

## अध्याय दो : निष्पादन लेखापरीक्षा

### पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

#### 2.1 प्रधानमंत्री आवास योजना— ग्रामीण

##### 2.1.1 प्रस्तावना

प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण (तत्कालीन इंदिरा आवास योजना) की शुरुआत 1 अप्रैल 2016 से की गई जिसका उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्र के सभी बेघर परिवारों और कच्चे तथा टूटे-फूटे मकानों में रहने वाले परिवारों को 2022 तक सर्व सुविधा युक्त पक्का मकान उपलब्ध कराना है। सभी के लिए आवास के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, वर्ष 2022 तक देश में 2.95 करोड़ आवासों का निर्माण करने का लक्ष्य रखा गया था। योजना का तत्काल उद्देश्य 2016-17 से 2018-19 तक तीन वर्षों में ग्रामीण क्षेत्रों में एक करोड़ परिवारों को आवास प्रदान करना था। छत्तीसगढ़ राज्य के लिए इन तीन वर्षों की अवधि में 7.88 लाख आवासों के निर्माण का लक्ष्य था।

#### प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण (प्र.म.आ.यो.—ग्रा) की मुख्य विशेषताएँ

योजना की प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं।

- हितग्राहियों की पहचान एवं चयन सामाजिक एवं आर्थिक जनगणना (एसईसीसी), 2011 के आंकड़ों में दर्शाये गये आवास की कमियों और अन्य सामाजिक अपवर्जन मानकों तथा ग्राम सभा द्वारा सत्यापन पर आधारित है।
- आवास निर्माण हेतु मैदानी क्षेत्रों में सहायता राशि ₹ 1.20 लाख तथा पहाड़ी क्षेत्रों और जनजातीय एवं पिछड़े जिलों (एकीकृत कार्य योजना जिलों)/आईएपी में ₹ 1.30 लाख तीन<sup>1</sup> किशतों में प्रदान करना। इकाई (आवास) सहायता की लागत केंद्र एवं राज्य सरकार के बीच 60:40 अनुपात में साझा की जाएगी।
- हितग्राहियों द्वारा गुणवत्ता वाले आवास के निर्माण पर केन्द्रित रहते हुये स्थानीय सामग्री और प्रशिक्षित राजमिस्त्री का उपयोग करना।
- इकाई सहायता के अलावा, आवास निर्माण के लिये मनरेगा के अंतर्गत 90/95 दिनों के अकुशल मजदूरी का प्रावधान
- बुनियादी सुविधाओं अर्थात् पेयजल, एलपीजी, बिजली तथा शौचालय की सुविधा आदि के प्रावधान के लिए अन्य सरकारी योजना के साथ अभिसरण करना।
- हितग्राही को सभी भुगतान उनके आधार कार्ड से जुड़े बैंक/डाकघर खातों में इलेक्ट्रॉनिक रूप से किया जाना सुनिश्चित करना।

इसके अतिरिक्त, प्र.म.आ.यो.—ग्रा के अंतर्गत, कार्यक्रम कार्यान्वयन एवं निगरानी आईटी सक्षम ई-गवर्नेंस प्लेटफॉर्म "आवाससॉफ्ट" द्वारा किया जा रहा है। आवाससॉफ्ट प्र.म.आ.यो.—ग्रा में ई-शासन को सुकर बनाने वाला वेब-आधारित इलेक्ट्रॉनिक सेवा प्रदायगी मंच है, जिसके माध्यम से कार्यक्रम के सभी महत्वपूर्ण कार्य, हितग्राही की पहचान से लेकर, लक्ष्य तय करना, आवास की मंजूरी, निर्माण कार्य में प्रगति की पुष्टि के साथ ही निर्माण से जुड़ी सहायता (लोक निधि के माध्यम से) जारी की जाती है।

<sup>1</sup> 2018-19 से चार किशत।

### 2.1.2 संगठनात्मक संरचना

राज्य में प्र.म.आ.यो.—ग्रा योजना के कार्यान्वयन के लिए पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग उत्तरदायी है। विभाग का नेतृत्व प्रमुख सचिव द्वारा किया जाता है, जिन्हें संचालक (प्र.म.आ.यो.—ग्रा) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। जिला स्तर पर, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत योजना के कार्यान्वयन की निगरानी और पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी है। योजना का कार्यान्वयन जनपद पंचायतों और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायतों द्वारा किया जाता है। निधि अंतरण आदेश (एफटीओ) जनपद पंचायत स्तर/विकास खण्ड स्तर पर प्रारम्भ में आवास की स्वीकृति तथा जियो—टैगिंग के उपरांत एवं तत्पश्चात आवास निर्माण के विभिन्न चरणों में जारी किया जाता है।

### 2.1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण (2016—19) के निष्पादन लेखा परीक्षा का उद्देश्य निम्नलिखित का मूल्यांकन करना था :

- योजना निर्माण हितग्राहियों की पहचान एवं चयन तथा लक्ष्यों की प्राप्ति के संबंध में योजना के कार्यान्वयन में प्रभावशीलता;
- निधियों के हस्तांतरण के संबंध में वित्तीय प्रबंधन में दक्षता ;
- अन्य योजनाओं के साथ प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण के अभिसरण की सीमा।

### 2.1.4 लेखापरीक्षा के मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदंड के मुख्य स्रोत निम्नलिखित थे:

- ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण के क्रियान्वयन की रूपरेखा (नवंबर 2016)।
- समय समय पर भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा जारी आदेश, दिशानिर्देश एवं परिपत्र।

### 2.1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

वर्ष 2016—19 अवधि की प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण की निष्पादन लेखापरीक्षा जून से दिसंबर 2019 के दौरान सम्पन्न की गयी। राज्य स्तर पर संचालक, प्र.म.आ.यो.—ग्रा के कार्यालय, जिला स्तर पर जिला पंचायतों, विकास खण्ड स्तर पर जनपद पंचायतों एवं ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की जांच लेखा परीक्षा पद्धति में शामिल थे। जिलों को राज्य के भौगोलिक संदर्भ के आधार पर अर्थात् उत्तरी पहाड़ियाँ, छत्तीसगढ़ मैदान एवं बस्तर पठार समूहित किया गया। पिछले तीन वर्षों के दौरान कुल प्र.म.आ.यो.—ग्रा हितग्राहियों के रूप में आकार माप लेते हुये प्रत्येक क्षेत्र से 25 प्रतिशत जिलों का चयन परिमाण सापेक्ष संभाव्यता बिना प्रतिस्थापन (पीपीएसडब्ल्यूओआर) विधि द्वारा किया गया था। राज्य के 27 जिलों में से नौ<sup>2</sup> जिलों का चयन पीपीएसडब्ल्यूओआर विधि के माध्यम से किया गया तथा प्रत्येक चयनित जिले से दो<sup>3</sup> ब्लॉकों एवं 165 ग्राम पंचायतों का चयन लेखा परीक्षा के लिए किया गया। लेखा परीक्षा द्वारा नौ चयनित जिलों के 18 ब्लॉकों में 165 ग्राम पंचायतों में 1,440 हितग्राहियों का भौतिक सत्यापन किया गया।

<sup>2</sup> रायपुर, कवर्धा, मुंगेली, कांकेर, बस्तर, बलरामपुर, जशपुर, महासमुंद और जांजगीर—चांपा।

<sup>3</sup> रायपुर (आरंग और अभनपुर), कवर्धा ( बोडला और पंडरिया), मुंगेली (मुंगेली और लोरमी), कांकेर (चरामा और कांकेर), बस्तर (बस्तर और बकावण्ड), बलरामपुर (रामचंदरपुर और वाङ्गनगर), जशपुर (कुनकुरी और पत्थलगांव), महासमुंद (पिथोरा और सरायपाली) और जांजगीर—चांपा (डभरा और मालखरोदा)।

लेखापरीक्षा पद्धति में डेटा/सूचना का संग्रहण और विश्लेषण, अभिलेखों की जांच, प्रश्नावली/लेखापरीक्षा टिप्पणियों को जारी करना तथा आवास का संयुक्त भौतिक निरीक्षण करना शामिल था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रमाणित करने हेतु, जहां आवश्यक था, वहाँ फोटोग्राफिक साक्ष्य प्राप्त किए गए।

प्र.म.आ.यो.—ग्रा की निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारम्भ संचालक, प्र.म.आ.यो.—ग्रा के साथ जून 2019 में आयोजित आगम बैठक से हुई जिसके दौरान लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई। प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण का प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मई 2020 में पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के प्रमुख सचिव को जारी की गई थी। शासन से प्राप्त उत्तर को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है। राज्य में महामारी (कोविड -19) की स्थिति को देखते हुए निर्गम बैठक आयोजित नहीं की जा सकी।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.1.6 प्रधानमंत्री आवास योजना—ग्रामीण के कार्यान्वयन की योजना

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के क्रियान्वयन के फ्रेमवर्क (दिशानिर्देश) की कंडिका 3.6.2 के अनुसार, राज्यों को एक व्यापक वार्षिक कार्य योजना (एएपी) तैयार करनी चाहिए, जिसमें अन्य तथ्यों के साथ स्वीकृत किए गए आवासों की समयबद्ध पूर्णता तथा अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण सुनिश्चित करने के लिए कार्य योजना शामिल होना चाहिए। राज्य के एएपी में प्राथमिकता प्राप्त परिवारों को पूरी तरह लाभान्वित करने, राजमिस्त्री प्रशिक्षण, निर्माण सामग्री के लिए स्रोत, हितग्राहियों को ऋण की सुविधा आदि की रणनीति पर प्रकाश डालते हुये जिलेवार योजना शामिल होना चाहिए।

कार्यालय संचालक, प्र.म.आ.यो.—ग्रा (जून 2019) एवं नमूना जांच किये गये नौ जिलों (जुलाई से दिसंबर 2019) में अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य स्तर पर एएपी को प्राथमिकता वाले परिवारों को पूर्ण लाभान्वित करने, राजमिस्त्री प्रशिक्षण, ऋण सुविधा की उपलब्धता, आवास टाइपोलॉजी के विकास एवं विभिन्न योजनाओं के साथ अभिसरण, की रणनीति का उल्लेख करते हुए 2016-19 की अवधि के लिए जिलेवार योजना को शामिल किए बिना केवल कुल लक्ष्य एवं आवास निर्माण की स्थिति दर्शाते हुये तैयार किया गया था।

शासन ने उत्तर (अक्टूबर 2020) में बताया कि राज्य स्तरीय एएपी, ग्रामीण विकास मंत्रालय भारत सरकार को निर्धारित प्रारूप में तैयार कर ऑनलाइन प्रस्तुत किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यद्यपि राज्य भर में एकरूपता के लिए, पूर्ण विवरण ऑनलाइन प्रारूप में प्रदान नहीं किया जा सकता, योजना के कार्यान्वयन की रूपरेखा यह स्पष्ट करती है कि प्राथमिकता वाले परिवारों को पूर्ण लाभान्वित करने के लिए जिला स्तरीय योजनाओं और रणनीति सहित एएपी को तैयार किया जाना चाहिए।

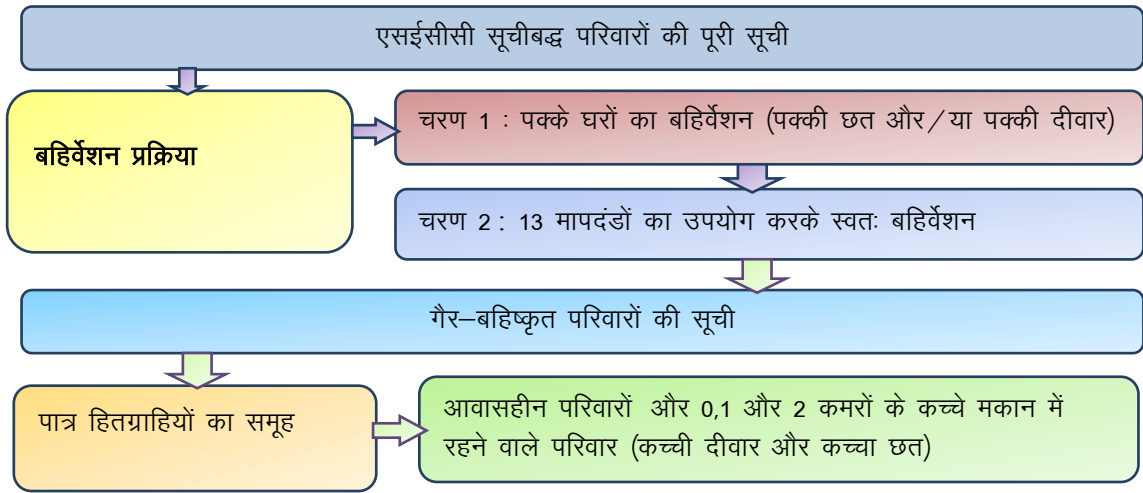
#### 2.1.6.1 हितग्राहियों की पहचान एवं चयन

##### 2.1.6.1 (i) स्थायी प्रतीक्षा सूची (पीडब्ल्यूएल) की तैयारी एवं अद्यतनीकरण

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 4 के अनुसार, एसईसीसी-2011 के आंकड़ों में आवास अभाव को दर्शाने वाले मापदंडों के आधार पर हितग्राहियों की पहचान और प्राथमिकता प्रदान की जानी है। पात्र हितग्राहियों में, निर्धारित बहिर्वेशन मापदंड के अधीन सभी आवासहीन, और शून्य, एक या दो कमरों के कच्चे मकान में रहने वाले परिवारों को शामिल किया गया है। दिशानिर्देशों में

उल्लेखित किए गए 13<sup>4</sup> मापदंडों में से किसी एक को संतुष्ट करने वाले हितग्राहियों को बहिर्वेशन प्रक्रिया के अंतर्गत योजना से बाहर रखा जाएगा।

### चार्ट 2.1.1 – हितग्राहियों के चयन की प्रक्रिया



बहिर्वेशन प्रक्रिया के पश्चात हितग्राहियों की सूची से ग्राम पंचायत वार अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अल्पसंख्यकों एवं अन्य<sup>5</sup> श्रेणी में हितग्राहियों की सूची को पृथक किया जाएगा। प्रत्येक श्रेणी के अंतर्गत, अनिवार्य अंतर्वेशन के लिए निर्दिष्ट पांच<sup>6</sup> श्रेणियों में से किसी एक में आने वाले हितग्राहियों को उनकी संबंधित श्रेणी में सर्वोच्च स्थान पर पहुंचाया जाएगा। इसके अलावा, पांच<sup>7</sup> आवास वंचन मापदंडों के आधार पर हितग्राहियों की प्राथमिकता तय की जाएगी और प्रत्येक हितग्राही को अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अल्पसंख्यकों एवं अन्य की श्रेणी में वंचन स्कोर आवंटित किया जाएगा। उच्च श्रेणी के स्कोर वाले परिवारों को प्रत्येक श्रेणी में उच्च स्थान दिया जाएगा। उपरोक्त प्रक्रिया के पश्चात तैयार की गई सूची जिला स्तर पर आवाससॉफ्ट में दर्ज की

4 1- मोटरयुक्त दोपहिया/तिपहिया/चौपहिया, 2- मशीनी तिपहिया/चौपहिया कृषि उपकरण, 3- ₹ 50000 अथवा इससे अधिक ऋण सीमा वाले किसान क्रेडिट कार्ड, 4- वे परिवार जिनका कोई सदस्य सरकारी कर्मचारी हो, 5-सरकार के पास पंजीकृत गैर कृषि उद्यम वाले परिवार, 6-वे परिवार जिनका कोई सदस्य ₹ 10,000 से अधिक प्रतिमाह कमा रहा हो, 7-आयकर देने वाले परिवार, 8-व्यवसाय कर देने वाले परिवार,9-वे परिवार जिनके पास रेफ्रीजरेटर हो, 10-वे परिवार जिनके पास लैंडलाइन फोन हो, 11-वे परिवार जिनके पास 2.5 एकड़ या इससे अधिक सिंचित भूमि हो और कम से कम एक सिंचाई उपकरण हो, 12-दो या इससे अधिक फसल वाले मौसम के लिए 5 एकड़ या इससे अधिक सिंचित भूमि, 13-वे परिवार जिनके पास 7.5 एकड़ या इससे अधिक भूमि हो और कम से कम एक सिंचाई उपकरण हो।

5 अन्य में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति और अल्पसंख्यक को छोड़कर अन्य सभी समुदाय शामिल हैं।

6 1-आश्रयविहीन परिवार, 2-बेसहारा/भीख मांग कर जीवनयापन करने वाले, 3-हाथ से मैला ढोने वाले, 4- आदिम जाति समूह, 5-वैधानिक रूप से मुक्त कराये गए बंधुआ मजदूर।

7 1-ऐसे परिवार जिनमें 16 से 59 वर्ष की आयु का कोई वयस्क सदस्य न हो।

2- महिला मुखिया वाले ऐसे परिवार, जिनमें 16 से 59 वर्ष की आयु का कोई वयस्क सदस्य न हो।

3- ऐसे परिवार जिनमें कोई सदस्य निशक्त जन हो या जिनका कोई भी वयस्क सदस्य शारीरिक रूप से सक्षम न हो।

4-ऐसे परिवार जिनमें 25 वर्ष से अधिक आयु का कोई साक्षर वयस्क सदस्य न हो।

5- अपनी अधिकांश आय का अर्जन दिहाड़ी मजदूरी से करने वाले भूमि हीन परिवार।

गई। यह प्रणाली जनित सूची संबंधित ग्राम सभा द्वारा सत्यापन के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत को प्रेषित की जाएगी।

दिशानिर्देश की कंडिका 4.5 के अनुसार, ग्राम सभा द्वारा सत्यापित इस सूची को और प्रचार के लिए आवाससॉफ्ट में दर्ज किया जाना चाहिए। इसके पश्चात, सूची से गलत तरीके से हितग्राही का नाम हटने के संबंध में जिला कलेक्टर की अध्यक्षता में जिला स्तर पर गठित जिला स्तरीय अपीलीय समिति को शिकायत प्रस्तुत करने के लिए 15 दिनों की समय सीमा प्रदान की जाएगी।

दिशानिर्देश के कंडिका 4.5.4 के अनुसार, अपीलीय समिति द्वारा सभी मामलों के निपटान के पश्चात, प्रत्येक श्रेणी के लिए ग्राम पंचायत वार अंतिम स्थायी प्रतीक्षा सूची ग्राम पंचायत के नोटिस बोर्ड पर प्रकाशित की जाएगी एवं प्र.म.आ.यो.—ग्रा की वेबसाइट पर भी दर्ज की जाएगी।

वर्ष 2016-17 में राज्य के एसईसीसी 2011 आंकड़ों से कुल 25,15,030 हितग्राहियों की सूची तैयार की गई थी, जिनमें से 6,54,623 हितग्राहियों को आवास वंचन मापदंडों, बहिर्वेशन मानदंडों और ग्राम सभा द्वारा डेटा के सत्यापन के बाद हटाने के लिए प्रस्तावित किया गया। उपरोक्त प्रक्रिया के पश्चात 18,60,407 हितग्राहियों की ग्रामसभा द्वारा अनुमोदित एक स्थायी प्रतीक्षा सूची आवाससॉफ्ट में अपलोड किया गया था (अप्रैल 2017)।

अभिलेखों की जांच में यह पाया गया कि दो कमरे के कच्चे घर वाले रायपुर (32,133) एवं जांजगीर चांपा (59,602) जिले के 91,735 पात्र हितग्राहियों को स्थायी प्रतीक्षा सूची तैयार करने के दौरान आवाससॉफ्ट से त्रुटिवश हटा दिया गया था (अगस्त 2016)।

दिशानिर्देश की कंडिका 4.4.4 में यह उल्लेखित है कि ग्राम सभा उन परिवारों के लिए एक अलग सूची भी दर्ज करे जो अन्यथा पात्र थे, लेकिन प्रणाली जनित प्राथमिकता सूची में शामिल नहीं थे। ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने जनवरी 2018 में अतिरिक्त हितग्राहियों जो इस योजना के अंतर्गत सहायता के लिए पात्र थे, लेकिन तैयार किये गये एवं आवाससॉफ्ट पर अपलोड किए गए अंतिम स्थायी प्रतीक्षा सूची में शामिल नहीं थे, को पहचानने और शामिल करने के लिए प्रक्रिया निर्धारित की। ग्रामीण विकास मंत्रालय ने इस प्रक्रिया को पूरा करने की समय सीमा 31 मार्च 2018 तय की थी जिसे बाद में 07 मार्च 2019 तक बढ़ा दिया गया।

विभाग ने राज्य में 10.26 लाख (35 प्रतिशत) अतिरिक्त हितग्राहियों को स्थायी प्रतीक्षा सूची में शामिल करने हेतु चिन्हित किया (मार्च 2019) तथा इन हितग्राहियों का विवरण आवासप्लस<sup>8</sup> में अपलोड किया गया था। हालांकि, भारत सरकार से अनुमोदन के अभाव में अंतिम स्थायी प्रतीक्षा सूची में इन्हें सम्मिलित नहीं किया गया था। इस प्रकार, योजना के अंतर्गत 65 प्रतिशत पात्र हितग्राहियों को ही योजना का लाभ प्रदान किया जा सका।

इसी प्रकार लेखा परीक्षा किये गये नौ जिलों में देखा गया कि 2016 में तैयार किए गए स्थायी प्रतीक्षा सूची में 6,79,649 हितग्राही सम्मिलित किये गये थे तथा पात्र पाए गए 4,36,686 (39 प्रतिशत) अतिरिक्त हितग्राहियों को अभी भी स्थायी प्रतीक्षा सूची में शामिल किया जाना शेष था।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि 2018 में, आवासप्लस में हितग्राहियों को शामिल करने के लिए जिलों को निर्देशित किया गया था एवं स्थायी प्रतीक्षा सूची में हितग्राहियों को शामिल करने की अनुमति के लिए भारत सरकार को एक पत्र लिखा गया है। भारत सरकार से अनुमोदन के पश्चात अपवर्जित हितग्राहियों का विवरण आवास सॉफ्ट में दर्ज किया जाएगा।

<sup>8</sup> जियो-टैगिंग और विशेष रूप से डेटा प्रविष्टि की सुविधा के लिए आवासप्लस नामक एक अलग मॉड्यूल आवाससॉफ्ट में विकसित किया गया था।

### 2.1.6.1 (ii) इन्दिरा आवास योजना के हितग्राही तथा स्थायी प्रवासियों को आवास की स्वीकृति

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 4.4.1 के अनुसार, जिन हितग्राहियों को किसी अन्य योजना से लाभान्वित किया जा चुका है या जिन हितग्राहियों ने स्थायी रूप से प्रवास कर लिया हो, उन्हें प्राथमिकता सूची से हटा दिया जाना चाहिए। यह प्रक्रिया ग्राम सभा की अनुशंसा के बाद स्थायी प्रतीक्षा सूची की तैयारी के दौरान किया जाना था।

नौ जिलों के लेखा परीक्षा के दौरान अभिलेखों की जांच में यह पाया गया कि 2016–19 के दौरान इन्दिरा आवास योजना (आईएवाई) के अंतर्गत पहले से ही लाभान्वित 67 परिवारों तथा अपने गांवों से स्थायी रूप से पलायन कर चुके 40 हितग्राहियों के आवासों को स्वीकृति दी गई थी। इसके अलावा, योजना के तहत इन हितग्राहियों को ₹ 66.16 लाख की कुल सहायता राशि प्रदान की गई थी।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) में कि आईएवाई योजना में पहले से लाभान्वित हितग्राहियों से वसूली प्रक्रियाधीन है। आगे यह भी बताया कि मजदूर अपने संबंधित गांवों से स्थायी रूप से पलायन नहीं करते थे, बल्कि वे अस्थायी रूप से पलायन करते थे। वे कृषि करने के उद्देश्य से जून से दिसंबर के दौरान अपने गांवों में लौट आए इसलिए योजना का लाभ उन्हें दिया गया। स्थाई प्रवासी हितग्राहियों के आवासों की स्वीकृति रद्द करने के पश्चात वसूली शुरू कर दी गई है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्राम सभा के अभिलेखों के अनुसार हितग्राहियों का स्थायी रूप से प्रवास हो चुका था तथा हितग्राहियों से ₹ 44.10 लाख की वसूली की जा चुकी थी। शेष ₹ 22.06 लाख की वसूली अभी भी लंबित थी।

### 2.1.6.1 (iii) अचानकमार टाइगर रिजर्व में आवासों की स्वीकृति

मुंगेली जिले में प्र.म.आ.यो.—ग्रा आवासों के आवंटन से संबंधित अभिलेखों की जांच में पाया गया कि जनपद पंचायत लोरमी के अंतर्गत 19<sup>9</sup> गांवों के 593 हितग्राहियों को राष्ट्रीय वन्य जीव बोर्ड की अनुमति के बिना मुख्य वन क्षेत्र में निर्माण के लिए आवास मंजूर किए गए थे (2016–19)। जनपद पंचायत लोरमी के ये 19 गांव अचानकमार टाइगर रिजर्व (एटीआर) के प्रतिबंधित वन क्षेत्रों में आते हैं और इन्हें राज्य सरकार द्वारा राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण की नीति और सलाह के अंतर्गत वन क्षेत्र से दूर स्थानांतरित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 593 हितग्राहियों जिन्हें आवास स्वीकृत किए गए थे, में से 277 हितग्राहियों को ₹ 3.14 करोड़ की सहायता राशि दी गई थी। दिसंबर 2019 तक 256 आवास पूर्ण हो चुके थे एवं 21 आवास निर्माण के विभिन्न चरणों में थे। माननीय उच्च न्यायालय के आदेशानुसार, शेष 316 हितग्राहियों को ₹ 1.57 करोड़ की पहली/दूसरी किश्त की सहायता राशि जारी करने के उपरांत आगे की किश्तें निलंबित कर दी गई थी। कोर्ट ने आदेश दिया (27.08.2018) कि स्वीकृत किए गए 593 आवासों में से केवल 277 आवासों को पूर्ण किया जाएगा। आगे यह कहा कि एटीआर के मुख्य क्षेत्र में आवासों का निर्माण, पुनर्वास योजना की गणना हेतु ली गई समय सीमा से परे किसी भी तरह से मुख्य वन क्षेत्र में बसने के अधिकार का आश्वासन नहीं देता है। इस प्रकार, एक पक्के आवास के लिए पात्र हितग्राही प्रारंभ में ही मुख्य वन क्षेत्र में निर्माण की स्वीकृति, पुनर्वास तथा शासन द्वारा वैकल्पिक भूमि प्रदान करने में विलंब के कारण योजना के लाभ से वंचित थे।

<sup>9</sup> तिलाइडबरा, बिरारपानी, छीरहट्टा, अचानकमार, सरसदोल, बिंदावल, छपरवा, लमनी, अतरिया, रंजकी, कटामी, बम्हनी, सूरी, अतरिया (ग्राम पंचायत सुरही), जाकबांधा, रजक, महामाई, निवासखार और डंगानिया।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि अगस्त 2017 में आयोजित राज्य स्तरीय समिति की बैठक में, यह निर्णय लिया गया था कि लोरमी ब्लॉक के 19 ग्राम पंचायतों के हितग्राहियों को स्थानांतरित किया जाएगा एवं प्रस्तावित पुनर्वास के कारण प्रारंभ में आवासों को स्वीकृति नहीं दी गई थी। एटीआर में निर्माण शुरू करने से पहले राष्ट्रीय वन्य जीव बोर्ड से कोई अनुमति नहीं मांगी गई थी। चूंकि निर्माण राज्य सरकार के निर्देशानुसार किया गया था, इसलिए विभाग द्वारा उपरोक्त मामलों के संबंध में मार्गदर्शन मांगा जा रहा है।

#### 2.1.6.1 (iv) वन अधिकार के बिना वन क्षेत्र में आवास निर्माण

कवर्धा जिले के भोरमदेव आरक्षित वन क्षेत्र रेंज राजनवागाँव के अंतर्गत ग्राम पंचायत चौरा में 12 बैगा आदिवासियों को प्र.म.आ.यो.—ग्रा आवास स्वीकृत किया गया था तथा 11 हितग्राहियों को ₹ 14.30 लाख की सहायता राशि का भुगतान किया गया था जैसा कि परिशिष्ट 2.1.1 में दर्शाया गया है। लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि उपरोक्त 12 हितग्राहियों में से नौ हितग्राहियों ने निवास के लिए वन भूमि में आजीविका एवं वन अधिकार पट्टा के लिए आवेदन किया था, परंतु हितग्राहियों को सहायक रेंज अधिकारी (राजनवागाँव) द्वारा अयोग्य घोषित कर दिया गया (सितंबर 2016), क्योंकि उनके द्वारा दिसंबर 2005 के बाद ही वन भूमि का अधिग्रहण किया गया था। इसलिए, इन नौ भूमिहीन हितग्राहियों को प्र.म.आ.यो.—ग्रा. आवास निर्माण हेतु शासन द्वारा अन्यत्र भूमि आवंटित की जानी चाहिए थी।

शासन ने बताया कि ग्राम पंचायत चौरा के प्र.म.आ.यो.—ग्रा हितग्राही कई वर्षों से वहां निवास कर रहे थे तथा वन अधिकार अधिनियम 2006 के तहत आवंटित भूमि पर मकानों का निर्माण किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सहायक रेंज अधिकारी (राजनवागाँव) द्वारा वन अधिकार अधिनियम 2006 के अनुसार हितग्राहियों को वन अधिकार के लिए अयोग्य घोषित किया गया था (सितंबर 2016)।

#### 2.1.6.2 लक्ष्य एवं उपलब्धि

प्रधानमंत्री आवास योजना के क्रियान्वयन के लिए फ्रेमवर्क की कंडिका 3.2.2 यह प्रावधानित करता है कि राज्यों को निधियों का वार्षिक आवंटन एवं आवास का भौतिक लक्ष्य ग्रामीण विकास मंत्रालय भारत सरकार की अधिकार प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना (एएपी) पर आधारित होगा। मंत्रालय द्वारा सूचित तीन वर्षों में पूर्ण किये जाने वाले आवासों की कुल संख्या के भीतर राज्य द्वारा वार्षिक लक्ष्य प्रस्तावित किया जा सकता है तथा मंत्रालय से ऐसी सूचना की प्राप्ति के पश्चात, राज्य को जिलेवार और श्रेणीवार लक्ष्यों को अंतिम रूप देना था एवं आवाससॉफ्ट पर अपलोड करना था।

सितंबर 2020 की स्थिति में लक्षित, स्वीकृत एवं पूर्ण हो चुके आवासों की वर्षवार स्थिति तालिका 2.1.1 में दर्शाई गई है।



तालिका 2.1.1: छत्तीसगढ़ राज्य में प्र.म.आ.यो.-ग्रा के अंतर्गत लक्षित एवं स्वीकृत आवास

वर्ष	लक्षित आवासों की संख्या	स्वीकृत आवास	पूर्ण आवासों की संख्या	अपूर्ण आवासों की संख्या	पूर्ण आवासों का प्रतिशत
2016-17	232903	232903	226079	6824	97.07
2017-18	206372	206372	200393	5979	97.10
2018-19	348960	348960	317012	31948	90.84
<b>कुल</b>	<b>788235</b>	<b>788235</b>	<b>743484</b>	<b>44751</b>	<b>94.32</b>

(स्रोत: प्र.म.आ.यो.-ग्रा आवाससॉफ्ट)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि माह सितम्बर 2020 की स्थिति में, 7,88,235 स्वीकृत आवासों में से, 7,43,484 (94.32 प्रतिशत) आवास पूर्ण थे और 44,751 (5.67 प्रतिशत) आवास अपूर्ण रहे। पूर्ण आवासों का प्रतिशत 2016-17 में 97.07 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 90.84 प्रतिशत ही रह गया। वर्ष 2018-19 के दौरान लक्ष्य के विरुद्ध अपूर्ण आवासों की संख्या अधिकतम (9.16 प्रतिशत) थी। आवास अपूर्ण रहने के कारणों में हितग्राही द्वारा रुचि न दिखाया जाना, हितग्राहियों की मृत्यु, राशि जारी करने में विलंब, प्रवास और भूमि विवाद के मुद्दे शामिल हैं जिस पर आगे की कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

