

## अध्याय-II

### निष्पादन लेखापरीक्षा

- 2.1 छत्तीसगढ़ में एनीकटों की आवश्यकता, निर्माण एवं उपयोगिता
- 2.2 निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 (आरटीई अधिनियम)
- 2.3 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
- 2.4 लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में ई-वर्क्स पर सूचना प्रौद्योगिकीय लेखापरीक्षा

## जल संसाधन विभाग

## 2.1 छत्तीसगढ़ में एनीकटों की आवश्यकता, निर्माण एवं उपयोगिता पर निष्पादन लेखापरीक्षा

## कार्यपालिक सारांश

राज्य शासन द्वारा राज्य में एनीकटों के निर्माण के लिए जून 2005 में कार्य योजना तैयार की गई जिसमें ऐसे क्षेत्रों को प्राथमिकता दी गई जहाँ कम वर्षा अथवा वृष्टि छाया क्षेत्र हो, भू-जल स्तर घट रहा हो, सूखा प्रभावित क्षेत्र, पीने के पानी की कमी वाले क्षेत्र इत्यादि। एनीकट जो कि एक बांध है, का निर्माण नदी एवं जलधाराओं पर पेयजल, कृषि, औद्योगिक प्रयोजन एवं निस्तारी<sup>1</sup> इत्यादि हेतु जल की आपूर्ति एवं विनियोजन के लिए किया गया। राज्य शासन द्वारा वर्ष 2005 से 2016 तक राशि ₹ 2,679.92 करोड़ का व्यय कर 769 एनीकट का निर्माण किया गया। वर्ष 2011-16 की अवधि के दौरान निर्मित इन एनीकटों की आवश्यकता, निर्माण एवं उपयोगिता पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा जून से अगस्त 2016 के बीच किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान 89 एनीकटों (72 पूर्ण एनीकटों एवं 17 अपूर्ण एनीकटों) के अभिलेखों की जाँच की गई। लेखापरीक्षा की मुख्य आपत्तियों निम्नानुसार हैं:-

राज्य शासन एनीकट निर्माण की व्यवस्था के विस्तृत, नियोजित एवं प्रभावशाली क्रियान्वयन के लिए तैयार नहीं था। जबकि राज्य में सतही एवं भू-जल के आकलन हेतु मास्टर प्लान शासन स्तर पर विगत 15 वर्षों से लंबित था। विभाग द्वारा कार्य योजना में उल्लेखित चयन के मानकों को पूरा किये बिना केवल टोपोशीट के आधार पर वर्ष 2005 में 595 एनीकटों के निर्माण की योजना बनाई गई। परिणामस्वरूप विभाग द्वारा योजना पर अमल नहीं किया गया और 595 नियोजित एनीकटों में से मात्र 231 निर्माण हेतु लिए गये जबकि बकाया 364 एनीकटों को छोड़ दिया गया। आगे विभाग द्वारा विभिन्न स्थानों पर पुनः चयन के मानदंडों को पूरा किये बिना अतिरिक्त 538 एनीकट स्वीकृत किये गये थे। इस प्रकार चयन के मानदंडों को अपनाये बिना 769 एनीकट स्वीकृत हुए थे। एनीकट निर्माण हेतु स्थल चयन में वांछित सावधानी नहीं रखी गयी क्योंकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में संभावनाओं के मूल्यांकन हेतु आवश्यक आंकड़े जैसे कि वर्षा, फसल विफलता, ग्रीष्म ऋतु एवं अन्य ऋतुओं में भू-जल स्तर आदि न तो शामिल किये गये न ही एकत्रित किये गये। परिणामस्वरूप चयनित नमूने एवं स्थल भ्रमण किये गये 72 एनीकटों में यह पाया गया कि चयन के मापदण्डों का उल्लंघन करते हुए 35 एनीकटों की स्वीकृति उन नालाओं एवं नदियों पर की गई जो कि बारहमासी नहीं थे और इनमें से 22 एनीकटों में वर्ष भर पानी की उपलब्धता के उद्देश्य के विपरीत मात्र छः से आठ माह पानी था। समग्र रूप से 72 एनीकटों में से मात्र 10 एनीकट ही कार्य योजना में प्रावधानित सभी उद्देश्यों को पूर्ण कर सके।

## (कांडिका 2.1.6.1, 2.1.6.2, 2.1.6.3, 2.1.9.1 और 2.1.9.1(अ))

स्वीकृत 769 एनीकटों में से विभाग द्वारा वर्ष 2005-2016 के दौरान 280 एनीकटों के निर्माण पर मार्च 2016 तक राशि ₹ 1095.74 करोड़ का व्यय किया गया। ये एनीकट भूमि विवाद, भूमि मुआवजा प्रकरणों, ठेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी गति इत्यादि के कारण प्रारंभ होने के एक से 10 वर्ष के बाद भी पूर्ण नहीं किये जा सके। तथापि विभाग द्वारा न तो इन एनीकटों को पूर्ण करने में आयी बाधाओं को दूर किया गया न ही विशेष तौर पर 119 एनीकटों की पुरानी संरचनाओं में हुई क्षति का आकलन किया

<sup>1</sup> घरेलू उपयोगों जैसे कि नहाना, धुलाई, जानवरों के पीने इत्यादि हेतु जल का उपयोग

गया, जो कि ₹ 611.85 करोड़ का व्यय करने के बाद भी तीन से 10 वर्षों में पूर्ण नहीं किये जा सके। इस प्रकार लाभ प्रदाय करने हेतु एनीकटों की समग्र रूप से पूर्णता की संभावना कम लगती है। चयनित एनीकटों में से 65 एनीकटों के निर्माण में मजदूर समस्या, नक्सल समस्या अथवा नदियों एवं नालों में पानी की उपलब्धता जो कि निर्माण कार्य को बाधित करती है के कारण दो से 36 माह का विलंब हुआ।

(कंडिका 2.1.8.1 और 2.1.8.2)

एनीकटों के निर्दिष्ट उद्देश्य जैसे भू-जल पुनर्भरण, रबी मौसम के दौरान सिंचाई की पूर्ति नहीं हुई क्योंकि चयनित 72 एनीकटों में से 47 एनीकट भू-जल स्तर में वृद्धि नहीं कर सके जैसा कि केन्द्रीय भू-जल बोर्ड द्वारा सुनिश्चित किया गया एवं 79 प्रतिशत कृषि योग्य भूमि विद्युत कनेक्शन के अभाव, एनीकट से कृषि भूमि की अधिक दूरी, एनीकट के नजदीक वाले क्षेत्रों में किनारों की अत्यधिक ऊंचाई इत्यादि के कारण सिंचित नहीं हो रही थी। तथापि एनीकट के लाभ को उसके उपयोगकर्ताओं तक पहुंचाने हेतु शासन द्वारा विद्युत कनेक्शन की व्यवस्था, कृषि भूमि तक पानी के लिये नहर इत्यादि के लिए कोई पहल नहीं किया गया। आगे विभाग द्वारा एनीकट से पानी की आपूर्ति के प्रबंधन के लिये कोई भी योजना नहीं बनाई गई।

(कंडिका 2.1.9.1 (ब), (स) और 2.1.9.2)

कबोंगा एनीकट अपने निर्माण कार्य पूर्ण होने के 19 महीनों के अंदर सामग्री की गुणवत्ता एवं कार्यकुशलता सही नहीं होने के कारण क्षतिग्रस्त हुआ। बैंक प्रोटेक्शन और फॉउण्डेशन कार्य क्रियान्वित न किये जाने के कारण मैनपुर एनीकट भी क्षतिग्रस्त हुआ। सिरपुर एवं बड़गांव स्टापडेम की मुख्य संरचना में दरार, गेट सही तरीके से नहीं लगे थे एवं प्रोटेक्शन वॉल भी क्षतिग्रस्त थी। परिणामस्वरूप शासन को ₹ 3.22 करोड़ की हानि हुई जबकि इन एनीकटों के निर्माण के मुख्य उद्देश्यों निस्तारी के लिये जल भंडारण, कृषि उपयोग एवं भू-जल स्तर में वृद्धि की पूर्णतया पूर्ति नहीं हुई।

(कंडिका 2.1.8.6)

### 2.1.1 प्रस्तावना

जल संसाधनों का प्रबंधन छत्तीसगढ़ राज्य जल संसाधन विकास नीति 2001 का एक हिस्सा है। राज्य शासन द्वारा एक कार्य योजना (जून 2005) तैयार की गई एवं एनीकट/स्टापडेम जो कि एक बांध है की एक श्रृंखला का निर्माण नदी एवं जलधाराओं पर निस्तारी, कृषि, औद्योगिक प्रयोजन इत्यादि हेतु जल की आपूर्ति एवं विनिमयन के लिए करने का प्रस्ताव रखा। एनीकटों के निर्माण का उद्देश्य भू-जल स्तर और कृषि उत्पादन में वृद्धि एवं पेयजल, औद्योगिक तथा निस्तारी प्रयोजन के लिए जल उपलब्ध कराना है।

कार्य योजना के अनुसार एनीकटों का निर्माण प्राथमिकता के आधार पर वृष्टि छाया क्षेत्र, भू-जल स्तर घटने वाले क्षेत्र, सूखा प्रभावित क्षेत्र, पेयजल की कमी वाले क्षेत्र इत्यादि पर किया जाना था। आगे बारहमासी नदियों एवं ऐसी नदियों जो कि फरवरी तक प्रवाहित होती है को प्राथमिकता प्रदान करना था। राज्य में मार्च 2016 की स्थिति में 489 एनीकट पूर्ण किये गये एवं 280 एनीकट का कार्य प्रगतिरत थे।

### 2.1.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर सचिव, जल संसाधन विभाग (विभाग) के प्रमुख है। प्रमुख अभियंता शासन के व्यवसायिक सलाहकार हैं एवं विभाग की समग्र कार्यप्रणाली के लिए उत्तरदायी हैं। जोन स्तर पर पांच मुख्य अभियंता, मण्डल स्तर पर 11 अधीक्षण अभियंता एवं संभागीय स्तर पर 61 कार्यपालन अभियंता प्रमुख अभियंता के सहायक हैं।

इसके अतिरिक्त मुख्य अभियंता (निगरानी) विभाग के बजट, विभाग में संचालित योजनाओं की प्रगति की निगरानी करता है। इसके अलावा आठ गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयाँ हैं जो कि अधीक्षण अभियंता को प्रतिवेदित करते हैं।

### 2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि:

- एनीकट की आवश्यकता का आकलन किया गया था एवं उपयुक्त स्थल के लिए सर्वेक्षण उचित एवं पर्याप्त था;
- निधि प्रबंधन प्रभावशाली एवं पर्याप्त था;
- एनीकटों का निर्माण मितव्ययता, कुशल एवं प्रभावी तरीके से किया गया था;
- एनीकटों का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए हो रहा था जिनके लिए निर्माण किया गया था और
- निगरानी तंत्र एवं परियोजना का मूल्यांकन पर्याप्त एवं प्रभावी था।

### 2.1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के लिए जून से अगस्त 2016 के दौरान की गई जिसमें वर्ष 2008 एवं 2013 के मध्य स्वीकृत एनीकटों को शामिल किया गया तथा जल संसाधन विभाग, प्रमुख अभियंता, पांच मुख्य अभियंताओं, 11 में से तीन अधीक्षण अभियंताओं एवं 61 में से 12 कार्यपालन अभियंताओं के अभिलेखों की जाँच की गई।

नमूना निर्धारित करने के लिए छत्तीसगढ़ के भौगोलिक विस्तार जो कि तीन क्षेत्रों उत्तरी पहाड़ियों (पाँच जिले), छत्तीसगढ़ का मैदान (15 जिले) तथा बस्तर का पठार (सात जिले) में विस्तारित हैं को ध्यान में रखा गया। प्रत्येक भौगोलिक क्षेत्र से 25 प्रतिशत जिले अर्थात् सत्ताइस में से सात जिलों<sup>2</sup> का चयन पापुलेशन प्रपोर्शनल टू साइज विदाउट रिप्लेशमेंट (पीपीएसडब्ल्यूओआर) नमूना विधि द्वारा जिले में एनीकटों की संख्या के आधार पर किया गया।

चयनित जिलों में राज्य शासन द्वारा वर्ष 2008-2013 की अवधि में 162 एनीकटों का निर्माण शुरू किया गया जिसमें से 120 एनीकट मार्च 2013 तक पूर्ण किये गये थे एवं शेष 42 एनीकट मार्च 2016 की स्थिति में निर्माणाधीन थे। इनमें से 72 पूर्ण एनीकट एवं 17 निर्माणाधीन एनीकटों का चयन सिम्पल रैंडम सैम्पलिंग विदाउट रिप्लेशमेंट नमूना विधि का उपयोग करते हुए किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा 72 पूर्ण एनीकटों का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया गया एवं इनकी उपयोगिता को सुनिश्चित करने के लिए इन चयनित एनीकटों के 720 हितग्राहियों का सर्वेक्षण किया गया। संयुक्त भौतिक सत्यापन एवं हितग्राही सर्वेक्षण के निष्कर्षों को संबंधित कंडिकाओं में उल्लेखित किया गया है।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली पर चर्चा के लिए सचिव, जल संसाधन विभाग के साथ आगम बैठक (मई 2016) आयोजित की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा के लिए दिसम्बर 2016 में सचिव, जल संसाधन विभाग के साथ निर्गम बैठक आयोजित की गई एवं राज्य शासन के अभिमत/उत्तरों को उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

<sup>2</sup> बेमेतरा, बिलासपुर, दन्तेवाड़ा, धमतरी, जांजगीर-चांपा, कोण्डागॉव एवं सरगुजा

## 2.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा के मानदंड के स्रोत निम्नलिखित थे:

- एनीकटों के निर्माण हेतु कार्य योजना (2005)
- प्रत्येक एनीकट का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन
- छत्तीसगढ़ वित्तीय संहिता एवं कोषालय संहिता
- लोक निर्माण विभाग नियमावली
- जल संसाधन विभाग द्वारा वर्ष 2003, 2008, 2010 एवं 2013 में जारी एकीकृत दर अनुसूची
- विभाग द्वारा जारी परिपत्र/निर्देश

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

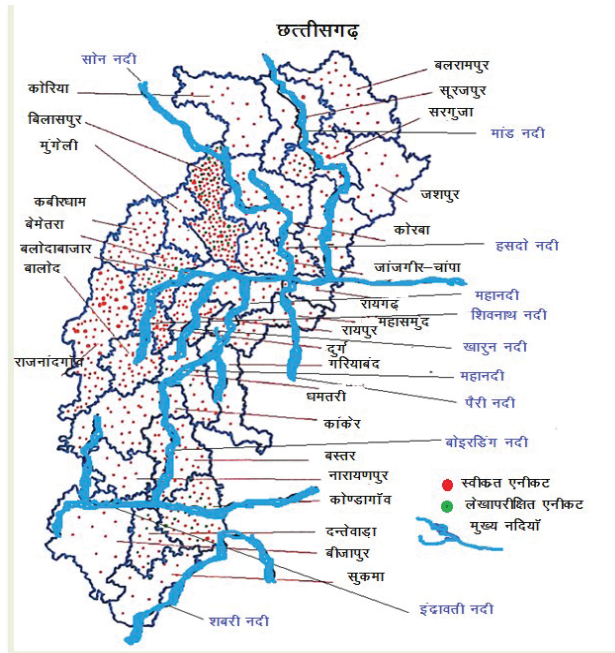
### 2.1.6 योजना

#### 2.1.6.1 जल संसाधन विकास मास्टर प्लान के अंतिमीकरण में अत्यधिक विलम्ब

जल संसाधन विकास नीति 2001 की कांडिका क्रमांक 4.1 के अनुसार राज्य में सतही जल एवं भू-जल का आकलन किया जाना था एवं आकलन के आधार पर एकीकृत जल संसाधन विकास मास्टर प्लान तैयार किया जाना था। आगे सतही जल एवं भू-जल के संतुलित उपयोग को प्राथमिकता देने एवं वैज्ञानिक विधि से आवश्यक न्यायाधिक प्रावधानों के साथ भू-जल की उपलब्धता का प्राक्कलन तैयार करने की भी योजना बनाई गई थी।

जल संसाधन विकास नीति के अनुमोदन के 15 वर्षों के बाद भी जल संसाधन विकास मास्टर प्लान तैयार नहीं किया गया था

हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि जल संसाधन विकास नीति के अनुमोदन के 15 वर्षों के बाद भी जल संसाधन विकास मास्टर प्लान तैयार नहीं किया गया था। यद्यपि, उसी मास्टर प्लान को फिर से नवीन छत्तीसगढ़ राज्य जल संसाधन विकास नीति 2012 के मसौदे में दोहराया गया था, इसे दिसम्बर 2016 तक अनुमोदित नहीं किया गया तथा शासन द्वारा समीक्षारत बताया गया।



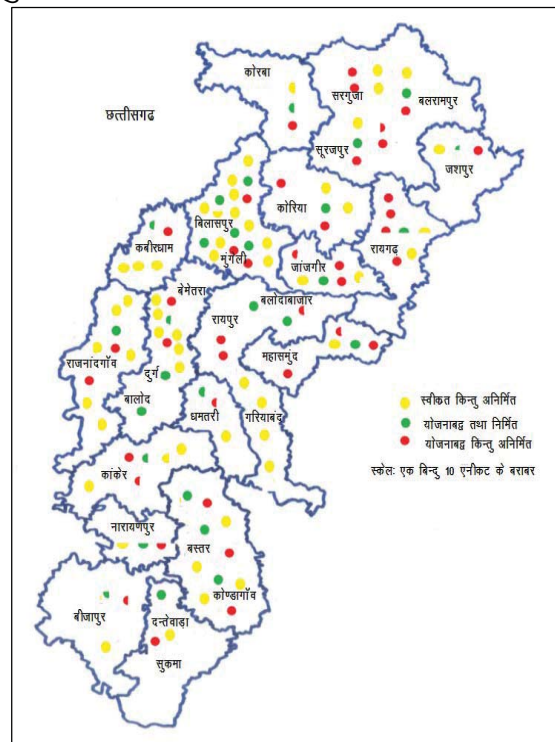
इस बीच जल संसाधन विकास मास्टर प्लान के अभाव में विभाग राज्य में एनीकटों के निर्माण के साथ आगे बढ़ा एवं सतही जल एवं भू-जल की उपलब्धता का आकलन किये बिना ही वर्ष 2005-06 से 2015-16 के मध्य 769 एनीकटों के निर्माण पर ₹ 2,679.92 करोड़ व्यय किया। इस प्रकार न तो जल संसाधन विकास मास्टर प्लान तैयार किया जा सका न ही भू-जल एवं सतही जल का वैज्ञानिक आकलन किया गया।

निर्माण बैठक के दौरान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि छत्तीसगढ़ राज्य जल संसाधन विकास मास्टर प्लान वर्ष 2040 तक का मसौदा मुख्य अभियंताओं द्वारा जाँच किया जा रहा है। तथ्य यह है कि जल संसाधन विकास नीति के अनुमोदन के 15 वर्षों के बाद भी जल संसाधन विकास मास्टर प्लान तैयार नहीं किया गया जो कि भू-जल एवं सतही जल के वैज्ञानिक आकलन को रोकता है।

### 2.1.6.2 कार्य योजना की अवैज्ञानिक तैयारी

राज्य शासन द्वारा जून 2005 में सभी जिलों में विभिन्न नदियों एवं नालाओं पर 595 एनीकटों के निर्माण के लिए एक कार्य योजना तैयार की गई। कार्य योजना के अनुसार एनीकटों के निर्माण हेतु उन क्षेत्रों जहाँ कम वर्षा, वृष्टि छाया, भू-जल स्तर कम होने वाले क्षेत्र, सूखा प्रभावित क्षेत्र, पेयजल की कमी इत्यादि को प्राथमिकता दिया जाना था। आगे बारहमासी नदियों एवं नदियाँ जो फरवरी (आठ महीने के लिए) तक प्रवाहित होती हैं को भी प्राथमिकता दिया जाना था।

प्रमुख अभियंता कार्यालय के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि कार्य योजना (जून 2005) की तैयारी के समय उपरोक्त शर्तों को जो कि विस्तृत सर्वेक्षण को प्रभावित करते हैं, को विभाग द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया। इस विफलता के परिणाम स्वरूप 595 एनीकट के निर्माण की कार्य योजना के विरुद्ध विभाग द्वारा वर्ष 2005-16 की अवधि में निर्माण के लिए मात्र 231 एनीकट (39 प्रतिशत) लिए गये जबकि शेष 364 एनीकटों को छोड़ दिया गया (दिसम्बर 2016)। विभाग द्वारा वर्ष 2005-16 की अवधि में पूर्व नियोजित 364 एनीकटों के स्थान पर भिन्न स्थानों पर नये सिरे से 538 अतिरिक्त एनीकट स्वीकृत किये गये। इसके परिणाम स्वरूप उत्तरी पहाड़ी में एनीकटों की संख्या 102 से घटकर 77 रह गई जबकि बस्तर के पठार में 119 से बढ़कर 136 हो गई एवं छत्तीसगढ़ के मैदानी क्षेत्रों में 374 से बढ़कर 556 हो गया जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.1** में दर्शाया गया है। इस प्रकार कार्य योजना (जून 2005) व्यर्थ था।



टीप :- विभिन्न जिलों में नियोजित, निर्मित, अनिर्मित एनीकटों का भौगोलिक वितरण बिन्दु द्वारा दर्शाया गया है (**परिशिष्ट 2.1.1**), जहाँ प्रत्येक बिन्दु 10 इकाइयों को प्रतिनिधित्व करती है। भौगोलिक वितरण पैमाना नहीं है।

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि जब और जैसे जल संसाधन संभागों से प्रस्ताव प्राप्त हुये विभाग द्वारा चयन के लिए निर्धारित शर्तों को पूरा किये बिना ही 538 अतिरिक्त एनीकटों को तदर्थ रूप से स्वीकृति दी गई। यह राज्य में एनीकट की जरूरत के समर्थन हेतु वैज्ञानिक रूप से संचालित कार्य योजना तैयार करने में विभाग की विफलता को दर्शाता है।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव सहमत (दिसम्बर 2016) थे कि 595 एनीकटों के निर्माण की कार्य योजना टोपोशीट के आधार पर तैयार की गई थी जो कि विस्तृत सर्वेक्षण के आधार पर नहीं थी। तथापि, प्रत्येक एनीकट के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को तैयार करने के समय सर्वेक्षण किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन स्थल चयन के बाद तैयार किये जाते हैं न कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के आधार पर स्थलों का चयन। आगे तथ्य यह है कि अनुमोदित कार्य योजना में प्रस्तावित 595 एनीकटों में से 364 एनीकटों के स्थल चयन की आवश्यक शर्तों को पूर्ण करने में विभाग की विफलता के कारण स्थगित करना पड़ा।

### 2.1.6.3 एनीकटों की आवश्यकता का आकलन

कार्य योजना के अनुसार एनीकटों के निर्माण हेतु स्थल के चयन में वर्षा के आंकड़े, फसल की विफलता, गर्मी एवं अन्य ऋतुओं में भू-जल स्तर को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

एनीकटों की आवश्यकता का आकलन नहीं किया गया

नमूना जिले के बारह जल संसाधन संभागों में 89 चयनित एनीकटों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन संबंधित कार्यपालन अभियंता द्वारा तैयार किये गये थे। एनीकटों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में जानकारी जैसे हिस्सेधारकों की भागीदारी प्रक्रिया अर्थात् स्थानीय जन प्रतिनिधियों एवं नजदीकी ग्रामवासियों की अनुशंसाये, जिला/विकासखण्ड/गाँव का नाम, एनीकट की रूपरेखा जैसे कि ऊँचाई, लम्बाई, डिस्चार्ज क्षमता, मिट्टी सर्वेक्षण और नींव की जाँच का इत्यादि का उल्लेख किया गया था। तथापि कार्य योजना में दिये गये मानदंड को विचार में नहीं लिया गया क्योंकि ये सभी जानकारियाँ विभाग के पास उपलब्ध नहीं थी जैसा कि कंडिका 2.1.6.2 में वर्णित किया गया है।

इस प्रकार पूरी तरह से चयन के मापदण्डों की अनदेखी कर एनीकटों का निर्माण किया गया। इन एनीकटों की दक्षता को सुनिश्चित करने के लिए चयनित एनीकटों में लेखापरीक्षा द्वारा हितग्राही सर्वेक्षण किया गया। हितग्राही सर्वेक्षण के प्रतिवेदन के आधार पर एवं केन्द्रीय भू-जल बोर्ड से प्राप्त जानकारी के आधार पर लेखापरीक्षा में निष्फल व्यय, भू-जल स्तर में वृद्धि न होने, सिंचाई क्षमता एवं रबी फसल के क्षेत्र में मामूली वृद्धि के मामले पाये गये जिसकी चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है। यह एक वैज्ञानिक तरीके से परियोजनाओं के चयन नहीं करने का सीधा परिणाम हो सकता है।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार किया गया एवं संबंधित अधिकारियों को भविष्य में आवश्यकता के आंकलन के मापदंडों को सुनिश्चित करने हेतु निर्देशित (दिसम्बर 2016) किया गया।

## 2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

### 2.1.7.1 निधिकरण का स्वरूप

राज्य में एनीकटों का निर्माण राज्य आयोजना योजना, भारत सरकार की एक्सीलरेटेड इरीगेशन बनेफिट प्रोग्राम (एआईबीपी) एवं राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) की सहायक ग्रामीण संरचना विकास निधि (आरआईडीएफ) के अंतर्गत किया जाता है जिसके लिए बजट आवंटन मुख्य शीर्ष 4702 के अंतर्गत किया जाता है।

एआईबीपी के निधिकरण के स्वरूप के अनुसार वर्ष 2012-13 तक भारत सरकार द्वारा कुल आवंटन का 90 प्रतिशत प्रतिपूर्ति किया गया था एवं 10 प्रतिशत राज्य शासन द्वारा वहन किया गया। इसके पश्चात वर्ष 2013-14 से यह स्वरूप 75:25 (भारत सरकार : राज्य शासन) के रूप में संशोधित किया गया। नाबार्ड द्वारा स्वीकृत राशि प्रतिभूति के आधार पर जारी किया जाता है जोकि ऋण के रूप में राज्य शासन को दिया जाता है। ऋण पर ब्याज का भुगतान राज्य शासन द्वारा जारी किये जाने के दिनांक से नाबार्ड के विद्यमान ब्याज दर पर रियायत अवधि 2 वर्ष सहित सात वर्षों के अंदर समान वार्षिक किस्तों में चुकाया जाता है। यद्यपि नाबार्ड सहायित आरआईडीएफ योजना के लिए निधियों का आवंटन अलग-अलग किया जाता है किन्तु एआईबीपी के अंतर्गत स्वीकृत योजनाओं के लिए बजट में पृथक से निधियों का आवंटन नहीं किया जाता है। एआईबीपी के अंतर्गत योजनाओं के विरुद्ध व्यय राज्य आयोजना योजनाओं (4702 एनीकट का निर्माण) में किये गये निधियों के प्रावधान से किया जाता है और इसके उपरांत दावे की प्रतिपूर्ति भारत सरकार से की जाती है। यह नीचे फ्लोचार्ट में दर्शित है।



वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान विभाग द्वारा एनीकटों एवं स्टॉपडैम के निर्माण पर निधियों के आवंटन एवं उस पर किया गया व्यय निम्नलिखित है।

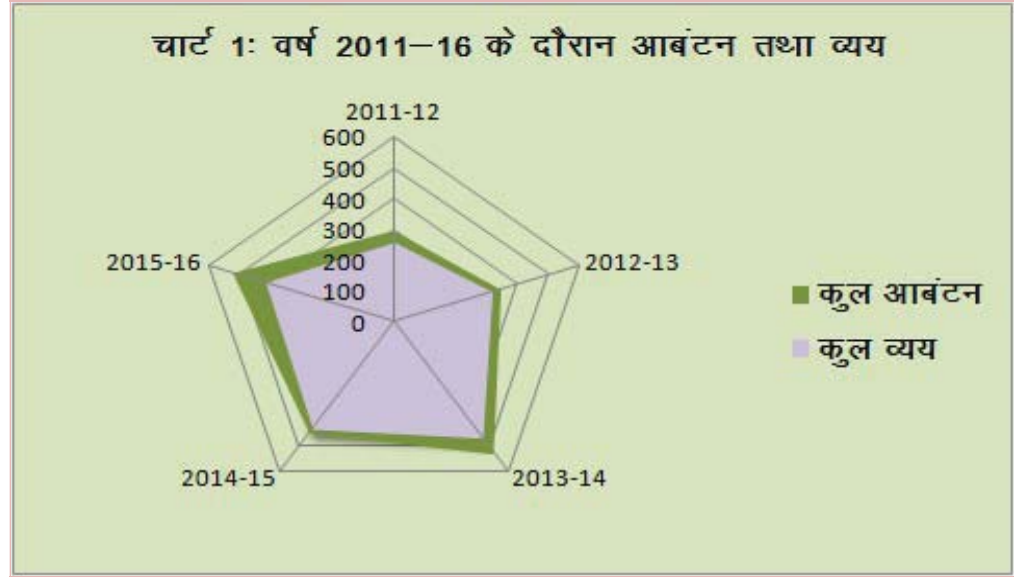
तालिका 2.1.1 : अवधि 2011-16 के दौरान एनीकटों पर आवंटन एवं व्यय

वर्ष	आवंटन		कुल आवंटन	व्यय		कुल व्यय	बचत (प्रतिशत)
	राज्य योजना <sup>3</sup>	नाबार्ड		राज्य योजना	नाबार्ड		
2011-12	295.00	3.78	298.78	255.97	2.64	258.61	40.17 (13)
2012-13	349.45	0.00	349.45	317.86	0.00	317.86	31.59 (09)
2013-14	517.00	8.65	525.65	456.29	8.09	464.38	61.27 (12)
2014-15	441.00	0.00	441.00	428.32	0.00	428.32	12.68 (03)
2015-16	523.00	0.00	523.00	417.63	0.00	417.63	105.37 (20)
<b>योग</b>	<b>2125.45</b>	<b>12.43</b>	<b>2137.88</b>	<b>1876.07</b>	<b>10.73</b>	<b>1886.80</b>	<b>251.08</b>

(स्रोत : जानकारी प्रमुख अभियंता द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

<sup>3</sup> राज्य योजना के आवंटन एवं व्यय में अवधि 2011-12 से 2013-14 के दौरान एआईबीपी व्यय ₹ 416.85 करोड़ समाहित है





उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि विभाग द्वारा कुल आवंटन ₹ 2,137.88 करोड़ के विरुद्ध ₹ 1,886.80 करोड़ (88 प्रतिशत) व्यय किया गया था। वर्ष 2015-16 में 20 प्रतिशत की बचत पूर्व के तीन वर्षों (2012-13 में 80, 2013-14 में 67 एवं 2014-15 में 61) की तुलना में कम कार्यों के पूरा होने के कारण (21 कार्य पूरा किये गये थे) देखी गई। आगे, नाबार्ड ऋण ₹ 12.43 करोड़ में से विभाग केवल ₹ 10.73 करोड़ खर्च कर सका। इस प्रकार ₹ 1.70 करोड़ विभाग द्वारा खर्च नहीं किया जा सका जिस पर विभाग द्वारा ₹ 34.08 लाख<sup>4</sup> का ब्याज देय था।

यह इस तथ्य को दर्शाता है कि विभाग व्यय करने के लिए पर्याप्त निधि की उपलब्धता होने के बाद भी वांछित परिणाम प्राप्त करने में विफल रहा। विभाग की विभिन्न प्रबंधन की विफलताओं पर आगामी कंडिकाओ में इंगित किया गया है।

#### 2.1.7.2 एआईबीपी के अंतर्गत अनुदान की कम प्राप्ति

एक्सलीरेटेड इरीगेशन बनेफिट प्रोग्राम (एआईबीपी) के दिशा-निर्देश के अनुसार एक निर्माणाधीन परियोजना अलग अलग पूर्ण होने के आधार पर पर एक नवीन परियोजना को शामिल किये जाने का प्रावधान है। एआईबीपी के निधिकरण के स्वरूप के अनुसार वर्ष 2012-13 तक भारत सरकार द्वारा कुल आवंटन का 90 प्रतिशत प्रतिपूर्ति की गयी थी एवं 10 प्रतिशत राज्य शासन द्वारा वहन किया गया। इसके पश्चात वर्ष 2013-14 से यह स्वरूप 75:25 (भारत सरकार : राज्य शासन) के रूप में संशोधित किया गया।

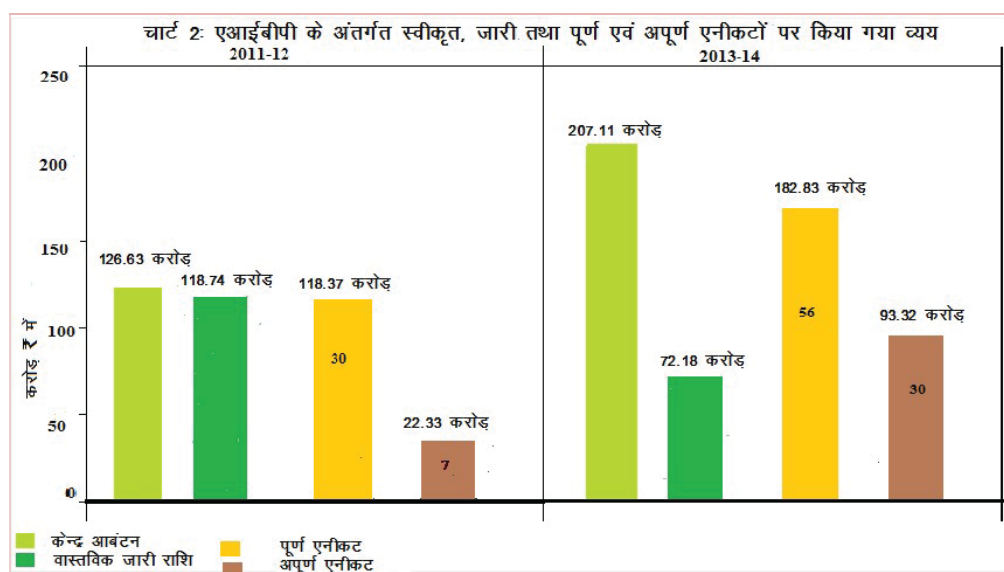
भारत सरकार द्वारा एआईबीपी के अंतर्गत वर्ष 2011-12 एवं 2013-14 के दौरान 129 एनीकटों/स्टॉपडैम की स्वीकृति प्रदान की गई। भारत सरकार से प्राप्त अनुदान एवं व्यय का विवरण तालिका 2.1.2 में दिया गया है।

<sup>4</sup> वर्ष 2011-12 : ₹ 1.14 करोड़ \*6%\*4 वर्ष = ₹ 27.36 लाख तथा वर्ष 2013-14: ₹ 0.56 करोड़ \*6%\*2 वर्ष = ₹ 6.72 लाख

तालिका 2.1.2: एआईबीपी के अंतर्गत स्वीकृत एनीकट/स्टॉपडैम एवं जारी निधियों का विवरण (₹ करोड़ में)

स्वीकृति का वर्ष	एनीकट/स्टॉप डैमों की संख्या	राज्य शासन द्वारा प्रावधान	मार्च 2016 तक कुल व्यय	पूर्ण एनीकटों पर व्यय	अपूर्ण एनीकटों पर व्यय	भारत सरकार द्वारा देय आवंटन	भारत सरकार से प्राप्त आवंटन	राज्य शासन पर दायित्व
2011-12	43	166.45	140.7	118.37 (30)	22.33 (07)	126.63 (90%)	118.74	7.89
2013-14	86	333.4	276.15	182.83 (56)	93.32 (30)	207.11 (75%)	72.18	134.93
योग	129	499.85	416.85	301.20 (86)	115.65 (37)	337.74	190.92	142.82

(स्रोत : जानकारी प्रमुख अभियंता द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2011-14 के दौरान एआईबीपी के अंतर्गत ₹ 142.82 करोड़ कम प्राप्त किया गया

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2011-12 एवं 2013-14 के दौरान विभाग द्वारा 129 स्वीकृत एनीकटों/स्टॉपडैम के विरुद्ध ₹ 301.20 करोड़ की लागत से 92 एनीकट का निर्माण पूरा किया गया जबकि ₹ 115.65 करोड़ व्यय करने के बावजूद मार्च 2016 तक 37 एनीकटों/स्टॉपडैम का निर्माण पूरा नहीं किया जा सका। इस प्रकार, विभाग द्वारा इन 129 कार्यों पर ₹ 416.85 करोड़ का व्यय किया गया जिसके विरुद्ध एआईबीपी के दिशानिर्देशों के अनुसार भारत सरकार से ₹ 337.74 करोड़ की वित्तीय सहायता प्राप्त होनी थी। तथापि, भारत सरकार द्वारा मात्र ₹ 190.92 करोड़ की प्रतिपूर्ति की गई जिसके परिणाम स्वरूप राज्य शासन को ₹ 142.82 करोड़ कम जारी किया गया। राज्य शासन द्वारा केन्द्रीय जल आयोग, भोपाल के माध्यम से बकाया निधि की प्रतिपूर्ति के लिए भारत सरकार से मार्च 2015 एवं सितम्बर 2015 के बीच दावा किया गया किन्तु उपलब्ध नहीं कराया गया (दिसम्बर 2016)।

लेखापरीक्षा द्वारा आगे देखा गया कि राज्य शासन द्वारा मार्च 2015 तक अपूर्ण कार्यों को पूर्ण करने पर बकाया निधि को जारी करने के लिए जल संसाधन मंत्रालय, भारत सरकार से 2013 में समझौता ज्ञापन (एमओयू) किया गया। तथापि राज्य शासन द्वारा 37 एनीकटों/स्टॉपडैम का निर्माण मार्च 2016 तक पूर्ण नहीं किया जा सका परिणाम स्वरूप भारत सरकार द्वारा बकाया निधि ₹ 44.11 करोड़ जारी नहीं की गई। इसके

अतिरिक्त 92 पूर्ण एनीकटों/स्टॉपडैम के विरुद्ध बकाया निधि ₹ 98.71 करोड़ भी भारत सरकार द्वारा जारी नहीं की गई जिसके कोई भी कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2016) कि एक बार कार्य प्रारम्भ होने पर ठेकेदार को कार्य करना पड़ता है एवं तदनुसार ठेकेदार को भुगतान की आवश्यकता होती है। सचिव द्वारा आगे बताया गया कि भारत सरकार से कम अनुदान प्राप्त हुआ है एवं बकाया राशि की प्रतिपूर्ति के प्रयास किये जा रहे थे।

तथ्य यह है कि राज्य शासन द्वारा एमओयू के अनुसार 37 एनीकटों/स्टॉपडैम के विरुद्ध प्रतिपूर्ति प्राप्त करने के लिए निर्माण कार्यों को पूर्ण नहीं किया जा सका।

### 2.1.7.3 एआईबीपी से नाबार्ड व्यय का अनियमित दावा

एआईबीपी दिशानिर्देश की कंडिका 4.8 के अनुसार राज्य शासन की जिम्मेदारी यह सुनिश्चित करना है कि केन्द्र एवं राज्य शासन की लघु सिंचाई एवं अन्य योजनाओं के अंतर्गत लिए गये कार्य में दोहरापन न हो।

धमतरी जिले में धौराभाटा एनीकट का निर्माण कार्य नाबार्ड निधि से ₹ 2.51 करोड़ की लागत से जून 2013 में पूर्ण किया गया। तथापि कार्यपालन अभियंता, जल संसाधन संभाग, धमतरी के प्रस्ताव के आधार पर मुख्य अभियंता, महानदी गोदावरी बेसिन, रायपुर द्वारा भारत सरकार से एआईबीपी के अंतर्गत व्यय की प्रतिपूर्ति इस आधार पर कि कार्य नाबार्ड के अंतर्गत ऋण के रूप में पूर्ण किया गया और इसलिए पुनः एआईबीपी के अंतर्गत अनुदान के रूप में सम्मिलित किया गया।

तथापि प्रमुख अभियंता द्वारा जून 2016 में एआईबीपी से कार्य को हटाने के लिए राज्य शासन से अनुरोध किया गया।

इस प्रकार नाबार्ड के अंतर्गत पहले से पूर्ण योजना को पुनः एआईबीपी में शामिल किया गया था तथा एआईबीपी के दिशा निर्देशों का उल्लंघन करते हुए एवं तथ्यों को तोड़ मरोड़ कर प्रतिपूर्ति प्राप्त करने के लिए भारत सरकार को 2014 में सूचित किया गया।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि कार्य नाबार्ड के अंतर्गत पूर्ण किया गया था और एआईबीपी के अंतर्गत कोई भी व्यय नहीं किया गया।

नाबार्ड से सहायता प्राप्त ऋण द्वारा पहले से पूर्ण योजना के तथ्यों को तोड़ मरोड़ कर पुनः एआईबीपी में शामिल किया गया

### 2.1.8 कार्य का क्रियान्वयन

कार्य योजना के अनुसार 595 एनीकटों को सात वर्षों के भीतर (वर्ष 2012 तक) निर्माण कराये जाने की योजना तैयार की गई थी जिसमें से वर्ष 2005-16 के दौरान मात्र 231 एनीकटों को निर्माण हेतु स्वीकृत किया गया जबकि 364 एनीकट को निर्माण के लिये नहीं लिया गया। आगे नये सिरे से 538 अतिरिक्त एनीकटों सहित कुल 769 एनीकट स्वीकृत किये गये। इसमें से 489 एनीकट (64 प्रतिशत) पूर्ण थे जबकि बकाया 280 एनीकट (36 प्रतिशत) पूर्ण नहीं किये जा सके।

एनीकटों के निर्माण एवं उपयोगिता की जाँच के लिए लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा के लिए सात जिलों में तीनो क्षेत्रों में विस्तारित जैसे उत्तरी पहाड़ी, बस्तर का पठार एवं छत्तीसगढ़ का मैदान में से 72 पूर्ण एनीकटों एवं 17 अपूर्ण एनीकटों का चयन किया गया जैसा कि नीचे फ्लोडायग्राम में दर्शाया गया है।

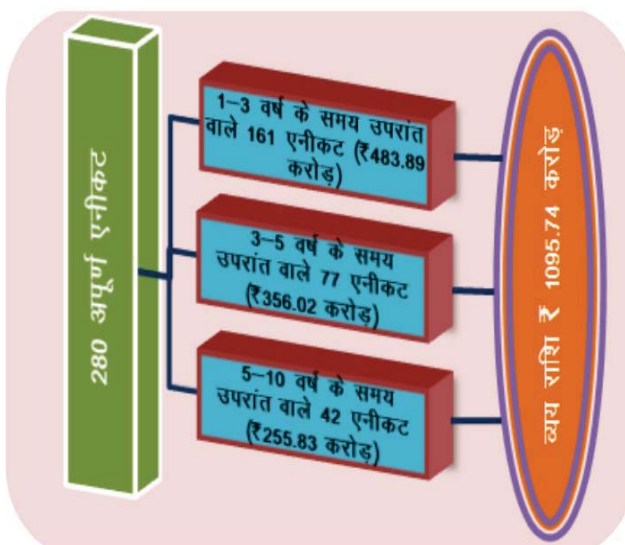


### 2.1.8.1 अपूर्ण एनीकटों पर ₹ 1,095.74 करोड़ का निष्फल व्यय

जल संसाधन विभाग द्वारा वर्ष 2005-2006 से 2015-16 के दौरान निर्माण हेतु 769 एनीकटों को स्वीकृत किया गया। यह देखा गया कि 489 एनीकटों को पूर्ण किया गया था जबकि 280 एनीकटों की प्राक्कलित राशि ₹ 1,537.37 करोड़ के विरुद्ध मार्च 2016 तक ₹ 1,095.74 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद जनवरी 2017 की स्थिति में एक से 10 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी पूर्ण नहीं किया जा सका। इसमें सम्मिलित 161 एनीकट (58 प्रतिशत) प्राक्कलित राशि ₹ 773.98 करोड़ में से ₹ 483.89 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद एक से तीन वर्ष में पूर्ण नहीं किये गये, 77 एनीकट (28 प्रतिशत) प्राक्कलित राशि

280 अपूर्ण एनीकटों पर ₹ 1,095.74 करोड़ का व्यय निष्फल था

₹ 461.89 करोड़ में से ₹ 356.02 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद तीन से पाँच वर्ष में पूर्ण नहीं किये गये एवं 42 एनीकट (14 प्रतिशत) प्राक्कलित राशि ₹ 302.19 करोड़ में से ₹ 255.83 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद पाँच से दस वर्षों में पूर्ण नहीं किये गये थे। कार्य पूर्ण होने में विलम्ब का मुख्य कारण भूमि विवाद, भू स्वामियों द्वारा मुआवजे की मांग, नक्सल समस्या, मजदूर समस्या,



टेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति, अनवरत वर्षा इत्यादि था जैसा कि 89 नमूना एनीकटों के अभिलेखों में देखा गया था। जल संसाधन विभाग इन 280 अपूर्ण एनीकटों में निवेश से कोई भी लाभ प्राप्त नहीं कर सका क्योंकि ये सभी एनीकट अपने उद्देश्य सिंचाई, निस्तारी, पेयजल हेतु उपयोग, भू-जल का संवर्धन को पूरा नहीं कर सके। अतः इन एनीकटों पर ₹ 1,095.74 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ। तथापि शासन द्वारा न तो लाभ प्रदान कराने के लिए अवरोधों को दूर कर इन एनीकटों की पूर्णता को सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रभावी कदम उठाया गया न ही एनीकटों, विशेष तौर पर 119 एनीकटों जो कि तीन से 10 वर्षों से अपूर्ण थे जिसमें ₹ 611.85 करोड़ का व्यय शामिल था, की पुरानी नींव एवं संरचना पर मौसम के प्रभाव, समय के साथ

भूक्षरण इत्यादि के कारण हुए भौतिक नुकसान के लिए कोई आकलन किया गया। इस प्रकार सभी तरह से एनीकटों के पूर्ण होने एवं इन एनीकटों से लाभ प्राप्ति की संभावना कम लगती है।

### (अ) सत्रह चयनित एनीकटों के निष्कर्ष

नवासी में से चयनित 17 एनीकटों (विभाग द्वारा प्रदाय जानकारी के अनुसार) से संबंधित अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 10 एनीकट सितम्बर 2013 से मई 2016 के दौरान पूर्ण हुये। इनमें से दो एनीकट (धौरपुर-गरुआडीह और समडिल) निर्धारित समयावधि में पूर्ण हुये जबकि आठ एनीकट<sup>5</sup> अतिरिक्त कार्य, पहुंच मार्ग के अभाव, स्थानीय व्यक्तियों द्वारा अवरोध, स्रोत जिसमें एनीकट का निर्माण किये जाने थे में अत्यधिक जल इत्यादि के कारण 10 से 39 माह के विलम्ब से मई 2014 और जुलाई 2016 के मध्य पूर्ण हुए जैसा कि परिशिष्ट 2.1.2 में वर्णित है।

शेष छः एनीकट (17 चयनित में से) निर्धारित अवधि के 12 से 28 माह व्यतीत होने के बावजूद एवं राशि ₹ 23.12 करोड़ के व्यय उपरान्त भी पूर्ण नहीं किये जा सके जबकि एक एनीकट, सिविल कार्य पूर्ण होने के बाद गेट स्थापित न होने के कारण अपूर्ण था जिसकी चर्चा कण्डिका 2.1.8.7 में पृथक से की गई है। निर्माण में विलंब के कारण नीचे दर्शाये अनुसार हैं :-

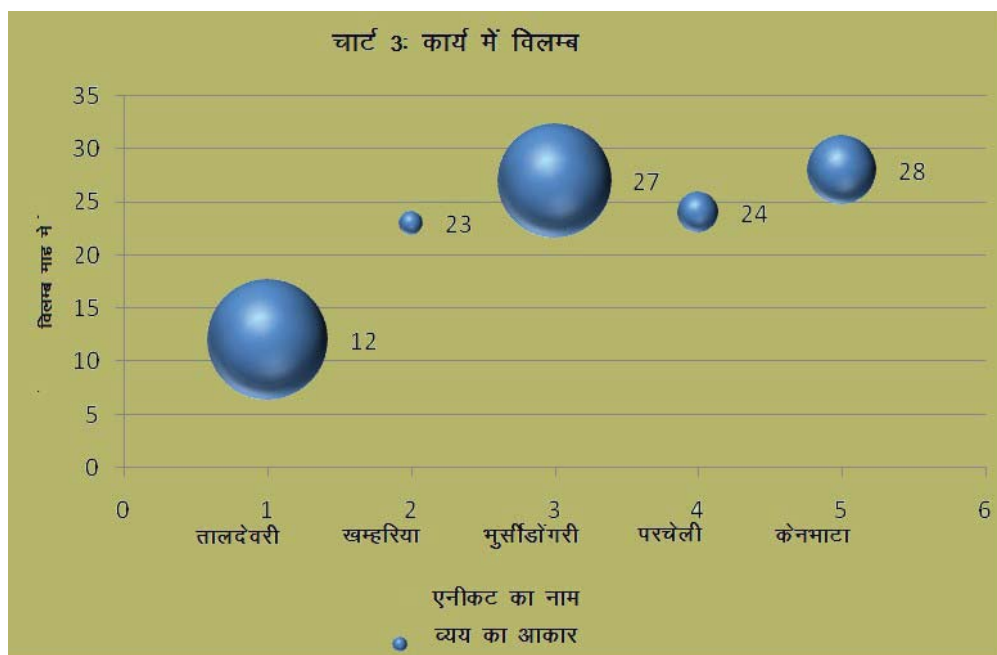
तलिका 2.1.3: अपूर्ण चयनित कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

एनीकट का नाम/ कार्यादेश दिनांक	पूर्णता की निर्धारित अवधि/ कार्यपूर्णता	7/2016 की स्थिति मे कार्य में विलम्ब	विलम्ब का कारण	अनुबंध राशि	अद्यतन व्यय
तालदेवरी एनीकट (जल संसाधन संभाग, जांजगीर चांपा)/क्रमांक 09/2013	21 माह वर्षा ऋतु सहित 06/2015 तक	12 माह	ग्रामवासियों द्वारा भूमि अधिग्रहण के मुआवजे के भुगतान की मांग का पूरा नहीं होना	23.45	9.77
खम्हरिया एनीकट (जल संसाधन संभाग, बेमेतरा)/क्रमांक 09/2013	10 माह वर्षा ऋतु सहित 07/2014 तक	23 माह	ग्रामिणों के विरोध के कारण एफआईआर किन्तु कार्यवाही अभिलिखित नहीं	2.90	0.36
भुर्सीडोंगरी एनीकट (डब्ल्यूएम डैम संभाग रुद्री, धमतरी ) /क्रमांक 11/2012 तथा 3/2013	12 माह वर्षा ऋतु सहित 11/2013 तथा 03/2014 तक	27 माह	नक्सल प्रभावित वन क्षेत्र, अत्याधिक श्रमिक समस्या और अप्रत्याशित अत्याधिक वर्षा के कारण बंद	10.45	8.68
परचेली एनीकट (जल संसाधन संभाग-दंतेवाड़ा / क्रमांक 07/2013	11 माह वर्षा ऋतु सहित 06/2014 तक	24 माह	नक्सल एवं अप्रत्याशित भारी वर्षा	2.14	1.15
केनाभाटा एनीकट (जल संसाधन संभाग, जांजगीर चांपा)/क्रमांक 05/2013	10 माह वर्षा ऋतु सहित 02/2014 तक	28 माह	कार्य की धीमी गति	3.67	3.16
चाटापारा एनीकट-1 (जल संसाधन संभाग, कोटा बिलासपुर)/क्रमांक 09/2013	चाटापारा एनीकट 1 के लिये प्रशासकीय एवं तकनीकी स्वीकृति नहीं प्रदान की गई।				
रजौटी एनीकट (जल संसाधन संभाग 1, अंबिकापुर)/क्रमांक 09/2013	यद्यपि सिविल कार्य पूर्ण, गेट स्थापित न होने से अपूर्ण, कण्डिका 2.3.8.7				
<b>योग</b>					<b>23.12</b>

(स्रोत: जानकारी संभागों द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

<sup>5</sup> अमेरी, अमलाडीह, बालोद, जलेश्वर, कनेरी, कोनी, नंदेलीभाटा और रानीझाप एनीकट



उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि राज्य शासन द्वारा राशि ₹ 23.12 करोड़ का व्यय किया गया किन्तु तालिका में वर्णित बाधाओं के कारण कार्य पूर्ण नहीं किये जा सके। हांलाकि शासन द्वारा निर्माण कार्य में आ रही बाधाओं को हल करने हेतु 28 माह बाद भी प्रभावी कदम नहीं उठाये गये। परिणामस्वरूप निर्दिष्ट लाभ प्राप्त नहीं किये जा सके जिससे एनीकट निर्माण का उद्देश्य विफल रहा।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि अपूर्ण कार्यों को पूर्ण करने हेतु आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे। तथापि, सचिव कार्यों को पुनः प्रारम्भ करने हेतु प्रभावी ढंग से हस्तक्षेप नहीं करने के लिये कोई औचित्य नहीं दे सके।

