लिये कोई भी एफ.टी.के. का प्रापण नहीं किया गया था। 2012-13 के दौरान, एस.पी.एम.यु. ने एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के सपोर्ट के अंतर्गत उपलब्ध राशि के अधीन ₹ 70 लाख की लागत पर 2,800 एफ.टी के. का प्रापण किया, जिसमें से 2,785 एफ.टी.के. वैसे प्रमंडलों को वितरित किये गये जो 16 जिलों को आच्छादित करते थे। प्रत्येक एफ.टी.के. को 100 जाँच करने हेतू उपयोग किया जा सकता था। 13 जिलों के 1,79,241 जल स्रोतों के विरूद्ध सितंबर 2013 तक केवल 72,101 जाँच किये गये। तीन जिलों यथा हजारीबाग, रामगढ़ एवं देवघर में 614 एफ.टी.के. उपलब्ध कराने के बावजूद 28,567 जल स्रोतों के विरूद्ध एक भी जाँच नहीं किये गये और शेष आठ जिलों, जिसमें 1,28,265 जल स्रोत हैं, को कोई एफ.टी.के उपलब्ध

[45] चाईबासा, गढवा, जमशेदपूर, लातेहार, पलामू एवं राँची।

[46] चतरा, हजारीबाग और झुमरीतिलैया।

नहीं कराया गया था। अत: इन जिलों में ग्रा.पं. स्तर पर जल स्रोतों की जाँच नहीं की गई थी (***परिशिष्ट-2.3.7***)।

उत्तर में सरकार ने कहा (फरवरी 2014) कि दूरदराज एवं पहुँच से बाहर के क्षेत्र होने के कारण जनवरी 2014 तक केवल 1,12,454 स्रोतों की जाँच की गई थी एवं आश्वासन दिया कि 2014-15 में सभी स्रोतों की जाँच की जायेगी।

सच्चाई यही है कि सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने का उद्देश्य, 100 *प्रतिशत* जल स्रोतों की जाँच नहीं किये जाने के कारण, जैसा कि योजना में उल्लेख था, प्राप्त किया नहीं जा सका।

2.3.12 ग्राम जल स्वच्छता समिति का गठन नहीं

एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के मार्गदर्शिका के अनुसार जलापूर्ति योजना के योजना, अनुश्रवण, कार्यान्व्यन और प्रचालन एवं रख-रखाव में समुदाय की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु प्रत्येक ग्रा.पं. में एक स्थायी समिति, ग्राम जल स्वच्छता समिति, का गठन करना था। प्रत्येक ग्रा.ज.स्व.स. को एक बैंक खाता खोलना आवश्यक था।

राज्य सरकार ने राज्य के प्रत्येक गाँव में एक ग्रा.ज.स्व.स. के गठन को संकल्पित (मार्च 2010) किया और ग्रा.ज.स्व.स. के गठन की विधि एवं उनके कार्यों का निर्धारण किया। ग्राम सभा ग्रा.ज.स्व.स. के नौ सदस्यों का चयन करेगा जिनमें से पाँच महिला सदस्या होंगी। ग्राम सभा जल सुरक्षक का भी चयन करेगा। राज्य सरकार ने सभी उपायुक्तों एवं सह अध्यक्ष जिला जल एवं स्वच्छता मिशन को ग्रामीण जलापूर्ति योजनाओं की परिसंपति एवं आधारभूत संरचना को 26 जनवरी 2011 तक ग्रा.ज.स्व.स. को हस्तांतरित करने का भी निदेश (अप्रैल 2010) दिया।

एस.पी.एम.यु. के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि राज्य में 29,413 मे से 28,177 ग्रा.ज.स्व.स का गठन (जनवरी 2014) किया गया था। आगे, नमूना-जाँचित प्रमंडलों में देखा गया कि 11,025 ग्रा.ज.स्व.स. की आवश्यकता के विरूद्ध 10,725 ग्रा.ज.स्व.स. का गठन किया गया था जिनमें से केवल 9,929 ग्रा.ज.स्व.स के पास ही उनका बैंक खाता था। अत: नमूना-जाँचित 10 प्रमंडलों में 300 ग्रा.ज.स्व.स की कमी थी और 796 ग्रा.ज.स्व.स. के पास बैंक खाते नहीं थे।

उत्तर में सरकार ने तथ्य को स्वीकार (फरवरी 2014) किया एवं कहा कि शेष ग्रा.ज.स्व.स. का गठन एवं उनके बैंक खाते खोलने का कार्य प्रक्रियाधीन है।

2.3.13 मानव संसाधन प्रबंधन

2.3.13.1 मानव शक्ति में कमी

विभाग के नमूना-जाँचित प्रमंडलों में नवंबर 2013 तक तकनीकी एवं गैर तकनीकी कर्मियों की स्थिति निम्नवत थी:

तालिका 2.3.5: नवंबर 2013 को नमूना-जाँचित प्रमंडलों में तकनीकी कर्मचारियों की स्थिति

पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	कमी	कमी (*प्रतिशत*)
कार्यपालक अभियंता	10	10	0	0.00
सहायक अभियंता	28	27	1	3.57
प्राक्कलन पदाधिकारी	5	3	2	40.00
कनीय अभियंता	75	55	20	26.67
प्राक्कलक	4	0	4	100.00
कुल	122	95	27	22.31

(स्रोत: प्रमण्डलों द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़े)

तालिका 2.3.6: नवंबर 2013 को नमूना-जाँचित प्रमंडलों में गैर तकनीकी कर्मचारियों की स्थिति

पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	कमी	कमी (प्रतिशत)
प्रधान सहायक /लेखा सहायक/ टंकक/ लिपिक/ चपरासी	535	330	205	38.31
कुल	535	330	205	38.31

(स्रोत: प्रमण्डलों द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़े)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि तकनीकी कर्मियों में 22 *प्रतिशत* कमी और गैर-तकनीकी कर्मियों के संबंध में 38 *प्रतिशत* कमी थी। कर्मियों की कमी योजनाओं/ कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की गति अवरूद्ध करता है और योजनाओं के कथित उद्देश्यों की पूर्ति को बाधित करना है। आगे हमने देखा कि राज्य प्रयोगशाला, जिला प्रयोगशालाओं एवं साथ ही अनुमण्डलीय प्रयोगशालाओं में कर्मियों की कमी थी जिससे प्रयोगशालाओं के क्रियाकलाप पर विपरीत प्रभाव पड़ा जैसा कि कंडिका 2.3.10 में उल्लेखित है।

उत्तर में सरकार, ने कहा (फरवरी 2014) कि अंचल एवं प्रमंडलों के लिए सहायक अभियंताओं/कनीय अभियंताओं और कार्यालय कर्मियों के पदों के सृजन के संबंध में प्रयास किया जायेगा।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं था क्योंकि विभाग सर्वप्रथम वर्त्तमान तकनीकी एवं गैर तकनीकी पदों को भरना चाहिए था।

2.3.14 अनुश्रवण

भारत सरकार को पूर्ण एवं समय पर सूचना उपलब्ध करने और एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संदर्भ में सुनिश्चित करना कि अनुश्रवण और मूल्यांकन के लिए उपयुक्त प्रणाली की सही व्यवस्था है हेतु विभाग के अपर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय योजना स्वीकृति समिति (रा.स्त.यो.स्वी.स.) का गठन किया जाना था। समिति की बैठक वर्ष मे कम से कम दो बार होनी थी जिसमें नई योजनाओं की स्वीकृति, प्रगति, पूर्ण होना और समिति द्वारा पूर्व में अनुमोदित योजनाओं के प्रारंभ होने की समीक्षा की जानी थी।

हमने देखा की रा.स्त.यो.स्वी.स. की द्विवार्षिक बैठक हुई थी जहाँ नई योजनाओं की स्वीकृति और निर्माणाधीन योजनाओं की प्रगति की समीक्षा की गई थी।

झारखंड लोक कार्य लेखा (जे.पी.डब्ल्यू.ए.) संहिता के अनुसार, मु.अ./अ.अ./का.अ. को उनके नियंत्रण के विभिन्न स्तरों पर कार्यों/योजनाओं के क्रियान्वयन का निरीक्षण/ अनुश्रवण करना चाहिए।

अ.प्र. तकनीकी प्रमुख है और विभाग के उचित एवं दक्षतापूर्वक काम काज के लिये उत्तरदायी है। अ.प्र. की शक्ति एवं कर्त्तव्य मु.अ. में निहित होगा जो विभाग की एक शाखा का प्रशासनिक एवं तकनीकी प्रमुख है। जे.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के नियम 20 के अनुसार, मु.अ. अपने अधीन प्रत्येक अंचल का वर्ष में एक बार एवं प्रत्येक प्रमंडल का दो वर्ष में एक बार निरीक्षण करेगा और निरीक्षण के तुरंत बाद अ.प्र. को एक प्रतिवेदन सौंपेगा। अ.अ. को प्रत्येक प्रमण्डलीय कार्यालय को प्रत्येक छः महीने पर एक बार, प्रत्येक अनुमंडलीय कार्यालय को वर्ष में एक बार निरीक्षण करना था। का.अ. को उनके अधीन प्रत्येक अनुमंडलीय कार्यालय को प्रत्येक छः महीने में एक बार और प्रत्येक अनुभागीय कार्यालय को वर्ष में एक बार निरीक्षण करना चाहिए एवं अपने निरीक्षण का प्रतिवेदन निर्धारित प्रपत्र में अ.अ. को प्रस्तुत किया जाएगा।

नमूना-जाँचित दसों प्रमंडलों, दो क्षेत्रीय मुख्य अभियंताओं[47] (क्षे.मु.अ.) और चार अ.अ.[48] के प्रशासनिक नियंत्रण में थे। प्रावधानों के अनुसार मु.अ. को 2008-13 के दौरान अपने नियंत्रण के अधीन अंचलों का 50 निरीक्षण एवं प्रमंडलों का 90 निरीक्षण करना था। हमने पाया कि मु.अ. द्वारा अपने नियंत्रण के अंचलों एवं प्रमंडलों का निरीक्षण नहीं किया गया था क्योंकि कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

उसी तरह, चार अ.अ. को 2008-13 के दौरान अपने नियंत्रणाधीन 17 प्रमण्डलों के 170 निरीक्षण करने थे, हालाँकि यह देखा गया कि अ.अ. द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया चूँकि निरीक्षण से संबंधित कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

क्षे.मु.अ. और अ.अ. द्वारा 2008-13 के दौरान किये गये निरीक्षणों की संख्या यद्यपि माँगी गई थी (जुलाई एवं अगस्त 2013) उपलब्ध नहीं कराई गई। आगे क्षे.मु.अ. और अ.अ. द्वारा किये निरीक्षणों और अ.प्र. को इस संबंध में जमा किये गये प्रतिवेदन की सूचना भी अ.प्र. से माँगी गई थी (सितंबर 2013)। लेखापरीक्षा पृच्छा के उत्तर में अ.प्र. ने क्षे.मु.अ. और अ.अ. को 2008-13 के दौरान किये गये निरीक्षणों की विवरणी प्रस्तुत करने हेतु पत्र निर्गत (अक्टुबर 2013) किया जो स्वयं यह दर्शाता है कि अधिकारियों द्वारा निरीक्षणों के तय कार्य विधि का पालन नहीं किया गया।

आगे, सरकार ने कहा (फरवरी 2014) कि अधिकारियों को नियमों एवं आदेशों के सख्ती से पालन हेतु निर्देश दिया जा रहा था।

---

[47] दुमका एवं राँची।

[48] धनबाद, दुमका, गुमला एवं राँची।

प्राधिकारियों द्वारा अपने क्षेत्राधिकार के प्रमंडलों/अंचलों स्तर पर अनुश्रवण नहीं करना संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन था जिसके फलस्वरूप ग्रा.पा.ज.यो. को पूर्णत: चालू करने में देरी या असफलता जैसा कि उपरोक्त कंडिकाओं में उद्धृत है, के अतिरिक्त क्रियान्वयन में कमियाँ एवं त्रुटियाँ हुई। हालाँकि, देरी के अतिरिक्त क्रियान्वयन में कमियाँ एवं त्रुटियाँ पाई गई।

2.3.15 निष्कर्ष

राज्य में ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम का क्रियान्वयन कमियों से ग्रसित रहा। वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के लिये ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के अधीन आवश्यक वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं की गई। एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संबंध में राज्य कार्यक्रम प्रबंध इकाई ने प्रवाही योजना तैयार नही की थी। ग्राम जल सुरक्षा योजनायें एवं जिला जल सुरक्षा योजनायें तैयार नहीं की गई थी। विभाग ने लघु, मध्यम एवं लंबी अवधि के विकास की योजना के लिये परिप्रेक्ष्य योजना एवं योजनाओं का शेल्फ तैयार नहीं किया था। विभाग द्वारा कार्यकारी अभिकरणों को विविध अवयवों के अंतर्गत आबंटित केन्द्र/राज्य की निधियों में प्रत्यार्पण/बचत थी। ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं के चालू नहीं रहने, भू-अर्जन किये बिना कार्य आबंटन, भारी संख्या में अपूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनायें/ लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनायें और पूर्ण योजनाओं के ग्राम जल स्वच्छता समिति को हस्तांतरित नहीं किये जाने के भी उदाहरण थे। चालू ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं/लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाओं में गृह जल संयोजन नही/कम संख्या में थे और जलकर की राशि निर्गत गृह जल संयोजनों से वसूले नहीं गये थे। मु.अ. और अ.अ. द्वारा निर्धारित अनुश्रवण नहीं किये गये थे। सभी ग्रामों को सुरक्षित पानी मुहैया कराने का उद्देश्य नहीं प्राप्त किया जा सका क्योंकि जल स्रोतों की आवश्यक संख्या में गुणवत्ता के लिये जाँच नहीं की गई थी। नमूना-जाँचित किये गये प्रमंडलों में तकनीकी कर्मचारियों की कमी थी।

2.3.16 अनुशंसायें

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार निम्नलिखित को सुनिश्चित करें:

- *एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संबंध में जिला जल सुरक्षा योजना के आधार पर राज्य में वार्षिक विस्तृत जल सुरक्षा कार्ययोजना एवं प्रवाही योजना तैयार करना;*
- *राज्य योजना साथ ही साथ एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के अधीन निधियों का पूर्ण उपयोग;*
- *निश्चित समयावधि के अंदर योजनाओं को पूर्ण करना एवं पूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना/लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना को संबंधित ग्राम जल स्वच्छत: समिति को हस्तान्तरण;*

- *गृह जल संयोजन निर्गत करना एवं पूर्ण योजनाओं के संबंध में उपभोक्ताओं से जल कर की वसूली;*
- *सभी ग्रामों को सुरक्षित पेयजल मुहैया कराने के लिए जल गुणवत्ता अनुश्रवण एवं निगरानी नेटवर्क की मजबूती; और*
- *योजनाओं के क्रियान्वयन का प्रभावी अनुश्रवण।*

सरकार ने सभी अनुशंसायें स्वीकार (फरवरी 2014) की।

स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा और परिवार कल्याण विभाग

2.4 झारखण्ड में सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों के बुनियादी संरचना एवं कार्यकलाप

कार्यकारी सारांश

स्वास्थ्य सुविधा लोगों के पहुँच में हो, इसके लिए झारखण्ड सरकार द्वारा तीन स्तरीय इकाई प्राथमिक, माध्यमिक एवं तृतीय स्तरीय स्वास्थ्य नीति की परिकल्पना की गयी। इस परिकल्पना के अन्तर्गत सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र (सा.स्वा.के.), ग्रामीण स्वास्थ्य सुविधा जो तृतीय स्तर[1] है (सामान्यत: आस पास के चार प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के लिए) मुख्यत: उन मरीजों के लिए रेफरल केन्द्र के रूप में कार्य करेगा जिन्हें दवायें, शल्य चिकित्सा, बाल चिकित्सा, स्त्री रोग के लिए विशेष उपचार की आवश्यकता होगी। इसके दो उद्देश्य थे, ग्रामीण लोगों के पहुँच में आधुनिक स्वास्थ्य सुविधा सेवाएँ एवं जिला स्तरीय अस्पताल में भीड़-भाड़ कम करना। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु सा.स्वा.के. के लिए सात विशेषज्ञों[2] के साथ ही छ: सामान्य चिकित्सा पदाधिकारियों की नियुक्ति करनी थी साथ ही आन्तरिक मरीजों के लिए 30 शैय्या वाले अस्पताल का निर्माण जिसमें शल्य चिकित्सा कक्ष, प्रसूति गृह, एक्स-रे मशीन, जाँच घर, जेनरेटर इत्यादि हो, साथ में करना था। पूरक और पारा मेडिकल स्टाफ से भी इसे सक्षम बनाना था। झारखंड में सा.स्वा.के. के बुनियादी संरचना एवं कार्यकलाप के लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि

सा.स्वा.केन्द्रों को प्रथम रेफरल इकाई के रूप में बनाई जाने की योजना थी साथ ही प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (प्रा.स्वा.केन्द्रों) की संख्या में वृद्धि करनी थी। 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में 220 प्रा.स्वा. केन्द्रों की आवश्यकता थी, जुलाई 2013 तक मात्र 53 (24 *प्रतिशत*) प्रा.स्वा.केन्द्रें ही अस्तित्व में थीं, 53 प्रा.स्वा.केन्द्रों में से 17 प्रा.स्वा.केन्द्रें बिना चिकित्सक के संचालित था। परिणामत: सा.स्वा.केन्द्रों पर मरीज सीधे आ रहे थे एवं सा.स्वा.केन्द्रें प्रथम रेफरल इकाई के रूप में लक्ष्य की प्राप्ति नहीं कर रहे थे।

प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों की स्थापना पर्याप्त संख्या में होनी चाहिए एवं पर्याप्त जनशक्ति का पदस्थापन होना चाहिए ताकि सा.स्वा. केन्द्रों को प्रथम रेफरल इकाईयों के रूप में कार्य कराया जा सके।

(कंडिकाएँ 2.4.6.1 एवं 2.4.6.2)

जुलाई 2013 तक कार्यकारी एजेन्सियों द्वारा भूमि चयन में देरी एवं धीमी कार्य के कारण राशि ₹ 221.98 करोड़ व्यय करने के बावजूद 111 सा.स्वा. केन्द्रों का भवन निर्माण कार्य नियत तिथि के समाप्त होने के बाद भी अपूर्ण था एवं भारतीय लोक

---

[1] प्रथम स्तर स्वास्थ्य उपकेन्द्र, द्वितीय स्तर प्रा.स्वा. केन्द्र, तृतीय स्तर सा.स्वा.के.।

[2] सामान्य सर्जन, फिजिशियन, प्रसूति एवं स्त्री रोग विशेषज्ञ, बालरोग विशेषज्ञ, अनेस्थेटिस्ट, जन स्वास्थ्य प्रबंधक एवं दन्त सर्जन।

स्वास्थ्य मानक (आई.पी.एच.एस.) के अनुसार राज्य में 1,354 विशेषज्ञ चिकित्सकों की आवश्यकता के विरूद्ध जुलाई 2013 तक कोई विशेषज्ञ चिकित्सक पदस्थापित नहीं थे।

(कंडिकाएँ 2.4.8.1 एवं 2.4.9)

36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में से 30 सा.स्वा.केन्द्रों में 30 शैय्या की आवश्यकता के विरूद्ध मात्र 6 शैय्या उपयोग में थे।

(कंडिका 2.4.10.1)

सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र भवनों का निर्माण निर्धारित समय सीमा के अन्दर पूर्ण होना चाहिए साथ ही बुनियादी संरचना एवं विशेषज्ञ चिकित्सक सभी सा.स्वा.केन्द्रों में उपलब्ध होना चाहिए।

मशीन एवं उपकरण का क्रय संबंधित सिविल सर्जन द्वारा आवश्यकता का अनुमान किये बिना किया गया जिसके कारण क्रय किए गए मशीन निष्क्रिय हो गया जिससे रोगियों को लाभ नहीं मिला।

मशीन एवं उपकरणों को आवश्यकता आधार पर क्रय किया जाना चाहिए और उनका उचित उपयोग सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.4.10.2)

नमूना-जाँचित 36 सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक दवाओं की उपलब्धता में 26 से 85 *प्रतिशत* के बीच कमी रही एवं स्वास्थ्य उपकेन्द्र के ए.एन.एम. जो अनुसूची एच दवा के उपयोग में सक्षम नहीं थी उनके द्वारा ग्रामीण रोगियों के बीच उन दवाओं का वितरण किया गया जो उनके स्वास्थ्य के लिए जोखिम से भरा था।

सभी सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक दवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित होना चाहिए।

(कंडिकाएँ 2.4.11.1 एवं 2.4.11.2)

जिला स्वास्थ्य प्राधिकारी द्वारा वर्ष 2008-13 के बीच किसी नमूना-जाँचित सा.स्वा. केन्द्रों का निरीक्षण नहीं किया गया। रोगी कल्याण समिति (रो.क.स.) द्वारा बैठकों की संख्या में वर्ष 2008-13 के दौरान 75 से 84 *प्रतिशत* के बीच कमी रही।

सा.स्वा.केन्द्रों का नियमित एवं कारगर अनुश्रवण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.4.13)

2.4.1 प्रस्तावना

आर्थिक और सामाजिक विकास की प्रक्रिया में स्वास्थ्य के महत्व को स्वीकार करते हुए राज्य सरकार ने अपनी वार्षिक और पंचवर्षीय योजना में इसको प्रमुख क्षेत्र के रूप में चिन्हित कर प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल इकाईयों को मजबूत बनाने पर बल दिया था। इन प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल इकाईयों को भारत सरकार के स्वास्थ्य एवं

परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा निर्धारित भारतीय लोक स्वास्थ्य मानकों[3] (आई.पी.एच.एस.) के अनुसार सुदृढ़ीकरण एवं उन्नयन किया जाना प्रस्तावित था।

इस संरचना में सा.स्वा.केन्द्र, जो ग्रामीण स्वास्थ्य देखभाल के नेटवर्क का तृतीय स्तरीय[4] संस्था है, को आस-पास के प्रा.स्वा.केन्द्रों के लिए एवं मुख्यत: उन मरीजों के लिए प्रथम रेफरल इकाई के रूप में कार्य करना था, जिन्हें विशेष उपचार की आवश्यकता हो। सा.स्वा.केन्द्र को जनजाति क्षेत्रों में 80,000 की जनसंख्या पर और अन्य क्षेत्रों में 1,20,000 की आबादी पर सेवा देना था। प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल इकाईयों के उपर रेफरल अस्पताल रखने के दो उद्देश्य थे। ग्रामीण लोगों के पहुँच में आधुनिक स्वास्थ्य सुविधा सेवाएँ पहुँचाना एवं जिला अस्पताल में भीड़-भाड़ कम करना। तदनुसार सा.स्वा.केन्द्र को बनाकर उसे विशेषज्ञ चिकित्सकों की उपलब्धता के साथ आन्तरिक रोगियों के लिए 30 शैय्या, ऑपरेशन थियेटर, प्रसूति कक्ष, एक्स-रे, अल्ट्रासाउन्ड और ई.सी.जी. मशीन, पैथोलॉजिकल लैबोरेटरी, जेनरेटर बैकअप इत्यादि से सुसज्जित करना था तथा साथ ही पूरक चिकित्सा और पारा मेडिकल स्टाफ का भी प्रावधान करना था।

2.4.2 संगठनात्मक ढाँचा

सरकारी स्तर पर, प्रधान सचिव, स्वास्थ्य चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वा.चि.शि. एवं प.क.वि.) एवं अभियान निदेशक (एम.डी.) राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य अभियान (एन.आर.एच.एम.) भारतीय लोक स्वास्थ्य मानकों (आई.पी.एच.एस.) के तहत् मानकों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। प्रधान सचिव एवं अभियान निदेशक को आयोजन, पर्यवेक्षण और सा.स्वा.केन्द्रों के निर्माण की निगरानी में सहायता करने के लिए दो निदेशक (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण और वित्त) थे। इसके अलावा विभागीय निर्माण कार्य के लिए एक अभियंता प्रकोष्ठ भी था। जिला/प्रखण्ड स्तर पर स्वास्थ्य कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए असैनिक शल्य चिकित्सक सह मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी (सी.एस. सह सी.एम.ओ.) और सा.स्वा.केन्द्र के प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी उत्तरदायी थे।

2.4.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा के विशिष्ट उद्देश्य थे:

- यह आकलन करना कि क्या भारतीय लोक स्वास्थ्य मानकों के अनुसार सा.स्वा. केन्द्रों की स्थापना के लिए योजना बनाया गया था;
- आकलन करना कि क्या सा.स्वा.केन्द्रों की स्थापना के लिए वित्तीय प्रबंधन प्रभावी और कुशल था;

---

[3] सा.स्वा.केन्द्र में उत्कृष्ट स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने के लिए भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक में उद्देश्य प्राप्ति और उत्कृष्ट स्वास्थ्य सेवा के लिए प्रावधान निहित है।

[4] प्रथम स्तर स्वास्थ्य उपकेन्द्र, द्वितीय स्तर प्रा.स्वा.केन्द्र, तृतीय स्तर सा.स्वा.केन्द्र।

- यह आकलन करना कि क्या सा.स्वा.केन्द्रों में चिकित्सा, पारा चिकित्सा एवं सहायक स्टाफ की उपलब्धता एवं पर्याप्तता थी;
- यह आकलन करना कि क्या प्रथम रेफरल यूनिट के रूप में कार्य करने के लिए सा.स्वा.केन्द्रों में पूरक सुविधाओं, दवाओं सहित आवश्यक स्वास्थ्य आधारभूत संरचना उपलब्ध थे;
- यह आकलन करना कि सा.स्वा.केन्द्रों में जैव चिकित्सा अवशिष्ट के निपटारे की उचित सुविधा थी; और
- यह जाँच करना कि क्या सा.स्वा.केन्द्रों के कामकाज और उनके मूल्यांकन के निगरानी करने के लिए भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक के मानदंडों में निर्धारित प्रक्रिया के तहत् निरीक्षण किया जा रहा है।

2.4.4 लेखापरीक्षा के मापदंड

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर पहुंचने के लिए निम्नलिखित स्रोतों को लेखापरीक्षा मापदंड के रूप में अपनाया गया:

- सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों के उन्नयन के योजना दस्तावेजों;
- भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक के प्रावधानों एवं भारत सरकार/राज्य सरकार की संस्वीकृतियाँ;
- राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, पी.डब्ल्यू.डी. कोड, ट्रेजरी कोड के तहत निर्धारित वित्तीय प्रबंधन के प्रावधान तथा सरकारी आदेश, परिपत्र इत्यादि;
- विभाग द्वारा तैयार और प्रस्तुत किए गए विभिन्न प्रतिवेदन एवं रिटर्न और निर्धारित निगरानी मापदंड; और
- जैव चिकित्सा अपशिष्ट (प्रबंधन और संचालन) नियम 1998 के प्रावधान।

2.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और पद्धति

राज्य के 24 जिलों में से नौ[5] जिलों का लेखापरीक्षा किया गया। सा.स्वा.केन्द्र भवनों के निर्माण पर कुल व्यय का कम से कम 51 *प्रतिशत* का लेखापरीक्षा किया गया। जनसंख्या को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक जिले में चार सा.स्वा.केन्द्रों [6] का चयन किया गया। इसके अलावा वर्ष 2008-13 की अवधि से सम्बन्धित प्रधान सचिव, अभियान निदेशक, मुख्य अभियंता, अभियंता प्रकोष्ठ, राँची एवं अन्य कार्यकारी एजेंसी यथा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (एन.आर.ई.पी.) तथा ग्रामीण विकास

---

[5] बोकारो, देवघर, दुमका, पूर्वी सिंहभूम, गुमला, हजारीबाग, लोहरदगा, राँची एवं पश्चिमी सिंहभूम।

[6] बोकारो (बेरमो, गोमिया, जरीडीह एवं पेटरवार), देवघर (जसीडीह, मोहनपुर, सरवाँ एवं मधूपुर), दुमका (गोपीकान्दर, जरमुंडी, मसलिया एवं शिकारीपाड़ा), पूर्वी सिंहभूम (धालभूमगढ़, गोलमुरी, पटमदा एवं पोटका), गुमला (भरनो, पालकोट, रायडीह और सिसई), हजारीबाग (विष्णुगढ़, चौपारण, इचाक और कटकमसांडी), लोहरदगा (भण्डरा, किस्को, कुडू और सेन्हा), राँची (अनगड़ा, चान्हों, कांके और माण्डर) और पश्चिमी सिंहभूम (बंधगाँव, झींकपानी, खूंटपानी और ताँतनगर)।

(विशेष) प्रमंडल के कार्यालय में योजना, बजट, निधि की मंजूरी की स्वीकृति और कार्यान्वयन संबंधी दस्तावेजों का जाँच किया गया। इसके अलावा लेखापरीक्षा दल के द्वारा नमूना जिलों में असैनिक कार्य का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया और रोगियों से भी राय लिया गया।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों एवं क्षेत्र संबंधी विचार विमर्श विभाग के प्रधान सचिव के साथ 25 जून 2013 को आयोजित एक प्रविष्टि सम्मेलन में की गई। कई अनुरोधों[7] के बावजूद भी प्रधान सचिव समय नहीं दे पाये फलस्वरूप निकास सम्मेलन का आयोजन नहीं किया जा सका। यद्यपि विभाग के उत्तर प्राप्त हुए (फरवरी 2014) और उत्तरों को इस प्रतिवेदन में समुचित जगहों पर शामिल किया गया हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.4.6 योजना प्रक्रिया

झारखंड सरकार राज्य के लोगों विशेषकर ग्रामीण लोगों को सुलभ, किफायती और गुणवत्ता पूर्ण स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने के लिए सतत् प्रयासरत हैं। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2007-12 के दौरान सा.स्वा.केन्द्रों, प्रा.स्वा. केन्द्रों और स्वास्थ्य उपकेन्द्रों के बुनियादी संरचना का विकास कार्य आरंभ किया गया। राज्य सरकार द्वारा इस बात पर जोर दिया गया है कि संरचना विकास के हिस्से में प्रमुख रूप से नए सा.स्वा.केन्द्र के भवनों का निर्माण किया जाए।

प्रत्येक प्रखण्ड मुख्यालय में सा.स्वा.केन्द्र बनाये जाने का प्रस्ताव था। वर्ष 2006-07 में झारखण्ड में 212 प्रखण्ड अस्तित्व में थे, जिसमें 24 प्रखण्ड जिला मुख्यालय में स्थित है जहाँ सदर अस्पताल या अनुमंडलीय अस्पताल पहले से ही अस्तित्व में थे अत: वहाँ सा.स्वा.केन्द्र भवनों के निर्माण को नहीं लिया गया था। शेष 188 प्रस्तावित सा.स्वा.केन्द्रों में, 32 मौजूदा रेफरल अस्पतालों को सा.स्वा.केन्द्र स्तर तक उन्नत किये जाने की जरूरत थी। चूंकि इन रेफरल अस्पतालों में पहले से ही 30 शैय्या की व्यवस्था थी, अत: इन अस्पताल भवनों के निर्माण की कोई योजना नहीं थी। इस प्रकार, 156 सा.स्वा.केन्द्रों भवनों में 30 शैय्या वाले अस्पतालों का निर्माण किया जाना आवश्यक था। राज्य सरकार द्वारा 2008-13 के दौरान 154 सा.स्वा.केन्द्र भवनों (राज्य योजना से 132 और एन.आर.एच.एम. निधि से 22) का निर्माण करने की योजना बनाई गई। दो सा.स्वा.केन्द्र भवनों (गोड्डा जिला के पोड़ैयाहाट और गिरीडीह जिला के तिसरी) को योजना में शामिल नहीं किया गया था।

2.4.6.1 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों की स्थापना

वर्ष 2007-08 के दौरान राज्य सरकार ने प्राथमिक स्वास्थ्य सेवाओं को भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक (आई.पी.एच.एस.) के दिशानिर्देशों के अनुसार पुनर्निमाण करने

[7] पत्र संख्या-रिपोर्ट सिविल/आडिट रिर्पोट/2012-13/353, 369, 385 एवं 394 दिनांक 20.12.2013, 9.01.2014, 27.01.2014 एवं 5.02.2014।

की योजना बनायी जिसके अनुसार प्रा.स्वा.केन्द्र एवं स्वास्थ्य उप केन्द्रों से रेफर किये गये रोगियों को स्वास्थ्य सेवाएँ उपलब्ध कराने के लिए सा.स्वा.केन्द्रों को प्रथम रेफरल इकाई बनाने की परिकल्पना की गई हैं। आई.पी.एच.एस. के दिशानिर्देशों के तहत् जनजाति क्षेत्रों के लिए 80,000 जनसंख्या पर एक सा.स्वा.केन्द्र एवं सामान्य क्षेत्र के लिए 1,20,000 जनसंख्या पर एक सा.स्वा.केन्द्र का गठन प्रखण्ड मुख्यालय केन्द्र पर होना चाहिए जिससे रोगियों की आसानी से पहुँच हो सके।

सा.स्वा.केन्द्रों का गठन मौजूदा प्रखण्डों के भौगोलिक क्षेत्रों के आधार पर किया गया न कि जनसंख्या के मानदण्डों के आधार पर।

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना दस्तावेजों (वर्ष 2007-12) की संवीक्षा से पता चला कि सा.स्वा.केन्द्रों के निर्माण के लिए जनसंख्या के मानदण्डों को ध्यान में नहीं लिया गया। वास्तव में राज्य में 212 सा.स्वा.केन्द्रों को प्रत्येक प्रखण्ड में स्थापित किए जाने का प्रस्ताव (फरवरी 2007) था। 188 ग्रामीण प्रखण्डों में संचालित प्रा.स्वा.केन्द्र और रेफरल अस्पतालों को सा.स्वा.केन्द्रों का नया नाम दिया गया। हालाँकि सा.स्वा.केन्द्र के गठन के लिए सरकार द्वारा जून 2013 तक अधिसूचना जारी किया जाना लंबित था।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) एवं कहा गया कि नए सा.स्वा.केन्द्रों की स्वीकृति की कार्रवाई जनसंख्या के आधार पर संसाधनों के अनुरूप ध्यान में रख कर किया जाएगा।

2.4.6.2 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों की स्थापना

सा.स्वा.केन्द्र को मुख्य रूप से प्रा.स्वा.केन्द्र के लिए एक रेफरल केन्द्र के रूप में होना है। 80,000 के जनजाति जनसंख्या के उपर एक सा.स्वा.केन्द्र के लिए एक रेफरल केन्द्र तथा प्रत्येक 20,000 की जनसंख्या के उपर एक-एक प्रा.स्वा.केन्द्र (कुल चार) का होना आवश्यक था। इसी प्रकार सामान्य क्षेत्र प्रत्येक 1,20,000 की आबादी के उपर में एक सा.स्वा.केन्द्र तथा प्रत्येक 30,000 की आबादी के उपर एक प्रा.स्वा.केन्द्र (कुल चार) के लिए प्रथम रेफरल केन्द्र का होना आवश्यक था। इस प्रकार सा.स्वा.केन्द्र को औसतन चार प्रा.स्वा.केन्द्रों की जरूरतों को पूरा करने के लिए डिजाईन किया गया था। इस प्रकार, प्रथम रेफरल यूनिट (एफ.आर.यू.) के रूप में सा.स्वा.केन्द्रों के कामकाज सीधे प्रा.स्वा.केन्द्रों की स्थापना से संबंधित है।

नौ जिलों में 36 सा.स्वा.केन्द्रों के नमूना जाँच के क्रम में यह पाया गया कि प्रत्येक सा.स्वा.केन्द्र के तहत् स्थापित प्रा.स्वा.केन्द्रों की संख्या निर्धारित से कम थी। इसके अलावा इन प्रा.स्वा.केन्द्रों में चिकित्सक और पारा मेडिकल स्टाफ की बहुत कमी थी ***(परिशिष्ट-2.4.1)***। 36 सा.स्वा.केन्द्रों के अन्तर्गत 220 प्रा.स्वा.केन्द्रें होनी चाहिए थी जबकि जुलाई 2013 तक केवल 53 (24 *प्रतिशत)* प्रा.स्वा.केन्द्रें ही अस्तित्व में थे। इसके अलावे, इन प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में चिकित्सकों के 90 स्वीकृत पदों के विरूद्ध केवल 59 चिकित्सक पदस्थापित थे, जबकि यह भी देखा गया कि प्रा.स्वा.केन्द्रों में पदस्थापित 59 चिकित्सकों में से 15[8] चिकित्सक वास्तव में कहीं

[8] सा.स्वा.केन्द्रों-पाँच, अनुमंडल अस्पताल-तीन, सदर अस्पताल-छः, निर्देशक स्वस्थ्य प्रशिक्षण केन्द्र, राँची-एक।

36 सा.स्वा.केन्द्रों के अन्तर्गत 220 प्रा.स्वा.केन्द्रें होनी चाहिए थीं जबकि जुलाई 2013 तक केवल 53 (24 *प्रतिशत*) प्रा.स्वा.केन्द्रें ही अस्तित्व में थे। आगे 53 प्रा.स्वा.केन्द्रों में से 17 प्रा.स्वा.केन्द्रें बिना चिकित्सक के चल रहे थे।

अन्य जगहों में पदस्थापित थे और दो चिकित्सक एक से अधिक वर्ष से अनुपस्थित थे। इस प्रकार, स्वीकृत पदों के विरूद्ध सिर्फ 42 चिकित्सक ही कार्यरत थे। उपरोक्त वर्णित 53 प्रा.स्वा.केन्द्रों में से 17 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रें बिना चिकित्सक के चल रहे थे। इसी तरह 218 स्वीकृत पदों के विरूद्ध 76 पारा मेडिकल स्टॉफ ही थे जिसके परिणाम स्वरूप 65 *प्रतिशत* की कमी थी।

इस प्रकार, समग्र परिदृश्य स्पष्ट रूप से संकेत करता था कि न तो प्रा.स्वा.केन्द्रों और न ही सा.स्वा.केन्द्रों की स्थापना जनसंख्या के आधार पर हुई थी अपेक्षित श्रम शक्ति के मामले में भी कमी थी, अत: सा.स्वा.केन्द्रें एफ.आर.यू. के रूप में काम नहीं कर रहे थे। सभी 36 सा.स्वा.केन्द्रों के नमूना जाँच के दौरान मरीजों के साक्षात्कार से पता चला कि ये मरीज बिना रेफर हुये सीधे सा.स्वा.केन्द्रों में आ रहे थे।

2.4.7 वित्तीय प्रबंधन

निधि प्रतिमान

एन.आर.एच.एम. निधि से सा.स्वा.केन्द्र भवनों के निर्माण के लिए, निधि को झारखण्ड राज्य ग्रामीण स्वास्थ्य सोसाईटी (झा.रा.ग्रा.स्वा.सो.) द्वारा कार्यकारी एजेंसी को प्रदान किया गया। इसी प्रकार प्रधान सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा राज्य योजना के तहत् राज्य के बजट से जिलों के उपायुक्तों को या सीधे कार्यकारी एजेन्सियों को निधि आबंटित कर दिया जाता है। जिलों के उपायुक्तों द्वारा सा.स्वा.केन्द्र भवनों के निर्माण के लिए कार्यकारी एजेन्सियों को निधि का स्थानान्तरण कर दिया जाता है।

