

अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा

स्वास्थ्य विभाग

2.1 बिहार में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एन.आर.एच.एम.) का कार्यान्वयन

कार्यकारी सारांश

परिचय

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन का उद्देश्य लोक स्वास्थ्य प्रणाली के लिए उपलब्ध संसाधनों में वृद्धि, मानव संसाधनों का अधिकतम एवं सह क्रियात्मक उपयोग, स्वास्थ्य सेवाओं की आधारभूत संरचना के क्षेत्रीय विषमताओं में कमी, स्वास्थ्य कार्यक्रमों के जिला स्तर के प्रबंधन का विकेंद्रीकरण एवं समुदाय की भागीदारी करते हुए समाज के सभी वर्गों, विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले एवं स्त्रियों तथा बच्चों की गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करना था।

(कंडिका 2.1.1)

folk; izaku

राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार एक एजेंसी है, जिसे एन.आर.एच.एम. को दिशानिर्देश प्रदान करने की जिम्मेवारी थी, की वित्तीय विवरणी विश्वसनीय नहीं थी, यह एन.आर.एच.एम. की सही स्थिति नहीं दर्शाती थी क्योंकि एक ही अवयव के प्रारम्भिक शेष, प्राप्त निधि एवं व्यय के आँकड़े विभिन्न वित्तीय विवरणियों में भिन्न थे।

(कंडिका 2.1.8)

स्वास्थ्य कार्य योजना में कमियाँ

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की योजना प्रक्रिया निर्धारित दिशा-निर्देश के अनुसार नहीं थी क्योंकि निचले-स्तर तक पहुँच को नहीं अपनाया गया था तथा गाँव से जिला स्तर तक योजना दल का गठन किए बिना योजना तैयार की गई थी। फलस्वरूप, जमीनी स्तर पर एन.आर.एच.एम. की वास्तविक आवश्यकताओं को सुनिश्चित नहीं किया गया। परिणामस्वरूप योजना के तहत बजट आवंटन के बावजूद 'शून्य' व्यय एवं बिना बजट आवंटन के ही व्यय हुआ।

(कंडिका 2.1.9)

iztuu , oaf'k'kqLokLF; dk; De

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की प्रथम मिशन अवधि (अर्थात वर्ष 2005-12) पूरा होने के बावजूद, राज्य में वर्ष 2012-13 में मातृ मृत्यु दर के लक्ष्य एवं उपलब्धि में 100 प्रतिशत से अधिक एवं शिशु मृत्यु दर में 40 प्रतिशत का अंतर था। यह राज्य में मुख्यतः अपर्याप्त प्रसवपूर्व देखरेख तथा कम संख्या में संस्थागत प्रसव होने के कारण था।

(कंडिका 2.1.10)

वि/ालय स्वास्थ्य कार्यक्रम एवं नई पीढ़ी स्वास्थ्य गारंटी कार्यक्रम का कार्यान्वयन

राज्य में विद्यालय के बच्चों की स्वास्थ्य जाँच में सफलता नहीं मिली क्योंकि राज्य में 187.95 लाख स्कूली बच्चों में से केवल 25.17 लाख (13 प्रतिशत) की ही वर्ष 2010-11 में जाँच की जा सकी थी। नई पीढ़ी स्वास्थ्य गारंटी कार्यक्रम के अंतर्गत राज्य में 3.55 करोड़ स्कूली बच्चों में से 1.16 करोड़ को स्वास्थ्य कार्ड वितरित नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.1.10.5 एवं 2.1.10.6)

स्वास्थ्य देखरेख इकाइयों/स्वास्थ्य देखरेख आधारभूत संरचना की अपर्याप्तता

राज्य में आबादी के मानक के अनुसार आवश्यक 923 के विरुद्ध केवल 70 रेफरल अस्पताल थे। राज्य में स्वास्थ्य उप केन्द्रों/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों/अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कमी 39 से 47 प्रतिशत के बीच थी। नमूना जाँचित स्वास्थ्य देखरेख इकाइयों के पास आवश्यक संख्या में शैथ्या एवं नैदानिक सुविधा जैसे, एक्स-रे, सोनोग्राफी तथा पैथोलॉजी सेवाएँ नहीं थी। निधि की उपलब्धता के बावजूद ट्रॉमा सेंटर एवं स्वास्थ्य देखरेख इकाइयों के भवन निर्माण जैसे असैनिक कार्य पूर्ण नहीं हुए थे।

(कांडिका 2.1.11)

आयुष को अपर्याप्त रूप से मुख्य धारा में लाया जाना

प्रत्येक रेफरल अस्पताल/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में आयुष की स्थापना एवं आयुष औषधि की नियमित आपूर्ति सुनिश्चित नहीं की गई।

(कांडिका 2.1.12)

बीमारी उन्मूलन कार्यक्रम

मानवबल की कमी एवं डी.डी.टी. का सावधिक छिड़काव नहीं होने के कारण राज्य से कालाजार का उन्मूलन नहीं हो सका। राष्ट्रीय दृष्टिहीनता नियंत्रण कार्यक्रम अपर्याप्त आधारभूत संरचना एवं मानवबल की कमी के कारण पीड़ित रहा। राष्ट्रीय कुष्ठ उन्मूलन कार्यक्रम विशेषज्ञ चिकित्सीय कर्मियों की कमी के कारण कुष्ठ उन्मूलन के लक्ष्य से भटक गया।

(कांडिका 2.1.14.1, 2.1.14.2, 2.1.14.3 एवं 2.1.14.4)

अपर्याप्त मानवबल

स्वीकृत बल के 57 प्रतिशत चिकित्सा/विशेषज्ञ चिकित्सा पदाधिकारियों के पद रिक्त थे जबकि परा चिकित्साकर्मियों की कमी 29 से 72 प्रतिशत के बीच थी।

(कांडिका 2.1.15)

अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रभावी नहीं था क्योंकि स्वास्थ्य अनुश्रवण समितियों/जिला स्तरीय निगरानी एवं अनुश्रवण समितियों का गठन नहीं किया गया था तथा शासी निकाय/कार्यकारिणी समिति की नियमित बैठकें नहीं होती थीं।

(कांडिका 2.1.16)

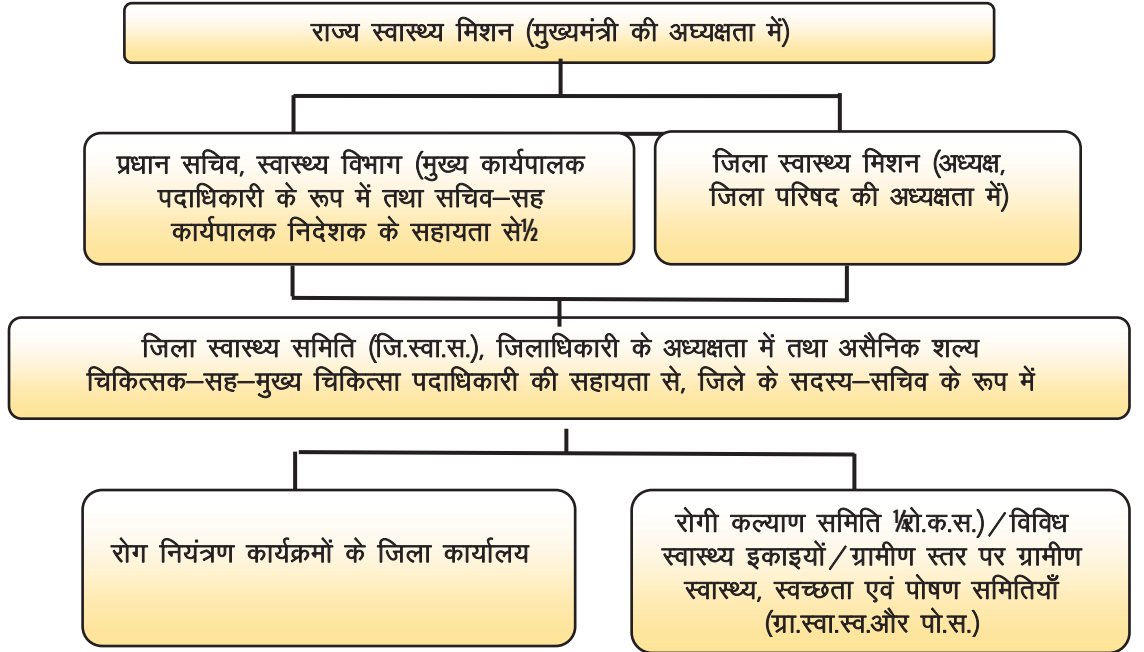
2.1.1 परिचय

भारत सरकार के द्वारा अप्रैल 2005 में समाज के सभी वर्गों; विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले एवं स्त्रियों एवं बच्चों को गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करने के उद्देश्य से एक समेकित स्वास्थ्य कार्यक्रम राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एन.आर.एच.एम.) शुरू किया गया। एन.आर.एच.एम. के तहत कार्यक्रमों को चार वृहत अवयवों यथा— भाग 'अ' (मातृ स्वास्थ्य, शिशु स्वास्थ्य, परिवार नियोजन, जननी सुरक्षा योजना आदि), भाग-ब (आधारभूत सुविधाओं का सृजन, आशा आदि जैसी अतिरिक्तियाँ), भाग-स (टीकाकरण एवं पल्स पोलियों गतिविधियाँ) एवं भाग-द (विभिन्न राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रम) में विभाजित किया गया था। एन.आर.एच.एम. के लक्ष्यों की पूर्ति हेतु मार्च 2012 तक लोक स्वास्थ्य सेवा प्रणाली के अन्तर्गत उपलब्ध संसाधन में वृद्धि, मानव संसाधनों का अधिकतम एवं सहक्रियात्मक उपयोग, स्वास्थ्य सेवाओं की आधारभूत संरचना में पाई गई क्षेत्रीय विषमताओं में कमी, जिलास्तरीय स्वास्थ्य योजना के प्रबंधन का विकेन्द्रीकरण एवं सामुदायिक सहभागिता के साथ-साथ स्वास्थ्य पहल के स्वामित्व

को सुनिश्चित किया जाना था। पुनः मिशन अवधि को एन.आर.एच.एम. एवं राष्ट्रीय शहरी स्वास्थ्य मिशन को एक साथ राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एन.एच.एम.) में सम्मिलित करते हुए (मई 2013) वर्ष 2012–17 तक के लिए बढ़ा दिया गया था।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

राज्य स्तर पर एन.आर.एच.एम का कार्यान्वयन राज्य स्वास्थ्य मिशन, जिसके अध्यक्ष मुख्यमंत्री होते हैं, के सम्पूर्ण दिशा निर्देश में किया जाता है। राज्य स्वास्थ्य मिशन की गतिविधियों का संचालन राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार के द्वारा प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग–सह–मुख्य कार्यकारी अधिकारी की अध्यक्षता में किया जाता है। राज्य में एन.आर.एच.एम. का संगठनात्मक ढाँचा निम्नवत है:



(स्रोत: राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

2.1.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

निष्पादन लेखा परीक्षा यह मूल्यांकन करने हेतु किया गया कि क्या:

- एन.आर.एच.एम. की निधि/परिसम्पत्तियाँ की सुरक्षा हेतु समुचित वित्तीय नियंत्रण प्रणाली उपलब्ध थी, एन.आर.एच.एम. के अधीन समितियों की वित्तीय स्थिति के वास्तविक स्वरूप को लेखा प्रदर्शित करता था, राशियों की विमुक्ति एवं उनका उपयोग पर्याप्त एवं ससमय था;
- मिशन के लक्ष्यों की पूर्ति हेतु कार्य योजना का निर्माण विभिन्न स्तरों पर पर्याप्त सामूहिक सहभागिता के आधार पर किया गया था;
- मातृत्व एवं शिशु मृत्यु दर में कमी आई थी एवं महिला तथा शिशु स्वास्थ्य पर बल देते हुए लोक स्वास्थ्य सेवाओं का विस्तार समान रूप से उपलब्ध था;
- योजना के अनुसार विभिन्न स्तरों पर भौतिकीय संरचनात्मक विकास, दवाओं/उपकरणों का क्रय एवं मानव संसाधनों से संबंधित लक्ष्यों को प्राप्त किया गया था;

- स्थानीय एवं परंपरागत स्वास्थ्य पद्धतियों को पुनर्जीवित करने हेतु प्राथमिक/सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में आयुष प्रभाग का सृजन किया गया था;
- राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रमों का कार्यान्वयन प्रभावी रूप से हो रहा था; एवं
- मिशन के लक्ष्यों की पूर्ति एवं सामुदायिक सहभागिता को सुनिश्चित करने हेतु अनुश्रवण प्रणाली एवं मूल्यांकन प्रक्रिया समुचित थी।

2.1.4 लेखापरीक्षा मानक

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्राप्त करने हेतु उपयोग किए गए मानक थे:-

- भारत सरकार की एन.आर.एच.एम. के कार्यान्वयन की रूपरेखा;
- एन.आर.एच.एम. के विभिन्न घटकों, स्वास्थ्य कार्यक्रमों एवं राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रम हेतु भारत सरकार द्वारा निर्गत वित्तीय/प्रचालन दिशा निर्देश;
- भारत/बिहार सरकार द्वारा निर्गत परिपत्र, आदेश एवं अनुदेश जिसमें गतिविधियों हेतु निर्देश दिए थे एवं
- भारतीय लोक स्वास्थ्य मापदंड (आई.पी.एच.एस.) के मानक।

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं क्रियाविधि

एन.आर.एच.एम. के वर्ष 2010-15 की अवधि की निष्पादन लेखा परीक्षा अप्रैल से जूलाई 2015 के दौरान किया गया था। उक्त अवधि में स्वास्थ्य विभाग, बिहार सरकार, राज्य स्वास्थ्य समिति (रा.स्वा.स.), बिहार एवं नमूना जाँच हेतु चयनित 10 जिलों (अररिया, पूर्वी चंपारण, गया, कटिहार, किशनगंज, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, सारण, सिवान एवं पश्चिम चंपारण) में अवस्थित जिला स्वास्थ्य समिति (जि.स्वा.स.), रेफरल अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (प्रा.स्वा.के.), अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र एवं स्वास्थ्य उपकेन्द्र के अभिलेखों का नमूना जाँच किया गया था। उक्त 10 चयनित जिलों के कुल 18 रेफरल अस्पतालों में से 10 अस्पताल, 177 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से 64 केन्द्रों का, 492 अतिरिक्त प्रा.स्वा.के. में से 108 केन्द्रों का एवं 3766 स्वास्थ्य उपकेन्द्रों (स्वा.के.) में से 256 उपकेन्द्रों के अभिलेखों की जाँच की गई (परिशिष्ट-2.1.1)। नमूना जाँच हेतु जिलों का चयन प्रोवेविलिटि प्रोपोर्शनेट टू साईज विदाउट रिप्लेसमेंट विधि के आधार पर किया गया था एवं संबधित रेफरल अस्पतालों एवं प्रा.स्वा.के. का चयन सिम्पल रैंडम सैंपलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट के आधार पर किया गया था।

लेखापरीक्षा क्रियाविधि के अंतर्गत अभिलेखों की विवेचना, लेखापरीक्षा पृच्छाओं पर प्रतिक्रिया, प्रश्नावलियों के माध्यम से सूचनाओं का संग्रह एवं संयुक्त प्रपत्र भैतिक निरीक्षण आदि सम्मिलित थे। लेखापरीक्षा अवलोकन रा.स्वा.स., जि.स्वा.स. एवं अन्य स्वास्थ्य केन्द्र से प्राप्त आँकड़ों एवं जानकारियों पर आधारित थे। लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानक एवं क्रियाविधि की जानकारी हेतु, सचिव, स्वास्थ्य विभाग-सह-कार्यपालक निदेशक, रा.स्वा.स., बिहार के साथ एक अंतर्गमन सम्मेलन (मार्च 2015) आयोजित की गई। प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग, बिहार सरकार के साथ बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) आयोजित की गई। बहिर्गमन बैठक में व्यक्त जवाबों एवं मंतव्यों को संतुलित प्रतिवेदन हेतु उचित जगह पर सम्मिलित किया गया।

2.1.6 पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा निष्कर्ष

वर्ष 2005–09 की अवधि के लिए एन.आर.एच.एम. पर निष्पादन लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2009 में समाप्त होने वाले वर्ष के प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया था (कंडिका-1.1) उक्त प्रतिवेदन में निम्नलिखित मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों का उल्लेख किया गया था:-

- वर्ष 2005–09 की अवधि में रा.स्वा.स., बिहार द्वारा न तो गृह सर्वे और स्वास्थ्य केंद्रों में उपलब्ध सुविधाओं का आकलन किया गया न ही वार्षिक एवं परिप्रेक्षित कार्ययोजना बनाई गई थी;
- वित्तीय प्रबंधन त्रुटिपूर्ण था एवं संबधित लेखा अभिलेखों में विसंगतियाँ पायी गई थीं, जो दर्शाता है कि वे सही तथ्यों एवं आंकड़ों पर आधारित नहीं थे;
- स्वास्थ्य केंद्रों (रेफरल, प्राथमिक एवं स्वास्थ्य उपकेंद्रों) की संख्या में 52 से 93 प्रतिशत की भारी कमी थी एवं मानवबल के मामले में उक्त केंद्रों हेतु निर्धारित चिकित्सीय एवं परा चिकित्सीय मानवबल में स्वीकृत बल के विरुद्ध 11 से 49 प्रतिशत की कमी थी;
- दवाओं का क्रय निर्धारित दर से अधिक दर पर करने के कारण अतिरिक्त भुगतान किया गया था; एवं
- विभिन्न स्तरों पर अनुश्रवण समिति एवं योजना समिति का गठन नहीं किया गया था।

2.1.7 राज्य में एन.आर.एच.एम. के कार्यान्वयन की वर्तमान स्थिति

निष्पादन लेखापरीक्षा के क्रम में ये पाया गया कि पिछले प्रतिवेदन में इंगित की गई कमियों में सुधार नहीं किये गये थे। गृह सर्वे एवं सुविधा उपलब्धता सर्वे का काम नहीं हुआ था एवं गाँव स्तर पर बनाई जाने वाली योजना के बिना ही कार्ययोजना का निर्माण किया गया था। वित्तीय प्रबंधन में भी अभी तक सुधार नहीं हुआ था। आवश्यक 18460 स्वास्थ्य उपकेंद्रों, 3077 प्रा0/अ. स्वा. केंद्रों एवं 923 रेफरल अस्पतालों के विरुद्ध क्रमशः मात्र 9729 (53 प्रतिशत), 1883 (61 प्रतिशत) एवं 70 (आठ प्रतिशत) उपलब्ध थे। चिकित्सीय एवं परा चिकित्सीय कर्मियों के पद का अभी भी भरा जाना शेष था। चिकित्सीय/विशेषज्ञ चिकित्सीय अधिकारियों हेतु स्वीकृत 12178 पद एवं ए.एन.एम./स्टाफ नर्स के स्वीकृत 29582 पदों के विरुद्ध सिर्फ क्रमशः मात्र 5212 (43 प्रतिशत) ही चिकित्सीय/विशेषज्ञ चिकित्सीय अधिकारी एवं 20917 (71 प्रतिशत) ए.एन.एम./स्टाफ नर्सों की पदस्थापना की गई थी। बी.एम.एस.आई.सी.एल. द्वारा वर्ष 2012–13 के दौरान दवाओं की अधिप्राप्ति बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा अनुबंधित दर से उच्च दर पर की गई थी। सामुदायिक अनुश्रवण एवं आयोजन समितियों का गठन भी नहीं किया गया था।

पुनः वर्ष 2013–14 की तुलना में वर्ष 2014–15 में अंतः रोगियों एवं वाह्य रोगियों की संख्या क्रमशः 44.32 लाख से घटकर 41.07 लाख एवं 791.52 लाख से घटकर 738.78 लाख हो गई थी।

2.1.8 वित्तीय प्रबंधन

राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार, एन.आर.एच.एम. के अतंगत उपलब्ध निधियों के वित्तीय प्रबंधन के साथ-साथ एन.आर.एच.एम. के विभिन्न घटकों हेतु वार्षिक परियोजना कार्यान्वयन योजना जिसमें भौतिक लक्ष्यों एवं आवश्यक निधि का विवरण शामिल हो, को बनाने एवं भारत सरकार को समर्पित करने हेतु जिम्मेवार था। परियोजना

कार्यान्वयन योजना, को स्वीकृति के उपरांत रेकार्ड ऑफ प्रोसिडिंग्स कहा जाता था, के अनुसार भारत सरकार राशि निर्गत करती थी (वर्ष 2011-12 तक केन्द्र एवं राज्य सरकारों का अनुपात 85 : 15 एवं वर्ष 2012-13 से यह अनुपात 75 : 25 था)।

मुख्य रोकड़ पंजी, जिसमें एन.आर. एच.एम. के तहत सभी घटकों की विवरणी शामिल हो, का संधारण नहीं किया गया

एन.आर.एच.एम. के वित्तीय प्रबंधन हेतु संचालित मार्गदर्शिका के अनुसार, रा.स्वा.स., बिहार के द्वारा मुख्य रोकड़ पंजी (एक मुख्य पुस्तक जिसमें सभी प्राप्तियाँ एवं भुगतान की प्रविष्टि हो), अग्रिम पंजी एवं आवंटन प्राप्ति पंजी आदि जैसी विभिन्न लेखा पंजियों को संधारित किया जाना था।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति की वित्तीय विवरणियाँ, एन.आर.एच.एम. की निधि की वास्तविक स्थिति नहीं दर्शाती थी

लेखा अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि एन.आर.एच.एम. के तहत सभी लेन-देनों को अभिलेखित करने हेतु आवश्यक मुख्य रोकड़ पंजी का संधारण रा.स्वा.समिति, बिहार द्वारा नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त आवंटन प्राप्ति पंजी एवं अग्रिम पंजी का उचित संधारण भी बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा नहीं किया गया। यह भी ज्ञात हुआ कि बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने बिहार सरकार के हिस्से के आवंटन को घटक-वार संधारित नहीं किया था, जो अनुमोदित योजना के तहत अपेक्षित था। लेखाओं के सही तरह से संधारण नहीं किये जाने के कारण एक ही घटक के विभिन्न प्रकार के प्रारंभिक शेष, प्राप्त आवंटन एवं व्यय की राशि, समिति द्वारा संधारित विभिन्न लेखा अभिलेखों/विवरणों यथा रेकार्ड ऑफ प्रोसिडिंग्स, तिमाही वित्तीय विवरण, चार्टर्ड एकाउंटेंट के प्रतिवेदनों, वित्तीय प्रबंधन प्रतिवेदनों एवं राज्य स्वा. समिति द्वारा उपलब्ध कराये गये वित्तीय विवरणों में पर्याप्त अंतर के साथ पाया गया था। परिणामतः रा.स्वा.समिति, एन.आर.एच.एम. की निधि की स्थिति लेखापरीक्षा को बतलाने की स्थिति में नहीं था। तथापि, बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने एक अपूर्ण वित्तीय विवरणी उपलब्ध कराया (अगस्त 2015), जिसमें योजना के चार अवयवों में से केवल तीन अवयव (भाग-अ,ब,स) तथा एन.आर.एच.एम. के अन्तर्गत बिहार सरकार के अंश शामिल थे। उपलब्ध करायी गयी विवरणी की विवेचना से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2014-15 के दौरान भारत सरकार एवं बिहार सरकार के व्यय की राशि में विसंगतियाँ थी। उक्त विवरणी को अक्टूबर 2015 में पुनः रा.स्वा. समिति द्वारा संशोधित कर दिया गया था, जो तालिका संख्या-2.1.1 में दर्शाया गया है:

तालिका संख्या-2.1.1

वर्ष 2010-15 की अवधि में एन.आर.एच.एम. के अंतर्गत भाग अ,ब,स एवं बिहार सरकार से संबंधित उपलब्ध राशि एवं व्यय

वर्ष	प्रारम्भ शेष		प्राप्त राशि		व्यय		अंत शेष	
	भारत सरकार	बिहार सरकार	भारत सरकार	बिहार सरकार	केन्द्रांश	राज्यांश	भारत सरकार	बिहार सरकार
1	2	3	4	5	6	7	8 (2+4-6)	9 (3+5-7)
2010-11	142.83	355.58	1152.88	295.28	994.72	195.34	300.99	455.52
2011-12	300.99	455.52	699.31	322.32	937.83	442.98	62.47	334.86
2012-13	62.47	334.86	1289.48	501.66	1238.76	419.42	113.19	417.10
2013-14	113.19	417.10	1300.81	368.23	1263.14	539.93	158.39	270.23
2014-15	158.39	270.24	1154.21	286.69	1273.27	356.67	48.83	215.13
कुल			5596.69	1774.18	5707.72	1954.34		

(स्रोत: राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार द्वारा उपलब्ध सूचनाएँ)

आगे, उपरोक्त तालिका संख्या 2.1.1 के जाँच में यह पाया गया कि वर्ष 2010-13 तक की अवधि में प्राप्त राशि में उक्त अवधि के अंतर्गत प्राप्त सूद एवं अन्य प्राप्तियाँ भी सम्मिलित थी। यह इंगित करता है कि रा.स्वा. समिति के द्वारा केन्द्र/राज्य सरकार के समानुपाती अंशदानों का पृथक ब्योरा एवं सूद की राशि का लेखा उक्त अवधि में नहीं रखा गया था।

इस प्रकार, एन.आर.एच.एम. के निधि की अपूर्ण वित्तीय विवरणी, एन.आर.एच.एम. के अंतर्गत राज्य में प्राप्त राशियों एवं संबंधित व्यय के वास्तविक स्थिति को नहीं प्रकट कर रही थी।

जवाब में, कार्यपालक निदेशक, रा.स्वा.सं. बिहार ने अनुरोध किया (अक्टूबर 2015) की चार्टर्ड एकाउंटेंट के प्रतिवेदन को रा.स्वा. समिति के वित्तीय लेखांकन हेतु अंतिम माना जाये। कार्यपालक निदेशक ने यह भी कहा कि लेखा परीक्षित चार्टर्ड एकाउंटेंट प्रतिवेदन की पुनः जाँच सभी इकाइयों की रोकड़ पंजी एवं बैंक विवरणी से करने हेतु एक आंतरिक दल का गठन किया गया है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि लेखा परीक्षित चार्टर्ड एकाउंटेंट रिपोर्ट सही है।

अनुशंसा: रा.स्वा.सं. बिहार के द्वारा लेखाओं का संधारण एन.आर.एच.एम. दिशानिर्देशिका के अनुसार सुनिश्चित किया जाना चाहिए एवं वित्तीय विवरणियों में पाई गई विसंगतियों का समाशोधन किया जाना चाहिए।

2.1.9 स्वास्थ्य कार्य योजना में कमियाँ

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के वित्तीय प्रबंधन के लिए परिचालन दिशा-निर्देश एवं फ्रेमवर्क राज्य (राज्य योजना) में वार्षिक कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना के निर्माण में निचले स्तर तक पहुँच को निर्धारित करता है। इसके अन्तर्गत मानव संसाधन योजना, क्षमता संवर्द्धन योजना, स्वास्थ्य देख-रेख के लिए वित्त पोषण, अनुश्रवण इत्यादि संबंधित विवरण शामिल होना चाहिए। उपलब्ध संसाधनों एवं प्राथमिकता के आधार पर वार्षिक परियोजना, कार्यान्वयन योजना को ग्राम एवं प्रखण्ड स्तर पर तैयार कर जिला स्तर (जिला योजना) पर समेकित करना था। राज्य स्तर पर राज्य योजना तैयार करने हेतु बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा जिला योजनाओं का संकलन एवं समूहन किया जाना था। ऐसी योजना तैयार करने हेतु विभिन्न स्तरों यथा बसावट/ग्राम एवं ग्राम पंचायत स्तर, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र/प्रखण्ड एवं जिला स्तर पर योजना दलों एवं समितियों का गठन करना था।

राज्य/जिला स्तर की योजना को तैयार करने के दौरान निचले स्तर तक पहुँच का अनुपालन नहीं किया गया था।

अभिलेखों की जाँच के क्रम में ज्ञात हुआ कि किसी भी नमूना जाँचित जिले में योजना तैयार करने के दौरान निचले स्तर तक पहुँच का अनुपालन नहीं किया गया था क्योंकि किसी भी स्तर पर योजना दल एवं समिति का गठन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, जाँचित जिलों के ग्रामों द्वारा प्रखण्डों को वार्षिक ड्रापट योजना उपलब्ध नहीं कराये गये जिसके कारण लगभग आधे प्रखण्डों द्वारा ग्रामों से आँकड़े प्राप्त किए बिना ही योजना तैयार किया गया। नमूना जाँचित जिले के शेष प्रखण्डों द्वारा वर्ष 2010-2015 के दौरान वार्षिक योजना तैयार नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, जिला/राज्य योजना में राज्य के सभी प्रखण्डों के आँकड़ों का समावेश नहीं था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग द्वारा कहा गया कि भारत सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गयी निधि के अनुसार प्रत्येक जिले द्वारा मात्र दो प्रखण्ड स्वास्थ्य कार्य योजना एवं 10 ग्राम स्वास्थ्य योजना तैयार किया गया था एवं आश्वासन दिया गया कि भविष्य में योजना दलों को सभी स्तरों पर सक्रिय किया जाएगा बशर्ते कि निधि उपलब्ध हो।

2.1.9.1 गृहवार एवं सुविधा सर्वेक्षण नहीं किया जाना

स्वास्थ्य उपकेन्द्र, प्राथमिक स्वास्थ्य उपकेन्द्र, रेफरल अस्पतालों आदि का गृह सर्वेक्षण एवं सुविधा सर्वेक्षण नियमित अंतराल पर किया जाना था। योजना एवं अनुश्रवण हेतु इन सर्वेक्षणों का किया जाना आवश्यक था जिससे कि सुनिश्चित सेवा के लिए स्पष्ट वचनबद्धता एवं सभी स्वास्थ्य सुविधाओं हेतु वित्तीय एवं मानव संसाधन का निर्धारण करते हुए आधार रेखा वार्षिक कार्ययोजना का निर्माण किया जा सके।

नमूना जाँचित जिले के अभिलेखों की समीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010–2015 के दौरान इस तरह का कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया।

कार्यपालक निदेशक ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि रा. स्वा. समिति, बिहार के द्वारा आशा एवं आँगनबाड़ी कार्यकर्ताओं के माध्यम से गृहवार सर्वेक्षण हेतु निर्देश जारी किया गया है (मई 2015)।

2.1.9.2 परिप्रेक्षित योजना नहीं तैयार किया जाना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के परिचालन संबंधी फ्रेमवर्क (2005–12) के अनुसार ग्रामीण स्वास्थ्य योजना के आधार पर जिलों की वार्षिक आवश्यकतों एवं संसाधनों को रेखांकित करते हुए एक परिप्रेक्षित योजना तैयार किया जाना चाहिए था। भारत सरकार ने भी राज्य स्वास्थ्य समिति को दिसम्बर 2013 तक वर्ष 2014–17 की अवधि के लिए परिप्रेक्षित योजना का निर्माण और प्रस्तुत करने का निर्देश दिया (अक्टूबर 2013)।

हाँलांकि, वर्ष 2005–2012 की अवधि के लिए किसी भी नमूना जाँचित जिलों के द्वारा परिप्रेक्षित योजना तैयार नहीं किया गया था। यद्यपि वर्ष 2014–17 की अवधि के लिए राज्य स्वास्थ्य समिति के द्वारा परिप्रेक्षित योजना प्रस्तुत की गई (मई 2014) लेकिन इसमें ग्राम-योजना सम्मिलित नहीं थी।

कार्यपालक निदेशक ने यह स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) कि वर्ष 2005–12 की अवधि हेतु परिप्रेक्षित योजना नहीं बनाई गई थी।

इस प्रकार, योजना पद्धति त्रुटिपूर्ण थी क्योंकि न तो निचले स्तर तक पहुँच को अपनाया गया और न ही सामुदायिक सहभागिता को सुनिश्चित किया गया। परिणामस्वरूप, योजनाएँ गाँव की आवश्यकता को पूरा करने में विफल रहीं और साथ ही राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के कुल 1942 उप-अवयवों में से 168 उप-अवयवों में बजट आवंटन के बावजूद शून्य व्यय और 500 उप-अवयवों में बिना बजट आवंटन के व्यय जैसे मामले भी पाए गए।

अनुशंसा: राज्य स्वास्थ्य समिति के द्वारा टोले/गाँवों से लेकर जिला स्तर तक योजना दल एवं समिति गठन कर योजना में सामुदायिक सहभागिता सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

कार्यक्रम कार्यान्वयन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के विभिन्न अवयवों जैसे प्रजनन एवं शिशु स्वास्थ्य कार्यक्रम जिसमें मातृ स्वास्थ्य, शिशु स्वास्थ्य, परिवार नियोजन, जननी सुरक्षा योजना तथा अतिरिक्त कार्य जैसे वार्षिक रख रखाव अनुदान जिसमें आधारभूत संरचना का सृजन, औषधियों की अधिप्राप्ति आदि शामिल है, का उपयोग, प्रतिरक्षण एवं पल्स पोलियो क्रियाकलाप एवं विभिन्न राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रम के कार्यान्वयन में पायी गई कमियाँ अनुवर्ती कंडिकाओं में बताई गई हैं:

2.1.10 प्रजनन एवं शिशु स्वास्थ्य कार्यक्रम (भाग-अ)

राज्य, मातृ मृत्यु एवं शिशु मृत्यु दर की वांछित लक्ष्य की प्राप्ति में पीछे था।

प्रजनन एवं शिशु स्वास्थ्य कार्यक्रम (आर.सी.एच.-II) की शुरुआत वर्ष 2005 में नवजात मृत्यु दर एवं मातृ मृत्यु दर को कम करने हेतु प्रधान वाहक के रूप में की गई। मिशन का उद्देश्य मार्च 2012 तक मातृ मृत्यु दर को 100:100000 के अनुपात तक एवं शिशु मृत्यु दर को 30:1000 तक करना लक्षित था। यद्यपि, भारत सरकार के सर्वेक्षण प्रतिवेदन (वर्ष 2012–13) के अनुसार राज्य में मातृ मृत्यु दर एवं शिशु मृत्यु दर का अनुपात क्रमशः 208:100000 एवं 42:1000 था।

इस प्रकार, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के प्रथम मिशन अवधि (वर्ष 2005–12) के समाप्त होने के बावजूद राज्य, मातृ मृत्यु दर के लक्ष्य की प्राप्ति से 100 प्रतिशत एवं

शिशु मृत्यु दर के लक्ष्य की प्राप्ति से 40 प्रतिशत पीछे था। मातृ मृत्यु दर एवं शिशु मृत्यु दर के वांछित स्तर को प्राप्त नहीं करने के कारणों की व्याख्या अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है:

2.1.10.1 प्रसवपूर्व देखभाल

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के फ्रेमवर्क के अनुसार गर्भवती महिलाओं के लिए निर्धारित प्रसवपूर्व देखभाल के तहत गर्भधारण का यथाशीघ्र निबंधन आदर्शतः प्रथम तिमाही (अर्थात् गर्भधारण के 12वें सप्ताह के पूर्व) के साथ तीन प्रसवपूर्व जाँच, और कम से कम 100 दिनों के लिए आयरन एवं फोलिक एसिड टेबलेट (आई.एफ.ए.) का सम्पूर्ण सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

नमूना जाँचित जिला स्वास्थ्य समितियों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि गर्भवती महिलाओं के लिए वांछित प्रसवपूर्व उपाय नहीं किया गया जैसा कि तालिका संख्या-2.1.2 में दर्शाया गया है:

तालिका संख्या –2.1.2
नमूना जाँचित जिलों में गर्भवती महिलाओं के प्रसवपूर्व जाँच की विवरणी

वर्ष	निबंधित गर्भवती महिलाएँ	प्रथम तिमाही में निबंधित (प्रतिशत)	तीन प्रसवपूर्व जाँच (प्रतिशत)	100 आई.एफ.ए.टेबलेट प्राप्त गर्भवती महिलाएँ (प्रतिशत)
2010-11	732047	357194 (49)	332311 (45)	710726 (97)
2011-12	889931	473866 (53)	485615 (55)	646365 (73)
2012-13	849244	366664 (43)	446867 (53)	518598 (61)
2013-14	955129	410325 (43)	561210 (59)	640650 (67)
2014-15	955663	459081 (48)	603523 (63)	538755 (56)
कुल	4382014	2067130 (47)	2429526 (55)	3055094 (70)

(स्रोत: नमूना जाँचित जिलों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

तालिका संख्या 2.1.2 से यह स्पष्ट है कि मानव-बल की कमी, आशाओं द्वारा गर्भवती महिलाओं की खोज नहीं किये जाने आदि कारणों से वर्ष 2010-2015 के दौरान केवल 43 प्रतिशत से 53 प्रतिशत तक गर्भवती महिलाओं का निबंधन प्रथम तिमाही में किया गया था। गैर अभिप्रेरित कर्मी, पहुँच के बाहर की जनसंख्या एवं विशाल क्षेत्र के कारण सिर्फ 45 प्रतिशत से 63 प्रतिशत तक ही निबंधित गर्भवती महिलाओं का तीन प्रसवपूर्व जाँच किया गया था। आशाओं द्वारा गर्भवती महिलाओं को टेबलेट लेने के लिए प्रोत्साहित करने में विफलता एवं आशाओं का ग्रामीण जनसंख्या के संपर्क में नहीं रहने के कारण न्यूनतम 100 दिनों के लिए आई.एफ.ए. टेबलेट केवल 56 प्रतिशत से 97 प्रतिशत गर्भवती महिलाओं को दिया गया। इसके अतिरिक्त नमूना जाँचित जिलों में अपर्याप्त स्वास्थ्य जाँच, माताओं का खराब स्वास्थ्य आदि कारणों से वर्ष 2010-15 के दौरान 23,19,252 संस्थागत प्रसव में से 57,420 प्रसव मृत पाया गया।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव ने चिकित्सकों एवं चिकित्सीय कर्मियों की कमी, कम उम्र में शादी एवं सामाजिक-आर्थिक स्थिति को मृत प्रसव का कारण बताते हुए कहा कि मातृ मृत्यु दर एवं शिशु मृत्यु दर के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किए जाने का कारण स्वास्थ्य केन्द्रों पर स्त्री रोग विशेषज्ञों की कमी का होना था। उन्होंने यह भी बताया कि राज्य में मातृ मृत्यु दर एवं शिशु मृत्यु दर में लगातार गिरावट आ रही है।

2.1.10.2 जननी सुरक्षा योजना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के तहत जननी सुरक्षा योजना की शुरुआत (अप्रैल 2005) गर्भवती महिलाओं में संस्थागत प्रसव को बढ़ावा देकर मातृ एवं नवजात शिशु मृत्यु दर को कम करने हेतु की गई थी। इस योजना के तहत स्वास्थ्य केन्द्रों पर प्रसव

कराने वाली सभी गर्भवती महिलाएँ प्रसव के दौरान होने वाले प्रत्यक्ष एवं परोक्ष व्यय की प्रतिपूर्ति हेतु ₹1400 (ग्रामीण क्षेत्र) एवं ₹1000 (शहरी क्षेत्र) प्राप्त करने की हकदार थी।

नमूना जाँचित जिलों में जननी सुरक्षा योजना के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि योजना संस्थागत प्रसव को बढ़ावा देने में सफल नहीं हुई थी, जैसा कि निम्नवत तालिका संख्या 2.1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका संख्या-2.1.3
संस्थागत एवं गृह प्रसव की विवरणी

वर्ष	निबंधित गर्भवती महिलाओं की संख्या	प्रसव की संख्या		भुगतान प्राप्त करने वाले लाभार्थियों की संख्या	
		संस्थागत (प्रतिशत)	गृह (प्रतिशत)	संस्थागत (प्रतिशत)	गृह (प्रतिशत)
2010-11	732047	374728 (51)	69075 (9)	187552 (50)	8636 (13)
2011-12	889931	459533 (52)	157689 (18)	253597 (55)	9832 (6)
2012-13	849244	466032 (55)	189991 (22)	415186 (89)	16575 (9)
2013-14	955129	527636 (55)	200321 (21)	470062 (89)	18475 (9)
2014-15	955663	491323 (51)	229688 (24)	325448 (66)	22927 (10)
dy	4382014	2319252 (53)	846764 (19)	1651845 (71)	76445 (9)

(स्रोत: नमूना जाँचित जिलों के द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

जैसा कि उपरोक्त तालिका संख्या 2.1.3 से स्पष्ट है कि वर्ष 2010-15 के दौरान संस्थागत प्रसव लगभग स्थिर रहा (अर्थात् 51 से 55 प्रतिशत) जबकि गृह प्रसव की संख्या वर्ष 2010-11 में नौ प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2014-15 में 24 प्रतिशत हो गई जिसका कारण स्वास्थ्य केन्द्रों में आधारभूत सुविधाओं का अभाव, चिकित्सा पदाधिकारी एवं ए.एन.एम. की कमी आदि थी। इसके अतिरिक्त, गर्भ धारण के 28 प्रतिशत मामले प्रसव हेतु अप्रतिवेदित रहे जिसका कारण निजी स्वास्थ्य सुविधाओं का चयन हो सकता है।

आगे, वर्ष 2010-15 के दौरान संस्थागत प्रसव के केवल 50 प्रतिशत से 89 प्रतिशत तक मामलों में एवं गृह प्रसव के छः प्रतिशत से 13 प्रतिशत मामलों में नगद भुगतान किया गया, जिसका कारण निधि का अभाव, लाभार्थियों के बैंक खातों का नहीं रहना आदि था। यह भी देखा गया कि 27 नमूना जाँचित रेफरल अस्पताल/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में जननी सुरक्षा योजना के 6027 लाभार्थियों को ₹82.35 लाख की राशि के भुगतान को रोकड़-बही में अंकित किये जाने के बावजूद लेखापरीक्षा की तिथि (जून-जुलाई 2015) तक लाभार्थियों को सुपूर्द नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त, नौ रेफरल अस्पतालों/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के नमूना जाँचित 2855 मामलों में एक से 24 माह की देरी तक भुगतान किया गया।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव ने कहा (अक्टूबर 2015) कि स्थिति में सुधार हेतु स्वास्थ्य केन्द्रों में पर्याप्त चिकित्सकों एवं सुसज्जित प्रसव कक्ष को उपलब्ध कराने का प्रयास किया जा रहा है। यह भी कहा गया कि लाभार्थियों द्वारा बैंक खाता खुलवाने में विलम्ब के कारण लाभार्थियों के द्वारा चेक प्राप्त नहीं किया गया और इस मामले को उचित समय में हल कर लिया जाएगा।

2.1.10.3 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं स्वास्थ्य उप केन्द्र का मातृ-बाल स्वास्थ्य केन्द्रों के लेवल-I के रूप में संचालन

