



अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

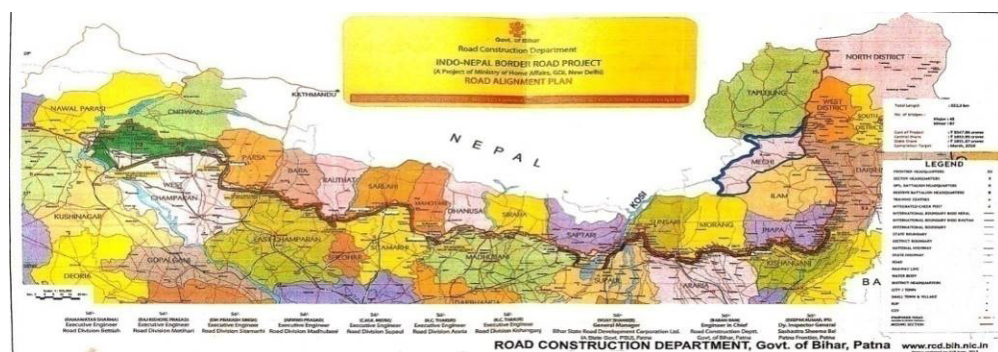
अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा पथ निर्माण विभाग

2.1 भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना

2.1.1 पृष्ठभूमि

भारत और नेपाल 1751 कि.मी. की खुली सीमा उत्तराखंड (263 कि.मी.), उत्तर प्रदेश (560 कि.मी.), बिहार (729 कि.मी.), पश्चिम बंगाल (100 कि.मी.) और सिक्किम (99 कि.मी.) राज्यों के साथ साझा करते हैं। अपनी खुली और छिद्रपूर्ण प्रकृति के कारण, भारत-नेपाल सीमा (भा.ने.सी.) राष्ट्रविरोधी और असमाजिक गतिविधियों के लिए सुभेद्य रहा है। सशस्त्र सीमा बल (एस.एस.बी.) इस सीमा पर तैनात है और 450 सीमा चौकियों पर कार्यरत है। इनमें से केवल 160 सीमा चौकियां सड़कों द्वारा जुड़े हुए थे। सड़क के बुनियादी ढांचे की कमी ने सैनिकों की गतिशीलता को गंभीर रूप से सीमित कर दिया क्योंकि राष्ट्रविरोधी और आपराधिक तत्वों के खिलाफ तेजी से अभियान शुरू नहीं किया जा सका। हाल ही में (जून 2020) सीतामढ़ी और किशनगंज जिलों में सीमा पार से हुई गोलीबारी ने एस.एस.बी. की गश्त और सीमा चौकियों की संपर्कता की संवेदनशीलता को रेखांकित किया।

**मानचित्र सं.- 1
भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना का मानचित्र**

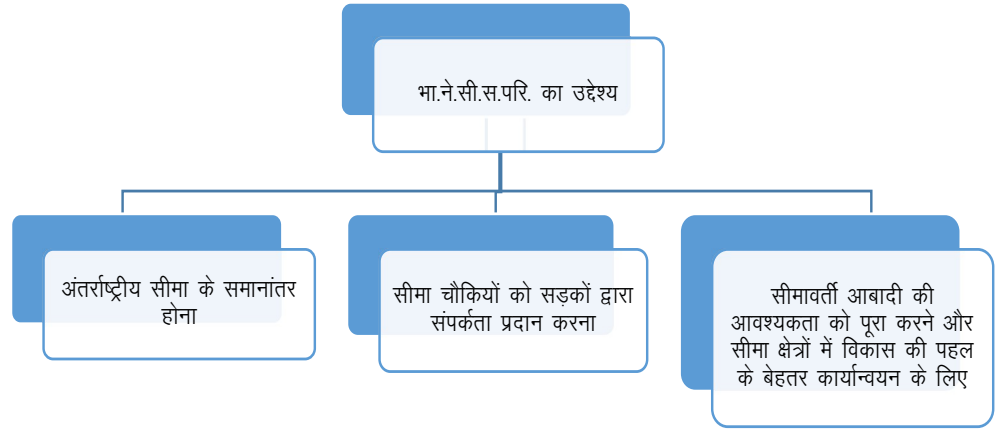


(स्रोत: प.नि.वि., बिहार)

भारत सरकार की मंत्रीमंडलीय रक्षा समिति (सी.सी.एस.) ने भा.ने.सी. के साथ परिचालन और सामरिक महत्व की 1377 कि.मी.¹ सड़क के निर्माण को मंजूरी दी (सितंबर 2010), जिसमें से 564 कि.मी. बिहार में थी जिसे अप्रैल 2011 में संशोधित कर 552.29 कि.मी. कर दिया गया। सी.सी.एस. के अनुसार, भा.ने.सी. सड़क परियोजना² (भा.ने.सी.स.परि.) के मुख्य उद्देश्य थे:

¹ बिहार में 564 कि.मी., यूपी. में 640 कि.मी. और उत्तराखंड में 173 कि.मी. का हिस्सा है।

² भारत-नेपाल सीमा के समानांतर एक सड़क बनाने की परियोजना। बिहार में, इस प्रस्तावित सड़क की कुल लंबाई 552.29 कि.मी. 15 खंडों में फैली हुई है और छह संवेदकों (आठ अनुबंधों) को प्रदान की गई है। विवरण परिशिष्ट - 2.1.1. (ग) में दी गई है।

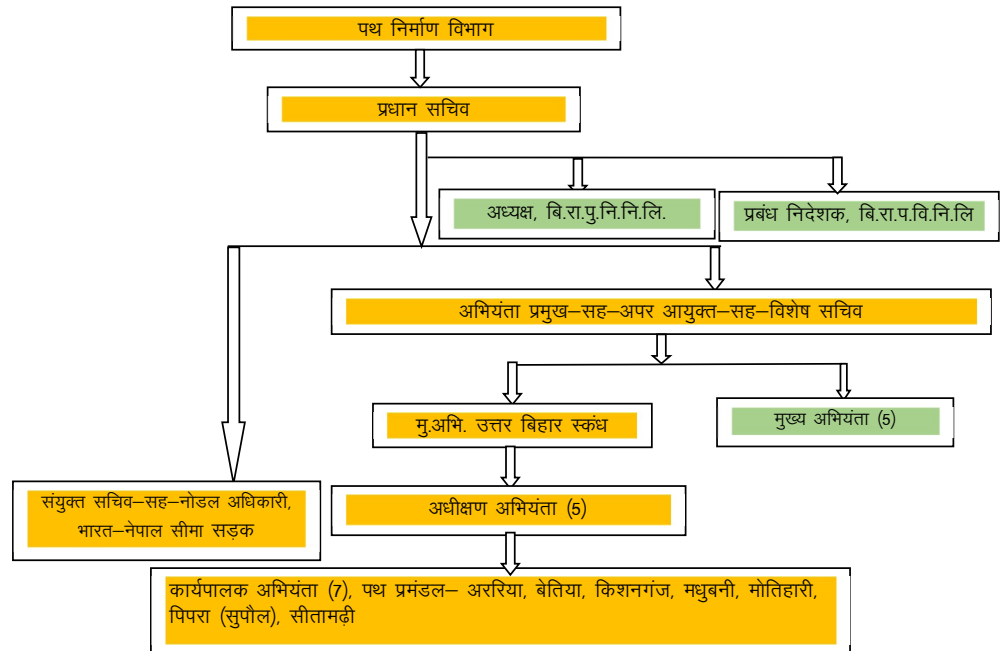


2.1.2 संगठनात्मक संरचना

सड़कों के निर्माण की पूर्ण जिम्मेदारी पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.) की थी। भा.ने.सी.स. परि. के विभिन्न भागों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.परि.प्रति.) तैयार करने के लिए बिहार राज्य पथ विकास निगम लिमिटेड (बि.रा.प.वि.नि.लि.) उत्तरदायी था। प्रधान सचिव, बिहार सरकार (बि.स.) प.नि.वि. के प्रधान होते हैं। कार्यों का क्रियान्वयन पथ प्रमंडलों द्वारा कार्यपालक अभियंताओं (का.अभि.) के नेतृत्व में एवं संबंधित अंचल कार्यालयों के अधीक्षण अभियंताओं (अ.अभि.) के पर्यवेक्षण में किया गया। इसके अतिरिक्त, बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड (बि.रा.पु.नि.नि.लि.) पुलों के निर्माण के लिए उत्तरदायी था।

चार्ट संख्या: 2.1.1

भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना के क्रियान्वयन हेतु संगठनात्मक संरचना



(स्रोत: प.नि.वि., बिहार)

2.1.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकने के लिए किया गया कि क्या:-

- इस परियोजना को सीमा चौकियों को संपर्कता प्रदान करने के लिए तैयार किया गया ताकि एस.एस.बी. की गतिशीलता में वृद्धि हो सके;

- सीमा सड़को के लिए भूमि की पहचान और संरेखण का प्रारंभिक कार्य, भूमि का अधिग्रहण, वैधानिक मंजूरी और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.परि.प्रति.) की तैयारी समय से एवं यथोचित रूप से की गई; और
- भा.ने.सी.स.परि. के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए पर्याप्त संसाधन³ ससमय प्राप्त किये गये एवं उनका मितव्ययिता से उपयोग किया गया।

2.1.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानक निम्नलिखित से लिये गये थे:-

- सी.सी.एस. के निर्णय (सितंबर 2010),
- बिहार लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) संहिता और बिहार लोक निर्माण लेखा (लो. नि.ले.) संहिता,
- केन्द्रीय सतर्कता आयोग (के.स.आ.) के दिशा-निर्देश,
- मानक निविदा दस्तावेज (एस.बी.डी.)/अनुबंध दस्तावेज,
- सामान्य वित्तीय नियम, बिहार वित्तीय नियम, बिहार कोषागार संहिता आदि
- बिहार राज्य भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 और बिहार राज्य भूमि अधिग्रहण अधिनियम 2013
- भारत सरकार तथा बिहार सरकार द्वारा निर्गत दिशा-निर्देश/अनुदेश

2.1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

वर्ष 2010-11 से 2018-19 की अवधि के लिये निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी से मार्च 2019 के दौरान प्रधान सचिव (प.नि.वि.) के कार्यालय में अभिलेखों के नमूना जांच द्वारा संचालित किया गया। इसके अतिरिक्त, बि.रा.पु.नि.नि.लि. तथा इसके पाँच कार्य प्रमंडलों⁴ एवं बि.रा.प.वि.नि.लि. से भी सूचनाओं को एकत्रित किया गया। जैसा कि परियोजना सात भा.ने.सी. जिलों में कार्यान्वित की गयी थी, सभी सात जिलों⁵ के कार्य प्रमंडलों को लेखापरीक्षा हेतु चयनित किया गया। इसके अलावा, चार जिला भू-अर्जन पदाधिकारियों (जि.भू.पदा.)⁶ के अभिलेखों का भी नमूना जांच किया गया।

6 फरवरी 2019 को लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, इसकी कार्यप्रणाली एवं कार्यक्षेत्र को बताने के लिए प.नि.वि., एसएसबी, बि.रा.प.वि.नि.लि. एवं बि.रा.पु.नि.लि. के साथ एक अंतर्गमन सम्मेलन आयोजित किया गया। 26 अप्रैल 2019 को प्रधान सचिव प.नि.वि., प्रबंध निदेशक, बि.रा.प.वि.नि.लि. तथा एस.एस.बी. के प्रतिनिधि के साथ लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उनके मंतव्य हेतु बहिर्गमन सम्मेलन आयोजित किया गया। आगे, मार्च से जुलाई 2020 के दौरान प्रतिवेदन का अद्यतन किया गया एवं अद्यतन प्रतिवेदन विभाग को (अगस्त 2020) निर्गत किया गया, जवाब प्रतीक्षित था (नवंबर 2020)।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.6 योजना

गृह मंत्रालय (गृ.मं.), भारत सरकार (दिसंबर 2010) के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा भूमि संरेखण की पहचान कर उसे अंतिम रूप देना, भूमि-अधिग्रहण, पर्यावरण सहित वैधानिक मंजूरी प्राप्त करना, वन्य तथा वन्य जीव मंजूरी और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया जाना था। इन्हें मार्च 2011 तक पूर्ण किया जाना था ताकि यह सुनिश्चित हो कि

³ भूमि, वित्त एवं अनुबंध संबंधी करार

⁴ चंपारण, दरभंगा, कटिहार, किशनगंज, मुजफ्फरपुर

⁵ अररिया, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), किशनगंज, मधुबनी, सीतामढ़ी, सुपौल और पश्चिम चंपारण (बेतिया)

⁶ अररिया, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), किशनगंज, सुपौल

अप्रैल 2011 से सड़कों के निर्माण कार्य को आरम्भ कर निर्धारित समयावधि पाँच वर्ष (मार्च 2016 तक) में पूर्ण किया जा सके। अतिक्रमण मुक्त खंडों पर चल रहे काम को पूरा करने के लिए समयावधि को 31 दिसंबर 2019 तक एवं शेष खंडों में नए निर्माण हेतु 31 दिसंबर 2022 तक विस्तारित किया गया।

लेखापरीक्षा में कार्य की धीमी प्रगति देखा गया (मार्च 2020) क्योंकि असैनिक लागत की वित्तीय प्रगति केवल 44 प्रतिशत (स्वीकृत लागत ₹1657.56 करोड़ में से ₹726 करोड़) थी, जबकि भौतिक प्रगति 4.38 प्रतिशत (आवश्यक 552.29 कि.मी. सड़क में से 24.20 किमी सड़क निर्माण हुआ था)।

2.1.6.1 सीमा चौकियों से असंपर्कता के कारण एस.एस.बी. की गतिशीलता

प्रस्तावित भा.ने.सी. सड़क का एक उद्देश्य यह था कि यह सीमा के समानान्तर होगी, एस.एस.बी. को सीमा पर प्रभावी ढंग से प्रभुत्व बनाए रखने में सक्षम बनाएगी। इस उद्देश्य में सीमा चौकियों को संपर्कता प्रदान करना भी शामिल है जिससे एस.एस.बी. की गतिशीलता बढ़े।

सी.सी.एस. ने (सितंबर 2010 में) बिहार में 564 कि.मी. सड़क निर्माण हेतु स्वीकृति दी थी जो सीमा के निकट (यहाँ तक कि वन क्षेत्र के अंदर) थी। इसके बाद, जनवरी 2011 में गृह मंत्रालय ने निर्देश दिया कि सड़क के संरेखण को सीमा सुरक्षा बलों की सीमा चौकियों से अधिकतम संपर्कता सुनिश्चित करनी चाहिए। इसके अलावा, एस.एस.बी. ने यह भी जोर दिया (जनवरी 2011) कि प्रस्तावित सड़क सीमा के 500 मीटर के दायरे में होनी चाहिए। हालाँकि, अप्रैल 2011 में सड़क संरेखण को अंतिम रूप देते समय, संरेखण को वन क्षेत्र की दक्षिणतम सीमा की ओर स्थानांतरित कर दिया गया जिसके फलस्वरूप संरेखण अंतर्राष्ट्रीय सीमा से 20 कि.मी. से अधिक दूर हो गया।

बिहार में भा.ने.सी. की सुरक्षा के लिए एस.एस.बी. की 191 सीमा चौकियाँ⁷ थीं, इसमें से 122 (64 प्रतिशत) प्रस्तावित सीमा सड़क के मुख्य संरेखण से दूर थे और इनमें से 13 सीमा चौकियाँ मुख्य संरेखण से पाँच से 30 कि.मी. दूर थे जैसा कि तालिका सं.- 2.1.1 में दिखाया गया है:-

तालिका सं.- 2.1.1
प्रस्तावित सीमा सड़कों से सीमा चौकियों की दूरी

	0 कि.मी.	1 कि.मी. तक	1-2 कि.मी. तक	2-3 कि.मी. तक	3-4 कि.मी. तक	4-5 कि.मी. तक	>5 कि.मी.	कुल
सीमा चौकियों की सं०	69	59	27	14	5	4	13	191

(स्रोत: प.नि.वि., बिहार)

24 सीमा चौकियों के संपर्क पथ नहीं थे, 26 संपर्क पथ खराब स्थिति में थे, तीन घने जंगल में थे, जबकि 10 के संपर्क पथ कच्चे थे (मार्च 2012)।

सी.सी.एस. के अनुसार, एस.एस.बी. के परामर्श से प.नि.वि. को संरेखण निर्धारित करना था। एस.एस.बी. ने इस बात पर बल दिया था कि प्रस्तावित सड़क सीमा से 500 मीटर के दायरे में होना चाहिए।

⁷ सीमा चौकियों की सं.- अररिया-36, पूर्वी चम्पारण-18, किशनगंज-29, मधुबनी-36, पिपरा/सुपौल- 18, सीतामढ़ी-18, पश्चिम चंपारण- 36 कुल- 191

अभिलेखों के जाँच में पता चला कि 500 मीटर के मानक को सुनिश्चित नहीं किया गया था। प.नि.वि. के द्वारा संरेखण को दिया गया अंतिम रूप (अप्रैल 2011) सीमा से दूर था। अररिया जिला में सड़क संरेखण चार स्थानों पर सीमा से 10 से 20 कि.मी. की दूरी पर थे। बीरपुर तथा पीपराकोठी में अंतर्राष्ट्रीय सीमा से भा.ने.सी. सड़क के मुख्य संरेखण की दूरी दो से चार कि.मी., जबकि वाल्मीकिनगर में 18 स्थानों पर यह पाँच से 30 कि.मी. के बीच थी।

अपर महानिदेशक (सीमा) के.लो.नि.वि. ने संरेखण की समीक्षा (अगस्त 2011) की और आपत्ति की कि यह सड़क अंतर्राष्ट्रीय सीमा पर गश्त और प्रभुत्व के लिए सीमा सड़क के रूप में कार्य नहीं करेगी क्योंकि यह सीमा रेखा के दो से पाँच कि.मी. के अन्दर था। यहाँ तक कि कुछ खंड तो 40 कि.मी. दूर थे। आगे यह बताया गया कि भारत बांग्लादेश सीमा पर सड़क का निर्माण सीमा रेखा से 150 गज (137 मीटर) अन्दर किया गया था ताकि सीमा पर प्रभुत्व सुनिश्चित किया जा सके। प.नि.वि. से अनुरोध किया गया था कि पूरे प्रस्ताव पर पुनर्विचार कर यह सुनिश्चित करने के लिए कि नई प्रस्तावित सड़क यथासंभव अंतर्राष्ट्रीय सीमा के करीब हो। एस.एस.बी. को भी अपनी क्षेत्र इकाइयों और प.नि.वि. के साथ संपर्क करने का अनुरोध किया गया था ताकि संपूर्ण आवश्यकता को समग्रता में देखा जा सके। एस.एस.बी. का गश्त क्षेत्राधिकार पीछा, तलाशी और जब्ती के लिए अंतर्राष्ट्रीय सीमा से 15 कि.मी. है। जबकि, एस.एस.बी. के वास्तविक कार्य में अंतर्राष्ट्रीय सीमा का पिलर से पिलर तक गश्त शामिल था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यह सड़क एस.एस.बी. की प्रभावी गश्त की आवश्यकता को पूरा नहीं किया। पश्चिमी चंपारण तथा सुपौल जिला में संरेखण का बड़ा हिस्सा अंतर्राष्ट्रीय सीमा से 40 कि.मी. तक दूर था, परिणामस्वरूप इन खंडों में एस.एस.बी. के लिए गश्त मुश्किल होगा क्योंकि यह उसके अधिकार क्षेत्र से परे होगा।

सी.सी.एस. की टिप्पणी के अनुसार, संपर्क पथ इस परियोजना का हिस्सा नहीं था और तदनुसार इसे प.नि.वि. द्वारा नहीं लिया गया था। हालाँकि बिहार सरकार ने सीमा चौकियों को मुख्य संरेखण से संपर्कता प्रदान करने के लिए 186 कि.मी. के संपर्क पथ के निर्माण की परिकल्पना की थी (जनवरी 2011)। मुख्य संरेखण को अप्रैल 2011 में बदल दिया गया था और प्रस्तावित संपर्क पथ के लंबाई को 186 कि.मी. (जनवरी 2011) से बढ़ाकर 335.68 कि.मी. (177.00 कि.मी. वन क्षेत्र में तथा 158.683 कि.मी. वन क्षेत्र के बाहर) किया गया था (जून 2012)।

प.नि.वि. ने उत्तर (मई 2019) दिया कि सीमा चौकी से सीमा चौकी की संपर्कता की आवश्यकता एस.एस.बी. की नहीं थी। 2018 तक 186 कि.मी. की लंबाई के साथ 122 सीमा चौकियों की संपर्कता के लिए प्रस्ताव की मंजूरी नहीं दी गई थी। जबकि, गृ.मं. के अनुसार (मार्च 2019), अब ग्रामीण विकास मंत्रालय कार्यकारी संस्था होगी।

एस.एस.बी. के निर्बाध गतिशीलता के लिए सीमा चौकी से सीमा चौकी की संपर्कता इच्छित होती लेकिन, संरेखण को अंतिम रूप देते समय इस तथ्य को नहीं देखा गया। इस प्रकार, न्यूनतम दूरी के मापदंड के अनुपस्थिति के कारण, प्रस्तावित सड़क संवेदनशील सीमा क्षेत्र में एस.एस.बी. के प्रभुत्व के उद्देश्य की पूर्ति नहीं करेगी। एस.एस.बी. ने लेखापरीक्षा अवलोकन पर सहमति व्यक्त की।

2.1.6.2 वन्यजीव मंजूरी प्राप्त नहीं करना और संरक्षण में अनुचित परिवर्तन

वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 और माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेश (नवंबर 2000) वन्यजीवों के आवास के अन्दर किसी भी गैर-वानिकी गतिविधि के लिए मंजूरी प्राप्त करना अनिवार्य बताते हैं। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (प.व.ज.परि.मं.) ने ऐसी गतिविधियों के लिये वन्यजीव मंजूरी पाने के लिए एक दिशा-निर्देश तैयार किया है (मार्च 2011)। दिशा-निर्देश के कंडिका 2.10 के अनुसार, सीमा सड़कों के लिए "सिंगल विंडो सिस्टम" के अंतर्गत वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के तहत मंजूरी तथा वन्यजीव मंजूरी एक साथ उपलब्ध थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पश्चिम चंपारण में, सी.सी.एस. द्वारा पहला प्रस्तावित संरक्षण (सितंबर 2010), भा.ने.सी. को छूने वाले वाल्मीकिनगर के सामीप्य में था, जो वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र के सबसे उत्तरी हिस्से पर था। यद्यपि "सिंगल विंडो सिस्टम" के तहत वन्यजीव मंजूरी सीमा सड़क के लिए उपलब्ध थी, यह मानते हुए कि प.व.ज.परि.मं. द्वारा मंजूरी नहीं दी जाएगी, प.नि.वि. ने इसके लिए आवेदन नहीं किया और संरक्षण को बदल दिया (अप्रैल 2011)। पूर्वोक्त निर्धारित प्रक्रिया का पालन करने के बजाय वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र की दक्षिणतम सीमा में संरक्षण को स्थानांतरित कर दिया गया (अप्रैल 2011)। यह संरक्षण अंतर्राष्ट्रीय सीमा से 20 कि.मी. से अधिक दूर था। संरक्षण के स्थानांतरण ने सीमा सड़क के उद्देश्य को पूरा नहीं किया, साथ ही साथ यह एस.एस.बी. के गश्त क्षेत्राधिकार (जैसा कि पूर्वोक्त **कंडिका सं. 2.1.6.1** में उल्लिखित है) से परे था।

विभाग ने जवाब दिया कि दिशा-निर्देश दस्तावेज के अनुसार, गैर-वानिकी गतिविधि के लिए, केवल ग्रामीण बस्ती ही इसका उपयोग कर सकते थे, वन क्षेत्र में न विस्तार और न ही चौड़ीकरण की अनुमति थी। इसके अलावा, कोई भी बिटुमिनस सड़क का निर्माण नहीं किया जा सकता था। यह भी बताया गया कि संरक्षण को स्थानांतरित करने के कारण का विश्लेषण किया जाएगा और लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

यह इस तथ्य की पुष्टि करता है कि विभाग ने पर्यावरण संबंधी दिशा-निर्देशों को पूरा करने के लिए सड़क विनिर्देशों को बदलने की संभावना का पता नहीं लगाया और उन्होंने सीमा सड़कों के लिए "सिंगल विंडो सिस्टम" के तहत प.व.ज.परि.मं. से संपर्क नहीं करने का कारण नहीं बताया। संरक्षण को स्थानांतरित करने का कारण भी नहीं बताया गया (जनवरी 2021)।

2.1.6.3 मुख्य संरक्षण से जोड़े बिना पुलों का निर्माण

सीमा सुरक्षा बल की सुचारु आवागमन के लिए पुलों का निर्माण एक अनिवार्य आवश्यकता थी। हालांकि, यह गृ.मं. द्वारा अनुमोदित प्रस्ताव का हिस्सा नहीं था। बिहार सरकार ने नाबार्ड से ऋण के माध्यम से प्राप्त निधियों द्वारा बि.रा.पु.नि.नि.लि. से पुलों का निर्माण कराने का निर्णय लिया। 121 पुलों के निर्माण के लिए कुल ₹983.81 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति बिहार सरकार द्वारा दी गई थी। जिसमें से पश्चिम चंपारण में 34 पुलों के लिए ₹395.75 करोड़ स्वीकृत किया गया था (मार्च 2013)।

पुलों का निर्माण जुलाई 2013 में शुरू किया गया था और 101 पुलों (84 प्रतिशत) पूर्ण हो चुके थे और 20 पर काम चल रहा था (जून 2020)। इस पर कुल ₹928.77 करोड़ (94.41 प्रतिशत) व्यय हुआ था।

अभिलेख के अनुसार, वरीय परियोजना अभियंता, बेतिया ने अगस्त 2016 से पहले पुल के अधिकांश कामों को पूरा कर लिया था। अगस्त 2016 में, प.नि.वि. ने पुराने संरेखण में वन भूमि पड़ने के कारण बेतिया जिले में चैनेज 10.06 से 77.063 के बीच सड़क संरेखण को बदल दिया। हालाँकि, अभिलेखों से यह स्पष्ट नहीं था कि वन भूमि में पड़ने वाले संरेखण के अंतर्गत पहले स्थानों पर पुलों का निर्माण क्यों किया गया था। जहाँ पुलों का निर्माण किया जा रहा था वहाँ वन भूमि का होना विभाग को ज्ञात था, क्योंकि अप्रैल 2011 में ही संरेखण को अंतिम रूप दिया गया था। का.अभि., प.नि.प्र. बेतिया ने भी अभियंता प्रमुख, प.नि.वि. को सूचित किया (जून 2014) कि, आगे कोई भी संरेखण परिवर्तन से पुलों के निर्माण पर लगभग ₹100 करोड़ का व्यय व्यर्थ होगा।

अभिलेख के अनुसार संरेखण परिवर्तन और पुराने संरेखण में निर्मित इसके संबंधित पुलों का विवरण तालिका सं.- 2.1.2 में दिया गया है।

तालिका संख्या- 2.1.2

पथ प्रमंडल बेतिया में भा.ने.सी. सड़क के संरेखण परिवर्तन का विवरण

(₹ लाख में)

क्रम सं.	गाँव का नाम	पुराने संरेखण के अनुसार	नए संरेखण के अनुसार	निर्मित पुल	पुल का चैनेज	कार्य आरंभ/पूर्ण की तिथि	पुल पर किया गया व्यय
		चैनेज (अप्रैल 2011)	चैनेज (अगस्त 2016)				
1.	नौतनवा,	10.6 से 12.6	10.628 से 12.724	1x20	11.710	31.07.2013/31.10.2015	316.43
2.	धरहिया			3x75	11.855	31.07.2013/31.10.2015	220.21
3.	ढोलभावा, लक्ष्मीपुर	14.176 से 16.437	14.3 से 15.86	3x30	14.450	31.07.2013 /30.10.2015	652.01
4.	रतनपुर,	17.25 से 20.50	16.674 से 19.375	3x75	17.140	31.07.2013 / 31.10.2015	205.87
5.	बैरागी, सोनबरसा			1x21	18.460	31.07.2013/ 31.10.2015	231.67
6.	डुमरी	27.857 से 30.057	26.731 से 28.851	50x30	27.534	31.07.2013/31.10.2015	2209.98
7.				1x25	27.785	31.07.2013/ 31.10.2015	274.88
8.	नौतनवा, बाघी,	30.857 से 37.81	29.651 से 36.751	8x25	30.081	20.08.2013 / 19.05.2016	1343.12
9.	खंघोसरी			8x25	32.947	20.08.2013/ 19.09.2016	1422.10
10.				4x25	35.517	02.08.2013/ 19.05.2016	906.64
11	सिरसिया,	43.71 से 47.297	42.651 से 46.291	8x25	44.482	09.10.2013 / 08.07.2016	1425.12
12.	शेरपुर, मंदिहा			8x25	45.456	09.10.2013 / 08.07.2016	1440.12
13.	बैरिया, लौकर,	66.097 से 71.40	65.091 से 72.711	16x25	67.212	09.10.2013/ 30.04.2016	2813.29
14.	चौट्टा, चाल			2x21	72.703	09.10.2013/ 30.04.2016	0.72
15.	पचरौटा, जसौली, भांगा	74.70 से 77.363	76.011 से 78.923	7x30	75.734	09.10.2013/ 30.04.2016	1143.46
कुल							14605.62

(स्रोत: प.नि.वि., अभिलेख)

चूँकि अगस्त 2016 से पहले 21 गांवों में अधिकांश पुलों को पूरा कर लिया गया था, संरेखण परिवर्तन ने मुख्य संरेखण से उपरोक्त वर्णित सभी 15 पुलों को अलग कर दिया। पुल अनुपयोगी बने हुए थे, क्योंकि वे सड़को से नहीं जुड़े थे तथा इन पुलों पर किए गए ₹146.06 करोड़ के व्यय से जून 2020 तक अपेक्षित लाभ नहीं मिला।

संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान देखे गए अपूर्ण पुलें	
	
मेची नदी के अंतर्गत किशनगंज जिले में गलगलिया से पिनटोला (चैनेज 124.12)	किशनगंज जिले में जोबना नदी पर (चैनेज 123.30)
	
चैनेज 67.21 (नदी) पर 16x25 पुल	चैनेज 75.734 पर (कृषि भूमि) 7x30 पुल

विभाग ने बताया कि कोई भी पुल संरक्षण के बाहर नहीं गया था। इसके समर्थन में, विभाग द्वारा कार्यपालक अभियंता (प.नि.प्र. बेतिया) और वरीय परियोजना अभियंता (बि.रा.पु.नि.नि.लि., मोतिहारी) की एक संयुक्त निरीक्षण प्रतिवेदन उपलब्ध करायी गयी थी। हालाँकि, प.नि.वि. ने जवाब में कोई भी उभयनिष्ठ संरक्षण बिन्दु या सड़क और पुल दोनों के लिए भूमि अधिग्रहण से संबंधित किसी भी दस्तावेज का उल्लेख नहीं किया जो इस उत्तर का आधार बन सके।

लेखापरीक्षा दल ने प.नि.प्र., बेतिया के अभियंताओं के साथ चैनेज 67.212, 72.703 और 75.734 पर स्थित तीन पहुँच योग्य पुलों का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया और यह पाया कि पुल अपूर्ण थे और परित्यक्त कर दिए गए थे। आगे, बि.रा.पु.नि.नि.लि. ने इन अधूरी पुल परियोजनाओं को बंद करने का फैसला किया था। गैर-संपर्कता और संरक्षण पिलर न होने के कारण अन्य पुल पहुँच योग्य नहीं थे। यह समझ से परे है कि कैसे विभाग ने कहा कि पुल संरक्षण से बाहर नहीं गए थे।

भौतिक सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि भौतिक रूप से सत्यापित 29 में से 23 पुल भा.ने.सी. सड़कों के निर्माण में भूमि अधिग्रहण के मुद्दे, सड़कों के अधूरे निर्माण और इन पुलों के संरक्षण से बाहर होने के कारण संपर्क विहीन थे।

आगे, अभिलेखों के नमूना जाँच से पता चला कि 31 पुलों के लिये, दोष दायित्व अवधि समाप्त हो गई है। बि.रा.पु.नि.नि.लि. के अनुरोध के बावजूद प.नि.वि. ने पुलों को नियंत्रण

में नहीं लिया था। दोष दायित्व अवधि समाप्त हो जाने और प.नि.वि. द्वारा पुलों को नियंत्रण में नहीं लिए जाने के कारण, पुलों और इसकी पहुँच पथों का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था।

2.1.6.4 संरेखण में परिवर्तन से संबंधित अन्य अवलोकन

(i) उन्नयन से ग्रीनफील्ड क्षेत्र में अविवेकपूर्ण संरेखण परिवर्तन

प.नि.वि. और एस.एस.बी. ने संयुक्त रूप से अप्रैल 2011 में भा.ने.सी.स.परि. का संरेखण इस बात को ध्यान में रखते हुए तय किया कि परियोजना में न्यूनतम भूमि अधिग्रहण एवं कम मात्रा में मिट्टी कार्य की आवश्यकता हो। तदनुसार, 191.06 कि.मी. में सड़क के उन्नयन एवं 361.23 कि.मी. ग्रीनफील्ड हेतु संरेखण को अंतिम रूप दिया गया। इसमें से पश्चिम चंपारण में 30.05 कि.मी.⁸ और पूर्वी चंपारण में 9.75 कि.मी.⁹ सड़क उन्नयन के लिए उपलब्ध थे। हालाँकि, इस संरेखण को एस.एस.बी. के परामर्श किये बिना प.नि.वि. द्वारा बदल दिया गया (नवंबर 2011) और उपरोक्त 39.80 कि.मी. (यानि पश्चिम चंपारण में 30.05 कि.मी. और पूर्वी चंपारण में 9.75 कि.मी.) के पूरे खंड को ग्रीनफील्ड में बदल दिया गया, जिसके लिए नए भूमि अधिग्रहण की आवश्यकता थी। इस निर्णय के फलस्वरूप अधिग्रहण प्रक्रिया जैसे: मुआवजा भुगतान, भूमिमाप, जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण आदि में भी बाधा उत्पन्न हुई। संरेखण में परिवर्तन का कारण जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) की इस आपत्ति को बतलाया गया कि जल सेतु (एक्वाडक्ट) और अन्य सिंचाई संरचनाएं बहुत कमजोर और पुरानी होने के कारण क्षतिग्रस्त हो जाएंगी।

(ii) संरेखण परिवर्तन के कारण संपर्क मार्ग पर अलाभकारी व्यय

सी.सी.एस. (सितंबर 2010) के अनुसार, संपर्क सड़क का निर्माण भा.ने.सी.स.परि. का हिस्सा नहीं था। सीतामढ़ी जिले में लालबकैया नदी पर फूलबरिया से बहार तक ₹64.33 करोड़ की लागत का निर्माण कार्य मेसर्स राजेश कुमार गर्ग को आवंटित (जनवरी 2013) किया गया था और इसे 20 माह अर्थात् सितंबर 2014 तक पूरा किया जाना था। हालाँकि, संरेखण में परिवर्तन के कारण कार्य अधूरा रहा। जाँचोपरांत पाया गया कि फूलबरिया घाट से बहारग्राम के बीच चैनेज 99.200 से 102.30 (लंबाई 3.1 कि.मी.) के बीच सड़क संरेखण को बदल दिया गया था (अगस्त 2016)। हालाँकि, संरेखण में परिवर्तन से पूर्व ही, प्रमंडल द्वारा असैनिक लागत, वन मंजूरी और पुराने संरेखण के साथ जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण पर ₹4.01 करोड़¹⁰ खर्च किया जा चुका था। चूँकि फूलबरिया घाट से बहारग्राम सड़क संरेखण पर होने वाला व्यय अब भारत नेपाल परियोजना में नहीं था, इसलिए सड़क के संरेखण में बदलाव के कारण ₹4.01 करोड़ का उपरोक्त व्यय अलाभकारी था।

विभाग ने लेखापरिक्षा के तर्क को स्वीकार किया और कहा कि सीमा चौकी को संपर्कता प्रदान करने के लिए सड़क का उपयोग संपर्क सड़क के रूप में किया जाएगा, यद्यपि परियोजना संपर्क सड़क के निर्माण के लिए नहीं थी।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकार का निर्णय सी.सी.एस. के अनुरूप नहीं था।

इस प्रकार, दोषपूर्ण योजना और कार्यान्वयन से परियोजना प्रभावित हुई तथा सड़क संरेखण सीमा से दूर एवं कुछ खंडों में एस.एस.बी. के गश्त क्षेत्राधिकार से परे था। सीमा चौकियों को अधिकतम संपर्कता के उद्देश्य के विपरीत, 191 सीमा चौकियों में से केवल 69

⁸ चैनेज 5.7 कि.मी. से 42.25 कि.मी. के बीच (इनरवा से धुतहा)

⁹ चैनेज 45.25 कि.मी. से 96.75 कि.मी. के बीच (धुतहा से गुआबरी)

¹⁰ असैनिक लागत ₹ 3.99 करोड़, वन मंजूरी ₹ 0.01 करोड़ और जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण ₹ 0.01 करोड़

ही मुख्य संरेखण पर थे। इसके अलावा, आगे संरेखण में कुछ और बदलावों के कारण, 15 पुल जिन्हें ₹146.06 करोड़ की लागत से बनाया गया था सड़क से अलग हो गये तथा सड़क संपर्कता और क्षीण हो गई। एस.एस.बी. की गतिशीलता में वृद्धि के लिये सीमा सड़क निर्माण का उद्देश्य अभी पूर्ण होना बाकी है।

2.1.7 भूमि अधिग्रहण

सी.सी.एस. के निर्णय (सितंबर 2010) के अनुसार, निर्माण कार्य को इस तरह से प्राथमिकता दी जानी थी कि उन्नयन कार्य और नए सड़क निर्माण खंडों में, जिसमें कोई भूमि अधिग्रहण/वैधानिक मंजूरी शामिल नहीं थी, को पहले चरण में लिया जाना था यानि अतिक्रमण मुक्त खंडों को पहली प्राथमिकता दी जानी थी। भूमि अधिग्रहण/वैधानिक मंजूरीयों से संबंधित खंडों को बाद में परियोजना चरणों में लिया जाना था, अर्थात् भूमि अधिग्रहण/वैधानिक मंजूरी (यों) के बाद, क्योंकि इन गतिविधियों में कुछ समय लगता।

परियोजना को 15 खंडों में विभाजित किया गया था। इसमें से 191.06 कि.मी. सड़क उन्नयन के लिए उपलब्ध होने की बात कही गयी थी। हालांकि, प.नि.वि. का यह प्रतिवेदन गलत था। संरेखण परिवर्तन (अप्रैल 2011) के बाद, केवल उन्नयन के लिए वास्तविक उपलब्ध भूमि 51.25 कि.मी. (नौ प्रतिशत) की सड़क लंबाई के लिए पर्याप्त थी। भूमि का अधिग्रहण 501.04 कि.मी. (91 प्रतिशत) के लिए लंबित था।

भूमि की अनुपलब्धता के बावजूद, विभाग ने 552.29 कि.मी. के पूरे खंड के लिए सड़क निर्माण का ठेका दिया (मार्च 2013)। परिणामस्वरूप, कार्य आगे नहीं बढ़ सका, और संवेदक ने भूमि की अनुपलब्धता के कारण काम करने से इंकार कर दिया। वास्तव में दो खंडों में केवल 24.20 कि.मी. भूमि उपलब्ध करायी गई जिसे पूर्ण किया जा सका (4.38 प्रतिशत) (अक्टूबर 2020)।

तीन खंडों (131.12 कि.मी.) में कार्य प्रगति पर था (अक्टूबर 2020)। शेष 10 खंडों (396.975 कि.मी.) में संवेदकों ने काम बंद कर दिया था, जिसमें से एक खंड (24.05 कि.मी.) में काम को रद्द कर दिया गया था (सितंबर 2017), जबकि नौ खंड (372.92 कि.मी.) मध्यस्थता/न्यायाधिक मामलों से प्रभावित थे (मार्च 2020) (परिशिष्ट-2.1.1)।

इस प्रकार, 15 खंडों में से केवल दो (24.20 कि.मी. यानि चार प्रतिशत लंबाई) में ही सड़क का काम पूरा किया जा सका (मार्च 2020)।

2.1.7.1 भूमि अधिग्रहण अधिनियम के आपातकालीन प्रावधान की विलंब से शुरुआत

गृ.मं. के अनुसार (अप्रैल 2010), भा.ने.सी.स.परि. सामरिक दृष्टिकोण से राष्ट्रीय महत्व का था, जिसके लिये मार्च 2011 तक भूमि के आकस्मिक अधिग्रहण (भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 की धारा 17 के तहत) की आवश्यकता थी।

भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 की धारा 17 में यह प्रावधान है कि जब भी समुचित सरकार ऐसा निर्देश दे, कलक्टर किसी ऐसी भूमि पर जिसकी किसी लोक प्रयोजन के लिए आवश्यकता है धारा 9 की उपधारा (1) में वर्णित सूचना के प्रकाशन से 15 दिन के उपरांत अधिग्रहित कर सकेगा। ऐसी जमीनें पूरी तरह से सरकार के पास होंगी, जो सभी तरह की अतिक्रमणों से मुक्त होंगी।

हालांकि, प.नि.वि. द्वारा अंतिम रूप से आकस्मिक अधिग्रहण की शुरुआत तब की गयी जब राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, बिहार ने आपातकालीन खंड के तहत यानि भूमि

अधिग्रहण अधिनियम 2013 की धारा 40 के तहत इसे भूमि अधिग्रहण करने की शक्ति प्रदान की (फरवरी 2015) ।

मार्च 2020 तक, 492.97 कि.मी. की लंबाई के लिए 2759.25 एकड़ भूमि की आवश्यकता के विरुद्ध 446.93 कि.मी. (91 प्रतिशत) के लिए 2497.64 एकड़ भूमि का अधिग्रहण किया गया था, जैसा कि तालिका सं. 2.1.3 में दिखाया गया है।

तालिका सं.- 2.1.3
आवश्यक भूमि की स्थिति और इसका अधिग्रहण (मार्च 2020)

जिला	अधिग्रहित की जाने वाली भूमि (एकड़)	अधिग्रहित भूमि (एकड़)	सड़क के लिए अधिग्रहित की जाने वाली भूमि (कि.मी. में)	सड़क के लिए अधिग्रहित की गयी भूमि (कि.मी. में)
अररिया	455.96	362.98	102.20	70.58
पूर्वी चम्पारण	553.48	428.84	74.60	65.45
किशनगंज	361.74	361.74	79.5	79.5
मधुबनी	103.16	103.16	27.71	27.71
सीतामढ़ी	558.51	557.93	89.93	89.86
सुपौल	42.01	42.01	7.93	7.93
पश्चिम चम्पारण	684.39	640.98	111.1	105.9
कुल	2759.25	2497.64	492.97	446.93

(स्रोत: प.नि.वि., बिहार)

हालाँकि, विभाग ने दावा किया कि मार्च 2020 तक 91 प्रतिशत भूमि का अधिग्रहण कर लिया गया था, भूमि का अधिग्रहण वास्तव में पूर्ण नहीं हुआ था क्योंकि सात जिलों में से किसी ने भी दाखिल-खारिज प्रक्रिया पूर्ण नहीं होने के कारण वैधानिक रूप से स्वामित्व सरकार को हस्तांतरित नहीं किया गया था। पूर्वी चंपारण में, भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया पूरी तरह से कालातीत हो गई (कुल भूमि का 17 प्रतिशत अधिग्रहण) और उसके लिए नए सिरे से अधिसूचना जारी की गई (मार्च 2020)। इसके अलावा, विविध प्रकृति के अवरोध जैसे- भू-स्वामियों द्वारा विरोध एवं भुगतान के मामले अभी भी बरकरार थे।

लेखापरीक्षा ने आपातकालीन खंड की उपलब्धता के बावजूद भूमि अधिग्रहण में देरी के कारणों की जांच की। विभाग ने उत्तर दिया कि यह उप-धारा (भू.अ. अधिनियम 1894 की धारा 17) किसी भी बेकार या कृषि योग्य भूमि पर लागू होती है यद्यपि वहाँ जंगल, बाग या पेड़ हो। आपातकालीन मामलों में मुआवजे की दर बाजार दर से कई गुना अधिक थी। इसलिए वृहत क्षेत्र के अधिग्रहण को ध्यान में रखते हुए, इस तरह का कोई भी उपाय उस अवधि में तय नहीं किया जा सका।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि विभाग ने यद्यपि पाँच वर्षों के विलंब के बाद (फरवरी 2015) अंततः, आपातकालीन खंड का प्रयोग किया, और भूमि अधिग्रहण की लागत में कई गुना की वृद्धि हुई।