वर्ष 2008-13 के दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन और राज्य योजना के तहत् बजट आबंटन और व्यय **तालिका 2.4.1** में दिखाया गया है।

तालिका 2.4.1: मार्च 2013 तक बजट आबंटन और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन			राज्य योजना		
	आबंटन	व्यय	बचत (-) (*प्रतिशत*)	आबंटन	व्यय	बचत (-) (*प्रतिशत*)
2008-09	62.68	42.09	20.59	00	00	00
2009-10	00	00	00	179.95	150.44	29.51
2010-11	00	00	00	44.89	40.65	04.24
2011-12	12.72	03.88	08.84	61.88	62.14	(+) 0.26*
2012-13	00	00	00	46.80	38.52	08.28
कुल	75.40	45.97	29.43 (39)	333.52	291.75	41.77 (13)

(स्रोत: झारखण्ड ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन सोसाईटी)

**अनगड़ा सा.स्वा.केन्द्र में आबंटन राशि ₹ 3,59,200 थी और वर्ष के दौरान खर्च ₹ 30,00,000 थी, ₹ 26,40,800 का अधिक व्यय पिछले वर्ष की अवशेष राशि में से खर्च किया गया था।*

उपरोक्त **तालिका 2.4.1** इंगित करता है कि वर्ष 2008-13 के दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के तहत् 39 *प्रतिशत* और राज्य योजना के तहत् 13 *प्रतिशत* की बचत थी। बचत का कारण स्थल चयन में देरी, कार्यकारी एजेन्सियों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति, सक्षम प्राधिकारी द्वारा संविदा का निष्पादन नहीं किया जाना,

राजनीतिक विवाद इत्यादि था। इस प्रकार, 135 सा.स्वा.केन्द्रों का निर्माण अभी भी करना शेष था और इस प्रकार वांछित स्वास्थ्य सेवा से वंचित किया गया।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) और कहा गया कि भविष्य में भारी बचत को रोकने का प्रयास किया जाएगा।

सच्चाई यह है कि सा.स्वा.केन्द्रें के स्वास्थ्य संरचना के निर्माण के लिए आबंटित राशि का पूर्ण उपयोग नहीं हो सका।

2.4.8 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र भवनों का निर्माण

2.4.8.1 सा.स्वा.केन्द्र भवनों का भौतिक एवं वित्तीय स्थिति

संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि वर्ष 2008-13 के दौरान निर्धारित 154 सा.स्वां.केन्द्रों का भवन निर्माण के अंतर्गत 141 सा.स्वा.केन्द्रों का काम प्राक्कलित राशि ₹ 399.24 करोड़ शुरू पर किये गये जिनमें से केवल 19 भवनों (13 *प्रतिशत)* को पूरा कर सौंप दिया गया जैसा कि **तालिका 2.4.2** में विस्तृत रूप से प्रदर्शित किया गया है। शेष 13 भवनों को भूमि के अभाव में नहीं लिया गया।

तालिका 2.4.2: जुलाई 2013 तक, पूर्ण किए गए तथा लंबित सा.स्वा.केन्द्र भवनों की संख्या

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लिए गए कार्यों की संख्या	कुल आवंटन	पूर्ण सा.स्वा.केन्द्रें		अपूर्ण सा.स्वा.केन्द्रें		
			संख्या	व्यय	संख्या	संख्या	अब तक प्रारंभ नहीं हुए कार्यों की संख्या
2008-09	18	62.68	02	7.20	16	55.48	-
2009-10	99	179.95	16	54.80	83	125.15	13
2010-11	13	44.89	01	03.54	12	41.35	-
2011-12	08	74.60	-	-	08	74.60	-
2012-13	03	46.80	-	-	03	46.80	-
कुल	**141**	**408.92**	**19**	**65.54**	**122**	**343.38**	**13**

(स्रोत: झारखण्ड ग्रामीण स्वास्थ्य अभियान समिति)

वर्ष 2008-11 में लिए गए 111 सा.स्वा.केन्द्रों के मामले में कार्य पूर्ण होने की तारीख समाप्त हो चुकी थी जिसमें प्राक्कोलित राशि ₹ 399.24 करोड़ के विरूद्ध ₹ 221.98 करोड़ खर्च हुए थे।

आगे, 122 (87 *प्रतिशत*) सा.स्वा.केन्द्रों के भवनों का काम ₹ 343.38 करोड़ खर्च होने के बाद भी जुलाई 2013 तक लंबित था। जाँच से ज्ञात हुआ कि सा.स्वा.केन्द्र भवनों के निर्माण का निर्धारित समय कार्य शुरू होने के बाद 18 महीने था। अत: वर्ष 2008-11 में लिए गए 111 सा.स्वा.केन्द्रों के मामले में कार्य पूर्ण होने की तारीख समाप्त हो चुकी थी जिसमें प्राक्कलित राशि ₹ 399.24 करोड़ के विरूद्ध ₹ 221.98 करोड़ खर्च हुए थे। अधिक संख्या में लंबित कार्यों का कारण कार्यकारी एजेंसी द्वारा स्थल चयन में देरी करने तथा धीमा कार्य करना था। अत: समय से सा.स्वा.केन्द्र भवन कार्य पूरा नहीं होने के कारण 30 शैय्या के अस्पताल के बुनियादी संरचना का लक्ष्य निर्धारित समय में पूरा नहीं हुआ।

विभाग ने इस तथ्य को स्वीकार किया तथा बताया (फरवरी 2014) कि सभी कार्यकारी एजेंसियों को समय दिया गया है तथा विभिन्न स्तर पर हुए बैठकों के माध्यम से अपूर्ण कार्य को पूर्ण करने का निर्देश दिया गया है।

2.4.8.2 दण्ड आरोपित नहीं किया जाना

संविदा की शर्त्तों की उपवाक्य दो के अनुसार, यदि कोई ठेकेदार निर्धारित तिथि के अन्दर कार्य समाप्त करने में विफल होता है तो असम्पादित कार्य के प्राक्कलित मूल्य का 0.5 *प्रतिशत* प्रतिदिन अधिकतम प्राक्कलित राशि का 10 *प्रतिशत* के दर से दण्ड आरोपणीय है। इसके अलावा संविदा के शर्त्तों की उपवाक्य पाँच के प्रावधानों के अनुसार यदि संवेदक ऐसी बाधा जो उसके नियत्रंण से बाहर हो या किसी अन्य कारण से कार्य पूर्ण करने हेतु समय वृद्धि की जरूरत समझता हो तो ऐसी बाधा उत्पन्न होने के 40 दिनों के अंदर लिखित आवेदन कार्यपालक अभियंता (का.अ.) को देगा यदि वह समय वृद्धि चाहता है।

नमूना-जाँचित जिलों के संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि 10 सा.स्वा.केन्द्र भवनों के निर्माण के लिए कुल अनुमानित लागत ₹ 37.88 करोड़ था, जिसमें दो सा.स्वा.केन्द्रों जुगसलाई (पूर्वी सिंहभूम) तथा मनोहरपुर (पश्चिमी सिंहभूम) का निर्माण क्रमश: पाँच महीने और एक वर्ष विलम्ब के बाद पूरा किया गया। मनोहरपुर में ठेकेदार द्वारा समयवृद्धि का आवेदन मंजूर की गई थी जबकि सा.स्वा.केन्द्र, जुगसलाई के ठेकेदार द्वारा समयवृद्धि का आवेदन नहीं दिया गया था (जुलाई 2013)। शेष नौ सा.स्वा. केन्द्रों की निर्माण पूरा करने की अवधि अप्रैल 2011 और अप्रैल 2013 के बीच समाप्त हो गई। इनमें से पश्चिमी सिंहभूम के गोईलकेरा सा.स्वा.केन्द्र के मामले में मुख्य अभियंता के यहाँ समय विस्तार के लिए ठेकेदार द्वारा आवेदन (अप्रैल 2012 तक) दी गई तथा मार्च 2012 में स्वीकृति प्रदान की गई। शेष आठ में चल रहे निर्माण कार्य के लिए ठेकेदारों द्वारा कोई आवेदन समय विस्तार के लिए नहीं दिया गया (जुलाई 2013)।

हालाँकि कार्यपालक अभियंता द्वारा कार्य के विलंबित निष्पादन हेतु वैसे ठेकेदार पर जिनका अवधि विस्तार स्वीकृत नहीं हुआ था, पर कोई दण्ड आरोपित नहीं किया गया जिसके कारण सरकार को कुल ₹ 2.87 करोड़ की हानि हुई ***(परिशिष्ट-2.4.2)***।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) तथा कहा गया कि कार्यकारी अभिकरणों पर जुर्माना लगाने/वसूली करने हेतु निर्देश जारी किया जाएगा।

2.4.9 जनशक्ति प्रबंधन

सा.स्वा.केन्द्र से यह उम्मीद किया जाता है कि यह ग्रामीण लोगों को विशेषज्ञ स्वास्थ्य सेवा उपलब्ध करायेगा। ऐसा नहीं होने पर उन्हें इस तरह की सेवा प्राप्त करने के लिए शहरी क्षेत्रों में बहुत पैसे एवं समय देने के लिए मजबूर होना पड़ेगा। इस जिम्मेवारी को पूरा करने में सा.स्वा.केन्द्र को सक्षम बनाने हेतु सा.स्वा.केन्द्र में

चिकित्सा विशेषज्ञ, पारा मेडिकल कर्मचारी एवं जरूरी बुनियादी संरचना की जरूरत थी। आई.पी.एच.एस. नॉर्म के अनुसार, प्रत्येक सा.स्वा.केन्द्र में सात पद विशेषज्ञ चिकित्सकों जिसमें सामान्य शल्य चिकित्सक, फिजिशियन, स्त्री तथा प्रसूति रोग विशेषज्ञ, बाल रोग विशेषज्ञ, अनेस्थेटिस्टस, जन स्वास्थ्य प्रबंधक, डेन्टल सर्जन और पाँच सा.स्वा.केन्द्रों के समूह पर एक नेत्र सर्जन होंगे।

इसके अलावा प्रत्येक सा.स्वा.केन्द्र में छः सामान्य डियूटी चिकित्सा पदाधिकारी होंगे। इसके अलावे प्रत्येक सा.स्वा.केन्द्र में एक विशेषज्ञ आयुश (आर्युवेदिक, योगा एवं नेचेरोपैथी, यूनानी, सिद्धा एवं होमियोपैथी) और आयुश के एक जेनरल डियूटी चिकित्सक का पद होगा। परन्तु जुलाई 2013 तक सरकार ने आयुश चिकित्सक के पदस्थापना की कोई योजना नहीं बनाई थी।

आई.पी.एच.एस. नॉर्म के अनुसार स्वीकृत जनशक्ति एवं उसके विरूद्ध काम कर रहे कर्मियों की स्थिति (चिकित्सकों एवं पारा मेडिकल स्टाफ के संदर्भ में) जुलाई 2013 तक **तालिका 2.4.3** में दी गई है:

तालिका 2.4.3: 188 सा.स्वा.केन्द्रों में आई.पी.एच.एस. नॉर्म के अनुरूप जुलाई 2013 को जनशक्ति की आवश्यकता, स्वीकृत पद एवं कार्यरत बल का विवरण।

क्रम सं0	श्रेणी	आई.पी.एच.एस. मानदंड के अनुसार जनशक्ति	सरकार द्वारा स्वीकृत पद	आई.पी.एच.एस. मानदंड के विरूद्ध स्वीकृत पदों में कमी (*प्रतिशत*)	कार्यरत व्यक्ति	सरकार द्वारा स्वीकृति के विरूद्ध कमी (*प्रतिशत*)	आई.पी.एच.एस. मानदंड के विरूद्ध कमी (*प्रतिशत*)
1	2	3	4	5 (3-4)	6	7 (4-6)	8 (3-6)
1.	विशेषज्ञ चिकित्सक	1354	564*	790 (58)	शून्य	564 (100)	1354 (100)
2.	जेनरल ड्यूटी चिकित्सक	1128	775	353 (31)	624	151 (19)	504 (45)
3.	स्टाफ नर्स	3572	900	2672 (75)	408	492 (55)	3164 (89)
4.	फार्मासिस्ट	564	200	364 (65)	97	103 (52)	467 (83)
5.	प्रयोगशाला तकनिशीयन	564	400	164 (29)	232	168 (42)	332 (59)
6.	रेडियोग्राफर	376	150	226 (60)	80	70 (47)	296 (79)

(*स्रोत: झारखंड ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन समिति*)

* *विशेषज्ञ चिकित्सकों के पद सरकार द्वारा जून 2013 में स्वीकृत किए गए।*

आई.पी.एच.एस. मापदंड के अनुसार राज्य के लिए आवश्यक 1,354 विशेषज्ञ चिकित्सकों के विरूद्ध राज्य में जुलाई 2013 तक विशेषज्ञ चिकित्सकों को तैनात नहीं किया गया।

तालिका 2.4.3 से यह स्पष्ट हुआ कि जनशक्ति (अर्थात् जेनरल ड्यूटी डॉक्टर, स्टाफ नर्स, फार्मासिस्ट, लेबोरेटरी टेक्नसियन एवं रेडियोग्राफर) आई.पी.एच.एस. मानदण्ड के अनुसार तैनात नहीं थे। हालाँकि विशेष चिकित्सक के तीन पद (फिजीशियन, बाल रोग विशेषज्ञ एवं डेन्टल सर्जन) प्रत्येक सा.स्वा.केन्द्र के लिए स्वीकृत थे (जून 2013) लेकिन सरकार द्वारा जुलाई 2013 तक इनकी तैनाती नहीं की गई। आई.पी.एच.एस. मानक एवं सरकार द्वारा स्वीकृत पदों के विरूद्ध मानव बल की तैनाती में गिरावट, जैसा **तालिका 2.4.3** में दिखाया गया है, 45 से 100 *प्रतिशत* तथा 19 से 100 *प्रतिशत* रहा। अतः ग्रामीण लोगों को विशेषज्ञ चिकित्सीय देखभाल सेवा की सुविधा प्रदान करने का उद्देश्य हासिल नहीं हुआ।

नमूना-जाँचित नौ[9] जिलों के 36 सा.स्वा.केन्द्रों द्वारा प्रस्तुत अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि पूर्वी सिंहभूम एवं हजारीबाग में स्वीकृत पदों के विरूद्ध नई नियुक्तियों के कारण जेनरल ड्यूटी डॉक्टरों के खाली पदों की स्थिति में कमी आई। जबकि अन्य संवर्गों में रिक्तियों की स्थिति ज्यों की त्यों थी।

लेखापरीक्षा अवलोकन को विभाग द्वारा स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) तथा बताया गया कि प्रत्येक सा.स्वा.के. के लिए एक फिजीशियन, एक बाल रोग विशेषज्ञ, एक डेन्टल सर्जन सहित विशेषज्ञ चिकित्सकों के कुल 564 पद स्वीकृत किए गए हैं (जून 2013) और झारखंड लोक सेवा आयोग को उनकी नियुक्ति के लिए माँग-पत्र भेजा गया है (फरवरी 2014)। आगे आई.पी.एच.एस. मानक के मुताबिक सभी संवर्गों में मानव बल के तैनाती के लिए प्रस्ताव में संशोधन की प्रक्रिया पर विचार किया जा रहा है तथा आगे के वर्षों में उन्हें भर दिया जाएगा।

2.4.10 उपकरण और दवाओं सहित मूलभूत बुनियादी संरचना

सा.स्वा.केन्द्र की स्थापना का एक मुख्य उद्देश्य रूटीन एवं रेफरल दोनों मामलों में विशेषज्ञ स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करना है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए श्रम शक्ति के अलावा, सा.स्वा.केन्द्रों को पर्याप्त स्वास्थ्य बुनियादी संरचना एवं भौतिक सुविधाओं, उपकरण, दवाओं से सुसज्जित करने की परिकल्पना की गई ताकि सा.स्वा.केन्द्रों में उपलब्ध विशेषज्ञ स्वास्थ्य सेवाओं का अधिकतम उपयोग किया जा सके।

इसे ध्यान में रखते हुए, आई.पी.एच.एस. मानदंड में बताया गया है कि रेफरल केन्द्र के रूप में सा.स्वा.केन्द्रों को जरूरी सुविधाओं जैसे, ऑपरेशन कक्ष, लेबर रूम, रक्त भण्डारण, प्रयोगशाला एवं सुरक्षित पीने का पानी से सुसज्जित होना चाहिए। इसके अलावे सा.स्वा.केन्द्रों में अन्य उपकरण जैसे रेफ्रिजरेटर, एक्स-रे मशीन, इलेक्ट्रोकार्डियोग्राम (ई.सी.जी.) मशीन, अल्ट्रासाउन्ड मशीन, जेनरेटर सेट आदि भी उपलब्ध कराना है।

2.4.10.1 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में भौतिक सुविधाओं की उपलब्धता

2008-09 तथा 2012-13 की अवधि के लिए नौ जिलों (प्रत्येक जिला में चार सा.स्वा.केन्द्रों) की नमूना जाँच में भौतिक सुविधाओं की स्थिति को ***परिशिष्ट-2.4.3*** में प्रस्तुत किया गया है। इसमें अपग्रेडेशन के शुरूआत से वर्तमान स्थिति तक का तुलनात्मक स्थिति दर्शाया गया है।

[9] बोकारो, देवघर, दुमका, पूर्वी सिंहभूम, गुमला, हजारीबाग, लोहरदगा, राँची और पश्चिमी सिंहभूम।

परिशिष्ट-2.4.3 से नमूना-जाँचित 36 सा.स्वा.केन्द्रों के संरचनाओं एवं सुविधाओं में निम्नांकित प्रमुख कमियों का पता चलता है।

सभी 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में नवजात देखभाल इन्ट्रानेटल जाँच आयुष की सुविधा नहीं थी। सर्जिकल विधि के अन्तर्गत केवल रूटीन परिवार कल्याण ऑपरेशन को छोड़कर, अन्य की सुविधा भी सर्जन के अभाव में नमूना जाँच सा.स्वा.केन्द्रों में नहीं था।

- 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में से किसी भी केन्द्र में नवजात देखभाल एवं स्त्री रोग संबंधी स्थिति के इनट्रानेटल परीक्षा की सुविधा विशेषज्ञ चिकित्सक के अभाव के कारण नहीं था। आई.पी.एच.एस. मानक के अनुसार आवश्यक सुविधा किसी भी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में प्रारंभ नहीं किया गया।
- प्रसव सेवा, पहले प्रा.स्वा.केन्द्र जो अब सा.स्वा.केन्द्र में उत्क्रमित हुआ, में दी जा रही थी। अत: सभी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में लेबर रूम उपलब्ध थे, किन्तु सिजेरियन प्रसव विशेषज्ञ स्त्री रोग चिकित्सक के अभाव में नहीं किया जा रहा था।
- सा.स्वा.केन्द्रों को 30 शैय्याओं से सुसज्जित होना चाहिए। इस मानदंड के विरूद्ध 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में मात्र चार (जरीडीह, मधुपुर, मान्डर एवं सांरवा) में 30 शैय्या थे, दो सा.स्वा.केन्द्रों में 20 शैय्या थे, शेष 30[10] नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में केवल छ: या छ: से कम शैय्या थे जो कभी प्रा.स्वा. केन्द्रों के लिए स्वीकृत था। पुन: कांके सा.स्वा.केन्द्र को छोड़कर किसी जगह अलग-अलग महिला एवं पुरूष कक्ष नहीं थे। अत: सा.स्वा.केन्द्रों के नये भवनों को काम में नहीं लाए जाने के कारण ये प्रा.स्वा.केन्द्रें, जिन्हें सा.स्वा.केन्द्रों में उन्नत किया गया था, प्रस्तावित शैय्या क्षमता को पूरा नहीं कर रहे थे।
- आई.पी.एच.एस. मानक के अनुसार सा.स्वा.केन्द्रों में एक सुसज्जित ऑपरेशन थियेटर होना चाहिए। किन्तु देखा गया कि सभी 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों सामान्य रूप में परिवार कल्याण कार्यक्रम के तहत् में केवल ट्यूबेकटोमी एवं भेसेक्टोमी ऑपरेशन किए जा रहे थे। चूँकि कोई विशेषज्ञ सर्जन पदस्थापित नहीं थे, अन्य ऑपरेशन नहीं हो रहे थे। अत: सा.स्वा.केन्द्रों की सेवा परिवार कल्याण ऑपरेशन तक सीमित थे।
- किसी भी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में रि-प्रोडक्टिभ ट्रैक्ट इनफेक्शन (आर.टी.आई.)/सेक्सुअली ट्रान्समिटेड इनफेक्शन (एस.टी.आई.) के इलाज की सुविधा नहीं पाई गई। फिर भी एड्स/सेक्सुअली ट्रान्समिटेड डीजिज (एस.टी.डी.) में परामर्श सुविधा नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में से चार जिलों बोकारो, देवघर, पूर्वी सिंहभूम एवं पश्चिमी सिंहभूम के सभी सी.एच.सी. हजारीबाग में तीन सा.स्वा.केन्द्रों एवं गुमला तथा राँची में एक-एक सा.स्वा.केन्द्र में पाया गया। 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों के अन्तर्गत दो जिला (दुमका एवं लोहरदगा) के आठ सा.स्वा.केन्द्रों में काउन्सिलिंग सुविधा बिल्कुल नहीं थी।

---

[10] बोकारो (बेरमो, गोमिया और पेटरवार), देवघर (जसीडीह एवं मोहनपुर), दुमका (गोपीकान्दर, जरमुण्डी, मसलिया एवं शिकारीपाड़ा), पूर्वी सिंहभूम (धालभूमगढ़, गोलमुरी, पटमदा एवं पोटका), गुमला (भरनों एवं पालकोट), हजारीबाग (विष्णुगढ़, चौपारण इचाक और कटकमसांडी), लोहरदगा (भण्डरा, किस्को, कुडू एवं सेनहा), राँची (अनगड़ा, चान्हों और कांके) एवं पश्चिमी सिंहभूम (बन्धगाँव, झीकंपानी, खूंटपाणी और तॉतनगर)।

- आई.पी.एच.एस. मानक के अनुसार आवासीय क्षेत्र में सरकारी आवास का प्रावधान किया गया है एवं कम से कम आठ आवास चिकित्सकों, आठ आवास नर्स/परामेडिकल स्टाफ, दो आवास कक्ष सेवक के लिए एवं एक आवास चालक के लिए होना चाहिए। हमने देखा कि 2008-13 की अवधि में 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में चिकित्सकों एवं पारामेडिकल स्टाफ के लिए केवल जरीडीह (बोकारो) एवं सिसई (गुमला) में आवास थे। ये आवास पूर्व के रेफरल चिकित्सालय के थे तथा फरवरी 2007 से कोई नया आवास नहीं बना।

- सेवा में गुणवत्ता हेतु सा.स्वा.केन्द्रों में रक्त संग्रह सुविधा का होना एक जरूरी बात है। यह देखा गया कि 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों के अन्तर्गत 11 सा.स्वा. केन्द्रों में रक्त संग्रह रेफरिजेरेटर उपलब्ध कराया गया था, किन्तु राज्य औषधी नियंत्रण से लाइसेंस (अनुज्ञप्ति) प्राप्त नहीं होने के कारण सा.स्वा.केन्द्र सारंवा (देवघर) को छोड़कर किसी अन्य सा.स्वा.केन्द्रों में इनका उपयोग नहीं किया गया। आगे शेष 25 सा.स्वा.केन्द्रों में रक्त संग्रह रेफरिजेरेटर का क्रय नहीं हुआ। अत: वर्ष 2008-13 में रक्त संग्रह सुविधा सा.स्वा.केन्द्र सारंवा (देवघर) को छोड़कर अन्य किसी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में नहीं था।

रक्त संग्रह सुविधा 2008-13 में सारंवा (देवघर) को छोड़कर किसी अन्य नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में नहीं थी।

- आई.पी.एच.एस. मानदंड के अनुसार एक्स-रे, ई.सी.जी. एवं अल्ट्रासोनोग्राफी (यू.एस.जी.) मशीन की सुविधा सभी सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक है। 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों के अन्तर्गत तीन सा.स्वा.केन्द्रों (बोकारो में जरीडीह, गुमला में सिसई एवं राँची में माण्डर) में एक्स-रे मशीन कार्य कर रहे थे, जबकि आठ अन्य सा.स्वा.केन्द्रों में एक्स-रे मशीन अक्रियाशील थे। शेष 25 सा.स्वा.केन्द्रों में एक्स-रे मशीन नहीं थे। इसके अलावे अल्ट्रासाउन्ड की सुविधा केवल पाँच[11] सा.स्वा.केन्द्रों में उपलब्ध थी एवं ई.सी.जी. मशीन 13[12] सा.स्वा.केन्द्रों में उपलब्ध थे किन्तु विशेषज्ञ तैनात नहीं रहने के कारण ये काम में नहीं आ रहे थे। अत: वर्ष 2008-13 में अधिकतर सा.स्वा.केन्द्रों में जाँच सुविधा विशेषज्ञ चिकित्सक/तकनिशीयन या मशीन नहीं होने के कारण नहीं थी।

आई.पी.एच.एस. मानक के अनुसार ग्रामीण लोगों को प्रथम रेफरल यूनिट के तरह विशेषज्ञ सेवा देने की स्थिति में सा.स्वा.केन्द्रों को वर्ष 2008-13 की अवधि में उत्क्रमित नहीं किया गया।

अत: यह स्पष्ट है कि सा.स्वा.केन्द्रों को आई.पी.एच.एस. मानदंड के अनुसार जुलाई 2013 तक उन्नत नहीं किया जा सका जिससे ग्रामीण लोगों को एफ.आर.यू. की सुविधा नहीं मिल सकी।

विभाग द्वारा बताया गया (फरवरी 2014) कि सरकार के द्वारा झारखण्ड चिकित्सा एवं स्वास्थ्य संरचना विकास एवं प्रोक्योरमेन्ट निगम का गठन किया गया है और सभी फर्नीचर एवं उपकरण का क्रय विभिन्न अस्पतालों एवं केन्द्रों के वास्तविक आवश्यकता के आधार पर निदेशक प्रमुख के द्वारा मांग किया जाएगा।

---

[11] मधुपुर, मोहनपुर एवं सारवाँ (देवघर), गोलमुरी एवं पोटका (पूर्वी सिंहभूम)।

[12] मधुपुर एवं मोहनपुर (देवघर), पोटका (पूर्वी सिंहभूम), सिसई (गुमला), भण्डरा एवं किस्को (लोहरदगा), अनगड़ा, चान्हों एवं मान्डर (राँची), बंधगाँव, झिंकपानी, खूंटपानी एवं तॉतनगर (पश्चिमी सिंहभूम)।

सच्चाई यह है कि भौतिक सुविधाओं की कमी के कारण सा.स्वा.केन्द्रों द्वारा लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हुई क्योंकि ग्रामीण लोगों को प्रथम रेफरल इकाईयों का स्वास्थ्य विशेषज्ञ की सुविधा नहीं प्रदान किया जा सका।

2.4.10.2 सा.स्वा.केन्द्रों में चिकित्सा उपकरणों को काम में नहीं लाया जाना

मशीन एवं उपकरण का क्रय सिविल सर्जन के द्वारा अच्छी तरह सोच समझकर एवं आवश्यकता आधारित नहीं किये जाने के कारण सा.स्वा.केन्द्रों में इसका उपयोग नहीं किया जा सका।

भंडार पंजी के लेखापरीक्षा जाँच तथा नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों के केन्द्रीय भण्डार के उपकरण का भौतिक सत्यापन जाँच एवं सा.स्वा.केन्द्रों के प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारियों द्वारा दिए गए उत्तर से पता चला कि बड़ी संख्या में क्रय किए गए कई मशीन एवं उपकरण जुलाई 2013 तक उपयोग में नहीं लाया जा सका था। विवरण ***परिशिष्ट-2.4.4*** पर देखा जाय।

यह देखा गया कि

- धालभूमगढ़ (पूर्वी सिंहभूम जिला), रायडीह एवं सिसई (गुमला जिला), माण्डर (राँची जिला), बंधगाँव, झींकपानी एवं तांतनगर (प. सिंहभूम जिला) के सा.स्वा.केन्द्रों पर कुल 59 सामान्य बेड, कुल मूल्य ₹ 1.76 लाख, कक्ष में स्थान नहीं होने के कारण मार्च 2012 से कक्ष में नहीं रखा गया।
- मांडर (राँची), पालकोट एवं रायडीह (गुमला) एवं बंधगाँव (प. सिंहभूम) के सा.स्वा.केन्द्रों पर पाँच शैडो लेस लैम्प मूल्य ₹ 8.11 लाख, ऑपरेशन थियेटर में स्थान नहीं मिलने के कारण मार्च 2012 से मांडर, पालकोट एवं बंधगाँव सा.स्वा.केन्द्रों में उपयोग में नहीं लाए जा रहे थे। रायडीह में एक पुराना लैम्प (शैडो लेस नहीं) ऑपरेशन थियेटर में काम कर रहा था और शैडो लेस लैम्प जुलाई 2013 तक स्थापित नहीं किया गया था।
- जैसा कि संबंधित प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी के द्वारा सूचित किया गया कि गुमला के चार नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में प्रत्येक में तीन फेज स्टरलाईजर (सर्जन मॉडल) मूल्य ₹ 9.25 लाख, तीन फेज बिजली संयोजन के अभाव में अप्रैल 2012 से सा.स्वा.केन्द्रों के भंडार में व्यर्थ पड़े थे।
- जैसा कि संबंधित प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी के द्वारा सूचित किया गया कि 19[13] इलेक्ट्रोलाइट सहित ब्लड गैस एनालाईजर[14] जिसका मूल्य ₹ 89.86 लाख था एयरकन्डिशनर उपलब्ध नहीं होने के कारण मार्च 2012 से भंडार में पड़े थे।
- 13[15] नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में प्रत्येक में एक ई.सी.जी. मशीने, मूल्य ₹ 5.46 लाख, तकनीशियन/फिजीसियन के अभाव में मार्च/अप्रैल 2012 से व्यर्थ पड़े थे।

---

[13] जरीडीह (बोकारो) जसीडीह, मोहनपुर, सारवां (देवघर), धालभूमगढ़, गोलमुरी, पटमदा, पोटका (पूर्वी सिंहभूम), भरनो, रायडीह, सिसई (गुमला), भंडरा, कुडू (लोहरदगा) अनगड़ा, चान्हो, कांके, माण्डर (रांची) एवं बंधगांव, तांतनगर (पश्चिमी सिंहभूम)।

[14] ब्लड गैस एनालाइजर जिसे आर्टियल, ब्लड गैस (ए.बी.जी.) अनलाइसिस भी कहा जाता है एक ऐसा जाँच है जो खून में ऑक्सीजन एवं कार्बनडायक्साईड की मात्रा और साथ ही साथ रक्त की एसीडीटी (पी.एच.) को मापता है।

- पाँच सा.स्वा.केन्द्रों (जसीडीह, मधुपुर, मोहनपुर, देवघर जिले में एवं गोलमुरी, पोटका, पूर्वी सिंहभूम जिले में) अल्ट्रासाउन्ड मशीने, मूल्य ₹ 13.50 लाख, फरवरी 2012 से विशेषज्ञ/तकनीशियन/चिकित्सकों के अभाव में उपयोग में नहीं लाए गए।
- गुमला जिले के पालकोट सा.स्वा.केन्द्र में एक ओ.टी. टेबल जिसका क्रय ₹ 1.10 लाख में मार्च 2012 में किया गया गया था, पुराने भवन के ऑपरेशन कक्ष में स्थान नहीं होने कारण उपयोग में नहीं लाया जा रहा था।
- मार्च 2012 में ₹ 18 लाख में क्रय किये गये तीन डाईथर्मी मशीनें तकनीशियन एवं विशेषज्ञ चिकित्सक के पदस्थापन नहीं होने के कारण मधुपुर (देवघर जिला), भंडरा एवं कुडू (लोहरदगा जिला) सा.स्वा.केन्द्रों में व्यर्थ पड़े थे।
- 10[16] रक्त संग्रह फ्रीजर, मूल्य ₹ 18.10 लाख, जिनका क्रय जनवरी से मार्च 2012 में किया गया, राज्य औषधि नियत्रंक से रक्त संग्रह के लिए लाईसेंस प्राप्त नहीं होने के कारण उपयोग नहीं किया जा सका।
- पश्चिमी सिंहभूम के बंधगाँव सा.स्वा.केन्द्र में एक पाथफास्ट[17] मशीन मूल्य ₹ 13.91 लाख जिसका क्रय अप्रैल 2012 में हुआ था, जुलाई 2013 तक उपयोग में नहीं लाया जा सका।
- सिविल सर्जन सह मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी, हजारीबाग के द्वारा फरवरी 2012 में ₹ 41.71 लाख में तीन सेट एडवांस भेन्टीलेटर[18] कार्डियाक मोनीटर एवं अन्य सामानों डेफीब्रीलेटर[19] के साथ क्रय किया गया था। इनमें दो को सा.स्वा.केन्द्रों, बरही तथा विष्णुगढ़ तथा एक को सदर अस्पताल, हजारीबाग को निर्गत किया गया। मशीन एवं उपकरण भंडार पंजी के जाँच से ज्ञात हुआ कि बरही एवं विष्णुगढ़ (फरवरी 2012) में ये मशीनें जिनका मूल्य ₹ 27.80 लाख था, प्राप्ति की तिथि से उपयोग में नहीं लाई जा सकी थी (फरवरी 2012) क्योंकि विशेषज्ञ चिकित्सक नहीं थे।

---

15 मधुपुर, मोहनपुर (देवघर), पोटका (पूर्वी सिंहभूम), सिसई (गुमला), भंडरा, किस्को (लोहरदगा), अनगड़ा, चान्हों, माण्डर (राँची) एवं बंधगाँव, झींकपानी, खूंटपानी, तांतनगर (पश्चिमी सिंहभूम)।

16 जरीडीह, पेटरवार (बोकारो), जरमुण्डी (दुमका), पटमदा (पूर्वी सिंहभूम), सिसई (गुमला), विष्णुगढ़ (हजारीबाग) भण्डरा, किस्को, कुडू (लोहरदगा) एवं अनगड़ा (राँची)।

17 पाथफास्ट मशीन ऐसा मशीन है जो पूरे रक्त, सिरम या प्लाजमा के छः नमूना सैम्पल से कुछ ही मिनट में हाई प्रीसिजन के साथ फास्ट डिफरेंसियल डायग्नोशिस प्रदान करता है, और इसका उपयोग इंटेसिभ केयर और आपातकालीन कक्ष में किया जाता है।

18 भेन्टीलेटर एक ऐसा मशीन है जो मुख्य रूप से फेफड़े में ऑक्सीजन देने में काम आता है, यह शरीर से कार्बनडायअक्साइड (जहरीला गैस) बाहर निकलता है , वैसे व्यक्तियों को जो श्वॉस लेने अक्षम है उन्हें श्वॉस लेना आसान करता है।

19 डिफीविलेशन जीवन के लिए घातक हृदय रोग कार्डियक डिसराइठमिया, भेंटीकुलर फाइब्रीलेशन और पलसलेश भेन्टीकूलर टाचीकारडीआ का सामान्य इलाज है।

- बंधगाँव सा.स्वा.केन्द्र (प. सिंहभूम) में एक मल्टी पारामोनिटर[20] जो ₹ 1.88 लाख में अप्रैल 2012 में खरीदा गया था जुलाई 2013 तक भंडार में व्यर्थ पड़ा पाया गया।

अत: सिविल सर्जन स्तर पर विशेषज्ञों एवं तकनीसियनों की अनुपलब्धता को बिना विचारे मशीन उपकरणों के क्रय करने के कारण इनका उपयोग रोगियों के लाभ के लिए नहीं किया जा सका।

सभी चिकित्सा पदाधिकारियों/ सिविल सर्जन सह मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी के द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी स्वीकार किया गया तथा बताया गया कि विशेषज्ञों एवं प्रशिक्षित पारा मेडिकल स्टाफ की अनुपलब्धता एवं स्थान के अभाव में उपकरणों को उपयोग में नहीं लाया जा सका।

विभाग के द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) तथा बताया गया कि विभिन्न अस्पतालों तथा केन्द्रों से आवश्यकता प्राप्त कर उपकरणों एवं फर्नीचर के क्रय हेतु निदेशक प्रमुख स्तर पर झारखंड चिकित्सा एवं स्वास्थ्य इन्फ्रास्ट्रक्चर विकास एवं खरीद निगम का गठन किया गया है। विभाग के द्वारा यह भी कहा गया कि सिविल सर्जनों को उपकरणों को उपयोग में लाने हेतु निदेशित किया जाएगा। जबकि विभाग के द्वारा विशेषज्ञों को नियुक्त नहीं किए जाने एवं इन मशीनों को लगाए जाने वाले भवन के निर्माण अपूर्ण रहने के मामले में कुछ नहीं बताया गया।

2.4.10.3 डायगनोस्टिक सेवाएँ

ग्रामीण व्यक्तियों को गुणवत्ता पूर्ण स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करने के लिए जरूरी है कि सा.स्वा.केन्द्रों में डायगनोस्टिक सेवाओं की पूरी रेंज उपलब्ध हो। आई.पी.एच.एस. मानक में डायगनोस्टिक सेवाओं की सूची जो सा.स्वा.केन्द्रों में होना है, का विवरण दिया गया है। नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में लेखापरीक्षा में जो सेवाएँ 2008-13 में पाई गई वे ***परिशिष्ट-2.4.5*** में दिया गया है।

इनकी समीक्षा से निम्नांकित कमियों का पता चला

- हीमेटोलोजी के तहत् 14 जाँच आई.पी.एच.एस. मानक में दिए गए हैं। देखा गया कि सभी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में केवल दो जाँच (हिमोग्लोबिन एस्टीमेसन एवं मलेरिया पारासाइट की पहचान) किए जा रहे थे। अन्य जाँच की कोई सुविधा नहीं थी।
- यूरीन एनालिसिस के मामले में देखा गया कि नमूना-जाँचित सभी 36 सा.स्वा. केन्द्रों में आठ प्रकार के निर्धारित जाँचों में केवल दो जाँचें (एल्बुमिन एवं सुगर) ही की जा रही थीं।

---

[20] मल्टी पारामोनिटर का उपयोग आई.सी.यू. में हृदयगति, श्वासक्रिया, तापमान, धड़कन, खून में ऑक्सीजन की मात्रा, रक्तचाप और धड़कन की गति का स्पष्टता को मापने के लिए होता है।