योजना के कार्यान्वयन के लिए प्रदर्शन सूचकांक संचयी रैंकिंग में छत्तीसगढ़ पहले (2017-18) और दूसरे (2018-19) स्थान पर रहा। राज्य ने 2016-19 के दौरान 7,88,235 के लक्ष्य के मुकाबले 7,43,484 आवासों (94 प्रतिशत) का निर्माण पूरा कर लिया है।

### 2.1.6.2 (i) आवास पूर्ण हो जाने के पश्चात भी ₹ 52.27 करोड़ की सहायता राशि जारी न किया जाना।

लेखापरीक्षा किए गए नौ जिलों में पाया गया कि 43,930 (15.19 प्रतिशत) हितग्राहियों की जियो-टैगिंग एवं आवाससॉफ्ट में आवासों के पूर्ण होने के बावजूद सहायता की पूरी राशि का भुगतान नहीं किया गया, जैसा कि तालिका 2.1.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1.2: पूर्ण आवासों के लिए पूरी सहायता राशि जारी नहीं किये जाने का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	हितग्राहियों को केवल पहली किश्त प्राप्त हुई			हितग्राहियों को पहली और दूसरी किश्त प्राप्त हुआ			हितग्राहियों को पहली, दूसरी एवं तीसरी किश्त प्राप्त हुआ		
	संख्या	भुगतान राशि	शेष राशि	संख्या	भुगतान राशि	शेष राशि	संख्या	भुगतान राशि	शेष राशि
2016-17	111	0.57	0.85	662	6.71	1.71	0	0	0
2017-18	93	0.45	0.74	493	4.74	1.46	0	0	0
2018-19	149	0.61	1.28	1061	8.49	4.87	41361	480.88	41.36
<b>कुल</b>	<b>353</b>	<b>1.63</b>	<b>2.87</b>	<b>2216</b>	<b>19.94</b>	<b>8.04</b>	<b>41361</b>	<b>480.88</b>	<b>41.36</b>
हितग्राहियों की कुल संख्या- (43,930) भुगतान की गई कुल राशि - ₹ 501.85 करोड़ एवं कुल लंबित राशि - ₹ 52.27 करोड़									

(स्रोत: विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

शासन ने अक्टूबर 2020 में बताया कि राज्य नोडल खाते (एसएनए) में धन की अनुपलब्धता के कारण अंतिम किश्तें जारी नहीं की गई थी एवं एसएनए में धन की उपलब्धता होते ही हितग्राही को भुगतान किया गया।



### 2.1.6.2 (ii) अपूर्ण आवास

प्र.म.आ.यो-ग्रा के क्रियान्वयन की रूपरेखा यह निर्दिष्ट करती है कि आवास का निर्माण स्वीकृति की तिथि से 12 माह के भीतर पूर्ण हो जाना चाहिए एवं राज्य को आवासों के निर्माण की सूक्ष्मता से निगरानी करनी है तथा हितग्राहियों द्वारा निर्माण को जल्दी और समय पर पूरा करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा किए गए नौ जिलों के अभिलेखों की जांच से पता चला है कि 2016-19 के दौरान, 3,08,748 स्वीकृत आवासों में से 19,659 (6.37 प्रतिशत) आवास, लेखा परीक्षा तिथि (जुलाई से दिसंबर 2019) तक अपूर्ण थे, जैसा कि तालिका 2.1.3 में वर्णित है।

तालिका 2.1.3: लेखापरीक्षा किये गये नौ जिलों में अपूर्ण आवासों का विवरण

वर्ष	स्वीकृत आवासों की संख्या	पूर्ण आवासों की संख्या	अपूर्ण आवासों की संख्या (प्रतिशत)	अपूर्ण आवासों के संबंध में भुगतान की गई सहायता राशि (₹ लाख में)
2016-17	93783	91427	2356 (2.51)	1492.34
2017-18	83264	80990	2274 (2.73)	1501.36
2018-19	131701	116672	15029 (11.41)	10400.56
कुल	308748	289089	19659 (6.37)	13394.26

(स्रोत : प्र.म.आ.यो-ग्रा आवाससॉफ्ट)

19,659 अपूर्ण मकानों में से ₹ 29.21 करोड़ के 7,369 आवास स्वीकृति स्तर पर थे (प्रथम किश्त जारी), ₹ 61.64 करोड़ के 8,049 घर प्लिथ स्तर पर (दो किश्त जारी), 790 आवास लिंटेल् स्तर पर थे (₹ 7.33 करोड़), एवं 3,451 आवास छत के स्तर पर थे (₹ 35.76 करोड़)।

लेखापरीक्षा के दौरान पाये गये अपूर्ण आवास के उदाहरण निम्नलिखित हैं:

- हितग्राहियों को स्वीकृत 267 आवास भूमि स्वामित्व विवाद के कारण पूर्ण नहीं हो सके जैसा कि परिशिष्ट 2.1.2 में उल्लेखित है।
- जिला मुंगेली में प्रतिबंधित वन क्षेत्र में 316 आवास राष्ट्रीय वन्य जीव बोर्ड की स्वीकृति के अभाव में पूर्ण नहीं हो सके।
- मृत हितग्राही के 656 मामलों में से 644 में नामिती के अभाव में मृत हितग्राही के परिवार के सदस्यों को सहायता राशि जारी नहीं किया जा सका जिस के कारण आवास अपूर्ण थे जैसा कि परिशिष्ट 2.1.3 में वर्णित है।
- जांजगीर-चांपा जिले में, 2016-19 के दौरान स्वीकृत 409 आवास हितग्राहियों के प्रवास करने के कारण अपूर्ण थे तथा 169 मामलों में पहली किश्त जारी होने के बाद भी निर्माण शुरू नहीं किया गया था।
- सहायता राशि का उपयोग अन्य कार्य में करने एवं हितग्राहियों में रुचि के अभाव जैसे कारणों से 2,777 मामलों में आवास अपूर्ण रह गए थे।

शासन ने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2020) कि जिलों को लक्ष्य आवंटित करने के पश्चात पात्र हितग्राही से आवश्यक दस्तावेज प्राप्त करके स्थायी प्रतीक्षा सूची में हितग्राही की वर्गवार उपलब्धता के अनुसार पंजीकरण, जियो-टैगिंग एवं पात्र हितग्राहियों को आवास स्वीकृत किया गया है। उसके बाद, एफटीओ के माध्यम से सहायता राशि की पहली किश्त सीधे हितग्राही के खाते में भेज दी गई। कई हितग्राहियों ने प्र.म.आ.यो-ग्रा के अंतर्गत भुगतान की गई सहायता का दुरुपयोग किया या वे आवासों के निर्माण में रुचि नहीं रखते थे। ऐसे हितग्राहियों के विरुद्ध भारत सरकार के

दिशानिर्देशों के अनुसार कार्रवाई की गई। आवास निर्माण के प्रत्येक स्तर पर जियो-टैगिंग के बाद हितग्राहियों को किश्त जारी की गई थी।

### 2.1.6.3 भौतिक सत्यापन के परिणाम

लेखापरीक्षा किये गये नौ जिलों में 165 ग्राम पंचायत के 1,440 आवासों का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया जिसमें निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

(i) 37 मामलों (2.6 प्रतिशत) में नींव/प्लिंथ स्तर (3 मामले)/लिंगेल स्तर (11 मामले)/बिना फर्श, पलस्तर और पेंटिंग (23 मामले) स्तर तक अपूर्ण आवासों को अन्य पूर्ण आवासों की जियो-टैगिंग करके पूर्ण दिखाया गया था जैसा कि **परिशिष्ट 2.1.4** में वर्णित है।

#### केस अध्ययन – (i)

ग्राम पंचायत मयुरनाचा (जनपद पंचायत पत्थलगांव) में, हितग्राही (CH2258815) के आवास को आवाससॉफ्ट में एमआईएस (29.03.2019) के अनुसार पूर्ण दर्शाया गया था, जबकि संयुक्त भौतिक सत्यापन (13.11.2019) के दौरान घर अभी भी अधूरा देखा गया।



#### केस अध्ययन–(ii)

ग्राम पंचायत सुरंगपानी (जनपद पंचायत पत्थलगांव) में संयुक्त भौतिक सत्यापन (13.11.2019) से पता चला कि हितग्राही (CH2234689) के आवास को आवाससॉफ्ट में एमआईएस (04.07.2019) के अनुसार पूर्ण दिखाया गया था। यह आवास अभी भी अपूर्ण था जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:



(ii) जशपुर जिले के दो मामलों में, आवासीय प्रयोजन के लिए प्र.म.आ.यो.-ग्रा के अंतर्गत निर्मित आवासों का वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिए उपयोग किया जा रहा था।

**केस अध्ययन (iii)**

कुनकुरी ब्लॉक के ग्राम पंचायत-भंडारी में एक हितग्राही (CH1931144) के आवास को आवाससॉफ्ट (एमआईएस 17.03.2018) में घर के पीछे का दृश्य दिखाकर पूर्ण दर्शाया गया था। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि तीन दुकानों का निर्माण किया गया था।



**केस अध्ययन (iv)**

एक अन्य मामले में जनपद पंचायत कुनकुरी ग्राम पंचायत रानीखुंबु के एक हितग्राही (CH1860004) के स्वीकृत आवास को एमआईएस (17.03.2018) में आवासीय मकान के जियो-टैगिंग के साथ पूर्ण दिखाया गया था परंतु संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान आवास में एक हीरो हॉंडा शोरूम का परिचालन हो रहा था।



शासन ने कहा (अक्टूबर 2020) कि जनपद पंचायत कुनकुरी, जशपुर के निवासियों को सक्षम अधिकारियों द्वारा उनके आवासों में निवास करने का निर्देश दिया गया है और यदि वे अपने आवासों में नहीं रहते हैं, तो उन्हें प्रदान की गई वित्तीय सहायता की वसूली की जाएगी।

व्यावसायिक उद्देश्यों के लिए प्र.म.आ.यो-ग्रा के अंतर्गत स्वीकृत आवास का निर्माण होना ब्लॉक अधिकारियों द्वारा निर्माण के विभिन्न चरणों की निगरानी में कमी को इंगित करता है।

**2.1.6.4 प्रशंसनीय कार्य : कॉलोनियों का निर्माण**

योजना के दिशानिर्देश की कंडिका 8.1 (एच) के अनुसार, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) के साथ अभिसरण के माध्यम से राज्य को प्र.म.आ.यो.-ग्रा हितग्राहियों के



लिए आवास स्थल का विकास, जैव-बाड़, पक्की सड़कें, पहुँच मार्ग इत्यादि जैसी सामूहिक/व्यक्तिगत सुविधाएं विकसित करनी चाहिए।

संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, यह पाया गया कि ग्राम पंचायत पाटसेंदरी, महासमुंद जिले के 84 भूमिहीन हितग्राहियों एवं ग्राम पंचायत चटकपुर, जशपुर जिले के 24 हितग्राहियों को सड़क, नाली, बिजली कनेक्शन, वृक्षारोपण, सौर स्ट्रीट पैनल आदि जैसी सभी मूलभूत सुविधाओं के साथ सुनियोजित कॉलोनियों में आवास आवंटित किए गए थे।



ग्राम पंचायत चटकपुर, जशपुर



ग्राम पंचायत पाटसेंदरी, महासमुंद

### 2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

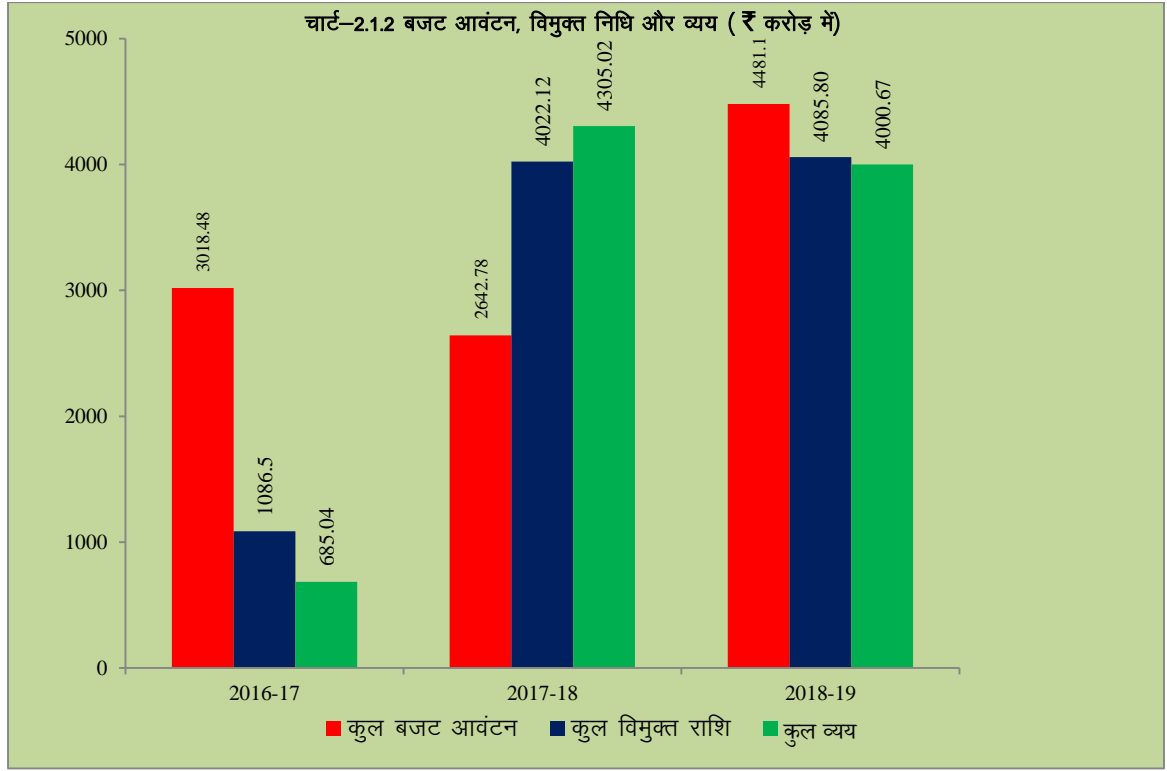
प्र.म.आ.यो.—ग्रा योजना के अंतर्गत आवास निर्माण की लागत 60:40 के अनुपात में भारत सरकार और राज्य सरकार के बीच साझा की जानी थी। केंद्रीय आवंटन, राज्य को दो समान किशतों में जारी किया जाना था, जिसे राज्य के हिस्से के साथ मिलाकर, राज्य नोडल खाते (एसएनए) में जमा करना आवश्यक है। बजट आवंटन, धनराशि जारी करने एवं योजना के अंतर्गत व्यय को तालिका 2.1.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1.4: जारी की गई राशि एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट		कुल विमुक्त राशि		कार्यक्रम निधि		प्रशासनिक निधि	
	केन्द्र	राज्य	केन्द्र	राज्य	विमुक्त	व्यय	विमुक्त	व्यय
2016-17	1811.09	1207.39	651.90	434.60	1044.72	682.32	41.78	2.72
2017-18	1585.67	1057.11	2744.85	1277.27	3890.58	4204.43	131.54	100.59
2018-19	2688.66	1792.44	2636.95	1448.85	3955.23	3909.61	130.57	91.06
<b>कुल</b>	<b>6085.42</b>	<b>4056.94</b>	<b>6033.71</b>	<b>3160.72</b>	<b>8890.53</b>	<b>8796.36</b>	<b>303.89</b>	<b>194.37</b>

(स्रोत: विभाग द्वारा दी गई जानकारी)



उपरोक्त तालिका और ग्राफ से देखा जा सकता है कि :

- वर्ष 2016-19 की अवधि के दौरान कुल जारी राशि ₹ 9,194.42 करोड़ में से ₹ 8,990.73 करोड़ (98 प्रतिशत) व्यय किया गया।
- वर्ष 2016-19 की अवधि के दौरान उपलब्ध कार्यक्रम निधि ₹ 8,890.53 करोड़ में से ₹ 8,796.36 करोड़ (98.94 प्रतिशत) का व्यय हितग्राहियों को सहायता राशि के वितरण पर किया गया था।
- प्रशासनिक निधि के अंतर्गत, ₹ 194.37 करोड़ (64 प्रतिशत) का व्यय किया गया था। प्रशासनिक निधि के कम उपयोग से प्रतीत होता है कि सामाजिक लेखापरीक्षा जैसी कुछ अनुमत मदों पर आवश्यक व्यय नहीं किया गया था।

### 2.1.7.1 (i) राज्य नोडल खातों का संचालन

प्र.म.आ.यो.-ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 10.1 (ए) के अनुसार, प्रत्येक राज्य को राज्य नोडल खाते (एसएनए) के रूप में राज्य स्तर पर अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक में एकल बचत बैंक खाते का संधारण करना होगा।

संचालक, प्र.म.आ.यो.-ग्रा के कार्यालय में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि योजना निधि को तीन अलग-अलग खातों (एसएनए) अर्थात् भारतीय स्टेट बैंक (एसबीआई) (2016-17), इंडस्ट्रियल क्रेडिट एंड इन्वेस्टमेंट कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया बैंक (आईसीआईसीआई) (2017-18) तथा 2018-19 में बैंक ऑफ महाराष्ट्र (बीओएम) में रखा गया था। मार्च 2019 की स्थिति में तीन एसएनए खातों में ₹ 4.96 करोड़ (एसबीआई), ₹ 1,34,542 (आईसीआईसीआई) एवं ₹ 513.17 करोड़ (बीओएम) की राशि शेष थी। तीन बैंक खातों का संधारण करना प्र.म.आ.यो.-ग्रा. के दिशानिर्देश के अंतर्गत निर्धारित एकल एसएनए संधारण के सिद्धांत के विपरीत है।

शासन ने पुष्टि की (अक्टूबर 2020) कि प्रारंभ में वर्ष 2016–17 में, एसएनए को एसबीआई में तत्पश्चात आईसीआईसीआई बैंक में वर्ष 2017–18 में तथा बैंक ऑफ महाराष्ट्र में 2018–19 में मुख्य रूप से 2016–19 के दौरान गलत क्रेडिट<sup>10</sup> की समस्या के कारण खोला गया था। आगे यह भी बताया गया कि एसबीआई खाता अब बंद कर दिया गया है, आईसीआईसीआई बैंक से संबंधित गलत क्रेडिट समस्या प्रक्रियाधीन है तथा समस्या के निवारण के पश्चात खाता बंद कर दिया जाएगा।

#### 2.1.7.1 (ii) एसएनए में धन के हस्तांतरण में विलंब

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के क्रियान्वयन के दिशानिर्देश की कंडिका 10.7 के अनुसार, राज्य समेकित निधि को भेजी गयी प्रशासनिक निधियों सहित निधियों के केन्द्रीय आवंटन को राज्य समेकित निधि में धन की प्राप्ति की तारीख से 15 दिनों के अंदर राज्य नोडल खाते में हस्तांतरित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2016–19 की अवधि के दौरान राज्यांश के साथ-साथ केंद्रान्श के एसएनए में हस्तांतरण में छः से 225 दिनों तक का विलंब हुआ। केंद्रान्श के विरुद्ध प्राप्त धनराशि को राज्य समेकित निधि में रखा गया था। 2016–19 के तीन साल की अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा ₹ 896.22 करोड़ राशि कम जारी की गई।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि 2016–18 में केंद्रान्श मिलने के पश्चात वित्त विभाग से मंजूरी मिलने में हुई देरी के कारण एसएनए में केंद्रान्श के हस्तांतरण में देरी हुई। वर्ष 2018–19 में वित्त विभाग की मंजूरी के पश्चात राज्यांश के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक से ऋण प्राप्त किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप राज्य नोडल खाते में केंद्रान्श के हस्तांतरण में देरी हुई।

#### 2.1.7.1 (iii) प्रशासनिक निधि से हितग्राहियों को अग्रिम राशि का वितरण

राज्य पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग ने मई 2017 में जिला पंचायतों में उपलब्ध प्रशासनिक निधि से उन हितग्राहियों को जिन्हें आवास स्वीकृत होने के पश्चात पहली किश्त नहीं मिल सकी, ₹ 10,000 की अग्रिम सहायता राशि जारी करने का निर्देश दिया, जिसे तत्पश्चात हितग्राही को प्राप्त होने वाली पहली किश्त से वसूल करना था।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि तीन जिलों जशपुर, कवर्धा और कांकेर में ₹ 72.90 लाख की अग्रिम राशि प्रशासनिक निधि से 729 हितग्राहियों को वितरित किया गया था। तथापि, पहली किश्त जारी होने के बावजूद हितग्राहियों से अग्रिम सहायता राशि की वसूली नहीं की गई।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि वर्ष 2016–17 और 2017–18 के दौरान, हितग्राहियों को समय पर आवास पूर्ण करने के लिए ₹ 10,000 की अग्रिम सहायता राशि प्रदान की गई थी एवं अब तक ₹ 72.90 लाख में से ₹ 44.70 लाख की वसूली की गई है। आगे यह भी बताया गया कि शेष राशि की वसूली प्रक्रियाधीन है एवं इसके पश्चात प्रशासनिक निधि से कोई अग्रिम नहीं दी गई।

#### 2.1.7.1 (iv) सहायता राशि जारी करने में विलंब

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 5.4.1 के अनुसार, हितग्राही को प्रथम किश्त, स्वीकृति आदेश जारी होने की तिथि से एक सप्ताह (सात कार्य दिवस) के अन्दर हितग्राही के पंजीकृत बैंक खाते में इलेक्ट्रॉनिक रूप से जारी किया जाना चाहिए था एवं अन्य किश्तें निर्धारित निर्माण चरणों के अनुसार जारी की जानी थी।

<sup>10</sup> यह एक ऐसी स्थिति है जिसमें धनराशि पीएफएमएस के अनुसार हस्तांतरित हुई दिखती है, परंतु वास्तव में धनराशि हितग्राहियों के खाते में हस्तांतरित नहीं होती।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आदेश पत्र विलंब से जारी होने के कारण 384 हितग्राहियों को आवास स्वीकृत होने के पश्चात पहली किश्त जारी करने में एक से 812 दिवसों का विलंब हुआ था। आदेश पत्र जारी होने के पश्चात भी पहली किश्त के भुगतान में एक से 244 दिवसों का विलंब हुआ। 316 हितग्राहियों के दूसरी किश्त के भुगतान में आदेश पत्र जारी होने के पश्चात एक से 377 दिवसों का विलंब हुआ। 202 हितग्राहियों को तीसरी किश्त के भुगतान में आदेश पत्र जारी होने के पश्चात् तीन से 165 दिवसों का विलंब हुआ।

शासन ने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2020) कि हितग्राहियों को अंतिम किश्तें राज्य नोडल खाते में धन उपलब्ध नहीं होने के कारण जारी नहीं की गई थी। एसएनए में धन की उपलब्धता होते ही हितग्राही को भुगतान किया गया।

इस प्रकार, केन्द्रांश के हस्तांतरण में विलंब एवं कम राज्यांश जारी होने के परिणामस्वरूप हितग्राहियों को किश्तें जारी करने में देरी हुई, जिसके कारण आवास पूर्ण होने में विलंब हुआ।

### 2.1.7.2 हितग्राहियों को सहायता राशि वितरण में अनियमितता

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 10.1 (एच) के अनुसार, हितग्राहियों को सहायता राशि का हस्तांतरण डिजिटली हस्ताक्षरित एफटीओ के माध्यम से आवाससॉफ्ट में सत्यापित (फ्रीज़) हुए बैंक खाते/बैंकिंग सक्षम पोस्ट ऑफिस खाते में किया जाएगा। आगे कंडिका 13.4.2 (ई) के अनुसार, हितग्राही के सभी सत्यापित (फ्रीज़) हुए बैंक खाते सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) द्वारा सत्यापित किए जाएंगे और ब्लॉक के अधिकारियों द्वारा पुनः सत्यापित किया जाएगा जो इस बात की पुष्टि करेंगे कि खाताधारक का नाम आवाससॉफ्ट में दर्ज हितग्राही के नाम के साथ मेल खाता है। हितग्राही के बैंक खाते, जो कि पीएफएमएस द्वारा एवं तत्पश्चात ब्लॉक अधिकारियों द्वारा सत्यापित किए गए थे, भुगतान के लिए आदेश पत्र में दिखाई देंगे।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान योजना के अंतर्गत हितग्राहियों को सहायता राशि के संवितरण में पायी गई अनियमिततायें निम्नलिखित हैं।

### 2.1.7.2 (i) डीबीटी के स्थान पर चेक के माध्यम से सहायता राशि का भुगतान

409 मामलों में, हितग्राहियों को ₹ 1.92 करोड़ का भुगतान प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण (डीबीटी) के स्थान पर चेक के माध्यम से किया गया था, जैसा कि परिशिष्ट 2.1.5 में वर्णित है। 409 हितग्राहियों में से, 345 हितग्राहियों को बैंक खातों के पंजीकरण में विसंगतियों और शेष 64 मामलों में, नामिती को भुगतान, ग्राम पंचायत को सहायता जैसे अन्य कारणों से चेक के माध्यम से भुगतान किया गया था।

- परीक्षण किए गए जिलों के 345 हितग्राहियों के मामले में, 10 जनपद पंचायतों में प्र.म.आ.यो.—ग्रा के प्रशासनिक खाते से चेक के माध्यम से ₹ 1.63 करोड़ का भुगतान किया गया था।
- मुंगेली, बस्तर और रायपुर जिलों के 30 हितग्राहियों के मामले में, जिला पंचायतों के निर्देशानुसार चेक के माध्यम से ₹ 14.66 लाख की सहायता राशि का भुगतान किया गया था।
- लेखा परीक्षा किए गए नौ जिलों में, 29 मृत हितग्राहियों के नामितों को ₹ 11.75 लाख की सहायता राशि का भुगतान चेक के माध्यम से किया गया था।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि वर्ष 2016–17 के दौरान त्रुटिवश गलत खाते में जमा किए गए भुगतान को जनपद पंचायत के खाते में वापस ले लिया गया है। वर्ष 2016–17 में, किश्त के



लिए दोबारा एफटीओ करने का कोई प्रावधान नहीं था, इसलिए चेक के माध्यम से भुगतान किया गया था।

स्पष्ट रूप से, बैंक खातों के सत्यापन और प्रमाणीकरण के लिए जिम्मेदार ब्लॉक अधिकारियों द्वारा अपनी जिम्मेदारियों का सावधानी पूर्वक निर्वहन नहीं किया गया।

### **2.1.7.2 (ii) बैंक द्वारा अस्वीकार किए गए एफटीओ**

वर्ष 2016-19 की अवधि के दौरान, अलग-अलग आदेश पत्र के माध्यम से जारी किये गये 237 एफटीओ को बैंकों द्वारा अस्वीकार कर दिया गया था। अस्वीकार किए गए एफटीओ की जांच से पता चला है कि, बैंक खातों के विवरण में विसंगतियों एवं क्रेडिट सीमा लेन-देन में कमी से खाता बंद होने जैसी अन्य तकनीकी समस्याओं के कारण एफटीओ को अस्वीकार किया गया था।

शासन ने बताया कि एफटीओ की अस्वीकृति का कारण जन-धन खाते में अधिकतम क्रेडिट सीमा होना एवं लेनदेन की कमी के कारण खाता बंद होना था। वर्तमान में खातों को सुधारने के बाद, किश्त का भुगतान किया जा रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जनधन खाते से संबंधित समस्या से सरकार के अवगत होने के बावजूद इन 237 हितग्राहियों को ₹ 89.28 लाख की किश्तों का भुगतान अब तक नहीं किया गया था (मई 2020)।

### **2.1.7.2 (iii) अपात्र व्यक्तियों को सहायता राशि का भुगतान**

दो ब्लॉक पथलगाँव (जिला जशपुर) और महासमुंद (जिला महासमुंद) के चार मामलों में, वास्तविक हितग्राहियों के स्थान पर अन्य अपात्र व्यक्तियों के बैंक खातों का विवरण आवाससॉफ्ट में दर्ज किया गया था एवं ₹ 5.10 लाख की सहायता राशि अपात्र हितग्राहियों को वितरित की गई थी जैसा कि परिशिष्ट 2.1.6 में वर्णित है। मूल हितग्राही अपने नाम पर आवास की स्वीकृति के बारे में अनभिज्ञ थे। आवास की स्थिति को आवाससॉफ्ट में पूर्ण दिखाया गया था क्योंकि आवासमित्र द्वारा अन्य व्यक्तियों जिनके खातों में धन हस्तांतरित किया गया था, के पूर्ण आवासों का जियो-टैगिंग किया गया।

शासन ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुये उत्तर दिया (अक्टूबर 2020) कि प्र.म.आ.यो.—ग्रा योजना के अंतर्गत हितग्राही के खाते का विवरण और अन्य दस्तावेज पंजीकरण प्रक्रिया के दौरान सत्यापित किए गए थे। अपात्र हितग्राहियों का पंजीकरण आवासमित्रों द्वारा कपटपूर्वक किया गया था जिनसे ₹ 3.90 लाख की वसूली की गई है और उनकी सेवाएं समाप्त कर दी गई हैं।

### **2.1.7.2 (iv) मृत हितग्राही के अपात्र नामिती को सहायता राशि का भुगतान**

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 5.2.1 के अनुसार, स्वीकृति आदेश जारी करने से पहले खण्ड विकास अधिकारी (बीडीओ) या राज्य सरकार द्वारा प्राधिकृत किया गया कोई ब्लॉक स्तरीय अधिकारी आवासएप्प द्वारा आवास के प्रस्तावित स्थल पर हितग्राही का जिओ संदर्भित फोटो लेगा एवं उसे आवाससॉफ्ट पर अपलोड करेगा।

जिला पंचायत महासमुंद में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि एक मामले में, आवास के सामने हितग्राही की फोटो के बिना प्रस्तावित स्थल की जियो-टैगिंग (07.01.2017) के पश्चात आवास को स्वीकृति दे दी गई थी (11.01.2017)। यद्यपि हितग्राही के आवास की जियो-टैगिंग से पहले उसकी मृत्यु (03.01.2017) हो गई थी। इसके अलावा, ₹ 96,000 की राशि दो किश्तों में 18.01.2017 और 24.05.2017 को जारी की गई थी।

तत्पश्चात, मृतक के पुत्र को नामिती घोषित किया गया (30.05.2017), और आवास के निर्माण के लिए उसे शेष सहायता राशि जारी की गई। आवास 07.10.2017 को पूर्ण हुआ। नामिती को पीडब्लूएल में भी स्वतंत्र रूप से पंजीकृत किया गया था तथा अप्रैल 2018 में पुनः एक आवास स्वीकृत किया गया था और दो किश्तों (₹ 80,000) का भुगतान किया गया था। इस प्रकार, एक व्यक्ति को दो आवास आवंटित किए गए थे।

लेखापरीक्षा किए गए नौ जिलों में आवाससॉफ्ट में अपलोड किए गए 785 हितग्राहियों के विवरण की जांच में पाया गया कि 133 हितग्राहियों (17 प्रतिशत) को आवास के निर्माण के लिए प्रस्तावित स्थल के सामने हितग्राही के जियो-संदर्भित फोटो के बिना ही आवास स्वीकृत किए गए थे।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि मृत हितग्राही के पुत्र से ₹ 72,000 की वसूली कर ली गई है और जिम्मेदार अधिकारी के खिलाफ कार्रवाई प्रारम्भ कर दी गई है, लेकिन मृत्यु के बाद हितग्राही की स्वीकृति के बारे में, शासन ने कहा कि जब वह जीवित थी तभी दस्तावेजों को संग्रह कर हितग्राही का पंजीकरण किया गया था। हितग्राही की मृत्यु एवं उसके पुत्र के पक्ष में नामांकन के ग्राम सभा प्रस्ताव के बारे में जनपद पंचायत को सूचना मृतक हितग्राही को दो किश्तें जारी करने के पश्चात दी गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्राम पंचायत द्वारा, ब्लॉक महासमुंद में प्रस्तावित स्थल की जियो-टैगिंग हितग्राही की मृत्यु के बाद किया गया था एवं प्रस्तावित आवास स्थल के सामने हितग्राही के फोटो के बिना आवाससॉफ्ट में अपलोड की गई थी।

