

अध्याय-2

निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 झारखण्ड में चिकित्सा शिक्षा पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

स्वास्थ्य देखभाल हेतु राज्य में चिकित्सकों और पारा-मेडिकल कर्मियों की भारी कमी है। इस समस्या का सामाधान करने के लिए राज्य में स्वास्थ्य सेवाओं हेतु उपलब्ध प्रशिक्षित चिकित्सा कर्मी तैयार करने वाले चिकित्सा संस्थाओं को बढ़ाने के लिए सरकार द्वारा उठाये गए कदम झारखण्ड में एलोपैथी स्ट्रीम के तहत चिकित्सा शिक्षा प्रणाली की स्थिति पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा के आयोजन के लिए प्रेरित किया जिसमें वर्ष 2010-15 की अवधि को शामिल किया गया। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा निम्नलिखित है:

- सरकारी क्षेत्र के साथ-साथ लोक निजी भागीदारी प्रणाली/निजी क्षेत्र के तहत तीन नये चिकित्सा महाविद्यालयों में प्रत्येक की स्थापना नहीं की जा सकी और यहाँ तक कि योजना व्यय का अल्प आबंटन प्रत्यार्पित कर दिया गया, जिसके परिणामस्वरूप राज्य के चिकित्सा महाविद्यालयों में सरकार द्वारा निर्धारित 900 स्नातक सीटों का वार्षिक लक्ष्य प्राप्त नहीं हो सका।

{कंडिका 2.1.7.1(i)}

- बजट में पर्याप्त निधियों का प्रावधान नहीं होने के परिणामस्वरूप वर्ष 2011-12 की वार्षिक योजना में परिकल्पित तीन पारा मेडिकल पाठ्यक्रमों को खोलने का लक्ष्य पूरा नहीं किया जा सका। इस तरह बेहतर स्वास्थ्य सेवाएँ देने के लिए पारा चिकित्सा कर्मियों की क्षमता संवर्द्धन को हासिल नहीं किया जा सका।

{कंडिका 2.1.7.1(ii)}

- चिकित्सा महाविद्यालय में स्नातक सीटों की उपयोगिता 1,390 स्वीकृत सीटों के विरुद्ध 1,279 थी लेकिन स्नातकोत्तर में यह 959 स्वीकृत सीटों के विरुद्ध 708 थी तथा 251 (26 प्रतिशत) सीटें रिक्त पड़ी हुई थी। जिसके परिणामस्वरूप स्वास्थ्य सेवाओं में शामिल करने के लिए चिकित्सकों/विशेषज्ञ चिकित्सकों की संख्या बढ़ाने का राज्य सरकार का उद्देश्य विफल रहा। इससे भविष्य में राज्य में स्वास्थ्य सेवाओं के प्रावधान पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।

{कंडिका 2.1.7.3}

- भा.चि.प. के अनुमोदन के बिना पी.एम.सी.एच., धनबाद में वर्ष 2014-15 में अतिरिक्त सीटों के लिए नामांकन किया गया जिसके कारण अतिरिक्त सीटों पर नामांकित छात्रों के भविष्य की संभावनाएँ अनिश्चित रहेंगी। आगे, प्राध्यापक वर्गों की घोर कमी जो वर्ष 2010-11 में 53 प्रतिशत से वर्ष 2014-15 में 60 प्रतिशत तक

थी, के कारण पी.एम.सी.एच., धनबाद में स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम शुरू नहीं की जा सकी। इससे भावी छात्रों को उच्च चिकित्सा शिक्षा के लाभ से वंचित रखा गया।

(कंडिकाएं 2.1.7.4 तथा 2.1.7.5)

- पी.एम.सी.एच., धनबाद के विभिन्न विभागों में चिकित्सा उपकरणों की 22 और 80 प्रतिशत के बीच कमी रही। यह चिकित्सा के छात्रों के व्यावहारिक प्रशिक्षण एवं उनकी शिक्षा को प्रभावित कर सकता है।

(कंडिका 2.1.8.2)

- राज्य योजना और केन्द्र प्रायोजित योजना निधि का उपयोग कर क्रमशः ₹ तीन करोड़ और ₹ 1.25 करोड़ मूल्य के चिकित्सा उपकरण खरीदे गये, जो प्रतिकर्मक/तकनीशियन के अभाव के कारण उपयोग में नहीं लाये जा सके, जिसके कारण वे क्षतिग्रस्त या अनुपयोगी हो सकते हैं।

(कंडिका 2.1.8.3)

- पी.एम.सी.एच., धनबाद में प्राध्यापक वर्गों की कमी के कारण भा.चि.प. द्वारा निर्धारित न्यूनतम मापदंडों के अनुरूप वास्तविक शिक्षण घंटों में 14 से 48 प्रतिशत तक कमी आयी जिसके कारण शिक्षा की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।

(कंडिका 2.1.9.1)

- सहायक नर्स एवं मिडवाइफ प्रशिक्षण केन्द्रों और सामान्य नर्स एवं मिडवाइफ प्रशिक्षण केन्द्र में चिकित्सा उपकरणों में 40 और 63 प्रतिशत के बीच कमी थी और नर्सिंग महाविद्यालय राँची में 72 प्रतिशत की कमी थी। इसी तरह इन महाविद्यालयों में कर्मचारियों की कमी 68, 72 और 89 प्रतिशत के बीच थी जिसके कारण महाविद्यालयों में शिक्षा की गुणवत्ता प्रभावित हो सकती है।

(कंडिकाएं 2.1.13, 2.1.15 तथा 2.1.16)

- पी.एम.सी.एच., धनबाद में अनुश्रवण की कमी थी क्योंकि वर्ष 2010-15 के दौरान भा.चि.प. द्वारा निर्धारित महाविद्यालय परिषद की आवश्यक 20 बैठकों के विरुद्ध सिर्फ चार बैठकें आयोजित की गई थी। पारा मेडिकल संस्थानों में उच्च पदाधिकारियों द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। अपर्याप्त अनुश्रवण के कारण अनियमितताओं की पहचान और सुधारात्मक कार्रवाई समय पर नहीं की जा सकी।

(कंडिकाएं 2.1.11 तथा 2.1.17)

2.1.1 प्रस्तावना

राज्य में स्वास्थ्य देखभाल हेतु एलोपैथी और आयुष¹ शाखाओं के तहत सदर/अनुमंडलीय अस्पतालों, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों (सा.स्वा.के.), प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (प्रा.स्वा.के.) में पदस्थापित चिकित्सा पदाधिकारियों (चि.प.) अर्थात् चिकित्सकों और पारा मेडिकल कर्मियों (पी.एम.पी. या नर्स, तकनीशियन इत्यादि), की काफी कमी है। राज्य में चिकित्सा पदाधिकारियों के 3,236 (एलोपैथी के तहत 2,731 और आयुष के तहत 505) स्वीकृत पदों के विरुद्ध, 1,483 पदों पर (एलोपैथी में 1,069 और आयुष में 414) रिक्तियाँ थी यानि 46 प्रतिशत पद रिक्त थे और पी.एम.पी. के लिए 1,646 स्वीकृत पदों के विरुद्ध 774 पदों की रिक्तियाँ थी जो 47 प्रतिशत थी। राज्य के वार्षिक योजनाओं में एलोपैथी शाखा के तहत चिकित्सा महाविद्यालयों के लिए सहायक नर्स और मिडवाइफ के प्रशिक्षण केन्द्रों (स.न.मि.प्र.के.)/सामान्य नर्स और मिडवाइफ प्रशिक्षण केन्द्र (सा.न.मि.प्र.के.) की आवश्यकता को दोहराया गया है। चिकित्सा पाठ्यक्रम के लिए नियामक निकाय भारतीय चिकित्सा परिषद (भा.चि.प.) है, जबकि नर्सिंग महाविद्यालय, स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के. को भारतीय नर्सिंग परिषद (भा.न.प.) विनियमित करता है।

झारखण्ड सरकार (झा.स.) ने मौजूदा चिकित्सा महाविद्यालयों की क्षमता में वृद्धि करने तथा सरकारी क्षेत्र के तहत तीन नये चिकित्सा महाविद्यालय एवं लोक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) के तहत तीन और चिकित्सा महाविद्यालय खोलने के लिए योजना बनायी थी।

वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान एलोपैथी शाखा के तहत चिकित्सा शिक्षा व्यवस्था की स्थिति पर निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.प.) राज्य सरकार द्वारा प्रशिक्षित चिकित्सा कर्मियों को तैयार करने के लिए चिकित्सा संस्थानों को बढ़ाने हेतु उठाए गए कदमों से प्रेरित था। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में हमने झारखण्ड सरकार के चिकित्सा शिक्षण संस्थानों की क्षमता और संचालन का आकलन किया और सुधारात्मक उपायों की सिफारिश की।

वर्तमान में, राज्य में सिर्फ तीन सरकारी चिकित्सा महाविद्यालय हैं और कोई भी निजी चिकित्सा महाविद्यालय नहीं हैं। राजेन्द्र आयुर्विज्ञान संस्थान (रिम्स) राँची में स्नातकीय पाठ्यक्रमों के अधीन 150 छात्रों की वार्षिक अन्तर्ग्रहण क्षमता है और यहाँ 19 विषयों में स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम भी संचालित किया जाता है। यह 991 बिस्तरों के साथ एक शिक्षण अस्पताल है। महात्मा गाँधी चिकित्सा महाविद्यालय और अस्पताल (एम.जी.एम.सी.एच.), जमशेदपुर और पाटलिपुत्र चिकित्सा महाविद्यालय और अस्पताल (पी.एम.सी.एच.), धनबाद में प्रत्येक के पास स्नातकीय पाठ्यक्रम के

¹ आयुर्वेद, योगा एवं नेचुरोपैथी, यूनानी, सिद्धा एवं होमियोपैथी

लिए 50 विद्यार्थियों की वार्षिक अन्तर्ग्रहण क्षमता (100 छात्रों तक वृद्धि की गयी जो भा.चि.प के साथ विवादित है) एवं 500 बिस्तरों के साथ शिक्षण अस्पताल हैं।

राज्य सरकार ने प्रत्येक वर्ष की वार्षिक योजनाओं में परिकल्पित किया है कि प्रशिक्षित चिकित्सा कर्मियों की कमी दूर करने हेतु मौजूदा चिकित्सा महाविद्यालयों में स्नातकीय सीटों को बढ़ाए जाने की आवश्यकता है।

सरकारी क्षेत्र में, दस² स.न.मि.प्र.के. में कुल 600 विद्यार्थियों की वार्षिक अन्तर्ग्रहण क्षमता थी और तीन³ सा.न.मि.प्र.के. में कुल 120 विद्यार्थियों की वार्षिक अन्तर्ग्रहण क्षमता थी। मौजूदा तीनों चिकित्सा महाविद्यालयों में प्रत्येक के साथ एक सा.न.मि.प्र.के. जुड़ा हुआ है। इसके अलावा, रिम्स राँची के साथ 80 विद्यार्थियों की वार्षिक अन्तर्ग्रहण क्षमता वाला एक नर्सिंग महाविद्यालय संलग्न है। इस निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रयोजन के लिए इन सभी महाविद्यालयों और प्रशिक्षण केन्द्रों को सामूहिक रूप से संस्थानों के रूप में संदर्भित किया गया है।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रधान सचिव के नियंत्रणाधीन स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वा.चि.शि.प.क.वि.) इन संस्थानों को चलाने के लिए जिम्मेदार प्रशासनिक विभाग है जिन्हें चार उपसचिवों और एक निदेशक प्रमुख (स्वा.चि.शि.प.क एवं वित्त) द्वारा सहयोग किया जाता है। संस्था स्तर पर, चिकित्सा महाविद्यालय और नर्सिंग संस्थानों के प्रभारी प्राचार्य होते हैं। इसके अलावे चिकित्सा महाविद्यालयों से संलग्न शिक्षण अस्पताल के समग्र प्रभारी अधीक्षक होते हैं।

2.1.3 निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना है कि:

- राज्य में चिकित्सा शिक्षा के लिए योजना प्रभावी थी और भा.चि.प./भा.न.प. के दिशा-निर्देशों के साथ अनुरूपता में थी;
- भा.चि.प./भा.न.प. के दिशा-निर्देशों के अनुरूप गुणवत्ता की शिक्षा प्रदान करने के लिए चिकित्सा और पारा चिकित्सा संस्थानों में आधारभूत संरचना और मानव संसाधन पर्याप्त थे;
- भा.चि.प. के दिशा-निर्देशों के अनुसार शैक्षणिक और अनुसंधान गतिविधियाँ संचालित की गयी थी; और
- अनुश्रवण तंत्र पर्याप्त और प्रभावी था।

² चाईबासा, धनबाद, देवघर, दुमका, गिरिडीह, हजारीबाग, जमशेदपुर, पलामू राँची, और सिमडेगा

³ धनबाद, जमशेदपुर और राँची

2.1.4 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किये गये हैं:

- वर्ष 2010-15 के लिए राज्य सरकार के योजना दस्तावेजों;
- भा.चि.प. और भा.न.प. के शैक्षणिक दिशा-निर्देशों ;
- भा.चि.प. के संकल्पना वर्ष 2015 के दस्तावेजों;
- वित्तीय नियम, झारखण्ड कोषागार संहिता (झा.को.सं.);
- सामाजिक क्षेत्र (स्वास्थ्य) खण्ड-III के लिए 12वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17); और
- लेखापरीक्षित संस्थानों के साथ-ही-साथ विभाग में प्रस्तुत/संधारित प्रतिवेदनों/विवरणियाँ।

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और पद्धति

राज्य के तीन चिकित्सा महाविद्यालयों में से रिम्स एक स्वायत्त संस्था है और इसका निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के सिविल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किया गया है। शेष दो चिकित्सा महाविद्यालयों में से पी.एम.सी.एच., धनबाद को निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया। तीनों सा.न.मि.प्र.के. में से, पी.एम.सी.एच., धनबाद के साथ संलग्न सा.न.मि.प्र.के., धनबाद को चयनित किया गया। नर्सिंग महाविद्यालय राँची, राज्य का एक मात्र संस्थान हैं जो नर्सिंग में स्नातक पाठ्यक्रम प्रदान करता है और इसलिए इसे चयनित किया गया। दस सा.न.मि.प्र.के. में से तीन सा.न.मि.प्र.के. नामित: चाईबासा, देवघर और जमशेदपुर को प्रतिस्थापन के बिना सामान्य यादृच्छिक प्रतिचयन पद्धति के द्वारा चयन किया गया। वर्ष 2010-15 तक की अवधि का निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2015 तथा जुलाई 2015 के बीच किया गया।

स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग के विशेष सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन 30 अप्रैल 2015 को हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड तथा पद्धति पर चर्चा की गयी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष और अनुशंसा पर चर्चा के लिए संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग के साथ एक दिसम्बर 2015 को निकास सम्मेलन आयोजित किया गया। निकास सम्मेलन में निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया गया। नवम्बर 2015 में विभाग से प्राप्त जवाब को यथासम्भव प्रतिवेदन में समाहित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.6 वित्तीय प्रबंधन

आवंटन और व्यय

राज्य सरकार ने संस्थाओं के कार्यकलाप के लिए योजना और गैर-योजना शीर्षों के तहत चिकित्सा शिक्षा के लिए निधियाँ उपलब्ध करायी। इसके अलावा, भारत सरकार ने वर्ष 2011-12 के दौरान लागत साझेदारी के आधार (75 प्रतिशत केन्द्रांश और 25 प्रतिशत राज्यांश) पर नया स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम को खोलने के लिए पी.एम.सी.एच., धनबाद और एम.जी.एम.सी.एच., जमशेदपुर को निधियाँ उपलब्ध करायी। राज्य स्तर पर चिकित्सा शिक्षा के लिए निधि का आवंटन और उनके विरुद्ध योजना/गैर-योजना में किए गए व्यय तालिका 2.1.1 में दिए गए हैं:-

तालिका 2.1.1 चिकित्सा शिक्षा के अन्तर्गत राज्य योजना और गैर-योजना के तहत आवंटन और व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	शीर्ष	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)
2010-11	योजना	22.02	20.55	1.47(7)
	गैर-योजना	111.38	101.75	9.63(9)
2011-12	योजना	56.82	56.20	0.62(1)
	गैर-योजना	123.27	111.67	11.60(9)
2012-13	योजना	20.12	19.75	0.37(2)
	गैर-योजना	138.53	113.70	24.83(18)
2013-14	योजना	26.96	24.88	2.08(8)
	गैर-योजना	160.45	128.71	31.74(20)
2014-15	योजना	58.26	56.70	1.56(3)
	गैर-योजना	194.81	147.11	47.70(24)

(स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गए आँकड़े)

उपरोक्त तालिका-2.1.1 से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2012-15 के दौरान गैर-योजना शीर्षों के अन्तर्गत बचतें नौ और 24 प्रतिशत के बीच थी। गैर-योजना शीर्ष के अन्तर्गत बचतों का कारण अभिलेख में नहीं पाया गया।

इसी तरह वर्ष 2010-15 अवधि में नमूना-जाँचित इकाई के लिए विश्लेषण को नीचे दिखाया गया है:

तालिका-2.1.2: नमूना-जाँचित इकाई यानि पी.एम.सी.एच., धनबाद का योजना और गैर-योजना शीर्षों के तहत आवंटन एवं व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	शीर्ष	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)
2010-11	योजना	2.51	1.92	0.59(24)
	गैर-योजना	9.33	9.32	0.01(0)
2011-12	योजना	6.01	5.52	0.49(8)
	गैर-योजना	11.63	11.31	0.32(3)
2012-13	योजना	2.44	2.39	0.05(2)
	गैर-योजना	10.49	10.47	0.02(0)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	शीर्ष	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)
2013-14	योजना	3.55	3.40	0.15(4)
	गैर-योजना	12.28	11.15	1.13(9)
2014-15	योजना	10.86	9.55	1.31(12)
	गैर-योजना	10.89	10.74	0.15(1)

(स्रोत: पी.एम.सी.एच., धनबाद द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

योजना शीर्ष के अन्तर्गत वर्ष 2010-11 और 2014-15 के दौरान क्रमशः 24 प्रतिशत और 12 प्रतिशत की बचतें थीं। प्राचार्य, पी.एम.सी.एच. द्वारा बचतों का कारण वर्ष के अन्त में निधियों की विमुक्ति और मशीन एवं उपकरणों की अनुमोदित दर का विलम्ब से प्राप्त होना बताया गया।

राज्य स्तर पर पारा चिकित्सा शिक्षा के संबंध में गैर-योजना के अधीन आवंटन और व्यय तालिका-2.1.3 में दिखाया गया है:

तालिका-2.1.3: राज्य स्तर पर पारा मेडिकल संस्थानों के गैर-योजना शीर्ष के अंतर्गत आवंटन एवं व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)
2010-11	3.37	2.92	0.45(13)
2011-12	2.94	2.90	0.04(1)
2012-13	3.56	3.07	0.49(14)
2013-14	2.98	2.76	0.22(7)
2014-15	5.42	2.74	2.68(49)

(स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गए आँकड़े)

उपरोक्त तालिका-2.1.3 इंगित करता है कि वर्ष 2010-14 के दौरान निधि की उपयोगिता संतोषजनक थी। हालाँकि वर्ष 2014-15 के दौरान 49 प्रतिशत की बचतें हुई थी, जो बकाये वेतन के कारण अधिक आवंटन की वजह से था।

2.1.7 योजना

वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य सरकार ने निम्नलिखित योजनाएँ बनाई:

(i) बुनियादी ढाँचे के संबंध में भा.चि.प. की शर्तों को पूरा करने के लिए मौजूदा चिकित्सा महाविद्यालयों का उन्नयन जिसमें निम्न शामिल है:

(अ) चिकित्सा उपकरणों की खरीद;

(ब) पी.एम.सी.एच., धनबाद तथा एम.जी.एम.सी.एच. जमशेदपुर में 50 से 100 सीटें तथा रिम्स, राँची में 90 से 150 सीटों की वार्षिक अंतर्ग्रहण क्षमता वृद्धि के लिए नए भवनों का निर्माण तथा पी.एम.सी.एच., धनबाद एवं एम.जी.एम.सी.एच. जमशेदपुर में स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम खोलना।

(ii) सरकारी क्षेत्र (चाईबासा, दुमका तथा पलामू) तथा पी.पी.पी. (दुमका, राँची तथा सरायकेला-खरसावां) में तीन-तीन नये चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना;

(iii) चिकित्सा महाविद्यालयों में निजी क्षेत्र के निवेश को प्रोत्साहित करने की एक योजना;

(iv) धनबाद, जमशेदपुर तथा राँची में पारा चिकित्सा पाठ्यक्रमों की स्थापना जैसा कि वर्ष 2011-12 की वार्षिक योजना में परिकल्पित था; और

(v) धनबाद, भोगनाडीह (साहेबगंज) तथा जमशेदपुर में तीन नये सा.न.मि.प्र.के. की स्थापना जैसा कि वार्षिक योजना वर्ष 2012-13 में परिकल्पित था।

2.1.7.1 चिकित्सा महाविद्यालयों/पारा चिकित्सा संस्थानों की स्थापना

वर्ष 2010-15 अवधि से संबंधित वार्षिक योजना, बजट प्रावधानों तथा विस्तृत विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा जाँच में निम्न कमियों का पता चला:

(i) सरकारी क्षेत्र में चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना

चाईबासा, दुमका और पलामू में तीन नये सरकारी चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना के लिए प्रस्तावित योजना परिव्यय वार्षिक योजना वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान क्रमशः ₹ 1.50 करोड़ तथा ₹ 1.00 करोड़ परिकल्पित था जिसके विरुद्ध वर्ष 2011-12 के दौरान मात्र ₹ 10 लाख आवंटित किया गया। तथापि विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष के अंत में इसे प्रत्यार्पित कर दिया गया। परिणामस्वरूप, तीन नये सरकारी चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना के लिए काम शुरू नहीं हो सका।

विभाग ने तथ्य को स्वीकार किया तथा बताया कि सरकारी क्षेत्र में चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना प्रक्रियाधीन थी। हालाँकि इस प्रक्रिया का कोई विवरण लेखापरीक्षा को नहीं दिया गया।

(ii) लोक निजी सहभागिता रीति/ निजी क्षेत्र में चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना

• वर्ष 2012-15 के दौरान पी.पी.पी. के अन्तर्गत तीन नये चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना के लिए विभागीय प्रस्ताव के साथ योजना परिव्यय ₹ 1.11 करोड़ परिकल्पित था जिसके विरुद्ध वर्ष 2012-14 के दौरान ₹ 1.10 करोड़ का बजट आवंटित था। लेकिन विस्तृत क्रियान्वयन योजना के अभाव के कारण इस योजना पर काम नहीं हुआ तथा पूरी राशि प्रत्यार्पित की गयी तथा राज्य में पी.पी.पी. के अन्तर्गत चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना नहीं हुई।

विभाग ने तथ्य को स्वीकार किया तथा बताया (नवम्बर 2015) कि पी.पी.पी./निजी क्षेत्र के अन्तर्गत चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना प्रक्रियाधीन थी। हालाँकि प्रक्रिया के कोई ब्यौरे लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किये गये।

विभाग द्वारा राशि प्रत्यार्पित करने के कारण वर्ष 2010-12 के दौरान सरकारी क्षेत्र में तीन नये चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना शुरू नहीं किया जा सका।

वर्ष 2012-15 के दौरान विस्तृत क्रियान्वयन योजना के अभाव तथा विभाग द्वारा पूरी राशि प्रत्यार्पित करने के कारण पी.पी.पी. के अन्तर्गत तीन नये चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना नहीं हो सकी।

वर्ष 2010-12 के दौरान योग्य अभिकर्ता द्वारा रुचि नहीं दिखाए जाने और विभाग द्वारा चिन्हित निधि प्रत्यार्पित करने के कारण निजी क्षेत्र सहभागिता को प्रोत्साहित करने के लिए निजी क्षेत्र में नये चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना नहीं हो सकी।

- निजी क्षेत्र की सहभागिता को प्रोत्साहित करने के लिए योजना अवधि वर्ष 2010-12 में नए चिकित्सा महाविद्यालयों के लिए वार्षिक योजना में ₹ 20.40 करोड़ (₹ 40 लाख 2010-11 और ₹ 20 करोड़ 2011-12) का परिव्यय परिकल्पित था, जिसके विरुद्ध ₹ 17.40 करोड़ (₹ 40 लाख 2010-11 और ₹ 17 करोड़ 2011-12) के बजट प्रावधान की मंजूरी दी गई। हालाँकि यह योजना क्रियान्वित नहीं की गयी क्योंकि रुचि की अभिव्यक्ति के लिए आवश्यक कार्रवाई, इच्छुक हितधारकों के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर करने के लिए कोई पहल नहीं किया गया तथा राशि संबंधित वित्तीय वर्ष के अंत में प्रत्यार्पित कर दी गयी।

यह नये चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना में निजी क्षेत्र की भागीदारी को प्रोत्साहित करने में विफल रही।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2015) कि कोई भी योग्य अभिकर्ता नहीं आया।

2.1.7.2 नये पारा मेडिकल संस्थानों की स्थापना

बजट में निधियों का प्रावधान नहीं होने के कारण 2011-12 के वार्षिक योजना में परिकल्पित तीन पारा मेडिकल पाठ्यक्रमों को प्रारंभ नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार ने वार्षिक योजना 2011-12 में तीन पारा मेडिकल पाठ्यक्रम शुरू करना परिकल्पित किया था लेकिन निधि के प्रावधान नहीं करने के कारण इसे हासिल नहीं किया जा सका। पुनः संपूर्ण योजना परिव्यय ₹ एक करोड़ प्रत्यार्पित कर दिये जाने के कारण वार्षिक योजना 2012-13 में परिकल्पित नया सा.न.मि.प्र.के. को स्थापित नहीं किया जा सका।

इस प्रकार स्वास्थ्य सेवाओं के हस्तांतरण के लिए चि.प. तथा पी.एम.पी. की क्षमता वर्द्धन के लक्ष्य को हासिल नहीं किया जा सका।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2015) कि नये पारा मेडिकल संस्थानों की स्थापना प्रक्रियाधीन थी। हालाँकि कोई विशिष्ट विवरण नहीं दिये गये।

अनुशंसा

हम सरकार को वार्षिक योजनाओं में परिकल्पित चिकित्सा महाविद्यालयों की क्षमता बढ़ाने के लिए सामंजस्यपूर्ण प्रयास करने की अनुशंसा करते हैं।

2.1.7.3 अंतर्ग्रहण क्षमता तथा इसका उपयोग

सभी तीनों चिकित्सा संस्थानों के लिए स्नातकीय तथा स्नातकोत्तर स्तर पर भा.चि.प. द्वारा स्वीकृत सीटों की संख्या तथा वर्ष 2010-15 के दौरान इसका उपयोग परिशिष्ट-2.1.1 में दिया गया। वर्ष 2010-15 के दौरान स्नातकीय पाठ्यक्रम के लिए कुल स्वीकृत 1390 सीटों के विरुद्ध केवल 1,277 सीटों का उपयोग किया गया और 113 सीटें (8 प्रतिशत) खाली रह गयीं। स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम के तहत 959 स्वीकृत सीटों के विरुद्ध केवल 708 सीटों का उपयोग किया जा रहा था जो कि कम था और 251 सीटें (26 प्रतिशत) खाली रह गयीं। पुनः स्वास्थ्य विभाग के वर्ष 2012-13 के बजट प्रस्ताव और 12वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) के मसौदा में भी

वर्ष 2010-15 के दौरान चिकित्सा संस्थानों में स्नातकीय पाठ्यक्रम में कुल स्वीकृत 1390 सीटों के विरुद्ध केवल 1277 सीटों का उपयोग किया गया जिसके कारण 113 सीटें (8 प्रतिशत) रिक्त रही और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम के तहत 959 स्वीकृत सीटों के विरुद्ध केवल 708 सीटों का उपयोग किया जिसके कारण 251 सीटें (26 प्रतिशत) रिक्त रही।

राज्य सरकार ने 900 स्नातकीय सीटों की वार्षिक आवश्यकता को रेखांकित किया था। इसलिए योजना के अनुसार राज्य सरकार को वर्ष 2012-15 अवधि के दौरान 2,700 सीटों की अंतर्ग्रहण क्षमता सृजित करना चाहिए था। हालाँकि हमने पाया कि केवल 950 सीटें (35 प्रतिशत) ही नामांकन के लिए सृजित की जा सकी इसमें से केवल 865 छात्रों ने इन पाठ्यक्रमों में नामांकन लिया।

नमूना-जाँचित इकाईयों में स्नातकीय स्तर के तहत सीटों की रिक्तियाँ मुख्यतः वर्ष 2011-12 (स्वीकृत 50 के विरुद्ध 12 सीटें खाली) और वर्ष 2014-15 (स्वीकृत 100 के विरुद्ध 29 सीटें खाली) के दौरान थी। प्राचार्य, पी.एम.सी.एच., धनबाद ने बताया कि अनुसूचित जनजाति श्रेणी द्वारा प्रवेश परीक्षा में 40 प्रतिशत अर्हक अंक की न्यूनतम योग्यता प्राप्त नहीं कर पाने के कारण योग्य उम्मीदवार की कमी मुख्य कारण था।

इस प्रकार राज्य सरकार के चिकित्सकों/विशेषज्ञ चिकित्सकों की संख्या बढ़ाने का उद्देश्य विफल रहा जिससे राज्य के स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था पर आने वालों वर्षों में प्रतिकूल प्रभाव पड़ना निश्चित है। हालाँकि, 12वीं पंचवर्षीय योजना में राज्य स्नातकीय पाठ्यक्रम की क्षमता में वृद्धि की योजना बनाई गई लेकिन एक समयबद्ध तरीके से इसे सुनिश्चित करने के लिए कोई रूप-रेखा विकसित नहीं किया गया।

तथ्य को स्वीकार करते हुए विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि नये चिकित्सा महाविद्यालयों को खोलने तथा अन्य तरीकों के माध्यम से अन्तर्ग्रहण क्षमता बढ़ाने की पूरी कोशिश हो रही थी।

2.1.7.4. स्नातकीय पाठ्यक्रम की अन्तर्ग्रहण क्षमता का संवर्द्धन

वर्ष 2014-15 के दौरान भा.चि.प. द्वारा अनुमति नहीं मिलने के बावजूद पी.एम.सी.एच., धनबाद ने बढ़े हुए सीटों के विरुद्ध नामांकन लिया और इन सीटों पर नामांकित विद्यार्थियों का भविष्य अनिश्चित किया।

विभाग की वार्षिक योजना के अनुसार, पी.एम.सी.एच., धनबाद में स्नातकीय पाठ्यक्रमों के मेडिकल सीटों की अंतर्ग्रहण क्षमता वर्ष 2010-11 में 50 से बढ़ाकर वर्ष 2012-13 में 100 करनी थी। भा.चि.प. ने वर्ष 2013-14 में एक बार के लिए स्नातकीय पाठ्यक्रमों की अन्तर्ग्रहण क्षमता 50 से बढ़ाकर 100 करने की अनुमति (जुलाई 2013) वार्षिक नवीकरण के आधार पर दी। हालाँकि, भा.चि.प. अपने निरीक्षण (मार्च 2014) में प्राध्यापकों की भारी कमी, नियमित लाईब्रेरियन पदस्थापित न होना, व्याख्यान कक्षाओं की अपर्याप्तता, केंद्रीय पुस्तकालय में उपकरणों की कमी, ओ.पी.डी. में शैक्षणिक क्षेत्र इत्यादि कमियों को इंगित किया तथा शैक्षणिक सत्र 2014-15 के लिए बढ़े हुए अन्तर्ग्रहण क्षमता की अनुमति को नवीनीकृत करने से इंकार कर दिया। इसके बावजूद पी.एम.सी.एच., धनबाद ने बढ़ी हुई सीटों के विरुद्ध विद्यार्थियों का प्रवेश लिया। इस बीच, माननीय झारखण्ड उच्च न्यायालय ने भा.चि.प. के द्वारा 50 से 100 सीटों की वृद्धि के संबंध में गैर-नवीनीकरण के आदेश पर रोक (सितम्बर 2014) इस आधार पर लगाया कि दस महीनों की समयबद्ध अनुसूची यानि जून 2015 तक भा.चि.प. द्वारा बताई गई कमियों को दूर कर लिया जाय। प्राचार्य, पी.एम.सी.एच. ने बताया (जुलाई 2015) कि सरकारी कार्रवाई का

इंतजार था। इस प्रकार, बढ़े हुए सीटों के विरुद्ध नामांकित छात्रों के भविष्य की संभावना अनिश्चित हो गयी थी।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2015) कि प्राध्यापकों की कमी दूर किया जा रहा था तथा कनीय प्राध्यापकों की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी।

2.1.7.5. केन्द्र प्रायोजित योजनाओं (के.प्रा.यो.) के तहत नये स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों को खोलना

प्राध्यापकों की घोर कमी (60 प्रतिशत) के कारण वर्ष 2012-15 के दौरान ₹ 4.85 करोड़ के चिकित्सा उपकरणों की खरीद के बावजूद पी.एम.सी.एच. में 49 नये स्नातकोत्तर सीटें खोलने का उद्देश्य पूरा नहीं हो सका।

केन्द्र प्रायोजित योजना (75:25) के तहत राज्य सरकार के चिकित्सा महाविद्यालयों के मजबूतीकरण तथा उन्नयन जो प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना (प्र.म.स्वा.सु.यो.) के तहत आच्छादित नहीं थे, भारत सरकार ने पी.एम.सी.एच., धनबाद में 17⁴ विषयों में 49 सीटों की अन्तर्ग्रहण वाले स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम खोलने के लिये योजना की अनुमति दी (2011-12)। योजना परिव्यय ₹ 18.15 करोड़ (₹ 13.61 करोड़ केन्द्रांश तथा ₹ 4.54 करोड़ राज्यांश) के विरुद्ध ₹ 11.34 करोड़ (₹ 6.80 करोड़ केन्द्रांश तथा ₹ 4.54 करोड़ राज्यांश) फरवरी से मार्च 2012 के दौरान पी.एम.सी.एच., धनबाद को जारी किया गया था जिसमें से 2012-15 के दौरान ₹ 4.85 करोड़ का चिकित्सा उपकरण के खरीद पर व्यय किया गया। हालाँकि प्राध्यापकों की भारी कमी (2010-15 के दौरान 60 प्रतिशत) के कारण विभाग भा.चि.प. द्वारा निरीक्षण प्रक्रिया के साथ आगे नहीं बढ़ा जो स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम खोलने से पहले आवश्यक था। इस प्रकार, कार्यक्रम के शुभारंभ के तीन साल के बाद भी स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों को खोलने की योजना पूरी नहीं की जा सकी।

विभाग ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (नवम्बर 2015) कि स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम खोलने हेतु आवश्यक प्राध्यापकों की नई नियुक्ति की प्रक्रिया के लिए पहल की गयी है।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम प्रारंभ करने के लिए पहल करनी चाहिए।

⁴ एनाटोमि, फिजियोलॉजी, बायोकेमेस्ट्री, फारमोकोलॉजी, पैथोलॉजी, प्रिभेन्टिव एण्ड सोशल मेडिसिन, फॉरेन्सिक मेडिसिन एण्ड टॉक्सिकोलॉजी, मेडिसिन, स्किन, पेडियाट्रिक, सर्जरी, ऑर्थोपेडिक्स, एनेस्थेसिया, प्रसव एवं स्त्री रोग, कान, नाक एवं गला, ऑपथेलमोलॉजी एण्ड एमडी टीएमएफ

नमूना जाँच के परिणाम

भाग-1 चिकित्सा महाविद्यालय

2.1.8 आधारभूत संरचना

2.1.8.1 असैनिक कार्य

वर्ष 2011-15 के दौरान पी.एम.सी.एच., धनबाद में भा.चि.प. द्वारा आधारभूत संरचनाओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए राज्य योजना के तहत नये भवनों का निर्माण या मरम्मत कार्य आदि के लिए 12 असैनिक कार्यों को स्वीकृत किया गया जिसका विवरण परिशिष्ट-2.1.2 में दिया गया है।

वर्ष 2011-15 के दौरान पी.एम.सी.एच., धनबाद के लिए ₹ 53.77 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 12 स्वीकृत कार्यों को जुलाई 2015 तक पूर्ण नहीं किया जा सका जिससे भा.चि.प. की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आधारभूत संरचना का सृजन नहीं हो सका।

स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण प्रमंडल, हजारीबाग के अभियंत्रण कोषांग को ₹ 53.77 करोड़ के प्राक्कलित राशि का कार्य सौंपा गया। इन कार्यों के लिए अभियंत्रण कोषांग को ₹ 17.98 करोड़ आवंटित किया गया (सितम्बर 2011 से अगस्त 2014 के दौरान) था। 12 कार्यों में से दो कार्यों, नामतः पुस्तकालय और सभागार के निर्माण, वर्ष 2011-12 में स्वीकृत किये गये, जिन्हे पूर्ण किया गया, लेकिन जुलाई 2015 तक हस्तगत नहीं कराया गया। आगे, केन्द्रीय आकस्मिकता वार्ड वर्ष 2012-13 में स्वीकृत किया गया, परन्तु ₹ 2.47 करोड़ खर्च करने के बाद भी अपूर्ण (जुलाई 2015) रहा क्योंकि बिजली और जलापूर्ति घटकों को पूरा नहीं किया गया। परिणामतः 12 बिस्तरों वाला सर्जिकल आई.सी.यू. जुलाई 2015 तक परिचालित नहीं किया जा सका।

वर्ष 2014-15 में स्वीकृत नौ कार्यों में से सिर्फ दो कार्य यानि कैथलैब भवन का निर्माण और 500 बिस्तरों वाले मुख्य अस्पताल भवन का नवीकरण के कार्य प्रगति में थे जबकि चार कार्यों की संविदा (बाल चिकित्सा विभाग भवनों के ए और बी हिस्सों का निर्माण, सर्जरी, एनेस्थीसिया, इ.एन.टी. और नेत्र विभागों के भवनों का निर्माण) विभाग द्वारा कार्यान्वित नहीं किया गया (मार्च 2015) और दो अन्य कार्यों (व्याख्यान थियेटर हॉल का नवीकरण और बाँड़ी भंडारण इकाई के निर्माण) की निविदा प्रक्रिया का निष्पादन जुलाई 2015 तक नहीं किए गए थे। बर्न यूनिट का निर्माण अभी तक प्रारम्भ नहीं किया गया था (जुलाई 2015)।

इस प्रकार, भा.चि.प. की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आधारभूत संरचना के निर्माण का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया।

जवाब में विभाग ने तथ्यों को स्वीकारा और कहा (नवम्बर 2015) कि केन्द्रीय आकस्मिकता वार्ड हस्तगत करा दिया गया (अक्टूबर 2015) था और शेष कार्य प्रगति पर थे और शीघ्र ही पूरा किया जायेगा। हालाँकि कोई समय नहीं बताया गया।

2.1.8.2 चिकित्सा उपकरणों की कमी

एक चिकित्सा महाविद्यालय को विभिन्न विभागों के लिए भा.चि.प. द्वारा निर्धारित मानक सूची के अनुसार चिकित्सा उपकरणों का संधारण करने की आवश्यकता है। पी.एम.सी.एच., धनबाद में हमने पाया कि 23 में से 13 विभागों में चिकित्सा उपकरणों की कमी थी (परिशिष्ट-2.1.3)।

पी.एम.सी.एच., धनबाद में 11 विभागों में चिकित्सा उपकरणों की 22 और 90 प्रतिशत के बीच कमी थी।

ब्यौरों से स्पष्ट है कि कान, नाक और गला (ई.एन.टी.) और फिजियोलॉजी विभाग में चिकित्सा उपकरणों की स्थिति संतोषजनक थी, जबकि शेष 11 विभागों में 22 और 90 प्रतिशत के बीच कमियाँ थी। जबकि, इस अवधि के दौरान चिकित्सा उपकरणों के क्रय के लिए ₹ 1.76 करोड़ की राशि का प्रत्यार्पण कर दिया था। ऐसी कमियाँ चिकित्सा छात्रों के व्यावहारिक प्रशिक्षण और शिक्षा को प्रभावित कर सकता है।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकारा और कहा (नवम्बर 2015) कि भा.चि.प. द्वारा अनुशंसित चिकित्सा उपकरण चिकित्सा महाविद्यालयों द्वारा अधिप्राप्ति की जा रही थी। हालाँकि कोई विवरणी उपलब्ध नहीं कराया गया।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को भा.चि.प. के मापदंडों के अनुरूप चिकित्सा संस्थानों में तेजी से आधारभूत संरचना तैयार करना चाहिए।

2.1.8.3 चिकित्सा उपकरणों का उपयोग

पी.एम.सी.एच., धनबाद के छः विभागों में मार्च 2011 और मार्च 2015 के दौरान राज्य योजना के तहत ₹ तीन करोड़ का 11 मशीनों और उपकरणों का क्रय किया गया था, जिसे प्रतिकर्मक/ तकनीशियन की अनुपलब्धता के कारण उपयोग में नहीं लाया गया।