भूमि अधिग्रहण के लिए ₹868.92 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति (प्र.स्वी.) दी गई थी (जून 2012), जिसे संशोधित कर ₹2244.25 करोड़ (फरवरी 2017) कर दिया गया था, जिससे राशि में ₹1375.34 करोड़ (158 प्रतिशत) की वृद्धि हुई। प.नि.वि. के प्र.स्वी. के अनुसार मूल और संशोधित अनुमानों का विवरण तालिका सं. - 2.1.4 में दिखाया गया है।

तालिका सं. – 2.1.4
भूमि अधिग्रहण के मूल और संशोधित अनुमानों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	जिला का नाम	सड़क की लंबाई	भूमि की वास्तविक कीमत (जून 2012)	भूमि की संशोधित कीमत (फरवरी 2017)	लागत में वृद्धि
1.	अररिया	102.12	203.02	591.61	388.59
2.	पूर्वी चम्पारण	77.24	130.02	269.30	139.28
3.	किशनगंज	91.70	71.74	250.77	179.03
4.	मधुबनी	39.21	21.97	136.74	114.77
5.	सीतामढ़ी	89.93	288.19	587.73	299.54
6.	सुपौल	40.99	23.12	106.60	83.48
7.	पश्चिम चम्पारण	111.10	130.86	301.50	170.64
	कुल	552.29	868.92	2244.25	1375.33 (158%)

(स्रोत: प.नि.वि., बिहार)

2.1.7.2 अनियमित भूमि अधिग्रहण योजना

बि.रा.प.वि.नि.लि. को भूमि अधिग्रहण योजना (भू.अ.यो.) तैयार करने सहित वि.परि.प्रति. तैयार करने की जिम्मेदारी सौंपी गई (सितंबर 2010) थी। भू.अ.यो. में राजस्व अभिलेख के अनुसार भू-स्वामित्व विवरण और जिला प्राधिकारों के अनुसार भू-भाग योजना में उनकी अवस्थिति के साथ ही (भू-भाग योजना में उनकी स्थिति साथ ही जिला प्राधिकारों के अनुसार) लागत को भी शामिल करना था।

अभिलेखों की जाँच में पता चला कि बि.रा.प.वि.नि.लि. ने जुलाई 2012 में भू.अ.यो. जमा किया था, जिसमें कई कमियां थी। बि.रा.प.वि.नि.लि. वन्यजीव मंजूरी, सड़क संरक्षण को ससमय पर अंतिम रूप और भू.अ. अधिनियम के आपातकालीन प्रावधान के तहत भूमि अधिग्रहण की अनुमति प्राप्त करना सुनिश्चित नहीं कर सका। प.नि.वि. द्वारा योजना के आधार पर तैयार की गई भूमि की मांग जि.भू.अ.पदा. के राजस्व अभिलेखों के अनुरूप नहीं पाई गई। भू.अ.यो. में भू-भाग योजना में गायब भूमि, भूमि जोतों के गलत माप, गलत भूस्वामियों आदि जैसी विसंगतियां थी। इसके अलावा, भूमि के गलत वर्गीकरण तथा गलत माप के कारण भूस्वामियों को बड़ी संख्या में फर्जी मुआवजों एवं अतिरिक्त मुआवजा का भुगतान किया गया, जिन्हें उत्तरवर्ती कंडिकाओं में वर्णित किया गया है। ये मुद्दे जि.भू.अ.पदा. स्तरों पर अनसुलझे रहें, और भूमि अधिग्रहण जून 2020 तक पूर्ण नहीं किया जा सका।

विभाग ने उत्तर दिया कि भू.अ.यो. जनवरी 2012 से, संबंधित जि.भू.अ.पदा. को प्रस्तुत किया गया था।

हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि भू.अ.यो. 2012 में विसंगतियों और जिला भू.अ. पदा. स्तर पर अनियमित प्रक्रिया पालन के कारण भूमि अधिग्रहण नियमानुसार आगे नहीं बढ़ सका जिसके फलस्वरूप गलत भूमि माप, मुआवजा भुगतान, जनोपयोगी सेवाओं के स्थानांतरण इत्यादि जैसी बाधाएँ उत्पन्न हुई, जिससे परियोजना में देरी हुई।

2.1.7.3 भूमि के गलत वर्गीकरण के कारण अधिक भुगतान

पथ प्रमंडल अररिया और पिपरा (सुपौल) के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि जि.भू.अ.पदा. और अधियाची प्राधिकरण (पथ निर्माण प्रमंडल) ने भूमि के वर्गीकरण को बदलकर भूमि की लागत अधिक रखी। कृषि भूमि को आवासीय भूमि के रूप में वर्गीकृत किया गया था और वास्तविक लागत की अपेक्षा बहुत अधिक कीमत रखी गयी थी।

जि.भू.अ.पदा. अररिया के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि (मार्च 2010) चार अंचलों में, भा.ने.सी.स.परि. के लिए भूमि अधिग्रहण हेतु 1381 भू-स्वामियों को ₹98 करोड़ की मुआवजा राशि का भुगतान किया गया था। इसमें से ₹68 करोड़ कपटपूर्वक भूमि के प्रकार को कृषि से आवासीय भूमि (जनवरी 2019) में परिवर्तित कर वास्तविक लागत से अधिक का भुगतान किया गया। बाद में जाँचोपरान्त, जिला प्रशासन ने भूमि को आवासीय वर्ग से कृषि वर्ग में पुनर्वर्गीकृत किया और वसूली की प्रक्रिया आरंभ किया। हालांकि, मार्च 2020 तक केवल ₹3.65 करोड़ ही वसूले जा सके थे।

आगे, का.अभि., प.नि.प्र., पिपरा के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि कलक्टर, सुपौल ने बीरपुर मौजा में 1.545 एकड़ कृषि भूमि के अधिग्रहण के लिए ₹3.79 करोड़ की माँग की थी (अप्रैल 2013)। इसके बाद, मई 2013 में, का.अभि. ने जि.भू.अ.पदा. से भूमि क्षेत्र में 1.545 से 15.45 एकड़ सुधार करने का अनुरोध किया। आवश्यक क्षेत्र में सुधार किए गए थे, हालाँकि, भूमि के प्रकार को कृषि से आवासीय वर्ग में परिवर्तित कर दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप भूमि की लागत ₹39.98 करोड़ अधिक अनुमानित हुआ एवं तदनुसार अधिक भुगतान हुआ।

विभाग ने इस अवलोकन का कोई जवाब नहीं दिया।

इस प्रकार लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि अधिक भुगतान संबंधित अधिकारियों की मिलीभगत के साथ-साथ जिला प्रशासन की निगरानी में चूक का सूचक था, जिससे तंत्र को ₹104.33 करोड़¹¹ का नुकसान हुआ था।

2.1.7.4 भूमि अधिग्रहण का अनुचित योजना और क्रियान्वयन

प.नि.वि. ने भूमि अधिग्रहण के लिए पाँच जि.भू.अ.पदा. को ₹582.54 करोड़ राशि अधिक प्रदान किया था, जिसमें से ₹455.47 करोड़ संबंधित जि.भू.अ.पदा. द्वारा वापस कर दिया गया। हालाँकि, ₹127.06 करोड़ अभी भी (मार्च 2020) दो जि.भू.अ.पदा. (सुपौल और किशनगंज) के पास पड़े हुए थे, जैसा कि तालिका संख्या— 2.1.5 में दिखाया गया है।

तालिका सं.— 2.1.5

भूमि अधिग्रहण से संबंधित राशि के अत्यधिक मूल्यांकन का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	प्रमंडल का नाम	निधि की वास्तविक आवश्यकता	जि.भू.अ. पदा. को हस्तांतरित की गयी राशि	जि.भू.अ. पदा. के पास अधिक निधि	जि.भू.अ. पदा.द्वारा प्रत्यर्पित राशि	जि.भू.अ.पदा./प्रमंडल के पास पड़ी राशि
1	किशनगंज	137.83	218.5	80.67	0.00	जि.भू.अ.पदा. द्वारा पाँच वर्षों से रखी ₹80.67 करोड़ की राशि अभी भी वापस की जानी है।
2	मधुबनी	59.97	124.57	64.60	64.59	12 माह तक ₹64.60 करोड़ की राशि
3	पिपरा (सुपौल)	60.21	106.60	46.39	0	जि.भू.अ.पदा. द्वारा दो वर्षों से रखी ₹46.39 करोड़ की राशि अभी भी वापस की जानी है।
4	सीतामढ़ी	306.84	587.72	280.88	280.88	छः माह तक ₹128.37 करोड़ की राशि, 19 माह तक ₹152.51 करोड़ की राशि
5	पश्चिम चम्पारण	191.5	301.5	110	110	एक से चार वर्षों तक ₹110.00 करोड़ की राशि
	कुल	756.35	1338.89	582.54	455.47	

(स्रोत: प.नि.वि., बिहार)

इस प्रकार, ₹582.54 करोड़ मुख्यतः भूमि के मूल्य के अधिक प्राक्कलन के कारण जि.भू.अ.पदा./प्रमंडल के पास एक से पाँच वर्षों की अवधि तक अवरुद्ध पड़ा रहा। जि.भू.

¹¹ ₹68 करोड़—₹3.65 करोड़ + ₹39.98 करोड़ = ₹104.33 करोड़

अ.पदा. द्वारा उपलब्ध कराए गए अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि, निधि को किशनगंज और पश्चिम चंपारण में व्यक्तिगत जमा खाते में रखा गया था।

विभाग ने जवाब दिया कि जि.भू.अ.पदा. ने अतिरिक्त धनराशि को खातों से संबंधित शीर्ष में वापस कर दिया है। जवाब ने स्वयं इस तथ्य की पुष्टि की, कि भूमि के मूल्य को अधिक अनुमानित किया गया था, जिसके कारण निधि अवरूद्ध रहा।

2.1.7.5 भूमि अधिग्रहण से संबंधित अन्य अनियमितताएं

(i) भूमि के मुआवजे पर अधिक भुगतान

अभिलेखों की जाँच से पता चला कि जि.भू.अ.पदा., पूर्वी चंपारण द्वारा भू.अ. अधिनियम¹² के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए 100 प्रतिशत मुआवजा राशि का भुगतान कर दिया गया। ₹226.81 करोड़ के कुल भुगतान में से समाहर्ता द्वारा वास्तविक दावों के सत्यापन को सुनिश्चित किए बिना भूस्वामियों को ₹45.36 करोड़ के अधिक भुगतान की अनुमति दी गयी।

पूर्वी चंपारण (मोतिहारी) जिले के लिए भूमि अधिग्रहण मुआवजे का विवरण नीचे दी गई तालिका सं.— 2.1.6 में दर्शाया गया है।

तालिका सं०— 2.1.6
भूमि अधिग्रहण मुआवजे का विवरण

भूमि अधिग्रहण के तहत कुल मौजा (एकड़ में)	कुल अधिग्रहित मौजा (एकड़ में)	अधिग्रहण के तहत कुल लंबाई (कि.मी.)	कुल अधिग्रहित लंबाई (कि.मी.)	मुआवजा के राशि के भुगतान का लक्ष्य (₹ करोड़ में)	दिनांक 2/3/2020 तक मुआवजा भुगतान (₹ करोड़ में)
46 / 553.480	43 / 428.8403	75.002	65.462	268.00	226.81

(स्रोत: जि.भू.अ.पदा.. मोतिहारी)

नमूना जाँच में पुष्टिकरण हुआ कि ऐसे दस मामलों में, भूस्वामियों को वास्तविक भूमि धारण के विरुद्ध ₹22.51 लाख अधिक भूमि मुआवजा दिया गया, जिनकी वसूली लंबित थी। अन्तिम रूप से भूमि तय करने के पूर्व भूमि अधिग्रहण के सभी मामलों में इसका पुनर्मूल्यांकन किया जाना आवश्यक था। इससे परियोजना में और देरी होगी।

जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी ने जवाब दिया कि लेखापरीक्षा अवलोकन की जाँच की जाएगी। सरकार को मामले की सूचना दी गई है और जवाब प्रतीक्षित है।

(ii) आवंटियों को अनाधिकृत भुगतान

आवंटियों के भुगतान (2016–18) से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी के कार्यालय में संधारित मूल्यांकन पंजी एवं खतियान पंजी में आवंटियों का विवरण त्रुटियों से भरा था, विशेष रूप से आवंटियों के नाम एवं उनसे संबंधित भूमि का हिस्सा। इसलिए, संबंधित आवंटियों द्वारा आवंटियों की सूची में दर्शायी गई भूमि की मात्रा के अनुसार आवंटन का भुगतान प्राप्त किया गया, जिसके लिए आवंटी अधिकृत नहीं थे क्योंकि अधिकांश मामलों में अन्य सह-हिस्सेदार ने अपने हिस्से के आवंटन को प्राप्त करने के लिए जि.भू.अ.पदा. से संपर्क किया था। इस तरह, 2016–18 की अवधि के लिए आठ मौजा से संबंधित दस मामलों में आवंटन के वास्तविक हिस्से से अधिक या

¹² भू-अर्जन अधिनियम 2013 की धारा 40 (3) के उपधारा (1) या उपधारा (2) के अनुसार, किसी भूमि को कब्जे में लेने के पूर्व समाहर्ता उसके द्वारा प्राक्कलित मुआवजे की राशि का 80 प्रतिशत हकदार को भुगतान करेंगे।

अनधिकृत रूप से ₹0.29 करोड़ का भुगतान किया गया। हालाँकि केवल दो मामलों में सर्टिफिकेट केस दर्ज किए गए थे (फरवरी 2019)।

(iii) अनियमित अधिसूचना प्रक्रिया

विभाग ने फरवरी 2015 के बाद भूमि अधिग्रहण अधिनियम 2013 की धारा 40 (1) के आपातकालीन खंड के तहत भूमि का अधिग्रहण शुरू किया। धारा प्रावधानित करता है कि समाहर्ता, यद्यपि ऐसा कोई आवंटन नहीं किया गया है, धारा 21 में वर्णित सूचना के प्रकाशन से तीस दिन की समाप्ति पर लोक प्रयोजन के लिए आवश्यक किसी भूमि का स्वामित्व लें एवं ऐसी भूमि उसके बाद सभी अतिक्रमणों से मुक्त, पूर्णरूपेण सरकार में निहित हो जाएगी।

जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी के अभिलेखों की जाँच (मार्च 2020) में पता चला कि लोक प्रयोजन के लिए भूमि अधिग्रहण के सरकारी इरादे और मुआवजे के दावे के लिए आमंत्रण के बारे में जि.भू.अ.पदा. ने अधिनियम की धारा 21 के तहत कोई सार्वजनिक सूचना जारी नहीं किया था, ताकि भूमि सभी अतिक्रमणों से मुक्त हो जाए और निर्धारित समय सीमा तीस दिनों के भीतर लिया जा सके। भूमि में रुचि रखने वाले सभी व्यक्तियों को सार्वजनिक सूचना में उल्लिखित समय और स्थान पर समाहर्ता के समक्ष व्यक्तिगत रूप से या एजेंट या अधिवक्ता द्वारा उपस्थित होने से वंचित किया गया। यह भूमि अधिग्रहण कानून के विरुद्ध था और अधिग्रहण प्रक्रिया में पारदर्शिता का अभाव और व्यवधान था।

जि.भू.पदा. मोतिहारी ने जवाब दिया कि लेखापरीक्षा मुद्दों की जाँच की जाएगी। मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया एवं जवाब प्रतीक्षित है।

(iv) फर्जी दस्तावेज पर कपटपूर्ण भुगतान

जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि मौजा वार स्थायी आवंटन रजिस्टर संधारित नहीं किया गया था जिसके आधार पर कार्यालय के संबंधित कर्मचारियों द्वारा मुआवजे के भुगतान की जाँच की जा सके। उच्च अधिकारियों से इस संबंध में कोई निगरानी और आवश्यक निर्देश प्राप्त नहीं थे, यद्यपि यह मामला पिछले लेखापरीक्षा के दौरान उठाए गए थे।

कार्यालय जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी के लेखापरीक्षा में पाया गया कि फर्जी दस्तावेज पर कपटपूर्ण भुगतान से संबंधित मामले की जाँच हेतु मोतिहारी पुलिस स्टेशन में एक प्राथमिकी (दिसंबर 2018) दर्ज की गई थी। एक भूमि मुआवजे के दावेदार श्री जय कृष्ण तिवारी ने दो अन्य लाभार्थियों श्री राजेन्द्र और प्रमोद मिश्रा (मूल लाभार्थी/आवंटी) का फर्जी आधार कार्ड, पैन कार्ड, मतदाता पहचान पत्र, बैंक पास बुक, भूमि स्वामित्व प्रमाणपत्र आदि जमा किया और 2017-19 के दौरान भा.ने.सी.स.परि. में ₹2.36 करोड़ मुआवजा प्राप्त किया। प्राथमिकी के बाद संबंधित बैंक खाता को फ्रीज कर दिया गया था। वसूली की प्रक्रिया चल रही थी (मार्च 2020)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आवंटियों द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों के दुबारा सत्यापन की उचित प्रणाली का पालन न करना और लाभार्थी पंजी का अनुचित संधारण एक जोखिम कारक और कमजोर आंतरिक नियंत्रण का संकेत था।

(v) स्थापना प्रभारों का कम जमा होना

बिहार भूमि अधिग्रहण में पारदर्शिता एवं उचित मुआवजों का अधिकार, राहत एवं पुनर्वास नियम 2014 के नियम 4(2) में स्थापना प्रभार¹³ अधियाची निकाय द्वारा जमा किया जाना निर्धारित है।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी ने 46 मौजे के मुआवजे के लिए ₹268 करोड़ की माँग की, जिसमें से स्थापना प्रभार ₹44.41 करोड़ होने का अनुमान था (फरवरी 2015)। अधियाची प्राधिकारी द्वारा 2017-18 तक मुआवजा एवं अन्य प्रभार हेतु ₹268 करोड़ की धनराशि प्रदान की गई। स्थापना प्रभारों के लिए माँगे गए कुल ₹44.41 करोड़ के मुकाबले, कोषागार (2016-17) में केवल ₹23.57 करोड़ की राशि जमा की गयी थी। शेष ₹20.84 करोड़ रुपये कोषागार में जमा नहीं किए गए। इसका कारण जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया।

जि.भू.अ.पदा. मोतिहारी ने लेखापरीक्षा अवलोकन की जाँच करने और परिणामों को लेखापरीक्षा को सूचित करने का आश्वासन दिया। मामले की सूचना सरकार (अगस्त 2020) को दे दी गई है और जवाब प्रतीक्षारत है।

(vi) प्राधिकारी के पास निधि जमा नहीं किया जाना

भूमि अधिग्रहण अधिनियम 2013 की धारा 40 के अनुसार, अत्यावश्यक मामले में समाहर्ता, सूचना के प्रकाशन से तीस दिनों की समाप्ति पर सार्वजनिक उद्देश्य के लिए आवश्यक किसी भूमि का स्वामित्व ले सकता है एवं ऐसी भूमि उसके बाद सभी अतिक्रमणों से मुक्त, पूर्णरूपेण सरकार में निहित होगी। इसके अलावा, उक्त अधिनियम के धारा 77 के अनुसार यदि मुआवजे का हकदार व्यक्ति इसे प्राप्त करने के लिए सहमति नहीं देता है या यदि भूमि को हस्तांतरित करने के लिए कोई व्यक्ति सक्षम नहीं है या कोई विवाद है तो समाहर्ता मुआवजे को प्राधिकरण में जमा करेगा।

चूँकि भू.अ. अधिनियम 2013 की धारा 40 के आपातकालीन प्रावधान के तहत विभिन्न नमूना-जाँचित प्रमंडलों में वर्ष 2015 से 2016 तक के दौरान अधिग्रहण के लिए सूचना जारी किया गया था, यह आवश्यक था कि पूरी जमीन का स्वामित्व सरकार द्वारा लिया जाए तथा लाभार्थियों को मुआवजा राशि का भुगतान किया जाय। किसी भी विवाद के मामले में प्राधिकरण¹⁴ के पास राशि जमा की जानी थी। हालाँकि यह देखा गया कि अधिसूचना जारी करने और घोषणा के पांच साल बीत जाने के बाद भी उपलब्ध धनराशि

¹³ इस नियम के अनुसार, स्थापना प्रभार भूमि के अनुमानित मूल्य का घटक है और नियम के अनुसार प्रभार लिया जाएगा।

(i) ₹15,00,000/- और उससे अधिक मुआवजा राशि के लिए : ₹3,50,000/- अथवा मुआवजा राशि का 20% जो भी अधिक हो।

(ii) ₹15,00,000/- से कम और ₹10,00,000/- से अधिक मुआवजा राशि के लिए : ₹3,00,000/- अथवा मुआवजा राशि का 25%, जो भी अधिक हो।

(iii) ₹10,00,000/- से कम और ₹5,00,000/- से अधिक मुआवजा राशि के लिए : ₹2,00,000/- अथवा मुआवजा राशि का 30% जो भी अधिक हो।

(iv) ₹5,00,000/- अथवा उससे कम मुआवजा राशि के लिए : मुआवजा राशि का 35%

¹⁴ भू.अ. नियम 2014 के नियम 2 के अनुसार "प्राधिकरण" का अर्थ है राज्य सरकार के अधिसूचना द्वारा नियुक्त भूमि अधिग्रहण एवं पुनर्वास प्राधिकरण। जिलाधिकारी को 25 एकड़ जमीन तक के अधिग्रहण के लिए और प.नि.वि. को 25 एकड़ से अधिक के लिए प्राधिकरण घोषित किया गया है।

प्राधिकरण के पास जमा नहीं किया गया था और जि.भू.अ.पदा. के पास ₹392.62 करोड़¹⁵ की राशि पड़ी हुई थी (मार्च 2020)।

विभाग ने जवाब दिया कि पूरी राशि का उपयोग जून 2019 तक कर लिया जाएगा। अद्यतन स्थिति अभी तक (अगस्त 2020) लेखापरीक्षा को सूचित नहीं किया गया है।

2.1.8 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में कमियां

सी.सी.एस. के निर्णय (सितंबर 2010) के अनुसार, प.नि.वि. को भा.ने.सी. सड़क के लिए वि.परि.प्रति. तैयार करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि वि.परि.प्रति. की तैयारी बि.रा.प.वि.नि.लि. को सौंपी गई थी। वि.परि.प्रति. की तैयारी के लिए बि.रा.प.वि.नि.लि. द्वारा पाँच पैकेजों में पाँच सलाहकारों¹⁶ के साथ एकरारनामा किया गया। दिसंबर 2010 में सलाहकारों को स्वीकृति पत्र दो महीने (फरवरी 2011) की पूर्णता अवधि के साथ जारी किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि वि.परि.प्रति. तैयार करने से संबंधित कार्य को संरेखण के अंतिम रूप से सुनिश्चित किए जाने के पूर्व ही बनाया गया था। मार्च 2011 में दो वि.परि.प्रति. प्रस्तुत किए गए। इसके बाद, अप्रैल 2011 में संरेखण को परिवर्तित किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान बि.रा.प.वि.नि.लि. के पास सर्वेक्षण संबंधित कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं पाया गया।

अभिलेखों की संवीक्षा में आगे यह पाया गया कि प्रारंभ में बि.रा.प.वि.नि.लि. ने सड़क निर्माण के लिए केवल दो वि.परि.प्रति. (i) इनरवा से जमुनिया नदी सड़क (65.55 कि.मी.) और (ii) राष्ट्रीय राजमार्ग 57 पर गरिया चौक से रानीगंज सीमा चौकी सड़क (30.775 कि.मी.) जमा किए (मार्च 2011), जिसकी प्राक्कलित लागत क्रमशः ₹547.80 करोड़ और ₹411.29 करोड़ थी। सड़क की प्रति कि.मी. की लागत क्रमशः ₹9.04 करोड़ और ₹14.89 करोड़ थी जो सितंबर 2010 में सी.सी.एस. द्वारा अनुमोदित ₹3.02 करोड़ की स्वीकृत इकाई लागत के मुकाबले असामान्य रूप से अधिक थी। वि.परि.प्रति. में प्रस्तावित सड़क कार्य हेतु लॉगीच्यूनल एवं क्रॉस-सेक्शन, विस्तृत दर प्राक्कलन, दर विश्लेषण, मापी की विवरणी आदि ऐसे अवयव नहीं थे जो कि तकनीकी समिति¹⁷ (त.स.) द्वारा प्रस्ताव की जाँच के लिए अनिवार्य थी। इसके अलावा, गृ.मं. के त.स. ने पाया कि (मार्च 2011) सी.सी.एस. के निर्णय के अनुसार, वि.परि.प्रति. को प.नि.वि. द्वारा तैयार किया जाना था, लेकिन इस संबंध में विभाग द्वारा कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था। इन अवलोकनों के आधार पर त.स. ने इन प्रस्तावों को नहीं जाँचा और उन्हें स्थगित कर दिया।

इसके बाद, पुराने खंड के नाम में बदलाव करके अन्य पाँच¹⁸ खंडों (केवल 107.70 कि.मी.) के लिए वि.परि.प्रति. प्रस्तुत (अप्रैल 2011 में) किया गया। हालाँकि बि.रा.प.वि.नि.लि.

¹⁵ अररिया— ₹167.43 करोड़, बेतिया—₹90.80 करोड़, किशनगंज—₹30.63 करोड़, मधुबनी—₹7.43 करोड़, मोतिहारी— ₹41.94 करोड़ पिपरा— ₹34.97 करोड़, सीतामढ़ी—₹19.42 करोड़

¹⁶ मे. एस.एन. भोभे, मे0 वी.के.एस. इंफ्राटेक, मे. क्राइटस इंफ्राटेक, मे. सी.ई.टी.ई.एस.टी. तथा मे. आई.सी.ई.ए.पी.

¹⁷ गृह सचिव की अध्यक्षता में सीमा प्रबंधन से संबंधित कार्यों के अनुमोदन/मंजूरी के लिए गृ.मं. में उच्च स्तरीय सशक्त समिति (एच.एल.ई.सी.) का गठन किया गया है। एच.एल.ई.सी. को एक तकनीकी समिति (त.स.) के महानिदेशक (कार्य), के.लो.नि.वि. की अध्यक्षता में सहायता प्रदान की जाती है जिसमें निष्पादन एजेंसियों के साथ-साथ उपयोगकर्ता एजेंसियों का प्रतिनिधित्व किया जाता है। निष्पादन एजेंसियों द्वारा तैयार किए गए प्राक्कलन की जाँच त.स. द्वारा की जाती है और इसकी सिफारिशों को एच.एल.ई.सी. के समक्ष मंजूरी के लिए रखा जाता है जिसे परियोजनाओं के क्रियान्वयन और अनुश्रवण के लिए उचित निर्णय लेने का अधिकार है।

¹⁸ गुबाड़ी रेलवे क्रॉसिंग से मनुस्मारा नदी —26.50 कि.मी., लौकाही आंध्र मठ— महादेव मठ और महादेव मठ से निर्मली के पास भुतहा चौक तक — 29.40 कि.मी., गरिया गाँव से रानीगंज —27.60 कि.मी., कुआरी से सिकटी —12 कि.मी., धवेली से फतेहपुर —12.20 कि.मी.।

कार्यालय में नए खंडों का सर्वेक्षण अभिलेख नहीं मिला। इसलिए, लेखापरीक्षा के दौरान वि.परि.प्रति. के आंकड़ों की प्रामाणिकता सत्यापन योग्य नहीं थी। इसके बाद, संबंधित कार्य प्रमंडलों¹⁹ द्वारा वि.परि.प्रति. के पुनरीक्षण के दौरान कमियों को इंगित किया गया था। उनमें से कुछ कमियां गलत सड़क संरेखण, भूमि अधिग्रहण योजना की अनुपलब्धता, एस.एस.बी. के लिए संपर्क सड़क का प्रावधान नहीं रहना, पथ चौड़ाई का त्रुटिपूर्ण अधिकार, पुलों का गलत डिजाइन, मिट्टी कार्य की गलत गणना आदि से संबंधित थी। वि.परि.प्रति. में संरेखण के निर्देशांक भी सही नहीं थे। इससे यह स्पष्ट हुआ कि वि.परि.प्रति. में संरेखण का निर्देशांक पहले वाले संरेखण पर आधारित था।

हालाँकि, बि.रा.प.वि.नि.लि. के साथ प.नि.वि. के कई पत्राचार के बावजूद, इन विसंगतियों को वर्ष 2015 तक ठीक नहीं किया गया था, और संरेखण के निर्धारण और मात्रा में बदलाव की मंजूरी के अभाव में यह कार्य प्रभावित रहा। बि.रा.प.वि.नि.लि. ने कहा कि खंडों की वि.परि.प्रति. अधूरी थी (मार्च 2020)। उपरोक्त कमियों के बावजूद, प.नि.वि. को उच्च स्तरीय सशक्त समिति (एच.एल.ई.सी.) द्वारा वि.परि.प्रति. की स्वीकृति मिली। ₹5.13 करोड़ मूल्य के अनुबंध के विरुद्ध, सलाहकारों को वि.परि.प्रति. तैयार करने के लिए ₹4.80 करोड़ (अप्रैल 2019 तक) का भुगतान किया गया था, जो अलाभकारी रहा।

विभाग ने उत्तर दिया कि वि.परि.प्रति. सलाहकारों ने दिसंबर 2010 में अपना काम शुरू किया और मार्च 2011 में वि.परि.प्रति. प्रस्तुत किया। प.नि.वि. द्वारा प्रस्तुत 15 वि.परि.प्रति. के आधार पर, गृ.मं. ने 4/4/2012 से 10/4/2013 के दौरान 552.293 किमी लंबाई के वि.परि.प्रति. को स्वीकृति दी।

जवाब तथ्यों के अनुरूप नहीं है, क्योंकि संरेखण एस.एस.बी. और प.नि.वि. द्वारा 13/4/2011 को संयुक्त रूप से हस्ताक्षरित किया गया था, जबकि वि.परि.प्रति. को नये संरेखण को अंतिम रूप देने से पहले ही सलाहकारों द्वारा प्रस्तुत किया गया था। इसके अलावा, संरेखण को अंतिम रूप दिए बिना सलाहकारों ने वि.परि.प्रति. तैयार करने के लिए सर्वेक्षण कैसे किया और प.नि.वि. को वि.परि.प्रति. में बहुत कमियों के बावजूद भी एच.एल.ई.सी. की मंजूरी कैसे मिली, विभाग द्वारा स्पष्ट नहीं किया गया।

2.1.9 कार्य की धीमी प्रगति

प.नि.वि. द्वारा 552.293 कि.मी. सड़क के निर्माण के लिए ₹2552.86 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति (प्र.स्वी.) दी गई (जून 2012)। इसमें से, ₹1656.56 करोड़ की असैनिक लागत भारत सरकार द्वारा और शेष राशि ₹896.30 करोड़ बिहार सरकार द्वारा वहन की जानी थी। यह कार्य चार वर्षों में पूरा किया जाना था और वित्तीय लक्ष्य (असैनिक लागत) ₹414.14 करोड़ अर्थात् 2012–13 से 2015–16 के दौरान प्रति वर्ष स्वीकृत राशि का 25 प्रतिशत की दर से तय किया गया था। पुनः बिहार सरकार द्वारा ₹3935.13 करोड़ की संशोधित प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गयी (फरवरी 2017), जिसमें असैनिक लागत के लिए भारत सरकार का अंश ₹1656.56²⁰ करोड़ और बिहार सरकार का अंश ₹2278.57 करोड़ शामिल था और संपूर्ण कार्य 2016–17²¹ तक पूर्ण किया जाना था। इसके अलावा, भा.ने.सी.स.परि. अंतर्गत, 121 पुलों का निर्माण नाबार्ड ऋण (बिहार सरकार द्वारा व्यवस्थापित) के माध्यम से ₹983.81 करोड़ की लागत से किया जाना था।

¹⁹ अगस्त 2011, दिसंबर 2012, अगस्त 2014, नवंबर 2015

²⁰ सी.सी.एस. की मंजूरी के अनुसार, परियोजना लागत ₹1702 करोड़ थी जबकि असैनिक लागत के संबंध में प.नि.वि. बिहार द्वारा दी गई प्रशासनिक स्वीकृति ₹1656 करोड़ थी।

²¹ समय-सीमा को 31 मार्च, 2016 से बाधामुक्त खंडों पर चल रहे काम को पूरा करने के लिए 31 दिसंबर 2019 तक और नए कंस्ट्रक्शन के बाकी खंडों के लिए 31 दिसंबर 2022 तक आगे बढ़ाया गया था।

भा.ने.सी.स.परि. के लिए निधि की उपलब्धता और उपयोग को तालिका सं.— 2.1.7 में समेकित किया गया है और विस्तृत विवरणी परिशिष्ट— 2.1.2 में दिया गया है।

तालिका सं. —2.1.7

परियोजना क्रियान्वयन और कार्यान्वयन के प्रगति के सार

(राशि— करोड़ में)

अवधि	विवरणी (जिसके द्वारा वहन किया जाना था)	स्वीकृत राशि	आवंटित / हस्तांतरित राशि (जिसे की गई)	व्यय / हस्तांतरित (स्वीकृत राशि के सापेक्ष प्रतिशत)	प्रभाव
2012-13 से 2019-20	असैनिक लागत (पथ के निर्माण इत्यादि) (भारत सरकार द्वारा)	1656.56	740.04 (बिहार सरकार)	726.19 (43.84%)	संशोधित असैनिक लागत ₹2359.67 करोड़ (₹1656.56 करोड़ से बढ़ाकर) की गई थी, जो ₹703.12 करोड़ की वृद्धि थी। हालाँकि, गु.मं. द्वारा केवल चार जिलों के संबंध में स्वीकृति दी गई थी, जैसा कि कंडिका 2.1.9.2 में चर्चा की गई है। केवल 24.20 कि.मी. (दो खंडों) सड़कों का निर्माण पूर्ण (4.38 प्रतिशत) किया जा सका, जबकि 131.12 किमी (तीन खंडों) निर्माणाधीन थे (अक्टूबर 2020)। शेष 10 खंडों में संवेदकों ने काम बंद कर दिया था। (मार्च 2020) (यह कंडिका सं. 2.1.9 में विस्तृत है।)
2012-13 से 2019-20	भूमि अधिग्रहण, जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण, पर्यावरण मंजूरी (बिहार सरकार)	2278.57	2278.42 (प्रमंडल)	2250.36 (98.76%)	₹2250.36 करोड़ जि.भू.अ.पदा. को हस्तांतरित किए गए, ₹28.04 करोड़ प्रत्यर्पित किए गए और ₹455.47 करोड़ अतिरिक्त निधि जि.भू.अ.पदा. द्वारा वापस कर कोषागार में जमा किया गया। मार्च 2020 तक आवश्यक 492.97 किमी के लिए वांछित 2759.25 एकड़ भूमि के विरुद्ध 446.93 किमी (91 प्रतिशत) के लिए 2497.64 एकड़ भूमि का अधिग्रहण किया गया। हालाँकि, भूमि का अधिग्रहण वास्तव में पूरा नहीं हुआ था क्योंकि सात जिलों में से किसी में भी दाखिल-खारिज प्रक्रिया पूरी नहीं होने के कारण स्वामित्व सरकार को हस्तांतरित नहीं किया गया था। आगे, एक जिले (पूर्वी चंपारण) में भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया पूर्णतया (कुल भूमि अधिग्रहण का 17 प्रतिशत) व्यपगत हो गई। अतः लेखापरीक्षा आश्वस्त नहीं हो सका कि 91 प्रतिशत भूमि पूरी तरह से अधिग्रहित हो गई है।
2015-19	पुल (नाबार्ड ऋण)	983.81	936.29 (बि.रा.पु.नि. नि.लि.)	928.77 (94.41%)	भा.ने.सी.स.परि. अंतर्गत 121 पुलों (40 वृहत एवं 81 लघु) का निर्माण बि.रा.पु.नि.नि.लि. द्वारा किया जाना था। परियोजना (पुल) की लागत ₹983.81 करोड़ थी, जो बिहार सरकार द्वारा ली गयी नाबार्ड ऋण से वित्त पोषित थी। कार्य जुलाई 2013 में शुरू किया गया और 101 पुलों (84 प्रतिशत) को पूरा किया गया था तथा 20 प्रगति पर थे (जून 2020)। हालाँकि, सड़क के साथ पुलों के न जुड़े होने के कारण 31 पुल दोष दायित्व अवधि से बाहर हो गए थे और 15 पुल संरक्षण में परिवर्तन के कारण संरक्षण से बाहर हो गए थे, जैसा कि कंडिका—2.1.6.3 में विवरण दिया गया है।

(स्रोत— प.नि.वि. बिहार)

असैनिक लागत के संदर्भ में संबंधित वित्तीय प्रगति (मार्च 2020) स्वीकृत लागत का केवल 44 प्रतिशत थी। अन्य अवयवों यथा भूमि अधिग्रहण, जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण,

पर्यावरण मंजूरी और पुल, जो क्रमशः बिहार सरकार और नाबार्ड ऋण द्वारा वित्त पोषित थे, वित्तीय प्रगति स्वीकृत लागत का क्रमशः 99 प्रतिशत और 94 प्रतिशत थी।

2.1.9.1 असैनिक कार्य की धीमी प्रगति

जैसा कि पूर्ववर्ती कंडिकाओं में वर्णित है, भूमि की अनुपलब्धता के बावजूद, विभाग ने 552.29 कि.मी. (मार्च 2013) के संपूर्ण खंड के लिए अनुबंध किया था। परिणामस्वरूप, कार्य की प्रगति नहीं हो सकी। केवल 24.20 किमी सड़कों (दो खंडों) का निर्माण (4.38 प्रतिशत) पूर्ण किया जा सका, जबकि 131.12 किमी (तीन खंडों) में कार्य प्रगति पर था (अक्टूबर 2020)। शेष 10 खंडों में (मार्च 2020), (396.975 कि.मी.) संवेदकों ने काम बंद कर दिया था। कार्य की धीमी प्रगति के परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा कम निधि उपलब्ध करायी गयी, भारत सरकार की निधि का अवरुद्धीकरण हुआ एवं लागत (असैनिक) में वृद्धि हुई।

(i) असैनिक कार्य की धीमी प्रगति के कारण भारत सरकार द्वारा कम निधि जारी किया जाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बिहार सरकार द्वारा धन का कम उपयोग किए जाने के कारण किसी भी वर्ष में वांछित निधि भारत सरकार द्वारा निर्गत नहीं की गई। 2013-20 के दौरान प्रत्येक वर्ष दोनों स्तर (राज्य एवं प्रमंडल) पर बड़ी राशि अवरुद्ध रही (परिशिष्ट-2.1.2)। राज्य स्तर पर, बचत 21 से 65 प्रतिशत तक थी जबकि प्रमंडलों के स्तर पर यह 14 से 52 प्रतिशत तक थी। इस अवधि के दौरान, भारत सरकार ने (मार्च 2020) ₹740.04 करोड़ निर्गत किया जिसमें से केवल ₹726.19 करोड़ का उपयोग दिखाया गया था। कम उपयोग किए जाने का मुख्य कारण अपर्याप्त योजना, भूमि की अनुपलब्धता (अधिकार में नहीं लिया जाना) आदि के कारण काम की धीमी प्रगति थी।

(ii) आवश्यकता से अधिक निधि का अनुरोध

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि बिहार सरकार ने वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना असैनिक कार्य के लिए भारत सरकार से (अप्रैल 2013 और अगस्त 2013) निधि की माँग की और इस निधि को बिना उपयोग में लाये विभिन्न अवधि के लिए चालू खाते में रखा। दो अवसरों²² पर बैंक खाते में 12 से 17 महीनों के लिए ₹100 करोड़ से अधिक की राशि अवरुद्ध थी। इसके अलावा, अक्टूबर 2013 में भारत सरकार से प्राप्त 100 करोड़ रुपये की धनराशि बैंक खाते में 15 महीने से अधिक के लिए अवरुद्ध थी क्योंकि इस प्राप्ति के विरुद्ध प्रमंडलों को धनराशि निर्गत करने का काम केवल फरवरी 2015 (15 महीने बाद) से प्रारंभ हुआ था।

आवश्यकता से अधिक धनराशि की माँग और बैंक खाते में राशि के पड़े रहने के कारण न केवल लोक धन अवरुद्ध हुआ, बल्कि इससे बिहार सरकार को ₹21.56 करोड़ का ब्याज का नुकसान हुआ, जिसका उपयोग भा.ने.सी.स.परि. के लिए किया जा सकता था।

विभाग के द्वारा जवाब दिया गया कि चालू खाता सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से भारतीय स्टेट बैंक में खोला गया था। इसके अलावा, गृ.मं. के द्वारा भी ब्याज वाले बचत खाता में निधि को रखने हेतु कोई निर्देश नहीं दिया गया था।

प.नि.वि. ने लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकार किया और निधि के कम उपयोग का कारण पथ निर्माण हेतु भूमि का उपलब्ध नहीं होना बताया।

²² अक्टूबर 2013 से सितंबर 2014 की अवधि के लिए न्यूनतम शेष ₹141.59 करोड़ और अगस्त 2015 से दिसंबर 2016 की अवधि के लिए न्यूनतम शेष ₹109.08 करोड़।

इस प्रकार आवश्यकता से अधिक निधि की माँग की गयी और इसे चालू बैंक खाते में निष्क्रिय रखा गया, जिससे ब्याज की हानि हुई। हालाँकि, प.नि.वि. ने अप्रयुक्त शेष निधि को फरवरी 2020 के बाद ब्याज देने वाले स्वीप खाते में जमा कर दिया।

2.1.9.2 कार्यों की धीमी प्रगति के कारण लागत में वृद्धि

जैसा कि उपरोक्त कंडिकाओं में वर्णित है, अधूरी वि.परि.प्रति., अधूरी भूमि अधिग्रहण, लंबित वैधानिक मंजूरी, संरेखण परिवर्तन इत्यादि कारणों से परियोजना की प्रगति बाधित हुई थी। इन कारणों से मध्यस्थता (आर्बिट्रेशन), परिमाण में परिवर्तन एवं परिणामस्वरूप लागत में वृद्धि हुई। परियोजना के लागत (असैनिक मद की राशि) में वृद्धि, जैसा कि तालिका सं.-2.1.8 में वर्णित है।

तालिका सं.- 2.1.8 असैनिक लागत में वृद्धि

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	पथ का नाम (जिला / लंबाई कि.मी. में)	प्र.स्वी. के अनुसार मूल लागत	प्रस्तावित संशोधित प्राक्कलन	लागत में अंतर	एचएलइसी द्वारा संशोधित प्राक्कलन की स्वीकृति (अनुमोदन का माह)	टिप्पणी
1.	मदनपुर से धुतहा (पश्चिम चंपारण / 111.10)	331.39	516.76	185.37	489.36 (दिसंबर 2019)	
2.	धुतहा से ललबकिया (पूर्वी चंपारण / 77.24)	238.59	330.09	91.50	—	अनुमोदन लंबित
3.	ललबकिया से भिट्टामोड परसा (सीतामढ़ी / 89.92)	272.05	412.03	139.98	453.93 (नवंबर 2018-दिसंबर 2019)	
4.	परसा से भुताहा चौक (मधुबनी / 39.21)	116.72	145.57	28.85	—	अनुमोदन लंबित
5.	सरायगढ़ से रिफ्यूजी कॉलोनी (सुपौल / 40.99)	117.70	205.66	87.96	190.44 (नवंबर 2018)	
6.	रिफ्यूजी कॉलोनी से सिकटी (अररिया / 114.33)	321.33	419.39	98.06	185.97 (नवंबर 2018)	चार खंडों (कुल 114.328 कि.मी.) में से केवल 44.32 कि.मी. के एक खंड के लिये स्वीकृति प्रदान की गई।
7.	फतेहपुर से गलगलिया (किशनगंज / 79.50)	258.77	330.17	71.40	—	अनुमोदन लंबित
		1656.55	2359.67	703.12		

(स्रोत- प.नि.वि. का अभिलेख)

यह देखा गया कि परियोजना लागत में संशोधन का कारण मौजूदा परिवहन मार्ग के उन्नयन, परत की मोटाई में वृद्धि, अतिरिक्त मदें, मिट्टी कार्य की गणना में संशोधन, पुलियों और पुलों के विनिर्देशों में परिवर्तन, लागत वृद्धि आदि रहे। गृ.मं. को जुलाई 2018 से नवंबर 2019 के दौरान स्वीकृति के लिए प्रेषित संशोधित प्राक्कलन (2016) के अनुसार परियोजना के असैनिक कार्य की लागत में ₹703.12 करोड़ की वृद्धि हुई। हालाँकि, केवल चार जिलों के संबंध में स्वीकृति दी गई थी।

2.1.9.3 लागत में वृद्धि से जुड़े अन्य मुद्दे

संशोधित प्राक्कलनों के नमूना जाँच में पता चला कि कुछ प्रावधानों की आवश्यकता नहीं थी, जैसा कि अग्रेतर कंडिकाओं में वर्णित है:

(i) अतिरिक्त ढुलाई का प्रावधान

प.नि.वि. के निर्देश (अगस्त 2013) और बिहार वित्त नियमावली के नियम 9 के अनुसार, सड़क निर्माण के लिए सामग्री को सबसे नजदीकी स्थल से और न्यूनतम ढुलाई लागत पर खरीदा जाना है।

कार्य प्रमंडल अररिया के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि प्राक्कलनों के तकनीकी स्वीकृति (अगस्त 2013) में, रिफ्यूजी कॉलोनी और सिकटी के बीच एक कार्य में स्टोन एग्रीग्रेट और बोल्टर के लिए पाकुर रेक पॉइंट से बथनाहा रैक पॉइंट तक ढुलाई दर प्रावधानित था। हालाँकि (नवंबर 2016 में तैयार) संशोधित तकनीकी स्वीकृति में यह उल्लेखित करते हुए कि बथनाहा रेक पॉइंट बंद हो गया है, रेक पॉइंट को बथनाहा से बदलकर जलालगढ़ कर अतिरिक्त ढुलाई का प्रावधान किया गया। इस प्रकार संशोधित प्राक्कलन में ₹16.86 करोड़ की अतिरिक्त ढुलाई का प्रावधान किया गया था।

स्टेशन अधीक्षक एन. एफ. रेलवे, बथनाहा के अनुसार (जुलाई 2016), बथनाहा रेलवे स्टेशन का रेक पॉइंट 30/5/2016 से सामानों की अनलोडिंग के लिए उपलब्ध था। इसके बावजूद का.अभि. प.नि.प्र., अररिया द्वारा (नवंबर 2016) ढुलाई के प्रावधान को बथनाहा से संशोधित कर जलालगढ़ कर दिया। इस कारण सरकारी खजाने पर ₹16.86 करोड़ का अनुचित भार पड़ा।

विभाग ने जवाब दिया कि स्टेशन अधीक्षक एन.एफ. रेलवे, बथनाहा, को बथनाहा में रेलवे रेक अनलोडिंग के अक्रियाशीलता के बारे में सूचित किया था और ढुलाई का प्रावधान तदनुसार संशोधित किया गया था।

विभाग का जवाब सही नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा उद्धृत पत्र में उल्लेख किया गया था कि बथनाहा में रेक प्वाइंट 30/5/2016 से अनलोडिंग के लिए उपलब्ध था।

(ii) बिक्री कर का अतिरिक्त प्रावधान

एस.बी.डी. के खंड 35 (1) के अनुसार, सभी निविदा दरें सभी करों और अधिनियमों के तहत देय लेवी सहित होते हैं। हालाँकि, यदि कोई कर या लेवी अधिनियमों द्वारा लगाया जाता है, तो संवेदक इस तरह के कर/लेवी का भुगतान करेगा और संवेदक द्वारा भुगतान की गई राशि की प्रतिपूर्ति की जाएगी।

संशोधित प्राक्कलनों की जाँच में पाया गया कि संवेदको के विपत्रों से वैट मद में स्रोत पर कटौती (टी.डी.एस.) का प्रावधान चार से बढ़ाकर पाँच प्रतिशत (सितंबर 2016) और बाद में पाँच से बढ़ाकर आठ प्रतिशत (नवंबर 2016) कर दिया गया। इस प्रकार, संवेदको के शुद्ध भुगतान में टी.डी.एस. में बढ़ोतरी की सीमा तक कमी आयी। भुगतान में आई इस कमी की भरपाई करने हेतु प्राक्कलन में अतिरिक्त राशि का प्रावधान किया गया। वैट के टी.डी.एस. मद में अतिरिक्त भुगतान हेतु प्राक्कलन में ₹11.41²³ करोड़ का अतिरिक्त प्रावधान कर, प्राक्कलन को उस सीमा तक बढ़ाया गया। लेखापरीक्षा मत के अनुसार यह वांछित नहीं था क्योंकि संवेदक की कर देयता की अंतिम राशि का निर्धारण वाणिज्य कर विभाग द्वारा किया जाना था।

प.नि.वि. द्वारा जवाब दिया गया कि संबंधित वाणिज्य कर अंचल को कटौती की विवरणी से अवगत करा दिया गया है और तदनुसार संवेदकों के अंतिम विपत्र में समायोजन कर लिया जाएगा।

²³ अररिया— ₹4.92 करोड़, पीपरा (सुपौल)— ₹6.49 करोड़

जवाब उपरोक्त नियम के अनुरूप नहीं था क्योंकि भुगतान की गयी राशि किसी नए कर/लेवी से संबंधित नहीं था अपितु यह स्रोत पर कर की केवल एक अग्रिम कटौती थी जिसका समायोजन संबंधित वाणिज्य कर अंचल के स्तर पर किया जाना चाहिए था।

(iii) ग्रेनुलर सब बेस (जीएसबी) की मात्रा की कम कटौती

सरायगढ़ से रिफ्यूजी कॉलोनी तक का पथ खंड पूर्वी कोसी तटबंध (पिपरा प्रमंडल) का एक हिस्सा है। तटबंध को ऊंचा किया गया और जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) द्वारा वर्ष 2012 में पथ निर्माण विभाग को हस्तगत कराया गया। प.नि.प्र. सुपौल और ज.सं. वि. के द्वारा तैयार संयुक्त मापी प्रतिवेदन (अक्टूबर 2013) के अनुसार, पूर्व से कराये गए जी.एस.बी. लेयर की मात्रा 23751.04 घन मीटर थी। हालाँकि जीएसबी की कुल मात्रा से केवल 12043.40 मी³ की कटौती की गई थी। इसके परिणामस्वरूप 11707.64 मी³ का कम समायोजन हुआ, जिसका मूल्य ₹3.45 करोड़ था।

विभाग ने जवाब दिया कि मात्रा का उचित समायोजन प.नि.वि. के अधिकारियों और संवेदक के प्रतिनिधियों की उपस्थिति में 30/4/16 को किए गए संयुक्त माप प्रतिवेदन के अनुसार किया गया था, जिसमें 100 मिमी के बजाय जी.एस.बी. की 70 मि.मी. मोटाई दिखाई गई थी।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि पहला संयुक्त माप (अक्टूबर-दिसंबर 2013) ज.सं.वि. के प्रतिनिधि की उपस्थिति में लिया गया था, जबकि ज.सं.वि. का कोई प्रतिनिधि दूसरे संयुक्त माप (अप्रैल 2016) में उपस्थित नहीं था।

2.1.10 वित्तीय प्रबंधन

प्रस्तावित सड़कों के निर्माण का खर्च भारत सरकार द्वारा वहन किया जाना था, जबकि भूमि अधिग्रहण, जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण, वन मंजूरी और भविष्य में सड़कों के रखरखाव पर व्यय बिहार सरकार द्वारा वहन किया जाना था।

2.1.10.1 भारत सरकार को राशि के उपयोग का असम्यक् प्रतिवेदन प्रेषित किया जाना

सामान्य वित्तीय नियम 2017²⁴ के नियम 239 (उपयोगिता प्रमाण पत्र के लिए निर्धारित प्रपत्र 12-ग) के अनुसार, उपयोगिता प्रमाण पत्र वास्तविक व्यय तथा भंडार और परिसंपत्तियों के आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए ऋण और अग्रिम जो इस स्तर पर व्यय का हिस्सा नहीं है, को अलग से दर्शाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उपयोगिता प्रमाण पत्र में भारत सरकार को प्रतिवेदित व्यय (असैनिक लागत) में वास्तविक वित्तीय प्रगति प्रतिवेदित नहीं किया गया। पांच नमूना-जाँचित प्रमंडलों में²⁵, वास्तविक व्यय ₹177.44 करोड़ के विरुद्ध ₹280.91 करोड़ (2012-13 से 2019-20) प्रतिवेदित किया गया। प्रतिवेदित किये गए व्यय में ₹103.47 करोड़ मोबिलाइजेशन अग्रिम तथा संयंत्र और मशीनरी अग्रिम (टी एंड पी) शामिल हैं, जो एजेंसियों²⁶ को दिए गए थे। इसके अतिरिक्त, मोबिलाइजेशन अग्रिम में से ₹91.99 करोड़ (तालिका संख्या 2.1.9) की राशि, जो पांच साल से अधिक समय तक रखने के बाद संवेदकों द्वारा वापस कर दी गई थी, उन्हें भी भारत सरकार को प्रतिवेदित उपयोगिता प्रमाण पत्र में नहीं दर्शाया गया था। फलस्वरूप, भारत सरकार को बिहार सरकार के पास

²⁴ पिछला संस्करण यानि सा.वि.नि. 2005 का नियम 212 यह निर्धारित करता है कि जिस प्रयोजन के लिए यह स्वीकृत किया गया था, उसके लिए प्राप्त अनुदान के वास्तविक उपयोग का एक प्रमाण पत्र पर जोर दिया जाना चाहिए।

²⁵ बेतिया, किशनगंज, मधुबनी, मोतिहारी और सीतामढ़ी

²⁶ एन.के.सी. प्रोजेक्ट्स प्राईवेट लिमिटेड, जे.के.एम. इंफ्रा प्रोजेक्ट्स लिमिटेड।

उपलब्ध निधि की वास्तविक स्थिति के संबंध में सूचित नहीं किया गया। वापस हुए निधि से विभाग के पास नकद राशि में वृद्धि हुयी, जबकि इस राशि के संबंध में पहले से ही भारत सरकार को व्यय के रूप में सूचित कर दिया गया था।

विभाग ने जवाब दिया कि संवेदकों को दी गयी अग्रिम राशि को व्यय के रूप में दिखाए जाने का उद्देश्य, गृह मंत्रालय से आगे का आवंटन प्राप्त करना था। हालाँकि, संवेदक द्वारा लौटाए गए अग्रिमों की राशि को शामिल करने के बाद चालू वर्ष में उपयोगिता प्रमाण पत्र को सुधार लिया जाएगा।

विभाग द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र में किए गए सुधार का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया।

(i) असमायोजित मोबिलाइजेशन अग्रिम और ब्याज की हानि

बि.लो.नि.वि.सं. के नियम 207 में बताया गया है कि संवेदकों को अग्रिम (मोबिलाइजेशन अग्रिम सहित) केवल अनुबंध की शर्त के अनुसार प्रदान किया जाना चाहिए। एस.बी.डी. के खंड 10 बी (ii), (iii) और (iv) के अनुसार, मोबिलाइजेशन अग्रिम, निविदा मूल्य का 10% से अधिक नहीं दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, संवेदक द्वारा निर्माण-स्थल पर संयंत्र और मशीनरी लाने के लिए आवश्यक संयंत्र और मशीनरी (पी एंड एम) अग्रिम दिया जा सकता है। ऐसे अग्रिम की वसूली संवेदक के विपत्र से की जाएगी।

इसके अतिरिक्त, मोबिलाइजेशन और पी.एंड.एम. अग्रिम पर साधारण ब्याज लगता है और यह ब्याज बैंक द्वारा लिए गए ब्याज की मौजूदा दर के बराबर होता है, जैसा कि अनुबंध डाटा (अनुसूची 'एफ') में उल्लिखित है।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मार्च 2013 से जून 2014 के दौरान पांच जिलों में दो संवेदकों को ₹103.47 करोड़ (₹93.99 करोड़ रुपये मोबिलाइजेशन अग्रिम + ₹9.48 करोड़ पी एंड एम अग्रिम) दिए गए थे। अग्रिम की वसूली तथा उपार्जित ब्याज की स्थिति तालिका सं.-2.1.9 में विस्तृत है।

तालिका सं.-2.1.9

अग्रिम की वसूली तथा उपार्जित ब्याज

(₹करोड़ में)

प्रमंडल का नाम	दी गयी अग्रिम		वसूल की गयी अग्रिम		देय ब्याज @ 14.5 %		वसूली गयी ब्याज की राशि	
	मोबिलाइजेशन	पी एंड एम	मोबिलाइजेशन	पी एंड एम	मोबिलाइजेशन	पी एंड एम	मोबिलाइजेशन	पी एंड एम
बेतिया (एन के सी)	29.43	6.29	29.43	शून्य	64.8	6.36	12.31	शून्य
किशनगंज (जे के एम इन्फ्रा)	23.64	3.19	23.64	शून्य	13.3	2.32	0.13	शून्य
मधुबनी (जे के एम इन्फ्रा)	10.2	शून्य	8.2	शून्य	7.43	शून्य	0.37	शून्य
मोतिहारी (जे के एम इन्फ्रा)	21.72	शून्य	21.72	शून्य	15.43	शून्य	0.2	शून्य
सीतामढ़ी (जे के एम इन्फ्रा)	9	शून्य	9	शून्य	6.18	शून्य	0	शून्य
कुल	93.99	9.48	91.99	शून्य	107.14	8.68	13.01	शून्य

(स्रोत- प.नि.वि. का अभिलेख)

जाँच में आगे पाया गया कि पांच साल से अधिक समय तक काम बंद रहा क्योंकि भूमि का अधिग्रहण नहीं किया गया था और संवेदक ने अनधिकृत रूप से इस अवधि में ₹103.47 करोड़ का निधि अपने पास रोक कर रखा। इसमें से ₹91.99 करोड़, जो संवेदकों द्वारा पांच साल से अधिक समय तक रोक कर रखा गया था, वसूल किया गया (जून 2018 से फरवरी 2020)। हालाँकि, मोबिलाइजेशन और पी एंड एम अग्रिम पर अर्जित ब्याज ₹115.82 करोड़ के विरुद्ध, ₹102.81 करोड़ संवेदकों से वसूली नहीं की गई (जुलाई 2020)।

इसके परिणामस्वरूप, मोबिलाइजेशन अग्रिम के रूप में ₹93.99 करोड़ और प्लांट और मशीनरी अग्रिम के रूप में ₹9.48 करोड़ की राशि अवरुद्ध रही।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया कि एस.बी.डी. में अनुबंध की सामान्य शर्त के अनुसार, मोबिलाइजेशन के लिए अग्रिम भुगतान का प्रावधान था, जिस पर ब्याज लगना था तथा बैंक गारंटी के विरुद्ध था।

जवाब यह इंगित करता है कि ब्याज का प्रावधान होने के बावजूद इसे संवेदकों से नहीं वसूला गया।

2.1.10.2 भारत सरकार की निधि का राज्य सरकार के खाते में विचलन

पथ प्रमंडल बेतिया तथा मधुबनी ने (मार्च-अगस्त 2013) एजेंसी को ₹39.63 करोड़²⁷ मोबिलाइजेशन अग्रिम दिया, जिसने बाद में कार्य करने से इनकार कर दिया। इसके बाद जुलाई 2019 से फरवरी 2020 के दौरान एजेंसी ने सात किस्तों में अग्रिम (जैसा कि **तालिका 2.1.9** में दिखाया गया है) वापस किया। हालाँकि, यह देखा गया कि वापस की गई राशि की पहली किस्त यानी ₹15.55 करोड़ रुपये (फरवरी 2018) प्रमंडलीय पदाधिकारी द्वारा जिला कोषागार में सरकारी कोष के प्राप्ति मद (मुख्य शीर्ष 1054) में जमा कर दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप राज्य के खजाने को विचलन के कारण नकद अधिशेष हुआ और भारत सरकार की निधि को नुकसान हुआ और तब से यह धन भा.ने.सी.स.परि. के लिए उपलब्ध नहीं था।

का.अ. ने जवाब दिया कि इस राशि के भारत सरकार को वापसी हेतु वित्त विभाग के संज्ञान में लाया गया था।

2.1.10.3 लागत में वृद्धि वहन करने के लिए निधि का विचलन

सी.सी.एस. ने (सितंबर 2010) परियोजना की असैनिक लागत ₹1656.56 करोड़ अनुमोदित किया तथा कार्य मार्च 2016 तक पूरा किया जाना था। 2015-16 तक इस लागत में ₹284 करोड़ की पाँच साल की लागत वृद्धि सम्मिलित थी। एच.एल.ई.सी. ने बाद में भी केंद्रीय आवंटन से लागत वृद्धि की अनुमति नहीं दी थी तथा असैनिक कार्यों की मूल लागत ₹1656.56 करोड़ पर अपरिवर्तित रही। इस मद में किसी भी अतिरिक्त निधि की आवश्यकता राज्य सरकार द्वारा वहन की जानी थी।

पथ निर्माण विभाग के कार्य प्रमंडलों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि एस.बी.डी. के खंड 10 सीसी के तहत संवेदकों को लागत वृद्धि की कीमत भुगतान कर दी गई थी। किंतु, बिहार सरकार ने अपने हिस्से से कोई निधि प्रदान नहीं किया। नमूना- जाँचित पाँच कार्य प्रमंडलों ने एच.एल.ई.सी. से पूर्व अनुमति के बिना केंद्रीय निधि से संवेदक को लागत में वृद्धि के लिए ₹20.65 करोड़²⁸ (मार्च 2020) की राशि का भुगतान किया। यह वृद्धि परियोजना की असैनिक लागत में पूर्व से ही शामिल ₹284 करोड़ की लागत वृद्धि के अतिरिक्त थी। इसलिए, इसके परिणामस्वरूप भारत सरकार के निधि से ₹20.65 करोड़ का विचलन हुआ।

विभाग ने जवाब दिया कि उसने गृह मंत्रालय को सही सहमति ज्ञापन प्रेषित किया, जो मूल्य तटस्थता के प्रावधान को शामिल करेगा तथा गृह मंत्रालय द्वारा पिपरा (सुपौल), अररिया और सीतामढ़ी के एक पैकेज के लिए संशोधित लागत अनुमोदित किया गया।

²⁷ बेतिया- ₹29.43 करोड़ और मधुबनी- ₹10.20 करोड़

²⁸ अररिया- ₹11.51 करोड़, बेतिया- ₹0.41 करोड़, किशनगंज- ₹4.76 करोड़, मधुबनी- ₹0.35 करोड़, मोतिहारी- ₹3.62 करोड़

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सी.सी.एस. (सितंबर 2010) तथा गृ.मं. (मार्च 2019) ने लागत में वृद्धि को भारत सरकार की निधि से भुगतान के लिए स्पष्ट रूप से मना किया था। इसके अतिरिक्त, संशोधित अनुमान में वृद्धि का प्रावधान केवल 2018 के बाद के एस.ओ.आर. के संबंध में था।

2.1.11 अनुबंध प्रबंधन

2.1.11.1 सहमति ज्ञापन

सी.सी.एस. (सितंबर 2010) के अनुसार, गृह मंत्रालय को भा.ने.सी.स.परि. के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकारों के साथ सहमति ज्ञापन हस्ताक्षर करने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि बिहार सरकार तथा गृह मंत्रालय के मध्य सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर जूलाई 2020 में परियोजना शुरू होने के 10 वर्ष बीत जाने पर किए गए थे। इस देरी का कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं था।

2.1.11.2 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन से संबंधित वित्तीय निविदा में संभावित फेरबदल

(i) निविदा मूल्य में अधिलेखन

अनुबंध की विशेष शर्त के निविदाकर्ता को अनुदेश (आई.टी.बी.) के कंडिका 18.2 के अनुसार निविदा के सभी पृष्ठ जहाँ संशोधन किए गए हैं, उन्हें निविदा पर हस्ताक्षर करने वाले व्यक्ति द्वारा हस्ताक्षरित किया जाना चाहिए और नियोक्ता द्वारा सुधार का प्रमाण पत्र दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, मानक निविदा दस्तावेज (एसबीडी) के आई.टी.बी. के कंडिका 18.3 में यह प्रावधान है कि नियोक्ता के निर्देश का पालन करने के अतिरिक्त वित्तीय निविदा में कोई जोड़ और संशोधन नहीं किया जाना चाहिए।

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने का कार्य बि.रा.प.वि.नि.लि. (सितंबर 2010) को सौंपा गया था। सूचीबद्ध सलाहकारों से दर सूची (कोटेशन) आमंत्रित (दिसंबर 2010) किए गए थे। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वित्तीय निविदा 28/12/2010 को एक समिति²⁹ के समक्ष खोली गई थी। वित्तीय निविदा के तुलनात्मक विवरण के अनुसार, मेसर्स आई.सी.ई.एपी., नई दिल्ली एल₁ (न्यूनतम निविदाकार) था तथा उसने ₹96,557/कि.मी. की न्यूनतम कीमत उद्धृत की थी।

हालाँकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि दर को (निविदाकर्ता द्वारा तिथि दर्ज नहीं की गई) ₹77,144/कि.मी. से बदलकर ₹96,557/कि.मी. किया गया। नियोक्ता द्वारा उन पन्नों पर, जहाँ संशोधन किया गया था, सुधार का कोई प्रमाण अंकित नहीं किया गया था। इसके अलावा, दर के इस संशोधन के लिए नियोक्ता की ओर से भी कोई निर्देश नहीं पाया गया।

(ii) निविदा के उपरांत समझौता वार्ता

आगे, सी.वी.सी. के दिशानिर्देशों (जनवरी 2010) के अनुसार, एल₁ यानी सबसे कम निविदाकर्ता के साथ निविदा के उपरांत समझौता वार्ता अक्सर भ्रष्टाचार का स्रोत हो सकता है। इसलिए, यह निर्देशित किया गया था कि एल₁ के साथ निविदा के उपरांत समझौता वार्ता असाधारण परिस्थितियों में की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, बि.लो.नि.वि. सं. के नियम 164 के अनुसार, दर वार्ता सबसे कम निविदा लगाने वाले निविदाकर्ता के साथ तभी की जानी चाहिए, यदि उसका निविदा बहुत अधिक माना जाता है।

²⁹ मुख्य महाप्रबंधक (अध्यक्ष), महाप्रबंधक (सदस्य), तीन उप महाप्रबंधक (सदस्य) तथा मुख्य लेखा अधिकारी (सदस्य)

जाँच में यह पाया गया कि बि.रा.प.वि.नि.लि. की दर वार्ता समिति³⁰ द्वारा एल, सहित सभी निविदादाता के साथ दर वार्ता आयोजित करने का निर्णय लिया गया था। 29/12/2010 को आयोजित दर वार्ता में समिति ने सभी निविदाकर्ता के साथ दर पर वार्ता की तथा ₹94,500 प्रति कि.मी. दर पर कार्य निष्पादित करने के लिए उनकी सहमति ली। तदनुसार, समिति ने सभी पाँचों निविदाकर्ता³¹ के बीच 564.16 किमी के पूरे खंडों को वितरित करने का निर्णय लिया।

इस प्रकार, दर को पहले अधिलेखन के माध्यम से बढ़ाया गया तथा सांकेतिक प्रावधान के खिलाफ सभी निविदाकर्ता के साथ वार्ता के माध्यम से दर कम किया गया, जो कि संभावित तौर पर दर में हेरफेर का मामला था। 564.16 किमी सड़क के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने की बढ़ी हुई लागत ₹97.92 लाख³² थी। ₹5.13 करोड़ के एकरारित राशि के विरुद्ध, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने हेतु सलाहकारों को ₹4.80 करोड़ का भुगतान किया गया।

विभाग ने जवाब दिया कि एजेंसी द्वारा उद्धृत दर सामान्य दर से अधिक थी। इसलिए, समिति ने सभी निविदाकर्ता के साथ दर पर वार्ता करने का फैसला किया। वित्तीय निविदा (कोटेशन) में अभिलेखन के संबंध में, यह बताया गया कि आरएफपी की धारा 2.6.1 के अनुसार, वित्तीय प्रस्ताव में कोई अभिलेखन नहीं होनी चाहिए, बर्शते कि आवश्यकतानुसार सलाहकार द्वारा स्वयं किया जाए और प्रस्ताव पर हस्ताक्षर करने वाले व्यक्ति द्वारा इसे आवश्यक रूप से हस्ताक्षरित किया जाए।

हालाँकि, तथ्य यह है कि विभाग ने कोई सामान्य दर तय नहीं की थी। सामान्यतः अनुबंध में, सामान्य/आरक्षित दर की खोज की जानी चाहिए, किन्तु लेखापरीक्षा को अभिलेख में ऐसी कोई प्रक्रिया नहीं मिली। इसके अतिरिक्त, बि.लो.नि.वि.सं. के नियम 164 का भी अनुपालन नहीं किया गया था। जिन पृष्ठों में संशोधन किए गए थे, वहाँ नियोक्ता द्वारा संशोधन संबंधी प्रमाण पत्र भी नहीं दिया गया था। इसके अतिरिक्त, दर के संशोधन का औचित्य अभिलेखित नहीं था।

2.1.11.3 दो प्रमंडलों में निविदाकर्ता द्वारा परिमाण विपत्र (बी.ओ.क्यू.) से नीचे निविदा किया जाना

अनुबंध की विशेष शर्तों के कंडिका 8(जे)(बी) के अनुसार, निविदा करने वाले को यह बताते हुए दर विश्लेषण प्रस्तुत करना होगा कि वह उद्धृत असंतुलित दर³³ पर कार्य को कैसे पूरा करेगा।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि दो प्रमंडलों³⁴ में, तीन संवेदकों³⁵ ने तीन खंडों³⁶ के लिए परिमाण विपत्र दर से 15 प्रतिशत नीचे की दर प्रस्तुत की। हालाँकि, संवेदकों ने यह स्पष्ट नहीं किया कि वे उद्धृत दर पर कार्य को कैसे पूर्ण करेंगे। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन तीन कार्यों में कोई भौतिक प्रगति नहीं हुई। परिणामस्वरूप, पथ निर्माण विभाग ने मेसर्स राज कुमार गर्ग और मेसर्स जे.के.एम. इंफ्रास्ट्रक्चर को दिए गए कार्य को रद्द कर

³⁰ मुख्य महाप्रबंधक (अध्यक्ष), महाप्रबंधक (सदस्य), तीन उप महाप्रबंधक (सदस्य) तथा मुख्य लेखा अधिकारी (सदस्य)

³¹ एस.एन. भोबे- 113 किमी, बी.के.एस. इंफ्राटेक- 113 कि.मी., कैरिटस- 113 कि.मी., सीईटीईएसटी- 113 कि.मी. और आईसीईएपी 113 कि.मी.

³² (94500-77144) * 564.16 कि.मी. = 97,91,560.96

³³ बी.ओ.क्यू. के नीचे उद्धृत निविदा दर को असंतुलित दर कहा जाता है।

³⁴ सीतामढ़ी और बेतिया

³⁵ मेसर्स जे.के.एम. इंफ्रास्ट्रक्चर, मेसर्स राजकुमार गर्ग और मेसर्स एन.के.सी. प्रोजेक्ट्स लिमिटेड।

³⁶ लालबकैया नदी पर फुलबरिया में, लालबकैया नदी से बाहर और मदनपुर से भंगहा।

दिया, जबकि मेसर्स एनकेसी प्रोजेक्ट्स लिमिटेड के साथ एकरारनामा समाप्त कर दिया गया। इन खण्डों के लिए पुनर्निविदा की गयी।

विभाग ने जवाब दिया कि निविदाकर्ता अपने लाभ या ओवरहेड को कम करके न्यूनतम स्वीकृति दर (एस.ओ.आर. से 15 प्रतिशत नीचे) का उद्धरण कर सकता है। हालांकि, मद दर अनुबंध कांट्रैक्ट में विभाग ने असंतुलित दर का औचित्य पूछा था।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अनुबंध की विशेष शर्तों के कंडिका 8(जे)(बी) के अनुसार, असंतुलित दर के लिए कारण का विश्लेषण करने की आवश्यकता इसलिए थी कि इस तरह के असंतुलित दर पर कार्य कैसे किया जा सकता है। अंततः, कार्य की प्रगति नहीं हो सकी और परियोजना की प्रगति प्रभावित हुई।

2.1.11.4 निविदा की क्षमता का मूल्यांकन नहीं किया जाना और अनियमित अनुबंध

बि.लो.नि.वि. संहिता के नियम 158 ए के अनुसार, अयोग्य निविदाकारों की भागीदारी तथा बाद में क्षमता के आधार पर अस्वीकृति से बचने के लिए टू बिड/इनवेलप प्रणाली का उपयोग किया जाना चाहिए। निविदा में, इच्छुक प्रतिभागियों को निविदा सूचना में निर्दिष्ट कार्य की आवश्यकता के अनुसार कार्मिक, उपकरणों और वित्तीय क्षमताओं के मानदंडों के आधार पर चुना जाएगा। इसके अतिरिक्त, एस.बी.डी. के अनुबंधों की विशेष शर्त के अनुसार, निर्माण की तारीख के साथ उपकरण और संयंत्र (टी एंड पी) के स्वामित्व/पट्टे समझौते को दर्शाने वाले साक्ष्य की प्रतियां और तकनीकी कार्य के निष्पादन में लगाये जाने वाले कर्मियों के साक्ष्य और उनके रोजगार के साक्ष्य की प्रतियाँ तकनीकी निविदा के साथ अपलोड/संलग्न करना होगा। उपकरण और संयंत्र तथा प्रमुख कर्मियों के मूल कागजात के सत्यापन के बाद ही एकरारनामा को निष्पादित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संवेदक मेसर्स जे.के.एम. इन्फ्रा ने तीन खंडों में अलग-अलग अर्हता प्राप्त की थी जिसमें चार जिलों में फौले 15 खंडों में से सात (सड़क की कुल लंबाई का 47 प्रतिशत) शामिल थे। यह देखा गया कि मेसर्स जे.के.एम. इन्फ्रा ने प्रत्येक समूह के लिए एक ही निविदा दस्तावेज टी. एंड पी. और मुख्य कार्मिक सहित अलग-अलग प्रस्तुत किया।

इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि मदनपुर से धुताहा (111.098 किमी) तक के खंड का कार्य प्रारंभ में एन.के.सी. को जनवरी 2013 में दिया गया था। हालाँकि, यह कार्य ₹6.47 करोड़ (अनुबंध की राशि का 2.2 प्रतिशत) के खर्च के बाद भी पूर्ण नहीं किया जा सका। पथ निर्माण विभाग ने जनवरी 2019 में मेसर्स एन.के.सी. के साथ एकरारनामा समाप्त किए बिना ही एन.आई.टी. (नोटिस इनवाइटिंग टेंडर) जारी किया और काम को चार पैकेज में बाँट दिया। चार में से दो पैकेज मेसर्स उज्जैन एनजिकॉन को दिए गए। इसके अलावा, संवेदक मेसर्स उज्जैन एनजिकॉन को पश्चिम चंपारण जिले में सड़क रखरखाव अनुबंध के कार्य भी दिए गए।

संवेदक को प्रत्येक समूह के लिए अलग-अलग टी. एंड पी. की उपलब्धता का विवरण प्रस्तुत करना था; हालाँकि, प्रत्येक समूह में समान उपकरण तथा संयंत्र और तकनीकी कर्मियों के दस्तावेज जमा किए गए थे। इससे यह साबित हुआ कि यद्यपि संवेदक के पास कार्य निष्पादित करने के लिए सीमित टी एंड पी और तकनीकी कर्मी थे फिर भी विभागीय तकनीकी निविदा मूल्यांकन समिति ने तकनीकी निविदा में मेसर्स जे.के.एम. और मेसर्स उज्जैन एनजिकॉन का चयन करते समय इस पर विचार नहीं किया। परिणामस्वरूप, मेसर्स जे.के.एम. को दिया गया कार्य प्रभावित हुआ तथा अपूर्ण रहा।

विभागीय निरीक्षण (नवंबर 2015) के दौरान भी टी. एंड पी. और तकनीकी कर्मियों की अनुपलब्धता की पुष्टि हुई। मेसर्स उज्जैन एनजिकॉन के काम की प्रगति कार्यपालक

अभियंता, पथ निर्माण विभाग, बेतिया द्वारा अनुमोदित कार्य अनुसूची से बहुत पीछे थी।

विभाग ने जवाब दिया कि एक हलफनामा देकर संवेदकों ने आश्वासन दिया कि वे एक से अधिक पैकेज में सबसे कम निविदा लगाने वाले हैं और उनके द्वारा आवश्यक श्रमशक्ति की व्यवस्था के लिए नई नियुक्ति की जाएगी। उपकरण और संयंत्रों की अनुपलब्धता के बारे में प्राधिकारी के निरीक्षण के दौरान यह कहा गया कि बाद में इसे संवेदकों द्वारा ठीक किया गया था।

जवाब से लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि होती है कि संवेदकों के पास निविदा करते समय पर्याप्त श्रमशक्ति, उपकरण और संयंत्र नहीं थे। इसके अतिरिक्त, संवेदक द्वारा नई नियुक्ति के बारे में या अपर्याप्त उपकरणों और संयंत्रों के सुधार के संबंध में कोई साक्ष्य अभिलेखित नहीं था।

2.1.11.5 मिट्टी ढुलाई के दावे के विरुद्ध अधिक भुगतान

कार्यपालक अभियंता, प.नि.प्र., अररिया के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि कार्य के दो खण्डों³⁷ में मिट्टी की ढुलाई और सबग्रेड के लिए प्रारंभिक स्वीकृत लीड एक कि.मी. था। कार्य की प्रगति के दौरान, संवेदक ने दोनों खंडों में एक कि.मी. की दूरी के भीतर मिट्टी की अनुपलब्धता के कारण पाँच किमी की अतिरिक्त ढुलाई की माँग की। कार्यपालक अभियंता ने सत्यापन के बाद संवेदकों के माँग को अधीक्षण अभियंता (अ.अभि.), पथ अंचल, पूर्णिया को प्रेषित किया।

तदनुसार, अधीक्षण अभियंता ने मीरगंज से रिफ्यूजी कॉलोनी के खंड के लिए मिट्टी कार्य तथा सबग्रेड हेतु ₹53.43 प्रति क्यू. मी. की दर से अतिरिक्त ढुलाई की मंजूरी दी।

एक अन्य खंड मीरगंज से कुआरी तथा सिकटी से धावेली के लिए, अधीक्षण अभियंता ने तीन कि.मी. अतिरिक्त ढुलाई के लिए ₹38.48/क्यू.मी. के दर से 40 प्रतिशत मात्रा (मिट्टी कार्य) के लिए मंजूरी दी। शेष 60 प्रतिशत मात्रा के लिए, चार कि.मी. अतिरिक्त ढुलाई हेतु ₹68.24/क्यू.मी. के दर से मंजूरी दी गई। सबग्रेड के मामले में, अधीक्षण अभियंता ने चार कि.मी. अतिरिक्त ढुलाई के लिए ₹59.51/क्यू. मी. के दर से मंजूरी दी (सितंबर 2016)।

इसके अलावा, मार्च 2019 के दौरान, अधी.अभि. ने एक ही चैनेज के दो खंडों में मिट्टी एवं सबग्रेड के लिए चार किमी के अतिरिक्त ढुलाई की मंजूरी दी। रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज के खंड में ₹53.43/क्यू. मी. की पूर्व स्वीकृत दर को बढ़ाकर ₹110.09/क्यू. मी. कर दी गई।

मीरगंज से धावेली खंड पर मिट्टी कार्य की दर ₹111.09/क्यू. मी. संशोधित (पूर्व में स्वीकृत 40 प्रतिशत मिट्टी कार्य मात्रा के लिए ₹38.48/क्यू. मी. तथा 60 प्रतिशत मिट्टी कार्य मात्रा के लिए ₹68.24/क्यू. मी.) कर दी गई। सबग्रेड के मामले में दर को ₹59.51/क्यू. मी. से संशोधित कर ₹120/क्यू. मी. कर दिया गया।

मिट्टी कार्य एवं सबग्रेड की एक ही मात्रा के लिए संवेदकों को दो बार भुगतान हुआ। परिणामस्वरूप, ₹8.96 करोड़ (मेसर्स ए.एस.आई.एफ. और ए.एम.आर. को ₹4.67 करोड़ तथा मेसर्स भारतीय इंफ्रा प्रोजेक्ट्स लिमिटेड को ₹4.29 करोड़) को दोहरा भुगतान किया गया था।

इंगित किए जाने पर का.अभि. ने जवाब दिया कि भुगतान सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बाद किया गया था।

³⁷ रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज और मीरगंज से कुआरी- सिकटी से धावेली।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन अनुचित भुगतान को न्यायसंगत नहीं ठहरा सकता है।

2.1.11.6 मूल्य के कम कटौती के कारण अधिक भुगतान

मेसर्स ए.एस.आई.पी. और ए.एम.आर. ने रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज तक के खंड के लिए बी.ओ.क्यू. से 9.65 प्रतिशत नीचे की दर पर कार्य करने के लिए का.अभि., प.नि.प्र., अररिया के साथ एकरारनामा किया था। इसलिए विपत्र के सकल मूल्य को 9.65 प्रतिशत कम करने के बाद सभी भुगतान किए जाने थे।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि विपत्र मूल्य को 9.65 प्रतिशत से कम नहीं करके प्रमंडल ने संवेदक को ₹2.05 करोड़ के अतिरिक्त भुगतान के लिए दावों की स्वीकृति दी, जैसा कि तालिका सं.— 2.1.10 में दर्शाया गया है।

तालिका सं.— 2.1.10 दावा राशि के अधिक भुगतान का विवरण

(₹लाख में)

दावा संख्या	दावा का मद	अनुमत्य दावा मूल्य	अनुमान्य (बी ओ क्यू से 9.65 प्रतिशत नीचे)	अतिरिक्त भुगतान
दावा 2	कैरेज एग्रिगेट	778.22	703.12	75.10
दावा 4	कैरेज एग्रिगेट	262.15	236.85	25.30
दावा 5	वैट	114.67	103.60	11.07
दावा 7	एग्रिगेट	188.67	170.46	18.21
दावा 8	एग्रिगेट	134.90	121.88	13.02
एसकेलेशन	एसकेलेशन	640.64	578.82	61.82
कुल		2119.25	1914.73	204.52

(स्रोत— कार्य प्रमंडल अररिया का अभिलेख)

कार्यपालक अभियंता ने जवाब दिया कि आवश्यक कटौती की जाएगी। सरकार को मामले की सूचना दी गई है। जवाब अप्राप्त (जनवरी 2021) है।

2.1.11.7 जीएसटी दावे की अनियमित प्रतिपूर्ति

कार्यपालक अभियंता, पथ निर्माण प्रमंडल अररिया के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि संवेदक मेसर्स ए.एस.आई.पी. और ए.एम.आर. ने रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज खंड में किए गए कार्य के मद में वस्तु एवं सेवा कर (जी.एस.टी.) देयता की प्रतिपूर्ति के लिए दावा प्रस्तुत किया था। संवेदक ने दावा किया कि उसने प्रत्येक छः प्रतिशत की दर से (कुल 12 प्रतिशत) सी.जी.एस.टी. और एस.जी.एस.टी. का भुगतान किया था। कार्य के वर्तमान चालू विपत्र से जी.एस.टी. के टी.डी.एस. के रूप में केवल दो प्रतिशत की कटौती की गयी। हालाँकि, संवेदक मेसर्स ए.एस.आई.पी. और ए.एम.आर. ने वास्तव में 12 प्रतिशत की दर से जी.एस.टी. जमा किए जाने का कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया था। कार्यपालक अभियंता, पथ निर्माण प्रमंडल अररिया तथा अधीक्षण अभियंता, पथ अंचल पूर्णिया ने बिना कर देयता का सत्यापन किए एवं स्थानीय जी.एस.टी. प्राधिकरण से अनुपालन प्राप्त किए 10 प्रतिशत जी.एस.टी. दावे के अंतर राशि की स्वीकृति देते हुए ₹1.82 करोड़ के भुगतान की स्वीकृति दी। इसके परिणामस्वरूप ₹1.82 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।

कार्यपालक अभियंता, पथ निर्माण प्रमंडल, अररिया ने जवाब दिया कि सक्षम अधिकारी द्वारा भुगतान को मंजूरी दी गई थी। मामला सरकार को (अगस्त 2020) सूचित किया गया है। जवाब अप्राप्त (जनवरी 2021)।

2.1.11.8 बल्क और पैकड कोलतार (बिटुमिन) की लागत में अंतर की वसूली नहीं किया जाना

अनुबंध (जून 2013) के प्रावधान के अनुसार, विभिन्न कार्यों में पैकड बिटुमिन (वी.जी. 30 और सी.आर.बी.एम. 55) का उपयोग किया जाना था। कार्यों का प्राक्कलन भी पैकड अलकतरा (बिटुमिन) की दर शामिल करते हुए तैयार किया गया था।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि कार्य प्रमंडल के दो कार्यों³⁸ में पैकड कोलतार (बिटुमिन) के बजाय 2545.56 एम.टी. बल्क बिटुमिन का उपयोग किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप, ₹1.18 करोड़ (दिसंबर 2014 से जनवरी 2018) का अतिरिक्त भुगतान हुआ। इसके बावजूद अतिरिक्त भुगतान की वसूली (मार्च 2020) नहीं हो सकी।

विभाग ने जवाब दिया कि अतिरिक्त भुगतान संवेदक के अंतिम विपत्र में समायोजित किया जाएगा।

2.1.11.9 मूल्य न्यूनीकरण (प्राइस न्यूट्रलाइजेशन) के लिए अतिरिक्त भुगतान

मानक निविदा दस्तावेज के खंड 10 सी.सी. के अनुसार, बिटुमिन के संबंध में मूल्य न्यूनीकरण की गणना के लिए विचाराधीन महीने के 15 वें दिन के निकटतम आई.ओ. सी. डिपो में बिटुमिन की आधिकारिक खुदरा कीमत की तुलना निविदाएं खोलने की तिथि से 28 दिन पहले प्रचलित मूल्य के साथ की जानी थी। इसी प्रकार, अन्य स्थानीय सामग्रियों में मूल्य परिवर्तन की गणना के लिए, महीने के अंतर्गत सकल भारतीय थोक मूल्य सूचकांक (सभी वस्तुओं) की तुलना निविदा के खुलने की तारीख से 28 दिनों के पहले प्रचलित मूल्य के साथ की जानी थी।

जाँच में पाया गया कि अररिया प्रमंडल से संबंधित दो एकरारनामों³⁹ के मामले में मूल्य न्यूनीकरण की गणना के लिए इस्तेमाल किए जाने वाले बिटुमिन और भारतीय थोक मूल्य सूचकांक की कीमतें वास्तविक बिटुमिन और भारतीय थोक मूल्य सूचकांक की कीमतों से अलग थीं। इसलिए, ₹67.36 लाख का अधिक भुगतान मूल्य न्यूनीकरण के तहत किया गया, जैसा कि तालिका सं.— 2.1.11 में उल्लेखित है।

तालिका सं.—2.1.11

मूल्य न्यूनीकरण के तहत अतिरिक्त भुगतान

(₹ लाख में)

कार्य का नाम	भुगतान की गयी राशि		भुगतान योग्य राशि		अतिरिक्त भुगतान		
	बिटुमिन	अन्य स्थानीय सामग्री	बिटुमिन	अन्य स्थानीय सामग्री	बिटुमिन	अन्य स्थानीय सामग्री	कुल
कुआंरी से सिकटी और धावेली से फतेहपुर	54.95	64.52	31.48	56.28	23.47	8.24	31.71
मीरगंज-कुआंरी और सिकटी से धावेली	20.28	68.12	1.53	51.22	18.75	16.90	35.65
कुल							67.36

(स्रोत— कार्य प्रमंडल अररिया)

विभाग ने जवाब दिया कि बढ़ा हुआ भुगतान संवेदक के अंतिम विपत्र से समायोजित किया जाएगा।

³⁸ कुआंरी- सिकटी और धावेली-फतेहपुर तथा मीरगंज से कुआंरी और सिकटी से धावेली के लिए

³⁹ कुआंरी- सिकटी और धावेली-फतेहपुर तथा मीरगंज से कुआंरी और सिकटी से धावेली के लिए अनुबंध

2.1.11.10 अतिरिक्त परफॉर्मेंस गारंटी के नवीनीकरण नहीं किए जाने एवं इसे संवेदक को वापस कर अनुचित सहायता दिए जाने के कारण हानि

एस.बी.डी. के खंड 1 के अनुसार, संवेदक को अपरिवर्तनीय निष्पादन गारंटी (पी.जी.) अग्रधन सहित निविदा राशि की दो प्रतिशत उस रूप में जैसा कि बिहार वित्त नियमावली में वर्णित है, प्रस्तुत करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, प.नि.वि. के निर्देशानुसार (अगस्त 2010), एक संवेदक को उसके द्वारा उद्धृत असंतुलित दर के लिए अतिरिक्त परफॉर्मेंस गारंटी (ए.पी.जी.) जमा करना था। अनुबंध के किसी भी खंड/शर्तों के प्रावधान के तहत अनुबंध को रद्द किए जाने की स्थिति में, पी.जी. पूर्ण रूप से आत्मसात कर लिया जाएगा।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि दो प्रमंडल, संवेदकों द्वारा प्रस्तुत बैंक गारंटी (बी.जी.) की वैधता अवधि का विस्तार करने में विफल रहे, परिणामस्वरूप एपीजी की राशि ₹47.65 करोड़ व्यपगत हो गयी जैसा कि तालिका सं. –2.1.12 में वर्णित है।