### 2.1.8 अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण

प्र.म.आ.यो.-ग्रा के कार्यान्वयन के लिए फ्रेमवर्क की कंडिका 8.1 आवास के निर्माण के लिए सहायता राशि के अलावा कुछ बुनियादी सुविधाएं प्रदान करने हेतु अन्य योजनाओं अर्थात् 90/95 मानव दिवस का रोजगार देने के लिए महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा), शौचालय के लिए स्वच्छ भारत मिशन (एसबीएम), तरलीकृत पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) (स्वच्छ और दक्ष ईंधन) के लिए प्रधान मंत्री उज्ज्वला योजना (पीएमयूवाई), बिजली कनेक्शन के लिए दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई/सौभाग्य) एवं पानी पहुँचाने के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण पेयाजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) के साथ अभिसरण के लिए निर्दिष्ट करती है।

अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण में पाई गई विभिन्न अनियमितताओं पर नीचे दी गई कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

#### 2.1.8.1 (i) मनरेगा के साथ अभिसरण

प्र.म.आ.यो.-ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 8.1 (बी) के अनुसार, मनरेगा के अभिसरण से अपने आवास के निर्माण के लिए हितग्राही को अकुशल मजदूरी घटक के संबंध में लागू दर पर 90 मानव दिवस (पहाड़ी राज्यों, दुर्गम क्षेत्रों और आईएपी जिलों में 95 मानव दिवस) की सहायता प्रदान करना अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा किए गए नौ जिलों के अभिलेखों की जांच के दौरान, यह देखा गया कि कुछ हितग्राहियों को 90/95 मानव दिवस रोजगार का लाभ प्रदान नहीं किया गया था। हालांकि, कुछ हितग्राहियों को इस तरह के अभिसरण का अतिरिक्त लाभ प्रदाय किया गया जैसा कि नीचे दी गई तालिका 2.1.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1.5: मनरेगा के साथ अभिसरण

वर्ष	हितग्राहियों की संख्या जिन्हे 90/95 दिनों से कम मानव दिवस प्रदान की गई	मानव दिवसों की संख्या में कमी	अतिरिक्त लाभ दिए गए हितग्राहियों की संख्या	भुगतान किये गये अतिरिक्त मानव दिवस
2016-17	16638	119785	4662	25048
2017-18	23243	142140	5057	29620
2018-19	22344	112502	1592	10281
कुल	62,225	3,74,427	11,311	64,919

(स्रोत : प्र.म.आ.यो.-ग्रा आवाससॉफ्ट एवं मनरेगा एमआईएस)

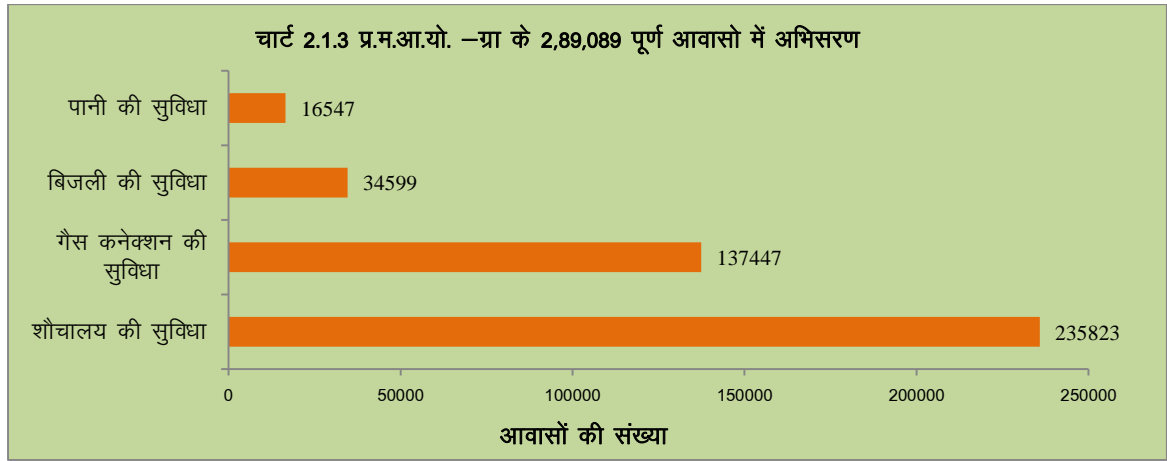
उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 62,225 हितग्राहियों को 90/95 मानव दिवस रोजगार की अनिवार्य सहायता प्रदान नहीं की गई (रोजगार के दिन एक से 94 मानव दिवस के बीच थी) एवं 3,74,427 मानव दिवस रोजगार की कमी थी। दूसरी ओर, 11,311 हितग्राहियों ने 90/95 दिवस के अलावा 64,919 मानव दिवस का अतिरिक्त रोजगार प्राप्त किया।

शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और बताया (अक्टूबर 2020) कि प्र.म.आ.यो.-ग्रा और मनरेगा एमआईएस के बीच समन्वय की कमी के कारण यह स्थिति उत्पन्न हुई।

#### 2.1.8.1 (ii) शौचालय, बिजली, पानी और गैस कनेक्शन देने में कमी

प्र.म.आ.यो.-ग्रा के दिशानिर्देश की कंडिका 8.1 (सी,डी,ई) में उल्लेखित है कि एनआरडीडब्ल्यूपी, डीडीयूजीजेवाई और पीएमयूवाई जैसी योजनाओं के द्वारा आवासों में पानी, बिजली और एलपीजी कनेक्शन जैसी सुविधाएं प्रदान की जानी चाहिए। दिशानिर्देश की कंडिका 8.1 (ए) में उल्लेखित है कि शौचालय का निर्माण प्र.म.आ.यो.-ग्रा आवास का अभिन्न अंग है एवं स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण, (एसबीएम-जी), मनरेगा या किसी अन्य समर्पित वित्तपोषण स्रोत से धन के माध्यम से हितग्राहियों को शौचालय प्रदान किया जाएगा। शौचालय का निर्माण होने के पश्चात ही आवास को पूर्ण माना जाएगा।

लेखापरीक्षा किए गए नौ जिलों में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि शौचालय, बिजली, पानी और गैस कनेक्शन जैसी बुनियादी सुविधाओं का अभाव था। अभिलेखों के अनुसार, 2,89,089 पूर्ण आवासों में से 2,35,823 आवासों (81 प्रतिशत) में शौचालयों का निर्माण किया गया था, एनआरडीडब्ल्यूपी के अंतर्गत 16,547 आवासों (5.7 प्रतिशत) को पानी की सुविधा, डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत 34,599 आवासों (11.96 प्रतिशत) को बिजली तथा पीएमयूवाई योजना के अंतर्गत 1,37,447 आवासों (47.54 प्रतिशत) को गैस कनेक्शन प्रदान किया गया था।



संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पूर्ण आवासों में उपलब्ध विभिन्न मूलभूत सुविधाओं की स्थिति तालिका 2.1.6 में दर्शाई गई है।

तालिका 2.1.6: भौतिक सत्यापन में विभिन्न सुविधाओं/अभिसरण की स्थिति

ज़िला	संयुक्त भौतिक सत्यापन में शामिल हितग्राहियों की संख्या	शौचालय विहीन आवासों की संख्या	पेयजल सुविधा विहीन आवासों की संख्या	बिजली / सौर कनेक्शन विहीन आवासों की संख्या	एलपीजी कनेक्शन विहीन आवासों की संख्या	कचरा प्रबंधन सुविधा विहीन आवासों की संख्या
बलरामपुर	193	139	173	36	23	193
बस्तर	157	157	156	13	8	157
जांजगीर-चांपा	174	150	170	45	27	173
जशपुर	169	157	168	62	32	169
कांकेर	161	97	32	8	23	161
कवर्धा	147	123	79	14	66	147
महासमुंद	152	118	121	22	60	141
मुंगेली	157	157	149	22	14	157
रायपुर	130	83	80	33	38	127
कुल	1440	1181	1128	255	291	1425

लेखापरीक्षा किए गए नौ जिलों में नवनिर्मित आवासों (1,440 लाभार्थियों) के भौतिक सत्यापन के दौरान, यह देखा गया कि 1,128 (78 प्रतिशत) आवासों को पीने का पानी नहीं दिया गया था, 255 (17 प्रतिशत) आवासों को बिजली नहीं दी गई थी, 291 (20 प्रतिशत) आवासों को एलपीजी कनेक्शन प्रदान नहीं किया गया था एवं 1,181 (82 प्रतिशत) नवनिर्मित आवास शौचालय के बिना पाए गए थे।

इस प्रकार, नवनिर्मित मकानों में सुविधाओं की अभिलेखों में दर्शाई गई स्थिति और जमीनी स्तर पर दिखाई दे रही स्थिति के बीच कोई संबंध नहीं था। स्पष्टतः, अन्य निर्दिष्ट सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के साथ अभिसरण परिकल्पित सीमा तक सुनिश्चित नहीं किया गया था।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2020) कि योजना के अंतर्गत सहायता राशि केवल आवास के निर्माण के लिए सहायता प्रदान की गई थी। योजना में, पक्के आवासों का निर्माण मौजूदा कच्चे आवास के स्थान पर किया गया था; इस कारण से अधिकतम हितग्राहियों के पास पहले से ही बिजली, पानी के कनेक्शन और शौचालय थे। यदि नये स्थल पर घर का निर्माण किया गया था, तो बिजली और

पानी की आपूर्ति ग्राम पंचायतों द्वारा प्रदान की गई तथा गैस कनेक्शन छत्तीसगढ़ खाद्य, एवं नागरिक आपूर्ति विभाग द्वारा प्रदान किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशानिर्देशों के अनुसार, जिला एवं राज्य स्तरीय समितियों की देखरेख में नए आवासों में एनआरडीडब्ल्यूपी, डीडीयूजीजेवाई एवं पीएमयूवाई जैसी योजनाओं के साथ अभिसरण में आवासों में पानी, बिजली और एलपीजी कनेक्शन जैसी सुविधाएं प्रदान की जानी चाहिए। हालाँकि, राज्य और जिला दोनों स्तर पर समितियों के कार्य से संबंधित अभिलेख नहीं पाए गए थे, तथा भौतिक सत्यापन के अनुसार, नए आवासों में प्रदान की गई सुविधाओं में कमी पाई गई जैसा ऊपर उल्लेखित किया गया है।

## 2.1.9 निगरानी और शिकायत निवारण

प्र.म.आ.यो.-ग्रा. दिशानिर्देश की कंडिका 9.3.2 के अनुसार, ब्लॉक स्तर पर अधिकारियों को निर्माण के दौरान यथासंभव 10 प्रतिशत आवासों का निरीक्षण करना चाहिए और जिला स्तर के अधिकारियों को दो प्रतिशत आवासों का निरीक्षण करना चाहिए। निर्माण के दौरान, प्र.म.आ.यो.-ग्रा के तहत स्वीकृत किए गए प्रत्येक आवास को एक ग्रामीण स्तर के अधिकारी (आवासमित्र या रोजगार सहायक) को टैग किया जाना था। निर्माण की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के साथ-साथ निर्माण की भौतिक प्रगति की निगरानी, आवासएण्ड द्वारा जियो-टैगिंग के माध्यम से की जाती है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निर्माण की गुणवत्ता की निगरानी में कमी थी क्योंकि निर्माण स्थल पर ब्लॉक/जिला अधिकारियों के दौरे अधिकतर जियो-टैगिंग के लिए होते थे। निर्माण की गुणवत्ता की निगरानी तकनीकी सहायकों (टीए) द्वारा की जानी थी, लेकिन नौ परीक्षण किए गए जिलों में किसी भी टीए द्वारा आवासों के निर्माण की गुणवत्ता के बारे में कोई निरीक्षण प्रतिवेदन प्रदान नहीं की गई थी।

कुनकुरी और वाड्डफनगर ब्लॉक में पूर्ण आवासों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, आवासों के निर्माण की गुणवत्ता खराब पाई गई, जैसे कि टूटी हुई खिड़की छत, पलस्तर एवं फर्श जैसा कि नीचे दर्शाया गया है।

### केस अध्ययन (v)

जशपुर जिले के भंडारी ग्राम पंचायत में हितग्राही (CH2635233) को स्वीकृत आवास टूटी हुई खिड़कियों एवं छत के साथ मिला, प्लास्टरिंग और फर्श पूरी नहीं हुई थी लेकिन आवास को एमआईएस में प्लास्टर के साथ पूर्ण (20.04.2019) दिखाया गया था।



### 2.1.10 सामाजिक अंकेक्षण

प्र.म.आ.यो.—ग्रा के क्रियान्वयन की रूपरेखा की कंडिका 9.6 के अनुसार, सामाजिक अंकेक्षण प्रत्येक ग्राम पंचायत में वर्ष में कम से कम एक बार आयोजित किया जाना है, जिसमें प्र.म.आ.यो.—ग्रा. में सार्वजनिक जवाबदेही की उपलब्धि सुनिश्चित करने के मूल उद्देश्य के साथ सभी पहलुओं की एक अनिवार्य समीक्षा करना शामिल है।

अभिलेखों की जांच के दौरान यह पाया गया कि नौ परीक्षण किए गए जिलों में कहीं भी सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था।

### 2.1.11 निष्कर्ष

छत्तीसगढ़ शासन ने 7,88,235 आवास के लक्ष्य के विरुद्ध 7,43,484 आवासों (94 प्रतिशत) का निर्माण पूर्ण किया एवं 2016–19 की अवधि के दौरान कार्यक्रम की धनराशि का 98 प्रतिशत हितग्राहियों को सहायता राशि के संवितरण के लिए उपयोग किया गया। यद्यपि आवासों के निर्माण में प्रगति अच्छी थी, लेकिन योजना के दिशानिर्देशों का पालन न करने के मुद्दे थे। राज्य सरकार ने आवास सुरक्षा के साथ रणनीतिक लक्ष्यों के अनुरूप राज्य विशिष्ट नीति ढांचा तैयार नहीं किया। योजना के अंतर्गत पात्र हितग्राहियों में से केवल 65 प्रतिशत को सम्मिलित किया गया है, क्योंकि विभाग द्वारा पहचाने गये 35 प्रतिशत अतिरिक्त हितग्राही सितंबर 2020 की स्थिति में स्थायी प्रतीक्षा सूची (पीडब्ल्यूएल) से बाहर रहे। भारत सरकार से प्राप्त निधि को विलंब (6 से 225 दिन) के साथ राज्य नोडल खाते में हस्तांतरित किया गया एवं 2016–19 की तीन साल की अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा ₹ 896.22 करोड़ धनराशि कम जारी की गई। 43,930 हितग्राहियों (15.19 प्रतिशत) को आवासों के पूरा होने के पश्चात हितग्राहियों को सहायता राशि का पूरा भुगतान नहीं किया गया था। आवास की स्वीकृति के पश्चात भी पहली किश्त जारी करने में 812 दिनों तक की देरी एवं गलत बैंक खाते में सहायता राशि हस्तांतरित करने के उदाहरण पाये गए थे। पूर्ण आवासों को व्यावसायिक उद्देश्यों के लिए उपयोग किये जाने एवं अपूर्ण आवासों को पूर्ण दिखाये जाने के उदाहरण भी देखे गए। इसके अतिरिक्त, अन्य सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के साथ अभिसरण की कमी के कारण कई पूर्ण आवासों को आधारभूत सुविधाएं प्रदान नहीं की गई थी। विभागीय अधिकारियों द्वारा निगरानी और निरीक्षण में कमी के परिणामस्वरूप जमीनी स्तर पर कमियों की पहचान करने में असमर्थता हुई।

### 2.1.12 अनुशंसाएं

- राज्य के लिए व्यापक वार्षिक कार्य योजना तैयार की जानी चाहिए जिसमें जिलेवार योजना एवं प्राथमिकता वाले परिवारों को पूरी तरह से लाभान्वित करने की रणनीति शामिल हो।
- शासन को समयबद्ध तरीके से स्वीकृत आवास को पूर्ण करने के लिए हितग्राहियों को सहायता राशि जारी करने के लिए एसएनए में राशि की पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए।
- शासन को स्वीकृत आवास के निर्माण को पूर्ण करने के लिए हितग्राहियों को प्रेरित करने हेतु स्व-सहायता समूहों/एनजीओ के माध्यम से निरंतर मार्गदर्शन प्रदान करना चाहिए तथा भूमिहीन हितग्राहियों को भूमि का आवंटन भी सुनिश्चित करना चाहिए।
- शासन को केवल वास्तविक हितग्राहियों के खाते में सहायता राशि के हस्तांतरण को सुनिश्चित करने के लिए, आवाससॉफ्ट में फ्रीज करने से पहले बैंक खातों का उचित सत्यापन सुनिश्चित करना चाहिए।

- प्र.म.आ.यो.—ग्रा आवासों में सभी बुनियादी सुविधाएं प्रदान करने के लिए योजना के दिशानिर्देशों में उल्लेखित सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के साथ समुचित और प्रभावी अभिसरण सुनिश्चित करना चाहिए।
- प्र.म.आ.यो.—ग्रा के अंतर्गत आवासों के निर्माण की गुणवत्ता के लिए निगरानी तंत्र को मजबूत किया जाना चाहिए एवं निरीक्षण/आवधिक यात्रा के अभिलेखों को भविष्य के अनुवर्तन के लिए संधारित किया जाना चाहिए।



## लोक निर्माण विभाग

### 2.2 राज्य मार्ग और मुख्य जिला मार्ग का निर्माण

#### 2.2.1 प्रस्तावना

छत्तीसगढ़ का क्षेत्रफल 1,35,194 वर्ग किलोमीटर (किमी) है तथा वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार जनसंख्या लगभग 2.55 करोड़ है। राज्य में, विशेषतः ग्रामीण क्षेत्रों में वस्तुओं और जन सामान्य के परिवहन का प्राथमिक साधन सड़क हैं। राज्य में सड़क नेटवर्क की कुल लंबाई 97,845 किमी (31 मार्च 2017 की स्थिति में)<sup>11</sup> है, जिसमें राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य मार्ग, मुख्य जिला मार्ग, ग्रामीण मार्ग एवं जिलों की अन्य सड़कें सम्मिलित है। सड़क नेटवर्क डेटा<sup>12</sup> (2016-17) के अनुसार, छत्तीसगढ़ में सड़कों का घनत्व 72.4 किमी प्रति 100 वर्ग किमी है, जो कि राष्ट्रीय औसत 179.41 किमी से काफी कम है। लोक निर्माण विभाग (लोनिवि), छत्तीसगढ़ शासन द्वारा प्रबंधित सड़क नेटवर्क की लंबाई की वर्षवार स्थिति तालिका 2.2.1 में दी गई है। शेष मार्गों का प्रबंधन ग्राम पंचायतों, शहरी स्थानीय निकायों, वन विभाग, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के अंतर्गत छत्तीसगढ़ ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण, तथा भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा किया जाता है। राज्य के सभी जिला मुख्यालय, मुख्य जिला मार्ग/जिलों की अन्य सड़क/राज्य मार्ग के माध्यम से जुड़े हुए हैं। तथापि, मार्च 2020 की स्थिति में 10 प्रतिशत<sup>13</sup> ग्रामीण बसाहटों (12,178 में से 1,240) को सभी मौसम लायक पहुँच मार्ग से जोड़ा जाना शेष है।

तालिका 2.2.1: विभिन्न श्रेणियों के सड़कों की लम्बाई

(किमी में)

सड़क के प्रकार	31 मार्च की स्थिति में सड़कों की लम्बाई					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
राष्ट्रीय राजमार्ग	2336	3073	3073	3169	3510	3526
राज्य मार्ग	5058	4374	4462	4438	4176	4176
मुख्य जिला मार्ग	11141	11111	11258	11184	11245	11501
ग्रामीण मार्ग और जिला की अन्य सड़कें	13540	13674	14050	14385	13902	13729
<b>योग</b>	<b>32075</b>	<b>32232</b>	<b>32843</b>	<b>33176</b>	<b>32833</b>	<b>32932</b>

(स्रोत: प्रमुख अभियंता द्वारा उपलब्ध कराये गये तथा लेखापरीक्षा द्वारा संकलित आंकड़े)

जबकि वर्ष 2014-15 (32,075 किमी) से 2018-19 (32,932 किमी) की पाँच वर्ष की अवधि के दौरान राज्य में सड़क नेटवर्क की कुल लम्बाई में 857 किमी की वृद्धि हुई थी, इस अवधि में विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत दर्शायी गयी सड़कों की कुल लम्बाई सड़कों की एक श्रेणी से दूसरी श्रेणी में रूपान्तरण के कारण भिन्न थी।

#### 2.2.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर लोक निर्माण विभाग का नेतृत्व सचिव द्वारा किया जाता है, जबकि प्रमुख अभियंता, विभागाध्यक्ष होता है। लोक निर्माण विभाग को चार परिक्षेत्रों, सात मंडलों, तथा 37 सड़क संभागों में विभाजित किया गया है। परिक्षेत्र में विभिन्न सड़क कार्यों का कार्यान्वयन मुख्य अभियंताओं के तकनीकी नियंत्रण में किया जाता है, जिनकी सहायता मण्डल स्तर पर अधीक्षण अभियंता और संभाग स्तर पर कार्यपालन अभियंता करते हैं। सड़कों के निर्माण, मरम्मत और अनुरक्षण के लिए संभाग उत्तरदायी होते हैं।

<sup>11</sup> बेसिक रोड स्टेटिस्टिक्स आफ इंडिया 2016-17।

<sup>12</sup> एमओआरटीएच के वेबसाइट का प्रतिवेदन बेसिक रोड स्टेटिस्टिक्स 2016-17।

<sup>13</sup> प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के प्रगति प्रतिवेदन वर्ष 2019-20 के अनुसार।

परियोजना निदेशक, एशियन विकास बैंक परियोजना, रायपुर (एडीबी) भी जोन स्तर पर चार क्षेत्रीय कार्यालयों के साथ राज्य में एशियन विकास बैंक द्वारा वित्तपोषित सड़क परियोजनाओं का क्रियान्वयन करती है।

राज्य में मूलभूत सड़क नेटवर्क विशेषकर राज्य मार्ग को बढ़ाने तथा राज्य में सड़क कार्यों में निजी भागीदारिता को बढ़ाने एवं प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से लोक निर्माण विभाग के अंतर्गत छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (सीजीआरडीसीएल) को कंपनी अधिनियम 2013 के तहत, छत्तीसगढ़ शासन के पूर्ण स्वामित्व वाली कंपनी के रूप में स्थापित किया गया था (2014)। उन्हें राज्य मार्गों को जोड़ने वाली महत्वपूर्ण सड़कों तथा राज्य शासन द्वारा समय-समय पर सौंपी गई सड़कों के विकास, उन्नयन एवं अनुरक्षण के कार्य भी सौंपे गये थे।

### 2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

राज्य मार्गों तथा मुख्य जिला मार्गों के निर्माण की निष्पादन लेखापरीक्षा मूल्यांकन के इन उद्देश्यों के साथ की गई थी कि क्या—

- सड़क निर्माण और अनुरक्षण की योजना निर्धारित मानदंडों पर आधारित व्यापक योजना थी;
- पर्याप्त निधि उपलब्ध करायी गयी थी तथा उसका उपयोग उचित तरीके से किया गया था;
- सड़क निर्माण कार्य उचित गुणवत्ता नियंत्रण तथा निगरानी तंत्र के साथ निर्धारित तकनीकी एवं वित्तीय मानकों के अनुरूप निष्पादित किये गये थे।

### 2.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित स्रोतों से लिए गये मानदंडों के परिप्रेक्ष्य में निर्धारित किया गया था:

- छत्तीसगढ़ निर्माण विभाग नियमावली 2006;
- दर अनुसूची, इंडियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियाँ, एमओआरटीएच की विशिष्टियाँ;
- छत्तीसगढ़ कोषालय संहिता;
- वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी नियम और निर्देश;
- शासन/प्रमुख अभियंता द्वारा समय समय पर जारी आदेश और परिपत्र।

### 2.2.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा जून 2019 से फरवरी 2020 के मध्य संपादित की गई थी तथा वर्ष 2014–15 से 2018–19 के दौरान पांच वर्ष की अवधि में राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों के निर्माण और उन्नयन को सम्मिलित किया गया था। लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में लोक निर्माण विभाग के साथ-साथ छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड तथा एशियन विकास बैंक के तहत राज्य मार्ग एवं मुख्य जिला मार्गों के उन्नयन और सुदृढीकरण से संबंधित कार्य सम्मिलित किये गये थे। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में प्रमुख अभियंता, चार मुख्य अभियंता, सात अधीक्षण अभियंता, तथा राज्य में 37 सड़क संभागों में से 15 संभाग कार्यालयों के प्रासंगिक अभिलेखों की जांच सम्मिलित थी। संभागों का चयन प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक नमूनाकरण (एसआरएसडब्ल्यूआर) पद्धति के आधार पर किया गया था। अभिलेखों की जांच हेतु छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड तथा परियोजना निदेशक, एशियन विकास बैंक के साथ दो परियोजना प्रबंधक कार्यालयों,

बलौदाबाजार और राजनांदगांव का भी चयन किया गया था। लेखापरीक्षा में चयनित संभागों/इकाइयों में वर्ष 2014-19 के दौरान निर्मित राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों में से 54 निर्माण कार्यों (परिशिष्ट 2.2.1) से संबंधित अभिलेखों की जांच की गई थी।

लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में आंकड़ों का संग्रहण एवं विश्लेषण, प्रश्नावली जारी करना तथा विभागीय प्रतिनिधियों के साथ 15 चयनित सड़क कार्यों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण करना भी सम्मिलित था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को समर्थित करने हेतु आवश्यकतानुसार फोटोग्राफिक साक्ष्य प्राप्त किये गये थे।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, लोक निर्माण विभाग के साथ अगस्त 2019 में एक आगम बैठक आयोजित किया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंड, कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। प्रारूप लेखापरीक्षा निष्कर्ष विभाग को मई 2020 में जारी किया गया था एवं नवंबर 2020 में निर्गम बैठक में शासन के साथ उस पर चर्चा की गई थी। प्रतिवेदन में शासन के उत्तरों को उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.2.6 योजना

#### 2.2.6.1 सड़क नीति

ग्रामीण क्षेत्रों में सड़कों की अच्छी कनेक्टिविटी सुनिश्चित करने, उच्च गति सड़क कॉरिडोर को बढ़ाने, औद्योगिक क्षेत्रों एवं विकास केन्द्रों के आस-पास सड़क नेटवर्क को मजबूत करने तथा राष्ट्रीय राजमार्गों को दो एवं चार लेन में परिवर्तित करने के उद्देश्य से छत्तीसगढ़ शासन ने वर्ष 2002 में एक सड़क-नीति तैयार की थी। उसमें विभिन्न सड़क परियोजनाओं हेतु शासकीय निधि के आबंटन के लिए रणनीतिक एवं आर्थिक औचित्य को निर्दिष्ट रखते हुए एक परियोजना प्राथमिकता ढाँचा तैयार करने की आवश्यकता पर जोर दिया गया था। सड़क-नीति के अनुसार अपनाई जाने वाली रणनीतियों में अन्य के अतिरिक्त एकीकृत सड़क विकास एवं प्रबंधन, निजी क्षेत्रों की भागीदारी, समर्पित निधि तथा राज्य संस्थानों की क्षमता निर्माण एवं रणनीतियों को लागू करने हेतु कार्य योजना सम्मिलित थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा अवधि के दौरान सड़क-नीति को न तो लागू किया गया था और न ही इसका पालन किया जा रहा था। यद्यपि राज्य शासन ने वर्ष 2014-19 के दौरान सड़क निर्माण, उन्नयन एवं नेटवर्क के सुदृढीकरण पर राशि ₹ 6435 करोड़<sup>14</sup> का निवेश किया था किन्तु परियोजना प्राथमिकता ढाँचा, क्षमता निर्माण, औद्योगिक क्षेत्रों की कनेक्टिविटी आदि जैसी नीति के मुख्य उद्देश्य प्राप्त नहीं किये गये थे जिसकी चर्चा नीचे वर्णित कंडिकाओं में की गई है।

छत्तीसगढ़ सड़क विकास निगम लिमिटेड की स्थापना (नवम्बर 2014) का एक मुख्य उद्देश्य निजी भागीदारी को बढ़ावा देना था। तथापि, वर्ष 2014-19 की अवधि के दौरान सार्वजनिक निजी भागीदारी प्रणाली से एक भी सड़क परियोजना का निर्माण नहीं किया गया था।

उत्तर में शासन ने बताया (नवम्बर 2020) कि सड़क-नीति केवल रेखांकित की गयी थी किन्तु इसे अभी लागू नहीं किया गया है।

<sup>14</sup> लोनिवि-₹ 3,234 करोड़, पीडी, एडीबी-₹ 2,145 करोड़ और सीजीआरडीसीएल- ₹ 1,056 करोड़।

### 2.2.6.2 सड़क कार्यों की प्राथमिकता एवं चयन

विभाग ने वर्ष 2003 से 2012 के दौरान 10 वर्ष की अवधि में सड़क क्षेत्र के विकास हेतु एक मास्टर प्लान तैयार किया था। एडीबी ऋण के माध्यम से सड़क परियोजनाओं को वित्त पोषित किये जाने के उद्देश्य से वर्ष 2005-16 में क्रियान्वित किये जाने हेतु मास्टर प्लान को एडीबी की तकनीकी सहायता से फरवरी 2006 में अद्यतन किया गया था।

एडीबी परियोजनाओं के अंतर्गत 109 सड़कों (5227.71 किमी) का सर्वेक्षण कर सामाजिक-आर्थिक मापदण्डों के आधार पर 30 सड़क परियोजनाओं (प्रथम चरण में 803 किमी लम्बाई की नौ सड़क परियोजनाएं एवं दूसरे चरण में 1005 किमी लम्बाई की 21 सड़कें) के चरणबद्ध विनिर्माण की प्राथमिकता तय की गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एडीबी फेज-II परियोजना के अन्तर्गत वर्ष 2014-19 के दौरान विभाग ने 14 सड़कों के निर्माण/उन्नयन को स्वीकृति दी थी। इन 14 सड़कों में से सात सड़कें (383.6 किमी) न तो प्राथमिकता सूची से थी और न ही मास्टर प्लान के लिए सर्वे की गई सड़कों की सूची में से थी। गैर-प्राथमिकता वाली सड़कों के चयन के कारणों को अभिलेखों में दर्ज नहीं पाया गया था। एडीबी परियोजनाओं के तहत स्वीकृत 14 सड़कों में से सात प्राथमिकता वाली सड़कों (33 प्रतिशत) तथा सात गैर-प्राथमिकता वाली सड़कों को एडीबी फेज-II परियोजना के अंतर्गत मई 2018 से सितम्बर 2019 के दौरान पूर्ण किया गया था (कुल 851.44 किमी)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2014-19 की अवधि के दौरान शासन ने लोनिवि को राशि ₹ 4,621 करोड़ स्वीकृत किये थे तथा विभिन्न सड़क कार्यों पर राशि ₹ 3,234 करोड़ व्यय किये गये थे। किन्तु विभाग द्वारा रोड डेटाबेस संधारित नहीं किये जाने के कारण लोनिवि द्वारा राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों के चालू एवं पूर्ण किये गये निर्माण कार्यों की स्थिति उपलब्ध नहीं थी।

शासन ने बताया (नवम्बर 2020) कि वर्ष 2005-2016 की अवधि के लिए सड़क क्षेत्र में विकास की आवश्यकताओं को चिन्हांकित किये जाने हेतु एडीबी की तकनीकी सहायता से फरवरी 2006 में मास्टर प्लान को अद्यतन किया गया था। शासन ने आगे बताया (नवम्बर 2020) कि सात सड़कें जिन्हें जनप्रतिनिधियों की मांग पर सम्मिलित किया गया था, सार्वजनिक महत्व की थी।