प्राचार्य पी.एम.सी.एच., धनबाद ने वर्ष 2010-15 के दौरान नये स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों को खोलने के लिए राज्य योजना निधि और के.प्रा.यो. निधि से क्रमशः ₹ 22.29 करोड़ और ₹ 4.85 करोड़ का चिकित्सा उपकरण का क्रय किया। लेखापरीक्षा के दौरान चिकित्सा उपकरणों के अधिष्ठापन और कार्यकलाप में विभिन्न अनियमितताएँ पायी गयी थी (परिशिष्ट-2.1.4 में विस्तृत हैं)। छः विभागों में, मार्च 2011 और मार्च 2015 के दौरान राज्य योजना के तहत ₹ तीन करोड़ मूल्य के 11 विभिन्न उपकरणों को क्रय किया गया जो एक से चार वर्षों तक उपयोग में नहीं लाये गये। यह मुख्यतः प्रतिकर्मक/तकनीशियनों की अनुपलब्धता के कारण था। जैव-रसायन विभाग में एक मशीन 'एलिसा रीडर के साथ वाशर' मार्च 2011 में क्रय और प्राप्त किया जिसे जुलाई 2015 तक अधिष्ठापित नहीं किया गया। इसी प्रकार, प्रसूति एवं स्त्री रोग विभाग में मार्च 2015 में 'डिजिटल कोलपोस्कोप एवं कलर डॉप्लर प्रणाली' क्रय किया गया और जिसके अधिष्ठापन के लिए कमरा का निर्माण जुलाई, 2015 तक पूर्ण नहीं किये जाने से अक्रियाशील रहा। आगे, 12 बिस्तरों वाले सर्जिकल आई.सी.यू. के लिए मार्च 2015 में उपकरण क्रय किया गया जो उपयोग में नहीं लाया गया था क्योंकि केन्द्रीय आकस्मिकता वार्ड भवन जहाँ इन्हे अधिष्ठापित किया जाना था, पूर्ण नहीं था।

पी.एम.सी.एच., धनबाद के तीन विभागों में अक्टूबर 2013 और फरवरी 2015 के दौरान के.प्रा.यो. की तहत ₹ 1.25 करोड़ की सात मशीनें और उपकरणों को प्रतिकर्मक/तकनीशियनों के अभाव में उपयोग में नहीं लाया गया और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों को खोलने में विफल रहा।

इसके आलावे, तीन विभागों में, के.प्रा.यो. के तहत ₹ 1.25 करोड़ के सात प्रकार के उपकरणों का क्रय अक्टूबर 2013 और फरवरी 2015 के दौरान किया गया जो प्रतिकर्मक/तकनीशियनों के अभाव में उपयोग में नहीं लाया गया और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों को प्रारंभ करने में विफल रहा।

इस प्रकार, चिकित्सा उपकरणों के क्रय का इससे संलग्न बुनियादी सुविधाओं के साथ खरीद के समायोजन स्थापित नहीं होने के कारण ऐसे महँगे उपकरणों के बेकार होने के कारण इसके स्थायी रूप से खराब या अनुप्रयोग या बर्बाद होने की संभावना को बढ़ाता था। इसके अलावा जनता भी बेहतर स्वास्थ्य सेवाओं के लाभ से वंचित रह गयी।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि योग्य तकनीशियनों को आउटसोर्सिंग के आधार पर रखा जा रहा था तथा प्रतिकर्मक के लिए निधि प्रदान की गयी थी।

2.1.8.4 बिस्तरों का उपयोग

भा.चि.प. के दिशा-निर्देशों की कंडिका बी 1.8 में निहित प्रावधानों के अनुसार, इनडोर बिस्तरों की औसत उपलब्धता एक शिक्षण अस्पताल के लिए प्रतिवर्ष न्यूनतम 75 प्रतिशत होगा।

पी.एम.सी.एच., धनबाद द्वारा दी गई सूचना के अनुसार वर्ष 2010-15 के दौरान बिस्तरों की उपलब्धता भा.चि.प. के निर्धारित मापदंडों की तुलना में कम थी जैसा की नीचे की तालिका-2.1.4 में दिखया गया है:

तालिका-2.1.4: बिस्तरों की उपलब्धता के विरुद्ध इनडोर रोगियों के भर्ती की विवरणी

वर्ष	उपलब्ध बिस्तरों की संख्या	शत प्रतिशत बिस्तर उपयोग के लिए आवश्यक कुल संख्या (बिस्तरों की उपलब्धता की संख्या x दिनों की संख्या/ वर्ष)	उपयोग की वास्तविक संख्या	उपयोग का प्रतिशत
2010-11	407	148555	78825	53
2011-12	407	148962	72928	49
2012-13	407	148555	73277	49
2013-14	407	148555	77694	52
2014-15	407	148555	85725	58

(स्रोत: अधीक्षक पी.एम.सी.एच., धनबाद द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ें)

भा.चि.प. के मापदण्ड की 75 प्रतिशत आवश्यकता के विरुद्ध वर्ष 2010-15 के दौरान पी.एम.सी.एच., धनबाद के शिक्षण अस्पताल का बिस्तर उपयोग 49 और 58 प्रतिशत के बीच रहा।

उपरोक्त ब्यौरे से स्पष्ट है कि वर्ष 2010-15 के दौरान इनडोर बिस्तरों का उपयोग 49 से 58 प्रतिशत के बीच था जो भा.चि.प. के निर्धारित मापदंड न्यूनतम 75 प्रतिशत की तुलना में काफी कम था।

इनडोर रोगियों की कमी के कारण चिकित्सा छात्रों के क्लिनिकल प्रशिक्षण और एक्सपोजर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकारा और कहा (नवम्बर 2015) कि भा.चि.प. द्वारा निर्धारित बिस्तर उपयोग की न्यूनतम सीमा का पालन किया जायेगा।

2.1.9 शैक्षणिक और अनुसंधान गतिविधियाँ

सभी तीन सरकारी चिकित्सा महाविद्यालयों में स्नातक पाठ्यक्रम के तहत वर्ष 2010-11 के दौरान 190 सीटों की अन्तर्ग्रहण क्षमता थी, जिसे बाद में वर्ष 2014-15 के लिए 350 की गई। भा.चि.प. चिकित्सा संस्थानों में किए गए शैक्षिक और अनुसंधान गतिविधियों को विनियमित करता है। अवलोकित बिन्दु निम्नलिखित है:

2.1.9.1 प्राध्यापक वर्गों की कमी के कारण शिक्षण पर प्रभाव

पी.एम.सी.एच., धनबाद के नमूना-जाँचित सात विभागों में भा.चि.प. के न्यूनतम मापदंड के विरुद्ध वास्तविक समर्पित शिक्षण अवधि में 14 और 48 प्रतिशत के बीच कमी।

भा.चि.प. स्नातक चिकित्सा शिक्षा के तहत विभिन्न विषयों के लिए नौ सेमेस्टर की पूरी अवधि के लिए शिक्षण घंटे निर्धारित किया है। पी.एम.सी.एच., धनबाद में विद्यार्थियों के एक बैच नौ सेमेस्टर को पूरा करने वाले के सात विषयों (23 विषयों में से) के लिए निर्धारित शिक्षण घंटों के विरुद्ध प्राध्यापकों द्वारा दिये गये वास्तविक शिक्षण घंटे की जाँच लेखापरीक्षा द्वारा की गयी। हमने पाया कि वास्तविक शिक्षण घंटे में 14 और 48 प्रतिशत के बीच कमियाँ थी (परिशिष्ट-2.1.5)।

आगे, फोरेंसिक मेडिसिन और टोक्सिकोलॉजी (एफ.एम.टी.) विभाग के वार्डन और नौवें सेमेस्टर के विद्यार्थियों (50 छात्रों में से 21 छात्रों का साक्षात्कार किया गया) के साथ 9 जुलाई 2015 को एक संयुक्त साक्षात्कार संचालित किया गया। पर्याप्त प्राध्यापकों के अभाव में सैद्धांतिक पाठ्यक्रमों के पूरा करने के संबंध में पूछे गए सवाल के जवाब में, सभी छात्रों ने स्वीकार किया कि विभिन्न बैचों को एक वर्ग में मिश्रित कर संबंधित प्राध्यापकों द्वारा पाठ्यक्रम पूरा किया गया और 75 प्रतिशत व्यावहारिक कक्षाओं को भी इसी तरह से पूरा किया गया। यह इंगित करता है कि शिक्षा की गुणवत्ता से समझौता किया गया।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकारा और कहा (नवम्बर 2015) कि संकाय को भरने की प्रक्रिया जारी थी।

2.1.9.2 ग्रामीण और शहरी स्वास्थ्य प्रशिक्षण केन्द्र

भा.चि.प. मार्गदर्शिका के अनुसार, प्रत्येक चिकित्सा महाविद्यालय में समुदाय केन्द्रित प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल और ग्रामीण आधारित स्वास्थ्य शिक्षा के क्षेत्र में छात्रों को प्रशिक्षण देने के लिए तीन प्रा.स्वा.के./ग्रामीण स्वास्थ्य प्रशिक्षण केन्द्र (ग्रा.स्वा.प्र.के.) होगी। छात्रों और छात्राओं के लिए अलग से आवासीय व्यवस्था, इंटर्न्स और स्नातक में मेस की सुविधा के साथ कम से कम एक प्रा.स्वा.के./ग्रा.स्वा.प्र.के. उपलब्ध होना चाहिए। इसके अलावा, वहाँ एक शहरी स्वास्थ्य प्रशिक्षण केन्द्र (श.स्वा.प्र.के.) होगा। ग्रा.स्वा.प्र.के. और श.स्वा.प्र.के. दोनों चिकित्सा महाविद्यालयों के पूर्ण प्रशासनिक अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत रहेगा। आगे, कम्यूनिटी मेडिसिन विभाग (डी.सी.एम.) द्वारा शिक्षण और प्रशिक्षण कार्य क्षेत्र के संचालन लिए पर्याप्त परिवहन सुविधा उपलब्ध करायी जायेगी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि बलियापुर, गोविन्दपुर और निरसा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों (सी.एच.सी.) को ग्रामीण आधारित स्वास्थ्य शिक्षा पर छात्रों के प्रशिक्षण के लिए ग्रा.स्वा.प्र.के. के रूप में नामित किया गया था। श्री श्री लक्ष्मी नारायण ट्रस्ट अस्पताल को शहरी स्वास्थ्य प्रशिक्षण केन्द्र (श.स्वा.प्र.के.) के रूप में मनोनित किया गया और यह डी.सी.एम. के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन था। गोविन्दपुर में ग्रा.स्वा.प्र.के. भवन जीर्ण-शीर्ण स्थिति में था जहाँ कोई बुनियादी सुविधाएँ जैसे पानी, बिजली, शौचालय इत्यादि की सुविधा नहीं थी।



ग्रा.स्वा.प्र.के. भवन, गोविन्दपुर की जीर्ण-शीर्ण स्थिति

सामुदायिक उन्मुख प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल पर व्यावहारिक प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए पी.एम.सी.एच., धनबाद के दोनों ग्रा.स्वा.प्र.के. एवं श.स्वा.प्र.के. मानवबल के साथ ही साथ आधारभूत संरचना की कमी के कारण बन्द थे।

आगे, ग्रा.स्वा.प्र.के. में 17 स्वीकृत पदों के विरुद्ध पिछले आठ वर्षों में सिर्फ तीन यानी एक सहायक प्रोफेसर, एक महिला चिकित्सा पदाधिकारी और एक स्वास्थ्य निरीक्षक पदस्थापित थे और स्त्री रोग विभाग और एनेस्थीसिया विभाग में अंशकालिक आधार पर क्रमशः सहायक प्रोफेसर एवं महिला चिकित्सा पदाधिकारी प्रतिनियुक्ति के रूप में थे। इसी तरह श.स्वा.प्र.के. में पदस्थापित एकमात्र सहायक प्रोफेसर पी.एम.सी.एच., धनबाद में प्राचार्य के कार्यालय में कार्य कर रहे थे। इस प्रकार, ग्रा.स्वा.प्र.के. और श.स्वा.प्र.के. दोनों मानव प्रबंधन के साथ ही साथ आधारभूत संरचना के मामले में व्यवहारिक रूप से बंद थे। आगे, स्नातक स्तर के लिए भा.चि.प. द्वारा निर्धारित चिकित्सा पाठ्यक्रम द्वितीय सेमेस्टर के छात्रों के लिए 15 क्षेत्र भ्रमण और तृतीय, चौथे और छठे सेमेस्टर के छात्रों को चार सप्ताह का सामुदायिक पदस्थापन की परिकल्पना करती है। इन केन्द्रों के अक्रियाशील होने के कारण छात्र क्षेत्र प्रशिक्षण से वंचित रह गये।

जवाब में विभागाध्यक्ष, डी.सी.एम. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (जुलाई 2015) कि क्षेत्र प्रशिक्षण के लिए छात्रों और कर्मियों के आने-जाने के लिए कोई परिवहन सुविधा उपलब्ध नहीं करायी गयी।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि चिकित्सा के छात्रों को क्षेत्र प्रशिक्षण के लिए आवश्यक परिवहन सुविधा प्रदान की जायेगी। तथापि कोई ब्यौरा नहीं दिया गया।

2.1.9.3 अनुसंधान गतिविधियाँ

अनुसंधान गतिविधियाँ चिकित्सा महाविद्यालय के महत्वपूर्ण कार्यों में से एक हैं। भा.चि.प. के दिशा-निर्देशों के अनुसार विभिन्न विभागों में शोध कार्य के लिए पूरी तरह से सुसज्जित जगह प्रदान की जानी चाहिए।

पी.एम.सी.एच., धनबाद द्वारा पिछले तीन वर्षों के दौरान कोई शोधपत्र प्रकाशित नहीं किया गया।

यह अवलोकन किया गया कि महाविद्यालय ने अपने किसी विभाग को शोध कार्य के लिए निधि उपलब्ध नहीं करायी क्योंकि स्वास्थ्य विभाग द्वारा वर्ष 2010-15 के दौरान कोई निधि उपलब्ध नहीं करायी गयी थी। आगे, पाँच विभागों (एनाटोमी, स्त्रीरोग, बालचिकित्सा, पी.एस.एम. और सर्जरी) द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार अनुसंधान गतिविधियों के लिए जगह अपर्याप्त/शून्य था। महाविद्यालय के विभिन्न विभागों द्वारा भा.चि.प. को उपलब्ध करायी गई सूचना के अनुसार कोई शोधपत्र पिछले तीन वर्षों के दौरान प्रकाशित नहीं किया गया।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि प्राध्यापक वर्गों को भरने की प्रक्रिया चल रही थी।

2.1.9.4 मृत विभागें

पी.एम.सी.एच., धनबाद में 23 विभागों की स्वीकृति में से चार विभागें मृत थे चूँकि वर्ष 2010-15 के दौरान कोई प्राध्यापक पदस्थापित नहीं थे।

पी.एम.सी.एच., धनबाद में 23⁵ विभाग स्वीकृत थे। जाँच के दौरान यह अवलोकन किया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान चार विभागें {मनोरोग, रेडियोलॉजी और शारीरिक औषधि एवं पुनर्वास (वैकल्पिक)} में कोई प्राध्यापक पदस्थापित नहीं थे। आगे भा.चि.प. द्वारा निर्धारित चिकित्सा पाठ्यक्रम के अनुसार मनोरोग और रेडियोलॉजी विभाग में न्यूनतम 20 शिक्षण घण्टे अनिवार्य थे। चूँकि इन विभागों में कोई प्राध्यापक उपलब्ध नहीं थे इसलिए छात्रों को उपरोक्त विषयों को नहीं पढ़ाया गया।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि प्राध्यापक वर्गों को भरने की प्रक्रिया चल रही थी।

2.1.10 मानव संसाधन प्रबंधन

चिकित्सा महाविद्यालय में स्नातक और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम चलाने हेतु भा.चि.प. से मान्यता प्राप्त करने के लिए पर्याप्त प्राध्यापकों की प्रतिनियोजन सबसे महत्वपूर्ण मापदण्ड है। सरकारी क्षेत्र के सभी तीन चिकित्सा महाविद्यालयों में मानव संसाधन संबंधी आँकड़ा विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया। तथापि, वर्ष 2010-15 के लिए पी.एम.सी.एच., धनबाद के शिक्षण संकाय और गैर-शिक्षण संवर्ग की वर्षवार स्वीकृत बल और कार्यरत बल की विवरणी तालिका-2.1.5 में दर्शायी गयी है।

⁵ एनाटोमी, एनेस्थेसिया, बायोकेमेस्ट्री, दन्त चिकित्सा, एफ.एम.टी., मेडिसिन, मइक्रोबायोलॉजी, प्रसूति एवं स्त्रीरोग विभाग, ओपथैल्मोलॉजी (आँख), हड्डी, ऑटो-राइनो-लैरिगोलॉजी (इ.एन.टी.), बाल चिकित्सा, फार्माकोलॉजी, पैथोलॉजी, फिजिओलॉजी, शारीरिक औषधि एवं पुनर्वास, पी.एस.एम., मनोरोग, रेडियोलॉजी, रेडियोथेरेपी, स्किन एवं भी.डी., सर्जरी और टी.बी. एवं चेस्ट

तालिका-2.1.5: शिक्षण प्राध्यापक और पारामेडिकल संवर्ग के वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान स्वीकृत बल और कार्यरत बल को दर्शाती विवरणी

क्रम स	वर्ष	क्षेत्री	स्वीकृतबल	कार्यरतबल	रिक्त (प्रतिशत में)
1	2010-11	शिक्षण प्राध्यापक	163	78	85 (52)
		पारा मेडिकल	100	66	34 (34)
2	2011-12	शिक्षण प्राध्यापक	163	72	91 (56)
		पारा मेडिकल	100	63	37 (37)
3	2012-13	शिक्षण प्राध्यापक	163	71	92 (56)
		पारा मेडिकल	100	60	40 (40)
4	2013-14	शिक्षण प्राध्यापक	163	68	95 (58)
		पारा मेडिकल	100	57	43 (43)
5	2014-15	शिक्षण प्राध्यापक	163	65	98 (60)
		पारा मेडिकल	100	52	48 (48)

(स्रोत: पी.एम.सी.एच., धनबाद द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े)

पी.एम.सी.एच., धनबाद में शिक्षण संकाय की रिक्तियाँ वर्ष 2010-11 के दौरान 52 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2014-15 में 60 प्रतिशत हो गईं। पारा मेडिकल संवर्ग में यह वर्ष 2010-11 के दौरान 34 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2014-15 में 48 प्रतिशत हो गईं।

तालिका-2.1.5 से स्पष्ट है कि सभी संवर्ग के प्राध्यापक वर्गों की समग्र रिक्तियों की स्थिति वर्ष 2010-11 के दौरान 52 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 के दौरान 60 प्रतिशत तक दयनीय हो गयी। पारा मेडिकल संवर्गों में रिक्तियाँ वर्ष 2010-11 के दौरान 34 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2014-15 में 48 प्रतिशत हो गईं। कार्यरतबल में लगातार रिक्तियों के परिणामस्वरूप, अधिष्ठापित चिकित्सा उपकरण बेकार पड़े हुए थे फलस्वरूप चिकित्सा शिक्षा की गुणवत्ता से समझौता किया जा रहा था।

चिकित्सा संस्थानों में शिक्षण संकाय की कमी को दूर करने के लिए भा.चि.प. स्नातक कार्य समूह 2010 में अपने 'भिजन 2015 दस्तावेजों' में सरकारी सेवा विभागों में परामर्शी पदों को जोड़ना, दोहरी/निकटवर्ती नियुक्तियाँ, अन्तरअनुशासनीय नियुक्तियाँ, संकाय विकास कार्यक्रम, वृत्ति मार्ग निरूपण, सेवानिवृत्त शिक्षकों की बहाली, विशिष्ट क्षेत्रों में सेवानिवृत्ति की आयु बढ़ाने और स्नातकोत्तर में वृद्धि से युवा शिक्षकों के पुल में वृद्धि की अनुशंसा की। हमने अवलोकन किया कि राज्य ने सिर्फ सेवानिवृत्त शिक्षकों की बहाली की सिफारिश पर कार्य किया। सात अन्य सिफारिशों के मामले में, स्वास्थ्य विभाग द्वारा जुलाई 2015 तक कोई पहल नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, प्राध्यापक वर्गों की कमी चिन्तनीय रही।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि मानव संधाधन की आवश्यकताओं को पूरा किया जा रहा था। आगे, भविष्य की आवश्यकताओं के लिए भा.चि.प. स्नातक कार्य समूह की सिफारिशों पर विचार किया जायेगा।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को भा.चि.प. कार्य समूह की सिफारिशों पर काम करना चाहिए जिससे संकाय की कमी को न्यूनतम किया जा सके।

2.1.11 अनुश्रवण

भा.चि.प. दिशा-निर्देशों के अनुसार, प्रत्येक चिकित्सा संस्थानों में विभागाध्यक्षों (एच.ओ.डी.) को सदस्यों के रूप में तथा प्राचार्य/डीन को अध्यक्ष के रूप में शामिल करते हुए एक महाविद्यालय परिषद होगा। परिषद पाठ्यक्रम और प्रशिक्षण कार्यक्रम के ब्यौरे तैयार करने, अनुशासन को लागू करने और अन्य शैक्षणिक मामलों के लिए एक वर्ष में कम-से-कम चार बार बैठक करेगी। परिषद नियमित रूप से अन्तर विभागों जैसे, ग्रैंड राउन्ड⁶, सांख्यिकीय बैठकें और संस्थान में आवधिक शोध समीक्षा सहित क्लिनिकों-पैथोलॉजिकल की बैठकें आयोजित करेगा।

पी.एम.सी.एच., धनबाद में अनुश्रवण की कमी थी, क्योंकि वर्ष 2010-15 के दौरान महाविद्यालय परिषद की आवश्यक 20 बैठकों में से मात्र 4 बैठकें में आयोजित किये गये।

यद्यपि पी.एम.सी.एच., धनबाद में महाविद्यालय परिषद अस्तित्व में था, वर्ष 2010-15 के दौरान निर्धारित 20 बैठकों में से सिर्फ चार बैठकें (वर्ष 2010-11 एवं 2012-13 में एक-एक और 2011-12 में दो) आयोजित की गई थी। संवीक्षा में पाया गया कि इन बैठकों में सिर्फ अनुशासन लागू करने और अन्य छोटे-छोटे शैक्षणिक मामलों को उठाया गया परन्तु पाठ्यक्रम और प्रशिक्षण कार्यक्रम के ब्यौरे, अंतरविभागीय बैठकों, सांख्यिकी बैठकों और क्लिनिकों-पैथोलॉजिकल बैठकों पर चर्चा नहीं की गयी। इस प्रकार, महाविद्यालय परिषद की कार्यप्रणाली, बैठकों की संख्या एवं इसकी मौलिक विषय-सूची दोनों मामलों में त्रुटिपूर्ण था। यह भा.चि.प. के दिशा-निर्देशों के अनुसार निरीक्षण की अनुसूची तैयार नहीं कर सका। तथापि, प्राचार्य पी.एम.सी.एच., धनबाद ने सूचित किया कि यद्यपि निरीक्षण की अनुसूची तैयार नहीं की गयी थी किन्तु वर्ष 2010-15 के दौरान 25 से 30 औचक निरीक्षण किये गये। हालाँकि यह दस्तवेजी साक्ष्य द्वारा समर्थित नहीं था।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि प्राचार्यों को भा.चि.प. के मापदण्डों का सख्ती से पालन करने के लिए निर्देश दिया जा रहा था।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को विस्तृत योजना बनाने एवं अधिक क्षमता सृजित करने के लिए अपने कथित उद्देश्यों का कार्यान्वयन और अपने चिकित्सा संस्थानों का नियमित रूप से अनुश्रवण करना सुनिश्चित करना चाहिए।

भाग-II पारा चिकित्सीय संस्थानों

पारा चिकित्सीय संस्थान (स.न.मि.प्र.के., सा.न.मि.प्र.के. एवं नर्सिंग महाविद्यालय) नर्सिंग कर्मचारियों को सहायक कर्मों के रूप में चि.प. को सेवा देने के लिए तैयार करते हैं। इस भाग में हमने पारा चिकित्सीय संस्थानों की गतिविधियों पर ध्यान केन्द्रित रखा है।

⁶ ग्रैंड राउन्ड: एक औपचारिक बैठक जिसमें फिजिशियन क्लिनिकल मामले में एक या एक से अधिक रोगियों पर रेजिडेन्सी प्रशिक्षण के हिस्से के रूप में चर्चा करते हैं।

2.1.12 वित्तीय प्रबंधन

2.1.12.1 आवंटन एवं व्यय

सा.न.मि.प्र.के., धनबाद और नर्सिंग महाविद्यालय रिम्स राँची के लिए क्रमशः पी.एम.सी.एच., धनबाद और निदेशक रिम्स राँची को निधि जारी किया गया था। चूँकि यह राशि एकमुश्त प्रदान किया गया था इसलिए यह प्रत्येक संस्थान के लिए अलग-अलग नहीं किया जा सका। तीन नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. के वेतन शीर्ष के अन्तर्गत आवंटन और उसके विरुद्ध व्यय तालिका-2.1.6 में दिखाया गया है।

तालिका-2.1.6: नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. के वेतन शीर्ष के अन्तर्गत आवंटन और व्यय विवरणी

(₹ लाख में)

वर्ष	देवघर			चाईबासा			जमशेदपुर		
	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)	आवंटन	व्यय	बचतें (प्रतिशत)
2010-11	50.36	50.09	0.26(1)	20.41	19.53	0.88(4)	28.47	26.96	1.51 (5)
2011-12	33.80	33.20	0.60 (2)	14.12	14.02	0.10(0)	22.44	21.34	1.10 (5)
2012-13	47.85	43.97	3.88 (8)	23.56	12.84	10.72(46)	30.89	29.62	1.27 (4)
2013-14	28.72	28.63	0.09	16.94	16.49	0.45(3)	33.78	31.86	1.92 (6)
2014-15	56.00	27.19	28.81(51)	46.00	16.28	29.72(65)	57.75	26.82	30.93 (54)

(स्रोत: प्रभारी प्राचार्य स.न.मि.प्र.के.)

उपरोक्त तालिका की संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि वर्ष 2010-14 के दौरान निधि का उपयोग चाईबासा को छोड़कर जहाँ वर्ष 2012-13 के दौरान 46 प्रतिशत की बचत थी, संतोषजनक था। वर्ष 2014-15 के दौरान सभी तीन नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. में निधि की भारी बचत थी, जो देवघर में 51 प्रतिशत और चाईबासा में 65 प्रतिशत के बीच थी। प्रभारी प्राचार्य के द्वारा बकाया वेतन मद में अतिरिक्त आवंटन बचत का कारण बताया गया।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया (नवम्बर 2015) कि वर्ष 2014-15 के दौरान बकाया वेतन का भुगतान न होने कारण निधि प्रत्यार्पित की गयी।

2.1.12.2 जी.एन.एम. स्कूल धनबाद का नर्सिंग महाविद्यालय में उन्नयन

नर्सिंग सेवाओं के विकास की योजना के तहत पी.एम.सी.एच., धनबाद के मौजूदा नर्सिंग विद्यालय को नर्सिंग महाविद्यालय में उन्नयन के लिए भारत सरकार ने वर्ष 2009-10 के दौरान ₹ 5.21 करोड़ स्वीकृत किया। योजना के अन्तर्गत ₹ एक करोड़ फर्नीचर के लिए, ₹ 3.21 करोड़ असैनिक कार्य के लिए, ₹ 65 लाख प्रयोगशाला उपकरणों के लिए तथा ₹ 35 लाख किताबों के लिए प्रदान किया गया। तदनुसार, भारत सरकार ने अधीक्षक, पी.एम.सी.एच., धनबाद को प्रथम किस्त की ₹ 62.50 लाख फरवरी 2010 में एवं द्वितीय किस्त की ₹ 40 लाख अक्टूबर 2010 में विमुक्त किया।

धनबाद में प्राक्कलित राशि ₹ 1.94 करोड़ की लागत से एक नया नर्सिंग महाविद्यालय के भवन निर्माण के लिए उपलब्ध ₹ 1.03 करोड़ के विरुद्ध ₹ 1.01 करोड़ (₹ 40.63 लाख जुलाई 2010 में, ₹ 40.49 लाख जनवरी 2011 में एवं ₹ 20 लाख फरवरी 2012 में) अधीक्षक पी.एम.सी.एच., धनबाद द्वारा झारखण्ड हिल एरिया लिफ्ट सिंचाई कॉरपोरेशन (झालको) को निर्गत किया गया था।

अंकेक्षित व्यय के साथ समर्थित उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत न किए जाने के कारण जुलाई 2015 तक ₹ 1.01 करोड़ व्यय के बावजूद जी.एन.एम. स्कूल धनबाद के उन्नयन कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि झालको ने अक्टूबर 2011 तक ₹ 78.58 लाख का कार्य सम्पादित किया था। उसके बाद निधि के अभाव में झालको द्वारा आगे कोई कार्य सम्पादित नहीं किया गया। अक्टूबर 2010 के बाद भारत सरकार द्वारा कोई किस्त विमुक्त नहीं किया गया था क्योंकि लेखापरीक्षित व्यय से समर्थित उपयोगिता प्रमाण पत्र पी.एम.सी.एच., धनबाद के अधीक्षक द्वारा भारत सरकार को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

इस प्रकार ₹ 1.01 करोड़ व्यय (₹ 78.58 लाख अपूर्ण भवन निर्माण पर एवं ₹ 22.52 लाख झालको के पास असमायोजित अग्रिम) होने के बावजूद भी अधीक्षक पी.एम.सी.एच., धनबाद की उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने में अनदेखी के कारण निधि की अगली किस्त विमुक्त नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप जुलाई 2015 तक कार्य पूरा नहीं हो सका। इस प्रकार, पाँच वर्षों के बाद भी जी.एन.एम. स्कूल धनबाद को नर्सिंग महाविद्यालय में उन्नत नहीं किया जा सका।

जवाब में, विभाग ने कहा (नवम्बर 2015) कि अवशेष निधि को जारी करने के लिए भारत सरकार को कई बार स्मारपत्र के साथ व्यय प्रतिवेदन प्रस्तुत किए गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अंकेक्षित व्यय के साथ समर्थित उपयोगिता प्रमाण पत्र भारत सरकार को भेजा जाना था जो नहीं भेजा गया था।

स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के.

2.1.13 आधारभूत संरचना की स्थिति

चिकित्सा उपकरण और भवन की कमी

भा.न.प. ने नर्सिंग संस्थानों में चिकित्सा उपकरणों के लिए प्रावधान किया है। नमूना-जाँचित तीन स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के. में चिकित्सा उपकरणों की उपलब्धता के साथ-साथ प्रावधानों को तालिका-2.1.7 में दिखाया गया है:

तालिका-2.1.7: मशीनों एवं उपकरणों की संख्या का ब्यौरा

क्र.सं.	केंद्र/महाविद्यालय का नाम	आवश्यकता (मदों की संख्या)	उपलब्धता (मदों की संख्या)	संख्या में कमी (प्रतिशत)
1	स.न.मि.प्र.के., चाईबासा	68	41	27(40)
2	स.न.मि.प्र.के., देवधर	76	33	43 (57)
3	स.न.मि.प्र.के., जमशेदपुर	प्रयोगशाला का अस्तित्व में न होना		
4	सा.न.मि.प्र.के., धनबाद	430	159	271(63)

(स्रोत: संबंधित स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के. द्वारा दी गई सूचनाएँ)

नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.स.के. में मशीन और उपकरणों की 40 प्रतिशत और 63 प्रतिशत की बीच कमी रही।

उपरोक्त ब्यौरे से यह स्पष्ट है कि चिकित्सा उपकरणों की कमी 40 प्रतिशत और 63 प्रतिशत के बीच थी (स.न.मि.प्र.स.), जमशेदपुर में एक प्रयोगशाला अस्तित्व में नहीं था और स.न.मि.प्र.के. जमशेदपुर के व्यावहारिक कक्षाएँ स.न.मि.प्र.स., जमशेदपुर में आयोजित की गई थी। इसके कारण स.न.मि.प्र.के. जमशेदपुर के अप्रैल 2015 में निरीक्षण पर भा.न.प. ने ए.एन.एम. कार्यक्रम को बंद करने का आदेश दिया (जून 2015)। आगे, यह देखा गया कि सा.न.मि.प्र.के., धनबाद और स.न.मि.प्र.के., जमशेदपुर की भवनों जीर्ण-शीर्ण अवस्था में थे। प्रभारी प्राचार्या, सा.न.मि.प्र.के., धनबाद ने इस मामले को विभाग को सूचित किया था (दिसम्बर 2014) और कहा कि 135 छात्राएँ एक भवन में रह रही थी जो बहुत खतरनाक हालत में थे, परन्तु जुलाई 2015 तक कोई कार्रवाई नहीं की गई। इस प्रकार उपरोक्त वर्णित कमियाँ पारा चिकित्सा छात्रों के शिक्षण पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती हैं।

जबाब में, विभाग ने कहा (नवम्बर 2015) कि सरकार ने पहले ही मेडिकल उपकरणों की कमी से निपटने के लिए राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन से निधि विमुक्त कर दिया था और संस्थानों और छात्रावास को उपयुक्त भवनों में स्थानान्तरित किए जा रहे थे। जवाब तर्कसंगत नहीं था क्योंकि इन संस्थानों के पास पर्याप्त उपकरणों और भवनों की कमी थी।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को भा.न.प. के मापदंडों के अनुरूप पारा चिकित्सा संस्थानों में आधारभूत संरचना का सृजन सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.14 शैक्षणिक गतिविधियाँ

अन्तर्ग्रहण क्षमता और इसकी उपयोगिता

भा.न.प. एक निर्धारित अवधि के लिए एक नर्सिंग संस्थानों में प्रवेश के लिए सीटों की संख्या और अध्ययन के पाठ्यक्रम अनुमोदित करता है। तीन नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. के लिए वर्ष 2010-15 के दौरान ए.एन.एम. पाठ्यक्रम के लिए भा.न.प. द्वारा कुल 900 सीटें अनुमोदित की गयी थी। हमने पाया कि नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. में 900 सीटों के विरुद्ध, सिर्फ 273 विद्यार्थी नामांकित थे और 627 सीटें (70 प्रतिशत) खाली पड़ी थी। तीन वर्षों की अवधि (2011-12 और 2013-15) के दौरान कोई भी विद्यार्थी किसी भी तीन नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. में नामांकित नहीं थे जैसाकि **परिशिष्ट-2.1.6** में दर्शाया गया है। ऐसा इसलिए था क्योंकि संस्थाओं में नामांकन के लिए अभ्यर्थियों की सूची जिला प्रशासन ने प्रस्तुत नहीं किया।

सा.न.मि.प्र.के. धनबाद में वर्ष 2010-15 के दौरान जी.एन.एम. पाठ्यक्रम के लिए 15 प्रतिशत सीटें (200 स्वीकृत में से 30) रिक्त थी (**परिशिष्ट-2.1.6**)।

इस प्रकार, स्वीकृत सीटों का उपयोग नहीं होने से राज्य में प्रशिक्षित पारा मेडिकल कर्मियों और राज्य में स्वास्थ्य सेवा देने की क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

नमूना जाँचित स.न.मि.प्र.के. में वर्ष 2010-15 के दौरान 900 स्वीकृत सीटों के विरुद्ध 627 रिक्त सीटें (70 प्रतिशत) थी सभी नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. में तीन वर्षों में एक भी विद्यार्थी का नामांकन नहीं किया गया था। सा.न.मि.प्र.के., धनबाद में वर्ष 2010-15 के दौरान 15 प्रतिशत सीटें रिक्त थी।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि एक बहुत जटिल प्रक्रिया के द्वारा नामांकन हेतु सभी 10 स.न.मि.प्र.के. का जिला कोटा है जो उनके नियंत्रण में नहीं है और अब विभाग एक केन्द्रीय नामांकन परीक्षा आयोजित करने का पहल किया है।

2.1.15 मानव संसाधन प्रबंधन

मानव संसाधन की स्थिति

झारखण्ड में सरकारी क्षेत्र में 10 स.न.मि.प्र.के. और तीन सा.न.मि.प्र.के. हैं। प्रशिक्षण केन्द्रों के लिए राज्य स्तर पर स्वास्थ्य निदेशालय द्वारा मानव संसाधन का संवर्गवार ब्यौरा उपलब्ध नहीं कराया गया। हालाँकि स्वास्थ्य निदेशालय द्वारा स्वीकृत बल के विरुद्ध शिक्षण और गैर-शिक्षण कर्मियों का अप्रैल 2015 तक का समेकित आँकड़ा उपलब्ध कराया गया जो नीचे की तालिका-2.1.8 में दिया गया है:

तालिका-2.1.8: अप्रैल 2015 को पारा मेडिकल प्रशिक्षण केन्द्रों का स्वीकृत बल और कार्यरत बल दर्शाने वाला ब्यौरा

क्र.स.	प्रशिक्षण केन्द्रों की संख्या	कुल स्वीकृत पदों की संख्या (शिक्षण और गैर-शिक्षण दोनों)	कार्यरत बल	रिक्त पद (प्रतिशत)
1	स.न.मि.प्र.के.(10)	81	26	55 (68)
2	सा.न.मि.प्र.के.(3)	22	5	17 (72)

(स्रोत: प्राचार्या, स.न.मि.प्र.के., सा.न.मि.प्र.के.)

