

अध्याय III
अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय-III

अनुपालन लेखापरीक्षा

सरकार के विभागों/योजनाओं उनके क्षेत्र संरचनाओं के साथ-साथ स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा से संसाधन प्रबंधन में कमियाँ एवं नियमितता, औचित्य और मितव्ययिता के मानकों के अनुपालन में विफलताओं के कई उदाहरण उजागर हुए। इन्हें कंडिकाओं के रूप में व्यापक विषय शीर्ष के अधीन प्रस्तुत किया गया है। इन्हें आगामी कंडिकाओं में प्रस्तुत किया गया है।

कृषि विभाग

3.1 राष्ट्रीय बागवानी मिशन का लेखापरीक्षा

3.1.1 परिचय

कृषि मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2005-06 में राष्ट्रीय बागवानी मिशन (एन.एच.एम.) को बागवानी क्षेत्र के समग्र विकास के लिये एक केन्द्र प्रायोजित योजना के रूप में शुरू किया गया था। जिसे प्रत्येक राज्य/क्षेत्र के तुलनात्मक लाभ के अनुरूप क्षेत्र आधारित भिन्न कार्यनीतियों के माध्यम से जिसमें अनुसंधान, तकनीक संवर्द्धन, विस्तार, कटाई पश्च प्रबंधन, प्रसंस्करण एवं विपणन सम्मिलित है, प्राप्त किया जाना था। बाद में, बारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान वर्ष 2014-15 से एकीकृत बागवानी विकास मिशन (एम.आई.डी.एच.) शुरू किया गया जिसमें राष्ट्रीय बागवानी मिशन, राष्ट्रीय बांस मिशन, राष्ट्रीय बागवानी बोर्ड, नारियल विकास बोर्ड, पूर्वोत्तर एवं हिमालयीय राज्य बागवानी मिशन एवं केन्द्रीय बागवानी संस्थान, नागालैंड में चल रहे योजनाओं को एकीकृत किया गया था।

राज्य के 38 जिलों में से 23 जिलों³⁴ में एन.एच.एम. कार्यान्वित किया जा रहा था एवं मिशन की प्रमुख गतिविधियों में रोपण सामग्रियों का उत्पादन एवं वितरण, सब्जी बीज उत्पादन, नए बगीचों की स्थापना, जल स्रोतों का सृजन, संरक्षित खेती, जैविक खेती, एकीकृत कटाई-पश्च प्रबंधन एवं बाजार आधारभूत ढाँचे का निर्माण इत्यादि शामिल था।

वर्ष 2011-16 के दौरान एन.एच.एम. का कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए मुख्यालय स्तर पर प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार एवं निदेशक, उद्यान-सह-मिशन निदेशक, बिहार बागवानी विकास सोसाइटी (बी.एच.डी.एस.) एवं जिला स्तर पर 23 में से आठ³⁵ सहायक निदेशक उद्यान के अभिलेखों की नमूना-जाँच अप्रैल से अगस्त 2016 के दौरान की गयी थी।

3.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

आम परिषद (जी.सी.) नीति निरूपण निकाय है जो मिशन को समग्र दिशा तथा परामर्श देती है और इसकी प्रगति तथा कार्य निष्पादन का अनुश्रवण एवं समीक्षा करती है। राष्ट्रीय स्तर की अधिशासी समिति (एन.एल.ई.सी.) मिशन के कार्यकलापों का निरीक्षण करती है तथा एन.एच.एम. के कार्य योजनाओं का अनुमोदन करती है। राज्य स्तरीय कार्यकारी समिति (एस.एल.ई.सी.) संबंधित राज्यों के कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की देखरेख करती है जबकि जिला बागवानी विकास समिति (डी.एच.डी.सी.) परियोजना तैयार करने, जिले में मिशन की योजनाओं के क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी है।

³⁴ अररिया, औरंगाबाद, बांका, बेगूसराय, भागलपुर, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, गया, जमुई, कटिहार, खगड़िया, किशनगंज, मधुबनी, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णियाँ, रोहतास, सहरसा, समस्तीपुर, वैशाली तथा पश्चिमी चम्पारण

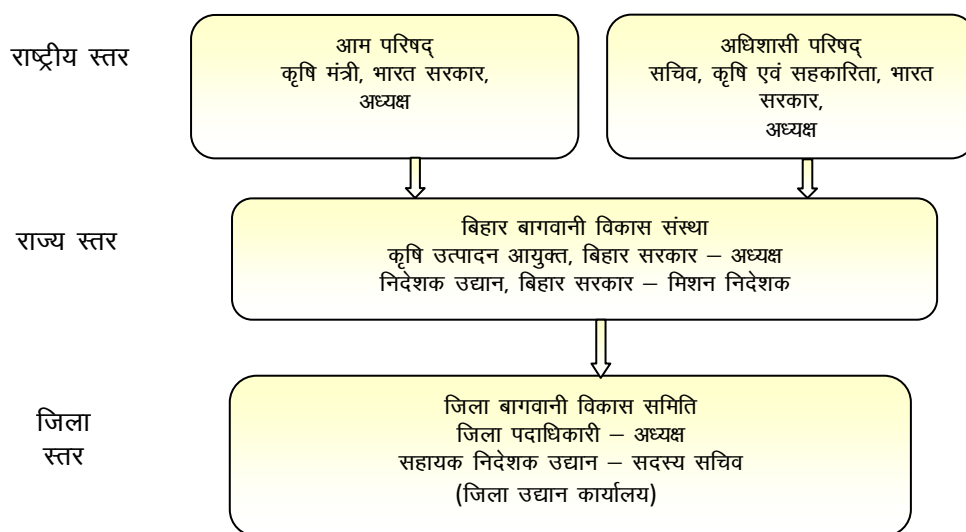
³⁵ भागलपुर, पूर्वी चम्पारण, कटिहार, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना तथा समस्तीपुर

राज्य में एस.एल.ई.सी. के कार्यों को लागू करने के लिए सोसाइटी पंजीकरण अधिनियम 1860 के अनुसार बिहार बागवानी विकास सोसाइटी (बी.एच.डी.एस.) की स्थापना अक्टूबर 2005 में की गयी थी। यह राष्ट्रीय बागवानी मिशन के लक्ष्यों एवं उद्देश्यों के लिए कार्यान्वयन एजेंसी है। बी.एच.डी.एस. के निधि के स्रोत सरकार द्वारा प्रदत्त धनराशि, सदस्यों से प्राप्त अंशदान एवं शुल्क, संस्था द्वारा उपहार की वस्तुओं से उत्पन्न धनराशि की रकम अथवा इसके द्वारा प्राप्त अनुदान एवं दान तथा संस्था द्वारा किसी अन्य प्रकार या किसी अन्य स्रोत से प्राप्त निधि शामिल हैं।

कृषि उत्पादन आयुक्त, कृषि विभाग, बिहार सरकार बी.एच.डी.एस. के अध्यक्ष हैं। एन.एच.एम. के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी संगठनात्मक ढाँचा इस प्रकार है:

चार्ट सं.-3.1.1

राष्ट्रीय/राज्य/जिला स्तर पर एन.एच.एम. की संरचना एवं रचना



(स्रोत: मिशन निदेशक, बी.एच.डी.एस. के द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

3.1.3 योजना

बिहार में राष्ट्रीय बागवानी मिशन की योजना तैयार करने (जैसे परिप्रेक्ष्य के साथ-साथ वार्षिक कार्य योजना) का दायित्व बी.एच.डी.एस. को सौंपा गया था। तदनुसार, जिलों, उप-जिलों या जिलों के समूह में बागवानी उत्पादन, क्षमता एवं माँग का निर्धारण करने के लिए बी.एच.डी.एस. द्वारा आधार-रेखा सर्वेक्षण और व्यवहार्यता अध्ययन सुनिश्चित किया जाना था। हालांकि, राज्य में एन.एच.एम. की योजना तैयार करने में कई कमियाँ थी जिसकी चर्चा निम्नलिखित कंडिकाओं में की गई है:

3.1.3.1 आधार-रेखा सर्वेक्षण

एन.एच.एम. के दिशा-निर्देशों के अनुसार बी.एच.डी.एस. को बागवानी उत्पादन, सम्भाव्यता तथा माँग की स्थिति के निर्धारण हेतु जिला, उप-जिला अथवा जिलों के एक समूह में आधार-रेखा सर्वेक्षण तथा व्यवहार्यता अध्ययनों को आयोजित करना और तदनुसार सहायता प्रदान कर अनुकूल बनाना था।

बी.एच.डी.एस. के अभिलेखों की जाँच में उद्घाटित हुआ कि बी.एच.डी.एस. द्वारा आधार-रेखा सर्वेक्षण तथा व्यवहार्यता अध्ययन का कार्य वर्ष 2005-06 से नहीं किया गया था। इसके अलावा चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना-जाँच के दौरान सहायक निदेशक उद्यान (ए.डी.एच.) ने प्रतिवेदित किया था कि बी.एच.डी.एस. द्वारा आधार-रेखा सर्वेक्षण और व्यवहार्यता अध्ययन के बारे में कोई अनुदेश जारी नहीं किया

गया था। बागवानी उत्पादन, उत्पादकता, सम्भाव्यता तथा माँग का निर्धारण करने के लिए प्रत्येक जिले के लिए क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता प्रतिवेदन मुख्यालय स्तर पर वर्ष 2011-16 के दौरान तैयार किया गया था। हालांकि यह प्रतिवेदन जिलों द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों पर आधारित नहीं था। इस प्रकार, बी.एच.डी.एस. ने नमूना-जाँचित जिलों में बागवानी उत्पादन, सम्भाव्यता एवं माँग का आकलन नहीं किया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016), के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि वर्ष 2005-06 के दौरान आधार-रेखा सर्वेक्षण किया गया था। उक्त सर्वेक्षण तथा त्रैमासिक बैठकों में जानकारी प्राप्त कर, साथ ही साथ बागवानी फसलों के वर्षवार क्षेत्र, उत्पादन एवं उत्पादकता प्रतिवेदन के आधार पर एन.एच.एम. के लिए सम्भाव्यता एवं माँग का आकलन मुख्यालय स्तर पर किया गया था। इस प्रकार नमूना-जाँचित जिलों के आँकड़ों के अभाव में जिलों की वास्तविक सम्भाव्यता को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

3.1.3.2 परिप्रेक्ष्य योजना/रणनीतिक योजना

एन.एच.एम./एम.आई.डी.एच. का संचालन संबंधी दिशानिर्देश निर्धारित करता है कि राज्य में बागवानी के समग्र विकास के लिए ग्यारहवीं और बारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के लिए कार्य योजना विधिवत् परिकल्पित करते हुए परिप्रेक्ष्य/रणनीतिक योजना और रोड मैप राज्य तैयार करेगा। यह वार्षिक कार्य योजना को तैयार करने का आधार होगा। राज्यों द्वारा निरूपित कार्यनीति तथा तरीके में स्पष्ट रूप से भूगोल तथा जलवायु पर सूचना, बागवानी विकास की सम्भाव्यता, भूमि की उपलब्धता तथा राज्य के प्रत्येक जिले में मिशन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए प्रस्तावित कार्य योजना शामिल होंगे।

बी.एच.डी.एस. के अभिलेखों की संवीक्षा में पता चला कि वर्ष 2011-16 के दौरान एन.एच.एम. के लिए परिप्रेक्ष्य योजना/रणनीतिक योजना तैयार नहीं की गयी थी। इसके अभाव में, बी.एच.डी.एस. के द्वारा परिप्रेक्ष्य योजना एवं दूरदर्शिता का लाभ हेतु कोई दीर्घकालिक योजना या रणनीति तैयार नहीं की गयी थी।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि एन.एच.एम. के लिए परिप्रेक्ष्य योजना तैयार की गयी थी लेकिन यह भारत सरकार द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था। परिप्रेक्ष्य योजना/रणनीतिक योजना के स्थान पर कृषि विभाग द्वारा कृषि रोड मैप-1 और कृषि रोड मैप-2 तैयार किया गया था। यह कृषि रोड मैप एन.एच.एम. दिशानिर्देश से व्यापक था, क्योंकि इसमें सभी 38 जिलों में कृषि के समग्र विकास को शामिल किया गया था। हालांकि रोड मैप में जिलावार लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था क्योंकि भारत सरकार द्वारा आवंटित निधि के आधार पर वर्षवार कार्य योजना तैयार की गई थी न कि परिप्रेक्ष्य योजना के आधार पर।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एन.एच.एम. के लिए भौतिक एवं वित्तीय कार्यक्रम दर्शाते हुए विशिष्ट परिप्रेक्ष्य/रणनीतिक योजना अथवा रोड मैप दिशानिर्देश के अनुसार तैयार नहीं किया गया था। आगे, एन.एच.एम. के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए प्रस्तावित जिलावार कार्य योजना का उल्लेख कृषि रोड मैप में नहीं किया गया था।

3.1.3.3 वार्षिक कार्य योजना

वार्षिक कार्य योजना पिछले हस्तक्षेपों के परिणामों पर डाटा से समर्थित किए जाने की आवश्यकता थी जिसमें क्षेत्र विस्तार के ब्यौरे, राज्य की आवश्यकता के अनुसार जल स्रोतों के विकास, समेकित पोषण प्रबंधन/एकीकृत कीट प्रबंधन और जैविक खेती को आच्छादित किया गया हो। जिला स्तर की एजेंसियों को उनकी प्राथमिकता एवं क्षमता

को ध्यान में रखते हुए वार्षिक कार्य योजना तैयार करना था तथा योजना को बी.एच.डी.एस. को प्रस्तुत करना था। इसके बदले में बी.एच.डी.एस. को राज्य के लिए एक समेकित प्रस्ताव तैयार करना था और इसे कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय, भारत सरकार को राष्ट्रीय स्तर की अधिशासी समिति (एन.एल.ई.सी.) के द्वारा विचार करने के लिए प्रस्तुत करना था।

अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि बी.एच.डी.एस. ने वार्षिक कार्य योजना तैयार किया था जो भारत सरकार के द्वारा अनुमोदन किया गया था। चयनित जिलों के अभिलेखों की जाँच में यह देखा गया कि जिला स्तर की एजेंसियों ने अपनी प्राथमिकताओं और क्षमता को ध्यान में रखते हुए बी.एच.डी.एस. को वार्षिक कार्य योजना बनाकर प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस प्रकार, वार्षिक कार्य योजना में वर्णित जिलों की प्राथमिकता एवं क्षमता विश्वसनीय जानकारी पर आधारित नहीं थी और बुनियादी ढाँचों का सृजन जिलों की आवश्यकता के आकलन के बगैर ही किया गया जैसा कि **कड़िका 3.1.5.2, 3.1.5.4, 3.1.5.5 एवं 3.1.5.7** में चर्चा किया गया है।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि त्रैमासिक बैठक में जिलों के प्राधिकारियों से जानकारी प्राप्त कर एवं भारत सरकार द्वारा प्रदत्त आवंटन को ध्यान में रखते हुए जिलों के लिए वार्षिक कार्य योजना मुख्यालय स्तर पर तैयार किया गया था। आगे, यह बताया गया कि जिला कार्यालयों का कार्यकलाप बहुत कमजोर था, इसलिए यह कार्य ऊपर से नीचे के दृष्टिकोण से किया गया था।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह सिद्ध करने के लिये कोई साक्ष्य नहीं दिया गया कि जिलों के वास्तविक प्राथमिकताओं और क्षमता के अनुरूप वार्षिक कार्य योजना तैयार की गयी थी।

अनुशंसा

राज्य में विकास के लिए प्राकृतिक क्षमता एवं तुलनात्मक लाभ वाले फसलों पर ध्यान देते हुए परिप्रेक्ष्य/रणनीतिक योजना तैयार की जानी चाहिए तथा जिला प्राधिकारियों के प्रस्तावों के आधार पर वार्षिक कार्य योजना तैयार की जानी चाहिए।

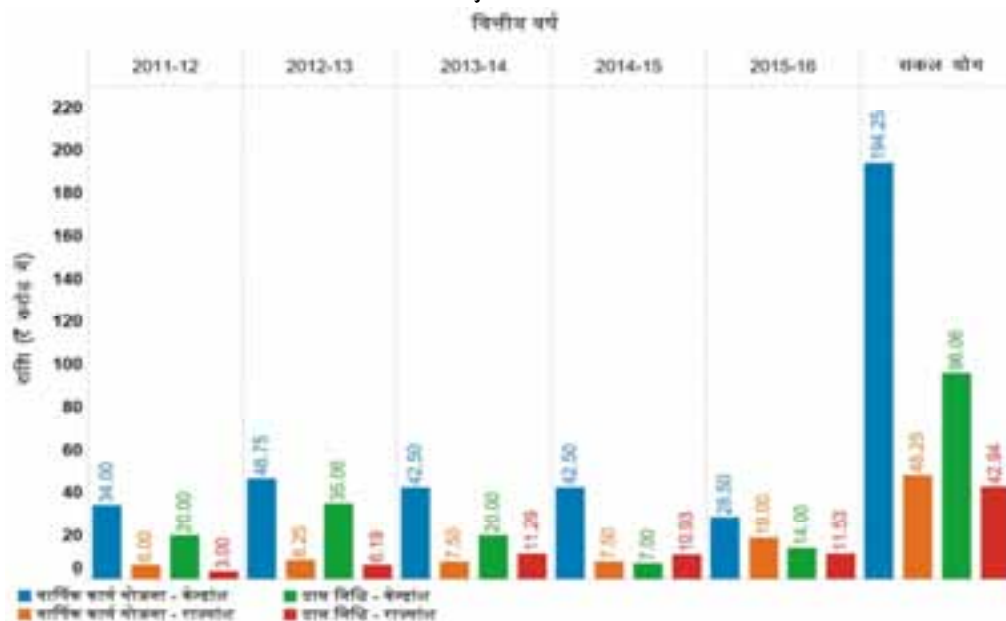
3.1.4 वित्तीय प्रबन्धन

राष्ट्रीय बागवानी मिशन एक केन्द्र प्रायोजित योजना है जिसमें भारत सरकार एवं राज्यों के बीच वित्त पोषण का अनुपात 15 नवम्बर 2015 तक 85:15 एवं इसके बाद 60:40 था।

वर्ष 2011-16 के दौरान अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के अनुसार निधियों की आवश्यकता, केन्द्रांश एवं राज्यांश के रूप में प्राप्त राशि एवं उनके विरुद्ध हुए व्यय की विवरणी चार्ट सं.- 3.1.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.1.2

वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य में एन.एच.एम. के लिए केन्द्रांश एवं राज्यांश की विमुक्ति एवं व्यय

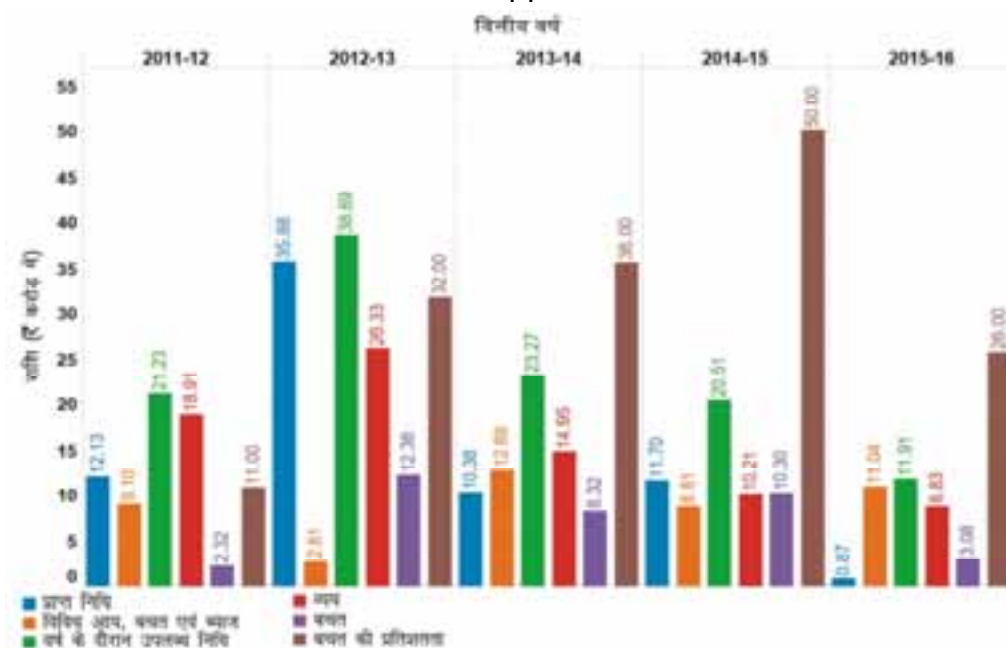


(स्रोत: मिशन निदेशक, बी.एच.डी.एस. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

चार्ट सं.-3.1.2 से स्पष्ट है कि अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के अनुसार ₹194.25 करोड़ के केन्द्रांश की आवश्यकता के विरुद्ध केवल ₹96.06 करोड़ विमुक्त की गई थी। पिछली अवधि के दौरान योजना निधियों का अल्प उपयोग केन्द्रांश की कम विमुक्ति के लिए उत्तरदायी था। इस प्रकार, वर्ष 2011-16 के दौरान ₹98.19 करोड़ के केन्द्रांश से बिहार सरकार वंचित रह गई। आगे, नमूना-जाँचित जिलों में राशि की विमुक्ति एवं उनके व्यय की स्थिति नीचे चार्ट सं.-3.1.3 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.1.3

वर्ष 2011-16 के दौरान चयनित जिलों में एन.एच.एम. के अंतर्गत राशि की विमुक्ति एवं व्यय



(स्रोत: चयनित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि अनुगामी किशतों को प्राप्त करने के लिए अधिक कागजी कार्रवाई एवं भारत सरकार को विलम्ब से उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने के कारण भारत सरकार द्वारा अनुगामी किशत की विमुक्ति नहीं की गयी। परिणामस्वरूप, भारत सरकार ने अनुमोदित वार्षिक कार्ययोजना के अनुरूप निधि को विमुक्त नहीं किया। जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि बी.एच.डी.एस. ने आवंटित राशि का भी उपयोग नहीं किया था।

यह भी देखा गया कि:

- वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य में उपलब्ध राशि के विरुद्ध बचत 29 एवं 52 प्रतिशत (परिशिष्ट-3.1.1) के बीच था, जबकि नमूना-जाँचित जिलों में यह 11 एवं 50 प्रतिशत के बीच था। निधि के उपयोग में असफलता के लिये यह तथ्य उत्तरदायी था कि अतिरिक्त राज्य टॉप-अप को बंद कर दिया गया था एवं सहायता राशि में कटौती के कारण किसान संरक्षित खेती³⁶ में रुचि नहीं ले रहे थे तथा अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं महिलाओं के लिए कर्णांकित राशि का कम उपयोग किया गया था जैसा कि कंडिका 3.1.5.2 एवं 3.1.5.11 में चर्चा की गई है।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि क्रेडिट लिंकड बैंक इंडेड सब्सिडी के कारण परियोजना आधारित गतिविधियों के लिए वित्तीय लक्ष्य की प्राप्ति नहीं की जा सकी थी। इसके अलावा, राशि के कम उपयोग के लिए सहायक स्टॉफ की कमी भी एक कारण था।

- वर्ष 2014-15 के दौरान भारत सरकार ने ₹42.50 करोड़ के केन्द्रांश के विरुद्ध ₹17 करोड़ विमुक्त किया। हालांकि, कोषागार से केवल ₹सात करोड़ की निकासी की गयी थी एवं ₹10 करोड़ की कोषागार से निकासी नहीं की जा सकी थी, क्योंकि निदेशक, उद्यान ने अनुदान की राशि के लिए वित्त विभाग से पूर्व स्वीकृति नहीं ली थी। हालांकि वर्ष 2014-15 के उपयोगिता प्रमाण-पत्र में इस राशि को अव्ययित शेष के रूप में दिखाया गया था। परिणामस्वरूप, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2015-16 में उस वर्ष के केन्द्रांश को समायोजित कर इस राशि की विमुक्ति की गई। फलस्वरूप बी.एच.डी.एस. वर्ष 2014-15 के ₹10 करोड़ के केन्द्रांश से वंचित रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों पर सहमति व्यक्त की।

- वर्ष 2015-16 के दौरान केन्द्रांश की राशि फरवरी 2016 में प्राप्ति होने के कारण कोषागार से राशि की निकासी 31 मार्च 2016 को की गई थी। हालांकि इन्हें जुलाई 2016 तक कार्यान्वयन एजेंसियों को विमुक्त नहीं किया गया था। इसके फलस्वरूप वर्ष 2015-16 के दौरान एन.एच.एम. के घटकों में केवल 42 प्रतिशत की भौतिक उपलब्धि प्राप्त की जा सकी।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने लेखा परीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं बताया कि वर्ष 2015-16 की राशि को पर्सनल लेजर एकाउंट (पी.एल.एकाउंट) में रखा गया था और इसे अब जिलों को विमुक्त किया जा रहा था।

चयनित जिलों में योजना के वित्तीय प्रबन्धन में अन्य कमियों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है:

³⁶ संरक्षित खेती के अंतर्गत शेड नेट हाउस, ग्रीन हाउस, मलचिंग तथा प्लास्टिक टनेल, चिड़िया/ओला विरोधी नेट इत्यादि के निर्माण जैसी क्रियाकलाप सम्मिलत है।

3.1.4.1 कार्यान्वयन एजेंसियों को निधि की विमुक्ति

नमूना-जाँचित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि बी.एच.डी. एस. द्वारा वर्ष 2011-16 के दौरान योजना के कार्यान्वयन के लिए ₹117.78 करोड़ के वित्तीय लक्ष्य के विरुद्ध ₹70.96 करोड़ की विमुक्ति की गयी थी। हालांकि कुल विमुक्ति में से ₹18.42 करोड़ (यथा 26 प्रतिशत) की विमुक्ति संबंधित वित्तीय वर्षों के अंतिम महीनों में की गयी थी (परिशिष्ट-3.1.2)। राशि की विमुक्ति में विलम्ब से योजना का कार्यान्वयन प्रभावित हुआ और एन.एच.एम. के अन्तर्गत जिलों के लिए निर्धारित लक्ष्य को पूरी तरह हासिल नहीं किया जा सका। पूछे जाने पर नमूना-जाँचित जिलों के ए.डी.एच. ने भी लक्ष्य की कम उपलब्धि के लिए एक कारण राशि विमुक्ति में विलम्ब को बताया। आगे बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान, सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि इसका भविष्य में ध्यान रखा जायेगा।

अनुशंसा

बी.एच.डी.एस. को राशि का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए और कार्यान्वयन एजेंसियों को राशि की विमुक्ति में विलम्ब से बचना चाहिए।

3.1.4.2 विभागीय अग्रिम

बिहार कोषागार संहिता (बी.टी.सी.) 2011 के नियम 318 में यह अनुबंधित है कि पिछले अग्रिमों को जब तक समायोजित नहीं कर लिया जाए तब तक अन्य विभागीय अग्रिम प्रदान नहीं करना चाहिए एवं विमुक्त अग्रिमों को आहरण के 12 महीने के अन्दर वसूली कर लेनी चाहिए।

नमूना-जाँचित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकटित हुआ कि बी.टी.सी. के प्रावधानों के विपरीत वर्ष 2011-15 के दौरान ₹21.96 लाख का जो अग्रिम पौधारोपण सामग्रियों के क्रय, नर्सरियों की सफाई तथा मजदूरों के मजदूरी भुगतान के लिए अधिकारी/अधिकारियों को प्रदान किया गया था, वह लेखापरीक्षा की तिथि (जुलाई 2016 तक) असमायोजित था। ए.डी.एच. द्वारा पिछले अग्रिमों के समायोजन के बिना आगे भी नियमित अंतराल पर अग्रिम प्रदान किए गए। इसके अलावा वर्ष 2011-16 की अवधि से संबंधित ₹1.01 करोड़ के अग्रिम को बिना समायोजन के ही व्यय दर्शाया गया (परिशिष्ट 3.1.3) था। चूँकि अग्रिमों को रोकड़बही में व्यय के रूप में दर्ज किया गया था, इन अग्रिमों के समायोजन का ए.डी.एच. द्वारा निगरानी नहीं किया गया था साथ ही भौतिक कार्य का कार्यान्वयन भी सुनिश्चित नहीं किया गया।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि जिला प्राधिकारियों को अग्रिमों के वसूली/समायोजन के लिए निर्देश जारी किया जाएगा।

3.1.4.3 बैंक समाधान विवरणी को तैयार करना

बी.एच.डी.एस. के निर्देशानुसार (अगस्त 2014) सभी जिलों के ए.डी.एच. को प्रत्येक माह के अन्त में रोकड़ बही और बैंक अवशेष के अंतर के सामंजन के लिए बैंक समाधान विवरणी तैयार करना था।

चार चयनित जिलों के नमूना-जाँच के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2011-16 के दौरान बैंक समाधान विवरणी तैयार नहीं किया जा रहा था और 31 मार्च 2016 को रोकड़-बही और बैंक पास बुक में ₹10.91 लाख (कटिहार), ₹37.66 लाख (मुंगेर), ₹32.86 लाख (मुजफ्फरपुर), और ₹6.81 लाख (नालंदा) का अन्तर था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि बैंक में अर्जित ब्याज के कारण रोकड़-बही और बैंक पास बुक में अंतर था और आश्वासन दिया कि इस मामले पर भविष्य में ध्यान दिया जाएगा।

3.1.4.4 निधि का विचलन

एन.एच.एम. के अन्तर्गत सहायता विमुक्ति के लिए भारत सरकार द्वारा निर्गत स्वीकृति आदेशों में वर्णित है कि अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के घटकों पर ही राशि का उपयोग किया जाना चाहिए।

ए.डी.एच., पटना के अभिलेखों की नमूना-जाँच के दौरान यह देखा गया कि एन.एच.एम. की ₹98.94 लाख की राशि को नेशनल वेजिटेबल इनीशिएटिव (एन.वी.आई.) के खाते में विचलन कर डाला गया (फरवरी 2015) और एक वर्ष के पश्चात् मुख्यमंत्री बागवानी मिशन की राशि से ₹75 लाख एन.एच.एम. के खाते में जमा किया गया (मार्च 2016) एन.एच.एम. की राशि के विचलन के परिणामस्वरूप भौतिक लक्ष्य की उपलब्धि कम हुई क्योंकि वर्ष 2014-15 के दौरान मात्र 49 प्रतिशत भौतिक लक्ष्य की उपलब्धि हुई थी। ₹23.94 लाख की अवशेष राशि को एन.एच.एम. खाते में अक्टूबर 2016 तक जमा नहीं किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि एन.वी.आई. योजना के लिए राशि की विमुक्ति ए.डी.एच. पटना को कर दी गयी थी (दिसम्बर 2016) तथा इसकी क्षतिपूर्ति कर ली जाएगी।

जवाब एन.एच.एम. के स्वीकृति आदेश के निर्देशों के अनुरूप नहीं था और इससे कुछ घटकों की उपलब्धि पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

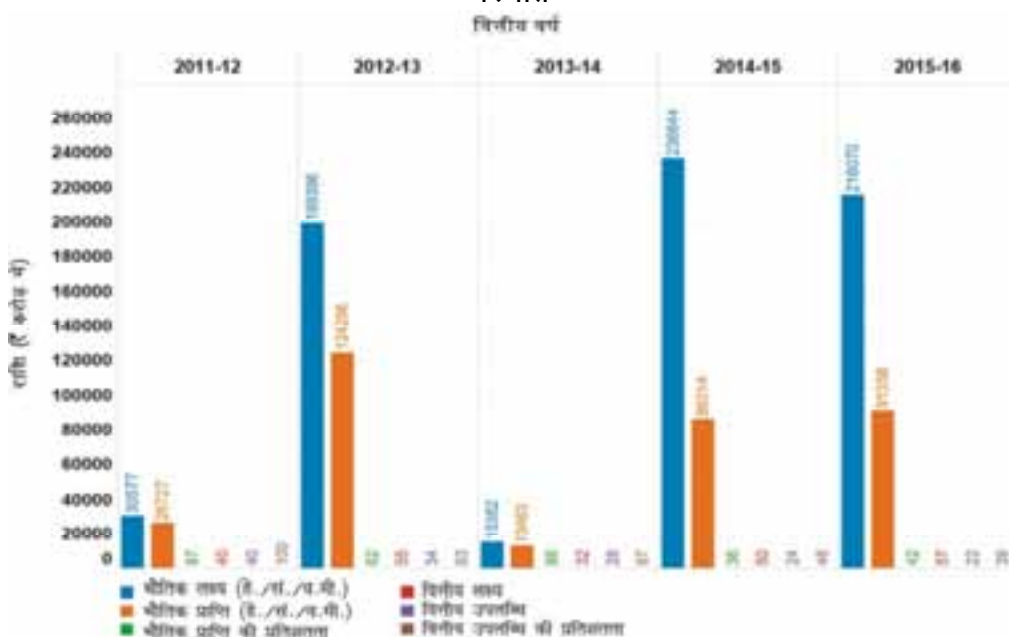
3.1.5 मिशन कार्यक्रम का कार्यान्वयन

एन.एच.एम. के घटक जैसे बागान सामग्री का उत्पादन एवं वितरण, सब्जी बीज उत्पादन, नए बगीचों की स्थापना, संरक्षित खेती, जैविक कृषि, जल स्रोतों का सृजन, एकीकृत कटाई-पश्च प्रबंधन तथा बाजार आधारभूत ढाँचे का निर्माण आदि का कार्यान्वयन राज्य में वर्ष 2011-16 के दौरान किया गया था।

राज्य में एन.एच.एम. घटकों के भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्य एवं उपलब्धि की स्थिति नीचे चार्ट सं.-3.1.4 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.1.4

वर्ष 2011-16 के दौरान एन.एच.एम. के भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्य एवं उपलब्धि की स्थिति



(स्रोत: मिशन निदेशक, बी.एच.डी.एस. द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)

चार्ट सं.-3.1.4 के विश्लेषण से पता चलता है कि भौतिक उपलब्धि का प्रतिशत 36 तथा 88 प्रतिशत के बीच जबकि वित्तीय उपलब्धियाँ 39 तथा 100 प्रतिशत के बीच थी। ब्यौरा परिशिष्ट-3.1.4 में दिया गया है।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान विभाग ने कहा कि भारत सरकार द्वारा निधि प्रवाह के अनुसार, भौतिक एवं वित्तीय उपलब्धि प्राप्त की गई है। यह भी कहा गया कि परियोजना आधारित कार्य कलाप के लिए निर्धारित लक्ष्य की उपलब्धि दर्ज नहीं की गई क्योंकि क्रेडिट लिंकड बैंक एंडेड अनुदान³⁷ में कठिनाइयाँ थी।

कार्यक्रम के कार्यान्वयन में पाई गई कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

3.1.5.1 नए बगीचों की स्थापना

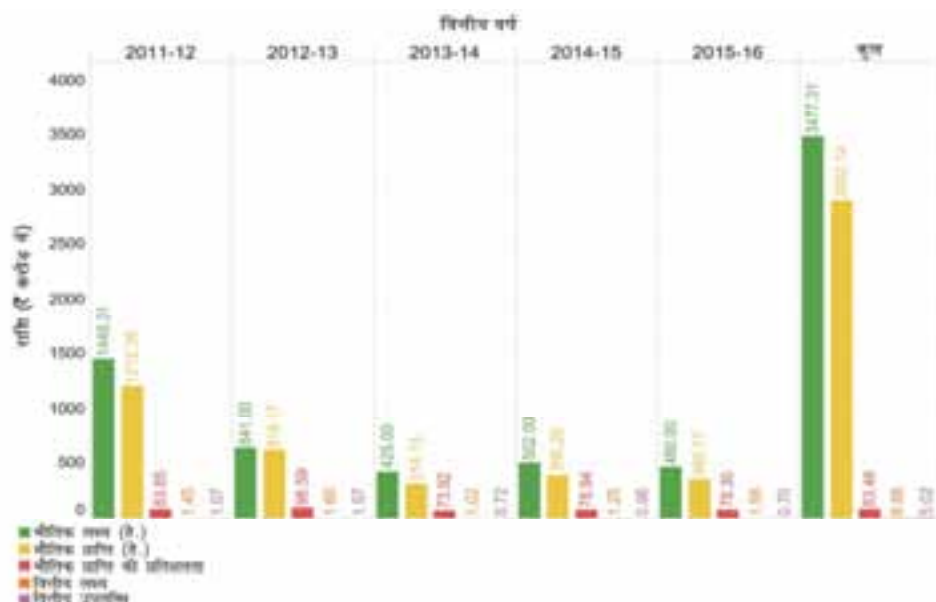
एन.एच.एम. में बागवानी फसलों की उन्नत किस्मों के अंतर्गत बड़े क्षेत्रों का आच्छादन परिकल्पित था। कृषि हेतु सहायता अधिकतम चार हेक्टेयर प्रति लाभग्राही के क्षेत्रफल हेतु होगी जो तीन वर्षों में 60:20:20 के अनुपात में प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय वर्षों में फसलों की प्रकृति के अनुसार विभाजित होगी। दूसरे वर्ष हेतु सहायता नए बागीचों के 75 प्रतिशत जीवित रहने और तीसरे वर्ष हेतु सहायता 90 प्रतिशत पौधों के जीवित रहने के अधीन होगी।

बी.एच.डी.एस. ने वर्ष 2011-12 से वर्ष 2015-16 के दौरान बारहमासी फल बागीचों के लिए भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्य निर्धारित किया था। नमूना-जाँचित जिलों में पाया गया कि बी.एच.डी.एस. द्वारा कार्यान्वयन एजेंसियों से बिना माँग आकलन के ही लक्ष्य निर्धारित किया गया था।

नमूना-जाँचित जिलों में अभिलेखों के संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि बारहमासी फल बागीचों (यथा आम, लीची, अमरुद तथा आँवला) का भौतिक उपलब्धि, वृक्षारोपण के प्रथम वर्ष के पश्चात्, वर्ष 2011-16 के दौरान निर्धारित लक्ष्य का लगभग 83 प्रतिशत था जिसे चार्ट सं.-3.1.5 में नीचे दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.1.5

बारहमासी फल बागीचों के भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्य एवं उपलब्धि



³⁷ इसका यह आशय है कि लाभार्थी को सहायता लेने के लिए राष्ट्रीयकृत बैंक/वित्तीय संस्थान से टर्म लोन लेना था। बैंक इन्डेड अनुदान का भुगतान लाभार्थी को, लोन अथवा संभाव्यता-सह-परियोजना प्रतिवेदन जैसा भी मामला हो, की शर्तों के अनुरूप परियोजना सफलतापूर्वक पूर्ण करने पर दिया जायेगा।

(स्रोत: नमूना-जाँचित जिलों का भौतिक तथा वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन)

चार्ट सं.-3.1.5 का विश्लेषण दर्शाता है कि बारहमासी फल बगीचे का लक्ष्य 3,477.31 हेक्टेयर के विरुद्ध केवल 2,902.14 हेक्टेयर क्षेत्र में स्थापित किए गए थे जबकि वित्तीय लक्ष्य ₹6.88 करोड़ के विरुद्ध खर्च केवल ₹5.02 करोड़ किया जा सका था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने भारत सरकार द्वारा गैर परियोजना आधारित गतिविधि में कटौती को लक्ष्य से कम उपलब्धि के लिए जिम्मेदार बताया। जवाब लेखापरीक्षा कथन के अनुरूप नहीं था।

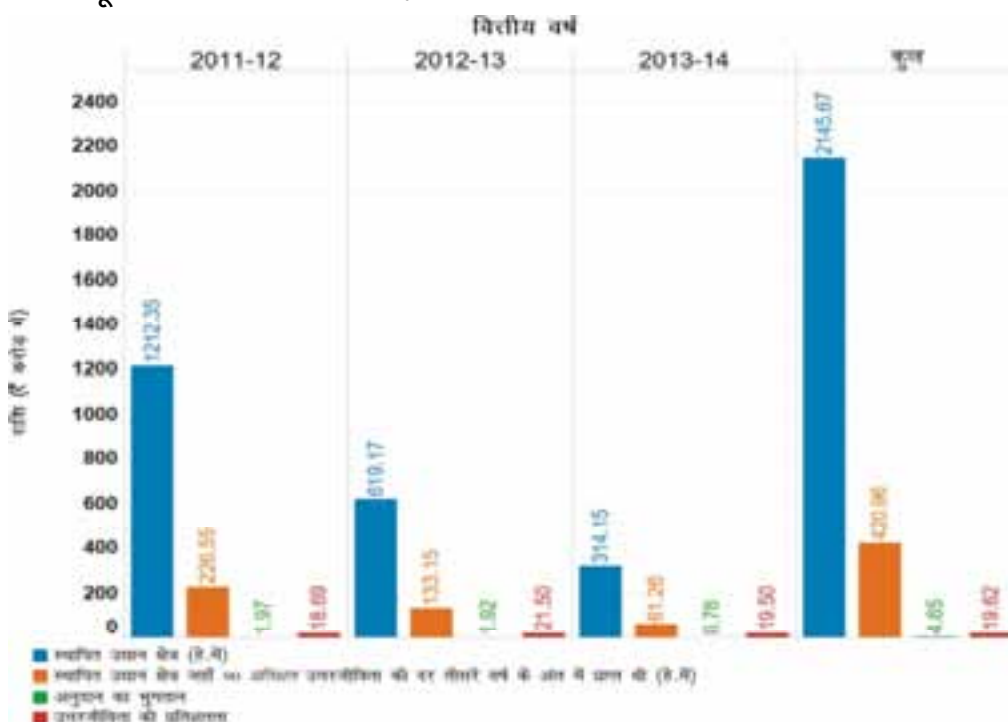
नमूना-जाँचित जिलों में अनुसूचित तीन साल के पश्चात् वृक्षारोपण की स्थिति, नए बगीचों के स्थापना में पाई गई कमियाँ तथा वृक्षारोपण के प्रभाव की स्थिति अनुवर्ती कंडिकाओं में बताई गई है:

बारहमासी फल बगीचों की उत्तरजीविता

वर्ष 2011-14 (जिस वृक्षारोपण पर तीन साल बीत चुका था) के दौरान बारहमासी फल बागीचों की उत्तरजीविता की स्थिति **चार्ट सं.-3.1.6** में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.1.6

नमूना-जाँचित जिलों में बारहमासी फल बागीचों के उत्तरजीविता की विवरणी



(बारहमासी फल में आम, लीची, अमरुद तथा आँवला शामिल है)

(स्रोत: नमूना-जाँचित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)

चार्ट सं.-3.1.6 से स्पष्ट है कि स्थापित उद्यान क्षेत्र का उत्तरजीविता काफी कम था क्योंकि निर्धारित उत्तरजीविता (90 प्रतिशत) 2,145.67 हेक्टेयर के विरुद्ध केवल 420.96 हेक्टेयर में प्राप्त की गई थी जो कुल स्थापित उद्यान क्षेत्र का केवल 19.6 प्रतिशत था। परिणामस्वरूप, केवल जीवित 19.6 प्रतिशत वृक्षारोपण के लिए भुगतान की गई अनुदान को ही पूरी तरह से न्यायसंगत माना जा सकता था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा उत्तरजीविता बहुत कम नहीं थी क्योंकि किसानों द्वारा तीसरे किस्त के लिए ए.डी.एच. को आवेदन समर्पित नहीं किया था तथा अधिकतर लाभुकों को तीसरे किस्त का भुगतान नहीं किया गया था। आगे, यह कहा गया कि बिहार कृषि विश्वविद्यालय,

सबौर के छात्रों द्वारा एन.एच.एम. के अन्तर्गत स्थापित उद्यान क्षेत्रों का सर्वेक्षण किया गया था तथा उत्तरजीविता संतोषजनक पाया गया था।

यह जबाव, नमूना-जाँचित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा दिए गए जबाव (अप्रैल 2016 से अगस्त 2016) के विपरीत था जिसमें उद्घाटित किया गया था कि कँटीले तार वाले बाड़ की कमी तथा पशुओं एवं जंगली जानवरों द्वारा वृक्षारोपण को क्षति पहुँचाने के कारण बारहमासी फल-बागीचों का उत्तरजीविता कम था।

आगे, वित्तीय वर्ष 2011-13 के दौरान कार्यावित्त उद्यान सहित कृषि विकास योजनाओं का मूल्यांकन चन्द्रगुप्त इन्स्टीच्यूट ऑफ मैनेजमेन्ट, पटना द्वारा किया गया था (अक्टूबर 2013)। इस मूल्यांकन प्रतिवेदन के अनुसार, अध्ययन के क्षेत्र के सभी जिलों (14 जिलों) में मृत्यु दर (50 प्रतिशत से अधिक) बहुत अधिक थी सिर्फ नालंदा तथा रोहतास जिलों में उत्तरजीविता 85 प्रतिशत थी। उच्च मृत्युदर के प्रमुख कारणों में, सिंचाई सुविधाओं की कमी, भटकने वाले मवेशियों द्वारा चराई तथा बाड़ की कमी आदि थे। यह लेखापरीक्षा अवलोकन की पुष्टि करता है।

पंचायती राज संस्थाओं को सम्मिलित करना

एम.आई.डी.एच. के दिशानिर्देशों के अनुसार, पंचायती राज संस्थाएं (पी.आर.आई.) अपनी विशेषज्ञता और उपलब्ध आधारभूत ढाँचा के अनुरूप कार्यक्रमों को उपयुक्त ढंग से लागू करने की प्रक्रिया में शामिल होंगी। एम.आई.डी.एच. को लागू करने की दिशा में निम्नलिखित संदर्भ में उनकी अहम भूमिका होगी:

- जिला पंचायतों के परामर्श से फसलों/मसालों और लाभान्वितों की पहचान;
- पंचायतों और ग्राम पंचायतों के माध्यम से प्रशिक्षण, विस्तार और जागरूकता; तथा
- एम.आई.डी.एच. के कार्यान्वयन की दिशा में पी.आर.आई. और ग्राम सभाओं की बैठकें आयोजित करना और संबंधित अधिकारियों को इसके निष्कर्षों की जानकारी देना।

हालांकि, नमूना-जाँचित सात जिलों³⁸ में अभिलेखों की जाँच में उद्घाटित हुआ कि जिलों के पी.आर.आई. को फसलों की पहचान, प्रशिक्षण, जागरूकता सृजन में शामिल नहीं किया गया था तथा बाद में कार्यान्वयन से सम्बन्धित जानकारी पी.आर.आई. से प्राप्त नहीं की गई थी।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा आश्वस्त किया कि पी.आर.आई. को फसलों के पहचान तथा घटकों के कार्यान्वयन में सहभागिता के लिए अनुरोध किया जाएगा।

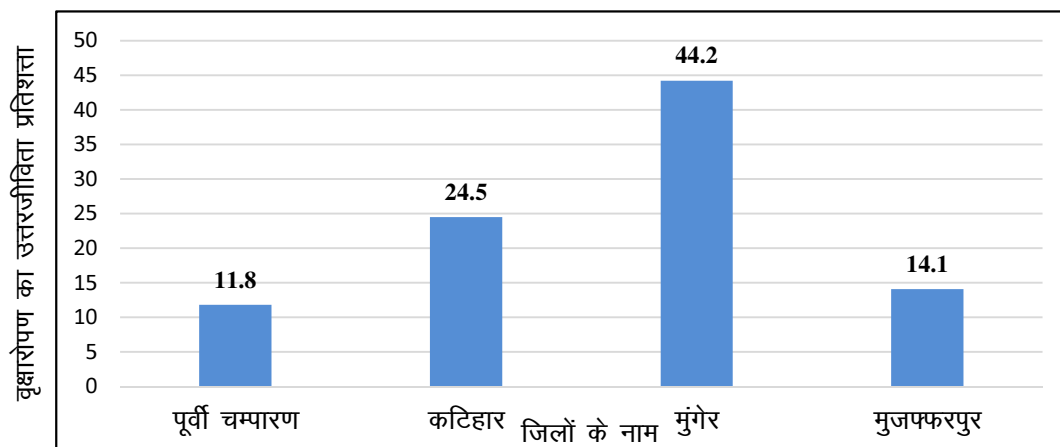
स्थल का चयन

बी.एच.डी.एस. के निर्देशानुसार (अगस्त 2014), किसानों से बागीचों की स्थापना के लिए आवेदन प्राप्त होने के पश्चात् किसानों की इच्छा, सिंचाई सुविधा की उपलब्धता तथा भूमि की प्रकृति को सुनिश्चित करने के लिए वृक्षारोपण हेतु प्रस्तावित स्थल का क्षेत्र स्तर के कर्मियों द्वारा सत्यापन किया जाना चाहिए।

चार नमूना-जाँचित जिलों में अभिलेखों की जाँच में उद्घाटित हुआ कि जिलों में वृक्षारोपण से पूर्व प्रस्तावित बागीचा स्थल का क्षेत्र सत्यापन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, वृक्षारोपण के पूर्व स्थल पर सिंचाई सुविधा और उपयुक्त भूमि सुनिश्चित नहीं किया गया, अंतः वृक्षारोपण की उत्तरजीविता वृक्षारोपण के तीन वर्षों के पश्चात् प्रभावित हुई, जिसे चार्ट सं.-3.1.7 में दर्शाया गया है:

³⁸ भागलपुर, पूर्वी चम्पारण, कटिहार, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालंदा एवं समस्तीपुर

चार्ट सं. 3.1.7
नमूना-जाँचित जिलों में वृक्षारोपण का उत्तरजीविता प्रतिशत



(स्रोत: सम्बन्धित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि वृक्षारोपण स्थल का चयन किसानों द्वारा स्वयं किया गया था तथा जो अन्य मौसमी फसलों के लिए लाभदायक नहीं था। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बी.एच.डी. एस. के निर्देशानुसार ए.डी.एच. द्वारा वृक्षारोपण के लिए उपयुक्त स्थल का चयन किया जाना था।

कलस्टर दृष्टिकोण

एन.एच.एम के दिशानिर्देश के अनुसार नए क्षेत्रों को अधिदेशित फसल के चिह्नित कलस्टरों में निकटवर्ती आधार पर लिया जाना चाहिए था तथा नए बागीचों को 10 हेक्टेयर ब्लाक से कम के पृथक खण्डों में नहीं बनाया जाना चाहिए।