यद्यपि जनप्रतिनिधियों की मांग वास्तविक हो सकती है तथापि मास्टर प्लान को लागू किये जाने हेतु कार्यवाही न किये जाने तथा स्वीकृति एवं निधियों के संदर्भ में प्राथमिकता प्राप्त विभिन्न कार्यों के क्रियान्वित न किये जाने के कारण मास्टर प्लान तैयार किये जाने का कोई औचित्य नहीं रह गया था।

### 2.2.6.3 सड़क प्रबंधन प्रणाली की स्थापना न किया जाना

लोक निर्माण विभाग को रणनीतिक योजना बनाने, प्रोग्रामिंग, परियोजना तैयार करने एवं क्रियान्वयन करने में सहायता करने हेतु सड़क प्रबंधन प्रणाली एक साधन है। सड़क प्रबंधन प्रणाली को स्थापित एवं क्रियान्वित करने हेतु सड़क के प्रत्येक उपखण्ड के लिए सड़कों से संबंधित आँकड़े निर्धारित प्रपत्रों में एकत्र एवं संग्रहित/अभिलेखित किया जाना आवश्यक होता है। लोनिवि ने रोड डेटाबेस के लिए प्रारम्भिक आँकड़े संग्रहित एवं संकलित करने हेतु अपने सभी संभागों को डेटा संग्रहण प्रपत्र जारी किया (जुलाई 2008)। इसके अंतर्गत सड़क सूची, सड़क संरचना, मरम्मत के विवरण, सड़क सतह की स्थिति, सड़क एवं रेल क्रॉसिंग के विवरण, सड़क दुर्घटना की जानकारी, जल निकासी संरचना की सूची एवं स्थिति तथा औसत दैनिक यातायात गणना की जानकारी एकत्र किया जाना आवश्यक था। यह आंकड़ा खंडवार, उपसंभागवार तथा संभागवार एकत्र किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा इस तरह का कोई डेटाबेस तैयार नहीं किया गया था तथा सड़क प्रबंधन प्रणाली स्थापित नहीं किया गया था। डेटाबेस एवं सड़क प्रबंधन प्रणाली की अनुपस्थिति में लोनिवि को योजना बनाने, प्राथमिकता निर्धारित करने, परियोजना तैयार करने एवं क्रियान्वित करने में अपेक्षित सहायता नहीं मिल सकी थी। इस प्रकार, संभागीय अधिकारियों द्वारा सड़क कार्यों के प्रस्तावों के प्रस्तुतीकरण एवं विभाग द्वारा कार्यों को स्वीकृति देने की प्रणाली में उद्देश्य पूर्ण योजना तैयार करने एवं पारदर्शिता का अभाव था।

शासन ने अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये गये बिन्दु पर भविष्य में विचार किया जायेगा।

#### 2.2.6.4 औद्योगिक क्षेत्रों के लिए सड़क संपर्क

राज्य में औद्योगिक विकास को सुविधाजनक बनाने तथा बढ़ावा देने के लिए छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड नोडल एजेंसी है। राज्य में 22 औद्योगिक क्षेत्र हैं। छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड, चांपा एवं रायगढ़ के दो औद्योगिक क्षेत्रों को निकटतम मुख्य सड़कों से जोड़ने के लिए उचित पहुंच मार्ग उपलब्ध कराने हेतु लोनिवि से अनुरोध करता रहा था (अगस्त 2015, अगस्त 2017, अक्टूबर 2017 तथा फरवरी 2018)। मार्च 2020 की स्थिति में भी लोनिवि इन औद्योगिक क्षेत्रों को कनेक्टिविटी प्रदान नहीं कर सका था।

शासन ने औद्योगिक क्षेत्र चांपा के मामले में कहा कि छः सड़कों के लिए बजट प्रावधान प्रक्रियाधीन है (सितम्बर 2020) तथा रायगढ़ के मामले में लेख किया कि वर्तमान ग्रामीण मार्ग के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण का प्रस्ताव अधीक्षण अभियंता को प्रस्तुत किया गया है (अगस्त 2020)।

#### 2.2.6.5 वन विभाग की अनुमति के बिना परियोजनाओं का चयन

(अ) एडीबी के परियोजना प्रबंधन नियमावली के अनुसार सड़कों का चयन मास्टर प्लान के सड़क नेटवर्क की प्राथमिकता सूची से किया जाना चाहिए तथा जहां तक संभव हो, प्रस्तावित सड़कें किसी भी नामित वन्य जीव अभ्यारण्य, राष्ट्रीय उद्यान तथा अन्य नामित अभ्यारण्यों से होकर नहीं गुजरनी चाहिए। परियोजना निदेशक, एडीबी ने राशि ₹ 102.40 करोड़ की अनुमानित परियोजना लागत के साथ चिल्पी-रेंगाखार-साल्हेवारा (60.81 किमी लम्बी मुख्य जिला मार्ग) का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार किया (जून 2012)।

लेखापरीक्षा की जांच में पाया गया कि यह सड़क मास्टर प्लान के सड़क नेटवर्क की प्राथमिकता सूची में नहीं थी तथा सड़क की 16.25 किमी लम्बाई भोरमदेव वन्य जीव अभ्यारण्य से होकर गुजर रही थी एवं 14.50 किमी लम्बाई भोरमदेव वन्य जीव अभ्यारण्य के इकोसेन्सिटिव जोन के अंतर्गत थी, जिसके लिए राष्ट्रीय वन्य जीव बोर्ड तथा पर्यावरण एवं वन मंत्रालय की पूर्व अनुमति आवश्यक थी। अनुमति में विलम्ब होने के कारण परियोजना निदेशक, एडीबी द्वारा परियोजना प्रारम्भ नहीं की जा सकी तथा उसे छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड को हस्तांतरित कर दिया गया था (दिसम्बर 2016)।

सीजीआरडीसीएल ने इस सड़क के डीपीआर पुनः राशि ₹ 27 लाख व्यय किया तथा संबंधित प्राधिकारियों से आवश्यक अनुमति प्राप्त किये बिना ही वन क्षेत्र सहित 60.76 किमी लम्बाई का सड़क कार्य ठेकेदार को प्रदान कर दिया (जून 2017)। कार्य 18 माह में पूर्ण किया जाना था। तथापि, माननीय उच्च न्यायालय के आदेश (अगस्त 2017) पर कार्य स्थगित कर दिया गया था तथा अंतिम आदेश (फरवरी 2018) पर ठेकेदार ने केवल गैर-वन क्षेत्र तक सीमित रहते हुए कम किए हुए क्षेत्र (28.85 किमी लम्बाई) में कार्य पुनः प्रारंभ कर दिया था। किन्तु कार्य की धीमी गति के कारण अनुबन्ध समाप्त कर दिया गया था (जनवरी 2020)।

इस प्रकार अनुपयुक्त योजना के परिणामस्वरूप डीपीआर तैयार किये जाने के पश्चात् आठ वर्ष व्यतीत होने पर भी सड़क कार्य पूर्ण नहीं हो सका था।

शासन ने बताया (नवम्बर 2020) कि यह सड़क एक तरफ राष्ट्रीय राजमार्ग को तथा दूसरी तरफ राज्य मार्ग को जोड़ने के कारण एक महत्वपूर्ण सड़क है, अतः मास्टर प्लान के सड़क नेटवर्क की प्राथमिकता सूची से बाहर जाकर इसका चयन किया गया था। वन्य जीव अनुमति प्राप्त करने में समय लगने के कारण महत्वपूर्ण विलम्ब हुआ था तथा परियोजना सीजीआरडीसीएल को हस्तांतरित कर दी गई थी। राष्ट्रीय वन्य जीव बोर्ड के सुझावों के अनुसार डीपीआर में आवश्यक सुधार किए गए थे। ठेकेदार द्वारा कार्य निष्पादन न किये जाने के कारण अनुबन्ध समाप्त कर दिया गया था तथा शेष कार्य के लिए निविदा प्रक्रियाधीन थी।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परियोजना प्रारम्भ करने के पूर्व पर्यावरण एवं वन मंत्रालय से पूर्व अनुमति प्राप्त न किये जाने के कारण परियोजना अपूर्ण रह गई। परिणामस्वरूप परियोजना प्रारम्भ किये जाने के बाद से आठ वर्ष व्यतीत होने पर भी सड़क कार्य अपूर्ण था तथा लक्षित जनसंख्या सड़क के अपेक्षित लाभ से वंचित थी।

(ब) कार्यपालन अभियंता, लोनिवि मनेन्द्रगढ़, ने राशि ₹ 23.32 करोड़ की लागत से 16.40 किमी चांटी-जनकपुर सड़क के चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण का कार्य 24 माह की निर्धारित पूर्णता अवधि के साथ प्रारम्भ किया था (मई 2016)। सड़क 5.83 हेक्टेयर वन भूमि से होकर गुजर रही थी। संभाग ने 16.40 किमी (दिसम्बर 2017 तक) में डेंस बिटूमिनस मैकेडम (डीबीएम) स्तर तक के कार्य पर राशि ₹ 20.68 करोड़ व्यय किये थे। वन विभाग की अनुमति के बिना वन क्षेत्र के 5.83 हेक्टेयर भूमि का अतिक्रमण कर सड़क चौड़ीकरण कार्य निष्पादित किये जाने के कारण वन विभाग द्वारा कार्य स्थगित करा दिया गया था (जनवरी 2018)। विभाग ने सड़क चौड़ीकरण हेतु वन भूमि के उपयोग के लिए वन विभाग को आवेदन प्रस्तुत किया था (मई 2018)। प्रकरण फरवरी 2020 तक वन विभाग में लंबित था। इस प्रकार, सड़क चौड़ीकरण के लिए वन अनुमति प्राप्त किए बिना कार्य किये जाने के परिणामस्वरूप डीबीएम स्तर तक के कार्य को वियरिंग कोर्स से ढके बिना अधूरा छोड़ना पड़ा था। शासन ने कहा कि यह सत्य है कि डीबीएम के कार्य को वियरिंग कोर्स से ढका जाना चाहिए था, तथापि सड़क की स्थिति अभी अच्छी है।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि निर्माण कार्य वन विभाग की अनुमति के बिना किये जाने के कारण अधूरा था एवं सड़क के ऊपरी सतह को वियरिंग कोर्स से ढके बिना छोड़े जाने के कारण सड़क के जल्दी खराब होने का जोखिम था।

जैसा कि उपरोक्त उल्लेखित पैराग्राफ में वर्णित किया गया है कि राज्य में सड़क नेटवर्क के निर्माण और उन्नयन की योजना व्यापक नीति पर आधारित नहीं थी एवं सड़क प्रबंधन प्रणाली स्थापित नहीं होने के कारण सड़क परियोजनाओं को प्राथमिकता के आधार पर चिन्हित करने में कमी रह गई थी।

## 2.2.7 वित्त प्रबंधन

लोक निर्माण विभाग के संदर्भ में वित्त प्रबंधन में, अनुबंधित प्रतिबद्धताओं को पूरा करने हेतु समय पर निधियाँ उपलब्ध कराना, लागत अनुकूलन, उचित एवं पारदर्शी तरीको से संसाधनों को आबंटित करना, विनिर्दिष्ट उद्देश्य के लिए निधियों का उपयोग सुनिश्चित करना तथा यथोचित अभिलेख संधारण सम्मिलित हैं। राज्य मार्गों तथा मुख्य जिला मार्गों के निर्माण एवं उन्नयन में वित्त प्रबंधन से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है।



### 2.2.7.1 बजट आवंटन एवं व्यय

छत्तीसगढ़ शासन, राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों के निर्माण के लिए राशि बजटीय सहायता तथा एशियन विकास बैंक से ऋण लेकर उपलब्ध करा रही थी। लोक निर्माण विभाग द्वारा सड़क निर्माण पर व्यय मुख्यतः चार योजना शीर्षों (4336— राज्य मार्ग—राज्य योजना, 3710— राज्य मार्ग, आदिवासी उप—योजना, 1513— मुख्य जिला मार्ग—राज्य योजना और 3539— मुख्य जिला मार्ग—आदिवासी उप—योजना) के अंतर्गत किया जाता है। छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड के संबंध में व्यय, ईपीसी योजना शीर्ष (7818) के अंतर्गत बजट प्रावधान से किया जाता है। बजट प्रावधान में दिये गये प्रत्येक अनुदान के अंतर्गत व्यय के नियंत्रण के लिए प्रमुख अभियंता उत्तरदायी है। राज्य शासन के बजट में राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों पर पूंजीगत व्यय मुख्यतः दस लेखा शीर्षों (परिशिष्ट 2.2.2) के अंतर्गत किया गया था। लोक निर्माण विभाग, एशियन विकास बैंक एवं छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड द्वारा नियंत्रित राज्य मार्ग और मुख्य जिला मार्ग से संबंधित परियोजनाओं पर वर्ष 2014—19 की अवधि के दौरान आवंटन, व्यय एवं बचत का विवरण तालिका 2.2.2 में दिया गया है।

तालिका 2.2.2: वर्ष 2014—19 की अवधि में राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्ग के लिये बजट आवंटन एवं व्यय (₹ करोड़ में)

वर्ष	लोक निर्माण विभाग			एडीबी			सीजीआरडीसीएल		
	आबंटन	व्यय	बचत	आबंटन	व्यय	बचत	आबंटन	व्यय	बचत
2014—15	921	910	11	300	19	281	0	0	0
2015—16	1037	719	318	381	296	84	0	0	0
2016—17	1054	523	531	1100	706	394	115	125	-10
2017—18	927	550	377	900	665	235	732	407	325
2018—19	682	532	150	776	459	317	1157	524	633

(स्रोत: संबंधित वित्तीय वर्षों के विनियोजन लेखों)

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2014—19 की अवधि के दौरान लोक निर्माण विभाग की परियोजनाओं में बजट आवंटन के विरुद्ध बचतें एक प्रतिशत से 50 प्रतिशत तक थी। इसी तरह, एडीबी परियोजनाओं के अंतर्गत 22 प्रतिशत से 94 प्रतिशत तथा छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड की परियोजनाओं में 44 प्रतिशत से 55 प्रतिशत तक बचत हुई थी।

बचत मुख्यतः प्राक्कलन तैयार करने, प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त करने, निविदा प्रक्रिया एवं अन्य विभागीय प्रक्रियाओं को पूर्ण करने में विलम्ब तथा निर्माण कार्यों की धीमी प्रगति/कार्यों के निष्पादन में विलंब, अन्य विभागीय प्रक्रियाओं के कारण हुई थी।

शासन ने कहा कि प्राक्कलनों की तैयारी, निविदा प्रक्रिया तथा अन्य विभागीय प्रक्रियाओं में विलम्ब के फलस्वरूप निर्माण कार्य विलम्ब से प्रारम्भ होने के कारण बचतें हुई थी। इसके साथ ही उल्लेख किया कि एडीबी परियोजनाओं के मामले में बचत मुख्य रूप से समय पर कार्य प्रारम्भ न करने तथा भौतिक एवं वित्तीय प्रगति अपेक्षा से कम प्राप्त होने के कारण हुई थी।

### 2.2.7.2 प्रशासनिक स्वीकृति के बिना कार्यों को बजट में सम्मिलित किया जाना

निर्माण विभाग नियमावली<sup>15</sup> की कंडिका 4.131, धारा—15 के अनुसार, नई सड़कों के निर्माण या वर्तमान सड़कों के उन्नयन के लिए शासन से प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त की जानी चाहिए। तत्पश्चात, प्रमुख अभियंता द्वारा प्राक्कलन की राशि के साथ आवश्यकता के क्रम में कार्यों की एक

<sup>15</sup> निर्माण विभाग नियमावली, जल संसाधन विभाग, लोक निर्माण विभाग और लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग में लागू हैं।



सूची, उचित जाँच के पश्चात बजट में सम्मिलित करने हेतु शासन को प्रस्तुत की जानी चाहिए। वर्ष 2016-19 की अवधि के तीन वर्षों में प्राप्त प्रशासनिक स्वीकृति की स्थिति के साथ बजट में सम्मिलित कार्यों के विवरण तालिका 2.2.3 में दी गई है।

तालिका 2.2.3: वर्ष 2016-19 के दौरान स्वीकृत और बजट में सम्मिलित कार्यों का विवरण

वर्ष	प्रशासनिक स्वीकृति के लिए शासन को अग्रेषित प्रकरणों की संख्या	शासन द्वारा प्रदत्त प्रशासनिक स्वीकृतियाँ	बजट में सम्मिलित कार्य
2016-17	257	70	413
2017-18	480	62	881
2018-19	482	195	1197

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदान की गई एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी )

जैसा कि उपरोक्त तालिका में देखा जा सकता है कि वर्ष 2016-17 से 2018-19 की अवधि के दौरान, विभाग के बजट में 413 से 1197 कार्यों को सम्मिलित किया गया था, जबकि इसी अवधि के दौरान प्रशासनिक स्वीकृति 62 से 195 तक थी। इस प्रकार, प्रस्तावित और स्वीकृत कार्यों के बीच अंतर था।

शासन ने कहा कि नये कार्यों को, जनप्रतिनिधियों से प्राप्त प्रस्तावों से प्राथमिकता और वित्तीय संसाधनों के आधार पर लोकहित में बजट में सम्मिलित किया गया था। तत्पश्चात कार्यों के विस्तृत प्राक्कलन कार्यपालन अभियंता, अधीक्षण अभियंता तथा मुख्य अभियंता द्वारा जाँच के पश्चात तैयार किये गये थे। आगे कहा गया कि चूँकि पूरी प्रक्रिया में समय लगता है अतः सभी प्रस्तावित कार्यों की प्रशासनिक स्वीकृति हमेशा प्राप्त नहीं हो पाती है। आगे यह भी कहा कि सम्पूर्ण प्रक्रिया सतत निगरानी के माध्यम से निरंतर परिशोधन के अधीन है।

उत्तर से स्पष्ट है कि निर्माण विभाग मैनुअल के प्रावधानों के विरुद्ध प्रस्तावों को विभागीय स्तर पर बिना पूर्व उचित जांच के ही बजट में शामिल किया गया था। यह उचित सड़क नेटवर्क के माध्यम से पूरे राज्य को सम्मिलित करते हुये योजना बनाने एवं निधि की पर्याप्तता के आधार पर सड़कों की प्राथमिकता एवं चरणबद्ध निर्माण के माध्यम से दुर्गम क्षेत्रों तक पहुंच प्रदान करने की अवधारणा के विरुद्ध था।

### 2.2.7.3 योजना शीर्ष के अंतर्गत सड़कों का गलत वर्गीकरण

वित्त विभाग छत्तीसगढ़ शासन द्वारा निर्माण विभाग के लिए निर्धारित मानक मुख्य एवं लघु लेखा शीर्ष तथा उनके कोड का उपयोग बजट प्राक्कलन तैयार करने हेतु किया जाता है। केंद्रीय लोक निर्माण लेखा कोड की कंडिका 3.1.2 के साथ शासकीय लेखा नियम, 1990 के नियम 29 के अनुसार शासकीय खातों में लेन-देन का वर्गीकरण, विभाग जिसके द्वारा व्यय किया जा रहा है, के स्थान पर शासन के कार्य, कार्यक्रम तथा गतिविधियों के संदर्भ में किये जाने चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लोक निर्माण विभाग के संभागों के लिए, राज्य मार्ग निर्माण के लिए दो लेखा शीर्ष, 24-5054-4336 (राज्य आयोजना मद में राज्य मार्गों का निर्माण) तथा 42-5054-3710 (राज्य-आदिवासी उप योजना मद अंतर्गत राज्य मार्ग) एवं मुख्य जिला मार्ग के लिए 24-5054-1513 (राज्य प्रवर्तित योजना) तथा 42-5054-3539 (आदिवासी उप योजना) आवंटित किये गये थे।

लेखापरीक्षा ने 15 चयनित संभागों में से दो में पाया कि अवधि 2014-19 के दौरान राशि ₹ 46.22 करोड़ की लागत से 10 ग्रामीण सड़कों का निर्माण, मुख्य जिला मार्ग के लेखा शीर्ष में प्रदत्त निधि से किया गया था। इसी प्रकार, लोक निर्माण विभाग संभाग, जगदलपुर-I द्वारा ग्रामीण

मार्ग के लिए आबंटित राशि से ₹ 7.22 करोड़ की लागत से एक मुख्य जिला मार्ग का निर्माण किया गया था। इसके अतिरिक्त, कोरबा जिले में कटघोरा बाय-पास मार्ग के कार्य पर राशि ₹ 26.06 करोड़ का व्यय राज्य मार्ग के लेखाशीर्ष से किया गया था।

अतः योजना शीर्षों के गलत वर्गीकरण के परिणामस्वरूप सड़कों की विशिष्ट श्रेणियों के भौतिक एवं वित्तीय प्रगति के बीच अंतर था।

शासन ने कहा कि संभागों ने प्राधिकारियों द्वारा दी गई स्वीकृति के अनुसार कार्यों को निष्पादित किया था, तथा गलत वर्गीकरण को भविष्य में अनुपालन के लिए संज्ञान में लिया गया है।

## 2.2.8 परियोजना क्रियान्वयन

तीन कार्यपालन एजेंसियों लोक निर्माण विभाग, परियोजना निदेशक-एशियन विकास बैंक तथा छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड के द्वारा पांच वर्ष की अवधि 2014-19 के दौरान राज्य मार्ग तथा मुख्य जिला मार्गों के निर्माण और उन्नयन से संबंधित कुल 171<sup>16</sup> सड़क कार्य निष्पादित किए गए थे। इनमें से, 54 कार्यों को लेखापरीक्षा में नमूना जांच के लिए तथा 15 कार्यों को भौतिक सत्यापन के लिए चुना गया था। राज्य मार्ग और मुख्य जिला मार्ग के निर्माण एवं उन्नयन के लक्ष्य एवं उपलब्धि की समग्र स्थिति तथा नमूना कार्यों/परियोजनाओं के निष्पादन में पाई गई अनियमितताओं की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है।

### 2.2.8.1 लक्ष्य एवं उपलब्धियां

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2015-19 की अवधि में राज्य शासन द्वारा राज्य मार्गों तथा मुख्य जिला मार्गों के निर्माण, सुदृढ़ीकरण, चौड़ीकरण तथा नवीनीकरण के माध्यम से 5,785 किमी के उन्नयन के लक्ष्य के विरुद्ध, 3820 किमी (66 प्रतिशत) सड़कों का उन्नयन किया गया था। वर्षवार उपलब्धि तालिका 2.2.4 में दी गई है।

तालिका 2.2.4 : राज्य मार्ग और मुख्य जिला मार्ग के उन्नयन के वर्षवार लक्ष्य और उपलब्धि

योजना/कार्यक्रम का नाम	वर्ष	लक्ष्य (किमी में)	उपलब्धि (किमी में)
एडीबी और ईपीसी (सीजीआरडीसीएल) परियोजनाओं सहित राज्य मार्गों और जिला सड़कों का निर्माण	2015-16	1155	1153
	2016-17	1606	863
	2017-18	1388	870
	2018-19	1636	934

(स्रोत: राज्य शासन का निष्पादन बजट)

जैसा कि उपरोक्त तालिका में देखा जा सकता है, कि वर्ष 2015-16 के दौरान राज्य ने सड़कों के निर्माण और उन्नयन के लिए न्यूनाधिक लक्ष्य हासिल कर लिया था, किन्तु वहीं 2016-17 से 2018-19 की अवधि के तीन वर्षों में 518 किमी (37 प्रतिशत) से 743 किमी (46 प्रतिशत) तक का अन्तर था।

नमूना जांच किए गये सड़क कार्यों में राज्य मार्ग और मुख्य जिला मार्ग के उन्नयन के लक्ष्य के विरुद्ध उपलब्धि की स्थिति तालिका 2.2.5 में दी गयी है।

<sup>16</sup> आंकड़ों का संकलन लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2015 से 2019 के कार्य निष्पादन बजट और विभाग के प्रशासनिक प्रतिवेदन से किया गया है।

तालिका 2.2.5: नमूना जांच किए गए सड़क कार्यों के पूर्णता की स्थिति

एजेंसी	नमूना जांच किए गए कार्यों/परियोजनाओं की संख्या	नमूना जांच किए गए परियोजनाओं की स्थिति (फरवरी 2020 की स्थिति में)			
		पूर्ण कार्यों की संख्या	निर्धारित समय में पूर्ण किए गए कार्यों की संख्या	विलंब से पूर्ण किए गए कार्यों की संख्या	अपूर्ण कार्यों की संख्या
लोनिवि	39	32	16	16	07
एडीबी	07	07	0	07	00
सीजीआरडी सीएल	08	04	0	04	04

नमूना जांच किए गए 54 कार्यों में 1483 किमी सड़क उन्नयन के लक्ष्य के विरुद्ध वर्ष 2014-19 अवधि के दौरान 43 पूर्ण कार्यों में 1176 किमी सड़कों का उन्नयन किया गया था।

उपरोक्त तालिका में देखा जा सकता है कि 16 कार्य (30 प्रतिशत) पूर्णता की निर्धारित तिथि के अनुसार पूर्ण कर लिये गये थे, 27 कार्य (50 प्रतिशत) एक से 60 महीने तक के विलम्ब से पूर्ण किये गये थे तथा 11 कार्य, फरवरी 2020 तक अपूर्ण थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यक्षेत्र में परिवर्तन, अतिरिक्त मात्रा का निष्पादन, वर्षा, डिजाइन प्रस्तुत करने में विलम्ब, यूटिलिटी शिफ्टिंग, पेड़ काटने तथा चुनाव के समय आदर्श आचार संहिता कार्यों के पूर्ण होने में विलम्ब के लिए उत्तरदायी कारक थे। यह देखा गया कि सक्षम अधिकारियों द्वारा लगातार समयवृद्धि को मंजूरी दी गई थी, जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ था, जैसा कि आगामी कंडिका 2.2.8.3 (vi) में चर्चा की गई है।

### 2.2.8.2 निविदा और अनुबंध प्रबंधन

#### 2.2.8.2 (i) निविदा को अंतिम रूप देने में विलंब

छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अगस्त 2012 में जारी किए गये आदेशानुसार, प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त किये जाने के उपरांत निविदा आमंत्रण की प्रक्रिया पूर्ण करते हुए सामान्य तौर पर 45 दिनों के अंदर कार्यादेश प्रदान कर दिया जाना चाहिए। पुनः निविदा के मामले में, निविदा प्रक्रिया को पूर्ण करने के लिए अधिकतम 90 दिवसों का समय निर्धारित था।

परियोजना निदेशक, एडीबी के कार्यालय में अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि शासन ने अगस्त से अक्टूबर 2012 के मध्य में छः राज्य मार्गों तथा आठ मुख्य जिला मार्गों को सम्मिलित कर 14 सड़क परियोजनाओं (855.59 किमी लम्बाई) के लिए राशि ₹ 1785.42 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदाय की थी। इन 14 सड़क परियोजनाओं हेतु निविदाएं 18 पैकेजों में फरवरी 2014 से अगस्त 2015 के मध्य आमंत्रित की गई थी। आमंत्रित निविदाओं (एनआईटी) के अनुसार, निविदा की वैधता अवधि छः माह थी। तथापि समस्त 18 पैकेजों की निविदाओं को निविदा आमंत्रण की तिथि से आठ से 14 माह तक के विलंब के साथ पूर्ण किया गया था (परिशिष्ट 2.2.3)। इस प्रकार निविदा आमंत्रण तथा कार्यादेश में अनावश्यक विलम्ब हुआ था।

शासन ने कहा कि कार्यादेश प्रदान करने हेतु निविदा प्रक्रिया को पूर्ण करने में सामान्यतः निविदा आमंत्रण की तिथि से छः से आठ माह का समय लगता है, तथा कुछ पैकेजों में निविदाओं को द्वितीय अथवा तृतीय निविदा आमंत्रण में पूर्ण किया गया था। शासन ने आश्वस्त किया कि निविदा प्रक्रिया के समय को कम करने के प्रयास किए जाएंगे।

### 2.2.8.2 (ii) दोहरी प्रणाली से निविदा आमंत्रित करना—ऑनलाईन तथा मैनुअल

सरकारी खरीद में पारदर्शिता एवं दक्षता बढ़ाने के उद्देश्य से छत्तीसगढ़ शासन ने वर्ष 2007 में ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली लागू की थी। छत्तीसगढ़ शासन के आदेशानुसार 1 अक्टूबर 2005 से ₹ 20 लाख से अधिक राशि की सभी निविदाएं केवल ऑनलाईन प्रणाली से आमंत्रित की जानी थी। एडीबी के प्रोक्योरमेंट दिशानिर्देशों के अनुसार ऋण प्राप्तकर्ता इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली का उपयोग कर सकते हैं, जो कि निविदाकारों को इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से निविदा प्रस्तुत करने की अनुमति प्रदान करता है, बशर्ते कि एडीबी निविदा प्रणाली की पर्याप्तता से संतुष्ट हो।

परियोजना निदेशक, एडीबी, रायपुर के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि फरवरी 2014 से अगस्त 2015 के दौरान 14 सड़क परियोजनाओं की निविदाएं 18 पैकेजों में ऑनलाइन के साथ-साथ मैनुअल भी आमंत्रित की गई थी। यद्यपि प्रत्येक मामले में निविदा कार्य की लागत राशि ₹ 20 लाख से अधिक थी तथापि एक को छोड़कर अन्य 17 निविदाकारों ने निविदाएं मैनुअल प्रस्तुत की थी। मैनुअल निविदाएं स्वीकार किये जाने से निविदा प्रक्रिया में पारदर्शिता बढ़ाने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका था।

शासन ने बताया कि विस्तृत निविदा अभिलेखों तथा ड्राइंग्स को अपलोड करने में आने वाली कठिनाइयों के कारण, ऑनलाईन एवं मैनुअल निविदा की एक हाईब्रिड प्रणाली अपनाई गई थी, जिसकी एडीबी द्वारा समीक्षा कर स्वीकृति दी गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लोनिवि तथा सीजीआरडीसीएल शासन द्वारा ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के प्रारंभ से ही तुलनीय मात्रा के समान कार्यों की निविदाएं ऑनलाईन माध्यम से ही आमंत्रित कर रहे हैं। इसके अतिरिक्त, मैनुअल प्रणाली से निविदाएं आमंत्रित करने की अनुमति दिया जाना सरकारी खरीद में पारदर्शिता एवं दक्षता बढ़ाने के उद्देश्य से ऑनलाईन निविदा प्रणाली अपनाने के शासन के स्वयं के आदेश के विरुद्ध है।

### 2.2.8.2 (iii) आवश्यक दस्तावेजों के बिना जीएसटी की प्रतिपूर्ति किया जाना

अनुबंध के अनुसार, देश के कानूनों में बदलाव, नये कानूनों के लागू किये जाने तथा प्रचलित कानून में बदलाव अथवा संशोधन यदि अनुबंध के अंतर्गत ठेकेदार के निष्पादन को प्रभावित करते हैं तो, इसके परिणामस्वरूप लागत में होने वाली वृद्धि अथवा कमी के लिए अनुबंधित लागत को समायोजित किया जाना था। कानूनों में इस प्रकार आने वाले परिवर्तन के परिणामस्वरूप यदि ठेकेदार को अतिरिक्त लागत वहन करनी पड़ती है तो ठेकेदार, इंजीनियर को नोटिस देकर अनुबंधित लागत में सम्मिलित होने वाली उक्त लागत के भुगतान का हकदार होगा। लोनिवि, छत्तीसगढ़ शासन ने निर्देशित किया था (अक्टूबर 2018) कि लागू किये जाने के पश्चात् गूड्स एवं सर्विस टैक्स (जीएसटी) रिटर्न दाखिल किये जाने के साक्ष्य, प्रमाणकों एवं जीएसटी लागू किये जाने के पश्चात कर की राशि के अंतर के जांच के पश्चात् ही जीएसटी की प्रतिपूर्ति देय होगी।

एडीबी परियोजना के दो<sup>17</sup> चयनित परियोजना कार्यान्वयन इकाइयों (पीआईयू) में से दोनों में लेखापरीक्षा ने पाया कि पीआईयू प्रोजेक्ट मैनेजर्स ने जीएसटी रिटर्न दाखिल किये जाने, प्रमाणकों एवं जीएसटी लागू होने के पश्चात भुगतान किये गये कर के अंतर की राशि का प्रमाण प्राप्त किये बिना ही ठेकेदारों के शपथ तथा गणना पत्र के आधार पर अंतरिम भुगतान के रूप में राशि ₹ 13.60 करोड़ के दावे की प्रतिपूर्ति कर दी थी।