तालिका-2.1.8 में ब्यौरे से यह देखा जा सकता है कि पारा मेडिकल केन्द्र और स.न.मि.प्र.के. 68 प्रतिशत और सा.न.मि.प्र.के. 72 प्रतिशत की पदों की रिक्ति के साथ कर्मचारियों की भारी कमी का सामना कर रहे थे।

नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के. में वर्ष 2010-11 और 2014-15 के लिए शिक्षण कर्मियों की कमी नीचे तालिका-2.1.9 में दिया गया है:

तालिका-2.1.9: 2010-15 के दौरान नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के. के शिक्षण कर्मियों का स्वीकृत बल और कार्यरत बल दर्शाता ब्यौरा

क्र. सं.	नाम	शिक्षण कर्मचारी					
		2010-11			2014-15		
		स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्ति (प्रतिशत)	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्ति (प्रतिशत)
1	स.न.मि.प्र.के. चाईबासा	9	1	8 (89)	9	1	8(89)
2	स.न.मि.प्र.के. देवघर	9	7	2(22)	9	2	7(78)
3	स.न.मि.प्र.के. जमशेदपुर	9	2	7(78)	9	2	7(78)
योग		27	10	17(63)	27	5	22(81)
4	सा.न.मि.प्र.के. धनबाद	7	2	5(71)	7	0	7(100)

(स्रोत: नमूना-जाँचित इकाई के प्रभारी प्राचार्य)

राज्य स्तर पर अप्रैल 2015 तक स.न.मि.प्र.के. में कर्मियों की रिक्ति की स्थिति 68 प्रतिशत थी और यह सा.न.मि.प्र.के. में 72 प्रतिशत थी।

नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. में कर्मियों की कमी वर्ष 2010-11 के दौरान 63 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 के दौरान 81 प्रतिशत हो गई। सा.न.मि.प्र.के. धनबाद में यह 2010-11 के दौरान 71 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 100 प्रतिशत हो गई।

तालिका से यह देखा जा सकता है कि स.न.मि.प्र.के. में वर्ष 2010-11 के दौरान शिक्षण कर्मियों में 63 प्रतिशत कमी थी, जो बढ़कर 2014-15 में 81 प्रतिशत हो गई। सा.न.मि.प्र.के. में, यह वर्ष 2010-11 में 71 प्रतिशत था जो वर्ष 2014-15 में 100 प्रतिशत तक पहुँच गया। रिक्त पदों के विरुद्ध कोई नयी नियुक्ति नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप रिक्ति की दरों में वृद्धि हो गयी।

पारा मेडिकल केन्द्र शिक्षण कर्मियों की भारी कमी का सामना कर रहे थे जिससे नर्सों एवं तकनीशियनों जहाँ से वे स्नातक हैं, के शिक्षण के साथ-साथ गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2015) कि नयी नियुक्ति के लिए नये सेवा नियम विचाराधीन थे।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को भा.न.प. के मापदंडों को पूरा करने हेतु पारा मेडिकल संस्थानों के लिए योग्य चिकित्सा कर्मियों को आकर्षित करने के लिए विशेष उपाय सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.16 नर्सिंग महाविद्यालय

नर्सिंग महाविद्यालय नर्सिंग विज्ञान में बी.एस.सी पाठ्यक्रम प्रदान करता है। राज्य में सिर्फ एक नर्सिंग महाविद्यालय है जिसका प्रशासनिक नियंत्रण रिम्स राँची के अधीन है। नर्सिंग महाविद्यालय, राँची के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कर्मियों का पता चला:

नर्सिंग महाविद्यालय राँची में उपकरणों की कमी जुलाई 2015 तक भा.न.प. के मानदण्डों के विरुद्ध 72 प्रतिशत थी।

- नर्सिंग महाविद्यालय उपकरणों की भारी कमी का सामना कर रहे हैं। भा.न.प. के निर्धारित मानदण्डों के अनुसार 176 उपकरणों की आवश्यकता के विरुद्ध जुलाई 2015 तक सिर्फ 49 उपकरण उपलब्ध थे और 127 (72 प्रतिशत) उपकरण की कमी थी। यह पारा मेडिकल छात्रों के शिक्षण पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है।

नर्सिंग महाविद्यालय राँची में भा.न.प. द्वारा विलम्ब से मान्यता प्राप्त के कारण वर्ष 2011-12 और 2014-15 के दौरान स्वीकृत 80 सीटों के विरुद्ध कोई नामांकन नहीं हुआ।

- वर्ष 2010-15 के दौरान नर्सिंग महाविद्यालय में भा.न.प. द्वारा अनुमोदित 400 सीटों के विरुद्ध सिर्फ 211 (53 प्रतिशत) छात्रों की भर्ती की गयी थी (परिशिष्ट-2.1.6)। भा.न.प. द्वारा विलम्ब से मान्यता प्राप्त (नवम्बर 2011 तथा नवम्बर 2014) होने के कारण प्रत्येक वर्ष 80 सीटों की स्वीकृति के विरुद्ध दो वर्ष (2011-12 और 2014-15) में एक भी नामांकन नहीं हुआ।

इस प्रकार स्वीकृत सीटों का अनुपयोग/कम उपयोग राज्य में प्रशिक्षित पारा मेडिकल कर्मियों की उपलब्धता पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है।

नर्सिंग महाविद्यालय राँची में वर्ष 2010-11 और 2014-15 के दौरान 18 स्वीकृत पदों के विरुद्ध केवल दो कर्मियों की तैनाती की गयी और 16 (89 प्रतिशत) पदों की रिक्ति थी।

- नर्सिंग महाविद्यालय, राँची में प्राध्यापक वर्गों के 18 स्वीकृत पदों के विरुद्ध वर्ष 2010-11 और 2014-15 में सिर्फ दो कर्मियों की तैनाती की गयी थी और 16 (89 प्रतिशत) पद रिक्त थे। इस प्रकार, संस्थान प्राध्यापक वर्गों की काफी कमी का

सामना कर रहे थे जो महाविद्यालय से स्नातक कर रही नर्सों की शिक्षण के साथ-साथ गुणवत्ता को प्रभावित कर सकता है।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को योग्य चिकित्सा कर्मियों को आकर्षित करने और भा.न.प. के मापदंडों को पूरा करने के लिए नर्सिंग महाविद्यालय हेतु पर्याप्त आधारभूत संरचना तैयार करने के लिए विशेष उपाय सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.17 अनुश्रवण

नमूना-जाँचित पारा मेडिकल संस्थानों के निरीक्षण के लिए कोई भी उच्च अधिकारी द्वारा भ्रमण नहीं किया गया था।

किसी भी कार्यक्रम के उचित कार्यान्वयन के लिए अनुश्रवण और मूल्यांकन की एक प्रणाली होनी चाहिए। यह देखा गया कि भा.न.प. के दिशा-निर्देशों में पारा मेडिकल संस्थानों के लिए अनुश्रवण और मूल्यांकन के लिए कोई विशिष्ट प्रावधान नहीं था। नमूना-जाँचित पारा मेडिकल संस्थानों में विभाग द्वारा न तो कोई निरीक्षण अनुसूची तैयार की गयी और न ही किसी उच्च प्राधिकारी द्वारा संस्थानों का निरीक्षण किया गया।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को पारा मेडिकल संस्थानों के लिए नियमित और प्रभावी अनुश्रवण आयोजित करना चाहिए।

2.1.18 निष्कर्ष और अनुशंसाएँ

- राज्य सरकार 900 स्नातकीय सीटों की अपनी वार्षिक लक्ष्य को भरने के लिए सरकारी क्षेत्र में और पी.पी.पी. प्रणाली के तहत नये चिकित्सा महाविद्यालय को स्थापित करने में विफल रही और योजना व्यय के अल्प आवंटन को भी प्रत्यार्पित कर दिया गया। मौजूदा तीन चिकित्सा महाविद्यालयों में कुल 1,390 स्नातकीय सीटों के विरुद्ध सिर्फ 1,277 सीटों को भरा जा सका और 113 सीटें रिक्त पड़ी हुई हैं। इसी प्रकार स्नातकोत्तर में 959 स्वीकृत सीटों के विरुद्ध 708 सीटों का उपयोग किया गया और 251 सीटों की रिक्तियाँ थीं। यद्यपि राज्य ने 12वीं पंचवर्षीय योजना में स्नातकीय पाठ्यक्रम की क्षमता को बढ़ाने के लिए कहा था परन्तु एक समयबद्ध तरीके से यह सुनिश्चित करने के लिए कोई रूप-रेखा विकसित नहीं किया।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को चिकित्सा महाविद्यालयों की क्षमता बढ़ाने के लिए कदम उठाना चाहिए जैसा कि इसकी वार्षिक योजना में परिकल्पित था।

- पी.एम.सी.एच., धनबाद में वर्ष 2014-15 के दौरान अतिरिक्त सीटों पर नामांकन भा.चि.प. के अनुमोदन के बिना लिया गया जिससे इन अतिरिक्त सीटों पर नामांकित छात्रों के भविष्य की संभावनाएँ अनिश्चित हो गईं। पुनः पी.एम.सी.एच., धनबाद में प्राध्यापक वर्गों में वर्ष 2010-11 में 53 प्रतिशत और 2014-15 में 60 प्रतिशत की कमी के कारण स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम आरम्भ नहीं किया जा सका।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम आरम्भ करने हेतु कदम उठाने चाहिए।

- पी.एम.सी.एच. के विभिन्न विभागों को चिकित्सा उपकरण की 22 और 80 प्रतिशत की भारी कमी का सामना करना पड़ा। राज्य योजना और सी.एस.एस. निधि से ₹ 4.25 करोड़ का क्रय किये गये चिकित्सा उपकरण मुख्य रूप से प्रतिकर्मक/तकनीशियनों की कमी के कारण कभी उपयोग में नहीं लाये गये।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को भा.चि.प. के मापदंडों के अनुरूप चिकित्सा संस्थानों में तेजी से आधारभूत संरचना तैयार करना चाहिए।

- प्राध्यापक वर्गों की कमी के कारण विभिन्न विषयों के लिए प्रदत्त शिक्षण घण्टे भा.चि.प. के दिशा-निर्देश के अनुरूप नहीं थे, जो शिक्षा की गुणवत्ता पर असर डाल सकता है।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को भा.चि.प. कार्य समूह की सिफारिशों पर कार्य करना चाहिए जिससे कि प्राध्यापक वर्गों की कमी को कम किया जा सके।

- चिकित्सा महाविद्यालय के किसी विभाग में कोई ठोस अनुसंधान-गतिविधियाँ संचालित नहीं किए गए। आगे, महाविद्यालय परिषद द्वारा अनुश्रवण अपर्याप्त था।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को चिकित्सा महाविद्यालयों द्वारा आवश्यकता के अनुरूप अनुसंधान गतिविधियों को लेना सुनिश्चित करना चाहिए और अपने चिकित्सा संस्थानों की नियमित अनुश्रवण भी सुनिश्चित करना चाहिए।

- पारा-मेडिकल संस्थानों को भी चिकित्सा उपकरण की कमी का सामना करना पड़ा जो नमूना-जाँचित स.न.मि.प्र.के. और सा.न.मि.प्र.के. में 40 और 63 प्रतिशत के बीच था। जबकि नर्सिंग महाविद्यालय राँची में यह 72 प्रतिशत था। इसी प्रकार, स.न.मि.प्र.के., सा.न.मि.प्र.के. और नर्सिंग महाविद्यालय में प्राध्यापक वर्गों की कमी क्रमशः 68, 72 और 89 प्रतिशत थी, जो शिक्षण पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार को पारा चिकित्सा संस्थानों में आधारभूत संरचना का निर्माण सुनिश्चित करना चाहिए और भा.न.प. के मापदंडों के अनुसार पारा चिकित्सा संस्थानों के लिए योग्य चिकित्सा कर्मियों को आकर्षित करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

पंचायती राज एवं राष्ट्रीय ग्रामीण नियोजन कार्यक्रम विभाग (विशेष प्रमण्डल)

2.2 "समेकित कार्य योजना (स.का.यो.) के कार्यान्वयन" पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

कार्यकारी सारांश

वामपंथ उग्रवाद प्रभावित जिलों में विकास के मुद्दों का समाधान करने के लिए भारत सरकार ने झारखंड के 17 जिलों सहित देश के 82 आदिवासी और पिछड़े जिलों में समेकित कार्य योजना (स.का.यो.) का शुभारंभ (दिसम्बर 2010) किया। योजना का मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक बुनियादी ढांचे और सेवाएं जैसे स्कूल भवनों, आंगनबाड़ी केन्द्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, जलापूर्ति, गाँवों में सड़कें आदि प्रदान करना था जो स्थानीय आबादी को सीधे प्रभावित करे और अल्पावधि में असर दिखाए। इसके अंतर्गत युवा लोगों के लिए उपयुक्त कौशल विकास कार्यक्रम बनाने का भी उद्देश्य था ताकि इन क्षेत्रों में वामपंथ उग्रवाद की आम गतिविधियों से उन्हें दूर किया जा सके।

"समेकित कार्य योजना के कार्यान्वयन" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2015 से जुलाई 2015 के दौरान वर्ष 2010-15 की अवधि के लिए चार जिलों (पूर्वी सिंहभूम, गुमला, पलामू और रामगढ़) के अभिलेखों के नमूना परीक्षण के द्वारा आयोजित किया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष के कुछ संक्षेप नीचे अंकित हैं:

- निधि के उपयोग में कमी के कारण वर्ष 2013-15 के दौरान कुल ₹ 495.81 करोड़ का केंद्रीय आवंटन, भारत सरकार की ओर से राज्य को जारी नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार कुल ₹ 495.81 करोड़ के केंद्रीय आवंटन से वंचित रह गया।

(कंडिका 2.2.6.1)

- राशि के अनुचित प्रबंधन और वित्तीय अनुशासन की कमी के परिणामस्वरूप कार्यपालक अभियंता, ग्रामीण कार्य विभाग (कार्य प्रमण्डल), रामगढ़ द्वारा कुल ₹ 4.22 करोड़ की योजना निधि का गबन किया गया। इसके अलावा, वर्ष 2011-14 के दौरान स्वीकृत कुल ₹ 5.53 करोड़ के अग्रिम का समायोजन/वसूली नहीं हो सका जो सरकारी निधि की हेराफेरी के जोखिम से भरा था।

(कंडिकाएँ 2.2.6.5 और 2.2.6.8)

- आयोजना में कमियों के कारण कुल ₹ 42.41 करोड़ की अनुमानित लागत के 1369 कार्यों को प्रशासनिक अनुमोदन के बाद रद्द कर दिया गया तथा वर्ष 2010-14 के दौरान लिए गए कुल ₹ 4.89 करोड़ मूल्य के 60 कार्य भारत सरकार और राज्य सरकार की योजनाओं के दोहराव थे। इसके अलावा, कुल ₹ 22.25 करोड़ के अग्राह्य

कार्यों का निष्पादन किया गया। इससे पता चलता है कि जिला स्तरीय समिति द्वारा योजना को अंतिम रूप देते समय पर्याप्त गंभीरता नहीं दिखाई गई।

(कंडिकाएं 2.2.7.1, 2.2.7.2 और 2.2.8.2)

- योजना कार्यों की निगरानी में कमियों के कारण परित्यक्त कुल 82 कार्य पर ₹ 6.28 करोड़ का व्यर्थ व्यय, 700 अपूर्ण कार्य पर कुल ₹ 33.10 करोड़ का निष्फल व्यय, अनियमित खरीद और निर्मित संपत्तियों का उपयोग में नहीं होना पाया गया।

(कंडिकाएं 2.2.8.1, 2.2.8.3, 2.2.8.6, 2.2.8.7 और 2.11.1)

- लेखापरीक्षा में देखा गया कि कौशल विकास के लिए निधि के उपयोग में कमी थी और अभिनव आजीविका कार्यक्रम के माध्यम से रोजगार की उपलब्धता का अभाव था।

(कंडिका 2.2.9)

2.2.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने वामपंथ उग्रवाद (एल.डब्ल्यू.ई.) से प्रभावित झारखण्ड के 17 जिलों¹ सहित देश के 82 चिन्हित आदिवासी और पिछड़े जिलों में विकास के लिए समेकित कार्य योजना (स.का.यो.) शुरू की (दिसम्बर 2010) ताकि ये जिले सामाजिक-आर्थिक मापदंडों की दृष्टि से प्रगति करके कम से कम राज्य के औसत स्तरों तक पहुँच सकें। वर्ष 2013-14 के बाद से इस योजना को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (ए.सी.ए.) के रूप में जाना जाता था। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य की कुल जनसंख्या 3.29 करोड़ है जबकि 17 वामपंथ उग्रवाद प्रभावित जिलों की जनसंख्या 2.33 करोड़ है। राज्य साक्षरता दर 66.41 प्रतिशत की तुलना में 17 वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित जिलों की साक्षरता दर 58.60 और 76.10 प्रतिशत के बीच रही। योजना का संचालन वर्ष 2010-11 के लिए ₹ 25 करोड़ प्रति जिला और वर्ष 2011-12 एवं इसके बाद के वर्षों के लिए ₹ 30 करोड़ का प्रति जिला प्रति वर्ष के 100 प्रतिशत ब्लॉक अनुदान की दर से किया गया। राशि का उपयोग या तो स्वतंत्र रूप से, या अन्य केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के साथ अभिसरण में, सार्वजनिक बुनियादी ढाँचे और सेवाओं में सुधार हेतु किया जा सकता था, किन्तु कोई भी प्रशासनिक व्यय योजना राशि से अनुमान्य नहीं था। वर्ष 2010-15 के दौरान इस योजना के तहत राज्य में स्वास्थ्य, शिक्षा, सिंचाई, सड़क सम्पर्क, आँगनवाड़ी केन्द्र, कौशल विकास आदि के कुल 24,196 कार्य लिए गए।

¹ बोकारो, चतरा, पूर्वी सिंहभूम, गढ़वा, गिरिडीह, गुमला, हजारीबाग, कोडरमा, खूंटी, लातेहार, लोहरदगा, पलामू, रामगढ़, राँची ग्रामीण, सरायकेला, सिमडेगा और पश्चिमी सिंहभूम

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रधान सचिव/सचिव की अध्यक्षता में पंचायती राज एवं एन.आर.ई.पी. (विशेष प्रमंडल) विभाग राज्य में इस योजना के कार्यान्वयन और जिलों को राशि विमुक्त करने के लिए जिम्मेदार नोडल विभाग है। जिला स्तर पर उपायुक्त (डी.सी.) की अध्यक्षता में एक जिला स्तरीय समिति (डी.एल.सी.) के द्वारा योजना कार्यान्वित की जाती है जिसमें सदस्य के रूप में पुलिस अधीक्षक (एस.पी.) और जिला वन अधिकारी (डी.एफ.ओ.) शामिल रहते हैं। उपायुक्त, योजना के तहत आवंटित राशि के प्रबंधन और खातों के रख-रखाव के लिए उत्तरदायी हैं। जिला स्तरीय समिति के कार्यकलापों का समुचित रूप से समन्वय करने के लिए मुख्य सचिव एवं पुलिस महानिदेशक की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय समिति (एस.एल.सी.) जिसमें प्रधान मुख्य वन संरक्षक एक सदस्य थे, का गठन किया गया था।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि क्या:

- i) योजना के क्रियान्वयन के लिए योजना निर्धारण प्रक्रिया पर्याप्त और प्रभावी थी;
- ii) योजना के निहित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कार्यों का निष्पादन मितव्ययी, दक्षतापूर्ण और प्रभावी था;
- iii) इस योजना में निगरानी, पारदर्शिता और प्रभाव आकलन के लिए तंत्र प्रभावी और पर्याप्त था; और
- iv) वामपंथ उग्रवाद प्रभावित जिलों ने सामाजिक-आर्थिक विकास में राज्य के औसत स्तरों तक प्रगति की।

2.2.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मापदण्ड को निम्न स्रोतों से लिया गया:

- स.का.यो. मार्गदर्शिका;
- योजना आयोग, राज्य सरकार, जिला स्तरीय समिति आदि के प्रासंगिक आदेश/परिपत्र/अनुदेश/बैठकों की कार्यवाहियाँ;
- जिलों की वार्षिक योजना और जिलों तथा विभाग की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन;
- झारखण्ड लोक कार्य लेखा एवं विभागीय संहिता; और
- झारखण्ड कोषागार संहिता और वित्तीय नियम।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और पद्धति

राज्य में, वर्ष 2010-15 तक की अवधि के लिए योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2015 से जुलाई 2015 के दौरान, विभाग और चार चयनित जिले² (17 में से) जिन्हें

² पूर्वी सिंहभूम, गुमला, पलामू, रामगढ़

प्रतिस्थापन के बिना, आकार के लिए अनुपातिक सम्भावना विधि द्वारा चुना गया था, के अभिलेखों के नमूना जाँच के द्वारा संपन्न की गई। लेखापरीक्षा के द्वारा नमूना जाँच के जिलों के 13 प्रखण्डों की 32 योजनाओं का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया।

21 अप्रैल 2015 को निदेशक-सह-अतिरिक्त सचिव, पंचायती राज एवं एन.आर.ई.पी. (विशेष प्रमण्डल), झारखण्ड सरकार के साथ एक प्रवेश सम्मेलन हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र और पद्धति पर चर्चा की गई एवं लेखापरीक्षा के दौरान उठाए गये मामलों पर चर्चा के लिए एक निकास सम्मेलन, सचिव, पंचायती राज्य एवं एन.आर.ई.पी. (विशेष प्रमण्डल), झारखण्ड सरकार के साथ 16 अक्टूबर 2015 को आयोजित हुआ। सचिव के द्वारा दिये गए उत्तरों को प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा के परिणाम

2.2.6 वित्तीय प्रबंधन

योजना की मार्गदर्शिका के अनुसार राज्य सरकार, जिसे अपने संचित निधि में इस योजना के लिए धन प्राप्त होता है, उपायुक्तों द्वारा इस उद्देश्य के लिए खोले गये बैंक खातों में राशि विमुक्त करेगी। उपायुक्त की अध्यक्षता में गठित जिला स्तरीय समिति आवंटित राशि के खातों के रख-रखाव के लिए उत्तरदायी होती है और यह भी सुनिश्चित करती है कि कार्यकारी एजेंसी के द्वारा भी योजना के तहत दी गई राशि के लिए अलग खाता संधारित किया जाएगा। राज्य के मुख्य सचिव राज्य में इस योजना में होने वाले खर्च की जाँच और निगरानी के लिए उत्तरदायी हैं।

2.2.6.1 निधि के कम उपयोग के कारण ₹ 495.81 करोड़ केन्द्रांश की हानि

वर्ष 2010-15 के दरम्यान भारत सरकार द्वारा विमुक्त की गई राशि एवं उसके विरुद्ध राज्य के द्वारा इसके उपयोग का विवरण तालिका-2.2.1 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.1- वर्ष 2010-15 के लिए स.का.यो. के तहत राज्य के वित्तीय सारांश का प्रतिवेदन

(₹ करोड़ में)							
वर्ष	प्रारम्भिक शेष	भारत सरकार द्वारा आवंटित राशि	विमुक्त केन्द्रांश	कुल उपलब्ध राशि	व्यय	अंत शेष	व्यय का प्रतिशत
2010-11	शून्य	350.00	350.00	350.00	147.71	202.29	42
2011-12	202.29	510.00	510.00	712.29	531.62	180.67	75
2012-13	180.67	510.00	510.00	690.67	357.61	333.06	52
2013-14	333.06	510.00	184.19	517.25	366.60	150.65	71
2014-15	150.65	510.00	340.00	490.65	383.52	107.13	78
कुल		2390.00	1894.19		1787.06		

(स्रोत:- एम.आई.एस. के अनुसार)

राज्य के द्वारा जिलों को विलंब से विमुक्त राशि तथा राशि के कम उपयोग, आदि के कारण केन्द्रांश की राशि ₹ 495.81 करोड़ की हानि।

जैसा कि तालिका-2.2.1 से विदित है वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में निधि की उपयोगिता का प्रतिशत 42 से 78 के बीच था जबकि नमूना-जाँचित जिलों में इसका प्रतिशत 25 से 81 के बीच था (परिशिष्ट-2.2.1)।

राज्य के द्वारा निधि को जिलों को विलंब से विमुक्त किये जाने, जिला स्तरीय समितियों के द्वारा निधि का कम उपयोग किये जाने, योजनान्तर्गत कार्य योजना का अभाव आदि के परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा राज्य को 2013-15 की अवधि में केन्द्रांश की राशि ₹ 495.81 करोड़³ विमुक्त नहीं की गई।

वर्ष 2010-15 के दौरान नमूना जाँच के जिलों में योजना के तहत कराये गए कार्यों की प्रक्षेत्रवार स्थिति तालिका-2.2.2 में दर्शायी गई है।

तालिका-2.2.2: वर्ष 2010-15 के दौरान निष्पादित कार्यों की प्रक्षेत्रवार स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	प्रक्षेत्र	पूर्वी सिंहभूम		गुमला		पलामू		रामगढ़	
		कार्यों की संख्या	व्यय	कार्यों की संख्या	व्यय	कार्यों की संख्या	व्यय	कार्यों की संख्या	व्यय
1	स्वास्थ्य	08	0.80	35	7.66	09	0.52	19	2.32
2	शिक्षा	168	15.50	830	15.06	235	7.58	286	10.44
3	सिंचाई	78	14.36	245	13.42	305	37.87	158	15.58
4	सड़क संपर्क	409	52.84	184	43.20	226	42.17	544	62.96
5	आंगनवाडी केन्द्र	42	2.28	199	9.01	111	5.47	188	10.25
6	कौशल विकास	05	2.77	08	2.95	01	0.88	शून्य	शून्य
7	अन्य	679	18.91	165	13.06	418	12.82	844	7.89
कुल		1389	107.46	1666	104.36	1305	107.31	2039	109.44

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

जैसा कि तालिका-2.2.2 से स्पष्ट है कि सभी नमूना-जाँचित जिलों में कार्यों की योजना बनाते समय स्वास्थ्य और कौशल विकास प्रक्षेत्र को कम प्राथमिकता दी गई तथा उपलब्ध निधि का 47 प्रतिशत सड़क सम्पर्क पर व्यय किया गया।

इंगित किए जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015)। तथापि इन प्रक्षेत्रों के तहत कार्यों के चयन के लिए कोई रोडमैप तैयार नहीं किया गया।

2.2.6.2 जिले के लिए निधि की उपलब्धता में विलंब

मार्गदर्शिका के अनुसार, राज्य सरकार को, भारत सरकार के द्वारा राज्य को निधि विमुक्त करने के 15 दिनों के अंदर जिलों को राशि स्थानान्तरित करना आवश्यक था

³ वर्ष 2013-14 के दौरान आवंटित राशि ₹ 510 करोड़ के विरुद्ध भारत सरकार द्वारा केवल ₹ 184.19 करोड़ और वर्ष 2014-15 में ₹ 510 करोड़ के विरुद्ध भारत सरकार द्वारा केवल ₹ 340 करोड़ विमुक्त किया गया।

तथा इसमें असफल रहने पर जिलों को निधि के अलावा रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया दर पर दंडात्मक ब्याज भी स्थानान्तरित किया जाना था।

राज्य सरकार द्वारा जिलों को निधि के विमुक्ति में विलम्ब के बावजूद भी दंडात्मक ब्याज के रूप में ₹ 7.59 करोड़ की राशि का भुगतान नहीं किया गया।

राज्य सरकार द्वारा जिलों को निधि के विमुक्ति में 7 से 114 दिनों के विलंब के बावजूद भी दंडात्मक ब्याज के रूप में ₹ 7.59 करोड़ की राशि का भुगतान नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.2.2)।

इंगित किए जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015)। तथ्य यह है कि राज्य सरकार ने जिलों को ₹ 7.59 करोड़ का दंडात्मक ब्याज का भुगतान नहीं किया।

2.2.6.3 अन्य केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के साथ अभिसरण का अभाव

मार्गदर्शिका के अनुसार, योजना का समग्र उद्देश्य, निधि का अन्य केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के अभिसरण के साथ उपयोग करना था जिससे कि वामपंथ उग्रवाद प्रभावित जिले सामाजिक-आर्थिक मापदंडों में प्रगति दर्ज करें।

लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया कि वर्ष 2010-13 के दौरान जिला स्तरीय समितियों द्वारा स.का.यो. की राशि का अन्य योजनाओं/कार्यक्रमों के साथ अभिसरण नहीं किया गया। वर्ष 2013-15 में राज्य सरकार ने ₹ 40.80 करोड़ की स.का.यो. राशि का नमूना-जाँचित जिलों की 816 ग्राम पंचायतों में पी.सी.सी. सड़कों के निर्माण के लिए मुख्यमंत्री ग्रामीण पथ योजना (एम.एम.जी.पी.वाई.) के साथ अभिसरण के लिए दिशा-निर्देश जारी किया (दिसम्बर 2013) जिसका विवरण तालिका-2.2.3 में है।

तालिका-2.2.3: वर्ष 2013-15 के दौरान एम.एम.जी.पी.वाई. के साथ अभिसरण के लिए कर्णांकित एवं विमुक्त की गई राशि

(₹ करोड़ में)

विवरण	पूर्वी सिंहभूम		गुमला		पलामू		रामगढ़	
	ग्राम पंचायत की संख्या	राशि	ग्राम पंचायत की संख्या	राशि	ग्राम पंचायत की संख्या	राशि	ग्राम पंचायत की संख्या	राशि
स.का.यो. से कर्णांकित राशि	231	11.50	159	8.00	283	14.10	143	7.20
मार्च 2015 तक डी.एल.सी. द्वारा विमुक्त निधि	143	5.70	शून्य	शून्य	104	6.98	शून्य	शून्य
विमुक्त निधि में कमी (प्रतिशत)	88 (38)	5.80 (50)	159 (100)	8.00 (100)	179 (63)	7.12 (50)	143 (100)	7.20 (100)

(स्रोत:- जिला द्वारा दी गई सूचना)

तालिका-2.2.3 से स्पष्ट है कि राज्य सरकार के निर्देश के बावजूद गुमला और रामगढ़ की जिला स्तरीय समितियों द्वारा 302 ग्राम पंचायतों के लिए स.का.यो. निधि से कर्णांकित राशि ₹ 15.20 करोड़ विमुक्त नहीं किया गया जबकि पूर्वी सिंहभूम और पलामू में 267 ग्राम पंचायतों के लिए कर्णांकित राशि की विमुक्ति में 50 प्रतिशत तक की कमी थी।

अभिसरण के अभाव में 569 ग्राम पंचायतें ₹ 28.12 करोड़ की धन राशि से वंचित रहीं जिसके परिणामस्वरूप एम.एम.जी.पी.वाई. के तहत पी.सी.सी. सड़क निर्माण के कार्य का क्रियान्वयन नहीं हुआ।

पुनः हमने वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित पूर्वी सिंहभूम के तीन प्रखण्डों⁴ में पाया कि आठ स्वास्थ्य उपकेन्द्र, आँगनबाड़ी भवनों में चल रहे थे, एक पी.एच.सी. किराये के भवन में चल रहा था और गुडाबंथा प्रखण्ड में कोई भी सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र कार्यरत नहीं था। इन प्रखण्डों में इन बुनियादी ढाँचों के निर्माण के लिए स.का.यो. धनराशि का उपयोग किया जा सकता था।

इंगित किये जाने पर सचिव ने कहा (अक्टूबर 2015) कि कई योजनाओं में विभिन्न घटकों को स.का.यो. से पूरा किया गया था इसलिए इसे अभिसरण माना जाना चाहिए। तथापि यह किसी भी दस्तावेजी साक्ष्य द्वारा समर्थित नहीं था।

2.2.6.4 ब्याज की गैर वापसी

लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि:

- गुमला और पलामू में 14 कार्यकारी एजेंसियों ने स.का.यो. धन पर अर्जित ₹ 1.03 करोड़ की ब्याज की राशि जिलों को वापस नहीं किया।
- पूर्वी सिंहभूम, गुमला और पलामू में छः कार्यकारी एजेंसियों द्वारा ₹ 36.27 लाख का अर्जित ब्याज न तो रोकड़ बही में दर्ज किया गया था और न ही जिलों को वापस किया गया था।

कार्यकारी एजेंसियों के द्वारा अर्जित ब्याज को जिले को वापस नहीं किए जाने के कारण ₹ 1.39 करोड़ के अर्जित ब्याज का उपयोग योजना में नहीं किया जा सका तथा यह कार्यकारी एजेंसियों के बैंक खाते में बेकार पड़े थे।

इंगित किये जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और कहा कि बैंक में बेकार पड़ी राशि इस योजना के तहत दायित्व को विमुक्त करते समय समायोजित कर ली जाएगी।

2.2.6.5 अनियमित वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप ₹ 4.22 करोड़ का गबन और ₹ 1.33 करोड़ का दुर्विनियोग

योजना मार्गदर्शिका के अनुसार, उपायुक्त को यह सुनिश्चित करना है कि कार्यकारी एजेंसियाँ दिए गए स.का.यो. निधि के लिए अलग खाता संधारित करेगी। कार्यकारी एजेंसियों द्वारा किए गए कार्यों के भुगतान के लिए निधि का आहरण राज्य के वित्तीय नियमों में निर्धारित और संबंधित विभागीय मैनुअल के अनुसार होगा।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि उपायुक्त, रामगढ़ ने वर्ष 2010-15 की अवधि में स.का.यो. परियोजनाओं/कार्यों के क्रियान्वयन के लिए ₹ 38.66 करोड़ की राशि

⁴ डुमरिया, गुडाबंथा और मूसाबनी

कार्यपालक अभियन्ता (का.अ.), ग्रामीण कार्य विभाग (कार्य प्रमंडल) रामगढ़ को किशतों में स्थानान्तरित (मार्च 2011 और जनवरी 2015 के मध्य) की (परिशिष्ट-2.2.3)। मार्गदर्शिका के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए तत्कालीन का.अ. ने प्रथम दो किशतों की कुल राशि ₹ 11 करोड़ को एक्सिस बैंक के बचत खाते⁵ में जमा किया (मार्च 2011 एवं जून 2011) जो कि एक सार्वजनिक क्षेत्र का बैंक नहीं था एवं शेष राशि ₹ 27.66 करोड़ कोषागार के जमा शीर्ष में रखी गई। कथित एक्सिस बैंक के मार्च 2011 से जून 2015 की अवधि के बैंक विवरणी और रोकड़ बही की जाँच से पता चला कि स.का.यो. निधि (₹ 11 करोड़) और बैंक ब्याज (₹ 0.18 करोड़) के अतिरिक्त ₹ 1.10 करोड़ नगद में और ₹ 0.18 करोड़ स्थानान्तरण के द्वारा भी इस बैंक खाते में जमा किया गया (फरवरी 2012)। यद्यपि लेखापरीक्षा में न तो इस राशि के स्रोतों को सुनिश्चित किया जा सका न ही ये राशियाँ प्राप्ति के रूप में रोकड़ बही में दर्ज की गई थी (परिशिष्ट-2.2.4)।

वित्तीय नियम के प्रावधानों और वित्तीय औचित्य के सिद्धान्तों का उल्लंघन करने के परिणामस्वरूप ₹ 4.22 करोड़ का गबन और ₹ 1.33 करोड़ का अस्थायी दुर्विनियोग हुआ।

एक्सिस बैंक खाते से आहरण की जाँच से पता चला कि जुलाई 2011 से दिसम्बर 2012 के दौरान ₹ 4.04 करोड़ नगद या स्वयं चेक के माध्यम से और मार्च 2011 तथा जनवरी 2013 में ₹ 0.18 करोड़ स्थानान्तरण के द्वारा निकाले गए जबकि सभी स.का.यो. कार्यों का निष्पादन केवल निविदा के द्वारा हो रहा था और जिसके लिए नगद निकासी की आवश्यकता नहीं थी (परिशिष्ट-2.2.5 और परिशिष्ट-2.2.6)। पुनः इन आहरणों को रोकड़ बही में दर्ज नहीं किया गया था। इस प्रकार, कार्यपालक अभियन्ता द्वारा बिना रोकड़ बही में दर्ज किए और बिना समर्थित अभिश्रवों के स.का.यो. राशि का बैंक खाते से नगद/स्वयं चेक/स्थानान्तरण के माध्यम से आहरण के परिणामस्वरूप ₹ 4.22 करोड़ का गबन हुआ।

पुनः उपायुक्त द्वारा चेक से स्थानान्तरित किए गए ₹ 1.33 करोड़ के स.का.यो. की राशि को कार्यपालक अभियन्ता द्वारा पूर्ण रूप से कोषागार में जमा नहीं किया गया बल्कि पहले किसी दूसरे बैंक खाते में ले जाया गया और वहाँ से बाद में 29 दिनों से 406 दिनों की देरी से छोटी-छोटी किशतों में कोषागार में भुगतान किया गया। इस प्रकार, ₹ 1.33 करोड़ की सरकारी राशि का अस्थायी दुर्विनियोग हुआ जैसा कि परिशिष्ट-2.2.7 में विवरणित है।

यह भी पाया गया कि कथित एक्सिस बैंक खाते से संबंधित रोकड़ बही केवल 14 मार्च 2011 से 01 अगस्त 2011 की अवधि के लिए लिखी गयी थी और उसके बाद कोई प्रविष्टि रोकड़ बही में दर्ज नहीं की गयी यद्यपि बैंक खाते से राशि का आहरण किया गया था। रोकड़ बही का बैंक बैलेंस के साथ मिलान कभी नहीं किया गया था।

इस प्रकार, कार्यपालक अभियन्ता, ग्रा.का.वि. (कार्य प्रमंडल) रामगढ़ द्वारा झारखण्ड वित्तीय नियमों के प्रावधानों और वित्तीय औचित्य के सिद्धान्तों का उल्लंघन करने के

⁵ का.अ., ग्रा.का.वि., का.प्र., रामगढ़ के नाम से खोला गया एक्सिस बैंक खाता, रामगढ़ (खाता सं. 911010014707045)

परिणामस्वरूप स.का.यो. राशि ₹ 4.22 करोड़ का गबन और ₹ 1.33 करोड़ का अस्थायी दुर्विनियोग हुआ।

इंगित किए जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और कहा कि कार्यपालक अभियन्ता के विरुद्ध सरकारी राशि के गबन की प्राथमिकी दर्ज की जा चुकी है (अगस्त 2015)। आगे की कार्यवाही प्रतीक्षाधीन थी (नवम्बर 2015)।

2.2.6.6 रोकड़ बही का बैंक खाते से मिलान नहीं किया जाना

- झारखण्ड वित्तीय नियमावली के नियम 265 के अनुसार रोकड़ बही का बैंक खाते से मिलान किया जाना आवश्यक है। नमूना-जाँचित चार में से तीन जिलों में पाया गया कि जिला स्तरीय रोकड़ बही का मार्च 2015 का अंतशेष बैंक के मार्च 2015 के अंतशेष से, जुलाई 2015 तक मिलान नहीं किया गया था जैसा कि तालिका-2.2.4 में दिखाया गया है।

तालिका-2.2.4: रोकड़ बही और बैंक खाते के मिलान न होने की विवरणी

(₹ में)

जिला	रोकड़ बही के अनुसार 31 मार्च 2015 का अंतशेष	बैंक खाते के अनुसार 31 मार्च 2015 का अंतशेष	जुलाई 2015 तक बिना मिलान किया हुआ अंतर
पूर्वी सिंहभूम	10,27,51,903.00	10,30,64,670.00	3,12,767.00
गुमला	13,92,28,487.00	14,37,69,127.00	45,40,640.00
रामगढ़	2,16,28,083.95	2,35,72,677.95	19,44,594.00

(स्रोत:- जिला स्तर पर संधारित रोकड़ बही और बैंक पासबुक)

इंगित किए जाने पर सचिव ने कहा (अक्टूबर 2015) कि रोकड़ बही और बैंक खाते का मिलान किया जा रहा था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि जैसा ऊपर दिखाया गया है रोकड़ बही और बैंक खाते में मिलान नहीं किया जा रहा था।

2.2.6.7 उपयोगिता प्रमाण पत्र की अनियमित प्रस्तुति

गुमला में, जिला शिक्षा अधीक्षक (डी.एस.ई.) द्वारा 2010-12 में 734 विभिन्न ग्राम शिक्षा समितियों को विद्यालयों में 734 किचन शेड बनाने के लिए ₹ 4.62 करोड़ अग्रिम दिया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 4.52 करोड़ के व्यय का समायोजन मापी पुस्तिका में कनीय अभियन्ता द्वारा दर्ज माप और सहायक अभियन्ता द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित किए जाने के आधार पर कर दिया गया जबकि इन्हें आहरण एवं वितरण पदाधिकारी के द्वारा पारित नहीं किया गया था। भुगतान की सत्यता की जाँच लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी क्योंकि लेखापरीक्षा को भुगतान के समर्थित वाउचर और मस्टर रौल उपलब्ध नहीं कराया गया। तथापि, अग्रिम को अंतिम व्यय मानते हुए डी.एस.ई. गुमला द्वारा जिला को ₹ 3.99 करोड़ का उपयोगिता प्रमाणपत्र भेज दिया गया।

पारित वाउचर, मस्टर रौल और मापी पुस्तिका नहीं रहने के बावजूद आहरण एवं वितरण पदाधिकारी द्वारा ₹ 3.99 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा करना अनियमित था।

इंगित किए जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और कहा कि उचित अनुवर्ती कार्यवाही हेतु मामले को देखा जाएगा और वाउचर, मापी पुस्तिकाएं, उपयोगिता प्रमाण पत्र ग्राम शिक्षा समितियों से प्राप्त कर लिया जाएगा। तथ्य यह है कि बिना किसी खर्च के प्रमाणक के उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा कर दिया गया था।

2.2.6.8 अग्रिम का असमायोजित रहना : ₹ 5.53 करोड़

झा.लो.का. लेखा संहिता के नियम 100 के अनुसार अस्थायी अग्रिम का भुगतान अधीनस्थ पदाधिकारियों (सहायक अभियन्ता के पद से नीचे नहीं) को पारित वाउचर के विरुद्ध ही किया जाना चाहिये एवं पूर्व के अग्रिम के समायोजन के बाद ही अनुवर्ती अग्रिम दिया जाना चाहिये।

गुमला में लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 5.85 करोड़ का अग्रिम जिसे कई सहायक अभियन्ता/लाभुक समितियों/ग्राम शिक्षा समितियों आदि को वर्ष 2011-14 के दौरान स.का.यो. के तहत कार्यों के निष्पादन के लिए स्वीकृत किया गया था उसमें से केवल ₹ 31.68 लाख ही समायोजित या वापस किया गया और शेष अग्रिम की राशि ₹ 5.53 करोड़, 31 मार्च 2015 तक असमायोजित रही जैसा कि तालिका-2.2.5 में उल्लेखित है।

दो से चार वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बावजूद ₹ 5.53 करोड़ के अग्रिम का असमायोजित रहना।

तालिका-2.2.5: 31 मार्च 2015 तक असमायोजित अग्रिम की विवरणी

(₹ लाख में)

एजेन्सी का नाम	व्यक्ति का नाम	अग्रिम की अवधि	अग्रिम की राशि	समायोजित/लौटाया गया अग्रिम	असमायोजित अग्रिम जुलाई 2015 तक
ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, गुमला	मधुसूदन प्रसाद	अक्टूबर 2011 से जनवरी 2013	12.89	11.25	1.64
विशुनपुर ब्लॉक गुमला	15 लाभुक समितियाँ	2011-14	23.71	शून्य	23.71
सदर ब्लॉक गुमला	22 लाभुक समितियाँ	मई 2011 से जुलाई 2013	41.72	18.18	23.54
जिला परिषद गुमला	बैधनाथ प्रसाद, क.अ.	अगस्त 2011	3.00	शून्य	3.00
जिला शिक्षा अधीक्षक गुमला	836 ग्राम शिक्षा समितियाँ	फरवरी 2011 से सितम्बर 2011	503.40	2.25	501.15
कुल			584.72	31.68	553.04

(स्रोत:- कार्यकारी एजेन्सियों के अभिलेख)

दो से चार वर्षों से अधिक समय तक अग्रिमों का असमायोजन/गैर वसूली, सरकारी राशि के दुर्विनियोग के जोखिम से भरा था।

इंगित किए जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और जिला योजना पदाधिकारी गुमला को अग्रिम को उचित ढंग से

समायोजित करने का निर्देश दिया तथापि अग्रिमों के समायोजन कि लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई।

अनुशंसा

योजना के वित्तीय प्रबंधन में वित्तीय नियमों/संहिता के प्रावधानों का अनुपालन किया जाना चाहिए।

2.2.7 योजना निर्माण

दिशा-निर्देशों के अनुसार, डी.एल.सी. को ऐसी ठोस योजना का प्रस्ताव तैयार करना चाहिए जिससे जनता की बुनियादी सुविधाओं और सेवाओं के निर्माण से संबंधित परिणाम अल्पावधि में दिखाई दे। इसके अलावा एस.एल.सी. और डी.एल.सी. को योजना के तहत अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए, अन्य केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के साथ अभिसरण में धन का उपयोग करने के लिए, सभी योजनाओं की रूपरेखा प्रत्येक वर्ष की शुरुआत में तैयार करने की आवश्यकता थी।

हमने योजना स्तर में निम्न कमियाँ पाईं:

2.2.7.1 योजनाओं के चयन में कमी

भारत सरकार के पंचायती राज मंत्रालय ने स.का.यो. के तहत ऐसी जिला कार्य योजना बनाने पर बल दिया था (दिसम्बर 2010) जो योजना निर्माण में, नीचे से ऊपर समाज के सभी स्तरों की भागीदारी सुनिश्चित करे और आयोजना का आधार प्रासांगिक सामाजिक आंकड़ा हो और जो प्रत्येक गाँव/पंचायत की कठिनाईयों और लोगों की जरूरतों को प्रतिबिंबित करे। योजना आयोग के निर्देश के अनुसार (मई 2011) स.का.यो. के तहत ली जाने वाली योजनाओं पर स्थानीय सांसदों के साथ उपयुक्त विचार विमर्श सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

कार्य योजना अत्यधिक अशांत क्षेत्रों की पहचान, सड़कों के जाल, घर-घर जा कर सर्वेक्षण कर स्थानीय लोगों की जरूरतों की पहचान के बाद बनाई जानी थी।