छः³⁹ नमूना-जाँचित जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वृक्षारोपण के लिए नए क्षेत्रों के चयन के दौरान दिशानिर्देश के अनुसार निर्धारित कलस्टर दृष्टिकोण का पालन नहीं कर भूमि के छोटे टुकड़ों का चयन किया गया था। इस प्रकार, कलस्टर में विभिन्न फसलों को विकसित करने का विचार विफल रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया गया।

क्षेत्र विस्तार योजना का प्रभाव

बागवानी प्रक्षेत्र का समग्र विकास, बागवानी उत्पादन में वृद्धि तथा उत्पादकता में सुधार एन.एच.एम. का मुख्य उद्देश्य है। इस योजना के प्रारम्भ (जैसा कि वर्ष 2005-06) में तथा वर्ष 2011-12 से वर्ष 2015-16 के दौरान राज्य में प्रमुख बागवानी फसलों का क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता चार्ट सं.-3.1.8 से 3.1.10 में दिया गया है:

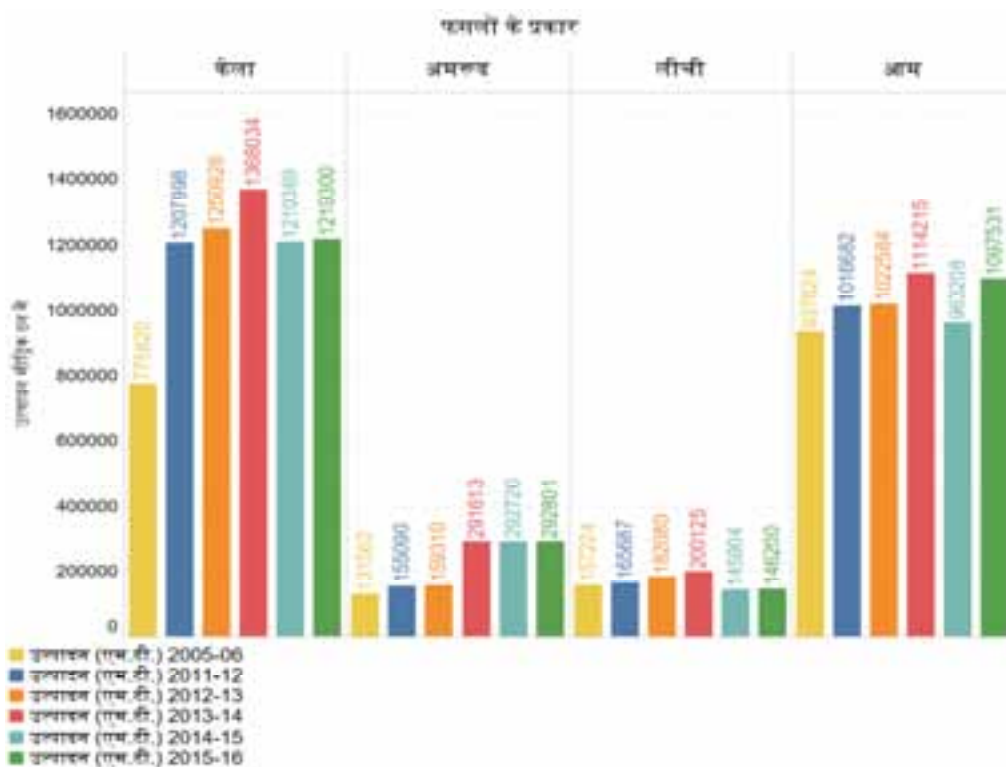
³⁹

भागलपुर, पूर्वी चम्पारण, कटिहार, मुंगेर, मुजफ्फरपुर तथा समस्तीपुर

चार्ट सं.-3.1.8
फसलों का प्रकार तथा कृषि का क्षेत्र (वर्ष 2005-06 तथा वर्ष 2011-16 के मध्य तुलना)

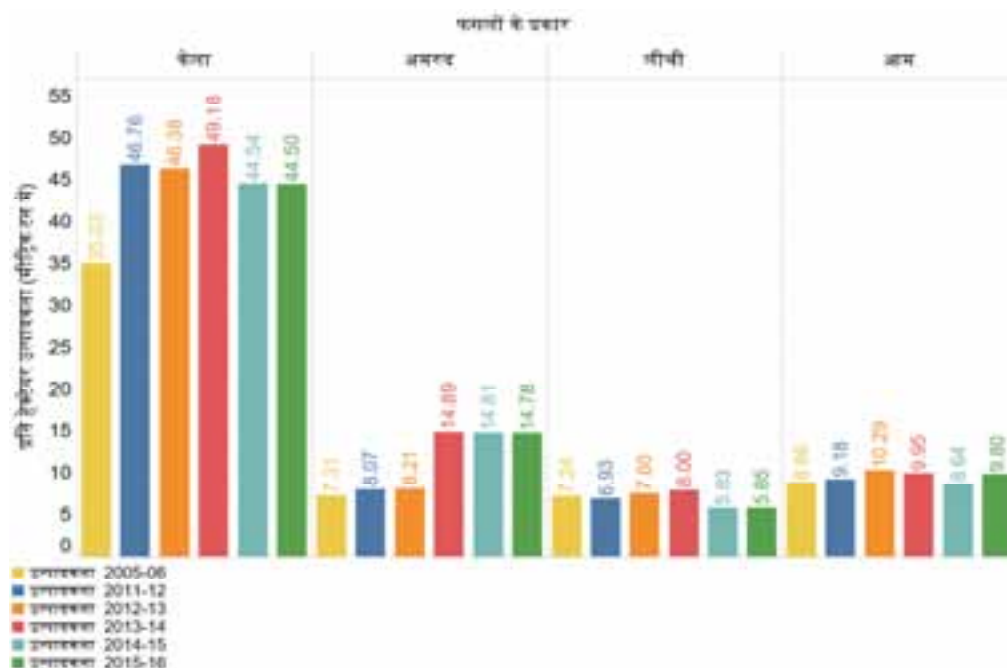


चार्ट सं.-3.1.9
फसलों तथा उत्पादन का प्रकार (वर्ष 2005-06 तथा वर्ष 2011-16 के मध्य तुलना)



चार्ट सं.—3.1.10

फसलों के प्रकार तथा उत्पादकता (वर्ष 2005-06 तथा वर्ष 2011-16 के मध्य तुलना)



(स्रोत: मिशन निदेशक, बी.एच.डी.एस. द्वारा उपलब्ध कराए गए सूचना) (केवल एन.एच.एम. जिलों से संबंधित डाटा)

चार्ट सं.—3.1.8, 3.1.9 एवं 3.1.10 से स्पष्ट है कि वर्ष 2005-06 की तुलना में वर्ष 2015-16 में सभी फसलों के आच्छादन में वृद्धि हुई थी। अमरूद, केला तथा आम का उत्पादन क्रमशः 122.56, 57.6 तथा 17.03 प्रतिशत बढ़ा था। हालांकि, लीची का उत्पादन 7.01 प्रतिशत कम हुआ था जबकि क्षेत्र में वृद्धि हुई थी। इसी प्रकार, अमरूद, केला तथा आम का उत्पादकता में क्रमशः 102.24, 27.03 तथा 10.63 प्रतिशत की वृद्धि हुई तथा लीची की उत्पादकता में 19.24 प्रतिशत की कमी हुई।

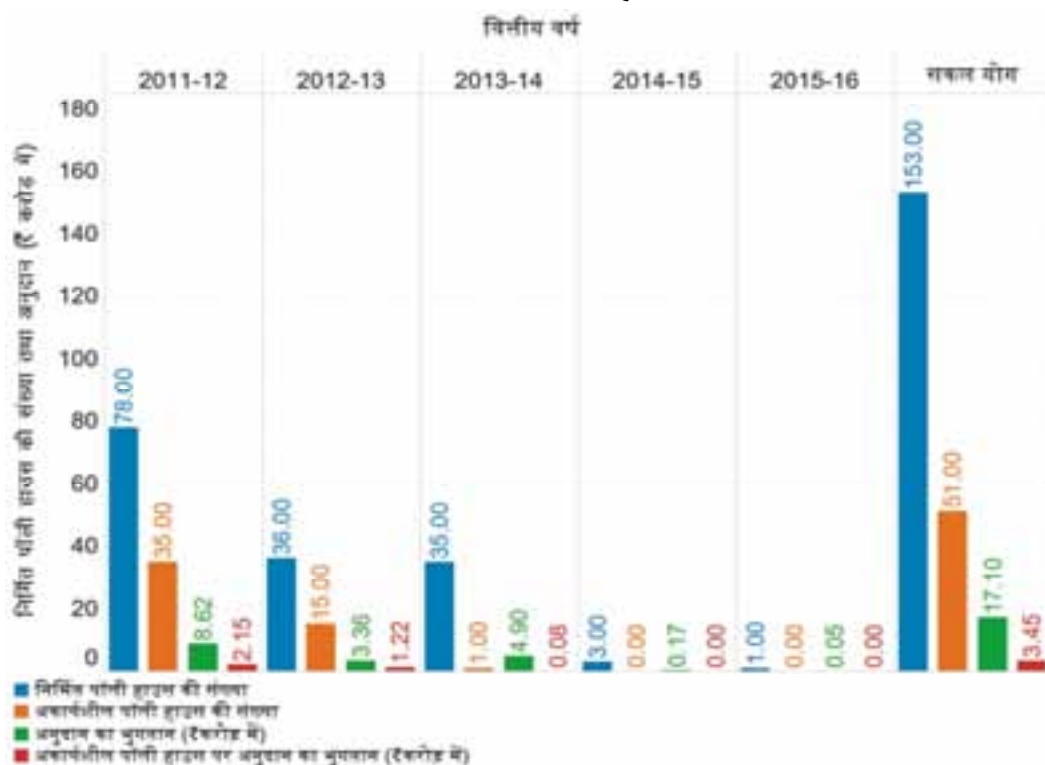
उत्पादन एवं उत्पादकता में कमी के लिए गुणवत्तापूर्ण रोपण सामग्रियों की आपूर्ति करने वाले प्रमाणिक पौधशालाओं की कमी, बिना सर्वेक्षण के पौधारोपण स्थल का चयन जिसके फलस्वरूप अपर्याप्त सिंचाई सुविधाओं का पौधों की उत्तरजीविता को प्रभावित किया जाना तथा मानव बल की कमी, जैसा कि आगे की कंडिकाओं में चर्चा की गई है, जिम्मेवार थे।

3.1.5.2 संरक्षित खेती

एन.एच.एम. का परिचालन दिशानिर्देश उत्पादकता बढ़ाने के लिए शेड नेट हाउस का निर्माण, प्राकृतिक वातायन प्रणाली (पॉली हाउस), पक्षी/वृष्टि-रोधी जाली, मलचिंग तथा प्लास्टिक टनल जैसे कार्यकलापों का प्रोत्साहन को परिकल्पित करता है। नमूना-जाँचित जिलों में अभिलेखों के संवीक्षा के दौरान पाया गया कि वर्ष 2011-16 के दौरान 153 पॉली हाउस का निर्माण किया गया जैसा कि चार्ट सं.—3.1.11 में वर्णित किया गया है:

चार्ट सं.–3.1.11

चयनित जिलों में निर्मित पॉली हाउस का विवरण



(स्रोत: नमूना-जाँचित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

उपरोक्त चार्ट सं.–3.1.11 इंगित करता है कि निर्मित 153 पॉली हाउस में से 51 (33 प्रतिशत) कार्य नहीं कर रहे थे जबकि विभाग ने इसके निर्माण के लिए ₹3.45 करोड़ के अनुदान का भुगतान किया था। इस प्रकार, संरक्षित खेती के अन्तर्गत, पॉली हाउस जो कार्यरत नहीं है पर किया गया व्यय निष्फल हुआ और तथा संरक्षित खेती के अंतर्गत पॉली हाउस के संस्थापन का प्रयोजन सिद्ध नहीं हुआ।



श्रीरामपुर खरजामा, चण्डी प्रखण्ड, नालन्दा में अकार्यरत पॉली हाउस

इसके अलावा, कार्यरत पॉली हाउस में बागवानी फसलों के उत्पादन से सम्बन्धित आँकड़े ए.डी.एच. के पास उपलब्ध नहीं थे।

पूछे जाने पर ए.डी.एच. ने जवाब दिया कि लाभुकों ने पॉली हाउस का रख-रखाव नहीं किया था तथा संरक्षित खेती में रुचि नहीं ली थी जिसके फलस्वरूप पॉली हाउस क्रियाशील नहीं थे।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि कुछ स्थानों पर पॉली हाउस अच्छी स्थिति में कार्य कर रहे थे। चूंकि बिहार में यह योजना नई थी, कुछ किसानों द्वारा पॉली हाउस को दो वर्षों तक कार्यशील रखा जा सका। किसानों को प्रशिक्षित करने के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम भी आयोजित किये गये थे, हालांकि, कुछ किसानों ने पॉली हाउस के मरम्मत की दिशा में रुचि नहीं ली।

जवाब एन.एच.एम. के दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं था क्योंकि राज्य स्तरीय एजेंसी कार्यक्रम के कार्यान्वयन के अनुश्रवण एवं समीक्षा के लिए उत्तरदायी थी।

3.1.5.3 बागान सामग्री का उत्पादन एवं वितरण

प्रमाणित नर्सरी

उत्पादन तथा अच्छी गुणवत्ता के बीज एवं बागान सामग्री का वितरण मिशन का एक महत्वपूर्ण घटक है। एन.एच.एम. दिशानिर्देश उपबंधित करता है कि गुणवत्तापूर्ण बागान सामग्रियों की आपूर्ति को सुनिश्चित करने हेतु नए स्थापित नर्सरियों का प्रमाणीकरण राष्ट्रीय बागवानी बोर्ड/राज्य कृषि विश्वविद्यालय/भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् से स्थापना के एक वर्ष के अन्दर प्राप्त किया जाना चाहिए।

बी.एच.डी.एस. के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2011-15 के दौरान 15 नर्सरियों की स्थापना ₹83.61 लाख की लागत से की गई थी लेकिन लेखापरीक्षा की तिथि (जुलाई 2016) तक इनमें से कोई भी प्रमाणित नहीं थे। नमूना-जाँचित जिलों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि:-

- जिलों में 61 प्रखण्ड नर्सरियों तथा संतति नर्सरियों में से 55 नर्सरियाँ अप्रमाणित थीं। आगे, बागान सामग्रियों का उत्पादन 10 नर्सरियों में किया जा रहा था तथा इनमें से पाँच नर्सरियाँ अप्रमाणित थी। इस प्रकार, इन नर्सरियों से आपूर्ति किए गए बागान सामग्रियाँ, अपेक्षित गुणवत्ता की नहीं हो सकती है। बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान विभाग ने कहा कि ए.डी.एच. को नर्सरियों के राष्ट्रीय बागवानी बोर्ड (एन.एच.बी.) से प्रमाणीकरण कराने हेतु निर्देश जारी किया गया था तथा मामले की आगे कार्रवाई की जायेगी। जवाब स्वीकार्य योग्य नहीं था क्योंकि एन.एच.बी. द्वारा उपलब्ध कराए गए सूचना से उद्घाटित हुआ कि चयनित जिलों से प्रमाणीकरण हेतु आवेदन प्राप्त नहीं हुआ था।
- बी.एच.डी.एस. द्वारा निर्गत (मार्च 2014) नर्सरियों के सुदृढीकरण दिशानिर्देश के अनुसार प्रखण्ड उद्यान पदाधिकारी नर्सरियों में उत्पादित बागान सामग्रियों के लिए उत्पादन एवं भण्डार पंजी के निर्धारित प्रपत्र में संधारण हेतु जिम्मेदार होंगे। अभिलेखों के नमूना-जाँच में यह पाया गया कि भागलपुर, पूर्वी चम्पारण, मुजफ्फरपुर तथा समस्तीपुर जिलों में उत्पादन एवं भण्डार पंजी का संधारण नहीं किया गया था जबकि मुंगेर, नालन्दा तथा पटना जिलों में भण्डार पंजी का संधारण वर्ष 2015-16 से किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि नर्सरी अभिलेखों के संधारण हेतु सम्बन्धित ए.डी.एच. को निर्देश निर्गत किया जायेगा।

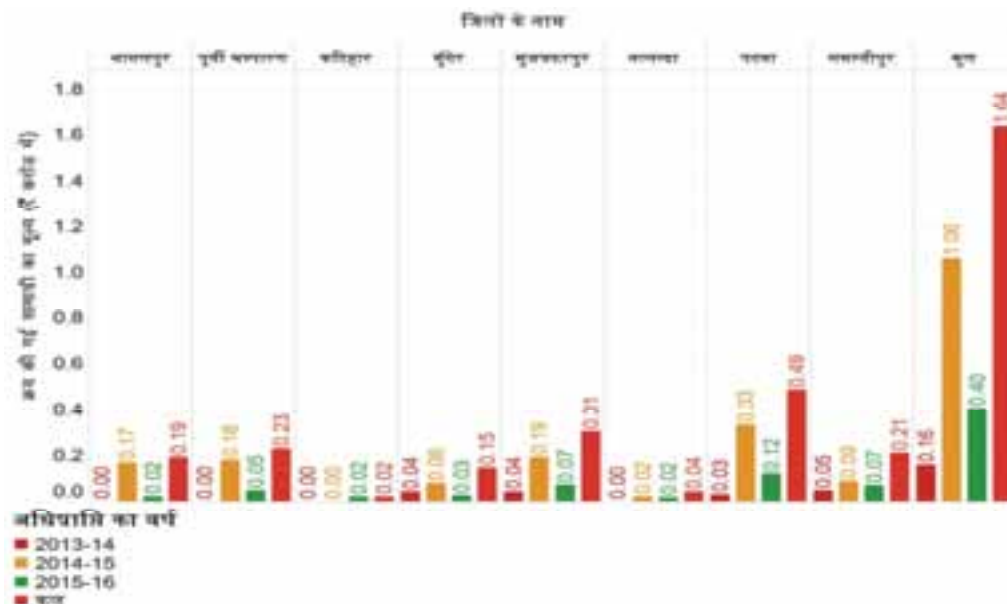
इस प्रकार, इन महत्वपूर्ण अभिलेखों के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि बागान सामग्रियों का कितनी मात्रा में उत्पादन हुआ, वितरण किया गया तथा शेष था।

बागान सामग्रियों का क्रय

बिहार वित्त (संशोधित) नियम, 2005 (बी.एफ.आर.) के अनुसार ₹25 लाख तक के प्राक्कलित समानों के क्रय के लिए सिमित निविदा पृष्ठताछ किया जाना है।

अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि नमूना-जाँचित जिलों में बी.एफ.आर. के प्रावधान का पालन नहीं हुआ था। बी.एच.डी.एस. ने कृषि विश्वविद्यालयों के प्रतिनिधियों तथा राज्य बागवानी मिशन के तकनीकी सलाहकारों से परामर्श कर बागान सामग्रियों के दर का प्राक्कलन किया था। तदनुसार, कार्यान्वयन एजेंसियों को बी.एफ.आर. के प्रावधान के अनुसार अपेक्षित कार्रवाई करना था। यह अवलोकन किया गया था कि कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा बिना निविदा आमंत्रित किए वर्ष 2013-16 के दौरान ₹1.64 करोड़ के बागान सामग्रियों का क्रय निजी नर्सरियों से अधिप्राप्ति किया गया था, जिसे चार्ट सं.-3.1.12 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.1.12
निजी नर्सरी से बागान सामग्रियों के क्रय की विवरणी



(स्रोत: संबंधित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्ध कराए गए सूचना)

लेखापरीक्षा अवलोकन के जवाब में सम्बन्धित जिलों के ए.डी.एच. ने कहा कि मुख्यालय द्वारा निर्धारित दर के आधार पर यह क्रय किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव कृषि विभाग, बिहार सरकार, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि निजी नर्सरियों से अब पौधरोपण सामग्री का क्रय नहीं किया जा रहा था।

अनुशंसा

एन.एच.एम. के अन्तर्गत स्थापित नर्सरियों से उत्पादित पौधरोपण सामग्री की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए नर्सरियों के प्रमाणन के लिए प्रयास किया जाना चाहिए।

3.1.5.4 सब्जी बीज उत्पादन

बी.एच.डी.एस. ने सब्जी के बीजों यथा फूलगोभी, टमाटर, मिर्च, बैंगन आदि के प्रसंस्करण के लिए जून 2012 से सितम्बर 2013 के दौरान ₹4.72 करोड़ की लागत पर हाजीपुर (वैशाली), बख्तियारपुर (पटना) और बिहारशरीफ (नालंदा) में तीन बीज प्रसंस्करण इकाई की स्थापना की थी। स्थापना के 15 से 29 महीने बीतने के पश्चात् विभाग ने परिचालन के लिए इन्हें बिहार राज्य बीज निगम लिमिटेड⁴⁰ (बी.आर.बी.एन. एल.) को सौंपने का निर्णय लिया (दिसंबर 2014)।

⁴⁰ बिहार राज्य बीज निगम लिमिटेड विभिन्न प्रकार के गुणवत्तापूर्ण बीजों के उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए राज्य में कम्पनी एक्ट, 1956 के अन्तर्गत पंजीकृत एक सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम है।

बी.एच.डी.एस. के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि इन तीन इकाइयों को बी.आर.बी.एन.एल. को हस्तांतरित नहीं किया गया था क्योंकि विभाग के साथ मेमोरेण्डम ऑफ अन्डरस्टैंडिंग (एम.ओ.यू.) हस्ताक्षरित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ये इकाइयाँ अपने स्थापना के समय से ही अकार्यरत रहीं।



(बिहारशरीफ, नालन्दा का बीज प्रसंस्करण इकाई)

इस प्रकार, बीज के लिए बुनियादी ढाँचे स्थापित करने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई क्योंकि सब्जी बीज का प्रसंस्करण नहीं किया जा सका और जिसके परिणामस्वरूप इन इकाइयों की स्थापना पर किया गया ₹4.72 करोड़ का व्यय अलाभकारी हुआ।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव कृषि विभाग, बिहार सरकार, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि बिहार सरकार एवं बि.आर.बी.एन.एल. के बीच एम.ओ.यू. का अभी तक अंतिम रूप नहीं दिये जाने के कारण इन इकाइयों का हस्तांतरण बि.आर.बी.एन.एल. को नहीं किया गया था।

3.1.5.5 मॉडल फ्लोरीकल्चर सेन्टर का निर्माण

एक व्यवहार्य हरे और स्वस्थ उद्योग के रूप में फूलों की खेती को बढ़ावा देने के उद्देश्य हेतु स्थानीय स्तर पर उपलब्ध संसाधनों का अधिकतम उपयोग, मानव संसाधनों के प्रभावी उपयोग, स्व-रोजगार के अवसरों को बढ़ावा देने और प्रति इकाई क्षेत्र लाभांश को अधिकतम करने के लिये राशि ₹69.07 लाख की लागत से एक मॉडल फ्लोरीकल्चर सेन्टर (एम.एफ.सी.) भागनबिगहा, नालन्दा में स्थापित (दिसम्बर 2011) किया गया था। आगे, एम.एफ.सी. को तीन वर्ष तक संचालन एवं रख-रखाव हेतु जनवरी 2012 में एक एजेंसी को प्रदान की गयी थी। एम.ओ.यू. के अनुसार, एजेंसी नीलामी घर के संचालन सहित एम.एफ.सी. की पूरी गतिविधि शुरू करने और बी.एच.डी.एस. के साथ अनुबंध राशि के रूप में प्रतिवर्ष ₹1.61 लाख जमा करने के लिए किया गया था।

ए.डी.एच., नालन्दा के अधिकारी के साथ लेखापरीक्षा द्वारा एम.एफ.सी. के संयुक्त भौतिक सत्यापन (मई 2016) के दौरान यह पाया गया कि एजेंसी द्वारा एम.एफ.सी. का रख-रखाव नहीं किया गया था और सभी पॉली हाउस और नीलामी घर क्षतिग्रस्त हो गए थे। केन्द्र में कोई पौधा उत्पन्न नहीं किया गया था और न ही किसी स्टॉफ का पदस्थापन किया गया था, फिर भी राशि ₹69.07 लाख का व्यय एम.एफ.सी. पर किया गया था, जो व्यर्थ था।



पॉली हाउस

मॉडल पलोरीकल्चर सेन्टर, भागनबिगहा, नालंदा



निलामी घर

हालांकि, एजेंसी द्वारा एम.ओ.यू. का पालन नहीं किये जाने के बावजूद विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि एम.एफ.सी. को क्रियाशील बनाने के लिए कार्रवाई किया जाएगा।

3.1.5.6 जल स्रोतों का सृजन

बागवानी फसलों में सिंचाई सुविधा सुनिश्चित करने हेतु एन.एच.एम. के अंतर्गत जल स्रोतों के निर्माण के लिए फॉर्म तालाबों/जलाशयों को प्लास्टिक/आर.सी.सी. लाईनिंग के साथ करने पर सहायता दी जानी थी। सात नमूना-जाँचित जिलों⁴¹ में एन.एच.एम. के अन्तर्गत कुल 84 तालाबों के निर्माण पर ₹71.65 लाख के अनुदान का भुगतान किया गया था।

तालाब के निर्माण से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि एन.एच.एम. के दिशानिर्देश का उल्लंघन करते हुए किसी भी तालाब का निर्माण प्लास्टिक/आर.सी.सी. लाईनिंग के साथ नहीं किया गया था। अतः ए.डी.एच. द्वारा दिया गया अनुदान अनियमित था। आगे, प्लास्टिक/आर.सी.सी. लाईनिंग के अभाव में तालाबों का बांध क्षतिग्रस्त होने का जोखिम था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन स्वीकार करते हुए कहा गया कि यह भविष्य में कार्यान्वित किया जाएगा।

3.1.5.7 एकीकृत कटाई पश्च प्रबंधन कोल्ड चेन क्षेत्र के तहत प्रदर्शन

कटाई पश्च प्रबंधन के अंतर्गत व्यवस्थापन, श्रेणी निर्धारण, पूर्व अनुकूलन, पैकेजिंग, अस्थायी भंडारण, परिवहन, वितरण, सुधार, पकाना और जहाँ जरूरी हो दीर्घकाल के लिए भण्डार इत्यादि गतिविधियाँ शामिल हैं। परियोजना उद्यमी प्रेरित और क्रेडिट लिंकड बैंक एंडेड सब्सिडी के आधार है।

बी.एच.डी.एस. के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि शीतगृह इकाइयों की आवश्यकता के सम्बन्ध में राज्य में उत्पादन से संबंधित मूल्यांकन नहीं किया गया था। 283 शीतगृह (2011-16 के दौरान 19 शीतगृह निर्मित) राज्य के 23 एन.एच.एम. जिलों में उपलब्ध थे जिसकी भंडारण क्षमता वर्ष 2014-15 में 13.50 लाख मीट्रिक टन थी। इनमें से 100 शीतगृह इकाइयाँ (35 प्रतिशत) अकार्यशील/बंद/अर्द्धनिर्मित थे। शेष 183 शीतगृह कार्यशील थे जिसकी भंडारण क्षमता केवल 9.50 लाख मीट्रिक टन थी जो वर्ष 2014-15 के दौरान राज्य में फल और सब्जी के उत्पादित मात्रा क्रमशः 30.79 लाख मीट्रिक टन और 130.67 लाख मीट्रिक टन के लिए भंडारण प्रदान करने के लिए

⁴¹ पूर्वी चम्पारण, कटिहार, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना एवं समस्तीपुर

अपर्याप्त थी। इस प्रकार, विभाग फल और सब्जियों के उत्पादन के लिए शीतगृह संरचना के बुनियादी ढाँचे को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा गया कि शीतगृहों की आवश्यकता बहुत अधिक थी। यह भी कहा गया कि ऋण पर ब्याज के बोझ की वजह, बिजली की कम आपूर्ति और उच्च संचालन लागत के कारण कुछ शीतगृह को बंद कर दिया गया। परियोजना के लिए क्रेडिट लिंकड बैंक एंडेड सब्सिडी ऋण की मंजूरी में कठिनाई के कारण उद्यमी आगे नहीं आ रहे थे।

3.1.5.8 बागवानी उत्पाद के विपणन के लिए आधारभूत ढाँचा

कटाई पश्च सुविधा के अलावा, बाजार लिंकेज का सृजन कटाई पश्च फसल की हानि को कम करने में महत्वपूर्ण हैं। एन.एच.एम. के तहत “बाजार के बुनियादी ढाँचे के निर्माण का” एक घटक है जिसके अर्न्तगत सहायता, परियोजना आधारित और क्रेडिट लिंकड बैंक एंडेड सब्सिडी है।

नमूना जाँचित जिलो के अभिलेखों के संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि ग्रामीण बाजार, अपनी मंडी या प्रत्यक्ष बाजार जैसे आधारभूत ढाँचा वर्ष 2011-16 के दौरान विभाग द्वारा स्थापित नहीं किये गये थे। बाजार के साथ सम्पक्र के अभाव में कटाई पश्च हानि हुई तथा किसानों को उपज को उचित मूल्य पर बेचने के लिए रोका गया।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि विपणन आधारित सुविधाओं की कमी के कारण किसानों को उनके उत्पादों के लिए प्रतिस्पर्धी मूल्य नहीं मिलता है। एन.एच.एम. के तहत विपणन बुनियादी ढाँचे की स्थापना के लिए प्रयास किये जा रहे हैं।

अनुशंसा

बी.एच.डी.एस. द्वारा राज्य में बागवानी उत्पादन के अनुरूप कटाई पश्च प्रबंधन के लिए ग्रामीण बाजारों तथा भंडारण सुविधाओं की स्थापना आदि पर जोर देना चाहिए।

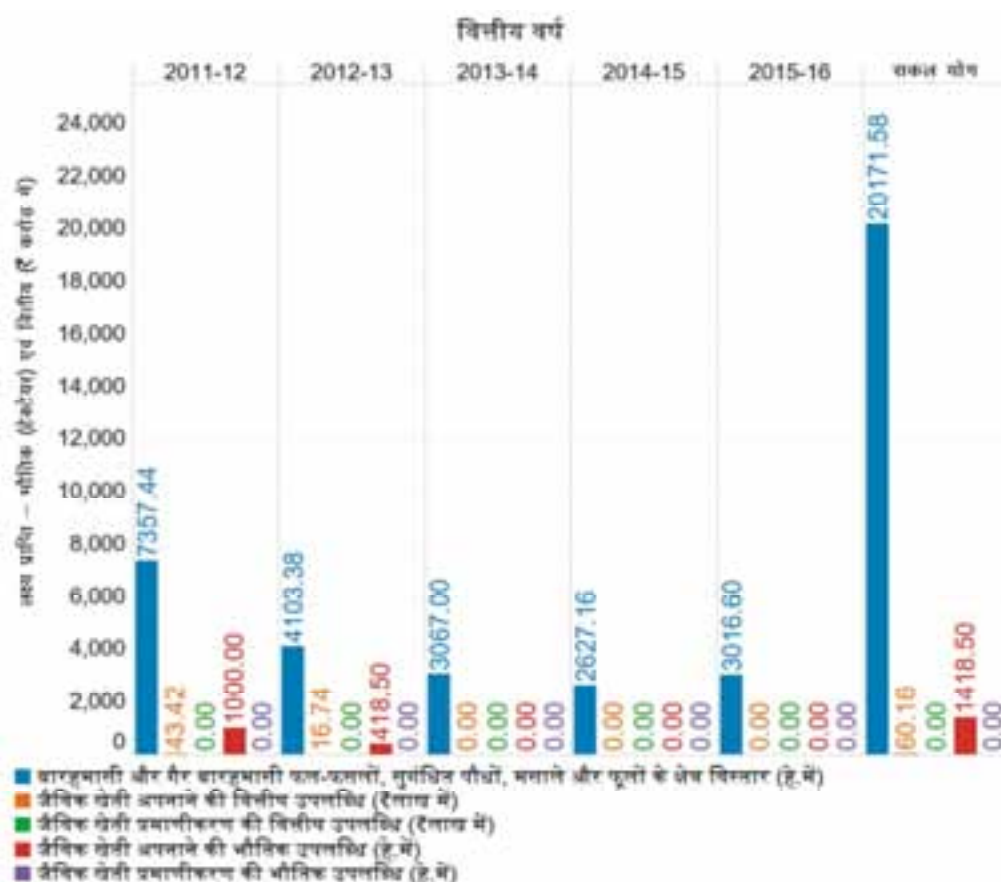
3.1.5.9 जैविक खेती

बागवानी में जैविक खेती बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि इसके पर्यावरणीय तथा आर्थिक लाभों ने कई देशों का ध्यान आकर्षित किया है। जैविक रूप से उत्पादित उत्पादों की माँग और अधिक सत् विकास हेतु कृषि तथा व्यापार के लिए नए अवसर प्रदान करता है। बारहमासी और गैर-बारहमासी फल-फसलों, सुगंधित पौधों, मसाले आदि हेतु जैविक खेती अपनाने के लिए अतिरिक्त सहायता प्रदान किया जाता है। जैविक खेती हेतु सहायता प्राप्त करने के लिए कृषि आदानों में जैविक खाद और कीटनाशकों का इस्तेमाल किया जाएगा। जैविक उत्पादों के प्रमाणीकरण के लिए सेवा प्रदाता और प्रमाणन एजेंसियों द्वारा मान्यता प्राप्त कृषि और प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण (एपीडा) को प्रलेखन की लागत को पूरा करने के लिए एन.एच.एम. वित्तीय सहायता प्रदान करता है।

राज्य में बारहमासी और गैर-बारहमासी फल-फसलों, सुगंधित पौधों, मसाले और फूलों की जैविक खेती और जैविक प्रमाणीकरण अपनाने के क्षेत्र विस्तार की स्थिति चार्ट सं-3.1.13 में दी गई है:

चार्ट सं. 3.1.13

2011-16 के दौरान क्षेत्र विस्तार, जैविक खेती और जैविक प्रमाणीकरण अपनाने की स्थिति



(स्रोत: मिशन निदेशक, बी.एच.डी.एस. द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़े)

अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि बारहमासी और गैर-बारहमासी फल-फसलों, सुगंधित पौधों, मसालों और फूलों के 20,171.58 हेक्टेयर के भौतिक उपलब्धि के विरुद्ध जैविक खेती अपनाने की भौतिक उपलब्धि 1,418.5 हेक्टेयर (7.03 प्रतिशत) थी, जबकि जैविक प्रमाणीकरण के भौतिक उपलब्धि शून्य था। इस प्रकार, वर्ष 2011-16 के दौरान बारहमासी और गैर-बारहमासी फल-फसलों, सुगंधित पौधों, मसालों और फूलों हेतु जैविक अपनाने तथा जैविक प्रमाणीकरण प्राप्त करने में विफल रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि भारत सरकार के राष्ट्रीय बागवानी मिशन के तहत जैविक खेती का लक्ष्य कम कर दिया गया और अब लक्ष्य कृषि निदेशालय से तय किया जा रहा था। जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि वर्ष 2014-15 और वर्ष 2015-16 के दौरान जैविक अपनाने और जैविक बागवानी उत्पादों के प्रमाणीकरण के लिए 2,000 हेक्टेयर का लक्ष्य अनुमोदित किया गया था। हालांकि, इस घटक के तहत उपलब्धि शून्य था। इस प्रकार, जैविक अपनाने और जैविक बागवानी उत्पादों के प्रमाणीकरण की दिशा में विभाग द्वारा कोई प्रयास नहीं किया गया था।

अनुशंसा

बी.एच.डी.एस. द्वारा जैविक अंगीकरण के साथ-साथ बारहमासी तथा गैर-बारहमासी फलों, सुगंधित पौधों, मसालों तथा फूलों के प्रमाणीकरण के लिये अतिरिक्त प्रयास किया जाए।

3.1.5.10 अनुश्रवण

वार्षिक आम बैठक और प्रबंधन परिषद् की बैठक

बी.एच.डी.एस. का उप-नियम यह निर्धारित करता है कि वार्षिक प्रतिवेदन, सोसाइटी का अंकेक्षित लेखों के साथ अंकेक्षक की लेखाओं पर विवरणी, अंकेक्षकों की नियुक्ति, मेमोरेण्डम और आर्टिकल ऑफ एसोसिएशन तथा बी.एच.डी.एस. के उप-नियम में संशोधन आदि पर विचार-विमर्श और अंगीकार करने के लिए वर्ष में कम-से-कम एक बार वार्षिक आम बैठक (ए.जी.एम.) आयोजित की जाएगी। दो लगातार ए.जी.एम. के बीच 18 कैलेण्डर माह से अधिक का अंतर नहीं होना चाहिए।

बी.एच.डी.एस. के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2005-06 में बी.एच.डी.एस. के गठन के बाद से केवल एक बार यथा, जुलाई 2013 में ए.जी.एम. आयोजित की गयी थी। इसके अलावा प्रबंधन परिषद् की बैठक आमतौर पर प्रत्येक तिमाही में आयोजित किया जाना चाहिए था। हालांकि, वर्ष 2011-16 के दौरान केवल पाँच बैठक आयोजित की गयी थी।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि बैठकों को नियमित रूप से आयोजित करने के लिए प्रयास किया जाएगा।

इस प्रकार, राज्य स्तर पर एन.एच.एम. के कार्यान्वित योजनाओं का मुख्यालय स्तर पर अनुश्रवण पर्याप्त नहीं था।

डी.एच.डी.सी. का कार्य

एन.एच.एम. के दिशानिर्देश में प्रावधान है कि जिला स्तर पर जिला बागवानी विकास समिति (डी.एच.डी.सी.), मिशन के उद्देश्यों को आगे ले जाने के लिए परियोजना निर्माण, कार्यान्वयन एवं अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी होगी।

यह देखा गया कि यद्यपि नमूना-जाँचित जिलों में डी.एच.डी.सी. गठित थी किन्तु भागलपुर और कटिहार को छोड़कर डी.एच.डी.सी. की नियमित बैठक आयोजित नहीं की गयी थी। आगे, नमूना-जाँचित जिलों के ए.डी.एच. ने निर्धारित निरीक्षणों के लिए निरीक्षण टिप्पणी तैयार नहीं किया था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने कहा कि डी.एच.डी.सी. की नियमित बैठक आयोजित करने के लिए जिला प्राधिकारी उत्तरदायी थे तथा जिला प्राधिकारियों को इस सम्बन्ध में निर्देश निर्गत किये जाएंगे।

अतः जिलों की क्षमता एवं माँग के निर्धारण एवं कार्यान्वित योजनाओं के अनुश्रवण में डी.एच.डी.सी. विफल रहा। परिमाणमस्वरूप, जिलों के लिए विभेदपूर्ण फसलों के योजना निरूपण और बागवानी उत्पादों के उचित भंडारण एवं विपणन के लिए आवश्यक बुनियादी ढाँचा एन.एच.एम. के माध्यम से तैयार नहीं किया जा सका।

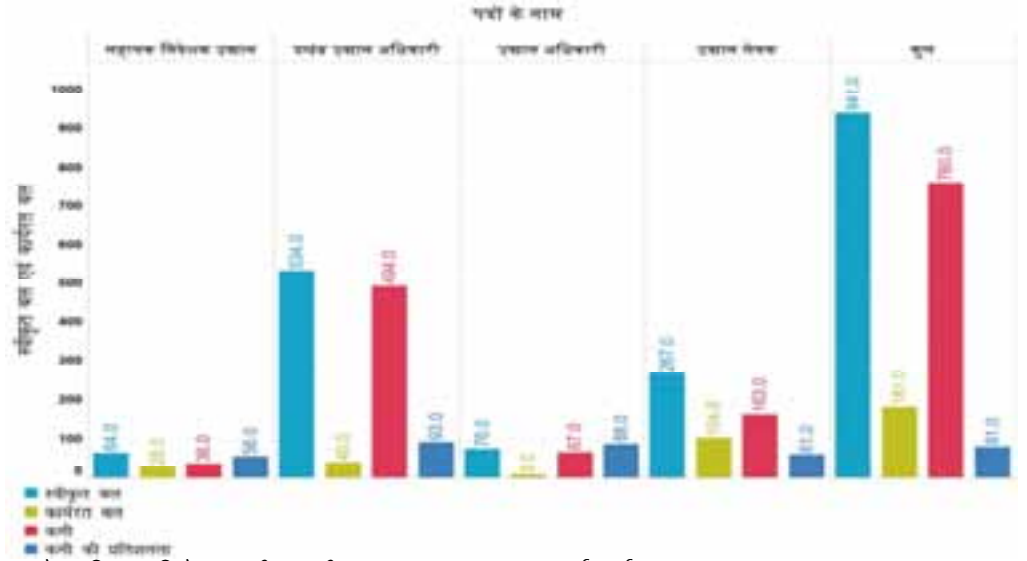
3.1.5.11 मानवशक्ति एवं अन्य मामले

मानवशक्ति की कमी

किसी संगठन के प्रभावी कार्यान्वयन, अपेक्षित मानवशक्ति की उपलब्धता तथा उपलब्ध मानवशक्ति के सही प्रबंधन पर निर्भर करता है। एन.एच.एम. के कार्यान्वयन के लिए उद्यान निदेशालय में कार्यरत अधिकारी और कर्मचारी योजना के कार्यान्वयन में लगे हुए थे। डाटा एंट्री ऑपरेटर, क्षेत्र सलाहकार एवं लेखाकार की सेवाओं को आउटसोर्स किया गया था। कृषि विभाग के कृषि समन्वयक संलग्न थे और प्रखण्ड स्तर पर क्षेत्र कार्यकर्ता के रूप में कार्य कर रहे थे। राज्य के साथ-साथ चयनित जिलों में तकनीकी स्टाफ यथा, उद्यान विभाग के क्षेत्र कार्यकर्ताओं की स्थिति चार्ट सं.-3.1.14 तथा 3.1.15 में दी गई है:

चार्ट सं.—3.1.14

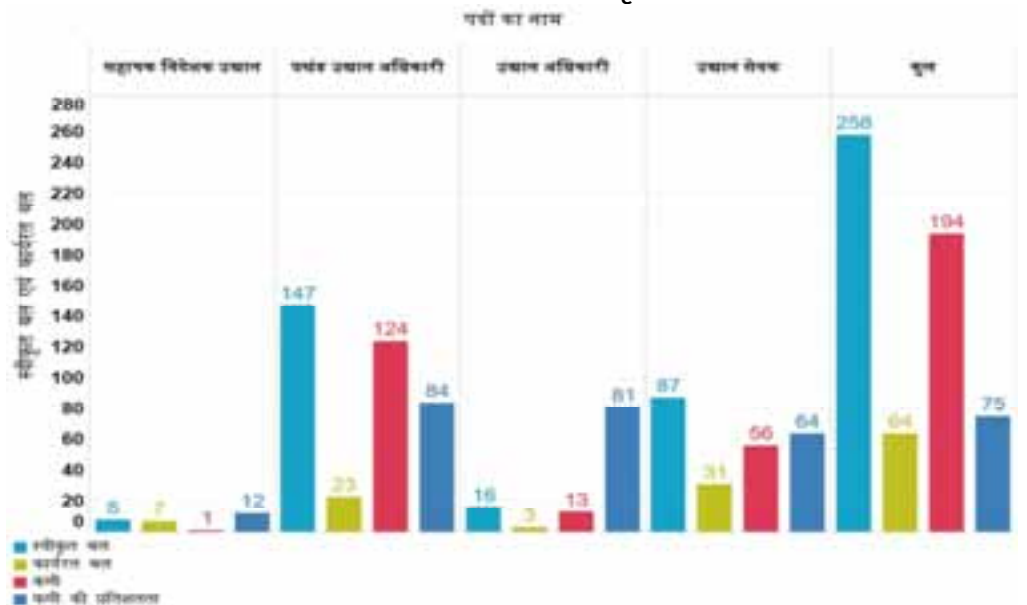
राज्य में मानवशक्ति का स्वीकृत एवं कार्यरत बल



(स्रोत: मिशन निदेशक, बी.एच.जी.एस. द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

चार्ट सं.—3.1.15

चयनित जिलों में मानवशक्ति का स्वीकृत एवं कार्यरत बल



(स्रोत: चयनित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने भी स्वीकार किया कि मानवशक्ति में कमी के कारण योजनाओं के कार्यान्वयन पर प्रभाव पड़ रहा था।

अनुशंसा

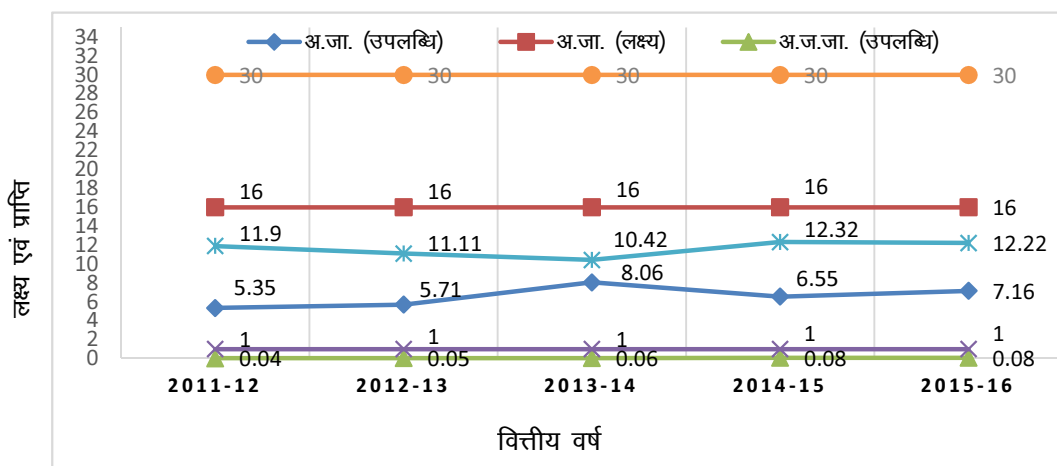
विभाग को अपेक्षित तकनीकी कार्यबल के नियुक्ति को सुनिश्चित करना चाहिए।

विशेषाधिकार से वंचित वर्गों का अल्प प्रतिनिधित्व

बिहार सरकार द्वारा अनुसूचित जाति (अ.जा.) के लिए 16 प्रतिशत, अनुसूचित जनजाति (अनु.ज.जा.) के लिए एक प्रतिशत तथा महिला लाभुकों के लिए 30 प्रतिशत विशिष्ट रूप से वित्तीय लक्ष्य निर्धारित किया गया था। कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा इन श्रेणियों के सम्बन्ध में उपलब्धि सुनिश्चित किया जाना था।

नमूना जाँचित जिलो के अभिलेखों के संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि एन.एच.एम. के अंतर्गत योजनाओं के कार्यान्वयन में विशेषाधिकार के नीचे खण्डों को प्रतिनिधित्व निर्धारित नहीं किया गया था। नमूना जाँचित जिलों में अ.जा., अनु.ज.जा. तथा महिला वर्गों के वर्ष 2011-16 के दौरान उपलब्धि की स्थिति चार्ट सं.-3.1.16 में नीचे दी गई है:

चार्ट सं.-3.1.16
अ.जा., अनु.ज.जा. तथा महिला वर्गों के वित्तीय उपलब्धि का प्रतिशतता



(स्रोत: चयनित जिलों के ए.डी.एच. द्वारा उपलब्धि कराई गई सूचना)

चार्ट सं.-3.1.16 से स्पष्ट है कि वर्ष 2011-16 के दौरान अ.जा., अनु.ज.जा. तथा महिला वर्गों से संबंधित उपलब्धि का प्रतिशत का विस्तार क्रमशः 5.35 से 8.06, 0.04 से 0.08 एवं 10.42 से 12.32 था।

बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2016) के दौरान प्रधान सचिव, कृषि विभाग, बिहार सरकार ने बताया कि अल्प भूमि स्वामित्व के कारण विशेषाधिकार से वंचित वर्गों से सम्बन्धित उपलब्धि प्राप्त नहीं की जा सकी।

3.1.6 निष्कर्ष

राज्य में परिप्रेक्ष्य योजना की तैयारी के बिना राष्ट्रीय बागवानी मिशन (एन.एच.एम.) को कार्यान्वित किया। वार्षिक कार्य योजना में जिलों में अनेक फसलों के सामर्थ्य को प्राथमिकता नहीं दी गई। इससे जिलों के विशिष्ट फसलों से सम्बन्धित योजना के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

बी.एच.डी.एस. का वित्तीय प्रबन्धन कमजोर था क्योंकि योजना की राशि के कम उपयोग तथा कार्यान्वयन एजेंसियों को विलम्ब से निधि विमुक्ति के फलस्वरूप ₹98.19 करोड़ का केन्द्रांश कम कर दिया गया था।

एन.एच.एम. निधि से स्थापित बीज प्रसंस्करण इकाइयाँ सितम्बर 2013 से अकार्य थे। कटाई पश्च प्रबन्धन के अंतर्गत पहल जैसे-बागवानी उत्पादन का विपणन, भण्डार सुविधाओं की रचना और ग्रामीण बाजार आदि का विकास राज्य की आधारभूत आवश्यकता को पूरा करने लिए पर्याप्त नहीं थी। नए बागों के क्षेत्र विस्तार के लिए राष्ट्रीय बागवानी मिशन के अंतर्गत अनुदान की स्वीकृति बिना, वृक्षारोपण स्थल, कलस्टर दृष्टिकोण के अंगीकरण की आवश्यकता और पंचायती राज संस्थाओं की भागीदारी की उपयुक्ता का आकलन किया गया था। वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य में जैविक खेती के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा निर्धारित क्षेत्र विस्तार मात्र सात प्रतिशत था जो कि नाममात्र था, जबकि इस दौरान राज्य में जैविक प्रमाणीकरण का थोड़ा भी कार्य नहीं किया गया था।

