भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) का कार्यालय

हिमाचल प्रदेश, शिमला-171003

हिमाचल प्रदेश सरकार से सम्बंधित भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के मार्च 2023 को समाप्त अवधि के लिए प्रतिवेदन (अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन) पर

प्रेस विज्ञप्ति

हिमाचल प्रदेश सरकार से सम्बंधित भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन [2025 की रिपोर्ट संख्या 04 (अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन)] मार्च 2023 को समाप्त अवधि के लिए उद्योग विभाग, जल शक्ति विभाग, राजस्व विभाग एवं हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय के अनुपालन लेखापरीक्षा पर भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के प्रावधानों के अनुसार तैयार किया गया है। प्रतिवेदन 05.02.2026 को हिमाचल प्रदेश सरकार को भेजा गया था। प्रतिवेदन 30.03.2026 को हिमाचल प्रदेश विधानसभा के पटल पर रखा गया है।

इस प्रतिवेदन में उद्योग विभाग, जल शक्ति विभाग, राजस्व विभाग एवं हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय की अनुपालन लेखापरीक्षा से उत्पन्न मामले सम्मिलित है। इस प्रतिवेदन में चार विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा एवं एक स्वतंत्र अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणी समाविष्ट है।

मुख्य निष्कर्ष:

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय में संस्थागत अंतराल व शैक्षणिक कमियां पर अनुपालन लेखापरीक्षा

वर्ष 2020-21 से 2022-23 की अवधि के लिए "हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय में संस्थागत अंतराल व शैक्षणिक कमियां" विषय पर लेखापरीक्षा यह आकलन करने के उद्देश्य से की गई कि क्या : संकाय की उपलब्धता, पाठ्यक्रम की प्रक्रिया व संकाय विकास मानदंडों के तहत निर्धारित किये गए थे; उच्च शिक्षा प्रदान करने के लिए बुनियादी ढांचा निर्धारित मानदंडों के

अनुसार मौजूद था; तथा अनुसंधान गतिविधियां हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय की अनुसंधान नीति के अनुसार थीं।

वर्ष 2020-23 के दौरान हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय में 27-37 प्रतिशत तक संकाय की कमी रही, जिसके कारण कार्यभार में वृद्धि हुई तथा छात्रों को मार्गदर्शन देने की क्षमता सीमित हो गई। संकाय की कमी के मुद्दे को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए सामाजिक, सामान्य व आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी रेखांकित किया गया। लोक लेखा समिति में चर्चा के दौरान (जुलाई 2020) विभाग ने बताया कि संकाय पदों को भरने के लिए भर्ती प्रक्रिया प्रारंभ की गई थी। हालांकि, वर्ष 2020-23 के दौरान यह कमी लगातार गंभीर बनी रही।

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय ने एक अयोग्य सहायक प्राध्यापक तथा एक अतिथि संकाय की नियुक्ति करके विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के विनियमों का उल्लंघन किया। इसके अतिरिक्त, हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय ने वर्ष 2020–23 के दौरान की गई 186 नियुक्तियों के संबंध में ईडब्ल्यूएस प्रमाण-पत्रों, शैक्षणिक योग्यताओं तथा अन्य सहायक दस्तावेज़ों का संबंधित जारीकर्ता अधिकारियों से सत्यापन नहीं कराया, क्योंकि ऐसे किसी भी सत्यापन से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा के दौरान उपलब्ध नहीं कराए गए (दिसंबर 2023)। वर्ष 2020-21 से 2022–23 के दौरान चयनित इकाइयों/विभागों से मात्र 8-16 प्रतिशत पूर्णकालिक शिक्षकों ने ही व्यावसायिक विकास कार्यक्रमों में भाग लिया, जिससे कौशल उन्नयन में बाधा उत्पन्न हुई।

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय का बुनियादी ढांचा अपर्याप्त था, केवल छह विभागों (20 में से) में 100 प्रतिशत सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी-सक्षम कक्षाएं थीं, केवल 51 प्रतिशत कक्षाएं सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी-सक्षम थीं तथा स्मार्ट कक्षाओं के सम्बन्ध में 50 प्रतिशत छात्र संतुष्टि थी। रसायन विज्ञान, सूक्ष्म जीव विज्ञान व जैव विज्ञान की विज्ञान प्रयोगशालाओं में 36-79 प्रतिशत उपकरणों की कमी थी, जबकि ₹1.99 करोड़ की कुल लागत से खरीदे गए तीन भौतिकी उपकरण (स्कैनिंग इलेक्ट्रॉन माइक्रोस्कोप, परमाणु अवशोषण स्पेक्ट्रोफोटोमीटर व वाइब्रेटिंग सैंपल मैग्नेटोमीटर) क्रमशः 2015, 2017 व 2021 से खराब रखरखाव के कारण अकार्यात्मक रहे। ₹11.19 करोड़ की लागत वाले एंटरप्राइज रिसोर्स प्लानिंग सिस्टम के 37 में से 30 मॉड्यूल सितंबर 2023 तक अकार्यात्मक रहे, क्योंकि उनका उपयोग नहीं किया गया था तथा उनमें बदलाव/संशोधन की आवश्यकता थी, जिससे शैक्षणिक व प्रशासनिक प्रक्रियाएं बाधित हुईं।

