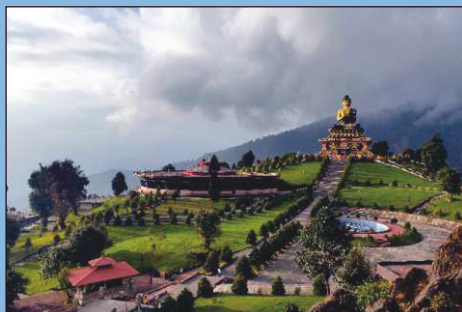


**स्वदेश दर्शन योजना
पर
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन**



SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA
लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest



संघ सरकार
पर्यटन मंत्रालय
2023 की संख्या 17
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

**स्वदेश दर्शन योजना
पर
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन**

**संघ सरकार
पर्यटन मंत्रालय
2023 की संख्या 17
(निष्पादन लेखापरीक्षा)**

.....को लोकसभा और राज्यसभा के पटल पर रखा गया

विषय सूची

अध्याय/ पैरा	विषय	पृ. स.
	प्राक्कथन	v
	कार्यकारी सार	vii
अध्याय-I	प्रस्तावना	1-10
1.1	पृष्ठभूमि	1
1.2	स्वदेश दर्शन योजना	1
1.3	योजना के उद्देश्य	2
1.4	परियोजना अनुमोदन के लिए संस्थागत तंत्र	2
1.5	परियोजनाओं के अनुमोदन की प्रक्रिया	4
1.6	वित्तीय परिव्यय	4
1.7	लेखापरीक्षा उद्देश्य	5
1.8	लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं नमूना	6
1.9	लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोत	9
1.10	लेखापरीक्षा पद्धति	10
1.11	अभिस्वीकृति	10
अध्याय-II	योजना का निरूपण	11-43
2.1	योजना आयोग/वित्त मंत्रालय की आपत्ति के बावजूद केन्द्रीय क्षेत्र की नई योजना का आरंभ	11
2.2	योजना के निरूपण से पूर्व व्यवहार्यता अध्ययन न करना	13
2.3	कैबिनेट के अनुमोदन के बिना परियोजना निधियों की स्वीकृति	13

अध्याय/ पैरा	विषय	पृ. स.
2.4	किसी प्रभावी रोडमैप अथवा दीर्घकालिक दृष्टि के बिना योजना का कार्यान्वयन	15
2.5	योजना दिशानिर्देशों/परियोजनाओं के तौर-तरीकों में बार -बार परिवर्तन	19
2.6	योजना के अंतर्गत ग्रामीण पर्यटन की अनदेखी	21
2.7	पर्यटक परिपथ की परिभाषा से विचलन	23
2.8	पर्यटक परिपथों/गंतव्यों की पहचान और चयन के लिए पद्धति	26
2.9	परिपथों के अंतर्गत बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों का चयन	32
2.10	अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण का अभाव	35
2.11	अत्यधिक विलंब के बाद परियोजना प्रस्तावों की वापसी	38
2.12	राज्यों द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना	40
2.13	सारांश	42
अध्याय-III	वित्तीय प्रबंधन	45-76
3.1	योजना के अंतर्गत अवास्तविक बजटन	45
3.2	राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों को जारी अधिक राशि का न लौटाया जाना	48
3.3	राज्यों द्वारा परियोजना के लिए अलग बैंक खाता संचालित करना तथा ब्याज को वापस करना	50
3.4	उपयोगिता प्रमाणपत्रों दिए जाने में देरी/नहीं दिया जाना	52
3.5	परामर्श तथा आकस्मिकता शुल्कों का अनियमित भुगतान	56
3.6	अपव्यय/अधिक तथा अस्वीकार्य व्यय	60
3.7	ठेकेदारों को अनुचित लाभ	70
3.8	लेखापरीक्षा के कहने पर की गई वसूली	74
3.9	सारांश	76

अध्याय/ पैरा	विषय	पृ. स.
अध्याय -IV	योजना का कार्यान्वयन	77-108
4.1	परियोजनाओं के पूर्ण होने में विलंब	77
4.2	बाधामुक्त भूमि और आवश्यक स्वीकृतियों की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना परियोजनाओं की स्वीकृति	79
4.3	राज्यों द्वारा परियोजनाओं के अंतर्गत कार्यों के आबंटन में विलंब	84
4.4	कार्य प्रदान करने के लिए निविदा प्रक्रिया	85
4.5	व्यक्तियों या ट्रस्टों के स्वामित्व वाली निजी भूमि/सम्पत्ति पर परियोजना घटकों का निष्पादन	87
4.6	विचलन/अतिरिक्त मर्दे और कार्यक्षेत्र में परिवर्तन	91
4.7	निर्मित परिसंपत्तियों का संचालन और रखरखाव	97
4.8	सृजित अवसंरचना को संचालन एवं रख-रखाव के लिए नहीं सौंपना और पट्टे पर नहीं देना	105
4.9	सारांश	107
अध्याय -V	निगरानी एवं प्रभाव आंकलन	109-143
5.1	पर्यटन मंत्रालय द्वारा योजना की निगरानी	110
5.2	कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार द्वारा निगरानी	115
5.3	राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन में विलंब	121
5.4	प्रभाव आंकलन के लिए वार्षिक सर्वेक्षण	124
5.5	क्षमता विकास/सूचना, शिक्षा और संचार कार्यक्रमों को आयोजित न करना	125
5.6	योजना की ऑनलाइन उपस्थिति एवं प्रबंधन सूचना प्रणाली	127
5.7	राज्यों के प्रगति प्रतिवेदनों का विश्लेषण	129
5.8	योजना के तहत रोजगार सृजन के बारे में डेटा का रखरखाव न करना	131

अध्याय/ पैरा	विषय	पृ. स.
5.9	राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा योजना का मूल्यांकन/प्रभाव आंकलन	133
5.10	संसदीय समिति और व्यय वित्त समिति की अनुशंसाओं पर कोई कार्रवाई नहीं करना	136
5.11	योजना की दृष्टि, मिशन और उद्देश्यों की प्राप्ति	139
5.12	सारांश	142
	अनुलग्नक	145-232
अनुलग्नक-I	स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत पर्यटन मंत्रालय द्वारा स्वीकृत सभी 76 परियोजनाओं का विवरण	145
अनुलग्नक-II	14 नमूना परियोजनाओं के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष	160
अनुलग्नक-III	मंत्रालय की अन्य जारी योजनाओं के साथ स्वदेश दर्शन योजना के उद्देश्यों का परस्पर व्यापन	222
अनुलग्नक-IV	‘हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश का एकीकृत विकास’ परियोजना में हटाए गए और जोड़े गए घटकों का विवरण	225
अनुलग्नक-V	स्वदेश दर्शन योजना के प्रभाव आंकलन अध्ययन पर राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद रिपोर्ट 2019 के अवलोकनों का सार	230
अनुलग्नक-VI	परिवहन, पर्यटन और संस्कृति पर संसदीय स्थायी समिति के अवलोकनों और अनुशंसाओं का सार	232

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है। इसमें पर्यटन मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित स्वदेश दर्शन योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं।

स्वदेश दर्शन योजना देश में पर्यटन अवसंरचना के विकास के लिए पर्यटन मंत्रालय द्वारा शुरू की गई (जनवरी 2015) 100 प्रतिशत केंद्रीय क्षेत्र की प्रमुख योजना है। मंत्रालय ने योजना के अंतर्गत विकास के लिए 15 पर्यटक परिपथों की पहचान की और योजना के शुरू होने के बाद से कुल 76 परियोजनाओं को मंजूरी दी गई।

जनवरी 2015 में योजना की शुरुआत से लेकर मार्च 2022 तक की अवधि को सम्मिलित करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा यह आश्वासन प्राप्त करने के लिए आयोजित की गई थी कि योजना के डिजाइन और उद्देश्यों के अनुसार पर्यटक परिपथों की पहचान की गई थी, उन्हें प्राथमिकता दी गई थी और योजना बनाई गई थी; पर्यटक परिपथों में पहचानी गई परियोजनाओं को कुशल, प्रभावी और समन्वित तरीके से क्रियान्वित किया गया था और योजना की उचित निगरानी और प्रभाव आकलन किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप आयोजित की गई थी।

कार्यकारी सार

जनवरी 2015 में ₹500 करोड़ के प्रारंभिक परिव्यय के साथ शुरू की गई स्वदेश दर्शन योजना देश में पर्यटन अवसंरचना के विकास के लिए पर्यटन मंत्रालय की एक केंद्रीय क्षेत्र की प्रमुख योजना है। मंत्रालय ने इस योजना के अंतर्गत विकास के लिए 15 पर्यटक परिपथों की पहचान की, जिनमें हिमालयी परिपथ, उत्तर पूर्व परिपथ, कृष्णा परिपथ, बौद्ध परिपथ, तटीय परिपथ, मरुस्थलीय परिपथ, जनजातीय परिपथ, पर्यावरणीय परिपथ, वन्यजीव परिपथ, ग्रामीण परिपथ, आध्यात्मिक परिपथ, रामायण परिपथ, विरासत परिपथ, तीर्थकर परिपथ और सूफी परिपथ शामिल हैं। । मंत्रालय ने 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान ₹5,455.69 करोड़ की स्वीकृत लागत पर कुल 76 परियोजनाओं (15 परिपथों) को स्वीकृति दी।

योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा ने योजना की शुरुआत (2014-15) से मार्च 2022 तक की अवधि को इस उद्देश्य के साथ सम्मिलित किया कि क्या:

- (क) गंतव्यों पर पर्यटक क्षमता बढ़ाने के लिए, योजना के डिजाइन और उद्देश्यों के अनुसार, पर्यटक परिपथों की पहचान की गई, प्राथमिकता दी गई और योजना बनाई गई;
- (ख) एक (विश्व-स्तरीय) गुणवत्ता वाली अवसंरचना के एकीकृत विकास को प्राप्त करने के लिए, पर्यटन परिपथ में चिन्हित परियोजनाएं कुशल, प्रभावी एवं समन्वित तरीके से निष्पादित की गई, और
- (ग) सतत पर्यटन, पर्यटन क्षमता में वृद्धि, रोजगार सृजन, आजीविका सृजन, समुदाय आधारित विकास आदि के उद्देश्यों की प्राप्ति के संदर्भ में योजना के प्रभाव आंकलन के प्रति क्या तंत्र स्थापित किए गए थे और उचित निगरानी हो रही थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा में मंत्रालय और संबंधित राज्यों द्वारा स्कीम की योजना, कार्यान्वयन और निगरानी शामिल है। मंत्रालय तथा चयनित राज्यों के कार्यालयों और कार्यान्वयन अभिकरणों में प्रासंगिक दस्तावेजों की जांच की गई। विस्तृत जांच के लिए कुल 76 परियोजनाओं (15 परिपथों) में से 13 राज्यों से 14 परियोजनाओं (10 पर्यटक परिपथों से संबंधित) का एक नमूना चुना गया था।

मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

योजना का निरूपण

मंत्रालय ने योजना आयोग/वित्त मंत्रालय की आपत्ति के बावजूद योजना शुरू की और परस्पर व्यापी उद्देश्यों वाली योजनाओं को विलय करने वाली एक अम्ब्रेला योजना तैयार करने के लिए स्थायी वित्त समिति की सिफारिश पर कार्रवाई नहीं की। परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित विभिन्न योजनाओं के कार्यक्षेत्र में पुनरावृत्ति हुई। इनमें से अधिकांश योजनाएं 2021-22 में अभी भी चल रही थीं। इस प्रकार, योजनाओं के प्रसार को रोकने और युक्तिकरण का सरकार का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ था।

(पैरा 2.1)

मंत्रालय ने बिना किसी व्यवहार्यता अध्ययन के योजना तैयार की। व्यवहार्यता रिपोर्ट तैयार न करने के परिणामस्वरूप स्थलों की खराब पहचान और परियोजनाओं के निष्पादन में कमियां, जैसे कि परियोजनाओं के पूरा होने में विलम्ब और निधियों का अनुपयोग हुआ।

(पैरा 2.2)

₹500 करोड़ के प्रारंभिक परिव्यय के साथ योजना शुरू करने के बाद, मंत्रालय ने परियोजनाओं को स्वीकृति देना जारी रखा और स्वीकृत राशि 2016-17 तक ₹4,000 करोड़ से अधिक हो गई थी। मंत्रालय ने कैबिनेट की स्वीकृति प्राप्त किए बिना निधि स्वीकृत की, जो ₹1,000 करोड़ से अधिक की लागत वाली परियोजनाओं को स्वीकृत करने के लिए आवश्यक थी।

(पैरा 2.3)

मंत्रालय की ओर से उचित योजना का अभाव था क्योंकि इसने योजना शुरू करने से पहले राष्ट्रीय या राज्य स्तरीय योजना की तैयारी सुनिश्चित नहीं की थी। योजना की शुरुआत के बाद भी, इसने 15 में से 14 पर्यटक परिपथों/विषयों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना (डीपीपी) तैयार करना सुनिश्चित नहीं किया, जो परियोजनाओं के चयन और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने का आधार बनने वाले थे। इस प्रकार, योजना को लागू करने के लिए मंत्रालय के पास कोई दीर्घकालिक दृष्टि/नीति नहीं थी। इसके अलावा, योजना के तौर-तरीकों में लगातार बदलाव किए गए और अगस्त 2020 तक कुल 15 संशोधन किए गए, जिससे राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रभावी कार्यान्वयन प्रभावित हुआ।

(पैरा 2.4 और 2.5)

मंत्रालय ने ग्रामीण परिपथ के विकास पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया। 31 मार्च 2022 तक, ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत किया गया कुल व्यय केवल ₹30.84 करोड़ था, जो योजना के अंतर्गत किए गए कुल व्यय का केवल 0.73 प्रतिशत था।

(पैरा 2.6)

मंत्रालय ने परियोजनाओं की पहचान में सक्रिय भूमिका नहीं निभाई और परियोजनाओं की पहचान और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने के लिए राज्य सरकारों पर निर्भर रहा। हालांकि, कई परियोजना प्रस्ताव राज्य सरकारों द्वारा बिना किसी उचित पहचान मानदंड या प्राथमिकता के प्रस्तुत किए गए थे। ऐसे उदाहरण देखे गए जहाँ परियोजनाएँ पर्यटक परिपथ के मानदंडों को पूरा नहीं करती थीं।

(पैरा 2.7 और 2.8)

योजना के कार्यान्वयन के लिए बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों को चुना गया था। बड़ी संख्या में घटकों को छोड़ने के बावजूद योजना के अंतर्गत स्वीकृत 76 परियोजनाओं के अंतर्गत 243 जिलों में 910 स्थल और 6,898 घटक थे। परिणामस्वरूप, मंत्रालय/राज्य सरकारें सभी स्थलों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे सकीं, जिसके परिणामस्वरूप समय पर स्वीकृति प्राप्त करने और कार्यों को सौंपने में देरी, पर्याप्त निगरानी व स्थल निरीक्षण की कमी और घटकों को बदलने/छोड़ने आदि में देरी हुई ।

(पैरा 2.9)

योजना दिशानिर्देशों में केंद्र सरकार/मंत्रालयों और राज्य/केंद्र शासित प्रदेश सरकारों की अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण की परिकल्पना की गई थी। तथापि, मंत्रालय ने अन्य योजनाओं के साथ परियोजनाओं के अभिसरण के लिए दिशा-निर्देश तैयार नहीं किए। चयनित 14 परियोजनाओं में, लेखापरीक्षा ने पाया कि अन्य योजनाओं के साथ कोई अभिसरण/तालमेल नहीं था।

(पैरा 2.10)

मंत्रालय ने परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए एक औपचारिक तंत्र विकसित नहीं किया। जबकि परियोजनाओं को पूरा करने के लिए राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को 18 महीने से 36 महीने का समय दिया गया था, मंत्रालय ने स्वयं परियोजना प्रस्तावों को कुछ मामलों में बिना किसी कार्रवाई के छह साल तक के लिए

लंबित रखा क्योंकि इसके पास परियोजना प्रस्तावों के अनुमोदन या अस्वीकृति के लिए परिभाषित समय-सीमा नहीं थी ।

(पैरा 2.11)

सभी 14 चयनित परियोजनाओं में, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (डीपीआर) में कमियां थीं, जैसे बिना स्थल सर्वेक्षण के डीपीआर तैयार करना, बिना भूमि और अन्य स्वीकृतियों के स्थलों को शामिल करना, पर्यटक यातायात सर्वेक्षण, अवसंरचना की कमी का विश्लेषण, विस्तृत अनुमान और मात्राओं के बिलों, संचालन एवं अनुरक्षण योजना इत्यादि। इस प्रकार, मंत्रालय ने पर्यटक सुविधाओं में अंतर विश्लेषण एवं निधि आवश्यकताओं के आधार पर डीपीआर तैयार करना सुनिश्चित नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप सुचारू निष्पादन में अवरोध, देरी और विचलन, समय की अधिकता और घटकों को छोड़ने के रूप में बाधाएं उत्पन्न हुईं।

(पैरा 2.12)

योजना के निरूपण पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संदर्भ में, लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि:

- 1. मंत्रालय यह सुनिश्चित करने के लिए अपनी जारी योजनाओं की समीक्षा करने पर विचार करे कि विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत प्रस्तावित गतिविधियों/उद्देश्यों में कोई अतिव्याप्ति न हो और उद्देश्यों के दोहराव से बचने के लिए योजनाओं का उपयुक्त तरीके से विलय करके योजनाओं को तर्क संगत बनाया जाए।*
- 2. मंत्रालय पर्यटन क्षेत्र के विकास के लिए दीर्घकालिक दृष्टिकोण तैयार करे और राष्ट्रीय पर्यटन नीति, परिप्रेक्ष्य योजनाओं और परियोजनाओं/गंतव्यों के लिए तैयार की गई अन्य योजनाओं के साथ इसके अंतर्संबंध को सुनिश्चित करे।*
- 3. मंत्रालय भारत सरकार/राज्यों की अन्य योजनाओं के साथ योजना के अभिसरण को सुनिश्चित करे और उन घटकों को सम्मिलित करते हुए अभिसरण दिशानिर्देश तैयार करने पर विचार करे जहाँ अन्य मंत्रालयों/विभागों द्वारा निधि प्रदान की जा रही है।*
- 4. मंत्रालय राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों पर शीघ्रता से निर्णय लेने के लिए समय सीमा निर्धारित करे और यह सुनिश्चित करे कि प्रस्तावों की कमियों को एक निर्धारित समय सीमा में उन्हें सूचित कर दिया जाए।*

वित्तीय प्रबंधन

योजना के लिए बजट अनुमानों और संशोधित अनुमानों के बीच बड़े अंतर थे, जो अकुशल बजटिंग और अवास्तविक अनुमानों का संकेत था। मंत्रालय ने 2014-15 से 2021-22 के दौरान आठ में से पांच वर्षों में बजट को संशोधित अनुमान स्तर पर घटाया था।

(पैरा 3.1)

मंत्रालय ने उन घटकों को हटा दिया/विलय कर दिया जहां काम शुरू नहीं किया गया था या स्वीकृति लंबित थी। परिणामस्वरूप, कई परियोजनाओं में लागतों को संशोधित किया गया, जिसके कारण राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों के पास अधिक राशि हो गई। अतिरिक्त राशि को राज्य सरकारों द्वारा वापस किया जाना अपेक्षित था। तथापि, मंत्रालय ने राज्यों से अधिक राशि की वसूली के लिए ठोस प्रयास नहीं किए।

(पैरा 3.2)

योजना शुरू होने के साढ़े पांच वर्ष से अधिक समय तक मंत्रालय ने अलग बैंक खाते खोलने के लिए राज्यों को निर्देश जारी नहीं किए। परिणामस्वरूप, कई राज्य सरकारों ने ब्याज प्राप्त करने वाले खाते नहीं खोले, जिससे राजकोष को ब्याज की हानि हुई। इसके अलावा, 13 चयनित राज्यों में से 10 ने मंत्रालय को योजना निधियों पर अर्जित ₹50.06 करोड़ के ब्याज का प्रेषण नहीं किया। साथ ही, कुल 76 परियोजनाओं में से 47 में राज्य सरकारों द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब/गैर-प्रस्तुतीकरण था।

(पैरा 3.3 और 3.4)

14 चयनित परियोजनाओं में से चार में, राज्य सरकारों ने परामर्श और आकस्मिक शुल्क जैसे वाहनों की खरीद और अन्य अस्वीकार्य व्यय के लिए अनियमित व्यय किया।

(पैरा 3.5.1)

ठेकेदारों को अनियमित भुगतान तथा मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान करने के कारण ₹19.73 करोड़ की राशि का ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों ने योजना निधियों से ₹51.56 करोड़ का अपव्यय/अधिक/निष्फल/अस्वीकार्य व्यय किया।

(पैरा 3.6 और 3.7)

वित्तीय प्रबंधन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संदर्भ में, लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि:

5. मंत्रालय संसद से निधियां प्राप्त करने के लिए निधियों की आवश्यकता के उचित आंकलन के बाद वास्तविक आधार पर बजट अनुमान तैयार करे।
6. मंत्रालय योजना के अंतर्गत जारी निधियों के संबंध में राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा उपयोगिता प्रमाणपत्रों को समय पर प्रस्तुत करना और उनके द्वारा योजना निधियों पर अर्जित ब्याज मंत्रालय को प्रेषित करना सुनिश्चित करे।
7. राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा बिना मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन के किए गए अधिक व्यय के साथ-साथ अस्वीकार्य व्यय की वसूली के लिए मंत्रालय कार्रवाई करे।

योजना का कार्यान्वयन

मंत्रालय द्वारा स्वीकृत 76 परियोजनाओं में से कोई भी परियोजना निर्धारित समय सीमा के भीतर पूरी नहीं हुई थी। चयनित 14 परियोजनाओं में, यह पाया गया कि आठ परियोजनाएं 22 महीने से 47 महीने तक की देरी से पूरी हुई थीं और अत्यधिक विलंब के बावजूद छह परियोजनाएं अभी भी पूरी की जानी थीं।

(पैरा 4.1)

मंत्रालय ने परियोजनाओं को स्वीकृति दी और संबंधित राज्य सरकारों को उनके द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में बाधा मुक्त भूमि प्रदान करने के लिए दिए गए वचन के आधार पर निधि जारी की। तथापि, निधियां जारी करने से पहले भूमि की वास्तविक उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, 14 चयनित परियोजनाओं में से 13 में, मंत्रालय को स्वीकृति की तिथि से 35 महीने से 69 महीने के बाद 149 घटकों (15.07 प्रतिशत) को छोड़ना पड़ा।

(पैरा 4.2)

चयनित 14 परियोजनाओं में राज्य सरकारों द्वारा कार्यों के आबंटन में 11 माह से 58 माह तक का विलम्ब था। इसके अलावा, राज्य सरकारों द्वारा कार्यों के आबंटन में अनियमितताएं थीं, जैसे प्रासंगिक स्वीकृति के बिना कार्य का आबंटन, निविदा के बिना, या नामांकन के आधार पर कार्य का आबंटन। चयनित 14 परियोजनाओं में से छः परियोजनाओं में स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन से विचलन/अतिरिक्त मर्दें तथा कार्यक्षेत्र में परिवर्तन पाया गया।

(पैरा 4.3, 4.4, 4.5 और 4.6)

मंत्रालय ने यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम नहीं उठाए कि राज्य सरकारें सृजित परिसम्पत्तियों का स्थायी रूप से उचित संचालन और रखरखाव करती हैं। स्थल निरीक्षण से पता चला कि परिसम्पत्तियों के प्रभावी अनुरक्षण एवं रखरखाव की कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। सृजित सुविधाओं के संचालन में नहीं होने, उचित रखरखाव की कमी के कारण अवसंरचना का अपकर्ष और अन्य अनियमितताओं के उदाहरण थे।

(पैरा 4.7)

योजना के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संदर्भ में, लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि:

8. बाधा मुक्त भूमि और अन्य अनुमतियों के संबंध में केवल राज्यों द्वारा दी गई वचनबद्धता पर विश्वास करने के स्थान पर, मंत्रालय राज्यों और संबंधित मंत्रालयों से समन्वय करके एक संस्थागत तन्त्र तैयार करे ताकि मंत्रालय की भविष्य की योजनाओं के अंतर्गत निधियां जारी करने से पूर्व समयबद्ध तरीके से आवश्यक अनुमतियां प्राप्त की जा सकें।
9. मंत्रालय काम के दायरे से विचलन और बदलाव जैसे मुद्दों को संबोधित करने के लिए तंत्र को मजबूत करे ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि ऐसे विचलन के लिए राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा उचित औचित्य प्रदान किया जाता है और मंत्रालय की मंजूरी अनिवार्य रूप से प्राप्त की जाती है।
10. मंत्रालय यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम उठाए कि राज्य सरकारें स्थायी तरीके से सृजित परिसंपत्तियों का उचित संचालन और रख-रखाव करें। राज्य स्तरीय निगरानी समिति को राज्य सरकारों द्वारा संचालन और रख-रखाव की नियमित रूप से निगरानी करने के लिए कहा जाए।

निगरानी और प्रभाव आंकलन

राष्ट्रीय संचालन समिति (मंत्री, पर्यटन की अध्यक्षता में), केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति (सचिव, पर्यटन की अध्यक्षता में) और मिशन निदेशालय (संयुक्त सचिव/अतिरिक्त महानिदेशक, पर्यटन की अध्यक्षता में) के माध्यम से समग्र निगरानी के लिए योजना दिशानिर्देश प्रदान किए गए थे। हालांकि, योजना के प्रारंभ (जनवरी 2015) से लेकर मार्च 2022 तक राष्ट्रीय संचालन समिति की केवल छह बैठकें आयोजित की

गई जबकि 29 बैठकें आयोजित करना आवश्यक था। इस प्रकार, मंत्रालय ने इसके प्रभावी कार्यान्वयन और निगरानी के लिए योजना के निर्माण के दौरान परिकल्पित राष्ट्रीय संचालन समिति के शीर्ष मंच का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं किया। चूंकि विभिन्न प्राधिकरणों से समय पर स्वीकृति न मिलने के कारण परियोजना के कार्यान्वयन चरण के दौरान अड़चनें आईं, राष्ट्रीय संचालन समिति इन मुद्दों को हल करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती थी।

(पैरा 5.1.1)

केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकों के बीच समय का काफी अंतर था। केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की क्रमशः नवंबर 2018 और अक्टूबर 2019 के बाद कोई बैठक नहीं हुई। 2018-19 के बाद उच्च स्तर पर परियोजनाओं की प्रगति की प्रभावी निगरानी आवश्यक हो गई क्योंकि सभी परियोजनाएं विलंबित थीं। हालांकि, इस अवधि के दौरान केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकें आयोजित न करने से इन स्तरों पर निगरानी अप्रभावी हो गई। आगे, निगरानी के लिए मंत्रालय द्वारा नियुक्त आंचलिक अधिकारियों (संयुक्त सचिव स्तर) ने परियोजनाओं की निगरानी में कोई भूमिका नहीं निभाई।

(पैरा 5.1.2 और 5.1.3)

योजना के लिए कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार (पीएमसी) के रूप में मैसर्स अन्स्ट एंड यंग की नियुक्ति और विस्तार अनियमित थे। पीएमसी के चयन के लिए खुली निविदा की प्रक्रिया का पालन नहीं करने के कारण मंत्रालय ने ₹2.39 करोड़ का परिहार्य व्यय किया। इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि पीएमसी ने दिशानिर्देशों/कार्य के दायरे में परिभाषित कर्तव्यों का पालन नहीं किया, जैसे विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना तैयार करना, डीपीआर तैयार करना, परियोजनाओं की सूची तैयार करना, परियोजनाओं के वित्तीय समापन में सहायता करना, मिशन निदेशालय को क्षमता निर्माण और सूचना, शिक्षा और संचार पहल में सहायता करना। मंत्रालय को राज्य सरकारों के माध्यम से डीपीआर तैयार करने के लिए अतिरिक्त व्यय करना पड़ा क्योंकि पीएमसी ने उसे तैयार नहीं किया था।

(पैरा 5.2)

राज्य स्तरीय निगरानी समितियों के गठन में देरी हुई और इनकी बैठकें भी राज्यों द्वारा नियमित अंतराल पर नहीं की गईं। इसने राज्य स्तर पर परियोजनाओं की खराब निगरानी के अलावा परियोजनाओं के समय पर समापन को प्रभावित किया। इस प्रकार, राज्य स्तरीय निगरानी समिति के तंत्र ने अपने इच्छित उद्देश्य को पूरा नहीं किया।

(पैरा 5.3)

पर्यटकों की संतुष्टि के उद्देश्य की प्राप्ति और स्थानीय अर्थव्यवस्था के विकास पर योजना के प्रभाव को मापने के लिए एक वार्षिक सर्वेक्षण आयोजित करना योजना का एक महत्वपूर्ण घटक था। हालांकि, मंत्रालय ने परिणाम संकेतकों को मापने के लिए कोई वार्षिक सर्वेक्षण नहीं किया। इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के प्रभाव के मूल्यांकन के लिए एक तंत्र विकसित नहीं किया। इसी तरह, रोजगार सृजन प्रमुख फोकस क्षेत्रों में से एक था। तथापि, मंत्रालय ने रोजगार सृजन को मापने के लिए कोई परिणाम रूपरेखा विकसित नहीं की।

(पैरा 5.4 और 5.8)

क्षमता/कौशल विकास योजना के मुख्य फोकस क्षेत्रों में से एक था। इसके लिए, सूचना, शिक्षा और संचार (आईईसी) घटकों जैसे कार्यशालाओं, सेमिनारों, प्रकाशनों, हितधारक पहुँच, कौशल विकास आदि के लिए 10 प्रतिशत तक धनराशि निर्धारित की गई थी। हालांकि, मंत्रालय ने योजना के अंतर्गत कोई क्षमता विकास/आईईसी कार्यक्रम आयोजित नहीं किया और आईईसी पर खर्च किए जाने वाले ₹546 करोड़ में से आईईसी पर केवल ₹10.70 लाख (0.02 प्रतिशत) का व्यय किया।

(पैरा 5.5)

राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत परियोजना आंकड़ों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय में कोई तंत्र नहीं था। लेखापरीक्षा ने गलत/बढ़े हुए उपयोगिता प्रमाण पत्र, मासिक प्रगति रिपोर्ट में दिखाई गई गलत प्रगति और योजना के अंतर्गत सृजित सुविधाओं के गलत चित्रण के मामले देखे। इसके अलावा, योजना डैशबोर्ड में रोजगार सृजन, पर्यटक यातायात डेटा, राजस्व सृजन, निजी निवेश आदि से संबंधित महत्वपूर्ण डेटा नहीं था, जैसा कि योजना में परिकल्पित था। इस प्रकार, योजना की ऑनलाइन उपस्थिति का मंत्रालय का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया जा सका।

(पैरा 5.6 और 5.7)

सीमित नमूने के चयन और बेसलाइन डेटा की कमी के कारण राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा योजना का मूल्यांकन व्यापक नहीं था। परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा दो मूल्यांकन के बाद भी, योजना का विस्तृत प्रभाव मूल्यांकन नहीं किया जा सका और राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने पर्यटकों की संख्या, रोजगार सृजन और स्थानीय आबादी के लिए आय सृजन का मूल्यांकन नहीं किया, जो योजना का प्रमुख फोकस क्षेत्र थे। इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के मूल्यांकन/प्रभाव के आकलन के लिए समुचित सावधानी नहीं बरती।

(पैरा 5.9)

मंत्रालय ने योजना के संबंध में समय-समय पर परिवहन, पर्यटन और संस्कृति विभाग-संबंधित संसदीय स्थायी समिति की सिफारिशों पर कार्रवाई नहीं की। आगे, मंत्रालय ने योजना पर व्यय वित्त समिति की सिफारिशों पर सहमति व्यक्त की लेकिन उनका अनुपालन नहीं किया। नतीजतन, समितियों द्वारा उठाए गए मुद्दे बने रहे।

(पैरा 5.10)

मंत्रालय ने एक दृष्टि कथन, मिशन और उद्देश्य के साथ पर्यटक अनुभव को समृद्ध करने और रोजगार के अवसरों को बढ़ाने के लिए एक एकीकृत तरीके से उच्च पर्यटक मूल्य, प्रतिस्पर्धात्मकता और स्थिरता के सिद्धांतों पर विषय-आधारित पर्यटन परिपथ विकसित करने के लिए योजना शुरू की थी। हालाँकि, इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कोई स्पष्ट रोडमैप या रणनीति नहीं थी। परिणामस्वरूप, योजना के प्रारंभ होने के सात वर्षों के बाद भी, इन उद्देश्यों को पूरी तरह से प्राप्त किया जाना अभी बाकी था।

(पैरा 5.11)

निगरानी और प्रभाव आंकलन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संदर्भ में, लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि:

11. मिशन निदेशालय (कार्यक्रम प्रभाग) योजना के कार्यान्वयन की उचित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए, योजना के अन्तर्गत गठित निगरानी समितियों की बैठकें आवश्यकता आधार पर बुलाने के स्थान पर, नियमित रूप से और उचित कार्यसूची के साथ आयोजित करना सुनिश्चित करे।

12. मंत्रालय कार्यक्षेत्र/कार्य आदेश के दायरे के अनुसार कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार द्वारा कर्तव्यों का उचित निष्पादन सुनिश्चित करे और निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने के आधार पर भुगतान की शर्तों को जोड़े। इसके अतिरिक्त परामर्शी निगरानी समिति द्वारा प्रमाणन के बाद ही भुगतान जारी किया जाना चाहिए।
13. भविष्य की योजनाओं के अंतर्गत मंत्रालय एक निर्धारित तिथि तक राज्यों द्वारा राज्य संचालन समिति के गठन की निगरानी करे। मंत्रालय इन बैठकों में भाग लेने के लिए उपयुक्त रैंक के अपने प्रतिनिधियों को भी नामित करे और इन समितियों की नियमित बैठकें आयोजित करने पर नजर रखे।
14. मंत्रालय संबंधित हितधारकों के परामर्श से योजना के अंतर्गत क्षमता विकास कार्यक्रम डिजाइन करने के लिए उचित कार्रवाई करे।
15. मंत्रालय योजना के अंतर्गत की गई पहलों और प्रदान की गई सुविधाओं के बारे में जानकारी प्रसारित करने के लिए एक वेबसाइट विकसित करके योजना की ऑनलाइन उपस्थिति बनाने की प्रक्रिया में तेजी लाए।
16. मंत्रालय बेसलाइन डाटा (रोजगार सृजन, पर्यटकों की संख्या आदि) प्राप्त करने के लिए एक तंत्र तैयार करे ताकि, उसके सापेक्ष योजना/की गई पहलों के प्रभाव को मापा जा सके।

अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

भारत की समृद्ध सांस्कृतिक, ऐतिहासिक, धार्मिक और प्राकृतिक विरासत देश में पर्यटन के विकास और रोजगार सृजन के लिए अपार संभावनाएं प्रदान करती है। पर्यटन क्षेत्र किसी राष्ट्र की अर्थव्यवस्था में सामरिक महत्व रखता है। यह रोजगार, आय और विदेशी मुद्रा आय जैसे कई सामाजिक-आर्थिक लाभ प्रदान करता है और कृषि, निर्माण, हस्तशिल्प आदि जैसे अन्य उद्योगों के विकास और विस्तार में भी भूमिका निभाता है। पर्यटन अपनी श्रम-गहन प्रकृति के कारण रोजगार का एक प्रमुख स्रोत है तथा संबंधित क्षेत्रों में रोजगार पर महत्वपूर्ण गुणक प्रभाव डालता है।

पहले के योजना आयोग (नीति आयोग द्वारा प्रतिस्थापित) ने कम कुशल और अर्ध-कुशल श्रमिकों के लिए रोजगार के अवसर प्रदान करने के मामले में पर्यटन को देश के दूसरे सबसे बड़े क्षेत्र के रूप में पहचाना था।

1.2 स्वदेश दर्शन योजना

स्वदेश दर्शन योजना देश में पर्यटन अवसंरचना के विकास के लिए पर्यटन मंत्रालय की एक 100 प्रतिशत केंद्रीय क्षेत्र की प्रमुख योजना है। वर्ष 2014-15 के लिए केंद्र सरकार की बजट घोषणाओं के अनुसार, मंत्रालय ने स्थायी वित्त समिति से अनुमोदन के बाद जनवरी 2015 में ₹500 करोड़ के परिव्यय के साथ इस योजना को शुरू किया। जनवरी 2015 के अनुमोदित योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार योजना का कार्यान्वयन की अवधि 2012-17 के दौरान और उसके पश्चात के वर्षों में किया जाना प्रस्तावित था।

योजना विषय आधारित पर्यटक परिपथों के एकीकृत विकास के लिए बनाई गई थी। मंत्रालय ने योजना के तहत विकास के लिए हिमालयी परिपथ, नॉर्थ ईस्ट परिपथ, कृष्णा परिपथ, बौद्ध परिपथ, तटीय परिपथ, मरुस्थलीय परिपथ, जनजातीय परिपथ, पर्यावरणीय परिपथ, वन्यजीव परिपथ, ग्रामीण परिपथ, आध्यात्मिक परिपथ, रामायण परिपथ, विरासत परिपथ, तीर्थकर परिपथ और सूफी परिपथ नाम के 15 पर्यटन परिपथों की पहचान की। मंत्रालय ने योजना को 14वें वित्त आयोग की अवधि (2015-20) और उसके पश्चात् के वर्षों में जारी रखने का कैबिनेट का अनुमोदन फरवरी 2019 में प्राप्त

किया। जनवरी 2015 में मूल रूप से जारी, योजना के दिशा-निर्देशों को, मंत्रालय द्वारा समय-समय पर संशोधित किया गया।

वर्ष 2014-2015 से वर्ष 2018-2019 तक योजना के अंतर्गत पर्यटन मंत्रालय द्वारा 243 जिलों में 910 साइटों और 6,898 घटकों वाली कुल 76 परियोजनाओं को स्वीकृति दी गई थी। वर्ष 2018-2019 के बाद कोई नई परियोजना स्वीकृत नहीं की गई।

1.3 योजना के उद्देश्य

अन्य बातों के साथ-साथ, योजना के उद्देश्यों में निम्नलिखित सम्मिलित हैं:

- (i) पर्यटन को आर्थिक विकास और रोजगार सृजन के एक प्रमुख इंजन के रूप में स्थापित करना।
- (ii) नियोजित तरीके से और प्राथमिकता के आधार पर पर्यटन क्षमता वाले परिपथ विकसित करना।
- (iii) चिन्हित क्षेत्रों में आजीविका सृजित करने के लिए देश के सांस्कृतिक और विरासत मूल्य को बढ़ावा देना।
- (iv) परिपथों/गंतव्यों में विश्व-स्तरीय अवसंरचना को विकसित करके सतत रूप से पर्यटकों के आकर्षण को बढ़ाना।
- (v) स्थानीय समुदायों की सक्रिय भागीदारी के माध्यम से रोजगार सृजित करना।
- (vi) आगंतुक अनुभव/संतुष्टि को बढ़ाने के लिए पर्यटक सुविधा सेवाओं का विकास।

1.4 परियोजना अनुमोदन के लिए संस्थागत तंत्र

1.4.1 राष्ट्रीय संचालन समिति

राष्ट्रीय संचालन समिति की अध्यक्षता पर्यटन मंत्री ने की थी और इसे निम्नलिखित प्रमुख जिम्मेदारियां सौंपी गई थीं:

- विजन की घोषणा और योजना के लिए रोड मैप तैयार करना और विचारों के विनिमय के लिए एक मंच प्रदान करना;
- सभी कार्यों की देखरेख, संचालन, समीक्षा और योजना के समग्र निष्पादन की निगरानी और योजना से संबंधित विशिष्ट मुद्दों पर मार्गदर्शन प्रदान करना;
- कार्यान्वयन साधनों में मध्य-मार्ग सुधारों की सिफारिश करना; तथा
- समय-समय पर निरीक्षण करना और प्रस्तावित/निर्माणाधीन परियोजनाओं की समीक्षा करना।

1.4.2 केंद्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति

पर्यटन मंत्रालय ने सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में केंद्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति का गठन किया, जो मिशन निदेशालय द्वारा प्रस्तुत परियोजनाओं को स्वीकृति देने और कार्यान्वयन की प्रगति की नियमित निगरानी के लिए जवाबदेह थी।

1.4.3 मिशन निदेशालय

पर्यटन मंत्रालय ने संयुक्त सचिव/अपर महानिदेशक (पर्यटन) की अध्यक्षता में मिशन निदेशालय का गठन किया। मिशन निदेशालय की प्रमुख जिम्मेदारियों में सम्मिलित हैं:

- राज्य/केंद्र शासित प्रदेश की सरकारों और अन्य हितधारकों के परामर्श से परियोजनाओं की पहचान करना।
- परियोजना के लिए कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति और कार्यान्वयन अभिकरणों की पहचान।
- राज्य/केंद्र शासित प्रदेश की सरकारों और अन्य हितधारकों, कार्यान्वयन अभिकरणों आदि के साथ समन्वय सुनिश्चित करना।
- केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति से चिन्हित परियोजनाओं के लिए अनुमोदन प्राप्त करना और नियमित अंतराल पर उक्त समिति को कार्यान्वयन की प्रगति की रिपोर्ट करना;
- परियोजनाओं की स्वीकृति और चिन्हित अभिकरणों को निधि जारी करना; तथा
- राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों और अन्य कार्यान्वयन अभिकरणों का क्षमता विकास

1.4.4 कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार

कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार (पीएमसी) योजना के कार्यान्वयन के लिए तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए मिशन निदेशालय द्वारा नियुक्त एक राष्ट्रीय स्तर का सलाहकार था। पीएमसी की प्रमुख जिम्मेदारियों में सम्मिलित हैं:

- चिन्हित परिपथों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार करना, आधारभूत सुविधाओं और संबंधित कौशल में अंतराल की पहचान करना। पीएमसी कौशल अंतराल को दूर करने के लिए उपयुक्त अभिकरणों का सुझाव दे सकता था;
- संबंधित राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेश सरकारों, स्थानीय निकायों और अन्य हितधारकों के साथ परामर्श और साइटों के दौरों के आधार पर परिपथों में परियोजनाओं की पहचान;

- संबंधित राज्य/केंद्र शासित प्रदेश सरकार, स्थानीय निकायों और अन्य हितधारकों के साथ परामर्श के बाद प्रत्येक परिपथ के लिए सर्वग्राही विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करना,
- योजना के तहत प्रस्तावित परिपथों के लिए राज्य/केंद्र शासित प्रदेश/पर्यटन मंत्रालय द्वारा तैयार व्यापक डीपीआर की जांच करना (संशोधित दिशानिर्देश 2017 के अनुसार);
- राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों/अन्य हितधारकों के साथ आवधिक आधार पर संपर्क;
- योजना के लिए ऑनलाइन और ऑफलाइन दोनों प्रणालियों (प्रबंधन सूचना प्रणाली) का रखरखाव; तथा
- परियोजनाओं की निगरानी के लिए मिशन निदेशालय को आवधिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करना।

1.5 परियोजनाओं के अनुमोदन की प्रक्रिया

एक परियोजना के अनुमोदन के लिए प्रस्ताव में निम्नलिखित चरण सम्मिलित थे:

- (i) परियोजना की क्षमता, आवश्यकता और प्रभाव पर प्रकाश डालते हुए पर्यटन मंत्रालय को परियोजना का प्रस्ताव देने वाली अभिकरण द्वारा अवधारणा प्रस्तुति;
- (ii) मंत्रालय द्वारा सैद्धांतिक अनुमोदन के पश्चात, राज्य सरकार द्वारा कार्य स्थल का मूल्यांकन और अवधारणात्मक डीपीआर तैयार करना;
- (iii) राज्य सरकार द्वारा मंत्रालय को डीपीआर प्रस्तुत करना;
- (iv) मिशन निदेशालय द्वारा डीपीआर की समीक्षा और अनुशंसा;
- (v) केंद्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति द्वारा परियोजना का अनुमोदन; तथा
- (vi) मंत्रालय के अनुमोदन पत्र के साथ परियोजना लागत की पहली किस्त जारी करना।

परियोजना/कार्य के समय पर क्रियान्वयन के लिए कार्यान्वयन/कार्यकारी अभिकरण (सामान्यतः राज्य सरकार का पर्यटन विभाग) जिम्मेदार था।

1.6 वित्तीय परिव्यय

पर्यटन मंत्रालय ने 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान ₹5,455.69 करोड़ की संस्वीकृत लागत पर कुल 76 परियोजनाओं (15 परिपथ) को स्वीकृति दी। वर्ष 2014-15 से 2021-22 के लिए वर्ष-वार बजट अनुमान, संशोधित अनुमान और मंत्रालय द्वारा किए गए वास्तविक व्यय इस प्रकार थे:

तालिका.1.1: बजट अनुमान एवं वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	संशोधित अनुदान	वास्तविक व्यय ¹
2014-15	500	20	20
2015-16	600	310	310
2016-17	706	972	971
2017-18	960	950	944
2018-19	1,100	1,100	1,101
2019-20	1,106	566	566
2020-21	1,200	600	561
2021-22	630	262	261
कुल	6,802	4,780	4,734

(स्रोत: पर्यटन मंत्रालय)

1.7 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई थी कि क्या:

- गंतव्यों पर पर्यटक क्षमता बढ़ाने के लिए, योजना के डिजाइन और उद्देश्यों के अनुसार, पर्यटक परिपथों की पहचान की गई, प्राथमिकता दी गई और योजना बनाई गई;
- एक (विश्व-स्तरीय) गुणवत्ता वाली अवसंरचना के एकीकृत विकास को प्राप्त करने के लिए, पर्यटन परिपथ में चिन्हित परियोजनाएं कुशल, प्रभावी एवं समन्वित तरीके से निष्पादित की गई, और
- सतत् पर्यटन, पर्यटन क्षमता में वृद्धि, रोजगार सृजन, आजीविका सृजन, समुदाय आधारित विकास आदि के उद्देश्यों की प्राप्ति के संदर्भ में योजना के प्रभाव आंकलन के प्रति क्या तंत्र स्थापित किए गए थे और उचित निगरानी हो रही थी।

¹ 31 मार्च 2022 तक मंत्रालय द्वारा किए गए कुल ₹4,734 करोड़ के व्यय में योजना के अंतर्गत स्वीकृत परियोजनाओं पर व्यय, पेशेवर सेवाओं पर व्यय (जैसे परियोजना प्रबंधन परामर्श के लिए और योजना के तीसरे पक्ष के मूल्यांकन के लिए शुल्क), योजना से संबंधित बैठकों के आयोजन, आदि पर प्रशासनिक व्यय शामिल हैं।

1.8 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं नमूना

निष्पादन लेखापरीक्षा ने योजना की शुरुआत से मार्च 2022 की अवधि तक पर्यटन मंत्रालय और संबंधित राज्य सरकारों द्वारा योजना, कार्यान्वयन और निगरानी को सम्मिलित किया। संबंधित अभिलेखों की पर्यटन मंत्रालय, नई दिल्ली और चयनित राज्यों के कार्यालयों के साथ-साथ कार्यान्वयन अभिकरणों में जांच की गई थी।

योजना के अंतर्गत कुल 76 परियोजनाओं को स्वीकृति दी गई थी और इन 76 परियोजनाओं में स्वीकृत परियोजना लागत, जारी की गई राशि, वास्तविक प्रगति आदि जैसे विवरण **अनुलग्नक-1** में दिए गए हैं।

विस्तृत लेखापरीक्षा के लिए परियोजनाओं के चयन के लिए अपनाई गई नमूना तकनीक संस्वीकृत लागत, जारी की गई राशि और परियोजनाओं की भौतिक प्रगति के व्यापक मानदंड पर आधारित थी। तदनुसार, 76 परियोजनाओं (15 परिपथ) में से 13 राज्यों से 14 परियोजनाओं (10 पर्यटक परिपथों से संबंधित) का चयन किया गया, जैसा कि नीचे तालिका में वर्णित है:

तालिका 1.2: 76 परियोजनाओं में से लेखापरीक्षा के लिए चयनित नमूनों का विवरण
(₹ करोड़ में)

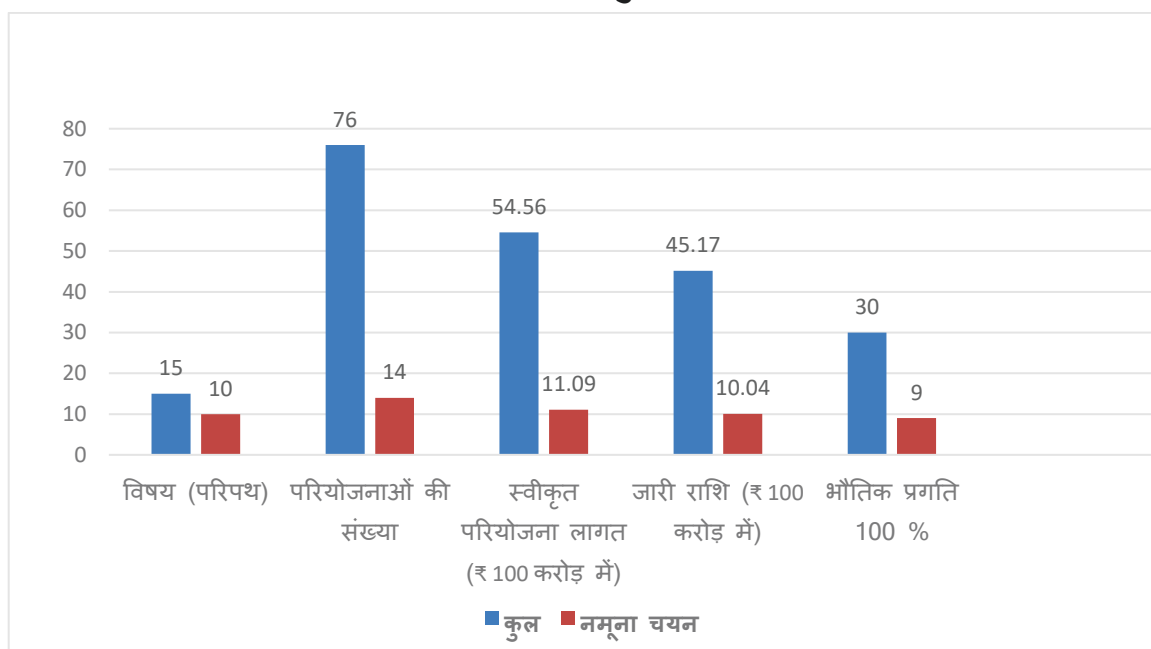
क्रम संख्या	राज्य/यू.टी. (परिपथ)	परियोजना	कार्यान्वयन अभिकरण	स्वीकृत लागत	जारी राशि
1	बिहार (आध्यात्मिक)	कावड़िया पथ का एकीकृत विकास: सुल्तानगंज-देवघर	बिहार राज्य पर्यटन विकास निगम	44.76	42.52
2	छत्तीसगढ़ (जनजातीय)	छत्तीसगढ़ में जशपुर-कुन्कुरी-मैनपाट-अम्बिकापुर-महेशपुर-रतनपुर-कुरदार-सरोदादादर गंगरेल-कोंडागांव-नाथयानवागांव-जगदलपुर चित्रकूट-तीर्थगढ़ का विकास	छत्तीसगढ़ पर्यटन बोर्ड	96.10	84.81
3	गोवा (तटीय)	सिनक्वेरिम-बागा,अन्जुना-वागाटर,मोरजिम-खुन्ड,	गोवा पर्यटन विकास निगम	97.65	92.76

क्रम संख्या	राज्य/यू.टी. (परिपथ)	परियोजना	कार्यान्वयन अभिकरण	स्वीकृत लागत	जारी राशि
		बोगाथा जल प्रपात का तेलगांना में जनजातीय परिपथ के रूप में एकीकृत विकास			
13	उत्तर प्रदेश (रामायण)	अयोध्या का विकास	उत्तर प्रदेश राज्य पर्यटन विकास निगम	127.21	115.46
14	उत्तराखण्ड (पर्यावरणीय पर्यटन)	टिहरी झील के चारों तरफ टिहरी-चम्बा- सिरायन परिपथ का विकास	उत्तराखण्ड पर्यटन विकास बोर्ड	69.17	65.71
			कुल	1,108.56	1,003.82

(स्रोत- मार्च 2022 तक का मंत्रालय का योजना डैश बोर्ड डाटा)

कुल परियोजनाओं (76 परियोजनाओं) के साथ चयनित नमूनों के संबंध में परियोजनाओं की स्वीकृत परियोजना लागत, जारी राशि और भौतिक प्रगति की तुलनात्मक स्थिति चार्ट 1.1 में दी गई है।

चार्ट 1.1- सभी परियोजनाओं की तुलना में चयनित परियोजनाएं



जैसा कि उपरोक्त चार्ट से देखा जा सकता है, चयनित 14 परियोजनाओं की कुल स्वीकृत परियोजना लागत ₹1,109 करोड़ थी, जो सभी 76 परियोजनाओं की कुल स्वीकृत लागत (₹5,456 करोड़) का 20 प्रतिशत थी। 14 चयनित परियोजनाओं के लिए जारी की गई राशि ₹1,004 करोड़ थी, जो सभी परियोजनाओं के लिए जारी की गई कुल राशि (₹4,517 करोड़) का 22 प्रतिशत थी। आगे कुल 76 परियोजनाओं में से 30 की भौतिक प्रगति 100 प्रतिशत थी, जिसमें से लेखापरीक्षा नमूने में ऐसी नौ परियोजनाएं सम्मिलित थीं।

1.9 लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोत

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदंड के प्राथमिक स्रोत थे:

- कैबिनेट नोट/स्थायी वित्त समिति बैठक के कार्यवृत्त/व्यय वित्त समिति बैठक के कार्यवृत्त।
- पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी योजना दिशा-निर्देश/अनुदेश/परिपत्र और परियोजनाओं को दी गई स्वीकृति की शर्तें
- संबंधित राज्य/कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा जारी अनुदेश/परिपत्र।
- राष्ट्रीय संचालन समिति, केंद्रीय स्वीकृति तथा निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकों के कार्यवृत्त
- सामान्य वित्तीय नियम

- वित्त मंत्रालय द्वारा जारी कार्यालय ज्ञापन/परिपत्र
- राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा तृतीय पक्ष प्रभाव आंकलन प्रतिवेदन।
- सीपीडब्ल्यूडी/पीडब्ल्यूडी निर्माण नियम-पुस्तक।

1.10 लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा 13 अक्टूबर 2021 को पर्यटन मंत्रालय के साथ एक प्रवेश सम्मेलन के साथ शुरू हुई। इसी तरह, संबंधित राज्य सरकारों और कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ भी प्रवेश सम्मेलन आयोजित किए गए थे। इसके बाद, मंत्रालय, राज्य सरकारों और कार्यान्वयन अभिकरणों के अभिलेखों की जांच की गई। इसके अतिरिक्त, नमूनाकृत मामलों से चयनित कार्य-स्थलों का एक संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी लेखापरीक्षित इकाइयों के समन्वय से किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों सहित मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मंत्रालय की प्रतिक्रिया के लिए 2 अगस्त 2022 को मंत्रालय को जारी किया गया था। मंत्रालय की प्रतिक्रिया 9 सितंबर 2022 को प्राप्त हुई थी। 12 सितंबर 2022 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में मंत्रालय के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर भी चर्चा की गई थी। मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अंतिम रूप देते समय मंत्रालय की प्रतिक्रिया को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

अभिलेखों की जांच के आधार पर विस्तृत लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अध्याय II से अध्याय V में प्रस्तुत किए गए हैं। पृथक रूप से चयनित परियोजनाओं (राज्य/परिपथ वार) के लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अतिरिक्त विवरण **अनुलग्नक-II** में दिए गए हैं।

1.11 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा के दौरान पर्यटन मंत्रालय तथा संबंधित राज्य सरकारों और कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा दिए गए सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है।

अध्याय-II

योजना का निरूपण

2.1 योजना आयोग/वित्त मंत्रालय की आपत्ति के बावजूद केंद्रीय क्षेत्र की नई योजना का आरंभ

पर्यटन मंत्रालय पर्यटक परिपथों तथा गंतव्यों के विकास के लिए, 10वीं पंचवर्षीय योजना (2002-07) से गंतव्य तथा परिपथों के लिए उत्पाद/अवसंरचना विकास योजना (पीआईडीडीसी) जो कि एक केंद्रीय प्रायोजित योजना थी, लागू कर रहा था। योजना आयोग ने पीआईडीडीसी के मध्यावधि मूल्यांकन में बारहवीं पंचवर्षीय योजना में इसे जारी रखने की (जुलाई 2013) अनुशंसा की थी।

तत्कालीन वित्त मंत्री के बजट भाषण (10 जुलाई 2014) के अनुसार, वर्ष 2014-15 के लिए निर्दिष्ट विषयों से संबंधित पांच पर्यटन परिपथों के निर्माण के लिए ₹500 करोड़ राशि को निर्धारित किया गया था। योजना का परिचय ₹500 करोड़ होने के कारण प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग के सचिव की अध्यक्षता में स्थायी वित्त समिति² द्वारा मूल्यांकन और प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग के मंत्री के अनुमोदन की आवश्यकता थी। पर्यटन मंत्रालय ने स्थायी वित्त समिति के लिए नोट तैयार किया (दिसंबर 2014) तथा टिप्पणियों/सैद्धांतिक अनुमोदन के लिए इसे वित्त मंत्रालय और योजना आयोग को प्रस्तुत किया। केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं की संख्या के प्रसार को सीमित रखने के सरकार के निर्णय को ध्यान में रखते हुए योजना आयोग ने एक नई केंद्रीय योजना के प्रतिवेदन के प्रस्ताव पर आपत्ति की तथा मंत्रालय से अनुरोध किया कि वह मंत्रालय की 13 चालू केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं में से किसी एक पर वित्त मंत्री के भाषण (2014-15) के प्रस्ताव के अनुसार विचार करे और योजना दिशानिर्देशों को उपयुक्त रूप से संशोधित करे। इसी तरह, व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय ने भी इस प्रस्ताव पर जोर देते हुए आपत्ति की कि समान उद्देश्यों के साथ पहले से ही एक मौजूद/निरंतर योजना अर्थात् पीआईडीडीसी थी तथा मंत्रालय से यह सुनिश्चित करने का अनुरोध किया कि लागत में दोहराव से बचने के लिए विभिन्न योजनाओं के तहत प्रस्तावित गतिविधियों/उद्देश्यों की अतिव्याप्ति न हो। मंत्रालय के

² वित्त मंत्रालय के निर्देशों के अनुसार, स्थायी वित्त समिति की अध्यक्षता प्रशासनिक मंत्रालय/ विभाग के सचिव द्वारा की जाती है, जिसमें संबंधित मंत्रालय के संयुक्त सचिव और वित्तीय सलाहकार और नीति आयोग और वित्त मंत्रालय के प्रतिनिधि सदस्य के रूप में होते हैं।

एकीकृत वित्त विभाग ने भी स्थायी वित्त समिति के प्रस्ताव के आरंभ में यही मुद्दा उठाया था।

स्थायी वित्त समिति ने सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में 18 दिसंबर 2014 को हुई अपनी बैठक में स्वदेश दर्शन योजना प्रस्ताव की अनुशंसा करते हुए, उपरोक्त मामले पर चर्चा की और मौजूदा पीआईडीडीसी योजना के साथ स्वदेश दर्शन योजना का विलय करने की सिफारिश की। इसने मंत्रालय की अन्य योजनाओं जैसे तीर्थयात्रा कायाकल्प और आध्यात्मिक संवर्धन अभियान (प्रसाद), राष्ट्रीय ग्रामीण पर्यटन मिशन और पीआईडीडीसी के साथ एक नई अम्ब्रेला सेक्टर योजना बनाने और अगले वित्तीय वर्ष अर्थात् 2015-16 के अंतर्गत इस कार्य को पूरा करने की अनुशंसा की।

लेखापरीक्षा ने, हालांकि, देखा कि मंत्रालय ने स्थायी वित्त समिति द्वारा अनुशंसित इस तरह की एक अम्ब्रेला योजना शुरू या तैयार नहीं की और ये सभी योजनाएं अलग-अलग चलती रहीं। परिणामस्वरूप, मंत्रालय पर्यटन क्षेत्र से संबंधित विभिन्न योजनाओं को लागू कर रहा था जिनमें स्वदेश दर्शन योजना के साथ उद्देश्यों की अतिव्याप्ति थी। इनमें से अधिकांश योजनाएँ अभी भी 2021-22 में चल रही थीं (विवरण **अनुलग्नक-III** में दिए गए हैं)। इस प्रकार सरकार के योजनाओं के प्रसार को सीमित करने और युक्तिसंगत बनाने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया गया।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा के अवलोकन को ध्यान में रखते हुए कहा (सितंबर 2022) कि स्थायी वित्त समिति के अनुमोदन के बाद योजना को केंद्रीय क्षेत्र की योजना के रूप में घोषित किया गया था।

योजनाओं की अतिव्याप्ति से बचने के लिए स्थायी वित्त समिति द्वारा परिकल्पित समान उद्देश्यों के साथ सभी योजनाओं का विलय करने वाली अम्ब्रेला योजना का निर्माण नहीं करने पर मंत्रालय का उत्तर मौन था।

अनुशंसा संख्या 1

मंत्रालय यह सुनिश्चित करने के लिए अपनी जारी योजनाओं की समीक्षा करने पर विचार करे कि विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत प्रस्तावित गतिविधियों/उद्देश्यों में कोई अतिव्याप्ति न हो और उद्देश्यों के दोहराव से बचने के लिए योजनाओं का उपयुक्त तरीके से विलय करके योजनाओं को तर्क संगत बनाया जाए।

2.2 योजना के निरूपण से पूर्व व्यवहार्यता अध्ययन न करना

केंद्रीय योजना स्कीमों के निर्माण के लिए, वित्त मंत्रालय ने एक प्रक्रिया³ निर्धारित की थी जिसके लिए प्रशासनिक मंत्रालय द्वारा एक परियोजना व्यवहार्यता प्रतिवेदन तैयार करना आवश्यक था। व्यवहार्यता प्रतिवेदन को मौजूदा स्थिति, प्रकृति और संबोधित की जाने वाली समस्याओं की गंभीरता के विश्लेषण पर, राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, वैकल्पिक रणनीतियों, प्रारंभिक पर्यावरणीय और सामाजिक प्रभाव विश्लेषण, प्रारंभिक कार्यस्थल जांच, हितधारक की प्रतिबद्धता और जोखिम के तत्वों आदि के संदर्भ में परियोजना की आवश्यकता और औचित्य पर ध्यान देना चाहिए। परियोजना को मंत्रालय की योजना में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रशासनिक मंत्रालय को व्यवहार्यता प्रतिवेदन को सैद्धांतिक अनुमोदन के लिए योजना आयोग को भेजना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पर्यटन मंत्रालय ने स्वदेश दर्शन योजना तैयार करने से पूर्व कोई व्यवहार्यता प्रतिवेदन तैयार नहीं किया था। मंत्रालय द्वारा भी इसकी पुष्टि (दिसंबर 2021) की गई थी। इस प्रकार, मंत्रालय ने कमियों की पहचान नहीं की और एक संरचित तरीके से पर्यटन को प्रोत्साहन देने के लिए चुनौतियों का समाधान नहीं किया।

व्यवहार्यता प्रतिवेदन तैयार न करने के कारण कार्यस्थलों के खराब चयन और परियोजनाओं के निष्पादन में कमियां रहीं जैसे कि परियोजनाओं को पूरा करने में देरी और निधियों का उपयोग न हो पाना, जैसा कि प्रतिवेदन के बाद के पैराग्राफों में चर्चा की गई है (पैरा 2.8 तथा पैरा 4.1 से 4.8)।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि योजना की घोषणा स्थायी वित्त समिति के अनुमोदन के बाद जनवरी, 2015 में केंद्रीय क्षेत्र की योजना के रूप में की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर व्यवहार्यता प्रतिवेदन तैयार न करने के मुद्दे को संबोधित नहीं करता था, जो कि योजनाओं को शुरू करने और अनुमोदन के लिए प्रस्तावों को प्रस्तुत करने से पहले एक पूर्व आवश्यकता थी।

2.3 कैबिनेट के अनुमोदन के बिना परियोजना निधियों की स्वीकृति

वित्त मंत्रालय के, कार्यालय ज्ञापन दिनांक 29 अगस्त 2014 के अनुसार, ₹100 करोड़ से ₹500 करोड़ की लागत वाली किसी भी योजना/परियोजना का मूल्यांकन प्रशासनिक विभाग के सचिव की अध्यक्षता में स्थायी वित्त समिति द्वारा किया जाना था तथा

³ व्यय विभाग के ओ एम संख्या 1(2)- पी एफ-1/03 दिनांक 07 मई 2003 के द्वारा

प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग के प्रभारी मंत्री द्वारा अनुमोदित किया जाना था। इसके अतिरिक्त, ₹500 करोड़ से अधिक की लागत वाली परियोजना/योजना का मूल्यांकन सचिव (व्यय) की अध्यक्षता में व्यय वित्त समिति द्वारा किया जाना था और अनुमोदन प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग के प्रभारी मंत्री द्वारा और वित्त मंत्री (परियोजना/योजना की लागत ₹500 करोड़ से अधिक और ₹1000 करोड़ तक होने के मामले में) और कैबिनेट/कैबिनेट समिति (परियोजना/योजना की लागत ₹1000 करोड़ से अधिक होने के मामले में) द्वारा किया जाना था।

वर्ष 2014-15 के लिए केंद्र सरकार की बजट घोषणाओं के अनुसरण में, पर्यटन मंत्रालय ने स्थायी वित्त समिति द्वारा इसके मूल्यांकन (दिसंबर 2014) और मंत्री (पर्यटन) द्वारा अनुमोदन (दिसंबर 2014) के बाद ₹500 करोड़ के योजना परिव्यय के साथ जनवरी 2015 में स्वदेश दर्शन योजना की शुरुआत की।

वर्ष 2014-15 के दौरान, मंत्रालय ने ₹117.61 करोड़ की लागत वाली दो परियोजनाओं को मंजूरी दी। हालांकि, 2015-16 में, मंत्रालय ने योजना के तहत ₹1304.74 करोड़ की लागत वाली 17 परियोजनाओं को मंजूरी दी, इस प्रकार, यह मंत्री (पर्यटन) की अनुमोदन सीमा से अधिक थी। परियोजना लागत के साथ मंत्रालय द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं का वर्ष-वार विवरण नीचे दिया गया है:-

तालिका 2.1: स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत स्वीकृत परियोजनाओं की लागत

वित्तीय वर्ष	वर्ष के दौरान स्वीकृत परियोजनाओं की संख्या	वर्ष के दौरान स्वीकृत परियोजनाओं की लागत (₹ करोड़ में)	स्वीकृत परियोजनाओं की संचयी लागत (₹ करोड़ में)
2014-15	2	117.61	117.61
2015-16	17	1,304.74	1,422.35
2016-17	36	2,779.84	4,202.19
2017-18	11	719.03	4,921.22
2018-19	10	534.47	5,455.69
2019-20	शून्य	शून्य	5,455.69
2020-21	शून्य	शून्य	5,455.69
2021-22	शून्य	शून्य	5,455.69
कुल	76	5,455.69	

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि वित्तीय वर्ष 2014-15 और 2015-16 के लिए कुल स्वीकृत राशि ₹ 1422.35 करोड़ थी जो ₹ 1000 करोड़ से अधिक थी और इसलिए व्यय वित्त समिति द्वारा मूल्यांकन और कैबिनेट/कैबिनेट समिति द्वारा अनुमोदन की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा ने हालांकि पाया कि मंत्रालय ने ₹1000 करोड़ से अधिक की परियोजनाओं को स्वीकृत करने से पूर्व न तो व्यय वित्त समिति का मूल्यांकन प्राप्त किया और न ही कैबिनेट का अनुमोदन लिया। बल्कि, इसने परियोजनाओं को मंजूरी देना जारी रखा और वर्ष 2016-17 तक कुल राशि ₹4000 करोड़ से अधिक हो गई। मंत्रालय ने बाद में अक्टूबर 2017 में व्यय वित्त समिति से योजना का मूल्यांकन करवाया और 14वें वित्त आयोग की अवधि (2015-20) के दौरान योजना को जारी रखने और पहले से स्वीकृत परियोजनाओं के संबंध में प्रतिबद्ध देयता के लिए कैबिनेट की मंजूरी प्राप्त की (फरवरी 2019)। हालांकि, इसने पूर्व में तब तक किए गए ₹4,065.28 करोड़ के व्यय के लिए अनुमोदन नहीं मांगा।

इस प्रकार, मंत्रालय ने अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर जाकर परियोजनाओं को मंजूरी प्रदान की और ₹1000 करोड़ से अधिक का व्यय कैबिनेट के अनुमोदन के बिना किया।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए उत्तर दिया (सितंबर 2022) कि कैबिनेट/व्यय वित्त समिति को टिप्पणियां भेजते समय यह हमेशा पहले से किए गए व्यय सहित स्वीकृत परियोजनाओं के कुल परिव्यय के बारे में सूचित करता था। जैसा कि व्यय वित्त समिति/कैबिनेट ने प्रतिबद्ध देनदारियों का अनुमोदन किया, यह स्पष्ट था कि योजना के तहत किया गया व्यय उनके संज्ञान में था।

उपरोक्त उत्तर से यह स्पष्ट है कि मंत्रालय ने ₹1000 करोड़ से अधिक की धनराशि स्वीकृत करने से पूर्व कैबिनेट की मंजूरी नहीं मांगी थी। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने केवल प्रतिबद्ध देयताओं का अनुमोदन मांगा, न कि पूर्व में किए गए व्यय का।

2.4 किसी प्रभावी रोडमैप अथवा दीर्घकालिक दृष्टि के बिना योजना का कार्यान्वयन

तत्कालीन योजना आयोग (अब नीति आयोग) ने पर्यटन क्षेत्र के लिए बारहवीं योजना अवधि (2012-17) के लिए परिव्यय की समीक्षा और सिफारिश करने के लिए 2011 में सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में कार्यदल का गठन किया था। कार्यदल ने इस बात पर जोर दिया कि पूर्व में पर्यटन स्थलों और परिपथों पर ध्यान केंद्रित करने से केवल सीमित सफलता प्राप्त हुई थी और व्यावसायिक अभिकरणों द्वारा परिपथों/गंतव्यों की

पहचान के लिए अनुशंसा की। इसका उद्देश्य बुनियादी ढांचे/सुविधाओं में कमियों की पहचान करना, धन के स्रोतों सहित निवेश की आवश्यकता का आकलन करना, निवेश और संचालन के लिए व्यापार मॉडल विकसित करना और विभिन्न गतिविधियों को शुरू करने के लिए परियोजना निगरानी इकाइयों की स्थापना के माध्यम से राज्यों की क्षमता वृद्धि करना था। पर्यटन मंत्रालय को राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने और राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के लिए परियोजना निगरानी इकाई की स्थापना का व्यय वहन करना था। अनुशंसाओं के अनुसार, पर्यटन स्थलों/परिपथों का चयन उनकी पर्यटन क्षमता और स्थलों से जुड़े महत्व के आधार पर किया जाना था। परिप्रेक्ष्य योजनाओं, दूरदर्शी योजनाओं और राज्यों की पर्यटन नीति को परिपथों को प्राथमिकता देने के लिए आधार बनाना था।

यह पाया गया कि पर्यटन मंत्रालय ने लगभग दो दशक पूर्व, 2002 में, पर्यटन क्षेत्र के लिए “राष्ट्रीय स्तर की पर्यटन नीति” निर्मित की थी जिसमें एक अंतरराष्ट्रीय मानक गंतव्य के रूप में एकीकृत यात्रा परिपथों की पहचान और उनके विकास करके विश्वस्तरीय पर्यटन अवसंरचना ढांचे के निर्माण की आवश्यकता पर जोर दिया गया था। बाद में, 2015-16 में, यह मानते हुए कि 2002 की मौजूद नीति की क्षमता का पूरी तरह से उपयोग नहीं किया गया था और तकनीकी और वैश्विक प्रतिस्पर्धा सहित गतिशील चुनौतियों का सामना करने के लिए, मंत्रालय ने ड्राफ्ट राष्ट्रीय पर्यटन नीति 2015 निर्मित की। हालांकि, इसको सूचित नहीं किया जा सका। मंत्रालय ने नवंबर 2021 में पुनः ड्राफ्ट राष्ट्रीय पर्यटन नीति जारी की जिसे अभी अनुमोदित किया जाना था (जून 2022)। एक व्यापक पर्यटन नीति का अभाव भारत की पर्यटन क्षमता को विकसित करने के लिए दूरदृष्टि और रोड मैप की कमी को दर्शाता है।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि मंत्रालय ने 2003 में सलाहकारों को नियुक्त करके ड्राफ्ट राज्य परिप्रेक्ष्य योजना तैयार की थी, हालांकि राज्य सरकारों या मंत्रालय द्वारा इसका अनुमोदन अभिलेखों में नहीं पाया गया।

इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने चिन्हित विषयों के लिए सलाहकार को नियुक्त करके विषय आधारित पर्यटक परिपथों के विकास के लिए योजना दिशानिर्देशों में विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना को तैयार करने की आवश्यकता की पहचान की। हालांकि, मंत्रालय ने किसी भी परिपथ के लिए ऐसी योजनाओं की तैयारी सुनिश्चित नहीं की। (पैरा 2.4.1 में चर्चा की गई)।

इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के कार्यान्वयन और परियोजनाओं के चयन से पूर्व कोई दूरदर्शी योजना, राज्य परिप्रेक्ष्य योजना तैयार नहीं की, जो दर्शाता है कि योजना में एक दीर्घकालिक दृष्टि/नीति की कमी थी।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि इस योजना का अब स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के रूप में पुनर्गठन किया गया है और राज्य सरकारों को उनकी राज्य परिप्रेक्ष्य योजना तैयार करने के लिए एक प्रारूप परिचालित किया गया है (अप्रैल 2022)। मंत्रालय ने राज्यों को इसे प्रस्तुत करने की सुविधा देते हुए एक ऑनलाइन व्यवस्था भी की है।

मंत्रालय ने राष्ट्रीय पर्यटन नीति के अनुमोदन और राज्य परिप्रेक्ष्य योजनाओं और विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं के साथ इसके अंतरसंबंध के मुद्दे पर कोई प्रतिक्रिया नहीं दी। इसके अतिरिक्त परियोजनाओं की पहचान और प्राथमिकता के दौरान इन योजनाओं का लाभकारी उपयोग करने के लिए स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में उपरोक्त योजनाओं को तैयार करने के लिए मंत्रालय द्वारा कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

2.4.1 विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं को तैयार न करना

2015 और 2017 के योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाएं तैयार की जानी थीं। विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं को अवसंरचना, सुविधाओं और संबंधित कौशल में कमी की पहचान करना, निधि के स्रोतों सहित निवेश की आवश्यकता का आकलन करना तथा निवेश और संचालन के लिए व्यापार मॉडल का विकास करना तथा केंद्रीय मंत्रालयों, राज्य/केंद्र शासित प्रदेशों की सरकारी और अन्य अभिकरणों की विभिन्न योजनाओं के बीच अभिसरण को सम्मिलित करना था।

परिप्रेक्ष्य योजनाओं, दूरदर्शी योजनाओं और राज्य की पर्यटन नीति को पर्यटक परिपथों को प्राथमिकता देने के लिए आधार बनाना था। इस प्रकार, विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं को परियोजनाओं के चयन और योजना के सफल कार्यान्वयन में बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभानी थी। विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं की तैयारी के लिए, मैसर्स अन्स्ट एंड यंग को जून 2015 में पर्यटन मंत्रालय द्वारा कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार (पीएमसी) नियुक्त किया गया था।

यह देखा गया कि मंत्रालय ने स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत 15 विषय-आधारित परिपथों की पहचान की। इस प्रकार, प्रत्येक परिपथ के लिए पीएमसी द्वारा विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना को तैयार किया जाना था और इसे मंत्रालय द्वारा पीएमसी के कार्य के

दायरे में भी शामिल किया गया था। हालांकि मंत्रालय ने योजना शुरू करने से पूर्व इन परिपथों/विषयों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं को तैयार करना सुनिश्चित नहीं किया।

यह देखा गया कि बाद में पीएमसी ने केवल बौद्ध परिपथ के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना को तैयार किया। हालांकि, उक्त योजना को मंत्रालय को प्रस्तुत करने की तिथि और मंत्रालय द्वारा अनुमोदन, अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था। बौद्ध परिपथ की विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं की जाँच के दौरान, यह देखा गया कि योजना ने भारत में बौद्ध विरासत के स्थलों और महत्व के आधार पर स्थलों का वर्गीकरण शामिल किया था और इसमें स्थितिजन्य विश्लेषण, फुटफाल प्रोजेक्शन, परियोजनाओं की सूची, स्रोत विश्लेषण, कमियों का विश्लेषण आदि भी शामिल थे, यह तब उपयोगी हो सकता था यदि इन योजनाओं को परियोजनाओं के चयन और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने से पूर्व तैयार किया जाता।

शेष 14 पर्यटक परिपथों के लिए पीएमसी द्वारा विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना प्रतिवेदनों को तैयार नहीं किया गया था और परियोजनाओं की स्वीकृति बिना ऐसी योजनाओं के हुई थी।

राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद (एनपीसी) ने योजना के अपने मध्यावधि मूल्यांकन में विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं की अनुपलब्धता देखी (जून 2017) और सिफारिश की कि मिशन निदेशालय/पीएमसी को अवधारणा योजना तैयार करने के लिए राज्य को संचार पत्र भेजते समय विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना प्रदान करनी चाहिए।

समापन सम्मेलन के दौरान मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि पीएमसी के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाएं और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना और सभी कर्तव्यों का पालन करना व्यवहार्यतः संभव नहीं था और मंत्रालय ने अब विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं को तैयार करने के लिए पेशेवर सलाहकार को नियुक्त करने का निर्णय लिया था।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि परियोजनाओं को विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना के बिना पहचाना और स्वीकृत किया गया था जो बुनियादी ढांचे के अंतर, कौशल अंतर, अभिसरण और वित्तीय तंत्र के लिए आवश्यक थी।

अनुशंसा संख्या 2

मंत्रालय पर्यटन क्षेत्र के विकास के लिए दीर्घकालिक दृष्टिकोण तैयार करे और राष्ट्रीय पर्यटन नीति, परिप्रेक्ष्य योजनाओं और परियोजनाओं/गंतव्यों के लिए तैयार की गई अन्य योजनाओं के साथ इसके अंतर्संबंध को सुनिश्चित करे।

2.5 योजना दिशानिर्देशों/परियोजनाओं के तौर-तरीकों में बार-बार परिवर्तन

पर्यटन मंत्रालय ने जनवरी 2015 में स्वदेश दर्शन योजना को नई केंद्रीय क्षेत्र योजना के रूप में शुरू किया। पूर्व में चल रही गंतव्य एवं परिपथों के लिए उत्पाद/अवसंरचना विकास योजना (पीआईडीडीसी) के अतिरिक्त इस योजना का सुझाव देते हुए, मंत्रालय ने प्रस्तावित किया कि:

- (i) नई योजना को पीआईडीडीसी योजना से अलग तरीके से मिशन मोड में कार्यान्वित किया जाएगा।
- (ii) संयुक्त सचिव/अपर महानिदेशक की अध्यक्षता में एक मिशन निदेशालय की स्थापना की जाएगी जो परियोजना के समग्र कार्यान्वयन और नियमित अंतराल पर केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति को प्रगति की रिपोर्ट देने के लिए जिम्मेदार होगा।
- (iii) राज्य सरकार/यूटी के परामर्श से योजना के अंतर्गत चिन्हित परियोजनाओं को केवल राष्ट्रीय संचालन समिति द्वारा चिन्हित सरकारी अभिकरणों के माध्यम से ही क्रियान्वित किया जाएगा।
- (iv) मंत्रालय द्वारा एक कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार (पीएमसी) नियुक्त होगा जिसे पहचान, परिप्रेक्ष्य योजनाओं की तैयारी, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर), राज्यों के साथ संपर्क और परियोजनाओं की निगरानी के उद्देश्य से नियुक्त किया जाएगा, जो योजना की एक मुख्य विशेषता थी।
- (v) राज्य सरकारें चिन्हित और विकसित परियोजनाओं के संचालन और रखरखाव को सुनिश्चित करने के साथ-साथ परियोजना के निष्पादन के लिए आवश्यक भूमि प्रदान करके योजना के प्रति उनकी प्रतिबद्धता को दर्शाते हुए भारत सरकार के साथ समझौता ज्ञापन निष्पादित करेंगी।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि योजना के शुरू होने (जनवरी 2015) के बाद, मंत्रालय ने योजना की कार्य-रीति में लगातार परिवर्तन किए और अगस्त 2020 तक कुल 15 संशोधन किए गए। इसमें से नौ परिवर्तन मंत्रालय द्वारा व्यय वित्त समिति द्वारा योजना का मूल्यांकन (अक्टूबर 2017) किए जाने से पहले किए गए थे।

किए गए कुछ प्रमुख संशोधनों का ब्यौरा नीचे दिया गया है:

- (i) परियोजनाओं की पहचान में मंत्रालय की भूमिका में ढील दी गई और राज्य सरकारों को विचार के लिए मंत्रालय को परियोजनाएँ प्रस्तुत करने के लिए कहा गया। (दिसंबर 2015)
- (ii) मिशन मोड पर परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए मंत्रालय द्वारा नियुक्त पीएमसी को प्रत्येक पर्यटक परिपथ के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना और प्रत्येक परियोजना के लिए डीपीआर तैयार करनी थी। हालांकि, मंत्रालय ने एक डीपीआर टूलकिट तैयार की और राज्यों को टूलकिट के अनुसार प्रस्ताव भेजने के लिए कहा (फरवरी 2016)।
- (iii) मंत्रालय ने योजनाके अंतर्गत निधीयन के लिए स्वीकार्य घटकों की सूची से गोल्फ कोर्स और सम्मलेन केंद्र को हटा दिया (अक्टूबर 2017)।
- (iv) मंत्रालय ने केवल अगस्त 2020 में योजना निधियों के लिए अलग ब्याज युक्त खातों के रखरखाव के लिए निर्देश जारी किए।

मंत्रालय ने शुरू में योजना निधि से स्वीकार्य घटकों के अंतर्गत गोल्फ कोर्सों और सम्मलेन केन्द्रों (मिजोरम, बिहार, हिमाचल प्रदेश की परियोजनाओं में) के निर्माण की अनुमति दी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि ये मुख्य रूप से उच्च श्रेणी के पर्यटकों के लिए थे और आम पर्यटकों के लिए उपयोगी नहीं थे। बाद में, 2017 में इन्हें अस्वीकार्य घटक बना दिया गया।

इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के शुरू होने से पहले योजना के कार्यान्वयन तंत्र पर विचार नहीं किया या इस पर स्पष्टता नहीं दी। परिणामस्वरूप, इसने समय-समय पर दिशा-निर्देशों को संशोधित किया, जिससे राज्य सरकार/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रभावी कार्यान्वयन प्रभावित हुआ।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को नोट करते हुए कहा (सितंबर 2022) कि किए गए संशोधन संचालन संबंधी दिशानिर्देश थे, जिन्हें समय-समय पर किए गए

अनुभवों/अध्ययनों को देखते हुए बदला गया था। दिशा-निर्देशों/प्रक्रियाओं में संशोधन सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से किया गया था और इससे योजना की भावना में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ था।

मंत्रालय की यह प्रतिक्रिया कि योजना की भावना में कोई विशेष परिवर्तन नहीं किया गया था, मान्य नहीं है क्योंकि परिपथों/परियोजनाओं की पहचान और डीपीआर तैयार करने में मंत्रालय/पीएमसी की भूमिका राज्य सरकारों को दे दी गई थी। इसने नई केन्द्रीय क्षेत्र की योजना को शुरू करने और मिशन मोड पर इसके कार्यान्वयन के मूल उद्देश्य को ही नकार दिया।

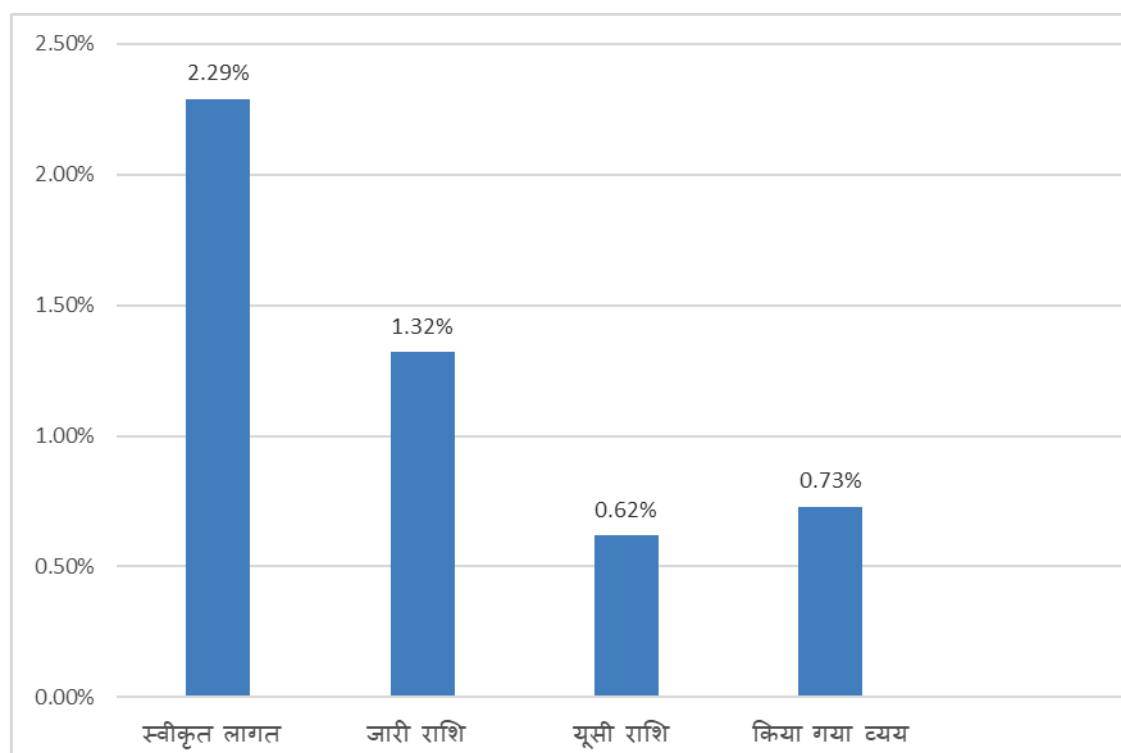
2.6 योजना के अंतर्गत ग्रामीण पर्यटन की अनदेखी

योजना की प्रमुख विशेषताओं में से एक विषय आधारित पर्यटक परिपथों का विकास था, जिन्हें वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क, क्षमता और कार्यस्थलों से जुड़े महत्व जैसे कारकों पर विचार करते हुए प्रमुख पर्यटक विषयों के आधार पर पहचाना जाना था। तदनुसार, मंत्रालय ने इन स्थलों पर सुविधाएँ विकसित करने और पर्यटकों को बेहतर अनुभव प्रदान करने के उद्देश्य से ग्रामीण क्षेत्रों में पर्यटन अवसंरचना ढांचे के विकास के लिए 15 विषयगत परिपथों में से एक के रूप में ग्रामीण परिपथ की पहचान की। यह आशा की गई थी कि श्रेष्ठ बुनियादी ढांचे के परिणामस्वरूप पर्यटकों की संख्या में वृद्धि होगी, जिससे स्थानीय समुदाय के लिए बेहतर रोजगार के अवसर पैदा होंगे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने 15 विषयों/परिपथों के अंतर्गत 76 परियोजनाओं को स्वीकृत किया। हालांकि, मंत्रालय ने ग्रामीण परिपथ के विकास पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया। ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तावित कुल आठ परियोजनाओं में से, मंत्रालय ने छह प्रस्तावों को वापस कर दिया और ₹125.02 करोड़ (अर्थात् स्वीकृत परियोजनाओं की कुल लागत का 2.29 प्रतिशत) की लागत वाली केवल दो परियोजनाओं⁴ को स्वीकृत किया। 31 मार्च 2022 को, ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत किया गया कुल व्यय ₹30.84 करोड़ था, जो योजना के अंतर्गत किए गए कुल व्यय (₹4,239 करोड़) का 0.73 प्रतिशत था। योजना के अंतर्गत स्वीकृत कुल परियोजनाओं के मुकाबले ग्रामीण परिपथ के अन्तर्गत स्वीकृत परियोजनाओं का प्रतिशत नीचे दिया गया है :

⁴ गाँधी परिपथ, बिहार का विकास (जून 2017) और मालानाड मालाबार क्रूज पर्यटन, केरल का विकास (सितम्बर 2018)

चार्ट 2.1: योजना के अन्तर्गत कुल परियोजनाओं की तुलना में ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत परियोजनाएँ



(स्रोत: 31 मार्च 2022 को मंत्रालय का योजना डैशबोर्ड डाटा)

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि उपरोक्त दो परियोजनाओं में से एक का कार्य अर्थात् 'केरल में मालानाड मालाबार क्रूज पर्यटन' का विकास जो कि सितम्बर 2018 में स्वीकृत हुआ था, कई गंतव्यों पर तटीय विनियमन क्षेत्र (सीआरजेड) की मंजूरी लंबित होने के कारण और थय्यम, केरल में स्वीकृत कुछ घटकों के लिए स्थगन आदेश जारी होने के कारण रुका हुआ था। राज्य सरकार के अनुरोध पर, पर्यटन मंत्रालय ने पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय से सीआरजेड मंजूरी के कार्य को तीव्र करने के लिए अनुरोध किया था (अगस्त 2021)। हालांकि इस संबंध में अभिलेखों में कोई प्रगति नहीं पाई गई तथा जारी की गई (अर्थात् ₹4.83 करोड़) पूरी राशि अप्रयुक्त रही (मार्च 2022)।

यहां यह उल्लेखनीय है कि परिवहन, पर्यटन और संस्कृति पर विभाग-संबंधित संसदीय स्थायी समिति ने अपनी प्रतिवेदन संख्या 275 (मार्च 2020 में संसद में प्रस्तुत) में सिफारिश की थी कि ग्रामीण पर्यटन को बेहतर ढंग से बढ़ावा देने के लिए, अधिक ग्रामीण परिपथ परियोजनाओं को स्वीकृत किया जाए और विशिष्ट पर्यटन को प्रोत्साहन देने के लिए कार्यान्वित किया जाए और योजना के अंतर्गत ग्रामीण परिपथों के लिए अधिक धनराशि निर्धारित की जाए। हालांकि, मंत्रालय ने ना तो ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत

अधिक परियोजनाओं को स्वीकृत किया और ना ही अधिक निधियां निर्धारित की। इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना में ग्रामीण पर्यटन को कम प्राथमिकता दी।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि जिन विषयों के अंतर्गत किसी एक विशेष परियोजना को मंजूरी दी जाती है वह प्रकृति में बहुत अधिक स्वतंत्र नहीं हैं और इनमें अक्सर परस्पर निर्भरता देखी जाती है। मंत्रालय ने विभिन्न अन्य विषय आधारित नामकरणों जैसे हिमालयी, उत्तर-पूर्वी, तटीय, जनजातीय, वन्यजीवन, पर्यावरणीय आदि के अंतर्गत विभिन्न परियोजनाओं को मंजूरी दी है जो ग्रामीण स्थलों, जीवनशैली और अनुभवों से निकटता से जुड़े हुए हैं। इसलिए, यह कहना उचित नहीं होगा कि मंत्रालय ने परियोजनाओं को मंजूरी देते समय ऐसे क्षेत्रों में पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए देश के ग्रामीण पहलू पर ध्यान केंद्रित नहीं किया।

उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखे जाने की आवश्यकता है कि लेखापरीक्षा अवलोकन में ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत केवल दो परियोजनाओं (76 परियोजनाओं में से) की स्वीकृति पर प्रकाश डाला गया है, जिसे स्वदेश दर्शन योजना के तहत एक अलग विषयगत परिपथ के रूप में पहचाना गया था। तथ्य यह है कि ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत आने वाली परियोजनाओं के संबंध में परियोजनाओं की कुल लागत का केवल 2.29 प्रतिशत स्वीकृत किया गया था।

2.7 पर्यटक परिपथ की परिभाषा से विचलन

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, एक पर्यटक परिपथ एक ऐसा मार्ग था जिस पर कम से कम तीन प्रमुख पर्यटन स्थल इस तरह स्थित थे कि उनमें से कोई भी एक ही कस्बे, गांव या शहर में नहीं था। साथ ही यह भी सुनिश्चित किया जाना था कि उनके बीच लंबी दूरी न हों। इसमें अच्छी तरह से परिभाषित प्रवेश और निकास बिंदु होने चाहिए। एक पर्यटक जो परिपथ में प्रवेश करे, वह परिपथ पर चिन्हित सभी स्थानों पर जाने के लिए प्रेरित होना चाहिए।

यह देखा गया कि पर्यटन मंत्रालय ने बिहार से प्राप्त पर्यावरणीय परिपथ के अंतर्गत वाल्मीकि टाइगर रिजर्व का विकास नाम के एक प्रस्ताव को इस आधार पर वापस कर दिया कि योजना विषय आधारित पर्यटन परिपथ के विकास के लिए थी और एकल गंतव्यों को योजना के अंतर्गत सम्मिलित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने हालांकि पाया कि मंत्रालय ने पर्यटक परिपथों के विकास के उपरोक्त मानदंड को सभी जगह

समान रूप से लागू नहीं किया। मंत्रालय ने आठ ऐसी परियोजनाओं को स्वीकृत किया जो मानदंड को पूरा नहीं करती थीं जिसकी चर्चा नीचे की गई है:-

(ए) मंत्रालय ने तीन से कम प्रमुख गंतव्यों को शामिल करते हुए निम्नलिखित पांच परियोजनाओं को मंजूरी दी :-

तालिका 2.2: तीन से कम प्रमुख गंतव्यों वाली परियोजनाएं

क्रम सं.	परियोजना का नाम	परिपथ	राज्य	शामिल किए गए प्रमुख स्थलों की संख्या
1.	इंफाल-खोंगजोम में परिपथ का विकास	उत्तर-पूर्व	मणिपुर	2
2.	मानतलाई और सुधमहादेव में पर्यटक सुविधाओं का एकीकृत विकास	हिमालयी	जम्मू और कश्मीर	2
3.	बोधगया में सम्मलेन केंद्र का निर्माण	बौद्ध	बिहार	1
4.	अयोध्या का विकास	रामायण	उत्तर प्रदेश	1
5.	चित्रकूट और श्रृंगवेरपुर का विकास	रामायण	उत्तर प्रदेश	2

परिणामस्वरूप, पर्यटकों को कम से कम तीन पर्यटन स्थलों की यात्रा के लिए प्रेरित करने के लिए पर्यटक परिपथ विकसित करने का योजना का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ था।

(बी) तीन परियोजनाओं में, कोई अच्छी तरह से परिभाषित प्रवेश और निकास बिंदु नहीं थे और साथ ही, गंतव्य स्थल भी बिखरे हुए थे :-

- हिमाचल प्रदेश में, हिमालयी परिपथ का एकीकृत विकास के मामले में, गंतव्य स्थल बिखरे हुए थे और 781 किलोमीटर (लंबी दूरी द्वारा अलग) में फैले हुए थे जिनमें कोई स्पष्ट प्रवेश और निकास बिंदु नहीं था।

सुपरिभाषित प्रवेश और निकास बिंदुओं के बिना इतनी लंबी दूरी से अलग परियोजनाओं का चयन योजना के उद्देश्यों से विचलन को दर्शाता है। इसके अलावा, पर्यटक इतनी लंबी दूरी की यात्रा करने के लिए प्रेरित नहीं होंगे।

मंत्रालय ने तीन से कम गंतव्यों के चयन के लेखापरीक्षा अवलोकन से सहमत होते हुए उत्तर दिया (सितंबर 2022) कि विकास के लिए चयनित गंतव्य, यात्रा परिपथ का हिस्सा थे। जैसे बोधगया, सांची आदि बौद्ध परिपथ का हिस्सा थे, चित्रकूट, श्रृंगवेरपुर और अयोध्या रामायण परिपथ का हिस्सा थे; इसी तरह टिहरी हिमालय के पर्यावरणीय क्षेत्र में स्थित था और पर्यटकों के लिए एक प्रमुख आकर्षण था और आस-पास के अन्य पर्यावरण पर्यटन स्थलों से भी जुड़ा हुआ था।

हालांकि तथ्य यह है कि मंत्रालय ने एक समान रूप से पर्यटक परिपथ के विकास के उपरोक्त मानदंडों का पालन नहीं किया, क्योंकि इसने बिहार में पर्यावरण-परिपथ की एक परियोजना को वापस कर दिया, जिसे अन्य परिपथों से जोड़ा जा सकता था। इसके अलावा, अच्छी तरह से परिभाषित प्रवेश और निकास बिंदु के बिना बहुत लंबी दूरी से अलग परियोजना/परिपथ पर्यटकों को इतनी लंबी दूरी की यात्रा करने के लिए प्रेरित नहीं करते।

2.8 पर्यटक परिपथों/गंतव्यों की पहचान और चयन के लिए पद्धति

योजना दिशानिर्देशों (जनवरी 2015) के अनुसार, पर्यटन परिपथ/गंतव्यों की पहचान मंत्रालय द्वारा हितधारकों और राज्यों के परामर्श से एक प्रमुख पर्यटन विषय के आधार पर की जानी थी, जिसमें वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और स्थल से जुड़े महत्व जैसे कारकों, समग्र पर्यटन अनुभव आदि पर विचार किया जाना था। विषय में धर्म, संस्कृति, विरासत, प्रकृति, विश्राम या अन्य किसी विषय को शामिल करना था।

इस योजना के अंतर्गत गठित केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति/मिशन निदेशालय को राष्ट्रीय संचालन समिति के अनुमोदन के लिए एकीकृत अवसंरचना ढांचे के विकास के लिए विषयगत पर्यटक परिपथ/गंतव्यों की सूची की सिफारिश करनी थी। मंत्रालय द्वारा नियुक्त कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार द्वारा परियोजनाओं का एक शेल्फ तैयार किया जाना था।

इसके अतिरिक्त, संशोधित दिशानिर्देशों (अक्टूबर 2017) के अनुसार, यह निर्णय लिया गया था कि परियोजनाएँ और प्रस्ताव तीन स्तरों अर्थात् मंत्रालय, केंद्रीय अभिकरणों और राज्य

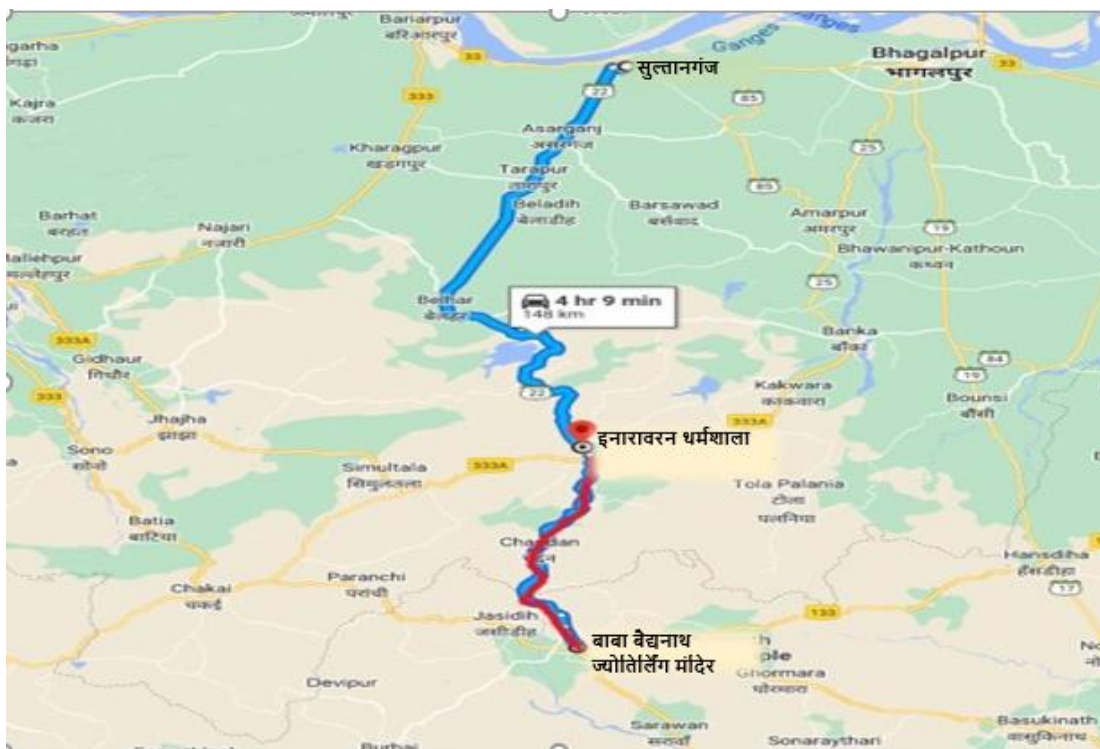
सरकार/यूटी से गुजर सकते हैं। परियोजना को प्रस्तावित करने वाले अभिकरण द्वारा परियोजना की क्षमता, आवश्यकता और प्रभाव को प्रदर्शित करते हुए और मंत्रालय द्वारा तैयार विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं के साथ इसके संरेखण को प्रदर्शित करते हुए मंत्रालय को एक अवधारणा प्रस्तुति दी जानी थी। सैद्धांतिक अनुमोदन के बाद, राज्यों द्वारा स्थल मूल्यांकन किया जाना था और वैचारिक डीपीआर तैयार किए जाने थे।

हालांकि, सभी चयनित 14 परियोजनाओं को राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तावित किया गया था और मंत्रालय (या किसी अन्य केंद्रीय अभिकरण) ने परिपथ/गंतव्य की पहचान में कोई भूमिका नहीं निभाई थी। लेखापरीक्षा ने परिपथों/परियोजनाओं/स्थलों/घटकों की पहचान और चयन में राज्यों द्वारा अपनाए गए तंत्र की समीक्षा की और पाया कि चयनित 14 परियोजनाओं में से केवल छह परियोजनाओं⁵ में, पहचान के लिए तंत्र का अनुसरण किया गया था जबकि निम्नलिखित आठ परियोजनाओं में, राज्यों द्वारा पहचान और चयन के लिए कोई मानदंड नहीं था, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है :-

- **कांवडिया मार्ग का एकीकृत विकास (आध्यात्मिक परिपथ, बिहार):** श्रावण (मानसून) के महीने में, अनगिनत भक्त देवघर (झारखंड) में प्रसिद्ध बाबा बैद्यनाथ मंदिर में पवित्र जल चढ़ाने के लिए सुल्तानगंज (बिहार) से पैदल ही कठोर तीर्थयात्रा करते हैं। सुल्तानगंज (बिहार) से देवघर (झारखंड) की दूरी 105 किमी (लगभग) है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बिहार राज्य सरकार ने केवल इनारावरन, बांका (बिहार) तक कांवडिया मार्ग के एकीकृत विकास की योजना बनाई थी, जिसे बिना किसी आपत्ति/टिप्पणी के मंत्रालय द्वारा अनुमोदित भी किया गया था। इनारावरन (बांका) से देवघर तक लगभग 27 किलोमीटर की शेष दूरी (बिहार सीमा तक 13 किलोमीटर और झारखण्ड में 14 किलोमीटर) में वर्षा आश्रय, बैठने के लिए आश्रय, कैफेटेरिया आदि जैसी किसी सुविधा की कोई योजना और विकास नहीं किया गया था। इस प्रकार, मुख्य मंदिर-देवघर, तक 27 किलोमीटर की उल्लेखनीय दूरी के लिए कांवडिया मार्ग के विकास की योजना नहीं बनाई गई थी, इसलिए, इस परिपथ का उद्देश्य विफल हो गया।

⁵ (ए) सिक्वेरिम-बागा, अंजुना-वागाटोर, मोरजिम-खिंड, अगोड़ा किला और अगोड़ा जेल (गोवा) का विकास, (बी) अहमदाबाद-राजकोट-पोरबंदर-बारडोली-दांडी (गुजरात) का विकास, (सी) कियारीघाट-शिमला-हाटकोटी-मनाली-कांगड़ा-धर्मशाला-बीर-पालमपुर-चंबा (हिमाचल प्रदेश) का एकीकृत विकास, (डी) सांची-सतना-रीवा-मंदसौर-धार (मध्य प्रदेश) का विकास, (ई) दुबरायापेट, अरिकामेडु, मनापेट और यनम (पुडुचेरी) का विकास और (एफ) अयोध्या (उत्तर प्रदेश) का विकास।

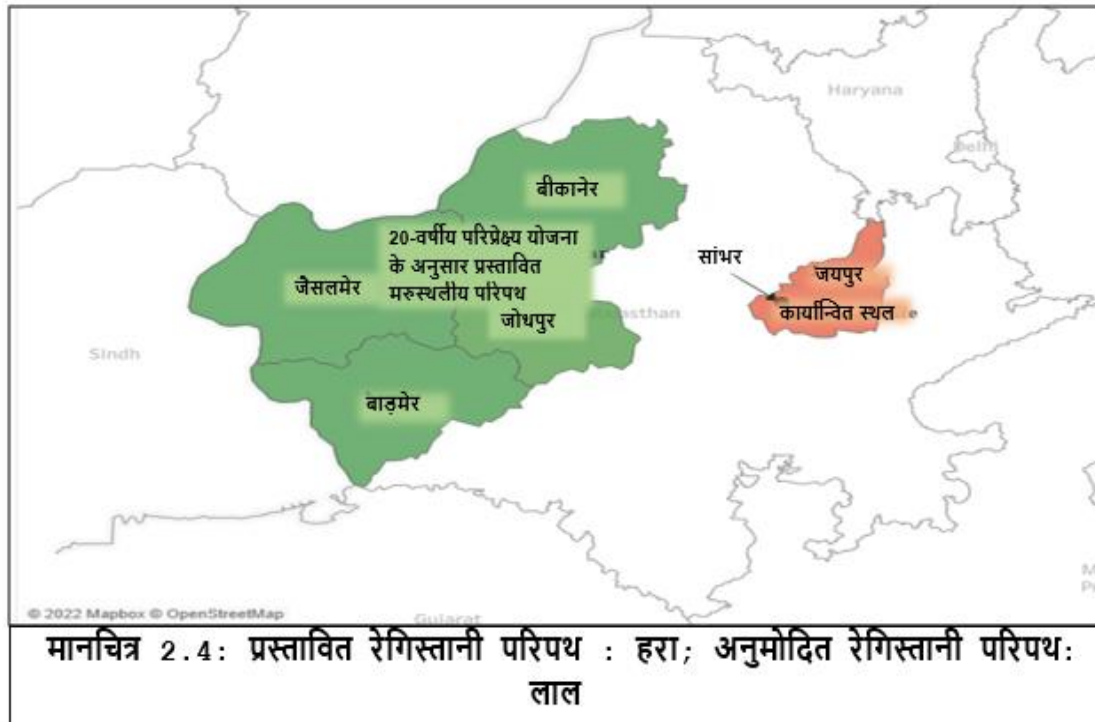


मानचित्र 2.3: 27 किमी की दूरी के लिए कांवाडिया मार्ग की योजना नहीं बनाई गई
(लाल में प्रदर्शित)

- **जनजातीय पर्यटक परिपथ (छत्तीसगढ़):** प्रारंभ में इस परियोजना में मेहताप्वाइंट (मैनपत), अंबिकापुर और रतनपुर सहित 14 गंतव्य थे। ये तीन गंतव्य महत्वपूर्ण जनजातीय पर्यटन स्थल थे, जिनमें पहाड़ों से घिरे सुंदर झरने(मेहताप्वाइंट), गर्म पानी के झरने और पवित्र स्थान (अंबिकापुर) और महामाया और कालभैरव मंदिर (रतनपुर) थे। हालांकि, भूमि की अनुपलब्धता के कारण, उपरोक्त तीनों गंतव्यों के लिए सभी घटकों को कमलेश्वरपुर (मैनपत) में स्थानांतरित कर दिया गया था क्योंकि वहाँ 46 एकड़ भूमि उपलब्ध थी। कमलेश्वरपुर की संशोधित लागत तीनों गंतव्यों की कुल लागत के बराबर थी। यह इंगित करता है कि परियोजनाओं/घटकों के चयन के लिए प्रमुख प्रेरक शक्ति भूमि की उपलब्धता थी और क्षेत्र में पर्यटक यातायात और पर्यटन के विकास के बजाय निधि की चूक से बचने का उद्देश्य था।
- **जम्मू-कश्मीर में हिमालयी परिपथ के अंतर्गत जम्मू-भगवती नगर-कारगिल-लेह का एकीकृत विकास :** डीपीआर में नियोजित और निष्पादित परियोजनाओं के लिए कोई पहचान मानदंड नहीं दर्शाए गए थे। परियोजना को मौजूदा विकसित पर्यटन गंतव्यों से लिया गया था और इसमें पर्यटन को आकर्षित करने के लिए नीचे बताए गए अव्यवहार्य स्थलों का चयन शामिल था :-

- सुचेतगढ़ एक संवेदनशील सीमावर्ती क्षेत्र में स्थित था और इस तथ्य को जानते हुए भी, इस स्थल को परियोजना में शामिल कर अनुमोदित कर दिया गया। परिणामस्वरूप, काम पूरा होने के बाद, सीमा सुरक्षा बल (बीएसएफ) द्वारा स्थल पर नियंत्रण कर लिया गया और उनके परिचालन उद्देश्यों के लिए उपयोग किया गया।
- सलामाबाद-उरी प्रमुख पर्यटन स्थलों अर्थात् श्रीनगर, गुलमर्ग आदि से बहुत दूर स्थित है। इसके अतिरिक्त, यह स्थान सीमा पर स्थित है। भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना परियोजना को शुरू किया गया था।
- मनोरंजन पार्क के लिए चिन्हित भूमि-टैटू ग्राउंड (श्रीनगर), पहले से ही लम्बे समय से सशस्त्र बलों के नियंत्रण में थी और यह क्षेत्र सुरक्षा की दृष्टि से अत्यधिक संवेदनशील है।
- चेनीवुडर में घटक ऐप्पलवुड रिजॉर्ट, वेसाइड सुविधाएँ (शॉपिंग आर्केड), बिजबेहड़ा (अनंतनाग) तथा पहलगाम में आइस-स्केटिंग रिक की योजना वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता, हितधारक परामर्श, स्थलों से जुड़े महत्व और समग्र पर्यटक अनुभव आदि जैसे कारकों पर विचार किए बिना बनाई गई थी।
- **रेगिस्तानी परिपथ (राजस्थान):** राज्य में सतत पर्यटन के लिए 20 वर्षीय परिप्रेक्ष्य योजना के अनुसार, जोधपुर-जैसलमेर-बीकानेर-बाड़मेर जिलों में रेगिस्तानी परिपथ की पहचान की गई थी।

हालांकि, सांभर झील टाउन और अन्य गंतव्यों (जिला जयपुर) को रेगिस्तानी परिपथ के अंतर्गत पर्यटन स्थल के रूप में अनुमोदित किया गया था (सितम्बर 2015) जो राज्य परिप्रेक्ष्य योजना से विचलन में था। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त परियोजना रेगिस्तान के अंतर्गत नहीं आती है, इस प्रकार रेगिस्तानी परिपथ को विकसित करने का उद्देश्य विफल हो गया।



राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (फरवरी 2022) और कहा कि सांभर झील टाउन परियोजना विकास को नीतिगत निर्णय के अनुसार मंत्रालय द्वारा चुना गया था।

तथ्य यह है कि 20 वर्षीय परिप्रेक्ष्य योजना के अंतर्गत अनुमोदित परियोजना स्थल चिन्हित रेगिस्तान परिपथ से भिन्न था तथा पहचान मानदंड चिन्हित विषय पर आधारित नहीं थे।

इस परियोजना में सांस्कृतिक, धार्मिक और ऐतिहासिक पर्यटन के लिए प्रसिद्ध सांभर झील टाउन के आसपास शाकंबरी माता मंदिर, सांभर नमक परिसर, देवयानी कुंड, शर्मिष्ठा सरोवर, नलियासर, नारायणा जैसे स्थलों का विकास शामिल था। यह देखा गया कि इन स्थलों में से एक नलियासर को इसके पुरातात्विक और सांस्कृतिक मूल्य के लिए चुना गया था, क्योंकि यहाँ पर खोदी गई दस खाइयां अलग-अलग समय और शैलियों को दर्शाती हैं। वहाँ पर चित्तीदार हिरण और नीलगाय को भी देखे जाने की संभावनाएं थीं। हालांकि, नलियासर में भूमि की अनुपलब्धता के कारण इसे विकसित नहीं किया गया था, और घटकों को मंत्रालय के अनुमोदन के बिना ही सांभर झील शहर या अन्य स्थलों पर स्थानान्तरित कर दिया गया था (जून 2018)।

- **रंगपो-सिंगतम (उत्तर-पूर्व परिपथ, सिक्किम):** राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा को परियोजना/घटक के चयन के आधार के संबंध में अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए।

लेखापरीक्षा ने सीमित उपलब्ध अभिलेखों से देखा कि घटकों को एक पर्यटक परिपथ में एकीकृत नहीं किया गया था और किसी भी पर्यटन स्थल से नहीं जोड़ा गया था।

- **विरासत और जनजातीय परिपथ (तेलंगाना) :** लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य सरकार ने राज्य के लिए कोई पर्यटन नीति या राज्य में पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए दीर्घकालिक कार्य योजना तैयार नहीं की थी। इसके अभाव में, परियोजना चयन प्राथमिकता, हितधारक परामर्श और आजीविका/रोजगार सृजन के लिए अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण जैसे किसी भी मानदंड पर आधारित नहीं था।
- **टिहरी झील (उत्तराखंड) के आसपास एकीकृत विकास:** परिपथ के अंतर्गत लिए गए सभी गंतव्य (सिरायन, नई टिहरी, चंबा) टिहरी झील के आसपास स्थित हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि टिहरी झील और उसके आसपास का विकास 2011 और उसके बाद की राज्य सरकार योजनाओं में प्रमुख केंद्र बिंदु रहा है। योजना के अंतर्गत चुना गया गंतव्य भी पूर्ववर्ती पीआईडीडीसी योजना के अंतर्गत 'टिहरी झील के बैक वाटर्स में पर्यावरण-पर्यटन विकास' और 'धनोल्टी-चंबा-नरेंद्र नगर पर्यटक परिपथ का विकास' परियोजनाओं के अंतर्गत चुना गया था। इस प्रकार, स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत पुनः गंतव्यों के चयन का औचित्य नहीं पाया गया।

राज्य सरकार ने कहा कि वह टिहरी झील को वाटर स्पोर्ट्स/एडवेंचर टूरिज्म के रूप में एक अंतरराष्ट्रीय स्तर का गंतव्य बनाना चाहते हैं तथा इसलिए, इसने स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत परियोजना का चयन किया, जिसे मंत्रालय द्वारा अनुमोदित किया गया था।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य के पास अंतरराष्ट्रीय स्तर के गंतव्य के रूप में टिहरी झील के विकास के लिए कोई व्यापक रोडमैप नहीं था।

उपरोक्त उदाहरण दर्शाते हैं कि मंत्रालय ने पर्यटक परिपथों/गंतव्यों की पहचान और चयन के लिए कोई पद्धति नहीं अपनाई। परियोजनाओं की पहचान और चयन में मंत्रालय की भूमिका न्यूनतम थी। इसके अतिरिक्त, राज्यों ने बिना किसी उचित पहचान मानदंड या प्राथमिकता के परियोजनाएं प्रस्तुत की। यह भी देखा गया कि परिप्रेक्ष्य योजनाओं से विचलन था, पर्यटक यातायात सर्वेक्षण और हितधारक परामर्श नहीं किए गए थे। परिणामस्वरूप, पर्यटकों के अभाव में कई स्थानों पर सृजित सुविधाएँ बेकार पड़ी थी जैसा कि बाद के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

केस अध्ययन 2.1: सुचेतगढ़, जम्मू और कश्मीर में संवेदनशील स्थान पर परियोजना का चयन

सुचेतगढ़ (जम्मू) संवेदनशील सीमावर्ती इलाके में स्थित है। इस तथ्य को जानने के बावजूद, राज्य सरकार ने जम्मू-कश्मीर में हिमालयी परिपथ के अंतर्गत एक परियोजना के निष्पादन के लिए इस स्थान का चयन किया और ₹3.71 करोड़ खर्च करके इसे पूरा किया।

स्थल के दौरे के दौरान, यह देखा गया कि योजना के अंतर्गत पूरी की गई परियोजना सीमा सुरक्षा बल (बीएसएफ) द्वारा अधिकृत कर ली गई है और अपने परिचालन उद्देश्यों के लिए उपयोग की जाती है, इस प्रकार, परियोजना का मूल उद्देश्य विफल हो गया।



चित्र 2.1: बीएसएफ के कब्जे में जम्मू-कश्मीर के सुचेतगढ़ में सृजित अवसंरचना

मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितंबर 2022) कि उसने इस मामले को बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, जम्मू और कश्मीर, राजस्थान, सिक्किम, उत्तराखंड और तेलंगाना की राज्य सरकारों को टिप्पणियों के लिए भेजा है। हालांकि, टिप्पणियों की प्रतीक्षा थी। उत्तर ने इंगित किया कि मंत्रालय ने परियोजनाओं और उनकी प्रगति का पर्याप्त रूप से मूल्यांकन नहीं किया था क्योंकि इसे मामले को संबंधित राज्य सरकारों को संदर्भित करना पड़ा।

2.9 परिपथों के अंतर्गत बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों का चयन

यह देखा गया कि योजना के कार्यान्वयन के लिए बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों को चुना गया था। बड़ी संख्या में घटकों को छोड़ने के बावजूद, योजना से संबंधित 76 परियोजनाओं के अंतर्गत 243 जिलों में 910 स्थल⁶ और 6,898 घटक⁷ थे। प्रति परियोजना स्थलों और घटकों की औसत संख्या क्रमशः 12 और 91 थी। 'यूपी में आध्यात्मिक परिपथ

⁶ स्थल पर्यटक गंतव्य पर पर्यटकों के आकर्षण के स्थानों को संदर्भित करते हैं।

⁷ घटक उन कार्यों की मदों को संदर्भित करते हैं जो किसी स्थल पर पर्यटन क्षमता को बढ़ाने के लिए किए जाते हैं, जैसे कि पर्यटक सुविधा केंद्र का निर्माण, पार्किंग, कैफेटेरिया, स्मारकों की रोशनी आदि।

II: बिजनौर-भदोही का विकास' और 'पंजाब में आनंदपुर-पटियाला का विकास' जैसी परियोजनाओं में 30 से अधिक स्थल और 300 से अधिक घटक शामिल थे। बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों वाली कुछ परियोजनाओं को नीचे दिखाया गया है:

तालिका 2.3: बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों वाली परियोजनाएं

क्र. सं.	परिपथ/परियोजना तथा राज्य का नाम	स्थलों की संख्या	घटकों की संख्या	स्वीकृत लागत (₹करोड़ में)	प्रति स्थल औसत लागत (₹करोड़ में)	प्रति घटक औसत लागत (₹करोड़ में)
1.	आध्यात्मिक परिपथ II: बिजनौर-भदोही, उत्तर प्रदेश का विकास	39	364	67.51	1.73	0.18
2.	विरासत परिपथ, आनंदपुर-पटियाला, पंजाब का विकास	31	301	91.55	2.95	0.30
3.	हिमालयी परिपथ, गुलमर्ग- लेह, जम्मू और कश्मीर में पर्यटक सुविधाओं का विकास,	31	197	91.84	2.96	0.47
4.	उत्तर-पूर्व परिपथ, योमचा, अरुणाचल प्रदेश का विकास	29	174	96.72	3.34	0.55
5.	जम्मू-श्रीनगर- पहलगाम- लेह, जम्मू और कश्मीर का एकीकृत विकास	27	175	84.46	3.13	0.48
6.	विरासत परिपथ, ग्वालियर-मांडू, मध्य प्रदेश का विकास	26	194	88.77	3.41	0.46

क्र. सं.	परिपथ/परियोजना तथा राज्य का नाम	स्थलों की संख्या	घटकों की संख्या	स्वीकृत लागत (₹करोड़ में)	प्रति स्थल औसत लागत (₹करोड़ में)	प्रति घटक औसत लागत (₹करोड़ में)
7.	हिमालयी परिपथ, जम्मू कश्मीर के लिए प्रधानमंत्री विकास पैकेज के अंतर्गत 2014 की बाढ़ में नष्ट हुई परिसम्पत्तियों के स्थान पर निर्माण	24	101	90.43	3.77	0.89
8.	उत्तर-पूर्व परिपथ, रंगपो- सिंगतम, सिक्किम संपर्क संबंधी विकास	24	76	98.04	4.09	1.29
9.	हिमालयी परिपथ, अनंतनाग- रंजीत सागर बांध, जम्मू और कश्मीर में पर्यटक सुविधाओं का एकीकृत विकास	23	147	86.44	3.76	0.59
10.	पर्यावरणीय परिपथ, गांधीसागर बांध- केन नदी, मध्य प्रदेश का विकास	17	259	94.61	5.57	0.36

उपरोक्त तालिका से, यह देखा जा सकता है कि उपरोक्त परियोजनाओं की प्रति स्थल औसत लागत ₹1.73 करोड़ से ₹5.57 करोड़ तक भिन्न थी, जो घटक-वार लागत लेते हुए ₹0.18 करोड़ से ₹1.29 करोड़ तक कम हो गई थी।

14वें वित्त आयोग चक्र के दौरान, योजना को जारी रखने हेतु व्यय वित्त समिति के लिए नोट में अपनी टिप्पणियों में, व्यय विभाग ने बड़ी संख्या में स्थलों/घटकों को पाया तथा आय और रोजगार पर पर्यटन परियोजनाओं के अधिकतम प्रभाव के लिए संसाधनों के कम प्रसार के साथ बड़ी संख्या में छोटे आकार की परियोजनाओं के बजाय बड़ी टिकट वाली परियोजनाओं की अनुशंसा की (अगस्त 2017)। पर्यटन मंत्रालय ने यद्यपि व्यय विभाग की अनुशंसा पर सहमति दी (अगस्त 2017), लेकिन उस पर कार्रवाई नहीं की। प्रधान मंत्री कार्यालय द्वारा स्वदेश दर्शन योजना की समीक्षा के दौरान, मंत्रालय ने स्वीकार किया (अप्रैल 2020) कि एक परियोजना के अंतर्गत बड़ी संख्या में गंतव्यों और घटकों का होना योजना की कमजोरियों में से एक था।

बड़ी संख्या में स्थलों/घटकों के चयन से परियोजना के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा क्योंकि मंत्रालय/राज्य सरकार सभी स्थलों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे सके, जिसके परिणामस्वरूप समय पर स्वीकृतियां मिलने में विलंब, कार्यों के आबंटन में विलंब, अपर्याप्त निगरानी और अपर्याप्त स्थल निरीक्षण, घटकों को बदलना/छोड़ना आदि हुआ। उदाहरण के लिए, एक परियोजना अर्थात्, 'हिमालयी परिपथ का एकीकृत विकास, हिमाचल प्रदेश' में घटकों को बदलना/छोड़ना **अनुलग्नक-IV** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा से सहमत होते हुए, मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2022) कि स्वदेश दर्शन 1.0 के अनुभव को ध्यान में रखते हुए, मंत्रालय ने अब पर्यटन और गंतव्य केंद्रित दृष्टिकोण का पालन करने के उद्देश्य से स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के रूप में योजना को नया रूप दिया है। मंत्रालय राज्य की परिप्रेक्ष्य योजना और निधि की उपलब्धता के आधार पर विकास के लिए राज्य के 2-3 गंतव्यों का चयन करेगा।

तथ्य यह है कि बड़ी संख्या में स्थलों/घटकों के चयन के कारण, योजना के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा क्योंकि विभिन्न प्राधिकारियों से मंजूरी न मिलने के कारण बड़ी संख्या में घटकों को हटा दिया गया था।

2.10 अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण का अभाव

योजना दिशानिर्देश केंद्र सरकार/मंत्रालयों और राज्य/केंद्र शासित प्रदेश सरकारों की विभिन्न योजनाओं के साथ अभिसरण⁸ की परिकल्पना करते थे।

⁸ अभिसरण संबंधित सरकारी कार्यक्रमों से समर्थन के साथ अधिकतम परिणाम सुनिश्चित करने की एक रणनीति है।

यह देखा गया कि दिसंबर 2014 में योजना के अनुमोदन के समय, पोत परिवहन, सड़क परिवहन और राजमार्ग, रेल, संस्कृति, जल संसाधन तथा ग्रामीण विकास जैसे मंत्रालयों ने अपने मंत्रालयों/विभागों के कार्यक्रम के साथ योजना के अभिसरण का सुझाव दिया था।

इसके अतिरिक्त, योजना के बेहतर कार्यान्वयन के लिए मंत्री (पर्यटन) की अध्यक्षता में जनवरी 2015 में राष्ट्रीय संचालन समिति का गठन किया गया था, जिसमें संस्कृति, शहरी विकास, नागर विमानन, पर्यावरण और वन, ग्रामीण विकास, कौशल विकास, सड़क परिवहन और राजमार्ग, पोत परिवहन, विद्युत तथा जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालयों के प्रतिनिधि सदस्य थे। उन्होंने देश में पर्यटन क्षेत्र के विकास और संवृद्धि के लिए विभिन्न केंद्रीय मंत्रालयों के बीच सहक्रिया की आवश्यकता पर बार-बार बल दिया। योजना के साथ अभिसरण के लिए राष्ट्रीय संचालन समिति द्वारा चुने गए क्षेत्र इस प्रकार थे:

तालिका 2.4: स्वदेश दर्शन योजना के साथ सहक्रिया/अभिसरण हेतु चिन्हित किए गए कार्य/योजना

मंत्रालय/विभाग का नाम	सहक्रिया/अभिसरण हेतु चुने गए कार्य/योजना
सड़क परिवहन तथा राजमार्ग	राजमार्ग पर अंतिम बिंदु संपर्क और सड़क किनारे की सुविधाएं
पोत परिवहन मंत्रालय	क्रूज पर्यटन
संस्कृति/भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (एएसआई)	एएसआई स्मारकों का कार्य, विरासत परिपथ के अंतर्गत परियोजनाएं, सुविधाओं का विकास और अन्य सेवाएं जैसे रोशनी, बागों/बगीचों का सौंदर्यीकरण, सामुदायिक भागीदारी आदि।
ग्रामीण विकास	मनरेगा के माध्यम से जल निकायों और अन्य कार्यों का कार्याकल्प, ग्रामीण परिपथ का विकास
आवासन एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय और शहरी विकास मंत्रालय (अब आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय)	स्वदेश दर्शन योजना और आवासन एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय की योजनाएं, स्वच्छ भारत मिशन, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, शौचालय
नागर विमानन	हेलीपैड
उत्तर-पूर्वी क्षेत्र का विकास	पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए अन्य मंत्रालयों के अंतर्गत परियोजनाएं, पूर्वोत्तर क्षेत्र में पर्यटन विकास के लिए पूर्वोत्तर

मंत्रालय/विभाग का नाम	सहक्रिया/अभिसरण हेतु चुने गए कार्य/योजना
	पर्यटन विकास परिषद (एनईटीडीसी) के अंतर्गत, 12 विषय आधारित परिपथ विकसित किए जा रहे हैं।
विद्युत	भूमिगत केबल बिछाना
कौशल विकास	कौशल विकास प्रशिक्षण
भारतीय अंतर्देशीय जलमार्ग प्राधिकरण	जेट्टी

यह देखा जा सकता है कि ग्रामीण विकास मंत्रालय, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने अन्य मंत्रालयों/विभागों की योजनाओं के साथ अपनी योजनाओं के अभिसरण के लिए दिशानिर्देश तैयार किए हैं। उदाहरण के लिए, मनरेगा (ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा), पोषण अभियान (महिला एवं बाल विकास मंत्रालय द्वारा) का अन्य योजनाओं के साथ, स्वच्छ भारत मिशन का राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन योजना (आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा) के साथ अभिसरण।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि पर्यटन मंत्रालय के पास स्वदेश दर्शन योजना के अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण के लिए कोई स्पष्ट दिशानिर्देश नहीं थे। राज्यों द्वारा परियोजनाओं को प्रस्तुत करने के लिए मंत्रालय द्वारा तैयार डीपीआर टूलकिट⁹ में पर्यटन मंत्रालय के अतिरिक्त केवल अन्य मंत्रालयों/राज्यों से मांगी गई धनराशि के विवरण का उल्लेख है। चयनित 14 परियोजनाओं में, लेखापरीक्षा ने डीपीआर के अनुसार राज्यों में कोई निधिकरण विवरण अथवा अभिसरण/सहयोग नहीं पाया। योजना के कार्यान्वयन के दौरान किसी भी स्तर पर इसे राष्ट्रीय संचालन समिति द्वारा इंगित नहीं किया गया था, जिसे इस योजना के लिए रोडमैप तैयार करने के उद्देश्य से गठित किया गया था।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि अभिसरण सुनिश्चित करने के लिए, स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में समितियों-(राष्ट्रीय संचालन समिति, केंद्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय) में अन्य संबंधित मंत्रालयों के सदस्य शामिल होंगे। इसके अलावा, संबंधित मंत्रालयों के साथ अभिसरण और बेहतर समन्वय सुनिश्चित करने के लिए योजना के अंतर्गत परियोजनाओं को पीएम गति शक्ति पोर्टल पर भी मैप किया जाएगा।

⁹ डीपीआर टूलकिट राज्यों द्वारा डीपीआर तैयार करने और प्रस्तुत करने के फॉर्मेट से सम्बद्ध है।

समापन सम्मेलन के दौरान, सचिव (पर्यटन) ने लेखापरीक्षा अवलोकन से सहमत होते हुए, मंत्रालय और राज्य दोनों स्तरों पर अभिसरण की आवश्यकता पर बल दिया और आश्वासन दिया कि स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के कार्यान्वयन के दौरान इस संबंध में एक तंत्र तैयार किया जाएगा।

अनुशंसा संख्या 3

मंत्रालय भारत सरकार/राज्यों की अन्य योजनाओं के साथ योजना के अभिसरण को सुनिश्चित करे और उन घटकों को सम्मिलित करते हुए अभिसरण दिशानिर्देश तैयार करने पर विचार करे जहाँ अन्य मंत्रालयों/विभागों द्वारा निधि प्रदान की जा रही है।

2.11 अत्यधिक विलंब के बाद परियोजना प्रस्तावों की वापसी

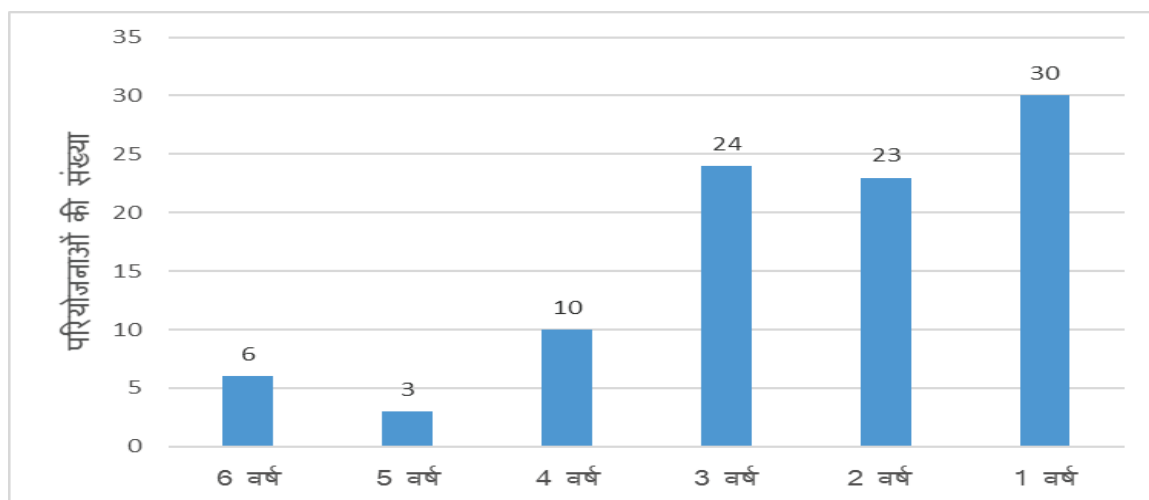
पर्यटन मंत्रालय का मिशन निदेशालय अन्य बातों के साथ-साथ राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों के लिए केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति के अनुमोदन की मांग करने के लिए जिम्मेदार था।

यह देखा गया कि मंत्रालय के पास राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों के अनुमोदन या अस्वीकृति के लिए कोई निश्चित समय-सीमा नहीं थी। मंत्रालय ने 202 परियोजना प्रस्तावों को बिना अनुमोदन के राज्यों को एक वर्ष से छह वर्ष तक के विलंब के बाद वापस कर दिया। 2015 से 2019 की अवधि से संबंधित कुल 71 परियोजना प्रस्तावों को अगस्त 2019 और अक्टूबर 2019 के बीच मंत्रालय द्वारा अक्टूबर 2017 के योजना दिशानिर्देशों के अनुरूप प्रस्ताव प्रस्तुत करने और धन की सीमित उपलब्धता के कारण, एक या दो परियोजनाओं को प्राथमिकता देने के अनुरोध के साथ वापस कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, 131 परियोजना प्रस्तावों को इस आधार पर वापस कर दिया गया था (नवंबर 2021) कि योजना की समीक्षा की जा रही थी।

लेखापरीक्षा ने राज्य सरकारों द्वारा इन परियोजना प्रस्तावों को प्रस्तुत करने की तिथि का विश्लेषण किया। 202 परियोजनाओं में से 96 परियोजना प्रस्तावों के उपलब्ध¹⁰ विवरण से, यह देखा गया कि मंत्रालय ने राज्यों के प्रस्तावों की समीक्षा करने और उन्हें वापस करने में छह वर्ष तक का समय लिया, जैसा कि नीचे दिया गया है:

¹⁰ 106 प्रस्ताव जहाँ प्रस्ताव को प्रस्तुत करने की तिथि मंत्रालय द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई थी और प्रस्तुतीकरण के पश्चात् उसी वर्ष में वापस किए गए प्रस्तावों को अलग कर दिया गया था।

चार्ट 2.2: वर्षों की संख्या जिनके लिए मंत्रालय द्वारा राज्यों को वापस करने से पूर्व परियोजना प्रस्तावों को रोक कर रखा गया



इस प्रकार, मंत्रालय ने बिना कोई कार्रवाई किए 43 प्रस्तावों को तीन वर्ष या उससे अधिक समय के लिए लंबित रखा, और इनमें से 9 प्रस्तावों को प्रस्तुत करने के पांच से छह वर्षों के बाद वापस कर दिया।

यह भी देखा गया कि 2019 में मंत्रालय द्वारा लौटाए गए 71 प्रस्तावों के मामले में, मंत्रालय ने संशोधित दिशानिर्देश जारी करने के 22 महीने बाद यह प्रकट किया कि अक्टूबर 2017 के दिशानिर्देशों के अनुसार मूल्यांकन रिपोर्ट संलग्न नहीं थी और अनुपालन हेतु राज्यों/यूटी को प्रस्ताव वापस कर दिया। प्रस्तुत अभिलेखों से, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सकी कि क्या मंत्रालय द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार/यूटी संशोधित प्रस्तावों के साथ वापस आए या नहीं। हालाँकि, इनमें से किसी भी परियोजना को योजना के अंतर्गत कार्यान्वयन के लिए अनुमोदित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, ऐसे भी मामले देखे गए जहाँ मंत्रालय ने उन राज्यों¹¹ को भी प्रस्ताव वापस कर दिए जहाँ से केवल एक या दो परियोजनाओं के प्रस्ताव अनुमोदन के लिए भेजे गए थे और राज्यों को एक या दो परियोजनाओं को प्राथमिकता देने के लिए कहा गया।

यह ध्यान देना आवश्यक है कि परिवहन, पर्यटन और संस्कृति पर विभाग-संबंधित संसदीय स्थायी समिति ने अपनी प्रतिवेदन संख्या 275 में देखा था (मार्च 2020) कि राज्य

¹¹ तमिलनाडु की एक परियोजना और उत्तराखंड की दो परियोजनाएं

सरकारों द्वारा योजना के अंतर्गत शामिल करने के लिए भेजे गए कई प्रस्ताव मंत्रालय द्वारा अनुमोदन हेतु लंबित हैं।

जबकि मंत्रालय ने राज्य सरकार/यूटी को परियोजनाओं को पूरा करने के लिए 18 से 36 महीने का समय दिया था, मंत्रालय ने किसी कार्रवाई के बिना छह वर्ष तक परियोजनाओं को लंबित रखा, क्योंकि इसके पास अनुमोदन के लिए कोई परिभाषित समयसीमा नहीं थी। इसने परियोजनाओं के मूल्यांकन/अनुमोदन और एक निश्चित समयसीमा के भीतर कमियाँ बताने के लिए एक प्रभावी तंत्र विकसित नहीं किया।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि परियोजनाओं की मंजूरी कई मापदंडों पर दी गई थी और केवल सीमित परियोजनाओं को ही मंजूरी के लिए लिया जा सकता था, जो कि निधि की उपलब्धता, उपयुक्त डीपीआर प्रस्तुत करने, योजना के दिशानिर्देशों का पालन करने और पहले जारी की गई धनराशि के उपयोग आदि पर निर्भर था। मंत्रालय ने 2018-19 के बाद योजना के अंतर्गत किसी भी परियोजना को मंजूरी नहीं दी क्योंकि नई परियोजनाओं की मंजूरी की समीक्षा की जा रही थी और राज्य सरकारों/ केंद्र शासित प्रदेशों/ केंद्रीय कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा विचार और अनुमोदन के लिए प्रस्तुत प्रस्तावों को वापस कर दिया गया था।

मंत्रालय के उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जा सकता है कि राज्यों के प्रस्ताव को मंत्रालय द्वारा छह साल (2015 से 2019 से संबंधित) तक की अवधि के लिए लंबित रखा गया था, जो परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए एक प्रभावी तंत्र की कमी को दर्शाता है।

अनुशंसा संख्या 4

मंत्रालय राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों पर शीघ्रता से निर्णय लेने के लिए समय सीमा निर्धारित करे और यह सुनिश्चित करे कि प्रस्तावों की कमियों को एक निर्धारित समय सीमा में उन्हें सूचित कर दिया जाए।

2.12 राज्यों द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, प्रत्येक परिपथ के लिए व्यापक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) संबंधित राज्य सरकार/यूटी प्रशासन, स्थानीय निकायों, अन्य हितधारकों के साथ परामर्श के बाद कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार (पीएमसी) द्वारा तैयार किए जाने थे। हालांकि, पीएमसी ने अपने कार्यक्षेत्र में होने के बावजूद डीपीआर तैयार

नहीं किए। बाद में, मंत्रालय ने राज्यों को डीपीआर तैयार करने और विचार के लिए मंत्रालय के पास जमा करने के लिए कहा (फरवरी 2016)। परिणामस्वरूप, राज्यों द्वारा सलाहकारों (14 चयनित परियोजनाओं में से 10 परियोजनाओं¹² में ₹7.54 करोड़ के शुल्क पर) को नियुक्त करके विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किए गए तथा पीएमसी योजना, तकनीकी विवरण आदि में निर्दिष्ट मूल्यांकन मानदंडों की पूर्ति के संबंध में राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत डीपीआर के पुनरीक्षण के लिए उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी 14 चयनित परियोजनाओं में, डीपीआर में कमियां थीं जैसे कार्यस्थल सर्वेक्षण के बिना डीपीआर तैयार करना, भूमि और अन्य मंजूरीयों के बिना स्थलों को शामिल करना, पर्यटक यातायात सर्वेक्षण, अवसंरचना अंतराल विश्लेषण, विस्तृत अनुमान तथा मात्राओं के बिल, संचालन एवं रख-रखाव योजना, आदि।

योजना दिशानिर्देशों में प्रावधान था कि कार्यान्वयन अभिकरण कार्यों/सामग्री/उपकरणों की खरीद के लिए अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करेगा और अपने संव्यवहार में पूर्ण पारदर्शिता सुनिश्चित करेगा। हालांकि, अभिलेखों की जांच में 14 चयनित परियोजनाओं में से सात परियोजनाओं¹³ में डीपीआर तैयार करने के लिए सलाहकारों के चयन में अनियमितताएं (प्रासंगिक स्वीकृतियों के बिना कार्य देना, अनुचित निविदा प्रक्रिया, नामांकन के आधार पर निविदा आदि) पाई गई। ऐसे उदाहरण भी देखे गए (छत्तीसगढ़, गोवा और पुडुचेरी) जहां सलाहकारों को परियोजना लागत के 2.85 प्रतिशत से छह प्रतिशत के बीच उच्च परामर्श शुल्क का भुगतान किया गया था, जबकि परियोजनाओं के स्वीकृति पत्र में परियोजना लागत का दो प्रतिशत की दर से परामर्श शुल्क का भुगतान निर्धारित किया गया था।

इस प्रकार, मंत्रालय ने पर्यटक सुविधाओं में कमियों और निधि की आवश्यकता के वास्तविक आधार पर डीपीआर तैयार करना सुनिश्चित नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप, सुचारू निष्पादन में बाधा, देरी तथा विचलन, समय की अधिकता, घटकों को हटाना आदि समस्याएं उत्पन्न हुईं।

¹² बिहार (₹ 70.52 लाख), गोवा (₹ 79.54 लाख), गुजरात (₹ 48 लाख), हिमाचल प्रदेश (₹ 1.01 करोड़), मध्यप्रदेश (₹ 1.72 लाख), पुडुचेरी (₹ 1.11 करोड़), राजस्थान (₹ 93.98 लाख), तेलंगाना (जनजातीय परिपथ के लिए ₹ 25 लाख), उत्तराखंड (₹ 1.07 करोड़) तथा उत्तरप्रदेश (₹ 1.16 करोड़)

¹³ छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, पुडुचेरी, उत्तराखंड तथा उत्तर प्रदेश

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को नोट करते हुए कहा (सितंबर 2022) कि इसने उन राज्यों से टिप्पणियां मांगी हैं जहां लेखापरीक्षा द्वारा कमियां देखी गयी हैं। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने अब इस योजना को स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के रूप में नया आकार दिया है और गंतव्य मास्टर प्लान के आधार पर, मंत्रालय के टूलकिट के अनुसार प्रत्येक गंतव्य के लिए डीपीआर तैयार किए जाएंगे।

2.13 सारांश

मंत्रालय की ओर से स्वदेश दर्शन योजना के निर्माण में उचित योजना का अभाव था। इसने किसी भी व्यवहार्यता अध्ययन के बिना योजना तैयार की, जो मौजूदा स्थिति, संबोधित की जाने वाली समस्याओं की प्रकृति और परिमाण, राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, वैकल्पिक रणनीतियों, प्रारंभिक पर्यावरणीय और सामाजिक प्रभाव के विश्लेषण, प्रारंभिक स्थल जांच, हितधारकों की प्रतिबद्धता और जोखिम कारकों के संदर्भ में परियोजना की आवश्यकता और औचित्य के विश्लेषण के लिए आवश्यक थी।

मंत्रालय ने पहले से जारी केंद्रीय क्षेत्र की 13 योजनाओं के बावजूद एक नई केंद्रीय योजना तैयार करने पर योजना आयोग/वित्त मंत्रालय की आपत्ति के बावजूद योजना शुरू की और परस्पर व्यापन वाली सभी योजनाओं को मिलाकर एक अंब्रेला योजना तैयार करने के लिए स्थायी वित्त समिति की सिफारिश पर कार्रवाई नहीं की। परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित विभिन्न योजनाओं में कार्यक्षेत्र का परस्पर व्यापन हो गया। इसके अलावा, योजना दिशानिर्देशों और राष्ट्रीय संचालन समिति की सिफारिशों के विपरीत, मंत्रालय ने अन्य केंद्रीय/राज्य योजनाओं के साथ योजना के अभिसरण के लिए कोई प्रयास नहीं किया।

₹500 करोड़ के प्रारंभिक परिव्यय के साथ योजना शुरू करने के बाद, मंत्रालय ने परियोजनाओं को मंजूरी देना जारी रखा जिससे 2016-17 तक व्यय ₹4000 करोड़ से अधिक हो गया। इसने मंत्रिमंडल के अनुमोदन के बिना निधियां मंजूर की, जो ₹1000 करोड़ से ऊपर की परियोजनाओं को मंजूरी देने के लिए जरूरी था और इसे नियमित नहीं किया गया।

इसके अलावा, मंत्रालय ने बिना किसी राष्ट्रीय या राज्य स्तरीय परिप्रेक्ष्य योजना के परियोजनाओं को स्वीकृति दी। योजना के प्रारम्भ के बाद भी, इसने परिपथों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं की तैयारी सुनिश्चित नहीं की, जो योजना के तहत

परियोजनाओं के चयन और डीपीआर की तैयारी के लिए आधार बनने वाली थीं। इसके अलावा, योजना के दिशानिर्देशों में लगातार संशोधन किए गए जैसे परियोजनाओं की पहचान में मंत्रालय की भूमिका में छूट, योजना के अंतर्गत वित्त पोषण के लिए घटकों की स्वीकार्यता में बदलाव, योजना निधि के लिए अलग ब्याज वाले खातों के रखरखाव के लिए निर्देश जारी करना आदि।

मंत्रालय ने परियोजनाओं की पहचान में सक्रिय भूमिका नहीं निभाई और कार्यान्वयन और डीपीआर तैयार करने सहित अन्य भूमिकाओं के लिए राज्यों पर निर्भर रहा। इसके अलावा, इसने राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों की मंजूरी या अस्वीकृति के लिए कोई निश्चित समयसीमा निर्धारित नहीं थी। परिणामस्वरूप, इसने राज्यों से प्राप्त प्रस्तावों को छह साल तक लंबित रखा और बाद में उन प्रस्तावों को बिना अनुमोदन के लौटा दिया।

अध्याय-III

वित्तीय प्रबंधन

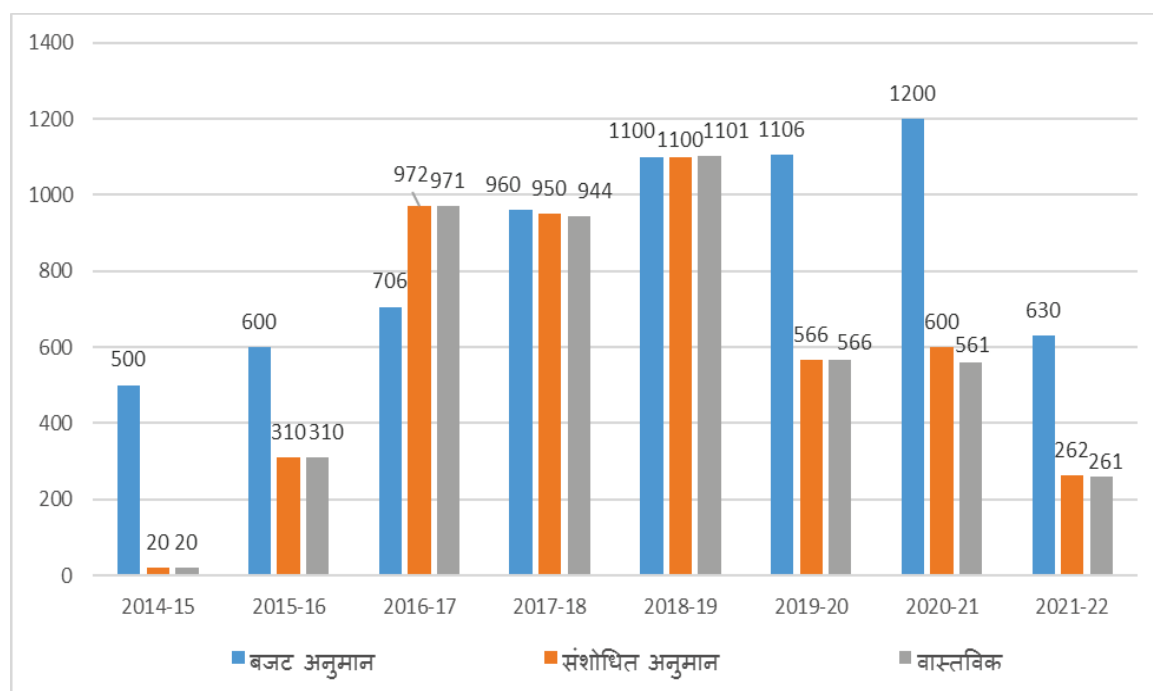
3.1 योजना के अंतर्गत अवास्तविक बजटन

बजट का नियोजन एवं तैयारी अच्छे लोकव्यय प्रबंधन के लिए महत्वपूर्ण है। बजट की तैयारी लोक सेवाओं के दक्ष वितरण को प्राप्त करने की एक प्रमुख क्रियाविधि है। प्रभावी वित्त प्रबंधन यह सुनिश्चित करता है कि नीति स्तर पर लिए गये निर्णयों को प्रशासनिक स्तर पर, बिना निधियों के विपथन या अपव्यय के, सफलतापूर्वक क्रियान्वित किया गया है।

योजना के अंतर्गत वर्ष 2014-15 से 2021-22 की अवधि के लिए बजट अनुमान, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक व्यय नीचे दिए गए हैं।

चार्ट 3.1: बजट अनुमान, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)



2014-15 में, संशोधित अनुमानों में बहुत अधिक कटौती की गई। यह पाया गया कि तत्कालीन वित्त मंत्री के बजट भाषण (10 जुलाई 2014) के बाद, निर्दिष्ट विषयों पर पांच पर्यटन परिपथ बनाए जाने के लिए वर्ष 2014-15 में ₹500 करोड़ की राशि अलग रखी

गई थी। हालांकि, पर्यटन मंत्रालय ने स्थाई वित्त समिति के लिए टिप्पणी 2 दिसम्बर 2014 को तैयार तथा प्रस्तुत की तथा यह योजना जनवरी 2015 में प्रारम्भ¹⁴ हुई।

परिणामस्वरूप, उस वर्ष पांच विषय आधारित पर्यटक परिपथों को बनाने के लिए आवंटित ₹500 करोड़ का उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि मंत्रालय द्वारा वर्ष 2014-15 के दौरान केवल दो परियोजनाओं की ही संस्वीकृति दी जा सकी तथा संबंधित राज्यों को वित्तीय वर्ष 2014-15 के अन्त में ₹20 करोड़ जारी किए गए जबकि शेष ₹480 करोड़ की राशि को लौटा दिया गया। संशोधित अनुमान स्तर पर बजट को घटाए जाने तथा निधियों को लौटाने के समान उदाहरण आगे के वर्षों में भी पाए गए जैसा नीचे दिखाया गया है:-

तालिका 3.1: बजट अनुमान तथा संशोधित अनुमान स्तर पर बजट के आंकड़े
(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	संशोधित अनुमान	वास्तविक	बचत	बजट अनुमानों पर बचत का प्रतिशत
2014-15	500	20	20	480	96
2015-16	600	310	310	290	48
2016-17	706	972	971	-	-
2017-18	960	950	944	16	2
2018-19	1100	1100	1100	-	-
2019-20	1106	566	566	540	49
2020-21	1200	600	561	639	53
2021-22	630	262	262	368	58

उपरोक्त से, यह देखा जा सकता है कि 2014-15 से 2021-22 तक आठ वर्षों में से पांच वर्षों में, संशोधित अनुमानों के स्तर पर बजट में बड़ी कटौती की गई (अर्थात् 2014-15, 2015-16, 2019-20, 2020-21 तथा 2021-22)।

2015-16 के दौरान, ₹600 करोड़ के बजट अनुमान में से, पहले 6 महीनों में (अप्रैल से सितम्बर) दिशानिर्देशों को बनाए जाने की प्रक्रिया, समितियों को बनाने, राज्य सरकारों से प्रस्तावों की प्राप्ति में विलम्ब जैसे कारणों की वजह से बजट का केवल 19 प्रतिशत ही व्यय किया जा सका जिससे संशोधित अनुमान स्तर पर कटौती हुई। इसी प्रकार, 2019-

¹⁴ 18 दिसम्बर 2014 को स्थाई वित्त समिति द्वारा अनुमोदित

20, 2020-21 तथा 2021-22 में संशोधित अनुमानों के स्तर पर बहुत अधिक कटौती हुई क्योंकि योजना प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा समीक्षाधीन थी तथा जनवरी 2019 से नई परियोजनाओं की स्वीकृति नहीं दी जा रही थी। तदनुसार, आवंटित निधि का मुख्यतः निर्माणाधीन परियोजनाओं के लिए प्रयोग किया गया। यद्यपि मंत्रालय इस बात से अवगत था कि योजना समीक्षाधीन है फिर भी इसके द्वारा वास्तविक बजटीय आवश्यकता का आकलन नहीं किया गया तथा अधिक बजटीय आवंटन माँगा गया। 2019-20 तथा 2020-21 के दौरान वास्तविक व्यय 2018-19 के वास्तविक व्यय का केवल लगभग 50 प्रतिशत था।

यह उल्लिखित करना उचित होगा कि परिवहन, पर्यटन तथा संस्कृति पर विभागीय संसदीय स्थाई समिति ने अपने 284वें प्रतिवेदन (फरवरी 2021) में पाया कि मंत्रालय का दृष्टिकोण आकस्मिक व सामान्य प्रकृति का था। जिस प्रकार से बजट अनुमान बनाए जा रहे थे यह प्रदर्शित करता है कि मंत्रालय अपने द्वारा की जाने वाली गतिविधियों के प्रति बहुत गंभीर नहीं था।

इस प्रकार, बजट अनुमानों व संशोधित अनुमानों में बहुत अंतर था जोकि मंत्रालय द्वारा किए गए अवास्तविक आकलन तथा कमजोर बजट का संकेत है। परिणामस्वरूप, योजना के अंतर्गत 2014-15, 2015-16, 2019-20, 2020-21 तथा 2021-22 वर्षों के दौरान लगातार बचतें हुईं।