- मल जाँच के मामले में देखा गया कि तीन नमूना-जाँचित सभी 36 सा.स्वा.केन्द्रों में कोई भी जाँच किसी भी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में नहीं किया जा रहा था।
- बायोकेमेस्ट्री के अन्तर्गत होने वाले पाँच में से केवल शर्करा जाँच ही सभी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में किया जा रहा था।
- 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों के 33 केन्द्र में एक्स-रे मशीन सुविधा उपलब्ध नहीं था। तीन सा.स्वा.केन्द्रों में जहाँ एक्स-रे सुविधा थी पाँच चिन्हित जाँच में केवल दो जाँच (चेस्ट एवं बोन) ही किये जा रहे थे। इसके अलावा नमूना-जाँचित 36 सा.स्वा.केन्द्रों में किसी में भी डेन्टल एक्स-रे एवं अल्ट्रासोनोग्राफी की सुविधा उपलब्ध नहीं थे।
- माईक्रोबायलॉजी, सेरेलॉजी, कार्डियक इनभेस्टिगेशन एवं आफथैलमोलोजी के अन्तर्गत 10 जाँच बताए गए थे। किंतु किसी भी नमूना-जाँचित किसी भी 36 सा.स्वा.केन्द्रों में इन्हें नहीं किया जा रहा था।

इन जाँचों के नहीं किए जाने के विषय में पूछे जाने पर सभी प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी ने प्रशिक्षित कर्मियों (प्रयोगशाला तकनीसियन, रेडियोग्राफर आदि) एवं वर्तमान सा.स्वा.केन्द्रों में आधारभूत संरचना को उपलब्ध नहीं होना बताया।

उपर्युक्त कमियाँ स्पष्ट करती है कि सा.स्वा.केन्द्रों, ग्रामीण जनता को गुणवत्ता पूर्ण स्वास्थ्य सेवाएँ देने के लक्ष्य में पिछड़ रही थी।

लेखापरीक्षा आपत्ति को विभाग द्वारा स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) एवं बताया गया कि आनेवाले वर्षों में आई.पी.एच.एस. मानक के अनुसार सभी सुविधाएँ प्रदान करने के लिए प्रयास किए गए हैं।

2.4.11 दवा

दवाओं की उपलब्धता, गुणवत्ता सेवा प्रदान करने के लिए एक जरूरी पहलू है, जो सा.स्वा.केन्द्रों के उपयोगिता को प्रभावित कर सकती है। सा.स्वा.केन्द्रों के लिए आई.पी.एच.एस. दिशानिर्देश के अनुरूप निर्धारित जरूरी दवाओं की अनुपलब्धता ग्रामीण/जनजातीय लोगों के द्वारा किए गए खर्च पर असर डाल सकता है।

दवाओं को दो स्रोतों से प्राप्त किया जा रहा था। एन.आर.एच.एम; के तहत दवाएँ सा.स्वा.केन्द्रों सहित सभी इकाईयों के लिए झारखंड ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन सोसायटी द्वारा खरीद की जा रही थी और जिले के सिविल सर्जन सह मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी द्वारा आपूर्त्ति की जा रही थी। इसके अलावा एक मुश्त आबंटन सीधे सा.स्वा.केन्द्रों के प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी को उपलब्ध कराया जा रहा था। प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी ने निदेशक प्रमुख, स्वास्थ्य सेवाएँ के द्वारा अनुमोदित दर पर सरकारी कम्पनियों से दवा खरीदा।

लेखापरीक्षा के दौरान दवाओं की प्राप्ति एवं उपयोग में निम्नांकित कमियों को देखा गया।

2.4.11.1 सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक दवाओं की अनुपलब्धता

आई.पी.एच.एस. नॉर्म के अनुसार 111 दवाओं को सा.स्वा.केन्द्रों में रखे जाने की जरूरत है।

लेखापरीक्षा में केवल वर्ष 2012-13 के पूरे भंडार पंजियों को देखा गया। उनमें दर्ज दवाओं की तुलना आई.पी.एच.एस. नॉर्म के अनुसार बताई गई दवाओं से किया गया। आवश्यक दवाओं की उपलब्धता का विवरण ***परिशिष्ट-2.4.6*** में दिया गया है।

36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक दवाओं की उपलब्धता में 26 से 85 *प्रतिशत* तक की कमी।

विवरणी के आधार पर पता चला कि जरूरी दवाओं के उपलब्धता में 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में 26 से 85 *प्रतिशत* की कमी थी। यह तथ्य 36 सा.स्वा.केन्द्रों के 167 रोगियों के साक्षात्कार में 155 (93 *प्रतिशत*) उत्तरदाताओं के बयान के आधार पर और मजबूत हुआ कि सभी दवाएँ सा.स्वा.केन्द्रों से प्रदान नहीं किया गया। सा.स्वा.केन्द्रों के प्रभारी चिकित्सा पदाधिकारी ने बताया कि निधि के कम आबंटन के कारण कमी आयी।

विभाग के द्वारा तथ्य स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) एवं बताया गया कि सभी आवश्यक दवाएँ, विभिन्न अस्पतालों और केन्द्रों की वास्तविक आवश्यकता के आधार पर झारखंड चिकित्सा एवं स्वास्थ्य संरचना विकास खरीद निगम के द्वारा किया जाएगा। आवश्यक दवाओं की अनुपलब्धता के कारण ग्रामीण लोग मुफ्त दवा प्राप्त करने के लाभ से वंचित रह गए।

2.4.11.2 अनुसूची-एच की दवाएँ, ए.एन.एम. द्वारा दिया जाना

ड्रग एवं कॉस्मेटिक नियम 1945 के नियम 97 (सी.) के प्रावधान के अनुसार अनुसूची-एच की दवाओं का निर्गमन एवं उपयोग केवल पंजीकृत चिकित्सकों की पर्ची के आधार पर ही किया जाना चाहिए। इस श्रेणी में 536 दवाओं की सूची है।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि सभी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों से स्वास्थ्य उप केन्द्रों को जहाँ केवल ए.एन.एम. पदस्थापित थी, भिन्न-भिन्न तरह के एन्टीबायोटिक (इंजेक्शन एवं टैबलेट/कैपसूल दोनों के रूप में) निर्गत किया गया था। सभी एन्टीबायोटिक दवाएँ अनुसूची-एच के तहत् रखे गए हैं। स्वा.उपकेन्द्रों की ए.एन.एम. जो ऐसी दवाओं को देने के लिए सक्षम नहीं थी, ने इन दवाओं को रोगियों के बीच वितरित किया था। इस तरह ए.एन.एम. के द्वारा बिना पंजीकृत चिकित्सकों के पर्ची के अनुसूची-एच की दवाओं का वितरण ड्रग एण्ड कॉस्मेटिक नियम 1945 के प्रावधान का उल्लंघन है तथा यह ग्रामीण लोगों के लिए गंभीर स्वास्थ्य संकट के जोखिम से भरा था।

स्वास्थ्य उपकेन्द्र की ए.एन.एम. द्वारा अनुसूची एच. की दवाओं का वितरण ग्रामीण मरीजों के बीच किया गया, जिसके लिए वे सक्षम नहीं थी, जो उनके स्वास्थ्य के लिए जोखिम से भरा था।

विभाग के द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन स्वीकार किया गया (फरवरी 2014) तथा कहा गया कि अनुसूची-एच की दवाओं के उपयोग के लिए निर्देश निर्गत किए जाएगें।

2.4.12 जैव चिकित्सा अपशिष्ट के निपटारे के लिए अपर्याप्त सुविधाएं

सा.स्वा.केन्द्रों चान्हों एवं मांडर (राँची) आौर तांतनगर (प. सिंहभूम) में गहरे गढ्ढ़े नहीं बनाए गए और जैव चिकित्सा अपशिष्ट का निपटान खुले में किया गया। यह भी देखा गया कि गहरा गढ्ढ़ा उपलब्ध रहने के बावजूद कुरू (लोहरदगा) में जैव चिकित्सा अपशिष्ट खुले में निपटारा किया गया।

अस्पताल के आस-पास के वातावरण के संरक्षण एवं सुधार के लिए अस्पताल में उत्पन्न जैव चिकित्सा अपशिष्ट का उचित निपटान महत्वपूर्ण है। यह पर्यावरण संरक्षण कानून के अनुपालन की आवश्यकता के लिए भी उतना ही महत्वपूर्ण है। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी किए गए जैव चिकित्सा अपशिष्ट (प्रबंधन और संचालन) नियम 1998 के प्रावधानों के अनुसार ग्रामीण स्वास्थ्य सेवा ईकाइयों को उत्पन्न जैव चिकित्सा अपशिष्ट को गहरे गढ्ढ़े में दफन कर देना आवश्यक है।

यह देखा गया कि 2008-12 के दौरान 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में किसी में, उत्पन्न जैव चिकित्सा अपशिष्ट के लिए गहरे गढ्ढ़े की सुविधा नहीं थी। हाँलाकि देखा गया कि 2012-13 के दौरान सभी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में, चान्हों एवं मांडर (राँची) आौर तांतनगर (प. सिंहभूम) को छोड़कर, ढंके हुए गहरे गढ्ढ़े बनाए गए थे। इन सा.स्वा.केन्द्रों द्वारा जैव चिकित्सा अपशिष्ट खुले में निपटाया गया। यह भी देखा गया कि गहरा गढ्ढ़ा रहने के बावजूद सा.स्वा.केन्द्र कुरू (लोहरदगा) में जैव चिकित्सा अपशिष्ट का निपटान खुले में अस्पताल कक्ष के पीछे किया गया जैसा कि चित्र में दर्शाया गया है।



सा.स्वा.केन्द्र कुरू (लोहरदगा) में कक्ष के पीछे खुले में पड़े जैव चिकित्सा अपशिष्ट।

विभाग द्वारा बताया गया (फरवरी 2014) कि जैव चिकित्सा अपशिष्ट के उचित निपटान हेतु सभी सा.स्वा.केन्द्रों को निधि प्रदान किया गया है।

2.4.13 अनुश्रवण

आई.पी.एच.एस. के प्रावधानों के अनुसार सा.स्वा.केन्द्रों के अनुश्रवण के लिए निम्नांकित अनुश्रवण मानदंड को कड़ाई से पालन करने के लिए जारी किया गया है।

आंतरिक अनुश्रवण:

- एक माह में कम से कम एक बार जिला स्वास्थ्य पदाधिकारी के द्वारा नियमित अनुश्रवण।
- रोगी कल्याण समिति (आर.के.एस.)/पंचायती राज संस्थान के द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा।
- चिकित्सा लेखापरीक्षा और अन्य जैसे मृत लेखापरीक्षा, तकनीकी लेखापरीक्षा, आपदा तैयारी लेखापरीक्षा आदि।

- रोगी संतुष्टीकरण सर्वेक्षण।

बाह्य अनुश्रवण:

- नगर परिषद/रोगी कल्याण समिति द्वारा केन्द्र का वर्गीकरण।
- बाह्य के साथ ही आंतरिक एजेन्सियों द्वारा प्रयोगशाला का सामुदायिक अनुश्रवण।

लेखापरीक्षा के दौरान अनुश्रवण के मामले में निम्नांकित कमियाँ पाई गई।

- 2008-13 के बीच किसी भी नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में जिला स्वास्थ्य प्राधिकारी (सिविल सर्जन सह मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी) के द्वारा नियमित मासिक अनुश्रवण नहीं हुआ।
- सा.स्वा.केन्द्र स्तर पर प्रखण्ड विकास पदाधिकारी के अध्यक्षता में रोगी कल्याण समिति (आर.के.एस)/अस्पताल प्रबंधन समिति[21] का गठन अप्रैल 2006 में किया गया था। सा.स्वा.केन्द्रों के अनुश्रवण के लिए इसकी त्रैमासिक बैठक की जरूरत थी। नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक मानक के विरूद्ध हुए वास्तविक बैठकों की संख्या **तालिका 2.4.4** में दिया गया है।

तालिका 2.4.4: नमूना जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में रोगी कल्याण समिति की बैठक का विवरण

वर्ष	सभी 36 सा.स्वा.केन्द्रों में वर्ष में किए जाने वाले बैठकों की संख्या	किए गए बैठक की वास्तविक संख्या	कमी (*प्रतिशत*)
2008-09	144	22	122 (*84*)
2009-10	144	25	119 (*83*)
2010-11	144	35	109 (*77*)
2011-12	144	36	108 (*75*)
2012-13	144	34	110 (*76*)

(स्रोत: सा.स्वा.केन्द्रों के द्वारा उपलब्ध कराया गया आँकड़ा)

2008-13 के दौरान जिला प्राधिकारी द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया । 2008-13 में रोगी कल्याण समिति के बैठक में 75 से 84 *प्रतिशत* की कमी।

तालिका 2.4.4 से यह स्पष्ट है कि रोगी कल्याण समिति हर वर्ष बैठकों की आवश्यक संख्या के अनुरूप बैठक करने में असफल रहा तथा 2008-13 में इनमें 75 से 84 *प्रतिशत* की कमी रही। यह भी पाया गया कि 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में से 24 सा.स्वा.केन्द्रों में आर.के.एस. की बैठक उपरोक्त अवधि में कभी नहीं हुई। अत: आर.के.एस. द्वारा अनुश्रवण अपर्याप्त था।

- 2008-13 के दौरान न तो चिकित्सा लेखापरीक्षा और अन्य लेखापरीक्षा जैसे मृत लेखापरीक्षा, तकनीकी लेखापरीक्षा, आपदा तैयारी लेखापरीक्षा, न ही रोगी संतुष्टीकरण सर्वेक्षण, नगर परिषद/रोगी कल्याण समिति द्वारा केन्द्र का वर्गीकरण और प्रयोगशाला का सामुदायिक निरीक्षण किया गया।

[21] प्रभारी सा.स्वा.केन्द्र, आयुष चिकित्सक सा.स्वा.केन्द्र, आई.सी.डी.एस. के प्रखण्ड स्तर के पदाधिकारी, ग्रामीण विकास, पंचायती राज, जल एवं स्वच्छता, शिक्षा एवं समाज कल्याण, गैर सरकारी संस्था स्वास्थ्य क्षेत्र के प्रतिनिधि और पंचायती राज संस्थान प्रतिनिधि।

अत: कमजोर अनुश्रवण, निष्क्रिय चिकित्सा उपकरणों, अपर्याप्त जाँच सेवाएँ, आवश्यक दवाओं की कमी और ए.एन.एम. के द्वारा अनुसूची-एच के दवा दिए जाने के कारण सा.स्वा.केन्द्रों द्वारा खराब गुणवत्ता की सेवा दी गयी।

विभाग द्वारा बताया गया कि (फरवरी 2014) कि एन.आर.एच.एम. के अंतर्गत राज्य समीक्षा अभियान टीम सभी स्वास्थ्य कार्यक्रमों की प्रगति की समीक्षा कर रही है और प्रत्येक टीम को तीन जिले आबंटन किए गए हैं।

तथ्य यह है कि नियमित अनुश्रवण में कमी, आपदा तैयारियों में कमी, रोगी संतुष्टि सर्वेक्षण का आयोजन न करना आदि कमियों के विषय में कुछ नहीं कहा गया जो भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक के दिशानिर्देश का लगातार पालन नहीं किया गया जैसा कि कंडिका 2.4.10.2, 2.4.10.3, 2.4.11.1 एवं 2.4.11.2 में वर्णित किया गया है।

2.4.14 निष्कर्ष

सा.स्वा.केन्द्रों को प्रथम रेफरल इकाई के रूप में बनाई जाने की योजना थी साथ ही प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (प्रा.स्वा.केन्द्रों) की संख्या में वृद्धि करनी थी। 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में 220 प्रा.स्वा.केन्द्रें की जरूरत थी किंतु जुलाई 2013 तक मात्र 53 प्रा.स्वा.केन्द्र (24 *प्रतिशत*) अस्तित्व में थे 53 प्रा.स्वा.केन्द्रों में से 17 प्रा.स्वा.केन्द्रें बिना चिकित्सक के थे। परिणामत: रोगी सीधे सा.स्वा.केन्द्रों में आ रहे थे और प्रथम रेफरल यूनिट के रूप में सा.स्वा.केन्द्रों के कार्य करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो सका। जुलाई 2013 में 122 (87 *प्रतिशत*) सा.स्वा.केन्द्रों का भवन निर्माण कार्य का पूर्ण होना, स्थल चयन में देरी एवं कार्यरत एजेन्सी द्वारा काम के धीरे प्रगति के कारण लंबित था जबकि इस पर ₹ 343.38 करोड़ का व्यय किया जा चुका था। आई.पी.एच.एस. मानदंड के अनुसार राज्य में मांग के अनुरूप कुल 1,354 विशेषज्ञ चिकित्सक के विरूद्ध जुलाई 2013 तक कोई भी विशेषज्ञ चिकित्सक नियुक्त नहीं थे। 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में से 30 सा.स्वा.केन्द्रों में 30 जरूरी शैय्याओं के विरूद्ध केवल छ: काम लायक शैय्यायें थीं। संबंधित सिविल सर्जन के द्वारा मशीन एवं उपकरण का क्रय बिना सोचे समझे एवं आवश्यकता आधारित नहीं किए जाने के कारण ऐसे मशीन अप्रयुक्त रहे और उसके लाभ से रोगियों को वंचित कर दिया गया। 36 नमूना-जाँचित सा.स्वा.केन्द्रों में आवश्यक दवाओं की उपलब्धता में 26 से 85 *प्रतिशत* की कमी थी। स्वास्थ्य उप केन्द्र की ए.एन.एम. जो अनुसूची-एच की दवा के निर्गमन में सक्षम नहीं थी, के द्वारा ग्रामीण रोगियों के बीच उन दवाओं को बांटा गया जो स्वास्थ्य सेवा के लिए जोखिम से भरा था। जिला स्तर के पदाधिकारियों द्वारा 2008-13 की अवधि में कोई निरीक्षण नहीं किया गया। वर्ष 2008-13 के दौरान रोगी कल्याण समिति की बैठक में 75 से 84 *प्रतिशत* की कमी रही।

अत: सा.स्वा.केन्द्रों को आई.पी.एच.एस. मानदंड के अनुसार उत्क्रमित नहीं किया गया और वास्तव में अभी तक वे प्रा.स्वा.केन्द्रों की तरह काम कर रहे थे।

2.4.15 अनुशंसाएँ

सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए

- *प्रा.स्वा.केन्द्र पर्याप्त संख्या में स्थापित किए जाए एवं पर्याप्त जन शक्ति की तैनाती हो ताकि सा.स्वा.केन्द्र के प्रथम रेफरल यूनिट के रूप में कार्य करना सुनिश्चित किया जा सके।*
- *समयबद्ध तरीके से आधारभूत स्वास्थ्य संरचनाओं के साथ सा.स्वा.केन्द्र भवनों के काम को पूरा करना सुनिश्चित करना चाहिए एवं सभी सा.स्वा.केन्द्रों पर विशेषज्ञ चिकित्सकों की नियुक्ति सुनिश्चित करनी चाहिए।*
- *मशीनों और उपकरणों का क्रय आवश्यकता आधारित होना चाहिए ताकि इसका उचित उपयोग सुनिश्चित हो सके।*
- *सा.स्वा.केन्द्रों में सभी आवश्यक दवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करना चाहिए और केवल सक्षम चिकित्सा पदाधिकारी के पर्ची के आधार पर ही अनुसूची-एच की दवाओं का उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।*
- *आई.पी.एच.एस. दिशानिर्देशों के अनुसार सा.स्वा.केन्द्रों का नियमित एवं कारगर अनुश्रवण सक्षम पदाधिकारियों द्वारा किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।*

सरकारी विभाग का कार्यकलाप

2.5 पथ निर्माण विभाग का कार्यकलाप

कार्यकारी सारांश

पथ निर्माण विभाग राजकीय राजमार्ग (एस.एच.), प्रमुख जिला सड़कों (एम.डी.आर.) और अन्य जिला सड़कों (ओ.डी.आर.), जिन्हें आम तौर पर लोक निर्माण विभाग सड़कें कहा जाता है, का निर्माण और रख-रखाव करता है। मार्च 2013 तक राज्य में 7,049.60 किलोमीटर (कि.मी.) लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.) सड़कें थी। विभाग का ध्यान राज्यों में सड़क संपर्कों का उन्नयन और पथों के घनत्व को बढ़ाना है। पथ निर्माण विभाग (विभाग) के क्रियाकलापों का आकलन करने के लिए लेखापरीक्षा संचालित की गई। कुछ प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नीचे विमर्शित किया जा रहा है:

विभाग ने क्षेत्रीय इकाईयों की आवश्यकताओं को संकलित किये बगैर बजट प्राक्कलन तैयार किया। दिसम्बर 2013 तक विभाग ने ₹ 661.87 करोड़ की पथ तथा पुल परियोजनाओं को लिया तथा ₹ 217.15 करोड़ खर्च किया जिसके लिए कोई बजट प्रावधान नहीं था।

विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि बजट प्राक्कलन अधिक यथार्थपूरक हो।

(कंडिकाएँ 2.5.6.1 एवं 2.5.6.3)

निर्धारित मापदंड के अनुरूप विभाग में एक व्यवस्थित आयोजना प्रक्रिया का अभाव था तथा परियोजनाओं का चयन उनके सम्भावयता के आधार पर, जैसा कि आयोजन प्रक्रिया के लिए जरूरी था, नहीं किया गया।

(कंडिका 2.5.7.1)

43 संकीर्ण एवं पुराने पुलों का पुनर्स्थापन नहीं होने के कारण ₹ 450.87 करोड़ के व्यय पर 22 पथों का उन्नयन सुगम यातायात परिचालन के उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सका।

विभाग को पथ कार्यों के साथ-साथ पुलों का निर्माण कार्य लेना चाहिए ताकि सड़कों को सभी मौसम का सड़क बनाया जाए।

(कंडिका 2.5.8.4)

विभाग ने लोक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) के अन्तर्गत परियोजनाओं के विकास के लिए आवश्यक उद्यमिता को प्रदर्शन किये बगैर बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल का चयन किया। निजी भागीदारी के साथ हुए कार्यक्रम विकास एकरारनामा (पी.डी.ए.) में एक शर्त्त को समाहित कर रियायतग्राही का चयन बगैर स्वच्छ एवं प्रतिस्पर्धात्मक

निविदा के हुआ एवं रियायतग्राही के कार्यकलापों पर विभाग का पर्याप्त नियंत्रण नहीं था।

लोक निजी भागीदारी परियोजनाओं में सम्मिलित लोक व्यय पर पर्याप्त शासकीय नियंत्रण सुनिश्चित होना चाहिए।

(कंडिकाएँ 2.5.9.1, 2.5.9.2 एवं 2.5.9.4)

विभाग ने एक विशेष प्रयोजन तंत्र (एस.पी.भी.), एक निजी भागीदार के साथ एक संयुक्त उपक्रम (जे.भी.) कम्पनी का गठन किया। लेकिन लोक निजी भागीदारी के अन्तर्गत परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए एस.पी.भी. के द्वारा बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल का चयन किया जिससे एस.पी.भी. के गठन का उद्देश्य विफल हुआ क्योंकि भारत सरकार के सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार एस.पी.भी. मॉडल में एस.पी.भी. को निर्माण लागत का निवेश करना था और इसकी वसूली टॉल के उदग्रहण के माध्यम से करना था।

(कंडिका 2.5.9.3)

सड़क एवं संरचनाओं के निरूपण का निर्णय, भूमि अधिग्रहण, जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण एवं पुनर्वास और पुनर्स्थापना इत्यादि जैसे निर्माण पूर्व गतिविधियों को पूर्ण नहीं होने के कारण एशियन विकास बैंक से सहायता प्राप्त परियोजना का समय सीमा के अंदर पूर्ण होने में देरी हुई।

(कंडिका 2.5.10.1)

पथों के निर्माण के दौरान विहित मानदण्डों के अनुसार गुणवत्ता परीक्षण सुनिश्चित नहीं किया गया।

कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए समुचित गुणवत्ता जाँच संचालित की जानी चाहिए।

(कंडिका 2.5.11.1)

मुख्य रूप से मुख्यालय स्तर पर मानव बल की कमी थी एवं कनीय अधिकारियों (कार्यपालक अभियंता) उच्च तथा पर्यवेक्षण पदों (अधीक्षण अभियंता (अ.अ.), मुख्य अभियंता (मु.अ.) तथा अभियंता-प्रमुख (अ.प्र.)) का भार ग्रहण कर रहे थे।

(कंडिका 2.5.13.1)

निरीक्षण अधिकारियों ने अधीनस्थ कार्यालयों का निरीक्षण निर्धारित मापदंड़ 10 *प्रतिशत* से कम किया। मुख्य अभियंता एवं अधीक्षण अभियंता के स्तर पर कार्यों के निरीक्षण में कमी थी।

विभाग को नियमित निरीक्षण के माध्यम से कार्यों का अनुश्रवण सुनिश्चित करना चाहिए।

(कंडिका 2.5.14.1)

क्षेत्रीय कार्यालयों में आंतरिक लेखापरीक्षा का अभाव था। वर्ष 2008-13 के दौरान नमूना-जाँचित इकाईयों में आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं की गई जो अनियमितताओं के लगातार उजागर नहीं होने के जोखिम से भरा था।

(कंडिका 2.5.15.1)

2.5.1 प्रस्तावना

राज्य की सड़कों का बुनियादी ढांचों तीन श्रेणियों में बांटे गए हैं अर्थात् प्राथमिक प्रणाली (राष्ट्रीय राजमार्ग), माध्यमिक प्रणाली (राज्य राजमार्ग और प्रमुख जिला सड़कें) और तृतीयक प्रणाली (ग्रामीण सड़कें और अन्य जिला सड़कें)। पथ निर्माण विभाग (विभाग) जो राजकीय राजमार्ग (एस.एच.), प्रमुख जिला सड़कें (एम.डी.आर.) और अन्य जिला सड़कें (ओ.डी.आर.) का निर्माण और रख-रखाव करता है जिसे आमतौर पर लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी) सड़कें भी कहा जाता है जबकि राष्ट्रीय राजमार्ग (एन.एच.) सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एम.ओ.आर.टी.एच.), भारत सरकार (जी.ओ.आई.) की संपत्ति है जिनका विभाग केवल रख-रखाव करता है। मार्च 2013 तक, राज्य में 7,049.60 किलोमीटर (कि.मी.) पी.डब्ल्यू.डी[1] सड़कें थीं (घनत्व राष्ट्रीय औसत 182.40 कि.मी. प्रति 1,000 वर्ग कि.मी. की तुलना में 88.44 कि.मी. प्रति 1,000 वर्ग कि.मी.)। ग्यारहवीं और बारहवीं पंचवर्षीय योजना के अनुसार विभाग का ध्यान सड़क संपर्कों का उन्नयन और पथों के घनत्व को बढ़ाना है।

2.5.2 संगठनात्मक ढांचा

प्रधान सचिव विभाग के मुख्य नियंत्री पदाधिकारी है जिन्हें एक अभियन्ता प्रमुख और तीन मुख्य अभियंताओं द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। विभाग के क्षेत्रीय इकाई अंचल, प्रमण्डल, अनुमण्डल और अनुभाग हैं जिसके प्रमुख क्रमशः अधीक्षण अभियंता (अ.अ.) कार्यपालक अभियंता (का.अ.) सहायक अभियंता (स.अ.) और कनीय अभियंता (क.अ.) होते हैं। विभाग की संगठनात्मक संरचना और अधिकारियों के प्रमुख कार्यों को ***परिशिष्ट-2.5.1*** में दर्शाया गया है। इसके अलावे, विभाग के पास अन्य एजेंसी जैसे झारखंड राज्य राजमार्ग प्राधिकरण (झा.रा.रा.प्रा.)[2], झारखंड त्वरित पथ विकास कंपनी लिमिटेड[3] (जे.ए.आर.डी.सी.एल.) और एक परियोजना कार्यान्वयन प्रकोष्ठ (प.का.प्र.), जो एशियाई विकास बैंक (ए.डी.बी.) से सहायता प्राप्त परियोजनाओं का क्रियान्वयन करती है, विभाग को उसके उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायता प्रदान करती हैं।

---

1 एस.एच.: 1,886.40 कि.मी., एम.डी.आर. 4,987.40 कि.मी. एवं ओ.डी.आर. 175.80 कि.मी.।

2 जून 2008 में अधिसूचित झारखंड राज्य राजमार्ग प्राधिकरण अधिनियम, 2007 के अंतर्गत सृजित।

3 पथ परियोजनाओं को निजी लोक साझेदारी के तहत कार्यान्वयन के लिए झारखण्ड सरकार तथा एक निजी कम्पनी का संयुक्त उपक्रम।

2.5.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि:

- वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप किफायती, दक्षतापूर्वक और प्रभावकारी ढंग से संसाधनों का उपयोग हुआ;
- विभाग की आयोजना प्रक्रिया दक्षतापूर्ण और प्रभावकारी थी;
- ए.डी.बी. और पी.पी.पी. योजनाओं सहित कार्यक्रम कार्यान्वयन, किफायती, दक्षतापूर्वक और प्रभावकारी ढंग से अपने उद्देश्यो को प्राप्त किया;
- स्टोर और मानव संसाधन प्रबंधन विभाग के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए दक्ष था; और
- अनुश्रवण तंत्र दक्ष और प्रभावकारी था।

2.5.4 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्न स्रोतो से तैयार किया गया:

- झारखंड बजट मैनुअल (झा.ब.मै.), झारखंड लोक निर्माण कार्य लेखा (झा.लो.का.ले.) और विभाग संहिता;
- एम.ओ.आर.टी.एच. दिशानिर्देशों, योजना के दिशानिर्देशों, अनुबंध दस्तावेजों और संबंधित आदेश और निर्देश;
- ए.डी.बी. सहायता प्राप्त परियोजनाओं और पी.पी.पी परियोजनाओं से संबंधित नीति दस्तावेज, समझौतों और नियमावली; और
- प्रासंगिक परिपत्रों, निर्देशों, अधिसूचनाएँ आदि जो समय-समय पर विभाग/झारखंड सरकार (झा.स.) द्वारा जारी किए गए।

2.5.5 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं पद्धति

लेखापरीक्षा में राष्ट्रीय राजमार्ग से संबंधित कार्यकलापों को छोड़कर 2008-13 की अवधि के लिए विभाग के कामकाज को सम्मिलित किया। 42[4] निकासी एवं व्ययन पदाधिकारियों (डी.डी.ओ.), जो पी.डब्ल्यू.डी. पथ का कार्य देख रहे थे, में से 24[5] डी.डी.ओ का चयन नमूना जाँच के लिए किया गया। पाँच लोक निजी भागीदारी चालू परियोजनाओं में से दो[6] परियोजनाओं और सिर्फ एक ए.डी.बी. सहायता प्राप्त परियोजना का चयन नमूना जाँच के लिए किया गया। प्रधान सचिव और अभियंता प्रमुख के कार्यालय के अभिलेखों की भी जाँच की गई।

---

[4] दो मुख्य अभियंता, सात अधीक्षण अभियंता और 33 कार्यपालक अभियंता (26 पथ प्रमण्डल, दो पथ (यांत्रिक) प्रमण्डल, चार योजना प्रमण्डल एवं ए.डी.बी. सहायता प्राप्त परियोजना के लिए एक प्रमण्डल)।

[5] दो मुख्य अभियंता (मुख्य अभियंता, यातायात तथा केन्द्रीय निरूपण संगठन), पाँच अ.अ. (तीन पथ अंचल: दुमका, हजारीबाग तथा पलामू, एक पथ यांत्रिक अंचल: राँची तथा एक अग्रिम योजना अंचल: राँची) तथा 17 का.अ. (13 पथ प्रमण्डल: चाईबासा, दुमका, डाल्टनगंज, धनबाद, गोड्डा, गढ़वा, जामताड़ा, जमशेदपूर, कोडरमा, रामगढ़, राँची, सिमडेगा, साहेबगंज एक पथ यांत्रिक प्रमण्डल: साहेबगंज, दो योजना प्रमण्डल: अग्रिम योजना तथा क्षेत्रीय सर्वेक्षण प्रमण्डल, दुमका तथा योजना और अन्वेषण प्रमण्डल, राँची तथा का.अ., परियोजना कार्यान्वयन प्रकोष्ठ, ए.डी.बी. परियोजना, राँची)।

[6] आदित्यपुर-कांड्रा पथ (ए.के.) तथा राँची-पतरातू डैम पथ (आर.पी.आर.-1)।

लेखापरीक्षा की शुरूआत 6 मई 2013 को विभाग के विशेष सचिव के साथ प्रविष्टि सम्मेलन से की गई जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, क्षेत्र, और पद्धति पर विचार-विमर्श किया गया। लेखापरीक्षा मई 2013 और दिसम्बर 2013 के बीच की गयी। निकास सम्मेलन विभाग के प्रधान सचिव के साथ 19 दिसम्बर 2013 को की गयी जिसमें लेखापरीक्षा अवलोकन पर चर्चा की गयी। विभाग ने दिसम्बर 2013 तथा जनवरी 2014 के दौरान जवाब दिया जिन्हें समुचित रूप में इस प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

2.5.6 वित्तीय प्रबंधन

2.5.6.1 बजट प्राक्कलन की तैयारी में कमी

झारखंड बजट मैनुअल (झा.ब.मै.) के नियम 65 और 133 के अनुसार नियंत्री अधिकारी (नि.अ.) को व्ययन अधिकारी से प्राप्त बजट की जाँच यह देखने के लिए करनी चाहिए कि वे सही है और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि बड़े अधिकाई या बचत की संभावना नगण्य हो।

विभाग ने क्षेत्र इकाईयों के आवश्यकताओं को संकलित किये बगैर बजट प्राक्कलन तैयार किया जिसके कारण निधियों का कम उपयोग हुआ।

हमने पाया कि विभाग नमूना-जाँचित इकाईयों के का.अ. से कार्यों (योजना और गैर योजना) का बजट प्राक्कलन नहीं मांगा। योजना कार्यों का बजट प्राक्कलन अनुमोदित वार्षिक योजनाओं के आधार पर तैयार किया गया जबकि गैर योजना कार्यों के लिए एक मुश्त राशि का प्रावधान बजट प्राक्कलन में क्षेत्रीय इकाईयों की आवश्यकताओं को संकलित किये बगैर किया गया। का.अ. ने केवल स्थापना व्यय के लिए बजट प्राक्कलन भेजा। क्षेत्रीय इकाईयों की आवश्यकताओं का आक्कलन किये बगैर बजट प्राक्कलन तैयार करने के कारण निधियों का कम उपयोग हुआ, जिसे कंडिका 2.5.6.2 में वर्णित किया गया है।

प्रमुख सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि विभाग ने वर्तमान और भविष्य की विशाल मांगों को उपलब्ध संसाधनों से पूरा करने के लिए बजट प्राक्कलन खुद तैयार किया। हालाँकि, विभाग ने अब प्राथमिकतावाली सड़क कॉरीडोर का अध्ययन किया है और भविष्य की योजना हेतु एक विजन दस्तावेज तैयार किया है।

जवाब इस बात की पुष्टि करता है कि क्षेत्रीय इकाईयों की आवश्यकताओं को इकट्ठा किये बिना ही बजट प्राक्कलन तैयार किया गया था। इसके अलावे, प्राथमिकतावाली सड़कों का कॉरीडोर अध्ययन 2012-13 में किया गया और केवल भविष्य में बजट प्राक्कलन के लिए विभाग द्वारा इसपर विचार किया जाएगा।

2.5.6.2 निधियों का कम उपयोग

वर्ष 2008-13 के दौरान विभाग का बजट परिव्यय, विमुक्ति, व्यय, बचत एवं प्रत्यार्पण **तालिका 2.5.1** एवं **2.5.2** में दिखाया गया है:

तालिका 2.5.1: बजट परिव्यय, विमुक्ति एवं व्यय की विस्तृत विवरणी (पूँजीगत)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट परिव्यय	विमुक्त निधि	व्यय	बजट से कम विमुक्ति	विमुक्ति से बचत	कुल बचत (कॉलम 5 +कॉलम 6)	प्रत्यार्पण
1	2	3	4	5	6	7	8
2008-09	635.07	570.57	547.02	64.50	23.55	88.05	95.84
2009-10	737.29	513.68	507.10	223.61	6.58	230.19	48.21
2010-11	817.45	768.33	670.75	49.12	97.58	146.70	136.20
2011-12	1696.60	799.74	796.66	896.86	3.08	899.94	912.14
2012-13	1673.45	1565.50	1498.90	107.95	66.60	174.55	157.42
कुल	5559.86	4217.82	4020.43	1342.04	197.39	1539.43	1349.81

(*स्रोत: विनियोग लेखा एवं विभाग के आँकड़े)*

तालिका 2.5.2: बजट परिव्यय, विमुक्ति एवं व्यय की विस्तृत विवरणी (राजस्व)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट परिव्यय	विमुक्त निधि	व्यय	बजट से कम विमुक्ति	विमुक्ति से बचत	कुल बचत (कॉलम 5 + कॉलम 6)	प्रत्यार्पण
1	2	3	4	5	6	7	8
2008-09	189.92	172.72	160.66	17.20	12.06	29.26	25.23
2009-10	200.55	133.78	118.38	66.77	15.40	82.17	76.17
2010-11	188.91	178.89	168.31	10.02	10.58	20.60	15.30
2011-12	221.11	203.16	203.09	17.95	0.07	18.02	10.56
2012-13	321.20	290.68	287.34	30.52	3.34	33.86	16.63
कुल	1121.69	979.23	937.78	142.46	41.45	183.91	143.89

(*स्रोत: विनियोग लेखा एवं विभाग के आँकड़े)*

तालिका 2.5.1 और **2.5.2** से यह देखा जा सकता है कि:

- विभाग ने ₹ 1,342.04 करोड़ के पूँजीगत अनुदानों को विमुक्त नहीं किया। इसमें विभाग की 2011-12 की वार्षिक योजना परिव्यय[7] में हुई कटौती (फरवरी 2012) के कारण विभाग द्वारा मार्च 2012 में प्रत्यार्पित ₹ 900 करोड़ शामिल था।

विभाग ने ₹ 540.48 करोड़ का प्रत्यार्पण समय पर नहीं किया ताकि दूसरे व्ययी विभाग द्वारा उसका उपयोग किया जा सके।

- वर्ष 2008-13 के दौरान ₹ 1,723.34 करोड़[8] की बचत के विरूद्ध विभाग ने ₹ 1,493.70 करोड़[9] का प्रत्यार्पण किया जिसमें संबंधित वित्तीय वर्ष के 31 मार्च को प्रत्यार्पित ₹ 310.84 करोड़ शामिल था। अवशेष ₹ 229.64 करोड़ को व्यपगत होने दिया गया। अत: बचतों के प्रत्यार्पण नहीं करने अथवा 31 मार्च को प्रत्यार्पित करने के कारण, व्यय करने वाले दूसरे विभाग ₹ 540.48 करोड़ का उपयोग नहीं कर सकें।

पुन:, नमूना-जाँचित इकाईयाँ 2008-13 के दौरान ₹ 198.78 करोड़ का पूँजीगत अनुदान एवं ₹ 29.78 करोड़ का राजस्व अनुदान का उपयोग नहीं कर सकीं (***परिशिष्ट-2.5.2***)।