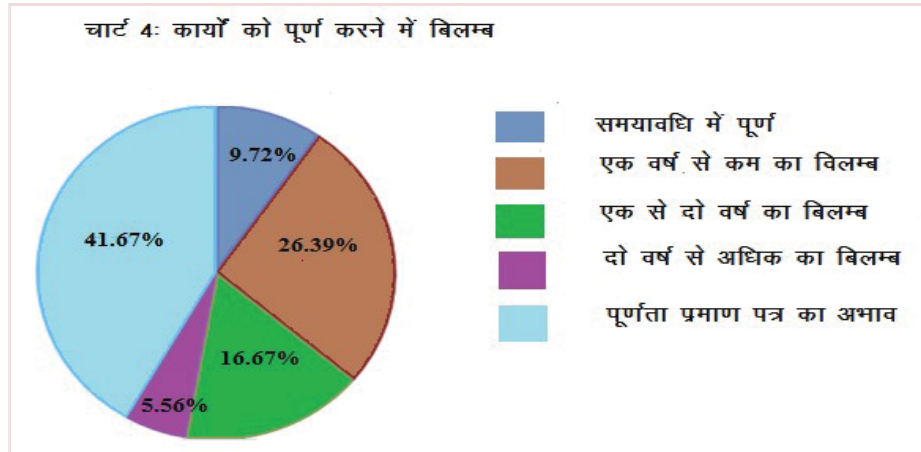
### 2.1.8.2 पैसठ चयनित एनीकटों को पूर्ण करने में अत्यधिक विलम्ब

अनुबंध की धारा 4.3.2 के अनुसार निविदा में उल्लेखित कार्य करने की समयावधि का ठेकेदार द्वारा सख्ती से पालन किया जाना चाहिये। ठेकेदार को प्रत्येक दिन की देरी के लिये प्राक्कलित राशि के एक प्रतिशत के बराबर या ऐसी न्यून राशि जो कि कार्यपालन अभियंता/अधीक्षण अभियंता द्वारा अपूर्ण कार्य की अनुमानित राशि के अनुसार निर्धारित की जाये शर्त यह कि प्राक्कलित राशि का अधिकतम आठ प्रतिशत के बराबर होगी, मुआवजे के रूप में देनी चाहिये। आगे अनुबंध की धारा 4.3.5.1 के अनुसार शासन की ओर से देरी में समयावधि प्रदान करने का प्रावधान है। चयनित 89 में से 72 एनीकटों के निर्धारित समयावधि के विरुद्ध पूर्ण होने में विलम्ब का वर्णन नीचे दर्शाया गया है :-

तालिका 2.1.4: कार्य पूर्ण होने में विलंब का विवरण

जल संसाधन संभागों का नाम	चयनित पूर्ण एनीकटों की संख्या	निर्धारित समयावधि में पूर्ण एनीकटों की संख्या	निर्धारित समयावधि पश्चात एक वर्ष के अंदर पूर्ण एनीकटों की संख्या	निर्धारित समयावधि पश्चात एक से दो वर्ष के अंदर पूर्ण एनीकटों की संख्या	निर्धारित समयावधि के दो वर्ष से अधिक समय के बाद पूर्ण एनीकटों की संख्या	पूर्णता प्रमाणपत्रों के अभाव में पूर्णता तिथि सत्यापित न किये जा सकने वाली एनीकटों की संख्या
खारंग, बिलासपुर	24	2	10	2	2	8
जल संसाधन संभाग, कोटा	5	0	2	1	1	1
जल संसाधन संभाग, पेन्द्रारोड	5	1	2	1	0	1
जल संसाधन संभाग, मरवाही	1	0	0	0	0	1
जल संसाधन संभाग, बेमेतरा	10	2	1	3	1	3
जल प्रबंधन संभाग, जांजगीर चॉपा	3	0	2	1	0	0
जल संसाधन संभाग, जांजगीर चॉपा	1	0	0	0	0	1
जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव	13	0	0	1	0	12
जल संसाधन संभाग, दन्तेवाड़ा	2	0	0	2	0	0
जल संसाधन संभाग, धमतरी	2	1	0	1	0	0
एमआरपी डैम संभाग 2, धमतरी	2	0	0	0	0	2
जल संसाधन संभाग 1, अंबिकापुर	4	1	2	0	0	1
<b>योग</b>	<b>72</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>04</b>	<b>30</b>

(स्रोत : जानकारी संभाग द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



बहुतर चयनित एनीकटों में से 65 निर्धारित समयावधि में पूर्ण नहीं किये गये जिसमें 31 एनीकटों में एक से दो वर्षों का विलम्ब तथा चार एनीकटों में दो से अधिक वर्षों का विलम्ब था

तालिका एवं चार्ट में यह देखा जा सकता है कि चयनित 72 एनीकटों में से मात्र सात एनीकट निर्धारित समयावधि में पूर्ण किये गये थे जबकि 65 एनीकटों को नदी या नालों में पानी की उपलब्धता, निर्माण कार्यों में अवरोध, नक्सल समस्या और मजदूरों की समस्याओं के कारण समयावधि में पूर्ण नहीं होना सूचित किया गया। इनकी चर्चा नीचे की गई है:-

- इक्कीस एनीकट एक और दो वर्षों के मध्य के विलम्ब से पूर्ण हुये जबकि चार एनीकट निर्धारित समयावधि से दो वर्षों से अधिक के विलम्ब से पूर्ण हुये। यह पाया गया कि इन 35 एनीकटों में से 12 एनीकट पांच ठेकेदारों<sup>6</sup> को निर्माण हेतु दिये गये, जिन्होंने निर्माण कार्य को दो और 36 माह के मध्य के विलम्ब से पूर्ण किया। एक ठेकेदार को एक से ज्यादा कार्य देना कार्य पूर्ण होने में विलम्ब का एक कारण हो सकता है। बकाया 30 एनीकटों में पूर्णता प्रमाण पत्र अभिलेखों में प्राप्त न होने से विलम्ब के कारण सुनिश्चित नहीं किये जा सके।

<sup>6</sup> दो ठेकेदारों को तीन-तीन एनीकटों जबकि तीन ठेकेदारों को दो-दो एनीकटों का कार्यादेश दिया गया

- सिलतरा बोरेन्डा एनीकट (जिला धमतरी) के प्रकरण में यह पाया गया कि फरवरी 2012 तक समयावृद्धि प्रदान की गई थी जबकि कार्य जून 2012 में पूर्ण किया गया तथा बिना शास्ति काटते हुये अंतिम भुगतान किया गया। लेकिन शेष चार माह की समयावृद्धि से संबंधित अभिलेख न तो संभाग में पाये गये न ही लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गये।

निर्गम बैठक में सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि कार्य पूर्ण होने में विलम्ब को रोकने के लिये गंभीर प्रयास किये जा रहे थे। तथ्य यह है कि विलम्ब को रोकने हेतु शास्ति की कटौती के रूप में कार्यवाही प्रावधानित होते हुए एवं लेखापरीक्षा द्वारा सूचित करने पर भी नहीं की गयी।

### 2.1.8.3 कार्य का अनाधिकृत क्रियान्वयन

लोक निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार जब व्यय स्वीकृत राशि से 10 प्रतिशत से अधिक हो या अधिक होने की संभावना हो तो सक्षम प्राधिकारी से पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त की जानी चाहिये। आगे, विस्तृत प्राक्कलन की राशि स्वीकृत व्यय राशि से अधिक नहीं होनी चाहिये। इसके अतिरिक्त योजना के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में भी संबंधित संभाग के कार्यपालन अभियंता का प्रमाण पत्र शामिल होता है कि योजना के प्राक्कलन की लागत विस्तृत प्राक्कलन पर आधारित है और इसमें 10 प्रतिशत से अधिक वृद्धि नहीं होगी।

कार्यपालन अभियंता, जल संसाधन संभाग कोटा, पेंडारोड, कोंडागांव और धमतरी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 72 पूर्ण एनीकटों में से आठ एनीकटों के निर्माण लागत में राशि ₹ 0.15 करोड़ और ₹ 1.97 करोड़ के मध्य प्रशासकीय स्वीकृति से अतिरिक्त वृद्धि हुई जिसका विवरण निम्नानुसार है।

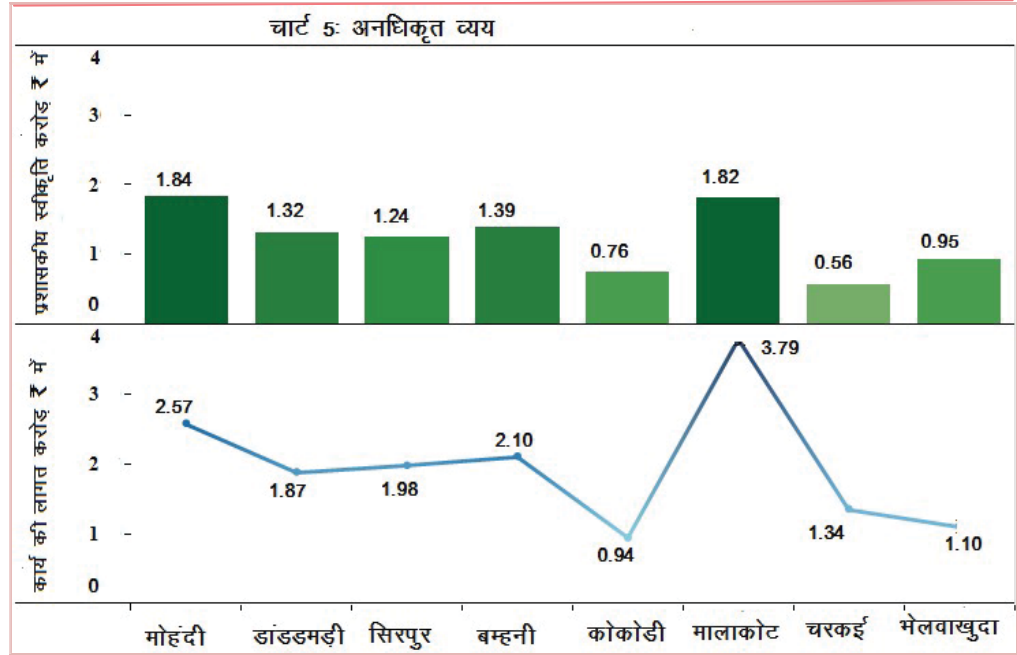
तालिका 2.1.5 :- एनीकटों के निर्माण में अप्राधिकृत व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.	संभाग का नाम	एनीकट का नाम	प्रशासकीय स्वीकृति की राशि	किये गये कार्य का मूल्य	प्रशासकीय स्वीकृति से अधिक किये गये कार्य की राशि (प्रतिषत)	अंतिम भुगतान के अनुसार पूर्णता तिथि
1	जल संसाधन संभाग, कोटा	मोहादी	1.84	2.57	0.73 (40)	30/03/2010
2	जल संसाधन संभाग, पेंडारोड	डाढडमड़ी	1.32	1.87	0.55 (42)	17/10/2010
3	जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव	सिरपुर	1.24	1.98	0.74 (60)	14/01/2011
4	जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव	बम्हनी	1.39	2.10	0.71 (51)	2011-12
5	जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव	कोकोडी	0.76	0.94	0.19 (25)	05/03/2009
6	जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव	मालाकोट	1.82	3.79	1.97 (108)	01/01/2010
7	जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव	चरकई	0.56	1.34	0.78 (140)	19/08/2011
8	जल संसाधन संभाग, धमतरी	भेलवारखुदा	0.95	1.10	0.15 (15)	20/04/2009
योग			9.88	15.69		

(स्रोत : जानकारी संभाग द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)





उपरोक्त तालिका एवं ग्राफ से यह देखा जा सकता है कि दो प्रकरणों में एनीकटों के निर्माण में व्यय में 15 से 25 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि बकाया छः प्रकरणों में एनीकट निर्माण के व्यय में वृद्धि प्रशासकीय स्वीकृति के 40 और 140 प्रतिशत के मध्य हुई। यद्यपि ये आठ कार्य वर्ष 2009 और 2012 के मध्य स्वीकृति राशि ₹ 9.88 करोड़ के विरुद्ध राशि ₹ 15.69 करोड़ व्यय करने के पश्चात पूर्ण हुये थे किन्तु राज्य शासन द्वारा लोक निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार आवश्यक होते हुये भी अतिरिक्त व्यय राशि ₹ 5.82 करोड़ को नियमित करने हेतु पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान नहीं की गयी।

निर्गम बैठक के दौरान प्रमुख अभियंता ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि संबंधित अधिकारियों को कारण बताओ नोटिस जारी किये गये हैं एवं आगे कार्यवाही की जायेगी।

#### 2.1.8.4 पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करने में विलम्ब

चयनित 72 एनीकटों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि एनीकट निर्माण के चार प्रकरणों में दोनों तकनीकी स्वीकृति साथ ही साथ प्रशासकीय स्वीकृति से अधिक व्यय किया गया था। यह भी पाया गया कि पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करने में 12 से 15 माह का विलम्ब हुआ जैसा नीचे वर्णित है:-

तालिका 2.1.6: पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करने में विलम्ब का विवरण

क्र.	एनीकट का नाम	प्रशा.स्वी. की राशि/ तिथि	तक.स्वी. की राशि/ तिथि	किये गये कार्य का मूल्य	पुनरीक्षित प्र. स्वी. की राशि/ तिथि	तक.स्वी. से पुनरीक्षित प्र.स्वी. में विलम्ब/ प्र. स्वी. माह में
1	खूँटीघाट (बिलासपुर)	4.36 (08/2008)	5.42 (09/2008)	5.70	5.61 (09/2009)	12 (तक.स्वी.)
2	खैरझिन्दी (कोटा)	2.34 (08/2008)	3.40 (09/2008)	3.44 (08/2011)	3.66 (03/2010)	18 (तक.स्वी.)
3	बैंगलूर (दन्तेवाड़ा)	1.03 (09/2008)	2.18 (06/2009)	2.18 (03/2013)	2.19 (10/2010)	15 (तक.स्वी.)
4	सिलतरा बोरेण्डा (धमतरी)	1.02 (08/2007)	2.72 (12/2009)	1.86 (06/2012)	2.72 (11/2009)	26 (प्रशा.स्वी.)

(स्रोत : जानकारी संभागो द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि खुटीघाट एनीकट के प्रकरण में प्रशासकीय स्वीकृति ₹ 4.36 करोड़ के विरुद्ध तकनीकी स्वीकृति ₹ 5.42 करोड़ माह सितम्बर 2008 में प्रदान की गई तथापि शासन से पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति सितम्बर 2009 में प्राप्त की गई। इसी प्रकार खैरझिड़ी तथा बैंगलूर एनीकटों के प्रकरणों में पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति तकनीकी स्वीकृति के क्रमशः 18 और 15 माह पश्चात् प्राप्त की गई। आगे सिलतरा बोरेण्डा एनीकट के प्रकरण में अनुमानित लागत में वृद्धि के कारण पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति यद्यपि आवश्यक थी किन्तु प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त होने के 26 माह बाद स्वीकृति प्रदान की गई। यह संकेत करता है कि न सिर्फ तकनीकी स्वीकृति प्रशासकीय स्वीकृति से अधिक प्रदान की गई अपितु पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करने में 12 से 26 माह का अत्यधिक विलम्ब हुआ।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि कई बार विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में वित्त विभाग द्वारा की गई टिप्पणियों के अनुपालन में समय लगता है और यह पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करने में विलम्ब का कारण बनता है। तथापि सचिव लेखापरीक्षा द्वारा सूचित प्रकरणों में अत्यधिक विलम्ब के कारणों का औचित्य साबित नहीं कर सके।

#### 2.1.8.5 गुणवत्ता नियंत्रण के लिए निर्धारित मानदण्डों का अनुपालन किये बिना ही कार्य का क्रियान्वयन

##### (अ) गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों के बिना कार्य का क्रियान्वयन

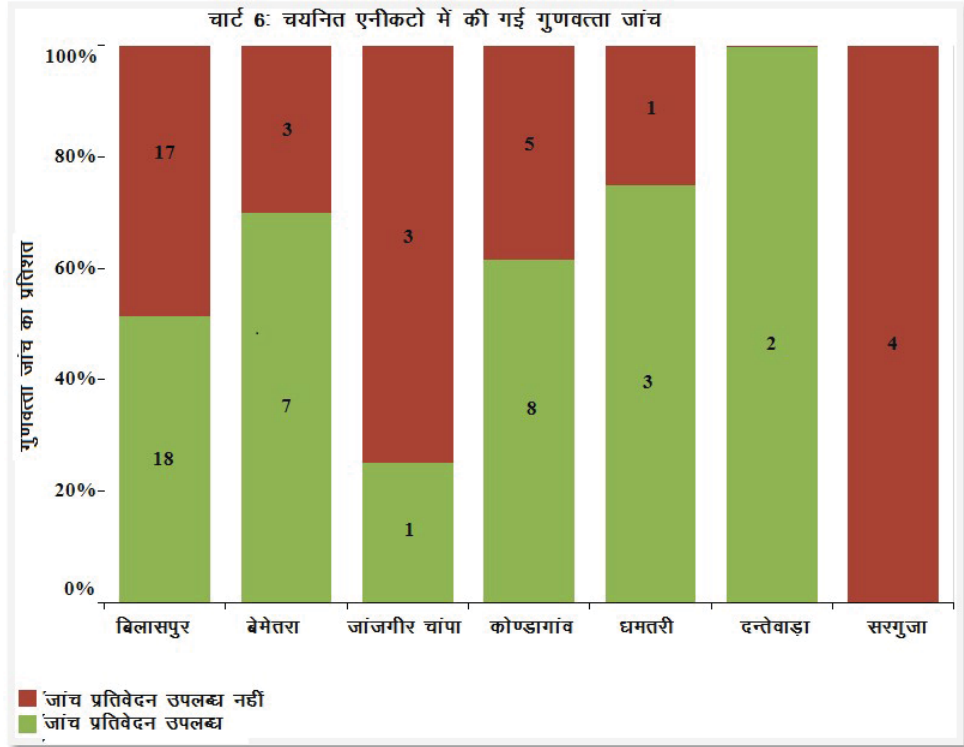
एकीकृत दर अनुसूची के अध्याय 42 की कण्डिका 3(अ) के अनुसार प्रयोगशाला प्रभारी द्वारा निर्धारित किये गये प्राथमिकता के आधार पर कंक्रीट नमूनों के परीक्षण किये जायेंगे। आगे कंक्रीट क्यूब के नमूनों के परीक्षण नियत तिथि के भीतर किये जायेंगे तथा दो दिनों में परीक्षण प्रतिवेदन भेजे जायेंगे।

चयनित 72 एनीकटों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि 39 एनीकटों में ही कंक्रीट क्यूब के नमूने गुणवत्ता परीक्षण हेतु भेजे गये थे एवं अभिलेखों में प्राप्त परीक्षण प्रतिवेदनों का विवरण नीचे वर्णित है:

तालिका 2.1.7: चयनित एनीकट में की गई गुणवत्ता परीक्षण का विवरण

क.	जिले का नाम	एनीकटों की संख्या	परीक्षण प्रतिवेदन वाले एनीकटों की संख्या	एनीकटों की संख्या जिनकी परीक्षण प्रतिवेदन नहीं पाई गई
1	बिलासपुर	35	18	17
2	बेमेतरा	10	7	3
3	जांजगीर चोंपा	4	1	3
4	कोण्डागाँव	13	8	5
5	धमतरी	4	3	1
6	दन्तेवाड़ा	2	2	0
7	सरगुजा	4	0	4
योग		72	39	33

(स्रोत : जानकारी संभागों द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



उपरोक्त तालिका एवं चार्ट से यह देखा जा सकता है कि 39 एनीकटों में लेखापरीक्षा को गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत किये गये जबकि 33 एनीकटों (46 प्रतिशत) में कंक्रीट क्यूब के गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदन अभिलेखों में नहीं पाये गये।

लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गये 39 एनीकटों की परीक्षण प्रतिवेदन के अनुसार इन एनीकटों के निर्माण में उपयोग की गई सामग्री की गुणवत्ता निर्धारित मानदण्ड के अनुसार थी। तथापि 33 एनीकटों में गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदनों के अभाव में ठेकेदारों के द्वारा उपयोग की गई सामग्री की गुणवत्ता अनुबंध के अनुसार मानदण्ड एवं कार्यकुशल थी को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान कुछ एनीकट क्षतिग्रस्त पाये गये जिसकी चर्चा आगामी कंडिका में की गयी है।

#### (ब) गुणवत्ता मानक को सुनिश्चित किये बिना सीमेन्ट एवं स्टील का उपयोग

अनुबन्ध की धारा 2.21.2 के अनुसार ठेकेदार द्वारा आईएसआई 269/1969 के साधारण पोर्टलैण्ड सीमेंटे (ओपीसी) का क्रय जिसकी उत्पादन क्षमता 450 मैट्रिक टन प्रतिदिन वाले मूल उत्पादक से तथा स्टील का क्रय स्टील अथॉरिटी ऑफ इण्डिया (साई) अथवा साई के प्राथमिक पुनरुत्पादक अथवा आयरन एवं स्टील कम्पनी से निर्धारित मानक एवं गुणवत्ता के अनुसार क्रय किया जाना चाहिए। ठेकेदार द्वारा कार्यस्थल पर लाये गये स्टील की मात्रा का समय समय पर परीक्षण एवं अभिलेखों में संधारण किया जाना चाहिए।

चयनित 12 संभागों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए चयनित 72 एनीकटों के निर्माण में लगे ठेकेदारों द्वारा मूल उत्पादक से ओपीसी के क्रय के बिल/देयकों को प्राप्त नहीं किया गया। आगे ठेकेदारों द्वारा साई और साई के अधिकृत पुनरुत्पादन अथवा टाटा आयरन एवं स्टील कम्पनी से क्रय किये गये स्टील के साक्ष्य भी प्रस्तुत नहीं किये गये। इसके अलावा 72 चयनित एनीकटों में मूल उत्पादक से सीमेंट और स्टील के परीक्षण प्रतिवेदन भी प्राप्त नहीं किये गये थे। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गये देयकों में यह पाया गया कि देयकों में केवल ठेकेदार का नाम, सामग्री की मात्रा एवं दर दर्शायी गयी थी। देयकों में

अनुबन्ध के अनुसार मानदण्ड नहीं पाये गये। अतः कार्यों में ठेकेदार को सीमेन्ट व स्टील पर अनुबन्ध की आवश्यक शर्तों के बिना ही भुगतान किया गया था।

गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदनों और देयकों के अभाव में लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि ठेकेदार द्वारा क्रय एवं उपयोग की गई सामग्री अनुबन्ध के निर्दिष्ट मापदण्ड के अनुरूप थी। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा में कुछ एनीकट क्षतिग्रस्त पाए जाते थे जो कि प्रत्यक्ष रूप में उचित मापदण्ड के अनुरूप सीमेन्ट तथा स्टील के उपयोग नहीं करने का परिणाम हो सकता है जिसकी चर्चा आगामी कंडिका में की गई है।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि उपयोग किये गये सीमेन्ट एवं स्टील की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए उचित कदम उठाये जायेंगे एवं आवश्यक गुणवत्ता नियंत्रण प्रमाण पत्र भी लिये जायेंगे। साथ ही सचिव ने संबंधित अधिकारियों को क्षतिग्रस्त एनीकटों में उपयोग की गई सीमेन्ट तथा स्टील का स्ट्रेन्थ परीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त करने के लिये निर्देशित भी किया।

#### 2.1.8.6 क्षतिग्रस्त एनीकटों से शासन को हानि

राज्य शासन द्वारा वर्ष 2011-12 के दौरान कबोंगा एनीकट, मैनपुर एनीकट एवं बड़गाव स्टापडैम के प्रोटेक्शन वाल के लिए राशि ₹ 7.59 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गई। उक्त कार्य ठेकेदार द्वारा जून 2013 एवं मार्च 2014 के मध्य पूर्ण किया गया और ₹ 4.49 करोड़ का अंतिम भुगतान मार्च 2014 में किया गया। जल संसाधन संभाग, कोण्डागाँव के अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित तथ्य पाये गये।

(अ) कबोंगा एनीकट की मध्यवर्ती संरचना पूर्ण होने के 19 माह के भीतर ही नवम्बर 2015 में क्षतिग्रस्त हो गई थी। क्षतिग्रस्त होने के संबंध में अधीक्षण अभियंता, इन्द्रावती परियोजना, जगदलपुर मण्डल के प्रतिवेदन (नवम्बर 2015) में डाउन स्ट्रीम की ओर निर्माणाधीन पुल निर्माण में उपयोग के लिए निर्माण सामग्री के परिवहन के लिए एनीकट के उपर से भारी वाहन की आवाजाही बताया। परिणामस्वरूप ₹ 1.80 करोड़ की हानि प्रतिवेदित की गई थी।

लेखापरीक्षा दल द्वारा स्थल का भौतिक सत्यापन (जून 2016) किया गया और पाया कि मध्यवर्ती संरचना का 50 प्रतिशत हिस्सा तथा डायफ्राम वाल क्षतिग्रस्त हो गया था। आगे मूल उत्पादकों से सीमेन्ट तथा स्टील क्रय के देयक/बिल और गुणवत्ता परीक्षण अभिलेखों में नहीं पाये गये। उसी रूप में निर्माण सामग्री एवं कार्यकुशलता की गुणवत्ता विश्वसनीय नहीं थी। अतः नुकसान के कारण को यातायात भार की ओर केन्द्रित नहीं किया जा सकता।

(ब) मैनपुर एनीकट के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि गुणवत्ता परीक्षण के अभिलेख, स्टील एवं सीमेन्ट के देयक जो कि अनुबन्ध के प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यक थे लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था। आगे उड़न दस्ते के द्वारा एनीकट की जाँच (नवम्बर 2015) की गई जिसमें यह पाया गया कि बैंक प्रोटेक्शन कार्य, की-वॉल एवं मेशनरी कार्य के चारों ओर फिलिंग फाउन्डेशन, विंग वाल/रिटर्न वाल और वियर बाडी वाल के अभाव में वर्षा ऋतु में (वर्ष 2015) में संरचना क्षतिग्रस्त हो गई जिससे शासन को ₹ 1.24 करोड़ की हानि हुई। संरचना के क्षतिग्रस्त होने से एनीकट उद्देश्य पूर्ण करने में विफल रहा।

(स) इसी तरह, सिरपुर एवं बड़गाव स्टापडैम के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि सिरपुर स्टापडैम में अनुचित तरीके से गेट लगाने के कारण मुख्य संरचना में दरार हो गयी थी। आगे बड़गाँव स्टापडैम में लागत राशि ₹ 17.64 लाख की प्रोटेक्शन

तीन एनीकटों के क्षतिग्रस्त होने से सरकार को ₹ 3.22 करोड़ की हानि हुई

वाल पूर्णतया क्षतिग्रस्त हो गई जैसा कि संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान लिये गये छायाचित्र में नीचे दर्शाया गया है।

कोण्डागॉव में निर्मित क्षतिग्रस्त कबोंगा एनीकट (16 जून 2016) तथा बड़गॉव स्टापडैम (21 जून 2016) के छायाचित्र



इस प्रकार एनीकट तथा स्टापडैम की संरचना में क्षति होने से न केवल एनीकट निर्माण के मुख्य उद्देश्य निस्तारी और कृषि उपयोग के लिये पानी का भण्डारण के साथ ही भू-जल स्तर में वृद्धि की पूर्ति नहीं हो सकी अपितु शासन को राशि ₹ 3.22 करोड़ की हानि हुई।

निर्गम बैठक के दौरान के सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि संबंधित अधिकारियों और ठेकेदारों के विरुद्ध कार्यवाही की गई थी एवं कबोंगा, मैनपुर एवं बड़गाव एनीकट निर्माण से संबंधित अधिकारियों को निलम्बित किया गया। सचिव ने आगे बताया कि उक्त सभी प्रकरणों में सीमेन्ट एवं स्टील की गुणवत्ता का परीक्षण किया जावेगा। तथापि ठेकेदारों के विरुद्ध अभी तक (जनवरी 2017) कोई कार्यवाही नहीं की गई।

#### 2.1.8.7 गेट के अभाव में ₹ 3.66 करोड़ का निष्फल व्यय

राज्य शासन द्वारा सितम्बर 2010 में अम्बिकापुर में रजौटी एनीकट के निर्माण के लिए ₹ 4.35 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गई। एनीकट निर्माण का उद्देश्य 98 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता के अतिरिक्त निस्तारी उपयोग इत्यादि था। मुख्य अभियंता हसदेव बेसिन, बिलासपुर द्वारा दिसम्बर 2010 में ₹ 4.64 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई। ठेकेदार को राशि ₹ 3.40 करोड़ की लागत से 11 माह में कार्य करने हेतु कार्यादेश मार्च 2012 में दिया गया। कार्य को ₹ 3.66 करोड़ की लागत से जून 2013 में पूर्ण किया गया।

जॉच में पाया गया कि मुख्य अभियंता द्वारा स्वीकृत प्राक्कलन में 12 गेटों को लगाने का प्रावधान था किन्तु इसे न तो करार में न ही निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) में शामिल किया गया। परिणामस्वरूप पानी के भण्डारण के लिए कोई गेट नहीं लगाये गये थे। एनीकट के संयुक्त भौतिक सत्यापन (जुलाई 2016) के दौरान यह पाया गया कि एनीकट के पूर्ण होने के तीन वर्ष के पश्चात् भी एनीकट में कोई गेट नहीं थे जैसा कि नीचे छायाचित्र में दर्शाया गया है।

सरगुजा जिले में माण्ड नदी पर निर्मित रजौटी एनीकट (13 जुलाई 2016) का छायाचित्र



गेटों के अभाव में ₹ 3.66 करोड़ का निष्फल व्यय पाया गया

इस प्रकार पानी रोकने के लिए गेट के बिना एनीकट का निर्माण इसके मुख्य उद्देश्य को विफल करता है, साथ ही ₹ 3.66 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि स्वीकृत प्राक्कलन में गेट का प्रावधान किया गया था तथा इसकी स्थापना की जावेगी।

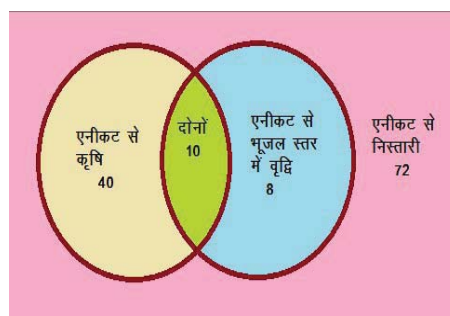
उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि पानी को भंडारित और नियंत्रित करने के लिये गेट एनीकट का अभिन्न हिस्सा है और तकनीकी स्वीकृति के कार्यक्षेत्र तथा सिविल कार्य की पूर्णता के समय गेट की स्थापना करना विभाग की जिम्मेदारी थी। इसे सुनिश्चित करने में विफलता इसके उद्देश्य को असफल करता है।

### 2.1.9 एनीकटों की उपयोगिता

कार्य योजना में राज्य की बढ़ती आबादी की जरूरत को पूरा करने के लिए एनीकट/स्टापडैम के निर्माण पर जोर दिया गया। एनीकट के निर्माण का उद्देश्य भू-जल स्तर, कृषि उत्पादन में वृद्धि तथा पीने के लिए पानी, औद्योगिक उपयोग और निस्तारी के लिए पानी को उपलब्ध कराना था। चयनित एनीकटों की उपयोगिता का आकलन इन एनीकट का संबंधित सहायक अभियंता/उप अभियंता के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन तथा हितग्राही सर्वेक्षण के द्वारा किया गया। परिणाम निम्नानुसार है:-

#### 2.1.9.1 पूर्ण एनीकटों के हितग्राही सर्वेक्षण का परिणाम

सात चयनित जिलों में 72 पूर्ण एनीकटों के निकटतम ग्रामों के 720 हितग्राहियों (10 हितग्राही प्रति एनीकट) का संयुक्त भौतिक सत्यापन विभाग के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा दल द्वारा किया गया। सर्वेक्षण के दौरान यह पाया गया कि केवल 10 एनीकट<sup>7</sup> कार्य योजना के सभी प्रयोजनों जैसे भू-जल पुनर्भरण, कृषि तथा निस्तारी इत्यादि के सभी प्रावधानित उद्देश्यों को पूर्ण कर रहे थे जैसा कि चित्र में दर्शाया गया है। अन्य निष्कर्ष निम्नानुसार हैं।



#### (अ) एनीकटों में पानी की उपलब्धता

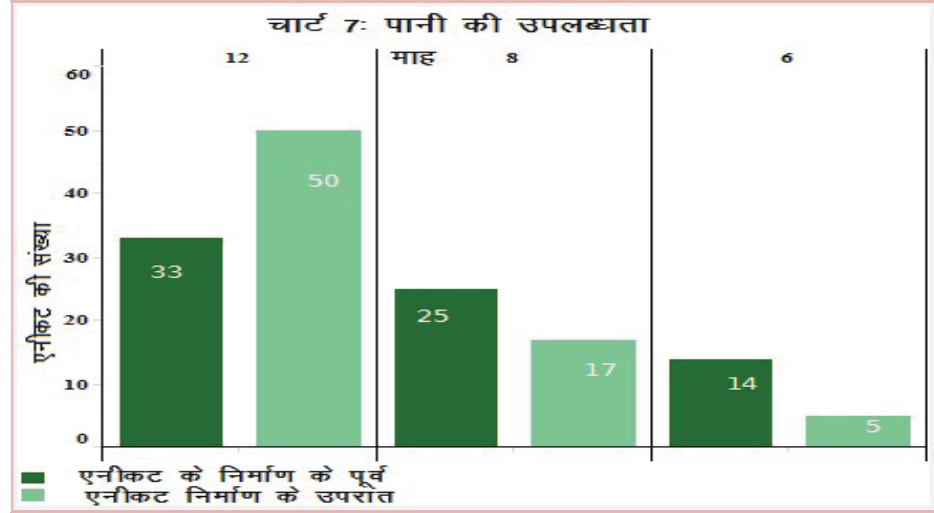
बहत्तर एनीकटों में से 59 एनीकटों का निर्माण नदियों पर तथा 13 एनीकटों का निर्माण नालों पर किया गया। इन 59 एनीकटों जो नदियों पर निर्मित किये गये थे में से 37 एनीकटों का निर्माण बारहमासी नदियों पर जबकि 22 एनीकटों का निर्माण मौसमी नदियों पर किया गया जैसा कि परिशिष्ट 2.1.3 में वर्णित है। इन 72 एनीकटों में पानी की उपलब्धता निम्नानुसार है:-

तालिका 2.1.8 : चयनित एनीकटों में जल की उपलब्धता का विवरण

चयनित एनीकटों की संख्या	नदियों पर निर्मित एनीकटों की संख्या		नालों पर निर्मित एनीकटों की संख्या	जल की उपलब्धता (माह में)					
	बारहमासी	बारहमासी नहीं		निर्माण से पूर्व			निर्माण के पश्चात		
				12	8	4-6	12	8	4-6
72	37	22	13	33 (नदी -30) (नाला -03)	25 (नदी -23) (नाला -02)	14 (नदी -06) (नाला -08)	50 (नदी -45) (नाला -05)	17 (नदी -12) (नाला -05)	05 (नदी -02) (नाला -03)

(स्रोत : हितग्राहियों से संग्रहित एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी )

<sup>7</sup> आमागोहन, आमानारा, भौराडीह, निरतु, रहटाटोर और उर्तुम (बिलासपुर), आंगाबेड़ा, कोकोड़ी और पल्ली (कोण्डागॉव) तथा सोनेवारा (धमतरी)



बहत्तर एनीकटों में से 22 एनीकटों में पानी की उपलब्धता मात्र छः से आठ माह थी

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 72 एनीकटों के निर्माण के पूर्व 33 स्रोतों में पानी की उपलब्धता 12 माह, 25 स्रोतों में आठ माह तथा बकाया 14 स्रोतों में चार से छः माह थी। एनीकट निर्माण के उपरांत यह पाया गया कि 17 स्रोतों ने वर्ष भर पानी की उपलब्धता के उद्देश्य को पूरा किया, को मिलाकर 12 माह पानी की उपलब्धता वाले स्रोतों की संख्या बढ़कर 50 हो गई। तथापि 22 स्रोतों जिसमें छः से आठ माह पानी उपलब्ध था और उन पर एनीकट का निर्माण पानी की उपलब्धता साल भर बढ़ाने के लिये किया गया था, एनीकट निर्माण के उद्देश्य निस्तारी, कृषि उपयोग और भू-जल पुनर्भरण को पूरा करने में विफल रहे क्योंकि इन 22 एनीकटों में (31 प्रतिशत) लगातार छः से आठ माह ही पानी उपलब्ध था।

इस प्रकार एनीकटों का निर्माण हमारे नमूना में चयनित एनीकटों में पानी के भण्डारण को महत्वपूर्ण तरीके से प्रभावित नहीं किया एवं भू-जल पुनर्भरण को काफी हद तक हासिल नहीं कर सका।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि एनीकट जो नालों पर निर्मित किये गये वे बारहमासी नहीं थे। उत्तर से स्पष्ट है कि कार्य योजना में निर्धारित चयन मापदण्ड को पालन किये बिना इन एनीकटों का स्थल चयन किया गया। तथापि शासन द्वारा इन एनीकटों के निर्माण के पश्चात की समस्या को दूर करने के लिये उपयुक्त डोमेन एक्सपर्ट की नियुक्ति करते हुए कोई भी अनुवर्ती कार्यवाही नहीं की गई।

### (ब) एनीकटों से पानी की उपयोगिता

सरकार द्वारा निर्मित एनीकटों से कृषि हेतु पानी की उपयोगिता को सुनिश्चित नहीं किया गया

एनीकट के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार लिफ्ट इरीगेशन द्वारा सिंचाई क्षमता निर्मित किये जाने अर्थात् किसानों द्वारा स्वयं के साधनों से किये जाने का प्रावधान था। तदनुसार चयनित 72 एनीकटों में 720 हितग्राहियों की 2724.30 एकड़ कृषियोग्य भूमि सिंचित होनी थी। इनमें से 90 हितग्राहियों की 274.72 एकड़ कृषियोग्य भूमि में सिंचाई का विस्तार नहीं था क्योंकि इन नौ एनीकटों में पानी का भण्डारण नहीं हो सका था जैसा कि कंडिका 2.1.9.3 में वर्णित है। इस प्रकार ग्रामीणों द्वारा केवल 50 एनीकटों से वर्ष भर तथा 13 एनीकटों से आंशिक रूप से सिंचाई की जा सकी। यह पाया गया कि इन एनीकटों के कमांड क्षेत्र में 630 हितग्राहियों के पास 2449.58 एकड़ कृषियोग्य भूमि थी। तथापि सर्वेक्षण के दौरान 630 हितग्राहियों में से 441 हितग्राहियों द्वारा बताया गया कि उनके द्वारा एनीकट के पानी का उपयोग सिंचाई के लिये एनीकट से कृषि भूमि की अधिक दूरी, एनीकट के किनारों की अधिक ऊँचाई, विद्युतीकरण एवं पम्प की अनुपलब्धता और वित्तीय संसाधनों की कमी के कारण नहीं किया जा सका। यद्यपि 630 हितग्राहियों में से 189 हितग्राहियों जिनके

पास 909.36 एकड़ कृषियोग्य भूमि थी ने बताया कि वे केवल 506.01 एकड़ भूमि में सिंचाई कर सके। इस प्रकार 720 हितग्राहियों की कुल कृषियोग्य भूमि 2449.58 एकड़ में से मात्र 21 प्रतिशत (506.01 एकड़) भूमि एनीकट के पानी से सिंचित हुई थी जो कि एनीकट निर्माण के मुख्य उद्देश्य को पूरा करने में विफल रहा। तथापि शासन द्वारा विद्युत कनेक्शन, खेतों में पानी ले जाने के लिए नहर इत्यादि अथवा वास्तविक हितग्राहियों तक एनीकट की उपयोगिता के विस्तार के लिए वैकल्पिक व्यवस्था के लिये कोई हस्तक्षेप नहीं किया गया।

निर्गम बैठक में सचिव द्वारा बताया गया कि शासन द्वारा कुछ एनीकटों के पास सौर ऊर्जा इकाई की स्थापना कर किसानों को विद्युत प्रदाय करने के प्रयास किये जा रहे हैं। तथापि अन्य बाधाओं को दूर करने के लिए सचिव द्वारा कोई योजना प्रस्तुत नहीं की गई।

### (स) रबी (रेनफेड के अलावा) फसलों के कृषि क्षेत्र में वृद्धि

चयनित एनीकटों के कमाण्ड क्षेत्र में रबी फसल के कृषि क्षेत्र में 11 प्रतिशत की वृद्धि हुई

एनीकट के निर्माण के उद्देश्यों में से एक रबी फसलों की सिंचाई के लिए पानी का भंडारण है। हितग्राही सर्वेक्षण के दौरान यह पाया गया कि 72 चयनित एनीकटों में से 63 एनीकटों के निर्माण के पूर्व 119 हितग्राहियों द्वारा 191.40 एकड़ में रबी फसलों की कृषि की जाती थी जबकि एनीकट निर्माण के बाद रबी फसलों की कृषि क्षेत्र में 36 प्रतिशत (260.56 एकड़) की वृद्धि हुई। तथापि कुल कृषि क्षेत्र (2449.58 एकड़) की तुलना में वृद्धि मात्र 11 प्रतिशत थी जो कि ₹ 208.12 करोड़ व्यय करने पर प्राप्त हुई।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि बस्तर जिले में रबी फसलों के कृषि क्षेत्र में वृद्धि हुई। तथापि राज्य के अन्य जिलों में रबी फसलों के कृषि क्षेत्रों में वृद्धि के प्रयास किये जा रहे हैं। तथापि विभाग के सचिव द्वारा इसे करने के लिए दिशानिर्देश प्रस्तुत नहीं किया गया।

### 2.1.9.2 निकटतम एनीकटों में भू-जल पुनर्भरण की स्थिति

केन्द्रीय भू-जल बोर्ड (सीजीडब्ल्यूबी), उत्तर मध्य छत्तीसगढ़ क्षेत्र, रायपुर द्वारा राज्य के 709 नग निरीक्षण कूपों (दोनों खुदे हुए कूप और पिजीयोमीटर) से वर्ष में चार बार जल स्तरों की निगरानी करता है। पानी की गुणवत्ता का भी वर्ष में एक बार आंकलन किया जाता है। इन निरीक्षण कूपों से प्राप्त डाटा का संकलन, विश्लेषण और समय-समय पर प्रतिवेदन के रूप में प्रस्तुत तथा विभिन्न केन्द्रीय और राज्य शासन के विभागों को वितरित किया जाता है।

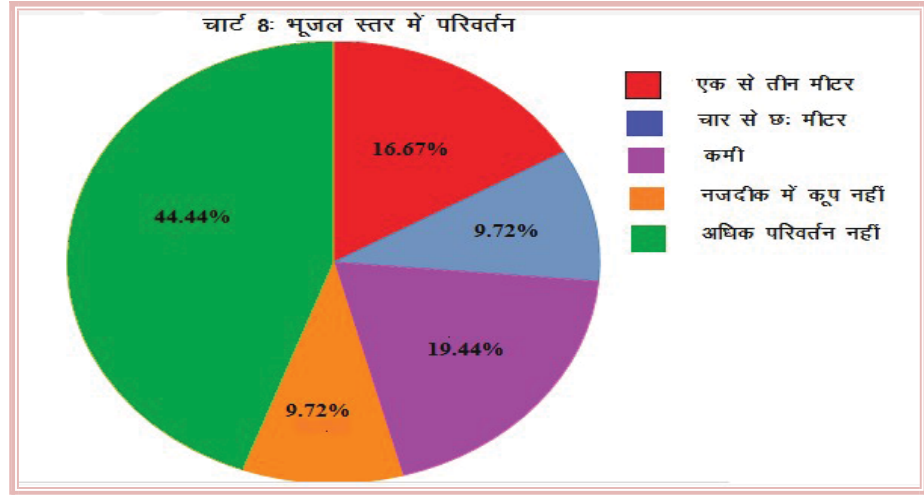
चयनित 72 एनीकटों से न्यूनतम दूरी पर स्थित सीजीडब्ल्यूबी के कूपों की पहचान उस क्षेत्र के अक्षांश और देशांतर स्थिति से की गई है। भू-जल स्तर के विश्लेषण के दौरान, वर्ष 2011-15 के दौरान सीजीडब्ल्यूबी द्वारा ली गई माप तथा भू-जल स्तर में वृद्धि तथा कमी (परिषिष्ट 2.1.4) का विवरण नीचे दर्शाये अनुसार है:-

तलिका 2.1.9 : चयनित एनीकटों में भू-जल स्तर का विवरण

एनीकटों की संख्या	भू-जल स्तर में वृद्धि		कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं	भू-जल स्तर में कमी	निकटतम कूप की अनुपलब्धता
	4 से 6 मीटर	1 से 3 मीटर			
72	07	11	33	14	07

(स्रोत : जानकारी सीजीडब्ल्यूबी द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)





उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि मात्र सात कूपों (10 प्रतिशत) में वृद्धि देखी गई तथा 11 कूपों (15 प्रतिशत) में आंशिक वृद्धि देखी गई जबकि 33 कूपों (46 प्रतिशत) में कोई वृद्धि नहीं देखी गई। आगे 14 कूपों में भू-जल स्तर में 0.26 से 3.9 मीटर भू-जल स्तर से नीचे (एमबीजीएल) की कमी पाई गई।

इस प्रकार, एनीकटों के निर्माण के उपरान्त भी भू-जल स्तर में कोई महत्वपूर्ण वृद्धि नहीं देखी गई जो कि एनीकट निर्माण के उद्देश्यों में से एक की विफलता दर्शाता है।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि बहुतायत में नलकूपों का खनन भू-जल स्तर में कमी का कारण हो सकता है। तथापि शासन ने उपचारात्मक उपाय सुनिश्चित करने के लिए डोमेन एक्सपर्ट की नियुक्ति द्वारा मूल कारणों का पता लगाने के लिए कोई पहल नहीं की गई।

### 2.1.9.3 एनीकटों के निर्माण पर ₹ 8.68 करोड़ का निष्फल व्यय

राज्य शासन द्वारा वर्ष 2005-06 और 2012-13 के मध्य 72 चयनित एनीकटों के निर्माण हेतु राशि ₹ 245.12 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गयी। उक्त एनीकट वर्ष 2007-08 और 2014-15 के मध्य राशि ₹ 208.12 करोड़ की लागत से पूर्ण किये गये।

लेखापरीक्षा द्वारा मई से जुलाई 2016 तक संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया और पाया कि पांच एनीकट छः से आठ माह तक सूखे थे। इन पांच एनीकटों<sup>8</sup> के 50 हितग्राहियों के साथ सर्वेक्षण में भी इन एनीकटों में भंडारित जल की उपलब्धता या नदी/नालों जिन पर ये एनीकट निर्मित हुए हैं में जल का प्रवाह मात्र चार से छः माह अर्थात् मात्र वर्षा ऋतु में होने के कारण रूपांकित सिंचाई क्षमता के सृजन की विफलता की पुष्टि की गयी। अतः इन एनीकटों के निर्माण से आसपास के गांवों के ग्रामीण प्रस्तावित लाभ प्राप्त नहीं कर सके।

इसी प्रकार सरगुजा जिले में वर्ष 2007-08 एवं 2008-09 के मध्य निर्मित चार एनीकटों (बुलगा, डडगांव, चंगोरी और लिचिरमा) के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि गेट स्थापित नहीं थे। अतः जल भंडारित नहीं हो सका। हितग्राहियों द्वारा लेखापरीक्षा को बताया गया कि इन एनीकटों में निर्माण के दौरान गेट लगाये गये थे किन्तु विगत तीन से चार वर्षों से गेट क्षतिग्रस्त है। तदुपरांत इन एनीकटों में लगे गेटों की न तो मरम्मत और रखरखाव किया गया न ही नये गेट लगाये गये जैसा कि संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान लिये गये छायाचित्र में दर्शाया गया है।

चयनित 72 एनीकटों के निर्माण उपरांत मात्र 18 (25 प्रतिशत) निकटतम कूपों के भू-जल स्तर में वृद्धि देखी गई

हितग्राही सर्वेक्षण में यह सुनिश्चित हुआ कि यद्यपि नौ एनीकटों का निर्माण किया गया किन्तु वर्षभर पानी का भंडारण न होने से निस्तारी, कृषि उपयोग और भू-जल पुनर्भरण के उद्देश्य विफल हुए। इसके परिणामस्वरूप ₹ 8.68 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ

<sup>8</sup> हथकेरा, कवैया, सावंतपुर, टीपान नाला और ओटेन्डा

कोंडागांव और सरगुजा जिले के ओटेंडा (12 जून 2016) और बुलगा (12 जुलाई 2016) एनीकट के छायाचित्र



अतः यह स्पष्ट है कि उपरोक्त कमियों के कारण निस्तारी, पीने एवं कृषि उपयोग हेतु जल का भंडारण नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त इन नौ एनीकटों के निकटतम क्षेत्रों में भू-जल स्तर में वृद्धि भी नहीं हो सकी। इस प्रकार इन एनीकटों के निर्माण पर किया गया व्यय ₹ 8.68 करोड़ (परिशिष्ट 2.1.5) निष्फल रहा।

केन्द्रीय भू-जल बोर्ड (सीजीडब्ल्यूबी) उत्तर मध्य क्षेत्र छत्तीसगढ़, रायपुर द्वारा प्रस्तुत भू-जल आकड़ों से भी यह सुनिश्चित हुआ कि चार एनीकटों<sup>9</sup> के पास स्थित चार कूपों के भू-जल स्तर में कमी आयी (- 0.26 से - 1.96 एमबीजीएल) जबकि तीन एनीकटों<sup>10</sup> के पास के तीन कूपों के भू-जल स्तर में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हुआ। सावतपुर एनीकट में भू-जल स्तर में वृद्धि (6.2 एमबीजीएल) हुई जबकि कवैया एनीकट से संबंधित भू-जल स्तर में वृद्धि/कमी की जानकारी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गयी।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि गेट/शटरों का प्रावधान किया जायेगा। तथापि विभाग द्वारा गेटों के क्षतिग्रस्त होने के करकों जिसके कारण एनीकटों का उपयोग बाधित हुआ की जांच नहीं की गई।

### 2.1.10 निगरानी तंत्र एवं मूल्यांकन

निर्माण कार्य नियमावली की धारा 1.002 के अनुसार जल संसाधन विभाग लघु सिंचाई योजनाओं के रखरखाव के लिए जिम्मेदार है। तदनुसार उद्देश्यों की पूर्ति हेतु संरचना को बनाये रखने के लिये निर्मित एनीकटों/स्टापडैमों की मरम्मत एवं रखरखाव के लिए प्रावधान किया जाना चाहिये। आगे, वर्षा ऋतु के पूर्व एवं उपरांत एनीकटों के गेटों को बंद करने एवं खोलने हेतु कर्मचारियों को तैनात किया जाना चाहिये ताकि अत्याधिक वर्षा या जल के अत्यधिक प्रवाह के कारण एनीकट की संरचना क्षतिग्रस्त न हो साथ ही साथ निस्तारी एवं कृषि उपयोग हेतु जल भंडारित हो सके। एनीकट निर्माण के उद्देश्यों की पूर्ति सुनिश्चित करने हेतु विभाग अथवा अन्य कार्यक्षेत्र विशेषज्ञ संस्था द्वारा मूल्यांकन भी किया जाना आवश्यक है। आगे, एआईबीपी के दिशानिर्देशों के अनुसार पूर्ण लघु सिंचाई योजनाओं का मूल्यांकन राज्य शासन द्वारा किसी स्वतंत्र संस्था के माध्यम से कराया जायेगा। लेखापरीक्षा में निम्नानुसार पाया गया।

#### 2.1.10.1 एनीकट से जल प्रदाय का प्रबंधन

प्रमुख अभियंता कार्यालय एवं 12 चयनित संभागों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि एनीकटों का स्वामित्व जल संसाधन विभाग के पास है एवं हितग्राहियों जो कि भंडारित जल के उपभोक्ता है को एनीकटों में भंडारित जल के प्रबंधन में शामिल नहीं

सरकार द्वारा एनीकटों से जल प्रदाय का प्रबंधन स्थापित नहीं किया गया था

<sup>9</sup> बुलगा (-0.26); चंगोरी (-0.26); डडगाँव (-0.77); और लिचिरमा (-1.96);  
<sup>10</sup> हथकेरा (0.45); टिपान नाला (0.00); और ओटेंडा (0.8);

किया जाता है। यद्यपि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में कृषकों द्वारा लिफ्ट इरीगेशन से सिंचाई क्षमता के सृजन का प्रावधान है किन्तु शासन द्वारा विद्युत कनेक्शन, खेतों तक नहर विस्तार के द्वारा जल प्रदाय इत्यादि की व्यवस्था सुनिश्चित नहीं की गई।

विभाग अथवा हितग्राहियों के संयुक्त प्रबंधन द्वारा या जल उपभोक्ता संस्थाओं की स्थापना द्वारा एनीकटों से जल प्रदाय प्रबंधन के अभाव में कृषक एनीकट निर्माण के वास्तविक लाभों से वंचित हैं क्योंकि विद्युत कनेक्शन के अभाव, पम्प एवं वित्तीय संसाधनों की कमी इत्यादि के साथ-साथ कृषकों के पास एनीकट से जल को सिंचाई हेतु अपने खेतों में ले जाने हेतु कोई साधन नहीं है।

इस प्रकार शासन एनीकटों से जल प्रदाय के प्रबंधन के अभाव में एनीकट के वास्तविक लाभों को कृषकों तक पहुंचाने में विफल रही।

#### 2.1.10.2 मरम्मत एवं रखरखाव हेतु निधि का प्रावधान

चयनित 72 एनीकटों/स्टापडैमों से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि निर्मित एनीकटों की मरम्मत एवं रखरखाव हेतु निधि का कोई प्रावधान नहीं किया गया। निधि के अभाव में क्षतिग्रस्त होने के कारण नौ एनीकटों<sup>11</sup> के गेट पूर्णतया बंद नहीं थे। परिणामस्वरूप निस्तारी एवं कृषि उपयोग हेतु जल भंडारित नहीं हो सका साथ ही साथ भू-जल स्तर बढ़ाने हेतु जल भंडारण के उद्देश्य की पूर्ति भी नहीं हो सकी।