स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों में 20 प्रतिशत अध्ययन बोर्ड पुनर्गठन के लिए लंबित थे, जिसमें दो से 26 माह तक का विलंब था तथा स्नातक पाठ्यक्रमों में मार्च 2023 तक 24 माह के विलंब के बाद भी एक अध्ययन बोर्ड पुनर्गठन के लिए लंबित था। इसके अतिरिक्त, स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों

में गठित 64 प्रतिशत अध्ययन बोर्ड तथा स्नातक पाठ्यक्रमों में 85 प्रतिशत अध्ययन बोर्ड प्राध्यापकों, सह प्राध्यापकों, सहायक प्राध्यापकों व प्राचार्यों के पर्याप्त प्रतिनिधित्व के बिना सृजित किए गए थे। कुल 86 पाठ्यक्रमों में से एक पाठ्यक्रम (क्लिनिकल मनोविज्ञान में स्नातकोत्तर डिप्लोमा) में पाठ्यक्रम प्रारम्भ होने के बाद से पाठ्यक्रम को संशोधित नहीं किया गया, जबकि 13 पाठ्यक्रमों में पाठ्यक्रम को एक से 19 वर्ष के विलंब के साथ संशोधित किया गया। 30 चयनित इकाइयों/विभागों में जहां संशोधन की आवश्यकता थी, 22 ने संशोधन किया था। हालांकि, इन 22 इकाइयों/विभागों में से 21 में, छात्रों या शिक्षकों से फीडबैक लिए बिना ही पाठ्यक्रम में संशोधन किया गया, जबकि जवाहरलाल नेहरू विश्वविद्यालय, दिल्ली; कुरुक्षेत्र विश्वविद्यालय, कुरुक्षेत्र; और महर्षि दयानंद विश्वविद्यालय, रोहतक जैसे अन्य विश्वविद्यालयों में ऐसा नहीं किया गया।

चयनित विभागों में वर्ष 2020-23 के दौरान औसतन 214 संकाय सदस्यों द्वारा केवल 21 अनुसंधान प्रोजेक्ट प्रारंभ किए गए, प्रति शिक्षक लगभग 0.1 प्रोजेक्ट की निम्न अनुसंधान संलग्नता दर को दर्शाते थे, जो अधिकतम स्कोर प्राप्त करने के लिए राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रत्यायन परिषद द्वारा निर्धारित दो के मानक से कम था। इसके अतिरिक्त, विश्वविद्यालय स्तर पर अनुसंधान गतिविधियां केवल लघु अनुसंधान कार्यों तक ही सीमित रहीं, क्योंकि पूर्ण किए गए 15 प्रोजेक्ट (71.42 प्रतिशत) लघु अनुसंधान प्रोजेक्ट थे। इसके अतिरिक्त, हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय संकाय सदस्यों से जुड़े नमूना-जांचित विभागों में केवल 20 पेटेंट प्रदान किए गए थे।

16 में से 11 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग पीठें उनकी अधिसूचना जारी होने के एक से 25 वर्षों की अवधि गुजर जाने के बाद भी अकार्यात्मक बनी रहीं, वहीं, पांच में से चार कार्यात्मक पीठें, जो जून 2011 से दिसंबर 2012 के बीच कार्यशील हुईं, ने अपनी निर्धारित अवधि से अधिक समय तक कार्य किया, जिससे अनुसंधान की प्रगति तथा शैक्षणिक विमर्श व सार्वजनिक नीति में विश्वविद्यालय के योगदान पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। वर्ष 2020-23 के दौरान उद्योगों के साथ किए गए 24 समझौता ज्ञापनों में से केवल पांच ही कार्यात्मक थे, जिससे छात्रों के प्लेसमेंट व सहयोग के अवसरों में कमी आई।

संकाय संसाधनों, बुनियादी ढांचे, शैक्षणिक सुधारों, अनुसंधान व शासन तंत्र में मौजूद इन चुनौतियों ने हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय की शैक्षिक गुणवत्ता को काफी प्रभावित किया, संस्थान के उच्च शिक्षा के घोषित लक्ष्यों को प्राप्त करने के साथ-साथ विश्वविद्यालय अनुदान आयोग व राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रत्यायन परिषद के मानकों को पूर्ण करने के लिए तत्काल कार्रवाई की आवश्यकता थी।

