अध्याय II

निष्पादन लेखापरीक्षा

शिक्षा विभाग

2.1 *बिहार में सर्व शिक्षा अभियान का कार्यान्वयन*

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

देश में प्रारंभिक शिक्षा का सर्वव्यापीकरण (यू.ई.ई.) प्राप्त करने के लिए भारत सरकार (भा.स.) ने वर्ष 2000–2001 के दौरान सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.) चलाया था, जिसका प्रमुख उद्देश्य मार्च 2013 तक विद्यालय में पर्याप्त अन्तःसंरचना उपलब्ध कराते हुए 6–14 आयु समूह के सभी बच्चों का विद्यालय में नामांकन करवाना था।

(कंडिका 2.1.1)

आयोजना

समीक्षा की अवधि के दौरान परिप्रेक्ष्य योजना तैयार नहीं की गई थी। आयोजना के लिए आवश्यक, निम्नतम स्तर के प्रस्ताव का अनुसमर्थन लिए बिना ही वार्षिक योजनाएँ बनाई गई थीं। अतः गृहवार सर्वेक्षण के समुचित अद्यतनीकरण के अभाव में आँकड़ा का स्रोत विश्वसनीय नहीं था। पूर्ववत्ती वर्षों की उपलब्धियों एवं कमियों पर विचार किए बगैर परवर्त्ती वर्षों की योजनाओं में लक्ष्य को बढ़ाया गया था।

(कंडिका 2.1.6.1 एवं 2.1.6.2)

वित्तीय प्रबन्धन

राज्य में एस.एस.ए. की त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबन्धन के कारण ₹ 19279 करोड़ की केन्द्रीय सहायता एवं राज्यांश का लाभ नहीं लिया जा सका। कार्यकारी एजेन्सियों के पास वर्ष 2008–09 में ₹ 2071.58 करोड़ अग्रिम असमायोजित थीं, जो बढ़कर वर्ष 2012–13 के अंत तक ₹ 7899.78 करोड़ हो गई हाँलांकि अक्टूबर 2013 के अन्त तक यह घटकर ₹ 4088.82 करोड़ हो गयी थी।

(कंडिका 2.1.7 एवं 2.1.7.4)

कार्यक्रम कार्यान्वयन

सभी बसावटों के लिए शिक्षा की अनिवार्यता कायम करने में राज्य सफल नहीं हो सका क्योंकि मार्च 2013 तक भी 1896 पात्र बसावट विद्यालय सुविधा से वंचित थे। नमूना जाँच किए गए जिलों में पात्र बसावटों को आच्छादित करने हेतु 206 नये प्राथमिक विद्यालयों को खोला जाना दर्शाया गया था परंतु शिक्षक के अभाव में वे क्रियाशील नहीं थे। प्रारंभिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण की प्राप्ति में राज्य विफल था क्योंकि मार्च 2013 तक 9.50 लाख बच्चे अभी भी विद्यालय से बाहर थे। विद्यालय से बाहर के बच्चों को आच्छादित करने के लिए 'इन्टरवेन्सन', बुनियादी आँकड़ों एवं समुचित मूल्यांकन के बगैर ही चलाए गए थे तथा नमूना जाँच किए गए जिलों में वर्ष 2008–13 के दौरान मुख्यधारा में जोड़ने के जाली मामले भी प्रकाश में आए।

(कंडिका 2.1.8 से 2.1.8.4)

राज्य में छात्र–शिक्षक अनुपात (पी.टी.आर.) 59:1 था जोकि 40:1 के मानक से काफी पीछे था। 13 प्रतिशत विद्यालयों को अपना भवन नहीं था। निधि की उपलब्धता के बावजूद राज्य में आठ वर्षों के दौरान नए विद्यालय भवन का 56 प्रतिशत, अतिरिक्त वर्ग कक्षा का 60 प्रतिशत एवं प्रधानाध्यापक कक्ष का 26 प्रतिशत कार्य मात्र ही पूर्ण हो सका था। राज्य के नौ से 68 प्रतिशत विद्यालयों में पेयजल, शौचालय, विद्युत,

चाहरदीवारी, खेल का मैदान इत्यादि जैसी बुनियादी सुविधाएँ उपलब्ध नहीं थीं। नमूना जाँच किए गए जिलों में 300 भूमिहीन/भवनहीन विद्यालयों को ₹ 19.11 लाख का अनाधिकृत भुगतान किया गया था।

(कंडिका 2.1.8.5 से 2.1.8.8)

नमूना जाँच किए गए जिलों में मुफ्त पाठ्य–पुस्तकों के कम/विलंबित आपूर्ति का पता चला, उसके अतिरिक्त 996 विद्यालयों में से 110 विद्यालयों में वर्ष 2008–13 के दौरान पुस्तकें प्राप्त नहीं हुई थी। विशेष आवश्यकता वाले प्रत्येक चिह्नित बच्चों के लिए सहायक उपकरणों का आकलन वर्ष 2008–13 के दौरान नहीं किया गया था। कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय, मानव बल की कमी तथा रसोईघर, शौचालय, पेयजल इत्यादि जैसी अन्तःसंरचना के अभाव से ग्रसित था। राज्य एवं नमूना जाँच किए गए जिलों में क्रमशः 43 एवं 40 प्रतिशत शिक्षक के पद रिक्त थे, उसके अतिरिक्त, मानवबल प्रबन्धन के साथ–साथ एस.एस.ए. की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी। एक दशक से भी अधिक से एस.एस.ए. कार्यान्वित किए जाने के बावजूद बच्चों का छीजन दर 36 प्रतिशत था जो एस.एस.ए. के असंतोषप्रद निष्पादन को दर्शाता था।

(कंडिका 2.1.8.12 से 2.1.13)

2.1.1 प्रस्तावना

वर्ष 2000–2001 में भारत सरकार (भा.स.) ने राज्य सरकारों एवं स्थानीय स्वशासन की सहभागिता के साथ एक लक्ष्य–विधि से देश में प्रारंभिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण (यू.ई.ई.) प्राप्त करने के लिए सर्व शिक्षा अभियान चलाया था। बाद में, भा.स. ने बच्चों को मुफ्त एवं अनिवार्य–शिक्षा का अधिकार (आर.टी.ई.), अधिनियम 2009 भी अप्रैल 2010 में लागू किया, जिसमें यह व्यवस्था थी कि मार्च 2013 तक 6–14 आयु समूह के प्रत्येक बच्चे को प्रारंभिक शिक्षा की समाप्ति तक मुफ्त एवं अनिवार्य शिक्षा पड़ोस के विद्यालयों में लेने का अधिकार होगा।

2.1.2 संघटनात्मक संरचना

बिहार शिक्षा परियोजना परिषद् (बी.ई.पी.सी.), सोसायटी निबन्धन अधिनियम के तहत एक निबंधित संस्था, राज्य में एस.एस.ए. का कार्यान्वयी अभिकरण है। राज्य स्तर पर कार्यक्रम के समग्र नीति निर्देशन एवं क्रियान्वयन की समीक्षा के लिए शिक्षा मंत्री की अध्यक्षता में बी.ई.पी.सी. का जेनरल काऊंसिल (आम–सभा) जिम्मेवार है तथा एस.एस.ए. के प्रशासन एवं क्रियान्वयन के लिए विकास आयुक्त की अध्यक्षता में कार्यकारिणी समिति (का.स.) जिम्मेवार हैं। राज्य परियोजना निदेशक, बी.ई.पी.सी., आम–सभा एवं का.स. के सदस्य सचिव हैं। जिला स्तर पर कार्यक्रम के समन्वयन एवं अनुश्रवण के लिए जिला पदाधिकारी की अध्यक्षता में जिला कार्यकारिणी समिति जिम्मेवार है तथा कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिए जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, एस.एस.ए. जिम्मेवार थे। विद्यालय स्तर पर कार्यक्रम के क्रियान्वयन को क्रमशः प्रखण्ड शिक्षा पदाधिकारी (बी.ई.ओ.), संकुल संसाधन केन्द्र समन्वयक एवं विद्यालय शिक्षा समिति (वी.एस.एस.) द्वारा पर्यवेक्षित किया जाता था ***(परिशिष्ट 2.1.1)***।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आँकने के लिए किया गया कि क्या :

- परिप्रेक्ष्य योजना तैयार की गई थी एवं वार्षिक योजना का आरेखन परिप्रेक्ष्य योजना के अनुसार किया गया था;
- राशि का उपयोग मितव्ययिता दक्षता एवं प्रभावकारिता से किया गया था;

- एस.एस.ए. के कार्यक्रमों को निर्धारित मानदण्डों के अनुसार संचालित किया गया था तथा सृजित अन्तःसंरचना पर्याप्त थी;
- कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय (के.जी.बी.वी.) का क्रियाकलाप एवं प्रारंभिक स्तर तक बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (एन.पी.ई.जी.ई.एल.) का क्रियान्वयन एस.एस.ए. मार्गदर्शिका के अनुरूप था; तथा
- क्रियान्वयन की कमी को समझने के लिए विभिन्न स्तरों पर कार्यक्रम के निष्पादन का प्रभावकारी अनुश्रवण किया गया था।

2.1.4 लेखापरीक्षा मानक

एस.एस.ए. की निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए स्वीकार किए गए लेखापरीक्षा मानक के स्रोत निम्नवत थे :–

- भारत सरकार द्वारा निर्गत एस.एस.ए. मार्गदर्शिका;
- भारत सरकार द्वारा निर्गत एस.एस.ए. के क्रियान्वयन के लिए फ्रेम वर्क;
- भारत सरकार द्वारा वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति के लिए नियमावली; तथा
- भारत सरकार एवं बिहार सरकार द्वारा समय–समय पर निर्गत किए गए आदेश एवं परिपत्र।

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान शीर्षस्थ स्तर पर बी.ई.पी.सी. राज्य के 38 में से 12[1] जिला कार्यक्रम पदाधिकारी (जि.का.पदा.) तथा 194 में से 43 प्रखण्ड संसाधन केन्द्रों (प्र.सं.के.) का वर्ष 2008–13 की अवधि से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना जाँच मई से अक्टूबर 2013 के दौरान की गई। उसके अतिरिक्त नमूना जाँच किए गए 43 प्र.सं.के. में 6626 विद्यालयों (प्रा.वि. : 3818 एवं म.वि.: 2808)[2] में से 996 विद्यालयों (प्र.वि. : 567 एवं म.वि. : 429) के अभिलेख लेखापरीक्षा में देखे गए एवं उनसे सूचनाएँ संग्रहित की गई। सरकार के प्रधान सचिव, शिक्षा विभाग एवं राज्य परियोजना निदेशक, बी.ई.पी.सी. के साथ 7 मई 2013 को एक आरंभिक सम्मेलन किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र तथा क्रियाविधि पर विचार विमर्श किया गया। लेखा की समाप्ति के उपरान्त दिनांक 27 दिसम्बर 2013 को आयोजित की गयी वहिर्गमन सम्मेलन में प्रधान सचिव, शिक्षा विभाग एवं राज्य परियोजना निदेशक, बी.ई.पी.सी. के साथ लेखापरीक्षा के फलाफल पर विचार विमर्श किया गया था। विभाग के उत्तर एवं विचारों को समुचित स्थानों पर समाविष्ट किया गया है ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

''सर्व शिक्षा अभियान'' की वर्ष 2001–05 तक की निष्पादन लेखापरीक्षा सम्पन्न की गई थी तथा निष्कर्ष भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की कंडिका 3.2 में दर्ज थे। मुख्य कमियाँ जैसे योजना बनाने में कमी, केन्द्र एवं राज्य सरकार द्वारा कम निर्गत राशि, विद्यालय में अपर्याप्त आधारभूत संरचनाएँ, खराब पी.टी.आर. इत्यादि जो उस प्रतिवेदन में बताई गई थीं, वर्ष 2012–13 तक वर्तमान समीक्षा में भी पाई गई जो अनुवर्त्ती कंडिकाओं में वर्णित हैं।

---

[1] *मधुबनी, नवादा, किशनगंज, पटना, रोहतास, मुजफ्फरपुर, सारण, खगड़िया, सहरसा, भागलपुर, सीतामढ़ी तथा गया।*

[2] *प्रा.वि. : कक्षा V तक एवं म.वि. : कक्षा VIII तक*

मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष की एस.एस.ए. की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) में अभी तक चर्चा नहीं हुई है।

2.1.6 आयोजना

सरकार की परिकल्पना के अनुसार निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करने में उचित योजना निर्माण किसी विभाग के लिए एक महत्वपूर्ण घटक होता है। योजना निर्माण एक प्रक्रिया है जो निश्चित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए एक खास क्षेत्र में मौजूद जरूरतों की पहचान करता है, उन्हें पूरा करने के लिए क्रमिक नीतियाँ बनाता है तथा नीतियों के अनुसार अनुकूल क्रियाकलाप का प्रस्ताव देता है। योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए योजना निर्माण में पाई गई विसंगतियों पर निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चा की गयी है।

2.1.6.1 आयोजना प्रक्रिया

वित्तीय प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति (एफ.एम.पी.) की कंडिका 4.3 के अनुसार योजना निर्माण प्रक्रिया का मुख्य उद्देश्य योजना निर्माणकर्त्ता को योजना निर्माण के विभिन्न पहलुओं की गहरी समझ का अवसर प्रदान करना तथा आवश्यकता आधारित योजना निर्माण में सहयोग एवं मार्गदर्शन प्रदान करना है। योजना निर्माण में देखी गई कमियों पर नीचे चर्चा की गयी है:

परिप्रेक्ष्य योजना तैयार नहीं की गई

- ***परिप्रेक्ष्य योजना का नहीं बनाया जाना:*** एफ.एम.पी. के अनुसार राज्य एवं जिलों के द्वारा परिप्रेक्ष्य एवं वार्षिक योजना तैयार किया जाना था। हाँलांकि राज्य स्तरीय कार्यालय एवं नमूना जाँचित किसी भी जिले में वर्ष 2008–13 के दौरान परिप्रेक्ष्य योजना नहीं तैयार की गई थी। परिप्रेक्ष्य योजना के अभाव में सर्व शिक्षा अभियान के कार्यक्रमों का क्रियान्वयन एवं पर्यवेक्षण संबंधित वर्ष में अनुमोदित वार्षिक योजना के आधार पर किया गया था। बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2013) कि वर्ष 2001–02 के बाद भारत सरकार द्वारा परिप्रेक्ष्य योजना की माँग नहीं की गई थी, इसलिए राज्य द्वारा इसे तैयार नहीं किया गया था। उत्तर मानकों के विपरीत था क्योंकि एस.एस.ए. की संहिता में परिप्रेक्ष्य योजना के निर्माण पर विशेष बल दिया गया है।

नीचले स्तर से ऊपर की ओर योजना निर्माण के तरीकों का अनुशरण किए बिना वर्षिक योजना का प्रतिपादन किया गया

- ***नीचले स्तर से ऊपर की ओर योजना निर्माण के तरीको का अनुसरण नहीं किया जाना:*** योजना निर्माण के प्रक्रिया की शुरूआत ग्राम/टोलों, प्रखण्ड एवं जिला स्तर पर योजना निर्माण दल का गठन करते हुए नीचले स्तर से ऊपर की ओर योजना निर्माण के तरीकों द्वारा की जानी थी। इन योजना निर्माण दलों द्वारा प्रत्येक टोले का भ्रमण किया जाना था, समुदाय के साथ मेल–जोल करना था तथा सहभागी योजना निर्माण सुनिश्चित करने के लिए विमर्श बैठक करना था। हाँलांकि नमूना जाँचित जिलों में, ग्राम/टोला एवं प्रखंड स्तर पर वर्ष 2008–13 के दौरान योजना निर्माण दल का गठन नहीं किया गया था। इस प्रकार, वार्षिक योजना का प्रतिपादन नीचले स्तर से ऊपर की ओर योजना निर्माण के तरीकों का पालन किए बिना ही किया गया था। जवाब में बी.ई.पी.सी. द्वारा बताया (नवम्बर 2013) गया कि योजना निर्माण दल का गठन विद्यालय शिक्षा समिति (भी.एस.एस.) प्रखंड संसाधन केन्द्र (बी.आर.सी) और जिला स्तर पर किया गया था। हाँलांकि, नमूना जाँचित जिलों के डी.पी.ओ. द्वारा लेखापरीक्षा पृच्छा के उत्तर में सूचित (जून–अक्टूबर 2013) किया गया कि इस तरह के किसी भी दल का गठन ग्राम तथा प्रखंड स्तर पर नहीं किया गया था।

बाल पंजी का संधारन नहीं किए जाना, गृहवार सर्वेक्षण आँकड़ों का असंगत रूप से अद्यतन किया जाना दर्शाता था कि योजना प्रतिपादन में प्रयुक्त आँकड़ों का स्रोत विश्वसनीय नहीं था

- ***आँकड़ों के अविश्वसनीय स्रोत:*** योजना निर्माण एवं योजना प्रतिपादन के लिए गृहवार सर्वेक्षण, गृहवार सर्वेक्षण के आँकड़ों का वार्षिक अद्यतन, जिला शिक्षा सूचना संस्था (डायस) एवं अनुसंधान अध्ययन आवश्यक आँकड़ों के मुख्य स्रोत थे। सरकार द्वारा वर्ष 2008–13 के दौरान केवल एक बार (2009) गृहवार सर्वेक्षण कराया गया था और गृहवार सर्वेक्षण के आँकड़ों का वार्षिक अद्यतनीकरण विद्यालय प्रारंभिक शिक्षा योजना (सीप) के रूप में कराया गया था। सीप में, बाल पंजी[3] / गृहवार सर्वेक्षण के आधार पर जनसंख्या, विद्यालय से बाहर के बच्चे, आच्छादित बसावटों आदि के आँकड़े भरे जाने थे। बारह में से दस[4] जिलों में बाल पंजी का संधारण 787 (996 में से) नमूना जाँचित विद्यालयों में 29 से 37 प्रतिशत सीमा के बीच नहीं था। यह इंगित करता था कि गृहवार सर्वेक्षण आँकड़ों का वार्षिक अद्यतनीकरण उचित तरीके से नहीं किया गया था। उत्तर में बीईपीसी ने बताया (नवम्बर 2013) कि केवल 28 से 35 प्रतिशत विद्यालयों में बाल पंजी का अभाव संपूर्ण योजना निर्माण की प्रक्रिया को अधूरा प्रतिवेदित नहीं करता था। बीईपीसी का कथन स्वीकार्य नहीं था क्योंकि लगभग एक तिहाई विद्यालयों द्वारा बाल पंजी का संधारण नहीं किया जाना यह इंगित करता था कि वार्षिक योजना बच्चों की जनसंख्या एवं विद्यालय से बाहर के बच्चों की वास्तविक संख्या पर आधारित नहीं थी।

डायस के आँकड़े बी. आर.सी. के द्वारा सूचित आँकड़ों से भिन्न थे

- ***जिला शिक्षा सूचना संस्था (डायस) के अवास्तविक आँकड़े:*** नमूना जाँचित डीपीओ के अभिलेखों की संवीक्षा ने उजागर किया कि डायस में दिखाये गये आँकड़े नमूना जाँचित जिलों के बीआरसी से प्राप्त किए गए आँकड़ो से भिन्न थे। डायस के अनुसार, 12 नमूना जाँचित जिलों के 37 बीआरसी[5] (पटना छोड़कर) में संचालित विद्यालयों की संख्या 5702 थी जबकि संबंधित बीआरसी के अनुसार यह 5634 थी। पुनः डायस के अनुसार नौ[6] जिलों में भवनहीन विद्यालयों की संख्या 2372 थी जबकि संबंधित डीपीओ ने उसे 2404 बताया था। इस प्रकार, योजना के निर्माण में उपयोग किए गए आँकड़ों का स्रोत प्रामाणिक नहीं था। बर्हिगमन सम्मेलन के दौरान सरकार ने बताया (दिसम्बर 2013) कि त्रुटि कम थी और तंत्र को मजबूत कर डायस में शुद्धता सुनिश्चित की जाएगी।

अतः आँकड़ों की विश्वसनीयता को सुनिश्चित करने के लिए नीचले स्तर से ऊपर की ओर योजना निर्माण के तरीके को मजबूत करने की आवश्यकता थी जो कि संपूर्ण योजना के निर्माण के लिए आवश्यक है।

2.1.6.2 योजना में अवास्तविक लक्ष्य

एस.एस.ए. की वित्तीय प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति (एफ.एम.पी.) संहिता की कंडिका 19.1 एवं 20.2 के अनुसार पूर्ववर्ती वर्षों की उपलब्धियों एवं बाध्यताओं को अनुवर्ती वर्षों के योजना निर्माण से पूर्व ध्यान में रखा जाना आवश्यक है। आगे, भौतिक लक्ष्य के निर्धारण हेतु प्रत्येक घटक के लिए प्रस्तावित व्यय योजना संगत आँकड़ों से समर्थित होनी चाहिए थी।

---

3 *एक पंजी जिसमें 6–14 उम्र समूह के बच्चों की विस्तृत जानकारी (जनसंख्या, नामांकन एवं विद्यालय से बाहर) शिक्षक द्वारा स्कूल के अंतर्गत बसावट के लिए संधारित की जाती है।*

4 *भागलपुर, गया, खगड़िया, किशनगंज, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नवादा, रोहतारा, सहरसा एवं सीतामढी।*

5 *प्रखंड शिक्षा पदाधिकारी द्वारा शीर्षस्थ एक प्रखंड स्तरीय कार्यालय*

6 *गया, खगड़िया, किशनगंज, मधुबनी, नवादा, पटना, रोहतास, सहरसा, एवं सारण*

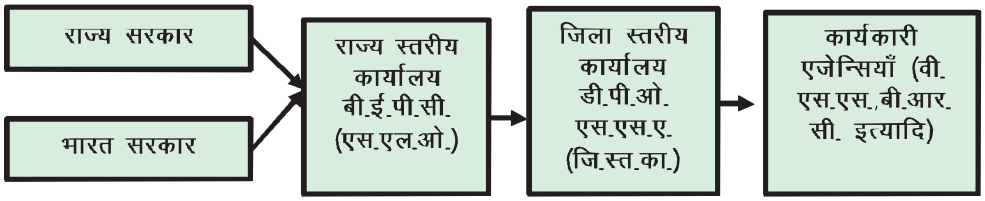
पूर्ववर्त्ती वर्षों की कमी एवं उपलब्धि को ध्यान में रखे बिना योजना आकार बढ़ाया जाता रहा

नमूना जाँचित जिलों में जाँच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008–13 के दौरान एक से 45 प्रतिशत की सीमा के बीच रही अपर्याप्त उपलब्धियों के बावजूद अनुवर्त्ती वर्षों की योजना में लक्ष्य को पूर्ववर्त्ती वर्षों की उपलब्धियों एवं कमियों को ध्यान में रखे बिना बढ़ा दिया गया था ***(परिशिष्ट 2.1.2)***। बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान (दिसम्बर 2013) सरकार लेखापरीक्षा प्रेक्षणों से सहमत थी तथा उसने कहा कि वर्ष 2013–14 से योजना आकार को वास्तविकता के आधार पर छोटा किया जा रहा है।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

एस.एस.ए. की एफ.एम.पी. संहिता के अनुसार योजना का निधिकरण भा.स. एवं राज्य के बीच वर्ष 2008–09 में 65:35 तथा वर्ष 2009–10 में 60:40 के अनुपात में था। बाद में, एस.एस.ए. के लक्ष्य की प्राप्ति समय से पूरा कर लेने के उद्देश्य से 13वें वित्त आयोग ने वर्ष 2010–11 से राज्य सरकार को प्रारंभिक शिक्षा के लिए निधि मुहैया करा रही थी। भारत सरकार ने वर्ष 2010–11 से निधिकरण पद्धति को संशोधित कर दिया। तदनुरूप, कुल अनुमोदित बजट में से 13वें वित्त आयोग द्वारा दी गई अनुदान को घटा लेने के बाद शेष राशि को भारत सरकार एवं राज्य सरकार के बीच क्रमशः 65:35 के अनुपात में बाँट दिया जाना था। एस.एस.ए. का निधि प्रवाह चार्ट संख्या 2.1.1 में निम्नवत् दर्शाया गया है।

चार्ट संख्या-2.1.1
निधि प्रवाह चार्ट



वर्ष 2008–09 से वर्ष 2012–13 की अवधि के दौरान भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा बी.ई.पी.सी. को उपलब्ध करायी गयी एवं बी.ई.पी.सी. द्वारा डी.पी.ओ. को विमुक्त की गयी राशि की वर्षवार विवरणी तालिका संख्या 2.1.1 में दर्शायी गयी है।

तालिका संख्या - 2.1.1
उपलब्ध एवं बी.ई.पी.सी. द्वारा विमुक्त निधि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल अनुमोदित राशि	आरंभ शेष	13वां वित्त आयोग के तहत प्राप्ति	भारत सरकार की निधि			राज्य सरकार की निधि			अन्य प्राप्ति	कुल उपलब्ध निधि (3+4+6+9+11)	बी.ई.पी.सी. द्वारा विमुक्त (प्रतिशत)
				अपेक्षित अंश	वास्तविक विमुक्ति	विमुक्ति में कमी (5–6)	अपेक्षित अंश	वास्तविक विमुक्ति	विमुक्ति में कमी (8–9)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
2008-09	3664.16	282.01	0.00	2381.70	1861.58	520.12 (22)	1282.46	938.25	344.21 (27)	11.36	3093.20	2327.89 (75)
2009-10	4294.55	765.31	0.00	2576.73	1217.39	1359.34 (53)	1717.82	984.93	732.89 (43)	23.42	2991.05	2010.59 (67)
2010-11	6526.10	980.46	585.00	3861.71	2047.90	1813.81 (47)	2079.39	895.12	1184.27 (57)	44.17	4552.65	3204.10 (70)
2011-12	11123.44	1348.55	699.00	6775.89	1851.09	4924.80 (73)	3648.55	292.01	3356.54 (92)	44.87	4235.52	3835.51 (91)
2012-13	10615.16	400.01	818.00	6368.15	2754.62	3613.53 (57)	3429.01	2000.00	1429.01 (42)	10.86	5983.49	5867.11 (98)
कुल	**36223.41**		**2102.00**	**21964.18**	**9732.58**	**12231.60**	**12157.23**	**5110.31**	**7046.92**	**134.68**		**17245.20**

(स्रोतः बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रस्तुत किया गया)

अपर्याप्त व्यय किए जाने के परिणामस्वरूप वर्ष 2008–13 के दौरान भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा ₹ 19279 करोड़ की निधि कम विमुक्त की गयी

तालिका सुस्पष्ट करता है कि वर्ष 2008–13 के दौरान बी.ई.पी.सी. द्वारा उपलब्ध निधि का 67 से 98 प्रतिशत तक विमुक्त किया गया। यद्यपि, भारत सरकार एवं बिहार सरकार द्वारा क्रमशः ₹ 21964.18 करोड़ एवं ₹ 12157.23 करोड़ विमुक्त किया जाना था तथापि भारत सरकार एवं बिहार सरकार के हिस्से में ₹ 12231.60 करोड़ एवं ₹ 7046.92 करोड़ की कमी थी। वर्ष 2008–13 के दौरान भारत सरकार के द्वारा 22 से 73 प्रतिशत तक तथा बिहार सरकार के द्वारा 27 से 92 प्रतिशत तक के बीच अंशदान में कमी की गयी थी।

इस प्रकार, कुल ₹ 19279 करोड़[7] के केन्द्रीय एवं राज्य सहायता को प्राप्त करने से कार्यक्रम बंचित रहा। वर्ष 2012–13 के दौरान भारत सरकार द्वारा कम की गयी विमुक्ति का मुख्य कारण वर्ष 2011–12 तक ₹ 6131.46 करोड़ का वृहत लंबित अग्रिम एवं निधि के अपर्याप्त व्यय को आरोपित किया गया था। लंबित अग्रिम की स्थिति को कंडिका संख्या 2.1.7.4 में विवेचित किया गया है।

बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि भारत सरकार द्वारा विमुक्त की गयी राशि के विरूद्ध ही बिहार सरकार द्वारा राज्यांश निर्गत किया जाता था तथा अग्रिम के असमायोजन को भारत सरकार द्वारा निधि विमुक्त नहीं किए जाने के कारण के रूप में आरोपित नहीं किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि भारत सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई निधि को व्यय करने की जिम्मेवारी राज्य सरकार की ही थी। उसके अतिरिक्त भारत सरकार ने वर्ष 2012–13 में अपने अंश का शेष ₹ 3613.53 करोड़ विमुक्त नहीं किया एवं सरकार को संसूचित किया था (अप्रैल 2013) कि वृहत् लंबित अग्रिमों के कारण वर्ष 2012–13 का शेष अनुदान विमुक्त नहीं किया जा सकता।

योजना के वित्तीय प्रबंधन में पायी गयी कमियों की चर्चा अनुवर्त्ती कंडिकाओं में की गयी हैं।

2.1.7.1 अनुदान विमुक्ति में विलम्ब

अनुदानों की विमुक्ति में की गई विलम्ब असंगत वित्तीय प्रबन्धन को इंगित करता था

एस.एस.ए. के अन्तर्गत विद्यालय सम्बन्धित सभी अनुदानों को वित्तीय वर्ष के प्रथम तिमाही में विमुक्त किया जाना था ताकि अनुदानों का उपयोग सार्थक रूप में करने में विद्यालयों को सुगमता हो। उक्त के प्रतिकूल, नमूना जाँच किए गए जिलों (सहरसा को छोड़कर, जिसने सूचना प्रस्तुत नहीं किया) में वर्ष 2008–13 के दौरान जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा विद्यालयों को कुल ₹ 119.92 करोड़ रूपये की निधि एक से नौ महीनों के विलम्ब के साथ विमुक्त की गई थी ***(परिशिष्ट-2.1.3)*** जो कि असंगत वित्तीय प्रबन्धन एवं सार्थक रूप में अनुदानों की उपयोगिता को सुनिश्चित करने में जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों की उदासीनता को इंगित करता था।

जवाब में, बी.ई.पी.सी. ने तीन महीनों तक की विलम्बित विमुक्ति का कारण योजना अनुमोदन में किए गए विलम्ब को आरोपित किया (नवम्बर 2013) एवं बताया कि जिलों को यथा समय अनुदान विमुक्त करने के लिए निर्देशित किया जा रहा है।

2.1.7.2 बैंक समाशोधन विवरणी तैयार नहीं किया जाना

एस.एस.ए. के एफ.एम.पी. (2010) संहिता की कंडिका 84 के अनुसार नियमित आधार पर मासिक बैंक समाशोधन विवरणी (बी.आर.एस.) तैयार किया जाना चाहिए एवं पायी गयी विसंगति को सुधारना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि नमूना जाँच किए गए किसी भी जिला कार्यक्रम पदाधिकारी ने (जि.का.पदा., सीतामढ़ी को छोड़कर) वर्ष 2008–13 के दौरान

---

[7] *केन्द्रांश ₹ 12231.60 करोड़ + राज्यांश ₹ 7046.92 करोड़ = ₹ 19278.52 करोड़ अर्थात ₹ 19279 करोड़*

जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों द्वारा मासिक बी.आर.एस. तैयार नहीं किया जाता था एवं ₹ 32.42 करोड़ के चेकों का आवश्यक समायोजन नहीं हो सका था

मासिक बी.आर.एस. तैयार नहीं किया था। मासिक बी.आर.एस. तैयार नहीं किए जाने के कारण नमूना जाँच किए गए चार जिलों में यह पाया गया (जून–अगस्त 2013) कि ₹ 32.42 करोड़[8] के चेकों का (वर्ष 2005–06 से वर्ष 2011–12 के दौरान जिला कार्यक्रम पदाधिकारी द्वारा निर्गत किए गए एवं बैंक में प्रस्तुत नहीं किए गए) लेखा बही में आवश्यक समायोजन नहीं किया जा सका था।

उत्तर में, बी.ई.पी.सी.ने स्वीकार किया (नवम्बर 2013) कि परवर्ती वर्षों में जिला कार्यालय पदाधिकारियों के द्वारा बी.आर.एस. तैयार नहीं किया गया था हाँलांकि वर्ष 2013–14 से स्थिति में सुधार हुआ है एवं चूक कर्त्ता जिलों के विरूद्ध कार्रवाई की जा रही है।

2.1.7.3 डिमांड ड्राफ्ट/चेक को जमा नहीं किया जाना

एस.ए.ए. की एफ.एम.पी. संहिता की कंडिका 52 के अनुसार जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों के द्वारा बैंक ड्राफ्ट पंजी संधारित की जानी थी। पुनः इसी संहिता की कंडिका 79.9 के अनुसार सभी प्रकार से प्राप्त किए गए नकदी/चेक/डिमान्ड ड्राफ्ट (डी.डी.) इत्यादि को यथासमय उसी दिन या अगले दिन निश्चित रूप से बैंक में जमा किया जाना अपेक्षित था जिससे कि दीर्घ काल तक नकदी मार्गस्थता को टाला जा सके।

बुनियादी अभिलेख का संधारण नहीं किए जाने के कारण तीन वर्षों से ₹ 1.93 करोड़ के चेक जमा नहीं हो पाए जो योजना के क्रियान्वन में उदासीनता का द्योतक था

नमूना जाँच किए गए जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि किसी भी जिला कार्यक्रम पदाधिकारी ने डी.डी./चेक की पंजी संधारित नहीं किया था। उसके परिणामस्वरूप, पाँच नमूना जाँच किए गए जिला कार्यक्रम कार्यालयों[9] में असैनिक कार्य एवं वि.शि. समिति अनुदान से संबंधित ₹ 1.93 करोड़ की राशि (***परिशिष्ट -2.1.4***) जो विभिन्न विद्यालयों के द्वारा 53 डी.डी./चेकों के माध्यम से अप्रैल 2009 से मई 2013 के दौरान लौटाई गयी थी, बैंक में जमा नहीं की गयी थी। आगे यह भी पाया गया कि ₹ 1.02 करोड़ के 32 डी.डी./चेक की वैधता समाप्त हो चुकी थी एवं सन्निहित राशि को एस.एस.ए. के लेखे में समाविष्ट नहीं किया जा सका था।

बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2013) कि सभी जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों को बैंक ड्राफ्ट/चेकों की पंजी को समुचित रूप से संधारित करने के सम्बन्ध में फरवरी 2013 में ही निर्देश निर्गत किया जा चुका है। हाँलांकि नमूना जाँच किए गए जिलों में यह बुनियादी अभिलेख संधारित नहीं की जा रहीं थी (जून–अक्टूबर 2013)। इस प्रकार, योजना के क्रियान्वयन के प्रति जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों की उदासीनता के कारण विद्यालय शिक्षा समितियों को विमुक्त राशि के अभिप्रेत प्रयोजन की प्राप्ति नहीं हो पायी।

2.1.7.4 असमायोजित अग्रिम

एस.एस.ए. के एफ.एम.पी. संहिता की कंडिका 74 के अनुसार जिस वित्तीय वर्ष में अनुदान विमुक्त किए जाते हैं उसी वर्ष में अग्रिमों का समायोजन होना चाहिए। आगे, अग्रिमों को अग्रिम पंजी, जिसमें प्राप्तकर्त्ता का नाम तथा प्राप्तकर्त्ता के विरूद्ध पूर्व के अग्रिमों की स्थिति का विवरण हो, में दर्ज किया जाना था।

अभिलेखों की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि नमूना जाँच किए गए जिलों ने प्राप्तकर्त्ता का नाम एवं पूर्व में प्राप्त की गई अग्रिमों की स्थिति को संधारित नहीं किया था।

---

8 *किशनगंज: ₹ 28.66 करोड़; नवादा: ₹ 0.50 करोड़; पटना: ₹ 3.18 करोड़ तथा सहरसा: ₹ 0.08 करोड़ = ₹ 32.42 करोड़*

9 *खगड़िया, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, पटना एवं रोहतास*

परिणामस्वरूप प्राप्तकर्त्ता का व्यौरा एवं लंबित अग्रिम की कालबद्ध स्थिति किसी भी जि. का.पदा. कार्यालय में उपलब्ध नहीं थी। वैसे ब्यौरों के अभाव में लंबित अग्रिमों का समुचित निगरानी एवं समायोजन संभव नहीं था एवं समायोजित अग्रिमों की सत्यता को सिद्ध नहीं किया जा सकता था। राज्य में लंबित अग्रिमों की राशि वर्ष 2008–09 में ₹ 2071.58 करोड़ थी जो बढकर मार्च 2013 में ₹ 7899.78 करोड़ हो गई।

जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों ने अग्रिम पंजी का संधारण नहीं किया एवं राज्य में मार्च 2013 तक ₹ 7899.78 करोड़ की वृहत अग्रिमें पायी गयी

सरकार ने बर्हिगमन सम्मेलन में बताया (दिसम्बर 2013) कि बी.ई.पी.सी. के लिए सबसे बड़ी चुनौती लंबित अग्रिमें थी एवं योजनाबद्ध एवं उचित प्रयास के द्वारा अक्टूबर 2013 के अन्त तक लंबित अग्रिमों को घटाकर ₹ 4088.82 करोड़ कर दिया गया था। हाँलांकि वृहत् लंबित अग्रिमों को अभी भी समायोजित किया जाना लम्बित था (दिसम्बर 2013) जिसमें नमूना जाँचित जिलों के विभिन्न विद्यालयों के द्वारा संबंधित जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों को डी.डी./चेक के रूप में वापस किए गए ₹ 1.93 करोड़ भी शामिल था जिसे कंडिका 2.1.7.3 में इंगित किया गया है।

2.1.8 कार्यक्रम क्रियान्वयन

सर्व शिक्षा अभियान के विभिन्न अवयवों के क्रियान्वयन पर निम्न कंडिकाओं में विमर्श किया गया है।

2.1.8.1 बच्चों की विद्यालय तक पहुँच

चूँकि आर.टी.ई. अधिनियम के अनुसार 6–14 वर्ष के आयुवर्ग के सभी बच्चों को 2013 तक समीपवर्त्ती विद्यालय में अनिवार्य शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार है, राज्य सरकार ने एक किलोमीटर के दायरे में 40 या उससे अधिक बच्चों की आबादी वाले बसावट में एक प्राथमिक विद्यालय (प्रा.वि.) तथा तीन किलोमीटर के दायरे में एक उच्च प्राथमिक विद्यालय (उ.प्रा.वि.) उपलब्ध कराने का मानक निर्धारित किया (मई 2011)। हाँलांकि उ. प्रा.वि. खोलने के लिए बाल आबादी के मानक को सरकार द्वारा निर्धारित नहीं किया गया। मार्च 2013 तक राज्य में बिना प्रा.वि. वाले बसावटों की स्थिति तालिका 2.1.2 में दर्शाई गई है।

तालिका – 2.1.2
मार्च 2013 तक कुल बसावट एवं विद्यालय तक पहुँच संबंधी स्थिति

कुल बसावट	प्रा.वि. से आच्छादित बसावट	बिना प्रा.वि. वाले कुल बसावट	बिना प्रा0वि0 वाले पात्र वसावट	पात्र बसावटों में बच्चों की संख्या
112067	108074	3993	1896	110294

(स्रोत: बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

पात्र बसावटों के 110294 बच्चे बिना समीपवर्त्ती विद्यालय सुविधा के थे

तालिका से स्पष्ट है कि 3993 बसावट बिना प्रा.वि. के थे। उनमें से 1896, प्रा.वि. स्थापना से संबंधित मानक के तहत आच्छादन के पात्र थे। अतः यह स्पष्ट था कि पात्र बसावटों के 110294 बच्चे समीपवर्त्ती विद्यालय की सुविधा प्राप्त नहीं कर सके। इसके अतिरिक्त बी.ई.पी.सी. ने उ.प्रा.वि. खोलने हेतु बसावट सर्वेक्षण को पूरा नहीं किया (नवम्बर 2013)। अतः उ.प्रा.वि. खोलने हेतु अपेक्षित बसावटों की संख्या को लेखापरीक्षा के दौरान सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

अतः सभी बसावटों तक अनिवार्य शिक्षा की पहुँच, जिसे मार्च 2013 तक ही प्राप्त करना अपेक्षित था, अभी तक अप्राप्त है।

बी.ई.पी.सी. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार करते हुए कहा (नवम्बर 2013) कि नए प्राथमिक विद्यालय (न.प्रा.वि.) को खोलने हेतु बसावट सर्वेक्षण पूरा किया जा चूका था एवं उ.प्रा.वि. के लिए भी यह करीब–करीब पूरा होने वाला है।

2.1.8.2 नए प्राथमिक विद्यालय खोलना एवं प्राथमिक विद्यालय को उच्च प्राथमिक विद्यालय में उत्क्रमित करना

सर्व शिक्षा अभियान के क्रियान्वयन के लिए फ्रेमवर्क की कंडिका 2.7 के अनुसार प्रत्येक पात्र बसावट को आच्छादित करने के लिए नए प्राथमिक विद्यालय (न.प्रा.वि.) को खोलना था एवं प्राथमिक विद्यालय (प्रा.वि.) को उच्च प्राथमिक विद्यालय (उ.प्रा.वि.) में उत्क्रमित करना था। मानक के अनुसार केवल उस प्रा.वि. को उ.प्रा.वि. में उत्क्रमित करना था जिसके पास अतिरिक्त वर्ग कक्ष (अ.व.क.) के निर्माण के लिए अपनी भूमि हो। राज्य एवं नमूना जाँचित जिलों के स्तर पर प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. के वर्ष 2001–13 के दौरान क्रमशः खोलने एवं उत्क्रमण की स्थिति तालिका संख्या 2.1.3 में दर्शाई गई है।

तालिका -2.1.3

वर्ष 2001–13 के दौरान न.प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. के खोलने का लक्ष्य एवं उपलब्धि

विद्यालय का प्रकार	राज्य		नमूना जाँचित जिले	
	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)
न.प्रा.वि.	21419	20775 (97)	6441	6034 (94)
उ.प्रा.वि. (लक्ष्य–20182)	19725*	19383 (98)	7245	7025 (97)

(स्रोत : बी.ई.पी.सी. एवं नमूना जाँचित जिला कार्यक्रम पदाधिकारियों के अभिलेख)

* *राज्य ने 20182 उ.प्र.वि. के लक्ष्य में से 457 उ.प्रा.वि. को वर्ष 2012–13 के दौरान प्रत्यर्पित कर दिया क्योंकि पटना जिला ने उ.प्रा.वि. की आवश्यकता को पूरा कर लिया था। अतः कुल लक्ष्य घटकर 19725 रह गया।*

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट था कि वर्ष 2001–13 के दौरान न.प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. खोलने की उपलब्धि राज्य में क्रमशः 97 एवं 98 प्रतिशत के बीच थी जब कि नमूना जाँचित जिलों में यह 94 एवं 97 प्रतिशत के बीच थी। हाँलांकि ये आँकड़े नमूना जाँचित जि.का.का. में उपलब्धि की वास्तविक स्थिति को नहीं दर्शाते थे जो नीचे वर्णित है:

खुले दर्शाए गए प्रा.वि. बिना शिक्षक के रहे एवं भूमिहीन प्रा.वि. को भी उ.प्रा.वि. में उत्क्रमित किया गया

- छः नमूना जाँचित जिलों में खोले गए 206 प्रा.वि.[10] (वर्ष 2006–12) जून 2013 में बिना शिक्षक के थे, हाँलांकि मार्च 2013 में इन्हें कार्यशील दिखाया गया था।
- ग्यारह नमूना जाँचित जिलों में अतिरिक्त वर्ग कक्ष के लिए बिना भूमि की उपलब्धता के ही 791 प्राथमिक विद्यालय[11] को उ.प्रा.वि. में उत्क्रमित किया गया एवं पाँच नमूना जाँचित जिलों में नौ भूमिहीन प्राथमिक विद्यालयों[12] को भी उत्क्रमित किया गया।

अतः यह स्पष्ट था कि योजना के तहत दर्शाई गई उपलब्धियाँ तथ्यगत रूप से सही नहीं थी एवं न.प्रा.वि. को खोलने तथा प्रा.वि. को उ.प्रा.वि. में उत्क्रमित करने का लक्षित लाभ अभी भी पूरी तरह से प्राप्त करना बाकी था।

बी.ई.पी.सी. ने कहा (नम्बर 2013) कि प्राथमिक विद्यालयों का उ.प्रा.वि. में उत्क्रमण राज्य सरकार के मानक के अनुसार किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि

---

10 *गयाः 47, खगड़ियाः 1, किशनगंजः 123, मधुबनीः 8, नवादाः 21 एवं रोहतासः 6 ; कुल 206 विद्यालय*

11 *भागलपुरः 10, गयाः 99, खगड़ियाः 73, किशनगंजः 6, मधुबनी 21, मुजफ्फरपुरः 17, नवादाः 20, पटनाः 149, सहरसाः 47, सारणः 3, एवं सीतामढ़ीः 346, कुल 791 प्राथमिक विद्यालय*

12 *गयाः 2, मुजफ्फरपुरः 1, नवादाः 2, पटनाः 3 एवं सारणः 1 = कुल 09 प्राथमिक विद्यालय*

भूमिहीन प्रा.वि. के साथ–साथ बिना पर्याप्त भूमि वाले प्रा.वि. को भी निर्धारित मानक के विरूद्ध उ.प्रा.वि. में उत्क्रमित किया गया था।

2.1.8.3 नामांकन

सर्वशिक्षा अभियान के क्रियान्वयन के लिए फ्रेमवर्क की कंडिका 1.4.1 में विनिर्देशित था कि 6–14 आयु वर्ग के प्रत्येक बच्चे को समीपवर्त्ती विद्यालय में मुफ्त एवं अनिवार्य शिक्षा देने संबंधी शिक्षा के अधिकार अधिनियम अधिदेश को मार्च 2013 तक पूरा करना था। राज्य में वर्ष 2008–13 के दौरान नामांकन की स्थिति तालिका संख्या 2.1.4 में दी गई है।

तालिका – 2.1.4
राज्य के सभी विद्यालयों (निजी सहित) में बच्चों (6–14 वर्ष आयु) के नामांकन एवं जनसंख्या की स्थिति

विवरण	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
बच्चों की जनसंख्या (6–14 आयु वर्ग)	20002625	20510840	20797574	21325767	21809131
नामांकन	18991895	19988254	20012674	20973436	20859231
नामांकन प्रतिशत	95	97	96	98	96

(स्रोत : बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

उपरोक्त से स्पष्ट था कि राज्य में वर्ष 2008–13 के दौरान नामांकन की स्थिति 95 एवं 98 प्रतिशत के बीच थी। वर्ष 2008–12 के दौरान नामांकन में तीन प्रतिशत की वृद्धि हुई थी जो आगे वर्ष 2012–13 में वर्ष 2011–12 की तुलना में दो प्रतिशत कम हो गई थी। विभाग के स्वयं के आँकड़े के अनुसार मार्च 2013 के अंत में नामांकन 96 प्रतिशत था, जबकि 949900 बच्चों को अभी तक मुफ्त शिक्षा प्रदान किया जाना बाकी था।

उपस्थिति पंजी में नामांकन के आँकड़े को बढ़ाकर बताया गया था क्योंकि यह बच्चों की जनसंख्या से अधिक था

इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि सरकार ने जाली/दुबारा नामांकित बच्चों के नाम को हटाते हुए उपस्थिति पंजी की सफाई का अभियान चलाया था (वर्ष 2011–12) । हाँलांकि चार नमूना जाँचित जिलों (किशनगंज, नवादा, रोहतास एवं सारण) में 125 विद्यालयों के वर्ष 2012–13 की अवधि से संबंधित वर्ग –1 के नामांकन एवं उपस्थिति पंजी की जाँच से ज्ञात हुआ कि नामांकन पंजी में 3691 बच्चों के बदले उपस्थिति पंजी में 5104 बच्चे नामांकित थे। इसके अतिरिक्त नमूना जाँचित चार जिला कार्यक्रम अधिकारियों के अभिलेख से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2012–13 के दौरान 6–14 वर्ष आयुवर्ग के बच्चों की जनसंख्या से नामांकन का आँकड़ा अधिक था जैसा कि तालिका संख्या 2.1.5 में दर्शाया गया है :–

तालिका संख्या – 2.1.5
वर्ष 2011–12 के दौरान छात्र जनसंख्या से अधिक नामांकन

जिलों के नाम	बच्चों की जनसंख्या*	बच्चों का नामांकन*	अधिक नामांकन
सीतामढ़ी	665640	667354	1714
खगड़िया	350053	369106	19053
किशनगंज	343962	394897	50935
गया	858434	871428	12994
कुल	**2218089**	**2302785**	**84696**

*(स्रोत : * डायस डाटा एवं नमूना जाँचित डी.पी.ओ. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)*

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट था कि 2218089 बच्चों की जनसंख्या के विरूद्ध संबंधित डी.पी.ओ. द्वारा 2302785 बच्चों को नामांकित दर्शाया गया था, इस तरह नामांकन के आँकड़े 84696 की संख्या में बढ़ा दिए गए थे।

अतः वास्तविक नामांकन की तुलना में नामांकन के आँकड़े भी अधिक थे तथा नमूना जाँचित जिलों में नामांकन की सही स्थिति को नहीं दर्शाते थे।

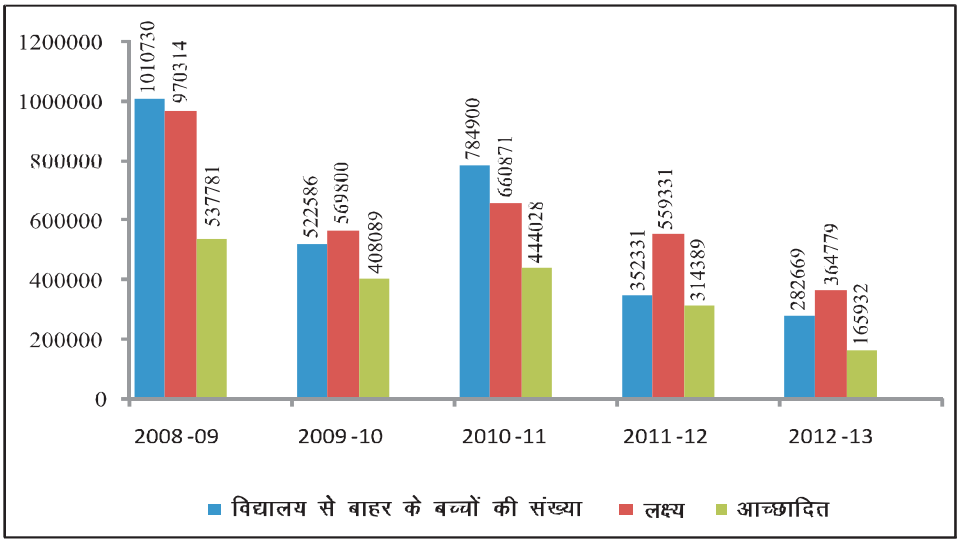
उत्तर में बी.ई.पी.सी. ने कहा (नवम्बर 2013) की सभी निजी विद्यालयों से डायस डाटा में सूचनाएँ माँगी गई थी, जो अपेक्षित भी थी, लेकिन उनमें से बहुतों ने सूचनाएँ नहीं दी जिसके कारण आँकड़ों में स्पष्ट असंगति थी। हाँलांकि लेखापरीक्षा ने सरकारी विद्यालयों द्वारा गलत आँकड़े संधारित/प्रदान करने पर टिप्पणी की थी।

2.1.8.4 विद्यालय से बाहर के बच्चे

विद्यालय से बाहर के बच्चों (ओ.ओ.एस.सी.) में व्यापक विषमता हैं। विद्यालय से बाहर के बच्चे सूदूर विद्यालय विहीन बसावट के हो सकते थे यथा बाल श्रमिक, फूटपाथ पर के बच्चे, शहरी झोपड़-पट्टियो में उपेक्षित बच्चे, बंधुआ बाल श्रमिक आदि से संबंधित हो सकते थे। मार्गदर्शिका के अनुसार यह विषमता उनके शिक्षा के लिए विविधता पूर्ण तरीकों एवं योजनाओं की माँग करता है। राज्य में वर्ष 2008–13 के दौरान वर्षवार विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या, आच्छादन के लिए लक्ष्य एवं वास्तविक आच्छादन आरेख संख्या 2.1.2 में दर्शाया गया है।

आरेख संख्या 2.1.2

राज्य में विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या, लक्ष्य एवं आच्छादन



(स्रोत : बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रस्तुत सूचना)

उपरोक्त आरेख से स्पष्ट है कि राज्य में विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या वर्ष 2008–09 के 1010730 से घटकर वर्ष 2012–13 में 282669 हो गई थी। इसके अलावा, किसी भी वर्ष में समुचित आच्छादन नहीं देखा गया। वर्ष 2009–10 एवं वर्ष 2011–13 के दौरान वास्तविक रूप से विद्यालय से बाहर के बच्चों की तुलना में अधिक लक्ष्य निर्धारित किए गए थे।

राज्य में 2012–13 के दौरान बी.ई.पी.सी. द्वारा विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या केवल 282669 बताई गई जबकि राज्य में 949900 बच्चे विद्यालय से बाहर थे

पुनः संवीक्षा में प्रकटित हुआ कि वर्ष 2008–12 के दौरान, बी.ई.पी.सी. द्वारा विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या 6–14 उम्र समूह के बच्चों की कुल जनसंख्या में से कुल नामांकन को घटाते हुए निकाला गया था। हाँलांकि वर्ष 2012–13 के दौरान बी.ई.पी.सी. ने विद्यालय से बाहर के बच्चों की उस संख्या को लिया जो बाल पंजी में उद्धृत था अर्थात 282669 जो कि बी.ई.पी.सी. द्वारा अपनाई गई पूर्ववर्त्ती पद्धति से निकाली गई विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या अर्थात 949900 से कम थी। अतः बी.ई.पी.सी. द्वारा वर्ष 2012–13 के लिए दर्शाई गयी विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या पूर्ववर्त्ती वर्षों की संख्या से भिन्न थी।

बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि विद्यालय से बाहर के बच्चों की गणना अंकगणितीय (जनसंख्या–नामांकन) रूप से नही की जा सकती हैं। हाँलांकि

गैर–सरकारी विद्यालयों के आँकड़ो के अभाव में, डायस आँकड़ों के साथ–साथ विद्यालय से बाहर के बच्चों के आँकड़ो में भी कुछ स्पष्ट विसंगतियाँ पाई गई थी। उत्तर तथ्य के विपरीत था क्योंकि वर्ष 2008–12 के दौरान बी.ई.पी.सी. ने खुद ही विद्यालय से बाहर के बच्चों की संख्या कुल जनसंख्या में से नामांकन की संख्या को घटाते हुए निकाला था। इसके अलावा बाल पंजी के आँकड़े भी विश्वसनीय नहीं थे (जैसा कि कंडिका 2.1.6.1 में पहले ही चर्चा किया जा चुका है)।

- ***विद्यालय से बाहर के बच्चों को आच्छादित करने वाला घटक***

एस.एस.ए. फ्रेमवर्क की कंडिका 40.2 के अनुसार, विद्यालय से बाहर के बच्चों को मुख्यधारा में लाने के लिए तीन वृहत प्रकार की नीतियाँ अपनाई जानी है। (i) विद्यालय विहीन बसावटों में शिक्षा सुनिश्चित करने वाला विद्यालय (ई.जी.एस.) के गठन (ii) विद्यालय से बाहर के बच्चों को सेतु पाठ्यक्रम, विद्यालय क्षेत्र में वापस लाने आदि के द्वारा मुख्यधारा में जोड़ने तथा (iii) काफी विशिष्ट कठिन समूह के बच्चों, जिन्हें मुख्यधारा में नहीं जोड़ा जा सकता, के लिए नीतियाँ ।

जाँच प्रकटित करता था कि वर्ष 2008–13 के दौरान किसी भी नमूना जाँचित जिलों में ई.जी.एस. नहीं खोला गया था और विद्यालय से बाहर के बच्चों को मुख्यधारा में आवासीय सेतु पाठ्यक्रम (आर.बी.सी.) एवं गैर आवासीय सेतु पाठ्यक्रम (एन.आर.बी.सी.) के द्वारा जोड़ा जा रहा था। हाँलांकि नमूना जाँच में यह देखा गया कि जिलों के बी. आर.सी. के द्वारा बाल श्रमिक, फूटपाथ पर के बच्चों, शहरी झोपड़पट्टियों के उपेक्षित बच्चों आदि की पहचान नहीं की गई थी। नमूना जाँचित जिलों में आर.बी.सी. के अभिलेखों की जाँच में पाये गये बिन्दुओं पर चर्चा अनुवर्त्ती कंडिकाओं में की जा रही है।

- ***आवासीय सेतु पाठ्यक्रम***

आवासीय सेतु पाठ्यक्रम के अंतर्गत उत्प्रेरण केन्द्र (यू.के.) विद्यालय से बाहर के कठिन समूह (11–14 वर्ष उम्र) के बच्चों के आच्छादन के लिए आवासीय सुविधा युक्त एक आवासीय प्रशिक्षण केन्द्र था। नमूना जाँचित जिलों में, 1366 उत्प्रेरण केन्द्रों में 96032 विद्यालय के बाहर के बच्चे आच्छादित हुए थे और वर्ष 2008–13 के दौरान इन पर कुल ₹ 97.98 करोड़ खर्च किए गए थे। नमूना जाँचित जिलों में आर.बी.सी. के संचालन में पाई गई कमियों पर चर्चा नीचे की गई है:

चिह्नित विद्यालय से बाहर के बच्चों की सूची के बिना उनका चयन किया गया था

- ***विद्यालय से बाहर के बच्चों का अनुचित चिह्नीकरण*** : मार्गदर्शिका के अनुसार, गृहवार सर्वेक्षण में चिह्नित किए गए विद्यालय से बाहर के बच्चों में से ही उत्प्रेरण केन्द्र के लिए चयन किया जाना था। तदनुसार, ग्राम/टोलों में, जहाँ विद्यालय से बाहर के बच्चें चिह्नित किए गए थे, मेल मिलाप कार्यक्रम आयोजित करके बच्चों एवं अभिभावकों को आवासीय सेतु पाठ्यक्रम में नामांकन के लिए प्रेरित किया जाना था। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2008–13 के दौरान नमूना जाँचित जिलों में किसी के पास चिह्नित विद्यालय से बाहर के बच्चों की सूची नहीं थी और उत्प्रेरण केन्द्र के प्रभारी के द्वारा स्थानीय विद्यालय स्तर पर शिविर लगाकर उत्प्रेरण केन्द्र के लिए विद्यालय से बाहर के बच्चों का चयन किया गया था। इस प्रकार विद्यालय से बाहर के बच्चों का चिह्नीकरण उचित रूप से नहीं किया गया था, इसके अतिरिक्त, इस मूल सूची के अभाव में उत्प्रेरण केन्द्रों में असली लाभार्थियों के नामांकन की वास्तविकता लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी। उत्तर में, बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि जिलों के पास विद्यालय से बाहर के बच्चों का कुल योग था और उक्त सूची बी.आर.सी. स्तर पर उपलब्ध थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नमूना जाँचित बी.आर.सी. के पास चिह्नित विद्यालय से बाहर के बच्चों की सूची उपलब्ध नहीं थी।

प्रबंधन–सह–अनुश्रवण समिति गठित नहीं की गई थी

- ***प्रबंधन–सह–अनुश्रवण समिति का गठन नहीं किया जाना :*** उत्प्रेरण केन्द्र की मार्गदर्शिका निर्देशित करती थी कि उत्प्रेरण केन्द्र की स्थापना/उचित संचालन की देखरेख करने के लिए एक जिला स्तरीय प्रबंधन–सह–अनुश्रवण समिति का गठन किया जाना था। नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2008–13 के दौरान ऐसी कोई भी समिति बनाई हुई नहीं पाई गई। इस प्रकार किसी भी नमूना जाँचित जिलों द्वारा उत्प्रेरण केन्द्रों के उचित संचालन को सुनिश्चित नहीं किया गया था। जवाब में बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि जिलों को बढ़िया अनुश्रवण के लिए निर्देश जारी किया गया है।

उत्प्रेरण केन्द्रों का संचालन आवश्यक शिक्षण सामग्रियों के बिना किया गया था

- ***शिक्षण सामग्रियों का वितरण नहीं किया जाना*** : उत्प्रेरण केन्द्र की मार्गदर्शिका के अनुसार उत्प्रेरण केन्द्र के बच्चों को कक्षा–V स्तर तक शिक्षित बनाने के लिए शिक्षण व्यवस्था के अंतर्गत प्रयास (भाग–I, II एवं III) सेतु पाठयक्रम पुस्तकें मुहैया कराया जाना था। संविक्षा में पाया गया कि नमूना जाँचित जिलों में केवल प्रयास पुस्तक भाग–I ही मुहैया कराया गया था और उत्प्रेरण केन्द्रों का संचालन बिना आवश्यक शिक्षण सामग्री के ही किया जा रहा था। जवाब में बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि प्रयास पुस्तक के बिना भी बच्चों को अच्छी शिक्षा मुहैया कराई जा सकती थी क्योंकि शिक्षक स्थानीय सामग्रियों आदि के उपयोग के लिए प्रशिक्षित थे। जवाब मार्गदर्शिका के विपरीत था, इसके अलावे, बी.ई.पी.सी. ने खुद डी.पी.ओ. को निदेशित किया था (सितम्बर 2012) कि बी.ई.पी.सी. से प्रयास पुस्तक प्राप्त किए बिना प्रशिक्षण शुरू नहीं किया जाना चाहिए। पुनः आवश्यक पुस्तक का समय से आपूर्त्ति सुनिश्चित करना बी.ई.पी.सी. की ही जिम्मेवारी थी।

विद्यालय से बाहर के बच्चों का मूल्यांकन नहीं किया गया एवं मुख्यधारा में जोड़ने के जाली मामले भी प्रकाश में आए

- ***विद्यालय से बाहर के बच्चों का मूल्याकन एवं उन्हें मुख्यधारा में जोड़ना सुनिश्चित नहीं किया गया :*** उत्प्रेरण केन्द्रों की समयावधि समाप्त होने के पश्चात, कक्षा पाँचवी स्तर तक की शिक्षा प्राप्त किए बच्चों का जिला स्तर पर मूल्यांकन किया जाना था और छठी कक्षा में नामांकन कराते हुए मुख्यधारा में जोड़ा जाना था। यह पाया गया कि नमूना जाँचित जिलों द्वारा (वर्ष 2009–10 में सीतामढ़ी को छोड़कर) जिला स्तर पर मूल्यांकन नहीं किया गया था। इसके अलावे, नमूना जाँचित तीन जिलों[13] में, उत्प्रेरण केन्द्रों द्वारा मुख्यधारा में जुड़ा हुआ दिखाये गये विद्यालय से बाहर के बच्चों की सूची का मिलान स्कूल, जिसमें मुख्यधारा में जुड़ा हुआ दिखाया गया था, के नामांकन पंजी से करने पर उद्घाटित हुआ कि सरकारी विद्यालय में मुख्यधारा में जोड़े गये बच्चों का नाम संबंधित विद्यालय के नामांकन पंजी में नहीं था ***(परिशिष्ट 2.1.5)***। उपरोक्त तथ्यों से यह स्पष्ट था कि जिला स्तर पर विद्यालय से बाहर के बच्चों का मूल्यांकन और मुख्यधारा में जोड़ा जाना सुनिश्चित नहीं किए जाने के कारण मुख्यधारा में जोड़ने के जाली मामले भी प्रकाश में आए। जवाब में, बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि बच्चों का मूल्यांकन स्कूल स्तर पर किया जाना था। उत्तर उत्प्रेरण केन्द्र की मार्गदर्शिका की शर्तों के विपरीत था क्योंकि मूल्यांकन जिला स्तर पर किया जाना था।

---

[13] *मधुबनी, किशनगंज, और रोहतास।*

संरचनात्मक सुविधा सुनिश्चित किए बिना उत्प्रेरण केन्द्रों को अग्रिमों की विमुक्ति के कारण निधियाँ अवरूद्ध रही एवं उत्प्रेरण केन्द्रों के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई

- ***असंचालित उत्प्रेरण केन्द्रों को अग्रिम:*** बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रावधानित आवासीय सेतु पाठ्यक्रम की मार्गदर्शिका के अनुसार डी.पी.ओ. द्वारा पर्याप्त बुनियादी संरचना जैसे, कमरे, शौचालय, स्नानघर, रसोईघर और भंडार घर आदि सुनिश्चित करने के पश्चात् ही उत्प्रेरण केन्द्रों को निधि निर्गत किया जाना था। यह पाया गया कि डी.पी.ओ. सारण, मधुबनी और रोहतास के द्वारा 177[14] उत्प्रेरण केन्द्रों को वर्ष 2008–13 के दौरान ₹ 7.66 करोड़ का अग्रिम दिया गया था। उनमें से 128 उत्प्रेरण केन्द्र[15] बुनियादी संरचना के अभाव में संचालित नहीं किए जा सके। पुनः 86[16] असंचालित उत्प्रेरण केन्द्रों ने ₹ 3.05 करोड़ वापस नहीं किया (सारणः ₹ 2.44 करोड़, रोहतासः ₹ 0.22 करोड़ और मधुबनी : ₹ 0.39 करोड़)। इस प्रकार, न केवल असंचालित उत्प्रेरण केन्द्रों के पास निधि अवरूद्ध रही बल्कि उत्प्रेरण केन्द्रों का उद्देश्य भी असफल रहा। बी.ई.पी.सी. ने सूचित किया (नवम्बर 2013) कि ₹ 0.68 करोड़ (सारण : ₹ 0.41 करोड़, और मधुबनीः ₹ 0.27 करोड़) की संबंधित जिलों द्वारा वसूली/सामंजन (नवम्बर 2013) कर लिया गया था और बाकी राशि की वसूली के लिए कदम उठाए जा रहे हैं। हाँलाकि, ₹ 2.37 करोड़ (मधुबनी : ₹ 0.12 करोड़, रोहतासः ₹ 0.22 करोड़ एवं सारणः ₹ 2.03 करोड़) दिसम्बर 2013 तक असंचालित उत्प्रेरण केन्दों से अभी भी वसूल किया जाना था। इसके अलावा उत्प्रेरण केन्द्रों में बुनियादी संरचना की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना अनियमित रूप से निधि निर्गत करना दर्शाता था कि डी.पी.ओ. द्वारा निधि विमुक्त करने से पहले समुचित जाँच नहीं की गई थी जो कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेवार थे।

उत्प्रेरण केन्दों को अपनी समयावधि पूर्ण किए बिना बंद किए जाने के कारण, विद्यालय से बाहर के बच्चे शिक्षा से वंचित रहे और उत्प्रेरण केन्द्रों पर व्यय किए गए ₹ 10.16 करोड़ अलाभकारी साबित हुए

- ***उत्प्रेरण केन्द्रों को समयावधि पूर्ण किए बिना बंद किया जाना:*** नमूना जाँचित पाँच जिलों में यह पाया गया कि वर्ष 2010–13 के दौरान 8050 विद्यालय से बाहर के बच्चों को आच्छादित करने के लिए 116 उत्प्रेरण केन्द्र खोले गये थे और इनपर अनावर्ती (बर्तन, ट्रंक, बिस्तर इत्यादि), शिक्षण अधिगम सामग्री (टी.एल.एम.), खाने के इंतजाम इत्यादि के लिए ₹ 10.16 करोड़ व्यय किए गए थे। यद्यपि, चार जिलों[17] के 69 उत्प्रेरण केन्द्र निधि के अभाव में समयावधि पूर्ण किए बिना ही बन्द हो गए थे और खगड़िया के 47 उत्प्रेरण केन्द्र[18] भी, उनमें कमियाँ/अनियमितताओं के कारण जिला शिक्षा पदाधिकारी के आदेश से अपने संचालन के बीच में ही बन्द हो गए थे। इसके परिणामस्वरूप, इन उत्प्रेरण केन्द्रों के द्वारा आच्छादित विद्यालय से बाहर के बच्चे शिक्षा से वंचित रह गए और उत्प्रेरण केन्द्रों पर किया गया ₹ 10.16 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा। बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि खगड़िया जिले में मुख्यधारा से जोड़ने के प्रमाण थे जबकि मधुबनी जिले के केन्द्र निधि के अभाव में बंद हो गए थे और अन्य जिलों में कुछ केन्द्र विद्यालय से बाहर के बच्चों को मुख्यधारा में जोड़े जाने के लायक पाने के बाद बंद हुए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि खगड़िया के केन्द्र डी.ई.ओ. के आदेश से

---

14 *मधुबनीः 24 उत्प्रेरण केन्द्र 0.84 करोड़, रोहतासः 4 उत्प्रेरण केन्द्र 0.22 करोड़ और सारणः 149 उत्प्रेरण केन्द्रः 6.60 करोड़ = 177 उत्प्रेरण केन्द्रः 7.66 करोड़।*

15 *मधुबनीः 24, रोहतासः 4 तथा सारणः 100*

16 *मधुबनीः 11, रोहतासः 4 तथा सारणः 71*

17 *गया (2010–12): 26 उत्प्रेरण केन्द्रों (1300 ओ.ओ.एस.सी., ₹ 0.69 करोड़), मधुबनी (2011–12): 37 उत्प्रेरण केन्द्रों (1850 ओ.ओ.एस.सी., ₹ 2.94 करोड़), मुजफ्फरपुर (2011–12) – 2 उत्प्रेरण केन्द्रों (150 ओ.ओ.एस.सी., ₹ 0.13 करोड़) और सारण (2010–13) – 4 उत्प्रेरण केन्द्रों (300 ओ.ओ.एस.सी., ₹ 0.29 करोड़ = 69 उत्प्रेरण केन्द्रोंः 4.05 करोड़)*

18 *खगड़िया (2011–12) – 47 उत्प्रेरण केन्द्रों (4450 ओ.ओ.एस.सी.: ₹ 6.11 करोड़)*

उत्प्रेरण केन्द्रों में अनियमितताओं के कारण बंद हुए थे। इसके अलावे अव्यहृत शेष से निधि की उपलब्धता सुनिश्चित कराने की जिम्मेवारी भी बी.ई.पी.सी. की थी।

इस प्रकार प्रबंधन–सह–अनुश्रवण समिति के गठन नहीं किए जाने और उत्प्रेरण केन्द्रों पर समयावधि पूर्ण होने पर बच्चों का मूल्यांकन नहीं करने के कारण असंचालित उत्प्रेरण केन्द्रों के पास दी गई अग्रिम अवरूद्ध रह गई तथा उत्प्रेरण केन्द्रों का समुचित संचालन नहीं हुआ।

2.1.8.5 छात्र शिक्षक अनुपात

सर्वशिक्षा अभियान के क्रियान्वयन के फ्रेमवर्क के परिशिष्ट–1 की क्रमसंख्या 8 पर उल्लिखित है कि प्रा.वि. में कम से कम दो शिक्षक एवं उ.प्रा.वि. में कम से कम प्रत्येक वर्ग के लिए एक शिक्षक तथा छात्र शिक्षक अनुपात क्रमशः 40:1 एवं 35:1 होना चाहिए। इसके अतिरिक्त प्रत्येक उ.प्रा.वि. में विज्ञान एवं गणित, समाज अध्ययन, भाषा में से प्रत्येक के लिए एक शिक्षक के साथ–साथ एक पूर्णकालिक प्राधानाध्यापक की पदास्थापना आवश्यक थी। इन मानकों को मार्च 2013 तक पूरा करना था।

राज्य में छात्र–शिक्षक अनुपात वर्ष 2008–09 के 53:1 से बढ़कर वर्ष 2012–13 में 59:1 हो गया

बी.ई.पी.सी. के अभिलेख से स्पष्ट हुआ कि राज्य में मार्च 2013 में 71762 विद्यालयों में से 357 विद्यालय बिना किसी शिक्षक के चल रहे थे जब कि 5002 (7 प्रतिशत) में केवल एक–एक शिक्षक थे। बी.ई.पी.सी. के पास राज्य में प्रा.वि. एवं उ.प्रा.वि. के अनुसार शिक्षकों की उपलब्धता संबंधी अभिलेख उपलब्ध नहीं था। हाँलांकि राज्य के सरकारी विद्यालयों में वर्ष 2008–13 के दौरान छात्र–शिक्षक अनुपात (प्रा.वि. एवं उ.प्रा. वि. दोनों के लिए) की समग्र स्थिति, जैसा कि बी.ई.पी.सी. ने प्रस्तुत किया, 40:1 से अधिक थी तथा वर्ष 2008–09 के 53:1 से बढ़कर वर्ष 2012–13 में 59:1 हो गई थी जैसा कि तालिका 2.1.6 मे वर्णित है :–

तालिका संख्या – 2.1.6
बिहार में सरकारी विद्यालयों में छात्र–शिक्षक अनुपात

क्रम संख्या	विवरण	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
1	शिक्षकों की संख्या	313004	312759	307274	341755	343105
2	कुल नामांकन	16693640	17989437	18589913	19709592	20340261
3	**छात्र–शिक्षक अनुपात**	**53**	**58**	**60**	**58**	**59**

(स्रोत : बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

हाँलांकि ये छात्र–शिक्षक अनुपात नमूना जाँचित 12 जिलों मे से छः[19] की वास्तविक स्थिति को नहीं दर्शाते थे जैसा कि तालिका संख्या 2.1.7 में वर्णित है।

तालिका संख्या – 2.1.7
मार्च 2013 को जिलों में छात्र–शिक्षक अनुपात

जिला का नाम	नामांकन	उपलब्ध शिक्षकों की संख्या	छात्र शिक्षक अनुपात
भागलपुर	567633	8780	65
गया	871428	11302	77
खगड़िया	365420	5274	69
पटना	811311	12864	63
सहरसा	433971	6851	63
सीतामढ़ी	670377	9727	69

(स्रोतः नमूना जाँचित जिला द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

[19] *भागलपुर, गया, खगड़िया, पटना, सहरसा एवं सीतामढ़ी*

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट था कि नमूना जाँचित छः जिलो में छात्र–शिक्षक अनुपात 63:1 एवं 77:1 के बीच था जो राज्य के छात्र–शिक्षक अनुपात से सरासर भिन्न था।

इसके अतिरिक्त नमूना जाँचित जिलों के 27121 विद्यालयों में से 996 (प्रा.वि.: 567 एवं उ.प्रा.वि. : 429) की जाँच से निम्नलिखित तथ्य सामने आए:-

- 305 उ.प्रा.वि. में विज्ञान एवं गणित शिक्षक उपलब्ध नहीं थे
- 77 प्रा.वि. में केवल एक शिक्षक थे तथा 374 उ.प्रा.वि. में नियमित प्रधानाध्यापक पदास्थापित नहीं थे।

77 प्रा.वि. में केवल एक शिक्षक थे तथा 374 उ.प्रा.वि. बिना प्रधानाध्यापक के थे

इसके अतिरिक्त प्रा.वि. के नमूना जाँच से यह ज्ञात हुआ कि प्रा.वि. तांगी, कोचाधामन, किशनगंज में 120 छात्रों के लिए सात शिक्षक पदास्थापित थे जबकि प्रा.वि. भासरगोट, सीतामढ़ी में 406 छात्रों के लिए केवल एक शिक्षक पदास्थापित थे।

यह दर्शाता था कि शिक्षकों की पदस्थापना असंगत थी एवं विभाग को एस.एस.ए. के मानक के अनुसार निर्धारित छात्र–शिक्षक अनुपात को अभी भी प्राप्त करना है।

उत्तर में बी.ई.पी.सी. ने सूचित किया (नवम्बर 2013) कि नियुक्ति, पदोन्नति एवं कार्यरत शिक्षकों की तर्कसंगत ढंग से पदास्थापन कर स्थिति में सुधार किया जाएगा।

2.1.8.6 संरचना

बच्चों को विद्यालय में नामांकन करने एवं नियमित रूप से विद्यालय में उपस्थित रहने के लिए प्रेरित करने हेतु विद्यालय भवन की गुणवत्ता एवं उसमें आवश्यक सुविधाओं की उपलब्धता विद्यालय पहुँच के लिए एक मुख्य कारक है। विद्यालय भवन का निर्माण एवं अन्य आवश्यक सुविधाओं[20] का सृजन सर्व शिक्षा अभियान का मुख्य घटक है। विद्यालय भवन के निर्माण के साथ–साथ आवश्यक सुविधाओं की जाँच पर अनुवर्त्ती कंडिकाओं में विचार किया गया है।

- ***विद्यालय भवन***

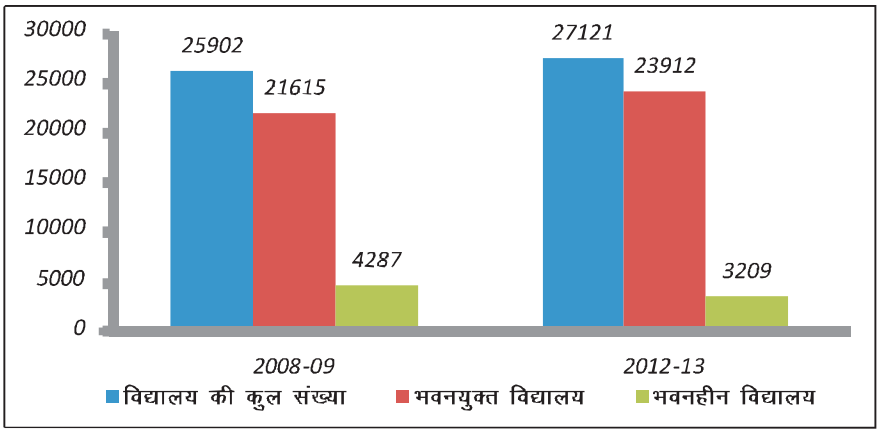
राज्य में 13 प्रतिशत विद्यालय भवनहीन थे एवं खुले में/पेड़ के नीचे/सामुदायिक भवन इत्यादि में चल रहे थे

सर्व शिक्षा अभियान के तहत संरचना एक मुख्य घटक है। फ्रेमवर्क के मानक 4 में यह प्रावधान है कि प्रत्येक प्राथमिक विद्यालय में बरामदा सहित कम से कम दो वर्ग कक्ष एवं दो शिक्षक के साथ–साथ प्रत्येक प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय में प्रत्येक शिक्षक या प्रत्येक वर्ग, जो भी कम हो, के लिए एक कमरे का प्रावधान मार्च 2013 तक होना चाहिए। बी.ई.पी.सी. के अभिलेख के अनुसार यह पाया गया कि राज्य में 71762 विद्यालयों में से 9063 (13 प्रतिशत) विद्यालय भवनहीन थे। नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2008–09 एवं वर्ष 2012–13 में विद्यालय भवन की स्थिति को आरेख संख्या 2.1.3 में दर्शाया गया है।

---

[20] *अतिरिक्त वर्गकक्ष, शौचालय, पेयजल सुविधा इत्यादि*

आरेख संख्या – 2.1.3
नमूना जाँचित जिलों में विद्यालय भवन की स्थिति



(स्रोत : नमूना जाँचित डी.पी.ओ. द्वारा प्रस्तुत सूचना)

आरेख से यह स्पष्ट था कि 27121 विद्यालयों में से 3209 (12 प्रतिशत) विद्यालय मार्च 2013 तक भवनहीन थे। इसके अतिरिक्त नमूना जाँचित जिलों के 27121 विद्यालयों में से 996 (प्रा.वि.: 567 एवं उ.प्रा.वि.: 429) की जाँच से निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आए:

- 113 विद्यालय भवनहीन थे तथा वे खुले/पेड़ के नीचे (62), मंदिर/मस्जिद के अहाते में (4), सामुदायिक/पंचायत भवन (39), झोपड़ी (5) एवं अन्य विद्यालय (3) में चल रहे थे।



भवनहीन प्राथमिक विद्यालय, गुसहरी, गधास, खगड़िया, जो पेड़ के नीचे चल रहा था, का फोटो

- 20 प्राथमिक विद्यालय केवल एक कमरे में चल रहे थे। विद्यालय के प्रभारी शिक्षक ने यह भी प्रतिवेदित किया (जून–अगस्त 2013) कि वर्षा ऋतु एवं गर्मी के दिनों में कमरे के अभाव में वे विद्यालय को बंद कर देने के लिए बाध्य हो जाते थे।

बी.ई.पी.सी. ने जवाब दिया (नवम्बर 2013) कि भूमि अधिग्रहण के तुरंत बाद भवनहीन विद्यालयों को भवन उपलब्ध करा दिया जाएगा एवं भविष्य में अपेक्षित अतिरिक्त वर्ग कक्ष का प्रावधान सुनिश्चित किया जाएगा। अतः उपलब्ध शिक्षकों के अनुसार वर्ग कक्ष की उपलब्धता के साथ–साथ एस.एस.ए. के मानक के अनुसार निर्धारित वर्ग कक्ष की संख्या को अभी भी सुनिश्चित करना बाकी था।

- ***निर्माण की स्थिति***

राज्य के स्तर पर वर्ष 2005–06 एवं वर्ष 2012–13 के बीच में स्वीकृत नए विद्यालय भवन, अतिरिक्त वर्गकक्ष एवं प्रधानाध्यापक कक्ष के निर्माण कार्य से संबंधित लक्ष्य एवं मार्च 2013 तक उनकी उपलब्धि को तालिका संख्या 2.1.8 में दिया गया है।

तालिका संख्या– 2.1.8
राज्य में नए विद्यालय भवन, अतिरिक्त वर्ग कक्ष एवं प्रधानाध्यापक कक्ष का लक्ष्य एवं उपलब्धि

वर्ष 2005–12 के दौरान स्वीकृत 44 से 74 प्रतिशत असैनिक कार्य मार्च 2013 तक या तो लिए नहीं गए या पूरे नहीं हुए

भवन का प्रकार	लक्ष्य	पूर्ण (प्रतिशत)	प्रगति में (प्रतिशत)	लिया नहीं गया (प्रतिशत)
नया विद्यालय भवन	15000*	8462 (56)	4047 (27)	2491 (17)
अतिरिक्त वर्ग कक्ष	276045**	166371 (60)	104943 (38)	4731 (2)
प्रधानाध्यापक कक्ष	9560***	2491 (26)	6945 (73)	124 (1)

(स्रोतः बी.ई.पी.सी. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

* *स्वीकृत – 2006-07*

** *स्वीकृत – 2005-06: 26627; 2006-08: 70753; 2008-09 : 26661; 2009-10 : 18875; 2010-11 : 56436; 2011-12 : 76693*

*** *स्वीकृत – 2005-06: 1431; 2011-12: 8129*

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट था कि योजना के क्रियान्वयन के पिछले आठ वर्षों के दौरान नए विद्यालय भवन, अतिरिक्त वर्ग कक्ष एवं प्रधानाध्यापक कक्ष के क्रमशः केवल 56, 60 तथा 26 प्रतिशत कार्य ही पूरे किए जा सके (मार्च 2013)। डी.पी.ओ. द्वारा भूमि उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना ही निधि निर्गत किया जाना अपूर्ण एवं शुरू नहीं किए गए कार्य का कारण था। यद्यपि नमूना जाँचित डी.पी.ओ. द्वारा असैनिक कार्य से संबंधित मासिक प्रगति प्रतिवेदन बी.ई.पी.सी. को प्रति माह भेजी जाती थी लेकिन अपूर्ण असैनिक कार्यों की बड़ी संख्या, बी.ई.पी.सी. की मार्च 2013 तक, जैसा कि अपेक्षित था, विद्यालय भवन उपलब्ध कराने हेतु असैनिक कार्य में तेजी लाने के लिए प्रभावी कदम उठाने में उदासीनता को दर्शाता था।

बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2013) कि नए विद्यालय भवन के लिए भूमि को अभी भी चिह्नित किया जाना था हाँलांकि, जिले के अधिकारियों को लंबित असैनिक कार्यों को पूरा करने का निदेश दिया गया है।

- ***अपूर्ण असैनिक कार्य***

नमूना जाँचित जिलों में नए विद्यालय भवन, अतिरिक्त वर्ग कक्ष एवं प्रधानाध्यापक कक्ष के निर्माण से संबंधित वर्ष 2005–06 से 2012–13 के दौरान लक्ष्य एवं जून 2013 तक उपलब्धि तालिका संख्या 2.1.9 में दी गई हैः

तालिका संख्या – 2.1.9

नमूना जाँचित जिलों में नए विद्यालय भवन, अतिरिक्त वर्ग कक्ष एवं प्रधानाध्यापक कक्ष का लक्ष्य एवं उपलब्धि

भवन के प्रकार	लक्ष्य	पूर्ण	कार्य जारी		लिया ही नहीं गया
			वास्तविक प्रगति	शुरू नहीं	
नए विद्यालय भवन	4147	2163	732	511	741
अतिरिक्त वर्ग कक्ष	75570	37858	23335	11533	2844
प्रधानाध्यापक कक्ष	3857	534	1911	1191	221
कुल	**83574**	**40555 (48)**	**25978 (31)**	**13235[21] (16)**	**3806 (5)**

कोष्ठक के अंक प्रतिशत दर्शाते हैं।

(स्रोतः नमूना जाँचित डी.पी.ओ. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

तालिका से स्पष्ट था कि 48 प्रतिशत कार्य पूरे हुए थे। जाँच से यह भी पता चला कि पाँच प्रतिशत कार्य लिए नहीं गए जब कि 16 प्रतिशत कार्य शुरू नहीं हुआ तथा जून 2013 तक शेष 31 प्रतिशत कार्य जो प्रगति में थे, को तालिका 2.1.10 में दिया गया हैः

तालिका संख्या – 2.1.10

नमूना जाँचित जिलों में अपूर्ण कार्यों पर हुए व्यय की विवरणी

(₹ करोड़ में)

अपूर्ण कार्यों की संख्या	अपूर्ण कार्यों पर हुआ व्यय	अपूर्ण कार्यों की स्थिति		
		प्लींथ स्तर	लिंटेल स्तर	फिनिशिंग स्तर
25978	845.42	7644	10622	7712

(स्रोत : नमूना जाँचित डी.पी.ओ. द्वारा दी गई सूचना)

बी.ई.पी.सी., डी.पी.ओ. एवं वी.एस.एस. की बेरूखी के कारण निर्माण कार्य के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका

जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, 25978[22] असैनिक कार्य वर्ष 2005–06 से ही अपूर्ण रहे एवं उनपर 2005–13 के दौरान हुआ ₹ 845.42 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा। हाँलांकि निधि की उपलब्धता के बावजूद बी.ई.पी.सी., डी.पी.ओ. एवं विद्यालय शिक्षा समिति की उदासीनता के कारण निर्माण के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

बी.ई.पी.सी. ने आश्वस्त किया (नवम्बर 2013) कि सघन अनुश्रवण के द्वारा अपूर्ण कार्यों को पूरा किया जाएगा।

- ***भूमि उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना निर्माण के लिए निधि की विमुक्ति***

सर्व शिक्षा अभियान के क्रियान्वयन के लिए फ्रेमवर्क की कंडिका 2.5.2 में यह प्रावधान था कि राज्य सरकार को नए विद्यालय खोलने के पहले भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करनी थी। इसके अतिरिक्त नए विद्यालय भवन के लिए विद्यालय शिक्षा समिति को निधि विमुक्त करने के पहले संबंधित पंचायत द्वारा भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करनी थी जबकि अतिरिक्त वर्ग कक्ष एवं प्रधानाध्यापक कक्ष के निर्माण के लिए समुचित भूमि की उपलब्धता के बाद ही निधि विमुक्त होनी थी।

अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि डी.पी.ओ. ने बिना भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए 13235 असैनिक कार्यों (नए विद्यालय भवनः 511, अतिरिक्त वर्ग कक्षः 11533 एवं

---

21 *2007–08 तकः 566, 2008–09: 241, 2009–10:416, 2010–11:3100, 2011–12:8649, 2012–13:263 = 13235*

22 *2007–08 तकः 1703, 2008–09: 802, 2009–10 :920, 2010–11: 7628, 2011–12: 14214, 2012–13 : 711 = 25978*

13235 शुरू नहीं किए गए असैनिक कार्य के ₹ 370.59 करोड़ एक से लेकर सात वर्षों तक अवरूद्ध पड़े रहे

प्रधानाध्यापक कक्ष : 1191) के क्रियान्वयन के लिए ₹ 370.59 करोड़[23] विद्यालय शिक्षा समिति को विमुक्त किया। परिणामस्वरूप निर्माण कार्य 12 से लेकर 84 से भी अधिक महीनों तक शुरू नहीं किये जा सके जबकि इन्हें तीन महीने में पूरा होना था एवं ₹ 370.59 करोड़ संबंधित विद्यालय शिक्षा समिति के पास अवरूद्ध पड़ा रहा।

उत्तर में बी.ई.पी.सी. ने सूचित किया (नवम्बर 2013) कि जिले के अधिकारियों को संबंधित विद्यालय शिक्षा समितियों से निधि की वसूली का निर्देश दिया गया है। हाँलांकि बी.ई.पी.सी., निधि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना निधि की विमुक्ति के मामले पर चुप था। इसके अतिरिक्त लाभार्थी छात्रों को विद्यालय भवन नहीं मिला जैसा कि सर्व शिक्षा अभियान के मानक के तहत परिकल्पना की गई थी एवं सात वर्ष बीत जाने के बाद भी बड़ी संख्या में असैनिक कार्य को शुरू नहीं किया जा सका।

- ***प्रधानाध्यापकों द्वारा निधि रख ली गई***

11 सेवानिवृत/ स्थानांतरित प्रधानाध्यापकों ने असैनिक कार्य के ₹ 45.69 लाख को अपने पास रखा जिसके दुर्विनियोजन का खतरा था

डी.पी.ओ. एवं विद्यालयों के अभिलेखों की जाँच से यह ज्ञात हुआ कि पाँच जिलों के 11 विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों ने वर्ष 2006–13 के दौरान विद्यालय शिक्षा समिति के लेखे से असैनिक कार्य हेतु रखी गई ₹ 45.69 लाख[24] की निधि की निकासी की। हाँलांकि विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों ने न तो समायोजन विपत्र समर्पित किया न ही राशि को जमा किया जबकि वे या तो स्थानांतरित या सेवानिवृत हो गए। उनसे राशि की वसूली नहीं किए जाने (जून 2013) से दुर्विनियोजन का खतरा था।

बी.ई.पी.सी. ने सूचित किया (नवंबर 2013) कि जिलों को संबंधित प्रधानाध्यापकों के खिलाफ एफ.आई.आर. दर्ज करने, जिसके बाद सर्टिफिकेट केस भी दर्ज होगा, का निर्देश दिया जा रहा है।

लेकिन यह सच्चाई थी कि विद्यालय भवन का निमार्ण नहीं किया जा सका।

- ***बुनियादी सुविधाएँ***

सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क की कंडिका 6 में मार्च 2013 तक पेयजल सुविधा, शौचालय, चाहरदिवारी इत्यादि जैसे उपयुक्त एवं स्वच्छ वातावरण उपलब्ध कराने की व्यवस्था के विकास की आवश्यकता पर जोर दिया गया था। राज्य, नमूना जाँचित जिलों एवं विद्यालयों में मार्च 2013 तक बुनियादी सुविधाओं की स्थिति को तालिका संख्या 2.1.11 में दिया गया है :

---

[23] *नए विद्यालय भवनः 511 – ₹ 40.24 करोड़, अतिरिक्त वर्ग कक्षः 11533 – ₹ 295.43 करोड़ एवं प्रधानाध्यापक कक्षः 1191 – ₹ 34.92 करोड़ = ₹ 370.59 करोड़*

[24] *खगड़िया : प्रा.वि. मुस्लिम टोला, खिरनिया (चौथम) : ₹ 6.23 लाख, प्रा.वि. बालिका, सतखुँटी (परबत्ता); ₹ 1.31 लाख एवं म.वि. हाजीपुर आवास बोर्ड (खगड़िया सदर); ₹ 7.27 लाख, किशनगंजः उ.म.वि. दर्जीभिट्ठा (ठाकुरगंजः ₹ 9.79 लाख, उ.म.वि. बागलवारी –2 (पोठिया) : ₹ 0.63 लाख, मुजफ्फरपुरः मवि. मुस्तफापुरः (कांटी): ₹ 1.80 लाख, प्रा. वि. तालगौरा (साहेबगंज): ₹ 4.19 लाख, रोहतासः प्रा.वि. खडवाँ (कोचस): ₹ 1.71 लाख, उ.म.वि. खुदरू (कोचस): ₹ 6.95 लाख एवं प्रा.वि. निमियाटेकारी (रोहतास): ₹ 0.36 लाख, सारणः म.वि. बालिका अमनौरः ₹ 5.45 लाख, कुल = ₹ 45.69 लाख*

तालिका संख्या –2.1.11
विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं की स्थिति

(संख्या में)

सरकारी विद्यालयों की संख्या	राज्य में 71762		नमूना जाँचित जिलों में 27121		नमूना जाँचित विद्यालयों में 996	
सुविधाएँ	अनुपलब्ध	प्रतिशत	अनुपलब्ध	प्रतिशत	अनुपलब्ध	प्रतिशत
पेय जल सुविधा	6166	09	2503	09	178	18
शौचालय सुविधा	17479	24	7456	27	246	25
अलग से बालिका शौचालय सुविधा	39206	55	9974	37	559	56
विकलांग बच्चों के लिए ढाल पहुँच	25214	35	11817	43	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
चाहरदिवारी	34591	48	13610	50	615	62
खेल मैदान	49067	68	17916	66	754	76

(स्रोत : बी.ई.पी.सी., नमूना जाँचित जिलों एवं विद्यालयों द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

नमूना जाँचित विद्यालयों के 18 से 76 प्रतिशत विद्यालयों में बुनियादी सुविधाएँ नहीं थीं

तालिका से स्पष्ट है कि उपरोक्त सुविधाएँ राज्य के नौ से 68 प्रतिशत विद्यालयों में नहीं थीं जबकि नमूना जाँचित जिलों में यह नौ से 66 प्रतिशत में नहीं थीं। हाँलांकि नमूना जाँचित विद्यालयों के 18 से 76 प्रतिशत विद्यालय इन सुविधाओं से वंचित थे। यहाँ तक कि राज्य में विकलांग बच्चों के लिए ढाल सुविधा 35 प्रतिशत विद्यालयों में नहीं थी हाँलांकि, नमूना जाँचित जिलों में यह सुविधा 43 प्रतिशत विद्यालयों में नहीं थी। अतः राज्य के विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं को प्रदान करने के सर्व शिक्षा अभियान के लक्ष्य को मार्च 2013 तक सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

उत्तर में बी.ई.पी.सी. ने कहा (नवम्बर 2013) कि नए विद्यालय भवन, अतिरिक्त वर्ग कक्षा इत्यादि असैनिक कार्यों के पूरा होने के बाद चाहरदिवारी, खेलमैदान जैसी बुनियादी सुविधाओं को चरणबद्ध तरीके से बाद में पूरा किया जाएगा। हाँलांकि पहले से चल रहे विद्यालयों को प्राथमिकता के आधार पर सभी बुनिवादी सुविधाओं से लैस करना था।

2.1.8.7 अनुदानों की विमुक्ति

फ्रेमवर्क की कंडिका 20.1 के साथ परिशिष्ट–II के अनुसार सभी प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों को विद्यालय रख–रखाव अनुदान, विद्यालय अनुदान एवं शिक्षक अनुदान जैसे तीन प्रकार के वार्षिक अनुदान प्रदान किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त उसी की कंडिका 75.1 के अनुसार संबंधित विद्यालयों द्वारा इन अनुदानों के लिए वित्तीय वर्ष की समाप्ति के बाद एक महीने के अंदर उपयोगिता प्रमाण एवं प्रत्र समर्पित करना था। डी.पी.ओ. के अभिलेखों की जाँच से निम्नलिखित ज्ञात हुआ :–

डी.पी.ओ. द्वारा वर्ष 2008–13 के दौरान विद्यालय रख–रखाव अनुदान के ₹ 90.73 लाख का अधिक भुगतान किया गया एवं 300 भूमिहीन/भवनहीन विद्यालयों को ₹ 19.11 लाख दिया गया

- ***विद्यालय रख–रखाव अनुदान:*** विद्यमान विद्यालय भवन के वार्षिक रख–रखाव एवं मरम्मत के लिए विद्यालय रख–रखाव अनुदान देना था। स्वयं के विद्यमान भवन वाले विद्यालयों को अधिकतम ₹ 10,000 प्रतिवर्ष प्रति विद्यालय उपलब्ध कराया जाना था। फ्रेमवर्क के मानक का उल्लंघन करते हुए वर्ष 2008–13 के दौरान पाँच डी.पी.ओ. द्वारा 2477 विद्यालयों को विद्यालय रख रखाव अनुदान के ₹ 90.73 लाख का अधिक भुगतान किया गया एवं दस डी. पी.ओ. द्वारा 300 भूमिहीन/भवनहीन विद्यालयों को ₹ 19.11 लाख दिया गया। ***(परिशिष्ट 2.1.6)***।

  बी.ई.पी.सी. ने कहा (नवम्बर 2013) कि भवनहीन विद्यालयों से विद्यालय रख रखाव की अधिक भुगतान की गई राशि की वसूली की जाएगी।

- ***विद्यालय अनुदान:*** विद्यालय अनुदान अकार्यशील विद्यालय के उपकरणों को बदलने, उपभोज्य वस्तुओं, खेल की सामग्रियों इत्यादि को खरीदने के लिए दिया जाता है। 12 नमूना जाँचित जिलों में से तीन[25] ने इस अनुदान को सभी विद्यालयों को प्रत्येक वर्ष विमुक्त नहीं किया था। इस अनुदान को वर्ष 2008–13 के दौरान 40033 विद्यालयों में से 35018 विद्यालयों को विमुक्त किया गया था तथा शेष 5015 (13 प्रतिशत) विद्यालयों ने इसे प्राप्त नहीं किया था। डी.पी.ओ. के अभिलेखों की जाँच से यह भी ज्ञात हुआ कि नमूना जाँचित जिलों में किसी ने भी समय पर उपयोगिता प्रमाणपत्र समर्पित नहीं किया था। परिणामस्वयरूप डी.पी.ओ. द्वारा वर्ष 2008–13 के दौरान विमुक्त ₹ 91.38 करोड़ में से केवल ₹ 28.48 करोड़ का ही उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त हुआ था।

- ***शिक्षक अनुदान:*** सभी शिक्षक बच्चों के केन्द्र को सरल, वर्गकक्ष को आनंदमय बनाने इत्यादि के लिए ₹ 500 वार्षिक पाने के हकदार थे। नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2008–13 के दौरान 612808 उपलब्ध शिक्षकों में से केवल 552926 शिक्षकों को ही शिक्षक अनुदान प्राप्त हुआ। अतः 59882 (10 प्रतिशत) शिक्षक स्थानीय कम लागत की पढ़ाने सिखाने वाली सामग्रियों की खरीद के लिए ₹ 2.99 करोड़[26] के अनुदान से वंचित रहे। अतः अभिप्रेत लक्ष्य की प्राप्ति नहीं की जा सकी। डी.पी.ओ. के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि नमूना जाँचित जिलों में किसी ने भी उपयोगिता प्रमाणपत्र समय से समर्पित नहीं किया। परिणामस्वरूप डी.पी.ओ. द्वारा वर्ष 2008–13 के दौरान ₹ 27.53 करोड़ की विमुक्त राशि में से केवल ₹ 7.96 करोड़ का ही उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त किया गया।

अतः विद्यालय एवं शिक्षक अनुदान के तहत कम आच्छादन एवं ₹ 82.47 करोड़ के लंबित उपयोगिता प्रमाणपत्र डी.पी.ओ. की सर्व शिक्षा अभियान के तहत गुणवत्तापूर्ण शिक्षा सुनिश्चित करने में अदासीनता को दर्शाता था।

बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2013) कि विद्यालय एवं शिक्षक अनुदान समय पर उपयोगिता प्रमाणपत्र समर्पित नहीं करने के कारण नहीं दिया गया। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अनुदान उन विद्यालयों एवं शिक्षकों को भी दिया गया था जिन्होंने उपयोगिता प्रमाणपत्र नहीं समर्पित किया था, जैसा कि ऊपर वर्णित है।

2.1.8.8 शिक्षण अधिगम सामग्री

फ्रेमवर्क की कंडिका संख्या 29.1 के अनुसार नए प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालय कुर्सी, टेबुल, लेखन–सामग्री इत्यादि जैसी विद्यालय की बुनियादी आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु शिक्षण अधिगम सामग्री के तहत क्रमशः ₹ 20,000 एवं ₹ 50,000 पाने के हकदार होते हैं।

नए खुले सभी प्र.वि. एवं उ.प्रा.वि. ने टी.एल.ई. की निधि प्राप्त नहीं की

नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008–13 के दौरान खोले गए नए 2430 प्राथमिक विद्यालयों एवं 3493 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में से क्रमशः 199 नए प्रा.वि. एवं 647 उप्रा.वि. को ₹ 3.63 करोड़[27] की शिक्षण अधिगम सामग्री (टी.एल.ई.) की निधि प्रदान नहीं की गई। इसके अतिरिक्त जाँच से यह भी

---

25 *मधुबनी, मुजफ्फरपुर एवं नवादा*

26 *कुल शिक्षकों की संख्या 59882 × ₹ 500 = ₹ 29941000 या ₹ 2.99 करोड़*

27 *199 × ₹ 20,000 = ₹ 39.80 लाख + 647 × ₹ 50,000 = ₹ 323.50 लाख*

ज्ञात हुआ कि 12 जिलों में से सात[28] ने प्रत्येक नए प्रा.वि. को ₹ 20,000 के मानक के बदले शिक्षण अधिगम सामग्री निधि के रूप में केवल ₹ 10,000 ही विमुक्त किया परिणामस्वरूप वर्ष 2008–13 के दौरान ₹ 1.78 करोड़ की कम विमुक्ति की गई। इसके अलावे डी.पी.ओ. रोहतास ने वर्ष 2008–13 के दौरान टी.एल.ई. की ₹ 78.60 लाख की निधि को विमुक्त नहीं किया जबकि उस अवधि में 13 नए प्रा.वि. एवं 152 उ.प्रा.वि. खोले गए थे। डी.पी.ओ. के पास इन नए खुले विद्यालयों को टी.एल.ई. की निधि को विमुक्त नहीं करने की कोई वजह नहीं थी।

बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में कहा (नवम्बर 2013) कि नए प्रा.वि. को टी.एल.ई. अनुदान संबंधित वर्षों की योजना के प्रावधानों के अनुसार विमुक्त किया गया। जवाब सर्व शिक्षा अभियान की मार्गदर्शिका के मानक के अनुरूप नहीं था।

2.1.8.9 कम्प्यूटर युक्त शिक्षा

सर्व शिक्षा अभियान के तहत कम्प्यूटर युक्त शिक्षा अवयव पढ़ाई–लिखाई के अनुभव को रोचक सुखद एवं आनंददायक बनाने तथा बच्चों के अंदर जिज्ञासा पैदा करने के लिए था। इस घटक के तहत विज्ञान एवं गणित पर विशेष जोर देते हुए उ.प्रा.वि.के अधिकतम अच्छादन हेतु कम्प्यूटर प्रदान करना था।

बी.ई.पी.सी. के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि राज्य के उ.प्रा.वि. में कुल 619 कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्र उपलब्ध थे। उनमें से 375 कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्र (बिहार शिक्षा परिषद् अर्थात बी.ई.पी. मॉडल) संबंधित जिलों के द्वारा चलाए जा रहे थे एवं शेष 244 केन्द्रों को चलाने की जिम्मेवारी दिसम्बर 2009 से ही बिहार राज्य एलेक्ट्रोनिक विकास कारपोरेशन (बी.एस.ई.डी.सी.) पटना एवं उनके हिस्सेदार इन्फ्रास्ट्रक्चर लीजिंग ऐंड फायनेंशियल सर्विसेज–एजूकेशन ऐंड टेक्नोलॉजी सर्विसेज लिमिटेड (आई.एल.एफ.एस.–ई.टी.एस.), मुंबई की थी। इसके अतिरिक्त बी.एस.ई.डी.सी. एवं आई.एल.एफ.एस.–ई.टी.एस. के साथ जनवरी 2013 में शर्त की अवधि की समाप्ति के उपरांत बी.ई.पी.सी. ने राज्य के सभी डी.पी.ओ. को विद्यालय शिक्षा समिति के माध्यम से इन कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्रों को चलाने का निर्देश दिया (मार्च 2013)।

नमूना जाँचित जिलों में उपलब्ध 203 कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्र में से 158 केन्द्र प्रशिक्षित शिक्षकों के अभाव एवं कम्प्यूटर में खराबी के कारण अक्रियाशील थे

लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि नमूना जाँचित जिलों के 10974 उ.प्रा.वि. के विरूद्ध केवल 203 कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्र (बी.ई.पी. मॉडल :117 एवं आई.एल.एफ.एस. : 86) उपलब्ध थे। हाँलांकि आई.एल.एफ.एस. की शर्त्त की अवधि की समाप्ति के उपरांत आई.एल.एफ.एस. द्वारा पूर्व में संचालित सभी केन्द्र फरवरी 2013 से बंद थे तथा 72 केन्द्र (117 बी.ई.पी. मॉडल केन्द्रों में से) भी क्रियाशील नहीं थे। अतः मुख्यतः प्रशिक्षित शिक्षकों की अनुपलब्धता एवं कम्प्यूटर/उपकरणों इत्यादि में खराबी के कारण कुल 158 (बी.ई.पी.: 72 एवं आई.एल.एफ.एस.: 86) क्रियाशील नहीं थे।

बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में सूचित किया (नवम्बर 2013) कि लेखापरीक्षा अवलोकनों को भविष्य में मार्गदर्शन के लिए नोट कर लिया गया एवं इसके अतिरिक्त कहा कि वर्ष 2013–14 का बजट जून 2013 के अंतिम सप्ताह में प्राप्त किया गया तथा उसके बाद सभी डी.पी.ओ. को सभी कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्र को क्रियाशील बनाने हेतु निदेशित किया गया है। हाँलांकि रोहतास एवं गया में कम्प्यूटर युक्त शिक्षा केन्द्रों को क्रियाशील नहीं पाया गया (सितम्बर–अक्टूबर 2013), इसके अतिरिक्त कम्प्यूटर प्रशिक्षित शिक्षकों की उपलब्धता के संबंध में बी.ई.पी.सी. चुप था

---

[28] *गया: ₹ 3.50 लाख, मधुबनी: ₹ 36.30 लाख, मुजफ्फरपुर: ₹ 36.40 लाख, नवादा: ₹ 8.10 लाख, पटना: ₹ 13.20 लाख, सारण: ₹ 35.50 लाख, सीतामढ़ी: ₹ 44.60 लाख, कुल ₹ 177.60 लाख यानि ₹ 1.78 करोड़*

2.1.8.10 शिक्षकों को प्रशिक्षण

शिक्षकों को अध्यापन कला बच्चों के दृष्टिकोण से देखने एवं उनके शैक्षणिक निपुणता को बढ़ाने एवं ज्ञान बर्द्धन हेतु प्रशिक्षण एस.एस.ए. के तहत एक महत्वपूर्ण घटक था। प्रशिक्षण के संबंध में लेखापरीक्षा अवलोकनों की चर्चा अगामी कंडिकाओं में की गई है:

- ***अप्रशिक्षित शिक्षकों को प्रशिक्षण***

आर.टी.ई. अधिनियम के अनुच्छेद 23 के तहत् राज्य को राष्ट्रीय अध्यापक शिक्षा परिषद् (रा.अ.शि.परि.) द्वारा अधिसूचित न्यूनतम योग्यता वाले शिक्षकों को नियुक्त करना था। रा.अ.शि.परि. द्वारा शर्त रखी गई थी कि पर्याप्त संख्या में प्रशिक्षित शिक्षकों के उपलब्ध नहीं रहने पर, शौक्षणिक एवं अन्य योग्यताओं को पूरी करने वाले अप्रशिक्षित शिक्षकों को अगर नियुक्त किया जाता है तो राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना था कि उनकी सेवाओं को तब तक नियमित/संपुष्ट नहीं किया जाएगा जब तक कि वे वैसी योग्यता हासिल नहीं कर लेते हैं जिसे रा.अ.शि.परि. के मानकों के तहत शिक्षा में डिप्लोमा के समकक्ष माना जाता है।

राज्य के 1.60 लाख शिक्षकों के पास शिक्षकों की अपेक्षित योग्यता नहीं थी

जाँच के दौरान देखा गया कि मार्च 2013 तक राज्य में 3.50 लाख प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक शिक्षकों की उपलब्धता के विरूद्ध 1.95 लाख शिक्षक (56 प्रतिशत) अप्रशिक्षित थे। इसके अतिरिक्त संवीक्षा में पाया गया कि यद्यपि बी.ई.पी.सी. द्वारा 152221 शिक्षकों को इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय (इग्नू) से प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु पहल की गई (वर्ष 2006–07), लेकिन इग्नू के पाठ्यक्रम को रा.अ.शि.परि. से मान्यता प्राप्त नहीं थी एवं अतिरिक्त छः माह के संवृद्धि प्रशिक्षण की आवश्यकता थी लेकिन केवल 35155 शिक्षकों ने ही छः माह के संवृद्धि प्रशिक्षण पाठ्यक्रम को पूर्ण किया (जुलाई 2013) एवं शेष 117066 शिक्षकों को अभी भी निर्धारित योग्यता हासिल करनी है। इसलिए 1.60 लाख शिक्षकों ने रा.अ.शि.परि. द्वारा आवश्यक योग्यता को हासिल नहीं किया था (जुलाई 2013)। जवाब में बी.ई.पी.सी. द्वारा बताया (दिसम्बर 2013) गया कि इग्नू के पाठ्यक्रम को रा.अ.शि.परि. से शीघ्र ही मान्यता मिल जाएगी।

- ***सेवा अवधि प्रशिक्षण***

सर्व शिक्षा अभियान के मानकों के तहत लगातार शिक्षकों के ज्ञान एवं शैक्षणिक कुशलता में वृद्धि हेतु सरकारी, स्थानीय निकायों एवं सहायता प्राप्त विद्यालयों के सभी शिक्षकों को 10 दिनों का सेवा अवधि में प्रशिक्षण प्रदान किया जाना है। इस प्रशिक्षण को प्रखंड संसाधन केन्द्र (प्र.स.के.) या उसके ऊपर के स्तर से प्रदान किया जाना है।

नमूना जाँचित 12 में से 11 जिलों (किशनगंज को छोड़कर) में शिक्षकों की सेवा अवधि प्रशिक्षण की स्थिति तालिका संख्या 2.1.12 में दशाई गई है:

सारणी संख्या -2.1.12
2008–13 के दौरान शिक्षकों की उपलब्धता एवं उसके विरूद्ध प्रदान किया गया प्रशिक्षण

वर्ष	उपलब्ध शिक्षकों की संख्या	शिक्षक जिन्हें 10 दिन का प्रशिक्षण दिया गया	कमी (प्रतिशत)
2008-09	114471	30236	84235(74)
2009-10	116357	18532	97825(84)
2010-11	114401	21533	92868(81)
2011-12	125515	25593	99922(80)
2012-13	125856	24685	101171(80)

(स्रोतः नमूना जाँच किए गए डी.पी.ओ. के द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

10 दिन का सेवा अवधि प्रशिक्षण देने में वर्ष 2008–13 के दौरान 74 एवं 84 प्रतिशत के बीच कमी थी

तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान सेवा अवधि प्रशिक्षण प्रदान किए जाने में कमी 74 से 84 प्रतिशत थी जो यह दर्शाती है कि सभी शिक्षकों के ज्ञान एवं कुशलता में अपर्याप्त वृद्धि हुई थी एवं बच्चों को गुणवता पूर्ण शिक्षा सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

बी.ई.पी.सी. ने कहा (नवम्बर 2013) कि 10 दिन के आवासीय प्रशिक्षण की उपलब्धि में कमी मुख्यतः व्यवस्था से संबंधित समस्याओं के कारण थी। हाँलांकि जैसा कि लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया, उपलब्धि में कमी मुख्यतः जिलों के प्र.स.के. में मानव बल की अत्यधिक कमी (70 प्रतिशत) के कारण थी।

2.1.8.11 पोशाक

चूँकि पोशाक पर खर्च होता है जिसे गरीब परिवार पूरा करने में अक्सर समर्थ नहीं होते हैं और इस प्रकार बहुत से बच्चों के प्रारंभिक शिक्षा जारी रखने एवं पूरा करने में यह बाधक बन जाता है। इसको ध्यान में रखते हुए एस.एस.ए. में सरकारी विद्यालयों के अनु.जाति/अनु.जनजाति/गरीबी की रेखा से नीचे के परिवारों के लड़कों के लिए एवं सभी लड़कियों के लिए ₹ 400 की सीमा के अन्दर दो सेट पोशाक का प्रबंध है। पुनः एस.एस.ए. के फ्रेमवर्क के परिशिष्ट–I के घटक के मानक (क्रम संख्या 9 एफ) में प्रावधान है कि जहाँ विद्यालय के अधिकारी इस स्थिति में नहीं हैं कि पोशाक उपलब्ध करा सकें, वहाँ रोकड़ का हस्तांतरण किया जा सकता है अगर राष्ट्रीय स्तर पर परियोजना अनुमोदन बोर्ड से पूर्व में ही इसकी अनुमति ले ली गई हो।

अभिलेखों की जाँच में यह प्रकट हुआ कि राज्य परियोजना निदेशक, बी.ई.पी.सी. ने सभी डी.पी.ओ. को निदेश दिया (फरवरी 2011) कि पोशाक की राशि को संबंधित विद्यालय शिक्षा समिति (वि.शि.स.) के माध्यम् से सभी योग्य बच्चों के बैंक खाते में स्थानांतरित कर दी जाए। हाँलांकि, नमूना जाँचित जिलों में जाँच के क्रम में प्रकट हुआ कि वर्ष 2010–12 के दौरान पोशाक की राशि प्र.सं.केन्द्रों या वि.शि.स. के खातों में पड़ी थी क्योंकि बच्चों का बैंक खाता नहीं खोला जा सका। बाद में यह देखा गया कि भारत सरकार ने पोशाक की राशि का नगद में भुगतान नहीं करने एवं विद्यालय स्तर पर पोशाक उपलब्ध कराने में असफल रहने पर खर्च का वहन राज्य सरकार द्वारा किये जाने से संबंधित निदेश जारी किया (नवम्बर 2012)। भारत सरकार द्वारा सावधान किए जाने के बाबजूद, बी.ई.पी.सी. द्वारा सभी डी.पी.ओ. को निदेश दिया जाता रहा कि पोशाक की राशि का भुगतान नगद में किया जाए एवं इस प्रकार एस.एस.ए. के उपरलिखित मानक का उल्लंघन करते हुए राज्य के विद्यालयों द्वारा वर्ष 2012–13 में ₹ 506.74 करोड़ का नगद भुगतान किया गया।

पोशाक के लिए नगद भुगतान एस.एस.ए. के मानक एवं भारत सरकार के निदेशो के विपरीत था

अतः बच्चों को वर्ष 2010–12 के दौरान पोशाक का वितरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका क्योंकि पोशाक की राशि या तो प्र.सं. के या वि.शि.स. के पास पड़े थे या नगद वितरित किए गए जो कि एस.एस.ए. के मानकों एवं नगद में पोशाक वितरण से संबंधित भारत सरकार द्वारा लगातार व्यक्त की गई चिंता के खिलाफ था।

बी.ई.पी.सी. ने कहा (नवम्बर 2013) कि बैंक खातों के खुलने में असुविधा के कारण, अभिश्रवों के विरूद्ध नगद भुगतान करने की अनुमति प्रदान की गई। जवाब इसकी पुष्टि करता है कि राज्य सरकार की कार्रवाई योजना के तहत जारी किए गए निर्देशों से मेल नहीं खाती थी।

2.1.8.12 मुफ्त पाठ्य पुस्तकों का वितरण

एस.एस.ए. के एफ.एम.पी. की कंडिका 25.1 के अनुसार, पाठ्य पुस्तक सभी बच्चों को मुफ्त दिया जाएगा। इसके अलावे किताबों को या तो बिहार राज्य टेक्स्ट बुक पब्लिसिंग कारपोरेशन (बी.एस.टी.बी.पी.सी.) को सीधे ठेका देकर या खुली निविदा पद्धति

के द्वारा मुद्रण या खरीद कर प्राप्त किया जाना था। बिहार पाठ्यक्रम फ्रेमवर्क 2008 के अनुसार गुणवत्ता पूर्ण पाठ्यपुस्तकें सभी बच्चों को शैक्षणिक सत्र के प्रारंभ होने के पहले ही उपलब्ध करा दी जानी चाहिए।

इसी के अनुसार बी.ई.पी.सी. ने प्रत्येक वर्ष राज्य के 38 जिलों में पाठ्य पुस्तकों की आपूर्त्ति एवं छपाई के लिए बी.एस.टी.बी.पी.सी. को ठेका दिया। नमूना जाँच किए गए जिलों में नामांकित बच्चों एवं बी.एस.टी.बी.पी.सी. द्वारा उसके विरूद्ध वितरित की गई पाठ्यपुस्तकों की स्थिति तालिका संख्या 2.1.13 में दी गई हैं।

तालिका संख्या – 2.1.13

मुफ्त पाठ्यपुस्तकों के वितरण को दर्शाने वाली विवरणी

वर्ष	सरकारी विद्यालयों में नामांकन	बी.ई.पी.सी. को पुस्तकों के लिए अधियाचना	जिलों में पुस्तकों की प्राप्ति	नामांकन के विरूद्ध कम आपूर्ति	आपूर्त्ति जारी रही	जिलों में आपूर्त्ति के विरूद्ध खर्च (₹ करोड़ में)
2008-09	6796824	5240628	4736815	2060009	दिसम्बर 2008	25.51
2009-10	7465026	6802131	6408258	1056768	अप्रेल 2010	68.43
2010-11	7414981	6522704	5822842	1592139	दिसम्बर 2010	63.63
2011-12	7752463	6931878	6480096	1272367	फरवरी 2012	77.73
2012-13	7796241	7801967	7205919	590322	सितम्बर 2012	87.11
कुल	**37225535**	**33299308**	**30653930**	**6571605**		**322.41**

(स्रोत :नमूना जाँच किए गए डी.पी.ओ. के अभिलेख)

नमूना जाँच किए गए जिलों में वर्ष 2008–13 के दौरान 65.72 लाख बच्चे मुफ्त पाठ्यपुस्तक से वंचित थे एवं 110 नमूना जाँच किए गए विद्यालयों ने कोई पुस्तक प्राप्त नहीं किया

तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2008–13 के दौरान 65.72 लाख बच्चे (18 प्रतिशत) मुफ्त पाठ्यपुस्तकों से वंचित रहे। यह मुख्यतः नामांकन के अनुसार अधियाचना नहीं किए जाने एवं अधियाचना के विरूद्ध कम आपूर्त्ति के कारण रहा है। बी.ई.पी.सी. ने समय पर आपूर्त्ति हेतु आदेश दिया लेकिन बी.एस.टी.बी.पी.सी. ने आपूर्त्ति में बिलम्ब किया जो नौ से 11 महीनों के बीच था। बी.ई.पी.सी. के अभिलेखों की जाँच से यह भी पता चला कि पिछले दो वर्षो के दौरान (2009–11), सरकार ने अधियाचना में बिना कोई कारण बताए 15 प्रतिशत की कटौती कर दी और बच्चों को मुफ्त पाठ्यपुस्तक से वंचित रखा।

नमूना जाँच किए गए 996 विद्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2008–13 के दौरान 110 विद्यालयों[29] को पाठ्यपुस्तक मिली ही नहीं। इसलिए सभी नामांकित बच्चों को समय से पुस्तक उपलब्ध कराकर शिक्षित करने के उद्देश्य की पूर्त्ति नहीं हो पाई।

बी.ई.पी.सी. ने कहा (नवम्बर 2013) कि जिलों द्वारा किताब की माँग उनके पास उपलब्ध अवितरित पुस्तकों के भंडार को घटाकर किया जाता है। बी.ई.पी.सी. द्वारा वर्ष 2009–13 की अवधि में हमेशा विलंब से आपूर्त्ति एवं आपूर्ति की गई किताब की खराब गुणवत्ता के लिए दंड की कटौती की गई थी। जवाब सही नहीं था क्योंकि समीक्षा अवधि के दौरान किसी भी वर्ष में जिलों में किताबों के भंडार का अंतशेष नहीं था। दंड का लगाया जाना निवारक साबित नहीं हुआ क्योंकि पुस्तकों की विलंब से आपर्त्ति साल दर साल जारी रही ।

[29] *2008–09: 33, 2009–10: 21, 2010–11: 32, 2011–12: 14, 2012–13: 10, कुल 110 विद्यालय*

2.1.8.13 विशेष आवश्यकता वाले बच्चों की शिक्षा

एस.एस.ए. में प्रबंध है कि विशेष आवश्यकता वाले बच्चों[30] को उचित वातावरण में शिक्षा प्रदान किया जाए। विशेष आवश्यकता वाले बच्चों की पहचान के बाद उनका आकलन प्रखण्ड स्तर पर गठित दल द्वारा किया जाना था एवं उन्हें नजदीक के विद्यालय में सभी आवश्यक सहायक सेवाओं के साथ भेजा जाना था। सभी बच्चों को, जिन्हें सहायक उपकरणों की आवश्यकता थी, उन्हें सहायता उपयंत्र प्रदान किया जाना था। प्रत्येक विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए विशिष्ट शिक्षा योजना बनाया जाना था। विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए सुगम पहुँच एवं उन्हें शामिल करने को प्रोत्साहित करने हेतु रैंप, वर्गकक्ष, शौचालय इत्यादि कि सुविधाओं को प्रदान करते हुए संरचनात्मक बाधाओं को विद्यालयों से हटाया जाना था।

बी.ई.पी.सी. के अभिलेखों की जाँच के क्रम में निम्न बिन्दुओं को पाया गया:

- 71762 विद्यालयों में से केवल 37544 (52 प्रतिशत) विद्यालयों को सुलभ पहुँच के लिए वाधामुक्त बनाया जा सका ताकि विद्यालयों में विकलांग अनुकुल सुविधाएँ दी जा सके और केवल 8248 (11 प्रतिशत) विद्यालयों में विकलांग अनुकुल शैचालय थे।

- 329297 विशेष आवश्यकता वाले बच्चों में से केवल 15226 (पाँच प्रतिशत) बच्चों के लिए ही विशिष्ट शिक्षा योजना बनाई गई थी।

सहायता उपयंत्र का वितरण अल्प था

- ब्रेल किताबें वर्ष 2011–13 की अवधि में प्रदान नहीं की गईं जबकि वर्ष 2011–12 में 13020 नेत्रहीन बच्चों की पहचान की गई थी।

- वर्ष 2007–08 से जुलाई 11 की अवधि में किसी भी श्रवण दोष वाले बच्चे को सुनने वाला यंत्र प्रदान नहीं किया गया हाँलांकि जुलाई 2011 में पहचान किए गए ऐसे बच्चों की संख्या 64066 थी। हाँलांकि जुलाई 2011 से मार्च 2013 की अवधि में केवल 24290 (38 प्रतिशत) सुननेवाले यंत्र विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को दिए गए। अतः पहचान किए गए 62 प्रतिशत बच्चे अभी तक वंचित थे, हाँलांकि, बी.ई.पी.सी. द्वारा आगे की प्रगति की सूचना नहीं दी गई है (नवम्बर 2013)।

- विकलांग बच्चों को शिक्षित करने की प्रक्रिया को आसान बनाने के लिए भारतीय पुनर्वास परिषद्, नई दिल्ली ने विकलांग बच्चों के संपर्क में रहने वाले शिक्षकों में समझ एवं मूलभूत योग्यता को बढ़ाने हेतु विकलांग बच्चों की शिक्षा पर आधार पाठ्यक्रम की शुरूआत की सूचना बी.ई.पी.सी. को दी (सितम्बर 2009) । बी.ई.पी.सी. के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि केवल 3 प्रतिशत शिक्षक ही मार्च 2013 तक इस पाठयक्रम में प्रशिक्षित थे।

इसके अलावे, नमूना जाँच किए गए जिलों में पहचान किए गए, विद्यालय में नामांकित विशेष आवश्यकता वाले बच्चे और उन्हें प्रदान किए गए सहायता उपयंत्र तालिका संख्या 2.1.14 में दर्शाया गया है।

---

[30] *विकलांग, श्रवणदोष, सेरेब्रल पाल्सी, मानसिक रूप से विकलांग इत्यादि।*

तालिका संख्या –2.1.14
वर्ष 2008–13 के दौरान वर्षवार पहचान किए गए तथा नामांकित विशेष आवश्यकता वाले बच्चे एवं सहायता उपयंत्र का वितरण

वर्ष	पहचान किए गए विशेष आवश्यकता वाले बच्चे	विद्यालयों में नामांकित विशेष आवश्यकता वाले बच्चे	अनामांकित विशेष आवश्यकता वाले बच्चे (प्रतिशत)	विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को प्रदान किए गए सहायता उपयंत्र	पहचान किए गए विशेष आवश्यकता वाले बच्चों से सहायता उपयंत्र प्राप्त करने वाले बच्चों का प्रतिशत
2008-09	87745	62908	24837 (28)	1583	2
2009-10	86662	63868	22794 (26)	4389	5
2010-11	87064	66858	20206 (23)	2963	3
2011-12	96161	74617	21544 (22)	4489	5
2012-13	98179	80473	17706 (18)	2928	3

(स्रोतः नमूना जाँच किए गए डी.पी.ओ. द्वारा दी गई सूचना)

ऊपर की तालिका से देखा जा सकता है कि पहचान किए गए बच्चों में से केवल दो से पाँच प्रतिशत को ही वर्ष 2008–13 के दौरान सहायता उपयंत्र प्रदान किया गया। यह भी देखा गया कि पहचान किए गए विशेष आवश्यकता वाले बच्चों में से 18 प्रतिशत बच्चे मार्च 2013 तक विद्यालय से बाहर थे।

प्रत्येक विशेष आवश्यकता वाले बच्चे की आवश्यकता का आकलन नहीं किया गया

आगे की जाँच से प्रकट हुआ कि नमूना जाँच किए गए जिलों में प्रत्येक पहचान किए गए बच्चे का प्रखंड स्तर पर दल का गठन नहीं होने के कारण आकलन नहीं हो सका, हाँलांकि विकलांग बच्चों और श्रवण दोष वाले बच्चों का आकलन सहायता उपयंत्र की आवश्यकता के लिए हुआ था।

बी.ई.पी.सी. द्वारा बताया गया (नवम्बर 2013) कि प्रारंभ में प्रत्येक विकलांग बच्चों के लिए विशिष्ट शिक्षा योजना बनाने के लिए राज्य स्तर से कोई निर्देश जारी नहीं किया गया एवं प्रखंड स्तर पर कैंप नहीं लगाने के कारण, क्योंकि यह संभव नहीं था, आकलन नहीं किया जा सका। जवाब एस.एस.ए. की मार्ग–दर्शिका के विपरीत था क्योंकि प्रत्येक विशेष आवश्यकता वाले बच्चे के लिए विशिष्ट शिक्षा योजना बनाई जानी थी और प्रत्येक विशेष आवश्यकता वाले बच्चे की आवश्यकता का आकलन करने की जिम्मेदारी बी.ई.पी.सी. की थी।

2.1.8.14 कस्तुरबा गाँधी बालिका विद्यालय

कस्तुरबा गाँधी बालिका विद्यालय (के.जी.बी.वी.) योजना का आरंभ (जुलाई 2004) भारत सरकार के द्वारा मुख्यतः अनु. जाति, अनु. जनजाति, अन्य पिछड़ी जाति एवं अल्पसंख्यक बालिकाओं के लिए माध्यमिक स्तर पर आवासीय विद्यालय स्थापित करने के लिए किया गया था। मार्गदर्शिका के अनुसार केवल क्षिजित बालिकाओं का ही नामांकन के.जी.बी.वी. में होना था, 10 वर्ष से अधिक उम्र की बालिकाओं को प्राथमिकता दी जानी थी तथा किसी भी परिस्थिति में, जो बालिकाएँ या तो स्थानीय विद्यालय में जा सकती हैं अथवा जा रही हैं, को के.जी.बी.वी. में नामांकित नहीं करना था। पुनः एफ.एम.पी. की कंडिका 44.4 (ii) के अनुसार के.जी.बी.वी. के लिए आवश्यक आधारभूत सुविधाएँ यथा भवन, फर्निचर, बिछावन इत्यादि प्रदान करने की जिम्मेवारी सरकार की थी।

राज्य में के.जी.बी.वी. मानव बल की भारी कमी के साथ संचालित थे

ऐसा पाया गया कि राज्य में 535 स्वीकृत के.जी.बी.वी. (2010–11 तक) में से 529 कार्यशील थे एवं 53500 के लक्ष्य के विरूद्ध 47311 बालिकाएँ वर्ष 2012–13 तक नामांकित थी। अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि राज्य में के.जी.बी.वी. मानवबल की भारी कमी के साथ संचालित थे जैसा कि तालिका संख्या 2.1.15 में दर्शाया गया है।

तालिका संख्या - 2.1.15
के.जी.बी.वी. में मार्च 2013 को स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल

पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्तियाँ	रिक्तियाँ का प्रतिशत
वार्डन	535	300	235	44
पूर्णकालिक शिक्षक	1605	916	689	43
लेखापाल	535	250	285	53
रात्रि प्रहरी	535	277	258	48
रसोईया एवं सहायक रसोईया	1605	691	914	57

(स्रोतः बी.ई.पी.सी. द्वारा दी गई विवरणी)

तालिका से स्पष्ट होगा कि राज्य के के.जी.बी.वी. के लिए स्वीकृत पदों का 43 से 57 प्रतिशत पद मार्च 2013 तक रिक्त थे।

नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा (194 स्वीकृत के.जी.बी.वी. में से 188 के. जी.बी.वी. कार्यशील थे) से निम्न तथ्य ज्ञात हुए।

- के.जी.बी.वी. द्वारा दी गई सूचनाओं से पता चला कि बालिकाओं का नामांकन अभिभावकों के अनुरोध पर हो रहा था।
- नमूना जाँचित 36 के.जी.बी.वी. में से 22 में पता चला कि 424 नियमित स्कूल की छात्राएँ (छाजित नहीं) तथा 21 कम उम्र की (आठ से दस वर्ष) बालिकाएँ नामांकित थीं जो कि भारत सरकार के द्वारा के.जी.बी.वी. में नामांकन के लिए जारी निर्देश के विरूद्ध था।

के.जी.बी.वी. के संयुक्त भौतिक सत्यापन[31] से यह पता चला किः–

ठसाठस भरा हुआ शयनकक्ष, टूटे हुए दरवाजे एवं खिड़कियाँ एवं शौचालयों की अनुपलब्धता के.जी.बी.वी की बालिकाओं के लिए असुरक्षित एवं अस्वास्थ्यकर आवास को दर्शाता था

- 11 नमूना जाँचित के.जी.बी.वी. जो कि भाड़े/निजी या अन्य सरकारी भवन में संचालित थे, के पास पर्याप्त आधारभूत संरचनाएँ उपलब्ध नहीं थीं। इन के.जी. बी.वी. में नामांकित बालिकाओं के किए कमरों में बहुत कम जगह उपलब्ध थी यथा करीब 60 बालिकाएँ एक ही कमरे में आवासित पाई गई थीं, 32 चौकी एवं 40 गद्दा 100 बालिकाओं के लिए उपलब्ध होना अपर्याप्त विछावन सुविधा का सूचक था। शयन कक्ष एवं शौचालय के टूटे दरवाजे तथा टूटी खिड़कियाँ के.जी.बी.वी. में लड़कियों के लिए असुरक्षित आवासीय व्यवस्था की सूचक थी ***(परिशिष्ट-2.1.7)***। उत्तर में बी.ई.पी.सी. ने लेखा परीक्षा के कथन से सहमति जताई कि के.जी.बी.वी., जो कि निजी, भाड़े के तथा अन्य सरकारी भवनों में संचालित थे, के पास 100 बालिकाओं के लिए आवश्यक भौतिक संरचनाएँ उपलब्ध नहीं थीं। जबकि बी.ई.पी.सी. बालिकाओं के लिए के.जी.बी.वी. विद्यालयों में समुचित व्यवस्था हेतु उठाए गए सुधारात्मक कदमों के बारे में चुप था।
- के.जी.बी.वी. ईशापुर (सारण) में कोई वार्डन/शिक्षक पदस्थापित नहीं थे जबकि 56 बालिकाएँ नामांकित थीं तथा इसके लिए कोई वैकल्पिक व्यवस्था नहीं की गई थी।

---

[31] *संयुक्त भौतिक परीक्षण बी.ई.पी.सी. कर्मचारी, प्रधानाध्यापक तथा वार्डन के साथ किया गया।*

बी.ई.पी.सी. ने मानवबल की कमी को स्वीकार किया (नवम्बर 2013) तथा बताया कि स्थिति में सुधार किया जाएगा। यह भी बताया गया कि सभी नामांकित बालिकाएँ छाजित थीं तथा किसी के.जी.बी.वी. को जानबूझकर बंद नहीं किया गया। बी.ई.पी.सी. का उत्तर वस्तुतः सही नहीं था क्योंकि के.जी.बी.वी. में नियमित रूप से विद्यालय जाने वाली बालिकाओं के नामांकन तथा के.जी.बी.वी. के अतार्किक बंदी के मामले लेखापरीक्षा में पाए गए।

मानवबल की कमी के साथ आधारभूत संरचनाओं का अभाव इस बात का द्योतक था कि गुणवता शिक्षा तथा आवासीय सुविधाएँ बालिकाओं के लिए सुनिश्चित नहीं की जा सकी थी।

2.1.8.15 प्रारंभिक स्तर पर बालिकाओं को शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (एन.पी.ई.जी.ई.एल.)

एफ.एम.पी. की कंडिका 43 के अनुसार प्रारंभिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (एन.पी.ई.जी.ई.एल.), सुविधावंचित,[32] जिनमें से खास तौर पर विषम परिस्थिति[33] में रहने वाली बालिकाओं की प्रांरभिक स्तर पर शिक्षा के लिए अस्तित्वमान सर्व शिक्षा अभियान को एक अतिरिक्त घटक उपलब्ध कराने हेतु अतिरिक्त प्रोत्साहन है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रखंड स्तर पर एक कोर ग्रुप को तैयार करना था जो सर्वे करके ग्रामीण स्तर पर योजना तथा प्रखंड विशेष परियोजना बनाए। पुनः एस.एस.ए. के फ्रेमवर्क की कंडिका 62 के अनुसार उस प्रखंड में जहाँ एन.पी.ई.जी.इ.एल. योजना चल रही हो, बालिकाओं के अनुकूल विद्यालय जिसे "आदर्श संकुल विद्यालय" (आ.सं.वि.) कहते हैं, खोला जाना था।

एन.पी.जी.ई.एल. के लिए बालिकाओं के लक्षित समूह को चिह्नित एवं आच्छादित नहीं किया गया

बी.ई.पी.सी. के अभिलेखों से पता चला कि राज्य के 4231 आ.सं.वि. में मार्च 2013 तक कुल 99.79 लाख बालिकाएँ नामांकित थीं जबकि ₹ 191.73 करोड़ के आवंटन के विरूद्ध मात्र ₹ 77.43 करोड़ (40 प्रतिशत) ही वर्ष 2008–13 के दौरान व्यय किया जा सका था अपर्याप्त व्यय का मुख्य कारण सामुदायिक भागीदारी, निपुणता निर्माण कार्यकलाप को क्रियान्वित करने तथा असैनिक कार्य मद इत्यादि में लक्ष्य से कम व्यय करना था।

पुनः नमूना जाँचित जिलों में एन.पी.ई.जी.ई.एल. से संबंधित अभिलेखों की जाँच से निम्न कमियाँ उजागर हुईः–

- नमूना जाँचित जिलों के डी.पी.ओ. के द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचनाओं (जून से अक्टूबर 2013) से पता चला कि ग्राम तथा प्रखंड स्तर पर कोर टीम का गठन नहीं हुआ था जिसे बेसलाईन सर्वे एवं ग्राम एवं प्रखंड स्तर पर मैंपिंग करना था। परिणामस्वरूप, कार्यक्रम का क्रियान्वयन विषम परिस्थिति की बालिकाओं की पहचान एवं आच्छादन के बिना ही किया गया था। बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2013) के दौरान सरकार ने बताया कि वे मुख्यतः मीना मंच हुनर आदि के आयोजन के द्वारा बालिकाओं के ठहराव पर केंद्रित कर रहे हैं।

---

32 *अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, तथा अन्य शैक्षणिक रूप से पिछड़े प्रखंडों की सुविधावंचित बालिकाएँ।*

33 *विद्यालय से बाहर की बालिकाएँ, छाजित बालिकाएँ, अधिक उम्र की बालिकाएँ जिन्होंने प्रारंभिक शिक्षा पूरी न की हो, अभिवंचित वर्ग की बालिकाएँ, कम उपस्थिति दर्ज करने वाली बालिकाएँ, कम स्तर की उपलब्धि वाली बालिकाएँ, अशांत क्षेत्र एवं शहरी इलाके की विस्थापित बालिकाएँ*

उत्तर मार्गदर्शिका के अनुरूप नहीं था क्योंकि कार्यक्रम के लक्ष्य समूह की बालिकाएँ आच्छादित नहीं की गईं।

- इस कार्यक्रम के अन्तर्गत, बालिकाओं के अनुरूप आधारभूत सुविधाएँ जैसे शिक्षण सामग्री, कम्प्यूटर शिक्षा, चलचित्र, सी.डी. सामग्री इत्यादि उपलब्ध करानी थी। इस उद्देश्य से बी.ई.पी.सी. ने 593 नए आर्दश संकुल विद्यालयों के लिए बेलट्रान से 593 कम्प्यूटर क्रय किया तथा ₹ 1.65 करोड़ भुगतान किया (मार्च तथा सितम्बर 2012)। बेलट्रान द्वारा 593 कम्प्यूटर की आपूर्ति की गई जिस में से 352 कम्प्यूटर स्थापित नहीं किए जा सके, जबकि 248 यू.पी.एस. की आपूर्त्ति एजेंसी द्वारा नहीं की गई (मई 2013)। अतः सभी आदर्श संकुल विद्यालयों में कम्प्यूटर आधारित शिक्षा उपलब्ध कराने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो पाई एवं आदर्श संकुल विद्यालयों हेतु कम्प्युटर क्रय पर हुआ व्यय अलाभकारी साबित हुआ।

  बी.ई.पी.सी. ने स्वीकार किया (नवम्बर 2013) कि कम्प्युटर की आपूर्त्ति एवं स्थापना संतोषजनक नहीं था।

- लिंग भेद भाव को दूर करने में शिक्षकों की भूमिका को संवेदनशील एवं जीवंत बनाने के उद्देश्य से इस कार्यक्रम के तहत शिक्षकों को जेंडर सेन्सीटाइजेशन प्रशिक्षण दिया जाना अपेक्षित था, जिसे नहीं दिया गया। बी.ई.पी.सी. के द्वारा कार्यक्रम के तहत परिकल्पित इस प्रशिक्षण को नहीं दिए जाने पर कोई टिप्पणी नहीं की गई ।

2.1.9 मानव बल प्रबंधन

योजना का दक्षता पूर्ण संचालन आवश्यक मानवबल की उपलब्धता तथा उसके सही प्रबंधन पर निर्भर होता है। मार्च 2013 तक बी.ई.पी.सी. का स्वीकृत पद तथा मानव बल की पदास्थापना तालिका संख्या 2.1.16 में दी गई है :–

तालिका संख्या – 2.1.16

राज्य स्तर पर 31 मार्च 2013 को स्वीकृत पद तथा मानव बल की पदास्थापना

पद का नाम	स्वीकृत पद	पदस्थापित मानव बल	रिक्तियाँ (प्रतिशत)
शिक्षक (प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक)	**592539**	**339844**	**252695 (43)**
(अ) वरीय प्रोफेसनल ग्रेड			
राज्य परियोजना निदेशक	1	1	0
अतिरिक्त राज्य परियोजना निदेशक	1	0	1
प्रशासनिक पदाधिकारी	7	5	2
अर्सैनिक कार्य प्रबंधक	1	1	0
मुख्य लेखा पदाधिकारी	1	0	1
अधिकारी	10	5	5
कार्यपालक अभियंता	5	5	0
प्रणाली विश्लेषक	1	0	1
कुल	**27**	**17**	**10 (37)**
(ब) प्रोफेसानल ग्रेड	33	10	23
(स) सपोर्ट ग्रेड	52	15	37
(ढ) ऑक्जीलरी ग्रेड	18	13	5
(ध) राज्य स्तरीय आन्तरिक सेल (आन्तरिक लेखापरीक्षा सहित)	28	6	22
कुल (अ से ध)	**158**	**61**	**97 (61)**

(स्रोतः बी.ई.पी.सी. द्वारा दी गई जानकारी)

अत्यधिक रिक्तियाँ मानव बल प्रबंधन में कमियों को दर्शाती थी

जैसा कि उपरोक्त तालिका से विदित है, राज्य स्तर पर स्वीकृत पद के विरूद्ध 61 प्रतिशत की रिक्तियाँ थीं जबकि 43 प्रतिशत शिक्षकों के पद राज्य में रिक्त थे। नमूना जाँचित जिलों में रिक्तियों की स्थिति ज्यादा गंभीर थी जैसा कि 210938 शिक्षकों के पद में से 85042 (40 प्रतिशत), 681 प्रखंड संसाधन कर्मियों के पद में से 488 (72 प्रतिशत), कार्यपालक अभियंता के 12 में से नौ पद (75 प्रतिशत), सहायक अभियंता के 24 में से 12 पद (50 प्रतिशत) तथा कनीय अभियंता के 167 में से 112 पद (67 प्रतिशत) रिक्त थे, जबकि स्वीकृत पदों में समग्र रूप से 71 प्रतिशत की रिक्तियाँ थीं ***(परिशिष्ट-2.1.8)***।

बी.ई.पी.सी. ने उत्तर में सूचित किया (नवम्बर 2013) कि रिक्तियों को फरवरी 2014 तक भरने हेतु कदम उठाए जा रहे हैं। अतः एस.एस.ए. के मानव बल प्रबंधन में कमी थी तथा निर्धारित स्तर पर योजना की जाँच के लिए उसे मजबूत करने की आवश्यकता थी।

2.1.10 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण योजना के प्रबंधन प्रक्रिया का अभिन्न भाग होता है जिसकी स्थापना तार्किक रूप से यह आश्वस्त करने के लिए की जाती है कि अपेक्षित उद्देश्य को पाने हेतु कार्य मितव्ययिता, दक्षता एवं प्रभावकारिता से हो रहा है, वित्तीय प्रतिवेदन तथा संचालन आँकड़े विश्वसनीय हैं तथा प्रभावी कानून एवं नियमावली का अनुपालन हो रहा है।

बी.ई.पी.सी. के अभिलेखों की जाँच से यह पता चला कि राज्य स्तर पर आंतरिक सेल के स्वीकृत 28 में से 22 पद (79 प्रतिशत) रिक्त थे, जो राज्य में एस.एस.ए. के आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमी को दर्शाता था।

2.1.11 अनुश्रवण तथा पर्यवेक्षण

किसी भी कार्यक्रम का लगातार अनुश्रवण होना उसके प्रभावकारी तथा दक्षतापूर्ण कार्यान्वयन की कुंजी है। जिला स्तर पर कार्यक्रम क्रियान्वयन को जिला स्तरीय समिति के द्वारा अनुश्रवण किया जाता है। इस समिति में सबसे वरीय सांसद अध्यक्ष, जिलाधिकारी/मुख्य कार्यकारी पदाधिकारी, जिला परिषद् को सदस्य सचिव तथा एस. एस.ए. के प्रभारी के रूप में जिला शिक्षा अधिकारी तथा अन्य जिला स्तर के पदाधिकारी होते हैं। जाँच से ज्ञात हुआ कि जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन 12 में से 10[34] नमूना जाँचित जिलों में नहीं हुआ था।

जिला स्तर पर अनुश्रवण समिति का गठन दस जिलों में नहीं किया गया, यद्यपि कार्यकारिणी समिति का गठन किया गया लेकिन अपेक्षित आवर्तन में बैठकें नहीं की गई

इसके अतिरिक्त राज्य तथा जिला स्तर पर एक कार्यकारिणी समिति का भी गठन करना था जिसकी जिम्मेवारी एस.एस.ए. के उद्देश्यों को प्राप्त करना था तथा सभी प्रशासनिक, वित्तीय तथा शैक्षिक कार्यो को पूर्ण करना था। कार्यकारिणी समिति को एक वर्ष में न्यूनतम चार बैठकें करनी थीं। नमूना जाँच में उजागर हुआ कि वर्ष 2008–13 के दौरान राज्य स्तरीय कार्यकारिणी समिति ने आवश्यक 20 की जगह मात्र नौ मिटिंग की थी। इसी प्रकार, जिला स्तर पर कार्यकारिणी समिति भी बैठक करने में काफी पीछे थी। वर्ष 2008–13 के मध्य आवश्यक 20 बैठक की जगह 6 से 18 कम बैठकें की गई थीं। यह बी.ई.पी.सी. तथा जिला पदाधिकारियों की एस.एस.ए. के क्रियान्वयन के प्रति उदासीनता को दिखाता है। परिणामतः गलत योजना प्रक्रिया, कमजोर वित्तीय प्रबंधन तथा बजट प्रक्रिया, कार्यक्रम का अपर्याप्त आच्छादन, बड़ी संख्या में असैनिक कार्यो का शुरू न होना/अपूर्ण रहना आदि समीक्षा की अवधि में पाए गए।

---

34 *भागलपुर, गया, खगड़िया, किशनगंज, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नवादा, पटना, रोहतास तथा सारण*

संबंधित डी.पी.ओ. ने लेखा परीक्षा को बताया (जून से अगस्त 2013) कि कोई अनुश्रवण समिति का गठन नहीं हुआ था। हाँलांकि, बी.ई.पी.सी. ने बताया (नवम्बर 2013) कि नमूना जाँचित दो[35] जिलों में अनुश्रवण समीति का गठन हुआ था।

2.1.12 विद्यालयों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण

लेखापरीक्षा के साथ बी.ई.पी.सी. के अधिकारियों एवं शिक्षकों के साथ 11 नमूना जाँचित जिलों (मधुबनी को छोड़ कर) के 151 विद्यालयों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया गया एवं निम्न तथ्य पाए गए :

- 43 विद्यालयों (28 प्रतिशत) में उपस्थिति पंजी में दर्शाई गई बालकों की संख्या से कम संख्या में उपस्थिति पाई गई। यह कमी 10 से 99 प्रतिशत के बीच थी।
- नौ विद्यालयों में उपस्थिति शून्य थी।
- सात विद्यालय पढ़ाई की अवधि में बन्द पाए गए।
- खगड़िया जिला में एक विद्यालय (प्रा.वि. विद्याधार, वार्ड संख्या–4) का अस्तित्व नहीं पाया गया।
- 26 (17 प्रतिशत) विद्यालयों में शौचालय नहीं पाया गया।
- 56 विद्यालय (37 प्रतिशत) के पास एक से ज्यादा शौचालय थे परन्तु कोई उपयोग के लायक नहीं था।

बी.ई.पी.सी.ने बताया (नवम्बर 2013) कि जिला के पदाधिकारियों को विद्यालयों की अद्यतन स्थिति तथा जिला/प्रखण्ड स्तर पर की गई कारवाई को बताने को कहा गया था।

2.1.13 योजना के फलाफल की समीक्षा

एक दशक से अधिक से एस.एस.ए. के क्रियान्वयन के बावजूद वर्ष 2008–09 में वर्ग I में नामांकित 36 प्रतिशत बच्चों का वर्ष 2012–13 में वर्ग V में ठहराव नहीं था

बिहार में एस.एस.ए. का कार्यान्वयन वर्ष 2000–01 से हो रहा है। योजना के कार्यान्वयन के प्रतिफल के विश्लेषण हेतु बच्चों के विद्यालय में ठहराव का निष्पादन लेखापरीक्षा में आकलन किया गया। राज्य के सरकारी तथा सरकार द्वारा संपोषित विद्यालयों के वर्ष 2008–13 के दौरान नामांकन एवं ठहराव की प्रवृति का विश्लेषण तालिका 2.1.17 में किया गया है।

तालिका संख्या – 2.1.17
वर्ष 2008–13 के दौरान सरकारी एवं सरकार द्वारा संपोषित विद्यालयों में कक्षावार नामांकन दर्शाती विवरणी

वर्ष	वर्ग							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
2008-09	4182580	3603371	2953907	2427819	2038635	1351060	1170127	950147
2009-10	3804267	3323898	3193381	2637181	2196893	1464484	1291798	1093223
2010-11	3519120	3231263	3221628	2967343	2433531	1656686	1372629	1168837
2011-12	3296264	3218004	3231110	3090729	2830168	1927964	1633024	1307811
2012-13	2825415	2836734	2905743	2802463	2660396	2090233	1714921	1456061

(स्रोतः बी.ई.पी.सी. के अभिलेख)

35 *किशनगंज, नवादा*

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट था कि वर्ग I में नामांकित 4182580 बच्चों में से केवल 2660396 बच्चों का ही पाँच वर्षों बाद वर्ग V में ठहराव था। वर्ष 2008–13 के दौरान 1522184 (36 प्रतिशत) छाजित बच्चे दर्शाते थे कि एक दशक से अधिक से एस.एस.ए. के क्रियान्वयन के बावजूद ठहराव दर में कमी आई थी।

2.1.14 निष्कर्ष

बिहार में परिप्रेक्ष्य योजना नहीं बनाई गई थी तथा वार्षिक कार्य योजना अविश्वनीय आंकड़ों तथा बिना बाटम अप अप्रोच के तैयार की गई थी। योजना का वित्तीय प्रबंधन दक्ष नहीं था तथा भारत सरकार से ₹ 12231.60 करोड़ की प्राप्ति राशि के कम उपयोग तथा बी.ई.पी.सी. के स्तर पर भारी असामंजित अग्रिम होने के कारण नहीं हुई थी। प्रांरभिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण के उद्देश्य को प्राप्त करना अब तक शेष था। राज्य के प्रतिकूल छात्र शिक्षक अनुपात को वर्ष 2008–13 के दौरान सुधारा नहीं जा सका जैसा कि वर्ष 2008–09 में पी.टी.आर. 53:1 था जबकि वर्ष 2012–13 में यह 59:1 था । बच्चों तक आधारभूत संरचनाओं एवं मूलभूत सुविधाओं यथा विद्यालय भवन, पेय जल, शौचालय इत्यादि की सुलभता अपर्याप्त थी। राज्य के 13 प्रतिशत विद्यालय भवनहीन थे। गलत आकलन तथा देर से पुस्तक की आपूर्ति के कारण सभी नामांकित बच्चों को समय पर पुस्तक उपलब्ध कराने का उद्देश्य पूरा नहीं हो पाया । बड़ी संख्या में विशेष आवश्यकता वाले चिह्नित बच्चे विद्यालय से बाहर थे इसके अतिरिक्त प्रखंड स्तर पर टीम का गठन नहीं करने के कारण विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को सहायता एवं उपकरणों की आवश्यकता का आकलन नहीं किया जा सका। कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय में मानव बल तथा आधारभूत सरंचना की कमी थी। राज्य में लगभग 43 प्रतिशत शिक्षक के पद रिक्त थे एवं मानव बल प्रबंधन तथा सर्व शिक्षा अभियान की आंतरिक नियंत्रण कार्यप्रणाली में कमी थी तथा इसको मजबूत किया जाना आवश्यक था।

2.1.15 अनुशंसाएँ

सर्व शिक्षा अभियान के कार्यान्वयन हेतु बिहार शिक्षा परियोजना परिषद् की कार्य प्रणाली की प्रभावीता में सुधार लाने के लिए सरकार निम्न सुझाव पर विचार कर सकती है:

- परिप्रेक्ष्य योजना को बनाना सुनिश्चित किया जाय तथा वार्षिक योजना को सही आंकड़ों पर तथा 'बॉटम–अप एप्रोच' अपनाकर बनाया जाय।
- वित्तीय प्रबंधन को मजबूत किया जाय ताकि सर्व शिक्षा अभियान के उद्देश्यों की प्राप्ति की जा सके।
- शिक्षकों की नियुक्ति कर छात्र–शिक्षक अनुपात कायम रखने, विद्यालयों को संरचना एवं बुनियादी सुविधाओं को उपलब्ध कराने एवं बच्चों की विद्यालय तक पहुँच जैसे कार्यक्रम को सर्व शिक्षा अभियान के प्रस्तावित मानक के अनुसार सुनिश्चित किया जाय तथा
- सभी विशेष आवश्यकता वाले चिह्नित बच्चों का आकलन हो तथा आवश्यक सहायक उपयंत्र देना सुनिश्चित किया जाय। इसके अतिरिक्त, के.जी.बी.वी. के संचालन को सर्व शिक्षा अभियान के परिकल्पित मानकों के अनुरूप किया जाय तथा मूलभूत सुविधाओं से संबंधित पर्याप्त आवास राज्य के के.जी.बी.वी. में उपलब्ध कराया जाय।

कृषि विभाग

2.2 राष्ट्रीय कृषि विकास योजना

कार्यकारी सारांश

परिचय

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के दौरान कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के संपूर्ण विकास सुनिश्चित करने एवं कृषि क्षेत्रों में चार प्रतिशत वार्षिक वृद्धि प्राप्त करने के लिए वर्ष 2007–08 के दौरान केन्द्र संपोषित राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) शुरू की गई।

(कंडिका 2.2.1)

आयोजना

राज्य में रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन की आयोजना, योजना के क्रियान्वयन अनुदेश के अनुरूप नहीं थी क्योंकि यह स्थानीय कृषि–मौसम की स्थिति एवं स्थानीय स्तर की आवश्यकताओं पर आधारित नहीं थी। अतः राज्य स्तरीय योजना स्वीकृति समिति, जो योजनाओं के स्वीकृति एवं अनुश्रवण के लिए जिम्मेवार थी, योजना क्रियान्वयन अनुदेश के प्रावधानों के अनुरूप कार्य नहीं कर सकी।

(कंडिका 2.2.6.1 और 2.2.6.2)

वित्तीय प्रबंधन

रा.कृ.वि.यो. की वित्तपोषण प्रणाली शत–प्रतिशत केन्द्रीय अनुदान पर आधारित थी एवं योजना निरूपण में राज्य को पूर्ण संशोधन का अधिकार प्राप्त था। बिहार में वर्ष 2008–13 के दौरान कृषि विभाग द्वारा स्वीकृत ₹ 2033.34 करोड़ के विरूद्ध क्रियान्वयन अभिकरणों को ₹ 2010.32 करोड़ का आवंटन किया गया जिनमें से ₹ 1416.74 करोड़ की राशि खर्च की गई तथा ₹ 593.58 करोड़ (30 प्रतिशत) अव्यवहित रह गए। यह अपर्याप्त वित्तीय प्रबंधन का द्योतक था।

(कंडिका 2.2.7)

₹ 2010.32 करोड़ की कुल प्राप्त राशि के विरूद्ध ₹ 1719.74 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र भारत सरकार को भेजा गया (मार्च 2013) जो वास्तविक व्यय किए बिना क्रियान्वयी एजेन्सियों को विमुक्त की गई राशियों के आधार पर थी।

(कंडिका 2.2.7.1)

योजनाओं का क्रियान्वयन

ई–किसान भवन निर्माण की गति धीमी होने के कारण एक ही छत के नीचे सूचना तकनीक के माध्यम से किसानों को सूचना मुहैया कराने के वांछित उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी।

(कंडिका 2.2.8.1)

यद्यपि वर्ष 2008–13 के दौरान कृषि यंत्रीकरण में काफी प्रगति हुई किन्तु जिला नोडल पदाधिकारियों द्वारा राज्य क्रियान्वयन अनुदेश के अनुपालन में विफल रहने के कारण अधिक, अनाधिकृत एवं अनियमित भुगतान के मामले प्रकाश में आए।

(कंडिका 2.2.8.2)

वर्ष 2010–13 के दौरान उच्च घनत्व पोलिथिन (एच.डी.पी.ई.) एवं पक्की संरचना प्राप्त करने वाले लाभार्थियों द्वारा उत्पादन की स्थिति अनुमान से काफी कम थी जिसके कारण जैविक खेती प्रोत्साहन का वांछित उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.2.8.3)

बिहार शताब्दी नलकूप योजना के क्रियान्वयन में सरकारी अनुदेशों का अनुपालन नहीं किए जाने के कारण इसकी प्रगति अपर्याप्त थी। अधिक भुगतान एवं बिना कार्य के भुगतान के मामले को लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित नहीं किया जा सका। गोदामों के निर्माण की स्थिति योजना दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी।

(कंडिका 2.2.8.6 और 2.2.8.7)

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

क्रियान्वयन अनुदेशों के अनुरूप आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अस्तित्व में नहीं थी।

(कंडिका 2.2.9)

अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

योजनाओं के क्रियान्वयन दिशानिर्देशों में निहित निर्धारित मात्रा के अनुरूप अधिकारियों द्वारा अनुश्रवण नहीं किए जाने के कारण अनुश्रवण अपर्याप्त थे। योजना का मूल्यांकन अध्ययन, वर्ष 2008–13 के दौरान नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.2.10)

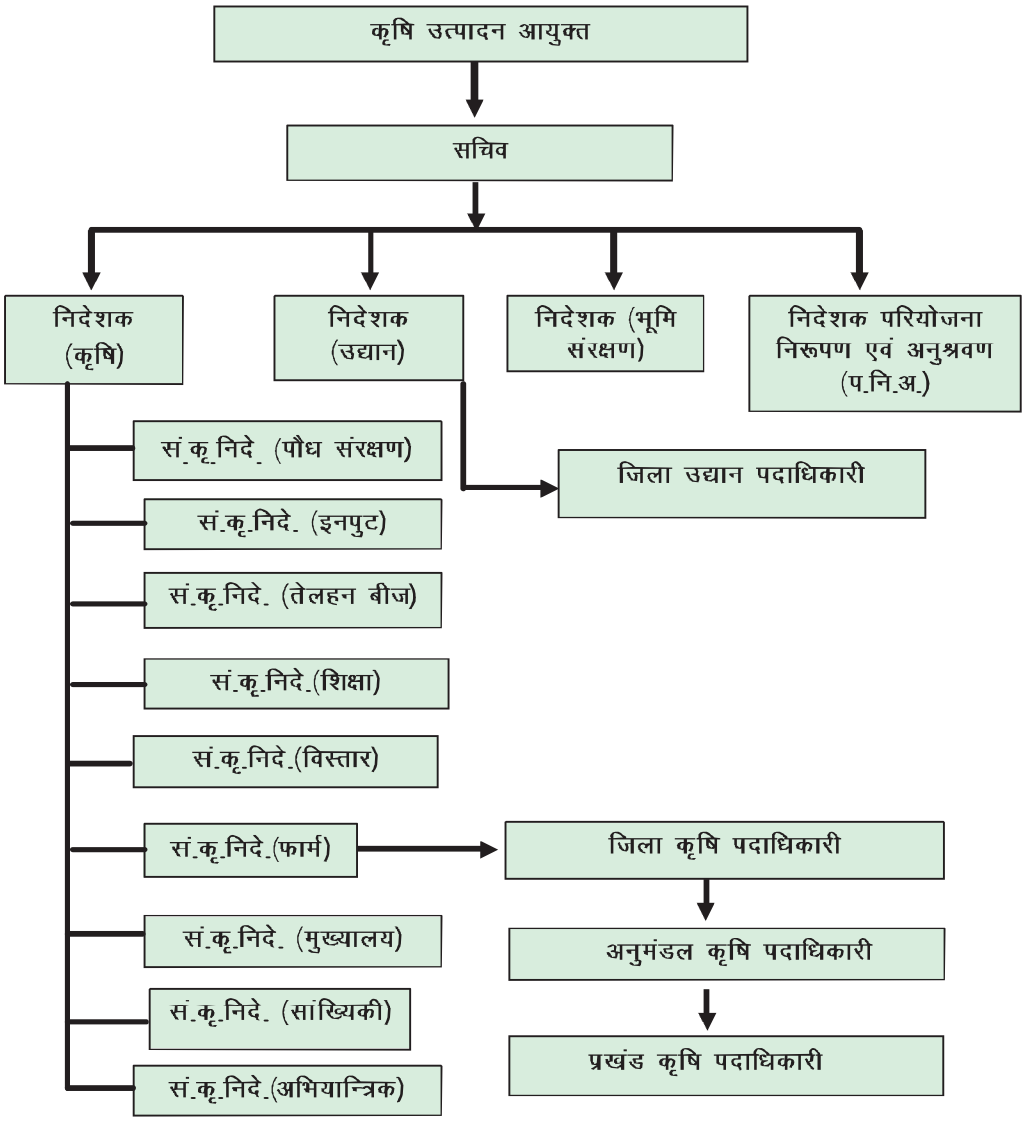
2.2.1 परिचय

कृषि संबद्ध क्षेत्रों में धीमे विकास को ध्यान में रखते हुए 29 मई 2007 को आयोजित राष्ट्रीय विकास परिषद (रा.वि.प.) ने अपनी बैठक में कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के सम्यक विकास सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) नाम से विशेष अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजना की शुरूआत की। ग्याहरवीं पंचवर्षीय योजना की अवधि में कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों में सम्यक विकास के लिए 4 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करना ही रा.कृ.वि.यो. का लक्ष्य था। इसका मुख्य उद्देश्य कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के विभिन्न अवयवों के उत्पादन एवं उत्पादकता में सम्यक वृद्धि द्वारा किसानों की आमदनी को ज्यादा से ज्यादा बढ़ाना था। बिहार में रा.कृ.वि.यो. की शुरूआत वर्ष 2007–08 से की गई। कृषि विभाग रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन हेतु मुख्य विभाग था एवं इसे संबद्ध विभाग सहकारिता एवं पशुपालन विभाग के साथ मत्स्य एवं डेयरी विकास के माध्यम से क्रियान्वित किया जाना था।

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

कृषि विभाग, बिहार सरकार कृषि विकास आयुक्त के नेतृत्व में एवं विभाग के सचिव तथा चार निदेशकों (कृषि, उद्यान, भूसंरक्षण एवं परियोजना निरूपण एवं अनुश्रवण) की सहायता से राज्य में रा.कृ.वि.यो. के क्रियान्वयन हेतु मुख्य विभाग था। राज्य स्तर पर कृषि निदेशक एवं उनकी सहायता के लिए नौ संयुक्त निदेशक तथा जिला स्तर पर सहायक कृषि पदाधिकारियों, अनुमंडल कृषि पदाधिकारियों (अनु.कृ.पदा.), जिला उद्यान पदाधिकारियों (जि.उ.पदा.) की सहायता से जिला कृषि पदाधिकारी योजना के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेवार थे। प्रखंड स्तर/जमीनी स्तर पर योजना के क्रियान्वयन की जिम्मेवारी प्रखंड कृषि पदाधिकारियों (प्र.कृ.वि.पदा.) पर थी।

संगठनात्मक ढाँचा



(स्रोतः कृषि विभाग के वेबसाइट से)

2.2.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा करने का उद्देश्य यह आकलन करना था कि:

- योजना के क्रियान्वयन के लिए निरूपण प्रणाली प्रभावी एवं रा.कृ.वि.यो. के दिशा निर्देशों के अनुरूप थी;
- वित्तीय प्रबंधन द्वारा समय से पर्याप्त राशि की उपलब्धता एवं उनके प्रभावी एवं आर्थिक उपयोग को सुनिश्चित किया गया;
- स्थापित नियामक संरचना के अनुरूप योजना का क्रियान्वयन एवं योजना के वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति तथा नोडल विभाग/कृषि विभाग द्वारा विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए विभिन्न विभागों से समन्वय स्थापित किया गया; एवं

- क्रियान्वयन के प्रत्येक स्तर पर नियंत्रण एवं प्रभावी अनुश्रवण को सुनिश्चित करने के लिए आंतरिक नियंत्रण संरचना प्रभावी थी।

2.2.4 लेखापरीक्षा का आधार

रा.कृ.वि.यो. के निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए निम्नलिखित स्रोतों पर आधारित थी:

- कृषि एवं सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय का रा.कृ.वि.यो. के लिए मार्गदर्शिका;
- रा.कृ.वि.यो. की वेबसाइट (rkvy.nic.in);
- राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (एन.आई.आर.डी.) के द्वारा मूल्यांकन अध्ययन;
- समेकित राज्य कृषि योजना (ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना 2007–12);
- क्रियान्वयन के तहत् परियोजना मार्गदर्शिका;
- समय–समय पर विभाग द्वारा निर्गत–निर्देश एवं परिपत्र; तथा
- बिहार कोषागार संहिता।

2.2.5 निष्पादन लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

वर्ष 2008–13 की अवधि के लिए रा.कृ.वि.यो. की निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल एवं अगस्त 2013 के बीच संपन्न की गई। मुख्यालय स्तर पर निदेशक, कृषि एवं 38 जिला कृषि कार्यालयों में से 13[1] का नमूना जाँच किया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य, आधार एवं क्रियाविधि पर मई 2013 में आयोजित प्रविष्टि बैठक में निदेशक, कृषि से चर्चा की गई। निष्पादन लेखापरीक्षा करने के दौरान विभागीय जानकारी, विचार एवं सलाहों को ध्यान में रखा गया। 30 दिसंबर 2013 को बहिर्गमन बैठक का आयोजन हुआ तथा विभाग के उत्तर एवं सुझावों को प्रतिवेदन में उपयुक्त जगहों पर सम्मिलित किया गया।

2.2.6 आयोजना

योजना के सफल एवं प्रभावी क्रियान्वयन के लिए कृषि–मौसम के आधार पर योजना का सही निरूपण बहुत ही आवश्यक कारक है। आगे के कंडिकाओं में योजना के कमियों पर चर्चा की गई है:

2.2.6.1 आयोजना का अभाव

रा.कृ.वि.यो. मार्गदर्शिका के कंडिका 3 के अनुसार ग्राम सभा के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं (पं.रा.सं.) से प्राप्त जानकारियों के आधार पर प्रत्येक जिले में एक जिला कृषि योजना (जि.कृ.यो.) बनाना था। इसी प्रकार केन्द्र प्रायोजित अन्य योजनाओं को ध्यान में रखते हुए बिहार सरकार द्वारा जिला योजनाओं को समेकित करते हुए एक समेकित राज्य कृषि योजना (स.रा.कृ.यो.) बनाना था।

कृषि निदेशक के अभिलेखों की संवीक्षा के समय निम्नलिखित तथ्य उजागर हुए:

- नमूना जाँचित किसी भी जिला में वर्ष 2008–13 की अवधि में जिला कृषि योजना नहीं बनाई गई।

---

[1] *(i) भोजपुर (ii) पूर्वी चंपारण (iii) गया (iv) किशनगंज (v) मधुबनी (vi) मुजफ्फरपुर (vii) नालंदा (viii) पटना (ix) पूर्णियाँ (x) रोहतास (xi) समस्तीपुर (xii) गोपालगंज तथा (xiii) सीतामढ़ी*

ग्राम सभा से सूचना प्राप्त किए बिना राज्य की प्राथमिकताओं के आधार पर रा.कृ.यो. तैयार की गयी

- यद्यपि वर्ष 2008–13 के दौरान राज्य की प्राथमिकताओं के आधार पर रा.कृ.यो. को तैयार किया गया किन्तु जिन जानकारियों के आधार पर इसको बनाया एवं स्वीकृत किया गया उसकी अभिलेखों में चर्चा उपलब्ध नहीं थी। रा.कृ.यो. से संबद्ध विभागों द्वारा ली गई योजना की विस्तृत विवरणी नहीं थी। इस प्रकार रा.कृ.यो. के क्रियाविधि, योजना, आधारभूत सूचना संग्रहण अनुश्रवण, अभिलेखीकरण एवं नियमित प्रतिवेदन का अभाव था।

- विभिन्न कार्यक्रम/उप–प्रक्षेत्रों के अंतर्गत प्रस्तावित परियोजनाओं के भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्य उनके वांछित उद्देश्यों एवं क्रियाविधि के साथ रा.कृ. योजना में सम्मिलित किए गए थे। कृषि क्षेत्र में नवीकरण एवं उच्चवृद्धि हासिल करने के लिए अनेकों आशाजनक एवं सुधारात्मक कार्यक्रम सम्मिलित किए गए थे जिसके कारण कृषि क्षेत्र में सफलता की आशा थी। हाँलांकि रा.कृ.यो. में परियोजना की विस्तृत जानकारी एवं उसके क्रियान्वयन की विधि को समाहित नहीं किया गया।

- भारत सरकार द्वारा निर्गत मार्गदर्शिका के कंडिका 3.3 के अनुसार विभाग ने बिहार कृषि प्रबंधन एवं प्रसार–प्रशिक्षण संस्थान (बि.कृ.प्र. एवं प्र.प्रशि.सं.) एवं कृषि प्रौद्योगिकी को क्रमशः राज्य तथा जि.कृ.यो. बनाने के लिए चयनित किया था। किन्तु बि.कृ.प्र. एवं प्र.प्रशि.सं. एवं कृ.प्रा.अभि. द्वारा क्रमशः रा.कृ.यो. एवं जि. कृ.यो. नहीं बनाई गई। इसके अतिरिक्त राज्य स्तर पर बि.कृ.प्र. एवं प्र.प्रशि.सं. को कृषि वैज्ञानिकों को शामिल करते हुए अनुसंधान, कृषि प्रशिक्षण कार्यक्रम की संरचना तैयार कर प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करना था एवं जिलास्तर पर यही काम कृ.प्रा.प्र.अभि. को भी करना था। किन्तु जाँच क्रम में पाया गया कि इन्होंने अपना निर्दिष्ट कार्य नहीं किया एवं मात्र निधि स्तानांतरण एजेंसी के तौर पर कार्य किया गया।

यद्यपि रा.कृ.यो. विभाग द्वारा बनाई गई किन्तु यह स्थानीय कृषि आवश्यकता एवं मौसम तथा स्थानीय आवश्यकताओं तथा अन्य योजनाओं को समाहित किए बिना बनाई गई।

नमूना जाँचित सभी 13 जिलों के जि.कृ.पदा. द्वारा यह स्वीकार किया गया कि जि.कृ. यो. किसी भी जिले में नहीं बनाई गई। यद्यपि विभाग ने जवाब दिया (दिसबंर 2013) कि रा.कृ.यो. सभी 38 जिलों के समेकित जि.कृ.यो. के आधार पर बनाई गई थी। विभाग द्वारा दिसंबर 2013 तक स.जि.कृ.यो. की कोई प्रति लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

2.2.6.2 योजनाओं की स्वीकृति

रा.कृ.वि.यो. मार्गदर्शिका के कंडिका 6 के अनुसार मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (रा.स्त.स्व.स.) का गठन किया जाना था एवं सभी संबंधित विभागों के सचिव एवं निदेशक इसके सदस्य के रूप में सम्मिलित होंगे। इस समिति को रा.कृ.वि.यो. के स्ट्रीम–I एवं स्ट्रीम–II की योजनाओं की स्वीकृति, स्वीकृत परियोजनाओं, योजनाओं की प्रगति का अनुश्रवण, योजनाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा के साथ–साथ यह भी सुनिश्चित करना था कि प्रयास एवं संसाधनों का दुहराव नहीं हो। यद्यपि राज्य सरकार रा.कृ.वि.यो. के लिए संपूर्ण आवंटित राशि सिर्फ स्ट्रीम–I में भी प्रयोग कर सकती थी एवं ऐसी परिस्थिति में रा.कृ.वि.यो. के शत–प्रतिशत राशि का उपयोग स्ट्रीम–I के लिए किया जा सकता था। इसलिए बिहार में स्ट्रीम के अर्न्तगत ही परियोजनाओं/योजनाओं स्वीकृति दी गई थी। इस समिति को प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बैठक करनी थी। इस समिति के द्वारा क्षेत्र के साथ–साथ योजनाओं के क्रियान्वयन का मूल्यांकन कार्य भी करना था। निदेशक, कृषि के अभिलेखों की समीक्षा में निम्नलिखित तथ्य प्रकटित हुएः

रा.स्त.स्वी.स. की बैठकें आवश्यकता से काफी कम आयोजित की गयी

- वांछित 20 बैठकों के विरूद्ध सिर्फ छः बैठकें आयोजित होना इस योजना के निरूपण से लेकर क्रियान्वयन स्तर तक पर्याप्त ध्यान देने में कमी की ओर इंगित करता था। इसके अतिरिक्त समिति ने वर्ष 2008–13 की अवधि में किसी भी प्रकार का मूल्यांकन नहीं किया।

विभाग ने उत्तर दिया (दिसंबर 2013) कि आवश्यकता के अनुसार रा.स्त.स्वी.स. की बैठक आयोजित की गई थी तथा किसी भी योजना को इस समिति रा.कृ.वि.यो. की स्वीकृति के बिना आरंभ नहीं किया गया था। यह भी बताया गया कि कृषि रोड मैप, जिसमें रा.कृ.वि.यो. भी शामिल थी, की समीक्षा मुख्य सचिव द्वारा नियमित रूप से की गयी थी तथा मुख्य सचिव स्तर से इसकी अलग से समीक्षा की जाने की आवश्यकता नहीं थी।

इस प्रकार विभाग के उत्तर से स्पष्ट था कि योजनाओं की प्रगति की समीक्षा एवं मूल्यांकन के लिए मार्गदर्शिका के अनुसार प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बैठक करने के प्रावधान के अनुसार रा.स्त.स्वी.स. की बैठकें नहीं आयोजित की गई।

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

रा.कृ.वि.यो. का वित्तपोषण शत–प्रतिशत केन्द्रीय अनुदान पर आधारित था एवं राज्यों को इस योजना के अन्तर्गत स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार क्रियान्वयन में पर्याप्त लचीलापन दिया गया था ताकि वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति हो सके।

कृषि विभाग द्वारा अपनाई गई वित्त पोषण व्यवस्था के अनुसार भारत सरकार द्वारा पूरी राशि नोडल विभाग को उपलब्ध कराई गयी थी। पूरी आवंटित राशि विभाग द्वारा मुख्यालय स्तर पर निकालकर बि.कृ.प्र. एवं प्र.प्र.सं. (बामेती) को स्थानांतरित कर दी गयी थी जिसने इसे जिला स्तर कार्यान्वयन इकाईयों को उपलब्ध करा दिया था।

वर्ष 2008–13 के दौरान रा.स्त.स्वी.स. द्वारा अनुमोदित परियोजना लागत, कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के लिए भारत सरकार द्वारा निर्गत की गई राशि, विशेष रूप से कृषि विभाग के लिए स्वीकृत निधि, आवंटित निधि एवं अव्यवहृत शेष की विवरणी नीचे की तालिका में दी गई है:

तालिका-2.2.1
राज्य में रा.कृ.वि.यो. के लिए आवंटन, व्यय एवं अव्यवहृत शेष की विवरणी

(₹ करोड़ में)

कृषि एवं संबद्ध क्षेत्र			कृषि विभाग			
वर्ष	रा.स्त.स्वी.स. द्वारा अनुमोदित परियोजना लागत	भारत सरकार द्वारा विमुक्त राशि	राज्य द्वारा कृषि विभाग के लिए स्वीकृत राशि	आवंटित राशि	किए गए व्यय	शेष अव्यवहृत राशि(प्रतिशतता)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2008-09	182.27	148.54	118.03	118.03	96.92	21.11 (18)
2009-10	137.31	110.79	107.05	107.05	76.46	30.59 (29)
2010-11	406.96	415.10	330.83	330.83	204.81	126.02 (38)
2011-12	1660.47	506.82	498.49	487.57	408.72	78.85 (16)
2012-13	2396.26	700.20	978.94	966.84	629.83	337.01 (35)
कुल	**4783.27**	**1881.45**	**2033.34**	**2010.32**	**1416.7**	**593.58 (30)**

(स्रोतः नोडल अधिकारी, रा.कृ.वि.यो., निदेशक, कृषि विभाग, बिहार सरकार द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

इस तालिका में दिए गए आँकड़ों के विश्लेषण से निम्न तथ्य प्रकटित हुए:

कुल आवंटित निधि का 30 प्रतिशत अव्ययित रहा

- वर्ष 2008–13 के दौरान कृषि विभाग द्वारा स्वीकृत ₹ 2033.34 करोड़ के विरूद्ध जिला क्रियान्वयी अभिकरणों को ₹ 2010.32 करोड़ आवंटित किया गया जिसमें ₹ 1416.74 करोड़ ही व्यय किए जा सके तथा ₹ 593.58 करोड़ (30 प्रतिशत) का व्यय नहीं किया जा सका।

- वर्ष 2008–13 के दौरान कुल आबंटित राशि ₹ 2010.32 करोड़ में से ₹ 161.36 करोड़ (आठ प्रतिशत) विभिन्न क्रियान्वयी अभिकरणों को वर्ष के अंतिम समय में (8 मार्च से 22 मार्च के बीच) निर्गत किया गया।

- रा.कृ.वि.यो. दिशानिर्देशों की कंडिका 7.2.3 के अनुसार केन्द्रीय आवंटन का 10 प्रतिशत ही अव्ययित शेष के रूप में अगले वर्ष में ले जाना अनुमान्य था। अनुमान्य सीमा से अधिक का सामंजन द्वितीय किस्त से कर लिया जाना था। लेकिन ऐसा देखा गया कि यद्यपि अव्ययित शेष 18 एवं 38 प्रतिशत के बीच थी फिर भी इसकी सूचना भारत सरकार को नहीं दी गई।

13 नमूना जाँचित जिलों में वर्षवार आवंटन, व्यय एवं अव्ययित राशि का विवरण नीचे की तालिका में विवरणित है:

तालिका–2.2.2

13 नमूना जाँचित जिलों का आवंटन, व्यय एवं अव्ययित शेष का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	व्यय	व्ययित राशि
2008-09	23.31	21.96	1.35
2009-10	29.89	28.15	1.74
2010-11	85.62	70.50	15.12
2011-12	180.12	159.33	20.79
2012-13	326.06	291.59	34.47
कुल	**645.00**	**571.53**	**73.47**

उपर्युक्त तालिका के आँकड़ों के विश्लेषण से निम्न तथ्य प्रकटित हुए:

- वर्ष 2008–13 के दौरान ₹ 645 करोड़ के आवंटन के विरूद्ध ₹ 571.53 की राशि व्यय की गयी थी एवं ₹ 73.47 करोड़ अव्यवहृत शेष के रूप में पड़े थे। वर्ष–वार एवं जिला–वार आवंटन व्यय एवं अव्यवहृत शेष ***परिशिष्ट 2.2.1*** में दर्शाया गया है।

- नमूना जाँचित तीन जिलों[2] में अव्ययित राशि 10 प्रतिशत की अनुमान्य सीमा के अंतर्गत थी, हाँलांकि 10 नमूना जाँचित जिलों[3] में अव्ययित राशि 10.37 एवं 25.82 प्रतिशत के बीच विस्तरित थी।

लेखापरीक्षा प्रेक्षणों के उत्तर में सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) के सभी जिलों से अव्ययित राशि की जानकारी प्राप्त कर उसे संग्रहित कर भारत सरकार को पुनःवैधिकरण के लिए भेजा जाएगा। विभाग द्वारा जि. कृ. कार्यालयों में समय से राशि निर्गत करने की आश्वासन देते हुए बताया गया कि आनेवाले तीन माह में ज्यादा से ज्यादा खर्च सुनिश्चित करने के लिए संयुक्त कृषि निदेशकों द्वारा नियमित अनुश्रवण कराया जाएगा।

---

2 *मुजफ्फरपुर, नालंदा और पटना*

3 *भोजपुर, गया, गोपालगंज, किशनगंज, मधुबनी, मोतिहारी, पूर्णियाँ, रोहतास, समस्तीपुर एवं सीतामढ़ी*

रा.कृ.वि.यो. के वित्तीय प्रक्कलन में पाई गई अन्य कमियों की चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है।

2.2.7.1 विमुक्ति के आधार पर उपयोगिता प्रमाण–पत्र

बिहार सरकार द्वारा रा.कृ.वि.यो. मार्गदर्शिका की कंडिका 1.3 के अनुसार भारत सरकार से प्राप्त पूरी राशि मुख्यालय स्तर पर आहरित कर चेक/बैंक ड्राफ्ट के रूप में बामेती को उपलब्ध करायी जाती थी जो इसे जिला स्तर की क्रियान्वयी अभिकरणों को हस्तांतरित कर देता था।

उपयोगिता प्रमाण पत्र विमुक्ति के आधार पर जमा किए गए बिना इसके वास्तविक व्यय के

कृषि निदेशालय के अभिलेखों की समीक्षा के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2008–13 के दौरान ₹ 2010.32 करोड़[4] बामेती को स्थानांतरित किया गया एवं बामेती द्वारा पूरी राशि परियोजना निदेशक, आत्मा/जि.कृ. कार्यालयों को हस्तांतरित करते हुए विमुक्ति के आधार पर पूरी राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र कृषि निदेशक को समर्पित कर दिया। यद्यपि यह देखा गया कि कृषि निदेशक द्वारा भारत सरकार को मार्च 2013 तक ₹ 1719.74 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र बिना वास्तविक व्यय किए भेज दिया गया एवं शेष ₹ 161.71 करोड़ राशि का उपयोगिता प्रमाण–पत्र अक्टूबर 2013 तक भेजा जाना शेष था। लेखापरीक्षा द्वारा प्रकटित तथ्य को इस बात से भी अभिप्रमाणित हुआ कि ₹ 593.58 करोड़ की राशि जि.कृ. कार्यालयों में अव्यहृत पड़ी थी।

विभाग द्वारा उत्तर में बताया गया (दिसम्बर 2013) कि विभाग द्वारा अपनायी गयी प्रक्रिया के अनुसार स्वीकृति एवं आवंटन के आधार पर कृषि निदेशक द्वारा राशि निकालकर बामेती को उपलब्ध करा दी जाती थी। निदेशक, बामेती द्वारा राशि जिलों को स्थानांतरित कर दिया जाता है जहाँ उसे संबंधित बैंक खाता में रखा जाता है। विभाग द्वारा वित्त पोषण के वर्त्तमान प्रक्रिया में सुधार की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए आश्वासन दिया गया कि निदेशालय स्तर पर राशि आहरण करने की प्रक्रिया बंद कर क्रियान्वयी अभिकरणों को आवंटन द्वारा राशि उपलब्ध कराई जाएगी।

2.2.7.2 बैंक लेखाओं का अनियमित परिचालन

बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका की कंडिका 1.3 के अनुसार रा.कृ.वि.यो. के लिए अलग बैंक खाता संधारित किया जाना था। भारत सरकार एवं बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका के अनुसार विभिन्न बैंक खातों के रा.कृ.वि.यो. निधि पर अर्जित ब्याज के उपयोग से संबंधित किसी निर्देश की चर्चा नहीं थी। यद्यपि कृषि एवं सहकारिता निदेशालय के उप–सचिव (वित्त) ने निर्देश (अप्रैल 2011) दिया था कि अर्जित ब्याज को चालू वर्ष के लिए उस योजना राशि का सहायतानुदान माना जाएगा एवं इस राशि की कटौती दूसरी किस्त से कर ली जाएगी।

विभागीय निर्देश के अभाव में ₹ 7.48 करोड़ का उद्भूत ब्याज अव्यवहृत पड़ा रहा

जाँच में पाया गया कि नमूना जाँचित 9 जिलों[5] में दो से आठ खाते संधारित किए जा रहे थे। दो जिलों[6] में आठ खाते निजी बैंकों[7] में खोले गए थे। सितम्बर 2013 तक बामेती, पटना एवं 13 नमूना जाँचित जिलों में ₹ 7.48 करोड़ की राशि ब्याज के रूप में विभिन्न बैंक खातों में पड़ी थी। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि 13 नमूना जाँचित जि. कृ. पदा. द्वारा विभाग को भेजे गए वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन में अर्जित ब्याज की राशि को नहीं दर्शाया गया था। फलस्वरूप इसे भारत सरकार को भी प्रतिवेदित नहीं किया गया था।

---

4 *भारत सरकार की निधि ₹ 1881.45 करोड़ तथा राज्य निधि ₹ 128.87 करोड़*

5 *(i) भोजपुर (ii) पूर्वी चंपारण (iii) गया (iv) गोपालगंज (v) मुजफ्फरपुर (vi) समस्तीपुर (vii) पटना (vii) पूर्णियाँ (i x) सीतामढ़ी*

6 *(i) गया एवं (ii) पटना*

7 *(i) एक्सिस बैंक एवं (ii) एच.डी.एफ.सी. बैंक*

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर सभी जि.कृ. पदाधिकारियों ने उत्तर[8] में बताया कि योजना राशि पर अर्जित ब्याज का न तो उपयोग किया गया और न इसकी सूचना विभाग को दी गई। उन्होंने यह भी बताया कि बैंको में जमा योजना राशि पर अर्जित ब्याज के उपयोग के तरीके के लिए विभाग से आवश्यक निर्देश की पृच्छा की जाएगी।

लेखापरीक्षा टिप्पणी के जवाब में विभाग ने बताया (दिसम्बर 2013) कि क्रियान्वयी अभिकरणों को निर्देश जारी (नवंबर 2013) किया जा चुका था तथा उनसे प्रपत्र में माह के अंत में प्राप्त निधि एवं उद्भूत ब्याज की जानकारी मांगी गयी थी। निदेशक ने सभी जि.कृ. पदाधिकारियों को निजी बैंकों में खातों को बंद कर सिर्फ राष्ट्रीय बैंकों से ही लेनदेन करने का निर्देश दिया।

2.2.7.3 लंबित अग्रिमें

रूपया 19.32 करोड़ के अग्रिम असमायोजित रहे

बिहार कोषागार संहिता 2011 के नियम 318 के अनुसार योजना के क्रियान्वयन के लिए संबंधित अधिकारियों एवं कर्मचारियों को दिए गए अग्रिमों का समायोजन अग्रिम की निकासी की तिथि से 12 महीनों के अंदर कर ली जानी चाहिए। 13 नमूना जाँचित जिलों में से 4 जिलों[9] के जि.कृ.पदाधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि जनवरी 2011 से अक्टूबर 2012 के बीच विभिन्न प्र.कृ. पदाधिकारियों, विषय वस्तु विशेषज्ञों एंव एस.आर.आई एवं एस डब्लू आई के क्रियान्वयन के लिए कर्मियों एवं निजी अभिकरणों को अग्रिमें दी गई थी किन्तु 12 महीने बीत जाने के बाद भी दिसम्बर 2013 तक ₹ 19.32 करोड़[10] की राशि समायोजित पड़ी थी।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा की आपत्ति से सहमति जताते हुए (दिसम्बर 2013) बताया गया कि सभी संबंधित जिलों में लंबित असमायोजित अग्रिमों के समायोजन की प्रक्रिया जारी थी एवं इसे संबंधित कर्मचारियों से अभिश्रव प्राप्त कर इसे जल्द ही पूर्ण कर लिया जाएगा। कृषि निदेशक ने इसे तीन महीने के अन्दर समायोजित करने का आदेश जारी (नवम्बर 2013) किया था।

2.2.7.4 प्रखंड स्तर पर परियोजना लेखों का अनियमित संधारण

रा.कृ.वि.यो. मार्गदर्शिका की कंडिका 7.1.5 के अनुसार नोडल ऐजेंसी कार्यान्वयी ऐजेन्सियों द्वारा परियोजना–वार लेखा का संधारण सुनिश्चित कराएगा। यद्यपि सभी नमूना जाँचित जिलों के 216 में से 170 प्रखंडों के अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित त्रुटियाँ पाई गईः

उचित अंतःसंरचना के अभाव में प्रखंडस्तर पर उचित लेखा संधारण नहीं किया जा सका

- 170 में से 31 प्रखण्डों द्वारा रोकड़ पंजी संधारित नहीं किया गया था एवं 139 प्रखण्डों में रोकड़ पंजी का संधारण उचित ढंग से नहीं किया गया।
- विभाग के सचिव/निदेशक के आदेश (अप्रैल/मई 2013) के बावजूद भी 46 प्रखडों द्वारा लेखापरीक्षा के समक्ष रोकड़पंजी एवं अभिश्रव प्रस्तुत नहीं किए गए।

उत्तर में प्र.कृ. पदाधिकारियों ने लेखे के असमुचित संधारण का कारण लेखा कर्मचारी, कम्प्यूटर परिचालक एवं कम्प्यूटर/प्रिंटर का प्रावधान नहीं होना बताया। संबंधित प्रखंड विकास पदाधिकारियों द्वारा कृषि विभाग के अतिरिक्त अन्य कार्य सौंपे जाने के कारण लेखा संधारण करने में असमर्थता व्यक्त की गई।

---

8 *अप्रैल 2013 से अगस्त 2013*

9 *(i) भोजपुर (₹ 0.18 करोड़) (ii) मधुबनी (₹ 0.76 करोड़) (iv) मुजफ्फरपुर (₹ 16.63करोड़) (iv) और रोहतास (₹ 1.75करोड़)*

10 *(i) 2011–12: ₹ 2.69 करोड़ और (ii) 2012–13: ₹ 16.63 करोड़*

इस प्रकार यह स्पष्ट था कि मूलभूत अंतःसंरचना एवं मानव बल की कमी के कारण रा.कृ.वि. योजना का आधारभूत परियोजना लेखा का संधारण उचित ढंग से नहीं किया जा रहा था।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों के परिप्रेक्ष्य में विभाग द्वारा उत्तर दिया गया (दिसंबर 2013) कि प्र.कृ. पदाधिकारियों की न तो अलग स्थापना थी और न लेखापाल या कम्प्यूटर परिचालक ही थे। यह भी बताया गया कि बिहार सरकार ने प्रखंड स्तर पर लेखापाल एवं कम्प्यूटर परिचालक प्रत्येक के लिए 534 पदों एवं आदेशपाल–सह–गार्ड के 1068 पदों को स्वीकृत किया था (अगस्त 2012) एवं नियुक्ति की प्रक्रिया जल्द ही आरंभ की जानी थी।

यद्यपि यह देखा गया कि पद सृजन की तिथि से एक वर्ष से ज्यादा बीत जाने के उपरांत भी नियुक्ति की प्रक्रिया शुरू नहीं की जा सकी थी।

2.2.8 योजनाओं का क्रियान्वयन

भारत सरकार द्वारा निर्गत राष्ट्रीय कृषि विकास योजना मार्गदर्शिका की कंडिका 4 के अनुसार 17 घटकों ***(परिशिष्ट 2.2.2)*** को राष्ट्रीय कृषि विकास योजनान्तर्गत आच्छादित करने हेतु चिह्नित किया गया था परन्तु राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2008–09 और वर्ष 2009–10 में क्रमशः मात्र नौ योजनाओं ***(परिशिष्ट 2.2.3)*** और सात योजनाओं ***(परिशिष्ट 2.2.4)*** को ही क्रियान्वित किया गया, लेकिन धीरे–धीरे योजनाओं का आच्छादन में वृद्धि होकर वर्ष 2010–13 में यह 19 ***(परिशिष्ट 2.2.5)*** हो गई। कृषि विभाग की नौ वृहत् योजनाओं[11] का निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया एवं मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा निम्नलिखित कंडिकाओं में की गई है।

2.2.8.1 सूचना एवं संचार

- ***कृषि संसाधन सूचना पद्धति नेटवर्क (एग्रीसनेट) परियोजना का अकार्यान्वयन***

कृषि संबंधित सूचना का इलेक्ट्रानिक माध्यम से प्रसार किए जाने और कृषकों एवं नीति निर्धारिक और अनुसंधानकर्त्ताओं के बीच डाटाबेस द्वारा ज्ञान के आदान–प्रदान हेतु राष्ट्रीय कृषि विकास योजनान्तर्गत वर्ष 2007–08 में कृषि संसाधन सूचना पद्धति नेटवर्क (एग्रीसनेट) परियोजना की शुरूआत[12] की गई। भारत सरकार द्वारा निर्गत मार्गदर्शिका की कंडिका 3 के अनुसार एग्रीसनेट परियोजना को परियोजना विधि से क्रियान्वित किया जाना था जिसके अनुसार एग्रीसनेट अंतर्गत निधि राज्य सरकार/स्वायत्त संस्थाओं को जिन्हें इस उद्देश्य हेतु उनके द्वारा समर्पित विशिष्ट परियोजना प्रस्तावों के आधार पर राज्य सरकारों/केन्द्रशासित प्रदेशों द्वारा चिह्नित किया गया था, देना था। एग्रीसनेट का मुख्य उद्देश्य ए.पी.सी. से प्रखंड स्तर तक अद्यतन सूचना प्रवाह द्वारा कृषकों को उन्नत सेवाएँ प्रदान करना था।

कृषि विभाग के वर्ष 2008–13 के दौरान एग्रीसनेट परियोजना से संबंधित अभिलेखों एंव संचिकाओं की संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आए:–

---

11 (1) *ई–किसान भवन* (2) *कृषि यंत्रीकरण* (3) *जैविक खेती प्रोत्साहन योजना* (4) *मृदा स्वास्थ्य वृद्धि के लिए क्रियाकलाप* (5) *श्री एवं स्वी का क्रियान्वयन* (6) *बिहार शताब्दी नलकूप योजना* (7) *खाद्यान्न भंडारण* (8) *बीज गुणक प्रक्षेत्रों का सुदृढ़ीकरण और* (9) *बगीचा बचाओ*

12 *निदेशक, सूचना प्रौद्योगिकी, भारत सरकार, कृषि मंत्रालय, नई दिल्ली ने अपने अर्ध.सर. पत्र दिनांक 24.04.2007 द्वारा बिहार के लिए एग्रीसनेट परियोजना हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करने का निर्देश दिया।*

- योजना का परियोजना प्रस्ताव तैयार करने के लिए उत्तरदायी अभिकरणों (बामेती तथा सूचना एवं प्रौद्योगिकी विभाग, बिहार सरकार) और कृषि उत्पादन आयुक्त द्वारा भारत सरकार को योजना प्रस्ताव प्रस्तुत करने में 20 माह[13] का समय लिया।

- भारत सरकार ने मार्च 2011 में इस परियोजना हेतु ₹ 4 करोड़ का प्रथम किस्त बामेती द्वारा फरवरी 2011 में प्रस्ताव प्रस्तुत करने के आधार पर उपलब्ध कराया। परन्तु उक्त राशि बैंक खाता[14] में अवरूद्ध पड़ी थी (अगस्त 2013) और परियोजना, निधि उपलब्ध रहने के बावजूद, दिसम्बर 2013 तक शुरू नहीं हो सकी।

- इसके अतिरिक्त, एग्रीसनेट के क्रियान्वयन नहीं होने के कारण अप्रैल 2012 में निर्गत वर्ष 2012–17 के लिए कृषि रोड मैप में विहित प्रस्ताव के आधार पर एक नयी परियोजना, किसान पोर्टल आरंभ किया गया। इसका उद्देश्य राज्य से प्रखंड स्तर तक सूचनाप्रवाह को और न्यूनतम स्तर पर कृषकों से सलाह की सुविधा प्रदान करना था। प्रारंभ में इसे 124 पूर्ण ई–किसान भवनों में अधिष्ठापित करना था। यह निर्णय लिया गया (नवम्बर 2012) कि बामेती के पास उपलब्ध ₹ चार करोड़ और ₹ दो करोड़ की राज्य योजना सहायता के साथ कार्य को प्रारम्भ किया जाय। इस प्रकार विभाग भारत सरकार द्वारा एग्रीसनेट हेतु प्रस्ताव देने की तिथि जाँच वर्ष से अधिक व्यतीत होने के बावजूद भी एग्रीसनेट परियोजना क्रियान्वित करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त दिसंबर 2012 में सचिव की अध्यक्षता में एक पाँच–सदस्यीय समिति[15] का गठन किया गया।

एग्रीसनेट परियोजना समाप्त कर दी गई तथा किसान पोर्टल की नई योजना का आरंभ किया जाना बाकी था

इस प्रकार एग्रीसनेट का प्रस्ताव भेजे जाने की तिथि से पाँच वर्षो के उपरांत भी विभाग एग्रीसनेट भारत सरकार परियोजना लागू करने में विफल रहा। इसके अलावा, नई योजना ''किसान पोर्टल'' जिसे एग्रीसनेट की जगह लिया गया (अप्रैल 2012) था, दिसंबर 2013 तथा आरंभ नहीं की जा सकी थी।

विभाग द्वारा स्वीकार्य किया गया कि (दिसंबर 2013) एग्रीसनेट परियोजना को अपरिहार्य कारणवश स्थगित कर दिया गया एवं एम.आई.एस. किसान पोर्टल परियोजना क्रियान्वित किया जा रहा है।

- ***ई–किसान भवनों कार्यान्वयन में धीमी एवं शिथिल प्रगति***

राष्ट्रीय कृषि विकास योजनान्तर्गत वर्ष 2008–09 में बिहार सरकार द्वारा राज्य के सभी प्रखंडों (534) में ई–किसान भवनों के निर्माण की योजना को अनुमोदित किया गया, जिसमें प्रखंड स्तर पर एक ही छत के नीचे सभी सुविधाएँ जैसे कि प्रखंड कृषि पदाधिकारी का कार्यालय मिट्टी जाँच प्रयोगशाला, अद्यतन कृषि सूचना पद्धति, प्रशिक्षण सुविधाएँ और विभिन्न कृषि सूचना प्रदान किया जाना था। विभाग द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया के अनुसार संबंधित जिला पदाधिकारी कार्यान्वयन एजेंसी को अंतिम रूप से चुनने के लिए उत्तरदायी थे। उपर्युक्त प्रस्ताव के विरूद्ध 324 ई–किसान भवनों के निर्माण हेतु विभाग द्वारा वर्ष 2008–11 के दौरान ₹ 162.82 करोड़ स्वीकृत किया गया जिसे जिला नोडल पदाधिकारियों की विमुक्त[16] किया गया। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत प्रतिवेदन के अनुसार दिसम्बर 2013 तक 124 ई–किसान भवनों को ₹ 53.94 करोड़

---

13 *जून 2008 में परियोजना के आरंभ से फरवरी 2011 में प्रस्ताव जमा किए जाने तक।*

14 *पंजाब नेशनल बैंक (खाता संख्याः– 000019)*

15 *सचिव, निदेशक (बामेती), निदेशक (पी.पी.एफ.), उप–निदेशक (सूचना) और उप–निदेशक (मुख्यालय)*

16 *2008–09: ₹ 68.89 करोड़ और 2010–11: ₹ 93.93 करोड़*

की लागत पर पूर्ण कर लिया गया था।

ई–किसान भवन निर्माण गति बहुत धीमी थी यद्यपि निधि उपलब्ध थी

इसके अतिरिक्त नमूना जाँचित जिलों में 125 ई–किसान भवनों के निर्माण हेतु ₹ 62.76 करोड़ प्राप्त एवं स्वीकृत किया गया (फरवरी 2009 और जून 2010) परन्तु नवम्बर 2013 तक मात्र 75 ई–किसान भवन ही ₹ 60.66 करोड़ व्यय करने के उपरान्त पूर्ण हो पाए थे। यह भी पाया गया कि दिसम्बर 2013 तक प्र.कृ.का. को 75 पूर्ण ई. किसान भवनों में से मात्र 48 भवन ही हस्तगत किए गये थे। प्रत्येक ई–किसान भवन का निर्माण कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा कार्यादेश प्राप्त करने के छः माह के अंदर पूर्ण कर लिया जाना था। अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित अनियमितताएँ पाई गईः

- 75 ई–किसान भवनों को दो से तीन साल के विलंब से पूर्ण किया गया था। यद्यपि इन्हें कार्यादेश जारी किये जाने की तिथि से छः माह के अंदर ही पूर्ण कर लिया जाना था।

पाँच ई–किसान भवन अवैध कब्जे में थे जबकि ए.पी.सी. द्वारा गुणवत्ता सुनिश्चित करने के आदेश का अनुपालन नहीं किया गया

- भोजपुर, गया और सीतामढ़ी जिलों के पाँच[17] ई–किसान भवनों को क्रमशः जिला पदाधिकारी (एक), प्रखंड विकास पदाधिकारियों (दो), केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल और विशेष कार्य बल द्वारा अनाधिकृत रूप से दखल किया गया था। दिसम्बर 2013 तक उक्त भवनों को खाली कराने हेतु संबंधित जिला पदाधिकारी, जिला कृषि पदाधिकारी द्वारा कोई प्रभावी कदम नहीं उठाए गए।
- 10 नमूना जाँचित जिलों[18] में 26 ई–किसान भवन बिना बिजली संबंधन और जल सुविधा के ही हस्तांतरित कर दिए गए, जिसकी सूचना संबंधित प्रखंड कृषि पदाधिकारियों द्वारा लेखापरीक्षा द्वारा प्रदत्त प्रोफार्मा पर दी गयी।
- कृषि उत्पादन आयुक्त (ए.पी.सी.) के आदेश (मई 2012) के अनुसार प्रत्येक जिला में, जनता और मीडिया रिपोर्ट द्वारा कई शिकायतों के आलोक में अभिकरणों द्वारा कराए गए कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु एक समिति का गठन किया जाना था। परन्तु नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि मात्र पूर्णियाँ जिला में ही समिति गठित की गयी थी। यहाँ तक कि पूर्णियाँ जिला में, जहाँ जाँच समिति गठित की गई थी अक्टूबर 2013 तक समिति द्वारा कोई प्रगति/परिणाम नहीं पाया गया था।
- संबंधित प्रखंड कृषि पदाधिकारियों द्वारा प्रतिवेदित चार जिलों[19] के पाँच ई–किसान भवनों में अवमानक कार्य कार्यान्वयित किये गये थे।

जवाब में कृषि पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि मामला को संबंधित जिला पदाधिकारियों के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा ताकि शीघ्र निर्माण पूर्ण करने हेतु एजेंसियों पर दबाव दिया जा सके क्योंकि संबंधित जिला पदाधिकारी द्वारा ही क्रियान्वयन एजेंसी का चयन किया जाता था। विभाग ने भी जिला कृषि पदाधिकारियों के जवाब को ही पृष्ठांकित किया (दिसम्बर 2013)। तीन जिलों में पाँच ई–किसान भवनों को खाली कराए जाने में तथा अवमानक कार्य के क्रियान्वयन के संबंध विभाग द्वारा कोई स्पष्ट जवाब नहीं दिया गया।

इस प्रकार संबंधित जिला कृषि पदाधिकारियों, प्रखंडों कृषि पदाधिकारियों और जिला पदाधिकारियों के समुचित अनुश्रवण के अभाव के कारण ई–किसान भवनों के निर्माण का धीमी एवं शिथिल प्रगति हुयी, जिसके फलस्वरूप एक छत के नीचे कृषकों को

---

17 *भोजपुर–चारपोखड़ी, आरा सदर एवं उदवन्त नगर; गया–इमामगंज और सीतामढ़ी–बेलसण्ड*

18 *(i) भोजपुर (ii) गोपलगंज (iii) किशनगंज (iv) मधुबनी (v) मुजफ्फरपुर (vi) नालंदा (vii) रोहतास (viii) पटना (ix) पूर्णियाँ और (x) सीतामढ़ी*

19 *(i) भोजपुर (ii) गया (iii) किशनगंज तथा (iv) गोपालगंज*

सूचना प्रौद्योगिकी द्वारा कृषि संबंधित सुविधा प्रदान करने संबंधी विभाग का महत्वाकांक्षी कार्यक्रम बुरी तरह से प्रभावित हुआ।

2.2.8.2 कृषि यांत्रिकीकरण

भारत सरकार द्वारा कृषि में कृषि यंत्रीकरण को इस उद्देश्य से समाविष्ट किया गया (अगस्त 2007) कि विभिन्न कृषि कार्यों हेतु उन्नत मशीनों एवं संयंत्रों को प्रदान कर उत्पादन में वृद्धि लाई जा सके। यंत्रीकरण समय से मिट्टी तैयार करने ,बुआई और फसल की कटाई में सहायता प्रदान करता है। आधुनिक संयंत्रों के उपयोग से मिट्टी तैयार करने की लागत और समय में कमी आती है। राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की मार्गदर्शिका के कंडिका 4बी) के अनुसार कृषि यंत्रीकरण के लिए सहायता विशिष्ट रूप से उन्नत एवं लिंग–प्रभेद रहित यंत्रो–संयंत्रों एवं मशीनों को प्रदान करना था। बिहार में इस योजना की शुरूआत जनवरी 2009 में की गई थी लक्षित लाभुकों को 40 प्रकार के मशीनों एवं संयंत्रों ***(परिशिष्ट 2.2.6)*** पर न्यूनतम ₹ 200 और अधिकतम ₹ 50 लाख का अनुदान का भुगतान किया जाना था। इस योजनान्तर्गत राज्य में वर्ष 2008–13 के बीच ₹ 537.04 करोड़ विमुक्त किए गए और ₹ 473.93 करोड़ व्यय किए गए तथा ₹ 63.69 करोड़ ***(परिशिष्ट 2.2.7)*** राशि अव्यहृत शेष पड़ी थी। यद्यपि नमूना जाँचित जिलों में कृषि यंत्रीकरण से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य पाए गए:

- ***अनुदान का अनाधिकृत भुगतान***

कृषि यंत्रीकरण योजनान्तर्गत लाभार्थी द्वारा भारत सरकार द्वारा अनुमोदित संयुक्त हार्वेस्टर के क्रय करने पर अधिकतम ₹ पाँच लाख के अनुदान का भुगतान स्वीकार्य था। कृषि एवं सहकारिता निदेशालय द्वारा कृषकों को कृषि यंत्रीकरण कार्यक्रम अंतर्गत अनुदान भुगतान हेतु कृषि यंत्र प्रशिक्षण एवं जाँच संस्थान (एफ.एम.टी.टी.आई.) द्वारा समुचित जाँचोपरांत कंबाईन हार्वेस्टर की एक सूची निर्गत की गई (नवम्बर 2011)। बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका के अनुसार बिहार सरकार द्वारा अनुमोदित मेक/मॉडल, जिसकी क्षमता 125 अश्व शक्ति या उसके कम हो, पर ही अनुदान का भुगदान स्वीकार्य था।

दिशानिर्देश के उल्लंघन में ₹ एक करोड़ का अनधिकृत भुगतान

तीन जिलों[20] के कंबाईन हार्वेस्टर पर अनुदान भुगतान से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में यह ज्ञात हुआ कि 20 लाभार्थियों ***(परिशिष्ट 2.2.8)*** को, जिन्हें ₹ एक करोड़ का अनुदान प्रदान किया गया था, ने विभाग द्वारा 125 अश्व शक्ति का कंबाईन हार्वेस्टर क्रय करने के दिशानिर्देश के विपरीत 128 से 130 अश्व शक्ति के बीच कंबाईन हार्वेस्टर का क्रय किया था।

लेखापरीक्षा आपत्ति के जवाब में विभाग द्वारा जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा प्रस्तुत उत्तरों को पृष्ठांकित किया गया जिसमें बताया गया (जुलाई से सितम्बर 2013) कि मामलों की छानबीन की जाएगी। इस प्रकार 20 किसानों को भुगतान किया गया ₹ एक करोड़ का अनुदान अनाधिकृत था।

- ***अनुदान का अनियमित भुगतान***

बिहार सरकार द्वारा कृषि यंत्रीकरण हेतु जारी मार्गदर्शिका के अनुसार प्रखंड स्तर पर प्रखंड कृषि पदाधिकारी/विषय वस्तु विशेषज्ञ द्वारा इच्छुक किसानों से पंचायत प्रतिनिधि द्वारा अनुशंसित आवेदनों को जमा किया जाना था। आवेदनों के सूचीकरण के पश्चात् जिला/कृषि पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक प्रखंड के लिए तय लक्ष्य के अनुसार 'पहले–आओ–पहले–पाओ' के आधार पर स्वीकृति पत्र जारी किया जाना था। इसके

[20] *(i) गोपालगंज– 7 (ii) नालंदा– 4 (i) रोहतास– 9*

अतिरिक्त, कैश मेमो पर उल्लेखित इंजन संख्या के अनुसार यंत्रों का भौतिक सत्यापन कर संबंधित प्रतिवेदन यंत्रों के क्रय के छः माह के अंदर प्रस्तुत कर देना था। लाभार्थी के पास सहायक यंत्र प्राप्त करने के लिए मुख्य कृषि मशीन एवं यंत्र का होना आवश्यक था और राज्य सरकार द्वारा कृषि यंत्रीकरण की मार्गदर्शिका के अनुसार कंबाईन हार्वेस्टर पर अनुदान प्राप्त करने वाले किसानों को स्ट्रॉ रीपर भी अनिवार्य रूप से लेना था।

दिशानिर्देशों के उल्लघंन में कृषि यंत्रों के अनुदान पर ₹ 9.31 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया

12 नमूना जाँचित जिलों[21] में कृषि यंत्रों के विवरण पर अनुदान भुगतान से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से यह प्रकट हुआ कि प्रखंड स्तर पर कोई आवेदन पंजी संधारित नहीं थी, आवेदन के सभी कॉलम यथा, भूमि स्वामित्व का प्रमाण–पत्र का ब्यौरे, पहचान चिह्न, आवेदन संख्या, यंत्रों का नाम इत्यादि समुचित रूप से नहीं भरे गए थे। पंचायत प्रतिनिधि की अनुशंसा प्राप्त नहीं की गयी थी एवं मार्गदर्शिका के प्रावधान के अनुसार यंत्रों का भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था। तीन जिलों[22] में स्ट्रॉ रीपरों के बगैर किसानों को कंबाईन हार्वेस्टर वितरित किए गए। पाँच[23] जिलों में रोटावेटर, डिस्क हैरो और पावर प्रेसर वितरित किए गए परन्तु उनके लिए अनिवार्य कागजात यथा ट्रैक्टर स्वामित्व पुस्तिका, पंजीकरण संख्या, क्रय अभिश्रव और बीमा संबंधित कागजात लाभुकों से प्राप्त नहीं किए गए यद्यपि मार्गदर्शिका के अनुसार स्वीकृत्यादेश निर्गत करने से पूर्व इन्हें प्राप्त कर लेना था। इस प्रकार उपर्युक्त लाभार्थियों को ₹ 9.31 करोड़ ***(परिशिष्ट 2.2.9)*** का अनुदान भुगतान का प्रमाणीकरण लेखापरीक्षा में स्थापित नहीं किया जा सका।

जवाब में जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि संबंधित लाभार्थियों के अभिलेखों को विस्तृत रूप से जाँच किया जाएगा एवं आवश्यक कागजात प्राप्त कर लिए जाएँगे। भविष्य में स्ट्रॉ रीपर संलग्न कंबाइन हार्वेस्टर देना सुनिश्चित किया जाएगा। उन्होंने यह भी आश्वासन दिया कि प्रखंड कृषि पदाधिकारियों को आवेदन पंजी संधारण हेतु निर्देश जारी किए जा रहे हैं। विभाग कोई विशिष्ट जवाब नहीं दिया (दिसम्बर 2013) बल्कि जिला कृषि पदाधिकारियों का जवाब को ही पृष्ठांकित कर दिया।

इस प्रकार इस योजनान्तर्गत लाभार्थियों को अनुदान का भुगतान योजना–मार्गदर्शिका के प्रावधानों का उल्लंघन कर किया जा रहा था।

- ***अधिक भुगतान***

कृषि यांत्रिकीकरण से संबंधित बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका के अनुसार लाभार्थी को निम्नलिखित विधि से अनुदान का भुगतान किया जाना थाः

तालिका–2.2.3

क्रमांक	कृषि यंत्रीकरण के अंतर्गत मशीन का नाम	दी जाने वाली अनुदान राशि
1	कंबाईन हार्वेस्टर (सेल्फ प्रोपेल्ड या ट्रैक्टर चालित)	यंत्र के मुल्य का 50 प्रतिशत या अधिकतम ₹ पाँच लाख
2	पावर बीडर	पंप के मूल्य का 80 प्रतिशत या अधिकतम ₹ 30,000
3	रोटावेटर	यंत्र के मूल्य का 50 प्रतिशत या अधिकतम ₹ 40,000

21 *(i) भोजपुर (ii) पूर्वी चंपारण (iii) गया (iv) किशनगंज (v) मधुबनी (vi) मुजफ्फरपुर (vii) नालंदा (viii) पटना (ix) पूर्णियाँ (x) रोहतास (xi) समस्तीपुर तथा (xii) सीतामढ़ी*

22 *(i) भोजपुर (ii) नालंदा तथा (iii) रोहतास*

23 *(i) गया (ii) किशनगंज (iii) नालंदा (iv) समस्तीपुर तथा (v) सीतामढ़ी*

13 नमूना जाँचित जिलों में से दो[24] जिलों में कृषि यंत्रीकरण पर अनुदान भुगतान से संबंधित अभिलेखों के संवीक्षा क्रम में यह उद्घटित हुआ कि कंबाईन हार्वेस्टर के लागत में ट्रैक्टर की लागत को भी जोड़ दिया गया और पाँच लाभार्थियों को अधिकतम ₹ पाँच लाख अनुदान का भुगतान कर दिया गया जिसके फलस्वरूप अनुदान का अधिक भुगतान हुआ ***(परिशिष्ट 2.2.10)***।

जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा जवाब में बताया गया (दिसंबर 2013) कि दो जिलों में अधिक अनुदान भुगतान की वसूली की प्रक्रिया जारी थी और विभाग द्वारा भी लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया गया। इस प्रकार योजना मार्गदर्शिका के उल्लंघन में लाभार्थियों को अनुदान का अधिक भुगतान कर दिया गया।

2.2.8.3 जैविक खेती प्रोत्साहन योजना

यह योजना राष्ट्रीय कृषि विकास योजनान्तर्गत बिहार सरकार द्वारा गाँव के स्तर पर जैविक खाद के विकेन्द्रीकृत उत्पादन एवं उसके विपणन को सहायता प्रदान करने हेतु आरंभ (वर्ष 2010–11) किया गया। इस योजना का उद्देश्य खेती में जैविक खाद के उपयोग को बढ़ावा देना और रासायनिक खाद के असंतुलित उपयोग को कम करना था।

बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका के कंडिका संख्या 3, 4 और 5 के अनुसार ईच्छुक किसानों से प्रखंड स्तर पर प्रखंड कृषि पदाधिकारी/विषय वस्तु विशेषज्ञ द्वारा आवेदनों को जमा किया जाना चाहिए, जिसके सभी खाते समुचित रूप से भरे हो तथा पंचायत प्रतिनिधि से अनुशंसित हो। आवेदनों के सूचीकरण के पश्चात् जिला कृषि पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक प्रखंड के लिए निर्धारित लक्ष्य के अनुसार 'पहले–आओ–पहले–पाओ' के आधार पर स्वीकृति पत्र जारी किया जाना था। निर्माण लागत के 50 प्रतिशत की दर पर अनुदान देय था जो कि पक्का निर्माण के लिए ₹ 3000 प्रति इकाई और उच्च घनत्व पॉलिइथाईलिन (एल.डी.पी.ई.) के लिए ₹ 5000 प्रति इकाई था। प्रत्येक लाभार्थी को अधिकतम 10 इकाईयों पर अनुदान का भुगतान किया जाना था। भुगतान कम से कम दो किस्तों में किया जाना था, प्रथम संरचना के निर्माण/अधिष्ठापन के बाद और द्वितीय उत्पादन के प्रारम्भ के पश्चात्। द्वितीय किस्त उस हेतु प्राधिकृत नामित उच्चधिकारी के समुचित भौतिक सत्यापन के पश्चात् ही विमुक्त किया जाना था। इस योजनान्तर्गत वर्ष 2010–13 के दौरान राज्य में ₹ 272.16 करोड़ विमुक्त किए गए और ₹ 113.05 करोड़ व्यय किए गए। 13 नमूना जाँचित जिलों में ₹ 40.62 करोड़ आवंटन के विरूद्ध उक्त अवधि में ₹ 37.56 करोड़ व्यय किए गए जो कि निम्नलिखित सारणी में वर्णित है:–

तालिका–2.2.4
वर्ष 2010–13 की अवधि में विमुक्त, व्ययित एवं अव्ययित शेष राशि की विवरणी

(₹ करोड़ में)

	विमुक्त	व्यय	अव्ययित शेष
राज्य	272.16	113.05	159.11
नमूना जाँचित जिला	40.62	37.56	3.06

जैविक खेती प्रोत्साहन योजना से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा के क्रम में यह उद्घटित हुआ कि प्रखंड स्तर पर आवेदन पंजी का संधारण नहीं किया जा रहा था और जिला कृषि पदाधिकारी द्वारा प्रखंड कृषि पदाधिकारी/विषय वस्तु विशेषज्ञ से आवेदनों को प्राप्त किया जा रहा था। मात्र चयनित लाभार्थियों का ही सूचीकरण किया

[24] *(i) गया और (ii) नालंदा*

गया था और इस प्रकार 'पहले–आओ–पहले–पाओ' का उद्देश्य नहीं प्राप्त किया जा सका। इसके अतिरिक्त, अनुदान का भुगतान वर्मी उत्पादन के भौतिक सत्यापन के बिना ही एक किस्त में किया गया।

जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि इस योजना के क्रियान्वयन हेतु बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका के सिद्धांत के अनुसार 'पहले–आओ–पहले–पाओ' को सुनिश्चित करने के लिए प्रखंड स्तर पर आवेदन पंजी संधारित करने हेतु आवश्यक निर्देश जारी किए जाएँगे। विभाग द्वारा कोई स्पष्ट जवाब नहीं दिया गया (दिसंम्बर 2013) बल्कि संबंधित जिला कृषि पदाधिकारियों का जवाब ही पृष्ठांकित किया गया।

जैविक खेती प्रोत्साहन योजना से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा क्रम में अन्य अनियमितताएँ पाई गई जो कि निम्नलिखित है:

- ***अधिक भुगतान***

दिशानिर्देशों के उल्लघंन में एच.डी.पी.ई. पर लाभुकों को ₹ 4.85 करोड़ के अनुदान का अधिक भुगतान

नौ नमूना जाँचित जिलों[25] में एच.डी.पी.ई. से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि योजना मार्गदर्शिका का उल्लंघन कर वर्ष 2010–13 में आपूर्तिकर्त्ताओं को वर्मी बेड की लागत के 50 प्रतिशत के बदले शत–प्रतिशत लागत का भुगतान (₹ 9.70 करोड़) कर दिया गया। इस प्रकार एच.डी.पी.ई. लागत का शत प्रतिशत भुगतान जो कि आपूतिकर्त्ता को लाभार्थियों की बिना सहमति के किया गया, के फलस्वरूप योजना मार्गदर्शिका के उल्लंघन में ₹ 4.85 करोड़ ***(परिशिष्ट 2.2.11)*** का अधिक भुगतान किया गया।

जिला कृषि पदाधिकारियों ने आश्वासन दिया कि लेखापरीक्षा आपत्ति के प्रकाश में सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी और लाभार्थियों से लागत का विवरण प्राप्त करने पर ही अनुदान का भुगतान किया जाएगा। विभाग द्वारा कोई स्पष्ट जवाब नहीं दिया गया (दिसम्बर 2013)।

- ***अनुदान का अनियमित भुगतान***

जैविक खेती प्रोत्साहन योजना हेतु बिहार सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका की कंडिका 3 के अनुसार इच्छुक लाभार्थियों से आवेदन प्राप्त कर आवेदन पंजी में प्रविष्टि किया जाना था। चयनित लाभार्थियों को अपनी लागत पर एच.डी.पी.ई./पक्का संरचना का क्रय/निर्माण करना था और उनके द्वारा दावा की प्रस्तुत करने के पश्चात नामित अधिकारियों द्वारा भौतिक सत्यापन के उपरान्त ही अनुदान का भुगतान किया जाना था। एच.डी.पी.ई./पक्का संरचना पर अनुदान का भुगतान उन लाभार्थियों को किया जाना था, जिनके पास स्वयं की मवेशी हो या वे अपनी लागत पर गोबर का क्रय कर सकें। यद्यपि, एच.डी.पी.ई. और पक्का संरचना हेतु अनुदानों का भुगतान संरचना लागत का अधिकतम क्रमशः ₹ 5000 और ₹ 3000 प्रति इकाई किया जाना था।

दिशानिर्देशों में निषिद्ध रहने के बावजूद पक्का वर्मी बेड के लिए आपूर्तिकर्त्ताओं को ₹ 6.11 करोड़ का सीधे भुगतान किया गया

चार नमूना जाँचित जिलों[26] के अभिलेखों की संवीक्षा क्रम में यह उद्घटित हुआ कि जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा आपूर्तिकर्त्ताओं को एच.डी.पी.ई/पक्का संरचना आपूर्ति निर्माण हेतु आदेश दिया गया और आपूर्तिकर्त्ताओं को सीधे ₹ 6.11 करोड़ का भुगतान किया गया और विशेष रूप से सीतामढ़ी जिला में जिला कृषि पदाधिकारी ने एक आदेश निर्गत किया कि आपूर्तिकर्त्ता लाभार्थियों से आवेदन भी प्राप्त करें, उन्हें प्रशिक्षित करें और पक्का वर्मी बेड का निर्माण करें। इसके अतिरिक्त गोबर की लागत का 50

---

[25] *(i) भोजपुर (ii) पूर्वी चंपारण (iii) गया (iv) गोपालगंज (v) किशनगंज (vi) पटना (vii) पूर्णियाँ (viii) समस्तीपुर और (ix) सीतामढ़ी*

[26] *(i) भोजपुर (₹ 1.44 करोड़) (ii) मधुबनी (₹ 2.74 करोड़) (iii) नालंदा (₹ 0.71 करोड़) और (iv) सीतामढ़ी (₹ 1.22 करोड़)*

प्रतिशत ₹ 1.12 करोड़ की राशि, तीन जिलों[27] में अनाधिकृत रूप से लाभार्थियों को भुगतान कर दी गयी।

जिला कृषि पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि विभाग द्वारा स्पष्ट निर्देश के अभाव में गोबर के 50 प्रतिशत लागत का भुगतान किया गया। जवाब मार्गदर्शिका के प्रावधानों के विपरीत था क्योंकि लाभार्थियों को अनुदान भुगतान के रूप में इकाई के 50 प्रतिशत लागत और संस्थापन लागत का ही भुगतान किया जाना था। गोबर की लागत का भुगतान नहीं किया जाना था क्योंकि इस योजनान्तर्गत लाभार्थियों को गोबर स्वयं की लागत पर क्रय करना था। विभाग ने संबंधित जि.कृ. पदाधिकारियों के जवाब को ही पृष्ठांकित (दिसंबर 2013) कर दिया।

इस प्रकार गोबर की लागत का 50 प्रतिशत राशि ₹ 1.12 करोड़ का भुगतान अनाधिकृत था और योजना मार्गदर्शिका के प्रावधानों के विपरीत था।

2.2.8.4 मृदा स्वास्थ्य संवर्धन हेतु क्रियाकलाप

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना मार्गदर्शिका की कंडिका 4 (c) मृदा स्वास्थ्य संवर्धन हेतु लागत सामग्रियों का दक्ष गुणवत्ता नियंत्रण प्रावधानित करता है। बिहार सरकार द्वारा अक्टूबर 2011 में मृदा स्वास्थ्य कार्ड एवं उर्वरता मैपिंग तैयार करने की योजना का शुभारम्भ किया। उक्त योजना से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षो को निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णन किया गया है:

- ***मृदा स्वास्थ्य कार्ड और उर्वरता मैपिंग का तैयार नहीं किया जाना***

विभाग द्वारा वर्ष 2011–12 में मिट्टी जाँच प्रयोगशाला के सुदृढ़ीकरण हेतु, मृदा स्वास्थ्य कार्ड जारी करने और उर्वरता मैपिंग करने हेतु ₹ 3.09 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की। उक्त योजनान्तर्गत राज्य के 24 जिलों को आच्छादित किया गया था। उक्त योजनान्तर्गत प्रत्येक राजस्व ग्राम से मिट्टी का नमूना संग्रहित किया जाना था और उसके विश्लेषण के पश्चात उर्वरता मैप का प्रतिपादन करना था। इसका उद्देश्य पंचायत–वार उर्वरता का निर्धारण कर जिला–वार उर्वरता मैप का निर्माण किया जाना था।

मृदा स्वास्थ्य कार्ड और उर्वरता मैपिंग निधि की उपलब्धता के बावजूद नहीं किया गया

उक्त योजनान्तर्गत 11 नमूना जाँचित जिलों[28] के अभिलेखों की संवीक्षा क्रम में यह उद्घटित हुआ कि किसी भी नमूना जाँचित जिलों में उर्वरता मैपिंग नहीं तैयार किया गया। इसके अतिरिक्त उप–निदेशक (फार्म), पूर्णियाँ द्वारा उसके निधि से दिसंबर 2012 में ₹ 3.10 लाख मूल्य का गोदरेज टेबुल, स्टूल और रसायनों का क्रय किया गया और आवंटित निधि में से शेष राशि ₹ 11.28 लाख जुलाई 2013 तक अव्यवहृत पड़े थे। हाँलांकि 13 नमूना जाँचित जिलों में से 10 जिलों को आबंटित (अक्टूबर 2011) ₹ 1.42 करोड़ में से ₹ 1.14 करोड़ अक्टूबर 2013 तक अव्यवहृत पड़े थे।

विभाग द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया गया (दिसम्बर 2013) और बताया गया कि मृदा स्वास्थ्य कार्ड और उर्वरता मैप तैयार करने हेतु निविदा प्रक्रिया की जा रही थी और उसे शीघ्र ही कर लिया जाएगा।

इस प्रकार दिसम्बर 2013 तक योजना अभीष्ट लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका।

---

[27] *(i) भोजपुर (₹ 26.10 लाख) (ii) मधुबनी (₹ 3.46 लाख) (iii) नालंदा (₹ 82.40 लाख) = ₹ 1.12 करोड़*

[28] *(i) भोजपुर (ii) पूर्वी चंपारण (iii) गया (iv) गोपालगंज (v) मधुबनी (vi) मुजफ्फरपुर (vii) नालंदा (viii) पटना (ix) पूर्णियाँ (x) समस्तीपुर तथा (xi) सीतामढ़ी*

2.2.8.5 चावल सघनता पद्धति एवं गेहूँ सघनता पद्धति का क्रियान्वयन

किसानों को वितरण के पूर्व संघटकों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई जबकि ₹ 144.70 करोड़ व्यय किए गए थे

रा.कृ.वि.यो. दिशानिर्देश के कंडिका 4 (अ) के अनुसार किसानों को प्रमाणित उच्च उपज देनेवाली किस्मों के बीज (हाइब्रीड) उपलब्ध कराने, प्रजनक बीज के उत्पादन, सार्वजनिक क्षेत्र के बीज निगमों, आई.सी.ए.आर. जैसी संस्थाओं से प्रजनक बीज की खरीद, आधारी बीजों के उत्पादन, प्रमाणित बीजों के उत्पादन, बीज उपचार आदि के लिए सहायता दी जा सकती है। उच्च उत्पादकता वाली किस्मों के बीजों (हाईब्रीड) द्वारा स्वी विधि से गेहूँ एवं श्री विधि से धान की खेती करने का उद्देश्य उत्पादन में अत्यधिक वृद्धि लाना है। प्रखण्ड स्तर पर कैंप आयोजित कर लाभान्वितों को मुख्य संघटक जैसे वर्मी कंपोस्ट, खाद तथा सूक्ष्म–पोषक तत्व आदि उपलब्ध किया जाना था। जि. कृ. पदा. द्वारा सूचीबद्ध आपूर्तिकर्ता प्रतिष्ठानों को कैंप के स्थलों पर अपना स्टॉल लगाना था एवं किसानों को सामग्रियों का क्रय आपूर्तिकर्त्ताओं से करना था। लाभान्वितों द्वारा अभिश्रवों को प्रस्तुत किये जाने पर भुगतान करने का उत्तरदायित्व संबंधित प्रखंड कृषि पदाधिकारी को था। इस योजना का क्रियान्वयन वर्ष 2010–11 से आरंभ हुआ एवं वर्ष 2010–13 के दौरान नमूना जाँचित जिलों में 634622.90 एकड़ लाख के लक्ष्य के विरूद्ध कुल आच्छादन 604867.90 एकड़ था जबकि इस अवधि में व्यय ₹ 144.70 करोड़ था।

अभिलेखों की जाँच से निम्नलिखित तथ्य उजागार हुए:

- निदेशक, कृषि ने कहा (जुलाई 2011 एवं मई 2012) कि निरीक्षण के दौरान कुछ जिलों में पाया गया कि श्री विधि का क्रियान्वयन मानदंडों के अनुसार नहीं किया गया था एवं अभिप्रमाणित बीजों के स्थान पर हाइब्रीड बीज का व्यवहार किया गया था।

- चयनित प्रखण्डों/ग्राम पंचायतों में अरहर एवं हाइब्रीड धान के स्वी प्रत्यक्षण की वास्तविक स्थिति हेतु स्थल निरीक्षण करने हेतु निदेशक, कृषि ने (जिला नोडल पदाधिकारी) को निर्देश दिया (जून 2012), लेकिन ऐसा कोई निरीक्षण प्रतिवेदन माँग किए जाने के बावजूद लेखापरीक्षा हेतु उपलब्ध नहीं किया गया।

- किसानों को वितरण करने से पहले सूक्ष्म पोषक तत्वों एवं *वर्मी* कम्पोस्ट की गुणवत्ता जाँच सुनिश्चित कर लेनी थी। लेकिन नमूना जाँचित जिलों में अनु.कृ. पदा. द्वारा लिये गये नमूनों का जाँच प्रतिवेदन अभिलेखों में नहीं था। हाँलांकि उपनिदेशक (गुण नियंत्रण) द्वारा दिये गये सूचना (जनवरी 2014) के अनुसार वर्ष 2010–13 के दौरान कुल प्राप्त 610 नमूनों[29] में से केवल 537 नमूनों[30] का जाँच किया गया जिसमें 160 नमूने[31] अमानक पाये गये।

जिला कृ. पदा. द्वारा यह स्वीकार किया गया कि किसानों को संघटक वितरण के पूर्व निवेशों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी। जवाब में जि. कृ. पदाधिकारियों ने कहा कि लाभान्वितों द्वारा श्री एवं स्वी तकनीकि अपनाने का दर कम था एवं अपनाने में वृद्धि लाने हेतु कारगर कार्रवाई करने का आश्वासन दिया। विभाग द्वारा संबंधित जि.कृ. पदाधिकारियों का जवाब पृष्ठांकित कर दिया गया (दिसम्बर 2013)।

इस प्रकार, आपूर्ति किए गए सूक्ष्म पोषक तत्वों एवं वर्मी कंपोस्ट की गुणवत्ता वितरण पूर्व सुनिश्चित नहीं की गयी।

---

29 *(सूक्ष्म पोषक तत्व– 371 तथा वर्मी कंपोस्ट– 239)*
30 *(सूक्ष्म पोषक तत्व– 303 तथा वर्मी कंपोस्ट– 234)*
31 *(सूक्ष्म पोषक तत्व– 35 तथा वर्मी कंपोरट– 125)*

2.2.8.6 बिहार शताब्दी नलकूप योजना का क्रियान्वयन

छिछले नलकूपों की अत्यधिक मांग होने के कारण बिहार सरकार ने राष्ट्रीय कृ. वि. यो. के अन्तर्गत एक उप–योजना (हरित क्रांति विस्तार योजना) को आरंभ (अगस्त 2011) किया। इस योजना के अन्तर्गत सर्वे एवं मांग के आधार पर 120 फीट गहराई के छिछले नलकूप एवं पंप सेट हेतु लाभान्वितों को अधिकतम ₹ 12000 अनुदान देय था। पाइलट प्रोजेक्ट के रूप में नालंदा एवं समस्तीपुर जिला के एक–एक प्रखण्ड चुने गये थे (अगस्त 2011)। तदनुपरांत इस उप योजना का विस्तार 21 अन्य जिलों[32] में किया गया (नवम्बर 2012)। कृषि उत्पाद आयुक्त ने संशोधित पत्र द्वारा निर्देश दिया (अक्टूबर 2011) कि ग्रीष्म काल में भी निरंतर जल उपलब्धता रखने हेतु नलकूप एवं पंप सेट को सतह से 6.5 मीटर गहराई में स्थापित करना चाहिए। कार्यपालक/सहायक अभियंता, लघु जल संसाधन एवं कृषि अभियंता द्वारा गठित समिति के गठन करने का निदेश भी निर्गत किया गया जिसमें विभिन्न अवयवों के यथा ड्रिलिंग शुल्क, पाइप का मूल्य, अनुसंगी सामग्रियों एवं 120 मीटर गहराई तक के लिए 6.5 फीट गहराई में आर सी सी गह्वर का निर्माण एवं गहराई के अनुसार आनुपातिक भुगतान अनुसूची का निर्धारण किया जाना था।

दिशानिर्देश के अनुसार सर्वे रिपोर्ट के आधार पर विषय वस्तु विशेषज्ञ/कृ.पदा. द्वारा प्राप्त आवेदनों के अनुसार लाभुकों को चयन किया जाना था। इस योजना हेतु आयोजित कैंप में किसान अपने इच्छानुसार पाईप एवं अन्य सामग्रियों का क्रय करने हेतु स्वतंत्र थे। प्र. कृ. पदा. द्वारा भौतिक सत्यापन करने एवं नलकूपों के आठ घंटे तक का पारिचालन सुनिश्चित करने के पश्चात भुगतान किया जाना था। वर्ष 2011–13 के दौरान राज्य द्वारा ₹ 39 करोड़[33] की स्वीकृति दी गई एवं पूरी राशि विमुक्त किया गया जिसके विरूद्ध ₹ 10.63 करोड़[34] खर्च किया गया।

नमूना जाँचित जिलों में इस योजना के क्रियान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जाँच में यह ज्ञात हुआ कि 18441 छिछले नलकूपों एवं 4909 पंप सेटों के लक्ष्य के विरूद्ध अगस्त 2013 तक मात्र 7650 छिछले नलकूप एवं 1710 पंप सेटों की उपलब्धि रही जिसके विरूद्ध ₹ 5.54 करोड़ व्यय हुआ। लेखापरीक्षा के दौरान निम्न अनियमितताएँ पाई गईः

- ***कार्य के बिना भुगतान***

जिला कृ.पदा. नालंदा एवं समस्तीपुर के अभिलेखों के जाँच में यह ज्ञात हुआ कि प्रत्येक के लिए 6000 नलकूपों के लक्ष्य के विरूद्ध कुल ₹ 5.20 करोड़ व्यय के साथ क्रमशः 2510 एवं 4128 नलकूप पूर्ण प्रतिवेदित किये गये थे। नलकूप के अनुमोदित मानक प्राक्कलन के अनुसार पम्प के स्थापन हेतु रिइन्फोर्स्ड कंक्रीट (आर.सी.सी.) पीट का निर्माण प्रति आर. सी. सी. पीट ₹ 5200 की प्राक्कलित राशि के दर से किया जाना था।

कृ.उ.पदा. के आदेश के उल्लंघन में आर. सी.सी. पीट के बिना निर्माण के कारण ₹ 3.44 करोड़ का भुगतान सत्यापित नहीं किया जा सका

लाभुकों के व्यक्तिगत अभिलेखों यथा आवेदन, प्र.कृ.पदा. द्वारा निर्गत स्वीकृति पत्र, प्र. कृ. पदा. के द्वारा भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन एवं फोटोग्राफ के जाँच में पाया गया कि भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन में न तो आर. सी. सी. पीट के निर्माण का उल्लेख किया गया था और न ही फोटोग्राफ में दर्शाया ही गया था। इस प्रकार, 6638 लाभुकों को आर.

---

32 *(i) अरवल (ii) बाँका (iii) बेगूसराय (iv) भागलपुर (v) भोजपुर (vi) बक्सर (vii) दरभंगा (viii) पूर्वी चंपारण (ix) गोपालगंज (x) जहानाबाद (xi) जमुई (xii) मधुबनी (xiii) मुजफ्फरपुर (xiv) पटना (xv) रोहतास (xvi) सारन (xvii) शिवहर (xviii) सीतामढ़ी (xix) सिवान (xx) वैशाली (xxi) पं. चंपारण*

33 *वर्ष 2011–12 – ₹ 21 करोड़ एवं वर्ष 2012–13 – ₹ 18 करोड़*

34 *वर्ष 2011–12 – ₹ 5.20 करोड़ एवं वर्ष 2012–13 – ₹ 5.43 करोड़*

सी.सी. पीट हेतु भुगतान की गयी ₹ 3.44 करोड़[35] की राशि की वैधता की जाँच लेखापरीक्षा द्वारा नहीं की जा सकी। इस प्रकार प्र.कृ.पदा. के भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन एवं अभिलेखों में संलग्नित चित्रों की अनदेखी करते हुए बिना आर.सी.सी. पीट के निर्माण के निर्मित नलकूपों पर भुगतान किया गया।

पृच्छा किये जाने पर जिला कृषि पदाधिकारी समस्तीपुर ने जवाब दिया कि कार्य अभि., लघु सिंचाई प्रमण्डल द्वारा तैयार किये गये चार्ट में आर.सी.सी. पीट अंकित नहीं किया गया था जबकि जिला कृ.पदा. नालंदा ने मामले की जाँच किये जाने का आश्वासन दिया।

जिला कृषि पदाधिकारी, समस्तीपुर का जवाब वास्तविकता से परे था क्योंकि जिला पदा. द्वारा अनुमोदित मॉडल प्राक्कलन में आर सी सी पीट शामिल था। विभाग अपने मंतव्य देने के स्थान पर संबंधित जि.कृ. पदाधिकारियों का जवाब अग्रसारित (दिसंबर 2013) कर दिया।

- ***अधिक भुगतान***

समिति के निर्णय एवं दिशानिर्देशों के उल्लंघन में ₹ 5.41 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया

समस्तीपुर एवं नालंदा जिले में नाबार्ड के मॉडल प्राक्कलन को प्राधिकृत समिति (नलकूप के दर को अनुमोदन हेतु) ने अनुमोदित किया जिसमे ड्रिलिंग एवं पाईप का दर ₹ 100 प्रति मीटर था जो प्रति फुट ₹ 30.58 हुआ। समस्तीपुर एवं नालंदा जिलों में 16 लाभुकों के भुगतान संबंधित अभिश्रवों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि ड्रिलिंग हेतु प्रति फुट ₹ 70 एवं ₹ 120 की दर से एवं पाईप के मूल्य हेतु ₹ 66 एवं ₹ 140 प्रति फुट की दर से भुगतान किया गया। इस प्रकार ड्रिलिंग हेतु प्रतिफुट ₹ 39 एवं ₹ 89 की दर से एवं पाईप के मूल्य हेतु प्रति फुट ₹ 35 एवं ₹ 109 की दर से अधिक भुगतान किया गया जिसके फलस्वरूप ₹ 5.41 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ ***(परिशिष्ट–2.2.12)***।

जिला कृषि पदाधिकारी, समस्तीपुर ने भुगतान के दर को उचित ठहराया (दिसंबर 2013) लेकिन जिला कृषि पदाधिकारी का जवाब मान्य नहीं था क्योंकि ड्रिलिंग एवं पाईप के मूल्य हेतु किया गया भुगतान जिला पदाधिकारी के द्वारा अनुमोदित दर के अनुरूप नहीं था। जबकि जिला कृषि पदाधिकारी, नालंदा ने अभिलेखों के विस्तृत जाँचोपरांत कार्रवाई करने का आश्वासन दिया (दिसंबर 2013)। विभाग ने कोई विशिष्ट जवाब नहीं दिया (दिसंबर 2013) और संबंधित जिला कृषि पदाधिकारी के जवाब को अग्रसारित किया जो भुगतान के दर को उचित ठहराता था।

लेखापरीक्षा के दौरान अन्य नमूना जाँचित जिलों में निम्न अनियमितताएँ पाई गईः

- छः जिलों में न तो समिति का गठन किया गया और न ही मानक चार्ट तैयार किया गया जिसके फलस्वरूप कार्य के क्रियान्वयन के उपरान्त भी 1425 लाभुकों[36] को अनुदान का भुगतान नहीं हुआ। पटना जिला में समिति का गठन हुआ किन्तु न सर्वे किया गया और न ही मानक चार्ट तैयार किया गया।

  जिला कृषि पदाधिकारी ने जवाब दिया (दिसंबर 2013) कि समिति बनाने की प्रक्रिया एवं ड्रिलिंग एवं पाईप के लागत का दर के निर्धारण हेतु मानक चार्ट का निर्धारण जारी है।

---

35 *6638 x 5200 = ₹ 3.44 करोड़*

36 *(i) भोजपुर–200 (ii) गोपालगंज–110 (iii) मधुबनी–302 (iv) मोतीहारी– 510 (v) रोहतास – 185 (vi) सीतामढ़ी – 118*

2.2.8.7 खाद्यान्न भंडारण योजना

यद्यपि खाद्यान्न उत्पादन में वृद्धि हेतु कई योजनाएँ हैं लेकिन खाद्यान्न भंडारण योजना की शुरूआत वर्ष 2011–12 में की गई जिसका उद्देश्य 20 से 30 प्रतिशत या उससे अधिक अनुचित एवं अपर्याप्त भंडारण के कारण होने वाली बर्बादी को रोकना था। दिशा–निर्देशों के अनुसार 200 मे. टन गोदाम के निर्माण की लागत का 50 प्रतिशत अधिकतम ₹ 5 लाख लाभार्थी को दिया जाना था।

राज्य हेतु स्वीकृत ₹ 47.70 करोड़ (2011–13) के विरूद्ध विमुक्त निधियाँ एवं उसके विरूद्ध व्यय क्रमशः ₹ 47.70 करोड़ व ₹ 27.50 करोड़ थे। आगे, नमूना–जाँचित राज्यों में अगस्त 2013 तक 299 गोदामों के लक्ष्य के विरूद्ध केवल 196 गोदाम का निर्माण कुल ₹ 4.30 करोड़ के खर्च पर किया गया था। राज्य में एवं नमूना जाँचित जिलों में विमुक्त राशि, व्यय एवं अवशेष राशि का विवरण निम्न तालिका में दर्शायी गयी है:

तालिका –2.2.5

वर्ष 2011–13 के दौरान विमुक्त राशि, व्यय एवं अव्यवहृत शेष राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

	विमुक्त राशि	व्यय	अवशेष
राज्य	47.70	27.50	20.20
नमूना जाँचित जिले	14.95	4.30	10.65

इस योजना के क्रियान्वयन से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में निम्न तथ्य उजागर हुए:

- ***गोदाम का निर्माण***

लाभुकों द्वारा गोदाम का निर्माण अपनी लागत से किया जाना था। गोदाम के निर्माण का 50 प्रतिशत अधिकतम ₹ 5 लाख अनुदान का भुगतान केवल कृषि अभियंता/संयुक्त कृषि निदेशक (अभियंत्रण) के भौतिक सत्यापन के उपरांत ही किया जाना था। बिहार सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार गोदाम का छत ट्यूबुलर ड्रस या 6 मी.मी. एसबस्टस शीट से ढकना था।

11 नमूना–जाँचित जिलों[37] में गोदाम निर्माण से संबंधित अभिलेखों के जाँच के दौरान निम्न बाते उजागर हुई।

23 गोदाम विनिर्देशनानुसार निर्मित नहीं थे। बिहार कोषागार संहिता के उल्लंघन में ₹ 3.25 करोड़ की राशि आहरित की गयी थी

- 23 गोदामों[38] का निर्माण में एसबस्टस सीट के स्थान पर आर.सी.सी. छत बनाया गया। आगे, अनुबंध में गाँव/पंचायत के अन्य किसानों द्वारा गोदाम के उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु कोई वैधानिक बाध्यता नहीं थी एवं अनुदान प्राप्त करने के उपरांत ऐसे गोदामों का आवासीय प्रयोजनों पर दुरूपयोग किए जाने की संभावना थी।

---

37 *(i) भोजपुर (ii) पूर्वी चंपारण (iii) गया (iv) गोपालगंज (v) मधुबनी (vi) मुजफ्फरपुर (vii) नालंदा (viii) पटना (xi) पूर्णियाँ (x) रोहतास और (xi) सीतामढ़ी*

38 *(i) भोजपुर (4) (ii) गया (7) (iii) गोपालगंज (3) (iv) मधुबनी (2) (v) मुजफ्फरपुर (1) (vi) पूर्णियाँ (3) और (vii) रोहतास (3)*



मधुबनी जिला के शंभुआर गाँव में निर्मित गोदाम का छायांकन

- 13 नमूना जाँचित जिलों में से चार जिलों में 10[39] गोदामों के संयुक्त भौतिक सत्यापन[40] में एसबस्ट्स शीटों के स्थान पर आर.सी.सी. छत एवं 20 आवासीय कक्षों के सामने की ओर रूपांकित खिड़की पाये गये जिसके लिए 10 लाभुकों को ₹ 50 लाख के अनुदान का भुगतान किया गया।

- बिहार कोषागार संहिता के नियम 300 के विपरीत निधि को व्यपगत होने से बचाने हेतु मार्च 2013 में कोषागार से ₹ 3.25 करोड़ की राशि आहरित की गई क्योंकि कुल निधि दिसंबर 2013 तक चार जिलों[41] में अव्यवहृत पड़ी थी।

जिला कृषि पदाधिकारियों ने लेखापरीक्षा आपत्ति/अवलोकनों को स्वीकार किया (दिसंबर 2013) एवं लेखापरीक्षा द्वारा दिये गये मंतव्यों के अनुसार सुधारात्मक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया। उन्होंने यह भी कहा कि ऐसे लाभुकों को, जिन्हें गोदाम के निर्माण हेतु स्वीकृति पत्र दिया जा चुका था, भुगतान करने की प्रत्याशा में निधि का आहरण किया गया एवं भौतिक सत्यापन के उपरांत भुगतान किया जायेगा। विभाग अपना मंतव्य देने के स्थान पर संबंधित जिला कृषि पदाधिकारियों के जवाब को अग्रसारित (दिसम्बर 2013) किया।

2.2.8.8 बीज–गुणन प्रक्षेत्रों का सुदृढ़ीकरण

₹ 51.12 करोड़ प्रदान किए जाने के बावजूद बीज गुणन प्रक्षेत्रों में उत्पादन में ह्रास था

भारत सरकार के द्वारा जारी दिशानिर्देशों की कंडिका 4 (c) के अनुसार राज्य प्रक्षेत्रों, जिनका उपयोग अनुसंधान एवं बीज उत्पादन उद्देश्यों के लिए किया जा रहा था, को परियोजना मद जैसे भूमि विकास, सिंचाई सुविधा के सृजन, तकनीकि उन्नयन इत्यादि के अन्तर्गत निधि प्रदान की जा सकती थी। घेराबंदी कार्य, सिंचाई के साधन, कृषि यंत्रीकरण एवं भूमि सामग्री कार्य हेतु राशि वर्ष 2008–11 के दौरान अनुमण्डल कृषि पदाधिकारियों को कृषि प्रक्षेत्रों के प्रबंधन तथा गुणवत्ता बीज उत्पादन हेतु दिया गया। इस घटक के अन्तर्गत ₹ 81.20 करोड़ की राशि राज्य के लिए स्वीकृत की गई एवं विमुक्त की गई राशि तथा इसके विरूद्ध व्यय क्रमशः ₹ 81.20 करोड़ तथा ₹ 51.12 करोड़ थी। राज्य तथा नमूना–जाँचित जिलों में विमुक्त राशि, व्यय एवं अवशेष राशि का विवरण निम्न तालिका में दिया गया है:

---

39 *(i) भोजपुर (2) (ii) गया (3) (iii) मधुबनी (2) (iv) पूर्णियाँ (3)*

40 *प्रखंड कृषि पदाधिकारियों के साथ*

41 *(i) गया (₹ 0.50 करोड़) (ii) मुजफ्फरपुर (₹ 0.65 करोड़) (iii) नालंदा (₹ 1.60 करोड़) एवं (iv) पटना (₹ 0.50 करोड़)*

तालिका-2.2.6

वर्ष 2008–11 के दौरान राज्य एवं नमूना–जाँचित जिलों में विमुक्त निधि, व्यय एवं अव्यवहृत शेष की विवरणी:

(₹ करोड़ में)

	विमुक्त राशि	व्यय	अवशेष राशि
राज्य	81.20	51.12	30.08
नमूना जाँचित जिला	18.24	15.71	2.53

13 नमूना जाँचित जिलों में से 11 जिलों के 20 अनु. कृ. पदाधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2008–11 के दौरान तार–घेराबन्दी, भूमि समतलीकरण, ट्रेक्टरों, रोटाबेटर, भू–समतलक के क्रय हेतु तथा सभी 58 प्रक्षेत्रों को सिंचाई के स्रोत/संसाधन उपलब्ध करने हेतु ₹ 18.24 करोड़ आवंटित किये गये। सभी कार्यों का क्रियान्वयन वर्ष 2008–11 के दौरान ₹ 15.71 के व्यय पर उनके अपने प्रक्षेत्र प्रबंधक द्वारा कराया गया। इसके अलावा प्रक्षेत्र के आवर्ती व्यय के लिए ₹ 5.97 करोड़ की अतिरिक्त राशि भी प्रदान की गई। वर्ष 2010–13 के दौरान इन प्रक्षेत्रों में गेहूँ, धान एवं अन्य अनाज का उत्पादन 53536.5 क्विंटल था। आगे संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य उजागर हुए :

- सात जिलों[42] में वर्ष 2011–12 की तुलना में वर्ष 2012–13 में अनाजों के उत्पादन में 4 से 48 प्रतिशत की कमी पायी गयी जबकि तीन जिलों[43] में अनाजों के उत्पादन में आठ से 22 प्रतिशत की वृद्धि पाई गई।
- भोजपुर जिला में कृषि उप–निदेशक (प्रक्षेत्र) ने प्रक्षेत्र का निरीक्षण (मई 2011) किया एवं तार–घेराबन्दी के कार्य की गुणवत्ता को अवमानक पाया तथा प्रक्षेत्र सहायक के वेतन से ₹ 18 लाख की राशि कटौती करने का अनुशंसा किया किन्तु अनुशंसा पर की गई कार्रवाई, पृच्छा के बावजूद लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गयी (अगस्त 2013)।

विभाग ने अपने संबंधित अनु. कृ. पदाधिकारियों का जवाब सम्मिलित कर अग्रसारित किया (दिसंबर 2013)। जवाब में अनु. कृ. पदाधिकारियों ने कहा कि उत्पादन में कमी का मुख्य कारण मौसम में प्रतिकूल बदलाव यथा बाढ़ व सूखा आदि एवं मानवबल की कमी थी एवं उत्पादन में वृद्धि लाने हेतु कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

2.2.8.9 बगीचा बचाओ योजना

वर्ष 2012–13 के दौरान राज्य में रा.कृ. वि.यो. अन्तर्गत बगीचा बचाओ योजना की शुरूआत की गई जिसमें उचित अनुरक्षण यथा जुताई कीटनाशक दवा को मिलाकर चूना पोताई के द्वारा पौधों की कीड़ों से सुरक्षा की जानी थी जिससे कि फलों में वृद्धि हो। इस योजनान्तर्गत जिला उद्यान पदाधिकारी को वृक्षों के प्रकार एवं आयु के अनुसार पूरे बगीचा का विस्तृत सर्वेक्षण कराना था। तदनुसार, मॉनसून (जूलाई) आरंभ होने के पूर्व जुताई से लेकर चूना पोताई, मैपिंग इत्यादि सभी कार्यों के लिए संबंधित किसान सलाहकार को नामित करते हुए योजना का क्रियान्वयन किया जाना था।

बगीचा बचाओ योजना का क्रियान्वयन निर्दिष्ट समयावधि में नहीं किए जाने के कारण वांछित फलों की प्राप्ति नहीं हो सकी

नमूना जाँचित जिलों में बगीचा बचाओ अभियान से संबंधित अभिलेखों के जाँच क्रम में उदघटित हुआ कि ₹ 22.79 करोड़ के आबंटन के विरूद्ध मात्र ₹ 10.93 करोड़ व्यय किया गया एवं ₹ 4.96 करोड़ प्रत्यर्पित किया गया (फरवरी 2013) जबकि ₹ 6.90

---

42 *(i) भोजपुर, (ii) गया,(iii) किशनगंज, (iv) मुजफ्फरपुर, (v) नालंदा, (vi) पूर्णियाँ, एवं (vii) रोहतास*

43 *(i) गोपालगंज, (ii) पटना, एवं (iii) सीतामढ़ी*

करोड़ बैंक में अवरूद्ध थे (सितम्बर 2013)। निधि के विलंब से निर्गत किए जाने के कारण (सितम्बर के अंतिम सप्ताह में) अगस्त से अक्टूबर की निर्धारित अवधि के अंदर योजना को पूर्ण नहीं किया जा सका। आगे यह भी देखा गया कि सचिव–सह–मिशन निदेशक के आदेश (अक्टूबर 2012) के बावजूद रैंडम चयन के आधार पर योजना के क्रियान्वयन का पुनः जाँच नहीं की गयी।

जवाब में योजना के पूर्ण नहीं होने हेतु जिला उद्यान पदाधिकारी ने विलम्ब से निधियों की प्राप्ति को जिम्मेवार बताया। इस प्रकार, बगीचा बचाओ अभियान के कार्यान्वयन के प्रथम वर्ष में राज्य को वांछित फल की प्राप्ति नहीं हो सकी।

2.2.9 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

दिशानिर्देशों की कंडिका 8 (iv) सह–पठित भारत सरकार द्वारा जारी मार्गदर्शिका की कंडिका 63 के अनुसार प्रत्येक राज्य में योजनाओं की प्रगति एवं क्रियान्वयन का अनुश्रवण राज्य स्तरीय योजना स्वीकृति समिति (एस.एल.एस.सी.) के द्वारा किया जाना है जिसमें राज्य सरकार के सचिव एवं कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय के प्रतिनिधि की सहभागिता होती है। राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति, परियोजना/योजना की स्वीकृति एवं अनुश्रवण, योजना – उद्देश्यों के कार्यान्वयन की समीक्षा, योजना–मार्गदर्शिका के अनुसार कार्यक्रम क्रियान्वयन की सुनिश्चितता, परियोजनाओं के क्रियान्वयन के अनुश्रवण हेतु क्षेत्र अध्ययन करने हेतु, तथा समय–समय पर मूल्यांकन अध्ययन करने हेतु जैसा आवश्यक हो, उत्तरदायी है। योजनाओं के अनुश्रवण एवं मूल्यांकन से संबंधित राज्य स्तरीय योजना स्वीकृति समिति की कार्यप्रणाली पर इस प्रतिवेदन की कंडिका 2.2.6.2 पर टिप्पणी की जा चुकी है। इसके अलावा, विभाग में कोई भी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली मौजूद नहीं थी।

विभाग द्वारा जवाब में बताया गया (अक्टूबर 2013) कि आंतरिक लेखापरीक्षा की कार्यवाही की जा रही थी एवं वर्ष 2013–14 के दौरान मूल्यांकन अध्ययन किया जा रहा था।

2.2.10 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

अनुश्रवण प्रणाली कमजोर थी तथा विभाग के द्वारा मूल्यांकन अध्ययन नहीं किए गए

वांछित उद्देश्यों की अधिकतम प्राप्ति हेतु योजना के सफलतापूर्वक क्रियान्वयन के लिए प्रभावी एवं समसमायिक अनुश्रवण एक आवश्यक घटक है। राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक उप–योजना के लिए जारी दिशानिर्देशों के अनुसार कम–से–कम 15,30 एवं 50 प्रतिशत निरीक्षण क्रमशः संयुक्त कृषि निदेशक, जिला कृषि पदाधिकारी एवं अनुमंडलीय कृषि पदाधिकारी द्वारा किया जाना था। किंतु नमूना जाँचित 38 में से 13 जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान कोई भी अनुश्रवण संबंधी प्रतिवेदन अभिलेखों में नहीं पाया गया यद्यपि लेखापरीक्षा द्वारा इसकी मांग की गई थी (जून से सितम्बर 2013)। निदेशक, कृषि द्वारा सभी जिला कृषि पदाधिकारियों को निदेश दिया गया (जुलाई 2011) कि मार्गदर्शिका के अनुसार श्री–विधि तकनीक का उपयोग सुनिश्चित किया जाए किंतु कृत–कार्रवाई संबंधी अभिलेख नहीं पाया गया, हाँलांकि लेखापरीक्षा द्वारा इसकी मांग की गई (जून से सितम्बर 2013)। निदेशक, कृषि का आदेश (जून 2012), जिसमें सभी जिला कृषि पदाधिकारियों को निदेश दिया गया था कि प्रखंडों/ग्राम पंचायतों को रैंडम चयन कर वहाँ भौतिक निरीक्षण किया जाए ताकि स्वी–विधि प्रत्यक्षण की वास्तविक स्थिति जानी जा सके, का अनुपालन किसी भी नमूना जाँचित जिले में नहीं किया गया था।

एन.आई.आर.डी. द्वारा योजना से संबंधित एक मूल्यांकन अध्ययन के अतिरिक्त कोई भी मूल्यांकन अध्ययन विभाग द्वारा वर्ष 2008–13 के दौरान नहीं किया गया।

इस प्रकार योजना का अनुश्रवण एवं मूल्यांकन अपर्याप्त था एवं योजना के दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं था।

2.2.11 सारांश

बिहार जैसे राज्य में, जहाँ विशाल अप्रयुक्त क्षमता एवं प्राकृतिक संपदा है, रा.कृ.वि.यो. कृषि क्षेत्र में चमत्कार कर सकती थी लेकिन कार्ययोजना की कमी, निर्दिष्ट निधियों के उपयोग करने ने असमर्थता में योजना के परिणामों को सीमित कर दिया। क्रियान्वयन में, ई–किसान भवन के निर्माण कार्य की धीमी प्रगति ने योजना के वांछित उद्देश्य, जिसके अंतर्गत एक ही छत के नीचे सूचना प्रौद्योगिकी द्वारा किसानों को इच्छित सुविधाएँ मुहैय्या करायी जानी थी, की प्राप्ति बुरी तरह प्रभावित किया। यद्यपि कृषि यंत्रीकरण से संबंधित प्रगति संतोषजनक थी, जिला नोडल पदाधिकारियों द्वारा योजना मार्गदर्शिका को पालन नहीं किये जाने से अधिक भुगतान, अनाधिकृत एवं अनियमित भुगतान से संबंधित मामले पाए गए। एच.डी.पी.ई. एवं पक्का संरचना के लाभान्वितों द्वारा वर्मी कम्पोस्ट का उत्पादन सुनिश्चित नहीं किए जाने के कारण जैविक खेती के वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं की जा सकी। सूक्ष्म पोषक तत्वों का वितरण मृदा स्वास्थ्य कार्ड तथा उर्वरता मैपिंग तैयार किए बगैर किया गया। बिहार शताब्दी नलकूप योजना के क्रियान्वयन में सरकारी दिशानिर्देशों की अवहेलना की गयी जिससे अपर्याप्त प्रगति, अधिक भुगतान एवं बिना कार्य के भुगतान हुआ। गोदामों के निर्माण की अधतन स्थिति भी येाजना दिशा निर्देशों के अनुरूप नहीं थी। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का भी अभाव था। प्रत्येक स्तर पर अनुश्रवण अपर्याप्त था चूँकि वर्ष 2008–13 के दौरान, एन. आई.आर.डी. द्वारा आयोजना पर किए गए मूल्याकंन अध्ययन को छोड़कर, काई मूल्यांकन अध्ययन नहीं किया गया था।

2. 2.12 अनुशंसाएँ

सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि:

- योजना की प्रक्रिया जमीनी स्तर से शुरू की जाए जिससे कि स्थानीय एवं राज्य की प्राथमिकताओं के आधार पर परियोजनाएँ तैयार की जा सके।
- पर्याप्त कर्मियों के साथ प्रखंड स्तर पर अंतःसंरचना सुदृढ़ हो।
- वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए योजनाओं का क्रियान्वयन लक्ष्य पर आधारित न होकर मांग पर आधारित हो।
- वर्मी कम्पोस्ट के व्यावसायिक/घरेलू उत्पादन में तेजी आए जिससे कि लाभार्थियों के बीच घटिया खाद के वितरण से बचा जा सके।
- आंतरिक नियंत्रण प्रणाली स्थापित हो।
- प्रत्येक चरण पर अनुश्रवण एवं आवधिक मूल्यांकन समुचित रूप से हो।

सूचना प्रावैधिकी विभाग

2.3 राष्ट्रीय ई–शासन योजना

कार्यकारी सारांश

परिचय

राष्ट्रीय ई–शासन योजना की शुरूआत अपने इलाके में आम आदमी को सभी सरकारी सेवाओं को समान सेवा आपूर्ति केन्द्रों द्वारा प्रदान करने एवं उनकी बुनियादी आवश्यकताओं की सस्ती कीमत पर पूर्ति हेतु उन सेवाओं की दक्षता, पारदर्शिता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु की गयी थी। राष्ट्रीय ई–शासन योजना के पाँच प्रमुख घटक, स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क (स्वान), स्टेट डाटा सेंटर (एस.डी.सी.), स्टेट सर्विस डिलीवरी गेटवे (एस.एस.डी.जी.), कॉमन सर्विस सेंटर (सी.एस.सी.) और मिशन मोड परियोजना (ई–जिला) हैं।

(कंडिका 2.3.1)

वित्तीय सूचना

उपरोक्त पाँच घटकों के तहत वर्ष 2006–13 के दौरान उपलब्ध धनराशि एवं खर्च क्रमशः ₹ 321.88 करोड़ एवं ₹ 213.90 करोड़ था, जो कि उपलब्ध धन राशि का मात्र 66 प्रतिशत व्यय दर्शाता था। आगे, उपलब्ध राशि का उपयोग बीस्वान में 90 प्रतिशत था, जबकि सी.एस.सी, ई–जिला, एस.डी.सी. एवं एस.एस.डी.जी. में क्रमशः 30 प्रतिशत, 84 प्रतिशत, नौ प्रतिशत एवं आठ प्रतिशत था। यह राज्य में एन.ई.जी.पी. के घटकों के असंतुलित विकास का संकेत देता है।

(कंडिका 2.3.5)

बिहार स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क का क्रियान्वयन (बीस्वान)

राज्य द्वारा राज्य स्तरीय स्वान परियोजना कार्यान्वयन समिति का गठन छः माह के विलम्ब से किया गया था तथा भारत संचार निगम लिमिटेड (बी.एस.एन.एल.) के साथ एम.ओ.यू पर हस्ताक्षर, भारत सरकार के अनुमोदन (अक्टूबर 2006) के नौ महीने बाद किया गया था। सेवा प्रदाता एजेंसी मेसर्स टाटा कंसल्टेंसी सर्विसेज (मेसर्स टी.सी.एस.) द्वारा न तो नेटवर्क मॉनिटरिंग प्रणाली को कॉन्फिगर किया गया और न ही बीस्वान को व्यापक एस्सेस नेटवर्क प्रदान करने हेतु बिस्वान को अन्य नेटवर्कों यथा नेशनल इंफॉर्मेटिक्स सेंटर नेटवर्क (निकनेट) से जोड़ा। इसलिए एन.आई.सी.एन.इ.टी. के तहत उपलब्ध सुविधाओं को बीस्वान के तहत उपलब्ध नहीं कराया गया था। इसके अलावा मेसर्स टी.सी.एस. द्वारा लेखापरीक्षा अवधि तक (अक्टूबर 2013) एकीकृत सेवा डिजीटल नेटवर्क (आई.एस.डी.एन.) को बैकअप के रूप में जिला मुख्यालय (डी.एच.क्यू.) एवं ब्लॉक मुख्यालय (बी.एच.क्यू.) से राज्य मुख्यालय तक कॉन्फिगर/कनेक्ट नहीं किया गया। आई.एस.डी.एन. के प्राईमरी रेड इंटरफेस (पी.आर.आई.)/बेसिक रेट इंटरफेस (बी.आर.आई.) को कॉन्फिगर न कर पाने के कारण विभाग ने, आई.एस.डी.एन को बैकअप लिंक के रूप में उपयोग नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप डी.एच.क्यू. एवं बी. एच.क्यू में क्रमशः नेटवर्क उपलब्धता के लक्ष्य 99.5 और 99 प्रतिशत को प्राप्त करने में विभाग विफल रहा। राज्य मनोनित एजेंसी (एस.डी.ए.) द्वारा मेसर्स टी.सी.एस को फाईनल एक्सेंपटेंस टेस्ट (एफ.ए.टी.) बिना सभी उपकरणों को कार्य क्षमता परीक्षण के ही जारी[1] किया गया, जिसके बारे में समझौते (अगस्त 2008) की अनुसूची में उल्लेख किया गया था। इसके अलावे एस.डी.ए द्वारा नेटर्वक की उपलब्धता को सुनिश्चित किये बिना ही मेसर्स टी.सी.एस. को ₹ 3.12 करोड़ का भुगतान किया गया। इन सबसे ऊपर सितम्बर 2013 तक मे.टी.सी.एस. से नेटवर्क आपरेशन को अपने हाथ मे लेने हेतु

---

[1] *22.09.2008 और 25.09.2010*

न तो सरकार ने ट्रेनिंग हेतु कर्मियों की पहचान की और न ही मेसर्स टी.सी.एस. ने सरकारी कर्मियों के प्रशिक्षण देने हेतु ट्रेनिंग रॉल आउट प्लान/प्रशिक्षण केलेंडर बनाया था।

(कंडिका 2.3.6 से 2.3.8.7)

कॉमन सर्विस सेंटर का क्रियान्वयन (सी.एस.सी)

कॉमन सर्विस सेंटर की स्थापना हेतु 8463 पंचायतों में से 7840 पंचायतों में मास्टर सर्विस एग्रीमेंट किया गया था। सूचना प्रावैधिकी विभाग, भारत सरकार के दिशा निर्देशों के विपरीत, न तो संबंधित विभाग के साथ, सही समय पर सरकारी सेवाओं को उपलब्ध कराने हेतु समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया गया था, न ही सी.एस.सी. के माध्यम से जी 2 सी सेवाओं को उपलब्ध कराने के लिए उपयुक्त समर्थकारी योजना विकसित की गई थी। इसके अलावा एस.डी.ए. द्वारा स्पेशल पर्पस वेहीकल (एस.पी.वी.) और स्टेट एंकर की नियुक्ति नहीं की गई जो कि सी.एस.सी. के भीतर परिचालन एवं वित्तीय अनुशासन के लिए जरूरी था।

(कंडिका 2.3.9 से 2.3.11.7)

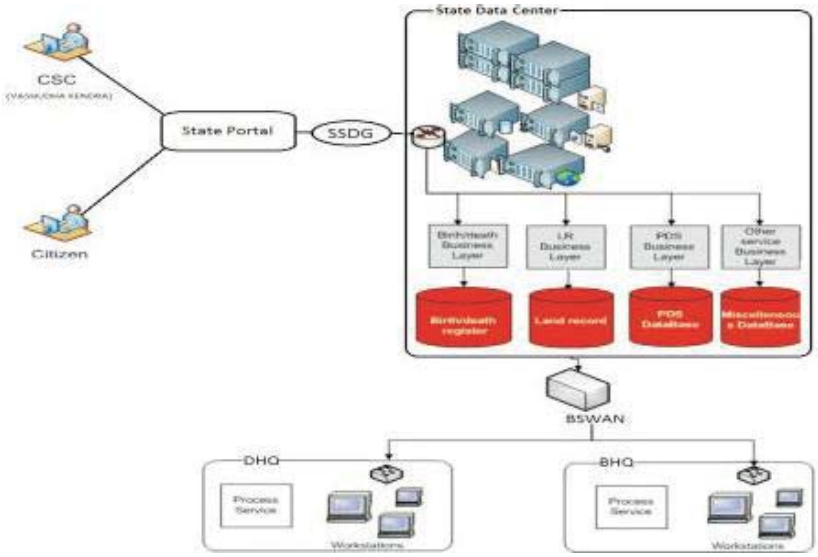
2.3.1 परिचय

राष्ट्रीय ई–शासन (एन.ई.जी.पी.) की परिकल्पना पहली बार इलेक्ट्रानिक्स और सूचना प्रावैधिका विभाग (डायटी) (तत्कालीन सूचना प्रावैधिकी विभाग–डी.आई.टी.) और प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत (डी.ए.आर. एण्ड पी.जी.) विभाग द्वारा 2003 में ही की गई थी, और भारत सरकार द्वारा वर्ष 2003 में मंजूर की गई थी। एन.ई.जी.पी का प्राथमिक उद्देश्य अपने इलाके में आम आदमी के लिए सभी सरकारी सेवाओं को समान सेवा आपूर्ति केन्द्रों द्वारा प्रदान करने एवं उनकी बुनियादी आवश्यकताओं की सस्ती कीमत पर पूर्ति हेतु उन सेवाओं की दक्षता, पारदर्शिता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु की गयी थी। एन.ई.जी.पी के तहत 22 मिशन मोड प्रोजेक्ट की पहचान व्यापार और नागरिकों की सरकारी सेवा सुलभ बनाने हेतु की गई थी। केंद्रीय मंत्रीमंडल ने समन्वित दृष्टि से ई–शासन योजना को क्रियान्वित करने के लिए अनुमोदित (मई 2006) किया था, जहाँ डायटी की भूमिका राज्यों/संघ शासित प्रदेशों (यू.टी) को एन.ई.जी.पी घटकों के क्रियान्वयन हेतु मार्गदर्शन प्रदान करना और एम.एम.पी. के क्रियान्वयन के लिए केन्द्रीय मंत्रालयों और राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों के बीच समन्वय स्थापित करना था। राज्यों/संघ शासित प्रदेशों में कार्यक्रम के वास्तविक क्रियान्वयन की जिम्मेदारी निहित थी। ई–शासन योजना में मोटे तौर पर निम्नलिखित प्रमुख घटक थे:

- कोर इंफ्रास्ट्रक्चर स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क (स्वान), स्टेट डाटा सेंटर (एस.डी.सी.), स्टेट सर्विस डिलवरी गेटवे (एस.एस.डी.जी.),
- मिशन मोड प्रोजेक्ट (एम.एम.पी.)–पार्श्व भाग, और
- कॉमन सर्विस सेंटर (सी.एस.सी.)–अग्र भाग

एन.ई.जी.पी. के विस्तार विन्यास चार्ट संख्या 2.3.1 में दिया गया है:

चार्ट– 2.3.1



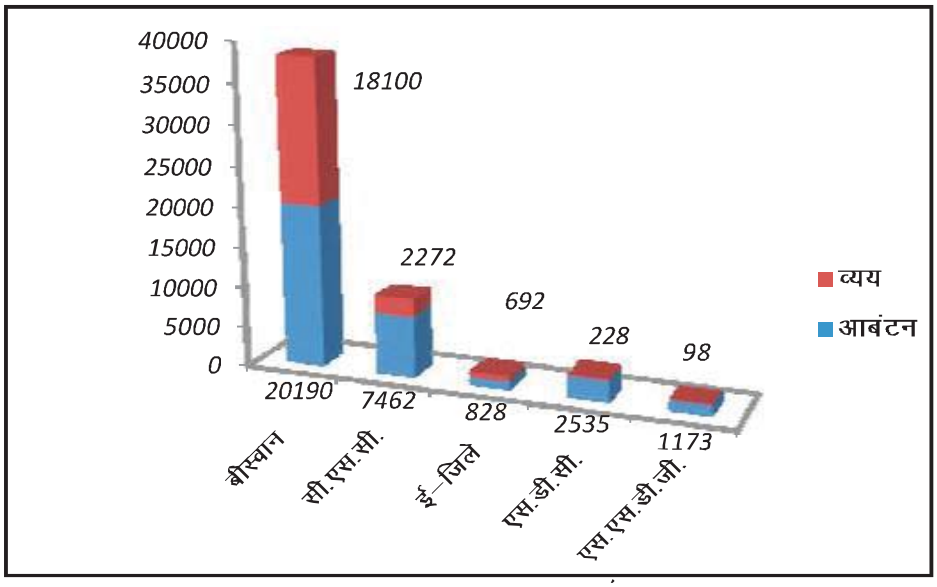
हाँलांकि बिहार में एस.डी.सी. और एस.एस.डी.जी. स्थापना प्रक्रिया में थे और ई–जिला पायलट प्रोजेक्ट के रूप में केवल चार जिलों में रॉल आउट हुए थे।

2.3.2 वित्तीय सूचना

राज्य में एन.ई.जी.पी. के लिए वित्तीय व्यवस्था वर्ष 2006–07 से शुरू की गई थी और उपरोक्त पाँच घटकों के तहत वर्ष 2006–13 के दौरान उपलब्ध निधियाँ एवं व्यय क्रमशः ₹ 321.88 करोड़ एवं ₹ 213.90 करोड़ थे जो कि उपलब्ध निधियों का मात्र 66 प्रतिशत उपयोग दर्शाता था। इसके अलावे, घटक वार आवंटन एवं व्यय नीचे चार्ट में दिया गया है:

चार्ट–2.3.2

2006–13 के दौरान एन.ई.जी.पी पर राज्य में निधियों की उपलब्धता एवं व्यय की स्थिति (₹ लाख में)



(स्रोतः–एस.डी.ए एवं सूचना प्रावैधिकी विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

उपर दिये चार्ट से यह स्पष्ट है कि बीस्वान को एन.ई.जी.पी. के तहत का उपलब्ध निधि का 63 प्रतिशत प्राप्त हुआ जबकि बचे हुए चार घटको को केवल 37 प्रतिशत निधियाँ आवंटित की गई। आगे बीस्वान में उपलब्ध निधि का 90 प्रतिशत उपयोग किया गया जबकि सी.एस.सी., ई–जिला, एस.डी.सी. एवं एस.एस.डी.जी. में आवंटित राशि का क्रमशः 30 प्रतिशत, 84 प्रतिशत, नौ प्रतिशत और आठ प्रतिशत उपयोग किया गया था। यह राज्य में एन.ई.जी.पी. के घटकों के असंतुलित विकास का संकेत देता था।

2.3.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह जाँच करना था कि क्या :

- राष्ट्रीय ई–शासन योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोर ईफ्रास्ट्रक्चर (स्वान) योजनाबद्व एवं समन्वित तरीके से बनाई गई थी :
- सपोर्ट ईफ्रास्ट्रक्चर (सी.एस.सी.) को प्रभावी ढंग से एन.ई.जी.पी. को बढ़ावा देने के लिए लागू किया गया था और वे नागरिक को सेवाएँ प्रदान कर रहे थे।

2.3.4 लेखापरीक्षा का मापदंड

एन.ई.जी.पी की निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मापदंडों के आधार पर की गई थी :

- एन.ई.जी.पी. के कार्यान्वयन के लिए डायटी द्वारा जारी किये गये दिशा निर्देश।
- राज्य मनोनीत एजेंसी द्वारा तैयार किया गया प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर. एफ.पी.)
- राज्य सरकार, बी.एस.ई.डी.सी. और वेंडरों के बीच बीस्वान और सी.एस.सी. के क्रियान्वयन हेतु एकरारनामे।
- समय–समय पर डायटी/डी.आई.टी., बिहार सरकार द्वारा जारी किऐ गए पत्र और आदेश।

2.3.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

एन.ई.जी.पी पर निष्पादन लेखापरीक्षा में राज्य में वर्ष 2006–13 के बीच बिहार स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क (बीस्वान) और सामान्य सेवा केन्द्र (सी.एस.सी.) के अंतर्गत गतिविधियों को शामिल किया गया एवं इसे अगस्त और अक्टूबर 2013 के बीच आयोजित किया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान सूचना प्रावैधिकी विभाग (डी. आई.टी.), बिहार सरकार (जी.ओ.बी.) और राज्य मनोनीत एजेंसी यानी बिहार राज्य इलेक्ट्रॉनिक विकास निगम लिमिटेड (बी.एस.ई.डी.सी.) के दस्तावेजों की जाँच की गई। निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यप्रणाली, विस्तार एवं केन्द्र को समझने के लिए तथा विभागीय विचारों को प्राप्त करने के लिए अगस्त 2013 में एक प्रविष्टि बैठक आयोजित की गई। लेखापरीक्षा की पूर्णता के बाद विभाग के प्रधान सचिव के साथ वहिर्गमन बैठक आयोजित (दिसम्बर 2013) किया गया जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई। आयोजित किए गए वहिर्गमन बैठक के परिणाम को उचित ढंग से प्रतिवेदन में शामिल किए गए हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

वित्तीय जानकारी से यह स्पष्ट है कि निधियों का बड़ा हिस्सा राज्य में बीस्वान और सी.एस.सी को प्रदान किया गया था। योजना के महत्वपूर्ण घटकों यथा एस.डी.सी. और एस.एस.डी.जी का सृजन नहीं किया गया था। सहयोगी बुनियादी ढाँचे जैसे सी.एस.सी. राज्य के सभी पंचायतों में स्थापित होने बाकी थे और उपयोगकर्त्ता विभाग सेवाएँ प्रदान

नहीं कर रहे थे। लेखापरीक्षा के दौरान दोनों घटकों में पाई गई अनियमितताओं की चर्चा अलग से आगे के कंडिकाओं में की गई है।

2.3.6 बिहार स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क (बीस्वान)

2.3.6.1 परिचय

स्वान के लिए ई–प्रशासन का समर्थन करने हेतु आधारभूत संरचना के निर्माण के लिए एक महत्वपूर्ण तत्व है। एन.ई.जी.पी. के तहत स्वान योजना का प्रस्ताव न्यूनतम दो एम. बी.पी.एस लीज लाईन के साथ सभी जिला मुख्यालयों (डी.एच.क्यू.) और ब्लॉक मुख्यालयों (बी.एच.क्यू) के साथ राज्य मुख्यालय को जोड़ने के लिए किया गया था। इस योजना का उद्देश्य सरकार से सरकार (जी 2 जी) और सरकार से नागरिक (जी 2 सी) को सेवाएँ प्रदान करने हेतु एक सुरक्षित सरकारी नेटवर्क बनाना था।

स्वान का राज्य/जिला/ब्लॉक मुख्यालयों में एक पॉईट ऑफ प्रेजेन्स (पी.ओ.पी.) होना था जिसमें प्रत्येक पी.ओ.पी. में दो एम.बी.पी.एस. का ऑप्टिकल फाईबर केबल (ओ.एफ. सी.) का कॉनफिगरड रूटर और वायरलेस उपकरण हेना था जिससे उर्ध्वाधर और क्षैतिज संयोजकता को सक्षम बनाया जा सकेगा। अंतरराज्यीय संयोजकता की सुविधा के लिए जिला एवं राज्य मुख्यालय स्तर पर इंट्रा राज्य स्वान गेटवे स्थापित किया जाएगा। स्वान की परिकल्पना राज्य भर में डेटा, आवाज और विडियो संचार के लिए अभिमुख आधार के रूप में की गयी थी और इससे सभी विभागों की सूचना–संचार की जरूरतों को पूरा करने की उम्मीद की गई है।

स्वान के दो घटक हैं यथा (1) उर्ध्वाधर घटक और (2) क्षैतिज घटक। क्षैतिज घटक के लिए, 20 क्षैतिज कार्यालय राज्य में और दस क्षैतिज कार्यालय जिलों में तथा पाँच क्षैतिज कार्यालय सभी ब्लॉक स्तर पर संबंधित पी.ओ.पी. से जुड़ें होंगे। स्वान कार्यान्वयन के लिए दो विकल्प थे (1) सरकारी निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) मॉडल (2) एन.आई.सी मॉडल। डी.आई.टी, बिहार सरकार द्वारा बीस्वान कार्यान्वयन के लिए विकल्प 1 को चुना गया।

2.3.6.2 वित्तीय सूचना

इस घटक का वर्षवार आवंटन एवं व्यय नीचे तालिका में दी गई है:

तालिका सं. 2.3.1
बीस्वान के तहत उपलब्ध निधि और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बीस्वान को आवंटन						व्यय
	आदि शेष	भारत सरकार	ब्याज	एसीए	बिहार सरकार	कुल उपलब्ध निधि	
2006-07	0	31.81	0.47	शून्य	17.05	49.33	0.05
2007-08	49.28	शून्य	1.93	शून्य	शून्य	51.21	12.81
2008-09	38.40	शून्य	1.51	5.97	24.72	70.60	14.02
2009-10	56.58	शून्य	0.50	शून्य	शून्य	57.08	34.31
2010-11	22.77	22.04	0.45	शून्य	9.00	54.26	39.54
2011-12	14.72	शून्य	0.06	6.74	38.61	60.13	40.08
2012-13	20.05	22.23	शून्य	शून्य	18.81	61.09	40.20
कुल		**76.08**	**4.92**	**12.71**	**108.19**		**181.01**

(स्रोतः एस.डी.ए. एवं सूचना प्रावैधिकी विभाग द्वारा प्रदत विवरणी)

बीस्वान से ₹ 5.72 करोड़ का विपथन

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, कि विभाग राज्य में इस योजना की शुरूआत से उपलब्ध निधि ₹ 201.90 करोड़ का केवल ₹ 181.01 करोड़ ही उपयोग कर सका। अभिलेखों की जांच में यह भी देखा गया कि एस.डी.ए द्वारा बिजली बिल के भुगतान, पटना विद्युत आपूर्ति उपक्रम/जिला मजिस्ट्रेट को अग्रिम देने, रेल–टेल को वार्षिक लीज शुल्क दर देने के लिए ₹ 5.72 करोड़ का विचलन किया गया जैसा कि ***परिशिष्ट 23.1*** में दिखाया गया है ।

जवाब में एस.डी.ए. द्वारा कहा गया कि, बीस्वान परियोजना पर खर्च, राज्य ए.सी.ए. निधि से किया गया।

जवाब मान्य नहीं था, क्योंकि ए.सी.ए. निधि विशेष रुप से बैंडविड्थ के भुगतान के लिए प्रदान की गयी थी।

2.3.6.3 योजना निधियों को ब्याज खातों में नहीं रखे जाने के कारण ब्याज की हानि

प्रशासनिक अनुमोदन के अनुसार, राज्य नामित एजेन्सी (एस.डी.ए.) को तुरंत एक अनुसूचित बैंक में एक अलग सी.एस.सी परियोजना बैंक खाता खोलना था एवं सूचना प्रावैधिकी विभाग, भारत सरकार को सूचना देते हुए इस नामित खाते में आवंटित निधि को स्थांतरित किया जाना था। इस खाते से अर्जित होने वाले ब्याज को गारंटी के नामे मानते हुए अनुदान की भविष्य की किस्तों में समायोजित किया जाना था।

चालू खाते में राशि रखे जाने के कारण ₹ 49.13 लाख का ब्याज अर्जित नहीं किया जा सका

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि एस.डी.ए. द्वारा एक चालू खाता खोला गया तथा भारत सरकार और राज्य सरकार से प्राप्त कुल निधि को दिसम्बर 2006 से अगस्त 2010 के दौरान चालू खाता में हस्तांरित किया गया। इस प्रकार, बचत खाते के परिचालन नहीं हो सकने के कारण ₹ 49.13 लाख ***(परिशिष्ट 2.3.2)*** के ब्याज राशि अर्जित नहीं की जा सकी।

हाँलांकि, (सितम्बर 2010) में एस.डी.ए. द्वारा एक बचत खाता उसी बैंक में खोला गया तथा चालू खाता की शेष राशि का इस खाता में स्थानान्तरित कर दिया गया और सितम्बर 2010 से ब्याज अर्जित करना प्रारंभ कर दिया।

आपत्तियों के जवाब में एस.डी.ए. ने कहा कि बैंक दिशा निर्देश के अनुसार उन्हें सरकारी विभाग/निकायों/एजेंसीयो के नाम से बचत खाता खोलने से प्रतिबंधित किया गया था तथा अपने कार्य के निष्पादन के लिए बजटीय आवंटन पर निर्भर थे। इसलिए बी.एस.ई.डी.सी. सितम्बर 2010 से पहले बचत खाता नहीं खोल सका।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि बैंक के दिशानिर्देश का खंड 2.1 में यह विहित करता था कि सरकारी विभाग/निकाय/एजेंसियाँ, केन्द्र सरकार/राज्य सरकार द्वारा प्रायोजित विभिन्न कार्यक्रमों/योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए जारी अनुदान/सब्सिडी के संबंध में, संबंधित केन्द्र/राज्य सरकारों के विभागों द्वारा प्राधिकार उपस्थापित करने के बाद बचत खाता खोल सकते थे।

2.3.7 आयोजना

आयोजना, समन्वय और कार्यक्रम तैयार करने (समर्थन बुनियादी ढांचे के क्रियान्वयन सहित) में देखी गई कमियों की चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है।

2.3.7.1 बीस्वान परियोजना के कार्यान्वयन में विलंब

सूचना प्रावैधिकी विभाग (डी.ई.आई.टी.वाई.), भारत सरकार (जी.ओ.आई.) ने राज्य में बीस्वान परियोजना के क्रियान्वयन के लिए एक समय अनुसूची की सूचना (अक्टूबर 2006) दी। सूचना प्रावैधिकी विभाग और एस.डी.ए. के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियों का पता चला:

- प्रशासनिक अनुमोदन के अनुसार, राज्य को तुरंत एक राज्य स्तरीय स्वान परियोजना कार्यान्वयन समिति का गठन इस अनुमोदन प्राप्ति के 15 कार्यदिवसों के अंदर करना था। उल्लिखित अनुदेश के विपरीत राज्य द्वारा भारत सरकार की मंजूरी की तारीख से छः माह की देरी के बाद राज्य स्तरीय स्वान परियोजना क्रियान्वयन समिति का गठन (मई 2007) किया गया।

- अनुमोदन के जारी होने के छह सप्ताह के अंदर राज्य को तुरंत स्वान के लिए बैंडविड्थ प्रदाता की पहचान करनी थी और दो एम.बी.पी.एस. क्षमता का बैंडविड्थ सेवा समझौता तैयार करना था।

अक्टूबर 2013 तक बी.एस.एन.एल. के साथ एस.एल.ए. हस्ताक्षर नहीं किया गया

लेकिन, बिहार सरकार ने बैंडविड्थ उपलब्ध कराने के लिए भारत संचार निगम लिमिटेड के साथ समझौता ज्ञापन (एम.ओ.यू.) नौ माह की देरी से हस्ताक्षरित किया गया। इसके अलावे, इस समझौता ज्ञापन के प्रावधान 1.3 के अनुसार, प्रर्दशन और सेवाओं को न्यूनतम स्तर पर लागू करने के लिए एक सेवा स्तर समझौता (एस.एल.ए) किया जाना चाहिए। हाँलांकि इस तरह के समझौता पर निष्पादन लेखापरीक्षा की तिथि (अक्टूबर 2013) तक हस्ताक्षर नहीं किये गये थे और फलस्वरुप एस.डी.ए. बी.एस.एन.एल. द्वारा नेटर्वक उपलब्ध नहीं कराने पर जुर्माना नहीं लगा सका, जबकि नेटवर्क का औसत नेटवर्क आउटेज जुलाई 2010 से मार्च 2013 के दौरान डी.एच.क्यू. में 15 प्रतिशत और बी.एच.क्यू. में 42 प्रतिशत था। इस प्रकार औसत नेटवर्क उपलब्धता की अपर्याप्त प्रतिशतता के कारण उच्च कारोबारिक घंटों में 99 प्रतिशत और विस्तारित कारोबारी घंटों में 98 प्रतिशत नेटवर्क की उपलब्धता को प्रदान कराने के उद्देश्य प्राप्त नही किया गया।

- स्वान के दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य को स्थापना और नेटवर्क के रखरखाव (सेवा प्रदाता) के आउटसोर्सिंग के लिए एक उपयुक्त एजेंसी का चयन करना था।

संवीक्षा से पता चला कि सरकार द्वारा मेसर्स टाटा कंसल्टेंसी सर्विसेज (मे.टी.सी.एस.) का चयन (अगस्त 2008) प्रशासनिक अनुमोदन के अक्टूबर 2006 में जारी करने के 21 माह के बाद किया गया और दस बी.एच.क्यू अभी तक चालू होने बाकी थे।

मामला प्रतिवेदित किये जाने पर स्वान राज्य स्तरीय परीयोजना कार्यान्वयन समिति के देरी से गठन, बी.एस.एन.एल. के साथ समझौता ज्ञापन और एस.एल.ए. के संदर्भ में एस. डी.ए. ने कहा (दिसम्बर 2013) कि मामला सूचना प्रावैधिकी विभाग, बिहार सरकार से संबंधित है। एस.डी.ए. ने आगे कहा कि (दिसंबर 2013) बी.एस.एन.एल द्वारा, बिहार सरकार और बी.एस.एन.एल. बैंडबिडथ आपरेटर के बीच समझौता ज्ञापन समाप्त होने के कारण वर्ष 2012–2014 के दौरान अनडिस्कांउटेड चालान जारी किया गया था। इसके अलावे, बिहार सरकार और बी.एस.एन.एल. के बीच एस.एल.ए. हस्ताक्षर नहीं हो सका क्योंकि बी.एस.एन.एल. को राईट ऑफ वे (आर.ओ.डब्ल्यू.)[2] नही दिया गया था। हाँलांकि एस.डी.ए ने बी.एस.एन.एल. को वर्ष 2012–14 की अवधि के लिए छूट उपलब्ध कराने के लिए अनुरोध किया था, क्योंकि बी.एस.एन.एल. को आर. ओ. डब्ल्यू जारी करने का कैबिनेट निर्णय लिया जा चुका था।

हाँलांकि तथ्य यही था कि अभीष्ट लाभ प्रदान किए जाने में अत्याधिक विलंब हुआ।

---

[2] *अन्य से संबंधित मैदान या संपत्ति के माध्यम से एक विशिष्ट मार्ग के साथ पारित करने के लिए उपयोग या अनुदान द्वारा स्थापित कानूनी अधिकार*

2.3.7.2 सलाहकार की नियुक्ति में विलंब

स्वान कार्यान्वयन के कार्य कि तकनीकी प्रकृति को ध्यान में रखते हुए और लागत और गुणवत्ता के बीच संतुलन बनाए रखने के लिए स्वान हेतु सलाहकार–दिशानिर्देश में गुणवत्ता और लागत के आधार पर चयन (क्यू.सी.बी.एस.) और न्यूनतम लागत चयन विधि सुझायी गयी थी।

सलाहकार की नियुक्ति से संबंधित अभिलेखों के नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि एस.डी.ए. ने मे. बिहार ई–गवर्नेन्स सेवाएँ और प्रावैधिकी लिमिटेड (मे. बी.इ.एस.टी.) को सलाहकार–दिशानिर्देश की सुझाई विधियों का अनुपालन किए बगैर सलाहकार के रुप में नियुक्त (मई 2007) किया। इस प्रकार, सबसे अच्छे सेवा प्रदाताओं और प्रतिस्पर्धा दरों का लाभ सलाहकार की नियुक्ति में हासिल नहीं किया जा सका। जबकि, मार्च 2013 तक मे.बी.इ.एस.टी. को परामर्श शुल्क एवं पाकेट खर्च के रुप में ₹ 1.93 करोड़ (₹ 2.30 करोड़) का भुगतान कर दिया गया था। नियम एवं शर्तो तथा और बैंडविड्थ की गुणवत्ता के लिए सेवा–स्तरीय समझौता लेखापरीक्षा की तिथि तक (अक्टूबर 2013) बैंडविड्थ प्रदाता के साथ नहीं किया गया था। परिणामस्वरुप एस.डी.ए., बी.एस.एन.एल. पर नेटवर्क/लिंक उपलब्ध नहीं कराने के कारण जुर्माना नहीं लगा सका।

आपत्तियों के जवाब में एस.डी.ए ने कहा (दिसम्बर 2013) कि मे.बी.इ.एस.टी को प्रोजेक्ट इंगेजमेंट पत्र, एकल स्रोत चयन का असाधारण मामलों के आधार पर किया गया क्योंकि मे. बी.ई.एस.टी. का गठन बिहार इंफ्रास्ट्रकचर डेवलपमेंट आथॉरिटी (बी.आई.डी.ए), बिहार सरकार, बी.एस.ई.डी.सी. और इंफ्रास्ट्रकचर लीजिग एंड फाईनेंनसियल सर्विसेज (आई.एल.एंड.एफ.एस.) एवं राज्य के बीच एक समझौता ज्ञापन (जुलाई 2006) कर के विकास हेतु एक प्रावैधिकी संरचना एवं संधारण प्रणाली का सृजन करने के लिए किया गया था।

उत्तर तथ्यों के अनुरूप नहीं था क्योंकि मेसर्स बी.ई.एस.टी. का गठन जुलाई 2006 में, जनवरी 2006 में स्वान के लिए क्रियान्वयन दिशा निर्देश जारी होने के बाद किया गया था और इसे अपवाद के रूप में नहीं कहा जा सकता है।

2.3.7.3 तृतीय पक्ष अभिकरण (टी.पी.ए.) की नियुक्ति में देरी

प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर.एफ.पी.) के खण्ड 2 के अनुसार बिहार सरकार को टी.पी.ए. नियुक्त करना चाहिए, जो कि बीस्वान का क्रियान्वयन, कमीशनिंग और परिचालन के दौरान निगरानी करेगा। समझौते के तकनीकी आवश्यकता के आधार पर टी.पी.ए.को आंशिक और अंतिम स्वीकृति परीक्षण करना चाहिए और एस.एच.क्यू., डी.एच.क्यू., बी.एच.क्यू और सभी सह–अवस्थित एवं दूर–दराज के कार्यालयों के पूरा होने का प्रमाण–पत्र जारी करना चाहिए। समझौते के नियमों एवं शर्तों के तहत टी.पी.ए. सभी चालानों का सत्यापन और वैधीकरण तथा भुगतान पर सिफारिशें देने के लिए जिम्मेदार था। टी.पी.ए. निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए भी जिम्मेदार था। टी.पी.ए. द्वारा सफल परीक्षण के बाद बिहार सरकार द्वारा सेवा प्रदाता को (एम.एस.टी.सी.एस.) अंतिम स्वीकृति टेस्ट (एफ.ए.टी.) जारी किया जाएगा। आगे, सूचना प्रावैधिकी विभाग, भारत सरकार के निर्देश (जनवरी 2009) के अनुसार सेवा प्रदाता का भुगतान टी.पी.ए की त्रैमासिक प्रतिवेदन के साथ जुड़ा था।

टी.पी.ए की नियुक्ति एक वर्ष और सात माह की देरी से की गयी

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि एस.डी.ए (बी.एस.ई.डी.सी.लि.) द्वारा टी.पी.ए (मेसर्स पी.सी.एस. टेक्नॉलाजी लिमिटेड) को अप्रैल 2010 में सेवा प्रदाता (मेसर्स टी.सी.एस) के साथ समझौते के एक वर्ष और सात महीनें की देरी से नियुक्त किया गया था। इस प्रकार समय पर टी.पी.ए. को नियुक्त नहीं किये जाने के कारण मेसर्स टी.सी.एस.

को बिना त्रैमासिक गारंटी राजस्व (क्यू.जी.आर.) के जाँच के ही भुगतान किया गया (जैसा कि कंडिका संख्या 2.3.8.2 में वर्णित है)।

जवाब में एस.डी.ए ने देरी को उचित ठहराते हुए कहा (दिसम्बर 2013) कि त्वरित रॉल आउट मांग की हालत में, शुरू में टी.पी.ए. के रूप में मेसर्स वेस्ट की सेवा लेने का विचार किया गया था।

जवाब एस.डी.ए की अकर्मण्यता इंगित करता था और दिशानिर्देशों के विपरीत भी था।

2.3.8 कार्यान्वयन

2.3.8.1 (अ) नेटवर्क निगरानी प्रणाली (एन.एम.एस) का कनफिगरेशनन नहीं किया जाना

समझौता और बीस्वान के प्रस्ताव के लिए अनुरोध के अनुसार मेसर्स टी.सी.एस को सेवा स्तर के मानकों की निगरानी और मापी के लिए नेटवर्क निगरानी प्रणाली (एन.एम.एस.) स्थापित करना था। इसे नेटवर्क प्रबंधन मानकों यथा नेटवर्क प्रबंधन प्रोटोकॉल (एस.एन.एम.पी.) और दूरस्थ निगरानी सुविधा के अनुरूप होना था। एन.एम.एस. को डिवाइस और रूटरों की लिंक स्थिति, स्विचों और अन्य महत्वपूर्ण एस.एन.एम.पी. सक्षम डिवाईसों सहित पूरे नेटवर्क के बुनियादी ढाँचे की स्थिति की निगरानी करनी थी। यह बीस्वान के अच्छे संचालन के लिए सक्रिय निदान और किसी भी तकनीकि बाधा के पूर्व पहचान एवं समाधान में सहायता करेगा। एन.एम.एस. को नेटवर्क उपलब्धता लिंक उपयोग, नेटवर्क डिवाईस प्रदर्शन, सर्वर आँकडों पर रिपोर्ट, और सेवा स्तर के समझौतों (एस.एल.ए.)।

850 और 69 क्यू जी आर सृजित किये गये और ₹ 9.23 करोड़ का भुगतान एन.एम.एस. के साथ रूटर को कॅनफिगर किये बिना किया गया था

नमूना जॉच के दौरान यह पाया गया कि अप्रैल 2009 से जूलाई 2013 तक 483 बी.एच.क्यू., पी.ओ.पी. रूटरों को एन.एम.एस से कॅनफिगर किया गया था और एन.एम.एस. में कनफिगरेंशन से पहले 272 बी.एच.क्यू., पी.ओ.पी. रूटरों के लिए 850 क्यू.जी.आर. सृजित किये गये थे जबकि मेसर्स टी.सी.एस को ₹ 6.34 करोड़ की राशि का भुगतान नेटवर्क की उपलब्धता के निगरानी के बिना ही कर दिया गया था।

यह भी पाया गया कि अप्रैल 2009 से मई 2009 तक 37 डी.एच.क्यू. पी.ओ.पी रूटरों को एन.एम.एस. से कनफिगर किया गया था और एन.एम.एस. में कनफिगरेंशन से पहले 69 क्यू.जी.आर. सृजित किया गया था, जबकि ₹ 2.89 करोड़ की राशि का भुगतान मेसर्स टी.सी.एस. को नेटवर्क की उपलब्धता के निगरानी के बिना ही कर दिया गया था।

इसके अलावे, 485 पी.ओ.पी. में से 469 पी.ओ.पी. में स्विच को जून 2012 से मई 2013 तक एन.एम.एस. से कनफिगर किया गया था और 26 स्विचों (10 अनकमिशन्ड पी. ओ. पी. सहित) को अभी तक (अक्टूबर 2013) कनफिगर नहीं किया गया था। एन.एम.एस. के स्विच के साथ कनफिगर नहीं होने के कारण एस.डी.ए. सरकार के क्षैतिज कार्यालयों में नेटवर्क उपलब्धता की निगरानी करने में सक्षम नहीं था।

आपत्तियों के जवाब में एस.डी.ए. ने कहा (दिसम्बर 2013) कि उत्तर शीघ्र प्रस्तुत किया जायेगा।

(ब) बीस्वान के साथ अन्य नेटवर्क को कनफिगर नहीं किया जाना

खंड–5 (डीजाईन आवश्यकता) और आर.एफ.पी के उपबंध 2 (अ) के अनुसार मेसर्स टी.सी.एस को बीस्वान के लिए उघोग मानक इंटरनेट प्रोटोकॉल (आई.पी.) संबंधित योजना और वॉयस डायल योजना का रूपांकन डिजाईन करना था। यह वांछित था कि वर्तमान राज्य स्तरीय नेटवर्क आई.पी संबोधित योजना को बनाये रखा जाना चाहिए था। हॉलांकि अगर बोलीदाता यह महसूस करता था कि प्रस्तावित आई.पी संबोधित

योजना के अनुरूप संशोधन की आवश्यकता है तो बोलीदाता को सेवा में न्यूनतम विघटन के साथ किसी भी माईग्रेशन के लिए योजना तैयार करनी थी और उपयोग किये जाने वाला नेटवर्क प्रोटोकाल उधोग मानक इंटरनेट प्रोटोकॉल होता। रूपांकन को पहले दिवस से इंटरनेट प्रोटोकॉल वर्सन – 6 (आई.पी.वी. – 6) का समर्थन करना था। इसके अलावा, आर.एफ.पी के परियोजना प्रबंधन की आवश्यकताओं के कमिशनिंग तथा एकीकरण के अनुसार, स्वान ऑपरेटर को सभी मौजूदा/परिचालित लैन और वैन लिंक के एकीकरण के लिए बीस्वान को व्यापक नेटवर्क पहुँच प्रदान करने के लिए समर्थन करेगा।

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि बीस्वान ऑपरेटर यानि मेसर्स टी.सी.एस ने बीस्वान को अन्य नेटवर्कों जैसे कि एन.आई.सी.एन.ई.टी.[3] के साथ एकीकृत नहीं किया। अतः एन.आई.सी.एन.ई.टी. के तहत उपलब्ध सुविधाओं का लाभ विभागों द्वारा नहीं उठाया गया।

आपत्तियों के जवाब में एस.डी.ए. ने तथ्य को स्वीकार किया और कहा कि उन्होंने बिहार राज्य में आई.पी.वी. 6 के क्रियान्वयन के लिए बिहार सरकार से अनुरोध किया जा रहा था जो तब एन.आई.सी.एन.ई.टी एकीकरण के लिए पर्याप्त होगा।

(सी) बैकअप कनेक्टिविटी को कनफिगर नहीं किया जाना (आई.एस.डी.एन)

आर.एफ.पी की तकनीकि आवश्यकताओं के अनुसार एकीकृत सेवा डिजीटल नेटवर्क (आई.एस.डी.एन.) प्राथमिक दर इन्टरफेस (पी.आर.आई.)/मूल दर इन्टरफेस (बी.आर.आई.) कनेक्टिविटी प्राथमिक लीज लाईन लिंकों का बैक–अप था। एक आई.एस.डी.एन., पी.आर.आई/बी.आर.आई. लाईन की स्थापना के साथ कनफिगरेशन स्थापित ऑटोमेटिक फॉल बैक कनेक्शन के लिए करना था। आई.एस.डी.एन. लिंक का मुख्य लाभ त्वरित कॉल सेट अप था जो उच्च नेटवर्क की उपलब्धता के लिए आवश्यक था। अगर प्राथमिक लीज लाईन विफल होती है तो नेटवर्क डिवाईस स्वतः लिंक लाईन निष्क्रियता को महसूस करेगा और डी.एच.क्यू. और बी.एच.क्यू. से एस.एच.क्यू. तक बैक अप कनेक्टिविटी स्थापित करने के लिए आई.एस.डी.एन. लिंक डायल करेगा। आर.एफ.पी के अनुसार मेसर्स टी.सी.एस. को प्राथमिक लीज लाईन के बेकार होने पर बैकअप लिंक को स्थापित एवं कमिशन करना था।

नेटवर्क की उपलब्धता के लिए बैकअप लाइन कनेक्टिविटी को सभी पी.ओ.पी के साथ कॅनफिगर नहीं किया गया था

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि अक्टूबर 2013 तक मेसर्स टी.सी.एस ने नेटवर्क उपलब्धता के लिए आई.एस.डी.एन. लाईन को बैक–अप के रूप में डी.एच.क्यू. और बी.एच.क्यू. से एस.एच.क्यू. तक कनेक्ट/कनफिगर नहीं किया था। आई.एस.डी.एन. पी.आर.आई./बी.आर.आई. लाईन के कनफिगर नहीं होने के कारण विभाग आई.एस.डी.एन लिंक को बैक–अप लाईन के रूप में उपयोग नहीं कर सका और नेटवर्क प्राप्ति के 99.5 प्रतिशत और 99 प्रतिशत लक्ष्य क्रमशः डी.एच.क्यू. और बी.एच.क्यू. में प्राप्त करने में विफल रहा। हाँलांकि अक्टूबर 2010 से मार्च 2013 तक नेटवर्क उपलब्धता डी.एच.क्यू. को औसतन मात्र 83 प्रतिशत थी जबकि जुलाई 2010 से मार्च 2013 के दौरान बी.एच.क्यू. को मात्र 35 प्रतिशत थी।

इंगित किए जाने पर एस.डी.ए ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2013) कि बी.एस.एन.एल के पास आई.एस.डी.एन. पी.आर.आई/बी.आर.आई कनेक्शन अधिकांश बी.एच.क्यू में उपलब्ध नहीं थे क्योंकि उनके बहुत सारे एक्सचेंजों में आई.एस.डी.एन का प्रावधान नहीं था।

---

[3] *नेशनल इन्फारमेटिक्स केन्द्र (एन.आई.सी.) का नेटवर्क*

2.3.8.2 सत्यापन और कार्यक्षमता परीक्षण के बिना अंतिम स्वीकृति परीक्षण (एफ.ए.टी.) का जारी किया जाना

अनुबंध के उपबंध–1 के अनुसार एफ.ए.टी. में वैसे परीक्षण शामिल होंगे जो स्थापित कर सकते हैं कि:

i. अनुबंध के अनुसार आपूर्तियाँ, को केंन्द्र पर स्थापित किया गया हैं।

ii. अनुबंध के अनुसार केन्द्र पर सेवायें प्रदान की जा रही हैं।

iii. अनुबंध के अनुसार अभिलेखन किया गया है जो केंन्द्र पर उपलब्ध है; और

iv. अनुबंध के अनुसार प्रशिक्षण उपलब्ध कराया गया है।

इसके अलावे, एकरारनामे और बीस्वान के लिए अनुमोदित आर.एफ.पी के तहत, अनुबंध की अनुसूची–1 के अनुसार क्रियात्मक जाँच, संरचना केबल बिछाने, बिजली केबल, एकीकृत कार्यक्षमता (डाटा, वॉयस और वीडियो) और बीस्वान के ट्रैफिक हैंडलिंग क्षमता की जाँच के बाद एफ.ए.वी. जारी किया जाएगा। टी.पी.ए. प्रक्रिया, योजना और नेटवर्क ऑपरेटर द्वारा किये गये स्वीकृति परीक्षण के परिणाम का ऑडिट करेगा और पी.ओ.पी. के पूरा होने का प्रमाण पत्र जारी करेगा और सलाहकार वास्तविक उपयोग के लिए, नेटवर्क कमिशनिंग से पहले स्वीकृति परीक्षण की प्रक्रिया में राज्य को सहायता प्रदान करेगा।

मेसर्स टी.सी.एस. को 484 गैर–कार्यात्मक पी ओ पी के लिये ₹ 14.15 करोड़ का भुगतान किया गया

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि एस.डी.ए. ने वेंडर को 484 पी.ओ.पी. (533 पी.ओ.पी में से) के लिए एफ.ए.टी. सभी उपकरणों के कार्यक्षमता जाँच को स्पष्ट किए बिना ही जारी किया, जैसा कि अनुबंध के अनुसुची–1 में दिया गया था। पी.ओ.पी. स्तर पर सभी उपकरणों की कार्यक्षमता जाँच मेसर्स बी.ई.एस.टी. द्वारा की गयी और उन्होंने सिफारिश की थी कि कार्यक्षमता परीक्षण और पी.ओ.पी. के भौतिक सत्यापन के दौरान पाई गई कमियों के सुधार के बाद एफ.ए.टी. जारी किया जाना चाहिए। लेकिन एस.डी.ए. ने सेवा प्रदाता को मेसर्स बी.ई.एस.टी. की सिफारिशों में बताये गये दोषों को दूर किये बिना ही एफ.ए.टी. जारी कर दिया ***(परिशिष्ट–2.3.3)***। इसके अलावे, मेसर्स बी.ई.एस.टी. ने बचे हुए 49 पी.ओ.पी. के लिए एफ.ए.टी. जारी करने किया गया कि सिफारिश (मार्च 2010) की हाँलांकि आठ पी.ओ.पी. में बी.एस.एन.एल. लिंक को कमिशन नहीं किया गया था। इसलिए, सेवा प्रदाता (मेसर्स टी.सी.एस.) के साथ अनुबंध के अनुसूची–1 के अनुसार सभी पी.ओ.पी. के कार्यक्षमता परीक्षण संभव नहीं थे और इन पी.ओ.पी के माध्यम से सेवा प्रदान करना संभव नहीं था। इसके अलावे, टी.पी.ए. ने सूचना दी (जुलाई 2010) कि 384 पी.ओ.पी. बीस्वान के कामकाज के लिए तैयार नहीं थे जबकि 88 पी.ओ.पी. में बी.एस.एन.एल. लिंक कमीशन्ड नहीं किए गए थे। इन तथ्यों के बावजूद एस.डी.ए. ने एफ.ए.टी जारी किया और सभी पी.ओ.पी. हेतु मेसर्स टी.सी.एस. को क्यू.जी.आर. का भुगतान (अक्टूबर 2008 से मार्च 2010 की अवधि के लिए ₹ 20.24 करोड़) किया जिसमें 384 अक्रियाशील पी.ओ.पी. के लिए ₹ 14.15 करोड़ का भुगतान शामिल था ***(परिशिष्ठ 2.3.4)***।

इस प्रकार कार्यक्षमता परीक्षण जाँच और सत्यापन के बिना एफ.ए.टी. जारी करने के परिणामस्वरूप मेसर्स टी.सी.एस. को ₹ 14.15 करोड़ का अनधिकृत भुगतान किया गया।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.पी. ने कहा (नवम्बर 2013) कि, 30 दिनों के भीतर मामूली प्रकृति के दोषों की मरम्मती के बारे में मेसर्स टी.सी.एस. से आश्वासन लेने के बाद एफ.ए.टी. जारी किया गया था। आमतौर पर एस.एल.ए. निगरानी और क्यू.जी.आर भुगतान के प्रभावी होने की तिथि, एफ.ए.टी. जारी होने के 15 से 20 दिनों के बाद दी जाती थी। यह भी कहा गया कि मेसर्स बी.ई.एस.टी. द्वारा बताया गये ज्यादातर दोष

बुनियादी सुविधाओं और मामूली प्रकृति के थे जिसका बीस्वान पी.ओ.पी. के परिचालन पर प्रत्यक्ष प्रभाव नहीं था।

उत्तर दिशा–निर्देशों के विपरीत था क्योंकि अनुबंध की तकनीकि आवश्यकताओं के अनुसार टी.पी.ए., पी.ओ.पी. के पूर्ण होने का प्रमाण पत्र जारी करने और आंशिक और अंतिम स्वीकृति परीक्षण जाँच करने और कार्यान्वयन, कमीशन और संचालन के दौरान बिस्वान की निगरानी के लिए जिम्मेदार था लेकिन उसकी नियुक्ति एफ.ए.टी. जारी करने के बाद की गयी थी। इसके अलावे, मेसर्स बी.ई.एस.टी. की सिफारिशें सभी मामलों में मामूली प्रकृति की नहीं थी क्योंकि बहुत से मामलों में मेसर्स बी.ई.एस.टी. ने रूटरों से संबंधित मामले, लिंक विफलता और दोषपूर्ण डी जी सेट के बारे में बताया था जिसका कि प्रत्यक्ष प्रभाव बीस्वान के परिचालन में पड़ता था। बहुत से मामलों में एस. डी.ए ने वेंडरों को एफ.ए.टी. समान तिथि में अर्थात एफ.ए.टी. के लिए सिफारिश तिथि के दिन ही जारी किया था। यह इंगित करता है कि एस.डी.ए. ने वेन्डर को हड़बड़ी में बिना सभी उपकरणो की कार्यक्षमता सुनिश्चित किये ही एफ.ए.टी जारी कर दिया।

2.3.8.3 निर्धारित नेटवर्क की उपलब्धता के बिना भुगतान

स्वान के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए राज्य मनोनित एजेन्सी (एस.डी.ए.)/सरकार के प्राइम व्यापार घंटे[4] में एस.एच.क्यू–डी.एच.क्यू और डी.एच.क्यू–बी.एच.क्यू में क्रमशः 99.5 प्रतिशत और 99 प्रतिशत और विस्तारित सेवा घंटे[5] में क्रमशः 95 प्रतिशत और 90 प्रतिशत नेटवर्क उपलब्धता प्रदान के लिए मेसर्स टी.सी.एस. के साथ समझौता हस्ताक्षर किया। इस सेवा को प्रदान करने के लिए एस.डी.ए./सरकार समझौते की अनुसूची 3 के अनुसार तिमाही आधार पर मेसर्स टी.सी.एस. को रखरखाव शुल्क के रूप में ₹ 1,12,137 प्रति डी.एच.क्यू प्रति तिमाही, ₹ 25,383 प्रति बी.एच.क्यू प्रति तिमाही और पूंजी लागत के रूप में ₹ 49,183/– प्रति बी.एच.क्यू भुगतान करना था। इसके अलावे समझौते के अनुसार वेन्डर को पूरे 24 घंटे के लिए रखरखाव शुल्क का भुगतान करना था।

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि सरकार ने डी.एच.क्यू और बी.एच.क्यू के सेवा घंटे को कम (अप्रैल 2009) कर क्रमशः नौ और सात घंटे कर दिया, लेकिन कम सेवा घंटे के लिए रखरखाव शुल्क कम करने के लिए मे.टी.सी.एस. से बातचीत नहीं किया। परिणामस्वरूप जुलाई 2010 से मार्च 2013 की अवधि में सेवा प्रदान नहीं किये गये घंटे के लिए रखरखाव शुल्क के लिए सरकार ने ₹ 11.68 करोड़ का दायित्व लिया जैसा कि ***परिशिष्ट 2.3.5*** में दिखाया गया है। इसके अलावे, अक्टूबर 2008 से जून 2010 की अवधि के नेटवर्क उपलब्धता से संबंधित रिकार्ड/डाटा अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे।

हाँलांकि जुलाई 2010 से नेटवर्क उपलब्धता संतोषप्रद नहीं थी जैसा कि नीचे तालिका में दिखाया गया है:

---

4 *पी बी एच 8:00 बजे से 20:00 बजे*

5 *ई एस एच 20:00 बजे से 8:00 बजे*

तालिका 2.3.2
डी.एच.क्यू. और बी.एच.क्यू. में नेटवर्क उपलब्धता लिंक का रिपोर्ट

बी.एच.क्यू. में लिंक उपलब्धता (जुलाई 2010 से मार्च 2013 तक)		डी.एच.क्यू. में लिंक उपलब्धता (जुलाई 2010 से मार्च 2013 तक)	
प्रतिशत में प्रति त्रैमासिक नेटवर्क उपलब्धता	त्रैमासिक संख्या	प्रतिशत में प्रति त्रैमासिक नेटवर्क उपलब्धता	त्रैमासिक संख्या
0	419	0	-
1 से 25	1558	1 से 25	-
25 से 50	1678	25 से 50	-
50 से 75	1037	50 से 75	121
75 से 90	285	75 से 90	114
90 से 100	78	90 से 100	132

(स्रोतः टी.पी.ए. द्वारा उपलब्ध कराये गये क्यू.जी.आर)

419 त्रैमासिकों में शून्य नेटवर्क उपलब्धता के विरूद्ध ₹ 3.12 करोड़ का भुगतान किया गया

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि केवल 78 और 132 तिमाहियों में नेटवर्क उपलब्धता क्रमशः बी.एच.क्यू और डी.एच.क्यू में 90 प्रतिशत से उपर था। इसके अलावे, ऊपर तालिका में दिखलायी गयी डी.एच.क्यू और बी.एच.क्यू. में नेटवर्क उपलब्धता पी.बी.एच. में 12 घंटे के बजाय क्रमशः नौ घंटे[6] और सात घंटे[7] थी। यहां तक कि नेटवर्क की उपलब्धता के सात घंटे में, नेटवर्क की उपलब्धता अलग–अलग पी.ओ.पी. में 419 तिमाहियों में शून्य था और सरकार ने हार्डवेयर के उपयोग के बिना ₹ 3.12 करोड़ (₹ 2.06 करोड़[8] पूंजीगत लागत और ₹ 1.06 करोड़[9] रखरखाव लागत) की राशि का पूंजीगत लागत और रखरखाव शुल्क के रूप में दायित्व सृजन किया।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि सरकार ने सेवा घंटे को कम कर दिया था। इसके अलावे, एस.डी.ए. ने कमजोर नेटवर्क उपलब्धता को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2013) कि अपर्याप्त बिजली उपलब्धता का कमजोर बीस्वान नेटवर्क उपलब्धता में बड़ा योगदान था। आगे यह भी कहा गया कि पन्द्रह से अठारह फीसदी नेटवर्क डाउन टाईम बैंडविड्थ सेवा प्रदाता के कारण था। बिहार सरकार द्वारा बी.एस.एन.एल. को आर.ओ.डब्ल्यू. को अंतिम रूप देने में देरी के कारण प्रावैधिकी विभाग, बिहार सरकार द्वारा एस.एल.ए हस्ताक्षरित नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप बी.एस.एन.एल. पर जुर्माना नहीं लगाया जा सका।

2.3.8.4 परिसमापन क्षति का अनारोपण

(अ) पी.ओ.पी. साईट तैयार किए जाने में विलंब पर

समझौते के अनुसार सेवा प्रदाता पर सेवा प्रदान करने में विफल होने पर परिसमापन क्षति आरोपित किया जाना था। समझौते की कंडिका 7.2 और 7.3 में निर्धारित था कि अगर सेवा प्रदाता स्वयं के कारणों से समय सीमा के भीतर स्वीकृति परीक्षण कराने में विफल होता है तो परिसमापन क्षति (एल.डी.) प्रदर्शन की वास्तविक आपूर्ति तक, प्रत्येक सप्ताह या उसके देरी के भाग के लिए, क्यू.जी.आर. के 0.25 प्रतिशत के बराबर होगी। विलंब के लिए अधिकतम एल.डी. क्यू.जी.आर. के पाँच प्रतिशत से अधिक नहीं होगा। यदि विलंब अठारह सप्ताह से अधिक होता है तो वैसे में विलंब को इस समझौते की शर्तों का उल्लंघन माना जायेगा। इसके अलावे, तिमाही आधार पर सभी केन्द्र शामिल होगा। जिसमें साईट तैयार करने सहित नेटवर्किंग हार्डवेयर का केन्द्र तक प्रेषण,

---

6 *9:00 ए. एम .से 6:00 पी. एम.*

7 *10:00 ए. एम. से 5:00 पी. एम.*

8 *49183 x 419 = ₹ 20607677*

9 *25383 x 419 = ₹ 10635477*

नेटवर्क का कार्यान्वयन, आंशिक स्वीकृति परीक्षण और अंतिम स्वीकृति परीक्षण समझौते के बारह माह के भीतर (समझौते की अनुसूची 10) पूर्ण किये जायेंगे ।

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि एस.डी.ए. ने पी.ओ.पी. के विलंब से पूर्ण किये जाने के बावजूद मेसर्स टी.सी.एस. पर ₹ 42.50 लाख एल.डी. आरोपित नहीं किया जैसा कि नीचे तालिका में दिखाया गया है:

तालिका 2.3.3
आरोप्य परिसमापन क्षति की विवरणी

(राशि ₹ में)

क्रम संख्या	मेसर्स वेस्ट की अनुशंसा तिथि	एस.डी.ए द्वारा एफ.ए.टी. जारी करने की तिथि	पी. ओ. पी. की संख्या	केन्द्र पूर्ण होने की तिथि	विलंब (सप्ताह में)	परिसमापन क्षति का प्रतिशत	एक पी. ओ. पी. हेतु कुल क्यु. जी. आर. राशि (₹ 74567 x 20)	कुल परिसमापन क्षति[10]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	08.09.2009	09.09.2009	40 बी. एच.क्यू.	07.08.2009	4 सप्ताह	1 (0.25 ग 4)	1491340	596536
2	04.03.2010	25.03.2010	49 बी. एच. क्यू.	07.08.2009	34 सप्ताह	5	1491340	3653783
							कुल	**4250319**

(सोतः बी.एस.ई.डी.सी लिमिटेड द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेख)

पी.ओ.पी. के विलंब से तैयार करने के विरूद्व मेसर्स टी.सी.एस. से एल.डी. की कटौती नहीं की गयी

उपरोक्त तालिका के अनुसार 2009 में 40 बी.एच.क्यू. और 2010 में 49 बी.एच.क्यू. क्रमशः चार और 34 सप्ताह के विलंब से तैयार किये गये थे। इसके अलावे, टी.पी.ए. ने जो कि क्यू.जी.आर. गणना के लिए उत्तरदायी था, जुलाई 2010 में सूचना दी कि 384 पी.ओ.पी बीस्वान के कामकाज के लिए तैयार नहीं थे। इसलिए एस.डी.ए को ₹ 2.57 करोड़[11] का एल डी आरोपित कराना चाहिए था जो कि समझौते की शर्तों का उल्लंघन था।

जवाब में एस.डी.ए. ने कहा कि 495 बी.एच.क्यू. साईटों में से 49 बी.एस.एन.एल. की तरफ से तकनीकी रूप से फिट नहीं थे जिसके कारण बी.एस.एन.एल. की लीज्ड लाईनों की असाध्यता थी तथा पी.ओ.पी. कक्षों की अनुपलब्धता/बी.एस.एन.एल. द्वारा लीजड लाईनों की गैर–साध्यता के कारण 88 बी.एच.क्यू. पी.ओ.पी. के कमीशन में विलंब हुआ।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सभी पी.ओ.पी. साईटों सर्वेक्षण और मंजूरी एस.डी.ए. तथा बोलीदाता द्वारा की जा चुकी थी। इसके अलावे, एम.एस.ए. की अनुसूची 11 के अनुसार साईट बनाने और सर्वेक्षण की जिम्मेवारी बोलीदाता की थी और एम.एस.ए की कंडिका पैरा 46 के अनुसार बोलीदाता समझौते की अवधि के दौरान बैंडविड्थ के रखरखाव के लिए बी.एस.एन.एल. के साथ समन्वयन के लिए जिम्मेदार था।

---

[10] *(1) (40 x 1491340) का एक प्रतिशत (2) (₹49 x 1491340) का पाँच प्रतिशत*

[11] *321 पी.ओ.पी. पर परिसमापन क्षति 5% की दर से (₹ 1491340 x 321 x 5%) = ₹23936007* ओर 4%पी. ओ. पी पर (फेज – 7) (₹ 1491340 x 30 x4% = ₹ 1789608) = ₹ 2.57 करोड़ निर्धारित *(07.08.09) से पी. ओ. पी. के तैयारी में 11 महीने (अर्थात 45 सप्ताह) की देरी के लिए था जैसा तालिका 3 में ये 30, एक प्रतिशत की दर से गणना में शामिल है जबकि 33, पाँच प्रतिशत की दर से गणना में शामिल है।*

(ब) कमजोर नेटवर्क पर

समझौते की कंडिका 7.1 (अनुसूची–14) के अनुसार, परिसमापन क्षति (एल.डी.) कमजोर नेटवर्क की उपलब्धता के लिए सेवा प्रदाता पर प्रभार्य थी।

निर्धारित नेटवर्क की उपलब्धता प्रदान के विरूद्ध नहीं कराने पर मैसर्स टी सी एस से ₹ 15.98 करोड़ एल.डी. की कटौती नही की गयी

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि पी.बी.एच[12] के दौरान 99 प्रतिशत और ई.एस.एच[13]के लिए 90 प्रतिशत निर्धारित नेटवर्क उपलब्धता के विरूद्ध पी.बी.एच. के केवल नौ घंटे[14] और सात घंटे[15] क्रमशः डी.एच.क्यू और बी.एच.क्यू में उपलब्ध कराया गया था। यहाँ तक कि नौ और सात घंटे में भी नेटवर्क उपलब्धता मानदंडों के अनुसार नहीं थी। इसलिए ₹ 20.90 करोड़ की राशि एल.डी. के रूप में डी.एच.क्यू और बी.एच.क्यू के लिए प्रभारित की जानी चाहिए थी। हाँलांकि एस.डी.ए. ने केवल ₹ 4.92 करोड़ एल.डी. के रूप में प्रभारित किया जिसके परिणामस्वरूप एल.डी. के रूप में ₹ 15.98 करोड़ कम राशि की वसूली हुई।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए. ने कहा कि ₹ 11.63 करोड़ की राशि एल.डी. के रूप में कटौती की जायेगी।

2.3.8.5 समझौता हस्ताक्षरित नहीं करने के कारण हानि

बिहार में बीस्वान परियोजना हेतु तीन साल के लिए बैंडविड्थ उपलब्ध कराने के लिए सूचना प्रावैधिकी विभाग, जी.ओ.बी. और बी.एस.एन.एल. के बीच सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर (अक्टूबर 2007) किए गए। इसके अलावे, सेवा स्तर समझौते (एस.एल.ए.) सहमति ज्ञापन के प्रावधानों को विस्तृत रूप देने एवं प्रदर्शन और सेवाओं के न्यूनतम स्तर को लागू करने के लिए हस्ताक्षर किए जाने थे। सहमति ज्ञापन के उपबंध 1.4 के अनुसार, बी.एस.एन.एल. को मैनेज्ड लीज्ड लाईन नेटवर्क (कॉपर/फाईवर) और पारंपरिक सर्किट के लिए राज्य भर में सभी स्तरों पर वार्षिक आधार पर बैंडविड्थ का क्रमशः 99 फीसदी और 98 फीसदी अपटाइम/उपलब्धता सुनिश्चित करना था। इसके अलावा, सहमति ज्ञापन के उपबंध 2.1.1 और 2.1.2 के अनुसार, बी.एस.एन.एल. ने बिस्वान के लिए लंबी दूरी पर 74 प्रतिशत छूट और स्थानीय लीड[16] पर 30 प्रतिशत का छूट प्रदान किया था।

एस.एल.ए हस्ताक्षर नहीं किये जाने के कारण बी.एस.एन.एल द्वारा बैंडविड्थ शुल्क पर ₹ 10.89 करोड़ का छूट प्रदान नहीं किया गया

नमूना जँच के दौरान यह पाया गया कि बी.एस.एन.एल. ने अप्रैल 2011 से मार्च 2013 के दौरान छूट प्रदान नहीं किया क्योंकि बी.एस.एन.एल. और डी.आई.टी. के बीच एस.एल.ए. हस्ताक्षर नहीं हुआ था। इस प्रकार, सरकार अप्रैल 2011 से मार्च 2013 की अवधि के बीच ₹ 10.89 करोड़[17] रूपये के छूट के लाभ से वंचित हुयी।

जवाब में एस.डी.ए ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2013) कि बी.एस.एन.एल के साथ समझौता पर हस्ताक्षर का मामला पूरी तरह से सूचना प्रावैधिकी विभाग, बिहार सरकार से संबंधित था। यह भी कहा गया कि बी.एस.एन.एल से वर्ष

---

12 *पी. बी. एच. 8:00 बजे से 20:00 बजे (12 घंटा)*

13 *ई. एस. एच. 20:00 बजे से 8:00 बजे (12 घंटा)*

14 *9:00 ए. एम. से 6:00 पी. एम.*

15 *10:00 ए. एम. से 5:00 पी. एम.*

16 *एम एल एल एन और पारंपरिक सर्किटें*

17 ***(वर्ष 2011–12 के लिए)*** *लोकल लीड अ = ₹ 3621989 (₹ 12073296 अर्थात बिल राशि का 30 प्रतिशत). लोकल लीड ब = ₹ 3336290 (₹ 11120968 अर्थात बिल राशि का 30 प्रतिशत) लंबी दूरी = ₹ 20733120 (₹ 28017730 अर्थात बिल राशि का 74 प्रतिशत) = ₹ 27691399* ***(वर्ष 2012–13 के लिए)*** *लोकल लीड अ = ₹ 5427546 (₹ 18091819 अर्थात बिल राशि का 30 प्रतिशत). लोकल लीड ब = ₹ 3417023 (₹ 11390075 अर्थात बिल राशि का 30 प्रतिशत). लंबी दूरी = ₹ 72325081 (₹ 97736596 अर्थात बिल राशि का 74 प्रतिशत) = ₹ 81169650* ***कुल योग*** *= (₹ 27691399 + ₹ 81169650) ₹* ***108861049***

2012–13 और 2013–14 की अवधि के लिए छूट प्रदान करने के लिए आग्रह किया गया था क्योंकि बी.एस.एन.एल. को आर.ओ.डब्ल्यू. जारी करने के लिए मंत्रीमंडल द्वारा पहले फैसला ले लिया गया था।

2.3.8.6 तीसरी पार्टी को अनाधिकृत भुगतान

बिहार सरकार और बी.एस.एन.एल. की बीच सहमति ज्ञापन के उपबंध 1.4 और 1.6 के अनुसार बी.एस.एन.एल. स्थानीय लीड्ज से बी.एस.एन.एल. और बी.एस.एन.एल. एक्सचेंज से बीस्वान पी.ओ.पी. तक ऑप्टिकल फाईबर बिछाने और मरम्मती सहित बैंडविड्थ उपलब्ध करेगा। इसके अलावा जी.ओ.बी. द्वारा यदि आवश्यक हो, बी.एस.एन.एल. पी.ओ. पी. से अंतिम उपयोगकर्ता के क्षैतिज कार्यालय के लिए बैंडविड्थ प्रदान करेगा। इसके अलावा एकरारनामा के उपबंध 4.6 के अनुसार, सेवा प्रदाता (मेसर्स टी.सी.एस.) किसी भी समस्या के मामले में बैंडविड्थ की बहाली के लिए सभी आवश्यक कदम उठायगा और समझौते की अवधि के दौरान समन्वय और बैंडविड्थ के रखरखाव के लिए जिम्मेवार होगा।

लिंक प्रारंभ और रखरखाव करने के लिए तीसरे पक्ष को अनाधिकृत रूप से संलग्न किया जाना एवं ₹ 88.51 लाख का भुगतान

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि यद्यपि बी.एस.एन.एल. और मेसर्स टी.सी.एस. नेटवर्क की उपलब्धता और बीस्वान नेटवर्क के रखरखाव के लिए जिम्मेदार थे, एस.डी.ए. ने एक तीसरी पार्टी (मेसर्स डाटा क्राफ्ट) को लिंक प्रारंभ करने तथा रखरखाव के लिए अनुबंधित (नवम्बर 2008) किया और संबंधित कार्य के लिए मेसर्स डाटा क्राफ्ट को ₹ 88.51 लाख का भुगतान किया था।

जवाब में एस.डी.ए. ने कहा (दिसम्बर 2013) कि मेसर्स डाटा क्राफ्ट को बिहार सरकार की सभी परियोजनाओ के लिए इंड–टू–इंड सेवाएँ प्रदान करने के लिए रखा गया था क्योंकि बी.एस.एन.एल. एक समयबद्ध तरीके से लिंक संधारण के कार्य को चलाने के लिए निश्चित रूप से बहुत कुशल नहीं था।

उत्तर तथ्यों के विपरीत था क्योंकि दिशा निर्देशों में एक भी काम (लिंक रखरखाव) के लिए तीसरे पक्ष को लगाये जाने का प्रावधान नहीं था और बी.एस.एन.एल. की क्षमता के संबंध में फैसले का आधार भी प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अलावा, अगर बिहार सरकार ने इस कार्य को आऊटसोर्स का फैसला लिया था तो बी.एस.एन.एल./टी.सी.एस. के भुगतान से सापेक्ष कटौती की जानी चाहिए थी।

2.3.8.7 प्रशिक्षण कार्यक्रम का अकार्यन्चयन

एकरारनाम की अनुसूची –7 तथा बीस्वान के लिए प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर.एफ.पी) के उपबंध –8 के अनुसार सेवा प्रदाता (मेसर्स टी.सी.एस.) को राज्य द्वारा पहचानित कर्मियों को प्रशिक्षित करने के लिए एक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करना चाहिए। प्रशिक्षण में प्रणाली के रूपांकन, स्थापना, विन्यास, सेट–अप, उन्नत प्रशासन परीक्षण प्रबंधन और सभी सामग्री (हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर) के रखरखाव को शामिल करना था। प्रशिक्षण में रूटरों, स्विचों, सर्वरों, सॉफटवेयर और यूपीएस के रोजना मरम्मती और परिचालन से संबंधित कार्यों को भी शामिल करना था।

सेवा प्रदाता प्रशिक्षण रॉल आउट प्लान/प्रशिक्षण कैलेंडर तैयार करने के लिए भी उत्तरदायी था। प्रशिक्षण कार्यक्रम के बाद, सरकार की संतुष्टि के अनुसार प्रतिभागियों से प्रशिक्षण के स्तर का पता लगाने के लिए फिडबैक लेना था। इसके अलावे आर.एफ.पी के उपबंध–9 के अनुसार सेवा प्रदाता प्रशिक्षण कार्यक्रम के पूरा होने के बाद सितम्बर 2013 तक सभी आवश्यक दस्तावेजों के साथ नेटवर्क को नेटवर्क ऑपरेशन टीम (दूरस्थ प्रबंधन) के हवाले करना था।

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि न तो सरकार ने प्रशिक्षण हेतु कर्मियों की पहचान की थी और न ही मेसर्स टी.सी.एस. ने सरकारी कर्मियों को प्रशिक्षण के लिए

प्रशिक्षण रोल आउट प्लान/प्रशिक्षण कैलेन्डर बनाया था। इस प्रकार, सितम्बर 2013 तक मेसर्स टी.सी.एस. से नेटवर्क ऑपरेशन लेकर सरकार को हस्तांतरित करने का प्रशिक्षण का उद्देश्य विफल रहा। इसके अलावा, अभी तक सरकार ने नेटवर्क ऑपरेशन को कब्जे में लेने की योजना नहीं बनायी थी।

जवाब में एस.डी.ए. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2013) कि सरकार द्वारा किसी भी व्यक्ति को बीस्वान के रोजाना परिचालन के लिए बी.एच.क्यू. स्तर पर या एस.एच.क्यू. स्तर पर प्रतिनियुक्ति नहीं किया गया था।

2.3.9 सामान्य सेवा केन्द्र (सी.एस.सी)

परिचय

सामान्य सेवा केन्द्र (सी.एस.सी) एन.ई.जी.पी की सामरिक आधारशिला हैं। सी.एस.सी. ई–प्रशासन, शिक्षा, स्वास्थ, टेलीमेडिसिन, मनोरंजन के क्षेत्रों में उच्च गुणवत्ता तथा लागत प्रभावी वीडियो, आवाज, डेटा सामग्री और सेवाएँ प्रदान करेगा और साथ–साथ अन्य निजी सेवाओं में सी.एस.सी. वेब सक्षम ई–प्रशासन सेवाएँ ग्रामीण क्षेत्रों में प्रदान करेगा जिसमें आवेदन प्रपत्र, प्रमाण पत्र, उपयोगी भुगतान यथा बिजली दूरभाष तथा जल–विपत्र आदि शामिल रहेंगे। योजना के निर्बाध कार्यान्वयन के लिए सभी सी.एस.सी. के पास सक्षम ब्रॉडबैंड इंटरनेट कनेक्टिविटी होगा।

2.3.9.1 वित्तीय सूचना

यह योजना राज्य भर में 45,098 जनगणना गांवों में 8463 सी.एस.सी (संशोधित) की स्थापना के लिए सहायता प्रदान करने के लिए पांच वर्षो में ₹ 80.85 करोड़ (संशोधित) के अनुमोदित परिव्यय पर सितंबर 2006 में सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था।

इस घटक पर वर्षवार आवंटन और व्यय नीचे तालिका में दिया गया है :

तालिका–2.3
सी.एस.सी अंतर्गत निधियों के आबंटन एवं व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि शेष	विनिधान			कुल उपलब्ध निधि	व्यय
		भारत सरकार	ब्याज/निविदा शुल्क/अन्य	बिहार सरकार		
2006-07	0	14.90	0.09	0	14.99	0.18
2007-08	14.81	0	1.24	0	16.05	0.01
2008-09	16.04	0	1.46	0	17.5	2.05
2009-10	15.45	0	0.93	14.90	31.28	0.01
2010-11	31.27	0	1.52	18.00	50.79	20.19
2011-12	30.60	0	3.34	6.41	40.35	0.12
2012-13	40.23	0	11.83	0	52.06	0.16
कुल		**14.90**	**20.41**	**39.31**		**22.72**

(स्रोत : एसडीए एवं सूचना प्रावैधिकी विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना)

तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2006–13 के दौरान उपलब्ध राशि ₹ 74.62 करोड़[18] में से केवल ₹ 22.72 करोड़ (30 प्रतिशत) का उपयोग किया जा सका था।

2.3.9.2 उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया जाना

सी.एस.सी योजना के प्रशासनिक अनुमोदन एवं सी.एस.सी. योजना उपबंध 4.6 राजस्व सहायता वितरण प्रक्रिया के अनुसार, भारत सरकार से प्राप्त निधि का उपयोगिता

[18] *₹ 14.90 करोड़ + ₹ 20.41 करोड + ₹ 39.31 करोड़ = ₹ 74.62 करोड*

प्रमाण–पत्र प्रस्तुत किये जाने के उपरांत ही द्वितीय एवं अनुवर्ती किस्त उपलब्ध कराया जाना था।

₹ 5.53 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र का अप्रस्तुतीकरण

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि एस.डी.ए. ने भारत सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गयी अंश राशि ₹ 14.90 करोड़ के विरूद्व केवल ₹ 9.37 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण–पत्र ही प्रस्तुत किया गया था। शेष ₹ 5.53 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्रस्तुत नहीं किये जाने के कारण भारत सरकार द्वारा द्वितीय एवं अनुवर्ती किस्त विमुक्त नहीं किया गया।

यह इंगित किए जाने पर एसडीए द्वारा लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार (दिसम्बर 2013) किया गया।

2.3.9.3 योजना निधियों को ब्याज खातों में जमा नहीं करने के कारण ब्याज की हानि

प्रशासनिक अनुमोदन के अनुसार, राज्य नामित एजेन्सी को तुरंत एक अनुसूचित बैंक में एक अलग सी.एस.सी परियोजना बैंक खाता खोलना होगा एवं सूचना प्रावैधिकी विभाग, भारत सरकार को सूचना देते हुए इस नामित खाते में विमुक्त निधि को स्थानांतरित किया जायेगा। इस खाते से अर्जित कोई भी ब्याज इसी योजना के लिए उपयोग करना होगा और इसका विचलन अनुमत्य नहीं होगा।

चालू खाते में राशि को रखने के कारण ₹ 22.54 लाख का ब्याज अर्जित नहीं किया जा सका

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि एस.डी.ए द्वारा एक चालू खाता खोला गया तथा भारत सरकार से प्राप्त प्रथम किस्त की राशि ₹ 14.90 करोड़ को इस चालू खाता में रखा गया। इस प्रकार, दिसम्बर 2006 से अगस्त 2010 के दौरान ₹ 22.54 लाख का ब्याज ***(परिशिष्ट–2.3.6)*** अर्जित नहीं किया जा सका। भारत सरकार के अनुदेश (अप्रैल 2009) के अनुसार एस.डी.ए को विमुक्त उद्भूत ब्याज की राशि में से अतिरिक्त दो प्रतिशत सी.एस.सी. योजनांतर्गत प्रशासनिक व्यय पर किया जाना था। हाँलांकि, एस. डी.ए द्वारा एक बचत खाता खोला (सितम्बर 2010)गया तथा राशि का स्थानान्तरण इस खाता में कर दिया गया।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि परियोजना के आरंभ में एस.डी.ए. के पास भारत सरकार की निधियों के संचालन का कम अनुभव था और चूँकि सी.एस.सी, परियोजना एन.ई.जी.पी की प्रथम परियोजना थी उचित कार्रवाई करने तथा संसूचित निर्णय लेने में कुछ मामूली देरी हुई।

2.3.10 आयोजना

आयोजना, समन्वय और कार्यक्रम तैयार करने में पायी गयी कमियों की चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

2.3.10.1 मास्टर सर्विस एकरारनामा का अकार्यान्वयन

डाईटी ने नवम्बर 2006 में राज्य में 7516 सीएससी स्थापित करने की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की। इसके अलावा, बिहार सरकार के अनुरोध पर डाईटी द्वारा नवम्बर 2007 में सीएससी, की संख्या 7516 से बढ़ाकर 8463 (राज्य के सभी पंचायतों में) कर दी गयी। सी.एस.सी. की स्थापना, संधारण, संचालन और प्रबंधन के लिए बिहार सरकार और सर्विस सेन्टर एजेंसियों (एस.सी.ए.) के साथ मास्टर सर्विस एग्रीमेन्ट (एम.एस.ए.) के माध्यम से बिहार राज्य इलेक्ट्रॉनिक्स निगम लिमिटेड (एस.डी.ए.) द्वारा लागू किया जाना था। इसके अलावा, एम.एस.ए. के उपबंध 2.2 के अनुसार, सभी सी.एस.सी. के संतोषजनक रोल आउट पूरा होने से चार वर्ष की अवधि के लिए, अगर प्रावधानो के अनुसार पहले समाप्त नहीं किया गया हो, लगातार रहेगा। एस.सी.ए. द्वारा सी.एस.सी. रोल आउट पूरा करने की अधिकतम अवधि एम.एस.ए. के प्रभावी होने की तिथि से 12 महीने की होगी। एम.एस.ए. के अनुसार, एम.एस.ए. के समाप्त होने के उपरांत इस

योजना को लागू रखने के लिए पार्टियों को आपसी सहमती की शर्तों पर एक नया एम. एस.ए निष्पादित करना होगा।

623 सी.एस.सी. के लिए एम.एस.ए. हस्ताक्षर नहीं किया गया

नमूना जाँच के क्रम में यह पाया गया कि मार्च 2013 तक 8463 सी.एस.सी में से मात्र 7840 सी.एस.सी के लिए ही एम.एस.ए. किया गया था। इसके अतिरिक्त पूर्व में 7840 सी.एस.सी के लिए किये गये एम.एस.ए की समाप्ति के उपरांत 6303 सी.एस.सी के लिए नया एम.एस.ए नहीं किया गया।

इस प्रकार, 623 पंचायत सी.एस.सी. की सेवाओं से वंचित हुए और राज्य के प्रत्येक पंचायतों में नागरिकों को उपयोगिता सेवाओं को प्रदान करने के लिए सी.एस.सी स्थापित करने का उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सका।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि नया एम. एस.ए किये जाने के स्थान पर मार्च 2017 तक सी.एस.सी योजनाओं के विस्तार के बारे में एस.सी.ए. को एक पत्र भेजा गया था।

उत्तर से मामला का निराकरण नहीं होता था क्योंकि 623 सी.एस.सी. के लिए आज तक एम.एस.ए हस्ताक्षरित नहीं किया गया था।

2.3.10.2 जी 2 सी सेवा के समर्थकारी योजना का अभाव

डाईटी के दिशा निर्देश की कंडिका 10.2 के अनुसार, एस.डी.ए/नोडल विभाग को, एक एकीकृत रूप में सी.एस.सी. के माध्यम से सरकारी सेवाओं के लिए एक समय पर और संरचित वितरण सक्षम करने के लिए संबंधित विभागों के साथ सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए जाने पर विचार करना था। दिशा निर्देशो की कंडिका 13.3 के अनुसार, ई–सरकारी सेवाओं की वितरण से उत्पन्न राजस्व एस.सी.ए. द्वारा राजस्व सहायता बोली से भरपाई की जायेगी। इसके अलावा, दिशा निर्देशों की कंडिका 14.1 के अनुसार, राजस्व सहायता सरकार से नागरिक सेवाओं (जी2सी) की उपलब्धता के आधार पर किया जाना था। यह भी अनुशंसा किया गया था कि राज्य उचित जी 2 सी सेवाओं के लिए समर्थकारी योजना, कम से कम प्रमुख सरकारी सेवाओं के लिए, विकसित करेगा। प्रावैधिकी वास्तुकला सहित कनेक्टिविटी योजनाओं के लिए, जहाँ तक संभव हो, कारोबारी माहौल के लिए एक समग्र दृष्टिकोण लेने हेतु सक्षम करने के लिए एससीए को औपचारिक रूप दिया जाना था।

सरकारी सेवाओं के वितरण हेतु संबंधित विभागों के बीच सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित नहीं किया गया

नमूना जाँच के क्रम में यह पाया गया कि संबंधित विभागों की बीच न तो एम.ओ.यू हस्ताक्षारित किया गया और न ही समय पर जी 2 सी सेवाएँ प्रदान करने के लिए उचित समर्थकारी योजना ही तैयार की गयी थी। यद्यपि, जी 2 सी सेवाएँ 38 जिलों में से 4 ई–जिलों[19] में ही उपलब्ध कराया गयी थी।

इस प्रकार, जी2सी सेवाएँ प्रदान करने का सी.एस.सी. योजना का मुख्य उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सका और सरकार सी.एस.सी से राजस्व उत्पन्न करने में विफल रही जिसकी प्रतिपूर्ति एस.सी.ए को देय राजस्व सहायता से की जानी थी।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए. ने कहा कि विभिन्न विभागों के साथ सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित किये जाने के एवज में, चार ई–जिलों में जी 2 सी सेवाएँ उपलब्ध करायी जा रही है। इंदिरा आवास येजना की फोटोग्राफी, मनरेगा के लिए एम.आई.एस डाटा एंट्री और सार्वजनिक वितरण प्रणाली के कूपन स्कैनिंग का काम किया जा रहा था।

---

[19] *औरंगाबाद, गया, मधुबनी और नालन्दा का चयन ई–डिस्ट्रक्ट हेतु पायलट प्रोजेक्ट के रूप में किया गया था।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इस काम के लिए सी.एस.सी./वी.एल.ई. को कोई भुगतान नहीं किया गया था। इसके अलावा राजस्व हानि के संबंध में कोई जवाब नहीं दिया गया।

2.3.10.3 विशेष उद्देश्यीय वाहन (एस.पी.वी.) और राज्य एंकर का स्थापित नहीं किया जाना

राष्ट्रीय स्तर सेवा एजेन्सी के विद्यमान रहने की अवधि के बाद भी अंतर्गत अनेकों गतिविधियाँ यथा सरकार की सहायता, राष्ट्रीय स्तर का सामग्री एकत्रीकरण, पारिचालन की निगरानी आदि की आवश्यकता होगी। इन गतिविधियों में से कुछ की सरकार के गारंटी समर्थन की अवधि की समाप्ति के बाद भी जारी रखने के लिए आवश्यकता हो सकती है। इसलिए राष्ट्रीय स्तर सेवा एजेन्सी के अलावा, एक विशेष उद्देश्यीय वाहन (एस.पी.वी.) को इन भूमिकाओं/कार्य करने के लिए स्थापित किया जाना था। एस.पी.व्ही. को योजना के आरंभिक क्रियान्वयन चरण के दौरान स्थापित किया जाएगा जो कि सी. एस.सी. ढाँचे का निरंतरता में अभिन्न हिस्सा होगा। एस.पी.व्ही का निर्माण किया जाना आवश्यक था और यह निम्नलिखित प्रमुख भूमिकाओं का निष्पादन करेगाः

- सी.एस.सी. प्रणाली के भीतर परिचालन और वित्तीय विषयों निर्धारित करना;
- सहयोगात्मक निर्णय लेने के लिए एक रूपरेखा प्रदान करना;
- एक निरंतर आधार पर सामग्री एकत्रीकरण उत्प्रेरित करना; तथा
- एक आम मुद्रित प्रतीक की तरह एक आम पहचान का निर्माण करना, आदि।

डाईटी द्वारा जारी अनुदेशों (जून 2010) के अनुसार, राज्य नामित एजेन्सी या सरकार सी.एस.सी योजना के रौल आउट और स्थिरीकरण के समर्थन के लिए सी.एस.सी योजना के प्रशासनिक व्यय के तहत उपलब्ध निधि के दो प्रतिशत से स्टेट एंकर रखने पर विचार कर सकते हैं।

एस.पी.वी. और स्टेट एंकर को नियुक्त नहीं किया गया

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि एस.डी.ए/राज्य सरकार द्वारा न तो एस.पी.वी. और न ही स्टेट एंकर नियुक्त गया जबकि एस.डी.ए/राज्य सरकार के पास प्रशासनिक व्यय के लिए पर्याप्त निधि उपलब्ध थी।

आपत्तियों के जवाब में एस.डी.ए ने कहा (दिसम्बर 2013) कि एस.डी.ए, एस.पी.वी. स्थापित किये जाने का प्रस्ताव किया गया था और दिन प्रतिदिन की गतिविधियों पर नजर रखने के लिए कुछ समय के लिए केन्द्रीय सी.एस.सी–एस.पी.वी. के संसाधन किराये पर रखा गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एस.पी.वी. को योजना कार्यान्वयन के आरंभिक चरण के दौरान स्थापित किया जाना था।

2.3.11 कार्यान्वयन

2.3.11.1 सी.एस.सी. में बी.एस.एन.एल. द्वारा इंटरनेट कनेक्शन/वाईमैक्स स्थापित नहीं किया जाना

डाईटी ने बिहार सरकार को एन.ई.जी.पी. के तहत अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (शत प्रतिशत अनुदान) के रूप में राशि ₹ 11.17 करोड़ (मार्च 2009) स्वीकृत किया। इस राशि को सी.एस.सी. के सुचारू क्रियान्वयन के लिए 8463 सी.एस.सी में डीएसएल ब्रॉडबैन्ड और वाईमैक्स (माइक्रोवेव एक्सेस के लिए वर्ल्ड वाइड इंटेरोपेराबिलिटी) प्रावैधिकी कनेक्टिविटी उपलब्ध कराये जाने हेतु बी.एस.एन.एल, बिहार सर्किल, पटना (मार्च 2011) को स्थानांतरित किया गया था। इस राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र (यूसी) बी.एस.एन.एल. द्वारा भी प्रस्तुत किया जाना था।

8463 सी.एस. सी में से केवल 538 में बाई मैक्स स्थापित किया गया

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि 8463 सी.एस.सी. के विरूद्व मात्र 538 सी.एस.सी में ही डी.एस.एल. ब्रांडबैन्ड और वाईमैक्स तकनीकि स्थापित की गयी थी और ₹ 11.17 करोड़ की राशि का कोई भी उपयोगिता प्रमाण पत्र बी.एस.एन.एल. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया (अक्टूबर 2013)।

यह इंगित किए जाने पर सूचना प्रावैधिकी विभाग ने कहा कि बी.एस.एन.एल. द्वारा वाईमैक्स की अद्यतन स्थिति प्राप्त होने के उपरांत जवाब प्रेषित किया जायेगा।

2.3.11.2 एस.सी.ए. से संबंधित राजस्व सहायता का अंतिम रूप नहीं दिया जाना

सूचना प्रावैधिकी विभाग, एस.डी.ए एवं एस.सी.ए के बीच हस्ताक्षर हुए एम.एस.ए के उपबंध 3.2 (सी) यह विहित करता था कि राजस्व समर्थन का भुगतान इनवाईस प्राप्त होने के 21 दिनों के अंदर बिहार सरकार/एस.डी.ए द्वारा किया जाना होगा जो परिसमापन क्षति के समायोजन तथा सी.एस.सी. द्वारा सरकारी सेवाओं से सृजित राजस्व के विरूद्व तथा पूर्व के तिमाही के दौरान अधिकाई भुगतान (नों) से अगर हो, प्रतिपूरित होगा।

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि सी. एस. सी के रौल आउट एवं क्रियान्वयन के लिए तीन एस.सी.ए[20] के बीच मास्टर सर्विस एग्रीमेंट किया गया। इसके अलावा, एस. डी.ए. द्वारा एस.सी.ए. द्वारा दावा की गयी राशि ₹ 40.24 करोड़ के विरूद्व राजस्व सहायता के रूप में ₹ 13.28 करोड़ तदर्थ भुगतान (सितम्बर 2013) किया गया था जिसे नीचे दी गई तालिका में दर्शाया गया है :

तालिका–2.3.5
एस.सी.ए द्वारा किया गया दावा एवं एस.डी.ए. द्वारा भुगतान की गयी राजस्व सहायता राशि की विवरणी (सितम्बर 2013)

(₹ करोड़ में)

एस.सी.ए का नाम	दावा की गयी राजस्व सहायता (सितम्बर 2013)	भुगतान की गयी राजस्व सहायता (सितम्बर 2013)	दायित्व
मेसर्स एस श्रेय	29.74	10.39	19.35
मेसर्स सार्क	10.48	2.89	7.59
मेसर्स जीएनजी	0.02	--	0.02
कुल	**40.24**	**13.28**	**26.96**

जैसा उपरोक्त तालिका में दर्शाया गया है कि राशि उपलब्ध रहने के बावजूद एस.डी.ए. द्वारा एस.सी.ए. के दावों का निष्पादन नहीं किए जाने के कारण ₹ 26.96 करोड़ राशि का दायित्व सृजन किया गया। भारत सरकार ने भी एस.सी.ए. से संबंधित राजस्व सहायता की विमुक्ति में विलंब होने के प्रति चिंता जताते हुए एस.डी.ए. को राजस्व सहायता विमुक्ति में तेजी लाने के लिए कदम उठाने के लिए कहा था और चूँकि इसके प्रति सक्रियता आवश्यक थी जो कि पब्लिक प्राईवेट पार्टनरशीप (पी.पी.पी.) के तर्ज पर सी.एस.सी योजना सुचारू एवं सफल कार्यन्वयन की कुँजी थी

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2013) कि राजस्व सहायता की गणना एवं अंतिम जाँच प्रक्रिया में थी।

2.3.11.3 परिसमापन क्षति वेंडर पर प्रभारित नहीं किया जाना

मास्टर सर्विस एग्रीमेन्ट (एम.एस.ए) की कंडिका 2.2 के अनुसार एस.सी.ए. द्वारा सी. एस. सी. रॉल आउट पूरा करने की अधिकतम अवधि एम.एस.ए. की प्रभावी तिथि से

---

[20] *मेसर्स श्रेय सहज ई–विलेज लिमिटेड, मेसर्स एस.ए.आर. के सिस्टम इंडिया लिमिटेड (वेदावाग सिस्टम लिमिटेड) और मेसार्स जी एन जी लिमिटेड।*

छह महीने है। रॉल आउट, संचालन और भुगतान के लिए एम.एस.ए के अनुसूची–1 के शीर्षक के अन्तर्गत सर्विस लेवल मैट्रिक्स के अनुसार कोई भी राजस्व सहायता सी.एस. सी के रोल आउट में नियत तिथि में देरी के लिए प्रदान नहीं की जायेगी और देरी के अतिरिक्त निर्धारित तिथि से प्रतिदिन देरी के लिए ₹ 200 की राशि प्रति सी.एस.सी परिसमापन क्षति, उल्लंधन स्वरूप लागू की जायेगी।

सी. एस. सी के देरी से रोल आउट किये जाने के ₹ 2.43 करोड़ की परिसमापन क्षति नहीं लगायी गयी

निष्पादन लेखापरीक्षा क्रम में पाया गया कि भागलपुर और दरभंगा प्रमंडल के लिए बिहार सरकार, एस.डी.ए. एवं मेसर्स जी.एन.जी के बीच मास्टर सर्विस एग्रीमेंट हस्ताक्षरित (जनवरी 2013) किया गया। 1537 सी. एस. सी को रॉल आउट करने की निर्धारित तिथि 1 जूलाई 2013 थी। एस.सी.ए/एस.डी.ए द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों/मासिक प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार 1537 सी.एस.सी.[21] में से मात्र 78 सी. एस.सी ही निर्धारित तिथि तक रॉल आउट किया गया था। इसलिए, सर्विस लेवल एग्रीमेन्ट में उल्लेखित उपबंध के अनुसार, मेसर्स जी.एन.जी लिमिटेड पर ₹ 2.43 करोड़ की (सितम्बर 2013 तक) परिसमापन क्षति नहीं लगायी गयी। इसके अलावा, एस.डी.ए. ने देरी पर ध्यान नहीं दिया एवं परिसमापन क्षति प्रभारित नहीं किया***(परिशिष्ट 2.3.7)***।

आपत्तियों के जवाब में एस.डी.ए. ने तथ्य स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2013) कि एस.सी.ए द्वारा की गई मांग पर गणना की जानी थी। विपन/चालान पर प्रक्रिया चल रही थी। हाँलांकि, कोई परिसमापन क्षति जनवरी 2014 को बरामद नहीं किया गया था।

2.3.11.4 ऑनलाईन निगरानी उपकरण सी.एस.सी. में स्थापित नहीं किया जाना

डाईटी के अनुदेश के अनुसार (सितंबर 2009) के अनुसार, प्रत्येक सी.एस.सी. में ग्रामीणों के लाभार्थ नेटवर्क सुविधाओं की उपलब्धता एवं केन्द्रों की क्रियाशीलता को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक सी.एस.सी में अप टाईम और डाउन टाईम की निगरानी के लिए ऑनलाईन निगरानी उपकरण (ओ.एम.टी.) स्थापित किया जाना अनिवार्य था। यह ओ. एम.टी राज्य सरकार/एस.डी.ए. को भी सी.एस.सी. के रॉल आउट निष्पादन की समीक्षा में सहायता करेगा। सी.एस.सी. के वास्तविक अपटाईम संबंधी प्रतिवेदन सी.एस.सी. के अभिप्रमाणन की आवश्यकता की भी प्रतिपूर्ति कर सकेगा जो कि सी.एस.सी की राजस्व सहायता के लिए आवश्यक मापदंड था।

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि अक्टूबर 2013 तक 7840 सी.एस.सी में से मात्र 6678 सी.एस.सी में ही ओ.एम.टी. निबंधित किया गया था। आगे यह भी पाया गया कि ओ.एम.टी उपलब्धता के बावजूद भी एस.डी.ए. ने सी.एस.सी. के भौतिक सत्यापन के लिए एक वेन्डर, मेसर्स बिहार ई–गवर्नेंस सर्विसेज एंड टेक्नोलॉजी लिमिटेड (मेसर्स बेस्ट) को नियुक्त किया (फरवरी 2012) और अग्रिम के रूप में ₹ 5.00 लाख की राशि भुगतान किया (फरवरी 2013)।

इस प्रकार, ओ.एम.टी. के स्थापित नहीं किये जाने के कारण सी.एस.सी के रॉल आउट की वास्तविक स्थिति और अप टाईम एवं डाउन टाईम को भी सुनिशिचित नहीं किया जा सका।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2013) कि शेष ओ.एम.टी की स्थापना प्रक्रियाधीन थी तथा एम.एस.ए. की अनुसूची–1, क्रम संख्या–1 के अनुसार अभिप्रमाणन तथा भौतिक निरीक्षण की अनिवार्य आवश्यकता थी। उत्तर मान्य नही थें क्योकि भौतिक सत्यापन अब तक पूर्ण नहीं किया गया था तथा

[21] *बिहार राज्य के भागलपुर में 427 सी.एस.सी एवं दरभंगा प्रमंडल में 1110 सी.एस.सी*

7840 सी.एस.सी. में से मात्र 5000 सी.एस.सी. भौतिक रूप से सत्यापित (दिसम्बर 2013) किए गए थे।

2.3.11.5 डी.ई.जी.एस. नहीं किया जाना स्थापित और सीड–मनी का अहस्तांतरण

बिहार सरकार, सूचना प्रावैधिकी विभाग के पत्र संख्या[22] द्वारा बिहार के सभी जिलों में जिला ई–गवर्नेंस सोसायटी (डी.ई.जी.एस) गठन करने का अनुरोध किया गया था। सोसायटी द्वारा सी.एस.सी के माध्यम से सार्वजनिक उपयोगिता प्रदान करना एवं सामाजिक क्षेत्रों के विभिन्न कार्यक्रम लागू किया जाना था। इसके अलावा, भारत सरकार ने सभी जिला ई–गवर्नेंस सोसायटी को सीड मनी[23] के रूप में ₹ 10 लाख उपलब्ध कराये जाने हेतु ₹ 3.20 करोड़ की राशि स्वीकृत (2011–12) किया।

एस.डी.ए. द्वारा ₹ 3.20 करोड़ में से केवल ₹ 50 लाख ही वितरित किये गए

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि 38 जिलों में से मात्र 18 जिलों में ही डी.ई.जी. एस स्थापित (अक्टूबर 2013) किया गया, जबकि राज्य सरकार ने सभी जिलों में अगस्त 2013 तक सोसायटी की स्थापना करने का निश्चय किया था। हाँलांकि, यह पाया गया कि डी.ई.जी.एस को मात्र ₹ 50 लाख ही वितरित किया गया और शेष ₹ 2.70 करोड़ की राशि एस.डी.ए के खाते में रखी हुई थी।

बिहार के सभी जिलों में डी.ई.जी.एस की स्थापना और सीड मनी का हस्तांतरण नहीं किये जाने के कारण समर्थ कीमत पर नागरिकों के द्वार पर एक समन्वित तरीके से सरकारी सेवाओं को उपलब्ध कराने का उद्देश्य अधूरा ही रह गया।

यह इंगित पर किए जाने पर एस.डी.ए ने कहा कि डी.ई.जी.एस की स्थापना से संबंधित कार्य प्रक्रिया में है।

2.3.11.6 सी.एस.सी. योजना के क्रियान्वयन के लिए डी.ई.जी.एस. को भुगतान नहीं किया जाना

मेसर्स जूम डेवलपर्स प्राईवेट लिमिटेड को दरभंगा एवं भागलपुर डिवीजन के लिए एस. सी.ए नियुक्त किया गया था और अक्टूबर 2007 में एम.एस.ए हस्ताक्षरित किया गया। एम.एस.ए के अनुसार एस.सी.ए, सी.एस.सी और वसुधा केन्द्र की स्थापना/संचालन तथा प्रबंधन हेतु राजस्व सहायता प्राप्त करने का हकदार था। चूँकि एस.सी.ए. एम.एस. ए. के दायित्व को पूरा करने में असमर्थ था, अतः 28 सितम्बर 2010 को एकरारनामा समाप्त कर दिया गया।

बिहार सरकार, सूचना एवं प्रावैधिकी विभाग द्वारा यह निर्देश दिया गया था कि सी.एस. सी. के आपरेशन/पर्यवेक्षण/मार्गदर्शन के लिए डी.ई.जी.एस मध्यस्थ एजेन्सी के रूप में कार्य करेगा जिसकी स्वीकृति भारत सरकार से प्राप्त किया गया था। पत्र[24] के अनुसार मध्यस्थता अवधि[25] के लिए क्रमशः दरभंगा और भागलपुर प्रमंडल के प्रति सी.एस.सी. प्रति माह ₹ 1125 और 1900 का भुगतान किया जाना था।

एस.डी.ए. द्वारा डी. ई.जी.एस को ₹ 4.79 करोड़ प्रेषित नहीं किये गये

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.एस.सी के परिचालन/पर्यवेक्षण/मार्गदर्शन के लिए 413 सी.एस.सी को ₹ 1900 प्रति माह की दर से भागलपुर प्रमंडल को एवं 880 सी.एस.सी को ₹ 1125 प्रति माह की दर से दरभंगा प्रमंडल के लिए कुल राशि ₹ 4.79 करोड़ डी. ई.जी.एस. को हस्तांतरित नहीं किया गया, जिसे नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

---

22 *पत्र संख्या 1131 दिनांक दिसम्बर 2009 और 1142 दिनांक अक्टूबर 2010*

23 *नयी परियोजना को आरंभ करने हेतु आवश्यक धन*

24 *पत्र संख्या 07/109/2011/10987/XI/ दिनांक 28.11.2011*

25 *28 सितम्बर 2010 से 02 जनवरी 2013 की अवधि तक नये एस.सी.ए. नियुक्त होने तक*

तालिका 2.3.6

एस.सी.ए. द्वारा दावा किया गया एवं एस.डी.ए. द्वारा भुगतान की गयी राजस्व सहायता

(राशि ₹ में)

प्रमंडल का नाम	सी.एस.सी की संख्या	की दर से	माह की संख्या	कुल राशि
भागलपुर	413	1900	27	2,11,86,900
दरभंगा	880	1125	27	2,67,30,000
			कुल	**4,79,16,900**

नागरिकों को सेवाएँ प्रदान करने के लिए सी. एस. सी के प्रबंधन और संचालन हेतु निमित्त राशि का भुगतान डी.ई.जी.एस. को नहीं किया गया था।

यह इंगित किये जाने पर एस.डी.ए. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि समुचित देय राशि का भुगतान सभी डी.ई.जी.एस. को कर दिया जायेगा।

2.3.11.7 राज्य नामित एजेन्सी द्वारा उत्तरदायित्वों का निर्वहन नहीं किया जाना

प्रस्ताव–निवेदन (आर.एफ.पी.) की कंडिका 2.4 के अनुसार राज्य नामित एजेन्सी निम्नलिखित कार्यों के लिए जिम्मेदार थी :

- ई–सरकार सेवाओं की आपूर्ति हेतु एक क्रियान्वयन योजना विकासित करने के लिए राज्य सरकार और उपयुक्त अधिकारियों के साथ समन्वय स्थापित करने के लिए। एस.डी.ए. भी विभिन्न आंतरिक विभागों के साथ समन्वय और पारस्परिक क्रिया–कलाप स्थापित करेगी।
- सी.एस.सी योजना के लिए उपयुक्त विभागों के साथ स्वान समन्वय तथा कनेक्टिविटी सुनिश्चित करने के लिए। जहां स्वान तैयार नहीं है वहाँ सूचना प्रावैधिकी विभाग एवं एस.सी.ए. साथ मिलकर सी.एस.सी. को कनेक्ट करने के लिए सही दूरसंचार प्रदाता का चयन करेगा।
- भारत सरकार द्वारा बी.एस.एन.एल के साथ स्थापित व्यवस्था के अनुसार सी. एस.सी को बी.एस.एन.एल. कनेक्टिविटी उपलब्ध कराने हेतु समन्वय स्थापित करने के लिए, तथा
- एस.पी.वी. के साथ संबद्ध होने, एवं एस.सी.ए. के व्यापार पर नजर रखने के लिए सही राजस्व सहायता की गणना तथा वितरण करने हेतु।

नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि ऊपर वर्णित जिम्मेदारियों, जो सी.एस.सी योजना के सुचारू क्रियान्वयन के लिए जरूरी थी, का जो एस.डी.ए द्वारा पालन नहीं किया गया था। फलस्वरूप सी.एस.सी. योजना बुरी तरह प्रभावित हुयी तथा सी.एस.सी योजना द्वारा जी 2 सी सेवाएँ स्थिर नहीं की जा सकी। इसके अलावा बी.एस.एन.एल. को ₹11.17 करोड़ के अग्रिम भुगतान के बाद भी 8463 सी.एस.सी. में से मात्र 538 सी.एस. सी (सितम्बर 2013) को ही इंटरनेट से जोड़ा गया था।

यह इंगित किए जाने पर एस.डी.ए. ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि कुशल और प्रभावी तरीके से परियोजनाओं को गो–लाईव बनाने के क्रम में पहल किया गया था।

2.3.12 निष्कर्ष

राष्ट्रीय ई–शासन योजना के तहत बिहार स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क और सामान्य सेवा केन्द्र के निष्पादन लेखापरीक्षा के क्रम में पाया गया कि स्वान का उद्देश्य, जो सी.एस.सी के माध्यम से अपने इलाके में आम आदमी के लिए सभी सरकारी सेवाओं को सुलभ बनाने के लिए था, प्राप्त नहीं हो सका। योजना में प्राप्त निधियों को ब्याज खातों में नही रखने के कारण राज्य मनोनीत एजेन्सी (एस.डी.ए.) को ₹ 49.13 लाख का नुकसान उठाना पड़ा। राज्य में छः महीने की देरी से एक राज्य स्तरीय स्वान परियोजना क्रियान्वयन समिति का गठन किया गया और भारत सरकार की मंजूरी की तारीख से नौ महीनों की देरी के बाद बैंडविड्थ उपलब्ध कराने हेतु भारत संचार निगम लिमिटेड के साथ सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित किया गया। सेवा प्रदाता एजेन्सी (मेसर्स टी.सी.एस.) द्वारा न तो नेटवर्क मॉनिटरिंग सिस्टम/आई.एस.डी.एन. कनफिगर किया गया और न ही दूसरे नेटवर्क यथा एन.आई.सी. नेट को बीस्वान से संयोजि ही किया गया। इसके अलावा, निर्धारित नेटवर्क की उपलब्धता के बिना ही मेसर्स टी.सी.एस. को भुगतान किया गया। इन सबसे ऊपर, प्रशिक्षण के लिए न तो सरकार के द्वारा सरकारी कर्मियों की पहचान किया गया और न ही टी.सी.एस. के द्वारा प्रशिक्षण के लिए रॉल आउट प्लान/प्रशिक्षण कैलेंडर बनाया गया था ताकि मेसर्स टी.सी.एस. से नेटवर्क ऑपरेशन को नियंत्रणाधीन किया जा सके।

इसी तरह, सी.एस.सी. के रॉलिंग आउट करने में भी अत्यधिक विलंब हुआ। एस.डी.ए को भी योजना–निधि को ब्याज खातों में नहीं रखने के कारण ₹ 22.54 लाख की हानि हुयी। कुछ सी.एस.सी. योजना के दायरे से बाहर रहे और अधिकांश मामलों में विस्तारित अवधि के लिए नया एम.एस.ए. हस्ताक्षरित नहीं किया गया। भारत सरकार, सूचना प्रावैधिकी विभाग के दिशा निर्देशों के विपरीत संबंधित विभागों की बीच न तो सहमति ज्ञापन हस्ताक्षारित किया गया और न ही सी.एस.सी. के माध्यम से समय पर जी 2 सी सेवाएँ प्रदान करने के लिए उचित समर्थकारी योजना ही तैयार की गयी। अधिकांश सी.एस.सी में बी.एस.एन.एल. द्वारा इन्टरनेट/वाईमैक्स स्थापित नहीं किया गया था।

2.3.13 अनुशंसाएँ

सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि:

- एन.ई.जी.पी. की उचित निगरानी के लिए बिहार राज्य इलेक्ट्रॉनिक विकास निगम लिमिटेड की अंतःसंरचना विकसित हो,
- गैर सरकारी संगठन/एजेंसी/वेन्डर पर निर्भरता को कम किया जा सके,
- एन.ई.जी.पी. के सुचारू रूप से क्रियान्वयन के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम को मजबूत किया जाए, और
- राज्य डेटा केन्द्र के साथ सभी पी.ओ.पी. और सी.एस.सी. के साथ संयोजकता सुनिश्चित की जाए।

सरकारी विभाग के कार्य की समीक्षा

2.4 सहकारिता विभाग का कार्यकलाप

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

सहकारी विभाग, बिहार सरकार द्वारा राज्य की ग्रामीण अर्थव्यवस्था को सुरक्षित करने हेतु प्राथमिक कृषि साख समितियों के साथ–साथ वाणिज्यिक बैंकों के माध्यम से कृषि साख, कृषि उत्पादों का भंडारण और समर्थन मूल्य और फसलों की बीमा प्रदान करनी थी।

(कंडिका 2.4.1)

आयोजना

इन योजनाओं के कार्यान्वयन एवं अभी तक के बकायों की वसूली परिप्रेक्ष्य योजना एवं विस्तृत कार्य योजना के लिए विभाग के योजना में सुधार की आवश्यकता थी।

(कंडिका 2.4.6)

वित्तीय प्रबंधन

विभाग अपने उपलब्ध निधि का 73 प्रतिशत ही उपयोग कर सका और बचत का 67 प्रतिशत वित्तीय वर्षो के अंतिम तिथि और अंतिम तिथि से मात्र एक दिन पूर्व को प्रत्यर्पित किए गए थे जो विभाग के वित्तीय प्रबंधन की कमी थी। इसके अलावे निधियों के अवरोधन और उपयोगिता प्रमाण पत्र का जमा नहीं किया जाना भी शामिल है।

(कंडिका 2.4.7 से 2.4.7.5)

संचालन प्रबंधन

वर्ष 2009–13 के दौरान राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अन्तर्गत किसानों को बिना बुआई वाले 178708.83 हेक्टेयर क्षेत्र के लिए ₹ 152.59 करोड़ के दावों का अधिक भुगतान किया गया जिससे राज्य को इस योजना के कार्यान्वयन के वांछित उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.4.8.1)

जिला केन्द्रीय सहकारी बैंक में मुख्य कार्यपालक पदाधिकारियों के नियुक्ति नहीं होने एवं सहकारी साख संरचना के अंश का अनुत्पादित नहीं किये जाने के कारण, भारत सरकार के हिस्से की पुनरूद्धार पैकेज की राशि ₹ 369.42 करोड़ प्राप्त नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.4.8.2)

दिसम्बर 2013 तक बिहार राज्य सहकारी भूमि विकास बैंक को दिये गये ऋण की वसूली नहीं कि जा सकी।

(कंडिका 2.4.8.4)

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान गेहूँ अधिप्राप्ति की उपलब्धि में 98 से 35 प्रतिशत की कमी हुई।

(कंडिका 2.4.8.6)

मानव–बल प्रबंधन, अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण

विभाग में बहुसंख्यक रिक्तियाँ इस बात का सूचक था कि मानव बल का प्रबंधन समुचित नहीं था। इसके अलावा वर्ष 2008–13 के दौरान सहकारी समितियों का लेखा विस्तारण मात्र 5 से 7 प्रतिशत के बीच किया गया था।

(कंडिका 2.4.9, 2.4.10.1 एवं 2.4.10.2)

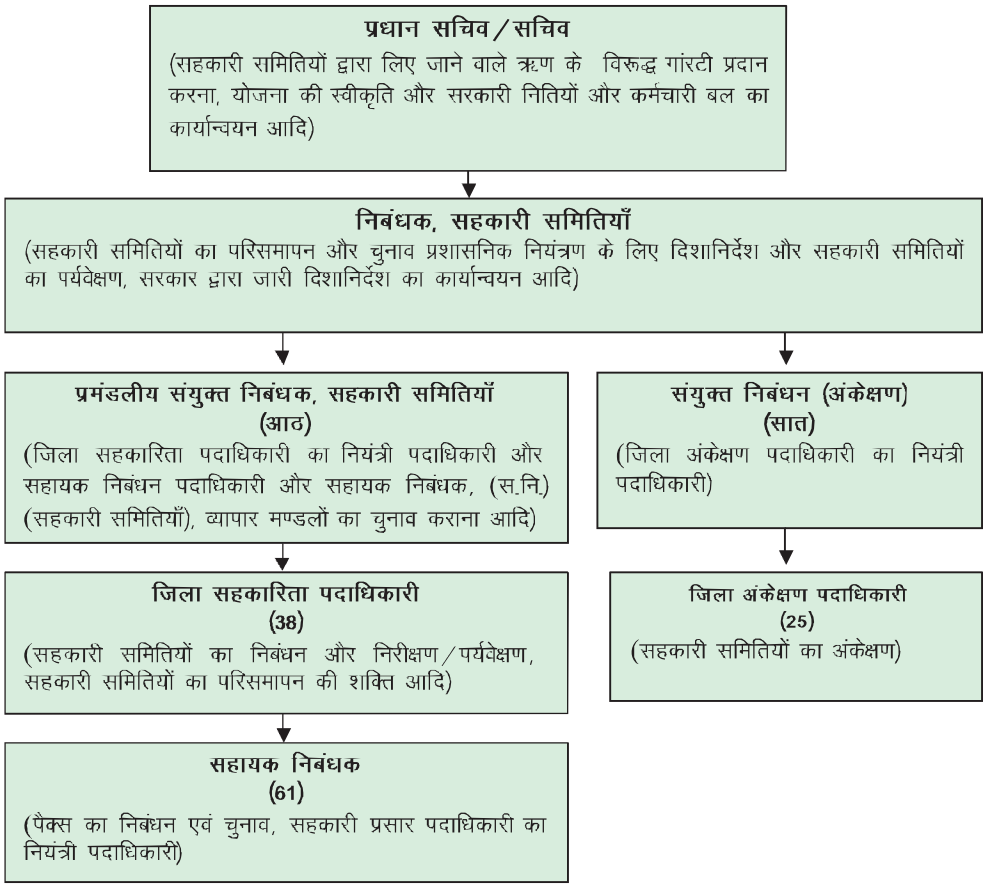
2.4.1 प्रस्तावना

सहकारिता विभाग (विभाग) राज्य के ग्रामीण अर्थव्यवस्था को सुरक्षित करने हेतु सहकारी साख संरचना के माध्यम से अल्पकालीन कृषि साख की व्यवस्था, प्राथमिक कृषि साख समितियों (पैक्स) के माध्यम से कृषि उत्पादों का भंडारण और समर्थन मूल्य और विभिन्न बीमा कम्पनियों के साथ–साथ वाणिज्यिक बैंक के माध्यम से फसल बीमा की व्यवस्था प्रदान कराता है। कृषि और संबंद्ध क्षेत्रों के प्रभावी विपणन की आवश्यकता को प्रभावी बनाने हेतु शीर्ष स्तर पर बिहार राज्य सहयोग क्रय विक्रय संघ (बिस्कोमान), जबकि प्रखंड और पंचायत स्तर पर क्रमशः 521 व्यापार मण्डल सहयोग समितियों (वीएमएसएस) एवं 8463 प्राथमिक कृषि साख समितियों (पैक्स) कार्य कर रही है। अल्पकालीन साख निधियों की आवश्यकता 22 जिला केन्द्रीय सहकारी बैंक (डी.सी.सी.बी.) एवं शीर्ष स्तर पर बिहार राज्य सहकारी बैंक लिमिटेड, पटना द्वारा पूरा किया जाता है।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

विभाग के प्रमुख प्रधान सचिव हैं जो कार्य के कार्यान्वयन में क्षेत्रीय कार्यालयों पर नियंत्रण के लिए निदेशालय स्तर पर एक निबंधक, सहकारिता समितियों द्वारा सहायतित होते है। विभाग का संगठनात्मक संरचना उनसे संबंधित क्रियाकलाप निम्नानुसार है :

विभाग का संगठनात्मक संरचना



(स्रोतः सहकारिता विभाग का वेबसाइट)

2.4.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्य निम्नांकित तथ्यों का निर्धारण तथा आकलन करना था कि:

- विभाग का योजना प्रक्रिया दक्ष एवं प्रभावी था;
- उपलब्ध कराई गई निधि पर्याप्त तथा वित्तीय प्रबंधन प्रभावी था;
- योजना का कार्यान्वयन तथा निष्पादन दक्ष, प्रभावशाली तथा मितव्ययी थे;
- मानव संसाधन प्रबंधन प्रभावी था;
- अनुश्रवण प्रणाली प्रभावशाली और आंतरिक नियंत्रण पर्याप्त था।

2.4.4 लेखापरीक्षा मापदंड

सहकारिता विभाग के कार्य की समीक्षा का मापदण्ड निम्न स्रोतों पर आधारित था:

- बिहार सहकारी समिति अधिनियम 1935 और (संशोधित) अधिनियम, 2008;
- बिहार स्वावलम्बी सहकारी समितियाँ अधिनियम, 1996;
- बिहार सहकारी समितियाँ नियम,1959 और (संशोधित) नियम, 2008;
- बिहार स्वावलम्बी सहकारी समितियाँ अधिकरण नियम, 2002;
- बिहार कोषागार संहिता, बिहार बजट मैनुअल और बिहार वित्तीय नियम; और
- विभागीय निर्देशों/राज्य द्वारा समय–समय पर जारी दिशा–निर्देशों एवं केन्द्र प्रायोजित योजना यथा समेकित सहकारी विकास परियोजना (आई.सी.डी.पी.)।

2.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

वर्ष 2008–13 की अवधि के लिए सहकारिता विभाग के कार्य की समीक्षा जून से सितंबर 2013 के बीच संपन्न किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान, सचिवालय स्तर पर प्रधान सचिव, सहकारिता विभाग और आठ में से दो[1] सहयोग समितियों के संयुक्त निबंधक एवं 38 में से 12[2] जिला सहकारिता पदाधिकारियों का नमूना जाँच किया गया था। भौगोलिक स्ट्रैटिफाइड रैंडम सैम्पलिंग के आधार पर जिलों का चयन किया गया था। चयनित जिलों में 23 में से 18[3] सहायक निबंधकों के अभिलेखों की जाँच किए गये थे। इसके अतिरिक्त जिला केन्द्रीय सहकारी बैंक (डी.सी.सी.बी.) समेकित सहकारिता विकास योजना (आई.सी.डी.पी.) के अनुश्रवण कोषांग और एग्रीकल्चर इंश्योरेंस कंपनी ऑफ इंडिया लिमिटेड (ए आई सी) से भी सूचनाओं का संग्रह किया गया था। समीक्षा

---

1 *पटना प्रमंडल, पटना (2) मगध प्रमण्डल, गया*

2 *(1) अररिया (2) औरंगाबाद (3) भोजपुर (4) गया (5) मुजफ्फरपुर (6) पटना (7) पूर्णियाँ (8) रोहतास (9) समस्तीपुर (10) सारण (11) शेखपुरा और (12) वैशाली*

3 *(1) अररिया (2) औरंगाबाद (3) आरा (4) छपरा (5) दानापुर (6) गया (7) हाजीपुर (8) मुजफ्फरपुर (पूर्वी) (9) मुजफ्फरपुर (पश्चिमी) (10) पटना (11) पूर्णियाँ (12) रोसड़ा (13) समस्तीपुर (14) सासाराम (15) शेखपुरा (16) शेरघाटी (17) सोनपुर और (18) विक्रमगंज*

अवधि में चालू दस[4] में से आठ[5] योजनाओं को लेखा–परीक्षा जाँच के लिए चयन किया गया। लेखापरीक्षा का उद्देश्य मापदण्ड, इकाईयों का नमूना चयन और लेखापरीक्षा का क्षेत्र पर विचार विमर्श के लिए 29 मई 2013 को संयुक्त सचिव, सहकारिता विभाग, बिहार सरकार के साथ प्रवेश सम्मेलन किया गया। पुनः 23 दिसंम्बर 2013 को संयुक्त सचिव, सहकारिता विभाग, बिहार सरकार के साथ बर्हिगमन बैठक भी किया गया था और इस प्रतिवेदन में बर्हिगमन बैठक का परिणाम और विभागीय जवाब को समुचित जगहों पर प्रतिवेदन में समाविष्ट किया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.4.6 आयोजना

दीर्घकालिक उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु बिना भावी योजना बनाये ही वार्षिक योजना की शुरूआत की गयी थी

राज्य सरकार के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए किसी विभाग का सही योजना मुख्य कारक होता है। किसी विभाग का योजना उसके भावी योजना एवं कार्यकारी योजना पर आधारित होना चाहिए। जबकि लम्बी अवधि के उद्देश्यों की पूर्ति हेतु कोई भावी योजना विभाग के पास नहीं था।

सहकारिता विभाग के सचिवालय स्तर के अभिलेखों के जाँच से पता चला कि योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए पंचवर्षीय योजना वार्षिक योजनाओं में को वर्ष 2008–13 के लिए तैयार किया गया था। जबकि वार्षिक योजनाओं निम्नलिखित त्रुटियाँ पाई गई।

- कुल मिलाकर केवल दस योजनाओं का प्रस्ताव वार्षिक योजनाओं में संक्षिप्त विवरण के साथ था। योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए वार्षिक योजना में न तो कार्यकारी योजना शामिल किया गया न ही बनाया गया था।

- ग्याहरवीं पंचवर्षीय योजना में बकाया (ऋण) की वसूली एक महत्वपूर्ण नीति था लेकिन लक्ष्य का निर्धारण को छोड़कर बकायों की वसूली के लिए कोई कार्यकारी योजना तैयार नहीं कि गई थी। यह पाया कि वसूली की राशि ₹ 64.36 करोड़ के विरूद्ध केवल ₹ 17.23 करोड़ (27 प्रतिशत) ही वर्ष 2008–13 में वसूल किया गया था फलतः ₹ 47.13 करोड़ (73 प्रतिशत) की वसूली में कमी हुई। विस्तृत कार्यकारी योजना के साथ उपलब्ध मानव संसाधन की कमी कम वसूली का कारण था जैसा कि कंडिका 2.4.9 में वर्णित है।

- फसल बीमा योजना के तहत विभाग ने पिछड़े वर्ग के लिए (अल्पसंख्यक सहित) वर्ष 2008–10 के दौरान ₹ 83.88 करोड़ कर्णाकिंत किया था। विभाग के पास पिछड़े वर्ग के (अल्पसंख्यक सहित) लाभान्वितों के लक्ष्य का कोई

---

[4] *राज्य योजनाएँ (1) राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (2) मौसम आधारित फसल बीमा योजना (3) संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (4) विभागीय कर्मचारियों को प्रशिक्षण (5) पैक्सों को मार्जिन मनी (6) गोदाम का निर्माण मरम्मति (7) धान अधिप्राप्ति हेतु ऋण (8) विभागीय कार्यों के लिए प्रचार–प्रसार (9) अल्पकालीन सहकारी साख संरचना के सुदृढ़ीकरण हेतु अनुदान और (10) समेकित सहकारी विकास परियोजना (केन्द्र प्रायोजित योजना)*

[5] *1) राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (2) मौसम आधारित फराल बीमा योजना (3) संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (4) विभागीय कर्मचारियों को प्रशिक्षण (5) गोदाम का निर्माण और मरम्मति (6) धान अधिप्राप्ति हेतु ऋण (7) अल्पकालीन सहकारी साख संरचना के सुदृढ़ीकरण हेतु अनुदान (8) समेकित सहकारी विकास परियोजना (केन्द्र प्रायोजित योजना)*

आँकड़ा नहीं था जिससे कर्णांकित राशि में से ₹ 54.77 करोड़[6] का उपयोग वाछिंत उद्देश्य हेतु नहीं किया जा सका था। जबकि वर्ष 2011–13 के दौरान में योजना को धर्म तथा जाति का भेदभाव किए बिना सभी वर्ग के किसानों के लिए रखा गया लेकिन कोई निधि योजना के अंतर्गत कर्णांकित नहीं कि गई थी।

वहिर्गमन बैठक में संयुक्त सचिव ने कहा (दिसम्बर 2013) कि पिछड़े वर्ग का आँकड़ा उपलब्ध नहीं था एवं इसे क्षेत्रिय कार्यालयों से आँकड़ें प्राप्त कर तैयार कर लिया जायेगा।

- किसानों को सुविधा उपलब्ध कराने के लिए वर्ष 2001 में समेकित सहकारी विकास परियोजना के तहत एग्री क्लिनिक का स्थापना किया गया था जिसमें उचित मूल्य पर मिट्टी जाँच, सिंचाई जल गुणवत्ता, इनपुट की जाँच, उपजाऊपन प्रबंधन के लिए योग्य इनपुट मिट्टी के उद्धार एवं तकनिकी क्षेत्र के लिए प्रशिक्षण/प्रदर्शन शिक्षा उपलब्ध कराना था।

एग्री क्लिनिकों की स्थापना परिचालन हेतु तकनीकि कर्मियों की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बगैर की गयी

जिला सहकारी कार्यालय, सारण (छपरा) के अभिलेखों के नमूना जाँच के क्रम में पाया गया कि वर्ष 2008–13 के दौरान चार व्यापार मंडलों[7] में एग्री क्लिनिक के स्थापना पर ₹ 15.90 लाख व्यय किया गया था। इनका निर्माण मार्च से जून 2008 में किया गया था जबकि ये एग्री–क्लिनिक तकनिकी कर्मचारी के अभाव के कारण स्थापना से ही अकार्यरत रहा था। इस प्रकार ऐग्रीक्लिनिक का स्थापना का उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई थी।

पुनः वैशाली जिला के पातेपुर प्रखण्ड के खेसराही पैक्स में ऐग्रीक्लिनिक के स्थापना हेतू ₹ 4.70 लाख का स्थानान्तरण (अक्टूबर–2013) पैक्स के विशेष बचत खाता में किया गया था। जबकि सम्भाव्यता के अभाव में एग्री–क्लिनिक के स्थापना का कार्य शुरूआत नहीं किया गया था तथा पैक्स में निधि अक्टूबर 2011 से अभी तक पड़ा हुआ था।

विभाग ने स्वीकार (दिसंबर 2013) किया कि कुछ व्यवहारिक कठिनाईयों के कारण ये क्लिनिक सफलतापूर्वक काम नहीं कर रहा था तथा बताया गया कि कृषि विभाग और इसके विशेषज्ञों के मदद से एग्री क्लिनिको को सफल बनाया जाएगा।

विभाग के जवाब में निर्माण के बाद परिचालन को सुनिश्चित किए बगैर निधियों का व्यय, योजना के कर्मियों के रूप में दर्शाया।

इस प्रकार अपर्याप्त योजना के कारण अधिकतर ऋण की वसूली नहीं हो सकी, एग्रीक्लिनिक अकार्यरत रहा तथा फसल बीमा के कर्णांकित निधियों से पिछड़े वर्ग (अल्पसंख्यक सहित) को मिलने वाले लाभ को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसलिए विभाग के उद्देश्यों से अच्छे परिणाम प्राप्त करने के लिए विभाग की योजना में सुधार की आवश्यकता है।

2.4.7 वित्तीय प्रबन्धन

सहकारिता विभाग को भारत सरकार एवं राज्य सरकार की विभिन्न योजनओं जैसे आई. सी.डी.पी., राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर.के.बी.वाई), फसल बीमा योजना, गोदामों के निर्माण, धान की अधिप्राप्ति के लिए ऋण, तथा एन.सी.डी.सी. के सूद एवं बी.एस.सी.

---

[6] *प्रत्यर्पण ₹ 29.11 करोड़ (2008–09: ₹ 0.31 करोड़, 2009–10: ₹ 28.80 करोड़)*

[7] *(1) माझी व्यापार मंडल (2) एकमा व्यापार मण्डल (3) दरियापुर व्यापार मंडल और (4) मढ़ौरा व्यापार मण्डल*

एल.डी.बी. को ऋण के पुनर्भुगतान कि लिए निधि प्राप्त हो रहा था। वर्ष 2008–13 के दौरान विभाग को आबंटित निधियों का आबंटन, व्यय एवं प्रत्यर्पण की विवरणी नीचे दी गई है:

तालिका 2.4.1

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान निधि के आबंटन, व्यय एवं प्रत्यर्पण की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल आबंटन			व्यय			प्रत्यर्पण		
	योजना	गैर–योजना	कुल	योजना	गैर–योजना	कुल	योजना	गैर–योजना	कुल
2008-09	291.45	89.30	380.75	255.97	85.25	341.22	35.48	4.07	39.55
2009-10	213.08	92.85	305.93	124.85	83.16	208.01	55.25	9.63	64.88
2010-11	580.98	89.32	670.3	373.51	83.16	456.67	205.60	6.21	211.81
2011-12	1222.97	66.94	1289.91	947.98	64.35	1012.33	273.44	2.29	275.73
2012-13	722.88	81.58	804.46	438.65	66.65	505.3	283.16	14.06	297.22
कुल	**3031.36**	**419.99**	**3451.35**	**2140.96**	**382.57**	**2523.53**	**852.93**	**36.26**	**889.19**

(स्रोतः बिहार सरकार के विस्तृत विनियोग लेखा से सम्बन्धित वर्षों के आँकड़े जिसका संकलन महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार, पटना द्वारा किया गया।)

विभाग का वित्तीय प्रबंधन दोषपूर्ण था क्योंकि उपलब्ध निधियों के 73 प्रतिशत का ही उपयोग किया जा सका और बचत का 67 प्रतिशत वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन और इससे एक दिन पूर्व प्रत्यर्पित किया गया था

तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2008–13 के दौरान योजना मद के अन्तर्गत ₹ 3031.36 करोड़ में से ₹ 852.93 करोड़ एवं गैर–योजना मद के अन्तर्गत ₹ 419.99 करोड़ में से ₹ 36.26 करोड़ प्रत्यर्पित कर दिया गया।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने वर्ष 2008–13 के दौरान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को समर्पित प्रत्यर्पण विवरणी के अनुसार योजना मद मे ₹ 852.93 करोड़ एवं गैर योजना मद में ₹ 36.26 करोड़ के वास्तविक प्रत्यर्पण के विरूद्ध योजना एवं गैर योजना मद में क्रमशः ₹ 541.89 करोड़ एवं ₹ 17.34 करोड़ के प्रत्यर्पण की पुष्टि की (दिसम्बर 2013)। बर्हिगमन बैठक के दौरान प्रत्यर्पित राशि के महालेखाकार (लेखा. एवं ह.) के आँकड़ों से भिन्नता के समाशोधन के लिए संयुक्त सचिव सहमत हुए।

विभाग के वित्तीय प्रबन्धन में पायी गयी अनियमितताओं की चर्चा नीचे की कंडिकाओं में किया गया है।

2.4.7.1 विलंबित प्रत्यर्पण के कारण निधि का उपयोग न होना

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार व्यय करने वाले विभागों को अनुदानों/विनियोजनों या उनके भाग की बचत की संभावना होने पर वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किए बिना वित्त विभाग को अभ्यर्पित करना है, जब तक कि इस बात का निश्चित पूर्वानुमान कर लिया जाय कि दूसरी इकाई या इकाईयों के आधिक्य आरक्षित हो सकता है। संभावित भविष्य के आधिक्य के लिए बचत नहीं करनी चाहिए।

विभाग द्वारा म.ले. (ले. एवं हक.) को समर्पित प्रत्यर्पण प्रतिवेदनों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2008–13 के दौरान योजना एवं गैर योजना मद में कुल प्रत्यर्पण क्रमशः ₹ 852.93 करोड़ एवं ₹ 36.26 करोड़ में से क्रमशः ₹ 573.11 करोड़ एवं ₹ 23.23 करोड़ को वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन एवं अंतिम से एक दिन पहले में प्रत्यर्पित किया गया था। विवरणी निम्नानुसार है :

तालिका 2.4.2
वित्तीय वर्ष के अंतिम एवं अंतिम से एक दिन पहले में निधियों का प्रत्यर्पण

(₹ करोड़ में)

लेखा शीर्ष	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	कुल
योजना	35.48	55.25[8]	205.60	260.69	16.09	**573.11**
गैर योजना	4.07	9.63	3.72	2.29	3.52	**23.23**

(स्रोतः विभाग के वर्ष 2008–13 का प्रत्यर्पण प्रतिवेदन)

तालिका से यह स्पष्ट है कि निधियों के प्रत्यर्पण करते समय वित्तीय अनुशासन बनाये नहीं रखा गया था एवं निधियों को न तो आबंटित किए गए प्रयोजनों के लिए उपयोग किया गया था न ही अन्य जरूरत मंद विभागों के उपयोग के लिए उपलब्ध कराया गया था।

विभाग ने वस्तुस्थिति को स्वीकार (दिसम्बर 2013) करते हुए प्रत्यर्पण का कारण योजना एवं विकास विभाग द्वारा योजना मद के उपबंध में कटौती, योजनाओं की स्वीकृति में विलम्ब, कोषागाार द्वारा विपत्र पारित नहीं करने एवं क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा गैर–योजना मद में वित्तीय वर्ष के अंत में निकासी को बताया।

2.4.7.2 निधि का अवरोधन

बिहार कोषागार संहिता[9] 2011 के नियम 177 के अनुसार माँगों की प्रत्याशा में या बजट अनुदानों को व्ययगत हो जाने से बचाने के लिए कोषागार से राशि की निकासी नहीं की जानी चाहिए। यदि विशेष परिस्थिति में सक्षम प्राधिकारी के आदेशों के अधीन अग्रिम राशि की निकासी की जाती है, तो इस प्रकार निकासी की गयी अव्ययित राशि को अगले विपत्र में कम निकासी द्वारा या चलान द्वारा शीघ्रताशीघ्र कोषागार में वापस कर देना चाहिए, और किसी भी तरह जिस वित्तीय वर्ष में उस राशि की निकासी हुई हो, उसके अंत के पहले ही जमा कर देना चाहिए।

एग्रीकल्चर इन्श्योरेन्स कम्पनी ऑफ इण्डिया लिमिटेड (ए.आई.सी.) फसल बीमा योजनाओं यथा राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (एन.ए.आइ.एस.), मौसम आधारित कृषि बीमा योजना एवं संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना को लागू करता है। इन योजनओं के अन्तर्गत सीमान्त किसानों को प्रीमियम में 50 प्रतिशत तक अनुदान भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा बराबर देय हिस्सा के रूप में साझा किया जाना था। एन.ए.आई.एस. के अन्तर्गत प्रीमियम के 100 प्रतिशत से उपर का दावा भुगतान का योगदान भारत सरकार एवं बिहार सरकार द्वारा 50:50 के आधार पर वहन किया जाना था।

सचिवालय स्तर पर बैंक खाता एवं योजनाओं[10] की विवरणी की जाँच के दौरान यह पाया गया कि राज्य हिस्से का ₹ 1303.95 करोड़ (वर्ष 2008–13) कृषि बीमा के प्रीमियम एवं क्षतिपूर्ति के भुगतान के लिए कोषागार से निकासी किया गया था। (प्रीमियम ₹ 505.34 करोड़ एवं क्षतिपूर्ति ₹ 798.61 करोड़)। इसके विरूद्ध ₹ 977.32 करोड़ को ए.आई.सी. (एग्रीकल्चर इन्श्योरेन्स कम्पनी आफॅ इण्डिया लिमिटेड) को प्रीमियम एवं क्षतिपूर्ति के भुगतान के लिए विमुक्त (वर्ष 2008–11) किया गया एवं शेष ₹ 355.30 करोड़ (प्रीमियम ₹ 220 करोड़, क्षतिपूर्ति ₹ 111 करोड़ एवं ब्याज ₹ 24.30

---

8 *30 मार्च को 35.21 करोड़ एवं 31 मार्च को 20.04*

9 *बिहार कोषागार संहिता 2011 का नियम 177, पूर्व का बिहार कोषागार संहिता 1937 का नियम 300*

10 *राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना, मौसम आधारित कृषि बीमा योजना एवं संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना*

करोड़) बिहार कोषागार संहिता 2011 के नियम 177 का उल्लघंन करते हुए बैंक खाते में रखा गया था। विवरणी निम्न तालिका में दिखाया गया है :

तालिका –2.4.3
फसल बीमा के प्रीमियम एवं क्षतिपूर्ति के लिए निकासी एवं विमुक्त राशि की विवरणी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष		कोषागार से निकासी		ए.आई.सी. को विमुक्त राशि		शेष	
	प्रीमियम	क्षतिपूर्ति	प्रीमियम	क्षतिपूर्ति	प्रीमियम	क्षतिपूर्ति	प्रीमियम	क्षतिपूर्ति
2008-09	4.83	-0.47	10.00	(209.05-0.47) = 208.58	11.54	208.51	3.29	0.07
2009-10	3.29	0.07	54.00	103.00	49.93	20.77	7.36	82.30
2010-11	7.36	82.30	72.65	226.56	76.94	203.60	3.07	105.26
2011-12	3.07	105.26	238.74	260.00	138.20	179.27	103.61	185.99
2012-13	103.61	185.99	129.95	0.00	13.56	75.00	220.00	110.99
कुल			**505.34**	**798.61**	**290.17**	**687.15**		

(स्रोतः विभाग द्वारा दी गयी सूचना)

आगे यह देखा गया कि राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (एन.ए.आई.एस.) के अन्तर्गत फसल बीमा के प्रीमियम एवं फसल की क्षति हेतु क्षतिपूर्ति से संबंधित ₹ 115.46 करोड़ को वर्ष 2012–13 में योजना बंद होने के बावजूद बैंक खाते में अवरूद्ध रखा गया था।

बर्हिगमन बैठक के दौरान संयुक्त सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) कि बैंक में राशि को रखने एवं आवश्यकता के अनुसार व्यय करने के लिए मंत्रिमंडल का निर्णय था। यह भी बताया गया कि ब्याज की राशि को प्रत्यर्पित कर दिया जाएगा।

जबाब इस तथ्य का सूचक था कि विभाग द्वारा बिहार कोषागार संहिता के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था।

2.4.7.3 उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित नहीं किया जाना

विभाग के स्वीकृति आदेशों में उल्लेखित शर्तो के अनुसार आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को गोदामों के निर्माण के अन्तर्गत प्राप्त राशि एवं बिहार राज्य सहकारिता भूमि विकास बैंक (बी.एस.सी.एल.डी.बी.) के ऋण भुगतान के लिए प्राप्त निधियों का उपयोगिता प्रमाण–पत्र (यू.सी.) महालेखाकार (ले.एवं.ह.) के साथ–साथ विभाग को भी समर्पित करना था।

सहकारिता विभाग के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि निबन्धक, सहयोग समितियाँ ने गोदामों के निर्माण एवं बिहार राज्य सहकारिता भूमि विकास बैंक (बी.एल.सी.एल.डी.बी.) से ऋण लिया जो नाबार्ड से लिया गया था, के भुगतान में विफल रहने की स्थिति में बी.एस.सी.एल.डी.बी. के ऋण भुगतान की गारण्टी के निर्वहन में भुगतान करने हेतु वर्ष 2008–13 के दौरान ₹ 251.50 करोड़ की निकासी की गयी थी। हालाँकि अक्टूबर 2013 तक ₹ 201.90 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण–पत्र वाँछित थे जैसा कि तालिका 2.4.4 में वर्णित है :

तालिका-2.4.4
उपयोगिता प्रमाण–पत्र की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राशि का आहरण	प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण का	लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र
2008-09	39.42	4.08	35.34
2009-10	18.72	शून्य	18.72
2010-11	36.69	6.05	30.64
2011-12	13.10	8.47	4.63
2012-13	143.57	31.00	112.57
कुल	**251.50**	**49.60**	**201.90**

(स्रोतः विभाग द्वारा दी गयी सूचना)

बहिर्गमन बैठक के दौरान यह इंगित किये जाने पर संयुक्त सचिव ने बताया (दिसम्बर 2013) कि इस संबंध में सुधार किए गए हैं एवं इसे लेखापरीक्षा को उपलब्ध करा दिया जाएगा। यह भी बताया गया कि उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्राप्त करने के लिए पत्राचार किया गया था।

2.4.7.4 अंकेक्षण शुल्क की वसूली नहीं किया जाना

बिहार सहकारी समिति अधिनियम 1935 के अनुच्छेद 33 के अनुसार निबंधक सभी निबंधित समितियों के लेखाओं का उसी वर्ष में कम से कम एक बार अंकेक्षण करेंगे अथवा इस संबंध में सामान्य या विशेष लिखित आदेश द्वारा उनके द्वारा प्राधिकृत कुछ व्यक्ति (इसके आगे लेखापरीक्षक के रूप में संदर्भित) के द्वारा अंकेक्षण करायेंगे। इस धारा के अंतर्गत किसी समिति द्वारा इसके लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए भुगतान किए जाने वाले लागत का निर्धारण निबंधक कर सकते है एवं ऐसी राशि उस समिति के द्वारा उस तरीके से भुगतान की जाएगी जैसा कि निबंधक निदेशित करें। अधिनियम की धारा 52 में भी अंकेक्षण शुल्क की वसूली को, किसी क्षेत्र में जहाँ बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग एवं वसूली अधिनियम, 1914 लागू था, लोक माँग के रूप में उल्लिखित किया गया था।

अंकेक्षण शुल्क की वसूली, जैसा कि सहकारी समितियों के निबंधक द्वारा निर्धारित था, से संबंधित अभिलेखों की जाँच से यद्यपि यह ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008–13 की अवधि से संबंधित अंकेक्षण शुल्क की ₹ 3.71 करोड़ की राशि मार्च 2013 तक सहकारी समितियों से नीचे दिए विवरणी के अनुसार बिना वसूली के पड़ी हुई थीः

तालिका-2.4.5
अंकेक्षण शुल्क की वसूली के लिए निर्धारित लक्ष्य एवं इसकी वास्तविक वसूली की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	क्रमिक लक्ष्य	वसूली	निर्धारित लक्ष्य के संदर्भ में वसूली का प्रतिशत
2008-09	लक्ष्य निर्धारित नहीं	0.14	-
2009-10	3.88	0.17	4.38
2010-11	4.03	0.16	3.97
2011-12	4.12	0.27	6.55
2012-13	4.04	0.33	8.17
कुल		**1.07**	

(स्रोतः विभाग द्वारा दी गयी सूचना)

जैसा कि तालिका में दर्शाया गया है, अंकेक्षण शुल्क की वसूली चार एवं आठ प्रतिशत के मध्य पाया गया। यह भी देखा गया कि अंकेक्षण शुल्क की वसूली में विफलता के बावजूद किसी भी नमूना जाँचित जिले में बकायादार समितियों के विरूद्ध सर्टिफिकेट केस दायर नहीं किया गया था।

इस ओर इंगित करने पर विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया एवं बताया (दिसम्बर 2013) कि समितियों की खराब वित्तीय स्थिति के कारण उनके द्वारा समय पर अंकेक्षण शुल्क जमा नहीं किया गया था। बहिर्गमन बैठक के दौरान संयुक्त सचिव ने भी बताया (दिसंबर 2013) कि इस संदर्भ में सुधार किए गए हैं।

2.4.7.5 समेकित सहकारिता विकास परियोजना (आई.सी.डी.पी.) के अन्तर्गत निधियों का अनाधिकृत अवरोधन

आई.सी.डी.पी. योजना पैक्स को बहुद्देशीय आत्मनिर्भर संस्थाओं के रूप में विकसित करने, संबंद्ध क्षेत्र में सहकारी समितियों को विकसित करने और सहकारी समितियों के बीच व्यवहार्य कार्यात्मक संयोजन विकसित करने के उद्देश्य से वर्ष 1985–86 में शूरू की गयी थी। योजना का वित्त पोषण दो शीर्ष के अन्तर्गत किया जाना था, बुनियादी सुविधाओं के निर्माण के लिए ऋण तथा परियोजना कार्यान्वयन के लिए अनुदान, परियोजना तैयार करने की लागत, मानव बल विकास एवं प्रशिक्षण, अनुश्रवण एव प्रोत्साहन के लिए राष्ट्रीय सहकारिता विकास निगम (एन.सी.डी.सी.) एवं बिहार सरकार के द्वारा 50:50 के आधार पर अनुदान प्रदान किया जाना था। आई.सी.डी.पी. के अन्तर्गत परियोजना की अवधि पाँच वर्ष थी।

सहकारिता विभाग, बिहार सरकार के संकल्प[11] के अनुसार परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी (पी.आई.ए.) को परियोजना बंद होने के अंतिम दो माह के दौरान एक परियोजना समापन प्रतिवेदन तैयार करना था एवं इसे एन.सी.डी.सी., आई.सी.डी.पी. राज्य अनुश्रवण कोषांग, निबंधक, सहकारिता समिति, बिहार, पटना तथा प्रधान सचिव, सहकारिता विभाग, बिहार सरकार, पटना को भेज देना था। अव्ययित राशि को भी विभाग को सूचना देते हुए यथाशीघ्र कोषागार में जमा कर देना था।

परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी को राज्य सरकार द्वारा विमुक्त की गई निधि का विस्तृत विवरणी एवं आई.सी.डी.पी. से प्राप्त विवरणी के जाँच के क्रम में पाया गया कि 100 मे.ट. क्षमता वाले 816 गोदामों[12] के निर्माण के लिए ₹ 65.41 करोड़ एवं प्रशिक्षण स्थापना लागत और प्रोत्साहन व्यय के लिए ₹ 14.72 करोड़ विमुक्त किया गया था। जिसमें से ₹ 63.52 करोड़ के लागत पर 787 गोदाम (96 प्रतिशत) का निर्माण किया गया एवं प्रशिक्षण स्थापना लागत और प्रोत्साहन व्यय पर ₹ 13 करोड़ का व्यय किया गया था। विभागीय संकल्प का अवहेलना करते हुए बचा हुआ ₹ 7.01 करोड़ (परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी के स्थापना लागत में ₹ 3.61 करोड़ तथा समितियों[13] के पास गोदाम निर्माण हेतु ₹ 3.40 करोड़) को सितंबर 2013 तक कोषागार में नहीं जमा किया गया था, जबकि परियोजना 2012 में ही पूर्ण हो चुकी थी।

बहिर्गमन बैठक के दौरान संयुक्त सचिव ने उत्तर दिया (दिसंबर 2013) कि राशि को कोषागार के प्राप्ति शीर्ष में जमा कर दिया जाएगा।

2.4.8 परिचालन प्रबंधन

परिचालन प्रबंधन यह आश्वासन प्रदान करता है कि विभाग का उद्देश्यों की पूर्ति मितव्ययिता एवं कुशलतापूर्वक किया जा रहा है। वर्ष 2008–13 के दौरान, 10 योजनाएँ विभाग द्वारा कार्यान्वित किया गया और जिसमें से सहकारिता विभाग के कामकाज के समीक्षा के दौरान आठ योजनाओं की जाँच की गयी। इन योजनाओं के कार्यान्वयन के दौरान पाई गई कमियों का वर्णन आगे की कंडिकाओं में किया गया है।

---

11 *संकल्प सं0 516 दिनांक 21.03.2005 तथा 2379 दिनांक 17.09.2003*

12 *49 व्यापार मंडलों में और 767 पैक्सों में।*

13 *गोपालगंज ₹ 0.19 करोड़, मधुबनी ₹ 1.83 करोड़, गया ₹ 0.46 करोड़, सीतामढ़ी ₹ 0.27 करोड़, आरा ₹ 0.35 करोड़, छपरा ₹ 0.20 करोड़ और सीवान ₹ 0.10 करोड़*

2.4.8.1 कृषि बीमा

भारत सरकार द्वारा वर्ष 1999–2000 में नहीं रोके जाने वाले जोखिम के कारण उपज में हुई हानि को पूरा करने के लिए व्यापक जोखिम बीमा करने हेतु राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (रा.कृ.बी.यो.) लागू किया गया था। रा.कृ.बी.यो. एग्रीकल्चर इन्श्योरेंस कम्पनी ऑफ इंडिया लिमिटेड (ए.आई.सी.) द्वारा लागू किया जा रहा था। प्रिमियम के 100 प्रतिशत से अधिक के दावों का भुगतान रा.कृ.बी.यो. के तहत भारत सरकार एवं राज्य सरकार के अंशदान द्वारा 50:50 के आधार पर सरकार द्वारा वहन किया जाना था। जोखिम दायित्व के अन्तर्गत पड़ने वाले दावों की जाँच/विश्लेषण का विकल्प सरकार के पास था। जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति जो कृषि/सांख्यिकी/जिला प्रशासन विभाग द्वारा स्थापित हो, का उत्तरदायित्व था कि कृषि के साथ बोये गये क्षेत्र का पाक्षिक प्रतिवेदन, मौसम की स्थिति, भूत में यदि कोई फसल खराब होने की कोई घटना हो, की जानकारी ए.आई.सी. को उपलब्ध कराये। ए.आई.सी. द्वारा फसल बीमा किये जाने में निम्नलिखित तथ्यों का पता चला:

- ***बुआई रहित क्षेत्रों के दावों में अत्यधिक भुगतान***

रा.कृ.बी.यो. के दिशा–निर्देशों के अनुसार सभी ऋणी कृषकों जो वित्तीय संस्थानों से मौसमी कृषि प्रचालन ऋण प्राप्त किए हो, का बीमा आच्छादन आवश्यक था। बुआई नहीं किए गये क्षेत्रों के लिए दिये गये ऋण को आच्छादित नहीं करना था क्योंकि क्षतिपूरक दावा फसलों की बुआई होने के बाद एवं फसलों की विफलता की स्थिति में ही स्वीकार करना था।

दिशा–निर्देश के शर्तों के अनुपालन नहीं होने के कारण खरीफ वर्ष 2008 खरीफ वर्ष 2009 तथा रबी वर्ष 2008–09 मौसम के लिए 178708.93 हेक्टेयर बुआई रहित क्षेत्रों के दावों के भुगतान में कृषकों को 152.59 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया

विभाग के अभिलेखों एवं एग्रीकल्चर ईन्श्योरेंस कंपनी ऑफ इंडिया लिमिटेड (ए.आई.सी.) से प्राप्त आँकड़ों/सूचना की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2008–10 (खरीफ एवं रबी) के दौरान डी.एल.एम.सी. से बोये हुए क्षेत्रों का व्योरा लिए बिना ही 381122.11 हेक्टेयर के लिए फसल बीमा दावा की राशि ₹ 355.67 करोड़ का भुगतान 12[14] जिलों के 75 प्रखण्डो में किया गया था। हाँलाकि आर्थिक एवं सांख्यिकी निदेशालय और संबंधित जिला सांख्यिकी पदाधिकारी से इन प्रखण्डो में बोये हुए क्षेत्र के प्राप्त आँकड़ों से पता चला कि केवल 202413.28 हेक्टेयर की वास्तविक बोया हुआ क्षेत्र था। इस प्रकार दिशा निर्देशों के शर्तो का पालन नहीं करते हुए 178708.83 हेक्टेयर बिना बोये हुए क्षेत्र के लिए कृषको को ₹ 152.59 करोड़ ***(परिशिष्ट–2.4.1)*** का अधिक दावों का भुगतान खरीफ 2008, खरीफ 2009 एवं रबी 2008–09 मौसम के लिए किया गया था। वर्ष 2011–13 के दौरान मुआवजों का भुगतान सरकार द्वारा नहीं किया गया और यह ए.आई.सी. द्वारा भुगतान किया गया था क्योंकि मुआवजा की राशि प्रिमियम के अधीन था।

बहिर्गमन बैठक (दिसंबर 2013) के दौरान विभाग के संयुक्त सचिव ने स्वीकार किया कि बोये गये क्षेत्र का आँकड़ा उपलब्ध नहीं है तथा बिना बोये गये क्षेत्र के लिए किया गया भुगतान गलत है। उन्होनें पुनः जाँच का आश्वासन दिया।

- ***राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के तहत गैर–ऋणी किसानों का कम आच्छादन***

राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के परिचालन के रीति के अनुसार, इस योजना के तहत सभी ऋणी किसानों का आच्छादन किया जाना था जबकि गैर ऋणी किसानों के लिए वैकल्पिक था। गैर ऋणी किसानों का आच्छादन बढ़ाने के लिए राज्य के 11वी

---

[14] *(i) औरंगाबाद (ii) बेगूसराय (iii) बेतिया (iv) भोजपुर (v) बक्सर (vi) गोपालगंज (vii) जमुई (viii) जहानाबाद (ix) खगड़िया (x) मोतिहारी (पूर्वी चम्पारण) (xi) मुजफ्फरपुर और (xii) सिवान*

पंचवर्षीय योजना में विभाग ने मुख्य नीति के तहत जोर दिया गया था। इस प्रकार, विभाग को किसानों एवं फसल बीमा के आच्छादन दोनो को बढ़ाने की आवश्यकता थी। जबकि वर्ष 2008–12 के दौरान राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना[15] के तहत गैर ऋणी किसानों का आच्छादन निम्न प्रकार था:

तालिका-2.4.6

राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना में गैर–ऋणी किसान की स्थिति

मौसम	खरीफ	रबी	कुल
2008-09	47155	32417	**79572**
2009-10	192438	74556	**266994**
2010-11	341057	4347	**345404**
2011-12	9913	4448	**14361**

(स्रोतः एग्रीकल्चर इन्श्योरेंश कम्पनी ऑफ इंडिया लिमिटेड)

ऊपर के तालिका से स्पष्ट है कि गैर ऋणी किसानों की भागीदारी वर्ष 2011–12 में काफी कम हुआ। पुनः जाँच में पाया गया कि योजना का पर्याप्त प्रचार नहीं किया गया था। इस प्रकार, गैर–ऋणी किसानों के आच्छादन को बढ़ाने के लिए 11 वीं पंचवर्षीय योजना का उद्देश्य को हासिल नहीं किया जा सका।

विभाग ने जवाब में कहा (दिसंबर 2013) कि वर्ष 2009–10 में चार जिलों में गैर–ऋणी किसानों का जाँच किया गया और अनियमितताएँ पायी गई जिसके कारण गैर–ऋणी किसानों के आच्छादन में बाद के वर्षों में कमी हुई।

कृषि साख

2.4.8.2 भारत सरकार द्वारा प्रतिबद्ध (केन्द्रीय हिस्से) दायित्व को विमुक्त नहीं किया जाना

एम.ओ.यू. के शर्त्तों का अनुपालन नहीं करने के कारण भारत सरकार के प्रतिबद्ध देनदारियों ₹ 369.42 करोड़ विमुक्त नहीं किया जा सका जिसने सहकारिता साख संरचना को प्रभावित किया

ग्रामीण सहकारी साख संरचना (सी.सी.एस.) के पुनरोद्धार के लिए भारत सरकार, राज्य सरकार और नाबार्ड के बीच एक सहमति ज्ञापन (एम.ओ.यू.) हस्ताक्षरित (मार्च 2007) किया गया था। एम.ओ.यू. के अनुसार, केन्द्र सरकार की तरफ से वित्तीय सहायता की विमुक्ति के लिए बेंचमार्क गतिविधियों की प्रतिपूर्ति के अधीन किया जाता था जिसका विस्तृत वर्णन नीचे है :

बेंचमार्क	भारत सरकार के हिस्से की वित्तीय सहायता विमुक्ति का परिणाम
राज्य पैकेज को स्वीकारते हुए सहमति पत्र जारी किया एवं केन्द्र सरकार और नाबार्ड के साथ सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया।	विशेष लेखापरीक्षा और सहकारी साख संरचना (सी.सी.एस.) के लिए जारी कदम उठाने और मानव संसाधन का विकास (एच.आर.डी.) करने के लिए सहायता प्रदान करना।
प्राथमिक कृषि साख समितियों (पैक्स), केन्द्रीय सहकारी बैंक (सी.सी.बी.) और राज्य सहकारी बैंक संबंधित जिला स्तर कार्यान्वयन समितियाँ और राज्य स्तर कार्यान्वयन समितियों के साथ समझौता पर हस्ताक्षर , बिहार सहकारी समितियाँ अधिनियम 1935 में संशोधन के लिए राज्य अध्यादेश जारी किया, जो एम.ओ.यू. के पैराग्राफ 9 में परिकल्पित है विशेष लेखापरीक्षा को पूरा करना और राज्य अपने प्रतिबद्ध देनदारियों के विमुक्त करने पर।	संचित हानियों के लिए 75 प्रतिशत का वित्तीय सहायता

[15] *राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना 2012 (खरीफ) एवं 2012–13 रबी के बाद लागू नहीं था।*

बिहार सहकारी समिति अधिनियम 1935 के विधान में संशोधन या राज्य द्वारा अधिनियमित विशेष अध्याय को शामिल किया जाना, बोर्ड का चुनाव अपेक्षित होने पर कराया जाना, आर.बी.आई. के उचित एवं व्यवस्थित मापदंड के अनुसार पेशेवर का चुनाव किया जाना अथवा बोर्ड द्वारा वैकल्पिक व्यवस्था किया जाना, आर बी आई द्वारा निर्धारित योग्यता वाले पेशेवर मुख्य कार्यपालक अधिकारी का नियुक्ति किया जाना	संचित हानियों के लिए शेष का 25 प्रतिशत वित्तीय सहायता

(स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध सूचना)

अभिलेखों के जाँच से पता चला कि राज्य के पैक्स जिला केन्द्रीय सहाकारी बैंक एवं राज्य सहकारी बैंक को सुदृढ़ीकरण एवं पुनरूद्धार हेतु ₹ 843.53 करोड़ का प्रस्ताव था। पैकेज के लिए वर्ष 2008–11 के बीच निधियों की विमुक्ति निम्न प्रकार है :

तालिका– 2.4.7

पुनरूद्धार पैकेज के अनुसार निधियों की विमुक्ति

(₹ करोड़ में)

सरकारी साख संरचना का नाम	कुल स्वीकृत पैकेज				वर्ष 2008–11 के बीच निधियों की विमुक्ति			
	भारत सरकार	बिहार सरकार	सरकारी साख संरचना	कुल	भारत सरकार	बिहार सरकार	सी.सी.एस.	कुल
पैक्स	322.81	27.45	91.87	442.13	265.06	29.73	-	294.79
जि.के.स. बैंक	272.82	18.24	69.73	360.79	-	15.47	-	15.47
रा.सह.बैंक	38.85	0.68	1.08	40.61	-	-	-	-
कुल	**634.48**	**46.37**	**162.68**	**843.53**	**265.06**	**45.20**	**-**	**310.26**

(स्रोतः विभाग से प्राप्त सूचनाओं के आधार पर)

इन तालिका से स्पष्ट होता है कि भारत सरकार द्वारा स्वीकृत ₹ 634.48 करोड़ के विरूद्ध केवल ₹ 265.06 करोड़ ही विमुक्त किया था जबकि सी.सी.एस. अपने हिस्से की राशि की व्यवस्था नहीं किया था। हाँलाकि राज्य सरकार ने राज्य हिस्से के ₹ 46.37 करोड़ के विरूद्ध ₹ 45.20 करोड़ विमुक्त किया था।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर विभाग ने बताया (दिसम्बर 2013) कि सभी बेंचमार्क गतिविधियों 30 जून 2011 तक पूरा कर लिया गया लेकिन भारत सरकार ने केवल ₹ 265.06 करोड़ ही विमुक्त किया था। यह भी बताया गया कि अपरिहार्य कारणों के कारण सहकारी बैंक में चुनाव में देर हुई जिसे अब पूरी कर ली गई और मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की नियुक्ति की प्रक्रिया शुरू कर दी गई और मार्च 2014 तक पूरी कर ली जायेगी।

जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि बिहार सरकार का स्वयं के प्रतिबद्ध हिस्से को विमुक्त नहीं किया (राज्य सरकारी बैंक ₹ 0.68 करोड़ और जिला केन्द्रीय सहकारी बैंक ₹ 2.77 करोड़) इसके अतिरिक्त, जिला केन्द्रीय सहकारी बैंक में मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी की नियुक्ति एम.ओ.यू. के शर्तों के अनुसार नहीं करने के परिणामस्वरूप भारत सरकार ने ₹ 369.42 करोड़ का प्रतिबद्ध राशि को विमुक्त नहीं किया। जिसके कारण सी.बी.एस. का साख विश्वसनीयता प्रभावित हुआ जबकि भारत सरकार का हिस्सा 8463 पैक्सों में से केवल 7452 पैक्सों के लिए विमुक्त किया गया था।

इसके अतिरिक्त यह पाया गया कि सी.सी.एस. निर्धारित न्यूनतम सी.आर.ए.आर.[16] (जोखिम भारित परिसंपत्तियां पूंजी अनुपात) को जैसा कि भारतीय रिजर्व बैंक (आर.बी.आई.) द्वारा निर्धारित पुनरूद्धार पैकेज के पैरा 4.6 के अनुसार अपेक्षित नहीं बनाये रख सका और सरकार ने चार जिला केन्द्रीय सहकारी बैंकों कटिहार, पूर्णियाँ, मुजफ्फरपुर और मुंगेर–जमुई को अपने न्यूनतम सी.आर.ए.आर. बनाये रखने के लिए ₹ 64.06 करोड़ का अनुदान दिया था (सितम्बर 2012)।

विभाग ने अपने जवाब में कहा (सितम्बर 2013) कि बैंक को निर्धारित चार प्रतिशत सी.आर.ए.आर. बनाये रखना था अन्यथा भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा इन बैंकों का बैंकिंग लाइसेंस को रद्द कर दिया जाना था। इसलिए बैंकिंग परिचालन रद्द होने से बचने के लिए चार डी.सी.सी.बी. को निधि विमुक्त किया गया था।

इस प्रकार, भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा परिचालन के समापन से बचने के लिए इन डी.सी.सी.बी. को अनुदान के रूप में प्रदान की गई निधि राज्य के राजकोष पर अतिरिक्त वित्तीय बोझ हुआ।

2.4.8.3 किसान क्रेडिट कार्ड (के.सी.सी.) के लक्ष्य का प्राप्ति नहीं किया जाना

किसान क्रेडिट कार्ड योजना वर्ष 1998–99 में किसानों को आवश्यकता आधारित एवं ससमय साख सहायता उनके कृषि आवश्यकताओं के साथ–साथ गैर कृषिक्षेत्र क्रियाकलापों के लिए प्रभावी लागत ढंग में प्रदान करने के लिए प्रारंभ किया गया था। राज्य स्तर बैंकर्स समिति सरकार एवं प्रमुख बैंकों के नियंत्री अधिकारियों के परामर्श से के.सी.सी. के निर्गम लक्ष्य का निर्धारित किया था।

वर्ष 2008–13 के दौरान राज्य स्तर बैंकर्स समिति द्वारा प्रदत्त सहकारी बैंको के लिए के.सी.सी. निर्गम का लक्ष्य एवं उपलब्धि की स्थिति निम्नवत थीः

तालिका-2.4.8
के.सी.सी. का लक्ष्य एवं उपलब्धि

वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धियों का प्रतिशत
2008-09	160000	81725	51
2009-10	160000	69208	43
2010-11	160000	40021	25
2011-12	221711	34946	16
2012-13	221712	16492	7
कुल	**923423**	**242392**	

(स्रोतः राज्य स्तर बैंकर्स समिति, बिहार से प्राप्त सूचनाओं पर आधारित)

इस तालिका को देखने से ज्ञात हुआ कि के.सी.सी. जारी करने का लक्ष्य कभी भी हासिल नहीं किया गया था। पिछले पाँच वर्षो के दौरान के.सी.सी. जारी करने का लक्ष्य लगातार गिरता गया और वर्ष 2008–13 के दौरान निर्गम के.सी.सी. का उपलब्धि 51 प्रतिशत से 7 प्रतिशत के बीच रह गया। इस प्रकार किसानों को आवश्यकता आधारित एवं ससमय साख सहायता उनके कृषि आवश्यकताओं के लिए प्रदान करने के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका था।

---

[16] *सी.आर.ए.आर–जोखिम भारित परिसंपत्ति पूँजी अनुपातः इसकी गणना बैंक की पूँजी को साख जोखिम, विद्दित जोखिम तथा परिचालन जोखिम हेतु एकत्रित जोखिम भारित परिसंपत्तियों से विभाजित कर दी जाती है। बैंक का सी.आर.ए.आर. जितना अधिक होगा उतना ही उसका पूँजीकरण अच्छा होगा।*

जवाब में बताया गया था (दिसम्बर 2013) कि बैंक में निधि एवं संरचनाओं का अभाव के कारण, के.सी.सी. जारी नहीं किया जा सका। पुनः बर्हिगमन बैठक (दिसंबर 2013) में संयुक्त सचिव द्वारा कहा गया कि इसके सुधार के लिए कार्रवाई की जायेगी।

- ***के.सी.सी. ऋण का अनाधिकृत संवितरण***

बिहार सरकार द्वारा जारी अधिसूचना (मार्च 1999) के आलोक में के.सी.सी. ऋण सुविधा सहकारी बैंकों के माध्यम से संबंधित किसानों को नगद साख सीमा के भीतर पैक्स के दोष मुक्त किसान सदस्य को प्रदान किया जा सकता है। यह सुविधा प्राप्त करने के लिए किसान विहित प्रपत्र[17] में पैक्स के अध्यक्ष को आवेदन देंगे, जो अपनी अनुशंसा के साथ संबंधित बैंको को भेज देंगे। के.सी.सी. ऋण जारी करने के पूर्व बैंक, आवेदन का आवश्यक जाँच करेगा। किसानों के साख सीमा का निर्धारण विभिन्न पहलूओं, जैसे उपजाऊ जोत भूमि[18] का होना, नगद की आवश्यकता, खाद, बीज, कीटनाशक इत्यादि पर आधारित था।

डी.सी.सी.बी. पूर्णियाँ द्वारा के.सी.सी. ऋण के भुगतान के निर्देशी सिद्धांतों का पालन नहीं किया गया तथा 13 मृत किसानों को भी के.सी.सी. वितरित किया।

वर्ष 2012–13 के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया (नवम्बर 2013) कि जिला सेन्ट्रल कोऑपरेटिव बैंक (डी.सी.सी.बी.) शाखा गुलाबबाग, पूर्णियाँ के द्वारा ₹ 1.92 करोड़ का के.सी.सी. 879 किसानों को बाँटा गया। बैंक द्वारा बाँटे गये 879 के.सी.सी. में से 110 किसानों के के.सी.सी. के अभिलेखों का नमूना जाँच किया गया जिसमें से निम्नलिखित तथ्य पाये गये:

- के.सी.सी. का आवेदन पत्र बैंक द्वारा बेचा जाना था तथा उनके अभिलेखों को के.सी.सी. आवेदन पंजी में दर्ज किया जाना था। जिला कोऑपरेटिव बैंक शाखा, गुलाबबाग, पूर्णियाँ के के.सी.सी. अभिलेख पंजी से यह ज्ञात हुआ कि बैंक द्वारा कोई भी के.सी.सी. आवेदन पत्र मार्च 2009 से नहीं बेचा गया था। इस प्रकार बैंक द्वारा जारी किया गया के.सी.सी. संदेहास्पद थे।

- विभागीय दिशा निर्देशानुसार[19] के.सी.सी. आवेदन पत्र, पैक्स अध्यक्ष के अनुशंसा के साथ बैंक में जमा किया जाना था। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि के.सी.सी. आवेदन पत्र समर्पित किये जाने का अभिलेख बैंक में उपलब्ध नहीं था।

- इसके अतिरिक्त सिंधिया दिवानगंज पैक्स के 74 किसान सदस्यों को ₹ 31.80 लाख का के.सी.सी. जारी किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान इस तथ्य को उजागर करने पर बैंक प्रबंधक ने जवाब दिया कि सिंधिया दिवानगंज पैक्स को दिमिया छतरजान एवं वियारपुर पैक्स में विभाजित कर दिया गया था। जबकि लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि इस तरह का पैक्स (जैसा कि सिंधिया दिवानगंज) वर्ष 2008–09 से अस्तित्व में नहीं था।

- के.सी.सी. के आवेदन पत्र को बैंक द्वारा जाँच किया जाना था तथा इसे बैंक मुख्यालय के निदेशक मंडल को अग्रसारित किया जाना था। बैंक मुख्यालय के स्वीकृत करने के बाद, स्वीकृत आवेदन को संबंधित बैंक शाखा में वापस किया जाना था।

---

17 *इस उद्देश्य के लिए प्रपत्र बिहार राज्य को-ऑपरेटिव फेडरेशन पटना द्वारा मुद्रण एवं आपूर्ति किया जाना था।*

18 *जोत भूमि अंचलाधिकारी के प्रमाण–पत्र के आधार पर निर्णय किया जाना था तथा जोत कर का रसीद आदि*

19 *सहकारित विभाग के पत्रांक संख्या 1707 दिनांक 16.03.1999*

संवीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि 13 मृत किसानों को के.सी.सी. ऋण जारी किया गया तथा इसके बाद ₹ 5.40 लाख का ऋण वितरित किया गया जो इस बात का सूचक थे कि एवं के.सी.सी. ऋण निर्गत किए गए बिना समुचित जाँच के वितरण किए गए थे।

- 14 किसानों को ₹ 6.45 लाख भुगतान किया गया, जिनका नाम, चेक तथा बैंक के बही खाता से मेल नहीं खाता था।
- बैंक द्वारा के.सी.सी. जारी करने के बाद व्यक्तिगत ऋण खाता को ध्यान में रखते हुए संधारित करना था। जाँच के दौरान यह भी पाया गया कि इसे नजर अंदाज करते हुए पाँच किसानों को दोबारा भुगतान[20] किया गया।
- के.सी.सी. ऋण की निकासी 27 चेक बुक (प्रत्येक में 20 प्रति) द्वारा किया गया, जो बैंक द्वारा किसी खाताधारी को जारी नहीं किया गया था।

  जाँच में यह पाया गया कि ₹ 49 लाख का निकासी बैंक से उन चेकों द्वारा किया गया जिसे जारी ही नहीं किया गया था। इस प्रकार इन चेकों द्वारा बैंक से की गई निकासी के.सी.सी. ऋण वितरण में हुई भारी अनियमितताओं का द्योतक था। बैंक प्रबंधक द्वारा यह पृष्टि कि गयी कि जिन चेकों से राशि की निकासी की गई थी उन्हें लेजर में संधारित नहीं किया गया था।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान संयुक्त सचिव द्वारा कहा (दिसंबर 2013) गया कि इन तथ्यों पर एफ.आई.आर. दर्ज कर दिया गया तथा प्रबंध निदेशक, जिला केन्द्रीय कोऑपरेटिव बैंक पूर्णियाँ को निलंबित कर दिया गया (दिसंबर 2013)।

2.4.8.4 बिहार राज्य सहकारी भूमि विकास बैंक से ऋण एवं ब्याज की वसूली नहीं होना

बिहार राज्य सहकारी भूमि विकास बैंक (बी.एस.सी.एल.डी.बी.) को कृषि विकास परियोजना के लिए सहकारी समिति अधिनियम के अन्तर्गत दीर्घकालीन निवेश के लिए वित्तीय संस्थान के तरह कार्य करने हेतु निबंधित किया गया था। बैंक का मुख्य उद्देश्य कृषकों को दीर्घकालीन साख सुविधा उपलब्ध कराना था। बिहार राज्य सहकारी भूमि विकास बैंक एवं नाबार्ड के बीच (मार्च 1997) सामान्य पुनर्वित्त अनुबन्ध के अन्तर्गत नाबार्ड ने बिहार राज्य सहकारी भूमि विकास बैंक को पुनर्वित्त अथवा बिहार राज्य सहकारी भूमि विकास बैंक के द्वारा निर्गत विशेष विकास ऋण के रूप में ऋण एवं अग्रिम अनुमोदित किया।

बी.एस.सी.एल.डी.बी. द्वारा ब्याज सहित ऋण की राशि के भुगतान के अनुबंध के बावजूद विभाग भुगतान हुए ऋण की राशि वसूल नहीं कर सकी

लेखापरीक्षा के दौरान यह पता चला कि राज्य सरकार ने बी.एस.सी.एल.डी.बी. द्वारा चूक होने की स्थिति में मूलधन एवं सूद का पुनर्भुगतान की गारन्टी दिया गया था तथा बी.एस.सी.एल.डी.बी. द्वारा नाबार्ड से लिए गए ऋण के पुनर्भुगतान के लिए सरकार, नाबार्ड तथा बी.एस.सी.एल.डी.बी. के बीच त्रिपक्षीय अनुबंध (दिसंबर 2001) किया गया था। अनुबंध के अनुसार बी.एस.सी.एल.डी.बी. को सूद[21] के साथ ऋण का पुनर्भुगतान नाबार्ड को पुनर्भुगतान अनुसूची के अनुसार करना था। फिर भी बी.एस.सी.एल.डी.बी. ने नाबार्ड के पुनर्भुगतान करने के लिए अपने पुनर्भुगतान अनुसूची का अनुपालन नहीं किया तथा बी.एस.सी.एल.डी.बी. के बदले में विभाग द्वारा ₹ 179.54 करोड़ की राशि का पुनर्भुगतान नाबार्ड को वर्ष 2000–11 के बीच किया गया था। जबकि राशि की स्वीकृति

---

20 *मंसुर आलम, मो. आसिफ, मो. रफिक, सुशील कुमार विश्वास, गुरूदेव महलदार को ₹ 0.45 लाख के दर से ₹ 2.25 लाख*

21 *ऐसी निकासी के समय दर का निर्धारण नाबार्ड द्वारा किया जाना था जो 10 प्रतिशत से अधिक न हो।*

के समय विभाग ने बी.एस.सी.एल.डी.बी. के बदले भुगतित राशि पर 13 प्रतिशत ब्याज एवं यथासमय पुनर्भुगतान में हुई किसी चूक की स्थिति में 0.5 प्रतिशत दण्ड की शर्त्त बी.एस.सी.एल.डी.बी. पर रखा था। तथापि वि.रा.स.भू.वि.बै. ने विभाग को ऋण की राशि का भुगतान नहीं किया। इस प्रकार जून 2013 तक के लिए दिसंबर 2013 तक कुल वसूलनीय राशि ₹ 277.88 करोड़ (मूलधनः ₹ 115.97 करोड़, ब्याज : ₹ 155.94 करोड़ दण्ड ₹ 5.97 करोड़) की वसूली नहीं हुई थी। विभाग ने पुनर्भुगतान में चूक के लिए वि. रा.स.भू.वि.बै. के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की थी।

संयुक्त सचिव ने बहिर्गमन बैठक के दौरान बताया (दिसम्बर 2013) कि वसूली हेतु पर्याप्त कार्रवाई की जा रही थी।

इस प्रकार यह स्पष्ट था कि दिसम्बर 2013 तक बी.एस.सी.एल.डी.बी. को प्राप्त निधि ₹ 277.88 करोड़ वसूली हेतु लम्बित थे।

2.4.8.5 सरकारी ऋण एवं ब्याज की वसूली नहीं होना

बिहार सहकारी समिति अधिनियम 1935 के अनुच्छेद 13 (ए) के अनुसार राज्य में सहकारिता अन्दोलन को बढ़ावा देने एवं सहकारी समितियों के प्रोत्साहित करने के लिए विभाग सहकारी समितियों को ऋण, अंश पूँजी और अनुदान प्रदान करती है।

सचिवालय स्तर पर अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि निबन्धक सहकारी समितियों के द्वारा प्रत्येक वर्ष ऋण एवं उन पर ब्याज के वसूली हेतु लक्ष्य निर्धारित किया था। बिहार सहकारी समिति अधिनियम 1935 के अनुच्छेद 53 के अनुसार सहकारी राशि के वसूली नहीं होने की स्थिति में दोषी समितियों के विरूद्ध कार्रवाई की जानी थी। वर्षवार वसूली के लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ निम्नवत थी :

तालिका-2.4.9
ऋण के लक्ष्य एवं उपलब्धि

वर्ष	जिलों की संख्या	ऋण के वसूली का लक्ष्य (₹ करोड़ में)			वसूली की उपलब्धि (₹ करोड़ में)			वसूली का प्रतिशत	
		मूलधन	ब्याज	कुल	मूलधन	ब्याज	कुल	मूलधन	ब्याज
2008-09	30	18.22	22.06	40.28	1.95	0.13	2.08	10.7	0.6
2009-10	30	21.30	24.79	46.09	0.24	0.17	0.41	1.1	0.7
2010-11	34	21.62	27.58	49.20	0.68	0.10	0.78	3.1	0.4
2011-12	34	25.27	31.73	57.00	10.52	0.04	10.56	41.6	0.1
2012-13	33	27.32	37.04	64.36	3.38	0.02	3.40	12.4	0.1
				कुल	**16.77**	**0.46**	**17.23**		

(स्रोतः विभाग से प्राप्त सूचना)

सरकारी समितियों के दिये गये ऋण की वसूली की प्रतिशत विस्तार 1.1 और 42 के बीच था एवं जहाँ तक सूद का संबंध था उसका विस्तार 0.1 और 0.7 प्रतिशत के बीच था।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि ब्याज सहित ऋण (मूलधन) ₹ 47.13[22] करोड़ वसूली हेतु लम्बित था। मूलधन के वसूली प्रतिशत का विस्तार 1.1 और 42 प्रतिशत और जहाँ तक ब्याज से सम्बन्ध है यह 0.1 और 0.7 प्रतिशत के बीच रहा।

उत्तर में विभाग ने बताया (दिसंबर 2013) कि सहकारिता प्रसार पदाधिकारियों के कमी के कारण वसूली नहीं की जा सकी।

हाँलांकि वास्तविकता यह थी कि दोषियों के विरूद्ध एक भी सर्टिफिकेट केस दर्ज नहीं किया गया था। इस प्रकार ग्याहरवीं पंचवर्षीय योजना (2007–12) की नीति बकाये राशि के वसूली करने का था फिर भी इसके उपलब्धि हेतु कोई विस्तृत कार्य योजना नहीं थी।

---

[22] *लक्ष्य ₹ 64.36 करोड़–वसूली ₹ 17.23 करोड़ = ₹ 47.13 करोड़*

खाद्यान्न की अधिप्राप्ति

2.4.8.6 गेहूँ एवं धान की अधिप्राप्ति

धान एवं गेहूँ के न्यूनतम समर्थन मूल्य (एम.एस.पी.) प्रदान करने हेतू सहकारी समितियों को लगाया गया था। कृषकों के न्यूनतम समर्थन मूल्य के भुगतान करने के लिए अधिप्राप्ति का दायित्व पैक्सों को दिया गया था। अधिप्राप्ति के लिए बिहार स्टेट फूड कॉरपोरेशन को नोडल एजेंसी बनाया गया था। विभाग द्वारा जिलावार अधिप्राप्ति हेतु लक्ष्य निर्धारित किया गया था। धान एवं गेहूँ के अधिप्राप्ति लक्ष्य का उपलब्धि विवरण निम्नप्रकार हैं:

तालिका–2.4.10
धान एवं गेहूँ की अधिप्राप्ति की विवरणी

(मात्रा मे.ट. में)

मात्रा	धान अधिप्राप्ति का लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धि की प्रतिशतता	गेहूँ अधिप्राप्ति का लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धि की प्रतिशतता
2008-09	490000.00	488390.57	100	250000	246251.03	98
2009-10	188390.00	503455.56	267	350000	91525.57	26
2010-11	500000.00	788230.80	158	450000	89685.22	20
2011-12	1500000.00	1707017.74	114	400000	209979.10	52
2012-13	2200000	1594018.75	72	1200000	415373.90	35

(स्रोतः विभाग से प्राप्त सूचना)

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2008–13 के दौरान धान अधिप्राप्ति प्रतिशतता का विस्तार 72 से 267 के बीच थी। यह भी देखा गया की उपलब्धि की प्रतिशतता वर्ष 2011–12 में 114 प्रतिशत के तुलना में गिरकर 72 प्रतिशत रह गया था जिसका कोई कारण अभिलेख में दर्ज नहीं था। जबकि गेहूँ अधिप्राप्ति की उपलब्धि प्रतिशतता घटते क्रम में दर्शाया गया और यह वर्ष 2008–09 से वर्ष 2012–13 में 98 प्रतिशत गिरकर 35 प्रतिशत तक हो गया था।

इसे इंगित किये जाने (जुलाई–सितंबर 2013) के बाद चयनित जिला सहकारिता पदाधिकारियों ने बताया कि गेहूँ का बाजार दर सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम समर्थन मूल्य की तुलना में अधिक होने के कारण कृषकों ने पैक्स को नहीं बेचा जबकि विभाग ने निधि की अनुपलब्धता से लक्ष्य की उपलब्धि नहीं होने का कारण बताया (दिसंबर 2013)।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि समितियों को धान एवं गेहूँ की अधिप्राप्ति अपने संसाधनों एवं साख पत्रों से करना था।

2.4.9 मानव–बल प्रबंधन

विभाग में सहकारिता प्रसार पदाधिकारियों की भारी कमी थी जो संबंधित विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु मुख्य क्षेत्रीय कार्यकर्त्ता थे

विभाग का दक्ष कार्यशीलता अपेक्षित मानव बल की उपलब्धता एवं उपलब्ध मानव बल के समुचित प्रबन्धन पर निर्भर करता है। हाँलांकि यह पाया गया कि विभाग के मुख्यालयों एवं क्षेत्रीय कार्यलयों में दिसंबर 2013 तक पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल में भारी कमी उल्लेखित किए गये थे जो निम्नवत् है :

तालिका-2.4.11
दिसम्बर 2013 में स्वीकृत एवं कार्यरत् मानव–बल की स्थिति

(अ) मुख्यालयों में कमियाँ

पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	मानव–बल की कमी	कमी की प्रतिशतता
उप–निबंधक (सहकारी समितियाँ)	31	17	14	45
उप–निबन्धक (लेखापरीक्षा)	8	0	8	100
सहायक	75	26	49	65

(ब) क्षेत्रीय कार्यालयों में कमियाँ

संयुक्त निबन्धक (लेखापरीक्षा)	8	0	8	100
संयुक्त निबन्धक (सहकारी (समितियाँ)	16	2	14	87
जिला सहकारिता पदाधिकारी (सी.एस.) और सहायक निबंधक (सी.एस)	127	65	62	49
सहकारिता प्रसार पदाधिकारी	1431	260	1171	82
वरीय अंकेक्षण पदाधिकारी	210	121	89	42
अनुमंडलीय अंकेक्षण पदाधिकारी	81	40	41	51
लेखा परीक्षक	419	0	419	100

(स्रोतः विभाग से प्राप्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि विभिन्न श्रेणियों[23] में मानव बल की कमी का विस्तार 42 और शत् प्रतिशत के बीच था। सहकारिता प्रसार पदाधिकारी की अत्यधिक कमी थी जो विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए क्षेत्र के मुख्य कार्यकारी थे।

इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013) कि विभिन्न खाली पदों को भरने का प्रयास किया जा रहा था।

2.4.10 अनुश्रवण

अनुश्रवण किसी संस्था के प्रबंधन विधि का महत्वपूर्ण अंग है, जो उचित आश्वासन प्रदान करता है कि संस्था का कार्य निर्धारित मापदण्ड के अनुसार है।

2.4.10.1 अपर्याप्त अनुश्रवण

बिहार कोषागार संहिता 1935 के नियम 306 (क) के अनुसार प्रत्येक नियंत्री पदाधिकारियों को उनके अंन्तर्गत प्रत्येक संवितरण अधिकारी के कार्यालयों का वार्षिक निरीक्षण करना एवं प्रतिवेदन प्रस्तुत करना है।

विभाग के अभिलेखों के जाँच से पता चला कि नियंत्री पदाधिकारियों द्वारा किये गये निरीक्षण एवं अनुश्रवण से संबंधित कोई अभिलेख नहीं था। इसके अतिरिक्त विभाग एवं चयनित जिलों द्वारा प्रत्यर्पण में विलंब, निधियों का अवरोधन, दावों के प्रस्ताव को जाँच नहीं किये जाने के कारण फसल बीमा के दावों का अधिक भुगतान एव के.सी.सी. के संवितरण में भारी अनियमितता विभाग के अपर्याप्त अनुश्रवण इंगित करता था। जबकि चयनित सात सहायक निबंधक के कार्यालय द्वारा बताया गया कि उनके कार्यालय का निरीक्षण नियंत्री पदाधिकारी जो कि जिला सहकारिता पदाधिकारी है, द्वारा नहीं किया गया था।

---

[23] *आशुलिपिक, लिपिक, चालक और दफतरी में कमी 21 से 63 प्रतिशत के बीच थी।*

इसे पूछे जाने पर विभाग द्वारा लागू अनुश्रवण प्रणाली के साथ कुछ जाँच प्रतिवेदन उपलब्ध कराया गया। तथापि विस्तृत अनुश्रवण के अभाव में अणुश्रवण के पर्याप्ता को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

2.4.11 अपर्याप्त आन्तरिक नियंत्रण

आन्तरिक नियंत्रण एक संस्था के प्रबंधन विधि का एक महत्वपूर्ण तत्व है, जो उचित आश्वासन प्रदान करता है कि विभागीय उद्देश्य को प्रभावी एवं दक्षता से उपलब्ध किया जा रहा हैं।

लेखापरीक्षा कर्मियों के भारी कमी के कारण सहकारी समितियों की लेखापरीक्षा का विस्तार केवल पाँच और सात प्रतिशत के बीच था

बिहार सहकारी समिति 1935 एवं बिहार स्वावलंबी सहकारी समितियाँ अधिनियम 1996 के अनुसार प्रत्येक वर्ष सहकारी समितियों का वार्षिक लेखा एवं नियमों के अंतर्गत कार्यकलापों का जाँच विभागीय विनियमों जो विभिन्न अधिनियमों के आधार पर स्थापित थे। सहकारिता विभाग के वर्ष 2008–09 से 2012–13 के वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार विभिन्न प्रकार के सहकारी समितियों का लेखापरीक्षा निम्न प्रकार किया गया :

तालिका -2.4.12

सहकारी समितियों में लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष	पैक्सों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित पैक्स	व्यापार मंडलों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित व्यापार मंडल	अन्य सहकारी समितियाँ	अन्य लेखापरीक्षित	कुल सहकारी समितियाँ	लेखा परीक्षित	लेखापरीक्षा का प्रतिशत
2008-09	8463	2030	376	67	26328	390	35167	2487	7
2009-10	8463	2327	391	31	27159	62	36013	2420	7
2010-11	8463	2046	391	13	27548	0	36402	2059	6
2011-12	8463	1939	521	11	27335	15	36319	1965	5
2012-13	8463	2248	521	21	27335	14	36319	2283	6

(स्रोतः विभाग से प्राप्त सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि तालिका संख्या 2.4.11 में लेखापरीक्षा कर्मचारियों की भारी कमी के कारण सहकारी समितियों का लेखापरीक्षा नहीं किया जा सका।

उत्तर में विभाग ने बताया कि पुनरीक्षित बिहार सहकारी समिति अधिनियम, 1935 और बिहार स्वावलम्बी सहकारी समिति अधिनियम, 1996 के अनुसार सहकारी समितियों का लेखापरीक्षा सहकारिता विभाग के लेखापरीक्षक से या सनदी लेखाकार के द्वारा पूर्ण करवाने का निर्देश निर्गत किया गया था।

2.4.12 निष्कर्ष

यद्यपि सहकारिता विभाग ने राज्य के ग्रामीण संरचना के बेहतरी के लिए बहुत सारे वादे किए परंतु योजना की खामियाँ और कमजोर वित्तीय प्रबन्धन ने परिणाम को विफल कर दिया। विभाग द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए भावी योजना एवं विस्तृत कार्य योजना नहीं बनाया गया था। उपलब्ध निधि का पूरा–पूरा उपयोग नहीं किया जा सका और वित्तीय वर्ष के अन्तिम दिन एवं अंतिम दिन से पूर्व राशि को अभ्यर्पित कर दिया गया था। योजना का क्रियान्वयन कमियाँ से ग्रसित था जैसे बिना बोये हुए क्षेत्र के लिए अधिक दावों का भुगतान किया जाना और राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अन्तर्गत गैर–ऋणी कृषकों के लिए आच्छादन कम होना। एम.ओ.यू. के शर्त्तो का पालन नहीं किये जाने से भारत सरकार के पुनरूद्धार अंशदान से राज्य बंचित रहना। गेहूँ की अधिप्राप्ति में उपलब्धता प्रतिशत वर्ष 2008–09 में 98 प्रतिशत से वर्ष 2012–13 में 35 प्रतिशत कम हो गई जबकि धान के सम्बन्ध में वर्ष 2008–12 में उपलब्धता प्रतिशत 100 से 267 थी, जो प्रशंसनीय उपलब्धता थी। भारी संख्या में रिक्तियों का होना

विभाग में मानव–बल के प्रबन्धन की अपर्याप्ता को दर्शाता था। अनुश्रवण अप्रर्याप्त थे। विभाग का आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था क्योंकि विभाग सहकारी समितियों के लेखापरीक्षा करने में भी विफल था एवं यह वर्ष 2008–13 के दौरान सिर्फ पाँच से सात प्रतिशत के बीच था।

2.4.13. अनुशंसाएँ

सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि:

- निधि का प्रावधान एवं विमुक्ति वास्तविक आवश्यकता के आधार पर हो ताकि निधि के अनुपयोगिता एवं अंतिम अभ्यर्पण से बचा जा सके;
- मानव बल प्रबन्धन मजबूत हो; और
- सहकारी समितियों को निर्धारित नियमों एवं मानदेय के अनुसार लेखापरीक्षा करने का प्रयास करना चाहिए।

लघु जल संसाधन विभाग

2.5 *आर.आई.डी.एफ. फेज–XI के अन्तर्गत 3000 नलकूपों के निर्माण कार्य पर दीर्घ कंडिका*

2.5.1 परिचय

ग्रामीण आधारभूत संरचना विकास निधि (आर.आई.डी.एफ.) की स्थापना वर्ष 1995–96 में भारत सरकार द्वारा राज्य के सिंचाई परिक्षेत्र में पूर्व से चल रही ग्रामीण आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) के माध्यम से की गई। इस तरह से पोषित परियोजनाएँ वैसी लोक/सार्वजनिक सिंचाई परियोजनाएँ थी जो अपर्याप्त बजट संसाधनों के कारण अधूरी थी। ये परियोजनाएँ लंबी अवधि तक अक्रियान्वित पड़ी रहीं और चूँकि वहाँ रोकड़ प्रवाह का अभाव था पुनर्भुगतान राज्य के बजटीय सहायता से पूरा किया जाना था।

लघु जल संसाधन विभाग (ल.ज.सं.वि.) बिहार सरकार (बि.स.) का मुख्य उद्देश्य अल्प अवधि में कम लागत पर उपलब्ध जल संसाधनों का उपयोग कर सिंचाई क्षमता का सृजन करना एवं सृजित सिंचाई क्षमता का ढंग से उपयोग करना था। सतह एवं भू–जल सिंचाई परियोजनाओं जिनका कमांड क्षेत्र 2000 हेक्टेयर तक है, ल.ज.सं.वि. के अन्तर्गत आती है। विभिन्न नलकूप परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु लज.सं.वि. के अन्तर्गत 28 नलकूप प्रमंडल कार्यरत् है।

ल.ज.सं.वि. द्वारा ₹ 166.22[1] करोड़ की अनुमानित लागत पर आर.आई.डी.एफ. फेज–XI[2] के अन्तर्गत कुल 3000 राजकीय नलकूपों के निर्माण के लिए प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गई (मार्च 2006)। कुल अनुमानित लागत राशि के 95 प्रतिशत के समतुल्य ऋण की राशि नाबार्ड द्वारा अनुमोदित की गई एवं शेष राशि (5 प्रतिशत) राज्यांश के रूप में प्रदान की जानी थी। योजना का मुख्य उद्देश्य फसल उत्पादन क्षमता को विकसित करने के लिए 120000 हेक्टेयर (40 हेक्टेयर प्रति नलकूप) अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का सृजन करना था। 75 प्रतिशत नलकूपों को बिहार राज्य विद्युत बोर्ड (बि.रा.वि.बो.) के माध्यम से उर्जान्वित किया जाना था एवं शेष 25 प्रतिशत को आवश्यकतानुसार डीजल जेनेरेटर सेटों द्वारा क्रियान्वित किया जाना था। योजना के पूर्णता के उपरान्त नलकूपों को विभाग, पंचायतों एवं जल उपभोक्ता समितियों (ज.उ.स.) के मध्य एक त्रिपक्षीय समझौते के उपरान्त संचालन एवं रख–रखाव हेतु ज.उ.स. को हस्तान्तिरित किया जाना था। इसके अतिरिक्त ज.उ.स. द्वारा जल कर के रूप में उगाही की गई राशि का 90 प्रतिशत नलकूपों के संचालन एवं रख–रखाव के लिए उपयोग किया जाना था एवं शेष 10 प्रतिशत राशि को कोषागार में जमा कराया जाना था।

ल.ज.सं.वि. के अन्तर्गत आर.आई.डी.एफ. फेज –XI के तहत योजना के क्रियान्वयन की नमूना लेखा परीक्षा मई से अगस्त 2013 की अवधि में की गई। लज.सं.वि. के 28 नलकूप प्रमण्डलों में से 10[3] प्रमण्डलों की लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के उद्देश्य से की गई थी कि वहाँ नलकूपों का क्रियान्वयन कुशलतापूर्वक, मितव्ययता एवं प्रभावी ढंग

---

1 *नाबार्ड द्वारा ₹ 166.20 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की गई जिसमें ₹157.89 करोड़ नाबार्ड द्वारा कर्ज के रूप में देना था तथा ₹ 8.31 करोड़ राज्य सरकार द्वारा अंशदान करना था।*

2 *आर.आई.डी.एफ. (फेज–XI) अर्न्तगत जल संसाधन लघु जल संसाधन, पथ निर्माण एवं स्वास्थ्य विभाग, वि.स. को निधि का प्रावधान किया गया।*

3 *आरा, बेगुसराय, बिहार शरीफ, बिहटा, गया, मधुवनी, मोतीहारी, पूर्णिया, समस्तीपुर और सिवान*

से प्रासंगिक वित्तीय नियमों, विनियमों, परिपत्रों एवं लागू विभागीय आदेशों, बिहार सरकार द्वारा जारी किए गए आदेशों एवं नाबार्ड के सामान्य एवं विशेष नियमों एवं शर्तों में निहित प्रावधानों के तहत किया गया था।

2.5.2 आर.आई.डी.एफ. फेज –XI के तहत नलकूपों के कार्यान्वयन हेतु निधि व्यवस्था

आर.आई.डी.एफ. फेज –XI के तहत कार्यान्वयन के लिए निधि ल.ज.सं.वि. के प्रस्ताव के आधार पर बजट प्रावधान के माध्यम से वित्त विभाग द्वारा विमुक्त किया गया था। निधि प्राप्ति के उपरान्त, विभाग द्वारा योजना के क्रियान्वयन पर राशि व्यय की गई तथा व्यय विवरणी प्रतिपूर्त्ति हेतु नाबार्ड को प्रेषित किया गया। नाबार्ड द्वारा तत्पश्चात दावा व्यय विवरणी राशि का 95 प्रतिशत ऋण के रूप में प्रतिपूर्त्ति किया गया। इस प्रकार व्यय की गई राशि की प्रतिपूर्त्ति मासिक व्यय विवरणी प्रस्तुत करने के आधार पर ऋण के रूप में की गई थी। ऋण की राशि का पुनर्भुगतान ऋण के आहरण की तिथि से 6.5[4] प्रतिशत प्रति वर्ष ब्याज की दर से समान वार्षिक किश्तों में दो वर्षों की रियायत अवधि सहित सात वर्षों के अंदर में किया जाना था। योजना के लिए निधि प्रतिरूप का ब्यौरा ***(परिशिष्ट 2.5.1)*** दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि ल.ज.सं.वि. ने 2917 नलकूपों के निर्माण के लिए मार्च 2013 तक ₹ 161.67 करोड़ की राशि का व्यय किया था तथा ₹ 156.82 करोड़ का प्रतिपूर्त्ति दावा नाबार्ड को प्रस्तुत किया (मार्च 2012) क्योंकि योजना मार्च 2012 में बंद कर दी गई थी। बदले में नाबार्ड को प्रतिपूर्त्ति दावा राशि का 95 प्रतिशत राशि ₹ 148.98 करोड़ का प्रतिपूर्त्ति करना था। परन्तु नाबार्ड ने ₹ 143.43 करोड़ की प्रतिपूर्त्ति की एवं वर्ष 2006–12 के दौरान ₹ 5.55 करोड़ की राशि अमान्य दावे के रूप में कटौती कर ली। वर्ष 2006 से 2013 की अवधि हेतु व्यय एवं प्रतिपूर्त्ति का ब्यौरा तालिका 2.5.1 में नीचे दिया गया है।

तालिका-2.5.1

योजना पर व्यय की गई राशि एवं नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्त्ति की गई राशि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय	नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्त्ति की गई राशि
2006-07	33.34	39.29*
2007-08	62.17	29.40
2008-09	28.49	36.42
2009-10	23.32	24.56
2010-11	05.67	7.95
2011-12	07.30	1.88
2012-13	01.38	3.93
कुल	**161.67**	**143.43**

(स्रोतः लघु जल संसाधन विभाग एवं नाबार्ड)

** राशि में वर्ष 2005–06 में दिए गए मोबेलाइजेशन अग्रिम की राशि ₹ 14.21 करोड़ भी शामिल है।*

चूँकि नाबार्ड ने ₹143.43 करोड़ की राशि का प्रतिपूर्त्ति किया था, विभाग को ₹ 5.55 करोड़ की राशि का अतिरिक्त बोझ राज्य योजना निधि से सहन करना पड़ा। फिर भी विभाग के पास अमान्य दावों का ब्यौरा उपलब्ध नहीं था।

---

[4] *वर्ष 2012–13 के दौरान ब्याज दर को संशोधित कर 7.5 प्रतिशत किया गया था।*

2.5.3 लेखापरीक्षा परिणाम

विभाग द्वारा आर.आई.डी.एफ. फेज –XI के तहत 3000 नलकूपों के निर्माण हेतु ₹ 166.22 करोड़ की राशि की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गई थी (मार्च 2006)। नाबार्ड के नियमों एवं शर्तों के अनुसार आर.आई.डी.एफ. के अन्तर्गत स्वीकृत परियोजनाओं को संभव अल्पावधि में यानि नियत अवधि (मार्च 2008) तक पूर्ण किया जाना था जिसे बाद में नाबार्ड के अनुमोदन से मार्च 2012 तक विस्तारित किया गया।

ल.ज.सं.वि. के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि कुल 3000 नलकूपों में से विभाग ने 2917 नलकूपों का निर्माण कार्य प्रारंभ किया गया था। नलकूपों के लिए निधि आवंटित रहने के बावजूद भी विभाग द्वारा 83 नलकूपों पर कार्य प्रारंभ नहीं किया गया था। विभाग द्वारा 83 नलकूपों के कार्यान्वयन प्रारंभ नहीं करने का कोई कारण निर्धारित नहीं किया गया। योजना के क्रियान्वयन से संबंधित प्रकाश में आए अनियमितताओं पर आगे के कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.5.3.1 प्रतिरोधकता परीक्षण किए बिना नलकूपों का क्रियान्वयन

विभाग द्वारा भू–जल निदेशालय, लघु सिंचाई विभाग के हाइड्रोलोजिस्ट की सेवाएँ से लाभ उठाने के लिए अनुदेश जारी किया गया था (जून 2006) ताकि प्रतिरोधकता जाँच के माध्यम से भूजल की उपलब्धता का मूल्यांकन कर नलकूपों के छिद्रण को असफल होने से बचाया जा सके।

विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि छिद्रण एवं विकास कार्य के पूर्व हाइड्रोलोजिस्ट की सेवाएँ नहीं ली गई थी एवं इन कार्य स्थलों के विरूद्ध तीनों एकरानामे कर लिये गये थे। कुल 2917 नलकूप कार्य स्थलों में से सिर्फ 76 कार्य स्थलों का ही प्रतिरोधकता जाँच कराया गया था। फिर भी तीन प्रमण्डलों[5] में यह पाया गया कि क्रियान्वयन की प्रक्रिया के दौरान कड़े चट्टान एवं पहाड़ी क्षेत्र होने के कारण कुल 58 कार्य स्थलों को तकनीकी रूप से अनुपयुक्त पाया गया था तथा क्रियान्वयन बंद कर दिया गया।

इस प्रकार यदि हाइड्रोलोजिस्ट की सेवाएँ ली गई होती तो इन कार्य स्थलों पर हुए व्यय की राशि ₹ 0.52 करोड़ को बचाया जा सकता था।

2.5.3.2 नलकूपों का निर्माण

विभाग द्वारा कुल 3000 नलकूपों में से सिर्फ 2917 नलकूपों पर ही कार्य प्रारंभ किया गया था। यह पाया गया कि सिर्फ 880 नलकूप (30 प्रतिशत) चालू अवस्था में थे (पूर्ण एवं उर्जान्वित)। यह भी पाया गया कि 70 नलकूपों को परित्यक्त कर संबंधित प्रमण्डलों द्वारा अपने प्रगति प्रतिवेदन से हटा गया था (मई 2013)।

सभी 28 प्रमण्डलों द्वारा प्रेषित मासिक प्रगति प्रतिवेदन एवं वास्तविक प्रतिपूर्त्ति दावों की संवीक्षा (मई 2013) से ज्ञात हुआ कि कुल 968 नलकूप मोटर पंप लोअरिंग नहीं किए जाने, अपूर्ण सिविल कार्य एवं अपूर्ण वितरण प्रणाली के कारण अपूर्ण[6] थे। इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि कुल 999 पूर्ण नलकूप अक्रियाशील थे क्योंकि उसे

---

5 *(i) जहानाबाद, (ii) मुंगेर और (iii) नवादा*

6 *अपूर्ण सिविल कार्य, राजर टैंक की स्थापना नहीं किए जाने एवं मोटर पंप लोअरिंग अपूर्ण होने के कारण।*

अभी भी उर्जान्वित किया जाना था। इस प्रकार कुल 1967[7] नलकूप ₹ 106.59 करोड़ की राशि व्यय होने के उपरान्त भी अपूर्ण थी। इसके अतिरिक्त यह पाया गया कि प्रमण्डलों द्वारा कुल 70 नलकूपों को परित्यक्त कर मासिक प्रगति प्रतिवेदन से हटा दिया गया था जिनपर कुल ₹ 1.25 करोड़ की राशि व्यय की गई थी।

इस प्रकार अपूर्ण एवं परित्यक्त नलकूपों पर व्यय की गई राशि ₹ 107.84 करोड़ अलाभकारी रहा।

इसके अतिरिक्त यह पाया गया कि नमूना जाँचित प्रमंडलों में 1144 स्वीकृत नलकूपों के विरूद्ध 1113 नलकूपों का निर्माण कार्य शुरू किया गया था और प्रमंडलों द्वारा 962 नलकूपों के लिए ₹ 13.12 करोड़ उर्जान्वयन शुल्क बि.रा.वि.बो. को भुगतान किया गया।

नमूना जाँचित प्रमण्डलों की विस्तृत विवरणी तालिका 2.5.2 में नीचे दी गई है।

तालिका-2.5.2

नमूना जाँच किए गए प्रमण्डलों में नलकूपों की स्थिति

प्रमण्डलों का नाम	कुल संख्या जिनपर कार्य प्रारंभ किया गया	चालू नलकूपों की संख्या	अपूर्ण नलकूपों[8] की संख्या	नलकूपों की संख्या जिनके लिए बि.रा.वि. बो. को भुगतान किया गया	बि.रा.वि.बो. को भुगतान की गई राशि (₹ लाख में)
आरा	106	44	62	106	106.00
बेगुसराय	95*	45	50	93	93.00
बिहारशरीफ	116	72	44	66	111.91
बिहटा	79	27	52	79	120.61
गया	68	15	53	46	46.00
मधुबनी	100	22	78	95	96.72
मोतीहारी	123	12	111	123	177.88
पूर्णियाँ	200	77	123	128	249.01
समस्तीपुर	128	62	66	128	128.00
सिवान	98	0	98	98	183.31
कुल	**1113**	**376**	**737**	**962**	**1312.44**

(स्रोतः प्रमण्डलों द्वारा उपलब्ध कराई गई विवरणी)
**नोट– बेगुसराय प्रमण्डल द्वारा एक नलकूप बह जाने की सूचना दी गई थी।*

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि नमूना जाँचित प्रमण्डलों में 66[9] प्रतिशत नलकूप अपूर्ण/अक्रियाशील थे। बि.रा.वि.बो. ने सिर्फ 508 नलकूपों को ही उर्जान्वित किया था जिसमें से 376 नलकूप चालू अवस्था में थी। शेष 132 नलकूप उर्जान्वित होने के वाद वैद्युत एवं यांत्रिक दोषों के कारण अक्रियाशील थे। दोषों का सुधार मई 2013 तक नहीं किया गया था।

यह इंगित किए जाने पर योजना संयोजक द्वारा यह संपुष्ट किया गया (अक्टूबर 2013) कि अपूर्ण पंप हाउस एवं वितरण प्रणाली, विद्युत दोष एवं नलकूपों के उर्जान्वित नहीं रहने के कारण नलकूप अपूर्ण थे। फिर भी योजना संयोजक द्वारा यह आश्वस्त किया गया कि शेष नलकूपों का बिहार राज्य पावर होल्डिंग कंपनी लिमिटेड द्वारा उर्जान्वित कर दिए जाने के उपरान्त सभी नलकूप कार्यरत हो जाएँगे।

---

7 *999 उर्जान्वित नहीं होने के कारण + 968 मोटर पंप लोअरिंग नहीं होने, सर्ज टैंक अधिष्ठापित नहीं होने एवं सिविल कार्यों के अपूर्ण रहने के कारण।*

8 *उर्जान्वित नहीं रहने, मोटर पंप लोअरिंग नहीं होने, सर्ज टैंक का अधिष्ठापन नहीं होने एवं असैनिक कार्य अपूर्ण रहने के कारण।*

9 *कुल 1113 प्रारंभ किये गये नलकूपों में 737 (66 प्रतिशत) अपूर्ण*

जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि आर.आई.डी.एफ.–XI मार्च 2012 में समाप्त कर दिया गया था एवं इसके फलस्वरूप विभाग को मूल्य वृद्धि राज्य निधि से सहन करना पड़ा। फिर भी, विभाग नाबार्ड द्वारा स्वीकृत ऋण को यथासमय एवं प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं कर सका।

2.5.3.3 एकरारनामा का त्रुटिपूर्ण क्रियान्वयन

नाबार्ड के निविदा शर्तों के अनुसार सरकार द्वारा निविदा में एक शर्त शामिल किया जाना था कि ठेकेदार/व्यवसाय – प्रतिष्ठान अधिमानतः तीन वर्षों के दोष दायित्व की अवधि[10] के लिए उत्तरदायी होगा एवं किसी भी स्थिति में यह दो वर्षों से कम नहीं होगी।

नमूना जाँचित प्रमण्डलों के संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि इस प्रकार का कोई उपबन्ध कार्य के संविदा शर्तों में शामिल नहीं किया गया था तथा नमूना जाँचित पाँच प्रमण्डलों[11] में 28 नलकूपों पर ₹ 1.66 करोड़ की राशि व्यय करने के बावजूद पत्थरों एवं ईटों से भर दिए जाने के कारण वे असफल रहे। इस प्रकार, दोष दायित्व उपबन्ध के अभाव में प्रमण्डलों द्वारा ठेकेदारों से नलकूपों का दोष निवारण नहीं कराया जा सका तथा व्यय की गई राशि ₹ 1.66 करोड़ निष्फल रहा।

संबंधित कार्यपालक अभियंताओं (का.अ.) द्वारा यह आश्वासन दिया गया (जून 2013) कि इन नलकूपों को दोष मुक्त किया जाएगा।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि संबंधित एजेंसियाँ प्रासंगिक एकरारनामाओं में दोष दायित्व उपबन्ध के अभाव में सुधारात्मक कार्य से दोष निवारण के कार्य करने हेतु उत्तरदायी नहीं थे। इस प्रकार सुधारात्मक कार्य से भी विभाग पर अतिरिक्त भार पड़ता।

2.5.3.4 बिहार राज्य विद्युत बोर्ड के साथ एकरारनामा का अक्रियान्वयन

बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.) के नियम 208 (VI) के अनुसार संविदा एकरारनामे का क्रियान्वयन कार्य प्रारंभ किए जाने के पूर्व किया जाना चाहिए। संवीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि विभाग द्वारा ऊपर वर्णित नियम के उल्लंघन में बि.रा.वि.बो. के साथ कार्य प्रारंभ करने के पूर्व नलकूपों को उर्जान्वित करने के लिए कोई समझौता नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा नलकूपों के उर्जान्वयन के लागत के संबंध में भी बि.रा.वि.बो. की सहमति भी नहीं ली गई थी। फिर भी ल.ज.स.वि. द्वारा प्रदान की गई निधि को बि.रा.वि.बो. ने इसलिए स्वीकार कर लिया क्योंकि यह एक विभागीय कार्य था तथा इसे नलकूपों के उर्जान्वयन हेतु उपयोग किया गया। तथापि यह पाया गया कि विभाग ने दिसम्बर 2004 में 3000 नलकूपों के लिए अपने मानक प्राक्कलन में ₹ 99397 प्रति नलकूप उर्जान्वयन की लागत के रूप में एकतरफा प्रावधान किया एवं तदनुसार प्रमण्डलों ने उर्जान्वयन लागत की राशि ₹ 30.35 करोड़ का भुगतान (अप्रैल 2008 से जून 2012) बि.रा.वि.बो. को किया। बाद में वि.रा.बि.बो. ने ₹ 3.96 लाख प्रति नलकूप की दर से कुल 2741 नलकूपों के उर्जान्वयन हेतु ₹ 108.62 करोड़ की माँग (मार्च 2013) किया। तदनुसार विभाग ने पुनर्रीक्षित प्रशासनिक स्वीकृति ₹ 235.65 करोड़ (जून 2013) के आधार पर शेष राशि ₹ 78.60 करोड़ का भुगतान (सितम्बर 2013) किया।

इस प्रकार विभाग एवं बि.रा.वि.बो. के मध्य समझौते के अभाव के फलस्वरूप विलंब हुआ एवं उर्जान्वयन की राशि में प्रति नलकूप ₹ 2.96 लाख की वृद्धि हुई।

---

[10] *दोष दायित्व की अवधि वह तय अवधि है जिस अवधि में योजना की पूर्णता के पश्चात संवेदक को दोष निवारण हेतु कार्य स्थल पर लौट कर पुनः कार्य करने का अधिकार है*

[11] *(i) आरा (₹ 16.38 लाख) (ii) बेगुसराय (₹ 10.13 लाख) (iii) बिहटा (₹ 28.70 लाख) (iv) पूर्णियाँ (69.83 लाख) और (v) समस्तीपुर (₹ 41.24 लाख)*

2.5.3.5 बि.रा.वि.बो. को उर्जान्वयन हेतु भुगतान की गई राशि का लेखांकन नहीं किया जाना

जाँच के दौरान पाया गया कि 2917 नलकूपों के उर्जान्वयन हेतु प्रति नलकूप ₹ 99397 की दर से ₹ 30.35 करोड़ का भुगतान बि.रा.वि.बो. को किया गया था। फिर भी अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक, बिहार राज्य पावर होल्डिंग कॉरपोरेशन लिमिटेड (बि.रा. पा.हो.का.लि.) (मार्च 2013) एवं सचिव, बि.रा.वि.बो. (जुलाई 2012) द्वारा सिर्फ ₹ 27.68 करोड़ की पावती को स्वीकार किया गया। आगे ₹ 30.35 करोड़ की राशि के भुगतान की संपुष्टि प्रमण्डलों के पास उपलब्ध प्राप्ति रसीदों से भी हुई। यह स्पष्ट दर्शाता है कि प्रमण्डलों द्वारा भुगतान की गई राशि को गुणात्मक जाँच करने में विभाग असफल रहा एवं किसी भी प्रणाली का विकास भी नही किया गया। इस प्रकार ₹ 2.67 करोड़ की राशि का लेखांकन नहीं किया गया था एवं इसे बि.रा.वि.बो. की जानकारी में भी नहीं लाया गया था।

2.5.3.6 बि.रा.वि.बो. के पास पड़ी हुई राशि

नमूना लेखापरीक्षित प्रमण्डलों में संबंधित का.अ. द्वारा बि.रा.वि.बो. को ₹ 13.12 करोड़ की राशि 962 नलकूपों के उर्जान्वयन हेतु स्थानान्तरित (मई 2008 से जून 2012) की गई जबकि, बि.रा.वि.बो. द्वारा सिर्फ 508 नलकूपों को उर्जान्वित किया गया था (मई 2013)। संवीक्षा में यह पाया गया कि एक तरफ सरकार द्वारा नाबार्ड से लिए गए ऋण के लिए ब्याज का भुगतान किया जा रहा था जबकि दूसरी ओर शेष 454 नलकूपों के लिए ₹ 8.04 करोड़ की राशि बि.रा.वि.बो. के पास 11 से 61 महीनों की अवधि से पड़ी हुई थी।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित का.अ. द्वारा उत्तर दिया गया कि बि.रा.वि.बो. को नलकूपों के उर्जान्वयन हेतु पूर्व में स्मार दिया जा चुका है एवं पुनः स्मारित किया जाएगा (जून 2013) ।

2.5.4 राजस्व की वसूली नहीं किया जाना

विभागीय परिपत्र (अगस्त 2002) एवं नाबार्ड के विशेष नियमों एवं शर्तों के अनुसार नलकूपों को जल उपभोक्ता समितियों (ज.उ.स.) जिसमें संबंधित कार्यपालक अभियंता (प्रथम पक्ष), ग्राम पंचायत के मुखिया/ पंचायत समिति के प्रखण्ड प्रमुख (द्वितीय पक्ष) एवं संबंधित कमांड क्षेत्र के कृषक संगठन (तृतीय पक्ष) के बीच एक समझौते के उपरान्त हस्तगत कराया जाना था।

ज.उ.स. द्वारा कृषकों को सिंचाई हेतु उपलब्ध कराए गए जल के विरूद्ध सरकार द्वारा तय किए गए न्यूनतम दर ***(परिशिष्ट 25.2)*** पर राजस्व की वसूली की जानी थी। आगे ज.उ.स. को राजस्व से संबंधित अभिलेखों का संधारण किया जाना था एवं उगाही किए गए राजस्व का 90 प्रतिशत योजनाओं के रखरखाव के व्यय पर एवं शेष 10 प्रतिशत को कोषागार में जमा कराया जाना था।

संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि आर.आई.डी.एफ. फेज–XI के तहत 2917 नलकूपों के क्रियान्वयन पर ₹ 161.67 करोड़ की राशि व्यय की गई थी। 2917 नलकूपों में से 880 नलकूप कार्यशील अवस्था में थे (मई 2013) जिनसे कुल 35200 हेक्टेयर[12] सिंचाई क्षमता का सृजन किया जाना था जिसके विरूद्ध सिर्फ 683.05 हेक्टेयर (2 प्रतिशत) सिंचाई क्षमता का सृजन किया जा सका था।

---

[12] *40 हेक्टेयर प्रति नलकूप की दर से।*

हमलोगों ने अवलोकन किया कि सिर्फ दो प्रमण्डलों द्वारा[13] 75 नलकूपों (880 कार्यशील नलकूपों का नौ प्रतिशत) को उ.ज.स. को हस्तगत कराया गया एवं शेष आठ नमूना जाँचित प्रमण्डलों द्वारा नलकूपों को ज.उ.स. को हस्तगत नहीं कराया गया था (मई 2013)। आगे यह पाया गया कि ज.उ.स. के पास इन 75 नलकूपों के लिए ना तो अतिरिक्त सिंचाई सृजन की विस्तृत विवरणी थी ना हीं किसी भी राजस्व की उगाही की गई थी।

इसे इंगित किए जाने पर संबंधित का.अ. द्वारा राजस्व उगाही के संबंध में अनभिज्ञता (जून 2013) जताई गई एवं यह कहा गया कि उर्जान्वित नहीं होने के कारण नलकूपों को ज.उ.स. को हस्तगत नहीं कराया जा सका।

इस प्रकार 40 हेक्टेयर प्रति नलकूप की दर से अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का सृजन करने का वांछित उद्देश्य 880 कार्यशील नलकूपों से या 75 ज.उ.स. को हस्तांतरित नलकूपों से प्राप्त नहीं किया जा सका (मई 2013)।

2.5.5 अनुश्रवण

योजना का अनुश्रवण योजना संयोजक कार्यालय द्वारा किया जाना था। हाँलांकि नलकूपों के उर्जान्वयन हेतु प्रमण्डलों द्वारा बि.रा.वि.बो. को भुगतान की गई कुल राशि का कोई अनुश्रवण नहीं किया गया था तथा भुगतान की गई राशि से संबंधित अभिलेखों का संकलन भी संधारित नहीं किया। आगे ज.उ.स. को कुल पूर्ण नलकूपों के हस्तगत किए जाने के संबंध में भी कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी। परित्यक्त कर दिए गए नलकूपों के सत्यापन हेतु भी कभी किसी टीम का गठन नहीं किया गया था। दूसरी ओर नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्त्ति दावों में कर लिए गए कटौती के संबंध में भी कोई जानकारी एवं विस्तृत विवरण अथवा औचित्य विभाग के पास उपलब्ध नहीं था। इस प्रकार, परियोजना संयोजक कार्यालय एवं विभाग के स्तरों पर अनुश्रवण का अभाव था।

2.5.6 निष्कर्ष

विभाग के उदासीन रवैये तथा पूर्ण नलकूपों के लिए उर्जान्वयन हेतु बि.रा.वि.बो. एवं विभाग के मध्य समझौते के अभाव के कारण आर.आई.डी.एफ. फेज–XI का क्रियान्वयन बुरी तरह से प्रभावित था। नाबार्ड के शर्तों के तहत आवश्यक होने के बावजूद भी समझौते का क्रियान्वयन दोष दायित्व शर्त के बिना किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 1.66 करोड़ की सरकारी राशि का निरर्थक व्यय हुआ। उर्जान्वयन की लागत राशि ₹ 8.04 करोड़ बि.रा.वि.बो. के पास मई 2008 से पड़ी हुई थी। इन सबसे अधिक, न तो ज.उ.स. को हस्तगत कराए गए नलकूपों से राजस्व उगाही की गई और न ही कार्यशील नलकूपों से अनुमानित सिंचाई क्षमता का सृजन प्राप्त किया जा सका। इस प्रकार, राज्य में अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का सृजन कर ग्रामीण आधारभूत संरचना में वृद्धि किए जाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

---

[13] *(1) बेगुसराय–13 और (2) समस्तीपुर– 62*

पर्यावरण एवं वन विभाग

2.6 अवकृष्ट वनों का पुनर्वास (आर.डी.एफ.) पर दीर्घ कंडिका

2.6.1 परिचय

बिहार राज्य के कुल 6473 वर्ग किलोमीटर वन भूमि में 231 वर्ग कि.मी. सघन वन तथा 6242 वर्ग कि.मी. अवकृष्ट वनभूमि है। अवकृष्ट वन–भूमि के पुनर्वास, प्राकृतिक संसाधनों की सुरक्षा तथा संरक्षण, जैव विविधता की क्षय में रोक एवं जल संसाधनों के विकास के उद्देश्य से भारत तथा बिहार सरकार द्वारा निधि प्रदान किया जाता हैं।

बिहार सरकार, पर्यावरण एवं वन विभाग (विभाग) राज्य में आर.डी.एफ. योजना के क्रियान्वयण एवं वनों के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी थें जिसकी विस्तृत विवरणी ***परिशिष्ट 2.6.1*** में उद्धृत हैं। वनावरण में वृद्धि के उद्देश्य से नंवबर 1990 में, विभाग द्वारा स्थानीय लोगों की सहभागिता के आधार को शामिल करते हुए अवकृष्ट वनभूमि में वृक्षारोपण कार्यो के निष्पादन हेतु एक संकल्प[1] पारित किया। बाद में दिसम्बर 2000 में राज्य में वन क्षेत्रों के विस्तार हेतु विभाग द्वारा योजना की समीक्षा की गई।

लेखापरीक्षा द्वारा मई से सितम्बर 2013 के मध्य राज्य में वर्ष 2008 से 2013 की अवधि में संचालित योजना के वित्तीय प्रबंधन, योजना, कार्यान्वयण तथा निगरानी के संबंध में उनकी प्रभावोत्पादकता तथा प्रभाव की समीक्षा की गई।

लेखापरीक्षा का कार्य हेतु मुख्यालय स्तर पर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) तथा 10[2] प्रमंडलों में से पांच[3] जिन्हें अवकृष्ट वनों के पुनर्वास योजना के अन्तर्गत निधि उपलब्ध कराये गये थे, द्वारा संधारित अभिलेखों का संवीक्षा किया गया।

2.6.2 अवकृष्ट वनों के पुनर्वास का वित्तीय प्रबंधन

आर.डी.एफ. के कार्यान्वयन के लिए राशि राज्य योजना, राज्य क्षतिपूरक वन–रोपन निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण, राज्य कैंपा, वन एवं वन्य प्राणि संरक्षण कोष (दुर्गावती परियोजना कोष), 12 वें एवं 13 वें वित्त आयोग, राष्ट्रीय सम विकास योजना (आर.एस.भी.वाई.) तथा केन्द्र प्रायोजित योजना अंतर्गत राष्ट्रीय वन–रोपन योजना (एन. ए.पी.) को प्रदान किये गये। योजनावार राशि के प्रावधान, व्यय राशि का प्रत्यार्पन/बचत की स्थिति का विवरण ***परिशिष्ट 2.6.2*** में तथा आर.डी.एफ. के तहत योजनावार निधियों के सभी स्रोत के समेकित आकड़ें निम्न तालिका में दर्शाये गये हैं :

---

1 *संख्या 54/90–5244; दिनांक 09.11.1990 द्वारा*

2 *राज्य के 22 वन प्रमंडलों में से (1) अररिया (2) औरंगाबाद (3) बांका (4) गया (5) जमुई (6) कैमूर (7) मुगेंर (8) नवादा (9) पूर्णियाँ (10) रोहतास*

3 *(1) बाँका, (2) गया (3) कैमूर (4) मुंगेर तथा (5) नवादा*

तालिका– 2.6.1

राज्य में आर.डी.एफ. वृक्षारोपण के लिए निर्धारित धनराशि का प्रावधान, व्यय, प्रत्यर्पण एवं बचत की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान	व्यय	प्रत्यर्पण	बचत
2008-09	37.38	29.96	7.42	--
2009-10	31.06	27.62	3.44	--
2010-11	45.48	41.61	2.76	1.11
2011-12	48.12	43.78	2.63	1.71
2012-13	109.18	80.90	8.80	--
कुल	**271.22**	**223.87***	**25.05**	**2.82**

(स्रोत :– पी.सी.सी.एफ., बिहार द्वारा दी गई जानकारी)

* *पी.सी.सी.एफ. बिहार द्वारा वर्ष 2012–13 से संबंधित राज्य कैंपा तथा दुर्गावती परियोजना निधि के संबंध में ₹ 19.48 करोड़ का व्यय प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किये जाने के कारण शामिल नहीं किया गया है।*

राज्य में आर.डी.एफ. तथा वृक्षारोपण हेतु प्राप्त निधि का सतत् बचत के कारण प्रत्यर्पण हुआ

तालिका से यह स्पष्ट है कि राज्य में वृक्षारोपण तथा आर.डी.एफ. के लिए प्राप्त निधि से लगातार प्रत्यर्पण किया गया। पुनः राज्य योजना के अन्तर्गत आर.डी.एफ. के लिए प्राप्त राशि ₹ 120.18 करोड़ के विरूद्ध योजना के अभाव में विभाग द्वारा मात्र ₹ 108.80 करोड़ का ही उपयोग किया गया ***(परिशिष्ट 2.6.2 क)।***

जवाब में अपर सचिव, पर्यावरण एवं वन विभाग (नवम्बर 2013) द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए स्थानीय प्रतिकूल और विषम परिस्थितियों को राशि के प्रत्यर्पण के लिए जिम्मेदार ठहराया। आगे यह बताया गया कि नक्सल समस्या जैसे व्यवहारिक कठिनाइयों के कारण आर.डी.एफ. के निष्पादन के लिए पाँच में से चार नमूना जाँचित वन प्रमंडलों में वृक्षारोपण योजना प्रभावित हुई। तथापि यह तथ्य संगत था कि विभाग द्वारा व्यवहारिक कठिनाईयों के परिप्रेक्ष्य में विस्तृत कार्य योजना तैयार किए बिना ही निधि की मांग की गई।

2.6.2.1 राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम के तहत् निधि की विमुक्ति में विलम्ब

राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम (एन.ए.पी.) के संचालन दिशानिर्देशों (दिसम्बर 2009) के अनुसार राज्य/केन्द्र शासित प्रदेशों के वार्षिक कार्य योजना[4] के कुल अनुमानित लागत की 50 प्रतिशत राशि राष्ट्रीय वन–रोपण एवं पारिस्थितिक विकास बोर्ड (एन.ए.ई.बी.) द्वारा राज्य वन विकास अभिकरण (एस.एफ.डी.ए.) को वर्ष के प्रारंभ में पहली किस्त के रूप में उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) तथा पिछले वर्ष की प्रगति प्रतिवेदन की प्रतीक्षा के बिना अधिमानतः 30 अप्रैल तक वृक्षारोपण गतिविधियों के समय पर परिचालन के उद्देश्य से विमुक्त किया जायेगा। पुनः दूसरी ओर अंतिम किस्त पिछले अनुदान के न्यूनतम 50 प्रतिशत व्यय के अनुसार उपयोगिता प्रमाण–पत्र, विगत वर्ष के वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन, 31 मार्च को समाप्त होने वाली वित्तीय वर्ष की तिमाही प्रगति प्रतिवेदन एवं दूसरी किस्त विमुक्त के ठीक पहले की तिमाही या 30 सितम्बर, जो पहले हो, प्राप्ति के बाद जारी किया जाना था।

एन.ए.ई.बि. द्वारा विलम्ब से निधि मुक्त करने के कारण आर.डी.एफ. वानिकी का कम होना

चयनित वन प्रमण्ड़लों के अभिलेखों की समीक्षा के क्रम में पाया गया कि वर्ष 2010–13[5] की अवधि में एन.ए.ई.बी. द्वारा एस.एफ.डी.ए. को पांच से दस महीने विलम्ब से निधि विमुक्त किये गये वहीं एस.एफ.डी.ए. द्वारा भी वन विकास अभिकरणों (आई.डी.

[4] *खास वर्ष के लिए योजना*

[5] *जैसा कि राज्य वन विकास अभिकरण, बिहार का अस्तित्व मार्च 2011 में कायम हुआ। वर्ष 2010–13 से पूर्व एन.ए.ई.बी. द्वारा वन विकास अभिकरणों का सीधे विमुक्त किया।*

ए.एस.) को राशि मुहैया कराने में एक से पांच माह का विलम्ब हुआ ***(परिशिष्ट 2.6.3)***। तथापि हमने पाया कि एन.ए.ई.बी[6] द्वारा विलम्ब से राशि भेजने के कारण चार नमूना जाँचित वन प्रमंडलों (बांका, गया, मुंगेर तथा नवादा) के अधीन संबंधित वन विकास अभिकरण द्वारा वृक्षारोपण के रख–रखाव, सत्यापन तथा अग्रिम कार्यों में 43575 हेक्टेयर से 37975 हेक्टयर की कमी पाई गई जिसे नीचे की तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका– 2.6.2

चार नमूना जाँचित वन प्रमण्डलों में एन.ए.पी. के लक्ष्य एवं प्राप्ति की स्थिति

(क्षेत्रफल हेक्टेयर में)

वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	कमी
2008-09	7350	7050	300
2009-10	9700	9250	450
2010-11	8550	7325	1225
2011-12	10225	7550	2675
2012-13	7750	6800	950
कुल	**43575**	**37975**	**5600**

(स्रोत : वन प्रमण्डलों द्वारा उपलब्ध सूचना)

पुनः यह पाया गया कि वर्ष 2008–13 में एन.ए.ई.बी. द्वारा वन प्रमंडल कैमूर को राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम की राशि, पिछले राशियों का उपयोगिता प्रमाण–पत्र ससमय प्रस्तुत नहीं किये जाने के कारण कभी प्रदान नहीं किया गया।

इस तरह कैमूर में राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम की राशि से आर.डी.एफ. वृक्षारोपण कार्यों का क्रियान्वयन नहीं किया जा सका साथ ही अन्य नमूना जाँचित प्रमण्डलों में इन कार्यो में कटौती की गई। हाँलांकि विभाग द्वारा उत्तर अभी तक अप्राप्त है।

2.6.3 आयोजना

समुचित योजना को किसी भी योजना के प्रभावी निष्पादन हेतु एक महत्वपूर्ण कारक माना गया है। आर.डी.एफ. के योजना के निरूपण में पाई गई कमियों की चर्चा नीचे की गई है :

- राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता (2004) के अनुसार सभी वनों के प्रबंधन हेतु आमतौर पर धारणीय वन–प्रबंधन के सिद्वान्तों के आधार पर एक कार्य योजना तैयार करने और प्रत्येक 10 वर्षों पर कार्य योजना को संशोधित/तैयार करने की आवश्यकता थी। नमूना जाँचित वन प्रमण्डलों के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि किसी भी प्रमंडल में कार्य योजना नहीं थे। नमूना जाँचित प्रमंडलों में कार्य योजना की तैयारी की स्थिति निम्नवत है :

[6] *राष्ट्रीय वन–रोपन एवं पारिस्थितिकी विकास बोर्ड*

तालिका– 2.6.3
नमूना जाँचित वन प्रमण्डलों में कार्य योजना की स्थिति :

वन प्रमण्डल, बाँका	वर्ष 2007 तक पूर्व की कार्य योजना समाप्त हो चुकी थी एवं प्रारूप कार्य योजना अनुमोदन की प्रक्रिया में थी।
वन प्रमण्डल, गया	वर्ष 2000 तक पूर्व की कार्य योजना समाप्त हो चुकी थी एवं प्रारूप कार्य योजना अनुमोदन की प्रक्रिया में थी।
वन प्रमण्डल, कैमूर	वर्ष 2003 तक पूर्व की कार्य योजना समाप्त हो चुकी थी एवं प्रारूप कार्य योजना अनुमोदन की प्रक्रिया में थी।
वन प्रमण्डल, मुंगेर	वर्ष 2003 तक पूर्व की कार्य योजना समाप्त हो चुकी थी एवं प्रारूप कार्य योजना अनुमोदन की प्रक्रिया में थी।
वन प्रमण्डल, नवादा	वर्ष 2010–12 के लिए कार्य योजना अनुमोदन की प्रक्रिया में थी।

(स्रोतः वन प्रमण्डलों द्वारा प्राप्त सूचना)

- आर.डी.एफ परियोजनाओं के क्रियान्वयन की योजना अवकृष्ट वन–भूमि की पहचान एवं अवकृष्ट वनों के पुनर्वास हेतु विभिन्न परियोजनाओं का समावेश कार्य योजना में करके प्रारम्भ होना है। हाँलांकि समीक्षा के क्रम में पाया गया कि विभाग द्वारा राज्य में आर.डी.एफ. के लिए विशेष योजना तैयार नहीं की गयी थी।
- इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम के अंतर्गत सूक्ष्म स्तर पर (माइक्रोलेवल प्लैनिंग) योजना तैयार करने हेतु जिम्मेवार 369 संयुक्त वन प्रबंधन समितियों (जे.एफ.एम.सी.एस.)[7] में से 174 नमूना जाँचित वन प्रमंडलों में कार्य नहीं कर रहे थे ***(परिशिष्ट 2.6.4)***।

इस तरह समुचित योजना के अभाव में आर.डी.एफ. के साथ–साथ अन्य वन–रोपण वर्ष 2007 के वनाच्छादन योजनाओं[8] का राज्य में कार्यान्वयन के बावजूद विभाग द्वारा XI वीं पंचवर्षीय योजना (2007–12) में निर्धारित 20 प्रतिशत तथा XII वीं. पंचवर्षीय योजना (2012–17) में संशोधित 15 प्रतिशत के लक्ष्य के विरूद्ध वर्ष 2007 के वनाच्छादन से 0.04 प्रतिशत की मामूली वृद्धि के साथ वर्ष 2011[9] तक वनाच्छादन मात्र 7.27 प्रतिशत ही किया जा सका।

अपर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (विकास) द्वारा दिये गये उत्तर (नवम्बर 2013) में यह स्वीकार किया गया कि वर्ष 2007–12 की अवधि में आर.डी.एफ. की कोई योजना नहीं थी। इसके अलावा विभाग प्रमंडलों द्वारा कार्य योजना तैयार नहीं किये जाने संबंधी तथ्यों को स्वीकार करते हुए परियोजनाओं के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने से इन्कार किया (नवंबर 2013)। साथ ही यह भी बताया गया कि योजनाएँ तैयार कर निधि की उपलब्धता के आधार पर कार्यान्वयन किया गया।

जवाब अपर्याप्त योजना का द्योतक था परिणामतः राज्य के 96 प्रतिशत वनभूमि अद्तन तक अवकृष्ट वनभूमि की श्रेणी में थे तथा विभाग को XII वीं पंचवर्षीय योजना के दौरान वनाच्छादन के 20 प्रतिशत के लक्ष्य को कम करते हुए 15 प्रतिशत करना पड़ा।

---

7 *राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम (2002) के अनुसार गाँवों के प्रारंभिक स्तर पर क्रियाशीलता एवं जागरूकता आदि कार्यक्रमों के लिए सूक्ष्म योजना की तैयारी एवं जागरूकता आदि के लिए रोपित पौधों की प्रजातियों का विचार भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्य पर सुझाव हेतु जे.एफ.एम. सी. परिचालन अभिकर्त्ता होगा।*

8 *हरित पट्टी पौधारोपण, रैखिक वृक्षारोपण, गैवियन वृक्षारोपण, राज्य कैंपा के अधिन क्षतिपूरक वन–रोपण, नहर तट फार्म तथा पथ तट फार्म आदि।*

9 *वर्ष 2013 के लिए भारतीय वन सर्वेक्षण का प्रतिवेदन अद्यतन प्रकाशित नहीं।*

2.6.4 आर.डी.एफ. योजनाओं का निष्पादन

समीक्षा के क्रम में आर.डी.एफ. योजनाओं के कार्यान्वयन में व्याप्त अनियमितताओं की चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है।

2.6.4.1 वृक्षारोपण में कमी

राज्य में वांछित वनाच्छादन प्राप्त करने के लिए विभाग द्वारा उपलब्ध अवकृष्ट वनभूमि में अधिकतम वृक्षारोपण सुनिश्चित किया जाना था। समीक्षा के क्रम में वृक्षारोपण में पाई गई कमियों की चर्चा नीचे की गई है :–

- ***राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम (एन.ए.पी.) कोष द्वारा किये गये वृक्षारोपण में कमी***

पांच नमूना जाँचित प्रमंडलों में से दो की समीक्षा के क्रम में पाया गया कि आर.डी.एफ. के अन्तर्गत लक्षित वृक्षारोपण नहीं किये गये जो तालिका 2.6.4 में वर्णित है :–

तालिका– 2.6.4

राष्ट्रीय वन–रोपण कार्यक्रम कोष से वृक्षारोपण में कमी

वन प्रमंडलों के नाम	वर्ष	क्षेत्रफल में वृक्षारोपण का लक्ष्य (हेक्टेयर में)/ पौधों की संख्या	क्षेत्रफल में वृक्षारोपण की उपलब्धि (हेक्टेयर में)/पौधों की संख्या	क्षेत्रफल में कमी (हेक्टेयर में)/पौधों की संख्या
नवादा	2008-09	550[10]/425000	200/85000	350/340000
	2011-12	750[11]/640000	शुन्य	750/640000
गया	2011-12	1150[12]/947500	750/666250	400/281250
कुल		**2450/2012500**	**950/751250**	**1500/1261250**

(स्रोत : वन प्रमंडलों द्वारा उपलब्ध सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट था कि नवादा तथा गया वन प्रमंडलों द्वारा वर्ष 2008–09 एवं 2011–12 के दौरान 2450 हेक्टेयर वनभूमि के लक्ष्य के विरूद्व मात्र 950 हेक्टेयर में ही वृक्षारोपण का निष्पादन किया जा सका। परिणामस्वरूप वृक्षारोपण की संख्या (1261250 पौधों) में 37 फीसदी तक कमी पाई गई। हाँलांकि वर्ष 2008–13 की अवधि में अन्य नमूना जाँचित प्रमंडलों में कोई कमी नहीं पाई गई।

हमारी संवीक्षा के क्रम में यह पाया गया कि प्रमंडलों को एन.ए.पी. निधि विलम्ब से प्राप्त होने के कारण वृक्षारोपण में कमी हुई।

जवाब (नवम्बर 2013) में विभाग ने भी एन.ए.पी. से योजनाओं का कम कार्यान्वयन के लिए निधि की कमी को जिम्मेदार ठहराया।

- ***राज्य योजना निधि से वृक्षारोपण में कमी***

यह पाया गया कि राज्य योजना निधि से निष्पादित वृक्षारोपण में भी कमी थी जैसा कि निम्न तालिका में दिया गया है:

---

10 *200 हेक्टेयर @ 200 पौधा/हेक्टेयर तथा 350 हेक्टेयर @ 1100 पौधा/हेक्टेयर*

11 *100 हेक्टेयर @ 200 पौधा/ हेक्टेयर, 450 हेक्टेयर @ 1100 पौधा/ हेक्टेयर तथा 200 हेक्टेयर @ 625 पौधा/ हेक्टेयर*

12 *300 हेक्टेयर @ 200 पौधा/ हेक्टेयर, 750 हेक्टेयर @ 1100 पौधा/ हेक्टेयर तथा 100 हेक्टेयर @ 625 पौधा/ हेक्टेयर*

तालिका– 2.6.5

राज्य योजना निधि से वृक्षारोपण में कमी

वन प्रमडलों के नाम	वर्ष	क्षेत्रफल में वृक्षारोपण का लक्ष्य /(हेक्टेयर में) पौधों की संख्या	क्षेत्रफल में वृक्षारोपन की उपलब्धि (हेक्टेयर में)/ पौधों की संख्या	क्षेत्रफल में कमी (हेक्टेयर में)/ पौधों की संख्या
नवादा	2008-09	225[13]/397500	175/347500	50/50000
मुंगेर	2008-09	225[14]/375000	185/275000	40/100000
कुल		**450/772500**	**360/622500**	**90/150000**

(स्रोतः प्रमंडलों से प्राप्त सूचना)

तालिका 2.6.5 से यह स्पष्ट था कि वन प्रमंडल नवादा तथा मुंगेर द्वारा कुल 450 हेक्टेयर के लक्ष्य के विरूद्व 360 हेक्टेयर में ही वृक्षारोपण कार्यों का निष्पादन किया गया। परिणामतः वर्ष 2008–09 में 19.41 प्रतिशत पौधारोपण (150000 पौधा) कम हुए जबकि शेष वर्षों में इन प्रमंडलों द्वारा लक्ष्य को हासिल किया गया। इसके अलावा वर्ष 2008–13 की अवधि के दौरान अन्य नमूना जाँचित प्रमंडलों में कोई कमी ज्ञात नहीं हुयी।

- ***कृषि रोड मैप 2012–17 के अन्तर्गत वृक्षारोपण के लक्ष्य में कमी***

राज्य के कृषि रोड मैप 2012–17 के अनुसार विभाग को 175 वर्ग किलोमीटर में वृक्षारोपण कार्य किया जाना था। हाँलांकि अभिलेखों की समीक्षा के क्रम में पाया गया कि विभाग द्वारा प्रावधानित भूमि के विरूद्व मात्र 143.40 वर्ग कि.मी. ही शामिल किये जा सके तथा कृषि रोड मैप के प्रथम कार्यान्वयन वर्ष के दौरान 31.60 वर्ग कि.मी. की कमी रह गई।

इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने बताया (नबम्बर 2013) कि नवादा में नक्सली समस्या के कारण कार्य स्थगित कर दिये गये जबकि मुंगेर में वन प्रक्षेत्र पदाधिकारी (आर.डी.एफ.) की गिरफ्तारी (अप्रैल 2009) के कारण लक्ष्य प्राप्त नहीं किये जा सके। तदोपरान्त, वन प्रमंडल मुंगेर के अधीन वन क्षेत्र पदाधिकारी, (व.क्षे.प.) मलयपुर दोहरे प्रभार में थे। हाँलांकि व.क्षे.प. दिसम्बर 2012 से पदस्थापित किए गए थें।

हाँलांकि विस्तृत कार्य–योजना के अभाव में वृक्षारोपण के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं किये जाने सम्बंधी तथ्य अभी भी विद्यमान थे तथा अवकृष्ट वनों के पुनर्वास के वांछित कार्य नहीं कराये जा सके।

2.6.4.2 असफल वृक्षारोपण

प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) बिहार द्वारा पौधों की प्रथम तथा द्वितीय वर्षों की उत्तरजीविता हेतु 80 प्रतिशत तथा तृतीय वर्ष में 60 प्रतिशत का मापदण्ड निर्धारित (फरवरी 2005) किया गया था।

गया प्रमंडल के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि विभिन्न पदाधिकारियों/जे.एफ. एम.सी.एस. के अधीन 12 स्थलों[15] पर 880320 पौधों को वर्ष 2009–12 में लगाते हुए

---

13 *115 हेक्टेयर @ 2500 पौधा/हेक्टेयर तथा 110 हेक्टेयर @ 1000 पौधा/हेक्टेयर*

14 *125 हेक्टेयर @ 1000 पौधा/हेक्टेयर तथा 100 हेक्टेयर @ 2500 पौधा/हेक्टेयर*

15 *(1) अलखडिहा–82 हे.(2) बराण्डी–88 हे. (3) चिड़ियावा–29.32 हे. (4) डेल्हो–50 हे. (5) दोआथ–50 हे. (6) गोबरधनपुर–50 हे. (7) जमनगंज–50 हे. (8) जमनगंज/सुल्तानपुर–50 हे. (9) कौल–50 हे. (10) खजुरायन–50 हे. (11) औरवादोहर–5.6 हे. (12) पसेवा यमुना–50 हे.*

6.05 वर्ग कि.मी. अवकृष्ट वन भूमि का पुनर्वास मार्च 2013 तक ₹ 2.02 करोड़ के व्यय के उपरांत किया गया। इसके अतिरिक्त संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि पौधों की उत्तरजीविता की प्रतिशतता 25 से 70 प्रतिशत के बीच रहा जो कि उत्तरजीविता के मानदण्ड के नीचे था। इस तरह असफल वृक्षारोपण (मृत पौधों) के कारण ₹ 45.48 लाख व्यर्थ सिद्ध हुआ ***(परिशिष्ट 2.6.5)***

इन तथ्यों को इंगित किये जाने पर वन प्रमंडल पदाधिकारी, गया द्वारा पौधों की उत्तरजीविता में कमी के मुख्य कारण के रूप में वृक्षारोपण अवधि में कम वर्षा, निरंतर सूखा अवधि तथा पौधारोपण के अवधि में घेराबन्दी का अभाव को जिम्मेवार ठहराया गया।

जबाव तथ्य संगत नहीं थे चूँकि 2008–2012 की अवधि में गया जिला में औसत वर्षा 92.49 मि.मी. से 87.91 मि.मी. के बीच थे तथा पौधों की सुरक्षा पौधो के रख–रखाव कार्य के अन्तर्गत करना था।

2.6.4.3 क्षतिपूरक वन–रोपण का निष्पादन नहीं होना

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अनुसार क्षतिपूरक वन–रोपण (सी.ए.), विचलन किये जाने वाले वनभूमि के दुगुना अवकृष्ट वनभूमि में किया जाना है तथा प्रयोक्ता अभिकरण (एजेन्सी) को क्षतिपूरक वन–रोपण की राशि राज्य सरकार के समक्ष जमा करना है। राज्य में क्षतिपूरक वनरोपण के निष्पादन के लिए बिहार में राज्य कैम्पा का गठन जनवरी 2010 में किया गया।

अभिलेखों की समीक्षा के क्रम में पाया गया कि भारत सरकार (जी.ओ.आई.) द्वारा 89 मामलों में 17.78 वर्ग कि.मी. वनभूमि के गैर वानिकी उपयोग के लिए विचलन की अनुमति प्रदान की गयी थी। हाँलांकि यह देखा गया कि 15 मामलों में शामिल 2.12 वर्ग कि.मी. वनभूमि में मार्च 2013 तक वृक्षारोपण कार्य नहीं किये गये थे जबकि प्रयोक्ता एजेन्सी द्वारा ₹ 4.15 करोड़ की राशि क्षतिपूरक वन–रोपण (सी.ए.) के लिए जमा किया जा चुका था। इसके अतिरिक्त इन वनभूमि के विचलन के दौरान 20821 वृक्षों को भी हटाया जा चुका था। ***(परिशिष्ट 2.6.6)***

इसे इंगित किए जाने पर सहायक वन संरक्षक (ए.सी.एफ.), राज्य कैम्पा द्वारा बताया (नवंबर 2013) गया कि क्षतिपूरक वन–रोपन के 15 में से 13 परियोजनाओं को वर्ष 2013–14 के वार्षिक कार्य योजना (ए.पी.ओ.) में शामिल किया जा रहा था। शेष दो मामलों के सम्बंध में बताया गया कि प्रयोक्ता एजेन्सी द्वारा कार्य पूर्ण नहीं किये जाने का कारण इन्हें ए.पी.ओ. में शामिल नहीं किया गया।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि राशि की उपलब्धता के बावजूद सी.ए. में विलम्ब वृक्षारोपण के प्रति असंवेदनशीलता को दर्शाता था।

2.6.5 अनुश्रवण

उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रभावी अनुश्रवण तथा वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा ससमय/सावधिक निरीक्षण, नियंत्रण तंत्र का एक मूल–घटक समझा गया है। अनुश्रवण के अंतर्गत पाये जाने वाली अनियमितताओं का उल्लेख निम्न कंडिकाओं में किया जा रहा है:

2.6.5.1 पिछले वृक्षारोपण के अभिलेखों का संधारण नहीं किया जाना

कार्य योजना संहिता (2004) के अनुसार प्राकृतिक संसाधनों का आकलन कार्य–योजना का अनिवार्य एवं अभिन्न अंग था तथा पिछले प्रर्दशन का मूल्यांकन भविष्य के प्रबंधन को अंतिम रूप देने के लिए जरूरी समझा गया। इसके अलावा क्षेत्र में उपलब्ध

महत्वपूर्ण वृक्षों तथा प्रजातियों की वानस्पतिक संरचना और स्थिति (उम्र, वर्ग, स्वास्थ्य तथा गुणवत्ता का सार अभिलेखित किया जाना था।

नमूना जाँचित वन प्रमंडलों के अभिलेखों की संवीक्षा के क्रम में हमें पता चला कि प्रमंडलों ने अपने पिछले प्रर्दशन का मूल्यांकन, नहीं किया क्योंकि विभाग में पांच वर्षों से अधिक पुराने वृक्षारोपण यथा उत्तरजीविता, पालन एवं कटाई आदि विषयक अभिलेखों के संधारण की पद्धति मौजूद नहीं थी।

पांच वर्षों से अधिक पुराने वृक्षारोपण की उत्तरजीविता सम्बंधी जानकारी का उल्लेख किये जाने पर (सितम्बर 2013) वन प्रमंडल पदाधिकारियों द्वारा आश्वासन दिया गया (सितम्बर 2013) कि इन्हें भविष्य में संधारित कर लेखापरीक्षा को दिखाया जाएगा।

विभाग द्वारा यह स्वीकार किया गया (नवम्बर 2013) कि पाँच वर्षों से अधिक पुराने वृक्षारोपण से संबंधित अभिलेखों के रख–रखाव का कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

जवाब तथ्य से परे था क्योंकि विभाग द्वारा सभी संबंधितों को पाँच, सात तथा 10 वर्ष पुराने वृक्षारोपण की भौतिक स्थिति का प्रतिवेदन समर्पित किये जाने का निर्देश दिया गया था (नवम्बर 2000)।

इस प्रकार लेखापरीक्षा के क्रम में प्रारम्भिक वृक्षारोपणों यथा आर.डी.एफ. के अंतर्गत पाँच वर्षों के पूर्व के वृक्षारोपण की स्थिति को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

2.6.5.2 अपर्याप्त अनुश्रवण

प्रधान मुख्य वन संरक्षक द्वारा भिन्न–भिन्न स्तरों पर किये जाने वाले अनुश्रवण के मानकों का प्रसारण (अप्रैल 2006) किया गया था। परिपत्र के अनुसार वन क्षेत्र पदाधिकारियों को शत–प्रतिशत जबकि सहायक वन संरक्षकों (ए.सी.एफ.), वन प्रमंडल पदाधिकारियों (डी.एफ.ओ.एस.), वन सरक्षकों (सी.एफ.) तथा क्षेत्रीय मुख्य वन संरक्षकों (आर.सी.सी.एफ.) को क्रमशः 40,20,10, तथा पाँच प्रतिशत वनरोपण का अनुश्रवण किया जाना था।

''वनरोपण पद्धति पुस्तिका–1999'' के अनुसार प्रत्येक वनों के क्षेत्र पदाधिकारी द्वारा सर्वे एवं सीमांकण से पौधों की बोआई, निकौनी तथा पौधों की उत्तरजीविता को दर्शाते हुए वनरोपण पुस्तिका का संधारण किया जाना अपेक्षित था। उसी तरह वन प्रमंडल पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक वनरोपण स्थल के लिए एक अलग पंजी का संधारण किया जाना जरूरी था जिसमें प्रत्येक गतिविधियों का उल्लेख हो।

नमूना जाँचित प्रमंडलों द्वारा उपस्थापित 110 में से 47 वनरोपण पुस्तिकाओं की समीक्षा के क्रम में पाया गया कि वनों के क्षेत्र पदाधिकारियों द्वारा 26 प्रतिशत वनरोपण का अनुश्रवण किया गया। तथापि कैमूर एवं गया में ए.सी.एफ.एस. तथा डी.एफ.ओ.एस. द्वारा वनरोपण का अनुश्रवण नहीं किया गया जबकि सी.एफ. तथा आर.सी.सी.एफ. द्वारा मुंगेर, गया एवं नवादा में वनरोपण का अनुश्रवण नहीं किया गया ***(परिशिष्ट 2.6.7)***। आगे यह विदित हुआ कि रोपित पौधों की प्रजातियों के विषय में जानकारी उनके वर्षवार उत्तरजीविता प्रतिवेदन, निरीक्षण संबंधी विस्तृत सूचना इत्यादि वनरोपण पुस्तिका में दर्ज नहीं थे।

इसे इंगित किए जाने पर विभाग द्वारा बताया गया (नवम्बर 2013) कि वनरोपण पुस्तिकाओं में आवश्यक प्रविष्टियों हेतु निर्देश (दिसम्बर 2012) जारी किये जा चुके हैं।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्रमंडलों मे वनरोपण से सम्बंधित प्रत्येक गतिविधियों को दर्शाते हुए वनरोपण पुस्तिका का संधारण प्रमंडल द्वारा किया जाना था।

2.6.6 प्रभाव मूल्यांकन

अवकृष्ट वनभूमि के पुनर्वास का लक्ष्य सिर्फ प्राकृतिक संसाधनों की सुरक्षा मात्र नहीं वरन् भूमि संरक्षण और जल–संसाधनों के विकास भी योजना के उद्देश्य में सम्मिलित थे।

2008–12 के दौरान चयनित जिलों के औसत वर्षा तथा भू–जल स्तर[16] की विस्तृत तुलनात्मक विवरणी निम्नवत् है :

तालिका– 2.6.6

चयनित जिलों में पर्यावरण के प्रभाव

प्रमंडलों के नाम	जिला में औसत वर्षा (मि.मी. में)		अगस्त में भूमिगत जल स्तर जमीन स्तर के नीचे (मीटर में)	
	2008	2012	2008	2012
भागलपुर (बाँका)	89.18	64.36	1.93	3.38
गया	92.49	87.91	4.59	4.80
कैमूर	80.88*	90.47	2.88	शुन्य
मुंगेर	शुन्य	90.14	2.55	11.50
नवादा	110.68*	88.48	1.96	2.89

(स्रोतः भारत सरकार मौसम विभाग तथा केन्द्रीय भू–जल बोर्ड, पटना का डाटा)

** *ये 2009 के औसत आकड़े हैं क्योंकि 2008 के आकड़े उपलब्ध नहीं थे।*

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता था कि वर्ष 2008–12 की अवधि में नमूना जाँचित प्रमंडलों में औसत वर्षा में ह्रास तथा भू–जल स्तर नीचे रहे थे। इसके अतिरिक्त "अरण्य श्री[17]" के अनुसार 86 प्रतिशत दुर्लभ पक्षियों तथा स्तनधारियों एवं 88 प्रतिशत उभयचरों का अस्तित्व राज्य में वनों की अवकृष्टता के कारण प्रभावित हो रहे थे।

लेखापरीक्षा मंतव्यों पर विभाग के मत अभी तक प्राप्त नहीं हुए थे।

2.6.7 निष्कर्ष

राज्य में पौधारोपण हेतु निमित्त समस्त निधियों के साथ ही साथ नमूना जाँचित वन प्रमंडलों में अवकृष्ट वनों के पुनर्वास निधियों का लगातार प्रत्यर्पण होता रहा। विभाग के समक्ष अवकृष्ट वनों के पुनर्वास के क्रियान्वयन के लिए (ग्राम स्तर से शीर्ष स्तर पर) कोई योजना तैयार नहीं थी क्योंकि कार्य योजना संयुक्त वन प्रबंधन समितियों अथवा प्रमंडलीय स्तर पर तैयार नहीं की गई थी। निधियों की प्राप्ति में विलम्ब, पौधों की उत्तरजीविता की प्रतिशतता में कमी तथा क्षतिपूरक वानिकी का कार्यान्वयन नहीं किये जाने के परिणामस्वरूप आर.डी.एफ. वृक्षारोपण प्रभावित हुआ। पाँच वर्षों से अधिक पुराने वृक्षारोपणों के अभिलेख संधारित नहीं किये जा रहे थे। वृक्षारोपण के अनुश्रवण में कमी के परिणामस्वरूप अवकृष्ट वनों का पुनर्वास अपर्याप्त रहा।

16 *आँकड़ों का संग्रहण बाँका के लिए बरहट, गया के लिए खिजरसराय, कैमूर के लिए मोहनियाँ, मुंगेर के लिए पुरब सराय तथा नवादा के लिए अकबरपुर से किया गया।*

17 *बिहार सरकार, पर्यावरण एवं विभाग की प्राधिकृत पत्रिका*