समस्त 720 हितग्राहियों द्वारा बताया गया कि न तो एनीकट में भंडारित जल की सफाई की कोई व्यवस्था थी और न ही इसे ग्राम पंचायत अथवा किसी अन्य संस्था द्वारा साफ किया गया। परिणामस्वरूप 18 एनीकटों<sup>12</sup> में सिल्ट/जलकुम्भी एकत्रित होने के कारण गेट अवरूद्ध थे। आगे एनीकटों में भंडारित जल की सफाई के अभाव में जल पीने एवं निस्तारी हेतु स्वास्थ्यकर नहीं था।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्ति की सराहना की और बताया (दिसम्बर 2016) कि मरम्मत एवं रखरखाव हेतु निधि आवंटन के लिए वित्त विभाग से पत्राचार किया जा रहा है।

#### 2.1.10.3 एनीकटों के रखरखाव और संचालन हेतु अमले की तैनाती

बहत्तर चयनित एनीकटों के रखरखाव एवं संचालन हेतु लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि किसी भी अमले की तैनाती नहीं की गयी। परिणामस्वरूप दो एनीकटों हथकेरा और पल्ली के गेटों को सीमन्ट कंक्रीट द्वारा स्थाई रूप से बंद कर दिया गया जिसके कारण अत्यधिक वर्षा की वजह से अधिक जल भंडारण होने के कारण एनीकट की संरचना क्षतिग्रस्त होने का जोखिम है। आगे नौ एनीकटों में गेट पूर्णतया बंद नहीं थे परिणामस्वरूप निर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु जल भंडारित नहीं किया जा सका।

निर्गम बैठक में सचिव ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि एनीकटों के रखरखाव एवं संचालन हेतु पृथक से कोई अमला संलग्न नहीं है।

#### 2.1.10.4 एनीकटों के निर्माण उपरान्त मूल्यांकन अध्ययन न किया जाना

एआईबीपी दिशानिर्देशों की कंडिका 5.2.3 के अनुसार राज्य शासन को किसी स्वतंत्र संस्था के द्वारा पूर्ण लघु सिंचाई योजनाओं का मूल्यांकन कराना है।

<sup>11</sup> अमोरा, आंगाबेड़ा, बड़गाँव, बम्हनी, मालाकोट, ओटेण्डा, परसदा, रहटाटोर और सिरपुर

<sup>12</sup> आमागोहन, अमलडीहा-सेमरिया, बम्हनी, बेलगहना, भौराडीह, डमईडीह, डॉडदमड़ी, मोतिमपुर, नांदघाट-लिमतारा, पोड़ी, रहटाटोर, रवेलीसेण्डी, सरवनदेवरी, सावंतपुर, सिलपहरी, सिलतरा बोरेण्डा, सिरपुर और उर्तुम

जांच में पाया गया कि एआईबीपी के दिशानिर्देशों में उल्लेखित होने के बाद भी निर्मित एनीकटों द्वारा निर्दिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति को सुनिश्चित करने हेतु शासन द्वारा कोई मूल्यांकन अध्ययन नहीं कराया गया। अतः अभिलेखों से निर्दिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

निर्गम बैठक के दौरान सचिव ने बताया (दिसम्बर 2016) कि एआईबीपी दिशानिर्देशों के अनुसार एनीकटों के निर्माण के उद्देश्यों की पूर्ति सुनिश्चित करने हेतु मूल्यांकन अध्ययन कराने के लिये कदम उठाये जायेंगे।

### 2.1.11 निष्कर्ष

राज्य शासन एनीकट निर्माण की व्यवस्था के विस्तृत, नियोजित एवं प्रभावशाली क्रियान्वयन के लिये तैयार नहीं था। मास्टर प्लान जो कि शासन स्तर पर 15 वर्षों से लंबित था के अभाव में केवल टोपोशीट के आधार पर वर्ष 2005 में 595 एनीकटों के निर्माण की योजना बनायी गई। परिणामस्वरूप, विभाग द्वारा योजना पर अमल नहीं किया गया और 364 नियोजित एनीकटों को छोड़ते हुये तथा चयन की शर्तों का पालन न करते हुये, 538 अतिरिक्त एनीकट स्वीकृत किये गये।

एनीकट निर्माण हेतु स्थल चयन में वांछित सावधानी नहीं रखी गयी क्योंकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में संभावनाओं के मूल्यांकन हेतु आवश्यक आँकड़े जैसे कि वर्षा, फसल विफलता, ग्रीष्म एवं अन्य ऋतुओं में भू-जल स्तर आदि न तो शामिल किये गये न ही एकत्रित किये गये। अंतिम परिणाम यह हुआ कि 72 में से 62 एनीकट कार्य योजना में प्रावधानित सभी उद्देश्यों को पूर्ण करने में विफल रहे जबकि 22 एनीकटों (31 प्रतिशत) में आठ माह से अधिक जल नहीं पाया गया।

दो सो अस्सी अपूर्ण एनीकटों के निर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु एक से 10 वर्षों तक उपयोग न किये जाने से व्यय राशि ₹ 1,095.74 करोड़ निष्फल रही। आगे विभाग इन एनीकटों के पूर्ण करने में आई बाधाओं को दूर करने में एवं एनीकटों की पुरानी संरचनाओं में हुई क्षति का आकलन करने में असमर्थ रहा, विशेष तौर पर 119 एनीकट जो कि तीन से 10 वर्षों में भी पूर्ण नहीं हुये थे, से निकट भविष्य में इन एनीकटों के पूर्ण होने की संभावनाओं पर आशंका में वृद्धि करती है। चयनित एनीकटों में मजदूरों समस्या, नक्सल समस्या अथवा नदी या नालों में जल की उपलब्धता के कारण निर्माण कार्य बाधित होने से 65 एनीकटों के निर्माण में दो से 36 माह का विलम्ब हुआ। उसके साथ साथ एनीकटों के निर्माण के 18 से 20 माहों के अंदर क्षतिग्रस्त होना, गेट के बिना एनीकट का निर्माण एवं रखरखाव की कमी की वजह से 72 चयनित एनीकटों में से 18 एनीकट अनुपयोगी रहे।

एनीकटों के निर्माण के निर्दिष्ट उद्देश्य जैसे कि भू-जल पुनर्भरण और रबी मौसम में सिंचाई की पूर्ति नहीं हुई क्योंकि 72 चयनित एनीकटों में से 47 एनीकटों में भू-जल पुनर्भरण में सकारात्मक योगदान नहीं रहा और विद्युत कनेक्शन के अभाव, कृषि भूमि से एनीकट की अधिक दूरी, एनीकटों के आसपास के क्षेत्रों में किनारों की अत्यधिक ऊँचाई इत्यादि के कारण 79 प्रतिशत कृषियोग्य भूमि सिंचित नहीं हो सकी। तथापि शासन द्वारा विद्युत कनेक्शन और खेतों में पानी पहुँचाने के लिये के नहर इत्यादि की व्यवस्था के लिये पहल नहीं किया गया।

इसका कुल परिणाम यह हुआ कि वर्ष 2011-16 के दौरान एनीकटों के निर्माण पर राशि ₹ 1876.07 करोड़ का व्यय करने के बाद भी शासन योजना के संपूर्ण लाभों को प्राप्त करने में असमर्थ रहा।

### 2.1.12 अनुशंसाएं

राज्य में सतही एवं भू-जल के आकलन हेतु जल संसाधन विकास नीति 2012 के साथ ही जल संसाधन मास्टर प्लान अतिशीघ्र तैयार किया जाना चाहिये।

नवीन एनीकट के निर्माण के समय भू-जल पुनर्भरण, जलधारा/नदी में जल की उपलब्धता एवं वर्षा के तरीके इत्यादि के लिये विशेषज्ञ का दिशानिर्देश लिया जाना चाहिये।

त्रुटिपूर्ण निर्माण, खराब गुणवत्ता प्रबंधन और रखरखाव में जानबूझकर अनदेखी करने वाले क्रियान्वयन प्राधिकारियों पर जिम्मेदारी तय की जानी चाहिये।

शासकीय संपत्ति की रक्षा एवं उपलब्ध जल के अधिकतम उपयोग हेतु जब तक कि पूर्ण मूल्यांकन न हो वर्तमान एनीकटों के लिये अनुरक्षण योजना तैयार करने की आवश्यकता है।

सभी निर्मित एनीकटों की उपयोगिता को सुनिश्चित करने के लिये तकनीकी मूल्यांकन किया जाना चाहिये और अध्ययन के आधार पर आगे नहर का निर्माण एवं एनीकटों की मरम्मत की जानी चाहिये।

शासन द्वारा जल आपूर्ति एवं एनीकटों के रखरखाव के प्रबंधन के लिये जल उपभोक्ता संस्थाओं के निर्माण पर विचार किया जा सकता है, जैसा कि तालाबों के लिये किया जा रहा है।

**स्कूल शिक्षा विभाग**

**2.2 निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 (आरटीई अधिनियम) का कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा**

**कार्यकारी सारांश**

निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम को शिक्षा के अधिकार (आरटीई) अधिनियम के रूप में भी जाना जाता है, राज्य में 1 अप्रैल 2010 से प्रभावी हुआ। आरटीई अधिनियम छः से 14 वर्ष आयु वर्ग के सभी बालकों को आसपास के विद्यालयों में अधिनियम के प्रारंभ से तीन वर्षों के भीतर निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार प्रदान करता है। छत्तीसगढ़ शासन ने अधिनियम की धारा 38 के अनुपालन में (नवम्बर 2010) नियम तैयार किया गया जिसे छत्तीसगढ़ निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार (सीजीआरटीई) नियम 2010 से परिभाषित किया गया।

छत्तीसगढ़ राज्य में निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार के कार्यान्वयन में वर्ष 2010-16 की अवधि के निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित प्रमुख निष्कर्ष प्रकट हुए:

राज्य शासन ने डॉ. ए पी जे अब्दुल कलाम शिक्षा गुणवत्ता अभियान प्रारंभ किया। शासन द्वारा आयोजित सर्वेक्षण के अनुसार कुल विद्यालयों में से केवल 25 प्रतिशत विद्यालयों ने ग्रेड 'ए' प्राप्त किया। शेष 75 प्रतिशत को 'बी' से 'डी' के अंतर्गत श्रेणीबद्ध किया गया जिसमें से 12 प्रतिशत को केवल ग्रेड 'डी' में रखा गया।

**(कंडिका 2.2.6.1)**

यद्यपि अधिनियम लागू होने के तीन वर्षों के भीतर अर्थात् मार्च 2013 तक आसपास में विद्यालय स्थापना का आदेश देता है, मार्च 2016 की स्थिति में 879 बसाहटों में प्राथमिक विद्यालय (प्रा.वि.) तथा 1,231 बसाहटों में उच्च प्राथमिक विद्यालय (उ.प्रा.वि.) नहीं थे। इसके अलावा अधिनियम की धारा 25 के उल्लंघन में राज्य के बसाहटों के विद्यालयों में प्रतिकूल शिष्य एवं अध्यापक अनुपात (आठ और 34 प्रतिशत के मध्य) के साथ-साथ अतिशेष शिक्षक (45 से 61 प्रतिशत के मध्य) सहअस्तित्व में थे। तथापि, शासन ने असंतुलन को दूर करने हेतु युक्ततम अनुपात को तीन वर्षों के भीतर अर्थात् मार्च 2013 तक प्राप्त करने के लिए शिक्षकों की उपलब्धता को युक्तिसंगत करने हेतु कोई भी व्यवस्था नहीं की। इसके अलावा अधिनियम की धारा (23) (2) के उल्लंघन में राज्य में मार्च 2016 की स्थिति में 11963 शिक्षक (20 प्रतिशत) अप्रशिक्षित थे।

**(कंडिका 2.2.7.2, 2.2.8.4 और 2.2.8.5)**

यद्यपि अधिनियम की धारा 9 (घ) एवं छत्तीसगढ़ आरटीई नियम 2010 के नियम 10 के अनुसार विद्यालयों को अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत रहने वाले 14 वर्ष की आयु तक के बालकों का अभिलेख संधारित रखना था, किन्तु विभाग द्वारा प्रत्येक बालक के प्राथमिक शिक्षा को सुनिश्चित करने हेतु इस महत्वपूर्ण डाटा का संधारण नहीं किया गया। वर्ष 2010-16 की अवधि में समस्त प्रा.वि. में बालकों के नामांकन में गिरावट की प्रवृत्ति दर्शित हुई जबकि उक्त अवधि में निजी प्रा.वि. में वृद्धि की प्रवृत्ति दर्शित हुई।

**(कंडिका 2.2.7.3)**

अधिनियम की धारा 4 के उल्लंघन में विद्यालय से बाहर बालकों के आयु के अनुसार प्रवेश के लिए विशेष प्रशिक्षण में सर्वेक्षण के अनुसार प्रशिक्षण की आवश्यकता हेतु बालकों के विरुद्ध 60 से 83 प्रतिशत की कमी रही। अधिनियम की धारा 19 के प्रावधानों के उल्लंघन में, जो अधिनियम के प्रारंभ के तीन वर्षों के भीतर आधारभूत

सुविधाओं की स्थापना का आदेश देता है, नमूना जॉच विद्यालयों में नौ से 43 प्रतिशत विद्यालयों में आधारभूत संरचना जैसे शौचालय, कक्षागृह, पुस्तकालय तथा पेय जल सुविधाएँ मार्च 2016 की स्थिति में नहीं थी। अधिनियम की धारा 12 (1) (ग) का भी पालन नहीं किया गया क्योंकि निजी विद्यालयों में असुविधाग्रस्त समूह के प्रवेश की आवश्यक प्रतिशत को पूरा नहीं किया गया तथा 2012-16 के दौरान सात से लेकर 23 प्रतिशत तक कमी रही।

(कंडिका 2.2.7.5, 2.2.8.1 और 2.2.8.8)

सर्व शिक्षा अभियान अंतर्गत 2010-15 की अवधि में विभिन्न इकाईयों को विभिन्न गतिविधियों के कार्यान्वयन हेतु जारी राशि ₹ 166 करोड़ के अग्रिम का समायोजन मार्च 2016 तक लंबित था क्योंकि इन समितियों ने व्यय प्रतिवेदन राजीव गांधी शिक्षा मिशन (आरजीएसएम) को प्रस्तुत नहीं किया। इसके अलावा राशि ₹ 27.19 करोड़ के उपयोगिता प्रमाणपत्र राज्य शैक्षणिक अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद तथा जिला मिशन समन्वयक, सरगुजा एवं मुंगेली से लंबित था क्योंकि सिविल कार्यों तथा प्रशिक्षण हेतु प्रदाय निधि का प्रशिक्षण केन्द्रों तथा सरपंचों के द्वारा आय तथा व्यय प्रेषित नहीं किया गया।

(कंडिका 2.2.9.5, 2.2.9.4 और 2.2.10.6)

संचालक, लोक शिक्षण ने विद्यालय गणवेश खरीदी में अनुमोदित दरों से उच्च दरों पर क्रय कर ₹ 25.29 करोड़ का अधिक व्यय किया यद्यपि उक्त अवधि में मिशन संचालक (एमडी), आरजीएसएम द्वारा समान सेट गणवेश अनुमोदित दरों पर क्रय किया गया। आगे एमडी, आरजीएसएम ने पाठ्यपुस्तकों को उच्च दरों पर क्रय कर ₹ 7.70 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया। इसके अलावा 20 विकासखण्डों के 7,217 पंचायत शिक्षको को शासन के आदेशों का उल्लंघन कर ₹ 5.12 करोड़ अस्वीकार्य भत्तों का भुगतान किया गया।

(कंडिका 2.2.10.1, 2.2.10.2 और 2.2.10.5)

राज्य सलाहकार परिषद् तथा विद्यालय प्रबंधन समिति द्वारा अपर्याप्त निगरानी पायी गयी। उपलब्धि सर्वेक्षण प्रतिवेदन विलंब से प्रस्तुत किया गया तथा डाटा का संकलन विलंब से किए जाने के कारण उस वर्ष योजना के उद्देश्यों हेतु उपयोग नहीं किया जा सका। प्रा.वि. तथा उ.प्रा.वि. का निरीक्षण जिला शिक्षा अधिकारी तथा विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी द्वारा मापदंड के अनुसार नहीं किया। राज्य में 485 विकासखण्ड स्रोत अमले तथा 412 संकुल स्रोत अमले की कमी थी।

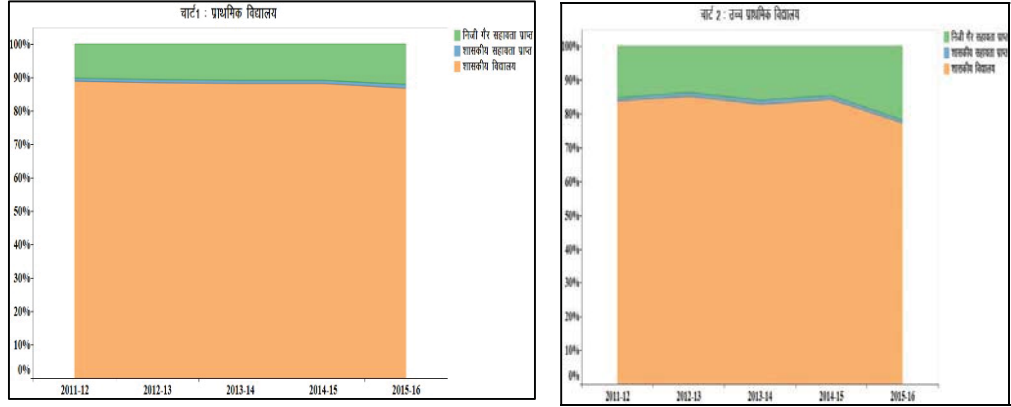
(कंडिका 2.2.11 और 2.2.11.1)

## 2.2.1 प्रस्तावना

निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम जिसे शिक्षा के अधिकार (आरटीई) अधिनियम के रूप में भी जाना जाता है, प्राथमिक शिक्षा (कक्षा I से VIII) को सभी बालकों की मौलिक अधिकार बनाने के लिए 1 अप्रैल 2010 से राज्य में प्रभावी हुआ। आरटीई अधिनियम (अधिनियम) के अनुसार कि अधिनियम के लागू होने के तीन वर्षों के भीतर छः से 14 वर्ष की आयु वर्ग के समस्त बालको को आसपास के विद्यालयों में निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार है। सर्व शिक्षा अभियान (एसएसए) आरटीई अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन का मुख्य साधन है। छत्तीसगढ़ शासन (छ.ग.शा.) ने अधिनियम की धारा 38 के अनुसार नियमों को अधिनियमित (नवम्बर 2010) किया जिसे छत्तीसगढ़ निःशुल्क एवं अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार नियम, 2010 कहा गया।

राज्य में मार्च 2016 की स्थिति में 56,119 शासकीय, शासकीय सहायता प्राप्त तथा निजी प्राथमिक विद्यालय<sup>1</sup> (प्रा.वि.) तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय<sup>2</sup> (उ.प्रा.वि.) थे (परिशिष्ट 2.2.1) जिसमें कि छः से 14 वर्ष के 44.57 लाख बालकों का नामांकन किया गया था। वर्ष 2011-12 तथा 2015-16 के मध्य में शासकीय प्रा.वि. में केवल 1.36 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि निजी प्रा.वि. में 23.55 प्रतिशत की वृद्धि हुई। उ.प्रा.वि. के मामले में, शासकीय विद्यालयों में केवल 1.78 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि निजी उ.प्रा.वि. में इसी अवधि में 57.89 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई जैसे कि नीचे चार्ट में दिखाया गया है:

रेखा-चित्र: प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों की वृद्धि



## 2.2.2 संगठनात्मक संरचना

अधिनियम के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए समग्र रूप से सचिव, स्कूल शिक्षा विभाग (विभाग) छ.ग.शा. उत्तरदायी है। इनकी सहायता हेतु राज्य स्तर पर संचालक लोक शिक्षण (डीपीआई), मिशन संचालक (एमडी), राजीव गांधी शिक्षा मिशन (आरजीएसएम) एवं जिला स्तर पर जिला शिक्षा अधिकारी (डीईओ)/जिला परियोजना समन्वयक (डीपीसी) तथा विकासखण्ड स्तर पर विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी (बीईओ)/विकासखण्ड स्त्रोत समन्वयक (बीआरसी) हैं (परिशिष्ट 2.2.2)।

शिकायतों के निवारण के लिए राज्य शासन ने (जून 2010) राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग (एससीपीसीआर) का गठन किया। राज्य शैक्षणिक अनुसंधान तथा प्रशिक्षण परिषद (एससीईआरटी) पाठ्यक्रम एवं मूल्यांकन प्रक्रिया को स्थापित करने के लिए शैक्षिक प्राधिकारी है।

## 2.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

अधिनियम की निष्पादन लेखापरीक्षा यह सत्यापित करने के लिए की गई कि क्या:

- अधिनियम ने छः से 14 वर्ष की आयु के मध्य के सभी बालकों को अधिनियम के प्रारंभ के तीन वर्षों के भीतर प्रारंभिक शिक्षा को मौलिक अधिकार बनाने के अपने उद्देश्य को प्राप्त किया;

<sup>1</sup> प्राथमिक विद्यालय (कक्षा I से V)–38277

<sup>2</sup> उच्च प्राथमिक विद्यालय (कक्षा VI से VII)–17842



- आबंटित की गई निधियों का उपयोग मितव्ययी एवं कुशल रूप से किया जा रहा था; एवं
- अधिनियम का कार्यान्वयन एवं निगरानी सुनियोजित रूप से की गई थीं।

## 2.2.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा (पीए) मार्च 2016 से जुलाई 2016 के दौरान वर्ष 2010–11 से 2015–16 की अवधि को शामिल कर किया गया था। लेखापरीक्षा में डीपीआई, एमडी, आरजीएसएम एवं सात जिलों<sup>3</sup>, 27 विकासखण्डों (20 ग्रामीण एवं सात शहरी) एवं 210 विद्यालयों (183 शासकीय एवं 27 शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों) (परिशिष्ट 2.2.3) के अभिलेखों का नमूना जांच किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा एससीपीसीआर एवं एससीईआरटी के कार्यालयों से भी जानकारी एकत्रित की गयी। जिलों का चयन बिना प्रतिस्थापन के आकार के समानुपातिक प्रायिकता (पीपीएसडब्ल्यूओआर) के आधार पर किया गया था। विकासखण्डों एवं सात जिलों में विद्यालयों का चयन प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक प्रतिचयन (एसआरएसडब्ल्यूओआर) के आधार पर किया गया था। इसके अतिरिक्त 210 नमूना जांच विद्यालयों का भौतिक सत्यापन भी किया गया था।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली तथा मापदंडों पर सचिव, स्कूल शिक्षा विभाग, छ.ग.शा. से चर्चा के लिए 10 मई 2016 को एक आगम बैठक आयोजित की गयी थी एवं लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा के लिए निर्गम बैठक का आयोजन 28 अक्टूबर 2016 को किया गया था। सचिव के जवाबों को इस प्रतिवेदन में संबंधित स्थानों पर उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है। पाँच शासकीय एवं तीन सहायता प्राप्त शासकीय विद्यालयों द्वारा लेखापरीक्षा को आवश्यक जानकारी प्रस्तुत नहीं की गयी (परिशिष्ट 2.2.4)।

## 2.2.5 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मानदंड को निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किया गया:

- निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009
- छत्तीसगढ़ निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार (सीजीआरटीई) नियम, 2010
- निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 पर आधारित योजना दिशानिर्देश, एसएसए दिशानिर्देश/फ्रेमवर्क
- राज्य शासन द्वारा आरटीई अधिनियम अंतर्गत व्यय के लिए बनाए गए मानदंडों
- मानव संसाधन विकास मंत्रालय (एमएचआरडी), भारत सरकार (भा.स.) एवं छ.ग.शा. द्वारा जारी विभिन्न आदेशों, अधिसूचनाएँ, परिपत्रों एवं अनुदेशों, निष्पादन प्रतिवेदनो, प्रबंधकीय सूचना प्रतिवेदनो
- छत्तीसगढ़ वित्तीय संहिता, छत्तीसगढ़ कोषालय संहिता और छत्तीसगढ़ भंडार क्रय नियम, 2002

<sup>3</sup> बलौदाबाजार-भाटापारा, बस्तर, धमतरी, मुंगेली, रायपुर, राजनॉदगांव एवं सरगुजा

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.2.6 राज्य में शिक्षा की गुणवत्ता

#### 2.2.6.1 गुणवत्ता आधारित विद्यालयों का श्रेणीकरण

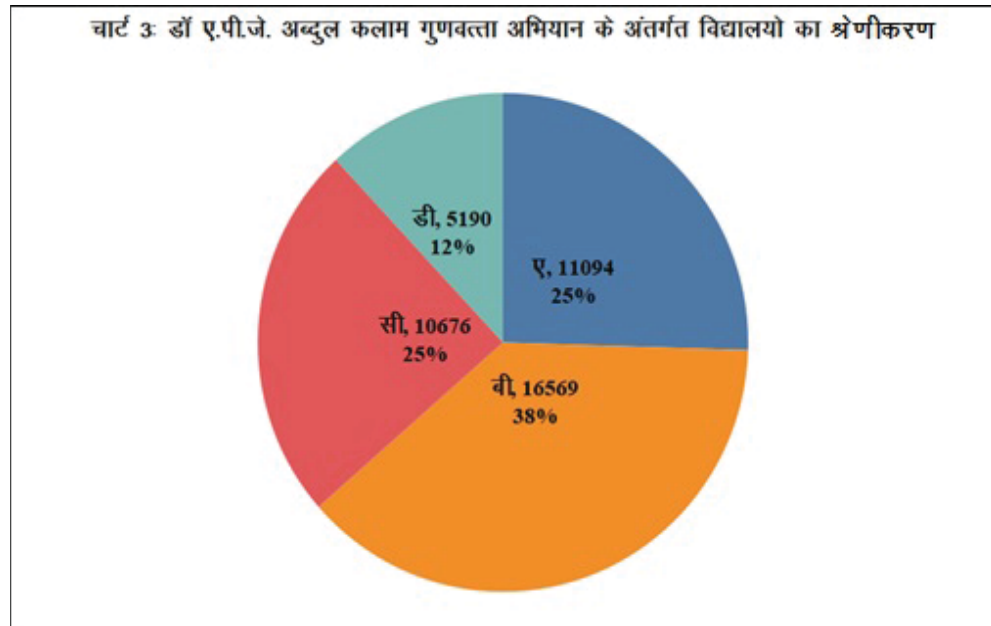
डॉ. ए पी जे अबुल कलाम गुणवत्ता अभियान अंतर्गत राज्य में केवल 25 प्रतिशत विद्यालयों ने ही ग्रेड 'ए' प्राप्त किया

राज्य शासन ने शिक्षा की गुणवत्ता में उन्नयन हेतु डॉ. ए पी जे अबुल कलाम शिक्षा गुणवत्ता अभियान की शुरुआत (सितम्बर 2013) किया। शासन ने प्रश्नावली<sup>4</sup> के माध्यम से विद्यालयों के सर्वेक्षण के लिए विभिन्न विभागों के अधिकारियों को नियुक्त किया। मार्च 2015 की स्थिति में राज्य के कुल 53,269 विद्यालयों में से 43,529 विद्यालयों (82 प्रतिशत) को इस कार्यक्रम के अंतर्गत शामिल किया गया। विस्तृत विवरण तालिका 2.2.1 में नीचे दर्शाया गया है।

तालिका 2.2.1 विद्यालयों के श्रेणी को दर्शाने वाला विवरण

विद्यालयों की संख्या	शामिल किये गये विद्यालय	श्रेणी <sup>5</sup>			
		ए	बी	सी	डी
53269	43529	11094	16569	10676	5190

(स्रोत: आरजीएसएम द्वारा प्रदाय की गई जानकारी)



उपरोक्त तालिका तथा ग्राफ यह दर्शाते हैं कि कुल विद्यालयों में से केवल 25 प्रतिशत विद्यालयों ने ग्रेड 'ए' प्राप्त किया तथा दो तिहाई विद्यालय ग्रेड 'बी' 'सी' तथा 'डी' स्थान पर रहे जिसमें शिक्षा गुणवत्ता सुधार की आवश्यकता है।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि चूंकि यह अनवरत प्रक्रिया है इसलिए विद्यालयों की गुणवत्ता के सुधार के लिए प्रयास किया जायेगा। तथापि तथ्य यह है कि राज्य के कुल विद्यालयों में से केवल 25 प्रतिशत विद्यालयों ने ग्रेड 'ए' प्राप्त किया।

<sup>4</sup> प्रारंभिक शिक्षा के विभिन्न पहलुओं के मूल्यांकन के संबंध में सौ प्रश्नों को तैयार किया गया तथा मूल्यांकन के आधार पर विद्यालयों को श्रेणी प्रदान किया गया

<sup>5</sup> सौ बिन्दुओं में कुल संख्या में प्राप्त "हॉ" उत्तर के आधार पर श्रेणी "ए", "बी", "सी" एवं "डी" का निर्धारण किया गया था

## 2.2.6.2 राज्य में आरटीई अधिनियम का प्रभाव

भारत में "शिक्षा का अधिकार के प्रभाव का आकलन" पर मार्च 2016 में प्रकाशित भारतीय उद्योग परिसंघ (सीआईआई) तथा केपीएमजी प्रतिवेदन के अनुसार छत्तीसगढ़ को सभी राज्यों के साथ शैक्षिक विकास सूचकांक (ईडीआई) में 22वीं तथा राष्ट्रीय मूल्यांकन सर्वेक्षण (एनएएस) में 17वां स्थान प्राप्त हुआ। इसी प्रकार पड़ोसी राज्यों जैसे झारखण्ड ने एनएएस में 25वां स्थान तथा ईडीआई में 35वां स्थान प्राप्त किया जबकि मध्यप्रदेश ने एनएएस में 16वां स्थान तथा ईडीआई में 28वां स्थान प्राप्त किया। इससे यह परिलक्षित होता है कि छत्तीसगढ़ राज्य अन्य राज्यों की तुलना में आरटीई मानदण्डों के अनुपालन में तेजी से सुधार कर रहा है।

## 2.2.7 योजना, कवरेज एवं कार्यान्वयन

### 2.2.7.1 योजना

राज्य शासन ने जिले की योजना से एडब्ल्यूपी एण्ड बी तैयार किया एवं पीएबी को समय पर प्रस्तुत किया

प्रारंभिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए जिला स्तर पर योजना तैयार किया जाना है। जिला एवं राज्य वार्षिक कार्य योजना अधिनियम के संदर्भ में एमएचआरडी, भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के आधार पर तैयार की जानी है। वार्षिक कार्य योजना की तैयारी समस्याओं की पहचान पर आधारित विद्यालय प्रबंधन समिति (एसएमसी) द्वारा आयोजित परिवार सर्वेक्षण के माध्यम से की जाती है। एसएसए के तहत बजट प्रस्तावों को वार्षिक कार्य योजना एवं बजट (एडब्ल्यूपी एण्ड बी) के रूप में एसएसए के नियमों में निर्दिष्ट सभी गतिविधियों को शामिल करते हुए तैयार किया जाता है। एमएचआरडी, भारत सरकार द्वारा गठित परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पीएबी) द्वारा बजट योजना की समीक्षा एवं अनुमोदन किया जाता है।

सात जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि सभी जिलों ने प्रत्येक वर्ष घरेलू सर्वेक्षण के आधार पर वार्षिक योजनाओं को तैयार किया एवं राज्य परियोजना कार्यालय (एसपीओ), आरजीएसएम को प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। राज्य शासन ने जिलों के योजना से एडब्ल्यूपी एण्ड बी तैयार किया एवं इन सभी वर्षों के लिए समय में पीएबी को प्रस्तुत किया।

### 2.2.7.2 स्कूलों का कवरेज

सीजीआरटीई नियम, 2010 के नियम 6 एवं आरटीई अधिनियम, 2009 के धारा 6, आसपास के विद्यालय की सीमा कक्षा I एवं V के लिए एक किलोमीटर की पैदल दूरी के भीतर एवं कक्षा VI एवं VIII के लिए निवास से तीन किलोमीटर की दूरी के भीतर परिभाषित करता है। आगे शासन को ऐसे क्षेत्र या आसपास जहाँ यह स्थापित नहीं है, अधिनियम के प्रारंभ होने से तीन वर्ष की अवधि के भीतर एक विद्यालय स्थापित करना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में 41,974 बसाहटों में से 41,095 बसाहटों में प्रावि है एवं मार्च 2016 की स्थिति में 879 बसाहटें बिना के थी। उच्च प्राथमिक स्तर पर 40,743 बसाहटों में उप्रावि है एवं 1,231 बसाहटों में कोई भी नहीं था।

अधिनियम के उपरोक्त प्रावधान के अनुसार राज्य शासन को मौजूदा स्कूलों एवं बिना स्कूलों के बसाहटों के मानचित्रण का कार्य मार्च 2013 तक पूर्ण करना था। लेकिन राज्य शासन ने तीन वर्षों के विलम्ब के साथ मार्च 2016 में पूर्ण किया। इस प्रकार विद्यालयों के मानचित्रण में विलम्ब के परिणामस्वरूप बसाहटों को शामिल करने के लिए विद्यालयों की आवश्यकता के आकलन में अनुवर्ती विलम्ब था।

निर्गम बैठक के दौरान विभाग के सचिव द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि एक नए विद्यालय खोलने के लिए कम से कम दस बालको का होना आवश्यक है। बसाहटें जो कि बिना प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. के हैं वहां पर पर्याप्त संख्या में बालक उपलब्ध नहीं थे। इसके अलावा सचिव ने मानचित्रण में विलम्ब के कारणों की जांच करने का आश्वासन दिया। तथापि सचिव द्वारा दस बालकों से कम के बसाहटों की कोई जानकारी प्रदान नहीं की गयी तथा ऐसे में उत्तर की वास्तविकता की पुष्टि लेखापरीक्षा में नहीं हो सकी।

### 2.2.7.3 बालकों एवं नामांकन का कवरेज

अधिनियम की धारा 9 (घ) एवं सीजीआरटीई नियम, 2010 के नियम 10 के अनुसार प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी प्रत्येक बच्चे को निःशुल्क एवं अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा उपलब्ध कराएगा एवं अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत रहने वाले 14 वर्ष तक के आयुवर्ग के बालकों का अभिलेख संधारित रखेगा। वर्ष 2010-16 अवधि के दौरान छः से 14 वर्ष के बालकों की जनसंख्या, नामांकन एवं ड्रापआउट का विवरण नीचे तालिका 2.2.2 में दी गई है।

तालिका 2.2.2: राज्य में बालकों की जनसंख्या, नामांकन एवं ड्रापआउट का विवरण  
(आंकड़े संख्या में)

वर्ष	बालकों की संख्या जिन्होंने नामांकन की आयु 6-14 वर्ष प्राप्त की	नामांकित बालकों की संख्या	ड्रापआउट की संख्या	ड्रापआउट का प्रतिशत
2010-11	उपलब्ध नहीं	4637000	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
2011-12	4533143	4743000	64860	1.36
2012-13	4562631	4752000	76204	1.60
2013-14	4494411	4590000	56159	1.22
2014-15	4471088	4549000	50373	1.11
2015-16	4333179	4457000	36511	0.81

(स्रोत: आरजीएसएम द्वारा प्रस्तुत जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

विभाग के पास सभी योग्य बालकों के नामांकन सुनिश्चित करने के लिए राज्य की वास्तविक स्थिति एवं डाटाबेस नहीं था

विभाग द्वारा नामांकन एवं ड्रापआउट के आंकड़े प्रस्तुत किये गये परन्तु नामांकन की आयु प्राप्त करने वाले बालकों के आंकड़े प्रस्तुत नहीं कर सका क्योंकि इसका संधारण नहीं किया गया था। तथापि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि विभाग द्वारा राष्ट्रीय विश्वविद्यालय, शैक्षिक योजना एवं प्रशासन (एनईयूपीए) द्वारा जनगणना 2011 के आधार पर नामांकन की आयु छः से 14 वर्ष प्राप्त करने वाले बालकों की जनसंख्या के संधारित आंकड़े उपयोग किया जा रहे हैं। इससे इंगित होता है कि विभाग के पास छः से 14 वर्ष की आयु प्राप्त करने वाले बालकों का डाटाबेस नहीं था जिससे कि उन्हें प्रारंभिक शिक्षा के लिए नामांकित करे जो कि अधिनियम का उल्लंघन है।

बालकों की जनसंख्या के आंकड़े जो कि 2011 के पहले के तिथि के हैं के उपयोग किए जाने के परिणामस्वरूप नामांकन के आंकड़े, ऐसे बालकों जिन्होंने नामांकन की आयु प्राप्त कर ली है कि संख्या से अधिक है और इस प्रकार आवास्तविक साबित हुये। तथापि 2011-13 की अवधि को छोड़कर आंकड़े इन वर्षों में नामांकन में गिरावट की प्रवृत्ति दर्शाते हैं जिसका कारण एमडी, आरजीएसएम के कथनानुसार निजी विद्यालयों के प्रति बालकों का झुकाव था।

नामांकन के विवरण परिशिष्ट-2.2.5 एवं 2.2.6 में दर्शित है। एमडी, आरजीएसएम के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि विद्यालयों में नामांकन की स्थिति निम्नलिखित थी:

शासकीय विद्यालयों में नामांकनों में गिरावट की प्रवृत्ति थी इसके विपरीत निजी विद्यालयों में वृद्धि की प्रवृत्ति पायी गयी

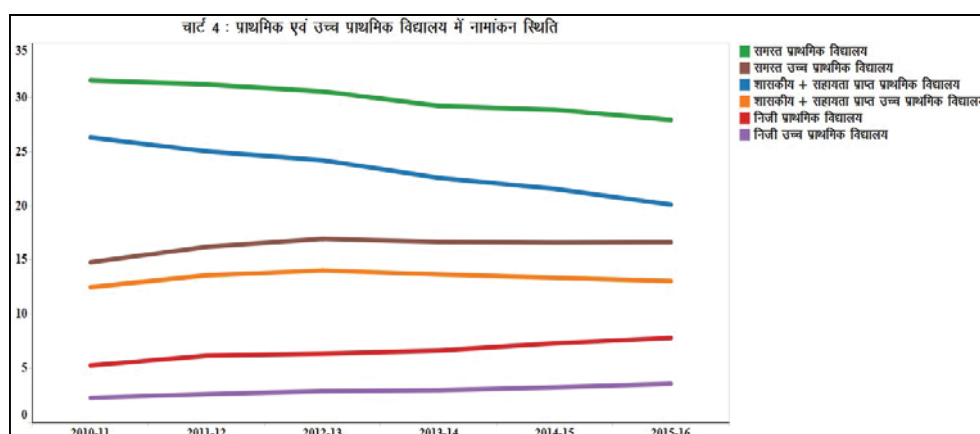
### (अ) राज्य में नामांकन की स्थिति

(i) राज्य के समस्त प्रा.वि. (निजी विद्यालयों सहित) में बालकों का नामांकन में वर्ष 2010-11 में 31.58 लाख से वर्ष 2015-16 में 27.93 लाख होकर, वर्ष 2010-16 के दौरान 3.65 लाख तक (11.56 प्रतिशत) की कमी हुई (परिशिष्ट 2.2.5)। विभाग ने नामांकन में घटती प्रवृत्ति का कारण पालकों का पलायन बताया।

(ii) शासकीय एवं शासकीय सहायता प्राप्त प्रा.वि. के मामले में नामांकन वर्ष 2010-11 में 26.32 लाख से वर्ष 2015-16 में 20.11 लाख होकर, वर्ष 2010-16 के दौरान 6.21 लाख (23.59 प्रतिशत) तक कम हो गया। इसके विपरीत निजी प्रा.वि. के मामले में नामांकन में वर्ष 2010-11 में 5.26 लाख से वर्ष 2015-16 में 7.82 लाख होकर उक्त अवधि में 2.56 लाख तक की वृद्धि हुई (परिशिष्ट 2.2.6)।

(iii) समस्त उ.प्रा.वि. (निजी विद्यालयों सहित) में नामांकन 2010-11 में 14.79 लाख से 2015-16 में 16.64 लाख होकर, 2010-16 के दौरान 1.85 लाख (12.51 प्रतिशत) तक की वृद्धि हुई, जबकि शासकीय एवं शासकीय सहायता प्राप्त उ.प्रा.वि. में उक्त अवधि में नामांकन 12.50 लाख से बढ़कर 13.06 लाख हो गया और 0.56 लाख (4.48 प्रतिशत) तक की वृद्धि हुई। प्रा.वि. के विपरीत सभी उ.प्रा.वि. में नामांकन उत्साहजनक है। तथापि मध्य में यदाकदा विपरीत प्रवृत्ति थी (परिशिष्ट 2.2.6)।

(iv) निजी उ.प्रा.वि. में नामांकन 2010-11 में 2.29 लाख से 2015-16 में 3.58 लाख होकर, 2010-16 के दौरान 1.29 लाख (56.33 प्रतिशत) तक की स्थिर वृद्धि को दिखाता है (परिशिष्ट 2.2.6)।



मिशन संचालक द्वारा बताया गया कि प्रा.वि. में नामांकन में कमी का कारण नई पीढ़ी का अंग्रेजी माध्यम के विद्यालयों के प्रति झुकाव एवं पालकों की निजी विद्यालयों में प्राथमिकता थी।

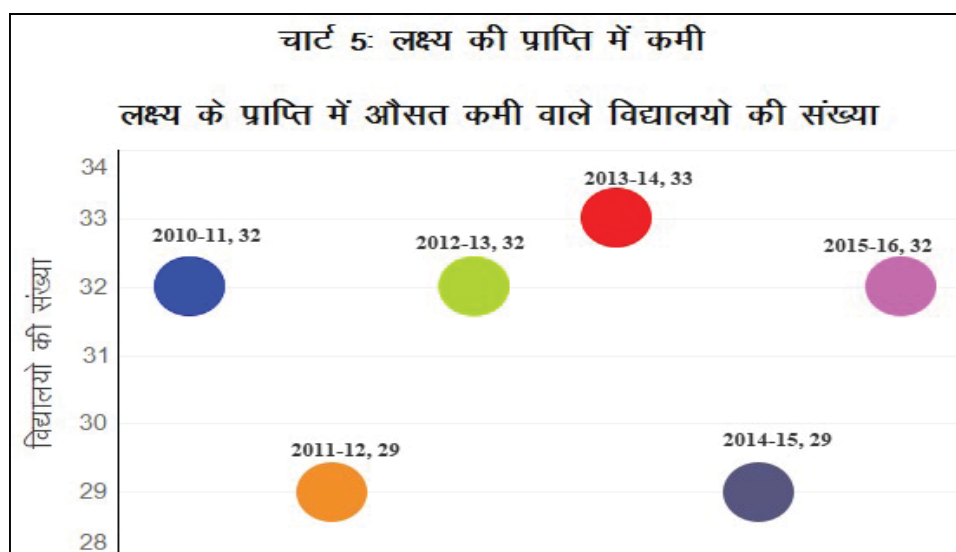
### (ब) नमूना जांच जिलों/विद्यालयों में नामांकन

नामांकन के लिए प्रत्येक विद्यालयों में प्रत्येक वर्ष के लिए लक्ष्य तय किया जाता है। चयनित सात जिलों के नमूना जांच किए गए 210 विद्यालयों के नामांकन एवं लक्ष्य की पूर्ति का विस्तृत विवरण नीचे तालिका 2.2.3 में दिया गया है:

तालिका 2.2.3: जांच किए गए विद्यालयों में नामांकन के लक्ष्य में कमी का विवरण

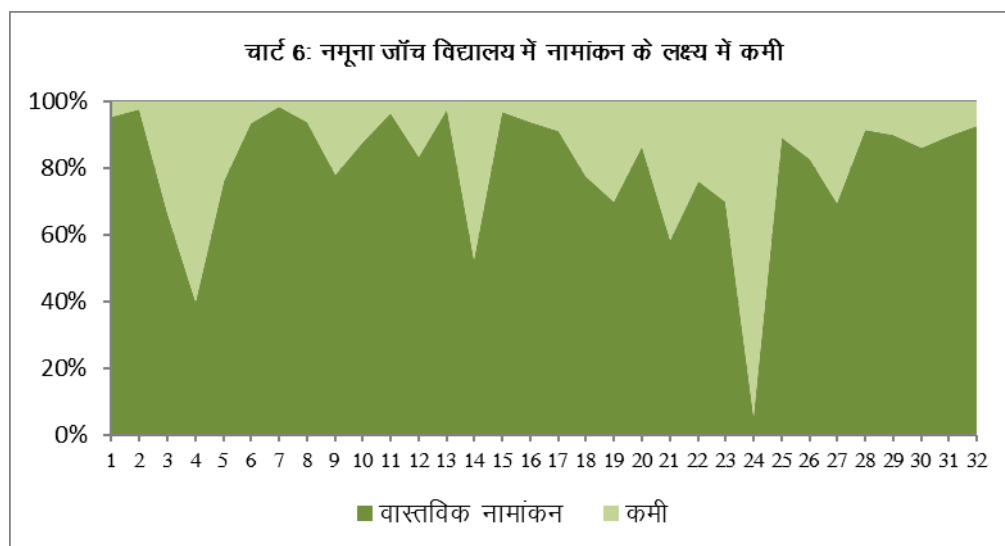
वर्ष	लक्ष्य सीमा	उपलब्धि सीमा	विद्यालयों में लक्ष्य प्राप्ति में कमियों की संख्या	सीमा (विद्यालयों में प्रवेशित नहीं किए गए बालको की संख्या)	औसत कमियों
2010-11	10-550	8-534	32	1-41	8
2011-12	8-550	4-530	29	1-64	12
2012-13	8-520	7-514	32	1-56	11
2013-14	9-500	3-455	33	1-46	11
2014-15	5-400	2-388	29	1-51	13
2015-16	9-350	2-320	32	1-67	13

(स्रोत: विद्यालयों के अभिलेख से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



उपरोक्त तालिका एवं चार्ट से स्पष्ट है कि नमूना जांच किए गए 210 विद्यालयों में से 29 से 33 विद्यालयों में नामांकन हेतु नियत किए गए लक्ष्य की प्राप्ति में कमी थी एवं 2010-16 के दौरान नियत किए गए लक्ष्य के विरुद्ध एक और 67 की सीमा के मध्य बालको को नामांकित नहीं किया गया था। पच्चीस विद्यालय एक से पांच वर्षों में एवं 15 विद्यालय में सभी छः वर्षों में नामांकन हेतु अवधि 2010-16 में नियत किए गए लक्ष्य को प्राप्त करने में सक्षम नहीं थे।

वर्ष 2015-16 में अलग-अलग 32 विद्यालयों (परिशिष्ट 2.2.7) में नामांकन के लक्ष्य में कमी का रेखांकन नीचे दिखाया गया है:



निर्गम बैठक के दौरान शासन ने जबाब दिया (अक्टूबर 2016) कि नामांकन की आयु प्राप्त करने वाले बालकों का डाटाबेस बनाने के लिए प्रणाली विकसित की जाएगी। तथ्य यह है कि बालको के डाटाबेस विभाग द्वारा तैयार नहीं किया गया है।

#### 2.2.7.4 प्रतिधरण एवं ड्रापआउट

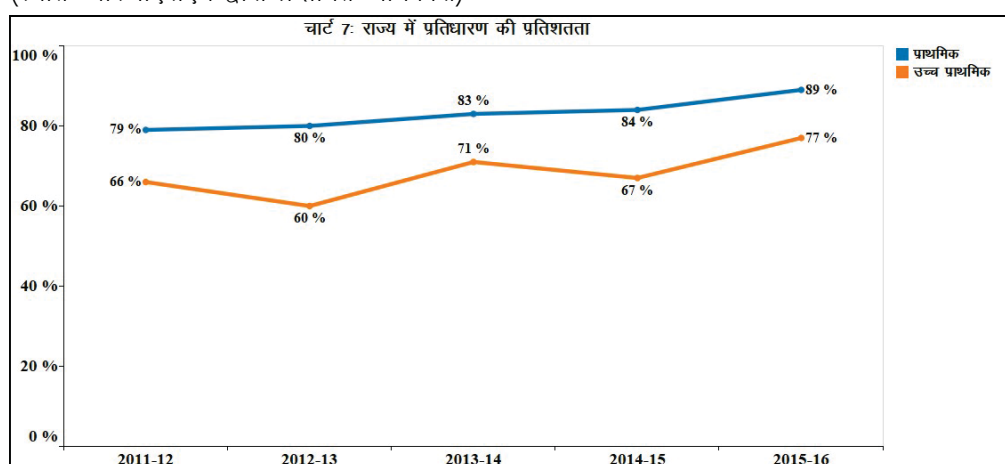
एक वर्ष के दौरान विद्यालय में बालको की संख्या को नामांकित बनाए रखना बालको का प्रतिधरण है। वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य में प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. में बालकों के प्रतिधरण की स्थिति का विस्तृत विवरण नीचे तालिका 2.2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.2.4: राज्य में प्रतिधरण के प्रतिशत का प्रदर्शित विवरण

(प्रतिशत में)

विद्यालयों	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
प्राथमिक	79	80	83	84	89
उच्च प्राथमिक	66	60	71	67	77
अंतर	13	20	12	17	12

(स्रोत: आरजीएसएम द्वारा प्रदायित जानकारी)



उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि प्राथमिक स्तर पर वर्ष 2011-16 के दौरान पिछले वर्षों में प्रतिधरण की दर में वृद्धि हुई है किंतु उच्च प्राथमिक स्तर पर अस्थिर थी।

विशेषतया उच्च प्राथमिक स्तर पर प्राथमिक स्तर की तुलना में प्रतिधरण कम था एवं प्राथमिक स्तर के संदर्भ में दर में अंतर 12 एवं 20 प्रतिशत के मध्य था। जैसा कि एमडी, आरजीएसएम के द्वारा प्रतिवेदित किया गया कि प्रतिधरण में कमी का मुख्य कारण ड्रापआउट, पलायन एवं मृत्यु था।

**(अ) चयनित जिलों में स्थिति**

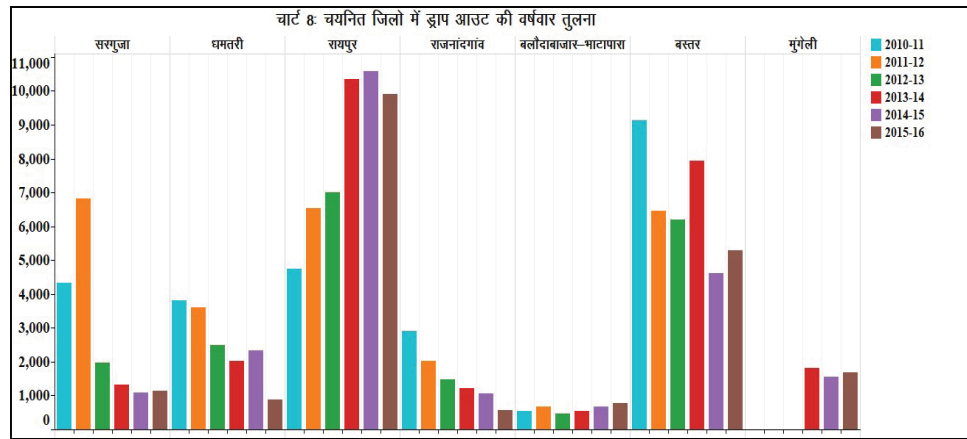
वर्ष 2011-16 के दौरान चयनित जिलों में प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. में ड्रापआउट की स्थिति का विस्तृत विवरण नीचे तालिका 2.2.5 में दिया गया है:

**तालिका: 2.2.5: चयनित जिलों में ड्रापआउट का विवरण**

**वर्ष 2010-11 की तुलना में 2015-16 में ड्रापआउट प्रतिशत में वृद्धि/कमी**

जिले का नाम	वर्ष					
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
सरगुजा	4328	6821	1958	1324	1087	1145 (-74)
धमतरी	3825	3612	2501	2027	2325	880 (-77)
रायपुर	4739	6544	6990	10350	10571	9912 (109)
राजनांदगांव	2917	2033	1484	1217	1053	561 (-81)
बलौदाबाजार-भाटापारा	554	677	461	544	686	783 (41)
बस्तर	9125	6457	6197	7944	4613	5290 (-42)
मुंगेली	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	1815	1557	1696 (-7)

(स्रोत: डीईओ एवं डीपीसी द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



सात चयनित जिलों में से दो यथा बलौदाबाजार-भाटापारा एवं रायपुर में 2010-11 की तुलना में 2015-16 में ड्रापआउट दर में क्रमशः 41 प्रतिशत एवं 109 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसके विपरीत पाँच जिलों<sup>6</sup> में ड्रापआउट में गिरावट हुई तथा 2010-11 की तुलना में 2015-16 में गिरावट का प्रतिशत सात एवं 81 प्रतिशत के मध्य था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि प्रतिधरण के प्रतिशत को सत्यापित किया जाएगा एवं ड्रापआउट के मुख्य कारण परिवार के साथ मजदूरों का मौसमी प्रवास था। तथ्य यह है कि शासन ने अपने जबाब के समर्थन में बालको के पलायन के संबंध में कोई भी आंकड़े प्रस्तुत नहीं किए।