उद्योग विभाग

हिमाचल प्रदेश में खानों एवं खनिजों का विनियमन (प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना सहित) पर अनुपालन लेखापरीक्षा

वर्ष 2018-19 से 2022-23 की अवधि के लिए हिमाचल प्रदेश में खानों एवं खनिजों के विनियमन की लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए की गई थी कि क्या: गौण खनिजों का मितव्ययी, कुशल तथा पर्यावरण-अनुकूल प्रबंधन किया गया; रियायतों को प्रदान करना, नवीनीकरण, समाप्ति व अभ्यर्पण अधिनियमों/नियमों के अनुसार किया गया; अवैध खनन को रोकने और प्रभावी प्रवर्तन सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी कदम उठाए गए; खनिज रियायतों से राजस्व की उचित वसूली की गई; तथा प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना का कार्यान्वयन कुशलता से एवं जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट का कार्यकरण दक्षता से किया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2018-19 से 2022-23 की पांच वर्ष की अवधि में राज्य की कर-भिन्न राजस्व प्राप्तियों में हिमाचल प्रदेश के खनन क्षेत्र का योगदान स्थिर तथापि उतार-चढ़ाव वाला रहा, इस अवधि के दौरान ₹ 1,236.66 करोड़ के कुल योगदान में से वर्ष 2018-19 में ₹ 221.04 करोड़ (कर-भिन्न प्राप्तियों का 7.81 प्रतिशत) से बढ़कर वर्ष 2022-23 में ₹ 286.34 करोड़ (9.97 प्रतिशत) हो गया।

खनिज उत्खनन को आर्थिक, कुशल एवं उचित पर्यावरणीय सुरक्षा उपायों के साथ संचालित किए जाने की स्थिति की जांच करते हुए लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने वर्ष 2018-19 से 2022-23 तक के पांच वर्षों में से किसी भी वर्ष के लिए उनकी कार्यालय नियम-पुस्तिका में निर्धारित वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार नहीं की। इन वर्ष-वार रोडमैप के अभाव में प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना के तहत सांविधिक निरीक्षण, रॉयल्टी आकलन एवं परियोजना के न्यूनतम मानदंडों को व्यवस्थित ढंग से नहीं देखा जा सका। इसी भांति, चार नमूना जिलों में राज्य के खनिज भंडारों की कोई वैज्ञानिक रूप से व्युत्पन्न व्यापक सूची कभी समेकित नहीं की गई, जो राष्ट्रीय एवं राज्य नीति के तहत अपेक्षित थी, जिससे खनिज अन्वेषण, पर्यावरणीय सुरक्षा उपायों और राजस्व जुटाने हेतु साक्ष्य-आधारित योजना प्रभावित हुई।

चयनित जिलों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि खनिज रियायत आवेदनों पर प्रक्रिया करने में विलम्ब हुआ। समीक्षा अवधि के दौरान निपटान किए गए 73 आवेदनों में से 14 आवेदनों का निर्णय प्राप्ति की तिथि से निर्धारित तीन वर्ष की अवधि के बाद 71 से 1,184 दिनों के विलम्ब से किया गया।

प्रवर्तन तंत्र जमीनी स्तर पर अपर्याप्त सिद्ध हुआ। सांविधिक आवश्यकताओं और राष्ट्रीय हरित अधिकरण के निर्देशों के बावजूद केंद्रीय उड़न दस्ता कार्यरत नहीं था, खनिज परिवहन की जीपीएस आधारित ट्रैकिंग व्यवस्था मौजूद नहीं थी, जिला-स्तरीय टास्क फोर्स गठित नहीं की गई, गौण खनिजों के लिए खनन निगरानी प्रणाली कार्यशील नहीं थी तथा महत्वपूर्ण पद लंबे समय से रिक्त बने हुए थे। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2018-19 से 2022-23 के दौरान अवैध या अनधिकृत खनन के 40,000 से अधिक मामलों का पता चला, जिनमें से केवल वर्ष 2022-23 में ही पुलिस विभाग द्वारा 8,000 से अधिक मामले दर्ज किए गए। चयनित चार जिलों में वर्ष 2023-24 के प्रवर्तन अभिलेखों की समीक्षा में गौण खनिजों के विनियमन हेतु राज्य के नियंत्रण ढांचे में व्यापक कमियां परिलक्षित हुई। वर्ष 2018-23 के दौरान निरीक्षण लक्ष्यों और उनकी प्राप्ति के मध्य निरंतर व बड़ा अंतर बना रहा। बिलासपुर व ऊना जिलों में सभी स्तरों पर निर्धारित निरीक्षण कार्यक्रम की तुलना में 19 से 94 प्रतिशत तक कमी रही, जबकि शिमला व सोलन में संबंधित खनन अधिकारियों ने कोई निरीक्षण डेटा प्रस्तुत नहीं किया।