---

7 विभाग का वार्षिक योजना परिव्यय ₹ 1700 करोड़ से घटाकर ₹ 800 करोड़ किया गया।

8 पूँजीगत अनुदान: ₹ 1,539.43 करोड़ तथा राजस्व अनुदान: ₹ 183.91 करोड़।

9 पूँजीगत अनुदान: ₹ 1,349.81 तथा राजस्व अनुदान: ₹ 143.89 करोड़।

प्रधान सचिव ने भूमि अधिग्रहण में विलंब, उपयोगी सेवाओं का स्थानान्तरण एवं आवश्यक वनभूमि निर्बाधन में विलंब को निधियों के कम इस्तेमाल का मुख्य कारण बताया (जनवरी 2014)। प्रत्यार्पण के संबंध में प्रधान सचिव ने आश्वस्त किया कि संभावित प्रत्यार्पण का पहले ही आकलन कर लिया जाएगा।

उत्तर यह दिखाता है कि विभाग ने बजट प्रावधानों के उपयोग के लिए समय से भूमि अधिग्रहण तथा अन्य कार्यकलापों/अनापत्तियों को सुनिश्चित नहीं किया। पुन: विभाग ने संभावित बचतों एवं उनके ससमय प्रत्यार्पण का आकलन नहीं किया जैसा कि झारखण्ड बजट मैनुअल के तहत आवश्यक था।

2.5.6.3 वैसे कार्यों पर व्यय जो बजट प्राक्कलन में नहीं थे

विभाग ने ₹ 661.87 करोड़ की सड़क एवं पुल परियोजनाओं को स्वीकृत किया जिसके लिए बजट प्रावधान नहीं था।

विभाग ने 2008-13 के दौरान ₹ 520.35 करोड़ पर 45 पथ परियोजनाओं (613.71 कि.मी.) का योजना कार्य[10] तथा ₹ 141.52 करोड़ पर 46 पुलों के निर्माण को प्रशासनिक अनुमोदन दिया। हालाँकि, निधियों के प्रावधान के लिए ये परियोजनाएँ बजट प्राक्कलन में सम्मिलित नहीं थीं। दिसम्बर 2013 तक इन परियोजनाओं पर ₹ 217.15 करोड़[11] का व्यय हुआ। दुसरी तरफ, विभाग ने 31 पथ (522.48 किमी.) तथा 19 पुल परियोजनाओं को दिसम्बर 2013 तक स्वीकृत नहीं किया जबकि ये 2008-09 से 2012-13 के बजट प्राक्कलन में या तो चालू या नई परियोजना के तौर पर दिखाई गई थी। अत: विभाग ने बजट प्रावधान किये बिना ₹ 661.87 करोड़ की परियोजनाओं को स्वीकृत किया तथा ₹ 217.15 करोड़ का व्यय किया एवं ₹ 444.72 करोड़[12] के दायित्व का सृजन किया।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि बजट प्राक्कलन में चालू एवं नए कार्य सम्मिलित थे हालाँकि, विभाग का व्यय सदैव बजट प्रावधान के अन्दर रखा गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने वैसे कार्य लिये जो बजट प्राक्कलन में या तो चालू कार्य या नये कार्य के रूप में सम्मिलित नहीं थे।

2.5.6.4 व्यय के रूप में अग्रिमों का अनियमित लेखांकन

झारखण्ड लोक निर्माण लेखा (झा.लो.नि.ले.) संहिता के नियम 4, 370 एवं 386 के अनुसार प्रमण्डल ऐसे संव्यवहारों को अस्थायी तौर पर रखने के लिए उचंत लेखे[13] संधारित करता है जो संबंधित स्वीकृति या अनुदान के लेखे में तो लिए जाते है परन्तु अंतिम रूप निष्पादित नहीं किये जा सकते क्योकिं संबंधित भुगतान, वसूली या समायोजन प्रतिक्षित हैं।

---

[10] चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण (वर्त्तमान पथ परत एवं कैरेज वे का), मजबुतीकरण (वर्त्तमान पथ परत एवं कैरेज वे का) और परिचालन गुणवत्ता में सुधार (बिटुमिनस या कंक्रीट पथ परत का मजबूतीकरण)।

[11] पथ परियोजनाएँ: ₹ 146.35 करोड़ तथा पूल परियोजनाएँ: ₹ 70.80 करोड़।

[12] ₹ 661.87 करोड़ का प्रशासनिक स्वीकृत लागत घटाव ₹ 217.15 करोड़ का व्यय।

[13] खरीद, स्टॉक, विविध लोक कार्य अग्रिम, स्टोर तथा वर्कशाप उचंत शीर्ष/लेखे हैं।

भूमि अधिग्रहण तथा उपयोगी सेवाओं के स्थानान्तरण के लिए प्रदत्त ₹ 620.80 करोड़ के अग्रिम को प्रमण्डलीय लेखे में व्यय के रूप में दर्ज किया गया।

हमने पाया कि 14 नमूना-जाँचित पथ प्रमण्डलों में से 13 (धनबाद को छोड़कर) ने 2008-13 के दौरान भूमि अधिग्रहण तथा उपयोगी सेवाओं के स्थानन्तरण के लिए विभिन्न अधिकारियों[14] को ₹ 620.80 करोड़ का अग्रिम प्रदान किया। हालाँकि उचंत लेखे के अधीन विविध लोक निर्माण अग्रिम में वर्गीकरण के बजाए इन्हें प्रमण्डलीय लेखे में व्यय के रूप में दर्ज किया गया। पुन: ₹ 620.80 करोड़ के अग्रिम के विरूद्ध, सम्बन्धित अधिकारियों ने दिसम्बर 2013 तक केवल ₹ 83.36 करोड़ का समायोजन अभिश्रव या व्यय प्रतिवेदन प्रस्तुत किया (***परिशिष्ट-2.5.3***)।

अग्रिमों का व्यय के रूप में वर्गीकरण के फलस्वरूप कार्यपालक अभियंताओं द्वारा अग्रिमों के उपयोग का अनुश्रवण नहीं हुआ क्योंकि ये व्यय के रूप में दर्ज थे।

इसको बताए जाने पर, प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि क्षेत्रीय अधिकारियों को अग्रिमों के उपयोग का अनुश्रवण करने के लिए निर्देशित किया जाएगा।

2.5.7 आयोजना

2.5.7.1 उपयुक्त योजना का अभाव

वर्ष 1986 के एक संकल्प[15] के अनुसार प्रत्येक कार्य विभाग को अभियंता प्रमुख के अधीन अग्रिम आयोजना एवं अनुसंधान विंग का गठन करना चाहिए जो परियोजनाओं के सूत्रीकरण पर नजर रखे। अल्पकालीन, मध्यमकालीन तथा दीर्घकालीन विकास के आयोजन के लिए एक विशिष्ट समिति का गठन किया जाना चाहिए जिसमें संगठन के अभियंता प्रमुख पदेन सचिव हो तथा कुछ विशेषज्ञ[16] समिति के सदस्य हो। परियोजना का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.प.प्र.) विशिष्ट समिति द्वारा उस परियोजना के सम्भाव्यता प्रतिवेदन के अनुमोदन के पश्चात तैयार होना चाहिए। विभाग को शेल्फ ऑफ प्रोजेक्ट भी तैयार करना चाहिए और जब संसाधन उपलब्ध हो उनको लिया जाना चाहिए।

निर्धारित मापदंड के अनुरूप विभाग में एक व्यवस्थित आयोजना प्रक्रिया का अभाव पाया गया।

हमने पाया कि यद्यपि विभाग में अग्रिम आयोजन एवं अनुसंधान विंग यथा केन्द्रीय रूपांकण संगठन (के.रू.सं.)[17], मुख्य अभियंता, के.रू.सं. के अधीन था परन्तु विंग परियोजना सूत्रीकरण यथा परियोजनाओं के चयन में सन्निहित नहीं था। विभाग द्वारा परियोजनाओं के चयन के पश्चात संगठन उनका डी.पी.आर. तैयार करता था। विभाग में योजनाओं के चयन के लिए जरूरी एक विशिष्ट समिति नहीं थी। विभाग ने योजनाओं का शेल्फ भी तैयार नहीं किया। अत: निर्धारित मापदंड के अनुरूप विभाग में एक व्यवस्थित आयोजना प्रक्रिया का अभाव पाया गया।

---

[14] जिला भू-अधिग्रहण पदाधिकारी, कार्यपालक अभियंता, पेयजल एवं स्वच्छता प्रमण्डल तथा लेखा अधिकारी, विद्युत आपूर्त्ति अंचल।

[15] मंत्रिमण्डल सचिवालय एवं समन्वय विभाग, बिहार सरकार द्वारा निर्गत संकल्प 948 दिनांक 16 जुलाई 1986 की कंडिका 3.3।

[16] बहुदेश्शीय क्षेत्रों से समिति के सदस्यों के तौर पर।

[17] एक अंचल एवं चार प्रमण्डलों साथ।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि आधारभूत ढाँचा की अत्याधिक कमी को पूरा करने के लिए उपलब्ध वित्तीय साधन एवं जरूरत के मुताबिक योजनाओं का चयन किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग के पास जरूरतों के विश्लेषण के समर्थन में कोई दस्तावेज उपलब्ध नहीं था। इसके अलावा विभाग ने जुलाई 1986 के संकल्प के तहत आवश्यक न तो अग्रिम आयोजन संगठन को आयोजन प्रक्रिया में शामिल किया और न ही योजनाओं का शेल्फ तैयार किया। पुन: 2009-12 के दौरान पथ एवं पुलों के निर्माण हेतु प्रस्तावित योजनाओं की सूची दिये बगैर बजटीय संव्यहारों का विस्तृत आकार (सी.ओ.बी.टी.)[18] में एकमुश्त प्रावधान किया गया।

2.5.7.2 परियोजनाओं का चयन

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एम.ओ.आर.टी.एच.) के दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना की शुरूआत तकनीकी आकलन प्रतिवेदन (टी.ए.आर.) के साथ होता है। टी.ए.आर. के अनुमोदन के पश्चात डी.पी.आर. तैयार होना चाहिए। पुन: झारखण्ड लोक निर्माण विभाग (झा.लो.नि.वि) संहिता की परिशिष्ट-VIII के साथ पठित नियम 100 एवं 101 यह कहता है कि सभी कार्य प्रस्ताव का.अ. से माँगा जाएगा तथा यह उसका कर्त्तव्य है कि ऐसी माँगों का वह विरोध करे जो वह समझता है वास्तव में जरूरी नहीं है।

हमने पाया कि 2008-13 के दौरान विभाग ने केवल एक बार (अक्टुबर 2011) मुख्य अभियंता (यातायात) से योजनाओं का प्रस्ताव माँगा तथा ये प्रस्ताव 2012-13 के सी.ओ.बी.टी. में शामिल किये गये। वर्ष 2009-12 के दौरान नई योजनाओं के लिए केवल एकमुश्त लक्ष्य (पथ:1,649 कि.मी. तथा पुल: 37 संख्या) इस मंतव्य के साथ निर्धारित किया गया कि अलग-अलग परियोजनाओं का चयन जब जरूरी हो किया जाएगा।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि कुछ परियोजनाएँ विभाग द्वारा उसके उद्देश्यों की पूर्त्ति हेतु प्राथमिकता पथ गलियारा अध्ययन के आधार पर ली गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्राथमिकता पथ गलियारा अध्ययन भविष्य के आयोजना के लिए सिर्फ 2012-13 में हुआ एवं 2008-13 के दौरान किसी भी परियोजनाओं को प्राथमिकता पथ गलियारा अध्ययन से नहीं लिया गया।

---

[18] अनुमोदित वार्षिक योजना के अनुसार विभाग योजनाओं के विस्तृत विवरण के साथ भौतिक एवं वित्तीय प्रस्ताव मंत्रिमंडल एवं विधायिका के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत करता है। अनुमोदित प्रस्ताव को सी.ओ.बी.टी. कहा जाता है।

2.5.7.3 लम्बी अवधि की योजना के अभाव ने योजना खर्च के लाभ से वंचित किया

विभाग पथों के रूपांकित जीवन के खत्म हुए बगैर उनके चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण की तरफ बढ़ा जिस पर ₹ 260.93 करोड़ का व्यय हुआ था।

हमने पाया कि (एम.ओ.आर.टी.एच.) के मानकों का पालन करते हुए विभाग ने पथों के गैर-बिटुमिन क्रस्ट[19] के रूपांकित जीवन को पथ निर्माण के पश्चात 10 से 15 वर्ष तथा बिटुमिन क्रस्ट[20] का पाँच वर्ष के आधार पर पी.डब्ल्यू.डी. पथों का डी.पी.आर. अनुमोदित किया। विभाग ने नौ पथों (376.59 कि.मी.) का चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण[21] जुलाई 2003 एवं अक्टुबर 2011 के बीच स्वीकृत किया। इसमें से, छ: पथों (264.89 कि.मी.) का चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2013 के बीच पूर्ण हुआ तथा अवशेष तीन पथों (111.70 कि.मी.) का कार्य प्रगति पर था। दिसम्बर 2013 तक इन कार्यों पर ₹ 203.99 करोड़ का व्यय हुआ। उसी प्रकार पाँच पथों (186.93 कि.मी.) के परिचालन गुणवत्ता में सुधार[22] को अगस्त 2011 तथा जनवरी 2013 के बीच स्वीकृत किया गया। दिसम्बर 2013 तक ₹ 56.94 करोड़ के व्यय के पश्चात एक पथ (52 कि.मी.) दिसम्बर 2013 तक पूर्ण हुआ तथा बाकी चार पथों का कार्य प्रगति पर था। पुन: ₹ 260.93 करोड़ के व्यय के पश्चात विभाग पुन: 2013-14 में ₹ 3,222.12 करोड़ के संभावित लागत पर इन 14 पथों के चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण की तरफ बढ़ा जिसमें विद्यमान पथ क्रस्ट का मजबूतीकरण उनके पूरा होने के 10 से 15 वर्ष के अन्दर (गैर बिटुमिन क्रस्ट) या पाँच वर्ष के अन्दर (बिटुमिन क्रस्ट) शामिल था (***परिशिष्ट-2.5.4*** में विस्तृत विवरण)।

अत:, निर्माण के एक से छ: साल के भीतर एवं पथ क्रस्ट का रूपांकित जीवन खत्म हुए बगैर उन्हीं पथों के चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण की आवश्यकता ने विद्यमान पथ क्रस्ट पर ₹ 260.93 करोड़ के व्यय को निर्रथक कर दिया तथा यह दिखलाता है कि विभाग के पास दीर्धकालीन योजना का अभाव था तथा कार्यों का कार्यान्वयन तदर्थ तरीके से हो रहा था।

इसे बताये जाने पर प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण के लिए डी.पी.आर. तैयार करने का आदेश योजनाओं का शेल्फ बनाने के लिए दिया गया था तथा पूर्व में किये गये कार्यों को निश्चित रूप से डी.पी.आर. में समाहित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन सभी परियोजनाओं का रूपांकित जीवन केवल 2018 के बाद समाप्त होगा। पुन: 14 में से पाँच पथों के लिए ₹ 996.81 करोड़ का तकनीकी स्वीकृति (अक्टूबर 2012 से सितम्बर 2013 के बीच) विद्यमान पथ क्रस्ट के ऊपर नये पथ क्रस्ट के निर्माण के प्रावधान के साथ दिया गया जबकि विद्यमान पथ क्रस्ट (नन-बिटुमिनस एवं बिटुमिनस) का निर्धारित जीवन समाप्त नहीं हुआ था।

---

19 सब बेस एवं बेस परत जो मुख्यत: स्टोन चिप्स/मेंटल तथा ग्रेनुलर सामग्री यथा मुरम, स्टोन डस्ट एवं बालू के मिश्रण से बनता है।

20 बिटुमिन परत जो मुख्यत: बिटुमिन एवं स्टोन चिप्स के मिश्रण से बनता है।

21 चौड़ा किये गये भाग में नये पथ का निर्माण तथा विद्यमान पथ क्रस्ट का मजबूतीकरण।

22 विद्यमान बिटुमिन या कंक्रीट क्रस्ट का नया परत बिछाकर मजबूतीकरण।

2.5.8 कार्यक्रम कार्यान्वयन

2.5.8.1 लक्ष्यों की कम प्राप्ति

विभाग ने पंचवर्षीय योजनाएँ तैयार की जिनमें भौतिक लक्ष्य दिये गये थे। हमने लेखापरीक्षा में पाया कि बिना कोई कारण दिये, ग्यारहवीं योजना के लक्ष्यों को वर्ष 2011-12 के वार्षिक योजना में संशोधित दिखाया गया था। ग्यारहवीं एवं बारहवीं योजना के लक्ष्य एवं उनके उपलब्धियों को **तालिका 2.5.3** में विस्तृत रूप में दिखाया गया है:

तालिका 2.5.3: पंचवर्षीय योजना के लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

(पथ की लम्बाई किमी में एवं पुलों की संख्या में)

	ग्यारहवीं योजना			बारहवीं योजना		
	लक्ष्य	संशोधित लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	2012-13 के लिए लक्ष्य	2012-13 की उपलब्धि
लो.नि.वि. पथों का मजबूतीकरण	500	500	2544	3000	550	747
चार लेन में चौड़ीकरण	300	150		400	450	
दो लेन में चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण	2000	900		2500		
उप-योग	**2800**	**1550**	**2544**	**5900**	**1000**	**747**
पुलों का चौड़ीकरण	83	30	47	300	84	25
पुलों का निर्माण/ पुनर्निर्माण	223	55		154		
उप-योग	**306**	**85**	**47**	**454**	**84**	**25**

(स्रोत: विभाग द्वारा दी गई वार्षिक योजना)

हमने पाया कि:

ग्यारहवीं योजना के लक्ष्यों को पाने हेतु विभाग पथ परियोजनाओं को पूर्ण नहीं कर सका।

- ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के संशोधित लक्ष्य के विरूद्ध पथ कार्यों के उन्नयन[23] के मामलों में उपलब्धि 2,544 कि.मी. (164 *प्रतिशत*) था एवं पुल कार्यों के मामले में 47 (55 *प्रतिशत*) था। हालाँकि, पूर्ण पथ योजनाएँ केवल 1,050.70 कि.मी.[24] (संशोधित लक्ष्य का 68 *प्रतिशत*) थी तथा अवशेष 1,493.30 कि.मी. चालू योजनाएँ थी। इस प्रकार, ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान ली गई पथ योजनाओं में से एक बड़े हिस्से को विभाग योजना अवधि में पूर्ण नहीं कर सका। उसी तरह, वर्ष 2012-13 में उपलब्धि कम थी क्योंकि पथ एवं पुल के मामलों में यह क्रमश: 75 एवं 30 *प्रतिशत* था।

---

[23] चौडीकरण एवम् मजबूतीकरण, मजबूतीकरण/ पुनर्निर्माण एवं परिचालन गुणवत्ता में सुधार।

[24]

क्रम	अनुमोदन का सार एवं पथ योजनाओं की स्थिति	लंबाई कि.मी. में
1	01.04.2007 को चालू पथ परियोजनाएँ	2126.66
2	2007-12 के दौरान अनुमोदित परियोजनाएँ	2927.11
3	2007-12 के दौरान ली गई कुल परियोजनाएँ (क्र.सं.1+क्र.सं.2)	5053.77
4	01.04.2012 को चालू पथ परियोजनाएँ	4003.07
5	2007-12 के दौरान पूर्ण पथ परियोजनाएँ (क्र.सं.3 - क्र.सं.4)	1050.70

(स्रोत: सी.ओ.बी.टी. एवं वार्षिक योजनाओं से निकाला गया)

- इनके अलावे ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान नियत बाइपासों का निर्माण (संख्याएं-15), रेलवे ओभरब्रीज का निर्माण (आर.ओ.बी. संख्याएं-17), एक प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना संबंधित लक्ष्यों को विभाग प्राप्त नहीं कर सका। हमने पाया कि 17 रेलवे ओभरब्रीज के निर्माण के लक्ष्य के विरूद्ध केवल छः[25] रेलवे ओभरब्रीज के निर्माण हेतु विभाग ने दिसम्बर 2013 तक रेलवे को ₹ 71.16 करोड़ विमुक्त किया।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि योजना आकार के घटने के कारण ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लक्ष्यों को संशोधित किया गया। हालाँकि, पुल निर्माण के लक्ष्यों को मुख्यत: भूमि अधिग्रहण में विलंब एवं अन्य समाशोधनों के कारण प्राप्त नहीं किया जा सका।

हालाँकि, वास्तविकता यह थी कि 2011-12 के वार्षिक योजना में ₹ 900 करोड़ की कटौती के बावजूद भी ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना का ₹ 3,370.50 करोड़[26] का संशोधित योजना आकार ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के मूल योजना आकार (₹ 2,887.80 करोड़) से अधिक था। पुन: ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि (2007-12) के दौरान विभाग ने ₹ 2,822.76 करोड़ खर्च किये जो मूल योजना आकार से ₹ 65.04 करोड़ (दो *प्रतिशत*) कम था।

2.5.8.2 पथ एवं पुल परियोजनाओं का धीमा कार्यान्वयन

वर्ष 2008-13 के दौरान विभाग ने 262 पथों एवं 159 पुल परियोजनाओं का कार्यान्वयन किया। इन परियोजनाओं के भौतिक एवं वित्तीय उपलब्धियों का विस्तृत विवरण **तालिका 2.5.4** में दिया गया है:

तालिका 2.5.4: पथ एवं पुल परियोजनाओं की भौतिक एवं वित्तीय उपलब्धियाँ (दिसम्बर 2013 तक)

(राशि करोड़ में एवं लम्बाई किलोमीटर में)

क्रम	कार्य	परियोजनाओं की संख्या	अनुमोदित लंबाई	प्रशासनिक अनुमोदित लागत	एकरारित लागत	व्यय	पूर्ण परियोजनाएँ	पूर्ण लंबाई
1	चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण	165	3091.27	3161.95	2824.67	2394.19	93	2066.12
2	मजबूतीकरण	42	785.36	918.97	838.84	839.45	29	624.01
3	परिचालन गुणवत्ता में सुधार	55	870.88	322.14	333.32	286.67	39	721.06
	उप-योग	**262**	**4747.51**[27]	**4403.06**	**3996.83**	**3520.31**	**161**	**3411.19**
4	पुलों का निर्माण/पुनर्निर्माण/ चौड़ीकरण	159[28]	--	303.28	290.89	224.39	80	–

(स्रोत: प्रमण्डल के मासिक प्रगति प्रतिवेदन)

[25] धनबाद जिले में पाँच रेल ओवरब्रीज (₹ 57.57 करोड़) एवम् कोडरमा जिले में एक रेल ओवरब्रीज (₹ 13.59 करोड़)।

[26] ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के दौरान विभाग का बजट उपबंध ₹ 4,428.88 करोड़ का था। बजट प्राक्कलन एवं ग्याहरवीं पंचवर्षीय योजना के संशोधित योजना आकार में भिन्नता राज्य के वित्त एवं योजना विभागों द्वारा आँकड़ो का मिलान नहीं करने के कारण था।

[27] 1 अप्रैल 2008 को 3,171.41 कि.मी. चालू पथ परियोजनाओं सहित।

[28] 1 अप्रैल 2008 को 90 चालू पुल परियोजनाओं सहित।

हमने पुन: पाया कि 101 अपूर्ण पथ परियोजनाओं में से 50 परियोजनाएँ (1,156.39 किमी) मार्च 2013 तक पूरी होनी थी परन्तु ये परियोजनाएँ दिसम्बर 2013 तक केवल 612.93 कि.मी. (53 *प्रतिशत*) की पूर्ण लंबाई के साथ अधूरी थी। इसी प्रकार 79 पुल परियोजनाओं में 31 परियोजनाएँ दिसम्बर 2013 तक अपूर्ण थी जबकि इनको मार्च 2013 तक पूर्ण होना था।

प्रधान सचिव ने भूमि अधिग्रहण, उपयोगी सेवाओं के स्थानान्तरण एवं वनभूमि निर्बाधन में विलंब को धीमा कार्यान्वयन का मुख्य कारण बताया।

जैसा कि छ:[29] नमूना-जाँचित पथ परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया, भूमि अधिग्रहण एवं उपयोगी सेवाओं के स्थानान्तरण की आवश्यकता का उल्लेख तकनीकी स्वीकृत (दिसम्बर 2007 से जनवरी 2012 के मध्य) विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में पहले से ही था। परन्तु प्रमण्डलों ने भूमि अधिग्रहण एवं उपयोगी सेवाओं के स्थानान्तरण से संबंधित कार्रवाई कार्य के आरंभ होने के पश्चात् शुरू (अक्टूबर 2008 से मार्च 2013 के मध्य) किया। इसके अलावे संवेदकों द्वारा धीमा कार्य निष्पादन एवं प्राक्कलनों के संशोधन में विलंब, कार्यों के अपूर्ण रहने के अन्य कारण थे जैसा कि 13[30] नमूना-जाँचित परियोजनाओं में देखा गया।

2.5.8.3 नमूना-जाँचित परियोजनाओं की स्थिति

तेरह[31] पथ प्रमण्डलों के नमूना-जाँचित 46 पथ एवं सात पुल परियोजनाओं/ एकरारनामों के लेखापरीक्षा में निम्नलिखित उद्घटित हुआ:

भूमि अधिग्रहण, उपयोगी सेवाओं के स्थानान्तरण में विलम्ब के अलावे संवेदकों द्वारा धीमा या कार्य निष्पादन नहीं करने के कारण नमूना-जाँचित 41 में से 20 पथ परियोजनाएँ अपूर्ण थी।

- नमूना-जाँचित 46 पथ परियोजनाओं में से 41 परियोजनाएँ (795.39 कि.मी.) दिसम्बर 2013 तक पूरी होनी थी परन्तु केवल 21 परियोजनाएँ (377.64 कि.मी.) पूरी हुई। बाकी 20 परियोजनाएँ भूमि अधिग्रहण जनोपयोगी सेवाओं के स्थानान्तरण में विलंब के अलावे संवेदकों द्वारा धीमा/कार्य निष्पादन नहीं करने के कारण अधूरी थी। पुन: सात पुल परियोजनाओं में से छ: परियोजनाएँ दिसम्बर 2013 तक पूरी हुई।
- 21 (20 पथ एवं एक पुल) अधूरी परियोजनाओं में आठ परियोजनाओं का एकरारनामा संवेदकों द्वारा कार्य नहीं करने के कारण बीच में ही विखंडित कर दिया गया। हालाँकि, इनमें से चार परियोजनाओं के अवशेष कार्य दिसम्बर 2013 तक पुन: शुरू होने थे।

---

29 खोरीमहुआ-धनवार-सरिया, कटहल मोड़-अरगोड़ा, काँटा टोली चौक, राँची में ट्रैफिक रोटरी, काठीटाँड-पिठोरिया, कांके बाजार टांड़-ब्लॉक चौक एवं पाकुड़-बरहरवा-दीघी मोड़।

30 झरिया-बलियापुर, पार्कमार्केट-हावड़ा मोटर, मेरालबाना-अम्बाखेरिया, मंगलहाट-तालझारीं, मुर्गाबनी-राजनगर-कुंडहित, गोड़ा-सुंदरपहाड़ी-धरमपुर, गोला-चारू मिसिंग लिंक, चाईबासा-सैतवा, कसिदा-हुलुंग, बाराभूम-बन्दोबान, सिमडेगा-रैंगारी-करसई-बोलबा-उड़ीसा सीमा, कोआर-कोडरमा एवं साहेबगंज-मिर्जाचौकी-बोआरीजार पथ में एक उच्चस्तरीय पुल।

31 14 नमूना-जाँचित पथ प्रमण्डलों में से एक प्रमण्डल (परियोजना कार्यान्वयन कोषांग) एशियन विकास बैंक समर्थित परियोजना के लिए था जिस पर टिप्पणी कंडिका 2.5.10 में की गई है।

नमूना-जाँचित परियोजनाओं/प्रमण्डलों में पाई गई अन्य अनियमितताओं की विवेचना अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

2.5.8.4 उन्नत पथों में पुलों का निर्माण नहीं होना

विभाग का एक मुख्य उद्देश्य तेज यातायात परिचालन सुनिश्चित करना था जो कि पथों के उन्नयन के साथ-साथ संकीर्ण एवं पुराने पुलों के पुनर्स्थापन के बगैर प्राप्त नहीं किया जा सकता था। लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि:

- नमूना-जाँचित छः प्रमण्डलों[32] में दिसम्बर 2013 तक ₹ 236.33 करोड़ के व्यय के साथ 11 पथों (230.49 कि.मी.) का उन्नयन पूर्ण था तथा दो पथों (47.65 कि.मी.) का उन्नयन पूरा होने को था। हालाँकि, इन 13 पथों पर 39 में से 21 पुराने, संकीर्ण एवं क्षतिग्रस्त पुलों का निर्माण/पुनर्निर्माण दिसम्बर 2013 तक स्वीकृत नहीं था जबकि इन पुलों के पुनर्निमाण को नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के कार्यपालक अभियंता द्वारा अक्टूबर 2012 से फरवरी 2013 के मध्य चिन्हित किया गया था।
- आठ प्रमण्डलों[33] में दिसम्बर 2013 तक नौ पथों (249.05 कि.मी.) का उन्नयन[34] ₹ 214.54 करोड़ के व्यय पर हुआ था लेकिन पथ निर्माण के दौरान क्षेत्रीय अभियंताओं द्वारा विभाग को बारबार अनुरोध (दिसम्बर 2008 से जनवरी 2013 के मध्य) के बावजूद इन नौ पथों पर जरूरी 35 में से 22 पुल दिसम्बर 2013 तक स्वीकृत नहीं थे।

पुलों के पुनर्स्थापन के बगैर ₹ 450.87 करोड़ के व्यय पर 22 पथों का उन्नयन तेज यातायात परिचालन के उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सका।

अतः 22 पथों के उन्नयन के साथ-साथ जरूरी 74 में 43 पुलों के पुनर्स्थापन को स्वीकृत नहीं करने के कारण ₹ 450.87 करोड़ के व्यय पर इन पथों का उन्नयन तेज यातायात परिचालन के उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सका।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि इस मामले को गंभीरता से लिया गया है एवं विभाग ने 2011-12 से अब तक पहले ही 180 पुलों को स्वीकृत किया है तथा अब पथ एवं पुलों को एक परियोजना की तरह स्वीकृत किया जा रहा है।

हालाँकि, वस्तुस्थिति यथावत है कि लेखापरीक्षा टिप्पणी में वर्णित उपरोक्त 43 पुल अभी तक स्वीकृत नहीं है जबकि पथ या तो पूर्ण थे या पूर्ण होने के करीब थे।

2.5.8.5 ब्याज मुक्त अग्रिम प्रदान करना

झारखण्ड लोक निर्माण लेखा संहिता के नियम 251 के अनुसार, एक नियम के तौर पर संवेदकों को अग्रिम निषिद्ध है तथापि, असाधारण मामलों में स्थल पर लाई गई सामग्री के जमानत पर संवेदक को अग्रिम दिया जा सकता है परन्तु सरकार को इसे एक सामान्य प्रक्रिया बनने से रोकना चाहिए। पुनः केन्द्रीय सर्तकता आयोग

---

32 चाईबासा, दुमका, गोड्डा, रामगढ़, राँची एवं साहेबगंज।

33 चार नमूना-जाँचित प्रमण्डलः चाईबासा, जमशेदपुर, कोडरमा एवं साहेबगंज तथा चार अन्य प्रमण्डलः बोकारो, खूंटी, पाकुड़ एवं सरायकेला-खरसांवा।

34 पाँच पथ (137.84 कि.मी.) पूर्ण थे।

(के.स.आ.) के दिशानिर्देशों (नवम्बर 2007) के अनुसार ब्याज मुक्त अग्रिम को प्रोत्साहित नहीं किया जाना चाहिए एवं इसकी वसूली समयबद्ध होनी चाहिए ताकि अग्रिम के दुरूपयोग की संभावना को कम किया जाए।

हमने पाया कि स्टैंडर्ड बिडिंग डाक्युमेंट[35](एस.बी.डी) अनुबंध (विभाग द्वारा प्रयुक्त) की शर्तें 51 एवं 52 के अनुसार संवेदक को संविदा मूल्य के 15 *प्रतिशत*[36] के बराबर ब्याज मुक्त अग्रिम का प्रावधान था जो संवेदक से आनुपातिक[37] रूप से वसूलनीय था। अनुबंधों के मुताबिक, सभी नमूना-जाँचित 14 प्रमण्डलों ने 2008-13 के दौरान 64 कार्यों के विरूद्ध संवेदकों को ₹ 218.10 करोड़[38] का ब्याज मुक्त अग्रिम प्रदान किया। इसमें से दिसम्बर 2013 तक ₹ 134.63 करोड़[39] की अनुपातिक वसूली हुई। दूसरी तरफ 2008-13 के दौरान सरकार ने अपने योजना व्यय को पूरा करने के लिए 7.42 से 8.79 *प्रतिशत* के बीच ब्याज दरों पर धन उधार लिया।

इस प्रकार, एस.बी.डी. में संबंधित शर्तों को शामिल करते हुए ब्याजमुक्त अग्रिम एवं इसके अनुपातिक वसूली को सामान्यीकृत कर दिया गया जो संहिता के प्रावधानों एवं सी.भी.सी. के दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं था।

इसको बताये जाने पर प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि एस.बी.डी के सुसंगत शर्तों में उपयुक्त सुंशोधन का प्रस्ताव सरकार के विचाराधीन है। अनुवर्ती कारवाई का इंतजार था (फरवरी 2014)।

2.5.8.6 अनुबंध के समापन के पश्चात माँग प्रस्तुत नहीं करना

एस.बी.डी. संविदा की शर्त 60 के अनुसार, अगर संविदा का समापन संवेदक द्वारा संविदा के मौलिक उल्लंघन[40] के कारण होता है तो अभियंता संविदा के अनुसार लागू वसूलियों को घटाते हुए किये गये कार्य मूल्य का एक प्रमाण-पत्र जारी करेगा। अगर नियोक्ता को कुल देय राशि संवेदक को देय भुगतान से अधिक होता है तो यह संवेदक के लिए ऋण होगा जो नियोक्ता को देय होगा।

---

35 एस.बी.डी. एक संविदा दस्तावेज है जिसमें संविदा प्रक्रिया, संविदा की शर्तें, कार्य की तकनीकी विशिष्टता आदि निहित होता है एवं इसे विभाग ने ₹ 2.50 करोड़ से ज्यादा लागत वाले कार्यों के लिए लागू (नवम्बर 2007) किया।

36 10 *प्रतिशत* का मोबीलाइजेशन अग्रिम एवं पाँच *प्रतिशत* का उपस्कर अग्रिम।

37 अंतरिम भुगतान के 20 *प्रतिशत* की दर से जो शुरू होगा उस भुगतान के बाद वाले अंतरिम भुगतान से जिसमें संवेदक को सभी भुगतान संविदा लागत के 20 *प्रतिशत* से कम नहीं हो या अग्रिम की पहली किस्त के भुगतान की तारीख से छः माह बाद, दोनो में जो पहले आये लेकिन सदैव कार्य पूर्ण होने की नियत तिथि के अन्दर।

38 मोबीलाइजेशन अग्रिम: ₹ 192.09 करोड़ तथा उपस्कर अग्रिम: ₹ 26.01 करोड़।

39 मोबीलाइजेशन अग्रिम: ₹ 114.29 करोड़ तथा उपस्कर अग्रिम: ₹ 20.34 करोड़।

40 एस.बी.डी. की शर्त 59.2 के अनुसार, संवेदक द्वारा संविदा के मौलिक उल्लंघन में शामिल है (i) संवेदक 28 दिनों तक कार्य को बंद कर देता है, (ii) संवेदक एक विशिष्ट त्रुटि का निराकरण अभियंता द्वारा नियत तर्कसंगत अवधि में करने में विफल रहता है (iii) संवेदक जरूरी जमानत को बरकरार नहीं रख पाता है, (iv) संवेदक कार्य को पूरा करने में उतने दिनों का विलम्ब करता है जिसके लिए परिसमापन प्रति की अधिकतम राशि का भुगतान किया जा सके।

लेखापरीक्षा में हमने पाया कि संवेदकों द्वारा कार्य धीमा या नहीं करने के कारण नमूना-जाँचित सात अनुबंधों की समाप्ति के पश्चात नमूना-जाँचित छः[41] प्रमण्डलों के कार्यपालक अभियंताओं ने ₹ 25.42 करोड़ की माँग प्रस्तुत नहीं किया (***परिशिष्ट-2.5.5)***। ₹ 25.42 करोड़ के बकाये के विरूद्ध, संवेदकों के जमानत के तौर पर प्रमण्डलों के पास ₹ 4.22 करोड़ था। इसके अलावे विभाग ₹ 56.79 लाख की वसूली जमानत से करने से वंचित रह गया क्योंकि कार्यपालक अभियंताओं ने संविदा अवधि में चालू विपत्र से उपयुक्त जमानत या अन्य देयताओं (रॉयल्टी एवं अग्रिम) की वसूली सुनिश्चित नहीं की तथा ये बकाये बाद में संविदा के समापन के पश्चात संवेदकों के उपलब्ध जमानत से समायोजित किये गये।

इसको बताये जाने पर, प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) की इन मामलों में बकाये की वसूली हेतु लोक माँग एवं वसूली संहिता के तहत नीलामवाद दायर किये जाएँगे। अनुवर्त्ती कार्रवाई की प्रतीक्षा थी (फरवरी 2014)।

2.5.9 लोक निजी भागीदारी परियोजनाएँ

झारखण्ड त्वरित पथ विकास कार्यक्रम (झा.प.वि.का.) के तहत लोक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) प्रणाली पर 1,500 लेन किमी. पथों के विकास हेतु विभाग ने विशेष योजना तंत्र (एस.पी.भी.) के तौर पर एक संयुक्त उपक्रम (जे.भी.) का गठन करने हेतु एक निजी कंपनी के साथ एक कार्यक्रम विकास एकरारनामा हस्ताक्षरित (फरवरी 2008) किया। एस.पी.भी. यथा झारखण्ड त्वरित पथ विकास कम्पनी लिमिटेड (जे.ए.आर.डी.सी.एल.) का गठन ₹ 10 करोड़ की पूँजी लागत के साथ मार्च 2008 में हुआ जिसमें झारखण्ड सरकार का इक्विटी हिस्सा 26 *प्रतिशत* तथा निजी कम्पनी का 74 *प्रतिशत* था।

हमने पाया कि पी.डी.ए. हस्ताक्षरित करने (फरवरी 2008) या मार्च 2008 में एस.पी.भी. का गठन करने के पहले लोक निजी भागीदारी परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु विभाग के पास कोई परिभाषित नीति नहीं थी। हालाँकि विभाग ने इस संबंध में केवल दिसम्बर 2010 में एक संकल्प निर्गत किया। संकल्प के अनुसार विभाग के सभी पी.पी.पी. परियोजनाओं का कार्यान्वयन या तो विभाग के द्वारा या एस.पी.भी द्वारा बी.ओ.टी. (टॉल) या बी.ओ.टी. (एन्यूटी) प्रणाली पर करना है। आर्थिक रूप से व्यवहारिक परियोजनाओं को बी.ओ.टी. (टॉल) मॉडल पर लेना है एवं वैसी परियोजनाओं को जो इस मॉडल पर नहीं ली जा सकती, परन्तु राज्य के किसी विशेष क्षेत्र के विकास के लिए आवश्यक है, बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल पर लेना है। रियायतग्राही (कन्सेसनायर) का चयन खुली निविदा के माध्यम से पारदर्शी तरीके से करना है।