<sup>6</sup> बस्तर (42), धमतरी (77), मुंगेली (7), राजनांदगांव (81) तथा सरगुजा (74)

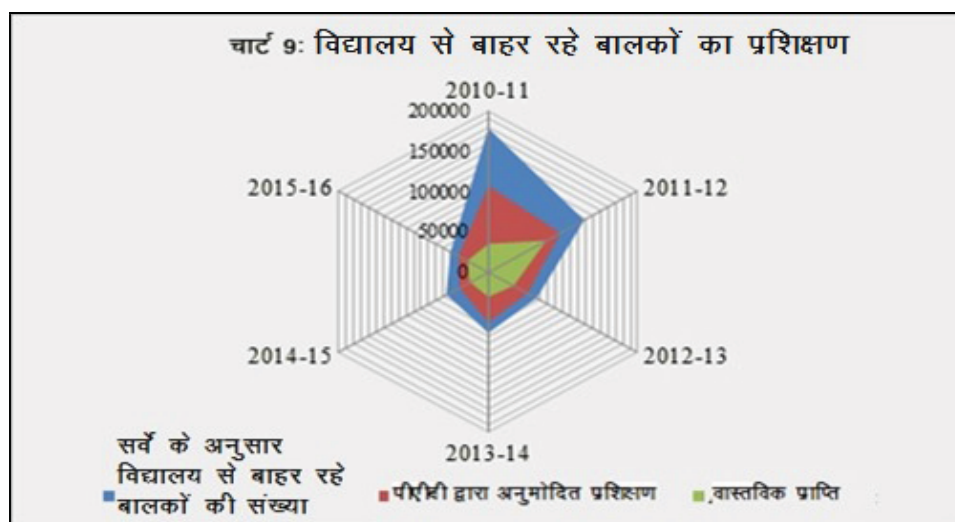


### 2.2.7.5 विद्यालय से बाहर के बालकों का प्रशिक्षण

विद्यालय से बाहर रहे बालकों के प्रशिक्षण में लक्ष्य के विरुद्ध कमी थी

अधिनियम की धारा 4 के अनुसार जहाँ छः वर्ष से अधिक की आयु के किसी बालक को किसी विद्यालय में प्रवेश नहीं दिया गया है या प्रवेश तो दिया गया है पर उसने अपनी प्रारंभिक शिक्षा पूरी नहीं की है तो उसे उसकी आयु के अनुसार यथोचित कक्षा में प्रवेश दिया जाएगा। आगे अधिनियम में यथोचित आयु के अनुसार प्रवेश के लिए विद्यालय से बाहर के बालको को विशेष प्रशिक्षण देना प्रावधानित है।

लेखापरीक्षा में वर्ष 2010-16 की अवधि में पाया गया कि एमडी, आरजीएसएम ने एडब्ल्यू पी एण्ड बी में सर्वेक्षण किए गए 5.54 लाख बालको के विरुद्ध 3.98 लाख विद्यालय से बाहर रहे बालकों को प्रशिक्षण के लिए प्रस्तावित किया जिसे भा.शा. द्वारा स्वीकार किया गया था। इसके परिणामस्वरूप विद्यालय से बाहर रहे बालकों के प्रशिक्षण में 1.56 लाख की कमी थी जो कि 2010-16 के दौरान 60 एवं 83 प्रतिशत के मध्य थी। उक्त अवधि में प्रशिक्षण के लक्ष्य को भी प्राप्त नहीं किया गया एवं प्राप्ति में कमी 32 एवं 80 प्रतिशत (परिशिष्ट 2.2.8) के मध्य थी।



निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि सर्वेक्षण किए गए बालको के प्रशिक्षण के अधिकतम प्रतिशत को समाविष्ट करने के लिए प्रणाली को मजबूत किया जाएगा। तथ्य यह है कि विभाग ने अधिनियम के प्रावधान का पालन नहीं किया एवं वैध कारण के बिना बालकों की कम संख्या के लिए प्रशिक्षण की योजना बनायी।

### 2.2.7.6 बालकों के लिए विशेष आवश्यकता के साथ परिवहन एवं अनुरक्षण भत्ता

समस्त शारीरिक रूप से दिव्यांग बालकों तथा नेत्रहीन बालकों को परिवहन एवं अनुरक्षण भत्ता की सुविधाओं में शामिल नहीं किया गया

अधिनियम की धारा 3 (3) के अनुसार विशेष आवश्यकता वाले बालकों (सीडब्ल्यूएसएन) को निःशुल्क और अनिवार्य प्रारंभिक शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार रहेगा। सीडब्ल्यूएसएन ऐसे बालक हैं जो शारीरिक रूप से विकलांग हैं या विभिन्न स्तर, प्रकृति और श्रेणी के शारीरिक दिव्यांग है। एसएसए के वित्तीय प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति (एमएफएम एण्ड पी) के नियम 35.3 के अनुसार प्रत्येक विशेष आवश्यकता वाले बालक को आवश्यक समर्थित सुविधाओं के साथ नियमित विद्यालयों में रखा जाना चाहिए।

एमडी, आरजीएसएम के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि सभी शारीरिक रूप से दिव्यांग बालकों (14 से 67 प्रतिशत) को परिवहन की सुविधा के अंतर्गत शामिल नहीं किया गया था एवं 2011-16 के दौरान नेत्रहीन बालकों (36 से 84 प्रतिशत) को भी अनुरक्षण की सुविधा प्रदाय नहीं की गयी (परिशिष्ट 2.2.9 एवं 2.2.10)। विभाग ने इस

प्रकार अधिनियम के अनुसार जरूरतमंद को बुनियादी सुविधाएं प्रदान करना सुनिश्चित नहीं किया एवं जरूरतमंद को सुविधाओं से वंचित रखा।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि परिवहन एवं अनुरक्षण की सुविधा के अंतर्गत दिव्यांग बालको के अधिकतम प्रतिशत को समाविष्ट करने के लिए प्राथमिकताएँ तय की जायेगी। तथ्य यह है कि सभी शारीरिक रूप से अशक्त बालकों को परिवहन सुविधाओं के अंतर्गत समाविष्ट नहीं किया गया एवं नेत्रहीन बालकों को बिना किसी वैध आधार के अनुरक्षण की सुविधा प्रदान नहीं किया गया था।

## 2.2.8 भौतिक एवं शैक्षणिक आधारभूत सुविधा का निर्माण

### 2.2.8.1 भौतिक आधारभूत संरचना

अधिनियम की धारा 19 (2) के अनुसार जहाँ इस अधिनियम के प्रारंभ से पूर्व स्थापित कोई विद्यालय अनुसूची में विनिर्दिष्ट मानदण्ड और मानकों जैसे कि बालक एवं बालिकाओं के लिए पृथक शौचालय, प्रत्येक अध्यापक के लिए कम से कम एक कक्षा, प्रधान पाठक के लिए कमरा, बाधा मुक्त पहुँच, पेय जल की सुविधाएँ, बाउंड्री वाल एवं खेल का मैदान को पूरा नहीं करता है वहाँ वह प्रारंभ की तारीख से तीन वर्ष की अवधि के भीतर यथा मार्च 2013 तक स्वयं के व्यय पर ऐसे मानदण्ड और मानकों को पूरा करने के कदम उठाएगा।

एमडी, आरजीएसएम और डीपीआई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि विभिन्न आधारभूत सुविधाओं जैसे कि विद्यालय भवनों, शौचालयों, पेय जल की सुविधाएँ एवं अशक्त के लिए विशेष शौचालयों एवं प्रधान पाठक के कमरे, के पूरा होने के लिए तीन वर्ष की समय सीमा का पालन नहीं किया गया। वर्ष 2001-10 के दौरान 68,879 स्वीकृत सिविल कार्यों में से 2,551 कार्य (चार प्रतिशत) मार्च 2013 तक अपूर्ण रहे (परिशिष्ट 2.2.11)। आगे राज्य में 2010-16 के दौरान 1.60 लाख स्वीकृत कार्यों में से 20,988 कार्य (13 प्रतिशत) मार्च 2016 तक अपूर्ण रहे। मार्च 2013 एवं मार्च 2016 दोनो की स्थिति में विभिन्न घटकों के लिए आधारभूत संरचना का प्रतिशत दो से 43 तक रहा (परिशिष्ट 2.2.12)। जांच किए गए सात जिलों में मार्च 2016 की स्थिति में 2,638 कार्य अपूर्ण थे जिसमें कि एक से 13 वर्षों तक राशि ₹ 66 करोड़ अवरूद्ध रहा।

### (अ) नमूना जांच किए गए विद्यालयों की स्थिति

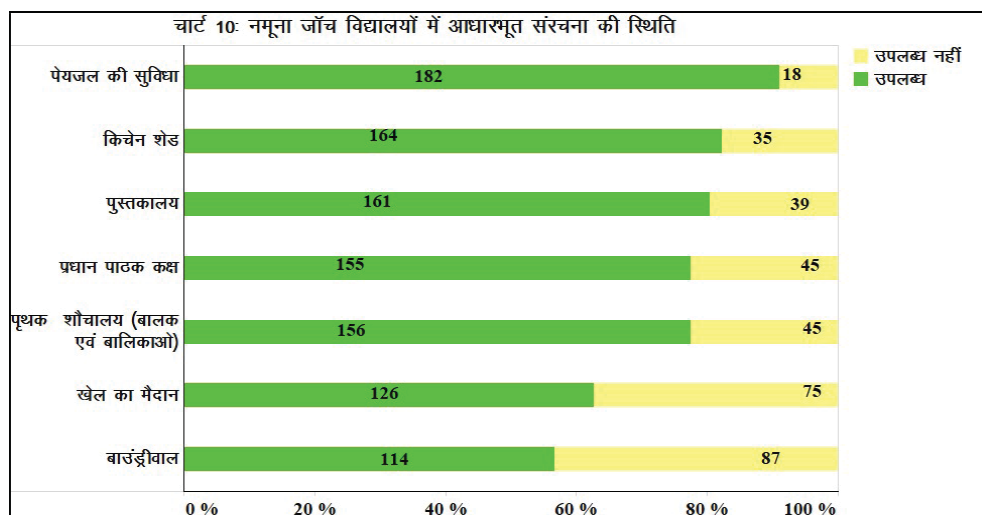
दो सौ दस नमूना जांच शासकीय/सहायता प्राप्त शासकीय विद्यालयों के भौतिक सत्यापन में आधारभूत सुविधाओं में मार्च 2016 की स्थिति में पायी गयी कमियों का विस्तृत विवरण नीचे तालिका 2.2.6 दिया गया है:

तालिका 2.2.6: विद्यालयों में आधारभूत सुविधाओं के नहीं होने का विवरण

क्र. सं.	आधारभूत सुविधाओं के नाम	उपलब्ध	उपलब्ध नहीं	जानकारी उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं का प्रतिशत
1.	पृथक शौचालय (बालको एवं बालिकाओं)	156	45	9	22
2.	पेय जल की सुविधाएँ	182	18	10	9
3.	पुस्तकालय	161	39	10	20
4.	खेल का मैदान	126	75	10	37
5.	किचन शेड	164	35	11	18
6.	प्रधान पाठक कमरा	155	45	10	23
7.	बाउंड्री वाल	114	87	9	43

(स्रोत: विद्यालयों द्वारा प्रस्तुत जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

अधिनियम की धारा 19 का उल्लंघन करते हुए विद्यालयों में आधारभूत सुविधाएँ प्रदान नहीं की गयी क्योंकि 2,551 कार्य पूर्ण होने की समय सीमा में अपूर्ण रहे



उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 210 शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में से 18 से 87 विद्यालयों में नौ एवं 43 प्रतिशत के मध्य कोई आधारभूत सुविधाएँ नहीं थी जिसका कारण कार्यों का अपूर्ण रहना, निर्माण एजेन्सियों अर्थात् पंचायत सचिवों द्वारा निधियों का दुरुपयोग के अतिरिक्त कार्यों की धीमी गति से क्रियान्वयन तथा निर्माण एजेन्सियों का परिवर्तन इत्यादि था जैसा कि आगामी कंडिकाओ में चर्चा किया गया है।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि आधारभूत सुविधाओं को पूर्ण करने के लिए निधियों की व्यवस्था की जाएगी। तथा यह है कि आधारभूत सुविधाओं को 2013 एवं 2016 तक भी पूर्ण नहीं करना, अधिनियम के आदेश का उल्लंघन था।

### 2.2.8.2 अपूर्ण बाउंड्री वाल पर ₹ 19.82 करोड़ का निष्फल व्यय

राज्य शासन ने प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. में 9,130 बाउंड्री वाल के निर्माण की स्वीकृति (2010-16) दी जिसमें से 7,417 बाउंड्री वाल (81 प्रतिशत) अपूर्ण थे, 1,482 (16 प्रतिशत) प्रगति में एवं 231 (तीन प्रतिशत) निधि के अभाव में मार्च 2016 तक अपूर्ण रहें।

सात नमूना जांच जिलों में से पाँच जिलों में शासन ने 2010-13 के दौरान 678 विद्यालयों में बाउंड्री वाल के निर्माण के लिए ₹ 39.55 करोड़<sup>7</sup> की स्वीकृति दी एवं ₹ 19.82<sup>8</sup> करोड़ की प्रथम किस्त जारी की। कार्यों को उसकी स्वीकृति दिनांक से तीन महीने के भीतर पूर्ण किया जाना था। तथापि लेखापरीक्षा में देखा गया कि अक्टूबर 2016 की स्थिति तक बाउंड्री वाल के निर्माण कार्य को पूर्ण नहीं किया जा सका था क्योंकि द्वितीय एवं अंतिम किस्त जारी नहीं की गयी थी। इन अपूर्ण बाउंड्री वाल पर शासन ने अक्टूबर 2016 तक ₹ 19.82 करोड़ का व्यय किया जो कि निष्फल हुआ।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने पुष्टि की (अक्टूबर 2016) कि बाउंड्री वाल कार्यों को पूर्ण नहीं किया गया क्योंकि द्वितीय किस्त भारत सरकार द्वारा जारी नहीं की गयी। शासन ने आगे बताया कि इसे अन्य स्रोतों से निधि की व्यवस्था कर पूर्ण किया जाएगा। तथापि शासन ने इनको पूर्ण किए जाने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित

पाँच नमूना जांच जिलों में ₹ 19.82 करोड़ के व्यय के बावजूद मार्च 2016 की स्थिति में 678 बाउंड्री वाल पूर्ण नहीं थे

<sup>7</sup> बलौदाबाजार-भाटापारा- ₹ 12.88 करोड़, बस्तर- ₹ 13.69 करोड़, धमतरी- ₹ 1.08 करोड़, रायपुर- ₹ 10.50 करोड़ एवं राजनांदगाँव- ₹ 1.40 करोड़

<sup>8</sup> बलौदाबाजार-भाटापारा- ₹ 6.44 करोड़, बस्तर- ₹ 6.85 करोड़, धमतरी- ₹ 0.54 करोड़, रायपुर- ₹ 5.25 करोड़ एवं राजनांदगाँव- ₹ 0.74 करोड़

नहीं की यद्यपि इन कार्यों के पूर्ण होने की अवधि समाप्त हुए तीन से पांच वर्ष हो गए थे।

### 2.2.8.3 विद्यालय विकास योजना की तैयारी

सीजीआरटीई नियम, 2010 के नियम 4 के अनुसार एसएमसी उसी वित्तीय वर्ष जिसमें अधिनियम के अधीन उसका पहली बार गठन किया गया है के अंत से कम से कम तीन माह पूर्व एक विद्यालय विकास योजना (एसडीपी) तैयार करेगा। एसडीपी तीन वर्षीय योजना होगी जिसमें तीन वार्षिक उपयोजनाएं होंगी। एसडीपी में प्रत्येक वर्ष के लिए कक्षा-वार नामांकन के प्राक्कथन, प्रधान अध्यापक, विषय अध्यापक एवं अंशकालिक अनुदेशक की आवश्यकता, उपस्करों एवं अतिरिक्त अधोसंरचना के तीन वर्ष से अधिक के लिए भौतिक आवश्यकता, निःशुल्क पाठ्यपुस्तकों और गणवेशों जैसी बालकों की हकदारी तथा अधिनियम के अधीन विद्यालय के उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए कोई अन्य अतिरिक्त अपेक्षा भी शामिल है।

दो सौ दस विद्यालयों के नमूना जाँच के दौरान यह देखा गया कि वर्ष 2010-16 के दौरान जागरूकता में कमी के कारण 75 एसएससी के द्वारा कोई एसडीपी नहीं बनाया गया है। आगे यह भी देखा गया कि उपरोक्त 75 विद्यालयों में से पाँच विद्यालय बिना प्रधान अध्यापक के थे, 15 विद्यालय में पृथक शौचालय नहीं था, छः विद्यालय में पेय जल की सुविधा नहीं थी, 24 विद्यालय में खेल मैदान की कमी एवं 31 विद्यालय बिना बाउंड्री वाल के थे। जिससे इंगित होता है कि इन विद्यालयों में एसडीपी तैयार नहीं हुआ तथा इस प्रकार अधिनियम का कार्यान्वयन सुनिश्चित नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि प्रत्येक विद्यालयों को एसडीपी तैयार करने पर बल दिया जाएगा। तथापि शासन ने एसएमसी द्वारा उक्त प्रतिवेदित अवधि के दौरान एसडीपी तैयार करने में असफल रहने के लिए कोई भी प्रामाणिकता उपलब्ध नहीं कराया।

### 2.2.8.4 शिष्य अध्यापक अनुपात

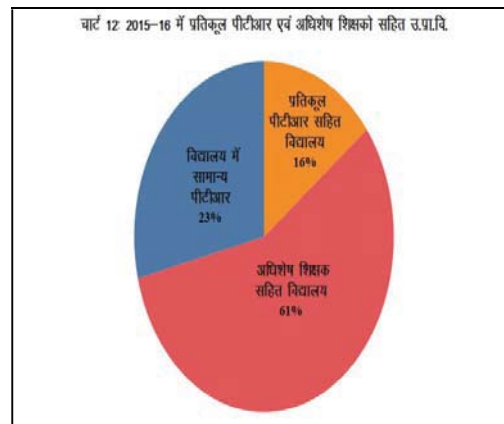
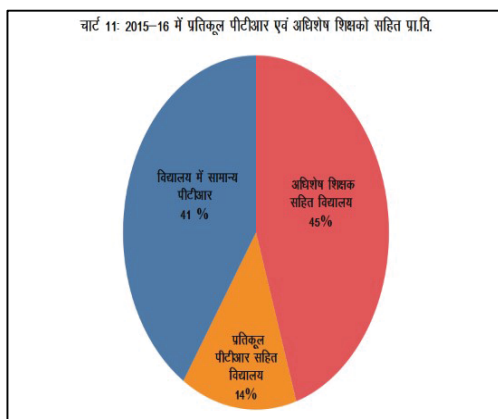
अधिनियम की धारा 25 के अनुसार शासन इस अधिनियम के प्रारंभ की तारीख से तीन वर्ष के भीतर शिष्य अध्यापक अनुपात (पीटीआर) अर्थात् प्रत्येक विद्यालय में कक्षा I से V में 30 बालकों पर एक शिक्षक एवं कक्षा VI से VIII में 35 बालकों पर एक शिक्षक के अनुपात को बनाए रखा जाए को सुनिश्चित करेगा।

एमडी, आरजीएसएम एवं डीपीआई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों दोनों में विनिर्दिष्ट पीटीआर नहीं बनाए रखा गया था। जबकि आठ से लेकर 27 प्रतिशत तक प्रा.वि. में प्रतिकूल पीटीआर था, उ.प्रा.वि में 2011-16 के दौरान यह 16 एवं 34 प्रतिशत के मध्य था (परिशिष्ट 2.2.13)।

इसी समय वर्ष 2011-16 के दौरान 22 प्रतिशत से लेकर 45 प्रतिशत प्रा.वि. में अतिशेष पीटीआर 9,236 एवं 17,739 के मध्य थे जबकि 46 प्रतिशत से 61 प्रतिशत उ.प्रा.वि में अतिशेष पीटीआर 5,683 एवं 8,227 के मध्य अतिशेष शिक्षक था। इस प्रकार राज्य में प्रतिकूल पीटीआर के साथ अतिशेष पीटीआर की स्थिति है। तथापि शासन ने तीन वर्ष के भीतर अर्थात् मार्च 2013 तक शिक्षकों की उपलब्धता के असंतुलन को युक्तिसंगत के माध्यम से दूर करने के लिए किसी प्रकार की व्यवस्था नहीं किया था। अधिनियम के अधीन शासन द्वारा निरंतर गतिविधियों में कमी से राज्य के प्रा.वि एवं उ.प्रा.वि. में वांछनीय पीटीआर का उल्लंघन 2015-16 तक निरंतर जारी रहा जिसे नीचे चार्ट के रूप में दर्शाया गया है:

वर्ष 2010-16 की अवधि के दौरान 210 विद्यालयों में से 75 विद्यालयों में एसएमसी के द्वारा एसडीपी तैयार नहीं किया गया था

मापदंड के अनुसार विद्यालयों में शिष्य अध्यापक अनुपात का पालन नहीं किया गया



### (अ) नमूना जाँच विद्यालयों की स्थिति

दो सौ दस नमूना जाँच विद्यालयों में 24 प्रा.वि. (11 प्रतिशत) तथा 20 उ.प्रा.वि. (10 प्रतिशत) में कम पीटीआर देखा गया जबकि 25 प्रा.वि. (12 प्रतिशत) तथा 57 उ.प्रा.वि. में अतिशेष शिक्षक मार्च 2016 की स्थिति में थे। इस प्रकार चयनित विद्यालयों में लेखापरीक्षा द्वारा प्रकट हुआ कि अधिनियम के मूल उद्देश्यों के विरुद्ध अतिशेष शिक्षकों के साथ प्रतिकूल पीटीआर सह अस्तित्व था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कार्यवाही की जायेगी। तथ्य यह है कि विभाग तीन वर्षों से अधिक समय सीमा समाप्त हो जाने पर भी चाही गई पीटीआर को प्राप्त करने के लिए अधिनियम के प्रावधानों का पालन करने में विफल रहा।

### 2.2.8.5 अप्रशिक्षित शिक्षकों का प्रशिक्षण

अधिनियम की धारा 23 (2) के प्रावधानों के अनुसार अधिनियम के प्रारंभ के समय न्यूनतम योग्यता नहीं रखने वाले समस्त शिक्षक अधिनियम के प्रारंभ से पाँच वर्ष के भीतर इस तरह के न्यूनतम योग्यता को हासिल करेंगे।

राज्य में अप्रैल 2012 तक 45,223 शिक्षक प्राथमिक स्तर में तथा 15,924 शिक्षक उच्च प्राथमिक स्तर में (कुल 61,147) अप्रशिक्षित थे। राष्ट्रीय अध्यापक शिक्षा परिषद् (एनसीटीई) द्वारा (मई 2012) प्रारंभिक स्तर में काम कर रहे 45,223 अप्रशिक्षित शिक्षकों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालन हेतु राज्य सरकार को अनुमोदन प्रदान किया गया। एससीईआरटी द्वारा उच्च प्राथमिक स्तर पर अप्रशिक्षित शिक्षकों को मार्च 2015 से पूर्व पेशेवर योग्यता इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, राज्य मुक्त विश्वविद्यालय या अन्य मुक्त विश्वविद्यालय द्वारा चलाये जा रहे ओपन डिस्टेन्स लर्निंग मोड (ओएलडी) में हासिल करने कहा गया। इसमें राज्य द्वारा प्रदाय तथा एससीईआरटी द्वारा लागू ओडीएल-सह-संपर्क में दो वर्ष का प्रारंभिक शिक्षा कार्यक्रम भी शामिल था।

एमडी, आरजीएसएम, डीपीआई एवं एससीईआरटी के अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ कि 61,147 अप्रशिक्षित शिक्षकों में से 11,963 (20 प्रतिशत) राज्य में (6,111 शिक्षक शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त प्रा.वि. तथा 5,852 शिक्षक शासकीय उ.प्रा.वि.) 2015 में पाँच वर्ष की अवधि समाप्त होने पर भी मार्च 2016 तक अप्रशिक्षित थे।

इसके अलावा सात नमूना जांच जिलों में 40,851 शिक्षकों में से 3,633 (नौ प्रतिशत) शिक्षक मार्च 2016 तक अप्रशिक्षित रहे। दो सौ दस नमूना जाँच विद्यालयों में 61 शिक्षक (सात प्रतिशत) 39 विद्यालयों (19 प्रतिशत) में अप्रशिक्षित पाये गये। इसलिए राज्य द्वारा अप्रशिक्षित शिक्षकों को प्रशिक्षण प्रदान करने का उद्देश्य समय के भीतर पूरा नहीं किया गया। तथापि यह अक्टूबर 2016 तक नहीं किया गया था।

राज्य के शासकीय विद्यालयों में 11,963 शिक्षक अप्रशिक्षित थे

निर्गम बैठक के दौरान में शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि प्रशिक्षण की प्रक्रिया पूरा करने के लिए अन्य पांच वर्ष का विस्तार की मांग भारत सरकार से की गई है। तथ्य यथावत यह है कि अधिनियम के प्रारंभ से पांच वर्ष व्यतीत होने पर भी शासन शिक्षकों को प्रशिक्षण उपलब्ध कराने में असफल रहा है।

### 2.2.8.6 निजी विद्यालयों में शिक्षकों की शैक्षणिक योग्यता

सात नमूना जॉच जिलों के डीईओ एवं बीईओ के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 145 निजी विद्यालयों में नियुक्त 2,594 शिक्षकों में से 1,069 (42 प्रतिशत) शिक्षक प्रशिक्षित तथा 1,525 शिक्षक (59 प्रतिशत) मार्च 2016 तक अप्रशिक्षित थे। यह इंगित करता है कि निजी विद्यालय भी अप्रशिक्षित शिक्षकों से चलाए जा रहे हैं तथा उसका प्रतिशत शासकीय विद्यालयों (नौ प्रतिशत) की तुलना में काफी अधिक था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि सुनियोजित तरीके से अयोग्य शिक्षकों वाले विद्यालयों को अमान्य करने का कदम उठाया जाएगा। तथापि समय सीमा के साथ इसे कराने का कोई भी दिशानिर्देश लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया।

### 2.2.8.7 विद्यालयों में कार्य दिवसों/शिक्षण घंटों का अनुपालन

अधिनियम की धारा 19 तथा 25 की अनुसूची में प्रा.वि के लिए न्यूनतम 200 कार्य दिवस तथा उ.प्रा.वि के लिए 220 कार्य दिवस प्रावधानित हैं।

दो सौ दस नमूना जॉच विद्यालयों के भौतिक सत्यापन में देखा गया कि प्रा.वि. में आवश्यक कार्य दिवसों का अनुपालन किया गया लेकिन उ.प्रा.वि. में नहीं किया गया। वर्षवार उ.प्रा.वि. की संख्या जिसमें कार्य दिवसों के मानकों का पालन नहीं किया गया है का विस्तृत विवरण नीचे तालिका 2.2.7 में दिया गया है:

तालिका 2.2.7: उ.प्रा.वि. का विवरण जिसने कार्य दिवस के मानदण्डों का पालन नहीं किया

विद्यालय	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
उ.प्रा.वि	21	16	20	8	2	5

(स्रोत : विद्यालय अभिलेखों से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

उपरोक्त तालिका दर्शाता है कि 2010-16 की अवधि में दो से लेकर 21 उ.प्रा.वि. द्वारा मानकों के अनुसार कार्य दिवसों का अनुपालन नहीं किया गया।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि स्थानीय कारणों की वजह से कार्य दिवसों का अनुपालन नहीं किया गया तथा मानकों के अनुसार अधिकतम कार्य दिवसों के अनुपालन हेतु कदम उठाये जायेंगे। तथ्य यह है कि उक्त प्रतिवेदित अवधि के दौरान अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया।

### 2.2.8.8 निजी विद्यालयों में आरक्षण के कार्यान्वयन की स्थिति

अधिनियम की धारा 12 (1) (ग) वर्णित करता है कि निजी विद्यालय कक्षा I में दुर्बल वर्ग एवं असुविधाग्रस्त समूह<sup>9</sup> को आसपास के विद्यालयों में उस कक्षा के बालकों की कुल संख्या के कम से कम पच्चीस प्रतिशत की सीमा तक प्रवेश देगा तथा निःशुल्क एवं अनिवार्य प्रारंभिक शिक्षा की व्यवस्था करेगा। शासन के आदेश (सितम्बर 2012) के अनुसार प्रा.वि. के लिए प्रति बालक लागत ₹ 7,650 वार्षिक तथा उ.प्रा.वि के लिए ₹ 12,050 वार्षिक गणवेश तथा पाठ्यपुस्तकों सहित नियत किया गया था।

चयन किए गए नमूना जॉच जिलों के 145 निजी विद्यालयों में 1,525 शिक्षक अप्रशिक्षित थे

वर्ष 2010-16 के दौरान नमूना जॉच किए गए 210 विद्यालयों में से दो से 21 उ.प्रा.वि में कार्य दिवसों का अनुपालन नहीं किया गया

निजी विद्यालयों में असुविधाग्रस्त समूहों को प्रवेश की अपेक्षित प्रतिशतता पूर्ण नहीं की गयी

<sup>9</sup> अनुसूचित जाति (अनुच्छेद 341 तथा 342), अनुसूचित जनजाति, 40 प्रतिशत बाल निःशक्तता से संबंधित बालकों तथा ऐसे बालक जिसके पालक के पास वन अधिकारों के मान्यता प्राप्त प्रमाण पत्र हो।

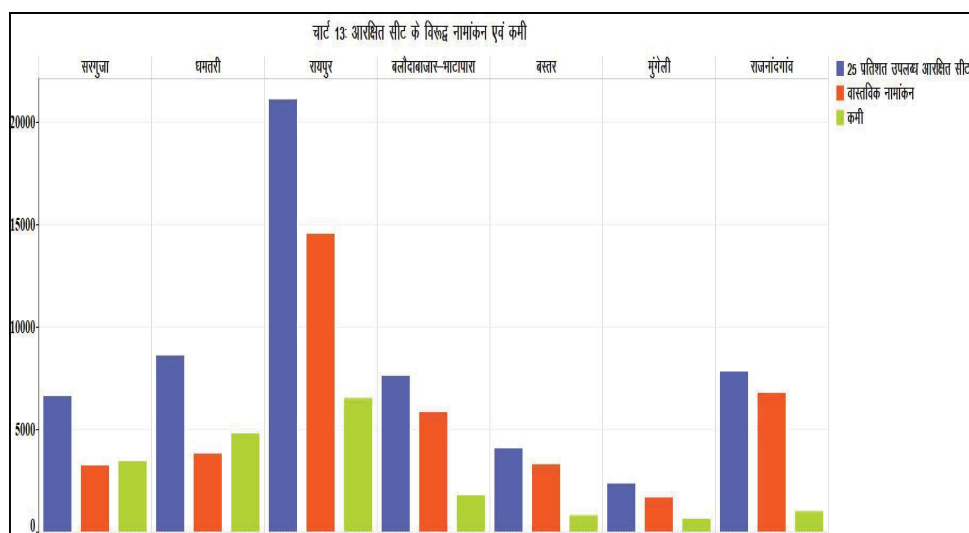
(अ) डीपीआई के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि दुर्बल वर्ग एवं असुविधाग्रस्त समूह का निजी विद्यालयों में प्रवेश की अपेक्षित प्रतिशतता को पूर्ण नहीं किया गया एवं वर्ष 2012-16 में सात से लेकर 23 प्रतिशत की कमी रही।

चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना जांच का परिणाम तालिका 2.2.8 में दर्शित है:-

तालिका 2.2.8: असुविधाग्रस्त समूह के अंतर्गत बालकों के नामांकन का विवरण

जिला	विद्यालयों	आरक्षित सीटों की कुल संख्या	प्रवेश की वास्तविक संख्या	प्रवेश में कमी की संख्या	कमी की प्रतिशतता
बलौदाबाजार-भाटापारा	262	7606	5841	1765	23
बस्तर	131	4050	3275	775	19
धमतरी	175	8602	3822	4780	56
मुंगेली	124	2333	1692	641	27
रायपुर	863	21084	14554	6530	31
राजनांदगांव	297	7820	6798	1022	13
सरगुजा	189	6648	3226	3422	51

(स्रोत: डीईओ एवं डीपीसी द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



उपरोक्त तालिका एवं चार्ट में देखा जा सकता है कि चयनित जिलों में असुविधाग्रस्त समूह तथा दुर्बल वर्ग के बालकों के लिए प्रवेश में 641 से 6,530 के मध्य कमी थी तथा अपेक्षित प्रतिशत (25 प्रतिशत) नामांकन की तुलना में 13 से 56 प्रतिशत के मध्य कमी थी।

डीईओ द्वारा जबाब दिया गया कि कमी का कारण अधिनियम में विहित आस पड़ोस में असुविधाग्रस्त वर्ग के बालकों की अनुपस्थिति थी। तथापि उक्त समूह के बालकों में निजी विद्यालयों में प्रवेश के लिए जागरूकता फैलाने के लिए उठाए गए कदमों की कोई सूचना शासन द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया।

(ब) आगे लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि डीपीआई द्वारा निजी विद्यालयों में प्रवेशित छात्रों का शिक्षा लागत वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 की प्रतिपूर्ति के लिए 2012-13 में राशि ₹ 34.99 करोड़ की निधि आबंटित की गयी। इस प्रकार प्रतिपूर्ति समय पर नहीं की गयी (परिशिष्ट 2.2.14)।

डीपीआई द्वारा बताया (जुलाई 2016) गया कि फीस की प्रतिपूर्ति समय पर नहीं की गयी चूंकि शासन स्तर पर गठित समिति में फीस की प्रतिपूर्ति एवं परीक्षण तथा निर्धारण विलंब से किया गया।

(स) नमूना जाँच किए गए चयनित सात जिलों में निम्नलिखित अनियमितारें प्रकट हुईं—

- सरगुजा जिले में वर्ष 2010—16 के दौरान ₹ 5.70 करोड़ आबंटित किया गया जिसके विरुद्ध ₹ 2.87 करोड़ का वितरण नहीं किया गया तथा बैंक खाते में जमा किया गया जबकि ₹ 91.94 लाख व्यक्तिगत जमा खाता में रखा गया।
- डीईओ, मुंगेली में राशि ₹ 6.14 लाख अवितरित पायी गयी तथा मार्च 2016 की स्थिति में बैंक खाते में रखी रही।
- डीईओ, बस्तर द्वारा ₹ 6.02 लाख का व्यपवर्तन किया गया तथा विद्यालयों में प्रवेश मेला (जनवरी 2016) के आयोजन में व्यय किया गया।

निर्गम बैठक के दौरान राज्य शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि प्रत्येक निजी विद्यालयों के अधिकार क्षेत्र के विस्तार के लिए कदम उठाया जाएगा ताकि प्रवेश के अपेक्षित प्रतिशत सुनिश्चित किया जा सके। आगे निधि का व्यपवर्तन और निधियों के अवरोधन के संबंध में कहा गया कि जाँच के बाद कार्यवाही की जाएगी। तथापि लेखापरीक्षा को समय सीमा जिसमें ये कार्यवाही की जायेगी सूचित नहीं की गयी।

### 2.2.8.9 निजी विद्यालयों द्वारा अधिनियम के प्रावधानों का पालन नहीं किया जाना

सीजीआरटीई नियम 2010 के नियम 15 (1) (ख) के अनुसार विद्यालय किसी व्यक्ति, समूह या व्यक्ति संगठन या किन्हीं अन्य व्यक्तियों के लाभ के लिए नहीं चलाया जायेगा। शासन द्वारा (अप्रैल 2012) में सभी जिलाधिकारियों एवं डीईओ को न लाभ—न हानि के सिद्धांत पर चलाये जा रहे विद्यालयों के निर्धारण के लिए निजी विद्यालयों द्वारा प्रस्तुत आय एवं व्यय पत्रक की जाँच तथा नियमों का पालन नहीं करने वाले विद्यालयों के विरुद्ध कार्रवाई किये जाने का निर्देश दिया गया।

लेखापरीक्षा में डीईओ कार्यालय, रायपुर में देखा गया कि चार विद्यालयों ने वर्ष 2012—15 (परिशिष्ट 2.2.15) के लिए अपने आय एवं व्यय पत्रक में ₹ 8.47 करोड़ की अधिक आय दिखायी जो कि न लाभ—न हानि के सिद्धांत के नियम के विरुद्ध थी। तथापि शासन ने निजी विद्यालयों द्वारा इस प्रकार के कदाचार को रोकने के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया और ना ही संबंधित विद्यालयों पर अक्टूबर 2016 की स्थिति तक मानदंडों के उल्लंघन के लिए कोई कार्रवाई की शुरुआत की गई।

निर्गम बैठक में शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि इस संबंध में नियमों के अनुसार जाँच की जाएगी। जवाब मान्य नहीं था क्योंकि उस विद्यालयों के विरुद्ध दो से तीन वर्षों से अधिक अवधि तक कार्यवाही नहीं किए जाने हेतु कोई वैध कारण नहीं था।

## 2.2.9 वित्तीय प्रबंधन

### 2.2.9.1 निधिकरण का स्वरूप

वर्ष 2014—15 तक योजनाओं की वित्तपोषण पद्धति केन्द्र तथा राज्य शासन के मध्य 65:35 के अनुपात में था तथा वर्ष 2015—16 में इसे 60:40 में संशोधित किया गया। वित्तीय प्रणाली में वर्ष 2013—14 में भी बदलाव किया गया। वर्ष 2013—14 तक केन्द्र/राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत राशि को सीधे राज्य कार्यान्वयन सोसाइटी (आरजीएसएम) को जारी किया जाता था जो कि एसएसए के अंतर्गत था। वर्ष 2014—15 से आगे केन्द्रांश राज्यों को जारी किया जाता है जिसे राज्यांश के साथ स्वीकृत गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए एमडी, आरजीएसएम को जारी किया जाता

परियोजना  
अनुमोदन बोर्ड  
द्वारा स्वीकृत  
₹ 13,379 करोड़  
के विरुद्ध  
₹ 5,787 करोड़  
कम विमुक्ति



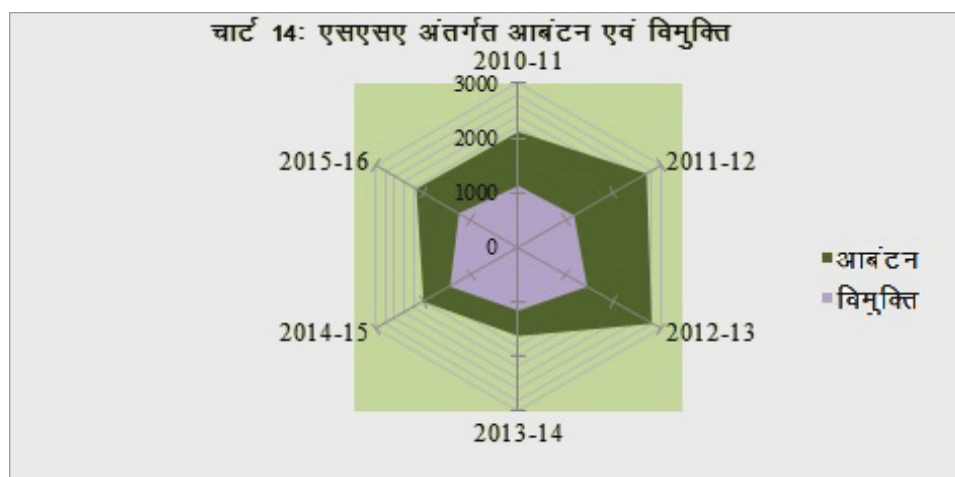
है। राज्य परियोजना कार्यालय (आरजीएसएम) निधियों का वितरण आगे डीपीसी, बीआरसी एवं एसएमसी को विभिन्न गतिविधियों के अन्तर्गत करता है।

एसएसए, आरटीई अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन का माध्यम है और एसएसए के अन्तर्गत बजट आबंटित किया जाता है। वर्ष 2010-16 के दौरान बजट आबंटन एवं विमुक्तियों करने का विवरण नीचे तालिका 2.2.9 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.2.9: वर्ष 2010-16 के दौरान आबंटन एवं विमुक्ति का विवरण  
(₹ करोड़ में)

वर्ष	आबंटन			विमुक्ति			आबंटन के विरुद्ध विमुक्ति की प्रतिशतता		
	केंद्र	राज्य	योग	केंद्र	राज्य	योग	केंद्र	राज्य	योग
2010-11	1375	740	2115	736	392	1128	54	53	53
2011-12	1752	943	2695	739	430	1169	42	46	43
2012-13	1819	979	2798	959	484	1443	53	49	52
2013-14	1057	569	1626	767	392	1159	73	69	71
2014-15	1297	699	1996	927	514	1441	71	74	72
2015-16	1289	860	2149	622	630	1252	48	73	58
<b>योग</b>	<b>8589</b>	<b>4790</b>	<b>13379</b>	<b>4750</b>	<b>2842</b>	<b>7592</b>	<b>55</b>	<b>59</b>	<b>57</b>

(स्रोत: आरजीएसएम द्वारा प्रदाय जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



उपरोक्त तालिका एवं चार्ट से देखा जा सकता है कि पीएबी से ₹13,379 करोड़ स्वीकृत राशि के विरुद्ध भारत सरकार तथा राज्य शासन द्वारा ₹ 7,592 करोड़ जारी किया गया। परिणामस्वरूप वर्ष 2010-16 के दौरान ₹ 5,787 करोड़ (43 प्रतिशत) कम जारी किया गया। विभाग द्वारा जवाब दिया गया कि कम निधि जारी करने का मुख्य कारण केन्द्रांश का कम जारी होना तथा राज्य शासन द्वारा उसी के समानुपात अनुसार जारी किया गया।

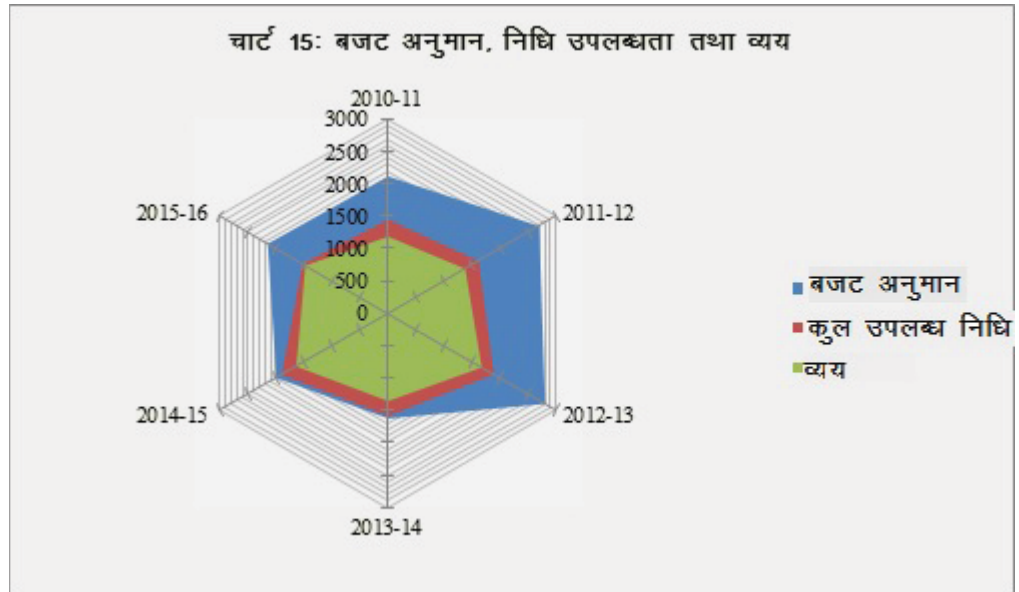
### 2.2.9.2 बजट अनुमान तथा व्यय

वर्ष 2010-16 के दौरान बजट अनुमान, विमुक्तियों एवं व्यय की स्थिति नीचे तालिका 2.2.10 में दर्शाया गया है:-

तालिका 2.2.10: बजट अनुमान, विमुक्त निधि एवं व्यय का विवरण  
(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक विमुक्ति (कॉलम 5+6)	प्रारंभिक शेष	भारत सरकार विमुक्ति (प्रतिशत)	राज्यांश विमुक्ति (प्रतिशत)	13 वें वित्त आयोग	अन्य	योग (कॉलम 4+5+6+7+8)	व्यय
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2010-11	2115	1128	168	736(65)	392(35)	136	18	1450	1185
2011-12	2695	1169	265	739(63)	430(37)	154	28	1351	1375
2012-13	2798	1443	241	959(66)	484(34)	174	30	1647	1671
2013-14	1626	1159	217	767(66)	392(34)	194	16	1369	1356
2014-15	1996	1441	230	927(64)	514(36)	200	29	1670	1640
2015-16	2149	1252	260	622(50)	630(50)	0	17	1269	1478
<b>योग</b>	<b>13379</b>	<b>7592</b>		<b>4750 (63)</b>	<b>2842 (37)</b>	<b>858</b>	<b>138</b>	<b>8756<sup>10</sup></b>	<b>8705</b>

(स्रोत: आरजीएसएम द्वारा प्रदायित जानकारी एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)



उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि:

- वर्ष 2015-16 के दौरान, 40 प्रतिशत की नियत सीमा के विरुद्ध राज्यांश 50 प्रतिशत जारी किया गया। वर्ष 2010-15 के दौरान केन्द्रांश 65 प्रतिशत आवश्यकता के विरुद्ध 63 से लेकर 66 प्रतिशत तक तथा राज्यांश 35 प्रतिशत की आवश्यकता के विरुद्ध 34 और 37 प्रतिशत के मध्य था। इस प्रकार दायित्वों का निर्वाहन भारत सरकार तथा राज्य शासन दोनों के द्वारा मानक के अनुसार नहीं किया गया जैसा कि कंडिका 2.1.9.1 में उल्लेख किया गया है।
- वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य शासन द्वारा तेरहवें वित्त आयोग के अंतर्गत ₹ 858 करोड़ अनुदान प्राप्त किया गया। समस्त राशि का व्यय शिक्षकों के वेतन भुगतान में किया गया था यद्यपि इसे अन्य आवर्ती व्यय में भी किया जा सकता था। इस शीर्ष के अन्तर्गत 2011-16 के दौरान भुगतान कुल व्यय का 41 और 74 प्रतिशत के मध्य था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि राज्य, केन्द्रांश के अनुरूप अपना हिस्सा जारी करता है तथा भारत सरकार पीएबी द्वारा स्वीकृत राशि को

<sup>10</sup> प्रारंभिक शेष केवल वित्तीय वर्ष 2010-11 में शामिल किया गया

कुल व्यय का 41 से 74 प्रतिशत शिक्षकों के वेतन भुगतान पर व्यय किया गया था

जारी नहीं किया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि राज्य शासन द्वारा अपना अंश एडब्ल्यूपी एण्ड बी द्वारा स्वीकृति के अनुरूप जारी नहीं किया गया।

### 2.2.9.3 अनुदानों को जारी करने में विलम्ब

विभाग ने निधियों को आठ माह तक के विलम्ब से जारी किया

एसएसए के अन्तर्गत एमएफएम एण्ड पी में निर्दिष्ट है कि भारत सरकार प्रत्येक वित्तीय वर्ष में राशि सीधे राज्य कार्यान्वयन सोसाइटी को दो किशतों में अप्रैल तथा सितम्बर में जारी करेगा। इसके अलावा एमएफएम एण्ड पी के नियम 91.2 के अनुसार राज्य को केन्द्रांश की प्राप्ति के 30 दिवस के भीतर स्वीकृत बंटवारे की व्यवस्था के अनुसार सहायता के सहमत अनुपात में अपना हिस्सा जारी करना चाहिए।

लेखापरीक्षा द्वारा डीपीआई में पाया गया कि विभाग द्वारा वर्ष 2010-16 के दौरान अधिकतम आठ माह तक के विलम्ब से राशि जारी किया गया जिसके कारण कार्यान्वयन के प्रत्येक स्तर पर राशि की उपलब्धता में विलम्ब हुआ।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2012) गया कि भविष्य में विलम्ब को नियमित किया जायेगा। तथापि उस प्रतिवेदित अवधि के लिए विलंब अवधि हेतु कोई प्रमाण नहीं दिया गया था।

### 2.2.9.4 लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र

एससीईआरटी द्वारा ₹ 17.50 करोड़ के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया

एमडी, आरजीएसएम के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2013-14 और 2014-15 के दौरान कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु एसएसए के अंतर्गत विभिन्न मदों में एससीईआरटी को राशि ₹ 49.90 करोड़ जारी किये गये थे। इसके विरुद्ध एससीईआरटी ने राशि ₹ 32.40 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र (यूसी) प्रस्तुत किया और ₹ 17.50 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र लंबित (मार्च 2016) थे। जिसका विवरण नीचे तालिका 2.2.11 में है:

तालिका 2.2.11: लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र का विवरण

शीर्ष	जारी की गई राशि	प्राप्त यूसी	लंबित यूसी
अनुसंधान कार्यप्रणाली	0.06	0.03	0.03
मुख्य प्रशिक्षक	1.25	1.09	0.16
अप्रशिक्षित शिक्षकों का प्रशिक्षण	48.59	31.28	17.31
<b>योग</b>	<b>49.90</b>	<b>32.40</b>	<b>17.50</b>

(स्रोत: राजीव गांधी शिक्षा मिशन द्वारा प्रदाय की गई जानकारी)

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि ₹ 17.50 करोड़ की यूसी एससीईआरटी द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था क्योंकि प्रशिक्षण केन्द्रों से आय व व्यय विवरण प्राप्त नहीं किया गया था। तथापि आरजीएसएम द्वारा मार्च 2016 तक कोई पत्राचार नहीं किया गया।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि एससीईआरटी को तत्काल प्रभाव से उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने के लिए निर्देशित किया जावेगा। तथ्य यह है कि निधि की प्राप्ति के एक से दो वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी यूसी प्रस्तुत नहीं किया गया।

### 2.2.9.5 सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत अग्रिम का समायोजन लंबित रहना

एमएफएम एण्ड पी के नियम 74.1 के अनुसार जिलों तथा उप जिला स्तरीय इकाईयों को प्रदाय की गई सभी निधि को प्रारंभ में अग्रिम के रूप में वर्गीकृत करते हैं तथा लेखा बही में उल्लेखित करते हैं। आगे एमएफएम एण्ड पी का नियम 75.1 निर्दिष्ट करता है कि लेखाओं के प्रस्तुति की समय सीमा वित्तीय वर्ष के समाप्ति के एक माह के अंदर होना चाहिए।

विभिन्न इकाइयों को जारी अग्रिम ₹ 166.00 करोड़ समायोजन हेतु लंबित थे

एमडी, आरजीएसएम के लेखाओं की जांच में पाया गया कि एसएसए के अंतर्गत वर्ष 2010-15 के दौरान बीआरसी, सीआरसी, और एसएमसी आदि को विभिन्न कार्यों के क्रियान्वयन हेतु जारी ₹ 166 करोड़ इन संस्थाओं द्वारा व्यय विवरण प्रस्तुत नहीं करने के कारण मार्च 2016 तक समायोजन हेतु लंबित थे।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि अग्रिमों का समायोजन किया जावेगा। तथ्य यह है कि एमएफएम एण्ड पी के नियम 75.1 का उल्लंघन करते हुए अग्रिमों को निर्धारित समय सीमा के भीतर समायोजित नहीं किया गया।

## 2.2.10 क्रय में अनियमिततायें

### 2.2.10.1 गणवेश क्रय में ₹ 25.29 करोड़ का अधिक व्यय

एसएसए फ्रेमवर्क के अंतर्गत मापदंड के अनुसार कक्षा I से VIII के छात्रों को प्रति वर्ष ₹400 की सीमा के अंदर प्रति विद्यार्थी दो सेट गणवेश निःशुल्क उपलब्ध कराना है। राज्य शासन के पास विद्यार्थियों के लिए गणवेश क्रय तथा वितरण के लिए दो एजेंसियां अर्थात् डीपीआई तथा आरजीएसएम है। डीपीआई, ने ग्रामोद्योग विभाग (जीडी) द्वारा निर्धारित दर पर गणवेश क्रय किया।

(i) लेखापरीक्षा में देखा गया कि डीपीआई ने वर्ष 2014-15 तथा 2015-16 में प्रा.वि. के लिए ₹ 454 प्रति बालक तथा ₹ 512 रुपये प्रति बालिका दो सेट गणवेश (साईज 20 इंच से 26 इंच) की दर से प्रा.वि. तथा उ.प्रा.वि. के विद्यार्थियों के लिए 39,02,743 सेट गणवेश (बालकों के लिए 18,86,266 सेट तथा बालिका के लिए 20,16,477 सेट) क्रय तथा वितरण में ₹ 102.24 करोड़ का व्यय किया। इसी प्रकार, उ. प्रा.वि में क्रय की दर ₹ 588 प्रति बालक तथा ₹ 656 प्रति बालिका (साईज 28 इंच से 34 इंच) थी। इस प्रकार डीपीआई ने दो सेट गणवेश के लिए प्रा.वि. में ₹ 54 प्रति बालक तथा ₹ 112 प्रति बालिका तथा उ.प्रा.वि. में ₹ 188 प्रति बालक तथा ₹ 256 प्रति बालिका अधिक व्यय किया। इसके विपरीत, मिशन संचालक, आरजीएसएम द्वारा इसी अवधि में गणवेश प्रति दो सेट ₹ 400 की सीमा में क्रय किया।

इस प्रकार समान योजना के क्रियान्वयन में डीपीआई तथा आरजीएसएम ने एक प्रबंधन के अंतर्गत दो अलग प्रकार की दरों को लागू किया। परिणामस्वरूप डीपीआई ने ₹ 24.19 करोड़ की अधिक लागत पर गणवेश क्रय किया (परिशिष्ट 2.2.16)।