<sup>17</sup> परियोजना प्रबंधक, बलौदाबाजार और राजनांदगांव।

शासन ने कहा कि ठेकेदारों को अग्रिम जीएसटी का भुगतान नहीं किया गया था अपितु ठेकेदारों को उनके द्वारा वहन किये गये अतिरिक्त व्यय की विस्तृत गणना के आधार पर कर में अंतर की राशि का भुगतान किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदारों को जीएसटी की प्रतिपूर्ति गणना के आधार पर कर दी गई थी जो कि जीएसटी भुगतान के देयकों एवं टैक्स रिटर्न से समर्थित नहीं थी।

### 2.2.8.3 प्राक्कलन तैयार किया जाना तथा कार्य का निष्पादन

विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार किया जाना तथा स्वीकृतियाँ जारी किया जाना सड़क कार्यों की कुल परियोजना लागत, निष्पादित कार्य की गुणवत्ता तथा कार्यपूर्णता की समयबद्धता पर प्रत्यक्ष प्रभाव डालता है। विस्तृत प्राक्कलन तैयार करते समय एवं तकनीकी स्वीकृतियाँ जारी करते समय नियमों एवं मानकों का कड़ाई से पालन किया जाना आवश्यक है। किसी सड़क का यथार्थ विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने हेतु विद्यमान सड़क के यातायात घनत्व के विश्वसनीय आंकड़ों, निर्माण स्थल की मिट्टी की गुणवत्ता तथा क्रस्ट की मोटाई के संदर्भ में वर्तमान सड़क की स्थिति पर कार्य आधारित होनी चाहिए। कार्य, अनुबंध एवं विशिष्टियों जिन पर सक्षम प्राधिकारी ने तकनीकी स्वीकृति जारी की है, के आधार पर निष्पादित किया जाना चाहिए। शासकीय हित को संरक्षित करने हेतु ठेकेदार को भुगतान करने के पूर्व अनुबंध के समस्त प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा के दौरान विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने, तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने तथा कार्य निष्पादन में कमियाँ पाई गयी थी जिनका आगामी कंडिकाओं में विस्तार से उल्लेख किया गया है:

#### 2.2.8.3 (i) क्रस्ट डिजाइन में मानक विशिष्टियों से विचलन

फ्लेक्सिबल पेवमेंट के डिजाइन से संबंधित इंडियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) 37-2001 दिशानिर्देशों के अनुसार मिट्टी के किसी भी कैलिफोर्निया बियरिंग रेशियो (सीबीआर) के मान के लिए तीन मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सेल (एमएसए) तक के यातायात घनत्व के लिए बिटुमिनस मैकेडम (बीएम) का प्रावधान किया जाना चाहिए तथा डेन्स बिटुमिनस मैकेडम (डीबीएम) का प्रावधान तीन से ज्यादा एमएसए के लिए किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः<sup>18</sup> कार्यों की तकनीकी स्वीकृति जारी करते समय सड़कों का यातायात घनत्व 4 तथा 5 एमएसए के बीच होने पर भी आईआरसी के प्रावधानों के विरुद्ध डीबीएम के स्थान पर बीएम का प्रावधान किया गया था। इस तरह, आईआरसी विशिष्टियों के मानक से विचलित होकर उक्त कार्यों को कम गुणवत्ता की बेस कोर्स लेयर के साथ निष्पादित किया गया था।

शासन ने कहा कि कार्यों का निष्पादन तकनीकी स्वीकृति तथा आईआरसी 37-2001 (कंडिका 4.2.3.1) के अनुसार किया गया था, आईआरसी/एमओआरटीएच की विशिष्टियों के अनुसार बीएम बाइन्डर कोर्स का उपयोग केवल उन सड़कों तक प्रतिबंधित हैं जिन्हें पांच एमएसए से नीचे डिजाइन किया गया है, जबकि डीबीएम बाइन्डर कोर्स उन सड़कों के लिए प्रावधानित किया गया है जिन्हें पांच एमएसए से ऊपर डिजाइन किया गया हो।

उत्तर आईआरसी विशिष्टियों के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था। बीएम का उपयोग तीन एमएसए तक किया जाना चाहिए जबकि तीन से अधिक एमएसए के लिए डीबीएम का उपयोग किया जाना चाहिए।

<sup>18</sup> बलरामपुर-चांदो-सामरीरोड, बिसुनपुर-सूरजपुर-ओड़गी रोड, सोनतराई-मैनपाट रोड, कामेश्वर नगर-रामचन्द्रपुर-लुरगी रोड, वाड़फनगर-जनकपुर-बालांगी रोड और सक्ती टुन्ड्री रोड।

### 2.2.8.3 (ii) वेट मिक्स मैकेडम (डब्ल्यूएमएम) का अनावश्यक निष्पादन

सड़क कार्य के लिए एमओआरटीएच विशिष्टियों (पांचवा संस्करण 2013) (कंडिका 602.4 सब-बेस) के अनुसार, सीमेंट कंक्रीट पेवमेंट को सब-बेस पर बिछाया जाना चाहिए तथा यदि सब-बेस कुछ स्थानों पर क्षतिग्रस्त पाया जाता है अथवा उसमें 10 मिमी से ज्यादा चौड़ी दरारें पाई जाती हैं तो उसकी मरम्मत फाईन सीमेंट कंक्रीट अथवा बिटुमिनस कंक्रीट से की जानी चाहिए।

नमूना जाँच किये गये 15 में से दो<sup>19</sup> संभागों में लेखापरीक्षा ने पाया कि पाँच कार्यों के प्राक्कलनों में ग्रेनुलर सब-बेस (जीएसबी) तथा सीमेंट कंक्रीट पेवमेंट के मध्य डब्ल्यूएमएम तथा ड्राई लीन कंक्रीट (डीएलसी) दोनों के निष्पादन का प्रावधान किया गया था। एमओआरटीएच के प्रावधानों के अनुसार, जो कि स्पष्ट करता है कि सीमेंट कंक्रीट पेवमेंट सीधे सब-बेस पर डाला जाना चाहिए, डब्ल्यूएमएम का प्रावधान अनावश्यक था। तथापि विनिर्दिष्ट प्रावधानों की अनदेखी कर मुख्य अभियंता ने इन प्राक्कलनों की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की थी। यद्यपि डीएलसी का प्रावधान एवं निष्पादन किया गया था तथापि पांच कार्यों, जिनका विवरण तालिका 2.2.6 में दिया गया है, में जीएसबी के ऊपर डब्ल्यूएमएम का भी निष्पादन किया गया था।

तालिका 2.2.6 : वेट मिक्स मैकेडम (डब्ल्यूएमएम) का अनावश्यक निष्पादन

(₹ लाख में)

स. क्र.	सड़क का नाम	लोक निर्माण संभाग का नाम	डब्ल्यूएमएम की मात्रा (घन मी. में)	डब्ल्यूएमएम की लागत
1	सक्ती-टून्डी रोड	चांपा	4102.31	50.81
2	सक्ती-बरपाली रोड	चांपा	2505.00	24.85
3	सक्ती-बरपाली रोड	चांपा	150.00	1.46
4	धनेली-गिरौद-टेकारी रोड	विधानसभा	594.38	6.12
5	बीरगाँव-उरला-बेंदरी रोड	विधानसभा	3922.82	41.94
<b>कुल</b>				<b>125.18</b>

(स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी तथा लेखापरीक्षा द्वारा संकलित की गई जानकारी)

चूंकि डीएलसी बिछाया जा चुका था अतः सीमेंट कंक्रीट पेवमेंट बिछाये जाने के पूर्व डब्ल्यूएमएम का निष्पादन आवश्यक नहीं था। अतः राशि ₹ 1.25 करोड़ के डब्ल्यूएमएम का निष्पादन अनावश्यक किया गया था।

शासन ने बताया कि आवश्यकता एवं विशिष्टियों के आधार पर तकनीकी स्वीकृति दी गई थी तथा लोनिवि, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी दिशानिर्देशों में दी गई क्रॉस सेक्शन मानचित्र के आधार पर कार्य निष्पादित किया गया था।

शासन के कथन को लेखापरीक्षा में जाँचे जाने पर पाया गया कि शासन ने इस संबंध में स्वयं अपने द्वारा जारी लोनिवि की निर्माण निर्देशिका के खण्ड-जी की कंडिका अ (4) के दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया था।

### 2.2.8.3 (iii) अतिरिक्त निष्पादन सुरक्षा निधि

छत्तीसगढ़ शासन के आदेश (जून 2016) के अनुसार, महत्वपूर्ण रूप से असंतुलित (अनुमानित लागत से 20 प्रतिशत से ज्यादा कम) प्रस्ताव राशि की स्थिति में सफल निविदाकार को अनुबंध हस्ताक्षर करते समय अतिरिक्त निष्पादन सुरक्षा निधि (एपीएस) जमा करना होगा। यह एपीएस गारण्टी के

<sup>19</sup> का. अ., लोनिवि, विधानसभा और का.अ., लोनिवि, चांपा।

रूप में संभावित अनुबंधित राशि (पीएसी) के 90 प्रतिशत के अंतर तक जमा किया जाना था तथा कार्य के सफलतापूर्वक पूर्ण होने पर वापस किया जाना था।

दो<sup>20</sup> नमूना जांच किये गये संभागों में लेखापरीक्षा ने पाया कि जुलाई 2018 से सितम्बर 2018 के मध्य पारित छः मुख्य जिला मार्ग के कार्यों में से पांच में न्यूनतम प्रस्ताव पीएसी से 20 प्रतिशत से अधिक नीचे था, तथापि असंतुलित प्रस्ताव के लिए ठेकेदारों से एपीएस नहीं ली गई थी, जिसका विवरण तालिका 2.2.7 में दिया गया है:

तालिका 2.2.7: लोक निर्माण विभाग में असंतुलित निविदाओं हेतु जमा नहीं किए गए अतिरिक्त निष्पादन सुरक्षा (₹ लाख में)

स. क्र.	संभाग का नाम (का.अ., लोनिवि)	सड़क का नाम	अनुबंध का अनुमानित मूल्य	निविदा दर	अतिरिक्त निष्पादन सुरक्षा की राशि
1	दंतेवाड़ा	आवाराभाटा से हिरियापारा मार्ग	549.48	(-) 25.80	86.82
2	दंतेवाड़ा	दंतेवाड़ा फरसपाल पांडे मुर्गा मार्ग	1932.76	(-) 21.60	224.20
3	दंतेवाड़ा	बचेली से नकुलनार मार्ग	1610.78	(-) 27.00	273.83
4	दंतेवाड़ा	सुकमा से दंतेवाड़ा मार्ग	5452.07	(-) 20.20	556.11
5	जगदलपुर संभाग II	लोहंडीगुड़ा तारेगांव गर्दा कोडेनार मार्ग	1962.19	(-) 23.72	269.21
<b>कुल</b>					<b>1410.17</b>

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदान की गई और लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी)

शासन ने बताया कि अनुबंध की कंडिका के अनुसार बड़ी हुई एपीएस नियोक्ता (एसई) द्वारा तय की जानी थी। संबंधित अनुबंध के एनआईटी के मदों की तुलना लोक निर्माण विभाग के एसओआर (2015) से की गई थी तथा जिन मामलों में अनुबंधित मूल्य लोक निर्माण विभाग के एसओआर से 20 प्रतिशत से अधिक नीचे था उन ठेकेदारों को एपीएस जमा करने के निर्देश दिये गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निविदाएं पीएमजीएसवाय के एसओआर (2018) के आधार पर आमंत्रित की गई थी अतः असंतुलित दरों के निर्धारण के लिए दरों का लोक निर्माण विभाग के एसओआर (2015) की दरों से तुलना किया जाना अनुचित था।

### 2.2.8.3 (iv) अनुबंध के प्रावधानों के विपरीत कार्यों का बीमा न किया जाना

वामपंथी अतिवाद क्षेत्र में रोड कनेक्टिविटी प्रोजेक्ट (आरसीपीएलडब्ल्यूईए) के अंतर्गत सड़क कार्यों के अनुबंधानुसार, ठेकेदार कार्य आरंभ करने के दिनांक से पूर्णता दिनांक तक, ठेकेदार के जोखिम के कारक जैसे— कार्य, यंत्र और संयंत्र का क्षतिग्रस्त होना या नुकसान, उपकरणों का नुकसान अथवा क्षति तथा अनुबंध से संबंधित संपत्ति की हानि अथवा क्षति, का अपने लागत पर बीमा करायेगा। इसके अतिरिक्त, कार्य पूर्णता की तिथि से दोष दायित्व अवधि अर्थात् कार्य पूर्णता की तिथि से पांच वर्ष की अवधि तक, व्यक्तिगत क्षति अथवा मृत्यु, जो ठेकेदार के जोखिम से संबंधित हैं, हेतु बीमा कवर ठेकेदार को स्वयं की लागत पर नियोक्ता और ठेकेदार के संयुक्त नामों से प्रदान करना था। ऐसी सभी बीमा पॉलिसियों या प्रमाण पत्रों को कार्य पूर्ण/प्रारंभ होने के पूर्व ही ठेकेदार द्वारा प्रभारी अभियंता को अनुमोदन के लिए सौंप दिया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन चयनित इकाइयों (अधीक्षण अभियंता, लोक निर्माण मण्डल—कांकेर, कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण संभाग— दंतेवाड़ा और जगदलपुर—II) में आरसीपीएलडब्ल्यूईए कार्यों के अंतर्गत वर्ष 2018—19 में लोक निर्माण विभाग द्वारा सात मुख्य जिला मार्गों के कार्य प्रदान किए गए थे, जिनमें शासकीय हितों की रक्षा हेतु अनुबंध की शर्तानुसार परियोजनाओं का बीमा

<sup>20</sup> का.अ., लोनिवि, दंतेवाड़ा और का. अ., लोनिवि, जगदलपुर संभाग II



आवश्यक था। किन्तु, ठेकेदारों ने बीमा दस्तावेज जमा किए बिना ही कार्य प्रारम्भ कर दिये थे। इस प्रकार, ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाने के साथ-साथ परियोजनाओं को बीमा कवर न करने के कारण होने वाले जोखिम में भी डाला गया था।

शासन ने कहा कि उपरोक्त कार्यों के संबंध में, ठेकेदारों को बीमा दस्तावेज प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया गया है।

### 2.2.8.3 (v) विचलनों की स्वीकृतियाँ

निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.005 में प्रावधानित है कि प्रथम चरण प्राक्कलन पर आधारित प्रशासनिक अनुमोदन के कार्यों पर व्यय, पूर्व स्वीकृत राशि से 20 प्रतिशत से अधिक संभावित होने तथा द्वितीय चरण प्राक्कलन पर आधारित अनुमोदित कार्यों पर व्यय, 10 प्रतिशत से अधिक संभावित होने पर सक्षम प्राधिकारी से पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, संबंधित कार्यों के अनुबंध के अनुसार, अनुबंध के प्रचलन के दौरान कार्य की सीमा में किसी भी मद में वृद्धि या कमी का अधिकार प्रमुख अभियंता को है, तथा ठेकेदार इससे संबंधित किसी भी आदेश का पालन करने के लिए बाध्य है। यद्यपि, यह वृद्धि या कमी किसी भी मद/मदों के (+) 25 प्रतिशत की कुल सीमा में, किंतु अनुबंध मूल्य के (+) 10 प्रतिशत तक तथा केवल तकनीकी अनुमोदन जारी करने वाले प्राधिकारी की स्वीकृति प्राप्त करने के उपरांत ही होगी। छत्तीसगढ़ शासन ने अपने परिपत्र (दिसंबर 2010) में दोहराया था कि कार्य के पुनरीक्षित अनुमोदन हेतु नियमावली के प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण संभाग-चांपा में परीक्षण किये गये दो कार्यों में पाया कि उपरोक्त प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था। कार्य की मदों को विचलनों के साथ निष्पादित किया गया था, जो 25 प्रतिशत की सीमा से अधिक थी तथा कुल व्यय में आधिक्य अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत से अधिक थी, जैसा कि तालिका 2.2.8 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2.8: मदों के निष्पादन में विचलन वाले कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

सड़क का नाम	विचलन के साथ संपादित कार्यों के मदों की संख्या	विचलन की सीमा (%)	प्रशासनिक अनुमोदन	अनुबंधित मूल्य	पूरक अनुसूची की राशि
सक्ती-बरपाली मार्ग	09	60 से 698	22.01	15.21	1.85
सक्ती-पोटा-फागूराम-खरसिया मार्ग	03	231 से 1172	25.91	24.23	2.18
<b>कुल</b>	<b>12</b>				<b>4.03</b>

(स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी)

सक्ती-बरपाली रोड के संबंध में, नौ मदों को प्राक्कलन के 25 प्रतिशत से अधिक (60-698 प्रतिशत) दरों पर निष्पादित किया गया था, तथा कुल लागत भी अनुबंध राशि के 10 प्रतिशत से अधिक थी। सक्ती-पोटा-फागूराम-खरसिया रोड के संबंध में, तीन मदों को प्राक्कलन के 25 प्रतिशत से अधिक (231-1172 प्रतिशत) दर पर निष्पादित किया गया था किन्तु कुल लागत अनुबंध राशि के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं थी। अतः तकनीकी अनुमोदन प्रदान करने के लिए सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति प्राप्त करने के उपरांत ही अधिक मात्रा में कार्य निष्पादित किए जाने थे। हालांकि, यह देखा गया कि दोनों कार्यों के पूर्ण होने के उपरांत अनुमोदन का प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था जो आदेशों के अनुकूल नहीं था।

शासन ने कहा (नवंबर 2020) कि कार्योंत्तर स्वीकृति की प्रत्याशा में उच्च प्राधिकारियों के मौखिक निर्देशों के आधार पर कार्यों का निष्पादन किया गया था तथा स्वीकृति प्रक्रियाधीन है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित मात्रा से अधिक के कार्यों एवं नई मदों का निष्पादन सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन उपरांत ही किया जाना चाहिए था।

### 2.2.8.3 (vi) गैर-दांडिक धारा के अधीन समयवृद्धि का विवेकहीन अनुमोदन

एडीबी परियोजनाओं के अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार, कार्य पूर्णता हेतु निर्धारित समय का पालन करने में विफल होने पर ठेकेदार, अनुबंधित मूल्य के 0.05 प्रतिशत प्रतिदिन की दर से क्षति का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा, जो कि अंतिम अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत तक सीमित होगा।

सड़क परियोजनाओं को पूर्ण करने हेतु निर्धारित समय में वर्षा ऋतु की अवधि भी सम्मिलित थी। तथापि, एडीबी परियोजनाओं के परीक्षण किए गए सात में से चार<sup>21</sup> पैकेजों में 63 दिनों के वर्षा ऋतु अवधि को गैर-दांडिक कारणों के तहत समय वृद्धि हेतु स्वीकार किया गया था। इसके अतिरिक्त, तीन पैकेजों में निष्पादित मात्रा में वृद्धि/अतिरिक्त मदों के कारण 60 से 98 दिनों की समयवृद्धि के साथ-साथ 30 से 54 दिनों की गैर-दांडिक समयवृद्धि कार्य की सीमा में परिवर्तन के रूप में प्रदान की गयी थी। इस प्रकार, गैर-दांडिक कारणों के अंतर्गत 30 से 54 दिनों की दोहरी समयवृद्धि स्वीकृत कर ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिया गया था।

पैकेज-2 में पुल का कार्य प्रारम्भ होने में विलंब (98 दिन), जो ठेकेदार का उत्तरदायित्व था, को गैर-दांडिक धारा के अधीन स्वीकृत किया था। इसके अतिरिक्त विभाग की ओर से रिटेनिंग वाल की ड्राइंग को प्रदान करने में 103 दिवस का विलंब हुआ तथा ठेकेदार द्वारा कार्यशील ड्राइंग प्रस्तुत करने में 166 दिवस का विलंब हुआ था। जिसके लिए नियोक्ता ने गैर-दांडिक कारण के अंतर्गत 103 दिवस के स्थान पर 166 दिवस की समयवृद्धि स्वीकृत की थी। इस प्रकार, गैर-दांडिक कारणों के अंतर्गत 161 दिनों<sup>22</sup> की कुल समयवृद्धि को अन्यायोचित रूप से स्वीकृत किया गया था।

इसी प्रकार, छत्तीसगढ़ रोड डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड के अधीन कार्यों को पूर्ण करने के लिए प्रदान की गई निर्धारित अवधि में भी वर्षा ऋतु सम्मिलित थी। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि परीक्षण किए गए आठ में से पांच कार्यों में, गैर-दांडिक कारणों के अंतर्गत समयवृद्धि के लिए वर्षा ऋतु के 122-181 दिनों को सम्मिलित किया गया था।

शासन द्वारा गैर-दांडिक कारणों के अधीन अन्यायोचित समयवृद्धि की स्वीकृति से ठेकेदार को राशि ₹ 54.39 करोड़ (परिशिष्ट 2.2.4) का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ था।

शासन ने कहा कि पैकेजों के अंतिम भुगतान प्रमाणपत्र पर कार्यवाही अभी शेष है। इंजीनियर द्वारा निर्धारित समयवृद्धि एवं विलंब में होने वाली क्षति की समीक्षा के उपरांत, आवश्यक शास्ति आरोपित की जाएगी।

## 2.2.9 निगरानी, अनुरक्षण एवं सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा

### 2.2.9.1 नवीनीकरण मानचित्र का संधारण न किया जाना

निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.047 के अनुसार उपसंभाग एवं संभाग में प्रत्येक सड़क के लिए एक नवीनीकरण मानचित्र का संधारण किया जाना चाहिए तथा आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान

<sup>21</sup> पैकेज 8,11,12 और 14।

<sup>22</sup> पुल निर्माण कार्य के प्रारंभ करने में विलंब (98 दिन)+ (166-103= 63 दिन)।

कितने किलोमीटर का नवीनीकरण किया जाना है इसके लिए इन मानचित्रों का उपयोग किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, नियमावली की कंडिका 2.048 के अनुसार, वर्तमान वित्तीय वर्ष के लिए सड़क आंकड़ों के संग्रह, सड़कों के नवीनीकरण कार्यक्रम एवं उनकी प्रगति को वर्णित करने हेतु प्रत्येक कार्यपालन अभियंता द्वारा नवीनीकरण मानचित्र के प्रारूप जैसा ही एक क्रियान्वयन मानचित्र का भी संधारण किया जाना चाहिए।

चयनित 15 संभागों में विभाग ने सड़कों की सभी श्रेणियों यथा राज्य मार्गों, मुख्य जिला मार्गों, ग्रामीण मार्गों एवं अन्य के अनुरक्षण, नवीनीकरण एवं मरम्मत कार्य पर वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान राशि ₹ 765.66 करोड़ का व्यय किया था। तथापि, नमूना जांच किये गये 15 संभागों में कोई नवीनीकरण मानचित्र या क्रियान्वयन मानचित्र नहीं था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया कि सड़क आंकड़ों को तैयार किया जा रहा है तथा नवीनीकरण मानचित्र के अनुसार सड़कों का अनुरक्षण किये जाने हेतु निर्देश जारी किया जायेगा।

### 2.2.9.2 सड़कों की अनुरक्षण नियमावली तैयार न किया जाना

एडीबी परियोजनाओं के अनुबंध कंडिका के अनुसार कार्य पूर्ण होने पर, परीक्षण प्रारंभ करने के पूर्व कार्य के उस भाग को संचालित, अनुरक्षित, विघटित, पुनः संयोजित, समायोजित एवं मरम्मत करने हेतु ठेकेदार "एजबिल्ट" अभिलेख तथा विशिष्टियों के अनुरूप विस्तृत संचालन एवं अनुरक्षण नियमावली नियोक्ता के उपयोग के लिए अभियंता को उपलब्ध करायेगा। यह पाया गया कि नवंबर 2019 तक की स्थिति में 18 पूर्ण कार्यों के लिए ठेकेदारों द्वारा अनुरक्षण नियमावली उपलब्ध नहीं करायी गयी थी।

यह देखा गया कि लोक निर्माण विभाग एवं सीजीआरडीसीएल द्वारा निष्पादित अनुबंधों में सड़कों के अनुरक्षण के लिए दोष दायित्व अवधि क्रमशः तीन एवं चार वर्ष प्रदान की गई थी। जबकि एडीबी द्वारा निष्पादित 18 कार्यों में दोष दायित्व अवधि के रूप में केवल 365 दिन प्रदान किये गये थे।

शासन ने बताया कि यद्यपि ठेकेदारों द्वारा सड़कों का अनुरक्षण किया जा रहा था, तथापि नियमावली के प्रस्तुत न करने को भविष्य में अनुपालन करने हेतु टीप किया जाता है। वर्तमान में तृतीय एडीबी ऋण परियोजना में दोष दायित्व अवधि चार वर्ष प्रदान की गई है तथा भविष्य के परियोजनाओं में भी प्रस्तावित किया जायेगा।

### 2.2.9.3 दोष दायित्व अवधि के अंतर्गत सड़कें

एलडब्ल्यूई योजना के अंतर्गत बारसूर-गीदम-दंतेवाड़ा-किरंदुल-जगरगुंडा (लोनिवि, दंतेवाड़ा) सड़क चौड़ीकरण के कार्य का कार्यादेश राशि ₹ 100.58 करोड़ की अनुबंधित राशि पर वर्षा ऋतु सहित 36 महीनों की पूर्णता अवधि के साथ जून 2011 में जारी किया गया था। जुलाई 2019 में कार्य पूर्ण कर लिया गया था।

विगत पांच वर्षों के दौरान बिटुमिनस सतह के क्षति के आधार पर सम्भाग ने वर्ष 2019-20 में किमी 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14 एवं 15 कुल आठ किमी सड़क अनुरक्षण का प्रस्ताव दिया था (दिसम्बर 2018)। चूंकि यह कार्य दोष दायित्व अवधि के अंतर्गत था अतः ठेकेदार द्वारा अनुरक्षित किया जाना था, तथापि नवीनीकरण का कार्य राज्य बजट से प्रस्तावित किया गया था।

कार्य पूर्ण होने तथा शासन को कार्य हस्तांतरित किये जाने से पूर्व दोष दायित्व अवधि के दौरान शासकीय निधि से अनुरक्षण का कार्य प्रस्तावित किया जाना अनियमित था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया कि सड़क के कुछ हिस्से अन्य हिस्सों से काफी पहले पूर्ण कर लिये गये थे। चूंकि पुराने हिस्सों को अनुरक्षण की आवश्यकता थी, अतः शासकीय बजट से इसकी

मरम्मत की गई थी। आगे बताया गया कि भविष्य में आंशिक पूर्णता प्रमाणपत्र जारी करने के प्रावधान पर विचार किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य दोष दायित्व अवधि के अंतर्गत था, अतः सड़क के अनुरक्षण का दायित्व ठेकेदार का था।

#### 2.2.9.4 मूलभूत अभिलेखों का संधारण न किया जाना

सीपीडब्ल्यूए संहिता के अनुसार सम्भागीय कार्यालयों में कार्य का सार तैयार किया जाना चाहिए। इसे रोकड़ पुस्तिका तथा ठेकेदारों एवं आपूर्तिकर्ताओं के संबंधित देयकों से दिन-प्रतिदिन प्रविष्टि किया जाना चाहिए। संहिता यह भी निर्धारित करता है कि सभी तरह से अंततः पूर्ण एक महीने के सभी कार्यसार सम्भागीय अधिकारी द्वारा जांच किये जाने चाहिए। इसी तरह सीपीडब्ल्यूए संहिता बताता है कि प्रत्येक ठेकेदार, चाहे उसके साथ औपचारिक अनुबंध किया गया हो अथवा नहीं, का एक व्यक्तिगत खाता (कॉन्ट्रैक्टर लेजर) खोला जाना चाहिए, जब तक ऐसा न हो कि उसे सौंपे गए कार्य या आपूर्ति महत्वपूर्ण न हो। फॉर्म सीपीडब्ल्यूए 43 प्रत्येक ठेकेदार जिसका व्यक्तिगत खाता संधारित किया जा रहा है, के सभी लेनदेन के लिए एक अलग फोलियो उपलब्ध कराता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किये गये 15 सम्भागों में से किसी भी संभाग में वर्ष 2014-19 के दौरान कार्यसार पंजी और कॉन्ट्रैक्टर्स लेजर का संधारण नहीं किया गया था। इन महत्वपूर्ण अभिलेखों की अनुपस्थिति में कार्यों की स्थिति और ठेकेदारों की देयता, यदि कोई हो, की गणना करना अत्यंत कठिन था। अतः सम्भागीय अधिकारी, उनको सौंपे गए महत्वपूर्ण कर्तव्यों में से एक का निष्पादन करने में विफल रहे थे।

शासन ने बताया कि वर्तमान में इन सभी अभिलेखों (कॉन्ट्रैक्टर लेजर, कार्यसार आदि) को ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर में अच्छी तरह से संधारित किया गया है तथा इसे संदर्भ के लिए किसी भी समय डाउनलोड किया जा सकता है, अतः इन अभिलेखों को मैनुअल रूप से संधारित किये जाने की कोई आवश्यकता नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई-वर्क्स सॉफ्टवेयर में ऐसी कोई रिपोर्ट उपलब्ध नहीं थी तथा उत्तर के समर्थन में कोई दस्तावेज या साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था।

#### 2.2.9.5 सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा

“आईआरसी : एसपी : 88: 2010- सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा नियमावली” के अनुसार डिजाइनिंग में सम्मिलित हुए बिना परियोजना को स्वतंत्र नजरिये से जाँचने हेतु उसकी सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा स्वतंत्र विशेषज्ञ एजेन्सियों द्वारा किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा परिणाम से प्राप्त लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को डिजाइनरो तथा उपयोगकर्ताओं द्वारा विशेष रूप से अपनाया जाना चाहिए।

#### 2.2.9.5 (i) सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा स्वतंत्र एजेंसी द्वारा नहीं की गई थी

भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने भी राज्य सरकारों को राष्ट्रीय सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा बोर्ड द्वारा मान्यता प्राप्त लेखापरीक्षकों या राज्य सरकार द्वारा प्रशिक्षित लेखापरीक्षकों द्वारा सड़कों के डिजाइन, निर्माण और संचालन स्तर पर सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा किये जाने के निर्देश जारी किये थे (नवंबर 2017)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सीजीआरडीसीएल तथा परियोजना निदेशक, एडीबी ने 2014-19 के दौरान क्रमशः 22 और 18 सड़कों के निर्माण की योजना बनाई थी। इन सड़कों की सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा उन पर्यवेक्षण सलाहकारों द्वारा किया गया था, जो उन सड़कों के डिजाइन करने में भी

सम्मिलित थे। इस तरह, दोनों एजेंसियों द्वारा स्वतंत्र लेखापरीक्षक से सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

सीजीआरडीसीएल के संबंध में शासन ने कहा कि निर्माण के लिए ठेकेदार द्वारा जो डिजाइन प्रस्तुत किया गया था, वह परियोजना प्रबंधन सलाहकार एवं प्रूफ सलाहकार के अनुमोदन के पूर्व डिजाइन अवधि के दौरान 'सुरक्षा सलाहकार' द्वारा अनुमोदित किया गया था। एडीबी के संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियों को भविष्य में अनुपालन के लिए नोट किया गया है।

### 2.2.9.5 (ii) सड़क सुरक्षा कार्य योजना में निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त न किया जाना

सड़क दुर्घटनाओं से होने वाली मृत्यु को कम करने के लिए, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा एक सड़क सुरक्षा कार्य योजना तैयार की गई थी (वर्ष 2016)। कार्य योजना के अनुसार, लोक निर्माण विभाग को वर्ष में एक बार सभी सड़कों का सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा कराया जाना था तथा प्रत्येक जिला सड़क के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किया जाना था।

- लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने 2018-19 तक राज्य मार्ग और मुख्य जिला मार्ग से संबंधित 675 कार्यों में से केवल 53 सड़क कार्यों का चयन सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा के लिए किया था। इनमें से सीजीआरडीसीएल के 26 सड़क कार्यों, एडीबी के 14 कार्यों तथा लोक निर्माण सम्भागों के केवल आठ कार्यों की सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा की गई थी। शेष सड़क कार्यों के लिए विभाग द्वारा सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा की योजना नहीं बनाई गई थी।
- लेखापरीक्षा ने पाया कि 2014-19 की अवधि के दौरान लोक निर्माण विभाग के 15 चयनित सम्भागों में, केवल आठ कार्यों की सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा की गई थी।

शासन ने कहा कि विभाग ने सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा के लिए पहल की थी तथा सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा भी की गयी थी। भविष्य में आवश्यकता के अनुसार सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा किया जाएगा।

### 2.2.9.5 (iii) सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के निर्देश का पालन न किया जाना

परियोजना निदेशक, एडीबी, रायपुर के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि "नांदघाट-भाटापारा-बलौदा बाजार रोड (राज्य मार्ग -10) के पुनर्वास और उन्नयन" के डीपीआर बनाने के दौरान (जून 2012) सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा की गई थी। किंतु डीपीआर तथा सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा में प्रस्तावित उपायों को प्राक्कलन तैयार करने में एवं सड़क निर्माण के दौरान उपयोग में नहीं लाया गया था, जैसा कि नीचे दिया गया है:

- सड़क के किनारे स्थित 11 स्कूलों तथा 05 अस्पतालों के पास शोर अवरोधों और रंबल स्ट्रिप्स स्थापित किये जाने थे। किन्तु, विस्तृत प्राक्कलन और तकनीकी स्वीकृति में इनका प्रावधान सम्मिलित नहीं किया गया था।
- 24 गांवों के पास 24 बस स्टैण्ड निर्माण के प्रावधान को विस्तृत प्राक्कलन में सम्मिलित नहीं किया गया था।

शासन ने कहा कि स्थल की आवश्यकता के अनुसार बीओक्यू में प्रावधानित मर्दों में सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा की लगभग सभी प्रमुख सिफारिशों को अन्तर्निहित किया गया था तथा आवश्यकतानुसार निष्पादित भी किया गया था। यद्यपि, बजटीय लागत के भीतर रखने के लिए कुछ मामूली मर्दों को प्राक्कलन में सम्मिलित नहीं किया गया था, इसके बावजूद सड़क सुरक्षा के वांछित परिणाम पर्याप्त रूप से प्राप्त कर लिये गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा द्वारा सुझाए गए सभी उपायों को सड़क सुरक्षा के हित में लागू किया जाना चाहिए था।

### 2.2.10 सड़कों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण

लेखापरीक्षा द्वारा विभागीय अधिकारियों के साथ 15 सड़कों (परिशिष्ट 2.2.5) का संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया गया था। चार सड़कों में पाया गया कि कई स्थानों पर शोल्डर क्षतिग्रस्त हो गये थे। पांच सड़कों में वांछित स्थानों पर कोई साइन बोर्ड जैसे विद्यालय, मोड़ आदि नहीं पाया गया। इसके अलावा, तीन सड़कों में कई स्थानों पर जहाँ सड़क के साथ-साथ नहर बह रही थी, स्टोन पिचिंग का कार्य नहीं किया गया था। इसी तरह, चार सड़कों में पुल पर सुरक्षा उपायों के रूप में क्रैश बीम बैरियर नहीं पाई गई थी। यह भी देखा गया कि आवश्यकताओं के अनुसार अन्य सुरक्षा उपायों जैसे सड़क पर निशान अंकन, मील के पत्थर लगाना, गति सीमा संकेत बोर्ड लगाना आदि नहीं थे। हालांकि, दो<sup>23</sup> सड़कों की राईडिंग सतह और सड़क फर्नीचर अच्छी स्थिति में पाये गये थे।

### 2.2.11 निष्कर्ष

वर्ष 2014-19 की अवधि के दौरान राज्य में सड़क नेटवर्क की कुल लंबाई में 857 किमी की वृद्धि हुई थी। वर्ष 2015-19 की अवधि के दौरान छत्तीसगढ़ शासन ने निर्माण, सुदृढीकरण, चौड़ीकरण और नवीनीकरण द्वारा 3,820 किमी राज्य मार्गों और मुख्य जिला मार्गों का उन्नयन किया था। यद्यपि शासन ने 2002 में छत्तीसगढ़ की सड़क नीति की रूपरेखा तैयार की थी, किन्तु यह लेखापरीक्षा की तिथि तक अपनायी नहीं गई थी। विभाग के पास सड़कों के चयन, वित्त पोषण एवं विभिन्न क्रियानवयन एजेंसियों द्वारा निष्पादन के लिए प्राथमिकता सुनिश्चित करने की एक पारदर्शी प्रणाली का अभाव था। सड़क डेटाबेस के अभाव एवं सड़क प्रबंधन प्रणाली की स्थापना न होने से सड़क कार्यों के लिए व्यापक योजना स्थापित किया जाना अभी शेष था। वन विभाग की पूर्व अनुमति के बिना तथा कुछ मामलों में आवश्यक एजेंसियों से अनुमति प्राप्त किए बिना सड़क कार्य प्रारम्भ कर दिये गये थे। निधि के गलत वर्गीकरण तथा प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त किए बिना कार्यों को बजट में शामिल करने, विचलन की स्वीकृति और समयवृद्धि के अनुमोदन में अनियमितता के उदाहरण पाये गये थे। प्राक्कलनों को तैयार करने में कमी, इंडियन रोड कांग्रेस विशिष्टियों का अनुपालन न किये जाने एवं ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिये जाने के उदाहरण भी पाये गये। सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा स्वतंत्र एजेंसी द्वारा नहीं कराया गया था।

### 2.2.12 अनुशंसाएं

- शासन को सड़क नीति अपनाने एवं सतर्कता पूर्वक लागू करने के लिए शीघ्र उपाय करने की आवश्यकता है।
- शासन को उपलब्ध संसाधनों के अधिकतम उपयोग के लिए विभिन्न एजेंसियों द्वारा सड़क कार्यों के चयन, वित्त पोषण और निष्पादन के लिए सड़कों की प्राथमिकता तय करने हेतु पारदर्शी व्यवस्था सुनिश्चित करनी चाहिए।
- शासन को व्यापक सड़क प्रबंधन प्रणाली के हिस्से के रूप में सड़कों का एक डेटाबेस बनाना चाहिए।

<sup>23</sup> कोमाखान-नर्रा-खट्टी (लोक निर्माण संभाग महासमुंद) और भनपुरी-मुंडागांव-नारायणपाल (लोक निर्माण संभाग जगदलपुर II)

- विभाग को प्राक्कलन तैयार करने, अनुमोदन प्राप्त करने तथा निविदा में विलम्ब से बचते हुये कार्य की स्वीकृति और कार्य प्रदाय करने के बीच के समय अंतराल को कम करने की आवश्यकता है।
- विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्यों को मानक विशिष्टियों के अनुसार, समयबद्ध और कुशलता पूर्वक निष्पादित किया जाए।
- सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा एक स्वतंत्र संस्था द्वारा किया जाना चाहिए, तथा उसकी सिफारिशों को लागू किया जाना चाहिए।



## महिला एवं बाल विकास विभाग

### 2.3 एकीकृत बाल विकास सेवाएं

#### 2.3.1 प्रस्तावना

एकीकृत बाल विकास सेवाएं (आईसीडीएस), एक केंद्र प्रायोजित योजना, जिसे वर्ष 1975 में प्रारम्भ किया गया था। इस योजना का उद्देश्य शाला पूर्व बच्चों, गर्भवती एवं शिशुवती माताओं व 0-6 वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों के पोषण एवं स्वास्थ्य के स्तर में सुधार की दृष्टि से एकीकृत तरीके से सेवाओं का पैकेज प्रदान करना एवं उचित पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा के माध्यम से माता को अपने बच्चे की सामान्य स्वास्थ्य एवं पोषण जरूरतों हेतु देखभाल की क्षमता में वृद्धि करना था। योजना के सेवाओं के पैकेज में अन्य बातों के साथ-साथ सम्मिलित है: (अ) पूरक पोषण कार्यक्रम (एसएनपी) (ब) टीकाकरण, (स) स्वास्थ्य जांच (द) संदर्भ सेवाएं, (ई) शाला पूर्व (अनौपचारिक) शिक्षा (पीएसई) और (फ) पोषण और स्वास्थ्य शिक्षा (एनएचईडी)। छः सेवाओं में से तीन, अर्थात् पूरक पोषण, पूर्व स्कूल शिक्षा, पोषण और स्वास्थ्य शिक्षा को एकीकृत रूप से ग्राम स्तर पर आंगनबाड़ी केंद्रों में आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं के माध्यम से प्रदान किया जाता है। अन्य तीन सेवाएं अर्थात् टीकाकरण, स्वास्थ्य जांच एवं संदर्भ सेवाओं को सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रणाली के मान्यता प्राप्त सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं एवं सहायक नर्स मिडवाईफ के माध्यम से प्रदान की जाती हैं। नवंबर 2017 से एकीकृत बाल विकास योजना का नाम बदलकर आंगनबाड़ी सेवा कर दिया गया और यह योजना अब अम्ब्रैला एकीकृत बाल विकास योजना के अंतर्गत एक उप-योजना के रूप में संचालित हो रही है।

#### 2.3.2 योजना का उद्देश्य

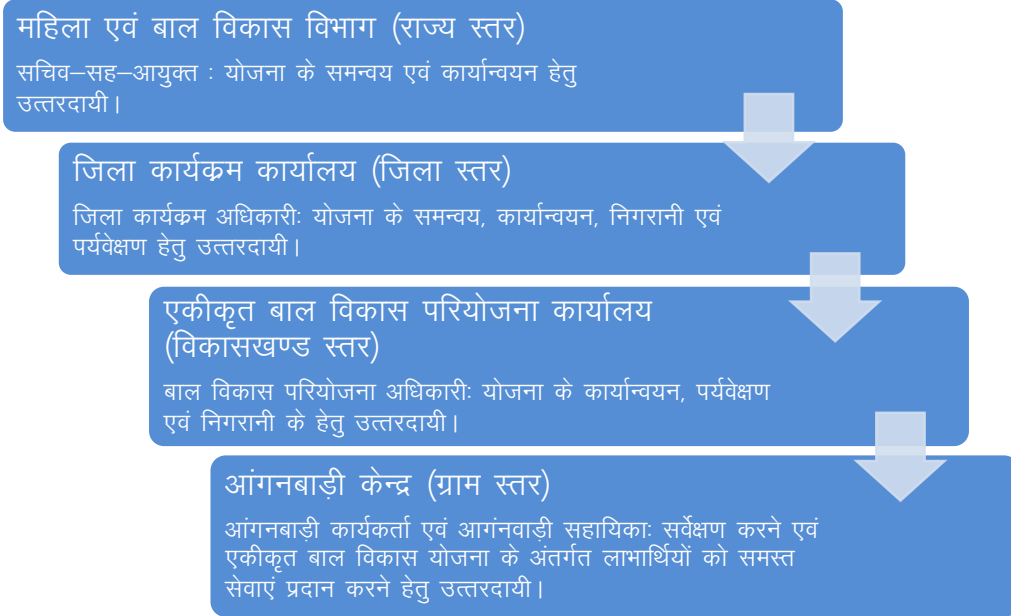
एकीकृत बाल विकास योजना के मुख्य उद्देश्य छः वर्ष तक के बच्चों के पोषण और स्वास्थ्य की स्थिति में सुधार करना, बच्चे के उचित मनोवैज्ञानिक, शारीरिक और सामाजिक विकास की नींव रखना, मृत्यु दर, रुग्णता और कुपोषण की घटनाओं को कम करना, माताओं के अपने बच्चों के सामान्य स्वास्थ्य और पोषण संबंधी आवश्यकताओं की देखभाल करने की क्षमता में वृद्धि करना और बाल विकास को बढ़ावा देने के लिए विभिन्न विभागों के बीच प्रभावी समन्वय करना है।

इन उद्देश्यों की उपलब्धि की निगरानी शिशु मृत्यु दर, मातृ मृत्यु दर और कुपोषण की स्थिति के स्तर में होने वाले सुधार के माध्यम से की जानी थी।

#### 2.3.3 संगठनात्मक संरचना

महिला एवं बाल विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन, राज्य में एकीकृत बाल विकास योजना के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। योजना के क्रियान्वयन हेतु विभाग की संगठनात्मक संरचना चार्ट 2.3.1 में दी गयी है।

### चार्ट 2.3.1: राज्य में एकीकृत बाल विकास योजना के कार्यान्वयन हेतु संगठन



#### 2.3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

एकीकृत बाल विकास परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

- परियोजना के क्रियान्वयन की योजना, उद्देश्यों की प्राप्ति की ओर उन्मुख थी;
- वित्तीय प्रबंधन मितव्ययी, कुशल और प्रभावी था;
- आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं के माध्यम से आंगनबाड़ी केंद्रों से सेवाओं की प्रदायगी कुशल और प्रभावी थी;
- पर्याप्त बुनियादी सुविधाओं और मानव संसाधन की उपलब्धता सुनिश्चित की गयी;
- कार्यक्रम के निगरानी एवं मूल्यांकन की प्रणाली प्रभावी रूप से विद्यमान थी।

#### 2.3.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

एकीकृत बाल विकास योजना की अवधि वर्ष 2014–2019 की निष्पादन लेखापरीक्षा माह अक्टूबर 2018 से फरवरी 2019 तक संपादित की गयी। लेखापरीक्षा के अंतर्गत संचालनालय, महिला एवं बाल विकास विभाग, जिला कार्यक्रम कार्यालयों (डीपीओ), बाल विकास परियोजना कार्यालयों (सीडीपीओ), और आंगनबाड़ी केंद्रों के अभिलेखों की नमूना जांच की गई। कुल 27 जिला कार्यक्रम कार्यालयों में से, आठ जिला कार्यक्रम कार्यालयों को बिना प्रतिस्थापन स्तरीकृत यादृच्छिक नमूनाकरण विधि के माध्यम से चुना गया था। प्रत्येक चयनित जिलों में, तीन बाल विकास परियोजना कार्यालयों (कुल 24 सीडीपीओ) और प्रत्येक चयनित परियोजना कार्यालय में, 10 आंगनबाड़ी केंद्रों (कुल 240 आंगनबाड़ी केंद्र) को सरल यादृच्छिक नमूनाकरण विधि (परिशिष्ट 2.3.1 में वर्णित) के माध्यम से चुना गया था। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े/सूचनाओं का विश्लेषण, प्रश्नावली जारी करना, और एकीकृत बाल विकास योजना पदाधिकारियों यथा बाल विकास परियोजना अधिकारियों/पर्यवेक्षकों/आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं के साथ चयनित आंगनबाड़ी केंद्रों का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी शामिल है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रमाणित करने के लिए जहां भी आवश्यक हुआ, फोटोग्राफिक साक्ष्य प्राप्त किए गए।

जनवरी 2019 में महिला एवं बाल विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के साथ एक आगम बैठक आयोजित किया गया, जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंड, कार्यक्षेत्र, और निष्पादन लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई। अक्टूबर 2019 में महिला एवं बाल विकास विभाग के सचिव के साथ एक निर्गम बैठक आयोजित किया गया और शासन के उत्तरों/विचारों को प्रतिवेदन में यथोचित रूप से शामिल किया गया।

### 2.3.6 लेखापरीक्षा मानदंड

निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मानदंडों के विरुद्ध लेखापरीक्षा निष्कर्षों का निर्धारण किया गया:

- भारत सरकार एवं छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी योजना दिशा-निर्देश, परिपत्र एवं अनुदेश;
- राष्ट्रीय/राज्य खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 (एनएफएसए) एवं इसके अंतर्गत बनाये गये नियम;
- भारत सरकार एवं छत्तीसगढ़ शासन का निगरानी और मूल्यांकन तंत्र।

### लेखापरीक्षा जांच परिणाम

### 2.3.7 आयोजना

#### 2.3.7.1 आंगनबाड़ियों का युक्तियुक्तकरण

केन्द्रीय मंत्रालय, महिला एवं बाल विकास विभाग ने अक्टूबर 2016 में राज्य सरकार को जनसंख्या के आधार पर, बच्चों की आंगनबाड़ी में शामिल होने की संख्या, बसाहट में उपलब्ध आंगनबाड़ी एवं जहां संभव हो आंगनबाड़ी के विस्थापन/संयोजन/समर्पण के माध्यम से आवश्यक आईसीडीएस परियोजना एवं आंगनबाड़ियों के युक्तियुक्तकरण के लिये निर्देशित किया था।

जनसंख्या के आधार पर राज्य में अतिरिक्त आवश्यक आंगनबाड़ी के आंकलन हेतु सभी जिलों से जून 2017 में प्रस्ताव मांगे गए थे, जिनके अनुसार राज्य में कुल स्वीकृत 52,474 आंगनबाड़ी के मुकाबले 17 जिलों में 24,318 आंगनबाड़ी की कमी एवं 10 जिलों में 4,178 आंगनबाड़ी की अधिकता चिन्हित की गयी। इस प्रकार समग्र रूप से राज्य में 20,140 आंगनबाड़ी की कमी थी। जिसके परिणामस्वरूप सभी बच्चों, गर्भवती और शिशुवती महिलाओं को योजना के दायरे में नहीं लाया जा सका जैसा कि कंडिका 2.3.9.1 में चर्चा की गयी है। हालांकि विस्थापन/संयोजन/समर्पण के माध्यम से आंगनबाड़ी की युक्तियुक्तकरण की प्रक्रिया, राज्य सरकार द्वारा किया जाना शेष है।

निर्गम बैठक के दौरान शासन ने बताया कि भविष्य की आवश्यकताओं के अनुसार आंगनबाड़ियों का स्थानांतरण कर युक्तियुक्तकरण किया जायेगा।

### 2.3.8 वित्तीय प्रबंधन

#### 2.3.8.1 वित्तीय परिव्यय एवं व्यय

आईसीडीएस भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य लागत सहभागिता पर पोषित एक केंद्र प्रायोजित योजना है। योजना क्रियान्वयन हेतु निधि का आवंटन दो भागों में किया जाता है :

- (1) आईसीडीएस (सामान्य), परिचालन लागत को पूरा करने हेतु, जिसके अंतर्गत लागत भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य 60:40 अनुपात में साझा की जाती है (2014-15 तक 90:10); और

(2) आईसीडीएस (पूरक पोषण कार्यक्रम), जिसके अंतर्गत लागत भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य 50:50 अनुपात में साझा की जाती है।

2014-19 के दौरान जारी की गई राशि एवं व्यय का विवरण तालिका 2.3.1 में दिया गया है—

**आईसीडीएस (सामान्य)**

तालिका 2.3.1 : आईसीडीएस (सामान्य) के अंतर्गत निधि आवंटन एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एपीआईपी अनुसार अनुमोदित निधि			निधि निस्तार			व्यय			(+)आधिक्य/ (-)बचत
	केंद्रांश	राज्यांश	कुल	केंद्रांश	राज्यांश	कुल	केंद्रांश	राज्यांश	कुल	
2014-15	617.90	68.66	686.56	347.65	43.17	390.82	349.64	43.17	392.81	(+) 1.99
2015-16	215.76	143.84	359.60	161.88	153.21	315.09	229.82	153.21	383.03	(+) 67.94
2016-17	223.44	148.96	372.40	169.21	153.72	322.93	230.57	153.72	384.29	(+) 61.36
2017-18	255.00	179.80	434.79	283.45	156.48	439.93	234.73	156.48	391.21	(-) 48.72
2018-19	239.43	257.42	496.85	287.36	229.74	517.10	231.70	229.74	461.44	(-) 55.66
योग	1551.53	798.68	2350.20	1249.55	736.32	1985.87	1276.46	736.32	2012.78	(+) 26.91

(स्रोत : विभाग के व्यय पत्रक एवं लेखा परीक्षा द्वारा संकलित)

वर्ष 2014-19 के दौरान वार्षिक कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना (एपीआईपी) में कुल ₹ 2,350.20 करोड़ अनुमोदित हुए थे जिसमें केंद्र का अंश ₹ 1,551.53 करोड़ एवं राज्य का अंश ₹ 798.68 करोड़ था। वर्ष 2014-19 के अनुमोदित एपीआईपी के विरुद्ध केंद्रांश एवं राज्यांश में क्रमशः ₹ 301.98 करोड़ एवं ₹ 62.36 करोड़ की कम प्राप्ति थी। साथ ही भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय अंश के रूप में जारी राशि में से ₹ 26.91 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया जिसे निधि प्राप्त कर नियमित करने की आवश्यकता है।

शासन ने जून 2019 में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा कि आईसीडीएस (सामान्य) के अंतर्गत अतिरिक्त व्यय के लिये अनुदान प्राप्त किया गया है एवं राशि की प्राप्ति भारत सरकार से हो गयी है।

**आईसीडीएस (एसएनपी)**

तालिका 2.3.2 : आईसीडीएस (एसएनपी) के अंतर्गत निधि निस्तारण एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एपीआईपी अनुसार अनुमोदित निधि			निधि निस्तार			व्यय			(+) आधिक्य / (-) बचत (प्रतिशत)
	केंद्रांश	राज्यांश	कुल	केंद्रांश	राज्यांश	कुल	केंद्रांश	राज्यांश	कुल	
2014-15	230.00	230.00	460.00	113.02	225.00	338.02	213.54	213.54	427.08	(+) 89.06 (26)
2015-16	151.03	151.03	302.06	328.80	225.00	553.80	210.54	210.54	421.08	(-) 132.72 (24)
2016-17	199.92	199.92	399.84	224.62	225.00	449.62	202.21	202.21	404.42	(-) 45.20 (10)
2017-18	227.00	227.00	454.00	227.00	224.95	451.95	198.80	198.80	397.60	(-) 54.35 (12)
2018-19	271.00	271.00	542.00	242.80	202.53	445.33	242.80	202.53	445.33	0.00
कुल	1078.95	1078.95	2157.90	1136.24	1102.48	2238.72	1067.89	1027.62	2095.51	(-)143.21

(स्रोत: विभाग के व्यय पत्रक एवं लेखापरीक्षा द्वारा किया गया संकलन)

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि 2014-19 के दौरान जारी किये गये कुल निधि ₹ 2,238.72 करोड़ के विरुद्ध ₹ 2,095.51 करोड़ का व्यय कुल ₹ 143.21 करोड़ की संपूर्ण बचत के साथ हुआ था। जारी राशि के मुकाबले 2015-18 के दौरान 10 से 24 प्रतिशत राशि की बचत हुई जबकि 2014-15 के दौरान 26 प्रतिशत राशि का अधिक व्यय किया गया था।

शासन ने कहा (जून 2019) कि बजट, अनुमान पर आधारित था, और बचत राशि कम थी तथा व्यय वास्तविक आधार पर किया गया था।

### 2.3.8.2 आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत न करना

संचालनालय, महिला एवं बाल विकास के स्थाई आदेश (सितंबर 2009) के अनुसार बाल विकास परियोजना अधिकारियों द्वारा प्रत्येक तिमाही में आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा किये गये वास्तविक व्यय का संकलित उपयोगिता प्रमाण पत्र, पर्यवेक्षकों के माध्यम से प्राप्त किये जाने थे। आईसीडीएस योजना के तहत प्रत्येक आंगनबाड़ी एवं मिनी आंगनबाड़ी को दैनिक व्यय एवं परिचालन हेतु प्रति वर्ष ₹ 1,000 फ्लेक्सी निधि एवं ₹ 500 आकस्मिक निधि उपलब्ध कराया गया था।

चयनित 24 परियोजनाओं की नमूना जांच में पाया गया कि 23 परियोजनाओं में अवधि 2014-19 के दौरान ₹ 3.06 करोड़ फ्लेक्सी एवं आकस्मिक निधि आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं को भुगतान की गयी थी परंतु उनके उपयोगिता प्रमाण पत्र बाल विकास परियोजना अधिकारी द्वारा प्राप्त नहीं किए गए थे।

इस प्रकार, क्षेत्रीय स्तर के अधिकारियों अर्थात् आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा की गई वास्तविक व्यय की जानकारी प्रेषित करने की प्रणाली का पालन नहीं किया गया था, जिसकी अनुपस्थिति में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था कि राशि का उपयोग निर्धारित उद्देश्यों के लिए किया गया था।

शासन ने अक्टूबर 2019 में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा कि उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त करने के लिये बाल विकास परियोजना अधिकारी जिम्मेदार थे।

### 2.3.9 पूरक पोषण कार्यक्रम

पूरक पोषण कार्यक्रम एकीकृत बाल विकास योजना का एक मुख्य घटक है। इस कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य बच्चों, गर्भवती महिलाओं एवं शिशुवती माताओं हेतु अनुशांसित पोषक तत्व की मात्रा और उनके द्वारा औसत आहार ग्रहण के मध्य की प्रोटीन-ऊर्जा के अंतर को पाटना है। प्रत्येक लाभार्थी को इस योजना के तहत 300 दिनों का पोषण आहार दिया जाना था। पूरक पोषण कार्यक्रम के दिशा निर्देशों के अनुसार छः माह से छः वर्ष के सभी बच्चे, गर्भवती महिला एवं शिशुवती माताओं को पूरक पोषण आहार दिया जाना था। पूरक पोषण कार्यक्रम के क्रियान्वयन में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियों को प्रकाशित किया।

#### 2.3.9.1 पूरक पोषण आहार के अंतर्गत लाभार्थियों का समावेशन

##### 2.3.9.1 (i) 0-6 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों का समावेशन

जनगणना 2011 के अनुसार राज्य में 0-6 वर्ष की आयु वर्ग वाले बच्चों की संख्या 36.62 लाख (कुल जनसंख्या का 14.3 प्रतिशत) थी। पाँच वर्ष की अवधि 2014-19 में सर्वेक्षित एवं वास्तविक लाभान्वित बच्चों की कुल संख्या का विवरण तालिका 2.3.3 में दिखाया गया है:

तालिका 2.3.3 : सर्वेक्षित एवं लाभान्वित बच्चों की स्थिति

(आँकड़े लाख में)

वर्ष	कुल सर्वेक्षित बच्चे	वास्तविक लाभान्वित बच्चे	सर्वेक्षित की तुलना में लाभान्वितों की संख्या में कमी (प्रतिशत)
2014-15	28.94	23.09	5.85 (20)
2015-16	27.86	23.45	4.41 (16)
2016-17	28.09	22.65	5.44 (19)
2017-18	26.64	19.33	7.31 (27)
2018-19	23.89	16.18	7.71 (32)

(स्रोत: मासिक प्रगति प्रतिवेदन/संचालनालय द्वारा प्रदत्त एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि पाँच वर्ष की अवधि 2014–19 में सर्वेक्षित बच्चों की संख्या 28.94 लाख से घटकर 23.89 लाख एवं वास्तविक लाभान्वित बच्चों की संख्या 23.09 लाख से घटकर 16.18 लाख हो गयी। उन सर्वेक्षित बच्चों की प्रतिशतता, जिन्हें योजना के अंतर्गत लाभान्वित नहीं किया गया था वर्ष 2015–16 में 16 प्रतिशत से बढ़कर 2018–19 में 32 प्रतिशत हो गया था। नमूना जांच में चयनित आठ जिलों में यह प्रतिशतता 2014–19 के दौरान पांच से 78 प्रतिशत था। सर्वेक्षित और लाभान्वित बच्चों में कमी के मुख्य कारण आंगनबाड़ी की बसाहट से दूरी के कारण माता-पिता की अनिच्छा, आंगनबाड़ियों में खराब अधोसंरचना/सुविधा एवं निजी नर्सरी शालाओं का खुलना था।

### 2.3.9.1 (ii) गर्भवती एवं शिशुवती महिलाओं का समावेशन

वर्ष 2014–19 के दौरान पूरक पोषण कार्यक्रम के तहत गर्भवती और शिशुवती महिलाओं की सर्वेक्षित एवं वास्तविक लाभान्वितों की संख्या में गिरावट देखी गई जैसा कि तालिका 2.3.4 में देखा जा सकता है।

तालिका 2.3.4 : सर्वेक्षित एवं लाभान्वित गर्भवती महिला/शिशुवती महिला की स्थिति

(आँकड़े लाख में)

वर्ष	कुल सर्वेक्षित	वास्तविक लाभान्वित	सर्वेक्षित की तुलना में लाभान्वितों की संख्या में कमी (प्रतिशत)
2014–15	5.70	4.97	0.73 (13)
2015–16	5.54	5.03	0.51 (09)
2016–17	5.23	4.56	0.67 (13)
2017–18	5.09	4.01	1.08 (21)
2018–19	4.57	3.75	0.82 (18)

(स्रोत: संचालनालय द्वारा प्रदत्त एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी)

अवधि 2014–19 के दौरान आंगनबाड़ी द्वारा सर्वेक्षित गर्भवती एवं शिशुवती महिला की संख्या 5.70 लाख से घटकर 4.57 लाख हो गयी थी जबकि लाभान्वितों की संख्या 4.97 लाख से घटकर 3.75 लाख हो गई। इस प्रकार, नौ से 21 प्रतिशत सर्वेक्षित गर्भवती एवं शिशुवती महिलाओं को इस अवधि में पूरक पोषण आहार प्रदान नहीं किया गया था। सर्वेक्षित एवं लाभान्वित महिलाओं में कमी का मुख्य कारण आंगनबाड़ी की बसाहट से दूरी होने से महिलाओं में आईसीडीएस सेवाओं का लाभ उठाने के प्रति अनिच्छा थी।

सर्वेक्षित एवं लाभान्वित बच्चों एवं महिलाओं की घटती संख्या योजना के अपूर्ण क्रियान्वयन एवं लाभान्वितों के कम समावेशन का सूचक है। आंगनबाड़ी केन्द्रों की संख्या में कमी के परिणामस्वरूप योजना के तहत बच्चों, गर्भवती और शिशुवती महिलाओं का कम समावेशन हुआ। शासन को सभी बसाहटों के सभी वांछित लाभान्वितों तक पहुँचने के लिये विभिन्न विकल्पों की खोज तथा पर्याप्त उपाय करने चाहिए थे।

शासन ने बच्चों एवं महिलाओं के अपर्याप्त समावेशन के लेखा परीक्षा अवलोकन से सहमत होते हुए कहा कि यह कठिन भौगोलिक स्थिति, फैली हुई जनसंख्या, निजी शालाओं के खुलने एवं अभिभावकों में रुचि की कमी के कारण हुई थी। आगे कहा गया है कि कमी का विश्लेषण कर सुधारात्मक कार्यवाही की जाएगी।

### 2.3.9.2 पूरक पोषण आहार का वितरण न होना

एकीकृत बाल विकास योजना के दिशा निर्देश लाभान्वितों को वर्ष में 300 दिन पूरक पोषण आहार की व्यवस्था करते हैं। पूरक पोषण आहार में सुबह का नाश्ता, तत्पश्चात गरम भोजन/रेडी टू ईट

टेक होम राशन के रूप में सम्मिलित है। इसके वितरण में निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार ने स्व-सहायता समूहों/अशासकीय संस्थाओं को आंगनबाड़ी में 300 दिन प्रति वर्ष एवं कम से कम 25 दिन प्रति माह रेडी टू ईट की आपूर्ति हेतु संलग्न किया था।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2013 एवं पूरक पोषण नियमावली 2017 व्यवस्था करता है कि लाभान्वितों को खाद्यान्न या भोजन की आपूर्ति नहीं होने की स्थिति में राज्य सरकार को निर्धारित दरों पर खाद्य सुरक्षा भत्ते का भुगतान करना चाहिए।

लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि परियोजनावार मासिक प्रगति के लिये प्रतिवेदन प्रपत्रों में पूरक पोषण आहार '21 दिन से कम' एवं '21 दिन से अधिक' के वितरण का विस्तृत विवरण है। परिणामस्वरूप आंगनबाड़ी द्वारा एक महीने में कम से कम 25 दिन पोषण आहार वितरण की स्थिति को लेखापरीक्षा के दौरान सुनिश्चित नहीं किया जा सका। अवधि 2014-19 के दौरान राज्य में माह मार्च में आंगनबाड़ी केन्द्रों में मासिक प्रगति प्रतिवेदन में मौजूद पूरक पोषण अहार के वितरण का विवरण तालिका 2.3.5 में वर्णित हैं।