मंत्रालय अपनी प्रतिक्रिया (सितम्बर 2022) में संशोधित अनुमानों के स्तर पर बजट की कटौती की लेखापरीक्षा आपत्ति पर सहमत हुआ तथा कहा कि 2014-2015 के दौरान, परियोजनाओं को केवल अंतिम तिमाही में ही स्वीकृत किया जा सका था। इसके अतिरिक्त, क्योंकि वर्ष 2019-20 और 2020-21 में योजना की समीक्षा जारी थी, मंत्रालय केवल पूर्व में स्वीकृत परियोजनाओं के लिए बजट खर्च कर सकता था और उन दो वर्षों में कोई नई परियोजना स्वीकृत नहीं की गई थी।

अनुशंसा संख्या 5

मंत्रालय संसद से निधियां प्राप्त करने के लिए निधियों की आवश्यकता के उचित आकलन के बाद वास्तविक आधार पर बजट अनुमान तैयार करे।

3.2 राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों को जारी अधिक राशि का न लौटाया जाना

दिशानिर्देशों के अनुसार चौथी किस्त अर्थात् कुल परियोजना लागत का 95 प्रतिशत, जारी होने के पश्चात परियोजना का भौतिक समापन प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया जाना था, तथा परियोजना की अंतिम लागत को वहीं पर सीमित करना था, साथ ही अधिक राशि, यदि कोई हो, तो उसे मंत्रालय को लौटाया जाना था। कुल अनुदान का बाकी बचा पाँच प्रतिशत शौचालय, यात्री सुविधा केंद्र तथा कैफेटेरिया के संचालन एवं रख-रखाव के एक वर्ष के लिए सफलतापूर्वक पूर्ण होने के बाद, जिसे स्वतंत्र संस्था द्वारा प्रमाणित किया गया हो, जारी किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में जनवरी-जुलाई 2020 के दौरान हुई क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों में परियोजनाओं की प्रगति की समीक्षा के आधार पर पर्यटन मंत्रालय ने घटकों को समाप्त/विलीन किया जहाँ कार्य प्रारम्भ नहीं हुआ था या अनुमति लम्बित थी। परिणामस्वरूप, कई परियोजनाओं की लागत में संशोधन किया गया। लागत संशोधन के कारण राज्यों/यूटी के पास जारी राशि अधिक हो गई क्योंकि मूल स्वीकृत लागत के अनुसार अनुदान पहले ही जारी किए जा चुके थे।

यह पाया गया कि जारी राशि में से, जितनी राशि अंतिम लागत से अधिक थी, को राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा वापस लौटाया जाना था, जो निम्न चार मामलों में, ₹16.93 करोड़ थी:

तालिका 3.2: अधिक जारी निधियों को लौटाया ना जाना

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	परियोजना का नाम	मूल स्वीकृत लागत	संशोधित स्वीकृत लागत	स्वीकृत लागत का 95% (ए)	जारी राशि (बी)	अन्तर (बी) - (ए)
1.	तटीय परिपथ, पुडुचेरी	85.28	58.44	55.51	61.82	6.31
2.	सांभर नमक परिसर का विकास, राजस्थान	63.96	50.01	47.51	51.17	3.66
3.	बौद्ध परिपथ	52.34	24.14	22.93	26.17	3.24

क्र.स.	परियोजना का नाम	मूल स्वीकृत लागत	संशोधित स्वीकृत लागत	स्वीकृत लागत का 95% (ए)	जारी राशि (बी)	अन्तर (बी) - (ए)
	का विकास, आन्ध्र प्रदेश					
4.	तट परिपथ का विकास, हैनरी द्वीप, पश्चिम बंगाल	85.39	67.99	64.59	68.31	3.72
कुल		286.97	200.58	190.54	207.47	16.93

मंत्रालय ने सम्बंधित राज्यों से अधिक जारी राशि को लौटाने को कहा (जून 2021 तथा जनवरी 2022 के बीच)। तथापि, इसके पश्चात इसने इस दिशा में कोई संगठित प्रयास नहीं किए, और राज्यों से अभी भी इसकी प्राप्ति की जानी शेष है।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि इसने राज्यों के साथ इन मामलों को लगातार उठाया था तथा उन्हें यह भी अवगत कराया था कि अव्ययित शेष राशि को वापस न करना एक वित्तीय अनियमितता है तथा इससे सम्बंधित कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जाएगी।

हालांकि तथ्य यह रह जाता है कि अधिक जारी राशि को सम्बंधित राज्यों द्वारा अभी भी वापस नहीं किया गया है।

केस अध्ययन 3.1: गुजरात तथा उत्तर प्रदेश द्वारा बचतों को वापस न करना

गुजरात में, विरासत परिपथ के मामले में, लेखापरीक्षा ने पाया कि घटकों को निष्पादित न किए जाने, अस्वीकार्य घटकों का निष्पादन करने, उन घटकों का निष्पादन करने जिन्हें डीपीआर में शामिल नहीं किया गया था तथा वास्तविक एवं स्वीकृत लागत में अन्तर के कारण राज्य सरकार को ₹13.99 करोड़ की राशि को मंत्रालय को वापस करना था। हालांकि, उसे वापस नहीं किया गया था (मार्च 2022)।

रामायण परिपथ, अयोध्या (उत्तर प्रदेश) के मामले में, निष्पादन अभिकरणों अर्थात् उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (12 कार्य) तथा सिंचाई विभाग (4 कार्य) ने स्वीकृत लागत से कम लागत में कार्यों को पूरा किया तथा पर्यटन विभाग को सौंप दिया। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन कार्यों में ₹8.20 करोड़ की बचत हुई परन्तु इसे मंत्रालय को वापस नहीं किया गया।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि संबंधित मामले को गुजरात व उत्तर प्रदेश सरकार को उनकी टिप्पणी के लिए संदर्भित कर दिया गया था।

3.3 राज्यों द्वारा परियोजना के लिए अलग बैंक खाता संचालित करना तथा ब्याज को वापस करना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017, के नियम 230(8) के अनुसार, अनुदान या अन्य अग्रिमों का पूरा ब्याज या अन्य आय, अनिवार्यतः भारत की समेकित निधि में जमा कर दी जानी चाहिए। इस संदर्भ में, अगस्त 2020 में पर्यटन मंत्रालय द्वारा अतिरिक्त दिशानिर्देश जारी किए गए थे, जो कि निर्धारित करते हैं कि राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को प्रत्येक परियोजना के लिए एक अलग बैंक खाता खोलना होगा तथा निधियों पर अर्जित ब्याज को वित्त वर्ष के अन्त में मंत्रालय को वापस करना होगा।

हालांकि, जैसा कि उपरोक्त प्रावधान केवल अगस्त 2020 के दौरान ही प्रारम्भ किया गया था और मूल दिशानिर्देशों में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था, मंत्रालय द्वारा राज्यों को योजना (जनवरी 2015) प्रारम्भ होने के साढ़े पांच वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी अलग बैंक खाता खोलने के अनुदेश जारी नहीं किए गए थे।

इसके परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा द्वारा निम्न मुद्दे पाए गए:

- बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, राजस्थान, पुडुचेरी, उत्तराखंड तथा उत्तर प्रदेश द्वारा प्रत्येक परियोजना के लिए अलग खाता नहीं खोला गया तथा अन्य परियोजनाओं की निधियों को मौजूदा बचत बैंक खाते में ही रखा गया। इसने स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत जारी निधियों के उपयोग का पर्यवेक्षण तथा ऐसी निधियों पर अर्जित ब्याज की गणना को कठिन बना दिया।
- गोवा, मध्य प्रदेश तथा तेलंगाना (विरासत), द्वारा चालू खाता रखा गया जिस कारण निधियों पर ब्याज अर्जित नहीं किया जा सका जिससे राजकोष की हानि हुई।
- सिक्किम द्वारा अलग बैंक खाता खोलने में दो वर्षों की देरी थी।

- आगे, 13 चयनित राज्यों में से दस राज्यों¹⁵ में, ₹50.06 करोड़ के ब्याज को कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा मंत्रालय को वापस नहीं किया गया। वास्तव में, कुछ राज्यों द्वारा बिना मंत्रालय की अनुमति के ब्याज राशि का उपयोग किया गया था, जैसा नीचे चर्चा की गई है:
- हिमाचल प्रदेश में, राज्य सरकार द्वारा योजना निधियों पर ₹3.10 करोड़ का ब्याज अर्जित किया गया। मंत्रालय को ब्याज वापस करने के बजाए, राज्य सरकार द्वारा ₹1.14 करोड़ व्यय कर दिए गए।
- सिक्किम में, मंत्रालय से प्राप्त योजना निधियों पर अर्जित ₹6.73 करोड़ के ब्याज को वापस करने के बजाय, ₹5.32 करोड़ का एक व्यय योजना से भिन्न उद्देश्य पर किया गया जिसके परिणामस्वरूप ब्याज का अनियमित उपयोग हुआ।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि:

- राजस्थान और गोवा में, योजना निधियों से बनायी गई सावधि जमा प्राप्ति पर अर्जित ब्याज की राशि ₹2.21 करोड़ को मंत्रालय को नहीं सौंपा गया।
- उत्तराखंड में योजना के अंतर्गत दो परिपथों (विरासत और पर्यावरणीय परिपथों) के लिए केवल एक बैंक खाता खोला गया तथा उसमें ₹1.68 करोड़ का ब्याज अर्जित हुआ। मंत्रालय को वापस करने के बजाए, राज्य पर्यटन बोर्ड (कार्यान्वयन अभिकरण) ने ₹75.97 लाख के ब्याज को राज्य कोषागार में जमा कर दिया तथा शेष ब्याज इसके पास ही जमा था। इसके अतिरिक्त परियोजना के लिए जारी निधियों पर ₹47.95 लाख का अर्जित ब्याज निष्पादन अभिकरण (उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम) के पास पड़ा हुआ था।

इस प्रकार, ब्याज की गणना नहीं किए जाने के कारण, मंत्रालय निधियों का उचित उपयोग नहीं कर सका जिससे राज्य सरकारों द्वारा निधियों का अनियमित उपयोग हुआ तथा उनके पास निधियां बेकार पड़ी रहीं।

¹⁵ छत्तीसगढ़ (₹2.52 करोड़), गोवा (₹0.84 करोड़), हिमाचल प्रदेश (₹3.10 करोड़), जम्मू एवं कश्मीर (₹14.66 करोड़), पुडुचेरी (₹1.22 करोड़), राजस्थान (₹1.37 करोड़), जनजातीय परिपथ, तेलंगाना (₹16.18 करोड़), सिक्किम (₹6.73 करोड़), उत्तराखण्ड (₹2.16 करोड़) तथा उत्तर प्रदेश (₹1.28 करोड़)।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि इसने राज्यों के साथ अर्जित ब्याज की वापसी का मामला लगातार उठाया है। राज्यों को पुनः (मई 2022 और जून 2022) ब्याज को भारत की समेकित निधि में जमा करने के लिए अनुरोध किया गया है।

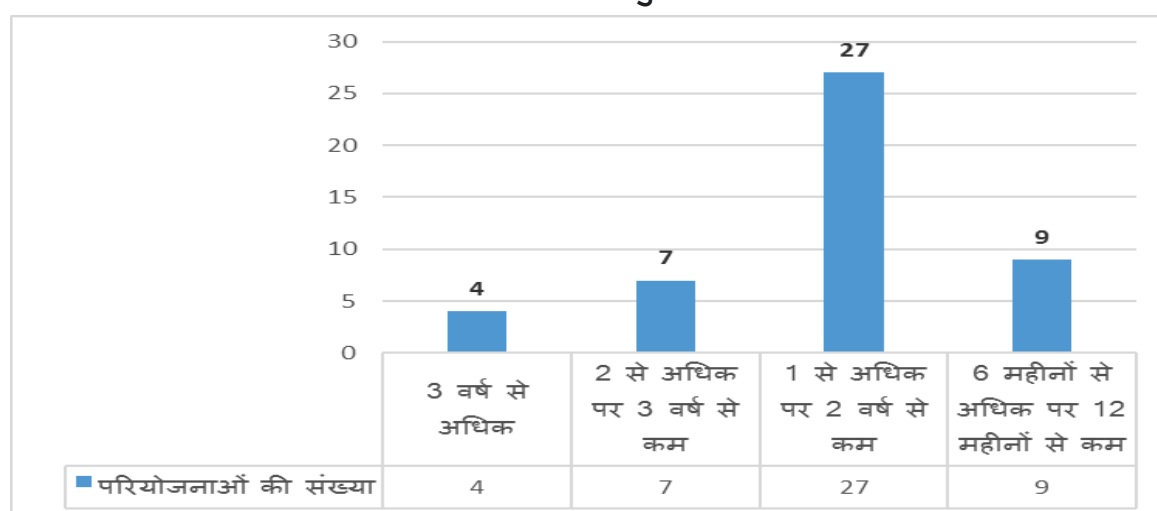
तथ्य यह रह जाता है कि संबंधित राज्य सरकारों द्वारा अर्जित ब्याज को वापस नहीं किया गया। आगे, अलग बैंक खाता खोले जाने के लिए राज्यों को अनुदेश जारी करने में हुई देरी के मामले में मंत्रालय ने कोई जवाब नहीं दिया जिसके परिणामस्वरूप सरकारी कोष को ब्याज की हानि हुई।

3.4 उपयोगिता प्रमाणपत्र दिए जाने में देरी/नहीं दिया जाना

स्वदेश दर्शन योजना के अन्तर्गत परियोजनाओं के लिए पर्यटन मंत्रालय द्वारा दिए जाने वाले प्रशासनिक अनुमोदन व वित्तीय स्वीकृत निर्धारित करते हैं कि कार्यान्वयन अभिकरण केन्द्र सरकार द्वारा जारी की गई राशि बिना उपयोग के छः माह से अधिक नहीं रखेंगे। यदि इतने समय में निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका तो उसे मंत्रालय को ब्याज के साथ लौटाना था या अन्य केन्द्रीय वित्तीय सहायता प्राप्त परियोजनाओं की राशि के विरुद्ध स्थानांतरित/समायोजित करने के लिए औपचारिक अनुमोदन लेना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि (31 मार्च 2022 तक) कुल 76 परियोजनाओं में से 47 में, या तो उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) देरी से दिए गए थे या छः माह बीत जाने के बाद भी यू सी नहीं दिए गए थे, जैसा नीचे दिखाया गया है:

चार्ट 3.2: उपयोगिता प्रमाणपत्र के प्रस्तुतिकरण में लिया गया समय



(स्रोत - पर्यटन मंत्रालय का योजना डैशबोर्ड डाटा)

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया :

- i. **उपयोगिता प्रमाणपत्र देर से प्रस्तुत किए गए:** 47 परियोजनाओं में से 36 परियोजनाओं में, कार्यावयन अभिकरणों ने निधियों के जारी होने की तारीख से छः महीने से अधिक के बाद यूसी प्रस्तुत किया। इनमें से, 4 परियोजनाओं¹⁶ के संबंध में यूसी किस्त जारी होने के तीन वर्ष के पश्चात प्राप्त हुए।
 - ii. **उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किए गए:** 11 परियोजनाओं के संबंध में, कार्यान्वयन अभिकरणों ने अंतिम किस्त जारी होने के छः महीने से अधिक बीत जाने के बाद भी यूसी प्रस्तुत नहीं किए। इनमें से, 10 परियोजनाओं में, 12 महीने से अधिक बीत जाने के बाद भी यूसी प्राप्त नहीं हुए। यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण होगा कि एक परियोजना¹⁷ में 23 महीने बीतने के बाद भी यूसी प्रस्तुत नहीं किए गए।
- पूछे जाने पर, मंत्रालय ने कहा (दिसम्बर 2021) कि कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा तीन परियोजनाओं में उपयोग नहीं हुए केवल ₹27.65 करोड़ वापस किए गए।
- लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि 14 चयनित परियोजनाओं में, सात¹⁸ परियोजनाओं में, राज्यों ने या तो यूसी दिया ही नहीं या एक से 33 महीने के विलम्ब के साथ दिया। हालांकि, लम्बे समय तक यूसी लम्बित होने के बावजूद, भी मंत्रालय ने न तो समय पर यूसी देने के लिए राज्यों पर जोर दिया न ही राज्यों से निधियां प्राप्त करने के कोई प्रयास किए।
- iii. **त्रुटिपूर्ण/बढ़ी हुई राशि के यूसी:** लेखापरीक्षा ने राज्यों द्वारा प्रस्तुत किए गए उपयोगिता प्रमाण पत्रों की तुलना कार्यों की वास्तविक स्थिति और उन पर किए गए व्यय से की और यह पाया गया कि 13 राज्यों में 14 चयनित परियोजनाओं में से, निम्नलिखित पांच राज्यों में, ₹76.38 करोड़ की राशि के गलत/बढ़े हुए यूसी राज्यों द्वारा प्रस्तुत किए गए थे:

¹⁶ वैशाली-चम्पापुरी-बिहार का विकास, भलुकपांग-बोमडीला एवं तवांग परिपथ- अरुणाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर के लिए पी एम विकास पैकेज 2014 तथा कराइकल, यनम तथा पुडुचेरी का विकास

¹⁷ मालानाड मालाबार क्रूज पर्यटन, केरल

¹⁸ बिहार, छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, पुडुचेरी, सिक्किम और तेलंगाना

तालिका: 3.3: राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत किए गए त्रुटिपूर्ण/बढ़ी हुई राशि के उपयोगिता प्रमाणपत्र

क्रम संख्या	राज्य का नाम	बढ़ी हुई राशि के यूसी
1.	राजस्थान ¹⁹	₹44.49 करोड़
2.	तेलंगाना	₹21.67 करोड़
3.	उत्तरप्रदेश	₹85.82 लाख
4.	उत्तराखण्ड	₹1.64 करोड़
5.	गुजरात	₹7.72 करोड़

इस प्रकार, मंत्रालय ने स्वीकृति आदेश में दी गई शर्त, कि यदि निधियों का उपयोग छः महीने से अधिक की अवधि में नहीं होगा तो उसे ब्याज के साथ मंत्रालय को वापस किया जाएगा, को लागू नहीं किया।

इस संदर्भ में, परिवहन, पर्यटन तथा संस्कृति पर विभागीय संसदीय स्थायी समिति ने भी अपने 298वें प्रतिवेदन में यह अनुशंसा की है (अगस्त 2021) कि मंत्रालय को समय पर यूसी के प्रस्तुतिकरण के लिए प्रभावी व दक्ष तंत्र का विकास करना चाहिए। यह न केवल अनुमोदित लागत के भीतर सभी परियोजनाओं के निष्पादन को गति प्रदान करेगा बल्कि परियोजनाओं की लागत वृद्धि को रोकने में भी सहायता करेगा।

इस प्रकार, मंत्रालय के पास समय पर यूसी के प्रस्तुतिकरण को सुनिश्चित करने तथा अप्रयुक्त निधियों को वापस लेने की उचित प्रक्रिया नहीं थी। यूसी की अनुपस्थिति में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि मंत्रालय कैसे व्यय की नियमितता का आश्वासन प्राप्त कर रहा था।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि इसने निधियों को जारी करने की प्रक्रिया को संशोधित कर दिया था तथा केन्द्रीय नोडल अभिकरण के द्वारा निधियों के उपयोग पर नजर रखी जा रही थी। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय लेखापरीक्षा आपत्तियों पर राजस्थान, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड, गुजरात तथा हिमाचल प्रदेश की राज्य सरकारों के साथ मामले को उठाएगा।

¹⁹ चार यूसी प्रस्तुत किए गए। पहली यूसी ₹11.51 करोड़ से, दूसरी ₹20.85 करोड़ से, तीसरी ₹4.14 करोड़ से तथा चौथी ₹7.99 करोड़ की राशि से बढ़ी हुई थी। एक घटक अर्थात् नारायणा का विकास का चालू खाता बिल उपलब्ध नहीं करवाया गया।

जबकि मंत्रालय ने राज्य सरकारों के पास पड़ी हुई निधियों को लौटाए जाने की स्थिति नहीं दी, तथ्य यह रह जाता है कि समय पर यूसी के प्रस्तुतिकरण तथा अप्रयुक्त निधियों को लौटाए जाने को मंत्रालय ने सुनिश्चित नहीं किया।

केस अध्ययन 3.2: हिमाचल प्रदेश - यूसी के लंबित नहीं होने का गलत वचन देना

स्वदेश दर्शन योजना के अन्तर्गत स्वीकृति पत्र की शर्तों के अनुसार, राज्य सरकार ने वचन दिया था कि पर्यटन मंत्रालय की सभी योजनाओं/परियोजनाओं/कार्यक्रमों के संदर्भ में केंद्र सरकार द्वारा जारी अनुदान का कोई भी उपयोगिता-प्रमाणपत्र लम्बित नहीं है।

यह पाया गया कि गंतव्य एवं परिपथों के लिए उत्पाद/अवसंरचना विकास योजना के अंतर्गत 'सोलन जिले का एकीकृत विकास' परियोजना में मंत्रालय ने कियारीघाट के लिए ₹1.60 करोड़ स्वीकृत किए (अगस्त 2008) तथा पर्यटन विभाग, हिमाचल प्रदेश को ₹1.28 करोड़ जारी किए। उपर्युक्त राशि का उपयोग राज्य सरकार द्वारा नहीं किया गया क्योंकि भूमि की अनुपलब्धता के कारण कार्य प्रारम्भ नहीं हो सका। हालांकि, राज्य सरकार ने उपर्युक्त राशि को मंत्रालय को दिए गए उपयोगिता प्रमाणपत्र (जनवरी 2013) में उपयोग किया हुआ दिखा दिया।

बाद में स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत मंत्रालय ने उसी जगह पर ₹25 करोड़ का एक घटक अर्थात् कियारीघाट में सम्मेलन केन्द्र का निर्माण स्वीकृत किया (मार्च 2017)। यह पाया गया कि पर्यटन विभाग ने इसके पास पड़े हुए (सोलन जिले का एकीकृत विकास) का ₹1.28 करोड़ कियारीघाट परियोजना के लिए अतिरिक्त निधि के रूप में स्थानान्तरित कर दिए।

यह दर्शाता है कि स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत निधियों की मांग करते समय राज्य ने कोई भी उपयोगिता प्रमाणपत्र लम्बित नहीं होने का गलत वचन दिया था।

पर्यटन विभाग, हिमाचल प्रदेश सरकार ने कमियों के लिए कारण प्रदान नहीं किए।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि यह मामले को हिमाचल प्रदेश सरकार के साथ उठाएगा।

अनुशंसा संख्या 6

मंत्रालय योजना के अंतर्गत जारी निधियों के संबंध में राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा उपयोगिता प्रमाणपत्रों को समय पर प्रस्तुत करना और उनके द्वारा योजना निधियों पर अर्जित ब्याज मंत्रालय को प्रेषित करना सुनिश्चित करे।

3.5 परामर्श तथा आकस्मिकता शुल्कों का अनियमित भुगतान

पर्यटन मंत्रालय ने, स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के दिशानिर्देशों में, राज्यों/कार्यालयन अभिकरणों के लिए निधियों का पांच प्रतिशत परामर्श व आकस्मिकता शुल्क (जिसका नया नाम पेशेवर, प्रशासनिक तथा कार्यालय व्यय रखा गया) अनुमोदित किया (अप्रैल 2022)। राशि का उपयोग निम्न उद्देश्यों के लिए किया जाएगा:

- उचित और पारदर्शी प्रक्रिया का पालन करते हुए राज्य/गंतव्य स्तर पर मिशन के कार्यान्वयन की सहायता के लिए अनुबंध पर परियोजना विकास व पर्यवेक्षण परामर्शदाताओं, अन्य पेशेवरों तथा सहायता टीमों की भर्ती।
- सांस्थानिक व्यवस्थाएं जो मिशन के कार्यान्वयन की सहायता करें।
- हालाँकि यह निधि वाहनों की खरीद, भवनों के निर्माण व रखरखाव, पदों के सृजन, वर्तमान स्टाफ का भुगतान तथा फर्नीचर व उपस्कर की खरीद इत्यादि के लिए उपयोग नहीं होगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि स्थायी वित्त समिति के अनुमोदन (जनवरी 2015), व्यय वित्त समिति के अनुमोदित नोट/कैबिनेट नोट (अक्तूबर 2017 तथा फरवरी/दिसम्बर 2019) अथवा मंत्रालय द्वारा जारी मूल योजना दिशानिर्देशों में राज्यों/कार्यान्वयन अभिकरणों के लिए परामर्श तथा आकस्मिकता शुल्क का उल्लेख/अनुमोदन नहीं था। हालाँकि, स्वदेश दर्शन योजना परियोजनाओं के कार्यान्वयन अभिकरणों को मार्च 2022 तक परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए परियोजना लागत के पाँच प्रतिशत²⁰ की दर से ₹225.84 करोड़ के परामर्श व आकस्मिकता शुल्क का भुगतान किया गया।

²⁰ स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत परियोजनाओं का कार्यान्वयन करने वाली सीपीएसयू को पर्यटन मंत्रालय सात प्रतिशत तक (आकस्मिकता व सेवा करों सहित) सेंटेंज/अभिकरण शुल्क का भुगतान कर रहा था। हालाँकि, पांच प्रतिशत की दर से ही सेंटेंज शुल्क गणना के लिए लिया गया है।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि परामर्श व आकस्मिकता शुल्क की स्वीकृति केन्द्रीय स्वीकृति तथा निगरानी समिति द्वारा दी गई थी। स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के दिशानिर्देशों में अब, मंत्रालय द्वारा पेशेवर, प्रशासनिक तथा कार्यालय व्यय के लिए तीन प्रतिशत निधियों का प्रावधान तथा राज्य स्तर/कार्यान्वयन अभिकरण के लिए पांच प्रतिशत निधियों का अनुमोदन कर दिया गया है।

मंत्रालय का उत्तर कि परामर्श व आकस्मिकता प्रभार केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति द्वारा अनुमोदित किए गए हैं मान्य नहीं है क्योंकि स्थायी वित्त समिति/व्यय वित्त समिति/कैबिनेट या स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत अन्य समितियों जैसे राष्ट्रीय संचालन समिति, केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति या मिशन निदेशालय द्वारा उपर्युक्त शुल्कों के लिए योजना या दिशानिर्देशों में विशेष अनुमोदन नहीं था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय के एकीकृत वित्तीय विंग ने भी उपर्युक्त शुल्कों के योजना दिशानिर्देशों के हिस्सा नहीं होने का मामला उठाया था।

हालांकि, मंत्रालय ने अपनी प्रतिक्रिया में कहा कि मंत्रालय मानदंडों के अनुसार इन शुल्कों का भुगतान कर रहा था।

हालांकि लेखापरीक्षा ने पाया कि स्वदेश दर्शन योजना 2.0 दिशानिर्देशों में उपर्युक्त शुल्कों को शामिल करके मंत्रालय ने सुधारात्मक उपाए किए हैं।

3.5.1 राज्यों द्वारा परामर्श एवं आकस्मिकता प्रभारों पर अनियमित व्यय

जब जनवरी 2015 में स्वदेश दर्शन योजना को प्रारम्भ किया गया था तब मंत्रालय ने उन उद्देश्यों को परिभाषित नहीं किया था जिनके लिए राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा परामर्श व आकस्मिकता प्रभारों का उपयोग किया जा सके। यद्यपि, सीपीडब्ल्यूडी निर्माण मैनुअल, 2019 के पैरा 3.1.1.3(3) के अनुसार, आकस्मिकताओं का उपयोग कार्यस्थल कार्यालयों के निर्माण, रख-रखाव कर्मचारियों की नियुक्ति, फुटकर कार्यों, जांच वाहनों को किराए पर लेने और किसी अन्य कार्य से सीधे संबंधित कार्यक्षेत्र आवश्यकताओं के लिए किया जा सकता था। आगे, स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के दिशा निर्देशों में, यह बताया गया कि परामर्श एवं आकस्मिकता प्रभारों का उपयोग वाहनों की खरीद, भवनों के निर्माण एवं रख-रखाव, पदों के निर्माण, वर्तमान कर्मचारियों को भुगतान और फर्नीचर एवं उपस्करों की खरीद आदि के लिए नहीं किया जा सकता था।

उपरोक्त मानदंडों को ध्यान में रखते हुए, लेखापरीक्षा ने पाया कि 14 चयनित परियोजनाओं में से चार में, राज्य सरकारों ने परामर्श एवं आकस्मिकता प्रभारों में से अनियमित व्यय किए, जैसे कि नीचे दर्शाया गया है:

- रंगपो-सिंगतम, सिक्किम को शामिल करते हुए उत्तर-पूर्व परिपथ के मामले में कार्यान्वयन अभिकरण ने राज्य पर्यटन विभाग के कर्मचारियों के प्रयोग के लिए आकस्मिकता प्रभारों में से ₹1.28 करोड़²¹ की राशि के 10 वाहन खरीदे।
- जनजातीय परिपथ परियोजना, तेलंगाना के मामले में, कार्यान्वयन अभिकरण ने राज्य पर्यटन विभाग के कर्मचारियों के प्रयोग के लिए आकस्मिकता प्रभारों में से ₹57.55 लाख की राशि के 2 वाहन खरीदे।
- विरासत परिपथ परियोजना, तेलंगाना के मामले में कार्यान्वयन अभिकरण ने आकस्मिकता प्रभारों से ₹54 लाख की एक राशि का व्यय गैर-योजना/संचालन तथा रखरखाव के लिए किया।
- तटीय परिपथ, पुडुचेरी के मामले में कार्यान्वयन अभिकरण ने संचालन एवं रख-रखाव तथा कार्यालय व्यय पर आकस्मिकता प्रभारों से ₹38.16 लाख व्यय किए, यद्यपि संचालन एवं रख-रखाव व्यय राज्य सरकार का उत्तरदायित्व था।

इस प्रकार, मंत्रालय द्वारा परामर्श एवं आकस्मिकता प्रभारों के उद्देश्य को परिभाषित नहीं किए जाने के कारण, योजना निधियों से राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा ₹1.51 करोड़ की राशि का अनियमित व्यय किया गया।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि उप-अभिकरणों के बिलों के निपटान का उत्तरदायित्व राज्य सरकार/कार्यान्वयन अभिकरणों का था। इसलिए, मंत्रालय संबंधित राज्य सरकारों से टिप्पणियों की मांग कर रहा था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों के उत्तरदायित्व के अतिरिक्त, मंत्रालय भी राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में दर्शाए गए गलत/अपात्र व्यय को इंगित करने के लिए जिम्मेदार था। तथापि, मंत्रालय ने उक्त गलत/अपात्र व्यय का इंगित नहीं किया।

²¹ स्वदेश दर्शन योजना की दो परियोजनाओं के आकस्मिकता प्रावधान से व्यय किया गया, जिसमें से ₹46.29 लाख का व्यय चयनित परियोजना से किया गया।

केस अध्ययन 3.3: एकमुश्त आधार पर अनुबंध किए जाने के कारण हिन्दुस्तान प्रीफैब लिमिटेड को अनुचित लाभ

मंत्रालय ने बिहार और उत्तर प्रदेश में बौद्ध और रामायण परिपथ में एनएच-2/एनएच-28 के छः स्थानों पर 'सड़क किनारे सुविधाओं के विकास' परियोजना को हिन्दुस्तान प्रीफैब लिमिटेड, नई दिल्ली (एचपीएल) को दिया (जून 2018)। परियोजना की लागत ₹18.10 करोड़ (एच पी एल के लिए ₹1.57 करोड़ के सेंटेज²² शुल्क को शामिल करते हुए) थी जिसे बाद में संशोधित (जून 2019) कर ₹17.93 करोड़ (₹1.57 करोड़ के सेंटेज शुल्क को शामिल करते हुए) कर दिया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय परियोजना लागत के पांच प्रतिशत सेंटेज शुल्क (परामर्श तथा आकस्मिकता को शामिल करते हुए) का भुगतान कर रहा था। हालांकि, इस मामले में, अन्य केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों को जिस दर से भुगतान किया जा रहा था इसके बजाए मंत्रालय ने सामान्य वित्तीय नियम 2017 के नियम 133(3) (एक मुश्त आधार पर अनुबंध देना) का प्रयोग किया तथा ₹1.57 करोड़ (₹16.36 करोड़ की परियोजना लागत का 9.60 प्रतिशत) के एक मुश्त सेंटेज शुल्क पर अनुबंध दिया जो कि उच्चतर दिशा में था। लेखापरीक्षा को इस मामले में एक-मुश्त शुल्कों के साथ अनुबंध देने के लिए कोई औचित्य नहीं मिला।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि बाद में, मंत्रालय ने तीन साइटों को हटा दिया (जनवरी 2022) तथा परियोजना लागत को संशोधित करके ₹13.50 करोड़ कर दिया। हालांकि, इसने एचपीएल का सेंटेज शुल्क आनुपातिक रूप से कम नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप, सेंटेज शुल्क संशोधित परियोजना लागत का 11.63 प्रतिशत हो गया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2022) कि इस मामले में सेंटेज शुल्क स्थिर था इसलिए संशोधित नहीं किया गया।

इस प्रकार, एक समान मानदंड का अनुपालन नहीं करने और स्थिर/एक मुश्त सेवा/सेंटेज शुल्क पर एचपीएल को अनुबंध दिए जाने के कारण मंत्रालय को ₹89.50 लाख²³ का परिहार्य व्यय करना पड़ा।

²² सेंटेज प्रभार (अनुमानित लागत पर) केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को कार्य/परियोजना के निष्पादन के लिए भुगतान किए गए प्रतिशत शुल्क हैं।

²³ ₹1.57 करोड़ - ₹13.50 करोड़ का 5% = ₹89.50 लाख

3.6 अपव्यय/अधिक तथा अस्वीकार्य व्यय

राज्य सरकारों द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान, लेखापरीक्षा ने निम्न अवलोकन किया:

(ए) 14 चयनित परियोजनाओं में से 7 परियोजनाओं के कार्यान्वयन में ₹30.50 करोड़ के अपव्यय/अधिक व्यय के उदाहरण पाए गए, जैसा नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 3.4: अपव्यय/अधिक व्यय

क्र. सं.	परिपथ/राज्य का नाम	पाई गई अनियमितताओं का संक्षेप	राशि (₹ करोड़ में)
1.	हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश	सौरव कालिया वन विहार (पालमपुर) एवं डल झील (धर्मशाला), घटकों पर ₹97 लाख व्यय करने के बाद, राज्य सरकार द्वारा गलत योजना व गतिरोध के कारण मंत्रालय द्वारा इन्हें हटा दिया गया जिसके परिणामस्वरूप अपव्यय हुआ।	0.97
2.	तटीय परिपथ, पुडुचेरी	मंत्रालय ने यनम में द्वीप संख्या 5 पर पर्यटन सुविधाओं के विकास के लिए एक परियोजना को मंजूरी दी (दिसंबर 2015)। चयनित स्थल बाढ़ प्रवृत्त क्षेत्र में स्थित था। आंध्र प्रदेश सरकार ने काम पर आपत्ति जताई क्योंकि यह गोदावरी नदी के मुक्त प्रवाह में बाधा डाल रहा था और निर्माण गतिविधियों के लिए यनम योजना प्राधिकरण से मंजूरी भी नहीं ली गई थी। इसके बाद, बनाई गई सुविधाएं बाढ़ में बह गईं, जिसके परिणामस्वरूप अविवेकपूर्ण योजना के कारण यनम में ₹5.26 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। (केस अध्ययन 3.4 का सन्दर्भ लें)	5.26
3.	तटीय परिपथ, गोवा	(i) अगोड़ा जेल, गोवा में ध्वनि और प्रकाश शो की आपूर्ति, स्थापना और कमीशनिंग का काम जून 2017 में ₹3.94 करोड़ में दिया गया था जिसकी समाप्ति तिथि जुलाई 2018 थी। बाद में, अगोड़ा जेल परियोजना पर काम पूरा होने तक ध्वनि और प्रकाश शो के उपकरण को दूसरी साइट, बागा बीच (योजना के तहत अनुमोदित	6.58

क्र. सं.	परिपथ/राज्य का नाम	पाई गई अनियमितताओं का संक्षेप	राशि (₹ करोड़ में)
		नहीं) स्थानांतरित करने का निर्णय लिया गया (सितंबर 2018)। हालाँकि, काम पूरा होने के बाद ध्वनि और प्रकाश शो उपकरण को वापस अगोड़ा जेल में स्थानांतरित करने के बजाय, कार्यान्वयन अभिकरण ने फरवरी 2021 में फिर से अगोड़ा जेल में ₹3.25 करोड़ में नए ध्वनि और प्रकाश शो उपकरण खरीदे। हालाँकि, अगोड़ा जेल के लिए खरीदा गया ध्वनि और प्रकाश शो उपकरण वर्ष 2022 तक निष्क्रिय रहा और वर्ष 2023 में ही शो को चालू किया गया जैसा कि स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (मई 2023) के दौरान देखा गया। संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह भी देखा गया कि बागा में ध्वनि और प्रकाश शो अभी भी अप्रयुक्त पड़ा हुआ था जिसके परिणामस्वरूप ₹3.94 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। (ii) फोर्ट अगोड़ा, अगोड़ा जेल और पर्यटक सूचना केंद्र के चारों ओर चक्कर लगाने के लिए ₹99.27 लाख की लागत से खरीदी गई चार बसों का उपयोग पर्यटक उद्देश्य के लिए नहीं किया गया था, बल्कि कर्मचारियों के आवागमन और निजी बुकिंग के लिए किया गया था (जैसे कि स्कूल के छात्रों के आवागमन, शादी समारोहों के लिए आदि)। (iii) ₹1.65 करोड़ की लागत से सार्वजनिक सुविधाओं के साथ पर्यटक सूचना केंद्र (टीआईसी) का निर्माण तेरेखोल किले में किया गया था, जो टीआईसी के निर्माण के लिए डीपीआर में अनुमोदित स्थलों में से नहीं था। टीआईसी का निर्माण तेरेखोल किले के पीछे किया गया था और किले में प्रवेश करते समय यह दिखाई भी नहीं देता था। वहां सुविधा की उपस्थिति को इंगित करने के लिए टीआईसी या सार्वजनिक सुविधाओं के लिए कोई संकेत नहीं मिला। परिणामस्वरूप, बनाई गई सुविधा बंद हो गई	

क्र. सं.	परिपथ/राज्य का नाम	पाई गई अनियमितताओं का संक्षेप	राशि (₹ करोड़ में)
		और उपयोग में नहीं आई। इस प्रकार, इससे कोई उद्देश्य पूरा नहीं हुआ जिससे ₹1.65 करोड़ का व्यय व्यय हुआ।  चित्र 3.1: निर्जन तरेखोल टीआईसी, गोवा	
4.	हिमालयी परिपथ, जम्मू और कश्मीर	(i) एप्पल रिजार्ट चेनीवुडर-अनंतनाग में कैफेटेरिया के साथ ईको लाग बहुउद्देशीय हाल तथा स्मारिका कियोस्क ₹1.83 करोड़ की लागत से बनवाया गया। परियोजना अगस्त 2018 में पूरी हुई तथा दुकानें तथा कैफेटेरिया 2019 में आउटसोर्स किए गए। तथापि, अभी तक²⁴ (नवम्बर 2022) किसी भी आवंटी ने वहां व्यापार प्रारम्भ नहीं किया था और इसलिए परियोजना उपयोग में नहीं लाई जा सकी थी जिससे व्यय निष्फल हो गया। (ii) नुनवान-पहलगाम में एक आइस-स्केटिंग रिक के निर्माण के लिए ₹1.50 करोड़ का व्यय किया गया। हालांकि, सुविधाओं का उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में आवश्यक तत्व जैसे पानी जमाने की व्यवस्था, चारदीवारी रेलिंग, छत, दर्शकों के बैठने का स्थान नहीं थे और फिर भी राज्य सरकार परियोजना के निष्पादन के लिए आगे बढ़ी। वर्तमान में, उस स्थान पर केवल सीमेंट का प्लेटफार्म	3.33

²⁴ कैफेटेरिया वर्ष 2020 में आग में जलकर नष्ट हो गया था और राज्य के पर्यटन विभाग द्वारा इसका पुनर्निर्माण किया गया था।

क्र. सं.	परिपथ/राज्य का नाम	पाई गई अनियमितताओं का संक्षेप	राशि (₹ करोड़ में)
		बना है जोकि निर्दिष्ट उद्देश्य को पूरा नहीं करता है।  चित्र 3.2: आईस स्केटिंग रिंग का सीमेंट का बना हुआ प्लेटफार्म, पहलगाम, जम्मू एवं कश्मीर	
5.	जनजातीय परिपथ, तेलंगाना	मल्लूर में मेगालिथिक कब्रों तक ट्रेकिंग मार्गों के उन्नयन के लिए घटक (स्वीकृत लागत: ₹2.20 करोड़) राज्य द्वारा वन मंजूरी प्राप्त नहीं होने के कारण पर्यटन मंत्रालय द्वारा हटा दिया गया (जनवरी 2020)। हालाँकि, राज्य सरकार ने वन मंजूरी सुनिश्चित किए बिना बजरी वाली सड़क बिछाने पर ₹1 करोड़ खर्च किए थे, जिससे यह खर्च निष्फल हो गया।	1.00
6.	टिहरी के चारों ओर परिपथ का विकास, पर्यावरणीय परिपथ, उत्तराखण्ड	(i) तीन संपर्क मार्गों (लागत ₹4.34 करोड़) के कुछ हिस्से झील में जल स्तर बढ़ने (फरवरी 2022) के कारण पानी में डूबे रहने के कारण अप्रयुक्त रहे जिस कारण पर्यटकों को इसका अंतिम लाभ नहीं पहुंचाया जा सका। (ii) पर्यटकों के लिए बनाई गई एडवेंचर क्लाइम्बिंग वाल (₹79.74 लाख) को आई टी बी पी द्वारा अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए प्रयोग किया जा रहा था। (केस अध्ययन 4.13 का सन्दर्भ लें)	5.14

क्र. सं.	परिपथ/राज्य का नाम	पाई गई अनियमितताओं का संक्षेप	राशि (₹ करोड़ में)
7.	रामायण परिपथ अयोध्या, उत्तर प्रदेश का विकास	(i) सैंटेज, जी एस टी तथा लेबर सेस की भुगतान योग्य वास्तविक राशि के आकलन के लिए पर्याप्त आवश्यक सावधानी बरतने में राज्य सरकार असफल रही। इस प्रकार, कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा किए जाने वाले कार्यों की गलत लागत (वास्तविक लागत के स्थान पर अनुमानित लागत) लिए जाने के कारण ₹6.07 करोड़ की अधिक राशि स्वीकृत की गई तथा इनमें से, ₹3.98 करोड़ (सिंचाई विभाग: ₹1.18 करोड़ तथा उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम: ₹2.80 करोड़) जारी भी कर दिए गए जिसके परिणामस्वरूप अधिक भुगतान हुआ। (ii) राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार सरकारी कार्य होने के कारण अनुमान में विभागीय बचतों की वजह से कार्य की लागत का पांच प्रतिशत कार्यकारी अभिकरण (उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम) ने कम नहीं किया। इस प्रकार, कार्य की स्वीकृत लागत ₹3.86 करोड़ से अधिक अनुमानित पाई गई। (iii) गुप्तार घाट, अयोध्या में प्रस्तावित वृक्षारोपण कार्य के लिए अप्रैल 2021 में ₹37.70 लाख की राशि से खरीदे गए 900 ट्री गार्ड खुले क्षेत्र में बिना प्रयोग के पड़े हुए थे (जनवरी 2022) क्योंकि वृक्षारोपण नहीं हुआ था (मई 2021 में स्वीकृत)।  चित्र 3.3: गुप्तार घाट, अयोध्या में बिना प्रयोग के पड़े हुए ट्री गार्ड	8.22
		कुल	30.50

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों पर ध्यान देते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि इस संदर्भ में संबंधित राज्य सरकारों से टिप्पणियां माँगी जाएंगी।

(बी) 14 चयनित परियोजनाओं में से, आठ परियोजनाओं में ₹21.06 करोड़ का अस्वीकार्य व्यय किया गया, जैसा नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 3.5: अनियमित/ अस्वीकार्य व्यय

क्रम संख्या	परियोजना/राज्य का नाम (विषय)	पाई गई अनियमितताओं का संक्षिप्त विवरण	राशि (₹ करोड़ में)
1.	कांवडीया मार्ग, बिहार (आध्यात्मिक)	(i) ग्रेडेड मटेरियल के साथ गैनुलर सब-बेस मात्राओं के बिल में शामिल नहीं था जबकि मेजरमेंट बुक ²⁵ में दर्ज किया गया था तथा ठेकेदार को ₹94.50 लाख का भुगतान किया गया, जिसके परिणामस्वरूप राज्य विनिर्माण मैनुअल के अनुसार अनियमित भुगतान हुआ। (ii) डी पी आर बनाने के लिए रखे गए परामर्शदाता को स्वीकृति पत्र में बिना प्रावधान के ₹9.20 लाख के सेवा कर का भुगतान किया गया। यद्यपि राज्य सरकार परामर्शदाता से क्षतिपूर्ति के लिए सहमत हुई परन्तु अभी तक यह नहीं की गई थी।	1.04
2.	हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश	राज्य द्वारा स्वयं वहन करने के स्थान पर योजना निधियों से शिमला में प्रकाश एवं ध्वनि प्रदर्शनी के संचालन एवं रखरखाव के व्यय (₹95 लाख), कला एवं शिल्प केन्द्र, चम्बा में बाह्य विद्युतीकरण और बाह्य जल आपूर्ति (₹13 लाख), धर्मशाला में विद्यमान मंदिर का नवीकरण, कियारीघाट में विद्यमान संरचना का विध्वंस तथा विघटन, आधार शिला समारोह, आदि (₹23.72 लाख) पर व्यय किया गया।	1.32
3.	तटीय परिपथ, पुडुचेरी	(i) बाह्य विद्युतीकरण (चीनावीरमपट्टिनम तथा अरिकामेडू तटों) पर ₹52 लाख का व्यय किया गया जो कि अस्वीकार्य व्यय था तथा यह राज्य/यूटी सरकार	1.13

²⁵ घटकों में- सुइया और लूल्हा शिवलोक में वर्षा आश्रय, चिहुटजोर में कैफेटेरिया, सुइया और जिलेबिया में सड़क किनारे सुविधाएं, बिहार

क्रम संख्या	परियोजना/राज्य का नाम (विषय)	पाई गई अनियमितताओं का संक्षिप्त विवरण	राशि (₹ करोड़ में)
		द्वारा किया जाना था। (ii) चीनावीरमपट्टिनम तट तथा मनपेट तट के लिए ₹61.41 लाख की लागत से स्वीकृत जल क्रीड़ा उपकरण, बोट जेट्टी तथा तट सुरक्षा उपकरण एक बोट हाउस (चुन्नमबर) को दे दिए गए जो कि योजना में शामिल नहीं था।	
4.	उत्तर-पूर्व परिपथ, सिक्किम के रंगपो- सिंगतम, सम्पर्क परिपथ का विकास	(i) सम्पर्क सड़क का निर्माण (₹3.22 करोड़), बाह्य विद्युतीकरण, बाह्य जल आपूर्ति तथा सीवरेज लाइन, फर्नीचर इत्यादि कार्य (₹0.71 करोड़) राज्य सरकार द्वारा स्वयं की निधियों से किए जाने के स्थान पर योजना निधियों से किए गए। (ii) पर्यटकों के लिए सड़क किनारे बनाई जाने वाली सुविधाओं के स्थान पर गुम्पा काम्पलेक्स में एक पवेलियन तथा एक भवन ₹1.67 करोड़ की कुल लागत से बनाया गया तथा इसे गुम्पा की ननों के छात्रावास की तरह प्रयोग किया गया जो पर्यटन से संबंधित नहीं था। मखा में जुरासिक पार्क चारदीवारी/ बाड़ लगाने पर ₹79 लाख व्यय किए गए जो कि पर्यटक अवसंरचना से अलग व दूर था तथा योजना के अंतर्गत सम्मिलित नहीं था। (iii) राज्य सरकार ने योजना के तहत विकसित पर्यटक बुनियादी ढांचे के पुनरुद्धार और रखरखाव पर योजना निधि पर अर्जित ब्याज से ₹56 लाख का उपयोग किया, जो अस्वीकार्य था क्योंकि योजना के दिशानिर्देशों में कहा गया है कि सृजित संपत्ति का रखरखाव राज्य सरकार द्वारा अपने स्वयं के धन से किया जाना था।	6.95
5.	विरासत परिपथ, तेलंगाना	योजना निधियों से हयात बक्शी मस्जिद तथा रेमण्ड के मकबरे में लान, एकल झाड़ियों इत्यादि के रखरखाव के लिए ₹6.26 लाख का भुगतान किया गया जो कि	0.06

क्रम संख्या	परियोजना/राज्य का नाम (विषय)	पाई गई अनियमितताओं का संक्षिप्त विवरण	राशि (₹ करोड़ में)
		अस्वीकार्य व्यय था तथा राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था।	
6.	जनजातीय परिपथ, तेलंगाना	(i) लकनावरम (मुलुगु) में द्वीप-1 के पुराने सस्पेंशन पुल के मरम्मत व पुनरुद्धार सम्बन्धी कार्य पर ₹61.01 लाख (जनवरी 2021) तथा ₹3.35 करोड़ मदों (वाहनों की खरीद, कर्मचारियों के लिए कार किराए पर लेने का शुल्क) पर, व्यय किए गए, जोकि अस्वीकार्य व्यय था। (ii) मंत्रालय द्वारा में मैंगालिथिक कब्रगाहों तक ट्रेकिंग मार्ग के अद्यतनीकरण के घटक को हटा देने (जनवरी 2020) के बाद भी, राज्य सरकार द्वारा सम्पर्क मार्ग, सेप्टिक टैंक आदि पर ₹68.71 लाख की राशि का व्यय किया गया जो कि अस्वीकार्य था।	4.65
7.	सांभर लेक तथा अन्य गंतव्यों का विकास, रेगिस्तानी परिपथ, राजस्थान	राज्य सरकार के अधिकारियों के साथ साइटों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान सांभर लेक में मिनी डेजर्ट नाइट सफारी (₹1.59 करोड़) तथा साईकल ट्रैक के साथ सम्पर्क सड़क (₹2.58 करोड़) का निर्माण (मूलतः नलियासर में किया जाना था) नहीं पाया गया यद्यपि राज्य सरकार ने इन पर निधियों का उपयोग दिखा दिया था।	4.17
8.	गुजरात में विषय आधारित पर्यटन परिपथ का एकीकृत विकास	(i) आगे, 'कोचराब आश्रम के कैम्पस की दक्षिण पूर्वी दिशा में गतिविधि केंद्र के विकास' घटक के अंतर्गत गतिविधि केंद्र के द्वितीय तल पर आवास के उद्देश्य से योजना निधियों से दस कमरे बनवाए गए जो योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार अस्वीकार्य थे। अस्वीकार्य कार्यकलापों के लिए किए गए यथार्थ व्यय की जानकारी कार्यान्वयन अभिकरण ने प्रदान नहीं की। (ii) कार्यान्वयन अभिकरण ने राज्य सरकार की निधियों के स्थान पर बाह्य विद्युतीकरण के लिए ₹13.34 लाख	1.74

क्रम संख्या	परियोजना/राज्य का नाम (विषय)	पाई गई अनियमितताओं का संक्षिप्त विवरण	राशि (₹ करोड़ में)
		तथा सम्पर्क सड़क के लिए ₹94.50 लाख का प्रयोग योजना निधियों से किया। (iii) कार्यान्वयन अभिकरण ने ₹1.29 करोड़ की लागत से एक अन्य सम्पर्क सड़क का निर्माण किया जो योजना निधियों की ₹65.89 लाख की बचत से तथा शेष ₹63.11 लाख राज्य निधियों से किए गए थे।	
		कुल	21.06

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों पर ध्यान देते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि वह इस संदर्भ में संबंधित राज्य सरकारों से टिप्पणियाँ मांगेगा। राजस्थान के संबंध में मंत्रालय ने राज्य सरकार के उत्तर का समर्थन किया जिसमें कहा गया था कि नलियासर में भूमि की अनुपलब्धता के कारण नाइट सफारी का निर्माण अन्य स्थल पर किया गया था।

राजस्थान की राज्य सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जुलाई 2021 की परियोजना समापन रिपोर्ट में नलियासर में निधि का उपयोग दिखाया गया था।

केस अध्ययन 3.4: यनम में पर्यटन सुविधाओं का विकास (तटीय परिपथ, पुडुचेरी) - ₹5.26 करोड़ का निष्फल व्यय

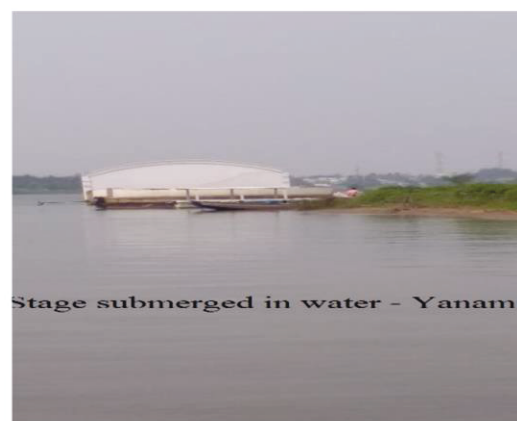
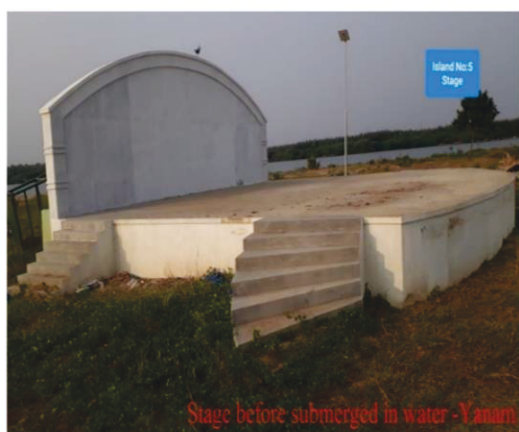
‘केंद्र शासित प्रदेश पुडुचेरी का पर्यटक परिपथ के रूप में विकास’ परियोजना के अन्तर्गत यनम में द्वीप संख्या.5 में पर्यटन सुविधाओं के विकास के लिए डीपीआर, जैसा कि पर्यटन विभाग पुडुचेरी द्वारा प्रस्तुत किया गया था, मंत्रालय द्वारा (दिसम्बर 2015) स्वीकृत किया गया। चयनित स्थान यनम में कोरिंगा नदी तथा गौतमी गोदावरी नदी के संधि बिन्दु पर मध्य-धारा में बालू के टिब्बे पर स्थित था। यह बाढ़ प्रवृत्त क्षेत्र में था तथा यनम ने अगस्त 2013 में उच्चतम बाढ़ स्तर का सामना किया था। आन्ध्र प्रदेश सरकार ने इस कार्य पर आपत्ति की क्योंकि यह गोदावरी नदी के स्वतन्त्र प्रवाह को बाधा पहुँचा रहा था। इसके अतिरिक्त, यनम योजना प्राधिकरण से निर्माण कार्यों का अनुमोदन भी प्राप्त नहीं किया गया था।

उपर्युक्त तथ्य के बावजूद, मंत्रालय की स्वीकृति (दिसम्बर 2015) के बाद परियोजना प्रारम्भ हुई। मार्च 2017 तथा जून 2018 के बीच कार्यों को सौंपा गया तथा पुडुचेरी पर्यटन

विभाग द्वारा रास्तों, बाड़ों, बांस के घर, रेनवाटर शेल्टर, सोलर लाइट इत्यादि घटकों पर ₹5.26 करोड़ का व्यय किया गया।

हालांकि, अगस्त 2018 में बाढ़ के दौरान, इस स्थान पर बनाई गई सुविधाएं जैसे, रास्ते, बाड़, आर सी सी बेंच, जल निकाय, बांस के घर, स्टेज तथा सोलर लाइट (₹1.33 करोड़ मूल्य) क्षतिग्रस्त हुई तथा अगस्त 2020 में आई एक अन्य बाढ़ में शेष संरचना (₹3.93 करोड़ मूल्य) पूरी तरह बह गई।

चित्र 3.4: यनम, पुडुचेरी में बह गई अवसंरचना



**अवसंरचना (बाढ़ के पहले):
पानी में डूबने से पूर्व स्टेज**

**अवसंरचना (बाढ़ के बाद):
पानी में डूबा स्टेज**



**अवसंरचना (बाढ़ के पहले):
बांस का घर**

**अवसंरचना (बाढ़ के बाद):
बह गया बांस का घर**

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने परियोजना की स्वीकृति देने से पहले परियोजना की व्यवहार्यता तथा जमीनी वास्तविकता का आकलन करने का कोई प्रयास नहीं किया। कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने केवल दिसम्बर 2018 में स्थान का दौरा किया जब कार्य पहले ही निष्पादित किया जा चुका था तथा अगस्त 2018 में बह गया था।

इस प्रकार, बाढ़ की प्रवृत्ति से अवगत होने के बावजूद, द्वीप पर अवसंरचना बनाई गई जो बाढ़ में बह गई तथा जिसके परिणामस्वरूप ₹5.26 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों का अवलोकन करते समय कहा (सितम्बर 2022) कि वह पुडुचेरी सरकार से इस संदर्भ में टिप्पणी आमंत्रित करेगा।

अनुशंसा संख्या 7

राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा बिना मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन के किए गए अधिक व्यय के साथ-साथ अस्वीकार्य व्यय की वसूली के लिए मंत्रालय कार्रवाई करे।

3.7 ठेकेदारों को अनुचित लाभ

लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरणों का अवलोकन किया जहाँ छः परियोजनाओं/परिपथों में ठेकेदारों को ₹19.73 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया, जैसा नीचे दिया गया है:

(ए) अयोध्या, उत्तर प्रदेश का विकास:

- कार्यान्वयन अभिकरण अर्थात् उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम द्वारा नियुक्त ठेकेदार को ₹62.17 करोड़ के अनुबंध मूल्य के पांच प्रतिशत की दर पर निष्पादन प्रत्याभूति जमा करने की आवश्यकता थी, जो ₹3.11 करोड़ थी। हालाँकि, ठेकेदार ने इसके नवीनीकरण (सितंबर 2021) के समय रिकॉर्ड पर कोई कारण बताए बिना, निष्पादन प्रत्याभूति की कम राशि यानी केवल ₹1.86 करोड़ जमा की।
- गुप्तार घाट, अयोध्या में कार्य को 14 बराबर भागों में बाँटा गया तथा कार्यों को विभिन्न निजी ठेकेदारों को दे दिया गया। हालांकि, निष्पादन अभिकरण (सिंचाई विभाग) ने ठेकेदारों द्वारा प्रस्तावित वित्तीय बोलियों/दरों का तुलनात्मक विश्लेषण करते समय यथोचित ध्यान नहीं दिया तथा समान प्रकृति के कार्यों तथा स्वीकृत लागत पर कार्य

उसी ठेकेदार को भिन्न दरों पर सौंप दिया जिसके परिणामस्वरूप वह ₹19.13 लाख²⁶ की बचत करने में असफल रहा।

- तीन ठेकेदारों के जीएसटी पंजीकरण उन्हें कार्य दिए जाने के बाद राज्य सरकार द्वारा स्वतः ही निरस्त कर दिए गए थे। इस प्रकार, वे अब पंजीकृत ठेकेदार नहीं थे तथा जीएसटी एकत्र करने के हकदार नहीं थे। हालांकि, एक ठेकेदार को उसके जी एस टी पंजीकरण पर ₹19.57 लाख का अनियमित भुगतान किया गया तथा अन्य दो ठेकेदारों के मामले में भुगतान लंबित था, जबकि जीएसटी की पूरी राशि को निष्पादन अभिकरण (सिंचाई विभाग) द्वारा स्वयं काटा व जमा किया जाना था।

केस अध्ययन 3.5: निष्पादित नहीं किए गए कार्यों के लिए ठेकेदारों को अनियमित भुगतान (गुप्तार घाट, अयोध्या, उत्तर प्रदेश)

गुप्तार घाट के विकास कार्य में 23,767 वर्ग मी. में पत्थर पटिया की आपूर्ति एवं जड़ने का कार्य ₹1447.50 प्रति वर्ग मीटर की दर से सम्मिलित था। इस कार्य में एम एस क्लैम्प (आपूर्ति एवं जड़ना) की लागत ₹216.88 प्रति वर्ग मी. (₹136.88 आपूर्ति के लिए तथा ₹80 जड़ने के लिए) भी सम्मिलित थी। कार्य निष्पादित किया गया तथा निजी ठेकेदारों को उनके संबंधित समझौतों में उनके द्वारा उद्धृत दरों से भुगतान किया गया।

चित्र 3.5: गुप्तार घाट, अयोध्या, यूपी में एमएस क्लैम्प नहीं जड़े गए



कार्यस्थल निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया कि एमएस क्लैम्प नहीं जड़े गए थे। हालांकि, एम एस क्लैम्प की आपूर्ति व जड़े जाने के साथ कार्य को मापा गया था जिसके लिए ₹51.55 लाख (12 प्रतिशत जीएसटी छोड़कर) का भुगतान ठेकेदार को किया गया था। चूंकि कार्यस्थल पर एमएस क्लैम्प की आपूर्ति तथा जड़े जाने का कार्य नहीं हुआ

²⁶ किसी ठेकेदार को जिस दर पर ठेका दिया गया था और सभी समान प्रकृति के कार्यों के लिए उसी ठेकेदार द्वारा प्रस्तावित न्यूनतम दरों के बीच अंतर के आधार पर गणना की गई।

इसलिए इस घटक की लागत को ठेकेदारों के बिलों से घटा देना चाहिए था। इस प्रकार, नहीं किए गए कार्यों को न हटाने के परिणामस्वरूप अंतिम बिल में ठेकेदारों को ₹57.73 लाख (12 प्रतिशत जीएसटी सहित) का अधिक भुगतान हुआ।

उत्तर प्रदेश सरकार के पर्यटन विभाग और सिंचाई विभाग (निष्पादन अभिकरण) के साथ आयोजित समापन सम्मलेन (जुलाई 2022) के दौरान, राज्य पर्यटन विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कार्यकारी एजेंसी को अतिरिक्त भुगतान की वसूली शुरू करने का निर्देश दिया।

(बी) सिनक्वेरिम- अगोड़ा जेल, गोवा का विकास: गोवा भवन तथा अन्य विनिर्माण श्रमिक (रोजगार तथा सेवाओं की शर्तें विनियम) नियम, 2008 का उल्लंघन करते हुए तीन कार्यस्थलों (अंजुना, तेराखोल तथा कलंगूट) के संदर्भ में ठेकेदारों के बिलों से श्रमिक कल्याण उपकर की ₹15.65 लाख की राशि नहीं काटी गई। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात्, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2022) कि इसने ठेकेदारों के चालू खाता बिलों से ₹6.33 लाख की वसूली कर ली है और ₹9.32 लाख की शेष राशि की वसूली अगले चालू खाता बिलों से कर ली जाएगी।

(सी) हिमालयी परिपथ, एचपी: पांच कार्यों में, ₹1.99 करोड़ की निष्पादन प्रत्याभूति प्राप्त नहीं की गई (तीन मामलों में, ठेकेदारों से निष्पादन प्रतिभूति नहीं ली गई, और दो मामलों में निष्पादन प्रतिभूति की समय सीमा समाप्त होने के बाद उसे बढ़ाया नहीं गया)।

आगे, एक मामले में²⁷, यद्यपि, प्रस्ताव के लिए अनुरोध में 10 प्रतिशत निष्पादन प्रतिभूति का प्रावधान शामिल था फिर भी राज्य सरकार ने दिए गए कार्यादेश पत्र में 5 प्रतिशत की दर से निष्पादन प्रतिभूति तय की, जिसके परिणामस्वरूप ₹0.38 करोड़ की कम प्राप्ति हुई। पर्यटन विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए कहा (जनवरी 2022) कि बाकी बची 5 प्रतिशत निष्पादन प्रतिभूति ठेकेदार के चालू बिल से काट ली जाएगी।

(डी) विरासत परिपथ, तेलंगाना: यद्यपि योजना दिशानिर्देशों में ठेकेदार को अग्रिम का भुगतान शामिल नहीं था फिर भी राज्य सरकार ने, बिना मंत्रालय के अनुमोदन के, ठेकेदारों को ₹4.99 करोड़ का अग्रिम दे दिया जो कि न केवल योजना दिशानिर्देशों से

²⁷ शिमला में प्रकाश तथा ध्वनि प्रदर्शनी परियोजना

विचलन था बल्कि इसमें ₹13.31 लाख²⁸ की ब्याज प्राप्ति का अवसर भी खो दिया गया।

(ई) रंगपो-सिंगतम, सिक्किम का विकास: विभाग ने लेखापरीक्षा की तिथि (जनवरी 2022) तक किसी भी ठेकेदार के चालू लेखा बिल/अंतिम बिल से 5 प्रतिशत के भण्डारण शुल्कों को नहीं काटा जबकि राज्य विनिर्माण मैनुअल तथा राज्य सरकार द्वारा अनुमोदन इसका उल्लेख करता है, इस कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ और ₹0.28 करोड़ की हानि भी हुई।

केस अध्ययन 3.6: अनियमित व्यय तथा ठेकेदार को अनुचित लाभ

(बौद्ध परिपथ, मध्य प्रदेश)

13वें वित्त आयोग के अंतर्गत राज्य पुरातत्व विभाग द्वारा दी गई निधियों से निक्षेप कार्य के रूप में “सोनारी तक सम्पर्क सड़क का निर्माण” का कार्य राज्य द्वारा (अप्रैल 2013) प्रारम्भ किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत बौद्ध परिपथ में ‘अंतिम बिंदु तक संपर्क मार्ग’ कार्य उसी कार्यस्थल (सोनारी स्तूप) पर ₹1.00 करोड़ में प्रस्तावित (जुलाई 2016) था तथा कार्य उसी ठेकेदार को जो पहले वाली परियोजना को कार्यान्वित कर रहा था बिना किसी निविदा के केवल उसके सहमति पत्र के आधार पर आबंटित कर दिया गया (मार्च 2017)। कार्यस्थल निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया कि सोनारी तक केवल एक सम्पर्क सड़क है। हालांकि, ₹1.73 करोड़ (मूल स्वीकृति से ₹73 लाख अधिक) की राशि को योजना निधियों पर प्रभारित किया गया।

यद्यपि ‘अंतिम बिंदु तक संपर्क मार्ग’ का कार्य पहले से ही प्रगति में था, उसी कार्य को बिना किसी निविदा प्रक्रिया के उसी ठेकेदार को पुनः सौंप दिया गया, जिसका परिणाम योजना निधियों में से अनियमित व्यय के रूप में हुआ। आगे, ठेकेदार को अनुचित लाभ दिए जाने से भी इंकार नहीं किया जा सकता।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों का अवलोकन करते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि इसने राज्यों से टिप्पणियां मांगी थीं।

²⁸ अगस्त 2021 से मार्च 2022 तक आठ महीनों के लिए 4 प्रतिशत साधारण ब्याज की दर से गणना की गई।

आगे, चार राज्यों²⁹ में 7.25 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम को दिए जाने में अनियमितताएँ थीं, जैसा कि नीचे बताया गया है:

- **रंगपो-सिंगतम, सिक्किम का विकास:** राज्य सरकार ने फरवरी 2016 के अपने निर्णय द्वारा ठेकेदारों को मोबिलाइजेशन अग्रिम देने की प्रथा को वापस ले लिया था। हालांकि, इसके विपरीत, सिक्किम में चयनित परियोजना के लिए राज्य सरकार द्वारा ₹5.76 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान किया गया था।
- **अयोध्या, उत्तर प्रदेश का विकास:** राज्य सरकार द्वारा ठेकेदार को प्रदान किए गए मोबिलाइजेशन अग्रिम राशि ₹3.10 करोड़ पर ब्याज राशि ₹36.51 लाख की वसूली की गई थी, लेकिन इसे राज्य सरकार द्वारा मंत्रालय को वापस करने के स्थान पर अपनी आय के रूप में माना गया था।
- **सिनक्वेरिम-अगोड़ा जेल, गोवा का विकास:** राज्य सरकार ने ठेकेदार को दिए गए मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ₹41.96 लाख की राशि का ब्याज वसूल किया, लेकिन उसे मंत्रालय को वापिस नहीं किया।
- **कांवडीया मार्ग, बिहार का एकीकृत विकास:** राज्य सरकार द्वारा ठेकेदार से मोबिलाइजेशन अग्रिम राशि ₹70.62 लाख की वसूली नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों का अवलोकन करते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि इसने संबंधित राज्य सरकारों से टिप्पणियां मांगी हैं।

3.8 लेखापरीक्षा के कहने पर की गई वसूली

गोवा में “सिनक्वेरिम-बागा, अंजुना वागाटर, मोरजिम केरी, अगोड़ा किला तथा अगोड़ा जेल का विकास” परियोजना के अंतर्गत तीन मदों के संदर्भ में लेखापरीक्षा के कहने पर राज्य सरकार द्वारा ₹71.16 लाख की वसूली की गई, जैसा नीचे दिया गया है:

तालिका 3.6: लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली

क्रम सं.	मद का नाम	मुद्दे का संक्षिप्त विवरण	वसूली गई राशि (₹ लाख में)
1.	सेन्ट्रीफ्यूगली कास्ट, सीमेंट	उक्त वस्तु की गोवा की दरों की अनुसूची, 2012 के अनुसार दर ₹2,443 प्रति मीटर थी	65.22

²⁹ सिक्किम (₹5.76 करोड़), गोवा (₹41.96 लाख), बिहार (₹70.62 लाख) और उत्तर प्रदेश (₹36.51 लाख)।

क्रम सं.	मद का नाम	मुद्दे का संक्षिप्त विवरण	वसूली गई राशि (₹ लाख में)
	मोर्टार के साथ डक्टाइल आयरन प्रेशर पाइप	और विभाग द्वारा भुगतान का अनुमोदन ₹2,333.85 प्रति मीटर की दर से किया गया था जबकि इस वस्तु के लिए ₹24,443 प्रति मीटर की दर से वास्तविक भुगतान किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹65.22 लाख का अधिक भुगतान हुआ। इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने दिसम्बर 2021 में ₹65.22 लाख की वसूली की	
2.	बागा पार्किंग, बागा टिटोस तथा अन्जुना में स्थापित वाटर एटीएम प्लांट	बागा पार्किंग, बागा टिटोस तथा अन्जुना में उक्त वस्तु (3 संख्या) ₹9,53,348 (प्रत्येक) में खरीदी गई वहीं यही वस्तु (1 संख्या) कन्डोलिम में ₹12,11,040 में स्थापित की गई। समान वस्तु के लिए दो भिन्न दरें अपनाए जाने के कारण ₹2.58 लाख का अधिक भुगतान हुआ। इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने ठेकेदार से ₹2.58 लाख वसूल लिए।	2.58
3.	स्प्लिट टाइप रूम एसी यूनिट	उक्त वस्तु आठ की संख्या में पहले ₹48,693.67 (प्रत्येक) की दर से निष्पादित की गई, अतिरिक्त वस्तुओं (11 संख्या) को ₹75,465 की अधिक दर से उसी ठेकेदार द्वारा निष्पादित किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹2.94 लाख का अधिक भुगतान हुआ। इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2021) तथा ठेकेदार से ब्याज सहित ₹3.36 लाख की वसूली की।	3.36
कुल			71.16

लेखापरीक्षा राज्य सरकार द्वारा सुधारात्मक उपाए तुरंत किए जाने की प्रशंसा करता है।

3.9 सारांश

योजना के बजट अनुमानों तथा संशोधित अनुमानों में बहुत अधिक अंतर थे जो अदक्ष बजटन तथा अवास्तविक अनुमान को इंगित करता है, चूंकि मंत्रालय ने आठ वर्षों में से पाँच में संशोधित अनुमान स्तर पर बजट को कम कर दिया था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने योजना के आरम्भ से साढ़े पांच वर्षों से अधिक होने पर भी राज्यों को अलग बैंक खाता खोलने के निर्देश नहीं दिए जिससे कई राज्य सरकारों ने ब्याज अर्जित करने वाले खाते नहीं खोले, इससे राजकोष को ब्याज की हानि हुई। आगे, नौ राज्यों ने मंत्रालय को अर्जित ₹50.06 करोड़ का ब्याज स्थानान्तरित नहीं किया। 31 मार्च 2022 तक कुल 76 परियोजनाओं में से 47 में राज्य सरकारों द्वारा उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) देरी से दिए गए अथवा नहीं दिए गए।

मंत्रालय द्वारा राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को जारी किए गए परामर्श तथा आकस्मिकता शुल्कों के उपयोग के उद्देश्य को परिभाषित नहीं किया था। 14 चयनित परियोजनाओं में से चार में, राज्य सरकारों ने अनियमित व्यय जैसे वाहनों की खरीद या आकस्मिक शुल्कों से अन्य अस्वीकार्य व्यय किए। ठेकेदारों को अनियमित भुगतान तथा मोबिलाइजेशन एडवांस दिए जाने के कारण ₹19.13 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ। आगे, राज्य सरकारों ने योजना निधि से ₹51.56 करोड़ का अपव्यय/अधिक/निष्फल/अस्वीकार्य व्यय किया।

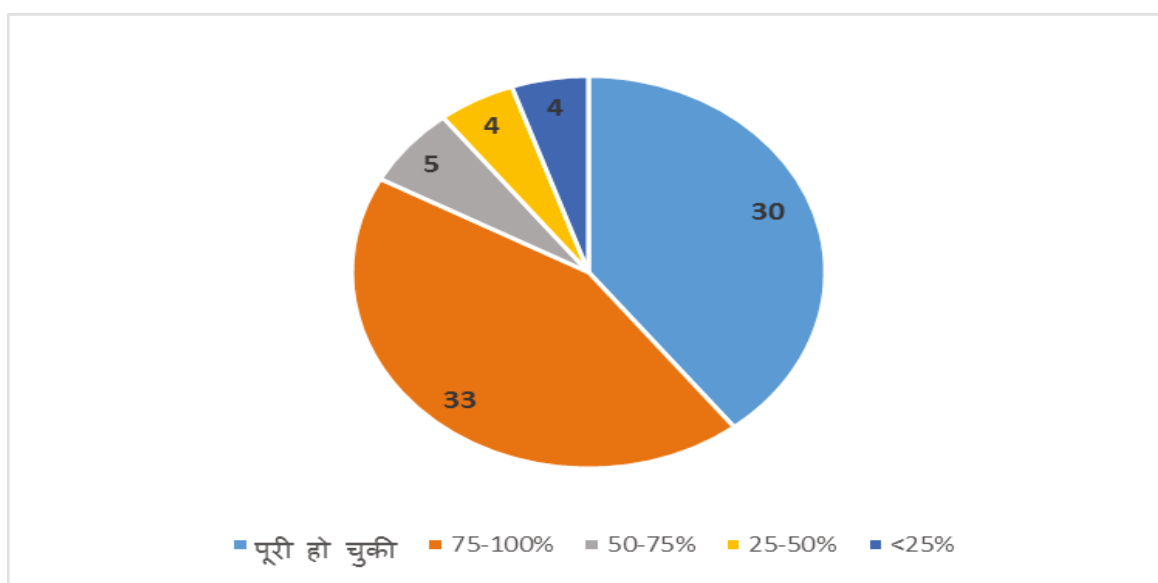
अध्याय-IV

योजना का कार्यान्वयन

4.1 परियोजनाओं के पूर्ण होने में विलंब

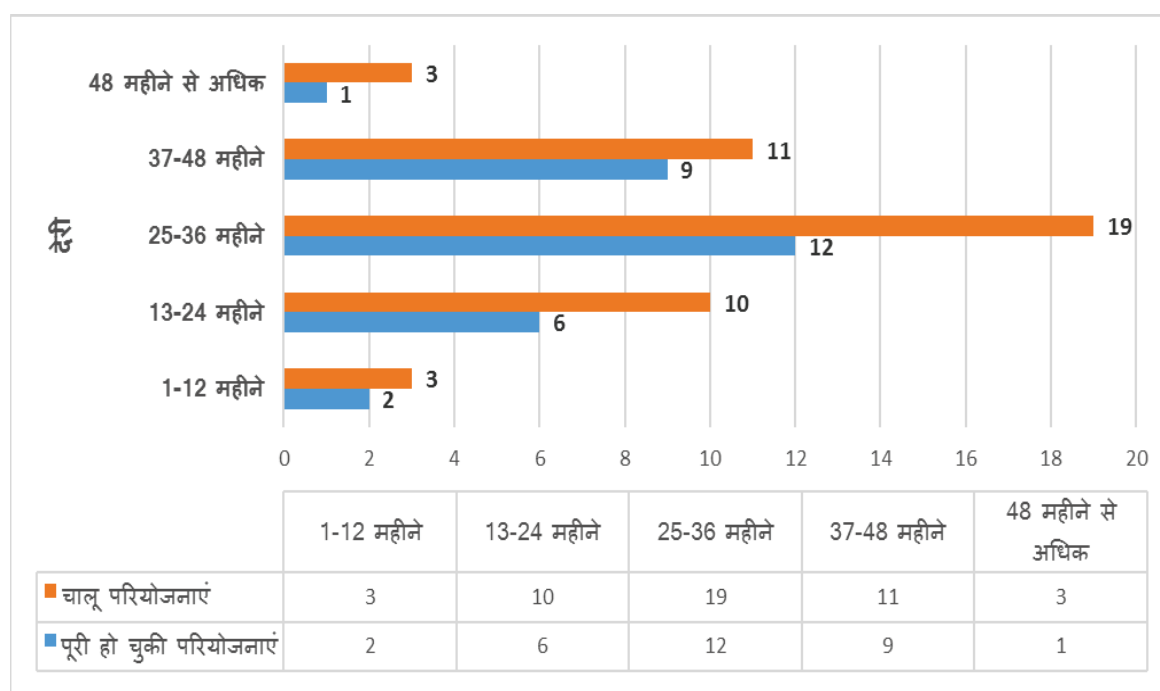
जनवरी 2015 में योजना शुरू करने के बाद, पर्यटन मंत्रालय ने 2014-15 से 2018-19 के दौरान स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत 15 पर्यटन विषयों पर आधारित कुल 76 परियोजनाओं को स्वीकृति दी। 2018-19 के बाद किसी भी परियोजना को स्वीकृति नहीं दी गई थी। इन सभी 76 परियोजनाओं को सितंबर 2021 तक या उससे पूर्व पूरा किया जाना था। हालांकि, कोई भी परियोजना निर्धारित समय-सीमा में पूरी नहीं हुई। मार्च 2022 तक, 76 परियोजनाओं में से केवल 30 ही पूरी हुई और 46 परियोजनाएं अभी भी जारी थीं। परियोजनाओं की भौतिक प्रगति (मार्च 2022) नीचे दी गई है -