तालिका सं.–2.1.12

व्यपगत अतिरिक्त परफॉर्मेंस गारंटी का विवरण

(राशि करोड़ में)

क्र० सं०	प्रमंडल	संवेदक	बैंक गारंटी सं०/ तिथि	राशि	वैधता अवधि
1	बेतिया	मेसर्स एन.के. सी. प्रोजेक्ट्स	पी.एस.बी.जी. / 2013/6/02/01/2013	25.75	20/10/2015
2	सीतामढ़ी	जे.के.एम. इन्फ्रा	316020448187एपी/01/05/2013	21.90	31/10/2015
		कुल		47.65	

(स्रोत— प.नि.वि. का अभिलेख)

दोनों मामलों में संवेदकों द्वारा कार्य बंद कर दिया गया था तथा इसका पुनर्निविदा किया गया था। इस प्रकार, बेतिया और सीतामढ़ी पथ निर्माण प्रमंडलों के कार्यपालक अभियंताओं द्वारा जोखिम और लागत राशि संवेदक से वसूल नहीं किए जाने के कारण ए.पी.जी. के गैर-नवीकरण के परिणामस्वरूप ₹47.65 करोड़ का नुकसान हुआ।

यह भी पाया गया कि दो नमूना-जाँचित प्रमंडलों⁴⁰ में, संवेदक के खराब प्रदर्शन के कारण प्रमंडल ने (अगस्त 2018) ए.पी.जी. की राशि ₹39.69 करोड़ भुना ली। हालाँकि, उक्त ए.पी.जी. (फरवरी 2019 – जून 2020) संवेदक को अनियमित रूप से वापस कर दिया गया था, जबकि कार्य बहुत प्रारंभिक चरण में था।

₹47.65 करोड़ के नुकसान के बारे में विभाग ने बताया कि दोनों संवेदकों ने पूर्व में ही लोक निर्माण संवेदक विवाद समझौता न्यायाधिकरण में अलग-अलग दावों को दायर किया था और संबंधित प्रमंडलों द्वारा प्रतिदावा प्रस्तुत करते समय जोखिम और लागत के साथ इस राशि को जोड़ा जाएगा।

2.1.12 तृतीय पक्ष से गुणवत्ता जाँच नहीं कराया जाना

सी.सी.एस. के निर्देशानुसार तृतीय-पक्ष गुणवत्ता जाँच आवश्यक था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्य की गुणवत्ता की जाँच तृतीय पक्ष द्वारा नहीं की गई थी। हालाँकि, संवेदक की प्रयोगशाला में गुणवत्ता परीक्षण किए जा रहे थे।

⁴⁰ किशनगंज— ₹20.69 करोड़ और मोतिहारी— ₹19.00 करोड़

प.नि.वि. ने जवाब दिया कि विभाग के उड़नदस्ते को गुणवत्ता निरीक्षण के लिए तृतीय पक्ष के रूप में माना जा रहा था। उड़नदस्ते का विवरण विस्तृत जवाब के साथ लेखापरीक्षा को प्रदान किया जाएगा।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उड़नदस्ते विभाग के कार्मिक थे इसलिए तृतीय पक्ष नहीं माने जा सकते।

2.1.13 निष्कर्ष

एस.एस.बी. की संपर्कता तथा गतिशीलता को बढ़ाने, जिससे वे बिहार में संवेदनशील सीमा पर प्रभावी ढंग से हावी हो सकें, के लिए भारत सरकार के मंत्रिमंडलीय रक्षा समिति ने (सितंबर 2010) अंतर्राष्ट्रीय सीमा के समानांतर 564 कि.मी. भारत-नेपाल सीमा सड़क को स्वीकृति दी।

पथ निर्माण विभाग ने अप्रैल 2011 में संरेखण में बदलाव किया था, जिससे मूल विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अप्रासंगिक हो गया।

दस वर्षों के अंतराल में, 64 प्रतिशत सीमा चौकी मुख्य संरेखण से असंबद्ध रहे, जो एस.एस.बी. की गतिशीलता को प्रभावित कर रहा था। पथ निर्माण विभाग द्वारा अप्रैल 2011 में तय किया गया दूसरा सड़क संरेखण कम से कम चार जिलों में अंतर्राष्ट्रीय सीमा से पाँच से 40 कि.मी. की दूरी पर था, जो एस.एस.बी. को सीमावर्ती क्षेत्रों पर हावी होने देने में बाधक था।

2016 में कुछ खंडों के संरेखण में और परिवर्तन के कारण, कम से कम 15 पुल, जो बिहार सरकार द्वारा ₹146.06 करोड़ की लागत से इस परियोजना के एक भाग के रूप में निर्मित किए गए थे, मुख्य संरेखण से अलग कर दिये गये और इस प्रकार पुलों का उपयोग नहीं किया जा सका।

भूमि अधिग्रहण के मुआवजे का कपटपूर्ण भुगतान, गैर संपर्कता के कारण अप्रयुक्त पुल, संरेखण परिवर्तन और संवेदक को अतिरिक्त भुगतान के मामलों ने कीमती सार्वजनिक संसाधनों को व्यर्थ किया है।

खराब योजना, संसाधन प्रबंधन और प्रारंभिक कार्य जैसे कि भूमि अधिग्रहण, वि.परि.प्रति. को अंतिम रूप देने, वैधानिक मंजूरी इत्यादि के अभाव में, भारत-नेपाल सीमा सड़क के कुल भाग का केवल चार प्रतिशत (अक्टूबर 2020) पूरा हो सका। साथ ही, तृतीय पक्ष गुणवत्ता की जाँच भी नहीं की गई।

इस प्रकार, भारत-नेपाल सीमा सड़क का प्रस्तावित संरेखण एस.एस.बी. की संपर्कता, गतिशीलता को बढ़ाने तथा सीमा क्षेत्रों पर प्रभावी ढंग से हावी होने की क्षमता प्रदान करने के वांछित उद्देश्यों के बिना अधूरा रहा।

2.1.14 अनुशंसाएं

बिहार सरकार:

- एस.एस.बी. की सुचारु गतिशीलता के लिए सीमा चौकी से संपर्कता सुनिश्चित कर सकती है।
- एस.एस.बी. को प्रभावी ढंग से सीमा पर हावी होने के लिए सीमा सड़क और अंतर्राष्ट्रीय सीमा के बीच की दूरी एक व्यवहारिक दूरी तक कम करना सुनिश्चित कर सकती है। संपर्क पथ और सीमा चौकियों की संपर्कता अवश्य होनी चाहिए।

- इच्छित उद्देश्यों के लिए नवनिर्मित पुलों का अनुकूलतम उपयोग सुनिश्चित कर सकती है।
- भूमि अधिग्रहण के मामले की जाँच कर सकती है तथा तदनुसार शीघ्रता से वास्तविक भूमि अधिग्रहित कर सकती है।
- उन परिस्थितियों की जाँच कर सकती है जिनके तहत जि.भू.पदा. द्वारा भूमि का प्रकार बदला गया था और कपटपूर्ण भुगतान किया गया था और इसके लिए जिम्मेदारी तय कर सकती है। भूमि अधिग्रहण कार्यालयों और अधिकारियों पर जिला प्रशासन की निगरानी को और मजबूत करने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए।
- सुनिश्चित कर सकती है कि भारत सरकार द्वारा प्रदत्त निधि का विचलन न किया जा सके।
- सी.सी.एस. के निर्देशानुसार गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र को मजबूत कर सकती है।

ग्रामीण विकास विभाग

2.2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना का कार्यान्वयन

2.2.1 परिचय

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 को भारत सरकार (भा.स.) ने लागू किया (सितंबर 2005 में अधिसूचित) जिसका 2009 में नाम बदल कर महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) कर दिया गया। मनरेगा का उद्देश्य ग्रामीण परिवारों के आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने के लिए प्रत्येक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारंटीयुक्त मजदूरी रोजगार उन परिवारों को उपलब्ध कराना था जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम कार्य करना चाहते थे। इसके अतिरिक्त महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस.) का लक्ष्य रोजगार के अवसर उपलब्ध कराके ग्रामीण भारत में रहने वाले सर्वाधिक लाभवंचित लोगों के लिए सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना, टिकाऊ स्वरूप की परिसंपत्तियों का सृजन कर निर्धनों के लिए आजीविका सुरक्षा देना, सामाजिक रूप से लाभवंचित, विशेषकर महिलाओं, अनुसूचित जाति (अ.जा.) और अनुसूचित जनजाति (अ.ज.जा.) के लोगों को अधिकार संपन्न बनाना, विभिन्न गरीबी उन्मूलन और आजीविका संबंधी पहलों में तालमेल के जरिए विकेंद्रीकृत, भागीदारी-पूर्ण नियोजन को सुदृढ़ करना इत्यादि था। मनरेगा ग्रामीण कामगारों को अधिनियम के कई प्रावधानों के द्वारा अनेक कानूनी तंत्रों⁴¹ का प्रावधान करता है।

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

बिहार में मनरेगा के कार्यान्वयन के लिए ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) नोडल विभाग था। यह पूर्ण रूप से विभाग के प्रधान सचिव के पर्यवेक्षण में कार्यरत था जो कि राज्य कार्यक्रम समन्वयक था। बिहार राज्य विकास संस्था (बी.आर.डी.एस.) पूर्ण रूप से ग्रा.वि. वि. के प्रशासनिक नियंत्रण में, राज्य स्तर पर इस योजना के अनुश्रवण के लिए नोडल एजेन्सी थी और यह राज्य रोजगार गारंटी निधि (एस.ई.जी.एफ.) के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी थी। जिला पदाधिकारी जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी.पी.सी.) के रूप में नामित थे और जिला स्तर पर इस योजना के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी थे। इस योजना के कार्यान्वयन के विभिन्न हितधारकों का संगठनात्मक स्वरूप, भूमिका और उत्तरदायित्व का विवरण **परिशिष्ट-2.2.1** में दिया गया है।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि:

- परिवारों के पंजीकरण और जॉब कार्ड आवंटन की विधियाँ दक्ष थी;

⁴¹ (i) जॉब कार्ड पाने का अधिकार (ii) काम की मांग और 15 दिनों के अंदर काम प्राप्त करने का अधिकार (iii) बेरोजगारी भत्ता पाने का अधिकार (iv) नियोजन और परियोजना के चरण को बनाने का अधिकार (v) घर से पाँच किमी के दायरे में काम पाने का अधिकार (vi) कार्यस्थल पर सुविधा का अधिकार (vii) अधिसूचित मजदूरी दर और मस्टर रॉल बंद करने के 15 दिनों के अंदर मजदूरी पाने का अधिकार (viii) मजदूरी के विलंब से भुगतान के लिए क्षतिपूर्ति पाने का अधिकार (ix) सभी एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. व्यय के सामाजिक लेखापरीक्षा के आयोजन का अधिकार (x) समयबद्ध शिकायत निवारण का अधिकार

- ग्रामीण जनसंख्या के आजीविका सुरक्षा और ग्रामीण परिसंपत्तियों के सृजन के उद्देश्यों को योजना के कार्यों का प्रभावी ढंग से क्रियान्वयन कर सुनिश्चित किया गया था;
- योजना के कार्यान्वयन के लिए बिहार सरकार द्वारा विभिन्न स्तर पर पर्याप्त क्षमता निर्माण के उपाय किये गये थे;
- योजना के प्रावधानों के अनुपालन के अनुरूप निधियों की विमुक्ति, लेखाकरण और उपयोग किया गया था; तथा
- इस योजना के पारदर्शिता को बनाये रखने के लिए सभी हितधारकों को योजना निर्माण से अनुश्रवण और मूल्यांकन के विभिन्न स्तरों में शामिल किया गया था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानदंड

नि.ले.प. के लिए निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदंडों को अपनाया गया था;

- मनरेगा (अधिनियम, 2005 अधिनियम) और उसके संशोधन, भा.स./बि.स. द्वारा निर्गत अधिसूचनाएं, परिपत्र और दिशा-निर्देश।
- मनरेगा परिचालन से संबंधित दिशा-निर्देश, 2013 (दिशा-निर्देश)।
- मनरेगा योजना की लेखापरीक्षा नियमावली, 2011।
- मनरेगा कार्य क्षेत्र नियमावली।
- बिहार पंचायत राज अधिनियम (बि.पं.रा.अ.) 2006।
- मनरेगा वेबसाइट के प्रबंधन सूचना प्रणाली के ऑकड़े।

2.2.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

वर्ष 2014-19 की अवधि के 'मनरेगा योजना के कार्यान्वयन' के नि.ले.प. का कार्य नवंबर 2019 से मई 2020 के दौरान ग्रा.वि.वि., नौ जिलों, 18 प्रखंडों और 54 ग्रा.पं. द्वारा संधारित योजना से संबंधित अभिलेखों के नमूना जाँच के द्वारा की गयी (**परिशिष्ट-2.2.2**)।

इकाईयों का चयन वर्ष 2014-19 के दौरान विभिन्न निष्पादन सूचकांकों यथा वंचित ग्रामीण परिवारों, सक्रिय के साथ-साथ निष्क्रिय जॉब कार्डों, सृजित श्रमदिवसों, योजना पर व्यय, ग्राम पंचायतों द्वारा ली गयी योजनाओं इत्यादि का उपयोग कर किया गया था। इसके अलावा चयनित प्रत्येक ग्राम पंचायत के 15 लाभार्थियों⁴² का चयन सर्वेक्षण के लिए किया गया था। इसके अतिरिक्त चयनित ग्राम पंचायतों द्वारा 2014-19 के दौरान लिए गए कार्यों को चार विस्तृत श्रेणियों में बाँटकर प्रत्येक श्रेणी से दो कार्यों (अधिकतम एवं न्यूनतम व्यय वाले कार्य) का चयन संयुक्त भौतिक सत्यापन के लिए किया गया था।

लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में अभिलेखों की संवीक्षा, लाभार्थियों का सर्वेक्षण, लेखापरीक्षा प्रश्नों के प्राप्त जवाब, संयुक्त भौतिक सत्यापन, प्रश्नावलियों से प्राप्त सूचनाओं और प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) (नरेगासॉफ्ट) को सम्मिलित किया गया।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, कार्यप्रणाली एवं कार्यक्षेत्र पर चर्चा हेतु दिनांक 18 नवंबर 2019 को आयुक्त, मनरेगा, ग्रा.वि.वि., बिहार सरकार के साथ एक आगम सम्मेलन किया गया। एक

⁴² निष्क्रिय जॉब कार्डधारी परिवार से तीन, सक्रिय जॉब कार्डधारी परिवार से नौ तथा महिला प्रमुख परिवार से तीन।

बहिर्गमन सम्मेलन दिनांक 8 जुलाई 2020 को आयुक्त, मनरेगा, ग्रा.वि.वि. के साथ किया गया। विभाग के टिप्पणी के लिए प्रतिवेदन जुलाई 2020 में प्रेषित किया गया था तथा अक्टूबर एवं दिसंबर 2020 में स्मार-पत्र निर्गत किया गया था। तथापि जवाब अप्राप्त था (जनवरी 2021)।

लेखापरीक्षा उपलब्धियाँ

2.2.6 अधिदृश्य

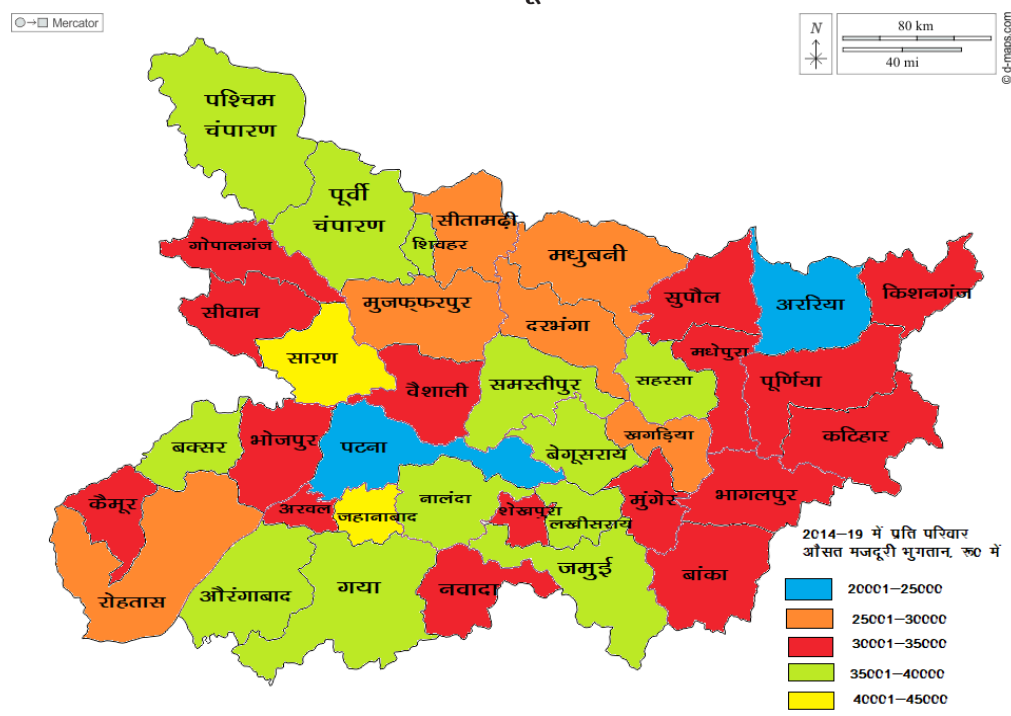
वर्ष 2014-19 के दौरान राज्य द्वारा योजना निधि की उपलब्ध राशि ₹ 11,181.72 करोड़ में से राशि ₹ 10,960.52 करोड़ (98 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था। मजदूरी रोजगार 99.44 लाख परिवारों को उपलब्ध कराया गया था और ₹ 6,693.02 करोड़ का मजदूरी भुगतान कर 39.08 करोड़ मानव दिवसों का सृजन किया गया था। इस अवधि में राज्य में परिवारों द्वारा औसतन राशि ₹ 33,642⁴³ मजदूरी अर्जित की गयी थी, जो कि राष्ट्रीय औसत ₹ 37,639 से भी कम थी। औसत मजदूरी सृजन में इस राज्य का देश में 21वाँ स्थान था।

राज्य ने 5.98 लाख के विभिन्न प्रकार की परिसंपत्तियों यथा ग्रामीण अवसंरचना, भूमि विकास, जल संचय इत्यादि का सृजन किया।

जिलों में 2014-19 के दौरान इस योजना से लाभान्वित होने वाले परिवारों द्वारा राशि ₹ 23,522 और ₹ 44,089 के बीच औसत मजदूरी अर्जित की गयी थी, जिसे नीचे नक्शा में दर्शाया गया है:

नक्शा-2.2.1

2014-19 के दौरान प्रत्येक परिवार (जिला वार) को भुगतान की गई औसत मजदूरी



(स्रोत: मनरेगा वेबसाईट)

⁴³ औसत मजदूरी 2014-15 (₹5,323.46), 2015-16 (₹6,853.74), 2016-17 (₹6,264.09), 2017-18 (₹7,834.53) और 2018-19 (₹7,366.15) = ₹33,641.97 अर्थात् ₹33,642

2.2.7 उद्देश्य-1: क्या परिवारों के पंजीकरण और जॉब कार्ड के आवंटन की प्रक्रिया दक्ष थी।

मनरेगा, एक मांग आधारित सार्वजनिक मजदूरी रोजगार कार्यक्रम था, जिसमें इच्छुक परिवारों को जब कभी भी कार्य की मांग हो, कार्य खोले गए थे एवं रोजगार के प्रस्ताव उपलब्ध कराए गए थे, जिसमें कामगारों को पंजीकृत करने एवं जॉब कार्ड निर्गत करने को सुगम करने की प्रणाली स्थापित किए जाने की आवश्यकता थी। पंजीकरण तथा जॉब कार्डों के निर्गत किए जाने से संबंधित पाए गए मामलों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में किया गया है:

2.2.7.1 पंजीकरण और जॉब कार्ड निर्गत किया जाना

• परिवारों के पंजीकरण के लिए घर-घर सर्वेक्षण

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, योजना के अंतर्गत छोटे सभी योग्य एवं इच्छुक व्यक्तियों के पंजीकरण को सुनिश्चित करने हेतु योग्य परिवारों की पहचान एवं उनके पंजीकरण के लिए ग्रा.पं. स्तर पर प्रत्येक वर्ष घर-घर सर्वेक्षण किया जाना था।

लेखापरीक्षा के दौरान ज्ञात हुआ कि इच्छुक परिवारों के पंजीकरण के लिए प्रति वर्ष घर-घर सर्वेक्षण नहीं किया गया था। इच्छुक परिवारों द्वारा पंजीकरण हेतु दिए गए आवेदनों के लिए विहित आवेदन पंजी का संधारण नमूना-जाँचित 54 ग्रा.पं. में से केवल तीन ग्रा.पं. में किया गया था। नमूना-जाँचित इकाइयों तथा विभाग द्वारा वार्षिक घर-घर सर्वेक्षण नहीं किए जाने का कोई विशिष्ट कारण नहीं बताया गया। हालांकि, लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि कर्मियों की कमी और कार्यक्रम पदाधिकारी के स्तर पर अनुश्रवण एवं समन्वय की कमी के कारण वार्षिक घर-घर सर्वेक्षण नहीं किया गया।

• भूमिहीन आकस्मिक श्रमिकों के परिवारों का आंशिक आच्छादन

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार (ग्रा.वि.मं.) ने निर्देश निर्गत किया था कि राज्य को सामाजिक-आर्थिक जातीय जनगणना (एस.ई.सी.सी.), 2011 के आँकड़ों के अनुसार भूमिहीन मैनुअल आकस्मिक श्रमिकों तक सक्रियता से पहुंचना था तथा इस योजना के अंतर्गत छोटे हुए एवं कार्य करने के लिए इच्छुक परिवारों को पंजीकृत करना था (दिसंबर 2016)। आगे, सितंबर 2017 तक एस.ई.सी.सी. के आँकड़ों के अनुसार मैनुअल आकस्मिक श्रमिकों के आंकड़ों का मैपिंग नरेगासॉफ्ट के जॉब कार्ड के आँकड़ों के साथ कर लिया जाना था।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि बिहार में भूमिहीन आकस्मिक श्रमिकों की संख्या 88.61 लाख थी जो देश में सर्वाधिक थी, जिसमें से केवल 60.88 लाख (69 प्रतिशत) का ही सर्वेक्षण किया गया था। इसमें से मात्र 3.34 प्रतिशत (90,161 इच्छुक भूमिहीन परिवारों में से 3,007) को ही जॉब कार्ड निर्गत किया गया था। नमूना-जाँचित जिलों में, एक प्रतिशत से भी कम (22,678 इच्छुक परिवारों में से 146) जॉब कार्ड निर्गत किए गए थे तथा सर्वेक्षण कार्य बंद कर दिए गए थे (परिशिष्ट-2.2.3)। योजना के अंतर्गत सभी इच्छुक भूमिहीन आकस्मिक श्रमिकों को आच्छादित किए जाने तथा इच्छुक परिवारों को जॉब कार्ड निर्गत किए जाने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

विभाग द्वारा तकनीकी समस्याओं को बाधाओं के रूप में उद्धृत किया गया (जुलाई 2020) था तथा बताया गया कि नरेगासॉफ्ट में एस.ई.सी.सी. परिवारों के मैपिंग के लिए वर्तमान में लिंक कार्यरत नहीं था।

सर्वेक्षण कार्य पूर्ण होने से ऐसे परिवारों के पता लगाने में मदद मिलती जो अत्यधिक संवेदनशील थे तथा जिन्हें रोजगार की जरूरत थी। इच्छुक भूमिहीन आकस्मिक श्रमिकों

को जॉब कार्ड उपलब्ध कराने एवं उनके अधिक आच्छादन को सुनिश्चित किया जाना चाहिए था। ऐसे श्रमिकों का पता लगाने तथा उनके नरेगासॉफ्ट में पंजीकरण किए जाने से ऐसे संवेदनशील व्यक्तियों की सहायता एवं आवश्यक डाटाबेस तैयार करने में बहुत मदद मिलती। किसी भी तकनीकी समस्या को ग्रा.वि.मं. के साथ मिलकर दूर किया जा सकता था। लेखापरीक्षा में एक कारण यह ज्ञात हुआ कि राज्य सरकार द्वारा 2014-19 की अवधि में ग्रा.पं. को जॉब कार्डों की पूर्ण उपलब्धता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

• **जॉब कार्ड के अद्यतनीकरण में धीमी प्रगति**

इस योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, जॉब कार्ड पांच वर्ष की अवधि के लिए मान्य था और इसमें परिवारों के कार्य के लिए पात्र सदस्यों के नाम को जोड़ने/हटाने का प्रावधान था। ग्रा.पं. को परिवारों के पंजीकरण की तरह ही वार्षिक अद्यतनीकरण का कार्य करना था। बि.स. द्वारा सभी डी.पी.सी. को अद्यतनीकरण का कार्य प्राथमिकता के आधार पर पूर्ण किए जाने का निर्देश दिया गया था (नवंबर 2016)।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि मार्च 2020 तक राज्य में 57.08 लाख सक्रिय जॉब कार्डों (64 प्रतिशत) में से 36.45 लाख का सत्यापन और अद्यतन किया गया था। इसी प्रकार, नमूना-जाँचित जिलों में फरवरी 2020 तक 15.59 लाख सक्रिय जॉब कार्डों (70 प्रतिशत) में से 10.93 लाख का सत्यापन और अद्यतन किया गया था (परिशिष्ट-2.2.4)। लेखापरीक्षा में यह भी ज्ञात हुआ कि नमूना-जाँचित 54 ग्रा.पं. में से 16 ग्रा0पं⁴⁴ में 287 परिवारों को एक से अधिक जॉब कार्ड निर्गत किए गए थे।

नमूना-जाँचित इकाईयों द्वारा जवाब दिया गया कि अद्यतनीकरण की प्रगति वांछनीय की तुलना में कम होने का कारण सत्यापन अवधि में परिवारों की अनुपस्थिति/पलायन कर जाने, आई.ए.वाई. लाभुकों को यथाशीघ्र जॉब कार्ड निर्गत किए जाने के निर्देश तथा परिवारों के फोटोग्राफ की अनुपलब्धता इत्यादि थी। एक से अधिक जॉब कार्ड निर्गत किए जाने के संबंध में इकाईयों द्वारा जवाब दिया गया कि आई.ए.वाई./पी.एम.ए.वाई.-जी. के लाभुकों को अभियान चलाकर एवं प्राथमिकता के आधार पर जॉब कार्ड निर्गत किया गया था तथा इसलिए ऐसे लाभुकों को पूर्व में निर्गत किए गए जॉब कार्डों का सत्यापन नहीं किया गया था।

पंचायत रोजगार सेवक (पं.रो.से.) को परिवारों के पास पुनः जाने की आवश्यकता थी और यदि यह पाया जाता कि परिवार स्थायी रूप से पलायन कर गये थे तो उनके जॉब कार्डों को निरस्त कर दिया जाना था। आई.ए.वाई. लाभुकों के मामलों में, ग्रा.पं. द्वारा पात्र लाभुकों को केवल सत्यापन के उपरांत ही जॉब कार्ड निर्गत किया जाना चाहिए था।

2.2.7.2 रोजगार के लिए मौखिक आवेदन का अभिलेखीकरण नहीं किया जाना/तिथियुक्त पावती निर्गत नहीं किया जाना।

योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान है कि पंजीकृत मनरेगा श्रमिकों को उनके कार्य करने की इच्छा के लिए आवेदन ग्रा.पं. कार्यालय में या कार्यस्थल पर उपस्थित हो कर या सादे कागज पर लिखित आवेदन समर्पित करने की अनुमति थी। कार्य की मौखिक मांग किए जाने की स्थिति में, पंचायत रोजगार सेवक द्वारा निर्धारित आवेदन प्रपत्र में अनुरोध का अभिलेखीकरण किया जाना था और बाद में इसे रोजगार पंजी में दर्ज किया जाना था। ग्रा.पं. और कार्यक्रम पदाधिकारी को कार्य के लिए वैध आवेदनों को मंजूर करना था तथा आवेदकों को तिथियुक्त पावती निर्गत करना था।

⁴⁴ अजना-23, बखरी-34, भुआलपुर-29, एकम्बा-11, फेनहारा-25, गोराई-6, खान पीपरा मधुरपुर-8, खरसंड वेस्ट-48, नौतन-9, निज गहुँआन-15, ओल्हानपुर-21, पकड़ी दीक्षित-2, परसौनी वाजिद-19, रूपौलिया-24, सरौजा-5 और सौथा-8 (कुल-287 परिवार)

लेखापरीक्षा पृच्छाओं के जवाब एवं भौतिक निरीक्षणों में, नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में यह आकलन किया गया कि पंचायत रोजगार सेवक द्वारा इच्छुक आवेदकों द्वारा रोजगार की मांग के लिए दिए गए मौखिक आवेदनों को रोजगार पंजी में समुचित रूप से दर्ज नहीं किया गया था तथा किसी भी नमूना-जाँचित ग्रा.पं. के आवेदकों को तिथियुक्त पावती निर्गत नहीं किया गया था। इसलिए, रोजगार मांगने वाले परिवारों और मना किए गए परिवारों, यदि कोई हो, की वास्तविक संख्या को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसके अलावा, मनरेगा कामगारों के उनके द्वारा मांगे गए कार्य की पावती पाने के अधिकार की भी रक्षा नहीं की जा सकी थी।

नमूना-जाँचित ग्रा.पं. के पंचायत रोजगार सेवकों द्वारा जवाब दिया गया कि इसे भविष्य में संधारित किया जाएगा।

2.2.7.3 रोजगार सृजन

अधिनियम में प्रावधान है कि इस योजना के अंतर्गत पंजीकृत परिवारों के प्रत्येक वयस्क सदस्य शारीरिक श्रम कार्य हेतु आवेदन के लिए हकदार थे और उन्हें कार्य के लिए आवेदन की तिथि से 15 दिनों के अंदर रोजगार उपलब्ध कराया जाना था।

राज्य में 2014-19 की अवधि में पंजीकरण, कार्य की मांग और सृजित किए गए रोजगार की स्थिति नीचे दी गयी है:

तालिका सं.-2.2.1
2014-19 की अवधि में सृजित रोजगार (राज्य स्तर)

विवरण	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
मनरेगा के अंतर्गत पंजीकृत परिवार (लाख)	130.56	139.31	151.36	158.96	169.34
जॉब कार्ड जारी किए गए परिवार (लाख)	127.23	133.60	142.48	148.33	155.66
अनुमोदित श्रम बजट के अनुसार मानवदिवस (लाख)	848.64	937.91	1,425.00	1,250.00	1,400.00
कार्य की मांग करने वाले परिवार, लाख में (पंजीकृत परिवारों का प्रतिशत)	14.73 (11)	19.23 (14)	29.79 (20)	29.05 (18)	36.71 (22)
कार्य उपलब्ध कराए गए परिवार, लाख में (कार्य उपलब्ध कराए गए परिवारों का प्रतिशत)	10.34 (70)	14.87 (77)	22.95 (77)	22.47 (77)	29.25 (80)
सृजित मानवदिवस (लाख)	351.98	670.92	858.36	817.20	1,233.99
प्रति परिवार उपलब्ध कराए गए औसत मानवदिवस	34	45	37	36	42
100 दिन कार्य उपलब्ध कराए गए परिवार, लाख में (कार्य की मांग करनेवाले परिवारों का प्रतिशत)	0.31 (2.10)	0.58 (3.02)	0.14 (0.47)	0.16 (0.55)	0.24 (0.65)
राज्य में अनु.जा./अनु.ज.जा. जनसंख्या (लाख में)/ग्रामीण	166	166	166	166	166
जॉब कार्ड जारी किए गए अनु.जा./अनु.ज.जा. परिवार (लाख में)	36.05	37.44	39.04	39.06	39.88
कार्य उपलब्ध कराए गए अनु.जा./अनु.ज.जा. परिवार (लाख में)	6.74	11.22	17.63	17.76	23.67
अनु.जा./अनु.ज.जा. परिवारों को उपलब्ध कराए गए मानवदिवस (लाख में)	92.06	173.10	212.71	186.29	263.70
प्रति अनु.जा./अनु.ज.जा. परिवार को उपलब्ध कराए गए औसत मानवदिवस	14	15	12	10	11

(स्रोत: मनरेगा वेबसाईट)

नमूना-जाँचित जिलों में, 40.48 लाख से 53.93 लाख पंजीकृत परिवारों में से, 3.90 लाख से 11.46 लाख परिवारों द्वारा रोजगार की मांग की गयी थी तथा 2.38 लाख से 9.31 लाख परिवारों को रोजगार उपलब्ध कराया गया था। 2014-19 की अवधि में कुल 86.42 लाख से 407.65 लाख मानवदिवस का कार्य उपलब्ध कराया गया था (परिशिष्ट-2.2.5)। रोजगार उपलब्ध कराने में पायी गई कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

• कार्य की कम मांग एवं कम मानवदिवस का सृजन

नमूना-जाँचित जिलों में, कुल पंजीकृत परिवारों के सिर्फ 10 से 21 प्रतिशत परिवारों द्वारा कार्य की मांग की गई थी। इनमें से 61 से 82 प्रतिशत परिवारों को 2014-19 की अवधि में रोजगार उपलब्ध कराया गया था। एक वर्ष में 100 दिन के रोजगार की पात्रता के

विरुद्ध एक परिवार को एक वित्तीय वर्ष में उपलब्ध कराए गए औसत मानवदिवस का परास 36 दिन से 46 दिन के बीच था। हालाँकि, 2014-19 के दौरान मंदी की अवधि (जुलाई से नवंबर) में 26 से 36 प्रतिशत कार्य की मांग के विरुद्ध मात्र दो से नौ प्रतिशत परिवारों को ही रोजगार उपलब्ध कराया गया था।

• **एक परिवार को 100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराया जाना**

इस योजना के दिशा-निर्देश ऐसे प्रत्येक ग्रामीण परिवार जिनके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम कार्य करने को इच्छुक थे, को एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारंटीयुक्त मजदूरी का रोजगार उपलब्ध कराने का प्रावधान करता है।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि नमूना-जाँचित जिलों में 2014-19 की अवधि में कार्य की मांग करने वाले कुल परिवारों में से मात्र 0.59 से 2.82 प्रतिशत परिवारों (0.05 लाख से 0.15 लाख) को ही 100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराया गया था। इस प्रकार, प्रत्येक ग्रामीण परिवार को एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारंटीयुक्त मजदूरी रोजगार उपलब्ध कराने के योजना के प्राथमिक उद्देश्य को केवल अंशतः प्राप्त किया जा सका था।

• **संवेदनशील समूहों को रोजगार उपलब्ध कराया जाना**

इस योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान है कि रोजगार के पूर्वानुमानित मांग का आकलन तैयार करते समय, संवेदनशील समूहों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए एवं ऐसे विशेष श्रेणी के लोगों को शामिल करने के लिए एक विशेष योजना बनायी जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि राज्य में 2014-19 की अवधि में इस योजना के अंतर्गत मात्र नौ से 14 प्रतिशत पंजीकृत दिव्यांग लोगों तथा पाँच से नौ प्रतिशत वरिष्ठ नागरिकों (60 वर्ष एवं अधिक) को ही रोजगार उपलब्ध कराया गया था। संवेदनशील समूहों के कामगारों के नियोजन के लिए तैयार की गई कोई विशेष योजना नहीं पायी गयी।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि कम मानवदिवस के सृजन का कारण योजना में श्रम विभाग द्वारा कृषि श्रमिकों के लिए निर्धारित दर की तुलना में योजना के अंतर्गत कम मजदूरी दर होना, मनरेगा कामगारों के लिए दरों की अनुसूची का पुनरीक्षण नहीं किया जाना, संभावित श्रमिकों का कम प्रतिशत इत्यादि था। आगे, विभाग द्वारा बताया गया कि सामग्री घटक से संबंधित निधियों की कमी के कारण भी अधिक प्रगति नहीं की जा सकी।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि विभाग ने मजदूरी भुगतान में विलंब, क्षतिपूर्ति की राशि का भुगतान नहीं होने तथा जागरूकता कार्यक्रम नहीं किए जाने जैसी समस्याओं को दूर करने के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाए थे। वास्तव में, दरों की अनुसूची के पुनरीक्षण के लिए विभाग स्वयं उत्तरदायी था।

2.2.7.4 बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं किया जाना

अधिनियम के अनुसार, यदि किसी आवेदक को इस योजना के अंतर्गत रोजगार के लिए आवेदन प्राप्त होने के 15 दिनों के अंदर रोजगार उपलब्ध नहीं कराया जाता है, तो वह बि.स. द्वारा निर्धारित दर से दैनिक बेरोजगारी भत्ता पाने का हकदार होगा।

बि.स. ने बेरोजगारी भत्ता के भुगतान के लिए दर को अधिसूचित नहीं किया था तथा बेरोजगारी भत्ता के भुगतान की प्रक्रिया के नियमन के लिए नियमावली नहीं बनाए थे। जिन श्रमिकों को कार्य उपलब्ध नहीं कराए गए थे उन्हें बेरोजगारी भत्ता नहीं दिया गया था।

नमूना-जाँचित 18 प्रखंडों में, 2017-19 की अवधि में 19,815 श्रमिकों को 2,18,254 दिनों के लिए बेरोजगारी भत्ता की ₹ 1.93 करोड़⁴⁵ राशि का भुगतान नहीं किया गया था (परिशिष्ट-2.2.6)।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि 2014-19 की अवधि में बेरोजगारी भत्ता के लिए कोई दावा प्राप्त नहीं हुआ था और कार्य की मांग करने वाले 129.51 लाख परिवारों में से 129.41 लाख को रोजगार का प्रस्ताव दिया गया था। केवल, परिवारों के कुछ भाग को ही कार्य का प्रस्ताव नहीं दिया गया था, अतः बेरोजगारी भत्ते का प्रश्न नहीं उठता।

बेरोजगारी भत्ता का दावा नरेगासॉफ्ट में स्वतः सृजित हुआ था तथा विभाग को इसका अनुश्रवण करना चाहिए था और व्यक्तियों/परिवारों तक पहुँचना चाहिए था। अधिनियम के अंतर्गत परिवारों को दावा करने की आवश्यकता नहीं थी। उपरोक्त जवाब के अनुसार यदि ऐसे परिवारों की संख्या लगभग 10,000 है जिन्हें कार्य का प्रस्ताव नहीं दिया गया था, तो भी इन परिवारों को बेरोजगारी भत्ते का पहल किया जाना चाहिए था एवं भुगतान किया जाना चाहिए था।

2.2.7.5 पूर्ण रोजगार के लिए आजीविका परियोजना के अंतर्गत प्रशिक्षण नहीं दिया जाना

ग्रा.वि.मं. द्वारा निर्गत किए गए दिशा-निर्देश के अनुसार, पूर्ण रोजगार के लिए आजीविका (लाईफ) मनरेगा परियोजना को, मनरेगा योजना पर अत्यधिक निर्भर परिवारों के 18 से 35 वर्ष की आयु समूह के इच्छुक युवाओं को आजीविका प्राप्ति हेतु उन्हें कौशल प्रशिक्षण के लिए प्राथमिकता के आधार पर सक्रियता से अभिसरण के पहल के रूप में तैयार की गई थी (मई 2015)। इस परियोजना के अंतर्गत, उन ग्रामीण परिवारों के युवा सदस्य प्रशिक्षण⁴⁶ के पात्र थे जिनके सदस्य एक वित्तीय वर्ष में इस योजना के अंतर्गत कम से कम 15 दिन का कार्य पूर्ण किए थे। राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन (मिशन) इस परियोजना के लिए समग्र कार्यान्वयन एजेंसी थी।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2014-19 की अवधि में 71.19 लाख परिवारों के युवा इस परियोजना के अंतर्गत पात्र थे। विभाग द्वारा 11,496 युवाओं को प्रशिक्षण दिए जाने का लक्ष्य निर्धारित किया गया था और युवाओं की सूची (नरेगासॉफ्ट के अनुसार) मिशन को उपलब्ध कराया गया था। कुल लक्षित 11,496 युवाओं में से 7,985 युवाओं को परामर्श दिया गया था तथा 2016-20 की अवधि में मिशन द्वारा केवल 1,189⁴⁷ युवाओं को दीन दयाल उपाध्याय-ग्रामीण कौशल योजना, ग्रामीण स्व-रोजगार संस्थानों एवं राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के अंतर्गत प्रशिक्षण दिया गया था। ग्रा.वि.मं. द्वारा राज्य को मजदूरी घटक के कौशल विकास के लिए प्रथम किस्त का ₹ 7.42 करोड़ विमुक्त किया गया (सितंबर 2016) था। इस निधि को परियोजना के प्रशिक्षण व्यय के रूप में विहित शर्तों⁴⁸ के अनुपालन को सुनिश्चित करते हुए मिशन को विमुक्त किया जाना था परंतु

⁴⁵ अधिनियम के प्रावधान के अनुसार, बेरोजगारी भत्ता का दर प्रथम 30 दिनों के लिए मजदूरी दर का एक चौथाई था और शेष अवधि के लिए मजदूरी दर के आधे से कम नहीं था।

⁴⁶ (i) मजदूरी के लिए कौशल विकास; (ii) स्व-रोजगार के लिए कौशल विकास; और (iii) आजीविका उन्नयन

⁴⁷ मजदूरी के लिए कौशल विकास के अंतर्गत-11 युवाएं, स्व-रोजगार का कौशल विकास-603 युवाएं और आजीविका उन्नयन के अंतर्गत-575 युवाओं का प्रशिक्षण

⁴⁸ (i) मिशन, पी.आई.ए. का नाम, परियोजना की स्वीकृति संख्या और प्रत्येक सदस्य के नाम के विरुद्ध चयनित ट्रेड की प्रविष्टि नरेगासॉफ्ट में करेगा (ii) मिशन प्रशिक्षण की पूर्णता और तत्पश्चात जॉब प्लेसमेंट को अभिलेखित करेगा।

मिशन द्वारा प्रशिक्षण व्यय की राशि की मांग विभाग से नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप, ग्रा.वि.मं. से प्राप्त ₹ 7.42 करोड़ राशि मई 2020 तक अव्यवहृत पड़ी हुई थी।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि लाईफ परियोजना को मिशन द्वारा कार्यान्वित किया जाना था परंतु उनसे प्रस्ताव प्राप्त नहीं हुआ था। मिशन द्वारा बताया गया (दिसंबर 2020) कि अन्य पात्र युवाओं को प्रशिक्षण नहीं दिया गया क्योंकि वे उपलब्ध ट्रेडों में प्रशिक्षण लेने के लिए उत्सुक नहीं थे, बल्कि वे कृषि आधारित ट्रेडों में प्रशिक्षण प्राप्त करना चाहते थे।

लाईफ परियोजना को, जैसा कि ऊपर वर्णित है विभिन्न योजनाओं के साथ अभिसरण कर लागू करना था, लेकिन इसमें कृषि आधारित ट्रेड को शामिल नहीं किया गया था। चूंकि एक विशेष संख्या में युवाओं को लक्षित किया गया था, मांग के आधार पर आवश्यकतानुसार प्रशिक्षण के प्रकार को सुनिश्चित किया जाना चाहिए था और तदनुसार संसाधनों को उपलब्ध कराया जाना चाहिए था। आयुक्त, मनरेगा द्वारा पात्र एवं इच्छुक लाभुकों की जरूरत को ज्ञात करने के लिए एक सर्वेक्षण कराए जाने की आवश्यकता थी। मिशन भी सभी लक्षित युवाओं को मांग के अनुरूप ट्रेडों में प्रशिक्षण उपलब्ध कराने में विफल रहा।

2.2.7.6 प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डी.बी.टी.)

लाभुकों के सभी भुगतानों को उनके आधार से लिंक बैंक खातों में जमा किया जाना था। मनरेगा कामगारों के मजदूरी को उनके बैंक खातों में वास्तविक समय आधारित अन्तरण के लिए संबंधित कामगारों की सहमति लेकर आधार से जोड़ने और उन खातों को भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एन.पी.सी.आई.) के मैपर से मैपिंग करने की अनिवार्यता थी। डी.बी.टी. को शीघ्रता से लागू किए जाने में कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

• आधार आधारित भुगतान (ए.बी.पी.) प्रणाली

कार्यक्रम पदाधिकारी को यह सुनिश्चित करना था कि सत्यापित आधार को कोर बेसलाईन बैंकिंग प्रणाली तथा एन.पी.सी.आई. मैपर में सीड कर दिया गया था। सभी सक्रिय कामगारों के आधार सीडिंग तथा शत-प्रतिशत भुगतान को आधार आधारित भुगतान (ए.बी.पी.) से किए जाने का कार्य जून 2019 तक पूर्ण कर लिया जाना था।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि योजना के अंतर्गत 58.43 लाख सक्रिय कामगारों में से 49.12 लाख (84 प्रतिशत) कामगारों के खातों को नरेगासॉफ्ट में आधार से जोड़ा गया था परंतु केवल 30.62 लाख (आधार से जुड़े खाते का 62 प्रतिशत) कामगारों के खातों को ही भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू.आई.डी.ए.आई.) से सत्यापित/प्रमाणित किया गया था। आगे, केवल 14.65 लाख कामगारों (सक्रिय कामगारों का 25 प्रतिशत) का भुगतान ही आधार से जुड़े बैंक खातों में किया गया था।

आगे, नमूना-जाँचित नौ जिलों में, सक्रिय कामगारों के 70 से 92 प्रतिशत को आधार से जोड़ा गया था जबकि ए.बी.पी. का प्रतिशत 17 से 32 प्रतिशत के बीच था (परिशिष्ट-2.2.7)।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि कार्यक्रम पदाधिकारी के स्तर पर आधार के ऑकड़ों के सत्यापन लंबित होने तथा नरेगासॉफ्ट में सीड किए गए आधार के ऑकड़ों का जनसांख्यिकीय प्रमाणीकरण ग्रा.वि.मं. के स्तर पर लंबित होने के परिणामस्वरूप कम संख्या में आधार का प्रमाणीकरण हुआ था। आगे, कार्यक्रम पदाधिकारी के स्तर पर अनुश्रवण की कमी और बैंक के स्तर पर आधार के एन.पी.सी.आई. मैपिंग का कार्य लंबित रहने के कारण फरवरी 2020 तक राज्य में मात्र 48 प्रतिशत एवं नमूना-जाँचित जिलों में 47 प्रतिशत (औसतन) सत्यापित आधार को ही ए.बी.पी. में परिवर्तित किया गया था।

आगे, राज्य में 3.16 लाख सक्रिय परिवारों के संयुक्त बैंक खातों को मार्च 2020 तक एकल खातों में परिवर्तित नहीं किया गया था जिसकी आधार सीडिंग एवं डी.बी.टी. के लिए आवश्यकता थी।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि राज्य स्तरीय बैंकर्स समिति की बैठक में इस मामले को उठाए जाने के बावजूद बैंक के स्तर पर आधार के एन.पी.सी.आई. मैपिंग के लंबित रहने तथा ग्रा.वि.मं. के स्तर पर आधार सीडिंग के प्रमाणीकरण का अनुमोदन लंबित रहने के कारण आधार सीडिंग एवं ए.बी.पी. परिवर्तन की प्रतिशतता कम थी। आगे यह भी बताया गया कि कई परिवारों द्वारा मनरेगा कार्य में रूचि नहीं लिया गया था तथा इस कारण वे आधार सीडिंग के लिए आगे नहीं आए एवं कई कामगार पलायन कर गए थे।

विभाग यह सुनिश्चित कर सकता है कि कार्यक्रम पदाधिकारी के स्तर पर लंबित मामलों का यथाशीघ्र निपटारा हो तथा मामलों का निकटता से अनुश्रवण हो।

2.2.7.7 मजदूरी का भुगतान

इस योजना के कार्यान्वयन के लिए मजदूरी का ससमय भुगतान एक महत्वपूर्ण क्षेत्र था। अधिनियम में प्रावधान है कि मस्टर रॉल (एम.आर.) के बंद होने के 15 दिनों के अंदर कामगारों को भुगतान कर दिया जाना था। मजदूरी के भुगतान में लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गया:

• मजदूरी के भुगतान में विलंब

विभाग के स्तर पर अभिलेखों एवं एम.आई.एस. ऑकड़ों की संवीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2014-18 की अवधि में बड़ी संख्या में मजदूरी का भुगतान विलंब से किया गया था। हालाँकि, वर्ष 2018-19 में स्थिति में सुधार हुआ था जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.2

मजदूरी के भुगतान में विलंब (राज्य स्तर)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विलंब से भुगतान				कुल विलंबित भुगतान	कुल मजदूरी भुगतान	विलंब का प्रतिशत
	16-30 दिन	31-60 दिन	61-90 दिन	90 दिनों से अधिक			
2014-15	36.36	52.40	38.14	237.66	364.56	431.90	84
2015-16	251.96	320.16	170.83	240.68	983.63	1,164.14	84
2016-17	280.04	332.02	216.09	171.03	999.18	1,471.35	68
2017-18	312.82	189.17	42.25	19.26	563.50	1,419.59	40
2018-19	226.03	39.46	4.57	2.58	272.64	2,149.65	13

(स्रोत: मनरेगा वेबसाइट)

नमूना-जाँचित जिलों में 2014-19 की अवधि में कुल ₹ 2,057.72 करोड़ के मजदूरी भुगतान में से ₹ 900.98 करोड़ (44 प्रतिशत) का भुगतान विलंब से किया गया था (परिशिष्ट-2.2.8)। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि कार्य की मापी के अभिलेखीकरण में विलंब, मजदूरी सूची सृजित किए जाने में विलंब, बड़े पैमाने पर निधि अंतरण आदेश (एफ.टी.ओ.) अस्वीकृत होने एवं अस्वीकृत एफ.टी.ओ. के पुनर्सृजन में विलंब के कारण भुगतान में विलंब हुआ था।

नमूना-जाँचित प्रखंडों के कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा जवाब दिया गया कि पर्याप्त निधि की अनुपलब्धता, मजदूरी सूची सृजित किए जाने में विलंब, ग्रा.पं. स्तर पर आधारभूत संरचनाओं की कमी और एफ.टी.ओ. की अस्वीकृति विलंब से भुगतान के कारण थे। हालाँकि, विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि मजदूरी सूची को विलंब से सृजित होने, मापी में

विलंब होने, एफ.टी.ओ. के विलंब से सृजित होने के लिए योजना कर्मी जिम्मेवार थे तथा बैंक खातों में विभिन्न प्रकार की कमियों के लिए लाभुक जिम्मेवार थे।

उपरोक्त जवाब दर्शाता है कि कर्मियों के साथ संपर्कता की अधिक आवश्यकता थी और भुगतान में विलंब की कमियों को दूर करने के लिए विभागीय अधिकारियों के सख्त अनुश्रवण की आवश्यकता थी।

• **एन.ई.-एफ.एम.एस. लागू होने के बाद भी मजदूरी के भुगतान में विलंब** राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली (एन.ई.-एफ.एम.एस.) ग्रा.वि.मं. द्वारा श्रमिकों के मजदूरी को नरेगासॉफ्ट पर अपलोड किए जाने के 48 घंटे (टी+2) के अंदर उनके खाते में अंतरित करने के लिए लागू (अप्रैल 2016) किया गया था जिससे निधि की विमुक्ति के विभिन्न स्तरों से बचा जा सके तथा श्रमिकों को मजदूरी का ससमय भुगतान हो सके। इसके अंतर्गत, कार्यान्वयन इकाईयों को एक एफ.टी.ओ. सृजित करना था तथा कार्य एवं मस्टर रॉल के सत्यापन के उपरांत इसे टी+8 दिन के अंदर नरेगासॉफ्ट के सर्वर पर अपलोड करना था। मजदूरी के भुगतान के दो स्तर थे (i) स्तर-I: कार्यान्वयन इकाईयों द्वारा एफ.टी.ओ. सृजित किए जाने तथा अपलोड करने तक (ii) स्तर-II: ग्रा.वि.मं. द्वारा लोक निधि प्रबंधन प्रणाली (पी.एफ.एम.एस.) के माध्यम से लाभुकों के खाते में मजदूरी को जमा करना। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि एफ.टी.ओ. के संसाधन में दोनों स्तरों पर विलंब हुआ था।

स्तर-I विलंब: ग्रा.वि.मं. के दिशा-निर्देशों के अनुसार (मई 2016), कार्य की मापी टी+3 दिनों में कर लिया जाना था जबकि मजदूरी सूची को टी+6 दिनों में सृजित कर लिया जाना था। बि.स. ने नियमावली (सितंबर 2017) तैयार की थी जिसमें मजदूरी सूची सृजित करने के लिए टी+9 दिनों की समयावधि नियत की गयी थी। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2016-19 की अवधि में एफ.टी.ओ. के सृजन में काफी विलंब हुआ था, जो राज्य स्तर पर 69 से 13 प्रतिशत तथा नमूना-जाँचित जिलों में 64 से 10 प्रतिशत थी, जिसकी विवरणी नीचे दी गयी है:

तालिका सं.-2.2.3

एफ.टी.ओ. के सृजन में विलंब (राज्य एवं नमूना-जाँचित जिला स्तर)

इकाई	वर्ष	भरे गये मस्टर रोल की सं.	टी+8 दिनों के अंदर सृजित किए गए एफ.टी.ओ. (प्रतिशत में)	टी+9 से टी+15 दिनों में सृजित किए गए एफ.टी.ओ. (प्रतिशत में)	टी+15 दिनों के बाद सृजित किए गए एफ.टी.ओ. (प्रतिशत में)
राज्य	2016-17	14,32,757	14.24	17.17	68.59
	2017-18	12,88,761	24.08	34.79	41.13
	2018-19	28,89,641	44.01	43.05	12.94
नमूना-जाँचित जिला	2016-17	4,92,453	17	19	64
	2017-18	4,60,695	25	34	41
	2018-19	9,70,325	50	40	10

(स्रोत: एम.आई.एस. ऑकड़े)

(परिशिष्ट-2.2.9)

नरेगासॉफ्ट में मजदूरी के ससमय भुगतान की स्थिति का पता लगाने के लिए विभिन्न प्रतिवेदनों⁴⁹ के सृजन का प्रावधान था लेकिन कार्यक्रम पदाधिकारियों के साथ ही जिला और राज्य स्तर के प्राधिकारी मजदूरी के ससमय भुगतान की स्थिति का अनुश्रवण करने में विफल रहे। नमूना-जाँचित प्रखंडों के कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा जवाब दिया गया कि कार्य की मापी देर से होने, मजदूरी सूची का सृजन विलंब से होने, मानवबल की कमी और आधारभूत संरचनाओं की कमी आदि के कारण एफ.टी.ओ. विलंब से सृजित

⁴⁹ आर-4.1 (निर्गत किए गए एम.आर. के विरुद्ध भरे गए एम.आर.), आर-14.3 (विभिन्न स्तरों पर लंबित एम.आर.), आर-14.2 (T+15 दिनों से अधिक लंबित एम.आर. की सूची), आर-8.1.1 (द्वितीय हस्ताक्षरकर्ता द्वारा हस्ताक्षर के लिए लंबित एफ.टी.ओ.)

किए गए थे। विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि सभी उत्तरदायी कर्मियों को एफ.टी.ओ. के प्रसंस्करण में विलंब से बचने और अस्वीकृत एफ.टी.ओ. को ससमय पुनर्सृजित करने के लिए निर्देश निर्गत किए गए थे। विभाग द्वारा कार्यक्रम पदाधिकारियों के साथ मिलकर एफटी.ओ. को ससमय सृजित किए जाने में होने वाली परेशानियों को प्राथमिकता के आधार पर दूर करने की आवश्यकता है।

स्तर-II विलंब: पी.एफ.एम.एस. के माध्यम से ग्रा.वि.मं. के स्तर पर एफ.टी.ओ. का प्रसंस्करण किया जाना था तथा एफ.टी.ओ. को नरेगासॉफ्ट में अपलोड किए जाने के 48 घंटे (टी⁵⁰+2 दिनों) के अंदर लाभुकों के खातों में भुगतान किया जाना था। हालांकि, 2016-19 के लिए समग्र रूप में 90 प्रतिशत एफ.टी.ओ. का प्रसंस्करण टी+2 दिनों के बजाय तीन या अधिक दिनों में किया गया था।

इस प्रकार, एन.ई.-एफ.एम.एस. लागू होने के उपरांत, यद्यपि विलंब से अंतरण होने की स्थिति में समग्र रूप से कमी हुई थी, तथापि मात्र 10.41 प्रतिशत¹ एफ.टी.ओ. का प्रसंस्करण ही लाभुकों के खाते में मजदूरी को समय पर जमा करके की गई थी।

• **मजदूरी सूची का विलंब से सृजन/सृजन नहीं किया जाना**

योजना संचिकाओं एवं अन्य संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में ज्ञात हुआ कि नमूना-जाँचित 54 ग्रा.पं. में से 12 ग्रा.पं.⁵² के 41 कार्यों में मजदूरी सूची के सृजन में दो से 443 दिनों (एक वर्ष से अधिक) का विलंब हुआ था। राज्य स्तर पर, 2014-19 की अवधि में उन 7,37,020 श्रमिकों के मजदूरी सूची को सृजित नहीं किया गया था जिनका विवरण मस्टर रॉल में भरा हुआ पाया गया था।

नमूना-जाँचित इकाइयों द्वारा जवाब दिया गया कि पी.आर.एस. पर कार्य के अत्यधिक बोझ होने, कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा नरेगासॉफ्ट पर कामगारों के बैंक खातों को अपलोड नहीं किए जाने और पी.आर.एस. द्वारा भरे हुए मस्टर रॉल एवं मापी पुस्तों के आँकड़ों को प्रखंड स्तर पर प्रविष्टि के लिए विलंब से समर्पित किए जाने के कारण मजदूरी सूची के सृजन में विलंब हुआ।

• **कार्य की मापी दर्ज किए जाने में विलंब**

इस योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान है कि साप्ताहिक मस्टर रॉल बंद किए जाने के तीन दिनों के अंदर सक्षम तकनीकी कर्मियों⁵³ द्वारा कार्यों की साप्ताहिक मापी की जानी थी। हालाँकि, योजना संचिकाओं और संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में ज्ञात हुआ कि नमूना-जाँचित 54 ग्रा.पं. में से छः ग्रा.पं.⁵⁴ के 17 कार्यों में पांच से 512 दिनों के विलंब से मापी दर्ज की गई थी। इसके परिणामस्वरूप एफ.टी.ओ. के सृजन में विलंब हुआ जिसके कारण अंततः मजदूरी के भुगतान में विलंब हुआ। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि तकनीकी कर्मियों की कमी, ग्रा.पं. स्तर पर आवश्यक आधारभूत संरचनाओं की कमी और कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा अनुश्रवण की कमी के परिणामस्वरूप कार्य की मापी में विलंब हुआ।

• **अस्वीकृत एफ.टी.ओ. का सृजन नहीं किए जाने के कारण मजदूरी का भुगतान नहीं**

इस योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान है कि कार्यक्रम पदाधिकारी कामगारों के बैंक खाता खोलने और सत्यापन के उपरांत बैंक खातों को उनके जॉब कार्ड के लिंक करने

⁵⁰ टी वह दिन है जब द्वितीय हस्ताक्षरकर्ता द्वारा एफ.टी.ओ. हस्ताक्षर किया जाता है।

⁵¹ पी.एफ.एम.एस. को भेजे गए कुल एफ.टी.ओ.-2,94,92,933; टी+2 दिनों में प्रसंस्कृत किए गए एफ.टी.ओ.-30,71,294

⁵² बभनगामा, बनपुरा, जमाल नगर, कटेयां, महारस, महखड़, नौतन, ओल्हानपुर, पकड़ी दीक्षित, रसलपुर, सरौजा और साँठा।

⁵³ कनीय अभियंता और पंचायत तकनीकी सहायक

⁵⁴ अकबरपुर बरारी-1, फेनहारा-1, गोरई-12, पगड़ा-1, पकड़ी दीक्षित-1 और रूपौलिया-1 (17 कार्य)

में सक्रिय भूमिका निभायेंगे ताकि सही लाभुकों को शीघ्रता से भुगतान सुनिश्चित किया जा सके।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2014-19 की अवधि में राज्य स्तर पर ₹ 245.06 करोड़ राशि वाले 11.33 लाख संव्यवहारों को अस्वीकृत कर दिया गया था। यह भी ज्ञात हुआ कि वर्ष 2014-19 की अवधि में अस्वीकृत संव्यवहारों की संख्या 67,511 से बढ़कर 2,76,585 हो गयी थी। नमूना-जाँचित जिलों में, 2014-19 की अवधि में मजदूरी भुगतान से संबंधित 3,54,256 संव्यवहारों वाले ₹ 62.83 करोड़ राशि के एफ.टी.ओ. को तथा सामग्री भुगतान से संबंधित 6,554 संव्यवहारों वाले ₹ 15.31 करोड़ राशि के एफ.टी.ओ. को गलत खाता संख्या, निष्क्रिय आधार, लंबित अपने ग्राहकों को जानो (के.वाई.सी.) इत्यादि के कारण अस्वीकृत किए गए थे। हालाँकि, 2014-19 की अवधि में ₹ 46.86 करोड़ के 2,06,783 अस्वीकृत संव्यवहारों को सफलतापूर्वक पुनर्सृजित किया गया था। लेकिन ₹ 16.67 करोड़ के 85,148 संव्यवहार कार्यक्रम पदाधिकारी के स्तर पर पुनर्सृजित किए जाने के लिए लंबित थे जबकि ₹ 14.10 करोड़ के 69,307 संव्यवहार बैंक के स्तर पर पुनर्सृजित के लिए लंबित थे, जहाँ विलंब एक से पाँच वर्ष के बीच था (**परिशिष्ट-2.2.10**)।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि अस्वीकृत एफ.टी.ओ. का सृजन नहीं किए जाने का मुख्य कारण कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा लाभुकों के बैंक खातों को नरेगासॉफ्ट में जोड़ने से पूर्व सत्यापित करने में लापरवाही बरतने और अस्वीकृत संव्यवहारों को पुनर्सृजित करने के लिए कमियों को दूर करने में गंभीर नहीं रहना था। आगे, सभी अस्वीकृत एफ.टी.ओ. कार्यक्रम पदाधिकारियों के लॉग-इन में प्रदर्शित भी नहीं थे। दो बार अस्वीकृत होने वाले एफ.टी.ओ. राज्य एवं जिला स्तर के लॉग-इन में प्रदर्शित थे और कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा इसके सत्यापन के लिए जिला से संपर्क नहीं किया गया था एवं अस्वीकृत एफ.टी.ओ. को पुनर्सृजित नहीं किया गया था। यह भी देखा गया कि संव्यवहारों के अस्वीकृत हो जाने की स्थिति में लाभुक का बैंक खाता निष्क्रिय हो जाता और भुगतान की पूरी प्रक्रिया को फिर से शुरू किया जाना था, जो काफी समय-साध्य था।

नमूना-जाँचित इकाइयों द्वारा जवाब दिया गया कि एफ.टी.ओ. के अस्वीकृत होने का कारण लाभुकों के खातों के बंद होने, गलत बैंक खाता संख्या, लंबित के.वाई.सी. आदि था। एफ.टी.ओ. के दो बार अस्वीकृत होने ने यह इंगित किया कि कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा प्रथम अस्वीकृति की कमियों को समुचित रूप से दूर नहीं किया गया था तथा जिला एवं राज्य स्तर के प्राधिकारियों द्वारा भी इसका अनुश्रवण नहीं किया गया था।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि लाभुकों के बैंक खातों में विसंगतियों एवं श्रमिकों के पलायन कर जाने के कारण एफ.टी.ओ. के पुनर्सृजन में परेशानियाँ हुईं, हालाँकि विभाग द्वारा सभी अस्वीकृत संव्यवहारों के पुनर्सृजन के लिए समय-समय पर निर्देश जारी किए गए थे।

विभाग द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए था कि कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा एफ.टी.ओ. का संधारण समय पर किया जाए और अगर यदि कोई एफ.टी.ओ. अस्वीकृत हो जाए तो उसका विहित समयावधि में सावधानी से जाँच की जाए ताकि पूर्व से ही नुकसान उठा चुके वंचित कामगारों की कठिनाइयों को कम किया जा सके।

● **मजदूरी के विलंब से भुगतान के लिए क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया जाना**
अधिनियम और बि.स. द्वारा तैयार किए गए क्षतिपूर्ति के भुगतान की नियमावली, 2017 में प्रावधान किया गया है कि मजदूरी के भुगतान में विलंब होने की स्थिति में, मस्टर रॉल बंद होने के 16वें दिन के उपरांत भुगतान नहीं किए गए मजदूरी के लिए प्रतिदिन 0.05 प्रतिशत की दर से क्षतिपूर्ति का भुगतान किया जाना था। दिशा-निर्देश में प्रावधान है कि प्रत्येक कार्यक्रम पदाधिकारी, विलंब क्षतिपूर्ति के देय होने के 15 दिनों के अंदर, यह

निर्णय करेगा कि नरेगासॉफ्ट पर स्वतः गणना किए गए क्षतिपूर्ति की राशि भुगतान है अथवा नहीं। अस्वीकृत किए गए सभी मामलों में, कार्यक्रम पदाधिकारी को नरेगासॉफ्ट पर अस्वीकृति का विस्तृत कारण देना था और इससे संबंधित अभिलेखों का संधारण करना था। आगे, क्षतिपूर्ति की राशि का भुगतान एस.ई.जी.एफ. के अपफ्रंट से किया जाना था और इस प्रयोजन के लिए एक अलग खाते का संधारण किया जाना था एवं विलंब के लिए उत्तरदायी कर्मियों से भुगतान की गयी क्षतिपूर्ति की राशि की वसूली की जानी थी।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा 2014-19 की अवधि में राज्य स्तर पर 91 प्रतिशत क्षतिपूर्ति के कुल दिवसों के दावों को तथा नमूना-जाँचित जिलों में 93 प्रतिशत दावों को अस्वीकृत कर दिया गया था जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका सं.-2.2.4

2014-19 की अवधि में मजदूरी भुगतान में विलंब के लिए क्षतिपूर्ति की स्थिति

इकाई	भुगतान विलंब क्षतिपूर्ति		अनुमोदित विलंब क्षतिपूर्ति		अस्वीकृति के कारण (लाख दिनों में)					भुगतान किए गए विलंब क्षतिपूर्ति (₹ लाख में)	देय भुगतान राशि (₹ लाख में)
					अपर्याप्त निधि	प्राकृतिक आपदा	क्षतिपूर्ति देय नहीं	अन्य	कुल अस्वीकृत (प्रतिशत)		
	दिन (लाख)	राशि (लाख)	दिन (लाख)	राशि (लाख)							
राज्य	12,255	9,858	458	409	805	873	6,492	2,976	11,146 (91)	257	152
नमूना-जाँचित जिला	3,461	2,861	86	71	197	369	1,818	830	3,214 (93)	46	25

(स्रोत: 16 नवंबर 2019 के एम.आई.एस. के आँकड़ें) [परिशिष्ट-2.2.11 (अ) एवं 2.2.11 (ब)]

राज्य में 2014-19 की अवधि में अनुमोदित किए गए क्षतिपूर्ति दावा की ₹ 4.09 करोड़ में से ₹ 1.52 करोड़ (37 प्रतिशत) का भुगतान नवंबर 2019 तक श्रमिकों को नहीं किया गया था। भुगतान की गयी क्षतिपूर्ति (₹ 2.57 करोड़) एस.ई.जी.एफ. के सामग्री मद से किया गया था जिसमें केन्द्र और राज्य का अंश जमा था और इस प्रयोजन के लिए अलग से खाते का संधारण नहीं किया गया था।

एम.आई.एस. के आँकड़ों के अनुसार, कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा क्षतिपूर्ति अस्वीकृति का कारण क्षतिपूर्ति देय नहीं (58 प्रतिशत), अपर्याप्त निधि (सात प्रतिशत), प्राकृतिक आपदा (आठ प्रतिशत) और अन्य (27 प्रतिशत) बताया गया था। इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा राज्य स्तर पर क्षतिपूर्ति के 6.51 करोड़ दिनों⁵⁵ के दावों का सत्यापन नहीं किया गया था। 'प्राकृतिक आपदा' जैसे कारणों को क्षतिपूर्ति की अस्वीकृति के लिए उद्धृत करना सही नहीं था और 'अन्य' कारण अस्पष्ट थे। आगे, कार्यक्रम पदाधिकारियों एवं विभाग द्वारा अपर्याप्त निधि की समस्या को समय से पूर्व ही समाधान किया जाना था ताकि कामगारों की कठिनाईयों को कम किया जा सके।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि ग्रा.वि.मं. से अनुरोध किया गया था कि विलंब से मजदूरी भुगतान के लिए जिम्मेवार कर्मियों से वसूल की जाने वाली राशि के विवरण का प्रतिवेदन नरेगासॉफ्ट पर उपलब्ध कराया जाए। विभाग द्वारा संबंधित जिम्मेवार कर्मियों से राशि वसूल करने के लिए सक्रिय कार्रवाई करनी चाहिए और क्षतिपूर्ति दावों के अस्वीकृति के कारणों का बारीकी से निगरानी किया जाना चाहिए एवं समय-समय पर नमूना चयन के आधार पर इसके आवधिक जाँच के लिए प्रणाली बनाया जाना चाहिए।

⁵⁵ कुल 122.55 करोड़ भुगतान दिनों - 4.58 करोड़ अनुमोदित दिनों - 111.46 करोड़ अस्वीकृत दिनों = 6.51 करोड़ दिनों सत्यापन के लिए लंबित

2.2.8 उद्देश्य-2: क्या ग्रामीण जनसंख्या के आजीविका सुरक्षा और ग्रामीण परिसंपत्तियों के सृजन के उद्देश्यों को योजना के कार्यों का प्रभावी ढंग से क्रियान्वयन कर सुनिश्चित किए गए थे।

मनरेगा योजना का एक उद्देश्य टिकाऊ एवं स्थायी परिसंपत्तियों का सृजन तथा ग्रामीण गरीबों के आजीविका आधार को बढ़ावा देना था जिससे आजीविका सुरक्षा में वृद्धि और ग्रामीण क्षेत्रों में बुनियादी ढांचे का टिकाऊ विकास हो सके। अधिनियम के अनुसार, इस योजना के अंतर्गत जल संरक्षण, सूखा रोधन, सिंचाई, परम्परागत जल निकायों के पुनर्जीवीकरण, भूमि विकास, बाढ़ नियंत्रण, ग्रामीण संपर्कता इत्यादि कार्यों को प्राथमिकता देना था।

2.2.8.1 कार्यों का निष्पादन

अधिनियम (संशोधित) के अनुसार, अनुमेय कार्यों को चार व्यापक श्रेणियों के अंतर्गत विभिन्न उप-श्रेणियों⁵⁶ में वर्गीकृत किया गया था यथा: श्रेणी-क: प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन (एन.आर.एम.) से संबंधित कार्य, श्रेणी-ख: संवेदनशील समूहों के लिए सामुदायिक एवं व्यक्तिगत परिसंपत्तियों का सृजन, श्रेणी-ग: राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एन.आर.एल.एम.) के स्वयं-सहायता समूहों के लिए आम बुनियादी ढांचे का सृजन तथा श्रेणी-घ: ग्रामीण बुनियादी ढांचे का सृजन। आगे, अपूर्ण कार्यों की बड़ी संख्या के मामले को दूर करने के लिए योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान किया गया था कि उन कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा नए कार्य आरंभ करने हेतु स्वीकृति नहीं दी जाएगी जिन्होंने एक वित्तीय वर्ष से अधिक की अवधि में कार्यों को पूर्ण नहीं किया है।

2014-19 की अवधि में, राज्य द्वारा 42.87 लाख कार्यों को लिया गया था और इन कार्यों के निष्पादन पर मार्च 2020 तक कुल ₹10,370.13 करोड़ का व्यय किया गया था जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका सं.-2.2.5

2014-19 की अवधि में लिए गए कार्यों की स्थिति (राज्य स्तर)

कार्यों की व्यापक श्रेणियाँ	कुल लिये गये कार्यों की सं. (3+4+5)	चल रहे कार्यों की सं.	पूर्ण कार्यों की सं.	प्रारंभ नहीं किए गए कार्यों की सं.	पूर्ण और चल रहे कार्यों पर व्यय (₹करोड़ में)	श्रेणी वार कार्य की प्रतिशतता	श्रेणी वार व्यय की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7	8
क	8,12,917	4,69,385	2,10,345	1,33,187	4,162.89	18.97	40.14
ख	25,42,889	20,92,942	1,41,807	3,08,140	869.49	59.32	8.39
ग	2,552	899	281	1,372	3.19	0.06	0.03
घ	9,28,182	4,86,651	2,45,437	1,96,094	5,334.56	21.65	51.44
कुल	42,86,540	30,49,877	5,97,870	6,38,793	10,370.13		

(स्रोत: मनरेगा वेबसाईट; दिनांक 17 मार्च 2020)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2014-19 के दौरान लिए गए 42.87 लाख कार्यों में से केवल 5.98 लाख (14 प्रतिशत) कार्यों को ही मार्च 2020 तक पूर्ण किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि सभी 38 जिलों में लिये गये कार्यों की तुलना में, छ: जिलों⁵⁷ ने 20 से 29 प्रतिशत कार्य पूर्ण किए थे तथा सात जिलों⁵⁸ ने छ: से 10 प्रतिशत कार्य पूर्ण किए थे जबकि शेष जिलों द्वारा 10 से 18 प्रतिशत कार्य पूर्ण किए गए थे।

⁵⁶ वनरोपण, भूमि विकास, सड़क संपर्कता, ग्रामीण स्वच्छता, जल संरक्षण, घरों का निर्माण, भूमि उत्पादकता में वृद्धि इत्यादि।

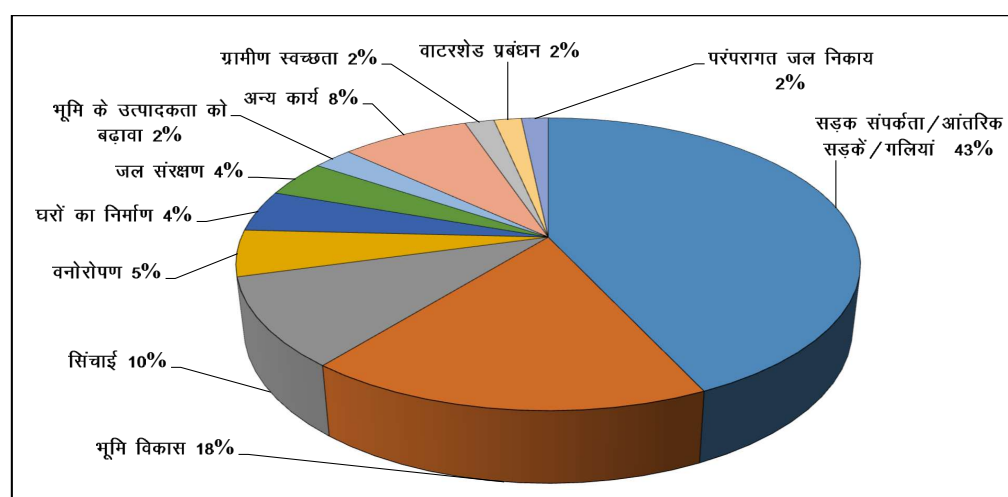
⁵⁷ बक्सर, गोपालगंज, जहानाबाद, किशनगंज, नवादा और शेखपुरा।

⁵⁸ बाँका, दरभंगा, खगड़िया, मधेपुरा, मुजफ्फरपुर, पटना, और सहरसा

व्यय के आधार पर ग्रामीण बुनियादी ढांचे के सृजन (श्रेणी घ) के कार्यों को उच्च प्राथमिकता दी गयी थी जबकि श्रेणी ग⁵⁹ के कार्यों पर एक प्रतिशत से कम व्यय किया गया था। अधिनियम में अनुमेय कार्यों की सूची में ग्रामीण संपर्कता को निम्न प्राथमिकता दी गयी थी। हालाँकि, समस्त कार्यों पर किए गए व्यय के 43 प्रतिशत राशि का व्यय कर इन कार्यों को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई थी।

लेखापरीक्षा में आगे यह भी ज्ञात हुआ कि राज्य के 38 जिलों में से सात जिलों को सिंचाई वंचित श्रेणी के अंतर्गत चिन्हित किया गया था लेकिन इन जिलों में भी सड़क संपर्कता से संबंधित कार्य को 27 से 78 प्रतिशत की व्यय के साथ उच्च प्राथमिकता दी गयी थी। कार्य के पूर्णता का दर भी कम था तथा यह 32 प्रतिशत (2014-15) एवं दो प्रतिशत (2018-19) के बीच था और 2014-19 के दौरान पाँच वर्षों की अवधि में से तीन वर्षों में यह पाँच प्रतिशत से कम था। विभिन्न उप-श्रेणी के कार्यों पर किए गए व्यय की प्रतिशतता को नीचे चार्ट-2.2.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट-2.2.2
2014-19 की अवधि में उप-श्रेणी वार कार्यों पर किए गए व्यय



ग्रामीण गरीबों के आजीविका आधार को बढ़ावा देने के लिए अधिनियम के अनुसूची-1 के कंडिका 5 में जोड़े गये लाभुकों⁶⁰ के लिए विशेष रूप से व्यक्तिगत परिसम्पत्तियों⁶¹ (श्रेणी ख के कार्य) के सृजन पर पर्याप्त जोर दिया जाना वांछित था। हालाँकि, इस श्रेणी के लाभार्थियों के व्यक्तिगत परिसम्पत्तियों के सृजन पर कुल व्यय का मात्र आठ प्रतिशत ही व्यय किया गया था।

वर्ष 2014-19 के दौरान, राज्य में 61,090 से 4,02,944 नये कार्य लिए गए थे जिसमें से मार्च 2019 तक 45,540 से 3,25,520 कार्य एक से अधिक वित्तीय वर्षों से अपूर्ण पड़े हुए थे। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि इसका कारण स्थलों पर भूमि विवाद और सामग्रियों के लिए निधियों की कमी थी।

⁵⁹ जैव-उर्वरक की आवश्यकता, कृषि उपज के भंडारण की सुविधा इत्यादि के लिए टिकाऊ बुनियादी ढाँचा के सृजन से कृषि उत्पादकता बढ़ाने के लिए कार्य

⁶⁰ अ.जा., अ.ज.जा., घुमंतू/अधिसूचित नहीं किए गए जनजाति, बी.पी.एल. परिवार और अन्य संवेदनशील समूह परिवार।

⁶¹ सिंचाई द्वारा भूमि उत्पादकता में वृद्धि, वृक्षारोपण, रेशम उत्पादन, परती भूमि के विकास, पशुधन के लिए बुनियादी ढाँचा के निर्माण इत्यादि के द्वारा आजीविका में सुधार।

नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में 2014-19 की अवधि में कुल 17,404 कार्य लिये गये थे, जिसमें से 11,310 कार्य (65 प्रतिशत) एक से पाँच वर्षों से अपूर्ण पड़े हुए थे जिसमें 6,869 (61 प्रतिशत) प्रारंभ नहीं किए गए कार्य शामिल थे जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.6

नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में कार्यों के निष्पादन की स्थिति

वर्ष	लिए गए कार्यों की सं.	पूर्ण कार्यों की सं.	पूर्ण कार्यों पर व्यय (₹लाख में)	अपूर्ण कार्य
2014-15	1,379	336	420.82	1,043
2015-16	4,729	2,128	2,380.72	2,601
2016-17	2,197	904	1,714.46	1,293
2017-18	3,745	1,223	1,371.86	2,522
2018-19	5,354	1,503	1,104.41	3,851
कुल	17,404	6,094	6,992.27	11,310

(स्रोत: नरेगासॉफ्ट)

आगे, 2014-19 के दौरान 167 ग्राम सभा बैठकों⁶² में 33,137 कार्यों को अनुमोदित किया गया था, जिसमें से केवल 2,499 कार्यों (आठ प्रतिशत) को ही निष्पादन के लिए लिया गया था (**परिशिष्ट-2.2.12**)। सामग्रियों के लागत के भुगतान में विलंब, कार्यान्वयन स्तरों पर कर्मियों की कमी एवं कार्य की कम मांग कार्यों के कम लिए जाने के कुछ कारण थे।

आगे, विभाग के निर्देश (मार्च 2018) के अनुसार, वर्ष 2018-19 में नमूना-जाँचित 18 पंचायत समितियों में से सात पंचायत समितियों⁶³ द्वारा भी कार्य कराए गए थे। पंचायत समितियों द्वारा कुल 353 कार्यों को निष्पादन के लिए लिया गया था और उसमें से 31 कार्यों (नौ प्रतिशत) को पूर्ण किया गया था जबकि 322 कार्य अपूर्ण पड़े हुए थे (91 कार्यों में कोई व्यय नहीं किया गया था) (**परिशिष्ट-2.2.13**)।

इस प्रकार, बड़ी संख्या में कार्यों के अपूर्ण रहने, पूर्व वर्षों के कार्यों के अपूर्ण रहने के बावजूद नये कार्यों को लिए जाने, गरीबों की आजीविका के लिए कम कार्य लिए जाने, कार्यों की पूर्णता दर कम रहने इत्यादि के कारण इस योजना के परिसंपत्तियों के सृजन और आजीविका का स्रोत उपलब्ध कराने के वांछित उद्देश्य को अंशतः ही प्राप्त किया गया था।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि पी.एम.ए.वाई.-जी. के अंतर्गत कार्यों की पूर्णता लाभार्थियों द्वारा कार्यों के कार्यान्वयन के स्तर की प्रक्रिया पर निर्भर था। वृक्षारोपण कार्य छः वर्ष की अवधि में पूर्ण किए गए थे। आगे, सामग्री मद में निधि की कमी ने आंगनवाडी केन्द्र, ग्रामीण संपर्कता, सोख्ता गड्डा, वर्मी कंपोस्ट, मवेशी आश्रय इत्यादि से संबंधित कार्यों को प्रभावित किया। विभाग का जवाब अंशतः ही सही था क्योंकि कार्यान्वयन एजेंसियों की समस्याओं यथा: सामग्री लागत के भुगतान में विलंब, भूमि विवाद, ग्रा.पं. स्तर पर अवसंरचना सुविधा में कमी, रिक्त पदों के कारण पी.आर. एस. पर कार्य के दबाव इत्यादि को दूर नहीं किया जा सका था। वास्तव में वृक्षारोपण एवं पी.एम.ए.वाई.-जी. के अलावा 4,20,263 कार्यों में से 3,13,516 कार्य (75 प्रतिशत) अपूर्ण थे।

⁶² ग्रा.प. हफनिया (पूर्णिमा जिला) ने अनुमोदित कार्यों का विवरण प्रस्तुत नहीं किया

⁶³ पूर्वी चंपारण (कल्याणपुर-62 कार्य), पूर्णिमा (अमौर-53 कार्य), सहरसा (सिमरी बख्तियारपुर-9 कार्य), समस्तीपुर (दलसिंहसराय-4 कार्य और कल्याणपुर-124 कार्य) और सारण (लहलादपुर-10 कार्य और मढ़ौरा-92 कार्य)

2.2.8.2 कार्यों के लक्ष्यों की उपलब्धि में कमी

• कृषि एवं इससे संबंधित कार्यों का कम आच्छादन

डी.पी.सी. को यह सुनिश्चित करना था कि जिले में लागत के संदर्भ में कम से कम 60 प्रतिशत ऐसे उत्पादक परिसंपत्तियों के सृजन हेतु कार्यों को लिया जाए जो कि भूमि, जल एवं वृक्षों के विकास के माध्यम से सीधे कृषि एवं इससे सम्बद्ध क्रियाकलापों⁶⁴ से जुड़े हों। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2014-19 के दौरान, राज्य और नमूना-जाँचित जिलों में कृषि एवं इससे संबंधित कार्यों पर कुल व्यय का क्रमशः 38 से 54 प्रतिशत तथा छः से 59 प्रतिशत राशि व्यय की गयी थी (परिशिष्ट-2.2.14)। इस प्रकार, इन मामलों में कृषि परिसंपत्तियों के सृजन में व्यय के सांविधिक सीमा को सुनिश्चित नहीं किया गया और छोटे/सीमांत किसानों के आय में वृद्धि के उद्देश्य के अलावा खेती भूमि के कृषि उत्पादकता को अंशतः ही प्राप्त किया गया था।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि इस योजना के अंतर्गत बड़ी संख्या में घरों के निर्माण की योजनाएं (पी.एम.ए.वाई.-जी.) लिए जाने और 30-40 प्रतिशत व्यय पी.एम.ए.वाई.-जी. पर किए जाने के कारण, कृषि एवं इससे संबंधित कार्यों पर व्यय कम हुआ। इस योजना के अंतर्गत व्यय की कोई सीमा निर्धारित नहीं थी, अतः विभाग इस कमी को दूर कर सकता था तथा श्रम बजट में संशोधन का प्रस्ताव ग्रा.वि.मं. के पास वर्ष के दौरान किसी भी समय रखा जा सकता था।

• विशेष ध्यान दिए जाने वाले कार्यों के लक्ष्यों को कम प्राप्त किया जाना

ग्रामीण गरीबों की आजीविका स्रोत के आधार के सुदृढीकरण हेतु ग्रा.वि.मं. ने निर्देश (अप्रैल 2016) दिया था कि व्यक्तिगत परिसंपत्तियों के सृजन यथा: खेत पोखरी का निर्माण, वर्मी/एन.ए.डी.ई.पी. कंपोस्टिंग गड्ढा, ऑगनवाड़ी केन्द्र, आई.एच.एच.एल. और सड़क किनारे वृक्षारोपण पर पर्याप्त जोर दिया जाए जिन पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता थी। वर्ष 2016-18 के दौरान राज्य स्तर पर लक्ष्य एवं उपलब्धि की स्थिति नीचे दी गयी है:

तालिका-2.2.7

राज्य में वर्ष 2016-18 की अवधि में विशेष क्षेत्र कार्यों की स्थिति

विशेष क्षेत्र के कार्य	2016-17			2017-18		
	लक्ष्य (सं.)	उपलब्धि		लक्ष्य* (सं.)	उपलब्धि	
		(सं.)	(प्रतिशत)		(सं.)	(प्रतिशत)
खेत पोखरी	15,000	2,137	14.24	14,764	3,325	22.52
वर्मी/एन.ए.डी.ई.पी. कंपोस्टिंग	40,000	49	0.12	33,959	2,966	8.73
ऑगनवाड़ी केन्द्र	1,000	0	0	1,971	34	1.72
सड़क किनारे वृक्षारोपण (इकाई में)	20,000	अनु [#]	—	4,500	अनु [#]	—
पी.एम.ए.वाई.-जी. लाभार्थियों के लिए आई.एच.एच.एल.	2,31,000	9,623	4.17	12,13,886	9,201	0.76

(स्रोत: ग्रा.वि.वि. बि.स. का बजट अभिलेख)

अनु = अनुपलब्ध

नोट: वर्ष 2018-19 में राज्य द्वारा लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था।

* 2016-17 में ले जाये गये कार्य सहित

[#] सड़क किनारे वृक्षारोपण की बजाय विभाग द्वारा कुल वृक्षारोपण के आँकड़े उपलब्ध कराए गए थे।

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 2016-18 की अवधि में राज्य में विशेष क्षेत्र के कार्यों के लक्ष्यों के विरुद्ध उपलब्धि बहुत कम थी और यह एक प्रतिशत से कम एवं 23

⁶⁴ व्यक्तिगत/सामुदायिक भूमि का विकास, वृक्षारोपण, सामाजिक वानिकी, कम्पोस्ट गड्ढा, समुदाय के लिए नहर का निर्माण, वर्मी-कम्पोस्ट के लिए ढोंचा इत्यादि।

प्रतिशत की सीमा में थी। नमूना-जाँचित जिलों में उपरोक्त चार क्षेत्रों⁶⁵ में 5,29,714 कार्यों के लक्ष्य के विरुद्ध मात्र 10,082 कार्यों (दो प्रतिशत) को ही पूर्ण किया गया था। पंचायत स्तर पर संधारित प्रतिवेदनों, योजना अभिलेखों की संवीक्षा और चयनित मामलों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में भी यह देखा गया कि 2016-18 के लिए सड़क किनारे वृक्षारोपण के 34,64,000 लक्ष्य के विरुद्ध फरवरी 2020 तक मात्र 1,99,415 वृक्षों (छः प्रतिशत) को ही लगाया गया था (परिशिष्ट-2.2.15)। इस प्रकार, इन कार्यों की कम पूर्णता के कारण ग्रामीण गरीबों को आजीविका सुरक्षा उपलब्ध कराने के वांछित उद्देश्य को पर्याप्त रूप से प्राप्त नहीं किया जा सका।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि विशेष क्षेत्रों से संबंधित कार्य अत्यधिक सामग्री के उपयोग वाले थे और खेत पोखरी के मामले में परिवारों के पास कम भूमि होने के कारण लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा ग्रा.पं. और लाइन विभागों द्वारा सामग्री पर होने वाले व्यय को पूरा करने वाले कार्यों को अभिसरण के तहत नहीं लिया गया था और ऐसे कार्य जिनमें छोटे भूखण्डों की आवश्यकता हो, के लक्ष्यों को भी प्राप्त नहीं किया गया था।

● **असफल वृक्षारोपण कार्य पर निष्फल व्यय**

ग्रा.वि.वि., बि.स. ने प्रत्येक ग्रा.पं. में सामुदायिक/व्यक्तिगत भूमि पर, विद्यालयों, नदी किनारे, सड़क किनारे उपलब्ध भूमि पर अधिक मानवदिवस के सृजन हेतु विशेषकर खाली समय में कार्य की उपलब्धता के लिए 20,000 पौधों (100 इकाई) को लगाने का लक्ष्य निर्धारित (फरवरी 2015) किया था। इस लक्ष्य को सितंबर 2015 तक प्राप्त कर लिया जाना था।

नमूना-जाँचित प्रखंडों जिसमें 267 ग्रा.पं. थे में से 205 ग्रा.पं. द्वारा स्वीकृत किए गए 3,516 वृक्षारोपण के कार्यों में से 144 ग्रा.पं. द्वारा केवल 2,521 कार्यों को ही प्रारंभ किया गया था। आगे, प्रारंभ किए गए 2,521 कार्यों (72 प्रतिशत) में से, 595 कार्यों (24 प्रतिशत) को ₹ 1.71 करोड़ व्यय के उपरांत बीच में ही बंद कर दिया गया था (परिशिष्ट-2.2.16)।

		
स्थल पर कोई पौधा नहीं पाया गया। (प्राक्कलित राशि ₹ 6.35 लाख) (व्यय ₹ 2.29 लाख) कार्य का कोड: 20221530 (16-17) ग्राम चौसंडी में सड़क किनारे वृक्षारोपण (ग्रा.पं. बथानी) (पं.स.-बथानी, जिला-गया) संयुक्त भौतिक सत्यापन की तिथि: 22 जनवरी 2020	स्थल पर कोई पौधा नहीं पाया गया। (प्राक्कलित राशि ₹ 2.17 लाख) (व्यय ₹ 0.02 लाख) कार्य का कोड:- 20283584 निजी भूमि में वृक्षारोपण। ग्रा.पं. दिघौरा (पं.स.-टिकारी, जिला-गया) संयुक्त भौतिक सत्यापन की तिथि: 17 जनवरी 2020	एक चलित चापाकल के अलावा स्थल पर कोई पौधा नहीं पाया गया। (प्राक्कलित राशि ₹ 8.56 लाख) (व्यय ₹ 0.21 लाख) कार्य का कोड:- 89007 सड़क किनारे वृक्षारोपण कार्य। ग्रा.पं. अंबा (पं.स.-शाहकुंड, जिला-भागलपुर) संयुक्त भौतिक सत्यापन की तिथि: 27 फरवरी 2020

फोटोग्राफ: संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पाए गए पौधों की स्थिति

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में यह भी ज्ञात हुआ कि नमूना-जाँचित 54 ग्रा.पं. में से 31 में वृक्षारोपण कार्य नहीं किया गया था जबकि शेष 23 ग्रा.पं. में 22 प्रतिशत कार्य

⁶⁵ सड़क किनारे वृक्षारोपण के अतिरिक्त

मानसून ऋतु के पहले (अप्रैल से जून) किए गए थे, 44 प्रतिशत कार्य मानसून के बाद की अवधि में किए गए थे और 34 प्रतिशत वृक्षारोपण कार्य मानसून ऋतु में किए गए थे। इस प्रकार, अधिक मानव दिवस सृजन करने, वर्ष के खाली समय (वर्षा ऋतु) में रोजगार उपलब्ध कराने और पर्यावरण की सुरक्षा के लिए सरकार के पहल के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

नमूना-जाँचित प्रखंडों के कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा जवाब दिया गया कि वनपोषक (पौधों के अभिरक्षक) की उपेक्षा, सड़कों के चौड़ीकरण, जलस्तर में गिरावट, निजी भूमि में पौधारोपण के मामले में लाभार्थियों की उपेक्षा, बाढ़ इत्यादि के कारण पौधे नष्ट हो गए थे तथा इसलिए कार्यों को बीच में ही बंद कर दिया गया था। जवाब यह इंगित करता है कि पौधारोपण कार्य में इस योजना के कर्मियों के पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण में कमी थी और पौधारोपण कार्य की कमियों को दूर करने के लिए कदम नहीं उठाए गए थे। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि वनपोषकों को एक महीने में आठ दिन के लिए ही काम पर रखा गया था तथा उनकी मजदूरी का भुगतान भी ससमय नहीं किया गया था इसलिए उन्होंने पौधों की सुरक्षा में रूचि नहीं ली।

• **एन.आर.एम. से संबंधित कार्यों पर कम व्यय**

अधिनियम के अनुसार, जल संरक्षण से संबंधित कार्यों को अनुमान्य कार्यों की सूची में उच्च प्राथमिकता दी गई थी। ग्रा.वि.मं. ने दिशा-निर्देश निर्गत किया था (सितंबर 2016) कि जल संरक्षण से संबंधित कार्यों को प्राथमिकता दी जाए जिससे अतिरिक्त सिंचाई क्षमता बढ़ाई जा सके तथा जल संरक्षण मिशन (एम.डब्लू.सी.) वाले प्रखंडों में यह अनिवार्य कर दिया था कि कुल व्यय का कम-से-कम 65 प्रतिशत एन.आर.एम. के कार्यों पर व्यय किया जाए।

राज्य में, सात जिलों के 100 प्रखंडों को ग्रा.वि.मं. द्वारा सिंचाई वंचित श्रेणी के रूप में चिन्हित किया गया था और इन्हें एम.डब्लू.सी. प्रखंड घोषित किया गया था। एन.आर.एम. कार्यों पर व्यय के प्रतिशत की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका-2.2.8

एन.आर.एम. कार्यों पर व्यय

वर्ष	कुल कार्यों पर व्यय (₹ लाख में)	कुल एन.आर.एम. कार्य	एन.आर.एम. कार्यों पर कुल व्यय (₹ लाख में)	एन.आर.एम. कार्यों पर प्रतिशत व्यय	एन.आर.एम. कार्यों पर व्यय करने वाले प्रखंडों की सं०		
					65 प्रतिशत से अधिक	50-65 प्रतिशत के बीच	50 प्रतिशत से कम
2017-18	56,580.95	36,595	29,548.18	52	23	24	53
2018-19	86,284.85	53,263	42,160.55	49	18	17	65

(स्रोत: मनरेगा वेबसाइट)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि एम.डब्लू.सी. प्रखंडों के द्वारा एन.आर.एम. कार्यों पर 65 प्रतिशत की अनिवार्य सीमा से कम व्यय किया गया था। इस प्रकार, एम.डब्लू.सी. प्रखंडों में सिंचाई सुविधा के अतिरिक्त स्रोतों के सृजन के उद्देश्य को आंशिक रूप से ही पूरा किया जा सका था। विभाग द्वारा जवाब दिया गया कि एन.आर.एम. से संबंधित कार्य यथा: वृक्षारोपण, चेक-डैम निर्माण इत्यादि अत्यधिक सामग्री उपयोग वाले कार्य थे और सामग्री की देयता लंबित रहने के कारण विक्रेता उधार देने के लिए इच्छुक नहीं थे। जवाब पूर्ण रूप से स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने एन.आर.एम. कार्यों को कृषि/सिंचाई विभाग (समेकित जलसंभरण प्रबंधन कार्यक्रम) के कार्यों के साथ अभिसरण के लिए कदम नहीं उठाया था और न ही प्रखंडों की अन्य योजनाओं के सामग्री व्यय को पूरा करने के लिए कोई समेकित योजना बनायी थी।

● **गैर-टिकाऊ परिसंपत्तियों का सृजन/अमान्य कार्यों का कार्यान्वयन**

योजना दिशा-निर्देश में अच्छे गुणात्मक परिसंपत्तियों के सृजन और ग्रामीण गरीबों के आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने के लिए इसके टिकाऊपन को सुनिश्चित करने तथा मजबूत ग्रामीण बुनियादी संरचनाओं को सृजित करने के लिए प्रावधान किया गया था। लेखापरीक्षा में निम्न विसंगतियाँ पायी गईं:

- नमूना-जाँचित 11 ग्रा.पं. में, वर्ष 2017-19 की अवधि में व्यक्तिगत परिवारों के घरों में मिट्टी भराई के 267 कार्यों के कार्यान्वयन पर ₹ 14.51 करोड़ का व्यय किया गया था। इन कार्यों से न तो भूमि की उत्पादकता बढ़ी एवं न ही गरीबों के आजीविका स्रोत में वृद्धि हुई।
- नमूना-जाँचित 35 ग्रा.पं./पं.स. में, वर्ष 2014-19 की अवधि में मिट्टी की सड़कों से संबंधित 228 कार्यों को ₹ 5.47 करोड़ का व्यय कर कार्यान्वित कराया गया था (**परिशिष्ट-2.2.17**) जिसने इस योजना के अंतर्गत टिकाऊ परिसंपत्तियों के सृजन के उद्देश्य को विफल किया क्योंकि इस योजना में केवल मिट्टी की सड़कों का निर्माण मान्य नहीं था।
- नमूना-जाँचित चार ग्रा.पं. में, 2014-19 की अवधि में स्नान-घाट के निर्माण और निजी भूमि में तालाब की पुनर्खुदाई के कार्य पर ₹81.85 लाख का व्यय किया गया था जो इस योजना के अंतर्गत अनुमेय नहीं था।

		
<p>आवास में मिट्टी भराई। (नितिश नगर वार्ड सं.-03 महादलित टोला घर में मिट्टी भराई।)</p> <p>0523012001/एलडी/20249884 (प्राक्कलित राशि ₹ 3.10 लाख, व्यय- ₹ 3.05 लाख) (ग्रा.पं.-अकम्बा, पं.स.-जलालगढ़, जिला-पूर्णियाँ) संयुक्त भौतिक सत्यापन की तिथि: 20 फरवरी 2020</p>	<p>पुराने तालाब के जीर्णोद्धार (उड़ाही) की योजना, 2017-18। निजी भूमि में तालाब निर्माण (मनौवर आलम) (प्राक्कलित राशि ₹ 1.09 लाख, व्यय- ₹ 0.74 लाख) ग्र.पं.-सौथा (पं.स.-जलालगढ़, जिला-पूर्णियाँ) संयुक्त भौतिक सत्यापन की तिथि: 19 फरवरी 2020</p>	<p>पुराने तालाब के जीर्णोद्धार (उड़ाही) की योजना, 2017-18। निजी भूमि में तालाब निर्माण (मो. नैयर आलम) (प्राक्कलित राशि ₹ 0.85 लाख, व्यय- ₹ 0.75 लाख) (ग्रा.पं.-सौथा, पं.स.-जलालगढ़, जिला-पूर्णियाँ) संयुक्त भौतिक सत्यापन की तिथि: 19 फरवरी 2020</p>

फोटोग्राफ: संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पाये गये पौधों की स्थिति

इन अमान्य कार्यों पर व्यय की गयी राशि लाभार्थियों और इन कार्यों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेवार कर्मियों से वसूलनीय है।

नमूना-जाँचित इकाईयों द्वारा जवाब दिया गया कि कार्यान्वित कराए गए कार्य ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित थे। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कार्यक्रम पदाधिकारी और डी.पी.सी. को यह सुनिश्चित करना था कि केवल अनुमेय कार्यों को ही ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना में शामिल किया जाना था।

● **योजना के अंतर्गत सृजित परिसंपत्तियों का जियो-टैगिंग**

ग्रा.वि.मं. ने योजना की पारदर्शिता, जवाबदेही एवं दृश्यता को बढ़ाने के उद्देश्य से भौगोलिक सूचना तंत्र (जी.आई.एस.) आधारित जियो-मनरेगा को संस्थागत बनाया था (मार्च 2017) तथा योजना के अंतर्गत परिसंपत्तियों के व्यवस्थित डाटाबेस तैयार करने हेतु

तकनीकी सहयोग जैसे मोबाईल आधारित जियो-टैगिंग का उपयोग कर जी.आई.एस. को लागू करना प्रारंभ किया था। इस उद्देश्य से राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केन्द्र के भुवन जियो पोर्टल को अनुकूलित किया गया था जिसमें सृजित किए गए प्रत्येक परिसंपत्ति को दो फोटोग्राफ के साथ जियो-टैग किया जाना था।

ग्रा.वि.मं. के दिशा-निर्देशों के अनुसार, अप्रैल 2017 से सभी पूर्ण परिसंपत्तियों को उनके पूर्ण होने के 30 दिनों के अंदर अनिवार्य रूप से चरणबद्ध तरीके से जियो-टैग किया जाना था। आगे, इस योजना के प्रारंभ से (2006-07 से) पूर्ण हो चुके कार्यों को भी जियो-टैग करना था (फेज-1)। विभाग ने वर्ष 2018-19 तक पूर्ण हो चुके शत प्रतिशत कार्यों को 15 जून 2019 तक जियो टैगिंग कर लिए जाने का निर्देश (अप्रैल 2019) दिया था।

ग्रा.पं. स्तर पर पी.आर.एस., मनरेगा स्थानिक प्रगणक (एम.एस.ई.) था जिसे स्थल का जियो-टैग करना था और परिसंपत्तियों के कार्यस्थल का फोटोग्राफ लेना था। एम.एस. ई. द्वारा साझा किए गए आँकड़ों को प्रखंड स्तर पर कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा 48 घंटे के अंदर प्रमाणित और मॉडरेट करना था तथा मॉडरेट किए गए आँकड़ों को भुवन वेब जी.आई.एस. पर आगे बढ़ाना था जहाँ यह भुवन एप पर दर्शाया गया था। फेज- II के अंतर्गत (नवंबर 2017 से), जियो-टैगिंग का कार्य तीन स्तरों पर किया जाना था अर्थात् कार्य प्रारंभ होने से पहले, कार्य के दौरान (कार्य की प्राक्कलित राशि के 30 से 60 प्रतिशत व्यय के उपरांत) और कार्य पूर्ण होने के बाद।

भुवन एप पर प्रदर्शित आँकड़ों के अनुसार, राज्य में मई 2020 तक इस योजना के अंतर्गत फेज-1 में 8,83,165 सृजित परिसंपत्तियों में से 8,21,721 परिसंपत्तियों (93 प्रतिशत) और फेज-II में कुल 5,57,505 कार्यों में से 4,51,998 कार्यों (81 प्रतिशत) का जियो-टैग किया गया था। आगे, भुवन एप एवं नरेगासॉफ्ट के आँकड़ों में अंतर था जिसका विवरण नीचे तालिका-2.2.9 एवं 2.2.10 में दिया गया है:

तालिका सं.-2.2.9

फेज- I के जियो टैगिंग की स्थिति (योजना के प्रारंभ से)

भुवन एप		नरेगासॉफ्ट	
सृजित परिसंपत्तियाँ	8,83,165	सृजित परिसंपत्तियाँ	8,80,095
जियो-टैग किए गए	8,21,721	जियो-टैग किए गए	8,04,341
जियो-टैग किए जाने वाले	58,359	जियो-टैग के लिए लंबित	75,754
मॉडरेट किये जाने वाले	1,004		
जियो-टैग नहीं किए गए	1,524		
अस्वीकृत	557		

(स्रोत: मनरेगा वेबसाईट)

तालिका सं.-2.2.10

फेज- II के जियो टैगिंग की स्थिति

भुवन एप				नरेगासॉफ्ट			
विवरण	पहले	दौरान	बाद में	विवरण	स्टेज-I	स्टेज-II	स्टेज-III
कुल कार्य	5,57,505	2,66,871	43,537	कुल कार्य	1,93,523	1,90,599	24,136
जियो-टैग किए जाने वाले	97,662	88,183	15,616	साझा किए गए लेकिन जियो-टैग नहीं किए गए	1,03,759	82,303	0
स्वीकृत किए गये जियो-टैग	4,51,998	1,76,595	26,984	जियो-टैग किये गये	89,738	1,08,296	24,136
अस्वीकृत	3,423	849	60	साझा करने के लिए लंबित	26	0	0
सुधार किए जाने वाले	4,422	1,244	319				
जियो-टैग नहीं होने वाले			558				

(स्रोत: मनरेगा वेबसाईट)

इस प्रकार, जैसा कि उपर्युक्त तालिका-2.2.10 में इंगित किया गया है, 1,03,785 कार्यों⁶⁶ को साझा किया गया था लेकिन जियो-टैग नहीं किया गया था तथा इसलिए इन कार्यों (फ़ेज- II) का कार्यान्वयन प्रारंभ नहीं किया जा सका था क्योंकि कार्य के जियो-टैगिंग के बिना कोई व्यय संभव नहीं था। यह भी पाया गया कि नमूना-जाँचित 18 प्रखंडों में 1,507 कार्यों को भौतिक रूप से पूर्ण दर्शाया गया था परंतु इन कार्यों में सामग्री भुगतान का दायित्व रहने के कारण जियो-टैग नहीं किया गया था। आगे, पी.आर.एस. को जियो-टैगिंग के लिए आवश्यक बुनियादी सुविधाएँ जैसे इंटरनेट सुविधा के साथ मोबाइल प्रणाली उपलब्ध नहीं कराया गया था तथा कार्यक्रम पदाधिकारी स्तर पर मॉडरेशन किया जाना लंबित था।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि भुवन एप और नरेगासॉफ्ट के ऑकड़ों में अंतर का कारण इनके बीच सॉफ्टवेयर और तादात्म्य का मामला था। आगे, विभाग द्वारा कार्यक्रम पदाधिकारी स्तर पर पी.आर.एस. द्वारा साझा किए गए जियो-टैग परिसंपत्तियों के मॉडरेशन के लंबित रहने को स्वीकार किया गया और बताया गया कि कमियों को दूर करने के लिए निर्देश निर्गत किए गए थे एवं पी.आर.एस. को जियो-टैगिंग करने के लिए कम्प्यूटर टैबलेट उपलब्ध कराया जाएगा।

2.2.8.3 कार्यों के कार्यान्वयन में अनियमितताएँ

योजना अभिलेखों, वार्षिक योजना और मनरेगा वेबसाइट पर उपलब्ध ऑकड़ों की संवीक्षा में योजना के कार्यान्वयन में निम्न कमियाँ ज्ञात हुईं:

● ग्राम सभा की अनुशांसा के बिना कार्यों का कार्यान्वयन

इस योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान था कि ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित किए गए कार्यों को वार्षिक योजना में शामिल किया जाना था। हालाँकि लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि नमूना-जाँचित 12 ग्रा.पं. में, ₹ 1.49 करोड़ वाले 111 कार्यों को अनुमोदित वार्षिक योजना में शामिल किए बिना ही क्रियान्वित किए गए थे (परिशिष्ट-2.2.18)। नमूना-जाँचित ग्रा.पं. के पी.आर.एस. द्वारा जवाब दिया गया कि विभाग एवं जिला स्तरीय प्राधिकारियों के निर्देश के आलोक में कुछ नये प्रकार के कार्यों को लिया गया था। यह पूरी तरह से अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन था क्योंकि इसने भागीदारीपूर्ण योजना के सिद्धांत का उल्लंघन किया था।

● कार्यों का कार्यान्वयन नहीं

अधिनियम में प्रावधान था कि कार्यों की पर्याप्त सूची को अनुमोदित किया जाएगा और प्रत्येक ग्रा.पं. में हर समय उपलब्ध कराया जाएगा ताकि कार्य मांगने वालों की मांग को पूरा किया जा सके तथा कार्य निरंतर उपलब्ध रहे। हालाँकि, राज्य स्तर पर पाया गया कि 2014-18 की अवधि में चार ग्रा.पं. (2017-18) से 1,030 ग्रा.पं. (2015-16) में कार्यों का निष्पादन नहीं कराया गया था।

नमूना-जाँचित 12 ग्रा.पं.⁶⁷ में लेखापरीक्षा ने पाया कि 2014-19 की अवधि में ग्राम सभा द्वारा 22 से 636 कार्यों के अनुमोदन के बावजूद भी एक से चार वर्षों में किसी भी कार्य का कार्यान्वयन नहीं कराया गया था। आगे, 21 नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में 2014-19 के दौरान एक से दो वर्षों में कोई मानव दिवस सृजित नहीं किया गया था (परिशिष्ट-2.2.19)। ग्रा.पं. में कार्यों का कार्यान्वयन नहीं कराए जाने के कारण योजना के अंतर्गत रोजगार उपलब्ध

⁶⁶ नरेगासॉफ्ट के अनुसार 1,03,785 (1,03,759+26) कार्यों को स्टेज-1 में जियो-टैग नहीं किया जा सका था

⁶⁷ अकबरपुर बरारी-593, बम्बईया हरलाल-115, गोरई-798, हरनथ-409, इस्माईलपुर वेस्ट भिट्टा-78, जमाल नगर-109, खारसंड वेस्ट-580, कोरारी-468, पपरोर-89, पुनपुन-118, सरडीहा-651, सरौजा-374 (कुल 4,382 कार्य)।

कराने का प्राथमिक उद्देश्य विफल रहा। विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि वर्ष 2014-16 की अवधि निधि संवितरण के मामले में संक्रमण काल था क्योंकि राज्य में ई-एफ.एम.एस./पी.एफ.एम.एस. फरवरी-मार्च 2015 में लागू हुआ था और इसके पूर्व निधि का प्रवाह बहुत सुचारु नहीं था तथा बकाया की बड़ी राशि लंबित थी और यह शून्य व्यय होने का कारण था। विभाग का जवाब केवल आंशिक स्वीकार्य था क्योंकि 12 ग्रा.पं. में से आठ ग्रा.पं. में 2017-19 की अवधि में 2,994 कार्यों के अनुमोदन के बावजूद कोई कार्य कार्यान्वित नहीं कराया गया था। आगे, विभाग को योजना के क्रियान्वयन के लिए निधि की उपलब्धता एवं रोजगार के अवसर के सृजन को सुनिश्चित करना चाहिए था।

● **मनरेगा श्रमिकों के लिए कार्य स्थल पर पर्याप्त सुविधाओं का प्रावधान नहीं**

अधिनियम में प्रावधान किया गया था कि मनरेगा कामगार कार्य स्थल पर साफ पेयजल, क्रैच, शेड और प्राथमिक उपचार बॉक्स जैसी सुविधाएं पाने के हकदार थे। लेकिन नमूना-जाँचित 54 ग्रा.पं. में से 40 में कार्य स्थल पर सुविधाएं उपलब्ध नहीं कराए गए थे जबकि 14 ग्रा.पं. में क्रैच, शेड, प्राथमिक उपचार बाक्स जैसी सुविधाएं आंशिक रूप से उपलब्ध कराए गए थे। नमूना-जाँचित ग्रा.पं. द्वारा कार्यस्थल पर सुविधाएं उपलब्ध नहीं कराये जाने या आंशिक सुविधाएं उपलब्ध कराने पर कोई उत्तर नहीं दिया गया।

● **मनरेगा कामगारों के लिए दरों की अनुसूची (एस.ओ.आर.) तैयार नहीं किया जाना**

दिशा-निर्देश में प्रावधान किया गया था कि इस योजना के अंतर्गत कार्यों के लिए एक अलग एस.ओ.आर. तैयार किया जाना चाहिए क्योंकि ठेकेदारी और मशीन आधारित एस.ओ.आर. शारीरिक रूप से किये जाने वाले कार्यों के लिए उचित नहीं है। मनरेगा कार्यों के लिए एस.ओ.आर., एक विशेषज्ञ एजेंसी द्वारा कार्य, समय एवं गति अध्ययन पर आधारित होनी चाहिए थी। बि.स. द्वारा ग्रा.वि.मं. को सूचित किया गया था कि मार्च 2018 तक यह अध्ययन पूर्ण कर लिया जाएगा परंतु, अध्ययन पूर्ण नहीं किया जा सका और जुलाई 2020 तक मनरेगा के अंतर्गत कार्यों के लिए एक अलग से एस.ओ.आर. तैयार नहीं किया जा सका था तथा अब तक राज्य के भवन प्रमंडल विभाग के एस.ओ.आर. को ही अपनाया जा रहा था।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जून 2020) कि बिड़ला प्रौद्योगिकी संस्थान (बी.आई.टी.), पटना द्वारा किए गए कार्य, समय एवं गति अध्ययन के आधार पर मनरेगा के अंतर्गत कार्यों के लिए एस.ओ.आर. को संशोधित किया जाएगा, अध्ययन को पूर्ण कर लिया गया है और सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति प्राप्त होने के उपरांत इसे लागू किया जाएगा। बी.आई.टी., पटना द्वारा मनरेगा श्रमिकों हेतु पुरुष और महिला के लिए वर्तमान 80 घनफुट और 68 घनफुट के बदले क्रमशः 65 घनफुट और 57 घनफुट कार्य किए जाने की अनुशंसा की गयी थी जो यह इंगित करता है कि मनरेगा कामगारों द्वारा अधिक मात्रा में काम किया जा रहा था और इसके परिणामस्वरूप भी राज्य में कम मानव दिवस का सृजन हुआ।

● **मजदूरी एवं सामग्री अनुपात कायम नहीं रखा जाना**

योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान था कि मजदूरी लागत एवं सामग्री लागत के अनुपात का न्यूनतम मानदण्ड 60:40 से कम नहीं होना चाहिए। मजदूरी लागत एवं सामग्री लागत में 60:40 के अनुपात को जिला स्तर पर कायम रखा जाना चाहिए था। लेकिन, 2014-19 की अवधि में नमूना-जाँचित पाँच जिलों⁶⁸ में एक से तीन वर्षों के लिए मजदूरी एवं सामग्री के अनिवार्य अनुपात को कायम नहीं रखा गया था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, अपर जिला कार्यक्रम समन्वयक (ए.डी.पी.सी.) बेगूसराय ने जवाब दिया कि बेगूसराय के एक औद्योगिक क्षेत्र होने के कारण यहाँ कच्चे कार्य की अधिक संभावना

⁶⁸ बेगूसराय (2016-17, 2017-18, 2018-19), भागलपुर (2014-15, 2017-18, 2018-19), पूर्णियाँ (2014-15, 2018-19), सारण (2014-15, 2016-17, 2017-18), और समस्तीपुर (2014-15)

नहीं थी जबकि ए.डी.पी.सी. समस्तीपुर ने जवाब दिया कि वर्ष 2015-16 से इस अनुपात को कायम रखा गया था। ए.डी.पी.सी. बेगूसराय द्वारा दिया गया जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित और वार्षिक योजना में प्रदर्शित कार्यों के केवल आठ प्रतिशत कार्यों का ही कार्यान्वयन किया गया था तथा डी.पी.सी. द्वारा इस योजना के अंतर्गत कराए गए कार्यों में जिला स्तर पर मजदूरी लागत एवं सामग्री लागत में 60:40 के अनुपात को सुनिश्चित नहीं किया गया था। जबकि भागलपुर, पूर्णियाँ और सारण द्वारा कोई जवाब प्रस्तुत नहीं किया गया।

• **कार्यों में ट्रैक्टर का उपयोग**

विभाग द्वारा निर्गत निर्देश (जून 2010) के अनुसार, संबंधित कार्यक्रम पदाधिकारी को इस प्रमाणपत्र के साथ ट्रैक्टर के उपयोग के लिए तिथि युक्त आदेश निर्गत करना था कि ट्रैक्टर के उपयोग से मजदूरी विस्थापन को बढ़ावा नहीं मिले। लेकिन नमूना-जाँचित 14 ग्रा.पं.⁶⁹ में सड़कों और घरों में मिट्टी भराई के 84 कार्यों में ट्रैक्टर के उपयोग पर ₹ 1.04 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था जिसमें कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा ट्रैक्टर के उपयोग की आवश्यकता का प्रमाणपत्र नहीं दिया गया था। नमूना-जाँचित इकाईयों द्वारा जवाब दिया गया कि कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति दी गयी थी, अतः मनरेगा कार्य में ट्रैक्टर के उपयोग हेतु अलग से प्रमाणपत्र की आवश्यकता नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कार्यक्रम पदाधिकारी को स्थल की आवश्यकता का आकलन करने के पश्चात ट्रैक्टर के उपयोग के लिए विशिष्ट आदेश निर्गत किए जाने की आवश्यकता थी।

• **परित्यक्त कार्यों पर निष्फल व्यय**

नमूना-जाँचित 13 ग्रा.पं.⁷⁰ में, ग्राम सभा द्वारा सड़कों में सोलिंग के साथ मिट्टी भराई और पी. सी.सी. सड़क निर्माण से संबंधित 62 कार्यों को अनुमोदित किया गया था (2014-19)। लेकिन कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा ₹ 1.43 करोड़ का व्यय कर सिर्फ मिट्टी भराई का कार्य किया गया था। कार्यों के शेष भाग को मई 2015 से फरवरी 2019 से अपूर्ण और परित्यक्त छोड़ दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप इन कार्यों पर ₹ 1.43 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ क्योंकि इन कार्यों के वांछित उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका। विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका सं.-2.2.11

परित्यक्त कार्यों पर निष्फल व्यय

वर्ष	कार्यों की सं.	प्राक्कलित मूल्य (₹ लाख में)	व्यय (₹ लाख में)	परित्यक्तता की अवधि
2014-15	7	40.83	13.29	मई से दिसंबर 2015
2015-16	19	11.31	63.02	जनवरी 2016 से फरवरी 2019
2016-17	13	80.38	24.98	दिसंबर 2016 से फरवरी 2019
2017-18	19	106.45	35.37	मई 2017 से अगस्त 2019
2018-19	4	21.38	6.35	मई 2018
कुल	62	260.35	143.01	

(स्रोत: नरेगासॉफ्ट)

नमूना-जाँचित ग्रा.पं. के पी.आर.एस. द्वारा जवाब दिया गया कि बाढ़⁷¹, सामग्री का भुगतान नहीं होने इत्यादि के कारण कार्यों को पूर्ण नहीं किया जा सका था। ग्रा.पं. का जवाब कि कार्यों को बाढ़ के कारण छोड़ दिया गया था वैध नहीं था क्योंकि कार्यों को मानसून प्रारंभ होने से पूर्व (मई-जून 2018) ही बीच में बंद कर दिया गया था। आगे, विभाग भी सामग्री की लागत के ससमय भुगतान को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

⁶⁹ एकम्बा-1, बेकेनिया-1, बनपुरा-2, बेलछी-2, भवानीपुर-1, भुआलपुर-6, हफनियां-1, महारस-5, महखड़-1, निज गेहूयां-1, ओल्हानपुर-1, रसलपुर-25, सरडीहा-13, सरोजा-24 (कुल 84 कार्य)

⁷⁰ एकौना-4, अंबा-16, भवानीपुर-2, दिघौरा-3, जमालनगर-2, कमलाकुंड-2, महारस-1, महखर-3, नारायणपुर लक्ष्मीपुर-2, ओल्हानपुर-9, पुनपुन-7, रसलपुर-6, सरडीहा-5

⁷¹ ग्रा.पं. नारायणपुर लक्ष्मीपुर और कमलाकुंड

● **सिर्फ सामग्री पर/बिना विपत्रों के भुगतान**

पाँच नमूना-जाँचित जिलों के 65 प्रखंडों में सामग्रियों की आपूर्ति पर ₹ 5.57 करोड़ (1,004 कार्यों⁷² में) का व्यय किया गया था परंतु मजदूरी के भुगतान/मानव दिवस के सृजन पर कोई व्यय नहीं किया गया था। एम.आई.एस. पर 31 प्रखण्डों के 89 कार्यों के विवरणों के लेखापरीक्षा समीक्षा में उदघाटित हुआ कि 55 कार्यों में एम.आर. निर्गत नहीं किया गया था, पाँच कार्यों में एम.आर. निर्गत किया गया था परंतु बाद में इन्हें निरस्त कर दिया गया था जबकि 29 कार्यों में एम.आर. को शून्य उपस्थिति के साथ दर्शाया गया था लेकिन, इन कार्यों के कार्यान्वयन के लिए सामग्रियों⁷³ की आपूर्ति पर कुल ₹ 1.51 करोड़ राशि का व्यय दर्शाया गया था। इस प्रकार, 84 कार्यों⁷⁴ में, ₹ 1.44 करोड़ मूल्य के सामग्रियों की आपूर्ति की गई थी परंतु कोई श्रमिक नहीं लगाया गया था जबकि पाँच कार्यों में, संबंधित श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया था।

नमूना-जाँचित शाहकुंड प्रखंड ने उत्तर दिया कि आठ कार्यों में, एम.आर. निर्गत किया गया था लेकिन श्रमिकों को उनके बैंक खातों की गैर-उपलब्धता के कारण भुगतान नहीं किया जा सका था, हालाँकि, एम.आई.एस. पर दर्शाए गए पौधे की लागत का भुगतान विक्रेता को किया गया था। यह भी बताया गया कि आपूर्ति किए गए पौधे उनको सुरक्षा प्रदान करने वाले गैबियन की गैर-आपूर्ति के कारण नष्ट हो गए थे। डी.आर.डी.ए., भागलपुर द्वारा जवाब दिया गया कि मजदूरी भुगतान से संबंधित एफ.टी.ओ. के निरस्त होने एवं व्यय की प्रविष्टि के नहीं रहने के कारण मजदूरी भुगतान एम.आई.एस. पर नहीं दर्शाया गया था। डी.आर.डी.ए. का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एम.आई.एस. के ऑकड़ों से उदघाटित हुआ कि नमूना-जाँचित 12 कार्यों में मस्टर रॉल निर्गत नहीं किया गया था जबकि कार्यक्रम पदाधिकारी, शाहकुंड के उत्तर ने स्वयं बताया कि कार्य के कार्यान्वयन का समुचित अनुश्रवण नहीं किया गया था। विभाग और चार नमूना-जाँचित जिलों का जवाब अप्राप्त था।

ग्रा.पं., गोरार्ई में पौधारोपण कार्य के 12 इकाईयों में, ₹10.74 लाख की सामग्री के लिए भुगतान विक्रेता से विपत्र प्राप्त किए बिना किया गया। योजना संचिकाओं की संवीक्षा और भौतिक सत्यापन में यह ज्ञात हुआ कि कार्य स्थल पर 50 प्रतिशत पौधे उपलब्ध नहीं थे और इसलिए वनपोषक को भुगतान पिछले 10 महीने से बंद कर दिया गया था तथा मापी पुस्त (एम.बी.) के अनुसार कार्य की मापी से ₹ 3.21 लाख अधिक भुगतान भी किया गया था। आगे, पी.आर.एस. एवं मुखिया द्वारा बिना सत्यापन के भुगतान किया गया और प्रखण्ड स्तर पर, विपत्रों की फर्जी विवरणियों को नरेगासॉफ्ट में दर्ज किया गया। पी.आर.एस. गोरार्ई ने जवाब दिया (दिसंबर 2019) कि आपूर्तिकर्ता को भुगतान प्रखंड द्वारा किया गया था और उसे किए गए भुगतान के बारे में कोई जानकारी नहीं थी तथा संबंधित प्रखंड के कार्यक्रम पदाधिकारी ने भी पी.आर.एस. के जवाब को स्वीकार किया था।

इस प्रकार, विक्रेता को न सिर्फ ₹ 10.74 लाख का अनियमित भुगतान किया गया था बल्कि बिना विपत्रों के भुगतान और 50 प्रतिशत पौधों की गैर-उपलब्धता के कारण संदेहास्पद धोखाधड़ी के जोखिम से भी इंकार नहीं किया जा सकता है।

2.2.8.4 मस्टर रॉल में अनियमितताएँ

योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि विहित मस्टर रोल में पी.आर.एस. या सहायक द्वारा प्रतिदिन कार्य में संलग्न श्रमिकों के उपस्थिति को अंकित करना अनिवार्य

⁷² भागलपुर-97 कार्य (₹ 0.63 करोड़), गया- 154 कार्य (₹ 1.42 करोड़), समस्तीपुर- 83 कार्य (₹ 0.21 करोड़), पूर्णियाँ- 528 कार्य (₹1.58 करोड़) और सारण-142 कार्य (₹ 1.73 करोड़)

⁷³ ईंट, सीमेंट, छड़, स्टोन चिप्स, बालू, पौधे, सूचना पट्ट इत्यादि।

⁷⁴ 55 कार्य (₹ 95.81 लाख) + 29 कार्य (₹ 48.42 लाख)

है। मस्टर रॉल, कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा निर्गत और प्राधिकृत किया जाना था एवं एम.आर. का एक अभिलेख पंचायत समिति एवं ग्राम पंचायत स्तर पर संधारित किया जाना था। नमूना-जाँचित इकाईयों के लेखापरीक्षा में, निर्गत एम.आर. को कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा प्राधिकृत नहीं किए जाने (₹ 24.47 लाख), कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा भरे हुए एम.आर. को अस्वीकृत किए जाने (₹ 0.70 लाख), खाली एम.आर. पर भुगतान (₹ 4.54 लाख) और एम.आर. में काट-छांट एवं अधिलेखन (₹0.85 लाख), 296 श्रमिकों को 3,501 दिनों के लिए बिना हस्ताक्षर/अंगुठे के निशान के ₹ 6.19 लाख का भुगतान इत्यादि के मामले पाये गये (परिशिष्ट-2.2.20)। आगे, नमूना-जाँचित इकाईयों में प्रखंड स्तर पर एम.आर. निर्गत पंजी और ग्रा.पं. स्तर पर एम.आर. प्राप्ति पंजी का संधारण नहीं किया गया था। इस प्रकार, इन मामलों में कार्य स्थल पर एम.आर. संधारित नहीं किए गए थे तथा इससे निधियों के दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

2.2.9 उद्देश्य-3: क्या योजना के कार्यान्वयन के लिए बिहार सरकार द्वारा विभिन्न स्तरों पर पर्याप्त क्षमता निर्माण के उपाय किये गये थे।

अधिनियम के अनुसार, बि.स. को योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए डी.पी.सी. और कार्यक्रम पदाधिकारी को आवश्यक कर्मी और तकनीकी सहायता को उपलब्ध कराना अनिवार्य था। योजना के क्रियान्वयन इकाईयों के स्तर पर क्षमतावर्द्धन और आधारभूत सुविधाओं की स्थिति की चर्चा नीचे की गयी है:

2.2.9.1 मानवबल की कमी

राज्य एवं नमूना-जाँचित जिलों में विभिन्न संवर्गों में योजना के कार्यान्वयन के लिए महत्वपूर्ण पदों में स्वीकृत पदों, कार्यरत बल और रिक्त पदों का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका सं.-2.2.12
स्वीकृत पद और कार्यरत बल (जुलाई 2020)

पदों का प्रकार	राज्य स्तर				नमूना जाँच किये गये जिला स्तर			
	स्वीकृत पद	कार्यरत बल	रिक्त पद	रिक्तता (प्रतिशत)	स्वीकृत पद	कार्यरत बल	रिक्त पद	रिक्तता (प्रतिशत)
कार्यक्रम पदाधिकारी	640	464	176	28	193	137	56	29
लेखापाल	534	299	235	44	172	98	74	43
कम्प्यूटर ऑपरेटर/ कार्यकारी सहायक	534	113	421 [#]	79	175	114	61	35
पंचायत रोजगार सेवक	8,886	5,642	3,244	37	2,752	1,821	931	34
कार्यपालक अभियंता	38	23	15	39	9	7	2	22
सहायक अभियंता	64	36	28	44	17	8	9	53
कनीय अभियंता (जे.ई.)	846	606	240	28	259	184	75	29
पंचायत तकनीकी सहायक	2,218	814	1,404	63	661	303	358	54
योग	13,760	7,997	5,763	42	4,238	2,672	1,566	37

(स्रोत: विभाग और चयनित जिलों द्वारा प्रस्तुत की गयी सूचना)

[#]आउटसोर्स कर्मचारी (परिशिष्ट-2.2.21)

नमूना-जाँचित जिलों और राज्य स्तर पर विभिन्न संवर्गों में कुल क्रमशः 37 प्रतिशत और 42 प्रतिशत कर्मियों की कमी थी। योजना के कार्यान्वयन के लिए ग्रा.पं. में पंचायत रोजगार सेवक एकमात्र सरकारी कर्मी था जबकि प्रखण्ड स्तर पर कार्यक्रम पदाधिकारी योजना के कार्यान्वयन और पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी था। लेकिन राज्य स्तर एवं नमूना-जाँचित जिलों में पंचायत रोजगार सेवक के क्रमशः कुल 37 प्रतिशत और 34 प्रतिशत

पद तथा कार्यक्रम पदाधिकारी के क्रमशः कुल 28 प्रतिशत और 29 प्रतिशत पद रिक्त थे। ग्राम पंचायत स्तर पर मापी दर्ज⁷⁵ करने के लिए पंचायत तकनीकी सहायक और कनीय अभियंता तकनीकी कर्मी थे लेकिन राज्य में पंचायत तकनीकी सहायक के कुल 63 प्रतिशत पद और कनीय अभियंता के कुल 28 पद रिक्त थे। लेखापरीक्षा में यह भी प्रकट हुआ कि लंबे समय से रिक्तियों विद्यमान थीं और 2014-19 की अवधि में 38 से 41 प्रतिशत पद रिक्त थे। परिणामस्वरूप, इस योजना के कर्मियों को ग्राम पंचायतों और प्रखण्डों का अतिरिक्त प्रभार सौंपा गया था जिससे योजना के कार्यान्वयन की प्रगति में बाधा पहुँच रही थी।

ग्रा.वि.मं. ने कार्य के लिए प्राक्कलन तैयार करने, कार्य निष्पादन की निगरानी करने, अभिलेख, मापी, तकनीकी सर्वेक्षण को संचालित करने इत्यादि के लिए मनरेगा कर्मचारियों के परिवारों के संबंधियों, अपने सिविल कार्यों में प्रशिक्षण देने के बाद बेयरफुट तकनीशियनों (बी.एफ.टी.) की नियुक्ति के लिए निर्देश जारी (जनवरी 2016) किए। यद्यपि, राज्य में 1,081 बी.एफ.टी. की आवश्यकता के विरुद्ध 841 बी.एफ.टी. को ही प्रखण्डों में तैनात (जून 2017 से फरवरी 2019 की अवधि में) किया गया था।

योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान किया गया था कि विशिष्ट कार्यों⁷⁶ के लिए प्रत्येक कार्य-स्थल पर मेट को रखा जाना था और उसका चयन ग्राम सभा के अनुमोदन से करना था। यद्यपि, 37 ग्राम पंचायतों में से मात्र 12⁷⁷ में मेट की नियुक्ति मुखिया के कार्यस्थल के नजदीकी निवासियों द्वारा किया गया न कि ग्राम सभा के द्वारा।

इस प्रकार, बि.स. द्वारा सभी स्तरों पर पर्याप्त मानवबल, योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए पूर्वापेक्षित की नियुक्ति नहीं की गयी थी। विभाग द्वारा जवाब दिया गया कि (जुलाई 2020) रिक्त पदों को भरने के लिए भर्ती प्रक्रिया जारी है और 2020-21 में नियुक्ति पूर्ण कर ली जाएगी। विभाग का जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि ये पद लंबे समय से रिक्त थे और इन रिक्तियों को भरने के लिए 2014-19 की अवधि में कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया गया था।

2.2.9.2 ग्रा.पं. स्तर पर आधारभूत संरचना का अभाव

योजना के नियोजन और कार्यान्वयन के लिए ग्रा.पं. केन्द्रीय निकाय था। ग्रा.पं. के महत्वपूर्ण कार्य थे (i) परिवारों को पंजीकृत करना (ii) जॉब कार्ड जारी करना (iii) कार्य के लिए आवेदन प्राप्त करना और कार्यों को आवंटित करना (iv) कार्य के लिए मांग का आकलन करना (v) लेखाओं और अभिलेखों को संधारित करना इत्यादि। पंचायत रोजगार सेवकों को इन सभी कार्यों को करने के लिए ग्रा.पं. को सहायता करने का दायित्व सौंपा गया था और उन्हें नरेगासॉफ्ट के प्रयोग द्वारा ग्रा.पं. डाटा प्रविष्टि पृष्ठ पर उन कार्यों का निष्पादन करना था।

लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में आवश्यक आधारभूत संरचना अर्थात् कार्यालय भवन, कम्प्यूटर, इंटरनेट संबद्धता इत्यादि की कमी थी।

⁷⁵ एक पी.टी.ए. पाँच ग्रा.पं. के लिए जबकि एक से दो जे.ई. प्रत्येक प्रखण्ड के लिए

⁷⁶ प्रारंभिक मापी, कार्यस्थल की सुविधाओं को उपलब्ध करवाने, मजदूरों को उनके अधिकारों एवं मनरेगा के अन्तर्गत उनके दावों के संबंध में जागरूकता बढ़ाने इत्यादि।

⁷⁷ बेलथु, हरनथ, ईस्माइलपुर वेस्ट भिट्टा, कमलाकुण्ड, नरायणपुर लक्ष्मीपुर (भागलपुर); बकैनिया, भवानीपुर (पूर्णिया); महारस, महखड़, रसलपुर, सरौजा, सरडीहा (सहरसा);

	
<p>पं.स. बेलछी (पटना) के अंतर्गत ग्रा.पं. कोरासी-मनरेगा भवन के निर्माण पर नवंबर 2019 तक ₹ 6.58 लाख का व्यय किया गया था। भवन पूर्ण पाया गया लेकिन पेंटिंग का कार्य नहीं किया गया था। वर्तमान में ग्रा.पं. द्वारा भवन को कार्यालय के रूप में उपयोग नहीं किया जा रहा था।</p>	<p>पं.स. मढौरा (सारण) के अंतर्गत ग्रा.पं. ओल्हानपुर- वर्तमान में इस भवन का व्यवसायिक प्रयोजनों के लिए उपयोग किया जा रहा है। मनरेगा कार्यालय इस भवन में नहीं चल रहा है। प्राक्कलित राशि- ₹10 लाख, व्यय- ₹7.867 लाख</p>

फोटोग्राफ: योजना निधि से निर्मित कुछ भवनों के कार्यपद्धति की अवस्था जैसा कि संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान देखा गया।

परिणामस्वरूप, पी.आर.एस. को भरे हुए एम.आर. के प्रस्तुतीकरण और डाटा प्रविष्टि के लिए कार्य की मापी सहित कार्यों⁷⁸ के लिए बार-बार प्रखण्ड कार्यालय जाना पड़ता था जो कि समय व्यर्थ करने वाला था और मजदूरी सूची के सृजन में विलंब एफ.टी.ओ. के सृजन में विलंब का कारण बना और कार्य की पूर्णता को भी प्रभावित किया। विभाग द्वारा उत्तर दिया गया (जुलाई 2020) कि हाल ही में मोबाईल अनुश्रवण पद्धति प्रारंभ की गयी है और यह योजना बनायी गयी है कि पी.आर.एस. को कामगारों के उपस्थिति को एम.आर. में भरने, परिसंपत्तियों की जियो-टैगिंग करने और अन्य सौंपे गये कार्यों को करने के लिए कम्प्यूटर टैबलेट उपलब्ध कराया जाएगा।

● **मनरेगा भवनों के निर्माण के लिए लक्ष्य की कम उपलब्धि**

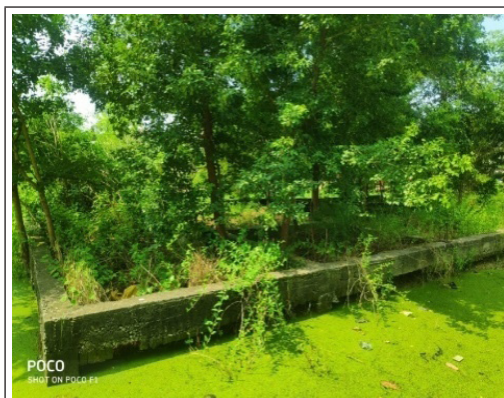
इस योजना के दिशा-निर्देशों में निवासियों के साथ अधिक से अधिक पारदर्शी वार्ता के लिए स्थान प्रदान करने के लिए प्रखण्ड एवं ग्रा.पं. स्तर पर संकुल संसाधन केन्द्र के रूप में भारत निर्माण राजीव गाँधी सेवा केन्द्र के निर्माण का प्रावधान था। विभाग ने प्रत्येक ग्रा.पं. और प्रखण्ड में मनरेगा भवन के निर्माण और उन्हें अप्रैल-मई 2016 से क्रियाशील बनाने का निर्णय लिया (अक्टूबर 2010)। प्रावधान किया गया था कि प्रखण्ड और ग्रा.पं. स्तर पर लोगों को बड़ा और अधिक पारदर्शी पारस्परिक व्यवहार के लिए ज्ञान संसाधन केन्द्र के रूप में भारत निर्माण राजीव गाँधी सेवा केन्द्र (मनरेगा भवन) के निर्माण के लिए जगह उपलब्ध कराया जाएगा। विभाग ने निर्णय लिया था (अक्टूबर 2010) कि प्रत्येक ग्रा.पं. और प्रखण्ड में मनरेगा भवन का निर्माण किया जाएगा और उसे अप्रैल-मई 2016 तक क्रियाशील बनाया जाएगा।

नौ नमूना-जाँचित जिलों में ग्रा.पं. और प्रखण्ड स्तर⁷⁹ पर 2859 मनरेगा भवनों के निर्माण के लक्ष्य⁸⁰ के विरुद्ध 1977 मनरेगा भवनों (69 प्रतिशत) के निर्माण की स्वीकृति दी गई थी लेकिन मात्र 240 भवन (12 प्रतिशत) ही पूर्ण हुए थे (परिशिष्ट-2.2.22)।

⁷⁸ कार्य की माँग सूचित करना, ई-मस्टर रोल प्राप्त करना, मजदूरी सूची का सृजन, एफ.टी.ओ. का सृजन।

⁷⁹ ग्रा.पं.-2,687 और प्रखण्ड-172

⁸⁰ नमूना-जाँचित जिलों के कुल ग्रा.पं. और प्रखण्ड



पं.स. पुनपुन (पटना)— प्राक्कलित राशि ₹31.23 लाख के विरुद्ध मनरेगा भवन के निर्माण पर अक्टूबर 2014 तक ₹9.15 लाख का व्यय किया गया था, लेकिन केवल प्लिंथ का काम किया गया और कार्य को छोड़ दिया गया था (सितम्बर 2019)।

पं.स. बेलछी (पटना)— प्राक्कलित राशि ₹31.23 लाख के विरुद्ध मनरेगा भवन के निर्माण पर ₹10 लाख का व्यय किया गया था, लेकिन कार्य को छोड़ दिया गया था (नवंबर 2019)।

फोटोग्राफ: संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान दृष्टिगत हुए कुछ मनरेगा भवन के कार्यशीलता की स्थिति जो योजना निधि से बनाये गये थे

निर्माण का कार्य 2014-18 की अवधि में प्रारंभ किया गया था और इसे चार से छः माह में पूर्ण करना था लेकिन विभाग द्वारा प्राक्कलन पुनरीक्षण (मई 2018) के बावजूद फरवरी 2020 तक 88 प्रतिशत कार्य अपूर्ण था। इस प्रकार, प्रखण्ड और ग्रा.पं. स्तर पर लोगों के पारस्परिक व्यवहार के लिए बनाये जाने वाले ज्ञान संसाधन केन्द्र के उद्देश्य को आंशिक रूप से ही प्राप्त किया जा सका। विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि उचित भूमि की अनुपलब्धता, भूमि विवाद, सामग्री के मूल्य के भुगतान में विलंब इत्यादि मनरेगा भवनों के निर्माण नहीं होने के कारण थे। विभाग का जवाब स्वीकार करने योग्य नहीं था क्योंकि विभाग कार्यों के प्रगति का अनुश्रवण करने में विफल था और कार्य के कार्यान्वयन की कमियों को दूर करने के लिए अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण कर सामग्री के मूल्य को उससे पूरा नहीं किया गया था।

2.2.10 उद्देश्य-4: क्या योजना के प्रावधानों के अनुपालन में निधियों की विमुक्ति, लेखाकरण और उपयोग किया गया था।

2.2.10.1 वार्षिक योजना एवं श्रम बजट की तैयारी

श्रम बजट की तैयारी एक अनिवार्य वार्षिक कार्य योजना अभिलेख थी जिसमें योजना, अनुमोदन, वित्त-पोषण और परियोजना निष्पादन की कार्य-विधि सम्मिलित थी। कार्य की मांग और पूर्ति के बीच सही सामंजस्य योजना की प्रक्रिया थी तथा इसे श्रम बजट तैयार कर प्राप्त किया जाना था। डी.पी.सी. को जिला में अकुशल शारीरिक कार्य के लिए पूर्वानुमानित मांग के विवरणों को शामिल करते हुए तैयार करना था। इसे यह शामिल करते हुए तैयार करना था (i) कार्य की मांग के लिए अनुमानित मात्रा तथा समय (ii) कार्य की मांग की पूर्ति हेतु परियोजनाओं की सूची⁸¹।

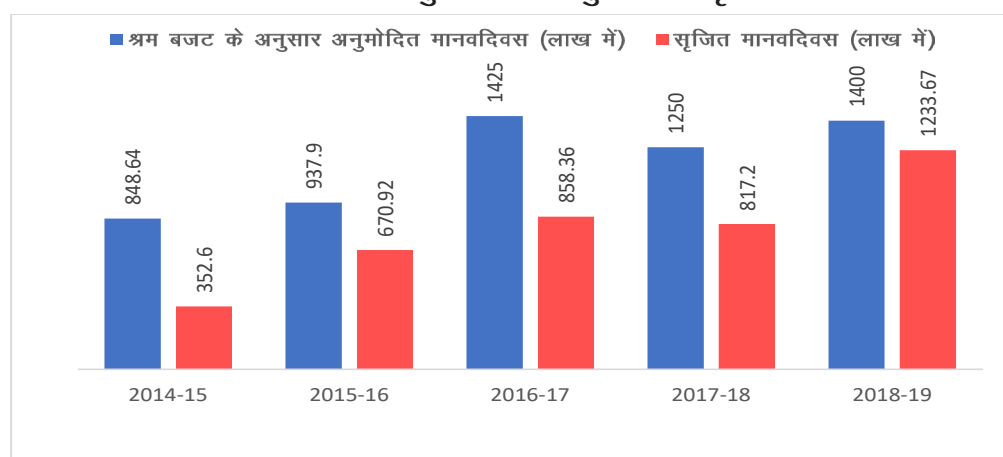
रोजगार की मांग की मात्रा और समय के आकलन के लिए प्रत्येक परिवारों का एक बेसलाईन सर्वेक्षण परिप्रेक्ष्य कार्य योजना एवं श्रम बजट के सूत्रीकरण के लिए कमजोर परिवारों पर विशेष ध्यान के साथ प्रत्येक ग्रा.पं. में प्रशिक्षित कर्मियों द्वारा एक पंचवर्षीय

⁸¹ परियोजना का अर्थ है इस योजना के अंतर्गत आवेदकों को रोजगार उपलब्ध कराने के लिए गए कार्य।

अवधि के लिए संचालित किया जाना था। इसके अतिरिक्त, पंचायतों के प्रत्येक स्तर पर एक व्यवस्थित भागीदारी योजनाभ्यास समयबद्ध⁸² तरीके से प्रति वर्ष शुरू करना था और ग्रा.पं. द्वारा निष्पादित सभी कार्यों को प्राथमिकता और अनुमोदन के लिए ग्राम सभा में चिन्हित करना एवं चर्चा किया जाना था। ग्रा.पं. को कार्यक्रम पदाधिकारी को स्वीकृत वार्षिक योजना के साथ श्रम बजट प्रस्तुत करना था और समीक्षा के बाद, कार्यक्रम पदाधिकारी को अनुमोदन के लिए पंचायत समिति के समक्ष ग्रा.पं. की समेकित योजना प्रस्तुत की जानी थी और इसके बाद जिला पंचायत को प्रखण्ड विकास योजना प्रस्तुत करना था। डी.पी.सी. को प्रखण्ड योजनाओं का समेकन और इसे अनुमोदन के लिए जिला पंचायत के समक्ष प्रस्तुत करना था। अनुमोदनोपरांत, श्रम बजट को एम.आई.एस. प्रविष्टि के लिए ग्राम पंचायतों को भेजा जाना था और भा.स. को प्रस्तुत करने के लिए जिला स्तरों पर जमा किया जाना था।

श्रम बजट, एम.आई.एस. आँकड़ों और ग्रा.वि.मं. स्तर के अधिकार सशक्त समिति के बैठकों के कार्यवृत्त के संवीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2014-19 की अवधि के लिए अनुमोदित 5,861.54 लाख मानवदिवसों (राज्य द्वारा सहमत श्रम बजट के अनुसार) के विरुद्ध मात्र 3,932.75 लाख मानवदिवसों का सृजन किया गया था जिसका विवरण नीचे चार्ट-2.2.3 में दिया गया है:

चार्ट-2.2.3
2014-19 की अवधि में अनुमोदित की तुलना में सृजित मानवदिवस



(स्रोत: श्रम बजट, 28 जनवरी 2020 के एम.आई.एस. आँकड़े, सशक्त समिति के बैठक का कार्यवृत्त)
श्रम बजट को पुनरीक्षित कर 2017-18 में 1,400 लाख से 1,250 लाख एवं 2018-19 में 900 लाख से 1,400 लाख किया गया था।

जैसा कि उपर्युक्त चार्ट-2.2.3 से स्पष्ट है कि श्रम बजट के अनुसार अनुमोदित मानव दिवसों एवं वास्तविक उत्पन्न मानव दिवसों के बीच बड़ा अंतर था जो 2014-19 के दौरान 58 प्रतिशत (2014-15) और 12 प्रतिशत (2018-19) के बीच था।

विभाग द्वारा उत्तर दिया गया (जुलाई 2020) कि मानव दिवसों के कम सृजन के कारणों में मुख्यतः कृषि श्रमिक के लिए श्रम विभाग के दरों की तुलना में योजना के तहत कम

⁸² ग्रा.पं. के वार्षिक योजना का अनुमोदन-15 अगस्त (2014-15 से 2015-16), 9 से 11 फरवरी (2016-17), 2 अक्टूबर से 30 नवंबर (2017-18 से 2018-19); प्रखण्ड के वार्षिक योजना का अनुमोदन- 2 अक्टूबर (2014-15 से 2015-16), 16 फरवरी (2016-17), 20 दिसंबर (2017-18 से 2018-19); जिला के वार्षिक योजना का अनुमोदन- 1 दिसंबर (2014-15 से 2015-16), 29 फरवरी (2016-17), 31 जनवरी (2017-18 से 2018-19); भा.स. को श्रम बजट प्रस्तुत किया जाना- 31 जनवरी (2014-15 से 2015-16), 10 मार्च (2016-17), 15 फरवरी (2017-18 से 2018-19)।

मजदूरी दर, मनरेगा कार्य के लिए अनुसूचित दर का गैर-पुनरीक्षण, केन्द्र सरकार से पर्याप्त एवं ससमय निधियों की गैर-प्राप्ति, मातृ संस्वीकृति की समाप्ति (2-3 महीने की बढ़ी अवधि जब मजदूरी भुगतान मातृ संस्वीकृति की बढ़ी अवधि तक रुकी हुई थी) राज्य में तीन चुनाव, बाढ़ इत्यादि थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने योजना के आयोजन में निम्नलिखित विसंगतियों को अवलोकित किया जिससे अनुमोदित मानव दिवसों और वास्तविक उत्पन्न मानव दिवसों के बीच बड़ा अन्तर पैदा किया।

- **कार्य की मात्रा और मांग के समय का आकलन नहीं**

काम के लिए मांग की मात्रा और समय का आकलन करने के लिए गृहस्वामियों के द्वार से द्वार तक सर्वेक्षण 2015-16 और 2017-19 में किसी नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में नहीं किया गया था। यद्यपि गृहस्वामियों का सर्वेक्षण क्रमशः समेकित भागीदारी योजना अभ्यास (स. भा.यो.अ.)-I और II के तहत हमारा गांव हमारी योजना⁸³ के अन्तर्गत वर्ष 2014-15 और 2016-17 में संचालित किया गया था लेकिन सर्वेक्षण डाटा को उचित रूप से संकलित नहीं किया गया तथा वार्षिक योजना की तैयारी के लिए प्रयोग नहीं किया गया।

नमूना जाँचित ग्रा.पं. ने मात्र अगले वित्तीय वर्ष के लिए कार्यों की सूची बनायी थी और योजना के दिशा-निर्देशों में नियत किये गये कार्यों के अपेक्षित परिणाम के साथ श्रम बजट के लिए कार्य के मांग की मात्रा और समय का आकलन नहीं किया गया था। विभाग ने उत्तर दिया कि ग्रा.पं. स्तर पर कार्य की मात्रा और माँग के समय का आकलन करने के लिए परिवारों के घर-घर सर्वेक्षण के सुदृढीकरण के लिए कदम उठाए जाएंगे, जबकि, वर्ष 2019-20 से मिशन अंत्योदय के अंतर्गत संग्रहित किये गये आँकड़ों का मनरेगा में उपयोग किया जा रहा था।

- **ग्राम सभा बैठक के लिए गणपूर्ति पूरा नहीं किया जाना**

बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में प्रावधान है कि ग्राम सभा के बैठक की कार्यसाधक संख्या ग्राम सभा के कुल सदस्यों के बीसवें भाग (पाँच प्रतिशत) से पूरी की जानी थी। बिहार ग्राम सभा नियमावली और विभाग द्वारा दिए गए निर्देशों (दिसंबर 2015) में प्रावधान था कि पंचायत के उच्चतर स्तरों के लोक प्रतिनिधि, प्रखण्ड एवं जिला स्तर पर सरकार के कर्मियों इत्यादि को ग्राम सभा बैठक में सम्मिलित होने के लिए आमंत्रित किया जाना था।

यह देखा गया कि अवधि 2014-19 के लिए नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में वार्षिक योजना के अनुमोदन के लिए आयोजित की जाने वाली कुल 270⁸⁴ ग्राम सभा बैठकों में से, मात्र 168 ग्राम सभा बैठकों की कार्यवाही पंजियों को लेखापरीक्षा में प्रस्तुत किया गया तथा बैठक के उस कार्यसाधक संख्या में से 140 बैठकों (83 प्रतिशत) (परिशिष्ट-2.2.23) में पूरा नहीं किया गया। नमूना-जाँचित ग्राम पंचायतों में, न तो प्रखण्डों और जिला स्तरों पर सरकारी कार्यकर्ताओं न ही पंचायतों के उच्चतर स्तरों के लोक प्रतिनिधियों (न ही उनके प्रतिनिधियों) ने 2014-19 के दौरान ग्राम सभा बैठकों में भाग लिया। इसलिए, योजना को अंतिम रूप देने में ग्राम सभा के सदस्यों की भागीदारी, जैसा पं.रा.सं.अ. तथा अधिनियम में उद्धृत और पंचायतों के विकास में विभिन्न हितधारकों के सहभागी भूमिका को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

नमूना-जाँचित ग्रा.पं. के पं.रो.से. द्वारा जवाब दिया गया कि ग्रामीणों को ग्राम सभा बैठक में शामिल होने के लिए सूचना दिये जाने के बावजूद उनके द्वारा भाग नहीं लिया गया।

⁸³ निर्णय लेने में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने और ग्राम सभा में विकास कार्यों का अनुमोदन के उद्देश्य से बॉटम-अप एप्रोच का निर्माण करना।

⁸⁴ 270 बैठकें = 54 ग्रा.पं. X 5 वर्षों (2014-15 से 2018-19)

ग्राम सभा सदस्यों को दी गई सूचनाएं लेखापरीक्षा में सत्यापनीय नहीं थी और योजना में किए गए प्रावधान से कामगारों को जागरूक करने के लिए आई.ई.सी. क्रियाकलापों⁸⁵ को भी नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में संचालित नहीं किया गया था।

2.2.10.2 अभिसरण योजना के कार्यान्वयन का अभाव

योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान था कि योजना के अन्तर्गत स्थायी परिसंपत्तियों का सृजन और ग्रामीण गृहस्वामियों की आजीविका की सुरक्षा को पंचायतों और क्रम विभागों की अन्य योजनाओं के मनरेगा के अभिसरण द्वारा प्राप्त किया जाना था। दोनों अंतर विभागीय एवं विभागों के बीच के स्तर पर अभिसरण के उद्दिष्ट उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना था।

बि.स. ने वर्ष 2014-15 में अभिसरण के लिए दिशा-निर्देश तैयार किया जिसमें यह प्रावधान किया गया था कि कार्यो यथा आँगनवाड़ी केन्द्रों के निर्माण (ए.डब्लू.सी.), आई.ए.वाई./पी.एम.ए.वाई.-जी लाभार्थियों के लिए व्यक्तिगत पारिवारिक शौचालय (आई.एच.एच.एल.), सिंचाई सुविधा, वृक्षारोपण, तालाबों का निर्माण इत्यादि संबंधित क्रम विभागों के साथ अभिसरण कर किया जाना था। इसके अतिरिक्त, ग्रा.वि.मं. के निर्देशों के अनुसार प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई.) के अंतर्गत सड़कों के निर्माण, पी.एम.ए.वाई.-जी. के अंतर्गत घरों के निर्माण को भी एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. के साथ अभिसरण कर कार्यान्वित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि किसी भी नमूना-जाँचित ग्राम पंचायत को योजना के साथ अभिसरण में निष्पादित किए जाने वाले कार्यो के लिए ग्रा.पं. की वार्षिक योजना में समावेश हेतु अन्य क्रम विभागों से योजनाएं प्राप्त नहीं हुई तथा मात्र आई.ए.वाई./पी.एम.ए.वाई.-जी. लाभार्थियों के आवासों के निर्माण से संबंधित कार्यो एवं आँगनवाड़ी केन्द्रों के निर्माण संबंधित क्रम विभागों के साथ अभिसरण के तहत नमूना जाँचित ग्रा.पं. द्वारा क्रियान्वयन के लिए शुरू किया गया जबकि मुख्यमंत्री नली-गली योजना, पंचम वित्त आयोग, वन विभाग, कृषि विभाग इत्यादि से पथों के निर्माण के तहत कार्यो के साथ अभिसरण नहीं किया गया। लेखापरीक्षा ने अभिसरण के तहत कार्यो के निष्पादन में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

• आँगनवाड़ी केन्द्रों के निर्माण के लिए प्राप्त निधियों का गैर-उपयोग

एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. और समेकित बाल विकास योजना (आई.सी.डी.एस.) के संसाधनों का अभिसरण करते हुए ₹ 7 लाख⁸⁶ के प्राक्कलित लागत से ए.डब्लू.सी. का निर्माण करना था। सात नमूना-जाँचित डी.आर.डी.ए.⁸⁷ को जून 2017 से नवंबर 2018 के बीच 459 ए.डब्लू.सी. के निर्माण के लिए आई.सी.डी.एस. से ₹ 8.74 करोड़⁸⁸ प्राप्त हुआ था लेकिन मार्च 2020 तक सिर्फ 15 ए.डब्लू.सी. पूर्ण⁸⁹ हुआ था। आई.सी.डी.एस. से निधियों की विमुक्ति के एक से दो वर्षों से अधिक के बीत जाने के बाद डी.आर.डी.ए. ने कार्यक्रम पदाधिकारियों को मात्र ₹ 2.68 करोड़ हस्तांतरित (जनवरी 2018 से सितंबर 2019) किया। डी.आर.डी.ए., सहरसा ने आई.सी.डी.एस. को ₹ 1.40 करोड़ लौटाया⁹⁰ जबकि शेष राशि ₹ 4.91 करोड़⁹¹ मार्च 2020 तक डी.आर.डी.ए. के खाते में पड़ी हुई थी (परिशिष्ट-2.2.24)।

⁸⁵ दीवार लेखन, घर-घर जाकर लोगों से मिलना, पोस्टर प्रदर्शनी, सूचना पट्ट इत्यादि।

⁸⁶ ₹ 5 लाख एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. खाते से और ₹ 2 लाख आई.सी.डी.एस. खाते से मिलाना था।

⁸⁷ बेगूसराय, भागलपुर, पूर्वी चंपारण, पूर्णियाँ, सारण, समस्तीपुर और सहरसा

⁸⁸ भागलपुर जिला के छः कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा ₹ 0.44 करोड़ के आवंटन को लिया गया था।

⁸⁹ विवरण परिशिष्ट-2.2.15 में

⁹⁰ डी.आर.डी.ए. सहरसा ने ₹1.40 करोड़ 27 मार्च 2019 को आई.सी.डी.एस. को वापस किया था।

⁹¹ ₹4.66 करोड़ (अवशेष निधि) + ₹0.25 करोड़ (ब्याज)

विभाग ने उत्तर दिया (जुलाई 2020) कि ए.डब्ल्यू.सी. का निर्माण सामग्री आधारित कार्य है और सामग्री घटक हेतु निधि की कमी के कारण, योजना को लक्ष्य के अनुरूप नहीं लिया गया था। भूमि की उपलब्धता भी एक कारण था जिसने प्रगति को गंभीर रूप से प्रभावित किया था। विभाग का जवाब कि भूमि उपलब्ध नहीं था स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आई.सी.डी.एस. द्वारा निधियों की विमुक्ति भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपरांत की गयी थी और भूमि विवाद को प्रखण्ड और जिला स्तर के कर्मियों द्वारा हल करना था।

● **आई.ए.वाई./पी.एम.ए.वाई.–जी. योजना के साथ अभिसरण**

योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान था कि 90/95 अकुशल मानव दिवसों के रोजगार को माफ की गई मजदूरी के रूप में एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. के तहत आई.ए.वाई./पी.एम.ए.वाई.–जी. लाभार्थियों को प्रदान करना था तथा घरों की निर्माण लागत को पी.एम.ए.वाई.–जी. से पूरा करना था। घरों के निर्माण में प्रगति की स्थिति के साथ चार चरणों में लाभार्थियों को रोजगार प्रदान करना था और एम.आर. का तदनुसार सृजन करना था। हालांकि, 34 नमूना-जाँचित ग्रा.पं. में, 318 लाभार्थियों को घरों के लिए शामिल ₹ 27.41 लाख (परिशिष्ट-2.2.25) के 15486 मानव दिवसों को रोजगार प्रदान करना था जो पहले ही पूरे किए गए थे। इसलिए, इन कार्यों के लिए ई-एम.आर., एफ.टी.ओ. का सृजन और एम.आई.एस. का एवं अन्य संबंधित अभिलेखों को संधारित करना पूर्व की घटनाओं को नियमित करने की मात्र एक प्रक्रिया थी और सृजित दर्शाए गए मानव दिवसों को वास्तव में सृजित नहीं किया गया था। विभाग ने लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार किया और कहा कि भविष्य में चरणवार भुगतान प्रक्रिया का अनुसरण किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि विभागों एवं क्रियाशील इकाइयों के बीच संस्थागत व्यवस्थाओं और उचित समन्वय का अभाव था और राज्य ने पी.एम.जी.एस.वाई. के साथ संचालन अभिसरण को पी.एम.जी.एस.वाई. और एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस.के वरीय कर्मियों को करते हुए एक अभिसरण दल का गठन नहीं किया गया था तथा जिला, प्रखण्ड एवं ग्रा.पं. स्तरों पर संसाधन समूहों को नहीं बनाया गया। परिणामस्वरूप, अभिसरण के माध्यम से टिकाऊ परिसंपत्तियां आंशिक रूप से प्राप्त हुईं।

विभाग ने उत्तर दिया (जून/जुलाई 2020) कि राज्य में एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. तथा अन्य योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रक्रिया में भिन्नता⁹² थी और इसके कारण क्रम विभाग अभिसरण का हिस्सा बनने को इच्छुक नहीं थे।

2.2.10.3 योजना के अंतर्गत निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग

● **योजना की वित्तपोषण पद्धति और निधि प्रवाह प्रक्रिया तंत्र**

अधिनियम के अनुसार, योजना का कार्यान्वयन भा.स. और राज्य के बीच एक लागत-वहन आधार पर करना था। निधियों का केन्द्रीय अंश सहमत श्रम बजट के प्रक्षेपण पर आधारित था और दो किस्तों में विमुक्त किया जाना था। योजना की वित्तपोषण पद्धति नीचे दर्शाई गई है:

⁹² मजदूरी दर में अंतर, कार्य के लिए एस.ओ.आर., एम.आर. का संधारण, मशीन का उपयोग एवं मजदूरी भुगतान की प्रक्रिया इत्यादि।

तालिका सं.-2.2.13
एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. की वित्तपोषण पद्धति

घटक	केन्द्रांश	राज्यांश
अकुशल श्रमिकों की मजदूरी	100 प्रतिशत	100 मानव दिवसों से अधिक की मजदूरी और भा.स. द्वारा अधिसूचित मजदूरी से अधिक ऊँची मजदूरी
कुशल/अर्द्ध-कुशल श्रमिकों की मजदूरी और सामग्री की लागत	75 प्रतिशत	25 प्रतिशत
अन्य घटक	प्रशासनिक व्यय का 100 प्रतिशत जैसा कि केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित किया जा सकता है।	बेरोजगारी भत्ता का 100 प्रतिशत जब ऐसे मामले उत्पन्न हो कि रोजगार को इच्छुक द्वारा रोजगार के आवेदन के 15 दिनों के भीतर रोजगार प्रदान नहीं किया गया था।
रोजगार गारंटी परिषद	केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद (सी.ई.जी.सी.) का प्रशासनिक व्यय	राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एस.ई.जी.सी.) का प्रशासनिक व्यय

(स्रोत: अधिनियम और योजना का दिशा-निर्देश)

बि.स. ने योजना के अन्तर्गत निधियों के प्राप्ति, हस्तांतरण और उपयोग के प्रभावी संचालन के लिए एस.ई.जी.एफ. (राज्य निधि) को स्थापित किया था (मई 2011)। योजना के अंतर्गत, भा.स. (केन्द्रांश) और बि.स. (राज्यांश) से प्राप्त निधियों को एस.ई.जी.एफ. खाते में जमा करना था। निधियों को राज्य स्तर पर एक खाते (ई.-एफ.एम.एस. डेबिट खाता) में रखना था जो सभी कार्यान्वयन इकाइयों के साथ इलेक्ट्रॉनिक तरीके से जुड़ा था और कार्यान्वयन इकाइयों द्वारा कार्य और एम.आर. का सत्यापन कर लाभार्थियों के खाते में राशि के सीधे हस्तांतरण के लिए निधि अंतरण आदेश (एफ.टी.ओ.) सृजित करना था। आगे, वर्ष 2016-17 से, मजदूरी का भुगतान ग्रा.पं. द्वारा श्रमिकों के खाते में सीधे एन.ई.-एफ.एम.एस. के माध्यम से जमा की गई थी।

वित्तीय लागत एवं व्यय

वर्ष 2014-19 की अवधि में कुल उपलब्ध निधि ₹ 11,181.72 करोड़⁹³ में से ₹ 10,960.52 करोड़ (98 प्रतिशत) का उपयोग योजना के कार्यान्वयन पर किया गया था। राज्य में 2014-19 की अवधि योजना के अन्तर्गत निधियों की वर्षवार उपलब्धता और उपयोग किए गए निधियों की विवरणी नीचे दी गयी है:

तालिका सं.-2.2.14
2014-19 की अवधि में निधियों की उपलब्धता एवं उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रा.शं.	प्राप्ति				कुल उपलब्ध निधि	व्यय					अ.शं.
		केन्द्रांश	राज्यांश	अन्य	कुल प्राप्ति		श्रमिक	सामग्री	प्रशासनिक	अन्य	कुल	
1	2	3	4	5	6 (3+4+5)	7 (2+6)	8	9	10	11	12 (8+9+10+11)	13 (7-12)
2014-15	525.31	959.68	350.00	56.95	1,366.63	1,891.94	561.40	442.54	145.77	1.21	1,150.92	741.02
2015-16	741.02	1,024.12	124.61	99.61	1,248.34	1,989.36	1,035.07	514.73	121.68	0.50	1,671.98	317.38
2016-17	317.38	1,569.14	310.18	58.56	1,937.88	2,255.26	1,190.61	601.14	123.66	1.41	1,916.82	338.44
2017-18	338.44	2,516.89	500.98	34.55	3,052.42	3,390.86	1,890.78	1,058.34	150.59	1.79	3,101.50	289.36
2018-19	289.36	2,733.58	312.00	5.56	3,051.14	3,340.50	2,015.16	931.47	171.38	1.29	3,119.30	221.20
योग	8,803.41	1,597.77	255.23	10,656.41		6,693.02	3,548.22	713.08	6.2	10,960.52		

(स्रोत: सी.ए. प्रतिवेदन और विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गयी सूचना)

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि नौ नमूना-जाँचित जिलों में से पाँच में एक से दो वर्षों के प्रारंभिक शेष और अंत शेष में अंतर था और इसे चार्टर्ड एकाउण्टेंट (सी.ए.) द्वारा समाशोधित नहीं किया गया था। सी.ए. द्वारा सत्यापित योजना के वित्तीय आँकड़े सभी नमूना-जाँचित जिलों में एम.आई.एस. डेटा के अनुरूप नहीं थे (परिशिष्ट-2.2.26)।

⁹³ 2014-15 का प्रा.शं. ₹ 525.31 करोड़ और 2014-19 की अवधि की कुल प्राप्ति ₹ 10,656.41 करोड़।

विभाग द्वारा बताया गया कि अंतर के समाशोधन के लिए कदम उठाये जायेंगे। वित्तीय प्रबंधन में विसंगतियों को आगे की कड़िकाओं में वर्णन किया गया है:

• **बि.स. को अपर्याप्त केन्द्रांश की प्राप्ति**

योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार, केन्द्रांश के प्रथम किस्त को सहमत श्रम बजट की जरूरतों के अनुसार समानुपातिक आधार पर वित्तीय वर्ष के प्रथम छः माह की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए या राज्य के सहमत श्रम बजट के 50 प्रतिशत, जो भी कम हो, को एम.आई.एस. में परिलक्षित आरंभ शेष को घटा कर विमुक्त करना था। द्वितीय किस्त की विमुक्ति का आधार (i) अव्यवहृत शेष तथा (ii) वर्ष के दौरान राज्य के सहमत श्रम बजट की वास्तविक उपलब्धि थी। इसके अलावा राज्य को द्वितीय किस्त के लिए समेकित प्रस्ताव कुल उपलब्ध निधियों के 60 प्रतिशत का उपयोग करने एवं ग्रा.वि.मं. द्वारा नियत किये गये पूर्वापेक्षाओं⁹⁴ के अनुपालन के उपरांत ही मंत्रालय को भेजना था। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि राज्य स्तर पर निम्न विसंगतियों के परिणामस्वरूप बि.स. को केन्द्रांश कटौती कर प्राप्त हुई:

➤ 2014-19 की अवधि में पर्याप्त अंतशेष जो ₹ 741 करोड़ से ₹ 221 करोड़ की सीमा में था जिसमें विभिन्न एजेंसियों के पास असामंजित पड़ी हुयी अग्रिम, डाकघर की प्रवाही राशि, संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एस.जी.आर.वाई.) की अवशेष राशि, ट्रांजिट में पड़े हुए चेक, निष्क्रिय खातों में पड़ी हुई राशि इत्यादि शामिल थी। नमूना-जाँचित इकाईयों के लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि योजना निधि की राशि ₹ 37.16 करोड़ बाधित पड़ी हुई थी जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका सं.-2.2.15
योजना निधि की बाधित राशि

(₹ करोड़ में)

विवरण	राशि	अभियुक्ति
निष्क्रिय बैंक खाते	2.43	बि.स. ने निर्देश (अगस्त 2017) दिया था कि ग्रा.पं., प्रखण्डों और जिलों (प्रखण्ड और जिला स्तर पर एक खाता को छोड़कर) में संधारित किए गए सभी बैंक खातों को बंद करना था और इन खातों में अवशेष पड़ी राशि को एस.ई.जी.एफ. के निर्दिष्ट खातों में जमा करना था। जबकि 894 बैंक खातों को बंद नहीं किया गया था।
बाधित बैंक ब्याज	8.24	नमूना-जाँचित पाँच जिलों में, 2014-15 से बैंक ब्याज की राशि ₹8.24 करोड़ ⁹⁵ बैंक खातों में बाधित पड़ी हुई थी।
एस.जी.आर.वाई. से एम.जी.एन.आर.ई. जी.एस. खातों में हस्तांतरित नहीं की गयी अनुपयोगी निधियाँ	4.78	एस.जी.आर.वाई. को एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. में समाविष्ट कर दिया गया था (अप्रैल 2007) और विभाग द्वारा जिला स्तरीय प्राधिकारियों को एस.जी.आर.वाई. की अनुपयोगी पड़ी निधियों को एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. खातों में हस्तांतरित करने का निर्देश दिया गया था (अगस्त 2007)। जबकि नमूना-जाँचित छः जिलों में एस.जी.आर.वाई. के नगद घटक का ₹4.78 करोड़ ⁹⁶ मार्च 2020 तक इस योजना के खातों में हस्तांतरित नहीं किया गया था।
बकाया अग्रिम	21.71	नमूना-जाँचित आठ जिलों में, विभिन्न कार्यकारी एजेंसियों ⁹⁷ को एस.जी.आर.वाई. / एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. खातों से अग्रिम दी गयी राशि ₹ 21.71 करोड़ ⁹⁸ का सामंजन पाँच वर्षों से अधिक समय से लंबित पड़ी हुई थी (मार्च 2020 तक)।
योग	37.16	

(स्रोत: नमूना-जाँचित इकाईयों के अभिलेख)

⁹⁴ पूर्व वित्तीय वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, पूर्व वर्ष का यू.सी., अद्यतन वित्तीय प्रगति

⁹⁵ गया- ₹1.43 करोड़, पूर्णियाँ- ₹1.39 करोड़, सारण- ₹1.43 करोड़, पटना- ₹1.95 करोड़ और सहरसा- ₹2.04 करोड़

⁹⁶ बेगूसराय- ₹0.55 करोड़, गया- ₹0.82 करोड़, पटना- ₹0.18 करोड़, पूर्वी चंपारण- ₹0.59 करोड़, पूर्णियाँ- ₹0.62 करोड़ और सारण- ₹2.02 करोड़

⁹⁷ जिला परिषद, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम, कार्यक्रम पदाधिकारी, पी.आर.एस. इत्यादि।

⁹⁸ बेगूसराय- ₹0.26 करोड़, भागलपुर- ₹0.44 करोड़, गया- ₹8.23 करोड़, पटना- ₹4.64 करोड़, पूर्वी चंपारण- ₹0.66 करोड़, पूर्णियाँ- ₹2.47 करोड़, सारण- ₹0.03 करोड़ और समस्तीपुर- ₹4.98 करोड़।

विभाग द्वारा उत्तर दिया गया (जुलाई 2020) कि इस मामले को समाप्त करने और इसे शून्य करने के लिए पहले ही कदम उठाए जा चुके हैं। जबकि आठ वर्षों से अधिक समय से अग्रिम के सामंजस्य और बाधित पड़ी राशि के उपयोग हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया था।

➤ बि.स. संपूर्ण राज्य के कुल उपलब्ध निधियों के 60 प्रतिशत का उपयोग कर द्वितीय किस्त के लिए समेकित प्रस्ताव समय पर ग्रा.वि.मं. को भेजने में विफल था और द्वितीय किस्त की विमुक्ति के लिए अन्य पूर्वपेक्षाओं का भी अनुपालन नहीं किया। 2014-16 की अवधि के लिए सी.ए. द्वारा योजना के लेखापरीक्षा का कार्य चार से छः माह विलंब से पूर्ण किया गया था जबकि द्वितीय किस्त का प्रस्ताव और 2014-17 की अवधि के लिए पूर्व वर्षों का यू.सी. चार से छः माह विलंब से प्रस्तुत किया गया था। परिणामस्वरूप बि.स. ने वर्ष 2014-15 की निधियाँ सितंबर 2014 के बाद फरवरी 2015 में प्राप्त किया था और 2015-16 का द्वितीय किस्त प्राप्त नहीं किया था।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा में ज्ञात बिन्दुओं को स्वीकार किया गया और उत्तर दिया गया (जुलाई 2020) कि 2014-17 की अवधि में योजना के लेखाओं के लेखापरीक्षा में विलंब के कारण द्वितीय किस्त के प्रस्ताव को भेजने में विलंब हुआ लेकिन अनुदानों की विमुक्ति में विलंब का संबंध यू.सी. या प्रस्तावों के विलंब से भेजने से नहीं था। इसके अतिरिक्त यह भी जवाब दिया गया कि केन्द्र से निधियों का प्राप्त नहीं होना हमारे नियंत्रण में नहीं था और राज्य द्वारा बढ़ते हुए दायित्वों के भुगतान को ध्यान में रखते हुए 2016-19 की अवधि में मैचिंग अंश (राज्य अंश से ₹ 307.33 करोड़ से ₹ 512.69 करोड़ अधिक) के अलावा भी निधियों की विमुक्ति की गयी थी।

● **केन्द्रीय निधियों का एस.ई.जी.एफ. खाते में हस्तांतरण में विलंब**

ग्रा.वि.मं. द्वारा निर्गत किये गये अनुदान स्वीकृत्यादेश पत्रों के निर्देशों के अनुसार, बि.स. को केन्द्र के साथ ही राज्य अंश से प्राप्त निधियों को निधि प्राप्त होने के तीन दिनों के अंदर कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए एस.ई.जी.एफ. खाते में हस्तांतरित कर देना था तथा ऐसा नहीं करने की स्थिति में नियत अवधि से बाद की विलंब अवधि के लिए बि.स. 12 प्रतिशत की दर से ब्याज भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थी।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2014-19 की अवधि में केन्द्र से प्राप्त निधियों (₹3,636.37 करोड़) को एस.ई.जी.एफ. खाते में हस्तांतरित करने में पाँच से 74 दिनों का विलंब हुआ था। परिणामस्वरूप बि.स. पर दण्डात्मक ब्याज के रूप में ₹ 25.80 करोड़ का परिहार्य दायित्व उत्पन्न हुआ (परिशिष्ट-2.2.27)। विभाग द्वारा बताया गया (जून 2020) कि विलंब से हस्तांतरण का कारण प्रक्रियात्मक था और राशि ₹ 200 करोड़ से अधिक के मामले में, ग्रा.वि.मं. को वित्त मंत्रालय के स्वीकृति की आवश्यकता थी जो कि 10 से 15 दिनों का समय लेता था। विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि ₹ 200 करोड़ से कम के मामले में भी विलंब सूचित किया गया था और 15 दिनों से अधिक का भी विलंब हुआ था।

● **प्रशासनिक व्यय की निधियों के उपयोग में अनियमितताएँ**

योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान किया गया था कि राज्य एक वित्तीय वर्ष में योजना पर हुए कुल व्यय के छः प्रतिशत तक की राशि का प्रशासनिक व्यय करने का हकदार था। अधिनियम के प्रावधानों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए, अगर जरूरत थी, तो बि.स. पूरक व्यवस्था करती लेकिन वर्ष 2014-19 की अवधि में राज्य द्वारा ₹ 130.37 करोड़ का अधिक प्रशासनिक व्यय किया गया था और इसमें से ₹ 114.22 करोड़ की प्रतिपूर्ति बि.स. द्वारा कर ली गयी थी और शेष ₹ 16.15 करोड़ की प्रतिपूर्ति की जानी बाकी थी जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-2.2.16
अधिक प्रशासनिक व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मजदूरी पर व्यय	सामग्री पर व्यय	कुल व्यय	व्यय की स्वीकार्य राशि (6 प्रतिशत)	वास्तविक प्रशासनिक व्यय	अधिक	राज्य अंश के विरुद्ध समायोजित राशि
2014-15	561.40	442.54	1,003.94	60.24	145.77	85.53	85.53
2015-16	1,035.07	514.73	1,549.80	92.99	121.68	28.69	28.69
2016-17	1,190.61	601.14	1,791.75	107.51	123.66	16.15	—
2017-18	1,890.78	1,058.34	2,949.12	176.95	150.59	0.00	—
2018-19	2,015.16	931.47	2,946.63	176.80	171.38	0.00	—
योग						130.37	114.22

(स्रोत: सी.ए. प्रतिवेदन और यू.सी.)

विभाग द्वारा उत्तर दिया गया (जुलाई 2020) कि मानदेय पर व्यय एक स्थायी व्यय था तथा ग्रा.वि.मं. द्वारा छः प्रतिशत की अनुमति वास्तविक व्यय पर आधारित थी लेकिन यह सीमित थी क्योंकि पूर्व वर्ष के दायित्वों को अग्रसित करने के कारण स्पष्टतः विमुक्ति में गिरावट थी। यह भी बताया गया कि ग्रा.वि.मं. से अनुरोध किया गया था कि ए.ई. के छः प्रतिशत की सीमा को योजना के कार्यान्वयन पर हुए उपचय के आधार पर व्यय करने का विचार किया जाए और न कि एक विशेष वर्ष में किये गये व्यय के आधार पर। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भा.स. ने ए.ई. की स्वीकार्य सीमा के शर्तों को पुनरीक्षित नहीं किया था और इस शीर्ष के अंतर्गत कम निधियाँ उपलब्ध होने का मुख्य कारण कम मानवदिवसों का सृजन था।

● **निधियों का विचलन**

योजना के दिशा-निर्देशों में प्रावधान किया गया था कि योजना निधियों को अन्य प्रयोजनों के लिए विचलन नहीं किया जाना था और राज्य को द्वितीय किस्त के अनुदानों के विमुक्ति के प्रस्ताव के साथ योजना के निधियों से गैर-विचलन का एक प्रमाण-पत्र देना था। चार नमूना-जाँचित जिलों के योजना निधियों से 2015-19 की अवधि में राशि ₹ 4.17 करोड़⁹⁹ (जिसमें से ₹ 1.29 करोड़ योजना क्रियान्वयन से संबंधित था) का विचलन जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (डी.आर.डी.ए.) स्थापना के वेतन एवं अन्य प्रयोजनों में किया गया था और इसमें से ₹ 0.53 करोड़ की प्रतिपूर्ति कर ली गई थी और शेष ₹ 3.64 करोड़ मार्च 2020 तक प्रतिपूर्ति करने के लिए बाकी थी।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (जुलाई 2020) कि निर्देश निर्गत किये गये थे कि जब कभी और जैसे ही डी.आर.डी.ए. स्थापना के लिए निधियाँ उपलब्ध हों प्राथमिकता के आधार पर विचलित राशि की प्रतिपूर्ति की जाए। विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मनरेगा निधि से विचलन योजना के दिशा-निर्देशों के विरुद्ध था और ग्रा.वि.मं. को एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. निधियों से गैर-विचलन से संबंधित प्रमाण-पत्र देना था, जो कि नहीं किया गया था।

● **लंबित मजदूरी और सामग्री के मूल्य के भुगतान का दायित्व**

अधिनियम में अनिवार्य किया गया था कि मजदूरी का भुगतान साप्ताहिक आधार पर और किसी भी हालत में इस कार्य को किए जाने की तारीख से अधिक से अधिक 15 दिनों में किया जाना था।

⁹⁹ गया- ₹0.28 करोड़ (2015-17), सारण- ₹2.24 करोड़ (2015-19), समस्तीपुर- ₹0.93 करोड़ (2016-19) और सहरसा- ₹0.72 करोड़ (2016-19),

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 2012-19 की अवधि के मजदूरी और सामग्री के मूल्य की राशि ₹11,016.65 करोड़ का भुगतान 20 मार्च 2020 तक लाभार्थियों को एक से आठ वर्षों तक का नहीं किया गया था जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका सं.-2.2.17
वर्ष 2018-19 तक बकाया दायित्व (अक्टूबर 2019 तक)

(₹ लाख में)

वर्ष	मजदूरी	सामग्री	प्रशासनिक	कुल दायित्व
1	2	3	4	5 (2+3+4)
2012-14	22,829.66	7,342.41	—	30,172.07
2014-15	7,872.28	3,390.85	—	11,263.13
2015-16	1,596.27	5,359.10	—	6,955.37
2016-17	3,382.28	4,065.02	—	7,447.30
2017-18	2,424.71	4,057.00	—	6,481.71
2018-19	3,894.22	35,128.99	322.68	39,345.89
योग	41,999.42	59,343.37	322.68	1,01,665.47

(स्रोत: सी.ए. प्रतिवेदन और यू.सी.)

विभाग द्वारा बताया गया (जुलाई 2020) कि दायित्वों के बढ़ते जाने का कारण केन्द्र सरकार से पर्याप्त और समय पर निधियों की प्राप्ति नहीं होना था। इसके अतिरिक्त 2015 तक दर्शाए गए दायित्वों में गलती थी क्योंकि इस अवधि में भुगतान की प्रविष्टि ऑफलाईन की जा रही थी और बहुत मामलों में भुगतान की तिथि की प्रविष्टि छूटी हुई थी एवं इस प्रकार दर्शाए गए दायित्वों की राशि एम.आई.एस. में प्रदर्शित हो रही राशि से कम थी और इन मामले को कई बार ग्रा.वि.मं. में रखा गया कि पर्याप्त निधि विमुक्त किया जाए लेकिन राज्य दायित्वों को समाप्त करने के लिए पर्याप्त निधि नहीं प्राप्त कर सका। विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग केन्द्र सरकार से पर्याप्त निधियों को समय पर प्राप्त करने के मानदंडों को पूरा करने में विफल था और यहाँ तक की पाँच वर्षों से अधिक के बीत जाने के बावजूद गलतियों (यदि कोई था) को सुधारने में विफल था, परिणामस्वरूप इस अवधि का दायित्व जुलाई 2020 तक बना हुआ था। इसके अलावा, जवाब यह भी इंगित करता था कि विभाग दायित्वों के निपटारे के लिए वास्तविक राशि को सुनिश्चित नहीं कर सका था।

• **मजदूरी का कम दर पर भुगतान**

अधिनियम प्रावधानित करता है कि न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 में प्रावधान निहित किये जाने के बावजूद, केन्द्र सरकार इस योजना के अंतर्गत अकुशल मजदूरों के लिए विशेष मजदूरी दर अधिसूचित कर सकती है। चूँकि, बिहार के अकुशल कामगारों के लिए भा.स. द्वारा अधिसूचित मजदूरी दर (₹ 158 से ₹ 168) बि.स. द्वारा कृषि श्रमिकों के लिए अधिसूचित मजदूरी दर (₹ 177 से ₹ 246) से कम था, बि.स. ने इस योजना के अंतर्गत अकुशल श्रमिकों को वही मजदूरी भुगतान करने का निर्णय लिया (जुलाई 2013) जो कृषि श्रमिकों के लिए मजदूरी दर समय-समय पर अधिसूचित किया जायेगा और मजदूरी दरों में अंतर के कारण उत्पन्न वित्तीय बोझ को वहन करेगा।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि श्रम संसाधन विभाग (एल.आर.डी.), बि.स. द्वारा वर्ष 2014-19 की अवधि में मजदूरी दरों का पुनरीक्षण ₹ 177 से ₹ 246 करने के बावजूद एम.जी.एन. आर.ई.जी.एस. कामगारों को ₹ 177 का ही भुगतान किया जा रहा था, जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका सं.-2.2.18
एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. कामगारों के लिए 2014-19
की अवधि में मजदूरी दर

वर्ष	भा.स. द्वारा अधिसूचित मजदूरी दर (₹ प्रति दिवस)	एल.आर.डी., बि.स. द्वारा कृषि श्रमिकों के लिए अधिसूचित मजदूरी दर (₹ प्रति दिवस)	बि.स. द्वारा एम.जी.एन.आर.जी.ई.एस. के अंतर्गत अधिसूचित मजदूरी दर (₹ प्रति दिवस)	कम मजदूरी दर (₹ प्रति दिवस)
1	2	3	4	5 (3-4)
2014-15	158	177 और 178	177*	1
2015-16	162	186 और 189	177	9 से 12
2016-17	167	197 और 227	177	20 से 50
2017-18	168	232 और 237	177	55 से 60
2018-19	168	244 और 246	177	67 से 69

(स्रोत: एल.आर.डी., आर.डी.डी./बि.स. और भा.स. द्वारा निर्गत अधिसूचना)

*अप्रैल से जुलाई 2014 के लिए ₹162

परिणामस्वरूप मनरेगा कामगार इस योजना के अंतर्गत काम करने के इच्छुक नहीं थे और 2014-19 की अवधि में अनुमानित मानव दिवसों का सृजन नहीं किया जा सका।

विभाग द्वारा जवाब दिया गया (मई 2020) कि राज्य ने मजदूरी के अंतर को अपने स्वयं के स्रोतों से पूरा किया लेकिन भा.स. द्वारा अधिसूचित मजदूरी दर और राज्य द्वारा कृषि श्रमिकों के लिए अधिसूचित किये गये न्यूनतम मजदूरी दर में बड़ा अंतर हो गया और इसके कारण राज्य एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. कामगारों के मजदूरी दर को पुनरीक्षित नहीं कर सका।

2.2.11 उद्देश्य-5: क्या इस योजना के पारदर्शिता को बनाये रखने के लिए सभी स्टैकहोल्डरों को योजना निर्माण से अनुश्रवण और मूल्यांकन के विभिन्न स्तरों में शामिल किया गया था।

अधिनियम एवं योजना के दिशा-निर्देश में योजना के प्रभावी ढंग से कार्यान्वयन हेतु अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के लिए विभिन्न प्रावधान किये गये हैं। लेखापरीक्षा में योजना के क्रियान्वयन में अनुश्रवण, मूल्यांकन एवं पारदर्शिता में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

2.2.11.1 राज्य रोजगार गारंटी परिषद का गठन (एस.ई.जी.सी.)

राज्य स्तर पर योजना के कार्यान्वयन के नियमित अनुश्रवण एवं संवीक्षा के लिए अधिनियम में राज्य रोजगार गारंटी परिषद के गठन का प्रावधान किया गया है। एस.ई.जी.सी. को योजना के कार्यान्वयन पर राज्य विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली वार्षिक रिपोर्ट तैयार करना था। एस.ई.जी.सी. का अर्द्धवार्षिक बैठक करना अनिवार्य था।

अधिनियम के लागू होने के सात वर्षों के उपरांत मंत्री, ग्रा.वि.वि. की अध्यक्षता में बि.स. द्वारा मई 2012 में एस.ई.जी.सी. का गठन किया गया। तब भी, एस.ई.जी.सी. की नियमित बैठकें आयोजित नहीं की गईं। 2014-19 की अवधि में 10 बैठकों के बदले सिर्फ तीन बैठकों का ही आयोजन किया गया (अंतिम बैठक 17 जुलाई 2018 को आयोजित की गई थी)। इसके अतिरिक्त, 2014-19 की अवधि के लिए योजना के कार्यान्वयन का वार्षिक प्रतिवेदन भी तैयार नहीं किया गया था। बैठकों में मजदूरी का विलंब से भुगतान, मजदूरी के विलंब से भुगतान हेतु क्षतिपूर्ति का भुगतान, लाईफ मनरेगा कार्यक्रम, मनरेगा भवनों के निर्माण की धीमी प्रगति, सभी जिलों में लोकपाल की गैर-नियुक्ति इत्यादि के संबंध में विचार-विमर्श किया गया लेकिन इस संबंध में संतोषजनक प्रगति नहीं हुई थी।

विभाग द्वारा जवाब नहीं दिया गया कि बैठकें नियमित रूप से क्यों नहीं आयोजित की गयीं, तथापि यह बताया गया कि बैठकों एवं इसके अवधि के संबंध में भा.स. द्वारा सी.ई.जी.सी. के लिए बनाई गई नियमों का राज्य में पालन किया जा रहा था। जबाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सी.ई.जी.सी. के बैठक हेतु बनाये गये अवधि का पालन नहीं किया गया था।

2.2.11.2 सामाजिक लेखापरीक्षा की अपर्याप्त व्यवस्था

योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011 में प्रावधान किया गया है कि बि.स. को प्रत्येक ग्राम पंचायत में इस योजना के अंतर्गत लिए गये योजनाओं का कम से कम छह माह में एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा कराने की व्यवस्था करनी चाहिए। बिहार सरकार ने अप्रैल 2017 में सामाजिक अंकेक्षण सोसाईटी (एस.ए.एस.) का गठन किया था लेकिन यह प्रभावी तरीके से कार्य नहीं कर रही थी जिसका वर्णन नीचे किया गया है:

• संसाधन सेवियों की अपर्याप्त संख्या

बि.स. ने एस.ए.एस. के कार्य करने हेतु संविदा आधारित विभिन्न पदों का सृजन (जून 2015) किया था लेकिन महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्तियाँ नहीं की गयी थीं एवं एस.ए.एस. कम मानवबल के साथ कार्य कर था जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका— 2.2.19

सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन हेतु स्वीकृत एवं कार्यरत बल

क्र. सं.	पदों का नाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल
1	निदेशक	1	0#
2	सामाजिक अंकेक्षण सलाहकार	1	0#
3	राज्य संसाधन सेवी	5	1
4	जिला संसाधन सेवी (डी.आर.पी.)	62	31
5	प्रखण्ड संसाधन सेवी (बी.आर.पी.)	534	0
6	लेखापाल	5	0
7	कार्यालय सहायक	3	0
	कुल	611	32

(स्रोत – सामाजिक अंकेक्षण सोसाईटी, बि.स. से प्राप्त सूचनाएँ)

ग्रा.वि.वि. के पदाधिकारियों को अतिरिक्त प्रभार

एस.आर.एल.एम., बिहार को एस.ए.एस. की मदद से ग्राम संसाधन सेवियों (भी.आर.पी.) की पहचान करनी थी जो सामाजिक लेखापरीक्षा कराने में ग्राम सभा की मदद करते। मार्च 2020 तक 4,347 भी.आर.पी. प्रशिक्षण में भाग लिये थे, जबकि सिर्फ 1,523 भी.आर.पी. ही कार्य कर रहे थे तथा बड़ी संख्या में इन्होंने काम छोड़ दिया था (65 प्रतिशत)। बी.आर.पी. की भी नियुक्ति प्रखण्डों में नहीं की गई थी तथा डी.आर.पी. के 50 प्रतिशत पद खाली थे। एस.ए.एस. और नमूना जाँच किये गये जिलों¹⁰⁰ के डी.आर.पी. द्वारा काम छोड़ने के निम्न कारण बताये गये (i) भी.आर.पी. जीविका की महिलाएँ थीं एवं अन्य प्रखण्डों में रात में ठहरने में असुविधा महसूस करती थीं (ii) पारिश्रमिक भुगतान में विलंब (iii) एस.एच.जी. के कार्यों में उनके लगे रहने के कारण सामाजिक लेखापरीक्षा के कार्यों का बाधित होना (iv) भी.आर.पी. के पारिश्रमिक में कटौती इत्यादि। यह भी ज्ञात हुआ की भी.आर.पी. का चयन सिर्फ जीविका के एस.एच.जी. सदस्यों में से किया गया था और सिविल सोसाईटी संगठनों, नेहरू युवा केंद्र, स्वयं सेवी संस्थाओं इत्यादि के सदस्यों से नहीं किया गया था।

एस.ए.एस. द्वारा जवाब दिया गया (जून 2020) कि संसाधन सेवियों एवं अन्य कर्मियों के भर्ती के लिए मानव संसाधन एजेंसी के चयन की प्रक्रिया प्रगति पर थी।

¹⁰⁰ सहरसा और समस्तीपुर

● **अपर्याप्त सामाजिक लेखापरीक्षा कराना**

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि वर्ष 2018-19 से सात जिलों¹⁰¹ के ग्रा.पं. के ग्राम सभा में सुगमतापूर्वक सामाजिक लेखापरीक्षा कराने का कार्य एस.ए.एस. द्वारा प्रारंभ किया गया था। निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 में सिर्फ क्रमशः 85 प्रतिशत एवं 39 प्रतिशत ग्रा.पं. के लेखापरीक्षा (वर्ष में एक बार) का कार्य किया गया था जिसकी विवरणी नीच दी गई है:

तालिका-2.2.20

2017-19 की अवधि में कराये गये सामाजिक लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष	वर्ष में कुल ग्रा. पं.	कराये जाने वाले सामाजिक लेखापरीक्षा	वर्ष में एक बार लेखापरीक्षा हेतु लक्षित ग्राम पंचायत	लेखापरीक्षा कराये गये ग्रा.पं. की सं०
2017-18	8,386	16,772	300	7 जिलों के 255
2018-19	8,386	16,772	6,840	#32 जिलों के 2,644

(स्रोत: ग्रा.वि.वि. तथा एस.ए.एस. द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाएँ)

#2,644 ग्रा.पं.का वर्ष में एक बार जबकि एक ग्राम पंचायत का एक वर्ष में दो बार लेखापरीक्षा।

जब राज्य के सामाजिक लेखापरीक्षा कराये जाने वाले कुल ग्रा.पं. की तुलना की गयी तो पाया गया कि वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 में क्रमशः दो प्रतिशत एवं 16 प्रतिशत ही सामाजिक लेखापरीक्षा हुए थे। इसके अतिरिक्त, राज्य के छः जिलों¹⁰² के किसी भी ग्रा.पं. में 2018-19 की अवधि का सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं कराया गया था। 2014-16 की अवधि के लिए एक से 21 प्रतिशत ग्रा.पं. के ग्राम सभा द्वारा स्वयं (बिना सामाजिक अंकेक्षण सोसाईटी की मदद से) सामाजिक लेखापरीक्षा किया गया था जबकि वर्ष 2016-17 की अवधि का एक भी सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं कराया गया था।

इस प्रकार, ग्राम सभा सामाजिक लेखापरीक्षा के द्वारा ग्राम पंचायतों के योजना के कार्यान्वयन का अनुश्रवण पर्याप्त एवं प्रभावी तरीके से नहीं कर सका। एस.ए.एस. द्वारा जवाब दिया गया कि कम लेखापरीक्षा का कारण अपर्याप्त मानव बल, बड़ी संख्या में भी. आर.पी. द्वारा काम छोड़ना, निर्वाचन एवं प्राकृतिक आपदाएँ थी।

● **सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रतिवेदित नहीं किया जाना/प्रतिवेदन की गुणवत्ता**

योजना लेखापरीक्षा नियमावली के नियम 3(2) के अंतर्गत एक वित्तीय वर्ष के दौरान कराये गये सामाजिक लेखापरीक्षा उपलब्धियों के सार को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को प्रस्तुत करना था। लेकिन, इसे प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सिर्फ नियमित विसंगतियाँ यथा जॉब कार्ड अद्यतन/नवीनीकरण नहीं, कामगारों को मजदूरी पर्ची जारी नहीं, रोजगार दिवस का आयोजन नहीं, कार्यस्थल पर सुविधायें नहीं, मेट की नियुक्ति नहीं इत्यादि को ही सिर्फ प्रतिवेदित किया गया था। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि भी.आर.पी. जीविका दीदी (बी. आर.एल.पी.एस. के स्वयं सहायता समूहों की 8 वीं पास) थीं और वे कार्यों के कार्यान्वयन की तकनीकी पहलुओं की जाँच करने एवं संतोषप्रद प्रतिवेदन तैयार करने में सक्षम नहीं थीं। एस.ए.एस. द्वारा यह जवाब दिया गया कि लेखापरीक्षा उपलब्धियों के सार को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को भविष्य में प्रस्तुत किया जाएगा। इस प्रकार राज्य में एस.ए.एस. की प्रणाली प्रभावी तरीके से राज्य में कार्यान्वित नहीं थी।

2.2.11.3 कार्यों के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण नहीं

अधिनियम में प्रावधान किया गया है कि इस योजना के अंतर्गत लिए गए कार्यों की उचित गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए नियमित निरीक्षण और पर्यवेक्षण के साथ ही साथ

¹⁰¹ बॉका, गया, खगड़िया, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नवादा और पूर्णिया

¹⁰² जमुई, कैमूर, पटना, पूर्वी चंपारण, सारण एवं सिवान

यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि पूर्ण किये गये कार्य की गुणवत्ता और संख्या के अनुपात में मजदूरी का भुगतान किया गया है। नमूना-जाँच किये गये कार्यान्वित इकाईयों के सक्षम प्राधिकारियों द्वारा किए गए निरीक्षण (यदि कोई हो) का अभिलेख संधारित नहीं किया गया था। तथापि, लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान 803 लाभार्थियों में से 455 द्वारा बताया गया कि उच्च प्राधिकारियों द्वारा कार्यों का पर्यवेक्षण नहीं किया गया था।

2.2.11.4 अपर्याप्त शिकायत निवारण तंत्र

• शिकायत पंजी का गैर-संधारण

ग्रा.प., प्रखण्ड तथा जिला स्तर पर एक शिकायत पंजी का संधारण करना था जिसमें शिकायतों की प्रविष्टि करनी थी एवं शिकायतकर्ता को तारीख युक्त एवं क्रम संख्यायुक्त पावती देना था। शिकायतों का निष्पादन वैधानिक समय सीमा के अंदर करना था तथा उच्च स्तर पर प्रति माह निष्पादन का अनुश्रवण करना था। लेकिन, नमूना-जाँच किए गए इकाईयों में से किसी के भी द्वारा शिकायत पंजी का संधारण नहीं किया गया था। तथापि, नरेगासॉफ्ट से ज्ञात हुआ कि जिला स्तर पर 2014-19 की अवधि में नागरिको, मजदूरों तथा अन्य द्वारा दर्ज कुल 752 ऑनलाइन शिकायतों में से मार्च 2020 तक 698 शिकायतों का निष्पादन लंबित था (**परिशिष्ट-2.2.28**)।

राज्य स्तर पर जनवरी 2014 से मई 2020 की अवधि में कुल 386 शिकायतें ऑनलाइन (सी.पी. ग्राम¹⁰³ पर) प्राप्त हुयी थीं जिसमें से 250 शिकायतों का निष्पादन किया गया था और 136 शिकायतें निष्पादन हेतु लंबित थीं तथा इन शिकायतों का औसत निष्पादन समयावधि 334 दिन था। इसके अतिरिक्त, बि.स. द्वारा उपयुक्त शिकायत निवारण प्रणाली बनाने हेतु नियम निर्धारित नहीं किया गया था। इस प्रकार, शिकायत निवारण प्रणाली अपर्याप्त थी।

• लोकपाल के कार्यालय में रिक्तियाँ

योजना के दिशा-निर्देश में योजना के कार्यान्वयन से संबंधित शिकायतों के शीघ्र निष्पादन हेतु सभी जिलों में लोकपाल के कार्यालय की स्थापना का प्रावधान किया गया है। तथापि, यह देखा गया है कि नमूना जाँच किये गये नौ जिलों¹⁰⁴ में से छः जिलों¹⁰⁵ में लोकपाल का पद एक से चार वर्षों¹⁰⁶ तक रिक्त था। इसके अतिरिक्त, सारण में लोकपाल का पद 2014-19 की अवधि में पाँच वर्षों तक रिक्त था। राज्य में, लोकपाल नौ जिलों में पदस्थापित थे, आठ जिलों¹⁰⁷ में लोकपाल अतिरिक्त प्रभार में थे और शेष जिलों में लोकपाल के भर्ती की प्रक्रिया प्रगति पर थी। विभाग द्वारा यह उत्तर दिया गया कि रिक्तियों का प्राथमिक कारण कम पारिश्रमिक तथा 20 वर्षों का आवश्यक अनुभव था, अब पारिश्रमिक को बढ़ाया गया है एवं आवश्यक अनुभव को भी घटाकर 10 वर्ष किया गया है एवं तदनुसार नियुक्ति हेतु विज्ञापन प्रकाशित किया गया है। लोकपाल के पद के रिक्त होने के कारण एम.जी.एन.आर.

¹⁰³ सी.पी. ग्राम (केन्द्रीकृत नागरिक शिकायत निवारण तथा निगरानी प्रणाली) भारत सरकार द्वारा तैयार की गई एक व्यवस्था है जिसके माध्यम से ऑनलाइन शिकायत दर्ज की जाती है तथा शिकायतों के निष्पादन की ऑनलाइन निगरानी की जाती है।

¹⁰⁴ लोकपाल की कार्य अवधि-बेगूसराय (जनवरी 2016 से जनवरी 2017, नवम्बर 2018 से मार्च 2019); भागलपुर (अप्रैल 2014 से जून 2017); गया (अप्रैल 2014 से जून 2017, सितम्बर 2017 से मार्च 2019); पटना (जुलाई 2017 से मार्च 2019); पूर्वी चंपारण (अप्रैल 2014 से नवम्बर 2015, सितम्बर 2016 से सितम्बर 2018); पूर्णियाँ (अप्रैल 2014 से मई 2017); सारण (2014-19 में कार्यरत नहीं); समस्तीपुर (सितम्बर 2016 से दिसम्बर 2018) तथा सहरसा (अप्रैल 2014 से जनवरी 2015)

¹⁰⁵ बेगूसराय, भागलपुर, पटना, पूर्णियाँ, सहरसा तथा समस्तीपुर

¹⁰⁶ पूर्वी चंपारण, खगड़िया, नालंदा, पटना, भोजपुर, रोहतास, अरवल, शेखपुरा, नवादा

¹⁰⁷ जहानाबाद, बक्सर, वैशाली, औरंगाबाद, लखीसराय, बेगूसराय, गया और मुजफ्फरपुर

ई.जी.एस. के कामगारों एवं अन्य लोगों को एक स्वतंत्र प्राधिकार के समक्ष शिकायतों को दर्ज करने की व्यवस्था तथा दोषी पदाधिकारियों के विरुद्ध कानूनी कारवाई, यदि कोई हो, को सरकार द्वारा सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

2.2.11.5 ग्रा.पं. स्तर पर सतर्कता एवं निगरानी समिति का गठन नहीं

योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान किया गया है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में छः माह एवं एक वर्ष से कम की अवधि के लिए सतर्कता एवं निगरानी समिति (भी.एम.सी.) का गठन किया जाएगा जिसमें 10 सदस्य हों। भी.एम.सी. के सदस्यों को शिक्षकों, आँगनवाड़ी कर्मियों, एस.एच.जी. सदस्यों इत्यादि में से चुना जाना था तथा उन्हें ग्राम सभा द्वारा नियुक्त किया जाना था। भी.एम.सी. के कार्यों में शामिल था कार्यस्थल का दौरा करना, कामगारों से संपर्क बनाए रखना, कामगारों के अधिकारों का प्रचार-प्रसार करना, कार्यस्थल पर उपलब्ध सुविधाओं का सत्यापन तथा कार्यों की प्रगति एवं गुणवत्ता की निगरानी एवं समवर्ती सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु मंच का कार्य करना और ग्राम सभा में चर्चा हेतु प्रतिवेदन प्रस्तुत करना। तथापि, नमूना-जॉंचित 54 ग्रा.पं. में से 48 में भी.एम.सी. का गठन नहीं किया गया था जबकि छः¹⁰⁸ नमूना-जॉंचित ग्रा.पं. में भी.एम.सी. का गठन कार्यस्थल पर मुखिया द्वारा की गई थी न कि ग्राम सभा द्वारा। इस प्रकार, ग्रा.पं. में भी.एम.सी. के द्वारा कार्यों के कार्यान्वयन की निगरानी को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

2.2.11.6 मजदूरी पर्ची का वितरण नहीं

योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधान किया गया है कि मजदूरी पर्ची जिसमें मजदूरी का दर, किए गए कार्य दिवसों की संख्या, कामगार द्वारा अर्जित मजदूरी की राशि इत्यादि का ब्यौरा शामिल होगा को प्रत्येक मजदूर को दी जाएगी जिससे कि योजना कार्यान्वयन में पारदर्शिता बढ़ेगी। जबकि, नमूना जॉंच किये गये किसी भी ग्रा.पं. में कामगारों को मजदूरी पर्ची का वितरण नहीं किया गया था। मजदूरी पर्ची का वितरण नहीं किया जाना निगरानी की कमी को इंगित करता था क्योंकि एन.ई.-एफ.एम.एस. के लागू होने के उपरांत मजदूरी पर्ची स्वतः सृजित हो जाती थी एवं इसका प्रिन्ट निकालकर कामगारों को वितरित किया जाना था।

2.2.12 कार्यों के संयुक्त भौतिक सत्यापन का परिणाम

नमूना-जॉंचित ग्रा.पं. द्वारा 2014-19 की अवधि में इस योजना के अंतर्गत स्वीकार्य सभी चार विस्तृत श्रेणियों में से लिए गये कुल 17,404 कार्यों में से 423¹⁰⁹ कार्यों का संयुक्त भौतिक सत्यापन लेखापरीक्षा द्वारा किया गया (नवम्बर 2019 से फरवरी 2020)। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान गैर टिकाऊ परिसंपत्तियों का निर्माण, अस्वीकार्य कार्यों का कार्यान्वयन, लाभार्थियों को आई.ए.वाई. घरों में रोजगार देने के बावजूद उन घरों का निर्माण नहीं किया जाना, गैबियन के लगाये बिना ही उसका भुगतान किया जाना, निष्फल वृक्षारोपण कार्य, अधिक भुगतान इत्यादि पाये गये। उपर्युक्त 423 कार्यों में से 59 कार्यों में विसंगतियाँ सूचित की गयीं जैसे कार्यों को बीच में ही बन्द कर देना/छोड़ देना (34 कार्य), कार्यस्थल पर कोई कार्य नहीं पाया जाना (18 कार्य), सृजित परिसंपत्तियों का निहित उद्देश्यों हेतु प्रयोग नहीं किया जाना (तीन कार्य) तथा अस्वीकार्य कार्यों का कार्यान्वयन (चार कार्य)। विवरणी परिशिष्ट-2.2.29 पर।

¹⁰⁸ जमालनगर, महरस, महखड़, रसलपुर, सरौजा एवं सरडीहा

¹⁰⁹ बेगूसराय अन्तर्गत ग्रा.पं. अकबरपुर बरई के छः कार्यों एवं खान पिपरा, कोरारी व जमालपुर के एक-एक कार्य का संयुक्त भौतिक सत्यापन आवागमन में असुविधा के कारण नहीं किया जा सका।

2.2.13 लाभार्थी सर्वेक्षण का परिणाम

54 नमूना-जाँचित ग्रा.पं. के कुल 803 लाभार्थियों का सर्वेक्षण (नवंबर 2019- फरवरी 2020) किया गया और उनके द्वारा दी गयी जानकारी इंगित किया कि एम.जी.एन.आर.ई. जी.एस. कामगार अधिनियम एवं योजना के दिशा-निर्देश में प्रावधानित मुख्य हकदारियों से अवगत नहीं थे यथा एक वर्ष में प्राप्त होने वाले कार्य की मात्रा, योजना के अंतर्गत प्राप्त होने वाली न्यूनतम मजदूरी, योजना के अंतर्गत पंजीकरण तथा काम की मांग के विविध माध्यम, पंजीकरण हेतु दिए गए आवेदन का दिनांकित प्राप्ति रसीद, एक दिन में किए जानेवाले कार्यों की मात्रा इत्यादि। इसके अतिरिक्त, लाभार्थियों द्वारा मजदूरी का भुगतान विलंब से करने, क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं करने, कार्यों की निरंतर अनुपलब्धता, कार्यस्थल पर सुविधाओं के उपलब्ध नहीं कराने इत्यादि के संबंध में भी अपने मंतव्य व्यक्त किये गये। इस प्रकार, कामगारों को अधिनियम के अंतर्गत प्राप्त होने वाले अपने अधिकारों एवं हकदारियों की उचित जानकारी नहीं थी (परिशिष्ट-2.2.30)।

2.2.14 अन्य बिन्दु

2.2.14.1 ई- शक्ति कार्यक्रम के द्वारा मजदूरी भुगतान में अनियमितताएँ

मनरेगा योजना के कार्यान्वयन में पारदर्शिता बढ़ाने हेतु, ग्रा.वि.वि. द्वारा ई-शक्ति कार्यक्रम (दिसम्बर 2007) की शुरुआत पायलट आधार पर पटना जिला में इस योजना के अन्तर्गत पंजीकृत कामगारों को एक सुरक्षित एवं उच्च क्षमतायुक्त इलैक्ट्रॉनिक स्मार्ट कार्ड निर्गत कर किया गया था जिससे सही लाभार्थियों को दोष रहित व समय पर भुगतान सुनिश्चित किया जा सके। ग्रा.वि.वि. द्वारा राज्य में ई-शक्ति परियोजना को लागू करने के लिए बिहार स्टेट इलैक्ट्रॉनिक्स डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन (कम्पनी) को स्वीकृति दी गई थी। कम्पनी ने स्मार्थ टेक अनिल प्रिंटर्स लिमिटेड एवं फेस टैक्नोलॉजिल (प्रोपराईटीज) को कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए विक्रेता के रूप में चयन किया गया था।

जि.ग्रा.वि.ए. पटना ने श्रमिकों के मजदूरियों के वितरण के लिए विक्रेता को निधियों के हस्तांतरण करने के लिए सेन्ट्रल बैंक और इंडिया (सी.बी.आई.) में एक पृथक बैंक खाता खोला (दिसम्बर 2009)। बैंक ने बैंक स्तर पर संधारित किए गए पूल खाता के जरिये श्रमिकों के खातों को जि.ग्रा.वि.ए. खाता से निधियाँ भेजा। श्रमिकों के खातों में मजदूरी जमा करने के बाद, सेवा प्रदाता की भूमिका व्यापार संवाददाता को उनके हाथ से पकड़े हुए उपकरण के साथ ग्राम पंचायतों में जाने हेतु निर्देश देना था जिसके जरिये एक श्रमिक बायोमैट्रिक पहचान के माध्यम से अपने बैंक खातों से राशि निकासी कर सकता था। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियाँ पाई:

- श्रमिकों को उनके बैंक खातों तक सीधी पहुँच नहीं थी और वे अपने भुगतान पाने हेतु व्यापार संवाददाताओं पर पूरी तरह से निर्भर थे, मजदूरी की बकाया राशि और लाभार्थियों को किए गए वास्तविक भुगतान के संबंध में डाटा को प्रखंड और जि.ग्रा.वि.ए. स्तरों पर उपलब्ध नहीं कराया गया जिसने पारदर्शिता और अनुश्रवण प्रणाली में गंभीर अभाव को इंगित किया।
- जि.ग्रा.वि.ए. ने दिसम्बर 2009 से जनवरी 2016 के बीच इस उद्देश्य के लिए बनाए गए बैंक खाता (खाता सं. 3057970573) में ₹45.25 करोड़ हस्तांतरित किया और सम्पूर्ण राशि श्रमिकों के बैंक खाताओं में उनके बकाया मजदूरी के रूप में जमा

किया गया। यद्यपि, मार्च 2020 तक, ₹8.16 करोड़ (ब्याज सहित) राशि चार वर्षों से ज्यादा के लिए सेन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया के 10 सम्पर्क शाखाओं में लाभार्थियों के खातों में पड़ी हुई थी।

- नरेगासॉफ्ट के साथ ई-शक्ति पोर्टल पर डाटा का एकीकरण नहीं किया गया। इसलिए, अप्रैल 2014 से जनवरी 2016 की अवधि के लिए पटना जिला में सृजित किए गए 'मानवदिवस', श्रमिकों को किया गया मजदूरी भुगतान, देय मजदूरी, मस्टर रॉल विवरणों, सृजित परिसम्पतियों इत्यादि के संबंध में डाटा नरेगासॉफ्ट में उपलब्ध नहीं था।
- आगे, पाँच नमूना-जाँचित प्रखंडों के अभिलेखों के अनुसार, लेखापरीक्षा ने पाया कि श्रमिकों के उपस्थिति को दर्ज करने हेतु कोई मस्टर रॉल प्रखंडों द्वारा निर्गत नहीं किया गया। श्रमिकों को किए गए भुगतानों को विक्रेताओं द्वारा या जिला स्तर प्राधिकारियों द्वारा प्रखंडों को सूचित नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, श्रमिकों को किए गए भुगतान को ग्राम पंचायतों के रोकड़ बही में दर्ज पाया नहीं गया।

परियोजना को 23 जनवरी 2016 की तिथि से समाप्त किया गया और ई-शक्ति पोर्टल पर डाटा को मई 2020 तक नरेगासॉफ्ट के साथ एकीकृत नहीं किया गया। मनरेगा आयुक्त ने कहा कि ई-शक्ति पोर्टल और नरेगासॉफ्ट के डाटा का एकीकरण के लिए, मामले को रा.सू.के. के समक्ष उठाया गया था और उनके खातों से राशि निकालने में सक्षम करने हेतु श्रमिकों को सुलभ बनाने के लिए लाभार्थियों के निष्क्रिय बैंक खातों को सक्रिय बनाने हेतु कदम उठाए गए थे।

2.2.15 अभिलेखों और पंजियों का संधारण

उचित अभिलेख संधारण योजना के कार्यान्वयन में सफलता सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण कारकों में से एक था। ग्रा.वि.म. ने क्षेत्रीय स्तर के कर्मियों के कामकाज को आसान बनाने के लिए ग्रा.प. स्तर पर संधारित किए जा रहे 22 पंजियों को सात पंजियों तक सरल बनाया (अक्टूबर 2016)। राज्य को ग्राम पंचायतों द्वारा उन सात पंजियों का संधारण सुनिश्चित करना था। उन सात पंजियों में से, तीन पंजियों (पंजी 2, 3 और 5) और पंजी -1 का भाग सी को हाथ से संधारित किया जाना था और शेष पंजियों को नरेगासॉफ्ट से प्रिंट लेने और संबंधित पंजियों में इसे चिपका कर संधारित किया जाना था। तथापि, यह पाया गया कि सभी सात पंजियों को किसी नमूना-जाँचित ग्राम पंचायतों द्वारा उचित रूप से संधारित नहीं किया गया। अभिलेखों के संधारण और गैर-संधारण के परिणामों की स्थिति **परिशिष्ट-2.2.31** में दिया गया है। नमूना-जाँचित ग्राम पंचायतों के पी.आर.एस. ने अभिलेखों के गैर-संधारण के लिए कारणों के रूप में कार्यभार, पंजियों की विलंबित प्राप्ति, मुद्रण की आकस्मिकता मद का प्रावधान न होना इत्यादि का हवाला दिया।

2.2.16 निष्कर्ष

योजना के कार्यान्वयन के लिए क्षमता निर्माण हेतु लिए गए संस्थागत व्यवस्थाओं और उपायों को और सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। पदों के विभिन्न संवर्गों में नमूना-जाँचित जिलों (37 प्रतिशत) और राज्य स्तर (42 प्रतिशत) पर मानवबल की गंभीर कमी थी। आवश्यक आधारभूत संरचनाएँ जैसे पर्याप्त मानवबल, कार्यालय भवनों, आई.टी. आधारित संरचनाएँ इत्यादि ग्राम पंचायतों के स्तर पर उपलब्ध नहीं थे जिसे प्राथमिकता के आधार पर बढ़ाया जा सकता है।

योजना के बॉटम-अप दृष्टिकोण का पालन नहीं किया गया। ग्राम सभा बैठकों में पर्याप्त लोक भागीदारी को सुनिश्चित नहीं किया जा सका और बैठकों में कार्यसाधकों की संख्या 168 बैठकों में से 140 में पूरी नहीं की जा सकी। आधारभूत सर्वेक्षण और गृहस्वामियों के साथ बात-चीत के बिना प्रखंड स्तर पर श्रम बजट की तैयारी ने 2014-19 के दौरान स्वीकृत मानवदिवसों और वास्तविक रूप से सृजित कार्यदिवसों के बीच व्यापक अंतर पैदा किया।

वित्तीय प्रबंधन में कमी थी जो लंबित मजदूरी और सामग्रियों की लागत के संबंध में काफी बड़ी देयताओं, योजना निधियों का विचलन, रा.रो.गा.नि. खाता में भा.स. द्वारा विमुक्त राशियों को जमा करने में विलंब, निधियों का गैर-उपयोग, लंबे समय से अग्रियों का लंबित समायोजन, निष्क्रिय बैंक खातों की गैर-समाप्ति इत्यादि से अवलोकित हुआ।

राज्य में कम रोजगार सृजन था। राज्य में निबंधित कुल गृहस्वामियों में से, आठ से 17 प्रतिशत को 2014-19 के दौरान रोजगार प्रदान किया गया जबकि राज्य में रोजगार मांगने वाले गृहस्वामियों के 0.55 से 3.02 प्रतिशत को 100 दिनों का रोजगार दिया गया। मानवदिवसों के कम सृजन की वजहें कम मजदूरी दर, मजदूरी की भुगतान में देरी, बेरोजगारी भत्ता का गैर-भुगतान, विलंबित भुगतान के लिए क्षतिपूर्ति का गैर-भुगतान, रोजगार सुरक्षा इत्यादि थी जिसने योजना के अंतर्गत रोजगार का लाभ उठाने वाले लाभार्थियों को हतोत्साहित किया।

राज्य में, निबंधित विकलांग व्यक्तियों के सिर्फ नौ से 14 प्रतिशत और वरिष्ठ नागरिकों का पाँच से नौ प्रतिशत को 2014-19 के दौरान रोजगार प्रदान किया गया। आगे, निबंधित अ.जा./अ.जजा./गृ. के केवल 22 से 24 प्रतिशत को 10 से 15 औसत मानवदिवसों का रोजगार दिया गया। किसी भी नमूना-जाँचित प्रखंडों में मजदूरी के भुगतान में देरी के लिए बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं किया गया।

मजदूरी और सागग्री की लागत का भुगतान समय पर नहीं किया गया और विलंब एक से पाँच वर्षों के बीच था और यह अप्रैल 2016 में राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली (रा.ई.-नि.प्र.प्र.) के शुरुआत के बाद भी जारी रहा। योजना के अंतर्गत 58.43 लाख सक्रिय श्रमिकों में से, 49.12 लाख (84 प्रतिशत) श्रमिकों का आधार सीडिंग नरेगासॉफ्ट में नहीं किया गया लेकिन सिर्फ 25 प्रतिशत श्रमिकों को आधार आधारित भुगतान (आ.आ.भु.) में बदला गया जबकि नमूना-जाँचित जिलों में; आ.आ.भु. 17 से 32 प्रतिशत के बीच था।

सब मिलाकर, 2014-19 के दौरान शुरू किए गए 14 प्रतिशत कार्य मार्च 2020 तक अपूर्ण थे। 2014-19 के दौरान शुरू किए गए 42.87 लाख कार्यों में से, 36.89 लाख कार्य राज्य में अपूर्ण रह गया जबकि नमूना-जाँचित ग्राम पंचायतों में 11,310 कार्य (65 प्रतिशत) एक वर्ष से ज्यादा अवधि के लिए अपूर्ण थे। इसके अलावा अपूर्ण और परित्यक्त कार्यों पर निष्फल व्यय, कृषि, प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन और सामाजिक वानिकी से संबंधित कार्यों की कम व्याप्ति, गैर-टिकाऊ/गैर-स्वीकार्य कार्यों का निष्पादन, ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना और ग्राम सभा द्वारा तय कार्यों को प्राथमिकता के बिना कार्यों के निष्पादन ने इंगित किया कि कार्यों को योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार निष्पादित नहीं किया गया।

पारदर्शिता उपायों और अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के लिए तंत्र का अभाव था जैसा योजना के कार्यान्वयन के मूल्यांकन के लिए राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एस.ई.

जी.सी.) सभा को नियमित रूप से आयोजित नहीं किया गया और राज्य में मनरेगा योजना की स्थिति पर वार्षिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किया गया था और विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया। सामाजिक अंकेक्षण संस्था (सा.अं.सं.) कम मानवबल के साथ कामकाज कर रहा था और राज्य के सिर्फ दो से 16 प्रतिशत ग्राम पंचायतों को सम्मिलित किया, नमूना-जाँचित जिलों में लोकपाल की गैर-नियुक्ति, उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा कार्यों का गैर-पर्यवेक्षण, श्रमिकों को वेतन पर्चियों का गैर-वितरण इत्यादि से स्पष्ट है।

कार्यों के संयुक्त भौतिक सत्यापन ने असफल वृक्षारोपण कार्य, अस्वीकार्य कार्यों का निष्पादन, लाभार्थियों को भुगतान के बावजूद आई.ए.वाई./पी.एम.ए.वाई.-जी. आवासों का गैर-निर्माण इत्यादि प्रकट किया। चयनित लाभार्थियों के लाभार्थियों सर्वेक्षण और लेखापरीक्षा निष्कर्षों ने प्रकट किया कि आई.ई.सी. को और सुदृढ़ किए जाने की जरूरत है और श्रमिकों को अधिनियम के अंतर्गत अधिकारों और हकदारियों यथा; एक वर्ष में रोजगार का अधिकार, न्यूनतम मजदूरी दर, कार्य के निबंधन और मांग रखने के लिए विभिन्न चैनल, निबंधन के लिए आवेदन के दिनांकित रसीद की प्राप्ति इत्यादि के बारे में जागरूक किया जाना था।

2.2.17 अनुशंसाएँ

बिहार सरकार :

- योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए सभी स्तरों पर पर्याप्त और समर्पित मानवबल प्रदान कर सकती है और योजना पदाधिकारियों को उन्हें नियत कार्य कुशलतापूर्वक करने के लिए विशेष रूप से ग्राम स्तर पर आवश्यक आधारभूत संरचना जैसे इंटरनेट सुविधा प्रदान कर सकती है।
- प्रभावी आई.ई.सी. गतिविधियों और नागरिक समाज संस्था इत्यादि को शामिल करने के जरिये कार्य करने के लिए श्रमिकों को प्रेरित करने के द्वारा एक वर्ष में गृहस्वामियों को न्यूनतम 100 दिनों का गारंटीयुक्त मजदूरी रोजगार प्रदान करने के लिए अपेक्षित प्रयास कर सकती है।
- प्रभावी रूप से आधार समर्थित भुगतान प्रणाली को सरल बनाने एवं समय पर एफ.टी.ओ. के सृजन के द्वारा सही लाभार्थियों के खातों में मजदूरी एवं सामग्री अवयवों के समायोजित भुगतान सुनिश्चित कर सकती है।
- परियोजना लाईफ मनरेगा कार्यक्रम के माध्यम से मनरेगा योजना पर काफी हद तक निर्भर गृहस्वामियों के युवाओं को कुशल बनाने के लिए प्रभावी कदम उठाया जा सकता है ताकि उन्हें आत्मनिर्भर बनाया जा सके और पूर्ण रोजगार पाने के लिए उनके कौशल आधार में सुधार किया जा सके।

एस.ई.जी.सी. की समय पर बैठक सुनिश्चित कर सकती है और योजना के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त रूप से और उचित रूप से सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित कर सकती है।