लेखापरीक्षा में 10 पट्टों के आर्यभट्ट भू-सूचना विज्ञान एवं अंतरिक्ष अनुप्रयोग केंद्र से प्राप्त भू-स्थानिक आउटपुट की समीक्षा की गई एवं चार जिलों में फैली 26 खदानों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया। यह पाया गया कि भू-स्थानिक रूप से जांचित 10 स्थलों में से सात में एवं निरीक्षित 26 स्थलों में से 21 में स्थायी सीमांकन उपलब्ध नहीं था। पर्वतीय ढलानों पर स्थित पट्टों में, किसी भी संचालक ने अनिवार्य बफर पट्टी नहीं बनाई थी तथा खुदाई पट्टों की सीमाओं तक पहुंच रही थी या उसे पार कर रही थी। इसके अतिरिक्त छः पट्टों में उनके स्वीकृत निर्देशांकों के बाहर सामग्री का उत्खनन किया जा रहा था।

राजस्व नियंत्रण भी कमजोर था। वर्ष 2018-23 के दौरान तीन जिलों में 131 सक्रिय पट्टों में से 71 पट्टों के विद्युत-आधारित उत्पादन डेटा के साथ रॉयल्टी प्राप्तियों का मिलान करने पर लेखापरीक्षा में 27 पट्टों में ₹ 1.81 करोड़ की कमी ज्ञात हुई। इसके अतिरिक्त, विलम्ब से मांग करने एवं अनुवर्ती कार्यवाही की कमी के कारण ₹ 74.81 लाख (चार पट्टों में) का निर्धारित किराया व ब्याज तथा ₹ 7.27 लाख (14 पट्टों में) के सतही किराए की वसूली नहीं की गई। इसके साथ ही एक जिले में जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट कोष का रजिस्टर अनुरक्षित नहीं किया गया।

जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्टों द्वारा रखी गई निधियों का उपयोग भी कम रहा और इसमें शासन संबंधी कमियां देखी गईं।

नमूना-जांचित चार जिलों में जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्टों को प्राप्त ₹ 239.21 करोड़ की राशि में से मात्र ₹ 86.56 करोड़ (36.18 प्रतिशत) परियोजनाओं हेतु स्वीकृत किए गए एवं मात्र ₹ 47.03 करोड़ (19.66 प्रतिशत) ही कार्यान्वयन एजेंसियों को जारी किए गए।

हिमाचल प्रदेश जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट नियम, 2016 के अनुसार, प्रत्येक जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट को खनन गतिविधियों से प्रभावित भौगोलिक क्षेत्रों एवं जनता, दोनों का एक अद्यतन रजिस्टर संकलित एवं अनुरक्षित करना अपेक्षित है। तथापि सोलन व ऊना जिलों में जुलाई 2024 तक न तो प्रभावित क्षेत्र और न ही प्रभावित व्यक्ति चिह्नित करने के लिए कोई प्रक्रिया अपनाई गई। बिलासपुर व शिमला में प्रभावित क्षेत्रों का मानचित्रण क्रमशः 62 व 59 माह के विलम्ब के बाद केवल वर्ष 2021-22 में किया गया, फिर भी प्रभावित व्यक्तियों की गणना अब भी लंबित थी।

₹ 86.56 करोड़ के कुल स्वीकृत 281 जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट कार्यों में से 20 कार्य निरस्त कर दिए गए, जिससे 261 परियोजनाएं ऐसी बचीं जिनका कार्यान्वयन होना चाहिए था। हालांकि प्रगति अपर्याप्त बनी रही: जुलाई 2024 तक केवल 51 कार्य (20 प्रतिशत) पूर्ण हुए, जबकि 210 कार्य (80 प्रतिशत) अपूर्ण रह गए। इसके अतिरिक्त, चयनित चार जिलों में स्वीकृत ₹4.59 करोड़ लागत के 14 कार्य हिमाचल प्रदेश जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट के संशोधित नियमों के अंतर्गत निर्धारित उच्च प्राथमिकता एवं अन्य प्राथमिकता वाली श्रेणियों के बाहर से लिए गए।