शिक्षा विभाग

3.2 मध्याह्न भोजन योजना के संचालन का लेखापरीक्षा

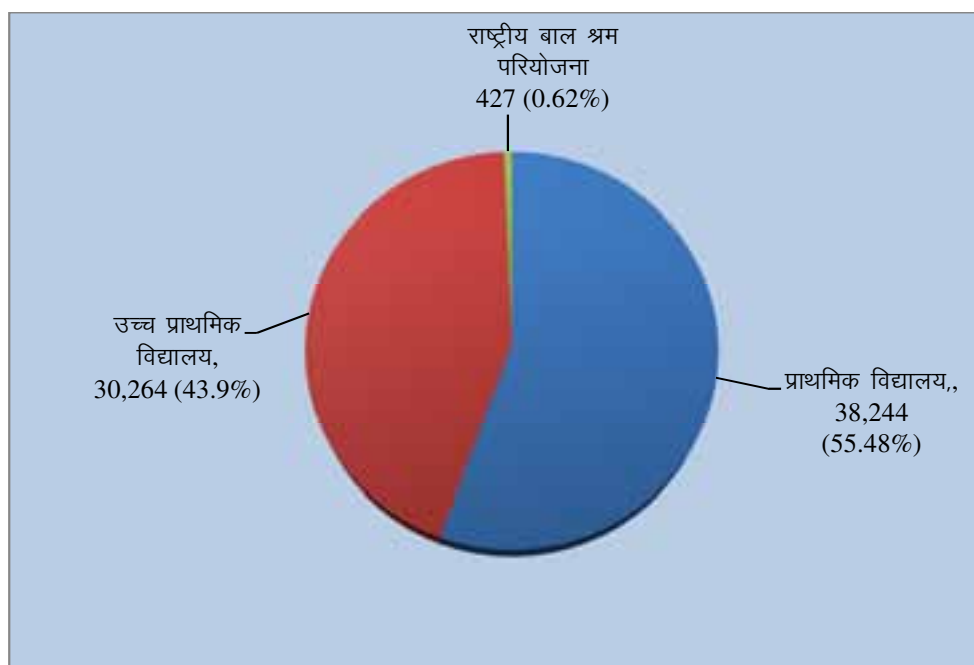
3.2.1 परिचय

नामांकन में वृद्धि, प्रतिधारण एवं बच्चों की उपस्थिति तथा उनके पोषण स्तर में बढ़ोतरी के माध्यम से प्राथमिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण को बढ़ावा देने के लिए भारत सरकार (भा.स.) ने प्राथमिक शिक्षा का पोषाहार सहायता राष्ट्रीय कार्यक्रम (मध्याह्न भोजन योजना) का शुभारंभ (अगस्त 1995) में किया। बिहार में मध्याह्न भोजन योजना का शुभारंभ जनवरी 2005 में कक्षा I से V तक में पढ़ने वाले बच्चों के लिए किया गया था जिसे वर्ष 2008-09 से विस्तारित करके कक्षा VI से VIII तक में पढ़ने वालों बच्चों के लिए कर दिया गया। इस योजना में, तैयार किया हुआ भोजन कक्षा I से V तक में पढ़ने वाले बच्चों के लिए कम-से-कम 450 किलो कैलोरी और 12 ग्राम प्रोटीन प्रति मील तथा कक्षा VI से VIII तक में पढ़ने वालों बच्चों के लिए 700 किलो कैलोरी और 20 ग्राम प्रोटीन प्रति मील और पर्याप्त मात्रा में सूक्ष्म पोषक तत्व को उपलब्ध कराने पर जोर दिया गया था।

मध्याह्न भोजन योजना राज्य के 68,935 विद्यालयों सहित राष्ट्रीय बाल श्रम परियोजना⁴² (एन.सी.एल.पी.) के 427 विद्यालयों में संचालित की जा रही है। इन विद्यालयों में, मार्च 2016 तक 1.39 करोड़ छात्रों ने मध्याह्न भोजन योजना का लाभ उठाया। चार्ट सं.-3.2.1 में ब्यौरा दिया गया है:

चार्ट सं.-3.2.1

विद्यालयों की संख्या जहाँ बच्चों को मध्याह्न भोजन प्रदान की जाती है
(कुल 68,935 विद्यालय)



(स्रोत: मध्याह्न भोजन योजना निदेशालय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

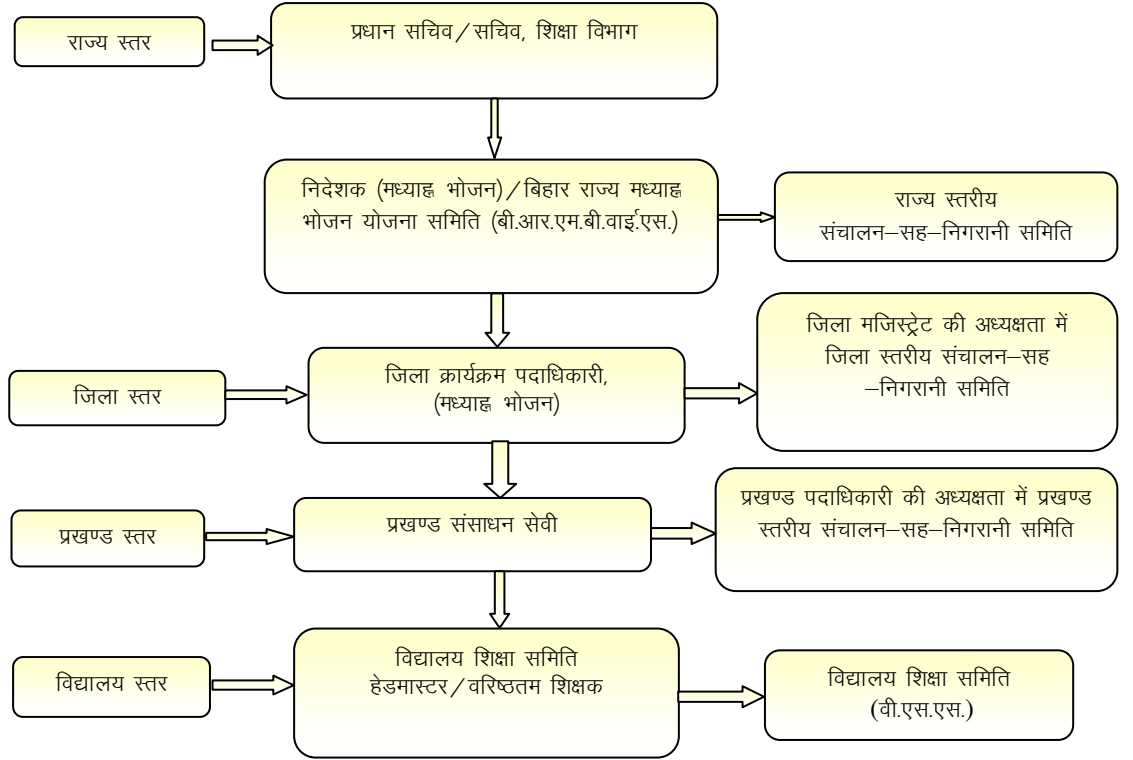
⁴² एन.सी.एल.पी. आवासीय विद्यालय श्रमिकों को शिक्षा प्रदान कर, समाज की मुख्य धारा में शामिल करने के लिए खोला गया है।

3.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

राज्य में मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन के लिए संस्थागत व्यवस्था चार्ट सं.-3.2.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.2.2

मध्याह्न भोजन योजना के क्रियान्वयन के लिए संस्थागत व्यवस्था



(स्रोत: मध्याह्न भोजन निदेशालय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

3.2.3 कार्य-क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

वर्ष 2011-16 की अवधि के दौरान मध्याह्न भोजन योजना के संचालन का लेखापरीक्षा, मुख्यालय स्तर पर शिक्षा विभाग (शि.वि.), मध्याह्न भोजन निदेशालय एवं बिहार राज्य मध्याह्न योजना समिति⁴³ (बी.आर.एम.बी.वाई.एस.), राज्य के 38 जिलों में से चयनित 11 जिलों के इकाइयों एवं नमूना-जाँचित जिलों के 135 चयनित विद्यालयों के अभिलेखों के नमूना जाँच के द्वारा अप्रैल से अगस्त 2016 के बीच किया गया।

जिलों का चयन प्रोबेवलिटी प्रोपोर्शनेट टू साईज विदआउट रिप्लेसमेंट (पी.पी.एस.डब्ल्यू.ओ.आर.) पद्धति से किया गया है और विद्यालयों का सिंपल रैंडम सैम्पलिंग विद रिप्लेसमेंट (एस.आर.एस.डब्ल्यू.आर.) पद्धति के आधार पर चयनित किया गया। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में अभिलेखों का विश्लेषण, लेखापरीक्षा प्रश्नों का जवाब, प्रोफार्मा और प्रश्नावली के माध्यम से सूचना का संग्रह, 132 विद्यालयों⁴⁴ का संयुक्त भौतिक सत्यापन और 660 माता-पिता/बच्चों के साथ लाभार्थी सर्वेक्षण को शामिल किया गया।

⁴³ राज्य में मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन के लिए एक समिति, बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति का गठन (मई 2008) बिहार सरकार द्वारा किया गया है।

⁴⁴ शेष तीन विद्यालयों का दौरा बाढ़/भारी बारिश के कारण आने-जाने की समस्या के चलते नहीं किया जा सका।

3.2.4 योजना

इस योजना के मार्गदर्शिका (सितम्बर 2006) के अनुसार, विद्यालय स्तर पर संधारित सूचना के आधार पर और प्रखण्ड, जिला एवं राज्य स्तर पर सूचना एकत्रित कर राज्य द्वारा वार्षिक कार्य योजना एवं बजट तैयार किया जाना चाहिए। जिला प्राधिकारियों द्वारा संबंधित प्रखण्डों के प्रखण्ड संसाधन सेवी से एकत्रित सूचना, जो विद्यालयों से एकत्रित की गई थी को प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) में दर्ज किया गया। वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में नामांकन के साथ मध्याह्न भोजन योजना का लाभ उठाने वाले बच्चों की अनुमानित संख्या, पिछले वर्ष के दौरान मध्याह्न भोजन योजना का लाभ उठाने वाले बच्चों की औसत संख्या, विद्यालयों के लिए प्रत्याशित कार्य दिवसों की संख्या आदि जिलावार शामिल रहता है। केन्द्रीय सहायता की विमुक्ति के लिए राज्य द्वारा वार्षिक कार्य योजना एवं बजट तैयार कर, कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड (पी.ए.बी.) मानव संसाधन विकास मंत्रालय, भारत सरकार (एम.ओ.एच.आर.डी.) के समक्ष रखा जाता है।

वार्षिक कार्य योजना एवं बजट वास्तविक नहीं थे, जिसके परिणामस्वरूप मध्याह्न भोजन के संचालन के द्वारा राज्य की आवश्यकताओं को ठीक से संबोधित नहीं किया जा सका।

अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि राज्य के वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में प्रतिबिंबित संस्थानों की संख्या, नामांकन, आपूर्ति की गई भोजन की कुल संख्या और कार्य दिवसों की संख्या जिसमें मध्याह्न भोजन वितरित किये गये थे, जिलों के वार्षिक कार्य योजना एवं बजट के अनुरूप नहीं थी। अंतर का कारण राज्य के वार्षिक कार्य योजना एवं बजट को राज्य द्वारा संकलित एम.आई.एस. आँकड़ों के आधार पर तैयार किया जाना था।

इस प्रकार, मध्याह्न भोजन योजना निदेशालय का वार्षिक कार्य योजना एवं बजट विश्वसनीय नहीं था और परिणामस्वरूप, मध्याह्न भोजन योजना के संचालन के द्वारा राज्य की आवश्यकताओं को ठीक से संबोधित नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, 33 से 57 प्रतिशत नामांकित बच्चों मध्याह्न भोजन योजना से वंचित रहे जिसकी चर्चा कड़िका-3.2.9.1 में की गई है।

3.2.5 मध्याह्न भोजन योजना का संचालन

आवंटित निधियों का समुचित उपयोग एवं अनाजों का प्रबंधन अर्थात् अनाजों के उठाव से लेकर कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा उपयोग किए जाने तक, का मध्याह्न भोजन के संचालन में मितव्ययिता लाने में एक महत्वपूर्ण भूमिका है। निधियों के उपयोग और खाद्यान्न प्रबंधन की कमियों की चर्चा निम्नलिखित कड़िकाओं में की गई है:

भारत सरकार को भेजे गये व्यय विवरणी के अनुसार मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन के लिए वर्ष 2011-16 के दौरान ₹8,020.15 करोड़ (आरम्भिक शेष को सम्मिलित करते हुए केन्द्रांश ₹5,699.79 करोड़ और राज्यांश ₹2,320.36 करोड़) उपलब्ध था जिसमें से ₹7,853.56 करोड़ (98 प्रतिशत) राज्य के द्वारा व्यय के रूप में प्रतिवेदित (परिशिष्ट-3.2.1) किया गया था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि त्रैमासिक प्रतिवेदन (क्यू.पी.आर.) के आधार पर वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य का वास्तविक व्यय मात्र ₹6,182.13 करोड़ (77 प्रतिशत) था (परिशिष्ट-3.2.2)। इसके अलावे ₹2.00 करोड़ की राशि बी.आर.एम.बी.वाई.एस. द्वारा एल.पी.जी. कनेक्शन हेतु प्रदान की गई थी जो क्यू.पी.आर. में शामिल नहीं थी। इस प्रकार, राज्य द्वारा भारत सरकार को ₹1,669.43 करोड़ (21 प्रतिशत) का आधिक्य व्यय प्रतिवेदित किया गया जबकि मात्र 77 प्रतिशत मध्याह्न भोजन योजना निधियों को ही वर्ष 2011-16 के दौरान उपयोग किया जा सका था।

इसे पूछे जाने पर, निदेशक (मध्याह्न भोजन योजना), बिहार ने जवाब (दिसम्बर 2016) दिया कि व्यय विवरणी प्राप्ति और भुगतान के आधार पर तैयार किया गया था जिसमें लंबित दायित्व शामिल था जबकि क्यू.पी.आर., आय और व्यय के वास्तविक व्यय के

आधार पर तैयार किया गया था। फिर भी, जवाब भारत सरकार को प्रतिवेदित आधिक्य व्यय को संबोधित नहीं करता है।

3.2.5.1 मध्याह्न भोजन योजना निधियों पर अर्जित ब्याज

मध्याह्न भोजन योजना के मार्गदर्शिका में कोई प्रावधान शामिल नहीं किया गया था, जिसके कारण ब्याज की राशि मई 2016 तक बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति /निदेशालय/जिलों के बचत बैंक खाताओं में पड़ी हुई थी।

भारत सरकार द्वारा मध्याह्न भोजन योजना निधियाँ शिक्षा विभाग, बिहार सरकार को विमुक्त की गई थी तथा जिसे शिक्षा विभाग, बिहार सरकार द्वारा निदेशक, मध्याह्न भोजन योजना को विमुक्त किया गया था। निधियों को निदेशालय स्तर पर सहायक निदेशक, मध्याह्न भोजन योजना द्वारा निकासी किया गया, जिसे बैंक ड्रॉफ्ट के माध्यम से बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति को प्रदान किया गया। बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति द्वारा निधियों को संबंधित जिलों में स्थानांतरित किया गया और जिलों द्वारा निधियों को विद्यालयों में स्थानांतरित किया गया। निधियों को बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति तथा जिलों द्वारा बचत बैंक खाते में रखे गये थे और इस पर ब्याज अर्जित हुआ था। जबकि मध्याह्न भोजन योजना निधियों पर अर्जित ब्याज के उपयोग के संबंध में मध्याह्न भोजन योजना मार्गदर्शिका में कोई प्रावधान नहीं था। मध्याह्न भोजन निदेशालय/बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति/जिलों के अभिलेखों के संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य उद्घाटित हुए:

- मार्च 2016 तक, भारत सरकार/बिहार सरकार से प्राप्त मध्याह्न भोजन योजना निधियों पर ₹50.83 करोड़ का ब्याज अर्जित हुआ और जिलों से वर्ष 2011-13 के दौरान बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति को ₹17.27 करोड़ प्राप्त हुआ, जो वर्ष 2011-16 के दौरान बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति के बचत बैंक (एस.बी.) खाते में पड़े थे। आगे यह भी पाया गया कि ब्याज की राशि को बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति के रोकड़-बही में मार्च 2016 तक नहीं लिया गया था।
- निदेशक, मध्याह्न भोजन योजना द्वारा वर्ष 2006-07 से वर्ष 2009-10 के दौरान ₹1120.61 करोड़ की निधि, ए.सी. विपत्रों पर निकासी की गई थी और डी.सी. विपत्रों को प्रस्तुत करने के बाद, शेष ₹462.78 करोड़ की राशि जून 2011 तक भारत सरकार/बिहार सरकार को वापस कर दी गई थी। लेकिन वर्ष 2006-10 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त निधियों पर अर्जित ब्याज ₹7.03 करोड़ (मार्च 2011), न तो भारत सरकार/बिहार सरकार को प्रतिवेदित किया गया था और न ही इसे वापस किया गया।
- 37 जिलों में (नमूना जाँचित जिलों सहित) अव्ययित मध्याह्न भोजन योजना निधियों पर अर्जित ब्याज ₹76.68 करोड़ की राशि बचत बैंक खातों में मई 2016 तक पड़ी हुई थी। फिर भी, इन मध्याह्न भोजन योजना निधियों पर अर्जित ब्याज के उपयोग के संबंध में बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति को कोई निर्देश नहीं दिया गया था। परिणामस्वरूप, ब्याज की राशि न तो उपयोग की गई और न ही भारत सरकार/बिहार सरकार को वापस की गई।

चूँकि ब्याज की राशि के उपयोग के संबंध में मार्गदर्शिका में कोई प्रावधान सन्निहित नहीं किया गया था, ₹75.13 करोड़ की ब्याज की राशि वर्ष 2006-07 से वर्ष 2015-16 तक बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति के बचत खातों में पड़ी रही और मई 2016 तक ₹76.68 करोड़ जिलों के बचत खातों में पड़े थे।

विभाग के द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए जवाब (दिसम्बर 2016) दिया गया कि ब्याज की राशि रोकड़-बही में ले ली गई है। यह भी आगे बताया गया कि निदेशालय स्तर पर अर्जित की गई ब्याज की राशि का 60 प्रतिशत उपयोग मध्याह्न भोजन योजना आच्छादित विद्यालयों में एल.पी.जी. कनेक्शन उपलब्ध कराने हेतु किया जाएगा जिसके

लिए बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति की आम सभा में निर्णय लिया गया था (जून 2016)। जबाव स्वीकार्य नहीं था क्योंकि ब्याज की राशि के, जिसे लेखापरीक्षा आपत्ति के आलोक में रोकड़-बही में लिया गया था, उपयोग का अनुमोदन भारत सरकार/बिहार सरकार से नहीं लिया गया था।

3.2.5.2 दायित्व का सृजन

मध्याह्न भोजन निदेशालय (मई 2011) के द्वारा सभी जिलाधिकारियों को निर्गत निदेशों के अनुसार, भारतीय खाद्य निगम, को खाद्यान्न के लिए भुगतान निर्धारित दर पर वैट सहित करना था।

औरंगाबाद एवं खगड़िया जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि संबंधित जिलों के जिला परियोजना पदाधिकारियों द्वारा ₹49.56 लाख⁴⁵ के वैट की राशि का भुगतान भारतीय खाद्य निगम को न कर सीधे वाणिज्य कर विभाग को कर दिया गया था। हालांकि, भारतीय खाद्य निगम द्वारा अपने दावे के साथ वैट की राशि की भी माँग की गई एवं मामले का निपटारा अभी तक नहीं हुआ था। इसके कारण मध्याह्न भोजन निदेशालय पर ₹49.56 लाख के अतिरिक्त दायित्व का सृजन हुआ।

विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि वाणिज्य कर विभाग एवं भारतीय खाद्य निगम के साथ समन्वय स्थापित कर मामले का निपटारा किया जा रहा था।

3.2.5.3 खाद्यान्नों का आवंटन

भारत सरकार द्वारा खाद्यान्न का आवंटन कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड (पी.ए.बी.) द्वारा कार्य दिवस के अनुसार निर्धारित वार्षिक लक्ष्य पर आधारित था। भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को खाद्यान्न का आवंटन त्रैमासिक आधार पर प्राथमिक विद्यालय के छात्रों के लिए प्रत्येक विद्यालय दिवस के लिए 100 ग्राम की दर से तथा मध्य विद्यालय के छात्रों के लिए प्रत्येक विद्यालय दिवस के लिए 150 ग्राम की दर से दिया गया था। राज्य खाद्य निगम, भारतीय खाद्य निगम से खाद्यान्न के उठाव के लिये नोडल एजेंसी था। प्रखण्ड संसाधन सेवी/ठेकेदार, राज्य खाद्य निगम से खाद्यान्न उठाव करने के उपरांत खाद्यान्न को विद्यालयों तक आपूर्ति करने के लिए उत्तरदायी थे।

मध्याह्न भोजन निदेशालय के अभिलेखों की संवीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि राज्य खाद्य निगम, भारतीय खाद्य निगम के गोदामों से खाद्यान्नों की कुल आवंटित मात्रा का उठाव करने में विफल रहा और जिसके परिणामस्वरूप, राज्य खाद्य निगम को आवंटित अवशेष खाद्यान्न की मात्रा व्यपगत हो गई। इसी प्रकार, नमूना-जाँचित जिलों में मध्याह्न भोजन योजना के प्रखण्ड संसाधन सेवी/ठेकेदारों द्वारा राज्य खाद्य निगम से आवंटित खाद्यान्नों की पूरी मात्रा का उठाव नहीं किया गया था। राज्य खाद्य निगम द्वारा उठाव नहीं किए गये खाद्यान्नों की मात्रा तथा इसके परिणामस्वरूप राज्य स्तर पर तथा नमूना-जाँचित जिलों में व्यपगत खाद्यान्न का वर्षवार विवरण तालिका सं.-3.2.1 एवं 3.2.2 में दर्शाया गया है:

राज्य खाद्य निगम से ठेकेदार/प्रखण्ड संसाधन सेवी द्वारा खाद्यान्नों के निर्दिष्ट मात्रा के उठाव में विफलता के कारण विद्यालयों में मध्याह्न भोजन योजना के लिए अनाजों की कमी हुई एवं राज्य खाद्य निगम से खाद्यान्न के उठाव नहीं होने के कारण निधि का अवरोधन हुआ।

⁴⁵ औरंगाबाद: ₹43.67 लाख और खगड़िया: ₹5.89 लाख

तालिका सं.-3.2.1

राज्य खाद्य निगम द्वारा खाद्यान्न उठाव में विफल रहने के कारण राज्य में व्यपगत खाद्यान्न की मात्रा

(मात्रा एम.टी. में)

वर्ष	आवंटित खाद्यान्न की मात्रा	भारतीय खाद्य निगम से राज्य खाद्य निगम द्वारा उठाव किये गये खाद्यान्न की मात्रा	व्यपगत खाद्यान्न की मात्रा (प्रतिशत)
2011-12	2,24,808.48	1,57,720.00	67,088.48(30)
2012-13	2,61,406.13	2,39,560.04	21,846.09(8)
2013-14	5,81,676.80	5,81,376.20	300.60
2014-15	3,74,708.70	3,11,193.10	63,515.60 (17)
2015-16	2,79,436.80	2,66,098.21	13,338.59 (5)
कुल	17,22,036.91	15,55,947.55	1,66,089.36 (10)

(स्रोत: मध्याह्न भोजन निदेशालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.2

नमूना-जाँचित जिलों में खाद्यान्न का आवंटन, उठाव एवं व्यपगत होना

(मात्रा एम. टी. में)

वर्ष	आवंटन	भारतीय खाद्य निगम से राज्य खाद्य निगम का उठाव	भारतीय खाद्य निगम के पास व्यपगत (प्रतिशत)	प्रखण्ड संसाधन सेवी/ ठेकेदारके द्वारा राज्य खाद्य निगम से उठाव	राज्य खाद्य निगम के पास अवशेष
2011-12	68,012.76	59,789.59	8,223.17	56,622.13	3,167.46
2012-13	84,689.08	81,205.02	3,484.06	79,200.28	2,004.74
2013-14	99,417.25	98,274.87	1,142.38	97,808.02	466.85
2014-15	1,13,466.06	1,10,782.30	2,683.76	1,06,138.46	4,643.84
2015-16	89,606.53	86,471.97	3,134.56	85,916.82	555.15
कुल	4,55,191.68	4,36,523.75	18,667.93(4)	4,25,685.71	10,838.04

(स्रोत: जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, मध्याह्न भोजन कार्यालयों के द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.1 एवं 3.2.2 से, यह स्पष्ट था कि वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य स्तर पर राज्य खाद्य निगम के द्वारा खाद्यान्न के उठाव में विफल रहने के कारण आवंटित 1,66,089.36 एम.टी. (लगभग 10 प्रतिशत) खाद्यान्न व्यपगत हो गया जबकि नमूना-जाँचित जिलों में 18,673.93 एम.टी. आवंटित खाद्यान्न (लगभग चार प्रतिशत) व्यपगत हो गया। नमूना-जाँचित जिलों में, 4,36,523.75 एम.टी. में से, 10,838.04 एम.टी.

(2.5 प्रतिशत) खाद्यान्न मध्याह्न भोजन के प्रखण्ड संसाधन सेवी/ ठेकेदारों द्वारा उठाव नहीं किया गया था तथा राज्य खाद्यान्न निगम के पास पड़ा रहा, जबकि भारतीय खाद्य निगम को ₹6.37 करोड़⁴⁶ का भुगतान किया जा चुका था। राज्य खाद्य निगम के पास पड़े 10,834.04 एम.टी. खाद्यान्न में से 5,172.20 एम.टी. (48 प्रतिशत) खाद्यान्न का उठाव तीन वर्षों से अधिक तक भी नहीं किया गया था। इस प्रकार, नमूना-जाँचित जिलों में कुल आवंटित 4,55,191.68 एम.टी. खाद्यान्न का 6.5 प्रतिशत विद्यालयों को वितरित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, नमूना-जाँचित विद्यालयों में अनिवार्य संख्या से कम दिन मध्याह्न भोजन वितरित किये गये थे जिसका उल्लेख कंडिका-3.2.9.1 में किया गया है।

⁴⁶

10,838.04 एम.टी. × ₹5,650 प्रति एम.टी. + 4 प्रतिशत वैट = ₹6,36,84,323

विभाग द्वारा जवाब (दिसम्बर 2016) दिया गया कि निदेशालय स्तर से जिलों में खाद्यान्न का उप आवंटन, पिछले कुछ महीनों के लाभान्वितों के औसत पर आधारित था। आवंटन प्राप्त होने एवं जिलों को इसे उप आवंटित करने के बाद खाद्यान्नों की कुछ मात्रा बच गई जिसे निदेशालय स्तर पर (भारतीय खाद्य निगम के पास) आकस्मिकता हेतु रखा गया था। आवश्यकता पड़ने पर तिमाही के दौरान अकास्मिकता में से खाद्यान्न का उप आवंटन किया जाता था अन्यथा यह भारतीय खाद्य निगम के पास व्यपगत होने के लिए बाध्य है। यह भी आगे कहा गया कि राज्य खाद्य निगम द्वारा भारतीय खाद्य निगम से खाद्यान्नों के उठाव के बाद भण्डार निर्गत आदेश के अनुसार इसे प्रखण्ड संसाधन सेवी/ठेकेदारों द्वारा उठाव किया जाता था। यदि ठेकेदारों/प्रखण्ड संसाधन सेवी द्वारा भारतीय खाद्य निगम/राज्य खाद्य निगम से खाद्यान्न के अनुपलब्धता, मजदूरों के हड़ताल, प्राकृतिक आपदा एवं अन्य स्थानीय कारणों के चलते खाद्यान्न का उठाव नहीं किया जाता था तब उसे अगले तिमाही में नये भण्डार निर्गत आदेश के आधार पर उठाव किया जाता था। समस्तीपुर जिला में वर्ष 2016-17 के द्वितीय तिमाही का 97.7 एम.टी. अवशेष खाद्यान्न का समायोजन वर्ष 2016-17 के तृतीय तिमाही में किया गया है।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निदेशालय स्तर पर खाद्यान्न के उप-आवंटित होने के बाद भारतीय खाद्य निगम के पास खाद्यान्न व्यपगत हुआ था। आगे, वर्ष 2011-16 से संबंधित 10,834.04 एम.टी. में से 4,018.16 एम.टी. खाद्यान्न, राज्य खाद्य निगम, समस्तीपुर के पास थे जबकि 97.7 एम.टी. खाद्यान्न वर्ष 2016-17 के तृतीय तिमाही में समायोजित कर लिया गया था, जो कि वर्ष 2016-17 से संबंधित थे।

इस प्रकार, ठेकेदारों/प्रखण्ड संसाधन सेवी द्वारा राज्य खाद्य निगम से खाद्यान्न की चिह्नित मात्रा के उठाव में विफलता के फलस्वरूप विद्यालयों में मध्याह्न भोजन के लिए खाद्यान्न की कमी रही और राज्य खाद्य निगम से खाद्यान्न का उठाव नहीं होने के कारण राशि अवरूद्ध रही।

खाद्यान्न के उठाव में अनियमितता

जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, लखीसराय के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि वर्ष 2012-13 के प्रथम तिमाही के दौरान राज्य खाद्य निगम, लखीसराय द्वारा भारतीय खाद्य निगम के गोदाम से 1,811.11 क्वींटल खाद्यान्न का उठाव जिला पदाधिकारी, लखीसराय द्वारा उप-आवंटित किये बिना किया गया था। चूंकि खाद्यान्न को उप-आवंटित नहीं किया गया था, इसलिए ठेकेदार द्वारा इसे उठाव नहीं किया गया और जून 2012 से लेखापरीक्षा की तिथि तक यह राज्य खाद्य निगम के पास पड़ा रहा। हालांकि, भारतीय खाद्य निगम द्वारा 1,811.11 क्वींटल मध्याह्न भोजन योजना खाद्यान्न उठाव के विरुद्ध ₹10.64 लाख की राशि का दावा किया गया था। लेकिन जून 2016 तक ₹10.64 लाख की राशि का भुगतान भारतीय खाद्य निगम को नहीं किया गया था और इस राशि का दावा लंबित विपत्र के रूप में वर्ष 2012 से किया जा रहा था।

इस प्रकार, जिला पदाधिकारी, लखीसराय द्वारा उप-आवंटित किये बिना राज्य खाद्य निगम द्वारा 1,811.11 क्वींटल खाद्यान्न जून 2012 में उठाव करने के फलस्वरूप ₹10.64 लाख का अवरोधन एवं दायित्व का सृजन हुआ। जिला प्रशासन/जिला कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा मध्याह्न भोजन खाद्यान्न के निपटारा हेतु जून 2016 तक कोई कार्रवाई नहीं किया गया था।

विभाग ने तथ्य को स्वीकारते हुये जबाब दिया (दिसम्बर 2016) कि जिला पदाधिकारी के आदेश के बिना राज्य खाद्य निगम द्वारा खाद्यान्न के उठाव के विरुद्ध भारतीय खाद्य निगम को भुगतान नहीं किया गया था और खाद्यान्न के उठाव के लिए राज्य खाद्य निगम तथा भारतीय खाद्य निगम उत्तरदायी थे।

हालांकि, इस मामले के सामाधान हेतु कार्रवाई अभी भी (दिसम्बर 2016) लंबित थी।

3.2.5.4 खाद्यान्न के बफर स्टॉक का अभाव

योजना दिशानिर्देश यह परिकल्पित करता है कि राज्य को अप्रत्याशित आकस्मिकताओं में मध्याह्न भोजन योजना में व्यवधान से बचने के लिए, प्रत्येक विद्यालय में कम-से-कम एक माह का बफर स्टॉक सुनिश्चित करना चाहिए।

दिशानिर्देशों के विपरीत, किसी भी विद्यालय में एक भी माह का बफर स्टॉक नहीं रखा गया था क्योंकि बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति के द्वारा बफर स्टॉक के लिए आवंटन का कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

नमूना जाँचित विद्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति के द्वारा बफर स्टॉक के लिए आवंटन का प्रावधान नहीं किये जाने के कारण किसी भी विद्यालय में एक माह का बफर स्टॉक नहीं रखा गया था। इस प्रकार, मध्याह्न भोजन में व्यवधान की संभावनाओं को दूर करने हेतु सुरक्षा के उपाय नहीं अपनाए गए थे।

विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि आवंटन आदेश के साथ एक माह का बफर स्टॉक का रखने हेतु निर्देश दिया गया था। इसके अलावे, अनुश्रवण के दौरान, जिलों को बफर स्टॉक रखने हेतु निर्देश दिये गये थे (अक्टूबर 2016)।

जवाब तथ्यों के साथ मेल नहीं खाता था क्योंकि किसी भी विद्यालय के द्वारा एक भी माह का बफर स्टॉक नहीं रखा गया था।

3.2.5.5 खाद्यान्न की मात्रा सुनिश्चित नहीं किये गये

मध्याह्न भोजन निदेशालय के निदेशों के अनुसार, विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों को खाद्यान्न अच्छी तरह वजन करके ही लेना चाहिए। नमूना-जाँचित विद्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि, खाद्यान्न को वजन करके प्राप्त करने के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी। आगे, नमूना-जाँचित 12 विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों ने लेखापरीक्षा प्रश्नावली के जवाब में यह प्रतिवेदित किया कि प्रत्येक बोरा में 50 कि.ग्रा. की जगह 40 से 49 कि.ग्रा. के बीच ही खाद्यान्न उपलब्ध होता था।

आगे, खाद्यान्न प्राप्ति एवं उपयोग की मात्रा, क्रय एवं उपयोग किये गये अन्य सामग्रियों एवं मध्याह्न भोजन दिये गये बच्चों की संख्या से संबंधित सूचनाएँ किसी भी नमूना-जाँचित विद्यालयों में सप्ताहिक/मासिक आधार पर प्रदर्शित नहीं किये गये थे यद्यपि दिशा-निर्देश के अन्तर्गत यह आवश्यक था। हालांकि, सभी नमूना जाँचित विद्यालयों में प्रतिदिन का भोज्य-तालिका प्रदर्शित किया गया था।

चूँकि वजन मापने के लिए मशीन विद्यालयों को उपलब्ध नहीं कराये गये थे, अतः विद्यालय स्तर पर खाद्यान्न की मात्रा सुनिश्चित नहीं हो रही थी एवं खाद्यान्न की अपर्याप्त मात्रा की प्राप्ति के कारण अंततः बच्चों लाभ से वंचित थे। प्रधानाध्यापकों द्वारा खाद्यान्न की कम मात्रा प्राप्त करने को प्रतिवेदित करने से संबंधित कोई प्रावधान दिशा-निर्देश में नहीं था।

विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि खाद्यान्न को वजन करके विद्यालय को उपलब्ध कराने से संबंधित निर्देश जिलों को निर्गत किये गये थे (नवम्बर 2016)। बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव ने निदेशक, मध्याह्न भोजन को निदेश (नवम्बर 2016) दिया कि इन्टरैक्टिव वॉयस रिस्पॉन्स सिस्टम⁴⁷ में इससे संबंधित प्रावधान किया जाय।

⁴⁷ विद्यालय के प्रधानाध्यापक द्वारा मध्याह्न भोजन का प्रतिदिन रिपोर्ट देने के लिए बिहार सरकार द्वारा एक इन्टरैक्टिव वॉयस रिस्पॉन्स सिस्टम प्रारम्भ किया गया।

अनुशंसाएँ

- शिक्षा विभाग द्वारा मध्याह्न भोजन योजना के दिशा निर्देश में बचत खाता पर अर्जित ब्याज के संबंध में प्रावधान को समाविष्ट करना चाहिए;
- शिक्षा विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आवंटित निधि निदेशालय / जिला प्राधिकारियों द्वारा मध्याह्न भोजन योजना आच्छादित विद्यालयों को स्थानांतरित हो;
- मध्याह्न भोजन योजना निधि के अन्तर्गत बचत को कम करना चाहिए एवं प्राप्त ब्याज की राशि उचित तरीके से लेखाबद्ध करना चाहिए; और
- बफर स्टॉक बनाये रखने के लिए आवंटित खाद्यान्न की मात्रा भारतीय खाद्य निगम से समय पर उठाव करना चाहिए।

3.2.5.6 मध्याह्न भोजन योजना का कार्यान्वयन

मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन में दक्षता, राज्य में इसकी सफलता की कुंजी है। यह उपलब्ध आधारभूत संरचनाएँ, पाकविधि एवं भोजन की आपूर्ति, दिनों में आच्छादन, एवं उचित अनुश्रवण इत्यादि पर निर्भर करता है। मध्याह्न भोजन योजना के उक्त क्षेत्र में पायी गई कमियाँ आगामी अनुच्छेद में वर्णित किये जा रहे हैं :

निरीक्षण के दौरान आधिक्य उपस्थिति

शिक्षा विभाग, बिहार सरकार के आदेश के अनुसार (अक्टूबर 2013), विद्यालयों के निरीक्षण के दौरान यदि विद्यार्थियों की भौतिक उपस्थिति पिछले एक सप्ताह के औसत उपस्थिति के मुकाबले कम पाया जाता है और यदि यह अंतर 10 प्रतिशत से अधिक पाया जाता है तो अधिक उपस्थिति को जाली/अनियमित समझा जायेगा एवं पिछले तीन माह का खाद्यान्न एवं परिवर्तन मूल्य की राशि की वसूली की जायेगी।

नमूना-जाँचित जिलों के 1,188 निरीक्षण प्रतिवेदनों की संवीक्षा में यह पाया गया कि 323 मामलों (अर्थात् 10 प्रतिशत से अधिक) में निरीक्षण के दिन विद्यार्थियों की भौतिक उपस्थिति, दर्ज उपस्थिति की तुलना में कम थी और वसूलनीय राशि की गणना ₹38.46 लाख की गयी थी (परिशिष्ट-3.2.3)।

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि बुनियादी ढाँचे के अपर्याप्त होने एवं मध्याह्न भोजन योजना के अपर्याप्त आच्छादन के कारण राज्य में मध्याह्न भोजन योजना का कार्यान्वयन प्रभावशाली नहीं था। सुधारात्मक उपायों को सुनिश्चित करने हेतु निर्धारित निगरानी नहीं की जा रही थी।

लेखापरीक्षा के दौरान 11 जिलों के 132 विद्यालयों में मध्याह्न भोजन पदाधिकारियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया। यह पाया गया कि 132 विद्यालयों में कुल 36,968 बच्चों के नामांकन के विरुद्ध उपस्थिति पंजी में मात्र 20,099 (54 प्रतिशत) बच्चे ही उपस्थित थे जबकि निरीक्षण के समय मात्र 18,216 बच्चे (नामांकन का 49 प्रतिशत) ही भौतिक रूप से उपस्थित पाये गए। आगे, 49 विद्यालयों में निरीक्षण तिथि को, भौतिक रूप से 7,215 बच्चे उपस्थित पाये गए हालांकि संगत तिथियों को इन्ट्रैक्टिव वॉयस रिस्पांस सिस्टम में उपलब्ध सूचना के अनुसार 9,068 लाभार्थियों को परोसा जाना प्रतिवेदित किया गया था, जिसके फलस्वरूप मध्याह्न भोजन योजना के अंतर्गत 1,853 मील (26 प्रतिशत) अधिक प्रतिवेदित थे। आगे, 17 नमूना-जाँचित विद्यालयों में निरीक्षण तिथियों को मध्याह्न भोजन नहीं तैयार किया गया था। इन 17 विद्यालयों में से दो विद्यालय के प्रधानाध्यापकों द्वारा इन्ट्रैक्टिव वॉयस रिस्पांस सिस्टम में प्रतिवेदित किया गया कि 870 लाभार्थियों के बीच मध्याह्न भोजन वितरित किया गया था। आगे,

नमूना जाँचित जिलों के निरीक्षण प्रतिवेदनों से ज्ञात हुआ कि 323 मामले में विद्यार्थियों की भौतिक उपस्थिति निरीक्षण के दिन दर्ज उपस्थिति विद्यार्थियों से कम थी।

एक विद्यालय में सात दिनों तक मध्याह्न भोजन नहीं वितरित किया गया था, फिर भी मध्याह्न भोजन योजना पंजी में इसे वितरित दिखाया गया था।

विभाग ने निरीक्षण के समय विद्यालयों में कम उपस्थिति को स्वीकार करते हुए कहा (दिसम्बर 2016) कि इस संबंध में कार्रवाई की जा रही थी। लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये अन्य मामलों में कोई जवाब नहीं दिया गया।

3.2.6 आधारभूत ढाँचे की उपलब्धता

3.2.6.1 रसोई-सह-भंडारगृह का निर्माण

बच्चों के बीच स्वास्थ्यवर्धक, स्वास्थ्यकर और बना हुआ गर्म भोजन के वितरण, के साथ ही खाद्यान्न को विद्यालय स्तर पर सुरक्षित रखने के लिए बुनियादी ढाँचे की सुविधा जैसे-रसोई-सह-भंडारगृह (रसोईघर) मध्याह्न भोजन के उचित कार्यान्वयन के लिए एक आवश्यक घटक है। रसोईघर का नहीं होना या अपर्याप्त सुविधाओं का होना, बच्चों के स्वास्थ्य को खतरे के साथ-साथ संभावित अग्नि दुर्घटना को भी आमंत्रण देता है। आगे, रसोईघर की छत किसी भी हालत में फूस या अन्य ज्वलनशील जैसे पुआल, बाँस एवं कृत्रिम सामग्री की नहीं होनी चाहिए।

मध्याह्न भोजन निदेशालय के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि मार्च 2016 तक राज्य में मध्याह्न भोजन योजना से आच्छादित 71,288 विद्यालयों में से, एन.सी.एल. पी. के 668 केन्द्रों⁴⁸ को छोड़कर, मात्र 66,550 के लिए ही रसोईघर स्वीकृत किए गए थे। इनमें से 52,456 रसोईघर का निर्माण हो सका था (मई 2016)। इस प्रकार, राज्य में 71,288 मध्याह्न भोजन आच्छादित विद्यालयों में मध्याह्न भोजन निदेशालय द्वारा 14,094 विद्यालयों में रसोईघर का निर्माण नहीं किया गया था जबकि, बिहार सरकार द्वारा इसकी स्वीकृति थी। आगे, मध्याह्न भोजन निदेशालय द्वारा शेष 4,738 विद्यालयों के लिए रसोईघर की स्वीकृति प्रदान नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप 18,832 मध्याह्न भोजन आच्छादित विद्यालय (26 प्रतिशत) बिना रसोईघर की सुविधा के थे।

आगे यह पाया गया कि नमूना-जाँचित जिलों में 22,874 विद्यालयों के लिए 22,874 रसोईघर की आवश्यकता थी। इनमें से 22,474 रसोईघर की स्वीकृति मार्च 2016 तक दी गई थी। विद्यालयों के लिए पर्याप्त भूमि नहीं होने, गाँव में विवाद एवं अन्य स्थानीय समस्याओं के कारण 400 विद्यालयों के लिए रसोईघर की स्वीकृति नहीं दी गई थी।

लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि वर्ष 2012-14 के दौरान 3,329 रसोईघर स्वीकृत किए गए थे, जिसमें से मार्च 2016 तक मात्र 2,091 रसोईघर (63 प्रतिशत) का ही निर्माण पूर्ण हो सका था, 575 इकाई निर्माणाधीन थे और 663 विद्यालयों में रसोई घर का निर्माण नहीं हुआ था। रसोईघर निर्माण में विलम्ब का मुख्य कारण सक्षम पदाधिकारी द्वारा विलम्ब से तकनीकी स्वीकृति प्रदान करना, विलम्ब से निधि का स्थानांतरण, विलम्ब से मापी-पुस्तिका में माप लेना और निगरानी का अभाव था।

एक सौ बत्तीस विद्यालयों के भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि 26 विद्यालयों में रसोईघर उपलब्ध नहीं थे और मध्याह्न भोजन योजना बरामदा, वर्गकक्ष, सामुदायिक भवन, आँगन, झोपड़ी एवं सीढ़ियों के नीचे तैयार किये जा रहे थे (परिशिष्ट-3.2.4)। छब्बीस विद्यालयों में से 22 विद्यालयों को रसोईघर उपलब्ध नहीं कराये गये थे क्योंकि उनके पास पर्याप्त भूमि नहीं थी। यद्यपि शेष बचे हुए चार विद्यालयों में रसोईघर उपलब्ध थे, रसोईघर का आकार छोटा होने, रसोईघर में धुआँ,

चूँकि रसोईघर की स्वीकृति/निर्माण सभी मध्याह्न भोजन संचालित विद्यालयों में नहीं की गई थी, मध्याह्न भोजन अस्वास्थ्यकर स्थिति में खुले स्थानों, झोपड़ियों एवं बरामदों में तैयार किया जा रहा था।

⁴⁸ चूँकि एन.एल.सी.पी. आवासीय विद्यालय, एन.जी.ओ. के द्वारा संचालित किये जा रहे थे, रसोईघर की आवश्यकता नहीं थी।

क्षतिग्रस्त छत और आने-जाने की सुविधा के अभाव के कारण मध्याह्न भोजन तैयार नहीं किये जा रहे थे।



बिना पहुँच पथ के प्राथमिक विद्यालय रामनगर मठ, खानपुर, समस्तीपुर में रसोईघर का निर्माण तथा इसलिए फूस की छत वाले रसोईघर में मध्याह्न भोजन तैयार किया जा रहा था।



मध्य विद्यालय सिमरा, कुटुम्बा, औरंगाबाद में रसोईघर छोटा होने के कारण मध्याह्न भोजन बरामदा में तैयार किया गया था।



प्रा.वि. बर्निगघाट कन्या, मुशहरी, मुजफ्फरपुर में सीढ़ी के नीचे मध्याह्न भोजन तैयार किया गया था क्योंकि यहाँ रसोईघर उपलब्ध नहीं था।

सचिव, शिक्षा विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान आश्वस्त किया (नवम्बर 2016) कि शेष स्वीकृत रसोईघर के निर्माण को ध्यान में रखा जाएगा। हालांकि, 4,738 विद्यालयों में रसोईघर स्वीकृत नहीं करने के संबंध में कोई सफाई नहीं दी गई।

रसोईघर नहीं मुहैया कराये जाने के कारण, मध्याह्न भोजन खुले स्थानों, झोपड़ियों, बरामदा में अस्वास्थ्यकर ढंग से तैयार किये जा रहे थे। जवाब इस तथ्य का द्योतक कि रसोईघर विहीन विद्यालयों में मध्याह्न भोजन तैयार करने के दौरान बच्चों के स्वास्थ्य के साथ समझौता किया गया था। इस संबंध में इस प्रसंग का उल्लेख करना आवश्यक है कि मध्याह्न भोजन से आच्छादित सारण जिला के मशरख में नवसृजित सरकारी प्राथमिक विद्यालय, गंडामन धर्मासती मैदान में रसोईघर के अभाव में एक दुखद घटना (जुलाई 2013) हुई थी, जिसमें 23 बच्चों की मृत्यु हुयी थी तथा 23 अन्य बच्चों के साथ एक रसोईघर को अस्पताल में भर्ती किया गया था। विद्यालय में रसोईघर नहीं होने के कारण खाद्यान्न एवं अन्य खाद्य सामग्री को प्रधानाध्यापक के घर रखा गया था। यह आरोप लगाया गया था कि भोजन तैयारी के दौरान खाद्य तेल का तरल कीटनाशक के साथ संदूषित होने के कारण मध्याह्न भोजन योजना आच्छादित विद्यालय में बच्चों की मृत्यु हुई थी।

3.2.6.2 प्राथमिक विद्यालय में बच्चों के लिए प्लेट, गिलास और चटाई

योजना दिशानिर्देश के अनुसार, बुनियादी ढाँचा गतिविधियों के अन्तर्गत बच्चों को खाने के प्लेट के साथ गिलास उपलब्ध कराया जाना चाहिए था। आगे, मध्याह्न भोजन योजना आच्छादित प्राथमिक विद्यालय के बच्चों को चटाई भी दी जानी चाहिए थी।

संवीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि यद्यपि भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देश में विहित रहने के बावजूद बिहार सरकार वर्ष 2011-16 के दौरान मध्याह्न भोजन योजना आच्छादित प्राथमिक विद्यालयों में प्लेट, गिलास एवं चटाई के क्रय करने के प्रावधान को वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में शामिल करने में असफल रही। यह पाया गया कि नमूना-जाँचित 60 विद्यालयों में प्लेट/गिलास उपलब्ध नहीं थे जबकि 72 नमूना-जाँचित उच्च प्राथमिक विद्यालयों में अपर्याप्त मात्रा में प्लेट/गिलास उपलब्ध थे। नमूना-जाँचित 108 विद्यालयों में चटाई की सुविधा भी उपलब्ध नहीं थी।



प्राथमिक विद्यालय, चकला मुशहरी, मानसी, खगड़िया में प्लेट, गिलास एवं चटाई की सुविधा उपलब्ध नहीं होने के कारण, बच्चों ने मध्याह्न भोजन अपने प्लेट में लिए। आर्दश मध्य विद्यालय, लक्ष्मीपुर, जमुई में चटाई उपलब्ध नहीं था।

विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि प्लेट की खरीद हेतु सभी जिलों को दिशानिर्देश जारी किए गए थे (जुलाई 2016) और निदेशक, मध्याह्न भोजन द्वारा प्राप्त इन्ट्रेक्टिव वॉयस रिस्पांस सिस्टम सूचना के अनुसार 29,545 विद्यालयों द्वारा प्लेट की खरीद (नवम्बर 2016) कर ली गयी थी।

हालांकि, 34,287 विद्यालयों के पास अभी तक प्लेट उपलब्ध नहीं थे वहीं 5,642 विद्यालयों ने इन्ट्रेक्टिव वॉयस रिस्पांस सिस्टम के द्वारा अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त नहीं की थी।

3.2.6.3 धुआँरहित चूल्हा/एल.पी.जी. स्टोव

योजना दिशानिर्देश (2006) यह परिकल्पित करता है कि जहाँ तक संभव हो धुआँरहित चूल्हा का उपयोग किया जाना चाहिए जिससे पर्यावरण सुरक्षा के हित में लकड़ी को जलावन के रूप में उपयोग को हतोत्साहित किया जाना चाहिए। हालांकि, धुआँरहित चूल्हा/एल.पी.जी. स्टोव के लिए प्रोग्राम एप्रूवल बोर्ड (प्रो.ए.बोर्ड) के समक्ष कोई प्रस्ताव विचारार्थ नहीं रखा गया था। इस कारण भारत सरकार द्वारा बिहार सरकार को वर्ष 2011-16 के दौरान कोई भी राशि विमुक्त नहीं की गई थी।