चार्ट 4.1: परियोजनावार भौतिक प्रगति (मार्च 2022 तक)



लेखापरीक्षा ने 30 पूर्ण और 46 जारी परियोजनाओं के संबंध में विलंब का विश्लेषण किया, जो नीचे दिया गया है:

चार्ट 4.2: परियोजनाओं के पूर्ण होने में विलंब



उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि:

- पर्याप्त समय लेने के बाद भी मार्च 2022 तक केवल 30 परियोजनाएं ही पूर्ण हुईं और इन परियोजनाओं के पूर्ण होने में 7 माह से लेकर 53 माह तक विलंब था।
- शेष 46 जारी परियोजनाओं में अत्यधिक विलंब था। मार्च 2022 तक, पूर्ण होने की निर्धारित तिथि से 6 माह से 54 माह तक का विलंब था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 14 चयनित परियोजनाओं में से आठ³⁰ 22 माह से 47 माह के विलंब से पूर्ण की गई थी। 21 माह से 42 माह के अत्यधिक विलंब के बावजूद, शेष छः परियोजनाओं को अभी पूरा किया जाना था। विलंब के प्रमुख कारणों में बाधामुक्त भूमि की उपलब्धता और स्वीकृति में विलंब, निविदाओं को अंतिम रूप देने और कार्य प्रारंभ करने में विलंब आदि थे जैसा कि बाद के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

जुलाई 2019 में योजना के अपने मध्यावधि मूल्यांकन में राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद (एनपीसी) ने भी परियोजनाओं के पूर्ण होने में विलंब को इंगित किया। इसके अतिरिक्त, परिवहन, पर्यटन एवं संस्कृति पर विभाग से संबंधित संसदीय स्थायी समिति ने अपने 298वें प्रतिवेदन (अगस्त 2021) में स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत परियोजनाओं की प्रगति से संतुष्ट नहीं होने पर कहा कि परियोजनाओं के पूरा होने में देरी के कारण

³⁰ छत्तीसगढ़, सिक्किम, गुजरात, तेलंगाना (जनजातीय), गोवा, मध्य प्रदेश, राजस्थान और उत्तराखंड।

योजना ने उल्लेखनीय उपलब्धियाँ नहीं दिखाईं। समिति ने परियोजनाओं को समयबद्ध तरीके से पूरा करने में तेजी लाने के लिए कड़े कदम उठाने की अनुशंसा की थी। हालांकि, इस संबंध में मंत्रालय द्वारा कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया गया था।

परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलंब के मुद्दे पर सहमति जताते हुए मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि कोविड-19 महामारी, श्रमिकों की अनुपलब्धता, बाढ़ और अन्य प्राकृतिक आपदाएं, स्वीकृतियों की अनुपलब्धता आदि परियोजनाओं के पूरा होने में विलंब के कुछ कारण थे। परियोजनाओं को पूरा करने के लिए विभिन्न कदम उठाए जा रहे थे जैसे नियमित रूप से समीक्षा बैठकें, राज्य सरकारों के साथ नियमित संचार और डैशबोर्ड के माध्यम से निगरानी। इसके अतिरिक्त, स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में सभी स्वीकृतियां अनिवार्य रूप से विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों का हिस्सा होंगी।

4.2 बाधामुक्त भूमि और आवश्यक स्वीकृतियों की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना परियोजनाओं की स्वीकृति

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरण को यह सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि सभी अतिक्रमणों से मुक्त होनी चाहिए। विभिन्न अभिकरणों (जैसे वन, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण तथा स्थानीय निकायों आदि) से सभी आवश्यक अनुमतियां प्रस्तुत करने और कार्य आदेश जारी होने के बाद ही धनराशि जारी की जानी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पर्यटन मंत्रालय ने भूमि की वास्तविक उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना, डीपीआर में राज्य सरकारों द्वारा दिए गए वचन के आधार पर परियोजनाओं को स्वीकृतियां दी और संबंधित राज्यों को निधि जारी की।

14 चयनित परियोजनाओं में, मंत्रालय ने ₹1,150.15 करोड़ की स्वीकृत लागत पर 982 घटकों को स्वीकृतियां दी थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि 14 चयनित परियोजनाओं में से 13 में, मंत्रालय को स्वीकृति की तिथि से 35 महीनों से 69 महीनों के बाद ₹146 करोड़ (13 प्रतिशत) की स्वीकृत लागत के साथ 149 घटकों (15 प्रतिशत) को छोड़ना पड़ा। इसका कारण भूमि की अनुपलब्धता या विभिन्न प्राधिकरणों (वन, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण,

तटीय नियामक क्षेत्र) से स्वीकृतियों की कमी थी। इसके अलावा, आठ³¹ चयनित परियोजनाओं में, कई घटकों में महत्वपूर्ण विलंब के साथ भूमि/स्वीकृतियां उपलब्ध कराई गईं, जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के प्रारंभ और पूर्ण होने में क्रमिक विलंब हुआ।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को नोट करते हुए कहा (सितंबर 2022) कि उसने राज्यों से संबंधित टिप्पणियों को उनके इनपुट के लिए संदर्भित कर दिया है। आगे यह कहा गया कि बाधामुक्त भूमि की उपलब्धता के साथ-साथ आवश्यक स्वीकृतियां सुनिश्चित करना संबंधित राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है। जिन घटकों में ऐसी बाधाएं देखी गई थीं, उन्हें परियोजना से हटा दिया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने धनराशि जारी करने से पहले बाधामुक्त भूमि और अन्य स्वीकृतियां सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र तैयार नहीं किया था लेकिन, राज्य सरकारों द्वारा दिए गए वचन पर निर्भर रहा, जिसके परिणामस्वरूप कार्यों को पूरा करने में विलंब हुआ और अन्य बाधाएं उत्पन्न हुईं। इसके अलावा, बाधाओं के कारण घटकों को छोड़ने के परिणामस्वरूप योजना के तहत स्वीकृत परियोजनाएं केवल आंशिक रूप से पूरी हुईं।

केस अध्ययन 4.1: सलामाबाद-उरी (जम्मू-कश्मीर) में भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित न करने के कारण निष्फल व्यय

स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत घटक- 'सलामाबाद-उरी में सीमा पर्यटन का एकीकृत विकास' राज्य पर्यटन विभाग द्वारा जम्मू-कश्मीर परियोजना निर्माण निगम (जेकेपीसीसी) को सौंपा गया था। भूमि राष्ट्रीय जल विद्युत शक्ति निगम (एनएचपीसी) की थी और इस तथ्य को जानने के बावजूद, कार्यान्वयन अभिकरण ने परियोजना का निष्पादन किया। भौतिक निरीक्षण के दौरान, यह देखा गया कि एनएचपीसी ने भूमि के चारों ओर एक दीवार का निर्माण कर लिया था और बेसमेंट और नींव के स्तंभों आदि के

³¹ बिहार कांठड़िया मार्ग (29 महीने), तटीय परिपथ, गोवा (33 महीने), हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश (8 महीने), सांची-सतना-रीवा-मंदसौर-धार का विकास, मध्य प्रदेश (11 महीने से 37 महीने), तटीय परिपथ, पुडुचेरी (2 महीने), सांभर झील रेगिस्तानी परिपथ, राजस्थान, जनजातीय परिपथ, तेलंगाना (5 महीने), और टिहरी का विकास, उत्तराखण्ड (18 महीने)

लिए मिट्टी के काम के लिए ₹1.27 करोड़ के व्यय के बाद कार्य³² रोक दिया गया, जिससे किया गया व्यय निष्फल सिद्ध हुआ।



चित्र 4.1 – सलामाबाद-उरी, जम्मू-कश्मीर में एनएचपीसी से संबंधित भूमि पर घटक का निष्पादन किया गया था, इसलिए कार्य बंद कर दिया गया और एनएचपीसी द्वारा चारदीवारी का निर्माण कर लिया गया

केस अध्ययन 4.2: मेगालिथिक कब्रगाह, दमरावई, तेलंगाना में वन स्वीकृतियां सुनिश्चित किए बिना गंतव्य स्थल का चयन करने के कारण पर्यटन सुविधाओं का विकास न हो पाना।

पर्यटन मंत्रालय ने स्वदेश दर्शन योजना के जनजातीय परिपथ के अंतर्गत, दमरावई, तेलंगाना में मेगालिथिक कब्रगाह स्थल के विकास का अनुमोदन किया (जून 2016) क्योंकि ये कब्रें लगभग 10,000 वर्ष पूर्व यहां प्रागैतिहासिक पुरुषों के अस्तित्व का प्रमाण देती हैं। अनुमोदन के अनुसार, पर्यटकों की सुविधा के लिए सांस्कृतिक व्याख्या केंद्र, कब्रों के आसपास के रास्ते, गजेबो, सोलर लाइटिंग, बैठने की बेंचें, पीने का पानी, ठोस कचरा एकत्रीकरण डिब्बे, सार्वजनिक सुविधा आदि को सम्मिलित करते हुए 11 घटकों को कार्यस्थल पर निष्पादित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि भूमि वन क्षेत्र में होने के बावजूद, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय से कोई अनुमतियां प्राप्त नहीं की गई थी। चूंकि वन विभाग द्वारा

³² साइट पर कैफेटेरिया, लिंग आधारित शौचालय, पार्किंग, वातानुकूलित एम्फीथिएटर, सुरक्षा केबिन आदि के साथ एक बहुउद्देशीय हॉल का निर्माण किया जाना था।

विकास की अनुमति नहीं दी गई थी, राज्य कार्यस्थल पर काम प्रारम्भ करने में विफल रहा और केवल एक घटक की उप-आधार सड़क को आंशिक रूप से निष्पादित कर सका यानि ₹75 लाख के व्यय के साथ दो पुलियों के साथ (स्वीकृत लागत: ₹2.93 करोड़) 1.5 कि.मी. के अन्तिम सम्पर्क बिंदु तक के मार्ग को बना सका। प्रगति न होते देखकर, पर्यटन मंत्रालय ने जनवरी 2020 में आयोजित अपनी क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में शेष 10 घटकों को हटा दिया।

इसके परिणामस्वरूप, प्रस्तावित पर्यटक सुविधाओं को मेगालिथिक कब्रगाहों पर विकसित नहीं किया जा सका, इस प्रकार, जनजातीय परिपथ के अंतर्गत कार्यस्थल को शामिल करने के उद्देश्य को विफल कर दिया।



चित्र 4.2: वन मंजूरी की कमी के कारण, दमरावई, तेलंगाना में मेगालिथिक कब्रों पर कोई कार्य नहीं किया गया

पर्यटन विभाग ने कहा (मार्च 2022) कि जनवरी 2020 में आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक के दौरान निगम द्वारा किए गए खर्च के अनुसार अंतिम संपर्क बिंदु की लागत को घटाकर ₹75 लाख कर दिया गया था।

हालांकि, वन विभाग से विकास की अनुमति प्राप्त किए बिना आरक्षित वन क्षेत्र में गंतव्य स्थल का चयन करने के कारणों के बारे में प्रबंधन का उत्तर मौन था।

केस अध्ययन 4.3: अनुचित नियोजन के कारण ₹12.41 करोड़ का अपव्यय

मंत्रालय ने कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा आयोजित (अक्टूबर 2016) स्थल के दौर के बाद पर्यावरण परिपथ विषय पर मिजोरम में ₹99.07 करोड़ के लिए एक परियोजना 'आइजोल-हमुइफेंग को सम्मिलित करते हुए इको-एडवेंचर परिपथ का विकास' को मंजूरी दी (मार्च 2017)। परियोजना में 10 स्थल शामिल थे तथा डर्टलांग अपनी सामरिक श्रेष्ठता के कारण परिपथ पर प्रमुख पर्यटन स्थलों में से एक था, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ

₹24.82 करोड़ की लागत के साथ डर्टलांग से चलतलांग तक केबल कार घटक शामिल था। यह परिकल्पित किया गया था कि प्रस्ताविक केबल कार मिजोरम की प्राकृतिक उदारता का यादगार अनुभव प्रदान करेगी। यह पर्यटकों और अन्य स्थानीय लोगों के डर्टलांग और चलतलांग के बीच आने-जाने के लिए भी था क्योंकि दोनों स्थल आइजोल के बहुत करीब थे और सड़क के माध्यम से सम्पर्क में अधिक समय लगता था।

मिजोरम की राज्य सरकार ने मंत्रालय को सूचित किया (अगस्त 2018) कि पावर ग्रिड कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (पीजीसीआईएल) से संबंधित पांच हाई टेंशन केबल डर्टलांग और चलतलांग के बीच केबल कार के कार्यस्थल पर मौजूद थे तथा पीजीसीआईएल ने केबल हटाने के लिए स्वीकृति नहीं दी थी। राज्य सरकार ने प्रस्तावित किया कि केबल कार के लिए स्टेशनों को हमुइफेंग पीक और हमुइफेंग टूरिस्ट रिजॉर्ट के बीच स्थानान्तरित किया जा सकता है। हालांकि, मंत्रालय इस आधार पर स्थल को स्थानान्तरित करने के लिए सहमत नहीं था (दिसंबर 2018) क्योंकि हमुइफेंग में प्रस्तावित नया कार्यस्थल आइजोल से 60 किमी दूर था और यहां पर्यटकों की संख्या बहुत कम थी। बाद में, पीजीसीआईएल से आवश्यक स्वीकृतियों के बिना राज्य सरकार द्वारा काम शुरू करने के कारण मंत्रालय ने मूल रूप से स्वीकृत डर्टलांग से चलतलांग तक केबल कार को रद्द कर दिया (नवंबर 2019) और इस पर किए गए व्यय को राज्य सरकार को वहन करने का निर्देश दिया। हालांकि, राज्य सरकार ने मंत्रालय को सूचित किया (मई 2020) कि उसने पहले ही स्वीकृत राशि का 50 प्रतिशत अर्थात् ₹12.41 करोड़ ठेकेदार को जारी कर दिया था और उक्त राशि का उपयोग पहले ही प्रारंभिक कार्यों के लिए किया जा चुका था। राज्य ने उपरोक्त लागत वहन करने में असमर्थता व्यक्त की।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने निधि जारी करने से पूर्व बाधामुक्त भूमि सुनिश्चित नहीं की क्योंकि मंत्रालय के कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने अक्टूबर 2016 में स्थल के दौरे के समय केबल कार के स्थल पर पीजीसीआईएल से संबंधित केबलों की मौजूदगी को इंगित नहीं किया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितंबर 2022) कि राज्य सरकार ने हाई टेंशन तारों को स्थानान्तरित करने के लिए स्वीकृतियां प्राप्त किए बिना ही ₹12.41 करोड़ का उपयोग किया था। इसलिए, मंत्रालय ने घटक को छोड़ दिया और किए गए व्यय को राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था और इस घटक पर उपयोग की गई राशि राज्य द्वारा पर्यटन मंत्रालय को प्रस्तुत किए जा रहे यूसी में शामिल नहीं थी। आगे, मंत्रालय ने राज्य सरकार

के जवाब का समर्थन किया (अक्टूबर 2022) जिसने कहा था कि राज्य सरकार ने कार्यस्थलों को आवश्यक स्वीकृतियों सहित परियोजना के लिए उपलब्ध करवाने हेतु मिजोरम ऊर्जा एवं विद्युत विभाग और पीजीसीआईएल के साथ परामर्श सहित सभी संभव उपक्रम पर्याप्त सावधानी व परिश्रमपूर्वक किए थे।

तथापि, तथ्य यह रहा कि राज्य सरकार ने ₹12.41 करोड़ का उपयोग हाई-टैन्शन तारों को स्थानान्तरित करने के लिए स्वीकृति प्राप्त किए बिना ही कर लिया जो कि केबल कार की स्थापना के लिए एक पूर्व-आवश्यकता था।

इस प्रकार, न केवल ₹12.41 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ और यह राज्य सरकार से वसूल नहीं किया गया बल्कि पर्यटक और स्थानीय लोग उस केबल कार से होने वाले लाभों से वंचित रहे।

अनुशंसा संख्या 8

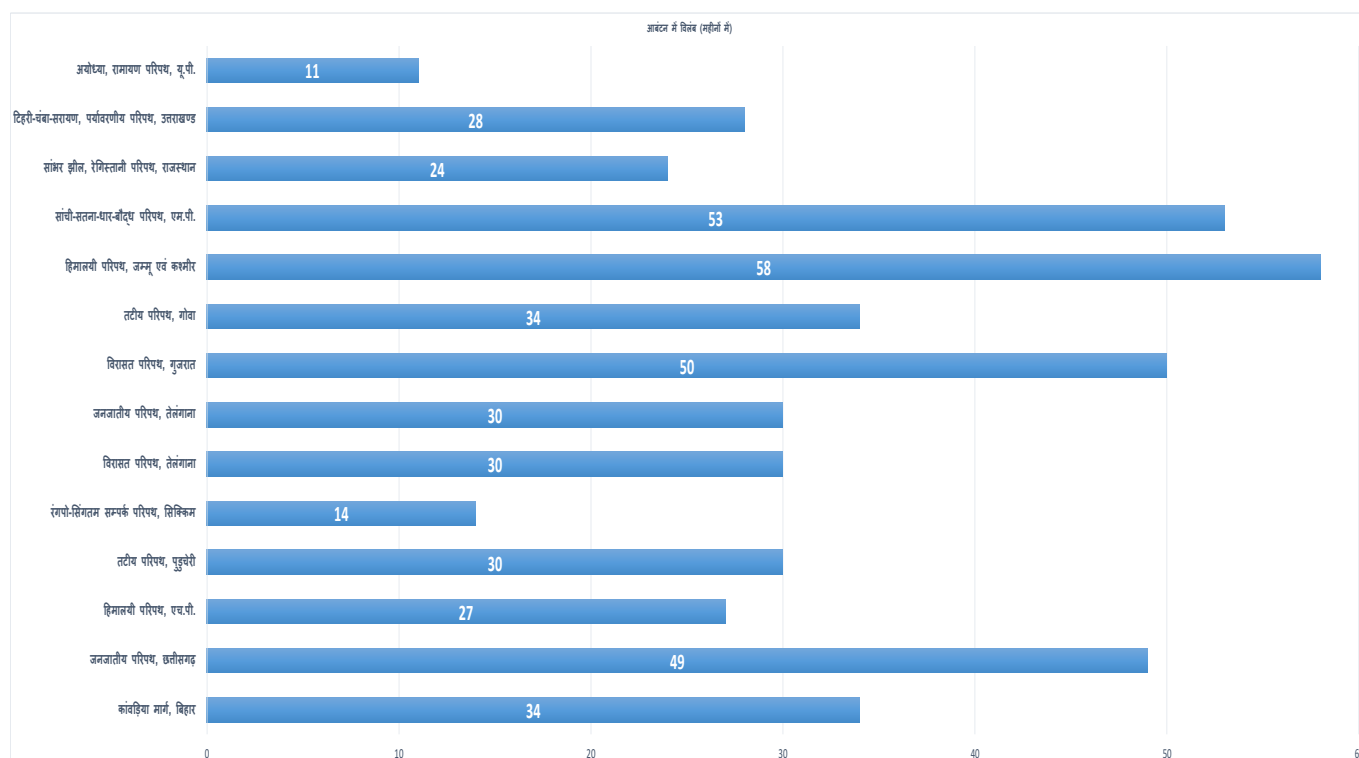
बाधा मुक्त भूमि और अन्य अनुमतियों के संबंध में केवल राज्यों द्वारा दी गई वचनबद्धता पर विश्वास करने के स्थान पर, मंत्रालय राज्यों और संबंधित मंत्रालयों से समन्वय करके एक संस्थागत तन्त्र तैयार करे ताकि मंत्रालय की भविष्य की योजनाओं के अंतर्गत निधियां जारी करने से पूर्व समयबद्ध तरीके से आवश्यक अनुमतियां प्राप्त की जा सकें।

4.3 राज्यों द्वारा परियोजनाओं के अंतर्गत कार्यों के आबंटन में विलंब

परियोजनाओं को समय पर पूर्ण करने के लिए, परियोजनाओं के लिए कार्य अनुबंध निर्धारित समय-सीमा के अंतर्गत दिए जाने चाहिए। योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, परियोजनाओं के लिए सभी निविदाओं का आमंत्रण और अंतिम रूप देने का कार्य राज्यों द्वारा परियोजना की स्वीकृति की तिथि से तीन माह के अंदर पूरा किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित समय-सीमा का पालन नहीं किया गया था और सभी 14 चयनित परियोजनाओं में कार्यों का आबंटन करने में 11 महीने से 58 महीने तक का विलंब हुआ, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

चार्ट- 4.3: परियोजनाओं के अंतर्गत कार्यों के आबंटन में विलंब (महीनों में)



लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए, मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि यह संबंधित राज्यों की टिप्पणियां आमंत्रित कर रहा था।

4.4 कार्य प्रदान करने के लिए निविदा प्रक्रिया

लेखापरीक्षा ने निविदा प्रक्रिया में प्रासंगिक स्वीकृतियों के बिना कार्य प्रदान करना, अनुचित निविदा, नामांकन के आधार पर, कार्य प्रदान करना आदि जैसे मुद्दों को पाया, जैसा कि नीचे दिया गया है:

तालिका 4.1: निविदा और कार्यों को प्रदान करने में अनियमितताएं

अनियमितताएं	राज्य
प्रशासनिक अनुमोदन/व्यय स्वीकृति/तकनीकी स्वीकृति के बिना प्रदान किए गए कार्य	हिमाचल प्रदेश, पुडुचेरी, राजस्थान, सिक्किम, उत्तराखंड
निविदा के बिना प्रदान किए गए कार्य	गुजरात, राजस्थान ³³ , मध्य प्रदेश ³⁴ , सिक्किम, उत्तराखंड

³³ नारायणा एवं नलियासर में सोलर स्ट्रीट लाइटिंग कार्य

³⁴ ₹12.40 करोड़ की राशि के अतिरिक्त घटक

अनियमितताएं	राज्य
उचित औचित्य के बिना नामांकन के आधार पर कार्य प्रदान करना	मध्य प्रदेश, तेलंगाणा ³⁵
झा प्रणाली के आधार पर आर्किटेक्ट का चयन	गुजरात ³⁶
अनुबंध न करना	गुजरात
स्वीकृति पत्र जारी होने के बाद अनुबंध के निष्पादन में विलंब	मध्य प्रदेश

केस अध्ययन 4.4: रंगपो-सिंगतम, सिक्किम का विकास

उच्च प्राधिकारी से स्वीकृति एवं ई-निविदा से बचने के लिए कार्य का विभाजन

राज्य सरकार ने अपनी अधिसूचना (जुलाई 2015) में निर्धारित किया कि ग्राम पंचायत द्वारा निविदा के बिना ₹2 करोड़ तक के सिविल कार्य के लिए निविदा दी जा सकती है तथा जिले के अंतर्गत ₹2 करोड़ से अधिक और ₹7 करोड़ तक के कार्यों को प्रभागीय अभियंता/अधीक्षक अभियंता द्वारा ई-निविदा के माध्यम से दिया जाएगा।

यह देखा गया कि पर्यटन विभाग ने अरितार-रेनांक-रोंगली घटक के अंतर्गत ₹5.78 करोड़ की स्वीकृत लागत के साथ 'अरितार में इको लॉग हट्स (6 संख्या) का विकास' कार्य को तीन भागों में विभाजित किया अर्थात् (i) 3 लॉग हटों का निर्माण- ₹2.63 करोड़ (ii) 2 लॉग हटों का निर्माण- ₹1.75 करोड़ तथा (iii) 1 लॉग हट और स्टाफ आवास का निर्माण- ₹1.45 करोड़। कार्यों को ग्राम पंचायत के माध्यम से आवंटित किया गया था, जिसने सभी तीन कार्यों को एक ही ठेकेदार को सौंप दिया था।

उल्लेखनीय है कि बंटवारे के बाद भी, एक काम की लागत ₹2.63 करोड़ थी। हालांकि, सभी तीनों कार्यों को उपयुक्त प्राधिकारी द्वारा ई-निविदा के स्थान पर ग्राम पंचायत स्तर पर आबंटित किया गया था।

इस प्रकार, उच्च अधिकारियों द्वारा वित्तीय स्वीकृति के साथ ई-निविदा की प्रक्रिया से बचने के लिए कार्यों को विभाजित किया गया था।

³⁵ तीन कार्य मूल्य ₹36.38 लाख (विरासत परिपथ) और बोगाथा जलप्रपात मूल्य ₹2.36 करोड़ (जनजातीय परिपथ)

³⁶ कार्यान्वयन अभिकरण ने पर्ची निकालकर छह आर्किटेक्ट में 12 परियोजनाओं का यादृच्छिक आबंटन किया।

मंत्रालय ने, उत्तर देते समय कहा कि कार्यों के लिए निविदा आमंत्रित करना कार्यान्वयन अभिकरण की जिम्मेदारी है, और कहा (सितंबर 2022) कि लेखापरीक्षा अवलोकन पर संबंधित राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों की टिप्पणियां आमंत्रित की गई थी।

4.5 व्यक्तियों या ट्रस्टों के स्वामित्व वाली निजी भूमि/संपत्ति पर परियोजना घटकों का निष्पादन

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजनाओं की स्वीकृति के लिए शर्तों में से एक यह थी कि स्वीकृत परियोजना के किसी भी हिस्से को किसी व्यक्ति या ट्रस्ट के स्वामित्व वाली निजी भूमि/संपत्ति पर निष्पादित/कार्यान्वित नहीं किया जाना चाहिए।

तथापि, मंत्रालय ने भूमि/संपत्ति के स्वामित्व को सुनिश्चित किए बिना परियोजनाओं को स्वीकृति दी। लेखापरीक्षा ने देखा कि:

(i) चयनित 14 परियोजनाओं में से, चार परियोजनाओं को ट्रस्ट/मंदिर/चर्च से संबंधित भूमि पर निष्पादित किया गया था, जैसा कि नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 4.2: ट्रस्ट की भूमि पर निष्पादित परियोजनाएं

क्रम सं.	परियोजना का नाम	भूमि का स्वामित्व	किया गया व्यय (तिथि)	परियोजना की स्थिति
1.	सिक्वेरिम-अगोड़ा जेल का विकास, गोवा	श्री देवी मोरजाई और सहयोगी देवालय (मंदिर समिति)	₹6.48 करोड़ (05.04.2022 तक)	पूर्ण
2.	पोरबंदर- दांडी का विकास, गुजरात	ट्रस्ट/गुजरात विद्यापीठ	₹9.20 करोड़ (03.01.2022 तक)	पूर्ण
3.	अयोध्या, उत्तर प्रदेश (दिगंबर अखाड़ा) का विकास	ट्रस्ट	₹3.06 करोड़ (05.05.2022 तक)	पूर्ण
4.	कुतुब शाही विरासत पार्क का विकास- तेलंगाना	वक्फ बोर्ड ने स्वामित्व का दावा किया था। मामला 2007 से न्यायालय में विचाराधीन है।	₹9.01 करोड़ (30.05.2022 तक)	कार्य रुक गया था

इस प्रकार, उपरोक्त परियोजनाओं पर किया गया व्यय अस्वीकार्य था।

केस अध्ययन 4.5: कुतुब शाही विरासत पार्क में व्याख्या केंद्र, तेलंगाना

मंत्रालय ने कुतुब शाही विरासत पार्क (क्यूएसएचपी) में ₹82.43 करोड़ मूल्य के 14 घटकों को स्वीकृत किया (जून 2017), जिनमें से प्रवेश प्लाजा तथा भवन और व्याख्या केंद्र का निर्माण महत्वपूर्ण घटकों में से एक था। क्यूएसएचपी यूनेस्को की विश्व धरोहर स्थलों की अस्थायी सूची में था। प्रवेश प्लाजा एवं भवन एवं व्याख्या केंद्र के डिजाइन एवं निर्माण का कार्य ₹40.03 करोड़ में प्रदान किया गया। हालांकि, मुकदमे के कारण, किसी भी निर्माण को रोकने वाले तेलंगाना वक्फ ट्रिब्यूनल द्वारा पारित (जनवरी 2021) आदेशों के कारण, ₹9.01 करोड़ खर्च करने (23 जनवरी 2021) के बाद काम रोकना पड़ा।



चित्र 4.3: व्याख्या केन्द्र का कार्य भूमि के स्वामित्व पर न्यायालय में मामले के कारण रोक दिया गया, कतबशाही विरासत पार्क, तेलंगाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस घटक के निष्पादन के लिए चयनित स्थल 2007 से मुकदमेबाजी के अधीन था क्योंकि वक्फ बोर्ड ने भूमि के इस भाग पर दावा किया था। राज्य सरकार ने यह जानते हुए भी कि मामला न्यायालय में है, इस घटक का चयन किया। इस प्रकार, इन कार्यों के निष्पादन के लिए खर्च की गई ₹9.01 करोड़ की राशि निष्फल हो गई थी।

चूंकि क्यूएसएचपी यूनेस्को की विश्व धरोहर स्थलों की अस्थायी सूची में भी है, इसलिए ये स्थल पर्यटकों के लिए अपार संभावनाएं प्रदान करते हैं। काम बीच में रुकने से इस स्थल को यूनेस्को की विश्व धरोहर स्थल का दर्जा मिलने पर गंभीर प्रभाव पड़ा।

केस अध्ययन 4.6: मोरजिम खिंड में पर्यटक सुविधाओं का विकास
(तटीय परिपथ, गोवा)

मंत्रालय ने मोरजिम खिंड, गोवा में पर्यटक सुविधाओं के विकास के लिए ₹6.48 करोड़ की मंजूरी दी (जून 2016) जिसमें पार्किंग क्षेत्र, साइकिल ट्रैक, कैफेटेरिया, बैठने की जगह, शौचालय, भूदृश्य आदि का विकास शामिल था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि घटक एक ट्रस्ट (देवी मोरजई देवस्थान और सहयोगी देवालय, पेरनेम तालुका, गोवा) की भूमि पर निर्मित किया गया था और राज्य सरकार के पास उक्त भूमि का कोई मालिकाना अधिकार नहीं था। ट्रस्ट ने अनापत्ति प्रमाण पत्र इस शर्त पर दिया था (अप्रैल 2015) कि पट्टेदार के पक्ष में संपत्ति के मूल टाइटल में कोई परिवर्तन/बदलाव नहीं किया जाएगा और 20 साल की लीज अवधि की समाप्ति के बाद, बिना किसी मुआवजे के उपस्करों के साथ संरचना देवालय को हस्तांतरित हो जाएगी। इसके अलावा, मंदिर समिति और गोवा पर्यटन विकास निगम (जीटीडीसी) के बीच समझौते (जुलाई 2019) के अनुसार, समिति 20 साल की अवधि के लिए वर्ष 2039 तक संचालन और रखरखाव के लिए परिसर को पट्टे पर देने पर मासिक किराए का 40 प्रतिशत हिस्सा प्राप्त करने की हकदार थी और जीटीडीसी को सभी मौजूदा और भविष्य के करों और बिजली शुल्क, जल शुल्क और अन्य करों के भुगतान सहित अन्य सभी वित्तीय देनदारियों को वहन करना था। हालाँकि, साइट से कोई राजस्व उत्पन्न नहीं हुआ (जनवरी 2022) और जीटीडीसी सभी देनदारियों को वहन कर रहा था।

(ii) परियोजनाओं की जांच से पता चला कि आध्यात्मिक परिपथ के अंतर्गत 13 परियोजनाओं में से चार परियोजनाओं को निजी ट्रस्ट/मंदिरों के स्वामित्व वाली भूमि पर निष्पादित किया गया था, जैसा कि नीचे दिया गया है:

तालिका 4.3: आध्यात्मिक परिपथ में निजी भूमि पर निष्पादित कार्य

क्रम सं.	परियोजना का नाम	भूमि का स्वामित्व	अप्रैल 2022 तक किया गया व्यय (₹ करोड़ में)	परियोजना की स्थिति
1.	आध्यात्मिक परिपथ का विकास, पुडुचेरी	चर्च	2.06	पूर्ण

क्रम सं.	परियोजना का नाम	भूमि का स्वामित्व	अप्रैल 2022 तक किया गया व्यय (₹ करोड़ में)	परियोजना की स्थिति
2.	उत्तर प्रदेश के आध्यात्मिक परिपथ के अंतर्गत गोरखनाथ मंदिर (गोरखपुर), देवीपट्टन मंदिर (बलरामपुर) और वटवासनी का विकास	ट्रस्ट	11.46	कार्य प्रगति पर
3.	आध्यात्मिक परिपथ विषय के अंतर्गत आध्यात्मिक परिपथ उत्तर प्रदेश में जेवर-दादरी-सिकंदराबाद-नोएडा-खुर्जा-बांदा का विकास, उत्तर प्रदेश।	मंदिर	2.38	
4.	वाकी-अदासा- धापेवाड़ा-पारदसिंहा-छोटा ताजबाग- तेलनखंडी- गिराड का आध्यात्मिक परिपथ के अंतर्गत विकास, महाराष्ट्र	मंदिर/ट्रस्ट	22.44	

इस प्रकार, मंत्रालय ने अपने स्वयं के दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया कि स्वीकृत परियोजना का कोई भी हिस्सा किसी निजी व्यक्ति या ट्रस्ट के स्वामित्व वाली भूमि/संपत्ति पर निष्पादित/कार्यान्वित नहीं किया जाना चाहिए। इसने विधिवत सत्यापन नहीं किया और केवल राज्य सरकार द्वारा दिए गए आश्वासन पर निर्भर रहा, जिसके परिणामस्वरूप अनियमित व्यय/निधियों का अवरोधन हुआ।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए कहा (सितंबर 2022) कि कुछ मामलों में भूमि राज्य के स्वामित्व में नहीं होने के बावजूद, संपत्ति जनता के लिए खुली थी और आम आगंतुकों और पर्यटकों के उपयोग में थी। इसके अलावा, परियोजनाओं के विकास के लिए भूमि उपलब्ध करवाना राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है। इसके अलावा, लेखापरीक्षा अवलोकनों पर संदर्भित राज्यों से स्पष्टीकरण मांगे गए थे।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना के दिशा-निर्देशों और परियोजनाओं के स्वीकृति पत्र में स्पष्ट रूप से उल्लेख है कि स्वीकृत परियोजना का कोई भी हिस्सा

किसी निजी व्यक्ति या ट्रस्ट के स्वामित्व वाली भूमि/संपत्ति पर निष्पादित/कार्यान्वित नहीं किया जाना चाहिए। निजी भूमि पर स्वीकृत परियोजनाओं के निष्पादन का परिणाम निधियों के अनियमित व्यय/अवरोधन के रूप में हुआ।

4.6 विचलन/अतिरिक्त मर्दें और कार्यक्षेत्र में परिवर्तन

लेखापरीक्षा ने पाया कि 14 चयनित परियोजनाओं में से 6 में स्वीकृत डीपीआर से विचलन/अतिरिक्त मर्दें और कार्यक्षेत्र में परिवर्तन थे, जैसा कि संक्षेप में नीचे चर्चा की गई है:

- (i) **हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश:** भौतिक सत्यापन के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यान्वयन अभिकरण ने कई घटकों में कम कार्य³⁷ निष्पादित किया। हालांकि, इसने किए गए सभी कार्यों को कार्यक्षेत्र के अनुसार पूर्ण दिखाते हुए पूर्ण स्वीकृत राशि का दावा किया।
- (ii) **सिक्वेरिम-अगोडा जेल, गोवा का विकास:** राज्य सरकार ने ₹14.58 करोड़ की लागत से स्वीकृत 10 स्थानों के बजाय ₹14.21 करोड़ की लागत से 5 स्थानों पर सार्वजनिक सुविधाओं- शौचालय ब्लॉकों का निर्माण किया, जिसमें मिट्टी के काम, मरम्मत और रोशनी के अतिरिक्त कार्य शामिल हैं, जिसके परिणामस्वरूप लागत में ₹6.92 करोड़ की वृद्धि हुई। योजना निधियों से किए गए अस्वीकृत कार्य के व्यय को राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था।
- (iii) **रंगपो-सिंगतम, सिक्किम का विकास:** योजना निधियों से ₹47.70 लाख की राशि के कार्यों (सिंधिक में विद्युत शक्ति उप-स्टेशन, कार पार्किंग और झोरा प्रशिक्षण कार्य) के निष्पादन पर स्वीकृत परियोजना में शामिल नहीं होने के बावजूद व्यय की गई थी। इसके अतिरिक्त, पर्यटन मंत्रालय के अनुमोदन के बिना कार्यकारी अभिकरण द्वारा कार्य का दायरा बदल दिया गया था (सम्पर्क मार्ग पर स्वीकृत ₹7.30 लाख के स्थान पर ₹32.43 लाख का व्यय, स्वीकृत चार लॉग हट के स्थान पर 2 पारम्परिक ईको लॉग हट का निर्माण, सड़क- किनारे सुविधाओं से संबंधित कार्य पर कम व्यय करना)।

³⁷ हैलीपोर्ट, शिमला में कैफेटेरिया (डीपीआर में अनुमोदित 45.59 वर्ग मीटर के स्थान पर 3.15 वर्ग मीटर की एक छोटी रसोई), कियारीघाट में सम्मेलन केन्द्र (1000 व्यक्तियों की क्षमता के स्थान पर केवल 350 व्यक्तियों के लिए अवसंरचना क्षमता और 200 वाहनों के स्थान पर 90 वाहनों की पार्किंग क्षमता), भालेई में कला एवं शिल्प केन्द्र का विकास (500 वर्ग मीटर के स्थान पर केवल 144.30 वर्ग मीटर का पार्किंग क्षेत्र)

- (iv) **बौद्ध परिपथ, मध्य प्रदेश:** रीवा स्थित विंध्य रिट्रीट में पर्यटक स्वागत केंद्र के स्थान पर ₹2.39 करोड़ की लागत से 'सम्मेलन कक्ष एवं शौचालयों सहित अतिरिक्त कक्षाओं' का निर्माण कराया गया।

केस अध्ययन 4.7: बौद्ध परिपथ, मध्य प्रदेश: योजना के अंतर्गत स्वीकृत नहीं किए गए घटकों पर ₹10.69 करोड़ का अस्वीकार्य व्यय

संस्वीकृत आदेशों के अनुसार, पर्यटन मंत्रालय द्वारा योजना के अंतर्गत जारी की गई निधियों का उपयोग केवल उसी प्रयोजन के लिए किया जाना था जिसके लिए निधियां जारी की गई थी। यह देखा गया कि कार्यान्वयन अभिकरण ने बौद्ध परिपथ के अंतर्गत ₹10.69 करोड़ की राशि के 15 कार्य/घटक³⁸ निष्पादित किए, जो योजना के अंतर्गत स्वीकृत डीपीआर का हिस्सा नहीं थे।



चित्र 4.4 जातक वन, सांची, मध्य प्रदेश, योजना का हिस्सा नहीं है, लेकिन योजना निधि से निर्मित है।



चित्र 4.5 पर्यटक स्वागत केन्द्र, रीवा, मध्य प्रदेश में हॉल योजना का हिस्सा नहीं है लेकिन योजना निधि से निर्मित है।

मध्य प्रदेश राज्य पर्यटन विकास निगम ने कहा (फरवरी 2022) कि आवश्यकता के अनुसार, निधियों का पुनर्विनियोजन किया गया था और कार्य जैसा आवश्यक था पूर्ण किया गया था।

हालांकि, तथ्य यह है कि मंत्रालय द्वारा योजना के अन्तर्गत स्वीकृत परियोजनाओं/घटकों के अतिरिक्त अन्य में निधियों का उपयोग किया गया था।

- (v) **जनजातीय परिपथ, तेलंगाना:** अनुमोदित आदेश के अनुसार, मेदराम में कॉटेज के लिए ₹4.25 करोड़, लकनावरम में इको-फ्रेंडली लॉग-हट्स के लिए ₹5.94 करोड़, तडवई

³⁸ सांची में जातक वन और चंद्रवाटिका का विकास कार्य, रीवा में पर्यटक स्वागत केंद्र के लिए अतिरिक्त कमरे और शौचालय का निर्माण, पर्यटक स्वागत केंद्र, रीवा में सम्मेलन हॉल का निर्माण और आंतरिक विद्युतीकरण कार्य

में ट्री टॉप जनजातीय झोंपड़ियों के लिए ₹4.14 करोड़ और बोगाथा जलप्रपात में इको-फ्रेंडली लॉग-हट्स के लिए ₹5.09 करोड़ रूपए की राशि निर्धारित की गई थी। हालांकि, कंपनी ने प्रबलित सीमेंट कंक्रीट (आरसीसी) के साथ लॉग-हट्स और कॉटेज के निर्माण के लिए ठेकेदारों के साथ अनुबंध किया।

	
चित्र 4.6- ट्री टॉप जनजातीय झोंपड़ियों के स्थान पर आरसीसी कॉटेज- तडवई	चित्र 4.7- इको-फ्रेंडली लॉग-हट्स के स्थान पर आरसीसी कॉटेज- बोगाथा

इसके अतिरिक्त, सीमेंट कंक्रीट से बने 146 बैठने की बेंचों ₹12,000 प्रति बेंच की दर पर और फाइबर प्रबलित प्लास्टिक से बने 330 ठोस अपशिष्ट संग्रह डिब्बे ₹2,888 प्रति डिब्बा की दर पर के अनुमोदन के स्थान पर, कार्यान्वयन अभिकरण ने ₹22,327.50 प्रति बेंच की दर पर केवल 76 (वुड कंपोजिट पदार्थ) बैठने के बेंच खरीदे तथा ₹14,000 प्रति बिन की दर पर 60 डिब्बे (जूट मिश्रित) खरीदे। इन बढ़ी हुई लागतों के परिणामस्वरूप, कम संख्या में बेंच (52 प्रतिशत) और डिब्बे (18 प्रतिशत) वास्तव में स्थापित किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि लकनावरम के लिए 30 जल बेड़े (₹6.14 करोड़) के स्थान पर, केवल सात बेड़े (₹1.13 करोड़) लकनावरम में सुपुर्द किए गए थे और 23 बेड़े (₹5.01 करोड़) अन्य स्थानों पर विपथित किए गए थे जो योजना के अंतर्गत शामिल नहीं थे।



चित्र 4.8: स्वीकृत 30 बेड़ों के मुकाबले लकनावरम, तेलंगाना, में वितरित किए गए बेड़े

इसी प्रकार, बोगाथा जलप्रपात के लिए नौ बेड़ों (₹77.19 लाख) के मुकाबले कोई भी बेड़ा सुपुर्द नहीं किया गया। इस प्रकार, राज्य सरकार ने स्वदेश दर्शन स्थलों के लिए प्राप्त ₹5.78 करोड़ की राशि के 32 जल बेड़ों को अन्य उद्देश्यों के लिए विपथित किया, जो अनियमित था।

- (vi) **रेगिस्तानी परिपथ, राजस्थान:** घटक साइकिल ट्रैक में, स्थल निरीक्षण (जनवरी 2022) से पता चला कि 15.75 किमी की स्वीकृत लंबाई के स्थान पर केवल 4.1 किमी साइकिल ट्रैक विकसित किया गया था, जो कि उपयोग करने योग्य स्थिति में भी नहीं था।



चित्र 4.9: निर्मित ट्रैक: हरे रंग में दर्शाया गया और अनिर्मित ट्रैक: लाल रंग में दर्शाया गया

उत्तर में, राज्य पर्यटन विभाग ने कहा (मई 2022) कि स्वीकृत राशि की उपलब्धता की सीमा तक कार्य निष्पादित किया गया था और सांभर नमक लिमिटेड, राजस्थान को सौंप दिया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय द्वारा अनुमोदित राज्य सरकार की परियोजना बंद करने की रिपोर्ट (जुलाई 2021) के अनुसार, साईकिल ट्रैक को 15.75 किमी तक विकसित दिखाया गया था।

केस अध्ययन 4.8: राजस्थान के सांभर नमक परिसर में नमक ट्रेन का प्रचालन में न होना

पर्यटन मंत्रालय ने झपोक बांध के ऊपर मुख्य जलाशय क्षेत्र के चारों ओर जाने वाले रेलवे ट्रैक (27 किमी) के उन्नयन, कोचों की खरीद, रखरखाव डिपो और सिग्नलिंग, संचार और एहतियाती उपकरणों के साथ सांभर साल्ट कॉम्प्लेक्स में अन्य घटकों को कुल व्यय ₹19.37 करोड़ (बाद में संशोधित कर ₹20.51 करोड़) के साथ स्वीकृति दी (सितंबर 2015)।

यह देखा गया कि सांभर साल्ट कॉम्प्लेक्स से झपोक बांध तक लगभग 10 किलोमीटर की लंबाई वाले रेलवे ट्रैक का निर्माण/उन्नयन किया गया था।

इसके अलावा, साइट निरीक्षण से एक बाहरी छाया संरचना का पता चला, जिसे रखरखाव डिपो के स्थान पर बनाया गया था। इसके अलावा ट्रेन भी चालू नहीं पाई गई।



चित्र 4.10: रखरखाव डिपो के स्थान पर बाहरी छाया संरचना खड़ी की गई

उपरोक्त के अलावा, यह देखा गया कि निम्नलिखित मदें जो स्वीकृत परियोजनाओं का हिस्सा थीं, कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा निष्पादित नहीं की गई थीं:

तालिका 4.4: कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा निष्पादित नहीं की गई मंदा

परियोजना	निष्पादित नहीं की गई मंदा(स्थल/घटक)
हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश	पार्किंग ³⁹ और गजेबो (किआरीघाट में सम्मेलन केंद्र), हेलीकॉप्टर के लिए हेंगर और बैगेज/सामान रखने का कमरा (शिमला में हेलीपोर्ट), संग्रहालय और गांव का बाजार (भालेई, चंबा में कला और शिल्प केंद्र), भू-दृश्य-निर्माण कार्य (भालेई और कांगड़ा), ओपन एअर थिएटर (गांव का हाट, कांगड़ा)
बौद्ध परिपथ, मध्य प्रदेश	प्रवेश द्वार साइनेज-ओवरहेड साइनेज (सांची में मार्शल हाउस), आठ बैठकें, सौर रोशनी का कार्य (सांची में पहुंच मार्ग का विकास), सांस्कृतिक केंद्र (सांची में बौद्ध विषयक पार्क)

केस अध्ययन 4.9: जनजातीय परिपथ, तेलंगाना

स्वीकृति आदेश के अनुसार, गट्टम्मा, मुलुगु में ₹44.79 लाख की लागत से छः गजेबो (आठ सीटर क्षमता) बनाए जाने थे। हालांकि, स्थल के भौतिक सत्यापन (दिसंबर 2021) के दौरान, स्थल पर केवल तीन गजेबो पाए गए। दिलचस्प बात यह है कि जिला कलेक्टर, मुलुगु के कैंप कार्यालय में एक गजेबो बनाया गया था, जिसे गट्टम्मा, मुलुगु में गंतव्य स्थल पर बनाया जाना था।



चित्र 4.11: गट्टम्मा, मुलुगु, तेलंगाना के स्थान पर मुलुगु जिला कलेक्टर के कैंप कार्यालय में निर्मित गजेबो

³⁹ 200 वाहनों की क्षमता के स्थान पर, केवल 90 वाहनों के लिए क्षमता निर्मित की गई।

पर्यटन मंत्रालय ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को नोट करते हुए कहा (सितंबर 2022) कि संबंधित राज्यों से टिप्पणियां मांगी गई थी।

अनुशंसा संख्या 9:

मंत्रालय काम के दायरे से विचलन और बदलाव जैसे मुद्दों को संबोधित करने के लिए तंत्र को मजबूत करे ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि ऐसे विचलन के लिए राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा उचित औचित्य प्रदान किया जाता है और मंत्रालय की मंजूरी अनिवार्य रूप से प्राप्त की जाती है।

4.7 निर्मित परिसंपत्तियों का संचालन और रखरखाव

राज्य सरकारें परियोजनाओं के संचालन एवं रख-रखाव (ओ एंड एम) के लिए सीधे या एक अभिकरण की नियुक्ति के लिए जिम्मेदार थीं और सभी परिचालन व्यय को वहन करने के लिए जिम्मेदार थीं। इस उद्देश्य के लिए जहां संभव हो, एक विशेष प्रयोजन तन्त्र बनाया जाना था। डीपीआर तैयार करते समय कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा परियोजनाओं की संभावित ओ एंड एम लागत की गणना की जानी थी। ओएंडएम सेवाओं के लिए राज्य सरकारों की ओर से बजटीय प्रतिबद्धता को कम करने के लिए नवोन्मेषी राजस्व सृजन विकल्पों के माध्यम से संधारणीय संचालन और रखरखाव मॉडल पर जोर दिया गया था।

पर्यटन मंत्रालय ने राज्यों द्वारा दिए गए आश्वासन के आधार पर परियोजनाओं को स्वीकृति दी कि वे इस योजना के अंतर्गत चिन्हित की गई विकसित परियोजनाओं के स्थायी ओएंडएम के लिए जिम्मेदार होंगे और इसके लिए सार्वजनिक/निजी अभिकरणों के साथ आवश्यक व्यवस्था/समझौते करेंगे। हालांकि, राज्यों द्वारा दिए गए आश्वासन के अलावा, मंत्रालय ने ओ एंड एम के लिए राज्यों द्वारा तंत्र की स्थापना को सुनिश्चित नहीं किया। यह मुद्दा वर्ष 2017 में व्यय वित्त समिति मूल्यांकन के समय व्यय विभाग द्वारा भी उठाया गया था। मंत्रालय ने आश्वासन दिया था (अगस्त 2017) कि उन्होंने योजना दिशानिर्देशों में बदलाव का प्रस्ताव दिया था और अब परियोजना लागत का 5 प्रतिशत परियोजना के पूरा होने के बाद एक वर्ष के लिए सफल ओएंडएम पूरा होने पर और तीसरे पक्ष द्वारा इसके मूल्यांकन के बाद ही कार्यान्वयन अभिकरणों को जारी किया जाएगा।

हालांकि, योजना दिशानिर्देशों (अक्टूबर 2017) में, योजना के अंतर्गत बनाई गई सभी परिसंपत्तियों/सुविधाओं के ओएंडएम के स्थान पर, मंत्रालय ने परियोजना के पूरा होने के बाद एक वर्ष के लिए केवल शौचालय, पर्यटन सुविधा केन्द्र और कैफेटेरिया के ओएंडएम के लिए प्रावधान किया और निर्धारित किया कि 5 प्रतिशत परियोजना लागत सफल ओएंडएम के बाद जारी की जाएगी। इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के अंतर्गत सृजित सम्पत्तियों के समुचित ओएंडएम को स्थायी तरीके से सुनिश्चित करने के लिए कोई दिशानिर्देश/प्रावधान नहीं किए थे।

इस प्रकार, योजना के अंतर्गत सृजित सुविधाओं के प्रभावी अनुरक्षण और रखरखाव के लिए राज्यों द्वारा कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। साइटों/परियोजनाओं के भौतिक सत्यापन के दौरान, सृजित सुविधाओं को परिचालन में नहीं लाने, सुविधाओं को अनुमोदन के बिना पट्टे पर देने, उचित रखरखाव की कमी के कारण अवसंरचना ढांचे का हास आदि के उदाहरण देखे गए। नीचे दी गई तस्वीरों में कुछ उदाहरण दिखाए गए हैं:

	
चित्र 4.12: राजस्थान रेगिस्तानी परिपथ: साइकिल ट्रैक का रखरखाव न होना	चित्र 4.13 अजगैविनाथ, बिहार में कपड़े बदलने के लिए चेंजिंग रूम घाट से दूर और एक शवदाह गृह के पास बनाए गए हैं और इन कमरों पर स्थानीय लोगों ने निजी इस्तेमाल के लिए कब्जा कर लिया है।

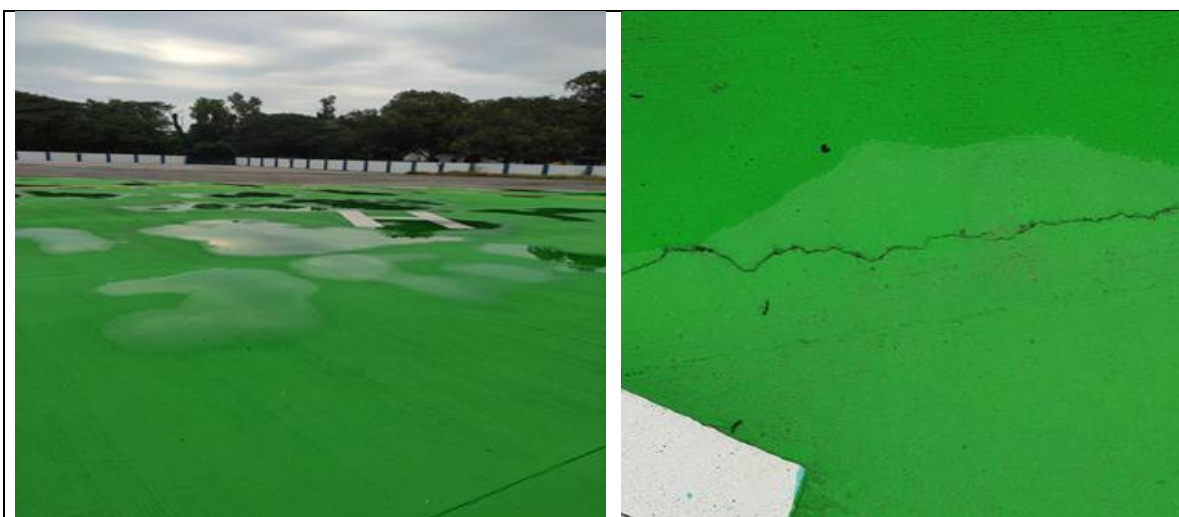


चित्र 4.14: केरी, गोवा में क्षतिग्रस्त पुरुष शौचालय (मोबाइल शौचालय)।



चित्र 4.15: मेदारम, जनजातीय परिपथ, तेलंगाना में एम्फीथिएटर में उपलब्ध कराए गए शौचालयों में टूटी हुई सेनेटरी फिटिंग

आगे, तटीय परिपथ, गोवा में, पुराने गोवा में हेलीपैड मई 2020 में (₹3.43 करोड़ की लागत से) पूरा किया गया था। हालांकि, सुविधाओं का ठीक से रखरखाव नहीं किया गया था। हेलीपैड के स्थल निरीक्षण के दौरान (नवम्बर 2021), यह पाया गया था कि निर्वात निर्जलित फर्श⁴⁰ (वीडीएफ) की सतह असमान थी और कई जगहों पर दरारें थीं और ओएंडएम की कमी के कारण हेलीपैड के मुख्य लैंडिंग क्षेत्र में हल्की बारिश में भी जल जमाव हो जाता था।



चित्र 4.16- जल जमाव और दरार (वीडीएफ सतह), हेलीपैड, गोवा

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत विकसित परिसंपत्तियों के ओ एंड एम से संबंधित मामले

⁴⁰ निर्वात निर्जलित फर्श (वीडीएफ) संपीड़न क्षमता, तन्यता क्षमता और घर्षण प्रतिरोध को बढ़ाने के लिए कंक्रीट फ्लोरिंग करने की विशेष तकनीक है।

को भी उच्चतम स्तर पर चिन्हित किया गया है। मंत्रालय ने राज्य सरकारों के साथ उच्चतम स्तर पर मामले का अनुवर्तन किया है।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि उचित ओ एंडएम व्यवस्था के अभाव में, सृजित सुविधाएं खराब होती जा रही थी।

4.7.1 विकसित सुविधाओं का समुचित उपयोग नहीं करना

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि राज्य सरकारों द्वारा विकसित सुविधाओं का उचित उपयोग नहीं किया गया था, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- (i) **जनजातीय परिपथ, छत्तीसगढ़:** सरोदादादर में निर्मित एथनिक कैफेटेरिया, स्वागत-सह-सुविधा केंद्र प्रयोग करने योग्य स्थिति में नहीं पाए गए क्योंकि कैफेटेरिया में रसोई/खाना पकाने का प्लेटफार्म और पानी की आपूर्ति नहीं थी। आगे, स्वागत केंद्र में पर्यटक सुविधा, जलापूर्ति, पेयजल आदि की सुविधा नहीं थी। लॉग-हट्स, वुडन-कैफेटेरिया, कारीगर केन्द्र, व्यूप्वाइंट, स्मारिका दुकानें आदि नियमित रख-रखाव नहीं होने के कारण क्षतिग्रस्त हो गए थे। साथ ही, जशपुर एवं सरोदादादर में निर्मित कारीगर केन्द्रों को पर्यटकों के लिए आवास के रूप में उपयोग किया जा रहा था।

	
चित्र 4.17- सरोदादादर, जनजातीय परिपथ, छत्तीसगढ़ में एथनिक कैफेटेरिया प्रयोग करने योग्य स्थिति में नहीं	चित्र 4.18- जशपुर, छत्तीसगढ़ में पर्यटक आवास हेतु कारीगर केंद्र कक्षों का उपयोग।

- (ii) **हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश:** डीपीआर के घटक 'लाइट एंड साउंड शो' में ऑडियो हार्डवेयर (₹2.35 करोड़), वीडियो हार्डवेयर (₹1.42 करोड़) इंटीरियर केबलिंग और प्रोजेक्टर और स्पीकर लगाने के लिए पोल (0.25 करोड़) और क्रिएटिव सेक्शन (₹3.54 करोड़) के लिए ₹7.56 करोड़ का प्रावधान शामिल था। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि इन मदों को निष्पादन

अभिकरण द्वारा खरीदा गया था (जून 2021) और परियोजना के नियंत्रण कक्ष में संग्रहित किया गया परंतु स्थापित तथा चालू नहीं किया गया।

- (iii) **विरासत परिपथ, तेलंगाना:** रेमण्ड टॉम्ब, हैदराबाद में पर्यटक सुविधाओं (शौचालय ब्लॉक) के साथ टिकट काउण्टरों के सृजन के लिए ₹55.16 लाख की राशि उद्दिष्ट थी। हालांकि यह पाया गया कि सृजित शौचालय ब्लॉक की सुविधा उपयोग में नहीं लाई जा रही थी। आगे, निधियों की उपलब्धता के बावजूद, टिकट काउण्टर का निर्माण नहीं किया गया था।
- (iv) **जनजातीय परिपथ, तेलंगाना:** मल्लूर में निर्मित सड़क के किनारे की सुविधाओं (₹3.15 करोड़) का उपयोग नहीं किया गया था। संपत्ति का रखरखाव भी नहीं किया जा रहा था और कोई सुरक्षा नहीं थी, क्योंकि गेट और चेन लिंक फेंसिंग भी प्रदान नहीं की गई थी।

	
चित्र 4.19: मल्लूर, तेलंगाना में सड़क के किनारे की सुविधा का उपयोग नहीं किया गया	चित्र 4.20: मल्लूर, तेलंगाना में संपत्ति की सुरक्षा के लिए कोई गेट नहीं था

- (v) **उत्तर-पूर्व परिपथ, सिक्किम:** ₹13.43 करोड़ की स्वीकृत लागत से विकसित अवसंरचना⁴¹ निष्क्रिय पड़ी थी जिसके परिणामस्वरूप संपत्ति के कुछ हिस्से का अतिक्रमण या ह्रास हुआ था।

⁴¹ नामरंग धुंगा और धनबारी (लाग हट्स), एनची मठ (पर्यटक ध्यान केंद्र, लॉग हट्स), जीरो प्वाईंट, गंगतोक (शिल्प हाट), बकथांग जलप्रपात (कैफेटेरिया), रैनाक-अरितार-रोंगली (फूल प्रदर्शनी और व्याख्या केन्द्र, हट्टी घाटी में एडवेंचर पर्यटन), माखा (स्मारिका दुकान सहित कैफेटेरिया), रोरथांग (सड़क किनारे की सुविधाएं)



चित्र 4.21: धनबारी, सिक्किम में लॉग हट पर अवैध कब्जा कर लिया गया।

चित्र 4.22: जीरो प्वाइंट, गंगतोक में शिल्प हाट के टाप फ्लोर पर पर्यटन और पुलिस विभागों द्वारा कब्जा कर लिया गया था।

केस अध्ययन 4.10: जनजातीय परिपथ, तेलंगाना में सृजित सुविधाओं के लिए सीमित प्रवेश

योजना के अंतर्गत मुलुगु, मेदारम, तडवई, मल्लूर और बोगाथा पर किए गए व्यय का एक बड़ा हिस्सा रेस्तरां/सड़क के किनारे की सुविधाओं/कांटेज (हरिथा होटल/रिसार्ट्स और रेस्तरां के रूप में ब्रांडेड) के निर्माण के लिए था। उपरोक्त अवसंरचना के ओ एंड एम को एक निजी कंपनी (मैसर्स लल्लूजी एंड संस) को पट्टे पर दिया गया था। जबकि अधिकांश स्थलों में, सुविधाओं का निर्माण किया गया था, अन्य सुविधाओं जैसे बैठने की बेंच, गजेबो, भू-दृश्य-निर्माण आदि का निर्माण पट्टे पर दिए गए क्षेत्र के अंदर किया गया था। इन सुविधाओं तक पहुंच केवल उन पर्यटकों के लिए ही सीमित थी जिन्होंने आवास आरक्षित किया था, जबकि अन्य पर्यटकों को इन सुविधाओं तक पहुंचने में कठिनाई का सामना करना पड़ा।



चित्र 4.23: जनजातीय परिपथ, तेलंगाना में सृजित सुविधाओं के लिए सीमित प्रवेश

केस अध्ययन 4.11: हिमालयी परिपथ, जम्मू और कश्मीर

शेर-ए-कश्मीर अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन केन्द्र (एसकेआईसीसी), श्रीनगर में मल्टीमीडिया लेजर और वीडियो शो के साथ क्रूज-कम-फ्लोटिंग रेस्तरां और संगीतमय फव्वारा।

₹1.83 करोड़ की निविदा लागत के साथ पूरा हुआ क्रूज-कम-फ्लोटिंग रेस्तरां अगस्त 2021 में जम्मू-कश्मीर पर्यटन विभाग को सौंप दिया गया। हालांकि, एसकेआईसीसी/सेंट्रल लेक व्यू होटल परिसर में निर्मित जेट्टी का एसकेआईसीसी/सेंट्रल परिसर में अत्यधिक सीमित प्रवेश के कारण पर्यटकों द्वारा उपयोग नहीं किया जा सका, जिसकी चौबीसों घंटे सीआरपीएफ द्वारा सुरक्षा की जाती है। इसी प्रकार, अगस्त 2017 में ₹8 करोड़ की लागत से निर्मित सेंट्रल लेक व्यू होटल परिसर से सटे एसकेआईसीसी, श्रीनगर में मल्टीमीडिया लेजर के साथ म्यूजिकल फाउंटेन और वाटर स्क्रीन पर वीडियो शो का, एसकेआईसीसी/सेंट्रल परिसर में उच्च पदस्थ अधिकारियों और गणमान्य व्यक्तियों के लिए लगातार आयोजनों के कारण पर्यटकों के लिए नियमित रूप से उपयोग नहीं किया जा सका।



चित्र 4.24: क्रूज-कम-फ्लोटिंग रेस्तरां, एसकेआईसीसी, श्रीनगर



चित्र 4.25: मल्टीमीडिया लेजर और वीडियो शो के साथ म्यूजिकल फाउंटेन, एसकेआईसीसी

उत्तर में, पर्यटन विभाग, जम्मू-कश्मीर ने कहा कि वीवीआईपी गतिविधियों और फाउंटेन के बंद रहने के बावजूद, फाउंटेन शो ने पर्यटकों को आकर्षित किया था। कैफेटेरिया के लिए, यह कहा गया कि प्रारंभ में क्रूज को चार चिनारी घाट के किनारे से नेहरु पार्क घाट तक संचालित किया जाना था और इसके लिए दो जेट्टियां बचाव नौकाओं और एम्बुलेंस नौकाओं के साथ क्रूज को उपलब्ध करवाई गई थीं। जेट्टी सुवाह्य थीं तथा इन्हें पानी में पसंदीदा स्थान पर प्रयोग किया जा सकता था।

तथ्य यह है कि एसकेआईसीसी/सेंट्रल होटल परिसरों में अत्यधिक सीमित प्रवेश के कारण पर्यटकों

द्वारा सुविधाओं का उपयोग नहीं किया जा रहा था।

केस अध्ययन 4.12: श्रीनगर में झेलम नदी में क्रूज के विकास के संबंध में सृजित संपत्तियों का गैर-उपयोग और परियोजना की खराब योजना

कार्यान्वयन अभिकरण ने अप्रैल 2017 में ₹1.40 करोड़ के मूल्य की दो क्रूज बोट खरीदी थी। मैसर्स हैदराबाद बोट बिल्डर्स द्वारा किए गए प्रारंभिक अध्ययनों के अनुसार, क्रूज श्रीनगर शहर के अधिकांश पुलों के नीचे से नहीं गुजर सकता था, इस प्रकार यह परियोजना अव्यवहार्य हो गई। इसके बावजूद, कार्यान्वयन अभिकरण परियोजना के निष्पादन के साथ आगे बढ़ा। ये नावें श्रीनगर में झेलम नदी में रुकी रहीं और फ्लोटिंग जेट्टी के अभाव में इनका उपयोग नहीं किया जा सका। क्योंकि जेट्टी के प्रतिष्ठापन एवं प्रवर्तन का कार्य अप्रैल 2021 में ही सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग को दिया गया था, जिसके परिणामस्वरूप क्रूज नौकाएं पांच वर्ष से अधिक समय तक निष्क्रिय पड़ी रही। पूरी परियोजना अब कुल ₹6 करोड़ की लागत से पूरी हुई है। हालांकि, क्रूज को क्रियाशील नहीं बनाया गया है और यह निष्क्रिय पड़ा हुआ है, इस प्रकार ₹6 करोड़ का पूरा निवेश निष्फल हो गया है।



चित्र 4.26: क्रूज बोट झेलम नदी, श्रीनगर में खड़ी कर दी गई और अनुपयोगी पड़ी है।

कार्यान्वयन अभिकरण ने उत्तर दिया (फरवरी 2022) कि वे श्रीनगर स्मार्ट सिटी लिमिटेड के माध्यम से नावों को चलाने का प्रयास कर रहे थे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि ये नावें झेलम नदी में पांच वर्षों से अधिक समय तक खड़ी रहीं और आज की तिथि में क्रूज नौकाएं अभी भी क्रियाशील नहीं थी। क्रियाशील न होने की स्थिति में परिसम्पत्तियों के हास से इंकार नहीं किया जा सकता है।

पर्यटन मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए कहा (सितंबर 2022) कि संबंधित राज्यों से टिप्पणियां मांगी गई थीं।

अनुशंसा संख्या 10

मंत्रालय यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम उठाए कि राज्य सरकारें स्थायी तरीके से सृजित परिसंपत्तियों का उचित संचालन और रख-रखाव करें। राज्य स्तरीय निगरानी समिति को राज्य सरकारों द्वारा संचालन और रख-रखाव की नियमित रूप से निगरानी करने के लिए कहा जाए।

4.8 सृजित अवसंरचना को संचालन एवं रख-रखाव के लिए नहीं सौंपना और पट्टे पर नहीं देना

राज्य सरकारें परियोजनाओं के ओएंडएम के लिए सीधे या एक अभिकरण की नियुक्ति के लिए जिम्मेदार थीं और सभी परिचालन व्यय को वहन करने के लिए जिम्मेदार थीं। हालांकि, राज्यों द्वारा 14 परियोजनाओं में से छः परियोजनाओं में गैर-अनुपालन के मामले देखे गए, जैसा कि नीचे दिया गया है:

तालिका 4.5: सृजित अवसंरचना को ओएंडएम के लिए नहीं सौंपना/पट्टे पर नहीं देना

परियोजना/राज्यों का नाम	देखी गई अनियमितताएं
हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश	कांगड़ा में ₹3.67 करोड़ की लागत से 30 सितंबर 2020 को पूर्ण हुआ ग्राम हाट ओएंडएम के लिए नहीं सौंपा गया (दिसंबर 2021)। भालेई में सितंबर 2021 में ₹4.65 करोड़ के व्यय पर पूरा किया गया कला एवं शिल्प केन्द्र बिना किसी एमओयू के ओएंडएम के लिए पट्टे पर दिया गया (नवंबर 2021)। इसके अतिरिक्त पर्यटन मंत्रालय को कोई भौतिक समापन प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था।
तटीय परिपथ, पुडुचेरी	जनवरी 2020 में ₹4.39 करोड़ की लागत से पूरा किया गया घटक 'मनपेट में समुद्र तट विकास' ओएंडएम के लिए सौंपे बिना दो वर्ष से अधिक से निष्क्रिय था (मार्च 2022)। मार्च 2022 में किए गए संयुक्त निरीक्षण के दौरान देखा गया कि रखरखाव की कमी के कारण अवसंरचना ढांचा खराब हो रहा था।
विरासत परिपथ, गुजरात	विरासत परिपथ में दांडी स्मारक (महात्मा गांधी से निकटता से जुड़े विभिन्न ऐतिहासिक आकर्षणों को जोड़ते हुए) का ओएंडएम कार्यान्वयन अभिकरण की जिम्मेदारी थी। हालांकि, इसके लिए कोई अभिकरण नियुक्त नहीं किया गया था और अन्य विकसित संपत्तियों को संबंधित निजी ट्रस्टों, सरकारी विभागों और नगर पालिका को सौंप

परियोजना/राज्यों का नाम	देखी गई अनियमितताएं
	दिया गया था। कार्यान्वयन अभिकरण ने इन संपत्तियों के लिए ओएंडएम के नियमों और शर्तों को निर्धारित करने वाला कोई समझौता नहीं किया।
उत्तर-पूर्व परिपथ, सिक्किम	77 घटकों में से 31 घटकों को ओएंडएम के लिए 3 महीने से 3 साल के विलंब से सौंपा गया था।
पर्यावरणीय परिपथ, उत्तराखंड	खंड से गनोली तक माउंटेन बाइकिंग ट्रैक (₹3.67 करोड़) अप्रयुक्त रहा (फरवरी 2022) तथा ओएंडएम के लिए किसी भी अभिकरण को सौंपा नहीं गया।
रामायण परिपथ, उत्तर प्रदेश	संपत्तियों को या तो ओएंडएम के लिए नामित संबंधित नोडल अभिकरणों को नहीं सौंपा गया था या केवल कागजी हस्तांतरण किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, सृजित संपत्तियां बिना किसी निगरानी/सुरक्षा के पड़ी हुई थी तथा चोरी हो रही थी/गलत तरीके से संभाली जा रही थी या गैर-परिचालन में थी।

पर्यटन मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए कहा (सितंबर 2022) कि संबंधित राज्यों से टिप्पणियां मांगी गई थीं।

केस अध्ययन 4.13: कोटि, उत्तराखंड में एडवेंचर पर्यटन क्लाइंबिंग वॉल पर निष्फल व्यय

मार्च 2020 में ₹79.74 लाख की लागत से एक एडवेंचर क्लाइंबिंग वॉल बनकर तैयार हुई। स्थल निरीक्षण (फरवरी 2022) के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि आईटीबीपी को प्रदान किए गए क्षेत्र के अंदर दीवार का निर्माण किया गया है और मुख्य रूप से आईटीबीपी द्वारा अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने के लिए इसका उपयोग किया जा रहा है। यह क्षेत्र सामान्य पर्यटकों के प्रवेश के लिए प्रतिबन्धित है जिससे व्यय का उद्देश्य विफल हो गया।



चित्र 4.27: कोटि, उत्तराखंड में आईटीबीपी परिसर के अंदर एडवेंचर क्लाइंबिंग वॉल

जवाब में, राज्य सरकार ने कहा कि क्लाइंबिंग दीवार का निर्माण आईटीबीपी परिसर में किया गया था क्योंकि आईटीबीपी साहसी प्रशिक्षुओं को प्रमाणपत्र देने के लिए एक प्राधिकृत अभिकरण है। यद्यपि यह एक प्रतिबन्धित क्षेत्र था विभाग साहसी पर्यटकों को वहां जाने की अनुमति दे सकता था, यदि वे उनसे सम्पर्क करते।

4.9 सारांश

पर्यटन मंत्रालय द्वारा स्वीकृत 76 परियोजनाओं में से, कोई भी परियोजना 6 महीने से लेकर 54 महीने तक की देरी के कारण निर्धारित समय सीमा के अंतर्गत पूरी नहीं हुई थी। चयनित 14 परियोजनाओं में, यह देखा गया कि आठ परियोजनाएं 22 महीने से 47 महीने के विलंब से पूरी की गईं और काफी विलंब के बावजूद छः परियोजनाएं अभी भी पूरी की जानी थीं। 14 चयनित परियोजनाओं में राज्य सरकार द्वारा ठेके देने में 11 माह से लेकर 58 माह तक का विलंब हुआ। राज्य सरकारों द्वारा निविदा प्रक्रिया में अनियमितताएं भी देखी गईं जैसे बिना प्रासंगिक स्वीकृति के कार्य देना, बिना निविदा या नामांकन के आधार पर कार्य सौंपना। लेखापरीक्षा द्वारा नमूना परीक्षण में चयनित 14 परियोजनाओं में से 6 में अनुमोदित डीपीआर से विचलन/अतिरिक्त मर्दें तथा कार्यक्षेत्र में परिवर्तन पाया गया।

मंत्रालय ने यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम नहीं उठाए कि राज्य सरकारें स्थायी तरीके से सृजित परिसंपत्तियों का उचित ओएंडएम करें। इसके अतिरिक्त, अक्टूबर 2017 के योजना दिशानिर्देशों में, मंत्रालय ने योजना के अंतर्गत बनाई गई सभी संपत्तियों/सुविधाओं के ओएंडएम के स्थान पर केवल शौचालय, पर्यटक सुविधा केन्द्र और

कैफ़ेटेरिया के ओएंडएम के लिए प्रावधान किया। स्थल निरीक्षण से पता चला कि सृजित परिसम्पत्तियों के प्रभावी रख-रखाव एवं अनुरक्षण के लिए कोई व्यवस्था नहीं की गई थी क्योंकि सृजित सुविधाओं के प्रचालन में नहीं होने, अथवा अनुमोदन के बिना पट्टे पर देने, उचित रख-रखाव के अभाव में अवसंरचना के हास के दृष्टान्त थे। इस प्रकार, मंत्रालय के पास योजना के अंतर्गत ₹4,239 करोड़ के व्यय से सृजित परिसम्पत्तियों की सुरक्षा का निगरानी तंत्र कमजोर था।