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि 2010-15 के दौरान स.का.यो. के तहत कार्य योजना नहीं बनाई गई थी। डी.एल.सी. ने स्वयं या समकक्ष विभागों के प्रस्तावों के आधार पर संसाधन की कमी पर ध्यान दिये बिना और अपेक्षित सर्वेक्षण/अध्ययन किये बिना और लोगों की जरूरतों का आकलन किये बिना वर्षभर योजनाओं की स्वीकृति प्रदान करती रही। इसके अलावा, डी.एल.सी. की बैठकों की कार्यवाही विवरण से स्पष्ट था कि वर्ष 2010-15 में सांसदों और पंचायती राज संस्थाओं के सदस्य सहित अन्य निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ कार्य की पूर्णता पर विचार विमर्श नहीं किया गया।

नमूना-जाँचित जिलों में
आयोजना में कमी के
परिणामस्वरूप ₹ 42.41
करोड़ के अनुमानित लागत
के 1369 कार्यों को
डी.एल.सी. के अनुमोदन के
बाद रद्द करना पड़ा।

आयोजना में कमी के परिणामस्वरूप, सार्वजनिक बाधा, भूमि अनुपलब्धता एवं पहले से निर्मित भवन आदि के कारण ₹ 42.41 करोड़ के अनुमानित लागत के 1,369 कार्यों को डी.एल.सी. के अनुमोदन के बाद भी रद्द करना पड़ा (परिशिष्ट-2.2.8)।

इंगित किये जाने पर सचिव ने कहा (अक्टूबर 2015) कि यद्यपि एकीकृत विस्तृत जिला योजना तैयार नहीं किया गया किंतु स.का.यो. के लिए कार्य योजना बनाई गई थी। उन्होंने आगे कहा कि प्रत्येक जिलों के लिए प्रक्षेत्रवार एक कॉमन योजना बनाने के प्रयास किये जा रहे हैं। वास्तविकता यह थी कि भारत सरकार के निर्देश के बावजूद भी पाँच सालों में जिला कार्य योजना नहीं बनाई गई।

2.2.7.2 परियोजनाओं के चुनाव में दोहराव

स.का.यो. दिशानिर्देशों के अनुसार परियोजनाओं के अंतर्गत व्यय, नियमित केन्द्रीय/राज्य प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत हो रहे व्यय के अलावे होगा और डी.एल.सी. को यह सुनिश्चित करना था कि एक ही परियोजना पर व्यय का दोहराव नहीं हुआ था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डी.एल.सी. के द्वारा (वर्ष 2010-11 और 2013-14 के बीच) स.का.यो. के तहत लिए गए 60 कार्य, जिनकी अनुमानित लागत ₹ 4.89 करोड़ थी, में मौजूदा केन्द्र/राज्य सरकार की अन्य योजनाओं के साथ दोहराव था। इसके परिणामस्वरूप, अनुमानित लागत ₹ 2.01 करोड़ के 45 कार्यों को बिना खर्च के रद्द करना पड़ा जबकि एक कार्य को ₹ 1.62 करोड़ खर्च करने के बाद बीच में बंद करना पड़ा। इसके अलावा, 14 आँगनबाड़ी केन्द्रों जिनके निर्माण पर ₹ 71 लाख खर्च हुए वे वर्ष 2008-10 में बी.आर.जी.एफ. से बने आँगनबाड़ी केन्द्रों के ठीक पास में बनाए गए। परिणामतः आँगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण में दोहराव हुआ जैसाकि तालिका-2.2.6 में दर्ज है।

तालिका-2.2.6: स.का.यो. के तहत चयनित दोहराव वाले कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

जिला	कार्यों के नाम	कार्यों की संख्या	अनुमानित लागत	व्यय
पूर्वी सिंहभूम	पुल/पुलिया	03	0.91	शून्य
गुमला	स्वास्थ्य उपकेन्द्र	01	0.22	शून्य
	ओपीडी केन्द्र	01	0.24	शून्य
	सड़क	01	2.17	1.62
पलामू	ट्रांसफार्मरों का बदलना	19	0.21	शून्य
रामगढ़	आँगनबाड़ी केन्द्र	14	0.71	0.71
	किचन शेड	21	0.21	शून्य
कुल		60	4.89	2.33

(स्रोत: डी.एल.सी. बैठक की कार्यवाही की विवरणी, प्रगति प्रतिवेदन और अन्य पत्राचार)

अंकेक्षण पृच्छा पर सचिव द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2015) कि विभिन्न विभाग अपने द्वारा तैयार कार्य योजनाओं के अनुसार भी अनेक योजनाएं चलाते हैं। कार्य

स्थल पर कार्य के प्रारंभ किये जाने के समय कार्यकारी एजेंसियों के द्वारा यह पाया गया कि कार्य दूसरे योजनाओं के अंतर्गत हो रहे थे। तथ्य यही है कि डी.एल.सी. एक ही कार्य का विभिन्न स्रोतों से दोहराव रोकने के लिए उपयुक्त तंत्र की व्यवस्था करने में विफल रही।

2.2.7.3 योजना के चुनाव में संसाधन की कमी का विश्लेषण नहीं किया गया

भारत सरकार के पंचायती राज मंत्रालय के निर्देशानुसार (दिसम्बर 2010) स.का.यो. की राशि का उपयोग सैद्धान्तिक रूप से संसाधन की कमी को दूर करने के लिए किया जाना था तथा स.का.यो. के तहत लिए गए कार्यों में ऐसे कार्य शामिल नहीं किए जाने चाहिए जिनके लिये अन्य चालू योजनाओं में राशि उपलब्ध हो।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि चल सम्पतियों यथा डेस्क, कम्प्यूटर और इनसे जुड़ी सामग्रियाँ, एंबुलेंस, चिकित्सा उपकरण, जेनेरेटर, फोटो कॉपी मशीन आदि (परिशिष्ट-2.2.9) के खरीद पर ₹ 16.38 करोड़ खर्च किये गये जबकि इन चल सम्पतियों की आपूर्ति सामान्यतः भारत सरकार द्वारा चलायी जा रही अन्य मुख्य योजनाओं जैसे कि सर्वशिक्षा अभियान, तेरहवां वित्त आयोग अनुदान, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन आदि के तहत किया जा सकता था।

इंगित किये जाने पर सचिव ने कहा कि (अक्टूबर 2015) धन की उपलब्धता के अनुसार प्राथमिकता के आधार पर हर जिले में कार्य योजना तैयार की गई थी।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा को न तो जिला द्वारा बनायी गयी कार्य योजना उपलब्ध करायी गयी और ना ही संसाधन की कमी के विश्लेषण के अभिलेख उपलब्ध कराए गए।

अनुशांसा

स.का.यो. जिलों के वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों के विकास के लिए संसाधन की कमी की पहचान, निम्नक्रम से उच्चक्रम में योजना प्रस्ताव बनाकर और पर्याप्त हितधारक परामर्श प्रक्रिया के माध्यम से की जानी चाहिए।

2.2.8 कार्यक्रम क्रियान्वयन

स.का.यो. के मार्गदर्शिका के अनुसार, जिला स्तरीय समिति, योजना के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं। समिति को सार्वजनिक आधारभूत संरचना और सेवा, जैसे विद्यालय भवन, आंगनबाड़ी केन्द्र, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, पेयजल आपूर्ति, ग्रामीण सड़कें, सार्वजनिक स्थलों जैसे प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और विद्यालय आदि में बिजली आपूर्ति इत्यादि के लिए ठोस कार्ययोजना बनानी हैं। केवल ऐसी योजना/कार्यों का चुनाव करना है जो स्थानीय लोगों से संबंधित हों तथा जो कम समय में परिणाम दे सके।

वर्ष 2010-15 के दौरान, राज्य में, योजना के अंतर्गत निर्गत ₹ 1,894.19 करोड़ की केन्द्रीय राशि के विरुद्ध ₹ 2,121.29 करोड़ प्राक्कलित राशि के 24,196 योजना/कार्यों

को लिया गया। इनमें से मार्च 2015 तक ₹ 1,787.06 करोड़ व्यय के उपरांत 21,798 (90 प्रतिशत) कार्य पूर्ण किये गए थे।

नमूना-जाँचित जिलों में वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान कार्यान्वयन के लिए 6,399 कार्य लिए गए जिनमें से 700 कार्य में देरी हुई तथा इन कार्यों पर ₹ 33.10 करोड़ व्यय करने के बावजूद ये अपूर्ण (जून 2015 तक) थे। इसके अलावा, 414 गैर-अनुमान्य कार्यों के क्रियान्वयन पर ₹ 17.61 करोड़, ₹ 3.18 करोड़ के बेंच/डेस्क की अनियमित खरीद, निजी जमीन पर ₹ 3.85 करोड़ के कार्यों का क्रियान्वयन, ₹ 7.31 करोड़ का व्यर्थ व्यय, ₹ 3.96 करोड़ के संपत्ति का अनुपयोगी पड़ा रहना, निर्मित भवनों का अनियमित उपयोग भी लेखापरीक्षा में पाया गया जिसकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है:

2.2.8.1 योजनाओं की भौतिक स्थिति

मार्च 2015 के अंत तक क्रियान्वयन के लिए ली गई परियोजनाओं/कार्यों और अब तक (जून 2015 तक) अपूर्ण कार्यों का सार निम्नलिखित है:

तालिका-2.2.7: कार्य की भौतिक स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	जिला का नाम	वर्ष 2010-15 के दौरान ली गई कार्यों की संख्या	वास्तविक व्यय	पूर्ण	अपूर्ण (प्रतिशत)	अपूर्ण योजना की प्राक्कलित राशि	अपूर्ण योजना पर व्यय
1.	पूर्वी सिंहभूम	1389	107.46	1117	272 (20)	22.60	6.62
2.	गुमला	1666	104.36	1518	148 (9)	अनुपलब्ध	10.76
3.	पलामू	1305	107.31	1176	129 (10)	अनुपलब्ध	4.14
4.	रामगढ़	2039	109.45	1888	151 (07)	23.95	11.58
कुल		6399	428.58	5699	700 (10)		33.10

(स्रोत:- नमूना-जाँचित जिलों द्वारा प्रस्तुत सूचनाओं के अनुसार)

जैसा कि तालिका-2.2.7 से स्पष्ट है, जून 2015 तक इन कार्यों पर ₹ 33.10 करोड़ व्यय करने के बावजूद 6,399 कार्यों में से 700 कार्य अपूर्ण थे। अपूर्ण कार्यों का वर्ष-वार विश्लेषण तालिका-2.2.8 में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका-2.2.8 : अपूर्ण योजनाओं की वर्ष-वार स्थिति

जिला	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	कुल
पूर्वी सिंहभूम	01	शून्य	शून्य	21	250	272
गुमला	31	18	60	23	16	148
पलामू	02	01	शून्य	38	88	129
रामगढ़	48	शून्य	12	01	90	151

(स्रोत:- नमूना-जाँचित जिलों द्वारा प्रस्तुत सूचनाओं के अनुसार)

कार्यों को निर्धारित समय के अन्दर पूर्ण नहीं किये जाने के कारण आमलोगों को अल्पावधि में लाभ प्रदान करने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (अक्टूबर 2015) किया और बताया कि योजना पूर्ण नहीं होने के मुख्य कारण भूमि अधिग्रहण की समस्या, कानूनी मामले, एफ.आई.आर., स्थानीय बाधा, विलंब/अनुचित तरीके से भूमि का राज्य सरकार के नाम किया जाना आदि था। सचिव ने, सभी जिला योजना अधिकारियों को योजनाओं को जल्द से जल्द पूरा करने का निर्देश दिया।

2.2.8.2 अग्राह्य कार्यों का निष्पादन

मार्गदर्शिका के अनुसार आयोजना में सार्वजनिक बुनियादी संरचना और सेवा का ठोस प्रस्ताव शामिल किया जाना चाहिए और कार्यालय भवन और इसकी चाहरदिवारी, धार्मिक संरचना, स्वागत मेहराव, कर्मचारी आवासों आदि कार्यों का चयन नहीं किया जाना चाहिए।

- लेखापरीक्षा ने देखा कि, मार्गदर्शिका के प्रावधानों के विपरीत, जिला स्तरीय समिति ने वर्ष 2010-15 के दौरान कुल 414 अग्राह्य कार्यों यथा प्रहरी कक्ष का निर्माण, डी.सी. कार्यालय के चाहरदिवारी का निर्माण, डी.सी. कार्यालय में सी.सी.टी.वी. की स्थापना, शिक्षक आवास का निर्माण, पार्क का निर्माण, विद्यालय की चाहरदिवारी निर्माण आदि को स्वीकृत किया गया, जिसकी प्राक्कलित राशि ₹ 22.25 करोड़ था तथा जिस पर ₹ 17.61 करोड़ व्यय किया जा चुका था (परिशिष्ट-2.2.10)।

अग्राह्य कार्यों का चयन एवं कार्यान्वयन इंगित करता है कि योजना के तहत कार्यों के चयन को अंतिम रूप देते समय जिला स्तरीय समिति द्वारा पर्याप्त गंभीरता नहीं दिखाई गई।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि मार्गदर्शिका में योजना के चयन को परिभाषित नहीं किया गया था, इस कारण जिला स्तरीय समिति योजनाओं के चयन हेतु निर्णय करने में सक्षम था।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि योजना मार्गदर्शिका और योजना आयोग के निर्देशों (सितम्बर 2013) में ऐसे कार्यों, जिसका चयन इस योजना के तहत नहीं किया जाना है, का स्पष्ट उल्लेख किया गया था।

- गुमला में, जिला स्तरीय समिति ने सिविल सर्जन, गुमला को चिकित्सा उपकरणों के क्रय के लिए ₹ 38.29 लाख की स्वीकृति (मार्च 2011 से सितम्बर 2011) दी। इनमें से ₹ 8.17 लाख बिना जिला स्तरीय समिति की स्वीकृति के, अन्य उद्देश्यों, यथा एयर कंडिशनर और स्टेबलाइजर, रिभोल्विंग स्टूलों, पानी फिल्टर आदि के क्रय पर व्यय (मार्च 2013) कर दिया गया।

निकास सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में जिला योजना पदाधिकारी, गुमला ने बताया कि एयर कंडिशनर और स्टेबलाइजर आदि का क्रय सदर अस्पताल, गुमला के शल्य कक्ष में प्रतिष्ठापन हेतु किया गया था जिसकी जिला स्तरीय समिति से कार्यांतर अनुमोदन प्राप्त किया जायेगा। तथ्य यह है कि इन उपकरणों का क्रय बिना जिला स्तरीय समिति के अनुमोदन के किया गया था।

नमूना-जाँचित जिलों में वर्ष 2010-15 के दौरान कुल 414 अग्राह्य कार्यों पर ₹ 17.61 करोड़ का व्यय।

- पूर्वी सिंहभूम में वर्ष 2014-15 के दौरान, दो ग्राम पंचायतों (कालापाथर, चकुलिया प्रखंड और बनकीसोल, डुमरिया प्रखंड) द्वारा राज्य संपोषित योजना पर समेकित कार्य योजना मद से ₹ 3.25 लाख व्यय किया गया था। यद्यपि, ग्राम पंचायत चाकुलिया द्वारा राज्य संपोषित योजना के तहत उपलब्ध मद से ₹ 0.24 लाख अंतरित कर समेकित कार्य योजना मद में प्रतिपूर्ति कर दिया गया किन्तु दूसरे ग्राम पंचायत द्वारा इस प्रकार कि कार्यवाही नहीं की गई।
- वित्त मंत्री, झारखण्ड सरकार के अनुदेशों (फरवरी 2011) के अनुसार प्रशासनिक और आवर्ती व्यय समेकित कार्य योजना के तहत अस्वीकार्य थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि, वर्ष 2010-15 के दौरान तीन नमूना-जाँचित जिलों⁶ में आठ कार्यकारी एजेंसियों द्वारा कुल ₹ 50.92 लाख का अनियमित उपयोग अस्थायी कर्मचारियों के वेतन भुगतान, ईंधन प्रभार, कम्प्यूटर संबंधी उपकरण का क्रय, प्रकाशन एवं विज्ञापन, फोटोकॉपी आदि के लिए किया गया। प्रशासनिक और आवर्ती व्यय पर समेकित कार्य योजना मद का उपयोग अनियमित था क्योंकि इससे योजना मद में उतनी राशि की उपलब्धता में कटौती हुई।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि पी.डब्ल्यू.डी. संहिता के तहत एक प्रतिशत प्रशासनिक व्यय स्वीकार्य है। एजेंसियों को सूचना के प्रसार के अभाव में, उनको इसके लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है। यद्यपि, यह वित्त मंत्री द्वारा निर्गत (2011) अनुदेशों का उल्लंघन था।

2.2.8.3 निविदा प्रक्रिया में अनियमितता

(I) अनियमित खरीद

जिला स्तरीय समिति, पलामू और रामगढ़ द्वारा विद्यालयों हेतु बेंच/डेस्क के क्रय के लिए, आपूर्ति हेतु निविदा, वस्तुओं का सम्पूर्ण विवरण/बैठने की क्षमता/प्रकार/दर आदि को सुनिश्चित किये बिना निर्गत की गई (जनवरी/फरवरी 2011)।

निविदा प्रक्रिया के उपरांत, उपायुक्त, पलामू ने एक एजेंसी को 50 विद्यालयों में 9,546 सेट बेंच और डेस्क, जिसकी प्राक्कलित राशि ₹ 2.84 करोड़ थी, की आपूर्ति हेतु कार्यादेश (फरवरी 2011) निर्गत किया। 28 विद्यालयों में ₹ 1.56 करोड़ मूल्य के 5,195 सेट बेंच/डेस्क की आपूर्ति के बाद इस कार्यादेश को रद्द (जुलाई 2011) कर दिया गया क्योंकि एजेंसी द्वारा आपूर्ति की गयी सामग्री दोषपूर्ण और निम्न गुणवत्ता का था। यह पाया गया कि सामग्री की निम्न गुणवत्ता के बावजूद, उपायुक्त, पलामू ने एजेंसी को ₹ 1.17 करोड़ भुगतान (अप्रैल 2013) कर दिया। इसके पश्चात एजेंसी द्वारा न तो दोषों को सुधारा गया और न ही जिला स्तरीय समिति द्वारा शेष विद्यालयों में बेंच/डेस्क की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए कोई कार्यवाही की गयी (जुलाई 2015 तक)।

⁶ गुमला, पलामू तथा रामगढ़

जिला शिक्षा पदाधिकारी, रामगढ़ द्वारा जिले के चार प्रखंडों में 153 विद्यालयों के 28995 छात्रों के लिए ₹ 159.80 लाख (इकाई लागत ₹ 2,200) की लागत से चार सीटों वाले 7,264 बेंच/डेस्क की जरूरत का आकलन किया गया। इस सिलसिले में आगे देखा गया कि जिला स्तरीय समिति, रामगढ़ द्वारा 68 विद्यालयों के लिए चार सीटों वाले 3,451 बेंच/डेस्क के क्रय के लिए ₹ 83.68 लाख की प्रशासनिक स्वीकृति फरवरी 2011 में दी गई, किन्तु इसके विरुद्ध उपायुक्त, रामगढ़ ने एक एजेंसी को ₹ 2.68 करोड़ की लागत से दो सीटों वाले 5,249 बेंच/डेस्क की आपूर्ति के लिए कार्यादेश (मार्च 2011 से दिसम्बर 2011 तक) निर्गत कर दिया तथा इसके विरुद्ध एजेंसी को ₹ 2.65 करोड़ का भुगतान भी कर दिया गया।

इस प्रकार, ₹ 606 प्रति सीट⁷ की स्वीकृत कीमत के विरुद्ध ₹ 2524 प्रति सीट⁸ की दर से बेंच/डेस्क का क्रय किया गया जिसके फलस्वरूप बिना जिला स्तरीय समिति के प्रशासनिक स्वीकृति के आपूर्तिकर्ता को ₹ 2.01 करोड़⁹ का अधिक भुगतान किया गया। इसके अलावे, जिला स्तरीय समिति द्वारा बेंच/डेस्क की कमतर मात्रा की स्वीकृति और निविदा में अस्पष्टता के कारण ₹ 2.65 करोड़ व्यय के बावजूद 18,497 (आकलित जरूरत का 64 प्रतिशत) छात्रों के बैठने की व्यवस्था का प्रावधान नहीं किया जा सका।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि पलामू के मामले में आपूर्तिकर्ता की 25 प्रतिशत राशि, दोषों के सुधार तक रोका गया था और एजेंसी के खिलाफ प्राथमिकी दर्ज करने की कार्रवाई की गयी थी। रामगढ़ के मामले में, सचिव ने जिला योजना पदाधिकारी, रामगढ़ को जाँच करने का निर्देश दिया।

2.2.8.4 जिला स्तरीय समिति के अनुमोदन के बिना कार्यों का निष्पादन

गुमला में, जिला स्तरीय समिति ने, सात अति वामपंथ उग्रवाद प्रभावित प्रखंडों¹⁰ में प्रति इकाई ₹ 65,900 की प्राक्कलित राशि की लागत से 102 शौचालयों के निर्माण के लिए ₹ 67.22 लाख की स्वीकृति दी (2010-11) और ग्राम शिक्षा समिति द्वारा नवम्बर 2011 तक कार्य पूर्ण कराने के लिए डी.एस.ई., गुमला को ₹ 26.89 लाख की राशि विमुक्त (अगस्त 2011) किया।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि स्वीकृत 102 शौचालयों में से 46 शौचालयों का निर्माण छः प्रखण्डों में स्वीकृत स्थलों पर लिया गया जबकि डी.एस.ई., गुमला द्वारा शेष 56 शौचालयों का निर्माण जिले के पाँच प्रखण्डों में जिला स्तरीय समिति के अनुमोदन के

⁷ प्रति सीट लागत- ₹ 83.678 लाख/3451*4 जैसा कि चार छात्र प्रति बेंच की क्षमता वाले 3,451 सीटों वाले बेंच/डेस्क के लिए ₹ 83.678 लाख की स्वीकृति

⁸ दो छात्र प्रति बेंच क्षमता वाले 5,249 बेंच/डेस्क की आपूर्ति के लिए आपूर्तिकर्ता को ₹ 2.65 करोड़ का भुगतान किया गया

⁹ अधिक भुगतान- (₹ 2524 - ₹ 606) x खरीद की गई बेंच/डेस्क की संख्या यथा 5,249 x प्रति बेंच/डेस्क में सीटों की संख्या अर्थात् 2

¹⁰ विशुनपुर, चैनपुर, डुमरी, घाघरा, जारी, पालकोट और रायडीह

बिना लिया गया। इन 102 शौचालयों पर ₹ 26.41 लाख व्यय किया गया। हालाँकि, गैर-अनुमोदित स्थलों पर निर्माण किये जाने के कारण जिला स्तरीय समिति द्वारा जुलाई 2015 तक एजेंसियों को निर्माण लागत की शेष राशि ₹ 40.33 लाख विमुक्त नहीं किया गया। फलस्वरूप, जुलाई 2015 तक 102 शौचालयों में से कोई भी पूर्ण नहीं किया जा सका था, इस प्रकार ₹ 26.41 लाख का व्यय निष्फल हुआ।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि 56 शौचालयों का निर्माण, जिसका जिला स्तरीय समिति द्वारा अनुमोदन नहीं दिया गया था, अब सर्व शिक्षा अभियान के तहत पूर्ण कर दिया जाएगा। उन्होंने, इसके अलावा बताया कि शेष 46 शौचालयों को समेकित कार्य योजना के तहत पूर्ण करने का प्रयास किया जाएगा। तथ्य यह है कि बिना डी.एल.सी. के अनुमोदन के कार्यों को लिए जाने के लिए डी.एस.ई. गुमला के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई।

2.2.8.5 भूमि के स्वामित्व के हस्तांतरण के बिना कार्य का निष्पादन

उपायुक्त, गुमला एवं पलामू द्वारा जारी आदेश (दिसम्बर 2011 एवं मई 2012) के अनुसार समेकित कार्य योजनान्तर्गत निर्माण कार्य सरकारी भूमि पर किए जाने थे और सरकारी भूमि की अनुपलब्धता की स्थिति में रैयती भूमि पर निर्माण कार्य भूमि के वास्तविक स्वामी द्वारा निबंधित अधिकार पत्र द्वारा उक्त भूमि का दान महामहिम राज्यपाल के नाम पर करने के उपरांत ही प्रारम्भ किया जाना था अन्यथा कार्यारम्भ के पश्चात किसी प्रकार की भूमि संबंधी विवाद होने पर इसकी सम्पूर्ण जवाबदेही संबंधित कार्यान्वयन एजेंसियों की थी।

गुमला एवं पलामू के अभिलेखों की जाँच से स्पष्ट हुआ कि नियमों का उल्लंघन करते हुए जनवरी 2011 से अगस्त 2011 की अवधि में तक रैयती भूमि पर 54 योजनाओं पर ₹ 4.58 करोड़ का कार्य बिना स्वामित्व के हस्तांतरण को शुरू किया गया जिसपर कुल ₹ 3.85 करोड़ का व्यय किया गया जो अनियमित था।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और बताया कि रैयती भूमि पर उनके वास्तविक स्वामी द्वारा निबंधित अधिकार पत्र सरकार के नाम करने के उपरान्त कार्य प्रारम्भ करने का निर्देश जारी किया जायगा।

2.2.8.6 अपूर्ण कार्य

(1) निष्फल व्यय

लेखापरीक्षा में देखा गया कि मई 2012 और अगस्त 2014 के बीच विभिन्न कारणों से 82 योजनाओं को, जिनकी प्राक्कलित राशि ₹ 10.78 करोड़ थी, पर ₹ 6.28 करोड़ व्यय करने के बाद छोड़ दिया गया जैसा कि तालिका-2.2.9 में दर्शाया गया है।

गुमला एवं पलामू में 54 योजनाओं पर ₹ 4.58 करोड़ का कार्य रैयती भूमि पर बिना स्वामित्व के हस्तांतरण के शुरू किया गया।

तालिका-2.2.9: मार्च 2015 तक बंद योजनाओं पर निष्फल व्यय

(₹ लाख में)

ज़िला	कार्य	कार्यों की संख्या	वर्ष	प्राक्कलित राशि	व्यय	कार्य स्थगित से	छोड़ देने के कारण
पूर्वी सिंहभूम	सड़क, चाहरदीवारी एव तालाब	03	2010-11	462.38	277.10	मई 2012	जमीन विवाद
गुमला	सड़क बाजारशेड, मैक्रोलिफ्ट	35	2010-14	278.67	145.70	दिसम्बर 2012 से अगस्त 2014	जमीन विवाद, स्थानीय अवरोध एवं संवेदक द्वारा कार्य नहीं किया जाना
पलामू	आंगनबाड़ी केंद्र, सामुदायिक केंद्र और उद्यान	39	2010-12	302.00	185.03	फरवरी 2013 से अगस्त 2013	संवेदक द्वारा कार्य नहीं किया जाना एवं बीच में कार्य अवरुद्ध हो जाना
रामगढ़	पी.सी.सी.रोड	05	2013-14	34.55	20.42	जनवरी 2014 से जुलाई 2014	जमीन की समस्या
	कुल	82		1077.60	628.25		

प्राक्कलित राशि ₹ 10.77 करोड़ की 82 योजनाओं को ₹ 6.28 करोड़ व्यय करने के बाद छोड़ दिया गया।

82 कार्यों में पूर्वी सिंहभूम में लायलम से बटालुका के बीच सड़क का निर्माण कार्य ₹ 266.82 लाख व्यय करने के उपरांत बंद कर दिया गया (मई 2012) क्योंकि सड़क का एक हिस्सा दलमा हाथी अभ्यारण्य के क्षेत्र में पड़ता था जिसके लिए राष्ट्रीय वन्य जीव बोर्ड, वन मंत्रालय, भारत सरकार से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किया जा सका।

इसी तरह, जिला स्तरीय समिति, पलामू द्वारा समेकित कार्य योजना निधि से स्वीकृत (2010-11) सदर प्रखंड में उद्यान के निर्माण कार्य का क्रियान्वयन ₹ 40 लाख व्यय करने के उपरांत बंद कर दिया गया तथा बाद में जिला स्तरीय समिति द्वारा बचे हुए कार्य के निष्पादन के लिए पर्यटन विभाग, झारखण्ड सरकार से अनुरोध (अगस्त 2013) करने का निर्णय लिया गया।

इस प्रकार, दोनों ही मामलों में जिला स्तरीय समिति द्वारा परियोजना स्वीकृत करते समय आवश्यक सतर्कता नहीं बरती गई।

इंगित किए जाने पर सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015)। तथ्य यह है कि योजनान्तर्गत कार्यों को लिए जाने के अभीष्ट उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

(II) माइक्रो-लिफ्ट सिंचाई प्रणाली के अधिष्ठापन में ₹ 1.03 करोड़ का निष्फल व्यय

राज्य सरकार द्वारा निर्देश (मार्च 2011) दिया गया था कि ₹ दो लाख तक की प्राक्कलित राशि की योजना लाभुक समिति द्वारा कार्यान्वित किया जा सकता है। पुनः झारखण्ड लोक निर्माण संहिता के अनुसार ₹ 2.50 लाख और अधिक की योजना का

निर्माण कार्य निविदा दवारा ही किया जाना चाहिए। वर्ष 2011-15 के दौरान गुमला जिला में 178 कार्यों का कार्यान्वयन, जिनकी प्राक्कलित राशि ₹ 6.85 करोड़ थी तथा जिसपर मार्च 2015 तक ₹ 5.06 करोड़ व्यय किया जा चुका था, अनियमित रूप से लाभुक समिति/विभागीय तौर पर किया गया, जबकि प्रत्येक कार्य का प्राक्कलन ₹ 2.50 लाख से अधिक था।

पुनः, हमने 103 पूर्ण माइक्रो-लिफ्ट सिंचाई प्रणाली में से 34 का नमूना जाँच किया और पाया कि इन कार्यों को ₹ 1.03 करोड़ की लागत से पूर्ण किया गया था लेकिन वैट/इन्टेक वेल/पंप गृह का निर्माण न होना, पम्प सेट का अधिष्ठापन न होना और पी.भी.सी. पाईपों को नहीं लगाये जाने आदि के कारण इनमें से कोई भी प्रणाली कार्यरत नहीं थीं। इस तथ्य का उल्लेख (अगस्त 2014) भूमि संरक्षण पदाधिकारी, गुमला ने भी अपने सर्वेक्षण प्रतिवेदन में किया था।

इस प्रकार, इन कार्यों पर व्यय की गयी राशि ₹ 1.03 करोड़ निष्फल साबित हुई।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और बताया की इन्हें संचालन योग्य बनाने हेतु प्रयास किया जा रहा है। तथापि, माइक्रोलिफ्ट सिंचाई प्रणाली को संचालन योग्य बनाने हेतु वैट/इन्टेक वेल/पंप गृह का निर्माण नहीं किये जाने के कारणों को लेखापरीक्षा के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया।

2.2.8.7 समेकित कार्य योजना के तहत निष्क्रिय परिसम्पत्तियाँ

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान सार्वजनिक बुनियादी ढांचे और सेवाओं के लिए 99 परिसम्पत्तियाँ जिनके निर्माण पर ₹ 3.96 करोड़ व्यय किये गये थे, हस्तांतरण नहीं किये जाने के कारण निर्माण के सात से 48 महीनों के उपरांत भी बिना उपयोग की पड़ी हुई थीं (परिशिष्ट-2.2.11)।

जिला स्तरीय समिति द्वारा निगरानी में कमी के कारण इन पूर्ण परिसम्पत्तियों का उपयोग नहीं किया जा रहा था, जिससे अंततः योजना का उद्देश्य असफल रहा।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि परिसम्पत्तियों को पूर्ण होने के पश्चात इन्हें उपयोगकर्ता विभाग को हस्तगत करा दिया गया था और इसकी उपयोगिता की जिम्मेवारी उपयोगकर्ता विभाग की है।

सचिव का यह जवाब, विभागों के बीच समन्वय स्थापित करने के सरकार की जिम्मेदारी, जिससे कि सीमित संसाधन से जो परिसंपत्तियों का निर्माण होता है, के उपयोग, जिससे वामपंथ उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों के विकास के उद्देश्य की प्राप्ति हो सकती है, की जिम्मेवारी से उन्हें बरी नहीं करता है।

2.2.8.8 निर्मित भवनों का अनियमित उपयोग

गुमला और रामगढ़ जिलों में समेकित कार्य योजना के तहत निर्मित तीन भवनों का अयोग्य कब्जादारों द्वारा अनियमित उपयोग किया जा रहा था जिनका विवरण निम्नवत है:

- गुमला में, ₹ 124.89 लाख की लागत से निर्मित (2013) अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र, रायडीह को, कब्जा कर इसे अगस्त 2013 से पुलिस कैम्प के रूप में उपयोग किया जा रहा था। इसी तरह, एस.एस. +2 हाई स्कूल, गुमला में ₹ 16.62 लाख की लागत से निर्मित (2013) अतिरिक्त वर्ग कक्ष पर वर्ष 2013 से एन.सी.सी. का कब्जा था।
- रामगढ़ के गोला प्रखंड में आँगनवाडी केंद्र, औरोडीह का अनधिकृत अधिवासी द्वारा अनियमित रूप से कब्जा कर इसका उपयोग आवासीय उद्देश्य के लिए किया जा रहा था।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया कि (अक्टूबर 2015) भवन को खाली कराकर इसके उचित उपयोग का प्रयास किया जाएगा।

2.2.8.9 दंड राशि का आरोपण नहीं/कम काटा जाना

लेखापरीक्षा में देखा कि गुमला, पलामू और रामगढ़ जिलों के 203 नमूना-जाँचित मामलों में से 153 मामलों में एफ2 समझौता (झा.लो.का.वि. संहिता) के खंड-2 की नियम एवं शर्तों के विपरीत, संवेदक द्वारा कार्य पूर्ण करने में विलंब के बावजूद, ₹ 1.66 करोड़ की दंड राशि या तो नहीं काटी गयी या कम काटी गयी।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि उन मामलों, जिनमें योग्यता के आधार पर समय विस्तार स्वीकृत किया गया को छोड़कर, विलम्ब से कार्य पूर्ण करने पर दंड राशि काटा जाना चाहिए। हालाँकि, सचिव ने इन मामलों में दंड की राशि को नहीं काटी जानी या कम काटे जाने का कोई कारण नहीं बताया। इन राशियों की वसूली का कोई आश्वासन भी नहीं दिया गया।

2.2.8.10 संवेदकों को अनुचित लाभ

ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल (ग्रा.वि.वि.प्र.) गुमला में वर्ष 2013-14 के दौरान समेकित कार्य योजना के तहत 60 कार्यों को अगस्त 2014 और सितम्बर 2014 के बीच पूरा करने के लिए लिया गया था। लेखापरीक्षा में 60 कार्यों में से 37 के नमूना जाँच में पाया गया कि ₹ 7.36 करोड़ की प्राक्कलित राशि के 24 कार्यों में माप को मापी की तिथि से 15 से 230 दिनों के अनुचित विलंब से मापी पुस्तिका में दर्ज किया गया था। इसके अलावे यह भी देखा गया कि यद्यपि जून 2014 और अगस्त 2014 के बीच ली गई मापी के अनुसार मापी पुस्तिका में इन कार्यों को पूर्ण दिखाया गया लेकिन अक्टूबर 2014 के प्रगति प्रतिवेदन में इन कार्यों को अपूर्ण दिखाया गया था।

यह मापी पुस्तिका में दर्ज माप की सत्यता पर संदेह पैदा करता है और इन 24

कार्यों को विलम्ब से पूर्ण करने के लिए दंड स्वरूप ₹ 74 लाख (₹ 7.36 करोड़ का 10 प्रतिशत) की कटौती नहीं करने से संवेदकों को अनुचित लाभ पहुँचाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने इसे गंभीरता से लिया और मामले की जाँच के लिए जिला योजना पदाधिकारी, गुमला को निर्देश (अक्टूबर 2015) दिया। आगे की कार्रवाई की प्रतीक्षा थी (नवम्बर 2015)।

2.2.9 समेकित कार्य योजना के तहत कौशल विकास

योजना आयोग ने निर्देश (जनवरी 2011) दिया था कि समेकित कार्य योजना के तहत विशिष्ट कौशल विकास की योजनाओं को लिया जा सकता है। इसके अलावा, मार्गदर्शिका के अनुसार, प्रत्येक जिले में, समेकित कार्य योजना के तहत आवंटित निधि का 10 प्रतिशत, संबंधित जिला के स्थानीय निवासियों के लिए रोजगार सुनिश्चित करने वाली कौशल विकास की योजनाओं के लिए अनिवार्य रूप से उपयोग किया जाए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान रामगढ़ में कौशल विकास के लिए कोई भी परियोजना नहीं लिया गया। नमूना-जाँचित अन्य तीन जिलों में वर्ष 2010-15 के दौरान कौशल विकास पर किये गये व्यय की स्थिति को तालिका- 2.2.10 में दिखाया गया है।

तालिका-2.2.10: कौशल विकास पर किए गए व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

जिला	वर्ष 2010-15 के दौरान जिला को आवंटित निधियां	व्यय (आवंटन का प्रतिशत)
पूर्वी सिंहभूम	115.00	2.77 (2%)
गुमला	115.00	2.95 (3%)
पलामू	115.00	0.88 (1% के नीचे)
रामगढ़	115.00	शून्य

जैसा कि तालिका-2.2.10 से स्पष्ट है कि कौशल विकास पर किए गए व्यय का प्रतिशत कुल आवंटित निधि का एक प्रतिशत से कम से लेकर तीन प्रतिशत के बीच था जो मार्गदर्शिका में प्रावधानित 10 प्रतिशत से बहुत कम था।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि आवंटित निधि का 10 प्रतिशत व्यय का प्रावधान केवल अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता मार्गदर्शिका में था।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजना आयोग द्वारा कौशल विकास योजनाओं के चयन का निर्देश जनवरी 2011 में दिया था जबकि अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की शुरुआत 2013 में हुआ।

कौशल विकास से संबंधित अन्य अनियमितताएँ निम्नलिखित थीं:

गुमला

- छोटानागपुर हस्तकला विकास संघ, राँची को, मानदंडो, यथा प्रशिक्षण के क्षेत्र में तीन वर्षों का अनुभव, प्रशिक्षण के लिए आधारभूत संरचना का अस्तित्व और एन.आई.टी. के अनुसार मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालय/परिषद से सम्बद्धता है या नहीं को सुनिश्चित किए बिना, 100 अभ्यर्थियों को ए.एन.एम. प्रशिक्षण देने हेतु कुल ₹ 86.93 लाख भुगतान (अक्टूबर 2014 और जून 2015) किया गया। आगे यह पाया गया कि अभ्यर्थियों ने शिकायत (जुलाई 2015) की थी कि एजेंसी ए.एन.एम. प्रशिक्षण के बदले सामुदायिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता का प्रशिक्षण प्रदान कर रही थी।
- एन.आई.टी. शर्तों के अनुसार एजेंसी द्वारा, मानदंड और वैध दस्तावेज प्रस्तुत करने को सुनिश्चित किए बिना 100 छात्रों को सुरक्षा सेवाओं का प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए भारतीय किसान संघ, राँची को ₹ 15.97 लाख भुगतान (अक्टूबर 2014) किया गया था। आगे यह पाया गया कि प्रशिक्षण पूर्ण होने के पश्चात 70 अभ्यर्थियों को नियोजन उपलब्ध कराने में एजेंसी असफल रही।

पूर्वी सिंहभूम

- मेसर्स इंडो डेनिश टूल रूम, जमशेदपुर को 192 अभ्यर्थियों को उपकरणों और डाई बनाने के एक वर्ष के सघन पाठ्यक्रम का प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए कुल ₹ 192.88 लाख भुगतान (वर्ष 2011-13) किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान वर्ष 2011-12 में प्रशिक्षित 16 अभ्यर्थियों का साक्षात्कार (जून 2015) किया गया और पाया गया कि वे अभ्यर्थी बेरोजगार थे।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि अभ्यर्थियों को रोजगार देने की व्यवस्था करने के प्रयास किए जा रहे हैं। हालाँकि, कोई समय सीमा जिसके अंदर यह किया जायगा का उल्लेख नहीं किया गया।

अनुशंसा

वामपंथ उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों के बेरोजगार युवकों के कौशल विकास और अभिनव आजीविका कार्यक्रम के माध्यम से उनके स्वरोजगार के लिए जोर दिया जाना चाहिए।

2.2.10 निगरानी एवं प्रभावपूर्ण आकलन

2.2.10.1 राज्य स्तरीय समिति के गठन में विलम्ब

मार्गदर्शिका के अनुसार, योजना के अंतर्गत राज्य स्तरीय समिति का गठन करना था और योजना के तहत लिए गए कार्यों का आकलन एवं निगरानी करने हेतु हर तीन महीनों में कम से कम एक बार समिति की बैठक होनी थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि समेकित कार्य योजना के कार्यान्वयन के तीन वर्षों से अधिक के बीत जाने के पश्चात राज्य में मार्च 2014 में राज्य स्तरीय समिति का गठन हुआ। आगे यह देखा गया कि, मार्च 2015 तक निर्धारित 20 बैठकों (चार बैठकें मार्च 2014 से मार्च 2015 तक) के विरुद्ध केवल एक बैठक हुई

(जुलाई 2014)। इस प्रकार, राज्य स्तरीय समिति के गठन में विलम्ब और आवश्यक बैठकों के आयोजन में विफल रहने के कारण राज्य स्तरीय समिति, समेकित कार्य योजना की प्रगति की समीक्षा करने में विफल रही इस प्रकार योजना आयोग, भारत सरकार के अनुदेशों का पालन नहीं हो सका। परिणामस्वरूप त्रुटिपूर्ण योजना निर्माण, निधियों का कम उपयोग, कार्य पूर्ण होने में विलम्ब, अस्वीकार्य कार्यों का कार्यान्वयन आदि हुआ।