यद्यपि, यह देखा गया कि वर्ष 2014-16 के दौरान मात्र 4,648 विद्यालयों को मध्याह्न भोजन योजना निदेशालय, बिहार सरकार द्वारा धुआँरहित चूल्हों की खरीद हेतु राशि उपलब्ध करायी गयी थी। लेकिन, नमूना-जाँचित 132 विद्यालयों में से 117 में यह पाया गया कि धुआँरहित चूल्हों का उपयोग नहीं किया जा रहा था। इसके बदले में

विद्यालयों द्वारा जलावन की लकड़ी का उपयोग ईंधन के रूप में किया जा रहा था जो पर्यावरणीय हित के विरुद्ध था ।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (दिसम्बर 2016) कि प्रथम चरण में 5,209 विद्यालयों को एल.पी.जी. कनेक्शन उपलब्ध करा दिया गया था। वर्ष 2016–17 में 7,207 विद्यालयों में एल.पी.जी. सुविधा मुहैया कराने के लिए भारत सरकार का अनुमोदन प्राप्त कर लिया गया था जिसके विरुद्ध 3,434 विद्यालयों को दिसम्बर 2016 तक कनेक्शन उपलब्ध करा दिया गया था।

अनुशंसाएँ

मध्याह्न भोजन निदेशालय को:

- मध्याह्न भोजन आच्छादित प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में प्लेट/ग्लास एवं चटाई की उपलब्धता सुनिश्चित करना चाहिए;
- मध्याह्न भोजन विद्यालयों में बच्चों को स्वास्थ्यकर भोजन उपलब्ध कराने के लिए धुआँरहित रसोईघर सुनिश्चित करना चाहिए।

3.2.7 खाना बनाना एवं भोजन की आपूर्ति

3.2.7.1 खाद्यान्न की गुणवत्ता एवं पका हुआ भोजन

योजना दिशानिर्देश यह परिकल्पित करता है कि जिला पदाधिकारी (डी.एम.) को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि भारतीय खाद्य निगम के कर्मचारियों एवं जिला पदाधिकारी द्वारा नामित व्यक्ति गठित दल द्वारा संयुक्त निरीक्षण के पश्चात् भारतीय खाद्य निगम से खाद्यान्न का उठाव कम-से-कम उचित औसत गुणवत्ता का हुआ है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने सुझाव दिया कि राज्य/जिला को बच्चों के बीच वितरित भोजन की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने हेतु खाद्यान्न की नमूना जाँच के लिए किसी संस्थान की नियुक्ति की जानी चाहिए। भारतीय खाद्य निगम एवं राज्य खाद्य निगम से खाद्यान्न का उठाव करते समय खाद्यान्न का एक नमूना संरक्षित रखा जाना चाहिए। आगे, मध्याह्न भोजन दिशानिर्देश के अनुसार पके हुए भोजन को बर्तन में ढक कर रखा जाना चाहिए।

राज्य के पास मध्याह्न भोजन खाद्यान्न की गुणवत्ता जांच हेतु कोई संस्थान नहीं था जो आश्वस्त करे कि बच्चों के बीच गुणवत्तापूर्ण भोजन उपलब्ध कराया जा रहा था।

नमूना-जाँचित 11 जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि मध्याह्न भोजन जिला कार्यालय में नमूना रखे जाने एवं उचित औसत गुणवत्ता के खाद्यान्न का उपयोग मध्याह्न भोजन योजना में किये जाने के संबंध में कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं था। आगे, राज्य में खाद्यान्न की जाँच हेतु कोई भी संस्थान उपलब्ध नहीं था जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि बच्चों के बीच गुणवत्तापूर्ण भोजन वितरण किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त कुछ चयनित विद्यालयों में यह भी पाया गया कि भोजन को बाँस की टोकरियों में रखा गया था।



मध्य विद्यालय हरिजन खुटिया एवं प्रा.वि. चकला मुशहरी, मानसी प्रखण्ड, खगड़िया जिला में बाँस की टोकरी में रखा हुआ तैयार खाना।

इस प्रकार, मध्याह्न भोजन के लाभार्थी बिना आवश्यक जाँच के खाना खाने के लिए बाध्य थे।

विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि सभी जिलों को खाद्यान्नों का उचित औसत गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु कम-से-कम तीन माह तक खाद्यान्नों का नमूना रखने हेतु निर्देश दिये गये थे (नवम्बर 2016)। आगे, राज्य में खाद्य जाँच करने हेतु कोई भी प्रयोगशाला उपलब्ध नहीं था एवं जहानाबाद एवं पटना जिलों के पाँच प्रतिशत विद्यालयों में वर्ष 2016-17 से खाना की जाँच एस.जी.एल. इंडिया प्राइवेट लिमिटेड कलकत्ता से कराने के लिए निर्णय लिया गया था। आगे, चूँकि कलकत्ता स्थित प्रयोगशाला में खाना जाँच का शुल्क काफी ज्यादा था, माननीय शिक्षा मंत्री की अध्यक्षता में हुई बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति की बैठक में यह निर्णय लिया गया (जून 2016) कि खाना जाँच हेतु एक प्रयोगशाला राजेन्द्र कृषि विश्वविद्यालय, पूसा, समस्तीपुर में स्थापित किया जा सकता है।

3.2.7.2 गैर-सरकारी संगठनों द्वारा मध्याह्न भोजन का संचालन

नमूना-जाँचित 11 में से 10 जिलों के शहरी एवं अर्धशहरी क्षेत्रों में मध्याह्न भोजन गैर सरकारी संगठनों द्वारा उपलब्ध कराया गया था। बिहार राज्य मध्याह्न भोजन योजना समिति एवं गैर सरकारी संगठनों के बीच जनवरी 2009 से अक्टूबर 2009 के बीच तीन वर्षों के लिए एकरारनामा कार्यान्वित किए गए थे, जिस बाद में विस्तारित किया गया (परिशिष्ट-3.2.5)। योजना के कार्यान्वयन के लिए, समय-समय पर लागू प्रतिमानकों के अनुसार गैर सरकारी संगठनों को खाद्यान्न, परिवर्तन मूल्य एवं परिवहन लागत का भुगतान किया जाना था।

नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों के संवीक्षा में पाया गया कि पाँच जिलों में जहाँ एकरारनामा बंद कर दिए गए थे, आवंटित खाद्यान्न का उठाव, उपयोग एवं गैर सरकारी संगठनों के पास बचे शेष खाद्यान्न की स्थिति तालिका सं.-3.2.3 में दर्शायी गई थी:

तालिका सं.-3.2.3

गैर सरकारी संगठनों के साथ बंद एकरारनामों की विवरणी

(मात्रा क्विंटल में)

जिला का नाम	एकरारनामा की तिथि	एकरारनामा बंद होने की तिथि	गैर सरकारी संगठनों को आवंटित खाद्यान्न	गैर सरकारी संगठनों द्वारा उठाव किया गया खाद्यान्न	गैर सरकारी संगठन द्वारा उपयोगित खाद्यान्न	शेष खाद्यान्न
गोपालगंज	10 जुलाई 2009	2 दिसम्बर 2011	अनुपलब्ध	2,511.58	2,743.61	(-)/232.03
खगड़िया	6 अक्टूबर 2009	14 मार्च 2012	4,306.11	4,306.11	3,716.46	589.65
समस्तीपुर	6 जुलाई 2009	23 अगस्त 2011	16,683.00	16,683.00	10,874.24	5,808.77
सारण	19 जनवरी 2009	2 दिसम्बर 2011	42,137.86	39,450.60	17,393.07	22,057.53
सिवान	10 जुलाई 2009	2 दिसम्बर 2011	7,484.35	7,484.35	7,484.35	शून्य

(स्रोत: मध्याह्न भोजन योजना निदेशालय एवं नमूना-जाँचित जिलों के डी.पी.ओ. द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.3 से यह स्पष्ट था कि:

- गोपालगंज जिला में, गैर सरकारी संगठन द्वारा अभिलेख में आवंटन से 232.03 क्विंटल खाद्यान्न का अधिक उपयोग दिखाया गया था और एकरारनामा बंद होने के एक वर्ष के बाद, परिवर्तन मूल्य के रूप में ₹4.18 लाख का भुगतान उपयोग किए गए अधिक खाद्यान्न का स्रोत सुनिश्चित किए बगैर गैर सरकारी संगठन को कर दिया गया (दिसम्बर 2012) था। विभाग ने जवाब दिया

(दिसम्बर 2016) कि जिला कार्यक्रम पदाधिकारी गोपालगंज को गैर सरकारी संगठन से ₹4.18 लाख की वसूली करने का निर्देश दिया गया है।

- खगड़िया और सारण जिलों में पाया गया कि गैर सरकारी संगठनों को उपलब्ध कराए गए 43,756.71 क्विंटल खाद्यान्न के विरुद्ध 22,647.18 क्विंटल खाद्यान्न एकरारनामा बंद होने के समय से ही उनके पास अनुपयोगित पड़ा हुआ था। आगे, संबंधित जिला कार्यक्रम पदाधिकारी के द्वारा गैर सरकारी संगठनों के पास बचे हुए खाद्यान्न की वसूली या शेष खाद्यान्न के विरुद्ध राशि की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। हालांकि, लेखापरीक्षा के द्वारा शेष खाद्यान्न के मूल्य की गणना की गई जो 6.93 करोड़⁴⁹ थी। विभाग के द्वारा जवाब दिया गया (दिसम्बर 2016) कि जिला कार्यक्रम पदाधिकारी को खाद्यान्न की राशि बाजार मूल्य पर वसूली करने हेतु निदेश दिया गया है।
- समस्तीपुर जिला में, एकरारनामा बंद होने के समय (अगस्त 2011) ₹1.25 करोड़⁵⁰ मूल्य का 5,808.765 क्विंटल खाद्यान्न गैर सरकारी संगठन के पास शेष था। यह पाया गया कि अनुपालन लेखापरीक्षा के आपत्ति के आलोक में यद्यपि गैर सरकारी संगठन से ₹40 लाख की वसूली हुई थी (मई 2015), ₹84.65 लाख की वसूली अभी भी शेष थी (दिसम्बर 2016)। विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि लेखापरीक्षा की आपत्ति के आलोक में अक्टूबर 2016 तक और ₹41.81 लाख की वसूली की गई और ₹18.76 लाख समायोजित की गई।

आगे, जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, नालन्दा के विभिन्न निरीक्षण प्रतिवेदनों (मई 2010 से नवम्बर 2013) के अनुसार गैर सरकारी संगठन के द्वारा भोज्य तालिका के अनुसार खाना आपूर्ति नहीं की गई थी एवं निम्न गुणवत्ता का खाद्यान्न उपयोग में लाया गया था। रसोई घर की साफ-सफाई भी काफी खराब थी तथा बर्तन को बगैर धोए हुए गर्म खाना को स्थानान्तरित किया जा रहा था। गैर सरकारी संगठन द्वारा आपूर्ति किए गए भोजन में पाई गई कमियाँ तालिका सं.-3.2.4 में दिया गया है:

तालिका सं.-3.2.4

तैयार भोजन के संदर्भ में जिला कार्यक्रम पदाधिकारी का मंतव्य

क्र. सं.	विद्यालय का नाम	भोजन के संबंध में कथन
1	मध्य विद्यालय, मधरा	भोजन में कीड़े पाये गये (मई 2010)
2	उत्क्रमित मध्य विद्यालय, चैनपुर	तैयार भोजन खट्टा था (जुलाई 2010)
3	चण्डी प्रखण्ड के सभी विद्यालय	गंधयुक्त तैयार भोजन परोसा गया था (22 फरवरी 2012)
4	चण्डी प्रखण्ड के विद्यालय	भोजन में कीड़े पाये गये (सितम्बर 2012)

आगे, जिला कार्यक्रम पदाधिकारी नालन्दा ने पाया (फरवरी 2012 एवं जुलाई 2012) कि गैर सरकारी संगठन का रामघाट स्थित केन्द्रीकृत रसोईघर बहुत गंदा था एवं काफी

⁴⁹ शेष खाद्यान्न के मूल्य की गणना राज्य खाद्य निगम की वसूली दर ₹3,062 प्रति क्विंटल की दर से किया गया जो बिहार राज्य खाद्य एवं सिविल सप्लाइ कॉरपोरेशन लिमिटेड पटना द्वारा अगस्त 2015 में जारी किया गया था।

⁵⁰ 5,808.765 क्विंटल x ₹2,146 (वर्ष 2011-12 के वसूली के लिए राज्य खाद्य निगम द्वारा जारी आर्थिक दर)

समय से साफ नहीं किया गया था। यह भी पाया गया कि तैयार भोजन अप्राधिकृत व्यक्तियों के द्वारा पैक किया जा रहा था एवं रसोईघर प्रभारी की अनुपस्थिति में गाड़ी में लोड किया जा रहा था। इन कमियों के बावजूद भी जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, नालन्दा द्वारा गैर सरकारी संगठन के साथ एकरारनामा रद्द करने की सिफारिश नहीं की गई और निदेशक, मध्याह्न भोजन ने दो बार एकरारनामा विस्तार किया (जुलाई 2012 एवं जनवरी 2014)। इसी बीच मई 2013 में एक बड़ी घटना घटित हुई जिसमें 64 बच्चे बीमार पड़ गए और अस्पताल में भर्ती कराये गए। हालांकि, गैर सरकारी संगठन ने विस्तारित एकरारनामा अवधि व्यपगत होने के उपरांत बिना अवधि विस्तार के छः माह से अधिक तक (10 जुलाई 2013 से 23 जनवरी 2014) भोजन आपूर्ति किया। एकरारनामा के अवधि विस्तार की घटनोत्तर स्वीकृति जनवरी 2014 में प्रदान की गई।

विभाग ने जवाब दिया (दिसम्बर 2016) कि गैर सरकारी संगठन के कार्यों के मूल्यांकन प्रतिवेदन उपस्थापित करने एवं डी.पी.ओ. नालन्दा के अनुशंसा के बाद अवधि विस्तार दिया गया था।

जबाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि एकरारनामा व्यपगत होने के उपरांत 10 जुलाई 2013 से 23 जनवरी 2014 तक गैर सरकारी संगठन द्वारा मध्याह्न भोजन की आपूर्ति की गई एवं निदेशक, मध्याह्न भोजन द्वारा मई 2010 से नवम्बर 2013 के बीच एकरारनामा के विरुद्ध कई घटनाएँ घटित होने के बावजूद अवधि विस्तार दिया गया (24 जनवरी 2014)।

3.2.7.3 स्वास्थ्य जाँच

योजना का दिशानिर्देश यह परिकल्पित करता है कि मध्याह्न भोजन योजना के अंतर्गत विशिष्ट तत्वों की कमी के आधार पर विटामिन ए के छः मासिक खुराक, कीड़ा नाशक, आयरन और फोलिक एसिड का साप्ताहिक खुराक, जिंक और अन्य समुचित पूरक माध्यम से सूक्ष्म पोषक तत्व के साथ सम्पूरित किया जाना चाहिए।

अभिलेखों के नमूना जाँच के दौरान पाया गया कि नमूना जाँचित जिले (मुजफ्फरपुर एवं नालन्दा को छोड़कर) क्षेत्र विशिष्ट कमियों से अनभिज्ञ थे। इसके परिणामस्वरूप, विटामिन ए पूरक, आयरन एवं फोलिक एसिड पूरक का साप्ताहिक खुराक, जिंक एवं अन्य समुचित पूरक भी बच्चों को उपलब्ध नहीं कराये गये। आगे, कम भार वाले बच्चों, एनीमिया के मामले या अन्य कमियों से संबंधित अभिलेख भी उपलब्ध नहीं थे।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान सचिव, शिक्षा विभाग ने इस मामले पर चिंता जाहिर किया और कहा (नवम्बर 2016) कि अधिप्राप्ति संबंधी मामलो के कारण राज्य में विटामिन ए एवं आयरन की गोलियों का वितरण प्रभावित हुआ था। हालांकि सूक्ष्म पोषक तत्व के कमी वाले क्षेत्र के संबंध में सूचना के अभाव के बारे में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था।

3.2.8 सूखा प्रभावित क्षेत्रों के लिए प्रावधान

मध्याह्न भोजन की मार्गदर्शिका में सूखा प्रभावित क्षेत्रों में ग्रीष्मावकाश के दौरान बच्चों को पोषण सहायता प्रदान करना परिकल्पित था। यह पाया गया कि राज्य सरकार ने क्रमशः वर्ष 2010-11 (38 जिलों में) और वर्ष 2013-14 (33 जिलों में) के लिए सूखा प्रभावित क्षेत्र घोषित किया (अगस्त 2010 और सितम्बर 2013)। आगे के वर्षों में सूखा के प्रभाव को ध्यान में रखते हुए कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड (पी.ए.बी.) ने वर्ष 2011-12 के ग्रीष्मावकाश के दौरान बच्चों को 21 दिनों के लिए मध्याह्न भोजन अनुमोदित किया और ₹37.64 करोड़ का केन्द्रीय सहायता विमुक्त किया (मई 2011)।

अभिलेखों के संवीक्षा में हालांकि यह पाया गया, कि केन्द्रीय सहायता की निकासी (अक्टूबर 2011) के बावजूद वर्ष 2011-12 के ग्रीष्मावकाश के दौरान राज्य के सूखा

प्रभावित क्षेत्रों में मध्याह्न भोजन उपलब्ध नहीं कराया गया था। आगे, यद्यपि बिहार के 33 जिले वर्ष 2013-14 के दौरान सूखा प्रभावित घोषित किए गए थे, बिहार सरकार द्वारा बच्चों को मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराने हेतु प्रस्ताव वर्ष 2014-15 के वार्षिक कार्य योजना और बजट में शामिल नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, वर्ष 2011-12 और वर्ष 2014-15 के ग्रीष्मावकाश के दौरान बच्चे मध्याह्न भोजन से वंचित रह गए।

विभाग द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए जवाब दिया गया (दिसम्बर 2016) कि आवंटन मई 2011 में प्राप्त हुआ था एवं कठोर जलवायु दशा के कारण विद्यालय में ग्रीष्मावकाश 22 मई 2011 से प्रारम्भ हुआ था।

3.2.9 मध्याह्न भोजन का आच्छादन

3.2.9.1 आच्छादन के दिनों की संख्या

मध्याह्न भोजन योजना का उद्देश्य विद्यालय में उपस्थित प्रत्येक छात्र को गर्म तैयार भोजन परोसना है ताकि उन्हें पर्याप्त पोषण मिल सके। प्रत्येक विद्यालय दिवस को मध्याह्न भोजन दिया जाना था। नामांकित छात्रों की संख्या एवं राज्य में मध्याह्न भोजन के अंतर्गत उनके आच्छादन से संबंधित विवरण तालिका सं.-3.2.5 में दिया गया है:

तालिका सं.-3.2.5

वर्ष 2011-16 के दौरान नामांकन के विरुद्ध राज्य में मध्याह्न भोजन योजना से आच्छादन

वर्ष	कुल नामांकन (सं. करोड़ में)	कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड के द्वारा अनुमोदित लक्ष्य करोड़ में (नामांकन का प्रतिशत)	वितरित भोजन की संख्या (करोड़ में)	दिनों की संख्या जिसमें वर्ष के दौरान मध्याह्न भोजन दिया गया		औसत लाभार्थी (नामांकन का प्रतिशत)
				कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड के अनुसार लक्ष्य	दिनों की वास्तविक सं. (लक्ष्य का प्रतिशत)	
2011-12	2.06	1.57 (76)	162.49	254	184 (72)	0.88(43)
2012-13	2.01	1.01 (50)	202.48	230	180 (78)	1.12(56)
2013-14	1.99	1.29 (65)	264.54	230	203 (88)	1.30(65)
2014-15	2.04	1.34 (66)	258.63	245	197 (80)	1.31(64)
2015-16	2.06	1.36 (66)	265.58	245	192 (56)	1.38(67)

(स्रोत: मध्याह्न भोजन निदेशालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.5 से यह स्पष्ट था कि लक्ष्य, नामांकित छात्रों की संख्या से कम था और 43 से 67 प्रतिशत नामांकित छात्र ही राज्य स्तरीय मध्याह्न भोजन योजना से लाभान्वित हुए थे।

आगे, 132 विद्यालयों के नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि मध्याह्न भोजन का वितरण योजनाबद्ध दिनों से कम किया गया था। विस्तृत ब्यौरा तालिका सं. 3.2.6 में दिया गया है:

वर्ष 2011-16 के दौरान कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित दिनों तक विद्यालयों में मध्याह्न भोजन का वितरण नहीं किया गया था।

तालिका सं.- 3.2.6

नमूना-जाँचित विद्यालयों में मध्याह्न भोजन योजना का आच्छादन

वर्ष	योजना के अनुसार मध्याह्न भोजन वितरित किये जाने वाले दिनों की सं.	विद्यालयों की संख्या जिसमें भोजन वितरित किया गया						
		1-50 दिनों	51-100 दिनों	101-150 दिनों	151-200 दिनों	दो सौ दिनों से ज्यादा	उपलब्ध नहीं	कुल
2011-12	254	6	24	41	36	9	16	132
2012-13	230	0	5	37	43	31	16	132
2013-14	230	0	2	3	41	70	16	132
2014-15	245	0	1	6	47	62	16	132
2015-16	245	0	1	6	49	60	16	132

(स्रोत:- नमूना-जाँचित जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.6 से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2011-12 और वर्ष 2012-13 के दौरान क्रमशः 71 और 42 विद्यालयों में मध्याह्न भोजन 151 दिनों से कम परोसा गया। वर्ष 2013-14 से वर्ष 2015-16 तक भोजन के परोसे जाने में वृद्धि दर्ज की गयी, इसके बावजूद भी इस अवधि में केवल 60 (45 प्रतिशत) से 70 (53 प्रतिशत) विद्यालय ही ऐसे थे जिन्होंने 200 दिनों से ज्यादा भोजन वितरित किये।

विभाग ने जवाब (दिसम्बर 2016) दिया कि नामांकन के लक्ष्य का अनुमोदन कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड के द्वारा औसत लाभान्वित के आधार पर होता है। राज्य में अनुमोदित कार्यदिवस से कम दिन भोजन वितरण किये जाने का कारण, जिला प्रशासन द्वारा अत्यधिक ठण्ड/गर्मी के कारण विद्यालय को बंद किया जाना, पंचायत/विधान सभा/लोक सभा/चुनाव, शिक्षकों के स्थानांतरण के फलस्वरूप प्रभार ग्रहण तथा एकल शिक्षक का होना था।

जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि वर्ष 2012-16 के दौरान भोजन वितरण का लक्ष्य लगभग प्राप्त कर लिया गया था जो कि कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित लक्ष्य का 56 से 88 प्रतिशत के बीच था।

3.2.9.2 खाद्य सुरक्षा भत्ता का कार्यान्वयन

मानव संसाधन मंत्रालय अधिसूचना (सितम्बर 2015) और मध्याह्न भोजन योजना नियमावली 2015 के नियम 9 के अनुसार, अगर किसी विद्यालय में किसी भी विद्यालय दिन खाद्यान्न के अभाव, भोजन तैयार करने की लागत, ईंधन या रसोईया-सह-सहायक की अनुपस्थिति या कोई अन्य कारणों से मध्याह्न भोजन उपलब्ध नहीं कराया जाता है, तब राज्य सरकार द्वारा सभी बच्चों को अगले महीने की 15 तारीख तक खाद्य सुरक्षा भत्ता निम्न रूप से देय होगा :-

- बच्चों के हकदारी के अनुसार खाद्यान्न की मात्रा; तथा
- राज्य में प्रचलित खाना पकाने की लागत

अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि मध्याह्न भोजन निदेशालय के तरफ से जिलों को खाद्य सुरक्षा भत्ता देने का कोई भी दिशा निर्देश निर्गत नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, किसी भी नमूना जाँचित विद्यालयों में जहाँ बच्चों को मध्याह्न भोजन नहीं उपलब्ध कराया गया था, किसी भी लाभार्थी को खाद्य सुरक्षा भत्ता प्रदान नहीं किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान सचिव, शिक्षा विभाग (नवम्बर 2016) ने निदेशक, मध्याह्न भोजन को आदेश दिया कि विभाग से अनुमोदन के पश्चात् खाद्य सुरक्षा भत्ता के भुगतान हेतु निदेश निर्गत करें।

3.2.10 योजना के उद्देश्यों की उपलब्धि

मध्याह्न भोजन योजना का उद्देश्य नामांकन, प्रतिधारण और उपस्थिति के साथ-साथ बच्चों के पोषण स्तर वृद्धि करते हुए प्रारम्भिक शिक्षा का सर्वव्यापीकरण, करना है। राज्य में मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन के द्वारा प्राप्त उपलब्धि की निम्न कांडिकाओं में चर्चा की गई है:

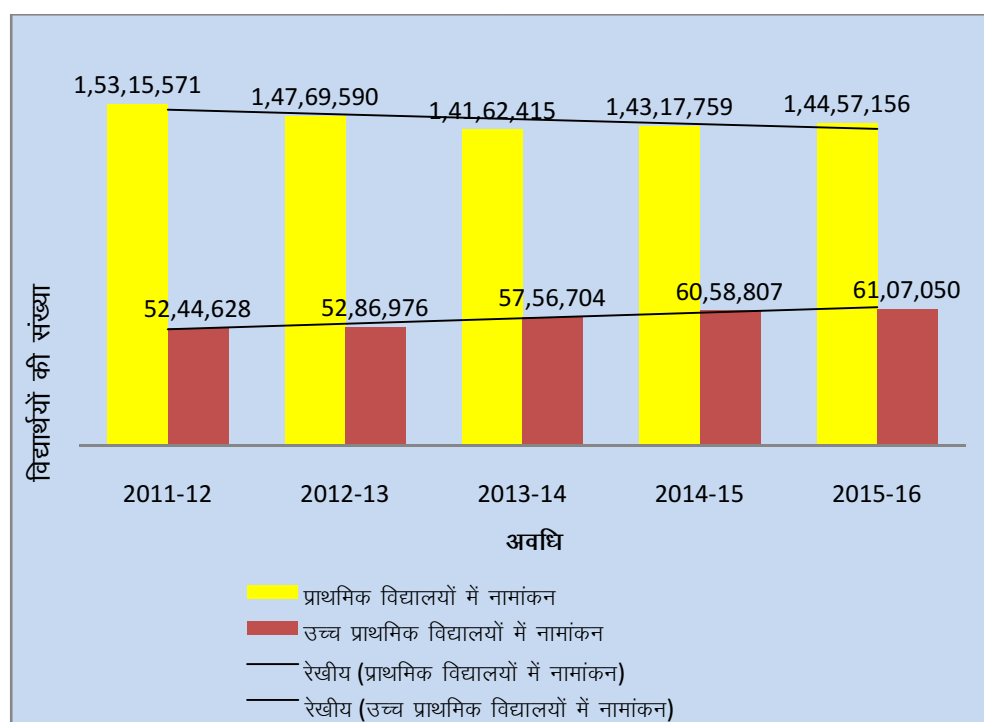
3.2.10.1 प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नामांकन में वृद्धि/कमी

इस योजना का एक मुख्य उद्देश्य नामांकन में वृद्धि करना, प्रतिधारण और बच्चों की उपस्थिति बनाये रखना था।

मध्याह्न भोजन निदेशालय के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-12 की तुलना में वर्ष 2015-16 में प्राथमिक विद्यालयों में नामांकित छात्रों की संख्या में कमी आई जबकि राज्य के उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नामांकित छात्रों की संख्या में मामूली वृद्धि हुई। राज्य में वर्ष 2011-16 के दौरान नामांकित छात्रों की स्थिति तालिका सं.-3.2.3 में दर्शायी गयी है:

तालिका सं.-3.2.3

नामांकित विद्यार्थियों की संख्या



(स्रोत: मध्याह्न भोजन योजना निदेशालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका सं.-3.2.3 से, यह स्पष्ट है कि प्राथमिक विद्यालयों में नामांकित छात्रों की संख्या में जो वर्ष 2011-12 में 1,53,15,571 थी, घटकर (छ: प्रतिशत की कमी) वर्ष 2015-16 में 1,44,57,156 हो गई, जबकि राज्य में उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नामांकित छात्रों की संख्या जो वर्ष 2011-12 में 52,44,628 थी बढ़कर (16 प्रतिशत) वर्ष 2015-16 में 61,07,050 हो गई।

मध्याह्न भोजन के कार्यान्वयन के बावजूद वर्ष 2011-16 के दौरान प्राथमिक विद्यालयों में नामांकन में कमी (छ: प्रतिशत) आई जबकि उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नामांकन में वृद्धि (16 प्रतिशत) हुई।

हालांकि, 74 नमूना-जाँचित विद्यालयों में वर्ष 2011-16 से संबंधित कक्षा एक के नामांकन एवं उपस्थिति पंजी की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 14,447 छात्रों के नामांकन के विरुद्ध उपस्थिति पंजी में 17,514 छात्रों को नामांकित दिखाया गया था। यह दर्शाता था कि वास्तविक नामांकन की तुलना में नामांकित छात्रों की संख्या को बढ़ाकर दिखाया गया था।

विभाग ने जवाब (दिसम्बर 2016) दिया कि निजी विद्यालयों के छात्रों का नामांकन भी सरकारी विद्यालयों में रहता है। इसलिए नामांकन में अन्तर देखा जाता है। यद्यपि, आपत्ति में उठाये गये बिन्दु पर विशिष्ट जवाब लेखापरीक्षा को नहीं दिया गया।

3.2.11 उपस्थिति एवं प्रतिधारण

राज्य या जिला स्तर पर कक्षा छोड़ने वालों से संबंधित आँकड़े संधारित नहीं किये गये थे। हालांकि, इसे वर्ष 2011-16 के दौरान छात्रों के रूकने/छोड़ने की संख्या से राज्य के बिहार शिक्षा परियोजना परिषद् पटना द्वारा दिये गये वर्गवार नामांकन के आँकड़ों से निकाला गया है। इसके अलावे, वर्ष 2011-16 में नमूना-जाँचित विद्यालयों में रूकने वाले/छोड़ने वालों की संख्या नमूना-जाँचित 104 विद्यालयों द्वारा दिये गये आँकड़ों से निकाला गया। वर्ष 2011-16 के दौरान राज्य के साथ साथ जिलों के नमूना-जाँचित विद्यालयों में वर्गवार नामांकन एवं बच्चों की रूकने/छोड़ने से संबंधित स्थिति नीचे की तालिका सं.-3.2.7 और 3.2.8 में दर्शाया गया है:

तालिका सं.-3.2.7

वर्गवार नामांकित छात्रों की स्थिति (राज्य सरकार/सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों)

वर्ष	नामांकित छात्रों की संख्या				
	वर्ग I	वर्ग II	वर्ग III	वर्ग IV	वर्ग V
2011-12	33,37,088	32,52,715	32,61,529	31,19,354	28,56,801
2012-13	28,07,787	28,21,391	28,90,682	27,87,185	26,44,969
2013-14	29,35,570	28,12,829	29,09,908	28,61,408	27,43,140
2014-15	27,78,486	29,18,459	28,74,047	28,70,113	28,18,376
2015-16	31,24,270	29,46,717	30,94,855	29,49,737	29,60,763

(स्रोत:- बिहार शिक्षा परियोजना परिषद् पटना द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.8
वर्गवार नामांकित छात्रों की स्थिति
(नमूना-जाँचित 104 विद्यालय)

वर्ष	नामांकित छात्रों की संख्या				
	वर्ग I	वर्ग II	वर्ग III	वर्ग IV	वर्ग V
2011-12	4,854	4,838	4,794	4,483	3,990
2012-13	4,296	4,083	4,270	4,069	3,866
2013-14	4,381	4,234	4,010	4,091	3,880
2014-15	4,226	4,341	4,288	3,996	4,064
2015-16	4,726	4,330	4,423	4,309	3,899

(स्रोत:- नमूना-जाँचित विद्यालयों द्वारा प्रदत्त सूचना)

आगे, यह भी स्पष्ट था कि राज्य में वर्ष 2011-12 में कक्षा एक में नामांकित 33,37,088 बच्चों में से केवल 29,60,763 बच्चे ही वर्ष 2015-16 में कक्षा पाँच में रह सके। इसी तरह, नमूना-जाँचित विद्यालयों में वर्ष 2011-12 में कक्षा एक में नामांकित 4,854 छात्रों में से केवल 3,899 छात्र ही वर्ष 2015-16 में कक्षा पाँच में रह सके। यह इंगित करता था कि राज्य में 10 वर्षों से चल रहे मध्याह्न भोजन के बावजूद छात्रों को रोके रखने का दर खराब था।

तालिका सं.-3.2.9
राज्य के निजी विद्यालयों में नामांकित छात्रों की स्थिति

वर्ष	नामांकित छात्रों की संख्या				
	वर्ग I	वर्ग II	वर्ग III	वर्ग IV	वर्ग V
2011-12	5,739	5,160	4,981	4,852	4,818
2012-13	17,664	15,343	15,061	15,278	15,427
2013-14	1,93,686	1,59,002	1,47,474	1,34,981	1,22,757
2014-15	2,76,549	2,29,244	2,09,618	1,90,975	1,74,489
2015-16	2,68,112	2,29,819	2,10,541	1,90,037	1,77,237

(स्रोत:- बिहार शिक्षा परियोजना परिषद्, पटना द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त तालिका सं.- 3.2.7, 3.2.8 और 3.2.9 से यह स्पष्ट होता है कि राज्य के सरकारी/सरकारी सहायता प्रदत्त विद्यालयों में कक्षा I में नामांकित छात्रों की संख्या 33.37 लाख वर्ष (2011-12) से छः प्रतिशत घटकर 31.24 लाख (वर्ष 2015-16) रह गई। इसी प्रकार, 104 नमूना-जाँचित विद्यालयों में भी वर्ष 2011-12 की तुलना में, वर्ष 2015-16 में नामांकन में दो प्रतिशत की कमी देखी गई। हालांकि, बिहार शिक्षा परियोजना परिषद् द्वारा प्रदत्त आँकड़ों के अनुसार, वर्ष 2015-16 में राज्य के निजी विद्यालयों में नामांकित छात्रों की संख्या में वर्ष 2011-12 की तुलना में चालीस गुणा से ज्यादा वृद्धि दर्ज की गयी थी।

विभाग ने जवाब में कहा (दिसम्बर 2016) कि कक्षा I से V तक के छात्रों का दो बार नामांकन होने के कारण अंतर दिखाया गया था।

इस प्रकार मध्याह्न भोजन के माध्यम से प्राथमिक/उच्च प्राथमिक शिक्षा में नामांकन, प्रतिधारण और उपस्थिति के मूल लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हुई।

3.2.12 अध्यापन एवं सीखने पर प्रतिकूल प्रभाव

योजना का दिशानिर्देश, 2006 यह विहित करता है कि शिक्षकों को किसी भी परिस्थिति में ऐसा कार्य नहीं सौंपना चाहिए जिससे कि अध्यापन एवं सीखने की क्रिया में बाधा या हस्तक्षेप हो। शिक्षकों को केवल यह सुनिश्चित करने में लगाया जाना चाहिए कि अच्छी गुणवत्तायुक्त सम्पूर्ण आहार बच्चों को एकजुटता की भावना से स्वच्छतापूर्वक एवं उचित तरीके से परोसा जा रहा है, ताकि सम्पूर्ण प्रक्रिया 30-40 मिनट में पूर्ण हो सके।

हालांकि, नमूना जाँच के क्रम में 132 नमूना-जाँचित विद्यालयों में से 81 विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों द्वारा यह प्रतिवेदित किया गया कि शिक्षक मध्याह्न भोजन का संचालन सक्रिय रूप से करते हैं। सैंतालीस प्रधानाध्यापकों द्वारा यह भी प्रतिवेदित किया गया कि औसतन प्रतिदिन एक से चार घंटे का समय शिक्षण कार्य के अलावे अन्य कार्यों में बर्बाद हो जाता है। हालांकि, 34 प्रधानाध्यापकों द्वारा मध्याह्न भोजन में समय के खपत के संदर्भ में कुछ भी जाहिर नहीं किया।

इस प्रकार शिक्षकों के मध्याह्न भोजन कार्य में शामिल होने के कारण अध्यापन एवं सीखने के कारण प्रभावित हुआ।

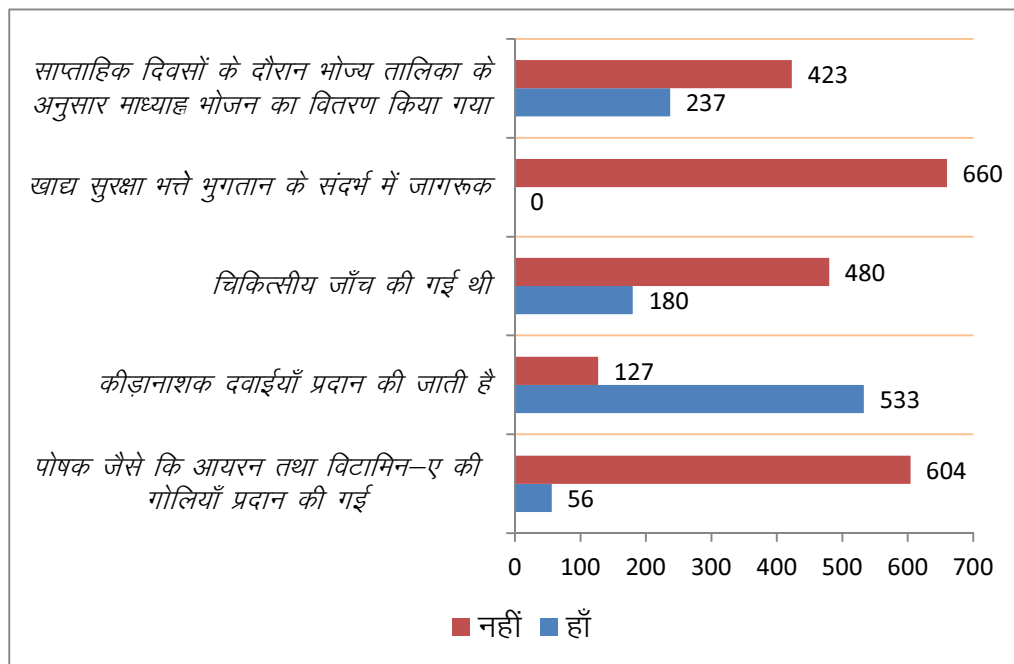
विभाग ने जवाब में कहा (दिसम्बर, 2016) कि मध्याह्न भोजन के लिए आवयक व्यवस्था और निरीक्षण के लिए विद्यालय शिक्षा समिति को शक्ति प्रदान की गई है। मध्याह्न भोजन तैयार करने एवं बच्चों को वितरित किये जाने का कार्य विद्यालय शिक्षा समिति के पर्यवेक्षण में रसोईया-सह-सहायक द्वारा किया जाना था।

3.2.13 लाभार्थी सर्वेक्षण

मध्याह्न भोजन योजना के लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा दल द्वारा 132 नमूना-जाँचित विद्यालयों में 660 लाभार्थियों/अभिभावकों से यह जानने के लिए सर्वेक्षण किया गया कि उन्हें/उनके बच्चों को विभिन्न सुविधाएँ दी गईं तथा उनकी प्रतिक्रिया को अभिलेखित किया गया। लाभार्थी सर्वेक्षण में जो तथ्य प्रकट हुए उसे नीचे तालिका सं.-3.2.4 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.2.4

लाभार्थी सर्वेक्षण का परिणाम



3.2.14 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

3.2.14.1 संचालन-सह-अनुश्रवण समिति की बैठकें

योजना मार्ग दर्शिका की परिकल्पना के अनुसार कार्यक्रम का कार्यान्वयन बेहतर तालमेल, अभिसरण तथा योजना की प्रभावकारिता को सुनिश्चित करने हेतु संचालन-सह-अनुश्रवण समिति का गठन राज्य, जिला और ब्लॉक स्तर पर किया जाना था। राज्य स्तरीय संचालन-सह-अनुश्रवण समिति को प्रत्येक छमाही में कम-से-कम एक बैठक और जिला एवं ब्लॉक स्तरीय संचालन-सह-अनुश्रवण समिति को प्रत्येक तिमाही में एक बैठक करना था। प्रर्याप्त संख्या में जिला/प्रखण्ड स्तरीय बैठक को सुनिश्चित करने हेतु निदेशालय स्तर से निर्देश दिये गये थे (नवम्बर 2016)।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि राज्य स्तर पर संचालन-सह-अनुश्रवण समिति की बैठक वर्ष 2011-112 एवं 2015-16 के दौरान प्रति वर्ष आवश्यक दो बैठकों के विरुद्ध एक बैठक की गई थी। नमूना-जाँचित जिलों और ब्लॉक स्तर पर बैठक आवश्यक मानदंड से काफी कम हुई थी। राज्य स्तरीय आयोजित बैठक एवं नमूना-जाँचित जिलों/प्रखण्ड स्तरीय आयोजित बैठकों की विवरणी तालिका सं.-3.2.10 में दी गई है:

तालिका सं. 3.2.10

वर्ष 2011-16 के दौरान अनुश्रवण समिति के बैठक की आवश्यकता और आयोजित बैठक

वर्ष	राज्य स्तरीय		नमूना-जाँचित जिला		नमूना-जाँचित जिलों के प्रखंड	
	मानदंड के अनुसार आयोजित बैठक	वास्तविक रूप से आयोजित बैठक	मानदंड के अनुसार आयोजित बैठक	वास्तविक रूप से आयोजित बैठक	मानदंड के अनुसार आयोजित बैठक	वास्तविक रूप से आयोजित बैठक
2011-12	2	1	44	1	664	7
2012-13	2	2	44	4	664	68
2013-14	2	2	44	17	664	228
2014-15	2	2	44	9	664	245
2015-16	2	1	44	5	664	220
कुल	10	8	220	36	3320	768

(स्रोत- मध्याह्न भोजन निदेशालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.2.10 से यह स्पष्ट था कि मध्याह्न भोजन के कार्यान्वयन के निरीक्षण के लिए निर्धारित बैठक किसी भी स्तर पर आयोजित नहीं की गई थी।

विभाग ने जवाब (दिसम्बर 2016) दिया कि विगत दो वर्षों में राज्य में तीन चुनावों (लोक सभा, विधान सभा एवं पंचायत) का आयोजन हुआ था। अधिकारियों के चुनाव/प्राकृतिक आपदाओं में शामिल होने के कारण को निर्धारित संख्या में बैठकों का आयोजन नहीं हुआ था।

3.2.14.2 प्रखंड संसाधन सेवी/जिला कार्यक्रम पदाधिकारी के द्वारा निरीक्षण

योजना मार्गदर्शिका के अनुसार प्रखण्ड संसाधन सेवी/जिला कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक तीन महीने में 25 प्रतिशत विद्यालयों का भ्रमण किया जाना था और सभी विद्यालयों का भ्रमण साल में कम-से-कम एक बार किया जाना था। निरीक्षण प्रतिवेदन के निष्कर्षों को दस्तावेदित किया जाना था और बिना किसी विलम्ब के सुधारात्मक उपाय किये जाने थे।

नमूना-जाँचित जिलों के संवीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि निर्धारित संख्या में विद्यालयों में निरीक्षण नहीं किये गये थे, जैसा तालिका सं.-3.2.11 में दर्शाया गया है:

तालिका सं.-3.2.11

प्रखंड संसाधन सेवी/जिला कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा किए गए निरीक्षणों का विवरण

वर्ष	किये जाने वाले निरीक्षणों की संख्या	किये गए निरीक्षणों की संख्या (प्रतिशत में)
2011-12	53,291	22,709 (43)
2012-13	53,307	36,057 (68)
2013-14	54,168	48,217 (89)
2014-15	54,162	40,278 (74)
2015-16	54,199	25,721 (47)

तालिका सं.-3.2.11 से यह स्पष्ट था कि वर्ष 2011-16 के दौरान किए गए निरीक्षणों की संख्या, निर्धारित निरीक्षण की संख्या से बहुत ही कम थी।

विभाग ने जवाब (दिसम्बर 2016) में कहा कि निरीक्षणों की संख्या की गणना 365 दिन के आधार पर किया गया था हालांकि कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड ने 245 दिन अनुमोदित किया था और वर्ष 2011-16 के दौरान 56 से 118 दिन अनुश्रवण किए गए थे।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि निदेशक मध्याह्न भोजन के द्वारा निर्गत निर्देश के अनुसार प्रखण्ड संसाधन सेवी द्वारा, कुल विद्यालय का 20 प्रतिशत या कम-से-कम 30 विद्यालय, जो भी ज्यादा हो का निरीक्षण करना अनिवार्य था, हालांकि मार्गदर्शिका के अनुसार प्रत्येक प्रखंड में कम-से-कम कुल विद्यालय का 25 प्रतिशत निरीक्षण किया जाना था।

अनुशंसा

योजना के निर्बाध कार्यान्वयन और संचालन के लिए सभी स्तर पर विहित संचालन सह-अनुश्रवण समिति की बैठकों का आयोजन किया जाना चाहिए।

3.2.15 निष्कर्ष

मध्याह्न भोजन योजना का वार्षिक कार्य योजना एवं बजट वास्तविक नहीं था परिणामस्वरूप, राज्य की आवश्यकता को उचित ढंग से संबोधित नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, 33 से 57 प्रतिशत नामांकित बच्चे मध्याह्न भोजन से वंचित रहे।

कई मामलों में, भारतीय खाद्य निगम/राज्य खाद्य निगम के गोदामों से आवंटित खाद्यान्न, उठाव नहीं किये गये थे। इसलिए, नमूना जाँचित विद्यालयों में अनिवार्य संख्या से कम दिनों तक मध्याह्न भोजन का वितरण किया गया था।

विद्यालयों में मध्याह्न भोजन दिये जाने हेतु आधारभूत संरचनाएँ पर्याप्त नहीं थीं। छबीस प्रतिशत मध्याह्न भोजन आच्छादित विद्यालय रसोईघर सुविधा रहित थे एवं खाना विद्यालयों के वर्गकक्षों एवं गलियारों में तैयार किये जाते थे। रसोईघर की सुविधा उपलब्ध नहीं रहने तथा मध्याह्न भोजन को खाद्य सामग्रियों को विद्यालय से बाहर रखे जाने के कारण जुलाई 2013 में एक दुर्भाग्यपूर्ण घटना नवसृजित राजकीय प्राथमिक विद्यालय, गंडामन, धर्मासती मैदान, मसरक, सारण में घटित हुई।

मध्याह्न भोजन के जिला कार्यालयों में उचित औसत गुणवत्ता वाले खाद्यान्नों उपयोग से संबंधित न तो अभिलेख संधारित थे और न ही राज्यों में बच्चों को दिये जा रहे भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए खाद्यान्नों के जाँच हेतु कोई संस्थान उपलब्ध था।

योजना का अपर्याप्त अनुश्रवण, योजना के कार्यान्वयन में एक मुख्य अवरोध था क्योंकि पर्याप्त संख्या में राज्य/जिला/प्रखण्ड स्तर पर संचालन –सह– अनुश्रवण समिति की बैठकें आयोजित नहीं की गई थीं। इसके अलावे, जिला कार्यक्रम पदाधिकारी/प्रखण्ड संसाधन सेवी द्वारा निर्धारित संख्या विद्यालयों में अनुश्रवण नहीं किया गया था।

गृह (पुलिस) विभाग

3.3 "पुलिस बल आधुनिकीकरण" का लेखापरीक्षा

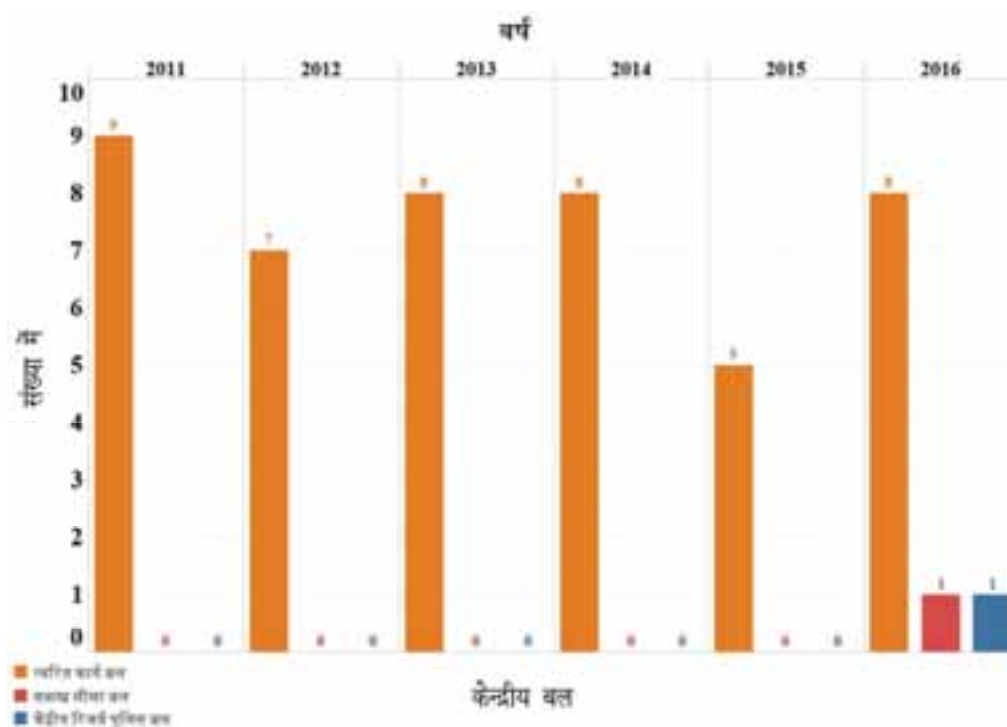
3.3.1 परिचय

राज्य पुलिस बल की क्षमता निर्माण में वृद्धि के लिए वर्ष 1969-70 से पुलिस बल आधुनिकीकरण (एम.पी.एफ.) योजना, भारत सरकार की एक महत्वपूर्ण पहल है। इस योजना का मुख्य उद्देश्य पुलिस बल के स्थापना और संचालन के विभिन्न पहलुओं में चिह्नित की गई कमियों को दूर करने के लिए सुरक्षित पुलिस स्टेशनों का निर्माण, सेना को आवश्यक स्तर की गतिशीलता, आधुनिक हथियार, संचार प्रणाली, अन्य उपकरण, फोरेंसिक उपकरण, प्रशिक्षण और पर्याप्त आवास के द्वारा अत्याधुनिक स्तर पर आधारभूत ढाँचे को सुदृढ़ करना है। इसका उद्देश्य आंतरिक सुरक्षा और कानून व्यवस्था में समय-समय उत्पन्न होने वाली विभिन्न चुनौतीपूर्ण परिस्थितियों से निपटने तथा केंद्रीय बलों पर निर्भरता को कम करने के लिए राज्य पुलिस बल के संतुलित विकास को बढ़ावा देना है। यह योजना राज्य के 40 पुलिस जिलों, चार रेल पुलिस जिलों, 18 बिहार सैन्य पुलिस (बी.एम.पी.) इकाइयों और फोरेंसिक विज्ञान प्रयोगशालाओं (एफ.एस.एल.) आदि में कार्यान्वित किया जा रहा था।