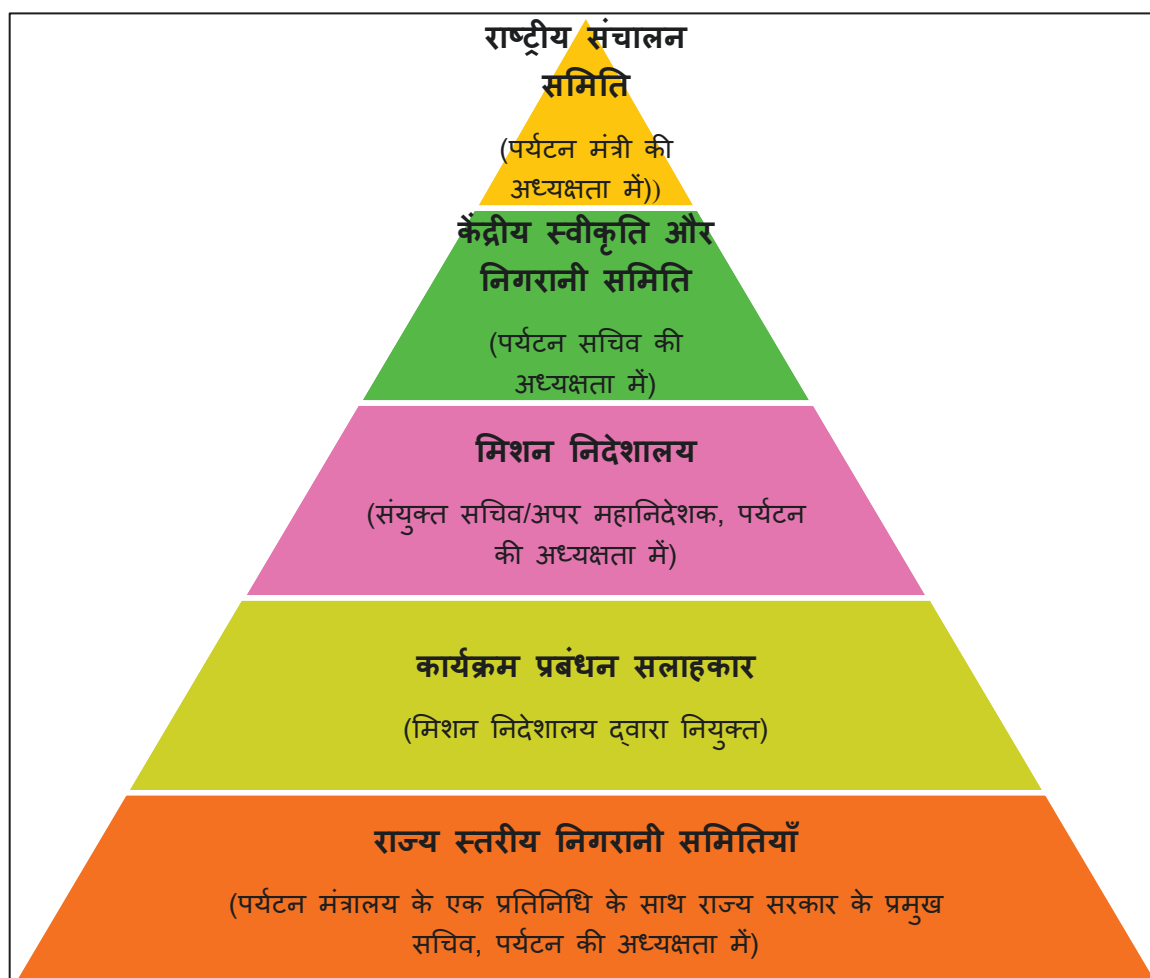
अध्याय-V

निगरानी एवं प्रभाव आंकलन

एक कार्यक्रम की निरंतरता एवं उचित कार्यान्वयन में निगरानी महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। प्रभावी निगरानी, आवधिक सुधार के अतिरिक्त समय पर निर्णय एवं चुनौतियों का समाधान सुनिश्चित करती है। यह उन कार्यक्रमों में और भी महत्वपूर्ण हो जाता है जहां कार्य की प्रगति को तीव्र करके निर्दिष्ट समय सीमा के अन्दर समापन सुनिश्चित करने पर लक्ष्य किया जाता है।

योजना दिशानिर्देशों में योजना की निगरानी के लिए विस्तृत रूपरेखा प्रदान की गई थी जिसे नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाया गया:

चार्ट 5.1: स्वदेश दर्शन योजना के लिए निगरानी ढांचा



इसके अतिरिक्त, योजना का अनुमोदन करते समय (दिसम्बर 2014) मंत्री (पर्यटन) ने समर्पित समय सीमा के साथ परियोजनाओं एवं गन्तव्यों का अनुवीक्षण करने हेतु पर्यटन

मंत्रालय/राज्य स्तर पर निर्दिष्ट अधिकारी को नामित करने तथा दिशा निर्देशों का पालन नहीं करने वाले अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित करने का निर्देश दिया था। उपरोक्त को मिशन निदेशालय द्वारा योजना का कार्यान्वयन करते समय सुनिश्चित करना किया जाना था।

5.1 पर्यटन मंत्रालय द्वारा योजना की निगरानी

5.1.1 राष्ट्रीय संचालन समिति द्वारा निगरानी

योजना के दिशानिर्देशों में महत्वपूर्ण केंद्रीय मंत्रालयों के साथ-साथ भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण की भागीदारी के साथ मंत्री (पर्यटन) की अध्यक्षता में राष्ट्रीय संचालन समिति के माध्यम से योजना की समग्र निगरानी के लिए प्रावधान किए गए। राष्ट्रीय संचालन समिति को निम्नलिखित जिम्मेदारियाँ सौंपी गईं:

- दृष्टि की घोषणा तथा योजना की पथ प्रदर्शिका तैयार करना तथा विचार विनिमय के लिए मंच उपलब्ध कराना;
- सभी संचालनों की देख रेख करना, योजना के समग्र निष्पादन का परिचालन, पुनरीक्षण एवं निगरानी करना, योजना से सम्बंधित विशिष्ट विषयों पर मार्गदर्शन उपलब्ध करना;
- परियोजनाओं/परिपथों की पहचान करना;
- कार्यान्वयन में मध्य-मार्ग सुधार की अनुशंसा करना;
- प्रस्तावित/निर्माणाधीन परियोजनाओं का आवधिक पर्यवेक्षण और पुनरीक्षण।

इस प्रकार, शीर्ष समिति होने के कारण परियोजनाओं के सफल एवं समयबद्ध कार्यान्वयन में राष्ट्रीय संचालन समिति की बहुत महत्वपूर्ण भूमिका थी। हालाँकि, अभिलेखों की जांच में पाया गया कि:

(क) बैठकों का कम होना: योजना की निगरानी के लिए योजना के दिशा निर्देशों में, राष्ट्रीय संचालन समिति की बैठकों की संख्या का उल्लेख नहीं है। समिति की प्रथम बैठक (जनवरी 2015) में यह निर्णय लिया गया कि बैठकें त्रैमासिक आधार पर होंगी। हालाँकि, बैठकें लम्बे अन्तराल पर हुई तथा जनवरी 2015 में इसके गठन

के उपरान्त, मार्च 2022 तक आवश्यक 29 बैठकों में से समिति की मात्र छः⁴² बैठकें हुई।

लेखापरीक्षा ने पाया (फरवरी 2022) कि बैठकों के बीच 8 माह से 21 माह तक का अन्तराल था। जुलाई 2020 के बाद एनएससी की कोई भी बैठक नहीं हुई अर्थात् पिछले 19 महीनों से। समिति की नियमित/आवधिक बैठकों की कमी के कारण निम्नस्तरीय निगरानी/समन्वय हुआ जिसके परिणामस्वरूप असामान्य विलम्ब तथा अन्य योजनाओं तथा हितधारकों के साथ अभिसरण में कमी हुई।

(ख) परियोजनाओं/परिपथों की पहचान: राष्ट्रीय संचालन समिति की एक महत्वपूर्ण जिम्मेदारी केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति/मिशन निदेशालय की अनुशंसा के बाद परियोजनाओं/परिपथों की पहचान करना था। तथापि, समिति की बैठकों के कार्यवृत्तों की जांच से प्रकट हुआ कि योजना के अंतर्गत परियोजनाओं/परिपथों की पहचान पर समिति में कभी चर्चा नहीं हुई। बाद में, अक्टूबर 2017 के संशोधित दिशानिर्देशों में परियोजनाओं/परिपथों की पहचान संबंधित समिति की जिम्मेदारी को हटा दिया गया था।

(ग) अन्य समन्वयन मामले: राष्ट्रीय संचालन समिति से एक महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन परिकल्पित था चूंकि यह परियोजना कार्यान्वयन के लिए महत्वपूर्ण मंत्रालयों/विभागों (जैसे पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण आदि) को परियोजना कार्यान्वयन से संबंधित मुद्दों पर चर्चा के लिए एक मंच पर लाई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना कार्यान्वयन चरण में विभिन्न अनुमतियों (पर्यावरण अनुमति, वन अनुमति, तटीय नियमन क्षेत्र अनुमति, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण से अनुमति आदि) से संबंधित मुद्दे थे, जिसके कारण राज्यों द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन में विलम्ब हुआ। हालाँकि, समिति ने कार्यान्वयन की निगरानी करने, अभिसरण लाने और पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण आदि जैसे मंत्रालयों/संगठनों से संबंधित मंजूरी से संबंधित मुद्दों को हल करने के लिए राज्य सरकारों के साथ समन्वय नहीं किया, जो पहले से ही इसका हिस्सा थे।

⁴² 14 जनवरी 2015, 24 सितम्बर 2015, 26 जुलाई 2016, 16 मार्च 2017, 12 सितम्बर, 2018 और 8 जुलाई 2020

पर्यटन मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि राष्ट्रीय संचालन समिति बैठकें आवश्यकतानुसार आयोजित की गयी। आगे, कोरोना महामारी के कारण, दो वर्षों की अवधि के दौरान नियमित बैठकें आयोजित नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त, स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में, मंत्रालय ने विभिन्न मंत्रालयों के प्रतिनिधित्व के साथ राष्ट्रीय संचालन समिति के गठन सहित एक शासन प्रणाली तैयार की थी।

तथ्य यह रह जाता है कि मंत्रालय ने राष्ट्रीय संचालन समिति के शीर्ष मंच का प्रभावी उपयोग नहीं किया, जैसा कि योजना के निर्माण के समय इसके प्रभावी कार्यान्वयन और निगरानी के लिए परिकल्पित था। चूंकि परियोजना कार्यान्वयन चरण में, विभिन्न प्राधिकारियों से समय पर अनुमतियां नहीं मिलने से संबंधित बाधाएं थी, समिति इनके निस्तारण में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती थी। आगे, विभिन्न मंत्रालयों के प्रतिनिधित्व के साथ समिति के गठन की व्यवस्था पूर्व से ही स्वदेश दर्शन योजना, 1.0 में विद्यमान थी, परन्तु इसने विभिन्न शासकीय योजनाओं में एकात्मकता लाने के लिए समन्वय नहीं किया।

5.1.2 केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति/मिशन निदेशालय द्वारा निगरानी

केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति (पर्यटन सचिव की अध्यक्षता में) मिशन निदेशालय द्वारा प्रस्तुत परियोजनाओं को मंजूरी देने और योजना के कार्यान्वयन की प्रगति की नियमित निगरानी के लिए जिम्मेदार थी। संयुक्त सचिव/अतिरिक्त महानिदेशक (पर्यटन) की अध्यक्षता वाला मिशन निदेशालय केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति से पहचानी गई परियोजनाओं के लिए मंजूरी लेने, समयबद्ध तरीके से योजना के समन्वय और प्रभावी कार्यान्वयन और नियमित अंतराल पर केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति को कार्यान्वयन की प्रगति की रिपोर्ट करने के लिए जिम्मेदार था।

पर्यटन मंत्रालय ने जनवरी 2015 में मिशन निदेशालय और जून 2015 में केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति का गठन किया था। योजना के दिशानिर्देशों में इन समितियों की बैठकों की संख्या निर्दिष्ट नहीं थी। जिसके परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकें नियमित तौर पर आयोजित नहीं की जा सकी जैसा कि तालिका में नीचे दर्शाया गया है।

तालिका 5.1: केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की वर्ष वार बैठकें

वित्तीय वर्ष	आयोजित बैठकों की संख्या	
	केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति	मिशन निदेशालय
2014-15	0	1
2015-16	6	10
2016-17	10	10
2017-18	2	2
2018-19	5	6
2019-20	0	1
2020-21	0	0
2021-22	0	0
कुल	23	30

इस प्रकार, मंत्रालय ने मार्च 2022 तक केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति की 23 बैठकें तथा मिशन निदेशालय की 30 बैठकें आयोजित की। बैठकों के बीच महत्वपूर्ण समय अन्तराल थे। केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की क्रमशः नवम्बर 2018 तथा अक्टूबर 2019 के बाद कोई बैठक नहीं हुई। अधिकांश परियोजनाएं 2015-16 और 2016-17 के दौरान संस्वीकृत हुई तथा इनका समापन 2018-19 और 2019-20 में निर्धारित था। उच्चतर स्तर पर परियोजनाओं की प्रगति की प्रभावी निगरानी 2018-19 के बाद आवश्यक हो गई क्योंकि सभी परियोजनाएं विलम्ब से कार्यान्वित हो रही थी। हालांकि, इस अवधि के दौरान केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकें आयोजित नहीं होने के कारण इन स्तरों पर निगरानी अप्रभावी हो गई। इसके अलावा, जैसा कि पैरा 2.11 में चर्चा की गई है, मंत्रालय ने राज्यों द्वारा प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों को एक वर्ष से छह वर्ष के बीच की अवधि के लिए लंबित रखा, जो केन्द्रीय मंजूरी और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की अप्रभावी कार्यप्रणाली को भी इंगित करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में जनवरी-जुलाई 2020 में संबंधित राज्यों के साथ क्षेत्रीय पुनर्विचार बैठकें की। परियोजनाओं पर पुनर्विचार करने के उपरान्त राज्यों में उन घटकों को हटाने/निरस्त करने के प्रस्ताव का अनुमोदन किया जहां या तो कार्य प्रारम्भ ही नहीं हुआ था या प्रगति नगण्य थी। हालांकि केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति की बैठकें आयोजित नहीं होने के कारण उपरोक्त परिवर्तनों को इसके द्वारा स्वीकृत नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि चूंकि 2018-19 के बाद कोई नई परियोजनाएं संस्वीकृत नहीं हुई, इसलिए केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की नियमित बैठकें नहीं हुई। तथापि मंत्रालय ने 2019-20 और 2020-21 में क्षेत्रीय पुनर्विचार बैठकें आयोजित की। 2021-22 से, मंत्रालय ने अपनी निगरानी व्यवस्था को और बढ़ाया तथा महामारी के बाद परियोजनाओं के शीघ्र समापन तथा परियोजनाओं की प्रगति की नियमित निगरानी हेतु राज्य सरकारों के साथ उच्च स्तर पर नियमित पुनरीक्षण बैठकें आयोजित की। स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के दिशानिर्देशों में मंत्रालय ने एक विस्तृत निगरानी तन्त्र का गठन किया।

मंत्रालय का उत्तर दर्शाता है कि केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की भूमिका परियोजनाओं की संस्वीकृति तक ही सीमित थी। तथापि योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, ये समितियां समन्वय तथा परियोजना के समयबद्ध तरीके से प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी थी तथा मिशन निदेशालय आगे नियमित अन्तराल पर केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समिति को कार्यान्वयन की प्रगति प्रतिवेदित करने के लिए उत्तरदायी था।

5.1.3 मंत्रालय द्वारा नामित आंचलिक अधिकारियों द्वारा निगरानी

पर्यटन मंत्रालय ने (जनवरी 2016) मंत्रालय के संयुक्त सचिव स्तर के अधिकारियों को निम्नांकित उत्तरदायित्व के साथ आंचलिक प्रभारी का पद देकर योजना की प्रगति की निगरानी का दायित्व आबंटित किया था:

- कार्यों की प्रगति की निगरानी और परियोजनाओं का समय पर पूरा होना।
- संबंधित राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों के पर्यटन विभाग के साथ समन्वय, जिसमें उनके क्षेत्र में आने वाले राज्यों में पर्यटन विकास से संबंधित मामलों के लिए दौरे और बैठकें शामिल हैं।
- समय सीमा एवं प्रगति निगरानी का कार्य मंत्रालय द्वारा परियोजना के लिए स्वीकृति पत्र जारी होने के बाद और संबंधित राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों को सहायक अनुदान की प्रथम किश्त जारी होने के पश्चात प्रारम्भ होना था।

मंत्रालय ने इन अधिकारियों द्वारा की गई निगरानी से संबंधित सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई। तथापि, लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये अभिलेखों से ज्ञात हुआ कि इन अधिकारियों द्वारा परियोजनाओं की कोई निगरानी या स्थलों का भ्रमण नहीं किया

गया। इस प्रकार संयुक्त सचिव स्तर के अधिकारियों को निगरानी कार्य आबंटित करने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ।

इस प्रकार, मंत्रालय द्वारा योजना की निगरानी अप्रभावी रही। इसका परिणाम परियोजनाओं का खराब चयन, कई महत्वपूर्ण पर्यटन स्थलों को छोड़ा जाना तथा विभिन्न हितधारकों, राज्य सरकारों तथा मंत्रालय के मध्य समन्वय का अभाव रहा।

अनुशंसा संख्या 11

मिशन निदेशालय (कार्यक्रम प्रभाग) योजना के कार्यान्वयन की उचित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए, योजना के अन्तर्गत गठित निगरानी समितियों की बैठकें आवश्यकता आधार पर बुलाने के स्थान पर, नियमित रूप से और उचित कार्यसूची के साथ आयोजित करना सुनिश्चित करे।

5.2 कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार द्वारा निगरानी

योजना के दिशानिर्देश (जनवरी 2015 तथा अक्टूबर 2017) केन्द्रीय स्तर पर मिशन निदेशालय द्वारा एक कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति का प्रावधान योजना के कार्यान्वयन में तकनीकी सहायता उपलब्ध करवाने के लिए करते हैं। मंत्रालय ने मैसर्स अन्स्ट एंड यंग को जून 2015 में स्वदेश दर्शन योजना के लिए कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार नियुक्त किया था।

5.2.1 बिना खुली निविदा प्रक्रिया के कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार की नियुक्ति

सामान्य वित्तीय नियम (जी.एफ.आर) 2005 नियम 168 (ii) तथा जी.एफ.आर 2017 का नियम 183 (ii) निर्दिष्ट करते हैं कि जहां कार्य या सेवा की अनुमानित लागत ₹25 लाख से अधिक हो, सलाहकारों से 'अभिरूचि की अभिव्यक्ति' प्राप्त करने हेतु पूछ-ताछ कम से कम एक राष्ट्रीय दैनिक तथा मंत्रालय की वेब-साइट पर प्रकाशित होनी चाहिए।

योजना के लिए कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार की नियुक्ति हेतु पर्यटन मंत्रालय ने सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में ई-शासन परियोजनाओं/सेवाओं के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र के अन्तर्गत एक कम्पनी नेशनल इन्फोमेटिक्स सेंटर सर्विसेज इंक (निक्सी) के साथ सूचीबद्ध चार अभिकरणों का चयन किया। इन अभिकरणों से, निक्सी द्वारा निर्धारित मूल्य पर 3/4 जून 2015 को प्रस्ताव आमंत्रित किये गये।

तीन अभिकरणों (पीडब्ल्यूसी, केपीएमजी और अन्स्टर्ट एंड यंग) जिन्होंने प्रस्ताव प्रस्तुत किये थे, को पारस्परिक विचार-विमर्श बैठक/साक्षात्कार हेतु आमंत्रित किया गया। अभिकरणों द्वारा दिए गए प्रस्तुतिकरण और सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता वाली मूल्यांकन समिति के मूल्यांकन के आधार पर, मंत्रालय ने अन्स्टर्ट एंड यंग को एक वर्ष (01 जुलाई 2015 से 30 जून 2016) की अवधि के लिए, योजना के लिए 29 जून 2015 को कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार नियुक्त किया। चार कार्मिकों के लिए मासिक लागत ₹10.43 लाख थी (बाद में इसे 10 कार्मिकों के लिए संशोधित कर ₹31.31 लाख प्रति माह कर दिया गया)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि अन्स्टर्ट एंड यंग को प्रारम्भ में एक वर्ष के लिए कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार नियुक्त किया गया था, उनकी सेवा अवधि समय-समय पर विस्तारित की गयी तथा कुल 17 माह के समय का विस्तार नियुक्ति पत्र में विस्तार देने का उपखण्ड नहीं होने के बाद भी दिया गया।

विद्यमान कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार की विस्तारित अवधि की समाप्ति के उपरान्त, मंत्रालय ने पुनः 2017 में निक्सी से संबद्ध अभिकरणों से प्रस्ताव आमंत्रित किये तथा दो संबद्ध अभिकरणों ने प्रस्ताव प्रस्तुत किया। पूर्व में अंगीकृत प्रक्रिया के आधार पर मंत्रालय ने पुनः अन्स्टर्ट एंड यंग को अगले 28 माह अर्थात् दिसम्बर 2017 से मार्च 2020 तक के लिए निक्सी द्वारा तय दरों पर कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार नियुक्त किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने निक्सी द्वारा ई-शासन/सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजनाओं के लिए सूचीबद्ध अभिकरणों से प्रस्ताव आमंत्रित किये, जो कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार के कार्य के दायरे को देखते हुए विवेकपूर्ण कार्रवाई नहीं थी। चूंकि यह एक सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजना नहीं थी, मंत्रालय को निक्सी द्वारा निर्धारित दर, जो सभी सूचीबद्ध अभिकरणों पर एक समान दर से लागू थी, पर भरोसा करने के स्थान पर, तकनीकी और वित्तीय निविदाएं आमंत्रित करनी चाहिए थी।

इस प्रकार कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार की नियुक्ति (2015 और 2017) उचित एवं पारदर्शी नहीं थी, चूंकि इसने निविदादाताओं की संख्या को सीमित किया था तथा मूल्यों का औचित्य सुनिश्चित नहीं किया जा सका। जुलाई 2015 से जनवरी 2022 तक कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार को किया गया कुल भुगतान ₹22.96 करोड़ था।

यह उल्लेख करना उचित है कि अप्रैल 2021 में, जब मंत्रालय ने खुली निविदा प्रक्रिया द्वारा राष्ट्रीय कार्यक्रम प्रबन्धन इकाई (एनपीएमयू) की स्थापना हेतु समान दक्षता समूह वाले सलाहकार के चयन के लिए प्रस्ताव आमंत्रित किये, तब वही अभिकरण अन्स्टर्ट एंड यंग खुली निविदा के आधार पर न्यूनतम बोली दाता (एल-1) चिन्हित हुआ तथा उसे दो वर्षों के लिए ₹5.46 करोड़ तथा जी.एस.टी (अर्थात् ₹ 26.84 लाख प्रतिमाह) की दर पर ठेका दिया गया (फरवरी 2022)। इस प्रकार मंत्रालय को पहले चयन के लिए खुली निविदा की प्रक्रिया का पालन नहीं करने के कारण ₹2.39 करोड़ का परिहार्य व्यय करना पड़ा।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि निक्सी पैनल का प्रयोग करने के तर्क को वित्तीय सलाहकार द्वारा सहमति दी गई थी तथा सचिव (पर्यटन) द्वारा अनुमोदित किया गया था। चूंकि निवेदन निक्सी के माध्यम से नहीं भेजा गया था तथा सूचीबद्ध अभिकरणों से साक्षात्कार के लिए सीधे संबंध स्थापित किया गया था, निक्सी को कोई अभिकरण कमीशन नहीं दिया गया था और मंत्रालय ने इस मद में बचत की थी। मंत्रालय ने आगे कहा कि लागतें विभिन्न अवधियों में चिन्हित की गई थी, जिनमें वर्षों का अंतर था और यह विभिन्न अभिकरणों द्वारा किया गया था। एल-1 अभिकरण द्वारा 2021-22 में उद्धृत की गई राशि वर्तमान परिस्थिति में थी और इसकी पूर्व के वर्षों से तुलना करना उचित नहीं होगा।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2015 और 2017 में खुली निविदा आमंत्रित नहीं किये जाने के कारण, मूल्य का औचित्य स्थापित नहीं किया जा सका। आगे, मंत्रालय की यह कल्पना कि नई दरें 2021-22 में वर्तमान परिस्थिति के अनुसार थी, भी ठीक नहीं है, क्योंकि इसी अभिकरण (अन्स्टर्ट एंड यंग) जो कि पूर्व में निक्सी मार्ग से चयनित हुआ था, ने पूर्व की दरों की तुलना में 2021-22 में कम दरें उद्धृत की थी। यदि महंगाई को भी शामिल कर लिया जाए तो भुगतान की गई राशि में अन्तर और अधिक होगा।

5.2.2 कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार की अप्रभावी भूमिका

योजना दिशानिर्देशों में योजना के कार्यान्वयन हेतु तकनीकी सहायता उपलब्ध कराने के लिए कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार की नियुक्ति का विचार किया गया था। लेखापरीक्षा ने कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार के मुख्य उत्तरदायित्वों का पुनरीक्षण किया और पाया कि :

- कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा मात्र बौद्ध परिपथ हेतु ही विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना तैयार की गई थी और 15 पर्यटक परिपथों में से अन्य 14 के लिए तैयार नहीं की गई। (पैरा 2.4 का संदर्भ लें)
- परियोजनाओं की पहचान में कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने कोई भूमिका अदा नहीं की।
- कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार नहीं किये जब कि यह इसके कार्य क्षेत्र में था। राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अतिरिक्ति लागत पर तैयार कराये गये।
- कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा सार्वजनिक-निजी साझेदारी परियोजनाओं और अन्य परियोजनाओं के लिए वित्तीय समापन में कोई सहायता प्रदान नहीं की गई।
- कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा प्रत्येक गंतव्य/परिपथ के लिए परियोजनाओं की कोई सूची तैयार नहीं की गई जिससे मंत्रालय परियोजनाओं की प्राथमिकता निर्धारित कर पाता तथा तदनुसार उनके लिए निधि आबंटित कर पाता।

उपरोक्त के अतिरिक्त, कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार को कार्यशालाओं एवं प्रशिक्षण कार्यक्रमों के द्वारा मिशन निदेशालय को क्षमता निर्माण और सामाजिक जनसंचार माध्यम में उपस्थिति, पोर्टल विकास और मोबाइल प्रयोग इत्यादि सहित सूचना, शिक्षा एवं संचार पहल संचालन में सहायता करना भी आवश्यक था। हालांकि, लेखापरीक्षा को ऐसे कोई अभिलेख/दस्तावेज प्राप्त नहीं हुए जो यह इंगित कर सकें कि कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने क्षमता विकास गतिविधियों से संबंधित अपनी भूमिका का निर्वहन किया था।

उपरोक्त से यह साक्ष्यित है कि कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने योजना दिशानिर्देशों/कार्य क्षेत्र में परिभाषित कर्तव्यों अर्थात् विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना, परियोजनाओं की सूची तैयार करना, वित्तीय समापन में सहायता, क्षमता निर्माण एवं सूचना, शिक्षा और संचार पहल में मिशन निदेशालय की सहायता का निर्वहन नहीं किया था। इससे योजना का अव्यवस्थित कार्यान्वयन हुआ और परिणामस्वरूप जुलाई 2015 से जनवरी 2022 तक कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार को भुगतान की गई परामर्श शुल्क के रूप में ₹22.96 करोड़ की राशि का व्यय निष्फल साबित हुआ।

इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियम 2017 के नियम 195 के अनुसार, मंत्रालय/विभाग को परामर्श प्रक्रिया में पूरी प्रक्रिया के दौरान, वरीयता के आधार पर कार्यबल दृष्टीकोण रखते हुए और परामर्शदाताओं के निष्पादन पर निरन्तर निगरानी रखते हुए ताकि परामर्श का परिणाम, मंत्रालय/विभाग के उद्देश्य के अनुरूप हो, संबद्ध रहना चाहिए। व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय के परामर्शदाताओं से सेवा योजना से संबंधित नीति एवं प्रक्रिया की मैनुअल पुस्तिका के अनुसार, ठेका आवंटन करने के उपरान्त परामर्शदाता के निष्पादन का पुनरीक्षण करने हेतु परामर्श निगरानी समिति का गठन आवश्यक था तथा पुनरीक्षण की अंगीकृत प्रक्रिया को उद्घोषित करना तथा पालन करना आवश्यक था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय द्वारा कोई परामर्श निगरानी समिति नहीं बनायी गयी थी। जिसके परिणामस्वरूप परामर्श के निष्पादन का पुनरीक्षण मंत्रालय द्वारा नहीं किया जा सका जिसका परिणाम, कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा कार्य क्षेत्र से विपथन रहा, जैसा ऊपर चर्चा की जा चुकी है।

लेखापरीक्षा प्रेक्षकों को ध्यान में रखते हुए हुए, मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2022) कि कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार को कार्य आदेश नवम्बर 2017 में जारी किया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा द्वारा इंगित कार्य इसके कार्य क्षेत्र में शामिल थे। अधिकांश परियोजनाएं 2018-19 तक संस्वीकृत की जा चुकी थी और उसके बाद योजना पुनरीक्षण के अधीन थी। हालाँकि कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार ने मंत्रालय को योजना के क्रियान्वयन एवं निगरानी में आवश्यकता के अनुसार सहायता की।

मंत्रालय का उत्तर ठीक नहीं है क्योंकि मैसर्स अन्स्ट एंड यंग कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार के रूप में जून 2015 में नियुक्त हुआ था। कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा उपरोक्त दायित्वों के निर्वहन, जून 2015 में जारी कार्य आदेश में भी शामिल थे, हालाँकि उनका निर्वहन उसके द्वारा नहीं किया गया था।

परामर्श निगरानी समिति द्वारा कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार के कार्य की निगरानी के मुद्दे पर मंत्रालय ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण से सहमत होते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि अब स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के अन्तर्गत राष्ट्रीय कार्यक्रम प्रबन्धन इकाई के कार्य निष्पादन के पुनरीक्षण के लिए परामर्श निगरानी समिति का गठन कर दिया है।

केस अध्ययन 5.1: मैसर्स अन्स्टर्ट एंड यंग द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार नहीं करने के कारण अतिरिक्त व्यय

पर्यटन मंत्रालय ने स्वदेश दर्शन योजना के लिए अर्नेस्ट एंड यंग को मैं परामर्शदाता नियुक्त किया (जून 2015) और उसके कार्य क्षेत्र में संबंधित राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों/अन्य हितधारकों के परामर्श से व्यापक एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना शामिल था। हालांकि मैसर्स अर्नेस्ट एंड यंग ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार नहीं किया।

कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार के द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार नहीं करने के कारण, राज्य सरकारों को स्वयं परामर्शदाताओं को सेवायोजित कर विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करवाना पड़ा था। लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित 14 परियोजनाओं में से 10 परियोजनाओं के लिए राज्य सरकारों ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार कराने के लिए ₹7.53 करोड़ का व्यय किया जिसका पुनर्भुगतान योजना निधि में से मंत्रालय द्वारा किया गया।

वास्तव में, यह पाया गया कि गुजरात में राज्य सरकार द्वारा मैसर्स अन्स्टैंड एंड यंग को ही परामर्शदाता के रूप में, राज्य में बौद्ध एवं गांधी परिपथ के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने के लिए ₹ 48 लाख के शुल्क पर अनुबंधित (23 नवम्बर 2015) किया गया। इसके परिणामस्वरूप, मैसर्स अन्स्टैंड एंड यंग को परामर्श शुल्क के रूप में अधिक भुगतान हुआ।

इस प्रकार मंत्रालय ने कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार के द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना सुनिश्चित नहीं किया। परिणामस्वरूप, इसे योजना निधि से ₹ 7.53 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा।

अनुशंसा संख्या 12

मंत्रालय कार्यक्षेत्र/कार्य आदेश के दायरे के अनुसार कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार द्वारा कर्तव्यों का उचित निष्पादन सुनिश्चित करे और निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने के आधार पर भुगतान की शर्तों को जोड़े। इसके अतिरिक्त परामर्शी निगरानी समिति द्वारा प्रमाणन के बाद ही भुगतान जारी किया जाना चाहिए।

5.3 राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन में विलम्ब

योजना के दिशा निर्देशों के साथ-साथ पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी किये गये संस्वीकृति पत्रों के अनुसार, प्रत्येक राज्य को पर्यटन मंत्रालय के एक सदस्य के साथ, योजना के अन्तर्गत संस्वीकृत परियोजनाओं की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति तथा समयबद्ध क्रियान्वयन के अनुवीक्षण के लिए एक राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन करने के लिए निर्देश दिया गया था। आगे, राज्य स्तरीय निगरानी समिति को तिमाही आधार पर प्रगति प्रतिवेदन मंत्रालय को प्रस्तुत करना था।

हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 13 चयनित राज्यों में से 11 में, राज्य सरकार द्वारा राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन में अत्यधिक समय लिया गया, जो 3 महीने से 53 महीने तक था, जैसा कि नीचे दिया गया है:

तालिका 5.2: राज्य स्तरीय निगरानी समिति का राज्य वार गठन एवं इसके द्वारा की गई बैठकों की संख्या

क्र. स.	राज्यों का नाम	मंत्रालय द्वारा अनुमोदन की तिथि (राज्य में प्रथम परियोजना)	राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन की तिथि	लिया गया समय (माह में)	आयोजित बैठकों की संख्या
1	बिहार	मार्च 2015	अगस्त 2019	53	अब तक कोई बैठक आयोजित नहीं
2	छत्तीसगढ़	फरवरी 2016	सितम्बर 2017	19	पहली और एकमात्र बैठक 12 अक्टूबर 2017 को आयोजित की गई थी।
3	गोवा	मार्च 2016	अगस्त 2017	17	राज्य द्वारा बैठकों से संबंधित कोई दस्तावेज़ प्रस्तुत नहीं किए गए।
4	गुजरात	सितम्बर 2016	अप्रैल 2017	7	समिति के गठन के बाद से केवल तीन बैठकें हुईं।
5	हिमाचल प्रदेश	मार्च 2017	जुलाई 2017	4	समिति के गठन के बाद

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्र. स.	राज्यों का नाम	मंत्रालय द्वारा अनुमोदन की तिथि (राज्य में प्रथम परियोजना)	राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन की तिथि	लिया गया समय (माह में)	आयोजित बैठकों की संख्या
					से केवल तीन बैठकें हुई।
6	जम्मू एवं कश्मीर	जून 2016	सितम्बर 2016	3	राज्य द्वारा बैठकों से संबंधित कोई दस्तावेज़ प्रस्तुत नहीं किए गए।
7	मध्य प्रदेश	दिसम्बर 2015	अक्टूबर 2017	22	आठ बैठकें आयोजित की गयीं
8	राजस्थान	सितम्बर 2015	अगस्त 2019	47	पहली बैठक 16 अगस्त 2019 को हुई, उसके बाद राज्य द्वारा कोई रिकॉर्ड प्रस्तुत नहीं किया गया।
9	सिक्किम	जून 2015	फरवरी 2016	7	राज्य द्वारा बैठकों से संबंधित कोई दस्तावेज़ प्रस्तुत नहीं किए गए।
10	तेलंगाना *	दिसम्बर 2015	फरवरी 2015	-	राज्य द्वारा बैठकों का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया।
11	उत्तराखंड	सितम्बर 2015	अगस्त 2019	47	अभी तक कोई बैठक नहीं हुई।
12	उत्तर प्रदेश	सितम्बर 2016	अगस्त 2019	35	केवल एक बैठक आयोजित की गई।

*तेलंगाना सरकार ने केंद्रीय वित्तीय सहायता के माध्यम से वित्त पोषित सभी पर्यटन बुनियादी ढांचा परियोजनाओं के लिए एक साझा राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन किया था।

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन में विचारणीय विलम्ब था, मुख्यतः बिहार, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, राजस्थान, उत्तराखंड एवं उत्तर प्रदेश में। यह भी देखा गया कि:

- किसी भी राज्य में मंत्रालय का सदस्य नामित नहीं किया गया था जब कि संस्वीकृति पत्र में मंत्रालय का एक सदस्य शामिल किया जाना प्रकल्पित था।
- मंत्रालय ने समिति की बैठकों की आवधिकता निर्दिष्ट नहीं की थी। परिणामस्वरूप, राज्यों द्वारा नियमित तौर पर बैठकें आयोजित नहीं की गयीं। आगे, लेखापरीक्षा को ऐसा कोई साक्ष्य प्राप्त नहीं हुआ कि मंत्रालय ने राज्यों को समिति की नियमित बैठक आयोजित करने को कहा भी था।

परिवहन, पर्यटन तथा संस्कृति पर संसदीय स्थायी समिति ने भी यह पाया (प्रतिवेदन संख्या 267) कि विभिन्न राज्यों में राज्य स्तरीय निगरानी समिति की अनुपस्थिति के कारण निगरानी शिथिल थी तथा कहा कि राज्य स्तरीय निगरानी समितियों का गठन केवल सिद्धांत रूप से था और अभी तक कार्रवाई की जानी थी। समिति ने परियोजनाओं के समय पर पूर्ण होने की निगरानी के लिए केन्द्र-राज्य निकाय के महत्व पर अपना जोर दिया और अनुशंसा की कि देश में पर्यटन के विकास के लिए बेहतर केंद्र-राज्य सहयोग सुनिश्चित करने के लिए शीघ्र से शीघ्र राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन किया जाना चाहिए।

राज्यों द्वारा राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन में विलम्ब के कारण परियोजनाओं की निम्नस्तरीय निगरानी के अतिरिक्त परियोजनाओं का समय पर पूरा होना प्रभावित हुआ। इस प्रकार राज्य स्तरीय निगरानी समिति तन्त्र ने अपने उद्देश्य को पूर्ण नहीं किया।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकारते हुए कहा (सितम्बर 2022) कि स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य संचालन समिति का गठन है। समिति राज्य स्तर पर समग्र दृष्टि और मार्गदर्शन प्रदान करेगी, केंद्र सरकार को विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन की अनुशंसा करेगी, राज्य में कार्यान्वयन की प्रगति की समीक्षा करेगी, केंद्र/राज्य सरकारों की अन्य योजनाओं के साथ तालमेल प्रदान करेगी और संचालन और रखरखाव योजनाओं की समीक्षा करेगी।

मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखने की आवश्यकता है कि स्वदेश दर्शन योजना 1.0 में पहले से ही राज्य स्तरीय निगरानी समिति की व्यवस्था विद्यमान थी। हालांकि समिति के गठन में विचारणीय विलम्ब तथा नियमित बैठकें आयोजित नहीं करने से, योजना की राज्य स्तर पर निगरानी प्रभावित हुई। आगे इन राज्य स्तरीय निगरानी समितियों में मंत्रालय के सदस्य को नामित करने के मुद्दे पर मंत्रालय मौन था।

अनुशंसा संख्या 13

भविष्य की योजनाओं के अंतर्गत मंत्रालय एक निर्धारित तिथि तक राज्यों द्वारा राज्य संचालन समिति के गठन की निगरानी करे। मंत्रालय इन बैठकों में भाग लेने के लिए उपयुक्त रैंक के अपने प्रतिनिधियों को भी नामित करे और इन समितियों की नियमित बैठकें आयोजित करने पर नजर रखे।

5.4 प्रभाव आंकलन के लिए वार्षिक सर्वेक्षण

पर्यटकों की संतुष्टि के उद्देश्य की प्राप्ति और स्थानीय अर्थव्यवस्था के विकास पर योजना के प्रभाव को मापने के लिए एक वार्षिक सर्वेक्षण आयोजित करना स्वदेश दर्शन योजना का एक महत्वपूर्ण घटक था। व्यय वित्त समिति ने अनुशंसा की (13 अक्टूबर 2017) कि परियोजना में पर्यटकों की संतुष्टि और स्थानीय अर्थव्यवस्था के विकास सहित परिणाम संकेतकों को मापने के लिए हर परियोजना पर एक वार्षिक सर्वेक्षण किया जाए। सर्वेक्षण के परिणामों को पर्यटन स्थलों की रैंकिंग के रूप में प्रकाशित किया जाना था जो राज्यों के मध्य प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण तैयार करता।

पर्यटन मंत्रालय ने व्यय वित्त समिति की अनुशंसा पर की गई कार्रवाई रिपोर्ट में कहा कि वार्षिक सर्वेक्षण आयोजित करने से संबंधित सिफारिश को भविष्य में अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया था।

हालाँकि, मंत्रालय ने कहा कि परिणाम संकेतकों को मापने के लिए ऐसा कोई वार्षिक सर्वेक्षण आयोजित नहीं किया गया है। इस प्रकार, जबकि मंत्रालय ने व्यय वित्त समिति को दी गई प्रतिबद्धता को पूरा नहीं किया, इसने योजना के प्रभाव के आंकलन के लिए एक तंत्र भी विकसित नहीं किया।

सर्वेक्षण अवसंरचना ढांचे, साधनों, सुविधाओं आदि में अंतराल का विश्लेषण करने और उन्हें समय पर संबोधित करने के लिए मंत्रालय को फीडबैक प्रदान कर सकता था।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि चूंकि परियोजनाएं पहले पूरी नहीं हुईं, इसलिए सर्वेक्षण करना संभव नहीं था। हालाँकि, मंत्रालय ने परियोजनाओं की प्रगति की समीक्षा के लिए नियमित रूप से वरिष्ठ स्तर पर समीक्षा बैठकें आयोजित कीं। आगे 2022 में स्वदेश दर्शन उत्तर-पूर्व परिपथ के तहत मिजोरम के सेरछिप और रीक जिले के थेनजोल और साउथ जोत में न्यू ईको पर्यटन के एकीकृत विकास पर अध्ययन किया गया। स्वदेश दर्शन योजना 2.0 के दिशानिर्देशों में स्वतंत्र अभिकरण द्वारा विभिन्न मापदंडों पर योजना के प्रभाव और परिणाम को मापने के लिए नियमित मूल्यांकन और सर्वेक्षण/अध्ययन की परिकल्पना की गई है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने वार्षिक सर्वेक्षण नहीं किया जिसके कारण परियोजनाओं के निष्पादन में कमियां और अन्य मुद्दे जैसे भूमि और विभिन्न विभागों से मंजूरी की अनुपलब्धता, बाद के चरण में घटकों को छोड़ना और प्रभाव को मापना शामिल है, को समय पर संबोधित नहीं किया जा सका।

5.5 क्षमता विकास/सूचना, शिक्षा तथा संचार कार्यक्रमों को आयोजित न करना

पर्यटन मंत्रालय ने स्वदेश दर्शन योजना को इस आधार पर एक नई योजना के रूप में प्रारम्भ किया था कि विषय-आधारित पर्यटक परिपथ के विकास के अलावा, इस योजना में विकास के अन्य पहलू जैसे क्षमता निर्माण, कौशल विकास, स्थानीय कला, शिल्प एवं व्यंजन को बढ़ावा देना, स्थानीय लोगों के बीच जागरूकता पैदा करना आदि, शामिल होगा। इसलिए, पिछली योजना अर्थात् गंतव्यों और परिपथों के लिए उत्पाद/अवसंरचना ढांचे के विकास, जो अवसंरचना ढांचे के विकास से संबंधित थी, के स्थान पर क्षमता/कौशल विकास स्वदेश दर्शन योजना के मुख्य फोकस क्षेत्रों में से एक था।

तदनुसार, चिन्हित परिपथों एवं गन्तव्यों में विभिन्न गतिविधियों को करने हेतु राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों तथा अन्य क्रियान्वयन अभिकरणों के क्षमता विकास को योजना के दिशानिर्देशों में एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में मान्यता दी गयी थी।

सूचना, शिक्षा तथा संचार (आईईसी) के तहत, निम्नलिखित गतिविधियां सम्मिलित थी:

- योजना के तहत सम्मिलित गंतव्यों पर कौशल अंतर को दूर करने के लिए विशेष पाठ्यक्रम।
- भारत सरकार की अन्य योजनाओं के सहयोग से लघु अवधि कौशल विकास प्रशिक्षण कार्यक्रम।

- कार्यशालाएं, सेमिनार, प्रकाशन और हितधारक पहुँच आदि।

स्वदेश दर्शन योजना के परिणाम मापदंडों में से एक जागरूकता की वृद्धि और कौशल विकास और मूल्य वर्धित सेवाओं के साथ पर्यटन को बढ़ाने की क्षमता में वृद्धि थी। इसके लिए 10 % तक धनराशि को आईईसी घटकों के लिए निर्धारित किया गया था (जैसे कार्यशालाएं, सेमिनार, प्रकाशन, हितधारक पहुँच, कौशल विकास आदि)।

चूँकि योजना के तहत वर्ष 2014-15 से 2021-22 के दौरान ₹5,455.69 करोड़ की लागत से विभिन्न विषयों के अंतर्गत 76 परियोजनाओं को मंजूरी दी गई थी और आईईसी के लिए निर्धारित 10 प्रतिशत निधियों (अर्थात् ₹546 करोड़) पर विचार करते हुए, मंत्रालय ने आईईसी पर केवल ₹10.70 लाख का व्यय किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने कोई आईईसी गतिविधियां नहीं की जैसे कि कार्यशालाएं, संगोष्ठियां और कौशल विकास कार्यक्रम आदि। बजट अनुमान में आईईसी घटक के लिए धन आबंटित किया गया था, हालांकि, इसे पुनर्विनियोजित किया गया था क्योंकि योजना के तहत कार्यशालाएं/क्षमता विकास कार्यक्रम आयोजित नहीं होने के कारण इसका उपयोग नहीं किया जा सका।

फरवरी 2016 में, मंत्रालय ने हुनर से रोजगार तक योजना के तहत स्वदेश दर्शन योजना के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने का निर्णय लिया और सभी संबंधित राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों को क्षेत्रों और गंतव्य की पहचान करने के लिए कहा गया था, जहां वे क्षमता विकास कार्यक्रम संचालित करना चाहते हैं। हालांकि, संबंधित राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों से कोई जवाब प्राप्त नहीं हुआ था और इस मामले में आगे कोई प्रगति नहीं हुई। यह भी देखा गया कि हुनर से रोजगार तक योजना में आयोजित कौशल विकास कार्यक्रम के लिए स्वदेश दर्शन योजना के आईईसी घटक के तहत कोई व्यय नहीं किया गया था।

राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों में परियोजनाओं के निष्पादन हेतु संस्वीकृति पत्र की जांच के दौरान यह भी देखा गया था कि आईईसी से संबंधित गतिविधियों के लिए कोई प्रावधान नहीं रखा गया था जिसके कारण राज्य/केंद्र शासित प्रदेशों के स्तर पर आईईसी से संबंधित कोई कार्यक्रम नहीं हो सका।

इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के तहत कोई क्षमता विकास/आईईसी कार्यक्रम आयोजित नहीं किया, भले ही यह पर्यटन को बढ़ाने के लिए एक महत्वपूर्ण घटक था।

परिणामस्वरूप, रोजगार सृजन और आर्थिक विकास के संदर्भ में इसका परिणाम प्राप्त नहीं हो सका।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान विभिन्न परियोजनाओं को मंजूरी दी गई थी, जिसके तहत बुनियादी ढांचे के विकास पर प्राथमिक ध्यान दिया गया था। इसके अलावा, कोविड महामारी के कारण, 2020 और 2021 के दौरान कोई भी भौतिक गतिविधि नहीं की जा सकी। हालाँकि, मंत्रालय की मौजूदा योजनाओं के माध्यम से गंतव्य-आधारित कौशल कार्यक्रमों को भी किया जा सकता है। स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में, योजना के उद्देश्यों में पर्यटन और आतिथ्य में स्थानीय युवाओं के कौशल को बढ़ाना शामिल है। इसके अलावा, गंतव्य की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में कौशल विकास का घटक भी शामिल है।

इस मुद्दे पर समापन सम्मेलन (सितंबर 2022) के दौरान भी चर्चा की गई, जिसमें मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि मंत्रालय और राज्य सरकारों के स्तर पर पहल की जानी चाहिए थी और इन मुद्दों को संबोधित करने और उसके लिए एक तंत्र तैयार करने पर सहमति व्यक्त की गई थी।

अनुशंसा संख्या 14

मंत्रालय संबंधित हितधारकों के परामर्श से योजना के अंतर्गत क्षमता विकास कार्यक्रम डिजाइन करने के लिए उचित कार्रवाई करे।

5.6 योजना की ऑनलाइन उपस्थिति एवं प्रबंधन सूचना प्रणाली

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, योजना की विशेषताओं में से एक, निम्न के माध्यम से ऑनलाइन उपस्थिति होना था:

- जीआईएस आधारित पर्यटन सूची प्रबंधन,
- जीआईएस आधारित वेबसाइट विकास और मोबाइल एप्लिकेशन जो कि स्थान-आधारित सेवाएं और सामग्री प्रदान करते हैं, ई-कॉमर्स एप्लिकेशन के माध्यम से बुकिंग सुविधाएं और पर्यटकों और ऑपरेटरों के लिए सहायता डैशबोर्ड।
- परियोजना प्रबंधन प्रणाली जो कि उपयोगिता प्रमाणपत्रों को ऑनलाइन जमा करने के माध्यम से प्रगति पर नज़र रखती है, ई-खरीद प्रणाली के माध्यम से

खरीद पर नज़र रखती है, लक्ष्यों की प्राप्ति पर नज़र रखती है और वृद्धि और विविधताओं के मुद्दों पर नज़र रखती है।

- अनुमति आधारित ज्ञान पोर्टल,
- डेटा विश्लेषण और रिपोर्टिंग

यह देखा गया कि दिसंबर 2017 में पर्यटन मंत्रालय द्वारा एक वेबसाइट swadshedarshan.gov.in विकसित की गई थी। हालाँकि, यह वेबसाइट जनता के लिए सुलभ नहीं थी और इसका उपयोग केवल परियोजनाओं की प्रगति पर नज़र रखने और परियोजना स्तर पर प्रतिवेदन तैयार करने के लिए मंत्रालय द्वारा डैशबोर्ड के रूप में किया गया था।

राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों ने डैशबोर्ड के माध्यम से मंत्रालय को सूचना/प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रस्तुत आंकड़ों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय में कोई तंत्र नहीं था। लेखापरीक्षा में गलत/बढ़े हुए उपयोगिता प्रमाण पत्र, मासिक प्रगति रिपोर्ट में रिपोर्ट की गई गलत प्रगति और परियोजना सुविधाओं के गलत चित्रण के मामले देखे गए।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि प्रगति पर नज़र रखने के अलावा, अन्य कार्य, जैसे जीआईएस आधारित पर्यटन इन्वेंट्री प्रबंधन, जीआईएस आधारित वेबसाइट विकास और स्थान-आधारित सेवाएं, सामग्री, बुकिंग सुविधाएं और पर्यटकों और ऑपरेटरों के लिए समर्थन डैशबोर्ड, परियोजना खरीद प्रबंधन, अनुमति प्रदान करने वाले मोबाइल एप्लिकेशन आधारित ज्ञान पोर्टल को मंत्रालय द्वारा चालू नहीं किया गया था। इसके अलावा, डैशबोर्ड में रोजगार सृजन, पर्यटक यातायात डेटा, राजस्व सृजन, निजी निवेश आदि से संबंधित अन्य महत्वपूर्ण डेटा नहीं था, जैसा कि योजना में परिकल्पना की गई थी।

इसलिए, योजना, गंतव्यों, परिपथों और उसमें मौजूद सुविधाओं पर कोई जागरूकता पैदा नहीं हो रही थी। इस प्रकार, योजना की ऑनलाइन उपस्थिति का मंत्रालय का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने समापन सम्मेलन के दौरान लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (सितंबर 2022) कि पहले सलाहकार ने एक वेबसाइट बनाई थी लेकिन वह काम नहीं कर रही थी। अब वे वेबसाइट को दोबारा डिजाइन करने के लिए एनआईसी के सहयोग से इस संबंध में कार्रवाई कर रहे थे।

अनुशंसा संख्या 15

मंत्रालय योजना के अंतर्गत की गई पहलों और प्रदान की गई सुविधाओं के बारे में जानकारी प्रसारित करने के लिए एक वेबसाइट विकसित करके योजना की ऑनलाइन उपस्थिति बनाने की प्रक्रिया में तेजी लाए।

5.7 राज्यों के प्रगति प्रतिवेदनों का विश्लेषण

सभी राज्यों को पर्यटन मंत्रालय को परियोजनाओं की प्रगति की समीक्षा हेतु भौतिक और वित्तीय प्रगति दर्शाने वाली मासिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करनी थी।

राज्यों में उपलब्ध अभिलेखों और राज्यों द्वारा मंत्रालय को प्रस्तुत की जाने वाली मासिक प्रगति रिपोर्ट की जांच से 14 परियोजनाओं में से पांच परियोजनाओं⁴³ में व्यय के आंकड़ों में भिन्नता, प्रगति की गलत रिपोर्टिंग और अधूरे कार्यों को पूर्ण दिखाया जाना जैसी विसंगतियां प्रकट हुईं। इसने वास्तविक निष्पादन के घटकों और उनके लिए किये गये व्यय के संबंध में मंत्रालय को तथ्यों की गलत प्रस्तुति का संकेत दिया।

मासिक प्रगति रिपोर्ट परियोजना की निगरानी के लिए एक महत्वपूर्ण स्रोत थी। हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने राज्यों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत किए गए आंकड़ों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र तैयार नहीं किया था। आगे यह देखा गया कि राज्य स्तरीय निगरानी समितियों द्वारा मासिक प्रगति प्रतिवेदनों के किसी भी प्रमाणीकरण का अभाव था, राज्य सरकारों से मंत्रालय को मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्राप्त होने के बाद क्षेत्रीय दौरों द्वारा आंकड़ों का सत्यापन और कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार द्वारा निरीक्षण के समय मासिक प्रगति प्रतिवेदन के डेटा की अनिवार्य पुष्टि के प्रावधान का अभाव था। परिणामस्वरूप मंत्रालय राज्यों से प्राप्त मासिक प्रगति प्रतिवेदन पर बिना किसी जांच के भरोसा कर रहा था। इस प्रकार, मंत्रालय द्वारा दर्शाई गई परियोजनाओं की प्रगति प्रामाणिक आंकड़ों और जमीनी वास्तविकताओं पर आधारित नहीं थी।

केस स्टडी 5.2: कांठड़िया मार्ग, बिहार: मासिक प्रगति रिपोर्ट में विसंगति

सुईया में वर्षा शरण गृह को अक्टूबर 2021 के मासिक प्रगति प्रतिवेदन (एमपीआर) में पूर्ण दिखाया गया था। हालांकि, संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान (दिसंबर 2021), यह अधूरा पाया गया।

⁴³ गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, सिक्किम और उत्तर प्रदेश



चित्र 5.1: रेन शेल्टर, सुइया, बिहार में पेवर ब्लॉक का निर्माण कार्य प्रगति पर था, हालांकि मासिक प्रगति प्रतिवेदन में जिसे पूरा दिखाया गया था।

संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान अनेक कमियां देखी गयी थी जैसे बिजली का काम अधूरा था, मूत्रालय बिना सेंसर के थे, मुख्य प्रवेश द्वार नहीं बनाया गया था, भूनिर्माण कार्य अनुचित तरीके से किया गया था, आदि।

राज्य सरकार ने कहा (जून 2022) कि भारी बारिश और प्राकृतिक जल निकासी के कारण पेवर ब्लॉक बिखर गये थे और संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान सुधार कार्य चल रहा था और इसलिए पेवर ब्लॉक के ढेर लगे नजर आए।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि परिसर झाड़ियों से भरा हुआ था और भूदृश्य का कार्य ठीक से नहीं किया गया था। पेवर ब्लॉक लगाने के लिए रखे गए थे और कोई प्रारंभिक फर्श नहीं मिला।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि उसने इस संबंध में बिहार सरकार से स्पष्टीकरण मांगा है।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि भारत सरकार को सही प्रतिवेदन सुनिश्चित करना और गलत प्रतिवेदन के मामले में उचित कार्रवाई करना राज्य सरकार की जिम्मेदारी है। कोरोना महामारी के कारण और यात्रा प्रतिबंध के कारण कोई भौतिक निरीक्षण नहीं किया जा सका।

तथ्य यह है कि मंत्रालय के पास मासिक प्रगति रिपोर्ट में दिखाए गए आंकड़ों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था, जिससे योजना की समग्र निगरानी पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

5.8 योजना के तहत रोजगार सृजन के बारे में डेटा का रखरखाव न करना

पर्यटन क्षेत्र नौकरी चाहने वाले अकुशल से लेकर विशेषज्ञ तक के व्यापक समूह को रोजगार प्रदान करता है और अन्य आर्थिक घटकों को प्रेरित कर राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण योगदान देता है। यह एक बहु-क्षेत्रीय श्रम प्रधान उद्योग है और रोजगार का एक प्रमुख स्रोत है। रोजगार सृजन स्वदेश दर्शन योजना के मुख्य उद्देश्यों में से एक था।

व्यय विभाग के कार्यालय जापन दिनांक 05 अगस्त 2016 के अनुसार, मध्यम अवधि में प्रत्येक योजना के लिए मापने योग्य परिणामों को परिभाषित करने की आवश्यकता है जबकि भौतिक और वित्तीय आउटपुट को वर्ष-दर-वर्ष आधार पर इस तरह से लक्षित करने की आवश्यकता है कि यह मध्यम अवधि में मापने योग्य परिणाम प्राप्त करें। इसके अलावा, बेसलाइन डेटा उपलब्ध होना चाहिए जिसके सापेक्ष परियोजना की सफलता का मूल्यांकन परियोजना के अंत में किया जाएगा। मामले पर मंत्रालय में भी चर्चा की गई (जुलाई 2017), जिसमें पर्यटन मंत्रालय के स्वदेश दर्शन प्रभाग को विपणन अनुसंधान प्रभाग ने योजना के जरिए सृजित रोजगार का डेटा एकत्र करने के लिए तंत्र विकसित करने की सलाह दी थी।

व्यय विभाग ने अन्य बातों के साथ-साथ व्यय वित्त समिति बैठक में पर्यटकों की संख्या, सृजित रोजगार आदि जैसे परिणाम संकेतकों के साथ योजना के प्रभाव को मापने के लिए परिणाम रूपरेखा विकसित करने के लिए सुझाव दिया (अक्टूबर 2017)। मंत्रालय ने सूचित किया कि व्यय विभाग के अवलोकन को नोट कर लिया गया था और यह पहले से ही परिणाम रूपरेखा पर काम कर रहा था। मंत्रालय ने अनुमोदित कैबिनेट नोट (फरवरी 2019) में उल्लेख किया कि योजना से प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार से लगभग 44 लाख रोजगार सृजित होने की उम्मीद है।

इस प्रकार, रोजगार सृजन योजना के तहत प्रमुख फोकस क्षेत्रों में से एक था। हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने रोजगार सृजन को मापने के लिए कोई परिणाम रूपरेखा विकसित नहीं की। मंत्रालय ने एक संसदीय प्रश्न के अपने उत्तर में स्वीकार

किया (अगस्त 2021) कि योजना के तहत चिन्हित परिपथों में सृजित कुल रोजगार से संबंधित कोई आकंड़ा मंत्रालय द्वारा अनुरक्षित नहीं किया गया था।

जवाब में, मंत्रालय ने पुष्टि की (फरवरी 2022) कि रोजगार सृजन और आर्थिक विकास पर प्रभाव को मापने के लिए कोई अलग अध्ययन नहीं किया गया था। आगे बताया गया कि राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने स्वदेश दर्शन योजना के तृतीय पक्ष प्रभाव आकलन पर अपनी रिपोर्ट में पाया (जुलाई 2019) कि यह योजना आजीविका के अवसरों को बढ़ाने में सक्षम थी और इसने रोजगार सृजित किया। मंत्रालय ने आगे कहा (सितंबर 2022) कि राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने अपनी रिपोर्ट (जुलाई 2019) में सूचित किया है कि विभिन्न घटकों के लिए परियोजना निर्माण/विकास चरणों के दौरान रोजगार सृजित किया गया था और स्थानीय समुदायों के बीच निरंतर रोजगार सृजन की दिशा में इस योजना के योगदान का पता पर्यटन विकसित राज्यों को छोड़कर पर्यटकों की संख्या बढ़ने के बाद ही लगाया जा सकता है।

मंत्रालय की प्रतिक्रिया तथ्यों पर आधारित नहीं है क्योंकि पर्यटन के माध्यम से रोजगार सृजन योजना के प्रमुख फोकस क्षेत्रों में से एक था। हालांकि, मंत्रालय के पास कोई बेसलाइन डाटा नहीं था जिसके सापेक्ष प्रगति को मापा जा सकता था। इस तथ्य को राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने भी अपने मूल्यांकन प्रतिवेदन में उठाया था जैसा कि आगे के पैराग्राफ में चर्चा की गयी है। इसके अलावा, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने रोजगार सृजन का कोई मात्रात्मक अध्ययन किया नहीं किया था। इसने योजना के पूर्व और पश्चात् के बीच रोजगार सृजन तुलना पर भी कोई टिप्पणी नहीं की।

डेटा के अभाव में मंत्रालय यह नहीं माप सका कि योजना के तहत नौकरी/रोजगार का सृजन हुआ या नहीं जैसा कि कैबिनेट को आश्वासन दिया गया था। इस प्रकार, योजना के एक मुख्य उद्देश्य, रोजगार सृजन को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

अनुशंसा संख्या 16

मंत्रालय बेसलाइन डाटा (रोजगार सृजन, पर्यटकों की संख्या आदि) प्राप्त करने के लिए एक तंत्र तैयार करे ताकि, उसके सापेक्ष योजना/की गई पहलों के प्रभाव को मापा जा सके।

5.9 राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा योजना का मूल्यांकन/प्रभाव आंकलन

सार्वजनिक वित्त पोषित योजनाओं के निर्माण पर वित्त मंत्रालय के ओएम (अगस्त 2016) के अनुसार, सभी मंत्रालयों/विभागों को प्रत्येक केन्द्रीय क्षेत्र की योजना और केंद्रीय प्रायोजित योजना के लिए एक आउटपुट-आउटकम फ्रेमवर्क को नीति आयोग के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के अनुमोदन से तैयार करना था। सफलता के मापदंड जो यह मूल्यांकन करे कि विकास के उद्देश्यों को प्राप्त किया गया था या नहीं, की व्याख्या करने की आवश्यकता थी। संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा बेस लाइन डेटा का अनुरक्षण किया जाना आवश्यक था जिसके सापेक्ष परियोजना की सफलता का आंकलन (प्रभाव मूल्यांकन) परियोजना के अंत में किया जाना था। एक वित्त आयोग चक्र से दूसरे तक योजनाओं का विस्तार मूल्यांकन अभ्यास के परिणाम पर निर्भर था।

तदनुसार, वित्त मंत्रालय ने फरवरी 2017 के अपने कार्यालय ज्ञापन द्वारा सभी मंत्रालयों को अवगत कराया कि सभी मौजूदा योजनाएं जिन्हें 12वीं पंचवर्षीय योजना से आगे जारी रखा जाना था, उन्हें 14वें वित्त आयोग चक्र के साथ मूल्यांकन और अनुमोदन की प्रक्रिया से गुजरना आवश्यक था।

उपरोक्त निर्देश के संदर्भ में, पर्यटन मंत्रालय ने राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद, वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय के तहत एक संगठन, को स्वदेश दर्शन योजना का मूल्यांकन करने हेतु सम्पर्क किया। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने मंत्रालय से चर्चा के बाद ₹23 लाख 15% सेवा कर सहित, की लागत पर मूल्यांकन करने पर सहमति जतायी (अप्रैल 2017)।

राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने दो चरणों में मूल्यांकन करने पर सहमति जताई। मूल्यांकन अध्ययन के पहले चरण में विस्तृत डेस्क अनुसंधान शामिल था जहां 12वीं योजना अवधि के दौरान सभी 56 परियोजनाओं के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के आधार पर हासिल किए गए भौतिक और वित्तीय लक्ष्यों और उपलब्धियों को शामिल करते हुए योजना कार्यान्वयन से संबंधित जानकारी/डेटा के साथ-साथ केन्द्रीय स्वीकृति तथा निगरानी समिति/कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार रिपोर्ट को कवर किया जाना था। मूल्यांकन के दूसरे चरण का अध्ययन विभिन्न हितधारकों के साथ विस्तृत क्षेत्र बातचीत पर केन्द्रित था। क्षेत्रीय सर्वेक्षण चयनित परियोजना स्थलों पर चयनित प्रश्नावली/चेकलिस्ट के माध्यम से आयोजित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के संदर्भ में योजना के मूल्यांकन के लिए कोई मापने योग्य संकेतक तैयार नहीं किया। पर्यटन यातायात, रोजगार सृजन आदि पर मंत्रालय के पास कोई आधारभूत डाटा उपलब्ध नहीं था, जिसके सापेक्ष योजना के प्रदर्शन का मूल्यांकन किया जा सके।
- राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने जून 2017 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें उसने राज्यों द्वारा राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन, कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा निगरानी, मिशन निदेशालय/कार्यक्रम प्रबन्धन सलाहकार द्वारा योजना की मासिक समीक्षा, स्वच्छ भारत अभियान के साथ योजना का अभिसरण, संपत्तियों के संचालन एवं रख-रखाव के लिए मानक संचालन प्रक्रिया के साथ संचालन एवं रख-रखाव मैनुअल को तैयार करने की अनुशंसा की थी।
- राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने स्वीकार किया कि अखिल भारतीय स्तर पर 15 दिनों की बहुत ही कम अवधि के भीतर समीक्षा करने के कारण क्षेत्र सर्वेक्षणों को केवल सात विषयवस्तु आधारित परिपथों तक ही सीमित रखना पड़ा था। इस प्रकार उन्हें चयनित परिपथों की क्षेत्र स्तरीय सूचना के अतिरिक्त मुख्य रूप से डेटा और सामग्री के द्वितीयक स्रोतों पर निर्भर रहना पड़ा था जो आसानी से उपलब्ध थे। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने विषय-वस्तु आधारित परिपथ के तहत मूल्यांकन की अवधि तक स्वीकृत सभी 56 परियोजनाओं के कार्यान्वयन की व्यापक समीक्षा करने की अनुशंसा की थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त मंत्रालय के निर्देशों के संदर्भ में उपरोक्त मूल्यांकन व्यापक नहीं था, क्योंकि राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा सघन क्षेत्र विकास, बेहतर पर्यटक अवसंरचना ढांचे, पर्यटक संख्या, स्थानीय लोगों के लिए रोजगार और आय सृजन का कोई विश्लेषण या मूल्यांकन नहीं किया गया था। आगे, मंत्रालय ने प्रमुख अवलोकनों जैसे कि मंत्रालय द्वारा निगरानी, विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाओं, राज्य स्तरीय निगरानी समितियों का गठन, केंद्रीय/राज्य योजनाओं के साथ अभिसरण तथा संचालन एवं रख-रखाव मैनुअल पर कोई प्रभावी उपचारात्मक कार्यवाही नहीं की थी।

योजना को जारी रखने के लिए कैबिनेट नोट (फरवरी 2019) में मंत्रालय ने सूचित किया कि यह योजना का विस्तृत प्रभाव आंकलन करवाएगी। हालांकि, योजना के विस्तृत प्रभाव

आंकलन के लिए मंत्रालय ने फिर से जीएसटी सहित रु 29.38 लाख की कुल लागत के साथ नामांकन के आधार पर राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद को ठेका दिया (अप्रैल 2019)। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने प्रस्तावित किया और अध्ययन करने के लिए उसी पद्धति का इस्तेमाल किया अर्थात् दो चरणों में (सभी परियोजनाओं का विस्तृत डेस्क अनुसंधान और 10 चयनित परियोजनाओं के लिए क्षेत्र का दौरा), जिस पर मंत्रालय ने सहमति जताई थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि :

- राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने जुलाई 2019 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की (अनुशंसाएं **अनुलग्नक-V** में दी गई हैं) और अपने पहले के निष्कर्ष को दोहराया कि समय की कमी और डेटा मुद्दों के कारण, केवल 10 परियोजनाओं का चयन किया गया था और व्यापक क्षेत्र विकास, बेहतर पर्यटन अवसंरचना, पर्यटक संख्या, स्थानीय आबादी के लिए रोजगार और आय सृजन उपलब्ध करवाने के लिए सभी 76 परियोजनाओं के क्रियान्वयन की विस्तृत समीक्षा किए जाने की आवश्यकता थी।
- राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा चयनित नमूना आकार फिर से बहुत कम था (प्रथम मूल्यांकन अध्ययन के दौरान 56 परियोजनाओं के सापेक्ष सात और दूसरी बार 77 परियोजनाओं⁴⁴ के सापेक्ष 10)। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने अपने अध्ययन में सभी परिपथों को शामिल नहीं किया और 15 विषय-आधारित परिपथों में से केवल सात परिपथों को सम्मिलित किया। कुछ महत्वपूर्ण परिपथों जैसे बौद्ध, जनजातीय, हिमालयी, ग्रामीण, रामायण जैसे परिपथों को राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा सम्मिलित नहीं किया गया था।

उपरोक्त से पता चलता है कि दोनों ही मूल्यांकन अध्ययनों में राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा किया गया मूल्यांकन व्यापक नहीं था। मंत्रालय ने योजना के मूल्यांकन/प्रभाव आंकलन के लिए यथोचित परिश्रम नहीं किया। परिणामस्वरूप, दो मूल्यांकनों और ₹52.38 लाख के व्यय के बाद भी, योजना का विस्तृत प्रभाव आंकलन नहीं किया जा सका। इसके अलावा, बेस लाइन डेटा की अनुपस्थिति के कारण, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद

⁴⁴ राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद की रिपोर्ट में उल्लिखित 77 परियोजनाओं में से, केरल में एक परियोजना को पर्यटन मंत्रालय ने मई 2020 में हटा दिया था। इसलिए, इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में विचार की गई परियोजनाओं की कुल संख्या 76 है।

पर्यटकों की संख्या, रोजगार सृजन और स्थानीय आबादी के लिए आय सृजन का मूल्यांकन नहीं कर सकी, जो योजना के प्रमुख फोकस क्षेत्र थे।

उपरोक्त के अतिरिक्त, परामर्शदाताओं के चयन के लिए जीएफआर, 2017 के नियम 183 के तहत प्रावधानों का पालन नहीं करने के कारण, मंत्रालय ने अन्य एजेंसियों से प्रस्ताव/विशेषज्ञता मांगने का अवसर खो दिया और उन्हें राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद के प्रस्ताव पर भरोसा करना पड़ा, इस प्रकार उनमें कीमत के औचित्य एवं प्रतिस्पर्धात्मकता का अभाव था। मूल्यांकन प्रकृति में बहुत सीमित था और मंत्रालय ने अपनी आवश्यकता के अनुसार समीक्षा करने के लिए परिषद की क्षमता का आकलन नहीं किया था।

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद को उद्योग और आंतरिक व्यापार संवर्धन विभाग, वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार के अन्तर्गत एक स्वायत्त संगठन होने के कारण चुना गया था। उत्पादकता के क्षेत्र में अनुसंधान करने के अतिरिक्त, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद सरकार को विभिन्न क्षेत्रों में परामर्श और प्रशिक्षण सेवाएं प्रदान करती रही है।

मंत्रालय ने दो मूल्यांकन करने के बाद भी राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा व्यापक मूल्यांकन नहीं करने के विषय में कोई प्रतिक्रिया नहीं दी।

5.10 संसदीय समिति और व्यय वित्त समिति की अनुशंसाओं पर कोई कार्रवाई नहीं करना

परिवहन, पर्यटन और संस्कृति से संबंधित विभागीय संसदीय स्थायी समिति ने अपनी विभिन्न रिपोर्टों में योजना के कार्यान्वयन पर अपनी टिप्पणियां दी थीं और योजना में सुधार के लिए समय-समय पर अनुशंसाएं दी थी (अनुलग्नक-VI)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पर्यटन मंत्रालय ने कई अनुशंसाओं पर कार्रवाई नहीं की। जिनमें से कुछ महत्वपूर्ण नीचे दी गई हैं:

- समिति ने अपनी रिपोर्ट संख्या 275 (मार्च 2020) में देखा कि योजना के तहत शामिल करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा भेजे गए कई प्रस्ताव मंत्रालय द्वारा अनुमोदन के लिए लंबित थे। इसने अनुशंसा की थी कि ऐसी लंबित परियोजनाओं को अनुमोदन देने में शीघ्रता की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने समिति की अनुशंसा पर कार्रवाई नहीं की। मंत्रालय ने छह साल तक की अवधि के लिए राज्य सरकारों के प्रस्तावों को लंबित

रखा और बाद में परियोजनाओं को बिना किसी कार्रवाई के वापस कर दिया (जैसा कि पैराग्राफ 2.11 में चर्चा की गई है)। इसने परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए एक औपचारिक तंत्र विकसित नहीं किया।

- आगे उसी रिपोर्ट में समिति ने अनुशंसा की थी कि ग्रामीण पर्यटन के बेहतर प्रोत्साहन के लिए विशिष्ट पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए अधिक ग्रामीण परिपथ परियोजनाओं को स्वीकृत और कार्यान्वित किया जाए और योजना के अंतर्गत ग्रामीण परिपथों के लिए अधिक धनराशि निर्धारित की जाए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने ग्रामीण परिपथ के विकास के लिए पर्याप्त ध्यान नहीं दिया। ग्रामीण परिपथ के तहत राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तावित कुल आठ परियोजनाओं में से ₹125.02 करोड़ (अर्थात् योजना के अन्तर्गत स्वीकृत कुल परियोजनाओं का दो प्रतिशत) की लागत से केवल दो परियोजनाओं पर मंत्रालय ने काम शुरू किया और छह प्रस्ताव लौटा दिए। ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत किया गया कुल व्यय योजना के अंतर्गत कुल व्यय का केवल 0.73 प्रतिशत था। (जैसा कि पैरा 2.6 में चर्चा की गई है।)

- समिति ने अपनी रिपोर्ट संख्या 284 (फरवरी 2021) में देखा था कि बजट अनुमान तैयार करने के लिए मंत्रालय का व्यवहार आकस्मिक और आम प्रकृति का था। जिस तरह बजट अनुमान तैयार किए जा रहे थे, दर्शाता है कि मंत्रालय उनके द्वारा की जाने वाली गतिविधियों के प्रति बहुत अधिक गंभीर नहीं था। इसलिए, समिति ने मंत्रालय को राज्य सरकारों और अन्य हितधारकों से निधि की आवश्यकता के बारे में समय पर जानकारी एकत्र करने के बाद निधि की संपूर्ण आवश्यकता का वास्तविक मूल्यांकन करने और निधि की आवश्यकता का आकलन करने की मौजूदा प्रणाली में सुधार करने के लिए कदम उठाने की सिफारिश की थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बजट अनुमानों और संशोधित अनुमानों में भारी अंतर थे जो मंत्रालय द्वारा अक्षम बजटन और अवास्तविक अनुमान का संकेत है जैसा कि पैरा 3.1 में चर्चा की गई है।

- समिति ने अपनी रिपोर्ट संख्या 298 (अगस्त 2021) में मंत्रालय को उपयोगिता प्रमाणपत्रों को समय पर जमा करने के लिए एक प्रभावी और कुशल तंत्र विकसित

करने की अनुशंसा की थी। इससे न केवल स्वीकृत लागत के भीतर सभी परियोजनाओं के निष्पादन में तेजी आएगी, बल्कि परियोजनाओं में लागत वृद्धि की रोकथाम में भी मदद मिलेगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय के पास उपयोगिता प्रमाणपत्रों को समय पर जमा करने और अप्रयुक्त निधि को लौटाने को सुनिश्चित करने को लिए तंत्र नहीं था। उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि मंत्रालय व्यय की नियमितता पर आश्वासन कैसे प्राप्त कर रहा था (पैरा 3.4 में चर्चा की गई है)।

- समिति ने अपनी रिपोर्ट संख्या 298 (अगस्त 2021) में यह भी देखा था कि योजना के तहत परियोजनाओं की प्रगति संतोषजनक नहीं थी। इसने मंत्रालय को परियोजनाओं को समयबद्ध तरीके से पूरा करने में तेजी लाने के लिए कड़े कदम उठाने की अनुशंसा की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय द्वारा परियोजनाओं को समय पर पूरा करने के लिए कोई प्रभावी कदम नहीं उठाए गए थे। और कोई भी परियोजना निर्धारित समय सीमा के भीतर पूरी नहीं हुई थी (पैरा 4.1 में चर्चा की गई)।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि व्यय वित्त समिति/वित्त मंत्रालय ने आगे जारी रखने के लिए योजना के मूल्यांकन के समय सिफारिश की:

- कि आय और रोजगार पर पर्यटन परियोजनाओं के अधिकतम प्रभाव के लिए संसाधनों के कम फैलाव के साथ बड़ी संख्या में लघु परियोजनाओं के स्थान पर बड़ी परियोजनाएं लाई जाएं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मंत्रालय, हालांकि व्यय वित्त समिति के नोट पर व्यय विभाग की सिफारिश पर सहमत था (अगस्त 2017), लेकिन उस पर कार्रवाई नहीं की (पैरा 2.9 में चर्चा की गई)।

- परिणाम संकेतक मापने के लिए प्रत्येक परियोजना पर एक वार्षिक सर्वेक्षण करें जिसमें परियोजना परिणाम के एक संकेत के रूप में पर्यटकों की संतुष्टि और स्थानीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि शामिल हो। इन सर्वेक्षणों को पर्यटन स्थलों की रैंकिंग के रूप में प्रकाशित किया जाना था जो राज्यों के बीच प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण का निर्माण कर सके। मंत्रालय ने व्यय वित्त समिति की अनुशंसा पर अपने

अनुवर्ती कार्यवाही प्रतिवेदन में कहा कि वार्षिक सर्वेक्षण करवाने से संबंधित अनुशंसा को भविष्य में अनुपालन के लिए नोट किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुपालन के लिए अनुशंसा से सहमत होने के बावजूद मंत्रालय ने परिणाम संकेतक मापने के लिए ऐसा वार्षिक सर्वेक्षण नहीं किया। (पैराग्राफ 5.5 में चर्चा की गई)

- योजना के प्रभाव को मापने के लिए परिणाम रूपरेखा विकसित करना जिसमें परिणाम संकेतक के रूप में पर्यटकों की संख्या, सृजित रोजगार, आदि शामिल हों।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुशंसा से सहमत होने और यह सूचित करने के बावजूद कि वह पहले से ही परिणाम रूपरेखा पर काम कर रहा था, मंत्रालय ने योजना के तहत पहचाने गए परिपथों में रोजगार सृजन, पर्यटक संख्या से संबंधित कोई डाटा नहीं रखा (पैराग्राफ 5.9 में चर्चा की गई)।