[41] चाईबासा, धनबाद, गोड्डा, रामगढ़, राँची और सिमडेगा।

मार्च 2013 तक राज्य में (सितम्बर 2009 और अगस्त 2011 के मध्य) लोक निजी भागीदारी मोड पर पाँच पथ परियोजनाएँ[42](182.38 कि.मी.) ली गई थी। पी.पी.पी. परियोजनाओं के कार्यान्वयन में पाई गई अनियमित्तायें अनुवर्त्ती कंडिकाओं में वर्णित हैं।

2.5.9.1 एक्सप्रेशन ऑफ इंटरेस्ट (इ.ऑ.आई.) आमंत्रित करने के पहले आवश्यक उद्यमिता की कमी

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के दिशानिर्देशों (मई 2006) के अनुसार, लोक निजी भागीदारी के तहत तीन मॉडल हैं यथा बी.ओ.टी. (टॉल)[43], बी.ओ.टी. (एन्युटी)[44] एवं एस.पी.भी.[45] जिनके तहत निर्माण लागत की वसूली क्रमश: निजी भागीदार, संबंधित सरकार एवं एस.पी.भी. द्वारा टॉल उदग्रहण के माध्यम से होता है।

पी.पी.पी. के तहत एस.पी.भी. के माध्यम से बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल पर 1,500 लेन किमी पथों के विकास हेतु विभाग ने एक्सेप्रेशन ऑफ इंटरेस्ट (ई.ओ.आई.) आमंत्रित (मार्च 2007) किया। ई.ओ.आई. की शर्त्तों के मुताबिक विभाग को (i) एस.पी.भी. के गठन हेतु एक निजी भागीदार का चयन करना था (ii) एस.पी.भी. को भुगतान करने हेतु अर्द्धवार्षिकी एन्युटी का दर निर्धारित करना था तथा (iii) अभिनिर्णित निर्माण लागत के *प्रतिशत* के रूप अन्य लागत[46] को निर्धारित करना था जिसके आधार पर एन्युटी की राशि का भुगतान 15 वर्षों की रियायत अवधि के दौरान करना था। रियायत अनुबंध झारखण्ड सरकार एवं एस.पी.भी. के बीच हस्ताक्षरित होना था।

हमने पाया कि:

---

42 (i) आदित्यपुर-कान्ड्रा पथ (ए.के.) (ii) चाईबासा-कान्ड्रा-चौका पथ (सी.के.सी.), (iii) एवं (iv) राँची-पतरातु-रामगढ़ पथ (आर.पी.आर.-I) और आर.पी.आर.-II) और (iv) राँची रिंग रोड (आर.आर.आर.) भाग-III, IV, V एवं VI)।

43 यह पी.पी.पी. का एक संविदात्मक मॉडल है जिसमें रियायतग्राही (निजी क्षेत्र) निर्माण लागत एवं वार्षिक अनुसरण लागत का वहन करता है तथा ब्याज सहित कुल लागत एवं निवेश पर प्रतिफल की वसूली टाल उदग्रहण के माध्यम से करता है।

44 यह भी पी.पी.पी. का एक संविदात्मक मॉडल है जिसमें रियायतग्राही (निजी क्षेत्र) कुल निर्माण एवं अनुसरण लागत का वहन करता है तथा निवेश की वसूली पूर्व निर्धारित प्रतिफल की दर से लोक क्षेत्र द्वारा भुगतेय एन्युटी के माध्यम से करता है। इस मॉडल में टॉल उदग्रहण का जिम्मा सरकार अपने ऊपर रखती है।

45 यह पी.पी.पी. का एक संगठनात्मक मॉडल है जिसमें कम्पनी एक्ट 1956 के तहत सरकार एवं निजी क्षेत्र द्वारा उनके इक्विटी हिस्सेदारी के अनुपात में राजस्व की हिस्सेदारी के आधार पर एक एस.पी.भी. का गठन किया जाता है। इसमें सरकार का इक्विटी हिस्सेदारी के रूप में बहुत ही कम नगदी समर्थन होता है। बाकी धन निजी भागीदार/वित्तीय संस्थान से इक्विटी या उधार के तौर पर आता है तथा परियोजना पर खर्च की गई राशि की वसूली नियत रियायत अवधि के दौरान स्वयं एस.पी.भी. द्वारा टॉल उदग्रहण के माध्यम से किया जाता है।

46 बीमा लागत, वित्तीय व्यवस्था लागत, निर्माण अवधि के दौरान ब्याज, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन लागत, पर्यवेक्षण एवं परियोजना प्रबंधन लागत, प्रारंभिक एवं अनुसरण पूर्व लागत तथा आकस्मिकताएँ।

विभाग ने पी.पी.पी. परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल को अपनाने से पूर्व प्रक्षेपित टॉल उदग्रहण अथवा एन्युटी की सीमा तय करने में आवश्यक उद्यमिता का प्रदर्शन नहीं किया।

- एक्सप्रेशन ऑफ इनट्रेस्ट (अभिरूचि की अभिव्यक्ति) आमंत्रित करने के पूर्व पी.पी.पी. के तहत एक उपयुक्त मॉडल का चयन करने हेतु विभाग ने परियोजनाओं के आर्थिक व्यवहार्यता का आकलन नहीं किया। विभाग ने एन्युटी के वित्तीय भार एवं यातायात पूर्वानुमान के आधार पर रियायत अवधि के दौरान टॉल उदग्रहण के माध्यम से इसकी वसूली का पूर्व आकलन किये बिना बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल को अपनाया। परियोजनाओं की आर्थिक व्यवहार्यता का आकलन नहीं करने के कारण पी.पी.पी. परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु अन्य मॉडलों यथा एस.पी.भी. और बी.ओ.टी. (टॉल) पर विचार नहीं किया जा सका जिनके तहत झारखण्ड सरकार को एन्युटी भुगतान करने की आवश्यकता नहीं थी।

  हमने पुन: पाया कि पाँचों चालू पी.पी.पी. परियोजनाओं की रियायत अवधि के दौरान झारखण्ड सरकार को ₹ 5,372.15 करोड़ (***परिशिष्ट-2.5.6***) की एन्यूटी का भुगतान एस.पी.भी. को करना है। आदित्यपुर-कान्ड्रा (ए.के.) पथ के उन्नयन के मामले में यह देखा गया कि यह परियोजना शुरू में उन पथों की सूची में शामिल नहीं था जिनके लिए मार्च 2007 में एक्सप्रेशन ऑफ इंटरेस्ट (अभिरूचि की अभिव्यक्ति) आमंत्रित किया गया था। परियोजना को पहले रूपांकण, निर्माण, वित्त संचालन एवं हस्तानान्तरण (टॉल) मॉडल पर विकसित करने का निर्णय (सितम्बर 2010) लिया गया था जिसके लिए विभाग ने परियोजना लागत का शुद्ध वर्त्तमान मूल्य[47] (एन.पी.भी.) का संगणना किया। बाद में परियोजना को वर्त्तमान एस.पी.भी. (झा.प.वि.क.लि.) के माध्यम से बी.ओ.टी. (एन्यूटी) मॉडल पर विकसित करने का निर्णय (दिसम्बर 2010) लिया गया। सभी घटकों को समान रखते हुए[48], जिनको विभाग ने ए.के. पथ के शुद्ध वर्त्तमान मूल्य के संगणना में अपनाया था, पाँचों चालू परियोजनाओं की लागत एवं भुगतेय एन्युटी का शुद्ध वर्त्तमान मूल्य क्रमश: ₹ 1,708.65 करोड़ एवं ₹ 2,431.77 करोड़ था, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा गणना किया गया, जो यह दिखाता था कि निवेश पर शुद्ध प्रतिफल लगभग 43 *प्रतिशत* था जो विभिन्न परियोजनाओं के लिए 34 से 48 *प्रतिशत* के बीच था। तथापि, विभाग ने रियायत अवधि के दौरान प्रक्षेपित टॉल उदग्रहण तथा अभिरूचि की अभिव्यक्ति में एन्युटी की सीमा तय करने में आवश्यक उद्यमिता का प्रदर्शन नहीं किया जो कि विभाग को इतने ऊँचे दर पर एन्यूटी भुगतान से बचा सकता था।

  इस प्रकार, आवश्यक उद्यमिता को प्रदर्शन किये बगैर पी.पी.पी. परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल का चयन किया गया।

---

47 वर्त्तमान मूल्य पर भविष्य में निवेश की लागत।

48 ₹ 0.5 लाख प्रति लेन कि.मी. की दर से नियमित रख-रखाव, प्रत्येक पाँच वर्ष पर ₹ 60 लाख प्रति कि.मी. की दर से मियादी रख-रखाव, निर्माण लागत का तीन *प्रतिशत* की दर से पर्यवेक्षण एवं परामर्शी, ₹ दो लाख प्रतिमाह की दर से प्रशासनिक लागत, ₹ एक लाख प्रति माह की दर से अन्य परिचालन लागत पाँच *प्रतिशत* वार्षिक वृद्धि दर लागत में बढ़ोतरी के लिए एवं 12 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष की दर से बट्टा कटौती।

इसको बताये जाने पर प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि विभाग द्वारा आर्थिक व्यवहार्यता का आकलन नहीं किया गया क्योंकि कार्यों को बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल पर कराने का फैसला मंत्रीमंडल द्वारा अनुमोदित (जनवरी 2008) किया गया था।

उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि एस.पी.भी. के माध्यम से पी.पी.पी. के तहत बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल पर पथों के विकास हेतु ई.ओ.आई. आमंत्रित (मार्च 2007) करने के पूर्व परियोजनाओं की व्यवहार्यता का आकलन नहीं किया गया था।

- योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा निर्गत (नवम्बर 2007) दिशा-निर्देशों के अनुसार, कुल परियोजना लागत (टी.पी.सी.) में सामान्यत: संभावित निर्माण लागत एवं इसके ऊपर वित्तीय प्रबंधन लागत, भौतिक एवं वित्तीय आकस्मिकता इत्यादि के तौर पर और 25 *प्रतिशत* समाहित होना चाहिए।

  हमने पाया कि विभाग ने टी.पी.सी. को निर्माण (निविदित) लागत के 1.25 गुना तक सीमित नहीं किया जैसा कि उपर्युक्त वर्णित भारत सरकार के दिशानिर्देशों में अन्तर्निहित था। पुन: ऐसा कोई संलेख नहीं था जो यह दिखाए कि विभाग ने कुल निर्माण लागत की गणना हेतु अन्य लागत के पूर्वानुमान का आकलन किया था। न्यूनतम निविदाकार द्वारा उद्धृत दर के आधार पर कुल निर्माण लागत 1.3 गुणा निर्धारित किया गया था। इस प्रकार, बिना किसी आकलन के एवं भारत सरकार के दिशानिर्देशों के प्रतिकूल कुल निर्माण लागत, निर्माण लागत का 1.3 गुणा निर्धारित किया गया। इसके कारण पाँचों चालू परियोजनाओं के लिए कुल निर्माण लागत ₹ 72.48 करोड़ अधिक निर्धारित हुआ एवं तदनुसार विभाग पर ₹ 205.70 करोड़ अधिक एन्युटी का दायित्व पड़ा ***(परिशिष्ट-2.5.6.)***।

  प्रधान सचिव ने उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि इन मामलों में कुल निर्माण लागत, निविदित निर्माण लागत पर आधारित था जो खुली निविदा के आधार पर था।

  तथ्य यथावत है कि विभाग ई.ओ.आई. में कुल परियोजना लागत को निर्माण लागत के 1.25 गुणा तक सीमित रखने संबंधी शर्त्त को सम्मिलित करने में विफल रहा।

2.5.9.2 ई.ओ.आई. के शर्त्तों के विरुद्ध नये रियायतग्राही का चयन

वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के दिशा-निर्देशों (नवम्बर 2007) के अनुसार, रियायतग्राही का चयन निष्पक्ष और प्रतिस्पर्धात्मक तरीके से होना चाहिए।

रियायतग्राही का चयन निष्पक्ष एवं प्रतिस्पर्धात्मक तरीके से नहीं किया गया।

हमने पाया कि ई.ओ.आई. के नियम एवं शर्त्तों के अनुसार स्वयं एस.पी.भी. को रियायतग्राही के रूप में कार्य करना था। तथापि, रियायतग्राही के रूप में कार्य करने हेतु एक अन्य कार्यकारी एस.पी.भी. के गठन से संबंधित एक धारा 4.2[49] कार्यक्रम विकास एकरारनामा में ई.ओ.आई. के शर्तों के बाहर समाहित किया गया। तदनुरूप विभाग की सहमति से एस.पी.भी. के निजी भागीदार ने अपनी सहायक कंपनी[50] के साथ रियायतग्राही के रूप में एक अन्य एस.पी.भी., झारखंड पथ परियोजना कार्यकारी कंपनी लिमिटेड (झा.प.प.का.कं.ल.) का गठन (अगस्त 2009) किया। बाद में रियायतग्राही (कार्यकारी एस.पी.भी.-झा.प.प.का.कं.लि.) ने एस.पी.भी. (झा.प.वि.कं.लि.) को हस्तान्तरित परियोजनाओं के लिए त्रिपक्षीय रियायत अनुबंध[51] (सितम्बर 2009 एवं अगस्त 2011 के बीच) किया।

इस प्रकार, पी.डी.ए. में एक धारा जोड़ने के कारण, रियायतग्राही का चयन बगैर प्रतिर्स्पाधात्मक निविदा के हुआ एवं इस प्रकार रियायतग्राही के चयन में पारदर्शिता एवं प्रतिस्पर्धा को नजर अंदाज किया गया। इसके अलावे रियायतग्राही के कार्यकलापों पर विभाग का पर्याप्त नियंत्रण नहीं था जैसा कि कंडिका 2.5.9.4 में विवेचित है।

इस मामले में विभाग का उत्तर मौन था।

2.5.9.3 एस.पी.भी. के गठन के उद्देश्य का पूरा नहीं होना

एस.पी.भी. के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ एवं विभाग एस.पी.भी. के गठन के बावजूद लोकहित को सुरक्षित रखने में सफल नहीं हुआ।

हमने पाया कि एस.पी.भी. के गठन हेतु विभाग ने ई.ओ.आई. आमंत्रित (मार्च 2007) किया लेकिन इसी ई.ओ.आई. के माध्यम से परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए बी.ओ.टी. (एन्यूटी) मॉडल का चुनाव किया। हालाँकि, बी.ओ.टी. (एन्युटी) का एक पी.पी.पी. का संविदात्मक मॉडल होने के नाते रियायतग्राही के रूप में कार्य करने हेतु एस.पी.भी. के गठन के बजाय विभाग को सीधे रियायतग्राही का चयन करना चाहिए था। इस प्रकार, एस.पी.भी. के गठन का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ क्योंकि एस.पी.भी. मॉडल में निर्माण एवं रख-रखाव लागत की वसूली टॉल के माध्यम से एस.पी.भी. द्वारा होना चाहिए था।

अत:, एस.पी.भी. के गठन के बावजूद विभाग लोकहितों की रक्षा करने में सफल नहीं हुआ।

इसको बताये जाने पर प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि यह एस.पी.भी./जे.भी. के माध्यम से पुर्वनिर्धारित नियमों एवं शर्तों के मुताबिक बी.ओ.टी (एन्यूटी) के आधार पर पी.पी.पी. परियोजनाओं को कार्यान्वित करने का संगठनात्मक पी.पी.पी. था जिसमें टॉल उदग्रहण का अधिकार झारखण्ड सरकार के पास था।

---

[49] झारखण्ड सरकार तथा संयुक्त उपक्रम भागीदार या तो इस एस.पी.भी. या झारखण्ड सरकार और/या संयुक्त उपक्रम भागीदार द्वारा स्थापित कोई अन्य विशेष प्रयोजन कंपनी के माध्यम से पथों का अर्थ प्रबंधन, निर्माण, संचालन एवं अनुरक्षण कर सकता है।

[50] संयुक्त उपक्रम भागीदार की 10 *प्रतिशत* हिस्सेदारी एवं इसकी सहायक कंपनी की 90 *प्रतिशत* हिस्सेदारी के साथ।

[51] झारखण्ड सरकार, झा.प.वि.कं.लि. तथा झा.प.प.का.कं.लि. के बीच।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार एक संगठनात्मक पी.पी.पी. मॉडल में सरकार बहुत कम नगदी सहायता प्रदान करती है तथा स्वयं एस.पी.भी./जे.भी. परियोजनाओं के विकास पर राशि व्यय करता है एवं उनकी वसूली टॉल उदग्रहण के माध्यम से करता है जिस पर ई.ओ.आई. के नियम एवं शर्तों की व्याख्या करने के पहले विचार होना चाहिए था।

2.5.9.4 नियंत्रण तंत्र का अभाव

कार्यक्रम विकास एकरारनामा एवं रियायत अनुबंध (सी.ए.) के प्रावधानों के अनुसार, रियायतग्राही के कार्यकलापों पर नियंत्रण रखते हेतु विभाग के पास नियंत्रण के साधन यथा झा.प.वि.कं.लि. का निदेशक मण्डल[52], स्वतंत्र परामर्शी, वैधानिक अंकेक्षक एवं एक तकनीकी अंकेक्षक (टी.ए.)[53] है।

लेखापरीक्षा में हमने पाया कि:

रियायतग्राही के कार्यकलापों पर विभाग का पर्याप्त नियंत्रण नहीं था।

- रियायत अनुबंध के विवरण-I के अनुसार रियायतग्राही को बी.ओ.टी. एन्यूटी आधार पर परियोजनाओं के रूपांकण, आभियंत्रिकी, वित्त पोषण, अधिप्राप्ति, निर्माण, संचालन एवं अनुरक्षण सहित जे.भी. भागीदार के अधिकारों एवं दायित्वों, जो कार्यक्रम विकास एकरारनामा में परिभाषित थे, को पुरा एवं निर्वहन करना था। हालाँकि, निजी कंपनियों का संयुक्त उपक्रम होने के नाते, रियायतग्राही के कार्यकलापों पर या तो इक्विटी सहभागिता के माध्यम से या रियायतग्राही (झा.प.प.का.कं.लि.) के निदेशक मंडल में प्रतिनिधित्व के जरिए विभाग का पर्याप्त नियंत्रण नहीं था।

  इसको बताये जाने पर, प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि रियायतग्राही एवं एस.पी.भी. (झा.प.वि.कं.लि.) के दायित्व सुस्पष्ट रूप से रियायत अनुबंध के अनुच्छेद क्रमश: IX एवं IX ए में परिभाषित थे अत: लेखापरीक्षा का निष्कर्ष कि ''रियायतग्राही उन दायित्वों एवं कर्त्तव्यों का निर्वहन करेगा जो एस.पी.भी. को करना था'' निराधार है।

  विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रियायत अनुबंध के विवरण-I तथा अनुच्छेद IX की कंडिका 9.2 के अनुसार रियायतग्राही (झा.प.प.का.के.ली.) को बी.ओ.टी. (एन्यूइटी) के आधार पर परियोजनाओं के रूपांकन, आभियांत्रिकी, वित्त पोषण, अधिप्राप्ति, निर्माण संचालन एवं अनुरक्षण जैसे दायित्वों का निर्वहन करना था जो कि आमंत्रित ई.आँ.आई. के अनुसार एस.पी.भी. (झा.प.वि.कं.लि.) को करना था।

---

[52] एक अध्यक्ष, एक प्रबंध निदेशक एवं कम से कम एक स्वतंत्र निदेशक के साथ अधिकतम नौ निदेशक, राज्य सरकार बोर्ड के अध्यक्ष को नामित करेगी जो मुख्य सचिव के स्केल से नीचे का नहीं होगा। प्रबंध निदेशक संयुक्त उपक्रम भागीदार द्वारा नामित होगा एवं अन्य निदेशक हिस्सेदारों द्वारा नामित होंगे।

[53] परीक्षण परामर्शी के तौर पर स्वतंत्र परामर्शी के कार्यों का पुनर्विलोकन करने के लिए रियायत अवधि के दौरान विभाग द्वारा स्वयं के लागत पर नियुक्त किया जाएगा।

- य़द्यपि स्वतंत्र परामर्शी एवं वैधानिक की नियुक्ति विभाग/ एस.पी.भी. द्वारा की गई परन्तु रियायत अनुबंध के अनुच्छेद XX एवं XXVIII के तहत इनके पारिश्रमिक, अन्य खर्चे एवं विमुक्ति रियायतग्राही द्वारा तय किया जाना था जो यह दर्शाता था कि स्वतंत्र परामर्शी एवं वैधानिक अंकेक्षक की स्वतंत्रता को सुनिश्चित नहीं किया गया। अत: स्वतंत्र परामर्शी/ वैधानिक अंकेक्षक का रियायतग्राही के पक्ष में कार्य करने की संभावना, जिनसे वे अपना पारिश्रमिक पा रहे थे, से इंकार नहीं किया जा सकता था।

  प्रधान सचिव ने बताया कि विधि विभाग के परामर्श के मुताबिक विभाग ने स्वतंत्र परामर्शी को भुगतान नहीं किया क्योंकि पी.डी.ए. के अनुसार विभाग द्वारा रियायतग्राही का केवल एन्युइटी का भूगतान किया जाना था। वैधानिक अंकेक्षक के पारिश्रमिक के मामले में उत्तर मौन था।

  वस्तुस्थिति यथावत है कि स्वतंत्र परामर्शी एवं वैधानिक अंकेक्षक को रियायतग्राही द्वारा निर्धारित पारिश्रमिक एवं अन्य खर्चों का भुगतान किया जा रहा था। इसके बदले, स्वतंत्र परामर्शी एवं वैधानिक अंकेक्षक की स्वतंत्रता को सुनिश्चित करने के लिए विभाग द्वारा उनको भुगतान निर्धारित किया जाना चाहिए था।

- रियायत अनुबंध के अनुच्छेद XX की धारा 20.1 के अनुसार, स्वतंत्र परामर्शी द्वारा किये गये कार्यों की समीक्षा के लिए विभाग ने रियायतग्राही से स्वतंत्र तकनीकी अंकेक्षक की नियुक्ति सितम्बर 2013 तक नहीं की। अत: विभाग तकनीकी अंकेक्षक की नियुक्ति द्वारा स्वतंत्र परामर्शी के कार्यों की समीक्षा को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

  प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि तकनीकी अंकेक्षक की नियुक्ति से संबंधित धारा को एक अतिरिक्त सुरक्षा के तौर पर समाहित किया गया तथा तकनीकी अंकेक्षक को स्वतंत्र परामर्शी द्वारा किये गये कार्यों की समीक्षा रियायत अवधि के दौरान करना था। परियोजनाओं की रियायत अवधि 15.75 से 17.5 वर्षों के बीच था तथा विभाग को जब आवश्यकता होगी तकनीकी अंकेक्षक को नियुक्त करेगा।

  उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि नमूना-जाँचित दो परियोजनाओं में रियायत अनुबंध के हस्ताक्षरित (अक्टुबर 2009 से अगस्त 2011 तक) होने के 28 से 50 महिनों बाद भी दिसम्बर 2013 तक तकनीकी अंकेक्षक नियुक्त नहीं हुआ हालाँकि परियोजनाएँ पूर्ण घोषित हो चुकी है एवं विभाग ने एन्युटी का भुगतान शुरू कर दिया है।

2.5.9.5 टॉल/प्रयोक्ता शुल्क का उदग्रहण नहीं होना

रियायत अनुबंध (भाग-I) के अनुच्छेद VII के अनुसार, झारखंड सरकार को या तो स्वयं या किसी अभिकरण के माध्यम से, जो इस प्रयोजन हेतु चयनित हुआ हो, टॉल का उदग्रहण करना था।

हमने पाया कि आदित्यपुर-काँड्रा पथ में रियायतग्राही द्वारा नवम्बर 2012 तक की निर्माण अवधि, जो जनवरी 2013 तक विस्तारित हुआ, टॉल प्लाजा का निर्माण नहीं किया गया। राँची-पतरातु डैम पथ में विभाग को स्वयं टॉल प्लाजा का निर्माण करना था जो दिसम्बर 2013 तक निर्मित नहीं हुआ जबकि परियोजना अक्टुबर 2012 में पूर्ण घोषित हुई थी। इस प्रकार विभाग ने अभी तक (दिसम्बर 2013) टॉल का उदग्रहण शुरू नहीं किया था जबकि स्वतंत्र परामर्शी द्वारा प्रदत अन्तरिम पूर्णता प्रमाण पत्र के आधार पर विभाग ने पहले ही ₹ 47.98 करोड़[54] की प्रथम एन्युटी का भुगतान कर दिया है।

अत: टॉल-प्लाजा के निर्माण में विलंब के कारण परियोजनाओं के पूरा होने के 11 से 14 महिनों बाद भी टॉल का उदग्रहण नहीं हुआ।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि आदित्यपुर-काँड्रा पथ में टॉल प्लाजा के निर्माण के पश्चात् विभाग टॉल उदग्रहित करेगा तथा राँची-पतरातु डैम पथ में टॉल उदग्रहण पर विचार होगा।

तथ्य यथावत है विभाग ने टॉल उदग्रहण की वसूली नहीं शुरू की जबकि एन्युटी भुगतान शुरू हो गयी है।

2.5.10 एशियन विकास बैंक समर्थित परियोजना

चार पैकेज[55] में गोविन्दपुर से साहेबगंज पथ के 311 कि.मी. के उन्नयन हेतु, एशियन विकास बैंक (ए.डी.बी.) के ऋण सहायता के साथ ₹ 1,064.27 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृत लागत पर झारखंड राज्य पथ परियोजना (परियोजना) का विकास किया गया जिसको जून 2014 तक पूर्ण करने का लक्ष्य था। परियोजना के कार्यान्वयन में कमियों को अनुवर्त्ती कंडिकाओं में विवेचित किया गया है।

2.5.10.1 लक्ष्यों का अनुसरण नहीं करना

ए.डी.बी. से सहायता प्राप्त परियोजना के परियोजना प्रशासन मैनुअल (पी.ए.एम.) में सभी निर्माण पूर्व क्रियाकलापों के लिए मॉइल स्टोन निर्धारित था जिसे पूरा नहीं किया जा सका जैसा कि निम्न वर्णित है:

---

[54] ए.के. पथ: ₹ 22.91 करोड़ (जुलाई 2013) एवं आर.पी.आर. I: ₹ 25.07 करोड़ (अप्रैल 2013)।

[55] पैकेज-I: गोविन्दपुर-जामताड़ा (81 कि.मी.), पैकेज-II: जामताड़ा-दुमका (82 कि.मी.), पैकेज-III दुमका-बरहेट (98 कि.मी.) एवं पैकेज-IV: बरहेट-साहेबगंज (50 कि.मी.)।

(i) डी.पी.आर. को अंतिम रूप देने में विलंब

परियोजना प्रशासन मैनुअल (पी.ए.एम.) के अनुसार, उस परियोजना के डी.पी.आर. को दिसम्बर 2008 तक अंतिम रूप दिया जाना था।

हमने पाया कि मुख्य अभियंता (मु.अ.) केन्द्रीय निरूपण संगठन (सी.डी.ओ.) ने शुरू में डी.पी.आर. को अगस्त 2009 अन्तिम रूप दिया एवं में तकनीकी स्वीकृति प्रदान की। निर्माण एवं पर्यवेक्षण सलाहकर (सी.एस.सी.) मु.अ. (सी.डी.ओ.) परियोजना कार्यान्वयन प्रकोष्ठ (पी.आई.सी.) ने स्थलों का दौरा किया (मई 2010 एवं दिसम्बर 2011 के बीच) और पाया कि उच्चतम बाढ़ स्तर एवं प्रस्तावित सड़क के संरेखन के अगल-बगल बस्तियों की स्थितियों पर डी.पी.आर. बनाने के दौरान समुचित रूप से विचार नहीं किया गया था। इसके कारण बस्तियों में सड़कों का पुर्नरेखन, सड़कों के प्रोफाईल (परिच्छेदिका) में परिवर्तन, तीन स्थानों (दुमका, गोबिन्दपुर और जामताड़ा) में बाईपास, अतिरिक्त तिर्यक निकास (क्रास ड्रेनेज) के निर्माण इत्यादि की जरूरत पड़ी। इस तरह डी.पी.आर. तैयार करने में आवश्यक उद्यमिता का पालन नहीं किया गया। डी.पी.आर. में संशोधन दिसम्बर 2013 तक लंबित था एवं कार्य सड़क के संशोधित प्रोफाईल (मु.अ.,सी.डी.ओ. द्वारा मार्च 2012 में स्वीकृत) तथा समय-समय पर संवेदकों द्वारा समर्पित प्राक्कलनों की स्वीकृति के बाद किया जा रहा था।

यह बताने पर प्रधान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) कि पैकेज I, III, एवं IV का पुर्नरीक्षित प्राक्कलन स्वीकृत था और पैकेज-II का प्राक्कलन संवेदक द्वारा प्रस्तुत किया जाना था।

उत्तर परियोजना के डी.पी.आर. को अबतक निष्पादित नहीं किये जाने की पुष्टि करता है।

(ii) भूमि अधिग्रहण में विलंब

पी.ए.एम. के अनुसार, भूमि अधिग्रहण जून 2010 तक पूरा हो जाना था।

हमने पाया कि सितम्बर 2008 में ए.डी.बी. के द्वारा तैयार परियोजना सारांश प्रतिवेदन के अनुसार भूमि की मूल आवश्यकता 370.67 एकड़ थी। समय-समय पर पथ के डिजाईन एवं संरेखन में परिवर्तन, स्थान एवं तिर्यक निकासी की संख्या में परिवर्त्तन आदि के कारण इसमें वृद्धि हुई। नवीनतम (दिसम्बर 2013) आवश्यकता 1,364.16 एकड़ (168 एकड़ वन भूमि सहित) के विरूद्ध 361.72 एकड़ भूमि का अधिग्रहण अभी तक होना था।

प्रधान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) कि प्रारंम्भिक योजना के अनुसार 15 मीटर के राईट ऑफ वे[56] (आर.ओ.डब्ल्यू.) के आधार पर भूमि की आवश्यकता का आकलन किया गया था जबकि स्वीकृत डी.पी.आर. के अनुसार भूमि अधिग्रहण 30 से 45

[56] सड़क भूमि की चौड़ाई।

मीटर के आर.ओ.डब्ल्यू. के लिए किया गया। इसके अलावे, सड़क के लिए एक पूरी तरह से नई संरेखन के लिए अतिरिक्त भूमि की आवश्यकता थी।

उत्तर यह पुष्टि करता है कि विभाग डी.पी.आर. तैयार करते समय भूमि की वास्तविक आवश्यकता का आकलन करने में विफल रहा एवं निर्माण कार्य के प्रारम्भ होने के पश्चात् सड़क के संरेखन में परिवर्तन होने के कारण भूमि की आवश्यकता में पुन: इजाफा हुआ जिसके कारण भूमि अधिग्रहण में विलंब हुआ। इसके अलावे, निर्माण कार्य के शुरू होने से (सितम्बर 2010) तीन वर्ष के बाद भी डी.पी.आर. को अब तक (दिसम्बर 2013) अंतिम रूप दिया जाना है।

(iii) पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन का पूरा नहीं होना

पी.ए.एम. के अनुसार, परियोजना से प्रभावित व्यक्तियों (पी.ए.पी.) का पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन (आर.एण्ड आर.) जून 2010 तक पूरा किया जाना था।

हमने देखा कि ए.डी.वी. के परियोजना सारांश प्रतिवेदन के अनुसार शुरूआत में परियोजना से 4,515 (पी.ए.पी.) परिवार प्रभावित होने वाले थे। निरूपण एवं पथ अनुरेखन में परिवर्तन की वजह से समय-समय पर पी.ए.पी. की संख्या में वृद्धि हुई। दिसम्बर 2013 तक पी.ए.पी. का पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन लंबित था। इसके अतिरिक्त, धार्मिक स्थल, सामुदायिक भवन, अस्पतालों एवं विद्यालयों जैसे 414 आम संपत्ति संसाधनों (सी.पी.आर.)[57] को पुर्नस्थापन एवं पुननिर्माण हेतु चिन्हित किया गया था। परियोजना कार्यान्वयन प्रकोष्ठ (पी.आई.सी.) ने जिला भू-अधिग्रहण पदाधिकारियों (डी.एल.ए.ओ.) को सरकारी विभाग एवं संबंधित समुदायों द्वारा पैकेज I एवं III के 326 आम संपत्ति संसाधन (सी.पी.आर.) के पुनर्निर्माण के लिए ₹ 7.30 करोड़ का अग्रिम दिया (जुलाई से सितम्बर 2012)। हालाँकि यह पाया गया कि, प्राक्कलनों एवं सी.पी.आर. निर्माण के लिए आवश्यक निर्माण स्थलों पर अन्तिम फैसले नहीं होने के कारण उक्त राशि जिला भू-अधिग्रहण अधिकारियों के पास दिसम्बर 2013 तक पड़ा हुआ था।

प्रधान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) कि 9,680 सम्पत्तिधारकों में से 1,108 सम्पत्तिधारकों द्वारा आवश्यक कागजात प्रस्तुत नहीं करने, कानूनी विवाद तथा उनके परिचय पत्र के नहीं बनने के कारण उन्हें मुआवजे का भुगतान नहीं किया गया था। पुन: आम संपत्ति संसाधनों (सी.पी.आर.) के पुनर्निर्माण के लिए जिला भू-अधिग्रहण पदाधिकारियों को निधि हस्तांतरित कर दिया गया था।

उत्तर यह पुष्टि करता है कि विभाग पुनर्वास एवं पुर्नस्थापन तथा आम संपत्ति संसाधनों के पुर्नस्थापन एवं पुनर्निर्माण के मुद्दे, जो कि डी.पी.आर. में हुई परिवर्त्तनों का व्यापक प्रभाव था, को समाधान करने में विफल रहा।

[57] धार्मिक सी.पी.आर.: 101, सामुदायिक सी.पी.आर.: 33 एवं सरकारी सी.पी.आर.: 280।

(iv) ऑनलाईन अनुश्रवण प्रबंधन प्रणाली के विकास में विलंब

परियोजना प्रशासन नियमावली (पी.ए.एम.) के अनुसार परियोजना की ऑनलाईन अनुश्रवण तथा झारखण्ड सरकार एवं ए.डी.वी. को प्रतिवेदन प्रदान करने के लिए वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (एफ.एम.एस.) का विकास सितम्बर 2010 तक करना था।

हमने पाया कि परियोजना के ऑनलाईन अनुश्रवण के लिए पी.आई.सी. ने प्रणाली विकास परामर्शी (एस.डी.सी.) के साथ एफ.एम.एस. और एम.आई.एस. को विकसित करने तथा इसे विभाग की मौजूदा एम.आई.एस. एवं निर्माण और पर्यवेक्षण परामर्शी (सी.एस.सी.) द्वारा विकसित किये जाने वाले गुणवत्ता आश्वासन प्रणाली (क्यू.ए.एस.) के साथ सितम्बर 2010 तक जोड़ने के लिए एक अनुबंध किया (सितम्बर 2009)। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि यद्यपि एफ.एम.एस. और एम.आई.एस. को विकसित किया गया था एवं यह क्यू.ए.एस. से जुड़ गया था लेकिन आवश्यक सर्वर की अभिप्राप्ति नहीं होने एवं अपर्याप्त इंटरनेट कनेक्टिविटि के कारण यह पूर्ण रूप से संचालित नहीं था, विभाग की मौजूदा एम.आई.एस. के साथ एफ.एम.एस. एवं एम.आई.एस. का जुड़ना दिसम्बर 2013 तक लंबित था।

प्रधान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) कि अलग सर्वर की अभिप्राप्ति के लिए कोटेशन आमंत्रित किया गया था जिसकी प्राप्ति दो तीन महीनों में हो जाएगी। आगे प्रधान सचिव ने बताया कि पी.आई.सी. के पास प्रशिक्षित मानव बल नहीं थे जो डाटा को अपलोड कर सके एवं सलाहकार और संवेदक क्षेत्र में अपर्याप्त इंटरनेट कनेक्टिविटि के कारण डाटा अद्यतन करने में सक्षम नहीं थे।

मामला यथावत् है कि सर्वर की अधिप्राप्ति में विभाग द्वारा विलंब हुआ और प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण, प्रणाली विकास के साथ-साथ होना चाहिए था।

2.5.10.2 कार्य की धीमी प्रगति

ए.डी.बी. से सहायता प्राप्त परियोजना के लिए परियोजना कार्यान्वयन प्रकोष्ठ (पी.आई.सी.) ने कार्य को सितम्बर 2013 तक पूर्ण करने के लिए ₹ 798.86 करोड़ के अनुबंधित मूल्य पर चार निर्माण अनुबंध, हरेक पैकेज के लिए एक, किया (सितम्बर 2010)। जनवरी 2014 तक ₹ 324.69 करोड़ के किए गए कार्य मूल्य के विरूद्ध संवेदकों को ₹ 442.44 करोड़ का भुगतान किया गया जिसमें बकाया मोबिलाईजेशन एवं सामग्री अग्रिम भी शामिल था। जनवरी 2014 तक कार्यो की भौतिक प्रगति **तालिका 2.5.6 एवं 2.5.7** में दर्शायी गई है:

तालिका 2.5.6: पथ कार्यों की भौतिक प्रगति

(लम्बाई कि.मी में)

पैकेज	पूर्ण की जानेवाली लंबाई	निर्बाध खंड	कार्य प्रगति में	ऊपरी परत तक पूर्ण बिटुमिन कार्य	अवरोधित खंड			
					वन भूमि	अन्य भूमि	युटीलिटी शिफ्टींग	कुल
I	81.00	66.74	65.89	50.72	6.56	6.07	1.63	14.26
II	82.00	69.44	53.45	15.63	5.78	3.37	3.41	12.56
III	98.00	81.42	72.00	37.87	13.62	0.90	2.06	16.58
IV	50.00	40.97	36.94	16.67	7.20	1.32	0.51	9.03
कुल	311.00	258.57	228.28	120.89	33.16	11.66	7.61	52.43

(स्रोत: परियोजना की मासिक प्रगति प्रतिवेदन)

तालिका 2.5.7: संरचनाओं की भौतिक प्रगति

पैकेज	निर्माण हेतु संरचनाएँ			पूर्ण संरचनाएँ			निर्माणाधीन संरचनाएँ		
	आर.ओ.बी.	पुल	पुलिया / वी.यू.पी.	आर.ओ.बी.	पुल	पुलिया / वी.यू.पी.	आर.ओ.बी.	पुल	पुलिया / वी.यू.पी.
I	1	15	166	0	9	112	0	4	7
II	1	13	100	0	4	59	0	8	10
III	1	23	163	0	9	89	0	7	2
IV	0	5	120	0	0	91	0	4	2
उप-कुल	3	56	549	0	22	351	0	23	21
कुल	608			373			44		

(स्रोत: परियोजना की मासिक प्रगति प्रतिवेदन; आर.ओ.बी.: रेलवे ओवर ब्रिज, भी.यु.पी.: भैन्ट अन्डर पास)