बिहार में, राज्य सरकार आंतरिक सुरक्षा के मामलों में कई अवसरों पर केंद्रीय बलों पर निर्भर था और गृह (पुलिस) विभाग द्वारा राज्य में विधि व्यवस्था बनाये रखने के लिए त्वरित कार्रवाई बल (रैप)/सशस्त्र सीमा बल (एस.एस.बी.)/केंद्रीय रिजर्व पुलिस बल (सी.आर.पी.एफ.) को बार-बार (वर्ष 2011-16 में 47 बार कुल 377 दिनों के लिए) बुलाया गया था जिसे चार्ट सं. 3.3.1 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.3.1

वर्ष 2011-16 के दौरान केंद्रीय बलों का इस्तेमाल



पूर्व में योजना की समीक्षा 2006 में की गई थी और निष्कर्ष मार्च 2006 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (असैनिक) में शामिल किए गए थे। नवंबर 2016 तक रिपोर्ट सार्वजनिक लेखा समिति के समक्ष चर्चा के लिए लंबित थी। हालांकि, एम.पी.एफ. के

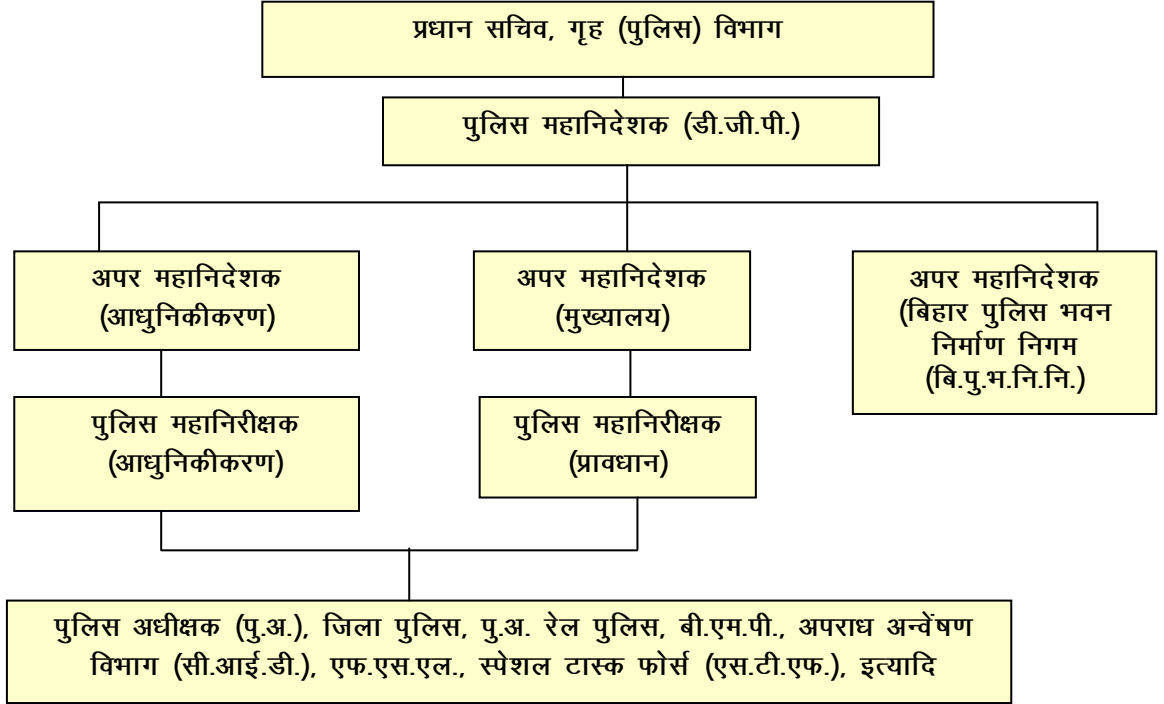
कार्यान्वयन में की गई प्रगति का आकलन करने के लिए, इस लेखापरीक्षा को आयोजित किया गया था।

3.3.2 संगठनात्मक संरचना

प्रधान सचिव, गृह (पुलिस) विभाग, बिहार सरकार समग्र राज्य में एम.पी.एफ. के समग्र कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी थे। आगे, एम.पी.एफ. के कार्यान्वयन के लिए विभाग से जिला स्तर तक के उत्तरदायी पदाधिकारियों को चार्ट सं.-3.3.2 में दिए गए हैं:

चार्ट सं.-3.3.2

पुलिस बल आधुनिकीकरण के संचालन के लिये संगठनात्मक संरचना



(स्रोत:—पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) कार्यालय)

इसके अलावा, एक राज्य स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति (एस.एल.ई.सी.) राज्य के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में पुलिस आधुनिकीकरण के कार्यान्वयन की निगरानी करने के लिए था और निर्माण कार्य बी.पी.बी.सी.सी.⁵¹ द्वारा निष्पादित किया जा रहा था।

3.3.3 लेखापरीक्षा की पद्धति एवं कार्यक्षेत्र

वर्ष 2011-16 की अवधि के लिए पुलिस बल आधुनिकीकरण की लेखापरीक्षा अप्रैल से जुलाई 2016 के दौरान प्रधान सचिव, गृह (पुलिस) विभाग, पुलिस महानिदेशक, अपर पुलिस महानिदेशक (आधुनिकीकरण), पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) और निदेशक विधि विज्ञान प्रयोगशाला (एफ.एस.एल.) के अंतर्गत कार्यालयों का नमूना जाँच किया गया था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा के दौरान 40 जिला पुलिस कार्यालयों में से 10⁵² (जिला पुलिस कार्यालयों का चयन प्रोबैवलिटी प्रोपोशन टू साईज विदआउट

⁵¹ बी.पी.बी.सी.सी की स्थापना जून 1974 में कंपनी अधिनियम, 1956 के तहत राज्य के विभिन्न आवासीय एवं गैर-आवासीय पुलिस भवन के निर्माण हेतु किया गया था।

⁵² बेगुसराय, भागलपुर, छपरा, दरभंगा, कैमूर, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पश्चिमी चंपारण एवं पटना।

रिप्लेसमेंट विधि के किया गया था), चार बिहार पुलिस बटालियन कार्यालयों⁵³, एफ. एस.एल., पटना और पुलिस प्रशिक्षण केंद्र, नाथनगर, भागलपुर के कार्यालयों में कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेख जाँच किए गए। आगे, बिहार पुलिस भवन निर्माण निगम से प्रश्नावली माध्यम से भवन निर्माण से संबंधित सिर्फ सूचना-संग्रह किया गया था।

लेखापरीक्षा पद्धति में दस्तावेज विश्लेषण, प्रश्नावली से सूचना संग्रह और संयुक्त भौतिक सत्यापन शामिल था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

पुलिस बल आधुनिकीकरण के लेखापरीक्षा के दौरान महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों को आगे के कंडिकाओं में उल्लेख किया गया है:

3.3.4 योजना

पुलिस आधुनिकीकरण के दिशानिर्देशों के सिफारिश के अनुसार एक परिप्रेक्ष्य योजना तैयार होना चाहिए था, जिसमें पाँच वर्षों के लिए अन्य पहलुओं के साथ साथ एक उपकरण अधिग्रहण योजना भी सन्निहित होनी चाहिए थी। इस योजना के अंतर्गत राज्य पुलिस बल के जरूरत को पुलिस अनुसंधान एवं विकास ब्यूरो (बी.पी.आर.एंड डी.) के मानक के अनुसार एवं पुलिस बल आधुनिकीकरण के अंतर्गत विभिन्न घटकों में अंतराल की पहचान एवं विश्लेषण कर पूरा करना था। यह भी अनुशासित था कि योजना बजट को पूरा करने के लिए एक विकेन्द्रीकृत, तथ्य आधारित योजना पर्याप्त लचीलेपन के साथ अपनाया जाना चाहिए। बिहार सरकार द्वारा भारत सरकार को प्रत्येक वर्ष दिसम्बर तक वार्षिक कार्य योजना (वा.का.यो.) प्रस्तुत करना था। इस हेतु पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) द्वारा जिलों से जानकारी लेने के बाद वा.का.यो. तैयार किया जाना था एवं एस.एल.ई.सी. में इसकी स्वीकृति हेतु गृह विभाग को प्रस्तुत करना था। एस.एल.ई.सी. से स्वीकृति मिलने के बाद, वा.का.यो. को अनुमोदन हेतु गृह मंत्रालय के पास भेजा जाना था।

- पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) और विभाग के अभिलेखों की जाँच के दौरान, यह पाया गया कि वर्ष 2012-16 की अवधि के लिए परिप्रेक्ष्य योजना तैयार किया गया एवं केन्द्रीय गृह मंत्रालय को प्रस्तुत किया गया था (अगस्त 2011)। हालांकि, प्रस्तुत की गयी परिप्रेक्ष्य योजना का अनुमोदन वहाँ से प्राप्त नहीं हुआ और न ही आगे कोई पत्राचार विभाग और गृह मंत्रालय के बीच इसके अनुमोदन के संबंध में किया गया था।
- यह भी आगे पाया गया कि तैयार वा.का.यो. में अपनी इकाइयों (अर्थात् 40 जिला पुलिस कार्यालय, चार रेल पुलिस जिला कार्यालयों और चार बी.एम.पी. कार्यालयों आदि) की इनपुट उचित एकत्रीकरण के आधार पर नहीं था हालांकि 10 में से छः चयनित जिलों द्वारा अपने वार्षिक आवश्यकता प्रस्ताव प्रस्तुत किया था। जिसके परिणामस्वरूप गतिशीलता, आधुनिक हथियार, एफ. एस.एल. में आवश्यकता के विरुद्ध कमी रह गई थी जिसे आगे की कंडिकाओं 3.3.6.2, 3.3.6.3 और 3.3.6.4 में चर्चा की गयी है।

इसके अलावा, वा.का.यो. की तैयारी एवं स्वीकृति में विभाग के साथ साथ एस.एल.ई.सी. स्तर पर भी देरी की गयी थी। परिणामस्वरूप, गृह मंत्रालय में अंतिम रूप से प्रस्तुत करने में देरी हुई। वर्ष 2011-16 के दौरान वा.का.यो. की प्रस्तुति एवं अनुमोदन विवरण तालिका सं.-3.3.1 में दिया गया है:

⁵³ बी.एम.पी.-5, पटना; बी.एम.पी.-6, मुजफ्फरपुर; बी.एम.पी.-8, बेगुसराय; बी.एम.पी.-13, दरभंगा

तालिका सं.–3.3.1

विभिन्न स्तरों पर वा.का.यो. के प्रस्तुतीकरण में विलंब का ब्यौरा

वर्ष	विभाग को वा. का.यो. के वास्तविक प्रस्तुतीकरण की तिथि	एस.एल.ई.सी. के द्वारा स्वीकृति की तिथि	केन्द्रीय गृह मंत्रालय में भेजे जाने की तिथि	केन्द्रीय गृह मंत्रालय द्वारा स्वीकृति की तिथि	केन्द्रीय गृह मंत्रालय में नियत तिथि (31 दिसंबर) से विलंब भेजने में (माह में)
2011-12	16/3/2011	13/4/2011	11/5/2011	2/01/2012	4
2012-13	25/4/2012	31/5/2012	13/6/2012	27/6/2012	6
2013-14	11/6/2013	26/6/2013	12/7/2013	5/8/2013	7
2014-15	26/5/2014	18/6/2014	25/6/2014	3/7/2014	6
2015-16	8/4/2015	15/5/2015	4/6/2015	30/6/2015	5

(स्रोत:—गृह (पुलिस) विभाग का अभिलेख)

उपरोक्त तालिका सं.–3.3.1 से स्पष्ट है कि विभाग द्वारा वा.का.यो. के प्रस्तुत करने में देरी के कारण गृह मंत्रालय द्वारा इसके अनुमोदन में अत्यधिक देरी हुई। परिणामस्वरूप, विभाग को वर्ष के भीतर राशि व्यय करने के लिए पर्याप्त समय नहीं मिला और राशि अव्ययित रह गई, जिसकी चर्चा कंडिका 3.3.5 में की गयी है।

उपरोक्त तथ्य यह इंगित करता है कि योजना का निर्माण पुलिस बल आधुनिकीकरण के दिशानिर्देश में उल्लिखित निर्देशों के अनुसार नहीं था और विभाग अपनी योजनाओं के माध्यम से राज्य पुलिस बुनियादी ढाँचे की आवश्यकताओं एवं प्राथमिकताओं को नहीं पहचान सका था। परिणामस्वरूप, पुलिस स्थापना के विभिन्न पहलू जैसे कार्यालय के भवन, गतिशीलता, एफ.एस.एल. और आधुनिक हथियार की चिह्नित कमियों को पूरा नहीं किया जा सका था। विभाग ने लेखापरीक्षा अनुशंसा को स्वीकार (नवम्बर 2016) करते हुए लेखापरीक्षा अवलोकन पर कोई टिप्पणी नहीं किया।

पुनः बहिर्गमन सम्मेलन (नवंबर 2016) के दौरान, प्रधान सचिव ने संबंधित अधिकारियों को इकाइयों की इनपुट के उचित एकीकरण के साथ वार्षिक योजना ससमय प्रस्तुत करने के निर्देश दिए।

अनुशंसा

विभाग को जिला स्तर की इकाइयों से जानकारी लेने के बाद यथार्थवादी आँकड़ों के आधार पर वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन कर वार्षिक योजना समय पर तैयार करना चाहिए।

3.3.5 वित्तीय प्रबंधन

पुलिस बल आधुनिकीकरण हेतु भारत सरकार और राज्य सरकार के बीच निधियों का अनुपात वर्ष 2011–12 में 75:25 था एवं इसके बाद वर्ष 2012–16 के प्रत्येक वर्ष के लिए 60:40 था। वार्षिक कार्य योजना का राज्य सरकार द्वारा अनुमोदन के बाद भारत सरकार माल की आपूर्ति (हथियारों और गोला बारूद के लिए) के लिए राज्य सरकारों और आयुध फैक्ट्री बोर्ड के लिए अपना हिस्सा जारी करती थी। निर्माण गतिविधि के लिए राशि सीधे बिहार पुलिस भवन निर्माण निगम को निर्गत किया जाता था। राज्य का हिस्सा (40 प्रतिशत) बजटीय प्रणाली के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा जारी किया जाता था।

योजना के अंतर्गत पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) के कार्यालय से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि वर्ष 2011–16 के दौरान योजना के अंतर्गत

अनुमोदित ₹473.26 करोड़ के विरुद्ध, केवल ₹261.48 करोड़ (55 प्रतिशत) प्राप्त किया गया था, जैसा की तालिका सं.-3.3.2 में दर्शाया गया है:

तालिका सं.-3.3.2

वर्ष 2011-16 के दौरान प्राप्ति एवं उपयोग हुए राशि की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वीकृत योजना		वर्ष के प्रारम्भ में अव्ययित राशि	प्राप्त राशि				कुल उपलब्ध राशि	वर्ष के दौरान व्यय	वर्ष के अंत में अव्ययित राशि
	केंद्रांश	राज्यांश		केंद्रांश		राज्यांश	कुल			
				राशि	सामग्री					
2011-12	45.97	11.49	82.74	24.80	3.70	11.49	39.99	122.72	25.26	97.47
2012-13	76.40	51.94	97.47	13.49	1.54	10.02	25.05	122.52	15.65	106.87
2013-14	79.29	52.86	106.87	51.31	4.68	34.21	90.20	197.07	33.92	163.15
2014-15	67.70	44.91	163.15	45.88	3.20	30.59	79.67	242.82	10.37	232.45
2015-16	25.62	17.08	232.45	23.12	3.45	0.00	26.57	259.02	67.79	191.23
कुल	294.98	178.28		158.60	16.57	86.31	261.48		152.99	

(स्रोत: - पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.3.2 के विश्लेषण से उद्घाटित हुआ कि:

- वर्ष 2011-16 के दौरान कुल स्वीकृत केंद्रीय आवंटन ₹294.98 करोड़ के विरुद्ध केवल ₹175.17 करोड़ (59 प्रतिशत) प्राप्त किया गया था; और
- अधिप्राप्ति प्रक्रिया में हुए विलंब और असैनिक कार्यों की धीमी गति के कारण राज्य सरकार ने उपलब्ध राशि का व्यय नहीं किया।

व्यय की धीमी गति के कारण राज्य सरकार ₹119.82 करोड़ के केन्द्रांश से वंचित रहा।

राज्य सरकार द्वारा राशि के निर्गत में हुई देरी और उपलब्ध राशि के धीमी गति से उपयोग के कारण ₹119.82 करोड़ के केंद्रीय हिस्से की कम प्राप्ति हुई, जिसकी चर्चा अनुगामी कंडिकाओं में की गयी है।

3.3.5.1 समतुल्य राज्यांश जारी करने में विलंब

पुलिस बल आधुनिकीकरण के दिशानिर्देशों के अनुसार, केन्द्रीय गृह मंत्रालय सामान्य रूप से दो-तीन किस्तों में विभिन्न राज्यों को धन प्रदान करता है और राज्य उक्त धनराशि के लिए समतुल्य राशि प्रदान करती है। राज्य द्वारा आनुपातिक राशि जारी नहीं किए जाने पर, केन्द्रीय सहायता राशि का शेष 50 प्रतिशत जारी नहीं होगा।

विभाग द्वारा केन्द्रांश के प्राप्त होने के तीन महीने से 36 महीने के बाद राज्यांश निर्गत किया गया था।

पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि विभाग द्वारा केन्द्रीय हिस्से के प्राप्त होने के तीन महीने से तीन वर्ष के बाद राज्यांश निर्गत किया गया था जैसा कि तालिका सं.-3.3.3 में दर्शाया गया है:

तालिका सं.-3.3.3

केन्द्रांश एवं राज्यांश की विमुक्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रांश		राज्यांश की समतुल्य राशि		समतुल्य राशि के विमुक्ति में विलंब (अवधि माह में)
	राशि	विमुक्ति की तिथि	राशि	विमुक्ति की तिथि	
2011-12	24.27	2/1/2012	6.07	29/3/2012	03
			5.42	30/3/2012	03
2012-13	12.49	27/2/2013	9.35	14/2/2014	12
	1.00	26/3/2013	0.67	17/3/2016	36
2013-14	51.31	18/12/2013	31.21	24/10/2014	10
			3.00	5/1/2016	25

वर्ष	केन्द्रांश		राज्यांश की समतुल्य राशि		समतुल्य राशि के विमुक्ति में विलंब (अवधि माह में)
	राशि	विमुक्ति की तिथि	राशि	विमुक्ति की तिथि	
2014-15	42.10	5/8/2014	28.07	4/1/2016	17
	3.78	17/3/2015	2.52	1/9/2015	06
2015-16	18.02	4/3/2016		विमुक्त नहीं	–
	5.10	16/3/2016		विमुक्त नहीं	–

(स्रोत: पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.3.3 से, यह स्पष्ट था कि वर्ष 2012-13 का राज्यांश तीन वर्षों की अधिकतम देरी से निर्गत की गई थी। परिणामस्वरूप, केंद्रीय हिस्सेदारी का दूसरा/अंतिम किस्त प्राप्त नहीं हो सका था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, प्रधान सचिव (नवंबर 2016) द्वारा आश्वासन दिया गया कि भविष्य में समतुल्य राशि की विमुक्ति समय पर सुनिश्चित किया जाएगा।

3.3.5.2 निधि के उपयोग में विलंब

भारत सरकार के अनुदेश (जनवरी 2012) अनुबंध करता है कि पुलिस बल आधुनिकीकरण के तहत किसी भी वित्तीय वर्ष में एक से अधिक वर्ष के अव्ययित शेष रहने पर केंद्र द्वारा राज्य सरकार को एम.पी.एफ. के अन्तर्गत संपूर्ण आवंटित राशि से वंचित कर दिया जायेगा।

पुलिस महानिरीक्षक (प्रावधान) के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि वर्ष 2011-16 के दौरान प्रत्येक वित्तीय वर्ष में एक से अधिक वर्ष के अव्ययित शेष राशि थे जिसे **तालिका सं.-3.3.4** में दर्शाया गया है:

तालिका सं.-3.3.4

एक वर्ष से अधिक पुराने अव्ययित राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल प्राप्त निधि	वर्तमान वित्तीय वर्ष के अधीन व्यय	अगले एक वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय	अगले दो वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय	अगले दो और अधिक वित्तीय वर्ष के बाद व्यय	अव्ययित शेष
1	2	3	4	5	6	7
2011-12	39.99	0.00	7.59	13.89	10.34	8.17
2012-13	25.05	0.00	6.86	0.08	4.51	14.05
2013-14	90.20	0.00	6.05	19.93	0.00	64.22
2014-15	79.67	3.20	0.00	0.00	0.00	76.47
2015-16	26.57	3.45	0.00	0.00	0.00	23.12
कुल (प्रतिशत)	261.48	6.65 (2)	20.50 (8)	33.90 (13)	14.84 (6)	186.04 (71)

(स्रोत: पुलिस महानिरीक्षक के प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त **तालिका सं.-3.3.4** से यह स्पष्ट था कि निधि का केवल 10 प्रतिशत उनके प्राप्ति के वर्ष और अगले वित्तीय वर्ष में जबकि 19 प्रतिशत हिस्सा अगले दो वित्तीय वर्षों में खर्च किए गये थे और 71 प्रतिशत निधि अव्ययित रहे। निधि अव्ययित रहने का कारण अधिप्राप्ति के लिए निविदा के निस्तारण में विलंब और निर्माण कार्य का धीमी प्रगति था। परिणामस्वरूप, अनुमोदित योजना में केन्द्र की राशि के हिस्सों में कटौती की गई थी। यह इंगित करता है, कि विभाग उपलब्ध निधियों का उपयोग करने में सक्षम नहीं था।

जवाब में, विभाग ने कथन को स्वीकार (नवंबर 2016) किया तथा बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव ने आश्वासन दिया गया कि धीरे-धीरे व्यय की प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए कदम उठाये जायेंगे।

3.3.5.3 गलत उपयोगिता प्रमाण-पत्र का उपस्थापन

पुलिस बल आधुनिकीकरण के दिशानिर्देशों के अनुसार, बिहार पुलिस भवन निर्माण निगम को विमुक्त निधि को अग्रिम माना जाना चाहिए था एवं व्यय विवरणी/उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त होने पर ही व्यय माना था तथा अग्रिमों के समायोजन होने पर ही व्यय के रूप में भारित किया जाना था।

वर्ष 2014-15 तक के उपयोगिता प्रमाण-पत्र के सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि बिहार सरकार तथा बी.पी.बी.सी.सी. द्वारा प्रस्तुत व्यय आँकड़ों में अंतर था। बिहार सरकार द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्र के अनुसार योजना शीर्ष में ₹134.39 करोड़ अव्ययित निधि पड़ी रही जबकि बी.पी.बी.सी.सी. द्वारा दी गयी सूचना के अनुसार यह राशि ₹146.25 करोड़ थी। व्यय के आँकड़ों का गलत चित्रण अपर्याप्त लेखा नियंत्रण का सूचक था।

विभाग ने जवाब दिया कि व्यवहार में विमुक्त निधि को व्यय के रूप में माना गया था और लेखापरीक्षा कथन के आलोक में यह बी.पी.बी.सी.सी. से प्राप्त उपयोगिता प्रमाण-पत्र पर आधारित होगा।

अनुशंसा

पूर्ण केंद्रीय सहायता प्राप्त करने के लिए अनुमोदित वार्षिक योजना के अनुसार आवंटित निधि का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

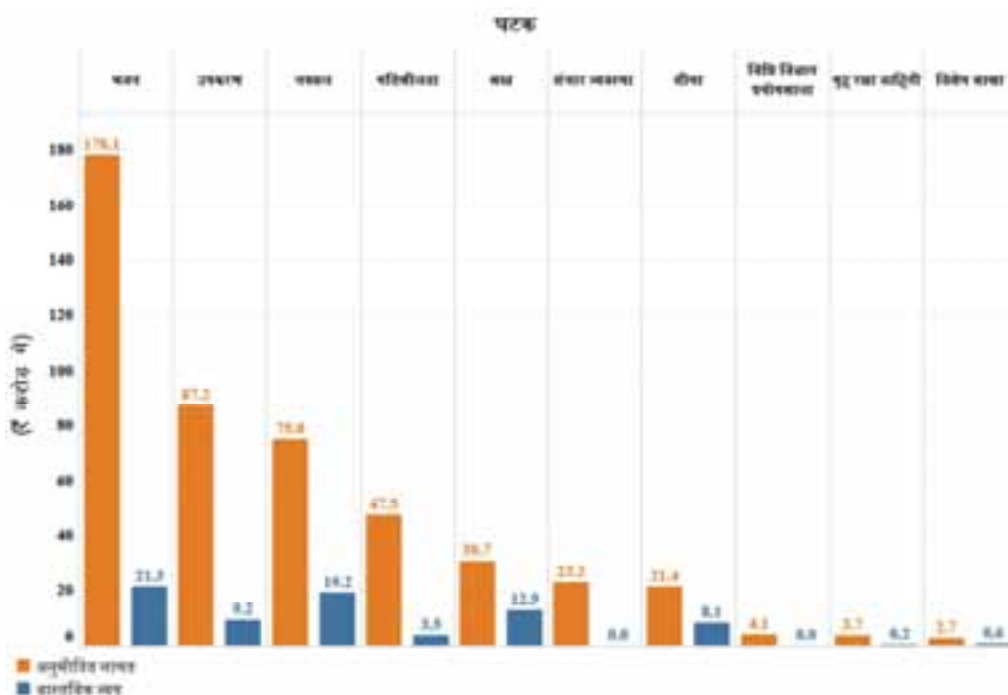
3.3.6 योजना के घटकों का कार्यान्वयन

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार पुलिस बल आधुनिकीकरण के सभी घटकों के सफल कार्यान्वयन के लिए असेनिक कार्य के द्वारा ढाँचागत भवनों, पुलिस स्टेशनों आदि के सुदृढीकरण, सामग्री की अधिप्राप्ति और आपूर्ति के प्रभावी प्रबंधन को उच्च प्राथमिकता दी जानी चाहिए। बी.पी.आर.एंड.डी. के मानदंडों के अनुसार, पूरी अधिप्राप्ति चक्र के लिए आवश्यक औसत समय सीमा आमतौर पर 12 से 18 महीनों को संकुचित करने की आवश्यकता थी। इसलिए, इस प्रक्रिया को समय से पूर्व शुरू किए जाने की आवश्यकता थी और अधिप्राप्ति के दिशानिर्देशों को यह सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए आवश्यक आपूर्ति, सही समय पर, सही मात्रा में सही गुणवत्ता का, सही जगह पर और सही कीमत पर उपलब्ध हो। पिछले कुछ वर्षों में, अधिप्राप्ति और वितरण में किसी भी समस्या का सामना करना पड़ा हो तो उनका लेखाबद्ध और विश्लेषण किया जाना चाहिए।

- इस योजना के तहत विभिन्न घटकों के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-16 के दौरान कुल अनुमोदित योजना राशि ₹473.26 करोड़ के विरुद्ध मात्र ₹261.48 करोड़, गृह (पुलिस) विभाग द्वारा एम.पी.एफ. हेतु आवंटित किये गये थे। उसका कारण पर्याप्त मात्रा में बी.पी.बी.सी.सी. के पास अवशेष राशि की उपलब्धता तथा अधिप्राप्ति प्रक्रिया में विलंब था। एम.पी.एफ. के राशि का उपयोग चार्ट सं.-3.3.3 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.–3.3.3

घटकवार अनुमोदित आवंटन एवं व्यय



(स्रोत: पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

चार्ट सं.–3.3.3 से यह देखा जा सकता है कि विभिन्न घटकों के अन्तर्गत अनुमोदित योजना के अनुसार अधिकतम व्यय हथियार की अधिप्राप्ति पर किया गया था, जबकि संचार साधन, होमगार्ड और एफ.एस.एल. (नक्सल और सीमा घटक वर्ष 2013-14 से योजना से बाहर हो गये थे) के तहत व्यय नगण्य था। विभाग ने अधिप्राप्ति के लिए कोई भी प्राथमिकता तंत्र तैयार नहीं किया था। परिणामस्वरूप, एम.पी.एफ. के अन्तर्गत राज्य पुलिस बलों को सुदृढ़ करने का अधिकतम लाभ विभाग को प्राप्त नहीं हो सका।

आगे, वर्ष 2011-16 के वार्षिक कार्य योजनाओं की संवीक्षा में दर्शित हुआ कि विभिन्न घटकों के अन्तर्गत कुल 285⁵⁴ प्रकार के सामानों को अधिप्राप्ति हेतु अनुमोदित किया गया था। हालांकि, वर्ष 2011-16 की अवधि में केवल 124 प्रकार की मदों का ही अधिप्राप्ति किया गया था तथा आगे 22 प्रकार (सन्निहत कुल सं. 166) के क्रय मदों से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि क्रय प्रक्रिया में विलम्ब के कारण वस्तुओं का क्रय स्वीकृति वर्ष से एक से 12 वर्ष के विलम्ब से किया गया था। परिणामस्वरूप, वार्षिक कार्य योजना में अनुमोदित किए गए प्रति इकाई लागत के विरुद्ध न केवल ₹10.94 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ (परिशिष्ट-3.3.1) था, बल्कि अधिप्राप्ति की जाने वाली मदों की मात्रा भी घटकर 166 से मात्र 115 रह गई। अधिप्राप्ति में विलम्ब का कारण मुख्य रूप से उपकरण के प्रदर्शन की शर्त, तकनीकी बोली की अस्वीकृति और भारतीय ट्रेड जर्नल (आई.टी.जे.) में विज्ञापन नहीं किया जाना आदि था। क्रय प्रक्रिया में अनियमितताओं के मामले से संबंधित घटकों की चर्चा अनुगामी कांडिकाओं 3.3.6.2 और 3.3.6.3 की गई है:

विलम्ब क्रय प्रक्रिया के परिणामस्वरूप ₹10.94 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

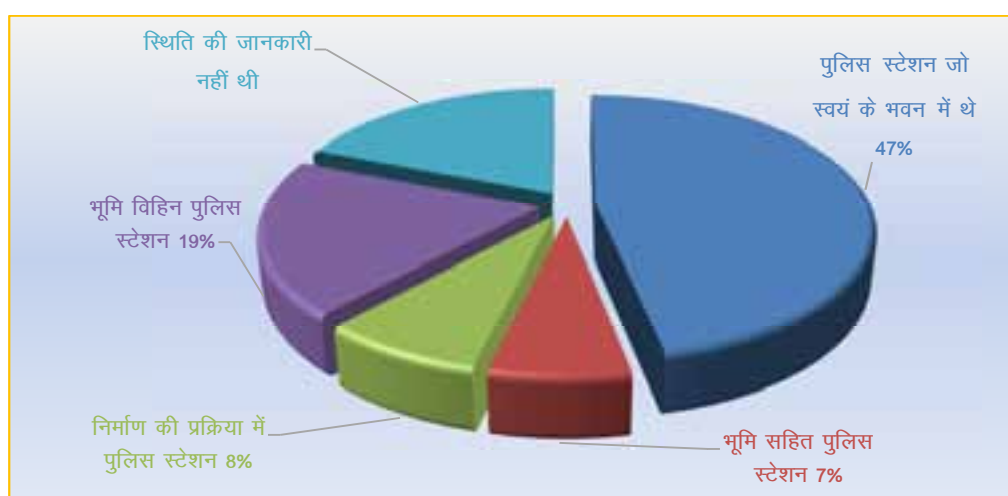
⁵⁴ नक्सल-40, बॉर्डर-10, शस्त्र-27, उपकरण-129, मोबिलिटी-29, विशेष शाखा-5, संचार-25, होम गार्ड-13 तथा एफ.एस.एल.-7

3.3.6.1 भवनों/पुलिस स्टेशनों और आवास का निर्माण

पुलिस बल आधुनिकीकरण के दिशानिर्देशों के अनुसार, निर्माण क्षेत्र को प्राथमिकता दी जानी चाहिए थी। निर्माण के लिए प्रस्तावित अधिकतर भवनों में कर्मचारियों के लिए अच्छी तरह से सुरक्षित पुलिस स्टेशन भवनों, बैरकों और कर्मचारियों के आवास जुड़े हुए थे। हालांकि, जून 2016 में आई.जी. (प्रोविजन) द्वारा उपलब्ध कराये गये ब्यौरे में पाया गया कि राज्य में 1,064 पुलिस स्टेशनों में केवल 499 (47 प्रतिशत) स्वयं के भवनों में चल रहे थे। राज्य में पुलिस स्टेशन की इमारतों की स्थिति चार्ट सं.-3.3.4 में दी गई है:

चार्ट सं.-3.3.4

राज्य में पुलिस स्टेशन भवनों की स्थिति



(स्रोत: -पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

₹249.33 करोड़ की लागत से निर्माण के लिए प्रस्तावित 218 इकाइयों (बिहार पुलिस स्टेशन, बैरक तथा भवन इत्यादि) में से केवल 77 इकाई (35 प्रतिशत) ₹31.07 करोड़ की लागत से पूर्ण हुआ तथा शेष 144 इकाइयों का निर्माण, कार्य की धीमी गति, निधि का विलंब से प्राप्ति, आवश्यक भूमि की कमी, निविदा प्रक्रिया के निष्पादन में विलंब इत्यादि के कारण नहीं हुआ था।

आई.जी. (प्रावधान) के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वार्षिक कार्य योजना (वर्ष 2011-16) के तहत 103 पुलिस स्टेशन का निर्माण (85 नक्सली पुलिस स्टेशन, 17 पुलिस स्टेशन और एक आउट पोस्ट) अनुमोदित था। हालांकि, मार्च 2016 तक 85 नक्सल पुलिस स्टेशन में से केवल 56 ही पूरा किया जा सका था। आगे यह भी देखा गया कि बी.पी.बी.सी.सी. द्वारा 218 पुलिस स्टेशन, बैरक और भवन आदि के निर्माण के लिए ₹249.33 करोड़ की स्वीकृत राशि के विरुद्ध मात्र ₹169.59 करोड़ प्राप्त किया गया था। लेकिन, बी.पी.बी.सी.सी. के द्वारा वर्ष 2011-16 के दौरान केवल ₹31.07 करोड़ (केवल 12 प्रतिशत) व्यय किये गये थे और केवल 77 कार्यों (केवल 35 प्रतिशत) जिसमें 56 नक्सली पुलिस थाने, 19 क्वार्टर, एक बैरक और एक जल बिंदु शामिल है, का निर्माण पूरा किया (परिशिष्ट 3.3.2) गया था। कार्यों के अधूरा रहने के मुख्य कारणों में काम की धीमी गति, राशि की विलंब से प्राप्ति, आवश्यक भूमि और पर्याप्त निधि की कमी, निविदा प्रक्रिया आदि को अंतिम रूप देने में विलंब आदि थे। इस प्रकार, भवनों के लिए प्राप्त धन का उपयोग बि.पु.भ.नि.नि. द्वारा नहीं किया गया, परिणामस्वरूप पुलिस बल के लिए बुनियादी ढाँचे का अभाव था।

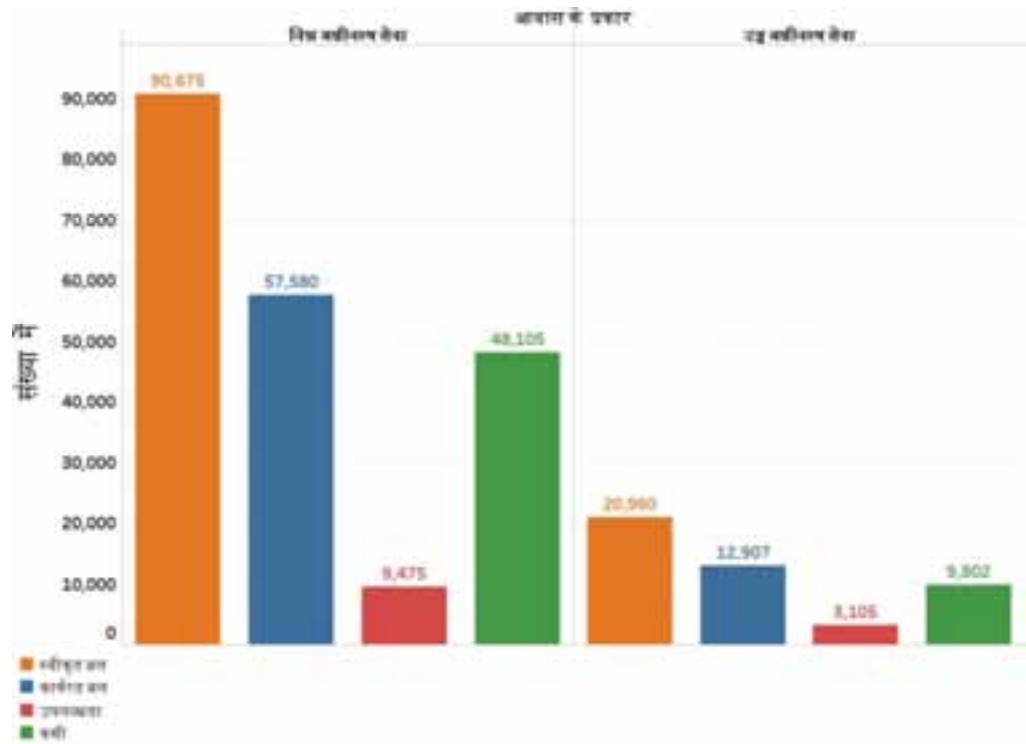


सारण पुलिस जिला अंतर्गत डोरीगंज पुलिस स्टेशन जीर्ण-शीर्ण श्रेड में संचालित

आगे, गृह मंत्रालय की समीक्षा समिति ने सभी पुलिस कर्मियों के लिए शत प्रतिशत आवास की सिफारिश की थी। अधीनस्थ स्टाफ क्वार्टर की आवश्यकता और उपलब्धता की स्थिति को चार्ट सं.-3.3.5 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.3.5

स्टाफ क्वार्टर की उपलब्धता एवं आवश्यकता



(स्रोत: पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

चार्ट सं.-3.3.5 से, यह स्पष्ट था कि कार्यरत बल के अनुसार उच्च/निम्न अधीनस्थ श्रेणी के अधीन कमी क्रमशः 76 और 83 प्रतिशत था।

आगे, नौ चयनित पुलिस जिलों के 310 पुलिस स्टेशन में से केवल 152 अच्छी हालत के भवनों में चल रहे थे।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव ने बी.पी.बी.सी.सी. के संबंधित कर्मियों को कुशल कार्यान्वयन के साथ स्थिति में सुधार के निर्देश (नवंबर 2016) दिये ।

अनुशंसा

निर्धारित आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पुलिस स्टेशनों, बैरकों और अन्य भवनों के निर्माण गति में तेजी लाया जाना चाहिए।

3.3.6.2 पुलिस बल की गतिशीलता

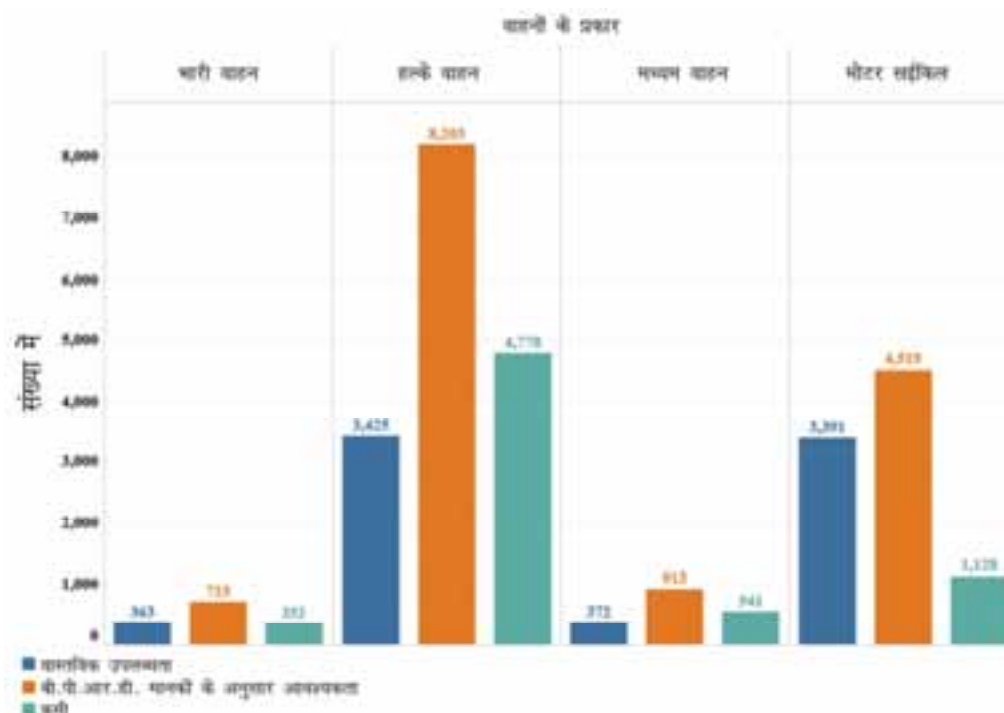
गतिशीलता को पुलिस इकाई की पूरी शक्ति को एक बार में स्थानांतरित करने के लिए क्षमता के संदर्भ में मापा जाता है। यह सीधे पुलिस के प्रदर्शन से जुड़ा हुआ है। कानून और व्यवस्था की स्थिति के दौरान वास्तविक समय में त्वरित प्रतिक्रिया, लोगों की कीमती जान और सार्वजनिक एवं निजी संपत्ति की रक्षा करने में महत्वपूर्ण तरीके से मदद करता है और इसके अतिरिक्त यह पुलिस के प्रदर्शन का एक विश्वसनीय सूचक है। आगे, भारत सरकार (मार्च 2009) ने राज्य सरकारों को अधिक संख्या में मोटर साइकिलों और कम पुलिस जीपों का अधिग्रहण करने की सलाह दी क्योंकि मोटर साइकिल बीट कांस्टेबल को मजबूती प्रदान करता है।

प्रस्तावित 2,160 वाहनों में से मात्र 531 वाहनों की अधिप्राप्ति की जा सकी थी।

आई.जी. (प्रावधान) के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि यद्यपि वार्षिक कार्य योजना वर्ष 2011-16 में 29 प्रकार के 2,160 वाहनों की खरीद के लिए प्रस्ताव किया गया था, परन्तु केवल सात प्रकार के 531 वाहनों की अधिप्राप्ति की गई (परिशिष्ट-3.3.3)। यह भी पाया गया कि विभाग द्वारा प्रस्तावित 980 के विरुद्ध केवल 262 मोटरसाइकिल (27 प्रतिशत) की खरीद की गई थी। बी.पी.आर.एंड.डी. के मानदंडों के अनुसार राज्य में वाहनों की आवश्यकता और विभाग के पास वाहनों की वास्तविक स्थिति चार्ट सं.-3.3.6 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.3.6

वाहनों की आवश्यकता एवं वास्तविक स्थिति



(स्रोत: पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

आगे, दस पुलिस जिलों और चार बिहार सशस्त्र पुलिस के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वाहनों की कमी थी, इन कार्यालयों में 2,519 वाहनों की आवश्यकता के विरुद्ध, 1,701 वाहन (354 ऑफ सड़क वाहन को छोड़कर) उपलब्ध था (परिशिष्ट-3.3.4)।

पूछे जाने पर, विभाग द्वारा (नवंबर 2016) कहा गया कि पिछले वर्षों के अप्रयुक्त धनराशि के कारण केंद्रांश के विमुक्ति में कटौती हुई जिससे कम अधिप्राप्ति हुई। बहिर्गमन सम्मलेन के दौरान, मुख्य सचिव द्वारा आश्वासन दिया गया कि भविष्य में स्थिति को बेहतर करने हेतु सुधारात्मक कदम उठाया जाएगा।

दो दृष्टांत में विलंबित क्रय प्रक्रिया के परिणामस्वरूप अतिरिक्त परिहार्य व्यय को निम्न रूप से दर्शाया गया है:

- चार एंटी लैंड माईन वाहन (ए.एल.एम.व्ही.) ₹72.40 लाख प्रति इकाई की दर से क्रय किया जाना था, जिसके लिए विभाग द्वारा संबंधित आयुध फैक्टरी द्वारा प्रस्तुत चालान के आधार पर ₹2.86 करोड़ (सितंबर 2010) स्वीकृत किया गया था। लेकिन विभाग द्वारा आयुध फैक्टरी या खुला निविदा आमंत्रण के माध्यम से अधिप्राप्ति किए जाने पर निर्णय लेने के लिए सितम्बर 2010 से मई 2014 अर्थात् तीन वर्ष की अवधि व्यतीत किया गया। हालांकि, खरीद प्रक्रिया के अंतिम रूप देने में अत्यधिक विलंब के बाद, ये एंटी लैंड माईन वाहन ₹4.67 करोड़ खर्च करने के बाद उसी आयुध फैक्टरी जिसने पहला चालान प्रस्तुत किया था, से तीन वर्षों के बाद (वर्ष 2014-15) खरीदे गए थे। इस प्रकार, उचित निर्णय लेने में विलंब के कारण ₹1.81 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया था।
- तीन टन क्षमता के पाँच क्रेन (वर्ष 2008-09 में प्रति ₹9.5 लाख की दर से दो और वर्ष 2011-12 में प्रति ₹15 लाख की दर से तीन) एम.पी.एफ. के तहत मंजूर की गई थी। हालांकि निविदा दस्तावेजों में बिना विशिष्टता को बदले और क्रय प्रक्रिया के दौरान किसी भी कारण का उल्लेख किए बिना केवल 850 किलोग्राम उठाने की क्षमता वाले दो क्रेन प्रत्येक ₹20.20 लाख की दर से (जून 2014) खरीदे गए थे।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, प्रधान सचिव ने संबंधित अधिकारियों को मामलों की समीक्षा करने और भविष्य में उचित ध्यान रखने का निर्देश (नवंबर 2016) दिया।

अनुशंसा

पुलिस बल की गतिशीलता में सुधार करने के लिए बी.पी.आर. एण्ड डी. मानदंडों के अनुसार पर्याप्त संख्या में पुलिस स्टेशनों में वाहन प्रदान किया जाना चाहिए और खरीद प्रक्रिया में देरी को कम किया जाना चाहिए।

3.3.6.3 आधुनिक हथियार और उपकरण

वर्ष 2011-16 के दौरान विभाग द्वारा अत्याधुनिक हथियारों की खरीद राज्य योजना और एम.पी.एफ. के माध्यम से की गयी थी। एम.पी.एफ. योजना के अंतर्गत, हथियारों की खरीद आयुध फैक्ट्री बोर्ड के माध्यम से की गयी थी, जिसके लिए केंद्रांश सीधे आयुध फैक्ट्री बोर्ड को स्थानांतरित किया गया था। हालांकि, विभाग द्वारा योजना के अंतर्गत हथियारों की पृथक रूप से माँग का आँकड़ा उपलब्ध नहीं कराया गया। इसलिए आयुध फैक्ट्री बोर्ड को ₹16.57 करोड़ का केंद्रांश विमुक्त करने के बावजूद एम.पी.एफ. के लिए हथियारों के अधिप्राप्ति की जानकारी लेखापरीक्षा में नहीं लगाया जा सका। हालांकि यह भी पाया गया की वर्ष 2007-15 की अवधि में ₹49.61 करोड़ के

अधिप्राप्ति प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में विलंब के कारण ₹1.81 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

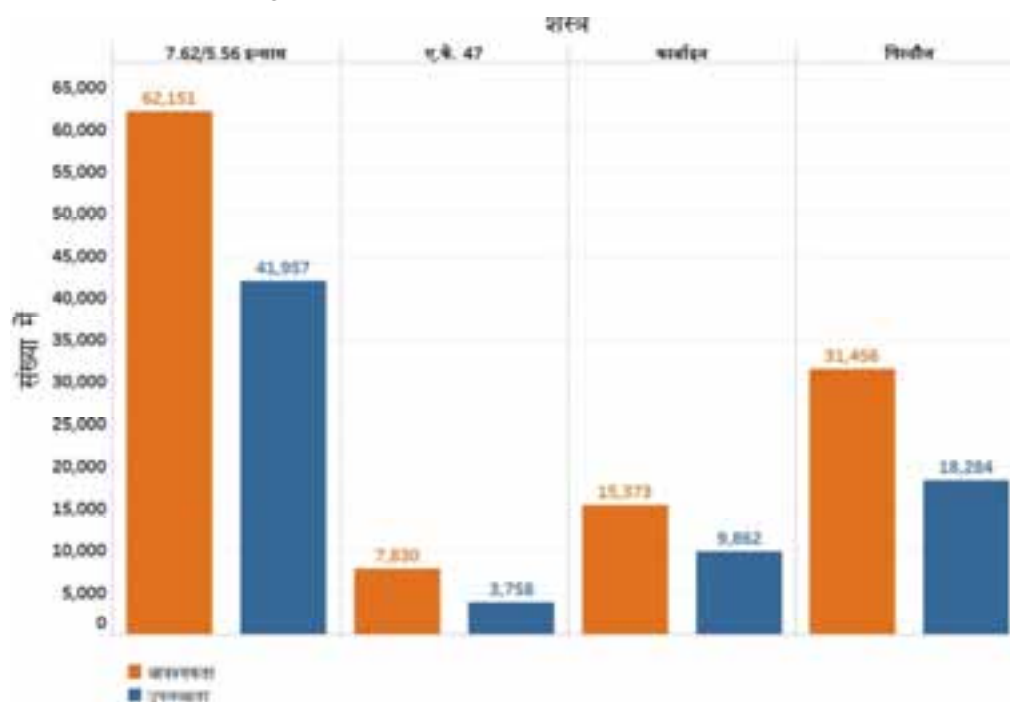
आयुध फैक्ट्री बोर्ड से अग्रिम राशि भुगतान किए जाने के पश्चात भी ₹49.61 करोड़ मूल्य के हथियार अप्राप्त थे।