इंगित किए जाने पर, सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (अक्टूबर 2015) किया। तथापि, बैठकों के संचालन के लिए जैसा कि मार्गदर्शिका के अनुसार आवश्यक था, कोई भी अनुदेश निर्गत नहीं किया गया।

2.2.10.2 निगरानी में कमी

योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा योजना का वृहत स्तरीय निगरानी किया जाना था। इस प्रयोजन के लिए, योजना आयोग द्वारा इस प्रयोजन के लिए प्रबंधन सूचना प्रणाली (प्र.सू.प्र.)¹¹ तैयार किया गया था जिसमें योजना के अंतर्गत निष्पादित कार्यों की तस्वीरों को अपलोड करने की आवश्यकता थी। इसमें जिला स्तरीय समिति को भी अपलोड की जानकारी की प्रमाणिकता सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र विकसित करने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि जाँच किए गए जिलों में वर्ष 2010-15 के दौरान, प्र.सू.प्र. में अपलोड जानकारी के प्रमाणीकरण के लिए, जिला स्तर पर कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया। तथापि, कार्यकारी अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत प्रगति प्रतिवेदनों के आधार पर प्र.सू.प्र. में सूचनाएँ अपलोड की गईं। वर्ष 2010-15 के दौरान प्र.सू.प्र. में अपलोड तस्वीरों की स्थिति तालिका-2.2.11 में वर्णित है।

तालिका-2.2.11: प्र.सू.प्र. में अपलोड तस्वीरों की स्थिति

जिला	किए कार्यों की संख्या	अपलोडेड तस्वीरों की सं
पूर्वी सिंहभूम	1389	18
गुमला	1666	86
पलामू	1305	1
रामगढ़	2039	13

तालिका-2.2.11 से स्पष्ट है की जाँच किए गए जिलों में फोटोग्राफ का अपलोड, योजना आयोग के निर्देश के अनुपालन में कम था जो निगरानी की कमी को दर्शाता है।

अनुशांसा

जिला स्तरीय समिति के स्तर पर कार्यक्रम के कार्यान्वयन की निगरानी को मजबूत किया जाए तथा राज्य स्तरीय अधिकारी द्वारा स.का.यो. के निरीक्षण के मापदंडों को निर्धारित/लागू किया जाए।

¹¹ <http://pcserver.nic.in/iapmis>

2.2.10.3 योजना के प्रभाव का आकलन

मार्गदर्शिका के अनुसार, योजना का समग्र उद्देश्य वामपंथ उग्रवाद प्रभावित जिलों के सामाजिक-आर्थिक मानकों को कम से कम राज्य के औसत स्तर तक पहुँचाने के लिए राशि का उपयोग करना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि प्रभाव आकलन वर्ष 2010-15 के दौरान नहीं किया गया। जाँच किए गए जिलों में वर्ष 2010-15 के दौरान नक्सली घटनाओं के घटित होने की स्थिति की विस्तृत विवरणी तालिका-2.2.12 में प्रस्तुत है।

तालिका-2.2.12: सबसे अधिक वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों में नक्सली घटनाओं की प्रतिवेदित/पंजीकृत संख्या

जिला	2010	2011	2012	2013	2014	2015
पूर्वी सिंहभूम	33	12	06	05	06	02
गुमला	24	40	38	47	35	अनुपलब्ध
पलामू	78	96	53	57	20	अनुपलब्ध
रामगढ़	05	09	10	09	13	06

(स्रोत: संबंधित जिलों के पुलिस अधीक्षक के कार्यालय द्वारा प्रस्तुत किया गया आँकड़ा)

तालिका-2.2.12 से स्पष्ट है कि वर्ष 2010 की घटनाओं की तुलना में, तदन्तर, गुमला और रामगढ़ जिलों में नक्सली घटनाओं में वृद्धि हुई जबकि अन्य दो जिलों पूर्वी सिंहभूम तथा पलामू में नक्सली घटनाएँ कम हुईं लेकिन पूरी तरह से खत्म नहीं हुईं थीं।

पुनः, योजना एवं विकास विभाग, भारत सरकार तथा यू.एन.आई.सी.ई.एफ. के द्वारा तैयार की गई झारखण्ड क्षेत्र सांख्यिकी-2014 के प्रतिवेदन की समीक्षा में देखा गया कि वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित 17 जिलों में केवल दो जिले बोकारो तथा पूर्वी सिंहभूम, सभी मापदण्डों में औसत राज्य स्तर से उच्च स्तर पर थे (परिशिष्ट-2.2.12)। इस प्रकार वर्ष 2010-15 के दौरान समेकित कार्य योजना के कार्यान्वयन के बावजूद 14 जिलों¹² में कम से कम राज्य औसत स्तर तक पहुँचने के सभी सामाजिक-आर्थिक मानकों के संदर्भ में प्रगति दर्ज करने में विफल रहे।

2.2.11 निष्कर्ष और अनुशंसाएँ

- योजना त्रुटिपूर्ण थी और सभी स्तर पर भागीदारी का अभाव था। कुल ₹ 1,894.19 करोड़ की केंद्रीय राशि की विमुक्ति के विरुद्ध जिला स्तरीय समितियों द्वारा संसाधन की कमी का पता लगाने के लिए किसी भी सर्वेक्षण/अध्ययन का आयोजन किए बिना कुल ₹ 2,121.29 करोड़ प्राक्कलित राशि के 24,196 कार्य स्वीकृत किये गये। इनमें से कुल 21,798 (90 प्रतिशत) कार्य पूर्ण किए गए। नमूना जाँच जिलों में कुल 6,399 कार्य के विरुद्ध 5,699 कार्य (कुल 89 प्रतिशत) पूर्ण किए

¹² रामगढ़ जिला की सूचना उपलब्ध नहीं थी

गए जबकि ₹ 33.10 करोड़ व्यय करने के बाद भी 700 कार्य पूर्ण नहीं किये जा सके।

- कार्यों को अंतिम रूप देने से पहले स्थानीय सांसद और अन्य निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ परामर्श को सुनिश्चित नहीं किया गया था। इस कारण, कुल ₹ 42.41 करोड़ प्राक्कलित राशि के स्वीकृत 1,369 कार्य आम जनता द्वारा बाधा पहुँचाने, भूमि की अनुपलब्धता से पूर्व संरचना के अस्तित्व में रहने के आधार पर रद्द कर दिये गये।

स.का.यो. जिलों के वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों के विकास के लिए संसाधनों की कमी की पहचान, निम्न से उच्चस्तरीय योजना निर्माण दृष्टिकोण एवं हितधारकों से पर्याप्त परामर्श की प्रक्रिया अपनाकर करना चाहिए।

- राशि के कम उपयोग और वित्तीय अनुशासन की कमी के परिणामस्वरूप, केंद्रीय निधि की हानि (कुल ₹ 495.81 करोड़), योजना कोष के गबन (कुल ₹ 4.22 करोड़), बकाया अग्रिमों (₹ 5.53 करोड़), निधि के अनियमित उपयोग (₹ 17.61 करोड़) हुए।

योजना निधि के प्रबंधन के लिए वित्तीय नियमों/संहिता प्रावधानों का पालन किया जाना चाहिए।

- चार में से तीन नमूना-जाँचित जिलों में कौशल विकास पर किया गया व्यय निर्धारित मापदंड 10 प्रतिशत के विरुद्ध, एक से नीचे और तीन प्रतिशत के बीच रहा, जबकि एक जिले में इसे लागू नहीं किया गया था। इसके अलावा, दो नमूना-जाँचित जिलों में कौशल विकास प्रशिक्षण के बाद कोई रोजगार प्रदान नहीं किया गया था।

वामपंथ उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों के बेरोजगार युवाओं के कौशल विकास और अभिनव आजीविका कार्यक्रम के माध्यम से स्वरोजगार के लिए, जोर दिया जाना चाहिए।

- योजना के कार्यान्वयन के तीन साल से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद राज्य स्तरीय समिति का गठन किया गया था। फलस्वरूप, राज्य स्तरीय समिति द्वारा निगरानी नहीं किया गया था। भारत सरकार द्वारा सूक्ष्म स्तर की निगरानी के लिए विकसित एम.आई.एस. प्रणाली की आवश्यकताओं का अनुपालन नमूना-जाँचित जिलों द्वारा नहीं किया गया था। प्रभाव का आकलन भी नमूना जाँचित जिलों द्वारा नहीं लिया गया था। वर्ष 2010 की तुलना में वर्ष 2014 में गुमला और रामगढ़ में नक्सली घटनाओं में 46 और 160 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की थी, वहीं पूर्वी सिंहभूम और पलामू इसे 74 से 82 प्रतिशत नीचे लाने में सफल रहे।

जिला स्तरीय समिति द्वारा कार्यक्रम के कार्यान्वयन पर निगरानी को मजबूत किया जाए और राज्य स्तरीय अधिकारी द्वारा स.का.यो. के कार्यों के निरीक्षण के लिए मापदंडों को लागू/प्रभावी किया जाए।

- जबकि, पूर्वी सिंहभूम के सामाजिक-आर्थिक मानक राज्य के औसत की तुलना में ऊपर थे, गुमला और पलामू जिला में सामाजिक साक्षरता, स्वास्थ्य और स्वच्छता के मानक राज्य औसत से नीचे था। इस प्रकार, योजना के उद्देश्यों को पूरी तरह से सभी नक्सल प्रभावित जिलों में हासिल नहीं किया जा सका।

मानव संसाधन विकास विभाग

2.3 मध्याह्न भोजन योजना

कार्यकारी सारांश

प्राथमिक शिक्षा के लिए पौषणिक प्रोत्साहन का राष्ट्रीय कार्यक्रम {जिसे सामान्यतः मध्याह्न भोजन योजना (म.भो.यो.) के रूप में जाना जाता है} को भारत सरकार (भा.स.) द्वारा देश में प्राथमिक कक्षाओं के बच्चों के पौष्टिक स्तर में सुधार के साथ-साथ विद्यालयों में नामांकन, उपस्थिति और अवधारण वृद्धि द्वारा प्राथमिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण को बढ़ावा देने के उद्देश्य से 15 अगस्त 1995 को आरंभ किया गया। इसमें वर्ष 2008-09 से उच्च प्राथमिक कक्षाओं में पढ़ने वाले बच्चों को भी शामिल किया गया है।

उपर्युक्त उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मध्याह्न भोजन योजना, प्राथमिक स्तर पर 450 कैलोरी (प्रोटीन 12 ग्राम) की एवं उच्च प्राथमिक स्तर पर 700 कैलोरी (प्रोटीन 20 ग्राम) पोषक मूल्य का पका भोजन एवं राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के तहत विद्यालय हेल्थ प्रोग्राम में मिलने वाले पर्याप्त मात्रा में आवश्यक सूक्ष्म पोषक तत्व एवं कृमिनाशक दवा उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गई है।

लेखापरीक्षा के प्रमुख निष्कर्ष:

- झारखण्ड राज्य मध्याह्न भोजन प्राधिकार (झा.रा.म.भो.प्रा.) ने भारत सरकार की सहायता के साथ-साथ राज्यांशों को भी जिलों को जारी करने में एक से सात महीनों का विलंब किया। झा.रा.म.भो.प्रा. ने जिलों में अनाज आबंटित करने में एक से दो महीनों की देरी की। इनके परिणामस्वरूप संबंधित जिला शिक्षा अधीक्षकों द्वारा विद्यालयों को राशि एवं अनाज का आबंटन विलंब से हुआ एवं विद्यालयों में मध्याह्न भोजन बाधित रहा।

(कंडिकारं 2.3.8.2 एवं 2.3.10.2)

- वर्ष 2010-15 के दौरान म.भो. योजना के अन्तर्गत राज्य के विद्यालयों में बच्चों के नामांकन की संख्या में लगातार गिरावट दर्ज की गई। वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान विद्यालयों जहाँ मध्याह्न भोजन योजना चल रही थी, में बच्चों का नामांकन 60.35 लाख से घटकर 50.80 लाख रह गया, इसके विपरीत निजी विद्यालयों में बच्चों का नामांकन 8.94 लाख से बढ़कर 13.89 लाख हो गया। वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान बच्चों के औसत उपस्थिति में सुधार नहीं हुआ एवं प्राथमिक स्तर पर यह 48 से 55 प्रतिशत तक रहा जबकि उच्च प्राथमिक स्तर पर यह 60 प्रतिशत से घटकर 48 प्रतिशत हो गया। इसलिए, म.भो.यो. का कार्यान्वयन प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक कक्षाओं के बच्चों की औसत उपस्थिति में वृद्धि नहीं कर सका।

(कंडिका 2.3.9.3)

- झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा नमूना-जाँचित जिलों में आपूरित खाद्यान्न की सामान्य औसत गुणवत्ता निश्चित करने हेतु निर्धारित प्रभावी गुण नियंत्रण प्रणाली सृजित नहीं की गई। ऐसी प्रणाली की अनुपस्थिति में, यह निश्चित नहीं किया जा सका कि आपूरित अनाज कम से कम सामान्य औसत गुणवत्ता के थे।

(कंडिका 2.3.10.3)

- झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा वर्ष 2010-15 के दौरान भोजन के नमूनों की जाँच हेतु मान्यता प्राप्त संस्थान/प्रयोगशाला को नियुक्त नहीं किया गया जो आवश्यक था। नमूना-जाँचित विद्यालयों में ऐसी कोई व्यवस्था/प्रणाली नहीं थी जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि बच्चों को परोसे जाने से पहले भोजन में आवश्यक कैलोरी एवं प्रोटीन के अंश की जाँच की जा रही थी। अतः खाद्यान्न की गुणवत्ता एवं भोजन की जाँच सुनिश्चित नहीं की जा सकी, इसलिए उद्देश्य को पूरा नहीं किया गया।

(कंडिकाएं 2.3.10.6 एवं 2.3.10.7)

- रसोई-सह-भंडार के 35,435 इकाईयों के निर्माण किये जाने थे लेकिन सिर्फ 20,654 इकाईयाँ ही पूर्ण की गई, 8,396 इकाईयाँ प्रगति पर एवं 6385 इकाईयों के कार्य अभी शुरू भी नहीं किए गए थे। जमीन की अनुपलब्धता, कम निधि का निर्गत होना एवं उपलब्ध निधि का कम उपयोग, विद्यालयों का सरकारी भवनों के अलावा अन्य जगहों पर चलना, जिला शिक्षा अधीक्षकों द्वारा निधि की निकासी न करना इत्यादि रसोई-सह-भंडार निर्माण की धीमी प्रगति के कारण थे।

(कंडिका 2.3.10.9)

- राज्य स्तर पर वर्ष 2010-15 के दौरान आवश्यक दस छमाही बैठकों के विरुद्ध मात्र दो बैठकें ही आयोजित की गई, इस तरह राज्य संचालन सह अनुश्रवण समिति की बैठकों में कमी पाई गई। वर्ष 2010-15 के दौरान तीन नमूना-जाँचित जिलों में 120 बैठकों के विरुद्ध सिर्फ चार बैठकें ही हो पाई जबकि अन्य तीन जिलों में राज्य संचालन सह अनुश्रवण समिति गठित नहीं की गई। आवधिक अनुश्रवण के अभाव में सभी स्तरों पर समन्वय एवं सुधारात्मक उपाय सुनिश्चित नहीं किये गये।

(कंडिका 2.3.11.1)

2.3.1 प्रस्तावना

प्राथमिक शिक्षा के साथ-साथ पौषणिक प्रोत्साहन के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (जिसे सामान्यतः मध्याह्न भोजन योजना के नाम से जाना जाता है) भारत सरकार (भा.स.) द्वारा 15 अगस्त 1995 को केन्द्रीय प्रायोजित कार्यक्रम की तरह प्रारंभ किया गया। मध्याह्न भोजन योजना का उद्देश्य नामांकन, अवधारण और उपस्थिति की वृद्धि द्वारा प्राथमिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण को बढ़ावा देने के साथ-साथ 1997-98 तक चरणबद्ध तरीके से प्राथमिक वर्गों में विद्यार्थियों के पोषण के स्तर में सुधार

करना था। राष्ट्रीय संचालन सह अनुश्रवण समिति की उपसमिति के अनुशंसाओं के अनुसार, केन्द्र सरकार ने जून 2006 से मध्याह्न भोजन योजना को पुनरीक्षित किया एवं 2008-09 से इसके क्षेत्र का विस्तार उच्च प्राथमिक स्तर तक के बच्चों को आच्छादित करने हेतु किया गया। पुनरीक्षित मध्याह्न भोजन योजना का उद्देश्य भारत के अधिकांश बच्चों में व्याप्त दो चिरस्थायी समस्याओं अर्थात् भूख एवं शिक्षा में सुधार निम्न प्रकार करना था:

(i) वर्ग I से VIII¹ तक के सरकारी, स्थानीय निकायों एवं सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों, शिक्षा गारंटी योजना (ई.जी.एस.), वैकल्पिक एवं अभिनव शिक्षा केन्द्रों (ए.आई.ई.), राष्ट्रीय बाल श्रम परियोजना (एन.सी.एल.पी.) विद्यालयों एवं सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.) द्वारा समर्थित मदरसों/मकतबों के छात्रों के पौषणिक स्तर में सुधार करना।

(ii) वंचित वर्गों के गरीब बच्चों को विद्यालयों में और अधिक नियमित रूप से उपस्थिति के लिए प्रोत्साहित करना एवं कक्षाओं की गतिविधियों में ध्यान देने में उनकी मदद करना।

(iii) गर्मी की छुट्टी के दौरान सूखा पीड़ित क्षेत्रों में प्राथमिक स्तर के बच्चों को पौषणिक सहायता प्रदान करना।

उपर्युक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु, म.भो.यो. के अंतर्गत प्राथमिक² स्तर पर 450 कैलोरी (12 ग्राम प्रोटीन) और उच्च प्राथमिक³ स्तर पर 700 कैलोरी (20 ग्राम प्रोटीन) पौष्टिकता के साथ पका भोजन तथा राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के साथ विद्यालय स्वास्थ्य कार्यक्रम के अंतर्गत आवश्यक सूक्ष्म पौष्टिक आहार एवं कृमि नाशक दवाई का पर्याप्त मात्रा उपलब्ध करवाने की परिकल्पना की गई है।

¹ उच्च प्राथमिक स्तर में शैक्षणिक रूप से पिछड़े प्रखण्डों के लिए 2007-08 से और पूरे देश के लिए 2008-09 से

² कक्षा एक से पाँच तक- खाद्यान्न-100 ग्राम, दाल-20 ग्राम, सब्जी-50 ग्राम और वसा 5 ग्राम (दिनांक 24 नवम्बर 2009)

³ कक्षा छः से आठ तक- खाद्यान्न-150 ग्राम, दाल-30 ग्राम, सब्जी-75 ग्राम और वसा 7.50 ग्राम (दिनांक 24 नवम्बर 2009)

- राज्य वित्तीय/कोषागार नियमों, मानव संसाधन विकास मंत्रालय/राज्य सरकार द्वारा मध्याह्न भोजन योजना के लिए जारी विभिन्न आदेश, अधिसूचनाएँ, परिपत्र, निर्देश;
- राज्य/जिलों द्वारा बनाई गई वार्षिक कार्य योजना एवं बजट; एवं
- योजना के मूल्यांकन प्रतिवेदन।

2.3.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

सचिव, मा.सं.वि.वि. झारखण्ड, निदेशक झारखण्ड राज्य मध्याह्न भोजन प्राधिकार (जे.एस.एम.डी.एम.ए.), राज्य के 24 में से छः चयनित जिला शिक्षा अधीक्षकों (जि.शि.अ.)⁴ एवं कुल 41,153 विद्यालयों में से 180 विद्यालयों (छः चयनित जिलों में से प्रत्येक के 30 विद्यालय) जिनमें सरकारी विद्यालय, स्थानीय निकायों एवं सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों, शिक्षा गारंटी स्कीम, वैकल्पिक अभिनव शिक्षा केन्द्रों, राष्ट्रीय बाल श्रम परियोजना विद्यालयों एवं मदरसा/मकतब के अभिलेखों की नमूना जाँच के द्वारा 2010-15 की अवधि के दौरान योजना के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित की गई।

राज्य के 50.80 लाख नामांकित छात्रों में से छः चयनित जिलों के 11.53 लाख छात्रों (22.69 प्रतिशत) को लेखापरीक्षा में शामिल किया गया।

2.3.6 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण एवं पद्धति

सचिव, मानव संसाधन विकास विभाग (मा.स.वि.वि.), झारखण्ड सरकार के साथ 2 सितम्बर 2014 को एक प्रवेश सम्मेलन हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र, लेखापरीक्षा के मापदण्ड एवं पद्धति पर विचार विमर्श किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित विद्यालयों का भौतिक सत्यापन भी किया गया। सचिव, विद्यालय शिक्षा एवं साक्षरता विभाग के साथ 30 नवम्बर 2015 को एक निकास सम्मेलन सम्पन्न हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के अवलोकनों पर विचार-विमर्श किया गया। सरकार के जवाब/उत्तरों को प्रतिवेदन में समाविष्ट किया गया।

2.3.7 लेखापरीक्षा प्रतिचयन

24 जिलों में से छः जिलों (25 प्रतिशत) का चयन प्रतिस्थापन के बिना आनुपातिक आकार प्रायिकता प्रतिचयन पद्धति के द्वारा किया गया एवं प्रत्येक चयनित जिला में प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक प्रतिचयन पद्धति के अनुसार 30 विद्यालयों⁵ का चयन किया गया (परिशिष्ट-2.3.1)।

⁴ बोकारो, चतरा, धनबाद, जामताड़ा, लातेहार और पाकुड़

⁵ ग्रामीण क्षेत्रों में 14 प्राथमिक और सात उच्च प्राथमिक विद्यालयों और शहरी क्षेत्रों में छः प्राथमिक और तीन उच्च प्राथमिक विद्यालयों।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.3.8 वित्तीय प्रबंधन

भारत सरकार, राज्य को केन्द्रांश प्रदान करती है, जिसके एवज में राज्य सरकार झा.रा.म.भो.प्रा. को केन्द्रांश के साथ अपना हिस्सा (राज्यांश) प्रदान करती है। जिला शिक्षा अधिकारियों (जि.शि.अ.) को निधियाँ झा.रा.म.भो.प्रा. के द्वारा प्रदान की जाती हैं एवं जि.शि.अ. द्वारा कोषागारों से मार्च 2013 तक निकासी की गई, इसके बाद झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा निधि की निकासी की गई और बैंक खाता के माध्यम से जि.शि.अ. को संचरित की गई। जि.शि.अ. उस धनराशि को ग्राम शिक्षा समिति (ग्रा.शि.स.) के बैंक खातों में खाद्यान्न एवं परिवहन लागत को छोड़ कर, हस्तांतरित किया, जिसे भारतीय खाद्य निगम और झारखण्ड राज्य खाद्य निगम द्वारा विपत्रों की प्रस्तुति किए जाने पर जि.शि.अ. द्वारा सीधे भुगतान किया गया।

मध्याह्न भोजन योजना के तहत, केंद्रीय सहायता इस प्रकार प्रदान की गई:

- अनाज (गेहूँ/चावल) 100/150 ग्राम प्रति बच्चा प्रति विद्यालय दिवस;
- निकटतम एफ.सी.आई. गोदाम से खाद्यान्न की ढुलाई की वास्तविक लागत की प्रतिपूर्ति अधिकतम ₹ 75 प्रति क्विंटल की सीमा तक;
- केन्द्र एवं राज्य द्वारा (75:25) भोजन पकाने की लागत की सहायता प्रति बच्चा प्रति विद्यालय दिवस साझा किया गया;
- रसोइया-सह-सहायक को ₹ 1000 प्रतिमाह का मानदेय केन्द्र एवं राज्य द्वारा (75:25) साझा किया गया;
- सूखा प्रभावित क्षेत्रों के बच्चों को गर्मी की छुट्टी के दौरान पकाया मध्याह्न भोजन के लिए सहायता;
- रसोई-सह-भंडार के निर्माण के लिए केन्द्र और राज्य द्वारा साझा (75:25) सहायता; और
- रसोई भंडार का प्रतिस्थापन एवं प्रावधान और
- प्रबंधन, अनुश्रवण और मूल्यांकन के लिए सहायता

तालिका 2.3.1: विमुक्त आवर्ती अनुदान एवं व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2010-11 के प्रारंभिक शेष सहित भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को विमुक्त राशि	2010-11 के प्रारंभिक शेष सहित राज्य सरकार द्वारा झा.रा.म.भो.प्रा. को विमुक्त राशि		व्यय		अंत शेष	
		केन्द्रांश	केन्द्रीय	राज्य	केन्द्रीय	राज्य	केन्द्रीय
2010-11	367.98	368.21	192.72	302.16	126.92	66.05	65.80
2011-12	269.17	268.85	116.90	300.37	104.34	34.53	78.36
2012-13	244.73	244.07	94.71	277.81	91.93	0.79	81.14
2013-14	350.17	350.17	118.39	305.41	102.41	45.55	97.12
2014-15	214.04	214.04	166.35	272.37	98.93	-12.78	164.54
कुल	1446.09	1445.34	689.07	1458.12	524.53		

(स्रोत: निदेशक, झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा समर्पित आंकड़े)

2.3.8.1 निधि की उपलब्धता

वर्ष 2010-15 के दौरान भारत सरकार/राज्य सरकार की ओर से विमुक्त आवर्ती सहायता तथा इसके विरुद्ध राज्य में किए गए व्यय का विवरण तालिका-2.3.1 में दिखाया गया है।

तालिका-2.3.1 से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान भारत सरकार ने ₹ 1446.09 करोड़ केन्द्रीय सहायता, जबकि राज्य सरकार ने ₹ 1445.34 करोड़ (₹ 0.75 करोड़ हस्तांतरित नहीं किए गए) झा.रा.म.भो.प्रा. को विमुक्त किया। केन्द्रीय सहायता से किए गए व्यय ₹ 1458.12 करोड़ दिखाया गया है, जो ₹ 12.78 करोड़ से अधिक था जिसे राज्य सहायता के विचलन से सम्भव बनाया गया। राज्य सरकार ने भी वर्ष 2010-15 के दौरान अपना हिस्सा ₹ 689.07 करोड़ विमुक्त किया एवं किया गया व्यय ₹ 524.53 करोड़ था। शेष अप्रयुक्त निधियाँ जिलों में पड़ी थी। सरकार ने तथ्यों की पुष्टि (नवम्बर 2015) की।

झा.रा.म.भो.प्रा. के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि:

झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा विलम्ब से राशि विमुक्त करने के परिणामस्वरूप जि.शि.अ. द्वारा राशि का उपयोग नहीं किया जाना।

- वर्ष 2009-10 के दौरान राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार की ₹ 25.08 करोड़ की सहायता जो रसोईया-सह-सहायक के मानदेय का भुगतान के लिए थी झा.रा.म.भो.प्रा. को विमुक्त नहीं किया गया और यह वर्ष 2010-11 के दौरान पुनर्वैधीकृत कर भुगतान किया गया था। इससे रसोईया-सह-सहायक के मानदेय भुगतान में विलंब हुआ जो विद्यालय स्तर पर योजना संचालन के न्यूनतम भुगतित कर्मी हैं।

जवाब में, निदेशक, म.भो.यो. द्वारा बताया गया कि विद्यालय स्तर पर रसोईया सह सहायक की संख्या राज्य को ज्ञात नहीं थी अतः इस संदर्भ में समय पर अधिसूचना जारी नहीं की जा सकी।

- वर्ष 2012-15 के दौरान केन्द्रीय अंश के ₹ 34.88 करोड़ कम आबंटन के कारण चार चयनित जिलों⁶ में 31 मार्च 2015 तक रसोईया-सह-सहायकों के मानदेय भुगतान में ₹ 8.51 करोड़ का बकाया था।

सरकार द्वारा बताया गया (नवम्बर 2015) कि निधि जल्द से जल्द उपलब्ध करा दी जाएगी।

- वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 की अवधि के दौरान खाना पकाने के व्यय, मानदेय और प्रबंधन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के आवर्ति व्यय के लिए केन्द्रीय सहायता ₹ 16.53 करोड़ जिसमें भारतीय खाद्य निगम के ₹ 4.90 करोड़ के खाद्य विपत्र शामिल है और ₹ 6.03 करोड़ राज्यांश की निधियाँ वित्तीय वर्षों के अंत में जारी

⁶ बोकारो: ₹ 199.18 लाख, चतरा: ₹ 311.50 लाख और लातेहार: ₹ 212.56 लाख और पाकुड़: ₹ 127.63 लाख

होने के कारण संबंधित जिला शिक्षा अधीक्षकों द्वारा कोषागारों से आहरित नहीं किया जा सका।

जवाब में (नवम्बर 2015) सचिव द्वारा बताया गया कि निधि के विलंब से जारी होने के कारण राशियाँ आहरित नहीं की जा सकी। जिसने कार्यक्रम के कार्यान्वयन को प्रभावित किया।

- योजना अनुमोदन समिति (यो.अ.स.)-म.भो.यो. द्वारा वर्ष 2013-14 के दौरान 4606 इकाईयों के रसोई उपकरणों के प्रतिस्थापन के लिए ₹ 2.30 करोड़ की मंजूरी दी गई और जिसे केन्द्र सरकार द्वारा अक्टूबर 2014 में राज्य सरकार को विमुक्त किया गया जिसका कोई कारण अभिलेखित नहीं था। हालाँकि वर्ष 2014-15 के दौरान झा.रा.म.भो.यो.प्रा. द्वारा राशि आहरित नहीं की गई। परिणामस्वरूप रसोई उपकरणों का प्रतिस्थापन नहीं हो पाया।

सरकार द्वारा बताया गया (नवम्बर 2015) कि निधियों के पुनर्वैधीकरण के लिए भारत सरकार को एक पत्र भेजा जाएगा।

2.3.8.2 निधि की विमुक्ति

प्रत्येक वर्ष मार्च/अप्रैल में यो.अ.स. द्वारा राज्य वार्षिक कार्य योजना एवं बजट की स्वीकृति के बाद मानव संसाधन विकास मंत्रालय राज्य सरकार को अप्रैल माह में केन्द्रीय सहायता एवं निधि की अनौपचारिक स्वीकृति जारी करता है। भारत सरकार की सहायता की पहली एवं दूसरी किस्त क्रमशः अप्रैल/मई और सितम्बर/अक्टूबर के महीने में विमुक्त किया जाना है।

झा.रा.म.भो.यो.प्रा. के अभिलेखों की जाँच से पता चला है कि 2010-15 के दौरान राज्य वार्षिक कार्य योजना एवं बजट को यो.अ.स. को प्रस्तुत करने में एक माह का विलंब हुआ एवं भारत सरकार ने राज्य सरकार को राशि जारी करने में तीन से सात माह का विलंब किया (परिशिष्ट-2.3.2)।

हमने आगे देखा कि:

- झा.रा.म.भो.प्रा. के लिए आवश्यक था कि भारत सरकार सहायता को राज्य के हिस्से के साथ निधि प्राप्त करने के एक सप्ताह के भीतर जिला शिक्षा अधीक्षकों को विमुक्त कर दे। यद्यपि झा.रा.म.भो.प्रा. ने निधियों को जारी करने में एक से सात माह का विलंब कर दिया (परिशिष्ट-2.3.3)। विलंब का कारण अभिलेखित नहीं था। चयनित जिलों के जिला शिक्षा अधीक्षकों ने भी विद्यालयों को निधियाँ जारी करने में एक से चार महीनों की देरी की।

- वर्ष 2012-13 के लिए विद्यालयों में गैर-अनुदानित एल.पी.जी. सिलेंडर के क्रय पर की गई अतिरिक्त निधि की प्रतिपूर्ति के लिए ₹ 66.70 लाख का भारत सरकार से सहायता राज्य सरकार द्वारा विमुक्त नहीं किए जाने के कारण व्यपगत हो गया।

सरकार ने बताया कि (नवम्बर 2015) उचित कार्रवाई की जाएगी। हालाँकि कोई समय सीमा नहीं बनाई गई थी।

- नमूना-जाँचित सभी जिलों में अवयव-वार रोकड़ बही संधारित की जा रही थी, लेकिन बैंक खातों में भुगतानों के साथ साथ प्राप्तियों का समाशोधन जिला शिक्षा अधीक्षक, जामताड़ा के अलावा कहीं नहीं किया जा रहा था। 3 जुलाई 2014 से 31 मार्च 2015 एवं 30 अक्टूबर 2014 से 31 मार्च 2015 तक की अवधि के लिए रोकड़ बहियाँ क्रमशः लातेहार एवं चतरा के जिला शिक्षा अधीक्षक द्वारा नहीं लिखा गया। फलस्वरूप, लेखापरीक्षा उस अवधि के दौरान म.भो.यो. से संबंधित लेन-देनों को सत्यापित नहीं कर सका। सभी नमूना-जाँचित विद्यालयों में आवश्यकतानुसार एक रोकड़ बही संधारित किया जा रहा था।

सरकार ने बताया (नवम्बर 2015) कि रोकड़ बही एवं बैंक शेषों के समाशोधन के लिए जिलों को निर्देश जारी किए जाएंगे। जिला शिक्षा अधीक्षक लातेहार एवं चतरा को रोकड़ बही के संधारण के लिए निर्देश दिए जाएंगे। तथ्य यह है कि इन दो जिला शिक्षा अधीक्षकों के खिलाफ रोकड़ बही का संधारण नहीं करने पर कोई कार्रवाई नहीं की गई।

मध्याह्न भोजन निधि पर अर्जित ब्याज को जिला शिक्षा अधीक्षकों द्वारा लेखाओं में नहीं लिया गया।

- नमूना-जाँचित तीन जिलों⁷ में वर्ष 2010-15 के दौरान मध्याह्न भोजन निधियों के ₹ 2.52 करोड़ के ब्याज की राशि को जिला शिक्षा अधीक्षकों के खातों में दर्ज नहीं किया गया। मध्याह्न भोजन निधियों पर बैंक ब्याज सभी नमूना-जाँचित विद्यालयों के रोकड़ बहियों में लेखाबद्ध किया गया था। लेकिन इसे संबंधित नियंत्री पदाधिकारियों को सूचित नहीं किया गया जो कि योजना के दिशा-निर्देशों के तहत आवश्यक था। मार्च 2014 तक मध्याह्न भोजन निधि पर अर्जित ब्याज ₹ 19.74 लाख की राशि को जि.शि.अ. पाकड़ के रोकड़ बहियों में नहीं दर्शाया गया। रोकड़ बही के शेषों का बैंक शेषों के साथ मिलान नहीं होना धोखाधड़ी एवं दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा था।

- चतरा जिले में योजना के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए जि.शि.अ., चतरा द्वारा मध्याह्न भोजन निधि को चालू खाते में रखा जा रहा था जिससे जमा पर ब्याज की हानि हो रही थी।

सरकार ने बताया (नवम्बर 2015) कि सभी जिला शिक्षा अधीक्षकों को बचत बैंक खाते खोलने के निर्देश दिए जाएंगे और जिला शिक्षा अधीक्षकों से अर्जित ब्याज का ब्यौरा मांगा जाएगा। हालाँकि कोई समय सीमा तय नहीं की गई।

⁷ बोकारो: ₹ 117.13 लाख, जामताड़ा: ₹ 75.00 लाख और लातेहार: ₹ 60.00 लाख

निधि की अनुपलब्धता/
विलम्बित निकासी के कारण
भारतीय खाद्य निगम के
बकाये का संचय हुआ।

2.3.8.3 भारतीय खाद्य निगम को भुगतान

दिशा-निर्देशों के अनुसार, भा.खा.नि. जिला प्रशासन को खाद्यान्न आपूर्ति से संबंधित विपत्रों को एक माह के दौरान प्रस्तुत करेगा एवं 20 दिनों के अन्दर भुगतान प्राप्त करेगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि निधि की अनुपलब्धता/निधि के विलम्बित आहरण के कारण राज्य में 31 मार्च 2015 तक भुगतान के लिए खाद्यान्न की लागत की देयता बढ़कर ₹ 28.93 करोड़ हो गई (परिशिष्ट-2.3.4)।

इसके जवाब में यह कहा गया कि सरकार ने तथ्यों को अंकित कर लिया (नवम्बर 2015)। हालाँकि सुधारात्मक उपायों के कोई ब्यौरे विनिर्दिष्ट नहीं किये गये।

2.3.8.4 रसोईया-सह-सहायक

दिशा-निर्देशों के अनुसार, 25 विद्यार्थियों वाले विद्यालयों में एक, 26 से 100 विद्यार्थियों वाले विद्यालयों में दो और प्रत्येक 100 विद्यार्थियों तक की बढ़ोतरी पर एक अतिरिक्त रसोईया-सह-सहायक का नियोजन किया जा सकता है। रसोईया-सह-सहायक को मानदेय के रूप में ₹ 1000 प्रति माह दिए जाने वाले सहायता राशि केन्द्र तथा राज्य के बीच 75:25 के आधार पर साझा किया जाता है।

- 180 विद्यालयों के अभिलेखों के नमूना जाँच से ज्ञात हुआ कि या तो विद्यालय के विद्यार्थियों की माताएं अथवा उस क्षेत्र की महिलाएँ रसोईया-सह-सहायक के रूप में विद्यालयों में नियोजित की गई थी। अभिलेखों की जाँच के क्रम में आगे ज्ञात हुआ कि इन 180 नमूना-जाँचित विद्यालयों में प्रावधानों के अनुसार अपेक्षित 501 रसोईया-सह-सहायकों में से 113⁸ (23.40 प्रतिशत) रसोईया-सह-सहायकों का कम नियोजन हुआ था (परिशिष्ट-2.3.5)।

2.3.8.5 खाली जूट बैग का निस्तारण

भा.खा.नि. द्वारा 50 किग्रा क्षमता वाले बैगों में अनाजों की आपूर्ति की गई, चूँकि खाली जूट बैग सरकार की परिसम्पत्ति है अतः झा.रा.म.भो.प्रा. ने जुलाई 2009 और दिसम्बर 2013 को क्रमशः ₹ 11.40 और ₹ 14.40 के दर से खाली पड़े जूट बैगों को एफ.सी.आई. से बेचने तथा विद्यालयों में उपलब्ध खाली जूट बैगों के त्रैमासिक लेखा तैयार करने से संबंधित आदेश सभी जिला शिक्षा अधीक्षकों को जारी किया। खाली जूट बैगों की ब्रिकी से प्राप्त राशि राजस्व का स्रोत था जिसका उपयोग विद्यालय स्तर पर थालियों एवं ग्लास के क्रय योजना में किया जाना था।

हमलोगों ने पाया कि 16.13 लाख खाली जूट बैग (2010-14 तक) जिसकी कीमत ₹ 1.84 करोड़ थी तथा 2.47 लाख खाली जूट बैग (2014-15 के दौरान) जिसकी कीमत ₹ 0.36 करोड़ थी, जिनका उपयोग 93024.32 एम.टी. अनाजों की प्राप्ति पर

⁸ बोकारो: 11, चतरा: 18, धनबाद: 18, लातेहार: 18, जामताड़ा: 16 और पाकुड़: 32

किया गया, का कोई लेखा/सूचना किसी भी नमूना-जाँचित जिलों में संधारित नहीं था। इस प्रकार जूट बैग के निस्तारण हेतु कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं हुई।

जवाब में यह कहा गया कि सरकार द्वारा तथ्यों को अंकित कर लिया गया है (नवम्बर 2015)। हालाँकि कोई भी विशिष्ट सुधारात्मक उपाय निर्दिष्ट नहीं किया गया।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि खाद्यान्न के दुरुपयोग या रिसाव की जाँच को ध्यान में रखते हुए योजना के सुचारू रूप से लागू करने हेतु स्कूली स्तर पर अनाज की आपूर्ति एवं निधियों का निर्बाध प्रवाह सुनिश्चित करना चाहिए।

2.3.9 योजना

मध्याह्न भोजन योजना विद्यालय स्तर पर संधारित सूचनाओं तथा उनका प्रखण्ड जिलों एवं राज्य स्तर पर संकलन के पश्चात् राज्य द्वारा तैयार किये गये वार्षिक कार्य योजना एवं बजट को महत्व देती है। यह योजना बनाने के लिए उपर से नीचे के दृष्टिकोण के बजाय नीचे से उपर के दृष्टिकोण की परिकल्पना करती है। राज्य द्वारा मानव संसाधन विकास मंत्रालय, भारत सरकार को यो.अ.स. के समक्ष वार्षिक कार्य योजना एवं बजट प्रस्तुत किया जाता है। यो.अ.स. द्वारा विचार विमर्श और अनुमोदन के आधार पर, राज्य के लिए केन्द्रीय सहायता प्रदान की जाती है। वार्षिक कार्य योजना एवं बजट की तैयारी के लिए समाज के वंचित वर्गों के गरीब बच्चों की पहचान आवश्यक है। इसके अलावा योजना के लिए अन्य गतिविधियों की व्यवस्था जैसे रसोई-सह-भण्डारण, पीने का साफ पानी, रसोई उपकरण एवं विद्यालय स्वास्थ्य शिविर की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अन्य विकासात्मक कार्यक्रमों के साथ अभिसरण करना और योजना के लाभों का रेडियो, टी.वी. एवं प्रिंट मिडिया द्वारा व्यापक प्रचार प्रसार के लिए कदम उठाना परिकल्पित की गई है।

यह आवश्यक है कि योजना तैयार करने की प्रक्रिया का प्रलेखीकरण किया जाए ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि वे विद्यालय स्तर पर भागीदारीपूर्ण नियोजन प्रक्रियाओं द्वारा किया गया।