समुदाय के भीतर संस्थागत प्रसव की सुविधा को बेहतर बनाने के लिए राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार के द्वारा सभी जिले के सिविल सर्जन-सह-मुख्य चिकित्सा पदाधिकारियों को निर्देशित किया गया था (जुलाई 2010 एवं सितम्बर 2010) कि प्रत्येक जिले में दो स्वास्थ्य उप केन्द्रों एवं प्रत्येक प्रखंड के अंतर्गत एक अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र को मातृ बाल स्वास्थ्य केन्द्र लेवल-1 के रूप में विकसित किया जाए। इसके अलावा राज्य स्वास्थ्य समिति के द्वारा यह भी निर्णय लिया गया (जनवरी 2013) कि वर्ष

2013-14 के दौरान राज्य के प्रत्येक स्वास्थ्य उप केन्द्रों को मातृ-शिशु स्वास्थ्य केन्द्र लेवल-1 के रूप में चरणबद्ध तरीके से विकसित किया जाए। मातृ-शिशु स्वास्थ्य केन्द्र लेवल-1 के समुचित संचालन हेतु राज्य स्वास्थ्य समिति ने निर्देश दिया (दिसंबर 2013) कि प्रत्येक में दो चिकित्सा अधिकारियों (एक एम.बी.बी.एस. एवं एक आयुष) एवं तीन प्रशिक्षित स्टाफ नर्स/ ए.एन.एम. होना चाहिए।

मातृ बाल स्वास्थ्य केन्द्र लेवल-1 (24x7) के रूप में अकार्यशील थे

लेखापरीक्षित जिले के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 177 अति. प्रा. स्वा. केन्द्रों एवं 354 स्वास्थ्य उप केन्द्रों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 109 अति. प्रा. स्वा. केन्द्र एवं 36 स्वास्थ्य उप केन्द्र ही मातृ-बाल स्वास्थ्य केन्द्र लेवल-1 के रूप में कार्यशील थे एवं सभी केन्द्रों में मानव शक्ति की कमी थी। लेखापरीक्षित 14 अति.प्रा.स्वा. केन्द्र बिना चिकित्सा पदाधिकारी के कार्यरत थे जबकि अन्य 14 अति.प्रा.स्वा. केन्द्रों एवं एक स्वास्थ्य उप केन्द्र में कोई भी ए.एन.एम. कार्यरत नहीं थे। इसके अलावा, लेखापरीक्षित जिलों में तीन ए.एन.एम. किसी भी लेवल-1 के रूप में विकसित मातृ-शिशु स्वास्थ्य केन्द्र में पदस्थापित नहीं थे (परिशिष्ट 2.1.2)। हाँलांकि उपलब्ध ए.एन.एम. को सप्ताह में दो दिन आंगनबाड़ी केन्द्रों पर टीकाकरण कार्य एवं प्रत्येक मंगलवार को प्रा.स्वा. केन्द्र के साप्ताहिक बैठकों में भाग लेना पड़ता था। यहाँ तक कि 15 लेवल-1 केन्द्रों के भौतिक सत्यापन के दौरान पाँच केन्द्र बंद पाये गए जबकि 10 केन्द्रों में गतिविधियाँ अभी भी शुरू नहीं की जा सकी थी (जुलाई 2015)।

इस प्रकार, अपेक्षित मानव शक्ति के अभाव में लेखापरीक्षित जिलों में कोई भी केन्द्र, लेवल-1 मातृ-शिशु केन्द्र 24x7 के आधार पर कार्यरत नहीं था।

जवाब में कार्यकारी निदेशक, राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि राज्य स्वास्थ्य समिति साल के अंत तक एल-1 मातृ-शिशु केन्द्रों के सुदृढीकरण हेतु मानव शक्ति के अंतराल को कम करने के लिए प्रतिबद्ध है।

अनुशंसा: मातृ-मृत्यु दर एवं नवजात मृत्यु दर में कमी लाने हेतु स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों को प्रत्येक पंजीकृत गर्भवती महिलाओं को प्रसव पूर्ण देखभाल सुनिश्चित करना चाहिए एवं मातृ-शिशु स्वास्थ्य केन्द्रों को चिकित्सकों, पारा चिकित्सा कर्मियों एवं उपकरणों के साथ कार्यात्मक बनाया जाना चाहिए।

2.1.10.4 आर.सी.एच. के तहत बेसिक लाइफ सपोर्ट एम्बुलेंस

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के आवश्यक घटक सेवा के तहत प्रसव के लिए गर्भवती महिलाओं एवं बीमार नवजात को सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थानों तक मुफ्त रेफरल परिवहन उपलब्ध कराना सुनिश्चित करना था। तदनुसार, राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार ने निर्धारित दवाओं एवं उपकरणों सहित 504 बेसिक लाइफ सपोर्ट एम्बुलेंसों की खरीद (जुलाई 2011) की एवं पी.पी.पी. मोड के तहत संबंधित जिला स्वास्थ्य समितियों द्वारा एक एजेंसी से अनुबंध किया गया (दिसम्बर 2011)। हाँलांकि, राज्य स्वास्थ्य समिति जनवरी 2014 में अनुबंध की समाप्ति के पश्चात असंतोषजनक प्रदर्शन के कारण अनुबंध को नवीनीकृत न किये जाने का निर्णय लिया (फरवरी 2014) एवं जिला पदाधिकारियों को अगले आदेश तक एम्बुलेंस सेवाओं को चलाने के लिए व्यवस्था करना था।

राज्य स्वास्थ्य समिति के अभिलेखों की जाँच में यह उद्घटित हुआ कि एजेंसी ने 90 एम्बुलेंसों को संबंधित जिला स्वास्थ्य समितियों को नहीं लौटाया था। इस संदर्भ में, यह उल्लेख करना प्रासंगिक था कि एजेंसी ने बकाया राशि के भुगतान हेतु माननीय उच्च न्यायालय में राज्य स्वास्थ्य समिति के विरुद्ध एक रिट याचिका दायर की थी (फरवरी 2014)। अदालत ने विकास आयुक्त, बिहार सरकार को विवाद के विचार एवं निपटान हेतु निदेशित किया। विकास आयुक्त ने (जून 2015) राज्य स्वा.स. बिहार को स्वीकृत बकाया राशि का 25 प्रतिशत भुगतान एजेंसी को करने एवं साथ ही एजेंसी को भी राशि प्राप्ति के पश्चात 90 एम्बुलेंस वापस करने का निर्देश दिया। हाँलांकि, अगस्त

2015 तक न तो राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार द्वारा भुगतान किया गया था और न ही एजेंसी द्वारा एम्बुलेंसों को लौटाया गया था।

बेसिक लाइफ सपोर्ट
एम्बुलेंस बिना आवश्यक
दवाओं एवं उपकरणों के
चल रहे थे

दस लेखापरीक्षित जिलों के अभिलेखों के जाँच में आगे यह उदघटित हुआ कि 231 एम्बुलेंसों में से 55 अकार्यरत थे, जबकि शेष एम्बुलेंस बिना आवश्यक दवाओं एवं उपकरणों के चल रहे थे जैसा कि विभागीय अधिकारियों के साथ संयुक्त भौतिक निरीक्षण (मई/जुलाई 2015) के दौरान पाया गया।



मातृ-शिशु केन्द्र के अंतर्गत खरीदी गई एम्बुलेंस, फरवरी 2014 से सिविल सर्जन कार्यालय, मोतीहारी के कैंपस में खराब अवस्था में पड़ी हुई।

इस प्रकार, बीमार नवजात एवं गर्भवती महिलाओं के लिए मुफ्त रेफरल परिवहन सेवाएँ अपर्याप्त रहे एवं सेवाएँ आवश्यक दवाओं एवं उपकरणों के अभाव में सिर्फ परिवहन तक सीमित थे।

जवाब में बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने बताया (अक्टूबर 2015) कि इन वाहनों की एजेन्सी से वापसी हेतु कानूनी राय ली जा रही थी तथा सभी जिला स्वास्थ्य समितियों को आदेशानुसार आवश्यक दवाओं एवं उपकरणों को बनाए रखने हेतु आवश्यक निर्देश दिया गया था।

2.1.10.5 विशेष नवजात देखभाल इकाइयों (एस.एन.सी.यु.)/नवजात देखभाल इकाई कॉर्नर (एन.बी.सी.सी.) का निर्माण

बाल स्वास्थ्य कार्यक्रमों के उद्देश्यों में से एक नवजात देखभाल सेवाओं को मजबूत करने के लिए जिला अस्पतालों में विशेष नवजात देखभाल इकाइयों (एस.एन.सी.यु.) एवं सभी प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में नवजात देखभाल इकाई (एन.बी.सी.सी.) की स्थापना करना था। तदनुसार, 34 एस.एन.सी.यु. भवनों के निर्माण हेतु रा.स्वा.स., बिहार के द्वारा एक एजेंसी को अधिकृत किया गया एवं ₹15.69 करोड़ का एजेंसी के साथ अनुबंध अगस्त 2010 एवं अगस्त 2011 में किया गया। हाँलांकि, अप्रैल 2015 तक ₹13.73 करोड़ रूपए के भुगतान के बाद केवल नौ भवनों को जुलाई 2015 तक पूरा किया जा सका था।

बिहार सरकार के निर्देशानुसार (वर्ष 2011-12) चार उपकरण (अर्थात् रेडिंगट वार्मर, ऑक्सीजन कन्सट्रैटर, बेसिनेट ट्रॉली एवं ग्लूकोमीटर) तथा 14 आवश्यक दवाओं को

एन.बी.सी.सी. में रखना था। 23 प्रा.स्वा. केन्द्रों के भौतिक निरीक्षण में यह उद्घटित हुआ कि खराब उपकरण, आवश्यक दवाओं, अप्रशिक्षित नर्सों आदि के अनुपलब्धता के कारण एन.बी.सी.सी. ठीक ढंग से कार्य नहीं कर रहे थे।

पूछे जाने पर, राज्य स्वा. समिति बिहार ने जबाब दिया (अक्टूबर 2015) कि 13 एस.एन. सी.यू. इकाईयाँ पूर्ण कर लिए गए थे एवं अन्य पूर्ण होने के कगार पर थे। बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान (अक्टूबर 2015), प्रधान सचिव ने कहा कि एन.बी.सी.सी. के ठीक ढंग से कार्य करने हेतु ए.एन.एम. को प्रशिक्षित किया जाएगा। हाँलांकि उपकरण एवं आवश्यक दवाओं के कमी के बारे में जवाब मौन था।

इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि प्रा.स्वा. केन्द्रों/जिला अस्पतालों में नवजात देखभाल सेवाओं को मजबूत करने का उद्देश्य अभी तक हासिल किया जाना था।

2.1.10.6 विद्यालय स्वास्थ्य कार्यक्रम का कार्यान्वयन

विद्यालय स्वास्थ्य कार्यक्रम के अंतर्गत विद्यालयों में नामांकित प्रत्येक बच्चों का वार्षिक स्वास्थ्य जाँच करना था एवं स्वास्थ्य एवं पोषण से संबंधित कमियों की पहचान की जानी थी और इस प्रकार की कमियों को दूर करने का सुझाव दिया जाना था। राज्य स्वास्थ्य समिति के वित्तीय अनुदेश के अनुसार, एक स्वास्थ्य जाँच शिविर में 100 बच्चों को शामिल किया जाना था तथा कार्यक्रम मार्च 2011 में बंद कर दिया जाना था।

राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार के अभिलेखों से यह स्पष्ट हुआ कि वर्ष 2010–11 के दौरान 1,87,94,644 बच्चों की जाँच हेतु 1,87,946 कैंप आवश्यक थे। हाँलांकि केवल 38,889 (21 प्रतिशत) कैंप आयोजित किए गए जिसमें 25,17,431 (13 प्रतिशत) बच्चे शामिल किए गए, परिणामस्वरूप विद्यालय स्वास्थ्य कार्यक्रम का अपर्याप्त कार्यान्वयन हुआ।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान (अक्टूबर 2015) प्रधान सचिव ने कहा कि वाहन/कर्मों आदि की अनुपलब्धता के कारण शामिल किया जाना कम था और स्थिति में सुधार हेतु प्रक्रिया आरम्भ कर दी गयी थी।

2.1.10.7 नई पीढ़ी स्वास्थ्य गारंटी कार्यक्रम का कार्यान्वयन

राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार द्वारा नई पीढ़ी स्वास्थ्य गारंटी कार्यक्रम शुरू किया गया था (मार्च 2011) जिसमें 0–14 वर्ष के बच्चों एवं 18 वर्ष की आयु तक के किशोरी बालिकाओं को स्वास्थ्य जाँच के उपरांत स्वास्थ्य कार्ड जारी किया जाना था।

राज्य स्वास्थ्य समिति के अभिलेखों की जाँच में यह उद्घटित हुआ कि बच्चों के शामिल किये जाने का लक्ष्य केवल वर्ष 2013–14 एवं वर्ष 2014–15 में निर्धारित किया गया था। इसके अलावा, इस योजना के अंतर्गत वर्ष 2014–15 में शामिल किए गए बच्चों की संख्या (20.98 लाख) वर्ष 2011–12 (1.52 करोड़) से कम हो गई थी। आगे, राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार के द्वारा विभिन्न जिला स्वास्थ्य समितियों को जारी किए गए 3.55 करोड़ स्वास्थ्य कार्डों में से केवल 2.39 करोड़ कार्ड सितम्बर 2015 तक बच्चों को जारी किए जा सके थे, जबकि ₹2.60 करोड़ (₹2.24 प्रति कार्ड की दर से) मूल्य के शेष 1.16 करोड़ कार्ड राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार एवं जिला स्वास्थ्य समितियों के पास रह गए थे यद्यपि योजना राष्ट्रीय बाल सुरक्षा कार्यक्रम के शुरूआत के साथ बंद हो गयी थी।

अनुशंसा: जिला स्वास्थ्य समितियों को प्रत्येक विद्यालय जा रहे बच्चों को स्वास्थ्य जाँच कार्यक्रम के अंतर्गत शामिल करने के लिए कदम उठाने चाहिए एवं बच्चों को स्वास्थ्य कार्ड की उपलब्धता सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

₹2.60 करोड़ मूल्य के स्वास्थ्य कार्ड बिना उपयोग के शेष थे

2.1.11 राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य कार्यक्रम के अंतर्गत अतिरिक्त सुविधाएँ (भाग-ब)

कोई भी अतिरिक्त गतिविधियाँ जो कि स्वास्थ्य प्रणाली में सुधार हेतु आवश्यक थीं लेकिन एन.आर.एच.एम. के किसी भी दूसरे कार्यक्रम से वित्त पोषित नहीं की जा सकती थी, को "एन.आर.एच.एम. के अन्तर्गत अतिरिक्त सुविधाएँ" घटक से वित्त पोषित किया जाना था। इस घटक के अंतर्गत बुनियादी ढाँचे के निर्माण, दवा का क्रय, आशा, आयुष इत्यादि शामिल थे।

2.1.11.1 स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों/स्वास्थ्य देखभाल के आधारभूत संरचना की अपर्याप्तता

इस घटक के तहत राज्य में कार्यात्मक स्वास्थ्य सुविधाओं की परिकल्पना मौजूदा आधारभूत संरचना के पुनरोद्धार एवं नये सिरे से निर्माण अथवा मरम्मत के माध्यम से किया गया। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार, राज्य में ग्रामीण जनसंख्या 9.23 करोड़ थी। राज्य में आवश्यक स्वास्थ्य इकाइयों एवं उपलब्ध स्वास्थ्य इकाइयों को (मार्च 2015 का) तालिका संख्या-2.1.4 में दर्शाया गया है:

तालिका संख्या-2.1.4

राज्य/लेखा परीक्षित जिलों में आवश्यक एवं उपलब्ध स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों

स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों	एक स्वास्थ्य इकाई हेतु जनसंख्या मानक	स्वास्थ्य इकाइयों की आवश्यक संख्या		उपलब्ध स्वास्थ्य इकाइयों की संख्या		स्वास्थ्य इकाइयों में कमी (प्रतिशत)	
		राज्य	नमूना जॉंचित जिला	राज्य	नमूना जॉंचित जिला	राज्य	नमूना जॉंचित जिला
स्वास्थ्य उपकेन्द्र	5000	18460	6884	9729	3766	8731 (47)	3118 (45)
प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र / अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र	30000	3077	1147	1883	648	1194 (39)	499 (44)
रेफरल अस्पताल	100000	923	344	70	14	853 (92)	330 (96)

(स्रोत:- लेखा परीक्षित जिला स्वास्थ्य समितियों एवं राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)

स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों की कमी 39 से 92 प्रतिशत तक थी।

तालिका संख्या-2.1.4 से यह स्पष्ट था कि राज्य में अपेक्षित संख्या में स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों नहीं थी एवं कमी 39 से 92 प्रतिशत तक थी। प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों की संख्या में वास्तविक कमी उपरोक्त दिखाए गए आंकड़े की तुलना में अत्याधिक थी क्योंकि इसमें अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों की संख्या भी जुड़ी हुई थी जो कि 24X7 के आधार पर अंतः सेवाएँ नहीं प्रदान कर रहे थे जैसा कि नमूना जॉंचित जिलों में देखा गया।

लेखापरीक्षा में यह भी उद्घटित हुआ कि नमूना जॉंचित जिलों में केवल 18 रेफरल अस्पतालों में से 14 एवं 177 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से 156 ही कार्यरत थे। स्वास्थ्य विभाग द्वारा स्वीकृत 983 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों एवं 5906 स्वास्थ्य उप-केन्द्रों के विरुद्ध (जिसमें से 591 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं 2484 स्वास्थ्य उप केन्द्र दिसंबर 2006 में स्वीकृत किए गए थे जबकि शेष पहले स्वीकृत किए गए थे) भवनों की अनुपलब्धता एवं प्रशिक्षित मानव बलों की कमी, असैनिक कार्यों को कार्यकारी एजेंसियों के द्वारा पूरा नहीं किए जाने आदि के कारण केवल 492 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं 3766 स्वास्थ्य उप-केन्द्र ही कार्यरत थे।

जबाब में राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि स्वीकृत स्वास्थ्य देखभाल इकाइयों का निर्माण प्राथमिकता के आधार पर निधि एवं भूमि की उपलब्धता होने पर चरणबद्ध तरीके से किया जाएगा।

2.1.11.2 शैथ्या की पर्याप्तता

एन.आर.एच.एम. के दिशा-निर्देशों के अनुसार 10 लाख की आबादी के लिए 500 सार्वजनिक अस्पताल बिस्तरों का उपलब्ध होना था।

यह पाया गया कि नमूना जाँचित 64 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों एवं 10 रेफरल अस्पतालों द्वारा 1.37 करोड़ ग्रामीण जनसंख्या के लिए अपेक्षित मानक 6850 बेड के विरुद्ध सिर्फ 507 बेड थे।

2.1.11.3 रेडियोलॉजी एवं पैथोलॉजी सेवाएँ

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने राज्य के सभी रेफरल अस्पतालों एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में एक्स-रे एवं सोनोग्राफी सुविधा उपलब्ध कराने हेतु एक एजेंसी से अनुबंध किया (फरवरी 2009) एवं प्रत्येक जिले के दो अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में एक्स-रे सुविधा उपलब्ध कराने हेतु एजेंसी को निर्देश दिया (जनवरी 2014)। इसके अतिरिक्त राज्य के 28 जिलों में दिसम्बर 2013 तक तथा शेष 10 जिलों में जून 2014 तक विभिन्न एजेंसियों के द्वारा पैथोलॉजी सेवाएँ भी आउटसोर्स की गई थी तथा बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने पैथोलॉजी जाँच हेतु प्रत्येक रेफरल अस्पताल एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (जनवरी 2014) एवं प्रत्येक जिले के दो अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (जून 2014) में सेमी ऑटो-एनालाइजर उपलब्ध कराने का निर्णय लिया।

संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि राज्य के केवल 37 रेफरल अस्पतालों (53 प्रतिशत), 276 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (52 प्रतिशत) तथा 22 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (29 प्रतिशत) में ही एक्स-रे सुविधा उपलब्ध थी। सोनोग्राफी सुविधा राज्य के केवल 10 रेफरल अस्पतालों (14 प्रतिशत) एवं 47 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (नौ प्रतिशत) में ही उपलब्ध थी। पैथोलॉजी/सेमी ऑटो-एनालाइजर की सुविधा राज्य के केवल 38 रेफरल अस्पतालों (54 प्रतिशत), 183 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (34 प्रतिशत) तथा 46 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (61 प्रतिशत) में ही उपलब्ध थी। इस प्रकार राज्य की स्वास्थ्य देख-रेख इकाइयों के पास आवश्यक नैदानिक सुविधा उपलब्ध नहीं थी।

जिला स्वास्थ्य समिति के अधिकारियों के साथ 30 रेफरल अस्पतालों/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों की संयुक्त भौतिक जाँच में 25 स्वास्थ्य इकाइयों में सेमी ऑटो-एनालाइजर संचालित नहीं पाया गया। संबंधित स्वास्थ्य इकाइयों द्वारा प्रतिवेदित किया गया कि सेमी ऑटो-एनालाइजर के असंचालित होने का कारण सेन्ट्रीफ्यूगिंग मशीन, इनक्यूबेटर, फ्रीज, रीएजेंट एवं प्रयोगशाला तकनीशियन का अभाव था। इसके अतिरिक्त, अपेक्षित स्वास्थ्य देख-रेख इकाइयों में आउटसोर्स एजेंसी के द्वारा रेडियोलॉजी सेवाओं के संचालन के अनुश्रवण में बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति विफल रहा।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि इन सुविधाओं में वृद्धि की जाएगी एवं संबंधित उपकरणों को संचालित किया जाएगा।

अनुशंसा: बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को जनसंख्या के अनुसार स्वास्थ्य देख-रेख इकाइयों की आवश्यक संख्या में स्थापना एवं पर्याप्त रेडियोलॉजी एवं पैथोलॉजी सेवा के साथ-साथ प्रशिक्षित मानव बल की उपलब्धता सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.11.4 मोबाईल मेडिकल यूनिट का संचालन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के कार्यान्वयन की रूपरेखा के अनुसार ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों के दरवाजे तक स्वास्थ्य देख-रेख की सुविधा को पहुँचाने के लिए प्रत्येक जिले में एक मोबाइल मेडिकल यूनिट (एम.एम.यू.) उपलब्ध कराना था। अड़तीस जिलों में एम.एम.यू. को संचालित करने के लिए तीन एजेंसियों के साथ अनुबंध किया गया

(मार्च 2009 से नवम्बर 2009)। हाँलांकि, एक एजेंसी के साथ के अनुबंध को फरवरी 2012 में समाप्त कर दिया गया था जबकि शेष दो एजेंसियों के साथ के अनुबंध को उनके असंतोषजनक प्रदर्शन के कारण मार्च 2014 के बाद विस्तारित नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, राज्य के किसी भी जिले में मोबाइल मेडिकल यूनिट का संचालन नहीं हो रहा था (जुलाई 2015)।

जवाब में बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने कहा (अक्टूबर 2015) कि निविदा प्रक्रिया के पूरी होने के उपरान्त अनुमोदित संख्या में मेडिकल मोबाइल यूनिट का संचालन शुरू किया जाएगा।

2.1.11.5 बी.एम.एस.आई.सी.एल. द्वारा असैनिक कार्य को प्रारंभ नहीं किया जाना

दवा, उपकरण एवं सेवाओं की अधिप्राप्ति तथा अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों/स्वास्थ्य उपकेन्द्रों के लिए भवन निर्माण एवं प्रत्येक प्रखण्ड में 30 बेड के अस्पताल में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के उत्क्रमण सहित निर्माण कार्य हेतु बिहार सरकार ने बिहार स्वास्थ्य सेवाएँ एवं संरचना कॉरपोरेशन लिमिटेड (बी.एम.एस.आई.सी.एल.) का गठन किया (मई 2010)।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने बी.एम.एस.आई.सी.एल. को चिकित्सा पदाधिकारियों एवं परिचारिकाओं के लिए 50 आवासीय क्वार्टर के निर्माण एवं 101 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, 136 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, 10 अनुमण्डलीय अस्पतालों तथा एक सदर अस्पताल के लिए भवन निर्माण हेतु ₹446.17 करोड़ विमुक्त किया (अप्रैल 2011 से फरवरी 2014)। हाँलांकि मार्च 2015 तक कुल 298 निर्माण कार्यों में से केवल पाँच कार्य पूर्ण हुए थे जबकि 35 कार्य अपूर्ण थे एवं 258 कार्य अभी तक शुरू नहीं किए गए थे। इसमें से नौ कार्यों का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) अभी भी तैयार किया जाना था, 141 कार्यों की निविदा प्रक्रिया पूरी की जानी थी एवं 108 कार्यों के लिए अनुबंध क्रियान्वयन के बावजूद भी कार्य अभी तक शुरू नहीं किया गया था (**परिशिष्ट-2.1.3**)। इस प्रकार, निधि की उपलब्धता के बावजूद भी बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के द्वारा समुचित स्वास्थ्य देख-रेख संरचनात्मक सुविधा का निर्माण नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त बी.एम.एस.आई.सी.एल. के खाते में ₹383.40 करोड़ की राशि एक से चार वर्षों की अवधि तक अवरुद्ध रही।

प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान मामले की जाँच का आश्वासन दिया।

2.1.11.6 ट्रॉमा सेंटर का पूर्ण नहीं होना

राष्ट्रीय उच्च पथ के अत्यधिक दुर्घटना प्रवृत्त क्षेत्रों में अवस्थित चयनित सरकारी अस्पतालों में दुर्घटना से संबंधित आपातकालीन सेवाओं में वृद्धि एवं उनके उत्क्रमण हेतु भारत सरकार ने राज्य सरकार के साथ ₹62.39 करोड़¹ की लागत पर नौ ट्रॉमा सेंटर को संचालित करने का अनुबंध किया (मई 2009) एवं नौ सरकारी अस्पतालों को 2010-11 के दौरान ₹6.45 करोड़ विमुक्त किया।

हाँलांकि, एजेंसी ने समय पर कार्य पूरा नहीं किया तथा बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा कार्य पूरा करने की निर्धारित तिथि से एक वर्ष बाद अनुबंध को रद्द कर दिया गया (दिसम्बर 2012)। चूँकि एजेंसी को कोई भुगतान नहीं किया गया था,

¹ पाँच ट्रॉमा सेंटर का दर- भवन: ₹0.63 करोड़ एवं उपकरण, मानव बल इत्यादि: ₹4.125 करोड़ तथा चार ट्रॉमा सेंटर का दर - भवन: ₹0.80 करोड़ एवं उपकरण, मानव बल इत्यादि: ₹8.83 करोड़

₹7.38 करोड़ की राशि बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के पास पड़ी रही एवं ट्रॉमा देख-रेख की आपातकालीन सुविधा उपलब्ध कराने का उद्देश्य पूरा नहीं हो सका।

पूछे जाने पर बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने बताया (अक्टूबर 2015) कि कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण पूरी परियोजना का पुनरीक्षण किया जा रहा है।

2.1.11.7 निष्क्रिय उपकरण

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने प्रस्तावित 26 रुग्ण नवजात देख-रेख इकाई (एस.एन.सी.यू.) के लिए उपकरण, जिसकी आपूर्ति जिला अस्पतालों में करनी थी, के क्रय के लिए पाँच एजेंसियों के साथ अनुबन्ध किया था (सितम्बर 2009)।

तीन जिला स्वास्थ्य समितियों (पूर्वी चम्पारण, कटिहार, मधुबनी) के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि जिला अस्पतालों में एस.एन.सी.यू. भवन को पूरा करने के लिए समुचित कार्रवाई किए बिना जिला स्वास्थ्य समितियों को ₹68.36 लाख के उपकरण की आपूर्ति की गई (फरवरी 2010 से सितंबर 2011) एवं आपूर्तिकर्ताओं को ₹44.79 लाख का भुगतान किया गया। परिणामस्वरूप जिला स्वास्थ्य समितियों के पास जुलाई 2015 तक उपकरण अव्यवहृत पड़े रहे।

बाह्य रोगी कक्ष, बाह्य/आंतरिक सुविधाओं, प्रसव-कमरा एवं जलापूर्ति इत्यादि की अनुपलब्धता जैसी अन्य कमियाँ भी नमूना जाँचित जिलों की स्वास्थ्य देख-रेख इकाइयों में पाई गई (परिशिष्ट-2.1.4)।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि मामले की जाँच एवं समुचित कार्रवाई की जाएगी।

2.1.11.8 औषधियों की अधिप्राप्ति में कमियाँ

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की रूपरेखा, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र/सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के स्तर पर औषधियों की उपलब्धता को सुनिश्चित करते हुए अस्पताल में अच्छे देख-रेख को सुगम बनाने पर बल देता है। बिहार सरकार ने राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार को अप्रैल 2007 में औषधियों के लिए राज्य क्रय संगठन के रूप में नामित किया। बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने विभिन्न अवधियों में (अक्टूबर 2012 तक) औषधियों की आपूर्ति के लिए विभिन्न एजेंसियों के साथ अनुबंध किया। उसके बाद, दर अनुबंध बी.एम.एस.आई.सी.एल. द्वारा किये जा रहे थे, जिसे स्वास्थ्य विभाग, बिहार सरकार के द्वारा सभी स्वास्थ्य संस्थानों में औषधियों की आपूर्ति के लिए राज्य क्रय संगठन नामित किया गया (मई 2010) था। औषधियों की अधिप्राप्ति में पाई गई कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

दवाओं की अधिप्राप्ति पर हुए भुगतान पर अतिरिक्त लागत वहन किया गया

अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने 126 औषधियों/शल्य वस्तुओं के दर को निर्धारित किया (अक्टूबर 2012) जो कि मार्च 2014 तक वैध था। इस बीच बी.एम.एस.आई.सी.एल. ने भी दवा की अधिप्राप्ति के लिए निविदा आमंत्रित किया (फरवरी 2013) एवं 234 दवाओं के दर को निर्धारित किया (सितम्बर 2013)। हाँलांकि यह पाया गया कि बी.एम.एस.आई.सी.एल. द्वारा निर्धारित 60 दवाओं का दर बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा अनुबंधित दर से अधिक था। इसके अतिरिक्त बी.एम.एस.आई.सी.एल. ने इन दवाओं को ₹19.48 करोड़ में प्राप्त किया जिसकी बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति की दर के अनुसार तुलनात्मक मूल्य ₹16.62 करोड़ था (परिशिष्ट-2.1.5)।

प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान कहा कि बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के दर अनुबंध के तीन वर्षों बाद बी.एम.एस.आई.सी.एल. द्वारा निविदा निकाली गई जिसके कारण दरों में अन्तर था।

उत्तर तथ्य के अनुरूप नहीं था क्योंकि बी.एम.एस.आई.सी.एल. के दर अनुबंध अवधि के दौरान बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के दर अनुबंध की वैधता थी। अतः बी.एम.एस.आई.सी.एल. द्वारा मार्च 2014 तक दवा की अधिप्राप्ति पर ₹2.86 करोड़ का अतिरिक्त लागत वहन करना पड़ा।

दवा की आपूर्ति के लिए एजेंसी को अनियमित अग्रिम

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा निश्चित किए गए दर अनुबंध की शर्तों के अनुसार भुगतान 'कैश एवं कैरी' के आधार पर करना था, अर्थात् सभी वस्तुएँ/औषधियों की सुपुर्दगी के समय एजेंसी को भुगतान करना था।

नमूना जाँचित छः जिला स्वास्थ्य समितियों के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन करते हुए 24 एजेंसियों को ₹1.23 करोड़ (परिशिष्ट-2.1.6) की औषधियों को प्राप्त किए बिना अग्रिम भुगतान किया गया (सितम्बर 2010 से दिसम्बर 2013)। हाँलांकि, संबंधित जिला स्वास्थ्य समितियों द्वारा औषधियों की प्राप्ति को सुनिश्चित करने संबंधी कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया (जुलाई-2015)।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि अग्रिम की वसूली सुनिश्चित की जाएगी।

औषधियों की विलंबित आपूर्ति के लिए एजेंसियों से निर्धारित हानिपूर्ति वसूल नहीं किया गया।

औषधियों की आपूर्ति के लिए एजेंसियों के साथ कार्यान्वित दर अनुबंध की शर्तों के अनुसार प्रथम आदेश की प्राप्ति के 30 दिनों के अन्दर दवाओं की पहली आपूर्ति को सुनिश्चित किया जाना था। किसी भी विलंबित आपूर्ति के लिए दवाओं के लिए निर्गत आपूर्ति आदेश के मूल्य का 0.5 प्रतिशत प्रतिदिन की दर से जो विपत्र राशि के 35 प्रतिशत के अधीन हो निर्धारित हानिपूर्ति वसूल करना था।

अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि नमूना जाँचित जिलों में 41 एजेंसियों ने ₹11.77 करोड़ मूल्य की औषधियों को 418 दिन तक के विलम्ब से आपूर्ति किया (परिशिष्ट-2.1.7)। फिर भी, जिला स्वास्थ्य समितियों के द्वारा विलंबित आपूर्ति के लिए आपूर्तिकर्ताओं के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई।

प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान आश्वासन दिया कि इस संबंध में कार्रवाई की जाएगी।

आपूर्तिकर्ताओं के विपत्र से औषधियों के परीक्षण शुल्क की कटौती नहीं किया जाना

औषधियों की आपूर्ति के लिए किए गए दर अनुबंध के लिए एकरारनामा जो अगस्त 2011 से दिसम्बर 2011 एवं अक्टूबर 2012 से मार्च 2014 तक कार्यान्वित किए गए के अनुसार दवा आपूर्ति किए गए विपत्र से विपत्र की कुल राशि, बिक्री कर को छोड़कर का 2 प्रतिशत दवा परीक्षण शुल्क के रूप में कटौती करना था।

अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि नमूना जाँचित जिलों में परीक्षण शुल्क के रूप में ₹29.01 लाख के राशि की कटौती किए बिना आपूर्तिकर्ताओं को औषधियों की अधिप्राप्ति के लिए ₹14.51 करोड़ का भुगतान किया गया (परिशिष्ट-2.1.8)।

जवाब में बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने प्रेक्षण से सहमति जतायी और कहा (अक्टूबर 2015) कि कुछ जिलों ने गलती से परीक्षण शुल्क की कटौती नहीं की है। आगे यह भी कहा गया कि जिला स्वास्थ्य समितियों/असैनिक शल्य चिकित्सकों को परीक्षण शुल्क की कटौती को सुनिश्चित करने का निर्देश दिया गया था।

जैविक औषधियों की गुणवत्ता जाँच सुनिश्चित नहीं की गई

औषधियों की आपूर्ति के लिए दर अनुबंध की शर्तों के अनुसार कंपनी के गोदाम से संबंधित औषधि निरीक्षकों के द्वारा जाँच के लिए प्रत्येक बैच से औषधि का नमूना लिया जाना चाहिए। चूंकि राज्य में जैविक औषधियों यथा प्रतिजिवाणु, इन्जेक्टेबल एवं टीका की गुणवत्ता जाँच की सुविधा नहीं थी, अतः बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने बी.एम.एस. आई.सी.एल.,पटना द्वारा अनुमोदित अनुबंध दर पर तीन एन.ए.बी.एल. अधिकृत जाँच प्रयोगशालाओं में जाँच करने का निर्णय लिया (दिसम्बर 2013)।

नमूना जाँचित जिलों में अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि किसी भी जैविक औषधि को गुणवत्ता जाँच हेतु इन एन.ए.बी.एल. अधिकृत प्रयोगशालाओं में नहीं भेजा गया जबकि बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने परीक्षण शुल्क के रूप में 10 जिला स्वास्थ्य समितियों (बेगूसराय, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, नालन्दा, नवादा, पटना, समस्तीपुर, शेखपुरा, सुपौल एवं पश्चिमी चम्पारण) से मार्च 2015 तक ₹28.81 लाख की राशि एकत्रित किया था। अतः राज्य में जैविक औषधियों का प्रयोग बिना किसी जाँच के हो रहा था।

प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान कहा कि मामले को देखा जाएगा।

अनुशंसा : बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को एजेंसियों के द्वारा औषधि की समय पर आपूर्ति सुनिश्चित करने पर ध्यान देना चाहिए। बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को दवाओं की गुणवत्ता जाँच करने की भी व्यवस्था करनी चाहिए।

2.1.11.9 आशा का चयन एवं प्रशिक्षण

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत समुदाय एवं स्वास्थ्य सुविधाओं के बीच माध्यम के रूप में कार्य करने हेतु 1000 की जनसंख्या वाले प्रत्येक गाँव में एक महिला प्रमाणिक सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता (आशा) का चयन किया जाना था एवं उसे चार चरणों में प्रशिक्षण देना था। राज्य स्तर पर 87135 आशा की आवश्यकता के बदले 85239 आशा थी। हाँलाकि उन्हें अपेक्षित प्रशिक्षण नहीं दिया गया, अक्टूबर 2015 तक केवल 55195 एवं 6836 आशा को तीसरे एवं चौथे चरण का प्रशिक्षण दिया गया था।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि नये प्रशिक्षण एजेंसी के चयन की प्रक्रिया जारी है।

आशा ड्रग किट

आशा के पास समुदाय को प्राथमिक स्वास्थ्य देख-रेख सेवा उपलब्ध कराने हेतु 15 दवाओं के साथ एक ड्रग किट होना था एवं इन दवाओं को त्रैमासिक रूप से प्रतिपूरित करना था। आशा को ड्रग किट उपलब्ध कराने हेतु बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने ₹2082 प्रति किट की दर से 87135 आशा ड्रग किट 38 जिलों में नवम्बर 2010 एवं जनवरी 2011 के बीच आपूर्ति करने के लिए एक एजेंसी के साथ अनुबंध किया।

जाँच से ज्ञात हुआ कि बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने नमूना जाँचित जिलों में उपलब्ध आशा से 3731 अधिक किट जिसका मूल्य ₹80.79 लाख था, की खरीद की। चूंकि आशा की नियुक्ति उनके स्वीकृत पद से कम थी, परिणामस्वरूप नमूना जाँचित जिलों के प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के भंडार में 1942 आशा ड्रग किट अव्यवहृत पड़े थे। इसके

अतिरिक्त, नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2011–15 के दौरान आशा किट की दवाओं को कभी भी प्रतिपूरित नहीं किया गया। तीन प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (मुरौल–मुजफ्फरपुर, पहाडपुर–पूर्वी चम्पारण एवं चनपटिया– पश्चिमी चम्पारण) के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 51 आशा ड्रग किट के अन्दर की दवा कालातीत हो चुकी थी।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि विलम्ब से बचने के लिए दवा की प्रतिपूर्ति प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र के माध्यम से करने का विचार किया जा रहा है।

आशा नवजात किट

नवजात शिशु की घर पर देखभाल (एच.बी.एन.सी.) योजना के तहत, नवजात की मृत्युदर को कम करने हेतु प्रशिक्षण के दौरान आशा को नवजात किट उपलब्ध कराना था। बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने 38 जिलों में ₹1100 प्रति किट की दर से 87135 नवजात किट की आपूर्ति करने हेतु एक एजेंसी के साथ अनुबंध किया। अनुबंध के अनुसार नमूना से किट का मिलान नहीं होने पर उसे बदला जाना चाहिए था नहीं तो निष्पादन प्रतिभूति को जब्त किया जाना था।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि सात जिलों (औरंगाबाद, भागलपुर, जमुई, पटना, सहरसा, शिवहर एवं सीतामढ़ी) में नमूना के अनुसार नवजात किट की आपूर्ति नहीं की गई। हालाँकि मार्च 2015 तक किट को बदला नहीं गया था एवं निष्पादन प्रतिभूति मई 2014 में व्यपगत हो गया। आगे, नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों की जाँच से यह ज्ञात हुआ कि यद्यपि 27609 आशा को ही प्रशिक्षित किया गया था जबकि 31836 नवजात किट क्रय किया गया परिणामस्वरूप ₹46.50 लाख मूल्य के 4227 अधिक किट की अधिप्राप्ति की गई।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि आशा के लक्ष्य के अनुसार नवजात किट की अधिप्राप्ति की गई एवं किट के वितरण की प्रक्रिया चल रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्रशिक्षित आशा की संख्या के अनुसार ही किट की अधिप्राप्ति की जानी चाहिए थी।

2.1.12 आयुष को अपर्याप्त रूप से मुख्य धारा में लाया जाना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की एक रणनीति आयुष सेवा (आयुर्वेदिक, योग, युनानी, सिद्धा एवं होम्योपैथी) को मुख्य धारा की अन्य स्वास्थ्य सेवाओं के अनुरूप प्रोत्साहित करना था। राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के रूपरेखा के अनुसार बाह्य रोगी सेवाओं को सुदृढ़ करने हेतु बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को प्रत्येक रेफरल अस्पताल/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में एक आयुष चिकित्सक को संविदा पर नियुक्त करते हुए अलग से आयुष गठन को उपलब्ध कराना था। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम² के अन्तर्गत बच्चों की जाँच एवं तदनुसार उपचार हेतु प्रत्येक प्रखण्ड में दो चलन्त स्वास्थ्य दल का गठन करते हुए प्रत्येक चलन्त स्वास्थ्य दल में दो आयुष चिकित्सकों को शामिल करना था।

² फरवरी 2013 में शुरू किये गए राष्ट्रीय बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम का उद्देश्य विद्यालय के 0–18 आयु वर्ग के बच्चों की जन्म के समय का दोष, रोग, कमी एवं विकलांगता सहित विलंबित विकास की जाँच करना था।

2.1.12.1 आयुष चिकित्सकों की उपलब्धता

आयुष चिकित्सकों के कमी के कारण राष्ट्रीय बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम, राज्य में अभी तक शुरू नहीं किया गया था

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के अभिलेखों की जाँच से यह ज्ञात हुआ कि राज्य के प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों/ अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में 1724 स्वीकृत बल के विरुद्ध केवल 1264 आयुष चिकित्सक पदस्थापित थे (मार्च 2015)। आगे, बिहार सरकार द्वारा रेफरल अस्पतालों के लिए आयुष चिकित्सक के पद की स्वीकृति नहीं दी गई थी। यह भी पाया गया कि मार्च 2015 तक 2136 आयुष चिकित्सकों को नियुक्त नहीं किये जाने के कारण 1068 चलन्त स्वास्थ्य दल (राज्य के सभी 534 प्रखण्डों के लिए) का गठन नहीं किया जा सका था। अतः राष्ट्रीय बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम, जिसे वर्ष 2012-13 में शुरू होना था, राज्य में मार्च 2015 तक शुरू नहीं हो सका था।