अग्रिम राशि के भुगतान के बावजूद आयुध फैक्ट्री बोर्ड से हथियार प्राप्त नहीं किये गए थे।

आगे, आई.जी. (प्रावधान) के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि राज्य के पास हथियारों की पर्याप्त संख्या नहीं थी। आवश्यकता और हथियारों की उपलब्धता चार्ट सं.-3.3.7 में दिया गया है:

चार्ट सं.-3.3.7

आधुनिक हथियारों की आवश्यकता एवं उपलब्धता



(स्रोत: पुलिस महानिरीक्षक, प्रावधान द्वारा प्रदत्त सूचना)

चार्ट सं.-3.3.7 से स्पष्ट है कि आधुनिक हथियार की प्रत्येक श्रेणी अर्थात् इंचास राइफलों में 33 फीसदी, पिस्तौल में 42 प्रतिशत, कार्बाइन में 36 प्रतिशत और ए.के. 47 में 52 प्रतिशत की वास्तविक कमी थी।

आगे, यह अवलोकन किया गया कि दस चयनित पुलिस जिलों और चार बिहार सशस्त्र पुलिस में आधुनिक हथियारों की आवश्यकता के विरुद्ध उपलब्धता केवल 59 प्रतिशत था और गृह मंत्रालय (जनवरी 2012) द्वारा .303 राइफल के उपयोग से बाहर करने के निर्देश के बावजूद वे अभी भी उपयोग में थे और आधुनिक हथियार के विरुद्ध .303 राइफलें की उपलब्धता का अनुपात 46:54 था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, प्रधान सचिव ने बताया कि विभाग द्वारा राज्य योजना और एम.पी.एफ. के तहत आधुनिक हथियार खरीद किए जा रहे थे और .303 राइफल का इस्तेमाल होम गार्ड द्वारा किया जा रहा था। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एम.पी.एफ. निधियों की उपलब्धता के बावजूद आवश्यकता और उपलब्धता के बीच अंतर कम नहीं किया जा सका था।

उपकरणों की खरीद पर अविवेकपूर्ण व्यय

दो उपकरणों (पोर्टेबल एक्स-रे स्कैनर मशीन और वीडियो स्पेक्ट्रल कमपरेटर) की खरीद से संबंधित अभिलेखों के सत्यापन में पाई गई अनियमितताएँ नीचे वर्णित की गई हैं:

अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण ₹1.16 करोड़ अतिरिक्त व्यय किया गया था।

- आई.जी. (प्रावधान) द्वारा 12 मशीनों के आवश्यकता के विरुद्ध केवल एक पोर्टेबल एक्स-रे स्कैनर मशीन ₹29.50 लाख की दर से निर्धारित प्रथम निविदा (मार्च 2011) के माध्यम से अधिप्राप्ति (जुलाई 2013) की गई थी और उसी उपकरण के लिए दूसरी निविदा दो महीने के बाद (जून 2011) में आमंत्रित किया गया था। हालांकि पहली निविदा की आपूर्ति आदेश के अनुसार, मशीनों की संख्या के आदेश में वृद्धि या कमी किया जा सकता था। आगे, बिना किसी कारण से दूसरी निविदा से कोई अधिप्राप्ति नहीं किया गया और तीसरी निविदा आमंत्रित (नवम्बर 2011) किया गया। निविदा को ₹39.16 लाख की उच्च दर पर पहली निविदा से चयनित एजेंसी से संबंधित एजेंसी के साथ अंतिम रूप दिया गया (दिसम्बर 2011) और 12 पोर्टेबल एक्स-रे स्कैनर मशीन की खरीद (फरवरी 2014) की गई। इस प्रकार, विभाग द्वारा पहली निविदा में मशीन की मात्रा में क्रमिक वृद्धि की शर्त का उपयोग नहीं किया गया और तीसरी निविदा के उच्च दर पर संबंधित एजेंसी से निविदा को अंतिम रूप दिया गया। इस अविवेकपूर्ण निर्णय के फलस्वरूप उच्च कीमतों पर अधिप्राप्ति को अंतिम रूप दिया गया और ₹1.16 करोड़⁵⁵ का गैर न्यायसंगत व्यय हुआ।
- बेसिक विडिओ स्पेक्ट्रल कम्परेटर, के लिए वर्ष 2007-08 में ₹15 लाख स्वीकृत की गई थी। मेसर्स शिवा ग्लोबल टेक्नोलॉजी, दिल्ली के निविदा ₹34 लाख पर सभी करों सहित फरवरी 2011 में अंतिम रूप दिया गया था। फिर भी, फर्म द्वारा समझौते को कार्यान्वित करने के बजाय, उपकरण के मूल्य से अतिरिक्त बिक्री कर और कस्टम शुल्क छूट की मांग की गई। आगे, फर्म केवल कस्टम छूट प्रमाण-पत्र उपलब्ध कराने के बाद उपकरण की आपूर्ति करने के लिए तैयार था। लेकिन विभाग द्वारा इस प्रस्ताव पर विचार नहीं किया गया। उपकरण की आपूर्ति नहीं करने के लिए फर्म को काली सूची में डालने की कार्रवाई आरंभ करने के बजाय, विभाग द्वारा सितंबर 2013 में ₹59.75 लाख के उपकरण का क्रय किया गया था।

बहिर्गमन सम्मलेन के दौरान, प्रधान सचिव (नवंबर 2016) ने संबंधित अधिकारियों को मामले की समीक्षा करने का और भविष्य में इन्हें ध्यान रखने का निर्देश दिया था।

अनुशांसा

आई.जी. (प्रावधान) को

- आवश्यकता के विरुद्ध उपलब्धता के अंतर को कम करने के लिए आयुध फ़ैक्ट्री बोर्ड के साथ समन्वय स्थापित कर लंबित हथियारों की प्राप्ति सुनिश्चित की जानी चाहिए
- सभी खरीद निर्धारित समय में और आवश्यकता के अनुरूप होने चाहिए।

3.3.6.4 फॉरेंसिक विज्ञान प्रयोगशाला

फॉरेंसिक विज्ञान आपराधिक, सिविल, विनियामक और सामाजिक संदर्भ में कुशल और आवश्यक न्याय विधान बनाने में सक्षम है। राज्य में एक फॉरेंसिक विज्ञान प्रयोगशाला (एफ.एस.एल.) और दो क्षेत्रीय फॉरेंसिक विज्ञान प्रयोगशाला (आर.एफ.एस.एल.) हैं।

⁵⁵ प्रथम निपटान किये गये निविदा की दर – ₹29.50 लाख प्रति मशीन, तीसरे निपटान किये गये निविदा का दर ₹39.16 लाख, अविवेकपूर्ण व्यय = (₹39.16 लाख – ₹29.50 लाख) × 12 इकाई = ₹115.92 लाख या ₹1.16 करोड़

एफ.एस.एल. को मजबूत बनाने के लिए निदेशक एफ.एस.एल. द्वारा वर्ष 2011-15 के दौरान कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया गया था।

पटना में एफ.एस.एल. पुलिस बैरक में कार्य कर रहा था और एक आर.एफ.एस.एल. मुजफ्फरपुर में कार्य कर रहा था जबकि दूसरा को भागलपुर में अभी भी क्रियाशील किया जाना था। इसके अलावा, भारत सरकार ने आधुनिकीकरण योजना में एफ.एस.एल. एवं आर.एफ.एस.एल. को मजबूत करने के लिए उपयुक्त कोष आवंटन और उच्च तकनीकी उपकरणों के अधिग्रहण के लिए प्रावधान करने का निर्देश (सितम्बर 2012) दिया।

आई.जी. (प्रावधान) के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वार्षिक कार्य योजना में एफ.एस.एल. को समुचित महत्व नहीं दिया गया था और वर्ष 2011-15 के दौरान कोई प्रस्ताव नहीं दिया गया था। बाद में वा.का.यो. के अंतर्गत वर्ष 2015-16 में ₹4.06 करोड़ अनुमोदित किया गया जो उस वर्ष की अनुमोदित परिव्यय का केवल 10 प्रतिशत था। हालांकि वर्ष 2015-16 के दौरान उस निधि का भी व्यय नहीं किया गया था, क्योंकि केंद्रांश मार्च 2016 में प्राप्त किया गया था। एफ.एस.एल. सहित आर.एफ.एस.एल. की स्थिति के विश्लेषण के परिणामों का विवरण नीचे किया गया है:

अप्रभावी शासी निकाय

गृह मंत्रालय राज्य के चार⁵⁶ जिलों में जिला मोबाइल फॉरेंसिक इकाई (डी.एम.एफ.यू.) की स्थापना के लिए ₹4.00 करोड़ आवंटित (मार्च 2010) किया और अक्टूबर 2011 में ₹1.64 करोड़ प्रदान किया था। गृह मंत्रालय की शर्तों के अनुसार, राज्य सरकार को एक फॉरेंसिक विज्ञान शासी निकाय का गठन करना था और अगली किश्त प्राप्त करने के लिए हर छः महीने के बाद निधि का उपयोग समर्पित करना था। यह देखा गया कि उक्त निकाय जुलाई 2012 में गठित किया गया था और इस बीच में प्राप्त निधि बिहार राज्य इलेक्ट्रॉनिक विकास निगम को दिया गया (अक्टूबर 2011) था। हालांकि, शासी निकाय ने काम को आगे नहीं बढ़ाया और उक्त राशि अब भी लेखापरीक्षा तिथि (जुलाई 2016) तक निगम के पास था। गृह मंत्रालय को उपयोगिता पुष्टिकरण नहीं भेजे जाने के कारण, शेष निधि प्राप्त नहीं किए गए और कर्णांकित जिलों में डी.एम.एफ.यू. का निर्माण नहीं किया जा सका था।

जवाब में विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि इस मामले में तेजी लाने के लिए शासी निकाय की बैठक आयोजन करने का प्रयास किया जा रहा है। यह भी कहा गया कि भविष्य के योजना में इस घटक के अधीन उचित आवंटन किया जाएगा।

उपकरणों की कमी

एफ.एस.एल. के आवश्यकता के विरुद्ध उपकरण के पर्याप्त कमी थी।

अपर महानिदेशक (आधुनिकीकरण) ने जुलाई 2014 में एफ.एस.एल. पटना में 39 प्रकार के आवश्यक उपकरण में 19 उपकरण की कमी का पता लगाया था (परिशिष्ट-3.3.5)। हालांकि, निधि की कमी के कारण उक्त उपकरण की अधिप्राप्ति लेखापरीक्षा तिथि तक नहीं किया जा सका था। इसके अलावा, चार पॉलीग्राफ मशीन में दो पॉलीग्राफ मशीन वर्ष 2010-11 के बाद से निष्क्रिय पड़े थे क्योंकि निदेशक, एफ.एस.एल. पटना द्वारा प्रस्तुत दो पॉलीग्राफी मशीन की आवश्यकता के विरुद्ध आई.जी. (प्रावधान) द्वारा चार मशीन का क्रय किया गया एवं एफ.एस.एल. को उपलब्ध कराया गया था। निदेशक द्वारा यह भी बताया गया की मशीन का उपयोग अन्य अनुभाग के वैज्ञानिक द्वारा किया जा रहा था और पद सृजित करने के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था।

इसके अलावा, आर.एफ.एस.एल., नाथनगर, भागलपुर, में मोबाइल फॉरेंसिक वैन के अलावा कोई अन्य उपकरण उपलब्ध नहीं था और नवनिर्मित तीन मंजिला भवन, पुलिस महानिरीक्षक कार्यालय के रूप में इस्तेमाल किया जा रहा था।

⁵⁶ भागलपुर, पूर्वी चम्पारण, पटना और पूर्णियाँ

जवाब में, विभाग ने बताया (नवंबर 2016) कि विभिन्न हाई-टेक मशीनरी/ उपकरण की खरीद प्रक्रियाधीन था।

जनशक्ति की कमी

एफ.एस.एल. में 314 कर्मियों की कुल स्वीकृत संख्या के विरुद्ध केवल 66 तैनात थे।

यह देखा गया था कि एफ.एस.एल. (आर.एफ.एस.एल. सहित) में विभिन्न पदों की 314 अधिकारियों/कर्मियों की कुल स्वीकृत संख्या के विरुद्ध जनशक्ति की भारी कमी थी, केवल 66 अधिकारी/कर्मचारी तैनात थे। पुनः, यह देखा गया कि हिस्टोपैथोलोजी, साइबर, पोलिग्राफी और डी.एन.ए. प्रभागों में अन्य प्रभागों के कर्मचारियों की प्रतिनियुक्ति कर कार्य किया जा रहा था। हालांकि, इन प्रभाग में कोई नियुक्ति (मई 2016) नहीं की गई थी तथा केवल डी.एन.ए. प्रभाग के लिए पद स्वीकृत थे।

प्राप्त किए गए मामलों के विश्लेषण के लिए, एफ.एस.एल. के विभिन्न प्रभागों में कोई समय सीमा निर्धारित नहीं गया था। डी.एन.ए. प्रभाग में अप्रैल 2016 में विश्लेषण के लिए 103 मामले लंबित थे जिनमें 21 मामले तीन साल से अधिक पुराने थे। इसी तरह, बैलिस्टिक प्रभाग में टेस्ट फायर्ड शेल/बुलेट की अनुपलब्धता के कारण अगस्त 2013 के बाद से मामले लंबित थे। आगे, विष विज्ञान प्रभाग में विसेरा कटर का पद रिक्त रहने के कारण 443 विसेरा प्रदर्शन के लिए लंबित थे।



एफ.एस.एल., पटना के छत पर खुले में बेतरतीब ढंग से रखा गया वेसेरा के सैंपल

इस प्रकार, विभिन्न परीक्षणों का लम्बित रहना संबंधित न्यायिक प्रक्रिया में देरी और जाँच पूरा करने में बाधक था।

अपने जवाब में, विभाग ने आवश्यक जनशक्ति की कमी को स्वीकार करते हुए कहा (नवंबर 2016) कि भर्ती की प्रक्रिया को शुरू कर दिया गया था।

अनुशंसा

एफ.एस.एल. को उपकरण, जनशक्ति मामले में मजबूत किया जाना चाहिए और अपराध के वैज्ञानिक जाँच में सहायता करने के लिए राज्य स्तर पर प्रस्तावित रूप में आर.एफ.एस.एल., डी.एम.एफ.यू. की स्थापना की जानी चाहिए।

3.3.6.5 प्रशिक्षण

किसी भी पुलिस बल के लिए प्रशिक्षण उनके पेशेवर और शारीरिक कौशल के सम्यक विकास और नियमित उन्नयन तथा उनके अपने कर्तव्यों को कार्यान्वयन करने की तैयारी सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है। बी.पी.आर.एंड.डी. मानदंडों के अनुसार, प्रशिक्षण सहाय्य उपकरण जैसे, जिम उपकरण, फायरिंग टारगेट, ग्लोबल पोजीशनिंग

सिस्टम, स्मार्ट बोर्ड, ड्राइविंग सिमुलेटर, अपराध दृश्य जॉच किट, संचार प्रणाली, फॉरेंसिक किट चिह्नित किए गए थे, जो प्रत्येक केंद्र पर उपलब्ध होना चाहिए था।

पाँच चयनित पुलिस जिला कार्यालय और सी.टी.एस. नाथनगर में प्रशिक्षण के लिए आवश्यक उपकरण नहीं पाए गए।

पाँच चयनित जिला पुलिस कार्यालयों (यानी—बेतिया, छपरा, दरभंगा, मुजफ्फरपुर और पटना) और सी.टी.एस., नाथनगर में अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि इनके प्रशिक्षण केंद्रों पर कोई उपकरण उपलब्ध नहीं था। सी.टी.एस. नाथनगर के 12 कमरों में से केवल पाँच कमरे कक्षाओं के रूप में इस्तेमाल किये जा रहे थे और शेष कमरे कानून प्रशिक्षक/बी.पी.ए. प्रशिक्षुओं के आवास के लिए इस्तेमाल किये जा रहे थे। पुनः सी.टी.एस. नाथनगर के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि, तीन फॉयरिंग सिमुलेटर के बावजूद एक ही फॉयरिंग हथियार की उपलब्धता के कारण एक समय में केवल एक सिमुलेटर का उपयोग किया जा रहा था। इस प्रकार, दो फॉयरिंग हथियारों की कमी के कारण तीन सिमुलेटर की पूर्ण क्षमता का एक समय में उपयोग नहीं किया जा सका था और दो सिमुलेटर निष्क्रिय थे। इन तथ्यों से स्पष्ट था कि राज्य में प्रशिक्षण के लिए आवश्यक बुनियादी ढाँचा उपलब्ध नहीं था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव ने आश्वासन दिया कि भविष्य के योजना में प्रशिक्षण घटक के लिए समुचित विचार किया जाएगा।

3.3.7 निगरानी और पर्यवेक्षण

किसी भी कार्यक्रम की सफलता में निगरानी और पर्यवेक्षण एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। अनुमोदित वार्षिक योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति का एस.एल.ई.सी. द्वारा निगरानी रखी जानी थी।

विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि कि योजना के कार्यान्वयन की निगरानी करने के लिए एस.एल.ई.सी. द्वारा वर्ष 2011-16 के दौरान आवश्यक 60 बैठकों के विरुद्ध केवल 11 बैठक की गई थी। परिणामस्वरूप, राशि की उपलब्धता के बावजूद ऊपर चर्चा की गई निर्माण, खरीद और योजना के अन्य पहलुओं में कार्य विलंबित थे। इसके अलावा, किसी भी आंतरिक/बाहरी एजेंसियों द्वारा योजना का मूल्यांकन नहीं कराया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, प्रधान सचिव ने अनुसूचित एस.एल.ई.सी. बैठक की आवश्यकता को स्वीकार किया (नवंबर 2016) और जोर देकर कहा कि दोनों स्तर पर यानि पुलिस मुख्यालय और बि.पु.भ.नि.नि. में सुधार की आवश्यकता है।

3.3.7.1 सृजित संपत्ति का वार्षिक भौतिक सत्यापन

आगे, राशि का उचित उपयोग के लिए, यह आवश्यक है कि सृजित संपत्तियाँ न केवल उनके नियत उद्देश्य हेतु उपयोग होना चाहिए बल्कि इनका निर्धारित और भौतिक सत्यापन भी समय-समय पर किया जाना चाहिए।

विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि अचल संपत्ति पंजी संधारित नहीं था और एम.पी.एफ. के तहत तैयार की गई संपत्तियों का वार्षिक भौतिक सत्यापन कभी नहीं किया गया था। एम.पी.एफ. के तहत तैयार की गई संपत्तियों के अवस्था और कार्यशीलता के संबंध में कोई आँकड़ा उपलब्ध नहीं था। परिणामस्वरूप, अप्रयुक्त संपत्तियाँ नीचे दिए गए नमूना-जाँचित जिलों में अलक्षित और बेकार पड़ा रह गया :-

- योजना के अंतर्गत, वर्ष 2011-12 में 53 सेट सी.सी.टी.वी. कैमरा एल.सी.डी. के साथ (लागत ₹3.11 करोड़) खरीदे गए थे और अलग-अलग इकाइयों को उपलब्ध कराई की गई थी। हालांकि, नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि आठ जिलों के 11 जिला इकाइयों में से नौ इकाइयों (बेगूसराय, बेतिया, भभुआ, भागलपुर, बी.एम.पी.-6, दरभंगा, मधुबनी, मुजफ्फरपुर और नालंदा) में सी.सी.टी.

वी. कैमरों का अधिष्ठापन नहीं किया गया था और यह संबंधित भंडार में रखा हुआ था।

- बम दस्ते द्वारा प्रयुक्त उपकरण यानी बम सूट और नन-लिनीयर जंक्शन डिटेक्टर क्रमशः अगस्त 2012 और अक्टूबर 2015 में भागलपुर, दरभंगा और मुजफ्फरपुर के इकाइयों में उपलब्ध कराये गए थे। लेकिन प्रचलन के लिए प्रशिक्षण की कमी के कारण, उपकरण निष्क्रिय पड़ा था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान सृजित संपत्तियों का जिला स्तर पर उचित उपयोग सुनिश्चित करने के साथ भौतिक परिसंपत्ति पंजी के रखरखाव और वार्षिक भौतिक सत्यापन के लिए प्रधान सचिव ने निर्देश दिए (नवंबर 2016)।

अनुशांसा

- *पुलिस बल आधुनिकीकरण के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए एस.एल.ई.सी. और विभाग दोनों स्तर पर प्रभावी निगरानी व्यवस्था किया जाना चाहिए।*
- *विभाग द्वारा अर्जित संपत्ति का उपयोग सुनिश्चित करने के साथ वार्षिक भौतिक सत्यापन की प्रक्रिया सुनिश्चित की जानी चाहिए।*
- *निर्धारित प्रारूप में परिसंपत्ति पंजी संधारित रखा जाना चाहिए।*

3.3.8 निष्कर्ष

पिछले चार और आधा दशक से पुलिस बल आधुनिकीकरण योजना कार्यान्वित रहने के बावजूद, वर्तमान में भी राज्य, कानून और व्यवस्था के लिए केन्द्रीय बलों पर निर्भर था। यह स्थिति वार्षिक कार्य योजना की तैयारी में पुलिस अनुसंधान एवं विकास ब्यूरो द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार राज्य पुलिस बल की आवश्यकता को चिह्नित एवं मूल्यांकित न कर पाने के कारण था। इसके अलावा वा.का.यो. जिलों से प्राप्त इनपुट पर भी आधारित नहीं था।

आगे, विभाग द्वारा एम.पी.एफ. निधियों का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप बलों के लिए इमारतों और वाहनों की कमी थी। पर्याप्त मात्रा में आधुनिक हथियार भी उपलब्ध नहीं थे।

योजना के फॉरेंसिक विज्ञान प्रयोगशाला घटक उपेक्षित बने रहे, क्योंकि वर्ष 2011-16 के दौरान उनमें सुधार के लिए राशि उपलब्ध नहीं कराया गया था और दो वर्षों से पुराने मामले विश्लेषण के लिए लंबित थे।

अधिप्राप्ति प्रक्रिया भी विवेकहीन/देरी के निर्णय से प्रभावित रहा। योजना के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए वर्ष 2011-16 के दौरान एस.एल.ई.सी. का आवश्यक 60 बैठकों के विरुद्ध केवल 11 बैठक हुई।

इस प्रकार, राज्य सरकार को पुलिस बल आधुनिकीकरण के विभिन्न घटकों के कार्यान्वयन की समीक्षा और कमियों को दूर करने के लिए एक समयबद्ध रणनीति विकसित करने की जरूरत थी।

शिक्षा विभाग

3.4 माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम के निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा

3.4.1 परिचय

माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम वर्ग IX से XII में पढ़ने वाले बच्चों को समाविष्ट करता है (अर्थात् वर्ग IX एवं X का गठन माध्यमिक स्तर जबकि वर्ग XI एवं XII उच्च माध्यमिक स्तर को निर्दिष्ट करता है)। इस कार्यालय द्वारा मार्च से अगस्त 2010 तक 'माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम' पर वर्ष 2005-06 से वर्ष 2009-10 अवधि का निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया था तथा 31 मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष में भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (असैनिक), बिहार सरकार में शामिल किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा में की गई सभी पाँच अनुशंसाएँ शिक्षा विभाग द्वारा स्वीकार्य किये गये थे। ये अनुशंसाएँ निम्न प्रकार थीं:

- छात्र संख्या, मूलभूत सुविधा और मानवबल से संबंधित विश्वसनीय आँकड़ों पर सामरिक दीर्घकालिक योजना तथा विस्तृत वार्षिक योजना सुनिश्चित करने हेतु विभाग को योजना पद्धति पर पुनर्विचार करना चाहिए ;
- वित्त पोषण एवं वित्तीय प्रबन्धन कार्यक्रम के अनुरूप उचित और प्रासंगिक होना चाहिए;
- आवश्यक मूलभूत सुविधा, विषयवार शिक्षक और शिक्षण में मददगार सामग्री विद्यालयों को दी जानी चाहिए;
- कम्प्यूटर एवं व्यावसायिक शिक्षा को विशेष महत्व दिया जाना चाहिए; और
- एक प्रभावी अनुश्रवण पद्धति को जगह दी जानी चाहिए एवं समय पर सुधारात्मक कदम उठाए जाने चाहिए।

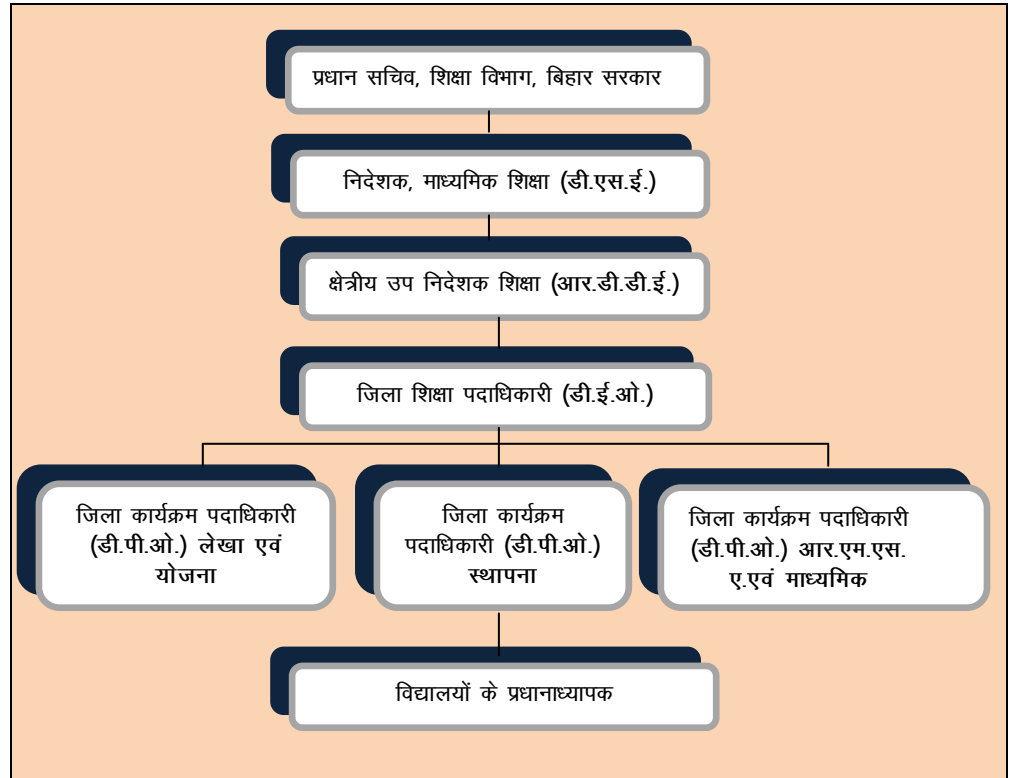
शिक्षा विभाग द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा के स्वीकृति अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के प्रगति को आँकने के लिए अनुवर्ती लेखापरीक्षा की गई थी।

3.4.2 अनुवर्ती लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम प्रधान सचिव, शिक्षा विभाग, बिहार सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में आता है। राज्य में माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी अन्य पदाधिकारियों का ब्यौरा चार्ट सं.-3.4.1 में दिया गया है:-

चार्ट सं.—3.4.1

माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम हेतु उत्तरदायी पदाधिकारी



(स्रोत: माध्यमिक शिक्षा निदेशालय)

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान, राज्य स्तर पर माध्यमिक शिक्षा के निदेशक (डी.एस.ई.) एवं बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद⁵⁷ (बी.एम.एस.पी.) के अभिलेखों का जाँच किया गया। जिला स्तर पर, 38 जिलों में से 10⁵⁸ जिलों के जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों (लेखा एवं योजना, स्थापना एवं राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान एवं माध्यमिक) के अभिलेखों का जाँच किया गया। नमूना-जाँच हेतु लिए गए जिले वही थे जो कि पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा में लिए गए थे। इसके अतिरिक्त, 1,667 माध्यमिक विद्यालयों में से 78 (परिशिष्ट-3.4.1) का (प्रत्येक जिला के पाँच प्रतिशत विद्यालयों का चयन सिम्पल रैंडम सैम्पल विदाउट रिप्लेसमेंट विधि से किया गया था) भी नमूना जाँच, चयनित जिलों में किया गया था।

3.4.3 विभाग द्वारा स्वीकृत अनुशंसाओं का अनुपालन

निष्पादन लेखापरीक्षा के अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति अनुगामी कंडिकाओं में दिया गया है:

⁵⁷ बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद, केन्द्र प्रायोजित योजना राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत चल रहे एवं कार्यान्वित किए जाने वाले कार्यक्रम को कार्यान्वित करने वाली संस्था है।

⁵⁸ बेगुसराय, भागलपुर, कटिहार, मुजफ्फरपुर, नालंदा, नवादा, सहरसा, समस्तीपुर, सारण एवं वैशाली

3.4.3.1 सामरिक दीर्घकालिक योजना तथा वार्षिक योजना तैयार करना

स्वीकृत अनुशंसा 1:- छात्र संख्या, मूलभूत सुविधा और मानवबल से संबंधित विश्वसनीय आँकड़ों पर सामरिक दीर्घकालिक योजना तथा विस्तृत वार्षिक योजना सुनिश्चित करने हेतु विभाग को योजना पद्धति पर पुनर्विचार करना चाहिए

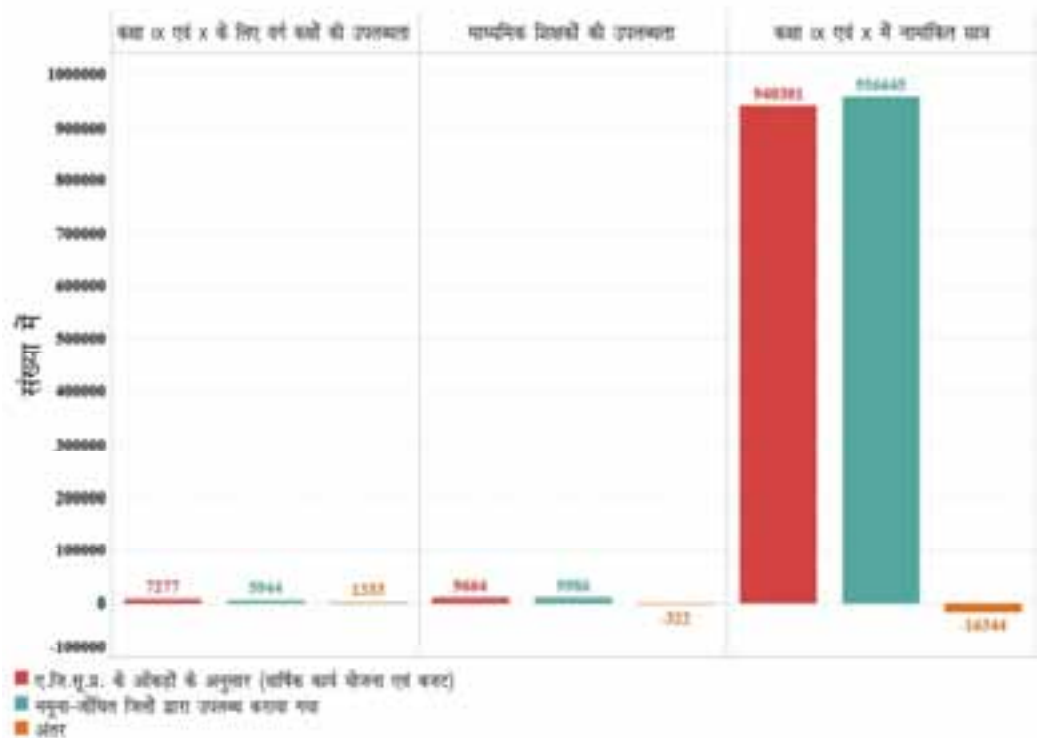
परिप्रेक्ष्य योजना एवं वार्षिक योजना तैयार करना

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद् (बी.एम.एस.पी.) की सहायता से शिक्षा विभाग. द्वारा वर्ष 2009-22 की अवधि के लिए माध्यमिक शिक्षा का परिप्रेक्ष्य योजना तैयार (2009) किया गया। योजना की रूपरेखा, माध्यमिक शिक्षा प्रबन्धन सूचना पद्धति (सेमिस) वर्ष 2007-08 के डाटा के विश्लेषण के आधार पर अंगीकृत किया गया था। आगे, यह भी पाया गया कि वर्ष 2011-12 से बी.एम.एस.पी. द्वारा एस.ई.एम.आई.एस. एवं शिक्षा के लिए एकीकृत जिला सूचना पद्धति (यू-डी.आई.एस.ई.) के डाटा के आधार पर वार्षिक योजना तैयार किया जा रहा था।

यद्यपि, वर्ष 2015-16 की अवधि के यू-डाईस आँकड़ों एवं नमूना-जाँचित जिलों द्वारा उपलब्ध कराये गए आँकड़ों के विश्लेषण में यह उद्घाटित हुआ कि दोनों स्रोतों के आँकड़े एक दूसरे से भिन्न थे जैसा कि चार्ट सं.-3.4.2 में दर्शाया गया है:-

चार्ट सं.-3.4.2

यू-डाईस के आँकड़ों तथा नमूना-जाँचित जिलों के आँकड़ों में विसंगति



(स्रोत: बी.एम.एस.पी. एवं जिलों से प्रदत्त आँकड़े)

चार्ट सं.—3.4.2 यह इंगित करता है कि यू-डाईस एवं नमूना-जाँचित जिला कार्यालयों के आँकड़ों में 16,344 छात्रों, 322 शिक्षकों तथा 1,333 वर्ग कक्षों का अन्तर था।

जवाब में, सचिव, शिक्षा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (नवम्बर 2016) गया कि यू-डाईस आँकड़ा कैपचर प्रपत्र के संकलन कार्य में कुछ गलती की वजह से यू-डाईस डेटा बेस में अन्तर था। आगे यह भी कहा गया कि विद्यालयों के आँकड़ों को आधार नंबर से लिंक कर दुबारा जाँच लिया जायेगा। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि वार्षिक योजना अभी भी विश्वसनीय आँकड़ों के आधार पर शिक्षा विभाग द्वारा तैयार नहीं किया गया था।

परिप्रेक्ष्य योजना के लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि माध्यमिक शिक्षा के विस्तार के लिए परिप्रेक्ष्य योजना में लक्ष्य निर्धारित किए गए थे। परिप्रेक्ष्य योजना के महत्वपूर्ण लक्ष्यों तथा उसके उपलब्धियों की चर्चा अनुगामी कंडिकाओं में की गई है:

भौतिक सुविधाओं तथा कर्मचारियों की उपलब्धता

परिप्रेक्ष्य योजना के अनुसार, *राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान* (आर.एम.एस.ए.) मानदण्डों में निर्धारित मानकों के अनुसार भौतिक सुविधाओं, कर्मचारियों और आपूर्ति की उपलब्धता वर्ष 2017 तक, राज्य के सभी माध्यमिक विद्यालयों में सुनिश्चित किया जाना था। तदनुसार, छात्र/शिक्षक अनुपात 30:1, छात्र/वर्ग कक्ष अनुपात 30:1, पर्याप्त एवं पूरी तरह से सुसज्जित प्रयोगशालाओं, कम्प्यूटर कक्षों तथा पुस्तकालयों की सुनिश्चितता वर्ष 2017 तक सभी विद्यालयों में की जानी थी।

यद्यपि, अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि राज्य स्तर पर छात्र/शिक्षक अनुपात एवं छात्र/वर्ग कक्ष अनुपात क्रमशः 75:1 तथा 94:1 था, जबकि 16 प्रतिशत विद्यालयों में कम्प्यूटर शिक्षा की व्यवस्था थी। पुस्तकालय सुविधा केवल 26 प्रतिशत विद्यालयों में उपलब्ध था (मार्च 2016)।

माध्यमिक विद्यालयों तक पहुँच

परिप्रेक्ष्य योजना वर्ष 2015 तक 16 वर्ष तक के सभी बालिकाओं एवं बालकों के लिए, माध्यमिक विद्यालयों की उपलब्धता एवं पहुँच निर्धारित करता था। हालांकि, अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वर्ष 2015-16 में राज्य में 16-17 आयु वर्ग के बच्चों की अनुमानित जनसंख्या (34.71 लाख बालिकाओं एवं बालकों का) के विरुद्ध, 5.44 लाख बालिकाओं एवं बालकों ने उच्च माध्यमिक शिक्षा⁵⁹ के लिए नामांकन कराया था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, शिक्षा विभाग, बिहार सरकार द्वारा कहा (नवम्बर 2016) गया कि 200 मॉडल विद्यालयों का निर्माण पूरा कर लिया गया था परन्तु इन विद्यालयों का परिचालन, भारत सरकार द्वारा परिचालन की नीतियों को अंतिम रूप नहीं दिए जाने के कारण नहीं किया जा सका था। लक्ष्य प्राप्ति की कमी के अन्य कारणों में निधि की कमी थी।

लक्ष्य मूल्यों (वर्षवार) तथा उसके विरुद्ध मुख्य घटकों की उपलब्धियाँ 31 मार्च 2016 तक, जैसा कि **तालिका सं.—3.4.1** में इंगित किया गया था:-

⁵⁹ आर.एम.एस.ए. मैनुअल के अनुसार, माध्यमिक कक्षाओं में बच्चों की सामान्य आयु वर्ग 14-15 जबकि उच्च माध्यमिक कक्षाओं के लिए 16-17 है।

तालिका सं.—3.4.1

लक्ष्य तथा उपलब्धियाँ

क्र. सं.	परिणाम संकेतक	आधार लाइन	लक्ष्य		उपलब्धियाँ 2015-16 तक	अभियुक्तियाँ
		2007-08	2011-12	2016-17		
1	सभी ग्राम पंचायत को माध्यमिक विद्यालयों से आच्छादित करना (प्रतिशत में)	75	90	100	65	35 प्रतिशत ग्राम पंचायत में अभी तक माध्यमिक विद्यालय से आच्छादित किया जाना था।
2	मॉडल विद्यालय: 2012 तक 200	कोई नहीं	230	अनुपलब्ध	0	लक्ष्य प्राप्ति में प्रगति नहीं
3	शैक्षणिक रूप से पिछड़े प्रखंड (ई.बी.बी.) में मध्य विद्यालयों का उन्नयन	कोई नहीं	1,500	6,000	3,185	वर्ष 2011-12 का लक्ष्य प्राप्त
5	ई.बी.बी. के माध्यमिक विद्यालयों में बालिका छात्रावास	कोई नहीं	100	0	100	स्वीकृत 292 में से 100 बालिका छात्रावास निर्मित एवं कार्यरत तथा 192 बालिका छात्रावास निर्माणाधीन
6	समग्र नामांकन अनुपात (प्रतिशत में)	30.2	42.4	64	77	लक्ष्य प्राप्त
7	मध्य से माध्यमिक के बीच संक्रमण दर (प्रतिशत में)	83	92	95	84	यद्यपि वर्ष 2011-12 में 92 प्रतिशत लक्ष्य प्राप्त किया जाना था जो प्राप्त नहीं था
8	माध्यमिक स्तर पर अवधारण (जीवित रहने का दर) (प्रतिशत में)	95	99	99	100	लक्ष्य प्राप्त
9	माध्यमिक स्तर पर ड्रॉप आउट दर में कमी किया जाना (प्रतिशत में)	5	2.50	1	0	लक्ष्य प्राप्त

(स्रोत: वार्षिक कार्य योजना वर्ष 2016-17 एवं बी.एम.एस.पी. द्वारा प्रदत्त आँकड़े)

तालिका सं.—3.4.1 से देखा जा सकता है कि विभाग द्वारा अभीष्ट लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया गया था, जिस कारण 35 प्रतिशत ग्राम पंचायत माध्यमिक विद्यालय से समाविष्ट किया जाना था, 192 बालिका छात्रावास निर्माणाधीन थे इत्यादि।

इस प्रकार, यह पूर्ववर्ती कंडिका से स्पष्ट था कि यद्यपि विभाग द्वारा परिप्रेक्ष्य योजना तैयार किया गया था, परन्तु योजना के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका था तथा इसके परिणामस्वरूप, माध्यमिक शिक्षा के विस्तार हेतु परिकल्पित लक्ष्य पूरा नहीं किया गया था।

3.4.3.2 वित्तीय प्रबन्धन

स्वीकृत अनुशंसा 2-वित्त पोषण एवं वित्तीय प्रबन्धन कार्यक्रम के अनुरूप उचित और प्रासंगिक होना चाहिए।

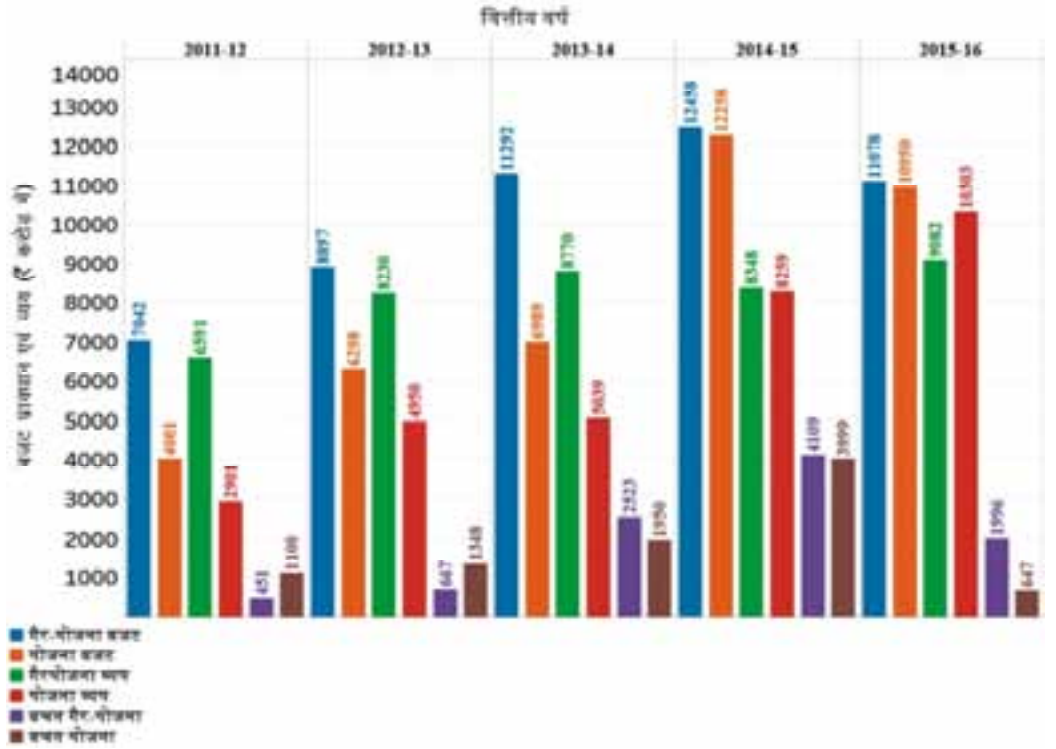
बजट शीर्ष के अंतर्गत बचत

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि विभाग द्वारा तैयार किया गया बजट अवास्तविक था जो कि वित्तीय वर्ष 2005-10 के दौरान योजना शीर्ष में 51 प्रतिशत बचत तथा गैर योजना शीर्ष में 15 प्रतिशत बचत से स्पष्ट था।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2011-16 अवधि के दौरान विभाग द्वारा अपने वित्तीय प्रबन्धन में सुधार नहीं किया जा सका था। विवरणी चार्ट सं.—3.4.3 में दी गई है।

चार्ट सं.—3.4.3

बजट प्रावधान एवं व्यय



(स्रोत: डी.एस.ई. द्वारा प्रदत्त आँकड़ें)

विभाग के योजना एवं गैर-योजना शीर्ष दोनों में छः और 33 प्रतिशत के बीच का बचत पाया गया। जैसा कि बजट के घटक⁶⁰ जिलों के वास्तविक आवश्यकता पर आधारित नहीं थे, योजना एवं गैर योजना शीर्ष में बचतें हुई थीं तथा आवंटित निधि का उपयोग किया जाना शेष था। इसके अतिरिक्त, योजना शीर्ष में नये विद्यालय भवनों एवं अतिरिक्त वर्ग कक्षाओं के निर्माण के प्रगति में विलम्ब के फलस्वरूप बचतें हुई थीं। ठीक इसी प्रकार से, नमूना-जाँचित जिलों में योजना एवं गैर-योजना शीर्ष के अंतर्गत क्रमशः दो से 34 प्रतिशत तथा पाँच से 12 प्रतिशत बचतें पाई गई थीं (परिशिष्ट—3.4.2)।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा आश्वस्त (नवम्बर 2016) किया गया कि अनुगामी वर्षों में स्थिति में सुधार का प्रयास किया जायेगा।

व्यय का मिलान

बिहार वित्तीय नियमावली के अनुसार, विभाग के लेखा में संधारित व्यय राशि का मिलान राज्य के महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय द्वारा संधारित व्यय राशि से प्रत्येक माह के आधार पर कराया जाय। यदि किसी कारण से प्रत्येक माह यह मिलान न हो पाये तो नियंत्री पदाधिकारी को एक सहायक की प्रतिनियुक्ति इस कार्य

⁶⁰ साइकिल योजना, पोशाक योजना, नेपकिन योजना, प्रोत्साहन योजना एवं स्थापना का गैर-योजना शीर्ष

हेतु प्रत्येक तीसरे माह के उपरांत तथा वित्तीय वर्ष की समाप्ति तक महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय में की जानी चाहिए।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि प्राप्तियों एवं व्यय का मिलान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय के लेखों से नहीं किया जा रहा था। दोनों कार्यालयों के लेखों के बीच ₹ 11,445 करोड़, ₹ 11,552 करोड़ तथा ₹ 14,298 करोड़ का अंतर क्रमशः वर्ष 2012-13, वर्ष 2013-14 एवं वर्ष 2014-15 के दौरान था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा कहा (नवम्बर 2016) गया कि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय के लेखों से प्राप्तियों एवं व्यय के मिलान हेतु एक अभियान शुरू किया जाएगा। इस प्रकार, अनुशंसा स्वीकार किए जाने के बावजूद, विभाग द्वारा वित्त पोषण एवं वित्तीय प्रबन्धन से संबंधित मुद्दों में सुधार हेतु कदम उठाया जाना अभी भी बाकी था।

3.4.3.3 विद्यालय में मूलभूत सुविधा, विषयवार शिक्षक और शिक्षण में मददगार सामग्री

स्वीकृत अनुसंधान 3:— आवश्यक मूलभूत सुविधा, विषयवार शिक्षक और शिक्षण में मददगार सामग्री को विद्यालयों में दी जानी चाहिए।

विभाग द्वारा राज्य के प्रत्येक ग्राम पंचायत को माध्यमिक विद्यालय से समाविष्ट करने का निर्णय (जुलाई 2013) लिया गया। इस उद्देश्य के लिए, कुछ मध्य विद्यालयों को भी माध्यमिक शिक्षा हेतु उत्क्रमित किये जाने थे एवं इन्हें आवश्यक आधारभूत संरचना (आठ वर्ग कक्ष सहित 15 कमरे) एवं शिक्षको (कम-से-कम छः माध्यमिक शिक्षकों) से सुसज्जित करना था।

बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद् के अभिलेखों की संवीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि राज्य में नामांकित 5226 माध्यमिक विद्यालयों के छात्रों की संख्या वर्ष 2015-16 (28.88 लाख छात्रों) में वर्ष 2009-10 (16.16 लाख छात्रों) में नामांकित छात्रों की तुलना में 79 प्रतिशत की बढ़ोत्तरी (मार्च 2016 तक) हुई थी। हालांकि, यह पाया गया कि 8,429 ग्राम पंचायतों में से 2,939 में कोई माध्यमिक विद्यालय नहीं था और वर्ष 2009-16 के दौरान केवल 2,289 मध्य विद्यालयों को माध्यमिक विद्यालय में उत्क्रमित किया गया था (परिशिष्ट-3.4.3)।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा कहा (नवम्बर 2016) गया कि मध्य विद्यालयों को माध्यमिक विद्यालय में उत्क्रमित करने हेतु पहचान किए जाने का कार्य पूरा हो चुका है एवं क्रमवार कार्यान्वयन किया जा रहा है तथा भविष्य में स्थिति में सुधार किया जायेगा।