तालिका 2.5.6 एवं 2.5.7 से यह देखा जा सकता है कि:

- पथ निर्माण 311 कि.मी. में करना था जिसमें से 258.57 कि.मी. का निर्बाधखंड विभाग के पास उपलब्ध था, इसमें से, केवल 228.28 कि.मी. में ही कार्य प्रगति पर था, हालाँकि ऊपरी बिटुमिनस परत तक केवल 120.89 कि.मी. (53 *प्रतिशत*) ही पूर्ण था।
- 608 संरचनाओं का निर्माण होना था जिसमे से केवल 373 संरचनाएँ (61 *प्रतिशत*) ही पूर्ण थीं और 44 संरचनाओं (सात *प्रतिशत*) पर कार्य प्रगति में था। शेष 191 संरचनाओं (31 *प्रतिशत*) में संवेदकों द्वारा प्राक्कलन नहीं प्रस्तुत करने के कारण कार्य प्रारम्भ नहीं हुआ था।

लेखापरीक्षा में यह बताये जाने पर प्रधान सचिव ने कहा (दिसम्बर 2013) कि, भूमि अधिग्रहण, वन भूमि निर्बाधन, युटीलिटी शिफ्टींग, अनिवार्य मंजूरी तथा रेलवे विभाग से आर.ओ.बी. के निरूपणों के अनुमोदन प्राप्ति में विलंब, कार्य की धीमी प्रगति के मुख्य कारण थे।

वस्तुस्थिति यथावत् है कि निर्माण पूर्व गतिविधियों जैसे सड़क एवं संरचनाओं के निरूपण में परिवर्तन, भूमि अधिग्रहण, युटीलिटी शिफ्टींग एवं पुनर्वास और पुनर्स्थापना पर अन्तिम निर्णय नहीं होने के कारण परियोजना तय समय सीमा (सितम्बर 2013) में पूर्ण नहीं हुई।

2.5.10.3 मूल्य समायोजन की परिहार्य बोझ

ए.डी.बी. से सहायता प्राप्त परियोजना के संविदा के सामान्य शर्तों के उपबंध 13.8 के अनुसार कार्य में प्रयुक्त विशिष्ट सामग्री (सिमेन्ट, स्टील एवं बिटुमिन) का मूल्य, इसमें बढ़ोतरी अथवा ह्रास के लिए उसके आधार मूल्य, जो निविदा के समर्पित किये जाने के अंतिम दिन से 28 दिन पूर्व प्रभावी होगा तथा (I) वर्तमान मूल्य जो बिटुमिन के लिए उपयोग की अवधि के दौरान हो तथा (II) वर्तमान मूल्य जो सिमेन्ट तथा छड़ के क्रय की अवधि या उपयोग की अवधि से संबंधित हो के तुलना के आधार पर समायोजित होना था। कार्य स्थल पर लाये गये बिटुमिन, सिमेन्ट एवं छड़ की वास्तविक मात्रा जो अग्रिम भुगतान के लिए भुगतान सूची में सम्मिलित हो, मूल्य समायोजन के लिए योग्य थी।

क्रय की तिथि के स्थान पर सामग्री के उपयोग की तिथि के वर्तमान मूल्य को अपनाने के परिणामस्वरूप ₹ 22.27 लाख का अत्यधिक परिहार्य भुगतान हुआ।

हमने देखा कि ये सामग्रियाँ संवेदक द्वारा पूर्व में क्रय की गई थी और सामग्री अग्रिम पाने के लिए भुगतान सूची में सम्मिलित की गई थी। हालाँकि, सामग्रियों के मूल्य समायोजन का भुगतान संवेदकों को उनके आधार मूल्य की तुलना में क्रय की तिथि के बजाय, जिसका मूल्य के बदलाव पर वास्तविक प्रभाव पड़ा था, उनके उपयोग की अवधि में प्रभावी वर्तमान मूल्य पर की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 22.27 लाख का अत्यधिक परिहार्य भुगतान अप्रैल 2013 तक हुआ जैसा कि चार अनुबन्धों में से सिर्फ एक अनुबन्ध (पैकेज-I) में गणना किया गया।

इस तथ्य को बताने पर प्रधान सचिव सभी चार पैकजों में छड़ एवं सिमेन्ट के मूल्य समायोजन के रूप में कि ₹ 50.59 लाख का अत्यधिक भुगतान से सहमत (दिसम्बर 2013) हुए तथा कहा कि ₹ 40.59 लाख का समायोजन कर लिया गया था और ₹ 10 लाख को भी अगले विपत्र से समायोजित कर लिया जायेगा परन्तु अनुबंध के सामान्य शर्त्तों का उल्लेख करते हुए बिटुमिन पर अंकेक्षण की आपत्ति से सहमत नहीं हुए।

बिटुमिन से संबंधित जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बिटुमिन के विरूद्ध सामग्री अग्रिम उसी तरीके से दिया गया था जिस प्रकार छड़ एवं सिमेन्ट के लिये और इस प्रकार समान शर्त अनुबंध में समाहित होना चाहिए था।

2.5.11 गुणवत्ता नियंत्रण

2.5.11.1 अपर्याप्त गुणवत्ता परीक्षण

एम.ओ.आर.टी.एच. के दिशानिर्देशों के अनुसार कार्य के प्रभारी अभियंता को पर्याप्त गुणवत्ता परीक्षण के द्वारा सुनिश्चित करना है कि संचालित कार्य तथा व्यवहृत सामग्रियाँ आवश्यक विनिर्देशन के अनुकूल थे।

कार्यों के कार्यान्वयन के दौरान एम.ओ.आर.टी.एच. के मानदण्डों के अनुसार पर्याप्त गुणवत्ता परीक्षण सुनिश्चित नहीं किया गया।

हमने पाया कि 13 नमूना-जाँचित पथ प्रमण्डलों में से 11 योजना कार्यों में औसतन केवल 5 से 250 परीक्षण प्रति अनुबंध तथा गैर योजना कार्य में 2 से 26 परीक्षण किये गए थे। जबकि, ए.डी.बी. सहायता प्राप्त परियोजना के नमूना-जाँचित पैकेज-I में (गोविन्दपुर और जामताड़ा के मध्य 81 कि.मी. पथ), एम.ओ.आर.टी.एच. के

मानदण्डों के अनुसार आवश्यक 79,933 परीक्षण के विरूद्ध सी.एस.सी. द्वारा 84,418 गुणवत्ता परीक्षण किये गए थे। आगे, प्रमण्डलों द्वारा किये गए परीक्षण साधारणतया एग्रीगेट्स का भौतिक आवश्यकता (शक्ति) एवं ग्रेडिंग (आकार) के परीक्षण से ही संबंधित थे। अन्य परीक्षण जैसे सी.बी.आर. की टेस्टिंग (भार क्षमता), विभिन्न पथ परतों का घनत्व, सघनता, पथ क्रस्ट की मुटाई, मिश्रण में सामग्रियों की मात्रा नगण्य थे। यह भी देखा गया कि, अधीक्षण अभियंता, पथ अंचल दुमका के द्वारा किये गए (अगस्त 2013) दो पथों[58] के गुणवत्ता परीक्षण के परिणाम से मिश्रण में एग्रीगेट्स एवं बिटुमिन की कम मात्रा और पथ क्रस्ट के कम घनत्व का पता चला। नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के का.अ. ने जैसा सूचित किया कि प्रमण्डलों और ठेकेदारों के पास प्रशिक्षित मानव बल एवं परीक्षण उपकरणों की कमी, कम परीक्षण के मुख्य कारण थे।

प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि भविष्य में पर्याप्त परीक्षण सुनिश्चित किया जाएगा।

तथ्य यथावत् है कि कार्यों के कार्यान्वयन के दौरान एम.ओ.आर.टी.एच. के मानदण्डों के अनुसार पर्याप्त गुणवत्ता परीक्षण सुनिश्चित नहीं किया गया।

2.5.12 स्टोर प्रबंधन

2.5.12.1 बेकार पड़े उपकरण एवं संयंत्र

उपकरण एवं यंत्र-संयंत्र चार वर्षों से अधिक समय से बेकार पड़े रहे और समय व्यतीत होने के साथ इनमें ह्रास हुआ।

हमने लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया कि नमूना-जाँचित पथ यांत्रिक प्रमण्डल, साहेबगंज के पास मार्च 2013 को 31 मुख्य संयंत्र एवं उपकरणें[59] थे जो कि प्रमण्डल ने 1988 और 2000 के मध्य प्राप्त किया था। ये सभी अकार्यरत थे एवं इनकों मरम्मत की जरूरत थी। 2008-13 के दौरान, प्रमण्डल को केवल दुमका-हंसडीहा पथ की विशेष मरम्मती का एक कार्य आबंटित (2009-10) किया गया था। 31 में से 23 संयंत्र और उपकरण[60] मरम्मती के पश्चात् किफायती तौर पर व्यवहृत किये जा सकते थे। लेकिन, न ही विभाग ने इसके लिए निधि की व्यवस्था की और न ही प्रमण्डल ने इन निष्प्रयोजन पड़े उपकरणों एवं संयत्रों के निपटारे की कोई कार्रवाई प्रारम्भ की। इस तरह, उपकरण एवं संयंत्र चार साल से अधिक समय से बेकार पड़े रहे और समय व्यतीत होने के साथ उनमें ह्रास हुआ।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) की उपकरण एवं संयंत्र काफी पुराने थे। हालाँकि, उपकरण एवं संयंत्र जो व्यवहार के लायक हैं उन्हें व्यवहार में लाया जाएगा।

उत्तर यह पुष्टि करता है कि विभाग ने न तो पुराने उपकरण एवं संयंत्रों के निपटान की कोई कार्रवाई की न ही मरम्मती कर व्यवहार में लाने लायक उपकरण एवं संयंत्रों

---

58 गोड्डा पथ प्रमण्डल के अधीन गोड्डा-सुन्दरपहाड़ी-धरमपुर पथ एवं गोड्डा-पिरपैंती पथ।

59 हॉट मिक्स प्लांट-2,पथवेलन-8, जेनरेटर-5, लोडर-3, क्रेन-1, पेभर फिनिशर-1, ट्रक-11।

60 हॉट मिक्स प्लांट -2, पथवेलन-8, जेनरेटर-5, लोडर-2, पेभर फिनिशर-1, ट्रक-5।

का उपयोग किया। इसके अलावे, अनुबंध के शर्तों के अनुसार, संवेदकों को निर्माण कार्य में अपने ही उपकरणों एवं संयंत्रो को व्यवहार में लाना था।

2.5.13 मानव संसाधन प्रबंधन

2.5.13.1 मानव बल की कमी

मार्च 2013 को विभिन्न पदों की रिक्तियाँ **तालिका 2.5.8** में दी गई है।

तालिका 2.5.8: स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल

क्रम	पद	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्तियाँ	रिक्तियों की प्रतिशतता
मुख्यालय एवं क्षेत्र					
1	अभियंता प्रमुख	1	0	1	100
2	मुख्य अभियंता	3	0	3	100
3	अधीक्षण अभियंता	18	0	18	100
मुख्यालय					
4	उप सचिव	2	1	1	50
5	अवर सचिव	13	7	6	46
6	सहायक	48	4	44	92
7	लिपिक (यू.डी.सी/एल.डी.सी)	44	15	29	66

(स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना

तालिका 2.5.8 से देखा जा सकता है कि:

मुख्य रूप से मुख्यालय स्तर पर मानव बल की कमी थी तथा कनीय अधिकारियों द्वारा उच्च पदों को ग्रहण किया गया था।

(i) अभियंत्रण संवर्गों के उच्च पदों में 100 *प्रतिशत* की रिक्तियाँ थी। इन पदों को कार्यपालक अभियंता संवर्ग के कनीय पदाधिकारियों द्वारा अस्थायी रूप से 2008-13 के दौरान ग्रहण किया गया था।

(ii) मुख्यालय स्तर पर, उप और अवर सचिवों के साथ-साथ सहायक (सहायक एवं लिपिक) कर्मचारियों के पदों में रिक्तियाँ थी। रिक्तियाँ स्वीकृत बल का 46 से लेकर 92 *प्रतिशत* तक थी।

प्रधान सचिव ने बताया (जनवरी 2014) कि उच्च पदों पर नियमित अधिकारियों की नियुक्ति के लिए पदोन्नति सरकार के विचाराधीन है। अनुवर्ती कार्रवाई की प्रतीक्षा है (फरवरी 2014)।

2.5.14 अनुश्रवण और मुल्यांकन

2.5.14.1 निरीक्षण में कमी

निरीक्षण अधिकारियों द्वारा निर्धारित निरीक्षण मापदंड के दस *प्रतिशत* से कम निरीक्षण किया गया।

झारखण्ड लोक निर्माण कार्य विभागीय संहिता (नियम-20, 24, 45 और 50) में विभिन्न स्तर के अधिकारियों के लिये उनके अधिनस्थ कार्यालयों का निरीक्षण सूची[61]

[61] मुख्य अभियंता: प्रत्येक अंचल प्रतिवर्ष तथा प्रत्येक प्रमण्डल प्रत्येक दो वर्षों में एक बार। अधीक्षण अभियंता: प्रत्येक प्रमण्डल छः महीने में एक बार, प्रत्येक अनुमण्डल वर्ष में एक बार तथा प्रत्येक अनुभाग प्रत्येक दो वर्षों में एक बार। कार्यपालक अभियंता: प्रत्येक अनुमण्डल छः महीने में एक बार तथा प्रत्येक अनुभाग वर्ष मे एक बार। सहायक अभियंता: प्रत्येक अनुभाग प्रत्येक वर्ष में चार बार।

निर्धारित है तथा ऐसा करने में विफल होने की स्थिति में निरीक्षण पदाधिकारी द्वारा निरीक्षण नहीं करने के कारणों का उल्लेख करते हुए एक प्रतिवेदन प्रस्तुत करना है।

लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि 2008-13 के दौरान मुख्य अभियंता (यातायात) ने अपने निर्धारित 15 निरीक्षणों में से नमूना-जाँचित तीन पथ अँचलों का निरीक्षण नहीं किया और 13 नमूना-जाँचित पथ प्रमंडलों के निर्धारित 26 निरीक्षणों में से केवल तीन[62] का (केवल एक बार) निरीक्षण किया।

अधीक्षण अभियन्ताओं ने 2008-13 के दौरान अपने पाँच वर्षों के लिये निर्धारित 130 निरीक्षण कार्यों के विरूद्ध 13 नमूना-जाँचित प्रमण्डलों में से केवल चार[63] का 10 निरीक्षण किया। इसी प्रकार वर्ष 2008-13 के दौरान 13 नमूना-जाँचित पथ प्रमंडलों में से सिर्फ पाँच[64] प्रमंडलों के का.अ. द्वारा अपने अधिनस्थ अनुमण्डलों का निरीक्षण किया गया। इस प्रकार, निरीक्षण अधिकारियों द्वारा निर्धारित लक्ष्य के 10 *प्रतिशत* से कम निरीक्षण किया गया। इसके अलावा निरीक्षण अधिकारियों द्वारा न तो निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार किया गया न ही अधिनस्थ कार्यालयों के निरीक्षण न करने के कारणों का प्रतिवेदन तैयार किया।

निर्धारित निरीक्षण का अभाव अनुभाग स्तरीय कार्यालयों में संरचनाओं की कमी का एक मुख्य कारण था क्योंकि 13 नमूना-जाँचित प्रमंडलों के 105 अनुभागों में से 95 अनुभागों का अपना कार्यालय नहीं था।

प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि विभाग द्वारा कमियों को दूर करने के लिये कदम उठाया जायेगा और निरीक्षण सम्बन्धी संहिता के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित किया जायेगा।

जवाब इस बात की संपुष्टि करता है कि संहिता के प्रावधानों के अनुरूप विभागीय अधिकारियों द्वारा आवश्यक निरीक्षण नहीं किया गया।

2.5.14.2 समीक्षा बैठकें एवं कार्यों का निरीक्षण

समीक्षा बैठकों और कार्यों के निरीक्षण के लिये कोई निर्धारित तंत्र नहीं थे। हालाँकि, विभाग द्वारा समय-समय पर मुख्य अभियंता और अधीक्षण अभियंता द्वारा सड़कों का मासिक निरीक्षण एवं कार्यपालक अभियंता द्वारा कार्रवाई प्रतिवेदन (एक्सन टेकन नोट्स) समर्पित करने का निर्देश जारी किये गये। हमने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि:

- सचिव द्वारा नियमित समीक्षा बैठकें आयोजित की गईं एवं कार्य स्थल का भ्रमण किया गया।

---

62 जमशेदपुर, रामगढ़ एवं राँची।

63 जमशेदपुर, रामगढ़, राँची एवं सिमडेगा।

64 दुमका, गढ़वा, जमशेदपुर, रामगढ़ एवं राँची।

- मु.अ. एवं अ.अ. के स्तर पर, समीक्षा बैठकों की संख्या एवं बारंबारता और कार्यों के निरीक्षण से संबंधित कोई संकलित ब्यौरा उपलब्ध नहीं था। इसके अलावा मुख्य अभियंता तथा अधीक्षण अभियंता की निरीक्षण टिप्पणियों में दर्शाई गई कमियों, यदि कोई हो तो, के विरूद्ध एक्सन टेकन नोट्स उपलब्ध नहीं थे यद्यपि का.अ. द्वारा दस दिनों के अंदर इसे समर्पित किया जाना था।

मुख्यत: मु.अ. एवं अ.अ. के स्तर पर निरीक्षण की कमी, कार्यों का धीमा कार्यान्वयन एवं गुणवत्ता पूर्ण कार्य को सुनिश्चित नहीं किये जाने का कारण बना।

प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि उच्च अधिकारियों द्वारा निरीक्षण रूटीन आधार पर किये जा रहे थे। हालाँकि उन्हें निरीक्षण दस्तावेज रखने एवं अनुवर्ति कार्यवाही सुनिश्चित करने का निर्देश दिया गया था।

2.5.15 आंतरिक नियंत्रण

2.5.15.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन एवं प्रतिदिन की गतिविधियों के प्रभावी अनुश्रवण के लिये एक समर्पित आंतरिक लेखापरीक्षा संभाग की स्थापना किया जाना महत्वपूर्ण है।

क्षेत्रीय कार्यालयों के आंतरिक लेखापरीक्षा का अभाव अनियमितताओं के लगातार उजागर न होने के जोखिम से भरा था।

विभाग ने आंतरिक लेखापरीक्षा संभाग स्थापित नहीं किया। 2008-13 के दौरान वित्त विभाग के लेखापरीक्षा विंग द्वारा, नमूना-जाँचित किसी भी इकाई का लेखापरीक्षा नहीं किया गया, जबकि प्रधान सचिव, अभियंता प्रमुख एवं निदेशक, गुणवत्ता नियंत्रण के कार्यालय को छोड़ कर 42 लेखापरीक्षित इकाईयां थीं। विभाग द्वारा भी वित्त विभाग को दूसरे इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये अनुरोध नहीं किया किया गया था। क्षेत्रीय कार्यालयों में आंतरिक लेखापरीक्षा का अभाव अनियमितताओं के लगातार उजागर न होने के जोखिम से भरा था।

प्रधान सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि वित्त विभाग से इस तरह के लेखापरीक्षा के लिये अनुरोध किया जा रहा था। आगे की कार्रवाई प्रतीक्षारत (फरवरी 2014) है।

2.5.16 निष्कर्ष

परियोजनाओं, ए.डी.बी. तथा पी.पी.पी. परियोजनाओं सहित, का वित्तीय प्रबंधन आयोजना, क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण त्रुटिपूर्ण था। विभाग ने क्षेत्रीय कार्यालयों की आवश्यकताओं को संकलित कर बजट प्राक्कलन नहीं बनाया जिसके कारण निधि का कम उपयोग हुआ। विभाग में निर्धारित मानदंडों के अनुसार आयोजन प्रक्रिया की कमी थी तथा परियोजनाओं का चयन उनके संभाव्यता का आकलन किए बिना किया गया जो कि आयोजना प्रक्रिया के अनुसार जरूरी था। विभाग ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया तथा पथों का उन्नयन बिना पुल के निर्माण के किया गया। विभाग ने पी.पी.पी. परियोजनाओं के लिए एस.पी.भी. के माध्यम से बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल को आवश्यक उद्यमिता का प्रदर्शन किये बिना अपनाया।

पुन: विभाग ने रियायतग्राही का चयन निष्पक्ष एवं प्रतिस्पर्धात्मक तरीके से नहीं किया तथा निजी भागीदार के अधीन होने के कारण इसके कार्यकलापों पर विभाग का पर्याप्त नियंत्रण नहीं था। एशियन विकास बैंक समर्थित परियोजना की विकास में बाधाओं यथा स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के परिवर्तनों को अंतिम रूप देने में विलंब, भूमि अधिग्रहण, उपयोगी सेवाओं का स्थानान्तरण आदि का समाधान नहीं किया जा सका। प्रमण्डलों ने निर्धारित गुणवत्ता जाँच नहीं किये जिसके फलस्वरूप कार्यों की गुणवत्ता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। मुख्य अभियंता एवं अधीक्षण अभियंता के स्तर पर निरीक्षण की कमी थी एवं अनुवर्ती कार्रवाई को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.5.17 अनुशंसायें

विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि:

- *बजट प्राक्क्लन अधिक यथार्थवादी हो;*
- *सभी मौसम के लिए सड़कें बनायें जायें तथा पथ कार्यों के साथ-साथ पुलों का निर्माण किये जायें;*
- *पी.पी.पी. परियोजनाओं में सम्मिलित लोक व्यय पर पर्याप्त विभागीय नियंत्रण हो;*
- *निर्धारित गुणवत्ता जाँच के माध्यम से गुणवत्तापूर्ण कार्य हो; और*
- *नियमित निरीक्षण के माध्यम से कार्यों का अनुश्रवण हो।*

सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

2.6 राष्ट्रीय ई-शासन योजना के तहत ई-जिला एक परियोजना की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय ई-शासन योजना (एन.ई.जी.पी.) के एक भाग के रुप में, ई-जिला प्रायोगिक परियोजना को राँची जिला में क्रियान्वयन के लिए अनुमोदित (मार्च 2008) किया गया। सितम्बर 2011 में यह परियोजना, क्रियान्वयन के लिए चिन्हित दस सेवाओं में से केवल एक के लिए ही लागू हुई।

हमने ई-जिला (पायलट परियोजना) का सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा आयोजित किया तथा सितम्बर 2011 से अगस्त 2013 तक के आँकड़ों का विश्लेषण किया। लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्न हैं:

मार्च 2013 तक केवल एक सेवा परिचालन में थी तत्पश्चात् तीन अन्य वर्गों की सेवाएँ प्रारंभ की गई (जनवरी 2014)।

महत्वपूर्ण सेवाओं जैसे नागरिकों को जन वितरण प्रणाली राशन काडों का ऑनलाइन वितरण, के शुरूआत के लिए सरकार की कार्रवाई की एक समय रेखा होनी चाहिए।

(कंडिका 2.6.9)

ई-जिला में आँकड़ों के डिजिटाइजेशन का प्रावधान किया गया था किन्तु न तो पूर्व में हाथ से जारी किए गए प्रमाण-पत्रों को डिजिटाइज्ड किया गया न ही ई-नागरिक के लीगेसी डेटा को ई-जिला के डाटाबेस में माइग्रेट किया गया।

लीगेसी डेटा को ई-जिला के डाटाबेस में स्थानान्तरित किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.6.10)

डाटा संरक्षण नीति के विरूद्ध प्रतिदिन डाटा संरक्षण नहीं किए गए। हमने पाया कि एक दिन के आँकड़े स्थाई रुप से नष्ट हो गए।

सरकार को व्यापार निरंतरता योजना हेतु युक्ति निकालना चाहिए तथा प्रतिदिन डाटा संरक्षण किया जाना चाहिए।

(कंडिका 2.6.12)

यद्यपि मंत्रिमंडल के निर्णयानुसार ई-जिला के माध्यम से प्रमाण-पत्र जारी करने की समय सीमा सात दिन थी, तथापि इन्हें एक दिन से 557 दिनों तक के विलम्ब से जारी किया गया।

सरकार द्वारा प्रमाण-पत्रों को समय पर जारी करने को सुनिश्चित करना चाहिए।

(कंडिका 2.6.13)

प्रयुक्त सॉफ्टवेयर में एक ही व्यक्ति को जारी किये जाने वाले एक से अधिक प्रमाण-पत्रों को रोकने हेतु सचेतक अथवा मान्यकरण वाला कोई प्रोग्रामिंग नहीं है। फलस्वरूप, एक ही व्यक्ति को अलग-अलग जातियों के बहुतेरे प्रमाण-पत्र जारी किए गए। इसी प्रकार, एक ही व्यक्ति को विभिन्न जन्म/मृत्यु तिथि के बहुतेरे जन्म/मृत्यु प्रमाण पत्र जारी किए गए।

सरकार को आँकड़ों की सटीकता एवं विश्वसनीयता को सुनिश्चित करने हेतु इनपुट और प्रक्रिया नियंत्रण के मुद्दों का निपटारा करना चाहिए।

(कंडिका 2.6.14.2)

2.6.1 परिचय

भारत सरकार ने आम आदमी की आधारभूत जरूरतों को महसूस करते हुए सभी सरकारी सेवाओं को सामान्य सेवा केन्द्रों के माध्यम से आम आदमी को अपने इलाके में सुलभ बनाने के दृष्टि से सस्ती कीमत पर इस तरह की सेवाओं की दक्षता, पारदर्शिता तथा विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु राष्ट्रीय ई-शासन योजना (एन.ई.जी.पी.) का अनुमोदन (मई 2006) किया।

सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई.सी.टी.) के बेहतर प्रयोग द्वारा सशक्तिशील ढंग से नागरिकों को सहज उपलब्धता के लिए सरकारी सेवाओं को मुहैया कराने के लिए तीन आधारभूत स्तम्भों यथा स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एस.डब्लू.ए.एन.), राज्य डाटा केन्द्र (एस.डी.सी.) एवं सामान्य सेवा केन्द्रों (सी.एस.सी.) का उपयोग करते हुए तथा जिला प्रशासन को सुदृढ बनाने हेतु ई-जिला, राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस कार्यक्रम (एन.ई.जी.पी.) के तहत 31 मिशन मोड परियोजनाओं (एम.एम.पी.) में से एक, को भारत सरकार द्वारा मार्च 2008 में अनुमोदित किया गया।

इस योजना को दो चरणों में क्रियान्वित किया जाना था। चरण-I में एक अथवा दो जिलों को प्रायोगिक रूप से अच्छादित किया जाना था तथा चरण-II में, प्रायोगिक परियोजना के सफल क्रियान्वयन के पश्चात, राज्य भर में शुरू किया जाना था।

राजधानी जिला होने के साथ साथ राज्य भर में अधिकतम जनसंख्या के कारण, राँची जिला को झारखण्ड में ई-जिला के प्रयोगिक परियोजना के लिए चुना गया।

भारत सरकार के सूचना प्रौद्योगिकी विभाग[1] (सू.प्रौ.वि.) द्वारा ई-जिला प्रायोगिक परियोजना के तहत ₹ 3.20 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन (मार्च 2008) दिया गया। प्रायोगिक परियोजना के क्रियान्वयन के लिए सभी निधियों को सीधे राज्य सरकार द्वारा चिन्हित राज्य पदनामित अधिकरण (रा.प.अ.) को निर्गत किया जाना था। राज्य सरकार ने झारखण्ड एजेंसी फॉर इनफॉर्मेशन टेक्नोलॉजी[2] (जैप-आई.टी.)

[1] इलेक्ट्रोनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, भारत सरकार के तौर पर पुन: नामांकरण हुआ।

[2] सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, झारखण्ड सरकार के अन्तर्गत एक स्वायत्त निकाय।

को रा.प.अ. के तौर पर नेशनल इन्फ्रोमेटिक्स सेन्टर सर्विस[3] (एन.आई.सी.एस.आई) के साथ इस परियोजना के क्रियान्वयन के लिए पदनामित किया।

2.6.2 राज्य पदनामित अधिकरण (रा.प.अ.) का संगठनात्मक ढाँचा

झारखण्ड के मुख्यमंत्री जैप-आई.टी. के पदेन अध्यक्ष तथा सूचना प्रौद्योगिकी विभाग के मंत्री उपाध्यक्ष होते हैं, जिन्हें मुख्य कार्यकारी अधिकारी अर्थात सूचना प्रौद्योगिकी (सू.प्रौ.वि.) विभाग के प्रधान सचिव का सहयोग प्राप्त है। मुख्य कार्यकारी अधिकारी परियोजना के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेदार है। फिर भी एन.ई.जी.पी. के निर्देशानुसार ई-जिला परियोजना की निगरानी जिलाधिकारी की अध्यक्षता में गठित जिला ई-शासन समिति (डी.ई.जी.एस.), राँची, जो समिति पंजीकरण अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत है, के द्वारा की जाती है। इसके अलावा, ई-जिला परियोजना के क्रियान्वयन के लिए अपर समाहर्ता, भूमि-सुधार एवं नक्सल, राँची को बतौर समन्वय अधिकारी नियुक्त किया गया है।

2.6.3 ई-जिला परियोजना के उद्देश्य

ई-जिला परियोजना का प्राथमिक उद्देश्य बुनियादी प्रशासनिक इकाई अर्थात् "जिला प्रशासन" को बेहतर नागरिक सेवाओं की क्षमता विकास (जी.2सी.) के लिए, सहयोग प्रदान करना है। ई-जिला के प्रमुख उद्देश्य नागरिकों को प्रदत्त सर्वाधिक द्रष्टव्य सेवाओं को ई-सक्षम, सेवा निष्पादन में पारदर्शिता एवं जवाबदेही का संयोजन करना, सेवाओं के निष्पादन में प्रक्रिया सरलीकरण तथा सूचना एवं संचार तकनीक के संयोजन से प्रशासनिक बोझ को कम करना, ई-जिला को अन्य मिशन मोड परियोजनाओं (एम.एम.पी.) से जोड़ना, ग्राम स्तर पर नागरिकों को सेवा उपलब्ध कराने हेतु सामान्य सेवा केन्द्रों को उपयोग में लाना, सरकारी लाभ योग्य नागरिकों तक पहुँचाया जाता है और यह सुनिश्चित करना कि सटीक, सामयिक एवं सम्पूर्ण नागरिक संबंधी आँकड़े-स्रोत का सृजन एवं रख-रखाव तथा राज्य के सभी जिलों में एम.एम.पी. के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए ठोस प्रतिरूप एवं अनुकूल संरचना का निर्माण करना है।

कुछ प्रमुख लक्षित सेवाएँ जन्म/मृत्यु/जाति प्रमाण पत्र निर्गत करना, वृद्धावस्था/विधवा पेंशन, चुनावी सेवाएँ, जन वितरण प्रणाली (ज.वि.प्र.) इत्यादि थी। झारखण्ड में ई-जिला के अन्तर्गत क्रियान्वित किए जाने हेतु चिन्हित सेवाओं के विवरण ***परिशिष्ट-2.6.1*** में दिये गये है।

---

[3] एन.आई.सी.एस.आई. की स्थापना राष्ट्रीय इंफॉरमेटिकस केन्द्र, संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार के अधीन सरकारी संगठनों के सूचना प्रौद्योगिकी से संबंधित सम्पूर्ण समाधान एवं सहयोग प्रदान करने हेतु की गयी।

2.6.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए आयोजित की गयी थी कि:

- ई-जिला के प्रतिष्ठापित उद्देश्य मितव्ययितापूर्ण, दक्षतापूर्ण एवं प्रभावकारी तरीके से प्राप्त किये गए;
- आँकड़ों की सुरक्षा, सटीकता, विश्वसनीयता एवं संगतता सुनिश्चित करने के लिए सामान्य एवं विशेष नियंत्रण के प्रावधान किये गए; तथा
- मजबूत बैकअप योजना अस्तित्व में थी एवं प्रभावकारी रूप से कार्यरत थी।

2.6.5 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा के मापदण्ड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए:

- ई-जिला के लिए सू.प्रौ.वि., भारत सरकार द्वारा जारी किए गए दिशानिर्देश;
- झारखण्ड नगरपालिका अधिनियम, 2011;
- सामान्य वित्तीय नियम, 2005; तथा
- समय-समय पर जारी किए गए कार्यकारी निर्देश।

2.6.6 लेखापरीक्षा के कार्य क्षेत्र एवं पद्धति

ई-जिला प्रायोगिक परियोजना के क्रियान्वयन से संबंधित अभिलेखों का नमूना जाँच जैप-आई.टी. में किया गया तथा 25 सी.एस.सी. का दौरा कर सी.एस.सी के कार्य-प्रणाली की भी जाँच की गई (अगस्त 2013)। लेखापरीक्षा दल ने जैप-आई.टी. से ई-जिला प्रायोगिक परियोजना का आँकड़ा-संग्रह प्राप्त किया (सितम्बर 2011 से अगस्त 2013) तथा निर्गत प्रमाण-पत्रों[4] के आँकड़ों का विश्लेषण अगस्त-सितम्बर 2013 के दौरान कम्प्यूटर असीस्टेड लेखापरीक्षा तकनीक (सी.ए.ए.टी.) के प्रयोग से किया। हमने विशेष कार्य पदाधिकारी (वि.का.पदा.), जैप-आई.टी. से 13 अगस्त 2013 को आयोजित प्रविष्टि सम्मेलन में लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड एवं पद्धति पर चर्चा किया। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर परिचर्चा के लिए 17 फरवरी 2014 को वि.का.पदा., जैप-आइ.टी. के साथ एक निकास सम्मेलन आयोजित की गयी। सरकार द्वारा दिये गए उत्तर को समुचित ढंग से शामिल किया गया है।

2.6.7 ई-जिला के अन्तर्गत निधि प्रवाह

कार्यान्वयन अधिकरणों को मार्च 2008 में परियोजना के घटकों-मंत्रणा, हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर, आँकड़ों के डिजिटाइजेशन, क्षमता निर्माण आदि के लिए परियोजना लागत का 50 *प्रतिशत* राशि अर्थात ₹ 1.60 करोड़ (अर्थात ₹ 40.12 लाख एन.आई.सी.एस.आई. को एवं ₹ 1.20 करोड़ जैप-आई.टी. को) बतौर पहली किस्त विमुक्त किये गये। जैप-आई.टी. ने अगस्त 2013 तक ₹ 1.34 करोड़ (अनुदान निधि

[4] i जन्म, ii मृत्यु, iii जाति, iv आय, v आवासीय तथा vi ओबीसी क्रीमी लेयर।

पर ब्याज सहित) टाटा कंसलटेंसी सर्विसेज (वेंडर) को भुगतान हेतु खर्च किए। विमुक्त निधियों के उपयोग के बाद ₹ 1.60 करोड़ का दूसरा किस्त विमुक्त किया जाना था। फिर भी सू.प्रौ.वि. (भा.स.) द्वारा लेखापरीक्षा की तिथि तक (अगस्त 2013) उसे विमुक्त नहीं किया गया था। जिसकी विस्तार से चर्चा कंडिका 2.6.11 में की गयी है।

प्राप्ति किया गया था।

प्रशासनिक अनुमोदनानुसार, स्वीकृत राशि का 50 *प्रतिशत* बतौर दूसरी किस्त, पहली किस्त के तौर पर विमुक्त की गयी राशि के उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यू.सी.) की प्राप्ति के बाद ही विमुक्त की जानी थी, जबकि सामान्य वित्तीय नियम, 2005 के नियम 212 के अनुसार वित्तीय वर्ष, जिसमें राशि प्राप्त हुई थी, के समाप्त होने के 12 महीनों के अन्दर यू.सी. प्रस्तुत की जानी चाहिए।

पहली किस्त के रूप में विमुक्त की गयी राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र समय पर प्रस्तुत नहीं किया गया।

जैसा कि कंडिका 2.6.7 में वर्णित है, सू.प्रौ.वि. (भा.स.) ने जैप-आई.टी. को मार्च 2008 में ₹ 1.20 करोड़ की पहली किस्त विमुक्त की तथा इन निधियों पर ब्याज ₹ 14.61 लाख प्राप्त हुआ। हमने पाया कि जैप-आई.टी. ने इन निधियों के विरूद्ध पहला यू.सी. ₹ 1.29 करोड़ के लिए सितम्बर 2012 में तथा अंतिम यू.सी. ₹ 1.34 करोड़ के लिए अगस्त 2013 में प्रस्तुत किए गए। चूंकि जैप-आई.टी. अनुदान का पूर्ण उपयोग नहीं करने तथा समय से यू.सी. नहीं जमा करने के फलस्वरूप ₹ 1.60 करोड़ की दूसरी किस्त लेखापरीक्षा की तिथि तक (अगस्त 2013) सू.प्रौ.वि. (भा.स.) द्वारा विमुक्त नहीं की गई, जिससे आँकड़ों के डिजिटाइजेशन प्रारंभ करने क ‘ प्रभावित हुआ।

इस बिन्दु को इंगित करने पर, सरकार ने इसे स्वीकार करते हुए (जनवरी 2014) कहा कि पहला यू.सी. सितम्बर 2012 में भेज दिया गया था, हालाँकि, दूसरा किस्त भारत सरकार के व्यय विभाग के एक निर्देश (नवम्बर 2012) के कारण विलंबित हुआ, जिसके अनुसार निधि के अगले हस्तान्तरण के पूर्व राज्य में उपलब्ध कोई भी सहायता अनुदान निधि (जी.आई.ए.) या तो पूर्णत: उपयोग कर ली जानी चाहिए अथवा वापस कर दी जानी चाहिए।

तथ्य यह है कि यदि राज्य ने निधि का उपयोग समय पर किया होता तथा इसी अनुरूप यू.सी. प्रस्तुत किया जाता तो निधि की दूसरी किस्त प्राप्त हो जाती। दूसरी किस्त के अभाव में लीगेसी-आँकड़ों का डिजिटाइजेशन नहीं किया जा सका।

2.6.9 ई-जिला परियोजना का क्रियान्वयन

ई-जिला प्रायोगिक परियोजना इस शर्त के साथ प्रशासनिक रूप से अनुमोदित (मार्च 2008) की गयी थी कि परियोजना का क्रियान्वयन 18 महीने के भीतर अर्थात् सितम्बर 2009 तक हो जाए। हमने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि जैप-आई.टी. के द्वारा टाटा कसंल्टेंसी सर्विसेज लिमिटेड (टी.सी.एस.) के साथ सॉफ्टवेयर को सौंपने की समय-सीमा (समझौता तिथि से चार माह) में सॉफ्टवेयर रूपांकन एवं विकास,

हार्डवेयर एवं नेटवर्क संरचना के खरीद एवं आपूर्ति आदि के लिए समझौता किया गया (जनवरी 2010) था।

पाँच वर्ष बीतने के बावजूद सामान्य सेवा केंद्रों के द्वारा छः सेवाएँ शुरु नहीं हो सकी।