2.1.12.2 आयुष औषधियों की उपलब्धता

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के अभिलेखों की जाँच से यह उदघटित हुआ कि जून 2010 में 271 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के लिए आयुष दवाओं की अधिप्राप्ति की गई थी। बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति में उन अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में 1384 आयुष चिकित्सकों जिसमें 428 होम्योपैथ चिकित्सक भी शामिल थे, को अगस्त 2010 के दौरान नियुक्त किया था। हाँलांकि होम्योपैथ दवाओं को छोड़कर आयुष दवा जून 2011 में अधिप्राप्त किया गया था जबकि होम्योपैथी दवा अप्रैल 2013 में क्रय किया गया था। परिणामस्वरूप, अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में अप्रैल 2013 तक सभी आयुष दवाएँ उपलब्ध नहीं थी एवं बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति के अभिलेखों के अनुसार, आयुष चिकित्सक अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के मरीजों को एलौपैथिक दवाएँ लिख रहे थे जिसके कारण राज्य में आयुष को मुख्य धारा में लाने में सफलता नहीं मिली।

प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान कहा कि, राष्ट्रीय बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम के अन्तर्गत आयुष चिकित्सकों की नियुक्ति जुलाई 2015 में की गयी है जबकि आयुष औषधियों के क्रय के लिए निविदा प्रक्रियाधीन है।

अनुशंसा: प्रत्येक रेफरल अस्पताल/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में आयुष गठन की आवश्यकता थी एवं आयुष को मुख्य धारा में लाने के लिए आयुष औषधियों की नियमित आपूर्ति सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.1.13 नियमित प्रतिरक्षण एवं पल्स पोलियो प्रतिरक्षण कार्यक्रम (भाग-सी)

यक्ष्मा, डिप्थेरिया, काली खॉसी, टिटनेस, पोलियो, खसरा, हेपेटाइटिस-बी इत्यादि जैसे जानलेवा निवारण योग्य बिमारियों के विरुद्ध बच्चों के प्रतिरक्षण के लिए कार्यक्रम नियमित प्रतिरक्षण कार्यक्रम के माध्यम से संचालित होना था।

राज्य में नियमित प्रतिरक्षण के तहत उपलब्धि प्रशंसनीय थी तथा भारत सरकार द्वारा प्रकाशित वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण प्रतिवेदन (वर्ष 2011-12) के अनुसार बिहार में सम्पूर्ण प्रतिरक्षण का आँकड़ा 65.6 प्रतिशत था जो कि राष्ट्रीय आँकड़ा 61 प्रतिशत से अधिक था। विश्व स्वास्थ्य संगठन के प्रतिवेदन के अनुसार राज्य में सम्पूर्ण प्रतिरक्षण का प्रतिशत वर्ष 2013-14 में बढ़कर 72 प्रतिशत हो गया।

इसी तरह, पल्स पोलियो प्रतिरक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत भी राज्य का प्रदर्शन प्रशंसनीय था एवं पल्स पोलियो प्रतिरक्षण के लक्ष्य की प्राप्ति वर्ष 2010-15 के दौरान लगभग कर ली गई थी एवं वर्ष 2011-12 के बाद पोलियो के नए मामले नहीं पाए गए।

प्रधान सचिव, स्वास्थ्य विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान कहा कि, विश्व स्वास्थ्य संगठन के आँकड़े (जून 2015) के अनुसार राज्य में नियमित प्रतिरक्षण वर्तमान में 78 प्रतिशत है।

राज्य में नियमित प्रतिरक्षण के तहत उपलब्धि प्रशंसनीय थी

2.1.14 राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रम (भाग-द)

2.1.14.1 कालाजार उन्मूलन कार्यक्रम

कालाजार एक परजीवी रोग है जिसका प्रभाव भारत के 54 जिलों में है जिसमें बिहार के 33 जिले शामिल हैं। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति-2002 ने भारत में वर्ष 2010 तक (जिसे बाद में पुनरीक्षित कर 2015 किया गया) कालाजार के उन्मूलन का लक्ष्य निर्धारित किया। इस देशी रोग से बचाव का उपाय प्रभावित क्षेत्रों में डी.डी.टी. का आंतरिक अवशिष्ट छिड़काव था। राज्य के साथ-साथ नमूना जाँचित जिलों में कालाजार के मामले, इसके उपचार एवं कालाजार के कारण मृत्यु के मामले का विस्तृत विवरण निम्नवत है:

तालिका संख्या-2.1.5

वर्ष 2010-15 के दौरान कालाजार के कुल मामले, इसके उपचार एवं प्रतिवेदित मृत्यु के मामले

खोजे गये मामले		स्वास्थ्य उपचार उपलब्ध कराया गया		प्रतिवेदित मृत्यु के मामलों	
राज्य	नमूना जाँचित जिले	राज्य	नमूना जाँचित जिले	राज्य	नमूना जाँचित जिले
82568	33971	82144	33953	224	115

(स्रोत: राज्य कार्यक्रम पदाधिकारी, मलेरिया/कालाजार एवं नमूना जाँचित जिला स्वास्थ्य समिति)

अतः तालिका संख्या 2.1.5 से स्पष्ट था कि मार्च 2015 तक राज्य से कालाजार का उन्मूलन नहीं किया जा सका था। इसके विपरीत, यह रोग वर्ष 2010 में 31 जिलों से बढ़कर वर्ष 2015 में 33 जिलों में फैल गया।

2.1.14.2 नियत अवधि के बाद डी.डी.टी. का छिड़काव

कालाजार के रोगवाहक की आबादी मार्च में बढ़ते हैं एवं जून से अक्टूबर के दौरान प्रसारित होते हैं। हालांकि भारत सरकार की मार्गदर्शिका के अनुसार कालाजार के रोगवाहक की आबादी को नियंत्रित करने के लिए निरोधी उपाय के तहत डी.डी.टी. का छिड़काव वर्ष में दो बार (फरवरी/मार्च एवं जून/जुलाई) किया जाना था। नमूना जाँचित नौ जिलों में यह पाया गया कि कई चक्रों में डी.डी.टी. का छिड़काव कालाजार परजीवी के गैर जनन अवधि में किया गया। इसके कारण निरोधी उपाय जिस पर ₹7.36 करोड़ का व्यय किया गया था, अप्रभावी रहा।

यह भी पाया गया कि राज्य कालाजार/मलेरिया कार्यालय में 3556 स्वीकृत बल के विरुद्ध केवल 600 कर्मी (12 प्रतिशत) ही कार्यरत थे जबकि नमूना जाँचित जिलों में 892 स्वीकृत बल के विरुद्ध केवल 131 कर्मी (15 प्रतिशत) पदस्थापित थे जिसके कारण कार्यक्रम का कार्यान्वयन बुरी तरह प्रभावित हुआ।

उत्तर में बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) कि डी.डी.टी. के छिड़काव में विलम्ब का कारण डी.डी.टी. की अनुपलब्धता एवं भारत सरकार द्वारा निधि का विलम्ब से विमुक्ति था।

2.1.14.3 राष्ट्रीय दृष्टिहीनता नियंत्रण कार्यक्रम

वर्ष 2020 तक जनसंख्या में दृष्टिहीनता की दर को 1.4 प्रतिशत से घटाकर 0.3 प्रतिशत करने के उद्देश्य से भारत सरकार ने 1976 में राष्ट्रीय दृष्टिहीनता नियंत्रण कार्यक्रम प्रारंभ किया।

राज्य कार्यक्रम पदाधिकारी, जो राज्य में कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार थे, के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि 27 जिलों में स्थापित किये जाने वाले 400 चक्षु केन्द्र के विरुद्ध केवल 105 ही स्थापित किये गये। इसके अतिरिक्त कार्यक्रम के अन्तर्गत 10 विशेषज्ञ एवं 220 नेत्र सहायक के स्वीकृत बल के विरुद्ध केवल एक विशेषज्ञ एवं 19 नेत्र सहायक ही उपलब्ध थे। आगे जाँच में यह भी पाया गया कि

राज्य कार्यक्रम पदाधिकारी ने वर्ष 2010–2015 के दौरान न तो अंधापन के प्रभाव से संबंधित आँकड़े और न ही कार्यक्रम से संबंधित वित्तीय विवरण संधारित किये थे।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने उत्तर (अक्टूबर 2015) में इस तथ्य को स्वीकार किया।

2.1.14.4 राष्ट्रीय कुष्ठ उन्मूलन कार्यक्रम

राष्ट्रीय कुष्ठ उन्मूलन कार्यक्रम को वर्ष 1983 में आरंभ किया गया था एवं देश ने कुष्ठ उन्मूलन का लक्ष्य प्राप्त कर लिया अर्थात् राष्ट्रीय स्तर पर प्रति 10,000 आबादी में एक मामले से कम के प्रभावी दर को दिसम्बर 2005 में प्राप्त कर लिया गया जो कि राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2002 के द्वारा निर्धारित था।

जाँच से ज्ञात हुआ कि लेखापरीक्षा अवधि के दौरान राज्य में प्रभावी दर एक के निर्धारित सीमा से अधिक (वर्ष 2010–11 में 1.12 मामले एवं वर्ष 2012–13 में 1.20 मामले) था। आगे, वर्ष 2014–15 में मानव बल यथा जिला कुष्ठ पदाधिकारी, गैर चिकित्सा पदाधिकारी आदि की कमी के कारण नमूना जाँचित तीन जिलों (अररिया, गया एवं सारण) में प्रभावी दर एक के निर्धारित सीमा से अधिक था।

लेखापरीक्षा के दौरान पूछे जाने पर बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने बताया कि बिहार सरकार ने मामले को गंभीरता से लिया है एवं सुधारात्मक कदम उठाये जा रहे हैं।

अनुशंसा : बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को कालाजार उन्मूलन के लक्ष्य की प्राप्ति हेतु जी.डी.टी. का समय से छिड़काव एवं पर्याप्त मानव बल को सुनिश्चित करना चाहिए। बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को राज्य में अंधापन के नियंत्रण के लिए पर्याप्त संख्या में चक्षु केन्द्र को भी सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.15 अपर्याप्त मानव-बल

मिशन को प्रत्येक प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में हर समय सेवा सुनिश्चित करने हेतु कम से कम तीन स्टाफ नर्स एवं प्रत्येक स्वास्थ्य उपकेन्द्र में दो ए.एन.एम. को उपलब्ध कराना था। राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के कार्यान्वयन की रूपरेखा के अनुसार भी यह अपेक्षित है कि प्रत्येक रेफरल अस्पताल में सात विशेषज्ञ चिकित्सक एवं नौ स्टाफ नर्स हो। हाँलांकि, बिहार सरकार ने प्रत्येक रेफरल अस्पताल/सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के साथ-साथ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र के लिए विशेषज्ञ चिकित्सकों (सर्जन, शिशु रोग विशेषज्ञ, स्त्री रोग विशेषज्ञ एवं मूर्च्छक) के चार पदों की स्वीकृति (सितम्बर 2006) प्रदान की, रेफरल अस्पतालों में मेडिसिन के लिए अतिरिक्त पद की स्वीकृति भी दी गई।

राज्य एवं नमूना जाँचित इकाइयों में 31 मार्च 2015 को चिकित्सकीय एवं परा चिकित्सकीय कर्मियों की उपलब्धता तालिका-2.1.6 में दी गई है:

तालिका संख्या-2.1.6

राज्य एवं नमूना जाँचित जिलों में मानव-बल की विवरणी

क्र. सं.	पद	स्वीकृत		कार्यरत मानव-बल			
		राज्य	नमूना जाँचित स्वास्थ्य इकाई	राज्य (प्रतिशत)		नमूना जाँचित स्वास्थ्य इकाई (प्रतिशत)	
				पद की संख्या	कमी की प्रतिशतता	पद की संख्या	कमी की प्रतिशतता
1	चिकित्सा पदाधिकारी/विशेषज्ञ चिकित्सा पदाधिकारी	12178	714	5212	57	295	59
2	एएनएम/ग्रेड-ए/स्टाफ नर्स	29582	1068	20917	29	487	54
3	महिला स्वास्थ्य परिदर्शिका	1201	172	342	72	13	92
4	फार्मासिस्ट	अनुप-लब्ध	182	अनुप-लब्ध		49	73
5	प्रयोगशाला तकनीशियन	अनुप-लब्ध	182	अनुप-लब्ध		42	77
6	पुरुष स्वास्थ्य कर्मचारी	अनुप-लब्ध	256	अनुप-लब्ध		11	96

(स्रोत: राज्य स्वास्थ्य समिति एवं नमूना जाँचित जिलों द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

राज्य में 57 प्रतिशत चिकित्सक/विशेषज्ञ चिकित्सकों के पद रिक्त थे

तालिका संख्या 2.1.6 के अनुसार राज्य में चिकित्सकीय/विशेषज्ञ चिकित्सा पदाधिकारियों के 57 प्रतिशत पद रिक्त थे जबकि परा चिकित्सकीय कर्मियों की स्वीकृत बल से कमी 29 से 72 प्रतिशत तक थी।

नमूना जाँचित जिलों में स्वास्थ्य देख-रेख इकाइयों के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि रेफरल अस्पतालों एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में 798 विशेषज्ञों की आवश्यकता के विरुद्ध केवल 49 (छ: प्रतिशत) विशेषज्ञ चिकित्सक उपलब्ध थे। पाँच नमूना जाँचित रेफरल अस्पताल बिना किसी विशेषज्ञ चिकित्सक के चल रहे थे, जबकि रेफरल अस्पताल, सकरा में दो स्त्री रोग विशेषज्ञ पदस्थापित थे। यह भी पाया गया कि नमूना जाँचित जिलों के 29 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कोई चिकित्सक नहीं थे एवं 11 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र केवल एक चिकित्सक द्वारा क्रियाशील थे। आगे, नौ स्वास्थ्य उपकेन्द्रों एवं 54 अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कोई ए.एन.एम. पदस्थापित नहीं थी (परिशिष्ट-2.1.9)।

इस प्रकार, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के लगभग 10 वर्ष पूरे होने के बावजूद, राज्य के स्वास्थ्य केन्द्रों में आवश्यकतानुसार चिकित्सकीय/परा-चिकित्सकीय कर्मी नहीं थे।

बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि विभाग कार्यक्रम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु मानव-बल में कमी को दूर करने हेतु आवश्यक कदम उठा रहा है।

अनुशंसा : बिहार राज्य स्वास्थ्य समिति को प्रत्येक स्वास्थ्य देख-रेख इकाइयों में चिकित्सकों एवं परा चिकित्सकीय कर्मियों की आवश्यक संख्या में नियुक्ति सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.16 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की रूपरेखा के अनुसार विभिन्न स्तरों पर नियमित अनुश्रवण को सुनिश्चित करने हेतु प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, प्रखण्ड, जिला एवं राज्य स्तर पर स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजन समिति का गठन किया जाना था। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार एवं बिहार सरकार के बीच सहमति ज्ञापन (मई 2005 एवं मार्च 2013) के अनुसार राज्य स्वास्थ्य समिति/जिला स्वास्थ्य समिति की शासी निकाय एवं

कार्यकारी समिति की नियमित अंतराल पर बैठक होनी चाहिए थी जिसमें कि वार्षिक कार्य योजना के कार्यान्वयन की प्रगति समीक्षा, अंतरसंभागीय समन्वय के मामले एवं पूर्व में लिए गए निर्णयों पर किये गये अनुवर्ती कार्य की स्थिति आदि की समीक्षा की जानी थी।

यद्यपि राज्य स्तर पर स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजन समिति के गठन से संबंधित कोई जानकारी राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा नहीं दी गई, नमूना जाँच में यह पाया गया कि जिला, प्रखण्ड एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र स्तर पर स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजन समिति का गठन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, शासी निकाय/कार्यकारी समिति की बैठक राज्य स्तर पर नियमित नहीं थी क्योंकि वर्ष 2010–2015 के दौरान कार्यकारी समिति की वांछित 30 बैठकों के विरुद्ध मात्र 10 बैठक ही आयोजित की गई थी। नमूना जाँचित जिलों में, वर्ष 2010–2015 के दौरान शासी निकाय की आवश्यक 100 बैठकों के विरुद्ध मात्र 23 (23 प्रतिशत) बैठकें आयोजित की गई थी। इसके अलावा किसी भी नमूना जाँचित जिलों में स्वास्थ्य देखभाल प्रणाली में जबावदेही एवं पारदर्शिता में सुधार हेतु आवश्यक जनसंवाद/जनसुनवाई आयोजित नहीं की गई थी।

जबाब में, राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा बताया गया कि आवश्यक कार्यसूची के आधार पर कार्यकारी समिति/शासी निकाय की बैठक आयोजित की गई। हाँलाकि स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजन समिति की बैठकों की नियमितता एवं स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजन समिति के गठन के बारे में जवाब में कुछ भी नहीं बताया गया है।

अनुशंसा: राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार द्वारा प्रत्येक स्तर (प्रखण्ड से राज्य) पर स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजन समिति का गठन सुनिश्चित करना चाहिए। इसके अतिरिक्त अनुश्रवण समिति के नियमित अंतराल पर बैठक के द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन का अनुश्रवण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.1.17 निष्कर्ष

- राज्य स्वास्थ्य समिति की वित्तीय विवरणियाँ राज्य में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की वास्तविक स्थिति को नहीं दर्शाती थीं क्योंकि विभिन्न वित्तीय विवरणियों में समान अवयवों के लिए भिन्न-भिन्न प्रारंभिक अवशेष, प्राप्त निधि, एवं व्यय दर्शाये गये थे।
- कार्य योजनाओं को निचले स्तर तक पहुँच के साथ विकेन्द्रीकृत नहीं किया गया था, जिसके कारण मिशन में सामुदायिक सहभागिता नगण्य थी।
- मिशन अवधि वर्ष 2005–2012 की समाप्ति के बावजूद राज्य में लगभग आधी गर्भवती महिलाओं का निबंधन गर्भावस्था की प्रथम तिमाही में नहीं हो सका। परिणामस्वरूप प्रसवपूर्व देखभाल अपर्याप्त रहा, साथ ही लगभग आधे प्रसव के मामले घर पर सम्पादित किये गये, जिसका कारण अपर्याप्त स्वास्थ्य सेवाओं का रहना था और इस कारण लक्षित मातृ एवं शिशु मृत्यु दर को प्राप्त करने में मिशन असफल रहा।
- भौतिक आधारभूत संरचनाओं में कमियों और निधि की उपलब्धता के बावजूद स्वास्थ्य इकाइयों और ट्रॉमा सेन्टर के लिए भवन निर्माण कार्य पूर्ण नहीं हुए।
- औषधियों की अधिप्राप्ति प्रणाली दक्ष नहीं थी क्योंकि एजेंसियों से परिनिर्धारित नुकसानी और अदेय अग्रिमों की वसूली नहीं की गई। राज्य में जैविक औषधियों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई।
- प्रत्येक रेफरल अस्पताल/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में आयुष गठन की व्यवस्था नहीं की गयी और आयुष औषधियों की नियमित आपूर्ति सुनिश्चित नहीं की गई।

- मानव बल में कमियाँ, डी.डी.टी. का विलंबित छिड़काव आदि के कारण कालाजार उन्मूलन कार्यक्रम प्रभावित रहा और निर्धारित तिथि तक लक्ष्य प्राप्ति में असफल रहा।
- दृष्टिहीनता नियंत्रण हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम अपर्याप्त संरचना एवं मानव बल की कमी के कारण प्रभावित रहा। राष्ट्रीय कुष्ठ उन्मूलन कार्यक्रम विशेषज्ञ चिकित्सकीय कर्मचारी के अभाव के कारण कुष्ठ उन्मूलन के लक्ष्य की प्राप्ति में असफल रहा।
- राज्य में चिकित्सा पदाधिकारियों/विशेषज्ञ चिकित्सा पदाधिकारियों के 57 प्रतिशत पद रिक्त थे जबकि परा-चिकित्सीय कर्मों के पदों में 29 से 72 प्रतिशत की कमी थी।
- विभिन्न स्तरों पर स्वास्थ्य अनुश्रवण समितियों के गठन नहीं होने के कारण अनुश्रवण एवं मूल्यांकन का अभाव था।

भवन निर्माण विभाग

2.2 भवन निर्माण विभाग का कार्यकलाप

कार्यकारी सारांश

परिचय

भवन निर्माण विभाग (भ.नि.वि.) वर्ष 1982 में अस्तित्व में आया। भ.नि.वि. का मूल उद्देश्य सिंचाई और वन विभाग एवं बिहार पुलिस भवन निर्माण निगम के अंतर्गत भवनों को छोड़कर विभिन्न विभागों के आवासीय और गैर-आवासीय सरकारी भवनों का निर्माण, मरम्मत और रख-रखाव करना है।

(कंडिका 2.21)

कार्यों का निष्पादन

वर्ष 2010-15 के दौरान 2966 लक्षित भवनों के निर्माण के विरुद्ध भ.नि.वि. ने केवल 2708 कार्यों के निर्माण को आरम्भ किया था। इसमें से भ.नि.वि. केवल 1582 कार्यों को पूरा कर सका और शेष 1126 कार्यों के निर्माण तकनीकी स्वीकृति (त.स्वी.) देने में विलम्ब और निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में विलम्ब तथा भूमि विवादों की वजह से पूरा नहीं किया गया था (अक्टूबर 2015)।

(कंडिका 2.2.6)

कार्यों की आयोजना

भ.नि.वि. ने बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के तहत निर्धारित मानक का उल्लंघन करते हुए मुख्य अभियंता (मु.अ.) से प्रस्तावों को प्राप्त किये बिना और वित्तीय आवश्यकताओं का पता लगाये बिना वार्षिक योजना तैयार किया। संरचना प्रमंडल द्वारा तकनीकी स्वीकृति और निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप देने के लिए निर्धारित समय का पालन नहीं किया गया था। यद्यपि बिहार के अधिकांश जिले भूकंपीय जोन के अंतर्गत है परन्तु भ.नि.वि. ने अभियंताओं, वास्तुकारों, राजमिस्त्रीयों आदि को प्रशिक्षण देने के लिए खतरा सुरक्षा प्रकोष्ठों का गठन नहीं किया।

(कंडिका 2.2.7)

वित्तीय प्रबंधन

वर्ष 2010-15 के दौरान कुल प्रावधानित राशि में से योजना शीर्ष में 25 से 61 प्रतिशत एवं गैर-योजना शीर्ष में 21 से 35 प्रतिशत तक की निधि का बचत किया गया था। निरन्तर बचत और अनुपूरक प्रावधानों के तहत निधि का आगे भी आवंटन किया जाना बजट प्रक्रिया की त्रुटियों को दर्शाता था। भ.नि.वि. द्वारा कुछ कार्यों के लिए अपर्याप्त निधि आवंटित किए गए थे वहीं कुछ अन्य कार्यों के लिए अधिक निधि आवंटित किए गए थे। परिणामस्वरूप, कुछ काम अधूरे रह गये जबकि कुछ प्रमंडलों द्वारा अधिशेष निधि प्रत्यार्पित कर दिए गए थे।

(कंडिका 2.2.8)

कार्यों का कार्यान्वयन

तैयार किये गये अनुसूचित दर दोषपूर्ण थे। अनुसूचित दर से बढ़े हुए दर पर परिमाण विपत्र तैयार किये गये थे तथा भ.नि.वि. के अनुसूचित दर में कम दर उपलब्ध रहते हुए कार्यों के परिमाण विपत्र में सी.पी.डब्ल्यू.डी. के बढ़े हुए दर लिए गए थे। नमूना जांचित 11 कार्यों में मु.अ. (निरूपण) द्वारा त.स्वी. में विलम्ब किए जाने के कारण ₹158.12 करोड़ की लागत बढ़ गई। आर एंड एम कार्य समूचित ढंग से आयोजित नहीं किये गये थे, कुछ भवनों में काम बार-बार किया गया था जबकि कुछ अन्य भवनों को छोड़ दिया गया था। मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य के लिए मानक माप पुस्तिका का संधारण नहीं किया गया था तथा अनुमोदित प्राथमिकता सूची से विचलन

के मामले पाए गए। चूंकि बागवानी कार्य 781 अधिसूचित भवनों में से मात्र 22 से 307 भवनों में ही किए गए थे, अतः बागवानी कार्य संतोषप्रद नहीं थे।

(कांडिका 2.2.9)

मानव बल प्रबंधन

भ.नि.वि. में निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए तकनीकी मानवबल पर्याप्त नहीं थे तथा क्षेत्रीय स्तर पर अधीक्षण अभियंताओं (अ.अभि.) और कनीय अभियंता (क.अभि.) के 50 प्रतिशत से अधिक पद रिक्त थे।

(कांडिका 2.2.10)

अनुश्रवण

वर्ष 2010-15 के दौरान बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के प्रावधानानुसार मु.अभि. और अ.अभि. द्वारा अधीनस्थ कार्यालयों का निरीक्षण नहीं किया गया।

(कांडिका 2.2.11)

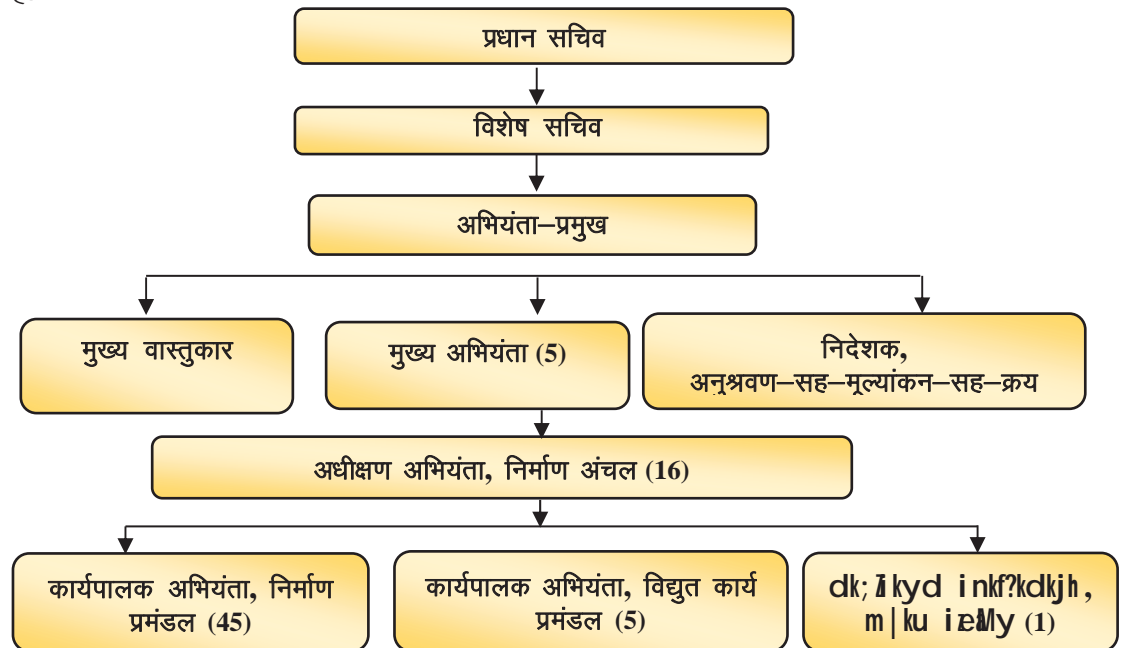
2.2.1 परिचय

वर्ष 1982 में भवन निर्माण विभाग (भ.नि.वि.) अस्तित्व में आया। इससे पूर्व भ.नि.वि. लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) के नियंत्रण में पथ निर्माण विभाग और ग्रामीण अभियंत्रण संगठन के साथ था। भवन निर्माण विभाग का उद्देश्य सिंचाई और वन विभाग तथा बिहार पुलिस भवन निर्माण निगम की भवनों को छोड़कर सभी सरकारी विभागों के आवासीय और गैर-आवासीय भवनों का निर्माण, मरम्मत और रख-रखाव करना है।

हाँलांकि, भवनों के निर्माण के लिए बजट का संचालन भ.नि.वि. के कार्यों के अलावा अन्य संबंधित प्रशासनिक विभागों द्वारा संचालित किया जाता है और भ.नि.वि. इन भवनों के निर्माण के लिए कार्यकारी अभिकरण की भूमिका निभाता है।

2.2.2 संगठनात्मक संरचना

भ.नि.वि. प्रधान सचिव के शीर्षस्थता में और मुख्यालय स्तर पर विशेष सचिव, अभियंता प्रमुख, मुख्य वास्तुकार और निदेशक, अनुश्रवण-सह-मूल्यांकन-सह-क्रय द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। भ.नि.वि. का संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिया गया है:



(स्रोत: भ.नि.वि. द्वारा प्रस्तुत)

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

भवन निर्माण विभाग के कार्यकलाप का निष्पादन लेखापरीक्षा यह आँकने के लिए किया गया था कि क्या :

- आवासीय और गैर-आवासीय सरकारी भवनों के निर्माण, मरम्मत एवं अनुरक्षण के लिए योजना प्रक्रिया दक्ष और प्रभावी था;
- उपलब्ध निधि पर्याप्त था और भ.नि.वि. की योजना के अनुसार थे;
- परियोजनाओं का क्रियान्वयन, दक्ष, प्रभावी और मितव्ययी था;
- भ.नि.वि. में मानव संसाधन प्रबंधन दक्ष था; और
- एक प्रभावी और पर्याप्त समीक्षा तथा अनुश्रवण प्रणाली अस्तित्व में था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानक

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए निम्नलिखित मानक अपनाए गए:

- बिहार लोक निर्माण विभाग (बी.पी.डब्ल्यू.डी.) और बिहार लोक निर्माण लेखा (बी.पी.डब्ल्यू.ए.) संहिताए;
- बिहार बजट मैनुअल;
- बिहार वित्तीय नियमावली;
- बिहार कोषागार संहिता; और
- भ.नि.वि. द्वारा समय-समय पर जारी प्रासंगिक परिपत्रों, निर्देशों, अधिसूचनाएँ आदि।

2.2.5 क्षेत्र एवं प्रणाली

वर्ष 2010-15 की अवधि के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा का संचालन अप्रैल से जुलाई 2015 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा के दौरान भ.नि.वि. द्वारा मुख्यालय स्तर पर, अभियंता प्रमुख (अभि.प्र.), मुख्य वास्तुकार और निदेशक, अनुश्रवण-सह-मूल्यांकन-सह-क्रय के कार्यालयों में संघारित अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। पाँच में से दो मु.अभि. 16 में से चार अ.अभि. और 45 में से 11 का.अभि. के अभिलेखों की जाँच भी की गई। उद्यान प्रमंडल और पाँच में से एक विद्युत कार्य प्रमंडल के अभिलेखों की जाँच भी की गई। प्रमंडलों का चयन प्रोबिबिलिटी प्रोपोशनेल टू साईज विद् रिप्लेसमेंट (पी.पी.एस.डब्ल्यू.आर.) के अनुसार रैन्डम सैम्पलिंग के आधार पर किए गए थे। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट-2.2.1** में संलग्न हैं।

लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में अभिलेखों की जाँच, प्रश्नावली निर्गत करना, लेखापरीक्षा द्वारा निर्गत ज्ञापन पर विभाग के उत्तर पर विचार और विभाग के अधिकारियों के साथ निर्माण स्थलों का भौतिक सत्यापन शामिल था। निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यप्रणाली, कार्यक्षेत्र और आच्छादन को बताने के लिए एक अंतर्गमन सम्मेलन मार्च 2015 में भ.नि.वि. के प्रधान सचिव के साथ आयोजित की गई थी। भ.नि.वि. के प्रधान सचिव के साथ बहिर्गमन सम्मेलन अक्टूबर 2015 में आयोजित की गई। भ.नि. वि. के उत्तर/विचारों को उपयुक्त रूप में और उचित स्थान पर शामिल किया गया है।

2.2.6 कार्यों का निष्पादन

भ.नि.वि. ने वर्ष 2010-15 के दौरान 21 विभागों के भवनों का निर्माण कार्यान्वित किया (परिशिष्ट 2.2.2)। वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान भ.नि.वि. के कार्यों का लक्ष्य, वास्तविक रूप से प्रारम्भ किए गए और पूर्ण किए गए कार्य तालिका सं०. 2.2.1 में दर्शाए गए हैं:

तालिका सं. 2.2.1

वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में कार्यों की भौतिक और वित्तीय प्रगति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कार्यों का लक्ष्य		प्रारम्भ किए गए कार्यों की वास्तविक संख्या		पूर्ण कार्यों की संख्या		अपूर्ण कार्यों की संख्या	
	संख्या	कार्य का मूल्य	संख्या	कार्य का मूल्य	संख्या	कार्य का मूल्य	संख्या	कार्य का मूल्य
2010-11	72	261.58	67	253.47	54	108.75	13	122.55
2011-12	264	983.75	237	969.27	189	364.45	48	579.67
2012-13	602	633.41	553	497.00	457	220.42	96	301.16
2013-14	1878	1841.53	1714	633.29	864	49.57	850	750.70
2014-15	150	1070.44	137	371.34	18	8.73	119	269.03
कुल	2966	4790.71	2708	2724.37	1582	751.92	1126	2023.11

(स्रोत: भ.नि.वि. द्वारा दी गई सूचना)

तालिका सं. 2.2.1 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2010-15 के दौरान स्वीकृत 2966 कार्य के विरुद्ध भ.नि.वि. द्वारा 258 कार्य शुरू नहीं किये गये और 1126 कार्य अपूर्ण थे (अक्टूबर 2015)। अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि कार्यों को भूमि की अनुपलब्धता की वजह से प्रारम्भ नहीं किया गया था।

राज्य में 2966 निर्माण कार्यों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 1582 कार्य पूर्ण किए जा सके और 258 कार्य प्रारम्भ नहीं किए गए थे।

आगे, अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि नहीं शुरू किए गए 258 कार्यों में से, 234 कार्य केवल अल्पसंख्यक कल्याण (56), कारा (54), राजस्व एवं भूमि सुधार (45), खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण (27), ग्रामीण विकास (26) और पशु एवं मत्स्य पालन (26) विभागों से संबंधित थे (परिशिष्ट-2.2.2)। ये कार्य मुख्य रूप से बालक एवं बालिकाओं के लिए अल्पसंख्यक छात्रावास का निर्माण (अल्पसंख्यक कल्याण विभाग) डाटा सेंटर सह अभिलेखागार (राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग), काराओं एवं कारा कक्षों का विकास (कारा विभाग) और प्रखंड विकास कार्यालयों एवं अंचल कार्यालयों (ग्रामीण विकास विभाग) से संबंधित थे। इन विभागों के भवन निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं करने के कारण अल्पसंख्यक बालक एवं बालिकाओं के लिए आवासीय सुविधा उपलब्ध कराने, भू-अभिलेखों के कम्प्यूटरीकरण के लिए आधारभूत संरचना, कैदियों के लिए आवास तथा कार्यालय भवन उपलब्ध नहीं कराये जाने से वांछित उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकी।

इसके अलावा, वर्ष 2010-15 के दौरान 11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में निर्माण कार्य के लिए ₹1762.92 करोड़ मूल्य के 2009 एकरारनामे किए गए थे जिसमें से ₹1268.95 करोड़ मूल्य के 78 एकरारनामों की संवीक्षा लेखापरीक्षा द्वारा की गई थी (परिशिष्ट-2.2.3)। इनमें से, 23 कार्य (30 प्रतिशत) पूर्ण किए गए थे और आठ कार्यों (10 प्रतिशत) की पूर्णता की अवधि समाप्त नहीं हुई थी। शेष 47 कार्य (60 प्रतिशत), ₹202.16 करोड़ व्यय करने के बाद भी अपूर्ण थे, यद्यपि इन कार्यों की निर्धारित पूर्णता की तिथि एक पक्ष से तीन वर्षों से अधिक तक बीत चुकी थी। भूमि विवाद (19 कार्यों), भ.नि.वि. द्वारा निधि की कमी (13 कार्यों) और कार्य पूरा करने के लिए ठेकेदारों की अनिच्छा (15 कार्यों) के कारण कार्य अपूर्ण थे।

बहिर्गमन सम्मेलन में प्रधान सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि भूमि विवादों के कारण कार्य प्रारम्भ नहीं किये गये थे या अपूर्ण रहे। हाँलांकि, कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व ही भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए थी।

2.2.7 कार्यों की योजना

भ.नि.वि. को सौंपी गई जिम्मेदारियों को विचार करते हुए आवासीय और गैर-आवासीय सरकारी भवनों के निर्माण/नवीकरण/अनुरक्षण में मितव्यता और समयबद्धता को बनाए रखने के लिए मजबूत योजना प्रणाली होनी चाहिए। हाँलांकि, भ.नि.वि. और क्षेत्र प्रमंडलों के अभिलेखों की जाँच में योजना प्रणाली में निम्नलिखित कमियों का पता चला।

2.2.7.1 वार्षिक योजना की तैयारी

बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार, मु.अभि. को अपने नियंत्रण के कार्य के लिए वार्षिक योजना और प्रत्येक वर्ष की समाप्ति के बाद जितनी जल्दी संभव हो उस अवधि के दौरान लोक कार्यों का प्रगति प्रतिवेदन तैयार करना चाहिए।

भ.नि.वि. के कार्यों की वार्षिक योजना वास्तविक आवश्यकता पर आधारित नहीं थी।

ग्यारह नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि प्रमंडलों के कार्यपालक अभियंताओं द्वारा कार्य पंजी संधारित नहीं किए गए थे और कार्य पूर्णता प्रतिवेदन तैयार करने में विफल रहे थे, यद्यपि यह बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता में वर्णित था। इन बुनियादी अभिलेखों के अभाव में प्रमंडलीय कार्यालय एक खास वर्ष में निर्माण की लागत का विश्लेषण करने की स्थिति में नहीं था। आगे, मु.अभि. वार्षिक योजना की तैयारी के लिए प्रमंडलवार निधि की आवश्यकता संकलित करने की स्थिति में नहीं थे। परिणामस्वरूप, मु.अभि. अपने नियंत्रण में कार्य के भाग के लिए वार्षिक योजना नहीं भेजा था। यद्यपि, भ.नि.वि. द्वारा संबंधित मु.अ. से आँकड़ों को प्राप्त किए बिना वार्षिक योजना तैयार की गई थी। इस प्रकार, भ.नि.वि. के कार्यों के कार्यान्वयन के लिए वार्षिक योजना निधि की आवश्यकता के आधार पर नहीं थे। परिणामस्वरूप, 11 में से पाँच नमूना जाँचित प्रमंडलों में भ.नि.वि. द्वारा गलत निधि आवंटित करने के कारण कुछ कार्यों के लिए धन की अपर्याप्तता के कारण कार्य अपूर्ण थे जो कि कंडिका 2.2.8.3 में वर्णित है और भ.नि.वि. द्वारा कुछ अन्य कार्यों के लिए अधिक निधि जारी किए गए थे जिसके कारण निधि को प्रत्यार्पित करना पड़ा जैसा कि कंडिका 2.2.8 में वर्णित किया गया है।

बहिर्गमन सम्मेलन में प्रधान सचिव, भ.नि.वि. द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2015) कि लेखापरीक्षा के सुझावों का पालन किया जाएगा।

2.2.7.2 कार्यों की योजना बनाने में विलम्ब

कार्यों के त्वरित निष्पादन के लिए भ.नि.वि. द्वारा (नवंबर 2013) तय समय सीमा के अनुसार, त.स्वी. संबंधित विभाग द्वारा प्रशासनिक स्वीकृति (प्र.स्वी.) प्राप्ति के छः दिन बाद मु.अभि. (निरूपण) द्वारा दी जानी चाहिए। इसके अलावा, संबंधित मु.अभि. को त.स्वी. से छः दिन का समय परिणाम विपत्र (प.वि.) के अनुमोदन के लिए और संबंधित प्रमंडलों के कार्यपालक अभियंता द्वारा निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) प्रकाशित करने के लिए दिया गया था। एन.आई.टी. के प्रकाशन के बाद 30 दिन का समय सक्षम प्राधिकारी के द्वारा निविदा को अंतिम रूप देने के लिए मंजूर की गई थी। हाँलांकि, भ.नि.वि. द्वारा नवम्बर 2013 के पूर्व कार्य को कार्यान्वित करने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं थी।

तकनीकी स्वीकृति में सामान्यतया विलम्ब डेढ माह से पाँच वर्षों से अधिक और निविदा को अंतिम रूप देने में तीन से 231 दिनों के बीच विलम्ब था

ग्यारह नमूना जाँचित प्रमंडलों में 68 कार्यों की त.स्वी. और निविदा को अंतिम रूप देने में लगे समय सीमा के उल्लंघन से संबंधित अभिलेखों की जाँच की गई (परिशिष्ट-2.2.4)। संवीक्षा में पाया गया कि इन सभी कार्यों में सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्धारित समय सीमा का पालन नहीं किया गया था। सक्षम प्राधिकारी द्वारा 65 कार्यों के त.स्वी. में कुल विलम्ब डेढ माह से पाँच वर्षों से अधिक के बीच किया गया था। इसके अलावा 68 में से 38 कार्यों की निविदा को अंतिम रूप देने में तीन से 231 दिनों का विलम्ब हुआ।

तकनीकी स्वीकृति में विलम्ब के कारण 11 नमूना जाँचित कार्यों (पाँच प्रमंडलों) के लागत में ₹158.12 करोड़ की वृद्धि अनुसूचित दर (अ.द.) में संशोधन के कारण हुई जो कि कंडिका 2.2.9.5 में वर्णित है। आगे, 11 प्रमंडलों के 38 कार्यों में निविदा को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण उक्त कार्य विलम्ब से प्रारंभ/पूर्ण हुआ।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में प्रधान सचिव, भ.नि.वि. द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन पर सहमति दी गई और बताया गया कि विभाग योजना में विलम्ब को टालने के लिए कार्रवाई प्रारम्भ करेगी।

2.2.7.3 भूकंपीय जोन में निर्माण

भूकंपीय जोन में भवनों के निर्माण के कार्यान्वयन के लिए भारतीय मानक ब्यूरो (भा.मा.ब्यू. संहिता) के अनुसार योजना बनाई और क्रियान्वित किया जाना चाहिए और भा.मा.ब्यू. संहिता को कार्यान्वयन करने के लिए अभियंताओं, वास्तुकारों, राजमिस्त्री आदि को प्रशिक्षण हेतु जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ गठित किया जाना चाहिए। आगे, जीवन रेखा भवनों जैसे कि अस्पतालों, विद्यालयों, सिनेमा हॉल, बहुमंजिला इमारतों आदि के आवश्यक रेट्रोफिटिंग हेतु सर्वेक्षण किया जाना चाहिए।

जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ गठित नहीं किया गया और रेट्रोफिटिंग के लिए सर्वेक्षण नहीं किया गया था

चूंकि बिहार के 38 जिलों में से 34 जिले भूकंपीय जोन (IV और V) के अंतर्गत आते हैं, भ.नि.वि. द्वारा निर्माण के लिए भा.मा.ब्यू. संहिता का पालन किया गया था, परन्तु अब तक जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठों का गठन नहीं किया गया था। आगे, पुराने और ऐतिहासिक इमारतों में रेट्रोफिटिंग तथा संरक्षण के लिए सर्वेक्षण नहीं किया जा रहा था (मई 2015)।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में प्रधान सचिव ने बताया कि विभाग जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ गठित करने की प्रक्रिया में था और भविष्य में स्थिति में सुधार होगी।