नमूना-जाँचित इकाइयों के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि:

2.3.9.1. वार्षिक कार्य योजना एवं बजट की तैयारी एवं प्रस्तुतिकरण

संबंधित जिले के जिला शिक्षा अधीक्षकों ने प्रखण्ड शिक्षा प्रसार पदाधिकारी के माध्यम से विद्यालय से जानकारी एकत्र करने के बाद जिले की वार्षिक कार्य योजना एवं बजट तैयार किया और राज्य इसी का संकलन राज्य स्तरीय वार्षिक कार्य योजना एवं बजट तैयार करने में करता है।

2.3.9.2. मध्याह्न भोजन योजना के अन्तर्गत विद्यालयों का आच्छादन

यो.अ.स. द्वारा निर्धारित एवं राज्य द्वारा तैयार वार्षिक कार्य योजना एवं बजट के अनुसार वर्ष 2010-11 में 52,138 विद्यालयों को योजना में शामिल करना था। जिसके विरुद्ध मात्र 40,733 विद्यालयों को मध्याह्न भोजन कार्यक्रम में आच्छादित किया गया (परिशिष्ट-2.3.6)।

सरकार द्वारा बताया गया (नवम्बर 2015) कि वर्ष 2010-11 के दौरान आच्छादन में 12,083 विद्यालयों की कमी उच्च प्राथमिक विद्यालयों की संख्या के अतिव्यापन के कारण थी जिसे गलत तरीके से प्राथमिक विद्यालयों के तहत दर्शाया गया था। हालाँकि चार वर्षों से अधिक के बाद भी इसमें सुधार नहीं किया गया।

2.3.9.3. नामांकन और बच्चों का आच्छादन

दिशा-निर्देशों के अनुसार, योजना का प्राथमिक उद्देश्य बच्चों के नामांकन, उपस्थिति तथा प्रतिधारण को उच्च प्राथमिक स्तर (वर्ग आठ तक) तक सुधारना है। यह योजना बच्चों के पोषण एवं सीखने की क्षमता को बढ़ाने हेतु और वंचित वर्गों के बच्चों को विद्यालयों तक नियमित रूप से लाने हेतु भी लक्षित है। राज्य में वर्ष 2010-15 के दौरान नामांकन, उपस्थिति एवं ड्रॉप आउट की स्थिति की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

झा.रा.म.भो.प्रा. और निदेशक, सर्व शिक्षा अभियान झारखंड ने वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में मध्याह्न भोजन योजना के अंतर्गत नामांकित एवं आच्छादित बच्चों की संख्या से संबंधित आंकड़ा उपलब्ध करवाई जो कि निम्न तालिका-2.3.2 में दिया गया है:

तालिका-2.3.2: वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में नामांकित बच्चों, विद्यालय के बाहर और लाभान्वित बच्चों की संख्या

(लाख में)

वर्ष	झा.रा.म.भो.प्रा. के अनुसार छात्रों का नामांकन	कुल औसत उपस्थिति	मध्याह्न भोजन ⁹ के अन्तर्गत आच्छादित बच्चों	नामांकन के विरुद्ध आच्छादित बच्चों की प्रतिशतता	डी.आई.एस.ई. के अनुसार निजी विद्यालयों में नामांकन
1	2	3	4	5	6
2010-11	60.35	32.32	40.32	67	8.94
2011-12	57.11	32.10	32.25	56	9.41
2012-13	55.35	27.30	36.56	66	11.30
2013-14	53.58	28.40	39.79	74	12.56
2014-15	50.82	32.00	30.52	60	13.89

(स्रोत: झा.रा.म.भो.प्रा. और सर्व शिक्षा अभियान)

⁹ मध्याह्न भोजन के अंतर्गत आच्छादित बच्चे छः महीने अर्थात् प्रत्येक वित्तीय वर्ष में पहली अप्रैल से 30 सितम्बर के बीच में अभिलेखित विद्यार्थियों की अधिकतम उपस्थिति है।

विद्यालयों में मध्याह्न भोजन के बावजूद वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान विद्यार्थियों के नामांकन में लगातार कमी

वर्ष 2010-15 के दौरान मध्याह्न भोजन के अन्तर्गत आच्छादित बच्चों की प्रतिशतता कुल नामांकन का 56 और 74 प्रतिशत के बीच थी जबकि इसी अवधि के दौरान राज्य में मध्याह्न भोजन से आच्छादन 31 लाख से 40 लाख के बीच था। झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा नामांकन एवं ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के बच्चों के आच्छादन के विभाजित आँकड़ों को उपलब्ध नहीं कराया गया।

- उन क्षेत्रों में जहाँ विद्यालय मध्याह्न भोजन योजना द्वारा आच्छादित हो, समाज के गरीब एवं वंचित वर्गों के बच्चों की पहचान करने तथा नामांकन करने हेतु प्रभावी तंत्र नहीं था।
- बच्चों के माता-पिता को योजना के लाभों के बारे में जागरूक बनाने तथा वैसे पात्र बच्चे जो नामांकित नहीं थे, को विद्यालय जाने हेतु आकर्षित करने के लिए झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा ऑडियो-विडियो तथा प्रिंट मिडिया के माध्यम से कोई भी जागरूकता कार्यक्रम शुरू नहीं किया गया। हालाँकि नमूना-जाँचित सभी विद्यालयों के बाहरी दीवार पर लोगो के साथ मध्याह्न भोजन तालिका प्रदर्शित की गई थी।
- राज्य में वर्ष 2010-15 के दौरान नामांकन की संख्या में लगातार गिरावट दर्ज की गई। वर्ष 2010-15 के दौरान वैसे विद्यालयों में जहाँ मध्याह्न भोजन चल रहा था, नामांकन में गिरावट 60.35 लाख से घटकर 50.80 लाख हो गयी जबकि इसके विपरीत निजी विद्यालयों में बच्चों का नामांकन 8.94 लाख से बढ़ कर 13.89 लाख हो गया। इस प्रकार यह दर्शाता है कि बच्चों को विद्यालयों में प्रतिधारित करने के लिए केवल निःशुल्क मध्याह्न भोजन ही पर्याप्त नहीं है जबतक कि शिक्षण/सीखने के परिणाम में सुधार, साथ-साथ नहीं किया जाता है।

सरकार ने बताया (नवम्बर 2015) कि श्रेणी का ध्यान दिए बगैर एक से आठ वर्ग के सभी बच्चों को मध्याह्न भोजन प्रदान किया गया तथा सभी नामांकित बच्चे प्रतिदिन नहीं आ रहे थे इससे वास्तविक आच्छादन करीब 60 से 65 प्रतिशत रही। इस समस्या को दूर करने के लिए सरकार ने 'प्रयास' नामक कार्यक्रम शुरू किया जिसमें साथी समूहों द्वारा वैसे बच्चों को विद्यालय वापस लाने हेतु संबद्ध किया गया था। तथ्य यह है कि बच्चों की उपस्थिति में सुधार नहीं हुआ है।

2.3.9.4 उपस्थिति, प्रतिधारण और ड्रॉप आउट

प्राथमिक और उच्च प्राथमिक कक्षाओं में बच्चों की उपस्थिति बढ़ाना मध्याह्न भोजन योजना को प्रारंभ करने के प्रमुख उद्देश्यों में से एक था। झा.रा.म.भो.प्रा. ने उपस्थिति के आंकड़ों का संकलन किया। वैसे बच्चे जो विद्यालयों में नामांकित थे पर अपनी कक्षाएं/स्कूली शिक्षा जारी नहीं रख सके उन्हें विद्यालय से ड्रॉप आउट माना जाता था। झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा ड्रॉप आउट बच्चों के आंकड़े संधारित नहीं किये गये। हमने सर्व शिक्षा अभियान से इन आंकड़ों को प्राप्त किया। राज्य में नामांकन, उपस्थिति और ड्रॉप आउट के ब्यौरे तालिका-2.3.3 में दिये गये हैं:

तालिका-2.3.3: राज्य के प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में बच्चों के ड्रॉप आउट और उपस्थिति की विवरणी

(संख्या लाख में)

वर्ष	प्राथमिक			उच्च प्राथमिक			कुल औसत उपस्थिति	सर्व शिक्षा अभियान के अनुसार ड्रॉप आउट
	नामांकन	औसत उपस्थिति	प्रतिशत	नामांकन	औसत उपस्थिति	प्रतिशत		
2010-11	46.88	24.38	52	13.46	7.94	59	32.32	4.99
2011-12	43.22	23.77	55	13.89	8.33	60	32.10	5.55
2012-13	40.83	19.60	48	14.52	7.70	53	27.30	3.55
2013-14	38.87	20.60	53	14.71	7.80	53	28.40	3.07
2014-15	35.59	18.15	51	15.21	7.30	48	32.00	2.69

(स्रोत: झा.रा.म.भो.प्रा.)

तालिका-2.3.3 से यह स्पष्ट होता है कि वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान बच्चों की उपस्थिति में सुधार नहीं हुआ है और यह प्राथमिक स्तर में 48 से 55 प्रतिशत के बीच पाया गया और उच्च प्राथमिक स्तर में 60 प्रतिशत से कम होकर 48 प्रतिशत हो गया। आगे, उपस्थिति की प्रतिशतता वर्ष 2010-11 से 2014-15 के बीच दोनों स्तरों में कम हुआ था। बीच में विद्यालय छोड़ने की दर 2010-15 के दौरान कुल नामांकन का 5.31 से 9.88 प्रतिशत के बीच रही।

छ: जाँचित जिलों में बच्चों की उपस्थिति वर्ष 2010-15 के दौरान प्राथमिक कक्षाओं में 35.68 प्रतिशत से 71 प्रतिशत के बीच तथा उच्च प्राथमिक कक्षाओं में 34 प्रतिशत से 91 प्रतिशत के बीच रही। नमूना-जाँचित 180 विद्यालयों में यही आंकड़े प्राथमिक स्तर पर 5.40 प्रतिशत से शत प्रतिशत और उच्च प्राथमिक स्तर पर 14 प्रतिशत से शत प्रतिशत पाये गए। ये आंकड़े वर्ष 2010-15 की अवधि में उपस्थिति में वृद्धि की प्रवृत्ति को नहीं दर्शाते हैं (परिशिष्ट-2.3.7)। इसलिए, म.भो.यो. के कार्यान्वयन ने प्राथमिक और उच्च प्राथमिक वर्गों के बच्चों की औसत उपस्थिति को नहीं बढ़ाया।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2015) कि 2015-16 से कक्षा तीन से आठ तक के बच्चों की स्वयं उपस्थिति की योजना का प्रारंभ किया गया है जिसके परिणामस्वरूप वास्तविक उपस्थिति बढ़ी है और यह भी कहा कि विद्यालय छोड़ने वालों का आंकड़ा झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा संधारित नहीं किया गया।

इस प्रकार, मध्याह्न भोजन के प्रावधान के बावजूद राज्य में स्कूली शिक्षा के लिए उत्तरदायी प्राधिकारी उपस्थिति को बढ़ाने और विद्यालय में बच्चों को बनाए रखने में विफल रहे।

2.3.10 कार्यक्रम का कार्यान्वयन

यह योजना खाद्यान्न की लागत मूल्य, परिवहन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन सहायता के संदर्भ में भारत सरकार की शत प्रतिशत हिस्सेदारी का प्रावधान करती है। खाना

पकाने के खर्च एवं रसोईया-सह-सहायक को मानदेय के लिए निधियों का हिस्सा भारत सरकार और राज्य के बीच 75:25 के आधार पर साझा किया जाता है। इसके अलावे, गैर-आवर्ती व्यय के तहत, भारत सरकार रसोई-सह-भंडार गृह के निर्माण हेतु सहायता (75:25 के आधार पर)¹⁰ और ₹ 5,000 प्रति विद्यालय रसोई उपस्करों की खरीद एवं प्रतिस्थापन के लिए प्रदान करती है।

2.3.10.1 खाद्यान्नों का आबंटन और भंडार की कमी

दिशा-निर्देश के अनुसार खाद्यान्नों का आकलन योजना अनुमोदन समिति द्वारा राज्य भर में मध्याह्न भोजन का लाभ पहुँचाने के लिए अनुमोदित बच्चों की संख्या के आधार पर किया जाता है। पुनः राज्य के पास उपलब्ध खाद्यान्न के अप्रयुक्त शेष को घटाते हुए खाद्यान्न छमाही आधार पर आबंटित किए जाते हैं।

झा.रा.म.भो.प्रा. और नमूना-जाँचित जि.शि.अ. के अभिलेखों की जाँच से उद्घटित हुआ कि उनमें से किसी ने भी खाद्यान्नों के अप्रयुक्त शेष के अभिलेखों को संधारित नहीं किया जिससे राज्य को खाद्यान्न का विवेकसम्मत आबंटन नहीं हो पाया। राज्य खाद्य निगम के गोदामों के अप्रयुक्त शेषों की वस्तुसूची की मांग करने में विफलता से राज्य को आबंटित खाद्यान्न का संभावित दुरुपयोग हो सकता है।

जबाब में, सरकार ने कहा (दिसम्बर 2015) कि प्रखंड और विद्यालय स्तर से खाद्यान्नों के अप्रयुक्त शेष से संबंधित एक प्रमाण-पत्र प्राप्त किया जाएगा।

2.3.10.2 खाद्यान्नों का उठाव

दिशा-निर्देशों के अनुसार, भारतीय खाद्य निगम को राज्य सरकार के आबंटन के अनुसार खाद्यान्नों के उठाव की अनुमति देनी थी जिसका उठाव कार्यक्रम, जिला प्रशासन द्वारा पूर्ववर्ती आबंटन तिमाही के माह के प्रथम दिन से शुरू होकर आबंटन तिमाही के अंतिम महीने की 25 तारीख तक दिया जाना था।

अभिलेखों की जाँच से उद्घटित हुआ कि:

- जिलों को खाद्यान्नों के आबंटन में तय सीमा के विरुद्ध एक से दो माह का विलंब (परिशिष्ट-2.3.8) झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा हुआ जिसके फलस्वरूप सभी छः नमूना-जाँचित जिलों में खाद्यान्न के उठाव में विलंब हुआ। तीन नमूना-जाँचित जिलों के प्रखण्डवार आबंटन से उद्घटित हुआ कि बोकारो, धनबाद और चतरा में संबंधित जिलों के जि.शि.अ. द्वारा एक से चार माह की विलंब से खाद्यान्न जारी किए गए।

सरकार ने आबंटन में हुई विलंब को स्वीकार किया (नवम्बर 2015) लेकिन कोई विशिष्ट सुधारात्मक उपाय शुरू नहीं किया गया।

- चतरा जिले में, जुलाई 2011 से मार्च 2013 के बीच प्रखंड गोदाम में आपूर्ति के लिए भारतीय खाद्य निगम के डिपो से निजी परिवहक (ठेकेदार) द्वारा कुल

¹⁰ एम.एच.आर.डी., भारत सरकार की दिनांक 31 दिसम्बर 2009 की अधिसूचना के अनुसार

70,596.30 क्विंटल खाद्यान्न का उठाव हुआ लेकिन केवल 69,902.14 क्विंटल खाद्यान्न ही प्रखण्ड गोदामों तक पहुँचाए गए। इसके परिणामस्वरूप ₹ 16.00 लाख¹¹ मूल्य के 694.16 क्विंटल खाद्यान्न की आपूर्ति कम हुई।

सरकार ने अंकित किया (नवम्बर 2015) और कहा कि उचित कार्रवाई की जाएगी। लेकिन उचित कार्रवाई के ब्यौरे लेखापरीक्षा को निर्दिष्ट नहीं किये गये।

- वर्ष 2014-15 के लिए झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा जि.शि.अ. बोकारो को कुल 3552.05 मीट्रिक टन आबंटित खाद्यान्न में से 1288.902 मीट्रिक टन खाद्यान्न का उठाव नहीं हुआ क्योंकि इसके परिवहन हेतु ट्रकों की अनुपलब्धता के कारण भा.खा.नि. के गोदाम से आबंटित खाद्यान्न का उठाव करने में रा.खा.नि. विफल रही जिसके फलस्वरूप 40 विद्यालयों में मध्याह्न भोजन में व्यवधान पड़ा।

सरकार ने अंकित किया (नवम्बर 2015) और कहा कि उचित कार्रवाई की जाएगी। परन्तु उचित कार्रवाई के ब्यौरे लेखापरीक्षा को निर्दिष्ट नहीं किये गये।

2.3.10.3 खाद्यान्नों की गुणवत्ता

दिशा-निर्देशों के अनुसार, भा.खा.नि. बेहतरीन उपलब्ध गुणवत्ता वाले खाद्यान्न जारी करेगा जो किसी भी स्थिति में कम से कम सामान्य औसत गुणवत्ता (एफ.ए.क्यू.) का होगा। जिलाधिकारी भी भा.खा.नि. द्वारा जारी खाद्यान्नों की कम-से-कम एफ.ए.क्यू. मानदंडों के पालन की पुष्टि के लिए एक दल जो कि भा.खा.नि. और जिलाधिकारी द्वारा नामित व्यक्ति से बना होगा, के संयुक्त निरीक्षण कर खाद्यान्नों को कम-से-कम एफ.ए.क्यू. मानदंडों का होना सुनिश्चित करेंगे। भा.खा.नि. भविष्य में सत्यापन और विश्लेषण के लिए अपने द्वारा आपूरित खाद्यान्न के नमूनों को रखेगा। यह किसी शिकायत निवारण करने के लिए रखा जाना था। छ: जि.शि.अ. के अभिलेखों की जाँच से उद्घटित हुआ कि निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, मध्याह्न भोजन हेतु सामान्य औसत गुणवत्ता वाले खाद्यान्नों की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया। झा.रा.म.भो.प्रा. ने यह भी कहा (मई 2015) कि सामान्य औसत गुणवत्ता वाले खाद्यान्नों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी।

सरकार ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि खाद्यान्नों की सामान्य औसत गुणवत्ता निर्धारित करने का तंत्र विकसित किया जा रहा है।

2.3.10.4 मध्याह्न भोजन में व्यवधान

मध्याह्न भोजन योजना विद्यालय में उपस्थित रहने वाले प्रत्येक बच्चे को सभी विद्यालय दिवसों में मध्याह्न भोजन परोसने का प्रावधान करता है।

180 नमूना-जाँचित विद्यालयों की जाँच से ज्ञात हुआ कि कुल 2,08,440 स्वीकृत विद्यालय दिवसों में से 15,404 विद्यालय दिवसों (7.04 प्रतिशत) में मध्याह्न

¹¹ ₹ 2,304.87 प्रति क्विंटल के किफायती दर से

भोजन की आपूर्ति में व्यवधान पड़ा (परिशिष्ट-2.3.9)। व्यवधान की संक्षिप्त स्थिति तालिका-2.3.4 में दिया गया है।

तालिका-2.3.4: वर्ष 2010-15 के दौरान 180 नमूना-जाँचित विद्यालयों में मध्याह्न भोजन में व्यवधान

व्यवधान के कारक सहित दिवसों की संख्या							
जिलों का नाम	नमूना-जाँचित विद्यालयों की संख्या	खाना पकाने की लागत निधि में कमी	खाद्यान्न निधि में कमी	खाद्यान्न निधि में कमी + खाना पकाने की लागत निधि में कमी	ग्राम शिक्षा समिति के सदस्यों एवं अन्य के मध्य विवाद	शिक्षकों का हड़ताल	कुल दिवस
बोकारो	30	534	831	145	24	09	1543
चतरा	30	251	3869	200	554	826	5700
धनबाद	30	965	254	231	44	143	1637
जमताड़ा	30	270	104	844	12	119	1349
लातेहार	30	00	00	14	18	148	180
पाकुड़	30	3081	509	1405	00	00	4995
कुल		5101	5567	2839	652	1245	15404

(स्रोत: चयनित विद्यालयों के आंकड़े)

संबंधित अधिकारियों द्वारा म.भो.यो. में व्यवधान की समुचित निगरानी नहीं की गयी।

हमने पाया कि वर्ष 2010-15 के दौरान चतरा जिला के दो विद्यालयों में 787 दिन का व्यवधान (यू.एम.एस. राजपुर: 406 दिन, 33.41 प्रतिशत और यू.एम.एस. सागासोत: 381 दिन, 32.39 प्रतिशत) खाद्यान्न की कमी के कारण और पाकुड़ जिला के दो विद्यालयों में 883 दिन का व्यवधान (एन.पी.एस. चिरुडीह कालीचांदी: 475 दिन, 39.09 प्रतिशत और एन.पी.एस. राजपुर: 408 दिन, 33.58 प्रतिशत) खाना पकाने के व्यय हेतु निधि की कमी के कारण रहा।

नमूना-जाँचित जिलों के विद्यालयों में मध्याह्न भोजन में व्यवधान संबंधित जिलों के प्रखंडों के जि.शि.अ./प्र.शि.प्र.प. द्वारा ठीक से निगरानी की कमी के कारण हुआ।

सरकार ने इसे अंकित किया (नवम्बर 2015) और कहा कि उचित कार्रवाई की जाएगी।

2.3.10.5 पोषक तत्वों और दवाई का प्रबंधन

मध्याह्न भोजन योजना (क) कृमिनाशक और विटामिन ए अनुपूरकों की छमाही खुराक (ख) जिंक सहित लौह एवं फोलिक-अम्ल की अनुपूरक साप्ताहिक खुराक (ग) स्थानीय स्तर पर पायी गयी सामान्य कमियाँ हेतु स्वास्थ्य विभाग के साथ अभिसरण कर अन्य उचित अनुपूरकों का वितरण एवं अतिरिक्त पोषकों का प्रावधान करती है।

पोषक तत्वों और दवाइयों के प्रशासन हेतु कोई प्रभावी तंत्र विकसित नहीं किया गया। नियमित चिकित्सा जाँच का अभाव था।

हमने पाया कि विद्यार्थियों को स्वास्थ्य विभाग/एन.आर.एच.एम. के अभिसरण के तहत जिंक सहित लौह व फोलिक-अम्ल अनुपूरक और अन्य उचित अनुपूरकों की आपूर्ति 175 जाँचित विद्यालयों में नहीं पायी गई क्योंकि झा.रा.म.भो.प्रा. ने स्वास्थ्य विभाग से इसके लिए संपर्क नहीं किया (परिशिष्ट-2.3.5)।

सरकार ने जबाव दिया (नवम्बर 2015) कि स्वास्थ्य विभाग के समन्वय से प्रभावी तंत्र विकसित किया जा रहा था। हालाँकि कार्रवाई के ब्यौरे प्रतिवेदित नहीं किये गये।

2.3.10.6 बच्चों का पोषण स्तर

दिशा-निर्देशों के अनुसार सूक्ष्म पोषण और कृमिनाशक गोलियों की नियमित आपूर्ति बच्चों को दी जानी है।

लेखापरीक्षा द्वारा 2010-15 के दौरान सभी नमूना-जाँचित 180 विद्यालयों में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीं:

- नियमित स्वास्थ्य जाँच किसी भी नमूना-जाँचित विद्यालयों में नहीं किया गया। अतः छात्रों के लिए सूक्ष्म पोषक तत्व और कृमिनाशक गोलियों की आवश्यकता पर पहुँचाने हेतु कोई प्रणाली नहीं थी। आगे, मानव संसाधन विकास मंत्रालय के समीक्षा प्रतिवेदन (जनवरी 2014) में झारखंड के 528 लड़के और 552 लड़कियों में पोषण की स्थिति का विश्लेषण किया गया, जिसमें 25 प्रतिशत लड़के और 18 प्रतिशत लड़कियाँ जो (-) 2एस.डी. श्रेणी में (मामूली कुपोषित) थे और 6 प्रतिशत लड़के और 3 प्रतिशत लड़कियाँ (-) 3एस.डी. श्रेणी में (गंभीर रूप से कुपोषित) थे।
- नमूना-जाँचित 180 विद्यालयों में से छः विद्यालयों को छोड़कर किसी भी विद्यालय में वजन करने की एवं ऊँचाई मापने के उपकरण नहीं पाये गये, जिससे उनके विकास और स्वास्थ्य की स्थिति की निगरानी विद्यालय स्तर पर अभिलेखित नहीं किया जा सका।

सरकार ने बताया कि (नवम्बर 2015) पोषण स्तर में सुधार के लिए कदम उठाए जा रहे हैं। तथापि इन कदमों के ब्यौरे प्रदान नहीं किये गये।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि निरीक्षण की प्रणाली को मजबूत करने के लिए यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि यथा निर्धारित कम से कम औसत गुणवत्ता का खाद्यान्न भारतीय खाद्य निगम डिपो से प्राप्त किया जाए और बच्चों की नियमित स्वास्थ्य जाँच की जाए।

2.3.10.7 मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला द्वारा भोजन का परीक्षण

दिशा-निर्देशों के अनुसार, राज्य बच्चों को गुणवत्ता पूर्ण भोजन सुनिश्चित करने के लिए मध्याह्न भोजन का नमूना परीक्षण करने के लिए वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान राष्ट्रीय प्रत्यायन परिषद या मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला को लगाने पर विचार कर सकता है।

भोजन/मध्याह्न भोजन के नमूना की जाँच के लिए कोई मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला को सम्मिलित नहीं किया गया।

नमूना-जाँचित जिलों में हमने पाया कि 2010-15 के दौरान झा.रा.मा.भो.प्रा. द्वारा भोजन/खाद्य नमूनों की जाँच के लिए किसी भी मान्यता प्राप्त संस्थान को सम्मिलित नहीं किया गया। इस तथ्य की संबंधित जिला शिक्षा अधीक्षकों द्वारा भी पुष्टि की गई।

सरकार ने स्वीकार किया (नवम्बर 2015) कि भोजन के परीक्षण हेतु ऐसी किसी प्रयोगशाला को सम्मिलित नहीं किया गया।

अतः खाद्यान्न की गुणवत्ता और भोजन का परीक्षण आश्वस्त नहीं किया जा सका जैसा की योजना के दिशा-निर्देशों में परिकल्पित है।

2.3.10.8 अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण

झा.रा.म.भो.प्रा. ने अन्य विभागों, जैसे ग्रामीण विकास, पेयजल एवं स्वच्छता, पंचायती राज, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभागों इत्यादि के विकासात्मक कार्यक्रमों के साथ अभिसरण से संबंधित आँकड़ों को संधारित नहीं किया। हालाँकि हमने सिर्फ बोकारो जिला में 808 रसोई-सह-भंडार के निर्माण का अभिसरण पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि एकीकृत कार्य योजना के साथ पाया। पुनः, नमूना-जाँचित 180 विद्यालयों¹² में से 175 विद्यालयों में स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग के अंतर्गत राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन द्वारा विद्यालय स्वास्थ्य कार्यक्रम के तहत स्वास्थ्य जाँच शिविर आयोजित नहीं की गयी। 180 जाँचित विद्यालयों में से 17 विद्यालयों में स्वच्छ पेयजल की सुविधा उपलब्ध नहीं थी।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि झा.रा.म.भो.प्रा. को विद्यालयों में आधारभूत सुविधाओं के लिए अन्य विभागों के साथ अभिसरण सुनिश्चित करना चाहिए।

2.3.10.9 आधारभूत संरचना की सुविधाएँ

दिशा-निर्देशों के अनुसार चरणबद्ध तरीके से रसोई-सह-भंडार निर्माण करने के लिए केन्द्रीय सहायता के रूप में अधिकतम ₹ 60,000 प्रति इकाई प्रदान करना है। पुनः, भारत सरकार निश्चित दर के स्थान पर छात्रों की संख्या के अनुसार धरातल क्षेत्र के आधार पर रसोई-सह-भंडार के निर्माण से संबंधित प्रावधान को पुनरीक्षित किया (दिसम्बर 2009)। रसोई शेड के निर्माण की लागत 75:25 के आधार पर केन्द्र और राज्य के बीच साझा किया जाएगा।

रसोई उपकरणों (स्टोव, चूल्हा आदि) की व्यवस्था और प्रतिस्थापन करने के लिए प्रत्येक विद्यालय को औसत कीमत ₹ 5,000 चरणबद्ध तरीके से दिया जाना है। वर्ष

¹² जामताड़ा के पाँच विद्यालयों में स्वास्थ्य जाँच की गई:- उच्च प्राथमिक विद्यालयों: आसनबनी नवाटाँड़, रंगामत और राजकीयकृत: मध्य विद्यालय, जामताड़ा एवं प्राथमिक विद्यालय, कुरमी-पाड़ा।

2010-15 के दौरान रसोई-सह-भण्डार के निर्माण की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति का ब्यौरा परिशिष्ट-2.3.10 में दिया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- वर्ष 2013-14 तक 39,001 रसोई-सह-भण्डार इकाईयों के निर्माण का लक्ष्य रखा गया जिनमें से 35,435 इकाईयाँ (80 प्रतिशत) निर्माण के लिए ली गई। लेकिन सिर्फ 20,654 इकाईयों (58 प्रतिशत) को पूर्ण किया गया एवं 8,396 (24 प्रतिशत) इकाईयों का निर्माण प्रगति पर था। 6,385 इकाई (18 प्रतिशत) का निर्माण कार्य 2013-14 तक प्रारम्भ भी नहीं किया गया।

- केन्द्रांश के ₹ 277.27 करोड़ एवं राज्यांश के ₹ 41.62 करोड़ का व्यय इन 29,050 रसोई-सह-भंडार (20,654 इकाईयाँ + 8,396 इकाईयाँ) पर किया गया। पुनः, वर्ष 2011-13 के दौरान राज्य सरकार द्वारा विमुक्त किए जाने वाले ₹ 110.83 करोड़ के विरुद्ध राज्य द्वारा ₹ 34.71 करोड़ के कम आबंटन करके मात्र ₹ 76.12 करोड़ आबंटित किया गया। इस प्रकार वर्ष 2011-13 के दौरान राज्य सरकार रसोई-सह-भंडार के निर्माण के लिए अपने अंश आबंटित करने में विफल रही एवं झारखंड राज्य मध्याह्न भोजन प्राधिकार/जिले भी आबंटित निधि का उपयोग करने में विफल रहे।

- 180 जाँचित विद्यालयों में से 48 विद्यालयों¹³ में रसोई-सह-भंडार नहीं थे। विद्यालयों में मध्याह्न भोजन बनाने के लिए या तो विद्यालय के बरामदे के एक कोने में अस्थायी व्यवस्था की गई थी या विद्यालय परिसर के अन्दर अस्थायी संरचना खड़ी की गई थी। किसी भी नमूना-जाँचित विद्यालय में खाद्यान्नों का सुरक्षित भंडारण की जगह, खाने का क्षेत्र और बर्तन धोने की अलग व्यवस्था उपलब्ध नहीं थी।

48 विद्यालयों में रसोई-सह-भंडार का अभाव के कारण भूमि की अनुपलब्धता, कम आबंटन, उपलब्ध निधियों का कम उपयोग, सरकारी भवनों के अलावा विद्यालयों का किसी अन्य जगह पर संचालन, नमूना-जाँचित जिलों के जि.शि.अ. द्वारा निधियों का गैर आहरण इत्यादि थे।

इसके जवाब में सरकार ने कहा (नवम्बर 2015) कि रसोई-सह-भंडार को समय पर पूर्ण करने के निर्देश के साथ आबंटित निधि के उपयोग का प्रयास किया जाएगा एवं यह भी कहा कि राज्यांश के संदर्भ में कम आबंटित राशि को 2015-16 में विमुक्त कर दिया जाएगा।

नमूना-जाँचित विद्यालयों में पाये गए खराब आधारभूत सुविधाओं को निम्नलिखित तस्वीरों में दिखाया गया है:

¹³ बोकरो-06, चतरा-07, धनबाद-08, जामताड़ा-10, लातेहार-06 एवं पाकुड़-11

राशि की उपलब्धता के बावजूद आधारभूत सुविधाएँ जैसे रसोई शेड, भंडारण सुविधा, भोजन पकाने एवं परोसने हेतु बर्तन पर्याप्त रूप से प्रदान नहीं किये गये।



प्राथमिक विद्यालय लोयाबाद, धनबाद-II में चूहे की शौच से सड़े अनाज दिनांक (24.4.15)



मध्य विद्यालय सेक्टर-4 में मध्याह्न भोजन खाने के बाद थाली धोते बच्चे



खुला रसोई घर म.वि. सेक्टर-4, सितम्बर 2014

आगे यह भी पाया गया कि सभी नमूना-जाँचित 180 विद्यालयों में से 166 विद्यालयों में खाना खाने की थालियाँ अपर्याप्त थी। 14 विद्यालयों में से मध्याह्न भोजन के लिए थालियों की व्यवस्था खुद बच्चों द्वारा की गई।

2.3.10.10 खाद्यान्नों की ढुलाई की जिम्मेवारी

दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रत्येक विद्यालय/शिक्षा गारंटी केन्द्र/वैकल्पिक और वैकल्पिक अभिनव शिक्षा केन्द्र के नजदीक भारतीय खाद्य निगम गोदाम से खाद्यान्नों का परिवहन सुनिश्चित किया जाना है। झारखण्ड राज्य खाद्य निगम, राज्य नोडल परिवहन अधिकरण है जो भारतीय खाद्य निगम के गोदाम से खाद्यान्नों को उठाने और उन्हें प्रखण्ड स्तर पर देने के लिए जिम्मेदार है। राज्य सरकार की जिम्मेवारी है कि खाद्यान्न के परिवहन की व्यवस्था करना ताकि ये प्रखण्ड गोदाम से विद्यालय तक समयबद्ध तरीके से पहुँच जाय।

खाद्यान्न सामग्री को प्रखंड से विद्यालय तक ढुलाई की व्यवस्था सुनिश्चित नहीं की गई।

हमने पाया कि सिवाय धनबाद जिला के धनबाद प्रखण्ड में 2013-15 के दौरान जहाँ एक निजी परिवहक इस कार्य के लिए नियुक्त था को छोड़कर, किसी भी जाँचित विद्यालयों में प्रखण्ड गोदाम से विद्यालय तक अनाज पहुँचाने की व्यवस्थाएँ नहीं थीं चूँकि इस उद्देश्य के लिए किसी परिवहन अभिकरण को नियुक्त नहीं किया गया। पुनः, सभी जाँचित विद्यालयों के प्रभारी शिक्षक प्रखण्ड गोदाम से विद्यालय तक खाद्यान्नों का परिवहन स्वयं की व्यवस्था पर किया जिसके लिए परिवहन की लागत की प्रतिपूर्ति उन्हें नहीं की गई।

सरकार ने बताया (नवम्बर 2015) कि सभी जिला शिक्षा अधीक्षकों को प्रखण्ड से विद्यालय तक खाद्यान्न का परिवहन सुनिश्चित करने का निर्देश दिया जा चुका है।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि झा.रा.म.भो.प्रा. को अन्य विभागों से अभिसरण करना चाहिए और बच्चों को परोसे जाने वाले मध्याह्न भोजन की मात्रा एवं गुणवत्ता विहित मानकों के अनुरूप होना चाहिए।

2.3.11 प्रबंधन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

प्रबंधन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन (प्र.अ. एवं मू.) के लिए खाद्यान्न की लागत, खाना पकाने की लागत, परिवहन लागत और रसोईया सहायकों के मानदेय की लागत का 1.8 प्रतिशत केन्द्रीय सहायता के रूप में प्रदान किया जाना था, प्र.अ. एवं मू. सहायता का आधा विद्यालय स्तर पर साबुन की आपूर्ति, प्लेट, गिलास, मैट, खाना पकाने के उपकरणों, बर्तन, भंडारण हेतु बर्तन का प्रतिस्थापन/मरम्मत आदि के रख-रखाव प्रदान करने के लिए इस्तेमाल किया जाना था और शेष राशि राज्य/जिला स्तर पर रसोईया सहायकों का प्रशिक्षण, उपस्कर, कम्प्यूटर हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर और उपभोज्य, कर्मियों के क्षमता वर्धन, प्रचार आदि के इस्तेमाल पर किया जाना था।

हमने देखा कि प्र.अ. एवं मू. निधि के उपयोग पूरे राज्य में वर्ष 2010-15 के दौरान 33.07 प्रतिशत और 65.79 प्रतिशत के बीच थी जबकि यह नमूना-जाँचित जिलों में 2.14 प्रतिशत और 97.50 प्रतिशत के बीच थी (परिशिष्ट-2.3.11)। नमूना-जाँचित विद्यालयों के अभिलेखों के सत्यापन से पता चला कि वे प्र.अ. एवं मू. निधि से अनभिज्ञ थे चूँकि निधियाँ एकमुश्त स्थानांतरित कर दी गईं और विभिन्न अवयवों/शीर्षों के अन्तर्गत चिन्हित किये जाने के ब्यौरे जानकारी के लिए स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट नहीं किये गये थे।

राज्य एवं जिला स्तर पर प्र.अ. एवं मू. निधि के कम उपयोग के परिणामस्वरूप दिशा-निर्देशों में परिकल्पित आवश्यकताओं को पूरा नहीं किया जा सका। इसके अलावा विद्यालय स्तर पर भी किसी प्र.अ. एवं मू. गतिविधियों पर कोई व्यय नहीं किया गया।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2015) कि प्र.अ. एवं मू. के अन्तर्गत आबंटित निधि के उपयोग के लिए प्रभावी तंत्र विकसित किया जाएगा।

2.3.11.1 संचालन और अनुश्रवण समितियाँ

संचालन अनुश्रवण समितियाँ (सं.अ.स.) राज्य, जिला और प्रखण्ड स्तर पर विभाग द्वारा फरवरी 2006 में स्थापित किया गया। सं.अ.स. बैठक क्रमशः राज्य, जिला और प्रखण्ड स्तर पर अर्द्ध वार्षिक, त्रैमासिक और मासिक आधार पर आयोजित किया जाना था, ताकि विभिन्न स्तरों पर कमियों का संज्ञान हो एवं सुधारात्मक कार्रवाई किया जा सके।

संचालन सह अनुश्रवण समिति की बैठकें मापदंड के अनुसार आयोजित नहीं की गई थी।

हमने पाया कि वर्ष 2010-15 के बीच राज्य स्तर पर दस आवश्यक छमाही बैठकों के विरुद्ध केवल दो सं.अ.स. बैठकें आयोजित की गईं। जिला स्तर पर आवश्यक 120 त्रैमासिक बैठकों के विरुद्ध तीन¹⁴ नमूना-जाँचित जिलों में 2010-15 के दौरान केवल चार बैठकें आयोजित की गईं और तीन अन्य नमूना-जाँचित जिलों में सं.अ.स. का गठन नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.3.12)।

पुनः, लातेहार जिला के एक प्रखण्ड को छोड़कर सभी नमूना-जाँचित जिलों में वर्ष 2010-15 के बीच प्रखण्ड स्तर पर बैठक आयोजित नहीं हुई।

सभी स्तरों पर आवधिक अनुश्रवण, समन्वय और उचित सुधारात्मक कार्रवाई के अभाव में बच्चों की उपस्थिति, खाद्यान्न एवं भोजन की गुणवत्ता, खाना पकाने एवं परोसने में साफ-सफाई और मध्याह्न भोजन देने में रूकावट इत्यादि की कमियों पर ध्यान नहीं दिया गया।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2015) कि सभी स्तर पर सभी जिलों में सं.अ.स. और राज्य स्तर पर भी नियमित बैठक के लिए निर्देश जारी किए जा रहे थे।

2.3.11.2 प्रबंधन सूचना प्रणाली

दिशा-निर्देशों के अनुसार, राज्य उनके लेखांकन प्रक्रियाओं और पद्धतियों की समीक्षा करने तथा प्रतिवेदन देने हेतु सरल लेकिन प्रभावी प्रणाली विकसित करने के लिए एक प्रबंधन सूचना प्रणाली (प्र.सू.प्र.) सेल का गठन करना था।

लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि योजना पर नजर रखने हेतु राज्य भर में किसी भी स्तर पर प्र.सू.प्र. स्थापित नहीं किया गया था और निर्धारित प्रतिवेदन हाथ से तैयार किये जा रहे थे। हमने देखा कि विभिन्न प्रतिवेदनों जैसे मासिक, त्रैमासिक, निधि एवं खाद्यान्न की उपयोगिता से संबंधित विवरणी नियंत्रि पदाधिकारियों तक ससमय उपस्थापित नहीं किये गये।

जवाब में सरकार ने कहा (नवम्बर 2015) कि अनुश्रवण प्रकोष्ठ गठित किया गया है किन्तु मानवबल नियुक्त नहीं किया गया था।

2.3.11.3 निरीक्षण

भारत सरकार द्वारा आदेशित है कि हर तिमाही में 25 प्रतिशत विद्यालयों का निरीक्षण जिला, अनुमंडल और प्रखंड स्तर पर शासकीय पदाधिकारियों द्वारा किया जाए जिससे कि साल में एक बार सभी विद्यालयों का स्थानीय स्तर पर कार्यक्रम के कार्यान्वयन का प्रभावी अनुश्रवण हो।

लेखापरीक्षा में पाया कि 2010-15 की अवधि के दौरान निरीक्षण से संबंधित अभिलेख राज्य एवं किसी भी नमूना-जाँचित विद्यालयों में उपलब्ध नहीं था। पुनः,

¹⁴ बोकारो, चतरा एवं लातेहार

वर्ष 2010-15 के दौरान नमूना-जाँचित किसी भी विद्यालयों में कभी निरीक्षण संचालित नहीं किया गया।

जवाब में सरकार द्वारा यह बताया गया (नवम्बर 2015) कि तथ्यों को अंकित कर लिया गया हालाँकि कोई सुधारात्मक कार्रवाई निर्दिष्ट नहीं की गई।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि योजना के उचित कार्यान्वयन के लिए सभी स्तरों पर अनुश्रवण एवं निरीक्षण तंत्रों को मजबूत किया जाना चाहिए। कदाचार को रोकने हेतु औचक निरीक्षण की व्यवस्था भी शुरू की जानी चाहिए।