दो वर्षों के विलंब से परियोजना सितम्बर 2011 में परिचालन में आयी। मार्च 2013 तक केवल एक सेवा (प्रमाण-पत्रों का निर्गतिकरण) शुरू हुई तथा बाद में तीन[5] अन्य वर्गों की सेवा प्रारंभ की गईं तथा चुनावी सेवाओं, राजस्व न्यायालय एवं उपभोक्ता न्यायालय (जनवरी 2014) के लिए लिंक प्रदान किए गए। इस प्रकार, ई-जिला परियोजना सामान्य सेवा केन्द्रों के माध्यम से समेकित नागरिक सेवाएं उपलब्ध कराने के मौलिक उद्देश्य से आम जनता वंचित रह गये। ये सेवाएं अब भी प्रदान किए जाने हैं (जनवरी 2014)।

राज्य मंत्रीमंडल ने टी.सी.एस. द्वारा विकसित प्रायोगिक ई-जिला एप्लिकेशन को अन्य जिलों में नहीं लागू करने का फैसला किया (सितम्बर 2013)। इसके बदले, इसने एन.आई.सी. के सर्विस प्लस एप्लिकेशन को, सम्पूर्ण राज्य में लागू करने से पहले, प्रायोगिक तौर पर दो जिलों, रामगढ़ तथा हजारीबाग, में लागू करने हेतु अनुमोदित किया (सितम्बर 2013)। यह पता चला कि टी.सी.एस. द्वारा विकसित ई-जिला प्रायोगिक एप्लिकेशन को दूसरे जिलों में नहीं चलाये जाने का कारण प्रणाली समेकित करने वाले (टी.सी.एस.) द्वारा प्रत्याशित प्रगति का नहीं दिखाना तथा सहयोग की कमी थी।

सरकार ने उत्तर में कहा (जनवरी 2014) कि टी.सी.एस. के ई-जिला परियोजना के स्थान पर एन.आई.सी. द्वारा विकसित सर्विस प्लस प्लेटफार्म को पूरे राज्य में परिचालित करने हेतु अनुमोदन प्राप्त किये जा चुके हैं। जबकि, ओ.एस.डी., जैप-आई.टी. ने उत्तर (नवम्बर 2013) में कहा कि क्रियान्वयन में विलम्ब का कारण, आवश्यक पूर्व-शर्तों का विलंब से पूरा होना यथा- एस.आर.एस. को अंतिम रूप देना, डिजिटल हस्ताक्षर, कनेक्टिविटि इत्यादि थे। जिला प्रशासन ने सेवाओं को चरणबद्ध तरीके से लागू करने का निर्णय किया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परियोजना के अनुमोदन से पाँच वर्ष बीतने के बाद भी सेवाओं की सहज उपलब्धता जो ई-जिला का निहित उद्देश्य था, चरणबद्ध रूप में लागू किये जाने का निर्णय नागरिकों को सेवाओं की पहुँच से वंचित करना है। तथापि, ई-जिला सेवाओं को राज्य भर में लागू करने हेतु एक नई प्रणाली को पुन: प्रायोगिक आधार पर, अपनाया जा रहा है।

[5] लोक शिकायत निराकरण के अन्तर्गत आर.टी.आई. आवेदन तथा पैंशन योजना के तहत वृद्धावस्था/विधवा/विकलांग पैंशन दोनों जून 2013 में तथा सरकारी बकाये एवं वसूली जुलाई 2013 में।

2.6.10 लीगेसी आँकड़ों का अभाव

हाथ से जारी किये प्रमाण-पत्रों का डिजिटाइजेशन नहीं हुआ तथा लीगेसी आँकड़ों को प्रणाली मे स्थानान्तरित नहीं किया गया।

ई-जिला के लागू होने से पहले जन्म, मृत्यु, जाति, आय आदि के प्रमाण-पत्र एन.आई.सी. द्वारा विकसित प्रणाली (अप्रैल 2007) ई-नागरिक, के माध्यम से जारी किए जाते थे। ई-नागरिक से पहले, ये प्रमाण-पत्र हाथ से जारी किए जाते थे। सर्वोपयुक्त परिचलन के अनुसार, डाटा संग्रह की पूर्णता के लिए पूर्व में जारी किए गए प्रमाण-पत्रों एवं हाथ से जारी किए गए प्रमाण-पत्रों के लिगेसी आँकड़ों का डिजिटाइजेशन तथा स्थानांतरण नई प्रणाली में किया जाना चाहिए था। लिगेसी आँकड़ों के अभाव में पूर्व में निर्गत किए प्रमाण-पत्रों की जाँच के बिना अयोग्य नागरिकों को प्रमाण-पत्र निर्गत किये जाने का जोखिम था।

हमने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि ई-जिला परियोजना में आँकड़ों के डिजिटाइजेशन के लिए ₹ 25 लाख का प्रावधान किया गया था। जबकि, आँकड़ों के विश्लेषण से पता चला कि न तो हाथ से जारी किये प्रमाण पत्रों का डिजिटाइजेशन हुआ और न ही ई-नागरिक के संग्रहित-आँकड़ों को ई-जिला आँकड़ा-संग्रह में स्थानान्तरित किया गया। इस कारण आँकड़ों की पूर्णता, सटीकता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

इसे इंगित करने पर, सरकार ने उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि आँकड़ों के डिजिटाइजेशन के लिए नियत निधि डी.ई.आई.टी.वाई. द्वारा दूसरे किस्त की विमुक्ति लम्बित रहने के कारण टी.सी.एस. के चालानों के भुगतान के लिए उपयोग करना पड़ा।

तथ्य यह है कि निधि का उपयोग समय में नहीं हो सका, जिससे वास्तव में दूसरी किस्त की विमुक्ति में विलंब हुआ। परिणामस्वरूप, एक भी सेवा अर्थात प्रमाण-पत्र निर्गत करने से संबंधित आँकड़ों के डिजिटाइजेशन भी नहीं किए गए।

2.6.11 राज्य आँकड़ा केन्द्र (रा.आँ.के.) की स्थापना नहीं होने के कारण ₹ 90.14 लाख का परिहार्य व्यय

राज्य के केन्द्रीय भंडार, सुरक्षित आँकड़ा संचयन, ऑनलाइन सेवाएं प्रदान करना, नागरिक सूचना पोर्टल, राज्य इंट्रानेट पोर्टल, आपदा पुनर्प्राप्ति, सुदूर प्रबंधन एवं सेवाओं का एकीकरण इत्यादि प्रकार के कार्यशीलता प्रदान करने के लिए राज्य आँकड़ा केन्द्र (रा.आँ.के.) ई-जिला के कार्यान्वयन के लिए एन.ई.जी.पी. की आधारभूत संरचना का एक महत्वपूर्ण घटक है।

हमलोगों ने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि राँची में एक रा.आँ.के. का निर्माण किया जा रहा था परंतु भवन निर्माण विभाग द्वारा निर्मित भवन के सौंपने में विलम्ब एवं अवमानक कार्यों के किये जाने के कारण अभी तक (जनवरी 2014) रा.आँ.के. स्थापित नहीं की जा सकी।

हमलोगों ने आगे पाया कि प्रायोगिक ई-जिला परियोजना के आठ घटकों[6] के लिए आबंटित (मार्च 2008) कुल ₹ 3.20 करोड़ की राशि में से ₹ 2.09 करोड़ चार घटकों[7] पर खर्च किया जाना था। इन चार घटकों के निष्पादन के साथ-साथ विभिन्न अन्य मदों यथा पाँच वर्षों की सहायता सेवा, स्टोरेज एरिया नेटवर्क (एस.ए.एन.), डोमेन नेम सर्वर (डी.एन.एस.), लोड बैलेंसर, विभिन्न सॉफ्टवेयर जैसे एंटीवायरस, आफिस आटोमेशन इत्यादि के लिए जो प्रायोगिक दिशानिर्देश के अन्तर्गत नहीं था के लिए जैप-आई.टी. ने टी.सी.एस. के साथ ₹ 3.00 करोड़ का अनुबंध (जनवरी 2010) सू.प्रौ.वि. (भा.स.) के अनुमोदन के बिना किया गया। यद्यपि इन वस्तुओं के लिये ₹ 90.14 लाख की अतिरिक्त राशि की मंजूरी हेतु अनुमति मांगी गयी थी (नवम्बर 2009) परंतु सू.प्रौ.वि. (भा.स.) ने इनकी मंजूरी को अस्वीकार कर दिया (जनवरी 2010)। फलस्वरूप, राज्य सरकार ने ₹ 90.14 लाख की अतिरिक्त राशि की मंजूरी (फरवरी 2010) दे दी। इस प्रकार, अनुबंध में अतिरिक्त वस्तुओं जैसे एस.ए.एन., डी.एन.एस. इत्यादि के समावेश के परिणामस्वरूप राजकोष पर ₹ 90.14 लाख का अतिरिक्त भार पड़ा।

राज्य आँकड़ा केन्द्र की स्थापना नहीं की जा सकी एवं ₹ 90.14 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इसे इंगित करने पर, सरकार ने इसे स्वीकार करते हुए (जनवरी 2014) कहा कि एस.डी.सी. परिचालन में नहीं रहने एवं प्रायोगिक परियोजना को शुरू करने के लिए आवश्यक अतिरिक्त वस्तुएं प्राप्त की गई।

तथ्य यह है कि इन वस्तुओं पर हुए व्यय को टाला जा सकता था यदि एन.ई.जी.पी के अन्तर्गत एस.डी.सी. के ससमय स्थापना हेतु समुचित समकालीकरण एवं समन्वय रहता।

2.6.12 कार्य निरंतरता योजना

कार्य निरंतरता योजना (का.नि.यो.), एक शब्द जो आपदा पुनर्प्राप्ति योजना (आ.पु.यो.) एवं कार्य पुनरारंभ योजना दोनों को समावेशित करती है। का.नि.यो. उन साधनों की तैयारी एवं परीक्षण है, जो कार्य संचालन को सुरक्षित करती है तथा हानि, क्षति अथवा सुविधाओं की विफलता की स्थिति में तकनीकों के पुनर्प्राप्ति के साधन उपलब्ध कराती है। इसके अतिरिक्त आकस्मिक विघटन की स्थिति में एक ठोस बैकअप नीति एवं इसका प्रभावी कार्यान्वयन आँकड़ों की पुनर्वापसी को सुनिश्चित करती है।

आँकड़ों का बैकअप प्रतिदिन लेने की संरक्षण नीति का अनुपालन नहीं किया गया।

एक बैकअप नीति अस्तित्व में थी जिसके अनुसार डाटा डम्प एवं आर्काइव लॉग का पूर्ण बैकअप प्रतिदिन लेना था।

---

[6] (i) हार्डवेयर - ₹ 73.62 लाख (ii) सिस्टम सॉफ्टवेअर - ₹ 35.83 लाख (iii) एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर - ₹ 90 लाख (iv) डाटा डिजिटाइजेशन - ₹ 25 लाख (v) बी.पी.आर. एवं मंत्रणा - ₹ 75 लाख (vi) प्रशिक्षण - ₹ 10 लाख (vii) प्रशासनिक व्यय - ₹ 5 लाख (viii) एन.आई.सी.एस.आई. शुल्क - ₹ 5.24 लाख।

[7] (i) हार्डवेयर - ₹ 73.62 लाख (ii) सिस्टम सॉफ्टवेअर - ₹ 35.83 लाख (iii) एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर - ₹ 90 लाख (iv) प्रशिक्षण - ₹ 10 लाख।

लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि स्टोरेज एरिया नेटवर्क[8] (एस.ए.एन.) में हार्डवेयर डाटा ब्लॉक करप्शन के कारण दिनांक 5 सितम्बर 2013 को ई-जिला सर्वर बाधित हो गई तथा प्रणाली को दो दिनों तक पुन: स्थापित नहीं किये जा सकने के कारण हाथ से प्रमाण-पत्र जारी गए। बैकअप सर्वर नहीं होने के कारण ई-जिला पोर्टल को तुरंत प्रारंभ नहीं किया जा सका। इसके अलावा, प्रतिदिन बैकअप लेने की बैकअप नीति का पालन नहीं होने के कारण एक दिन का आँकड़ा स्थायी रूप से नष्ट हो गयी। प्रणाली को दिनांक 3 सितम्बर 2013 (4:00 बजे अपराह्न) तक के उपलब्ध आर्काइव लॉग का उपयोग करते हुए एवं दिनांक 2 सितम्बर 2013 के डाटा डम्प से पुन: चालू किया गया। यह दर्शाता है कि आँकड़ों का बैकअप प्रतिदिन नहीं लिया गया जिससे दिनांक 3 एवं 4 सितम्बर 2013 के डाटा डम्प, पुन: प्राप्ति योग्य नहीं रहा जो बैकअप नीति के प्रतिकुल थी।

इसे इंगित करने पर, सरकार ने इसे स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि स्टोरेज एरिया नेटवर्क (एस.ए.एन.) में डाटा ब्लॉक करप्शन हार्डवेयर स्तर पर एक विरल घटना है। फिर भी, आवधिक नकली अभ्यास की योजनाएं बनाई जा रही हैं तथा प्रणाली की सुरक्षा के लिए उसके सख्त अनुपालन हेतु संबद्ध अधिकारियों को ईमेल के माध्यम से भेज दी गई है।

तथ्य यह है कि बैकअप नीति का अनुपालन नहीं होने के कारण महत्वपूर्ण आँकड़े स्थायी रूप से नष्ट हो गए।

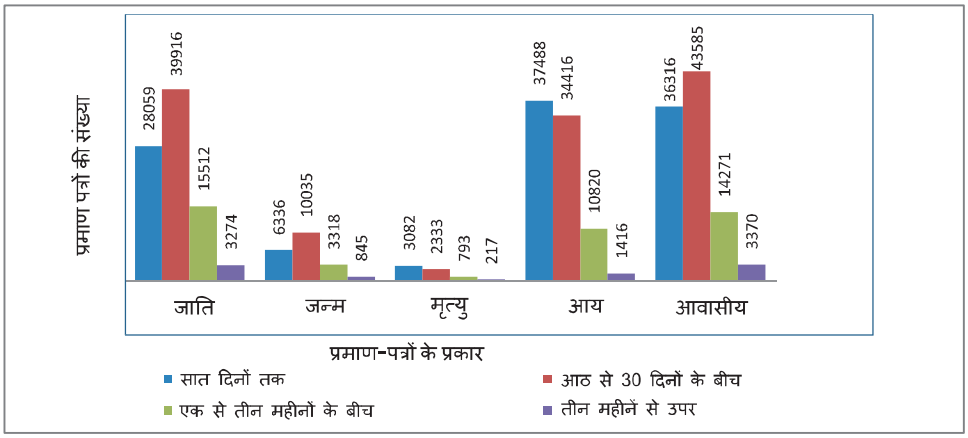
2.6.13 प्रमाण-पत्र निर्गत करने में विलम्ब

कैबिनेट के निर्णयानुसार (सितम्बर 2011) ई-जिला के माध्यम से प्रमाण-पत्रों की इलेक्ट्रॉनिक निर्गम की समय सीमा सात दिन थी।

प्रमाण-पत्र 557 दिनों तक के विलम्ब से निर्गत किये गए।

लेखापरीक्षा ने प्रमाण-पत्र जारी करने से संबंधित आँकड़ों का विश्लेषण किया एवं पाया कि प्रमाण-पत्रों को एक से 557 दिनों तक के विलंब से निर्गत किया गया जैसा कि **आरेख 2.6.1** में दर्शाया गया है:

आरेख 2.6.1: प्रमाण-पत्र निर्गत करने में विलम्ब को दर्शाता है



[8] एस.ए.एन. भंडारण उपकरणों का एक उच्च गति वाला नेटवर्क है जो इन्हें सर्वर से जोड़ता है।

सी.एस.सी. के दौरे के समय, सी.एस.सी. कर्मियों द्वारा यह सूचित किया गया कि सी.एस.सी. आवेदन प्राप्त होने के लगभग एक से चार दिनों में सूचनाएं/दस्तावेज को प्रणाली में अपलोड कर रहे थे। यह विलम्ब, उपरोक्त विश्लेषित विलम्ब के अतिरिक्त गुप्त विलम्ब था क्योंकि इसे प्रणाली में नहीं रखा जाता था।

अत:, कार्य प्रक्रिया पुनरभियांत्रीकरण (व्या.प्र.पु.) का बुनियादी उद्देश्य अर्थात अविलंब एवं समयबद्ध सेवाएं उपलब्ध कराने की प्रक्रिया को द्रुत करने, की प्राप्ति नहीं की जा सकी।

इसे इंगित करने पर, सरकार ने इसे स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि सभी अधिकारियों/कर्मचारियों, जो समय से आवेदन अग्रेषित/अनुमोदित नहीं करते हैं, के पर्यवेक्षकों को इमेल सचेतक समाविष्ट, कर इन मामलों का ध्यान रखा जा रहा है।

2.6.14 अपर्याप्त इनपुट और प्रक्रिया नियंत्रण

2.6.14.1 एक ही व्यक्ति को विभिन्न जाति का जाति प्रमाण-पत्र निर्गत किया गया

एक ही व्यक्ति को बहुजातीय प्रमाण-पत्र निर्गत करने को रोकने हेतु नाम, पिता का नाम एवं पता इत्यादि को सम्मिलित कर एक वैधीकरण पैरामीटर होना चाहिए।

एक ही व्यक्ति को विभिन्न जाति के एक से अधिक जाति प्रमाणप-त्र निर्गत किए गए।

लेखापरीक्षा ने जैप.आई.टी. द्वारा उपलब्ध कराये गए आँकड़ों का विश्लेषण किया एवं जाति प्रमाण-पत्र निर्गत करने के 88,312 मामलों का अवलोकन किया। आँकड़ों के विश्लेषण के दौरान यह पाया गया कि कुल 88,312 मामलों में से 199 मामलों में एक ही व्यक्ति को विभिन्न जाति-वर्ग यथा अनु.जा/अनु.ज.जा/पि.व/अ.पि.व के प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए। कुछ उदाहरण **तालिका 2.6.1** में दिया गया है:

तालिका 2.6.1: एक ही व्यक्ति को विभिन्न जातियों के जाति प्रमाण-पत्र का निर्गमन

टोकन सं.	ज़ाति ऍपमास्ट आइडी	पंजी.सं	जाति वर्ग	नाम	रिश्तेदार का नाम
258668	159726	RNC/ANGRA/CHILD AG/CST/58468/2013	ओ.बी.सी.	Tanu Kumari	Milan Mahto
213574	153614	RNC/ANGRA/CHILD AG/CST/52530/2013	ओ.बी.सी. (क्रीमी)	Tanu Kumari	Milan Mahto
312019	180581	RNC/RNC-Halka II/CST/78753/2013	एस.सी.	Savitri Kujur	Anuj Kujur
312009	180582	RNC/RNC-Halka II/CST/78754/2013	एस.टी.	Savitri Kujur	Anuj Kujur
66672	117344	RNC/ITKI/KULLI/CST /17202/2012	एस.सी.	Ravi Kerketta	Raghu Kerketta
25234	104723	RNC/ITKI/KULLI/CST /4680/2012	एस.टी.	Ravi Kerketta	Raghu Kerketta

यह इंगित होता है कि एक ही व्यक्ति को एक से अधिक प्रमाण-पत्र निर्गत करने को प्रतिबंधित करने हेतु सॉफ्टवेअर में सचेतक अथवा वैधीकरण के लिए कोई कार्यक्रमिक तत्व नहीं है।

अत: प्रणाली में पर्याप्त इनपुट एवं प्रक्रिया नियंत्रण की कमी थी। एक ही व्यक्ति को विभिन्न जातियों के जाति प्रमाण-पत्र का दुरुपयोग, सरकार द्वारा दिए जाने वाले विभिन्न छूट प्राप्त करने हेतु किया जा सकता है।

इसे इंगित करने पर, सरकार ने इसे स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि अक्टुबर 2013 में परिष्कृत दोहरा जाँच तंत्र लागू कर दिया गया है।

2.6.14.2 एक ही व्यक्ति को विविध जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र निर्गत

जन्म प्रमाण-पत्र विभिन्न कार्यों यथा शैक्षिणिक संस्थानों में नामांकन, नौकरी, मतदाता सूची में समावेश इत्यादि के लिए आवेदक को उम्र संबंधित पात्रता के लिए अधिकृत करता है जबकि मृत्यु प्रमाण-पत्र याचक को किसी की मृत्यु के एक माह बाद जमा किसी प्रकार के लाभों के लिए अधिकृत करता है। एक ही व्यक्ति को अनेक जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्रों का निर्गमन सरकार के सांख्यिकी आँकड़े को प्रभावित करेगा क्योंकि प्रत्येक जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र एक अनन्य जन्म/मृत्यु के रूप में अंकित की जाती है फलस्वरूप एक उम्मीदवार के पात्रता का गलत आकलन करेगी।

लेखापरीक्षा ने जैप-आई.टी. द्वारा उपलब्ध कराये गए आँकड़ों का विश्लेषण किया एवं जन्म प्रमाण-पत्र निर्गत करने से संबंधित 20,616 मामलों का विश्लेषण किया।

एक व्यक्ति को एक से अधिक जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए।

- 948 मामलों में समान माता-पिता के नाम से एक ही व्यक्ति को एक से अधिक जन्म प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए।
- इन 948 में से 764 मामलों में एक ही जन्म तिथि से जन्म प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए। एक व्यक्ति को एक ही जन्म तिथि का एक से अधिक प्रमाण-पत्र निर्गत करने के कुछ उदाहरण ***परिशिष्ट-2.6.2*** में दिए गए है।
- 948 में से 184 मामलों में एक व्यक्ति को विभिन्न जन्म तिथि के एक से अधिक जन्म प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए। उदाहरण के लिए:

ऐपमास्ट आइडी	जन्म तिथि	शिशु का नाम	पिता का नाम	माता का नाम	पंजि. सं.
107816	20/04/2000	Anchal Rani	Arun Hajam	Nishi Devi	RNC/ITKI/ITKIW/ BIRTH/7817/2013
108597	20/04/2002	Anchal Rani	Arun Hajam	Nishi Devi	RNC/ITKI/ITKIW/ BIRTH/8598/2013

(परिशिष्ट 2.6.3 में कुछ अन्य उदाहरण दर्शाए गए है।)

इसी प्रकार, आँकड़ा संग्रह में मृत्यु प्रमाण-पत्र निर्गत करने से संबंधित 6,471 मामलों के विश्लेषण के दौरान यह पाया गया कि

- 308 मामलों में एक ही व्यक्ति के लिए एक से अधिक मृत्यु प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए।

- 308 में से 290 मामलों में, व्यक्ति के मृत्यु की तिथि एक समान थी। एक ही व्यक्ति के लिए एक ही मृत्यु तिथि के साथ मृत्यु प्रमाण-पत्र निर्गत करने के कुछ उदाहरण ***परिशिष्टि-2.6.4*** में दिया गया है।
- 308 में से शेष 18 मामलों में मृत्यु तिथि भिन्न थी। उदाहरण के लिए:

टोकन सं.	मृत्यु तिथि	मृतक का नाम	मृतक के रिश्तेदार का नाम	पंजि. सं.
269882	31/12/2012	Tulsi Paitandy	Balram Paitandy	RNC/RNC/DEATH/ 5316/2013
329601	31/01/2013	Tulsi Paitandy	Balram Paitandy	RNC/RNC/DEATH/ 6474/2013

(कुछ उदाहरण परिशिष्ट 2.6.5 में दिखाए गए हैं)

यह प्रणाली में इनपुट/प्रक्रिया नियंत्रण की कमी के कारण संभव हुआ। सॉफ्टवेअर में एक जन्म/मृत्यु की दोहरी प्रविष्टियों के नियंत्रण के अभाव के परिणामस्वरूप अनेक जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए।

इसे इंगित करने पर, सरकार ने इसे स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि अक्टुबर 2013 में परिष्कृत दोहरा जाँच तंत्र लागू कर दिया गया है।

2.6.15 निष्कर्ष

परियोजना 13 सितम्बर 2011 को लागू हुई। चयनित 10 सेवाओं में से केवल एक सेवा मार्च 2013 तक नागरिकों को ई-जिला के माध्यम से उपलब्ध कराई जा रही थी। निर्धारित समय पर प्रमाण-पत्र निर्गत करने में विलंब के कारण त्वरित सेवा प्रदान करने के बुनियादी उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका। प्रणाली पूर्णत: सुरक्षित एवं विश्वस्त नहीं थी क्योंकि एक ही व्यक्ति के लिए अनेक जन्म, मृत्यु एवं जाति प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए। ई-जिला सर्वर के बंद होने की स्थिति में तुरंत सेवा (ई-जिला पोर्टल) प्रारंभ करने तथा आँकड़ों के आकस्मिक क्षति की व्यवस्था के लिए कोई वैकल्पिक उपाय नही थे।

2.6.16 अनुशंसाएँ

सरकार विचार कर सकती है कि:

- *महत्वपूर्ण सेवाओं जैसे नागरिकों को जन वितरण प्रणाली के राशन कार्डों का ऑनलाइन वितरण आदि, के शुरूआत के लिए कार्रवाई की एक समय रेखा होनी चाहिए;*
- *लीगेसी डेटा को ई-जिला के डाटाबेस में स्थानान्तरण किया जाना चाहिए;*
- *प्रमाण-पत्रों का समय पर निर्गत करने का प्रयास करना चाहिए;*
- *आँकड़ों की परिशुद्धता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए प्रतिवेदन में इंगित इनपुट एवं प्रक्रिया नियंत्रण मामले का निपटारा करना चाहिए; तथा*
- *कार्य निरंतरता योजना हेतु युक्ति निकालना चाहिए तथा सर्वर बंद होने की आवृत्ति एवं प्रभाव को कम करने हेतु आवश्यक कार्रवाई करना चाहिए।*

मानव संसाधन विकास विभाग

2.7 शिक्षा प्रक्षेत्र के तहत बारहवीं वित्त आयोग के अनुदान का उपयोग

2.7.1 प्रस्तावना

बारहवीं वित्त आयोग (बा.वि.आ.) का गठन कर हस्तांतरण और सहायता अनुदान के माध्यम से राज्य की वित्तीय हालत को मजबूत करने की दृष्टि से भारत के संविधान के अनुच्छेद 280 के तहत भारत के राष्ट्रपति के द्वारा किया गया (नवम्बर 2002) था। झारखण्ड के जरूरतों एवं विकास संबंधी चिंताओं के आकलन के आधार पर बा.वि.आ. ने राज्य के नौ परिक्षेत्रों[1] के लिये ₹ 3,032.82 करोड़ की सहायता अनुदान की सिफारिश पंचाट अवधि 2005-10 के लिये की थी जिसमें से ₹ 651.73 करोड़ शिक्षा प्रक्षेत्र के लिये था।

राज्य एक तरफ माध्यमिक शिक्षा के पहुँच से दूर था तो दूसरी तरफ मौजूदा विद्यालयों में (प्राथमिक एवं माध्यमिक दोनों) इमारत, फर्नीचर, पुस्तकालय, प्रयोगशाला और अन्य आवश्यक वस्तुओं के रूप में बुनियादी संरचना की भारी कमी थी। राज्य सरकार बा.वि.आ. द्वारा अनुदानित एवं भारत सरकार द्वारा स्वीकृत धनराशि से सभी आवश्यक बुनियादी संरचनाओं की कमी को पूरा करना चाहती थी।

बा.वि.आ. के तहत ली गई परियोजनाओं/प्रोग्रामों के कार्यान्वयन के लिये राज्य स्तर पर प्रधान सचिव, मानव संसाधन विकास विभाग (मा.सं.वि.वि.) उत्तरदायी थे, इनकी सहायता के लिये दो निदेशक, प्राथमिक एवं माध्यमिक शिक्षा दोनों के लिये अलग-अलग पदस्थापित थे। इसके अलावा राज्य परियोजना निदेशक (रा.प.नि.), झारखण्ड शिक्षा परियोजना परिषद (झा.शि.प.प.[2]) को प्राथमिक शिक्षा से संबंधित परियोजनाओं के कार्यान्वयन को समन्वित करना था।

जिला स्तर पर परियोजनाओं को लागू करने की जिम्मेदारी उपायुक्तों (उपा.), जिला शिक्षा पदाधिकारियों (जि.शि.प.) पर माध्यामिक शिक्षा के लिये एवं जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों (जि.का.प.) पर प्राथमिक शिक्षा के लिये थी।

बा.वि.आ. द्वारा अनुदानित राशि के किफायती, कुशल एवं प्रभावी उपयोग का आकलन करने के लिये हमने इस प्रक्षेत्र का लेखापरीक्षा मई से जुलाई 2013 में राज्य स्तर पर प्रधान सचिव, मा.सं.वि.वि., निदेशकों माध्यमिक एवं प्राथमिक शिक्षा एवं रा.प.नि., झा.शि.प.प. के कार्यालयों में रक्षित अभिलेखों की नमूना जाँच की। इसके अलावा हमने मौद्रिक इकाई नमूना विधि द्वारा 24 जिलों में से सात[3] जिलों

---

1 शिक्षा, स्वास्थ्य, सड़क और पुलों का संधारण, सरकारी भवनों का संधारण, वनों का संधारण, धरोहर संरक्षण, राज्य आधारित आवश्यकता (राजधानी क्षेत्र का विकास तथा पुलिस बल), स्थानीय निकाय और आपदा राहत।

2 सर्व शिक्षा अभियान (स.शि.अ.) के कार्यान्वयन के लिये एक निबंधित संस्था।

3 दुमका, गुमला, हजारीबाग, कोडरमा, लोहरदगा, राँची और पश्चिम सिंहभूम।

का चयन किया और एक अतिरिक्त जिला पलामू को प्रधान सचिव मा.सं.वि.वि. के अनुरोध पर शामिल किया।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों और क्षेत्र की चर्चा प्रधान सचिव के साथ 17 मई 2013 को आयोजित प्रविष्टि सम्मेलन में की गई। कई अनुरोधों के बावजूद प्रधान सचिव ने समय नहीं दिया, जिससे निकास सम्मेलन आयोजित नहीं किया जा सका। यद्यपि विभाग से प्राप्त उत्तरों (सितम्बर 2013 और जनवरी 2014) को उपयुक्त स्थानों पर इस प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष

2.7.2 योजना

बुनियादी संरचनात्मक जरूरतों का आकलन

बा.वि.आ. ने पंचाट अवधि 2005-10 के लिये ₹ 651.73 करोड़ शिक्षा प्रक्षेत्र के लिये कर्णांकित करने के लिये सिफारिश की (नवम्बर 2004)। भारत सरकार ने राज्य सरकार को बा.वि.आ. के तहत अनुदान निर्गत करने एवं उपयोग के लिये दिशानिर्देश जारी किया (मई 2005)। दिशानिर्देश के अनुसार, एक उच्च स्तरीय समिति (उ.स्त.स.) का गठन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में वित्त सचिव एवं संबंधित विभाग के सचिव के साथ किया जाना था जो कि अनुदान का समुचित उपयोग सुनिश्चित करें। उ.स्त.स. को हर साल की शुरूआत में परियोजनाओं को स्वीकृत करना, भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों को निर्धारित करना एवं कार्य पूरा करने का समय तय करना था।

हमने लेखापरीक्षा में निम्न तथ्यों को पाया:

- राज्य सरकार के वित्त विभाग ने सिफारिशों को मा.सं.वि.वि. को सूचित कर (सितम्बर 2005) उनसे पूरे पाँच साल की बा.वि.आ. की अवधि के लिये एक समेकित योजना, साथ ही साथ प्रत्येक वर्ष के लिये कर्णांकित अनुदान के लिए वर्षवार योजना प्रस्तुत करने को कहा। मानव संसाधन विकास विभाग ने नौ महीने विलंब से उ.स्त.स. के सामने पूरे बा.वि.आ. के पंचाट अवधि के लिए ₹ 652.62 करोड़ की एक समेकित योजना प्रस्तुत की (जुलाई 2006)। उ.स्त.स. ने ₹ 651.73 करोड़ की योजना स्वीकृत (अगस्त 2006) की जो कि बारहवें वित्त आयोग द्वारा आबंटित अनुदान के बराबर था।

  लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि परियोजनाएँ जो कि पंचाट अवधि में प्रत्येक वर्ष कार्यान्वित की जानी थी उसे बा.वि.आ. के मार्गदर्शिका के अनुसार निर्धारित नहीं किया गया, यद्यपि ऐसा करना आवश्यक था। आगे मा.सं.वि.वि. द्वारा निश्चित प्रत्येक कार्य की इकाई लागत विस्तृत अनुमानों की जगह तदर्थ आधार पर की गई थी।

चूँकि न तो वर्षवार शुरू होने वाली परियोजनाओं की सूची मा.सं.वि.वि. द्वारा तैयार की गई थी और न ही उ.स्त.स. द्वारा परियोजनाओं का लक्ष्य निर्धारित कर अनुमोदित किया गया था, अत: झारखण्ड सरकार द्वारा बा.वि.आ. की अनुदान की राशि ₹ 379.77 करोड़ सहित संपूर्ण राशि ₹ 456.72 करोड़[4] प्राथमिक एवं माध्यमिक शिक्षा के लिये 2007-08 एवं 2008-09 दो चरणों में विमुक्त की गई। चूँकि परियोजनाऐं वार्षिक कार्ययोजना के आधार पर नहीं ली गई थी अत: मा.सं.वि.वि. ने बा.वि.आ. द्वारा अनुदानित राशि ₹ 651.73 करोड़ में से विमुक्त अनुदान राशि ₹ 379.77 करोड़ की जगह ₹ 520.10 करोड़ की योजना ली जिससे राज्य सरकार को इन योजनाओं को पूरा करने के लिये ₹ 140.33 करोड़ (₹ 520.10 करोड़ - ₹ 379.77 करोड़) का भार अनुदान की कमी एवं व्यपगत होने के कारण वहन करना पड़ा। अनुदान की कमी एवं व्यपगत होने का कारण राज्य सरकार द्वारा बारहवें वित्त आयोग के दिशानिर्देशों का पालन नहीं करना था जिसकी चर्चा कंडिका 2.7.3.1 में की गई है।

चूँकि वार्षिक योजना के आधार पर निर्माण कार्य नहीं लिये गये थे, अत: सरकार को ₹ 140.33 करोड़ का भार वहन करना पड़ा।

- आगे देखा गया कि विशेष सचिव, मा.सं.वि.वि. ने दोनों निदेशकों, प्राथमिक एवं माध्यमिक शिक्षा को बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुदानित राशि से ली जाने वाली परियोजनाओं के लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.प.प्र.) बनाने के लिये (सितम्बर 2006) निदेशित किया था। दोनों निदेशकों ने प्राथमिक एवं माध्यमिक विद्यालयों[5] के लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बनाने में (सितम्बर एवं नवम्बर 2008) लगभग दो वर्ष का समय लगाया। वि.प.प्र. बनाने में इतने लम्बे विलंब का कारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था।

विभाग ने डी.पी.आर. तैयार करने में दो वर्ष का समय लिया था अत: प्रथम तीन सालों में निर्माण कार्य शुरू न हो सका।

चूँकि विस्तृत प्राक्कलन 2008-09 के दौरान तैयार और अनुमोदित किये गये थे अत: बारहवें वित्त आयोग के पंचाट अवधि (2005-10) के प्रथम तीन वर्षों (2005-08) में कोई कार्य कार्यान्वित नहीं किया गया। चूंकि कोई भी कार्य पंचाट अवधि के प्रथम तीन वर्षों (2005-08) के दौरान नहीं किया गया था और समेकित योजना के अनुमोदन के समय इकाई के निर्माण की लागत अनुमानों पर आधारित थी, कार्यों के अनुमानित लागत वर्त्तमान समय पर आधारित लागत अनुसूची के अनुसार ऊँची दर पर बनाया गया था (जून और नवम्बर 2008) जिससे इकाई लागत में वृद्धि एवं किये जाने वाले कार्यों की संख्या में कमी हुई जिसे **तालिका 2.7.1** में देखा जा सकता है।

---

[4] झारखण्ड सरकार द्वारा ₹ 456.72 करोड़ कार्यान्वयन अभिकरणों को 2007-09 में विमुक्त किये गये थे (माध्यमिक शिक्षा के लिये ₹ 215.27 करोड़ जनवरी 2008 एवं सितम्बर 2008 में और प्राथमिक शिक्षा के लिये ₹ 241.44 करोड़ दिसम्बर 2007 एवं अगस्त 2008 में) यद्यपि कुल अनुदान की राशि ₹ 379.77 करोड़ में से ₹ 77.50 करोड़ भारत सरकार द्वारा 2009-10 में विमुक्त किये गये थे।

[5] प्राथमिक: कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय और नये विद्यालय भवन, माध्यमिक: +2 उच्च विद्यालय, प्रोजेक्ट हाई स्कूल।

तालिका 2.7.1: उ.स्त.स. द्वारा स्वीकृत एवं वास्तव में शुरू किये गये निर्माण कार्य

क्र. संख्या	कार्य का नाम	शुरू में 2006 में एचएलसी द्वारा स्वीकृत परियोजनाएँ			जुलाई 2008 और जनवरी 2009 में एचएलसी द्वारा अनुमोदित इकाइयों की संख्या और लागत का संशोधन			अंतिम रूप से किये गए कार्य			उपलब्ध कराई गई निधियां (₹ करोड़ में)
		इकाई लागत (₹ लाख में)	इकाइयों की संख्या	कुल लागत (₹ करोड़ में)	इकाई लागत (₹ लाख में)	इकाइयों की संख्या	कुल लागत (₹ करोड़ में)	संशोधित इकाई लागत (₹ लाख में)	इकाइयों की संख्या	कुल लागत (₹ करोड़ में)	
प्राथमिक शिक्षा											
1.	शिक्षा गारंटी योजना केंद्रों का प्रा.वि. में उत्क्रमण (नया विद्यालय भवन)	3.25	10000	325.00	24.60	197	48.46	24.60	183	45.02	241.44[6]
2.	कस्तूरबा गांधी बालिका आवासीय विद्यालय (के.जी.वी.)	20.00	155	31.00	00	00	00	20.00	80	16.00	
		00	00	00	265.00	97	258.69	265.00	121	243.80	
3.	बुनियादी विद्यालयों का सुदृढ़ीकरण	40.00	128	51.20	64.70	116	75.05	00	00	00	00
4.	अतिरिक्त क्लास रूम	00	00	00	2.46	1015	24.99	00	00	00	00
माध्यमिक शिक्षा											
5.	प्रोजेक्ट स्कूल	26.00	110	28.60	62.15	110	68.37	62.15	110	68.37	68.37
6.	मध्य विद्यालयों का उच्च विद्यालयों में उन्नयन	21.00	250	52.50	00	00	00	00	00	00	00
7.	161 उच्च विद्यालयों का +2 उच्च विद्यालयों में और मौजूदा 59 +2 उच्च विद्यालयों का उत्क्रमण	61.00	220	134.20	137.00	106	145.22	137.00	103	141.11	141.11
8.	बालिका माध्यमिक(उच्च) विद्यालयों के चाहरदिवारी का निर्माण	10.00	295	29.23	10.00	310	31.00	10.00	58	5.80	5.80
कुल			11158	651.73		1951	651.78		655	520.10	456.72

(स्रोत: मानव संसाधन विकास विभाग)

उपरोक्त **तालिका 2.7.1** से यह स्पष्ट है कि शिक्षा गारंटी केन्द्रों (ई.जी.एस.) कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय (क.गाँ.बा.वि.), प्रोजेक्ट उच्च विद्यालयों और +2 उच्च विद्यालयों की इकाई लागत बढ़ गई थी। इकाई लागत में वृद्धि के कारण शिक्षा गारंटी केन्द्रों, क.गाँ.बा.वि. एवं परियोजना विद्यालयों के लिये अतिरिक्त राशि की व्यवस्था पहले से स्वीकृत शि.गा.केन्द्रों, क.गाँ.बा.वि. एवं +2 उच्च विद्यालयों की संख्या में कमी करके एवं बुनियादी विद्यालयों का सुदृढ़ीकरण एवं मध्य विद्यालयों का उन्नयन कार्यों को रोक कर के व्यवस्था की गई थी।

[6] मा.सं.वि.वि. द्वारा शुरू में ₹ 241.44 करोड़ (i) शिक्षा गारंटी/नये विद्यालय भवन के लिये ₹ 165.64 करोड़, (ii) क.गाँ.बा.वि. के लिये ₹ 31 करोड़ और (iii) बुनियादी विद्यालयों के लिये ₹ 44.80 करोड़ दिये गये थे। यद्यपि अंत में ₹ 241.44 करोड़ में से ₹ 22.53 करोड़ शिक्षा गारंटी केन्द्रों के लिये और ₹ 214.29 करोड़ क.गाँ.बा.वि. के लिये प्रयोग हुए और ₹ 12.97 करोड़ (सूद सहित) जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों के पास अव्यवहृत पड़े हुये थे।

निदेशक माध्यमिक शिक्षा सह विशेष सचिव ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया (जनवरी 2014) एवं कहा कि भविष्य में वित्त आयोग के अनुदान के उपयोग में जागरूक रहा जायेगा। अत: यह तथ्य स्पष्ट है कि उचित योजना के कमी के कारण बा.वि.आ. के अनुदान से बनने वाले विद्यालय भवन में देरी हुई, और उनकी संख्या में कमी हुई जिससे शिक्षा की पहुँच प्रभावित हुई।

- उ.स्त.स. ने 295 बालिका उच्च विद्यालयों में चाहरदिवारी निर्माण की स्वीकृति ₹ 10 लाख के इकाई लागत पर दी थी (अगस्त 2006)। मा.सं.वि.वि. ने इस तथ्य के बावजूद की राज्य में सिर्फ 58 बालिका उच्च विद्यालय अवस्थित थे जिन्हें ₹ 5.80 करोड़ की राशि निर्गत की गई थी (जनवरी 2008)। 310 बालिका उच्च विद्यालयों के चाहरदिवारी के लिये ₹ 31 करोड़ स्वीकृत कर दी थी (नवम्बर 2007)। हमने चार जिलों[7] के नमूना लेखापरीक्षा में पाया कि निदेशक माध्यमिक शिक्षा द्वारा ₹ 1.10 करोड़ की लागत पर 58 में से 11 ऐसे विद्यालयों का चयन चाहरदिवारी निर्माण के लिये किया गया था जहाँ पहले से ही चाहरदिवारी मौजूद थी।

  निदेशक, माध्यमिक शिक्षा सह विशेष सचिव के द्वारा कहा गया (जनवरी 2014) कि निदेशालय में अधूरी जानकारी के कारण ऐसा हुआ था। उत्तर से यह स्पष्ट है कि विभाग के पास पूरी जानकारी का अभाव था एवं राशि निर्गत वास्तविक जरूरतों के आकलन के आधार पर नहीं किया गया था।

- निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने वास्तविक जरूरतों के निर्धारण के बिना 116 बुनियादी विद्यालयों के निर्माण के लिये ₹ 46.40 करोड़ विभिन्न जिला शिक्षा पदाधिकारियों को निर्गत किया (फरवरी 2008)। यद्यपि, एक राज्य स्तरीय बैठक में (जुलाई 2008) 41 बुनियादी विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों द्वारा सूचित किया गया कि उनके विद्यालयों में नए भवन निर्माण की आवश्यकता नहीं थी। आगे, निदेशक प्राथमिक शिक्षा द्वारा संबंधित जि.शि.प. को इन विद्यालयों का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बनाकर इसे विभाग द्वारा अनुमोदित करवाने के लिये निदेशित किया गया था। लेखापरीक्षा में यह पता चला कि यद्यपि ₹ 44.80 करोड़ कोषागार से निकाल कर (फरवरी-मार्च 2008) व्यक्तिगत निक्षेप खातों में रख लिये गये थे, लेकिन एक भी विद्यालय के लिये वि.प.प्र. नहीं तैयार किये जा सके थे। इन कारणों से, राज्य सरकार ने जि.शि.प. को मार्च 2010 में व्यक्तिगत निक्षेप खातों में रखी गई राशि को झा.शि.प. परिषद को क.गाँ.बा.वि. भवन बनाने के लिये हस्तांतरित करने के लिये निदेशित किया। इस प्रकार बुनियादी विद्यालयों के भवन निर्माण की ₹ 44.80 करोड़ की राशि 2010-11 के दौरान क.गाँ.बा.वि के निर्माण के लिये झा.शि.प.प. को हस्तांतरित की गई। इस तरह इस तथ्य के बावजूद की क.गाँ.बा.वि एवं +2 उच्च विद्यालयों का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन राज्य स्तर पर बनवाया गया था बुनियादी विद्यालयों के

[7] गुमला, लोहरदगा, राँची और पश्चिम सिंहभूम।

लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बनाने के लिये जि.शि. पदाधिकारियों को कहा गया था जिसके कारण संपूर्ण राशि दो वर्ष तक अव्यवहृत रही एवं 75 बुनियादी विद्यालय नये भवन से वंचित रहे। यद्यपि इसके लिये राशि उपलब्ध थी।

निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने अपने जवाब में कहा (सितम्बर 2013) कि विभाग ने वित्त विभाग के परामर्श से क.गाँ.बा.वि. के निर्माणाधीन कार्य को पूरा करने के लिये जि.शि.प. से राशि वापस लेने का फैसला किया था। अत: तथ्य स्पष्ट है कि कार्य योजना एवं राशि की निकासी वास्तविक जरूरतों के आकलन के आधार पर नहीं की गई थी।

उपरोक्त तथ्यों से यह स्पष्ट था कि समेकित योजना बनाने में नौ महीने देरी हुई, क.गाँ.बा.वि. एवं उच्च विद्यालयों के लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन दो साल की देरी से सिर्फ तदर्थ आधार पर बनी थी, बुनियादी विद्यालयों के लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन नहीं बन सका था एवं विभाग को विद्यालयों के बुनियादी संरचना की स्थिति की पूर्ण जानकारी नहीं थी। इस कारण से परियोजनाओं को शुरू करने में तीन वर्ष की देरी हुई एवं बारहवें वित्त आयोग अनुदान का पूर्ण उपयोग नहीं हो सका।

2.7.3 वित्तीय प्रबंधन

2.7.3.1 राज्य सरकार द्वारा शर्तों को पूरा न करने से भारत सरकार द्वारा अनुदान की राशि में कमी

बा.वि.आ. के दिशानिर्देशों के अनुसार, पूरे पंचाट अवधि 2005-10 में अनुदान प्रत्येक वर्ष दो समान किस्तों में जारी किया जाना था। किसी वर्ष में अनुदान की पहली किस्त जारी करने के लिये कोई शर्त नहीं थी, यद्यपि दूसरी किस्त जारी करने के लिये वित्त आयोग द्वारा निर्धारित मापदंड के अनुसार शिक्षा क्षेत्र के अंतर्गत गैर योजना राजस्व व्यय 2005-06 से 2009-10 के बीच बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित गैर योजना राजस्व व्यय से कम नहीं होना था। राज्य सरकार को प्रत्येक वर्ष के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसा के अनुसार निर्धारित बजट प्रावधान करना था एवं उ.स्त.स. द्वारा अनुमोदित परियोजनाओं के लिये राशि स्वीकृत करनी थी। अनुदान के दूसरी किस्त निर्गत करने के लिये विस्तृत शर्तों का विवरण एवं वास्तविक बजट प्रावधान एवं बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित मापदंड ***परिशिष्ट-2.7.1*** में दर्शाया गया है।

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि राज्य सरकार बारहवें वित्त आयोग के दिशानिर्देशानुसार शिक्षा क्षेत्र में गैर योजना राजस्व व्यय को निर्धारित मात्रा में बनाये रखने में लगातार चारों वर्ष में विफल रही थी और इस प्रकार अनुदान की दूसरी किस्त निर्गत करने के शर्तों को पूरा नहीं किया था। परिणामस्वरूप भारत सरकार ने अनुदान की दूसरी किस्त 2006-10 अवधि के लिये जारी नहीं किया था। अनुदान की वर्षवार आबंटन एवं विमुक्ति **तालिका 2.7.2** में दी गई है:

तालिका 2.7.2: शिक्षा क्षेत्र के लिये वर्षवार अनुदान का आबंटन एवं विमुक्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	भारत सरकार द्वारा प्रावधान	भारत सरकार द्वारा वास्तविक विमुक्ति		भारत सरकार द्वारा कुल विमुक्त राशि	अल्प विमुक्त राशि
		1 किश्त	2 किश्त		
2005-06	107.82	53.91	53.91	107.82	0
2006-07	118.06	59.03	0	59.03	59.03
2007-08	129.28	64.64	0	64.64	64.64
2008-09	141.56	70.78	0	70.78	70.78
2009-10	155.01	77.5	0	77.5	77.51
कुल	651.73	325.86	53.91	379.77	271.96

(स्रोत: मानव संसाधन विकास विभाग)

शर्तों को पूरा नहीं करने के कारण भारत सरकार द्वारा 2006-10 की अवधि में अनुदान की दूसरी किस्त ₹ 271.96 करोड़ विमुक्त नहीं की गई।

इस प्रकार, ₹ 651.73 करोड़ की कुल आबंटित अनुदान के स्थान पर राज्य को केवल ₹ 379.77 करोड़ (58 *प्रतिशत*) अनुदान प्राप्त हुआ था और इस प्रकार अनुदान के विमुक्ति के लिये शर्तों का पालन न किये जाने से राज्य सरकार ₹ 271.96 करोड़ (42 *प्रतिशत*) के अनुदान से वंचित रह गया था।

इस प्रकार अनुदान की कम प्राप्ति के कारण, उ.स्त.स. द्वारा अनुमोदित 11,158 निर्माण कार्यों के स्थान पर सिर्फ 655 निर्माण कार्य ₹ 520.10 करोड़ के अनुमानित लागत पर लिये जा सके थे जिन्हें **तालिका 2.7.1** में दर्शाया गया है। इन 655 निर्माण कार्यों[8] के कार्यान्वयन के लिये विभाग ने सिर्फ ₹ 456.72 करोड़ निर्गत किये थे जिसमें ₹ 379.77 करोड़ अनुदान राशि के अतिरिक्त राज्य सरकार के स्रोत से ₹ 76.95 करोड़ शामिल थे। यद्यपि बा.वि.आ. द्वारा पूर्व निर्धारित अनुदान से अभी भी यह ₹ 271.96 करोड़ कम था।

2.7.3.2 अव्यवहृत राशि

झारखंड कोषागार संहिता के नियम 300 के अनुसार कोषागार से राशि की निकासी नहीं होनी चाहिए अगर तत्काल भुगतान की आवश्यकता नहीं हो। निकट भविष्य में काम पूरा होने पर होने वाले माँग की प्रत्याशा में जिसमें की काफी विलंब की संभावना हो, या फिर विनियोग को व्यपगत होने से बचाने के लिये कोषागार से अग्रिम के रूप में राशि की निकासी अनुमेय नहीं है।

₹ 12.97 करोड़ जि.का.प. के पास, ₹ 23.82 करोड़ जि.शि.प. के पास एवं ₹ 20.25 करोड़ कार्यान्वयन अभिकरणों के पास अव्यवहृत पड़े थे।

- निदेशक, माध्यमिक शिक्षा, मा.सं.वि.वि. ने 2007-08 से 2008-09 में स्कूल भवन एवं उच्च एवं माध्यमिक विद्यालयों में चाहरदिवारी निर्माण के लिये सभी जिला शिक्षा पदाधिकारियों को ₹ 217.58[9] करोड़ आबंटित किया था। ₹ 217.58 करोड़ आबंटित राशि में से जिला शिक्षा पदाधिकारियों ने जनवरी 2008 से मार्च 2009 में कोषागारों से सिर्फ ₹ 215.27 करोड़ की निकासी किये एवं इसमें से सिर्फ ₹ 191.45 करोड़ जुलाई 2008 से मई 2013 के बीच निर्माण कार्यों के लिये कार्यान्वयन अभिकरणों को जारी किये एवं शेष राशि

[8] शिक्षा गारंटी योजना केन्द्र-183, क.गाँ.बा.वि.-201, प्रोजेक्ट हाई स्कूल-110, +2 उच्च विद्यालय-103, चाहरदिवारी-58।

[9] ₹ 2.31 करोड़ की निकासी कोषागार से नहीं हो सकी।

₹ 23.82 करोड़ संबंधित जिला शिक्षा पदाधिकारियों के पास चार सालों से भी ज्यादा समय तक अव्यवहृत पड़ा हुआ था। आगे कार्यान्वयन अभिकरणों ने भी सिर्फ ₹ 171.20 करोड़ का उपयोग किया था एवं ₹ 20.25 करोड़ उनके पास दिसम्बर 2013 तक अव्यवहृत थे।

निदेशक, माध्यमिक शिक्षा सह विशेष सचिव ने अपने जवाब में बताया (जनवरी 2014) कि सभी स्वीकृत विद्यालयों के लिये राशि निर्गत की गई थी किन्तु कुछ विद्यालयों में स्थानीय मुकदमेबाजी के कारण राशि खर्च न हो सकी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा के दौरान सिर्फ एक मामला मुकदमेबाजी का पाया गया और अव्यवहृत राशि का कारण विभाग द्वारा राशि की अधिक विमुक्ति, बिना आवश्यकता की राशि की विमुक्ति एवं तकनीकी कर्मियों की कमी के कारण कार्य पूर्ण न किया जाना था।

इसी प्रकार, प्राथमिक शिक्षा से संबंधित कार्यों[10] के लिये, निदेशक प्राथमिक शिक्षा के द्वारा झा.शि.प. परिषद को ₹ 196.64 करोड़ वर्ष 2007-09 में उपलब्ध कराये गये थे। इसके अलावा ₹ 44.80 करोड़ जो जिला शिक्षा पदाधिकारियों को बुनियादी विद्यालयों के सुदृढ़ीकरण के लिये फरवरी 2008 में दिये गये थे को मई 2010 से अक्टूबर 2010 के बीच झा.शि.प. परिषद को क.गाँ.बा. विद्यालयों के निर्माण के लिये हस्तांतरित कर दिये गये थे। इस प्रकार कुल उपलब्ध ₹ 241.44 करोड़[11] झा.शि.प. परिषद द्वारा वर्ष 2007 से 2013 के बीच निर्माण कार्यों के लिये विभिन्न जि.का. पदाधिकारियों को जारी कर दिये गये थे। इनमें से ₹ 12.97 करोड़ ब्याज सहित जि.का. पदाधिकारियों के पास दिसम्बर 2013 तक अव्यवहृत थे।

निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने उत्तर में कहा (सितम्बर 2013) कि जि.का.पदाधिकारियों के पास अव्यवहृत पड़ी राशि के संबंध में जानकारी जुटायी जा रही थी। इससे यह तथ्य स्पष्ट है कि निदेशक, प्राथमिक शिक्षा द्वारा निधि के उपयोग की निगरानी नहीं की गई थी।

इस प्रकार, ₹ 57.04 करोड़[12] जि.शि. पदाधिकारियों, जि.का. पदाधिकारियों एवं कार्यान्वयन अभिकरणों के पास चार सालों से ज्यादा समय से, कार्य पूरा न होने एवं आवश्यकता से अधिक राशि की विमुक्ति के कारण अव्यवहृत/अवरूद्ध थे जो कि वित्तीय कुप्रबंधन एवं निगरानी की कमी का द्योतक था।

---

[10] क.गाँ.बा.वि. और नये विद्यालय भवन (शिक्षा गारंटी योजना केन्द्रों को नये विद्यालय भवन के रूप में लिया गया था।

[11] मार्च 2013 तक ₹ 220.93 करोड़, मार्च 2013 के बाद ₹ 20.51 करोड़।

[12] जि.शि.प. के पास ₹ 23.82 करोड़, जि.का.प. के पास ₹ 12.97 करोड़, कार्यान्वयन अभिकरणों के पास ₹ 20.25 करोड़।

2.7.3.3 मा.सं.वि.विभाग द्वारा वास्तविक आवश्यकता से अधिक राशि जारी किया जाना

मा.सं.वि. विभाग ने सभी क्षेत्रीय उप निदेशकों एवं जि.शि.प. को जनवरी 2008 में विद्यालय भवनों का निर्माण कार्य जिला परिषद के द्वारा विभागीय रूप से कराने के लिये निदेशित किया जिसमें ठेकेदार लाभांश अनुमेय नहीं था। मा.सं.वि.वि. ने अक्टूबर 2008 में राशि आबंटित करते समय ₹ 137 लाख के अनुमानित व्यय जिसमें ठेकेदार लाभांश भी शामिल था, पर भूमितल+प्रथम तल्ला का भवन बनाने के लिये निदेशित किया। चूँकि कार्य विभागीय रूप से निष्पादित किया जा रहा था, अत: एक +2 उच्च विद्यालयों के निर्माण के लिये 9.1 *प्रतिशत* ठेकेदार लाभांश घटा कर सिर्फ ₹ 124.53 लाख की आवश्यकता थी। विभाग ने जनवरी और सितम्बर 2008 में 103 +2 उच्च विद्यालयों के निर्माण के ₹ 128.27 करोड़ (प्रत्येक विद्यालय के लिये ₹ 124.53 लाख के लागत पर) की जगह ₹ 141.11 करोड़ (प्रत्येक विद्यालय के लिये ₹ 137 लाख के लागत पर) 20 जि.शि. पदाधिकारियों को विमुक्त किये थे। इस प्रकार ₹ 12.84 करोड़ आवश्यकता से ज्यादा विमुक्त किये गये थे। अधिक विमुक्त की गई राशि या तो अव्यवहृत थी या अतिरिक्त मदों पर खर्च किया गया था।

जि.शि.प., दुमका ने अपने जवाब में कहा (जून 2013) कि अतिरिक्त मदों पर व्यय कार्यहित में किया गया था जबकि जि.शि.प., राँची ने कहा कि विभाग से परामर्श के बाद राशि वापस कर दी जायेगी।

₹ 12.84 करोड़ वास्तविक आवश्यकता से अधिक विमुक्त किये गये थे।

निदेशक, माध्यमिक शिक्षा सह विशेष सचिव ने कहा (जनवरी 2014) कि संबंधित कार्यकारी अभिकरणों को मापी पुस्तिका एवं वास्तविक कार्य के आधार पर भुगतान किया गया।

मा.सं.वि. विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एक तरफ विभाग ने संबंधित जि.शि. पदाधिकारियों को ₹ 12.84 करोड़ आवश्यकता से अधिक राशि विमुक्त की थी तो दूसरी तरफ निधि की कमी के कारण +2 उच्च 220 विद्यालयों के अनुमोदित निर्माण कार्य को घटा कर 103 कर दिया गया था। अगर विभाग ने प्रत्येक विद्यालय के लिये ₹ 124.53 लाख विमुक्त किया होता तो ₹ 12.84 करोड़ जो कि अधिक विमुक्त हो गये थे उससे 10 और +2 उच्च विद्यालयों का निर्माण पूरा हो सकता था। इस प्रकार, विभाग उपलब्ध निधि का दक्षतापूर्वक उपयोग करने में असफल रहा।

- ***अनुमोदित कार्य से ज्यादा कार्य करने से दायित्व का सृजन***

झारखंड लोक निर्माण विभागीय संहिता की धारा 130 (ए) के अनुसार यह एक मूल नियम है कि कोई भी कार्य शुरू नहीं किया जा सकेगा या कोई भी दायित्व का सृजन नहीं होगा जब तक कि प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त न किया गया हो, एक

विस्तृत प्रारूप और प्राक्कलन तैयार कर तकनीकी स्वीकृति न ली गई हो और सक्षम पदाधिकारी द्वारा राशि का प्रावधान और कार्यादेश जारी न हुआ हो।

उ.स्त.स. के अनुमोदन के उपरांत मुख्य अभियंता, दक्षिण छोटानागपूर एवं संथाल परगना, ग्रामीण कार्य विभाग द्वारा +2 उच्च विद्यालयों के लिये एक भूतल+दोमंजिला भवन के लिये ₹ 192.83 लाख के प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति (जून 2008) प्रदान की गई थी। यद्यपि, विभाग ने उ.स्त.स. द्वारा अनुमोदित ₹ 137 लाख के अनुमानित लागत पर भूतल+एकतल भवन निर्माण का विकल्प चुना (अक्टूबर 2008)। तदनुसार, विभाग द्वारा प्रत्येक +2 उच्च विद्यालयों के लिये ₹ 137 लाख जि.शि. पदाधिकारियों को जारी किये गये थे। पलामू जि.शि.प. ने मार्च 2009 में दो +2 उच्च विद्यालयों के भवन निर्माण के लिये ₹ 274 लाख कार्यपालक अभियंता, भवन निर्माण विभाग, पलामू को पुस्त हस्तांतरण किया था। लेकिन, इन कार्यों के लिये कार्यपालक अभियंता को राशि हस्तांतरण करते समय जि.शि.प. ने भवन का प्राक्कलित मूल्य ₹ 137 लाख की जगह पर ₹ 192.83 लाख सूचित किया था।

चूंकि जि.शि.प. ने भूतल+दोमंजिला भवन के जगह भूतल+एकमंजिला भवन बनाने का विभागीय निर्णय सूचित नहीं किया था, कार्यपालक अभियंता भ.नि.वि. ने भवनों का निर्माण क्रमश: अप्रैल 2011 एवं दिसम्बर 2012 में दो ठेकेदारों से संविदा (मार्च 2010) के आधार पर ₹ 3.57 करोड़ की लागत पर पूर्ण करवा दिया था। फरवरी 2014 तक, इन ठेकेदारों को ₹ 3.57 करोड़ की कार्य लागत की जगह ₹ 2.73 करोड़ का भुगतान किया गया था और इस प्रकार ₹ 0.84 करोड़ का दायित्व सृजन कार्यपालक अभियंता, भ.नि.वि. द्वारा अनुमोदित दायरे से बाहर कार्य करने के कारण हुआ।

निदेशक, माध्यमिक शिक्षा सह विशेष सचिव ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा इसके लिए अभियंत्रण विभाग संग उचित सहयोग की कमी को जिम्मेदार बताया।

इससे यह तथ्य स्पष्ट है कि कार्यपालक अभियंता द्वारा अनुमोदित निधि से ज्यादा कार्य कराने के चलते ₹ 0.84 करोड़ का दायित्व सृजन हुआ।

2.7.4 कार्यों का निष्पादन

2.7.4.1 कार्यों की भौतिक एवं वित्तीय स्थिति

राज्य में बा.वि.आ. अनुदान के माध्यम से ली गई कार्यों की भौतिक एवं वित्तीय स्थिति **तालिका 2.7.3** में दी गई है:

तालिका 2.7.3: दिसम्बर 2013 तक राज्य में कार्यों की वित्तीय एवं भौतिक स्थिति

कार्य	विभाग द्वारा शुरू किए गए कार्यों की संख्या	अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)	कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा शुरू किए गए कार्यों की संख्या	पूर्ण कार्यों की संख्या	अधूरा निर्माण की संख्या	व्यय (₹ करोड़ में)
+2 उच्च विद्यालय	103	141.11	100	64	36	112.96
प्रोजेक्ट उच्च विद्यालय	110	68.37	108	72	36	57.24
चाहरदिवारी	58	5.80	10	10	0	1.00
केजीबीवी (विभागीय)	80	16.00	80	33	47	16.00
केजीबीवी (निविदा)	121	243.80	118	60	58	198.29
नई स्कूल भवन	183	45.02	96	69	27	22.53
कुल	655	520.10	512	308	204	408.02

(स्रोत: मानव संसाधन विकास विभाग)

- उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि मा.सं.वि. विभाग ने राज्य में संरचनात्मक विकास के लिये 655 निर्माण कार्यों को ₹ 520.10 करोड़ के प्राक्कलित राशि पर लिया था जिसमें से अंततः केवल 512 कार्य ही कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा वर्ष 2007-09 में शुरू किया जा सका। बाकी 143 कार्य भूमि विवाद, वन विभाग से अनापत्ति प्रमाण-पत्र न मिलने से, पूर्व निर्मित चाहरदिवारी के लिये राशि जारी करने से, नये जिला[13] से संबंधित कार्य होने से, भारत सरकार द्वारा अनुदान में कटौती[14] करने एवं संशोधित प्रशासनिक स्वीकृति न प्राप्त होने के कारण शुरू न किये जा सके थे।

143 कार्य भूमि विवाद एवं वन विभाग से अनापत्ति प्रमाण-पत्र न प्राप्त करने के कारण शुरू न हो सके थे।

- 512 शुरू किये गये कार्यों में दिसम्बर 2013 तक 308 कार्य पूर्ण हो सके थे एवं 204 कार्य तकनीकी कर्मचारियों की कमी, स्थानीय बाधाएँ, नक्सल प्रभावित क्षेत्र होने, कुछ अभियंताओं जिन्हें कार्य करने के लिये अग्रिम दिया गया था उनके कारावास में होने, ससमय भूमि उपलब्ध न होने और कार्यान्वयन अभिकरणों को राशि निर्गत में विलंब के चलते अधूरे पड़े थे। इन कार्यों पर ₹ 408.02 करोड़ व्यय किये गये थे।

कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा शुरू किये गये 512 निर्माण कार्यों में 308 कार्य पूरे हो चुके थे एवं शेष 204 कार्य दिसम्बर 2013 तक अपूर्ण ।

- माध्यामिक शिक्षा से संबंधित निर्माण कार्यों के लिये निदेशक, माध्यमिक शिक्षा ने जनवरी 2008 में सभी क्षेत्रीय उप निदेशकों और जि.शि. पदाधिकारियों को कार्य को जिला परिषद के माध्यम से विभागीय रूप से कराने के लिये निदेशित किया ताकि कार्य समय पर पूरा हो सके। विभाग ने अगस्त 2008 में निर्माण कार्य पूर्ण होने की तिथि 15 मार्च 2009 निर्धारित की थी जिसे अगस्त 2010 में संशोधित कर 30 सितम्बर 2010 कर दिया गया था। विभाग ने इन कार्यों के लिये जि.शि. पदाधिकारियों को जनवरी एवं सितम्बर 2008 में राशि उपलब्ध करायी थी जिसे जि.शि. पदाधिकारियों ने संबंधित जिला परिषदों को राशि जुलाई 2008 से मई 2013 तक उपलब्ध कराई। सात लेखापरीक्षित जिलों[15] में पाया गया कि जिला परिषदों को आबंटित 111 कार्यों[16] में 79 कार्य ही पूरे हो सके थे

अभियंताओं की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना जिला परिषद को कार्य विभागीय रूप से सम्पन्न करने के लिये प्रदान किए गए।

---

13 कार्य जि.शि.प. हजारीबाग को आबंटित किया था किन्तु हजारीबाग को बांट कर एक नया जिला रामगढ़ बना, चूँकि कुछ कार्य नये जिला रामगढ़ से संबंधित थे अतः शुरू न हो सके।

14 भारत सरकार द्वारा अनुदान में कटौती के कारण नये विद्यालय भवन के कार्य रोक दिये गये।

15 दुमका, गुमला, हजारीबाग, कोडरमा, लोहरदगा, राँची और पश्चिम सिंहभूम।

16 +2 उच्च विद्यालय-40, प्रोजेक्ट उच्च विद्यालय-60 और चहारदिवारी-11 ।

एवं 30 कार्य जून 2013 तक अधूरे पड़े थे यद्यपि बा.वि.आ. की समाप्ति मार्च 2010 में ही हो गई थी। सभी सात लेखापरीक्षित जिलों में पलामू के अलावा अभियंताओं की कमी थी। इन सात जिला परिषदों में 37 अभियंताओं के स्वीकृत बल के विरूद्ध जून 2013 तक केवल 11 अभियंता कार्यरत थे। इसके अलावा चार[17] जिला अभियंताओं ने भी कहा कि कर्मचारियों की कमी की वजह से कार्य पूरा नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, अभियंताओं की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना जिला परिषद को कार्य आबंटित करना इन 30 कार्यों के अधूरा रहने का एक अन्य कारण था।

निदेशक, माध्यमिक शिक्षा सह विशेष सचिव ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया (जनवरी 2014)।

2.7.4.2 संशोधित प्राक्कलन के अनुमोदन के अभाव में अधूरी इमारतें

उ.स्त.स. ने अगस्त 2006 में 155 क.गाँ.बा. विद्यालयों के भवन निर्माण के लिये ₹ 31 करोड़ की राशि अनुमोदित किया। प्रत्येक भवन की निर्माण लागत ₹ 40 लाख थी, जिसमें से ₹ 20 लाख बा.वि.आ. के अनुदान से एवं शेष ₹ 20 लाख भारत सरकार की राशि से पूरा किया जाना था। मा.सं.वि.वि. ने ₹ 31 करोड़ इन 155 क.गाँ.बा.वि. के निर्माण कार्यों के लिये, निदेशक प्राथमिक शिक्षा को स्वीकृत एवं आबंटित किया (नवम्बर-दिसम्बर 2007)। निदेशक ने अनुदान को निर्माण कार्य शुरू करने के लिये मार्च 2008 में झा.शि.प.प को स्थानान्तरित कर दिया था। झा.शि.प.प. ने ₹ 31 करोड़ इन कार्यों को विद्यालय निर्माण समिति के माध्यम से कराने के लिये जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों को स्थानान्तरित कर दिया था जिसे कि कार्यारंभ होने से छः महीने की अवधि में पूरा करना था। यद्यपि केवल 80 क.गाँ.बा.वि. का निर्माण कार्य विद्यालय निर्माण समितियों द्वारा 2007-09 में लिया गया था लेकिन सिर्फ 33 क.गाँ.वि. का निर्माण कार्य पूरा हो सका था। शेष 47 क.गाँ.बा.वि. ₹ 18.80 करोड़ दिसम्बर 2013 तक खर्च करने के बाद, अतिरिक्त राशि के अभाव में अधूरे पड़े थे क्योंकि इसके लिये जि.का.प. द्वारा तैयार संशोधित प्राक्कलन जो झा.शि.प.प. को समर्पित थे उन्हें झा.शि.प.प. एवं फिर निदेशक, प्राथमिक शिक्षा द्वारा स्वीकृत करना बाकी था। विभाग ने मई 2013 में शेष 75 विद्यालय निर्माण समितियों को राशि वापस करने के लिए कहा था, जबकि 15 विद्यालय निर्माण समितियों ने राशि वापस कर दी थी। शेष राशि सूद सहित ₹ 12.97 करोड़ 60 विद्यालय निर्माण समितियों के पास दिसम्बर 2013 तक पड़े हुये थे।

2.7.4.3 उच्च स्तरीय समिति के बिना अनुमोदन के अतिरिक्त कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालयों का निर्माण

मा.सं.वि.वि. ने 2007-08 के दौरान पहले स्वीकृत 155 क.गाँ.बा.वि. के निर्माण के लिये झा.शि.प.प. को ₹ 31 करोड़ आबंटित किया था, इस तथ्य का उल्लेख किये बिना उ.स्त.स. के सामने एक संशोधित प्रस्ताव दिसम्बर 2008 में प्रस्तुत किया।

[17] गुमला, कोडरमा, लोहरदगा और पश्चिम सिंहभूम।

संशोधित प्रस्ताव में, प्रत्येक क.गाँ.बा.वि. की लागत ₹ 40 लाख से बढ़ा कर ₹ 264.96 लाख कर दिया गया था। उ.स्त.स. ने संशोधित प्रस्ताव को अनुमोदित कर दिया (जनवरी 2009) एवं इसके साथ ही अपने पहले के 155 क.गाँ.बा.वि. के लिये अनुमोदित ₹ 31 करोड़ को संशोधित कर 97 क.गाँ.बा.वि. के निर्माण के लिये ₹ 258.69 करोड़ कर दिया। इस बढ़े हुये लागत की पूर्ति बा.वि.आ. की निधि से की जानी थी जो मूल रूप से पहले निर्धारित नये विद्यालयों के निर्माण हेतु थी। झा.शि.प.प. के अभिलेखों के जाँच से यह उद्घाटित हुआ कि उ.स्त.स. ने ₹ 258.69 करोड़ की लागत से 97 क.गाँ.बा.वि. के निर्माण को अनुमोदित किया था हालाँकि झा.शि.प.प. ने इसके विरूद्ध 121 क.गाँ.बा.वि. के निर्माण के लिये संबंधित जि.का. पदाधिकारियों. को ₹ 207.88 करोड़ की राशि दी थी। 121 क.गाँ.बा.वि. के स्थान पर 118 क.गाँ.बा.वि. के निर्माण का कार्य शुरू किया गया था और दिसम्बर 2013 तक 60 भवन पूर्ण हो चुके थे और 58 भवन राशि की कमी के कारण अधूरे थे। इस प्रकार, मा.सं.वि.वि. अतिरिक्त राशि की मांग उ.स्त.स./राज्य सरकार से करने के बजाय 21 (118-97) अतिरिक्त क.गाँ.बा.वि. के निर्माण कार्य पर खर्च किया जिससे 58 भवन अभी भी अधूरे पड़े हैं।

2.7.4.4. असमायोजित अस्थायी अग्रिम

झारखण्ड लोक निर्माण लेखा संहिता के कंडिका 100 के अनुसार अस्थायी अग्रिम अधीनस्थ पदाधिकारियों को पारित अभिश्रव के विरूद्ध छोटे-मोटे भुगतान करने के लिये दिया जाता है। अगला अग्रिम केवल प्रथम अग्रिम के समायोजन के बाद दिया जा सकता है।

तीन नमूना-जाँचित परीक्षित जिलों[18] में जिला परिषद के जिला अभियंताओं ने नियमों के विरूद्ध सितम्बर 2008 से जनवरी 2012 के दौरान विद्यालय भवन एवं चाहरदिवारी निर्माण के लिये नौ सहायक अभियंताओं/कनीय अभियंताओं को 89 अग्रिम प्रदान की जो कुल ₹ 32.02 करोड़ थी। स.अ./क.अ. द्वारा प्रस्तुत लेखा लेखापरीक्षण के लिये उपलब्ध नहीं कराया गया था। यद्यपि, मापी पुस्तिकाएं एवं कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा दी गई सूचनाओं से ज्ञात हुआ कि इन स.अ./क.अ. द्वारा निर्माण कार्यों पर ₹ 26.08 करोड़ खर्च किये गये थे। अत: इन अभियंताओं के विरूद्ध ₹ 5.94 करोड़ अग्रिम मई-जुलाई 2013 तक असमायोजित थे।

जवाब में (जून और जुलाई 2013) दो जिला परिषद[19] के जिला अभियंताओं ने कहा कि अग्रिम समायोजन के लिये आवश्यक कार्रवाई की जायेगी। जिला अभियंता, जिला परिषद, पश्चिम सिंहभूम ने कहा (अप्रैल 2013) कि संबंधित सहायक अभियंताओं एवं कनीय अभियंताओं के कारावास में रहने के कारण समायोजन न हो सका था।

---

[18] दुमका, कोडरमा, पश्चिम सिंहभूम।

[19] दुमका और कोडरमा।

2.7.5 अनुश्रवण और मूल्यांकन

राज्य स्तर पर, उच्च स्तरीय समिति (उ.स्त.स.) भौतिक एवं वित्तीय दोनों प्रकार के लक्ष्यों के अनुश्रवण के लिये जिम्मेदार थी। उ.स्त.स. के लिये यह जरूरी था कि अनुदान के उपयोग की समीक्षा करने एवं अगर जरूरी हो तो बीच में सुधार के लिये निदेश जारी करने के लिये प्रत्येक तिमाही कम से कम एक बार बैठक करें।

मा.सं.वि.वि. से एकत्र सूचनाओं एवं अभिलेखों की जाँच से पता चला कि पाँच सालों में 20 बैठक के बदले सिर्फ छः बैठकें हुई थी एवं उनका कार्यवृत्त लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया था। पहली से लेकर पाँचवी कार्यवृत्त के जाँच से पता चला कि अगस्त 2006 से जनवरी 2009 के बीच ये बैठकें सिर्फ कार्य को अनुमोदित करने तथा कार्य की संख्या एवं लागत को संशोधित करने के लिये हुई थी। कार्यों के भौतिक एवं वित्तीय स्थिति का अनुश्रवण किसी भी बैठक में नहीं हुई थी। यद्यपि उ.स्त.स. की अंतिम बैठक जो सितम्बर 2009 में हुई थी उसमें समिति ने विभिन्न स्तरों पर कार्यों के पूरा होने में देरी को लेकर अप्रसन्नता जाहिर की थी और विभाग को विस्तृत अनुश्रवण के लिये निदेशित किया था।

समिति द्वारा अनुश्रवण नहीं किये जाने एवं जिला स्तर पर अनुश्रवण तंत्र के अभाव के कारण निर्माण कार्य में देरी हुई।

अनुदान के प्रभावी उपयोग के लिये राज्य और जिला स्तर पर उचित योजना, कुशल कार्यान्वयन अभिकरणों का चुनाव एवं लगातार अनुश्रवण किया जाना चाहिये।

2.7.6 निष्कर्ष

राज्य सरकार, भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों का पालन न करने के कारण लगातार चार वर्षों तक आबंटित अनुदान की दूसरी किस्त लेने में विफल रही थी। ₹ 651.73 करोड़ के आबंटित अनुदान के विरूद्ध राज्य सरकार केवल ₹ 379.77 करोड़ प्राप्त कर सकी थी। कम अनुदान प्राप्त करने से विद्यालय निर्माण कार्य की संख्या में कटौती करनी पड़ी। मा.सं.वि.वि. उपलब्ध अनुदान के उपयोग में भी विफल रहा और ₹ 57.04 करोड़ जिला शिक्षा पदाधिकारियों, जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों एवं कार्यान्वयन अभिकरणों के पास पड़ा हुआ था। क्योंकि राज्य और जिला स्तर पर उचित अनुश्रवण नहीं किया गया था, जिससे 204 निर्माण-कार्य दिसम्बर 2013 तक अधूरे पड़े थे जबकि बारहवीं वित्त आयोग की सीमा अवधि मार्च 2010 में ही समाप्त हो चुकी थी। इस प्रकार बा.वि.आ. के अनुदान के उपयोग द्वारा राज्य में शिक्षा के लिये बेहतर संरचनात्मक सुविधाएँ एवं शिक्षा को सुलभ बनाने का उद्देश्य पूरी तरह हासिल नहीं किया जा सका।