अनुशंसा: भ.नि.वि. को मु.अ. से आँकड़े लेने के बाद धन की वास्तविक आवश्यकता का आकलन करने के लिए वार्षिक योजना तैयार करना चाहिए और कार्य से संबंधित स्वीकृति प्रदान करने के लिए सरकार द्वारा तय समय सीमा का पालन करना चाहिए।

2.2.8 वित्तीय प्रबंधन

भ.नि.वि. भवन निर्माण तथा मरम्मत एवं अनुरक्षण का कार्य क्रमशः योजना एवं गैर-योजना शीर्ष के तहत निष्पादित करती है। वर्ष 2010-15 के दौरान बजट प्रावधान एवं व्यय, तालिका सं. 2.2.2 में निम्नलिखित दी गई है :

तालिका सं. 2.2.2
भ.नि.वि. का बजट प्रावधान एवं व्यय

(₹ करोड़ रुपये में)

वर्ष	योजना शीर्ष			गैर-योजना शीर्ष		
	बजट प्रावधान	किया गया व्यय	प्रत्यार्पित राशि (प्रतिशत)	बजट प्रावधान	किया गया व्यय	प्रत्यार्पित राशि (प्रतिशत)
2010-11	159.81	119.20	40.61(25)	155.64	121.40	34.24(22)
2011-12	478.27	209.56	268.71(56)	174.59	122.73	51.86(30)
2012-13	823.94	322.14	501.80(61)	195.92	147.87	48.05(25)
2013-14	1280.38	891.68	388.70(30)	355.31	246.93	108.38(31)
2014-15	2269.61	1061.36	1208.25(53)	385.00	305.73	79.27(21)
कुलः	5012.01	2603.94	2408.07(48)	1266.46	944.66	321.80(25)

(स्रोत: भ.नि.वि. द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

वर्ष 2010-15 के दौरान योजना शीर्ष के अंतर्गत 25 से 61 प्रतिशत तथा गैर योजना शीर्ष में 21 से 31 प्रतिशत के बीच बचत था।

तालिका सं० 2.2.2 यह दर्शाता है कि वर्ष 2010-15 के दौरान योजना तथा गैर योजना शीर्ष में लगातार बचत था। वर्ष 2010-15 के दौरान योजना शीर्ष में बचत की सीमा 25 से 61 प्रतिशत एवं गैर योजना शीर्ष में 21 से 31 प्रतिशत थी। इस प्रकार के बचत के बावजूद, भ.नि.वि. ने वर्ष 2011-13 एवं 2014-15 के दौरान ₹529.77 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान बनाया जिसे उत्तरवर्ती कंडिका में उल्लेख किया गया है। वर्ष 2012-15 के दौरान यह भी पाया गया भ.नि.वि. द्वारा वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निधि प्रत्यार्पित की गई। इसके परिणामस्वरूप, प्रत्यार्पित राशि को पुनर्विनियोजित नहीं किया जा सका।

तेरह नमूना जाँचित प्रमंडलों से संबंधित अभिलेखों की जाँच में यह पता चला कि भ.नि. वि. द्वारा निधि को विलम्ब से एवं अनावश्यक विमुक्त के फलस्वरूप बचत था। यह भी पाया गया कि 11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में से पाँच प्रमंडल में 13 जाँचित कार्य भ.नि. वि. द्वारा राशि के लगातार समर्पण के बावजूद निधि की अपर्याप्तता की वजह से अपूर्ण रह गई जिसकी चर्चा कंडिका 2.2.8.3 में की गई है।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में प्रधान सचिव ने बताया कि भविष्य में निधि के प्रत्यर्पण में कमी की जाएगी।

इसके अतिरिक्त अन्य मुख्य कमियाँ नीचे वर्णित हैं:

2.2.8.1 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

बिहार बजट मैनुअल में वर्णित है कि जब मूल प्रावधान अपर्याप्त हो और व्यय की अतिरिक्त आवश्यकता हो तो उसे पूरा करने के लिए अनुपूरक प्रावधान माँगी जानी चाहिए।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि भ.नि.वि. ने योजना शीर्ष के वर्ष 2011-13 एवं 2014-15 में मूल प्रावधान में उल्लेखनीय बचत करने के बावजूद अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान किया गया जो कि तालिका सं. 2.2.3 में दर्शाया गया है:

तालिका सं. 2.2.3
अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल	व्यय (प्रतिशत)	बचत
2011-12	340.08	138.19 (41)	478.27	209.56 (62)	268.71
2012-13	626.00	197.94 (32)	823.94	322.14 (51)	501.80
2014-15	2075.97	193.64 (9)	2269.61	1061.36 (51)	1208.25
कुलः	3042.05	529.77	3571.82	1593.06	1978.76

(स्रोत: भ.नि.वि. द्वारा प्रदान की सूचना)

मूल प्रावधान में उल्लेखनीय बचत के बावजूद अनुपूरक प्रावधान किया गया था।

तालिका सं. 2.2.3 से देखा जा सकता है कि, भ.नि.वि. द्वारा वर्ष 2011-13 एवं 2014-15 के दौरान व्यय की सीमा मूल प्रावधान का मात्र 51 से 62 प्रतिशत था फिर भी इस अवधि के दौरान मूल प्रावधान का 9 से 41 प्रतिशत सीमा तक अनुपूरक प्रावधान किया गया।

जवाब में भ.नि.वि. ने बताया (अक्टूबर 2015) कि नई योजनाओं की देरी से अनुमोदन अनुपूरक प्रावधान का कारण बना, हालांकि यह कम से कम किया जाएगा।

2.2.8.2 निधि की विलम्बित विमुक्ति

बिहार वित्तीय नियमावली के साथ सहपठित वित्त विभाग, बि.स. के आदेश (जनवरी 2007) के अनुसार सभी विभागाध्यक्षों को प्रत्येक वित्तीय वर्ष की जनवरी माह तक संस्वीकृति निधि की विमुक्ति एवं उसके आवंटन को सुनिश्चित करना चाहिए।

वित्तीय वर्ष के अंतिम सप्ताह में ₹105.85 करोड़ राशि विमुक्त की गई थी।

अभिलेखों की जाँच से यह पता चला कि भ.नि.वि. ने वर्ष 2010-15 के दौरान ₹4434.61 करोड़ का आवंटन (योजना ₹3273.15 करोड़ एवं गैर योजना ₹1161.46 करोड़) किया। इस आवंटित राशि में से ₹624.82 करोड़ संबंधित प्रमंडलों को फरवरी एवं मार्च के बीच विमुक्त किया गया जिसमें से ₹105.85 करोड़ मार्च माह के अंतिम सप्ताह में किया गया था। जिसके कारण निधि को प्रत्यार्पित करना पड़ा।

इसे इंगित किए जाने पर भ.नि.वि. ने यह आश्वस्त किया (अक्टूबर 2015) कि निधि को भविष्य में ससमय विमुक्त किया जाएगा।

2.2.8.3 निधियों की अपर्याप्तता

निर्धारित 13 कार्य निधि की आवश्यकता के कारण पूर्ण नहीं किए जा सके।

ग्यारह जाँचित प्रमंडलों में से पाँच प्रमंडलों में यह पाया गया कि संबंधित कार्यपालक अभियंता 13 निर्धारित कार्यों के लिए भ.नि.वि. से निधि प्राप्त नहीं किए थे। इस कारण, वर्ष 2010-14 से संबंधित ₹30.32 करोड़ के 13 कार्यों पर ₹20.68 करोड़ व्यय करने के बावजूद 15 से 1065 दिनों की निर्धारित समय सीमा व्यतीत होने के बावजूद भी कार्य पूर्ण नहीं हो सका जो कि **परिशिष्ट-2.2.3** में वर्णित है।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान (अक्टूबर 2015) प्रधान सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन पर सहमति जताई तथा यह बताया कि मु.अभि. को निधि की आवश्यकता हेतु राशि निर्गत करने का निर्देश दिया जाएगा।

2.2.8.4 अप्राप्त उपयोगिता प्रमाण पत्र

विद्युत प्रमंडलों से ₹101.49 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं हुए थे।

ग्यारह नमूना जाँचित निर्माण प्रमंडलों के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान भवनों में विद्युत कार्य के कार्यान्वयन हेतु विद्युत कार्य प्रमंडलों को ₹101.49 करोड़ हस्तांतरित किया गया था (**परिशिष्ट-2.2.5**)। यद्यपि, उक्त राशि हेतु उपयोगिता प्रमाण-पत्र संबंधित विद्युत प्रमंडलों से प्राप्त नहीं हुआ था, भवन निर्माण प्रमंडलों ने इस राशि को व्यय में दर्ज कर लिया था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान (अक्टूबर 2015) प्रधान सचिव ने आश्वस्त किया कि संबंधित प्रमंडलों से उपयोगिता प्रमाण पत्र ले लिया जाएगा।

अनुशंसा: भ.नि.वि. को अनावश्यक अनुपूरक बजट प्रावधान करने से बचना चाहिए एवं प्रमंडलों को निधि विमुक्ति करने में विलम्ब नहीं करनी चाहिए।

2.2.9 कार्यों का कार्यान्वयन

निष्पादन लेखापरीक्षा के क्रम में 78 निर्माण कार्यों से संबंधित अभिलेखों यथा अनुसूचित दर (अ..द.) प्राक्कलन/परिमाण विपत्र, निविदा प्रक्रिया, एकरारनामों का निष्पादन आदि का नमूना जाँच किया गया। अभिलेखों के संवीक्षा में कार्यों के कार्यान्वयन में विभिन्न कमियाँ पायी गयी जैसे अनुसूचित दर एवं परिमाण विपत्र का

दोषपूर्ण निर्माण, परामर्श कार्यों में अदेय सहायता, एकरारनामों के निष्पादन में विलम्ब, एकरारनामों में मदों का बढ़ा हुआ दर, त.स्वी. में विलम्ब के कारण लागत वृद्धि, अनाधिकृत एवं निष्फल व्यय आदि। भ.नि.वि. के मरम्मति एवं अनुरक्षण तथा बागवानी कार्यों में भी कमियाँ पाई गईं। लेखापरीक्षा के दौरान पायी गयी कमियों की विस्तृत चर्चा उतरोत्तर कंडिकाओं में की गयी है:

2.2.9.1 अनुसूचित दर के मदों में बढ़ी हुई दर

बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार, प्राक्कलनों के निर्माण में सुविधा हेतु सामान्यतया प्रत्येक कार्यान्वित की जानी वाली कार्यों के लिए एक अनुसूचित दर कार्य विभागों के लिए गठित राज्य स्तरीय अनुसूचित दर समिति के द्वारा तैयार की जानी चाहिए जो प्रत्येक कैलेण्डर वर्ष के जनवरी माह तक वर्ष में कम से कम एक बार हो, जिससे कि यह अगले वित्तीय वर्ष से प्रभावी हो सके।

भवन निर्माण विभाग की अनुसूचित दर वर्ष 2010–15 के दौरान चार बार (जून 2011, जुलाई 2012, अगस्त 2013 तथा सितम्बर 2014) संशोधित किए गए थे। अनुसूचित दर में राज्य स्तरीय अनुसूचित दर समिति द्वारा अनुमोदित ईट, गिट्टी, पत्थर का चूर्ण, सीमेंट, अलकतरा, मूरम, बालु, स्टील एवं लोहे जैसे मदों के संशोधित दर लिए गए थे। अनुसूचित दर में शेष सामग्री की दर भारत सरकार (भा.स.) द्वारा प्रकाशित थोक मूल्य सूचकांक (डब्ल्यू.एस.पी.आई.) में अंतर के आधार पर प्राप्त किया गया था।

महीनों के ओवर लैपिंग के कारण अनुसूचित दर को बढ़ाया गया था।

अनुसूचित दर 2011 में भ.नि.वि. ने सामग्री की लागत में वृद्धि को प्राप्त करने के क्रम में गुणा कारक पाने के लिए फरवरी 2011 और अक्टूबर 2009 के बीच डब्ल्यू.एस.पी.आई. का अंतर लिया था। अनुसूचित दर 2012 में सामग्री की लागत अप्रैल 2012 और फरवरी 2011 के बीच के डब्ल्यू.एस.पी. आई. के अंतर को लेते हुए प्राप्त किया गया था। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि अनुसूचित दर 2012 में महीनों का कोई ओवरलैपिंग नहीं था एवं पिछले वर्ष (2011) के दर अनुसूची के अंतिम माह (फरवरी 2011) के मूल्य सूचकांक को वर्ष 2012 के अनुसूचित दर में लिए गए थे। हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि दो अनुवर्ती अनुसूचित दर (अनुसूचित दर 2013 और 2014) को बनाने में अप्रैल 2012 से अगस्त 2013 और अप्रैल 2013 से जून 2014 के बदले में, मार्च 2012 से अप्रैल 2013 के महीनों का डब्ल्यू.एस.पी.आई. तथा एवं मार्च 2013 से जून 2014 के डब्ल्यू.एस.पी.आई. लिए गए थे जो कि **परिशिष्ट 2.2.6** में दर्शाए गए हैं। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि महीनों की ओवरलैपिंग (यानी वर्ष 2013 के अनुसूचित दर में मार्च 2012 और वर्ष 2014 के अनुसूचित दर में मार्च 2013) के कारण इन दो अनुसूचित दर में डब्ल्यू एस पी आई के आधार पर मदों का दर परिगणित करने में 1.629 प्रतिशत (अगस्त 2013) तथा 0.751 प्रतिशत (सितम्बर 2014) दर बढ़ गया। फलस्वरूप, भ.नि.वि. द्वारा बनाये गये सभी प्राक्कलन जो अनुसूचित दर 2013 और 2014 में सामग्रियों की लागत डब्ल्यू.एस.पी.आई. के आधार पर परिगणित किए गए थे, क्रमशः 1.629 तथा 0.751 प्रतिशत बढ़ गए। जिसके कारण वर्ष 2013–15 के दौरान इन दो अनुसूचित दर पर भ.नि.वि. द्वारा स्वीकृत किए गए ₹1061.55 करोड़ मूल्य के 139 कार्य प्रभावित हुए थे।

जवाब में भ.नि.वि. ने बताया (अक्टूबर 2015) कि वर्ष 2007 के बाद अनुसूचित दर वर्ष 2012 में ली गई सामग्रियाँ सूचीकृत नहीं थी तथा ये डी.एस.आर. वर्ष 2012 से ही ली गई थीं। इसी प्रकार, वर्ष 2013 में प्रकाशित दर मार्च 2012 के डब्ल्यू.एस.पी.आई. पर आधारित थे जैसा कि डी.एस.आर. वर्ष 2012 में लिए गए थे तथा वर्ष 2014 के दर मार्च 2013 के डब्ल्यू.एस.पी.आई. पर आधारित थे जैसा कि डी.एस. आर वर्ष 2013 में लिए गए थे। यह भी बताया गया कि इसमें कोई ओवरलैपिंग नहीं था तथा दर का अनुमोदन पूर्व में ही राज्य स्तरीय अनुसूचित दर समिति द्वारा किया गया था। भ.नि.वि. का दावा सही नहीं था क्योंकि अनुसूचित दर वर्ष 2012 के दर डी.एस.आर. वर्ष 2012

से लिए गए थे। हाँलांकि वर्ष 2013 एवं 2014 के अनुसूचित दर में दरों का निर्धारण पूर्ववर्ती वर्ष के दरों में डब्ल्यू.एस.पी.आई. के अंतर को गुणा करके प्राप्त किया गया था इसके अतिरिक्त महीनों का ओवरलैपिंग था।

2.2.9.2 एकरारनामा में मदों का बढ़ा हुआ दर

बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार, प्रत्येक प्रकार के कार्य के लिए प्राक्कलनों/परिमाण विपत्रों को प्रचलित अनुसूचित दर के आधार पर बनाया जाना चाहिए। किसी कार्य के लिए अपेक्षित गैर अनुसूचित मदों के दर डी.जी.एस.डी. के दर से भी लिया जा सकता था। डी.जी.एस.डी. दर अनुपलब्ध नहीं रहने की स्थिति में संबंधित प्रक्षेत्र में लागू होने वाले सी.पी.डब्ल्यू.डी. का अनुसूचित दर को लिया जा सकता था। भ.नि.वि. ने भी सभी कार्यपालक अभियंताओं एवं अधीक्षण अभियंताओं को निर्देशित किया था (जून 2011) कि कार्य के परिमाण विपत्र बनाने एवं अनुमोदन करते समय सामग्रियों एवं श्रमिकों का वर्तमान दर सम्मिलित किया जाय।

परिमाण विपत्रों में गलत दरों को लिए जाने एवं सामग्री तथा श्रमिक का उच्च दर सम्मिलित किए जाने के कारण असैनिक कार्यों में ₹22.30 करोड़ का प्रावधान बढ़ा दिया गया।

तीन नमूना जाँचित प्रमंडलों के 78 एकरारनामों में से के पांच एकरारनामों जो परामर्शियों के द्वारा तैयार किए गए थे, की असैनिक कार्यों से संबंधित अनुसूचित मदों की परिमाण विपत्रों की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि संबंधित अनुसूचित दर, जिसके आधार पर परिमाण विपत्र तैयार किए गए थे, में इंगित दरों की तुलना में एकरारनामों में मदों का दर अधिक लिए गए थे। परिणामस्वरूप, मदों की दरें ₹5.34 करोड़ बढ़ गए थे, जिसमें से संवेदकों को ₹1.13 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था (जुलाई 2015) जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.7** में दर्शाए गए हैं।

इसी प्रकार, नमूना जाँचित 11 में से चार प्रमंडलों के छः एकरारनामों में असैनिक कार्यों के विभिन्न अनुसूचित मदों के लिए सी.पी.डब्ल्यू.डी. (दिल्ली) का दर, जो कि दिल्ली में लागू सामग्रियों एवं श्रमिकों की दर पर आधारित था, से लिए गए थे, यद्यपि समान श्रमिक एवं सामग्रियों के लिए दर बिहार के अनुसूचित कम दर पर विद्यमान था। दिल्ली के उच्चतर अनुसूचित दर का लागू किए जाने के परिणामस्वरूप परिमाण विपत्रों में सामग्री एवं श्रमिकों का दर ₹16.96 करोड़ बढ़ गए जिसमें से संवेदकों को ₹7.19 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था (जुलाई 2015) जो **परिशिष्ट-2.2.8** में दर्शित हैं।

परिमाण विपत्रों में गलत दरों को लिए जाने एवं सामग्री तथा श्रमिक का उच्च दर सम्मिलित किए जाने के कारण असैनिक कार्यों में ₹22.30 करोड़ का प्रावधान बढ़ा दिया गया और परिणामतः संवेदकों को अब तक ₹8.32 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया (जुलाई 2015)।

जवाब में, प्रधान सचिव, भ.नि.वि. ने तथ्यों को स्वीकारा (अक्टूबर 2015) और आश्वस्त किया कि मामलों की समीक्षा की जाएगी एवं लेखापरीक्षा के अनुशंसा पर ध्यान दिया जाएगा।

2.2.9.3 अपंजीकृत संवेदकों के द्वारा कार्यों का निष्पादन

बिहार संवेदक सूचीकरण नियम 2007 (वर्ष 2011 में संशोधित) के अनुसार भ.नि.वि. के अंतर्गत पंजीकृत संवेदक ही कार्य निष्पादित करने के पात्र थे।

ग्यारह नमूना जाँचित प्रमंडलों में से एक प्रमंडल (संरचना सं0-1, पटना) में यह पाया गया कि न तो संवेदक भ.नि.वि. के अंतर्गत पंजीकृत थे और न ही भ.नि.वि. के द्वारा उन्हें सूचीकृत संवेदक के रूप में पंजीकृत किया जाना सुनिश्चित किया गया था। विस्तृत विवरणी नीचे **तालिका सं. 2.2.4** में दर्शाया गया हैः

तालिका सं. 2.2.4
अपंजीकृत संवेदकों के माध्यम से क्रियान्वित कार्य

(₹ लाख में)

क्रम सं.	कार्य का नाम	ठेकेदार का नाम	एकरारनामा सं.	एकरारित राशि
1	जे टी आई में एकोस्टीकल ट्रीटमेंट	मे0 डी एन भी इन्डस्ट्रीयल सिस्टमस (प्रा.) लिमिटेड, नोएडा उत्तर प्रदेश	8एफ ₂ / 13-14	47.40
2	लेडी ऑफ जस्टीस एवं डॉ. राजेन्द्र प्रसाद की प्रतिमा	मे0 वर्क्स फार आर्टीस्ट फाउंड्री जयपुर	8एफ ₂ / 14-15	12.15
3	सिंचाई भवन में एकोस्टीकल ट्रीटमेंट	मे0 राजीव कुमार	कोटेशन आधारित	63.93
4	सभागार कुर्सी की आपूर्ति	मे0 भरत कॉमर्सियल एजेंसी पटना	9एफ ₂ / 14-15	29.74
कुल:				153.22

(स्रोत: प्रमंडल के अभिलेख)

अनिबंधित संवेदकों से ₹1.53 करोड़ मूल्य के चार कार्य कराए गए थे।

तालिका सं. 2.2.4 से यह स्पष्ट है कि अनियमित रूप से अपंजीकृत संवेदकों द्वारा ₹1.53 करोड़ का कार्य कराया गया था।

भ.नि.वि. से पूछे जाने पर बताया (अक्टूबर 2015) कि ये सभी कार्य मुख्य रूप से अनुभवी लोगों या फर्मों द्वारा कोटेशन आमंत्रित करके क्रियान्वित किए गए थे, वे हमारे पंजीकृत संवेदक भी हो सकते हैं अथवा नहीं। जवाब संहिता के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था क्योंकि केवल पंजीकृत संवेदकों द्वारा ही कार्य को कराया जाना था।

2.2.9.4 एकरारनामा निष्पादन में विलंब

भ.नि.वि. द्वारा तय (2013) किए गए समय सीमा के अनुसार सक्षम पदाधिकारी के द्वारा निविदा निष्पादन के सात दिनों के अंदर प्रमंडलों के कार्यपालक अभियंताओं के द्वारा एकरारनामा का निष्पादन किया जाना चाहिए।

58 एकरारनामा किए जाने में चार से 316 दिनों तक का विलम्ब किए जाने के कारण कार्यों का प्रारंभ एवं पूर्णता में विलम्ब हुआ।

ग्यारह नमूना जांचित प्रमंडलों के निविदा के निष्पादन से संबंधित अभिलेख तथा एकरारनामा पंजी के जांच में पाया गया कि 58 निविदाओं के निष्पादन में कार्यपालक अभियंताओं द्वारा 4 से 316 दिन तक का अत्यधिक विलम्ब किया गया था (परिशिष्ट-2.2.4)। जिसके कारण इन सभी कार्यों में कार्य प्रारंभ के तिथि के साथ-साथ कार्य पूर्ण होने की तिथि में विलंब हुआ था।

भ.नि.वि. ने जवाब में (अक्टूबर 2015) बताया कि सभी संबंधित मुख्य अभियंताओं, अधीक्षण अभियंताओं एवं कार्यपालक अभियंताओं को निर्देशित किया गया है कि कार्यादेश तथा विभाग द्वारा तय किए गए समय सीमा के अंदर एकरारनामा निष्पादित किए जाए।

2.2.9.5 लागत वृद्धि

भ.नि.वि. (नवंबर 2013) द्वारा तय समय सीमा के अनुसार कार्य के प्र.स्वी. प्राप्त होने की तिथि से 6 दिन के अंदर त.स्वी. दी जानी थी तथा त.स्वी. प्रदान किए जाने के 36 दिनों के अंदर निविदा प्रक्रिया का निष्पादन किया जाना था। यद्यपि नवम्बर 2013 के पूर्व भ.नि.वि. के द्वारा त.स्वी.प्रदान करने तथा निविदा प्रक्रिया निष्पादन के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं थी।

मु.अभि. (निरूपण) के द्वारा त. स्वी. प्रदान करने में विलम्ब के कारण ₹158.12 करोड़ की लागत वृद्धि हुई।

लेखापरीक्षा के क्रम में 11 प्रमंडलों में से पाँच प्रमंडलों (11 नमूना जांचित कार्यों) में यह पाया गया कि मुख्य अभियंता (निरूपण) द्वारा त.स्वी. देने में 160 से 1732 दिनों के विलंब किए जाने के कारण ₹158.12 करोड़ की लागत वृद्धि हुई। त.स्वी. देने में विलंब का कारण प्रमंडल द्वारा विलंब से प्राक्कलन प्रस्तुत करना, का. अ. द्वारा पूर्व में

अनुमोदित त.स्वी. पर एन.आई.टी. प्रकाशित नहीं किया जाना, निविदा का अतार्किक निरस्तीकरण तत्पश्चात् पुनरीक्षित अनुसूचित दर पर पुनर्निविदा तथा पूर्व के बीड में जिस निविदादाता की तकनीकी बीड में विचार नहीं किया गया था उसी निविदादाता को कार्य आवंटित किया गया था। (परिशिष्ट-2.2.9)।

भ.नि.वि. द्वारा जवाब में कहा गया (अक्टूबर 2015) कि सभी संबंधित पदाधिकारियों को निदेशित किया गया था कि तकनीकी स्वीकृति तथा निविदा प्रक्रिया निर्धारित समय सीमा में किया जाये।

इसके अतिरिक्त, भवन निर्माण प्रमंडल, बिहारशरीफ (चयनित प्रमंडल के अतिरिक्त) नालंदा जिला स्थित राजकीय पॉलिटिकनिक भवन (मुख्य एवं संस्थागत) के छात्र एवं छात्रा आवास, वर्ग कक्ष तथा अतिथि गृह इत्यादि के निर्माण कार्य मानक निविदा दस्तावेज के उपबंध 14 में विहित जोखिम एवं लागत उपबंध को लागू नहीं किया गया। इस प्रकार, संवेदक द्वारा शेष बचे कार्य को पूर्ण करने में जोखिम एवं लागत उपबंध लागू करने में प्रमंडल की विफलता के परिणामस्वरूप राजकीय राजकोष पर ₹2.91 करोड़ का अत्यधिक भार पड़ा।

इसे इंगित किए जाने (सितम्बर 2015) पर प्रमंडल के का.अ. ने कहा कि जुलाई/अगस्त 2015 में प्रारंभिक वसूली के प्रस्ताव को वरीय प्राधिकारियों को प्रस्तुत किया गया था और आदेश का प्रतीक्षा किया जा रहा था।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (अप्रैल 2015); स्मार-पत्र (मई 2015) के बावजूद, जवाब अप्राप्त है।

2.2.9.6 कार्यों के अतिरिक्त मात्रा के लिए अनाधिकृत भुगतान

बी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के साथ मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के तकनीकी परीक्षक कोषांग के निर्देश (दिसंबर 1983) के अनुसार कार्यपालक अभियंता, अधीक्षण अभियंता तथा मुख्य अभियंता एकरारनामा से क्रमशः 10, 15 तथा 25 प्रतिशत अतिरिक्त मात्रा के कार्यों को स्वीकृति देने के लिए सक्षम है। हाँलांकि मु. अ. के शक्ति से उपर अतिरिक्त मात्रा के लिए संबंधित प्रशासनिक विभाग से अनुमोदन आवश्यक था।

नमूना जाँचित 11 में से छः प्रमंडलों के 14 कार्यों के जाँच में पाया गया कि का.अभि. द्वारा एकरारनामा में वर्णित कार्यों से 10 प्रतिशत अधिक मात्रा के लिए ₹7.28 करोड़ का भुगतान किया गया था (परिशिष्ट-2.2.10) जिसके लिए समान पदाधिकारी से स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी। चूंकि 10 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त मात्रा के लिए का.अ. अधिकृत नहीं थे इसलिए ₹7.28 करोड़ का भुगतान अनाधिकृत था।

पुछे जाने पर भ.नि.वि. ने बताया (अक्टूबर 2015) कि भुगतान से पूर्व सक्षम पदाधिकारियों से आवश्यक अनुमोदन लेने के लिए संबंधित पदाधिकारियों को निदेशित किए गए थे।

2.2.9.7 अपूर्ण कार्य पर निष्फल व्यय

ग्यारह नमूना जाँचित प्रमंडलों में से चार प्रमंडलों के सात नमूना जाँचित कार्यों जिनका एकरारित राशि ₹4.29 करोड़ था, में ये पाया गया कि जुलाई 2015 तक ₹3.84 करोड़ व्यय करने के बावजूद कार्य बंद पड़े थे तथा अपूर्ण छोड़ दिया गया था जैसा कि परिशिष्ट-2.2.11 में दर्शाया गया है। यह पाया गया कि कार्य पूर्ण होने की नियत तिथि के दो से तीन वर्ष बीत जाने के बाद संबंधित प्रमंडलों के का.अभि. द्वारा चार कार्य (परिशिष्ट के क्र०सं० 1, 2, 3 व 6) बंद किए गए थे, जो दर्शाता है कि का.अभि. द्वारा कार्य को ससमय पूरा करने के लिए उचित कार्रवाई नहीं की गई थी। अभिलेखों के जाँच में यह भी पाया गया कि संबंधित प्रशासनिक विभाग से भ.नि.वि. द्वारा संशोधित

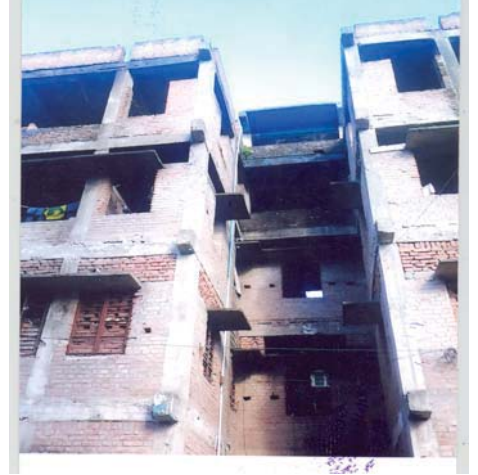
सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के बगैर कार्यों के अधिक मात्रा के भुगतान के कारण ₹7.28 करोड़ का अनाधिकृत भुगतान हुआ।

कार्यों को समय से पूर्व बंद करने एवं अधूरे छोड़ दिए जाने के कारण ₹3.84 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा।

प्र.स्वी. प्राप्त करने में असफल रहने के कारण तीन कार्य (परिशिष्ट के क्र०सं० 4, 6 व 7) पूर्ण नहीं किया जा सका तथा परिणामस्वरूप ये कार्य निधि के अभाव में अपूर्ण छोड़ दिया गया था/बंद पड़ा था। इसके अलावा का.अभि. जहानाबाद द्वारा एक कार्य (परिशिष्ट के क्र०सं० 5) के लिए उपयुक्त भूमि सुनिश्चित किए बगैर कार्य पर व्यय किया गया था तथा भूमि विवाद के कारण कार्य अपूर्ण छोड़ दिया गया।



दरभंगा प्रमंडल के सिविल सर्जन कार्यालय सह
आवास का परित्यक्त कार्य (38F2/07-08)



पी.एम.सी.एच. में तृतीय वर्ग कर्मचारी आवास का
परित्यक्त कार्य (संरचना प्रमंडल सं०-1 के 9F2/07-08)

इस प्रकार का.अभि. तथा भ.नि.वि. की विफलता के कारण इन बंद पड़े/अपूर्ण छोड़े गए कार्यों पर किए गए ₹3.84 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

भ.नि.वि. द्वारा जवाब में बताया गया (अक्टूबर 2015) कि इन कार्यों के प्रशासनिक विभाग अलग-अलग थे तथा इन समस्याओं को अंतर्विभागीय मासिक बैठक में दूर कर दिया जाएगा।

2.2.9.8 मरम्मत और अनुरक्षण कार्यों में अपर्याप्तता

बी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के अनुसार सरकारी भवनों (आवासीय एवं गैर आवासीय) का देख-रेख, जो मरम्मत एवं अनुरक्षण, के द्वारा की जानी थी। जिसके अंतर्गत रंगाई व पोताई, टूटी हुई प्लास्टर, नालियों तथा काँच के मरम्मत आदि शामिल हैं। बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार प्रत्येक का.अभि. को प्रमंडल में सभी भवनों के लिए एक पंजी का संधारण करना चाहिए। भ.नि.वि. के द्वारा संबंधित प्रमंडल के अंतर्गत आने वाले भवनों के लिए विद्यमान स्तंभ क्षेत्रफल के आधार पर निधि उपलब्ध कराना था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि जहानाबाद एवं पटना प्रमंडल के का.अभि. द्वारा भवन पंजी का संधारण नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप इन प्रमंडलों के अंतर्गत उनके वास्तविक स्तंभ क्षेत्रफल तथा भवनों की संख्या लेखा परीक्षा के द्वारा सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसके अलावा दो प्रमंडलों (भागलपुर एवं जहानाबाद) में वर्ष 2010-12 के दौरान अनुमोदित कार्यों तथा मरम्मत एवं अनुरक्षण के अंतर्गत निष्पादित कार्यों का अभिलेख उपलब्ध नहीं था। वर्ष 2012-15 के दौरान सात नमूना जाँचित प्रमंडलों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आनेवाले सरकारी भवनों का वर्षवार स्थिति, निर्धारित प्राथमिकता सूची तथा मरम्मत एवं अनुरक्षण के अंतर्गत किए गए कार्यों का विवरणी तालिका सं. 2.2.5 में वर्णित है:

तालिका सं. 2.2.5

कुल सरकारी भवनों की संख्या, अनुमोदित तथा निष्पादित कार्य

वर्ष	भवनों की संख्या	अनुमोदित म. व अनु. कार्य	निष्पादित म. व अनु. कार्य	भवन की संख्या जहाँ म. व अनु. कार्य निष्पादित नहीं किए गए थे (प्रतिशत)
		संख्या	संख्या	
2012-13	5844	2745	2385	3459 (59)
2013-14	5844	4033	3651	2193 (38)
2014-15	5844	4146	3990	1854 (32)

(स्रोत: नमूना जाँचित प्रमंडलों द्वारा प्रस्तुत)

मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य के लिए अपर्याप्त योजना थी साथ ही इसके क्रियान्वयन में भी कमी थी

तालिका सं. 2.2.5 से देखा गया कि वर्ष 2012-15 के दौरान भवनों की संख्या प्रत्येक वर्ष 5844 पर स्थिर थी, जबकि इस दौरान सात नमूना जाँचित प्रमंडलों में से चार में 17 भवन कार्य (अररिया-चार, भागलपुर-छः, जमुई-चार तथा किशनगंज-छः) पूर्ण पाया गया था। यह दर्शाता था कि चार प्रमंडलों में भवन पंजी अद्यतन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त नमूना जाँचित प्रमंडलों द्वारा उनके क्षेत्राधिकार में आने वाले सभी भवनों के अनुरक्षण के लिए योजना नहीं बनाई गई तथा मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य के निष्पादन में 41 से 68 प्रतिशत के बीच कमी थी। नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों के जाँच में यह भी पाया गया कि भवनों के मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य के चयन के लिए निर्धारित मानक नहीं था। परिणामस्वरूप, सभी भवनों के वार्षिक अनुरक्षण नहीं किए गए। वर्ष 2010-15 के दौरान शिक्षा, कृषि, पशुपालन आदि विभागों के भवनों का मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य बिल्कुल ही नहीं किया गया, जबकि सामान्य प्रशासन एवं न्यायिक विभाग के अंतर्गत उन्हीं भवनों का अनुरक्षण बार-बार किया गया था।

भ.नि.वि. ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2015) कि पटना प्रमंडल का भवन पंजी जुलाई में अद्यतन किया गया था तथा का.अभि. जहानाबाद को भवन पंजी संधारण के लिए निदेशित किया गया था। हाँलांकि भविष्य में स्थिति में सुधार किया जाएगा।

प्राथमिकता सूची के परे कार्यान्वित मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य

सरकार के निदेशानुसार (अक्टूबर 1998) गैर न्यायिक एवं न्यायिक भवनों के मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य क्रमशः जिलाधिकारी तथा जिला न्यायाधीश की अध्यक्षता में गठित समिति द्वारा अनुमोदित प्राथमिकता सूची के आधार पर किया जाना था।

₹3.11 करोड़ लागत के मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य किए गए थे जो कि प्राथमिकता सूची में सम्मिलित नहीं थे।

ग्यारह नमूना जाँचित प्रमंडलों में से तीन प्रमंडलों में 161 म. एवं अनु. कार्य, जिसकी कुल लागत ₹3.11 करोड़ थी, सक्षम पदाधिकारी द्वारा अनुमोदित प्राथमिकता सूची में नहीं थे (परिशिष्ट-2.2.12)।

भ.नि.वि. ने जवाब में बताया (अक्टूबर 2015) कि का.अभि. को प्राथमिकता सूची से परे मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य नहीं कराने को निदेशित किया गया था।

शिकायत पंजी का संधारण नहीं किया जाना

बी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के साथ संलग्न राज्य सरकार के निर्णयानुसार (फरवरी 1987) संबंधित का.अभि. के नियंत्रण में भवनों के अनुरक्षण, स्वच्छता अधिष्ठापनों आदि के लिए एक शिकायत कोषांग स्थापित किए जाने थे। सभी आवंटियों को इस उद्देश्य हेतु निर्धारित शिकायत पंजी में भवनों (आवासीय एवं गैर आवासीय) से संबंधित शिकायतों को दर्ज किया जाना था।

नमूना जाँचित प्रमंडलों में शिकायत पंजी संधारित नहीं थी।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान किसी भी नमूना जाँचित प्रमंडलों में शिकायत पंजी संधारित नहीं किए गए थे। इसलिए प्रमंडलीय कार्यालय भवनों के लिए आवश्यक मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य से अनभिज्ञ थे, हाँलांकि

मरम्मति एवं अनुरक्षण कार्य कार्यान्वयन के लिए संबंधित का.अभि. द्वारा प्राथमिकता सूची तैयार की गयी थी। इस प्रकार, वर्ष 2010–15 के दौरान का.अभि. द्वारा तैयार प्राथमिकता सूची प्रमंडल में अभिलिखित शिकायत पर आधारित नहीं थे।

भ.नि.वि. द्वारा जवाब में कहा गया (अक्टूबर 2015) कि यह विषय भविष्य के कार्यान्वयन के लिए दर्ज कर लिया गया था।

मानक माप पुस्तिका का संधारण नहीं किया जाना

बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार, समय-समय पर मरम्मति कार्य के लिए प्राक्कलन बनाने में सुविधा हेतु का.अभि. के कार्यालय में प्रत्येक तरह के कार्य का विस्तृत मापी दर्शाने वाला मानक माप पुस्तिका रखा जाना चाहिए।

नमूना जाँचित प्रमंडलों ने मानक माप पुस्तिका संधारित नहीं किया था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि किसी भी नमूना जाँचित प्रमंडलों में मानक माप पुस्तिका संधारित नहीं किया गया था। इस बुनियादी अभिलेख के नहीं रहने के कारण किसी विशेष भवन में पिछले वर्ष किए गए कार्य का वास्तविक मद अभिनिश्चित नहीं किया जा सका और प्रमंडलीय कार्यालय द्वारा निगरानी नहीं किया गया।

भ.नि.वि. द्वारा जवाब में कहा गया (अक्टूबर 2015) कि यह विषय भविष्य के कार्यान्वयन के लिए दर्ज कर लिया गया।

कार्यों की गुणवत्ता प्रमाणित नहीं होना

बी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के अनुसार अनुरक्षण का कार्य प्रत्येक वर्ष जून माह से पहले पूर्ण हो जाना चाहिए तथा कार्य की प्रविष्टि को माप पुस्तिका में दर्ज किया जाना चाहिए तथा कार्यों की गुणवत्ता का प्रमाण पत्र अधीक्षण अभियंता द्वारा दिया जाना चाहिए। वैसे अनुरक्षण कार्य जो माह जून तक पूर्ण नहीं हुए, उन्हें स्थाई रूप से रोक दिया जाना चाहिए।

अधीक्षण अभियंताओं द्वारा कार्यों की गुणवत्ता प्रमाणित नहीं किए गए थे।

संवीक्षा में पाया गया कि सभी नमूना जाँचित प्रमंडलों में अधीक्षण अभियंताओं द्वारा किसी भी मरम्मति एवं अनुरक्षण कार्य की गुणवत्ता का प्रमाण पत्र नहीं दिया गया था यद्यपि ये कार्य पूरे वर्ष निष्पादित किए जा रहे थे।

भ.नि.वि. द्वारा जवाब में कहा गया (अक्टूबर 2015) कि अधीक्षण अभियंताओं को बी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के अनुसार आवश्यक कार्रवाई करने के लिए निदेशित किए गए थे।

2.2.9.9 बागवानी कार्य

उद्यान प्रमंडल को पटना में अवस्थित सभी पात्र सरकारी आवासीय एवं गैर आवासीय भवनों के परिसर में बागवानी का विकास एवं अनुरक्षण के लिए स्थापित (1983) किया गया था तथा अनुमोदित वार्षिक प्राथमिकता सूची के आधार पर भ.नि.वि. को निधि उपलब्ध करना था। बागवानी कार्य में पाये गये कमियों को उत्तरवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गयी है :

अपर्याप्त आयोजन

बागवानी कार्यों का अपर्याप्त आयोजना एवं आच्छादन

अभिलेखों की जाँच से पता चला कि प्रमंडल वर्ष 2010–15 के दौरान कुल पात्र भवनों का केवल तीन से 39 प्रतिशत भवनों में ही बागवानी का कार्य करा सका जो तालिका सं. 2.2.6 में नीचे दिखाया गया है:

तालिका सं. 2.2.6
बागवानी कार्य की स्थिति

वर्ष	बागवानी के लिए पात्र भवनों की संख्या	बागवानी के लिए बनाई गई योजना की कार्य संख्या (प्रतिशत)	भवनों की संख्या जहाँ कार्य निष्पादित किए गए	निष्पादन प्रतिशत
2010-11	781	79 (10)	79	10
2011-12	781	83 (11)	83	11
2012-13	781	329 (42)	307	39
2013-14	781	0	22	3
2014-15	781	271 (35)	271	35

(स्रोत: उद्यान प्रमंडल, पटना द्वारा प्रस्तुत)

यद्यपि, यह पाया गया कि प्रमंडल द्वारा मात्र 10 से 42 प्रतिशत पात्र भवनों को आच्छादन करने का ही आयोजना बनाया गया था। आगे जाँच में पाया गया कि वर्ष 2013-14 के दौरान प्रमंडल द्वारा कोई योजना नहीं बनायी गयी थी। हाँलांकि, बागवानी के 22 कार्य निष्पादित किए गए थे।

प्रधान सचिव द्वारा वर्हिगमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में कहा गया कि भविष्य में बागवानी कार्य की आयोजना तथा उनका कार्यान्वयन में सुधार किया जाएगा।

बागवानी कार्यों में कमियाँ

बिहार वित्तीय नियमावली, 2005 में यह वर्णित है कि अनुबंध की शर्तें स्पष्ट, निश्चित तथा संदिग्धता के बिना होनी चाहिए। इसके अलावा बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार माप पुस्तिका को सबसे महत्वपूर्ण अभिलेख के रूप में देखा जाना चाहिए क्योंकि यह मात्राओं, दैनिक मजदूरों के द्वारा किए गए कार्य अथवा टुकड़ों में या संविदा द्वारा या प्राप्त सामग्री, जो कि गिना या मापा जा सकता था, का लेखा का आधार होता था। हाँलांकि अंतिम भुगतान किसी भी परिस्थिति में विस्तृत माप के बिना नहीं किया जा सकता था।