इसके अतिरिक्त चार जिलों (बिलासपुर, शिमला, सोलन व ऊना) की लेखापरीक्षा संवीक्षा में विकास निधि का 60 प्रतिशत उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों व 40 प्रतिशत अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों को आवंटित करने की अनिवार्यता का अनुपालन न करना उजागर हुआ, जो हिमाचल प्रदेश जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट नियम, 2016 के वर्ष 2020 के संशोधन में अनिवार्य किया गया था। अक्टूबर 2020 व मार्च 2023 के मध्य ₹ 64.81 करोड़ की लागत के स्वीकृत 218 कार्यों में से ₹ 26.48 करोड़ (41 प्रतिशत) मूल्य की केवल 59 परियोजनाओं को उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के लिए आवंटित किया गया। इसके विपरीत ₹ 38.33 करोड़ (59 प्रतिशत) मूल्य की 159 परियोजनाएं अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के अंतर्गत स्वीकृत की गईं, जो 40 प्रतिशत की सांविधिक सीमा से काफी अधिक है, जिसके परिणामस्वरूप उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों को आवंटन अनिवार्य 60 प्रतिशत की सीमा से काफी नीचे चला गया।

दो जिलों (शिमला व सोलन) में 68 प्रतिशत से अधिक परियोजना प्रस्ताव बिना कोई स्पष्ट कारण बताए अस्वीकृत कर दिए गए। ग्राम पंचायत सोलग जुरासी के लिए समान पाइप जल

आपूर्ति योजना हेतु दोहरा वित्तपोषण देखा गया। किसी भी ट्रस्ट के पास उसकी सांविधिक वेबसाइट नहीं थी और न ही उन्होंने वार्षिक बजट व वार्षिक लेखे तैयार किए थे।

जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट के तहत सृजित परिसंपत्तियों के प्रभाव का आकलन करने के लिए चयनित जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्टों में 1,082 लाभार्थियों का सर्वेक्षण किया गया। सर्वेक्षण के परिणाम बताते हैं कि 96 प्रतिशत लाभार्थी इस योजना एवं जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट के विषय में अनभिज्ञ थे और 99 प्रतिशत लाभार्थियों को यह जानकारी भी नहीं थी कि उनके गांव को इस योजना के अंतर्गत "प्रभावित गांव" व "प्रभावित व्यक्ति" की सूची में शामिल किया गया था। अठहत्तर प्रतिशत लाभार्थियों ने उल्लेख किया कि बुनियादी सेवाओं की आवश्यकताओं के संबंध में किसी भी प्रतिनिधि द्वारा उनसे कोई परामर्श नहीं किया गया था। वहीं दूसरी ओर, सर्वेक्षण में शामिल 85 प्रतिशत लाभार्थी विद्यालयों की उपलब्धता से, 68 प्रतिशत अस्पतालों से, 63 प्रतिशत जलापूर्ति योजनाओं से, 75 प्रतिशत कौशल विकास सुविधाओं से तथा 91 प्रतिशत विद्युत आपूर्ति से संतुष्ट पाए गए।

कुल मिला कर ये निष्कर्ष आयोजना, पट्टा प्रबंधन, प्रवर्तन, राजस्व संग्रहण व निधियों के उपयोग में प्रणालीगत कमियों को परिलक्षित करते हैं। जब तक विभाग वार्षिक कार्य योजनाओं को नहीं अपनाता, उसके क्षेत्रीय स्तर के नियंत्रण (जिसमें प्रौद्योगिकी सक्षम निगरानी भी शामिल है) सुदृढ़ नहीं करता, राजस्व मिलान को स्वचालित नहीं करता और जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट के संचालन को पारदर्शिता एवं शासन मानकों के पूर्ण अनुपालन में नहीं लाता, तब तक राज्य के वित्तीय हित व पर्यावरणीय संरक्षण दोनों जोखिम में बने रहेंगे।

जल शक्ति विभाग

अध्याय IV: हिमाचल प्रदेश में लघु सिंचाई योजनाओं का निष्पादन पर अनुपालन लेखापरीक्षा

2019-23 की अवधि के लिए हिमाचल प्रदेश में लघु सिंचाई योजनाओं के निष्पादन की लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई थी कि क्या: योजनाओं/परियोजनाओं के तहत कार्यों का निष्पादन व अनुरक्षण विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुसार किया गया था; योजनाओं की निगरानी व मूल्यांकन के लिए संस्थागत तंत्र मौजूद था तथा योजनाओं के दिशानिर्देशों के अनुसार कार्य कर रहा था; और योजनाओं का वित्तीय प्रबंधन योजनाओं के दिशानिर्देशों के अनुसार था।

हिमाचल प्रदेश में प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना व राज्य की योजनाओं के तहत लघु सिंचाई योजनाओं के लेखापरीक्षा में योजना, निष्पादन व अनुरक्षण में गंभीर खामियां उजागर हुई हैं, जिन्हें नीचे रेखांकित किया गया है।

जिला सिंचाई योजनाएं व राज्य सिंचाई योजनाएं तैयार की गई थीं, जिनमें 2016-20 के लिए कुल ₹7,602.95 करोड़ की प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना शामिल थी, इसमें हर खेत को पानी घटक के लिए ₹ 4,512.16 करोड़ का प्रावधान था, जो 6,478 योजनाओं को समाविष्ट करता था। हालांकि 2017-22 के दौरान ₹ 804.51 करोड़ की केवल 129 योजनाएं ही स्वीकृत की गईं, जबकि 2019-21 के दौरान एक भी योजना स्वीकृत नहीं की गई। 24 नमूना-जांचित योजनाओं के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में आवश्यक सर्वेक्षण (20 में स्थलाकृति, सभी में भूगर्भीय व 22 में हाइड्रोलॉजिकल) का अभाव था, जिससे अपूर्ण योजनाएं, योजना कार्यों को हानि व अपर्याप्त जल आपूर्ति हुई।

आर्थिक व्यवहार्यता के लिए लाभ-लागत अनुपात को आठ नमूना-जांचित मंडलों की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में शामिल तो किया गया था, परंतु फसल पैटर्न व उत्पादकता पर डेटा की कमी के कारण पूर्णता-पश्चात इसका मूल्यांकन नहीं किया गया, जिससे यह पूरी प्रक्रिया निष्प्रभावी हो गई।

2016-20 की अवधि के लिए महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के साथ अभिसरण के लिए ₹ 210.24 करोड़ के नियोजित आवंटन के बावजूद नमूना-जांचित मंडलों में ऐसा कोई एकीकरण नहीं हुआ, जिसके परिणामस्वरूप स्थायी जल प्रबंधन के अवसर छूट गए।

24 नमूना-जांचित योजनाओं में से 14 में जल उपयोगकर्ता संघों/किसान विकास संघों का गठन किया गया था, परंतु ये केवल सात में कार्यात्मक थे, जिसमें आठ नमूना-जांचित मंडलों में पंचायती राज संस्थाओं को जल प्रबंधन या परिसंपत्ति सौंपने के लिए कोई ढांचा नहीं था, जो भागीदारी प्रबंधन की कमी को इंगित करता है।

प्रधानमंत्री किसान सिंचाई योजना के तहत परियोजनाओं के अनुमोदन में भारी असमानताएं देखी गईं, जिसमें 2017-22 के दौरान मंडी जिले को अन्य जिलों की तुलना में असमान निधियां (हर खेत को पानी निधि का 60.04 प्रतिशत) तथा कृषि योग्य कमांड क्षेत्र स्वीकृतियां (योजनाबद्ध कृषि योग्य कमांड क्षेत्र का 131.79 प्रतिशत) प्राप्त हुईं।

₹ 488.12 करोड़ की 723 कमांड क्षेत्र विकास (राज्य योजना) योजनाओं को मंजूरी देने के बावजूद राज्य जल नीति व राज्य तकनीकी सलाहकार समिति की अनुशंसाओं के विपरीत जुलाई 2023 तक निधियों का आवंटन न करने के कारण कृषि विभाग द्वारा सूक्ष्म सिंचाई कार्यों को निष्पादित नहीं किया गया।

नमूना-जांचित मंडलों की 163 योजनाओं में से 72 पूर्ण हुईं, जिनमें 31 योजनाएं नौ से 45 माह के विलंब से पूर्ण हुईं तथा 18 योजनाओं में ₹ 8.83 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई। चल रही

86 योजनाओं में से 10 योजनाएं तीन से 46 माह के विलंब के बावजूद अपूर्ण रहीं, जिसका मुख्य कारण भूमि विवाद (दो योजनाएं), वन विभाग से स्वीकृति न मिलना (दो योजनाएं) व बिजली आपूर्ति का न होना (एक योजना) था। इसके अतिरिक्त, तीन योजनाओं में ₹ 1.03 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई। ₹ 6.94 करोड़ की स्वीकृत शेष पांच योजनाओं के लिए कार्य, स्वीकृति के माह से 11 से 64 माह बीतने के बाद भी प्रारंभ नहीं किए गए थे।

अनियमितताओं में आठ नमूना-जांचित मंडलों की 18 योजनाओं में ₹48.25 करोड़ के कार्यों को विभाजित करना शामिल था, ताकि निविदा का मूल्य ₹ पांच लाख से कम रखा जा सके और ई-निविदा प्रक्रिया से बचा जा सके, इसके अतिरिक्त ₹ 92.85 करोड़ की 13 योजनाओं (24 में से) के कार्यों के आवंटन में 11 से 66 माह का विलंब हुआ, जिसके परिणामस्वरूप 12 योजनाओं में 12 से 48 माह का समय बढ़ा तथा सात योजनाओं में ₹ 6.62 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई, कार्यों में विलंब के लिए ठेकेदारों से ₹ 4.41 करोड़ की क्षतिपूर्ति भी वसूल नहीं की गई। अकार्यात्मक योजनाओं के लिए निधि व्यपवर्तन (₹ 2.34 करोड़) व परिहार्य मांग शुल्क (₹ 0.94 करोड़) दर्ज किए गए। सामग्री की संदिग्ध चोरी (₹ 6.30 लाख मूल्य का सीमेंट व स्टील) भी देखी गई।

नमूना-जांचित मंडलों में 24 लघु सिंचाई योजनाओं के संयुक्त निरीक्षण से उजागर हुआ कि खराब साइट चयन, सर्वेक्षणों की कमी, वन विभाग से स्वीकृति की अनुपलब्धता तथा बाढ़, भूमि विवाद व बिजली आपूर्ति की विफलता जैसे मुद्दों के कारण योजनाएं निष्क्रिय या अपूर्ण रही, जिससे कुल्लू जिले में ₹ 10.12 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। लाभार्थी सर्वेक्षणों में आर्थिक स्थिति या फसल पैटर्न पर कम संतुष्टि (जल की मात्रा के साथ 45 प्रतिशत, किसान विकास संघ प्रबंधन के साथ 12 प्रतिशत) व न्यूनतम प्रभाव दर्शाया।

राज्य के भीतर योजना की गतिविधियों के दैनिक समन्वय व प्रबंधन के लिए उत्तरदायी अंतर-विभागीय कार्य समूह की बैठकें नियमित रूप से नहीं हुईं, लघु सिंचाई योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं की गई तथा परिसंपत्ति की सूची का अनुरक्षण भी नहीं किया गया। राज्य सरकार द्वारा लिफ्ट सिंचाई योजनाओं व प्रवाह सिंचाई योजनाओं के लिए अलग से प्रति एकड़ प्रति फसल निर्धारित दर पर अबियाना शुल्क अधिसूचित किया जाता है। इनमें काफी कम संग्रह (₹ 9.79 करोड़ की क्षमता के सापेक्ष ₹ 0.37 करोड़) किया गया था, जिसमें कर्मचारियों की कमी के कारण ₹ 14.53 लाख के सापेक्ष नमूना-जांचित मंडलों में मात्र ₹ 6.39 लाख संग्रहित किए गए थे।

राजस्व विभाग

राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष/राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष का उपयोग पर अनुपालन लेखापरीक्षा

वर्ष 2019-20 से 2022-23 की अवधि के लिए 'राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष/राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष के उपयोग' की लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए की गई थी कि क्या राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष/राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष/राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष से व्यय किया गया तथा मानदंडों के अनुसार क्षतिग्रस्त बुनियादी ढांचे पर त्वरित प्रतिक्रिया, राहत और जीर्णोद्धार हेतु समय पर सहायता प्रदान की गई थी।

वर्ष 2019-20 के दौरान हिमाचल प्रदेश द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष का लगातार दुरुपयोग किए जाने के कारण केंद्र सरकार ने ₹ 258.30 करोड़ में से ₹ 61.07 करोड़ राशि रोक ली। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2016 से मार्च 2019 तक समाप्त वर्षों के लिए हिमाचल प्रदेश सरकार के सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार इस मुद्दे को रेखांकित किए जाने के बावजूद वर्ष 2019-23 के दौरान दुरुपयोग की प्रवृत्ति जारी रही। वर्ष 2020-22 के दौरान राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष में उच्च अथ शेष (वर्ष 2020 में ₹ 745.91 करोड़ व वर्ष 2021 में ₹ 752.79 करोड़), जो उचंत खाते शीर्ष के तहत बकाया शेष का निपटान न किए जाने का परिणाम था, होने के कारण राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष के अंतर्गत स्वीकृत ₹ 254.73 करोड़ की राशि जारी नहीं की गई। इससे राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष से राहत सहायता एक से दो वर्ष के विलम्ब से प्राप्त हुई। इसके अतिरिक्त गृह मंत्रालय, भारत सरकार ने राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष की गलत अनुमानित शेष राशियों के आधार पर ₹ 61.02 करोड़ की सहायता की कटौती की तथा शेष निधियां जारी कराने के लिए राज्य द्वारा कोई अनुवर्ती कार्यवाही नहीं की गई।

राज्य आपदा प्रतिक्रया कोष दिशानिर्देशों के विरुद्ध ₹ 122.27 करोड़ की राशि अनुमति प्राप्त वित्तीय साधनों में निवेशित करने के बजाय बचत बैंक खातों में रखी गई, जो ब्याज की हानि में परिणत हुई। राज्य ने इस ब्याज हानि की पूर्ति उसके स्वयं के संसाधनों से नहीं की।

वर्ष 2019-23 के दौरान नमूना-जांचित जिलों में राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष/ राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष निधियों का उपयोग 69 से 92 प्रतिशत के मध्य रहा। खंडों में निधियों का उपयोग कम था, जो 34 से 43 प्रतिशत के मध्य रहा। सडकों के जीर्णोद्धार (₹ 11.66 करोड़), पेयजल/सिंचाई योजनाओं (₹ 0.74 करोड़) एवं विविध सहायता (₹ 39.20 लाख) के लिए

स्वीकार्य मानदंडों से अधिक निधियां स्वीकृत की गई। आपदा राहत की निधियों को व्यपवर्तित करते हुए ₹ 11.76 करोड़ की लागत के नियमित प्रकृति की मरम्मत एवं नए निर्माण कार्यों सहित अस्वीकार्य कार्यों को निष्पादित किया गया।

संबंधित प्राधिकारियों/लाभार्थियों द्वारा अपेक्षित दस्तावेज प्रस्तुत न किए जाने तथा कमजोर निधि प्रबंधन के कारण 90 मामलों में उपायुक्तों द्वारा राहत हेतु निधियां स्वीकृत करने में 11 से 33 माह का विलम्ब हुआ।

राज्य आपदा प्रबंधन योजना वार्षिक रूप से अद्यतित नहीं की गई एवं जिला आपदा प्रबंधन योजनाओं को राज्य कार्यकारी समिति की स्वीकृति प्राप्त नहीं थी। नमूना-जांचित क्षेत्रों में सामुदायिक योजनाएं व ग्राम आपदा प्रबंधन दलों की स्थापना नहीं की गई। राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल में कार्मिकों की कमी थी, स्वीकृत 326 पदों में से मात्र 193 पदों पर कार्मिक तैनात थे, जिनमें कोई तकनीकी कर्मी नियुक्त नहीं था। जिला आपातकालीन संचालन केंद्र अप्रयुक्त निधियों (₹ 18.18 लाख) एवं अपर्याप्त अधोसंरचना के कारण आवश्यक उपकरणों से सुसज्जित नहीं हो पाए। वर्ष 2019-23 के दौरान युवा स्वयंसेवकों (कमी: 8,566; 51.77 प्रतिशत) एवं मिस्त्रियों (कमी: 5,307; 96.22 प्रतिशत) के प्रशिक्षण लक्ष्य प्राप्त नहीं किए गए तथा अक्टूबर 2023 तक ₹ 2.37 करोड़ की राशि अप्रयुक्त रही। बढ़ई/बार बेंडर्स के लिए कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया।

नमूना-जांचित जिलों में जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों को प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने एवं उपकरणों की खरीद हेतु राज्य आपदा प्रबंधन प्रकोष्ठ से ₹ 6.07 करोड़ की राशि प्राप्त हुई (मार्च 2023)। परन्तु जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों ने न तो अपेक्षित प्रशिक्षण गतिविधियां प्रारंभ की एवं न ही खोज और बचाव उपकरणों की खरीद की, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.07 करोड़ अप्रयुक्त रह गए।

वर्ष 2019-23 में स्वीकृत 9,449 कार्यों (₹ 172.47 करोड़) को राज्य के प्रबंधन सूचना प्रणाली पोर्टल में अपडेट नहीं किया गया तथा उपयोगिता-प्रमाणपत्रों का विशाल बैकलॉग वास्तविक समय में निधियों के उपयोग को ट्रैक करने की क्षमता को सीमित करता है।

स्वतंत्र लेखापरीक्षा टिप्पणी

हिमाचल प्रदेश वन विभाग

नोडल अधिकारी (वन संरक्षण अधिनियम), शिमला के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि दिसंबर 2021 तक 314 मामलों पर क्षेत्रीय कार्यालय, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा सैद्धांतिक एवं अंतिम अनुमोदन प्राप्त हुआ। हालांकि चम्बा सर्कल के अधीन तीन

मामलों में विभाग द्वारा उल्लिखित वन के पारिस्थितिक वर्गीकरण और लागू की गई निवल वर्तमान मूल्य दरों के मध्य असंगतियां पाई गईं। एक अन्य मामले में वन भूमि में मौजूद पौधों को वन घनत्व की गणना करते समय शामिल नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.33 करोड़ की प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण निधियों के संभावित अव निर्धारण तथा उसके फलस्वरूप अल्प वसूली की संभावना को नकारा नहीं जा सकता।