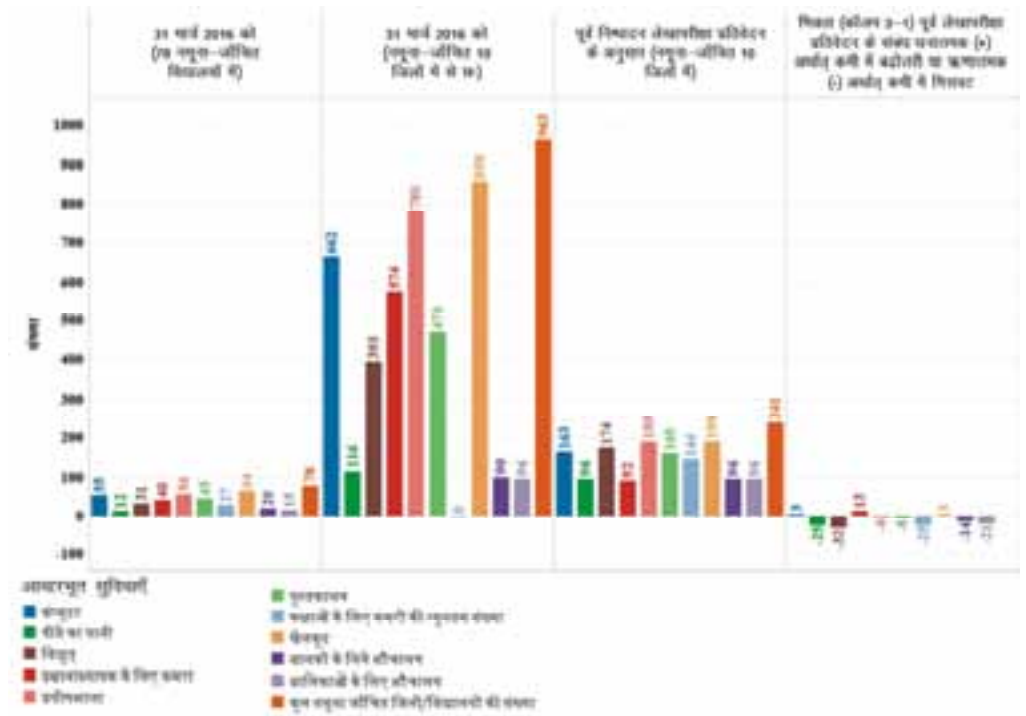
विद्यालय में आधारभूत संरचना की उपलब्धता

आर.एम.एस.ए. के वर्णित मानदंडों के अनुसार, प्रत्येक माध्यमिक विद्यालयों में कम से कम चार वर्ग कक्षों (अर्थात् प्रत्येक 30 छात्र के लिए एक वर्ग कक्ष) प्रयोगशाला एवं पुस्तकालय को छोड़कर होना चाहिए। छात्र विद्यालय में पर्याप्त आधारभूत संरचना के अभाव में उचित शैक्षणिक सुविधाओं तथा वातावरण से वंचित थे।

नमूना-जाँचित जिलों में निष्पादन लेखापरीक्षा एवं अनुवर्ती लेखापरीक्षा के बीच आधारभूत संरचना का तुलनात्मक ब्यौरा चार्ट सं.-3.4.4 में दर्शाया गया है।

चार्ट सं.—3.4.4

नमूना-जाँचित जिलों/विद्यालयों में आधारभूत संरचना की उपलब्धता



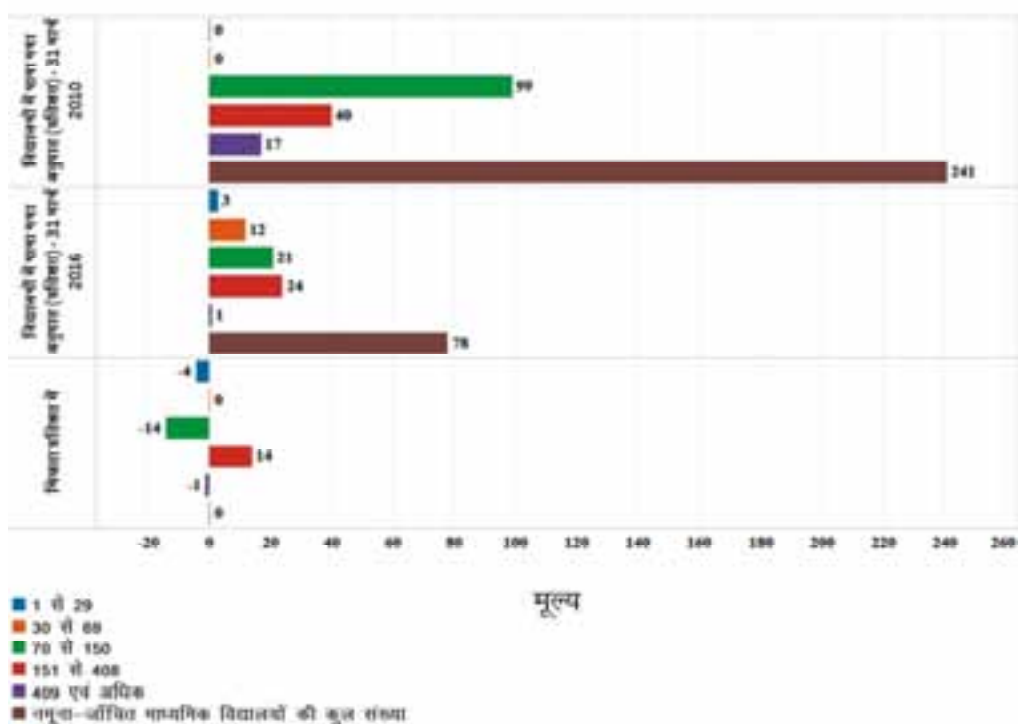
(स्रोत: नमूना-जाँचित विद्यालयों द्वारा प्रदत्त सूचना)

चार्ट सं.—3.4.4 से स्पष्ट था कि नमूना-जाँचित जिलों में आधारभूत सुविधाओं जैसे वर्ग कक्ष, प्रयोगशाला, पुस्तकालय, बिजली, बालक एवं बालिकाओं के लिए शौचालय तथा पीने के पानी की सुविधाओं में सुधार किए गए थे वहीं निष्पादन लेखापरीक्षा की तुलना में कम्प्यूटर कक्ष, खेल कक्ष और प्रधानाध्यापक कक्ष की कमी में आगे प्रतिशत रूप में बढ़ोत्तरी हुई थी। यह भी देखा गया छात्रों के लिए प्रसाधनों की सुविधा में बढ़ोत्तरी विद्यालयों में हुए थे। आधारभूत सुविधाओं में कमी का मुख्य कारण निर्माण कार्य की प्रगति का धीमा होना था क्योंकि 1,153 नये विद्यालय के भवनों के निर्माण कार्यों में से 455 उत्कर्मित विद्यालयों में ही पूर्ण हुए थे। इसी प्रकार, 5,279 अतिरिक्त वर्ग कक्षों का निर्माण कार्य वर्ष 2010-12 के दौरान प्रारम्भ किए गए थे हालांकि, अभी तक कोई भी कार्य पूरा नहीं हुआ था।

आगे, नमूना-जाँचित 10 जिलों में अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि छात्र वर्ग कक्ष का अनुपात समग्र रूप से 161:1 था जो कि 88:1 एवं 269:1 के बीच था (परिशिष्ट-3.4.4)। हालांकि, नमूना-जाँचित 78 माध्यमिक विद्यालयों में समग्र रूप से छात्र वर्ग कक्ष का अनुपात माध्यमिक एवं उच्च माध्यमिक में क्रमशः 155:1 तथा 51:1 था। पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा में परिलक्षित तथा नमूना-जाँचित 78 विद्यालयों में पाये गये कक्षाओं की उपलब्धता की तुलना किए जाने पर उद्घाटित हुआ कि 17 विद्यालयों में माध्यमिक कक्षाओं के लिए वर्ग कक्ष उपलब्ध नहीं थे, जबकि शेष 61 नमूना-जाँचित विद्यालयों में छात्र वर्गकक्ष का अनुपात कायम नहीं रखा गया था जो कि चार्ट सं.—3.4.5 में दर्शाया गया है:

चार्ट सं.-3.4.5

वर्ग IX एवं X में वर्ग कक्ष-छात्र अनुपात



(स्रोत: नमूना-जाँचित विद्यालयों द्वारा प्रदत्त सूचना)(एन.ए.= उपलब्ध नहीं)

चार्ट सं.-3.4.5 से इंगित हुआ कि वर्गकक्ष छात्रों के अनुपात में गिरावट आया था क्योंकि उच्च वर्गकक्ष छात्रों का अनुपात 151 से 408 पाया गया था। पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा के 17 प्रतिशत के विरुद्ध 31 प्रतिशत विद्यालयों में पाया गया था। हालांकि, निम्न वर्ग कक्ष छात्रों का अनुपात 70 से 150 पाया गया था जो कि पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रतिवेदित 41 प्रतिशत के विरुद्ध 27 प्रतिशत विद्यालयों में पाया गया था।

आगे, नमूना-जाँचित 10 जिलों के 757 उत्कृष्ट माध्यमिक विद्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि उनके उन्नयन आधारभूत संरचना एवं मानव बल की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना किया गया था। यह देखा गया कि 757 उत्कृष्ट माध्यमिक विद्यालयों में से 531 में आवश्यक भवन नहीं थे एवं 364 विद्यालयों में माध्यमिक विद्यालय शिक्षक नहीं थे (परिशिष्ट-3.4.5)।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन पर सहमति व्यक्त करते हुए कहा (नवम्बर 2016) गया कि स्थिति मुख्य रूप से निधि की कमी के कारण था जो कि आगे भारत सरकार से प्राप्त निधि से हो सकता है।

इस प्रकार, विभाग द्वारा अनुशंसा केवल आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया था।

शिक्षकों की उपलब्धता

पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा के अनुसार, राज्य में 22 प्रतिशत माध्यमिक विद्यालय शिक्षकों की कमी थी जबकि शिक्षक छात्र अनुपात 241 नमूना-जाँचित विद्यालयों में से 97 में 1:60 तथा 1:350 के बीच में था। इसके अतिरिक्त, स्वीकृत विषयवार शिक्षकों की संख्या में भी कमी जारी थी।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि राज्य में माध्यमिक विद्यालय शिक्षकों की कमी वर्ष 2015-16 के अंत तक बढ़कर 68⁶¹ प्रतिशत तक हो गई थी एवं नमूना-जाँचित 10 जिलों में यह 69 प्रतिशत तथा 57 प्रतिशत क्रमशः माध्यमिक एवं उच्च माध्यमिक कक्षाओं में थी। हालांकि, विषयवार शिक्षकों की कमी (कम-से-कम प्रत्येक विद्यालय में एक शिक्षक) 10 नमूना-जाँचित जिलों में से आठ⁶² में 10 से 62 प्रतिशत के बीच था। आगे, 78 नमूना-जाँचित विद्यालयों की संवीक्षा में पाया गया कि छः विद्यालयों में माध्यमिक विद्यालय शिक्षक की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं किया गया था जबकि शेष 72 विद्यालयों में वर्ष 2015-16 के दौरान शिक्षक छात्र अनुपात एवं विषयवार शिक्षकों की उपलब्धता में गिरावट दर्ज की गई थी जैसा कि तालिका सं.-3.4.2 एवं चार्ट सं.-3.4.6 में दर्शाया गया है:-

तालिका सं.-3.4.2
शिक्षक छात्र अनुपात में तुलना

ब्योरा	नमूना-जाँचित विद्यालयों की संख्या	विद्यालयों में छात्रों के लिए एक शिक्षक की उपलब्धता (प्रतिशत)			
		1 से 30	31 से 60	61 से 200	201 से 350
नमूना-जाँचित विद्यालयों-31 मार्च 2010	241	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	91(38)	6(2)
नमूना-जाँचित विद्यालयों-31 मार्च 2016	78	10(13)	13(17)	44(56)	5(6)
परिवर्तन (प्रतिशत)				(+) 18	(+) 4

(स्रोत: नमूना-जाँचित विद्यालयों द्वारा प्रदत्त सूचना)

तालिका सं.-3.4.2 इंगित करता है कि शिक्षक छात्र अनुपात 61 से 200, 56 प्रतिशत में तथा 201 से 350, छः प्रतिशत नमूना-जाँचित विद्यालयों में पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा की तुलना में क्रमशः 38 एवं दो प्रतिशत के विरुद्ध था।

⁶¹ कुल शिक्षकों की आवश्यकता = 96,283 (वर्ष 2015-16 में वर्ग IX एवं X में नामांकित कुल छात्रों को 30 छात्रों से विभाजन, अर्थात् 28,88,496/30 = 96,283) शिक्षकों की कमी = 65,846 (शिक्षकों कुल आवश्यकता घटाव उपलब्ध शिक्षक, अर्थात् 96,283-30,437 = 65,846) शिक्षकों की कमी प्रतिशत में = 65,846 X 100/96,283 = 68.39 अर्थात् 68 प्रतिशत

⁶² बेगूसराय, भागलपुर, कटिहार, नालंदा, नवादा, सहरसा, समस्तीपुर और वैशाली (प्रत्येक विद्यालय में अंग्रेजी, हिन्दी, संस्कृत, विज्ञान और समाज अध्ययन में कम-से-कम एक माध्यमिक शिक्षक)

चार्ट सं.-3.4.6
विषयवार माध्यमिक शिक्षकों की कमी



(स्रोत: नमूना-जाँचित विद्यालयों द्वारा प्रदत्त सूचना)

चार्ट सं.-3.4.6 इंगित करता है कि विषयवार माध्यमिक शिक्षकों की कमी पूर्व प्रतिवेदन की तुलना में, समाज अध्ययन शिक्षकों को छोड़कर, पाँच से 31 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। लेखापरीक्षा विश्लेषण में माध्यमिक शिक्षकों की कमी का मुख्य कारण आवश्यक संख्या में शिक्षकों की नियुक्ति में प्रक्रियात्मक विलम्ब था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (नवम्बर 2016) कि शिक्षकों की कमी को कम करने के लिए सेवानिवृत्त शिक्षकों को तैनाती की जाएगी।

कौशल उन्नयन

गुणवत्तापूर्ण शिक्षा प्रदान करने में माध्यमिक विद्यालय शिक्षकों को सेवाकालीन प्रशिक्षण में क्षमता निर्माण एक महत्वपूर्ण घटक है। माध्यमिक शिक्षा के विस्तार के लिए वर्ष 2009-2017 परिप्रेक्ष्य फ्रेमवर्क योजना के अनुसार, व्यावसायिक विकास एवं शिक्षण पद्धति के नये तकनीक हेतु प्रत्येक शिक्षक को प्रत्येक वर्ष सात दिनों के लिए सेवाकालीन प्रशिक्षण से गुजरना होगा।

नमूना-जाँचित जिलों में निष्पादन लेखापरीक्षा के अनुसार, कटिहार जिले के 316 शिक्षकों को छोड़कर किसी भी शिक्षक को सेवाकालीन प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था। हालांकि, अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि "सेवाकालीन प्रशिक्षण" वर्ष 2015-16 के दौरान केवल सात प्रतिशत से 39 प्रतिशत शिक्षकों को 10 नमूना-जाँचित जिलों में दिया गया था (**परिशिष्ट-3.4.6**)।

सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन पर बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सहमति व्यक्त करते हुए कहा (नवम्बर 2016) गया कि निधि की अनुपलब्धता के कारण सभी शिक्षकों को सेवाकालीन प्रशिक्षण नहीं दिया जा सका।

3.4.3.4 व्यावसायिक और कम्प्यूटर शिक्षा

स्वीकृत अनुशंसा 4:— कम्प्यूटर एवं व्यावसायिक शिक्षा को विशेष महत्व दिया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा अनुशंसा को स्वीकार करते हुए विभाग द्वारा कहा गया कि केन्द्र प्रायोजित योजना के तहत अतिरिक्त 200 विद्यालयों में व्यावसायिक शिक्षा प्रदान करने के प्रयास किए जा रहे थे तथा बूट⁶³ मॉडल के तहत 832 उच्च माध्यमिक विद्यालयों में कम्प्यूटर शिक्षा प्रदान किया जा रहा था। इस संबंध में वर्तमान स्थिति की चर्चा अनुगामी कंडिकाओं में की गई है:

व्यावसायिक शिक्षा

निष्पादन लेखापरीक्षा के अनुसार, राज्य के 2,938 माध्यमिक विद्यालयों में से 91 में दो वर्षीय व्यावसायिक कोर्स प्रदान किए जा रहे थे। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि कुल माध्यमिक विद्यालयों की संख्या में 31 मार्च 2016 को 2,938 से 5,226 बढ़ोत्तरी हो गया था जबकि व्यावसायिक शिक्षा प्रदान कर रहे विद्यालयों की संख्या में कोई बढ़ोत्तरी नहीं हुई थी। यह इंगित करता है कि विभाग द्वारा व्यावसायिक शिक्षा को पर्याप्त महत्व नहीं दिया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर, बी.एम.एस.पी. द्वारा कहा गया कि विद्यालयों में निधि की अनुपलब्धता के कारण व्यावसायिक शिक्षा प्रारम्भ नहीं किए जा सके थे।

कम्प्यूटर शिक्षा

निष्पादन लेखापरीक्षा के अनुसार, 241 नमूना-जाँचित विद्यालयों में से 53 में वर्ष 2008-10 के दौरान कम्प्यूटर स्थापित थे जबकि केवल 31 विद्यालयों में कम्प्यूटर शिक्षक उपलब्ध थे। हालांकि, अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि नमूना-जाँचित 10 जिलों में वर्ष 2011-15 के दौरान कम्प्यूटर शिक्षा 1,667 विद्यालयों में से 494 में प्रारम्भ किए गए थे, निम्न कारणों से मार्च 2016 (परिशिष्ट-3.4.7) के अंत तक यह केवल 210 विद्यालयों में परिचालन में थे:

- बूट मॉडल के अंतर्गत, कम्प्यूटर एवं अन्य उपकरण संबंधित 276 विद्यालयों को आउट सोर्सिंग एजेंसी द्वारा सौंप दिए गए थे, लेकिन कम्प्यूटर शिक्षक की अनुपलब्धता के कारण 261 विद्यालयों में कम्प्यूटर शिक्षा प्रदान नहीं किये जा सके थे।
- पाँच चयनित जिलों⁶⁴ के 23 विद्यालयों में, कम्प्यूटर चोरी की सूचना प्रतिवेदित की गई थी।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा कहा गया (नवम्बर 2016) कि कम्प्यूटर शिक्षकों की नियुक्ति स्थानीय मामला है, तथा मामले का अन्वेषण किया जायेगा एवं भविष्य में स्थिति में सुधार किए जायेंगे।

⁶³ बूट मॉडल— बिल्ट ऑन ऑपरेट एण्ड ट्रांसफर मॉडल

⁶⁴ बेगूसराय (3), मुजफ्फरपुर (5), नालंदा (3), समस्तीपुर (7) एवं वैशाली (5)

3.4.3.5 अनुश्रवण पद्धति

स्वीकृत अनुसंशा 5:- एक प्रभावी अनुश्रवण पद्धति को जगह दी जानी चाहिए, इसके लिए प्रतिवेदन का मूल्यांकन एवं ससमय सुधारात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए।

वर्ष 2010 के दौरान किये गये गए निष्पादन लेखापरीक्षा में यह उद्घाटित हुआ कि प्रशासनिक एवं वित्तीय निरीक्षण विभागीय अधिकारियों द्वारा प्रभावी ढंग से नहीं किए गए थे। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह भी पाया गया कि राज्य स्तर के अधिकारियों द्वारा किसी भी नमूना-जाँचित जिलों में प्रशासनिक एवं वित्तीय निरीक्षण वर्ष 2011-15 के दौरान नहीं किए गए थे। वर्ष 2015-16 में 1,667 विद्यालयों में से केवल 58 में निरीक्षण जिले के अधिकारियों द्वारा किए गए थे। वर्ष 2011-14 के दौरान जिले के अधिकारियों द्वारा कोई भी निरीक्षण नहीं किया गया था **(परिशिष्ट-3.4.8)**।

जवाब में, सचिव, शिक्षा विभाग, द्वारा कहा गया (नवम्बर 2016) कि माध्यमिक विद्यालयों के प्रभावी अनुश्रवण प्रणाली का विकास अग्रिम चरण में है।

3.4.4 निष्कर्ष

मार्च 2010 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (असैनिक) में प्रतिवेदित 'माध्यमिक शिक्षा योजना' के निष्पादन लेखापरीक्षा के स्वीकृत अनुसंशाओं के कार्यान्वयन हेतु प्रभावी कदम शिक्षा विभाग द्वारा प्रारंभ नहीं किया गया।

शिक्षा विभाग न तो माध्यमिक विद्यालयों के आधारभूत संरचना में सुधार किया न ही वित्तीय प्रबंधन में अनुशासन लागू किया। परिणामतः 22 प्रतिशत नमूना-जाँचित विद्यालयों में माध्यमिक शिक्षा हेतु वर्गकक्ष नहीं थे एवं छः से 33 प्रतिशत प्रावधानित बजट बिना खर्च किये रह गए।

विभाग ने किसी भी माध्यमिक विद्यालय में व्यवसायिक शिक्षा शुरू करने हेतु कोई भी कार्रवाई नहीं की थी। नमूना-जाँचित जिलों में कम्प्यूटर शिक्षा 1667 विद्यालयों में से केवल 210 विद्यालयों में उपलब्ध कराया गया था।

कार्यक्रम के कार्यान्वयन हेतु प्रभावी अनुश्रवण पद्धति विभाग द्वारा अभी तक स्थापित नहीं किया जा सका था क्योंकि नमूना-जाँचित जिलों में वर्ष 2011-14 के दौरान जिले के अधिकारियों द्वारा कोई भी निरीक्षण नहीं किया गया था जबकि वर्ष 2015-16 के दौरान केवल तीन प्रतिशत विद्यालयों का निरीक्षण किया गया था।

इसके अलावा, विभाग द्वारा प्रत्येक पंचायत में माध्यमिक विद्यालय की स्थापना के अपने संकल्प को क्रियान्वित नहीं किया गया।

3.5 कपटपूर्ण भुगतान/दुर्विनियोजन हानियाँ

स्वास्थ्य विभाग

3.5.1 कपटपूर्ण निकासी

संबंधित निकासी एवं व्ययन पदाधिकारियों, असैनिक शल्य चिकित्सकों और कोषागारों द्वारा अनुश्रवण के अभाव, लापरवाही एवं विहित नियमों के अनुपालन एवं नियंत्रण में विफलता ने ₹1.66 करोड़ की अवैध निकासियों को सहायतित किया। इसके अलावा, ₹9.03 करोड़ के व्यय के साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे।

बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.) का नियम 452 सहपठित नियम 34 यह अनुबंधित करता है कि सरकारी धन को खर्च के लिए जिम्मेवार प्रत्येक पदाधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि समस्त वित्तीय लेन-देनों के लिए उचित लेखे विवरणी के साथ संधारित की गई है। इसके अलावा, प्रत्येक सरकारी सेवक कपटपूर्ण अथवा अपने पक्ष की लापरवाही के कारण सरकार को हुई हानि के लिए वैयक्तिक रूप से जिम्मेवार होंगे। बिहार कोषागार संहिता (बि.को.सं.) 2011 का नियम 110 (ब) यह अनुबंधित करता है कि कोषागार द्वारा यथोचित रूप से पारित विपत्र को भुगतान की सूचना के साथ बैंक को भेज दिया जाएगा, जिसे प्राप्तकर्ता के उचित निर्वहन पर भुगतान कर दिया जाएगा।

तीन⁶⁵ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (प्रा.स्वा.के.) एवं अनुमंडलीय अस्पताल (अनु.अस्.), पालीगंज के अभिलेखों के नमूना-जाँच में उदघाटित (जनवरी 2016, मार्च 2016 एवं जून 2016) हुआ कि संबंधित निकासी एवं व्ययन पदाधिकारियों (नि. एवं व्य.पदा.), असैनिक शल्य चिकित्सकों (असै.श.चि.) तथा कोषागार पदाधिकारियों (को.पदा.) की लापरवाही (परिशिष्ट 3.5.1) से निम्नलिखित कपटपूर्ण निकासियाँ सहायतित हुईं:

- वेतन, बकाया वेतन, समूह बीमा (स.बी.), मृत्यु-सह-सेवानिवृत्ति उपादान (मृ.स.से. उपा.) अवकाश नकदीकरण, सामान्य भविष्य निधि (स.भ.नि.) से अग्रिम/अंतिम निकासी इत्यादि से संबंधित ₹1.66 करोड़⁶⁶ की राशि को 91 विपत्रों के माध्यम से संबंधित कर्मियों के अलावे 18 अन्य व्यक्तियों के खातों में संबंधित नि. एवं व्य.पदा. द्वारा स्थानांतरित कर दिए गए थे (परिशिष्ट 3.5.2)।
- संबंधित नि. एवं व्य.पदा. द्वारा फरवरी 2010 से जनवरी 2015 के मध्य वेतन, बकाये वेतन, मजदूरी, औपबंधित पेंशन आदि से संबंधित कोषागार से निकासी की गई राशि ₹3.26 करोड़⁶⁷ की जानकारी सुनिश्चित नहीं की जा सकी थी (परिशिष्ट 3.5.3)। इस राशि के पूर्ण अथवा आंशिक दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार⁶⁸ नहीं किया जा सकता।

⁶⁵ अतिरिक्त प्रा.स्वा.के. के साथ बोधगया (चेरकी तथा खजवटी), पालीगंज (पटना) तथा सहदेई बुर्जुग (वैशाली)

⁶⁶ ₹43.80 लाख (प्रा.स्वा.के. पालीगंज), परिशिष्ट-3.5.2 (i); ₹1.56 लाख (अनु.अस्. पालीगंज), परिशिष्ट-3.5.2 (ii); ₹29.32 लाख (प्रा.स्वा.के. सहदेई बुर्जुग), परिशिष्ट-3.5.2 (iii); ₹91.76 लाख (प्रा.स्वा.के. बोधगया), परिशिष्ट-3.5.2 (iv)

⁶⁷ ₹2.83 लाख (प्रा.स्वा.के., अनु.अस्. पालीगंज), परिशिष्ट-3.5.3 (i); ₹3.23 करोड़ (प्रा.स्वा.के. बोधगया), परिशिष्ट-3.5.3 (ii)

⁶⁸ प्रा.स्वा.के. बोधगया में ₹4.73 करोड़ अभिलेखित नहीं था। यद्यपि, लेखापरीक्षा द्वारा कोषागार से ₹1.50 करोड़ का स्क्रीन शॉट प्राप्त किया गया जिसमें ₹1.29 करोड़ (86 प्रतिशत) की कपटपूर्ण निकासी की गई। जिसमें से ₹91.76 लाख लेखापरीक्षा के द्वारा खोजा गया जिससे परिशिष्ट 3.5.2 (iv) में शामिल किया गया जबकि शेष राशि ₹37.54 लाख को पूर्व में विभाग द्वारा खोजा गया था।

- अभिलेखों में ₹5.77 करोड़⁶⁹ के व्यय के संबंध में साक्ष्य यथा अभिश्रव, वेतन नामावलियाँ आदि नहीं पाए गए थे। (परिशिष्ट 3.5.4)

इसे इंगित किए जाने पर विभाग⁷⁰ ने निष्कर्षों को स्वीकार किया और कहा (जुलाई एवं अगस्त 2016) कि प्रा.स्वा.के., बोधगया में किए गए कपट के संबंध में जून 2016 में प्राथमिकी दर्ज कराई गयी थी। सहदेई बुजुर्ग के नि. एवं व्य.पदा.⁷¹ जिनके विरुद्ध विभागीय जाँच विचाराधीन था, को छोड़कर अन्य सभी संबंधित नि.एवं व्य.पदा. को निलंबित कर दिया गया था (अगस्त 2016)। अन्य जुड़े कर्मियों के विरुद्ध कार्रवाई आरंभ की गई है (जून 2016)। शल्य चिकित्सक, गया एवं पटना को संबंधित कर्मियों के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करने हेतु निदेश (अगस्त 2016) दिया गया। आगे, यह बताया गया कि अपराध अन्वेषण इकाई (अप.अन्वे.इ.) या आर्थिक अपराध इकाई (आ.अप.इ.) द्वारा अन्वेषण कराये जाने हेतु पालीगंज से संबंधित मामले को गृह विभाग के संज्ञान में लाया गया (जुलाई 2016) था।

इस प्रकार, संबंधित निकासी एवं व्ययन पदाधिकारियों, असैनिक शल्य चिकित्सकों, कोषागारों द्वारा अनुश्रवण के अभाव, लापरवाही एवं विहित नियमों के अनुपालन एवं नियंत्रण में विफलता ने ₹1.66 करोड़⁷² की अवैध निकासियों को सहायित किया। इसके अलावा, ₹9.03 करोड़⁷³ के व्यय के साक्ष्य भी उपलब्ध नहीं थे। विभाग द्वारा प्रा.स्वा.केन्द्र. में इसी प्रकार के कपटपूर्ण निकासी के मामले पाया जाना क्रमागत विफलता एवं कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाते हैं।

ग्रामीण विकास विभाग

3.5.2 सरकारी राशि का दुर्विनियोजन

आंतरिक नियंत्रण की कमी के साथ-साथ प्रखण्ड विकास पदाधिकारी व जिला प्रशासन की ओर से वित्तीय नियमों के प्रावधानों के अनुपालन में की गयी लापरवाही के फलस्वरूप ₹81.57 लाख की सरकारी राशि का दुर्विनियोजन हुआ।

बिहार वित्तीय नियमावली, 2005 का नियम 34 यह उल्लेखित करता है कि प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को पूर्णतः एवं स्पष्टतः जानकारी होनी चाहिए कि उनकी ओर से की गयी कपट अथवा लापरवाही से सरकार को हुई किसी भी प्रकार की हानि के लिए उन्हें ही व्यक्तिगत तौर पर उत्तरदायी माना जाएगा व किसी अन्य कर्मचारी की तरफ से भी की गई कपट अथवा लापरवाही के फलस्वरूप हानि में वह उस हद तक व्यक्तिगत तौर पर उत्तरदायी माना जाएगा जिस हद तक उसकी कार्रवाई अथवा लापरवाही प्रकट हो।

प्रखण्ड व अंचल कार्यालय, पतरघाट, जिला सहरसा के बाढ़ राहत विमुक्ति से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा (दिसंबर 2013) एवं अनुवर्ती लेखापरीक्षा (जनवरी-जून 2015 एवं जनवरी 2016) में यह उद्घाटित हुआ कि अंचल अधिकारी (अं.अ.), पतरघाट जो प्रखण्ड के प्रखण्ड विकास पदाधिकारी (प्र.वि.पदा.) के प्रभार में भी थे, के द्वारा आपदा प्रबंधन विभाग (आ.प्र.वि.), बिहार सरकार (बि.स.) के निर्देशों (अगस्त 2007 तथा सितंबर 2008)

⁶⁹ प्रा.स्वा.के. बोधगया, ₹15.68 लाख, ₹3.71 लाख, ₹5.58 करोड़, परिशिष्ट-3.5.4 (i,ii,iii)

⁷⁰ विशेष कार्य पर अधिकारी (प्रा.स्वा.के. पालीगंज तथा प्रा.स्वा.के. सहदेई बुजुर्ग के संबंध में), अतिरिक्त सचिव (प्रा.स्वा.के. बोधगया के संबंध में)

⁷¹ डॉ. विनोद कुमार वर्मा, डॉ. सुरेन्द्र प्रसाद सिंह, डॉ. उदय नारायण सिन्हा तथा डॉ. उमेश कुमार वर्मा (बोधगया), डॉ. चन्द्रदीप कुमार, डॉ. अर्जुन प्रसाद साहु (पालीगंज)

⁷² ₹2.98 करोड़ (प्रा.स्वा.के. तथा अनु.अस्., पालीगंज), ₹0.11 करोड़ (प्रा.स्वा.के. सहदेई बुजुर्ग) और ₹1.13 करोड़ (प्रा.स्वा.के., बोधगया)

⁷³ ₹3.26 करोड़ + ₹5.77 करोड़

के आलोक में ₹2,250⁷⁴ नकद प्रति परिवार की दर से बाढ़ पीड़ितों को राहत-केन्द्रों⁷⁵ पर राशि वितरण करवाने हेतु प्रखण्ड के नाजिर⁷⁶ को निर्देश दिया था (सितंबर 2008)। इस प्रयोजनार्थ, ₹6.92 करोड़⁷⁷ की राशि नाजिर को उपलब्ध कराई (सितंबर 2008 से फरवरी 2009) गई। इनमें से ₹6.20 करोड़ की राशि का भुगतान 13 सरकारी पदाधिकारियों व दो निजी पक्षों को सितंबर 2008 से जून 2009 के दौरान किया गया (परिशिष्ट-3.5.5)। नाजिर तथा व्यक्तियों जिन्हें उक्त राशि उपलब्ध करायी गई थी, के द्वारा मात्र ₹6.10 करोड़⁷⁸ का समायोजन विपत्र जमा किया गया एवं उन्हें अक्टूबर 2009 से दिसंबर 2015 के दौरान समायोजित कर लिया गया। आगे, बाढ़ राहत से संबंधित कोई भी विपत्र प्र.वि.पदा. व अं.अ. कार्यालय में समायोजन हेतु न ही प्रेषित किये थे और न ही लंबित थे। इस प्रकार, ₹81.57 लाख⁷⁹ की राशि नाजिर एवं 13 सरकारी पदाधिकारियों में से सात जिन्हें राहत वितरण हेतु राशि प्रदान की गई थी के पास रहा।

उक्त मामले को लेखापरीक्षा द्वारा सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, (ग्रा.वि.वि.) की जानकारी (फरवरी 2015) में लाया गया। सचिव, ग्रा.वि.वि. द्वारा निर्देशित (जून 2015) किए जाने पर जिलाधिकारी ने मामले की जाँच हेतु एक समिति का गठन (जून 2015) किया। समिति ने पाया (अक्टूबर 2015) कि बाढ़ राहत के लिए धन की निकासी व व्यय से संबंधित लेखाओं के संधारण में गंभीर अनियमितताएँ बरती गई थी तथा इसके लिए प्र.वि.पदा. को जिम्मेवार ठहराया गया था। समिति ने आगे तत्कालीन नाजिर से ₹34.05 लाख तथा ₹60.34 लाख उन व्यक्तियों से जिन्हें तत्कालीन नाजिर द्वारा राशि का भुगतान किया गया था, से वसूलने की अनुशंसा की। तदनुसार, नाजिर के पास लंबित ₹12.81 लाख की राशि का समायोजन (दिसम्बर 2015) कर लिया गया था। प्र.वि.पदा. ने सात दोषी सरकारी पदाधिकारियों को राशि जमा करने हेतु नोटिस निर्गत (जनवरी 2016) किया। लेकिन, राशि वसूली नहीं की जा सकी (जुलाई 2016)। सचिव, ग्रा.वि.वि. ने जिलाधिकारी को निर्देश दिया (नवम्बर 2016) कि वे मामले को उच्च प्राथमिकता दें। यद्यपि, अग्रिम दिए जाने के छः वर्ष से अधिक समय बीत जाने के उपरान्त भी राशि लंबित रहा (नवम्बर 2016)।

इस प्रकार, आंतरिक नियंत्रण में कमी के साथ-साथ प्र.वि.पदा. एवं जिला प्रशासन की ओर से वित्तीय नियमावली के सांविधिक प्रावधानों के अनुपालन में की गयी लापरवाही के फलस्वरूप ₹81.57 लाख की सरकारी राशि का दुर्विनियोजन हुआ।

⁷⁴ ₹1000 वस्त्रों के लिए, ₹1000 बर्तन/घरेलु सामान तथा ₹250 नकद सहायता

⁷⁵ मध्य विद्यालय पतरघट; कोसी निरीक्षण भवन, पस्तपार; मध्य विद्यालय, सबेसा (धबोली पूर्व); मध्य विद्यालय किशनपुरहाट; पैक्स सहकारिता भवन जमहर; मध्य विद्यालय, कपसिया; मध्य विद्यालय, गोलमा पश्चिमी; मध्य विद्यालय, पामा

⁷⁶ श्री राजेश कुमार वर्मा

⁷⁷ प्रखण्ड द्वारा संधारित इंदिरा आवास योजना (इं.आ.यो.) व विधायक निधि योजना की राशि विचलन द्वारा ₹2.64 करोड़ एवं अंचल कार्यालय के आपदा प्रबंधन खाता से ₹2.68 करोड़ नकद एवं ₹1.60 करोड़ चेक द्वारा

⁷⁸ ₹5.60 करोड़ (15 व्यक्तियों), ₹0.50 करोड़ (नाजिर)

⁷⁹ ₹21.23 लाख (नाजिर), ₹60.34 लाख (15 व्यक्तियों में से 7 व्यक्ति)

पर्यावरण एवं वन विभाग तथा जल संसाधन विभाग

3.5.3 नदी तट में वन /भूमि की हानि

नदी तट में वन/भूमि के कटाव के विरुद्ध ससमय उपाय नहीं होने तथा पर्यावरण एवं वन विभाग, बिहार सरकार की लापरवाही के कारण लगभग ₹621.47 करोड़ की लागत की वन एवं भूमि संपदा का कटाव हुआ।

भारत सरकार ने व्याघ्र परियोजना के अंतर्गत 898.937 वर्ग किलोमीटर में वाल्मिकी व्याघ्र रिजर्व (वा.व्या.रि.) का गठन (मार्च 1994) किया। बिहार में वर्ष 1994 तक व्याघ्र परियोजना का प्रबंधन बिहार राज्य वन विकास निगम के द्वारा तथा इसके बाद से पर्यावरण एवं वन विभाग, बिहार सरकार (बि.स.) के द्वारा किया जाता है। व्याघ्र परियोजना निदेशालय, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार तकनीकी दिशा-निर्देश, बजटीय सहयोग, समन्वय, अनुश्रवण तथा परियोजना मूल्यांकन के लिए जिम्मेवार है। आगे, वन्य जीव (संरक्षण) संशोधन अधिनियम 2006 की धारा 38 (V) यह अनुबंधित करता है कि व्याघ्र रिजर्व की सुरक्षा के लिए राज्य सरकार व्याघ्र संरक्षण योजना के साथ कर्मचारी-वर्ग विकास तथा तैनाती योजना तैयार करेगा तथा बाघों के जीवित जनसंख्या आबादी सह-शिकारियों तथा शिकार जानवर के लिए प्राकृतिक शिकारी परिस्थितिक चक्र में बिना तोड़-मरोड़ के स्थल विशिष्ट आवास इनपुट उपलब्ध कराएगा।

प्रमंडलीय वन पदाधिकारी-सह-उप निदेशक, वाल्मिकी व्याघ्र सुरक्षा परियोजना प्रमंडल-II, बेतिया (प्र.वन.पदा.) के कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित (मई 2015) हुआ कि वाल्मिकी व्याघ्र रिजर्व के उत्तर पश्चिम कोने के वन क्षेत्र का क्षरण 20 वर्षों से हो रहा था, जिसका प्रभाव मदनपुर क्षेत्र के भूमि-भाग के बड़े क्षेत्र, वन एवं जंगली जीवन पर पड़ रहा था। आगे, गंडक नदी के पश्चिमी तट पर रिटेनिंग वॉल के साथ 12 स्पर⁸⁰ का निर्माण सिंचाई विभाग, उत्तर प्रदेश के द्वारा किया गया, जिसके कारण नदी की धारा पूरब की ओर मुड़ गई। परंतु, जल संसाधन विभाग (जल.सं.वि.) द्वारा नदी के पूर्वी भाग में समान स्थायी संरचना के निर्माण की असफलता के परिणामस्वरूप भूमि का कटाव तथा वन भूमि का क्षरण हुआ। इस तरह से एक तात्कालिक कदम के रूप में प्रमंडलीय वन पदाधिकारी (प्र.वन.पदा.) ने अधीक्षण अभियंता (अधी.अभि.) शीर्ष कार्य अंचल, वाल्मिकीनगर तथा कार्यपालक अभियंता, मुख्य पश्चिम नहर प्रमंडल, वाल्मिकीनगर को स्पर, रिटेनिंग वॉल का निर्माण तथा तार जाली संरचना के निर्माण कर कटाव को रोकने के लिए निवेदन (अगस्त 2015) किया। प्र.वन.पदा. ने मुख्य वन संरक्षक को भी विस्तृत कार्य योजना सौपा (अक्टूबर 2005)। फिर भी वन संरक्षक के द्वारा वर्ष 2012 तक कोई भी प्रभावी कदम नहीं उठाया गया था। प्र.वन.पदा. तथा मुख्य वन संरक्षक, वा.व्या.रि. के प्रतिवेदन के अनुसार वर्ष 2016 तक 1078 हेक्टेयर वनभूमि का कटाव हो चुका था। 1078 हेक्टेयर वन क्षेत्र तथा क्षणित भूमि (अप्रैल 2013, मई 2013 तथा दिसम्बर 2016) की कुल लागत क्रमशः ₹562.18 करोड़⁸¹ तथा ₹59.29 करोड़⁸² थी।

⁸⁰ स्पर-यह एक रैखिक संरचना है जो कि चैनल में उभार के रूप में रहती है, जिसका प्रयोजन धारा की दिशा में बदलाव, जिसमें निक्षेप सम्मिलित है या तट के किनारे धारा की गति को कम करना होता है।

⁸¹ क्षणित क्षेत्र का वानस्पतिक घनत्व 0.7 था एवं इसलिए यह सघन वनक्षेत्र की श्रेणी में था। इसके लिए प्रति हेक्टेयर शुद्ध वर्तमान मूल्य ₹10.43 लाख निर्धारित था। चूंकि यह क्षेत्र वन रिजर्व के अंतर्गत था, इस क्षेत्र का दर निर्धारित प्रति हेक्टेयर शुद्ध वर्तमान मूल्य का पाँच गुणा था। इसलिए, 1078 हेक्टेयर क्षणित वन भूमि का शुद्ध वर्तमान मूल्य 1078 हेक्टेयर × ₹10.43 लाख × 5 = ₹562.18 करोड़ था।

⁸² 1078 हेक्टेयर क्षणित भूमि की कुल लागत ₹550000 की दर से ₹59.29 करोड़ था।

इसे इंगित किये जाने पर, संयुक्त सचिव, जल संसाधन विभाग (जल.सं.वि.) ने जवाब दिया (जून 2016 तथा अगस्त 2016) कि मु.अभि., जल.सं.वि. वाल्मिकीनगर को समस्या के स्थायी समाधान के लिए स्थल निरीक्षण के उपरांत एक कार्यकारी योजना बनाने हेतु निदेशित (नवम्बर 2012) किया गया था। कटाव निरोधी कार्य के लिए तीन बार निविदा भी आमंत्रित किया गया था किन्तु तकनीकी कारणों से इसे रद्द कर दिया गया। अंततः, विभागीय निविदा समिति ने बाढ़ वर्ष 2016 के दौरान स्थल को बाढ़ निरोधी कार्य द्वारा सुरक्षित करने का निश्चय किया। स्थल की स्थिति को देखते हुये बाढ़ अवधि 2016 में क्षरण को नियंत्रित करने के लिए प्रभावशाली कदम उठाये जायेंगे। यद्यपि, अभी तक (अगस्त 2016) वनक्षेत्र के कटाव को रोकने हेतु कोई भी प्रभावशाली कदम जल.सं.वि. द्वारा नहीं उठाया गया था।

पर्यावरण एवं वन विभाग, बिहार सरकार द्वारा जवाब (नवम्बर 2016) दिया गया कि वन-संरक्षक-सह-निदेशक, वाल्मिकी व्याघ्र रिजर्व, बेतिया द्वारा मु.अभि., जल.सं.वि. को वृहत् एवं अत्यंत तकनीकी कटाव-निरोधी कार्य प्रारंभ करने हेतु निवेदन किया गया था क्योंकि जल.सं.वि. को मानसून अवधि के दौरान नदी में जल प्रवाह की प्रकृति एवं सीमा की जानकारी थी। यह भी सूचित किया गया कि जल.सं.वि. ने गंडक नदी के अनुप्रवाह में 3700 मीटर में कटाव निरोधी योजना बनाया जो वन भूमि के अग्रेतर कटाव को रोकेगा।

इस प्रकार, समायोचित कटाव निरोधी कदम के अभाव तथा पर्यावरण एवं वन विभाग की लापरवाही के फलस्वरूप ₹621.47 करोड़ मूल्य के वन एवं भू-संपदा का क्षरण हुआ। जल.सं.वि. द्वारा किसी स्थायी संरचना को नहीं बनाने के फलस्वरूप वाल्मिकी व्याघ्र रिजर्व की वन एवं भू-संपदा आगे के लिए भी कटाव से असुरक्षित रहा।

उद्योग विभाग

3.5.4 ब्याज की हानि

उद्योग विभाग, बिहार सरकार के निर्देश के विपरीत आधारभूत विकास प्राधिकरण और जिलाधिकारी, भागलपुर द्वारा ₹308.96 करोड़ की राशि को 161 दिनों तक राष्ट्रीयकृत बैंक के बचत खाता से बाहर रखा गया जिसके परिणामस्वरूप ₹5.45 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

उद्योग विभाग, बिहार सरकार (बि.स.) का संकल्प (मार्च 2011) अनुबंधित करता है कि आधारभूत विकास प्राधिकरण (आ.वि.प्राधि.) को भूमि के अधिग्रहण और निष्पादन हेतु निधि का नियंत्रण तथा प्रबंधन करना चाहिए। आ.वि.प्राधि. द्वारा भूमि अधिग्रहण एवं निष्पादन हेतु जिला प्रशासन को स्थानान्तरित की जाने वाली राशि को किसी राष्ट्रीयकृत बैंक के बचत बैंक खाता में रखना चाहिए और प्राप्त ब्याज, निधि का अभिन्न अंग होना चाहिए।

कार्यालय, जिला पदाधिकारी (जि.पदा.), भागलपुर के अभिलेखों के नमूना-जाँच में यह उद्घाटित (मई 2015) हुआ कि आ.वि.प्राधि. ने वित्तीय वर्ष 2010-15 के दौरान भागलपुर जिले के पीरपैती में थर्मल पावर स्टेशन स्थापित करने के लिए 1179.08 एकड़ भूमि अधिग्रहण करने हेतु जिला पदाधिकारी, भागलपुर को ₹821.68 करोड़⁸³ की राशि विमुक्त किया। ₹210.36 करोड़⁸⁴ की राशि भूमि अधिग्रहण हेतु उपयोग की गई तथा ₹302.36 करोड़ आगे भूमि अधिग्रहण हेतु जिला भूमि अर्जन पदाधिकारी (जि.भू.अ. अधि.) को स्थानान्तरित की गई। शेष ₹308.96 करोड़ की राशि डिमांड ड्राफ्ट (डि.ड्रा.)