एक ही एकरारनामा में एक से अधिक आवासीय उद्यानों के बागवानी कार्य को सम्मिलित कर दिए गए थे।

वर्ष 2014-15 की अवधि से संबंधित प्राक्कलनों/परिमाण विपत्रों के जाँच से पता चला कि एक से अधिक आवासीय बगीचों को बागवानी कार्य के लिए एक ही एकरारनामा में शामिल किए गये थे, जो उपलब्ध कराये गए पुष्प के पौधों, गमलों, बागवानी उपकरणों तथा रासायनिक उर्वरकों आदि की मात्रा की आपूर्ति संबंधित जानकारी उपलब्ध नहीं कराता था। किसी निश्चित आवास में सामग्रियों की वास्तविक मात्रा की विस्तृत जानकारी न तो प्राक्कलन में और न ही एकरारनामा में उपलब्ध था। आगे, एकरारनामा से संबंधित माप पुस्तिकाओं की जाँच में पाया गया कि माप पुस्तिका संवेदक द्वारा आपूर्ति (भवनवार) की विस्तृत जानकारी उपलब्ध नहीं कराती थी और विस्तृत मापी दर्ज किए बगैर वर्ष 2014-15 की अवधि के दौरान बागवानी कार्य पर खर्च निर्धारित किए गए थे।

भ.नि.वि. ने जवाब में बताया (अक्टूबर 2015) कि भविष्य में बागवानी कार्यों में कमियों को उपयुक्त कार्रवाई कर दूर किया जाएगा।

अनुशंसाएँ:

- भ.नि.वि. को समय एवं लागत वृद्धि से बचने के लिए तकनीकी स्वीकृति तथा एकरारनामा करने में विलम्ब से बचना चाहिए और अलाभकारी, अपरिहार्य तथा आधिक्य व्यय को कम करने हेतु संहिता के सभी प्रावधानों का पालन किया जाना चाहिए;

(ii) मरम्मती एवं अनुरक्षण सभी सरकारी भवनों में मरम्मति एवं अनुरक्षण तथा बागवानी कार्यों को नित्यकालिक रूप से निष्पादित किया जाना चाहिए।

2.2.10 मानव बल प्रबंधन

भ.नि.वि. का समग्र प्रदर्शन योजनाओं के कुशल कार्यान्वयन पर निर्भर करता है, जिसके लिए पर्याप्त तथा प्रशिक्षित मानव बल की आवश्यकता होती है। भ.नि.वि. के मानव बल को तालिका सं० 2.2.7 में दर्शाया गया है :

तालिका सं. 2.2.7

भ.नि.वि. के स्वीकृत बल तथा कार्यरत बल

क्रम सं.	पद का नाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्ति (प्रतिशत)
तकनीकी				
1	अभियंता प्रमुख	01	01	Nil
2	मुख्य अभियंता	05	01	04 (80)
3	अधीक्षण अभियंता	24	11	13 (54)
4	कार्यपालक अभियंता	86	67	19 (22)
5	सहायक अभियंता	320	246	74 (23)
6	कनिष्ठ अभियंता	496	170	326 (66)
7	गैर-तकनीकी	173	99	74 (42)

(स्रोत: भ.नि.वि. द्वारा उपलब्ध कराया गया)

भ.नि.वि. में अत्यधिक संख्या में पद रिक्त थे

तालिका सं. 2.2.7 दर्शाता है कि तकनीकी संवर्ग पद 22 से 80 प्रतिशत, जबकि गैर तकनीकी पद 43 प्रतिशत रिक्त थे। क्षेत्र स्तर पर अ.अभि. तथा क.अभि. के 50 प्रतिशत से अधिक पद रिक्त थे, जो भ.नि.वि. द्वारा किए जाने वाले कार्यों के निष्पादन को प्रभावित कर रहे थे।

भ.नि.वि. द्वारा जवाब (अक्टूबर 2015) में लेखापरीक्षा टिप्पणी पर सहमति जतायी तथा बताया कि विभाग द्वारा विभिन्न रिक्त पदों को भरे जाने के लिए भर्ती नितियाँ बनाई जा रही थीं।

अनुशंसा: भ.नि.वि. को रिक्त पदों को भरने के लिए अनिवार्य उपाय करनी चाहिए।

2.2.11 अनुश्रवण

बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के अनुसार मु.अभि. द्वारा उनके कार्य क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले प्रत्येक अंचल कार्यालय को प्रत्येक दो वर्षों में एक बार तथा प्रत्येक प्रमंडलीय कार्यालय को तीन वर्षों में एक बार निरीक्षण करना तथा सरकार को प्रतिवेदन जमा करना आवश्यक था। आगे यह भी वर्णित था कि जब कभी भी निरीक्षण नहीं किया जा सके, उसका प्रतिवेदन कारण सहित, जिस वर्ष निरीक्षण की जानी थी उसके अगले वर्ष के सात जनवरी तक, सरकार को जमा करना चाहिए था। इसके अलावा, अधीक्षण अभियंता का यह कर्तव्य था कि अंचल के विभिन्न कार्यों की स्थिति का निरीक्षण करे तथा स्वयं को संतुष्ट करे कि प्रचलित प्रबंधन की व्यवस्था प्रभावी एवं किफायती था। इसके अतिरिक्त जब कभी भी उपरोक्त वर्णित निरीक्षण नहीं किया जा सका, उसका प्रतिवेदन कारण सहित, जिस वर्ष निरीक्षण की जानी थी उसके अगले वर्ष के 25 दिसम्बर तक, मुख्य अभियंता को जमा किया जाना चाहिए था।

मु.अभि. एवं अ.अभि. ने अपने नियंत्रण के कार्यालयों का निरीक्षण नहीं किया था

वर्ष 2010-15 के दौरान नमूना जाँचित प्रमंडलों में पाया गया कि संबंधित मुख्य अभियंताओं तथा अधीक्षण अभियंताओं अधीनस्थ कार्यालयों के निरीक्षण/अनुश्रवण करने में असफल रहे थे। कार्यों की योजना बनाने में अत्यधिक विलम्ब, अपूर्ण कार्यों की बड़ी संख्या, अपूर्ण छोड़े गए/अपूर्ण कार्यों पर निष्फल व्यय, अनाधिकृत भुगतान आदि के

मामले जैसा कि पूर्व के अनुच्छेदों में वर्णित है, को समय-समय पर किए जाने वाले निरीक्षण/अनुश्रवण से कम किया जा सकता था।

भ.नि.वि. ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2015) कि सभी मु.अभि. तथा अ.अभि. को कार्यों का नियमित आधार पर निरीक्षण करने के लिए निर्देशित (फरवरी तथा मार्च 2015) किया गया था ताकि कार्यों की प्रगति की गुणवत्ता सुनिश्चित की जा सके।

अनुशंसा: मु.अभि. तथा अ.अभि. को अधीनस्थ कार्यालयों के निरीक्षण हेतु बी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के उल्लेखित मानकों को सख्ती से पालन करना चाहिए।

2.2.12 निष्कर्ष

- भ.नि.वि. ने मु.अभि. के प्रस्तावों को प्राप्त किए बगैर और निधि की वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना कार्यों का वार्षिक योजना तैयार किया था परिणामस्वरूप कुछ कार्यों में निधि की आधिक्यता थी जबकि कुछ अन्य कार्य अपर्याप्त निधि के कारण प्रभावित हुए;
- निरंतर बचत और पुनः अनुपूरक प्रावधान करना त्रुटिपूर्ण बजटीय प्रक्रिया को दर्शाता था। प्रमंडलों को निधि की विलम्ब से तथा आधिक्य विमुक्ति किया जाना भ.नि.वि. के त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबंधन को दर्शाता था जिसे सुदृढ़ करने की आवश्यकता थी;
- अनुसूचित दरों का निर्माण दोषपूर्ण था, अनुसूचित दर से बढ़े हुए दर पर परिमाण विपत्र तैयार की गयी थी तथा भ.नि.वि. के अनुसूचित दर में कम दर उपलब्ध रहते हुए कार्यों के परिमाण विपत्र में सी.पी.डब्ल्यू.डी. के बढ़े हुए दर लिए गए थे। नमूना जाँचित 11 जिलों में तकनीकी स्वीकृति में विलम्ब किए जाने के कारण लागत में वृद्धि हुई;
- मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्यों के लिए मानक मापी पुस्तिका संधारित नहीं किया जाता था तथा अनुमोदित प्राथमिकता सूची में विचलन के मामले प्रकाश में आए। वर्ष 2010-15 के दौरान बागवानी कार्य अधिसूचित 781 में से मात्र 22 से 307 भवनों में ही बागवानी कार्य कराए गए थे;
- तकनीकी संवर्ग के पद की रिक्तियाँ 22 से 80 प्रतिशत तक थी जो कार्यों के क्रियान्वयन को प्रभावित किया था;
- वर्ष 2010-15 के दौरान मु.अभि. एवं अ.अभि. ने अधीनस्थ कार्यालयों का निरीक्षण नहीं किया गया यद्यपि यह वर्णित था।

2.3 त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम का निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यपालक सारांश

परिचय

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) की शुरुआत वर्ष 1996-97 में भारत सरकार (भा.स.) द्वारा वैसे वृहद् एवं मध्यम सिंचाई परियोजनाओं को अनुदान के रूप में केन्द्रीय सहायता (के.सहा.) मुहैया कराने हेतु की गई थी, जिसका योजना आयोग से निवेश प्रस्ताव पारित हो, जिनका निर्माण अंतिम चरण में हो तथा जिसे अगले चार वित्तीय वर्षों में पूरा किया जा सके। बिहार में वर्ष 1996-97 से 2008-09 के बीच ए.आई.बी.पी. के तहत 10 वृहद्/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं को शामिल किया गया तत्पश्चात् किसी परियोजना को शामिल नहीं किया गया।

(कांडिका 2.3.1)

वित्तीय प्रबंधन

वर्ष 2010-15 के दौरान चयनित परियोजनाओं के लिए बिहार सरकार द्वारा ₹1429 करोड़ के बजटीय प्रावधान के विरुद्ध ₹1378.83 करोड़ आवंटित किए गए। प्रस्तावों के विलंब से प्रेषित करने/प्रेषित नहीं करने/भा.स. द्वारा अनुमोदित नहीं किए जाने के कारण चयनित परियोजनाओं को देय ₹1019.24 करोड़ के के.सहा. के विरुद्ध मात्र ₹68.52 करोड़ ही भा.स. द्वारा विमुक्त किए गए।

(कांडिका 2.3.6)

योजना

भू-अर्जन, वन अनापत्ति तथा पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन जैसे मुद्दों को हल नहीं किए जाने से दुर्गावती जलाशय, पुनपुन बराज, पश्चिमी कोसी एवं पूर्वी कोसी नहर परियोजनाएँ अपूर्ण रहीं। यद्यपि विशेष भू-अर्जन पदाधिकारियों को निधि उपलब्ध करा दी गई थी, आवश्यकता के विरुद्ध मात्र 88 प्रतिशत भूमि अधिग्रहित किया जा सका तथा भू-स्वामियों के मुद्दों को हल नहीं किए जाने के कारण मात्र 51 प्रतिशत निधि ही उपयोग की जा सकी।

(कांडिका 2.3.7)

सिंचाई क्षमता

चयनित परियोजनाओं में, सिंचाई क्षमता के सृजन/पुनःस्थापन के लक्ष्य 956820 हेक्टेयर के विरुद्ध मार्च 2015 तक सिंचाई क्षमता की उपलब्धि मात्र 832580 हेक्टेयर थी। पुनपुन बराज परियोजना में कोई भी सिंचाई क्षमता मार्च 2015 तक सृजित नहीं की गई थी, क्योंकि शीर्ष कार्य के साथ-साथ मुख्य/शाखा नहर, वितरणी एवं लघु नहर पूर्ण नहीं थे। सिंचाई क्षमता की उपलब्धि में कमी का मुख्य कारण भूमि का अधिग्रहण नहीं होना, वन भूमि के अनापत्ति तथा पुनर्वास कार्य में विलम्ब थे।

(कांडिका 2.3.8)

परियोजना का कार्यान्वयन

पाँच चयनित परियोजनाओं में से चार भा.स. द्वारा निवेश प्रस्ताव की स्वीकृति के छः से 14 वर्षों के पश्चात् भी पूरी नहीं की जा सकी थी। यद्यपि कि इन्हें चार वित्तीय वर्षों में पूरा कर लिया जाना था। मार्गदर्शिका के प्रावधानों के अनुसार परियोजना शुरु करने के पूर्व के निर्धारित गतिविधि पूर्ण नहीं किए जाने के कारण दुर्गावती जलाशय परियोजना एवं पश्चिमी कोसी नहर परियोजना के लागत मूल्य में क्रमशः ₹515 करोड़ एवं ₹881 करोड़ की वृद्धि हो गई। पुनरीक्षित प्राक्कलन में महत्वपूर्ण सुरक्षा मदों को शामिल नहीं

करने एवं भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बगैर एकरारनामा किए जाने से परियोजना की प्रगति बाधित हुई। स्वीकृति के बिना भुगतान, किए गए कार्य के मूल्य गणना की गलत प्रक्रिया के कारण हानि एवं रॉयल्टी राशि का कम वसूली जैसे मामले भी नमूना जाँचित परियोजनाओं में प्रकाश में आए।

(कड़िका 2.3.9.1 से 2.3.9.4)

गुण नियंत्रण एवं मूल्यांकन

किए गए कार्यों का भुगतान करने के पूर्व गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई थी। मार्गदर्शिका के अनुसार अनिवार्य रहने के बावजूद निर्माणाधीन परियोजनाओं का समसामयिक मूल्यांकन स्वतंत्र संस्था से नहीं कराया गया था।

(कड़िका 2.3.10 एवं 2.3.11)

2.3.1 परिचय

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) की शुरुआत वर्ष 1996-97 में भारत सरकार (भा.स.) द्वारा वैसे वृहद् एवं मध्यम सिंचाई परियोजनाओं को अनुदान के रूप में केन्द्रीय सहायता (के.सहा.) मुहैया कराने हेतु की गई थी, जिसका योजना आयोग से निवेश प्रस्ताव पारित हो, जिनका निर्माण अंतिम चरण में हो तथा जिसे अगले चार वित्तीय वर्षों में पूरा किया जा सके।

बिहार में वर्ष 1996-97 से 2008-09 के बीच ए.आई.बी.पी. के तहत 10 वृहद्/मध्यम परियोजनाएँ जैसे—बाण सागर जलाशय परियोजना, दुर्गावती जलाशय परियोजना, उपरी किउल जलाशय परियोजना, पश्चिमी कोसी नहर परियोजना, ओढ़नी जलाशय परियोजना, बिलासी जलाशय परियोजना, सोन नहर आधुनिकीकरण परियोजना, बटाने जलाशय परियोजना, पुनपुन बराज योजना एवं कोसी बराज एवं इसके अवयवों का पुनःस्थापन परियोजना सम्मिलित किए गए तथा उसके बाद किसी परियोजना को ए.आई.बी.पी. में शामिल नहीं किया गया। इनमें से, उपरी किउल, बिलासी एवं सोन नहर आधुनिकीकरण परियोजनाएँ वर्ष 2010 से पूर्व पूर्ण हो गई थीं जबकि कोसी बराज का पुनःस्थापन परियोजना वर्ष 2010-11 के दौरान पूर्ण हुई थी।

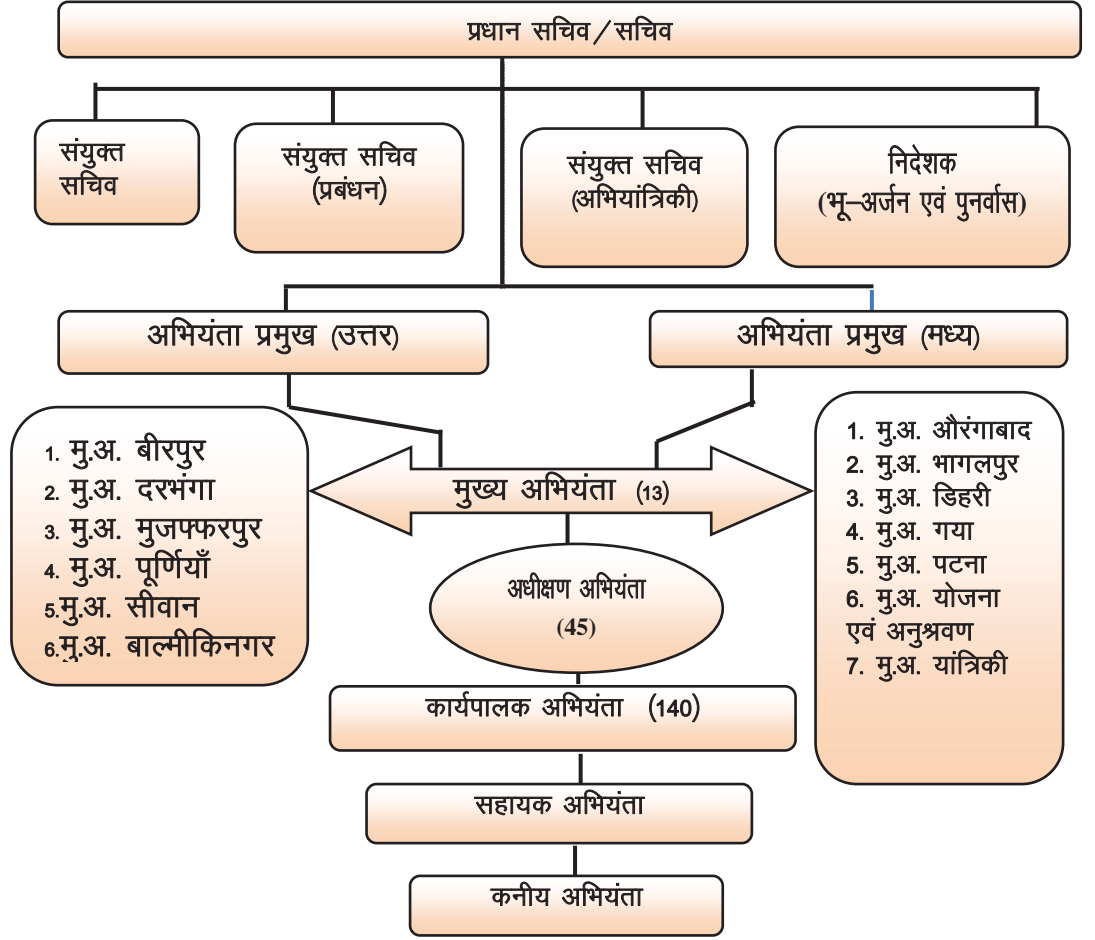
आगे, जल संसाधन विभाग (विभाग), बिहार सरकार (बि.स.) ने तीन नई परियोजनाओं जैसे—बटेश्वरस्थान गंगा पम्प नहर परियोजना, पूर्वी कोसी नहर परियोजना का विस्तारीकरण, जीर्णोद्धार एवं आधुनिकीकरण (ई.आई.एम.) तथा नेपाल हितकारी (गंडक परियोजना) योजना को ए.आई.बी.पी. में शामिल करना प्रस्तावित किया एवं भू-अर्जन में विलम्ब तथा अंतरराज्यीय मुद्दों के कारण बटाने जलाशय परियोजना, बाणसागर डैम परियोजना एवं पश्चिमी कोसी नहर परियोजना को ए.आई.बी.पी. से अलग करने का निर्णय लिया गया (जुलाई 2013)। यद्यपि भारत सरकार ने अगस्त 2015 तक नई परियोजनाओं को शामिल करने संबंधी प्रस्ताव को स्वीकृत नहीं किया था। इसके अतिरिक्त वर्ष 2010-15 के बीच सात¹ कमाण्ड क्षेत्र विकास कार्यक्रम भी ए.आई.बी.पी. के तहत शामिल किए गए थे। राज्य में ए.आई.बी.पी. के तहत सिंचाई क्षमता (आई.पी.) के सृजन/पुनःस्थापन का लक्ष्य 9,56,820 हेक्टेयर (हे.) था, जबकि उपलब्धि मार्च 2015 तक 8,32,580 हे. थी।

2.3.2 संगठनात्मक संरचना

राज्य में ए.आई.बी.पी. के कार्यान्वयन के लिए सचिव, जल संसाधन विभाग उत्तरदायी है। उनकी सहायता हेतु मुख्यालय स्तर पर दो अभियंता प्रमुख एवं एक मुख्य अभियंता

¹ सोन, उत्तर कोयल, गंडक, कोसी, किउल, बटुआ एवं चन्दन कमाण्ड क्षेत्र विकास कार्यक्रम

हैं। प्रमण्डल स्तर पर 140 कार्यपालक अभियंताओं के कार्य के पर्यवेक्षण हेतु 12 मुख्य अभियंता एवं 45 अधीक्षण अभियंता हैं जो निम्न चार्ट में दिखलाये गये हैं:



2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आकलित करने के लिए किया गया था कि:

- पर्याप्त निधि के साथ-साथ के.सहा. समय पर विमुक्त किए गए एवं जिसे उचित रूप से उपयोग किए गए;
- परियोजना का योजना एवं चालू परियोजनाओं के कार्य का कार्यान्वयन व्यवस्थित रूप से किये गये थे;
- कार्यक्रम ने लक्षित सिंचाई क्षमता के सृजन एवं इसके उपयोग संबंधी अपने उद्देश्य को प्राप्त किया ।
- परियोजनाएँ, मितव्ययी, दक्ष एवं प्रभावी तरीके से कार्यान्वित की गई थी; एवं
- अनुश्रवण एवं मूल्यांकन पद्धति तथा संचालन के अन्य माध्यम पर्याप्त एवं प्रभावी थे।

2.3.4 लेखापरीक्षा मानक

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए अपनायी गयी लेखापरीक्षा मानक:

- जल संसाधन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी ए.आई.बी.पी. मार्गदर्शिका

- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने हेतु केन्द्रीय जल आयोग द्वारा जारी मार्गदर्शिका
- बिहार लोक निर्माण लेखा संहिता, बिहार लोक निर्माण विभागीय संहिता, बिहार वित्तीय नियम तथा बिहार कोषागार संहिता एवं
- जल संसाधन मंत्रालय, भारत सरकार एवं बिहार सरकार द्वारा जारी अन्य परिपत्र, निर्देश।

2.3.5 निष्पादन लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

वर्ष 2010-15 की अवधि के लिए ए.आई.बी.पी. का निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल से जुलाई 2015 के दौरान की गई। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान 10 बृहद/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं में से चार सिंचाई परियोजनाओं (पुनपुन बराज परियोजना, दुर्गावती जलाशय परियोजना, पश्चिमी कोसी नहर परियोजना एवं कोसी बराज का पुनःस्थापन) की नमूना जाँच की गई। इसके अतिरिक्त, इस प्रकार के सात कार्यक्रम में से पूर्वी कोसी नहर परियोजना (नई प्रस्तावित सिंचाई परियोजना) तथा गंडक कमांड क्षेत्र विकास कार्यक्रम के विस्तारीकरण, जीर्णोद्धार एवं आधुनिकीकरण को लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया था (परिशिष्ट-2.3.1)। लेखापरीक्षा के लिए प्रतिदर्श का चयन प्रोबैवलिटी प्रोपर्शनल टू साईज विदाउट रिपलेस्मेंट पद्धति से किया गया था। इन परियोजनाओं के अभिलेखों की जाँच मुख्यालय स्तर, छः जोनल मुख्य अभियंता स्तर एवं 43 में से 11 प्रमण्डल स्तर पर किए गए (परिशिष्ट 2.3.2)। सचिव, जल संसाधन विभाग, बिहार सरकार के साथ अंतर्गमन सम्मेलन लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र पर विचार विमर्श करने हेतु किया गया (मार्च 2015)। परियोजनाओं के चयन में विभाग के सुझावों पर यथावत् विचार किया गया। सचिव, जल संसाधन विभाग एवं विभाग के अन्य अधिकारियों की उपस्थिति में बहिर्गमन सम्मेलन किया गया (अक्टूबर 2015)। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विचार विमर्श किया गया एवं विभाग द्वारा समर्पित उत्तर उपयुक्त स्थानों पर सम्मिलित कर लिए गए हैं।

2.3.6 वित्तीय प्रबंधन

ए.आई.बी.पी. के अन्तर्गत के.सहा. के रूप में राज्यों को परियोजना के लागत का 25 प्रतिशत (गेर-विशेष वर्गीकृत राज्यों के मामले में) एवं 75 प्रतिशत (विशेष क्षेत्र जैसे सूखाग्रस्त, मरुस्थल, जनजातीय एवं बाढ़ग्रस्त क्षेत्रों के मामले में) राशि विमुक्त की गई है। पिछले वर्ष का उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त होने पर अगामी वर्ष के लिए वार्षिक स्तर पर अनुदान में विमुक्त किया जाना है। राज्यांश का 50 प्रतिशत राशि विमुक्त होने पर 90 प्रतिशत अनुदान अग्रिम में विमुक्त किया जाना है एवं शेष 10 प्रतिशत पूर्व में विमुक्त 50 प्रतिशत के.सहा. (के.स.) के उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) प्राप्त होने के बाद विमुक्त किया जाना था। परियोजना का शेष लागत राज्य सरकार को अपने श्रोत से पूरा किया जाना चाहिए।

वर्ष 2010-15 के दौरान ज.सं.वि. के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि राज्य में ए.आई.बी.पी. अन्तर्गत नौ बृहद/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के लिए ₹1621.77 करोड़ आवंटन के विरुद्ध ₹1409.88 करोड़ व्यय किए गए। बृहद/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के अलावे, वर्ष 2010-15 के दौरान सात कमान क्षेत्र विकास एवं जल प्रबंधन (जल प्रबंधन) योजनाओं के लिए ज.सं.वि., बिहार सरकार द्वारा ₹428.29 करोड़ बजट प्रावधान किया गया एवं ए.आई.बी.पी., अन्तर्गत वर्ष 2010-15 के दौरान ₹406.09 करोड़ व्यय हुआ। वर्ष 2010-15 के लिए पाँच चयनित परियोजनाओं एवं एक चयनित कमान क्षेत्र विकास अभिकरण का योजनावार बजट प्रावधान, आवंटन, व्यय अनुमान्य एवं प्राप्त के.सहा. तालिका सं0 2.3.1 में नीचे दिये जा रहे हैं:

तालिका सं. 2.3.1

वर्ष 2010-15 के दौरान चयनित परियोजनाओं के लिए बजट प्रावधान, आवंटन, व्यय एवं केन्द्रीय सहायता

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	परियोजना का नाम	ए.आई.बी. पी. में सम्मिलित का वर्ष	अद्यतन प्राक्कलित राशि	राज्य द्वारा बजट प्रावधान	आवंटन	व्यय	अनुमान्य के.सहा.	के.सहा. प्राप्त (प्रतिशत)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	दुर्गावती जलाशय योजना	1996-97	983.10	380.74	308.52	284.28	209.30	0.00
2	पुनपुन बराज परियोजना	2007-08	658.12	79.41	113.81	108.90	39.85	0.00
3	कोसी बराज का पुनः स्थापन	2008-09	85.65	24.54	24.54	24.54	0.00	0.00
4	पूर्वी कोसी नहर प्रणाली	समावेशन हेतु प्रस्तावित	750.75	597.71	572.00	520.78	569.23	0.00
5	पश्चिमी कोसी नहर प्रणाली	1996-97	1307.21	180.94	197.43	116.93	155.74	23.40
6	गंडक कमान क्षेत्र विकास अभिकरण (गाडा)	2010-11	1723.76	165.67	162.53	164.31	45.12	45.12
	कुल		5508.59	1429.00	1378.83	1219.74	1019.24	68.52(7)

उपरोक्त तालिका सं. 2.3.1 से निम्न बातें उदघटित हुईं:

- वर्ष 2010-11 के दौरान पश्चिमी कोसी नहर परियोजना के लिए विमुक्त ₹ 23.40 करोड़ के.सहा. को छोड़कर वर्ष 2010-15 के दौरान कोई भी चयनित वृहत/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के लिए भारत सरकार से के.सहा. प्राप्त नहीं हुए। ए.आई.बी.पी. अन्तर्गत वर्ष 2010-15 के दौरान सात जल प्रबंधन परियोजनाओं के लिए भारत सरकार द्वारा ₹124.95 करोड़ के 0.50 विमुक्त किया गया जिसमें से गंडक कमान क्षेत्र विकास परियोजना के लिए ₹45.12 करोड़ विमुक्त किया गया था।
- वर्ष 2010-11 के दौरान कोसी बराज का पुनःस्थापन परियोजना के लिए विभाग द्वारा ₹24.54 करोड़ निधि आवंटित किया गया था जिसके लिए वर्ष 2009-10 के दौरान भारत सरकार द्वारा ₹66.66 करोड़ के.सहा. विमुक्त किया गया था एवं वर्ष 2010-11 के दौरान परियोजना पूर्ण की गई थी जो सही ढंग से कार्यशील है।

प्रस्ताव के अनुमोदन में विलम्ब/अप्रस्तुतीकरण के कारण ₹1019.24 करोड़ अनुमान्य के.सहा. के विरुद्ध केवल ₹68.52 करोड़ के.सहा. भारत सरकार द्वारा विमुक्त किया गया था।

2.3.6.1 केन्द्रीय सहायता का कम विमुक्त किया जाना

मुख्यालय एवं मुख्य अभियंता स्तर के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान ₹1019.24 करोड़ अनुमान्य के.स. के विरुद्ध केवल ₹68.52 करोड़ भा.स. द्वारा विमुक्त किये गये थे। सात प्रतिशत के.सहा. विमुक्ति करने के कारण नीचे दिये गये हैं:

- वर्ष 2010-12 के दौरान दुर्गावती जलाशय परियोजना के लिए विभाग द्वारा के.सहा. हेतु प्रस्ताव नहीं भेजे गये थे क्योंकि यह परियोजना फारेस्ट क्लीअरेंस के अभाव में वर्ष 2005-12 के दौरान स्थगित थे।
- वर्ष 2010-12 के दौरान केन्द्रीय जल आयोग द्वारा पुनपुन बराज परियोजना हेतु के.सहा. के लिए प्रस्ताव की अनुशंसा नहीं की गयी थी क्योंकि वर्ष 2009-10 के दौरान इंगित निधि ₹45 करोड़ को परियोजना पदाधिकारी व्यय करने में विफल रहे। वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान व्यय केवल क्रमशः ₹16.20 करोड़ एवं ₹8.02 करोड़ थे।
- वर्ष 2011-12 के दौरान पश्चिमी नहर परियोजना हेतु के.सहा. को प्रस्ताव अनुमोदित नहीं किया गया था क्योंकि ₹86.20 करोड़ राशि अव्यवहृत थे।
- पूर्वी कोसी नहर परियोजना के लिए कोई के.सहा. विमुक्त नहीं किये गये थे क्योंकि ए.आई.बी.पी. अन्तर्गत इस परियोजना को शामिल करने हेतु प्रस्ताव भा.स. द्वारा सितम्बर 2015 तक स्वीकृत नहीं किये गये थे।
- विभिन्न परियोजनाओं से संबंधित मुख्य अभियंता द्वारा वर्ष 2012-13 एवं 2014-15 के लिए दो से सात महीनों के विलंब से प्रस्ताव प्रस्तुत करने के कारण एवं के.ज.आ. के प्रश्नों के अनुपालन में विलम्ब के कारण के.सहा. कम विमुक्त हुआ।

विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015)।

2.3.6.2 आवंटन से अधिक अनियमित व्यय एवं सूद की राशि का अनुपयोग

सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. के दिशानिर्देश के अनुसार विनिर्दिष्ट शर्तों के पूरे होने के उपरांत बि.स. द्वारा कार्यान्वित अभिकरणों को निधि/सहायता को विमुक्त किया जाना चाहिए था। यदि स्थापना पर व्यय कार्य के व्यय के 20 प्रतिशत से अधिक हो तो बिहार सरकार के बजट से इसे पूरा किया जाना था।

गंडक कमांड क्षेत्र विकास अभिकरण (गाडा) के मुख्यालय स्तर के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. कार्यक्रम के अन्तर्गत योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु गाडा को ₹63.63 करोड़ की निधि आवंटित किये गये थे यद्यपि व्यय ₹64.86 करोड़ हुआ था। आवंटन से अधिक व्यय को पिछले वर्ष के अवशेष राशि से पूरा किया गया था।

स्थापना व्यय से संबंधित ₹9.05 करोड़ आवंटन से अधिक व्यय किये गये थे।

आगे, जाँच में पाया गया कि गाडा के स्थापना मद में वर्ष 2010-11 के पहले एवं वर्ष 2010-15 के दौरान ₹9.05 करोड़ आवंटन से अधिक व्यय हुए थे जो विभाग द्वारा अनुपूरक आवंटन विमुक्त कर नियमित नहीं किये गये थे।

मार्च 2015 तक ₹11.40 करोड़ ब्याज की राशि बैंक खाते में जमा रखी गई थी क्योंकि क्षेत्रीय विकास आयुक्त (ए.डी.सी.) गाडा द्वारा आवंटन को कोषागार से आहरित की गयी थी। हालांकि, सूद के राशि का उपयोग करने हेतु ऐसा कोई प्रावधान न ही योजना के दिशानिर्देश में था और न ही सरकार द्वारा सूद की राशि के उपयोग के लिए कोई निर्देश निर्गत किया गया था। आगे, हमने यह भी पाया कि बिहार कोषागार संहिता के नियम 78 की अवहेलना कर आवंटन को आहरित कर गाडा के बैंक खाता में रखा गया।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि बिहार सरकार ने कमांड क्षेत्रीय विकास अभिकरणों (काडा) को सी.ए.डब्ल्यू.एम. कार्यक्रम के अंतर्गत स्थापना एवं कार्य मद में अनुदान दिया। काडा को दिये गये सहायक अनुदान से अधिक राशि के व्यय को संबंधित काडा के द्वारा अपने आय के स्रोत से वहन न किया जाना था। हालांकि,

काडा को आवंटित निधि के जमा राशि पर अर्जित ब्याज के संबंध में कोई जवाब नहीं दिया गया।

अनुशंसा: विभाग /परियोजना प्राधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कर्णाकित निधि समय पर व्यय हों एवं दावे बिना किसी विलम्ब के समर्पित किए जाएँ ताकि परियोजनाएँ के.सहा. से वंचित न हों।

2.3.7 योजना

किसी भी परियोजना के समय पर प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उचित योजना मुख्य कारक है। योजना का तात्पर्य किसी भी परियोजना के कार्यान्वयन के पूर्व प्रारंभिक कार्य जैसे भू-अर्जन, पर्यावरण एवं वन अनापत्ति, पुनर्वास एवं पुनःस्थापन (आर. एण्ड आर.) क्रियाकलाप परियोजना के कार्यान्वयन के पूर्व पूरी कर लिए जायें।

चयनित पाँच में से चार परियोजनाओं के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि ये परियोजनाएँ भू-अर्जन, फारेस्ट क्लीयरेंस एवं पुनर्समायोजन संबंधी कार्यकलापों जैसे मुद्दों के कारण विलंबित हुईं जैसा कि आगे की कंडिकाओं में चर्चा किया गया है:

2.3.7.1 भू-अर्जन

कैबिनेट सचिवालय एवं सहकारिता विभाग के संकल्प (जुलाई 1986) के अनुसार सभी प्राक्कलनों को तैयार करने के पहले सही सर्वे एवं स्थल निरीक्षण आवश्यक था एवं कार्य के तकनीकी स्वीकृति, निधि के आवंटन सुनिश्चित होने पर एवं जहाँ कहीं आवश्यक हो, भू-अर्जन के पश्चात ही निविदा संबंधी प्रक्रिया पूरी की जानी चाहिए थी।

चयनित पाँच में से चार परियोजनाओं के मामले में भूमि की आवश्यकता, अधिगृहीत भूमि संबंधित विशेष भू-अर्जन पदाधिकारियों को स्थानांतरित निधि एवं इसके विरुद्ध उपयोगित राशि की विवरणी इस प्रकार है:

तालिका सं. 2.3.2
आवश्यक भूमि एवं अधिगृहीत भूमि

(राशि: करोड़ में)

क्रम सं.	परियोजना का नाम	आवश्यक कुल भूमि (हे. में)	मार्च 2015 तक अधिग्रहित कुल भूमि (प्रतिशत)	अधिग्रहण के लिए शेष भूमि	विशेष भू-अर्जन पदा. को हस्तांतरित राशि	विशेष भू-अर्जन पदा. द्वारा भुगतान की गई राशि (प्रतिशत)	भुगतान हेतु शेष राशि
1	दुर्गावती जलाशय परियोजना	3419.085	3211.575 (94)	207.51	146.277	12.345 (8)	133.932
2	पुनपुन बराज परियोजना	1028.70	803.77 (78)	34.28	240.54	64.35 (27)	176.19
3	पूर्वी कोसी परियोजना	24.07	0.00	24.07	10.62	0.00	10.62
4	पश्चिमी कोसी परियोजना	1899.66	1622.98 (85)	0.912	344.58	301.91 (88)	42.678
	कुल	6371.52	5638.33 (88)	266.77	742.02	378.61 (51)	363.42

(स्रोत: निदेशक, भू-अर्जन, ज.सं.वि., बि.स., पटना)

समग्र अधिगृहीत भूमि का क्षेत्र 88 प्रतिशत था एवं विशेष भू-अर्जन पदाधिकारी को हस्तांतरित निधि का 51 प्रतिशत उपयोग किया गया था। निधि के कम उपयोग का

निधि की उपलब्धता के बावजूद आवश्यक भूमि का मात्र 88 प्रतिशत अधिग्रहित किया जा सका जिसके विरुद्ध मात्र 51 प्रतिशत भुगतान किया गया।

मुख्य कारण मुख्यालय से समस्याओं का निराकरण नहीं होना, जैसे कि—गैर हकदार व्यक्तियों को भुगतान, बिना नोटिस जारी किए भू-अर्जन आदि थे। भूमि अधिग्रहण के पश्चात् परियोजना प्राधिकारियों द्वारा भूमि अपने अधीन नहीं किया गया जिससे कि परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि विशेष भू-अर्जन पदाधिकारी द्वारा निधि का कम उपयोग मुख्य रूप से जनवरी 2014 से नई भू-अर्जन पुनर्वास एवं पुनः स्थापना अधिनियम 2013 के लागू होने एवं तत्पश्चात् बि.स. द्वारा अक्टूबर 2014 से नई नियमावली लागू करने के कारण थी। आगे, भू-स्वामियों ने भी नए नियम के प्रावधानों के अनुरूप मुआवजे के राशि की माँग की।

2.3.7.2 फॉरेस्ट क्लीअरेंस

जाँच क्रम में पाया गया कि दुर्गावती जलाशय परियोजना जो कि वर्ष 1996-97 में ए. आई.बी.पी. में शामिल की गई थी, के लिए 2029.802 हे. वन भूमि की आवश्यकता थी। यद्यपि, फॉरेस्ट क्लीअरेंस नहीं प्राप्त की गई एवं परियोजना मार्च 2012 तक बंद रही। परिणामतः परियोजना मार्च 2015 तक अपूर्ण रही।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (अक्टूबर 2015) कि वन एवं पर्यावरण मंत्रालय (एम.ओ.ई. एफ.) भा.स. द्वारा अंतिम अनुमोदन अप्रैल 2012 एवं पुनःस्थापन संबंधी मुद्दों को हल करने (नवम्बर 2013) के पश्चात् कार्य जनवरी 2014 में प्रारम्भ किया गया। माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 1996 में वन भूमि के स्थानांतरण संबंधी नीति में परिवर्तन के कारण परियोजना में विलंब हुआ।

2.3.7.3 परियोजना प्रभावित व्यक्तियों का पुनर्वास

राज्य द्वारा दुर्गावती जलाशय परियोजना के 276 प्रभावित परिवारों के लिए पुनर्वास एवं पुनःस्थापन संबंधित कार्य किए जाने थे।

दुर्गावती जलाशय परियोजना के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.प.प्र.) की जाँच में पाया गया कि पुनर्वास संबंधित कार्य वि.प.प्र. में सम्मिलित नहीं थे, जिससे पुनर्वास संबंधी कार्य में विलंब हुआ।

पुनः जाँच में पाया गया कि पुनर्वास संबंधी कार्य जैसे, पंचायत भवन, स्वास्थ्य उप. केन्द्र, प्राथमिक विद्यालय, सामुदायिक भवन, तालाब, कुआँ, हैण्ड पम्प, पी.सी.सी. सड़क, भूमि समतलीकरण, पहुँच पथ, मंदिर, नाला निर्माण, चाहारदीवारी, पारगमन अवधि के दौरान सहायता, ₹8.85 करोड़ की प्राक्कलित राशि से वर्ष 2014-15 के दौरान कराए जाने थे, जिसकी स्वीकृति मुख्य अभियंता, जल संसाधन विभाग, डिहरी द्वारा सितम्बर 2014 में प्रदान की गई थी।

हाँलांकि यह पाया गया कि पी.सी.सी. सड़क एवं विद्यालय के कार्य को छोड़कर कोई भी कार्य नहीं कराए गए। इस प्रकार पुनर्वास एवं पुनःस्थापन संबंधी कार्य नहीं किए जाने से परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ।

अनुशंसा: विभाग को पूर्व आवश्यक कार्य—कलाप जैसे भू-अर्जन, वन भूमि अपयोजन तथा पुनर्वास एवं पुनः स्थापन संबंधी कार्य पूर्ण कर लेने चाहिए ताकि परियोजना बिना किसी लागत वृद्धि के समय पर पूरा हो सके।

2.3.8 सिंचाई क्षमता का सृजन/पुनर्स्थापन

चार चयनित परियोजनाओं में मार्च 2015 तक सिंचाई क्षमता का सृजन/पुनःस्थापन का लक्ष्य एवं उसके विरुद्ध उपलब्धि नीचे तालिका सं. 2.3.3 में दिया गया है:

तालिका सं. 2.3.3

ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सिंचाई क्षमता का लक्ष्य एवं उसके विरुद्ध सृजन/पुनःस्थापन
(हेक्टेयर में)

क्रम सं.	परियोजना का नाम/ए.आई.बी.पी. में शामिल करने का वर्ष	लक्षित सिंचाई क्षमता		सृजित/पुनःस्थापन		कुल
		पूर्णता पर	ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत	2009-10 तक	2010-15 दौरान	
1	दुर्गावती जलाशय / 1996-97	39610	23590	3300*	1600	4900
2	पुनपुन बराज परियोजना / 2007-08	13680	13680	शून्य	शून्य	शून्य
3	पूर्वी कोसी नहर प्रणाली / प्रस्तावित	707500	707500	लागू नहीं	675000	675000
4	पश्चिमी कोसी नहर प्रणाली / 1996-97	234800	212050	145675*	7005	152680
	कुल	995590	956820	148975	683605	8325820

*सिंचाई क्षमता को ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित होने के पूर्व को छोड़कर (अर्थात् वर्ष 2009-10 के पूर्व दुर्गावती जलाशय: 16020 हे. तथा पूर्वी कोसी नहर प्रणाली: 22750 हे.)

चार चयनित परियोजनाओं में मार्च 2015 तक सिंचाई क्षमता के सृजन/पुनःस्थापन के लक्ष्य 956820 हे. के विरुद्ध उपलब्धि मात्र 832580 हे. (87 प्रतिशत) थी। आगे, पुनपुन बराज परियोजना में मार्च 2015 तक कोई भी सिंचाई क्षमता का सृजन नहीं किया जा सका था क्योंकि शीर्ष कार्य के साथ-साथ मुख्य/शाखा नहर, वितरणी एवं लघु नहर का निर्माण नहीं किया जा सका था। सिंचाई क्षमता के सृजन में कमी का मुख्य कारण भू-अर्जन का नहीं होना, वन भूमि क्लीअरेंस एवं पुनर्वास कार्य में विलम्ब थे, जो कड़िका सं. 2.3.7.5 में उद्धृत है।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि वितरणियों के निर्माण के पश्चात् दुर्गावती जलाशय परियोजना में सिंचाई क्षमता के सृजन की अधिकारिक घोषणा की गई यद्यपि किसान बायें एवं दायें नहर प्रणालियों के द्वारा खेतों में सिंचाई सुविधा प्राप्त कर रहे थे। पुनपुन बराज परियोजना का कार्य पूर्ण नहीं हुआ था अतः सिंचाई क्षमता का सृजन नहीं किया जा सका। 2008 के बाढ़ की विभीषिका में पूर्वी कोसी नहर प्रणाली की सिंचाई क्षमता नष्ट हो गई थी और अक्टूबर 2015 तक 06.52 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता पुनःस्थापित की गई थी। पश्चिमी कोसी नहर परियोजना में सृजित 01.75 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता का वितरणी एवं जलवाहों के निर्माण नहीं होने के कारण उपयोग नहीं किया जा सका। हाँलांकि वर्ष 2010-15 के दौरान 161887 हेक्टेयर क्षेत्र में खरीफ सिंचाई की उपलब्धि प्राप्त की गई थी।

अनुशंसा: भू-अर्जन, वन भूमि क्लीअरेंस में विलम्ब एवं पुनर्वास जैसे कार्य विभाग के द्वारा शीघ्रातिशीघ्र पूरा कर लिया जाना चाहिए जिससे कि परियोजना का समय पर पूरा करना सुनिश्चित किया जा सके एवं लक्षित सिंचाई क्षमता का सृजन किया जा सके।

2.3.9 परियोजना का कार्यान्वयन

कार्य के कार्यान्वयन से संबंधित पाँच चयनित परियोजनाओं के अभिलेखों के जाँच के क्रम में निम्नलिखित बिन्दु प्रकाश में आए:

2.3.9.1 दुर्गावती जलाशय परियोजना

दुर्गावती जलाशय परियोजना बिहार के कैमूर और रोहतास जिलों में फैला हुआ है। इस परियोजना के पूर्ण होने पर 40131 हे. (समेकित कमांड क्षेत्र अथवा जी.सी.ए.) एवं 32467 हे. (कृषि योग्य कमांड क्षेत्र अथवा सी.सी.ए.) के सिंचाई क्षेत्र में 39610 हे.

सिंचाई क्षमता सृजित होना था। वर्ष 2001 में योजना आयोग द्वारा निवेश की स्वीकृति के 14 वर्षों के पश्चात् भी यह परियोजना पूर्ण नहीं की जा सकी है। यद्यपि 99 प्रतिशत शीर्ष कार्य पूर्ण थे, शाखा नहर/वितरणी/जलवाहा मात्र 33 प्रतिशत ही पूर्ण किए जा सके थे। जबकि लक्षित 723 संरचनाओं के विरुद्ध मार्च 2015 तक मात्र 121 (17 प्रतिशत) ही पूर्ण किए गए थे। परियोजना के मूल एवं संशोधित प्राक्कलित राशि क्रमशः ₹234.41 करोड़ एवं ₹983.10 करोड़ थे जबकि मार्च 2015 तक ₹749.37 करोड़ व्यय किए जा चुके थे, परिणामस्वरूप ₹514.96 करोड़ का लागत वृद्धि हुआ, परियोजना को पूर्ण होने की विस्तारित तिथि मार्च 2016 थी। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आगे की कंडिका में उल्लेख किया गया है:

पुनरीक्षित प्राक्कलन में महत्वपूर्ण घटक/सुरक्षा उपायों को शामिल नहीं किया जाना

महत्वपूर्ण घटकों को पुनरीक्षित प्राक्कलन में सम्मिलित नहीं करने के कारण विभाग ए.आई.बी.पी. से वंचित रहा

मुख्य अभियंता, डिहरी एवं दुर्गावती डैम प्रमंडल, चेनारी के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि कार्य के मद जैसे क्षयकारी शेरघाटी पहाड़ी से डैम की सुरक्षा, मुख्य शाखा नहर के कटाव से रोकने के लिए पिचिंग/पुश्ताबंदी, नदी के नीचे की ओर बहाव सुनिश्चित करने के लिए पहाड़ी क्षेत्र से पानी के बहाव का डिजाईन तथा पहाड़ी क्षेत्र के पार रहने वाले लोगों के लिए पहुँच पथ का निर्माण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के चतुर्थ संशोधित प्राक्कलन तक सम्मिलित नहीं किए गए थे, यद्यपि कि ये कार्य डैम की सुरक्षा से संबंधित थे। क्षयकारी शेरघाटी पहाड़ी से होने वाली संभावित नुकसान से शीर्ष कार्य संरचना को बचाना आवश्यक था। पहाड़ी क्षेत्र से दायें नहर क्षेत्र में पानी के बहाव के लिए डिजाईन तैयार किया जाना चाहिए था जिससे कि शीर्ष कार्य संरचना एवं नहर को बिना किसी क्षति के पानी नीचे की ओर निकल जाए।

विभाग के अनुरोध के बावजूद के.ज.आ. ने कार्य के अतिरिक्त मदों के सर्वेक्षण, आरेखन एवं रूपांकण हेतु परामर्श देने से इनकार किया और इस हेतु एक परामर्शी को नियुक्त करने का सुझाव दिया।

परिणामस्वरूप, के.ज.आ. ने उपरोक्त मद में होने वाले व्यय ₹17.30 करोड़ को अनुमोदित नहीं किया और विभाग को ए.आई.बी.पी. के तहत वित्त पोषण से इस हद तक वंचित होना पड़ा। प्रमंडल द्वारा सितम्बर 2014 में प्रस्ताव भेजने के बावजूद विभाग ने इस संबंध में अंतिम निर्णय नहीं लिया था (जून 2015)।

विभाग ने अपने जवाब में बताया (अक्टूबर 2015) कि दुर्गावती परियोजना से संबंधित परामर्श के.ज.आ. द्वारा लिया गया था। संबंधित रूपांकण के.ज.आ. द्वारा किए जाने का अनुमान था परन्तु उनके इनकार करने के बाद बाहर से परामर्श लेने की कार्रवाई की जा रही है।

2.3.9.2 पुनपुन बराज परियोजना

पुनपुन बराज परियोजना औरंगाबाद जिले के नजदीक हमीदनगर गाँव में पुनपुन नदी पर प्रस्तावित था। परियोजना के द्वारा कुल 17101 हे. (जी.सी.ए) एवं 13680 हे. (सी.सी.ए.) में 13680 हे. सिंचाई क्षमता का सृजन किया जाना था। योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2007 में निवेश की मंजूरी देने के आठ वर्ष बाद भी परियोजना पूर्ण नहीं हो सकी। मार्च 2015 तक मुख्य नहर, शाखा नहर, वितरणियों एवं जलमार्ग का निर्माण शुरू नहीं हुआ था जबकि लक्षित 815 संरचना में से केवल दो का निर्माण हो सका था। परियोजना का मूल एवं नवीनतम पुनरक्षित प्राक्कलन क्रमशः ₹199.41 करोड़ एवं ₹ 658.12 करोड़ था जबकि मार्च 2015 तक परियोजना पर कुल ₹324.33 करोड़ का व्यय हो चुका था। इस प्रकार परियोजना की लागत में ₹124.92 करोड़ की वृद्धि हो चुकी थी। परियोजना को पूर्ण करने की निर्धारित तिथि मार्च 2017 तक बढ़ा दी गई थी। परियोजना से संबंधित महत्वपूर्ण निष्कर्षों पर आगे की कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

भूमि अनुपलब्धता के कारण निर्माण कार्य का शुरु नहीं किया जा सका

भूमि की अनुपलब्धता, भूमि मालिकों को भुगतान न होने से आम जन द्वारा बाधा पहुँचाने के कारण कार्य को शुरु नहीं किया जा सका

नमूना जाँचित 11 प्रमंडल में से एक प्रमंडल, पुनपुन बराज प्रमंडल संख्या-1 गोह, औरंगाबाद में पाया गया कि जून 2008 से मई 2009 के बीच कार्यपालक अभियंता द्वारा दायें मुख्य नहर के निर्माण हेतु ₹15.57 करोड़ के चार एकरारनामा² किये गये। परन्तु जाँच में पाया गया कि चार में से दो एकरारनामा³ भूमि की अनुपलब्धता के कारण सितम्बर एवं दिसम्बर 2012 की अवधि में प्रमंडल द्वारा बंद कर दिया गया। शेष दो एकरारनामा जून 2015 तक बन्द नहीं किया गया था। हाँलांकि किसी भी एजेन्सी द्वारा कोई कार्य नहीं कराया गया था। आगे, भूमि के अनुपलब्धता के कारण बन्द की गई दो एकरारनामा के बदले मुख्य नहर के निर्माण हेतु कोई नया एकरारनामा नहीं किया गया था।

इस प्रकार, भूमि की अनुपलब्धता के कारण जून 2015 तक कार्य शुरु नहीं हो सका।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि भूमि मालिकों को भुगतान पूरा नहीं होने के कारण मुख्य नहर का कार्य शुरु नहीं किया जा सका। विभाग ने यह भी बताया कि सार्वजनिक बाधा उत्पन्न होने के कारण नहर नेटवर्क का निर्माण कार्य बाधित रहा एवं इस प्रकार कैरियर नहर के माध्यम से भी सिंचाई उपलब्ध नहीं कराया जा सका। प्रभावित क्षेत्रों में सिंचाई उपलब्ध कराने हेतु लिफ्ट सिंचाई के माध्यम से एक नई योजना प्रक्रियाधीन था।

यांत्रिक कार्य अपूर्ण

पुनपुन बराज पर गेट लगाने, स्टाप लॉग, क्रैनस एवं अन्य संबद्ध कार्य हेतु एक एजेन्सी को जनवरी 2011 में ₹14.35 करोड़ की एकरारित राशि पर आवंटित किया गया। कार्य को जनवरी 2012 तक पूर्ण करना था।

असैनिक कार्य नहीं होने के कारण बराज पर गेट की स्थापना नहीं हो सका।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि जून 2014 तक का समय विस्तार देने के बावजूद, ₹13.07 करोड़ व्यय करने के बाद 95 प्रतिशत यांत्रिक कार्य एवं 70 प्रतिशत स्वचालन का कार्य ही मार्च 2015 तक पूर्ण हो सका। वर्ष 2013-14 से कार्य को संबंधित असैनिक कार्य अपूर्ण रहने, भू-अर्जन समस्या एवं पुर्नवास कार्य नहीं होने के कारण पूर्णरूपेण बन्द कर दिया गया था तथा मुख्य अभियंता, यांत्रिक पटना ने आगे जून 2015 तक का समय विस्तार के लिए अभियंता प्रमुख को प्रस्ताव अग्रसारित किया (जुलाई 2014)। यद्यपि एजेन्सी द्वारा बराज गेट का निर्माण कार्य पूरा कर दिया गया था (दिसम्बर 2012) परन्तु असैनिक कार्य अपूर्ण रहने के कारण मार्च 2015 तक स्थापना एवं स्वचालन कार्य लंबित था।



पुनपुन बराज का अधूरा स्थापना कार्य

² एकरारनामा सं. : 5 एफ₂/2008-09, 6 एफ₂/2008-09, 7 एफ₂/2008-09 एवं 1 एफ₂/2009-10

³ एकरारनामा सं. : 5 एफ₂/2008-09 एवं 7 एफ₂/2008-09

विभाग ने बताया (अक्टूबर 2015) कि गेट का निर्माण कार्य पूरा हो गया था परन्तु योजना हेतु भूमि अधिग्रहण का भुगतान नहीं होने एवं सार्वजनिक बाधा उत्पन्न होने के कारण गेट का अधिष्ठापन कार्य नहीं हो सका था।

मोबीलाईजेशन अग्रिम एवं ब्याज की कम वसूली

मोबीलाईजेशन अग्रिम की कम वसूली ₹7.14 करोड़ एवं उसपर देय ब्याज की कम वसूली ₹6.41 करोड़

नमूना जाँचित 11 प्रमंडलों में से एक प्रमंडल, पुनपुन बराज प्रमंडल संख्या-1 गोह, औरंगाबाद के अभिलेखों के समीक्षा में पाया गया कि दो एकरारनामा के विरुद्ध ₹13.74 करोड़ मोबीलाईजेशन अग्रिम (एम.ए) एजेन्सी को दी गई थी जिसमें से जून 2015 तक ₹ 7.14 करोड़ की वसूली नहीं की गई थी। आगे, एम.ए. पर ब्याज की वसूली प्रमंडल द्वारा गणना की गलत तरीका अपना कर की गई थी। इसके परिणामस्वरूप एम.ए. ₹ 6.41 करोड़ ब्याज की कम वसूली हुई (परिशिष्ट 2.3.3)।

विभाग ने अपने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2015) शेष राशि की वसूली की जाएगी।

2.3.9.3 पूर्वी कोशी नहर परियोजना

पूर्वी कोशी नहर नेपाल के भीमनगर में अवस्थित कोशी बराज के पूर्वी भाग से निकली है। परियोजना बिहार के सुपौल, सहरसा, मधेपुरा, पूर्णिया, अररिया एवं कटिहार जिले में अवस्थित है। इस नहर परियोजना का सी.सी.ए. 6.12 लाख हे. था और योजना पूरी होने के बाद वार्षिक सिंचाई क्षमता 7.075 लाख हे. बहाल करना था। इनमें से मार्च 2015 तक 6.750 लाख हे. सिंचाई क्षमता बहाल हो चुकी थी। मार्च 2015 तक कुल ₹ 567.55 करोड़ के बावजूद भी मुख्य/शाखा नहर/वितरणियाँ/जलमार्ग का विस्तारीकरण, नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण का कार्य 94 प्रतिशत पूर्ण किया गया था जबकि लक्षित 13490 संरचनाओं में से केवल 7201 (53 प्रतिशत) संरचना का कार्य ही पूरा हुआ था। परियोजना पूर्ण करने का विस्तारित अवधि मार्च 2016 थी। मुख्य निष्कर्ष पर आगे की कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

स्वीकृति के बिना भुगतान

बिहार लोक निर्माण विभाग (बी.पी.डब्ल्यू.डी.) संहिता के नियम 182ए के अनुसार मात्रा विपत्र (बी.ओ.क्यू.) के बाहर कार्यमद को अतिरिक्त मद मानना चाहिए एवं सक्षम पदाधिकारी की स्वीकृति प्राप्त करने के उपरान्त ही अतिरिक्त मद का भुगतान किया जाना चाहिए। यह भुगतान अनुपूरक एकरारनामा कार्यान्वित करने के बाद ही करना चाहिए।

पूर्वी कोशी नहर परियोजना से संबंधित दो मुख्य अभियंताओं के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि विभिन्न कार्यमद की मात्रा में बहुत अधिक भिन्नता थी और यह भिन्नता बीरपुर क्षेत्र में 26 से 2448 प्रतिशत के बीच एवं पूर्णियाँ क्षेत्र में 26 से 12296 प्रतिशत की बीच था। मात्रा की भिन्नता की लागत दोनो क्षेत्र में कुल ₹105.60 करोड़ थी।

आगे, नमूना जाँचित 11 प्रमंडल में से चार⁴ के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि दो प्रमंडल (अररिया एवं मुरलीगंज) द्वारा बिना कोई पूरक एकरारनामा किये एवं बिना सक्षम पदाधिकारी से अनुमोदन प्राप्त किये 17 से 2500 प्रतिशत अधिक कार्य कराया गया एवं कुल ₹16.30 करोड़ का भुगतान किया गया। यद्यपि विभाग द्वारा सितम्बर 2014 में बढ़ी हुई/अतिरिक्त कार्यमद की मात्रा का अनुमोदन कर दिया गया था। इस प्रकार, पूर्णियाँ क्षेत्र के दो प्रमंडल द्वारा बढ़ी हुई/अतिरिक्त कार्यमद का भुगतान अनधिकृत रूप से किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को पूर्णियाँ क्षेत्र के कार्यपालक अभियंता द्वारा स्वीकार किया गया था।

बढ़ी हुई/अतिरिक्त सामग्री की मात्रा के लिए बिना पूर्व स्वीकृति के ही ₹16.30 करोड़ का भुगतान कर दिया गया था।

⁴ सिंचाई प्रमंडल अररिया, बीरपुर, मुरलीगंज तथा मुख्य कार्य प्रमंडल बीरपुर

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2015) कि कार्य के निष्पादन के दौरान स्थल की स्थिति एवं कार्यहीन में सक्षम पदाधिकारी के द्वारा दी गई निर्देशों के अनुसार सभी बड़ी हुई/नये कार्य कराये गये थे एवं विभाग द्वारा सितम्बर 2014 में बड़ी हुई कार्यमद को अनुमोदन कर दिया गया था। हाँलाकि मुख्य अभियंता पूर्णियाँ द्वारा दोषपूर्ण प्राक्कलन तैयार करने के लिए जिम्मेदार अभियंताओं के विरुद्ध आरोप तय करने को निर्देश दिये गये थे।

सरकार को हानि

(अ) नमूना जाँचित 11 प्रमंडलों में से तीन⁶ के अभिलेखों के जाँच में प्रकटित हुआ कि विपत्र मूल्य से रॉयल्टी कटौती की गलत प्रणाली के परिणामस्वरूप रॉयल्टी की कम वसूली एवं सरकार को हानि हुई जिसकी चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है:

मानक निविदा दस्तावेज (एस.बी.डी.) एवं संविदा के सामान्य शर्तों के अनुसार, यदि कार्य (या दरों की अनुसूची) की स्वीकृत प्राक्कलन में कराए गए कार्य के भुगतान हेतु कम या अधिक प्रतिशत अंकित हो तो कराये गये कार्य की विपत्र के सकल राशि पर अंकित प्रतिशत लगाते हुए गणना करना चाहिए न कि किये गये कार्य के विपत्र के शुद्ध राशि पर।

कार्य मूल्य की गणना के लिए गलत विधि अपनाने के कारण सरकार को ₹4.15 करोड़ की हानि हुई।

नमूना जाँचित 11 प्रमंडलों में से तीन⁶ प्रमंडलों के अभिलेखों के समीक्षा में पाया गया कि पूर्वी कोशी नहर प्रणाली के विस्तारीकरण, नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण कार्य से संबंधित दो कार्यों हेतु दो अलग अलग एजेन्सी को क्रमशः ₹322.91 करोड़ (15 प्रतिशत कम) एवं ₹225.27 करोड़ (11.30 प्रतिशत कम) के एकरारनामा मूल्य पर कार्य प्रदान किया गया (मार्च 2010)। चलंत लेखा विपत्र के कार्य मूल्य के गणना करते समय कराए गए कार्य मूल्य में से रॉयल्टी की राशि घटाने के बाद 15 प्रतिशत/11.30 प्रतिशत घटाया गया एवं पुनः रॉयल्टी की राशि को जोड़ते हुए चलंत लेखा विपत्र के शुद्ध मूल्य का गणना किया गया। एस.बी.डी. के नियमों के विरुद्ध प्रमंडल द्वारा विपत्र राशि की दोषपूर्ण तरीके से गणना करने के कारण सरकार को ₹4.15 करोड़ (परिशिष्ट-2.3.4) का अधिक भुगतान संवेदक को करना पड़ा।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि अनुसूचित दर में रॉयल्टी की राशि शामिल करते हुए बीओक्यू का दर निकाला गया था और इसे सभी निविदाकर्ता जानते थे। निविदाकर्ताओं से यह आशा कि गई थी कि रॉयल्टी की राशि को छोड़ते हुए बीओक्यू पर अधिक या कम दर अंकित करे। वित्त विभाग, बिहार सरकार के सुझाव पर जल संसाधन विभाग के पत्र संख्या दिनांक 13/6/2011 द्वारा रॉयल्टी की कटौती के मानक निर्धारित किये गये थे। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बीओक्यू से अधिक दर के मामले में रॉयल्टी कटौती का यह मानक दूसरे प्रमंडलों द्वारा अंगीकृत नहीं किया गया था।

(ब) खान एवं भू-तत्व विभाग, बिहार सरकार द्वारा जारी (जनवरी 2012) अधिसूचना के अनुसार मिट्टी पर रॉयल्टी की दर ₹15 प्रति घनमीटर (घ.मी.) से संशोधित करते हुए ₹22 प्रति घ.मी. कर दिया गया था। संशोधित दर राजपत्र अधिसूचना जारी होने की तिथि से लागू थे।

रॉयल्टी की कम कटौती के कारण ₹1.92 करोड़ की हानि हुई

पूर्वी कोशी नहर परियोजना के नमूना जाँचित 11 प्रमंडलों में से दो⁷ प्रमंडल के जाँच में यह पाया गया कि मिट्टी हेतु रॉयल्टी ₹22 प्रति घ.मी. के स्थान पर ₹15 प्रति घ.मी. के दर से काटा गया था। चूंकि दोनो अभिकरणों द्वारा 27.41 लाख घ.मी.

⁵ सिंचाई प्रमंडल अररिया, बीरपुर तथा मुरलीगंज

⁶ सिंचाई प्रमंडल अररिया, बीरपुर तथा मुरलीगंज

⁷ सिंचाई प्रमंडल बीरपुर एवं मुरलीगंज

मिट्टी कार्य किये गये थे, जिसके फलस्वरूप मार्च 2015 तक ₹1.92 करोड़ रॉयल्टी का कम कटौती हुई (परिशिष्ट 2.3.5)।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि रॉयल्टी/कर की कटौती एकरारनामा के विशेष संविदा शर्तों के कंडिका 2 के अनुसार किया जाना था। ऐसे किसी भी विशिष्ट उदाहरण जो सरकार को हानि को संदर्भित किया गया हो विभाग द्वारा देखा जायेगा।

ब्याज की कम वसूली

ई.आर.एम. परियोजना के नमूना जाँचित 11 प्रमण्डलों में से एक प्रमण्डल (सिंचाई प्रमण्डल, अररिया) में पाया गया कि ई.आर.एम. कार्य के विरुद्ध अभिकरण को ₹16 करोड़ एम.ए. दिया गया (मार्च 2010)। आगे यह पाया गया कि मार्च 2015 तक एम.ए. पर अर्जित कुल ब्याज ₹2.74 करोड़ के विरुद्ध केवल ₹1.73 करोड़ ब्याज की वसूली की गई थी। इस प्रकार ₹1.01 करोड़ ब्याज की वसूली नहीं किया गया था। यद्यपि एम.ए. की पूर्ण वसूली हो चुकी थी।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि एस.बी.डी. के नॉर्म के अनुसार वसूली किया जाना था। ₹16 करोड़ एम.ए. की राशि वसूली जा चुकी है जबकि ₹1.01 करोड़ ब्याज की राशि वसूला जाना अभी शेष है जो अगले विपत्र से वसूली की जायेगी।

2.3.9.4 पश्चिमी कोसी नहर परियोजना

पश्चिमी कोसी नहर परियोजना, नेपाल के भीमनगर में अवस्थित कोसी बराज के पश्चिमी भाग से शुरू होती है एवं 91.82 कि.मी. लम्बे मुख्य नहर में 35.13 कि.मी. नेपाल भू-भाग में तथा 56.69 कि.मी. भारत भू-भाग में अवस्थित है। यह परियोजना सुपौल, मधुबनी, दरभंगा एवं समस्तीपुर जिलों में अवस्थित है और 2.033 लाख हे. सी.सी.ए. सिंचाई के लिए नहर प्रणाली के निर्माण का परिकल्पना करती है। परियोजना पूर्ण होने के उपरांत 2.348 लाख हे. सिंचाई क्षमता सृजित करेगा। यह परियोजना जून 2015 तक पूर्ण नहीं हुआ था क्योंकि समग्र रूप से 12 प्रतिशत वितरणियों/लघु/जलवाहा अभी तक पूर्ण होना शेष था, यद्यपि परियोजना के पूर्ण होने की बड़ी तिथि मार्च 2012 था। हालांकि, विभाग द्वारा इस परियोजना को जुलाई 2013 में पूर्ण घोषित कर दिया गया यद्यपि मार्च 2015 तक सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा इसे स्वीकार नहीं किया गया था। परियोजना का मूल एवं अंतिम पुनरक्षित प्राक्कलन क्रमशः ₹326.61 करोड़ एवं ₹1307.21 करोड़ था, जबकि जुलाई 2013 तक व्यय ₹1207.90 करोड़ था। इस प्रकार, मार्च 2015 तक लागत वृद्धि ₹881.29 करोड़ था। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों की अगले कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

भूमि के उपलब्धता नहीं होने के कारण कार्य शुरू नहीं किये जा सके

मुख्य अभियंता दरभंगा, के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि, मुख्य अभियंता दरभंगा अन्तर्गत पश्चिमी कोसी नहर (प.को.न.) परियोजना के 48 कार्यों हेतु कुल ₹140.63 करोड़⁸ के एकरारनामे किये गये। इन कार्यों का कार्यान्वयन आवश्यक भूमि को कब्जा में नहीं किए जाने, चार्ट भूमि के अनुपलब्धता एवं विशेष भू-अर्जन पदा. द्वारा अधिप्राप्त भूमि के विरुद्ध किसानों को भुगतान नहीं करने के कारण बुरी तरह प्रभावित एवं विलंब हुआ। परिणामस्वरूप अक्टूबर 2013 तक कोई भी कार्य पूर्ण नहीं हो सका तथा उन एकरारनामों को बंद होने के समय तक 75.58 लाख घनमीटर मिट्टी कार्य (मुख्य/शाखा नहर, वितरणियों/उप वितरणियों/लघु नहरें एवं जलवाहा), 56480 वर्ग

भूमि के उपलब्धता के बिना एकरारनामों किये जाने के फलस्वरूप कार्य शुरू नहीं किये जा सके

⁸ 13 एस.बी.डी. एकरारनामों का एकरारनामा मूल्य: ₹ 121.57 करोड़; 35 एफ₂ एकरारनामों का एकरारनामा मूल्य: ₹ 19.06 करोड़

मी. लाईनिंग, 2300 रेगुलेटर, 63 फॉल, 254 सीडी, 426 पुलिया और तीन जल निकास चैनल पूर्ण नहीं हुए थे।

इसी दौरान प.को.न. परियोजना को ए.आई.वी.पी. के वित्तीय सहायता से अलग करने हेतु अभियंता प्रमुख ज.सं.वि. ने मुख्य अभियंता, दरभंगा को 48 चालू एकरारनामों को बंद करवाने हेतु सभी एकरारनामों को समय विस्तार स्वीकृत करने एवं अवशेष कार्य हेतु नया प्राक्कलन तैयार करने हेतु निदेश दिया (अक्टूबर 2013)। उन्होंने अवशेष कार्य हेतु निविदा आमंत्रित करने हेतु भी निर्देशित किया। हाँलाकि परियोजना पूर्णता: प्रतिवेदन विभाग द्वारा के.ज.ओ. को जुलाई 2013 में समर्पित किये गये किन्तु के.ज.आ./जल संसाधन मंत्रालय द्वारा अभी तक अनुमोदित होना शेष था। परिणामतः किसी भी नये प्रस्तावित परियोजना को ए.आई.बी.पी. के तहत केन्द्रीय वित्तीय सहायता नहीं मिला। इस प्रकार, प.की.न. परियोजना का भौतिक प्रगति स्थिर रहा जबकि वर्ष 2010-13 के दौरान ₹52.19 करोड़ व्यय के बावजूद वितरणियों के निर्माण में सिर्फ एक प्रतिशत का बढ़ोत्तरी रहा।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि प.के.न.परियोजना, ए.आई.बी.पी. से विभाग द्वारा अलग किया गया क्योंकि यह परियोजना कमोवश पूर्ण था। यह समझा गया कि इसे ए.आई.बी.पी. से अलग करना श्रेष्कर होगा और इसे राज्य के अपने निधि से पूरी की जाये तथा इसके स्थान पर दूसरी नई परियोजना, ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत के.सहा. हेतु प्रस्तावित की जा सके। हाँलाकि ज.सं.मं.के दिशानिर्देश जो 2013 में निर्गत की गई थी के अनुसार राज्य के कोई भी परियोजना ए.आई.वी.पी. में शामिल होने हेतु अर्हता प्राप्त नहीं कर सका। ए.आई.बी.पी. से इस परियोजना को अलग करने के बाद बिहार सरकार ने इस परियोजना को राज्य के निधि से पूर्ण कराने का निर्णय लिया जिसके लिए ₹179.20 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति दी गई।

अनुशांसा – विभाग को राशि की संस्वीकृति करते समय कोडल प्रावधानों/सरकार के निर्देशों को सुनिश्चित करना चाहिए।

2.3.9.5 कमांड क्षेत्र विकास एवं जल प्रबंधन (जल प्रबंधन) कार्यक्रम का कार्यान्वयन

जल प्रबंधन कार्यक्रम समग्र रूप से लागू किया जाना था जिससे कि यह कार्यक्रम न केवल जल उपयोग क्षमता में सुधार करे बल्कि कृषि उत्पादकता एवं उत्पादन में बढ़ोतरी हो सके तथा एक भागीदारी माहौल में सिंचित कृषि के क्षेत्र में स्थिरता लाये। बिहार में वर्ष 2010-11 के दौरान सात जल प्रबंधन कार्यक्रमों यथा गंडक, सोन, कोसी, उत्तर कोयल, चांदन, बदवा और किउल परियोजना ए.आई.बी.पी. योजनान्तर्गत शामिल किये गये। गंडक जल प्रबंधन के नमूना जॉच में निम्न कमियाँ पायी गईं:

जल उपभोक्ता संघों का गठन नहीं (ज.उ.सं.)

कार्यान्वयन के अंतर्गत फार्म विकास गतिविधियों (ओ.एफ.डी.) को शुरू करने से पहले जल उपभोक्ता संघ (ज.उ.सं.) का गठन करना है। ओ.एफ.डी. का कार्यान्वयन ज.उ.सं. के सक्रिय सहभागिता के साथ अवश्य प्रारंभ होने चाहिए एवं पूर्ण होने के उपरांत उन्हें सौंप देना चाहिए। ओ.एफ.डी. कार्य के पूर्ण होने के उपरांत और सभी जल निकास पूरे होने पर भविष्य में रख रखाव के लिए लघु वितरक समितियाँ एवं विभाग के बीच एक समझौता होना चाहिए। कुल लागत का कम से कम 10 प्रतिशत योगदान लाभार्थियों से ओ.एफ.डी. कार्य के निष्पादन हेतु अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कमान क्षेत्र में एक भी ज.उ.सं. का गठन नहीं किया गया था। यह भी पाया गया कि उन लाभार्थियों से 10 प्रतिशत योगदान कभी नहीं वसूली गई थी। इस प्रकार, पंजीकृत ज.उ.सं. के अभाव में तथा लाभार्थियों द्वारा कुल लागत

मूल्य का 10 प्रतिशत योगदान देने में विफलता के फलस्वरूप अपंजीकृत लाभार्थियों के समुह के साथ समझौता क्षेत्र चैनलों के रख रखाव को सुनिश्चित नहीं कर सका।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि सहभागितापूर्ण सिंचाई प्रबंधन के कार्य को शुरू करने के लिए पहले ग्राम/योजना स्तर पर तदर्थ समितियाँ बनाई गईं। जल संसाधन विभाग, बिहार के अन्तर्गत 53 वितरणियों/उपवितरणियों/जलवाहो को निबंधित ज.उ.सं. को ज.सं.बि., बिहार एवं संबन्धित ज.उ.सं. के बीच समझौता पर हस्ताक्षर होने के उपरांत हस्तांतरित किया गया है एवं 28 वितरणियों का हस्तांतरण प्रक्रियाधीन है।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि मार्च 2015 तक केवल एक पंजीकृत ज.अ.सं. गाडा के अन्तर्गत अस्तित्व में था।

खाद्यान्न उत्पादन में कमी

जल प्रबंधन परियोजना पर ₹64.87 करोड़ व्यय के बावजूद खाद्यान्न उत्पादन में कमी हुई।

कृषि विभाग से प्राप्त खाद्यान्न उत्पादन के आँकड़ों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2011-14 के दौरान धान 21.41 से 16.56 लाख टन, मक्का 3.61 से 2.72 लाख टन, गेहूँ 22.39 से 22.13 लाख टन प्रति हजार हेक्टर उत्पादकता में कमी हुआ तथा तेलहन के उत्पादन में 70980 से 31627 हजार टन प्रति हे. कमी हुई। इस प्रकार, वर्ष 2010-15 के दौरान ₹64.87 करोड़ व्यय के बावजूद कमान क्षेत्र विकास योजना उत्पादकता को बढ़ाने में विफल रहा।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि कृषि उत्पादन कई कारकों जैसे बोआई के तरीके, सही एवं गुणवत्तापूर्ण बीज एवं खाद की उपयोग, खेती के तरीके एवं इसके अतिरिक्त उचित एवं समयनुसार सिंचाई पर निर्भर करता है। कमान क्षेत्र विकास नहर से सिंचाई करने का प्रचुर साधन मुहैया कराता है।

जवाब परियोजना के उद्देश्य के अनुरूप नहीं था क्योंकि नहर के जल से सिंचाई के लिए उपयोग में हुई बढ़ोतरी खाद्यान्न उत्पादन को सिद्ध नहीं करती है जिसमें वर्ष 2011-14 में लगातार कमी हुई।

जल जमाव क्षेत्रों के सुधार का अकार्यान्वयन नहीं एवं निधि का विचलन

सिंचाई परियोजना के कमान क्षेत्र में जलजमाव से मृदा के स्वास्थ्य पर असर पड़ा एवं कृषि उत्पादन में कमी आई। सिंचाई परियोजना के कमान क्षेत्र, रोकथाम एवं सुधारात्मक उपाय हेतु आयोजना एवं डिजाईन जैसे भूमि प्रबंधन जल निकास इत्यादि का निर्धारण जल प्रबंधन प्रोग्रामों के अवयवों के अन्तर्गत किये जाने थे।

अभिलेखों के लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-12 के दौरान 9087 हे0 जल जमाव क्षेत्र के सुधार हेतु एक परियोजना तैयार किया गया था एवं जल प्रबंधन, ज.सं. मं., भारत सरकार को अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया गया। हाँलाकि दो वर्ष के बाद परियोजना का प्रस्ताव आवश्यक सुधार एवं प्रभावी अनुसूचित दर के अनुसार प्राक्कलन तैयार करने हेतु वापस कर दिया गया। अप्रैल 2015 तक यह परियोजना प्रारंभ नहीं हुआ। इसी दौरान जल विकास क्षेत्र निदेशालय, बिहार सरकार ने कार्य मद अन्तर्गत पक्का क्षेत्र चैनल के निर्माण हेतु ₹7.64 करोड़ की राशि उपयोग करने के लिए निर्देशित किया (अप्रैल 2015)। इस प्रकार जल जमाव क्षेत्र के सुधार का कार्यान्वयन वर्ष 2011-15 के दौरान नहीं हो सका एवं ₹7.64 करोड़ का विचलन पक्का क्षेत्र चैनलों के निर्माण हेतु किया गया।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि के.ज.आ., पटना ने अक्टूबर 2014 में सूचित किया कि जल जमाव क्षेत्र के सुधार से संबन्धित योजनाएँ "चौर" कृषि कमान क्षेत्र के भाग नहीं थे। वृहत बाढ़ नियंत्रण योजनाएँ ऐसे क्षेत्रों के सुरक्षा हेतु आवश्यक थे जो जल प्रबंधन योजनाओं के क्षेत्र के बाहर थे। ₹7.64 करोड़ अव्यवहृत राशि के उपयोग

करने के उद्देश्य से पक्का क्षेत्र चैनलों के कार्यान्वयन में इस राशि को उपयोग करने का निर्णय लिया गया था जो जल प्रबंधन योजनाओं के अन्तर्गत एक कार्य अवयव था।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि निधि के विचलन हेतु आवश्यक अनुमोदन सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त नहीं किया गया था

अनुशंसा : विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रत्येक परियोजना के लिए जल उपभोक्ता संगठन का गठन किया गया है एवं लाभार्थियों से आवश्यक अंशदान वसूला गया है।

2.3.10 कार्यान्वयन में कार्य की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं किया गया

ए.आई.बी.पी. के दिशानिर्देशों के अनुसार यह जरूरी था कि राज्य सरकार को सभी कार्यों के लिए उपभोग में आने वाले कार्य सामग्रियों एवं कार्य प्रणाली में विशिष्ट गुणवत्ता की जाँच अभिप्रमाणित कर निर्धारित समय में कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित की जाए। इस संबंध में मुख्य अभियंता द्वारा फरवरी 2010 में एक आदेश निर्गत किया गया था कि गुण नियंत्रण अनुसंधान खगौल, पटना से गुणवत्ता प्रमाण पत्र प्राप्त करने के उपरांत ही संवेदको को भुगतान सुनिश्चित किया जाए।

ग्यारह प्रमंडलों में से तीन⁹ प्रमंडलो के अभिलेखों की जाँच के क्रम में पाया गया कि कार्यों के कार्यान्वयन के दौरान गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी थी। जबकि संवेदको को ₹151.21 करोड़ का भुगतान बिना गुण नियंत्रण प्रतिवेदन प्राप्त किए किया गया। केवल चार प्रमंडलो द्वारा वर्ष 2010-15 में ₹5.26 करोड़ (परिशिष्ट 2.3.6) का भुगतान रोक कर रखा गया जो कुल बिल का पाँच प्रतिशत था।

विभाग द्वारा जवाब दिया (अक्टूबर 2015) गया कि विभाग में कार्यबलों की कमी के कारण जाँच प्रतिवेदन जमा नहीं किया जा सका। चूँकि कार्य की प्रगति तथा राशि की आपूर्ति बनाये रखना, प्राथमिकता थी, बिल का भुगतान कुछ राशि का रोक कर, की गई थी। प्रतिकूल गुण प्रतिवेदन की स्थिति में किये गये कार्य में सुधार/विघटन तथा यहाँ तक की भुगतान की गई राशि की वसूली की जानी थी। इस संबंध में विभाग का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि ए.आई.बी.पी. के दिशा निर्देश एवं विभाग के निर्देशों के अनुसार कार्यादेश के प्रावधान के अनुसार गुणवत्ता रिपोर्ट प्राप्त होने के बाद ही भुगतान किया जाना था एवं पाँच प्रतिशत राशि को रोक कर भुगतान करना दिशा-निर्देशों/निर्देश में निर्दिष्ट नहीं था।

2.3.11 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

ए.आई.बी.पी. के दिशा-निर्देश द्विस्तरीय विस्तृत कार्य संचालन की प्रक्रिया पर विचार करता है, पहला राज्य स्तर पर तथा दूसरा योजना स्तर पर, जिसकी बैठक तिमाही तथा मासिक होनी चाहिए। योजनाओं की भौतिक प्रगति की समीक्षा के लिए गठित समिति के सदस्यों द्वारा वर्ष में कम से कम दो बार योजना स्थल का निरीक्षण करना चाहिए। वर्ष में एक बार केन्द्रीय जल आयोग के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा सभी बृहत् एवं मध्यम योजना का, जहाँ निधि का आवंटन किया गया, अनुश्रवण किया जाना था। भारत सरकार द्वारा निर्गत संशोधित दिशा-निर्देश, अक्टूबर 2013 के अनुसार निधि के आवंटन के दौरान राज्य सरकार द्वारा परियोजना का सापेक्ष मूल्यांकन प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में किया जाना आवश्यक था।

लेखापरीक्षा में पता चला कि प्रत्येक महीने ए.आई.बी.पी. के परियोजनाओं की प्रगति के अनुश्रवण हेतु सचिव के अध्यक्षता में राज्य स्तरीय अनुश्रवण बैठक आयोजित की गई। पुनपुन एवं दुर्गावती परियोजना के सापेक्ष मूल्यांकन ज.सं.वि. के सेवानिवृत्त मुख्य अभियंता के द्वारा सितम्बर 2014 में किये गये। हाँलांकि के.ज.आ. द्वारा प्रतिवेदन

⁹ सिंचाई प्रमंडल अररिया, मुरलीगंज तथा मुख्य मुख्य कार्य प्रमंडल, बीरपुर

गुण नियंत्रण प्रतिवेदन प्राप्त किये बिना एजेन्सी को ₹151.21 करोड़ का भुगतान किया गया

किसी भी परियोजना के लिए स्वतंत्र संस्था से समसामयिक मूल्यांकन नहीं कराया गया यद्यपि कि मार्गदर्शिका के अनुसार यह आवश्यक था।

स्वीकार नहीं किये गये एवं विभाग को किसी स्वतंत्र अभिकरण से इसे कराने के लिए निर्देशित किया। नवम्बर 2014 में विभाग ने एन.आई.टी. पटना से मूल्यांकन कराने का निर्णय लिया लेकिन जून 2015 तक एन.आई.टी. द्वारा अध्ययन प्रारंभ नहीं किया था, यद्यपि नवम्बर 2014 में ₹ 2.34 लाख की राशि दी गई थी।

आगे, प्रस्ताव को ज.स.म. भारत सरकार को अग्रसारित करने से पूर्व पाँच में से चार परियोजना का वर्ष में एक बार के.जे.आ. द्वारा अनुश्रवण निरीक्षण किया गया। विभाग ने भी अनुश्रवण निरीक्षण प्रतिवेदन पर आधारित अनुवर्ती प्रतिवेदन के.जे.आ. को प्रस्तुत किया।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि परियोजना स्तरीय अनुश्रवण संबंधित मुख्य अभियंता एवं अधीक्षण अभियंता द्वारा किया गया। एन.आई.टी., पटना द्वारा वर्ष 2014-15 के लिए समकालीन मूल्यांकन कार्य किया गया था एवं प्रतिवेदन बहुत जल्द समर्पित किया जायेगा।

अनुशांसा: स्वतंत्र निकाय द्वारा चालू परियोजनाएँ के लिए समकालीन मूल्यांकन कराये जाने चाहिए।

2.3.12 निष्कर्ष

- वर्ष 2010-15 के दौरान विभाग/परियोजना प्राधिकारों द्वारा इंगित निधि को खर्च करने एवं दावा को ससमय प्रस्तुत करने में विफलता के कारण भारत सरकार से केवल सात प्रतिशत वित्तीय सहायता प्राप्त हुआ था।
- भूमि की अधिप्राप्ति, वन स्वच्छता एवं पुनःस्थापना व पुनर्वास गतिविधियों से वाकिफ होने में विफलता के कारण दुर्गावती जलाशय, पुनपुन बराज, पश्चिमी कोसी एवं पूर्वी कोसी नहर परियोजनाएँ पूर्ण नहीं हुईं। इस विलंब के कारण परियोजनाओं के लागत में वृद्धि भी हुई।
- मार्च 2015 तक चार चयनित परियोजनाओं में 9,56,820 हे. लक्ष्य के विरुद्ध केवल 8,32,580 हे. सिंचाई क्षमता का सृजन/पुनःस्थापना हुआ। पुनपुन बराज परियोजना जो वर्ष 2007-08 में ए.आई.बी.पी. में सम्मिलित किया था, में मार्च 2015 तक अधूरे कार्य के कारण कोई सिंचाई क्षमता का सृजन नहीं हुआ।
- महत्वपूर्ण सुरक्षात्मक उपायों को संशोधित प्राक्कलन में सम्मिलित नहीं होने एवं भूमि के उपलब्धता के बिना एकरारनामा का कार्यान्वयन, कार्य के प्रगति को प्रभावित किया।
- प्रत्येक परियोजना में जल उपभोक्ता संघों का गठन नहीं किया गया था एवं नमूना जाँचित परियोजना में लाभार्थियों से अंशदान नहीं वसूला गया था।
- किसी भी परियोजना में स्वतंत्र अभिकरण से समकालीन मूल्यांकन नहीं कराया गया था यद्यपि दिशा-निर्देश के अन्तर्गत यह आवश्यक था।

सामान्य प्रशासन विभाग

2.4 "बिहार लोक सेवाओं के अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन" की विषयगत लेखापरीक्षा

2.4.1 परिचय

बिहार सरकार ने राज्य में चल रहे सरकार के प्रशासनिक सुधारों के क्रम में उत्तरदायित्व और पारदर्शिता लाने के उद्देश्य से 15 अगस्त 2011 से बिहार लोक सेवा का अधिकार (आर.टी.पी.एस.) अधिनियम को लागू किया। इस अधिनियम के अंतर्गत आम नागरिकों के लिए महत्वपूर्ण सार्वजनिक सेवाओं को शामिल किया गया था और इन्हें निर्धारित समय के अंतर्गत प्रदान किया जाना अपेक्षित था। अधिनियम में अपील और सेवाओं के प्रदान किए जाने में किसी भी देरी के लिए जिम्मेदारी निर्धारित करने के लिए प्रावधान थे। सभी प्रकार के आवेदनों के लिए संबंधित अधिकारियों को आवेदकों के लिए पावती निर्गत करना अनिवार्य था। आगे, इस अधिनियम के प्रावधानों को कार्यान्वित करने के क्रम में राज्य सरकार ने बिहार लोक सेवा के अधिकार नियमावली, 2011 को लागू (मई 2011) किया था।

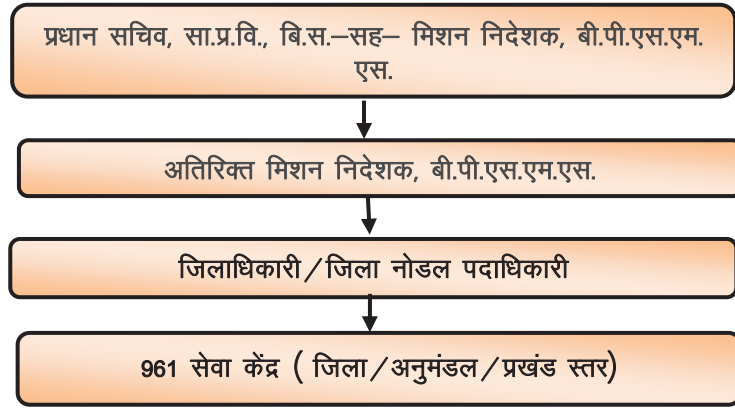
आर.टी.पी.एस. अधिनियम नौ विभागों यथा वाणिज्यिक कर, खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण, सामान्य प्रशासन, गृह, शिक्षा, निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध, राजस्व एवं भूमि सुधार, समाज कल्याण और परिवहन से संबंधित 51 अधिसूचित सेवाओं (मई 2011) के लिए लागू किया जा रहा था। अधिनियम के अंतर्गत 51 अधिसूचित सेवाओं जिनमें प्रमुख सेवाएं अर्थात् जाति, आय, आवासीय, चरित्र प्रमाण-पत्र, सामाजिक सुरक्षा पेंशन, दाखिल-खारिज, भूमि धारण प्रमाण-पत्र और पंजीकरण सेवाएं आदि थे (*परिशिष्ट-2.4.1*)। अधिनियम के अंतर्गत, नाम-निर्दिष्ट लोकसेवकों को निर्धारित अवधि के अंतर्गत सेवाएं प्रदान करने के लिए जवाबदेह बनाया गया था और सेवाओं की देरी/इंकार के मामलों में अपीलीय और समीक्षा अधिकारी निर्दिष्ट समयावधि के अंतर्गत शिकायत निवारण के लिए उत्तरदायी होंगे।

सामान्य प्रशासन विभाग (सा.प्र.वि.), बिहार सरकार (बि.स.) राज्य में आर.टी.पी.एस. अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी थे।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

बिहार सरकार (बि.स.) द्वारा राज्य के नागरिकों को बेहतर सेवाएं प्रदान करने के लिए और व्यापक प्रशासनिक सुधार कार्यक्रम पर अमल करने के लिए बिहार प्रशासनिक सुधार मिशन सोसायटी (बी.पी.एस.एम.एस.) का गठन (नवंबर 2008) किया गया था और आर.टी.पी.एस. अधिनियम का कार्यान्वयन एवं अनुश्रवण बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा किया जा रहा था। प्रधान सचिव, सा.प्र.वि., बी.पी.एस.एम.एस. के मिशन निदेशक थे। आर.टी.पी.एस. अधिनियम की सेवाओं को सेवा केन्द्र के स्तर पर नाम-निर्दिष्ट लोक सेवकों (डी.पी.एस.) द्वारा प्रदान किया गया था। जिला स्तर पर इस अधिनियम के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण जिलाधिकारियों (डी.एम.) के नियंत्रणाधीन जिला नोडल पदाधिकारियों द्वारा किया गया था। उन्हें बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा उपलब्ध कराये गए आई.टी. प्रबंधकों, आई.टी. सहायकों और कार्यकारी सहायकों¹ से अतिरिक्त सहायता प्राप्त हो रही थी। विभाग का संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिया गया है:

¹ कार्यकारी सहायकों को बेसिक लेवल डाटा एंट्री कार्यों के कार्यान्वयन के लिये जिला पदाधिकारियों द्वारा नियुक्त किया गया था।



2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या :

- अधिनियम के तहत सेवाओं का चयन समुचित रूप से किया गया था;
- सेवाओं को प्रदान करने के लिए पर्याप्त संस्थागत व्यवस्था उपलब्ध थे;
- अधिनियम का कार्यान्वयन प्रावधानों के अनुसार किया गया था;
- क्षमता विकास के लिए पर्याप्त प्रावधान बनाये गये थे;
- नागरिकों के बीच जागरूकता पैदा करने के लिए आवश्यक व्यवस्था किए गए थे, और
- सेवाएं प्रदान करने के लिए उत्तरदायी विभागों के साथ सेवाओं के प्रदान करने और समन्वय की निगरानी के लिए तंत्र पर्याप्त थे और शिकायतों का निवारण सुनिश्चित किया गया था।

2.4.4 लेखापरीक्षा मानक

राज्य में अधिनियम के कार्यान्वयन का मूल्यांकन निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदंड के संदर्भ में किया गया था :

- बिहार लोक सेवाओं का अधिकार अधिनियम/नियमावली 2011,
- विभाग/सरकार द्वारा निर्गत प्रशासनिक आदेश/निर्देश/परिपत्र, और
- वित्त एवं लेखा मैनुअल, नवंबर 2009 (बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा तैयार)।

2.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं क्रियाविधि

प्रधान सचिव, सा.प्र.वि., मिशन निदेशक, बी.पी.एस.एम.एस. के कार्यालय और नमूने के रूप में चयनित नौ जिलों² में छह विभागों द्वारा कार्यान्वित 27 सेवाओं से संबंधित वर्ष 2012-15 की अवधि के अभिलेखों का जिला/ब्लॉक स्तर पर अप्रैल से अगस्त 2015 के दौरान नमूना जाँच की गयी। जैसा कि तालिका सं. 2.4.1 में नीचे दिया गया है:

² औरंगाबाद, अररिया, भोजपुर, पूर्वी चंपारण, जमुई, मुजफ्फरपुर, पटना, समस्तीपुर एवं वैशाली।

तालिका सं.- 2.4.1
विषयगत लेखापरीक्षा में आर.टी.पी.एस. के अंतर्गत आच्छादित सेवाओं के नाम

विभाग का नाम	सेवाओं का नाम	सेवाओं की संख्या
(1) खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण	(i) नए राशन कार्डों के आवेदनों पर निर्णय	1
(2) सामान्य प्रशासन	(i) जाति प्रमाण-पत्र का निर्गमण (सी.ओ.) (ii) जाति प्रमाण-पत्र का निर्गमण (डी.एम.) (iii) जाति प्रमाण-पत्र का निर्गमण (एस.डी.ओ.) (iv) आय प्रमाण-पत्र का निर्गमण (सी.ओ.) (v) आय प्रमाण-पत्र का निर्गमण (डी.एम.) (vi) आय प्रमाण-पत्र का निर्गमण (एस.डी.ओ.) (vii) आवासीय प्रमाण-पत्र का निर्गमण (सी.ओ.) (viii) आवासीय प्रमाण-पत्र का निर्गमण (डी.एम.) (ix) आवासीय प्रमाण-पत्र का निर्गमण (एस.डी.ओ.)	9
(3) गृह	(i) चरित्र प्रमाण-पत्र	1
(4) शिक्षा	(i) छात्रवृत्ति का वितरण (ii) डी.ई.ओ. कार्यालय से प्राप्त समेकित परिणाम एवं व्यक्तिगत अंकपत्र का प्रावधान/विद्यालयों द्वारा सम्बंधित लड़कों/लड़कियों को अंकपत्र निर्गत करना (iii) निबंधन एवं महाविद्यालय परित्याग प्रमाण-पत्र हेतु आवेदन (iv) अस्थायी या मूल प्रमाण-पत्र (उच्च शिक्षा)/अंकपत्रों को सुधारने/पुनर्गणना के लिए कार्रवाई/माइग्रेशन प्रमाण-पत्र (v) विश्वविद्यालय द्वारा निर्गत प्रमाण-पत्रों का अभिप्रमाणन (vi) अंकपत्र को सुधारने/पुनर्गणना के लिए कार्रवाई तथा अनुलिपि प्रमाण पत्र निर्गत करना	6
(5) राजस्व एवं भूमि सुधार	(i) आपत्ति के साथ/आपत्ति के बिना दाखिल खारिज/अंतिम आदेश की तिथि के प्रभाव से संशोधन पर्ची का निर्गमन (ii) भूमि धारण प्रमाण-पत्र (एल.पी.सी.)	2
(6) समाज कल्याण	(i) मुख्यमंत्री कन्या विवाह योजना (ii) पेंशन योजना (बी.एस.एस.पी.एस.) (iii) पेंशन योजना (आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस.) (iv) पेंशन योजना (आई.जी.एन.डब्ल्यू.पी.एस.) (v) पेंशन योजना (एल.बी.एस.एस.पी.एस.) (vi) पेंशन योजना (बी.डी.पी.एस.) (vii) पेंशन योजना (आई.जी.एन.डी.पी.एस.) (viii) राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना	8
कुल		27 सेवाएं

चयनित जिलों में नमूना जाँचित कार्यालयों तथा मुख्यालय स्तर के कार्यालयों के नाम **परिशिष्ट-2.4.2** में दिए गये हैं। जिलों का चयन प्रोबेबिलिटी प्रोपोर्शनल टू साइज विद रिप्लेसमेंट (पी.पी.एस.डब्ल्यू.आर.) विधि के माध्यम से किया गया था जबकि प्रखंड एवं अंचल कार्यालयों का चयन सिम्पल रैंडम सैम्पलिंग विद रिप्लेसमेंट (एस.आर.एस.डब्ल्यू.आर.) विधि के माध्यम से किया गया था। अभिलेखों की जाँच के दौरान, लेखापरीक्षा साक्ष्य, लेखापरीक्षित इकाइयों द्वारा प्रस्तुत, लेखापरीक्षा पृच्छाओं के उत्तर दस्तावेजों की प्रतियाँ और उपलब्ध करायी गयी जानकारी के रूप में प्राप्त किया गया। लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा मानदंड और क्रियाविधि पर चर्चा करने के लिए प्रधान सचिव, सा.प्र. वि., बि.स. के साथ एक अंतर्गमन सम्मेलन का आयोजन (मार्च 2015) किया गया था। लेखापरीक्षा के समापन पर लेखापरीक्षा अवलोकनों पर सरकार के विचारों/उत्तरों को प्राप्त करने एवं उन पर चर्चा करने के लिए एक बहिर्गमन सम्मेलन भी अक्टूबर 2015 में आयोजित किया गया था।

2.4.6 वित्तीय प्रबंधन

एक व्यापक प्रशासनिक सुधार कार्यक्रम के रूप में एवं राज्य के नागरिकों के लिए बेहतर सेवाएं प्रदान करने के उद्देश्य से बी.पी.एस.एम.एस. का गठन बि.स. के साथ-साथ यू.के. सरकार के अंतर्राष्ट्रीय विकास (डी.एफ.आई.डी.) द्वारा वित्त संपोषित परियोजना के रूप में किया गया था। निधि के स्रोत में भारत सरकार (भा.स.), बि.स. एवं डी.एफ.आई.डी. द्वारा उपलब्ध अनुदान शामिल थे। यद्यपि, सा.प्र.वि., बि.स. ने बी.पी.एस.एम.एस. के पूर्ण संचालन के लिए ₹53.82 करोड़ की राशि प्रदान की थी (जुलाई 2014-मार्च 2015) एवं डी.एफ.आई.डी. ने £18 मिलियन (लगभग ₹144 करोड़) की राशि सितंबर 2008 से जून 2014 के दौरान उपलब्ध करायी थी, भा.स. द्वारा कोई भी राशि अब तक उपलब्ध नहीं करायी गयी थी। यद्यपि, आर.टी.पी.एस. के कार्यान्वयन के लिए कोई निधि अलग से कर्णांकित नहीं थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.4.7 सेवाओं का चयन

आर.टी.पी.एस. अधिनियम की धारा 3 के अनुसार, राज्य सरकार, समय-समय पर जहाँ यह अधिनियम लागू होगा, सेवाओं को अधिसूचित कर सकेगी। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि सेवाओं का चयन संबंधित विभागों की अनुशंसाओं के आधार पर किया गया था। नौ विभागों से संबंधित 51 सेवाओं (मई 2011) का आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत सा.प्र.वि. द्वारा सेवा प्रदान करने के लिए अधिसूचित किया गया था। अधिनियम के अंतर्गत सा.प्र.वि. ने दो नई सेवाओं अर्थात् राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना और मुख्यमंत्री कन्या विवाह योजना को शामिल (अगस्त 2012) किया था तथा दो सेवाओं अर्थात् राज्य सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजना और शहरी क्षेत्रों में होल्डिंग का निर्धारण को विलोपित किया था (दिसंबर 2013)।

संवीक्षा से पता चला कि बी.पी.एस.एम.एस. ने बि.स. के विभागों से अधिनियम के अंतर्गत शामिल किए जाने के लिए सेवाओं का नाम आमंत्रित (नवंबर 2013) किया था। तीन विभागों³ ने अपने पाँच सेवाओं यथा विकलांगता प्रमाण-पत्र को निर्गत करना, खतियान की प्रमाणित प्रति, ग्रामीण नक्शे की प्रमाणित प्रतिलिपि, भूमि के मापन/ सीमांकन और राशन कार्ड में नाम को शामिल करने एवं विलोपन को बी.पी.एस.एम.एस. को आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत शामिल करने के लिए अनुरोध किया था (नवंबर 2013)। यद्यपि, इन सेवाओं को अब तक आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत शामिल नहीं किया गया था (सितंबर 2015)।

प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2015) कि आर.टी.पी.एस. के तहत सेवाओं को अनिवार्य या नियमित रूप से शामिल करने के लिए अधिनियम में कोई प्रावधान नहीं था और सेवाओं का चयन एक नीतिगत मामला था। यद्यपि, सा.प्र.वि. द्वारा तीन विभागों के अनुरोध पर पाँच सेवाओं को आर.टी.पी.एस. अधिनियम में शामिल नहीं करने का कोई कारण नहीं बताया गया था।

अनुशंसा : सामान्य प्रशासन विभाग को आर.टी.पी.एस. के तहत सेवाओं के चयन में पारदर्शिता बनाए रखनी चाहिए।

2.4.8 संस्थागत व्यवस्था

अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए, समुचित संस्थागत व्यवस्था स्थापित करना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि सा.प्र.वि. ने राज्य के साथ जिला स्तर पर नोडल अधिकारियों को नामित किया था। नामनिर्दिष्ट लोक सेवक (डी.पी.एस.), अपीलीय प्राधिकारी और समीक्षा अधिकारी को अधिनियम के तहत अधिसूचित सेवाओं के लिए घोषित किया गया था और अधिनियम के सेवाओं को प्रदान करने के लिए सेवा केन्द्रों को जिला से प्रखंड स्तर तक स्थापित किया गया था।

2.4.9 अधिनियम के अंतर्गत सेवाओं को प्रदान किया जाना

आर.टी.पी.एस. अधिनियम की धारा 5(2) के अनुसार, डी.पी.एस. उपनियम –(1) के अधीन आवेदन प्राप्त होने पर नियत समय-सीमा में सेवा उपलब्ध कराएगा या आवेदन अस्वीकृत करेगा, आवेदन की अस्वीकृति की दशा में डी.पी.एस. कारणों को लिखित में दर्ज कर उसका अभिलेख रखेगा और आवेदक को सूचित करेगा।

बी.पी.एस.एम.एस. के डेटाबेस के अनुसार, वर्ष 2012-15 के दौरान आवेदनों के निष्पादन की विभागवार स्थिति नीचे तालिका सं. 2.4.2 में दी गई है:

³ स्वास्थ्य विभाग, राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग और खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग।

तालिका सं.-2.4.2
वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान आवेदनों के निष्पादन की विभागवार स्थिति

क्रम सं.	मुख्य सेवायें (विभाग)	प्राप्त आवेदनों की कुल संख्या	निष्पादित आवेदनों की कुल संख्या	विनिर्दिष्ट अवधि में निष्पादित आवेदनों की संख्या	विनिर्दिष्ट अवधि में निष्पादित आवेदनों का प्रतिशत
1	वैट के अंतर्गत निबंधन (वाणिज्य कर)	71339	71215	64959	91
2	नया राशन कार्ड (खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण)	23349	23321	6212	27
3	जाति, आय एवं आवासीय प्रमाण-पत्र (सा.प्र.वि.)	60436107	60303306	52035024	86
4	चरित्र प्रमाण-पत्र (गृह)	1889939	1880608	1574314	84
5	अंक-पत्र का निर्गमन (शिक्षा)	101697	101627	91026	90
6	निबंधन एवं निबंधित दस्तावेजों का परिदान (निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध)	7558264	7557946	7358925	97
7	दाखिल खारिज एवं एल.पी.सी ⁴ (राजस्व एवं भूमि सुधार)	6649473	6579606	4036958	61
8	सामाजिक सुरक्षा पेंशन, आर.पी. एल.वाई. ⁵ एवं एम.के.भी.वाई. ⁶ (समाज कल्याण)	4953459	4730681	2179135	46
9	डी.टी.ओ. एवं एम.भी.आई. सेवाएँ (परिवहन)	2423686	2377743	1928077	81
	कुल	84107313	83626053	69274630	83

(स्रोत:- बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

उपरोक्त तालिका सं. 2.4.2 से यह स्पष्ट था कि खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण, राजस्व एवं भूमि सुधार और समाज कल्याण विभाग के संदर्भ में समय सीमा के अंतर्गत मामलों का निष्पादन मात्र 27 से 61 प्रतिशत था। यद्यपि, नमूना जाँचित कार्यालयों में आर.टी.पी.एस. अधिनियम के कार्यान्वयन के विभाग-वार विश्लेषण से निम्नलिखित तथ्य पाये गए:

2.4.9.1 शिक्षा विभाग

आर.टी.पी.एस. के अंतर्गत शिक्षा विभाग द्वारा छात्रवृत्ति का वितरण, जिला शिक्षा पदाधिकारी से प्राप्त समेकित अंक-पत्र एवं व्यक्तिगत अंक-पत्र को उपलब्ध कराया जाना, विद्यालयों द्वारा सम्बंधित लड़के/लड़कियों को अंकपत्र का निर्गमन, निबंधन एवं महाविद्यालय परित्याग प्रमाण-पत्र के लिए आवेदन, अस्थायी अथवा मूल प्रमाण पत्र (उच्च शिक्षा), अंकपत्र को सुधारने/पुनर्गणना तथा द्वितीयक प्रमाण-पत्र को निर्गत करने की कार्रवाई, विश्वविद्यालयों द्वारा प्रदत्त प्रमाणपत्रों का प्रमाणन एवं अंकपत्रों को सुधारने/पुनर्गणना एवं द्वितीयक प्रमाण-पत्रों के निर्गमन कि कार्रवाई जैसे सेवाओं को प्रदान किया जाना था।

नमूना जाँचित कार्यालयों में अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य प्रकट हुए:

⁴ एल.पी.सी. – भूमि धारण प्रमाण-पत्र

⁵ आर.पी.एल.वाई.- राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना

⁶ एम.के.भी.वाई.- मुख्यमंत्री कन्या विवाह योजना

अधिसूचित सेवाओं को कार्यान्वयन नहीं किया जाना

आर.टी.पी.एस. अधिनियम की धारा 4 के अनुसार, अधिनियम की धारा 3 में अधिसूचित सेवाओं को डी.पी.एस., निर्धारित समय-सीमा के अंतर्गत सेवा प्राप्त करने हेतु पात्र व्यक्ति को सेवाएं प्रदान करेंगे।

अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि शिक्षा विभाग, बि.स. की निम्नलिखित सेवाओं को आर.टी.पी.एस. के अंतर्गत शामिल किया गया था, नमूना जांचित कार्यालयों में कार्यान्वित नहीं किया जा रहा था।

जिला शिक्षा अधिकारी / कार्यक्रम अधिकारी

बिहार विद्यालय परीक्षा समिति (बी.एस.ई.बी.) द्वारा आयोजित परीक्षाओं के परिणाम के प्रकाशन के बाद छात्रवृत्ति का वितरण समेकित परिणाम तथा व्यक्तिगत अंक-पत्र की सेवायें प्रदान करने के लिए जिला शिक्षा अधिकारी (डी.ई.ओ.)/कार्यक्रम अधिकारी (पी.ओ.) को डी.पी.एस. अधिसूचित किया गया था (मई 2011)।

संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि आर.टी.पी.एस. अधिनियम की अधिसूचना के निर्देशों का उल्लंघन कर, इन सेवाओं को नमूना जांचित नौ जिलों के जिला शिक्षा पदाधिकारियों के कार्यालयों में वर्ष 2012-15 के दौरान कार्यान्वित नहीं किये जा रहे थे।

बिहार विद्यालय परीक्षा समिति

बी.एस.ई.बी. द्वारा अंक पत्रों को सुधारने/पुनर्गणना की कार्रवाई और द्वितीयक प्रमाण-पत्रों को निर्गत करने की सेवा आर.टी.पी.एस. के अंतर्गत प्रदान करने के लिए अधिसूचित थी (मई 2011)। यद्यपि, यह देखा गया कि वर्ष 2012-15 के दौरान की पुनर्गणना संबंधी सेवा को आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत उपलब्ध नहीं कराया जा रहा था।

विश्वविद्यालय

आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत अंक पत्र को सुधारने/पुनर्गणना, अस्थायी या मूल प्रमाण-पत्र तथा माइग्रेशन प्रमाणपत्र को निर्गत करने की सेवा अधिसूचित थी (मई 2011) और विश्वविद्यालय के परीक्षा नियंत्रक द्वारा प्रदान की जानी थी।

मिशन निदेशक, बी.पी.एस.एम.एस. (जून 2011) के निर्देश के अनुसार, आर.टी.पी.एस. साफ्टवेयर का आवेदनों की कम्प्यूटरीकृत प्राप्ति हेतु पावती रसीद का निर्गमन और निपटारा किये गये आवेदनों की निगरानी के लिए इस्तेमाल किया जाना था। यह देखा गया कि इन अधिसूचित सेवाओं को नमूना जांचित तीन विश्वविद्यालयों में से दो में यथा वीर कुंवर सिंह विश्वविद्यालय, आरा और बाबा साहेब भीमराव अम्बेडकर बिहार विश्वविद्यालय, मुजफ्फरपुर द्वारा उपलब्ध नहीं कराया जा रहा था। आगे, पटना विश्वविद्यालय द्वारा आर.टी.पी.एस. साफ्टवेयर का उपयोग अधिसूचित सेवाओं के लिए नहीं किया गया था और केवल 3-4 साल पुराने मामलों के लिए ही आवेदनों को स्वीकार किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव सा.प्र.वि. ने बताया कि निष्पादन के निम्न दर पर ध्यान दिया जाएगा। प्रधान सचिव ने आगे बताया कि आर.टी.पी.एस. अधिनियम अनिवार्य था और सभी डी.पी.एस. द्वारा पालन किया जाना था।!

अनुशंसा: सामान्य प्रशासन विभाग को सभी संबंधित विभागों द्वारा आर.टी.पी.एस. अधिनियम के तहत अधिसूचित सेवाओं का कार्यान्वयन सुनिश्चित करना चाहिए।

2.4.9.2 समाज कल्याण विभाग

समाज कल्याण विभाग के अन्तर्गत मुख्यमंत्री कन्या विवाह योजना (एम.के.वी.वाई.), राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना (आर.पी.एल.वाई.) और सामाजिक सुरक्षा पेंशन की सेवाओं को आर.टी.पी.एस. अधिनियम के तहत प्रदान किया गया था।

आठ⁷ नमूना जाँचित जिलों के 16 प्रखंडों में वर्ष 2012–15 के दौरान आवेदनों के निष्पादन की स्थिति नीचे तालिका सं. 2.4.3 में दी गई है:

तालिका सं.– 2.4.3

नमूना जाँचित कार्यालयों में आवेदनों के निष्पादन की स्थिति

सेवा का नाम	कुल प्राप्त आवेदन	कुल निष्पादित आवेदन	सेवा प्रदत्त		जाँच के पश्चात अस्वीकृत (प्रतिशत)	लंबित
			निर्धारित समय में (प्रतिशत)	निर्धारित समय के पश्चात (प्रतिशत)		
मुख्यमंत्री कन्या विवाह योजना	50127	49767	28175 (56)	16748 (34)	4844 (10)	360
राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना	13521	12905	5737 (45)	4825 (37)	2343 (18)	616
सामाजिक सुरक्षा पेंशन	185891	180505	86046 (48)	58294 (32)	36165 (20)	5386

(स्रोत:– नमूना जाँचित प्रखंड कार्यालयों के द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

उपरोक्त तालिका सं.– 2.4.3 से यह स्पष्ट था कि 32 से 37 प्रतिशत सेवाओं के लिए आवेदन पत्र निर्धारित समय के भीतर निष्पादित नहीं किये गए थे। यह भी पाया गया कि 20 प्रतिशत तक आवेदनों को उपरोक्त सेवाओं के अंतर्गत अस्वीकृत कर दिया गया था।

बहिर्गमन सम्मलेन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. द्वारा कहा गया कि संबंधित विभागों को समय-सीमा में सेवा प्रदान करने हेतु कार्रवाई करने की सलाह दी जाएगी।

नमूना जाँचित कार्यालयों के लेखापरीक्षा के दौरान देखी गई कमियों की चर्चा अनुगामी कंडिकाओं में की गई है:

आवेदनों को गलत प्रदर्शित किया जाना

आर.टी.पी.एस. अधिनियम (मई 2011), के अधिसूचना के अनुसार सामाजिक सुरक्षा पेंशन के विभिन्न प्रकारों के आवेदनों का निष्पादन 42 दिनों के भीतर किया जाना आवश्यक था, जिसको समान रूप से प्रखंड और अनुमंडलीय कार्यालयों के बीच विभाजित किया गया था। प्राप्त आवेदनों को प्रखंड विकास पदाधिकारी द्वारा अनुमंडल पदाधिकारी के समक्ष प्रस्तुत किया जाना था। अपेक्षित सत्यापन के बाद अनुशंसा के साथ एस.डी.ओ द्वारा निर्णय जारी किया जाना था। इस प्रकार, अनुमंडल पदाधिकारी से स्वीकृति के पश्चात् आवेदनों को निष्पादित किया जाना था। आगे, मिशन निदेशक, बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा विभागों के सभी प्रधान सचिवों/सचिवों को सेवाओं के निष्पादन को सॉफ्टवेयर में अद्यतन करने हेतु निष्पादित किए गए सेवाओं के पत्र संख्या और तिथि को उपलब्ध कराने हेतु निर्देश (जून 2011) दिया गया। सभी जिलाधिकारियों को यह भी निर्देश (अगस्त 2011) दिया गया कि निष्पादित सेवाओं को कंप्यूटर डेटाबेस में दैनिक आधार पर अद्यतन किया जाए जिससे आवेदक एस.एम.एस. के माध्यम से संदेश प्राप्त करे।

⁷ अररिया, भोजपुर, पूर्वी चंपारण, जमुई, मुजफ्फरपुर, पटना, समस्तीपुर एवं वैशाली।

पाँच जिलों के नमूना जाँचित कार्यालयों में आवेदनों के निष्पादन से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य उजागर हुए:

आवेदनों का अनुचित निष्पादन

अनुमंडल पदाधिकारी पटना द्वारा पेंशन के 21 मामलों में, प्रखंड विकास पदाधिकारी, पटना सदर द्वारा मामलों के अग्रसारित करने से पूर्व ही स्वीकृति दी गई थी।

आगे, मुशहरी (मुजफ्फरपुर), ओबरा (औरंगाबाद) और पटोरी (समस्तीपुर) प्रखंडों में राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना (आर.पी.एल.वाई.), इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना (आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस.) आदि से संबंधित 95 मामलों (**परिशिष्ट-2.4.3**) को निष्पादित दर्शाया गया था यद्यपि इनकी स्वीकृति अनुमंडल पदाधिकारी कार्यालय से किये जाना शेष था। आवेदनों को इनके स्वीकृति एवं वास्तविक निष्पादन के सात से 288 दिन पूर्व ही निष्पादित दर्शाया गया था।

अपर्याप्त आधार पर आवेदनों की अस्वीकृति

अपर मिशन निदेशक, बी.पी.एस.एम.एस. के निर्देशानुसार (नवंबर 2011) आवेदन के साथ जाँच सूची में वर्णित दस्तावेजों को छोड़कर कोई अतिरिक्त दस्तावेज की मांग डी.पी.एस. द्वारा नहीं की जानी थी। उम्र के प्रमाण के रूप में आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस. के आवेदन पत्र में, उम्र प्रमाण-पत्र की फोटो कॉपी संलग्न किया जाना था या किसी और सरकारी अभिलेख यथा मतदाता पंजी, परिवार सूची आदि में उल्लेखित उम्र दर्ज करना था। सम्बंधित बी.डी.ओ. द्वारा सत्यापन के बाद आवेदकों की उम्र अंतिम मानी जाएगी।

नमूना जाँचित छः प्रखंडों में आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस. से सम्बंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया की बी.पी.एल. परिवार से सम्बंधित 2196 व्यक्तियों के आवेदन (जितवारपुर 1621, मोतीपुर 147, मोतिहारी 115, हाजीपुर 27, जमुई 238 और सिकंदरा 48), जिनकी उम्र का सत्यापन सम्बंधित बी.डी.ओ. द्वारा किया गया था, को एस.डी.ओ. द्वारा विभिन्न कारणों यथा मतदाता सूची के संलग्न नहीं रहने, फोटो में उम्र 60 साल से कम प्रतीत होने और आयु इपिक नंबर का सत्यापन चुनाव आयोग के वेबसाइट से कर अस्वीकृत कर दिया गया था।

सेवा प्रदान करने में विलंब

मुख्यमंत्री कन्या विवाह योजना (एम.के.भी.वाई.) योजना अंतर्गत विवाहित महिलाओं को ₹5000 वित्तीय सहायता दिया जाना था और सा.प्र.वि. द्वारा अधिसूचित (दिसंबर 2013) किया गया था कि निधि की उपलब्धता के 15 दिनों के अंदर भुगतान किया जाना चाहिए।

छः नमूना जाँचित जिलों के 11 प्रखंड कार्यालयों में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि 25,935 आवेदनों में से 20,783 आवेदन भुगतान हेतु लंबित थे जबकि 5,674 आवेदनों के भुगतान हेतु ₹283.70 लाख उपलब्ध था (**परिशिष्ट-2.4.4**) तथापि आवेदन पत्र लंबित रहने का कारण निधि की अनुपलब्धता, राशि निकासी में विलंब और चेक निर्गत नहीं किया जाना था। अतः आर.टी.पी.एस. अधिनियम की अधिसूचना के अंतर्गत आवेदक को निधि की उपलब्धता के 15 दिनों के भीतर भुगतान किए जाने के निर्देशों का पालन नहीं किया गया था।

अस्वीकृत मामलों को कंप्यूटर डेटाबेस में स्वीकृत दर्शाया जाना

निर्गत पंजी के प्रारूप के अनुसार अस्वीकृत किये गए मामलों के निर्गत संख्या और निष्पादन तिथि को निर्गत पंजी में अस्वीकृति के कारण के साथ दर्ज किए जाने की जरूरत थी ।

तीन नमूना जाँचित जिलों के सात कार्यालयों⁸ के अभिलेखों के जाँच में यह पाया गया कि 346 मामलों को अस्वीकृत कर दिया गया था, जिसे आर.टी.पी.एस. काउंटर पर अनुभवी कर्मचारियों को कमी के कारण कम्प्यूटर डाटाबेस में स्वीकृत दिखाया गया था (परिशिष्ट-2.4.5)। परिणामस्वरूप, आवेदकों को एस.एम.एस. के माध्यम से उनके सेवाओं के निपटारे की गलत सूचना दिया गया जिससे आवेदक परेशान हुए।

खोये हुए आवेदनों का अनियमित रूप से निष्पादन

प्रखण्ड कार्यालय सिकन्दरा (जमुई) में इन्दिरा गाँधी राष्ट्रीय विधवा पेंशन योजना (आई.जी.एन.डब्ल्यू.पी.एस.), आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस. और लक्ष्मीबाई सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजना (एल.बी.एस.एस.पी.एस.) से संबंधित कुल 170 आवेदन पत्र प्रखण्ड कार्यालय स्तर पर निष्पादन के पूर्व ही खो गया था एवं निर्गत संख्या शून्य इन्द्राज कर निष्पादित दर्शाया गया था।

आवेदनों का अनाधिकृत निष्पादन

प्रखण्ड कार्यालय सिकन्दरा (जमुई) में पेंशन से संबंधित 269 मामले (आई.जी.एन.डब्ल्यू.पी.एस., आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस., एल.बी.एस.एस.पी.एस.) प्रखण्ड स्तर पर ही अस्वीकृत कर दिये गये, जबकि अधिनियम के प्रावधानानुसार प्राप्त आवेदनों को अनुमण्डल कार्यालय में प्रस्तुत किया जाना था।

अनिष्पादित आवेदनों का गलत चित्रण

प्रखण्ड कार्यालय पटौरी, समस्तीपुर के वर्ष 2014-15 के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि पेंशन मामलों के अनिष्पादित आवेदनों (आई.जी.एन.ओ.ए.पी.एस., एल.बी.एस.एस.पी.एस., आई.जी.एन.डब्ल्यू.पी.एस.) को डाटाबेस में निष्पादित दर्शाया गया था। कार्यालय के अभिलेखों के अनुसार लम्बित पेंशन मामलों की संख्या 530 थी जबकि कम्प्यूटर के डाटाबेस में कोई भी मामला लम्बित नहीं दर्शाया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. द्वारा बताया गया कि ऐसे सभी मामले गंभीर थे और जाँचोपरांत संबंधित डी.पी.एस. के विरुद्ध यथोचित कार्रवाई की जायेगी।

अनुशंसा: सभी डी.पी.एस. के डाटाबेस में आवेदनों के निष्पादन के संबंध में सही प्रविष्टि सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.4.9.3 राजस्व एवं भूमि-सुधार विभाग

लोक सेवा अधिकार अधिनियम के अन्तर्गत राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग द्वारा दाखिल खारिज एवं भूमि धारण प्रमाण-पत्र (एल.पी.सी.) की सेवाएँ प्रदान किया गया था।

राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के सेवाओं से संबंधित वर्ष 2012-15 के दौरान नमूना जाँचित आठ⁹ जिलों के 16 अंचल कार्यालयों के आवेदनों के निष्पादन की स्थिति तालिका सं. 2.4.4 में निम्नवत है:

⁸ बी.डी.ओ.-मुशहरी, मोतीपुर, पटौरी, सिकंदरा, औरंगाबाद तथा सी.ओ.-मोतीपुर, जितवारपुर, पटौरी, शाहपुर, कल्याणपुर, सिकंदरा, ओबरा तथा औरंगाबाद।

⁹ अररिया, भोजपुर, पूर्वी चंपारण, जमुई, मुजफ्फरपुर, पटना, समस्तीपुर एवं वैशाली

तालिका सं.-2.4.4
नमूना जाँचित कार्यालयों में आवेदनो के निष्पादन की स्थिति

सेवाओं का नाम	कुल प्राप्त आवेदन	कुल निष्पादित आवेदन	प्रदत्त सेवाएँ		संवीक्षा के पश्चात अस्वीकृत (प्रतिशत)	लम्बित
			समयावधि के अंतर्गत (प्रतिशत)	समयावधि के पश्चात (प्रतिशत)		
दाखिल खारिज	301233	299189	179798 (60)	91616 (31)	27775 (9)	2044
भूमि धारण प्रमाण-पत्र	84565	84565	59842 (70)	21576 (26)	3147(4)	0

(स्रोत:- नमूना जाँचित अंचल कार्यालयों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

तालिका सं.-2.4.4 से स्पष्ट था कि सेवाओं के लिए 26 से 31 प्रतिशत आवेदनों का निष्पादन नियत समयावधि के अधीन नहीं किया गया था। जिला नोडल पदाधिकारियों ने कर्मचारियों की कमी को विलम्ब से सेवा प्रदान करने का कारण बताया।

सेवाओं को प्रदान करने में विलम्ब

लोक सेवा अधिकार अधिनियम की अधिसूचना (दिसंबर 2013) के अनुसार, दाखिल खारिज मामलों, जहाँ विवाद नहीं हो, का निष्पादन 18 दिनों में एवं जिन मामलों में विवाद हो उसमें 60 दिनों की समय-सीमा थी। अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान पाया गया कि चार नमूना जाँचित अंचल कार्यालयों¹⁰ के अभिलेखों में दाखिल खारिज मामलों में निष्पादन हेतु निर्धारित समयावधि 18 दिनों के स्थान पर 60 दिन दर्शाया गया था जो लोक सेवा अधिकार अधिनियम की अधिसूचना का उल्लंघन था।

आगे, अंचल कार्यालय जमुई, में यह देखा गया कि यद्यपि वर्ष 2014-15 में दाखिल खारिज से संबंधित 124 मामलों में कोई भी विवाद नहीं था, इसके बावजूद अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन कर समयावधि विस्तार दिया गया था।

अनिष्पादित आवेदनों का निष्पादन किया जाना

अंचल कार्यालय पटोरी, समस्तीपुर और अंचल कार्यालय मुशहरी, मुजफ्फरपुर के वर्ष 2014-15 के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि दाखिल खारिज एवं भूमि धारण प्रमाण पत्र से संबंधित अनिष्पादित आवेदनों को निष्पादित दर्शाया गया था जैसा तालिका सं. 2.4.5 में नीचे दिया गया है:

तालिका सं.-2.4.5
लम्बित आवेदनों में भिन्नता से संबंधित विवरण

क्रम सं.	कार्यालयों का नाम	सेवा का नाम	लम्बित मामलों की संख्या	
			कार्यालय अभिलेख के अनुसार	कम्प्यूटर डाटाबेस के अनुसार
1	अंचल कार्यालय पटोरी, समस्तीपुर	भूमि धारण प्रमाण पत्र, दाखिल खारिज	183	शून्य
2	अंचल कार्यालय मुशहरी, मुजफ्फरपुर	दाखिल खारिज	1109	199

(स्रोत:- नमूना जाँचित अंचल कार्यालयों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

उपरोक्त तालिका सं.-2.4.5 से यह स्पष्ट था कि कम्प्यूटर डाटाबेस में गलत सूचना दी गयी थी परिणामस्वरूप आवेदकों को आवेदनों की स्थिति की गलत सूचना दी गई।

¹⁰ सी.ओ.-फारबिसगंज, कल्याणपुर, मुशहरी एवं जितवारपुर

कम्प्यूटर डाटाबेस में अस्वीकृत मामलों को स्वीकृत दर्शाया जाना

छह जिलों के आठ कार्यालयों¹¹ के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान पाया गया कि यद्यपि 658 मामलें अस्वीकृत थे, इन्हें कम्प्यूटर डाटाबेस में स्वीकृत दर्शाया गया था (परिशिष्ट –2.4.5)। परिणामस्वरूप, आवेदकों को उनके सेवाओं के निष्पादन के संबंध में एस.एम.एस. के माध्यम से गलत सूचना दी गयी थी।

सेवाओं के लिए स्वसृजित निर्गत संख्या का प्रयोग नहीं किया जाना।

अंचल कार्यालयों के सेवाओं जैसे—जाति प्रमाण-पत्र, आवासीय प्रमाण-पत्र, आय प्रमाण-पत्र, दाखिल-खारिज एवं भूमि धारण प्रमाण-पत्र के लिए अपने आप एक निर्गत संख्या सृजित हो जाती थी और उसी के अनुरूप उसका निष्पादन किया जाना था। आगे, सभी जिलाधिकारियों को बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा निर्देशित (फरवरी 2012) किया गया था कि अधिनियम का अनुपालन सुनिश्चित किया जाय।

अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान पाया गया कि नमूना जाँचित 64 कार्यालयों में से दो कार्यालयों¹² के द्वारा प्रदत्त सेवाओं के लिए आई.डी. सं. के रूप में अंतिम चार अंकों का प्रयोग निर्गत संख्या के रूप में उन कार्यालय के द्वारा किया गया था और स्वसृजित निर्गत संख्या (वाद संख्या) का प्रयोग पाँच अंचल कार्यालयों¹³ के दाखिल खारिज एवं भूमि धारण प्रमाण-पत्र में निष्पादन हेतु नहीं किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. द्वारा बताया गया कि ऐसे सभी मामले गंभीर थे और जाँचोपरांत संबंधित नाम निर्दिष्ट लोकसेवकों के विरुद्ध यथोचित कार्रवाई की जायेगी।

2.4.9.4 सामान्य प्रशासन विभाग

सामान्य प्रशासन विभाग द्वारा आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अन्तर्गत जाति, आय एवं आवासीय प्रमाण-पत्र जारी करने संबंधी सेवा प्रदान की जाती थी।

नमूना जाँचित आठ जिलों¹⁴ के 16 प्रखण्ड एवं 16 अंचल कार्यालयों के वर्ष 2012–15 की अवधि में विभिन्न प्रकार के प्रदत्त सेवाओं के आवेदनों के निष्पादन की स्थिति तालिका सं.–2.4.6 में नीचे दी गयी थी:

तालिका सं.–2.4.6
नमूना जाँचित कार्यालयों में आवेदनों के निष्पादन की स्थिति

सेवाओं का नाम	कुल प्राप्त आवेदन	कुल निष्पादित आवेदन	प्रदत्त सेवाएं		संवीक्षा के पश्चात अस्वीकृत (प्रतिशत)	लम्बित
			समयावधि के अंतर्गत (प्रतिशत)	समयावधि के पश्चात (प्रतिशत)		
जाति प्रमाण-पत्र	579335	579335	483577 (84)	89347 (15)	6411 (1)	0
आय प्रमाण-पत्र	516463	516450	450582 (87)	61461 (12)	4407(1)	13
आवासीय प्रमाण-पत्र	883021	883021	786398 (89)	92213 (11)	4410 (0)	0

(स्रोत:— नमूना जाँचित अंचल कार्यालयों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

¹¹ सी.ओ. – मोतीपुर, जितवारपुर, पटोरी, शाहपुर, कल्याणपुर, सिकंदरा, ओबरा एवं औरंगाबाद

¹² सी.ओ. – मोतीपुर एवं फारबिसगंज

¹³ सी.ओ. – जितवारपुर, मोतीपुर, पटोरी, जमुई एवं सिकंदरा

¹⁴ अररिया, भोजपुर, पूर्वी चम्पारण, जमुई, मुजफ्फरपुर, पटना, समस्तीपुर एवं वैशाली

तालिका सं.-2.4.6 से स्पष्ट था कि सेवाओं हेतु 84 से 89 प्रतिशत तक आवेदनों का निष्पादन निर्धारित समय में किया गया था। अतः, अधिनियम के अंतर्गत सा.प्र.वि. की उपलब्धि संतोषजनक थी।

2.4.9.5 गृह विभाग

आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत गृह विभाग द्वारा चरित्र प्रमाण पत्र निर्गत किया जाता था।

नमूना जाँचित आरक्षी अधीक्षक (एस.पी.) कार्यालयों के वर्ष 2012-15 की अवधि में चरित्र प्रमाण-पत्र निर्गत करने हेतु आवेदनों के निष्पादन की स्थिति **तालिका सं.-2.4.7** में नीचे दी गयी थी:

तालिका सं.-2.4.7
नमूना जाँचित कार्यालयों में आवेदनों के निष्पादन की स्थिति

सेवा का नाम	कुल प्राप्त आवेदन	कुल निष्पादित आवेदन	प्रदत्त सेवाएं		संवीक्षा के पश्चात अस्वीकृत (प्रतिशत)	लम्बित
			समयावधि के अंतर्गत (प्रतिशत)	समयावधि के पश्चात (प्रतिशत)		
चरित्र प्रमाण-पत्र निर्गत करना	647880	647874	557929 (86)	80890 (13)	9055 (1)	6

(स्रोत: नमूना जाँचित पुलिस अधीक्षक (एस.पी.) कार्यालयों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

उपरोक्त **तालिका सं.-2.4.7** से स्पष्ट था कि 86 प्रतिशत आवेदनों का निष्पादन निर्धारित समय में किया गया था। अतः, अधिनियम के अंतर्गत गृह विभाग की उपलब्धि संतोषजनक थी।

2.4.9.6 खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग

आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अन्तर्गत खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग द्वारा नये राशन कार्ड जारी करने के आवेदनों पर निर्णय से संबंधित सेवा प्रदान की जाती थी।

खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग द्वारा प्रदान की गयी सेवा की राज्य वार स्थिति **तालिका सं. 2.4.8** में निम्नवत है:

तालिका सं.-2.4.8
सेवाओं को प्रदान करने की राज्यवार स्थिति

क्रम सं.	मुख्य सेवा	कुल प्राप्त आवेदनों की संख्या	कुल निष्पादित आवेदनों की संख्या	समयावधि के अंतर्गत निष्पादित आवेदनों की संख्या	समयावधि के अंतर्गत निष्पादित आवेदनों का प्रतिशत
1.	नया राशन कार्ड	23349	23321	6212	27

उपरोक्त **तालिका सं. 2.4.8** से स्पष्ट था कि नये राशन कार्ड हेतु आवेदनों में से केवल 27 प्रतिशत ससमय निष्पादित किये गये थे।

यद्यपि, वर्ष 2012-15 की अवधि में नमूना जाँचित पांच अनुमण्डल कार्यालयों¹⁵ में इस सेवा हेतु प्राप्त आवेदनों की संख्या मात्र 22 थी।

सम्बन्धित अनुमण्डल पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि इस सेवा हेतु आवेदन प्राप्त नहीं हुए थे।

¹⁵ हाजीपुर, जमुई, मुजफ्फरपुर, पटना तथा समस्तीपुर

2.4.10 सेवा प्रदाता की क्षमता में वृद्धि

योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु क्षमता में वृद्धि एक महत्वपूर्ण कारक है।

2.4.10.1 मानव शक्ति का प्रबन्धन

किसी संगठन के प्रभावी कार्यान्वयन, अपेक्षित मानव शक्ति की उपलब्धता तथा उपलब्ध मानव शक्ति के सही प्रबन्धन पर निर्भर करता है। बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों के अनुसार, यह पाया गया कि आर.टी.पी.एस. अधिनियम के अन्तर्गत सेवाओं के कार्यान्वयन हेतु 2756 स्वीकृत पदों के विरुद्ध 2655 पदों पर संविदाकर्मि नियुक्त थे। यद्यपि, वर्तमान संगठनात्मक ढाँचे में बेहतर सेवा प्रदान करने हेतु पुनःसंरचना नहीं की गई।

आगे, अपर मिशन निदेशक, बी.पी.एस.एम.एस. के निर्देश (जुलाई 2011) के अनुसार संविदाकर्मि के अतिरिक्त, कार्यालय से एक अनुभवी कर्मि को प्राप्त आवेदनों की जाँच हेतु आर.टी.पी.एस. काउंटर पर प्रतिनियुक्त किया जाना था। संवीक्षा में पाया गया कि 64 नमूना जाँच कार्यालयों के आर.टी.पी.एस. काउंटर्स में से 31 में इस प्रकार के कर्मि प्रतिनियुक्त नहीं किये गये थे (परिशिष्ट-2.4.6)। चूँकि आवेदनों को प्राप्ति के समय जाँच नहीं की जा सकी, बड़ी संख्या में अंचल/प्रखंड स्तर पर आवेदन अस्वीकृत हुए, जिसकी चर्चा कंडिका संख्या 2.4.9.3 में की गई है।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. बताये गये तथ्यों पर सहमत हुए और कहा कि आर.टी.पी.एस. केन्द्र पर नियुक्त कर्मि को अनुभवी की तरह माना गया था।

2.4.10.2 प्रशिक्षण एवं आधारभूत संरचना

(क) आर.टी.पी.एस. नियमावली के नियम 18(4) के अनुसार, नाम निर्दिष्ट लोक सेवक, अपीलीय तथा पुनर्विलोकन प्राधिकारियों को अधिनियम के अंतर्गत उनके कर्तव्यों के सम्बन्ध में प्रशिक्षण दी जानी थी।

अधिनियम के कार्यान्वयन में संलग्न व्यक्तियों के क्षमता की वृद्धि हेतु प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण मुख्यालय स्तर पर आयोजित किया गया था। जिला स्तर पर मुख्य पंक्ति के अधिकारियों तथा कर्मचारियों का प्रशिक्षण, प्रशिक्षित पदाधिकारियों द्वारा प्रारंभिक स्तर पर दी गई थी। इसके अलावा, आर.टी.पी.एस. सॉफ्टवेयर पर सूचना प्रौद्योगिकी संसाधनों का प्रशिक्षण भी आयोजित किया गया था। यद्यपि, नौ जिलों के 64 नमूना जाँचित कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 41 डी.पी.एस. को प्रशिक्षण नहीं दिया गया था (परिशिष्ट-2.4.6)।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. द्वारा बताया गया कि प्रसारण एवं प्रशिक्षण वित्तीय एवं अन्य संसाधनों की उपलब्धता होने तक दी जानी थी। उन्होंने, आगे बताया कि प्रशिक्षण नियमित रूप से दिया जा रहा था और इसे नव चयनित डी.पी.एस. को भी दिया जाएगा।

(ख) सेवाओं के ससमय क्रियान्वयन हेतु, सेवा केन्द्रों पर समुचित आधारभूत संरचना यथा शेड, बैठने हेतु कुर्सी, प्रिंटर सहित कम्प्यूटर प्रणाली इत्यादि उपलब्ध कराने की आवश्यकता थी। कार्यपालक सहायक के संविदा एकरारनामा के अनुसार कम्प्यूटर प्रणाली, प्रिंटर, डाटा कार्ड इत्यादि की व्यवस्था उनके द्वारा अपने खर्च पर की जानी थी।

नौ जिलों के 64 नमूना जाँचित कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 16 आर.टी.पी.एस. काउंटर बिना शेड के चल रहे थे तथा 32 केन्द्रों पर बैठने की व्यवस्था नहीं थी (परिशिष्ट-2.4.7)।



(बिना शेड के परिचालित वरीय पुलिस अधीक्षक, पटना कार्यालय का आर.टी.पी.एस. केंद्र)

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. ने कहा कि अधिनियम के अनुसार प्रत्येक सेवा केन्द्रों पर शेड तथा बैठने की व्यवस्था करना बाध्यकारी नहीं था। यद्यपि, जहां तक संभव था ज्यादा से ज्यादा केन्द्रों पर न्यूनतम मूलभूत सुविधाएँ उपलब्ध कराने का प्रयास किया गया था।

अनुशांसा: बेहतर सेवा प्रदान करने हेतु अनुभवी कर्मियों की नियुक्ति आर.टी.पी.एस. काउंटर पर की जानी चाहिए। इसके अलावा, सभी डी.पी.एस. को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए तथा आधारभूत संरचना को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।

2.4.11 जागरूकता में अभिवृद्धि

2.4.11.1 आर.टी.पी.एस. नियमावली के नियम 18(1) तथा 18(2) के अनुसार राज्य सरकार वित्तीय एवं अन्य संसाधनों की उपलब्धता तक इस अधिनियम के अधीन अधिकारों का प्रयोग किये जाने के लिए जनता, खासकर अलाभान्वित समुदायों की जागरूकता में अभिवृद्धि के लिए अभियान एवं कार्यक्रम विकसित एवं आयोजित कर सकेगी।

बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा सूचित किया गया कि जनता तथा लोक सेवकों के बीच जागरूकता अभिवृद्धि तथा अधिनियम के प्रति संवेदनशील बनाने की व्यवस्था प्रिंट, होर्डिंग, वेबसाइट तथा रेडियो जिंगल के द्वारा की गई थी। नियमानुसार, सेवाओं, नाम-निर्दिष्ट पदाधिकारियों तथा अपीलीय प्राधिकारियों की विस्तृत विवरणी सूचना पट्टों तथा होर्डिंगों द्वारा प्रदर्शित की गयी थी। यद्यपि, यह पाया गया था कि नौ नमूना जाँचित जिलों में जागरूकता अभिवृद्धि तथा अधिनियम के प्रति संवेदनशीलता हेतु 58 नमूना जाँचित कार्यालयों में कोई निधि उपलब्ध नहीं थी तथा 64 चयनित कार्यालयों में से 61 में वंचित समुदायों में जागरूकता के लिए कोई विशेष कार्यक्रम/अभियान नहीं चलाया गया था (परिशिष्ट-2.4.8)।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. द्वारा बताया गया कि जागरूकता अभिवृद्धि कार्यक्रम अधिकांशतः केन्द्रीकृत आधार पर संचालित किया गया था। यद्यपि, विभाग द्वारा अलाभान्वित समुदायों में जागरूकता हेतु विशेष कार्यक्रम/अभियान चलाये जाने के संबंध में कोई जबाब नहीं दिया गया।

2.4.11.2 मिशन निदेशक, बी.पी.एस.एम.एस. ने सरकार द्वारा प्रदत्त सेवाओं के संबंध में नागरिकों को सूचना उपलब्ध कराने हेतु सभी जिलों में 'मे आई हेल्प यू' काउंटर स्थापित करने का निर्देश (जून 2011) दिया गया था। इन केन्द्रों द्वारा मुख्य रूप से बिहार लोक सेवाओं का अधिकार अधिनियम के संबंध में नागरिकों को सूचना उपलब्ध करायी जानी थी। नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि नौ नमूना जाँचित जिलों में से तीन जिलों¹⁶ में 'मे आई हेल्प यू' केन्द्र स्थापित नहीं था।

अनुशंसा : सामान्य प्रशासन विभाग को आवश्यक जागरूकता अभिवृद्धि के लिए निधि की व्यवस्था तथा प्रत्येक जिलों में सहायता काउंटर की स्थापना सुनिश्चित करनी चाहिए।

2.4.12 अनुश्रवण तथा शिकायतों के निवारण की प्रक्रिया

आर.टी.पी.एस. नियमावली के नियम 19 के अनुसार, सूचना एवं संचार तकनीक के उपयोग के माध्यम से सेवा परिदान सहित इस अधिनियम के अधीन अधिसूचित सेवाओं के ससमसय परिदान और अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों के केन्द्रीकृत अनुश्रवण के लिए राज्य सरकार एक प्रणाली स्थापित करेगी। तदनुसार, प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. ने सभी जिलाधिकारियों को निम्नलिखित के लिए निर्देश जारी किए (फरवरी 2013):

- जिला कार्यालय के वरीय पदाधिकारियों द्वारा डी.पी.एस. के कार्यालयों का औचक निरीक्षण मासिक रूप से करना;
- सभी संबंधित पदाधिकारियों/कर्मचारियों के साथ बैठक करने; और
- बिचौलियों को खत्म करने के लिए छापेमारी करने तथा प्रतिवेदन बी.पी.एस.एम.एस. को भेजने के लिए।

अभिलेखों के संवीक्षा के दौरान हाँलांकि उपरोक्त तीनों निर्देशों का अनुपालन डी.पी.एस. के कार्यालयों द्वारा किया जा रहा था, सेवाओं के शिकायत निवारण प्रक्रिया में देखी गयी कमियों की चर्चा अनुगामी कंडिकाओं में की गयी है:

2.4.12.1 अपीलीय मामलों की कमियाँ

आर.टी.पी.एस. अधिनियम की धारा 6 के अनुसार, कोई व्यक्ति जिसका आवेदन धारा-5 की उपधारा (2) के अधीन अस्वीकृत किया जाता था या जिसे नियत समय-सीमा में सेवा उपलब्ध नहीं करायी जाती थी, आवेदन की अस्वीकृति की तिथि के तीस दिनों के अन्दर या नियत समय-सीमा की समाप्ति पर अपीलीय प्राधिकारी के समक्ष अपील दाखिल कर सकेगा। अपीलीय प्राधिकारी द्वारा ऐसे अपील दाखिल करने के सम्यक अभिस्वीकृति अपीलकर्ता को उसकी हस्ताक्षरित पावती उपलब्ध कराया जाएगा। अपीलीय प्राधिकारी के किसी आदेश से असंतुष्ट डी.पी.एस. या आवेदक, आदेश किये जाने की तिथि से 60 दिनों के अन्दर, पुनर्विलोकन प्राधिकारी के समक्ष अपील कर सकेगा, जो अपील का निष्पादन विहित प्रक्रिया के अनुसार करेगा।

बी.पी.एस.एम.एस. के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2013-15 के बीच प्रथम अपील का 86 प्रतिशत मामलों का निष्पादन किया गया था। अपीलीय मामलों का वर्षवार निष्पादन निम्न तालिका 2.4.9 में दिया गया है:

¹⁶ मुजफ्फरपुर, समस्तीपुर एवं वैशाली

तालिका सं.-2.4.9

प्रथम अपील विवरण का वर्षवार दाखिल तथा निष्पादन का विवरण

वर्ष	दाखिल प्रथम अपील की संख्या	अपीलों का निष्पादन	निष्पादन का प्रतिशत
2013-14	170599	114282	67
2014-15	535333	496346	93
कुल	705932	610628	86

(स्रोत:- बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

यद्यपि, अनिष्पादित प्रथम अपील के मामले, अब तक उपलब्ध कराना बाकी था। बी.पी.एस.एम.एस. ने द्वितीय अपील के आँकड़े लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये थे। बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. ने बताया कि मामलों का विश्लेषण तथा आवश्यक कार्रवाई की जायेगी।

2.4.12.2 निष्पादित अपील मामलों का प्रलेखीकरण नहीं किया जाना

आर.टी.पी.एस. नियमावली के नियम 17 के अनुसार, डी.पी.एस., अपीलीय प्राधिकारी तथा पुनर्विलोकन प्राधिकारी विहित प्रपत्रों में सभी मामलों के अभिलेख संधारित करेंगे। अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान पाया गया कि 64 में से 49 डी.पी.एस., अपीलीय प्राधिकारी तथा पुनर्विलोकन प्राधिकारी (परिशिष्ट-2.4.9) द्वारा अपील मामलों का प्रलेखीकरण नहीं किया गया था।

2.4.12.3 दण्ड की वसूली नहीं किया जाना

आर.टी.पी.एस. अधिनियम की धारा 7 के अनुसार, जहाँ अपीलीय प्राधिकार की राय हो कि डी.पी.एस. बिना पर्याप्त एवं उचित कारणों के, सेवा उपलब्ध कराने में विफल रहा है, तो वह नामनिर्दिष्ट लोक सेवक पर एक मुश्त दण्ड अधिरोपित कर सकेगा/सकेगी। जहाँ पुनर्विलोकन पदाधिकारी की राय हो कि अपीलीय प्राधिकार बिना किसी पर्याप्त एवं उचित कारणों के, नियत सीमा में अपील का विनिश्चय करने में विफल रहा है, तो वह अपीलीय प्राधिकार पर दण्ड अधिरोपित कर सकेगा/सकेगी। आर.टी.पी.एस. नियमावली के नियम 8 के अनुसार, दण्ड की राशि ₹500 से कम तथा ₹5000 से अधिक नहीं होगी। आर.टी.पी.एस. नियमावली के नियम 16 (1) के अनुसार संबंधित प्राधिकार नामनिर्दिष्ट लोक सेवक या अपीलीय प्राधिकार या अपीलीय/पुनर्विलोकन प्राधिकार द्वारा विनिश्चित पदाधिकारी एवं कर्मचारी के अगले वेतन/मानदेय/पारिश्रमिक से दण्ड की वसूली करेगा।

बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों के अनुसार वर्ष 2013-15 के बीच अधिरोपित दण्ड तथा उसकी वसूली की स्थिति तालिका सं.-2.4.10 में निम्नवत है:-

तालिका सं.-2.4.10

वर्षवार अधिरोपित दण्ड तथा वसूली की विवरणी

वर्ष	अधिरोपित दण्ड (₹ लाख में)	दण्ड की वसूली (₹ लाख में)	वसूली प्रतिशत
2013-14	68.52	18.85	28
2014-15	86.00	7.35	9
कुल	154.52	26.20	17

(स्रोत:- बी.पी.एस.एम.एस. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

उपरोक्त तालिका सं.-2.4.10 से स्पष्ट था कि ₹ 154.52 लाख के अधिरोपित दण्ड के विरुद्ध केवल ₹ 26.20 लाख की वसूली की जा सकी थी।

बहिर्गमन सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रधान सचिव, सा.प्र.वि. द्वारा बताया गया कि नियंत्रि कार्यालय को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया जाएगा कि जहाँ कहीं

निर्धारित प्रक्रिया अपनाते हुए दण्ड अधिरोपित की गई है वहाँ अधिनियम एवं नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप वसूली सुनिश्चित की जाय।

2.4.13 निष्कर्ष

- आर.टी.पी.एस. अधिनियम में विनिर्दिष्ट के बावजूद, शिक्षा विभाग ने अधिसूचित सेवाओं को नौ नमूना जाँचित जिला शिक्षा पदाधिकारी तथा दो विश्वविद्यालय के कार्यालयों द्वारा प्रदत्त नहीं किया था।
- खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण, राजस्व एवं भूमि सुधार तथा समाज कल्याण विभाग अधिसूचित सेवाओं को ससमय प्रदान करने में पिछड़ रहे थे।
- आवेदनों को अनुचित आधार पर अस्वीकृत किया गया था, जो कि आम नागरिकों को सेवा की अस्वीकृति के रूप में फलित हुआ।
- डाटाबेस में आवेदनों का गलत चित्रण जैसे दो विभागों के विभिन्न सेवाओं के अस्वीकृत आवेदनो को स्वीकृत दर्शाना तथा लंबित आवेदनो को निष्पादित दर्शाना, यह इंगित करता था कि अधिनियम के कार्यान्वयन में संस्थागत व्यवस्था अपर्याप्त थी।
- शिकायत निवारण क्रियाविधि अपर्याप्त थी क्योंकि 64 नमूना जाँचित नामनिर्दिष्ट लोकसेवकों, अपीलीय प्राधिकारों तथा पुनर्विलोकन प्राधिकारों के कार्यालयों में से 49 में अपील मामलों के अभिलेखों का संधारण नहीं किया गया था। सेवा प्रदान करने में विलम्ब के लिए वसूली कुल अधिरोपित दण्ड का मात्र 17 प्रतिशत थी।

2.5 “सामान्य भविष्य निधि प्रणाली की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा” की अनुवर्ती लेखापरीक्षा

2.5.1 परिचय

वर्ष 2005–06 से 2009–10 की अवधि के लिए बिहार सरकार के सामान्य भविष्य निधि प्रणाली की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा पर हुए निष्पादन लेखापरीक्षा, 31 मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (असैनिक) में शामिल किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, भविष्यनिधि (अर्थात् नेशनल इनफॉरमेटिक्स सेंटर सर्विसेज द्वारा विकसित एप्लिकेशन सॉफ्टवेयर को अखिल भारतीय सेवा के बिहार में पदस्थापित अधिकारियों एवं बिहार सरकार के पदाधिकारियों/कर्मचारियों के सामान्य भविष्य निधि-लेखाओं के संधारण हेतु शामिल किया गया) से संबंधित, वित्त विभाग (वि.वि) के अन्तर्गत भविष्य निधि निदेशालय (भ.नि. नि.) द्वारा संधारित अभिलेखों एवं आँकड़ों की संवीक्षा की गयी। निष्पादन लेखापरीक्षा के निम्नांकित अनुशंसाएँ वि.वि. द्वारा स्वीकार्य किये गये थे:

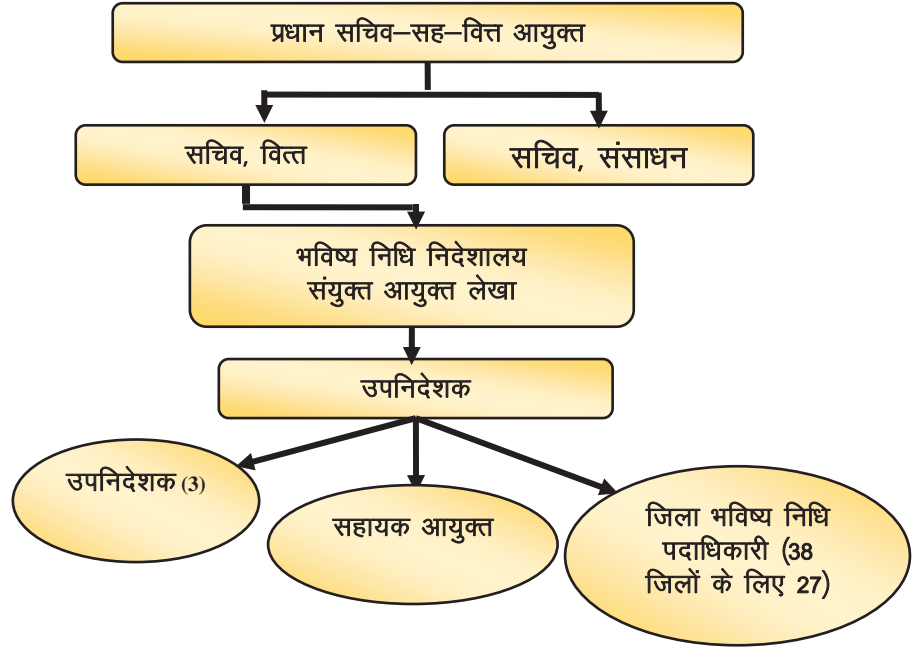
- प्रणाली डिजाईन अभिलेखन बनाना एवं अद्यतन सुनिश्चित करना;
- सभी वैधानिक अभिलेख एवं केन्द्रीयकृत डाटाबेस की सत्यनिष्ठा एवं विश्वसनीयता को प्रमाणिकता जाँच के माध्यम से सुनिश्चित करना;
- प्राथमिकता के आधार पर सूचना प्रणाली का उपयोग एवं आवंटन करने हेतु एक प्रभावी पहुँच नियंत्रण तंत्र की स्थापना को सुनिश्चित करना और
- एक प्रभावी आपदा बचाव एवं व्यावसायिक निरंतरता योजना की स्थापना करना।

2.5.2 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं प्रणाली

अनुवर्ती लेखापरीक्षा किए जाने का मुख्य उद्देश्य लेखापरीक्षित इकाई द्वारा पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा की स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुपालन की दिशा में हुए प्रगति का आकलन करना था।

लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली में भविष्य निधि निदेशालय (भ.नि.नि.) द्वारा संधारित अभिलेखों की जाँच, ई-जीपीएफ प्रणाली द्वारा संग्रहित सूचना, अंशदाताओं की वेब प्रतियाँ इत्यादि शामिल थे। ई-जीपीएफ डाटाबेस की सत्यनिष्ठा एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु तीन जिला भविष्य निधि पदाधिकारियों (जि.भ.नि.प.) के ब्याज गणना प्रपत्रों एवं कम्प्रीहेंसिभ ट्रेजरी मैनेजमेंट इनफोरमेशन सिस्टम (सी.टी.एम.आई.एस.) प्रपत्रों के नमूना जाँच किये गये थे एवं आँकड़ों का विश्लेषण आईडिया तकनीक के माध्यम से किया गया था। वित्त विभाग का संगठनात्मक संरचना नीचे दिया गया है:

¹ मधुबनी, मोतीहारी एवं सीतामढ़ी



(स्रोत : <http://e-gpf.bihar.govt.in> से डाउनलोड की गई सूचना)

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के उद्देश्यों इसकी कार्यप्रणाली, को स्पष्ट करने एवं विभागीय विचारों को शामिल करने के उद्देश्य से मई 2015 में सचिव, (संसाधन) वि.वि., बिहार सरकार के साथ एक अंतर्गमन सम्मेलन आयोजित किया गया था। सचिव, (संसाधन) एवं सचिव, (व्यय), वि.वि. के साथ एक बहिर्गमन सम्मेलन का आयोजन (सितम्बर 2015) किया गया तथा व्यक्त किए गए उनके विचारों को समूचित जगहों पर समाविष्ट कर लिए गए थे।

2.5.3 बिजनेस रूल मैपिंग

जिला भविष्य निधि पदाधिकारी संबंधित जिलों के अन्तर्गत पदस्थापित कर्मियों के भविष्य निधि लेखाओं के संधारण हेतु उत्तरदायी थे तथा भ.नि.नि. के पूर्णतः नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में कार्यरत थे। जी.पी.एफ. लेखाओं का संधारण वर्ष 2005 से वर्ष 2011 की अवधि में एप्लिकेशन साफ्टवेयर-भविष्यनिधि द्वारा किया गया था। संबंधित सरकारी कार्यालयों के आहरण एवं संवितरण अधिकारी, पदाधिकारियों/कर्मचारियों के वेतन से जी.पी.एफ. अंशदानों की कटौती करने एवं ऐसी कटौतियों से संबंधित लेखाओं को संबंधित कोषागार में प्रेषित करने हेतु जिम्मेदार थे। भविष्यनिधि में अंशदाताओं के कटौती/अग्रिम/निकासी से संबंधित आकड़ों का इन्द्राज हस्तचालन द्वारा संबंधित जि. भ.नि.प. द्वारा कोषागार से उपलब्ध कराये गए "मासिक अनुसूची" द्वारा किया जाता था।

बाद में वर्ष 2011 में भविष्यनिधि को मेसर्स टाटा कंसलटेंसी सर्विसेस लिमिटेड (टी.सी. एस.) द्वारा विकसित ई-जीपीएफ प्रणाली से प्रतिस्थापित किया गया था। सिस्टम रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन (एस.आर.एस.) में जैसा वर्णित था कि यह प्रणाली कर्मियों के मासिक योगदान तथा अग्रिम का ब्यौरा सी.टी.एम.आई.एस. एप्लिकेशन से प्राप्त करेगा। सी.टी.एम.आई.एस. में उपरोक्त आँकड़ों की अनुपलब्धता की स्थिति में, ई-जीपीएफ प्रणाली में उपरोक्त आँकड़ों को लेने की सुविधा प्रदान की गई थी।

2.5.4 स्वीकृत अनुशंसाएँ एवं विभाग द्वारा उसका अनुपालन

भविष्य निधि निदेशालय द्वारा अंगीकृत ई-जीपीएफ प्रणाली के जाँच में निम्नलिखित कमियाँ पाई गयीं:

2.5.4.1 प्रणाली डिजाईन अभिलेखन बनाना

प्रणाली डिजाईन अभिलेखन (प्र.डि.अ.) प्रणाली आवश्यकताओं, ऑपरेटिंग वातावरण, प्रणाली और सब-सिस्टम वास्तुकला, फाइलों और डाटाबेस डिजाइन, इनपुट प्रारूपों, उत्पादन लेआउट, मानव-मशीनों इंटरफेस, विस्तृत डिजाइन, प्रसंस्करण तर्क और बाहरी इंटरफेस का वर्णन करता है।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि टी.सी.एस. द्वारा तैयार किये गये ई-जी.पी.एफ. प्रणाली के आई.टी. एप्लिकेशन के प्रणाली डिजाईन अभिलेख को बिहार स्टेट ईलेक्ट्रॉनिक्स कॉरपोरेशन लिमिटेड (बि.स.ई.कॉ.लि.)² द्वारा अनुमोदित (नवम्बर 2011) किया गया था। यद्यपि, जब कभी प्रणाली द्वारा तैयार किए गए अभिलेखों में त्रुटियाँ या विरोधाभास पाये गये, भ.नि.नि. द्वारा एप्लिकेशन बनाने वाले टी.सी.एस. से उसके निराकरण हेतु सम्पर्क किया गया। इस प्रकार, भ.नि.नि. अभी तक सॉफ्टवेयर के अद्यतन हेतु सॉफ्टवेयर प्रदाता पर निर्भर था।

बहिर्गमन सम्मेलन (सितम्बर 2015) के दौरान, सचिव, वि.वि. (व्यय) द्वारा कहा गया कि दक्ष-कर्मियों के अभाव के कारण, परिवर्तन/अद्यतन केवल टी.सी.एस. द्वारा किया जा रहा था।

2.5.4.2 इनपुट नियंत्रण एवं वैधता जाँच

स्वीकार किए गए अनुशंसा के अनुसार, भ.नि.नि. को ई-जीपीएफ के सभी वैधानिक अभिलेख एवं केन्द्रीयकृत डाटाबेस की सत्यनिष्ठा एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु प्रमाणिकता जाँच किया जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा क्रम में, यह पाया गया कि ई-जीपीएफ सॉफ्टवेयर में कमियाँ थीं जैसे कि इस सॉफ्टवेयर का डाटाबेस भी अपूर्ण, अशुद्ध एवं बेकार डाटा के इन्द्राजो को स्वीकार कर रहा था। भ.नि.नि. भी सही डाटा के इन्द्राज हेतु वैधता जाँच को शामिल करने में असफल था जैसा कि नीचे वर्णित है:

अशुद्ध एवं बेकार डाटा

ई-जीपीएफ डाटाबेस वर्ष 2010-15 के 100,63,673 अभिलेखों के विश्लेषण के क्रम में निम्नांकित त्रुटियाँ पाई गईं:

- 3,13,566 जी.पी.एफ खाता संख्याओं में से, 379 खाता **comma (,)**, **V**, **ve**, **0000** आदि सुसंगत खाता संख्या के बदले दर्शाये गये थे;
- वर्ष 2006-12 के दौरान जी.पी.एफ. जमा पर स्वीकार्य ब्याज के दर (आठ से 8.6 प्रतिशत प्रति वर्ष) के विरुद्ध, 116 जी.पी.एफ. खाताओं में उच्चतर ब्याज का दर (नौ से 12 प्रतिशत प्रति वर्ष) अनुमत्य किया गया था जैसा कि नीचे तालिका संख्या 2.5.1 में दिया गया है:

² बिहार सरकार के विभागों में आई.टी. कार्यों के सम्पादन हेतु राज्य द्वारा मनोनीत संस्थान

तलिका संख्या-2.5.1

खाता धारक को गलत ब्याज मान्य किया जाना

क्रम संख्या	अवधि	ब्याज पात्रता (प्रतिशत में)	ब्याज प्रदान किया गया (प्रतिशत में)	मामलों की संख्या
1	1/1/2006 से 30/11/2011	8	9 से 12	111
2	1/12/2011 से 31/3/2012	8.6	9 से 12	5
योग				116

(स्रोत : भविष्य निधि निदेशालय द्वारा प्रदत्त)

विसंगतियाँ दर्शाती थी कि टी.सी.एस. द्वारा प्रवेश बिन्दु पर पर्याप्त वैधता जाँच विकसित एवं लागू नहीं किए गए थे। इस प्रकार, ई-जीपीएफ के डाटाबेस विश्वसनीय नहीं थे।

बहिर्गमन सम्मेलन (सितम्बर 2015) के दौरान, सचिव, वि.वि. (व्यय), बिहार सरकार द्वारा कहा गया कि जी.पी.एफ. संख्या में एकसमान पद्धति सुनिश्चित करने हेतु कार्रवाई किया जायेगा। उनके द्वारा आगे कहा गया कि उच्चतर ब्याज दर अनुमत्य करने की जाँच की जायेगी एवं लेखापरीक्षा को शीघ्र सूचित किया जाएगा।

ई-जीपीएफ द्वारा अपूर्ण एवं अविश्वसनीय प्रतिवेदन देना

भविष्य निधि निदेशालय के कार्यकलाप के अनुश्रवण के लिए ई-जीपीएफ प्रणाली द्वारा पाँच प्रतिवेदनों जैसे परफोरमेंस मोनिटरिंग मैनेजमेंट इनफॉर्मेशन प्रणाली (एमआईएस) प्रतिवेदन, वित्तीय एमआईएस प्रतिवेदन, योगदान एमआईएस प्रतिवेदन, दृश्य पीडीएफ प्रतिवेदन एवं डायरी एमआईएस प्रतिवेदन तैयार किए जाते थे। नमूना जाँचित तीन जि. भ.नि.प. के ई-जीपीएफ एवं सी.टी.एम.आई.एस. प्रतिवेदनों के जाँच में पाये गये कि:

- वर्ष 2011-15 की अवधि में 429 अंशदाताओं में से 77 का अंतशेष ऋणात्मक अंक में दर्शाये गए थे। यह इंगित करता था कि ई-जीपीएफ का डाटाबेस अपूर्ण था (**परिशिष्ट-2.5.1**)।
- सी.टी.एम.आई.एस. के आँकड़ों एवं ई-जीपीएफ. आँकड़ों के मिलान में वर्ष 2013-15 के 429 नमूना जाँचित अभिलेखों में से 60 संबंधित अभिलेखों में दोनों प्रणाली के आँकड़ों की राशि समान नहीं थे (**परिशिष्ट-2.5.2**)।

यह भी पाया गया कि नमूना जाँचित जिलों में ई-जीपीएफ में रखे गए 429 नमूना जाँचित अभिलेखों में से 70 अंशदाताओं के खाते वर्ष 2010-11 से 2014-15 के बीच अद्यतन नहीं किये गए थे (**परिशिष्ट-2.5.3**)। यह इंगित करता था कि सी.टी.एम.आई.एस. डाटाबेस स्वतः ई-जीपीएफ में स्थानान्तरित नहीं हो रहे थे जैसा कि भ.नि.नि. द्वारा दावा किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, वि.वि. (व्यय) बिहार सरकार द्वारा कहा गया कि कुछ अंशदाताओं के कुछ वर्षों के छुटे इन्द्राज की वजह से आगे के वर्षों के आँकड़े अविश्वसनीय थे एवं इस स्थिति को सुधारने के प्रयास जारी थे। सचिव द्वारा यह भी कहा गया कि सी.टी.एम.आई.एस. एवं ई-जीपीएफ प्रणाली के बीच सेतु नहीं था तथा प्रत्येक माह सी.टी.एम.आई.एस. से डम्प आँकड़े लिए जाते थे एवं ई-जीपीएफ प्रणाली में अपलोड किए जाते थे।

विभाग का जवाब तथ्यों के अनुरूप नहीं था जैसा की मुख्य सचिव, बिहार सरकार द्वारा कहा गया था (अप्रैल 2013) कि कटौतियों/वसूलियों से संबंधित सभी आँकड़े वेतन विपत्र अर्थात् सी.टी.एम.आई.एस. से स्वतः ई-जीपीएफ प्रणाली में स्थानान्तरित होते थे।

2.5.4.3 एप्लीकेशन नियंत्रण

नमूना जाँचित तीन जिलों के लेखापरीक्षा क्रम में यह पाया गया कि टी.सी.एस. के सॉफ्टवेयर में एप्लीकेशन नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त रूप से विकसित नहीं था। वर्ष 2011-15 की अवधि में निम्नांकित कमियाँ पाये गये थे:

- वर्ष 2011-15 में, 429 में से 48 अंशदाताओं को ₹1.19 करोड़ प्रत्यर्पणीय एवं अप्रत्यर्पणीय अग्रियों की स्वीकृति उनकी पात्रता से अधिक राशि अनुमत्य किये गये थे। (परिशिष्ट-2.5.4)
- वर्ष 2013-15 के दौरान, 429 अंशदाताओं में से, 19 अंशदाताओं को अंतिम आहरण की स्वीकृति संबंधित खाते में उपलब्ध शेष ₹24.06 लाख के विरुद्ध ₹88.78 लाख दिए गए थे, जैसा कि ई-जीपीएफ डाटाबेस में दर्शाये गए थे (परिशिष्ट-2.5.5)।
- नमूना जाँचित 429 अंशदाताओं में से तीन (सीतामढ़ी) जी.पी.एफ. खातों में अंशदाताओं द्वारा अंतिम आहरण के बावजूद संबंधित खाता में ₹5.79 लाख शेष था (परिशिष्ट-2.5.6)।
- आँकड़ों के इन्द्राज की अनुमति दो सिरों से जैसे-सी.टी.एम.आई.एस. (वेतन विपत्र से) एवं ई-जीपीएफ (प्रमाणित करने वाले साक्ष्य) से अनुमत्य किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप अंतरित आँकड़ों का समाशोधन नहीं किया गया।
- आहरण एवं व्ययन पदाधिकारियों (आ. एवं व्य.पदा.) द्वारा उनके पास रखे गये लेखाओं के आधार पर सी.टी.आई.एम.एस. द्वारा वेतन विपत्रों से अंशदानों एवं अग्रियों का आहरण ई-जीपीएफ में निहित अंतःशेष लेखे को देखे बिना किये जाते थे जैसा कि ई-जीपीएफ अंतःशेष में दर्शाये गये थे, परिणामस्वरूप जीपीएफ के शेष समाशोधित नहीं थे।

उपरोक्त तथ्यों से यह परिलक्षित था कि ई-जीपीएफ प्रणाली में पहुँच नियंत्रण प्रणाली पूर्णतः विकसित नहीं था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, वि.वि. (व्यय) बिहार सरकार द्वारा कहा गया कि प्रणाली की कमियों के पहचान हेतु जाँच किया जाएगा।

2.5.4.4 आपदा बचाव एवं व्यावसायिक निरंतरता योजना

लेखापरीक्षा क्रम में पाया गया कि लेखापरीक्षा अनुशंसा को स्वीकार किये जाने के बावजूद विभाग द्वारा आपदा से बचाव एवं व्यवसायिक निरंतरता योजना को स्थापित करने हेतु कोई कार्रवाई अभी तक सुनिश्चित नहीं की गई।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, वि.वि. (व्यय) ने बताया कि नेशनल डाटा सेन्टर, नई दिल्ली में आँकड़ों के बैक-अप रखने हेतु जगह उपलब्ध कराया जा चुका है, जिसका उपयोग जल्द ही आपदा बचाव केन्द्र हेतु किया जाएगा।

2.5.5 निष्कर्ष

अनुवर्ती लेखापरीक्षा से उद्घटित था कि भ.नि.नि द्वारा स्वीकार्य किए गए अनुशंसाओं का अनुपालन अभी तक किया जाना था, जैसा नीचे के ब्यौरे से स्पष्ट था कि पूर्व में पाई गई कमियों पर अभी तक ध्यान नहीं दिये गये थे:

- यद्यपि, ई-जीपीएफ प्रणाली का प्रणाली डिजाईन अभिलेखन भ.नि.नि. द्वारा अनुमोदित था फिर भी आकड़ों के अद्यतनीकरण हेतु सॉफ्टवेयर प्रदाता पर निर्भरता थी,
- नई ई-जीपीएफ प्रणाली जो सॉफ्टवेयर प्रदाता द्वारा विकसित की गई थी, उसमें समुचित इनपुट नियंत्रण एवं वैद्यता जाँच सन्निहित नहीं थे, परिणामतः प्रणाली द्वारा अपूर्ण एवं अविश्वसनीय आँकड़े दिये जा रहे थे,
- पहुँच नियंत्रण प्रणाली अपर्याप्त थी, प्रणाली द्वारा डाटाबेस में अनेकों कमियों को अनुमत्य की गई थी एवं,
- आपदा से बचाव एवं व्यावसायिक निरंतरता योजना को भ.नि.नि. द्वारा अभी तक स्थापित नहीं की गई थी।