इस प्रकार, मंत्रालय ने परिवहन, पर्यटन और संस्कृति पर विभाग संबंधित संसदीय स्थायी समिति की समय-समय पर की गई परामर्शी अनुशंसाओं पर कार्रवाई नहीं की। इसके आगे, मंत्रालय ने हालांकि व्यय वित्त समिति की अनुशंसाओं पर सहमति व्यक्त की लेकिन इसका पालन नहीं किया। इस प्रकार कमियां बनी रही जैसा कि लेखापरीक्षा निष्कर्षों से देखा गया है।

समापन सम्मेलन के दौरान मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2022) कि अब तक 52 परियोजनाएं पूरी कर ली गई हैं। इसके अलावा, वे अब बड़ी परियोजनाओं पर ध्यान केंद्रित कर रहे हैं जो स्वदेश दर्शन योजना 2.0 में केवल 50 गन्तव्यों तक सीमित हैं।

5.11 योजना की दृष्टि, मिशन और उद्देश्यों की प्राप्ति

पर्यटन मंत्रालय ने पर्यटकों के अनुभव को समृद्ध करने और दृष्टि कथन और मिशन उद्देश्य के साथ रोजगार के अवसरों को बढ़ाने के लिए एक एकीकृत तरीके से उच्च पर्यटक मूल्य, प्रतिस्पर्धात्मकता और स्थिरता के सिद्धांतों पर विषय आधारित पर्यटक परिपथ विकसित करने के लिए योजना प्रारम्भ की थी। हालांकि, लेखापरीक्षा को इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कोई रोडमैप और रणनीति नहीं मिली जैसा कि नीचे दिया गया है:

- i. **पर्यटन को आर्थिक विकास के एक प्रमुख इंजन के रूप में स्थापित करना:** लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने आर्थिक विकास पर योजना के प्रभाव का कोई अध्ययन नहीं किया था। मंत्रालय ने भी पुष्टि की (फरवरी 2022) कि रोजगार सृजन और आर्थिक विकास पर प्रभाव को मापने के लिए अलग से कोई अध्ययन नहीं किया गया।
- ii. **योजनाबद्ध तरीके से और प्राथमिकता के आधार पर पर्यटन क्षमता वाले परिपथों को विकसित करना:** लेखापरीक्षा ने देखा कि पर्यटक परिपथों की योजना नहीं बनाई गई थी और प्राथमिकता नहीं दी गई थी, जैसा कि पैराग्राफ 2.8 में चर्चा की गई है।
- iii. **परिपथ/गंतव्य में विश्व स्तरीय अवसंरचना ढांचे का विकास करके सतत रूप से पर्यटकों के आकर्षण को बढ़ाना:** लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने विश्वस्तरीय अवसंरचना ढांचे के लिए कोई मापदण्ड नहीं बनाया। भौतिक निरीक्षण के दौरान अनेक विकसित सुविधाएं संचालन व रखरखाव के अभाव में जर्जर स्थिति में पाई गई जिन्हें विश्वस्तरीय अवसंरचना ढांचा नहीं कहा जा सकता।
- iv. **समुदायों के लिए आय के स्रोत में वृद्धि, जीवन स्तर में सुधार और क्षेत्र का समग्र विकास के रूप में स्थानीय पर्यटन के महत्व के बारे में जागरूकता पैदा करना:** लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने, हालांकि परियोजनाओं का 10% क्षमता विकास/सूचना, शिक्षा और संचार के लिए कार्यक्रम (आईईसी) के लिए निर्धारित किया, इसने किसी भी आईईसी गतिविधि अर्थात् कार्यशाला, संगोष्ठी, कौशल विकास कार्यक्रम का आयोजन नहीं किया जैसा कि पैरा 5.5 में चर्चा की गई है।
- v. **निजी क्षेत्र/सार्वजनिक निजी साझेदारी से निवेश आकर्षित करने की क्षमता-** मंत्रालय ने योजना पर निजी क्षेत्र/सार्वजनिक निजी साझेदारी के निवेश को दर्शाने वाले रिकार्ड, की कोई जानकारी नहीं दी जो दर्शाता है कि इस संबंध में मंत्रालय के पास कोई जानकारी उपलब्ध नहीं है।

- vi. **स्थानीय समुदायों की सक्रिय भागीदारी के माध्यम से रोजगार सृजित करना:** लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय ने रोजगार सृजन मापने के लिए कोई परिणाम ढांचा विकसित नहीं किया। डेटा के अभाव में, मंत्रालय योजना के तहत नौकरी/रोजगार के सृजन का आकलन नहीं कर सका, जैसा कि पैरा 5.9 में चर्चा की गई है।
- vii. **एक स्वतंत्र अभिकरण द्वारा समय-समय पर मूल्यांकन किए गए पूर्व-सहमत सेवा मानकों के अनुसार मजबूत संचालन और रखरखाव योजना:** मंत्रालय द्वारा संचालन एवं रख-रखाव के लिए व्यवस्था की अनुपस्थिति के कारण, स्थलों/परियोजनाओं के भौतिक सत्यापन के दौरान देखा गया कि योजना के तहत सृजित सुविधाओं के प्रभावी रखरखाव के लिए खराब व्यवस्था की गई थी क्योंकि सृजित सुविधाओं को परिचालन में नहीं लाया गया, सुविधाओं को अनुमोदन के बिना पट्टे पर दिया गया, उचित रखरखाव की कमी के कारण बुनियादी ढांचे का हास आदि की घटनाएं पाई गई।
- viii. **पर्यटकों की संख्या में वृद्धि:** मंत्रालय ने योजना के तहत पर्यटकों की संख्या से संबंधित सूचना/आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए। हालांकि, यह देखा गया कि मंत्रालय ने राज्यसभा में पूछे गये एक प्रश्न के उत्तर में कहा था (दिसंबर 2019) कि मंत्रालय योजना के अंतर्गत विकसित स्थलों पर पर्यटक आगमन का परिपथ वार आंकड़ा नहीं रखता था।

परिणामस्वरूप, योजना के प्रारम्भ के सात साल बाद भी, इन उद्देश्यों को अभी तक पूरी तरह प्राप्त किया जाना था।

5.12 सारांश

योजना दिशानिर्देशों में राष्ट्रीय संचालन समिति, केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय स्तर के माध्यम से योजना की समग्र निगरानी का प्रावधान किया गया था। हालाँकि, योजना की शुरुआत (जनवरी 2015) से मार्च 2022 तक राष्ट्रीय संचालन समिति की केवल छह बैठकें आयोजित की गईं, जबकि 29 बैठकें आयोजित की जानी आवश्यक थीं। इसके अलावा, केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकों के बीच काफी समय का अंतर था। केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की कोई बैठक क्रमशः नवंबर 2018 और अक्टूबर 2019 के बाद आयोजित नहीं की गई। मंत्रालय द्वारा निगरानी के लिए नियुक्त संयुक्त सचिव स्तर के अधिकारियों ने परियोजनाओं की निगरानी में कोई भूमिका नहीं निभाई। राज्य स्तर पर, राज्य स्तरीय निगरानी समितियों के गठन में देरी हुई और राज्यों द्वारा इसकी बैठकें भी नियमित अंतराल पर नहीं की गईं, जिससे समिति निरर्थक हो गई।

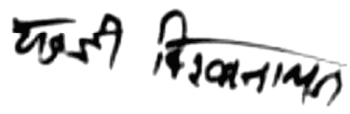
कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति एवं विस्तार अनियमित था। इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि सलाहकार ने दिशानिर्देशों/कार्यक्षेत्र में परिभाषित कर्तव्यों का पालन नहीं किया, जैसे विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाएं और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना, परियोजनाओं की सूची का निर्माण करना, वित्तीय समापन में सहायता करना, क्षमता निर्माण और सूचना, शिक्षा और संचार पहल में मिशन निदेशालय को सहायता करना। मंत्रालय को राज्य सरकारों के माध्यम से विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने के लिए अतिरिक्त व्यय करना पड़ा क्योंकि सलाहकार ने इसे तैयार नहीं किया।

पर्यटन संवर्धन गतिविधियों के लिए महत्वपूर्ण बजट आबंटन के बावजूद मंत्रालय ने रोजगार सृजन, क्षमता निर्माण और रोजगार सृजन से संबंधित डेटा के रखरखाव के लिए कोई गतिविधियां नहीं कीं। योजना की ऑनलाइन उपस्थिति का मंत्रालय का उद्देश्य पूरा नहीं हो सका।

सीमित नमूने के चयन और आधारभूत डेटा की कमी के कारण राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा योजना का मूल्यांकन व्यापक नहीं था। परिणामस्वरूप, परिषद द्वारा दो मूल्यांकनों के बाद भी, योजना का विस्तृत प्रभाव आंकलन नहीं किया जा सका और परिषद ने पर्यटकों की संख्या, रोजगार सृजन और स्थानीय आबादी के लिए आय सृजन का मूल्यांकन नहीं किया, जो योजना के प्रमुख ध्यानाकर्षण क्षेत्र थे। इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के मूल्यांकन/प्रभाव आंकलन के लिए उचित परिश्रम नहीं किया।

मंत्रालय ने विभाग-संबंधी संसदीय स्थायी समिति और व्यय वित्त समिति की सिफारिशों पर कार्रवाई नहीं की। परिणामस्वरूप, योजना के प्रारम्भ से सात साल के बाद भी, इसके उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं हुए और समितियों की अनुशंसाओं पर कोई कार्रवाई नहीं हुई।

नई दिल्ली
दिनांक: 18 जुलाई 2023


(राज जी विश्वनाथन)
उप नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
एवं अध्यक्ष, लेखापरीक्षा बोर्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 18 जुलाई 2023


(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अनुलग्नक

अनुलग्नक-1

(पैरा 1.8 में संदर्भित)

स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत पर्यटन मंत्रालय द्वारा स्वीकृत सभी 76 परियोजनाओं का विवरण

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
1.	उत्तर पूर्व विषय के अंतर्गत भालुकपोंग-बोमडिला और तवांग परिपथ का विकास	उत्तर पूर्व	अरुणाचल प्रदेश	30-मार्च-15	49.77	39.81	39.53	100
2.	आंध्र प्रदेश में काकीनाडा होप द्वीप कोनासीमा का विश्व स्तरीय तटीय और पर्यावरणीय पर्यटन परिपथ के रूप में विकास	तटीय	आंध्र प्रदेश	31-मार्च-15	67.84	67.84	67.83	100
3.	इंफाल- खोंगजोम का विकास	उत्तर पूर्व	मणिपुर	29-जून-15	72.23	61.32	63.72	100
4.	रंगपो (प्रवेश)- रोराथांग- अरितार- फडमचेन- नाथांग- शेराथांग- त्सोंगमो- गंगटोक- फोडोंग- मंगन- लाचुंग- युमथांग- लाचेन- थंगु- गुरुडोंगमेर- मंगन- तमिल-	उत्तर पूर्व	सिक्किम	30-जून-15	98.05	92.77	92.77	100

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
	तुमिन लिंगी- सिंगटम (निर्गम) को जोड़ने वाले परिपथ का विकास							
5.	जयपुर जिले, राजस्थान में सांभर लेक टाउन और अन्य गंतव्यों का विकास	रेगिस्तान	राजस्थान	30-सितंबर-15	50.01	51.17	50.01	100
6.	नए गंतव्य के रूप में टिहरी झील और आसपास के विकास के लिए, पर्यावरणीय पर्यटन, साहसिक खेल और संबद्ध पर्यटन संबंधी बुनियादी ढांचे का एकीकृत विकास- जिला टिहरी	पर्यावरणीय	उत्तराखंड	30-सितंबर-15	69.17	65.71	69.17	100
7.	पेरन- कोहिमा- वोखा का विकास	जनजातीय	नागालैंड	16-नवंबर-15	97.36	92.49	81.07	100
8.	महबूबनगर जिलों में परिपथ का विकास (सोमासिला, सिंगोतम, कडलाइवनम, अक्कामहादेवी, एगलनपंटा, फराहाबाद, उमामहेश्वरम, मल्लेलतीर्थम)	पर्यावरणीय	तेलंगाना	4-दिसंबर-15	91.62	87.03	91.62	100
9.	आंध्र प्रदेश में श्री पोर्टी श्रीरामालु नेल्लोर में तटीय पर्यटन परिपथ का विकास	तटीय	आंध्र प्रदेश	4-दिसंबर-15	49.55	47.76	49.55	100

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
10.	पन्ना- मुकुंदपुर- संजय- डुबरी- बांधवगढ़- कान्हा- मुक्की- पेंच का विकास	वन्यजीव	मध्य प्रदेश	7-दिसंबर-15	92.1	81.15	86.31	100
11.	केरल में पर्यावरणीय पर्यटन परिपथ के रूप में पठानमथिट्टा- गवी- वागामोन- थेक्कडी का विकास	पर्यावरणीय	केरल	15-दिसंबर-15	76.55	61.24	60.24	91.82
12.	स्वदेश दर्शन के अंतर्गत नए पर्यावरणीय पर्यटन का एकीकृत विकास- थेनजोल और साउथ जोट, सेरछिप और रेड्क जिला, मिजोरम में- उत्तर पूर्व परिपथ	उत्तर पूर्व	मिजोरम	15-दिसंबर-15	92.26	87.65	90.24	100
13.	मानस- पोबितोरा- नमेरी- काजीरंगा- डिब्रू साखोवा असम में वन्यजीव परिपथ के रूप में।	वन्यजीव	असम	22-दिसंबर-15	94.68	89.94	84.91	100
14.	दुब्रयापेट, अरिकामेडु, चीनावीरमपट्टिनम, चुन्नबमार, नल्लवडु, मनापेट, कलापेट, फ्रेंच क्वार्टर, तमिल क्वार्टर और यनम (तटीय) का विकास	तटीय	पुडुचेरी	28-दिसंबर-15	58.44	61.82	54.53	100

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
15.	तट परिपथ का विकास: उदयपुर- दीघा - शंकरपुर- ताजपुर- मंदारमणि- फ्रेजरगंज- बक्खलाई- हेनरी द्वीप	तटीय	पश्चिम बंगाल	29-दिसंबर-15	67.99	68.31	64.96	95.19
16.	जिरीगांव- नफरा- सेप्पा- पप्पू- पासा- पक्के घाटियां- लुमडुंग- लाफांग सोहंग लेक- तारो यार- न्यू सगली- जीरो- योम्चा का विकास	उत्तर पूर्व	अरुणाचल प्रदेश	29-दिसंबर-15	96.72	84.24	83.72	99.35
17.	उत्तर पूर्व परिपथ का विकास: अगरतला- सिपाहीजला- मेलाघर- उदयपुर- अमरपुर- तीर्थमुख- मंदिरघाट- डंबूर- नारिकेल कुंजा- गंडाचार- अंबासा	उत्तर पूर्व	त्रिपुरा	29-दिसंबर-15	82.85	68.58	67.17	79.96
18.	जशपुर- कुनकुरी- मैनपाट- अंबिकापुर- महेशपुर- रतनपुर- कुरदार- सरोदादादार- गंगरेल- कौडागांव- नथिया नवागांव- जगदलपुर- चित्रकूट- तीर्थगढ़ का विकास	जनजातीय	छत्तीसगढ़	18-फरवरी-16	96.1	84.81	92.14	100

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
19.	सिंधुदुर्ग तटीय परिपथ (शिरोडा बीच, सागरेश्वर, तारकरली, विजयदुर्ग (समुद्र तट और क्रीक), देवगढ़ (किला और समुद्र तट), मितभाव, तोंदावली, मोचेमद और निवती किला) का विकास	तटीय	महाराष्ट्र	1-मार्च-16	19.06	18.11	16.45	91.7
20.	तटीय विकास (सिक्वैरिम)-बागा, अंजुना-वागातोर, मोरजिम- केरी, अगोड़ा किला और अगोड़ा जेल)	तटीय	गोवा	1-जून-16	97.65	92.76	92.76	100
21.	जम्मू- श्रीनगर- पहलगाम- भगवतीनगर-अनंतनाग- सलामाबाद- उरी- कारगिल-लेह का एकीकृत विकास	हिमालयी	जम्मू कश्मीर	15-जून-16	77.33	60.47	53.31	92.57
22.	मुलुगु- लकनावरम- मेदराम- तदवई-डमरवई- मल्लूर- बोगाथा जलप्रपात का एकीकृत विकास ।	जनजातीय	तेलंगाना	30-जून-16	79.87	75.88	79.87	100
23.	स्वदेश दर्शन योजना के उत्तर पूर्व परिपथ के तहत उमियाम (लेक व्यू)- यू लुम	उत्तर पूर्व	मेघालय	1-जुलाई-16	99.13	94.14	85.81	100

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
	सोहपेटबनैंग- मावडियांगडियांग- आर्किड लेक रिजॉर्ट, मेघालय का विकास							
24.	सांची- सतना- रीवा- मंदसौर- धार का विकास	बौद्ध	मध्य प्रदेश	18-जुलाई-16	74.02	69.08	69.31	100
25.	श्री गोविंदजी मंदिर- श्री बिजौय गोविंदजी मंदिर- श्री गोपीनाथ मंदिर- श्री बंगशीबोडन मंदिर- श्री कैना मंदिर का विकास	आध्यात्मिक	मणिपुर	25-जुलाई-16	53.8	43.04	42.5	100
26.	केरल में आध्यात्मिक परिपथ के रूप में सबरीमाला- एरुमेली- पंपा- सन्निधानम का विकास	आध्यात्मिक	केरल	27-जुलाई-16	106.42	20	8.22	24.46
27.	अहमदाबाद- राजकोट- पोरबंदर- बारडोली- दांडी का विकास	विरासत	गुजरात	9-सितंबर-16	58.42	56.21	52.14	100
28.	कुरुक्षेत्र में महाभारत से जुड़े स्थलों पर हरियाणा पर्यटन अवसंरचना	कृष्णा	हरियाणा	9-सितंबर-16	79.19	77.88	69.69	73.08

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
29.	उत्तर पूर्व भारत परिपथ के अंतर्गत सिक्किम में सिंगतम- माखा- टेमी- बेरमोड़क का विकास उत्तर पूर्व भारत सर्किट के तहत सिक्किम में तोकल- फोंगला- नामची- जोरेथांग- ओखरे- सोम्बरिया- दारामदीन- जोरेथांग- मेल्ली (निर्गम) को जोड़ते पर्यटक परिपथ का विकास	उत्तर पूर्व	सिक्किम	16-सितंबर-16	95.32	85.18	76.25	100
30.	राजस्थान में गोविंद देव जी मंदिर (जयपुर), खाटू श्याम जी (सीकर) और नाथद्वारा (राजसमंद) का एकीकृत विकास	कृष्णा	राजस्थान	16-सितंबर-16	75.8	70.29	67.30	68.47
31.	गोपालपुर, बरकुल, सतपदा और टमपरा का विकास	तटीय	ओडिशा	19-सितंबर-16	70.82	63.56	52.95	75.35
32.	ग्वालियर- ओरछा- खजुराहो- चंदेरी- भीमबेटका- मांडू का विकास	विरासत	मध्य प्रदेश	19-सितंबर-16	88.77	85.33	87.97	99.95

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
33.	केरल में आध्यात्मिक परिपथ के रूप में श्री पद्मनाभ- अरनमुला- सबरीमाला का विकास	आध्यात्मिक	केरल	19-सितंबर-16	78.08	73.77	68.28	98.39
34.	वैशाली- आरा- मसाद- पटना- राजगीर- पावापुरी- चंपापुरी का विकास ।	तीर्थंकर	बिहार	19-सितंबर-16	34.36	26.19	26.20	82.93
35.	कावड़िया मार्ग का एकीकृत विकास: सुल्तानगंज- मोजमा- बांका।	आध्यात्मिक	बिहार	19-सितंबर-16	44.76	42.52	39.77	96.66
36.	स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत नागालैंड में जनजातीय परिपथ मोकोकचुंग- तुएनसांग- मोन का विकास	जनजातीय	नागालैंड	26-सितंबर-16	98.14	93.24	88.06	100
37.	कुमाऊं क्षेत्र में कटारमल- जागेश्वर- बैजनाथ- देवीधुरा का एकीकृत विकास	विरासत	उत्तराखंड	26-सितंबर-16	76.32	67.62	68.91	100
38.	उत्तर प्रदेश में श्रावस्ती, कुशीनगर और कपिलवस्तु का विकास	बौद्ध	उत्तर प्रदेश	29-सितंबर-16	87.89	72.56	67.83	86.65
39.	रामायण परिपथ के अंतर्गत चित्रकूट एवं श्रृंगवेरपुर का विकास	रामायण	उत्तर प्रदेश	29-सितंबर-16	69.45	64.09	58.17	100

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
40.	गुलमर्ग- बारामूला- कुपवाड़ा- कारगिल- लेह में पर्यटक सुविधाओं का विकास	हिमालयी	जम्मू कश्मीर	29-सितंबर-16	91.84	58.46	44.69	49.68
41.	अनंतनाग- किश्तवाड- पहलगाम- दकसुम- रंजीत सागर बांध में पर्यटक सुविधाओं का एकीकृत विकास	हिमालयी	जम्मू कश्मीर	29-सितंबर-16	86.44	69.95	56.87	88.29
42.	जम्मू- राजौरी- शोपियां- पुलवामा में पर्यटक सुविधाओं का एकीकृत विकास	हिमालयी	जम्मू कश्मीर	29-सितंबर-16	84.46	67.35	58.16	90.31
43.	मानतलाई और सुधमहादेव में पर्यटक सुविधाओं का एकीकृत विकास	हिमालयी	जम्मू कश्मीर	29-सितंबर-16	90.85	84.56	75.22	92.58
44.	जम्मू-कश्मीर में पीएम विकास पैकेज के तहत 2014 में बाढ़ में नष्ट हुई संपत्तियों के निर्माण के तहत पर्यटक सुविधाओं का एकीकृत विकास	हिमालयी	जम्मू कश्मीर	30-सितंबर-16	90.43	74.7	64.20	100
45.	तमिलनाडु में तटीय परिपथ (चेन्नई- मामामल्लपुरम- रामेश्वरम- मनपादु- कन्याकुमारी) का विकास	तटीय	तमिलनाडु	18-नवंबर-16	73.13	69.48	65.43	100

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
46.	लॉन्ग आइलैंड- रॉस स्मिथ आइलैंड- नील आइलैंड- हैवलॉक आइलैंड- बाराटांग आइलैंड- पोर्ट ब्लेयर का विकास	तटीय	अंडमान निकोबार	18-नवंबर-16	27.57	13.46	12.29	79.2
47.	उत्तर प्रदेश (टीसीआईएल) में आहड़-अलीगढ़- कासगंज- सरोसी (उन्नाव)- प्रतापगढ़-कौशांबी- मिर्जापुर- गोरखपुर- डोमरियागंज- बस्ती- बाराबंकी- आजमगढ़- कैराना- बागपत- शाहजहांपुर का विकास	आध्यात्मिक	उत्तर प्रदेश	23-नवंबर-16	71.91	68.32	66.86	97.81
48.	उत्तर प्रदेश (वापकोस) में विरासत परिपथ (कालिंजर किला) बांदा- मरहर धाम, संत कबीर नगर-चौरी चौरा, शहीद स्थल, फतेहपुर-मावाहर स्थल घोसी-शहीद स्मारक, मेरठ का विकास	विरासत	उत्तर प्रदेश	20-दिसंबर-16	33.97	32.27	28.01	78.17
49.	उत्तर प्रदेश(एनपीसीसी) में आध्यात्मिक सर्किट II बिजनौर- मेरठ- कानपुर- कानपुर देहात- बांदा- गाजीपुर- सलेमपुर- घोसी- बलिया- अंबेडकरनगर- अलीगढ़- फतेहपुर-	आध्यात्मिक	उत्तर प्रदेश	20-दिसंबर-16	67.51	64.14	63.58	100

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
	देवरिया- (महोबा)- सोनभद्र- चंदौली- मिश्रीख- भदोही का विकास							
50.	इको-एडवेंचर परिपथ का विकास आइजोल- रॉपुइछिप- खवहफावप- लेंगपुई- चटलंग- साकार्वमुइतुइतलांग- मुथी- बेरातलावंग- तुइरियल एयरफील्ड- हमुइफांग	पर्यावरणीय	मिजोरम	27 मार्च 17	66.37	49.53	36.5	44.01
51.	कियारीघाट- शिमला- हटकोटी- मनाली- कांगड़ा- धर्मशाला- बीर- पालमपुर- चंबा का विकास	हिमालयी	हिमाचल प्रदेश	27 मार्च 17	80.63	64.55	59.56	78.17
52.	तेजपुर- माजुली- शिवसागर का विकास	विरासत	असम	27 मार्च 17	90.98	72.78	72.78	80.78
53.	बोधगया में कन्वेंशन सेंटर का विकास	बौद्ध	बिहार	29-मार्च-17	98.73	93.22	97.27	99.67
54.	चुरू- जयपुर- अलवर- विराटनगर- भरतपुर- धौलपुर- मेहंदीपुर बालाजी- चित्तौड़गढ़ का विकास	आध्यात्मिक	राजस्थान	30-मार्च-17	88.36	68.24	64.31	90.13

2023 की प्रतिवेदन संख्या 17

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
55.	गुजरात विरासत परिपथ: वडनगर- मोढेरा और पाटन	विरासत	गुजरात	31-मार्च-17	91.12	87.25	82.25	100
56.	तटीय II का विकास: रुआ डे ओरम क्रीक- डॉन पाउला- कोल्वा- बेनौलिम	तटीय	गोवा	20-जून-17	99.35	94.38	88.61	92.61
57.	विरासत परिपथ का विकास: कुतुब शाही विरासत पार्क- पैगाह मकबरा- हयात बखशी मस्जिद- रेमंड का मकबरा	विरासत	तेलंगाना	27-जून-17	96.9	70.61	51.14	64.45
58.	राजस्थान में राजसमंद- जयपुर- अलवर- सवाई माधोपुर- झालावाड़- चित्तौड़गढ़- जैसलमेर- हनुमानगढ़- जालौर- उदयपुर- धौलपुर- नागौर का विकास	विरासत	राजस्थान	28-जून-17	70.64	56.57	55.04	96.46
59.	फ्रैंको-तमिल गांव, कराईकल, माहे और यनम (विरासत) का विकास	विरासत	पुडुचेरी	28-जून-17	54.91	43.93	41.25	84.11
60.	गांधी परिपथ का विकास: भित्तिहरवा- चंद्राहिया- तुरकौलिया	ग्रामीण	बिहार	28-जून-17	44.65	35.72	20.84	78.08
61.	कराईकल, यनम और पुडुचेरी (आध्यात्मिक) का विकास	आध्यात्मिक	पुडुचेरी	28-जून-17	34.96	30.94	26.19	90.09

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
62.	जूनागढ़-गिर सोमनाथ-भरूच-कच्छ-भावनगर-राजकोट-मेहसाणा का विकास	बौद्ध	गुजरात	28-जुलाई-17	26.68	22.28	18.73	100
63.	गांधीसागर बांध- मंडलेश्वर बांध- ऑंकारेश्वर बांध- इंदिरा सागर बांध- तवा बांध- बरगी बांध- भेड़ा घाट- बाणसागर बांध- केन नदी का विकास	पर्यावरणीय	मध्य प्रदेश	20-सितंबर-17	94.61	79.7	79.39	88.8
64.	मंदार पहाड़ी और अंग प्रदेश का विकास	आध्यात्मिक	बिहार	20-सितंबर-17	44.98	38.02	39.19	90.05
65.	आंध्र प्रदेश में बौद्ध परिपथ का विकास: शालिहंडम-थोटलकौंडा-बाविकौंडा-बोज्जनकौंडा- अमरावती- अनूपु	बौद्ध	आंध्र प्रदेश	25-सितंबर-17	24.14	26.17	24.14	100
66.	उत्तर प्रदेश में रामायण परिपथ के तहत अयोध्या का विकास	रामायण	उत्तर प्रदेश	27-सितंबर-17	127.21	115.46	111.94	97.3
67.	वाकी-अदासा-धापेवाड़ा-पारदसिंघा-तेलनखंडी- गिराड का विकास	आध्यात्मिक	महाराष्ट्र	4-मई-18	47.53	24	22.14	36.99
68.	उत्तर प्रदेश/बिहार सड़क किनारे की सुविधाएं (एचपीएल)	बौद्ध	उत्तर प्रदेश	2-जून-18	15.07	12.29	12.68	93.08

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
69.	उत्तर प्रदेश में आध्यात्मिक III (जेवर)- दादरी- सिंदराबाद- नोएडा- खुर्जा- बांदा का विकास	आध्यात्मिक	उत्तर प्रदेश	27-जुलाई-18	12.03	9.63	9.10	81.13
70.	दलमा-चांडिल-गेतलसूद-बेतला राष्ट्रीय उद्यान- मिर्चैया- नेतरहाट का विकास	पर्यावरणीय	झारखंड	27-अगस्त-18	52.72	15.07	13.66	27.98
71.	स्वदेश दर्शन के उत्तर पूर्व परिपथ के अंतर्गत त्रिपुरा में सूमा चेरा- उनाकोटी- जम्पुई हिल्स- गुणबती- भुननेश्वरी- माताबारी- नीरमहल- बॉक्सनगर- छोटा खोला- पिलक- अवांगचार्रा का विकास	उत्तर पूर्व	त्रिपुरा	30-अगस्त-18	65	10.1	2.59	18.13
72.	पंजाब में आनंदपुर साहिब- फतेहगढ़ साहिब- चमकौर साहिब- फिरोजपुर- अमृतसर- खटकड़ कलां- कलानौर- पटियाला का विकास	विरासत	पंजाब	31-अगस्त-18	91.55	61.89	43.43	55.39
73.	केरल में ग्रामीण परिपथ मालानाड मालाबार क्रूज पर्यटन परियोजना का विकास	ग्रामीण	केरल	6-सितंबर-18	80.37	23.77	10.00	21.55

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	विषय	राज्य	स्वीकृति की तिथि	स्वीकृत लागत	जारी राशि	किया गया व्यय	भौतिक प्रगति (%)
74.	केरल में आध्यात्मिक परिपथ का विकास: शिवगिरी श्री नारायण गुरु आश्रम-अरुविपुरम- कुन्नुमपारा श्री सुब्रह्मण्य-चेम्बाझंथी श्री नारायण गुरुकुलम।	आध्यात्मिक	केरल	3-जनवरी-19	69.47	3.88	7.51	10.27
75.	आध्यात्मिक परिपथ IV का विकास- गोरखनाथ मंदिर (गोरखपुर), देवीपट्टन मंदिर (बलरामपुर) और वटवासनी मंदिर (डोमरियागंज)	आध्यात्मिक	उत्तर प्रदेश	15-जनवरी-19	15.76	12.61	11.80	79.4
76.	पश्चिम खासी हिल्स (नोंगखला- क्रम तिरोट- खुदोई और कोहमंग जलप्रपात- स्त्री नदी- मावथद्वेशन- शिलांग)- जैतिया हिल्स (क्रांग सूरी फॉल्स- शिरमंग- लूक्सी)- गारो हिल्स (नोकरेक रिजर्व- कट्टा बील- सिजू गुफाएं) का विकास	उत्तर पूर्व	मेघालय	15-जनवरी-19	84.97	45.98	40.69	65.34
	कुल				5455.69	4516.82	4239.28	

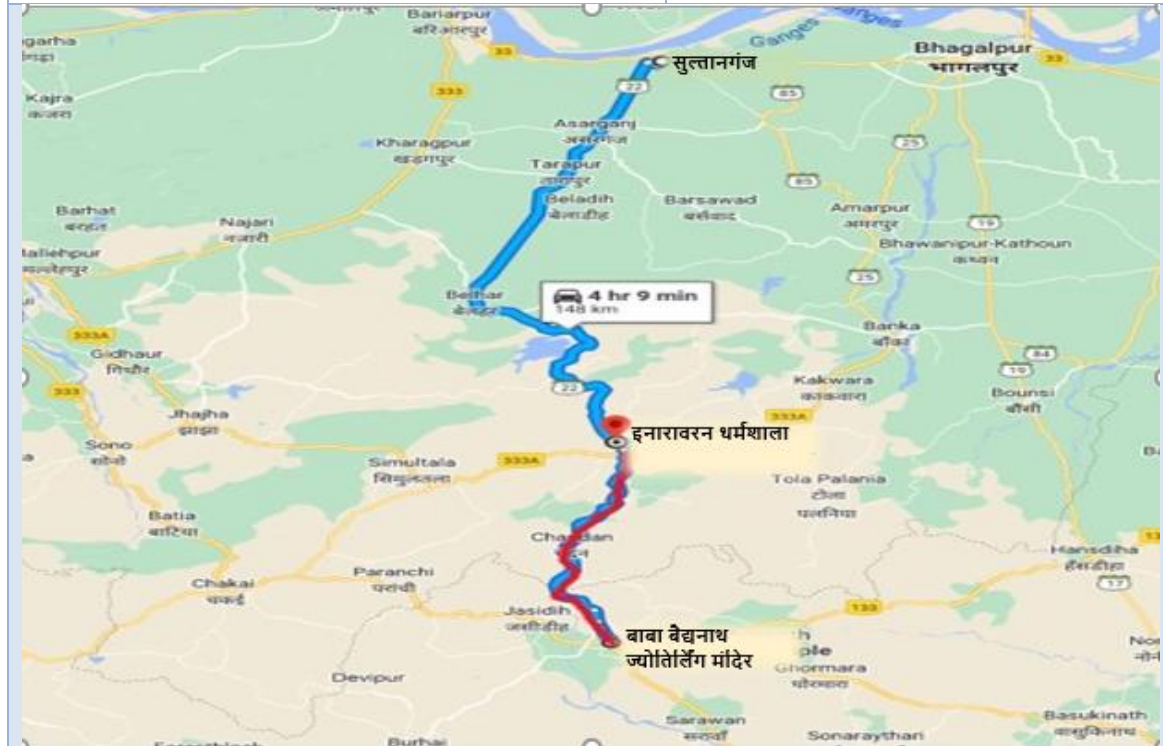
(स्रोत: 31 मार्च 2022 तक मंत्रालय के डैशबोर्ड आंकड़े)

अनुलग्नक - II
(पैरा 1.10 में संदर्भित)

14 नमूना परियोजनाओं के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष
(31 मार्च 2022 तक की स्थिति)

(1) बिहार: कांवेड़िया मार्ग का एकीकृत विकास: सुल्तानगंज से देवघर

विषय /परिपथ	आध्यात्मिक परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा की तिथि	22 अगस्त 2016
केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन की तिथि	5 सितंबर 2016
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	19 सितंबर 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	मार्च 2017- अक्टूबर 2019
परियोजना के पूरा होने की तिथि	अपूर्ण (दो घटक लंबित)
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹44.76 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹42.52 करोड़
भौतिक प्रगति	96 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	89 प्रतिशत



परिपथ का महत्व	श्रावण (मानसून) के महीने में, भक्तों के सबसे बड़े समागमों में से एक सुल्तानगंज (बिहार) में वार्षिक रूप से आयोजित होता है। यहाँ से, भक्तगण बाबा बैद्यनाथ मंदिर, देवघर (झारखंड) में पवित्र जल चढ़ाने के लिए पैदल कठोर तीर्थ यात्रा करके देवघर (झारखंड) जाते हैं।
लेखापरीक्षा अवलोकन	
i. स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत, पर्यटक परिपथ की परिभाषा के अनुसार राज्य सरकार द्वारा कांठिया मार्ग की योजना अधूरी थी, क्योंकि मार्ग की योजना केवल इनारावरन, बांका (बिहार) तक ही थी। इनारावरन (बांका) से देवघर तक की शेष 27 किमी (बिहार सीमा तक 13 किमी और झारखंड में 14 किमी) की शेष दूरी में वर्षा आश्रय, कैफेटेरिया आदि जैसी किसी सुविधा की योजना नहीं बनाई गई थी और विकास नहीं किया गया था। इस प्रकार, मुख्य मंदिर देवघर तक कांठिया मार्ग के विकास की समुचित योजना नहीं बनाई गई, जिससे श्रद्धालुओं/तीर्थयात्रियों को 27 किलोमीटर तक परिकल्पित सुविधाओं से वंचित रहना पड़ा। परियोजना के अंतर्गत पर्यटकों/श्रद्धालुओं की सुविधाओं के क्रियान्वयन हेतु स्थल चयन उचित नहीं था। गंगा नदी में स्नान करने के बाद तीर्थयात्रियों के कपड़े बदलने के लिए अजगैवीनाथ घाट, सुल्तानगंज में प्रस्तावित परिसर घाट से दूर और एक श्मशान के पास बनाया गया था, जिसके कारण इसका उपयोग नहीं हो सका और इसका अतिक्रमण हो गया। इसी तरह, मार्ग पर नियमित दूरी पर श्रद्धालुओं को सुविधाएं प्रदान करने के लिए सुईया में प्रस्तावित मार्ग के किनारे की सुविधाओं से लगभग दो किमी दूर सुईया में एक बैठक आश्रय का निर्माण प्रस्तावित किया गया था। हालांकि, परियोजना को क्रियान्वित करते हुए, सुईया में एक ही स्थान पर मार्ग की सुविधाओं के साथ-साथ बैठने वाले आश्रय का भी निर्माण किया गया था, जो तीर्थयात्रियों को वांछित स्थान पर सुविधा से वंचित करता था। ii. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, परियोजना के लिए सभी निविदाओं को आमंत्रित करने और अंतिम रूप देने का काम राज्यों द्वारा परियोजना की मंजूरी की तिथि से तीन महीने के भीतर पूरा किया जाना था। हालांकि, कार्यान्वयन अभिकरण ने सभी 18 घटकों के लिए 3 महीने से 34 महीने तक की देरी के साथ निविदाएं आमंत्रित कीं, जिसके परिणामस्वरूप परियोजना के पूरा होने में 42 महीने की देरी हुई।	

- iii. राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि सभी बाधाओं से मुक्त होनी चाहिए। हालांकि, राज्य पर्यटन विभाग ने ढाणी बेलारी में वर्षा आश्रय के निर्माण का प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय भूमि उपलब्धता का गलत प्रमाण पत्र प्रदान किया। उसी के आधार पर, परियोजना को मंजूरी दी गई। हालांकि, वास्तविक कार्यान्वयन के समय राज्य सरकार द्वारा भूमि की उपलब्धता में 29 महीने का विलंब हुआ था (जून 2017 में दिए गए कार्य आदेश के लिए नवंबर 2019 में भूमि उपलब्ध कराई गई थी), जिसके परिणामस्वरूप उपरोक्त घटक को पूरा करने में विलंब हुआ।
- iv. ठेकेदारों को अनुचित लाभ देने के उदाहरण थे जैसे स्वीकृति पत्र में प्रावधान के बिना सलाहकार को सेवा कर का अनियमित भुगतान (₹9.20 लाख) और मात्राओं के स्वीकृत बिल में सामग्री शामिल नहीं होने के कारण लेकिन सुईया और लूल्हा शिवलोक में वर्षा आश्रय, चिहटजोर में कैफेटेरिया, सुईया और जिलेबिया में सड़क के किनारे की सुविधाओं की माप पुस्तकों में बुक किया गया दर्शाया अनियमित भुगतान (₹94.50 लाख)। इसे बिना किसी पूरक अनुबन्ध के शामिल किया गया जो कि बिहार लोक निर्माण विभाग नियमावली का उल्लंघन था।
- v. ठेका अनुबंध के अनुसार, मोबिलाइजेशन अग्रिम एवं उस पर साधारण ब्याज की वसूली ठेकेदारों के चालू खाता बिल से की जानी चाहिए। संपूर्ण अग्रिम को अनुबंध के सकल मूल्य के 80 प्रतिशत के निष्पादन से पूर्व वसूल किया जाना था और संपूर्ण बकाया राशि पर देय ब्याज सहित भुगतान किया जाना था। हालांकि, कार्यान्वयन अभिकरण ने न तो ढाणी बेलारी में वर्षा आश्रय के निर्माण के लिए दिए गए ₹38.41 लाख के मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली की और न ही अनुबंध के सकल मूल्य के 80 प्रतिशत निष्पादन और भुगतान तक ठेकेदार के चालू खाते के बिलों से ₹11.21 लाख के ब्याज की कटौती की। साथ ही सुईया व लूल्हा शिवलोक में रैन बसेरे के निर्माण के लिए, कार्यान्वयन अभिकरण ने अनुबंध की सामान्य शर्तों के उल्लंघन में, अंतिम बिलों के भुगतान के बावजूद ₹1 करोड़ के मुकाबले केवल ₹79 लाख की वसूली की।
- vi. पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) द्वारा अगस्त 2020 में अतिरिक्त दिशानिर्देश जारी करने के बाद भी राज्य सरकार ने नवंबर 2021 तक परियोजना के लिए जारी की गई धनराशि के लिए अलग से ब्याज अर्जित करने वाला खाता नहीं खोला, बल्कि विभिन्न परियोजनाओं की धनराशि को अपने मौजूदा बैंक खाते में रखा। परिणामस्वरूप, प्राप्त निधियों पर अर्जित ब्याज का पता नहीं लगाया जा सका और एमओटी को वापस नहीं किया जा सका।

- vii. दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को एमओटी द्वारा जारी की गई राशि को छः माह से अधिक समय तक अप्रयुक्त नहीं रखना था। यदि उस समय तक निधियों का उपयोग नहीं किया जा सकता है, तो उसे ब्याज सहित एमओटी को अभ्यर्पित किया जाना था या अन्य केंद्रीय वित्तीय सहायता के विरुद्ध राशि को स्थानांतरित/समायोजित करने के लिए उसकी औपचारिक स्वीकृति लेनी थी। हालांकि, राज्य सरकार ने सितंबर 2017 में ₹7.86 करोड़ की राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया, अर्थात् सितंबर 2016 को ₹10.47 करोड़ की पहली किस्त जारी होने की तारीख से 12 महीने बाद। इसके अतिरिक्त, अगस्त 2020 में जारी की गई धनराशि में से ₹3.39 करोड़ जारी किए जाने के 18 महीने बाद भी बिना किसी औपचारिक अनुमोदन या एमओटी को समर्पण किए राज्य सरकार द्वारा फरवरी 2022 तक अप्रयुक्त थे।
- viii. परियोजना के लिए स्वीकृति पत्र के अनुसार, तिमाही आधार पर एमओटी को प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए और स्वीकृत परियोजना की भौतिक और वित्तीय प्रगति की निगरानी के लिए सचिव (पर्यटन), बिहार की अध्यक्षता में एक निगरानी समिति का गठन करना था। हालांकि, राज्य सरकार ने परियोजना की स्वीकृति की तारीख से तीन साल की देरी के बाद अगस्त 2019 में राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) का गठन किया। इसके अलावा, राज्य द्वारा एसएलएमसी की कोई बैठक नहीं बुलाई गई थी। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार द्वारा राज्य स्तर पर परिकल्पित निगरानी को सुनिश्चित नहीं किया गया था।
- ix. योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रखरखाव (ओएंडएम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, राज्य सरकार/कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा कोई ओएंडएम योजना लागू नहीं की गई थी। ओएंडएम की कमी से योजना के तहत सृजित संपत्तियों को बहुत नुकसान हो रहा था, जैसे कि गुम/चोरी /क्षतिग्रस्त सुविधाएं जो कि संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान देखा गया।



चित्र ए.1: वर्षा आश्रय, लुल्हा शिवलोक, बिहार के पास टूटी हुई आरसीसी बेंच

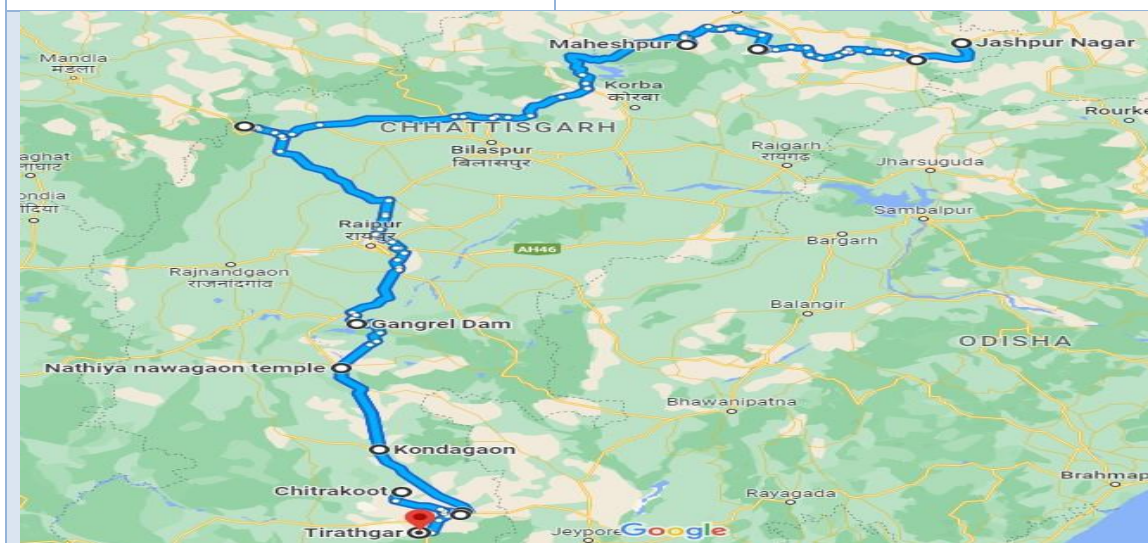


चित्र ए 2 : वर्षा आश्रय, मोजमा बिहार के पास एक सोलर स्ट्रीट लाइट का चोरी हुआ सोलर पैनल

चित्र ए 3: मिनी कैफेटेरिया, टंकेश्वर, बिहार के पास एक सोलर स्ट्रीट लाइट का चोरी हुआ सोलर पैनल

(2) छत्तीसगढ़: जशपुर- कुनकुरी- मैनपाट- कमलेश्वरपुर- महेशपुर- कुरदार- सरोधादादर- गंगरेल- कोंडागांव- नथिया नवागांव- जगदलपुर- चित्रकूट- तीरथगढ़ में जनजातीय पर्यटन परिपथ का विकास

विषय /परिपथ	जनजातीय परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा की तिथि	3 दिसंबर 2015
केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन की तिथि	10 दिसंबर 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	18 फरवरी 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	मार्च 2016- जून 2020
परियोजना के पूरा होने की तिथि	31 दिसंबर 2021
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹96.10 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹84.81 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	95.87 प्रतिशत



परिपथ का महत्व	छत्तीसगढ़ हमेशा से जनजातियों और जनजातीय संस्कृति का पर्याय रहा है। क्षेत्र के घने जंगलों में रहने वाले छत्तीसगढ़ के विभिन्न दुर्लभ जनजातीय समुदायों के जीवन, कला और संस्कृति, आस्था, परंपराओं और विरासत के प्रति उत्साही, यात्रियों और शिक्षाविदों की पहुंच के लिए जनजातीय परिपथ के विकास के लिए परिपथ को स्वीकृति दी गई थी।
----------------	--

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथों/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। हालांकि, यह देखा गया कि राज्य द्वारा गंतव्य के चयन के लिए कोई उचित मानदंड नहीं थे और परियोजना के चयन के लिए राज्य सरकार द्वारा स्थल सत्यापन और भूमि की उपलब्धता ही एकमात्र मानदंड अपनाया गया था। हितधारकों का परामर्श और यातायात सर्वेक्षण नहीं पाया गया। परिणामस्वरूप, यह देखा गया कि:
- लमनी पार्क, जगदलपुर का संजातीय गंतव्य के रूप में चयन जनजातीय परिपथ गंतव्य के तर्क और डिजाइन को पूरा नहीं करता था क्योंकि गंतव्य पर केवल दो घटक (क्राफ्ट हाट-कैफेटेरिया और पार्किंग) प्रस्तावित थे। यह देखा गया कि कैफेटेरिया का निर्माण स्थल पर पहले से मौजूद रेस्तरां का केवल क्षमता विस्तार था जो एक साधारण कंक्रीट संरचना थी और इसमें कोई जातीय स्वाद नहीं जोड़ा गया था।
 - पर्यटन विभाग के स्वामित्व वाली एक पूर्व-विद्यमान साइट पर्यटन मोटल के ठीक सामने, ₹10.92 करोड़ की लागत से जातीय पर्यटक (ग्राम) गंतव्य अर्थात् कोंडागांव का निर्माण किया गया। चूंकि साइट सत्यापन रिपोर्ट में मौजूदा मोटल के बारे में कोई उल्लेख नहीं था, ऐसा लगता है कि साइट चयन के दौरान मोटल पर विचार नहीं किया गया था। यद्यपि, यह विश्व प्रसिद्ध पर्यटन स्थल अर्थात् चित्रकूट और छत्तीसगढ़ के जनजातीय शिल्प केंद्र अर्थात् बस्तर के रास्ते में है, यह गंतव्य पिछले दो वर्षों के दौरान पर्यटकों को आकर्षित करने में विफल रहा है।
 - बिलासपुर हाईवे (एनएच-130) पर अंबिकापुर के महेशपुर में अंबिकापुर से 48 किमी दूर घने जंगल में हाईवे से 10 किमी दूर सड़क किनारे सुविधाओं का निर्माण किया गया था। स्थल तक पहुंचने का मार्ग वन विभाग के अधिकार क्षेत्र में था और इसका रखरखाव नहीं किया गया था। सड़क के किनारे की सुविधाओं के नाम पर पेयजल, बिजली आपूर्ति, आसपास की रोशनी, शौचालयों के लिए पानी की आपूर्ति, टेलीफोन कनेक्शन, रेस्तरां और गार्ड रूम आदि जैसी बुनियादी सुविधाओं के बिना केवल दो कमरों के कॉटेज का निर्माण किया गया था। आगे, आसपास के क्षेत्र को राज्य वन विभाग द्वारा 'हाथी आवाजाही क्षेत्र' के रूप में अधिसूचित किया गया है। चूंकि छत्तीसगढ़ के कुछ हिस्सों में हाथियों का दंगा अक्सर होता रहता है, इसलिए इस क्षेत्र में नगण्य जन आवाजाही पाई गई। इस प्रकार, राजमार्ग पर पर्यटक सुविधाएं प्रदान करने के लिए सड़क किनारे सुविधाओं का उद्देश्य विफल हो गया।

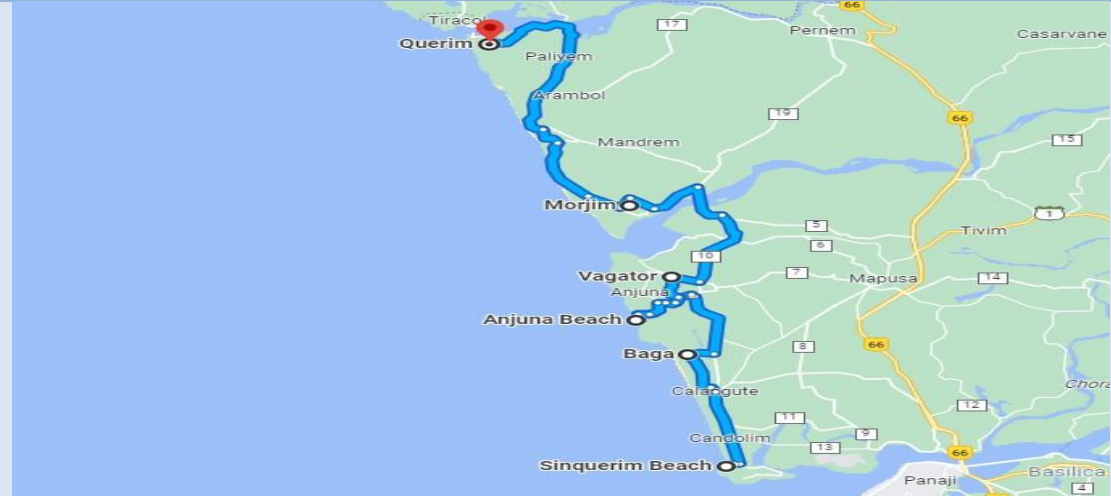
- कमलेश्वरपुर, मैनपाट में एक पिकनिक स्थल ₹4.04 करोड़ की लागत से एक डे शेल्टर के साथ विकास के लिए चुना गया था। हालाँकि, भूमि की अनुपलब्धता के कारण, अन्य गंतव्यों के लिए सभी घटक जैसे मेहताप्वाइंट (मैनपाट), अंबिकापुर और रतनपुर को भी कमलेश्वरपुर में स्थानांतरित कर दिया गया क्योंकि वहाँ 46 एकड़ भूमि उपलब्ध थी। कमलेश्वरपुर की परियोजना लागत को अन्य तीन गंतव्यों की कुल लागत में संशोधित किया गया था। यह इंगित करता है कि कमलेश्वरपुर के चयन के लिए प्रमुख प्रेरणा स्रोत भूमि की उपलब्धता और क्षेत्र में पर्यटक यातायात और पर्यटन के विकास के बजाय अन्य स्थानों के लिए स्वीकृत धन की चूक से बचने का इरादा था।
- ii. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध देते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। हालाँकि, यह देखा गया कि परियोजनाओं के निष्पादन के लिए सलाहकार/निष्पादन अभिकरणों के चयन के लिए कोई निविदा जारी नहीं की गई थी। हिंदुस्तान प्रीफैब लिमिटेड (एचपीएल) और टेलीकम्युनिकेशंस कंसल्टेंट्स इंडिया लिमिटेड (टीसीआईएल) को अलग-अलग डीपीआर तैयार करने और कार्यों के निष्पादन के लिए सलाहकार के रूप में नियुक्त किया गया था क्योंकि ये अभिकरण कुछ अन्य राज्यों में इसी तरह की योजनाओं के निष्पादन के लिए लगे हुए थे और भारत सरकार के उद्यम थे। परियोजना के निष्पादन के लिए राज्य पर्यटन बोर्ड द्वारा 2 महीने से 49 महीने की देरी से कार्यकारी अभिकरणों को अनुबंध दिए गए थे।
- iii. मंत्रालय द्वारा (फरवरी 2016) जारी स्वीकृति आदेश के अनुसार, परियोजना को 48 महीने अर्थात् फरवरी 2020 के भीतर पूरा और चालू किया जाना था। साइट/घटक छोड़ने और अनुमानों में संशोधन के परिणामस्वरूप दिए गए विस्तार के कारण परियोजना को पूरा करने में 22 महीने की देरी हुई थी।
- iv. घटकों में परिवर्तन अथवा डीपीआर से विचलन था। उदाहरण के लिए, मैनपाट में तीन जगहों पर डे-शेल्टर के बजाय दो कमरों का कॉटेज बनाया गया था। इसके अलावा, चार सड़क किनारे की सुविधाएं (रतनपुर, कुनकुरी, नथिया नवागाँव और महेशपुर) प्रस्तावित थीं, लेकिन लागत अनुमान तैयार करने के लिए कोई उचित विश्लेषण नहीं किया गया था क्योंकि सड़क के किनारे की सभी सुविधाओं की लागत का अनुमान लगभग समान था, इस तथ्य के बावजूद कि चार में से तीन सड़क के किनारे की सुविधाएँ नए गंतव्य थे और उनके संदर्भ में भौगोलिक स्थिति, स्तर और क्षेत्र अलग थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि लागत अनुमान साइटों का दौरा किए बिना तैयार किए गए थे और प्रस्तावित घटक/सुविधाएं साइट की आवश्यकता के अनुसार नहीं बल्कि लागत सीमा के अनुसार थे।

- v. दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) द्वारा जारी की गई राशि को छः माह से अधिक समय तक अप्रयुक्त नहीं रखना था। यदि, उस समय तक निधियों का उपयोग नहीं किया जा सकता था, तो उसे ब्याज के साथ एमओटी को अभ्यर्पित किया जाना था या अन्य केंद्रीय वित्तीय सहायता के विरुद्ध राशि को स्थानांतरित/समायोजित करने के लिए उसकी औपचारिक स्वीकृति ली जानी थी। हालांकि, राज्य द्वारा निधि (₹19.99 करोड़ पांच महीने के लिए और ₹14.99 करोड़ 11 महीने के लिए) निष्क्रिय पड़ी थी। इसके अलावा, ₹2.52 करोड़ (31 दिसंबर 2021 तक) का ब्याज एमओटी को वापस नहीं किया गया।
- vi. योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रखरखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, राज्य सरकार/कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा परियोजनाओं का कोई उचित ओ एंड एम नहीं था, जबकि राज्य पर्यटन बोर्ड द्वारा संपत्ति का अधिग्रहण किए जाने के बाद 5 महीने से 54 महीने बीत चुके थे। उदाहरण के लिए, छत्तीसगढ़ के धमतरी में गंगरेल बांध को योजना के तहत इको-एथनिक गंतव्य के रूप में विकसित किया गया था। दिसंबर 2018 में इसके पूरा होने के बाद, कार्यान्वयन अभिकरण ने संपत्ति को 10 वर्षों के लिए ओ एंड एम के लिए मैसर्स एनचांटिंग टेल्स होटल्स एंड रिसॉर्ट्स प्रा. लिमिटेड को पट्टे (जून 2019) पर दे दिया। कंपनी (पट्टेदार) ने साइट पर संपत्तियों को कवर करने के लिए कोई बीमा नहीं लिया, जो कार्यान्वयन अभिकरण की ओर से एक गंभीर चूक है। उचित बीमा के बिना, सार्वजनिक संपत्ति को 30 महीने की अवधि के लिए जोखिम में डाल दिया गया था। सड़क के किनारे की सुविधाओं के लिए कोई तृतीय-पक्ष लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।
- vii. जशपुर (₹33.01 लाख) एवं सरोददादर (₹49.60 लाख) में निर्मित स्मारिका दुकानों का उपयोग 15 माह से 41 माह तक की अवधि तक नहीं किया गया था। सरोददादर में ₹1.55 करोड़ रुपये से जातीय कैफेटेरिया, स्वागत सह सुविधा केंद्र और पार्किंग का निर्माण किया गया। हालांकि, कैफेटेरिया में रसोई/खाना पकाने का प्लेटफॉर्म और पानी की आपूर्ति नहीं थी और स्वागत केंद्र में बैठने की व्यवस्था, शौचालय, पानी की आपूर्ति, पीने के पानी की सुविधा आदि जैसी पर्यटक सुविधा नहीं थी। पार्किंग उपयोग में नहीं थी क्योंकि यह गार्ड रूम के पीछे थी और मुख्य द्वार से दिखाई नहीं देती थी। इसलिए, कैफेटेरिया और स्वागत केंद्र प्रयोग करने योग्य स्थिति में नहीं पाए गए और वाहन अव्यवस्थित ढंग से खड़े पाए गए।
- viii. जशपुर, सरोददादर और कोंडागांव में निर्मित कारीगर केंद्रों और स्मारिका दुकानों का उपयोग इन पर्यटन स्थलों पर स्थानीय शिल्पकारों को शिल्प का अभ्यास करने देने के उद्देश्य की पूर्ति के बजाय पर्यटकों के लिए आवास के रूप में किया जा रहा था।

- ix. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को स्वीकृत परियोजना की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति की निगरानी और तिमाही आधार पर एमओटी को प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में एक निगरानी समिति का गठन करना था। हालांकि, राज्य सरकार ने 19 महीने के विलंब के बाद सितंबर 2017 में राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) का गठन किया और अक्टूबर 2017 में एसएलएमसी की केवल एक बैठक हुई। इसके अलावा, एसएलएमसी और निष्पादन अभिकरणों के बीच किसी भी बैठक अथवा कार्य प्रगति के विश्लेषण के लिए किसी समीक्षा बैठक के लिए कोई दस्तावेजी सबूत नहीं था।

(3) गोवा: तटीय परिपथ का विकास - सिक्वेरिम-बागा, अंजुना-वैगैटर, मोरजिम-केरी, अगोड़ा किला और अगोड़ा जेल, गोवा

विषय/परिपथ	तटीय
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा की तिथि	17 फरवरी 2016
केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन की तिथि	18 मार्च 2016
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	01 जून 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	सितंबर 2016-मार्च 2018
परियोजना के पूरा होने की तिथि	24 अगस्त 2021
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹97.65 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹92.76 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	100 प्रतिशत



परिपथ का महत्व	115 किलोमीटर के समुद्र तट के साथ गोवा देश के प्रमुख पर्यटन स्थलों में से एक है और इसमें अंतरराष्ट्रीय और घरेलू दोनों तरह के पर्यटकों की जरूरतों को पूरा करने के लिए जीवंत सैरगाहों और तटों के विकास की निश्चित क्षमता है। परिपथ पर्यटकों के लिए एक विश्व स्तरीय गंतव्य के रूप में खुद को विकसित करने के लिए राज्य की वर्तमान आकांक्षा को संरेखित करता है।
----------------	---

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथों/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव आदि जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। हालांकि, यह देखा गया था कि:
 - राज्य द्वारा गंतव्य के चयन के लिए कोई उचित मानदंड नहीं थे। परिपथ के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करने से पहले स्थानीय निकायों या विभागों जैसे हितधारकों से परामर्श नहीं किया गया था।
 - तैयार डीपीआर में मुख्य रूप से बुनियादी ढांचे के विकास जैसे सार्वजनिक शौचालय, पार्किंग, पर्यटक सूचना केंद्र आदि के लिए मर्दे शामिल थीं, जो उचित योजना के बिना भूमि की आवश्यकता और उपलब्धता के अनुसार उत्तरी गोवा तटीय रेखा में फैली हुई थीं और एक पर्यटक परिपथ में एकीकृत नहीं थीं। उदाहरण के लिए, ₹3.43 करोड़ की लागत से उन्नयन के लिए प्रस्तावित (मार्च 2016) अगोड़ा किले में पुराने हेलीपैड को स्थानीय लोगों के विरोध के कारण पुराने गोवा में एक भूमि पार्सल में स्थानांतरित (अप्रैल 2019) कर दिया गया था। गोवा पर्यटन विकास निगम (जीटीडीसी) यानी कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा यह कहा गया था कि ओल्ड गोवा में भूमि पार्सल जीटीडीसी का था और साइट को हेलीपैड के रूप में सरकार द्वारा अनुमोदित और अधिसूचित किया गया था। पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) ने स्थानांतरित स्थल पर पर्यटक क्षमता पर विचार किए बिना जीटीडीसी के अनुरोध पर साइट के परिवर्तन को मंजूरी दे दी।
- ii. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। हालांकि, यह देखा गया कि डीपीआर तैयार करने की पूरी प्रक्रिया के दौरान, राज्य सरकार द्वारा बहुत से परामर्शदाताओं को नियुक्त किया गया था। पहले, अलग-अलग घटकों के लिए डीपीआर तैयार करने के लिए सलाहकारों को नियुक्त किया गया था, फिर इन सलाहकारों द्वारा तैयार की गई डीपीआर के समेकन के लिए एक प्रमुख सलाहकार को नियुक्त किया गया था। इससे डीपीआर तैयार करने की प्रक्रिया में भी विलंब हुआ। परामर्श शुल्क मंत्रालय द्वारा स्वीकृत 2 प्रतिशत के मुकाबले 0.80 प्रतिशत से 4.30 प्रतिशत के बीच था। काम की मात्रा को ध्यान में रखते हुए, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा 2019 की अपनी तृतीय-पक्ष प्रभाव आकलन रिपोर्ट में सलाहकारों के मुद्दे पर भी आपत्ति जताई गई थी।
- iii. राज्य सरकार ने प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पूर्व आवश्यक स्वीकृतियाँ सुनिश्चित नहीं की। परिणामस्वरूप, परियोजना का प्रारंभ होने में विलंब हुआ, जिसके कारण

परियोजना के पूरा होने में भी विलंब हुआ। उदाहरण के लिए, 'अगोड़ा जेल के विकास' घटक के लिए भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण से अनापत्ति प्रमाण पत्र (एनओसी) प्राप्त करने में दो वर्ष से अधिक का विलंब हुआ, जिसके परिणामस्वरूप तटीय विनियमन क्षेत्र, टाउन एंड कंट्री प्लानिंग, नेशनल मॉन्यूमेंट अथॉरिटी, आदि से एनओसी की प्राप्ति में देरी हुई। इसने परियोजना के शुरू होने में देरी की (एमओटी द्वारा मंजूरी की तिथि अर्थात् जून 2016 के स्थान पर मार्च 2019 को)।

iv. परिपथ में परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान, पट्टे पर दी गई भूमि पर निष्पादन, निधियों का विपथन, ठेकेदार को अधिक भुगतान, पिछली खरीद दर की तुलना में काफी अधिक दरों पर वस्तुओं की खरीद, आवश्यक अवसंरचना ढांचे के पूरा होने से पहले उपकरणों की खरीद, परियोजना के घटकों को हटाना आदि जैसी अनियमितताएं देखी गई थीं, जैसा कि संक्षेप में नीचे दिया गया है:

- कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा अगोड़ा जेल के पर्यटन स्थल के रूप में विकास के लिए आठ कार्य (उपकरण युक्त वॉच टावर, पर्यटक सूचना केंद्र, स्मारिका दुकान, टिकट काउंटर, शौचालय, पार्किंग, सौर कचरा संग्रह और वर्षा जल संचयन) निष्पादित नहीं किए गए थे। तथापि, गैर-निष्पादित संघटकों के लिए जारी की गई राशि को राज्य सरकार द्वारा वापस नहीं किया गया।
- ओल्ड गोवा में निर्मित हेलीपैड पर स्वीकृत घटकों (कॉफी शॉप, शौचालय ब्लॉक, स्वागत केंद्र) का निर्माण नहीं किया गया था और इसके स्थान पर दो पोर्टा केबिन बनाए गए थे।
- उस भूमि पर ₹6.48 करोड़ का व्यय किया गया था जिसके लिए सरकार/जीटीडीसी के पास स्वामित्व अधिकार नहीं थे, क्योंकि यह एक निजी ट्रस्ट (श्री मोरजाई देवस्थान और संबद्ध देवालय) के स्वामित्व में थी। अनुबंध (जुलाई 2019) के अनुसार, राज्य सरकार 2039 तक 20 वर्षों की अवधि के लिए संचालन और रखरखाव के लिए परिसर को पट्टे पर देने पर मासिक किराए का 60 प्रतिशत हिस्सा प्राप्त करने की हकदार थी। हालांकि, साइट से कोई राजस्व उत्पन्न नहीं हुआ था (जनवरी 2022) और जीटीडीसी सभी देनदारियों को वहन कर रही थी।
- अगोड़ा जेल में साइट पर अन्य कार्यों को पूरा करने से पहले साउंड और लाइट शो उपकरण की खरीद का कार्य (जून 2017) ₹3.94 करोड़ में दिया गया। परिणामस्वरूप, बेकार पड़े रहने से बचाने के लिए उपकरणों को बागा में दूसरी जगह स्थानांतरित कर दिया गया। हालांकि, जून 2017 में खरीदे गए उसी उपकरण का उपयोग करने के बजाय, राज्य सरकार ने अगोड़ा जेल में ₹3.25 करोड़ के नए उपकरण खरीदे (फरवरी 2021)। अगोड़ा जेल के लिए खरीदा गया साउंड और लाइट शो उपकरण, हालांकि, वर्ष 2022 तक बेकार पड़ा रहा और

वर्ष 2023 में ही शो को चालू किया गया जैसा कि साइट के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान देखा गया (मई 2023)। संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह भी पाया गया कि बागा में साउंड एंड लाइट शो अभी भी अप्रयुक्त पड़ा हुआ था जिसके परिणामस्वरूप ₹3.94 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

- तेराखोल में एक दूरस्थ स्थान पर पर्यटक सूचना केंद्र के निर्माण पर ₹1.65 करोड़ का अपव्यय किया गया था क्योंकि वहां बनाई गई सुविधाओं को बंद कर दिया गया था और इसकी स्थापना के बाद से इनका उपयोग नहीं किया गया था।
 - उत्तरी गोवा में विभिन्न स्थानों पर 10 शौचालय ब्लॉकों के लिए ₹14.58 करोड़ में दिए गए कार्य के विरुद्ध, लगभग पूरी राशि (₹14.21 करोड़) का उपयोग करके केवल पांच स्थानों पर शौचालय ब्लॉक बनाए गए थे। इसके अलावा, अगोड़ा किला, अगोड़ा जेल और पर्यटक सूचना केंद्र के बीच पर्यटकों को घुमाने के लिए खरीदी गई बसों का उपयोग अभीष्ट उद्देश्य के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए किया गया था (जैसे स्कूली छात्रों को लाना ले जाना, शादी समारोह आदि के लिए उपयोग करना)।
 - ₹0.93 करोड़ की राशि को अन्य कार्यों (कैंडोलिम और बागा फूड कोर्ट में) के लिए विपथित किया गया था, जो न तो स्वीकृत घटक थे और न ही उनके निष्पादन के लिए एमओटी का अनुमोदन मांगा गया था।
- v. राज्य सरकार ने 'सिक्वेरिम-बागा, अंजुना-वागातोर, मोरजिम-केरी, अगोड़ा किला और अगोड़ा जेल का विकास' परियोजना के तहत तीन मदों के संबंध में ठेकेदार को ₹71.16 लाख की अधिक राशि का भुगतान किया। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर, राज्य सरकार ने सूचित किया कि उसने ठेकेदार से राशि वसूल कर ली है।
- vi. राज्य सरकार ने परियोजना के लिए जारी की गई धनराशि के लिए अलग से ब्याज अर्जित करने वाला खाता नहीं खोला परन्तु चालू खाते या सावधि जमा में धन को रखा। इसके अलावा, सावधि जमा पर अर्जित ₹84.37 लाख का ब्याज एमओटी को प्रेषित नहीं किया गया था।
- vii. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को स्वीकृत परियोजना की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति की निगरानी और तिमाही आधार पर एमओटी को प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में एक निगरानी समिति का गठन करना था। हालांकि, राज्य सरकार ने अगस्त 2017 में राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) का गठन किया। इसके अलावा, राज्य स्तरीय निगरानी समिति की बैठकों का कोई रिकॉर्ड उपलब्ध नहीं था। राज्य सरकार द्वारा एमओटी को प्रस्तुत की गई मासिक प्रगति रिपोर्ट में कार्य की वास्तविक प्रगति नहीं दिखाई

गई और जिन घटकों को निष्पादित नहीं किया गया था उन्हें भी पूरा दिखाया गया था जैसे कि अगोड़ा जेल में वाच टावर, अंजुना तट पर एम्फीथिएटर और सांस्कृतिक केंद्र।

- viii. राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रखरखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। तथापि, राज्य सरकार द्वारा सृजित परिसम्पत्तियों का कोई उचित ओ एण्ड एम सुनिश्चित नहीं किया गया था। विकसित किए गए अधिकांश अवसंरचना ढांचे बिना किसी संचालन और रखरखाव योजना के और बिना राजस्व या रोजगार सृजन के परित्यक्त अवस्था में पड़े थे। उदाहरण के लिए, साइट के दौरे के दौरान, अंजुना में पार्किंग स्थल, उत्तरी गोवा में सार्वजनिक सुविधाएं, मोरजिम खिंड में निर्मित सुविधाएं अनुपयोगी पड़ी हुई थी और खराब स्थिति में पाई गई थी।

(4) गुजरात विरासत परिपथ, अहमदाबाद-राजकोट-पोरबंदर-बारडोली-दांडी, गुजरात

विषय/परिपथ	विरासत परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा की तिथि	18 जुलाई 2016
केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन की तिथि	19 जुलाई 2016
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	9 सितंबर 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	मई 2017- जनवरी 2021
परियोजना के पूरा होने की तिथि	27 दिसंबर 2021
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹58.42 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹56.21 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	97.24 प्रतिशत

परिपथ का महत्व	यह परिपथ महात्मा गांधी से निकटता से जुड़े विभिन्न ऐतिहासिक आकर्षणों जैसे आश्रम, मूर्तियों, संग्रहालयों और गांधीवादी दर्शन और सिद्धांतों को आत्मसात करने वाले अन्य स्थलों को सम्मिलित करता है। यह पर्यटकों को गुजरात राज्य में गांधीजी के जीवन के विभिन्न चरणों के बारे में जानने में मदद करेगा। अधिक पर्यटकों को आकर्षित करने और उन्हें लंबी अवधि तक रहने के लिए प्रोत्साहित करने के लिए उचित संपर्क के साथ अवसंरचना ढांचा महत्वपूर्ण होगा।
----------------	---

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथों/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। हालांकि, यह देखा गया कि परियोजना के घटकों की पहचान में कमी थी, क्योंकि विभिन्न घटकों को हटाया, जोड़ा, संशोधित/परिवर्तित किया गया था, जो यह दर्शाता है कि घटक की आवश्यकता का विस्तार से विश्लेषण नहीं किया गया था। मूल रूप से स्वीकृत परियोजना लागत ₹89.03 करोड़ थी, हालांकि, बाद में स्वीकृत लागत को घटाकर ₹55.63 करोड़ कर दिया गया था।
- ii. डीपीआर पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) के डीपीआर टूलकिट से भिन्न था। टूलकिट की कई सामग्रियों को डीपीआर से हटा दिया गया था। डीपीआर में अस्वीकार्य घटक भी शामिल हैं, जैसे निजी संस्था/ट्रस्ट के स्वामित्व वाली संपत्ति में सुधार/निवेश।
- iii. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, स्वीकृत परियोजना लागत का कोई भी हिस्सा किसी निजी व्यक्ति या ट्रस्ट के स्वामित्व वाली भूमि/संपत्ति पर निष्पादित/कार्यान्वित नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, पाँच गंतव्यों पर कार्यों का निष्पादन निजी व्यक्तियों/न्यासों के स्वामित्व वाली भूमि/संपत्ति पर देखा गया था। इसके अलावा, आवास के लिए सुविधाओं के निर्माण पर ₹1.76 करोड़ का व्यय और सड़क विकास (पहुंच सड़क, बाहरी विद्युतीकरण, बाहरी जल आपूर्ति, सीवेज, आदि) पर ₹1.80 करोड़ का व्यय योजना निधियों से किया गया था, जिसे राज्य सरकार द्वारा वित्त पोषित किया जाना था।
- iv. कार्यान्वयन अभिकरण ने मैसर्स अन्स्ट एण्ड यंग को योजना के दिशा-निर्देशों की अनिवार्य औपचारिकताओं का पालन किए बिना डीपीआर तैयार करने के लिए परामर्शदाता के रूप में नियुक्त करके ₹48 लाख का अनुचित लाभ दिया और जबकि मंत्रालय ने पहले ही मैसर्स अन्स्ट एण्ड यंग को पहचान की गई परियोजनाओं की व्यापक डीपीआर तैयार करने के लिए कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार नियुक्त कर दिया था।
- v. मंत्रालय द्वारा जारी स्वीकृति आदेश (सितम्बर 2016) के अनुसार, परियोजना को 36 माह अर्थात् अगस्त 2019 के भीतर पूर्ण एवं चालू किया जाना था। कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा कार्य सौंपने में 8 माह से 50 माह तक का विलम्ब हुआ जिसके कारण कार्यों के पूरा होने में देरी हुई और परियोजना दिसंबर 2021 में ही पूरी हो सकी।
- vi. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था।

कार्यान्वयन अभिकरण ने निविदा प्रक्रिया/ई-निविदा का पालन किए बिना विभिन्न घटकों/कार्यों के लिए कार्यादेश प्रदान किया। यह देखा गया कि विभिन्न कार्यों के लिए परामर्शदाताओं का चयन पर्ची द्वारा किया गया था।

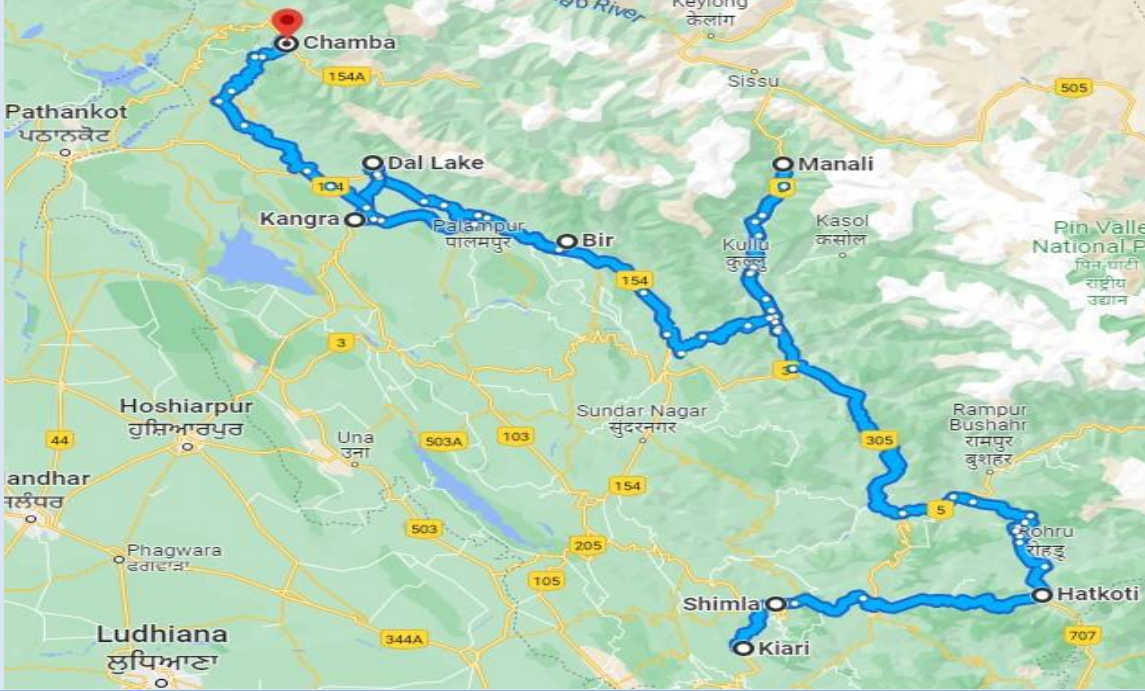
vii. निष्पादन के दौरान, पट्टे पर दी गई भूमि पर परियोजना के निष्पादन, निधियों का विपथन, ठेकेदारों को अधिक भुगतान, परियोजना के घटकों को हटाने जैसी अनियमितताएं देखी गईं, जैसा कि संक्षेप में नीचे दिया गया है:

- ₹27.42 लाख के स्वीकृत घटकों के गैर-निष्पादन के उदाहरण थे। आगे, कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा काबा गांधी नो डेलो संग्रहालय एवं राष्ट्रीयशाला के लिए ₹24.34 लाख की राशि के कार्य निष्पादित किए गए थे जो डीपीआर में अनुमोदित नहीं थे। प्राप्त राशि ₹56.21 करोड़ (फरवरी 2022) के विरुद्ध, राज्य सरकार घटकों के गैर-निष्पादन, अस्वीकार्य घटक के निष्पादन, डीपीआर में शामिल नहीं किए गए घटक के निष्पादन और स्वीकृत लागत की तुलना में कम लागत पर घटकों के निष्पादन आदि के कारण ₹13.99 करोड़ वापस करने के लिए उत्तरदायी थी।
- कोचरब आश्रम, साबरमती आश्रम और दांडी स्मारक में सभी स्वीकृत घटकों को पूरा किए बिना राज्य सरकार द्वारा काम बंद कर दिया गया था। परिणामस्वरूप, पर्यटकों को अपेक्षित सुविधाएं उपलब्ध नहीं कराई जा सकीं।
- कोचरब आश्रम, अहमदाबाद में योजना निधि से आवास के लिए 10 कमरों के निर्माण पर अस्वीकार्य व्यय किया गया। आगे, डीपीआर टूलकिट के अनुसार, संपर्क मार्ग एवं बाह्य विद्युतीकरण से संबंधित कार्य राज्य निधि से सम्पादित किये जाने थे। हालांकि, कार्यान्वयन अभिकरण ने कीर्ति मंदिर, पोरबंदर में बाहरी विद्युतीकरण (₹13.34 लाख) और संपर्क मार्ग (₹94.50 लाख) के निर्माण और सड़क किनारे की सुविधा, सयाला (₹65.89 लाख) के लिए संपर्क मार्ग के निर्माण पर बिना एमओटी की मंजूरी के योजना निधि से व्यय किया।
- कार्यान्वयन अभिकरण ने मार्च 2019 में भरूच में सड़क के किनारे की सुविधाओं का निर्माण पूरा किया और बिना एमओटी की पूर्व स्वीकृति के ₹32.09 लाख के वार्षिक प्रीमियम के भुगतान पर दस साल की अवधि के लिए पीपीपी मॉडल के तहत एक निजी फर्म को संचालन और रखरखाव (ओ एंड एम) के लिए सौंप दिया। सड़क किनारे सुविधाओं के संयुक्त सत्यापन के दौरान, यह देखा गया कि ओ एंड एम ऑपरेटर ने नव निर्मित सड़क किनारे सुविधाओं में बड़े संशोधन किए। परिणाम स्वरूप, सड़क के किनारे सुविधाओं के निर्माण के लिए किया गया खर्च व्यर्थ हो गया।
- स्वीकृति आदेश के अनुसार, निष्पादन अभिकरण को शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्तियों के लिए बाधा मुक्त पहुंच के लिए अनिवार्य सुविधाएं स्थापित करनी थीं। तथापि, राज्य सरकार ने सभी गंतव्यों पर शौचालयों में विकलांगों के लिए

- बाधा रहित पहुँच जैसे रैम्प, मार्ग आदि के निर्माण के अनुपालन में डिजाइनिंग और निष्पादन सुनिश्चित नहीं किया।
- viii. कार्यान्वयन अभिकरण ने योजना निधियों के लिए अलग खाता नहीं खोला और सभी योजनाओं के लिए बनाए गए एकल खाते में धनराशि रखी। इसके अलावा, टूरिज्म कॉरपोरेशन ऑफ गुजरात लिमिटेड (टीसीजीएल) ने योजना निधि पर अर्जित ₹20.10 लाख का ब्याज वापस नहीं किया।
- ix. राज्य सरकार को स्वीकृत परियोजना की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति की निगरानी और तिमाही आधार पर एमओटी को प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में एक निगरानी समिति का गठन करना था। यद्यपि अप्रैल 2017 में राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन किया गया था, वर्ष 2017-21 के दौरान, समिति की केवल तीन बैठकें (वर्ष 2019 में) आयोजित की गईं तथा तीनों बैठकों में आधे से अधिक सदस्य अनुपस्थित रहे, जो राज्य स्तर पर परियोजना की खराब निगरानी को दर्शाता है।
- x. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को नियमित रूप से पर्यटन मंत्रालय को कार्य की प्रगति एवं किए गए व्यय का विवरण प्रस्तुत करना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत मासिक प्रगति रिपोर्ट अभिलेखों के अनुसार वास्तविक प्रगति के अनुरूप नहीं थी। सही रिपोर्टिंग प्रणाली के बिना, मंत्रालय व्यवस्था में सुधार के उपाय नहीं कर सका।
- xi. राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित ओ एंड एम सुनिश्चित करना था। हालाँकि, अप्रैल 2022 तक, योजना के तहत विकसित नौ साइटों और दो सड़क किनारे की सुविधाओं में से, राज्य सरकार ने ओ एंड एम के लिए केवल सड़क के किनारे की सुविधाओं और अल्फ्रेड हाई स्कूल के लिए अभिकरणों की पहचान की। दांडी स्मारक के ओ एंड एम के लिए आज तक किसी अभिकरण की नियुक्त नहीं की गई थी। शेष सात साइटों को संबंधित निजी ट्रस्टों, विभागों आदि को सौंप दिया गया था। कार्यान्वयन अभिकरण ने इन सात संपत्तियों के लिए ओ एंड एम के नियमों और शर्तों को निर्धारित करने वाला कोई समझौता नहीं किया है।
- xii. सायला में सड़क के किनारे की सुविधाएं अक्टूबर 2020 में पूरी कर ली गई थीं। हालाँकि, कार्यान्वयन अभिकरण ने 14 माह से अधिक समय के अंतराल के बाद दिसंबर 2021 में ओ एंड एम प्रदान किया। इसी तरह, भरूच में सड़क के किनारे की सुविधाओं को मार्च 2019 में पूरा किया गया था। हालाँकि, कार्यान्वयन अभिकरण ने 29 महीने के अंतराल के बाद अगस्त 2021 में ओ एंड एम अनुबंध दिया था। डीपीआर में प्रस्तावित सड़क के किनारे की सुविधाओं के लिए कोई व्यवहार्यता अध्ययन नहीं किया गया था। रास्ते के किनारे की सुविधाओं को

नगण्य प्रीमियम पर प्रदान किया गया था और प्रमुख संशोधन किए गए थे, जिससे नव निर्मित सड़क के किनारे की सुविधाओं पर व्यय निष्फल हो गया था।

(5) हिमाचल प्रदेश: हिमालयी परिपथ का एकीकृत विकास

विषय/परिपथ	हिमालयी परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा की तिथि	14 दिसंबर 2016
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन की तिथि	14 फरवरी 2017
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	27 मार्च 2017
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	जुलाई 2018 - नवंबर 2020
परियोजना के पूरा होने की तिथि	अपूर्ण
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹ 80.69 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹ 64.55 करोड़
भौतिक प्रगति	78.17 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	73.87 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	परिपथ में शिमला, मनाली, धर्मशाला जैसे कुछ महत्वपूर्ण पर्यटन स्थल शामिल हैं। इस परिपथ में शामिल स्थान ट्रेकिंग मार्गों से संपन्न हैं जिनके चारों ओर सुन्दर दृश्य हैं। इन स्थलों के आसपास कई प्राचीन मंदिर फैले हुए हैं जिनका बहुत ही विशेष महत्व है। हिमालयी परिपथ के स्थलों में ऐतिहासिक और पौराणिक महत्व के स्थापत्य स्मारक हैं।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथ/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि परिपथ 781 कि.मी (लंबी दूरी से अलग) में फैला हुआ था, जिसमें कोई स्पष्ट प्रवेश और निकास बिंदु नहीं था। यह एक परिपथ नहीं बनाता था क्योंकि यह पश्चिम (कियारीघाट), पूर्व (हाटकोटी), उत्तर-पूर्व (मनाली) और उत्तर-पश्चिम (कांगड़ा, धर्मशाला, बीर और भलेई) में बिखरा हुआ था और इसके स्थलों के बीच निश्चित अंतर्संबंध नहीं थे। डीपीआर में विकास योजना स्थानीय समुदाय से परामर्श किए बिना बनाई गई थी।
- ii. आय और रोजगार के अवसरों में वृद्धि योजना के मुख्य उद्देश्यों में से एक था। तथापि, आय और रोजगार के अवसरों में वृद्धि के संबंध में कोई विवरण/दस्तावेज नहीं पाया गया।
- iii. योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार, सभी लागू स्वीकृतियों को प्रस्तुत करने के बाद ही निधियों को जारी किया जाना था। राज्य सरकार का यह भी सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि सभी अतिक्रमणों से मुक्त होनी चाहिए। हालांकि, राज्य सरकार ने प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पहले आवश्यक अनुमतियां सुनिश्चित नहीं कीं। इसके परिणामस्वरूप दो कार्यों (बीर में पैराग्लाइडिंग केंद्र और शिमला में हेलीपोर्ट) में साइटों को सौंपने में 8 महीने से 13 महीने तक देरी हुई, जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं को शुरू करने और पूरा करने में देरी हुई।
- iv. आगे, एक घटक (शिमला में आइस-स्केटिंग रिंग) में विभिन्न विभागों से आवश्यक अनापति प्रमाणपत्र प्राप्त न करने के कारण, घटक को निरस्त करना पड़ा, जिससे डीपीआर/कार्य प्राक्कलन और विज्ञापन तैयार करने पर ₹25.69 लाख का निष्फल व्यय हुआ। यद्यपि घटक निरस्त कर दिया गया था, पर्यटन विभाग ने शिमला स्मार्ट सिटी लिमिटेड को भुगतान किए गए ₹22.58 लाख के परामर्श शुल्क की वसूली नहीं की।
- v. योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास बोर्ड (एचपीटीडीबी) ने छह घटकों की डीपीआर तैयार करने का कार्य ₹1.11 करोड़ में एक परामर्शदाता को विज्ञापन निविदा आमंत्रित किए बिना आवंटित किया था।
- vi. पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) ने गंतव्यों/परिपथों के लिए उत्पाद/अवसंरचना योजना (पीआईडीडीसी) के अंतर्गत कियारीघाट में एक परियोजना को मंजूरी दी थी। यह देखा गया कि इसके पास पीआईडीडीसी योजना के ₹1.28 करोड़ अप्रयुक्त पड़े हुए थे। तथापि, राज्य सरकार ने एमओटी को प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाणपत्र में दर्शाया था कि

उक्त धनराशि का प्रयोग कर लिया गया है। इसके अलावा राज्य सरकार ने यह कहते हुए एक वचनबद्धता प्रस्तुत की कि पर्यटन मंत्रालय की सभी योजनाओं के लिए केंद्रीय सरकार द्वारा जारी सहायता अनुदान के संबंध में कोई उपयोगिता प्रमाण-पत्र लंबित नहीं था। बाद में स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत, एमओटी ने उसी स्थान पर ₹25 करोड़ में एक घटक “किआरीघाट में सम्मलेन केंद्र का निर्माण” को मंजूरी दी। राज्य सरकार ने स्वदेश दर्शन योजना के अंतर्गत अतिरिक्त धनराशि के रूप में किआरीघाट में परियोजना के लिए ₹1.28 करोड़ की उक्त राशि को स्थानांतरित कर दिया। यह दर्शाता है कि राज्य ने योजना के अंतर्गत धन की मांग करते समय उपयोगिता प्रमाण पत्र लंबित न होने का गलत वचन दिया था।

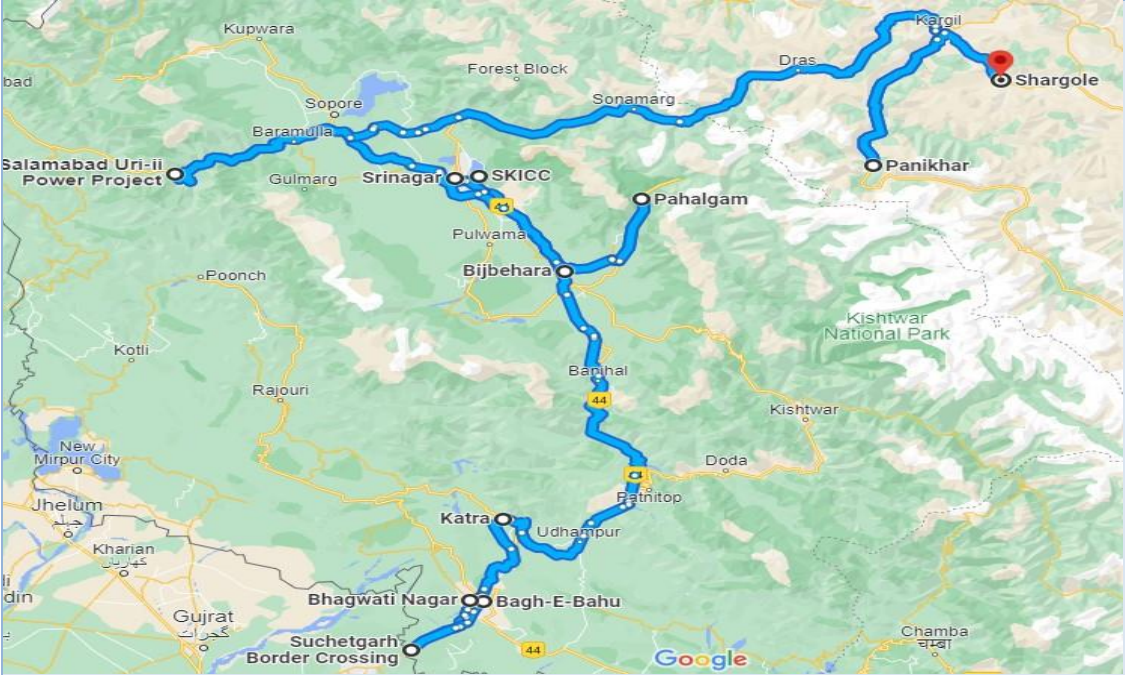
- vii. निविदाओं को अंतिम रूप देने/संविदा प्रदान करने में 272 से 804 दिनों का विलम्ब हुआ। इसके अतिरिक्त, वन विभाग से घटक सौरव वन विहार, पालमपुर के कार्य प्राक्कलनों में 270 दिनों का विलम्ब था और कार्यान्वयन अभिकरण को निधि जारी करने में 372 दिनों का विलम्ब था जिसके परिणामस्वरूप कार्य के समापन में विलम्ब हुआ जिसके कारण पर्यटन मंत्रालय ने उक्त कार्य को योजना से हटा दिया।
- viii. संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान, स्वीकृत डीपीआर के सापेक्ष कम कार्य निष्पादन के उदाहरण निम्नानुसार हैं:
- हेलीपोर्ट शिमला, में कैफेटेरिया की जगह पेंट्री का निर्माण किया गया ।
 - किआरीघाट सम्मेलन केंद्र में, 1000 व्यक्तियों की क्षमता के विपरीत केवल 350 व्यक्तियों की क्षमता का निर्माण किया गया था ।
 - किआरीघाट में, 200 वाहनों की पार्किंग क्षमता के विपरीत केवल 90 वाहनों के लिए पार्किंग का निर्माण किया गया ।
 - आर्ट एंड क्राफ्ट सेंटर, भालेई में 500 वर्ग मीटर पार्किंग क्षेत्र के निर्माण के प्रावधान के विपरीत केवल 144.30 वर्ग मीटर पार्किंग क्षेत्र का निर्माण किया गया ।
 - कुछ कार्य अर्थात हटकोटी में रेन शेल्टर, ग्राम हाट कांगड़ा में ओपन-एयर थिएटर, डल झील का भू-दृश्यांकन और सौन्दर्यीकरण नहीं किया गया।
 - एमओटी द्वारा स्वीकृत होने के बावजूद 'बीर में पैराग्लाइडिंग उपकरण' का प्रावधान नहीं किया गया।
 - सम्मलेन केंद्र, किआरीघाट और पैराग्लाइडिंग केंद्र, बीर में कोई सोलर लाइटिंग और सीवेज उपचार संयंत्र स्थापित/निर्मित नहीं पाए गए।
 - शिमला के हेलीपोर्ट पर लगाई जाने वाली 25 सोलर लाइटों के स्थान पर पर्यटन विभाग ने 19 स्ट्रीट लाइटें लगाई।

- ix. निष्पादन के दौरान, यह देखा गया कि कुछ मामलों में, कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा घटक हटा दिए गए थे या कार्य की कम मात्रा निष्पादित की गई थी। हालाँकि, राज्य सरकार ने उस अप्रयुक्त राशि को वापस नहीं किया, जैसे:
- राज्य वन विभाग द्वारा सौरव कालिया वन विहार (एस वी वी) घटक के निष्पादन के लिए पर्यटन विभाग ने जिला पर्यटन विकास कार्यालय (डीटीडीओ), धर्मशाला को ₹1.15 करोड़ जारी किए। कार्यान्वयन अभिकरण ने ₹0.18 करोड़ का व्यय किया परन्तु विकास कार्य के पूर्व कार्य प्राक्कलन में सुरक्षा दीवार का प्रावधान नहीं किया गया। 23 सितंबर 2018 को बादल फटने के कारण, न्यूगल नदी ने एसवीवी कार्य को पूरी तरह से नष्ट कर दिया जिससे ₹0.18 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया। अंत में, परियोजना को निरस्त कर दिया गया, लेकिन डीटीडीओ ने ₹0.97 करोड़ की अप्रयुक्त राशि वापस नहीं की थी।
 - मनाली में कृत्रिम आरोहण दीवार घटक के लिए, ₹3 करोड़ की स्वीकृत लागत के विपरीत, एमओटी द्वारा ₹2.80 करोड़ जारी किए गए थे। हालाँकि, ₹2.15 करोड़ की राशि के घटकों को पर्यटन मंत्रालय द्वारा हटा दिया गया था और ₹1.95 करोड़ की अप्रयुक्त राशि राज्य सरकार द्वारा वापस नहीं की गई थी।
- x. चार घटकों (किआरीघाट, शिमला, भालेई और मनाली) में, ₹41.98 करोड़ की स्वीकृत लागत के विपरीत, निष्पादन अभिकरणों ने ₹56.35 करोड़ का व्यय किया था। इसके परिणामस्वरूप ₹14.37 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जिसके लिए पर्यटन मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया। “डल झील के विकास” घटक के लिए, पानी के रिसाव के मुद्दे को हल नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप घटक को हटा दिया गया जिससे ₹79.34 लाख का व्यर्थ व्यय हुआ।
- xi. निधि प्रबंधन दक्ष एवं प्रभावी नहीं था क्योंकि उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा न करने के उदाहरण थे। अप्रयुक्त निधि पर अर्जित ₹3.10 करोड़ का ब्याज भी पर्यटन मंत्रालय को वापस नहीं किया गया बल्कि राज्य द्वारा ₹1.14 करोड़ (₹3.10 करोड़ में से) की राशि का उपयोग कर लिया गया।
- xii. योजना के अंतर्गत निर्मित की गई संपत्तियों के संचालन एवं रख-रखाव पर व्यय राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था। हालाँकि, योजना निधि से लाइट एवं साउंड शो के संचालन एवं रख-रखाव के लिए ₹0.95 लाख की राशि का अनुबंध निष्पादित किया गया था, जो अर्ह नहीं था। इसके अलावा, पर्यटन विभाग ने अन्य अयोग्य घटकों जैसे की मंदिर का जीर्णोद्धार, पेड़ों की कटाई, शिलान्यास समारोह आदि पर ₹23.72 लाख खर्च किए।
- xiii. लाइट एंड साउंड शो घटक के डीपीआर में ऑडियो हार्डवेयर, वीडियो हार्डवेयर, इंटैरियर केबलिंग और प्रोजेक्टर लगाने के लिए पोल और स्पीकर और क्रिएटिव सेक्शन के उप-घटकों के लिए ₹7.56 करोड़ का प्रावधान था। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह

पाया गया कि इन मदों को निष्पादन एजेंसी द्वारा अधिप्राप्त किया गया था और नियंत्रण कक्ष में संग्रहीत किया गया था लेकिन स्थापित और चालू नहीं किया गया था।

- xiv. राज्य स्तरीय निगरानी समिति के गठन में करीब 4 महीने की देरी हुई थी। इसके अलावा, इसने कोई बैठक आयोजित नहीं की। आगे, अप्रैल 2017 से जून 2020 की अवधि के लिए कोई त्रैमासिक भौतिक और वित्तीय प्रगति रिपोर्ट पर्यटन मंत्रालय को नहीं भेजी गई। इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा परियोजना की निगरानी पर्याप्त नहीं थी।

(6) जम्मू एंड कश्मीर- जम्मू-कश्मीर में जम्मू- श्रीनगर- पहलगाम- भगवती नगर
अनंतनाग- सलामाबाद उरी- कारगिल- लेह का एकीकृत विकास

विषय /परिपथ	हिमालयी परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा की तिथि	3 दिसंबर 2015
केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन की तिथि	10 दिसंबर 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	15 जून 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	जून 2016 - मार्च 2021
परियोजना के पूरा होने की तिथि, यदि पूरी हो गई है।	अपूर्ण
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹77.33 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹60.47 करोड़
भौतिक प्रगति	92 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	68.94 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	यह परियोजना जम्मू और कश्मीर में पर्यटन के एकीकृत विकास के लिए प्रधान मंत्री पुनर्निर्माण योजना के विकास पैकेज के हिस्से के रूप में 2016 में स्वीकृत छह परियोजनाओं में से एक थी।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथों/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। हालांकि, संबंधित डीपीआर में परियोजना के तहत नियोजित और निष्पादित घटकों के लिए पहचान मानदंड का उल्लेख नहीं किया गया था। परियोजनाओं को मौजूदा विकसित पर्यटक गंतव्यों से लिया गया था या अव्यवहार्य स्थलों का चयन किया गया था। यह देखा गया कि तीन परियोजनाओं⁴⁵ की योजना वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता, हितधारक परामर्श जैसे कारकों पर विचार किए बिना बनाई गई थी। सुचेतगढ़ की परियोजना एक संवेदनशील सीमावर्ती स्थान पर स्थित थी और सलामाबाद-उरी की परियोजना भी सीमा क्षेत्र में और दूरस्थ स्थान पर स्थित थी, यानी प्रमुख पर्यटन गंतव्यों से काफी दूर।
- ii. योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटन परिपथों/गंतव्यों की पहचान हितधारकों के परामर्श से की जानी थी। हालांकि, परियोजनाओं और उनकी प्राथमिकता तय करने के लिए स्थानीय निकायों या अन्य विभागों के साथ राज्य पर्यटन विभाग द्वारा हितधारक परामर्श का अभाव था। परियोजनाओं को निष्पादित करने से पूर्व व्यवहार्यता अध्ययन आयोजित नहीं किया गया था।
- iii. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजनाओं के निष्पादन से पहले विभिन्न विभागों/स्थानीय निकायों से आवश्यक मंजूरी/अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करना आवश्यक था। हालांकि, राज्य सरकार ने भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना, परियोजना का प्रस्ताव दिया और पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) से धन प्राप्त किया। उदाहरण के लिए, सलामाबाद-उरी में परियोजना एनएचपीसी लिमिटेड की भूमि पर शुरू की गई थी। योजना के तहत ₹1.27 करोड़ खर्च करने के बाद, एनएचपीसी लिमिटेड ने वहां चारदीवारी का निर्माण किया और काम बीच में छोड़ना पड़ा। इसी तरह, श्रीनगर के टैटू ग्राउंड में मनोरंजन पार्क की भूमि पर सशस्त्र बलों का नियंत्रण था। भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना, कार्य शुरू किया गया और ₹0.16 करोड़ का व्यय किया गया। बाद में, सशस्त्र बलों ने निर्माण की अनुमति नहीं दी और काम रोक दिया गया। इस प्रकार, खराब योजना के कारण परियोजना पूरी तरह से घाटे में चली गई और छोड़ दी गई।
- iv. मंत्रालय द्वारा जारी स्वीकृति आदेश (जून 2016) के अनुसार, परियोजना को 36 महीने अर्थात् मई 2019 के भीतर पूरा और चालू किया जाना था। योजना के तहत परियोजनाओं के लिए प्रमुख कार्यान्वयन अभिकरण होने के नाते निदेशक (पर्यटन),

⁴⁵ पहलगाम में आइस स्केटिंग रिंग , चेन्नी बुदुर में एप्पल रिसॉर्ट, बिजबेहरा में अनंतनाग और सड़क के किनारे की सुविधाएं ।

जम्मू और श्रीनगर द्वारा जम्मू और कश्मीर क्षेत्र में विभिन्न स्थलों पर निविदाएं/कार्य सौंपे गए थे। निदेशक (पर्यटन) जम्मू द्वारा प्रदान की गई निविदाओं की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि सभी परियोजनाओं में काफी विलंब हुआ था और विलंब 6 महीने से 4 वर्ष से अधिक के बीच था। विलंब के कारणों और दोषी ठेकेदारों के खिलाफ की गई कार्रवाई आदि के संबंध में निदेशालय कार्यालय द्वारा कोई दस्तावेज/विवरण नहीं रखा गया था।

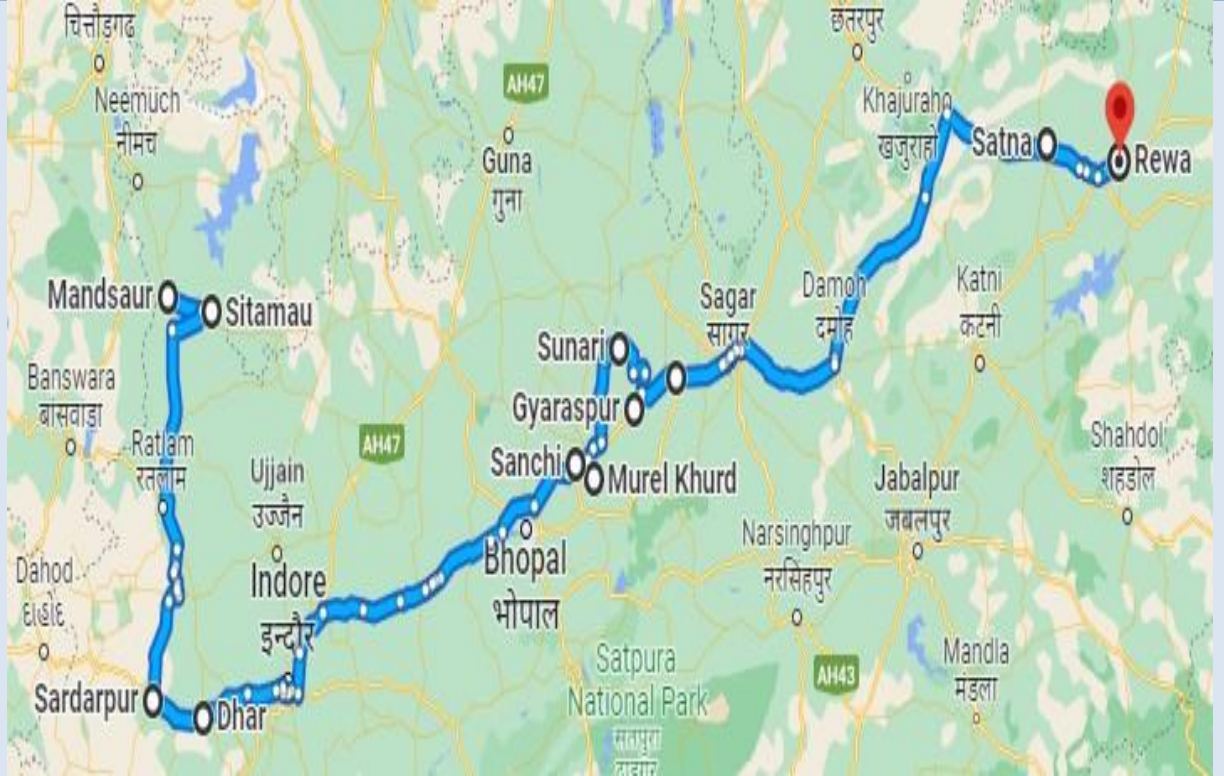
- v. परियोजनाओं के निष्पादन में अनियमितताएं पाई गईं। उदाहरण के लिए, ₹0.23 करोड़ मूल्य के दो स्वीकृत घटक (बिजबेहरा में सड़क के किनारे की सुविधाएं और एप्पल रिजॉर्ट, चेन्नी वुदुर, अनंतनाग) सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन लिए बिना हटा दिए गए थे। तथापि, उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में, इन कार्यों को पूर्ण दिखाया गया था।
- vi. कार्यान्वयन अभिकरण अर्थात् जम्मू और कश्मीर राज्य केबल कार निगम लिमिटेड, श्रीनगर (जेकेसीसीएल) द्वारा कोई अलग बैंक खाता नहीं रखा गया था। इसने स्वदेश दर्शन योजना और तीर्थयात्रा कायाकल्प और आध्यात्मिक संवर्धन अभियान (प्रसाद) योजना के तहत परियोजनाओं के लिए (चूंकि निधियों को एकल खाते में रखा गया था) 2015-16 से 2021-22 के दौरान प्राप्त कुल ₹300.48 करोड़ में से अव्ययित शेष राशि पर ब्याज के रूप में ₹14.66 करोड़ की राशि अर्जित की। जिसे न तो एमओटी को सूचित किया गया था और न ही वापस किया गया था।
- vii. राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रखरखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। तथापि, राज्य सरकार द्वारा सृजित परिसम्पत्तियों का कोई उचित ओ एंड एम सुनिश्चित नहीं किया गया था। विकसित अधिकांश अवसंरचना बिना किसी ओ एंड एम योजना के और बिना राजस्व या रोजगार सृजन के परित्यक्त अवस्था में पड़ी थी, जैसा कि:
 - निदेशक (पर्यटन), श्रीनगर ने शॉपिंग आर्केड, बिजबेहरा और एप्पलवुड रिजॉर्ट चेन्नी वुदुर में 25 दुकानों और एप्पलवुड रिजॉर्ट में एक कैफेटेरिया को पट्टे पर दिया जबकि निदेशक शेर-ए-कश्मीर इंटरनेशनल कन्वेंशन सेंटर (एसकेआईसीसी) ने एसकेआईसीसी, डल झील में साउंड एंड लाइट शो को पट्टे पर दिया। हालांकि, आवंटन की शर्तों के विपरीत, पट्टेदार ने संपत्तियों का बीमा नहीं कराया था।
 - निदेशक (पर्यटन), जम्मू ने सुचेतगढ़ (जम्मू) में सीमा पर्यटन के विकास का कार्य निष्पादित किया। काम 2016 में शुरू और सितंबर 2021 में अंतिम रूप से पूरा किया गया। हालांकि, उक्त कार्य (₹3.71 करोड़) के पूर्ण होने के बाद, बीएसएफ द्वारा उनके परिचालन उद्देश्यों के लिए साइट पर नियंत्रण कर लिया गया था, इसने परियोजना के मूल उद्देश्य को विफल कर दिया।

- जम्मू-कश्मीर पर्यटन विकास निगम ने अप्रैल 2017 में ₹1.50 करोड़ मूल्य की दो क्रूज नौकाएं खरीदी थीं और तब से ये नौकाएं श्रीनगर में झेलम नदी में रुकी हुई हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि मैसर्स हैदराबाद बोट बिल्डर्स द्वारा किए गए प्रारंभिक अध्ययनों के अनुसार, क्रूज कई पुलों के नीचे से नहीं गुजर सकता था इसने परियोजना को काफी अव्यवहार्य बना दिया। क्रूज को क्रियाशील नहीं बनाया गया था और वह बेकार पड़ा था, इस प्रकार ₹6 करोड़ का पूरा निवेश बेकार हो गया।
- कटरा में पूरी की गई परियोजना इको लॉग कैफेटेरिया ₹1.12 करोड़ खर्च करने के बाद मई 2020 में पूरी हुई थी, लेकिन यह अभी भी बेकार पड़ी हुई थी और पिछले दो वर्षों से इसका उपयोग नहीं किया जा सका था।
- नुनवान-पहलगाम में आइस-स्केटिंग रिंग के निर्माण पर ₹1.50 करोड़ का व्यय किया गया। सुविधाओं का उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में आवश्यक तत्व नहीं थे, जैसे पानी जमाने की व्यवस्था, बाउंड्री रेलिंग, छत, दर्शकों के बैठने की जगह। हालांकि, राज्य सरकार परियोजना के निष्पादन के साथ आगे बढ़ी और वर्तमान में साइट पर केवल सीमेंट के प्लेटफॉर्म का निर्माण किया गया है, जो अभीष्ट उद्देश्य को पूरा नहीं करता है।
- एप्पल रिजोर्ट, चेन्नी वुदुर, अनंतनाग में कुल ₹1.83 करोड़ की लागत से कैफेटेरिया और स्मारिका कियोस्क के साथ बहुउद्देशीय हॉल के काम को निष्पादित किया गया था। कैफेटेरिया मई 2019 में किराए पर दिया गया था लेकिन 14 जुलाई 2020 को आग में जलकर खाक हो गया था। समझौते के नियमों और शर्तों के अनुसार, पट्टेदार ने किराए के परिसर का बीमा नहीं कराया था और इसलिए मरम्मत की लागत ₹0.21 करोड़ को बीमा से संबंधित संविदात्मक प्रावधानों को लागू न करने के कारण सरकार द्वारा वहन किया गया। वर्तमान तिथि के अनुसार, परियोजना बंद/अप्रयुक्त थी और बेकार पड़ी थी। इसलिए, ₹1.83 करोड़ का निवेश बेकार/निष्फल साबित हुआ।
- वाटर स्क्रीन पर मल्टीमीडिया लेजर और वीडियो शो के साथ म्यूजिकल फाउंटेन और एसकेआईसीसी/सेंटौर लेक व्यू होटल परिसर में एक नाव के साथ फ्लोटिंग जेट्टी के कार्य का निष्पादन किया गया। परिसर में उच्च पदस्थ अधिकारियों और गणमान्य व्यक्तियों की विभिन्न महत्वपूर्ण बैठकों/संगोष्ठियों के कारण, ऐसे आयोजनों के दौरान पर्यटकों के लिए दोनों घटकों का उपयोग नहीं किया जा सका। इसके अलावा, एक उच्च सुरक्षा क्षेत्र होने के कारण यह परियोजना बड़े पैमाने पर आम जनता के लिए काफी

दुर्गम हो गई। परिणामस्वरूप, ₹9.83 करोड़ के व्यय से सृजित परियोजना का समुचित उपयोग नहीं किया जा सका।

- viii. पर्यटकों की संख्या में वृद्धि और रोजगार सृजन से संबंधित डेटा का रखरखाव बिल्कुल नहीं किया गया था और समुदाय आधारित विकास और सतत पर्यटन को मापने के लिए कोई तंत्र नहीं था।

7: मध्य प्रदेश: मध्य प्रदेश में बौद्ध परिपथ का एकीकृत विकास

विषय/परिपथ	बौद्ध परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	17 फरवरी 2016
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	17 मई 2016
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	18 जुलाई 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	अगस्त 2016- दिसंबर 2020
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	15 जुलाई 2021
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹74.02 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹69.08 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	93.32 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	परिपथ में 8 स्थल शामिल हैं जिनका सांची के समान महत्व है। इन स्थलों के विकास से आगंतुकों को बौद्ध धर्म के बारे में अधिक जानकारी मिलेगी। बौद्ध स्थलों के विकास से न केवल राष्ट्रीय बल्कि अंतर्राष्ट्रीय पर्यटकों के आगमन में भी वृद्धि होगी।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथ एक ऐसा मार्ग था जिस पर कम से कम तीन प्रमुख पर्यटन स्थल स्थित थे, जिनमें से कोई भी एक ही कस्बे, गांव या शहर में नहीं था। साथ ही यह सुनिश्चित किया जाना था कि वे लंबी दूरी से अलग न हों। इसमें अच्छी तरह से परिभाषित प्रवेश और निकास बिंदु होने चाहिए। बौद्ध परिपथ सांची-सतना-रीवा-मंदसौर-धार को प्रवेश और निकास बिंदुओं का उल्लेख किये बिना चुना गया था, जो पर्यटन परिपथ की परिभाषा के अनुरूप नहीं था। इसके अलावा, परिपथ के सभी गंतव्य राज्य के विभिन्न भौगोलिक भागों में हैं और लगभग 1,200 कि.मी. (रीवा-धार) लंबी दूरी में अलग-थलग फैले हैं। स्पष्ट रूप से प्रवेश और निकास बिंदु के उल्लेख के बिना इतनी लंबी दूरी की परियोजनाओं के चयन से परिपथ के विकास का उद्देश्य विफल हो गया, क्योंकि पर्यटक इतनी लंबी दूरी की यात्रा करने के लिए प्रेरित नहीं होंगे।
- ii. डीपीआर प्रस्तुत करने के दौरान कार्यान्वयन अभिकरण के द्वारा दिए गए वचन के बावजूद कि राज्य सरकार के कब्जे में पर्याप्त बाधामुक्त भूमि थी, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (एएसआई) के साथ समन्वय की कमी और एएसआई द्वारा अनुमति/अनापत्ति प्रमाण पत्र न देने के कारण सात घटक आंशिक रूप से पूर्ण थे। एएसआई द्वारा अनुमति/अनापत्ति प्रमाण पत्र नहीं दिए जाने के कारण चार घटकों को हटा दिया गया और एक घटक के उप-घटकों को दूसरे घटक में स्थानांतरित कर दिया गया। 10 घटकों के लिए, एएसआई द्वारा 339 दिनों से 1115 दिनों की देरी से अनुमति/अनापत्ति प्रमाण पत्र प्रदान किए गए और मध्य प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा 771 दिनों की देरी से भूमि, मध्य प्रदेश राज्य पर्यटन विकास निगम (एमपीएसटीडीसी) को सौंपी गई। परिणामस्वरूप, निर्धारित समय में घटकों का निष्पादन नहीं हो सका और परिपथ का व्यापक विकास नहीं हो सका।
- iii. योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। तथापि, बौद्ध परिपथ की डीपीआर तैयार करने के लिए अनुबंध के बिना सलाहकार को नियुक्त किया गया था। पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) को विस्तृत अनुमानों और मात्राओं के बिलों के बिना डीपीआर प्रस्तुत किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप परियोजना के निष्पादन के दौरान अनुमानों में भिन्नता थी।
- iv. मंत्रालय द्वारा जारी स्वीकृति आदेश (जुलाई 2016) के अनुसार, परियोजना को 24 महीने अर्थात् जुलाई 2018 के भीतर पूर्ण और चालू किया जाना था। कार्य प्रदान करने में विलम्ब था, 65 कार्यों में से केवल तीन कार्य तीन माह की निर्धारित समयावधि के भीतर प्रदान किये गये थे जो कि एएसआई द्वारा अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्रदान करने में विलम्ब, भूमि के हस्तांतरण की प्रक्रिया में विलम्ब एवं अन्य कार्यों पर अंतरनिर्भरता के कारण था, इससे आगे शेष कार्यों को पूरा करने में विलम्ब हुआ। परिणामतः 65 कार्यों में से केवल 12 कार्य

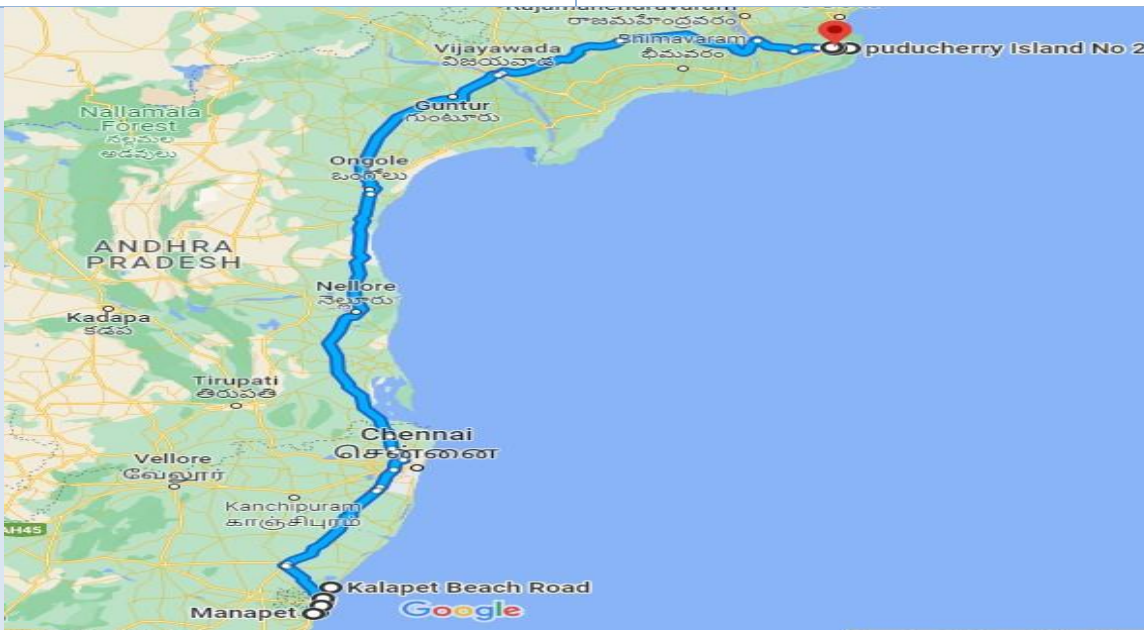
निर्धारित समयावधि अर्थात् 24 माह में पूर्ण हुए शेष कार्य समय से पूर्ण नहीं हो सके। इसके कारण, अंतिम उपयोगकर्ताओं को लक्षित लाभ समय पर नहीं मिल सके।

v. निष्पादन के दौरान, अनियमितताएं देखी गईं जैसे कि

- पाँच घटकों में कार्यों पर व्यय में वृद्धि की गई जो 10.48 प्रतिशत से 533.66 प्रतिशत तक थी। अन्य पांच घटकों में स्वीकृत डीपीआर के विपरीत व्यय में 31.97 प्रतिशत से 77.50 प्रतिशत तक की कमी हुई जो इंगित करता है कि अनुमान विस्तृत विश्लेषण के बिना तैयार किए गए थे।
- एक घटक के निष्पादन के लिए, बिना किसी औचित्य के एकल निविदा स्वीकार की गई थी, जो कि सीवीसी दिशानिर्देशों और राज्य लोक निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों के विरुद्ध था। नौ कार्यों में, एमपीएसटीडीसी ने ₹12.40 करोड़ की राशि के अतिरिक्त घटक निविदा प्रक्रिया को अपनाए बिना मौजूदा ठेकेदारों को समान दरों/नियमों और शर्तों पर आवंटित किए।
- सोनारी में सम्पर्क मार्ग रोड के निर्माण के मामले में देखा गया कि अन्य योजनाओं के साथ कार्यों का दोहराव/ओवरलैप था, यह कार्य राज्य पुरातत्व विभाग द्वारा वित्त पोषित ₹88.00 लाख की अनुमानित लागत के साथ पहले से ही प्रगति पर था। स्वदेश दर्शन योजना में उसी कार्य को पुनः प्रस्तावित किया गया और ₹100.00 लाख की स्वीकृति प्रदान की गई जिसके परिणामस्वरूप अन्य योजनाओं के साथ कार्यों का दोहराव/ओवरलैप हुआ।
- 65 कार्यों में से 21 में कार्य का अव्यावहिक अनुमान देखा गया तथा कार्य पर उनकी ठेका राशि के 16.21 प्रतिशत से 330.94 प्रतिशत तक व्यय बढ़ गया। निधियों का विपथन देखा गया ('सांची में सम्मेलन केन्द्र के निर्माण' के लिए ₹1.44 करोड़ का व्यय किया गया था, जिसे पहले मेगा परिपथ परियोजना के तहत वर्ष 2013-14 में स्वीकृत किया गया था तथा यह योजना के तहत बौद्ध परिपथ का हिस्सा नहीं था, बौद्ध परिपथ में आकस्मिक व्यय पर प्रभारित ₹19.54 लाख की राशि का व्यय बौद्ध परिपथ से अलग कार्य पर किया गया, रीवा स्थित विन्ध्य रिट्रीट में पर्यटक स्वागत केन्द्र के स्थान पर ₹2.39 करोड़ की लागत से सम्मेलन हॉल और शौचालय सहित अतिरिक्त कमरों का निर्माण किया गया)।
- स्वीकृति आदेश के अनुसार, योजना के अंतर्गत मंत्रालय द्वारा जारी की गई निधियों का उपयोग केवल उसी उद्देश्य के लिए किया जाना था, जिसके लिए इन्हें जारी किया गया था। यह देखा गया कि कार्यान्वयन अभिकरण ने बौद्ध परिपथ के तहत ₹10.69 करोड़ की राशि के 15 कार्य/घटकों का निष्पादन किया, जो योजना के तहत स्वीकृत डीपीआर का हिस्सा नहीं थे। जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अनुचित उपयोग हुआ।

- डीपीआर में पर्यावरण प्रभाव को देखते हुए पौधारोपण और सौर रोशनी का प्रावधान किया गया था। हालाँकि, इसे पूरी तरह से क्रियान्वित नहीं किया गया है जिसके कारण इच्छित उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।
- vi. कार्यान्वयन अभिकरण ने योजना निधियों के लिए अलग बैंक खाते के बजाय सभी केंद्रीय सहायता प्राप्त निधियों के लिए चालू बैंक खाता बनाए रखा था जिसके कारण ब्याज अर्जित नहीं किया जा सका। ₹14.99 करोड़ में से, केवल ₹1.34 करोड़ का व्यय छह महीने के निर्दिष्ट समय के भीतर किया गया था, ₹13.65 करोड़ की अप्रयुक्त राशि को पर्यटन मंत्रालय को वापस नहीं किया गया था।
- vii. स्वीकृति पत्र के अनुसार, स्वीकृत परियोजना की भौतिक और वित्तीय प्रगति की निगरानी करने के लिए राज्य सरकार को सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में एक निगरानी समिति का गठन करना था और तिमाही आधार पर पर्यटन मंत्रालय को प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करनी थी। हालाँकि, राज्य सरकार ने राज्य में प्रथम परियोजना की मंजूरी की तिथि से 22 महीने बीत जाने के बाद राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) का गठन किया। परिणामस्वरूप राज्य सरकार द्वारा उच्च स्तर पर पर्याप्त निगरानी सुनिश्चित नहीं की गई थी।
- viii. राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव को सुनिश्चित करना था। चार सड़क किनारे की सुविधाओं को एमओटी की अनुमति के बिना पट्टे पर दिया गया था। सड़क किनारे की सुविधाओं में आपातकालीन वाहन ब्रेकडाउन, मरम्मत और ईंधन भरने की सुविधा का प्रावधान नहीं किया गया था, जिसके कारण पर्यटकों को बुनियादी सुविधाएं उपलब्ध नहीं कराई जा सकीं।

(8) केंद्र शासित प्रदेश पुडुचेरी को पर्यटक परिपथ के रूप में विकसित करना (तटीय परिपथ)

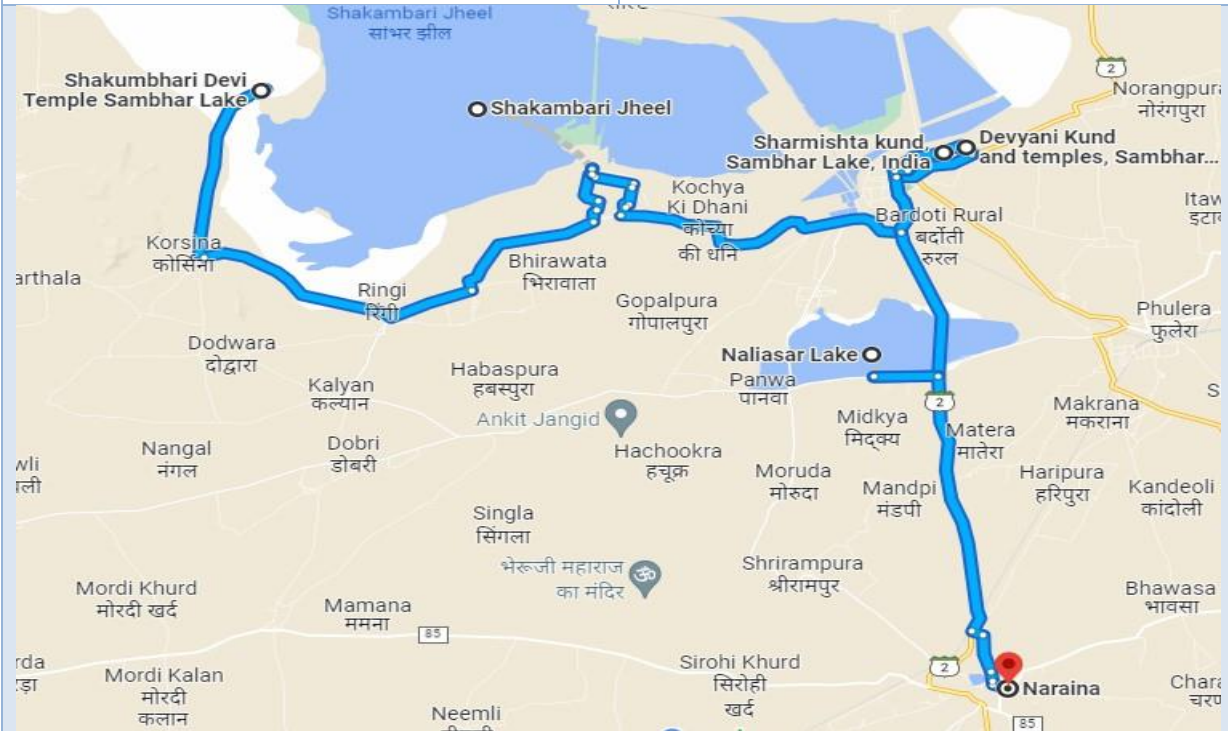
विषय/परिपथ	तटीय परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	4 नवंबर 2015
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	23 नवंबर 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	28 दिसंबर 2015
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	जून 2016-सितंबर 2019
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	अपूर्ण
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹58.44 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹61.82 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	93.31 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	पुडुचेरी पर्यटन की जीवनरेखा इसके समुद्र तट हैं जिनकी क्षमता का पता लगाना अभी बाकी है। स्वदेश दर्शन योजना के माध्यम से, अधिक पर्यटकों को आकर्षित करने और पुडुचेरी को एकल गंतव्य के रूप में विकसित करने के लिए विश्व-स्तरीय सुविधाएं बनाने का प्रस्ताव था।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि सभी बाधाओं से मुक्त हो। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि पुडुचेरी के पर्यटन विभाग ने भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना पुडुचेरी में नारमबाई/नल्लावडु और कलापेट में समुद्र तट के विकास के लिए प्रस्ताव भेजे। नारमबाई/नल्लावडु समुद्र तट के लिए चिन्हित की गई भूमि भारतीय रिजर्व बटालियन (गृह विभाग) की थी और पर्यटन विभाग ने उनसे अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किया था। अंत में, दोनों घटकों को छोड़ना पड़ा। इस प्रकार, साइट की पहचान में अनुचित योजना और डीपीआर तैयार करने से पूर्व अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त न करने के कारण समुद्र तटों का विकास नहीं होने के अलावा अभीष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति भी नहीं हुई।
- ii. यद्यपि, पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) ने दिसंबर 2015 में परियोजना को अनुमोदित किया, पर्यटन विभाग ने 13 महीने के विलंब के बाद केवल फरवरी 2017 में पुडुचेरी में अरिकामेडु समुद्र तट पर विकास कार्य के कार्यान्वयन के लिए व्यय स्वीकृति प्राप्त की और उसके बाद तटीय विनियमन क्षेत्र (सीआरजेड) मंजूरी के लिए पांडिचेरी तटीय क्षेत्र प्रबंधन प्राधिकरण से संपर्क किया। कार्यों को सौंपने के लिए निविदा को अंतिम रूप देने आदि में इसका व्यापक प्रभाव पड़ा। इसके परिणामस्वरूप, कार्य पूरा करने में कुल मिलाकर 22 माह का विलंब हुआ।
- iii. योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। हालांकि यह पाया गया कि डीपीआर तैयार करने के लिए परामर्श कार्य दो सलाहकारों को प्रदान किया गया, जिन्होंने कार्यों को विभाजित करने के बाद, अपनी कोटेशन प्रस्तुत की थी। सबसे कम बोली लगाने वाले के स्थान पर दोनों सलाहकारों को कार्य देना सीपीडब्ल्यूडी नियमावली का उल्लंघन था और इसके परिणामस्वरूप ₹27.93 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।
- iv. योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार, परियोजना के लिए सभी निविदाओं को अंतिम रूप देना पर्यटन मंत्रालय द्वारा परियोजना की स्वीकृति की तिथि से तीन माह के अंतर्गत पूरा किया जाना था। तथापि, कार्य सौंपने में 3 माह से 42 माह तक का अत्यधिक विलंब हुआ था।
- v. पर्यटन मंत्रालय के स्वीकृति आदेश (दिसंबर 2015) के अनुसार, परियोजना को 36 माह के अंतर्गत पूर्ण एवं चालू किया जाना था। तथापि, स्पष्ट स्थलों का चयन/पहचान न करने, उचित सर्वेक्षण न करने तथा परियोजना स्थल तक सम्पर्क मार्ग न होने आदि के कारण, चार समुद्र तटों पर विकास कार्य 258 से 643 दिनों के असामान्य

- विलंब से पूर्ण किए गए। इसके कारण, अंतिम उपयोगकर्ताओं को अपेक्षित लाभ समय पर नहीं दिया जा सका।
- vi. पीडब्ल्यूडी को काम सौंपने से पूर्व स्पष्ट साइट की पहचान करने में विफलता के कारण विकास कार्य नल्लावडु/नारमबाई में बीच में छोड़ना पड़ा। निर्धारित समय में निर्माण कार्य प्रारंभ न होने के कारण ₹26.06 करोड़ के घटकों को छोड़ना पड़ा जिसके परिणामस्वरूप संभावित पर्यटन स्थलों का विकास नहीं हुआ।
- vii. स्वीकृति आदेश के अनुसार, कार्यकारी एजेंसी को पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी की गई राशि को छः माह से अधिक समय तक अप्रयुक्त नहीं रखना था। प्रथम किस्त ₹17.06 करोड़ जनवरी 2016 में जारी की गई थी लेकिन मात्र ₹12.84 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण पत्र 9 माह के विलंब के बाद मई 2017 में प्रस्तुत किया गया जो इंगित करता है कि निधियों का समयबद्ध तरीके से उपयोग नहीं किया गया था। अक्टूबर 2019 से केन्द्रीय वित्तीय सहायता की राशि ₹20 करोड़ को बैंक में सावधि जमा में रखा गया था, एमओटी को अभ्यर्पण नहीं किया गया। पर्यटन निदेशालय ने एमओटी को योजना निधियों से अर्जित ₹1.22 करोड़ (जुलाई 2018 से सितंबर 2021) के बैंक ब्याज का भुगतान नहीं किया।
- viii. राज्य सरकार को परियोजना के पूर्ण होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, यह देखा गया कि:-
- ₹4.39 करोड़ (जनवरी 2020 में पूर्ण) की लागत से पुडुचेरी जिले के मानापेट में विकसित समुद्र तट को सड़क सम्पर्क की अनुपलब्धता के कारण ओ एंड एम के लिए आउटसोर्स नहीं किया गया था।
 - पिछले बाढ़ के स्तर और द्वीप के जमीनी स्तर को देखते हुए बाढ़ की संभावनाओं से अवगत होने के बाद भी, ₹5.26 करोड़ के मूल्य के साथ यनम के बाढ़ प्रवण द्वीप नंबर 5 पर बुनियादी ढांचा विकसित किया गया, जो बाढ़ में बाढ़ में बह गया, जिसके परिणामस्वरूप निष्फल व्यय हुआ।
 - चिन्नावीरमपट्टिनम/मानापेट समुद्र तट, पुडुचेरी के लिए ₹61.41 लाख की लागत से योजना के तहत खरीदे गए उपकरणों को अपने चुन्नंबर बोट हाउस में विपथित कर दिया गया था जो योजना के तहत शामिल नहीं था।
 - ओएंडएम पर आकस्मिक प्रभार के तहत ₹38.16 लाख का अनियमित व्यय किया गया था।
- ix. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को नियमित रूप से कार्य की प्रगति का तिमाही विवरण और किए गए व्यय की सूचना पर्यटन मंत्रालय को उपलब्ध करवानी थी। एमओटी को प्रस्तुत मासिक प्रगति रिपोर्ट में भौतिक और वित्तीय प्रगति के बीच एक उल्लेखनीय भिन्नता थी जो एमओटी और राज्य सरकार की ओर से खराब निगरानी को दर्शाता है।

(9) राजस्थान: रेगिस्तानी परिपथ के तहत सांभर झील शहर और अन्य गंतव्यों का विकास

विषय/परिपथ	रेगिस्तानी परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	30 जुलाई 2015
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	10 सितंबर 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	30 सितंबर 2015
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	अक्टूबर 2016 - जनवरी 2018
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	23 सितंबर 2019
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹50.01 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹51.17 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	100 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	परिपथ में सुंदर स्थल और धार्मिक स्थान हैं। इसमें सांस्कृतिक, धार्मिक और ऐतिहासिक पर्यटन के लिए प्रसिद्ध सांभर झील शहर के आसपास शाकंभरी माता मंदिर, सांभर नमक परिसर, देवयानी कुंड, शर्मिष्ठा सरोवर जैसे गंतव्यों का विकास शामिल था।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. पर्यटन मंत्रालय(एमओटी) (सितंबर 2015) द्वारा जारी स्वीकृति आदेश के अनुसार, तीन स्थलों अर्थात् सांभर झील शहर, नलियासर और नारायणा परियोजनाओं को विकसित किया जाना था जिसमें से भूमि की अनुपलब्धता के कारण नलियासर को विकसित नहीं किया जा सका और नलियासर के घटकों को (फरवरी 2018) सांभर झील शहर में स्थानान्तरित कर दिया गया। इस प्रकार, खराब योजना के कारण, महत्वपूर्ण पुरातात्विक और सांस्कृतिक मूल्य वाले नलियासर के महत्वपूर्ण स्थल को योजना के तहत विकसित नहीं किया गया था। इसलिए, रेगिस्तानी परिपथ पर्यटन परिपथ की परिभाषा को पूरा नहीं करता है क्योंकि परिपथ में तीन के स्थान पर केवल दो प्रमुख स्थलों का विकास किया गया था।
- ii. नारायणा में सीवेज उपचार संयंत्र (एसटीपी) का निर्माण (₹3.44 करोड़ की अनुमानित लागत) एमओटी द्वारा स्वीकृत किया गया था लेकिन कार्यान्वयन अभिकरण ने क्षेत्र में सीवेज लाइन की अनुपलब्धता के कारण एसटीपी के काम को छोड़ने का प्रस्ताव भेजा और इसे एमओटी द्वारा अनुमोदित किया गया। इस प्रकार, बिना स्थल दौरों और स्थानीय निकायों के साथ परामर्श के एसटीपी को डीपीआर में सम्मिलित किया गया था।
- iii. राजस्थान में सतत पर्यटन के लिए 20 साल की परिप्रेक्ष्य योजना में जोधपुर, जैसलमेर, बाड़मेर और बीकानेर जिलों जैसे रेगिस्तानी क्षेत्रों के स्थान पर जयपुर जिले में “सांभर झील शहर और अन्य गंतव्यों का विकास” को रेगिस्तानी परिपथ के तहत चुना गया था। चयनित गंतव्य रेगिस्तान में नहीं आता था। इसलिए, रेगिस्तानी परिपथ विकसित करने का उद्देश्य विफल हो गया।
- iv. राज्य सरकार ने (सितंबर 2015) योजना में रेगिस्तानी परिपथ के तहत एमओटी को ‘सांभर झील शहर और अन्य गंतव्य’ परियोजना प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना आयोग से उसी परियोजना के लिए अनुदान पूर्व में ही प्राप्त हो चुका था (दिसंबर 2013), जिससे पता चलता है कि पर्यटन विभाग, राजस्थान सरकार ने उसी परियोजना को स्वदेश दर्शन योजना में रेगिस्तानी परिपथ के तहत एमओटी को प्रस्तुत (सितंबर 2015) किया था, जो अस्वीकार्य था।
- v. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, परियोजना के लिए सभी निविदाओं को आमंत्रण एवं अंतिम रूप देने का कार्य राज्यों को एमओटी द्वारा परियोजना की स्वीकृति की तिथि से तीन माह के अंतर्गत पूर्ण करना था। तथापि, परियोजना के लिए कार्य सौंपने में 301 से 735 दिनों तक का अत्यधिक विलंब हुआ। लोक निर्माण वितीय एवं लेखा नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन में तकनीकी मंजूरी तैयार किए बिना 12 निविदाएं संसाधित (अक्टूबर 2016-जनवरी 2018) की गई ।

- vi. मंत्रालय द्वारा (सितम्बर 2015) जारी स्वीकृति आदेश के अनुसार, परियोजना को 24 माह के अंतर्गत पूरा और चालू किया जाना था अर्थात् सितम्बर 2017। हालांकि, यह देखा गया कि कार्य को पूरा करने में 112 दिनों से 467 दिनों का विलंब हुआ था।
- vii. परियोजनाओं के निष्पादन में पाई गई अनियमितताएं, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:-
- हालांकि सोलर स्ट्रीट लाइटिंग कार्यों की स्थापना को बिना निविदा आमंत्रण के निष्पादित किया गया था। इसके अतिरिक्त, ठेकेदार को जारी कार्य आदेश लाइटों की संख्या तथा अपेक्षित वाट क्षमता के मामले में डीपीआर के अनुरूप नहीं था।
 - आठ घटकों में राजस्थान पर्यटन विकास निगम (आरटीडीसी) द्वारा 55 प्रतिशत तक अतिरिक्त/आधिक्य कार्य तथा 165 प्रतिशत तक अतिरिक्त कार्य सम्पादित किए गए थे, जिसके लिए पर्यटन मंत्रालय की पूर्व अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी।
 - एमओटी द्वारा जारी स्वीकृति आदेश (सितंबर 2015) के अनुसार देरी आदि के कारण होने वाली किसी भी प्रकार की लागत वृद्धि की राशि राज्य सरकार द्वारा वहन की जानी थी। हालांकि, लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा वहन किए जाने वाले ₹2.89 करोड़ के अतिरिक्त व्यय को योजना निधियों से बुक किया गया था। इसके अतिरिक्त, लोक निर्माण वितीय एवं लेखा नियमों के उल्लंघन में, अधिक व्यय के लिए सक्षम प्राधिकारी की वितीय स्वीकृति नहीं ली गई थी।
 - एमओटी ने पर्यटन गतिविधियों को विकसित करने के लिए लाइट एंड साउंड शो के निष्पादन के लिए ₹4.00 करोड़ स्वीकृत (सितंबर 2015) किये, हालांकि, “लाइट एंड साउंड शो” घटक को निविदाकर्ता द्वारा रुचि की कमी के कारण निष्पादित नहीं किया गया और परियोजना बंद करने की रिपोर्ट में “छोड़ दिया” के रूप में दिखाया गया (जून 2021)। इसके अतिरिक्त, पर्यटन मंत्रालय ने सोलर स्ट्रीट लाइटिंग, सम्पर्क मार्ग, प्रशासनिक ब्लॉक, सड़क किनारे की सुविधाएं आदि के साथ 15.75 कि.मी. लंबे साइकिल ट्रेक (एडवेंचर स्पोर्ट) के लिए ₹3.74 करोड़ स्वीकृत किए। भौतिक सत्यापन से पता चला कि केवल 4.1 कि.मी. साइकिल ट्रेक विकसित किया गया था और अन्य घटक विकसित नहीं किए गए थे।
 - एमओटी ने नलियासर में टेंट/कैंपिंग, पर्यटक सुविधाओं और लौग हट के निर्माण के लिए ₹4.84 करोड़ स्वीकृत किए। हालांकि, नलियासर में भूमि की अनुपलब्धता के कारण, शिविर स्थल के कार्य सांभर झील को स्थानान्तरित कर दिये गये। भौतिक सत्यापन से पता चला कि शिविर स्थल पर टेंट, पर्यटन सुविधाओं और लौग हट का निर्माण नहीं किया गया था और टेंट लगाने के लिए केवल चार प्लेटफार्मों का निर्माण किया गया था और स्वीकृति अनुमोदन के उल्लंघन में आठ हट का निर्माण शिविर स्थल के अतिरिक्त अन्य स्थानों पर किया गया था।

- राजस्थान सरकार के लोक निर्माण वितीय एवं लेखा नियमों के खंड 9 में प्रावधान है कि ठेकेदार को सभी बिल मुद्रित रूप में जमा करने होंगे। परन्तु, ठेकेदारों द्वारा ₹26.44 करोड़ राशि के हस्तलिखित बिल उपरोक्त नियमों के उल्लंघन में प्रस्तुत किए गए थे।
 - नलियासर में भूमि की अनुपलब्धता के कारण, सांभर नमक परिसर में साइकिल ट्रैक के साथ चिन्हित स्थल पर सम्पर्क मार्ग का कार्य निष्पादन हेतु प्रस्तावित था। भौतिक सत्यापन के दौरान, साइकिल ट्रैक के साथ कोई सम्पर्क मार्ग निर्मित नहीं पाया गया।
- viii. राजस्थान पर्यटन विकास निगम (आरटीडीसी) स्वदेश दर्शन योजना के साथ-साथ पर्यटन मंत्रालय की प्रसाद योजना के लिए कार्यकारी एजेंसी थी। आरटीडीसी ने राज्य सरकार के अनुमोदन से स्वदेश दर्शन योजना के लिए एमओटी से प्राप्त निधियों से सावधि जमा रसीदों में ₹30.48 करोड़ का निवेश किया (2016) और ₹1.37 करोड़ का ब्याज अर्जित किया लेकिन एमओटी को ब्याज प्रेषित नहीं किया।
- ix. राज्य सरकार को परियोजना के पूर्ण होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, परिसम्पत्तियों का ओ एंड एम नहीं किया जा रहा था। सांभर साल्ट लिमिटेड (एसएसएल) और नगर पालिका, सांभर झील को सौंपी गई संपत्ति बंद पाई गई। भौतिक सत्यापन के दौरान कुछ संपत्तियों की हालत जर्जर पाई गई। साल्ट ट्रेन का संचालन नहीं किया जा सका क्योंकि इसमें सुरक्षा अनुमति प्रमाणपत्र नहीं था। इसके अलावा, नलियासर में मिनी डेजर्ट नाइट सफारी के कार्य को साइकिल ट्रैक के साथ सांभर साल्ट कॉम्प्लेक्स में स्थानान्तरित कर दिया गया। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान मिनी रेगिस्तानी नाइट सफारी से संबंधित कार्य भी साइकिल ट्रैक के किनारे नहीं पाया गया।
- x. मंत्रालय द्वारा जारी स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को प्रमुख सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में निगरानी समिति गठित करनी थी। हालांकि, लगभग चार वर्षों के विलंब के बाद अगस्त 2019 में राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन किया गया, जिसका स्वीकृत परियोजना की निगरानी पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। आगे, राज्य सरकार को पर्यटन मंत्रालय को भौतिक और वितीय प्रगति निर्धारित प्रारूपों में देते हुए मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत करने थे। हालांकि, लेखापरीक्षा के दौरान मासिक प्रगति प्रतिवेदनों से संबंधित कोई अभिलेख नहीं पाया गया।

(10) सिक्किम: पर्यटक परिपथ सम्पर्क का विकास - रंगपो (प्रवेश)- रोराथांग- अरितार- फडमचेन- नाथांग- शेराथांग- सोंगमो- गंगटोक- फोडोंग- मंगन- लाचुंग- युमथांग- लाचेन- थंगु- गुरुडोंगमेर- मंगन- गंगटोक- तुमिन लिंगी- सिंगटम (निकास)

विषय/परिपथ	उत्तर-पूर्व परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	10 जून 2015
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	26 जून 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	30 जून 2015
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	फरवरी 2016- नवंबर 2016
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	31 दिसंबर 2019
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹98.05 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹92.77 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	95 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	परिपथ में चुने गए स्थान प्राकृतिक वैभव से संपन्न थे और पर्यटकों के लिए आसानी से सुलभ थे। पर्यटन गतिविधि के लिए बुनियादी ढांचे को तत्काल बढ़ाने की आवश्यकता थी जो राज्य में पर्यावरण अनुकूल तरीके से पर्यटन को बढ़ावा देगा।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथ/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। परिपथ का चयन बिना किसी उचित विस्तृत अध्ययन के किया गया था और घटकों को एक पर्यटक परिपथ में एकीकृत नहीं किया गया था और न ही किसी पर्यटक गंतव्य से जोड़ा गया था। परिणामस्वरूप, 13 गंतव्यों के 78 घटकों में से 70 घटक अप्रयुक्त पड़े थे और 8 घटकों का उपयोग अन्य प्रयोजनों के लिए किया गया था।
- ii. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, परियोजना के लिए सभी निविदाओं को आमंत्रित करने और अंतिम रूप देने का काम राज्यों द्वारा परियोजना की मंजूरी की तिथि से तीन माह के भीतर पूरा किया जाना था। कार्यों के आबंटन में 139 दिनों से लेकर 419 दिनों का विलंब हुआ जिसके परिणामस्वरूप घटकों को पूरा करने में विलंब हुआ, सभी कार्यों को विभिन्न कारणों का हवाला देते हुए पूर्ण होने की निर्धारित तिथि से 4 महीने से 22 महीने तक विलंबित किया गया। इसके कारण अंतिम उपभोक्ताओं को अपेक्षित लाभ समय पर नहीं दिया जा सका।
- iii. सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के खंड 2.5 के अनुसार, तकनीकी स्वीकृति एक प्रतिभूति के समान है कि प्रस्ताव तकनीकी रूप से मजबूत है और अनुमान सटीक रूप से तैयार किए गए हैं और पर्याप्त डेटा पर आधारित हैं। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि तकनीकी स्वीकृति देने से पूर्व सभी परियोजनाओं की निविदा मांगी गई थी, जिससे प्राक्कलन की सत्यता सुनिश्चित नहीं हो सकी। आगे, योजना दिशा निर्देशों में निर्धारित था कि कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। ₹5.78 करोड़ की स्वीकृत लागत से “अरितार में इको लौंग हट्स (6 संख्या) का विकास” कार्य जिले के भीतर ई-निविदा के मुकाबले ग्राम पंचायत इकाई (जीपीयू) स्तर पर ठेकेदार को प्रदान किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप कार्य के लिए अधिक बोलियाँ प्राप्त होने के अवसर सीमित हो गए।
- iv. सिक्किम राज्य सरकार के आदेश के अनुसार, पांच प्रतिशत भण्डारण शुल्क वसूल किया जाना था। तथापि, ठेकेदारों के चालू खाता बिलों/अंतिम बिलों से पांच प्रतिशत भण्डारण प्रभार की कटौती नहीं पाई गई। भण्डारण प्रभार की कटौती न करने से न केवल ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ बल्कि सरकार को ₹0.28 करोड़ के राजस्व की हानि भी हुई। आगे, विभाग ने सिक्किम सरकार की इस तरह के अग्रिमों के अनुदान की प्रथा को वापस लेने के लिए अधिसूचना (फरवरी 2016) के उल्लंघन में सात ठेकेदारों को ₹5.76 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान किया।
- v. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, यदि अनुमोदित डीपीआर में कोई वृद्धि/परिवर्तन होता है तो राज्य सरकार को मंत्रालय को सूचित करना होगा और कार्य शुरू करने

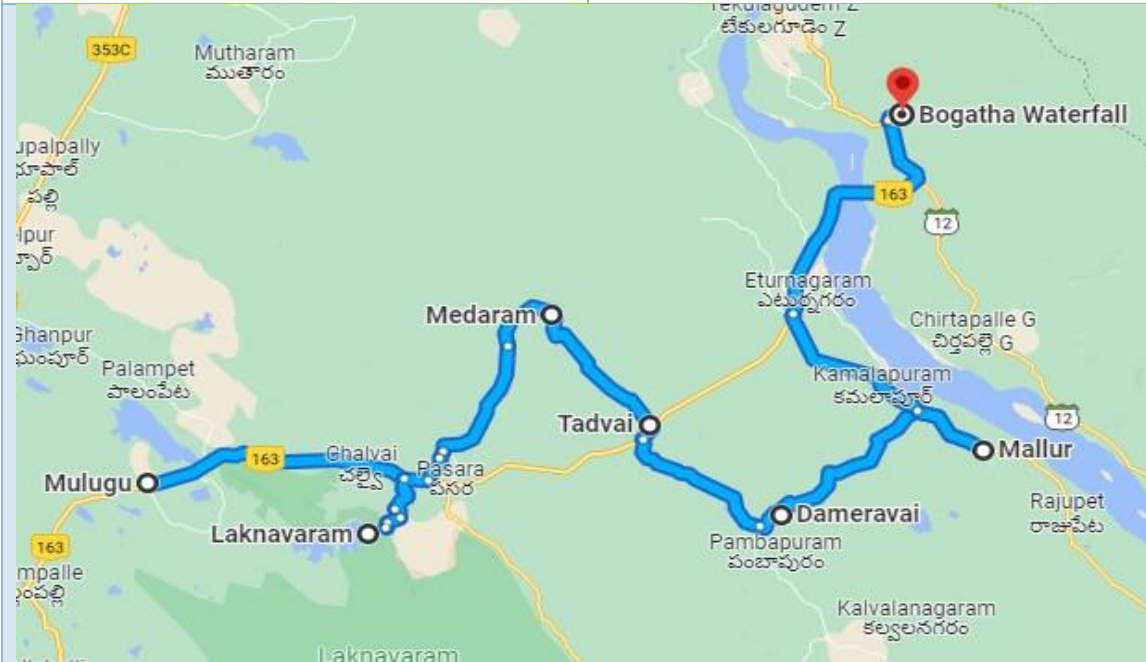
से पूर्व अनुमोदन प्राप्त करना होगा। तथापि, यहां अनुमोदित डीपीआर में परिवर्तन थे जिनके लिए मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। यह न केवल कार्य के अनियमित निष्पादन को इंगित करता है बल्कि यह भी दर्शाता है कि बिना उचित सर्वेक्षण और जांच के डीपीआर तैयार किया गया था।

- vi. राज्य में दो योजना परियोजनाओं के लिए अलग-अलग बैंक खाता केवल जून 2017 में ही खोला गया था और ₹19.6 करोड़ रुपये का कुल व्यय सीधे राज्य वेतन एवं लेखा कार्यालय के माध्यम से किया गया था। इसके परिणामस्वरूप दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ और ब्याज की हानि हुई। इसके आगे, विभाग ने निधि के ब्याज घटक का उपयोग किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹5.32 करोड़ की राशि के ब्याज का अनियमित उपयोग हुआ।
- vii. सीपीडब्ल्यूडी निर्माण मैनुअल 2019 के खंड 3.1.1.3(3) के अनुसार, साइट कार्यालय के निर्माण, देखभाल कर्मचारियों की नियुक्ति, जॉब वर्क, निरीक्षण वाहन को किराए पर लेने और कार्य से सीधे संबंधित किसी भी अन्य क्षेत्रीय आवश्यकताओं के लिए आकस्मिकताओं का उपयोग किया जा सकता है। तथापि, ₹1.28 करोड़ की राशि के आकस्मिक प्रावधानों को वाहनों की खरीद के लिए विपथित किया गया था जो न तो योजनाओं के दिशानिर्देशों में निर्दिष्ट था और न ही पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) से कोई अनुमोदन मांगा गया था। विभाग द्वारा जीर्णोद्धार एवं अनुरक्षण कार्य राज्य निधियों के स्थान पर केंद्रीय वित्तीय सहायता (ब्याज) से कराया गया जिससे ₹0.56 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ।
- viii. योजना दिशा-निर्देशों एवं राज्य सरकार द्वारा दिए गए आश्वासन के उल्लंघन में, विभाग ने केंद्रीय सहायता से ₹3.22 करोड़ की राशि से छः सम्पर्क मार्गों के निर्माण के साथ-साथ बाहरी विद्युतीकरण, बाहरी जलप्रदाय, सीवरेज, फर्नीचर एवं पांच स्थानों पर अन्य मदों पर योजना निधियों से ₹71.11 लाख का व्यय किया जिसे राज्य द्वारा वहन किया जाना था।
- ix. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को एमओटी द्वारा जारी की गई राशि को छः माह से अधिक समय तक अप्रयुक्त नहीं रखना था। योजना के तहत केंद्र सरकार द्वारा जारी राशि का राज्य सरकार निर्धारित समय में उपयोग नहीं कर सकी, उपयोगिता प्रमाण-पत्र एक माह से सात माह तक के विलंब से जमा किए गए।
- x. योजना दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना के पूर्ण होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, सृजित परिसंपत्तियों का कोई उचित ओ एंड एम नहीं था। परिणामस्वरूप, बनाई गई संपत्तियों का या तो उपयोग नहीं किया गया/पट्टे पर/किराए पर नहीं दिया गया, जिसके कारण योजना का उद्देश्य विफल हो गया, जैसा कि नीचे दिया गया है:-

- नामरंग डुंगा में बनाया गया अवसंरचना ढांचा जीर्ण-शीर्ण स्थिति में था।

- धनबारी में निर्मित अवसंरचना का उपयोग भूस्वामी द्वारा बिना पट्टे या किराए पर लिए घरेलू उद्देश्य के लिए किया जाता था।
 - गंगटोक में अवसंरचना में पांच उप-घटक शामिल हैं, जिनमें से तीन का आंशिक रूप से उपयोग किया गया था (अनी गुम्पा, जीरो प्वाइंट तथा एन्ची मोनेस्टरी) और एक का उपयोग नहीं किया गया था (बकथांग जलप्रपात) तथा केवल एक उप-घटक (गोनांग मोनेस्टरी) पूर्ण रूप से उपयोग में था।
 - रेनॉक, अरितार, रोंगली में विभिन्न उप-घटकों के बुनियादी ढांचे का उपयोग नहीं किया गया था और वे बेकार पड़े थे। इसके अतिरिक्त, “फूलों की खेती के लिए सीढ़ियां बनाने और भूमि विकास का कार्य” दयनीय स्थिति में थे, क्योंकि सीढ़ियाँ जंगली घास से घिरी हुई थी।
 - माखा में पर्यटक बुनियादी ढांचा पूरा (सितंबर 2019) होने की तिथि से ढाई वर्ष तक फरवरी 2022 तक बेकार पड़ा रहा।
 - 32 महीने पूरे होने के बाद भी, रोराथांग में सड़क किनारे की सुविधाएं न तो संचालन में हैं और न ही विभाग द्वारा इन्हें पट्टे पर दिया गया था। साइट पर 17 संकेतक उपलब्ध नहीं थे और कुछ संकेतक क्षतिग्रस्त पाए गए थे, जिसकी कुल लागत ₹8.62 लाख थी।
- xi. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को नियमित रूप से कार्य की प्रगति एवं किए गए व्यय का मासिक विवरण एमओटी को प्रस्तुत करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा एमओटी को भेजी गई मासिक प्रगति रिपोर्ट (एमपीआर) में बढ़ी हुई प्रगति और व्यय दिखाया गया क्योंकि सिंधिक में संपर्क मार्ग, सड़क किनारे की सुविधा और रंगपो संपर्क मार्ग पर वास्तविक व्यय एमपीआर आंकड़ों के साथ विसंगतियां दिखाता है। इस प्रकार, एमपीआर तथ्यों तथा आंकड़ों पर आधारित नहीं थे जो एमओटी और राज्य सरकार की ओर से खराब निगरानी को दर्शाता है।
- xii. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को स्वीकृत परियोजना की भौतिक और वित्तीय प्रगति की निगरानी करने और तिमाही आधार पर पर्यटन मंत्रालय को प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए सचिव (पर्यटन) की अध्यक्षता में एक निगरानी समिति का गठन करना था। हालांकि, राज्य सरकार ने परियोजना की स्वीकृति से 7 माह के विलंब से राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) का गठन किया। कार्यों की प्रगति की समीक्षा करने और उस पर उपचारी उपायों के लिए समिति द्वारा आयोजित किसी भी मासिक, त्रैमासिक, अर्धवार्षिक और वार्षिक समिति की बैठकों का संकेत देने वाले कोई दस्तावेज नहीं पाए गए।

(11) तेलंगाना: जनजातीय परिपथ के रूप में मुलुगु- लकनावरम- मेदाराम- तदवई- दमारवई- मल्लूर- बोगाथा जलप्रपात का एकीकृत विकास

विषय/परिपथ	जनजातीय परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	3 दिसंबर 2015
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	10 दिसंबर 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	30 जून 2016
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	फरवरी 2017 - सितंबर 2018
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	31 दिसंबर 2021
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹79.87 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹75.88 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	100 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	क्षेत्र की प्राकृतिक सुंदरता, जनजातीय आर्थिक विकास क्षमता और पर्यटन क्षमता को ध्यान में रखते हुए, इस क्षेत्र में आने वाले पर्यटकों को बेहतर जनजातीय संस्कृति सह वन्य जीवन अनुभव प्रदान करने के लिए परिपथ का चयन किया गया था।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. राज्य सरकार ने राज्य में पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए कोई दीर्घकालिक योजना या कार्य योजना तैयार नहीं की थी। तेलंगाना राज्य के लिए कोई पर्यटन नीति नहीं थी और इसके परिणामस्वरूप राज्य में पर्यटन के विकास के लिए कोई विशिष्ट भौतिक लक्ष्य भी निर्धारित नहीं किए गए थे। इस प्रकार, परियोजना का चयन किसी प्राथमिकता के आधार पर नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, हितधारक परामर्श और अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण भी नहीं किया गया था जिसके कारण परिपथ का यादृच्छिक रूप से चयन किया गया।
- ii. गंतव्यों का चयन व्यवहार्यता या क्षेत्र सर्वेक्षण के बिना किया गया था। जिसके कारण, राज्य सरकार भूमि की अनुपलब्धता या वन अधिकारियों की अनुमति की आवश्यकता जैसे मुद्दों की पहचान नहीं कर सकी। जनजातीय परिपथ में प्रस्तावित सभी स्थल आरक्षित वन क्षेत्र के अंतर्गत थे और इसलिए उन क्षेत्रों में कोई भी कार्य करने से पूर्व पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की विशिष्ट अनुमति की आवश्यकता थी। इसके कारण, राज्य सरकार जमीन की उपलब्धता की कमी या वन मंजूरी की कमी के कारण दमारवई, बोगाथा, तदवई और मल्लूर में गंतव्य स्थलों में 17 घटकों को निष्पादित नहीं कर सकी तथा जिन्हें जिसे बाद में छोड़ना पड़ा।
- iii. संविदाकार को साइट सौंपने में 44 दिनों से 157 दिनों का विलंब हुआ। इसका मुख्य कारण चिन्हित साइटों को बार-बार बदलना था। इसके अतिरिक्त, चिन्हित साइटों को सौंपने में विलंब का कारण तेलंगाना राज्य पर्यटन विकास निगम के प्रोजेक्ट विंग और एस्टेट विंग के बीच समन्वय की कमी थी, इसके परिणामस्वरूप आरक्षित वन क्षेत्रों में गंतव्य स्थलों पर स्थित स्थलों का प्रस्ताव किया गया (मेदारम के अतिरिक्त)। जिसके कारण मुलुगु और बोगाथा जलप्रपातों में साइटों को कई बार बदलने की आवश्यकता हुई, जिसके परिणामस्वरूप कार्यों के निष्पादन में विलंब हुआ, लागत में वृद्धि हुई और परिपथ में प्रस्तावित कुछ घटकों को छोड़ना पड़ा।
- iv. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार परियोजना के लिए सभी निविदाओं को अंतिम रूप देने का कार्य पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) द्वारा परियोजना की स्वीकृति की तिथि से तीन माह के अंतर्गत पूरा किया जाना था। हालांकि, निविदाओं को अंतिम रूप देने में 128 से 728 दिनों का अत्यधिक विलंब हुआ, जिसके कारण कार्यों को पूरा करने में भी 288 दिनों से 902 दिनों का विलंब हुआ, इस प्रकार, पर्यटकों को अपेक्षित लाभ समय पर नहीं दिया जा सका।
- v. परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान अनियमितताएं देखी गई थी, जैसे कि:-
 - योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि सभी बाधाओं से मुक्त होनी

चाहिए। हालांकि, यह पाया गया कि प्रबंधन के पास उस भूमि का कब्जा नहीं था जिसे उसने मार्च 2018 में ही अपने कब्जे में लिया था। जिसके कारण गट्टम्मा, मुलुगु में परियोजना स्थल को दो बार बदला गया और निविदाएं (अप्रैल 2017 और अगस्त 2017) भी दो बार रद्द की गईं। जब भूमि का कब्जा मिलने के बाद तीसरी बार (अगस्त 2018) निविदा आमंत्रित की गई तो दरों की मानक अनुसूची (एसएसआर) 2016-17 से 2018-19 की एसएसआर दरों में बदल दिया गया। जिसके कारण तीसरी बार कार्य उच्च दरों पर दिया गया इसलिए ₹ 1.49 करोड़ की लागत वृद्धि हुई और कार्यों के निष्पादन में विलंब हुआ।

- योजना के दिशा-निर्देशों के पैरा 4.4(2) के अनुसार, डीपीआर को पर्यावरण के अनुकूल सामग्रियों और उपकरणों के उपयोग पर ध्यान देते हुए तैयार किया जाना था और पुनर्चक्रण और पुनःउपयोग को बढ़ावा देना था। इसके अलावा, परियोजना की डीपीआर में निर्धारित किया गया था कि आवास का निर्माण पर्यावरण के अनुकूल सामग्री जैसे बांस आदि से किया जाएगा। तथापि, कार्यान्वयन अभिकरण ने ठेकेदारों के साथ लौग-हट्स और कॉटेज के निर्माण के लिए पर्यावरण के अनुकूल सामग्री के स्थान पर प्रबलित सीमेंट कंक्रीट (लकनावरम, बोगाथा, मेदारम और तदवई) के साथ अनुबंध किया और एमओटी से अनुमति मांगी। एमओटी से अनुमति भी अभिलेखों में नहीं पाई गई। इस प्रकार, निर्माण पर्यावरण अनुकूल धारणीय सामग्री के उपयोग की उपेक्षा करते हुए किया गया था।
- योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, सभी लागू स्वीकृतियों को प्रस्तुत करने के बाद ही निधियों को जारी किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि आरक्षित वन क्षेत्र में पहाड़ी चोटी पर स्थित दमारवई में, महापाषाण शवाधानों पर पर्यटक सुविधाएं प्रदान करने का कार्य बंद कर दिया गया था क्योंकि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय से मंजूरी नहीं मिली थी। इसलिए, लास्ट माइल कनेक्टिविटी पर ₹75 लाख का खर्च जो कि परियोजना का हिस्सा भी था, उस उद्देश्य को पूरा नहीं कर पाया जिसके लिए सड़क बनाई गई थी।
- 30 जलयानों (₹6.14 करोड़) के स्थान पर, लकनावरम में ₹1.13 करोड़ की राशि के केवल सात जलयान वितरित किए गए थे और ₹5.01 करोड़ मूल्य के शेष 23 निर्दिष्ट स्थानों के अतिरिक्त अन्य स्थानों पर वितरित किए गए थे। इसी प्रकार, बोगाथा जलप्रपात पर, ₹77.19 लाख मूल्य के सात जलयानों में से कोई भी जलयान अपेक्षित गंतव्य पर सुपुर्द नहीं किया गया। इस प्रकार, राशि का उपयोग उस उद्देश्य के लिए नहीं किया जा सका जिस हेतु स्वीकृत किया गया था।
- ₹63.94 लाख के व्यय के बावजूद, सीवेज उपचार संयंत्र के इलेक्ट्रो-मैकेनिकल उपकरण स्थापित करने का प्रमुख कार्य लकनावरम में अभी भी पूरा नहीं हुआ

था, हालांकि, इसके लिए भौतिक पूर्णता प्रमाण पत्र पहले ही एमओटी, को प्रस्तुत किया जा चुका है। (13 जनवरी 2022)

- सृजित परिसम्पत्तियों के रखरखाव पर होने वाला व्यय राज्य द्वारा वहन किया जाना था। तथापि, योजना निधि में से ₹4.10 लाख भूदृश्यनिर्माण के अनुरक्षण पर व्यय किए गए जो कि अस्वीकार्य व्यय था।
 - मुलुगु में साइट के भौतिक सत्यापन के दौरान, स्वीकृति छः गजेबों में से साइट पर केवल तीन गजेबो पाए गए। दिलचस्प बात यह है कि जिला कलेक्टर, मुलुगु के कैंप कार्यालय में एक गजेबो बनाया गया था, जो किसी भी उद्देश्य की पूर्ति नहीं करता था।
 - कार्यों के बोली दस्तावेजों के अनुसार, यदि ठेकेदार निर्धारित समय के भीतर पूरे काम या उसके किसी हिस्से को पूरा करने में विफल रहता है, तो 10 प्रतिशत की दर से परिसमापन जुर्माना काटा जाना था। तथापि, यह देखा गया कि ठेकेदार की ओर से कार्य पूरा करने में विलंब के लिए निर्धारित जुर्माने (कुल ठेका मूल्य का 10 प्रतिशत) की कटौती न करके ठेकेदार को ₹4.05 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया।
 - योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, कोई भी अतिरिक्त/आधिक्य व्यय राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था। हालांकि, कार्यान्वयन अभिकरण ने एमओटी का अनुमोदन प्राप्त किए बिना स्वीकृत राशि से अधिक ₹34.30 लाख की राशि व्यय की है। इसी प्रकार, लकनावरम में पुराने झूला पुल की मरम्मत एवं जीर्णोद्धार पर व्यय ₹61.01 लाख तथा अनुमोदित मदों के अतिरिक्त अन्य मदों पर किए गए ₹3.35 करोड़ का भुगतान योजना निधि से किया गया, जो अस्वीकार्य था। इसप्रकार, निधियों का उपयोग निर्धारित उद्देश्य के लिए नहीं किया गया।
- vi. योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य कार्यान्वयन अभिकरण को वर्ष के अंत में योजना निधियों पर अर्जित ब्याज मंत्रालय को वापस करना था। कार्यान्वयन अभिकरण ने बैंक खाते में रखी योजना निधियों पर ₹16.18 करोड़⁴⁶ (लेखापरीक्षा द्वारा संगणित) का ब्याज वापस नहीं किया है जो योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन है और एमओटी द्वारा कुछ अन्य परियोजनाओं के लिए उपयोग किया जा सकता था।
- vii. योजना दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव (ओ एंड एम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, साइटों के भौतिक सत्यापन के दौरान अनियमितताएं पाई गईं। उदाहरण के लिए, मल्लूर के

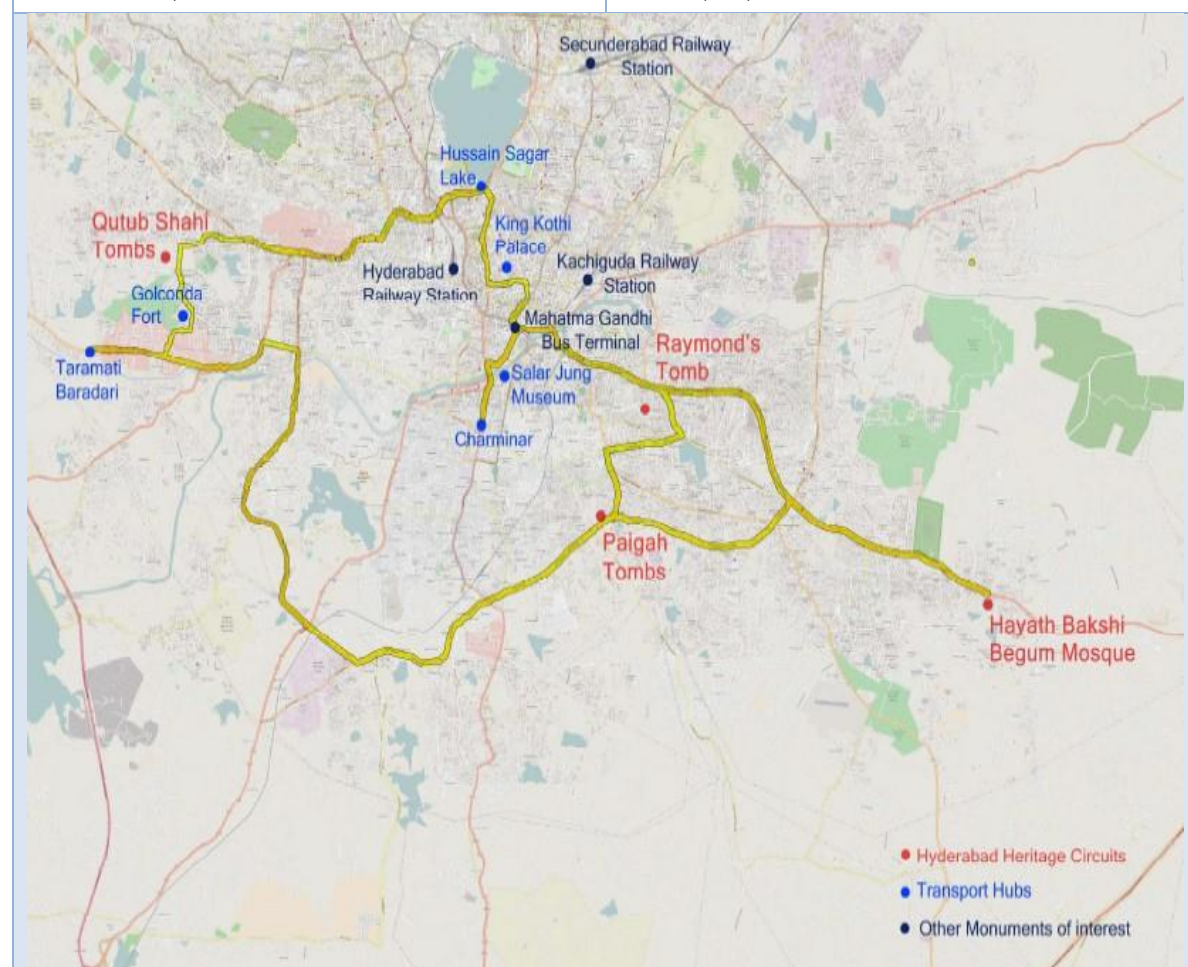
⁴⁶ 2016-17 से 2021-22 तक चार प्रतिशत वार्षिक की दर से लेखापरीक्षा द्वारा ब्याज की गणना की गई है।

विकास के लिए ₹5.43 करोड़ की राशि व्यय की गई थी लेकिन निर्मित सड़क किनारे की सुविधाओं को आज तक (दिसंबर 2021) उपयोग में नहीं लाया गया था। संपत्ति का रखरखाव भी नहीं किया जा रहा था और कोई सुरक्षा नहीं थी क्योंकि गेट और चेन लिंक फैसिंग गायब थे, जिससे व्यय निष्फल हो गया।

- viii. मेदारम में तीसरे पक्ष की गुणवत्ता जांच में गंभीर गुणवत्ता मुद्दों का पता चला जैसे अनिवार्य गुणवत्ता परीक्षण नहीं करना, प्लास्टरिंग में दरारें और विभिन्न सामग्रियों का उपयोग करना जो अनुबंध में निर्दिष्ट नहीं थी, हालांकि ये मुद्दे उपेक्षित रहे।
- ix. योजना निधियों के अंतर्गत किए गए व्यय का एक बड़ा हिस्सा रेस्तरां/सड़क किनारे की सुविधाओं/कॉटेज (हरिथा होटल/रिजोर्ट और रेस्टोरेन्ट के रूप में ब्रान्डेड) के निर्माण के लिए था। चूंकि निर्मित रेस्तरां/सड़क किनारे की सुविधाएं/कॉटेज निजी फर्म को पट्टे पर दिए गए थे, इसलिए पट्टे पर दिए क्षेत्र में इन सुविधाओं तक पहुंच उन पर्यटकों तक सीमित थी, जिन्होंने आवास बुक किया था। इस प्रकार, समुदाय-आधारित विकास और गरीब-समर्थक पर्यटन दृष्टिकोण का उद्देश्य विफल हो गया।
- x. हैदराबाद से प्रत्येक 20 किलोमीटर पर और गंतव्य स्थलों पर प्रस्तावित दिशात्मक संकेतक नहीं पाए गए। यह इंगित करता है कि प्रचार/सूचना पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया।

(12) तेलंगाना: कुतुब शाही विरासत पार्क-पैगाह मकबरा-हयात बख्शी मस्जिद-रेमंड्स मकबरा को विरासत परिपथ के रूप में विकसित करना।

विषय/परिपथ	विरासत परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	30 जनवरी 2017
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	14 फरवरी 2017
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	27 जून 2017
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	दिसंबर 2017- मार्च 2020
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	अपूर्ण
परियोजना की स्वीकृत लागत	रु 96.90 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	रु 70.61 करोड़
भौतिक प्रगति	64 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	53 प्रतिशत



परिपथ का महत्व	परिपथ में हैदराबाद के चार विरासत स्थल (कुतुब शाही विरासत पार्क, पैगाह मकबरा, हयात बख्शी बेगम मस्जिद और रेमंड का मकबरा) शामिल हैं। कुतुब शाही विरासत पार्क और हयात बख्शी बेगम मस्जिद दक्कन क्षेत्र के कुतुब शाही काल के हैं। पैगाह मकबरा और रेमंड का मकबरा हैदराबाद के समृद्ध और गौरवशाली निजाम काल के ऐतिहासिक स्थल हैं।
----------------	--

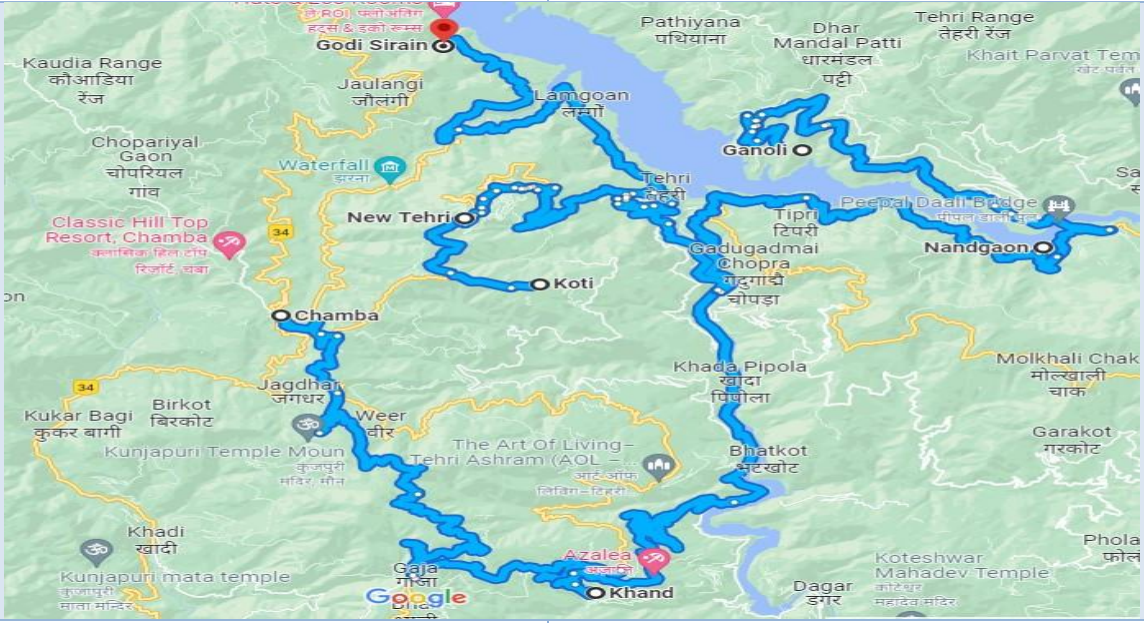
लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. राज्य के लिए कोई पर्यटन नीति और दीर्घकालिक पर्यटन योजना नहीं थी। व्यवहार्यता अध्ययन नहीं किया गया था। इसलिए पैगाह मकबरों में सात घटकों को हटाना पड़ा। परियोजना चयन किसी प्राथमिकता के आधार पर नहीं था। तैयार की गई डीपीआर में अपेक्षित शुचिता नहीं थी क्योंकि विचलन देखे गए थे। इसके कारण परियोजना का समग्र निष्पादन प्रभावित हुआ और पूरा होने में विलंब और निष्फल व्यय जैसे मुद्दे सामने आए।
- ii. गंतव्यों का चयन व्यवहार्यता या क्षेत्र सर्वेक्षण के बिना किया गया था। इसके कारण, राज्य सरकार भूमि की अनुपलब्धता या भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण जैसे प्राधिकरणों की अनुमति की आवश्यकता के मुद्दों की पहचान नहीं कर सकी, क्योंकि सभी प्रस्तावित स्थल विरासत स्थल थे। परिणामस्वरूप, मुकदमे के कारण, कार्यान्वयन अभिकरण/राज्य सरकार ने घटकों के निष्पादन में अपनी असमर्थता व्यक्त की और बाद में एमओटी को कई महत्वपूर्ण कार्यों को छोड़ना पड़ा। चिन्हित भूमि पर मुकदमे के कारण एमओटी को पैगाह मकबरे पर गंतव्य स्थल के दस घटकों में से सात और हयात बख्शी मस्जिद में दो घटकों को छोड़ना पड़ा। हालांकि एक सिविल सूट अदालत में लंबित था, डेक्कन पार्क/एक्वा पार्क में कुतुब शाही विरासत पार्क (क्यूएसएचपी) में एंट्रेंस प्लाजा और भवन एवं व्याख्या केन्द्र का निर्माण प्रस्तावित और शुरू किया गया था। न्यायालय के आदेश के कारण ₹9.01 करोड़ का निष्फल व्यय करने के बाद कार्य को रोकना पड़ा। यह खराब योजना और घटकों के खराब चयन को इंगित करता है।
- iii. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना के लिए सभी निविदाओं को आमंत्रित करना और अंतिम रूप देना परियोजना की स्वीकृति की तिथि से तीन माह के भीतर पूरा किया जाना था। हालांकि, निविदाओं को अंतिम रूप देने में असाधारण विलंब हुआ (71 दिनों से 895 दिनों के बीच)। आगे, ठेकेदार को साइट सौंपने में 159 दिनों तक का विलम्ब हुआ था। इसके परिणामस्वरूप कार्यों को पूरा करने में भी विलम्ब

- हुआ जो 6 माह से 37 माह तक था। समय विस्तार के बाद भी 36 में से 20 परियोजनाएं अधूरी हैं। इससे पर्यटकों को वांछित लाभ समय पर नहीं दिया जा सका।
- iv. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य कार्यान्वयन अभिकरण को वर्ष के अंत में योजना निधियों पर अर्जित ब्याज मंत्रालय को वापस करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार ने योजना निधियों को अलग बचत बैंक खाते में अप्रयुक्त धन पर ब्याज अर्जित करने की स्वीप सुविधा के साथ रखा था। अलग बैंक खाते में रखे गए धन पर संगणित ₹6.36 करोड़ के ब्याज को एमओटी को वापस नहीं किया गया था।
 - v. 27 जुलाई 2021 को अग्रिम भुगतान के लिए मैसर्स एकेटीसी (ठेकेदार) को ₹4.99 करोड़ की राशि दी गई थी और मार्च 2022 के अंत तक इसे असमायोजित छोड़ दिया गया था। हालांकि, योजना के दिशानिर्देशों में किसी भी ठेकेदार/अभिकरण को अग्रिम भुगतान की परिकल्पना नहीं की गई थी। इस प्रकार, तीसरे पक्ष की एजेंसी को अग्रिम भुगतान के परिणामस्वरूप न केवल योजना के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन हुआ बल्कि इसके परिणामस्वरूप ₹13.31 लाख का ब्याज प्राप्त करने का अवसर भी खो गया।
 - vi. निष्पादन अभिकरण अर्थात् विरासत विभाग द्वारा कोई अलग बैंक खाता नहीं रखा गया था, जैसा कि योजना दिशानिर्देशों में परिकल्पित किया गया था, बल्कि अन्य योजनाओं के साथ विभाग द्वारा बनाए गए दो चालू खातों के माध्यम से धन का संचालन किया गया था। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार ने ₹1.23 करोड़ का ब्याज अर्जित करने का अवसर खो दिया। इसके अलावा, अक्टूबर 2021 से विभाग (₹15.32 करोड़) और ठेकेदार मैसर्स एकेटीसी (₹4.99 करोड़ अग्रिम भुगतान के रूप में) के पास ₹20.31 करोड़ की राशि अप्रयुक्त पड़ी हुई थी। यह खराब निष्पादन और धन के अपर्याप्त उपयोग को इंगित करता है।
 - vii. राज्य सरकार द्वारा ₹51.14 करोड़ के लिए बढ़ा हुआ उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने का उदाहरण था, क्योंकि किया गया वास्तविक व्यय केवल ₹29.47 करोड़ था।
 - viii. संस्वीकृति के प्रावधानों के अनुसार, संचालन एवं रख-रखाव (ओएंडएम) व्यय राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था। हालांकि, यह देखा गया कि विरासत विभाग द्वारा गैर-योजना/ओ एंड एम व्यय के लिए आकस्मिकताओं में से ₹54.10 लाख की राशि का उपयोग किया गया था जो योजना दिशानिर्देशों के विचलन में था। इसके अतिरिक्त, योजना के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए लॉन, एकल झाड़ियों आदि के रखरखाव के लिए ₹6.26 लाख का भुगतान किया गया था।
 - ix. योजना दिशा निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित ओएंडएम सुनिश्चित करना था। हालांकि, साइटों के भौतिक सत्यापन के दौरान अनियमितताएं पाई गईं। हयात बखशी मस्जिद और रेमंड के मकबरे (₹33.38 लाख और ₹29.08 लाख की लागत में विकसित) में भूदृश्य निर्माण कार्य का अनुचित रखरखाव किया गया था। ₹55.16 लाख की स्वीकृत लागत पर रेमंड के मकबरे में

आंगतुक सुविधाएं जैसे कि शौचालय ब्लॉक और टिकट काउंटर विकसित किए जाने थे तथापि टिकट काउंटर्स का निर्माण नहीं किया गया था और शौचालय ब्लॉक का निर्माण हो गया था, परन्तु इसका उपयोग नहीं किया जा रहा था।

(13) उत्तराखंड: टिहरी झील और आसपास के विकास के लिए पर्यावरण पर्यटन, संबद्ध रोमांचक खेलों से संबंधित पर्यटन अवसंरचना का एकीकृत विकास

विषय/ परिपथ	पर्यावरणीय परिपथ
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	19 अगस्त 2015
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	10 सितम्बर 2015
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	30 सितम्बर 2015
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	अक्टूबर 2015- मई 2018
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	जनवरी 2021
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹69.16 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹65.71 करोड़
भौतिक प्रगति	100 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	95 प्रतिशत
	
परिपथ का महत्व	परियोजना में टिहरी-झील का विकास शामिल है जो एशिया की सबसे बड़ी मानव निर्मित झील है। झील में जल क्रीड़ा गतिविधियाँ, पर्वतारोहण, पैराग्लाइडिंग आदि सहित पर्यावरण-पर्यटन और साहसिक पर्यटन के लिए एक राष्ट्रीय केंद्र बनने की जबरदस्त क्षमता है।

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, एक पर्यटक परिपथ ऐसा मार्ग था जिस पर कम से कम तीन प्रमुख पर्यटन स्थल स्थित थे, जिनमें से कोई भी एक ही कस्बे, गाँव या शहर में नहीं था। साथ ही यह सुनिश्चित किया जाना था कि वे लंबी दूरी से अलग न हों। इसमें अच्छी तरह से परिभाषित प्रवेश और निकास बिंदु होने चाहिए। पर्यावरण परिपथ पर्यटन परिपथ की परिभाषा से विपथित था, क्योंकि काम मुख्य रूप से टिहरी झील के किनारे पर कुछ किलोमीटर की दूरी पर स्थित कोटि और सिरायन नाम के दो स्थलों पर किया गया था। अन्य घटक विभिन्न स्थानों जैसे नई टिहरी, चंबा और टिहरी झील के आसपास बिखरे पाए गए जिन्हें योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार पर्यटन स्थल नहीं माना जा सकता है। इस प्रकार, अधिकांश कार्य विभिन्न स्थानों पर बिखरे हुए कुछ घटकों के साथ एक गंतव्य पर निष्पादित किया गया था अर्थात् टिहरी झील और आसपास। परिणामस्वरूप, अच्छी तरह से परिभाषित प्रवेश और निकास बिंदुओं के साथ कम से कम तीन पर्यटन स्थलों को सम्मिलित करने वाला एक परिपथ विकसित करने की योजना का उद्देश्य विफल हो गया।
- ii. योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, पर्यटक परिपथों/गंतव्यों को वर्तमान पर्यटक यातायात, संपर्क क्षमता और साइट से जुड़े महत्व, समग्र पर्यटक अनुभव जैसे कारकों पर विचार करते हुए पहचाना जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत अभिलेखों में परियोजना के चयन के आधार के संबंध में कोई दस्तावेज नहीं पाया गया। इससे पता चलता है कि परियोजना का चयन बिना किसी मानदंड का पालन किए किया गया था। स्वीकृत 40 उप-घटकों में से, चार घटक पूरी तरह से हटा दिए गए थे और एक आंशिक रूप से पूरा हुआ था, जिसके कारण परिपथ का व्यापक विकास नहीं हो सका था।
- iii. डीपीआर प्रस्तुत करने के दौरान कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा दी गई वचनबद्धता के बावजूद कि राज्य सरकार के कब्जे में बाधा मुक्त पर्याप्त भूमि थी, एक घटक अर्थात् बुराड़ी, नई टिहरी में बहु स्तरीय पार्किंग और व्याख्या केंद्र का निर्माण के लिए भूमि निष्पादन अभिकरण को (अप्रैल 2017) उपलब्ध कराया गया था, परियोजना की स्वीकृति (सितंबर 2015) के 18 महीने बाद जिसके कारण इसके निर्माण में देरी हुई। इसके अलावा, तीन उप-घटकों (रानीचौरी में पर्यावरण पार्क का विकास, गज़ेबो (संख्या पांच) का निर्माण और रौलकोट पहुंच मार्ग) को वन मंजूरी की कमी और भूमि विवाद के कारण छोड़ना पड़ा।
- iv. योजना दिशा-निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुबंध प्रदान करते समय सभी नियम औपचारिकताओं का पालन करना आवश्यक था। हालांकि, यह देखा गया कि डीपीआर तैयार करने, विस्तृत प्राक्कलन, रेखाचित्र आदि के लिए रखे

गए सलाहकार का चयन बिना निविदा के किया गया था, क्योंकि सलाहकार पूर्व में गंतव्यों/परिपथों के विकास के लिए उत्पाद/अवसंरचना योजना (पीआईडीडीसी) के साथ कार्यरत था तथा उसकी सेवाएं पर्यटन विभाग द्वारा स्वदेश दर्शन योजना के अन्तर्गत भी जारी रखी गई थी। इसके अलावा, सलाहकार के साथ किसी भी समझौते पर हस्ताक्षर नहीं किया गया था, भले ही पीआईडीडीसी परियोजना के लिए सलाहकार का पिछला समझौता नवंबर 2016 में समाप्त होना था और पिछले समझौते में कोई परियोजना विशिष्ट खंड/नियम शर्तें नहीं जोड़ी गई थीं। पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) को प्रस्तुत परियोजना की डीपीआर पर्यटन मंत्रालय के डीपीआर प्रस्तुतीकरण टूलकिट के अनुसार नहीं थी और इसमें परिपथ विवरण और मानचित्र, पर्यटन स्थलों और स्थलों के विवरण आदि का कोई उल्लेख नहीं था।

- v. योजना दिशा निर्देशों के अनुसार, परियोजना की स्वीकृति की तिथि से तीन माह के भीतर सभी निविदाओं को अन्तिम रूप देने का कार्य पूर्ण किया जाना था। हालाँकि, तीन घटकों में कार्य सौंपने में असाधारण विलम्ब (24 से 38 महीने) हुआ था जिसके कारण उपरोक्त घटकों को निर्धारित समय के भीतर निष्पादित नहीं किया जा सका।
- vi. परियोजना के निष्पादन में अनियमितताएं थीं, जैसे कि:
 - स्थानीय लोगों के साथ भूमि विवाद के कारण एक सम्पर्क मार्ग को छोड़ने के कारण निष्फल व्यय हुआ, हालांकि ₹29.56 लाख की फ्लोटिंग जेट्टी पहले ही खरीदी जा चुकी थी।
 - तीन सम्पर्क मार्ग (₹4.34 करोड़ की लागत) अप्रयुक्त रहे क्योंकि सड़कों के हिस्से झील में पानी का जल स्तर बढ़ने के कारण डूबे हुए थे (फरवरी 2022) जिसके कारण पर्यटकों को अंतिम लाभ नहीं दिया जा सका।
 - आईटीपीबी को प्रदान किए गए क्षेत्र के अंतर्गत एडवेंचर क्लाइंबिंग वॉल का निर्माण किया गया था। क्षेत्र सामान्य पर्यटकों के प्रवेश के लिए प्रतिबन्धित था जिससे घटक के निर्माण का उद्देश्य विफल हो गया।
 - मरम्मत और रखरखाव पर ₹9.45 लाख का अस्वीकार्य व्यय पाया गया क्योंकि योजना दिशानिर्देशों के अनुसार रख-रखाव पर होने वाला व्यय राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था।
 - राज्य वित्तपोषित परियोजना के तहत बन रहे पार्किंग एरिया में ₹29.43 लाख से चंबा में लिंग आधारित शौचालय ब्लॉक का निर्माण किया गया। पार्किंग परियोजना की डीपीआर के अनुसार, परियोजना में शौचालय पहले से ही उपलब्ध कराए गए थे, जिसके कारण धन का विपथन हुआ।
- vii. योजना के दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य कार्यान्वयन अभिकरण को वर्ष के अंत में योजना निधियों पर अर्जित ब्याज मंत्रालय को वापस करना था। लेखापरीक्षा में पाया

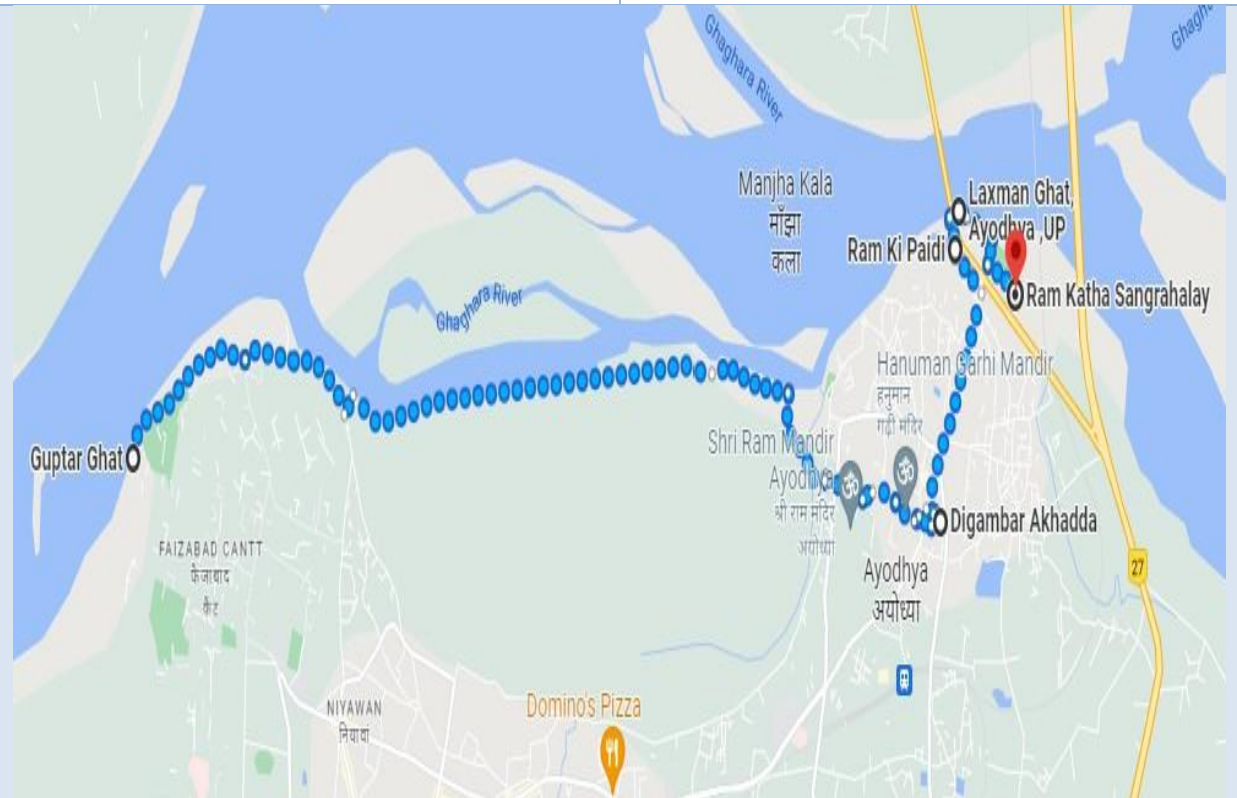
गया कि योजना निधियों पर ब्याज के रूप में ₹1.68 करोड़⁴⁷ की राशि उपार्जित हुई थी। हालांकि, उत्तराखण्ड पर्यटन विकास बोर्ड ने राज्य के खजाने में ₹75.97 लाख जमा किए और शेष ₹92.39 लाख उनके पास थे। परिणामतः, कोषागार में जमा राशि पर ब्याज अर्जित नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, जारी की गई परियोजना निधियों पर अर्जित ब्याज ₹47.95 लाख की राशि निष्पादन अभिकरण (अर्थात् उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम) के पास थी।

- viii. योजना निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना के पूरा होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव (ओएंडएम) सुनिश्चित करना था। हालांकि, साइटों के भौतिक सत्यापन के दौरान अनियमितताएं पाई गईं। परिणामस्वरूप, ₹3.96 करोड़ के घटक, (खंड से गनोली तक माउंटेन बाइकिंग ट्रैक- ₹3.67 करोड़ और चंबा में लिंग आधारित शौचालय ब्लॉक- ₹29.43 लाख) दोषपूर्ण योजना और ओएंडएम पर राज्य सरकार के ढीले दृष्टिकोण के कारण अप्रयुक्त रहे। इसके अलावा, सिरायन में साइटों के लिए परियोजना अभियंता को समझौते से 24 माह बीत जाने के बाद भी नियुक्त नहीं किया गया था, जिसके कारण परियोजना के तहत गतिविधियों की समीक्षा और निगरानी प्रभावी ढंग से नहीं की जा सकी।
- ix. योजना दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना की निगरानी और समय पर कार्यान्वयन के लिए एक राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) नियुक्त करनी थी। हालांकि, समिति का गठन (अगस्त 2019) परियोजना की मंजूरी की तिथि से 47 माह बीतने के बाद किया गया था। इसके अलावा, उक्त समिति की अब तक कोई बैठक नहीं हुई। इस प्रकार, राज्य स्तरीय निगरानी समिति का गठन न होने से परियोजना की समग्र निगरानी प्रभावित हुई।

⁴⁷ इस राशि में राज्य की एक अन्य स्वदेश दर्शन परियोजना (विरासत परिपथ) पर अर्जित ब्याज शामिल है, क्योंकि दोनों परियोजनाओं का बैंक खाता एक ही था।

(14) उत्तर प्रदेश: रामायण परिपथ के तहत अयोध्या का विकास

विषय/परिपथ	रामायण परिपथ II
मिशन निदेशालय द्वारा अनुशंसा करने की तिथि	02 अगस्त 2017
केन्द्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति द्वारा अनुमोदन करने की तिथि	21 अगस्त 2017
पर्यटन मंत्रालय द्वारा अनुमोदन संप्रेषित करने की तिथि	27 सितंबर 2017
राज्य सरकार द्वारा कार्य सौंपे जाने की तिथि	अप्रैल 2018-नवंबर 2018
परियोजना के पूर्ण होने की तिथि	निर्माणाधीन
परियोजना की स्वीकृत लागत	₹127.21 करोड़
पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी राशि	₹115.46 करोड़
भौतिक प्रगति	97 प्रतिशत
वित्तीय प्रगति	88 प्रतिशत



परिपथ का महत्व	अयोध्या भगवान राम से संबद्ध एक प्राचीन शहर है। यह परियोजना रामायण परिपथ को एक तीर्थस्थल गंतव्य के रूप में बदलने की भविष्य की संभावनाओं को बढ़ाएगी जिससे एक बेहतर अर्थव्यवस्था, बेहतर राजस्व सृजन, रोजगार के अवसरों और कौशल का विकास होगा।
----------------	---

लेखापरीक्षा अवलोकन

- i. मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार, परियोजना के लिए डीपीआर को टूलकिट के अनुसार तैयार किया जाना था। हालांकि, राज्य सरकार द्वारा तैयार डीपीआर मंत्रालय के डीपीआर टूलकिट के अनुरूप नहीं था। इसके अलावा, परियोजनाओं के प्रस्ताव और चयन के लिए परियोजनाओं का कोई व्यवहार्यता अध्ययन/सर्वेक्षण या समवर्ती डेटा एकत्र नहीं किया गया था। योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, आधारभूत सुविधाओं और संबंधित कौशल में कमियों की पहचान करने के लिए चिन्हित परिपथों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना (डीपीपी) तैयार की जानी थी। तथापि, रामायण परिपथ के लिए डीपीपी तैयार नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप समग्र निष्पादन में देरी हुई जैसे परियोजनाओं के पूरा होने में देरी और अवसंरचना ढांचे का उपयोग न होना।
- ii. डीपीआर जमा करने के दौरान यह आश्वासन देने के बावजूद कि राज्य सरकार के पास सभी बाधाओं से मुक्त पर्याप्त भूमि थी, पातेश्वरी देवी मंदिर में शौचालय और पार्किंग का निर्माण छावनी बोर्ड से पूर्व अनुमति प्राप्त किए बिना शुरू किया गया था। बाद में, कार्य को छोड़ दिया गया और इस प्रकार, दोषपूर्ण योजना के कारण ₹2.10 लाख का व्यय निष्फल हो गया।
- iii. सामान्य वित्तीय नियमों और सीवीसी दिशानिर्देशों के प्रावधानों के उल्लंघन में, डीपीआर तैयार करने के लिए सलाहकार का चयन नामांकन के आधार पर किया गया था जिसने प्रतिस्पर्धी और निष्पक्ष बोली को प्रतिबंधित किया था।
- iv. मंत्रालय द्वारा जारी (सितम्बर 2017) स्वीकृति आदेश के अनुसार, परियोजना को 36 महीने अर्थात् अगस्त 2020 तक पूर्ण और चालू किया जाना था। कार्य सौंपने में 90-322 दिनों का अत्यधिक विलम्ब हुआ था, जिसके कारण परियोजना के निष्पादन और पूर्णता में समग्र विलम्ब हुआ।
- v. निष्पादन के दौरान, अनियमितताएं देखी गईं जैसे कि:
 - गुप्तार घाट पर कार्य के अनियमित माप से ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिया गया जिसके कारण ₹57.73 लाख का भुगतान हुआ, एक ही स्थान पर अलग-अलग दरों पर समान प्रकृति के कार्य के निष्पादन के कारण ₹19.13 लाख का परिहार्य अधिक भुगतान हुआ, ₹19.58 लाख के जीएसटी का अनियमित भुगतान उन ठेकेदारों को जिनका जीएसटी पंजीकरण रद्द कर दिया गया था, ठेकेदार की निष्पादन बैंक गारंटी में कमी हुई (₹3.11 करोड़ के मुकाबले ₹1.86 करोड़)।
 - राज्य सरकार के नीतिगत निर्णय के अनुसार, परियोजना अनुमानों को तैयार करते समय पांच प्रतिशत विभागीय छूट को कम किया जाना था। तथापि, राज्य सरकार ने इसे कम नहीं किया, जिसके कारण परियोजना लागत में ₹3.86 करोड़ की वृद्धि हुई। इसके अलावा, सीमेन्ट कंक्रीट सड़कों द्वारा ग्रेनाइट कोबल पत्थर डालने के पूर्व

में निष्पादित कार्य को बदलने के कारण ₹26.14 लाख का निष्फल व्यय हुआ जो दोषपूर्ण योजना को इंगित करता है।

- पर्यटन विभाग निष्पादन अभिकरणों द्वारा किए गए कार्यों की गलत लागत (वास्तविक के बजाय अनुमानित) लेने के कारण सेंटेज, जीएसटी और श्रम उपकर के लिए देय वास्तविक राशि के आकलन में उचित सावधानी बरतने में विफल रहा और अधिक राशि स्वीकृत/जारी की। जिसके कारण, वास्तविक लागत के बजाय अनुमानित लागत लेने के कारण सेंटेज, जीएसटी और श्रम उपकर के लिए ₹6.07 करोड़ के अधिक भुगतान किए गए और किए गए अधिक भुगतान की वसूली अभी भी बकाया थी।
- पंचकोसी परिक्रमा मार्ग पर बनने वाले 100 आश्रयों में से चौदह कोसी परिक्रमा मार्ग पर 56 आश्रयों (आठ निर्माणाधीन) का निर्माण किया गया। इस प्रकार, संपूर्ण परिक्रमा मार्ग पर पर्याप्त आश्रयों का निर्माण नहीं किया गया था। इसके अलावा, 100 अलग-अलग स्थानों पर एक आश्रय के बजाय एक ही स्थान पर कई की संख्या में (3 से 13) आश्रयों का निर्माण पाया गया। इस प्रकार, अन्य स्थानों पर पर्यटकों/आगंतुकों को सुविधाओं से वंचित होना पड़ा।
- ₹37.70 लाख की मर्दों की खरीद बिना आवश्यकता के की गई। इसके अलावा, योजना के दिशानिर्देशों के विपरीत कि स्वीकृत परियोजना लागत का कोई भी हिस्सा किसी निजी व्यक्ति या ट्रस्ट के स्वामित्व वाली भूमि/ संपत्ति पर निष्पादित/कार्यान्वित नहीं किया जाना चाहिए, राज्य सरकार द्वारा एक बहुउद्देशीय हाल के निर्माण पर ₹3.06 करोड़ का व्यय किया गया था जिसकी जमीन दिगंबर अखाड़े के ट्रस्ट की थी।
- राज्य सरकार द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार, सेंटेज एवं जीएसटी की लागत राज्य सरकार द्वारा स्वयं वहन की जानी थी। हालांकि, यह देखा गया कि ₹85.82 लाख की राशि के सेंटेज और जीएसटी को एमओटी को प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्र में शामिल किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप बढ़ा हुआ उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया था। आगे, कार्यकारी अभिकरण ने राज्य सरकार को कार्यों (घाटों के विकास से संबंधित) के लिए ₹42.24 करोड़ की आवश्यकता प्रस्तुत की। तथापि, राज्य सरकार ने अभिकरण को ₹43.38 करोड़ जारी किए जो ₹1.14 करोड़ अधिक थे।

- vi. उत्तर प्रदेश राज्य पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (यूपीएसटीडीसी) ने परियोजना के लिए अलग से बैंक खाता नहीं खोला था, लेकिन सभी केंद्रीय वित्तपोषित योजनाओं के लिए खोले गए एक ही बचत बैंक खाते में धनराशि रखी थी। आगे, योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य कार्यान्वयन अभिकरण को वर्ष के अंत में योजना निधियों पर अर्जित ब्याज मंत्रालय को वापस करना था। तथापि, यह देखा गया कि इसने उस खाते से योजना निधियों पर अर्जित ₹34.56 लाख का ब्याज प्रेषित नहीं किया। इसी प्रकार, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम ने भी ₹93.65 लाख का ब्याज अर्जित किया या जो एमओटी को वापस नहीं किया

गया। उपरोक्त के अलावा, राज्य सरकार ने एमओटी को मोबिलाइजेशन अग्रिम पर अर्जित ₹36.51 लाख के ब्याज का भुगतान नहीं किया।

- vii. कार्यकारी अभिकरणों (अर्थात् उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम एवं सिंचाई विभाग) ने स्वीकृत लागत से कम लागत पर कार्य सम्पादित किया था। जिसके कारण, ₹8.20 करोड़ की बचत हुई, जिसे पर्यटन मंत्रालय को वापस नहीं किया गया, जिसे एमओटी द्वारा योजना के तहत अन्य चल रही/नई परियोजनाओं में उपयोग किया जा सकता था।
- viii. स्वीकृति पत्र के अनुसार, राज्य सरकार को नियमित रूप से पर्यटन मंत्रालय को कार्य की प्रगति एवं किए गए व्यय का त्रैमासिक विवरण प्रस्तुत करना था। राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत प्रगति रिपोर्ट में परामर्श और आकस्मिकता के लिए क्रमशः ₹1.29 करोड़ और ₹1.94 करोड़ का व्यय शामिल था, हालाँकि, इन शीर्षों के तहत कार्यकारी एजेंसियों को राज्य सरकार द्वारा कोई राशि जारी नहीं की गई थी।
- ix. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना के पूर्ण होने के बाद उचित संचालन एवं रख-रखाव (ओएंडएम) सुनिश्चित करना था। हालाँकि, साइटों के भौतिक सत्यापन के दौरान अनियमितताएं पाई गईं। उदाहरण के लिए, तुलसी उद्यान में प्रत्येक गजेबो में तीन स्टोन बेंच के प्रावधान के विपरीत, दो गजेबो में कोई स्टोन बेंच नहीं पाया गया; तुलसी उद्यान और राम की पैड़ी पर बने पेयजल कियोस्क अक्रियाशील पाए गए और पानी के नल गायब पाए गए और पानी की मशीनों को चलाने के लिए आवश्यक बिजली कनेक्शन अभी तक नहीं लिया गया था; सार्वजनिक शौचालय बंद पाए गए और चालू नहीं थे; स्थापित सोलर लाइटों की बैटरियां चोरी पाई गईं; ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के तहत लगाए गए स्टील के डस्टबिन कुछ जगहों पर गायब थे। खराब ओ एंड एम के कारण, बनाई गई सुविधाएं अक्रियाशील रही और जीर्ण-शीर्ण स्थिति में होने के कारण, पर्यटकों को निर्मित सुविधाओं के अभीष्ट लाभों से वंचित होना पड़ा।
- x. योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार को परियोजना की निगरानी और समय पर कार्यान्वयन के लिए एक राज्य स्तरीय निगरानी समिति (एसएलएमसी) नियुक्त करनी थी। हालाँकि, समिति का गठन (अगस्त 2019) परियोजना की मंजूरी की तिथि से दो वर्ष के विलंब के बाद किया गया था। इसके अलावा, फरवरी 2021 से पूर्व पर्यटन मंत्रालय को कोई प्रगति रिपोर्ट नहीं भेजी गई थी और उस अवधि के बाद भी पर्यटन मंत्रालय को मासिक आधार पर नियमित रूप से वित्तीय और भौतिक प्रगति रिपोर्ट नहीं भेजी गई थी, जो राज्य सरकार द्वारा अपर्याप्त निगरानी को दर्शाता है।

अनुलग्नक-III
(पैरा 2.1 में संदर्भित)

मंत्रालय की अन्य जारी योजनाओं के साथ स्वदेश दर्शन योजना के उद्देश्यों का परस्पर व्यापन

योजना	प्रकार	उद्देश्य
गंतव्यों और परिपथों के लिए उत्पाद/ अवसंरचना ढांचा विकास (पीआईडीडीसी)	केंद्र प्रायोजित योजना	• मौजूदा पर्यटन उत्पादों में सुधार और विश्व स्तर के नए पर्यटन उत्पादों का विकास। • निम्नलिखित के विकास सहित नए पर्यटन स्थलों का एकीकृत अवसंरचना ढांचा विकास: i. गंतव्य के आसपास के क्षेत्र में सुधार, जिसमें भूदृश्य निर्माण, पार्कों का विकास, बाड़ लगाना, परिसर की दीवार आदि जैसी गतिविधियां शामिल होंगी। ii. पर्यटन स्थल और आसपास के क्षेत्र में रोशनी और ध्वनि एवं प्रकाश शो आदि। iii. ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और सीवरेज प्रबंधन, सार्वजनिक सुविधाओं आदि में सुधार प्रदान करना। iv. विशेष रूप से राष्ट्रीय राजमार्गों/राज्य राजमार्गों और अन्य प्रवेश बिंदुओं से पर्यटक स्थलों तक जाने वाले सड़क संपर्क में सुधार। v. सड़क के किनारे सार्वजनिक सुविधाओं का निर्माण। vi. एयर कंडीशनिंग और साज-सज्जा के लिए एकमुश्त सहायता सहित बजट आवास, रेस्तरां और रास्ते की सुविधाओं का निर्माण (केवल जम्मू-कश्मीर और सभी उत्तर-पूर्व राज्यों और इको-टूरिज्म परियोजनाओं के चयनित स्थानों पर, जहां निजी क्षेत्र का निवेश नहीं हो रहा है या संभव नहीं है।) vii. पर्यटन से सीधे संबंधित उपकरणों की खरीद, जैसे जल खेल, साहसिक खेल, पर्यटन क्षेत्रों के भीतर आने-जाने के लिए परिवहन के पर्यावरण के अनुकूल साधन और पर्यटन स्थलों की सफाई के लिए उपकरण। viii. स्मारकों का जीर्णोद्धार ix. साइनेज और डिस्प्ले बोर्ड x. पर्यटक आगमन केंद्र, स्वागत केंद्र, व्याख्या केंद्र

योजना	प्रकार	उद्देश्य
		xi. पर्यटन से सीधे संबंधित नगरपालिका सेवाओं में सुधार xii. पर्यटन से प्रत्यक्ष रूप से संबंधित अन्य कार्य/गतिविधियां।
तीर्थयात्रा कायाकल्प और आध्यात्मिक संवर्धन अभियान पर राष्ट्रीय मिशन (प्रसाद)	केंद्रीय क्षेत्र योजना	- चिन्हित तीर्थ और विरासत स्थलों का एकीकृत विकास। - अवसंरचना विकास जैसे कि गंतव्य प्रवेश बिंदुओं का विकास/उन्नयन अर्थात् यात्री टर्मिनल (सड़क, रेल और जल परिवहन के), बुनियादी सुविधाएं जैसे पर्यटन सूचना/व्याख्या केंद्र, सड़क संपर्क में सुधार, परिवहन के पर्यावरण अनुकूल साधनों के लिए उपकरणों की खरीद और पर्यटक गतिविधियों के लिए उपकरण। - तटरेखा विकास और प्राकृतिक जल निकायों का कायाकल्प।
बड़े राजस्व उत्पन्न करने वाली परियोजनाओं के लिए सहायता	केंद्रीय क्षेत्र योजना	- निजी क्षेत्र की तकनीकी-प्रबंधकीय दक्षताओं और संसाधनों को आकर्षित करके और सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा उदार नीतियों के साथ अनुकूल और सहायक वातावरण प्रदान करके देश में पर्यटन अवसंरचना ढांचे के विकास में सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र की भागीदारी सुनिश्चित करना। - सार्वजनिक निजी भागीदारी में पर्यटक ट्रेन, क्रूज वेसल, व्याख्या केंद्र, गोल्फ कोर्स, स्वास्थ्य और कायाकल्प सुविधाओं और पर्यटक गंतव्यों तक अंतिम बिंदु संपर्क (हेली पर्यटन सहित हवाई और क्रूज पर्यटन) आदि जैसी बड़ी राजस्व उत्पन्न करने वाली परियोजनाओं को बढ़ावा देना।
आतिथ्य सहित घरेलू संवर्धन और प्रचार	केंद्रीय क्षेत्र योजना	- घरेलू पर्यटन को बढ़ावा देने और सामाजिक जागरूकता संदेशों के प्रसार के लिए गतिविधियाँ। देश के महत्वपूर्ण पर्यटक उत्पादों को बढ़ावा देने के लिए इलेक्ट्रॉनिक और प्रिंट मीडिया के माध्यम से अभियान। - पर्यटन से संबंधित विषयों पर प्रशिक्षण कार्यक्रम, कार्यशाला आदि आयोजित करने के लिए विभिन्न संगठनों/हितधारकों को वित्तीय सहायता।

योजना	प्रकार	उद्देश्य
बाजार विकास सहायता सहित विदेश में संवर्धन और प्रचार	केंद्रीय क्षेत्र योजना	भारत को विश्व स्तर पर सबसे पसंदीदा गंतव्य के रूप में स्थापित करने के उद्देश्य से प्रचार और विपणन अभियान, ब्रांड अतुल्य भारत का विपणन।
सेवा प्रदाताओं के लिए क्षमता निर्माण	केंद्रीय क्षेत्र योजना	इस योजना के तहत, युवाओं को क्षेत्र की कुशल जनशक्ति की आवश्यकता को पूरा करने और समाज में गरीबों तक पहुंच कर उन्हें रोजगार योग्य कौशल देकर प्रशिक्षित करने के लिए एक कार्यक्रम 'हुनर से रोजगार तक' शुरू किया गया था।
20 साल की परिप्रेक्ष्य योजना सहित बाजार अनुसंधान	केंद्रीय क्षेत्र योजना	पर्यटन से संबंधित विभिन्न अध्ययन और सर्वेक्षण करना। विभिन्न क्षेत्रों/गंतव्यों के लिए संभावित योजनाएं और मास्टर प्लान तैयार करना और गंतव्यों के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना।
कम्प्यूटरीकरण और सूचना प्रौद्योगिकी	केंद्रीय क्षेत्र योजना	राज्यों को उनकी पर्यटन संबंधी कंप्यूटर सुविधाओं, नवीन सूचना प्रौद्योगिकी परियोजनाओं के उन्नयन के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करना।
पर्यटन अवसंरचना विकास के लिए केंद्रीय अभिकरणों को सहायता	केंद्रीय क्षेत्र योजना	संबंधित केन्द्रीय अभिकरणों जैसे भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण, भारतीय पत्तन न्यास, पर्यटन विकास निगम, रेल मंत्रालय, आदि द्वारा स्मारकों की रोशनी/संरक्षण, क्रूज टर्मिनलों के विकास आदि के उचित रखरखाव और प्रबंधन के माध्यम से केंद्रीय वित्तीय सहायता और सफल परियोजना कार्यान्वयन द्वारा पर्यटन अवसंरचना ढांचे के विकास को सुनिश्चित करना।

अनुलग्नक-IV
(पैरा 2.9 में संदर्भित)

‘हिमालयी परिपथ, हिमाचल प्रदेश का एकीकृत विकास’ परियोजना में हटाए गए और जोड़े गए घटकों का विवरण

क्र.सं.	परियोजना के घटक	टिप्पणियां
1.	कियारीघाट में कन्वेंशन सेंटर: (i) रिसेप्शन/लॉबी (ii) कन्वेंशन हॉल (iii) सभागार (iv) सम्मेलन कक्ष (v) रेस्टोरेंट (vi) छादित पार्किंग (vii) खुली पार्किंग (viii) ओपन एयर थिएटर (ix) गज़ेबो (x) भूदृश्य (xi) सौर रोशनी (xii) पानी की टंकी और सीवेज उपचार संयंत्र	18 जनवरी 2020 को आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में, तीन घटकों, खुली पार्किंग, ओपन एयर थिएटर और गज़ेबो को पर्यटन मंत्रालय द्वारा हटा दिया गया क्योंकि इन घटकों पर राज्य सरकार द्वारा कोई काम शुरू नहीं किया गया था।
2.	शिमला में आइस स्केटिंग रिंग: (i) रिंग का विकास (ii) काफ़ीहाउस (iii) सार्वजनिक शौचालय (iv) वस्त्र बदलने का कमरा (v) प्रतीक्षालय (vi) खुली पार्किंग (vii) पथ/वॉकवे (viii) प्रशीतन उपकरण (ix) सौर रोशनी	चूंकि नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल से अनुमति/मंजूरी नहीं मिली थी, इसलिए पर्यटन मंत्रालय ने 18 जनवरी 2020 को आयोजित अपनी क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में 'शिमला में आइस स्केटिंग रिंग' से संबंधित सभी घटकों को हटा दिया था।
3.	शिमला में हेलीपोर्ट: (i) हेलीपोर्ट का विकास (ii) स्वागत कक्ष	घटकों में कोई परिवर्तन नहीं

	(iii) प्रतीक्षालय (iv) काफ़ी हाउस (v) दीवार बनाए रखना (vi) खुली पार्किंग (vii) भूदृश्य (viii) प्रसाधन (ix) सड़क का विकास (x) सौर रोशनी	
4.	सुन्नी क्षेत्र में जल क्रीड़ा केंद्र: (i) जल क्रीड़ा केंद्र (ii) टेंट के लिए प्लेटफार्म (iii) खुली पार्किंग (iv) भूदृश्य (v) रास्ता (vi) नदी के किनारे के डेक	वन मंजूरी न मिलने के कारण सभी घटकों को हटा दिया गया (फरवरी 2019)।
4(ए).	सुन्नी में जल क्रीड़ा उपकरण: (i) स्पीड बोट (ii) नौकायन करती नौकाएं (iii) पैडल से चलने वाली नाव (iv) जल स्कूटर (v) लाइफ जैकेट	वन मंजूरी न मिलने के कारण सभी घटकों को हटा दिया गया (फरवरी 2019)।
5.	परवाणू के निकट टिपरा में सड़क किनारे सुविधाएं: (i) पर्यटक स्वागत क्षेत्र (ii) काफ़ी हाउस (iii) यादगार वस्तुओं की दुकानें (iv) सार्वजनिक शौचालय (v) पार्किंग (vi) भूदृश्य एवं सौर स्ट्रीट लाइटें	वन मंजूरी न मिलने के कारण सभी घटकों को हटा दिया गया (फरवरी 2019)।
6.	मनाली में कैफेटेरिया और टीआरसी के साथ मल्टी-लेवल पार्किंग: (i) मल्टी लेवल पार्किंग (ii) काफ़ी हाउस (iii) पर्यटक स्वागत क्षेत्र	वन मंजूरी न मिलने के कारण सभी घटकों को हटा दिया गया (फरवरी 2019)।

	(iv) बैठक का कमरा (v) प्रदर्शनी कक्ष (vi) उपकरण कमरा (vii) भूदृश्य (viii) खुली पार्किंग (ix) सीवेज उपचार संयंत्र (x) सोलर स्ट्रीट लाइट	
7.	अंतर्राष्ट्रीय मानक स्तरीय मुक्त-खड़ी कृत्रिम चढ़ाई वाली दीवार: (i) कृत्रिम चढ़ाई वाली दीवार का विकास (ii) क्लाइंबिंग जिम (iii) प्रशिक्षण बोर्ड (iv) जिप लाइन उपकरण (v) बॉडी ज़ोर्ब्स (vi) सौर रोशनी	18 जनवरी 2020 को आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में, पर्यटन मंत्रालय द्वारा पांच घटकों अर्थात् क्लाइंबिंग जिम, प्रशिक्षण बोर्ड, जिप लाइन उपकरण, बॉडी ज़ोर्ब्स और सौर रोशनी को हटा दिया गया क्योंकि राज्य सरकार द्वारा इन पर कोई काम शुरू नहीं किया गया था।
8.	धर्मशाला में डल झील का विकास और सौंदर्यीकरण: (i) काफ़ी हाउस (ii) भूदृश्य (iii) पथ/वॉकवे का विकास (iv) बेंचों की स्थापना (v) खुली पार्किंग (vi) सोलर स्ट्रीट लाइट	घटकों में कोई परिवर्तन नहीं
9.	बीर में पैराग्लाइडिंग केंद्र: (i) पर्यटक स्वागत क्षेत्र (ii) उपकरण कमरा (iii) प्राथमिक चिकित्सा कक्ष (iv) कार्यालय (v) काफ़ी हाउस (vi) रसोईघर (vii) स्टाफ कक्ष (viii) स्टोर रूम (ix) सार्वजनिक शौचालय	18 जनवरी 2020 को आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में, पर्यटन मंत्रालय द्वारा सभी घटकों को हटा दिया गया क्योंकि इन घटकों पर राज्य सरकार द्वारा कोई काम शुरू नहीं किया गया था।

9(ए).	पैराग्लाइडिंग उपकरण: (i) पैराग्लाइडर (ii) हेलमेट (iii) सुरक्षा (iv) साज़ (v) पैराशूट (vi) जीपीएस (vii) रेडियो सेट	18 जनवरी 2020 को आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में, पर्यटन मंत्रालय द्वारा सभी घटकों को हटा दिया गया क्योंकि इन घटकों पर राज्य सरकार द्वारा कोई काम शुरू नहीं किया गया था।
10.	नादौन में सड़क किनारे की सुविधाओं सहित राफ्टिंग सेंटर: (i) राफ्टिंग केंद्र (ii) यादगार वस्तुओं की दुकान (iii) कैफे (iv) इंतज़ार क्षेत्र (v) क्लोक रूम (vi) सार्वजनिक शौचालय (vii) खुली पार्किंग (viii) भूदृश्य (ix) जल क्रीड़ा उपकरण जैसे राफ्ट, लाइफ जैकेट, हेलमेट और पैडल	वन मंजूरी न मिलने के कारण सभी घटकों को हटा दिया गया (फरवरी 2019)।
11.	शिमला में लाइट एंड साउंड शो	क्रमांक (11) और (12) पर दो नए घटक अर्थात्, शिमला में लाइट एंड साउंड शो और हाटकोटी में मां हाटेश्वरी मंदिर का विकास को क्रम संख्या (4), 4(ए), (5), (6) और (10) पर उल्लिखित हटाए गए घटकों के स्थान पर जोड़ा गया (फरवरी 2019)।
12.	हाटकोटी में माँ हाटेश्वरी मंदिर का विकास: (i) मंदिर क्षेत्र के चारों ओर पथ और नालियों का सुधार (ii) बैठने की बेंच (30 संख्या) (iii) कूड़ेदान (10 नग) (iv) स्ट्रीट लाइट (v) वर्षा आश्रयों का निर्माण (vi) मंदिर क्षेत्र की रोशनी (vii) पार्किंग क्षेत्र का निर्माण	बाद में, 18 जनवरी 2020 को आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में, नए जोड़े गए घटक 'हाटकोटी में मां हाटेश्वरी मंदिर का विकास' को भी हटा दिया गया क्योंकि राज्य सरकार

		द्वारा उस पर कोई काम शुरू नहीं किया गया था।
13.	सौरव कालिया वन विहार: (i) भूदृश्य (ii) गज़ेबो (iii) सोलर लाइटें (iv) सार्वजनिक शौचालय	18 जनवरी 2020 को आयोजित क्षेत्रीय समीक्षा बैठक में, पर्यटन मंत्रालय द्वारा सभी घटकों को हटा दिया गया क्योंकि राज्य सरकार द्वारा किया गया निर्माण कार्य अचानक आई बाढ़ में बह गया था।
14.	कांगड़ा में ग्राम हाट: (i) हाट (ii) काफ़ी हाउस (iii) सार्वजनिक शौचालय (iv) ओपन एयर थिएटर (v) भूदृश्य (vi) सोलर स्ट्रीट लाइट (vii) खुली पार्किंग	घटकों में कोई परिवर्तन नहीं
15.	भलेई माता, चंबा में कला एवं शिल्प केंद्र: (i) काफ़ी हाउस (ii) शिल्प कक्ष (iii) ओपन एयर थिएटर (iv) भूदृश्य (v) शौचालय पार्किंग (vi) सोलर स्ट्रीट लाइट	घटकों में कोई परिवर्तन नहीं
16.	पूरे परिपथ के लिए साइनेज, गैन्ट्री, सीसीटीवी और वाईफ़ाई	घटकों में कोई परिवर्तन नहीं

अनुलग्नक-V
(पैरा 5.9 में संदर्भित)

**स्वदेश दर्शन योजना के प्रभाव आंकलन अध्ययन पर राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद रिपोर्ट
2019 के अवलोकनों का सार**

राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद (एनपीसी) द्वारा प्रभाव आंकलन अध्ययन में पर्यटन मंत्रालय के परामर्श से चयनित 10 परियोजनाओं के विस्तृत क्षेत्र अध्ययन शामिल थे। एनपीसी ने देखा कि:

- परियोजना को पूरा करने के लिए निर्दिष्ट लक्ष्य के अनुसार कोई भी परियोजना समय-सीमा का पालन नहीं कर सकी। सभी परियोजनाओं में 10-30 प्रतिशत की सीमा में विचलन पाए गए। एनपीसी टीम द्वारा क्षेत्र के दौरे के दौरान, यह देखा गया कि विकसित स्थलों/घटकों के रखरखाव, संचालन और रखरखाव के संदर्भ में बहुत कुछ किया जाना बाकी था। पूरे परिपथ में विभिन्न साइटों (इंट्रा) के भीतर प्रमुख संपर्क मुद्दे हैं। कुछ घटकों में पानी/बिजली/सुरक्षा जैसी मूल सुविधाओं का अभाव है जो परियोजना की सफलता के लिए महत्वपूर्ण हैं।
- अधिकांश परियोजनाओं में समय पर कार्यान्वयन के संबंध में विलंब देखा गया। "स्वदेश दर्शन" योजना के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सभी हितधारकों विशेष रूप से मिशन निदेशालय, उनके सलाहकारों सहित परियोजना कार्यान्वयन अभिकरणों, निर्माण/निष्पादन अभिकरणों और केंद्रीय परियोजना प्रबंधन सलाहकार को स्वीकृत समय-सीमा के अनुसार परियोजना को समय पर पूरा करने, गुणवत्ता पालन और स्थानीय पर्यटन विकास के लिए मिलकर काम करने की आवश्यकता है।
- अरुणाचल प्रदेश और सिक्किम के मामले में, परियोजना के घटक कम मात्रा में बहुत ही विस्तृत क्षेत्र में फैले हुए थे। यह सुझाव दिया जाता है कि परियोजना स्थलों की संख्या को चारों ओर फैलाने के बजाय अच्छी तरह से परिकल्पित क्षेत्रों के गहन विकास के साथ 5-6 तक सीमित किया जाना चाहिए।
- अरुणाचल प्रदेश में नए साहसिक पर्यटन के एकीकृत विकास पर परियोजना में प्रमुख विचलन पाए गए थे जिसमें साहसिक खेलों का घटक जो कि परियोजना विषय का आधार था, को डीपीआर में निर्दिष्ट रूप में नहीं लिया गया था और घटक के तहत

7 कि.मी. की भूमि समतल की गई थी और कच्ची सड़क बनाई गई थी जो वास्तव में साहसिक खेल आधारित उपकरण घटक के लिए था।

- निविदा मामले, ठेकेदारों की प्रतिस्पर्धा की कमी, ठेकेदारों से असंतोषजनक कार्य, प्रारंभिक स्तर पर डीपीआर की उचित अवधारणा की कमी, तकनीकी ड्राइंग की अनुपलब्धता, केंद्रीय परियोजना प्रबंधन सलाहकार द्वारा परियोजना प्रगति के तकनीकी समर्थन और प्रबंधन की कमी आदि को प्रमुख मुद्दों के रूप में पाया गया जिन्हें संबोधित करने की आवश्यकता है।
- राज्य पर्यटन विभाग, अन्य विभागों और जिला प्राधिकरणों के बीच समन्वय को मजबूत करने की आवश्यकता है। सभी 10 स्थानों के संवर्धन एवं प्रचार घटक में कमी पाई गई। परियोजना की व्यवहार्यता सुनिश्चित करने और इन स्थानों से पर्यटकों को अवगत कराने के लिए तत्काल प्रचार और जागरूकता अभियान चलाने की आवश्यकता है।

अनुलग्नक-VI
(पैरा 5.10 में संदर्भित)

परिवहन, पर्यटन और संस्कृति पर संसदीय स्थायी समिति के अवलोकनों और अनुशंसाओं का सार

क्रम संख्या	रिपोर्ट संख्या (तिथि)	समिति के अवलोकनों/अनुशंसाओं का सार
1.	275 (मार्च 2020)	समिति ने पाया कि योजना के तहत शामिल करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा भेजे गए कई प्रस्ताव मंत्रालय द्वारा अनुमोदन के लिए लंबित थे। इसने अनुशंसा की थी कि ऐसी लंबित परियोजनाओं को मंजूरी शीघ्र दी जानी चाहिए। समिति ने यह भी अनुशंसा की कि विशिष्ट पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए ग्रामीण पर्यटन को बेहतर ढंग से बढ़ावा देकर, अधिक ग्रामीण परिपथ परियोजनाओं को स्वीकृत और कार्यान्वित किया जाए और योजना के तहत ग्रामीण परिपथों के लिए अधिक धनराशि निर्धारित की जाए।
2.	284 (फरवरी 2021)	समिति ने पाया कि बजट अनुमान तैयार करने के लिए मंत्रालय का दृष्टिकोण आकस्मिक और सामान्य प्रकृति का था। जिस तरह से बजट अनुमान तैयार किए जा रहे थे, उससे पता चलता है कि मंत्रालय उनके द्वारा की जाने वाली गतिविधियों के प्रति बहुत गंभीर नहीं था। इसलिए, समिति ने मंत्रालय से सिफारिश की थी कि राज्य सरकारों और अन्य हितधारकों से निधि की आवश्यकता पर समय पर जानकारी एकत्र करने के बाद वास्तविक रूप से निधि की पूरी आवश्यकता का आंकलन किया जाए और निधि की आवश्यकता का आंकलन करने की मौजूदा प्रणाली में संशोधन और सुधार के लिए कदम उठाए।
3.	298 (अगस्त 2021)	समिति ने मंत्रालय से उपयोगिता प्रमाणपत्रों को समय पर जमा करने के लिए एक प्रभावी और कुशल तंत्र विकसित करने की अनुशंसा की। इससे न केवल स्वीकृत लागत के भीतर सभी परियोजनाओं के निष्पादन में तेजी आएगी, बल्कि परियोजनाओं में लागत वृद्धि को रोकने में भी मदद मिलेगी। समिति ने पाया कि योजना के तहत परियोजनाओं की प्रगति संतोषजनक नहीं थी। इसने मंत्रालय से समयबद्ध तरीके से परियोजनाओं को पूरा करने में तेजी लाने के लिए कड़े कदम उठाने की अनुशंसा की थी।

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in