डीपीआई ने बताया कि स्कूल शिक्षा विभाग राज्य शासन द्वारा निर्धारित दरों पर गणवेश योजना का क्रियान्वयन किया जबकि एसएसए के अंतर्गत भारत सरकार दिशानिर्देश के अनुसार निर्धारित दर लागू किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि क्रय निम्न दर पर उपलब्ध होते हुए उच्च दरों पर किया गया तथा उसी विभाग की अन्य शाखा द्वारा क्रय किया गया जिससे की अधिक व्यय हुआ।

(ii) इसी तरह वर्ष 2011-12 में डीपीआई ने जीडी से आपूर्ति आदेश के साथ 75 प्रतिशत अग्रिम भुगतान की शर्त पर गणवेश क्रय का निर्णय किया। प्रति सेट गणवेश की दर जुलाई 2010 से प्रभावशील दर ₹ 205.50 (साईज 20 इंच से 26 इंच) तथा ₹ 262.00 (28 इंच से 34 इंच) नियत किया गया। जीडी ने इस दर को अक्टूबर 2011 से प्रति सेट ₹ 256 तथा ₹ 328 संशोधित किया।

जांच में पाया गया कि डीपीआई ने 2,00,164 सेट गणवेश क्रय का आपूर्ति आदेश (अगस्त 2011) दिया परंतु प्रचलित दर का लाभ लेने के लिए सहमति के आधार पर 75 प्रतिशत का अग्रिम भुगतान जीडी को नहीं किया गया। इसके साथ ही आपूर्ति आदेश जारी करने के समय आपूर्तिकर्ता पर प्रचलित दरों पर गणवेश प्रदान करने की

डीपीआई ने गणवेश क्रय में ₹ 24.19 करोड़ का अधिक व्यय

गणवेश क्रय में ₹ 1.10 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ

कोई शर्त नहीं लगायी गयी। जिसके परिणामस्वरूप जब फरवरी 2012 में आपूर्ति किया गया तब डीपीआई ने अक्टूबर 2011 की उच्च दर पर ₹ 5.55 करोड़ का भुगतान किया। इस प्रकार डीपीआई ने आपूर्ति आदेश जारी करने के समय कम दर उपलब्ध होने का लाभ को उपयुक्त रूप से सुरक्षित नहीं किया जो केवल ₹ 4.45 करोड़ में क्रय करने में मदद करता। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.10 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ (परिशिष्ट 2.2.17)। डीपीआई ने पुष्टि किया कि 75 प्रतिशत अग्रिम के दिशानिर्देश का पालन नहीं किया गया। जीडी ने गणवेश की आपूर्ति देरी से की तथा अक्टूबर 2011 के प्रभावी दरों पर देयक प्रस्तुत किया परिणामस्वरूप ₹ 1.10 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि डीपीआई तथा आरजीएसएम दोनों द्वारा किये गये क्रय में लागत एवं गुणवत्ता के मामलों की जांच की जायेगी। तथापि, शासन ने डीपीआई के उत्तर में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया जिसने डीपीआई द्वारा उच्च दरों में क्रय तथा क्रय दिशानिर्देश के पालन नहीं करने से अपरिहार्य भुगतान को स्वीकार किया था।

### 2.2.10.2 निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों के वितरण में ₹ 7.70 करोड़ का अतिरिक्त व्यय

आरजीएसएम ने स्वीकृत दर से उच्च दर पर पाठ्य पुस्तकों के क्रय में ₹ 7.70 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया

सीजीआरटीई नियम, 2010 के नियम 9 के अनुसार शासन द्वारा स्थापित, स्वामित्वाधीन या नियंत्रणाधीन विद्यालय में उपस्थित होने वाले बालक (कक्षा I से VIII) को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों की पात्रता होगी।

एसएसए फ्रेमवर्क के अंतर्गत मानदंडों के अनुसार भारत सरकार ने ₹ 150 प्रति बालक प्रा.वि. में तथा ₹ 250 प्रति बालक उ.प्रा.वि में बालकों को पाठ्य पुस्तक प्रदान करने के लिए नियत किया। यदि राज्य प्रारंभिक कक्षा में आपूर्ति किये पाठ्य पुस्तक की लागत में आंशिक अनुदान देता है तब एसएसए के अंतर्गत सहायता को पुस्तकों की लागत के उस भाग को जो बालको द्वारा वहन किया जा रहा था, उक्त वर्णित समग्र सीमा के अधीन सीमित किया जावेगा।

एमडी, आरजीएसएम के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि छत्तीसगढ़ पाठ्य पुस्तक निगम (सीटीबीसी) ने वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान ₹ 256 से ₹ 317 की सीमा तक प्रति बालक मूल्य से 26,27,818 बालकों (कक्षा VI से VIII) को पाठ्य पुस्तकों की आपूर्ति की। उक्त आपूर्ति में आरजीएसएम ने ₹ 250 प्रति बालक की दर से ₹ 65.70 करोड़ की सीमा के विरुद्ध ₹ 73.40 करोड़ का व्यय किया। इस प्रकार, पुस्तकों को उच्च दर पर क्रय करने के परिणामस्वरूप ₹ 7.70 करोड़ का अधिक व्यय हुआ (परिशिष्ट 2.2.18)।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि भविष्य में मापदंडों का पालन किया जायेगा। तथ्य यह है कि अतिरिक्त व्यय के फलस्वरूप शासकीय खजाने में भार पड़ा क्योंकि राशि राज्य बजट से व्यय हुआ था जिसके लिए न तो कोई कार्यवाही की गई न ही उत्तरदायित्व निर्धारण पर विचार किया गया।

### 2.2.10.3 फर्नीचर के क्रय में ₹ 80.45 लाख का अनियमित भुगतान

डीपीसी सरगुजा ने फर्नीचर के क्रय में फर्मों को ₹ 80.45 लाख का अनियमित रूप से भुगतान किया

लेखापरीक्षा में पाया गया कि डीपीसी सरगुजा ने उ.प्रा.वि. में 7,495 टेबल तथा बेंचों की आपूर्ति के लिए दस फर्मों को ₹ 2.35 करोड़ का आपूर्ति आदेश (फरवरी/मार्च 2011) में जारी किया तथा ₹ 2.70 करोड़ का भुगतान किया। भुगतान राशि में ₹ 34.58 लाख मूल्य वर्द्धित कर (वैट) शामिल था जिसे वैट अधिनियम की धारा 27 के उल्लंघन में आपूर्तिकर्ता के देयको से कटौती नहीं किया गया था (परिशिष्ट 2.2.19)। आगे संबंधित फर्म ने भी वैट भुगतान का कोई प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया। इस

प्रकार डीपीसी द्वारा आपूर्तिकर्ता को वैट की कटौती के बजाय भुगतान किया गया जो कि अनियमित था।

लेखापरीक्षा में ये भी पाया कि अप्रैल 2011 तथा जुलाई 2011 के मध्य 499 उ.प्रा.वि. में 2,532 टेबल तथा बेंच की आपूर्ति के लिए चार फर्मों को ₹ 45.87 लाख (परिशिष्ट 2.2.20) का भुगतान किया। तथापि आपूर्तिकर्ता ने विद्यालयों में टेबल तथा बेंच की आपूर्ति (जुलाई 2016) तक नहीं किया किन्तु आपूर्तिकर्ता के विरुद्ध कोई कार्यवाही (जुलाई 2016) नहीं किया गया। इस प्रकार सामग्रियों की प्राप्ति का सत्यापन किये बिना भुगतान अनियमित था।

अतः डीपीसी, सरगुजा ने मापदंडों का उल्लंघन कर ₹ 80.45 लाख का अनियमित भुगतान किया तथा आवश्यक यथोचित परिश्रम करने में असफल रहा।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि तथ्यों की जांच की जायेगी तथा संबंधित अधिकारियों/एजेंसियों के विरुद्ध कार्यवाही की जावेगी। तथ्य यह है कि पांच वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी आपूर्तिकर्ता के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गई।

#### 2.2.10.4 कम्प्यूटर एडेड लर्निंग कार्यक्रम के अंतर्गत ₹ 3.29 करोड़ मूल्य के कम्प्यूटर का अनियमित क्रय

पीएबी ने राज्य के 18 जिलों में कम्प्यूटर एडेड लर्निंग कार्यक्रम (सीएएल) के अंतर्गत अच्छी बुनियादी संरचना के लिए ₹ 9.00 करोड़ स्वीकृत किये। स्वीकृति के अनुसार सीएएल के तहत 288 उ.प्रा.वि. में लार्ज फार्मेट डिसप्ले (एलएफडी) कम्प्यूटर लगाना था।

एमडी, आरजीएसएम के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि महानिदेशक, आपूर्ति एवं निपटान (डीजीएस एण्ड डी) दर के अनुबंध के अंतर्गत पंजीकृत फर्म को ₹ 1,26,500 प्रति ईकाई की दर से कुल लागत ₹ 3.29 करोड़ 246 ईकाई कम्प्यूटर उपकरण विद्यालयों में आपूर्ति के लिए आपूर्ति आदेश (अक्टूबर 2010) जारी किया गया।

तथापि, दूसरे फर्म ने कम्प्यूटर (अक्टूबर 2010) आपूर्ति किया तथा ₹ 3.29 करोड़ (फरवरी 2011) का भुगतान प्राप्त किया। संबंधद्धता आरजीएसएम ने न तो अनुबंध को निरस्त किया जिसने अनुबंध किया था और न ही अन्य फर्म को आपूर्ति आदेश जारी किया। दूसरी फर्म भी डीजीएस एण्ड डी दर अनुबंध के अंतर्गत पंजीकृत नहीं थी। इस प्रकार अन्य फर्म से ₹ 3.29 करोड़ मूल्य का कम्प्यूटर उपकरण क्रय अनियमित था।

मिशन संचालक ने बताया (मई 2016) कि दूसरा फर्म प्रथम फर्म का अधिकृत डीलर था जिसे आपूर्ति आदेश जारी किया गया था तथा निर्गम बैठक में शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि तथ्यों की जांच की जायेगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पहली फर्म द्वारा विभाग को सूचित किया गया था कि दूसरी फर्म उनकी अधिकृत एजेंट नहीं थी और इस प्रकार बिना अनुबंध किए फर्म से कम्प्यूटर क्रय किया गया जो कि अनियमित था। विभाग ने एमडी के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जिसने न केवल अनुबंध शर्तों के विपरीत कार्य किया अपितु तथ्यों को गलत ढंग से प्रस्तुत किया।

कम्प्यूटरों के क्रय में फर्मों को ₹ 3.29 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया

### 2.2.10.5 पंचायत शिक्षकों को ₹ 5.12 करोड़ के अस्वीकार्य भत्तों का भुगतान

शासन के आदेशों के विपरीत पंचायत शिक्षकों को भत्तों की राशि ₹ 5.12 करोड़ के अस्वीकार्य भत्तों का भुगतान किया गया

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के आदेश (मई 2013) के अनुसार पंचायत शिक्षाकर्मियों जिसने आठ वर्ष की सेवा सफलतापूर्वक पूर्ण की है नियमित शिक्षकों के समतुल्य वेतनमान प्राप्त करेगा। आगे राज्य शासन ने (दिसंबर 2013) में स्पष्ट किया कि पंचायत शिक्षक महंगाई भत्ता को छोड़कर अन्य किसी भत्ते का हकदार नहीं होंगे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि मई से दिसंबर 2013 के दौरान 27 नमूना जांच बीईओ में से 20 बीईओ में 7,217 पंचायत शिक्षाकर्मियों जिसने आठ वर्ष की सेवा सफलतापूर्वक पूर्ण की, को गृह किराया, चिकित्सा, गतिरोध तथा अन्य भत्तों के रूप में उक्त आदेशों के विपरीत ₹ 5.12 करोड़ का भुगतान किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.12 करोड़ का अस्वीकार्य भुगतान हुआ।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि संबंधित शिक्षकों के विरुद्ध उचित कार्यवाही की जायेगी। तथापि शासन ने तीन वर्ष व्यतीत हो जाने के पश्चात् भी पंचायत शिक्षकों को अस्वीकार्य भत्तों के भुगतान में संलग्न बीईओ के विरुद्ध कार्यवाही नहीं करने या विचार करने के लिए कोई प्रमाणिकरण नहीं दिया।

### 2.2.10.6 राशि ₹ 9.69 करोड़ का दुरुपयोग

सरगुजा एवं मुंगेली जिले में सिविल कार्य हेतु उपलब्ध करायी गयी राशि ₹ 9.69 करोड़ की वसूली ग्राम पंचायत सरपंचों से नहीं की गयी

डीपीसी, मुंगेली के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि ग्राम पंचायतों (ग्रा.प.) के सरपंचों को वर्ष 2007-10 में 39 सिविल कार्यों के लिए ₹ 74.76 लाख जारी किया गया था जिसमें अतिरिक्त कक्ष निर्माण, प्रा.वि. भवन का निर्माण इत्यादि शामिल था। तथापि, कार्य अपूर्ण (मार्च 2016) थे। यद्यपि सरपंचों के विरुद्ध 2011-12 में राजस्व वसूली के लिए प्रकरण पंजीकृत करने का प्रस्ताव जारी किया गया था, चार वर्ष व्यतीत होने के पश्चात् भी अक्टूबर 2016 तक राशि की वसूली नहीं की गई।

इसी प्रकार डीपीसी, सरगुजा ने वर्ष 2005-09, 2010-11 तथा 2012-13 के दौरान ग्राम पंचायत के सरपंचों को 274 सिविल कार्य निर्माण के लिए ₹ 8.94<sup>11</sup> करोड़ जारी किया। ऐसा पाया गया कि सरपंचों ने तीन से 11 वर्ष व्यतीत होने के पश्चात् भी जारी राशि का यूसी प्रस्तुत (जुलाई 2016) नहीं किया।

डीपीसी, सरगुजा ने बताया (जुलाई 2016) कि निर्माण एजेंसियों द्वारा निधियों का दुरुपयोग किया गया था तथा राशि वसूली के लिए राजस्व वसूली प्रमाण-पत्र (आरआरसी) जारी किया गया था। आगे डीपीसी, मुंगेली ने बताया (जुलाई 2016) कि 39 कार्यों के लिए ₹ 74.76 लाख वसूली के लिए आरआरसी पंजीकृत किया गया था। जनपद तथा शासन स्तर पर राशि की वसूली के लिए प्रयास किये जा रहे हैं।

निर्गम बैठक के दौरान शासन द्वारा बताया (अक्टूबर 2016) गया कि राशि वसूली के लिए प्रयास किये जायेंगे। तथ्य यह है कि दोषियों के विरुद्ध शासकीय धन के दुरुपयोग के लिए विभाग द्वारा कोई आपराधिक कार्यवाही नहीं की गयी। इसके अलावा आरआरसी जारी करने के पश्चात् की गयी वसूली को सूचित नहीं किया गया था (दिसंबर 2016)।

<sup>11</sup> 194 सिविल कार्य हेतु वर्ष 2005-09 में स्वीकृत ₹ 6.46 करोड़ तथा 80 कार्यों के लिए वर्ष 2010-11 तथा वर्ष 2012-13 में ₹ 2.48 करोड़।

एसएसी एवं एसएमसी द्वारा बैठकों के आयोजन में कमी थी जबकि डीईओ एवं बीईओ के द्वारा कम संख्या में निरीक्षण किए गए। बीआरपी एवं सीआरपी के पद रिक्त थे

### 2.2.11 प्रबंधन, निगरानी तथा मूल्यांकन

अधिनियम राज्य शासन के स्कूल शिक्षा विभाग को विद्यालय, आधारभूत सुविधाएं, प्रशिक्षित शिक्षक, पाठ्यक्रम तथा शिक्षण/अध्ययन सामग्री प्रदान करने का उत्तरदायित्व सौंपता है। ये राज्य स्तर पर राज्य सलाहकारी परिषद (एसएसी) और एससीपीसीआर से लेकर विद्यालय स्तर पर एसएमसी तक का निगरानी कार्यतंत्र की भी परिकल्पना करता है। निरीक्षण, निगरानी तथा पदस्थापना की विस्तृत स्थिति नीचे तालिका 2.2.12 में दर्शायी गयी है:-

तालिका 2.2.12 निरीक्षण, निगरानी तथा पदस्थापना की स्थिति

स. क्र.	निगरानी संस्था	कार्य	की गई निगरानियां
1	राज्य सलाहकार परिषद (एसएसी)	आरटीई अधिनियम की धारा 34 के अनुसार राज्य शासन एसएसी का गठन करेगा। आगे परिषद के कार्य करने की प्रक्रिया के आदेशानुसार नियमित बैठक उस समय हो जिस समय अध्यक्ष उचित समझे। तथापि, इसके अंतिम और आगामी बैठक के मध्य तीन महीने के अंतराल को बनाए रखा जाएगा।	राज्य शासन ने अधिनियम लागू होने के दो वर्ष पश्चात् (मार्च 2012) एसएसी का गठन किया। आगे वर्ष 2010-16 के दौरान 16 बैठकें आयोजित होनी चाहिए थी परन्तु केवल दो बैठकें (फरवरी 2014 तथा फरवरी 2015) आयोजित हुईं जिसके फलस्वरूप 14 बैठकें कम हुईं। सीमा से कम संख्या में बैठकें समिति के मुख्य मुद्दों पर चर्चा के अवसर को कम करता है।
2.	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग (एससीपीसीआर)	अधिनियम की धारा 31 के अनुसार आयोग का गठन (जून 2010) पंजीकृत शिकायतों के निवारण के लिए किया गया।	मार्च 2016 की स्थिति में 451 पंजीकृत प्रकरणों में से 443 प्रकरणों का निपटारा किया गया तथा आठ प्रकरण लंबित थे। इस प्रकार, प्रकरणों का निपटारा संतोषप्रद था।
3	जिला शिक्षा अधिकारी (डीईओ)	छत्तीसगढ़ शिक्षा संहिता के नियम 16 के अनुसार डीईओ वर्ष में एक बार सभी उ.प्रा.वि. का निरीक्षण करेगा तथा एक निरीक्षण पंजी का संधारण करेगा।	सात नमूना जांच जिलों में डीईओ द्वारा किये गये निरीक्षण की स्थिति नीचे दिया गया है- सरगुजा- सात से नौ प्रतिशत (2012-16), बस्तर- चार से सात प्रतिशत (2010-16), धमतरी- आठ से 10 प्रतिशत (2010-14), रायपुर- 17 से 30 प्रतिशत (2013-16); मुंगेली, बलौदाबाजार भाटापारा तथा राजनांदगांव ने लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत नहीं की। इस प्रकार विद्यालयों की निरीक्षण द्वारा निगरानी खराब थी।
4	विकास खण्ड शिक्षा अधिकारी (बीईओ)	छत्तीसगढ़ शिक्षा संहिता के नियम 16 के अनुसार, बीईओ सभी विद्यालयों का निरीक्षण वर्ष में कम से कम दो बार करेगा तथा निरीक्षण पंजी का संधारण करेगा।	सत्ताईस नमूना जांच विकासखण्डों में से 17 विकासखण्डों में 2010-16 के दौरान दो से 89 प्रतिशत विद्यालयों का निरीक्षण नहीं किया गया तथा निरीक्षण पंजी का भी संधारण नहीं किया गया। इस प्रकार निगरानी अपूर्ण थी।
5	विद्यालय प्रबंधन समिति (एसएमसी)	सीजीआरटीई नियम, 2010 के नियम 3 (5) में प्रावधानित है कि एसएमसी महीने में कम से कम एक बैठक करेगा तथा बैठकों के निर्णय का उचित रूप से अभिलिखित करेगा।	दो सौ दस नमूना जांच विद्यालय में से 178 विद्यालयों (85 प्रतिशत) में 2010-16 के दौरान एसएमसी मानदण्डों के अनुसार बैठकें नहीं की गयीं। एक सौ तीन से 141 विद्यालयों में सीएमसी सदस्यों की उपस्थिति चाही गई सदस्यों की संख्या से एक से 14 की सीमा में कम रही। इस प्रकार एसएमसी आदेशों को पूर्ण नहीं किया गया।
6	विकासखण्ड स्रोत्र व्यक्ति (बीआरपी)	राज्य शासन ने विकासखण्ड स्तर पर निगरानी तथा पर्यवेक्षण के अलावा सभी अकादमिक विषयों पर समन्वय के लिए प्रत्येक विकासखण्ड स्रोत्र केन्द्र (बीआरसी) में छः बीआरपी नियत किये थे।	राज्य शासन ने 150 बीआरसी में 900 पदों को स्वीकृत किया, जिसके विरुद्ध राज्य में 415 बीआरपी (46 प्रतिशत) कार्यरत थे। साथ ही 485 बीआरपी (54 प्रतिशत) की कमियाँ थी। इस प्रकार प्रत्येक बीआरसी में छः बीआरपी की पदस्थापना आदेश का पालन नहीं किया गया।
7	संकुल स्रोत्र व्यक्ति (सीआरपी)	सभी अकादमिक विषयों में समन्वय, पर्यवेक्षण तथा प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करना।	150 बीआरसी में सीआरपी के स्वीकृत 2,703 पदों के विरुद्ध 2,291 सीआरपी पदस्थापित थे जिसके फलस्वरूप राज्य में सीआरपी के 412 पदों (15 प्रतिशत) की कमी रही। यह सीआरपी की उपलब्धता को सीमित करता है जो कि उद्देश्यों को विफल करता है।



उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि पर्याप्त बैठकें तथा निरीक्षण को विभिन्न स्थानों पर संचालित नहीं किया गया एवं वहाँ स्वीकृत पदों के विरुद्ध रिक्तियाँ भी मौजूद थी। यह अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन को निर्धारित करने के लिए तथा अधिनियम को अधिक प्रभावी बनाने के लिए उपाय तथा आवश्यक कार्यवाही के लिए विभाग के आवश्यक संसाधन की उपलब्धता को सीमित करता है।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि प्रबंधन तथा निगरानी को उन्नत किया जायेगा तथा रिक्त पदों को भरने के लिए कार्यवाही किया जावेगा।

### 2.2.11.1 उपलब्धि सर्वेक्षण प्रतिवेदन को विलंब से प्रस्तुत करना

उपलब्धि सर्वेक्षण प्रतिवेदन को समय पर प्रस्तुत नहीं किया गया

एससीईआरटी विभिन्न विषयों के विभिन्न क्षेत्रों पर प्रकाश डालते हुए आवश्यक सुझावों के साथ प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अप्रैल माह की समाप्ति तक बालकों पर एक उपलब्धि प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगा ताकि सुझावों पर ध्यान जा सकें तथा प्रत्येक वार्षिक योजना बनाते समय इसे शामिल किया जा सके। एमएचआरडी, भारत सरकार के जारी निर्देशों के अनुसार उपलब्धि सर्वेक्षण को पूर्ण करने में समय सीमा का पालन करना चाहिए। भारत सरकार ने एससीईआरटी द्वारा कराए जाने वाले उपलब्धि सर्वेक्षण के लिए वर्ष 2013-14 में ₹ 81 लाख तथा 2014-15 में ₹ पाँच लाख जारी किया।

मिशन संचालक, आरजीएसएम तथा एससीईआरटी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि एससीईआरटी ने वर्ष 2013-14 में कक्षा III, V और VII वर्ग के विद्यार्थियों के शिक्षण स्तर का मूल्यांकन सर्वेक्षण संचालित किया और आरजीएसएम को इसका प्रतिवेदन (अक्टूबर 2015) प्रस्तुत किया। एससीईआरटी ने नवम्बर 2015 में वर्ष 2014-15 के लिए कक्षा II के विद्यार्थियों के भी शिक्षण स्तर का मूल्यांकन सर्वेक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। इन कार्यों पर एससीईआरटी ने ₹ 56.56 लाख व्यय किया।

तथापि प्रतिवेदन को विलंब से प्रस्तुत करने के कारण प्रकाश डाले गए क्षेत्रों में सुधार के लिए इनमें शामिल सुझावों को 2013-14 के एडब्ल्यूपीबी में शामिल करने का विचार नहीं किया गया। इस कारण संचालित किये गये सर्वेक्षण कार्य उद्देश्य विहीन साबित हुये तथा ₹ 56.56 लाख का व्यय निष्फल हुआ।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि प्रतिवेदन को प्रस्तुत करने के लिए समय सीमा को अनिवार्य किया जावेगा। तथ्य यह है कि विलंब के लिए बिना किसी वैध आधार के कोई भी कार्यवाही या विचार नहीं किया गया था।

### 2.2.11.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

आरजीएसएम में आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित नहीं था

एसएसए के एमएफएम एण्ड पी के नियम 104.3 के अनुसार राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी जो कि आरजीएसएम है, उपयुक्त आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली तैयार करेगा तथा इनहाउस आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली की जांच को सुदृढ़ करेगा ताकि एडब्ल्यूपी एण्ड बी द्वारा अनुमोदित निधियों का उचित उपयोग सुनिश्चित किया जा सके। सीजीआरटीई अधिनियम 2010 के नियम 3(7) निर्धारित करता है कि अधिनियम अंतर्गत एसएमसी इस कार्यक्रम के संपादन के लिए कोई भी प्राप्त राशि को पृथक खाते में रखेगा तथा प्रतिवर्ष लेखापरीक्षा कराएगा।

एमडी, आरजीएसएम तथा इसके अधीनस्थ कार्यालयों के अभिलेखों की जांच के दौरान पाया गया कि सोसाइटी में आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को स्थापित नहीं किया गया। आरजीएसएम ने प्रत्येक वर्ष चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट नियुक्त करके डीपीसी तथा एसपीओ द्वारा किये जाने वाले व्यय का लेखापरीक्षा कराया। वर्ष 2010-11 से 2014-15 की लेखापरीक्षा पूर्ण किया जा चुका था तथा वर्ष 2015-16 के लेखाओं की लेखापरीक्षा अभी प्रगति पर थी (मार्च 2016)। दो सौ दस नमूना जांच विद्यालयों में से

110 विद्यालयों (52 प्रतिशत) के एसएमसी की वार्षिक लेखाओं का लेखापरीक्षा नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि मिशन संचालक द्वारा एक पृथक लेखापरीक्षक की नियुक्ति करके आंतरिक लेखापरीक्षण को सुदृढ़ किया जावेगा। तथ्य यह है कि विभाग में कोई भी आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा कार्यरत नहीं थी।

### 2.2.12 निष्कर्ष

यद्यपि राज्य ने मार्च 2016 की स्थिति में आरटीई के पूर्ण कार्यान्वयन के लिए कदम उठाने की शुरुआत की है किन्तु अधिनियम के महत्वपूर्ण धाराओं का पूर्ण रूप से अनुपालन करने में असमर्थ रहा जैसा नीचे वर्णित है:-

राज्य शासन द्वारा डॉ. एपीजे अब्दुल कलाम गुणवत्ता अभियान प्रारंभ किया गया। शासन द्वारा आयोजित सर्वेक्षण के अनुसार कुल विद्यालयों में से केवल 25 प्रतिशत विद्यालयों ने ग्रेड 'ए' प्राप्त किया। शेष 75 प्रतिशत को 'बी' से 'डी' के अंतर्गत श्रेणीबद्ध किया गया जिसमें केवल 12 प्रतिशत को ग्रेड 'डी' में रखा गया।

राज्य में अधिनियम के क्रियान्वयन के लगभग सात वर्ष पूरा होने के बावजूद 879 बसाहटों में विद्यालय नहीं थे। आगे मार्च 2016 की स्थिति में 1231 बसाहटों में उच्च प्राथमिक विद्यालय भी नहीं थे।

समस्त प्राथमिक विद्यालयों में नई पीढ़ी का अंग्रेजी माध्यम के विद्यालयों के प्रति झुकाव तथा निजी विद्यालयों के लिए पालकों की प्राथमिकता के कारण बालकों के नामांकन में वर्ष 2010-11 की तुलना में 2015-16 के दौरान 11.56 प्रतिशत तक कमी रही।

सात नमूना जॉच जिलों में से दो जिलों में वर्ष 2010-11 तथा 2015-16 के दौरान बालकों के ड्रापआउट दर में 41 प्रतिशत से 109 प्रतिशत तक वृद्धि रही। पाँच जिलों के मामलों में ड्रापआउट दरों में वर्ष 2010-11 तथा 2015-16 के दौरान सात प्रतिशत से 81 प्रतिशत तक कमी रही। तथापि राज्य में बालकों की ड्रापआउट दर 1.36 प्रतिशत (2011-12) से 0.81 प्रतिशत (2015-16) तक कम रही।

विद्यालय से बाहर रहे बालकों को आयु के अनुसार प्रवेश के लिए विशेष प्रशिक्षण में प्रशिक्षण की आवश्यकता हेतु सर्वेक्षित बालकों के विरुद्ध 60 और 83 प्रतिशत के मध्य कमी रही।

वर्ष 2011-16 के दौरान, निधि के अभाव के कारण केवल 14 से 67 प्रतिशत दिव्यांग बालकों को परिवहन सुविधाएँ प्रदान नहीं किया गया जबकि 36 प्रतिशत से 84 प्रतिशत नेत्रहीन बालकों को अनुरक्षण सुविधाएँ प्रदान नहीं की गयीं।

दो सौ दस विद्यालयों के भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 22 प्रतिशत विद्यालयों में बालक/बालिकाओं के लिए पृथक शौचालय नहीं था, 20 प्रतिशत विद्यालयों में पुस्तकालय नहीं था तथा 43 प्रतिशत विद्यालयों में खेल का मैदान नहीं था।

विद्यालयों में आवश्यक शिष्य अध्यापक अनुपात (पीटीआर) नहीं बनाए रखा गया। जबकि वर्ष 2011-16 के दौरान विद्यालयों में आठ से 34 प्रतिशत सीमा के मध्य प्रतिकूल पीटीआर था, 22 प्रतिशत से 61 प्रतिशत तक अतिशेष पीटीआर था। इस प्रकार राज्य में प्रतिकूल पीटीआर के साथ-साथ अतिशेष पीटीआर था तथा दोनों स्थितियाँ अधिनियम का उल्लंघन करते हुए तीन वर्षों के भीतर अर्थात् मार्च 2013 तक इस असमानता को दूर करने में शासन की विफलता का सूचक है।

मार्च 2016 की स्थिति में, प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालयों के 20 प्रतिशत शिक्षक अप्रशिक्षित थे।

सर्व शिक्षा अभियान अंतर्गत मापदंड के अनुसार भारत सरकार ने प्रा.वि. तथा उ.प्रा.वि. के बालकों को पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध कराने हेतु प्रति बालक क्रमशः ₹ 150 तथा ₹ 250 की सीमा तय की थी। तथापि राजीव गांधी शिक्षा मिशन ने राज्य में 2012-16 के दौरान प्रति बालक ₹ 256 से ₹ 317 की दर से पाठ्य पुस्तक उपलब्ध करायी थी।

राज्य शासन के गणवेश क्रय में संलग्न दो एजेन्सी में से, एक एजेन्सी द्वारा दूसरी अन्य एजेन्सी से उच्चतम दर में गणवेश क्रय किया परिणामस्वरूप अधिक भुगतान हुआ।

वित्तीय अनियमितताएँ जैसे कि ₹ 9.69 करोड़ की निधि का दुरुपयोग, ₹ 166 करोड़ मूल्य के असमायोजित अग्रिम, पंचायत शिक्षकों को ₹ 5.12 करोड़ का अस्वीकार्य भत्ते का भुगतान इत्यादि भी देखी गयीं।

### 2.2.13 अनुशंसाएं

विभाग द्वारा 2016 में बसाहट के लिए किए गए मानचित्रण के आधार पर प्राथमिक विद्यालय या उच्च प्राथमिक विद्यालय नहीं रहे बसाहटों में विद्यालय खोलना चाहिए। विभाग को विद्यालय से बाहर रहे बालकों को मुख्य धारा के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए छः से 14 वर्ष आयुवर्ग के बालकों का भी डाटाबेस संधारित रखा जाना चाहिए।

अधिनियम में उल्लिखित पीटीआर को अन्य उपायों को अपनाने के अलावा असंतुलन को पुनर्वितरण द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए। आगे, अप्रशिक्षित शिक्षकों को प्राथमिकता के आधार पर प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

सभी आधारभूत संरचनाओं की योजनाओं की समीक्षा और उनको पूर्ण करने के लिए समयबद्ध कार्यक्रम तैयार करना ताकि विद्यालयों के गुणवत्ता में सुधार हो एवं ड्रापआउट दरे कम हो।

क्रय में प्रभावी मितव्ययिता के लिए पाठ्यपुस्तकों एवं गणवेश के संबंध में क्रय निर्णयों की समीक्षा आवश्यक रूप से की जानी चाहिए।

अधिनियम की सभी धाराओं जिसका पालन नहीं किया गया हो तथा उन पर प्रतिवेदित किया गया हो के कार्यान्वयन के लिए पर्यवेक्षण एवं निगरानी को मजबूत किया जाना चाहिए।

## पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

### 2.3 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना पर निष्पादन लेखापरीक्षा

#### कार्यकारी सारांश

भारत सरकार ने ग्रामीण क्षेत्रों की पहुँच विहीन बसाहटों तक संपर्क प्रदान करने के उद्देश्य से एवं अपेक्षित सामाजिक-आर्थिक लाभों को संज्ञान में लेते हुए ग्रामीण जनसंख्या के हितों के लिये 25 दिसम्बर, 2000 को प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) नामक एक कार्यक्रम की घोषणा की। वर्ष 2011-16 की अवधि के दौरान छत्तीसगढ़ में 2588 बसाहटों को पहुँच प्रदान की गयी। जबकि, 581 बसाहटों को अभी तक (नवम्बर 2016) ग्रामीण सड़क नेटवर्क से जोड़ा जाना शेष था।

अवधि 2011-16 के लिए संपादित पीएमजीएसवाई की निष्पादन लेखापरीक्षा में पायी गयी प्रमुख कमियाँ नीचे उल्लिखित हैं :

कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों के अनुसार, 500 से अधिक जनसंख्या (पहाड़ियों, रेगिस्तान और आदिवासी क्षेत्रों के मामले में 250) वाली सभी बसाहटों को 10 वीं योजना की अवधि के अंत तक (मार्च 2007), बारहमासी ग्रामीण सड़कें प्रदान की जानी थी। यद्यपि, छत्तीसगढ़ में मार्च 2016 तक पात्र बसाहटों में से सात प्रतिशत बसाहटों के पास बारहमासी ग्रामीण सड़कें नहीं थी।

#### (कंडिका 2.3.7.1)

जहाँ, वर्ष 2011-15 की अवधि के दौरान वार्षिक लक्ष्य तय नहीं किए गए थे, वहीं 2011-12, 2012-13 और 2013-14 वर्षों के दौरान उपलब्ध निधियाँ व्यय नहीं की जा सकीं। इन वर्षों में व्यय दक्षता बहुत ही कम रही जो कि 17 प्रतिशत और 55 प्रतिशत के मध्य रही। लक्ष्यों के निर्धारण का अभाव एवं व्यय दक्षता में कमियाँ ऐसे प्रमुख कारण थे जिनके कारण अभी तक बसाहटें पहुँच विहीन रह गयी थीं।

#### (कंडिका 2.3.7.2 एवं 2.3.9.1)

पीएमजीएसवाई का मुख्य उद्देश्य वर्ष के सभी मौसमों में प्रयोग किये जाने योग्य बारहमासी सड़क संपर्क (आवश्यक पुलियों और जल निकासी संरचना के साथ) उपलब्ध कराया जाना है। इसके विपरीत, सड़कों के मध्य प्रवाहित नदियों या नालों पर सेतु निर्माण नहीं किये जाने के कारण लक्षित बसाहटों की 7635 की जनसंख्या को बारहमासी सड़क संपर्क प्रदान नहीं किया जा सका साथ ही इन सड़कों पर किया गया ₹ 23.29 करोड़ का व्यय अनुत्पादक रहा।

#### (कंडिका 2.3.7.7)

पीएमजीएसवाई के अंतर्गत ग्रामीण सड़कों के निर्माण कार्यों में भारतीय रोड कांग्रेस (आईआरसी):स्पेशल पब्लिकेशन (एसपी) 20-2002 के तकनीकी विनिर्देश एवं ज्यामितीय डिजाइन मानकों का पालन अनिवार्य था जिसकी अनुशंसा के अनुसार यदि यातायात घनत्व 100 मोटर चालित वाहन प्रतिदिन (एमवीपीडी) से कम है तो ग्रामीण सड़कों की चौड़ाई तीन मीटर तक सीमित की जा सकती है। यद्यपि, सड़क निर्माण कार्य में कैरेज विड्थ तीन मीटर से अधिक 3.75 मीटर की कैरेज विड्थ लेकर कार्य कराया गया जबकि यातायात घनत्व 100 एमवीडीपी से कम था जिसके कारण ₹ 9.09 करोड़ का अतिरिक्त व्यय आया।

#### (कंडिका 2.3.7.4)

यद्यपि छः पैकेजों के 30 सड़क कार्य जिनकी लागत ₹ 53.06 करोड़ थी, निर्धारित अवधि के भीतर पूर्ण नहीं किए जा सके एवं ठेकेदारों द्वारा ₹ 31.15 करोड़ के कार्य छोड़ दिये गए थे, विभाग ने उनके अनुबंधों को निर्धारित अवधि की समाप्ति के तुरंत पश्चात निरस्त नहीं किया। परिणामस्वरूप, शेष कार्यों का संशोधित प्राक्कलन ₹ 31.15 करोड़ से बढ़कर ₹ 52.37 करोड़ हो गया। इस प्रकार, बाद में प्राक्कलन के संशोधित होने से इन पैकेजों की लागत ₹ 21.22 करोड़ से बढ़ गई।

(कंडिका 2.3.10.2)

यद्यपि, पीएमजीएसवाई की लेखा नियमावली और निर्माण विभाग नियमावली प्रावधान करता है कि कार्यों की माप एक उप संभागीय अधिकारी या कार्यपालन अभियंता द्वारा अधिकृत किए गए किसी अन्य अधीनस्थ द्वारा ली जानी चाहिए परन्तु छत्तीसगढ़ ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी ने ₹ 18.17 करोड़ की लागत का पर्यवेक्षण, गुणवत्ता नियंत्रण और माप दर्ज किए जाने इत्यादि का कार्य एक सलाहकार को सौंपा जिसके द्वारा दर्ज किए गए स्फीतिपूर्ण मापों के कारण ₹ 8.03 करोड़ रुपये का अधिक भुगतान हुआ।

(कंडिका 2.3.10.3)

सड़क कार्यों का निरीक्षण, कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों में निर्धारित मानदंडों के अनुसार नहीं किया गया था। राज्य गुणवत्ता निरीक्षक (एसक्यूएम) द्वारा 139 निरीक्षणों और राष्ट्रीय गुणवत्ता निरीक्षक द्वारा (एनक्यूएम) 203 निरीक्षणों की कमी थी। इसमें एसक्यूएम द्वारा 44 सड़कों एवं एनक्यूएम द्वारा 139 सड़कों का कोई भी निरीक्षण नहीं किया जाना शामिल था।

(कंडिका 2.3.11.1)

### 2.3.1 प्रस्तावना

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई), ग्रामीण क्षेत्रों के 500 या अधिक जनसंख्या (जनगणना 2001) वाली पात्र संपर्क विहीन बसाहटों को बारहमासी सड़क उपलब्ध कराये जाने के उद्देश्य से, 25 दिसम्बर, 2000 को प्रारंभ की गई। आदिवासी क्षेत्रों (अनुसूची V) एवं चयनित आदिवासी और पिछड़े जिलों में 250 या अधिक जनसंख्या वाली बसाहटों को जोड़ा जाना था। कार्यक्रम के प्रारम्भ में छत्तीसगढ़ में 10647 बसाहटें संपर्क विहीन थीं जिनमें से मार्च 2016 तक 9150 बसाहटें (1000 से अधिक जनसंख्या वाली 1556 बसाहटें, 500 या अधिक जनसंख्या वाली 4239 बसाहटें एवं 250-499 की जनसंख्या वाली 3355 बसाहटें) सड़कों द्वारा जोड़े जाने हेतु स्वीकृत की गयीं थीं। इनमें से वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि में 2588 बसाहटों को ₹ 2826.00 करोड़ रूपए के व्यय के साथ 7866.24 किमी सड़क का निर्माण करते हुए सड़क संपर्क से जोड़ा गया था। मार्च 2016 तक, छत्तीसगढ़ राज्य में कुल स्वीकृत बसाहटों में से 679 पात्र बसाहटें (1000 या अधिक जनसंख्या की 19, 500-999 की 244 और 250-499 की 416) आज भी बारहमासी सड़को द्वारा जोड़ी नहीं जा सकी थी।

### 2.3.2 संगठनात्मक संरचना

ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी), भारत सरकार, राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (एनआरआरडीए) की सहायता से, कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिए नीतियाँ एवं निर्देश तैयार करने हेतु मुख्य प्राधिकारी और समन्वय मंत्रालय है।

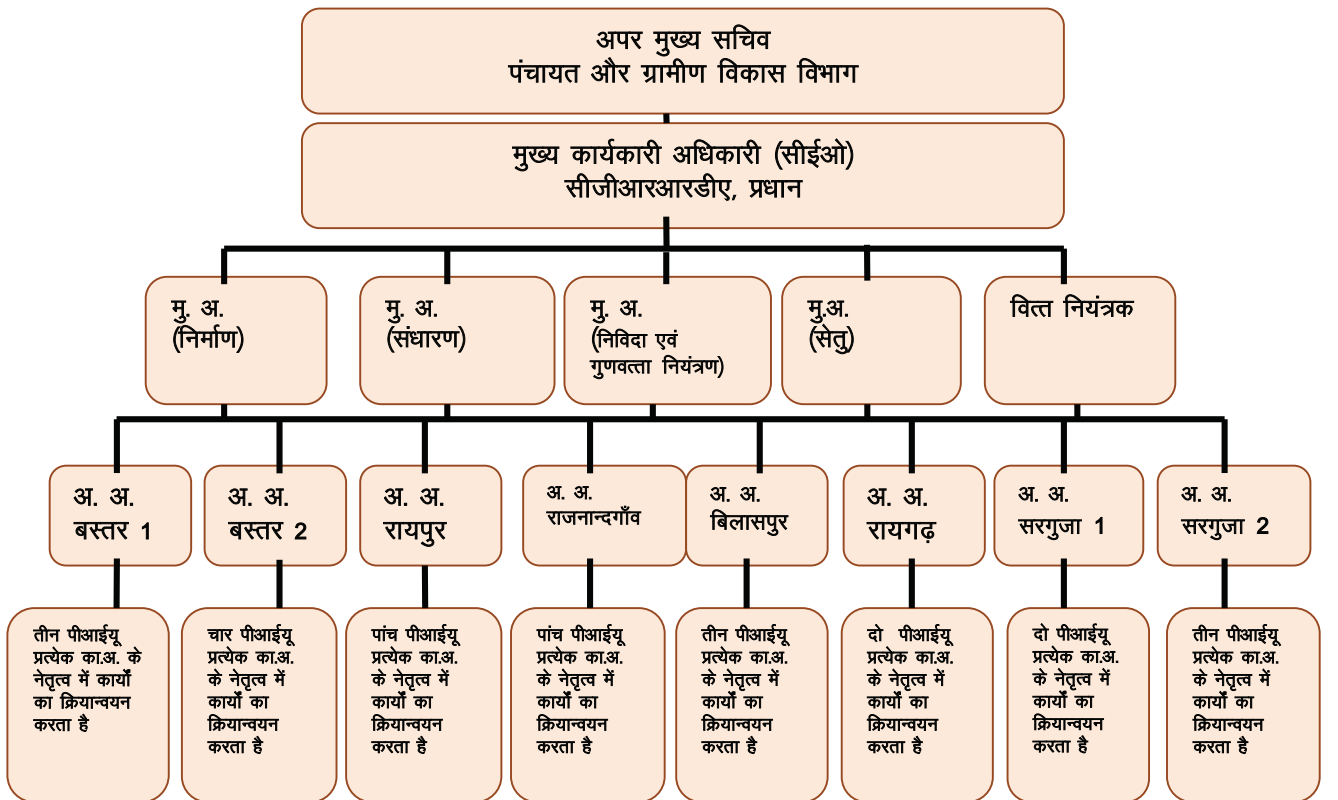
कार्यक्रम की आयोजना एवं कार्यान्वयन राज्य शासन का उत्तरदायित्व है।

पीएमजीएसवाई के कार्यान्वयन हेतु छत्तीसगढ़ शासन ने पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग (पी एवं आरआरडी) के अंतर्गत छत्तीसगढ़ ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (सीजीआरआरडीए) को गठित कर (फरवरी 2003) इसे एक सोसायटी के रूप में पंजीकृत (मार्च 2003) किया।

सीजीआरआरडीए का प्रधान मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सीईओ) होता है जिसे चार मुख्य अभियंताओं और एक वित्त नियंत्रक द्वारा सहयोग प्रदान किया जाता है।

क्षेत्र स्तर पर, सड़क निर्माण कार्यों का निष्पादन मार्च 2015 तक 18 कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाइयों (पीआईयू) जो कि अप्रैल 2015 में 27 पीआईयू में विभाजित हो गयीं, के द्वारा क्रियान्वित किया जाता है। प्रत्येक पीआईयू एक कार्यपालन अभियंता (का. अ.) के नेतृत्व में रहता है।

संगठनात्मक चार्ट नीचे दर्शाया गया है:-



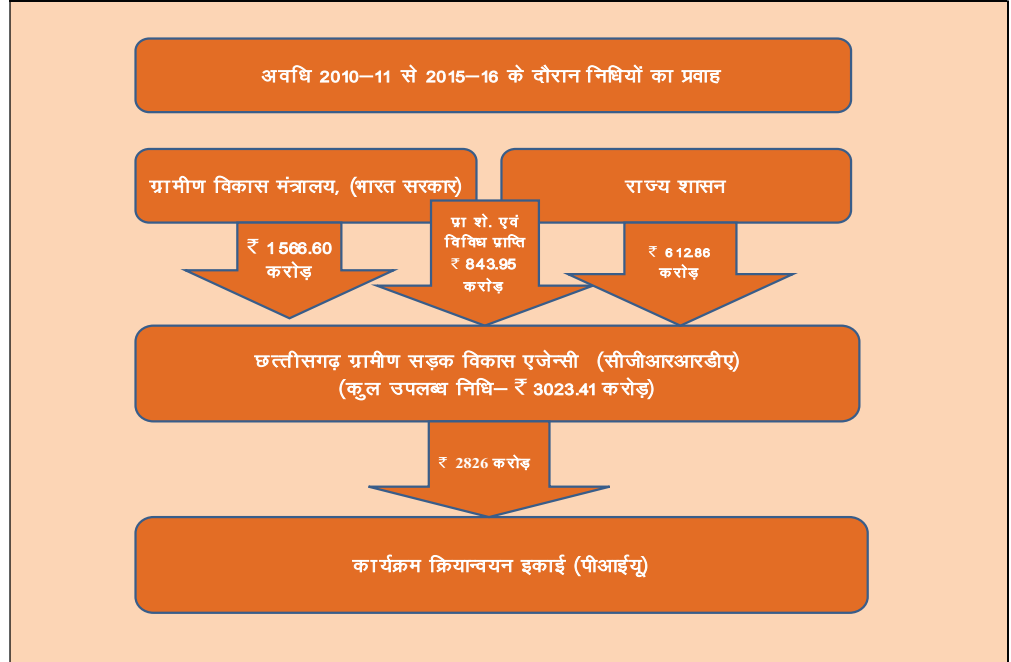
### 2.3.3 निधिकरण का स्वरूप

परियोजनाओं के लिए निधियाँ दो किस्तों में मंत्रालय द्वारा छत्तीसगढ़ ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (सीजीआरआरडीए) को जारी की जाती है। परियोजनाओं की स्वीकृत लागत के 50 प्रतिशत के बराबर की पहली किस्त एवं उपलब्ध निधियों की 60 प्रतिशत राशि का उपयोग कर लेने तथा पिछले वर्षों में सौंपे गए सड़क कार्यों का कम से कम 80 प्रतिशत कार्य एवं उस वर्ष से पहले के सभी वर्षों में सौंपे गए 100 प्रतिशत कार्य पूर्ण कर लिये जाने की शर्त के अधीन द्वितीय किस्त (प्रदाय किए गए कार्यों की लागत की बकाया शेष राशि के बराबर) जारी की जाती है। इसके पश्चात्, सीजीआरआरडीए, कार्यों के क्रियान्वयन के लिए पीआईयू को निधियाँ जारी करता है।

उपलब्ध निधियों में वित्तीय वर्ष की तिथि 1 अप्रैल को सीजीआरआरडीए के पास

उपलब्ध निधियाँ (अर्जित ब्याज सहित) एवं वित्तीय वर्ष के दौरान जारी की गयी किस्त यदि कोई हो तो, शामिल होंगी। अधिक समय लगने, पारित मध्यस्थता/न्यायिक निर्णय तथा निविदा के अधिशुल्क के कारण होने वाले सभी लागत राज्य शासन द्वारा वहन किए जायेंगे।

निम्नलिखित फ्लोचार्ट में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के तहत निधियों का प्रवाह दर्शाया गया है:-



### 2.3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों में यह सुनिश्चित करना था कि:

- कोर नेटवर्क एवं जिला ग्रामीण सड़क योजना का निर्धारण/तैयार किए जाने के लिए अपनायी गयी प्रणाली और प्रक्रियाएं, कार्यक्रम के प्रावधानों के अनुरूप एवं पर्याप्त थी;
- सड़कों के चयन की पद्धति उपयुक्त थी;
- वित्तीय प्रबंधन प्रभावी था एवं कार्यों का क्रियान्वयन मितव्ययी, कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से किया गया था; तथा
- वर्तमान निगरानी प्रणाली और गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र पर्याप्त एवं वांछित लक्ष्यों के प्राप्त करने हेतु प्रभावी था।

### 2.3.5 लेखापरीक्षा विस्तार, कार्यप्रणाली और नमूना चयन

निष्पादन लेखापरीक्षा 18 जिलों (27 जिलों में विभाजित) में से छः जिलों<sup>1</sup> (नौ जिलों में विभाजित) को शामिल करते हुए 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के लिए की गयी। कार्यों के क्रियान्वयन हेतु पीआईयू प्राथमिक लेखापरीक्षित इकाइयाँ थी। जिलों का चयन राज्य के सभी तीन भौगोलिक भागों में से एक विस्तृत नमूना चयन के आधार पर किया गया। जिसके अंतर्गत राज्य के प्रत्येक भाग से 25 प्रतिशत जिलों का

<sup>1</sup> रायपुर, बिलासपुर, राजनांदगांव, जशपुर, दंतेवाड़ा और कांकेर

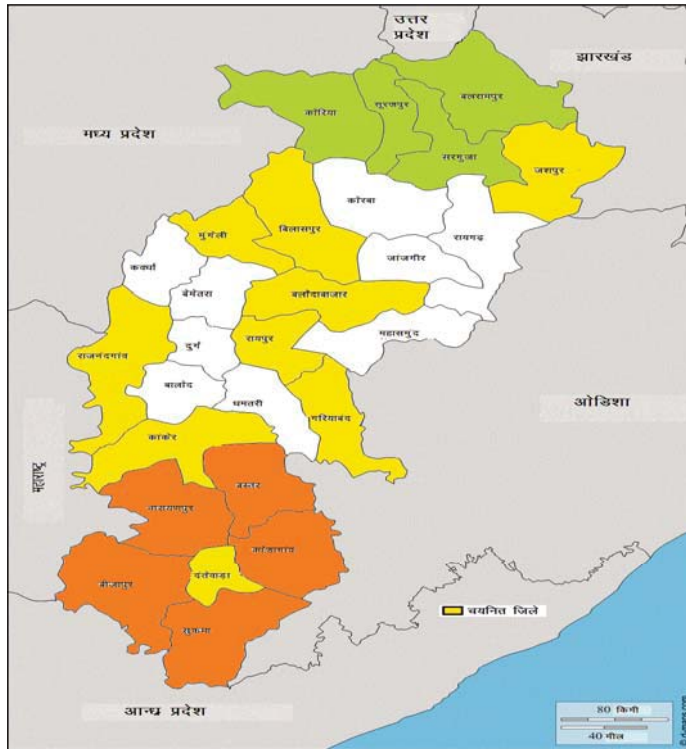
चयन प्रोबैबिलिटी प्रपोर्शनल टू साइज विदाउट रिप्लेसमेंट विधि के आधार पर किया गया जिसमें पिछले पांच वर्षों के दौरान पीएमजीएसवाई के अंतर्गत किए गए व्यय को आधार के रूप में लिया गया। चयनित छः जिलों का विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 2.3.1: चयनित जिलों का विवरण

उत्तर की पहाड़ियाँ <sup>2</sup>		छत्तीसगढ़ के मैदानी क्षेत्र <sup>3</sup>		बस्तर का पठार <sup>4</sup>	
1	जशपुर	1	बिलासपुर (बिलासपुर और मुंगेली)	1	कांकेर
		2	रायपुर (रायपुर, बालौदाबाजार और गरियाबंद)	2	दंतेवाड़ा
		3	राजनांदगांव		

इसके अलावा, प्रत्येक जिले में सड़क कार्यों के 25 प्रतिशत पैकेजों का चयन सिंपल रैंडम सैंपलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट विधि के आधार पर किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित जिलों में चयन किए पैकेजों की संख्या का विवरण परिशिष्ट 2.3.1 में दर्शाया गया है।