तालिका 2.3.5 : राज्य में पोषण आहार के वितरण की स्थिति

मार्च माह में	प्रतिवेदित आंगनबाड़ी की संख्या	21 दिन से अधिक पोषण आहार वितरण करने वाले आंगनबाड़ी की संख्या	21 दिन से कम पोषण आहार वितरण करने वाले आंगनबाड़ी की संख्या
2015	43519	43197	322
2016	43533	43244	289
2017	43570	43532	38
2018	48112	46081	2031
2019	41845	41670	175

(स्रोत :संचालनालय द्वारा प्रदत्त प्रतिवर्ष के मार्च माह का मासिक प्रगति पत्र एवं ले.प. द्वारा संकलित)

जैसा कि उपरोक्त तालिका से परिलक्षित है कि अवधि 2015-19 में मार्च माह में 21 दिन से कम पोषण आहार वितरित करने वाले आंगनबाड़ी की संख्या 2017 में 38 (0.08 प्रतिशत) से लेकर 2018 में 2,031 (4.41 प्रतिशत) थी। नमूना जांच में चयनित आठ जिलों में, बिलासपुर (मार्च 2015) में 2,076 (77.85 प्रतिशत) आंगनबाड़ी, बस्तर (मार्च 2015) में 907 (49.05 प्रतिशत) आंगनबाड़ी एवं रायपुर (मार्च 2018) में 792 आंगनबाड़ी ने लाभार्थियों को 21 दिन से कम पोषण आहार वितरित किया था जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3.2 में दिया गया है। तथापि, दो चयनित जिलों (जशपुर व रायगढ़) में 2014-15 से 2018-19 की अवधि में सभी आंगनबाड़ी केन्द्रों ने 21 दिन से ज्यादा पोषण आहार वितरित किया था।

लेखापरीक्षा ने आगे अवलोकन में पाया कि 240 चयनित आंगनबाड़ी में से 76 आंगनबाड़ी ने 2014-19 की अवधि में 16 से 31 महीनों में कम से कम 25 दिन पोषण आहार वितरण नहीं किया। पूरक पोषण अवितरण का मुख्य कारण स्व-सहायता समूहों द्वारा खाद्यान्न या रेडी टू ईट की आपूर्ति में विलंब एवं आंगनबाड़ी कार्यकर्ता की अनुपस्थिति थी। इसके अतिरिक्त निर्धारित दिनों के लिये पोषण आहार प्रदाय नहीं करने के बदले में क्षतिपूर्ति के रूप में कोई खाद्य सुरक्षा भत्ता का भुगतान लाभार्थियों को नहीं किया गया था।

शासन ने निर्गम बैठक में बताया कि खाद्य सुरक्षा भत्ते का भुगतान योजना के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं करता, और अब पूरक पोषण वितरण के लिये एक मजबूत प्रणाली स्थापित की गयी है जिसमें 25 दिन पोषण आहार के वितरण की रिपोर्टिंग भी शामिल है।



शासन का उत्तर कि खाद्य सुरक्षा भत्ता वितरण आईसीडीएस के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं करता है, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के खाद्यान्नों अथवा भोजन आपूर्ति नहीं करने के बदले खाद्य सुरक्षा भत्ता प्रदान करने के प्रावधानों के विपरीत है। इसके अलावा मानदंडों के अनुसार पूरक पोषण वितरण तथा खाद्य सुरक्षा भत्तों का भुगतान सुनिश्चित करने में विफल रहे संबंधित स्वयं सहायता समूहों और अधिकारियों के खिलाफ कोई कार्यवाही नहीं की गई। विभाग को लाभार्थियों को पूरक पोषण प्रदान करने में विफलता के लिए जिम्मेदार अधिकारियों पर जवाबदेही तय करने की आवश्यकता है।

### 2.3.9.3 सहनशीलता की सीमा की अनुमति के कारण रेडी टू ईट में अपर्याप्त पोषण

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2013, लाभार्थियों को दिये जाने वाले पोषण आहार के मानकों की व्यवस्था करता है और ये अधिनियम के अनुसूची II में उल्लिखित पोषण मात्राओं के अनुरूप है। रेडी टू ईट वितरण से संबंधित राज्य सरकार के निर्देशों (अप्रैल 2013) के अनुसार, प्रति 100 ग्राम रेडी टू ईट में कम से कम 11.21 ग्राम प्रोटीन और 381 कैलोरी ऊर्जा पोषण मूल्यों के रूप में होनी चाहिए। इसी के अनुसार विभिन्न श्रेणी के लाभार्थियों को रेडी टू ईट पैकेट के वितरण/आपूर्ति की मात्रा तय की जाती है।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि विभाग ने सितंबर 2015 में रेडी टू ईट के पोषण अवयव में पाँच प्रतिशत की सहनशीलता की सीमा को मान्य किया था जिसके अनुसार प्रति 100 ग्राम रेडी टू ईट में 10.65 ग्राम प्रोटीन और 362 कैलोरी ऊर्जा को मानक माना गया।

रेडी टू ईट के विश्लेषण प्रतिवेदनों की जांच में लेखापरीक्षा ने पाया कि 127 प्रतिवेदनों में से 14 प्रतिवेदनों में प्रोटीन 10.65 ग्राम की स्वीकार्य सहनशीलता से नीचे पायी गई एवं 95 प्रतिवेदनों में प्रोटीन की मात्रा 11.21 ग्राम से भी कम थी। इस प्रकार निहित पोषण मानकों का पालन सुनिश्चित नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप लाभार्थियों के लिए अपर्याप्त पोषण/निम्न स्तरीय गुणवत्ता वाला रेडी टू ईट का प्रावधान हुआ।

शासन ने उत्तर में कहा (जून 2019) कि रेडी टू ईट की सहनशीलता सीमा बढ़ाने का अर्थ ये नहीं था कि पोषण स्तर केवल ऋणात्मक ही थी, यह धनात्मक भी हो सकता था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कैलोरी और प्रोटीन में ऋणात्मक सहनशीलता की सीमा को अनुमति देने के कारण राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2013 के मानक के अनुसार भोजन के पोषण मात्रा से समझौता किया गया था।

### 2.3.9.4 लाभान्वितों को रेडी टू ईट की आपूर्ति में प्रभावी गुणवत्ता नियंत्रण का अभाव

गेहूँ, चना, सोयाबीन, मूँगफली एवं शक्कर के रूप में मुख्य सामग्री युक्त रेडी टू ईट को स्व-सहायता समूह द्वारा पाउडर के रूप में तैयार किया जाना था। संचालनालय, महिला एवं बाल विकास विभाग द्वारा अगस्त 2009 में निर्देश दिया गया कि जिला कार्यक्रम अधिकारी द्वारा प्रत्येक माह 20 प्रतिशत स्व-सहायता समूहों के रेडी टू ईट के नमूने जांच हेतु भेजे जायेंगे। राज्य में प्रयोगशाला न होने के कारण नमूना को राज्य के बाहर स्थित पाँच अधिकृत प्रयोगशालाओं में भेजा जाना था। नमूना विश्लेषण की लागत ₹ 315 प्रति नमूना तय की गई थी (अक्टूबर 2016) जिसे विभाग एवं समूह के मध्य साझा किया जाना था।

संशोधित निर्देशों (अक्टूबर 2016) के अनुसार, सभी समूहों के नमूने प्रत्येक माह भेजे जाने थे। प्रयोगशालाओं को नमूना प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर जांच परिणाम देने थे। यह उल्लेख करना उचित होगा कि रेडी टू ईट की समाप्ति तिथि तीन माह थी।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2013 के प्रावधानों और उसके अंतर्गत नियमों के अनुसार, राज्य सरकार को पूरक पोषण आहार की गुणवत्ता सुनिश्चित करनी चाहिए एवं यह सुनिश्चित करने के लिए कि भोजन पोषण मानकों एवं गुणवत्ता को पूरा करता है, जिला कार्यक्रम अधिकारी प्राथमिक रूप से उत्तरदायी थे। प्रयोगशाला भेजे गए नमूनों के विश्लेषण से पता चला कि नमूनों के कुछ जांच प्रतिवेदन अवमानक थे। विवरण तालिका 2.3.6 में दिया गया है।

तालिका 2.3.6 : रेडी टू ईट के भेजे गए नमूने एवं उनके जांच प्रतिवेदन के परिणाम

वर्ष	स्व-सहायता समूह की संख्या	भेजे गए नमूनों की संख्या	जिला कार्यक्रम अधिकारी द्वारा भेजे गए नमूनों की संख्या	अप्राप्त प्रतिवेदनों की संख्या	अमानक नमूनों की संख्या
2014-15	617	1415	1353	862	72
2015-16	620	1388	1177	398	121
2016-17	655	3639	4184	1381	45
2017-18	656	7956	6603	1908	20
2018-19	659	6608	6463	3337	131
<b>कुल</b>	<b>3207</b>	<b>21006</b>	<b>19780</b>	<b>7886</b>	<b>389</b>

(स्रोत : जिला कार्यक्रम अधिकारी द्वारा प्रदत्त एवं ले.प. द्वारा संकलित जानकारी)

इस संबंध में चयनित जिलों के अभिलेखों की लेखा परीक्षा नमूना जांच से निम्नलिखित तथ्यों का पता चला :

- जिला कार्यक्रम अधिकारी द्वारा नमूनों को जाँच हेतु भेजने में एक से आठ माह का विलंब हुआ था जबकि रेडी टू ईट के उपयोग की अवधि सिर्फ तीन माह थी।
- वर्ष 2014-19 में जाँच के लिए भेजे गए नमूनों की संख्या आवश्यक नमूनों की संख्या से कम थी। मार्च 2019 तक 7,886 (40 प्रतिशत) नमूनों के जाँच प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुये थे।
- 389 नमूने मानकों के अनुरूप नहीं थे। प्रोटीन की मात्रा प्रति 100 ग्राम रेडी टू ईट में आवश्यक 11.21 ग्राम के विरुद्ध 9.70 ग्राम (13 प्रतिशत कम) पाई गई थी जो लाभार्थियों को अपर्याप्त पोषण वाले अवमानक रेडी टू ईट के वितरण का संकेत देता है। हालाँकि, स्व-सहायता समूहों पर अर्थदण्ड लगाया गया था परंतु पोषण के वांछित स्तर प्रदान करने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, शासन यह सुनिश्चित करने में विफल रहा कि लाभार्थियों को प्रदान किये गये पोषण की गुणवत्ता आवश्यक मानक की थी, जो कि बच्चों, शिशुवती और गर्भवती माताओं के स्वास्थ्य पर प्रतिकूल प्रभाव और उनकी पोषण आवश्यकताओं की पूर्ति में बाधा डाल सकती है। इसके अतिरिक्त, बार-बार की कमियों और नमूनों की जांच में विचलन को सुधारने के लिए कोई भी ठोस कार्यवाही नहीं की गई।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए शासन ने उत्तर दिया कि रेडी टू ईट नमूनों की जाँच हेतु राज्य में प्रयोगशाला स्थापित की जाएगी।

### 2.3.9.5 गुणवत्ता एवं पोषण की मात्रा सुनिश्चित किए बिना दूध का वितरण किया जाना

महिला एवं बाल विकास विभाग, छ.ग. शासन द्वारा 3 से 6 वर्ष आयु वर्ग के बच्चों को आंगनबाड़ी केन्द्रों में सप्ताह में एक दिन 100 मि.ली. स्वादिष्ट मीठा दूध देने के लिए मुख्यमंत्री अमृत दूध योजना का शुभारंभ अप्रैल 2016 में किया गया। दूध की आपूर्ति करने वाली एजेंसी छत्तीसगढ़

सहकारी दुग्ध महासंघ थी। दिशानिर्देशों के अनुसार प्रति 100 मि.ली. दूध में निम्नलिखित पोषण मानदण्ड होने चाहिए।

तालिका 2.3.7 : दूध के लिए पोषण मानक

पोषक तत्व	मात्रा	पोषक तत्व	मात्रा
प्रोटीन	3 ग्राम	ऊर्जा	97 कि.कैलौरी
वसा	3 प्रतिशत	कार्बोहाइड्रेट	14 ग्राम
सॉलिड-नॉट-फैट (एस.एन.एफ.)	8.5 प्रतिशत	अतिरिक्त शक्कर	10 ग्राम

आपूर्तिकर्ता एजेंसी को प्रत्येक माह के देयक के साथ प्रसंस्करण एवं पैकेजिंग प्लांट के उपरोक्त मापदण्डों पर विश्लेषण प्रतिवेदन प्रस्तुत करना था। इसके अतिरिक्त, जिला कार्यक्रम अधिकारी को सदस्य सचिव के रूप में और अन्य विभागों के अधिकारियों के साथ कलेक्टर द्वारा गठित जिला समिति को दूध की गुणवत्ता की जांच और कलेक्टर को त्रैमासिक रिपोर्ट करने के लिए हर महीने कम से कम पाँच आंगनबाड़ी केन्द्रों का दौरा करने की आवश्यकता थी। नमूनों की यादृच्छिक रूप से जाँच राज्य अथवा जिला स्तर पर अधिकृत प्रयोगशालाओं में भी की जानी थी।

चयनित जिलों में अभिलेखों की नमूना जाँच में देखा गया कि आपूर्तिकर्ता द्वारा दूध में निहित पोषक तत्व जैसे प्रोटीन, ऊर्जा एवं कार्बोहाइड्रेट का विश्लेषण नहीं किया जा रहा था। नमूनों की यादृच्छिक आधार पर निष्पक्ष जाँच भी जिला या राज्य स्तर पर अधिकृत प्रयोगशाला द्वारा नहीं की गई। इसके अलावा, लेखा परीक्षा को जिला स्तरीय समिति के सदस्यों द्वारा आंगनबाड़ी दौरे से संबंधित अभिलेख भी नहीं मिले। आपूर्तिकर्ता द्वारा नमूनों के परीक्षण तथा नामित सदस्यों द्वारा दूध की गुणवत्ता के परीक्षण करने के अभाव में, बच्चों को प्रदान किये जाने वाले दूध में पोषण संबंधी मूल्यों का लेखापरीक्षा में पता नहीं लगाया जा सका।

शासन ने लेखापरीक्षा के अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2019) कि अब से दूध के नमूनों की जाँच प्रावधान के अनुसार किया जा रहा है।

### 2.3.9.6 बच्चों के पोषण स्तर की निगरानी नहीं होना

चूँकि एकीकृत बाल विकास योजना का उद्देश्य 0-6 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों का स्वास्थ्य एवं पोषण स्तर सुधार करना है, भारत सरकार ने बच्चों के विकास की निगरानी हेतु अगस्त 2008 में विश्व स्वास्थ्य संगठन के बाल विकास मानकों को अपनाया।

लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि विभाग 0-5 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों के पोषण स्तर की निगरानी विश्व स्वास्थ्य संगठन के विकास चार्ट के माध्यम से कर रहा था, जिसे पाँच साल तक के बच्चों की निगरानी के लिए बनाया गया है। 5-6 वर्ष के बच्चों के पोषण स्तर की निगरानी विभाग द्वारा नहीं की जा रही थी क्योंकि विभाग द्वारा इन बच्चों के लिए कोई मानक अपनाया/विकसित नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक के दौरान राज्य सरकार ने बताया कि 5-6 वर्ष के बच्चों की वृद्धि पर निगरानी सुनिश्चित करने के संदर्भ में उचित कार्यवाही की जाएगी।

### 2.3.9.7 लाभार्थियों के आधार प्रमाणीकरण में कमी

'आधार' (वित्तीय और अन्य सब्सिडी, लाभ और सेवा का लक्षित प्रदाय) अधिनियम 2016, लाभार्थियों द्वारा लाभ अथवा सेवाएँ प्राप्त करने के लिए आधार का उपयोग एक पहचान दस्तावेज़ की तरह

करने का प्रावधान करता है तथा इसका उद्देश्य पारदर्शिता और दक्षता लाने के लिए वितरण प्रक्रियाओं को सरल बनाना है।

महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, भारत सरकार की अधिसूचना (फरवरी 2017), पूरक पोषण आहार एवं आंगनबाड़ी कार्यकर्ता/सहायिका को मानदेय, 'आधार' पर आधारित प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण (डीबीटी) के माध्यम से किये जाने का प्रावधान करता है। इसमें दिये गये निर्देशों के अनुसार, सभी लाभार्थियों एवं आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं/सहायिकाओं का 'आधार' प्रमाणीकरण मार्च 2018 तक पूर्ण होना था। तदनुसार भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यूआईडीएआई) ने नवंबर 2017 में पूरक पोषण आहार के लाभार्थियों और आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं के 'आधार' नामांकन प्रक्रिया के लिए महिला एवं बाल विकास विभाग को यूआईडीएआई पंजीयन एवं नामांकन एजेंसी के रूप में मंजूरी दी गई। अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित प्रकट हुआ :

- छत्तीसगढ़ में दिसंबर 2019 तक केवल 43 प्रतिशत बच्चों और 97 प्रतिशत गर्भवती एवं शिशुवती महिलाओं को 'आधार' से जोड़ा गया था। इसके अलावा, चयनित 240 आंगनबाड़ी केन्द्रों के नामांकन एवं उपस्थिति पंजियों के परीक्षण में पाया गया कि इन आंगनबाड़ी केन्द्रों में कुल 11,085 बच्चे दर्ज थे, जिनमें से 9,562 बच्चे (86 प्रतिशत) आंगनबाड़ी आते थे तथा इनमें से केवल 5,844 (61 प्रतिशत) बच्चों को ही 'आधार' से जोड़ने का काम विभाग द्वारा फरवरी 2,020 तक किया गया था। इसी प्रकार, कुल दर्ज 2,645 गर्भवती एवं शिशुवती महिलाओं में से 2,491 (94 प्रतिशत) आंगनबाड़ी सेवाओं का लाभ उठा रही थी, जिनमें से 1956 (79 प्रतिशत) का ही आधार से जोड़ने का काम फरवरी 2020 तक किया गया था।
- भारत सरकार ने 'आधार' नामांकन किट<sup>24</sup> की खरीदी के लिए दिसंबर 2017 में राशि ₹ 9.90 करोड़ अनुमोदित किए थे एवं केन्द्रांश ₹ 5.94 करोड़ जारी किये थे। हालांकि फरवरी 2020 तक भी आधार नामांकन किट की खरीदी राज्य सरकार के अनुमोदन के लंबित होने के कारण नहीं हो सकी और ₹ 5.94 करोड़ का केन्द्रांश अनुपयोगी रहा।

विभाग द्वारा 'आधार' नामांकन किट की खरीदी नहीं करने के कारण सभी लाभार्थियों, विशेषकर बच्चों के आधार प्रमाणीकरण के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हो सकी। हालांकि, 98 प्रतिशत आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं और 96 प्रतिशत आंगनबाड़ी सहायिकाओं का 'आधार' प्रमाणीकरण फरवरी 2020 तक पूरा हो गया था।

डीबीटी के क्रियान्वयन एवं सभी लाभार्थियों के 'आधार' प्रमाणीकरण से पात्र लाभार्थियों को पारदर्शी तरीके से सेवाओं के वितरण पर नजर रखने में मदद मिलेगी।

विभाग ने जून 2019 में कहा कि आधार नामांकन किट की खरीदी नहीं होने के कारण पंजीकरण पूरा नहीं हो सका।

### 2.3.9.8 छत्तीसगढ़ में शिशु मृत्यु दर, मातृत्व मृत्यु दर एवं कुपोषण की स्थिति

एकीकृत बाल विकास योजना का उद्देश्य मृत्यु एवं कुपोषण की दर को कम करना और छः वर्ष तक के बच्चों के पोषण और स्वास्थ्य स्तर को सुधारना था। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर शिशु मृत्यु दर, मातृत्व मृत्यु दर और पाँच वर्ष तक के बच्चों के मृत्यु दर की जानकारी निम्न तालिका 2.3.8 में वर्णित है।

<sup>24</sup> एक डेस्कटाप कम्प्यूटर, एक लैपटाप, स्कैनर सहित एक टैबलेट, फिंगरप्रिंट स्कैनर, आइरिस स्कैनर और जीपीएस उपकरण।

तालिका 2.3.8 : राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर शिशु मृत्यु दर, मातृत्व मृत्यु दर और पाँच वर्ष तक के बच्चों की मृत्यु दर की स्थिति

वर्ष	शिशु मृत्यु दर		मातृत्व मृत्यु दर		पाँच वर्ष तक के बच्चों की मृत्यु दर	
	भारत	छत्तीसगढ़	भारत	छत्तीसगढ़	भारत	छत्तीसगढ़
2015	37	41	130	173	43	48
2016	34	39	130	173	39	49
2017	33	38	113	159	37	47
2018	32	41	113	159	36	45

(स्रोत : सैपल रजिस्ट्रेशन सिस्टम बुलेटिन, भारत सरकार)

जैसा कि उपरोक्त तालिका में परिलक्षित है कि 2015–18 के दौरान तीनों मापदण्डों शिशु मृत्यु दर, मातृत्व मृत्यु दर और पाँच वर्ष तक बच्चों के मृत्यु दर में राज्य का स्तर राष्ट्रीय सूचकों से ऊपर था। जबकि 2015–18 की अवधि में राज्य में मातृत्व मृत्यु दर और पाँच वर्ष के अंदर तक के बच्चों के मृत्यु दर में गिरावट की प्रवृत्ति दर्ज की गयी थी। वहीं शिशु मृत्यु दर 2017 में 38 से बढ़कर 2018 में 41 तक पहुँच गयी। विभाग ने उपरोक्त को कम करने हेतु कोई विशिष्ट लक्ष्य एवं समय सीमा तय नहीं की थी।

शासन ने उत्तर में कहा (जून 2019) कि शिशु मृत्यु दर, मातृत्व मृत्यु दर और पाँच वर्ष तक के बच्चों की मृत्यु दर को कम करने के प्रयास किए गए थे।

### 2.3.10 शाला पूर्व शिक्षा / प्रारम्भिक बाल्यावस्था देखरेख एवं शिक्षा

प्रारम्भिक बाल्यावस्था देखरेख एवं शिक्षा (ईसीसीई) 6 वर्ष तक के बच्चों के लिए समग्र और एकीकृत प्रावधान के रूप में परिभाषित किया गया है तथा 3 वर्ष से कम आयु वाले बच्चों की अनौपचारिक प्रारम्भिक मनो-सामाजिक बनावट को संदर्भित करता है, एवं 3 से 6 वर्ष तक आयु वाले बच्चों की शाला पूर्व शिक्षा के लिए योजना बनाई गई है। इसका लक्ष्य बच्चों को स्कूल के लिए तैयार करना, संज्ञानात्मक प्रक्रियाओं और मजबूत कौशल का विकास करना है।

#### 2.3.10.1 ईसीसीई के पाठ्यक्रम के क्रियान्वयन में विलंब

ईसीसीई के वार्षिक पाठ्यक्रम चलाने के लिए भारत सरकार के दिशा निर्देशों (जुलाई 2014) के अनुसार 3 से 6 वर्ष के बच्चों के लिए गतिविधि पुस्तक एवं आंकलन पत्रक प्रत्येक आंगनबाड़ी केन्द्र पर दो माह के भीतर उपलब्ध कराया जाना था। छत्तीसगढ़ शासन के निर्देशों (अगस्त 2001) के अनुसार, शासन से संबंधित छपाई एवं प्रकाशन के सभी कार्य जनसम्पर्क विभाग, छ.ग. शासन के अभिकरण संवाद द्वारा किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छ.ग. शासन ने भारत सरकार द्वारा ईसीसीई के वार्षिक पाठ्यक्रम लागू करने के डेढ़ वर्ष पश्चात जनवरी 2016 में ईसीसीई सामग्री की छपाई के लिए ₹ 6.19 करोड़ का अनुमोदन दिया। संचालनालय ने संवाद को आपूर्ति हेतु कार्य आदेश बिना समय सीमा दिये सितंबर 2016 में जारी किया था। पुस्तकों एवं आंकलन पत्रकों की आपूर्ति अप्रैल 2017 में पूर्ण की गयी।

इस प्रकार, ईसीसीई पाठ्यक्रम जो अक्टूबर 2014 में क्रियान्वयन किया जाना था, अंततः दो वर्ष से ज्यादा विलंब से क्रियान्वित हुआ। जिससे 2015–17 के दौरान 3–6 वर्ष आयु समूह के 17.57<sup>25</sup> लाख बच्चों को ईसीसीई पाठ्यक्रम से वंचित होना पड़ा।

<sup>25</sup> वास्तविक लाभार्थी (3–6 वर्ष) = वर्ष 2015–16 में 9.023 लाख एवं वर्ष 2016–17 में 8.54 लाख

### 2.3.10.2 आंगनबाड़ी में शाला पूर्व शिक्षा (पीएसई) किट की आपूर्ति में विलंब

बच्चों को आंगनबाड़ी में आनंदपूर्वक सीखने की प्रक्रिया से शिक्षित करने के लिए शाला पूर्व शिक्षा की किट में कठपुतलियाँ, नरम खिलौने, खेलने के लिए दर्पण और रंगमंच का सामान, प्री नंबर कार्ड, फलों, सब्जियों जानवरों के आकार वाले खिलौने, लिखने/पढ़ने वाले कार्ड, स्टोरी प्लेश कार्ड, बिल्डिंग ब्लॉक्स और गुड़िया सम्मिलित है। शाला पूर्व किट की आपूर्ति के लिए अनुमोदित लागत मूल्य आंगनबाड़ी एवं मिनी आंगनबाड़ी के लिए प्रतिवर्ष क्रमशः ₹ 3,000 और ₹ 1,500 था।

वर्ष 2015-16 के दौरान विभाग ने सभी आंगनबाड़ी और मिनी आंगनबाड़ी के लिए शाला पूर्व किट क्रय करने के लिए ₹ 14.11 करोड़ जारी किया, एवं महिला एवं बाल विकास विभाग ने सितंबर 2015 में निर्णय लिया कि सभी चर्चा हेतु चित्र, चित्र वाले कार्ड और पहेलियों की छपाई का कार्य संवाद द्वारा किया जाएगा और अन्य वस्तुएँ जैसे ब्लॉक्स, गुड़िया, जानवर/सब्जियों के आकार वाले खिलौने जिला कार्यक्रम अधिकारियों द्वारा क्रय किए जाएंगे। छपाई का कार्य आदेश विभाग ने जनवरी 2016 में दिया और आंगनबाड़ी में शाला पूर्व किट की आपूर्ति अप्रैल 2017 में हुई। इस प्रकार, कुल 18 माह के विलंब से पीएसई किट की आपूर्ति हुई थी।

शासन ने लेखा परीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा कि शाला पूर्व किट के समय पर क्रय एवं वितरण को सुनिश्चित करने हेतु प्रक्रिया को और सुदृढ़ बनाने के लिए कदम उठाए जाएंगे।

### 2.3.10.3 शाला पूर्व किट के क्रय में अर्थ दंड कम/नहीं आरोपित करना

छत्तीसगढ़ भंडार क्रय नियम 2002 के उपनियम 4.13 के अनुसार, यदि आपूर्ति समय सीमा में नहीं की जाती है तो सक्षम प्राधिकारी दो प्रतिशत प्रति माह का अर्थदंड आरोपित करेगा।

चयनित जिलों के वर्ष 2014-17 के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि 12 आपूर्तिकर्ताओं ने एक से 12 माह के विलंब से शाला पूर्व किट की आपूर्ति की थी। तथापि जिला कार्यक्रम अधिकारी द्वारा कोई अर्थदंड आरोपित नहीं किया गया था, परिणामस्वरूप आपूर्तिकर्ताओं पर ₹ 42.70 लाख (परिशिष्ट 2.3.3) कम की दंडात्मक राशि आरोपित हुई थी। इस प्रकार, विलंब की अवधि में इस किट के माध्यम से ईसीसीई गतिविधियाँ जैसे उल्लेखित हैं, नहीं दिया जा सका था।

शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (जून 2019) कि इस संबंध में संबंधित अधिकारियों को निर्देश जारी किए गये हैं।

### 2.3.11 स्वास्थ्य देखभाल एवं संदर्भित सेवाएं

#### 2.3.11.1 आंगनबाड़ी केंद्रों हेतु मेडिसिन किट की खरीदी

आईसीडीएस दिशा-निर्देशों के अनुसार, प्रत्येक आंगनबाड़ी केंद्र को बुखार, सर्दी, खांसी, कृमि संक्रमण, आदि जैसी सामान्य बीमारियों के लिए एक आवश्यक दवाई युक्त मेडिसिन किट दी जानी थी। अक्टूबर 2012 में प्रति किट लागत आंगनबाड़ी केंद्र के लिए ₹ 1,000 और मिनी आंगनबाड़ी के लिए ₹ 500 थी जिसे नवंबर 2017 में संशोधित कर वर्ष 2018-19 हेतु प्रतिवर्ष ₹ 1,500 और ₹ 750 प्रति किट किया गया।

अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ कि संचालनालय ने छत्तीसगढ़ चिकित्सा सेवाएं निगम (सीजीएमएससी) को मार्च 2014 तक परियोजना कार्यालयों में मेडिसिन किट की आपूर्ति के लिए ₹ 4.70 करोड़ मूल्य का कार्य आदेश जारी किया (जनवरी 2014) और अग्रिम के रूप में ₹ 93.36 लाख का भुगतान किया। इसके आगे, संचालनालय ने भुगतान की प्रत्याशा में मार्च 2014



में ₹ 3.77 करोड़ आहरण करके लोक खाते (के-डिपॉजिट<sup>26</sup>) में रखा। हालांकि, सीजीएमएससी एवं विभाग द्वारा वितरण का स्थान, किट में दवा की मद/मात्रा आदि मुहों का हल किये जाने में विफलता के कारण किटों की आपूर्ति लेखापरीक्षा की तारीख (अक्टूबर 2019) तक नहीं की गई थी। वर्ष 2014-19 के दौरान मेडिसिन किट की खरीदी नहीं हो पाने के कारण उक्त अवधि के दौरान वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना के अन्तर्गत भारत सरकार द्वारा अनुमोदित सहायता राशि ₹ 17.31 करोड़<sup>27</sup> का उपयोग नहीं किया गया।

नमूना जांच हेतु चयनित आंगनबाड़ी केंद्रों के भौतिक सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि मेडिसिन किटों के नहीं होने के कारण आंगनबाड़ी केंद्रों को आपात स्थिति के दौरान दवाओं की तत्काल आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पलेक्सी निधि और आकस्मिक निधि का उपयोग करना पड़ा।

निर्गम बैठक के दौरान, सरकार ने पुष्टि की कि मेडिसिन किटों की खरीद के लिए, छत्तीसगढ़ चिकित्सा सेवाएं निगम का चयन किया गया था, लेकिन उनकी खरीदी नहीं की जा सकी, एवं किटों की खरीदी 2019-20 में स्वास्थ्य विभाग के समन्वय से की जाएगी।

### 2.3.11.2 गंभीर कुपोषित बच्चों को पोषण पुनर्वास केंद्र (एनआरसी) में भेजा जाना

स्वास्थ्य जांच और वृद्धि निगरानी के दौरान बीमार और कुपोषित बच्चों को प्राथमिक/सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र (पीएचसी/सीएचसी) में भेजा गया जबकि गंभीर रूप से कुपोषित बच्चों को आगे स्वास्थ्य विभाग के साथ समन्वय से एनआरसी भेजा गया। गंभीर रूप से कुपोषित बच्चों के पोषण की स्थिति और समग्र स्वास्थ्य की निगरानी, 14 दिनों के लिए दवा, पूरक आहार और पोषण युक्त आहार के माध्यम से एनआरसी में की गई थी।

चयनित जिलों में अभिलेखों की जांच में ज्ञात हुआ कि वर्ष 2016-19 के दौरान पोषण पुनर्वास केंद्रों पर बच्चों को संदर्भित करने और उपचार में कमी हुई जैसा तालिका 2.3.9 में वर्णित है।