2.3.11.4 स्वतंत्र अभिकरणों द्वारा योजना का मूल्यांकन

स्वतंत्र अभिकरण द्वारा योजना का मूल्यांकन राज्य द्वारा कार्यान्वित नहीं किया गया।

दिशा-निर्देशों के अनुसार, अर्द्धवार्षिक बाह्य अनुश्रवण और योजना का मूल्यांकन किया जाना था। हमने पाया कि 'जेवियर इंस्टीच्यूट ऑफ सोशल सर्विसेज' (एक्स.आई.एस.एस.) राँची, द्वारा योजना का मूल्यांकन किया और प्रतिवेदित किया कि विद्यालयों में एक माह की आवश्यकता का बफर स्टॉक संधारित नहीं था, प्रति बच्चे को मिलने वाले भोजन के लिए वर्तमान राशि पर्याप्त नहीं थी, रसोईया/सहायकों को अनियमित पारिश्रमिक भुगतान किया गया, रसोई एवं भंडारण की सुविधा या तो खराब था या अनुपलब्ध था, ग्राम शिक्षा समिति/एस.एम.सी. द्वारा दायित्व का निर्वहन नहीं किया गया, मध्याह्न भोजन के व्यवस्था के कारण शिक्षकों का शिक्षण संबंधी कार्य हेतु कम समय प्राप्त हुआ, शिक्षकों और ग्राम शिक्षा समिति के बीच हितों का टकराव के कारण योजना में बाधा इत्यादि। किन्तु मध्याह्न भोजन योजना पर एक्स.आई.एस.एस. के निष्कर्षों पर राज्य संचालन एवं अनुश्रवण समिति के दिनांक 18.02.2013 एवं 03.01.2014 को आयोजित बैठकों में झा.रा.म.भो.प्रा. द्वारा न तो परिचर्चा की गयी और न ही कोई सुधारात्मक कार्रवाई की गयी।

सरकार (नवम्बर 2015) द्वारा कोई टिप्पणी नहीं की गयी।

2.3.11.5 शिकायत निवारण

राज्य में शिकायत निवारण तंत्र मौजूद नहीं था।

दिशा-निर्देशों के अनुसार, शिकायत निवारण तंत्र की स्थापना की जानी थी और इस कार्यक्रम के लिए सभी भागीदारों के साथ जानकारी साझा करने के लिए एवं झा.रा.म.भो.प्रा., जि.शि.अ. और प्र.शि.प्र. पदाधिकारी द्वारा लोक शिकायतों का समाधान करने के लिए राज्य द्वारा एक अलग वेबसाइट स्थापित किया जाना था। पुनः, मध्याह्न भोजन खाने के बाद बीमार पड़े बच्चों से संबंधित आंकड़ा संधारित करना था। हमने पाया कि राज्य सरकार न तो शिकायत निवारण तंत्र और न ही कोई अलग वेबसाइट को विकसित किया। राज्य सरकार द्वारा मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन पर बीमार बच्चे और प्रतिकूल प्रेस रिपोर्टिंग के कोई आंकड़ों को भी संधारित नहीं किया गया था। इस तरह के तंत्र के अभाव में संबंधित हितकारियों से

कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हो रही थी और कमियों पर कोई सुधारात्मक कदम नहीं उठाये गये थे।

जवाब में, सरकार ने कहा (नवम्बर 2015) कि शिकायत निवारण तंत्र एक टॉल-फ्री संख्या के साथ शीघ्र विकसित किया जाएगा। राज्य द्वारा एक उचित प्र.सू.प्र. विकसित किया जाना चाहिए तथा शिकायतों को दर्ज करने तथा उस पर अनुश्रवण रखने के लिए शिकायत निवारण तंत्र को मजबूत किया जाना चाहिए।

2.3.12 निष्कर्ष और अनुशंसाएँ

- 180 नमूना-जाँचित विद्यालयों में वर्ष 2010-15 के दौरान निधि एवं खाद्यान्नों का विलंबित आबंटन के कारण मध्याह्न भोजन योजना में 15,404 दिनों का व्यवधान हुआ और विद्यालयों में अप्रयुक्त खाद्यान्नों की जानकारी हेतु कोई भी तंत्र मौजूद नहीं था ताकि परवर्ती आबंटनों से इसे समायोजित किया जा सके।

योजना के निर्बाध और सुचारू कार्यान्वयन के लिए राज्य को विद्यालय स्तर तक निधि का प्रवाह और खाद्यान्नों की आपूर्ति का दुरुपयोग अथवा रिसाव (लिकेज) पर नियंत्रण रखते हुए सुप्रवाही बनाना चाहिये।

- राज्य में मध्याह्न भोजन योजना के तहत बच्चों के नामांकन की संख्या में वर्ष 2010-15 के दौरान लगातार गिरावट दर्ज की गई। इस अवधि के दौरान यह 60.35 लाख से घटकर 50.80 लाख हो गई। वर्ष 2010-15 के दौरान मध्याह्न भोजन के तहत बच्चों का आच्छादन कुल नामांकन का 56 प्रतिशत और 74 प्रतिशत के बीच था। बच्चों के घटते हुए नामांकन एवं खराब आच्छादन का कारण, समाज के गरीब एवं वंचित वर्ग के बच्चों की पहचान करने के लिए प्रभावी योजना और योजना के लिए जागरूकता निर्माण का अभाव था।

योजना के तहत दी जाने वाली शिक्षा और भोजन के पहुँच से वंचित लक्षित समूहों की पहचान राज्य को सुनिश्चित करना चाहिए। योजना लाभों के बारे में बच्चों के माता-पिता को जागरूक बनाने के लिए ऑडियो-विडियो और प्रिंट मीडिया के माध्यम से उचित जागरूकता कार्यक्रम शुरू किया जाना चाहिए।

- यद्यपि दिशा-निर्देशों में उल्लेखित मध्याह्न भोजन के लिए विद्यालयों का कम से कम सामान्य औसत गुणवत्ता की खाद्यान्नों की आपूर्ति और इस उद्देश्य के लिए भारतीय खाद्य निगम और कार्यान्वयन अभिकरण से मिलकर एक टीम द्वारा संयुक्त निरीक्षण आयोजित किया जाना था, इसे झा.रा.म.मो.प्रा. द्वारा नहीं किया गया।

विद्यालयों को औसत गुणवत्ता वाले खाद्यान्न की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए राज्य द्वारा निरीक्षण दलों का गठन कर प्रणाली को मजबूत करना चाहिए।

- बच्चों को मध्याह्न भोजन देने के पहले आवश्यक कैलोरी एवं प्रोटीन की मात्रा की जाँच सुनिश्चित करने हेतु कोई व्यवस्था नहीं थी। इस प्रकार गुणवत्तापूर्ण भोजन देना सुनिश्चित नहीं किया गया।

राज्य को मध्याह्न भोजन सामग्री के परीक्षण के लिए किसी मान्यता प्राप्त संस्थान/प्रयोगशाला को संलग्न करना चाहिए।

- मध्याह्न भोजन योजना के अन्तर्गत आच्छादित सभी विद्यालयों में रसोई-सह-भण्डार की आधारभूत संरचना उपलब्ध नहीं थी। वर्ष 2013-14 तक 39,001 रसोई-सह-भण्डार इकाईयों निर्माण का लक्ष्य निर्धारित किया गया, लेकिन केवल 20,654 इकाईयों को पूर्ण कर लिया गया एवं 6,385 इकाईयों का कार्य प्रारंभ ही नहीं हुआ। 180 नमूना-जाँचित विद्यालयों में से 48 विद्यालयों में कोई रसोई-सह-भण्डार नहीं था। रसोई-सह-भण्डार के अभाव में भोजन खुली जगह में तैयार किया जा रहा था।

राज्य को एक निश्चित समय के भीतर लक्षित रसोई-सह-भण्डार के निर्माण को गति प्रदान करने को सुनिश्चित करना चाहिए।

- वर्ष 2010-15 के दौरान संचालन एवं अनुश्रवण समिति की राज्य स्तर पर दस छमाही बैठकों की जगह केवल दो बैठके आयोजित की गईं। जिला स्तर पर तीन नमूना-जाँचित जिलों में वर्ष 2010-15 के दौरान 120 त्रैमासिक बैठकों की जगह केवल चार बैठके आयोजित की गईं और अन्य तीन नमूना-जाँचित जिलों में संचालन एवं अनुश्रवण समिति का गठन नहीं किया गया। सभी स्तरों पर आवधिक अनुश्रवण समन्वयन और उचित सुधारात्मक कार्रवाई सुनिश्चित नहीं की गईं और अनियमितताएँ जैसे, बच्चों की उपस्थिति में कमी, खाना पकाने एवं परोसने में साफ-सफाई की कमी, मध्याह्न भोजन को परोसने में रूकावट आदि को सुनिश्चित नहीं किया गया।

राज्य को रिसाव और दुर्विनियोजनों को रोकने के लिए सभी स्तरों पर प्रभावी अनुश्रवण और निरीक्षण तंत्र सुनिश्चित करना चाहिए। कदाचार की जाँच करने के लिए औचक निरीक्षणों की व्यवस्था शुरू की जानी चाहिए।

कार्मिक, प्रशासनिक सुधार और राजभाषा विभाग

2.4 झारखण्ड में अधिकार आधारित सेवा देने की गारंटी अधिनियम का क्रियान्वयन

कार्यकारी सारांश

झारखण्ड सरकार ने राज्य के नागरिकों को निर्धारित अवधि में अधिकार आधारित सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान करने के लिए 'राइट टू गारंटी ऑफ सर्विस (आर.टी.जी.एस.) एक्ट अर्थात झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी अधिनियम, 2011' पर कानून बनाया (सितम्बर 2011) तत्पश्चात् 'झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी' नियमावली अर्थात अधिकार आधारित गारंटी नियमावली 2011 (आर.टी.जी.एस. नियमावली) को अधिसूचित किया (नवम्बर 2011)। नियमावली, प्रदत्त सेवाओं के अनुश्रवण के लिए वांछित अभिलेखों के रख-रखाव, सेवा प्रदाताओं के प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण, अपीलीय अधिकारियों के मनोनयन आदि का उल्लेख करता है।

कार्मिक, प्रशासनिक सुधार एवं राजभाषा विभाग (नोडल विभाग) को राज्य में आर.टी.जी.एस. अधिनियम/नियमावली के कार्यान्वयन की निगरानी करना था। वर्ष 2012-13 से 2014-15 की अवधि के लिए 54 सेवाओं में से 14 सेवाएँ जो श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति और गृह विभागों से संबंधित थे, मूल्यांकन किया गया। नमूना जाँच के पश्चात लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्न प्रकार थे:

- आर.टी.जी.एस. अधिनियम के उद्देश्यों के पूर्ति के लिए राज्य लोक सेवा परिदान आयोग (एस.पी.एस.डी.सी.) का गठन किया जाना था किन्तु अधिनियम लागू होने के चार वर्ष बीत जाने के पश्चात भी इसका गठन नहीं किया जा सका। अतः इस अधिनियम के मूल प्रावधान का पालन नहीं किया गया।

(कंडिका 2.4.6.1)

- गृह विभाग के अंतर्गत, नियुक्ति, पासपोर्ट और चरित्र प्रमाण पत्र के लिए पुलिस सत्यापन रिपोर्ट की सेवाओं को प्रदान करने में 552 दिनों तक की देरी पायी गयी। पुनः खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के अंतर्गत राशन दुकान का अनुज्ञप्ति निर्गत करने और रद्द अनुज्ञप्तियों को पुनः जारी करने जैसी सेवाओं में 1,008 दिनों तक की देरी पायी गयी। नमूना-जाँचित 46,695 मामलों में सेवाओं के प्रदान करने में देरी देखी गयी फिर भी एक भी अपील, अपीलीय प्राधिकारी के समक्ष दायर नहीं किया गया, जो अधिनियम के प्रति जागरूकता में कमी को दर्शाता है और अधिनियम के उद्देश्यों को विफल करता है।

{कंडिकाएं 2.4.7.1(i) (ii), 2.4.7.2}

- 33 नमूना-जाँचित कार्यालयों में से 25 कार्यालयों में आर.टी.जी.एस. अधिनियम/नियम के बारे में जागरूकता हेतु सूचना-पट्ट/विज्ञापन-पट्ट, प्रदर्शित नहीं किए गए, जो आर.टी.जी.एस. अधिनियम के नियमों का उल्लंघन था, परिणामस्वरूप नागरिकों की जागरूकता और सुग्राह्यता में कमी थी।

(कंडिका 2.4.8)

- नोडल विभाग नियमित अंतराल पर जिम्मेदार सेवा प्रदाताओं के क्षमता निर्माण के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों को आयोजित करने में विफल रहा जो कि सेवा प्रदान करने में मौजूदा कमी को दूर करने के लिए आवश्यक था।

(कंडिका 2.4.9)

- अप्रभावी निगरानी के कारण नोडल विभाग एवं जिला नोडल अधिकारियों को सेवाओं के लिए प्राप्त आवेदनों की स्थिति की कोई जानकारी नहीं थी। परिणामस्वरूप प्रदान की गई सेवाओं की प्रभावशीलता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.4.10)

2.4.1 प्रस्तावना

झारखण्ड सरकार ने राज्य के नागरिकों को निर्धारित अवधि में अधिकार आधारित सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान करने के लिए “झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी अधिनियम अर्थात अधिकार आधारित सेवा की गारंटी अधिनियम 2011” पर कानून बनाया (सितम्बर 2011), तत्पश्चात् “झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी” नियमावली अर्थात अधिकार आधारित सेवा की गारंटी नियमावली (आर.टी.जी.एस. नियमावली) 2011 को अधिसूचित किया (नवम्बर 2011)। नियमावली, प्रदत्त सेवाओं के अनुश्रवण के लिए वांछित अभिलेखों के रख-रखाव, सेवा प्रदाताओं के प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण, अपीलीय अधिकारियों के मनोनयन एवं दोषी अधिकारियों से दंड वसूलने का उल्लेख करता है।

आज की तिथि में आर.टी.जी.एस. नियम के तहत 11 विभागों के 54 सेवाओं (परिशिष्ट-2.4.1) जैसे जाति प्रमाण पत्र निर्गत करना, आवासीय प्रमाण पत्र निर्गत करना, विद्युत विपत्र में सुधार, दवा दुकान का अनुज्ञप्ति निर्गत करना, ड्राइविंग अनुज्ञप्ति नवनीकरण/नया निर्गत करना, वाहन का अस्थायी निबंधन करना, उर्वरक की खुदरा दुकान का अनुज्ञप्ति निर्गत करना, ईट भट्टा चिमनी का अनुज्ञप्ति निर्गत करना, सम्पत्ति मूल्यांकन संबंधी आवेदन का निष्पादन करना आदि का समयबद्ध निष्पादन निर्धारित करना है। नमूना लेखापरीक्षा के लिए कुछ सेवाओं जैसे गृह विभाग के तहत नियुक्ति हेतु चरित्र प्रमाण पत्र, पासपोर्ट, आचरण प्रमाण पत्र निर्गत करने, श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग के तहत प्रमाण पत्र/अनुज्ञप्ति निर्गत करने, खाद्य और आपूर्ति विभाग के तहत राशन दुकान का अनुज्ञप्ति निर्गत करने, को लेखापरीक्षा के अंतर्गत लिया गया।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

आर.टी.जी.एस. अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों को कार्यान्वित करने के लिए संगठनात्मक संरचना नीचे दिया गया है:

1	नोडल विभाग	कार्मिक, प्रशासनिक सुधार और राजभाषा विभाग भूमिका: अधिनियम के कार्यान्वयन का अनुश्रवण
2	नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी	संबंधित सेवा प्रदायी विभागों से नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी भूमिका: अधिसूचित सेवाओं का समयबद्ध निष्पादन
3	जिला नोडल अधिकारी	जिला के उपायुक्त द्वारा अधिकृत उप समाहर्ता भूमिका: जिले में अधिनियम/नियमों के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण और निगरानी
4	अपीलीय प्राधिकारी	प्रथम एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी भूमिका: सेवा प्रदाताओं द्वारा देरी के मामलों को सुनना और फैसला करना

2.4.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए किया गया कि:

- अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रदान की गयी संस्थागत व्यवस्था पर्याप्त, क्रियाशील एवं प्रभावी थी;
- सेवा प्रदान करने में विलंब/कमी थी, तो विलंब /गैर-अनुपालन के लिए दंड लगाया गया;
- अधिनियम के बारे में नागरिकों के बीच सुग्राह्यता और जागरूकता के लिए आवश्यक व्यवस्था की गयी;
- प्रशिक्षण और सेवा प्रदाताओं की क्षमता विकास के लिए आवश्यक उपाय किये गये; और
- निगरानी प्रक्रिया पर्याप्त और प्रभावी थी।

2.4.4 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा के मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गये;

- झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी अधिनियम 2011;
- झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी नियमावली 2011; और
- समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा जारी किए गए महत्वपूर्ण आदेश/ अधिसूचनाएँ/स्थायी निर्देश।

2.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

श्रम नियोजन एवं प्रशिक्षण (श्र.नि. एवं प्र.) खाद्य एवं आपूर्ति (खा. एवं आ.) और गृह विभाग से संबंधित वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि में प्रदत्त 54 में से 14 सेवाओं में अधिनियम/नियम के कार्यान्वयन के मूल्यांकन के लिए नोडल

विभाग, छ: जिलों¹ के जिला नोडल अधिकारियों, जिला आपूर्ति अधिकारियों, अनुमंडल पदाधिकारियों, पुलिस अधीक्षकों और श्रम अधीक्षकों एवं तीन कारखाना निरीक्षकों² के अभिलेखों की जाँच की गयी। (परिशिष्ट-2.4.1)। नोडल विभाग के उप सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन 03 जून 2015 को आयोजित की गयी जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र और पद्धति पर चर्चा की गयी। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा के लिए नोडल विभाग के सचिव के साथ एक निकास सम्मेलन 16 अक्टूबर 2015 को आयोजित की गयी। यद्यपि सरकार के जवाब को उचित रूप से शामिल किया गया है, सरकार ने लेखापरीक्षा की अनुशंसाओं को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और कहा कि भविष्य में इस अधिनियम के कार्यान्वयन में उन्हें उच्च प्राथमिकता दी जायेगी।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.4.6 संस्थागत व्यवस्था: कार्यान्वयन के लिए तैयारी

2.4.6.1 राज्य लोक सेवा परिदान आयोग का गठन नहीं होना

आर.टी.जी.एस. अधिनियम की धारा 10 के अनुसार, राज्य सरकार के नोडल विभाग द्वारा एक राज्य लोक सेवा परिदान आयोग (रा.लो.से.प्र.आ.) का गठन या किसी मौजूदा आयोग को सशक्त करना और इसे अधिनियम के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कार्य आवंटित करना था।

हमने पाया कि नोडल विभाग को रा.लो.से.प्र.आ. का गठन करना था लेकिन अधिनियम के कार्यान्वयन के चार वर्षों बाद भी न तो रा.लो.से.प्र.आ. का गठन किया गया न ही किसी मौजूदा आयोग को सशक्त किया गया।

जवाब में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि रा.लो.से.प्र.आ. को स्थापित करने के लिए कदम उठाए जा रहे हैं और मसौदा प्रस्ताव तैयार किया गया है। इस प्रकार, अधिनियम के मूल प्रावधान का पालन नहीं किया गया। इसके अलावा, नमूना-जाँचित सेवाओं में अत्यधिक मामलों में उद्देश्यों और अधिनियम के लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हुई जिसे नीचे के कंडिकाओं में दर्शाया गया है। इसके लिए कम से कम आंशिक रूप से रा.लो.से.प्र.आ. का न होना को जिम्मेवार ठहराया जा सकता है।

2.4.6.2 प्रथम और द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी की अधिसूचना जारी नहीं किया जाना

आर.टी.जी.एस. अधिनियम की कंडिका 3 के अनुसार, राज्य सरकार का नोडल विभाग समय-समय पर, सेवाओं, नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी, प्रथम अपीलीय एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी और सेवाओं को प्रदान करने की निर्धारित समय सीमा को अधिसूचित करेगा।

अधिनियम के लागू होने के चार वर्षों के बावजूद रा.लो.से.प्र.आ. का गठन नहीं किया गया था।

¹ गोड्डा, हजारीबाग, लातेहार, पाकुड़, पलामू और राँची जिले

² हजारीबाग, पलामू और राँची जिले

चार सेवाओं के संबंध में प्रथम अपील एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी को अधिसूचित नहीं किया गया था।

हमने पाया कि आर.टी.जी.एस. नियमावली की कंडिका 21 के अंतर्गत 54 में से 50 सेवाओं के लिए प्रथम एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी को अधिसूचित किया गया था। किन्तु, अन्य चार सेवायें जैसे कि आपत्ति सहित जमीन का दाखिल-खारिज, आपत्ति रहित जमीन का दाखिल-खारिज, संशोधित पुर्जा निर्गत करना और राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग से संबंधित भूमि कब्जा संबंधी प्रमाण पत्र के लिए अपीलीय प्राधिकारी की अधिसूचना जारी नहीं की गयी। ऐसी सेवायें राज्य के नागरिकों के लिए व्यापक रूप से इस्तेमाल होती हैं, जिसके नहीं होने से आर.टी.जी.एस. अधिनियम की मूल भावना आहत हुई, क्योंकि देरी से होने वाली सेवाओं के लिए राज्य के पास कोई निवारण तंत्र उपलब्ध नहीं था।

जबाब में सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और कहा कि इन चार सेवाओं के अपील/अपीलीय प्राधिकारी की अधिसूचना के लिए प्रस्ताव प्राप्त किया जा चुका है और इन्हें जल्द ही अधिसूचित किया जायगा।

2.4.6.3 सरलीकृत दिशा-निर्देशों का तैयार नहीं होना

आर.टी.जी.एस. नियमावली के नियम 18(5) और (6) के अनुसार, राज्य सरकार को विभिन्न सेवाओं का लाभ उठाने वाले नागरिकों द्वारा अपेक्षित प्रक्रियाओं और अन्य जानकारी का निरूपण कर सरलीकृत दिशा-निर्देश तैयार कर प्रकाशित करना था। हमने पाया कि राज्य सरकार ने कभी भी इस प्रकार का दिशा-निर्देश न तो तैयार किया न ही प्रकाशित किया। इस प्रकार सरकार ने नागरिकों को अधिनियम की प्रक्रियाओं के बारे में जागरूकता के अवसर से वंचित रखा।

आर.टी.जी.एस. के अन्तर्गत वांछित सरल दिशा-निर्देश नहीं तैयार किये गये थे।

जबाब में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि सामान्य नागरिकों के लिए सरल दिशा-निर्देश पहले से ही जारी किया गया है और इसे विभागीय एवं आर.टी.जी.एस. वेबसाइट पर प्रदर्शित किया गया है।

सरकार का जबाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कोई सरलीकृत दिशा-निर्देश विभागीय वेबसाइट पर प्रदर्शित नहीं पाया गया। इसके अलावा इसे नामित कार्यालय के अधिकारियों ने भी इसकी पुष्टि की थी। इसके अलावा जिला नोडल कार्यालयों ने कहा कि राज्य सरकार/नोडल विभाग द्वारा जनता के उपयोग के लिए सरलीकृत दिशा-निर्देश उन्हें प्रदान नहीं किया गया था।

2.4.6.4 प्रज्ञा केन्द्र/नागरिक सेवा केन्द्रों को नहीं जोड़ना

प्रज्ञा केन्द्र/ नागरिक सेवा केन्द्रों को आर.टी.जी.एस. के अन्तर्गत सेवा देने हेतु जोड़ा नहीं गया था।

नागरिकों को दी जाने वाली सेवाओं में तेजी लाने हेतु इसे प्रज्ञा केन्द्रों/नागरिक सेवा केन्द्रों के माध्यम से प्रदान करने के निर्णय की सूचना मुख्य सचिव, झारखंड सरकार (झा.स.) (सितम्बर 2012) ने, विभागों के प्रधान सचिवों/विभागों के प्रमुख को भेजी थी। इसके अलावा, सभी विभागों द्वारा प्राप्त आवेदनों की ऑनलाइन निगरानी के लिए एक प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) विकसित करने का निर्णय नवम्बर 2012 में लिया गया।

हमने पाया कि आर.टी.जी.एस. नियमों के अन्तर्गत अधिसूचित 54 सेवाओं में से केवल तीन सेवाएँ (आय प्रामाण पत्र, जाति प्रमाण पत्र और आवासीय प्रमाण पत्र) प्रजा केन्द्रों द्वारा प्रदान किया जा रहा था। इसके अलावा, लंबित आवेदनों की ऑनलाइन निगरानी के लिए एम.आई.एस. सिस्टम न तो नोडल विभाग द्वारा और न ही संबंधित विभागों द्वारा विकसित किया गया था। हमने आगे पाया कि नामित कार्यालयों में आर.टी.जी.एस. के लिए एम.आई.एस. विकसित करने हेतु नोडल विभाग/संबंधित विभाग के द्वारा कोई निधि प्रदान नहीं की गई थी। इस प्रकार प्रजा केन्द्र या एम.आई.एस. के माध्यम से सेवा प्रदान करने का उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सका।

जबाव में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि आर.टी.जी.एस. अंतर्गत सेवाओं की सुविधा के लिए सरकार ने प्रजा केन्द्र और जन सुविधा केन्द्रों की वेबसाईट (Jhr2.nic.in/rtgs) का उदघाटन 15 सितम्बर 2015 को किया है। आर.टी.जी.एस. वेबसाईट के माध्यम से व्यापक एम.आई.एस. सिस्टम प्रारम्भ किया गया है जिसके अंतर्गत प्राप्त आर.टी.जी.एस. के सभी आवेदनों की पावती सुनिश्चित की जायेगी। अभिलेख प्रबंधन एम.आई.एस. प्रणाली के माध्यम से पेश किया जा रहा था। जबाव तर्कसंगत नहीं था क्योंकि एम.आई.एस. सिस्टम कार्यशील नहीं था जो कि वेबसाईट से स्पष्ट हो रहा था। हालांकि लेखापरीक्षा ने सत्यापित किया (13 अक्टूबर 2015) कि वेबसाईट आनलाईन सेवाएँ प्रदान नहीं कर रहा था, वेबसाईट में, केवल जल्द आ रहा है कहा जा रहा था।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि सेवा प्राप्त करने के लिए नागरिकों से प्राप्त अनुरोध को प्राप्त करने तथा उसकी पावती सूचित करने के लिए, सूचना प्रौद्योगिकी और मोबाईल आवेदन प्रणाली विकसित की जा सकती है। इससे भी एम.आई.एस. की दक्षता को बढ़ावा मिलेगा।

2.4.7 सेवा प्रदान करने में कमियाँ और गैर अनुपालन के लिए लगाए जाने वाले दंड

2.4.7.1 सेवा प्रदान करना

आर.टी.जी.एस. की धारा 4 और 5 के अनुसार नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी पात्रता योग्य आवेदकों को अधिसूचित सेवाओं को निर्धारित समय सीमा के भीतर प्रदान करेगा या आवेदन को निरस्त करेगा और निरस्त करने के कारणों को अभिलेखित कर आवेदक को निरस्त करने का कारण सूचित करेगा। पुनः आर.टी.जी.एस. नियमावली के नियम 21 के तहत, नामित अधिकारियों के द्वारा इन सेवाओं को प्रदान करने हेतु निर्धारित समय सीमा अधिसूचित की गई है। हमने गृह, खाद्य और नागरिक आपूर्ति एवं श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग के अभिलेखों की जाँच की और सेवाओं के प्रदान करने में निम्नलिखित कमियाँ पायी:

(i) गृह विभाग

आर.टी.जी.एस. के अन्तर्गत पासपोर्ट नियुक्ति आचरण प्रमाण पत्र और हाथियार के लाइसेंस जारी करने हेतु पुलिस सत्यापन की सेवा देने में विलंब किया गया था।

गृह विभाग के अंतर्गत, आर.टी.जी.एस. नियम के तहत चार सेवाएँ, जो पुलिस सत्यापन से संबंधित हैं जिसमें नियुक्ति हेतु पुलिस सत्यापन, पासपोर्ट सेवाओं, आचरण प्रमाण पत्र और हाथियारों के अनुज्ञप्ति जारी करने हेतु पुलिस सत्यापन शामिल हैं संसूचित की गई हैं। इन सेवाओं को प्रदान करने के लिए थाना प्रभारी को नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी प्राधिकृत किया गया था एवं सेवाओं को प्रदान करने के लिए सात दिन का समय निर्धारित किया गया था। हालांकि सर्वप्रथम आवेदनों को संबंधित जिला के पुलिस अधीक्षक (एस.पी.) कार्यालय में जमा किया जाता है तत्पश्चात इन्हें संबंधित थाना को भेज दिया जाता है। प्रथम अपीलीय अधिकारी के रूप में पुलिस उपाधीक्षक एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी के रूप में पुलिस अधीक्षक को गृह विभाग के अंतर्गत अधिसूचित किया गया है।

जनवरी 2012 से मार्च 2015 के दौरान चार सेवाओं से संबंधित प्राप्त कुल 1,49,849 आवेदनों में से 57,199 आवेदनों (पासपोर्ट के लिए पुलिस सत्यापन-53,687, नियुक्ति के लिए पुलिस सत्यापन-2,041, आचरण प्रमाण पत्र सत्यापन के लिए पुलिस सत्यापन-219 और शस्त्र अनुज्ञप्ति के लिए पुलिस सत्यापन-1,252) का नमूना जाँच किया गया जिसमें निम्नलिखित बातों का पता चला:

(क) नियुक्ति के लिए पुलिस सत्यापन प्रतिवेदन

हमने 2,041 नमूना-जाँचित आवेदनों में पाया कि 1,814 आवेदन (89 प्रतिशत) दो से 552 दिन विलंब से, 36 आवेदन (2 प्रतिशत) समय पर एवं शेष 191 आवेदन (9 प्रतिशत) जून 2015 तक 90 से 1,260 दिनों तक लंबित थे। हालांकि थाना/एस.पी. कार्यालय में आवेदन के प्राप्ति अथवा निर्गत होने की तिथि से संबंधित पंजी संधारित नहीं होने के कारण (हजारीबाग कार्यालय को छोड़कर) आवेदन की प्राप्ति अथवा निर्गत होने में हुए विलंब की अवधि का पता नहीं लगाया जा सका (परिशिष्ट-2.4.2)।

(ख) पासपोर्ट सेवाओं के लिए पुलिस सत्यापन रिपोर्ट

53,687 में से 44,676 आवेदनों का पासपोर्ट हेतु सत्यापन, निर्धारित समय सीमा में नहीं किये गये थे।

पासपोर्ट सेवाओं से संबंधित 53,687 नमूना-जाँचित मामलों में यह देखा गया कि 8,741 आवेदन निर्धारित समय सात दिनों में जबकि 44,676 आवेदन (83 प्रतिशत) निर्धारित समय के अन्दर पर सत्यापित नहीं किए गए। शेष 270 आवेदन जून 2015 तक 90 से 1,260 दिनों से लंबित थे (परिशिष्ट-2.4.2)।

(ग) चरित्र प्रमाण पत्र के लिए पुलिस सत्यापन रिपोर्ट

छ: नमूना-जाँचित जिलों में से 3 पुलिस अधीक्षक कार्यालयों (लातेहार, पाकुड़ और पलामू) ने पंजी का संधारण किया था परन्तु आवश्यक प्रविष्टियाँ जैसे आवेदक का नाम, आवेदन को थाना में भेजने की तिथि, थाना से प्राप्ति की तिथि आदि की प्रविष्टियाँ नहीं की गयी थी जिसके कारण लेखापरीक्षा द्वारा थाना/ पुलिस अधीक्षक कार्यालय से हुई विलंब की गणना नहीं की जा सकी। हालांकि पुलिस अधीक्षक

कार्यालय गोड्डा में पंजी का संधारण नहीं किया गया था जबकि हजारीबाग पुलिस अधीक्षक कार्यालय ने आवश्यक पंजी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया। राँची पुलिस अधीक्षक कार्यालय ने आवश्यक पंजी का संधारण किया था जिसमें 219 आवेदनों का नमूना जाँच किया गया। इसमें से 119 आवेदन (54 प्रतिशत) एक से 73 दिनों तक विलंब से निष्पादित हुए और 34 आवेदन 541 से 1,260 दिनों तक लंबित थे (परिशिष्ट-2.4.2)।

(घ) शस्त्र अनुज्ञप्ति निर्गत करने के लिए पुलिस सत्यापन प्रतिवेदन

नमूना-जाँचित 1,252 मामलों से पता चला कि 933 मामले 90 से 540 दिनों तक लंबित थे। शेष 319 मामलों की जाँच नहीं कि जा सकी क्योंकि आवश्यक पंजी का संधारण जून 2015 तक उचित ढंग से नहीं किया गया था (परिशिष्ट-2.4.2)।

यद्यपि प्रथम अपील अधिकारी एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी को गृह विभाग के तहत अधिसूचित किया गया था फिर भी आवेदनों के निष्पादन में विलंब के बावजूद कोई भी आवेदक द्वारा अपील नहीं की गई। 46,609 मामलों में सेवा प्रदान करने में विलंब के बावजूद किसी भी संबंधित नागरिक ने अपीलीय अधिकारी के समक्ष अपील नहीं किया। इसका कारण नागरिकों में अपील करने की विधि से संबंधित जागरूकता की कमी हो सकती है।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए पुलिस उपाधीक्षक राँची, पाकुड़ और पलामू ने कहा कि सेवाओं को प्रदान करने में हुए विलंब का कारण, संबंधित थाना द्वारा पुलिस सत्यापन में विलंब मानवबल की कमी के कारण और मानव बल का कानून व्यवस्था बनाये रखने में लगे रहना है। राँची और पलामू के पुलिस उपाधीक्षकों ने लंबित मामलों के निष्पादन का आश्वासन दिया, जबकि अन्य ने कहा कि सेवाओं को प्रदान करने के लिए सात दिनों का लक्ष्य अवास्तविक था क्योंकि पुलिस सत्यापन का आवेदन पुलिस अधीक्षक कार्यालय में जमा किया जाता है और इसे संबंधित थाना को भेजा जाता है।

जबाब में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि इस संबंध में संबंधित विभाग से पृच्छा की गयी है। पुनः सचिव नोडल विभाग ने निकास सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2015) कि मानवबल की कमी के कारण समय पर सेवाओं को प्रदान करने में मुख्य बाधा थी।

पुनः लेखापरीक्षा ने गृह विभाग के अधीन नमूना-जाँचित कार्यालयों में निर्धारित पंजी के रख-रखाव में निम्नलिखित अनियमितताएँ पायी:

- यद्यपि गृह विभाग के अधीन पुलिस अधीक्षक और संबंधित थानों में चार सेवाओं को प्रदान करने से संबंधित पंजी का संधारण किया था परन्तु हमने पाया कि हजारीबाग पुलिस अधीक्षक कार्यालय को छोड़कर कहीं भी आवेदन प्राप्ति की तिथि और निपटान की नियत तिथि पंजी में दर्ज नहीं की गयी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना-जाँचित कार्यालयों में पंजी संधारण में अनियमितताएँ पायी थी

- पुलिस अधीक्षक कार्यालय, गोड्डा द्वारा चरित्र प्रमाण पत्र सत्यापन हेतु सेवा प्रदान करने संबंधी आवश्यक पंजी का संधारण नहीं किया गया था।
- पुलिस अधीक्षक कार्यालय, पलामू में हमने पाया कि 3,044 आवेदन³ जो नियुक्तियों के लिए पुलिस सत्यापन हेतु जनवरी से दिसम्बर 2013 के बीच प्राप्त हुए थे उन मामलों से संबंधित पंजी में केवल डायरी नम्बर अंकित किया गया जबकि आवेदक का नाम पता और अन्य विवरण अंकित नहीं किए गए। अतः नियम के अनुसार निर्धारित समय का पालन होना, लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित नहीं किया जा सका ।

नामित अधिकारियों ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और कहा कि मानवबल की कमी और अधिकारियों के कानून व्यवस्था बनाये रखने में लगे रहने के कारण आवश्यक पंजी का संधारण नहीं हो सका किन्तु भविष्य में इसे संधारित करने का आश्वासन दिया।

सरकार ने जबाव में कहा (अक्टूबर 2015) कि इस संबंध में संबंधित विभाग से पृच्छा की गई है। इसके अतिरिक्त सचिव, नोडल विभाग ने निकास सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2015) कि मानवबल की कमी, समय पर सेवाओं के प्रदान करने में मुख्य बाधा थी।

(ii) खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग

राशन दुकानों के लिए अनुज्ञप्ति निर्गत करने की सेवा के निस्तारण और प्रतिसंहरण/ रद्द करने में सात से 1008 दिनों तक का विलम्ब।

वर्ष 2012-15 की अवधि के दौरान खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के छः नमूना-जाँचित अनुमंडल कार्यालयों (एस.डी.ओ.) में पाया गया कि राशन दुकान की अनुज्ञप्ति निर्गत करने अथवा रद्द करने संबंधी 625 आवेदन प्राप्त हुए थे। आर.टी.जी.एस. नियमानुसार दुकान का अनुज्ञप्ति निर्गत करने की निर्धारित अवधि 30 दिन, और प्रतिसंहरण करने/रद्द करने की अवधि 90 दिन थी। हमने 625 आवेदनों में से 211 आवेदनों का नमूना जाँच किया और पाया कि 65 आवेदनों (31 प्रतिशत) के निष्पादन में 7 से 1008 दिनों तक विलंब हुआ (परिशिष्ट-2.4.3) यद्यपि, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के अंतर्गत उपायुक्त और प्रमंडलीय आयुक्त को प्रथम अपील अधिकारी और द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी नियुक्त किया गया था, फिर भी सेवाओं में विलंब के बावजूद किसी भी आवेदक द्वारा अपील नहीं किया गया। इससे पता चलता है कि विभाग का पर्याप्त जागरूकता उत्पन्न नहीं करने में असफल रहने के कारण लाभार्थी अपील के प्रावधान से अनजान थे।

पिछले तीन वर्षों से नमूना-जाँचित कार्यालयों में नया राशन कार्ड निर्गत करने के लिए कोई भी आवेदन प्राप्त नहीं हुआ था। इसके अलावे एस.डी.ओ. कार्यालय राँची में राशन दुकान की अनुज्ञप्ति सेवा के रद्द करने को समाप्त संबंधी छः मामले एवं

³ सेवा के लिए चरित्र प्रमाण पत्र निर्गत करने से संबंधित पंजी, डायरी संख्या 6801 से 9845

राशन दुकान की अनुज्ञप्ति निर्गत करने संबंधी एक मामला, चार से 17 माह बीत जाने के पश्चात भी न तो निष्पादित हुए और न ही रद्द किये गये (जून 2015 तक)। नामित अधिकारियों ने जबाब में कहा कि सेवाओं के निष्पादन के लिए अलग से कर्मचारियों की अनुपलब्धता, चुनाव कार्य में कर्मचारियों के लगे रहने और अन्य महत्वपूर्ण कार्यों में कर्मचारियों के लगे रहने के कारण, सेवाओं को समय पर निष्पादित नहीं किया जा सका। हालांकि सरकार ने जबाब में कहा (अक्टूबर 2015) कि इस संबंध में विभाग के संबंधित कार्यालयों से पृच्छा की गयी है। इसके अतिरिक्त सचिव, नोडल विभाग ने निकास सम्मेलन के दौरान कहा (अक्टूबर 2015) कि मानवबल की कमी समय पर सेवाओं को प्रदान करने में मुख्य बाधा थी।

हमने आगे परीक्षण के दौरान पाया कि एस.डी.ओ., सदर राँची कार्यालय को छोड़कर किसी भी अन्य कार्यालयों में आवेदनों की प्राप्ति और निष्पादन हेतु कोई भी पंजी का संधारण नहीं किया गया था। जवाब में एस.डी.ओ. ने कहा कि संबंधित प्रारूप में आवश्यक पंजी का संधारण किया जायेगा।

(iii) श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग

2012-15 की अवधि के दौरान छः सेवाएँ, (i) भवन निर्माण श्रमिक अधिनियम के तहत प्रमाण पत्र (ii) ठेका श्रम अधिनियम के तहत प्रमाण पत्र (iii) वाहन परिवहन कर्मचारी अधिनियम के तहत प्रमाण पत्र (iv) बीड़ी और सिगार कामगार अधिनियम के नियमन के तहत प्रमाण पत्र (v) दुकान और प्रतिष्ठान के लिए पंजीकरण प्रमाण पत्र और (vi) दाल मिल/आटा चक्की कारखाना अधिनियम 1948 के तहत औद्योगिक प्रतिष्ठानों के लिए अनुज्ञप्ति, के लिए प्राप्त 5,732 आवेदनों में से 594 आवेदनों की नमूना जाँच किया। हमने पाया कि 573 आवेदनों (97 प्रतिशत) का निष्पादन समय पर किया गया जबकि तीन सेवाओं के 21 आवेदनों में 3 से 234 दिनों तक विलम्ब हुआ (परिशिष्ट-2.4.4)। पिछले तीन वर्षों में कोई भी आवेदन अंतर राज्यीय प्रवासन श्रम अधिनियम के अंतर्गत प्रमाण पत्र जारी करने हेतु नहीं प्राप्त हुआ था।

श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग द्वारा सहायक श्रम आयुक्त और उप श्रम आयुक्त को छः सेवाओं के लिए प्रथम अपील अधिकारी एवं द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी और उप मुख्य कारखाना निरीक्षक और मुख्य कारखाना निरीक्षक को 'दाल मिल/आटा चक्की कारखाना अधिनियम 1948 के तहत औद्योगिक प्रतिष्ठानों के लिए निर्गत होने वाली अनुज्ञप्ति' की प्रथम अपीलीय एवं द्वितीय अपीलीय पदाधिकारियों अधिसूचित किया गया। यद्यपि विलंब से निष्पादित होने वाली सेवाओं के लिए कोई अपील, आवेदकों द्वारा दायर नहीं करायी गयी।

जवाब में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि संबंधित विभाग से पृच्छा की गई हैं। इसके अतिरिक्त सचिव, नोडल विभाग ने निकास सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2015) कि मानवबल की कमी समय पर सेवाओं के निष्पादन की मुख्य बाधा थी।

इसके अतिरिक्त किसी भी कार्यालय में निर्धारित प्रारूप में प्राप्ति और निष्पादन की पंजी का संधारण नहीं किया जा रहा था। केवल चालान⁴ की प्रति और अनुज्ञप्ति प्रमाण पत्र, निपटाए गए मामलों की संचिका में पाये गए। इसके जबाब में नामित अधिकारियों ने कहा कि निर्धारित प्रारूप में पंजी का संधारण किया जायेगा।

2.4.7.2 विलम्बित सेवा देने के विरुद्ध कोई अपील नहीं

आर.टी.जी.एस. अधिनियम की कंडिका 6 के अनुसार, कोई व्यक्ति जिसे निर्धारित समय सीमा में सेवा उपलब्ध नहीं करायी जाती है, प्रथम अपील प्राधिकारी के पास आवेदन की अस्वीकृति की तारीख से 30 दिनों के अंदर या निर्धारित समय सीमा की समाप्ति पर और इसी तरह से प्रथम अपील प्राधिकारी के निर्णय के पश्चात साठ दिनों के भीतर द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी के समक्ष अपील दायर कर सकता है। आर.टी.जी.एस. अधिनियम के धारा 7 के अनुसार यदि द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी को यह प्रतीत होता है कि एक नामित अधिकारी ने पर्याप्त और उचित कारण के बिना सेवा प्रदान करने में विफल रहे हैं या विलम्ब की है तो अधिकतम ₹ 5,000 की राशि का जुर्माना लगा सकते हैं।

विलम्ब से सेवा प्रदान करने के लिए कोई अपील नहीं की गई।

भले ही, 46,695 मामलों में सेवा प्रदान करने में विलंब किया गया था (गृह विभाग: 46,609 मामले, श्रम नियोजन एवं प्रशिक्षण: 21 मामले और खाद्य एवं आपूर्ति विभाग: 65 मामले) परन्तु संबंधित नागरिकों द्वारा अपीलीय प्राधिकारीओं के पास अपील दायर नहीं की गई थी। इसका कारण लोगों का अपील दायर करने की विधि की जानकारी नहीं होना, हो सकता है।

सरकार द्वारा कहा गया (अक्टूबर 2015) कि इस संबंध में संबंधित विभाग से पृच्छा की गयी है।

2.4.7.3 सेवा देने के लिए मानवबल का प्राधिकरण नहीं किया जाना

आर.टी.जी.एस. नियमावली के नियम-3 के अनुसार, नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी को यह शक्ति प्राप्त थी कि वे आवेदन प्राप्त करने तथा पावती जारी करने के लिए एक अधीनस्थ कर्मचारी को प्राधिकृत/मनोनित करें। नमूना-जाँचित कार्यालयों में हमने पाया कि कोई नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी द्वारा अपने अधीनस्थ कर्मचारी को नामित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा अवधि वर्ष 2012 से 2015 के दौरान 1,56,206 आवेदन सेवा देने हेतु प्राप्त किया गया था लेकिन उनकी पावती जारी नहीं की गई क्योंकि नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी द्वारा कर्मचारी को मनोनित नहीं किया गया था।

नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी द्वारा यह कहा गया (मई और जून 2015) कि विभाग की ओर से दिशानिर्देश प्राप्त कर आर.टी.जी.एस. नियमों के अनुसार कर्मचारियों को नामित किया जाएगा।

⁴ कोषागार में जमा शुल्क को समर्थित कागजात

जबाब में, सरकार द्वारा कहा गया (अक्टूबर 2015) कि अतिरिक्त मानवबल की व्यवस्था की जायगी।

अनुशांसा

हम अनुशांसा करते हैं कि निर्दिष्ट कार्यालयों से स्थानीय परिस्थितियों की जानकारी तथा फीड बैक लेकर निर्धारित समय सीमा के अंदर सेवाओं को प्रदान करने की समीक्षा की जाए। साथ ही निमानुसार लक्ष्य प्राप्ति के लिए आपेक्षित मानवबल की व्यवस्था करने के लिए इस बात का ध्यान रखा जाए।

2.4.8 जनता को प्रेरित और जागरूक करना

आर.टी.जी.एस. नियमावली के नियम 18(1) के अनुसार राज्य सरकार को आम नागरिकों, खास तौर पर समाज के वंचित वर्गों के नागरिकों को प्रेरित करने और जागरूक बनाने के लिए सार्वजनिक कार्यक्रमों का आयोजन करना है। पुनः नियम 18(3) के अंतर्गत यह कहा गया कि सरकार को निर्धारित की गई अधिसूचित सेवाओं के व्यापक विज्ञापन, आवेदन जमा करने तथा सेवा देने की प्रक्रिया के लिए समय सीमा को सुनिश्चित करना चाहिए। नियम-7 के अनुसार नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी नागरिकों की सुविधा के लिए सेवा देने की गारंटी संबंधित सूचना, प्रलेखन की आवश्यकता, अपील की प्रक्रिया आदि की सूचना एक सूचना-पट्ट पर प्रदर्शित करेंगे। नोडल विभाग द्वारा भी संबंधित विभागों को निर्देश जारी किया गया (दिसम्बर 2012 और जनवरी 2013) कि कार्यालयों में विज्ञापन-पट्ट लगाये जाये जिस पर कार्यालय द्वारा अधिसूचित कार्यों की सूची, नामित पदाधिकारी, सेवा निस्तारण की निर्धारित समय सीमा आदि को दर्शाया जाय।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- अधिनियम अधिसूचित होने/नियम के जारी होने के बाद (जून 2015) तक कोई भी अधिसूचित सेवाओं और सेवा देने के लिए उनके द्वारा निर्धारित समय सीमा को एकमात्र एक बार नवम्बर 2011 को छोड़कर नोडल विभाग द्वारा प्रिन्ट मिडिया में कभी भी प्रकाशित नहीं किया गया।
- आर.टी.जी.एस. अधिनियम से संबंधित सूचना पट्ट/विज्ञापन पट्ट 33 में से 25 नमूना-जाँचित कार्यालय में प्रदर्शित नहीं किए गए। आगे, इनमें से आठ⁵ कार्यालयों में जहाँ सूचना पट्ट/विज्ञापन पट्ट लगे थे, में प्रत्येक सेवा के लिए आवश्यक दस्तावेजों जो कि अनिवार्य थे, प्रदर्शित नहीं थे।

जनता में अपीलिय अधिनियम के प्रावधानों के बारे में जागरूकता की काफी कमी थी, फलस्वरूप सेवाओं को देने में विलंब के बाद भी एक भी अपील देरी के खिलाफ किसी

आर.टी.जी.एस. अधिनियम से संबंधित सूचना पट्ट/विज्ञापन पट्ट 33 में से 25 नमूना-जाँचित कार्यालय में प्रदर्शित नहीं थे।

⁵ अनुमण्डल कार्यालय हजारीबाग, लातेहार, पाकुड़, पलामू एवं राँची; श्रम अधीक्षक का कार्यालय, गोड्डा और हजारीबाग एवं पुलिस अधीक्षक का कार्यालय, राँची

भी आवेदक द्वारा दायर नहीं किया गया था, जबकि कार्यालयों के नमूना जाँच में सेवाओं को देने में 1,008 दिनों का विलंब पाया गया था।

जिला स्तरीय कार्यालयों द्वारा लेखापरीक्षा के प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा गया कि धन के कमी के कारण नागरिकों के बीच, जागरूकता अभियान, प्रिन्ट, इलेक्ट्रॉनिक मिडिया, विज्ञापन-पट्ट लगाये जाने, सम्पर्क बिन्दुओं की स्थापना आदि कार्य नहीं किया जा सका।

उत्तर में, सरकार द्वारा कहा गया (अक्टूबर 2015) कि सेवा देने की गारंटी से संबंधित विज्ञापन-पट्ट कार्यालय के बाहर प्रदर्शित किए गए थे और श्रृंखलाबद्ध विज्ञापनों को समाचार पत्रों में प्रकाशित किया गया था। सरकार का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इस प्रकार के सूचना-पट्ट और सेवा देने की गारंटी अधिनियम से संबंधित विज्ञापन-पट्ट 33 नमूना जाँच कार्यालयों में से 25 में प्रदर्शित नहीं थे। सचिव, नोडल विभाग (अक्टूबर 2015) ने निकास सम्मेलन में आश्वासन दिया कि रंगीन विज्ञापनों को नियमित अंतराल पर प्रकाशित किया जाएगा।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि अपीलीय संस्थानों का गठन अधिनियम के प्रावधान के अनुसार किया जाए और अधिनियम के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए जन जागरूकता का प्रसार किया जाए।

2.4.9 प्रशिक्षण और क्षमता विकास

प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन करने में विफलता

आर.टी.जी.एस. नियमावली के नियम 18(4) के अनुसार नाम निर्दिष्ट पदाधिकारी तथा अपीलीय प्राधिकारी को आर.टी.जी.एस. नियमों के अंतर्गत निर्धारित उनके कर्तव्यों के संबंध में प्रशिक्षण दिये जाने की आवश्यकता है।

नोडल विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि प्रत्येक जिला में तीन प्रशिक्षुओं के लिए केवल एक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किया गया था (8 और 17 दिसम्बर 2011 के बीच)। आगे, नमूना-जाँचित जिलों में सभी जिला नोडल पदाधिकारियों (पाकुड़, राँची छोडकर) द्वारा पुष्टि की गई (मई और जून 2015) कि अधिकारियों को किसी भी स्तर पर कोई भी प्रशिक्षण उपलब्ध नहीं कराया गया था।

इस प्रकार, अपर्याप्त प्रशिक्षण प्रयास के कारण आर.टी.जी.एस. अधिनियम के अन्तर्गत क्षमता वर्धन की प्राप्ति नहीं की जा सकी।

अनुशंसा

हम लोगों को सेवा प्रदान करने में मौजूदा कमी को दूर करने के लिए नाम निर्दिष्ट पदाधिकारियों के क्षमता वर्धन की अनुशंसा करते हैं।

नोडल विभाग प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने में विफल रहा।

2.4.10 अनुश्रवण

आर.टी.जी.एस. नियमावली के नियम 19 के अनुसार राज्य सरकार द्वारा दी जाने वाली सेवाओं के अनुश्रवण के लिए आवश्यक रूप से एक प्रणाली लागू किया जाना था, जिसके लिए उपायुक्त (डी.सी.) द्वारा प्रत्येक जिला में एक उपसमाहर्ता को नामित किया जाना था। आगे, प्रधान सचिव, नोडल विभाग ने सभी उपायुक्तों को इस संबंध में निर्देश दिया (मार्च 2012, नवम्बर 2013) कि मासिक प्रतिवेदन अगले माह की 15 तारीख तक जमा कर दी जाय।

अभिलेखों के जाँच पड़ताल में पाया गया कि हालाँकि उपसमाहर्ता को आर.टी.जी.एस. नियमों के अन्तर्गत सेवाओं के अनुश्रवण हेतु नामित किया गया था किन्तु 24 से 23 मासिक प्रतिवेदन में यह पाया गया (जनवरी 2015) कि कई मामले लम्बे समय, 1 से 18 माह तक लंबित थे (परिशिष्ट-2.4.5)। गोड्डा, पाकुड़ और बोकारो जिलों के उपसमाहर्ता द्वारा मासिक प्रतिवेदन जुलाई 2013 के बाद नहीं जमा किया गया था। जबकि उपसमाहर्ता चतरा, साहेबगंज, पूर्वी सिंहभूम और सिमडेगा द्वारा अगस्त, 2013 के बाद जमा नहीं किया गया।

इस प्रकार, नोडल विभाग और जिला नोडल अधिकारी को सेवाओं की वास्तविकता का ज्ञान नहीं था, जैसे प्राप्त आवेदन, जारी किए गये पावती, समय पर दी गई सेवाएँ, समय पर नहीं दी गई सेवाएँ और सेवा में विलंब का कारण, नोडल विभाग और नोडल जिला अधिकारियों के अप्रभावी अनुश्रवण का द्योतक था।

सरकार द्वारा जवाब में कहा गया कि (अक्टूबर 2015) एम.आई.एस. द्वारा अनुश्रवण का कार्य प्रारंभ किया गया है। जवाब स्वीकार्य नहीं था जैसाकि वेबसाइट से स्पष्ट था और एम.आई.एस. प्रणाली कार्यरत (अक्टूबर 2015 तक) नहीं थी।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं की अनुश्रवण तंत्र को ससक्त बनाया जाय जिससे यह अधिकारियों की जवाबदेही सुनिश्चित करेगा।

2.4.11 अतिरिक्त सेवाओं की अधिसूचना

हमने देखा कि 54 सेवाओं की आरंभिक अधिसूचना के बाद आर.टी.जी.एस. अधिनियम के अन्तर्गत अन्य कोई भी सेवा को नहीं जोड़ा गया है। हालाँकि आठ विभागों के द्वारा 39 अतिरिक्त सेवाओं को शामिल किए जाने के प्रस्तावों को नोडल विभाग को भेजा गया था (नवम्बर 2012) किन्तु नोडल विभाग द्वारा किसी पर विचार नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.4.6)।

उत्तर में, सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार कर लिया और कहा (अक्टूबर 2015) कि अतिरिक्त सेवाओं के लिए अधिसूचना एक सीमित अवधि के भीतर जारी की जाएगी।

अप्रभावी अनुश्रवण के विलम्बित सेवा या अप्रदत्त सेवा के कारणों से विभाग अनभिज्ञ था।

2.4.12 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

अपर्याप्त संस्थागत व्यवस्था के कारण राज्य में आर.टी.जी.एस. अधिनियम के कार्यान्वयन की प्रगति धीमी थी। अधिनियम के अन्तर्गत सेवा प्रदान करने के लिए सरकार ने मानवबल और निधि प्रदान नहीं की थी।

- नमूना-जाँचित कार्यालयों के 46,695 मामलों में हमने पाया कि सेवा देने में विलंब किया गया जो निर्धारित समय में राज्य के नागरिकों को अधिकार आधारित सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने की अधिनियम के उद्देश्य को विफल कर दिया।

हम अनुशंसा करते हैं कि, समयबद्ध सेवा प्रदान करने के लिए आवेदनों के प्राप्ति एवं पावती के लिए सूचना प्रौद्योगिकी एवं मोबाइल फोन का उपयोग किया जाए। इससे एम.आई.एस. के दक्षता को बढ़ावा मिलेगा।

- सेवाओं को प्रदान करने में विलंब के बाद भी किसी भी आवेदक द्वारा कोई भी अपील नहीं की गई थी। अधिनियमों और नियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत पर्याप्त प्रचार की व्यवस्था नहीं किये जाने के कारण लोग एक निर्धारित समय सीमा के भीतर अधिसूचित सेवाओं को पाने के अधिकार से अनभिज्ञ थे।

हम नागरिकों को उनके अधिकारों के बारे में जागरूक बनाने हेतु सूक्ष्म रूप से प्रेरित करने की अनुशंसा करते हैं।

- अभिलेखों के आवश्यक ढंग से सही रख-रखाव, सेवाओं के निगरानी एवं मूल्यांकन के अभाव में, सेवाओं को प्रदान नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त नोडल विभाग के साथ ही जिला नोडल पदाधिकारी के पास समय से सेवा प्रदान करने के लिए प्राप्त आवेदनों के विलम्ब के मामलों और कारणों का समुचित समेकित आँकड़ा नहीं था। इस प्रकार, आर.टी.जी.एस. अधिनियम/नियम का कार्यान्वयन असंतोषजनक था।

हम नागरिकों/आम जनता के लिए सेवाओं को प्रदान करने में वर्तमान कमियों को दूर करने के लिए क्षमता संवर्धन और सूचना प्रौद्योगिकी/एम.आई.एस. के उपयोग की अनुशंसा करते हैं।

- अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार सार्वजनिक अधिकारियों को जवाबदेह बनाने का उद्देश्य अब तक प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि जनता को प्रदत्त सेवाएँ काफी हद तक कागज पर ही थीं क्योंकि सेवा प्रदान करने में विलम्ब के मामले में जवाबदेह अधिकारियों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

हम अनुश्रवण तंत्र को मजबूत बनाने की अनुशंसा करते हैं ताकि अधिकारियों पर जवाबदेही लागू की जाय।

भवन निर्माण विभाग

2.5 भवन निर्माण विभाग की कार्यप्रणाली पर स्वीकृत लेखापरीक्षा अनुशंसाओं के कार्यान्वयन पर अनुवर्ती लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

भवन निर्माण विभाग (भ.नि.वि.) की कार्यप्रणाली पर वर्ष 2008-09 से 2010-11 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए एक लेखापरीक्षा की गई थी जिसे 31 मार्च 2011 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल एवं वाणिज्यिक) में सम्मिलित किया गया था। निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा अनुशंसाएँ की गई थीं, जिन्हें राज्य सरकार द्वारा कार्यान्वयन के लिए स्वीकार कर लिया गया था। वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए एक अनुवर्ती लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के लिए किया गया कि क्या भ.नि.वि. स्वीकृत लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को कार्यान्वित किया एवं सुधारात्मक उपायों द्वारा त्रुटियों को दूर किया।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

- यद्यपि सरकार ने भवनों की आवश्यकताओं का सर्वेक्षण कराकर एक डाटाबेस तैयार करने के बाद दीर्घ/वार्षिक योजना तैयार करने की लेखापरीक्षा अनुशंसा को स्वीकार किया था, अनुवर्ती लेखापरीक्षा में हमने पाया कि न तो सरकारी भवनों का सर्वेक्षण किया गया और न ही डाटाबेस तैयार किया गया। अतः स्वीकृत अनुशंसा को कार्यान्वित नहीं किया गया।

(कंडिका 2.5.5)

- सभी कार्य निरपवाद रूप से तकनीकी स्वीकृति के बाद क्रियान्वित किए जाने की अनुशंसा को स्वीकार किए जाने के बावजूद भी लेखापरीक्षा में हमने देखा कि बिना तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किए हुए मानक प्राक्कलन के आधार पर क्रियान्वित किए गए 81 जमा कार्यों को छोड़ कर सभी विभागीय कार्य तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही क्रियान्वित किए गए। इस प्रकार स्वीकृत अनुशंसा को आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया।

(कंडिका 2.5.6)

- सरकार द्वारा जमा कार्यों को क्रियान्वित करने से पूर्व प्रशासनिक विभागों से पर्याप्त निधि तथा सुस्पष्ट कार्य स्थल की उपलब्धता का आश्वासन ले लेने की अनुशंसा को स्वीकार किए जाने के बावजूद भी अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि इस प्रकार के आश्वासनों को प्राप्त नहीं किया गया था जिसके फलस्वरूप कुल 18 कार्य, निधि के अभाव में (11 कार्य) तथा सुस्पष्ट कार्य स्थल के अभाव में (सात कार्य) अपूर्ण रह गए।

(कंडिका 2.5.7)

• यद्यपि विभाग ने कार्यों की प्रगति के अनुश्रवण के लिए अधीक्षण अभियंता (अ.अ.)/मुख्य अभियंता (मु.अ.)/अभियंता प्रमुख (अ.प्र.) का योजनाबद्ध निरीक्षण कार्यक्रम तैयार करने की अनुशंसा को स्वीकार किया था, परन्तु अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि प्रमण्डलों के 48 निरीक्षण मापदंड के विरुद्ध अ.अ. द्वारा केवल दो निरीक्षण किए गए। पुनः मु.अ. ने कहा कि अंचलों/प्रमण्डलों का निरीक्षण निर्धारित मापदंड के अनुसार किए गए, लेकिन इस दावे की पुष्टि हेतु उनके द्वारा निर्गत कोई निरीक्षण प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं कराया गया। इस प्रकार प्रमण्डलों तथा कार्यों का आवधिक निरीक्षण निर्धारित मानदंड के अनुरूप नहीं हुआ।

(कंडिका 2.5.8)

2.5.1 प्रस्तावना

भवन निर्माण विभाग के कार्यकलाप पर वर्ष 2008-09 से 2010-11 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए सचिवालय, मुख्य अभियंता (मु.अ.) के कार्यालय, अंचलों तथा आठ चयनित प्रमण्डलों¹ के अभिलेखों की संवीक्षा अप्रैल एवं जुलाई 2011 के बीच की गयी थी, जिसके परिणामों को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2011 को समाप्त हुए वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल एवं वाणिज्यक) झारखण्ड सरकार, में शामिल किया गया था। प्रतिवेदन को राज्य विधानमंडल के पटल पर सितम्बर 2012 में रखा गया था।

लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित थे:

- विभाग की योजना प्रक्रिया संहिता प्रावधानों के अनुरूप नहीं थी;
- वर्ष 2008-11 के दौरान वित्तीय प्रबंध त्रुटिपूर्ण थे क्योंकि लगातार स्थायी बचतें हुईं एवं अनावश्यक अनुपूरक अनुदानें ली गईं;
- कार्यों का कार्यान्वयन बिना तकनीकी स्वीकृति के किया गया था;
- निविदाओं के अन्तिमीकरण एवं अनुबंधों के निष्पादन में क्रमशः 13 एवं 34 महीनों तक के असामान्य विलम्ब हुए थे। योजना शीर्ष के अन्तर्गत अपूर्ण कार्यों पर ₹ 5.15 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ;
- समय वृद्धि की अनियमित स्वीकृति एवं समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशन के बिना कार्य निष्पादन के मामले थे;
- अन्य विभागों के लिए जमा कार्यों के निष्पादन हेतु कुल ₹ 4.88 करोड़ का स्थापना शुल्क उद्ग्रहित नहीं किए गए थे;
- विभाग में तकनीकी एवं गैर-तकनीकी कार्यबल की कमी थी; एवं

¹ बोकारो, दुमका, गोड्डा, जमशेदपुर, रामगढ़, राँची-1, राँची-11 तथा सिमडेगा

- अधीक्षण अभियंताओं द्वारा प्रमण्डलों एवं अनुमंडलों का आवधिक निरीक्षण नहीं किया गया था।

उपरोक्त निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित अनुशंसाएँ की थी जिसे राज्य सरकार द्वारा कार्यान्वयन के लिए स्वीकार (अक्टूबर 2011) किया गया था।

- राज्य में सरकारी भवनों की आवश्यकता से संबंधित डाटाबेस तैयार करने हेतु एक सर्वेक्षण किया जाना चाहिए जिसके आधार पर दीर्घ/वार्षिक योजना तैयार किया जाय;
- कार्य/योजना के कार्यान्वयन के पूर्व प्राक्कलन पर तकनीकी स्वीकृति आवश्यक रूप से प्राप्त किया जाना चाहिए। जमा कार्यों हेतु कार्य की मात्रा में विचलन के अनुसार निधियों का पर्याप्त प्रावधान एवं कार्य स्थल की उपलब्धता का आश्वासन कार्य शुरू करने से पूर्व, सम्बन्धित विभागों से सुनिश्चित किया जाना चाहिए; एवं
- कार्यों की प्रगति के अनुश्रवण हेतु अधीक्षण अभियंता (अ.अ.)/मुख्य अभियंता (मु.अ.)/अभियंता प्रमुख (अ.प्र.) के निरीक्षणों का एक व्यवस्थित कार्यक्रम तैयार किया जाना चाहिए।

2.5.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

अनुवर्ती लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना है कि क्या भवन निर्माण विभाग (भ.नि.वि.) द्वारा स्वीकृत अनुशंसाओं को लागू किया गया तथा सुधारात्मक उपायों द्वारा लेखापरीक्षा में उठाई गई त्रुटियों को पर्याप्त रूप से दूर किया गया।

2.5.3 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के मुख्य मापदण्ड राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत लेखापरीक्षा अनुशंसाएँ थीं।

2.5.4 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं पद्धति

वर्ष 2012-13 से 2014-15 की अवधि को आच्छादित करते हुए अनुवर्ती लेखापरीक्षा मई एवं जून 2015 के बीच की गई। नमूना जाँच के लिए कुल 26 में से आठ² प्रमण्डलों (प्रत्येक अंचल से दो प्रमण्डल) का चयन प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक प्रतिचयन पद्धति से किया गया। सचिवालय, मुख्य अभियंता तथा अधीक्षण अभियंताओं के कार्यालयों के अभिलेखों की भी जाँच की गई। भ.नि.वि. के सचिव के साथ 27 अप्रैल 2015 को एक प्रवेश सम्मेलन हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं पद्धति पर चर्चा हुई। भ.नि.वि. के सचिव के साथ 19 नवम्बर 2015 को एक निकास सम्मेलन हुआ जिसमें महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा

² छोटानागपुर अंचल: जमशेदपुर तथा राँची-I, अंचल-II। राँची: डालटनगंज तथा राँची-II, दुमका अंचल: देवघर तथा गोड्डा, हजारीबाग अंचल: बोकारो तथा कोडरमा

अनुशंसाओं की चर्चा की गई। सरकार के जवाब (अक्टूबर 2015) को उचित ढंग से प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा के परिणाम

2.5.5 डाटाबेस तैयार करने की अनुशंसा का अकार्यान्वयन

मौजूदा या आवश्यक भवनों का डाटाबेस तैयार नहीं किया गया

वर्ष 2011 की लेखापरीक्षा में उद्घटित हुआ था कि राज्य के सृजन के बाद न तो विभाग द्वारा वार्षिक बजट प्राक्कलन हेतु कभी पूछा गया और न ही मु.अ. अपने नियंत्रणाधीन कार्यों का बजट प्राक्कलन तैयार किया। यह भी पाया गया कि प्रमण्डलों द्वारा इस तरह का कोई वार्षिक बजट प्राक्कलन/योजनाएँ तैयार नहीं की गईं और मु.अ. के माध्यम से यह विभाग को भेजे गए, बजाए प्रमण्डलों द्वारा अलग-अलग कार्य विभाग के अनुमोदन के लिए प्रस्तावित किया गया था।

उपरोक्त निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा आवासीय/गैर-आवासीय भवनों की उपलब्धता तथा नये भवनों की आवश्यकता का डाटाबेस हेतु सर्वेक्षण करवाने जिसके आधार पर दीर्घ/वार्षिक योजना तैयार किये जाएँ, की अनुशंसा की गई थी। इसे सरकार द्वारा कार्यान्वयन हेतु स्वीकार किया गया था।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा में हमने पाया कि न तो विभाग द्वारा सर्वेक्षण करने के लिए प्रमण्डलों को कोई निर्देश जारी किया गया और न ही विभाग अपने से कोई सर्वेक्षण किया। आठ नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के अभिलेखों की जाँच में भी यह पाया गया कि न तो प्रमण्डलों द्वारा उपलब्ध आवासीय तथा गैर-आवासीय भवनों का डाटाबेस तैयार करने हेतु सर्वेक्षण किया गया और न ही आवश्यक नए भवनों का डाटाबेस तैयार किया गया जिससे की दीर्घ/वार्षिक योजना तैयार करने में सुविधा हो। उपयोगकर्त्ता कार्यालयों की माँग तथा उपायुक्तों (डी.सी.)/विभाग द्वारा तय की गई प्राथमिकता के आधार पर ही योजनाएँ बनाई जाती रहीं। इस प्रकार स्वीकृत लेखापरीक्षा अनुशंसा का कार्यान्वयन नहीं हुआ।

सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) और कहा कि सभी का.अ. को उपलब्ध भवनों का डाटाबेस तैयार करने हेतु निर्देश जारी किया जाएगा।

2.5.6 तकनीकी स्वीकृति देने हेतु अनुशंसा का आंशिक कार्यान्वयन

निर्माण कार्य को क्रियान्वित करने के पूर्व तकनीकी स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई

वर्ष 2011 के लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि नमूना-जाँचित आठ प्रमण्डलों के 58 कार्यों की संवीक्षा में कार्य प्रारंभ के पूर्व तकनीकी स्वीकृति नहीं ली गयी थी। चूँकि विस्तृत प्राक्कलन स्वीकृत नहीं था, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि पूर्ण कार्य संरचनात्मक रूप से मजबूत थे अतः निम्न स्तरीय कार्य निष्पादन की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता था। इसके परिणामस्वरूप मूल प्राक्कलन के अवयवों की तुलना में कार्य के विभिन्न घटकों में विचलन, प्राक्कलन पुनरीक्षण एवं लागत में

विभाग द्वारा सरकारी भवनों का डाटाबेस तैयार करने हेतु कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया जिससे की दीर्घ/वार्षिक योजना बनाने में सुविधा हो।

इक्यासी जमा कार्यों का बिना तकनीकी स्वीकृति के निष्पादन

वृद्धि हुई और अन्ततः कार्य समापन में विलम्ब हुआ। तदनुसार लेखापरीक्षा में यह अनुशंसा की गई थी कि तकनीकी स्वीकृति निरपवाद रूप में कार्य/योजना के निष्पादन के पूर्व कर लिया जाय जिसे सरकार द्वारा स्वीकार किया गया था।

स्वीकृत अनुशंसा के कार्यान्वित किए जाने का आश्वासन प्राप्त करने हेतु आठ³ चयनित प्रमण्डलों में वर्ष 2012-15 के दौरान निष्पादित 3,039 में से 331 कार्यों की समीक्षा की गई। यह देखा गया कि 250 कार्य तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही निष्पादित किए गए जबकि, 81 कार्य बिना तकनीकी स्वीकृति के केवल मानक प्राक्कलन पर निष्पादित किए गए। ये सभी 81 कार्य जमा कार्य थे। इस तरह के कार्यों का ब्यौरा परिशिष्ट-2.5.1 में दिए गए हैं।

सरकार ने जवाब दिया (अक्टूबर 2015) कि पिछले तीन वर्षों में सभी निर्माण कार्य तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही निष्पादित किए गए। प्रत्येक आवंटन पत्र में भी यह उल्लेख रहता है कि कार्य का निष्पादन तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही किए जाए। जवाब आंशिक रूप से स्वीकार्य था क्योंकि सभी विभागीय कार्य तो तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही निष्पादित किए गए थे लेकिन 81 नमूना-जाँचित जमा कार्य बिना तकनीकी स्वीकृति के निष्पादित किए गए थे। विकास सम्मेलन में विभागीय सचिव ने आश्वस्त किया कि जमा कार्यों को भी तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही निष्पादित करने के लिए निर्देश जारी किया जाएगा।

इस प्रकार स्वीकृत लेखापरीक्षा अनुशंसा को आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया।

2.5.7 पर्याप्त निधि तथा सुस्पष्ट कार्य स्थल की उपलब्धता सुनिश्चित करने की अनुशंसा का अकार्यान्वयन

जमा कार्यों के क्रियान्वयन हेतु पर्याप्त निधि तथा सुस्पष्ट कार्य स्थल की उपलब्धता का आश्वासन प्रशासनिक विभागों से प्राप्त नहीं किया गया

वर्ष 2011 के लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि दुमका, जमशेदपुर तथा रामगढ़ प्रमण्डल में आठ कार्य कुल प्राक्कलित राशि ₹ 28.16 करोड़ के विरुद्ध ₹ 14.73 करोड़ व्यय के बाद, निधि के अभाव में अपूर्ण थे क्योंकि भ.नि.वि. ने कार्य शुरू करने के पूर्व उपयोगकर्ता विभाग से निधि की उपलब्धता का आश्वासन प्राप्त नहीं किया था।

उपरोक्त निष्कर्ष के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा अनुशंसा की गई थी कि कार्य की मात्रा में विचलन की स्थिति में निधि की पर्याप्त उपलब्धता तथा सुस्पष्ट भूमि की उपलब्धता का आश्वासन कार्य शुरू करने से पूर्व संबंधित विभाग से प्राप्त कर ली जाए।

³ बोकारो, डाल्टनगंज, देवघर, गोड्डा, जमशेदपुर, कोडरमा, राँची-1 तथा राँची-11

ग्यारह कार्य निधि के अभाव में रोक दिए गए।

सात जमा कार्य सुस्पष्ट भूमि के अभाव में बीच में ही रोक दिए गए।

उपरोक्त अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की सम्पुष्टि हेतु आठ⁴ चयनित प्रमण्डलों के वर्ष 2012-15 में क्रियान्वित 414 में से 182 जमा कार्यों की लेखापरीक्षा समीक्षा (मई-जून 2015) की गई। यह देखा गया कि किसी भी कार्य में कार्य शुरू करने से पूर्व संबंधित विभाग से आश्वासन प्राप्त नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप निधि के अभाव में 11 कार्यों को रोक दिया गया। इन कार्यों में ₹ 8.44 करोड़ का व्यय हुआ जिससे राशि का अवरोधन हुआ (परिशिष्ट-2.5.2)। इसके अतिरिक्त सात कार्य निधि की उपलब्धता (₹ 1.16 करोड़) के बावजूद सुस्पष्ट भूमि की अनुपलब्धता के कारण बीच में ही रूक गए जैसा कि परिशिष्ट-2.5.3 में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में पुनः यह पाया गया कि भ.नि.वि. ने मई 2015 में एक निर्देश जारी किया कि संबंधित प्रमण्डलों को सुस्पष्ट भूमि अनुपलब्धता की स्थिति में संबंधित विभाग को उनसे जमा कार्य हेतु प्राप्त निधि वापस कर दिए जायें। परन्तु निर्देशों का अनुपालन, लेखापरीक्षा की समाप्ति (जून 2015) तक नहीं हुआ था।

सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2015) कि निर्देश के अनुपालन का अनुरोध सभी प्रशासनिक विभाग से किया गया था।

इस प्रकार स्वीकृत अनुशंसा का कार्यान्वयन भ.नि.वि. द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया।

2.5.8 निरीक्षण के लिए की गई अनुशंसा का अकार्यान्वयन

प्रमण्डल में कार्यों का अनुश्रवण सुनिश्चित करने के लिए अ.अ./मु.अ. के निरीक्षण के व्यवस्थित कार्यक्रम का अभाव

वर्ष 2011 की लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि पिछले तीन वर्षों में अ.अ. द्वारा आठ नमूना-जाँचित प्रमण्डलों में से सिर्फ एक प्रमण्डल का निरीक्षण किया गया पर मु.अ. को विहित कोई प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया। पुनः मु.अ. द्वारा पिछले तीन वर्षों में अपने अधीनस्थ कार्यालयों का न तो निरीक्षण किया गया न ही उनसे संबंधित कारणों का प्रतिवेदन सरकार को समर्पित किया गया। यह भी देखा गया था कि चालू कार्यों के अनुश्रवण हेतु निरीक्षण की कोई सुव्यवस्थित सूची नहीं थी। कार्यों के प्रगति का अनुश्रवण मुख्यतः सचिव, भ.नि.वि. के द्वारा मासिक बैठक के दौरान किया जाता था। वर्ष 2008-11 के दौरान आठ चयनित प्रमण्डलों में से पाँच प्रमण्डलों में 14 कार्यों का निरीक्षण उच्च अधिकारियों द्वारा किया गया। बाकि तीन प्रमण्डलों के किसी कार्यों का निरीक्षण उच्च अधिकारियों द्वारा नहीं किया गया।

उपरोक्त निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा में यह अनुशंसा की गई थी कि कार्यों की प्रगति के अनुश्रवण हेतु अ.अ./मु.अ./अ.प्र. के निरीक्षणों का एक व्यवस्थित कार्यक्रम तैयार किया जाना चाहिए।

⁴ बोकारो, डाल्टनगंज, देवघर, गोड्डा, जमशेदपुर, कोडरमा, राँची-1 तथा राँची-11

हमने आठ चयनित प्रमण्डलों में चार अ.अ. तथा मु.अ. द्वारा की गई निरीक्षण की स्थिति की समीक्षा (मई-जून 2015) की और पाया कि:

- निर्धारित मापदंड⁵ के अनुसार वर्ष 2012-15 के दौरान अ.अ. द्वारा प्रमण्डलों का 48 निरीक्षण⁶ करना था, लेकिन केवल अ.अ., हजारीबाग द्वारा दो निरीक्षण किया गया तथा बाकि तीन अ.अ. द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया (परिशिष्ट 2.5.4);
- वर्ष 2012-15 के दौरान अ.अ. हजारीबाग एवं दुमका द्वारा क्रमशः चार⁷ तथा दो⁸ कार्यों का निरीक्षण किया गया। इस प्रकार वर्ष 2012-15 के दौरान आठ चयनित प्रमण्डलों के 3039 कार्यों में से केवल छः कार्य (0.20 प्रतिशत) का निरीक्षण किया गया (परिशिष्ट 2.5.5);
- राज्य स्तर की स्थिति में वर्ष 2012-15 के दौरान अ.अ. हजारीबाग द्वारा अपने अधीनस्थ प्रमण्डलों का सात⁹ निरीक्षण 2013-14 में किया गया। जबकि बाकि तीन अ.अ. द्वारा किसी भी प्रमण्डल का निरीक्षण 2012-15 के दौरान नहीं किया गया;
- अ.अ., हजारीबाग एवं दुमका द्वारा 2012-15 के दौरान क्रमशः 17 तथा सात कार्यों का निरीक्षण किया गया। अ.अ., राँची-I तथा राँची-II के द्वारा वर्ष 2012-15 के दौरान किसी कार्य का निरीक्षण नहीं किया गया (परिशिष्ट 2.5.6);
- लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि मु.अ. को दो साल में एक बार प्रत्येक प्रमण्डल का निरीक्षण करना था, परन्तु वर्ष 2012-15 के दौरान आठ चयनित प्रमण्डलों में किए गए निरीक्षणों का अभिलेख नहीं था। यद्यपि मु.अ. ने कहा (मई 2015) कि अंचलों/प्रमण्डलों का निरीक्षण निर्धारित मापदंड के तहत किया गया, परन्तु मु.अ. द्वारा निर्गत कोई भी निरीक्षण प्रतिवेदन लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया।

सरकार द्वारा एक बार पुनः तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा कहा गया कि सितम्बर 2011 में ही अ.प्र./मु.अ./का.अ. को उनके क्षेत्राधिकार में आने वाली योजनाओं की प्रगति का अनुश्रवण करने हेतु निर्देश जारी कर दिए गए थे।

अ.अ. द्वारा प्रमण्डलों का आवधिक निरीक्षण निर्धारित मानदंड के अनुसार नहीं किया गया।

⁵ अ.अ. द्वारा छः महीने में प्रत्येक प्रमण्डल का एक बार निरीक्षण किया जाना है तथा विभिन्न कार्यों की स्थिति का निरीक्षण भी किया जाना है।

⁶ एक वर्ष में दो बार की दर से आठ प्रमण्डल = 16 बार यानि तीन वर्षों में 16x3 निरीक्षण = 48 निरीक्षण।

⁷ बोकारो प्रमण्डल में 233 कार्यों में से तीन तथा कोडरमा प्रमण्डल में 98 कार्यों में से एक कार्य का निरीक्षण।

⁸ गोड्डा प्रमण्डल में 165 कार्यों में से दो कार्यों का तथा देवघर प्रमण्डलों में 145 कार्यों में से शून्य कार्य का निरीक्षण।

⁹ वर्ष 2012-15 के दौरान बोकारो, चतरा, घनबाद, गिरीडीह, हजारीबाग, कोडरमा तथा रामगढ़ का निरीक्षण केवल एक बार किया गया।

वर्ष 2011 में सरकार द्वारा जारी किए गए निर्देशों के बावजूद न तो निरीक्षण का कार्यक्रम बनाया गया और न ही सरकार ने अपने निर्देशों का मु.अ. एवं अ.प्र. से अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए इससे सम्बंधित अनुसरण किया।

2.5.9 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

राज्य सरकार:

- वार्षिक योजना तैयार करने हेतु उपलब्ध सरकारी भवनों का सर्वेक्षण कर एक डाटाबेस तैयार करने की स्वीकृत अनुशंसा का कार्यान्वयन करने में विफल रहा;
- तकनीकी स्वीकृति के उपरान्त कार्यों का निष्पादन कराने से संबंधित अनुशंसा का आंशिक कार्यान्वयन किया। जमा कार्य के संदर्भ में यह पाया गया कि कार्यों का निष्पादन मानक प्राक्कलन पर बिना तकनीकी स्वीकृति के किया गया;
- जमा कार्यों के संदर्भ में संबंधित विभागों से निधि की पर्याप्त उपलब्धता तथा सुस्पष्ट भूमि की उपलब्धता से संबंधित आश्वासन लेने में विफल रहा;
- प्रमण्डलों तथा कार्यों के निरीक्षण हेतु अ.अ./मु.अ./अ.प्र. के लिए व्यवस्थित कार्यक्रम से संबंधित अनुशंसा का कार्यान्वयन करने में विफल रहा क्योंकि 48 निर्धारित निरीक्षण के विरुद्ध केवल दो निरीक्षण किये गये; और

सरकार को भवन निर्माण विभाग की कार्यप्रणाली से संबंधित लेखापरीक्षा अनुशंसाएँ जो सितम्बर 2011 में स्वीकृत की गई थी पर आधारित अपने निर्गत आदेशों का कार्यान्वयन सुनिश्चित करना चाहिए।