अपर मुख्य सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विभाग (पी एवं आरआरडी), छत्तीसगढ़ शासन के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मापदंड कार्यप्रणाली एवं कवरेज पर चर्चा हेतु आगम बैठक का आयोजन जनवरी 2016 में किया गया था। मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सीईओ) सीजीआरआरडीए एवं छः नमूना जाँच जिलों के पीआईयू के कार्यपालन अभियंताओं के कार्यालयों की लेखापरीक्षा अप्रैल से जुलाई 2016 के दौरान की गयी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हेतु विभाग के अपर मुख्य सचिव के साथ निर्गम बैठक अक्टूबर 2016 में आयोजित की गयी। विभाग द्वारा दिये गए उत्तरों को प्रतिवेदन में सम्यक रूप से शामिल किया गया है।



<sup>2</sup> उत्तर की पहाड़ियों में जिलों की संख्या – पुराने 3 / नए 5  
<sup>3</sup> छत्तीसगढ़ के मैदानी क्षेत्र में जिलों की संख्या – पुराने 10 / नए 15  
<sup>4</sup> बस्तर के पठार में जिलों की संख्या – पुराने 5 / नए 7



### 2.3.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नालिखित स्रोतों से लिए गए:-

- कार्यक्रम के दिशा-निर्देश एवं ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी एवं बाद में किए गए सभी संशोधन;
- पीएमजीएसवाई की परिचालन नियमावली, लेखा नियमावली, ग्रामीण सड़क नियमावली (आरआरएम) इत्यादि;
- एनआरआरडीए द्वारा जारी किए गए वार्षिक प्रतिवेदन/अनुदेश/दिशा-निर्देश;
- ग्रामीण विकास विभाग, भारत सरकार द्वारा जारी किए गए परिपत्र/निर्देश।

### लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.3.7 योजना

सीजीआरआरडीए द्वारा जिलों में विद्यमान और प्रस्तावित सड़क नेटवर्क संरचना को दर्शाते हुए व्यापक नयी कनेक्टिविटी प्राथमिकता सूची (सीएनसीपीएल) और व्यापक उन्नयन प्राथमिकता सूची (सीयूपीएल) में दिखाये गए पहुँच विहीन बसाहटों को बारहमासी सड़कों द्वारा जोड़े जाने के लिए कोर नेटवर्क तैयार (फरवरी 2005) किया गया था।

सड़को के चयन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार किए जाने इत्यादि में पायी गयी कमियों पर निम्न टिप्पणियाँ हैं:

#### 2.3.7.1 बसाहटों की सम्पर्कता स्थिति

कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य पात्र बसाहटों को बारहमासी सड़क संपर्क उपलब्ध कराया जाना था। पीएमजीएसवाई में वर्तमान सड़को के उन्नयन का भी प्रावधान था लेकिन यह कार्यक्रम का केन्द्र बिन्दु नहीं है।

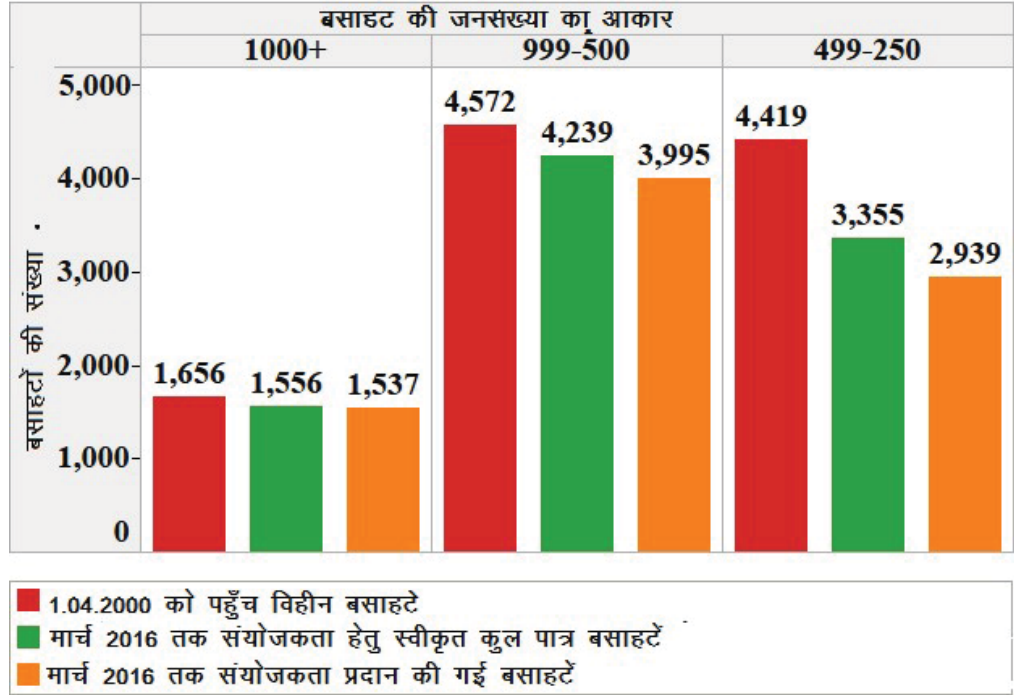
मार्च 2016 तक जुड़े हुए एवं पहुँच विहीन बसाहटों की स्थिति नीचे दर्शायी गयी है:

तालिका 2.3.2: जुड़े हुए एवं संपर्क विहीन बसाहटों की स्थिति

विवरण	जनसंख्या			
	1000+	999-500	पात्र 499-250	कुल पात्र
01-04-2000 की स्थिति में पहुँच विहीन बसाहटें (संख्या)	1656	4572	4419	10647
मार्च 2016 तक स्वीकृत कुल पात्र बसाहटें (संख्या)	1556	4239	3355	9150
मार्च 2011 तक संपर्क प्रदाय किए बसाहटें (संख्या)	1404	2994	1485	5883
मार्च 2016 तक संपर्क प्रदाय किए बसाहटें (संख्या)	1537	3995	2939	8471
मार्च 2016 की स्थिति में पीएमजीएसवाई के अंतर्गत शेष पहुँच विहीन बसाहटें (संख्या)	19	244	416	679
स्वीकृत बसाहटों में से पहुँच विहीन बसाहटों का प्रतिशत	1	6	12	7
अवधि 2011-16 के दौरान कवर किए गए बसाहटें (संख्या)	133	1001	1454	2588

कार्यक्रम के प्रारंभ होने के 15 वर्षों बाद भी 679 पात्र बसाहटें पहुँच विहीन रह गयी है

चार्ट 1: जुड़े हुए एवं संपर्क विहीन बसाहटों की स्थिति



जैसा कि उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 1000 से ऊपर की जनसंख्या वाली एक प्रतिशत बसाहटें, 999 और 500 के मध्य जनसंख्या वाली छः प्रतिशत बसाहटें तथा 499 और 250 के बीच की जनसंख्या वाली 12 प्रतिशत बसाहटें मार्च 2016 की स्थिति में पहुँच विहीन थी। इस प्रकार, कार्यक्रम के प्रारंभ होने के 15 साल बाद भी कुल स्वीकृत पात्र बसाहटें में से सात प्रतिशत बसाहटों को बारहमासी सड़कों से जोड़ा जाना शेष था।

निर्गम बैठक (अक्टूबर 2016) के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने बताया कि कुछ सड़कों को छोड़कर सभी बसाहटों को बारहमासी सड़कों से आज की तिथि में जोड़ दिया गया है। उत्तर तथ्यों पर आधारित नहीं था क्योंकि सीजीजीआरडीए ने लेखापरीक्षा को दिये अपने जवाब (नवंबर 2016) में कहा कि 581 पात्र बसाहटें अभी भी बारहमासी सड़कों से जोड़ी जानी है।

### 2.3.7.2 लक्ष्य और उपलब्धियाँ

राज्य में वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान बसाहटों को जोड़े जाने हेतु वर्षवार भौतिक लक्ष्यों एवं उपलब्धियों का विवरण निम्न प्रकार हैं :

तालिका 2.3.3: वर्षवार भौतिक लक्ष्य और उपलब्धियाँ

वर्ष	लक्ष्य		उपलब्धि		प्राप्ति की प्रतिशतता	
	बसाहटें	लम्बाई (किमी में)	बसाहटें	लम्बाई (किमी में)	बसाहटें	लम्बाई
2011-12	लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया		376	1053.65	—	—
2012-13	लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया		311	1024.08	—	—
2013-14	लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया		425	1292.05	—	—
2014-15	लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया		915	2648.15	—	—
2015-16	1239	3657.58	561	1848.31	45	1239
<b>योग</b>			<b>2588</b>	<b>7866.24</b>		

(स्रोत: सीजीआरडीए द्वारा प्रदान की गई सूचना)

वर्ष 2011-12 से 2014-15 की अवधि के दौरान कोई भी लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि 2011-12 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान कोई भी लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए थे। लक्ष्य निर्धारित करने की शुरुआत 2015-16 में हुई। वर्ष 2015-16 के दौरान, बसाहटों की संख्या के मामले में लक्ष्य की भौतिक प्राप्ति 45 प्रतिशत थी जबकि सड़क की लंबाई के निर्माण के मामले में यह 51 प्रतिशत रही। 2011-15 के दौरान लक्ष्य का अभाव और 2015-16 में धीमी प्रगति कार्यक्रम के कमजोर कार्यान्वयन की ओर इंगित करता है।

निर्गम बैठक (अक्टूबर 2016) के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि प्रत्येक वर्ष सीजीआरआरडीए द्वारा वर्ष के दौरान निष्पादित कए जाने हेतु सड़कों की स्वीकृतियाँ एनआरआरडीए से माँगी थी। इनका अनुमोदन पूर्व में ही प्राप्त कर लिया गया था और इनको ही लक्ष्य के रूप में माना जा सकता है। अपर मुख्य सचिव ने आगे कहा गया कि 2015-16 से सीजीआरआरडीए ने लक्ष्यों का निर्धारण किया जाना प्रारंभ कर दिया है।

### 2.3.7.3 उन्नयन कार्य का नयी संपर्कता पर प्राथमिकता दिया जाना

पीएमजीएसवाई के दिशानिर्देश की कंडिका 2.2 में स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया है कि उन्हीं जिलों में वर्तमान सड़कों का उन्नयन (निर्धारित मानदंडों के अनुसार) किया जाएगा, जहां निर्दिष्ट जनसंख्या वाली सभी पात्र बसाहटों को बारहमासी सड़क संपर्क प्रदान कर दिया गया हो, क्योंकि उन्नयन, कार्यक्रम का केंद्रीय बिन्दु नहीं है।

छ: चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने तीन जिलों<sup>5</sup> में देखा कि इन जिलों में उपलब्ध 127 सड़कों की नए सड़क संपर्क कार्य किए जाने के पूर्व ही पाँच पैकेजों की 16 सड़कों हेतु सीजीआरआरडीए द्वारा उन्नयन कार्य स्वीकृत (2007-09) और क्रियान्वित किए गए। कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन कर इन कार्यों को अप्रैल 2011 से जनवरी 2015 के मध्य ₹ 33.87 करोड़ रूपए का व्यय करते हुए पूर्ण कराया गया। विस्तृत विवरण परिशिष्ट 2.3.2 में दर्शाये गए है।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि प्रारंभ में बिना जिला भेदभाव के सड़क संपर्क कार्य के साथ साथ उन्नयन कार्य भी लिए गए। तथापि अपर मुख्य सचिव ने आश्वासन दिया कि भविष्य में संबंधित जिलो में केवल नए सड़क संपर्क कार्यों के पूर्ण होने के पश्चात ही उन्नयन कार्यों को लिया जाएगा।

### 2.3.7.4 अधिक चौड़ाई के लिंक मार्गों के निर्माण के कारण स्वीकार्य लागत की अपेक्षा ₹ 9.09 करोड़ की अतिरिक्त लागत।

पीएमजीएसवाई के अंतर्गत निर्मित ग्रामीण सड़कों को आईआरसी के ग्रामीण सड़क नियमावली में दिए गए तकनीकी विनिर्देश एवं ज्यामितीय डिजाइन मानकों को पूरा करना था। आईआरसी : एसपी 20-2002 की कंडिका 2.6.4 अनुशंसा करती है कि जहाँ यातायात घनत्व 100 मोटर चालित वाहन प्रतिदिन (एमवीपीडी) से कम है और जहाँ बंद छोर, निम्न बसाहट या दुर्गम परिस्थितियों की वजह से यातायात में वृद्धि होने की संभावना कम है ऐसी ग्रामीण सड़कों की चौड़ाई तीन मीटर तक सीमित की जा सकती है।

छ: जिलों के पीआईयू में चयनित पैकेजों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि यातायात घनत्व 100 एमवीपीडी से कम होने के बावजूद भी राशि ₹ 125.66 करोड़ की लागत के 80 लिंक<sup>6</sup> मार्गों का निर्माण 3.75 मीटर की उच्चतर चौड़ाई के साथ

कम यातायात घनत्व वाली सड़कों का उच्चतर कैरेजवे चौड़ाई के साथ क्रियान्वयन किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 9.09 करोड़ की अतिरिक्त लागत

<sup>5</sup> रायपुर, बिलासपुर और राजनांदगांव

<sup>6</sup> लिंक मार्ग वे सड़कें हैं जो कि एक बसाहट या बसाहटों के एक समूह को थू मार्गों या जिले की सड़कों से जोड़ती हैं। लिंक मार्गों का छोर, समान्यतः बसाहट पर समाप्त होने वाले बंद सिरे होते हैं।

किया गया था। इस प्रकार पीआईयू से संबंधित कार्यपालन अभियंताओं द्वारा 0.75 मीटर की अधिक चौड़ाई पर राशि ₹ 9.09 करोड़ अतिरिक्त व्यय किया गया जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3.3 में दर्शाया गया है।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए अपर मुख्य सचिव ने कहा कि भविष्य में सड़कों की चौड़ाई, पीएमजीएसवाई के दिशानिर्देश के अनुसार निर्दिष्ट यातायात घनत्व के अनुसार डिजाइन की जाएगी।

### 2.3.7.5 कार्य का अनियमित क्रियान्वयन

चरौदा से दोंदेकला की 2.5 किमी लंबी सड़क का नवीनीकरण का कार्य सीजीआरआरडीए द्वारा ₹ 2.71 करोड़ में स्वीकृत (जनवरी 2016) किया गया। उक्त कार्य कार्यपालन अभियंता, पीआईयू, रायपुर द्वारा एक ठेकेदार को ₹ 2.05 करोड़ में प्रदाय (फरवरी 2016) किया गया। ठेकेदार ने नवंबर 2016 में कार्य पूरा कर लिया और ₹ 1.71 करोड़ का भुगतान प्राप्त किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्य के डीपीआर में 60 मिमी डेन्स बिटुमिनस मेकाडम (डीबीएम) और 25 मिमी सेमीडेंस बिटुमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) के क्रियान्वयन की अनुशंसा की गई थी। तथापि, डीपीआर की स्वीकृति नहीं दी गयी तथा इस आधार पर कि डीबीएम और एसडीबीसी पीएमजीएसवाई विशिष्टियों का हिस्सा नहीं थे, 60 मिमी बिटुमिनस मेकाडम (बीएम) और 20 मिमी मिक्सड सील सरफेसिंग (एमएसएस) की परिवर्तित विशिष्टियों के साथ प्राक्कलन का अनुमोदन सीजीआरआरडीए द्वारा किया गया। यद्यपि, आईआरसी 37 के अनुसार सर्वेक्षित यातायात घनत्व (पाँच मिलियन स्टैंडर्ड ऐक्सल) और सबग्रेड की कैलिफोर्निया बियरिंग रेशियो (3.17) हेतु 60 मिमी डीबीएम और 25 मिमी. एसडीबीसी के क्रियान्वयन की अनिवार्यता थी।

अतएव प्राक्कलन का अनुमोदन स्थापित मानदंडों का उल्लंघन था एवं ऐसे प्राक्कलन के आधार पर ₹ 67.58 लाख के बीएम और एमएसएस के कार्य को शामिल करते हुए ₹ 1.71 करोड़ की लागत के कार्य का क्रियान्वयन अनियमित था।

विभाग ने साथ ही कहा (नवंबर 2016) कि क्योंकि डीबीएम और एसडीबीसी पीएमजीएसवाई विशिष्टियों का हिस्सा नहीं थे, बी.एम. और एमएसएस का प्रावधान एवं क्रियान्वयन किया गया। निर्गम बैठक (अक्टूबर 2016) के दौरान अपर मुख्य सचिव ने कहा कि सीजीआरआरडीए ने लेखापरीक्षा के दौरान संशोधित डीपीआर प्रस्तुत नहीं किया था किन्तु इसे लेखा परीक्षा को उपलब्ध कराया जाएगा।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यातायात की गणना (सीवीपीडी<sup>7</sup>-1275) के अनुसार डीबीएम और एसडीबीसी का क्रियान्वयन किया जाना था और यदि पीएमजीएसवाई की विशिष्टियों में आवश्यक डीबीएम और एसडीबीसी के निष्पादन की अनुमति नहीं थी तो सड़क का कार्य पीएमजीएसवाई के अंतर्गत नहीं अपितु अन्य एजेंसियों जैसे कि पीडब्ल्यूडी इत्यादि के माध्यम से लिया जाना था। इसके अतिरिक्त, संशोधित डीपीआर भी लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किया गया (दिसंबर 2016)।

### 2.3.7.6 एमएसएस के बजाय ओजीपीसी एवं सील कोट का क्रियान्वयन किए जाने के कारण ₹ 2.25 करोड़ की अतिरिक्त लागत

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) विशिष्टियों की कंडिका 512.1.1 के अनुसार, एमएसएस का निष्पादन पूर्व निर्मित सतह पर वेअरींग कोट्स कि उपयोगिता में किया जाता है। जिसके लिये मिक्स सील सरफेस को बीटुमिन बाईंडर के साथ तैयार करना, बिछाना एवं एग्रीगेट के साथ संमिश्रण कर संघनित करना होता

पीएमजीएसवाई के अंतर्गत स्वीकृति प्राप्त करने हेतु आवश्यक विशिष्टियों से समझौता करते हुए कार्य का अनियमित क्रियान्वयन किया गया

नवीनीकरण कार्य महीने मद् से कराये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.25 करोड़ की अतिरिक्त लागत

<sup>7</sup> कामर्शियल वेहिकल प्रतिदिन

है। जबकि, एमएसएस का जीवनकाल ओपेन ग्रेडेड प्रीमिक्स कारपेट (ओजीपीसी) एवं सील कोट के जीवनकाल से अधिक होता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः चयनित जिलों में से पाँच जिलों<sup>8</sup> (पीआईयू) में, 45 सड़कों का नवीनीकरण का कार्य अप्रैल 2015 से जनवरी 2016 के मध्य एमएसएस, जो कि नवीनीकरण कार्यों के लिए न केवल उपयुक्त है बल्कि अल्पव्ययी और लंबे जीवनकाल वाला है, के बजाय ओजीपीसी एवं सील कोट से कराया गया। इसकी परिणति ₹ 2.25 करोड़ के परिहार्य अतिरिक्त लागत के रूप में हुई जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3.4 में है।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने सीजीआरआरडीए को लेखापरीक्षा की अनुशंसा के अनुसार डीपीआर तैयार किए जाने के निर्देश दिये।

### 2.3.7.7 मध्यस्थ नदियों और नालों पर सेतु के बिना सड़कों पर ₹ 23.29 करोड़ का अनुत्पादक व्यय

सड़कों के मध्य से गुजरने वाली नदियों या नालों पर सेतुओं का निर्माण नहीं किए जाने के फलस्वरूप पहुँच प्रदान करने में विफलता रही जबकि इन सड़कों पर ₹ 23.29 करोड़ का व्यय अनुत्पादक रहा

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना का उद्देश्य 1,000 या अधिक की जनसंख्या वाली सभी पहुँच विहीन बसाहटों को मार्च 2003 के अंत तक और 500 से 999 (जनजातीय और पहाड़ी क्षेत्रों में 250 से 499 की जनसंख्या वाली बसाहटों को शामिल करते हुए) बसाहटों को मार्च 2007 के अंत तक बारहमासी सड़क (एडबल्यूआर) सम्पर्क प्रदाय की जानी थी।

लेखापरीक्षा ने चयनित छः जिलों में से तीन<sup>9</sup> में पाया कि आठ सड़कों के मध्य से नदियां या नाले गुजर रहे थे परंतु इन पर सेतु कार्यों का क्रियान्वयन नहीं किया गया जिसके कारण लक्षित बसाहटों को पहुँच प्रदान नहीं की जा सकी। आठ आवश्यक सेतुओं में से, शासन ने एक सेतु की स्वीकृति (फरवरी 2014) दी थी और शेष सात सेतु कार्य दिसंबर 2016 तक प्रस्ताव के स्तर पर थे। पीआईयू बिलासपुर के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा द्वारा बिलासपुर जिले की सड़क (टी20 कुलीकुक्कदा-बसहा, पैकेज सीजी 0268), जिसके लिए सेतु कार्य की स्वीकृति दी गयी है, के संयुक्त भौतिक सत्यापन (जून 2016) के दौरान यह देखा गया कि (चित्र सहित) सेतु निर्माण कार्य के प्रारम्भ किए जाने के पूर्व ही सड़क को पूर्ण कर लिया गया (मार्च 2014) जिससे बसहा बसाहट को पहुँच प्रदाय किए जाने के उद्देश्य की पूर्ति जून 2016 तक नहीं हो सकी।



टूटी कड़ी-बिलासपुर की कुलीकुक्कदा से बसहा की सड़क

इस प्रकार, पुलों के निर्माण में विफलता के परिणामस्वरूप, इन सड़कों पर किया ₹ 23.29 करोड़ का व्यय, जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3.5 में है, चार से 10 वर्षों के लिए अनुत्पादक सिद्ध हुआ क्योंकि ये सड़कें, 7,635 की कुल जनसंख्या वाली लक्षित बसाहटों को बारहमासी पहुँच प्रदान नहीं कर सकीं।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि एक सेतु की स्वीकृति एनआरआरडीए से प्राप्त कर ली गयी है तथा शेष सेतुओं की स्वीकृतियाँ प्रस्ताव के स्तर पर हैं।

<sup>8</sup> रायपुर, बिलासपुर, राजनांदगांव, दंतेवाड़ा और कांकेर

<sup>9</sup> रायपुर, बिलासपुर और राजनांदगाँव

### 2.3.7.8 दोषपूर्ण डीपीआर का तैयार किया जाना और सड़क के पहुँच मार्ग के बह जाने की वजह से हानि

रायपुर जिले की सड़क टी 02 (धुराबांधा से पौसरी) के संयुक्त भौतिक सत्यापन (मई 2015) के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि एक ह्यूम पाइप पुलिया के एक तरफ का पहुँच मार्ग भारी बारिश की कारण बह गया था। जिसका निरीक्षण (अगस्त 2014) पीआईयू रायपुर के उप संभागीय अधिकारी (एसडीओ) द्वारा किया गया था। निरीक्षण प्रतिवेदन में यह उल्लेख किया गया था कि बाढ़ के कारण सड़क क्षतिग्रस्त हो गयी थी। छोटे पुलों और पुलियों की डिजाइन हेतु आईआरसी एसपी 13 के दिशानिर्देशों के अनुसार डिजाइन करने से पहले आवश्यक डिजाइन आंकड़े जैसे कि उच्चतम बाढ़ स्तर, वर्षा के आकँड़े, जलग्रहण क्षेत्र, क्रॉस सेक्शन इत्यादि एकत्र किये जाने चाहिए।

डीपीआर की समीक्षा के दौरान यह पाया गया कि उच्चतम बाढ़ स्तर, वार्षिक वर्षा के आँकड़ों का, जो कि पुलिया का डिजाइन तैयार करने के लिए आवश्यक थे, उल्लेख नहीं किया गया था। इससे पानी के बहाव का समुचित आकलन नहीं किया जा सका और पहुँच मार्ग क्षतिग्रस्त हुआ। इसे सुधारे जाने हेतु आरडी 2830 मीटर (7x1000 मिमी) पर ₹ 82.58 लाख मूल्य के अतिरिक्त काजवे का प्राक्कलन तैयार कर कलेक्टर, बलौदाबाजार को प्रस्तुत किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि यह प्राक्कलन पुनः जल प्रवाह की बिना किसी गणना के तैयार किया था। यद्यपि, यह प्राक्कलन स्वीकृत नहीं किया गया था (अक्टूबर 2016)। परिणामस्वरूप, पहुँच मार्ग की क्षति की मरम्मत नहीं की जा सकी और बारहमासी संपर्क स्थापित नहीं किया जा सका।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि भविष्य में पुलिया और काजवे के डीपीआर, विनिर्दिष्ट सभी सुरक्षा उपायों के साथ तैयार किये जायेंगे। तथ्य यह है कि अभियंताओं जिन्होंने दोषपूर्ण डीपीआर तैयार किया और अनुमोदित किया, जिसके कारण क्षति हुई, के विरुद्ध न कोई कार्रवाई की गयी न ही विचाराधीन है।

### 2.3.8 सड़कों का अनुपयुक्त चयन

#### 2.3.8.1 वन विभाग की अनुमति के अभाव के कारण सड़क का पूरा न होना

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के परिचालन नियमावली की धारा 6.9.2 के अनुसार, पारिस्थितिकीय रूप से संवेदनशील क्षेत्रों जैसे कि, राष्ट्रीय उद्यानों, वन्यजीव और पक्षी अभयारण्यों और आरक्षित वनों में सड़कों के चयन से बचा जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एक सलाहकार द्वारा वर्ष 2012-13 में विस्तृत सर्वेक्षण के पश्चात देवपुरी से ठाकुरदिया (0 से 20.9 किलोमीटर) सड़क निर्माण हेतु डीपीआर तैयार किया गया था। डीपीआर में, सलाहकार ने उल्लेख किया है कि सड़क का 14.9 किमी का हिस्सा बारनवापारा अभयारण्य में आता है। इसके पश्चात् भी शासन ने सड़क का कार्य स्वीकृत किया जिसमें बिटुमिनस का निर्माण कार्य शामिल था। सड़क द्वारा 3,399 की जनसंख्या वाले 13 बसाहटे जोड़ी जानी थी। निर्माण कार्य एक ठेकेदार को ₹ 8.92 करोड़ की लागत पर सितंबर 2015 तक कार्य पूर्ण किए जाने हेतु प्रदाय (अगस्त 2014) किया गया था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि विभाग ने सड़क निर्माण के लिये वन विभाग से अनुमति मांगी थी (अगस्त 2014) जो की बारनवापारा में नहीं आने वाले केवल प्रारंभिक छः किमी के खण्ड के लिए ही दी गई थी। विभाग ने इस भाग को ₹ 2.11 करोड़ की लागत से पूर्ण (फरवरी 2016) किया।

अभयारण्य से गुजरने वाली सड़क का चयन किए जाने के फलस्वरूप वन विभाग की अनुमति के अभाव में कार्य अपूर्ण रहने से 500 से अधिक की जनसंख्या के लिए एडबल्यूआर पहुँच प्रदान करने का उद्देश्य विफल रहा

पूर्ण सड़क ने, पीएमजीएसवाई के अंतर्गत 500 की जनसंख्या से अधिक के लिए ही सभी बारहमासी सड़क सम्पर्क के लिए बनाये मापदंड के विपरीत, 500 से कम जनसंख्या वाली केवल दो बसाहटों को पहुँच प्रदान की जबकि शेष 11 बसाहटें योजना में होने के पश्चात भी पहुँच हेतु नहीं ली जा सकी (अक्टूबर 2016)। इस प्रकार, वन अधिनियम के उल्लंघन में अभयारण्य क्षेत्र में बिटुमिनस कार्य की स्वीकृति से 500 से ऊपर की जनसंख्या के लिए बारहमासी सड़क सम्पर्क प्रदाय किए जाने के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकी।

निर्गम बैठक के दौरान अपर मुख्य सचिव ने कहा कि इस सड़क के अभयारण्य से होकर गुजरने के कारण पूर्ण रूप से पूरा नहीं किया जा सका। अपर मुख्य सचिव ने आगे कहा कि लक्षित एवं अन्य अनुषांगिक बसाहटों को छोड़कर सड़क के साथ स्थित कुछ अनुषांगिक बसाहटों को जोड़ा गया है। जवाब पुष्टि करता है कि पीएमजीएसवाई के अंतर्गत 500 से अधिक की जनसंख्या के लिए ही बारहमासी सड़क सम्पर्क प्रदाय किए जाने के उद्देश्य को विफल करते हुए सड़क के अनुचित चयन किया गया।

### 2.3.8.2 राज्य की अन्य एजेंसियों द्वारा सड़कों के निर्माण के कारण राज्य शासन पर ₹ 5.16 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त भार

छत्तीसगढ़ शासन ने आदेश जारी किया (जुलाई 2009) कि पीएमजीएसवाई के अंतर्गत शामिल सड़कों का निर्माण राज्य की अन्य एजेंसियों द्वारा नहीं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित छः जिलों में से चार<sup>10</sup> में, पीएमजीएसवाई के अंतर्गत निर्माण हेतु कोर नेटवर्क में चयनित पाँच सड़कों का निर्माण राज्य की अन्य एजेंसियों जैसे कि लोक निर्माण विभाग और मुख्य मंत्री ग्राम सड़क योजना (एमएमजीएसवाई) द्वारा ₹ 5.16 करोड़ की लागत से किया गया। यद्यपि, एमएमजीएसवाई और पीएमजीएसवाई पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के समग्र नियंत्रण में है।

इस प्रकार, राज्य के बजट से राज्य की अन्य एजेंसियों द्वारा पीएमजीएसवाई के कोर नेटवर्क के अंतर्गत शामिल सड़कों के निर्माण के परिणामस्वरूप राज्य शासन पर ₹ 5.16 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त भार पड़ा जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.3.6** में है।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि कुछ बसाहटों को राज्य की अन्य एजेंसियों द्वारा पहुँच प्रदान किया गया यद्यपि यह सड़कें कोर नेटवर्क का हिस्सा थी। अपर मुख्य सचिव ने आगे कहा कि विभाग द्वारा निर्देश अन्य एजेंसियों के लिए जारी किया जा चुका था कि एनओसी प्राप्त किए बिना पीएमजीएसवाई की सड़कों का निर्माण नहीं किया जाय।

तथापि, अपर मुख्य सचिव, राज्य शासन के अन्य विभागों द्वारा पीएमजीएसवाई सड़कों के निर्माण किए जाने से रोकने हेतु विभागीय निर्देशों का अनुपालन कर पाने में विफल रहने के कारणों की व्याख्या नहीं कर सके। यह राज्य शासन के विभिन्न विभागों के मध्य समन्वय के कमी को भी दर्शाता है जिसके कारण राज्य के राजकोष पर परिहार्य भार पड़ा।

### 2.3.9 वित्तीय प्रबंधन

#### 2.3.9.1 वर्ष के अंत में अत्यधिक अंतिम शेष

पीएमजीएसवाई के दिशा-निर्देशों के अनुसार, मंत्रालय परियोजनाओं के लिए सीजीआरआरडीए को दो किस्तों में निधियाँ जारी करता है। सीजीआरडीए द्वारा अवधि 2011-16 के दौरान निधियों की प्राप्तियों एवं व्यय का विवरण निम्नानुसार है:

<sup>10</sup> बिलासपुर, जशपुर, राजनन्दगाँव और दंतेवाड़ा

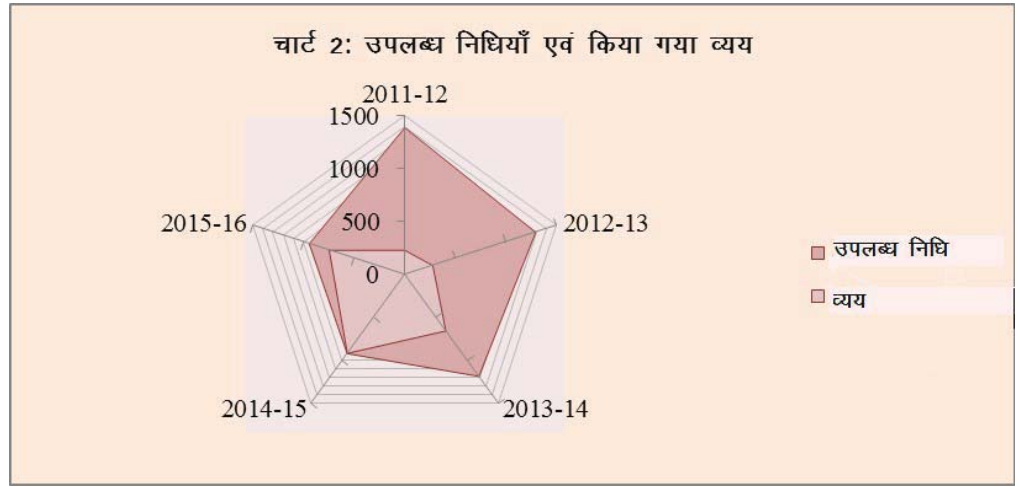
पीएमजीएसवाई के कोर नेटवर्क की सड़कों का क्रियान्वयन राज्य की अन्य एजेंसियों द्वारा किए जाने से राशि ₹ 5.16 करोड़ का राजकोष पर भार

तालिका 2.3.4: वर्ष के अंत में अत्याधिक अंतिम शेष

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियां	विविध प्राप्तियां	वर्ष के दौरान कुल प्राप्ति	कुल उपलब्ध निधि	कुल व्यय	उपयोग का प्रतिशत	अंतिम शेष
1	2	3	4	5 = (3+4)	6	7	8	9
2011-12	547.09	812.56	27.15	839.71	1386.80	230.22	17	1156.58
2012-13	1156.57	26.23	110.31	136.54	1293.11	277.03	21	1016.08
2013-14	1016.08	66.00	102.69	168.69	1184.77	655.93	55	528.84
2014-15	528.84	348.31	43.05	391.36	920.20	917.21	99	2.99
2015-16	2.99	926.36	13.66	940.02	943.01	745.61	79	197.40
<b>योग</b>		<b>2179.46</b>	<b>296.86</b>	<b>2476.32</b>	<b>3023.41<sup>11</sup></b>	<b>2826.00</b>		<b>197.40</b>

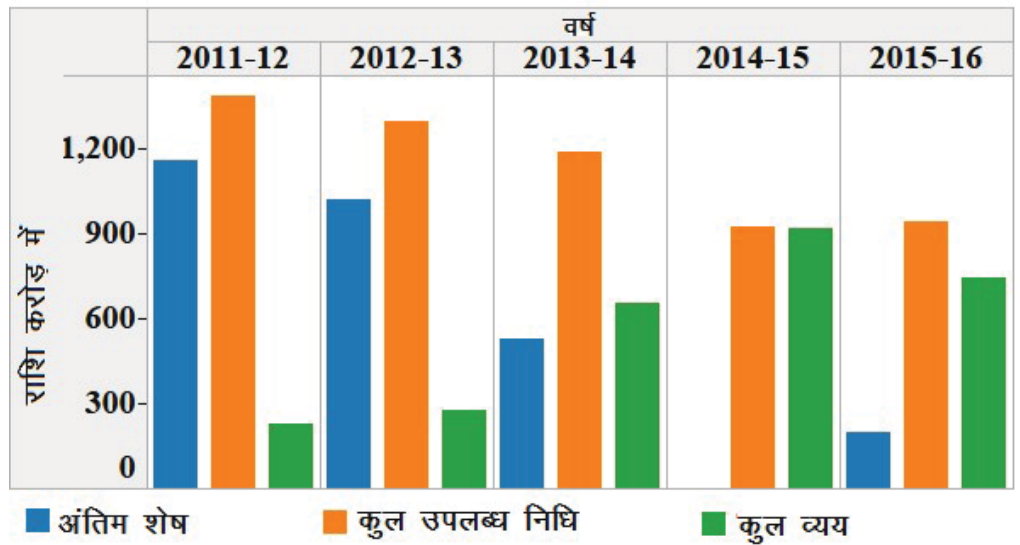
(₹ करोड़ में)

(स्रोत: सीजीआरआरडीए द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार)



चार्ट 3: वर्ष के अंत में अंतिम शेष

(₹ करोड़ में)



<sup>11</sup> प्रारंभिक शेष + कुल प्राप्ति = कुल निधि  
547.09 + 2476.32 = 3023.41



उपरोक्त तालिका से यह दृष्टिगत है कि 2011-16 के मध्य निधियों का उपयोग 17 प्रतिशत से 99 प्रतिशत के मध्य रहा। व्यय की दक्षता, 2011-12 और 2012-13 की अवधि के दौरान अत्यधिक निम्न रही जिसकी परिणति 2011-12, 2012-13 और 2013-14 वर्षों के दौरान अंतिम शेष के रूप में हुई। यह इंगित करता है कि विभाग अभीष्ट प्रयोजनों के लिए उपलब्ध निधियों का व्यय नहीं कर सकता था और लक्षित जनसंख्या को लाभ नहीं पहुँच सका। 2011-12 और 2012-13 वर्षों के लिए अंतिम शेष अत्यधिक रहा यहाँ तक कि उपलब्ध निधियों का क्रमशः 83 प्रतिशत और 79 प्रतिशत था।

### 2.3.9.2 ब्याज के माँग के दावे ₹ 3.32 करोड़ का भारतीय स्टेट बैंक से वसूल नहीं किया जाना

एमओयू के अनुसार पीएमजीएसवाई के अंतर्गत निधियों की बैंकिंग व्यवस्था हेतु भारतीय स्टेट बैंक (एसबीआई), सीजीआरआरडीए एवं एनआरआरडीए के मध्य त्रिपक्षीय अनुबंध (अगस्त 2004) किया जाना था। त्रिपक्षीय अनुबंध के खंड 4 (viii) और (ix) के अनुसार पीएमजीएसवाई की कार्यक्रम निधि में ₹ 25 लाख से अधिक की धनराशि स्वतः रूप से एक वर्ष की परिपक्वता के लिए सावधि जमा के रूप में निवेशित हो जाना चाहिए था और ब्याज निवेश के दिनांक से नकदीकरण के दिनांक तक शीघ्र नकदीकरण हेतु बिना किसी शुल्क के देय होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि चार्टर्ड एकाउंटेंट की रिपोर्ट के अनुसार, एसबीआई ने त्रिपक्षीय अनुबंध का अनुपालन नहीं किया था जिसके लिए सीजीआरआरडीए ने मार्च 2015 तक ₹ 29.89 करोड़ की ब्याज हानि का माँग किया था (जून 2015) जिसमें से बैंक ने राशि ₹ 26.58 करोड़ जमा कर दिये थे (जून 2016) और ₹ 3.32 करोड़ की शेष राशि माफ करने के लिए अनुरोध (जून 2016) किया था। तथापि, ₹ 3.32 करोड़ की राशि न तो माफ की गयी है और न ही वसूल की गयी है (अक्टूबर 2016)।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि ब्याज के माँग को एसबीआई से वसूल किया जाना है और सीजीआरआरडीए को बकाया माँग के भुगतान के लिए नोटिस जारी करने का निर्देश दिया। तथापि, वसूली यदि कोई हो तो की सूचना लेखापरीक्षा को नहीं दी गयी (दिसंबर 2016)।

### 2.3.9.3 अर्जित ब्याज पर आयकर छूट का लाभ उठाने में विफलता के कारण से ₹ 1.63 करोड़ की हानि

सीजीआरआरडीए एक पंजीकृत सोसाइटी है और गैर-लाभकारी संगठन के रूप में कार्य करता है, अतः इसे आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 12 ए के तहत आयकर के भुगतान से छूट प्राप्त है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि बैंकों ने सीजीआरआरडीए द्वारा, शासन से उपलब्ध कराई गई निधियों पर अर्जित ब्याज पर ₹ 1.63 करोड़ की आयकर की कटौती की थी जैसा कि नीचे दिखाया गया है:

तालिका 2.3.5: बैंक द्वारा की गयी आयकर कटौती का विवरण

वित्तीय वर्ष	बैंक द्वारा आयकर कटौती (₹ में)
2011-12	कोई कटौती नहीं
2012-13	1411075.00
2013-14	1493498.00
2014-15	13347960.00
2015-16	कोई कटौती नहीं
<b>योग</b>	<b>16252533.00</b>

(स्रोत: सीजीआरआरडीए द्वारा प्रदान की गई जानकारी)

यद्यपि सीजीआरआरडीए को आयकर भुगतान से छूट प्राप्त है, विभाग ने बैंकों के साथ इस मामले को, यह सुनिश्चित करने के लिए इस प्रकार के कटौतियाँ न हों, समय पर संज्ञान में नहीं लिया। इसके पश्चात, विभाग ने निर्धारण वर्ष 2013-14 से वर्ष 2015-16 के लिए आईटीआर-V के माध्यम से ₹ 1.63 करोड़ मूल्य के आयकर की वापसी की माँग की है जो कि अभी भी प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2016)।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि आयकर छूट की वसूली की जानी है और इसके लिए, सीजीआरआरडीए को आयकर विभाग से वापसी की माँग प्रस्तुत करने के लिए निर्देशित किया गया है। तथापि वसूली, यदि कोई की गयी हो तो, लेखापरीक्षा को सूचित नहीं की गयी थी (दिसंबर 2016)।

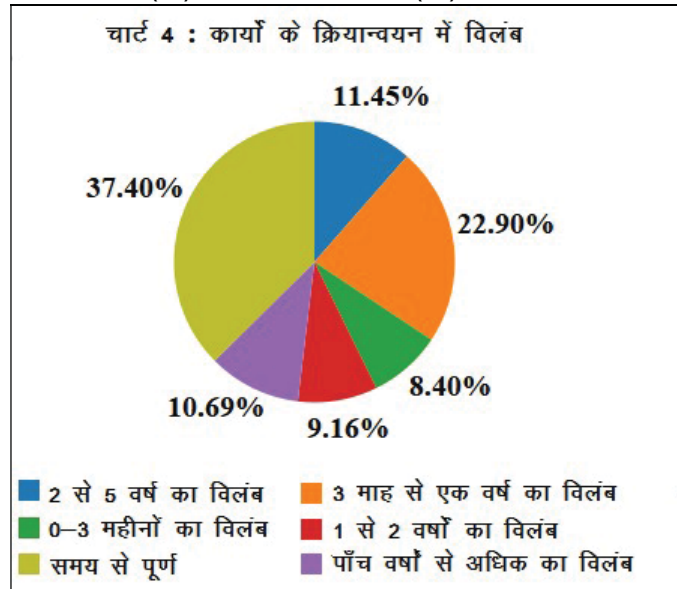
### 2.3.10 कार्यों का क्रियान्वयन

#### 2.3.10.1 कार्यों के पूर्ण होने में विलंब एवं ₹ 4.49 करोड़ की शास्ति ठेकेदारों से वसूली नहीं होना

कार्यों के क्रियान्वयन में देरी के लिए दोषी ठेकेदारों से प्रतिसमापन क्षति की राशि ₹ 4.49 करोड़ की वसूली नहीं की गई

पीएमजीएसवाई के दिशा-निर्देशों (पैरा 13.1) में प्रावधान है कि स्वीकृत परियोजनाओं का क्रियान्वयन पीआईयू द्वारा किया जाना है और कार्यादेश के जारी होने की तारीख से वर्षा ऋतु सहित 12 महीने की अवधि के भीतर पूर्ण किया जाना है। यदि कार्यों के क्रियान्वयन की अवधि के मानसून अथवा अन्य मौसमी घटकों से प्रतिकूल रूप से प्रभावित होने की संभावना हो तो कार्यक्रम का अनुमोदन करते समय क्रियान्वयन की समय अवधि को उपयुक्त रूप से निर्धारित किया जा सकता है परंतु किसी भी स्थिति में यह 12 कैलेंडर महीने से अधिक नहीं होना चाहिए।

चयनित 131 पैकेजों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि 82 पैकेजों के पूर्ण होने में एक से लेकर 129 महीनों के मध्य का अत्याधिक विलम्ब हुआ जैसा कि **परिषिष्ट 2.3.7** में वर्णित है। कारणों में भूमि विवाद (11), वन संबंधी अनुमति में देरी (02), भारी वर्षा (22), नक्सल गतिविधियाँ (32) और अन्य कारण (15) शामिल थे।



इनमें से छः पैकेजों में, डेढ़ महीने से लेकर 76 महीने (**परिषिष्ट 2.3.8**) की सीमा के मध्य विलम्ब हुआ जिनके लिए कोई भी समय वृद्धि स्वीकृत नहीं किया गया था। इन कार्यों के निष्पादन में देरी के कारण, ₹ 8.48 करोड़ की प्रतिसमापन क्षति वसूल की

जानी थी जिसके विपरीत ₹ 3.99 करोड़ की ही वसूली की गयी थी जबकि ₹ 4.49 करोड़ की परिसमापन क्षति ठेकेदारों से अभी भी वसूली हेतु शेष थी।

निर्गम बैठक के दौरान अपर मुख्य सचिव ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और कहा कि शास्ति की शेष राशि शीघ्र ही वसूल कर ली जाएगी जिसकी सूचना लेखापरीक्षा को दी जायेगी। तथापि, वसूली यदि कोई की गयी हो तो, लेखापरीक्षा को सूचित नहीं की गयी थी (दिसंबर 2016)।

### 2.3.10.2 लागत का ₹ 21.22 करोड़ से बढ़ जाना

अपूर्ण कार्यों को निरस्त किए जाने में विलम्ब के कारण कार्यों की लागत ₹ 21.22 करोड़ से बढ़ जाना

नमूना जाँच किए गए छः में से तीन जिलों<sup>12</sup> में लेखापरीक्षा ने पाया कि पीएमजीएसवाई के अंतर्गत छः पैकेजों के माध्यम से ₹ 53.06 करोड़ की ग्रामीण सड़कों के निर्माण, उन्नयन और संधारण का कार्य अलग अलग ठेकेदारों को प्रदाय किया गया। कार्यों को वर्षा ऋतु सहित 12 महीनों के भीतर पूर्ण किया जाना था। ठेकेदार, 10 से 15 महीनों की समय वृद्धि दिए जाने के पश्चात भी, ₹ 31.15 करोड़ के मूल्य का कार्य पूरा नहीं कर सके। परिणामस्वरूप, ₹ 21.90 करोड़ के कार्यों को आंशिक निष्पादन के बाद संबंधित पीआईयू के कार्यपालन अभियंता द्वारा दण्डात्मक धाराओं के अधीन निरस्त (नवंबर 2008 से जनवरी 2015) कर दिया गया था। ठेकेदारों द्वारा अधूरे छोड़े गए राशि ₹ 31.15 करोड़ के शेष कार्यों को अन्य ठेकेदारों को ₹ 52.37 करोड़ की कुल अनुबंध राशि पर प्रदाय किया गया। परिणामस्वरूप कार्यों की लागत ₹ 21.22 करोड़ से बढ़ गयी (परिशिष्ट 2.3.9)।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि भविष्य में ठेकेदारों के कार्य कार्यक्रम का पालन करने में विफल रहने पर कार्य के लागत को कम से कम बढ़ने देने के लिए कार्यों को समय पर निरस्त कर दिया जाएगा।

तथ्य यह है कि कार्यों में विलंब के लिए ठेकेदार उत्तरदायी थे। सीजीआरआरडीए ने कार्यों के निरस्त किए जाने के पूर्व ठेकेदारों को 10 महीने से लेकर 15 महीने का समय वृद्धि दिया जिससे कार्यों की लागत बढ़ गयी।

### 2.3.10.3 ₹ 18.17 करोड़ की राशि की पर्यवेक्षण, गुणवत्ता की जाँच एवं माप दर्ज किए जाने के कार्य को अनियमित रूप से प्रदाय किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 8.03 करोड़ का अधिक भुगतान

सलाहकार द्वारा स्फीतिपूर्ण माप दर्ज किए जाने के कारण ठेकेदारों को ₹ 8.03 करोड़ रुपये का अधिक भुगतान

पीएमजीएसवाई की वित्तीय नियमावली की कंडिका 11.2.8 और निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 4.034 के अनुसार कार्यों की माप समान्यतः एक एसडीओ या का. अ. द्वारा अधिकृत किए गए किसी अन्य अधीनस्थ द्वारा ली जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 4.040 के अनुसार कार्यपालन अभियंता द्वारा प्रायः अधीनस्थों द्वारा लिये गए मापों की जाँच माह के दौरान भुगतान किए गए अंतिम देयकों के कम से कम 10 प्रतिशत की सीमा तक करनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि उपरोक्त प्रावधान का उल्लंघन करते हुए, सीजीआरआरडीए ने बिलासपुर जिले में ₹ 18.17 करोड़ का पर्यवेक्षण, गुणवत्ता नियंत्रण और माप दर्ज किए जाने इत्यादि का कार्य एक सलाहकार को प्रदाय किया।

पीआईयू, बिलासपुर (मुंगेली) के अभिलेखों की जाँच से आगे ज्ञात हुआ कि पीएमजीएसवाई के तहत पैकेज क्रमांक-0251 और सीजी-0246 के लिए ग्रामीण सड़कों के निर्माण, उन्नयन और संधारण का कार्य दो ठेकेदारों को क्रमशः ₹ 11.15 करोड़ एवं ₹ 7.91 करोड़ पर प्रदाय (क्रमशः मई 2007 और जून 2007) किया गया। कार्यों को 12 महीने के भीतर पूरा किया जाना था।

<sup>12</sup> रायपुर, बिलासपुर और जशपुर

यह देखा गया है कि सलाहकार ने इन पैकेजों के लिए ₹ 4.07 करोड़ के किए गए कार्य के वास्तविक मूल्य के स्थान पर ₹ 12.10 करोड़ की माप दर्ज की (जून 2008 और अप्रैल 2009)। इस प्रकार माप पुस्तिका में दर्ज बढ़े हुए माप के कारण ठेकेदारों को ₹ 8.03 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

इसके अलावा, सलाहकार द्वारा कोई भी गुणवत्ता जाँच नहीं की गयी। कार्यपालन अभियंता, पीआईयू बिलासपुर ने सलाहकार और ठेकेदार के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज कराई (जनवरी 2009) जबकि वसूली के लिए ठेकेदार के विरुद्ध राजस्व वसूली प्रमाण पत्र (आरआरसी) जारी किया गया है (अक्टूबर 2012)। तथापि, वसूली नहीं की गयी है (अक्टूबर 2016), जबकि सलाहकार की नियुक्ति समाप्त कर दी गयी थी।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने सीजीआरआरडीए को ठेकेदारों और सलाहकार के विरुद्ध अतिरिक्त भुगतान की राशि की वसूली के लिए कार्रवाई करने का निर्देश दिया। अपर मुख्य सचिव ने सीजीआरआरडीए को एशियाई विकास बैंक (एडीबी) को दोषी सलाहकार को काली सूची में डालने हेतु सूचित करने का निर्देश भी दिया।

इस संबंध में यहाँ यह उल्लेखनीय है कि पीएमजीएसवाई की केंद्रीय समीक्षा की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के आधार पर ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने राज्य शासन से इस प्रकरण में की गयी कार्रवाई का विवरण मांगा (नवंबर 2016) है।

इस प्रकार, भुगतान के पूर्व, पीआईयू के कार्यपालन अभियंता द्वारा सत्यापन किए जाने हेतु एक तंत्र सुनिश्चित किए बिना पीएमजीएसवाई के दिशानिर्देशों के विरुद्ध पर्यवेक्षण, गुणवत्ता की जांच एवं मापों के दर्ज किए जाने का कार्य सलाहकार को दिये जाने के कारण ठेकेदारों का अधिक भुगतान हुआ।

#### 2.3.10.4 दोषी ठेकेदारों से परिसमापन क्षति ₹ 4.99 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना

डिफेक्ट लायबिलिटी अवधि के दौरान सड़कों के संधारण कार्य नहीं किए जाने पर भी ₹ 4.99 करोड़ की वसूली ठेकेदारों से नहीं किया गया

पीएमजीएसवाई के दिशानिर्देशों (पैरा 13.1) में प्रावधान है कि स्वीकृत परियोजनाओं का क्रियान्वयन पीआईयू द्वारा किया जाना है एवं कार्यादेश के जारी होने की तारीख से वर्षा ऋतु सहित 12 महीने की अवधि के भीतर पूरा किया जाना है।

इसके अतिरिक्त, अनुबंध की धारा 44 के अनुसार, यदि पूर्णता दिनांक, निर्धारित पूर्णता तिथि से अधिक होती है तो ठेकेदार, नियोक्ता को प्रति सप्ताह या उसके भाग के रूप में उस दर पर जैसा कि उस अवधि के कांट्रैक्ट डाटा में उल्लिखित है के अनुसार परिसमापन क्षति का भुगतान करेगा। यदि ठेकेदार कांट्रैक्ट डाटा में निर्धारित लक्ष्य को हासिल करने में विफल रहता है तो उसी दर से परिसमापन क्षति की राशि रोकी जाएगी। परिसमापन क्षति की कुल राशि कांट्रैक्ट डाटा में उल्लिखित राशि से अधिक नहीं होगी। नियोक्ता, ठेकेदार को देय भुगतान में से परिसमापन क्षति की राशि घटा सकता है। परिसमापन क्षति का भुगतान ठेकेदार की अन्य देनदारियों को प्रभावित नहीं करेगा। अनुबंध की सामान्य शर्तों के खंड 44 के अंतर्गत परिसमापन क्षति (अधिकतम 10 प्रतिशत की दर से) की वसूली की जानी थी। इसके अलावा, परफॉर्मंस गारंटी अवधि के अंदर सीजीआरआरडीए द्वारा सड़कों के रखरखाव/संधारण के लागत की वसूली भी दोषी ठेकेदारों से की जाएगी।

कार्यपालन अभियंता, पीआईयू, बलौदाबाजार के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि तीन पैकेजों (सीजी 1449, सीजी 1457 और सीजी 1466) में ठेकेदारों ने डिफेक्ट लायबिलिटी अवधि के दौरान सड़कों के संधारण कार्य को नहीं किया और कार्यों को छोड़ दिया। डिफेक्ट लायबिलिटी अवधि में सड़कों का संधारण नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप डिफेक्ट लायबिलिटी, परिसमापन क्षति और मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ब्याज के रूप में ₹ 4.99 करोड़ रुपये की राशि वसूल की जानी थी। इसमें से सुरक्षा

जमा, परफॉर्मस गारंटी और विविध जमा के रूप में ₹ 3.68 करोड़ विभाग के पास उपलब्ध था। दोषी ठेकेदार से ₹ 1.31 करोड़ की अंतर की राशि वसूल की जानी थी। तथापि, दिसंबर 2016 तक कोई भी राशि वसूल या समायोजित नहीं की गयी। विवरण परिशिष्ट 2.3.10 में दर्शाये गए हैं।

निर्गम बैठक (अक्टूबर 2016) के दौरान अपर मुख्य सचिव ने कहा कि ₹ 4.99 करोड़ की कुल वसूली योग्य राशि में से ₹ 3.68 करोड़ पहले ही समायोजित कर ली गयी है और शेष ₹ 1.31 करोड़ की वसूली के लिए दोषी ठेकेदार को आरआरसी जारी किया जाएगा। अपर मुख्य सचिव का उत्तर तथ्यों पर आधारित नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा दिसंबर 2016 में वसूली की वस्तुस्थिति प्राप्त किए जाने पर पाया गया कि विभाग के पास उपलब्ध ठेकेदार से देय ₹ 3.68 करोड़ न तो समायोजित की गयी थी और न ही ₹ 1.31 करोड़ की शेष राशि वसूल की गयी थी।

### 2.3.10.5 कम संख्या में पुलों/क्रास ड्रेनेज और कम लंबाई की सड़कों का क्रियान्वयन

#### (i) क्रास ड्रेनेज (सीडी) कार्यों का कम संख्या में क्रियान्वयन

छ: जिलों में 28 सड़कों (परिशिष्ट 2.3.11) के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि 16 सड़कों के प्रकरणों में सड़क निर्माण के दौरान डीपीआर में अनुमोदित 87 में से 45 सीडी/पुलियों का निर्माण नहीं किया गया जो कि दोषपूर्ण डीपीआर तैयार किए जाने की ओर इंगित करता है। प्रत्येक सड़क में कम क्रियान्वित किए गए सीडी कार्यों की संख्या एक से 10 के मध्य रही जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3.12 में दिया गया है।

निर्गम बैठक के दौरान अपर मुख्य सचिव ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और सीजीआरआरडीए को कार्य को अंतिम रूप देने से पहले सुरक्षा राशि के रूप में अतिरिक्त दस प्रतिशत रोके जाने के लिए निर्देशित किया ताकि प्राक्कलन और निष्पादन के मध्य भिन्नता के प्रकरणों में, सलाहकार को जिसने डीपीआर तैयार किया था, यदि कोई अतिरिक्त भुगतान किया गया हो तो वसूल किया जा सके।

#### (ii) कम लंबाई की सड़कों का निष्पादन

लेखापरीक्षा ने छ: चयनित जिलों में संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान देखा कि 28 में से 12 सड़कों में डीपीआर में प्रस्तावित 56 किलोमीटर की सड़कों की लंबाई में से केवल 50 किमी का निर्माण किया गया था और शेष छ: किमी को क्रियान्वित किए बिना ही सड़क निर्माण कार्य को अंतिम रूप दे दिया गया था। तथापि, इन सड़कों ने लक्षित बसाहटों को पहुँच प्रदान की और बसाहटों से बाहर नहीं गयीं। ऐसी सड़कों का विवरण परिशिष्ट 2.3.13 में दिखाया गया है।

निर्गम बैठक के दौरान अपर मुख्य सचिव ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और सीजीआरआरडीए को कार्य को अंतिम रूप देने से पहले सुरक्षा राशि के रूप में अतिरिक्त 10 प्रतिशत रोके जाने के लिए निर्देशित किया ताकि प्राक्कलन और निष्पादन के मध्य भिन्नता के प्रकरणों में सलाहकार को जिसने डीपीआर तैयार किया था, यदि कोई अतिरिक्त भुगतान किया गया हो तो वसूल किया जा सके।

### 2.3.11 गुणवत्ता नियंत्रण, निगरानी और मूल्यांकन

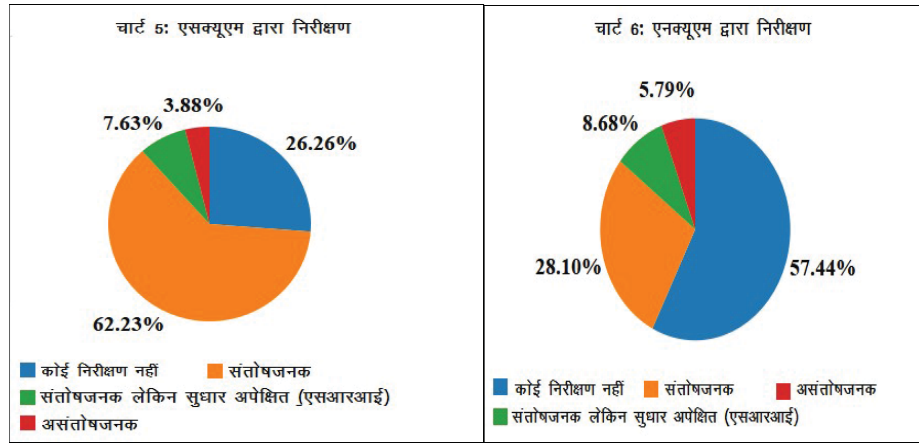
#### 2.3.11.1 एसक्यूएम/एनक्यूएम द्वारा निर्धारित संख्या में निरीक्षण किए जाने में कमी

पीएमजीएसवाई की संचालन नियमावली की कंडिका 11.5 के प्रावधानों के अनुसार, गुणवत्ता प्रबंधन के दूसरे स्तर का संचालन राज्य ग्रामीण सड़क विकास एजेंसियों (एसआरआरडीए) द्वारा राज्य गुणवत्ता समन्वयक (एसक्यूसी) की अध्यक्षता में किया जाएगा। एसक्यूसी राज्य गुणवत्ता निरीक्षक (एसक्यूएम) द्वारा निरीक्षण के लिए इस

एसक्यूएम और एनक्यूएम द्वारा निर्धारित संख्या में निरीक्षण किए जाने में कमियाँ

तरह से कार्यक्रमों की रूपरेखा तैयार करेगा कि प्रत्येक कार्य का कम से कम तीन बार निरीक्षण हो सके। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक सड़क का एनक्यूएम द्वारा कम से कम एक बार निरीक्षण किया जाना चाहिए।

चयनित पैकेजों के अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि 255 सड़क निर्माण कार्य मार्च 2006 और मार्च 2016 के बीच पूर्ण किए गए थे। इस प्रकार, इन पूर्ण सड़क निर्माण कार्यों के लिए एसक्यूएम द्वारा कुल 773 निरीक्षण और एनक्यूएम द्वारा 242 निरीक्षण किए जाने थे जिसके विपरीत एसक्यूएम एवं एनक्यूएम द्वारा क्रमशः 570 निरीक्षण और 103 निरीक्षण ही किए गए। इनमें से 124 जाँच 'असंतोषजनक' और 'संतोषजनक परंतु सुधार अपेक्षित (एसआरआई)' पाये गये। जिसमें से संबंधित पीआईयू द्वारा 120 एटीआर प्रस्तुत कर दिये गए थे जबकि चार प्रकरणों में विभाग द्वारा कोई भी जानकारी उपलब्ध नहीं करायी गयी। आगे, एसक्यूएम के मामले में 203 निरीक्षणों की संख्या में जबकि एनक्यूएम के मामले में 139 निरीक्षणों की संख्या में कमी पायी गयी। इसमें, 44 सड़कों में एसक्यूएम द्वारा कोई भी निरीक्षण नहीं किया जाना शामिल है। विवरण परिशिष्ट 2.3.14 में दिया गया है।



इस प्रकार, नियमावली के प्रावधान का पालन नहीं किया गया था और सड़कों के निर्माण की निगरानी एवं गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त निरीक्षण किए गए थे।

निर्गम बैठक के दौरान अपर मुख्य सचिव ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और कहा कि एसक्यूएम द्वारा निर्धारित संख्या में निरीक्षण किया जा रहा था।

### 2.3.11.2 सड़कों के संधारण और नवीनीकरण से संबंधित सूचनाओं के आंकड़ों की प्रविष्टि का प्रावधान नहीं किया गया था

चयनित पीआईयू के ऑनलाईन प्रबंधन, निगरानी और लेखांकन प्रणाली (ओएमएमएस) के आंकड़ों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि सड़कों के संधारण और नवीनीकरण कार्यों के लिए न तो आंकड़ों की प्रविष्टि की गयी थी और न कोई जानकारी अपलोड की गयी थी क्योंकि ओएमएमएस सॉफ्टवेयर इस कार्य को सुसाध्य बनाये जाने के लिए अद्यतन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ओएमएमएस के लाभों की प्राप्ति नहीं हो सकी।

निर्गम बैठक के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, अपर मुख्य सचिव ने कहा कि संधारण और सड़कों के नवीनीकरण से संबंधित आंकड़ों की प्रविष्टि के लिए एनआरआरडीए द्वारा एक अलग मॉड्यूल विकसित किया जा रहा था। वर्तमान में यह केवल लेखांकन प्रयोजनों के आंकड़ों की प्रविष्टियाँ लेने में सक्षम है एवं संधारण नवीनीकरण से संबंधित अन्य आंकड़ों को समायोजित किए जाने हेतु विस्ताराधीन है।

### 2.3.12 निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा में आयोजना, निष्पादन और गुणवत्ता नियंत्रण में कमियाँ सुस्पष्ट हुईं। यद्यपि विभाग ने व्यय दक्षता को 2011-12 के 17 प्रतिशत के निम्न स्तर से सुधार कर वर्ष 2015-16 में 79 प्रतिशत किया है और इन पाँच वर्षों की अवधि के दौरान शनैः शनैः अधिकाधिक गाँवों को जोड़ा है, लेकिन ऐसे विषय शेष रह गए जिन्होंने पूर्ण पहुँच के उद्देश्यों को प्राप्त करने में बाधा उत्पन्न की जो कि नीचे उल्लिखित है:

राज्य में, योजना के क्रियान्वित होने के 15 वर्षों पश्चात भी 581 पात्र बसाहटें पहुँच विहीन रहीं। शासन ने सड़कों के उन्नयन को प्राथमिकता दी जबकि पहुँच विहीन बसाहटों की उपेक्षा की गई। दोषपूर्ण डीपीआर के परिणामस्वरूप अतिरिक्त चौड़ाई का अवांछित संशोधन, कार्यों के क्रियान्वयन में उच्चतर विशिष्टियों को अपनाये जाने से राजकोष पर अतिरिक्त भार पड़ा।

नौ लक्षित बसाहटें ₹ 25.40 करोड़ के व्यय के पश्चात भी सेतुओं के अभाव, वन विभाग का अनुमोदन नहीं प्राप्त होने इत्यादि कारणों से पहुँच विहीन बनी रही।

कार्यों का क्रियान्वयन अप्रभावी अनुबंध प्रबंधन, परिसमापन क्षति को वसूल किए जाने में विफलता, स्फीतिपूर्ण मापों के कारण अधिक भुगतान इत्यादि से प्रभावित रहा।

सभी स्तरों पर एक विस्तृत क्रियाविधि तंत्र निर्धारित होने के पश्चात् भी निगरानी कार्यक्रम प्रभावी नहीं था। 57 प्रतिशत प्रकरणों में एनक्यूएम ने किसी भी नमूने की जाँच नहीं की थी और 26 प्रतिशत प्रकरणों में एसक्यूएम में भी कोई नमूना जाँच नहीं की।

ऑनलाईन प्रबंधन, निगरानी और लेखांकन प्रणाली (ओएमएमएस) सॉफ्टवेयर, ऑनलाईन वेब आधारित प्रणाली को संधारण और सड़कों के नवीनकरण से संबंधित आंकड़ों की प्रविष्टि के लिए विकसित नहीं किया गया था।

### 2.3.13 अनुशंसाएं

विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी शेष पात्र बसाहटें प्राथमिकता के आधार पर बारहमासी सड़कों से जुड़ी हो।

विभाग यह सुनिश्चित कर सकता है कि डीपीआर पूरी सावधानी और निर्धारित, उचित प्रक्रियाओं को अपनाते हुए तैयार किए जाय ताकि लक्षित बसाहटें पहुँच विहीन न रहें और राजकोष पर अतिरिक्त भार से बचा जा सके।

विभाग, छूटे हुए सेतुओं का निर्माण, ठेकेदारों के पहुँचाये गए अनुचित लाभ और निम्नस्तरीय कार्य के निष्पादन के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित करने तथा गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र में प्रणालीगत कमियों को निराकृत करना सुनिश्चित कर सकता है।

विभाग कार्यक्रम के क्रियान्वयन के दौरान निगरानी एवं निर्णय प्रक्रिया हेतु ओएमएमएस का एक प्रभावी उपकरण के रूप में संचालन सुनिश्चित कर सकता है।

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग

2.4 लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में ई-वर्क्स पर सूचना प्रौद्योगिकीय लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

ई-वर्क्स, वेब आधारित एक एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में मैनुअल कार्य को कम करने, कार्य प्रक्रिया को कारगर बनाने और योजना बनाने में दक्षता लाने, निरीक्षण करने तथा उत्पादकता बढ़ाने के साथ-साथ कार्यालयीन प्रक्रिया में पारदर्शिता लाने के उद्देश्य से दिसंबर 2012 में लागू किया गया था। यह एप्लीकेशन राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) रायपुर द्वारा रूपांकित एवं संधारित किया जाता है।

सॉफ्टवेयर के आयोजना में प्रभावकारिता, कार्यान्वयन, विभागीय नियमों का समाहन, निपुणता तथा डाटा की शुद्धता का आकलन करने के उद्देश्य से ई-वर्क्स की सूचना-प्रौद्योगिकीय लेखापरीक्षा अप्रैल 20016 तथा नवम्बर 2016 के मध्य की गई। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के सूचना-प्रौद्योगिकी प्लेटफॉर्म, डाटा सुरक्षा नीति तथा डाटा प्रबंधन की भी समीक्षा की गई। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष हैं:

योजना

विभागीय आवश्यकताओं के आंकलन हेतु यूजर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन बनाया नहीं गया था, जबकि एनआईसी द्वारा तैयार किया गया सॉफ्टवेयर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था। तथापि प्रणाली को दिसम्बर 2012 में विभागीय आवश्यकताओं का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु पॉयलेट टेस्टिंग के बिना लागू कर दिया गया था। परिणामतः सॉफ्टवेयर में कई महत्वपूर्ण अवयव नहीं थे, जिसकी परिणती प्रचालन अदक्षता, प्रणाली को बाईपास कर राशि ₹ 2.22 करोड़ के गबन प्रणाली से राशि ₹ 57.91 करोड़ के अनाधिकृत सेल्फ चेक आहरण, 'गैर-अनुबंधित बिल मोड्यूल' के द्वारा राशि ₹ 344.49 करोड़ के अनियमित भुगतान के रूप में हुई।

(कंडिका 2.4.8 से 2.4.8.9, 2.4.9.2 तथा 2.4.9.3)

विभागीय नियमों का रूपांकन

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में ई-वर्क्स अनुकूलन की योजना एवं क्रियान्वयन में कमियां थी क्योंकि 25 में से 11 मुख्य विभागीय आवश्यकताओं को प्रणाली में समाहित नहीं किया गया था। जबकि 14 प्रमुख आवश्यकताएं जिन्हें समाहित किया गया था उनमें से पांच क्रियाशील नहीं थी। शेष नौ समाहित विभागीय आवश्यकताएं यद्यपि उपयोग में लाई जा रही थी किन्तु वे वांछित परिणाम देने में विफल थी। परिणामतः विभाग मासिक लेखे एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के अंतिम उत्पाद के रूप में उत्पन्न करने के स्थान पर हाथों से तैयार करने हेतु विवश था। अतः ई-वर्क्स प्रक्रियात्मक दक्षता बढ़ाने एवं मानव हस्तक्षेप कम करने के उद्देश्य में पूर्णतः विफल रहा था।

(कंडिका 2.4.9.1 से 2.4.9.13)



### डाटा प्रबंधन एवं प्रचालन नियंत्रण

प्रचालन नियंत्रण उपयुक्त नहीं था क्योंकि प्रणाली गलत वर्क कोड उत्पन्न कर रही थी एवं लोक निर्माण विभाग के मद अब भी प्रणाली में उपलब्ध थे जबकि प्रणाली का लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी हेतु अनुकूलन किये हुए चार वर्ष पूर्व किया गया था। आगे प्रणाली में उपलब्ध डाटाबेस में डाटा की विश्वसनीयता संदेहास्पद थी जैसे 146 मामलों में बजट के बिना व्यय अनुमत्य किये गये थे, जबकि 45 मामलों में प्रशासनिक स्वीकृति की निरंक राशि के साथ भी प्रणाली द्वारा डाटा जनित किया जा रहा था। अतः वर्तमान स्थिति में प्रणाली पर निर्भरता अधिक जोखिम भरा था।

(कंडिका 2.4.10.1 से 2.4.10.2)

### सूचना-प्रौद्योगिकी एवं डाटा सुरक्षा नीति

विभाग में अभिलिखित पासवर्ड एवं सुरक्षा नीति का अभाव था। प्रारंभिक लॉग-इन के समय प्रणाली पासवर्ड परिवर्तित करने अथवा आवधिक परिवर्तन हेतु विवश नहीं कर रही थी तथा सूचना प्रौद्योगिकी सुरक्षा मानकों के विपरीत दोहराये गये असफल लॉग-इन प्रयासों के बाद भी यूजर आईडी को ब्लॉक नहीं कर रही थी। अतः उचित सुरक्षा नीति एवं पहुंच नियंत्रण तंत्र की अनुपलब्धता ने प्रणाली को अनाधिकृत परिवर्तन हेतु सुगम बना दिया था।

(कंडिका 2.4.12)

### 2.4.1 परिचय

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग (लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग) छत्तीसगढ़ शासन पर ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों को पेयजल उपलब्ध कराने का दायित्व है। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) द्वारा विकसित, रूपांकित एवं संधारित एक वेब आधारित एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर ई-वर्क्स के माध्य से अपने लेनदेनों के कंप्यूटरीकरण का प्रारंभ (दिसंबर 2012) किया था। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के पाँच<sup>1</sup> स्तरों पर अवस्थित कार्यालयों के लेखाकरण को वस्तुनिष्ठ बनाने तथा कार्य प्रणाली को सुविधाजनक करने के साथ-साथ विभाग द्वारा प्रारंभ की गई योजनाओं के प्रभावकारी आयोजन, कार्यान्वयन, क्रियान्वयन तथा निरीक्षण हेतु संबंधित सॉफ्टवेयर को विकसित किया गया था।

ई-वर्क्स आंकड़ों का केंद्रीय भंडारण करता है तथा उक्त आंकड़ों से अंतःक्रिया करने के लिए ब्राउजर आधारित सरल इंटरफेस उपलब्ध कराता है। उप-संभाग, संभाग, मण्डल एवं परिक्षेत्र स्तरों पर प्रविष्ट किए गए मूल आंकड़े संबंधित उच्च कार्यालयों के लिए वर्गीकृत सूचना का आधार तैयार करते हैं। जानकारी प्रक्रमण एवं उनको साझा करने में लगने वाले समय को कम करने के साथ-साथ विभाग के अंतर्गत सही जानकारी उपलब्ध कराने के उद्देश्य से उक्त परियोजना प्रारंभ की गई थी। मैनुअल कार्य को कम करना, कार्य प्रक्रिया का सरलीकरण करना और योजना बनाने एवं निरीक्षण की दक्षता बढ़ाने के साथ-साथ प्रक्रिया में पारदर्शिता लाने के अतिरिक्त विभागीय कार्यालयों की उत्पादकता बढ़ाना इसका उद्देश्य था।

<sup>1</sup> प्रमुख अभियंता, मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता, कार्यपालन अभियंता एवं उपसंभागीय अधिकारी

### 2.4.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर सचिव लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग का प्रशासनिक प्रमुख है, जबकि प्रमुख अभियंता विभागीय प्रमुख है। प्रमुख अभियंता की सहायता के लिए परिक्षेत्र स्तर पर मुख्य अभियंता, मंडल स्तर पर अधीक्षण अभियंता एवं संभागीय स्तर पर कार्यपालन अभियंता उपलब्ध हैं। विभाग के अंतर्गत तीन परिक्षेत्र, सात मंडल, 31 सिविल संभाग, पाँच विद्युत एवं यांत्रिकी संभाग हैं।

### 2.4.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलित करना था कि क्या:

- ई-वर्क्स के कार्यान्वयन की योजना-प्रक्रिया प्रभावी थी तथा सूचना-प्रौद्योगिकीय वातावरण में काम करने के हेतु मानव शक्ति को प्रशिक्षित करने के लिए आवश्यक कदम उठाये गए थे;
- विभागीय नियमों को सूचना-प्रौद्योगिकीय प्रणाली में समाहित किया गया था एवं लेन-देनों के संव्यवहार संबंधी पर्याप्त नियंत्रण विद्यमान थे; तथा
- ई-वर्क्स के कार्यान्वयन के पश्चात् परिचालन क्षमता में सुधार हुआ था।

### 2.4.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग की सूचना-प्रौद्योगिकीय लेखापरीक्षा के अंतर्गत 31 में से सात<sup>2</sup> सिविल संभागों एवं पाँच यांत्रिकी संभागों में से एक<sup>3</sup> का चयन सरल यादृच्छिक नमूना पद्धति (प्रतिस्थापन के बिना) के आधार पर किया गया था। इसके अतिरिक्त प्रमुख अभियंता, मुख्य अभियंता (रायपुर परिक्षेत्र) एवं दो अधीक्षण अभियंता (रायपुर एवं दुर्ग मंडल) कार्यालयों से भी सूचना संकलन का कार्य किया गया था।

डेटाबेस की पूर्णता, नियमितता और निरंतरता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से लेखापरीक्षा ने एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के विभिन्न मॉड्यूलों में निहित नियंत्रणों का मूल्यांकन किया था। इसके अतिरिक्त, विभागीय नियमों से विचलन का पता लगाने के लिए दिसम्बर 2012 से अप्रैल 2016 तक की अवधि के ई-वर्क्स डेटा का चयनित इकाइयों के संबंधित अभिलेखों के साथ विश्लेषण किया गया। साथ ही ई-वर्क्स में उपलब्ध आँकड़ों की सत्यता की जांच करने के लिए 'ई-कोष' में उपलब्ध कोषालय के आँकड़ों का भी उपयोग किया गया था।

सूचना प्रौद्योगिकीय लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र एवं पद्धति पर चर्चा सचिव, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी के साथ मई 2016 में आगम बैठक के दौरान की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने हेतु विभाग के सचिव के साथ नवम्बर 2016 में निर्गम बैठक की गई थी। शासन द्वारा दिये गये उत्तर को यथोचित रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

### बाध्यता

सर्वर डेटाबेस-लॉग लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

<sup>2</sup> बैकुंठपुर, बेमेतरा, बिलासपुर, धमतरी, दुर्ग, रायपुर, एवं राजनांदगांव  
<sup>3</sup> रायपुर

#### 2.4.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए:

- कार्य विभाग नियमावली;
- केन्द्रीय लोक निर्माण लेखासंहिता;
- छत्तीसगढ़ वित्तीय संहिता, 2000;
- छत्तीसगढ़ भंडार क्रय नियम;
- छत्तीसगढ़ मूल्य वर्धित कर अधिनियम, 2005 तथा
- शासन और विभाग द्वारा समय-समय पर जारी किए गए निर्देश, आदेश, मानदंड, इत्यादि

#### 2.4.6 ई-वर्क्स का संक्षिप्त विवरण

निर्माण विभाग<sup>4</sup> और वन विभाग, जो धनादेश के माध्यम से लेन-देन करते हैं को छोड़कर राज्य शासन के समस्त आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डीडीओ), के लेन-देन कोषालय द्वारा संचालित सॉफ्टवेयर 'ई-कोष' के माध्यम से संचालित किए जा रहे हैं। निर्माण और वन विभागों के लेन-देनों का कंप्यूटरीकरण करने के उद्देश्य से संचालनालय, कोष, लेखा एवं पेंशन ने दो परियोजनाओं क्रमशः निर्माण विभाग के लिए 'ई-वर्क्स' और वन विभाग के लिए 'व्हाउचर पोस्टिंग प्रणाली' की शुरुआत की।

वेब आधारित ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर प्रारंभिक रूप में माइक्रोसॉफ्ट एसक्यूएल सर्वर 2008 का उपयोग कर लोक निर्माण विभाग के लिए विकसित किया गया था, जिसे कालांतर में लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के लिए अनुकूलित किया गया। ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर के सर्वर को रायपुर में स्थित एनआईसी की निगरानी में रखा गया था। परिक्षेत्र<sup>5</sup>, मण्डल<sup>6</sup>, संभागीय<sup>7</sup> एवं उप-संभागीय<sup>8</sup> क्षेत्रीय कार्यालयों को ई-वर्क्स के माध्यम से अपने दैनिक लेन-देनों को संचालित करने के लिए लॉग-इन आईडी और पासवर्ड प्रदान किया गया था।

सॉफ्टवेयर में उपलब्ध विभिन्न मॉड्यूलों और प्रयोगकर्ता स्तर पर उनके कार्यों को संक्षेप में नीचे बताया गया है:

- 1) सामान्य-मास्टर मॉड्यूल— इस मॉड्यूल के अंतर्गत, व्यय एवं प्राप्तियों हेतु आईडी बनाने के लिए 'आबंटन मास्टर', वर्क-कोड बनाने के लिए 'वर्क-मास्टर' तथा निधि की मांग, आबंटन एवं वितरण हेतु 'आबंटन मास्टर' आदि का प्रावधान है।
- 2) डिवीजन-मास्टर मॉड्यूल— यह मॉड्यूल कार्यों एवं ठेकेदारों के संयोजन एवं विलोपन, अनुबंधों के संयोजन, धनादेश रोल तथा मनी-रसीद की प्रविष्टि आदि की सुविधा प्रदान करता है। साथ ही यह मॉड्यूल अनुबंधों के समय विस्तार, अग्रिमों की वसूली तथा सुरक्षा निधियों की मांग इत्यादि की सुविधा भी प्रदान करता है।
- 3) लेनदेन-मॉड्यूल— यह मॉड्यूल देयक तैयार करने की सुविधा के साथ-साथ देयको से सांविधिक देय राशियों जैसे आयकर, वाणिज्य कर, श्रम कल्याण उपकर आदि की कटौती एवं धनादेश जेनरेट करने की सुविधा प्रदान करता है। रोकड़ बही एवं मासिक लेखे भी इस मॉड्यूल के अंतर्गत तैयार किए जा सकते हैं।

<sup>4</sup> लोक निर्माण विभाग, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग एवं जल संसाधन विभाग

<sup>5</sup> मुख्य अभियंता के नेतृत्व में

<sup>6</sup> अधीक्षण अभियंता के नेतृत्व में

<sup>7</sup> कार्यपालन अभियंता के नेतृत्व में

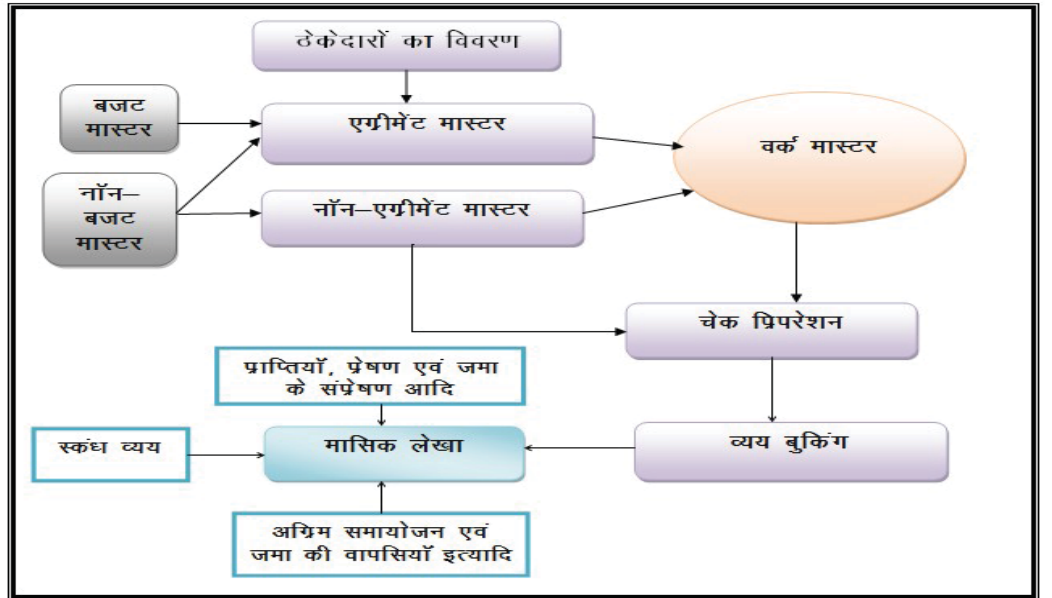
<sup>8</sup> सहायक अभियंता के नेतृत्व में

- 4) रिपोर्ट-मॉड्यूल- यह मॉड्यूल विभिन्न रिपोर्ट जैसे आबंटन एवं व्यय रिपोर्ट, धनादेश विवरण, कार्यालयीन लेखाओं की समापन स्थिति, ठेकेदार विवरण, अनुबंध विवरण, एवं सुरक्षा निधि रिपोर्ट आदि तैयार करने की सुविधा प्रदान करता है।
- 5) अन्य- इस मॉड्यूल के अंतर्गत पासवर्ड बदलने एवं कार्यालयीन मुहर प्रविष्टि की सुविधा उपलब्ध है।

#### 2.4.7 ई-वर्क्स की प्रक्रिया फ्लोचार्ट

कार्य-मास्टर को सूचना प्रदान करने के लिए 'एग्रीमेंट/नॉन-एग्रीमेंट-मास्टर' आबंटन की जानकारी 'बजट/नॉन-बजट-मास्टर' से एवं सूचीबद्ध ठेकेदारों का विवरण 'ठेकेदार विवरण' से प्राप्त करता है। विवरण प्राप्ति के पश्चात् कार्य-मास्टर एक वर्क कोड बनाता है। इसके बाद प्रणाली द्वारा देयक तैयार कर व्यय की बुकिंग की जाती है एवं तदोपरांत प्रणाली द्वारा भुगतान हेतु धनादेश तैयार किया जा कर मासिक लेख तैयार करने हेतु व्यय की सूचना प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त प्राप्तियाँ, प्रेषण, जमा की वापसी, भंडार व्यय इत्यादि से संबंधित सूचनाएं मासिक-लेखे प्रणाली के विभिन्न माड्यूलों से ही प्राप्त करते हैं जैसा कि प्रक्रिया प्रवाह रेखाचित्र में दिखाया गया है।

#### प्रक्रिया प्रवाह रेखाचित्र



#### लेखापरीक्षा परिणाम

#### 2.4.8 योजना

सभी निर्माण विभागों में ई-वर्क्स अप्रैल 2011 से लागू किया जाना था। किन्तु देर से पहल करने एवं सॉफ्टवेयर के अनुकूलन में हुए विलंब के कारण, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में यह 20 माह की देरी से, दिसंबर 2012 को लागू किया जा सका।

लेखापरीक्षा ने पाया कि गो-लाइव की तिथि (दिसम्बर 2012) को ई-वर्क्स लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के समस्त कार्यालयों में क्रियाशील नहीं था, यथा विभाग के 149 में केवल 10 कार्यालयों द्वारा ही दिसंबर 2012 में ई-वर्क्स के माध्यम से धनादेश बनाया गया, जबकि अन्य 60 कार्यालय यह कार्य जनवरी 2013 में ही कर सके थे। शेष कार्यालयों ने 2013 से 2016 के मध्य चरणबद्ध रूप में इस प्रणाली के माध्यम से धनादेश तैयार किये थे।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने कहा कि विभाग के पास ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर के अनुकूलन हेतु आवश्यक मानव-श्रम उपलब्ध नहीं होने के कारण विलंब हुआ था। शासन द्वारा यह भी सूचित किया गया कि 61 कार्यालयों में दिसम्बर 2012 में एवं 76 अन्य कार्यालयों में जनवरी 2013 में ई-वर्क्स के माध्यम से कार्य प्रारम्भ हो चुका था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि 61 कार्यालयों ने दिसंबर 2012 में एवं 76 अन्य कार्यालयों ने जनवरी 2013 में ई-वर्क्स में कुछ प्रविष्टियाँ की थी किन्तु जनवरी 2013 तक केवल 70 कार्यालयों ने ही ई-वर्क्स के माध्यम से धनादेश तैयार किये थे।

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में ई-वर्क्स के आयोजन, अनुकूलन और क्रियान्वयन की कमियों की चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है।

#### 2.4.8.1 लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में ई-वर्क्स के क्रियान्वयन के लिए गठित समिति का कार्यशील न होना

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में ई-वर्क्स का कार्यान्वयन जुलाई 2012 से सुनिश्चित करने के लिए एक पाँच सदस्यीय समिति का गठन (अप्रैल 2012) किया गया था। समिति को ई-वर्क्स कार्यान्वयन की द्विसाप्ताहिक प्रगति प्रतिवेदन प्रमुख अभियंता को प्रस्तुत करना आवश्यक था।

प्रमुख अभियंता कार्यालय में अभिलेखों की जांच से पता चला कि समिति के काम-काज संबंधी दस्तावेज, कार्यवृत्त, रिपोर्ट आदि का संधारण कार्यालय में नहीं किया जा रहा था। इन अभिलेखों के अभाव में समिति के क्रियाशील होने का प्रमाण नहीं पाया जा सका।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए शासन ने कहा कि सॉफ्टवेयर अनुकूलन हेतु समय की कमी के कारण समिति की गतिविधियों को दर्ज नहीं किया जा सका था। तथ्यों से स्पष्ट है कि शासन समिति के कामकाज से संबंधित कोई भी प्रमाण प्रस्तुत नहीं कर सका था।

#### 2.4.8.2 ई-वर्क्स के कार्यान्वयन से पूर्व प्रायोगिक परीक्षण नहीं किया जाना

विभाग में ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन के पूर्व तीन संभागीय कार्यालयों (दुर्ग, रायपुर और वि. एवं यां. संभाग, रायपुर) को प्रायोगिक परीक्षण के लिए नामित किया गया था। सॉफ्टवेयर को गो-लाइव करने के पूर्व माह अक्टूबर 2012 के धनादेश बनाने सहित समस्त लेन-देनों को ई-वर्क्स के माध्यम से संपादित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि इन संभागीय कार्यालयों में से किसी ने भी प्रायोगिक परीक्षण के लिए निर्धारित माह अक्टूबर 2012 में, ई-वर्क्स के माध्यम से धनादेश बनाने का कार्य संपन्न नहीं किया था। कार्यपालन अभियंता, दुर्ग ने ई-वर्क्स के माध्यम से अपना पहला धनादेश दिसंबर 2012 में तैयार किया था, जबकि सिविल खंड रायपुर और ई/एम खंड रायपुर ने अपना पहला धनादेश जनवरी 2013 में तैयार कर पाये थे। प्रायोगिक परीक्षण संबंधित कोई भी रिपोर्ट प्रमुख अभियंता, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के कार्यालय में उपलब्ध नहीं थी। इस प्रकार प्रायोगिक परीक्षण से संबंधित कोई भी प्रमाण उपलब्ध नहीं थे जबकि ई-वर्क्स लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के कार्यकारी नियमों को समाहित करने में पूर्णतः विफल रहा। तथापि दिसंबर 2012 में प्रणाली को गो-लाइव घोषित कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा अवलोकनों को शासन द्वारा निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान स्वीकार किया गया।

ई-वर्क्स कार्यान्वयन हेतु गठित समिति की कार्यवाहियों का अभिलेखन नहीं किया गया था

ई-वर्क्स कार्यान्वयन के पूर्व इसका प्रायोगिक परीक्षण नहीं किया गया था

### 2.4.8.3 कर्मचारियों को अनुकूलित नहीं किए गए सॉफ्टवेयर पर प्रशिक्षण दिया जाना

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के विभिन्न कार्यालयों में ई-वर्क्स के संचालन से संबद्ध अधिकारियों, संभागीय लेखा अधिकारियों, वरिष्ठ लेखा लिपिकों एवं डाटा एंट्री ऑपरेटरों के लिए अप्रैल, जून, और अक्टूबर 2012 में राज्य स्तरीय प्रशिक्षण का आयोजन किया गया था।

पूर्वतः अनुकूलित सॉफ्टवेयर पर प्रशिक्षण नहीं दिया गया था

एनआईसी द्वारा विभाग को अनुकूलित सॉफ्टवेयर सौंपने की तारीख विभाग द्वारा दर्ज नहीं की गई थी। यद्यपि जैसा कि कंडिका 2.4.8.2 में चर्चा की गई है कि अक्टूबर 2012 में परीक्षण के लिए अनुकूलित सॉफ्टवेयर उपलब्ध नहीं होने के कारण अक्टूबर 2012 में सॉफ्टवेयर का प्रायोगिक परीक्षण नहीं किया जा सका था। इस प्रकार यह स्पष्ट था कि अप्रैल 2012 से दिसंबर 2012 के मध्य दिया गया प्रशिक्षण अनुकूलित सॉफ्टवेयर पर नहीं दिया गया था। इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि, जाँच किये गये सात में से दो<sup>9</sup> कार्यालयों के किसी भी कर्मचारी को सॉफ्टवेयर पर प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप जनवरी 2013 तक 149 में से 79 इकाइयों द्वारा ई-वर्क्स का प्रयोग नहीं किया जा सका था एवं लेन-देनों के बाद त्रुटि सुधार एवं धनादेशों का गलत मुद्रण इत्यादि के रूप में इसका परिणाम सामने आया था।

निर्गम बैठक (नवम्बर 2016) के दौरान शासन ने बताया कि सॉफ्टवेयर का अनुकूलन मॉड्यूलवार किया गया था एवं प्रशिक्षण का आयोजन भी तदनुसार किया गया था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि कंडिका क्रमांक 2.4.8 के जवाब में शासन द्वारा सूचित किया गया था कि सॉफ्टवेयर का अनुकूलन एनआईसी से मानव शक्ति की प्रतिनियुक्ति के बाद जुलाई 2012 में ही शुरू किया जा सका था। इससे इसकी पुष्टि होती है कि अप्रैल और जून 2012 में दिया गया प्रशिक्षण सॉफ्टवेयर अनुकूलन प्रारंभ नहीं किए जाने के कारण अनुकूलित मॉड्यूल पर नहीं दिया गया था। इसके अतिरिक्त, विभिन्न प्रशिक्षण सत्रों में प्रशिक्षुओं के विभिन्न वर्गों ने भाग लिया था। इस प्रकार भले ही मॉड्यूलवार प्रशिक्षण दिया गया हो, किसी भी रूप में कर्मचारियों के लिए उपयोगी नहीं था क्योंकि जैसा कि कंडिका 2.4.6 में बताया गया है, प्रणाली में पाँच प्रमुख मॉड्यूल का एक संयोजन होने के कारण ये कर्मचारी इस प्रणाली का संचालित करने की स्थिति में नहीं थे।

### 2.4.8.4 'यूजर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन' एवं 'सॉफ्टवेयर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन' का अभाव

विभाग द्वारा यूआरएस नहीं बनाया गया था तथा एसआरएस विभाग द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था

लोक निर्माण विभाग में पूर्व से ही लागू ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर को लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग की आवश्यकतानुसार अनुकूलित किया गया था। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग की आवश्यकताओं को स्पष्ट करने के लिए विभागीय आवश्यकता का आकलन कर 'यूजर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन (यूआरएस)' को अनुमोदित किया जाना आवश्यक था। इसके साथ ही 'सॉफ्टवेयर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन (एसआरएस)', जो यह बताता है कि सॉफ्टवेयर क्या कार्य करेगा एवं कार्य का संचालन कैसे होगा, की 'यूजर रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन' के साथ जाँच कर उसे मंजूरी प्रदान करना अनिवार्य था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा यूआरएस तैयार नहीं किया गया था, जबकि सॉफ्टवेयर डेवलपर द्वारा तैयार 'एसआरएस' को विभाग में अनुमोदित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, सॉफ्टवेयर में शामिल किए जा रहे विभागीय नियमों का वर्णन भी एसआरएस में नहीं था। यह भी पाया गया कि सॉफ्टवेयर डेवलपर द्वारा तैयार किया गया एसआरएस विभाग को सॉफ्टवेयर कार्यान्वयन के 20 महीने बाद अगस्त 2014 तक भी सौंपा नहीं गया था। चूंकि यूआरएस तैयार नहीं किया गया एवं एसआरएस को

<sup>9</sup> राजनांदगांव संभाग एवं बेमेतरा संभाग

अनुमोदित नहीं किया गया था अतः, सॉफ्टवेयर में माप पुस्तिका की प्रविष्टि, चालू देयकों में मदवार प्रविष्टि, आहरणों एवं प्रेषणों का कोषालय अभिलेखों के साथ मिलान, इत्यादि के साथ-साथ कंडिका 2.4.9.1 में उल्लिखित कई महत्वपूर्ण घटक अनुपस्थित थे। जैसा कि कंडिका 2.4.9.1 में उल्लिखित किया गया है; मासिक लेखे तैयार करने से संबद्ध कई प्रपत्र-प्रणाली में समाहित नहीं किए गए थे अतः प्रणाली जनित मासिक लेखे संभागों के लेखा स्थिति का सही एवं निष्पक्ष चित्र प्रस्तुत नहीं कर रहे थे। इसके अतिरिक्त लेखों में सुधार के लिए आवश्यक अंतरण प्रविष्टि प्रपत्र प्रणाली में उपलब्ध तो था किन्तु क्रियाशील नहीं था। इससे प्रणाली की कार्यक्षमता का ह्रास हुआ जो कि मैनुअल प्रक्रिया में गुणवत्ता संवर्धन में विफल रहा।

निर्गम बैठक (नवम्बर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया था तथा बताया कि लेखापरीक्षा अवलोकनों के आधार पर सॉफ्टवेयर संशोधित किया जाएगा एवं तदानुसार संशोधित एसआरएस भी तैयार किया जाएगा। हालांकि शासन द्वारा एसआरएस का अनुमोदन नहीं करने एवं एनआईसी द्वारा इसके बिना ही सॉफ्टवेयर विकसित करने को स्वीकार करने का कोई औचित्य नहीं बताया गया।

#### 2.4.8.5 यूजर मैनुअल नहीं बनाया जाना

किसी भी प्रणाली के दैनिक उपयोग एवं इसके संचालन में आ रही कठिनाइयों को दूर करने के लिए 'यूजर मैनुअल' आवश्यक है। तथापि 'यूजर मैनुअल' ई-वर्क्स प्रारम्भ (दिसम्बर 2012) के 40 माह बाद अप्रैल 2016 में तैयार की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान नमूना जाँच किए गए संभाग कार्यालयों में से तीन<sup>10</sup> संभाग कार्यालयों ने स्वीकार किया कि अब तक उनके पास 'यूजर मैनुअल' उपलब्ध नहीं है तथा तीन<sup>11</sup> संभाग कार्यालयों ने बताया कि 'यूजर मैनुअल' लोक स्वास्थ्य यात्रिकी विभाग की वेबसाइट पर उपलब्ध है। हालांकि वेबसाइट पर ई-वर्क्स के संचालन के लिए केवल कुछ दिशानिर्देश उपलब्ध कराये गये थे जो कि 'यूजर मैनुअल' नहीं थी।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने कहा कि 1 अप्रैल 2017 तक उपयोगकर्ताओं को सम्पूर्ण 'यूजर मैनुअल' उपलब्ध करा दी जाएगी।

#### 2.4.8.6 नकद आहरण हेतु उचंत शीर्ष न बनाया जाना

कोषालय संहिता भाग-II, खंड-I के सहायक नियम 153 और 154 के अनुसार साख-पत्र की सीमा तक धनादेश द्वारा बैंक से धन आहरण की सुविधा उपलब्ध कराने हेतु निर्माण विभागों के आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के पक्ष में 'साख पत्र' जारी करने का प्रावधान है।

वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा ई-वर्क्स प्रणाली में दिनांक 1 अप्रैल 2013 से 'साख-पत्र व्यवस्था' को 'बजट आबंटन आधारित आहरण प्रणाली' से विस्थापित कर दिया गया था। यह प्रणाली बजट नियंत्रण अधिकारी को वित्त विभाग द्वारा आबंटित निधि उनके अधीनस्थ आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को पुनराबंटित करने हेतु प्राधिकृत करती है। इसके तहत वित्त विभाग द्वारा, निर्माण विभागों को बैंक की जानकारी में बजट आबंटन के भीतर विभाग द्वारा तय सीमा तक खातों से नकद आहरण के लिए एक उचंत शीर्ष बनाने हेतु निर्देशित किया गया था। इसके अतिरिक्त, धनादेश जारी करने वाले प्राधिकारी द्वारा धनादेश जारी करते समय लेखों के वर्गीकरण से संबंधित सलाह बैंक को भेजा जाना अनिवार्य था।

प्रणाली के गो-लाईव होने के चार वर्ष पश्चात् भी विभाग द्वारा उपयोगकर्ता निर्देश पुस्तिका नहीं बनाई गई थी

नकद आहरण हेतु विभाग द्वारा उचंत शीर्ष बनाया नहीं गया था

<sup>10</sup> बेमेतरा, दुर्ग एवं वि./या. रायपुर

<sup>11</sup> बिलासपुर, धमतरी एवं राजनांदगांव

यद्यपि लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग द्वारा नकद आहरण के लिए उचंत शीर्ष का निर्माण नहीं किया गया था एवं धनादेश के साथ लेखों के वर्गीकरण संबंधी सलाह बैंक को नहीं भेजे जा रहे थे।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने बताया कि, हालांकि नकद आहरण के लिए उचंत शीर्ष नहीं बनाए गए थे एवं धनादेश के साथ लेखों के वर्गीकरण संबंधी सलाह बैंक को नहीं भेजे जा रहे थे किन्तु संभागीय एवं उप-संभागीय कार्यालयों के लिए नकद निकासी की सीमा क्रमशः ₹ 50,000 एवं ₹ 1,00,000 का प्रावधान सॉफ्टवेयर में सम्मिलित किया गया था।

तथ्यों से स्पष्ट है कि नई प्रणाली के कार्यान्वयन के दौरान वित्त विभाग के दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया गया था एवं नगद आहरण के लिए उचंत शीर्ष नहीं बनाया गया था। यह प्रणाली द्वारा बिना किसी रोक टोक के कई सेल्फ चेकों के माध्यम से असीमित नगद निकासी की स्वतंत्रता प्रदान करता है।

#### 2.4.8.7 मानव शक्ति की अपर्याप्तता

मैनुअल कार्य प्रणाली से ई-वर्क्स में निर्बाध संक्रमण, जिसमें वृहत् रूप में डाटा का प्रबंधन शामिल था, हेतु कुशल डाटा एंट्री ऑपरेटरों की पर्याप्त मात्रा में उपलब्धता पूर्वाकांक्षित थी।

इसके लिए विभागीय संरचना में संभाग एवं उच्च स्तरीय कार्यालयों के लिए डाटा एंट्री ऑपरेटरों के पूर्व स्वीकृत 47 पदों के अतिरिक्त, उप-संभागीय कार्यालयों के लिए 113 अतिरिक्त डाटा एंट्री ऑपरेटरों की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नवम्बर 2016 की स्थिति में डाटा एंट्री ऑपरेटरों की नियुक्ति का प्रस्ताव शासन स्तर पर लंबित था। परिणामस्वरूप विभागीय संरचना के अंतर्गत डाटा एंट्री ऑपरेटरों के स्वीकृत 47 पदों में से 40 पद भरे नहीं जा सके थे। डाटा एंट्री ऑपरेटरों के स्वीकृत पदों के विरुद्ध कुल भरे पदों संबंधी विवरण निम्न तालिका में दर्शाया गया है:-

तालिका 2.4.1: डाटा एंट्री ऑपरेटरों के स्वीकृत पदों के विरुद्ध भरे हुए पद

(संख्या में)

कार्यालय का नाम	कार्यालयों की संख्या	स्वीकृत पद	उपलब्ध मानव शक्ति
प्रमुख अभियंता	1	2	निरंक
मुख्य अभियंता	3	3	निरंक
अधीक्षण अभियंता	7	7	1
संभागीय कार्यालय	36	32	6
उप-संभागीय कार्यालय	113	निरंक	निरंक
राज्य स्तरीय पर्यवेक्षण समिति	निरंक	2	निरंक
राज्य स्तरीय प्रयोगशाला	निरंक	1	निरंक
कुल	160	47	7

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदत्त एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित)

क्षेत्रीय कार्यालयों में डाटा एंट्री ऑपरेटरों की इस भारी कमी को संविदा नियुक्ति के माध्यम से पूरा किया गया था। ई-वर्क्स में डेटा के सुधार के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा प्रमुख अभियंता कार्यालय को भेजे गए ई-मेल की मात्रा से स्पष्ट रूप से पता चलता है कि संविदा पर नियुक्त डाटा एंट्री ऑपरेटर्स ई-वर्क्स संचालित करने के लिए यथायोग्य प्रशिक्षित नहीं थे। इस प्रकार अप्रशिक्षित मानव शक्ति द्वारा संविदा आधार पर प्रणाली संचालित किया जाना सूचना-प्रौद्योगिकीय सुरक्षा से समझौता एवं स्वयं प्रणाली के लिए भी जोखिम की संभावना से युक्त था।

डीईओ की कमी को क्षेत्रीय कार्यालयों में संविदा नियुक्ति द्वारा पूर्ण करने का प्रयास किया गया था किन्तु उन्हें प्रणाली संचालन हेतु प्रशिक्षित नहीं किया गया था



निर्गम बैठक (नवम्बर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए यह बताया कि डाटा एंट्री ऑपरेटर्स की नियुक्ति की प्रक्रिया अंतिम चरण में है।

#### 2.4.8.8 कर्तव्यों का पृथक्करण

सुरक्षा से समझौता कर एक इकाई में सभी उपयोगकर्ता द्वारा एक ही आईडी का उपयोग किया जा रहा था

किसी संचालित प्रणाली में जिम्मेदारी और जवाबदेही तय करने के लिए 'कर्तव्यों का पृथक्करण' एक महत्वपूर्ण अवयव है। लेखापरीक्षा ने पाया कि ई-वर्क्स में काम करने के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों को केवल एक ही आईडी आबंटित किया गया था। इससे स्पष्ट था कि ई-वर्क्स के प्रबंधन, संचालन और संभागीय कार्यालयों में लेखों के प्रबंधन के संबंध में कर्तव्यों का पृथक्करण नहीं किया गया था। इसने डेटा प्रविष्टि, अनुमोदन, संशोधन और धनादेशों के मुद्रण हेतु उपयोगकर्ताओं को समान आईडी का उपयोग करने के लिए बाध्य किया था। यह 'जानने की जरूरत और करने की जरूरत' पर आधारित उपयोगकर्ता को विभिन्न स्तरों तक पहुँच अधिकार और अनुमति के सामान्य व्यवहार के प्रतिकूल था।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि एक इकाई में सभी उपयोगकर्ताओं द्वारा एकल आईडी के प्रयोग ने लेन-देनों के सभी घटकों पर एक कर्मचारी को पूर्ण नियंत्रण प्रदान किया हुआ था। इस कमी के परिणामस्वरूप यह देखा गया कि दिसम्बर 2012 से मार्च 2016 के मध्य सक्षम प्राधिकारी द्वारा आवश्यक व्हाउचर के अनुमोदन के बिना ही 6850 सेल्फ चेक बनाकर ₹ 57.91 करोड़ का आहरण किया गया था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा लेखापरीक्षा टिप्पणी के अनुरूप संभाग एवं उप-संभाग स्तरीय कार्यालयों के लिए कार्यों का द्वि-स्तरीय पृथक्करण करने के साथ-साथ व्हाउचर अनुमोदन को अनिवार्य किया जाकर सॉफ्टवेयर में संशोधन किये जाने का विश्वास दिलाया गया था।

#### 2.4.8.9 संचालन समिति का गठन नहीं किया जाना

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग द्वारा अपने कार्यों के प्रभावी तथा कुशल कम्प्यूटरीकरण को सुनिश्चित करने एवं इसके कार्यान्वयन की निगरानी और अन्य एजेंसियों के साथ समन्वय स्थापित करने के लिए एक संचालन समिति का गठन किया जाना चाहिए था।

ई-वर्क्स के कार्यान्वयन के पश्चात् निरीक्षण हेतु संचालन समिति का गठन नहीं किया गया था

लेखापरीक्षा में पाया गया कि लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग द्वारा ई-वर्क्स के सुचारु संचालन हेतु कोषालय एवं बैंकों के साथ समन्वय स्थापित करने के लिए किसी संचालन समिति का गठन नहीं किया गया था एवं समिति के गठन न किये जाने के कारणों को भी अभिलेखित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, यह भी पाया गया कि विभाग द्वारा ई-वर्क्स के क्रियान्वयन के बाद इसके कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन भी नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और बताया कि एक संचालन समिति का गठन किया जाकर ई-वर्क्स और ई-कोष को 1 अप्रैल 2017 तक जोड़ लिया जाएगा।

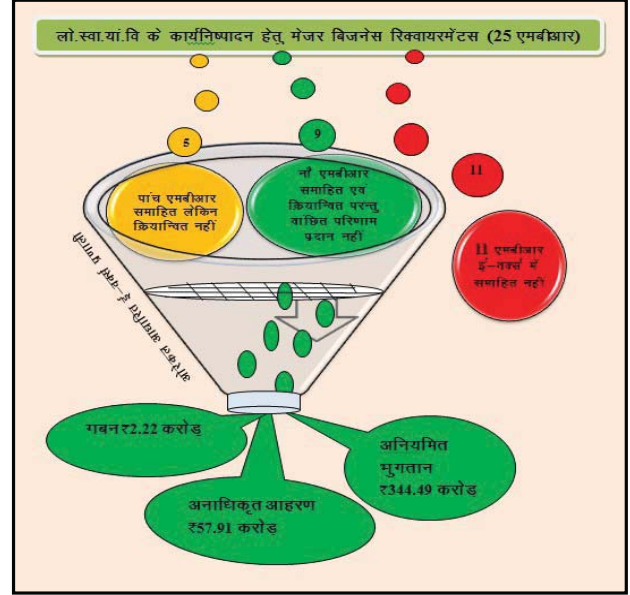
#### 2.4.9 व्यवहारिक नियमों का प्रतिचित्रण

किसी भी मैनुअल प्रणाली के सफल कम्प्यूटरीकरण के लिए आवश्यक है कि व्यवहारिक नियमों को प्रणाली में यथोचित रूप से समाहित किया गया हो। यह प्रणाली में विभागीय नियमों की व्यवहारिक आवश्यकताओं के अनुकूलन तथा डेटा प्रविष्टि की त्रुटियों में कटौती को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है।

### 2.4.9.1 परिचालन निष्फलता

प्रमुख 25 विभागीय आवश्यकताओं के विरुद्ध केवल 14 को प्रतिचित्रित किया गया था यद्यपि उनमें से नौ क्रियाशील नहीं थे

लेखापरीक्षा ने पाया कि ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर में लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के प्रयोज्य समस्त व्यवहारिक आवश्यकताओं को ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर में समाहित नहीं किया गया था तथा जिन्हें समाहित किया गया था वे या तो उपयोग में नहीं थे अथवा जहाँ उपयोग किए जा रहे थे उनसे अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं हो रहे थे। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी के 25 प्रमुख व्यवहारिक आवश्यकताओं के विरुद्ध 14 का प्रतिचित्रण हुआ पाया गया जबकि 11 को प्रणाली में समाहित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त समाहित किए गए 14 आवश्यकताओं में से प्रणाली द्वारा पाँच आवश्यकताओं का प्रतिपादन नहीं किया जा रहा था। इसमें मासिक लेखा, रोकड़ बही, अंतरण प्रविष्टि, 'ठेकेदार खाता बही एवं भंडार निर्गम इत्यादि सम्मिलित थे। प्रणाली में इस कमी के परिणामस्वरूप लेन-देनों को अभिलेखित करने के लिए विभाग हस्तलिखित रोकड़ बही पर निर्भर था। जबकि मासिक लेखा, जो कि किसी भी निर्माण विभाग का अंतिम उत्पाद होता है, हस्तलिखित तरीके से तैयार किया जा रहा था। इस प्रकार, परिचालन क्षमता में सुधार तथा मैन्युअल हस्तक्षेप को कम करने के ई-वर्क्स के उद्देश्य को वर्तमान प्रणाली द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सका था। प्रणाली की परिचालन निष्फलता को नीचे तालिका में दर्शाया गया है:



के लिए विभाग हस्तलिखित रोकड़ बही पर निर्भर था। जबकि मासिक लेखा, जो कि किसी भी निर्माण विभाग का अंतिम उत्पाद होता है, हस्तलिखित तरीके से तैयार किया जा रहा था। इस प्रकार, परिचालन क्षमता में सुधार तथा मैन्युअल हस्तक्षेप को कम करने के ई-वर्क्स के उद्देश्य को वर्तमान प्रणाली द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सका था। प्रणाली की परिचालन निष्फलता को नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.4.2: ई-वर्क्स की परिचालन निष्फलता पर एक दृष्टि

स. क्र.	लोस्वायांवि की प्रमुख व्यावहारिक आवश्यकताएँ	ई-वर्क्स में उपलब्धता	प्रयुक्त/अप्रयुक्त
1	शीर्षवार आबंटन (व्यय व प्राप्तियों)	उपलब्ध	प्रयुक्त
2	निधि आबंटन		
3	जमा की वापसी का आबंटन		
4	ठेकेदारों की सूची		
5	अनुबंध विवरण		
6	देयकों की तैयारी		
7	धनादेश मुद्रण		
8	समय विस्तार		
9	जमा का स्थानांतरण		
10	सार्वत्रिक स्थानांतरण प्रविष्टि आदेश (ओटीईओ)	उपलब्ध	अप्रयुक्त
11	निर्गत भंडार (प्रपत्र-72)		
12	मासिक लेखा (प्रपत्र-80)		
13	ठेकेदारों का खाता		
14	रोकड़बही		
15	कार्य सार	अनुपलब्ध	अप्रयुक्त
16	आहरण एवं प्रेषणों का मिलान (प्रपत्र-51)		
17	कार्य व्यय की अनुसूची (प्रपत्र-64)		
18	राजस्व अनुसूची (प्रपत्र-46 अ)		
19	डॉकेट की अनुसूची (प्रपत्र-61)		
20	निक्षेप कार्यों की अनुसूची (प्रपत्र-65 ब)		
21	एमपीएसएसए की अनुसूची (प्रपत्र-69)		
22	विविध कार्य अग्रियों की अनुसूची (प्रपत्र-70)		
23	भंडार लेखों की अनुसूची (प्रपत्र-73)		
24	विविध अग्रियों के विकलन/आकलन की अनुसूची (प्रपत्र-76)		
25	प्रेषणों के विकलन/आकलन की अनुसूची (प्रपत्र-77)		

इसके अतिरिक्त प्रणाली में समाहित एवं प्रयुक्त नौ व्यवहारिक आवश्यकताएँ, जिन्हें उपरोक्त तालिका (सरल क्रमांक 1 से 9) में दर्शाया गया है वांछित परिणाम देने में विफल रही थी। यह गैर-अनुबंधित देयकों के माध्यम से अनियमित भुगतान, निक्षेप कार्यों पर प्राप्ति से अधिक व्यय, प्रणाली जनित रोकड़ बही में एक व्हाउचर की एकाधिक प्रविष्टि, लेखों में सुधार के प्रावधान का अभाव, विविध निर्माण कार्य अग्रिम का समायोजन एवं आहरित धनादेशों के मिलान के प्रावधान का अभाव इत्यादि जैसे प्रकरणों से स्पष्ट है, जिनकी चर्चा नीचे की गई है:

#### 2.4.9.2 'गैर-अनुबंधित देयक माड्यूल' के माध्यम से राशि ₹ 344.49 करोड़ का अनियमित व्यय

'गैर-अनुबंधित देयक' के माध्यम से 19,483 लेनदेनों द्वारा जिनमें सभी ₹ 50,000 से अधिक थे, राशि ₹ 344.49 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया था

छत्तीसगढ़ भंडार क्रय नियम-2002 के नियम 4.3.3 के अनुसार ₹ 50,000 से अधिक मूल्य की अनुमानित आपूर्तियों के लिए खुली निविदा आमंत्रित की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.167 के अनुसार ₹ 50,000 से अधिक मूल्य के अनुमानित कार्यों के लिए निर्धारित प्रपत्र में अनुबंध किया जाना चाहिए। इस तरह, व्यवहारिक नियमों के अनुसार, प्रणाली को ₹ 50,000 से अधिक मूल्य के कार्य अथवा आपूर्ति का भुगतान 'गैर-अनुबंधित देयक माड्यूल' के माध्यम से अनुमत्य नहीं किया जाना चाहिए।

आँकड़ों के विश्लेषण से पता चला है कि वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान लेन-देन के 19,483 मामलों में ₹ 50,005 से ₹ 3.34 करोड़ तक के ₹ 50,000 से अधिक एकल भुगतान द्वारा कुल ₹ 451.03 करोड़ का भुगतान गैर-अनुबंधित देयकों द्वारा अनुचित रूप से किया गया था।

इसके अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ मूल्य वर्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 27 (1) के प्रावधान के अनुसार रूपए 5000 से अधिक की शासन आपूर्ति के देयको पर भुगतान के दौरान कर की स्रोत पर कटौती किया जाकर राजस्व को प्रेषित किया जाना चाहिए। कर की कटौती हेतु प्राधिकृत अधिकारी अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप आपूर्तिकर्ता द्वारा निर्धारित प्रमाण पत्र की प्रस्तुति पर कम दर पर कर की कटौती कर सकता है अथवा कटौती नहीं भी कर सकता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 'ई-वर्क्स प्रणाली' के रूपांकन के दौरान इस पहलू को ध्यान में नहीं रखा गया था।

जिसके परिणामस्वरूप कार्यालय (ई/एम) संभाग, रायपुर और सिविल संभाग, बिलासपुर में भुगतान से संबंधित 44 मामलों में कार्यालय (ई/एम) संभाग, रायपुर में ₹ 83.74 लाख एवं संभाग कार्यालय, बिलासपुर में ₹ 9.61 लाख के 'आय-कर और मूल्य वर्धित कर' की राशि की कटौती स्रोत पर नहीं की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप शासन को हानि हुई थी जैसा कि परिशिष्ट 2.4.1 में दिखाया गया है।

निर्गम बैटक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने अन्य बातों के साथ-साथ गैर-अनुबंधात्मक देयकों द्वारा भुगतान को स्वीकार किया एवं बताया कि ₹ 288.18 का भुगतान गैर-अनुबंधात्मक देयकों द्वारा 'दर अनुबंध' के माध्यम से खरीदे गए सामानों हेतु किया गया था। जबकि, ₹ 56.31 करोड़ की राशि की विभागीय जांच की जा रही है। शासन ने आगे बताया कि संशोधित सॉफ्टवेयर में लेखापरीक्षा के अवलोकनों के अनुरूप प्रावधान किया जाएगा।

उत्तर से स्पष्ट था कि विभागीय नियमों को समुचित रूप से सॉफ्टवेयर में समाहित न किये जाने के कारण कम से कम राशि ₹ 344.49<sup>12</sup> करोड़ के देयकों का अनियमित ढंग से भुगतान किया गया था।

<sup>12</sup> ₹ 288.18 करोड़ तथा ₹ 56.31 करोड़

### 2.4.9.3 धनादेश मुद्रण पर नियंत्रण की कमी

ई-वर्क्स के क्रियान्वयन के पश्चात् पूर्व मुद्रित चेक-क्रमांक के साथ चेक स्कॉल कोषालय से प्राप्त किए जाते हैं। चेक स्कॉल की रेंज निर्धारित करने के उद्देश्य से पहले चेक और अंतिम चेक का नंबर ई-वर्क्स में दर्ज किया जा रहा था। ई-वर्क्स प्रणाली द्वारा चेक की छपाई के दौरान चेक क्रमांक एक अनुक्रमिक क्रम में जनित होता है जिसकी प्रविष्ट डाटाबेस में स्वतः ही होता है।

170 सेल्फ चेकों का ऑफ लाइन मुद्रण गबन के रूप में परिणित हुआ था

इस प्रक्रिया में यह सुनिश्चित करने के लिए कोई क्रिया विधि नहीं है कि कोषालय से प्राप्त सभी चेक स्कॉल की प्रविष्ट निरपवाद रूप से ई-वर्क्स में की गई है। इसमें चेक स्कॉलस का ई-वर्क्स प्रणाली के बाहर (ऑफलाइन) सेल्फ चेक के मुद्रण के लिए प्रयोग किए जाने का जोखिम है। इसके अतिरिक्त ई-वर्क्स प्रणाली में कोषालय के साथ लेखों के मिलान की प्रक्रिया का प्रावधान नहीं है अतः ऐसे चेकों के नकदीकरण पर किसी का ध्यान नहीं जाएगा। साथ ही धनादेश मुद्रण से संबंधित मॉड्यूल में बिना धनादेश क्रमांक के ही पीडीएफ छवि को सुरक्षित करने का प्रावधान भी है। इस पीडीएफ फाइल तक पहुँच रखने वाला कोई भी व्यक्ति धनादेश के ऑफलाइन मुद्रण के प्रयोजन हेतु इस धनादेश के ब्यौरे का सुगमता से प्रयोग कर सकता है।

ई-वर्क्स प्रणाली में व्याप्त इस कमी का दुरुपयोग करते हुए गबन का एक प्रकरण 'कार्यालय उप-संभाग अंतागढ़' में प्रकाश में आया। संभाग में धनादेशों के आहरण हेतु अधिकृत अधिकारियों द्वारा फरवरी 2013 से सितम्बर 2015 के दौरान 170 सेल्फ चेकों का ऑफलाइन मुद्रण कर बैंक से ₹ 2.22 करोड़ का आहरण किया गया था जो कि **परिषिष्ट 2.4.2** में दर्शाया गया है। चूंकि चेकों को ऑफलाइन मुद्रित किया गया था, इसलिए ई-वर्क्स के डेटाबेस में उनकी प्रविष्टि दर्ज नहीं थी। कोषालय के साथ लेखों के ऑनलाइन मिलान के प्रावधान के अभाव का लाभ उठाते हुए आहरण एवं संवितरण अधिकारी (इस मामले में सहायक अभियंता) द्वारा संपादित किए गए सभी ऑफ लाइन लेन-देनों को मासिक लेखों में दर्ज नहीं किया गया था। इस प्रकार किए गए गबन की पुष्टि कलेक्टर, कांकर द्वारा गठित समितियों द्वारा भी की गई।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने स्वीकार किया कि वर्तमान में ई-वर्क्स का कोषालय के सर्वर से जुड़ाव नहीं होने के कारण ई-वर्क्स प्रणाली में चेकों का मिलान संभव नहीं है। इसके अतिरिक्त यह भी बताया कि ई-वर्क्स एवं 'ई-कोष' के जोड़ने हेतु प्रयास शुरू कर दिये गये हैं तथा लेखापरीक्षा की सिफारिशों के अनुसार मुद्रण पूर्वावलोकन का यथोचित प्रावधान संशोधित सॉफ्टवेयर में किया जाएगा।

उपरोक्त तथ्यों से पता चलता है कि यदि प्रणाली को कोषालय के सर्वर से डेटा लेकर लेन-देनों का मिलान करने के लिए रूपांकित किया गया होता तो गबन से बचा जा सकता था। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग के निर्देशानुसार नकद आहरण के लिए उचत शीर्ष बनाकर गबन की राशि को काफी हद तक कम किया जा सकता था।

### 2.4.9.4 कार्यपूर्णता में विलम्ब की स्थिति में शास्ति मानदंडों का सॉफ्टवेयर में प्रावधान न किया जाना

शास्ति मापदंडों से संबंधित विभागीय नियमों का प्रणाली में अनुकूलन नहीं किया गया था

निर्माण विभाग मैनुअल के परिशिष्ट 2.13 में वर्णित प्रपत्र-ए की धारा-2 के तहत, कार्य निष्पादन में हुई देरी के लिए एक निश्चित प्रतिशत, जो कि कार्य की लागत के छः प्रतिशत तक सीमित है, की दर से क्षतिपूर्ति आरोपित करने का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सॉफ्टवेयर अनुकूलन के दौरान शास्ति के प्रावधानों को निर्धारित मानदंडों के साथ प्रणाली में एकीकृत नहीं किया गया था। परिणामतः प्रणाली द्वारा विलंब के लिए शास्ति की स्वतः गणना नहीं की जा रही थी। मण्डल कार्यालय रायपुर एवं दुर्ग में अभिलेखों की जांच से ज्ञात हुआ कि शास्ति संबंधी नियमों का सॉफ्टवेयर में प्रतिचित्रण किए जाने में विफलता के परिणामस्वरूप कम दर पर शास्ति

लगाये जाने के कारण शासन को ₹ 29.45 लाख का राजस्व हानि हुई थी, जैसा कि परिशिष्ट 2.4.3 में दिखाया गया है।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने शास्ति गणना हेतु सॉफ्टवेयर में उचित प्रावधान के अभाव को स्वीकार किया तथा बताया कि संशोधित सॉफ्टवेयर में निर्माण विभाग नियमावली के अनुरूप प्रावधान किया जाएगा। सचिव, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग द्वारा बताया गया कि लेखापरीक्षा द्वारा शास्ति की गणना ठेकेदार पर अधिरोपित विलंब की अवधि के स्थान पर समय विस्तार की कुल अवधि के आधार पर की गई है।

शासन का उत्तर सही नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा राजस्व हानि की गणना केवल ठेकेदार पर अधिरोपित विलंब अवधि के आधार पर ही की गई थी।

#### 2.4.9.5 उप-संभाग के मासिक लेखों के बंद किये जाने से पूर्व संभाग के मासिक लेखों का बंद होना

प्रणाली उच्च कार्यालय के मासिक लेखों के बंद होने से पूर्व अधिनस्थ कार्यालयों के मासिक लेखों के बंद होने की स्थिति जानने में असमर्थ थी

निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 1.129 में उल्लिखित परिशिष्ट 1.26 एवं केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 22.4 के अनुसार, उप-संभाग का प्रभारी सहायक अभियंता, उप-संभागीय लेन-देनों का मासिक लेखा संभागीय अधिकारी को प्रस्तुत करता है। उप-संभागों सहित संभाग का मासिक लेखा संभागीय अधिकारी द्वारा संकलित कर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत किया जाता है। इसलिए, उप-संभागों का मासिक लेखा, संभाग के मासिक खाते से पूर्व बंद किया जाना आवश्यक है।

विद्युत एवं यांत्रिकी संभाग, रायपुर में पाया गया कि, ई-वर्क्स प्रणाली ने 31 अगस्त 2016 का संभागीय मासिक लेखा, उसके अधिनस्थ कार्यालय 'उप-संभाग, धमतरी' के मासिक लेखों से पूर्व बंद किया जाना अनुमत्य कर दिया गया था। उप-संभाग के मासिक लेखों को दिनांक 31 अगस्त 2016 अपरान्ह 5.55 पर बंद किया गया था जबकि संभागीय मासिक लेखा को उसी दिन अपरान्ह 5:50 अर्थात् उप-संभागीय कार्यालय से पाँच मिनट पूर्व ही बंद कर दिया गया था। इस प्रकार ई-वर्क्स प्रणाली उच्च कार्यालय के मासिक लेखों के बंद होने से पूर्व अधिनस्थ कार्यालयों के मासिक लेखों के बंद होने की स्थिति को जाँचने में असमर्थ थी।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया एवं बताया कि यह अनियमितता सॉफ्टवेयर में गलत एसक्यूएल क्वेरी के कारण थी, जो अब सुधार कर जांच ली गई है। तथ्य यह है कि प्रणाली जनित रिपोर्ट में प्रदर्शित समय को गलत एसक्यूएल क्वेरी का कारण नहीं ठहराया जा सकता क्योंकि यह स्वतः जनित है।

#### 2.4.9.6 प्रणाली जनित रोकड़-पुस्तकों का विष्वसनीय न होना

एक व्हाउचर की एकाधिक प्रविष्टि धनादेश की राशि का बेमेल होना तथा अन्य 'कमियों ने प्रणाली जनित रोकड़ पुस्तक को अविश्वसनीय बना दिया था

ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर रोकड़ बही के स्वतः जनन की सुविधा प्रदान करता है। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित आठ संभागों के प्रणाली जनित रोकड़ बहियों की जांच की गई एवं निम्नलिखित तथ्यों के आधार पर इन्हें अविश्वसनीय पाया गया:—

- एक ही व्हाउचर की एकाधिक प्रविष्टि रोकड़ बही को अविश्वसनीय बना रही थी
- लेखापरीक्षा ने प्रणाली जनित रोकड़-बही में एक ही व्हाउचर की कई प्रविष्टियाँ पाईं जैसा कि नीचे स्क्रीन शॉट में दर्शाया गया है:

DIVISIONAL CASHBOOK OF SHRI EXECUTIVE ENGINEER, PHE FOR THE MONTH OF 03 / 2016									
Date	Vr / Mr No	Receipt			Payment				
		PARTICULAR OF RECEIPT	AMT in Rs.	CLASSIFICATION	PARTICULAR OF EXPENDITURE	AMOUNT in Rs.	CHEQ.No / CHEQ. BOOK No.	CHEQUE AMT in Rs.	CLASSIFICATION
02/03/2016	1.0				Paid by Cheque to Your Self for VAT on account of transfer of deposit of contractors against. Tax				
					Total Amt Paid Rs. 1448264/-			1448264/-	
02/03/2016	1.0				Paid by Cheque to Your Self for VAT on account of transfer of deposit of contractors against. Tax				
					Total Amt Paid Rs. 1448264/-			1448264/-	
02/03/2016	2.0				Paid by Cheque to Collector, Mining, Rajnandgaon on account of transfer of deposit of contractors against. Tax				
					Total Amt Paid Rs. 16961/-			16961/-	
02/03/2016	2.0				Paid by Cheque to Collector, Mining, Rajnandgaon on account of transfer of deposit of contractors against. Tax				
					Total Amt Paid Rs. 16961/-			16961/-	

(स्रोत: ई-वर्क्स से स्क्रीन शॉट)

- मासिक समापन का अभाव, धनादेश राशियों एवं प्रणाली जनित रोकड़ बही के तिथियों का बेमेल होना

पाँच संभागों में ई-वर्क्स डेटाबेस के नमूना जांच में पाया गया कि 52 मामलों में ई-वर्क्स के माध्यम से जनित धनादेश एवं प्रणाली जनित रोकड़-बही में परिलक्षित धनादेश राशियां मेल नहीं खा रही थीं, जैसा कि परिषिष्ट 2.4.4 में दर्शाया गया है। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के दो संभागों (राजनांदगांव एवं (वि./यां) रायपुर) में परीक्षण के दौरान पाया गया कि प्रणाली जनित छः धनादेशों का विवरण प्रणाली जनित रोकड़बही में दर्ज नहीं हो रहा था। इसके अतिरिक्त, उप-संभाग राजनांदगाँव की प्रणाली जनित रोकड़ पुस्तक में व्हाउचर की प्रविष्टि उसके वास्तविक जनन से एक दिवस पूर्व ही अभिलिखित होना पाया गया। साथ ही प्रणाली जनित रोकड़बही में मासिक प्रारंभिक एवं अंतिम शेष नहीं दर्शाये जा रहे थे तथा प्रणाली जनित रोकड़बही में प्रेषण संबंधी लेन-देनों की प्रविष्टि परिलक्षित नहीं हो रही थी।

- लेनदेन के कालानुक्रमिक अभिलेखन की अनुपस्थिति

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता एवं वित्तीय संहिता के अनुसार रोकड़बही को दैनिक आधार पर बंद किया जाना चाहिए। इस प्रकार, रोकड़बही में लेन-देनों की प्रविष्टि कालानुक्रम में होना चाहिए। वि./यां. संभाग, रायपुर में जाँच के दौरान पाया गया कि प्रणाली जनित रोकड़ पुस्तक में दर्ज लेनदेन कालानुक्रमिक नहीं थे जैसा कि नीचे स्क्रीन शॉट में दर्शाया गया है:

DIVISIONAL CASHBOOK OF SHRI ..... EXECUTIVE ENGINEER,					FOR THE MONTH OF 03 / 2013			
Date	Vr / Mr No	Receipt			Payment			
		PARTICULAR OF RECEIPT	AMT in Rs.	CLASSIFICATION	PARTICULAR OF EXPENDITURE	AMOUNT in Rs.	CHQ.No./ CHQ.BOOK No.	CHEQU AMT in I
30/01/2013	154.1				Paid by cash to Gajendra prasad Karsh amounting Rs. 400/-	400/-		
30/01/2013	154.2				Paid by cash to Gajendra prasad Karsh amounting Rs. 600/-	600/-		
18/01/2013	155.1				Paid by cash to Shyam Pimplapure amounting Rs. 1135/-	1135/-		
31/01/2013	155.2				Paid by cash to Shyam Pimplapure amounting Rs. 1300/-			

(स्रोत: ई-वर्क्स से स्क्रीन शॉट)

निर्गम बैटक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया एवं बताया कि ई-रोकड़ बही का प्रयोग नहीं किया जा रहा था। शासन ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित समस्याओं पर सॉफ्टवेयर में संशोधन के दौरान पर्याप्त ध्यान दिया जाएगा।

तथ्य यह हैं कि प्रणाली जनित रोकड़बही के अविश्वसनीय होने के कारण विभाग द्वारा इसका उपयोग नहीं किया जा रहा था एवं लेन-देनों को अभिलिखित करने हेतु हस्तलिखित रोकड़ पुस्तक का संधारण किया जा रहा था।

#### 2.4.9.7 निक्षेप कार्यों पर जमा से अधिक व्यय पर नियंत्रण का अभाव

सूचना प्रौद्योगिकी प्रणालियों में सर्वोत्तम व्यवहारों के अनुसार किसी कंप्यूटर अनुप्रयोग में पूर्णता, सटीकता और लेन-देन की वैधता सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त नियंत्रण आवश्यक है।

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 2.1.1 (17) के प्रावधानों के अनुसार नगर पालिकाओं एवं अन्य सार्वजनिक निकायों के लिए कार्यान्वित किया गया कार्य 'निक्षेप कार्य कहलाता है। चूंकि, कार्यों की लागत गैर सरकारी निकायों द्वारा जमा किए गए धन पर भारित होती है अतः निक्षेप कार्यों को गैर-बजटीय कार्यों की श्रेणी में रखा जाता है।

केंद्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता के कंडिका 16.2.1 के प्रावधानों के अनुसार, प्रत्येक गैर-सरकारी कार्य के लिए जमा राशि को मुख्य शीर्ष "8443-सिविल जमा" के अंतर्गत लेखा "108-लोक निर्माण जमा" में जमा किया जाना चाहिए, जिससे कुल व्यय की राशि की कटौती की जाती है। निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.170 के अनुसार, निक्षेप कार्य के लिए जमा की गई राशि अन्य कार्य के लिए उपयोग नहीं की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निक्षेप कार्यों के लिए विभिन्न एजेंसियों से प्राप्त धन ई-वर्क्स मॉड्यूल में लेखा शीर्ष "00-8443-00-108-0000-0000-00-103-V" के अंतर्गत जमा किया जा रहा था। निक्षेप कार्य के लिए व्यय की बुकिंग के दौरान सॉफ्टवेयर लेखा-शीर्ष "00-8443-00-108-0000-0000-00-103-V" में धन की

निक्षेप कार्यों के लिए प्राप्त राशि से अधिक के व्यय को प्रणाली द्वारा अनुमत्य किया जा रहा था

उपलब्धता की जांच करता है किन्तु संबंधित निक्षेप कार्य विशेष के लिए धन की उपलब्धता की जांच नहीं करता है। इस प्रकार, ई-वर्क्स प्रणाली ने किसी निक्षेप कार्य के लिए उसमें जमा से अधिक व्यय का मार्ग प्रशस्त किया था।

संभाग दुर्ग में लेखापरीक्षा जांच के दौरान पाया कि प्रणाली की इस विसंगति के परिणामस्वरूप 'दुर्ग आवर्धन जल प्रदाय योजना' के अंतर्गत जमा की गई राशि से ₹ 1.25 करोड़ अधिक व्यय किया गया था। संभाग, राजनांदगांव में 'डोंगरगढ़ जलापूर्ति योजना' के मामले में, निक्षेप कार्यों में जमा के विरुद्ध अधिक व्यय के कारण ₹ 3.56 लाख विविध लोक निर्माण अग्रिम (2014-15) को भारित किया गया था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं कहा कि संशोधित सॉफ्टवेयर में लेखापरीक्षा के अवलोकनों के अनुरूप प्रावधान किया जाएगा।

#### 2.4.9.8 लेखों के सुधार के प्रावधान का अभाव

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 3.2.2 के अनुसार, व्यय की बुकिंग के लिए अंतिम शीर्ष ज्ञात नहीं होने की स्थिति में इसका वर्गीकरण अस्थायी तौर पर 'विविध लोक निर्माण अग्रिम' में किया जाना चाहिए। कालांतर में 'विविध लोक निर्माण अग्रिम' का समायोजन विविध लोक निर्माण अग्रिम शीर्ष से अंतरण प्रविष्टि द्वारा उचित शीर्ष में अंतिम रूप से अभिलिखित कर किया जाना चाहिए।

लेखों के सुधार का मॉड्यूल क्रियाशील नहीं था

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जांच किए गए सभी आठ संभागों के मासिक लेखों में सुधार हेतु हस्तलिखित रूप से अंतरण प्रविष्टियाँ संपादित की गई थी क्योंकि ई-वर्क्स प्रणाली में भूल सुधार हेतु अंतरण प्रविष्टि का प्रावधान क्रियाशील नहीं था। परिणामस्वरूप संबंधित संभागों के प्रणाली जनित मासिक लेखे संभागीय लेखों के यथार्थ एवं निष्पक्ष तस्वीर निरूपित करने में विफल रहे, जबकि निक्षेप कार्यों में जमा से अधिक व्यय की गई धनराशियों का समायोजन संबंधित एजेंसियों से धन की प्राप्ति के बावजूद भी विविध लोक निर्माण अग्रिम से नहीं किया जा सका था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं कहा कि ई-वर्क्स में अंतरण प्रविष्टि हेतु प्रावधान मौजूद है तथा इसे पुनः स्पष्ट करने के लिए प्रशिक्षण आयोजित किया जाएगा। आगे बताया गया कि सॉफ्टवेयर तदनुसार संशोधित किया जाएगा।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि सॉफ्टवेयर में उपलब्ध अंतरण प्रविष्टि प्रपत्र-क्रियाशील नहीं था एवं यह प्रणाली जनित मासिक लेखा गलत प्रस्तुत कर रहा था।

#### 2.4.9.9 आहरित धनादेशों एवं प्रेषणों के मिलान की अनुसूची तैयार किए जाने हेतु मॉड्यूल का अभाव

प्रणाली में लेन-देनों के मिलान के प्रावधान का अभाव था

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 23.20 के अनुसार लोक निर्माण लेखा-प्रणाली में, किसी लोक निर्माण संभाग में व्युत्पन्न मूल प्राप्तियाँ और भुगतानों को संभागीय अधिकारी द्वारा प्रारम्भिक तौर पर लेखा-पुस्तिकाओं में उचित शीर्षों के अंतर्गत लेखांकित किया जाता है। संभाग की प्राप्तियों को "बैंक प्रेषण" शीर्ष के अंतर्गत संग्रहण हेतु बैंकों को प्रेषित किया जाता है एवं संभागीय अधिकारी द्वारा किए गए भुगतानों को 'लोक निर्माण धनादेशों' शीर्ष से विकलित किया जाता है। मान्यता प्राप्त बैंक से संबद्ध कोषालय संबंधित संभाग को बैंक स्कॉल की एक प्रति भेजते हैं। प्राप्तियों और भुगतानों के स्कॉल प्राप्ति पर संभागीय अधिकारी जारी किए गए धनादेशों और प्रेषणों के बीच के अंतर को बताते हुए केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा, प्रपत्र-51 में तैयार करता है। केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा, प्रपत्र 51 में तैयार की गई



अंतरो के मिलान की यह अनुसूची मासिक लेखे के साथ महालेखाकार (लखा एवं हकदारी) को भेजी जाती है।

लेखापरीक्षा से ज्ञात हुआ कि ई-वर्क्स प्रणाली में केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता, प्रपत्र-51, तैयार करने का प्रावधान नहीं था। यद्यपि प्रपत्र-51 तैयार करने के लिए आवश्यक जानकारी एवं जारी किए गए धनादेश तथा मासिक प्रेषणों को प्रणाली के माध्यम से तैयार किया जा रहा था।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2016) कि लेखापरीक्षा अवलोकनों के अनुसार सॉफ्टवेयर में आवश्यक परिवर्तन किये जायेंगे।

#### 2.4.9.10 'निर्माण व्यय अनुसूची' के प्रावधान के बिना 'भंडार व्यय की अनुसूची' का प्रावधान किया जाना

ई-वर्क्स में विभागीय नियमों के आधिक प्रतिचित्रण ने प्रावधानों को अनुपयोगी बना दिया था

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता की कंडिका 22.4.1 से 22.4.8 में निहित प्रावधानों के अनुसार, मासिक लेखों के संकलन के दौरान भंडार को विकलनीय व्यय के प्रत्येक मदों को केन्द्रीय लोक निर्माण लेखाप्रपत्र -72 'भंडार व्यय की अनुसूची' में संकलित किया जाना चाहिए। केन्द्रीय लोक निर्माण लेखासंहिता प्रपत्र-72 में दिखाया जाने वाला आवश्यक व्यय प्रपत्र-64 में तैयार "निर्माण व्यय की अनुसूची" में भंडार से निर्गत कुल सामग्री को प्रदर्शित करता है।

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता प्रपत्र-72 तैयार करने के लिए ई-वर्क्स प्रणाली में एक मॉड्यूल का प्रावधान किया गया है हालांकि, केन्द्रीय लोक निर्माण संहिता प्रपत्र-64 प्रणाली में उपलब्ध नहीं है। अतः 'भंडार व्यय अनुसूची' के प्रावधान का कोई औचित्य नहीं था। अतः लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के जांच किए गए सभी आठ संभागीय कार्यालयों में भंडार व्यय का संधारण ई-वर्क्स के माध्यम से नहीं किया जा रहा था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं कहा कि संशोधित सॉफ्टवेयर में लेखापरीक्षा के अवलोकनों के अनुरूप प्रावधान किया जाएगा।

#### 2.4.9.11 सकल राशि का निवल राशि से कम होना

प्रणाली में सकल से निवल राशि में स्वतः गणना का अभाव था

भुगतान मॉड्यूल के अंतर्गत 'निवल राशि' सकल राशि से बकाया की कटौती के पश्चात् किए जाने वाले भुगतान को इंगित करता है। इस राशि की गणना प्रणाली के माध्यम से न किया जा कर इसकी प्रविष्टि हस्तलिखित रूप से की जा रही थी।

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के संभाग राजनांदगांव में पाया गया कि व्हाउचर क्रमांक 147, दिनांक 18 मार्च 2014, की निवल राशि (₹ 1,44,867) सकल राशि (₹ 1,14,867) की तुलना में अधिक थी।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं बताया कि संभागीय कार्यालय, राजनांदगांव से प्राप्त ई-मेल के आधार पर कार्यालय, प्रमुख अभियंता द्वारा व्हाउचर की राशि में सुधार कर लिया गया था। विभागीय उत्तर से इस प्रकार के प्रकरणों को रोकने हेतु प्रणाली में निहित कमी की पुष्टि होती है। इसके अतिरिक्त उक्त धनादेश को रद्द कर प्रणाली जनित दूसरा धनादेश जारी करने के स्थान पर संभागीय कार्यालय द्वारा प्रणाली के दायरे से बाहर पूर्व मुद्रित धनादेश में ही हाथों से सुधार कर दिया गया था, जबकि सुधार किए जाने के इस तरीके से बचा जाना चाहिए था।

### 2.4.9.12 हस्तांतरणीय जमा की गलत गणना

विभाग द्वारा स्रोत पर काटे गये कर (टीडीएस) की बकाया राशि संबंधित विभागों में जमा कराये जाने हेतु ई-वर्क्स विभागीय आवश्यकतानुसार जमा किए जाने योग्य बकाया करों की सूची प्रदान करता है।

प्रणाली द्वारा स्रोत पर कर कटौती की गणना की कमियों के परिणामस्वरूप अधिक टीडीएस जमा किया गया था जिसका समायोजन भी नहीं किया जा सका था

लेखापरीक्षा ने पाया कि लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग, संभाग, बिलासपुर में 22 मार्च 2014 से 28 मार्च 2014 की अवधि के बीच स्रोत पर काटे गये कर की राशि ₹ 77,717 (आयकर ₹ 55,651 और मूल्य वर्धित कर ₹ 22,066) संबंधित राजस्व शीर्ष में जमा किए जाने योग्य राशि शेष थी। यद्यपि प्रणाली द्वारा उक्त अवधि के लिए स्रोत पर काटे गये कर की वास्तविक संग्रहीत राशि ₹ 77,717 के स्थान पर ₹ 4,16,029 की गणना की गई थी। तदनुसार, संभागीय कार्यालय द्वारा स्रोत पर कर की कटौती के रूप में ₹ 4,16,029 संबंधित राजस्व शीर्ष में जमा किया गया था। प्रणाली द्वारा जमा के हस्तांतरण की गलत गणना के परिणामस्वरूप माह मार्च 2014 में स्रोत पर काटे गए कर की अतिरिक्त राशि जमा की गई थी। जिसका समायोजन नवंबर 2016 तक नहीं किया जा सका था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया एवं कहा कि संशोधित सॉफ्टवेयर में लेखापरीक्षा के अवलोकनों के अनुरूप प्रावधान किया जाएगा। हालांकि, शासन द्वारा अतिरिक्त भुगतान का समायोजन प्रभावशील नहीं होने का कोई कारण नहीं बताया गया।

### 2.4.9.13 'ई-वर्क्स' के माध्यम से अस्थायी अग्रिम का समायोजन न किया जाना

प्रणाली सभी व्हाउचरों का समायोजन सुनिश्चित नहीं कर रही थी

परियोजना संभाग, बेमेतरा के एक उप-अभियंता को जारी किए गए राशि ₹ 50,000 के अस्थाई अग्रिम का समायोजन हस्तलिखित रोकड़ बही के व्हाउचर क्रमांक 14 दिनांक 11 मार्च 2015 के माध्यम से किया गया था। उक्त व्हाउचर से 10 उप-व्हाउचर संबद्ध थे। उक्त लेन-देनों की ई-वर्क्स में जाँच से पता चला कि प्रणाली जनित रोकड़ पुस्तक में नौ उप-व्हाउचर के माध्यम से केवल ₹ 47,565 की राशि ही समायोजित दिखाई गई थी। जबकि, लेन-देन मॉड्यूल के अंतर्गत पूर्ण अस्थाई अग्रिम राशि ₹ 50,000 का समायोजन प्रदर्शित हो रहा था। इसी संभाग में ऐसा ही एक और प्रकरण प्रकाश में आया जिसमें व्हाउचर क्रमांक 15, दिनांक 12 मार्च 2015 द्वारा रोकड़ बही में समायोजन किया गया था। जबकि रोकड़बही में दस में से नौ उप-व्हाउचर समायोजित थे। नगद में अंतर ₹ 2,186 (एक व्हाउचर) था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया एवं बताया कि वर्तमान में ई-रोकड़ बही का उपयोग नहीं किया जा रहा है और आगे बताया गया कि परिलक्षित समस्याओं पर सॉफ्टवेयर के संशोधन के दौरान ध्यान दिया जाएगा।

### 2.4.10 एप्लीकेशन कंट्रोल में कमियाँ

एप्लीकेशन कंट्रोल का रूपांकन यह आश्वस्त करने के लिए किया जाता है, कि सभी इनपुट्स यथायोग्य अधिकृत एवं पूर्ण है, मान्यता जाँच हेतु प्रावधान स्थित है, वांछित प्रसंस्करण किए जाते हैं एवं उचित परिणाम प्राप्त होते हैं। डेटाबेस की समीक्षा से ज्ञात हुआ कि एप्लीकेशन कंट्रोल कमजोर थे तथा सॉफ्टवेयर में बुनियादी कमियाँ थी।

ई-वर्क्स के माध्यम से जनित वर्क कोड उत्पत्तियों में गलतियाँ पायी गई थी

#### 2.4.10.1 त्रुटिपूर्ण वर्क कोड की उत्पत्ति

ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर बजटीय कार्यों के लिए "डब्ल्यू" एवं गैर-बजटीय कार्यों के लिए "एन" से शुरू होने वाले अद्वितीय अक्षरांकीय वर्क कोड्स उत्पन्न करता है। वर्क कोड में अक्षर के बाद का प्रथम अंक उस कार्यालय को इंगित करता है जहाँ यह उत्पन्न किया गया है। प्रमुख अभियंता कार्यालय के लिए "1", मुख्य अभियंता (परिक्षेत्र) के

लिए "2", अधीक्षण अभियंता (मण्डल) के लिए "3", कार्यपालन अभियंता (संभाग) के लिए "4", उप-संभाग के लिए "5" आबंटित किया गया था। वर्क कोड बनाने के लिए मुख्य शीर्ष, जिसमें आबंटन प्राप्त हुआ हो का उल्लेख करना अनिवार्य था।

ई-वर्क्स के डेटाबेस की जांच से ज्ञात हुआ कि प्रणाली में विभिन्न कार्यालयों के लिए निर्धारित अक्षरांकीय वर्णों की पहचान के लिए यथोचित इनपुट नियंत्रण नहीं था। प्रणाली द्वारा निरंक प्रशासनिक स्वीकृति के साथ भी वर्क कोड बनाया जाना अनुमत्य किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, लेखाओं के बजटीय शीर्ष, गैर-बजटीय शीर्ष में एवं विलोमतः भी निर्गत हो रहे थे, तथा किसी कार्यालय के लिए निर्धारित आईडी से अन्य कार्यालय के लिए वर्क कोड बनाया जाना भी प्रणाली द्वारा अनुमत्य किया जा रहा था।

प्रणाली द्वारा वर्क कोड्स उत्पन्न करने में पाई गई अशुद्धियों की विवरण नीचे की गई है:

- डेटाबेस के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि ई-वर्क्स प्रणाली में 18 ड्यूप्लिकेट वर्क कोड्स बनाए गए थे।
- गैर-बजटीय 4846 कार्यों के वर्क कोड को अक्षर 'एन' के स्थान पर अक्षर 'डब्ल्यू' द्वारा एवं 138 बजटीय कार्यों के वर्क कोड को अक्षर 'डब्ल्यू' के स्थान पर अक्षर 'एन' द्वारा बनाया गया था।
- प्रणाली को अधीक्षण अभियंता के स्तर पर लॉग-इन आईडी के माध्यम से बजटीय कार्यों हेतु डब्ल्यू 30 से तथा गैर-बजटीय कार्यों हेतु एन 30 से वर्क कोड बनाने के लिए रूपांकित किया जाना था। यद्यपि कार्यालय अधीक्षण अभियंता, मंडल, रायपुर में पाया गया कि 201 मामलों में प्रणाली द्वारा डब्ल्यू 20, डब्ल्यू 40, एन 20 एवं एन 40 से प्रारंभ होने वाले वर्क कोड बनाये गये थे। जबकि ये अक्षरांकीय कोड मुख्य अभियंता (एन 20, डब्ल्यू 20) तथा कार्यपालन अभियंता (डब्ल्यू 40, एन 40) के लिए निर्धारित थे।
- लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के विभिन्न कार्यालयों में 146 कार्यों के लिए बजट शीर्ष वर्गीकरण का उल्लेख किए बिना ही वर्क कोड्स बनाए गए थे।
- यह पाया गया कि 45 वर्क कोड्स को "निरंक" राशि की प्रशासकीय स्वीकृति के साथ बनाया गया था। जिसके परिणामस्वरूप इन वर्क कोड्स के विरुद्ध व्यय की बुकिंग नहीं की जा सकी थी।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन द्वारा वर्क कोड बनाने संबंधी विसंगतियों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया कि मामले की जांच की जाएगी तथा सॉफ्टवेयर में संशोधन के दौरान इसमें आवश्यक प्रावधान किया जाएगा।

#### 2.4.10.2 लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में परिचालन के दौरान लोक निर्माण विभाग के शीर्षों का जारी रहना

लेखापरीक्षा ने पाया कि लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी संभाग, बिलासपुर के माह मार्च 2016 के मासिक लेखा में ₹ 4,00,469 का ऋणात्मक विकलन मुख्य शीर्ष 2059 को किया गया था, जबकि यह शीर्ष लोक निर्माण विभाग को आबंटित है। इससे परिलक्षित होता है कि मूल रूप से लोक निर्माण विभाग के उपयोग हेतु विकसित ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के अनुरूप कस्टमाइज नहीं किया गया था एवं जैसा कि कंडिका 2.4.8.2 में उल्लेखित किया गया है क्रियान्वयन से पूर्व इसका परीक्षण भी नहीं किया गया था। लोक निर्माण विभाग के शीर्ष का चार से भी अधिक वर्षों के लिए लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में परिचालन में बना रहना प्रणाली के संबंध में शासन की उदासीनता को दर्शाता है। यह नीचे स्क्रीन शॉट में प्रदर्शित किया गया है:

लोनवि हेतु मूल रूप से विकसित सॉफ्टवेयर के लोस्वायांवि में क्रियाशील होने के बाद भी पीडब्ल्यूडी के मद पाये गये थे

**FORM 80**

Print Date:- 25-Oct-2016

OFFICE OF THE EXECUTIVE ENGINEER

Print Time:- 03:58:34 PM

Report Month/Year :- March/2016

Head of Accounts			RECEIPT	EXPENDITURE		
RECEIPT	DESCRIPTION					
GNCDD	MHCD			NON PLAN	PLAN	TOTAL
00	0215		47200	0	0	0
<b>Total Of Receipt</b>			<b>47200</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
GNCDD	MHCD	DESCRIPTION	RECEIPT	NON PLAN	PLAN	TOTAL
20	2215		0	3202777	0	28423015
20	4215		0	0	690500	690500
64	2215		0	0	10204051	10204051
80	2215		0	4086	0	1770956
67	2059	Public Works	0	-400469	0	-400469
<b>Total Of Expenditure</b>			<b>0</b>	<b>2806394</b>	<b>37881659</b>	<b>40688053</b>

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं कहा कि सॉफ्टवेयर में संशोधन के दौरान इसमें आवश्यक सुधार किया जाएगा।

**2.4.11 अपूर्ण रिपोर्टिंग मॉड्यूल**

17 में से केवल पाँच प्रतिवेदन ही क्रियाशील थे

ई-वर्क्स मॉड्यूल सूचना प्रबंधन प्रणाली प्रतिवेदन जेनरेट करने की सुविधा प्रदान करता है, जिसके आधार पर निर्णय लिया जा सके। लेखापरीक्षा ने पाया कि इनमें से कुछ प्रतिवेदन जेनरेट नहीं किए जा रहे थे अथवा उनके जेनरेशन में विसंगतियां थी। यह इन तथ्यों से स्पष्ट है कि 17 में से केवल पाँच<sup>13</sup> प्रतिवेदन ही सक्रिय थे, जबकि आरोपित एवं वसूल की गई शास्ति, ठेकेदारों के खाते, कार्य सार इत्यादि से संबंधित प्रतिवेदन जेनरेट नहीं किए जा रहे थे। आयकर कटौती की अनुसूची में अंतराल था यथा ठेकेदार विवरण में कुछ कटौतियों के विरुद्ध स्थायी लेखा क्रमांक से संबंधित विवरण रिक्त थे।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये अनुसार संशोधित साफ्टवेयर में आवश्यक प्रावधान किये जाएंगे।

**2.4.12 ई-वर्क्स हेतु परिभाषित पासवर्ड और सुरक्षा नीति का अभाव**

विभाग ने सुरक्षा नीति परिभाषित नहीं की थी

किसी संगठन में सूचनाओं के अनाधिकृत उपयोग और छेड़छाड़ से संरक्षण हेतु, समुचित कार्यान्वयन के साथ एक सु-परिभाषित एवं प्रामाणिक पासवर्ड तथा सुरक्षा नीति आवश्यक है। तथापि, विभाग द्वारा कोई सुरक्षा नीति परिभाषित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- प्रारंभिक लॉग-इन के समय प्रणाली द्वारा उपयोगकर्ता से पासवर्ड बदलने का आग्रह नहीं किया जा रहा था।
- यह उपयोगकर्ता को पासवर्ड के आवधिक परिवर्तन के लिए बाध्य नहीं कर रहा था।

<sup>13</sup> फण्ड उपयोगिता प्रतिवेदन, कार्यालय लेखा बंदी की स्थिति, ठेकेदारों का विवरण, अनुबंध विवरण एवं एस.डी. प्रतिवेदन

- विगत लॉग-इन की तिथि एवं समय तथा तत्पश्चात् असफल लॉग-इन प्रयासों की संख्या स्क्रीन पर प्रदर्शित नहीं हो रही थी। अभिलेखों तक अनाधिकृत पहुँच एवं छेड़छाड़ से संरक्षण के लिए सूचना-प्रौद्योगिकी के सुरक्षा मानकों के विरुद्ध लगातार असफल लॉग-इन प्रयासों के बाद भी यूजर-आईडी को प्रणाली द्वारा निलंबित नहीं किया जा रहा था।

निर्गम बैठक (नवंबर 2016) के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार करते हुए बताया कि लेखापरीक्षा के सुझावों के अनुरूप ई-वर्क्स में पासवर्ड और सुरक्षा नीति अक्टूबर 2016 से लागू कर दी गई है।

#### 2.4.13 निष्कर्ष

विभागीय आवश्यकताओं के आकलन हेतु यूआरएस तैयार नहीं किया गया था, जबकि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र द्वारा विकसित एसआरएस पीएचईडी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, विभागीय आवश्यकताओं का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिये आवश्यक प्रायोगिक परीक्षण किये बिना ही दिसंबर 2012 में प्रणाली को गो-लाइव घोषित कर दिया गया था। परिणामतः अनुप्रयुक्त सॉफ्टवेयर अपने उद्देश्य की पूर्ति में विफल रहा, जैसा कि सिस्टम को बाईपास करके किये गये ₹ 2.22 करोड़ के गबन, प्रणाली द्वारा राशि ₹ 57.91 करोड़ के सेल्फ चेकों के माध्यम से अनाधिकृत आहरण, गैर-अनुबंधित बिल माड्यूल द्वारा राशि ₹ 344.49 करोड़ के अनियमित भुगतान आदि के मामलों से स्पष्ट था।

ई-वर्क्स के लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग हेतु कस्टमाइजेशन की योजना एवं क्रियान्वयन में कमी थी जिसके परिणाम स्वरूप विभाग की प्रमुख 25 व्यवहारिक आवश्यकताओं में से 11 को प्रणाली में समाहित ही नहीं किया गया था। जबकि 14 प्रमुख आवश्यकताओं जिन्हें प्रणाली में समाहित किया गया था में से पाँच क्रियाशील नहीं थे तथा शेष नौ व्यवहारिक आवश्यकताएं उपयोग में आ रही थी किन्तु यह भी वांछित परिणाम नहीं दे रही थी। प्रणाली में इस कमी के परिणामस्वरूप विभाग मासिक लेखे प्रणाली जनित अंतिम उत्पाद के रूप में प्राप्त करने के स्थान पर मैनुअल आधार पर तैयार कर रहा था। इस प्रकार वर्तमान ई-वर्क्स प्रणाली के माध्यम से परिचालन क्षमता में सुधार करने एवं मानवीय हस्तक्षेप को कम करने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका था।

सॉफ्टवेयर में एप्लिकेशन कंट्रोल उपयुक्त नहीं थे चूंकि प्रणाली द्वारा गलत वर्क कोड्स बनाया जा रहा था लोक निर्माण विभाग से संबंधित शीर्ष भी विद्यमान थे जबकि लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के लिए सॉफ्टवेयर का अनुकूलन चार से भी अधिक वर्ष पहले किया गया था। तथापि, इसके अतिरिक्त डेटाबेस में डेटा की शुद्धता संदिग्ध थी क्योंकि 146 मामलों में बजटीय शीर्ष का वर्गीकरण किए बिना ही व्यय बुक कर दिया गया था। जबकि 45 मामलों में प्रशासकीय स्वीकृति की निरंक राशि के साथ प्रणाली द्वारा डेटा जेनरेट किया गया था। इस प्रकार, अपने वर्तमान स्वरूप में प्रणाली पर निर्भरता अत्यधिक जोखिम भरी है।

एकल यूजर आईडी, कर्तव्यों का पृथक्करण न होना, आवधिक परिवर्तन के बिना पासवर्ड, बारम्बार असफल लॉग-इन प्रयासों के प्रति उदासीनता जैसे उचित प्रक्रियागत नियंत्रण एवं सुरक्षा नीति के अभाव ने प्रणाली को छेड़छाड़ के लिए सुगम्य बना दिया था।

**2.4.14 अनुशंसाएं**

कार्यकारी नियमों के प्रतिचित्रण के परिपेक्ष्य में सॉफ्टवेयर की यथाशीघ्र समीक्षा की जानी चाहिए तथा इसे विश्वासनीय बनाने के लिए उचित सत्यापन और नियंत्रणों को लागू किया जाना चाहिए।

तब तक किसी भी प्रकार की धोखाधड़ी तथा दुर्विनियोजन की संभावना को रोकने के लिए भौतिक अभिलेखों का संरक्षण और उचित पर्यवेक्षण जैसे पर्याप्त मैनुअल नियंत्रणों को लागू किया जाना चाहिए।

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में अनुप्रयोजन प्रणाली एवं डेटा तक पहुंच के संबंध में एक पूर्ण विकसित सूचना प्रौद्योगिकीय नीति, कार्यान्वयन योजना, पर्याप्त प्रलेखन एवं सुरक्षा नीति तैयार करने की आवश्यकता है।

लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग को कर्तव्यों के पृथक्करण, लॉजिकल एक्सेस कंट्रोल तथा परिवर्तन प्रबंधन नियंत्रण जैसे सूचना प्रौद्योगिकीय नियंत्रण मानकों को मजबूत करने की आवश्यकता है।