तालिका 2.3.9: पोषण पुनर्वास केंद्रों पर गंभीर कुपोषित बच्चों के उपचार का विवरण

जिला का नाम	कुल कुपोषित बच्चों की संख्या	गंभीर रूप से कुपोषित बच्चे	
		सीएचसी/पीएचसी पर पहचाने गये (प्रतिशत)	कुपोषित बच्चे जो एनआरसी में भर्ती नहीं हुए (प्रतिशत)
राजनांदगांव	27834	7467(27)	5498(74)
बस्तर	97442	25562(26)	21103(83)
जशपुर	49781	17256(35)	15613(90)
रायगढ़	5990	2117(35)	503(24)
कोरिया	15047	2614(17)	2475(95)
कोडागांव	11677	8652(74)	8220(95)
बिलासपुर	20919	4802(23)	3447(72)
रायपुर	16643	7046(42)	6351(88)
	<b>2,45,333</b>	<b>75,516</b>	<b>63,210(84)</b>

(स्रोत: डीपीओ द्वारा दी गयी और लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि नमूना जांच हेतु चयनित कुल आठ जिलों में वर्ष 2016-19 के दौरान सीएचसी/पीएचसी में गंभीर रूप से कुपोषित पहचाने गये कुल 75,516 बच्चों में से

<sup>26</sup> तत्काल संवितरण हेतु आवश्यक निधि को वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन की पूर्व स्वीकृति के साथ कोषालय से निकाला जा सकता है और इसे डीडीओ के के-डिपॉजिट खाता में रखा जा सकता है।

<sup>27</sup> वर्ष 2014-19 के दौरान भारत सरकार की सहायता = ₹ 4.20 करोड़+ ₹ 2.82 करोड़+ ₹ 3.00 करोड़+ ₹ 3.00 करोड़ + ₹ 4.29 करोड़ = ₹ 17.31 करोड़।

केवल 12,306 (16 प्रतिशत) बच्चों को गहन उपचार हेतु एनआरसी में भर्ती कराया गया था। एनआरसी में गंभीर रूप से कुपोषित बच्चों के उपचार में 24 से 95 प्रतिशत तक कमी रही।

निर्गम बैठक में राज्य सरकार ने कहा कि इसका मुख्य कारण दूरी एवं अन्य कारणों से माता पिता की अपने बच्चों को एनआरसी में ले जाने की अनिच्छा थी। आगे यह भी बताया कि एनआरसी को अधिक प्रभावी बनाने के लिये इसे विकेंद्रीकृत किया जाएगा।

### 2.3.11.3 विशेष आवश्यकता वाले बच्चों का पुनर्वास एवं उपचार

भारत सरकार के निर्देश (अक्टूबर 2012) के अनुसार, विभाग को आंगनबाड़ी के माध्यम से सभी विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को समेकित प्रारंभिक बाल्यावस्था देखभाल और विकास सेवाओं की सुविधा देना चाहिए। योजना के विभिन्न घटकों, यथा विकलांगता के प्रारंभिक लक्षणों की पहचान हेतु आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं/परिवारों को प्रशिक्षण देना एवं संवेदनशील बनाना, जल्द उपचार की आवश्यकता, बच्चों को सहायक डिवाइस/विशेष शिक्षा गतिविधि/पुस्तक प्रदान करना तथा पीएचसी/एनआरसी में बच्चों को संदर्भित करने हेतु राशि ₹ 2,000 प्रति छात्र का प्रावधान किया गया है। ये कार्य स्वास्थ्य, शिक्षा एवं समाज कल्याण विभाग के घनिष्ठ समामिलन में कराये जाने थे।

अभिलेखों की जांच में ज्ञात हुआ कि विभाग ने 0–6 वर्ष के विशेष आवश्यकता वाले बच्चों की पहचान के लिए दिशानिर्देश फरवरी 2015 में जारी किये थे। फिर भी विभाग द्वारा वर्ष 2014–17 के एपीआईपी में भारत सरकार द्वारा निधि की स्वीकृति के बावजूद उपरोक्त घटकों पर कोई भी व्यय नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए शासन ने बताया (जून 2019) गया कि भारत सरकार से पर्याप्त निधि प्राप्त नहीं होने के कारण कार्यवाही नहीं की गयी। फिर भी, इस संबंध में सभी स्तरों पर पुनः निर्देश दिये जाएंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विशेष आवश्यकता वाले बच्चे इस योजना में उल्लिखित विशेष देखभाल से वंचित रह गये।

## 2.3.12 अधोसंरचनात्मक व्यवस्था

### 2.3.12.1 स्वयं के आंगनबाड़ी भवन की उपलब्धता

आंगनबाड़ी केंद्र एकीकृत बाल विकास सेवाएं के अंतर्गत विभिन्न सेवाओं के प्रदाय का प्रमुख स्थल होता है। यह देखा गया कि निधि की उपलब्धता के बावजूद सभी स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों का निर्माण कार्य पूरा नहीं किया जा सका जैसा नीचे वर्णित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अक्टूबर 2019 की स्थिति में, निर्माण हेतु स्वीकृत 44,809 आंगनबाड़ी भवनों में से 38,894 (87 प्रतिशत) भवनों का निर्माण कार्य पूरा हुआ था और 5,915 (13 प्रतिशत) का निर्माण कार्य (2,138 भवन समेत जिनका निर्माण कार्य प्रारंभ नहीं किया गया था) अपूर्ण था। निर्मित 38,894 आंगनबाड़ी भवनों में से 37,407 भवनों का उपयोग आंगनबाड़ी केंद्रों के लिये किया जा रहा था तथा शेष 1,487 भवनों का, जीर्ण होने या बसाहटों से अधिक दूर होने के कारण, उपयोग नहीं किया जा रहा था।

परिणामतः, इस कार्य के लिए राशि (₹ 104.70 करोड़) की उपलब्धता के बावजूद शासन गुणवत्ता युक्त सेवा एवं बुनियादी सुविधाओं को प्रदाय करने हेतु समर्पित आंगनबाड़ी केंद्रों का निर्माण सुनिश्चित नहीं कर सका।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2019) कि आंगनबाड़ी केंद्रों के निर्माण यथाशीघ्र पूर्ण कराने के प्रयास किए जा रहे हैं।

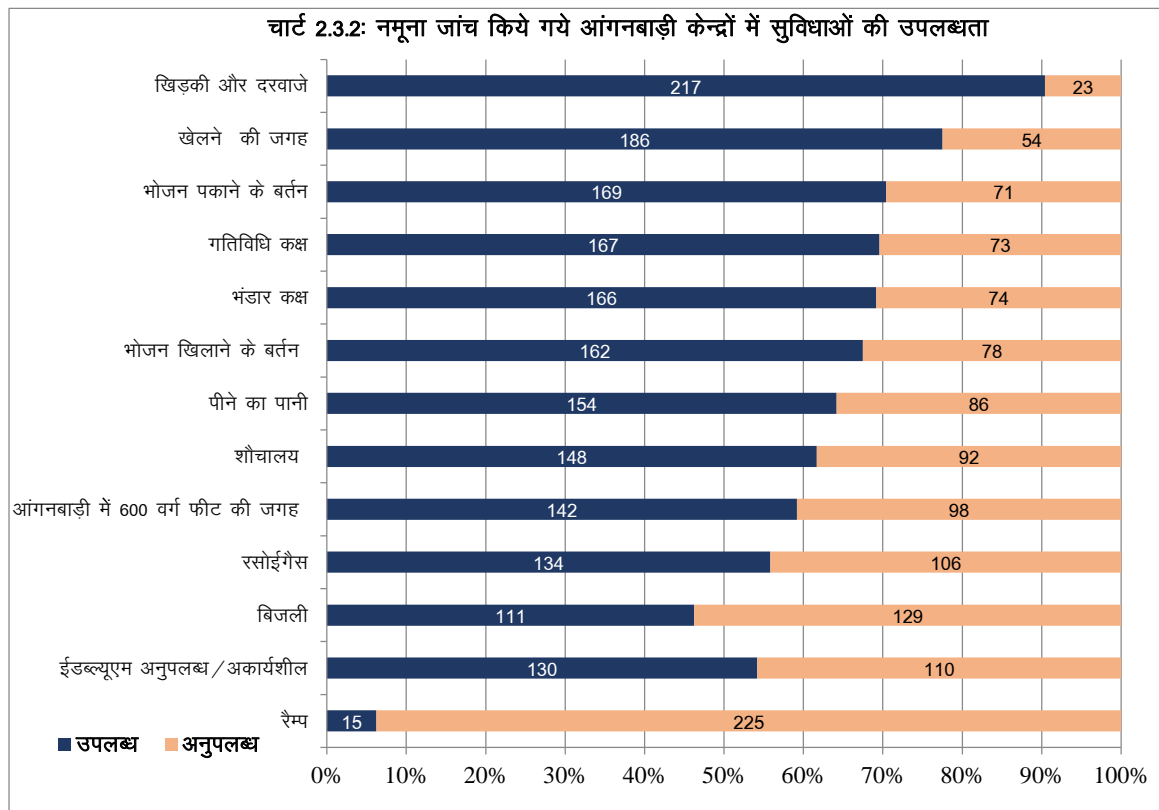
### 2.3.12.2 आंगनबाड़ी केंद्रों में बुनियादी सुविधाओं की उपलब्धता

एकीकृत बाल विकास सेवाएं योजना दिशानिर्देश के अनुसार, आंगनबाड़ी केंद्रों में अधिमानतः कम से कम 600 वर्गफीट निर्मित क्षेत्र की जगह, महिलाओं/बालकों के बैठने का अलग-अलग कक्ष, अलग किचन, भण्डार कक्ष, बाल सुलभ शौचालय, बिजली और बच्चों के लिये सभी संबंधित अधोसंरचना सहित खेलने की जगह होनी चाहिए। आगे, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2013 के प्रावधानों के अनुसार, प्रत्येक आंगनबाड़ी केंद्र में भोजन पकाने, पीने के पानी और साफ-सफाई की सुविधा होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आठ नमूना जांच चयनित जिलों में स्वयं के भवनों में संचालित 14,646 आंगनबाड़ी केंद्रों में से 2,209 (15.08 प्रतिशत) आंगनबाड़ी केंद्रों में शौचालय की सुविधा, 2,509 (17.13 प्रतिशत) में पीने के पानी, 8,105 (55 प्रतिशत) आंगनबाड़ी केंद्रों में बच्चों के लिए खेल मैदान और 9,268 (63 प्रतिशत) में बिजली की सुविधा नहीं थी।

आंगनबाड़ी परिसर में मूलभूत सुविधाओं के अभाव में लाभार्थी अस्वस्थ तथा अस्वास्थ्यकर वातावरण के संपर्क में आते हैं जो लाभार्थी में स्वास्थ्यकर आदतों से संबंधित महत्वपूर्ण व्यवहार परिवर्तन की प्रक्रिया को बाधित करने के अलावा उनके मनोवैज्ञानिक और शारीरिक विकास को बाधित कर सकता है।

9,446 लाभार्थी बच्चों को सन्निहित करने वाले 240 आंगनबाड़ी केंद्रों के अभिलेखों की जांच में ज्ञात हुआ कि आंगनबाड़ी केंद्रों में कक्ष का निर्धारित आकार, दरवाजे एवं खिड़कियां, खुली जगह, दिव्यांगों के लिए रैम्प, भण्डार कक्ष, खाना पकाने एवं खाने के पर्याप्त बर्तन, पीने का पानी, कार्यशील इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीन और एलपीजी आदि उपलब्ध नहीं थे, जैसा चार्ट 2.3.2 में दिखाया गया है।



आगे पाया गया कि 39 आंगनबाड़ी केंद्र किराए के भवन में संचालित थे, जिनमें से 16 केंद्र कच्ची झोपड़ी में सीमित जगह के साथ संचालित थे। आंगनबाड़ी केन्द्रों के भौतिक निरीक्षण के समय लेखापरीक्षा ने पाया कि कुछ केंद्र जीर्ण भवनों में संचालित किये जा रहे थे जैसा चित्र 2.3.12.2 (अ) और 2.23.12.2 (ब) में दिखाया गया है।



चित्र 2.3.12.2 (अ)– आंगनबाड़ी केन्द्र कोलानपारा (गौरेला) जीर्ण भवन में संचालित है जो बच्चों की सुरक्षा के लिए खतरा है।

चित्र 2.3.12.2 (ब) – आंगनबाड़ी केन्द्र तेंदुमुंडा (गौरेला) जीर्ण भवन (अंदर से) का उपयोग नहीं किया जा रहा था और भोजन बाहर खुले अस्थायी शेड में बनाया जाता था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (अक्टूबर-2019) कि वर्ष 2012 से पूर्व के प्राक्कलनों में बिजली का प्रावधान नहीं किया गया था। शासन ने आश्वस्त किया कि पीने के पानी की सुविधा सभी आंगनबाड़ी केंद्रों में प्रदाय की जायेगी और लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये सभी बिंदुओं पर उचित कार्यवाही की जायेगी।

### 2.3.12.3 इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीन का न्यून-उपयोग

भारत सरकार के दिशा-निर्देश के अनुसार बच्चों की वृद्धि निगरानी हेतु प्रत्येक आंगनबाड़ी केन्द्र में वजन मापने की मशीन की व्यवस्था किया जाना है। इसके अनुसार, विभाग ने जनवरी-2014 में बच्चों के वृद्धि निगरानी के लिए एकीकृत वृद्धि निगरानी पद्धति एवं चार्ज होने वाली बैटरी के साथ इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीन (ईडब्ल्यूएम) दिया जाना तय किया। कुपोषण मूल्यांकन एवं विश्लेषण के लिए उस मशीन में आंकड़ा निष्कर्षण और सर्वर पर उसे अपलोड करने हेतु एक यूएसबी स्लॉट भी था।

नमूना जांच किये गये जिलों में अभिलेखों की जांच में पता चला कि आंकड़ों के निष्कर्षण के लिए आंगनबाड़ी केंद्रों में पेनड्राइव उपलब्ध नहीं थे तथा आंकड़ों का अभिलेखन एवं निगरानी मैनुअल तरीके से किया जाता रहा। बिना बिजली वाले आंगनबाड़ी केंद्रों में मशीन को चार्ज नहीं किया जा सका। आवश्यकता महसूस होने पर अन्य जगहों से मशीनों को चार्ज किया जाता था। इस प्रकार, इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीन में उपलब्ध उन्नत सुविधाओं का पूर्णतः उपयोग नहीं किया गया था क्योंकि आंकड़ों का अभिलेखन एवं निगरानी मैनुअल तरीके से होता रहा।

नमूना जांच जिलों में 20,805 संचालित केंद्रों में से 17,845 केंद्रों में इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीन दिया गया था। इनमें से 13,513 मशीन (76 प्रतिशत) चालू थे जबकि 4,332 (24 प्रतिशत) मशीन जिनकी कुल लागत ₹ 2.16 करोड़<sup>28</sup> थी, मशीनों के मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य के लिए जिलों को राशि उपलब्ध होने के बावजूद परिचालन में नहीं थे (मार्च 2019)।

शासन ने निर्गम बैठक में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए बताया (अक्टूबर 2019) कि सौर इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीन के विकल्प का पता लगाया जाएगा।

### 2.3.13 मानव संसाधन प्रबंधन

#### 2.3.13.1 प्रशिक्षण में कमियां

योजना के दिशा-निर्देशानुसार आईसीडीएस अधिकारियों को हर दो साल में एक बार रिक्रेशर प्रशिक्षण देना था। इसके अनुसार, एकीकृत बाल विकास सेवाएं योजना में कार्यरत पदाधिकारियों की उपलब्ध संख्या के 50 प्रतिशत को प्रति वर्ष प्रशिक्षित किया जाना था।

अभिलेखों की जांच में पता चला कि योजना के अंतर्गत विभिन्न अधिकारियों/कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने हेतु, जैसा कि योजना में निर्दिष्ट है, कोई लक्ष्य तय नहीं किया गया था। वर्ष 2014-19 के दौरान बाल विकास परियोजना अधिकारियों के प्रशिक्षण लक्ष्य निर्धारण में 42 से 100 प्रतिशत, पर्यवेक्षकों के प्रशिक्षण में 15 से 85 प्रतिशत तथा आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं/सहायिकाओं में 40 से 65 प्रतिशत तक की कमी थी। साथ ही, निर्धारित किये गये लक्ष्यों को भी हासिल नहीं किया गया था तथा यह कमी बाल विकास परियोजना अधिकारियों में 44 से 90 प्रतिशत, पर्यवेक्षकों में 25 से 51 प्रतिशत तथा आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं/सहायिकाओं में दो से 100 प्रतिशत थी जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3.4 में दिया गया है।

शासन ने बताया (जून 2019) कि विभिन्न संवर्गों के लिए उपलब्ध योग्य उम्मीदवार के अनुसार रिक्रेशर प्रशिक्षण पाठ्यक्रम के आयोजन किये गये और बाल विकास परियोजना अधिकारियों को राष्ट्रीय जन सहयोग और बाल विकास संस्थान द्वारा उनके बैच के अनुसार कार्यक्रम में प्रशिक्षित किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी आईसीडीएस अधिकारियों के कौशल को समय समय पर उन्नत किया जाये, लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे।

### 2.3.14 निगरानी/अनुश्रवण

#### 2.3.14.1 आईसीडीएस अनुश्रवण एवं समीक्षा समितियाँ

भारत सरकार के परिपत्र (अक्टूबर 2010) के अनुसार आंगनबाड़ी केंद्रों में जमीनी स्तर पर प्रभावी सेवा प्रदाय हेतु अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण सुनिश्चित किया जाना था। भारत सरकार ने राष्ट्रीय स्तर से आंगनबाड़ी स्तर तक पांच स्तरीय अनुश्रवण एवं समीक्षा तंत्र स्थापित करने के लिए दिशा-निर्देश मार्च 2011 में जारी किये थे। इसके अनुसार, निर्दिष्ट भूमिकाओं का निर्वहन करते हुए योजना के प्रभावी निगरानी एवं समीक्षा सुनिश्चित करने के लिए राज्य में आईसीडीएस पर राज्य स्तरीय अनुश्रवण एवं समीक्षा समिति, जिला स्तरीय निगरानी एवं समीक्षा समिति, खण्ड स्तरीय निगरानी समिति और आंगनबाड़ी स्तरीय अनुश्रवण एवं सहायता समिति का गठन राज्य में किया जाना था।

<sup>28</sup> अकार्यशील इलेक्ट्रॉनिक वजन मशीनों की संख्या x दर = 4332 x ₹ 4977 = ₹ 2.16 करोड़।

नमूना जांच में चयनित जिलों/परियोजनाओं/आंगनबाड़ी केंद्रों में अवधि 2014-15 से 2018-19 के दौरान समितियों के गठन एवं सम्पादित कार्यों का विवरण तालिका 2.3.10 में वर्णित है।

तालिका 2.3.10: समितियों एवं उनके कार्यों का विवरण

समिति का नाम	गठन एवं बैठकों की आवृत्ति	गठन की स्थिति	आयोजित बैठकों की संख्या
राज्य स्तरीय अनुश्रवण एवं समीक्षा समिति (एसएलएमआरसी)	समिति का गठन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में 18 अन्य सदस्यों के साथ किया जाना था। इसे वर्ष में दो बार बैठक आयोजित करना था।	राज्य में समिति का गठन किया गया था लेकिन बाद में राज्य सशक्त आयोजन समिति में विलय कर दिया गया था।	राज्य सशक्त आयोजन समिति की पिछले पांच वर्ष के दौरान सिर्फ दो बैठक (अप्रैल 2014 और मार्च 2016) हुई थी।
जिला स्तरीय निगरानी एवं समीक्षा समिति (डीएलएमआरसी)	समिति का गठन कलेक्टर की अध्यक्षता में 16 अन्य सदस्यों के साथ किया जाना था। इसे वर्ष में चार बार बैठक आयोजित करना था।	इसका गठन सिर्फ चार जिलों कोण्डागांव, कोरिया, रायगढ़ एवं राजनांदगांव में किया गया था।	कोण्डागांव-19 कोरिया- अवधि 2014-19 के लिए विवरण उपलब्ध नहीं रायगढ़- निरंक राजनांदगांव- निरंक
खण्ड स्तरीय निगरानी समिति (बीएलएमसी)	समिति का गठन उपसंभागीय मजिस्ट्रेट की अध्यक्षता में 8 अन्य सदस्यों के साथ किया जाना था। इसे वर्ष में चार बार बैठक आयोजित करना था।	सभी चयनित 24 परियोजनाओं में सिर्फ छः में समिति का गठन किया गया था।	चिरमिरी-10 तिल्दा-30 माकड़ी- निरंक मनेंद्रगढ़, कोसिर एवं बैकुण्ठपुर में बैठकों का कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं है।
आंगनबाड़ी स्तरीय निगरानी एवं सहायता समिति (एएलएमएससी)	समिति का गठन ग्राम पंचायत, वार्ड सदस्य (महिला सदस्य को प्राथमिकता) की अध्यक्षता में 6 अन्य सदस्यों के साथ किया जाना था। इस समिति को प्रत्येक माह बैठक आयोजित करना था।	सभी नमूना जांच किये गये आंगनबाड़ी केंद्रों में समिति का गठन किया गया था।	89- केंद्रों में कोई बैठक नहीं। 104 केंद्र- 1 से 19 बैठक 47 केंद्र- 20 या ज्यादा बैठक (5 वर्षों में 20 या ज्यादा बैठक संकेत करता है कि समिति एक तिमाही में कम से कम एक बार बैठक करती थी)

यह देखा गया कि छत्तीसगढ़ शासन पाँच जिलों एवं 18 परियोजनाओं में आवश्यक समितियों का गठन नहीं किया था और जिला/परियोजना/आंगनबाड़ी स्तर पर बैठकें आयोजित करने में कमी थी, जैसा कि उपरोक्त तालिका में दर्शित है।

उपरोक्त को इंगित किये जाने पर विभाग ने बताया कि जिला एवं खण्ड स्तर पर समिति कार्यरत थी।



उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इन समितियों ने निर्धारित मानदण्डों के अनुसार कोई बैठक नहीं की थी।

### 2.3.14.2 आईसीडीएस पदाधिकारियों के पर्यवेक्षण में कमी

नमूना जांच में चयनित 24 परियोजना कार्यालयों के अभिलेखों की जांच में देखा गया कि वर्ष 2014-19 के दौरान केवल चार<sup>29</sup> बाल विकास परियोजना अधिकारियों ने आंगनबाड़ी केंद्रों का निरीक्षण मानक के अनुसार किया था। यह पाया गया कि वर्ष 2014-19 के दौरान चार परियोजना<sup>30</sup> कार्यालयों में अधिकारियों के निरीक्षण से संबंधित अभिलेखों का संधारण नहीं किया गया था।

पर्यवेक्षकों तथा बाल विकास परियोजना अधिकारियों द्वारा आंगनबाड़ी केन्द्रों के आधिकारिक निरीक्षण की न्यूनतम आवश्यकता का विवरण तालिका 2.3.11 में दर्शित है।

तालिका 2.3.11: बाल विकास परियोजना अधिकारियों तथा पर्यवेक्षकों द्वारा आंगनबाड़ी केन्द्रों का पर्यवेक्षण

संवर्ग	न्यूनतम आवश्यकता	टिप्पणी	न्यूनतम आवश्यकता के विरुद्ध कमी
पर्यवेक्षक	पर्यवेक्षक के क्षेत्राधिकार में संचालित आंगनबाड़ी का न्यूनतम 50 प्रतिशत प्रत्येक माह।	पर्यवेक्षकों के अधीन प्रत्येक आंगनबाड़ी में वर्ष में कम से कम 6 बार पर्यवेक्षण/निरीक्षण किया जाना चाहिए।	छ: परियोजना कार्यालयों में 20 से 78 प्रतिशत
बाल विकास परियोजना अधिकारी	100 प्रतिशत आंगनबाड़ी प्रतिवर्ष सुनिश्चित करने के लिए कम से कम 20 आंगनबाड़ी प्रति माह	एक परियोजना के अधीन प्रत्येक आंगनबाड़ी केन्द्र का संबंधित बाल विकास परियोजना अधिकारी द्वारा वर्ष में कम से कम एक बार निरीक्षण किया जाना चाहिए।	19 परियोजना कार्यालयों में 15 से 71 प्रतिशत
बाल विकास परियोजना तथा चिकित्सा अधिकारी का संयुक्त निरीक्षण	प्रतिमाह कम से कम 5 आंगनबाड़ी केंद्र और ये उपरोक्त वर्णित निरीक्षणों का भाग हो सकता है।	—	10 परियोजना कार्यालयों में 22 से 98 प्रतिशत

चयनित 240 आंगनबाड़ी केंद्रों में यह पाया गया कि संबंधित पर्यवेक्षक द्वारा 105 आंगनबाड़ी केंद्रों में और बाल विकास परियोजना अधिकारियों द्वारा 64 आंगनबाड़ी केंद्रों में वर्ष 2014-19 के दौरान मानदण्ड के अनुसार निरीक्षण नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया कि आईसीडीएस योजना के अंतर्गत सेवाओं के वितरण पर पर्याप्त पर्यवेक्षण सुनिश्चित करने के लिए कार्यवाही प्रारंभ की गई थी।

### 2.3.15 अच्छी परिपाटी : कुपोषित बच्चों के लिए अभिनव पहल

लेखापरीक्षा के दौरान नमूना परीक्षित जिलों में पायी गयी अच्छी परिपाटी का विवरण तालिका 2.3.12 में दिया गया है।

<sup>29</sup> चिरमिरी, बगीचा-2, कोसीर एवं पुसौर।

<sup>30</sup> बड़ेडोंगर, बस्तर, माकड़ी एवं मानपुर।

तालिका 2.3.12: कोरिया एवं कोण्डागांव जिलों में नई पहल का विवरण

जिले का नाम	पहल	लक्ष्य समूह	मुख्य विशेषताएं एवं उपलब्धियां
कोरिया	जागरूक महतारी स्वस्थ लड़का कार्यक्रम (जनवरी से अप्रैल 2017)	मध्यम एवं अति कुपोषित बच्चे	<ul style="list-style-type: none"> <li>स्वास्थ्य जांच, अतिरिक्त पोषक पदार्थ द्वारा पोषण एवं सलाह</li> <li>आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं का गृह भेट</li> <li>पोषण की निगरानी के लिए पोषण अनुश्रवण कार्ड (बच्चों के पालकों के लिए अभिलेख) का संधारण किया गया था</li> <li>उक्त अवधि में चिन्हित 14,758 मध्यम एवं अतिकुपोषित बच्चों में से 3,959 बच्चे सामान्य हो गये।</li> </ul>
कोण्डागांव	सुपोषण केंद्र (जनवरी 2018 से लगातार)	अति कुपोषित बच्चे	<ul style="list-style-type: none"> <li>सुपोषण केंद्र में उपचार, पोषण और निगरानी</li> <li>मुफ्त परिवहन, दवाई का वितरण और छुट्टी के समय बच्चों को कपड़ों का वितरण</li> <li>सूचना शिक्षा और संचार (आई ई सी)</li> <li>योजना के अंतर्गत कुल 1,345 अति कुपोषित बच्चों का उपचार किया गया जिसमें से 300 सामान्य और 490 मध्यम कुपोषित की श्रेणी में आ गये।</li> </ul>

निर्गम बैठक में शासन ने बताया कि जिला प्रशासनों द्वारा उठाये गये कदमों, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया है, का अध्ययन राज्य के अन्य जगहों में इसको लागू करने के लिए किया जाएगा।

### 2.3.16 निष्कर्ष

एकीकृत बाल विकास सेवाएं योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान 0-6 वर्ष के 30.72 लाख बच्चों (135.42 लाख में से) तथा 3.81 लाख (26.13 लाख में से) गर्भवती एवं शिशुवती माताओं को पूरक पोषण आहार प्रदान नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा अवधि के दौरान वास्तविक लाभार्थी की संख्या में सतत गिरावट थी। भारत सरकार द्वारा राशि की मंजूरी के बावजूद लाभार्थियों एवं आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं/सहायिकाओं दोनों के आधार प्रमाणीकरण का कार्य अब तक पूरा नहीं किया गया था।

रेडी टू ईट नमूना को भेजने में देरी या प्रयोगशालाओं से रिपोर्ट प्राप्त नहीं होना, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के मानकों से पोषण मूल्य सहनशीलता की सीमा में विचलन आदि के कारण विभाग, योजना के दिशा-निर्देशानुसार भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने में असमर्थ था। प्रारंभिक बाल्यावस्था देखभाल एवं शिक्षा (ईसीसीई) पाठ्यक्रम दो से अधिक वर्षों की देरी से लागू हुआ तथा आंगनबाड़ी केंद्रों के लिए मेडिसिन किट पिछले एक दशक से नहीं खरीदा गया था।

आंगनबाड़ी केन्द्रों में अधोसंरचना एवं उपकरणों की उपलब्धता मानकों की तुलना में कम थी तथा पीने का पानी, शौचालय, खेल का मैदान, भण्डार कक्ष, रैम्प, बिजली, खाना बनाने एवं खिलाने का बर्तन, उपयोगी शौचालय, हाथ धोने की सुविधा, खाना बनाने का उपकरण, आवश्यक दवाइयां और स्वास्थ्य निगरानी हेतु उपकरण जैसे बुनियादी सुविधाओं की कमी ने आंगनबाड़ी केन्द्रों के संचालन को गंभीर रूप से बाधित किया। 5,915 भवनों के निर्माण में देरी और 1,487 भवन केंद्र बसाहट से अधिक दूरी होने के कारण उपयोग में नहीं आने से केवल 37,407 आंगनबाड़ी केंद्र स्वयं के भवन में संचालित थे। आंगनबाड़ी केंद्रों में निगरानी की कमी थी, जैसा कि बाल विकास परियोजना आधिकारियों और पर्यवेक्षकों के क्षेत्र निरीक्षण में तीव्र कमी से स्पष्ट होता है।

### 2.3.17 अनुशंसाएं

- शासन को आंगनबाड़ी केंद्रों के युक्तियुक्तकरण की प्रक्रिया में तेजी लानी चाहिये और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी पात्र लाभार्थियों को आईसीडीएस योजना के दायरे में लाया जाये।
- शासन को पूरक पोषण का वितरण सुनिश्चित करना चाहिए तथा असफल रहने पर राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार मानकों के अनुरूप खाद्य सुरक्षा भत्ता देने का प्रावधान करना चाहिए। पूरक पोषण सुनिश्चित करने तथा खाद्य सुरक्षा भत्ता देने में हुई असफलता हेतु अधिकारियों/कर्मचारियों की जवाबदेही सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- राष्ट्रीय औसत की तुलना में राज्य में शिशु मृत्यु दर, मातृ मृत्यु दर और 5 वर्ष से कम उम्र के बच्चों की मृत्यु दर की अधिक प्रतिशतता को ध्यान में रखते हुए उसमें कमी के लिए राज्य सरकार द्वारा शीघ्रता से विशिष्ट समयबद्ध लक्ष्य तय की जानी चाहिए तथा लक्ष्य प्राप्ति के लिए सख्ती की जानी चाहिए।
- शासन को भोजन के नमूनों की जाँच हेतु गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ करना चाहिए। निर्धारित समयसीमा में नमूनों की जांच हेतु उपकरणों से सुसज्जित प्रयोगशाला शीघ्र स्थापित की जानी चाहिए तथा सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि लाभार्थियों को निर्धारित गुणवत्ता का रेडी टू ईट की आपूर्ति हो।
- एनआरसी तथा आंगनबाड़ी केंद्रों में अति कुपोषित बच्चों और विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के उपचार के लिए तत्काल कदम उठाना चाहिए और आंगनबाड़ी में मेडिसिन किट की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिये; तथा
- शासन को योजना के क्रियान्वयन की सूक्ष्म निगरानी करनी चाहिए ताकि ये सुनिश्चित हो सके कि योजना में परिकल्पित लाभ लक्षित लाभार्थियों तक पहुँचे।