⁸³ ₹50.00 करोड़ (दिसम्बर 2010); ₹160.36 करोड़ (मार्च 2011); ₹308.96 करोड़ (जनवरी 2014); ₹302.36 करोड़ (जनवरी 2015)

⁸⁴ ₹50.00 करोड़ (अगस्त 2014); ₹160.36 करोड़ (अगस्त 2014)

के रूप में आ.वि.प्राधि. के पास 21 दिनों⁸⁵ तक तथा जि.पदा. भागलपुर के पास 66 दिनों⁸⁶ तक निष्क्रिय पड़ा रहा।

उद्योग विभाग के निदेश के बावजूद कि आ.वि.प्रा. द्वारा जिला प्रशासन को स्थानांतरित राशि, किसी राष्ट्रीयकृत बैंक के बचत खाता में रखा जाए, जि.पदा. भागलपुर द्वारा डि. ड्रा. को बचत बैंक खाता में जमा नहीं किया गया था क्योंकि वित्त विभाग ने जि.पदा. भागलपुर को कोषागार के निजी जमा खाता (नि.ज.खा.) में राशि को जमा करने का निर्देश (मई 2012 तथा मार्च 2014) दिया था। जि.पदा. ने वित्त विभाग के निर्देश का पालन किया तथा डि.ड्रा. को निजी जमा खाता में जमा किया (24 मार्च 2014) जिससे कोई ब्याज प्राप्त नहीं हो रहा था यद्यपि, वित्त विभाग ने बाद में निर्देश दिया (जून 2014) कि भूमि अधिग्रहण से संबंधित राशि को राष्ट्रीयकृत बैंक के बचत बैंक खाता में ही जमा किया जाए। इस प्रकार बिहार सरकार के दो विभागों के मतभिन्नता के चलते निर्णय लेने में विलंब के कारण दिनांक 27/12/2013 से 05/06/2014 (161 दिनों⁸⁷) तक राशि को बचत बैंक खाता से बाहर रखा गया, परिणामस्वरूप ₹5.45 करोड़⁸⁸ की ब्याज की हानि हुई।

इसे इंगित किये जाने पर जिला नजारत उप-समाहर्ता, भागलपुर तथा जि.पदा. भागलपुर ने स्वीकार (जुलाई 2016) किया कि दो विभागों के अलग-अलग निर्देशों के कारण जमा करने में विलंब हुआ। उद्योग विभाग भी जि.पदा. भागलपुर के जवाब से सहमत था (अगस्त 2016)।

पर्यावरण एवं वन विभाग

3.5.5 सरकार को हानि

आवश्यकता का आकलन किये बिना पॉपलर पौधों की अधिप्राप्ति, आयोजना में कमी तथा बिहार वित्तीय नियमावली के प्रावधान के बिना अधिप्राप्ति के फलस्वरूप सरकार को ₹ चार करोड़ की हानि हुई।

बिहार वित्त (संशोधन) नियमावली 2005, का नियम 126, यह परिकल्पित करता है कि प्रत्येक प्राधिकारी जिसे लोकहित में सामग्री अधिप्राप्ति का वित्तीय अधिकार सौंपा गया है, को लोक अधिप्राप्ति से संबंधित मामलों में दक्षता, मितव्ययिता एवं पारदर्शिता लाने की जवाबदेही एवं उत्तरदायित्वता होनी चाहिए। सामानों की दुलाई लागत को बचाने के लिए इस बात का भी ध्यान रखना चाहिए कि आवश्यकता से अधिक क्रय की मात्रा से भी बचना चाहिए तथा अधिप्राप्ति प्राधिकारी को यह संतुष्ट हो लेना चाहिए कि चयनित प्रस्ताव पर्याप्त रूप से आवश्यकता के सभी पहलु को पूरा करता है।

कार्यालय, प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हरियाणा द्वारा कार्यालय मुख्य वन संरक्षक (मु.व.सं.) पंचकुला, हरियाणा की लेखापरीक्षा के आधार पर प्राप्त सूचना (अक्टूबर 2015) तथा प्रधान मुख्य वन संरक्षक (प्र.मु.व.सं.), बिहार, पटना के अभिलेखों की नमूना-जाँच में उद्घाटित हुआ (मार्च एवं अप्रैल 2016) कि एग्रो फॉरेस्ट्री स्कीम के अंतर्गत किसानों, जमीन मालिकों एवं उद्योगपतियों को उन्हें अपनी जमीन पर पौधारोपण हेतु पॉपलर का पौधा मुफ्त में उपलब्ध कराया जाना था। इस उद्देश्य हेतु, पर्यावरण एवं वन विभाग (विभाग) ने वर्ष 2012-13 एवं वर्ष 2013-14 के लिए हरियाणा सरकार से 25 लाख पौधों की अधिप्राप्ति हेतु ₹6.25 करोड़⁸⁹ की प्रशासनिक अनुमोदन (जनवरी 2013) प्रदान

⁸⁵ 27/12/2013 से 16/01/2014 तक आ.वि.प्राधि. के अनुरोध के बावजूद भी जि.पदा. भागलपुर ने डी.ड्रा. को प्राप्त किये जाने की व्यवस्था नहीं की।

⁸⁶ 17/01/2014 से 23/03/2014 तक

⁸⁷ 21 दिनों (आ.वि.प्रा.) + 66 दिनों (जि.पदा., भागलपुर) + 74 दिनों (नि.ज.खा.) = 161 दिनों

⁸⁸ जिला प्रशासन के चलते हानि $(308.96 \times 4 \times 21/365)/100 + (308.96 \times 4 \times 66/365)/100 + (308.96 \times 4 \times 74/365)/100 = ₹0.71$ करोड़ + ₹2.23 करोड़ + ₹2.51 करोड़ = ₹5.45 करोड़ सूद की गणना चार प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से की गई है

⁸⁹ ₹1.875 करोड़ (वर्ष 2012-13) तथा ₹4.375 करोड़ (वर्ष 2013-14)

की। जिसे बाद में संशोधित (फरवरी 2014) कर ₹11.63 करोड़ कर दिया गया, जिससे वर्ष 2012-13 से वर्ष 2014-15 के दौरान 48.376 लाख⁹⁰ पौधों की अधिप्राप्ति की जानी थी। वन विभाग, बिहार ने 28.376 लाख पौधे (जनवरी 2014) मु.व.स., हरियाणा से अधिप्राप्त किया एवं ₹15 प्रति पौधा की दर से (मार्च 2013 से मार्च 2014) ₹4.26 करोड़ का भुगतान किया। विभाग ने आगे मु.व.स., हरियाणा से शेष 20 लाख पौधों की अधिप्राप्ति हेतु ₹चार करोड़⁹¹ का अग्रिम प्रदान किया।

बाद में, अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (अ.प्र.मु.व.सं.), बिहार ने निर्णय लिया (नवम्बर 2014) कि विभाग स्वयं पर्याप्त संख्या में पौधों को विकसित करने में सक्षम⁹² था तथा हरियाणा से पौधों की अधिप्राप्ति करने की कोई आवश्यकता नहीं थी। अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक, बिहार पटना ने तदनुसार मु.व.सं., हरियाणा को सूचित (नवम्बर 2014) किया। मुख्य वन संरक्षक, हरियाणा ने कहा (नवम्बर 2014, जनवरी 2015 एवं मार्च 2015) कि बिहार सरकार के आदेश पर 20 लाख पौधों को उगाया गया एवं ये सभी आपूर्ति किये जाने हेतु तैयार थे और नर्सरियों से उठाव के लिए आग्रह भी किया गया था। यह भी सूचित किया गया था कि राशि की वापसी संभव नहीं थी क्योंकि फरवरी 2015 के बाद पौधों के हानि का खतरा था। उन्होंने यह भी कहा कि वन विभाग, हरियाणा सरकार भविष्य में बिहार के लिए पौधे नहीं उगायेगा।

मुख्य वन संरक्षक, हरियाणा ने आगे सूचित (अगस्त 2016) किया कि सभी पॉपलर के पौधे या तो नष्ट हो चुके हैं या फिर मर चुके हैं एवं इसलिए ₹ चार करोड़ जिसमें खर्च नहीं की गई शेष राशि ₹92.48 लाख शामिल है को वन विभाग, बिहार को लौटाया नहीं जायेगा।

प्रधान मुख्य वन संरक्षक, बिहार ने जवाब (जुलाई 2016) दिया कि इस संबंध में भुगतान की गई राशि हरियाणा द्वारा वापस नहीं की गई है। यह भी कहा गया कि चूंकि पौधा उगाने की उत्तरजीविता बिहार में पर्याप्त थी, इन पौधों को हरियाणा से प्राप्त नहीं किया गया। विभाग, भी प्र.मु.व.सं., बिहार के जवाब से सहमत (नवम्बर 2016) था।

जवाब इंगित करता है कि विभाग उपलब्धता का आकलन करने तथा पौधों की आवश्यकता एवं तदनुसार अधिप्राप्ति की आयोजना बनाने में विफल रहा। इसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹चार करोड़ की हानि हुई।

3.6 अधिक भुगतान/निष्फल व्यय

स्वास्थ्य विभाग

3.6.1 आधिक्य एवं परिहार्य भुगतान

दर अनुबंधों की शर्तों को लागू किए जाने में विफलता एवं स्थानिक निविदा द्वारा किए जा रहे क्रयों में जाँच –शुल्कों के प्रावधानों के नहीं रहने के कारण ₹ 1.46 करोड़ का आधिक्य एवं परिहार्य भुगतान हुआ।

राज्य स्वास्थ्य समिति (रा.स्वा.स.), बिहार ने दिनांक 27 अगस्त 2011 से 31 मार्च 2014 की अवधि के लिए बिहार के 38 जिलों में अनुमोदित दवाओं की आपूर्ति के लिए

⁹⁰ वित्तीय वर्ष 2013-14 के दौरान 28.376 लाख पौधा ₹21.25 प्रति पौधा की दर से (पौधा की कीमत ₹15 तथा परिवहन शुल्क ₹6.25) तथा वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान 20 लाख पौधा ₹28 प्रति पौधा की दर से (पौधा की कीमत ₹20 एवं परिवहन शुल्क ₹8.00)

⁹¹ बी.डी. सं. 958881 दिनांक 15.03.2014; राशि ₹2 करोड़; बी.डी. सं.-963307 दिनांक 21.08.2014 राशि ₹1 करोड़; बी.डी. सं. 963335 दिनांक 22.08.2014 राशि ₹1 करोड़

⁹² वर्ष 2013-14 के दौरान पौधा की उत्तरजीविता के आधार पर (55 प्रतिशत), 60 प्रतिशत पौधा वर्ष 2014-15 के दौरान प्राप्त करने का आकलित किया गया था लेकिन वर्ष 2014-15 के दौरान पौधा की उत्तरजीविता वास्तव में 74.658 प्रतिशत था जो कि उम्मीद से परे थे।

विभिन्न कंपनियों के साथ दर-अनुबंध निष्पादित (अगस्त 2011⁹³ एवं अक्टूबर 2012⁹⁴) किया। दर अनुबंधों के अनुसार, विपत्रों से जाँच शुल्क के रूप में सकल विपत्र राशि का दो प्रतिशत, ब्रिकी कर को छोड़कर कटौती किया जाना चाहिए था। सचिव, स्वास्थ्य-सह-कार्यपालक निदेशक, रा.स्वा.स. ने भी चिकित्सकीय महाविद्यालय एवं अस्पतालों के अधीक्षकों को जाँच-शुल्क हेतु विपत्र राशि के दो प्रतिशत की कटौती करने एवं राशि को रा.स्वा.स. के बैंक खातों में जमा करने का निर्देश⁹⁵ (दिसंबर 2013) जारी किया था।

छ⁹⁶: चिकित्सकीय महाविद्यालय एवं अस्पतालों (चि.महा.एवं.अस्.) की संवीक्षा ने उजागर किया (जनवरी 2015 से अगस्त 2016) कि वर्ष 2011 से वर्ष 2014 के दौरान विभिन्न आपूर्तिकर्ताओं से ₹35.94 करोड़ की दवाओं का मूल्य वर्धित कर (वैट) रहित, क्रय किया गया था। दर अनुबंधों में प्रावधान के बावजूद आपूर्तिकर्ताओं के विपत्रों से दो प्रतिशत की दर से जाँच शुल्क ₹71.89 लाख की राशि की कटौती नहीं की गयी थी, जिससे आपूर्तिकर्ताओं को उस हद तक अधिक भुगतान हुआ। (परिशिष्ट 3.6.1)

आगे यह भी पाया गया कि वर्ष 2011 से वर्ष 2015 के दौरान उपरोक्त चिकित्सकीय महाविद्यालय एवं अस्पतालों ने स्थानिक निविदाओं के माध्यम से मूल्य वर्धित कर (वैट) रहित कुल ₹36.84 करोड़ की दवाओं का क्रय किया था। हालांकि, स्थानिक निविदाओं द्वारा किये गये क्रयों के दर अनुबंधों में संबंधित चिकित्सकीय महाविद्यालय एवं अस्पतालों द्वारा समान प्रावधान शामिल नहीं किये जाने के कारण दो प्रतिशत की दर से जाँच शुल्क ₹73.69 लाख की राशि की कटौती नहीं की जा सकी, जिससे उस हद तक का परिहार्य भुगतान हुआ। (परिशिष्ट 3.6.2)

स्वास्थ्य विभाग⁹⁷ ने जबाव दिया (सितंबर 2016 एवं नवम्बर 2016) कि छ⁹⁸ चिकित्सकीय महाविद्यालय एवं अस्पतालों के अधीक्षकों को सभी संबंधित आपूर्तिकर्ताओं से दो प्रतिशत जाँच शुल्क की वसूली करने एवं संबंधित कर्मियों के विरुद्ध कार्रवाई आरंभ करने का निर्देश दिया (अगस्त 2016) गया था एवं जाँच शुल्क प्रेषित नहीं किये जाने की स्थिति में आपूर्तिकर्ताओं के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करने तथा बिहार एवं उड़ीसा लोक मांग वसूली अधिनियम, 1914 के तहत वसूली करने हेतु निदेशित किया गया था।

इस प्रकार, दर अनुबंधों की शर्तों के उल्लंघन एवं स्थानिक निविदा के माध्यम से क्रय किए जाने में जाँच शुल्क की कटौती संबंधी शर्त को शामिल नहीं करने की लापरवाही के कारण वर्ष 2011 से वर्ष 2015 के दौरान ₹1.46 करोड़ का आधिक्य एवं परिहार्य भुगतान हुआ।

⁹³ चक्र VIII यह 27/08/2011 से 31/03/2013 के दौरान प्रभावी था।

⁹⁴ चक्र IX, यह 01/10/2012 से 31/03/2014 के दौरान प्रभावी था।

⁹⁵ चक्र VIII से संबंधित

⁹⁶ पटना मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल (पी.एम.सी.एच.) पटना; श्री कृष्ण मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल (एस.के.एम.सी.एच.), मुजफ्फरपुर; दरभंगा मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल (डी.एम.सी.एच.), दरभंगा नालंदा मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल (एन.एम.सी.एच.), पटना; अनुग्रह नारायण मगध मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल (ए.एन.एम.एम.सी.एच.), गया; जवाहर लाल नेहरू मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल (जे.एल.एन.एम.सी.एच.), भागलपुर

⁹⁷ डी.एम.सी.एच., पी.एम.सी.एच. एवं एस.के.एम.सी.एच., के संदर्भ में विशेष कार्य पदाधिकारी, ए.एन.एम.सी.एच., जे.एल.एन.एम.सी.एच. एवं एन.एम.एम.सी.एच. के संदर्भ में सचिव

⁹⁸ ए.एन.एम.एम.सी.एच., डी.एम.सी.एच., जे.एल.एन.एम.सी.एच., एन.एम.सी.एच., पी.एम.सी.एच. तथा एस.के.एम.सी.एच.,

3.7 परिहार्य/निष्फल व्यय

जल संसाधन विभाग

3.7.1 परिहार्य व्यय

उच्च क्षमता संबंध से आवासीय कॉलोनी में विद्युत आपूर्ति के निर्णय तथा बिहार राज्य विद्युत बोर्ड की स्थिर निम्न क्षमता दरों से वसूली के परिणामस्वरूप ₹22.11 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.) के नियम 9 यह अनुबंधित करता है कि प्रत्येक सरकारी कर्मचारी, जो लोक निधियों से व्यय करता है या व्यय प्राधिकृत करते हैं, को वित्तीय औचित्यता के उच्च मानकों द्वारा निर्देशित होने चाहिए एवं लोक राशि से व्यय करने के संदर्भ में उसी तरह सतर्कता बरतनी चाहिए जो कि एक व्यक्ति साधारण तौर पर अपने राशि को खर्च करने के दौरान जो बुद्धिमत्ता अपनाता है।

अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2015) एवं कार्यपालक अभियंता, सिंचाई यांत्रिक प्रमण्डल (प्रमण्डल), वीरपुर (का.अभि.,सिं.यां.प्र.) के अनुवर्ती लेखापरीक्षा (नवम्बर 2016) में उद्घाटित हुआ कि प्रमंडल द्वारा कोशी बैराज तथा बीरपुर एवं भीमनगर के आवासीय कॉलोनी को विद्युत आपूर्ति हेतु उच्च क्षमता (उ.क्ष.) संबंध लिया गया था (अगस्त 1971)। यद्यपि, प्रमंडल द्वारा आवासीय कॉलोनी हेतु भी उ.क्ष. संबंध की व्यवस्था की गई थी, प्रत्येक आवास से निम्न क्षमता (नि.क्ष.) दर से विद्युत प्वाइंट के आधार पर वसूली कि गई, जिसका दर लागत से कम था। मामला, जल संसाधन विभाग (विभाग) के ध्यान (फरवरी 2010) में निरीक्षण प्रतिवेदन के द्वारा लाया गया परंतु सुधारात्मक उपाय नहीं अपनाये गये थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि (फरवरी 2015), प्रमंडल द्वारा वर्ष 2011–12 से वर्ष 2016–17 (जुलाई 2016 तक) के दौरान विद्युत खर्च ₹4.23 से ₹5.70 प्रति यूनिट उ.क्ष. की दर से भुगतान किया गया, जबकि इन्होंने कॉलोनी से निम्न क्षमता (नि.क्ष.) की दर⁹⁹ ₹2.00 से ₹3.70 प्रति यूनिट से वसूली की। इसके परिणामस्वरूप, अप्रैल 2011 से जुलाई 2016 तक प्रमंडल ने कॉलोनी से ₹0.99 करोड़ विद्युत शुल्क वसूली के विरुद्ध ₹23.10 करोड़ का भुगतान बिहार राज्य विद्युत बोर्ड (बि.रा.वि.बो.) को किया। इसके परिणामस्वरूप ₹22.11 करोड़¹⁰⁰ का परिहार्य व्यय हुआ।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग के संयुक्त सचिव ने जवाब (सितम्बर 2016) दिया कि वर्ष 1971 में 500 के.भी.ए. के उ.क्ष. संबंध के लिए बांध कार्यशिविर एवं आवासीय कॉलोनी हेतु बि.रा.वि.बो. के साथ एक एकरारनामा कार्यान्वित किया गया था। कई प्रयासों के बावजूद, बि.रा.वि.बो. के द्वारा सिर्फ एक उ.क्ष. संबंध जारी रखा गया था। उन्होंने यह भी कहा कि इस प्रत्याशा में कि बि.रा.वि.बो. द्वारा प्रत्येक उपभोक्ता को नि.क्ष. दर के संबंध एवं आवासीय क्वार्टर हेतु अलग मीटर उपलब्ध कराया जाएगा, उपभोक्ता से नि.क्ष. दर से विद्युत मूल्य वसूली की प्रणाली विकसित की गई थी।

इस प्रकार, उ.क्ष. संबंध से आवासीय कॉलोनी को विद्युत आपूर्ति के निर्णय परंतु बिहार राज्य विद्युत बोर्ड के नि.क्ष. दर से शुल्क की वसूली के परिणामस्वरूप ₹22.11 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

⁹⁹ विभागीय कर्मचारी से ₹2 प्रति यूनिट की दर से, दूसरे विभागीय कर्मचारी से ₹3.40 प्रति यूनिट की दर से तथा ₹3.70 प्रति यूनिट कार्यालय भवन से जो कि क्वार्टर और कार्यालयों के विद्युत बिंदु के आधार पर सुनिश्चित की गई

¹⁰⁰ ₹23.10 करोड़ – ₹0.99 करोड़ = ₹22.11 करोड़

3.7.2 निष्फल व्यय

भूमि अधिग्रहण के बिना कार्य की शुरुआत एवं बीच में रूकावट के परिणामस्वरूप अधूरे कार्य पर ₹14.13 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ, साथ ही योजना के अन्तर्गत अभीष्ट लाभ से भी वंचित रहे।

बिहार लोक निर्माण कार्य लेखा (बि.लो.नि.का.ले.) संहिता में सम्मिलित मंत्रिमंडल सचिवालय तथा समन्वय विभाग के संकल्प संख्या 948 (जुलाई 1986) के कंडिका 7.5 के अनुसार निविदा प्रक्रिया की शुरुआत तकनीकी स्वीकृति प्राप्ति के उपरान्त तथा कार्य हेतु निधि आवंटन के पश्चात् ही करना चाहिए। उन मामलों में जहाँ कार्य के कार्यान्वयन हेतु भूमि अधिग्रहण आवश्यक है, वहाँ उसे निविदा प्रक्रिया शुरू करने से पहले पूरी किया जाना चाहिए।

कार्यपालक अभियंता (का.अभि.), बाढ़ नियंत्रण प्रमण्डल (बा.नि.प्र.) संख्या-2, खगड़िया के अभिलेखों की नमूना-जाँच (अगस्त 2013) एवं अनुवर्ती लेखापरीक्षा (जून 2015, अप्रैल 2016 तथा नवम्बर 2016) में उद्घाटित हुआ कि खगड़िया शहर सुरक्षा योजना अंतर्गत चन्हा नदी के दायें तटबंध से बगरस जलद्वार से प्रारंभ करके (धारा के प्रतिकूल) एवं संतोष जलद्वार के अंत तक (प्रवाह की ओर) 10.4 किमी. से 38.2 किमी. तक मिट्टी के तटबंध का निर्माण कार्य किया जाना था। इस कार्य हेतु जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) द्वारा ₹13.39 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति (जून 2008) एवं मुख्य अभियंता, ज.सं.वि., समस्तीपुर द्वारा ₹12.83 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (सितम्बर 2008) प्रदान की गई थी। इस कार्य हेतु संवेदकों के साथ कुल अनुबंधित मूल्य ₹11.85 करोड़ के नौ एकरारनामों का कार्यान्वयन (नवम्बर 2008 से मार्च 2013) किया गया। संवेदकों द्वारा अधिग्रहित भूमि पर लगभग 70 प्रतिशत मिट्टी कार्य का कार्यान्वयन किया गया जिसके लिए मार्च 2015 तक ₹9.69 करोड़ का भुगतान किया गया (परिशिष्ट 3.7.1)। ग्रामीणों द्वारा अवरोध तथा भू-अधिग्रहण प्रक्रिया समाप्ति के कारण कार्य पूर्णत नहीं किया गया। ज.सं.वि. को कार्य पूर्ण करने हेतु अतिरिक्त 80.54 एकड़ (संशोधित 90.293 एकड़) भूमि अधिग्रहित करना था। कार्यपालक अभियंता ने ₹29.41 करोड़¹⁰¹ का संशोधित प्राक्कलन (फरवरी 2012) तैयार किया। जिसमें स्थलास्थिति तथा जनता की माँग के अनुरूप तटबंध के ग्रामीण इलाकों में वारिश के पानी की निकासी के लिए भूमि अधिग्रहण तथा नौ बाढ़ निरोधी जलद्वार संरचना की आवश्यकता को सन्निहित किया गया। ज.सं.वि. ने संशोधित प्राक्कलन के लिए ₹29.35 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की (सितम्बर 2012)। हालांकि, मु.अभि. ने नौ बाढ़ निरोधी जलद्वार संरचनाओं के निर्माण के लिए मात्र ₹4.56 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (नवम्बर 2012)। जलद्वार संरचनाओं के निर्माण के लिए कुल एकरारित मूल्य ₹3.83 करोड़ के पाँच एकरारनामा का कार्यान्वयन (दिसम्बर 2012) किया गया। जलद्वार संरचनाओं का कार्य ₹3.67 करोड़ के लागत से पूर्ण किया गया (परिशिष्ट 3.7.2)। आगे, जलद्वार से संबंधित यांत्रिक कार्य पर ₹76.58 लाख की राशि खर्च की गई। इस प्रकार, कुल ₹14.13 करोड़¹⁰² का व्यय अधूरे तटबंध के निर्माण तथा संबंधित यांत्रिक कार्य सहीत नौ जलद्वार संरचनाओं पर किया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा बा.नि.प्र. के अधिकारियों के साथ संयुक्त भौतिक निरीक्षण (अप्रैल 2016) में उद्घाटित हुआ कि भूमि विवाद के कारण 25.60 किमी. और 29.45 किमी. के बीच तटबंध का निर्माण नहीं किया गया था। वर्षा के कारण निर्मित तटबंध भी कई जगहों पर कट गये थे।

¹⁰¹ प्रारंभिक ₹0.02 करोड़, भूमि ₹10.54 करोड़, जलद्वार संरचना ₹4.66 करोड़, मिट्टी कार्य ₹14.10 करोड़, विविध ₹0.07 करोड़, आवागमन ₹0.02 करोड़

¹⁰² ₹9.69 करोड़ + ₹3.67 करोड़ + ₹0.77 करोड़ = ₹14.13 करोड़



खगड़िया शहर सुरक्षा के अंतर्गत 29.20 किमी. का अनिर्मित भाग

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर संयुक्त सचिव, ज.सं.वि. ने कंडिका के तथ्यों को आंशिक रूप से स्वीकार करते हुए जवाब (अगस्त 2016) दिया कि भूमि अधिग्रहण का कार्य प्रक्रियाधीन था। भूमि अधिग्रहण के बाद, शेष 30 प्रतिशत कार्य समाप्त कर लिया जायेगा। ज.सं.वि. का जवाब संतोषजनक नहीं था क्योंकि अवरोध मुक्त भूमि की उपलब्धता के बिना कार्य आरंभ किया गया था। संयुक्त भौतिक निरीक्षण में भी उद्घाटित हुआ कि बरसात के कटाव के कारण तटबंध के निर्मित भाग का कटाव कई जगहों पर हो गये थे। हालांकि, जलद्वार संरचनाओं एवं अधूरे तटबंध के निर्माण के बाद खगड़िया शहर में भयकर बाढ़ नहीं आई, फिर भी तटबंध के अपूर्ण निर्माण कार्य के कारण बाढ़ का खतरा अभी भी मौजूद है।

इस प्रकार, भूमि अधिग्रहण के बिना कार्य की शुरुआत एवं बीच में रुकावट के परिणामस्वरूप अधूरे कार्य पर ₹14.13 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। समय बीतने के साथ तथा प्रकृति के प्रकोप के कारण पूर्ण अपरदन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता, जो संपूर्ण निरर्थक व्यय को प्रस्तुत करता है।

पथ निर्माण विभाग

3.7.3 पथ कार्य हेतु राजकोष पर अतिरिक्त भार

तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करने के पूर्व कार्य आवंटन के अविवेकपूर्ण निर्णय तथा वित्तीय मूल्य के ऊपरी सीमा से अधिक के एकरारनामा के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप राजकोष पर ₹3.24 करोड़ का अतिरिक्त भार पड़ा जिसके विरुद्ध विभाग ने संवेदक को ₹2.34 करोड़ का भुगतान पूर्व में ही कर दिया था।

बिहार लोक निर्माण विभाग (बि.लो.नि.वि.) संहिता का नियम 121 यह अनुबंधित करता है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा तकनीकी व्यवहार्यता अनुमोदन, परियोजना की मंजूरी का प्रतीक है तथा इसको तकनीकी अनुमोदन (त.अनु.) के रूप में लेना चाहिए जिसे प्रशासनिक अनुमोदन (प्र.अनु.) देते समय ध्यान में रखा जाना चाहिए। प्र.अनु. के बाद, कार्य के वास्तविक शुरुआत से पूर्व विस्तृत प्राक्कलन पर तकनीकी स्वीकृति (त.स्वी.) लेना आवश्यक है।

आगे, मॉडल बीडिंग दस्तावेज¹⁰³ के बीडर्स के अनुदेश का उपबंध 27.5 यह अनुबंधित करता है कि प्रारंभिक परिशोधन (प्रा.परि.), आवधिक अनुरक्षण (आ.अनु.), लघु सुधार (ल.सु.) तथा साधारण अनुरक्षण (सा.अनु.) कार्य की कीमत सभी कर तथा उपकर सम्मिलित करते हुये प्रा.परि., आ.अनु., ल.सु. तथा सा.अनु. के प्राक्कलित मूल्य से 10

¹⁰³ दीर्घकालीन उत्पादन तथा निष्पादन पर आधारित पथ आस्तियों अनुरक्षण संविदा (ओ.पी.आर. एम.सी.) हेतु पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.), बिहार सरकार (बि.स.) का मानक निविदा दस्तावेज।

प्रतिशत के ऊपरी सीमा से अधिक नहीं होनी चाहिए ऐसा नहीं होने की स्थिति में निविदा को रद्द कर देना चाहिए।

कार्यपालक अभियंता, पथ प्रमंडल (प.प्र.), दरभंगा के अभिलेखों की संवीक्षा (सितम्बर 2014) तथा अनुवर्ती लेखापरीक्षा (नवम्बर 2016) में उद्घाटित हुआ कि मुख्य अभियंता¹⁰⁴ द्वारा 15 पथो¹⁰⁵ के प्रा.परि., आ.अनु., ल.सु. तथा सा.अनु. हेतु ₹38.04 करोड़ का तकनीकी अनुमोदन (अगस्त 2013) प्रदान किया गया था और बाद में पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.) द्वारा इतनी ही राशि का प्रशासनिक अनुमोदन दिया गया (सितम्बर 2013)। संवेदक¹⁰⁶ के साथ ₹41.73 करोड़ (समस्त एकरारित राशि ₹42.54 करोड़) का एकरारनामा कार्यान्वित किया गया (दिसम्बर 2013)। बाद में, तकनीकी स्वीकृति अगस्त 2014 में प्रदान किया गया था, लेकिन इसे ₹34.99 करोड़ की राशि तक सीमित कर दिया गया। तकनीकी स्वीकृति में निर्दिष्ट प्राक्कलित मूल्य के आधार पर निकाली गई ऊपरी सीमा ₹38.49 करोड़ थी जबकि प्रा.परि., आ.अनु., ल.सु. तथा सा.अनु. के लिए एकरारित मूल्य ₹41.73 करोड़ था, जो कि ऊपरी सीमा से ₹3.24 करोड़¹⁰⁷ अधिक था। चूंकि संवेदक को अक्टूबर 2016 तक ₹30.19 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था, अनुपातिक रूप से राजकोष पर अतिरिक्त भार ₹2.34 करोड़¹⁰⁸ का पड़ा।

मुख्य अभियंता ने जवाब (सितम्बर 2016) दिया कि प्राक्कलन के तकनीकी स्वीकृति के पूर्व ही एकरारनामा कार्यान्वित किया गया था। वि.लो.नि.वि. संहिता के अनुसार सामान्यतः प्रशासनिक अनुमोदन प्राक्कलन के तकनीकी अनुमोदन के आधार पर प्रदान किया जाता है। इसके बाद, तकनीकी स्वीकृति विस्तृत प्राक्कलन के आधार पर प्रदान किया जाता है एवं इसके आधार पर परिमाण विपत्र अनुमोदित किया जाता है और निविदा आमंत्रित की जाती है। इस विशिष्ट मामले में निविदा का आमंत्रण विस्तृत तकनीकी अनुमोदन प्राक्कलन के आधार पर किया गया था। सक्षम प्राधिकारी द्वारा निविदा अनुमोदन के बाद एकरारनामा किया गया था। उनके द्वारा आगे कहा गया कि आमंत्रित निविदा के आधार पर किये गये एकरारनामा के अनुसार कार्य का कार्यान्वयन किया जा रहा था। तकनीकी अनुमोदन प्राक्कलन पर आधारित एकरारनामा में बदलाव नहीं हो सकता था, इसलिए तकनीकी स्वीकृति प्राक्कलन के आलोक में कोई भी परिवर्तन संभव नहीं था। जवाब स्वयं ही लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करता है।

इस प्रकार, तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करने के पूर्व कार्य आवंटन करने के प.नि.वि. के अविवेकपूर्ण निर्णय तथा ऊपरी सीमा से अधिक मूल्य पर एकरारनामा किये जाने के परिणामस्वरूप राजकोष पर ₹3.24 करोड़ का अतिरिक्त भार पड़ा जिसके विरुद्ध विभाग द्वारा संवेदक को ₹2.34 करोड़ का भुगतान (अक्टूबर 2016) किया जा चुका था।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (मई 2016), स्मार-पत्र निर्गत किये गये (जुलाई 2016 तथा अगस्त 2016) लेकिन जवाब अप्राप्त थे।

¹⁰⁴ मुख्य अभियंता (सी.), उत्तर बिहार स्कंध, दरभंगा

¹⁰⁵ पैकेज नं. 14 के तहत/ओ.पी.आर.एम.सी./दरभंगा

¹⁰⁶ मेसर्स. दुर्गा टावर प्राइवेट लिमिटेड, मधुबनी

¹⁰⁷ ₹ 41.73 करोड़ - ₹ 38.49 करोड़ = ₹ 3.24 करोड़

¹⁰⁸ अनुपातिक भुगतान = (सा.अनु.+प्रा.परि.+आ.अनु.+ल.सु.) का अभी तक का भुगतान / (सा.अनु.+प्रा.परि.+आ.अनु.+ल.सु.) का अनुबंध मूल्य × अतिरिक्त भार, ₹30.19 करोड़ / ₹41.73 करोड़ × ₹3.24 करोड़ = ₹2.34 करोड़

लघु जल संसाधन विभाग

3.7.4 पाईन सिंचाई प्रणाली के पुनरुद्धार पर निष्फल व्यय

तकनीकी सलाहकार समिति तथा अधीक्षण अभियंता द्वारा बिना उचित सर्वेक्षण, आयोजना एवं स्थल निरीक्षण के त्रुटिपूर्ण डिजाइन की अनुशंसा के परिणामस्वरूप पाईन सिंचाई प्रणाली के पुनरुद्धार पर ₹ 2.33 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

अल्प वृष्टि तथा कमजोर मानसून के कारण गया जिले के मोहनपुर प्रखंड में सिंचाई प्रभावित थी। अहार पाईन, क्षेत्र में सिंचाई का मुख्य स्रोत होने के कारण, लघु जल संसाधन विभाग (ल.ज.सं.वि.) ने पाईन में नदी के पानी का बहाव सुनिश्चित कर 1600 हेक्टेयर में सिंचाई क्षमता उत्पन्न करने हेतु मोहाने अहार पाईन¹⁰⁹ सिंचाई प्रणाली के व्यापक पुनरुद्धार के लिए ₹2.13 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति (सितम्बर 2011) प्रदान की।

कार्य हेतु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.परि.प्रति.) लघु सिंचाई प्रमंडल (ल.सिं.प्र), गया द्वारा तैयार किया गया तथा तकनीकी सलाहकार समिति (त.स.स.) द्वारा अनुमोदित किया गया था। त.स.स. के दिशा-निर्देश (अगस्त 2011) के आलोक में मुख्य अभियंता, लघु जल संसाधन विभाग (मु.अभि., ल.ज.सं.वि.) द्वारा इस कार्य हेतु ₹2.13 करोड़ (सितम्बर 2011) की तकनीकी स्वीकृति (त.स्वी.) प्रदान की गई। संवेदक¹¹⁰ के साथ ₹1.98 करोड़ का एक एकरारनामा कार्यान्वित (दिसम्बर 2011) किया गया एवं कार्य संपन्न होने की निर्धारित तिथि मार्च 2012 थी।

अभिलेखों के संवीक्षा (फरवरी 2015) एवं कार्यपालक अभियंता (का.अभि.), ल.सिं.प्र. के अनुवर्ती लेखापरीक्षा (नवम्बर 2016) के दौरान उद्घाटित हुआ कि कार्य समाप्त होने (अगस्त 2012) के बाद भी नदी का जल पाईन में प्रवाहित नहीं हुआ। अधीक्षण अभियंता, लघु सिंचाई अंचल, गया (अ.अभि., ल.सिं.अं.) (अगस्त 2012) के संरचनात्मक खामियों¹¹¹ को इसके लिए उत्तरदायी माना। अ.अभि., ल.सिं.अं. ने यह भी बताया (अगस्त 2012) कि संरचना अनुचित एवं पूर्णतः अनुपयोगी था। अ.अभि. ने पानी के बहाव को पाईन में सुनिश्चित करने हेतु अतिरिक्त उपायों की अनुशंसा¹¹² की, जिसे प्राक्कलन को संशोधन कर कार्यान्वित किया गया एवं वर्तमान संवेदक के साथ ₹33.26 लाख का एक अनुपूरक एकरारनामा (फरवरी 2013) कार्यान्वित किया गया। इस कार्य की समाप्ति (मार्च 2013) तथा ₹2.33 करोड़ खर्च करने के उपरांत भी लक्षित परिणाम प्राप्त नहीं हुआ।

¹⁰⁹ पाईन एक चैनल है जो कि नदी या पानी के दूसरे स्रोतों को कृषि क्षेत्र से जोड़ती है। इसका उपयोग सिंचाई उद्देश्यों के लिए किया जाता है।

¹¹⁰ मेसर्स कमलेश कुमार, गया

¹¹¹ पाईन के आंशिक बिन्दू पर धारा के प्रतिकूल बोलडर पिचिंग से नोज के निर्माण के कारण पाईन में नदीजल के प्रवाह का अवरोध हुआ

¹¹² (i) पाईन को धारा के प्रतिकूल से धारा के प्रवाह तक लेवल को सभी शाखाओं तक जारी रखना एवं निश्चित स्तर तक पाईन की खुदाई सुनिश्चित करना। (ii) धारा के प्रतिकूल बनाये गये नोज को तुरंत हटाने तथा धारा के प्रवाह के तरफ के नोज को विस्तारित करना। (iii) ग्रामीण कार्य विभाग द्वारा इस योजना के तहत बनाये गये आर.सी.सी. ब्रिज में रिटर्न बॉल, विंग बॉल का निर्माण (IV) तथा यह सुनिश्चित करना कि चैन 140 के बीच निर्मित क्रास रेगुलेटर तथा पाईन तटबंध का संपर्क है।



गया जिले के मोहनपुर प्रखंड के मोहाने नदी पाईन में पानी का बहाव नहीं हो रहा है

मुख्य अभियंता, ल.ज.सं.वि. ने स्थल का भ्रमण किया (जुलाई 2014) एवं पानी के प्रवाह को सुगम बनाने हेतु रॉक-फिल बांध के निर्माण की अनुशंसा की। विभागीय उच्च स्तरीय दल द्वारा भी स्थल का निरीक्षण किया गया (सितम्बर 2014) तथा मु.अभि. द्वारा दिये गये सुझाव की ही अनुशंसा की। फिर भी, अगस्त 2016 तक कोई कार्य कार्यान्वित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर, का.अभि. ल.सि.प्र. ने कहा (अप्रैल 2016) कि वर्ष 2010-11, 2011-12 एवं वर्तमान दिनों में भी बहुत कम बारिश के कारण नदी में पानी का स्तर काफी कम था। इसलिए पाईन में पानी का प्रवाह नहीं हो पा रहा था। इसके अलावा, पाईन की सतह को ग्रामीणों द्वारा टैक्टरों एवं मवेशियों के आवागमन हेतु भर दिया गया था। तथापि का.अभि. ने स्वीकार किया कि पाईन में जल का कोई प्रवाह नहीं हुआ एवं इसलिए सिंचाई क्षमता का कोई भी सृजन नहीं हुआ। उन्होंने आगे सूचित (अगस्त 2016) किया कि पाईन के प्रवेश बिन्दु पर गाद जमा था एवं नदी इससे दूर प्रवाहित हो रही थी।

इस प्रकार, तकनीकी सलाहकार समिति तथा अधीक्षण अभियंता द्वारा बिना उचित सर्वेक्षण, आयोजना एवं स्थल निरीक्षण के त्रुटिपूर्ण डिजाइन की अनुशंसा के परिणामस्वरूप पाईन सिंचाई प्रणाली के पुनरुद्धार पर ₹2.33 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

मामला सरकार को संदर्भित किया गया (मई 2016), स्मार-पत्र निर्गत किये गये (जुलाई 2016, अगस्त 2016 एवं अक्टूबर 2016) लेकिन, जवाब अभी भी अप्राप्त थे।

3.7.5 परिहार्य व्यय

मुख्य अभियंता के निर्देश पर कार्यपालक अभियंता, लघु सिंचाई प्रमंडल, मधुबनी द्वारा प्राथमिक एकरारनामा में पूर्व में सम्मिलित मद के लिये अधिक दर पर अनुपूरक एकरारनामा के कार्यान्वयन के फलस्वरूप ₹1.92 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

बिहार लोक निर्माण विभाग (बि.लो.नि.वि.) संहिता का नियम 182अ अनुबंध करता है कि परिमाण विपत्र (बी.ओ.क्यू.) में शामिल नहीं किये गये कार्य की मद को अतिरिक्त मद के रूप में माना जायेगा। अतिरिक्त मद के लिए, हमेशा एक अनुपूरक एकरारनामा होना चाहिए तथा उसका दर किसी भी अवस्था में प्राथमिक एकरारनामा में उल्लेखित दर से अधिक नहीं होना चाहिए।

कार्यपालक अभियंता, लघु सिंचाई प्रमंडल, मधुबनी (का.अभि., ल.सि.प्रमं.) के अभिलेखों के संवीक्षा के दौरान दो मामलों में प्रकटित (जुन 2015) हुआ कि:

- पचास लिफ्ट सिंचाई योजना से संबंधित पुर्नस्थापन एवं पुर्ननिर्माण कार्य¹¹³ का परिमाण विपत्र का.अभि., ल.सि.प्रमं., मधुबनी द्वारा ₹10.30 करोड़ पर अनुमोदित (अक्टूबर 2011) की गई थी। एक अभिकरण¹¹⁴ के साथ ₹10.19 करोड़ का एकरारनामा¹¹⁵ (जनवरी 2012) कार्यान्वित किया गया था। बाद में, सामग्री की दर में वृद्धि के कारण मुख्य अभियंता, लघु जल संसाधन विभाग (उत्तर), मुजफ्फरपुर (मु.अभि., ल.ज.सं.वि. मुज.) द्वारा प्राक्कलन को ₹11.33 करोड़ (अक्टूबर 2013) हेतु संसोधित किया गया एवं एक पूरक एकरारनामा कार्यान्वित करने का आदेश (अक्टूबर 2013) दिया गया। प्रमंडलीय लेखाकार के आपत्ति (नवम्बर 2013) के बावजूद का.अभि. द्वारा उसी अभिकरण (नवम्बर 2013) के साथ ₹94.42 लाख का अनुपूरक एकरारनामा किया गया, जिससे एकरारित मूल्य बढ़कर ₹11.14 करोड़ हो गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वि.लो.नि.वि. संहिता के प्रावधानों के विपरीत पूरक एकरारनामा में सम्मिलित दस मदों का दर प्राथमिक एकरारनामा में सम्मिलित उसी मदों से अधिक था। कार्य के उन्हीं मदों हेतु अधिक दर पर अभिकरण को ₹10.13 करोड़ का भुगतान (मार्च 2014 तक) किया गया था। जिसके परिणामस्वरूप ₹1.67 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ (परिशिष्ट-3.7.3)। चूंकि अभिकरण ने कार्य समाप्त नहीं किया था, आगे कोई भुगतान नहीं किया गया था (सितम्बर 2016)। यद्यपि, अभिकरण ने एकरारित मूल्य की बची राशि के भुगतान के लिए माननीय उच्च न्यायलय, पटना से आग्रह (दिसम्बर 2015) किया था।

- ग्यारह लिफ्ट सिंचाई योजना से संबंधित पुर्नस्थापन एवं पुर्ननिर्माण कार्य¹¹⁶ हेतु परिमाण विपत्र को का.अभि., ल.सि.प्रमं., मधुबनी द्वारा ₹2.63 करोड़ पर अनुमोदित (मार्च 2013) की गई थी। एक अभिकरण¹¹⁷ के साथ ₹2.59 करोड़ के लिए एकरारनामा¹¹⁸ कार्यान्वित किया गया (मई 2013)। बाद में, मु.अभि. द्वारा सामग्री के मूल्य में वृद्धि के कारण प्राक्कलन को संसोधित कर ₹2.95 करोड़ (मई 2013) कर दिया गया। तदनुसार, उसी अभिकरण के साथ ₹28.46 लाख का अनुपूरक एकरारनामा (जून 2013) किया गया, जिसके फलस्वरूप कुल एकरारित मूल्य ₹2.87 करोड़ हो गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बि.लो.नि.वि संहिता के प्रावधान के विपरीत अनुपूरक एकरारनामा में सम्मिलित ग्यारह मदों का दर प्राथमिक एकरारनामा में सम्मिलित उसी मदों से अधिक था। अभिकरण को ₹1.86 करोड़ (सितम्बर 2015 तक) भुगतान किया गया, जिसमें उन्हीं मदों के लिए अधिक दरो पर भुगतान शामिल था, के फलस्वरूप ₹0.25 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ। (परिशिष्ट 3.7.4)

इसे इंगित किये जाने पर, मु.अभि., ल.ज.सं.वि., मुजफ्फरपुर. ने जवाब दिया (जनवरी 2016) कि संसोधित प्राक्कलन को तत्कालीन मुख्य अभियंता के द्वारा स्वीकृति दी गई थी।

113 बिहार सरकार द्वारा सितम्बर 2011 में ₹9.55 करोड़ हेतु प्रशासनिक अनुमोदन तथा अक्टूबर 2011 में मुख्य अभियंता, लघु जल संसाधन विभाग (उत्तर), मुजफ्फरपुर द्वारा ₹10.75 करोड़ हेतु तकनीकी स्वीकृति।

114 मालती सिंह, जोगियारा, दरभंगा।

115 एकरारनामा संख्या 01 एस.बी.डी./2011-12, परिमाण विपत्र दर से 1.11 प्रतिशत नीचे।

116 फरवरी 2013 में ₹2.65 करोड़ के लिए बिहार सरकार द्वारा प्रशासनिक स्वीकृति तथा मार्च 2013 में ₹2.72 करोड़ के लिए मु.अ., ल.ज.सं.वि. मुज. द्वारा तकनीकी स्वीकृति।

117 एकरारनामा संख्या 01 एस.बी.डी./2013-14, परिमाण विपत्र के दर से 1.51 प्रतिशत नीचे।

118 मेसर्स फूलदेव नारायण सिंह बिल्डिंग प्राइवेट लिमिटेड, मुजफ्फरपुर

इस प्रकार, बिहार लोक निर्माण विभाग संहिता के विपरीत मुख्य अभियंता के निर्देश पर कार्यपालक अभियंता द्वारा उन्हीं मदों के लिए जो कि प्राथमिक एकरारनामा में सम्मिलित थे को अधिक दर पर अनुपूरक एकरारनामा कार्यान्वित किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹1.92 करोड़¹¹⁹ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जून 2016), स्मार-पत्र निर्गत (जुलाई 2016) किया गया लेकिन जवाब अप्राप्त थे।

3.8 असमायोजित अग्रिम

शिक्षा विभाग

3.8.1 असमायोजित अग्रिम

बिहार राज्य विश्वविद्यालय अधिनियम के प्रावधानों के पालन में विफलता, वीर कुँवर सिंह विश्वविद्यालय एवं ललित नारायण मिथिला विश्वविद्यालय के प्राधिकारियों द्वारा अनुश्रवण का अभाव, कमजोर आंतरिक नियंत्रण एवं अक्रियाशीलता के कारण 115 व्यक्तियों के विरुद्ध ₹1.88 करोड़ की असमायोजित अग्रिम एक से 44 वर्षों की अवधि तक पड़ी रही।

बिहार राज्य विश्वविद्यालय अधिनियम (बि.रा.वि.अधि.), 1976 की धारा 15 सहपठित धारा 23 यह अनुबंधित करता है कि रजिस्ट्रार, सिंडिकेट के सचिव के रूप में कार्य करेंगे, जो विश्वविद्यालय की निधियों का धारण, नियंत्रण एवं प्रबंधन करेंगे। आगे, सुसंगत धारा 12अ यह वर्णित करता है कि वित्तीय सलाहकार की यह जिम्मेवारी होगी कि वह देखें कि विश्वविद्यालय के सभी वित्तीय मामलों अधिनियम, अध्यादेश, सांविधि, विश्वविद्यालय अध्यादेश, इनके अन्तर्गत तैयार किये गये विनियमन एवं नियमों के अनुसार निपटाए जायें।

संवीक्षा में अग्रिमों के असमायोजन से संबंधित निम्नलिखित मामले उद्घाटित हुए:

- वीर कुँवर सिंह विश्वविद्यालय (वी.कुँ.सिं.वि.), आरा के अभिलेखों से उद्घाटित (नवंबर 2015) हुआ कि फरवरी 1994 से दिसंबर 2014 के दौरान परीक्षा निधि से 79 व्यक्तियों को विभिन्न उद्देश्यों¹²⁰ हेतु ₹1.52 करोड़ के अग्रिम प्रदान किए गए थे। यह पाया गया कि पूर्व की अग्रिमों के समायोजन किये बिना ही बार-बार अग्रिम प्रदान की गयी थी (परिशिष्ट-3.8.1) तथा ये अग्रिम अगस्त 2016 तक असमायोजित थी। आगे, संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 13 व्यक्तियों के विरुद्ध ₹60.85 लाख (40 प्रतिशत) की अग्रिम एक से पाँच वर्षों से अधिक तक असमायोजित थी तथा 66 व्यक्तियों द्वारा ली गयी ₹91.08 लाख (60 प्रतिशत) की अग्रिम पाँच से 22 वर्षों से अधिक तक असमायोजित थी। संवीक्षा में यह भी उद्घाटित हुआ कि चार व्यक्ति मृत थे, 19 सेवानिवृत्त हो चुके थे, 54 वी.कुँ.सिं.वि. के क्षेत्राधिकार से परे विश्वविद्यालयों/कार्यालयों में कार्यरत थे और शेष दो वी.कुँ.सिं.वि. में कार्यरत थे तथा उनके विरुद्ध क्रमशः ₹4.61 लाख, ₹39.91 लाख, ₹95.85 लाख और ₹11.56 लाख अग्रिम की राशियाँ लंबित थी (परिशिष्ट-3.8.2)।
- ललित नारायण मिथिला विश्वविद्यालय (ल.ना.मि.वि.), दरभंगा के अभिलेखों (दिसंबर 2014) एवं अनुवर्ती लेखापरीक्षा (अप्रैल 2016) में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 1972 से अक्टूबर 2009 के दौरान परीक्षा उद्देश्यों के लिए 36 व्यक्तियों को ₹0.36 करोड़ की अग्रिम राशि प्रदान की गयी थी (परिशिष्ट-3.8.3)। परंतु, ये अग्रिम अगस्त 2016

¹¹⁹ ₹1.67 करोड़ + ₹0.25 करोड़

¹²⁰ पेपर सेटिंग, उत्तर पुस्तिका मूल्यांकन, प्रैक्टिकल/मौखिक परीक्षा, परीक्षा केन्द्र व्यय, परीक्षा हेतु पारिश्रमिक, आकरिमक व्यय आदि।

तक असमायोजित थी। इनमें से ₹1.44 लाख (चार प्रतिशत) की अग्रिम दो व्यक्तियों के पास पाँच से 10 वर्षों की अवधि तक असमायोजित थी तथा शेष अग्रिम ₹34.71 लाख (96 प्रतिशत) 34 व्यक्तियों के पास 15 वर्षों से 44 वर्षों की अवधि तक असमायोजित थी। संवीक्षा में आगे उद्घाटित हुआ कि इनमें से 34 व्यक्ति मृत हो चुके थे तथा दो सेवानिवृत्त हो चुके थे, जिनके विरुद्ध क्रमशः ₹28.78 लाख और ₹7.38 लाख की अग्रिम लंबित थी (परिशिष्ट-3.8.4)।

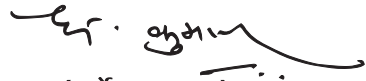
इसे इंगित किए जाने पर रजिस्ट्रार, बी.कूँ.सि.वि., आरा ने जवाब दिया (सितम्बर 2016) कि दोषी कर्मियों को एक माह के अंदर लंबित राशि को जमा करने हेतु पत्र निर्गत किए जा चुके थे (अगस्त 2016), विफलता की दशा में राशि की वसूली जो सेवानिवृत्त हो चुके थे अथवा जो विश्वविद्यालय से बाहर कार्यरत थे, के पेंशन राहत की राशि से कर ली जाएगी। निर्धारित समय के अंदर समायोजन नहीं होने पर आवश्यक विधिक कार्रवाई की जाएगी। रजिस्ट्रार, ल.ना.मि.वि., दरभंगा ने कहा (अगस्त 2016) कि अद्यतन तिथि तक न तो कोई समायोजन या कोई वसूली की गयी थी और न ही वह संभाव्य थी क्योंकि संबंधित व्यक्ति जीवित नहीं थे।

इस प्रकार, बिहार राज्य विश्वविद्यालय अधिनियम के प्रावधानों के पालन में विफलता, वी.कूँ.सि.वि. एवं ल.ना.मि.वि. के प्राधिकारियों द्वारा अनुश्रवण का अभाव, कमजोर, आंतरिक नियंत्रण एवं अक्रियाशीलता के कारण 115 व्यक्तियों के विरुद्ध ₹1.88 करोड़ की असमायोजित अग्रिम एक से 44 वर्षों की अवधि तक पड़ी रही।

मामला सरकार को संदर्भित किया गया (जून 2016); स्मार-पत्र निर्गत किया गया (जुलाई 2016) लेकिन जवाब अभी भी अप्राप्त थे।

पटना

दिनांक: 22 फरवरी 2017



(धर्मेन्द्र कुमार)

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) बिहार, पटना

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक: 23 फरवरी 2017


(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक