

अध्याय-III
अनुपालना लेखापरीक्षा

उच्च शिक्षा विभाग

3.1 हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला की कार्यप्रणाली

वार्षिक लेखे अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप तैयार नहीं किए गए हैं। निदेशक, अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान द्वारा विद्यार्थी निधि से ₹ 13.65 करोड़ अनियमित रूप से कायिक निधि(₹3.39 करोड़) और विश्वविद्यालय के मुख्य खाते(₹ 10.26 करोड़)में अंतरित किए गए। 2010-13 के दौरान विश्वविद्यालय के अधिकारियों/कर्मचारियों को प्रदान किए गए ₹2.04 करोड़ के आकस्मिक अग्रिम अप्रैल 2013 तक असमायोजित रहे। अवसंरचनात्मक सुविधाओं के सर्जन के लिये मार्च 2009 से जनवरी 2011 के दौरान विश्वविद्यालय द्वारा प्राप्त किए गए अनुदान ₹ 2.50 करोड़ अप्रयुक्त रहे। विश्वविद्यालय ने बसों के अमितव्ययी प्रचालन तथा अनुरक्षण पर ₹ 1.49 करोड़ की हानि उठाई।

2010-11 से 2012-13 की अवधि से आवृत विश्वविद्यालय के कार्यचालन की लेखापरीक्षा जुलाई 2012 से अगस्त 2012 तक 30 शिक्षण विभागों में से 10¹, 41 गैर-शिक्षण विभागों/इकाइयों में से 14², और निदेशक, अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान के कार्यालय में अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

3.1.1 वित्तीय प्रबंधन

3.1.1.1 अनुदानों की प्राप्ति और प्रयुक्तता

विश्वविद्यालय विभिन्न स्रोतों से अनुदान प्राप्त करता है। 2010-13 के दौरान प्राप्तियों और किए गए व्यय की स्थिति तालिका -3.1.1 में दर्शाई गई है।

तालिका-3.1.1
2010-13 की अवधि की प्राप्तियों और व्यय का वर्षवार ब्यौरा

	(₹ करोड़ में)		
विवरण	2010-11	2011-12	2012-13
प्राप्त अनुदान			
(क) राज्य सरकार			
(i) वेतन हेतु	50.00	50.00	89.00
(ii) कार्यों हेतु	0.88	0.45	0.05
(ख) केन्द्रीय सरकार अभिकरण	9.34	5.75	4.19

¹ जीव विज्ञान, रसायन शास्त्र, कम्प्यूटर साईंस, अर्थशास्त्र, विदेशी भाषा, हिन्दी, इतिहास, गणित, लोक प्रशासन और संस्कृत।

² शैक्षणिक शाखा, लेखा शाखा, बजट शाखा, रोकड़ शाखा, संकलन शाखा, कम्प्यूटर केन्द्र, निर्माण मण्डल, परीक्षा नियंत्रक, निदेशक अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान, स्थापना शाखा, संपदा कार्यालय, योजना एवं विकास, पूल अधिकारी (वाहन) और पंजीकरण तथा प्रवास।

यू0जी0सी0	8.90	3.85	15.08
(ग) विविध प्राप्तियां			
(i) घरेलू	29.58	32.00	36.00
(ii) अन्य (स्व- पोषित योजनाएं आदि)	7.85	8.50	10.21
कुल प्राप्तियां	106.55	100.55	154.53
किया गया व्यय			
(क)राज्य अनुदान			
(i)वेतन हेतु	81.61	97.90	125.00
(ii)कार्यों हेतु	0.01	0.07	0.05
(ख) केन्द्रीय सरकार अभिकरण	6.83	4.19	5.70
यू0जी0सी0	6.47	4.62	15.08
अन्य(स्व-पोषित स्कीम आदि)	6.74	9.24	10.21
कुल व्यय	101.66	116.02	156.04

स्रोत: बजट शाखा द्वारा आपूरित आंकड़े।

आंकड़ों के विश्लेषण ने निम्नवत् दर्शाया:

- (क) गत वर्षों के संदर्भ में 2010-13 के दौरान प्राप्तियों (विश्वविद्यालय को सहायता अनुदान सहित)में कुल वृद्धि 45 प्रतिशत थी, जबकि इस अवधि के दौरान व्यय में 53 प्रतिशत वृद्धि हुई।
- (ख) वेतन संघटक पर व्यय 2010-11 में ₹ 81.61 करोड़ से बढ़कर 2012-13 में ₹ 125 करोड़ हो गया और 53 प्रतिशत तक बढ़ गया। यद्यपि विश्वविद्यालय ने बजट में निधियों की आवश्यकता रखी थी तथापि राज्य सरकार द्वारा इस अवधि के दौरान वेतनों के लिए उपलब्ध करवाए गए अनुदान आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु अपर्याप्त थे। परिणामस्वरूप, विश्वविद्यालय को उपरोक्त अवधि के दौरान अपने कर्मचारियों के वेतनों के भुगतानों के लिए घरेलू प्राप्तियों के प्रयोग का आश्रय लेना पड़ा था। यदि विश्वविद्यालय को वेतन हेतु राज्य अनुदान प्राप्त हो गया होता तो घरेलू प्राप्तियां अन्य विकासात्मक गतिविधियों हेतु प्रयुक्त की जा सकती थी।

वित्त अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2013) कि प्राप्तियों से अधिक व्यय निधियों के आंतरिक प्रबंधन के माध्यम से विश्वविद्यालय की प्रतिबद्ध देयताओं पर हुआ।

3.1.1.2 वार्षिक लेखेतैयार न करना

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय अधिनियम, 1970 की धारा 29 (i) के प्रावधानों के अनुसार विश्वविद्यालय की प्राप्तियों एवं संवितरण और वित्तीय स्थिति की सही तस्वीर प्रस्तुत करने के लिए विश्वविद्यालय से कार्यकारिणी परिषद् के निर्देशों के अंतर्गत वार्षिक लेखा और तुलन पत्रतैयार किये जाने अपेक्षित हैं। इन्हें कम से कम प्रतिवर्ष और पंद्रह महीनों से कम के अंतराल पर एक अभिकरण से लेखापरीक्षित करवाया जाना चाहिए जो इस संदर्भ में राज्य सरकार द्वारा विशेष रूप से प्राधिकृत हो।

यह पाया गया कि 2008-12 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा बार-बार इंगित किए जाने के बावजूद विश्वविद्यालय ने उपरोक्त अधिनियमों के अनुसार अपने वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए थे और 2008-09 तक मात्र आय और व्यय विवरणी ही तैयार की थी। 2008-09 से आगे आय और व्यय लेखों को भी अंतिम रूप नहीं दिया गया था और न ही अप्रैल 2013 तक सांविधिक लेखापरीक्षकों से

लेखापरीक्षाकरवाई गई थी। धोखाधड़ी और कदाचार की संभावनाओं के अतिरिक्त इससे दुर्बल वित्तीय प्रबंधन और विश्वविद्यालय के कार्यचालन में पारदर्शिता की कमी प्रदर्शित हुई।

सहायक रजिस्ट्रार (संकलन) ने बताया (अप्रैल 2013) कि कार्यकारिणी परिषद् ने धारा 29 (i) में उल्लिखित शब्द “तुलन पत्र”को हटाने के लिए राज्य सरकार से सिफारिशें (मार्च 2000) की है, लेकिन अंतिम निर्णय प्रतीक्षित था। तथापि तथ्य यह रहा कि विश्वविद्यालय ने अनुपालना करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया था और इस प्रकार वार्षिक लेखों को तैयार किया जाना तथा नामोद्दिष्ट अभिकरण से उनकी अनुवर्ती लेखापरीक्षा करवाना सुनिश्चित नहीं किया गया था, जैसा कि उपरोक्त अधिनियम के अन्तर्गत आवश्यक था।

• समामेलित निधि के लेखों का अनुचित अनुरक्षण

स्नातकोत्तर केन्द्र, शिमला के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 31 मार्च 2006 तक केन्द्र के पास ₹65.67लाख की समामेलित निधि अप्रयुक्त थी। तत्पश्चात उपरोक्त निधि की मांग एवं संग्रहण का कोई लेखा अनुरक्षित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर विश्वविद्यालय के अनुभाग अधिकारी (रोकड़ संग्रहण) ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (अप्रैल 2013) कि ₹65.67लाख में से सावधि जमा प्राप्तियों के रूप में ₹59.17लाख की राशि अप्रयुक्त छोड़ते हुए ₹6.50लाख 2006-13 के दौरान खर्च किए जा चुके थे। तथापि किए गए व्यय की पुष्टि में लेखापरीक्षा को कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं करवाए गए थे। अतः समामेलित निधि के उचित अभिलेखों/लेखों के न होने की स्थिति में निधियों की धोखाधड़ी/दुर्विनियोजन की संभावना से नकारा नहीं जा सकता।

3.1.1.3 छात्र निधि का अनियमित उपयोग

विश्वविद्यालय के प्रथम अध्यादेश के खण्ड 42.1 (ख) के अनुसार विश्वविद्यालय, निदेशकअंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान के मामले में छात्रनिधि डीन द्वारा और विश्वविद्यालय से संबद्ध या अनुरक्षित महाविद्यालय के मामले में प्राचार्य के द्वारा एकमेव ही प्रशासित की जाती है। विद्यार्थी निधि की उपयोगिता विद्यार्थियों के कल्याण से सम्बंधित गतिविधियों पर स्वीकृत होती है।

यह पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत निदेशक, अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान ने पेंशन और उपदान के संदर्भ में देयता के निर्वाह हेतु दिसंबर 2007 और जून 2012 के मध्य ₹3.39 करोड़ की राशि उपरोक्त निधि से विश्वविद्यालय की कायिक निधि में स्थानांतरित की। इसके अतिरिक्त निदेशक, अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान ने फरवरी 2012 और जनवरी 2013 के मध्य ऋण आधार पर ₹10.26 करोड़ की राशि भी विश्वविद्यालय के मुख्य खाते में स्थानांतरित की। छात्र निधि से धन का स्थानांतरण अनियमित था और अप्रैल 2013 तक अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान की छात्र निधि को समस्त राशि लौटाई नहीं गई थी।

निदेशक, ने बताया (अप्रैल 2013) कि निधियां कार्यकारिणी परिषद् के निर्णयों के अनुसार स्थानांतरित की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि छात्र कल्याण निधि का स्थानांतरण विश्वविद्यालय अध्यादेश के प्रावधानों के अधिकार के बाहर था और इसलिए अनियमित था।

3.1.1.4 बकाया सम्बद्धताशुल्क

विश्वविद्यालय अध्यादेश के खण्ड 38.20के अनुसार प्रत्येकसम्बद्ध/सहयोगीमहाविद्यालय/पाठशाला को समय-समय पर कार्यकारिणी परिषद् द्वारा निर्धारित सम्बद्धता शुल्क जमा करवाना था।

यह पाया गया कि सभी 65राजकीय महाविद्यालयों से2010-11 और 2010-13 से पूर्व के सत्रों के लिए³ 2.62करोड़³का कुल सम्बद्धता शुल्क अप्रैल 2013 तक लंबित था।

सहायक पंजीयक (शैक्षणिक) ने बताया (अप्रैल 2013)कि राजकीय महाविद्यालयों से शेष राशि की वसूली के लिए प्रयास किए जा रहे हैं। उत्तर विश्वसनीय नहीं है। दोषी महाविद्यालयों से नियमित अंतरालों पर अपेक्षित शुल्क की गैर-वसूली स्पष्ट थी।

3.1.1.5 आकस्मिक अग्रिमों का असमायोजन

विश्वविद्यालय लेखा नियमावली के अध्याय-VIमें सम्मिलित प्रावधानों के अनुसार अस्थायी अग्रिमों का समायोजन पन्द्रह दिनों की अवधि के भीतर किया जाना अपेक्षित है। तथापि यह पाया गया कि अनुसंधान गतिविधियों के संबंध में आकस्मिक व्यय चुकाने के लिए और उपकरण एवं फर्नीचर की खरीद के लिए 2010-13 के दौरान विश्वविद्यालय के 77 अधिकारियों/कर्मचारियों को ₹ 2.04 करोड़ की राशि के अस्थायी अग्रिम दिए गए थे लेकिन सम्बंधित अधिकारियों/कर्मचारियों ने निर्धारित समयावधि के भीतर अग्रिमों के लेखे प्रस्तुत नहीं किए थे और समस्त राशि अप्रैल 2013 तक बकाया रही।

उप रजिस्ट्रार (लेखा) ने बताया (अप्रैल 2013) कि कुछ मामलों में अग्रिमों को लेखा समायोजन हेतु प्रस्तुत किया गया था लेकिन यह प्रक्रियाधीन थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निधियों को धोखा-धड़ी अथवा दुरुपयोग से बचाने के लिए अग्रिमों का समायोजन तुरंत किया जाना चाहिए था।

3.1.1.6 रोकड़ बही का अनुरक्षण न करना

विश्वविद्यालय लेखा नियमावली के अध्याय-IVमें सम्मिलित प्रावधानों के अनुसार विश्वविद्यालय की ओर से धन प्राप्ति के लिए उत्तरदायी अधिकारी को एक रोकड़ बही का अनुरक्षण करना चाहिए और समस्त मौद्रिक लेन-देनों के होते ही उनका अभिलेखाकरण सुनिश्चित करना तथा जांच के टोकन में उनको सत्यापित करना चाहिए। यह पाया गया कि शुल्क वर्गीकरण पंजिका के अनुसार 2010-13 के दौरान ₹ 21.63करोड़⁴ विद्यार्थियों से शुल्क रूप में संग्रहित दिखाए गए थे लेकिन कोई रोकड़ बही अनुरक्षित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त 2012-13 के दौरान बैंक विवरणी के अनुसार 4,230 विद्यार्थियों द्वारा ₹ 0.55करोड़ की राशि का शुल्क भी ऑनलाइन जमा करवाया गया था लेकिन राशि की प्राप्ति की कोई प्रविष्टियां शुल्क संग्रहण तथा वर्गीकरण पंजिका में अभिलिखित प्राप्त नहीं हुईं।

सहायक रजिस्ट्रार ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (अप्रैल 2013) कि ऑनलाइन शुल्क जमा करवाने वाले विद्यार्थियों के ब्यौरों/विवरणों की कमी के कारण शुल्क वर्गीकरण पंजिका में ऑनलाइन शुल्क प्राप्ति की प्रविष्टी नहीं की जा सकी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रोकड़ बही का

³ 2010-2011से पूर्व के सत्र: ₹ 1.29 करोड़, 2010-11 से 2012-13के सत्र:₹ 1.33 करोड़।

⁴ 2010-11 : ₹ 8.67 करोड़; 2011-12 : ₹ 6.46 करोड़; तथा 2012-13:₹ 6.50 करोड़ (₹ 0.55 करोड़ की ऑनलाईन जमा सहित)।

गैर-अनुरक्षण और फीस वर्गीकरण पंजिका का अनुचित अनुरक्षण धन के दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा था।

3.1.2 शैक्षणिक गतिविधियां

3.1.2.1 स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों में दाखिले

यह पाया गया कि विश्वविद्यालय के नियमित स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों में दाखिल किए गए विद्यार्थियों की स्थिति में गत तीन वर्षों से बढ़ती प्रवृत्ति प्रदर्शित हुई है। तथापि विदेशी भाषा विभाग द्वारा 2010-13 के दौरान जर्मन, फ्रेंच और रशियन भाषाओं के संदर्भ में परिचालित सर्टिफिकेट, डिप्लोमा तथा एडवांस डिप्लोमा पाठ्यक्रमों के सम्बंध में वार्षिक भर्ती क्षमता (प्रत्येक पाठ्यक्रम के लिए 60 विद्यार्थी) के प्रति फ्रेंच भाषा में सर्टिफिकेट पाठ्यक्रम को छोड़कर विद्यार्थियों का पंजीकरण काफी कम था और उपरोक्त अवधि के दौरान इन पाठ्यक्रमों में 18 से 100 प्रतिशत सीटें रिक्त रही जैसा कि परिशिष्ट 3.1 में ब्यौरा दिया गया है।

संबंधित विभाग के अध्यक्ष ने बताया (अप्रैल 2013) कि ये पाठ्यक्रम अंशकालिक आधार पर उपलब्ध करवाए जाते हैं और बहुत से विद्यार्थी पाठ्यक्रमों को सत्र के मध्य में छोड़ देते हैं। उन्होंने आगे बताया कि बहुत से विद्यार्थी, जो सभी तीनों भाषाओं में चयनित होते हैं, वो अंततः एक पाठ्यक्रम का चुनाव करते हैं और इस प्रकार उच्च पाठ्यक्रमों में भर्ती प्रभावित हुई। विश्वविद्यालय इन पाठ्यक्रमों को जारी रखने की समीक्षा कर सकता है।

3.1.2.2 अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान

स्नातक और स्नातकोत्तर स्तर पर दूरवर्ती शिक्षा प्रदान करने के लिए विश्वविद्यालय ने 1970 में अपनी स्थापना के तुरंत बाद पत्राचार पाठ्यक्रमों का निदेशालयस्थापित किया था। निदेशालय, पत्राचार पाठ्यक्रम ने निर्देश देने के लिए धीरे-धीरे मल्टीमीडिया दृष्टिकोण अपनाया और इसे अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान के रूप में पुनर्नामित किया तथा यह विश्वविद्यालय परिसर के भीतर स्थित है। अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नवत् तथ्य प्रदर्शित हुए:

- (क) अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान द्वारा परिचालित स्नातक, स्नातकोत्तर और डिप्लोमा पाठ्यक्रमों के संबंध में विद्यार्थियों के पंजीकरण ने घटती प्रवृत्ति दर्शाई और 2012-13 के दौरान यह 14 और 61 प्रतिशत के मध्य रही।
- (ख) अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान के पास विविध विषयों के लिए 2010-11 से 2012-13 के दौरान 18 अध्यापक थे। विश्वविद्यालय अध्यादेश, 1973 के खण्ड 26.1(v) के अनुसार अध्यापकों के कार्य, पाठों का लेखन एवं विद्यार्थियों की उत्तर पुस्तिका का विश्लेषण/जांच करना है और उन्हें कोई अतिरिक्त पारिश्रमिक नहीं दिया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अंग्रेजी और स्नातकोत्तर मास कम्प्यूनिकेशन के संबंध में कुछ पाठों को लिखने को छोड़कर 2010-13 के दौरान उनके द्वारा कोई पाठ नहीं लिखे गए थे। कुछ पाठ, जो अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान अध्यापकों

⁵ अंग्रेजी(बी0ए0-1): चार तथा एम0एम0सी0: सात।

द्वारा लिखे जाने थे, वोबाहर के अध्यापकों द्वारा लिखवाये गये थे और उन्हें ₹ 6.35लाख की राशि के पारिश्रमिक का भुगतान किया गया था।

- (ग) विश्वविद्यालय के प्रथम अध्यादेश के खंड4.12के अंतर्गत एक विद्यार्थी विश्वविद्यालय परीक्षाओं में तब ही बैठ सकता है जब उसने 75प्रतिशत दत्तकार्यजमा करवाए हों और इनदत्तकार्योंमें कुल अंकों में से 33प्रतिशत अंक प्राप्त किए हों। यह पाया गया कि 2010-13 के दौरान 20,78,074 की अपेक्षित संख्या के प्रति 2012-13 में मात्र 1550दत्तकार्यही प्राप्त हुए थे। समस्त विद्यार्थियों को निर्धारित पात्रता मापदंड के बिना ही परीक्षा में बैठने की अनुमति दी जा रही थी। इसके अतिरिक्त 2012-13 के दौरान प्राप्त दत्तकार्य/उत्तर पुस्तिका की अध्यापकों द्वारा जांच/मूल्यांकन नहीं किया गया था।

निदेशक, अंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान ने बताया (अप्रैल 2013)कि उस विषय/पाठ्यक्रम में, जिसमेंविशिष्टता प्राप्त विशेषज्ञ उपलब्ध नहीं थे, उनमें पाठ-कार्य बाह्यअध्यापकों द्वारा किया गया था और विद्यार्थी दत्तकार्यजमा नहीं करवा रहे थे क्योंकि आंतरिक मूल्यांकन के लिए कोई अतिरिक्त अंक नहीं थे।

तथापि तथ्य यह रहा कि विश्वविद्यालय केअंतर्राष्ट्रीय दूरवर्ती शिक्षा और मुक्त अध्ययन संस्थान पाठों को लिखने,दत्तकार्यकी प्राप्ति/मूल्यांकन आदि के लिए कोई निर्धारित प्रणाली नहीं अपनाई थी। विद्यार्थियों की पात्रता मापदंड पूरा किए बिना ही परीक्षा में बैठने की अनुमति दी गई थी जिससे शिक्षा की गुणवत्ता का प्रभावित होना अवश्यंभावी था।

3.1.3 मानव संसाधन प्रबंधन

3.1.3.1 संकाय में रिक्ति स्थिति

विश्वविद्यालय में मार्च 2013 तक संस्वीकृत क्षमता और वर्तमान संकाय सदस्यों का ब्यौरा तालिका-3.1.2 में दिया गया है।

तालिका -3.1.2
संकाय सदस्यों की रिक्तता स्थिति

(संख्यामें)

संवर्ग का नाम	संस्वीकृत क्षमता	पीठासीन व्यक्ति	रिक्तता स्थिति
प्रोफेसर	47	7	40 (85)
रीडर	105	36	69 (66)
प्राध्यापक	274	164*	110 (40)

- स्रोत: 1. विश्वविद्यालय की स्थापना शाखा द्वारा आपूरित सूचना।
2. कोष्ठकों में दी गई संख्याएं रिक्तता स्थिति की प्रतिशतता दर्शाती हैं।
* कैरियर एडवांसमेंट योजना के अंतर्गत आवृत106व्यक्तियों सहित।

इस प्रकार संकाय सदस्यों की रिक्ति का प्रतिशत40से85प्रतिशत था। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के मानदंडों के अनुसार विज्ञान और मानविकी के संदर्भ में संकाय विद्यार्थी का अनुपात 1:10 और1:15होना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2010-13 के दौरान संकाय विद्यार्थी का अनुपात विज्ञान के 2204 विद्यार्थियों के लिए 1:11एवं1:37तक था और मानविकी पाठ्यक्रमों के 7097 विद्यार्थियों के लिए 1:16एवं1:60के मध्य था। इस प्रकार संकाय विद्यार्थी अनुपात मानदंडों के अनुरूप नहीं था।

3.1.4 अवसंरचना

3.1.4.1 अनुदानों को प्रयुक्त न करने के कारण निधियों का अवरोधन

विश्वविद्यालय ने अवसंरचना सुविधाओं के निर्माण के लिए ₹ 2.50 करोड़ के अनुदान प्राप्त (मार्च 2009 और जनवरी 2011 के मध्य) किए थे। अनुदानों को प्राप्ति की तिथि से दो वर्षों के भीतर उपयोग किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि समस्त राशि विश्वविद्यालय के पास अप्रयुक्त रही थी जैसा कि तालिका-3.1.3में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका-3.1.3

विश्वविद्यालय द्वारा अनुदानों के गैर-उपयोग को दर्शाने वाला ब्यौरा

(₹ करोड़में)

क्रमांक	निधियन अधिकरण	प्राप्त अनुदान (महीना)	उद्देश्य	प्रास्थिति
1.	राज्य सरकार	1.00 (मार्च2009)	गैर-शिक्षण स्टाफ के लिए आवासीय परिसरों का निर्माण	चार वर्ष की अवधि के व्यपगत होने के बाद भी नगर निगम, शिमला से अंतिम अनुमोदन की गैर-प्राप्ति के कारण अप्रैल 2013 तक कार्य आरंभ नहीं हुआ
2.	भारत सरकार, पर्यटन मंत्रालय	1.00 (जनवरी 2010: ₹0.10 करोड़ तथाजनवरी 2011: ₹ 0.90 करोड़)	अवसंरचना का सुधार (होटल प्रबंधन में तीन वर्षीय डिग्री पाठ्यक्रम का आरम्भ करने के लिए उपकरण, फर्नीचर, फिक्सचर आदि की खरीद)	यद्यपि विश्वविद्यालय ने जुलाई 2011 में नवीन पाठ्यक्रमआरम्भ कर दिया था, तथापि प्रयोगशालाओं की स्थापना के लिए पर्याप्त स्थान और अन्य सुविधाओं की अनुपलब्धता के कारण मई 2013 तक समस्त राशि इसके पास अप्रयुक्त ही रही।
3.	राज्य सरकार	0.50 (जनवरी 2011)	छात्रावासों में वाई-फाई इंटरनेट संपर्क के अधिष्ठापन हेतु	इंटरनेट सुविधा के अधिष्ठापन के प्रस्ताव को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण विश्वविद्यालय के पास समस्त राशि अप्रयुक्त ही रही।
	कुल	2.50		

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा आपूरित सूचना।

विश्वविद्यालय प्राधिकारियों ने बताया (अप्रैल 2013 और मई 2013) कि नगर निगम, शिमला द्वारा गैर-शिक्षण स्टाफ के आवासीय परिसर के नक्शे को अंतिम रूप न दिए जाने, होटल प्रबंधन के नवीन पाठ्यक्रम के लिए प्रयोगशालाओं आदि के लिए पर्याप्त स्थान की अनुपलब्धता और इंटरनेट सुविधा के अधिष्ठापन हेतु प्रस्ताव को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण राशि खर्च नहीं की जा सकी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि प्राधिकारियों को मामले प्रबलता से उठाने चाहिए क्योंकि अवसंरचना सुविधाओं के गैर-निर्माण ने लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित करने के अतिरिक्त दो से चार वर्षों से अधिक के लिए निधियों का अवरोधन किया।

3.1.4.2 भवन अवसंरचना के निर्माण में विलम्ब

भवन अवसंरचना के निर्माण के लिए विश्वविद्यालय अनुदान आयोग, भारत सरकार और राज्य सरकार ने ₹ 6.82 करोड़ की अनुमानित लागत पर शिमला तथा धर्मशाला में दो भवनों के निर्माण को संस्वीकृति (जनवरी 2006 और अप्रैल 2007 के मध्य) प्रदान की। ये भवन क्रमशः मई 2008 और जुलाई 2012 के मध्य पूर्ण किए जाने के लिए अनुबंधित थे।

अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि कार्य नौ से 59 महीनों के विलम्ब सहित अपनी पूर्णता की नियत अवधि से पीछे चल रहे थे और ₹ 4.65 करोड़ का व्यय करने के बाद भी अभी तक अपूर्ण थे।

अतः विश्वविद्यालय अभी तक ₹ 4.65 करोड़ के व्यय को निष्फल छोड़ते हुए संस्वीकृत निधियों के उपयोग तथा समयबद्ध रूप में पर्याप्त भवन अवसंरचना सुविधा उपलब्ध करवाने में असफल रहा।

विश्वविद्यालय के अधिशासी अभियंता ने बताया (अप्रैल 2013) कि स्थानीय निकायों से स्वीकृति में विलम्ब और विपरीत मौसमी परिस्थितियों आदि के कारण कार्यों की पूर्णता में विलम्ब हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्माण कार्य लेते समय इन बातों पर विचार किया जाना चाहिए था।

3.1.5 परिसम्पत्ति प्रबंधन

3.1.5.1 बसों के अमितव्ययी चालन के कारण हानि

विश्वविद्यालय के पास विद्यार्थियों और अपने कर्मचारियों को छूट-पास आधार पर परिवहन सुविधा उपलब्ध करवाने हेतु छः बसों का बेड़ा है। तथ्य यह था कि विश्वविद्यालय बसों की चालन लागत भी वसूल नहीं कर पाया था। परिणामस्वरूप 2010-13 के दौरान विश्वविद्यालय ने बसों के चालन एवं रख-रखाव पर ₹ 1.49 करोड़ की हानि उठाई। हानि में फालतू समय के लिए 12 चालकों/परिचालकों के वेतन व भत्तों के संदर्भ में ₹ 85.86 लाख अंतर्विष्ट हैं।

विश्वविद्यालय के पूल अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2013) कि विद्यार्थियों और कर्मचारियों को अत्यधिक छूट-युक्त और सब्सिडी युक्त दरों पर बस सुविधा उपलब्ध करवाई जा रही थी और बस किराया अगस्त 2012 और फरवरी 2013 में बढ़ाया गया था। तथापि तथ्य यह है कि विश्वविद्यालय को आवर्ती हानि से बचने के लिए सब्सिडी-युक्त परिवहन के मामले की समीक्षा करनी चाहिए।

3.1.5.2 छात्रावासों का अमितव्ययी चालन

यह पाया गया कि 2010-13 के दौरान विश्वविद्यालय ने विद्यार्थियों से छात्रावास प्रभारों के संदर्भ में ₹ 0.61 करोड़ की राशि वसूली थी परन्तु सम्बंधित अवधि के दौरान विश्वविद्यालय ने विद्युत तथा जल प्रभारों के संदर्भ में ₹ 2.44 करोड़ की राशि का भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.83 करोड़ की हानि हुई।

छात्रावासों के मुख्य वार्डन ने बताया (अप्रैल 2013) कि विद्युत की खपत छात्रों से संग्रहीत फीस की राशि से अधिक थी। आवर्ती हानि से बचने के लिए मामले की समीक्षा की जा सकती है।

3.1.6 आंतरिक नियंत्रण

3.1.6.1 भंडारगृह और भंडार का प्रत्यक्ष सत्यापन न करना

विश्वविद्यालय की लेखा नियमावली वर्ष में न्यूनतम एक बार भंडारगृहों और भंडार का प्रत्यक्ष सत्यापन प्रकल्पित करती है। यह पाया गया कि क्रमशः 2010-11 और 2011-12 के दौरान मुख्य कार्यालय सहित 20 शिक्षण विभागों के संदर्भ में भंडारगृह का अपेक्षित प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था। भंडारगृहों/भंडार की वस्तुओं के आवधिक सत्यापन के बिना उठाईगिरी, भंडारगृहों के गैर-लेखाकरण तथा अधिकभंडार अर्जन की संभावनाओं से नकारा नहीं जा सकता।

3.1.6.2 आंतरिक लेखापरीक्षा प्रबंधन की पर्याप्तता

स्थानीय निधि लेखा का राज्य का परीक्षक विश्वविद्यालय का सांविधिक लेखापरीक्षक होता है और नमूना-जांच आधार पर लेखों की पूर्व-लेखापरीक्षा के साथ-साथ उत्तरवर्ती लेखापरीक्षा के लिए उत्तरदायी है। परीक्षक, स्थानीय निधि लेखा ने 2008-09 के बाद विश्वविद्यालय के लेखों की उत्तरवर्ती-लेखापरीक्षा नहीं की थी। तथापि, 1981-82 से 2008-09 की अवधि से सम्बंधित स्थानीय निधि लेखा के 686 परिच्छेद अप्रैल 2013 तक निपटान के लिए बकाया थे। बड़ी संख्या में लेखापरीक्षा

आपत्तियों के दीर्घकाल तक लंबित रहने और 2008-09 के बाद नियमित अंतरालों पर परीक्षक, स्थानीय निधि लेखा द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा न करना चिंता का मामला है तथा इसका अग्रता के आधार पर निवारण किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2013 में सरकार को भेजे गए थे। उत्तर प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2013)।

3.2 अनुचित स्थल के चयन के कारण बहुउद्देशीय हॉलपूर्ण न होना

विभाग की दोषपूर्ण योजना के कारण निष्पादन अभिकरण द्वारा अनुपयुक्त स्थल पर बहुउद्देशीय हॉल का निर्माण करने के फलस्वरूप ₹ 0.64 करोड़ का निरर्थक व्यय तथा ₹ 1.70 करोड़ का दो वर्षों से अधिक समय तक अवरोधन हुआ।

राज्य सरकार ने ठाकुर सेन नेगी राजकीय महाविद्यालय, रिकांग-पिओ (जिला किन्नौर) के लिए बहुउद्देशीय हॉल (सभागार) के निर्माण हेतु ₹ 1.16 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदन को संस्वीकृति (नवम्बर 2004) दी। तथापि, इस बीच प्राचार्य, ठाकुर सेन नेगी राजकीय महाविद्यालय और उप-निदेशक उच्च शिक्षा, रिकांग-पिओ ने संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन की प्रत्याशा में उपायुक्त से व्यय संस्वीकृतियां प्राप्त करने के बाद हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग को मार्च 2001 और जुलाई 2010 के मध्य ₹ 2.34 करोड़⁶ जारी किए।

प्राचार्य, ठाकुर सेन नेगी राजकीय महाविद्यालय, रिकांग-पिओ के कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा (जुलाई 2012) और हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग के रिकांग-पिओ मण्डल से संग्रहीत (सितम्बर 2013) सूचना से उजागर हुआ कि हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन चाहे/लिए बिना एक ऐसे स्थल पर, जिसे शिक्षा विभाग ने बगैर उचित जांच तथा भू-स्तर के सर्वेक्षण से चिन्हित किया था, जनवरी 2006 में बहुउद्देशीय हॉल का निष्पादन आरंभ किया। ₹ 0.64 करोड़ का व्यय करने के बाद निर्माणाधीन भवन में दरारें पड़ने के कारण कार्य रोकना पड़ा (अक्टूबर 2010)। तत्पश्चात् कार्य रूकी हुई अवस्था में पड़ा था। परिणामस्वरूप, ₹ 1.70 करोड़ की शेष राशि भी खर्च नहीं की जा सकी और दो वर्षों से अधिक के लिए अवरोधित रही।

अधिकांश अभियंता, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग कल्पा मण्डल ने बताया (मार्च 2013) कि निर्माण स्थल धंसे हुए क्षेत्र में पड़ता था और कार्य पूर्ण नहीं किया जा सकता था। महाविद्यालय प्राचार्य ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (सितम्बर 2013) कि निर्माण स्थल धंसा हुआ होने के कारण कार्य को रोकना पड़ा था।

अतः अनुचित स्थल के चयन सहित उपरोक्त भवन के निर्माण के लिए दोषपूर्ण योजना के परिणामस्वरूप ₹ 0.64 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ और दो वर्षों से अधिक के लिए ₹ 1.70 करोड़ की सरकारी निधियों का अवरोधन हुआ। इसके अतिरिक्त विद्यार्थियों को लक्षित सुविधाएं भी प्राप्त नहीं हुईं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जून 2013 को भेज दिये गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (दिसम्बर 2013)।

⁶ प्राचार्य, ठाकुर सेन नेगी राजकीय महाविद्यालय: ₹ 0.49 करोड़ और उप-निदेशक उच्च शिक्षा: ₹ 1.85 करोड़।

बागवानी विभाग

3.3 डॉ0 वाई0एस0 परमार बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय, नौणी (सोलन) में वित्तीय प्रबंधन

वार्षिक लेखा अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप तैयार नहीं किए गए हैं। विश्वविद्यालय ने 2010-13 के दौरान भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् को ₹5.71 करोड़ के अनुदान की प्रयुक्तता के प्रमाण-पत्र बढ़ा-चढ़ा कर उपलब्ध करवाए। 1997-2012 के दौरान विश्वविद्यालय के अधिकारियों/कर्मचारियों को दिए गए ₹ 18.41 करोड़ के आकस्मिक अग्रिम जून 2013 तक असमायोजित है। अप्रैल 2008 और मार्च 2011 के दौरान ₹2.50 करोड़ के संस्वीकृत पांच निर्माण कार्यों का निर्माण ₹ 1.69 करोड़ का व्यय करने के बाद भी जून 2013 तक अपूर्ण रहा।

2009-10 से 2012-13 की आवृत्त अवधि के लिए बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय में वित्तीय प्रबंधन की लेखापरीक्षा 42 विभागों में से 15⁷ में अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से जुलाई 2012 से मार्च 2013 तक प्रचालित की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

3.3.1 अनुदानों की प्राप्ति और प्रयुक्तता

बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय विविध स्रोतों से अनुदान प्राप्त करता है। विश्वविद्यालय में विविध परियोजनाओं के कार्यान्वयन, विकासात्मक कार्यों, अवसंरचना की मजबूती तथा शिक्षा में सुधार के लिए केन्द्रीय सरकार भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् तथा भारतीय वानिकी अनुसंधान एवं विस्तार परिषद् के माध्यम से अनुदान प्रदान करती है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग छोटे वेतन आयोग द्वारा वेतनमानों के संशोधन पर वेतन बकाया की कुल देयताओं का 80 प्रतिशत उपलब्ध करवाता है। राज्य सरकार मात्र स्थापना दायित्वों के निर्वाह हेतु अनुदान प्रदान करती है। 2009-13 के दौरान प्राप्ति और व्यय की स्थिति तालिका-3.3.1 में दर्शाई गई है।

तालिका-3.3.1

2009-13 की अवधि के लिए प्राप्ति एवं व्यय का वर्षवार ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्षवार विघटन			
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
अथ शेष	10.79	12.46	40.33	8.20
I. प्राप्त अनुदान				
(क) राज्य क्षेत्र				
(i) बागवानी	41.36	48.82	47.42	50.46
(ii) वानिकी	0.25	0.25	0.25	0.25
(ख) केन्द्रीय क्षेत्र	17.79	56.02	27.03	23.37
(ग) घरेलू आय (विविध प्राप्ति)	7.13	6.87	10.17	प्रतीक्षित*
कुल प्राप्ति	66.53	111.96	84.87	---
II. किया गया व्यय				
(क) वेतन	47.81	55.65	87.63	प्रतीक्षित*
(ख) अन्य व्यय	17.05	28.44	29.37	प्रतीक्षित*

⁷ विश्वविद्यालय के कार्यालय का नियंत्रक, एस्टेट सैल, पंजीयक कार्यालय, संवर्द्धन निदेशक, अनुसंधान निदेशक, बागवानी और वानिकी महाविद्यालय, उप कुलपति कार्यालय, फल विज्ञान विभाग, कीट विज्ञान, सब्जी, पुष्पकृषि, भोजन विज्ञान, कृषि विकास केन्द्र, कण्डाघाट और क्षेत्रीय अनुसंधान स्थान, धौलाकुआं।

कुल व्यय	64.86	84.09	117.00	---
इति शेष	12.46	40.33	8.20	---
स्कीमों का गैर-पुनर्प्राप्त अथ शेष	0.53	2.05	26.40	---
वर्ष के दौरान जोड़ी गई (+)/पुनर्प्राप्त (-) राशि	+1.52	+ 24.35	नगण्य	---

स्रोत: बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय द्वारा आपूरित आंकड़े।

नोट: * बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय द्वारा वार्षिक लेखों को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण अनुपलब्ध।

तालिका-3.3.1 से देखा जाएगा कि:

- बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने जून 2013 तक 2012-13 वर्ष के लिए व्यय के आंकड़े संकलित नहीं किए थे जो बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय में व्यय नियंत्रण में कमी को दर्शाता है।
- बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय के वार्षिक लेखों में, 31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए “अव्ययित शेष” शीर्ष के अंतर्गत विभिन्न राज्य/केन्द्रीय योजनाओं के प्रति ₹ 26.40 करोड़ का ऋणात्मक शेष दर्शाया गया था जो वर्षानुवर्ष एकत्रित होता गया था। यह इस तथ्य को इंगित करता था कि वास्तविक शीर्ष के अंतर्गत निधियों की प्राप्ति के पूर्वानुमानमें अन्य स्रोतों से योजनाओं पर अतिरिक्त व्यय किया गया था। नियंत्रक ने निधियन अभिकरण के साथ राशि के समाधान के लिए कोई प्रयास नहीं किए थे।

प्रत्युत्तर में नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने बताया (जून 2013) कि वर्ष 2011-12 के लिए लेखा में भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् विकास सहायता में से ₹ 24.55 करोड़ गलती से व्यय के रूप में दर्शाए गए थे और ₹ 1.85 करोड़ का अतिरिक्त किया गया व्यय विविध निधियन अभिकरणों से अनुदानों की प्राप्ति पर 2012-13 वित्तीय वर्ष के दौरान पुनर्प्राप्त किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वर्ष 2011-12 का लेखा बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय की सही वित्तीय स्थिति नहीं दर्शाता है। इसके अतिरिक्त गलती से भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् योजनाओं के नामे डाला गया ₹ 24.55 करोड़ का अतिरिक्त व्यय नवम्बर 2013 तक सही नहीं किया गया था। इससे विश्वविद्यालयका लेखा भी प्रभावित होगा।

3.3.2 तुलन पत्रों को तैयार न करना

हिमाचल प्रदेश कृषि, बागवानी तथा वानिकी विश्वविद्यालय अधिनियम, 1986 की धारा 45 (3) बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय द्वारा तुलन पत्रों को तैयार किए जाने और उनको हिमाचल प्रदेश सरकार के सम्मुख प्रस्तुत करने का प्रावधान करती है। यह पाया गया कि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय मात्र प्राप्तियां तथा भुगतान लेखा तैयार कर रहा था और लोक लेखा समिति द्वारा अपने 192वें प्रतिवेदन में सिफारिशों के बावजूद आय व व्यय खाता तथा तुलन पत्र तैयार नहीं किए गए थे। वर्ष 2012-13 के लिए प्राप्तियां व भुगतान लेखा तैयार नहीं किया गया था। इससे बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय में कमजोर वित्तीय प्रबंधन प्रदर्शित हुआ।

मार्च 1994 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (सिविल)-हिमाचल प्रदेश सरकार के परिच्छेद 6.2.2.5 में विश्वविद्यालय के आरंभ से तुलन पत्र तैयार नहीं किये जाने पर टिप्पणी भी की गई है।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने बताया (मई 2013) कि वार्षिक लेखा विश्वविद्यालय अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार तैयार किया जा रहा था और वित्त समिति एवं

प्रबंधन बोर्ड के सम्मुख अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किए जाने से पूर्व स्थानीय निधि लेखा के परीक्षक द्वारा निरीक्षित थे। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय द्वारा वार्षिक लेखों की तैयारी उपरोक्त अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप सुनिश्चित नहीं की गई थी।

3.3.3 गलत उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी करना

2009-12 के दौरान बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने कन्या छात्रावास (₹ 1.80 करोड़), शिक्षा संग्रहालय(₹ एक करोड़), परीक्षा हाल (₹ एक करोड़), लड़कों का छात्रावास (₹ 1.50 करोड़) के निर्माण और वर्तमान खेल सुविधाओं के विकास (₹ 0.50 करोड़)के लिए भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् से ₹ 5.80 करोड़⁸की राशि के अनुदान प्राप्त किए थे।

यह पाया गया था कि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने कार्यों पर मात्र ₹ 9.31 लाख की राशि खर्च की थी, लेकिन 2010-13 के दौरान ₹ 5.80 करोड़ की समस्त राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र भेजे थे।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (जून 2013) कि वित्तीय वर्ष के अंत में प्राप्त अनुदान अंश को उपयोग करने का कोई अन्य तरीका नहीं था विशेषकर उपशीर्ष “निर्माण कार्यों” के अंतर्गत जहां लेखा नियमावली के अनुसार कोडल औपचारिकताएं पूरी किया जाना अपेक्षित था। उत्तर भ्रामक है क्योंकि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् को निधियों की उपयोगिता की गलत सूचना के लिए कोई कारण उपलब्ध नहीं करवाए हैं।

3.3.4 अग्रिमों का असमायोजन

बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय लेखा नियमावली के नियम 7.9 के अंतर्गत आहरण अधिकारियों अथवा विभागाध्यक्षों को व्यय करने के लिए अस्थायी अग्रिम के आहरण की स्वीकृति होती है। ऐसे सभी अग्रिम अपने आहरण से एक महीने के भीतर समायोजन किए जाने अपेक्षित होते हैं।

यह पाया गया कि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय के 32 आहरण अधिकारियों/विभागाध्यक्षों ने 1997-2012 के दौरान उनके द्वारा आहरित ₹ 18.41 करोड़ की राशि के आकस्मिक अग्रिम का लेखा प्रस्तुत नहीं किया था और समस्त राशि जून 2013 तक एक वर्ष से अधिक और 15 वर्षों के मध्य की अवधि के लिए बकाया रही थी।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2013) और बताया कि अग्रिमों का समायोजन एक निरंतर प्रक्रिया है और सिर्फ वहां छोड़कर जहां सामान की कम आपूर्ति अथवा जमा कार्यों का निष्पादन प्रक्रियाधीन था, निर्धारित अवधि के अंतर्गत अग्रिमों के समायोजन के लिए हमेशा प्रयास किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियों की धोखाधड़ी अथवा गलत उपयोग के खतरे से बचने के लिए अग्रिमों को तीव्रता से समायोजित किया जाना चाहिए था।

⁸ 2009-10: ₹ 1.55 करोड़; 2010-11: ₹ 2.05 करोड़ तथा 2011-12: ₹ 2.20 करोड़।

3.3.5 निधियों के अपवर्तन के कारण अनियमित व्यय

2010-11 के दौरान बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने अपने परिसर में विद्युत प्रभारों के संदर्भ में राज्य अनुदानों में से ₹ 42.61 लाख का व्यय किया। राशि राज्य अनुदानों से वापिस ले ली गई थी और नवम्बर 2011 में भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् की योजनाओं के अनुदानों के नामे डाली गई थी। चूंकि भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् के लिए निधियां शिक्षण तथा अनुसंधान गतिविधियों हेतु उपलब्ध करवाई जाती हैं, भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् के अनुदान से ₹ 42.61 लाख के व्यय का हस्तांतरण एवं समायोजन अनियमित था। इसके अतिरिक्त इसका शिक्षण और अनुसंधान गतिविधियों पर विपरीत प्रभाव होगा जिसके लिए भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् द्वारा निधियां उपलब्ध करवाई गई थी।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने बताया (जून 2013) कि भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् ने शिक्षण और अनुसंधान गतिविधियों की मजबूती के लिए निधियां उपलब्ध करवाई थी तथा विद्युत सामान्यतः अध्यापकों/वैज्ञानिकों/विद्यार्थियों द्वारा अपने अनुसंधान एवं शिक्षण उद्देश्यों हेतु प्रयोग की गई थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् के निर्देश ऐसे व्ययों के लिए प्रावधान नहीं करते।

3.3.6 नवीन अंशदायी पेंशन योजना निधियों का जमा न होना

राज्य सरकार ने 15 मई 2003 पर अथवा उसके बाद नौकरी प्राप्त नये पदधारियों के पंजीकरण हेतु भारतीय पेंशन निधि नियामक तथा विकास प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित नवीन पेंशन प्रणालीप्रारूपअपनाया (जून 2010) था। यह योजना बोर्ड/स्वायत्त निकायों/निगमों/सरकारी कम्पनियों सहित समस्त सरकारी विभागों पर लागू होती थी।

नवीन पेंशन योजना के निर्देशों के अनुसार नियोक्ता के अंश सहित कर्मचारियों से प्राप्त अंशदायों को न्यासी बैंक को जमा करवाया जाना अपेक्षित था और सम्बंधित विभागों द्वारा पहले से ही संग्रहीत निधियां पेंशन निधि नियामक तथा विकास प्राधिकरण द्वारा नामित पेंशन निधि प्रबंधक के पास जमा करवाया जाना अपेक्षित था।

यह पाया गया कि नवीन पेंशन योजना को अपनाने की तारीख से बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने पात्र कर्मचारियों से अपेक्षित अंश की कटौती कर ली थी तथा अपने भाग का भी योगदान किया। मार्च 2013 तक नवीन पेंशन योजना के अंशदानों के संदर्भ में ₹ 5.33 करोड़ की राशि विश्वविद्यालय द्वारा अपने बैंक खाते में रख ली गई थी और यह न्यासी बैंक के पास जमा नहीं करवाई गई थी।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने बताया (जून 2013) कि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय में पेंशन योजना राज्य सरकार के अनुरूप तथा राज्य सरकार के दिशा-निर्देशों/अनुदेशों पर सख्ती से आरंभ की गई थी। तथापि दिशा-निर्देश स्वायत्त निकायों जैसे बोर्ड/निगमों/विश्वविद्यालयों आदि को आवृत्त नहीं करते। उत्तर संगत नहीं है क्योंकि जून 2010 में जारी राज्य सरकार के अनुदेशों स्पष्ट रूप से योजना का स्वायत्त निकायों में लागू होने को इंगित करते थे और स्वायत्त निकाय होते हुए बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय द्वारा इसका उत्साहपूर्वक अनुसरण किया जाना अपेक्षित था।

3.3.7 मकान किराये भत्तों का अधिक भुगतान

जिला मुख्यालयों के लिए लागू दरों पर नौणी बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय में पदासीन कर्मचारियों को मकान किराया भत्ते के अधिक भुगतान के संदर्भ में 31 मार्च 2002 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (सिविल) हिमाचल प्रदेश सरकार के परिच्छेद 6.5.2 (i) में उल्लेख किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अप्रैल 2009 से मार्च 2013 तक अनियमितता जारी थी क्योंकि मकान किराया भत्ते का भुगतान राज्य वित्त विभाग द्वारा पहलेसे ही दिए गए (मार्च 2000) स्पष्टीकरण के अनुरूप नियमित नहीं था। इसके परिणामस्वरूप 768 कर्मचारियों को ₹ 51.21 लाख का अधिक भुगतान हुआ था।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालयने बताया (जून 2013) कि राज्य सरकार के वित्त आयुक्त-सह-सचिव (बागवानी) के दिशा-निर्देशों (जुलाई 2000) पर बोर्ड के प्रबंधन ने अपनी 53वीं बैठक (मई 2000) में जिला मुख्यालयों के लिए लागू दरों पर मकान किराया भत्ते के आहरण को निरंतर रखने का निर्णय लिया था। इसके अतिरिक्त यह भी बताया गया कि मामला लोक लेखा समिति के पास भी अंतिम निर्णय हेतु लंबित था। उत्तर में तर्कसंगतता की कमी थी क्योंकि बोर्ड के प्रबंधन का अनुमोदन वित्त विभाग के अनुदेशों के विपरीत था।

3.3.8 मांग प्रभारों का परिहार्य भुगतान

हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित की बिक्री नियमावली में सम्मिलित प्रावधानों के अनुसार गैर-घरेलू/गैर-वाणिज्यिक विद्युत आपूर्ति के उपभोक्ता वर्ष में दो बार अपने संस्वीकृत भार की सीमाओं के अंतर्गत अपनी अनुबंध मांग को संशोधन कर सकते हैं बशर्ते सम्बंधित उपभोक्ता एक अनुबंध करे। तथापि यह पाया गया कि वास्तविक आधार पर मांग प्रभारों के लाभ को प्राप्त करने के लिए इस सम्बंध में बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालयद्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित के साथ कोई अनुबंध निष्पादित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित ने 2009-13 के दौरान 228 से 625 किलो वोल्ट एम्पीयर की वास्तविक अभिलिखित मांग के प्रति 1591 किलो वॉट/1414 किलो वोल्ट एम्पीयर के समस्त संस्वीकृत भार के लिए मांग प्रभार का उद्ग्रहण उपरोक्त अवधि के दौरान किया। यदि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने अपेक्षित अनुबंध निष्पादित किया होता, ₹ 24.78 लाख⁹की रीश के मांग प्रभारों का अतिरिक्त भुगतान परिहार्य किया जा सकता था।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय, ने तथ्यों को स्वीकारा और बताया (जून 2013) कि इस संबंध में सुधारात्मक कार्रवाई की जा रही थी।

3.3.9 निर्माणकार्यों की अपूर्णता के कारण निधियों का अवरोधन

संपदा कार्यालय के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि ₹ 4.09 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त (अप्रैल 2008 और मार्च 2011 के मध्य) पांच निर्माणकार्यों का निर्माण दिसम्बर 2008 और सितम्बर 2011 के मध्य ₹ 2.50 करोड़ में संविदाकारों को दिया गया था और अप्रैल 2010 तथा अप्रैल 2012 के मध्य पूर्ण किये जाने के लिए अनुबद्ध थे।

⁹ 24775 किलो वोल्ट एम्पीयर x ₹ 100 प्रति किलो वोल्ट एम्पीयर।

ये कार्य संविदाकारों द्वारा कार्यों की धीमी गति, अतिरिक्त कार्यों के निष्पादन आदि के कारण ₹ 1.69 करोड़ का व्यय करने के बाद जून 2013 तक अपूर्ण पड़े थे। इन कार्यों की पूर्णता में विलम्ब 14 से 38 महीनों का था। निष्पादन की धीमी गति के परिणामस्वरूप निधियों के अवरोधन के अतिरिक्त अभिप्रेत लाभों से लाभार्थी वंचित रहे।

उत्तर में नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने बताया (जून 2013) कि कार्य प्रगति पर थे और शीघ्र ही पूर्ण किये जाने संभावित थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन कार्यों की समयबद्ध पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए अनुबंध के संहिता खंड के अंतर्गत दोषी संविदाकारों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

3.3.10 बसों के अमितव्ययी चालन के कारण हानि

बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय परिसर के चम्बाघाट से नौणी (जिला सोलन) में स्थानांतरण (1985) के साथ नौणी परिसर पर यातायात सुविधाओं तथा आवासीय रिहायश की अपर्याप्तता के कारण कर्मचारियों एवं विद्यार्थियों को यातायात सुविधा उपलब्ध करवाई गई थी। बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालयने बसों की चालन लागत भी वसूल नहीं की थी। परिणामस्वरूप, 2010-13 के दौरान बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय ने निरर्थक समय भुगतान और चालकों एवं परिचालकों को भुगतान किये गये भत्तों सहित छः बसों के चालन पर ₹ 76.93 लाख की हानि उठाई।

नियंत्रक, बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालय, ने बताया (जून 2013) कि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालयमें यातायात के संदर्भ में वसूलियां हिमाचल पथ परिवहन निगम की रियायती मासिक पासों की दरों पर की जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बागवानी और वानिकी विश्वविद्यालयद्वारा अपनी बसों का बेड़ा चलाने में बड़ी परिचालन लागत सम्मिलित थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2013 में प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्रतीक्षित (दिसम्बर 2013) है।

सिंचाई और जन स्वास्थ्य विभाग

3.4 सिंचाई और जलापूर्ति योजनाओं का निष्पादन

3.4.1 उठाऊ सिंचाई योजनाओं का निष्पादन

छः उठाऊ सिंचाई स्कीमों के निर्माण तथा रख-रखाव पर किया गया ₹ 8.14 करोड़ का व्यय उनके कार्यान्वयन एवं निष्पादन के लिए स्कीम में अंतर्निहित कमियों के कारण निष्फल/अनुत्पादक/व्यर्थ सिद्ध हुआ। सात उठाऊ सिंचाई स्कीमों के संबंध में, उनकी पूर्णता में 20 और 62 महीनों के मध्य के विलम्ब के कारण ₹ 2.86 करोड़ की अनुमानित लागत से अधिक व्यय हुआ था।

कुल 47 मण्डलों में से, 2010-13 के दौरान उठाऊ सिंचाई योजनाओं के कार्यचालन को आवृत्त करती जून 2012 से मार्च 2013 तक अनुपालना लेखापरीक्षा के दौरान 14 मण्डलों¹⁰ की नमूना-जांच की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

¹⁰ बग्गी, बिलासपुर, घुमारवीं, इन्दौरा, जुब्बल, कुल्लू-I, कुल्लू -II, मंडी, नूरपुर, पधर, पालमपुर, रोहड़, शिमला-I तथा सुन्दरनगर।

3.4.1.1 उठाऊ सिंचाई योजना, पट्टा भद्रोग के सुधार पर निरर्थक व्यय

पट्टा और भद्रोग गांवों (जिला बिलासपुर) में 104.71 हेक्टेयर के कृषि योग्यप्रभाव क्षेत्र को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए विभाग ने ₹ 45.24 लाख के वर्तमान उठाऊ सिंचाई योजना के सुधार को प्रशासनिक अनुमोदन दिया (अगस्त 2007)। तीन वर्षों में पूर्ण की जाने के लिये अनुबद्ध योजना तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त किए बिना जून 2008 में कार्यचालन के लिए आरंभ की गई।

घुमारवीं मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (मार्च 2013) ने दर्शाया कि एक भू-स्वामी द्वारा अपनी भूमि पर राइजिंग मेन के निर्माण पर आपत्ति की क्योंकि विभाग ने बाधा रहित भूमि सुनिश्चित किए बिना राइजिंग मेन का नक्सा परिवर्तित कर दिया था, के कारण कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका था। इस बीच मार्च 2010 तक राइजिंग मेन के आंशिक बिछाव और वितरण प्रणाली, भंडार टैंकों के निर्माण, पंपिंग मशीनरी की खरीद तथा विद्युत आपूर्ति की व्यवस्था पर ₹ 65.68 लाख का व्यय हुआ था और तब से कार्य रूकी हुई अवस्था में पड़ा था। अतः कार्य के आरंभ से पूर्व विवाद रहित भूमि सुनिश्चित करने में विभाग की असफलता के कारण योजना पर किया गया ₹ 65.68 लाख का व्यय निरर्थक सिद्ध हुआ।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया शीघ्र ही पूर्ण कर ली जाएगी। तथापि, तथ्य यह रहा कि भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 के प्रावधानों के अनुसार लोक उद्देश्य के लिए भूमि का अधिग्रहण सुनिश्चित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप लाभार्थी गांव सिंचाई सुविधा की समयबद्ध उपलब्धता से वंचित रहे थे।

3.4.1.2 उठाऊ सिंचाई योजना कोठी-डोल के निर्माण पर व्यर्थ व्यय

कोठी और डोल गांवों (जिला मण्डी) के 47.86 हेक्टेयर के कृषि योग्य प्रभाव क्षेत्र को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने ₹ 77.69 लाख की अनुमानित लागत पर उठाऊ सिंचाई योजना के निर्माण को प्रशासनिक अनुमोदन दिया (दिसम्बर 2009)। योजना समग्रतः तकनीकी रूप से संस्वीकृत नहीं थी तथा मात्र कार्यकारी अनुमान ही आंशिक रूप से संस्वीकृत किए गए थे। सिंचाई के लिए पानी ब्यास नदी से दो चरणों में उठाया जाना था। योजना तीन वर्षों में पूर्ण की जानी अनुबद्ध थी। पधर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जून 2012) और इसके अतिरिक्त एकत्रित सूचना (मई 2013) ने दर्शाया कि योजना का निष्पादन 2009-10 के दौरान प्रमुख अभियंता के निर्देशों (मार्च 1995) की अवहेलना में आरंभ किया गया और राइजिंग मेन के आंशिक बिछाव, पंपिंग मशीनरी की खरीद एवं विद्युत कनेक्शन प्राप्त करने के लिए जून 2012 तक ₹ 55.12 लाख का व्यय हुआ था लेकिन विकासशीलस्रोत का कार्य तथा पानी के स्खलन को सुनिश्चित करना, जैक वैल, पंप घर एवं डिसिल्टिंग टैंक आदि का निर्माण जोकि योजना के अन्य संघटकों के निष्पादन से पूर्व निष्पादित किए जाने थे, आरंभ नहीं किए गए थे तथा मई 2013 तक अनिष्पादित रहे थे।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि योजना में विलंब हुआ है क्योंकि जैक वैल, पंप घर एवं डिसिल्टिंग टैंक की प्रस्तावित भूमि ब्यास नदी पर निर्माण के लिए प्रस्तावित त्रिवेणी महादेव जल विद्युत परियोजना के बांध में जलमग्नकी जानी थी। इसके अतिरिक्त यह भी बताया गया कि नवीन जलस्रोत आरक्षित वन भूमि में था और भूमि हस्तांतरण का मामला अब भी प्रक्रियाधीन था।

तथापि, तथ्य यह रहा कि निर्देशों के बावजूद विभाग योजना को चलाने के लिये पानी के विश्वसनीय स्रोत को सुनिश्चित करने में असफल रहा, जैसाकि राज्य सरकार के उपरोक्त निर्देशों (मार्च 1995) में अनुबद्ध था।

अतः योजना के निष्पादन के लिए अनुचित तैयारी के कारण कार्य बीच में रूका रहा तथा परिणामस्वरूप ₹ 55.12 लाख का व्यर्थ व्यय हुआ।

3.4.1.3 उठाऊ सिंचाई स्कीमकेसमापन में विलंब

खराहल घाटी के 386.02 हेक्टेयर के कृषि योग्य प्रभाव क्षेत्र को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत ₹ 4.25 करोड़ के लिए एक उठाऊ सिंचाई योजना प्रशासनिक रूप से अनुमोदित (मार्च 2007) की गई थी। योजना को मार्च 2009 तक पूर्ण किये जाने का लक्ष्य था। मार्च 2013 तक योजना के सात संघटकों¹¹ के निष्पादन पर ₹ 5.75 करोड़ का व्यय किया गया था। कुल्लू-1 मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जून 2012) और इसके अतिरिक्त एकत्रित (मई 2013) सूचना ने दर्शाया कि आर0सी0सी0 मुख्य चैनलों के निर्माण, आर0सी0सी0 पाईप, एच0डी0पी0ई0 पाईप, मुख्य आउटलेटों, उप-आउटलेटों, आपूर्ति टैंक, पक्का फील्ड चैनल, कच्चा फील्ड चैनलों (फेस-I से IV) के बिछाव व जोड़ से युक्त वितरण कार्य अक्टूबर 2009 में कार्य क्षेत्र को आठ भागों में बांटकर छः महीनों में कार्य पूर्ण किये जाने की अनुबद्धता के साथ ₹ 0.87 करोड़ के लिए एक संविदाकार को दिया गया था। तथापि, संविदाकार ने मात्र ₹ 4.22 लाख के मूल्य का कार्य निष्पादित किया और फरवरी 2011 में बिना कोई कारण दिए कार्य रोक दिया। अनुबंध प्रावधानों को तोड़ने के लिए विभाग ने ₹ 2.41 लाख की क्षतिपूर्ति का उद्ग्रहण (जून 2011) किया। संविदाकार कार्यों को पुनः आरंभ करने के लिए वापिस नहीं आया और विभाग ने अनुबंध खारिज (मई-जून 2011) कर दिया। शेष कार्य मई 2012 और सितम्बर 2012 के मध्य एक अन्य संविदाकार को दिया गया था किन्तु यह कार्य सितम्बर 2013 तक पूर्ण नहीं हुआ था।

अतः उचित स्कीम की कमी और कार्य की समयबद्ध पूर्णता सुनिश्चित करने में विभाग की असमर्थता के परिणामस्वरूप अपूर्ण स्कीम पर ₹ 5.75 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त क्षेत्र के लाभार्थी अभिप्रेत सिंचाई सुविधा से वंचित रहे।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (सितम्बर 2013) कि वितरण कार्य का 40 प्रतिशत समाप्त किया जा चुका था तथा शेष कार्य का निष्पादन प्रगति पर था। तथापि, यह सत्य है कि उठाऊ सिंचाई स्कीम चार वर्ष से अधिक विलम्बित थी।

3.4.1.4 विद्युत आपूर्ति की अनुपलब्धता

(क) 47.79 हेक्टेयर उठाऊसिंचाई स्कीम बरोटी (जिला मण्डी) के खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए ₹57.37 लाख का प्रशासनिक अनुमोदन (मार्च 2007) दिया गया था। अक्टूबर 2007 के दौरान कार्य निष्पादनार्थ लिया गया था तथा मार्च 2011 में फील्ड चैनल्स को छोड़कर ₹ 53.38 लाख की कुल लागत पर योजना के सभी संघटक पूर्ण कर लिये गए थे।

¹¹ 1. फीडर चैनल (30 मीटर) 2. डिसिल्टिंग टैंक (एक) 3. कच्चा पानी टैंक (एक) 4. आर0सी0सी0 मुख्य चैनल का आंशिक बिछाव (250 एम0एम0 डार्ड - 2745 मीटर) 5. राइजिंग मेन 6. मशीनरी की खरीद तथा 7. आर0सी0सी0 वितरण लाईन का आंशिक बिछाव।

सुन्दरनगर मण्डल के अभिलेखों (दिसम्बर 2012) की संवीक्षा तथा एकत्रित (मई 2013) की गई अतिरिक्त सूचना ने दर्शाया कि मार्च 2011 में पूर्ण हुई स्कीम को मार्च 2007 तथा मार्च 2010 के मध्य हिमाचल प्रदेश विद्युत बोर्ड सीमित को ₹ 7.36 लाख के अग्रिम भुगतान किये जाने के तथ्य के बावजूद विद्युत कनेक्शन प्राप्त न करने के कारण अपनी पूर्णता के दो वर्षों के व्यपगत हो जाने के बाद भी प्रचालन में नहीं लाया गया था। इससे आगे की संवीक्षा ने दर्शाया कि विभाग की आरम्भिक आवश्यकतानुसार, विभाग द्वारा की गई (जून 2009) 2x 100अश्व शक्ति ऊर्जा यन्त्र की परिवर्तित मांग के आधार पर हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित द्वारा निर्धारित 168.56 किलोवोल्ट एम्पीयर की वास्तविक आवश्यकता के बावजूद हिमाचल प्रदेश विद्युत बोर्ड सीमित ने 63 किलो वोल्ट एम्पीयर का एक ट्रांसफार्मर प्रतिष्ठापित किया था।

अतः, सितम्बर 2013 तक ढाई वर्षों से अधिक के लिए अभिप्रेत सिंचाई सुविधा के क्षेत्र के लाभार्थियों को वंचित करने के अतिरिक्त, विभाग की उपयुक्त भार के विद्युत कनेक्शन प्राप्त करने की असमर्थता के परिणाम स्वरूप ₹ 53.38 लाख का निरर्थक निवेश हुआ।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि विद्युत आपूर्ति प्रतिष्ठापन का कार्य पूर्ण होने के नजदीक था तथा योजना तदनुरूप शुरू की जाएगी। उत्तर आवश्यक क्षमता के ट्रांसफार्मर के प्रतिष्ठापन की स्थिति स्पष्ट नहीं करता है क्योंकि मशीनरी की क्षमता विद्युत भार की आवश्यकतानुरूप होनी चाहिए थी।

(ख) 34.75हेक्टेयर के खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए सितम्बर 2011 में रोहडू मण्डल द्वारा ₹42.94 लाख की लागत पर कैंथली (जिला शिमला) उठाऊ सिंचाई स्कीम निष्पादित की गई थी। यह देखने में आया था कि स्कीम विद्युत कनेक्शन की अनुपलब्धता के कारण सितम्बर 2013 तक इसके पूर्ण होने के बाद प्रारम्भ नहीं की जा सकी थी। अतः विभाग योजना का समयबद्ध ऊर्जाकरण सुनिश्चित करने के लिए हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित के साथ मामले को आगे बढ़ाने तथा समन्वयकरने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप सिंचाई सुविधाओं की समयबद्ध अनुपलब्धता हुई। इसके अतिरिक्त, सितम्बर 2013 तक योजना पर किया गया ₹ 42.94 लाख का निवेश भी दो वर्षों से अधिक के लिए निरर्थक साबित हुआ।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित द्वारा विद्युत आपूर्ति के कार्य की अपूर्णता के कारण योजना आरम्भ करने में विलम्ब हुआ था तथा योजना को जल्दी ही शुरू किया जायेगा।

(ग) ग्राम पंचायत टूना (जिला मण्डी) के 16.69हेक्टेयर के खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र को सिंचाई उपलब्ध करवाने के लिए, अप्रैल 2006 में ₹ 16.59 लाख की लागत पर करनाला उठाऊ सिंचाई स्कीम का निर्माण किया गया था। सुन्दरनगर मण्डल के अभिलेखों (दिसम्बर 2012) की संवीक्षा ने दर्शाया कि स्कीम ने इसके प्रारम्भ होने के बाद से किसी भी तरह की सिंचाई सुविधा उपलब्ध नहीं करवाई थी। तथापि, विभाग दैनिक अनुरक्षण तथा ऊर्जा प्रभारों पर नियमित रूप से व्यय करता रहा और नवम्बर 2012 तक इस प्रयोजनार्थ ₹ 5.09 लाख व्यय कर चुका था।

अधिकांश अभियन्ता ने तथ्यों की पुष्टि की तथा बताया (मई 2013) कि स्कीम इसके शुरू होने के बाद केवल एक दिन के लिए भी नहीं चली थी क्योंकि लोगों की सिंचाई सुविधा के लाभ उठाने की इच्छा नहीं थी।

अतः, सिंचाई जल के लिए वास्तविक मांग सुनिश्चित करने में विभाग की सम्बन्धित लाभार्थियों को सम्मिलित न कर पाने में उचित योजना की कमी तथा विफलता से ₹21.68 लाख का सम्पूर्ण व्यय हुआ जो कि निष्फल था।

3.4.1.5 सृजित सिंचाई क्षमता की न्यून उपयोगिता

2000-2001 तथा 2009-10 के मध्य ₹ 2.06 करोड़ की लागत पर 190.82 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता वाली चार उठाऊ सिंचाई स्कीमें¹²तीन मण्डलों¹³में पूर्ण कर ली गई थी। यह देखने में आया कि प्रति वर्ष 190.82 हेक्टेयर की सृजित सिंचाई क्षमता के प्रति, 2010-13 के दौरान प्रति फसल सिंचित क्षेत्र बहुत कम था (रबी फसल: 19.28 तथा 25.50 हेक्टेयर के मध्य तक और खरीफ फसल: 27.57 तथा 27.41 हेक्टेयर के मध्य तक) तथा उपयोगिता में कमी की प्रतिशतता 83 एवं 90 के मध्य तक थी जैसाकि तालिका-3.4.1 में वर्णन किया गया है।

तालिका-3.4.1

2010-13 के दौरान प्रतिफसल सिंचित क्षेत्र की तुलना में सृजित क्षमता का विवरण

वर्ष	पूर्ण की गई स्कीमों की संख्या	सम्भाव्य सृजन (क्षेत्र हेक्टेयर में)	उपयोग की गई क्षमता (खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र हेक्टेयर में)		कमी (प्रतिशतता)	
			रबी	खरीफ	रबी	खरीफ
2010-11	4	190.82	19.28 (10)	27.57 (14)	90	86
2011-12	4	190.82	20.48 (11)	31.50 (17)	89	83
2012-13	4	190.82	25.50 (13)	27.41 (14)	87	86

स्रोत: नमूना जांचित मण्डलों द्वारा आपूरित आंकड़े।
कोष्ठक में दिये गये आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

कुल्लू-I तथा कुल्लू-II मण्डलों के अन्तर्गत आने वाली योजनाओं के सम्बन्ध में राज्य सरकार ने क्षमता की उपयोगिता में आई कमी के लिए क्षेत्र में नए घरों तथा होटलों के निर्माण तथा पेय एवं सिंचाई के लिए उपयोग में पानी के उपयोग किए जाने को उत्तरदायी ठहराया (सितम्बर 2013)। पालमपुर मण्डल के अन्तर्गत आने वाली स्कीमों के सम्बन्ध में, राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि विभागीय कर्मचारी सम्बन्धित कृषि विकास संघ को क्षमता के अधिकतम उपयोग के लिए लाभार्थियों को प्रोत्साहित करने के लिए मना रहे थे। तथ्य, तथापि, यह रहा कि सृजित सिंचाई क्षमता सकल रूप से उपयोगिताधीन थी तथा इन स्कीमों के निर्माण पर हुआ ₹ 2.06 करोड़ का व्यय अभिप्रेत लक्ष्य को विस्तृत रूप में प्राप्त नहीं कर पाया।

3.4.1.6 उठाऊ सिंचाई स्कीम परियोजनाओं के निष्पादन में समय एवं लागत का अधिक होना

छः¹⁴ मण्डलों द्वारा निष्पादन हेतु ली गई आठ उठाऊ सिंचाई स्कीमों के सम्बन्ध में समय तथा लागत के अधिक होने के उदाहरण थे।

¹² मनाली (खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र: 45.91 हेक्टेयर), पीड़ (खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र: 46 हेक्टेयर), रतवाह (खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र: 41.31 हेक्टेयर) तथा टीकरी (खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र: 57.60 हेक्टेयर)।

¹³ कुल्लू-I, कुल्लू-II और पालमपुर।

¹⁴ जुब्बल, कुल्लू-II, मण्डी, नूरपुर, पधर तथा पालमपुर।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि एक मामले (जुब्बल मण्डल में उठाऊसिंचाई स्कीम डोगरू खड्ड से कुफ्टाधार) में स्कीम पर हुआ व्यय संस्वीकृत लागत के भीतर था परन्तु यह मार्च 2013 तक निर्धारित पूर्णता अवधि से 33 महीने पीछे चल रहा था। शेष सात मामलों में मार्च 2013 तक हुआ व्यय ₹ 2.86 करोड़ की अनुमानित लागत से अधिक हो गया था। मार्च 2013 तक इन स्कीमों के पूर्ण होने में हुआ विलम्ब 20 से 62 महीनों के मध्य का था। स्कीमों जिन पर समय तथा लागत अधिक हुई उनका मण्डलवार विवरण **परिशिष्ट 3.2** में दिया गया है।

राज्य सरकार ने सीमित मौसमी कार्यचालन, संविदाकारों द्वारा कार्य निष्पादन के लिए लिया गया अधिक समय तथा भू: विवाद इत्यादि को विलम्ब के लिए उत्तरदायी ठहराया (सितम्बर 2013)। तथ्य अभी भी यह है कि इस तरह के मामले स्कीमों की समयबद्ध पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए शीघ्रता से निपटाए जा सकते थे।

3.4.1.7 एक कार्य का गैर-प्राधिकृत विभाजन

मण्डी जोन के मुख्य अभियन्ता तथा अधीक्षण अभियन्ता, रोहडू ने दो¹⁵ उठाऊ सिंचाई निष्पादन के निष्पादन के लिए ₹1.92 करोड़ की तकनीकी संस्वीकृतियां (जून 2007 तथा दिसम्बर 2008) दी।

इन स्कीमों के कार्यों को 32 अनुबन्धों में विभाजित किया गया था तथा 19 संविदाकारों (कुल्लू-II: 26 कार्य 14 संविदाकारों को तथा रोहडू: छ: कार्य पांच संविदाकारों को) को मई 2007 तथा अप्रैल 2012 के मध्य ₹ 1.97 करोड़ के लिए अधिनिर्णीत किए गये थे। ये कार्य संविदा के लिए दी गई राशि से एक से 557 प्रतिशत से अधिक पर अधिनिर्णीत किए गए थे। संविदाकारों के निम्नतम एवं उच्चतम प्रस्तावों के मध्य असामान्य अन्तर अधिशासी अभियन्ताओं (पांच मामले वास्तविक अनुमानित लागत से 100 प्रतिशत से भी अधिक के लिए अधिनिर्णीत किए गये थे) द्वारा कार्यों का अनुपयुक्त अधिनिर्णय दर्शाता था। अतः, प्रत्येक कार्य के लिए प्रतिस्पर्धात्मक दरों का लाभ एक मात्र संविदा देने से प्राप्त नहीं हुआ था। कार्यों का सक्षम प्राधिकारी से विभाजन करवाने का अनुमोदन भी प्राप्त नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि कार्य अति आवश्यक प्रकृति के थे तथा कार्य की गति को तीव्रता देने की आवश्यकता थी क्योंकि अधिकतर हिमाच्छादित क्षेत्र होने के कारण मौसमी निष्पादन सीमित था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि कार्यों के विभाजन के बावजूद भी, उठाऊ सिंचाई स्कीमें नवम्बर 2013 तक अपूर्ण पड़ी थी।

3.4.1.8 उपयोक्ता प्रभागों का उद्ग्रहण एवं संग्रहण

हिमाचल प्रदेश लघु नहर अधिनियम, 1976 की धारा 28 (1)के अनुसार विभाग लाभार्थियों से 'अब्याना'कहे जाने वाले उपयोक्ता प्रभागों का उद्ग्रहण करता है। वर्षवार आधार पर उठाऊ सिंचाई स्कीमों के सम्बन्ध में 2011-13 वर्षों के लिए निर्धारित दर क्रमशः 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान प्रति फसल प्रति एकड़ ₹ 25.10, ₹ 27.60, ₹ 30.40 की दर पर थी।

14 नमूना जांचित मण्डलों में से नौ¹⁶में 2010-13 के दौरान उद्ग्रहित तथा संग्रहित अब्याना प्रभाग क्रमशः ₹ 11.10 लाख तथा ₹ 0.23 लाख थे।

¹⁵ कुल्लू-II मण्डल में भटग्रान (₹1.62 करोड़) तथा रोहडू मण्डल में थाना (₹ 0.30 करोड़)।

¹⁶ बग्गी, बिलासपुर, घुमारवीं, कुल्लू-II, मण्डी, नूरपुर, पधर, पालमपुर तथा सुन्दरनगर।

अतः, मार्च 2013 तक ₹ 10.87 लाख वसूली के लिए लम्बित रहे। विभाग द्वारा हिमाचल प्रदेश लघु नहर अधिनियम, 1976 के प्रावधानों का आह्वान कर भूमि के बकाया के रूप में बकाया शुल्कों की वसूली के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए थे।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि *अव्याना* प्रभागों की वसूली के लिए अपनाई गई प्रक्रिया में राजस्व विभाग के कर्मचारियों को भी शामिल किया गया था परन्तु मामले में, तथापि, आवश्यक कार्रवाई करने के लिए प्रयास शुरू से ही किए जाने थे।

3.4.1.9 एक निष्क्रिय योजना के विद्युत प्रभागों पर व्यय

फरवरी 1982 में निर्मित उठाऊ सिंचाई स्कीम अर्थात् बुडुखर-II जल स्रोत के सूख जाने के कारण मार्च 2009 में निष्क्रिय हो गई थी। इंदौरा मण्डल के अभिलेखों (मार्च 2013) की संवीक्षा ने दर्शाया कि अप्रैल 2009 से सितम्बर 2012 की अवधि के लिए ₹ 6.03 लाख की राशि का हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित को भुगतान किया गया था तथा इसके बाद विद्युत कनेक्शन कटवा दिया गया था। यदि विभाग ने विद्युत कनेक्शन कटवाने के लिए तुरन्त कार्रवाई की होती, ₹ 6.03 लाख के हुए व्यय से बचा जा सकता था।

सम्बंधित अधिशासी अभियन्ता ने बताया (मार्च 2013) कि हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित को बार-बार पत्राचार के बावजूद विद्युत मीटर को अक्टूबर 2012 में काटा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विद्युत काटने का मामला मार्च 2012 में हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित के पास रखा गया था अर्थात् स्कीम बंद हाने के तीन वर्ष बाद जैसा कि लेखापरीक्षा में सुनिश्चित किया गया है।

3.4.2 प्रवाह सिंचाई स्कीम का निष्पादन

3.4.2.1 निरर्थक व्यय

विभाग की अनुबद्ध तिथियों तक कार्यों को अपूर्ण रखने वाले चूककर्ता संविदाकारों के विरुद्ध समयबद्ध कार्रवाई करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.11 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ तथा दो वर्षों से अधिक के लिए ग्रामीणों को सिंचाई सुविधा उपलब्ध नहीं हुई।

कुल्लू जिले के तीन¹⁷गांवों में 41.29 हेक्टेयर के खेती योग्य प्रभाव क्षेत्र को सिंचाई सुविधाएं उपलब्ध करवाने के लिए ₹ 82.03 लाख के त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अन्तर्गत 7950 मीटर लम्बी प्रवाह सिंचाई स्कीम, करशाईगढ़ का निर्माण प्रशासनिक रूप से अनुमोदित (जनवरी 2009) हो गया था। योजना जनवरी 2011 तक पूर्ण होनी अनुबद्ध थी। फरवरी 2009 में स्कीम निष्पादन हेतु प्रारम्भ की गई थी तथा जून 2013 तक इस पर ₹ 1.11 करोड़ का व्यय हो चुका था।

आनी मण्डल के अभिलेखों (नवम्बर 2012) की संवीक्षा तथा एकत्रित (जून 2013) की गई सूचना ने दर्शाया कि मई 2013 तक ₹ 1.11 करोड़ की राशि खर्च करने के बाद स्कीमप्रत्यक्ष रूप से अभी भी 70 प्रतिशत के लगभग अपूर्ण थी तथा दो वर्षों से अधिक इसके पूर्ण होने की अवधि से पीछे चल रही थी। यह निरीक्षण किया गया कि क्रमशः 11 जून 2011 तथा 12 अक्टूबर 2011 तक कार्यों के पूर्ण किये जाने का अनुबंध ₹ 39.03 लाख की निविदा लागत पर नवम्बर 2010 तथा मार्च 2011 में

¹⁷ दीदीधार, कश्मल तथा सैम्पल।

हैडवेयर, पत्रा कटिंग¹⁸, पाईपों को बिछाने तथा मुख्य लाईन एवं संवितरण प्रणाली से जोड़ने का निष्पादन दो संविदाकारों को अधिनिर्णीत किया गया था। संविदाकारों ने, तथापि, ₹23.81 लाख मूल्य के लिए कार्य निष्पादित कर दिया था तथा अनुबन्धित तिथियों तक पूर्ण निष्पादन नहीं किया। विभाग ने कार्य में तीव्रता लाने के लिए दिसम्बर 2011में चूककर्ता संविदाकारों को नोटिस दिए परन्तु संविदा अनुबन्धों के उल्लंघन के लिए संविदाओं की धारा 2 के अन्तर्गत ₹3.90 लाख की क्षतिपूर्ति का उद्ग्रहण नहीं किया। इसके बाद (दिसम्बर 2011), विभाग ने न तो संविदाकार से कार्य पूर्ण करवाने के लिए कोई कार्रवाई की और न ही चूककर्ता संविदाकारों के जोखिम एवं लागत पर शेष कार्य पूर्ण करवाने के लिए संविदा की धारा 3 (क) तथा (ग) के प्रावधानों का आह्वान करते हुए संविदाओं को रद्द करवाया।

अधिशासी अभियन्ता ने तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया (नवम्बर 2012 तथा जून 2013) कि कार्य संविदाकारों द्वारा धीमी गति से किए गए कार्य के कारण विलम्बित हुआ तथा उनके विरुद्ध आवश्यक कार्रवाई शुरू की जाएगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समय तो संविदा के लिए प्रमुख है तथा संविदाकारों द्वारा किसी अवरोध की सूचना दिये बिना, कार्य की समयबद्ध पूर्णता सुनिश्चित करने के अनुबन्धों की धारा 3 (ग) का सहारा लेने में विभाग विफल रहा। परिणामस्वरूप, स्कीम पर हुआ ₹1.11 करोड़ का व्यय बढ़ा निरर्थक रहा तथा सम्बन्धित गांवों में सिंचाई सुविधाओं के अभिप्रेत लाभ को भी सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2013 में सरकार को भेज दिये गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.4.3 ट्यूबवैलों का प्रचालन

3.4.3.1 ट्यूबवैलों के निर्माण पर निष्फल व्यय

दो ट्यूबवैलों पर सिंचाई उद्देश्य के लिए व्ययित ₹60.99 लाख की राशि, कम निर्वहन तथा विभाग द्वारा पेय जल सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए उनका वैकल्पिक उपयोग लेने में असमर्थता के कारण निष्फल साबित हुई।

कांगड़ा स्थित केन्द्रीय भूमिगत जल बोर्ड की इकाई से निष्पादित (जुलाई-दिसम्बर 2000) स्थल निरीक्षण तथा संभावना अध्ययन के आधार पर अधिशासी अभियन्ता, इंदौरा मण्डल, ने ₹60.99लाख की लागत पर जमाव का छेदन एवं असेम्बलियों का उतार तथा कंगर मल्हारी एवं लोढ़वान-III (जिला कांगड़ा) पर एक-एक कर दो ट्यूबवैलों का विकास पूर्ण किया (मार्च 2008)। ये ट्यूबवैल लगभग 80 हेक्टेयर भूमि को सिंचित करने के लिए अभिप्रेत थे।

अभिलेखों की संवीक्षा तथा एकत्रित सूचना (मार्च-मई 2013) ने दर्शाया कि आगे सामान्य कार्यों का निष्पादन तथा ट्यूबवैलों के विद्युतीकरण की प्रगति नहीं हो सकी क्योंकि जल का निर्वहन 37.70 लीटर प्रति सैकण्ड की आवश्यकता के प्रति मात्र क्रमशः 6.73 तथा 8.09 लीटर प्रति सैकण्ड प्राप्त हुआ जो कि निर्धारित क्षेत्रों में भूमि की सिंचाई के लिए पर्याप्त नहीं समझा गया था। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया कि जल के कम निर्वहन होने के बाद विभाग निवेश को सार्थक बनाने तथा उपलब्ध भूमिगत जल को पेय जल सुविधाओं के लिए प्रयोग करने की सम्भावना उजागर करने की दूरदर्शिता दिखाने में विफल रहा। ये ट्यूबवैल, इस प्रकार, पूर्णता की तिथि से परित्यक्त पड़े थे।

¹⁸ पत्रा कटिंग: पहाड़ी क्षेत्रों में सिंचाई स्रोत के निर्माण के लिए ट्रेस कटिंग।

अधिशासी अभियन्ता ने बताया (मई 2013) कि ये ट्यूबवैल सक्षम अधिकारी के अनुमोदनोपरांत पेय जल के उद्देश्य के लिए प्रयोग में लाए जाएंगे। अतः, पांच वर्षों से अधिक के लिए सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन लेने में विलम्ब के कारण, इन ट्यूबवैलों पर हुआ ₹ 60.99 लाख का व्यय निष्फल रहा था। जून 2013 में लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को भेज दिये गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.4.4 उठाऊ जलापूर्ति स्कीम का निष्पादन

3.4.4.1 उठाऊजलापूर्ति स्कीम के सुधार तथा वृद्धि पर निष्फल निवेश

विभाग की उठाऊ जलापूर्ति स्कीम नगवैन, झीरी, पनारसा तथा औट के सुधार एवं वृद्धि कार्यों के निष्पादन की गलत स्कीम के परिणामस्वरूप ₹2.84 करोड़ का निष्फल निवेश हुआ।

मण्डी जिले की 10¹⁹ पंचायतों के 51 निवास स्थानों को पेय जल सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए, उठाऊ जलापूर्ति स्कीम नगवैन, झीरी, पनारसा तथा औट के सुधार तथा वृद्धि का नाबार्ड²⁰की स्कीम ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि²¹ -XIIके अन्तर्गत, ₹ 2.98 करोड़ के लिए प्रशासनिक अनुमोदन (नवम्बर 2006) दिया गया था। योजना तकनीकी रूप से ₹ 2.89 करोड़ के लिए अनुमोदित (दिसम्बर 2006) की गई थी तथा चार वर्षों में पूर्ण करने के लिए अनुबद्ध की गई थी।

मण्डी मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2013) ने दर्शाया कि स्कीम का जनवरी 2007 में निष्पादन शुरू किया गया था परन्तु विभिन्न संघटकों जैसे अन्तः स्नावित कुआं, छः वृत्त सम्भरण टैंकों सहित मुख्य सम्भरण टैंक, जल विवेचन संयंत्र का निर्माण तथा पम्पिंग मशीनरी का निर्माण एवं प्रतिष्ठापन पूर्ण न होने के कारण ₹ 2.84 करोड़ का व्यय होने के बावजूद अप्रैल 2013 तक अपूर्ण रही। इनकी चर्चा निम्नवत् है:-

(i) आर0सी0सी0 मुख्य भूमिगत टैंक तथा अन्य वृत्त टैंकों का निर्माण एक संविदाकार को ₹ 19.59 लाख के लिए अधिनिर्णीत किया गया था (अक्टूबर 2007) तथा 14 जनवरी 2008 तक पूर्ण करने के लिए अनुबंधित किया गया था। संविदाकार ने, तथापि, ₹ चार लाख के मूल्य के कार्य का निष्पादन किया था तथा कार्य निष्पादन को आगे इस आधार पर रोक दिया (सितम्बर 2010) कि सम्भरण टैंक का स्थल एक निजी भू-भाग पर पड़ता है तथा भू-स्वामी ने निर्माण पर आपत्ति उठाई थी।

(ii) पांच वर्षों के लिए जल उपचार संयंत्र के निष्पादन तथा अनुरक्षण सहित 0.83 मिलियन लीटर प्रति दिन की क्षमता वाले इस संयंत्र के निर्माण के लिए कार्य एक संविदाकार को ₹ 98 लाख की एक मुश्त राशि पर इसे छः महीनों में पूर्ण करने के अनुबंध के साथ अधिनिर्णीत (फरवरी 2011) किया जिसे संविदाकार की ढांचागत रूप-रेखा की आपूर्ति कराने में विफलता के कारण अनुबंध की धारा 68.3 के अन्तर्गत अनुवर्ती रूप से बढ़ा दिया (मई 2012) गया था। जून 2012 में जल उपचार संयंत्र के लिए पुनः निविदायें आमंत्रित की गई थी परन्तु निम्नतम निविदाकार उद्धृत दरों को कम करने के लिए सहमत नहीं था। इसके उपरान्त, राज्य जल भूगर्भवेता ने अन्तः स्नावित कुएं के निष्पादन का सुझाव दिया (दिसम्बर 2012) तथा विभाग ने तदनुसार अन्तःस्नावित कुएं का निर्माण

¹⁹ औट, झीरी, कीगास, कोटाधार, नगवैन, नाऊ, पनारसा, पाली, रानीधार तथा टकोली।

²⁰ नाबार्ड: ग्रामीण विकास तथा कृषि के लिए राष्ट्रीय बैंक।

²¹ ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि।

13 अगस्त 2013 तक इसे पूर्ण करने के अनुबन्ध के साथ ₹ 14.43 लाख के लिए दूसरे संविदाकार को अधिनिर्णीत (जनवरी 2013) कर दिया। मई 2013 तक कार्य प्रगति पर था। इसके अतिरिक्त, ₹ 12.05 लाख की लागत पर खरीदी गई (सितम्बर 2007) पम्पिंग मशीनरी उपरोक्त कार्यों के पूर्ण नहीं किए जाने के कारण प्रतिस्थापित नहीं की जा सकी तथा खराब होने का जोखिम भी था क्योंकि वारण्टी अवधि दिसम्बर 2008 में ही समाप्त हो चुकी थी।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए (फरवरी 2013 तथा मई 2013) अधिशासी अभियन्ता ने बताया कि जल उपचार संयंत्र पर होने वाली भारी लागत के कारण अन्तःस्त्रावित कुएं को प्रधानता दी गई थी। उसने आगे बताया कि निजी भूमि का अर्जन प्रक्रियाधीन था। उत्तर भारी लागत के आधार पर जल उपचार संयंत्र के स्थान पर अन्तःस्त्रावित कुएं का निर्माण तथा निजी भूमि के अर्जन के मामलों पर भ्रामक था क्योंकि ये पहलू योजना के प्रारूपण तथा अनुकूल तकनीकी संस्वीकृति देने के समय परपहले से देखे जा सकते थे।

अतः, विभाग की स्कीम के निष्पादन की योजना, का विभागीय प्राधिकारियों की तरफ से जल उपचार संयंत्र के स्थान पर अन्तःस्त्रावित कुएं के निर्माण की दुविधा के साथ ऋणभार मुक्त भूमि का अर्जन करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.84 करोड़ का निष्फल निवेश हुआ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2013 में सरकार को भेज दिए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.4.4.2 मैहली पुजारली पंचायत के लिए जलापूर्ति स्कीम पर निरर्थक व्यय

मैहली पुजारली पंचायत तथा इसके समीपवर्ती गांवों (जिला शिमला) में एक उठाऊ जलापूर्ति स्कीम की अनुचित योजना एवं निष्पादन के परिणामस्वरूप ₹ 0.92 करोड़ के अनियमित व्यय तथा लागत आधिक्य के अतिरिक्त ₹ 4.45 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

मैहली पुजारली तथा इसके समीपवर्ती गांवों (जिला शिमला) को पेय जल सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने ₹ 3.53 करोड़ के लिए नाबार्ड²² के अन्तर्गत एक उठाऊ जलापूर्ति स्कीम के निर्माण के लिए प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति दी (मार्च 2008)। स्कीम का मार्च 2008 में निष्पादन शुरू कर दिया गया था तथा चार वर्षों में अर्थात् मार्च 2012 तक पूर्ण किया जाना अनुबद्ध किया गया था। राइजिंग मेन, संवितरण प्रणाली तथा विद्युत आपूर्ति को छोड़कर स्कीम के सभी संघटक ₹ 4.45 करोड़ का व्यय होने के बाद जून 2009 तथा अगस्त 2011 के मध्य पूर्ण कर लिए गये थे।

मण्डल संख्या-1, शिमला के अभिलेखों (फरवरी 2013) की समीक्षा तथा आगे एकत्रित (मई 2013-जुलाई 2013) सूचना ने निम्नवत् को दर्शाया:-

(i) 2800 मीटर लम्बी राइजिंग मेनको उपलब्ध करवाने तथा फैलाने का कार्य इसे छः महीनों में पूर्ण करने के अनुबन्ध के साथ ₹ 72.65 लाख की निविदा लागत पर एक संविदाकार को अधिनिर्णीत (अगस्त 2010) किया गया था। संविदाकार ने दिसम्बर 2010 में कार्य शुरू कर दिया था परन्तु भू-स्वामियों की अपने भूमि में से राइजिंग मेन के विस्तार करने से उठाई गई आपत्ति के कारण इसे पूरा नहीं कर सका। भू-स्वामियों ने भी एक अभियोग दर्ज करवाया (अक्टूबर 2011) तथा

²² ग्रामीण विकास तथा कृषि के लिए राष्ट्रीय बैंक।

माननीय उच्च न्यायालय द्वारा कार्य के आगे के निष्पादन पर रोक लगा दी थी (जून 2012)। संविदाकार को उसके द्वितीय चालू खाता बिल के प्रति ₹ 39.32लाख की राशि का भुगतान कर दिया गया था (फरवरी 2011)।

(ii) वितरण का कार्य करने के लिए विभिन्न व्यास की लोहे की जस्तीको बिछाने का कार्य एक संविदाकार को ₹ 19.67लाख की निविदा लागत पर अधिनिर्णीत (सितम्बर 2011) किया तथा अप्रैल 2012 तक पूर्ण करने के लिए अनुबद्ध होने पर भी सितम्बर 2013 तक अपूर्ण पड़ा रहा। इस मामले में, संविदाकार ने अप्रैल 2012 में कार्य शुरू किया तथा अगस्त 2012 में प्रथम चालू खाता बिल भुगतान के अनुसार ₹ 2.88लाख के मूल्य से मुख्य संभरण टैंक के निर्माण का कार्य निष्पादित किया। तदोपरान्त, उसने यह कह कर कि उसे बाधामुक्त स्थल उपलब्ध नहीं करवाया गया था निष्पादन परित्यक्त कर दिया। तथापि, विभाग अक्टूबर 2013 तक कार्य को पूर्ण करने के लिए समय की एकतरफा बढ़त दे चुका है। संविदाकार ने कार्य को फिर से आरम्भ कर दिया था तथा यह सितम्बर 2013 तक प्रगति पर था।

(iii) ₹ 23.73लाख की लागत पर जून 2010 तथा अगस्त 2011 के मध्य प्राप्त पम्पिंग मशीनरी का प्रतिस्थापन एवं निर्माण राइजिंग मेन के पूर्ण न होने तथा बिना विद्युत कनेक्शन के कारण भी नहीं हो सका। इसी दौरान पम्पिंग मशीनरी की वारण्टी अवधि भी क्रमशः सितम्बर 2011 तथा नवम्बर 2012 में समाप्त हो चुकी थी।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि भूमि अर्जन अधिकारी, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, शिमला-3ने भूमि अर्जन के लिए शीघ्र आवश्यक कार्रवाई करने की सलाह दी थी। तथापि, सत्य यह है कि विभाग ने राइजिंग मेन का निष्पादन शुरू करने से पहले बाधारहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की थी तथा भूमि अर्जन के लिए कार्रवाई सम्बन्धित भू-स्वामियों द्वारा मुकदमेबाजी के केवल बाद ही शुरू की थी।

अतः, स्कीम के निष्पादन के लिए उचित योजना के अभाव के परिणामस्वरूप स्कीम निर्धारित तिथि अर्थात् मार्च 2012 तक पूर्ण नहीं हुई तथा इस पर हुआ ₹ 4.45करोड़ का व्यय अधिकतर रूप में निरर्थक रहा। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक अनुमोदन एवं संस्वीकृत व्यय के आधिक्य में व्ययित ₹ 0.92 करोड़ का भी सितम्बर 2013तक नियमन किया जाना था।

पंचायती राज विभाग

3.5 पंचायतघरों के निर्माण/मरम्मत तथा अनुरक्षण के लिए उपलब्ध करवाई गई निधियों का अवरोधन

विभाग की निर्धारित समय सीमा के भीतर पंचायत घरों के निर्माण/मरम्मत तथा अनुरक्षण करने में विफलता के परिणामस्वरूप एक से छः वर्षों की अवधि के लिए ₹ 3.85करोड़ की अनुदान राशि का अवरोधन हुआ।

पंचायती राज निकाय (सहायता अनुदान का भुगतान) नियमावली, 1980 का नियम 7.6अनुबन्ध करता है कि निर्माण कार्यों के लिए अंशदायी अनुदानों की उपयोगिता संस्वीकृति की तिथि से दो वर्षों के भीतर जिला पंचायत अधिकारियों द्वारा सुनिश्चित की जानी चाहिए।

निदेशक, पंचायती राज विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2013) तथा एकत्रित (अप्रैल-जून 2013) अतिरिक्त सूचना ने दर्शाया कि 2007-12 के दौरान निदेशक, पंचायती राज विभाग ने पंचायत घरोंके निर्माण/मरम्मत एवं अनुरक्षण के लिए आठ जिला पंचायत अधिकारियों²³को ₹ 3.85²⁴ करोड़का सहायता अनुदान जारी किया। 167 पंचायत घरों का निर्माण/मरम्मत एवं अनुरक्षण संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष की अवधि के भीतर पूर्ण किया जाना अनुबद्ध था। जून 2013 तक पंचायत घरों का निष्पादन बाधारहित भूमि (111 मामले) की अनुपलब्धता, कोडल औपचारिकताओं (नौ मामले) के पूर्ण न होने तथा भूमि विवादों (47 मामले) के कारण प्रारम्भ नहीं हो पाया। सम्पूर्ण राशि का जिला पंचायत अधिकारी के पास अप्रयुक्त रहने के परिणामस्वरूप 2007-08 से 2011-12 से प्रभावी एक से छः वर्षों के मध्य तक की अवधि के लिए ₹ 3.85 करोड़ की सरकारी निधियों का अनावश्यक अवरोधन हुआ जो कि लोकहित के विरुद्ध था।

संयुक्त निदेशक ने बताया (जनवरी 2013) कि विभाग समय-समय पर कार्यों की प्रगति तथा निधियों की उपयोगिता के अनुश्रवण के लिए क्षेत्र स्तर के अधिकारियों की बैठकें आयोजित कर रहा था। तथापि, सत्य यह रहा कि जिला पंचायत अधिकारियों ने उपरोक्त नियम के अनुसार सहायता अनुदान की उपयोगिता सुनिश्चित नहीं की थी।

जून 2013 में लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को भेज दिए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

योजना विभाग

3.6 विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना का कार्यान्वयन

2010-13के दौरान नमूना जांचित जिलों के उपायुक्तों ने बिना पूर्व तकनीकी संस्वीकृतियां प्राप्त किए ₹14.62 करोड़ की लागत के 1362 कार्यों की संस्वीकृति दे दी थी। योजना के दिशा-निर्देशों के विपरीत उपायुक्तों ने 296 अस्वीकार्य कार्यों के निष्पादन के लिए ₹3.84 करोड़ भी संस्वीकृत किए थे। 2010-13 के दौरान ₹ 18.10 करोड़ के संस्वीकृत 1610 कार्यों में से मई 2013 तक 378 कार्य ही पूर्ण किए गये थे तथा शेष 1232 कार्य अपूर्ण पड़े हुए थे।

2010-13 की अवधि को आवृत्त करती हुई विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना की एक लेखापरीक्षा 15 विधान सभा क्षेत्रों²⁵ सहित तीन²⁶ उपायुक्तों के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा जून-जुलाई 2012 के दौरान निष्पादित की गई थी। इन जिलों में 16 निष्पादन अभिकरणों में से 12²⁷के अभिलेखों के नमूना जांच की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

²³ बिलासपुर, धर्मशाला, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, शिमला, सोलन तथा ऊना।

²⁴ 2007-08: ₹0.22 करोड़ (10 कार्य); 2008-09: ₹0.67 करोड़ (26 कार्य); 2009-10: ₹ 2.00 करोड़ (87 कार्य); 2010-11: ₹0.53 करोड़ (30 कार्य) तथा 2011-12: ₹ 0.43 करोड़ (14 कार्य)।

²⁵ अर्की, चिन्तपूर्णी, दून, गगरेट, कसौली, कुटलेर, नाहन, नालागढ़, पछाड़, पांवटा साहिब, रेणुका, सन्तोख गढ़, शिलाई, सोलन तथा ऊना।

²⁶ सिरमौर, सोलन और ऊना।

²⁷ बंगाना, धर्मपुर, गगरेट, हरोली, कण्डाघाट, कुनिहार, नाहन, पछाड़, पांवटा साहिब, संगराह, सोलन तथा ऊना।

3.6.1.1 निधियों की उपलब्धता तथा उनका निष्पादन अभिकरणों को निस्तारण

राज्य सरकार के अनुदेशों (मई 2004) के अनुसार आवंटित निधियां उसी वर्ष उपयोग की जानी थी तथा प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में अप्रयुक्त राशि कोष में जमा की जानी थी। निधियों की कुल उपलब्धता तथा 2010-13 के दौरान उनका निष्पादन अभिकरणों को जारी किए जाने का विवरण तालिका-3.6.1 में दिया गया है।

तालिका-3.6.1

निधियों की वर्षवार उपलब्धता तथा 2010-13 की अवधि में उन का निष्पादन अभिकरणों को निस्तारण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथ शेष	वर्ष के दौरान आहरित की गई निधियां	निष्पादन अभिकरणों द्वारा लौटाई गई निधियां	कुल उपलब्ध निधियां	निष्पादन अभिकरणों को जारी की गई निधियां	कोष में जमा करवाई गई निधियां	शेष	वर्ष (6-3) के दौरान प्रति विधायक प्रति चुनाव क्षेत्र के मानदण्डों के प्रति जारी राशि आधिक्य
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
2010-11	1.13	4.50	0.60	6.23	5.34	0.05	0.84	0.84 (19)
2011-12	0.84	4.50	0.32	5.66	5.03	---	0.63	0.53 (12)
2012-13	0.63	7.50	0.45	8.58	7.73	0.001	0.85	0.23 (03)
योग		16.50			18.10	0.051		

स्रोत: नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा आपूरित आंकड़े।

टिप्पणी: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

तालिका-3.6.1 से यह देखा जायेगा कि:

- 2009-13 वर्षों के दौरान अप्रयुक्त राशि को कोष में जमा करवाने की बजाय नमूना जांचित जिलों के उपायुक्तों ने राज्य सरकार के उपरोक्त अनुदेशों का उल्लंघन करते हुए ₹0.63 करोड़ तथा ₹ 1.13 करोड़ तक की राशि प्रति वर्ष अगले वित्तीय वर्ष के लिए जारी रखी।
- विगत वर्षों के अव्ययित बकाया को बचाये रखने के कारण नमूना जांचित उपायुक्तों ने जिलों में 15 विधानसभा क्षेत्रों के लिए ₹ 16.50 करोड़ के आवंटन के प्रति, 2010-13 के दौरान ₹ 18.10 करोड़ निष्पादन अभिकरणों को जारी किए थे।

उपायुक्तों ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि अप्रयुक्त निधियों को जनहित में सम्बन्धित विधायकों की सिफारिशों पर विकासशील कार्यों के लिए संस्वीकृत किया गया था। उत्तर राज्य सरकार के उपरोक्त अनुदेशों (मई 2004) के अनुरूप नहीं है।

3.6.1.2 परिसम्पत्ति पंजिकाओं का अनुरक्षण

स्कीम दिशा-निर्देश आम जनता के लाभ के लिए स्थायी परिसम्पत्तियों के निर्माण का प्रावधान करते हैं तथा परिसम्पत्तियों का स्वामित्व सम्बन्धित पंचायत/निष्पादन अभिकरण/विभाग के पास निहित है। लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 नमूना जांचित निष्पादन अभिकरणों में से 10²⁸ द्वारा 2010-13 के दौरान स्कीम के अन्तर्गत निर्मित परिसम्पत्तियों की परिसम्पत्ति पंजिकाएं अनुरक्षित नहीं की गई थी।

3.6.2 निर्माणकार्यों का निष्पादन

3.6.2.1 निर्माणकार्यों की संस्वीकृति में विलम्ब

स्कीम दिशा-निर्देशों के अनुसार, विधायक द्वारा सिफारिश किए गए निर्माण कार्यों को उपायुक्तों द्वारा सिफारिशों की प्राप्ति की तिथि से 30 दिन के भीतर संस्वीकृत किया जाना चाहिए।

यह देखने में आया था कि दिशा-निर्देशों के विपरीत, 2010-13 के दौरान विधायकों द्वारा सिफारिश किए गये 1610 निर्माण कार्यों में से 191 तीनों नमूना जांचित जिलों में 30 दिनों की अनुबन्धित अवधि के बाद संस्वीकृत किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप, जैसा कि तालिका-3.6.2 में वर्णित है, 4 से 289 दिनों का विलम्ब हुआ तथा इससे योजना के समय पर मिलने वाले अभिप्रेत लाभों से लाभार्थी वंचित रहे।

तालिका-3.6.2

2010-13 के दौरान नमूना जांचित जिलों में संस्वीकृत निर्माण कार्यों का विवरण

(संख्या में)

जिला का नाम	अवधि	चुनाव क्षेत्रों की संख्या	संस्वीकृत निर्माण कार्यों की कुल संख्या	30 दिनों की अनुबन्धित अवधि के बाद संस्वीकृत निर्माण कार्यों की संख्या	विलम्ब (दिनों में)
सिरमौर	2010-13	5	568	57	6 से 289
सोलन	2010-13	5	491	121	4 से 127
ऊना	2010-13	5	551	13	5 से 70
योग		15	1610	191	

स्रोत: नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा आपूरित आंकड़े।

उपायुक्तों ने कोडल औपचारिकताओं के पूर्ण होने में लगे समय को निर्माणकार्यों की संस्वीकृति में हुए विलम्ब के लिए जिम्मेदार ठहराया (अप्रैल-मई 2013)। उत्तर कोडल औपचारिकताओं के पूर्ण होने में हुए विलम्ब के लिए किसी तरह के कारणों की व्याख्या नहीं करते हैं जिनके कारण अनुबन्धित अवधि के भीतर कार्यों को शुरू नहीं किया जा सका।

3.6.2.2 आकलनों का तैयार न किया जाना

स्कीम दिशा-निर्देश अनुबन्ध करते हैं कि निर्माण कार्यों के आकलन उपायुक्तों द्वारा उनकी संस्वीकृति देने से पहले निष्पादन अभिकरणों के तकनीकी स्टाफ से तकनीकी रूप से अनुमोदित करवाये जाने चाहिए। इस अनुबन्ध का उल्लंघन करते हुए 2010-13 के दौरान बिना पूर्व तकनीकी संस्वीकृतियां प्राप्त किए नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा ₹ 14.62 करोड़ की लागत के 1362 निर्माण कार्य²⁹ संस्वीकृत किए गए थे। उपायुक्तों ने बताया (मई 2013) कि समय बाधाएं होने के कारण तकनीकी संस्वीकृतियां प्राप्त नहीं की जा सकी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्माण कार्यों के उचित निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए तकनीकी संस्वीकृतियां आवश्यक थी।

²⁹ सोलन: 491 कार्य लागत ₹ 6.47 करोड़ 2010-13 के दौरान; ऊना: 551 कार्य लागत ₹ 4.56 करोड़ 2010-13 के दौरान तथा सिरमौर: 320 कार्य लागत ₹ 3.59 करोड़ 2010-12 के दौरान।

3.6.2.3 अग्राह्य निर्माण कार्यों पर खर्च

स्कीम दिशा-निर्देश प्रावधान करते हैं कि विकासशील कार्य स्थायी परिसम्पत्तियों के निर्माण के लिए संस्वीकृत किए जाने चाहिए जो आम जनता के लाभ के लिए होते हैं। स्कीम निर्माण कार्यों की एक सूची भी प्रस्तुत करती है जिनके लिए निधियों की संस्वीकृति तथा जारीकरण की सख्त मनाही³⁰ है। 2010-13 के दौरान नमूना जांचित जिलों में संस्वीकृत निर्माण कार्यों तथा उनके अस्वीकृत निर्माण कार्यों के जिलावार विवरण तालिका-3.6.3 में दिए गए हैं:-

तालिका-3.6.3
2010-13के दौरान संस्वीकृत निर्माण कार्यों तथा अग्राह्य निर्माण कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	जिला	चुनाव क्षेत्रों की संख्या	संस्वीकृत निर्माण कार्य		अग्राह्य निर्माण कार्य	
			निर्माण कार्यों की संख्या	राशि	निर्माण कार्यों की संख्या	राशि
1.	सिरमौर	5	568	6.07	136	1.68
2.	सोलन	5	491	6.47	102	1.36
3.	ऊना	5	551	5.57	58	0.80
योग		15	1610	18.11	296	3.84

स्रोत: नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा आपूरित सूचना।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जायेगा कि 2010-13 के दौरान निष्पादन के लिए शुरू किए गये 1610 निर्माण कार्यों में से संरक्षण दीवारों, मृदा संरक्षण कार्य, स्थलों का समतलीकरण, महिला मण्डल भवन, युवक मण्डल, मूर्तियों का प्रतिस्थापन, मंदिरों में निर्माणकार्य, सराय की दीवारों को बचाना, मरम्मत एवं अनुरक्षण कार्य, सरकारी कार्यालयों का निर्माण इत्यादि से सम्बन्धित कार्यों को शामिल करते हुए ₹ 3.84 करोड़ के 296 अग्राह्य निर्माण कार्य³¹ नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा स्कीम दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए संस्वीकृत किए गये थे।

उपायुक्त सिरमौर ने बताया (मई 2013) कि निर्माण कार्यों की संस्वीकृति आम जनता के लाभ के लिए सम्बन्धित विधायकों से प्राप्त सिफारिशों के आधार पर की गई थी। उपायुक्त सोलन तथा ऊना ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि संस्वीकृत कार्य समुदाय आधारित अवसंरचना विकास स्कीम से सम्बन्धित थे। उपायुक्तों के तर्क स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि अग्राह्य कार्य विशेष समुदाय/लोगों के लिए थे तथा दिशा-निर्देशों के क्षेत्र को आवृत्त नहीं करते।

³⁰ अग्राह्य कार्य: कच्चे रास्ते; कार्य/परियोजनाएं जो निजी संस्थानों को लाभ पहुंचाएंगी; वर्तमान परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण तथा किसी धार्मिक निकाय को सहायता।

³¹ धार्मिक उद्देश्यों के लिए निर्माण कार्यों का निर्माण: 63 कार्य लागत ₹ 88.52 लाख; निर्माण/संरक्षण की मरम्मत/ बचाव दीवार, मरम्मत तथा अनुरक्षण कार्य: 58 निर्माण कार्य लागत ₹ 73.28 लाख; महिला मण्डल तथा युवक मण्डल भवन: 87 निर्माण कार्य लागत ₹ 1.02 करोड़; बुतों, व्यक्तियों तथा निजी निर्माण कार्यों का प्रतिस्थापन: 20 निर्माण कार्य लागत ₹ 31.31 लाख; सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों का निर्माण: पांच निर्माण कार्य लागत ₹ 8.34 लाख तथा अन्य अग्राह्य निर्माण कार्य: 63 निर्माण कार्य लागत ₹ 80.66 लाख।

3.6.2.4 निर्माण कार्यों की प्रास्थिति

स्कीम दिशा-निर्देशों के अनुसार, उपायुक्तों द्वारा संस्वीकृत कार्य संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर पूर्ण हो जाने चाहिए।

- (i) तीन नमूना जांचित जिलों में निर्माण कार्यों की वर्षवार प्रास्थिति तालिका-3.6.4में दी गई है।

तालिका-3.6.4
नमूना जांचित तीन जिलों में निर्माणकार्यों की वर्षवार प्रास्थिति

(₹ करोड़में)

वर्ष	संस्वीकृत निर्माण कार्यों		पूर्ण किए गए निर्माण कार्य		निर्माण कार्य प्रगति पर	
	निर्माण कार्यों की संख्या	राशि	निर्माण कार्यों की संख्या	व्यय	निर्माण कार्यों की संख्या	संस्वीकृत राशि
2010-11	468	5.34	195	2.27	273	3.07
2011-12	429	5.03	130	1.69	299	3.34
2012-13	713	7.73	53	0.50	660	7.23
योग	1610	18.10	378	4.46	1232	13.64

स्रोत: नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा आपूरित आंकड़े।

यह देखा जायेगा कि 2010-13 के दौरान नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा ₹ 18.10करोड़ के लिए संस्वीकृत 1610निर्माण कार्यों में से 378 कार्य ₹ 4.46करोड़ का व्यय होने के बाद पूर्ण किए गये थे तथा शेष 1232 कार्यों में से मार्च 2013 तक पूर्ण होने के लिए देय मार्च 2012 तक संस्वीकृत 572 कार्य मई 2013 तक पूर्ण नहीं किए गये थे और इन मामलों में एक से दो वर्षों तक के हुए विलम्ब से जनता अभिप्रेत लाभों के सामयिक प्रोद्भूत से वंचित रही। इसके अतिरिक्त उपायुक्तों ने निर्माण कार्यों के वास्तविक निष्पादन की संख्या के बारे में आंकड़ा अनुरक्षित/अद्यतन नहीं किया था तथा सभी निर्माण कार्यों को कार्य प्रगति पर के रूप में दर्शाया गया था।

उपायुक्त सिरमौर ने बताया (मई 2013) कि सम्बन्धित निष्पादन अभिकरणों को जिला योजना विकास समिति की तिमाही बैठकों में निर्माण कार्यों को पूर्ण करने के निर्देश दिए जा चुके हैं। उपायुक्त रुना ने बताया (मई 2013) कि योजनाएं क्षेत्र की सीमित मौसमी क्रियाविधि तथा कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा कोडल औपचारिकताओं के पूर्ण न किए जाने के कारण पूर्ण नहीं की जा सकी थी।

- (ii) इसी प्रकार 2010-13 के दौरान 12 नमूना जांचित निष्पादन अभिकरणों द्वारा निष्पादन के लिए ₹11.42करोड़ के संस्वीकृत 1016निर्माण कार्यों में से ₹ 5.52करोड़ के व्यय के साथ 511 (50 प्रतिशत) निर्माण कार्य पूर्ण किए गये थे तथा ₹ 3.91करोड़ की संस्वीकृत लागत वाले 334 निर्माण कार्य अपूर्ण पड़े थे, जबकि ₹ 1.99 करोड़ के संस्वीकृत 171निर्माण कार्य मई 2013 तक शुरू नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, 2004-10 की अवधि के दौरान ₹ 0.41करोड़ के संस्वीकृत 38निर्माण कार्य भी ₹ 0.27 करोड़ का व्यय किए जाने के बाद तीन से नौ वर्षों की अवधि के लिए अपूर्ण पड़े थे।

निष्पादनअभिकरणों द्वारा निर्माण कार्यों की शुरूआत की पूर्णता में विलम्ब के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ तथा स्कीम दिशा-निर्देशों के अनुसार विकासशील निर्माण कार्यों की पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए योजना की कमी को दर्शाया गया।

सम्बन्धित निष्पादन अभिकरणों ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि निर्माण कार्यों की शुरूआत/पूर्णता में विलम्ब भूमि की अनुपलब्धता, कोडल औपचारिकताओं का पूर्ण न होना, सीमित मौसमी क्रियाविधि

इत्यादि के कारण हुआ था। उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करते हैं कि निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए उचित योजना का प्रादुर्भाव नहीं था।

3.6.2.5 निर्माण कार्यों की संस्वीकृति में व्याप्ति

विधायक क्षेत्र विकास निधि स्कीम के निष्पादन के अतिरिक्त जिले का उपायुक्त सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास, वृत्तीय विकेन्द्रीकृत योजना, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि, आपदा राहत निधि एवं मुख्यमंत्री ग्राम पंचायत योजना सहित अन्य कार्यक्रमों के निष्पादन के लिए भी उत्तरदायी होता है तथा विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना के दिशा-निर्देश अनुबन्ध करते हैं कि उन निर्माण कार्यों/परियोजनाओं के लिए निधियां संस्वीकृत नहीं की जानी चाहिए जिनके लिए अन्य कार्यक्रमों से भी वित्तीय प्रावधान कर दिया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन नमूना जांचित जिलों के उपायुक्तों ने 2010-13 के दौरान स्कीम के अन्तर्गत 36 निर्माण कार्यों के लिए ₹ 0.74 करोड़ संस्वीकृत किए थे जिनके लिए अन्य स्कीमों³² से ₹ 0.63 करोड़ का प्रावधान भी किया गया था जैसाकि तालिका-3.6.5 में वर्णित किया गया है।

तालिका-3.6.5

जिनकार्यों के लिए निधियां अन्य योजनाओं से भी उपलब्ध करवाई गई थी का विवरण

(₹ करोड़ में)

जिला	निर्माण कार्यों की संख्या	जारी की गई कुल निधियां	वि०क्षे०वि०नि० यो० से जारी निधियां	अन्य स्कीमों से जारी निधियां
सिरमौर	5	0.24	0.07	0.17
सोलन	11	0.42	0.23	0.19
ऊना	20	0.71	0.44	0.27
योग	36	1.37	0.74	0.63

स्रोत: नमूना जांचित उपायुक्तों द्वारा आपूरित आंकड़े।

उपायुक्त सोलन तथा ऊना ने बताया (जुलाई-अगस्त 2012) कि निधियों को आम जनता के लाभार्थ सम्बन्धित विधानसभा सदस्यों की सिफारिशों पर स्वीकृत किया गया था। तथापि, उपायुक्त सिरमौर ने कोई कारण नहीं दिए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि निर्माण कार्यों की संस्वीकृति में आच्छादन का परिहार करने हेतु स्कीम के अन्तर्गत निधियों को उपायुक्त सत्यापन के पश्चात् संस्वीकृत किया जाना चाहिए।

3.6.2.6 अतिरिक्त निधियों की अनियमित संस्वीकृति

राज्य सरकार के अनुदेशों (नवम्बर 2008) के अनुसार विधानसभा सदस्यों की सिफारिशों पर स्कीम के अन्तर्गत कार्य की पूर्णता हेतु मूल आवंटनों की 30 प्रतिशत सीमा तक अतिरिक्त निधियों की संस्वीकृति अनुमत्य थी।

यह देखा गया कि नमूना जांचित उपायुक्तों ने स्कीम के अन्तर्गत उन निर्माण कार्यों हेतु पहले से संस्वीकृत निधियों का पता किए बिना 2010-13 के दौरान 148 निर्माण कार्यों हेतु ₹ 1.19 करोड़³³ की

³² सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास निधियों के अन्तर्गत निर्माण कार्य: तीन; क्षेत्रक विकेन्द्रीकृत योजना: 26; पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि: एक; 13वां वित्त आयोग, इत्यादि: दो; आपदा राहत निधि: तीन तथा मुख्यमंत्री आदर्श ग्राम योजना: एक।

³³ सिरमौर: 49 निर्माण कार्यों हेतु ₹ 0.38 करोड़; सोलन: 72 निर्माण कार्यों हेतु ₹ 0.57 करोड़ तथा ऊना: 27 निर्माण कार्यों हेतु ₹ 0.24 करोड़।

अतिरिक्त राशि संस्वीकृत की थी। मूल संस्वीकृतियों के उपयुक्त अभिलेखों के अभाव में अतिरिक्त निधियों की संस्वीकृति की प्रमाणिकता का सत्यापन भी लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका।

सम्बंधित उपायुक्तों ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि पहले के निर्माण कार्यों की पूर्णता हेतु विधानसभा सदस्यों की सिफारिशों पर अतिरिक्त निधियों को स्वीकृत किया गया था। उपायुक्तों के उत्तर राज्य सरकार के अनुदेशों के अनुरूप नहीं हैं।

3.6.2.7 ग्रामीण रास्तों के निर्माणार्थ अनियमित संस्वीकृति एवं निधियों का जारी करना

राज्य सरकार के अनुदेशों (मार्च तथा सितम्बर 2000) के अनुसार कंकरीट आधारित अथवा ब्लैक टॉप्ड ग्रामीण रास्तों का निर्माण विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना के अन्तर्गत निष्पादनार्थ लिया जा सकता है और स्कीम के अन्तर्गत कुल आवंटन की 15 प्रतिशत सीमा तक निधियों को उद्देश्यार्थ प्रयुक्त किया जा सकता है।

यह देखा गया कि ₹ 0.83 करोड़ (2010-13 के दौरान ₹ 5.50 करोड़ के आवंटन का 15 प्रतिशत) के अनुमत्य प्रावधान के प्रति उपायुक्त ऊना ने पक्के रास्तों एवं कच्चे रास्ते को पक्के रास्तों में परिवर्तित करने के निर्माण से सम्बंधित 176 कार्यों के निष्पादनार्थ ₹ 1.23 करोड़ संस्वीकृत किए, परिणामतः ₹ 0.40 करोड़ की निधियां अधिक जारी हुईं। अधिक निधियों को सामुदायिक केन्द्रों, शिक्षा एवं स्वास्थ्य संस्थाओं, ग्रामीण सम्पर्क मार्गों, आदि सहित अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों हेतु जारी किया जा सकता था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए उपायुक्त ऊना ने बताया कि कार्यों को साधारण जनता के लाभार्थ सम्बंधित विधानसभा सदस्यों की सिफारिशों पर संस्वीकृत किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपायुक्त को वित्तीय अनुशासन सुनिश्चित करते हुए इस परिसीमा से माननीय विधानसभा सदस्यों को अवगत करवाना चाहिए था।

3.6.2.8 कार्यों को रद्द करना

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2003-04 से 2011-12 की अवधि के दौरान ₹1.26 करोड़ हेतु संस्वीकृत 85 विकासात्मक कार्यों को नमूना जांचित जिलों के उपायुक्तों द्वारा एक तथा छः वर्षों के मध्य की अवधि पश्चात् अव्यवहारिकता के आधार पर रद्द कर दिया और निष्पादन एजेन्सियों से निधियां 2010-13 के दौरान वापिस ले ली गईं।

उपायुक्तों ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि सम्बंधित विधानसभा सदस्यों की सिफारिश पर भूमि अनुपलब्धता, स्थानीय विवादों, आदि के कारण निर्माण कार्य रद्द किये गये। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि स्कीमों के अन्तर्गत निधियों को जारी करने से पूर्व इन सभी पहलुओं को ध्यान में रखना चाहिए था।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जून 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2013)।

लोक निर्माण विभाग

3.7 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत कार्यों का निष्पादन

3.7.1 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के कार्यान्वयनार्थ भू-अर्जन

2006-10 के दौरान भारत सरकार द्वारा ₹ 87.67 करोड़ के संस्वीकृत कुल 38 सड़कों (लम्बाई: 282.605 किलोमीटर) को सड़क संरेखणों की समग्र दूरी हेतु बाधामुक्त भूमि के अभाव के कारण निष्पादित नहीं किया जा सका। नौ मण्डलों में 440.070 किलोमीटर लम्बे तथा ₹ 103.93 करोड़ के अनुमोदित 55 सड़क कार्यों को 240.885 किलोमीटर की लम्बाई तक आंशिक निष्पादन करने तथा ₹ 41.13 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् स्थगित किया गया।

2010-11 से 2012-13 की आवृत्त अवधि की प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के कार्यान्वयन के लिए भू-अर्जन पर लेखापरीक्षा 56 मण्डलों में से 11³⁴ के अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से मई 2012 तथा मई 2013 के मध्य की गई। लेखापरीक्षा परिणाम निम्नवत् हैं:

3.7.1.1 मास्टर प्लान को न बनाना

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की परिचालनीय नियमावली के परिच्छेद 3.1 के अनुसार ग्रामीण सड़कों के माध्यम से दीर्घ कालिक विकास हेतु एक उपयुक्त मास्टर प्लान का बनाया जाना अपेक्षित था ताकि निर्माण, उन्नयन एवं अनुरक्षण जैसे ग्रामीण सड़कों से सम्बन्धित सभी कार्य-कलापों को मास्टर प्लान के ढांचे के भीतर सुव्यवस्थित रूप से शुरू करवाया जा सके। सड़क कार्यों हेतु मास्टर प्लान वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत समुदायों अथवा वन भूमि से सड़कों के संरेखण से अन्तर्ग्रस्त, जैसा भी मामला हो, भूमि की अनुमति प्राप्त करने के पश्चात् ही बनाना चाहिए और प्रत्येक खण्ड हेतु मास्टर प्लान बनाने का उत्तरदायित्व निष्पादन एजेन्सी अर्थात् अधिशासी अभियन्ता, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग का था। खण्ड स्तर की मास्टर प्लान बनाने तथा खण्ड पंचायत द्वारा अनुमोदित करने के पश्चात् उसे जिला स्तरीय मास्टर प्लान में एकीकृत किया जाना था जिसे जिला ग्रामीण सड़क योजना कहा गया। जिला पंचायत के अनुमोदन पश्चात् जिला ग्रामीण सड़क योजना सम्बन्धित निष्पादन एजेन्सी द्वारा राज्य स्तरीय स्थायी समिति के अनुमोदनार्थ नोडल विभाग/राज्य ग्रामीण सड़क विकास एजेन्सी को अग्रेषित किया जाना अपेक्षित था। राज्य स्तरीय स्थायी समिति के अनुमोदन के पश्चात् यह कोर नेटवर्क के माध्यम से सड़क कार्यों के चयनार्थ आधार बनाया जाता है।

तथापि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि राज्य में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के कार्यान्वयनार्थ अपेक्षित मास्टर प्लान नहीं बनाई गई थी। किसी मास्टर प्लान के अभाव में सड़क कार्यों को भूमि उपलब्धता/वन अनुमति की शर्त पर आरम्भ किया जा रहा था। परिणामतः, 1000 अथवा अधिक जन संख्या वाले 742 निवासों में से 33 तथा 500 और इससे किन्तु 1000 से कम जनसंख्या वाले 2,170 निवासों में से 188 निवास मार्च 2013 तक जोड़े नहीं गए थे।

उत्तर में मुख्य अभियन्ता (प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना) ने बताया (मई 2013) कि कोर नेटवर्क के रूप में मास्टर प्लान को सूत्रबद्ध कर दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मास्टर प्लान एवं कोर नेटवर्क भिन्न दस्तावेज थे जहां पहला विस्तृत संकलन था जिसके अंतर्गत निर्माण, उन्नयन एवं

³⁴ भरमौर, चम्बा, देहरा, गोहर, घुमारवीं, कांगड़ा, करसोग, कुल्लू-I, कुल्लू-II, पधर व उदयपुर।

अनुरक्षण जैसे ग्रामीण सड़कों से सम्बन्धित सभी कार्यकलापों को सुव्यवस्थित रूप से आरम्भ किया जा सकता था और बाद वाला केवल मार्ग चिह्नंकन हेतु मार्गदर्शक था।

3.7.1.2 सड़क कार्यों हेतु भू-अर्जन न करना

क्योंकि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना भू-अर्जनार्थ निधियों को मुहैया नहीं करवाती, यह राज्य सरकार/जिला पंचायत का उत्तरदायित्व है कि प्रस्तावित सड़क कार्य को करने हेतु भूमि उपलब्धता सुनिश्चित करें। इस सम्बन्ध में प्रमाण-पत्र को भी प्रत्येक सड़क कार्य हेतु प्रस्ताव सहित भेजा जाना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने भी अनुदेश जारी किये (जून 2001) कि नए सड़क कार्यों को केवल वहीं निर्मित किया जाना था जहां समुदाय लागत मुक्त भूमि देंगे। वन भूमि के मामले में वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत ऐसे सड़क कार्य के प्रस्ताव बनाने से पहले केन्द्र सरकार से अनुमति प्राप्त की जानी अपेक्षित थी।

तथापि, यह देखा गया कि निष्पादन एजेन्सियों ने प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत सड़क कार्यों के निर्माण को आरम्भ करने से पूर्व विवाद मुक्त भूमि सुनिश्चित नहीं की थी। परिणामतः सड़क कार्य या तो निष्पादनार्थ नहीं लिए गए अथवा बीच में रोकने पड़े जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों में इंगित किया गया है:

3.7.1.3 संविदाकारों को सड़क कार्यों को देने से पूर्व भूमि उपलब्धता सुनिश्चित करने में विफलता

2003-04 तथा 2009-10 के मध्य 32 निवासों को सड़क से जोड़ने के लिए भारत सरकार ने प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत क्रमशः 2003-09 (17 सड़कें: ₹ 43.75 करोड़) और 2009-10 (पांच सड़कें: ₹ 6.87 करोड़) में ₹50.62 करोड़ के लिए आठ³⁵ मण्डलों के क्षेत्राधिकार में 22 सड़कों (लम्बाई: 142.115 किलोमीटर) के निर्माण स्वीकृत किए। इन सड़कों का निष्पादन संविदाकारों को सितम्बर 2004 तथा अगस्त 2012 के मध्य ₹ 48.98 करोड़ की निविदा लागत पर दिया गया और 12 से 24 महीनों की अवधि के भीतर पूर्ण किए जाने के लिए अनुबद्ध थे।

अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि इन सड़कों का निष्पादन सड़कों के संरेखण में आने वाले निजी एवं वन भूमि से अन्तर्ग्रस्त होने के कारण मार्च 2013 तक संविदाकारों द्वारा आरम्भ नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि नौ सड़कों के सम्बन्ध में (लम्बाई: 66.240 किलोमीटर) निजी भूमि (6.550 हेक्टेयर) तथा वन भूमि (32.674 हेक्टेयर) की आवश्यकता का निर्धारण किया गया किन्तु सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा कार्यों को देने से पहले भू-अर्जन एवं वन अनुमति के लिए स्वीकृतियां प्राप्त नहीं की गई थी। शेष 13 सड़कों में सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने संविदाकारों को कार्यों को देने से पूर्व निजी तथा वन भूमि के अन्तर्ग्रस्त होने का निर्धारण भी नहीं किया था।

अतः, सड़कों के निर्माणार्थ बाधा मुक्त भूमि की अनुपलब्धता के कारण सात सड़कों (लम्बाई: 54.560 किलोमीटर) की संविदाएं दो³⁶ मण्डलों द्वारा मई 2011 और दिसम्बर 2012 के मध्य बन्द/समाप्त कर दी गई। तथापि, दो संविदाकारों ने, जिन्हें पधरमण्डल ने दो सड़क कार्यों को दिया था,

³⁵ भरमौर, चम्बा, गोहर, घुमारवीं, कांगड़ा, कुल्लू-I, कुल्लू-II तथा पधर।

³⁶ चम्बा (चार) और पधर (तीन)।

विवाचन का सहारा लिया और विवाचक ने मई 2012 और नवम्बर 2012 के दौरान बेकार मशीनरी/मजदूर तथा लाभ की हानि हेतु संविदाकारों के पक्ष में ₹ 87.13लाख के अधिनिर्णय की अधिघोषणा की। विभाग ने फरवरी 2013 में राज्य उच्च-न्यायालय के सम्मुख विवाचक के अधिनिर्णय के प्रति याचिका दायर की थी, जिसका परिणाम प्रतीक्षित था। तथापि, शेष 15 सड़कों (लम्बाई: 87.555किलोमीटर) की संविदाएं विभाग द्वारा मार्च 2013 तक बन्द नहीं की गईं। इन मामलों में संविदाओं को बन्द न करने से बेकार मशीनरी/मजदूर तथा विभाग की निजी एवं वन भूमि से अन्तर्ग्रस्त मामले को निपटाने में विफलता के कारण विवाचक के सम्मुख उन्हें लाभ की हानि हेतु संविदाकारों द्वारा दावों को दायर करने का जोखिम अन्तर्ग्रस्त था।

उत्तर में अधिशासी अभियन्ता चम्बा मण्डल ने बताया (मई 2013) कि सड़कों का अनुमोदन प्राप्त करते समय आश्वासन दिया गया था कि कार्यों का निष्पादन शुरू करने से पहले भू-अर्जन की सारी प्रक्रिया पूर्ण कर ली जाएगी। सात³⁷ मण्डलों के अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा वन अनुमति की प्रत्याशा में प्रस्तावों सहित भू-उपलब्धता प्रमाण-पत्रों को भेजा गया था। यह दर्शाता है कि दिशा-निर्देशों के अनुसार सड़कों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को वास्तविक आधार पर नहीं बनाया गया था। अतः सरकार की भू-अर्जन अधिनियम, 1894 के प्रावधानों को लागू करके और वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत वन भूमि हेतु अनुमति प्राप्त करने को सुनिश्चित करने की असमर्थता के कारण ₹ 50.62करोड़ की केन्द्रीय सहायता के लाभ की प्राप्ति नहीं हुई। इसके अतिरिक्त सम्बन्धित लाभार्थी पूरे वर्ष के सड़क सम्पर्क के अभिप्रेत लाभ से वंचित रहे।

3.7.1.4 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को त्रुटिपूर्ण बनाना

राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान, हमीरपुर राज्य तकनीकी एजेंसी है जो प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्यों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की संवीक्षा हेतु उत्तरदायी है। निष्पादन एजेंसियों को परिरूप एवं प्राक्कलनों की संवीक्षा के साथ-साथ यह जांच करने हेतु कि प्रस्ताव सड़कों के कोरनेटवर्क का भाग बनते हैं, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन राज्य तकनीकी एजेंसी को अग्रेषित करने अपेक्षित थे। इसके अतिरिक्त, राज्य तकनीकी एजेंसी को विशेष रूप से भूमि उपलब्धता के प्रमाण-पत्रों की जांच करना अपेक्षित था। संवीक्षा के पश्चात राज्य तकनीकी एजेंसी द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन भारत सरकार, सड़क विकास मंत्रालय से अंतिम स्वीकृति प्राप्त करने हेतु राज्य ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी को अग्रेषित किये जाने थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2006-10 के दौरान 73 निवासों को सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए सात³⁸ मण्डलों द्वारा प्रस्तुत 38 सड़कों (लम्बाई: 282.605 किलोमीटर) के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन भूमि उपलब्धता के प्रमाण-पत्रों की प्रमाणिकता की जांच किए बिना ₹ 87.67करोड़ हेतु राज्य तकनीकी एजेंसी द्वारा अनुमोदित एवं भारत सरकार से स्वीकृत भी कर दिए गए। सभी मामलों में सम्पूर्ण सड़क संरेखणों के क्षेत्र में बाधा मुक्त भूमि उपलब्ध नहीं थी और निजी भूमि अधिग्रहण तथा वन अनुमति वनसंरक्षण अधिनियम, 1980 के अंतर्गत अंतर्ग्रस्त थे। यद्यपि दो सड़क कार्यों के सम्बन्ध

³⁷ भरमौर, गोहर, घुमारवीं, कांगड़ा, कुल्लू- I, कुल्लू-II तथा पधर ।

³⁸ भरमौर, देहरा, गोहर, घुमारवीं, कुल्लू-Iपधर तथा उदयपुर ।

में (लम्बाई: 24.380 किलोमीटर) कुल्लू-I मण्डल ने मई -जून 2012 में वन अनुमति हेतु स्वीकृति प्राप्त कर ली थी किन्तु इन मामलों में सड़क कार्यों का निर्माण मई 2013 तक संविदाकारों को नहीं दिया गया था। शेष 36 सड़कों में सम्बन्धित अधिशासी अभियंताओं ने मई 2013 तक निजी भूमि अर्जन तथा वन अनुमति प्राप्त करने की आवश्यक कार्रवाई नहीं की थी। स्पष्टतः, इन मामलों में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को भूमि उपलब्धता के स्पष्ट स्वामित्व के बिना ही सड़क कार्य को स्वीकृति हेतु भारत सरकार को प्रायोजित किये गये। त्रुटिपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के परिणामस्वरूप न केवल 73 निवासों के लिए सभी मौसमों में 282.605 कि०मी० सम्पर्क सड़क का सृजन नहीं हो पाया, बल्कि राज्य को मई 2013 तक ₹ 87.67 करोड़ की केन्द्रीय सहायता के लाभ से भी वंचित होना पड़ा।

अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (अप्रैल-मई 2013) कि भू-अर्जन/वन अनुमति की स्वीकृति प्राप्त करने की कार्रवाई की जा रही थी।

3.7.1.5 परित्यक्त सड़क कार्यों पर निष्फल व्यय

नमूना जांच हेतु चयनित 11 मण्डलों में से नौ³⁹ में अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया है कि 178 निवासों को सम्पर्क उपलब्ध करवाने हेतु भारत सरकार ने 440.070 किलोमीटर की लम्बाई वाले 55 सड़क कार्यों को ₹ 103.93 करोड़ हेतु स्वीकृत किया (2003-04 तथा 2007-08 के मध्य)। इन सड़कों को 9 से 24 महीनों की अवधि के भीतर पूर्ण किया जाना अनुबद्ध था। मण्डलों ने इन कार्यों का निष्पादन संविदाकारों को ₹ 103.70 करोड़ की निविदा लागत पर दिया (दिसम्बर 2004 तथा जून 2010 के मध्य)। ₹ 41.13 करोड़ के व्यय से 240.885 किलोमीटर लम्बी सड़कों के निष्पादन के पश्चात् आगे का निष्पादन सड़कों के संरेखण में निजी भूमि का अधिग्रहण न करने और वन भूमि की अनुमति प्राप्त न करने के कारण बीच में ही रूक गया (नवम्बर 2005 तथा दिसम्बर 2012 के मध्य) था। यह भी देखा गया कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को बनाते समय प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 6.12 के अनुसार भूमि उपलब्धता के अपेक्षित प्रमाण-पत्र 27 सड़कों के सम्बन्ध में सम्बन्धित मण्डलों द्वारा नहीं भेजे गए थे तथा शेष 28 सड़कों के भूमि उपलब्धता के झूठे प्रमाण-पत्र भेजे गए थे। यद्यपि 240.885 किलोमीटर लम्बाई की निर्मित सड़क में से दो मण्डलों ने (करसोग तथा पद्धर) सड़क उपयुक्तता समिति से 84.950 किलोमीटर लम्बी (लागत: ₹ 14.62 करोड़) आंशिक रूप से निर्मित आठ सड़कों को पारित करवा लिया, किन्तु ₹ 26.51 करोड़ की लागत से निर्मित सड़कों का शेष भाग (लम्बाई: 155.935 किलोमीटर) मई 2013 तक परित्यक्त रहा।

अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों की पुष्टि की और बताया (अप्रैल 2013 और मई 2013) कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को भूमि उपलब्धता अनुमति की प्रत्याशा में अनुमोदित करवाया गया था तथा वन अनुमति लेने और निजी भूमि को सरकार के पक्ष में अंतरित करने की कार्रवाई की जाएगी। उत्तर यह आश्वासन नहीं देता कि भू-अधिग्रहण और वन अनुमति का कार्य कब तक पूर्ण कर लिया जाएगा। अतः, बाधा मुक्त भूमि की सुनिश्चितता में प्रगति के बिना अपूर्ण सड़कों पर ₹ 26.51 करोड़ का निवेश निष्फल साबित हुआ था।

³⁹ भरमौर, चम्बा, गोहर, घुमारवीं, कांगड़ा, करसोग, कुल्लू-I, कुल्लू-II तथा पधर।

3.7.1.6 संविदाकारों से गतिशीलता/उपकरण अग्रिम की बकाया वसूलियां

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के मानक बोली दस्तावेज में नीहित शर्तों एवं निबन्धनों के अनुसार संविदाकारों को संविदा मूल्य के पांच प्रतिशत तक गतिशीलताअग्रिम तथा कार्यस्थल पर लाए गए नए उपकरणों की लागत के 90 प्रतिशत तक उपकरण अग्रिम जो संविदामूल्य के 10 प्रतिशतसे अधिक न हो अनुमत किए गए थे। इन अग्रिमों को संविदाकारों द्वारा किए गए कार्यों हेतु देय भुगतानों से अनुपातिक रूप से वसूल किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि 18 सड़कों के निष्पादन हेतु छः⁴⁰ मण्डलों ने मार्च 2006 तथा सितम्बर 2009 के मध्य 14 संविदाकारों को ₹ 4.48 करोड़ के गतिशील/ उपकरण अग्रिम का भुगतान किया था किन्तु मार्च 2013 तक केवल ₹ 1.58 करोड़ की राशि की ही उनसे वसूली की गई थी और ₹ 2.90 करोड़ की अभी वसूली की जानी थी। गतिशील/उपकरण अग्रिम की अवसूली के कारण सड़कों के निर्माणार्थ बाधा मुक्त कार्यस्थल की अनुपलब्धता के कारण वन भूमि के अन्तर्ग्रस्त होने के कारण सड़क निर्माण कार्यों (14 मामले) को बीच में ही बन्द कर देना तथा सड़कों के निर्माण के लिए बाधा मुक्त स्थल उपलब्ध न होने के कारण निर्माण कार्य (चार मामले) प्रारम्भ न करना थे।

उत्तर में तीन⁴¹ मण्डलों के अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल-मई 2013) कि शेष राशि को उनके पास पड़ी जमा प्रत्याभूति से समायोजन द्वारा वसूल कर लिया जाएगा। दो⁴² मण्डलों के अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल 2013) कि मामले विवाचनाधीन थे और अग्रिमों को विवाचक के निर्णय पश्चात् वसूला जाएगा। गोहर मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (अप्रैल 2013) कि अग्रिमों को इस धारणा के साथ कि संविदाकार से समय पर कार्य को पूर्ण करवा लिया जाएगा, वन भूमि की अनुमति हेतु प्रत्याशित अनुमोदन में भुगतान किए गए थे।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जुलाई 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.7.2 सड़क सुधार पर निष्फल व्यय एवं संविदाकार को अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाना

दो वर्षों से अधिक स्थगित अवस्था में पड़े हुए सड़क कार्य के सुधार की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के कारण ₹ 76.39 लाख का निष्फल व्यय और संविदाकार को ₹ 74.58 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की परिचालन नियमावली के परिच्छेद 9.1 में अपेक्षित है कि सभी कार्यों को संविदाकारों द्वारा दिए गए समय के भीतर निष्पादित किया जाना चाहिए तथा अपेक्षित गुणवत्ता के हों ताकि कार्यों का शीघ्र निष्पादन सुनिश्चित हो सके। इसलिए संविदाकारों को निर्धारित समय अनुसूची का पालन कड़ाई से करना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त कार्य की प्रगति आवंटित समय के अनुरूप होनी चाहिए।

₹ 3.34 करोड़ हेतु भारत निर्माण योजना (प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत समयबद्ध कार्यक्रम)के अन्तर्गत अनुमोदित (दिसम्बर 2006) गंदेर से कलियां तक (जिला कांगड़ा) विद्यमान

⁴⁰ भरमौर, चम्बा, गोहर, करसोग, कुल्लू-I तथा कुल्लू-II।

⁴¹ भरमौर, चम्बा तथा करसोग।

⁴² कुल्लू-I तथा कुल्लू- II।

9.780 किलोमीटर लम्बी सम्पर्क सड़क के उन्नयन कार्य को 15 फरवरी 2009 तक पूर्ण किए जाने की शर्त सहित ₹ 3.32 करोड़ की निविदा लागत पर एक संविदाकार को दिया गया (जुलाई 2007) था। पालमपुर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (मार्च 2013) तथा एकत्रित (मई 2013) सूचना दर्शाती है कि संविदाकार ने अगस्त 2007 में कार्य आरम्भ किया किन्तु संविदा अनुबन्ध में अनुबद्ध कार्य के अनुसार प्रगति नहीं की जिससे निर्धारित तिथि तक कार्य पूर्ण नहीं हुआ। 7वें चालू लेखा बिल तक ₹ 76.39 लाख (23 प्रतिशत) मूल्य के कार्य निष्पादन के पश्चात् संविदाकार ने आगे का निष्पादन रोक दिया (जनवरी 2011) और इसके लिए अपनी स्वास्थ्य समस्या के कारण सूचित किए (जून 2011)। जनवरी 2011 में उसके छोटे चालू लेखा बिल के प्रति ₹ 65.06 लाख की राशि भुगतान की गई। सांविधिक प्रावधानों की उल्लंघना पर विभाग ने इस दौरान कार्य पूर्णता में विलम्ब तथा अपेक्षित कार्य प्रगति प्राप्त न करने हेतु संविदा अनुबन्ध की क्लॉज 44.1 के अन्तर्गत ₹ 32.60 लाख की राशि की परिसमापन क्षतियां उद्ग्रहीत की (मई 2008-जून 2009)। विभाग ने दिसम्बर 2011 तक समय विस्तार मन्जूर किया किन्तु संविदाकार पुनः उपरोक्त तिथि तक कार्य को पूर्ण करने में विफल रहा और उसकी संविदा क्लॉज 52.1 के अन्तर्गत अंततः समाप्त कर दी (मार्च 2012) और अनिष्पादित छोड़े गए कार्य हेतु संविदा की क्लॉज 53.1 के अन्तर्गत ₹ 52.18 लाख की 20 प्रतिशत अतिरिक्त क्षतिपूर्ति भी साथ-साथ उद्ग्रहीत की।

₹ 1.13 लाख की राशि का समायोजन करने तथा संविदाकार को भुगतान योग्य शेष राशि (₹ 11.33 लाख) से ₹ 10.20 लाख की राशि रोकने के पश्चात् मार्च 2013 में पारित 7वें अंतिम बिल ने वास्तविक वसूली योग्य ₹ 74.58 लाख⁴³ के स्थान पर परिसमापन क्षतियों (₹ 19.20 लाख) तथा अतिरिक्त क्षतिपूर्ति (₹ 52.18 लाख) के सम्बन्ध में उससे वसूली योग्य ₹ 71.38 लाख की राशि को दर्शाया। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि विभाग ने ₹ 74.58 लाख के सरकारी देय की वसूली सुनिश्चित करने और शेष कार्य को पुनः देने हेतु मार्च 2013 तक कोई कार्रवाई नहीं की थी। अतः, कार्य की पूर्णता में चार वर्षों से अधिक का विलम्ब होने के कारण ₹ 76.39 लाख का व्यय करने के बावजूद सड़क उपयोगकर्ताओं को समय पर निर्बाध एवं सुरक्षित यात्रा सुविधा उपलब्ध नहीं हुई। संविदाकार से सरकारी देय की वसूली न करके उसे ₹ 74.58 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ भी पहुंचाया गया।

अधिकांश अभियन्ता ने तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया (मार्च 2013) कि संविदाकार अनुबद्ध अवधि के भीतर कोई न कोई बहाना लगाकर कार्य को पूर्ण करने में विफल रहा और अब विवाचन में चला गया। उसने यह भी बताया कि शेष कार्य का पुनर्निर्णय प्रक्रियाधीन था।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को मई 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

⁴³ परिसमापन क्षतियां: ₹ 32.60 लाख-रोकी गई राशि: ₹ 10.20 लाख+₹ 52.18 लाख अतिरिक्त क्षतिपूर्ति के रूप में = ₹ 74.58 लाख।

3.7.3 सड़क निर्माण पर व्यर्थ व्यय

विभाग की सड़क संरेखण की तकनीकी व्यवहारिकता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप अपूर्ण सड़क पर ₹ 55.99 लाख का व्यर्थ व्यय हुआ।

जिला हमीरपुर के दो गांवों⁴⁴को सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत ₹89.61लाख हेतु हार से कलोहां सड़क (लम्बाई चार किलोमीटर) का निर्माण अनुमोदित (मार्च 2005) किया गया था। पूरा वर्ष सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाए जाने के लिए प्रस्तावित गांव सड़क संरेखण 1.250 किलोमीटर व 3.600किलोमीटर पर पड़ते थे। कार्य को ₹ 82.75 लाख की निविदा लागत पर 26 नवम्बर 2007 तक पूर्ण किए जाने के अनुबंधन सहित कांगड़ा के संविदाकार को दिया गया (नवम्बर 2006)।

बड़सर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (नवम्बर 2012) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (मई-अगस्त 2013) दर्शाती है कि संविदाकार ने कार्य का निष्पादन नवम्बर 2006 में आरम्भ किया किन्तु संविदा अनुबंध में अनुबद्ध कार्य की प्रगति प्राप्त नहीं की। संविदाकार ने केवल ₹33.44 लाख मूल्य में 3.600 किलोमीटर में निर्माण कटान, 1.345 किलोमीटर में सोलिंग तथा वियरिंग और एक किलोमीटर में क्रॉस ड्रेनेज के कार्यों का निष्पादन किया। संविदाकार ने 2008 में बिना कारण बताए कार्य स्थगित कर दिया। क्योंकि संविदाकार कार्य बहाल नहीं कर पाया, विभाग ने मानक बोली दस्तावेज की क्लॉज 44.1 के अंतर्गत ₹8.28लाख (निविदा लागत के 10 प्रतिशत के बराबर) की परिसमापन क्षतियां उद्ग्रहीत की (सितम्बर 2008)। विभाग ने अंततः दिसम्बर 2008 में मानक बोली दस्तावेज की क्लॉज 52 के अंतर्गत संविदा अनुबंध समाप्त कर दिया। तथापि, विभाग ने परिसमापन क्षतियों को जनवरी 2010 में घटाकर ₹0.27 लाख कर दिया तथा जुलाई 2010 में प्रदत्त उसके छोटे चालू लेखा बिल से वसूल कर लिया।

विभाग ने 0.400 किलोमीटर में निर्माण कटान का शेष कार्य, प्रत्येक 2.655 किलोमीटर में सोलिंग तथा वियरिंग कार्य, चार किलोमीटर में मेटलिंग/टॉरिंग तथा तीन किलोमीटर में क्रॉस ड्रेनेज कार्यों को ₹69.25 लाख में दूसरे संविदाकार को एक वर्ष के भीतर पूर्ण करने की शर्त पर प्रदान कर दिया (सितम्बर 2011)। संविदाकार ने प्रत्येक 0.360 किलोमीटरों में, सोलिंग और वियरिंग एक किलोमीटर में टारिंग तथा 0.250 किलोमीटर में क्रॉस ड्रेनेज कार्य निष्पादित करवाया। संविदाकार को अक्टूबर 2012 में प्रदत्त उसके पहले चालू लेखा बिल के प्रति ₹15.92 लाख की राशि का भुगतान किया गया था। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि राज्य गुणवत्ता अनुश्रवक ने मार्च 2009 और जून 2012 में अपने निरीक्षणों के दौरान विभाग को सतर्क किया था कि 1.960 किलोमीटर से आगे का सड़क संरेखण खड्ड⁴⁵के साथ से गुजरता है और खड्ड के एक भाग के किनारे जल प्रवाह की प्रतिकूलता को दृष्टिगत रखते हुए सड़क निर्माण लाभकर नहीं होगा। इसलिए राज्य गुणवत्ता अनुश्रवक ने 1.960 किलोमीटर से आगे सड़क कार्य बंद करने की सिफारिश की (जून 2012) क्योंकि क्षेत्र के लोग खड्ड

⁴⁴ बकरोह (जनसंख्या: 75 व्यक्ति) तथा कलोहां (जनसंख्या: 472 व्यक्ति)।

⁴⁵ खड्ड: पहाड़ी क्षेत्र में लघु नदिका।

की पहाड़ी की तरफ अपनी जमीन देने के इच्छुक नहीं थे। मई 2013 तक सड़क निर्माण पर ₹ 55.99 लाख⁴⁶ खर्च किए जा चुके थे।

यह दर्शाता है कि विभाग ने तकनीकी स्वीकृति तथा संविदाकार को कार्य प्रदान करने से पूर्व सड़क संरक्षण का उचित सर्वेक्षण एवं छानबीन नहीं करवाई थी।

उत्तर में अधीक्षण अभियंता, 8वां वृत्त, हमीरपुर ने बताया (मार्च 2013) कि राज्य गुणवत्ता अनुश्रवक की सिफारिशों की दृष्टि से 1.960 किलोमीटर से आगे के सड़क कार्य को बंद करने का निर्णय उच्च अधिकारियों द्वारा लिया जा रहा है। उसने यह भी बताया कि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के पैरामीटरों के अनुसार कलोहां गांव को जोड़ दिया गया था, क्योंकि यह पथ फासले के 1.500 किलोमीटर के दायरे में है और 1.960 किलोमीटर तक निर्मित सड़क पर वाहन चल रहे हैं किन्तु उसे सड़क उपयुक्तता समिति द्वारा पास नहीं किया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कलोहां गांव 3.600 किलोमीटर पर स्थित है और राज्य गुणवत्ता अनुश्रवक ने अपने जून 2012 के निरीक्षण में स्पष्ट इंगित किया है कि 1.960 किलोमीटर के बाद सड़क बन्द करने के पश्चात् उपरोक्त गांव सम्पर्क मार्ग के साथ नहीं जुड़ेगा। इसके अतिरिक्त, 1.960 किलोमीटर तक वाहनों को चलाने हेतु सड़क खोलने के लिए सड़क उपयुक्तता समिति से अनुमोदन प्राप्त करना अपेक्षित है तथा उपरोक्त समिति से पारित करवाए बिना अपूर्ण सड़क को खोलना असुरक्षित यात्रा के जोखिम से अंतर्ग्रस्त था।

अतः, सड़क संरक्षण की तकनीकी व्यवहारिकता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता से आंशिक निर्मित सड़क पर ₹ 55.99 लाख का व्यय व्यर्थ रहा और पूरे वर्ष सम्पर्क उपलब्ध करवाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो पाया।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को अप्रैल 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.7.4 संविदाकार को अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाना

सरकारी देयों की समय पर वसूली सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता से संविदाकार को ₹ 0.85 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।

कुल्लु जिले के तीन गांवों को सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने हेतु प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत 2006-07 के दौरान शील से जौगी 10.510 किलोमीटर लम्बी सम्पर्क सड़क का निर्माण ₹ 2.72 करोड़ में अनुमोदित किया गया। कार्य को रामपुर के संविदाकार को ₹ 3.38 करोड़ की निविदा लागत पर 23 जुलाई 2008 तक पूर्ण करने की शर्त पर प्रदान किया गया था (जुलाई 2007)। तदनुसार, संविदाकार ने कार्य को जुलाई 2007 में आरम्भ कर दिया।

निरमण्डल मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है (फरवरी 2013) कि संविदाकार ने संविदा अनुबन्ध के अनुसार कार्य की प्रगति नहीं की और इसे निश्चित तिथि तक पूर्ण करने में विफल रहा। ₹ 25.36 लाख मूल्य के (आठ प्रतिशत) कार्य निष्पादन के पश्चात् उसने बिना कारण बताए इसे नवम्बर 2009 में बन्द कर दिया। विभाग ने कार्य पूर्णता के लिए नवम्बर 2009 तक का एक पक्षीय समय विस्तार मंजूर किया किन्तु उसने कार्य को बहाल नहीं किया। संविदा की शर्तों एवं निबन्धनों का

⁴⁶ विभागीय (राज्य निधियों से): ₹ 6.63 लाख तथा (प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना से) संविदाकार के भुगतान ₹ 49.36 लाख।

उल्लंघन करने पर विभाग ने मानक बोली दस्तावेज की क्लॉज 44.1 के अंतर्गत नवम्बर 2009 में परिसमापन क्षतियां (निविदा लागत का 10 प्रतिशत) उद्ग्रहीतकी (₹ 33.79लाख)। विभाग ने अंततः संविदा को मानक बोली दस्तावेज की क्लॉज 52.1के अंतर्गत जुलाई 2010 में रद्द कर दिया।

नवम्बर 2010 में संविदाकार का तैयार किया गया अंतिम बिल सामग्री लागतों, प्रतिभूति, परिसमापन क्षतियां, शेष कार्य की शास्ति तथा अन्य विविध देयों के सम्बन्ध में संविदाकार से वसूलयोग्य ₹ 1.02 करोड़ की राशि को दर्शाता है। ₹ 1.02 करोड़ की वसूलयोग्य राशि के प्रति वसूलियां करने के लिए बैंक गॉरण्टी के रूप में ₹ 0.17 करोड़ उपलब्ध थे किन्तु उसे जनवरी 2013 तक भुनाकर सरकारी लेखा में जमा नहीं करवाया गया। यह दर्शाता है कि बिल को अंतिम रूप देने के पश्चात् भी विभाग ने दो वर्षों से अधिक के ₹ 0.85 करोड़ के सरकारी देयों की वसूली सुनिश्चित करने हेतु कोई प्रभावी पग नहीं उठाए और दोषी संविदाकार को अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।

लेखापरीक्षा संवीक्षा यह भी दर्शाती है कि विभाग ने पहली संविदा समाप्ति के 16 महीनों के बीतने के पश्चात् शेष कार्य देने के लिए निविदाएं आमंत्रित की (अक्टूबर 2011), किन्तु किसी भी संविदाकार ने बोली में भाग नहीं लिया।

उत्तर में अधिशासी अभियंता ने बताया (फरवरी 2013) कि संविदाकार के कुप्रबन्धन तथा लापरवाही के कारण कार्य अनिष्पादित रहा। उसने यह भी बताया कि पहला संविदाकार वसूलियों के प्रति विवाचन में चला गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने संविदाकार के निष्पादन को देखते हुए संविदा को शीघ्रतापूर्वक एवं समय पर समाप्त नहीं किया। इतना ही नहीं, विभाग ने सरकारी देयों की वसूली हेतु चूककर्ता पर उत्तरदायित्व निर्धारित करने के लिए इससे पूर्व कोई जांच/छानबीन नहीं करवाई। यह सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक था कि समय बीतने के साथदेयताएं अवसूल की जाने योग्य न हो जाएं।

अतः, विभाग की ढ़िलाई के परिणामस्वरूप ₹ 0.85 करोड़ की देयताओं की दो वर्षों से अधिक अवधि तक वसूली नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, अपूर्ण सड़क पर खर्च किए गए ₹ 25.36लाख भी अनुत्पादक साबित हुए।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को अप्रैल 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.7.5 सड़कसम्पर्क के अभाव में बने हुए पुल के अनुपयोग के कारण व्यर्थ निवेश

सड़क निर्माण तथा पुल कार्यों को एक साथ करवाने में विभाग की विफलता से पुल पर किया गया ₹ 2.47 करोड़ का निवेश ढ़ाई वर्षों से अधिक तक व्यर्थ हुआ।

भारत सरकार के पूर्व अनुमोदन बिना गैर-वाणिकी उद्देश्यार्थ वन भूमि का उपयोग वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अंतर्गत वर्जित है। आगे यह भी स्पष्ट किया गया है (मार्च 1982) कि अनुमोदन की प्रत्याशा में गैर-वाणिकी कार्यकलापों हेतु वन भूमि का अपवर्तन अनुमत्य नहीं है तथा कार्योंत्तर अनुमोदन स्वीकार नहीं किया जाएगा। दो गांवों⁴⁷के निवासियों को परिवहन सुविधाएं उपलब्ध करवाने के लिए चिनाव (जिला लाहौल एवं स्पिति) नदी के ऊपर 0.350 किलोमीटर पर प्रस्तावित

⁴⁷ सलग्रां और थनवाड़ी।

4.510 किलोमीटर लम्बे सम्पर्क मार्ग पर 70 मीटर फैलाव वाला कैंची युक्त इस्पात का पुल चिनावघाटी मण्डल, उदयपुर द्वारा ₹2.47 करोड़ की लागत पर पूर्ण किया गया (दिसम्बर 2010)।

मण्डल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (अगस्त 2012) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (जून 2013 तथा सितम्बर 2013) दर्शाती है कि पूर्णता के पश्चात् पुल स्थल से सलग्रां गांव के लिए सम्पर्क मार्ग की अपूर्णता के कारण इसे यातायात के लिए नहीं खोला जा सका जो 2007-08 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत अनुमोदित किया गया था। यह भी देखा गया कि सड़क सँरेखण में वन भूमि आती थी तथा विभाग ने इसकी अनुमति का मामला नवम्बर 2011 में उठाया था। भारत सरकार से अपेक्षित वन अनुमति सितम्बर 2013 तक प्राप्त नहीं की गई थी।

अधिकांश अभियंता ने तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया (जून 2013 तथा सितम्बर 2013) कि वन मण्डल अधिकारी, लाहौल एवं स्पीति को उपरोक्त सड़क के संयुक्त निरीक्षणार्थ बारम्बार कहा जा चुका था।

अतः, भारत सरकार से विभाग की वन अनुमति प्राप्त करने के लिए समय पर कार्रवाई न करने और एक साथ पुल और सड़कों का निर्माण न करने के कारण ढाई वर्षों से अधिक तक ₹ 2.47 करोड़ का निवेश व्यर्थ रहा। इसके अतिरिक्त, सम्बन्धित गांवों को मोटरयोग्य सम्पर्क अभी भी उपलब्ध करवाना था (सितम्बर 2013)।

लेखापरीक्षापरिणाम सरकार को अगस्त 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (दिसम्बर 2013)।

3.7.6 अपूर्ण पुल पर अनुत्पादक व्यय

कुल्लू जिले में पुल की नींव तथा 1.775 किलोमीटर लम्बे सड़क भाग के निर्माण पर खर्च किए गए ₹ 68.18 लाख का व्यय विभाग की त्रुटिपूर्ण योजना के कारण अनुत्पादक रहा।

अवेरा देवढांक से घाटू (जिला कुल्लू) 10.600 किलोमीटर लम्बी सम्पर्क सड़क का निर्माण प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत ₹ 93.75 लाख अनुमोदित (जनवरी 2004) किया गया। निष्पादनार्थ लिया गया (जुलाई 2004) सड़क कार्य ₹90.63 लाख की लागत पर पूर्ण (मई 2007) किया गया।

निरमण्ड मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसम्बर 2011) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (फरवरी-जुलाई 2013) दर्शाती है कि क्रमशः 8.825 किलोमीटर तथा 9.510 किलोमीटर पर अपेक्षित दो पुलों के निर्माण न करने के कारण अप्रयुक्त 1.775 किलोमीटर (8.825 किलोमीटर से 10.600) के शेष भाग को छोड़कर केवल 8.825 किलोमीटर तक का भाग वाहन यातायात के लिए खोला जा सका। क्योंकि सड़क के अनुमोदित प्राक्कलन में पुलों के निर्माण हेतु प्रावधान विद्यमान नहीं था, इसी बीच मुख्य अभियंता (दक्षिण) शिमला, ने 8.825 किलोमीटर पर कैंची युक्त इस्पात के 58.10 मीटर फैलाव के पुल के निर्माणार्थ आरेखण विकसित किए और मार्च 2006 में अनुमोदित कर दिए। राज्य सरकार ने बाद में ₹ 1.58 करोड़ हेतु पहुंचों सहित 8.825 किलोमीटर पर 58.10 मीटर फैलाव के कैंची युक्त इस्पात के पुल और 9.510 किलोमीटर पर 12 मीटर आरसीसी स्लैब के पुल के निर्माणार्थ प्रशासकीय अनुमोदन प्रदान (फरवरी 2008) कर दिया। विभाग ने तदनुसार दोनों पुलों का निर्माण ₹ 75.05 लाख की निविदा लागत पर एक संविदाकार को उन्हें नौ महीनों के भीतर पूर्ण किए जाने की शर्त पर प्रदान किया (फरवरी 2009)।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि अधिशासी अभियंता ने 8.825 किलोमीटर पर 58.10 मीटर इस्पात के ट्रेस पुल के निर्माणार्थ अनुमोदित आरेखण के प्रति मार्च 2009 में अधीक्षण अभियंता, 11वां वृत्त, रामपुर द्वारा अपने किए गए कार्यस्थल निरीक्षण के दौरान दिए गए निदेशों के अनुसार ₹53 लाख की लागत पर 45 मीटर फैलाव के पुल हेतु नींव तथा पहुं-चों का निष्पादन करवाया (सितम्बर-नवम्बर 2009)। तथापि, 9.510 किलोमीटर पर दूसरे पुल का निर्माण जून 2013 तक कार्य की अधिरचना के निष्पादन न करने के कारण अपूर्ण रहा।

45 मीटर निर्मित नींव पर अधिरचना के निर्माणार्थ, अधीक्षण अभियंता, 11वां वृत्त, रामपुर ने मुख्य अभियंता (दक्षिण), शिमला का अनुमोदन इस आधार पर मांगा (अप्रैल 2010) कि कार्यस्थल पर अनुसूमाओं के निशान लगाते समय स्थानीय लोगों ने इस पर आपत्ति कर डाली क्योंकि उनकी जमीन सरेखण में पड़ती थी। मुख्य अभियंता (दक्षिण) ने प्रस्ताव का अनुमोदन नहीं किया और जलीय ब्यौरा व योजना, आदि सहित सभी सम्बन्धित ब्यौरा प्रस्तुत करने को कहा (मई 2010-अक्टूबर 2011)। इस सम्बन्ध में अप्रैल 2013 में अधीक्षण अभियंता, 11वां वृत्त, रामपुर द्वारा प्रवर्तित 46 मीटर इस्पात के ट्रेस पुल की अधिरचना के निर्माणार्थ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की राज्य तकनीकी एजेंसी से अभी अनुमोदित करवाया जाना था।

अधिशासी अभियंता ने उत्तर में तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया (फरवरी 2013) कि अधिरचना के निर्माण के प्राक्कलनों को उच्चतर प्राधिकारियों के अनुमोदनार्थ भेज दिया गया है।

अतः, प्रारम्भिक चरणों में उपयुक्त योजना के अभाव और निर्मित नींव पर पुल के अंतिम परिरूप का निर्णय करने की विफलता से पुल पर किया गया ₹68.18 लाख⁴⁸ का व्यय तथा 1.775 किलोमीटर लम्बा अप्रयुक्त सड़क का भाग तीन वर्षों से अधिक तक अनुत्पादक साबित हुआ। इसके अतिरिक्त, सड़क के 9,10 किलोमीटर तथा 10.600 में आने वाले तीन⁴⁹ गांवों के लोगों को सड़क सुविधा उपलब्ध करवाने का अपेक्षित उद्देश्य भी प्राप्त नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को मई 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

3.8 अपूर्ण सामुदायिक अस्पताल भवन पर अनुत्पादक व्यय

विभाग की चार वर्षों से अधिक समय तक सामुदायिक अस्पताल की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप ₹ 1.12 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

पांगी उप-मण्डल (जिला चम्बा) के जन-जातीय क्षेत्र में लोगों को चिकित्सा सुविधाएं उपलब्ध करवाने के लिए किलाड़ स्थित सामुदायिक अस्पताल भवन का निर्माण प्रशासकीय रूप से किलाड़ स्थित पांगी के आवासीय आयुक्त द्वारा ₹ 1.69 करोड़ में अनुमोदित (नवम्बर 2002) किया गया था। जलापूर्ति एवं स्वच्छता घटक को छोड़कर (प्राक्कलित लागत: ₹56.64 लाख) कार्य को एक स्थानीय संविदाकार को ₹ 1.32 करोड़⁵⁰ हेतु दो वर्षों के भीतर पूर्ण करने की शर्त पर प्रदान किया गया था।

⁴⁸ पुल पर व्यय: ₹53 लाख + 1.775 किलोमीटर लम्बी सड़क पर अनुपातिक व्यय ₹90.63 लाख (10.600 x 1.775 अर्थात् ₹ 15.18 लाख) = ₹68.18 लाख।

⁴⁹ घाटू (जनसंख्या: 330), केदस (जनसंख्या: 194) और शहीदवार (जनसंख्या: 400)।

⁵⁰ भवन कार्य (मई 2004): ₹ 1.17 करोड़ तथा भवन हेतु ब्रेस्टेदीवार व पुलिया (सितम्बर 2005): ₹0.15 करोड़।

(मई 2004 तथा सितम्बर 2005)। इसमें से ब्रेस्ट दीवार और पुलिया का निर्माण ₹15.57 लाख की लागत पर सितम्बर 2006 में पूर्ण कर लिया गया था।

किलाड़ मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (अगस्त 2012) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (अप्रैल 2013) दर्शाती है कि संविदाकार ने मई 2004में भवन कार्य आरम्भ किया और बिना किन्हीं कारणों को बताए अगस्त 2008 में परित्याग कर दिया। संविदाकार ने केवल 51 प्रतिशत कार्य निष्पादित किया तथा नवम्बर 2012 में 5वें चालू बिल तक ₹59.73लाख का भुगतान किया गया था। अधिशासी अभियंता ने संविदा अनुबन्ध की क्लॉज 2 के अंतर्गत ₹ 6.13 लाख की क्षतिपूर्ति उद्ग्रहीत और केवल संविदा क्रियाशील रखने हेतु 31 मई 2011 तक एकपक्षीय समय विस्तार भी मंजूर किया। विभाग ने अंततः संविदा अनुबन्ध की क्लॉज 3 के अंतर्गत संविदा को रद्द (अक्टूबर 2011) कर दिया, क्योंकि संविदाकार कार्य बहाल करने में विफल रहा। संविदाकार के पांचवें चालू बिल से ₹6.13 लाख की क्षतिपूर्ति भी उद्ग्रहीत कर ली गई थी।

पुनः, सरकार के हित की सुरक्षार्थ विभाग दोषी संविदाकार के जोखिम व लागत पर अनुबन्ध की क्लॉज 3 (ग) के प्रावधान को लागू करके शेष कार्य करवाने में विफल रहा क्योंकि संविदा अक्टूबर 2011 में रद्द की जा चुकी थी। मार्च 2013 तक कार्य पर ₹1.12 करोड़⁵¹ का व्यय किया जा चुका था किन्तु शेष कार्य अभी तक अनिष्पादित रहता था (अप्रैल 2013)।

लेखापरीक्षा के उत्तर में सरकार ने बताया (जनवरी 2013) कि शेष कार्य की नई निविदाओं की प्रक्रिया प्रगतिरत थी और कार्य शीघ्र ही प्रदान कर दिया जाएगा। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि अवसंरचना सुविधा की उपलब्धता की समय पर सुनिश्चितता हेतु इस तथ्य को देखते हुए कि संविदाकार ने अनुबन्ध की क्लॉज-5 के अंतर्गत कार्य पूर्णता हेतु कोई समय विस्तार कभी भी नहीं मांगा, विभाग ने अनुबन्ध की उपयुक्त क्लॉज को लागू करके कार्य रद्द करने तथा समय पर शेष कार्य को प्रदान करने की शीघ्रता से कार्रवाई नहीं की।

अतः विभाग ने अस्पताल भवन की समयबद्ध पूर्णता सुनिश्चित नहीं की थी और चार वर्षों से अधिक के लिए कार्य को स्थगित स्थिति में रखने से न मात्र ₹1.12 करोड़ का व्यय अनुत्पादक रहा बल्कि क्षेत्र के लोगों को पर्याप्त स्वास्थ्य अवसंरचना उपलब्ध करवाने का लक्ष्य भी प्राप्ति के लिए शेष था।

⁵¹ इसमें संविदाकार को ₹ 75.30लाख का भुगतान सम्मिलित है।

ग्रामीण विकास विभाग

3.9 सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान

नमूना जांचित जिलों में 2010-13 के दौरान ₹ 16.04 करोड़ की कुल उपलब्ध निधियों के प्रति सम्बन्धित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियां मार्च 2013 तक अपने पास ₹ 6.84 करोड़ अप्रयुक्त छोड़ते हुए केवल ₹ 9.20 करोड़ ही प्रयुक्त कर सकी। वर्ष 2010-13 के दौरान प्रत्यक्ष लक्ष्यों की प्राप्ति में गिरावट 11 से 84 प्रतिशत रही। 1043 विद्यालय शौचालयों, 383 आंगनवाड़ी शौचालयों तथा 392 सामुदायिक स्वच्छता परिसरों के लक्ष्य के प्रति प्राप्ति क्रमशः 657, 228 तथा 63 थी।

2010-11 से 2012-13 की अवधि से आवृत्त सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा राज्य में जनवरी और अप्रैल 2013 में 12 जिलों में से तीन⁵² में चयनित जिलों की जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों, 19 खण्डों में से पांच⁵³ तथा चयनित खण्डों के क्षेत्राधिकार में आने वाली 20 ग्राम पंचायतों के कार्यालयों में अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से की गई। लेखा परीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् है:

3.9.1 वार्षिक कार्यान्वयन योजनाओं को न बनाना

स्कीम के दिशा-निर्देशों के अनुसार वार्षिक कार्यान्वयन योजना पहले ग्राम पंचायतों द्वारा स्वच्छता व्याप्ति में प्रत्याशित प्रगति के आधार पर बनाई जानी अपेक्षित थी। ग्राम पंचायतों की योजनाओं को खण्ड कार्यान्वयन योजनाओं में सम्मिलित किया जाना था तथा तत्पश्चात् जिला जल एवं स्वच्छता समिति को खण्डों की सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान योजनाओं को उपयुक्तरूप से समेकित करके जिला कार्यान्वयन योजना बनानी थी।

तथापि, यह देखा गया कि 2010-13 के दौरान नमूना जांचित जिलों में वार्षिक कार्यान्वयन योजनाएं तथा खण्ड कार्यान्वयन योजनाएं नहीं बनाई गई थी। सरकार ने बताया (जुलाई 2013) कि ग्राम पंचायतों के स्तर पर स्टॉक की कमी के कारण वार्षिक कार्यान्वयन योजनाएं नहीं बनाई जा सकी। तथापि सच्चाई यह है कि निचले स्तर पर योजनाओं के अभाव में स्कीम का कार्यान्वयन तदर्थ आधार पर और बिना संतुलित प्रक्रिया के किया जा रहा था जैसाकि दिशा-निर्देशों में परिकल्पित था। इसके परिणामस्वरूप 2010-13 के दौरान लक्षित लाभार्थियों को अपेक्षित सुविधाएं उपलब्ध नहीं हो पाई जैसाकि परिच्छेद 3.9.3.1 में इंगित है।

3.9.2 निधियनकी रीति एवं निधियों को जारी करना

सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के विभिन्न घटकों एवं कार्यकलापों के कार्यान्वयनार्थ भारत सरकार ने 60 से 80 प्रतिशत निधि आवश्यकता उपलब्ध करवाई और शेष राज्य सरकार तथा लाभग्राहियों द्वारा वहन करनी थी। भारत सरकार ने 2009-10 तक निधियों को जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों को सीधे तथा तत्पश्चात् निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग को देने हेतु राज्य जल तथा स्वच्छता अभियान के माध्यम

⁵² बिलासपुर, कुल्लू तथा शिमला।

⁵³ घुमारवीं, जुब्बल, मशोबरा, नग्गर तथा ठियोग।

से जारी किया। निदेशक ने आगे निधियों को राज्यांश सहित जिला ग्रामीण विकास एजेंसी को जारी किया। जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों द्वारा प्राप्त निधियां राष्ट्रीयकृत बैंको में रखी गई थी।

3.9.2.1 निधियों की प्राप्ति एवं उपयोगिता

2010-13 की अवधि के दौरान राज्य में जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने ₹70.25 करोड़ (भारत सरकार का भाग: ₹ 50.77 करोड़ तथा राज्यांश ₹ 19.48 करोड़) प्राप्त किए। इसमें से ₹ 16.04 करोड़ की राशि 2010-13 के दौरान नमूना जांचित जिलों की जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों द्वारा प्राप्त की गई थी।

लेखापरीक्षा विश्लेषण दर्शाते हैं कि निधियों की कुल उपलब्धता के प्रति जिला ग्रामीण विकास एजेंसियां मार्च 2013 को अपने पास अप्रयुक्त ₹6.84 करोड़ के शेष सहित 2010-13 के दौरान 38 व 54 प्रतिशत के मध्य की निधियों की प्रयुक्ति हेतु सक्षम थी। नमूना जांचित खण्डों में निधियों की प्रयुक्ति भी असंतोषजनक थी तथा ग्राम पंचायतों से निधियों की कम मांग और उनके द्वारा कानूनी औपचारिकताओं को पूर्ण न करने के कारण 30 व 69 प्रतिशत के मध्य रही।

जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने इसका कारण निष्पादन एजेंसियों से निधियों की आवश्यकता की विलम्ब से प्राप्ति पर निधियों की अवप्रयुक्ति, खण्डों/ग्राम पंचायतों की रूचि की कमी तथा वित्तीय वर्ष के अंत में निधियों की प्राप्ति बताया (फरवरी-मार्च 2013)।

अतः नमूना जांचित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों की ग्राम पंचायत से जिला स्तर तक उपयुक्त योजना सुनिश्चित करने में असमर्थता के परिणामस्वरूप अपर्याप्त वित्तीय प्रगति और स्कीम का अनियमित कार्यान्वयन रहा। राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार (जुलाई 2013) कर लिया।

3.9.2.2 प्रतिवेदन एवं विवरणियां

भारत सरकार, पेयजल एवं स्वच्छता विभाग ने सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान हेतु ऑनलाईन अनुश्रवण प्रणाली विकसित की थी। सभी जिला परियोजनाओं की सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान द्वारा ऑनलाईन प्रणाली के माध्यम से प्रत्यक्ष एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करना अपेक्षित था और केवल वार्षिक निष्पादन प्रतिवेदन को जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों द्वारा निर्धारित प्रपत्र में हार्ड कापी में प्रस्तुत करना अपेक्षित था। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- निदेशक जिला ग्रामीण विकास एजेंसी द्वारा भारत सरकार को ऑनलाईन प्रणाली के माध्यम से भेजे तथा सूचित किए गए उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में 2010-11 और 2011-12 के दौरान व्यय के आंकड़ों के मध्य क्रमशः ₹3.27 करोड़ व ₹5.06 करोड़ का अन्तर था।
- 2010-13 के दौरान नमूना जांचित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों में उनकी रोकड़ बहियों में प्रदर्शित ₹ 15.57 करोड़ के वास्तविक व्यय के प्रति केवल ₹ 14.64 करोड़ का व्यय ऑनलाईन सूचित किया गया, परिणामतः ₹0.93 करोड़ का समग्र अन्तर पाया गया।

यह इंगित करता है कि निदेशालय कार्यालय द्वारा वित्तीय सूचना की विश्वसनीयता एवं प्रमाणिकता को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

सम्बन्धित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया (फरवरी-अप्रैल 2013) और बताया कि ऑनलाईन सूचित एवं रोकड़ बहियों के आंकड़ों के मध्य के अंतर का कारण फील्ड

यूनिटों द्वारा गलत सूचना देना और खण्डों से समय पर प्रतिवेदनों का प्राप्त न होना था। निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग ने उपरोक्त अंतर होने के कोई कारण नहीं दिए।

3.9.3 स्कीम का कार्यान्वयन

3.9.3.1 लक्ष्य एवं उपलब्धि

मार्च 2013 तक नमूना जांचित जिलों में 2010-13 की अवधि के कुछ संघटकों के निर्धारित लक्ष्य और उनके प्रति उपलब्धियां तालिका-3.9.1 में दी गई हैं।

तालिका-3.9.1

मार्च 2013 को संघटकवार लक्ष्य एवं उपलब्धि

(संख्या)

संघटक	लक्ष्य	उपलब्धि	कमी
व्यक्तिगत पारिवारिक शौचालय*	9993	8912	1081 (11)
विद्यालय शौचालय	1043	657	386 (37)
आंगनवाड़ी शौचालय	383	228	155 (40)
सामुदायिक स्वच्छता समूह	392	63	329 (84)

स्रोत: नमूना जांचित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों द्वारा आपूरित सूचना।

* बिलासपुर तथा शिमला जिलों को सम्मिलित नहीं किया गया क्योंकि इन जिलों में सभी पारिवारिक के पास व्यक्तिगत परिवार शौचालय हैं। अतः लक्ष्य एवं उपलब्धि केवल कुल्लू जिले से सम्बन्धित हैं।

टिप्पणी: कोष्ठकों के आंकड़े प्रतिशतता इंगित करते हैं।

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि नमूना जांचित जिलों में 2010-13 के दौरान लक्ष्यों की उपलब्धि में कमी 11 से 84 प्रतिशत थी। नमूना जांचित खण्डों में अनुवर्ती अवधि में प्रत्यक्ष निष्पादन भी खराब था और लक्ष्यों की उपलब्धि में कमी 54 व 73 प्रतिशत के मध्य रही।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2013) कि भू-अनुपलब्धता तथा ऐसी सृजित परिसम्पत्तियों के स्वामित्व पर झगड़ों के कारण सामुदायिक स्वच्छता समूहों की लक्ष्य प्राप्ति नहीं की जा सकी। तथापि, विद्यालयों एवं आंगनवाड़ियों में शौचालयों के कम लक्ष्य प्राप्ति हेतु कारण नहीं बताए गए। सच्चाई यह है कि स्वास्थ्यकर अवस्थाओं के सुधार को सामुदायिक स्वच्छता समूहों तथा संस्थानिक शौचालयों के शीघ्र निर्माणार्थ प्रभावी पग नहीं उठाए गए।

3.9.3.2 ठोस एवं द्रव्य कचरा प्रबन्धन

ग्रामीण क्षेत्रों में सामान्य गुणवत्ता को सुधारने हेतु गांवों में सामान्य सफाई सुनिश्चितता पर जोर दिया गया था। इस उद्देश्य के लिए सम्बन्धित जिलों में ठोस एवं द्रव्य कचरा प्रबन्धन के प्रति पूंजीगत लागत वहन करने के लिए सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान परियोजना परियोजना का 10 प्रतिशत प्रयुक्त किया जाना था। सामान्य खाद गड्ढों, कम लागत की नाली, सोखने के चैनलों/गड्ढों, संग्रहणार्थ जल प्रणाली का पुनः उपयोग, घरेलू कूड़े का पृथक्करण एवं निपटान आदि जैसे कार्यकलापों को आरम्भ करने हेतु केन्द्र, राज्य तथा पंचायतों/समुदायों के मध्य लागतांश 60:20:20 था।

जिलों में कार्यक्रमों के कार्यान्वयनार्थ 2010-13 के दौरान नमूना जांचित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने ₹ 16.04 करोड़ प्राप्त किए तथा प्राप्त राशि का 10 प्रतिशत अर्थात् ₹ 1.60 करोड़ ठोस एवं द्रव्य कचरा प्रबन्धन पर खर्च किया जाना था। केवल बिलासपुर तथा शिमला की जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने ₹ 14.12 लाख (बिलासपुर: ₹ 11.68 लाख और शिमला: ₹ 2.44 लाख) का उपयोग किया

और जिला ग्रामीण विकास एजेंसी, कुल्लू ने इस कार्यकलाप को 2010-13 के दौरान कार्यान्वित नहीं किया था।

जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने बताया (फरवरी-अप्रैल 2013) कि फील्ड कार्यालयों से मांग की प्राप्ति न होने के कारण निधियों की प्रयुक्ति नहीं की जा सकी। तथापि, सच्चाई यह है कि जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान दिशा-निर्देशों में यथा परिकल्पित ठोस एवं द्रव्य कचरा प्रबन्धन कार्यकलाप का कार्यान्वयन प्रभावी रूप से नहीं किया था।

3.9.3.3 ग्रामीण स्वच्छता बाजार एवं उत्पादन केन्द्र

ग्रामीण स्वच्छता बाजार स्वच्छता शौचालयों, खाद गड्डों, वर्मीखाद, धुलाई स्थलों, प्रमाणित घरेलू जल फिल्टरों तथा अन्य व्यक्तिगत एवं परिवारों हेतु अपेक्षित स्वच्छता व स्वास्थ्यकर उपसाधनों के निर्माणार्थ अपेक्षित सामग्रियां, हार्डवेयर और परिरूप काव्यवसाय मार्ग हैं। इस घटक के अंतर्गत कुल सरकारी परिव्यय का पांच प्रतिशत जो अधिकतम ₹ 35 लाख हो को उद्दिष्ट किया गया है। ग्रामीण स्वच्छता बाजार/उत्पादन केन्द्रों की स्थापनार्थ जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों के पास ₹ 3.50 लाख की सहायता के प्रति ग्रामीण स्वच्छता बाजार/उत्पादन केन्द्र उपलब्ध था। इस घटक हेतु निधियां केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा ग्रामीण स्वच्छता बाजार/उत्पादन केन्द्रों को स्थापित करने के लिए 80:20 के अनुपात में गैर-सरकारी संगठनों/पंचायतों/अन्य एजेंसियों को उपलब्ध करवाई गई हैं।

यह देखा गया कि यद्यपि अधिकतम ₹ 35 लाख की शर्त पर कुल परिव्यय का पांच प्रतिशत प्रत्येक जिले को उपलब्ध करवाया गया था किन्तु किसी भी नमूना जांचित जिला ग्रामीण विकास एजेंसी ने 2010-13 के दौरान किसी ग्रामीण स्वच्छता बाजार की स्थापना नहीं की थी। सरकार ने बताया (जुलाई 2013) कि क्योंकि स्वच्छता सामग्री आसानी से प्राप्य है, अतः राज्य में ग्रामीण स्वच्छता बाजार स्थापित करने की आवश्यकता महसूस नहीं की गई। सच्चाई यह है कि ग्रामीण जनता दिशा-निर्देशों में प्रावधान होने के बावजूद ग्रामीण स्वच्छता बाजार की अपेक्षित सुविधाओं और उपलब्ध निधियों से वंचित रही।

3.9.3.4 पारिस्थितिकीय स्वच्छता

सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के इस घटक के अंतर्गत स्रोत पर मूत्र तथा मल को पृथक करने, जो मानवीय मल व मूत्र को मिलाने या उपयोग एवं विश्वसनीय खाद अथवा ऊर्वरक की भण्डारण व्यवस्था करते हैं, के लिए विशेष रूप से अभिकल्पित शौचालय सीट को प्रोन्नत करना था। इसके अतिरिक्त, दिशा-निर्देशों में मूल्यवान स्वच्छ पानी की बचत के लिए जलरहित मूत्रालयों की संकल्पना को प्रोन्नत करना भी अभिकल्पित था।

यह देखा गया कि नमूना जांचित जिलों में 2010-13 के दौरान पारिस्थितिकीय स्वच्छता के कार्यकलाप का कार्यान्वयन नहीं किया गया था। सरकार ने तथ्य स्वीकार कर लिया (जुलाई 2013) और बताया कि जिलों द्वारा प्रारम्भिक कार्यकलापों को अब आरम्भ कर दिया गया है।

3.9.3.5 निर्मल ग्राम पुरस्कार

पंचायती राज संस्थाओं तथा अन्य संगठनों के उनके क्षेत्रों के परिचालन में पूर्ण स्वच्छता सुनिश्चित करने हेतु प्रयासों को पुनः संगठित करने के लिए भारत सरकार ने सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान प्रस्तावों के अंतर्गत जनसंख्या मानदण्ड के आधार पर ग्राम पंचायतों/खण्डों/जिला पंचायतों को एक लाख से ₹ 50 लाख तक की राशि प्रदान की। प्रदत्त राशि को सामुदायिक स्वच्छता सुविधाओं जैसे ठोस द्रव्य

कचरा प्रबन्धन के अनुरक्षण, मेला स्थल, बाजार स्थल, विद्यालयों, आंगनवाड़ियों, आदि पंचायत क्षेत्रों में अतिरिक्त स्वच्छता सुविधाओं के सृजनार्थ उपयोग किया जाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि घुमारवीं खण्ड (जिला बिलासपुर) ने मार्च 2010 में ₹ 20 लाख की प्रदत्त राशि प्राप्त की तथा खण्ड कर्मचारियों के निवासीय आवास में 10 शौचालयों एवं स्नानगृहों के निर्माण पर ₹6.93 लाख अनियमित रूप से खर्च कर डाले यद्यपि खण्ड के निवासीय अहाते के बाहर पहले ही शौचालय विद्यमान थे। अतः स्कीम दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए ₹ 6.93 लाख का अपवर्तन किया गया।

खण्ड विकास अधिकारी, घुमारवीं ने बताया (फरवरी 2013) कि निधियां पंचायत समिति की सिफारिशों पर शौचालय के निर्माणार्थ प्रयुक्त की गई थी। उत्तर भ्रामक है क्योंकि यह सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था।

3.9.4 सूचना, शिक्षा एवं संचार कार्यकलाप

सूचना, शिक्षा एवं संचार कार्यकलाप न केवल स्वच्छता सुविधाओं की मांग का सृजन करते हैं अपितु इनका उपयोग, अनुरक्षण एवं उन्नयन भी करते हैं। इस सम्बन्ध में ध्यान में आई कमियों की चर्चा निम्नलिखित है:

- सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान दिशा-निर्देशों के अंतर्गत यथा प्रावधित 2010-13 के दौरान जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों द्वारा सूचना, शिक्षा एवं संचार कार्य-कलापों हेतु वार्षिक कार्य योजनाओं को नहीं बनाया गया।
- ₹ 2.41 करोड़ (कुल परियोजना लागत का 15 प्रतिशत: ₹ 16.04 करोड़) की उद्दिष्ट निधियों के प्रति नमूना जांचित जिला ग्रामीण विकास एजेंसियां सूचना, शिक्षा एवं संचार कार्यकलापों पर केवल ₹ 1.58 करोड़ (66 प्रतिशत) ही प्रयुक्त कर सकीं। सूचना, शिक्षा एवं संचार निधियों की अवप्रयुक्ति के परिणामस्वरूप जागरूकता सृजन तथा अपर्याप्त सामुदायिक भागीदारी में कमी पाई गई।
- सम्पूर्ण स्वच्छता अभियानों के दिशा-निर्देशों के अंतर्गत किसी भी नमूना जांचित ग्राम पंचायत ने साधन के रूप में निरन्तर तथा व्यापक जन सतर्कता के प्रति सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं करवाई।
- सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के दिशा-निर्देशों के अंतर्गत यथा प्रावधित राज्य में सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के कार्यान्वयन का मूल्यांकन मई 2013 तक प्रतिष्ठित संस्था एवं संगठन के माध्यम से नहीं करवाया गया।

जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों ने बताया (फरवरी-अप्रैल 2013) कि सूचना, शिक्षा एवं संचार कार्यकलापों को स्टाफ की कमी के कारण प्रभावी रूप से कार्यान्वित नहीं किया जा सका।

3.10 परियोजना के कार्यान्वयन पर अनुत्पादक निवेश

हमीरपुर जिले में परियोजना की सही व्यवहारिकता के निर्धारण में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 8.94 करोड़ के निवेश पर 2008-13 के दौरान ₹12.34 करोड़ की सीमा तक लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हुई।

शहतूत की खेती के माध्यम से वाई-वोलटीन कृमिकोष के उत्पादन में वृद्धि तथा ग्रामीण जनसंख्या हेतु रोजगार अवसरों को सृजित करने की दृष्टि से भारत सरकार, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम *स्वर्णजयन्ती ग्राम स्वरोजगार योजना* के हमीरपुर जिला में कार्यान्वयन करने हेतु ₹ 9.13 करोड़ (उपदान/अनुदान: ₹ 4.72 करोड़ तथा ऋण/लाभार्थी भाग ₹ 4.41 करोड़) की 'रेशम उत्पादन के माध्यम से स्वावलम्बि' के रूप में विशेष परियोजना को स्वीकृत किया (मार्च 2002)। उपदान को भारत सरकार तथा राज्य सरकार में 75:25 के अनुपात में वहन किया जाना था। परियोजना को स्वीकृति की तिथि से पांच वर्षों के भीतर पूर्ण किया जाना अनुबद्ध था। परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार शहतूत वृक्षों के पौधारोपण के पांचवें वर्ष से परिकल्पित प्रतिवर्ष रेशम कृमिकोष का उत्पादन 80 हजार तथा 1.20 लाख किलोग्राम के मध्य प्राप्त किया जाना था। मार्च 2013 तक परियोजना पर ₹ 8.94 करोड़⁵⁴ का निवेश किया जा चुका था।

जिला ग्रामीण विकास एजेंसी, हमीरपुर के अभिलेखों (अक्टूबर 2011) तथा एकत्रित की गई अतिरिक्त सूचना (अप्रैल-मई 2013) की संवीक्षा ने दर्शाया कि परियोजना को जिले में कार्यान्वित किया गया था तथा 2006-07 के दौरान 9.51 लाख शहतूत के वृक्षों का पौधारोपण किया गया और कृमिकोष का उत्पादन 2008-09 से आरम्भ कर दिया गया। तथापि, 2008-13 के दौरान कृमिकोष का उत्पादन ₹13.35 करोड़⁵⁵, अनुमानतः (80,000 किलोग्राम प्रतिवर्ष), मूल्य के चार लाख किलोग्राम के न्यूनतम प्रत्याशित स्तर के प्रति केवल ₹ 1.01 करोड़ मूल्य का 34,656 किलोग्राम हुआ जिसके परिणामतः 3,65,344 किलोग्राम (अनुमानित मूल्य ₹ 12.34 करोड़) की कमी आई। यह भी देखा गया कि कृमिकोष का उत्पादन वर्षानुवर्ष (2008-09 के दौरान 8283 किलोग्राम से 2012-13 में 6549 किलोग्राम) घटता गया।

परियोजना के सदस्य सचिव ने कृमिकोष उत्पादन की कम प्राप्ति का कारण प्राकृतिक संवृति के जलवायु सम्बन्धी परिवर्तनों और मनरेगा स्कीम के कार्यान्वयन को भी बताया (मई 2013)। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि विभाग ने हमीरपुर जिले में अपवादित/मुख्य जलवायु सम्बन्धी परिवर्तनों के दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किए। इसके अतिरिक्त, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में हमीरपुर जिले की जलवायु सम्बन्धी परिस्थितियां कृमिकोष के उत्पादन एवं सफल फसल हेतु सहायक बतायी गई थी। मनरेगा के अंतर्गत भी परिवार के पंजीकृत सदस्य को ही वर्ष में 100 दिनों का रोजगार उपलब्ध है जिसे उपलब्ध श्रम आपूर्ति आकलित करते हुए निमित्त भी माना जाना चाहिए था।

⁵⁴ उपदान के प्रति व्यय: ₹ 4.79 करोड़ तथा ऋण/लाभार्थियों का भाग: ₹ 4.15 करोड़।

⁵⁵ 2008-09: ₹ 0.62 करोड़ (₹ 78 प्रति किलोग्राम की दर पर); 2009-10: ₹ 0.89 करोड़ (₹ 111 प्रति किलोग्राम की दर पर); 2010-11: ₹ 3.58 करोड़ (₹ 447 प्रति किलोग्राम की दर पर); 2011-12: ₹ 4.02 करोड़ (₹ 502 प्रति किलोग्राम की दर पर) तथा 2012-13: ₹ 4.24 करोड़ (₹ 530 प्रति किलोग्राम की दर पर)।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए राज्य सरकार ने पुनः बताया (अगस्त 2013) कि प्रक्षेपणों के प्रति कम उपलब्धियों का कारण तकनीकी स्टाफ की कमी, कृमिकोष के विद्यमान बाजारी मूल्य में गिरावट तथा क्षेत्र में अन्य सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में कमी थी। सच्चाई यह है कि इसमें योजना और परियोजना के हार्दिक कार्यान्वयन हेतु पहल करने का अभाव था।

अतः, विभाग की परियोजना की व्यवहारिकता सुनिश्चित करने में विफलता के कारण ₹ 8.94 करोड़ के निवेश पर 2008-13 के दौरान अनुमानतः ₹ 12.34 करोड़ तक के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हुई।

परिवहन विभाग

3.11 हिमाचल प्रदेश बस स्टैण्ड प्रबन्धन एवं विकास प्राधिकरण, शिमला में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

प्राधिकरण द्वारा इसकी संस्थापना से कार्यचालन एवं लेखांकन नियमावलियों तथा अन्य मूल अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया गया था। मितव्ययिता, कुशल एवं प्रभावी प्रचालनों तथा प्राधिकरण के संसाधनों की सुरक्षा के प्रति चोरियों/हानियों की सुनिश्चितता हेतु अपर्याप्त नियंत्रण था क्योंकि हिमाचल पथ परिवहन निगम द्वारा ₹ 1.15 करोड़ मूल्य की परिसम्पत्तियों का उपयोग किया जा रहा था किन्तु उनकी उपयोगिता तथा किराया प्रभारों के उद्ग्रहण का अनुबन्ध प्राधिकरण तथा हिमाचल पथ परिवहन निगम के मध्य विद्यमान नहीं था।

2010-11 से 2012-13 की अवधि से आवृत्त कार्यचालन नियंत्रण, बजटीय नियंत्रण, वित्तीय नियंत्रण, सूचना प्रणाली प्रबन्धन, आदि सहित आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की लेखापरीक्षा प्राधिकरण के मुख्यालय और 23 यूनिटों में से छः⁵⁶ में अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से जून 2012 से जुलाई 2012 तक की गई। लेखापरीक्षा परिणाम निम्नवत् हैं:

3.11.1 त्रुटिपूर्ण कार्यचालन नियंत्रण

3.11.1.1 कार्यचालनीय नियमावली, लेखांकन नियमावली एवं मूल अभिलेखों का अनुरक्षण न करना

(क) कार्यचालनीय नियमावली संगठन के कर्मियों को कार्यकलापों के कुशल प्रचालन तथा कर्तव्यों के उत्तरदायित्वों की सुनिश्चितता हेतु मार्गदर्शन उपलब्ध करवाती है। यह देखा गया कि प्राधिकारियों ने किसी कार्यचालनीय नियमावली को नहीं बनाया था जो सामान्यतः संगठन के कर्मियों को कार्यकलापों के कुशल प्रचालन तथा कर्तव्यों का उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के लिए मार्गदर्शन उपलब्ध करवाने हेतु आवश्यक समझा जाता है। इसकी विद्यमानता के 13 वर्षों पश्चात् भी कार्यकलापों हेतु कार्यचालनीय नियमावली न बनाना दक्ष नियंत्रण प्रणाली की संस्था के प्रति प्राधिकारियों की लापरवाही को इंगित करता था। इसके, त्रुटिपूर्ण कर्तव्यों के उत्तरदायित्व के अतिरिक्त, प्राधिकारियों द्वारा कार्यकलापों का अकुशल प्रचालन हुआ।

⁵⁶ देहरा, धर्मशाला, हमीरपुर, कुल्लू, पालमपुर तथा सोलन स्थित हिमाचल पथ परिवहन निगम के क्षेत्रीय प्रबन्धक।

(ख) प्राधिकारियों ने किसी लेखांकन नियमावली को नहीं बनाया। पार्किंग फीस तथा लाईसेंस फीस की प्राप्तियों से सम्बन्धित लेज्जों को फील्ड यूनियों से प्राप्त राजस्व रोकड़ पुस्तिका के सारांश के आधार पर मुख्यालय में बनाया गया। इसी तरह, वेतन एवं भत्तों, बस स्टेण्डों के अनुरक्षण, विद्युत एवं पानी प्रभारों पर व्यय से सम्बन्धित लेज्जों को हिमाचल पथ परिवहन निगम द्वारा दिए गए बिलों के आधार पर मुख्यालय में अनुरक्षित किया जा रहा है। हिमाचल पथ परिवहन निगम द्वारा दिए गए बिलों की परिशुद्धता के सत्यापनार्थ प्राधिकरण के पास कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी।

(ग) फील्ड यूनियों द्वारा स्थायी परिसम्पत्ति पंजिका तथा सामान्य लेज्जर अनुरक्षित नहीं किये गए थे। मुख्यालय में इस सम्बन्ध में समेकित अभिलेख/पंजिका भी विद्यमान नहीं थी।

(घ) मुख्यालय को यूनियों से पैसों के संग्रहण के दैनिक प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने की प्रणाली नहीं थी। अतः, किसी विशेष दिन पर नकदी/बैंक शेषों, विविध देनदारों तथा विविध ऋणदाताओं की स्थिति का पता नहीं लगाया जा सका।

(ङ) फील्ड यूनियों में अनुरक्षित पार्किंग फीस और लाईसेंस फीस की प्राप्ति से सम्बन्धित सहायक अभिलेखों का मुख्यालय पर अनुरक्षित लेखों के साथ मिलान नहीं किया जा रहा था।

(च) परिसम्पत्तियों का आवधिक प्रत्यक्ष सत्यापन प्राधिकरण के आरम्भ होने से नहीं किया गया था जो प्राधिकरण के कार्यचालनों के प्रभावी प्रशासकीय नियंत्रण रखने की विफलता इंगित करता है।

(छ) प्राधिकरण में सितम्बर 2013 तक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली आरम्भ नहीं की गई थी।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि मामले को देखने हेतु एक समिति का गठन किया जाएगा।

3.11.2 बजटीय नियंत्रण

हिमाचल प्रदेश बस स्टेण्ड प्रबन्धन एवं विकास प्राधिकरण अधिनियम की धारा 18 में नीहित प्रावधानों के अनुसार प्राधिकरण द्वारा इसके कार्यकलापों की कार्यक्रम विवरणी के साथ-साथ सम्बन्धित वित्तीय प्राक्कलनों को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने से पूर्व, जो तीन महीनों से कम न हो, बनाया जाना अपेक्षित था।

तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि प्राधिकरण ने इसके आरम्भ होने की तिथि से कार्यकलापों के कार्यक्रम तथा वित्तीय प्राक्कलनों की अपेक्षित विवरणी नहीं बनाई थी। अतः, प्राधिकरण इसके कार्यकलापों पर बजटीय नियंत्रण रखने में विफल रहा, परिणामतः इसके लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हो पाई।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि मामले पर भविष्य में विचार किया जाएगा। स्पष्टतः, प्राधिकरण 12 वर्षों की अवधि से कर्तव्यों के उत्तरदायित्व को पूर्ण करने और प्रभावी आंतरिक नियंत्रण रखने हेतु अधिनियम के उपरोक्त प्रावधान की अनुपालना सुनिश्चित करने में विफल रहा।

3.11.3 वित्तीय नियंत्रण

3.11.3.1 हिमाचलपथ परिवहन निगम से शुल्क की वसूली न करना

पट्टाधारी के साथ निष्पादित किए गए पट्टा विलेख एवं लाईसेंस विलेख के अनुसार पट्टाधारी को पट्टा किराया प्रत्येक वर्ष जनवरी के प्रथम सप्ताह में तथा लाईसेंस फीस प्रत्येक महीने की सात को अथवा पहले जमा करवानी होती है।

यह देखा गया कि हिमाचल पथ परिवहन निगम से 2008-09 से पूर्व पट्टा किराया (₹ 5.02 लाख), विविध खर्च (₹ 3.91 लाख) तथा लाईसेंस फीस (₹ 1.95 लाख) के सम्बन्ध में वसूली योग्य ₹ 10.88 लाख सितम्बर 2013 तक प्राधिकरण द्वारा वसूल नहीं किए गए। अतः, प्राधिकरण अपनी निधियों को गतिशील रखने में विफल रहा जिसे कार्यचालन पूंजी हेतु उपयोग किया जा सकता था।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया (सितम्बर 2013) और आगामी वित्तीय वर्ष में राशि के मिलान/वसूलने का विश्वास दिलाया।

3.11.3.2 लाईसेंस फीस को निर्धारित/प्रभारित न करना

हिमाचल प्रदेश बस स्टेण्ड प्रबन्धन विकास प्राधिकरण अधिनियम की धारा 10(1)घ में प्रावधान है कि बस स्टेण्डोंकी सभी सम्पत्तियां एवं अन्य परिसम्पत्तियां प्राधिकरण को इसके आरम्भ होने से अंतरित की जानी चाहिए ताकि दुकानों, स्टालों, भवनों, आदि सहित सभी बस स्टेण्डों को अधिकार में लेकर प्राधिकरण का स्वशासन सुनिश्चित किया जा सके। परिसम्पत्तियों एवं दायिताओं का इसके आरम्भ होने के समय निर्धारण किया जाना चाहिए था।

तथापि अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि शिमला स्थित अन्तर्राज्यीय बस टर्मिनल भवन (अब पुराना बस स्टेण्ड) की दूसरी मंजिल, जिसकी ऐतिहासिक बुक वेल्यू ₹ 1.15 करोड़ है, हिमाचल पथ परिवहन निगम द्वारा प्राधिकरण के आरम्भ होने की तिथि (अप्रैल 2000) से उपयोग की जा रही थी किन्तु सितम्बर 2013 तक प्राधिकरण और हिमाचल पथ परिवहन निगम के मध्य उपरोक्त भवन के एक भाग का उपयोग करने हेतु तथा किराया प्रभारों का उद्ग्रहण करने से सम्बंधित अनुबन्ध विद्यमान नहीं था।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा परिणामों को स्वीकारते हुए बताया (सितम्बर 2013) कि किराए का निर्धारण निदेशक मण्डल का अनुमोदन प्राप्त करके किया जाएगा। हिमाचल पथ परिवहन निगम के प्रशासन के साथ मामलेका निराकरण करने की प्राधिकरण की विलम्बित कार्रवाई दुरुपयोग अथवा कुप्रबन्धन के कारण हानि के प्रति इसकी परिसम्पत्तियों की सुरक्षा के लिए प्राधिकरण के नियंत्रण को अभाव दर्शाया।

3.11.4 नकदी प्रबन्धन/लेखांकन अभिलेख

नकदी लेखांकन की विद्यमान प्रणाली संसाधनों के अनुरक्षण एवं प्रबन्धन से सम्बन्धित पर्याप्त आश्वासन नहीं देती। लेखापरीक्षा ने प्राधिकरण के मुख्य कार्यालय सहित सभी नमूना जांचित यूनितों में रोकड़ बहियों के अनुरक्षण तथा बैंक मिलानों में निम्नलिखित कमियों को देखा।

3.11.4.1 अविवेकी नकदी प्रबन्धन

अधिनियम की धाराएं, 19 व 27 (इ) के प्रावधानों के अंतर्गत प्राधिकरण को सरकारी प्रत्याभूतियों अथवा ऐसे अन्य यथानिर्धारित ढंग से निधियों के निवेश पर विचार करना था।

प्राधिकरण ने अपनी निधियों को रखने के लिए हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक सीमित, शिमला, कांगड़ा केन्द्रीय सहकारी बैंक, धर्मशाला तथा जोगिन्द्रा केन्द्रीय सहकारी बैंक, सोलन में तीन चालू खाते खुलवाए थे। वर्ष 2010-12 हेतु बैंक विवरणियों में प्रदर्शित नकदी शेषों की संवीक्षा दर्शाती है कि प्राधिकरण की दैनिक नकदी आवश्यकता 2010-11में औसतन ₹3.77 लाख तथा 2011-12 में ₹4.41 लाख थी। तथापि, प्राधिकरण का अनुवर्ती वर्षों में औसतन दैनिक नकदी शेष क्रमशः ₹66 लाख तथा ₹1.21 करोड़ रहा जिसका वास्तविक आवश्यकताओं से सादृश्य नहीं था। यदि प्राधिकरण ने दैनिक नकदी आवश्यकता हेतु दोगुना प्रावधान रखने के पश्चात् तथा शेष अधिशेष निधियों का स्वीप-इन एकाऊट्स में निवेश किया होता तो 2010-12 के दौरान सहकारी बैंक द्वारा दिया जा रहा 30 दिनों की न्यूनतम अवधि हेतु जमा पर पांच प्रतिशत की दर पर ब्याज के रूप में ₹8.94 लाख की राशि अर्जित की जा सकती थी। सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के साथ स्वीप-इन-एकाऊट्स में लिंकड एफ डी आरों जैसे अन्य विकल्पों पर भी विचार किया जा सकता था। यह नकदी प्रबन्धन में दुर्बल आंतरिक नियंत्रण इंगित करता है।

मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2013) कि अति आवश्यकता के मामले में एफ डी आरों को भुनाना कठिन होगा। उपरोक्त व्यक्त तथ्यों की दृष्टि से उत्तर स्वीकार्य नहीं है।

3.11.4.2 दैनिक नकदी संग्रहण के मुख्य खाते में जमा करने और चैकों की क्लीयरेंस में विलम्ब

प्रबन्धन ने समय-समय पर निधियों के आहरण एवं संवितरणार्थ तीन⁵⁷ बैंकों को सम्बन्धित यूनियों द्वारा जमा करवाई गई दैनिक एकत्रित राशि क्रमशः धर्मशाला, शिमला व सोलन में खोले गए प्राधिकरण के मुख्य खातों में प्रेषण के अनुदेश जारी किए (जून 2000) थे।

नमूना जांचित यूनियों की लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि उक्त अनुदेशों के विपरीत 2010-12 के दौरान बैंकों के सम्बन्धित शाखा प्रबन्धकों ने 51 अवसरों पर तीन से 102 दिनों के विलम्ब के पश्चात् ₹22.41 लाख प्रेषित किए। यदि इन निधियों को प्राधिकरण के मुख्य खातों में प्रतिदिन जमा किया होता तो इसे इसकी कार्यचालन पूंजी के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता था।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि ऑनलाईन बैंकिंग प्रणाली आरम्भ करने से दैनिक लेन-देनों से विलम्बित जमा का निराकरण कर लिया जाएगा। सच्चाई यह है कि प्राधिकरण का प्रबन्धन सात वर्षों से अधिक समय तक निधियों के शीघ्र प्रेषण पर उपयुक्त नियंत्रण करने में विफल रहा।

⁵⁷ जोगिन्द्रा केन्द्रीय सहकारी बैंक, सोलन; कांगड़ा केन्द्रीय सहकारी बैंक, धर्मशाला और हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक, शिमला।

3.11.4.3 सफाई एवं अनुरक्षण प्रभारों की वसूली न करना

विभिन्न बस स्टेण्डों पर दुकानों के पट्टाधारियों के साथ निष्पादित पट्टा विलेखों की शर्तों एवं निबन्धनों के अनुसार पट्टाधारियों द्वारा स्वयं अहातों के चारों ओर की सफाई को सुनिश्चित करना अपेक्षित था। निर्धारित पट्टा राशि के अतिरिक्त ₹ 100 प्रतिमास भी उनके द्वारा गलियारों की सफाई एवं अनुरक्षणार्थ प्राधिकरण के पास जमा करवाना अपेक्षित था। तथापि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि नमूना जांचित तीन⁵⁸ जिलों में सम्बन्धित पट्टाधारियों ने अप्रैल 2003 से मार्च 2013 तक के ₹7.94 लाख के अपेक्षित प्रभार जमा नहीं करवाए तथा अप्रैल 2013 तक वसूल नहीं किए गए थे। यदि इन निधियों को प्राधिकरण के मुख्य खातों में प्रतिमास जमा किया होता तो इसे इसकी कार्यचालन पूंजी के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता था।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि वसूलियां करने हेतु सभी मण्डलीय प्रबन्धकों को अनुदेश जारी किए जा चुके थे। तथापि, सच्चाई यह है कि प्राधिकरण ने उपयुक्त रूप से पट्टा विलेख में शर्तों एवं निबन्धनों को सुनिश्चित नहीं किया।

3.11.5 प्रबन्धन सूचना प्रणाली

सभी आंतरिक नियंत्रण उद्देश्यों की प्राप्ति तथा प्रबन्धन की सूचना की गुणवत्ता व समयोचितता द्वारा प्रभावित उपयुक्त निर्णय लेने, हेतु सूचना एवं संचार आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि प्राधिकरण के पाससूपरिभाषित प्रबन्धन सूचना प्रणाली नहीं थी। इसने विकेन्द्रीकृत डाटाबेस सूचना स्रोत केन्द्र का अनुरक्षण नहीं किया तथा निर्धारित समय सीमा के भीतर फार्मेट में भेजी जाने वाली प्रासंगिक और विश्वसनीय सूचना की व्यवस्था की पहचान नहीं की। फील्ड कार्यकर्ताओं द्वारा किसी आवधिक रिपोर्टिंग के अभाव में बस स्टेण्डों पर दुकानों, स्टालों, आदि की फीस/किराया प्रभारों की वसूली परप्रभावी नियंत्रण नहीं रखा गया था जैसाकि पूर्ववर्ती परिच्छेदों में इंगित किया गया।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि प्राधिकरण में अपेक्षित नियंत्रण रखने के लिएमिलान लेखांकन प्रणाली का प्रतिष्ठापन कार्य प्रगतिरत था। उत्तर में वे कारण व्यक्त नहीं किए गए कि प्राधिकरण आरम्भ होने की तिथि से प्रभावी प्रबन्धन सूचना प्रणाली क्यों स्थापित नहीं कर सका।

⁵⁸ धर्मशाला (34 पट्टाधारियों से ₹2.47लाख); पालमपुर (87 पट्टाधारियों से ₹ 5.42लाख) तथा सोलन (चार पट्टाधारियों से ₹0.05 लाख)।

जनजातीय विकास विभाग

3.12 हेलिपैडों के कार्यों का निष्पादन न करने के कारण निधियों का कुप्रबन्धन

आवश्यक औपचारिकताओं की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप निष्पादन एजेंसी के पास ₹ 1.02 करोड़ की निधियों का अवरोधन तथा हेलिपैडों का निर्माण नहीं हुआ।

हिमाचल प्रदेश कोष नियमावली, 2007 के नियम 5.71 (सी)(5) में अनुबद्ध है कि कोष से राशि का आहरण तभी किया जाना चाहिए जब शीघ्र संवितरणार्थ अपेक्षित हो और ऐसे कार्यों के निष्पादनार्थ, जिनकी पूर्णता में पर्याप्त समय लगने का अनुमान हो, कोष से अग्रिमों का आहरण अनुमत्य नहीं है। किन्नौर जिला में दूरवर्ती एवं भू-वैज्ञानिकीय भुर-भुरे क्षेत्र को हेलिकॉप्टर सुविधाएं उपलब्ध करवाने की दृष्टि से और प्राकृतिक आपदाओं के बुरे अनुभव का सामना करने के लिए भी परियोजना अधिकारी, एकीकृत जनजातीय विकास परियोजना, रिवांगपिओ ने 2007-12 के दौरान कोष से ₹ 1.64 करोड़ की राशि आहरित की तथा किन्नौर जिला में पांच⁵⁹ हेलिपैडों के निर्माणार्थ निष्पादन एजेंसी अर्थात् हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग के पास जमा करवा दी।

अभिलेखों की संवीक्षा (अगस्त 2012) तथा इसके अतिरिक्त परियोजना अधिकारी, एकीकृत जनजातीय विकास परियोजना, रिवांगपिओ द्वारा दी गई (मई 2013) सूचना दर्शाती है कि चार⁶⁰ हेलिपैडों के सम्बन्ध में सक्षम प्राधिकारी से प्रशासकीय अनुमोदन एवं व्यय स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी। इन हेलिपैडों के विस्तृत प्राक्कलन और आरेखण व परिरूप भी नहीं बनाए गए तथा एक मामले में (चांगो स्थित हेलिपैड का निर्माण जून 2010 में प्रशासकीय रूप से ₹ 2.46 करोड़ हेतु अनुमोदित) अतिरिक्त निधियों की कमी में कार्य को जून 2013 तक पूर्ण नहीं किया गया था।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (जून 2013) विभाग ने चांगो स्थित हेलिपैड के कार्य निष्पादनार्थ ₹ 62.70 लाख (अन्य चार हेलिपैडों के निष्पादनार्थ पहले जारी किए गए ₹ 101.70 लाख में से) का अपवर्तन⁶¹ किया (जून 2013)। सच्चाई यह है कि न तो चांगों स्थित हेलिपैड के निर्माणार्थ पर्याप्त निधियां उपलब्ध करवाई गई थी और न ही अन्य चार हेलिपैडों के निर्माणार्थ प्रभावी पग उठाए गए थे जो समय की मांग थी। राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2013) कि कार्यस्थल की अनुपलब्धता अथवा प्रतीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन एवं व्यय स्वीकृति के कारण चार हेलिपैडों के सम्बन्ध में कार्यों को आरम्भ नहीं किया जा सका और निधियों को चांगो में चल रहे कार्यों के प्रति अपवर्तित कर दिया गया। राज्य सरकार का उत्तर निधियों की त्रुटिपूर्ण योजना एवं कुप्रबन्धन की पुष्टि करता है।

⁵⁹ चांगों: ₹ 62 लाख; कल्पा: ₹ 0.10 लाख; कानम: ₹ 17 लाख; पूह: ₹ 0.10 लाख तथा शलखड़: ₹ 84.50 लाख।

⁶⁰ कल्पा, कानम, पूह तथा शलखड़।

⁶¹ कल्पा: ₹ 0.10 लाख, कानम: ₹ 17 लाख, पूह: ₹ 0.10 लाख तथा शलखड़: ₹ 45.50 लाख।

अतः, नकदी सम्भालने में विभाग द्वारा अपेक्षित विवेक का उपयोग न करने के कारण ₹1.02करोड़ का एक से छः वर्षों तक अवरोधन हुआ। इसके अतिरिक्त, हेलिपैडों का निर्माण न करने से क्षेत्रवासी अपेक्षित सुविधाओं से भी वंचित रहे।

महिला एवं बाल विकास विभाग

3.13 आंगनवाड़ी केन्द्रों में अवसंरचना विकास एवं सेवाएं प्रदान करना

आंगनवाड़ी भवनों के निर्माण में विलम्ब था। वर्ष 2007-12 के दौरान ₹ 24.31 करोड़ के स्वीकृत 1016 आंगनवाड़ी केन्द्रों में से ₹ 4.68 करोड़ से अंतर्गस्त 191 भवनों का निर्माण निष्पादनार्थ नहीं लिया गया तथा 333 कार्य जिन पर ₹ 4.56 करोड़ का व्यय किया गया था, जून 2013 तक पूर्ण नहीं किए गए थे। 2009-12 के दौरान पहचान किए गए 19.01 लाख लाभार्थियों को संपूरक पोषाहार उपलब्ध करवाने हेतु ₹ 237.54 करोड़ की आवश्यकता के प्रति विभाग ने केवल ₹ 224.77 करोड़ का प्रावधान किया परिणामतः ₹ 12.77 करोड़ की निधियों का प्रावधान कम हुआ।

2009-10 से 2011-12 की आवृत्त अवधि में अवसंरचना उपलब्धता तथा आंगनवाड़ी केन्द्रों में सेवा प्रदान करने की लेखापरीक्षा निदेशालय, महिला एवं बाल कल्याण निदेशालय में, 22 बाल विकास परियोजना अधिकारियों में से 12⁶² तथा 12 बाल विकास एवं परियोजना अधिकारियों के क्षेत्राधिकार में आने वाले 3169 आंगनवाड़ी केन्द्रों में से 467⁶³ के अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से जुलाई 2012 से सितम्बर 2012 तक की गई। लेखापरीक्षा परिणाम निम्नवत् हैं:

लेखापरीक्षा परिणाम

3.13.1 वित्तीय परिव्यय एवं व्यय

लेखापरीक्षा में देखा गया कि ₹ 341.85 करोड़ (2009-10: ₹95.50 करोड़; 2010-11: ₹ 100.51 करोड़ तथा 2011-12: ₹ 145.84 करोड़) की उपलब्ध निधियों के प्रति विभाग ने ₹ 326.62 करोड़ (2009-10: ₹ 91.64 करोड़; 2010-11: ₹95.35 करोड़ तथा 2011-12: ₹ 139.63 करोड़) का व्यय किया था। अतः, उपरोक्त अवधि के दौरान निरन्तर बचतें ₹ 3.86 करोड़ व ₹6.21 करोड़ के मध्य थी जो बजट प्राक्कलनों को अवास्तविकता के आधार पर बनाना इंगित करती थी।

निदेशक ने बताया (जून 2013) कि निरन्तर बचतें व्यय की वास्तविक आवश्यकता तथा आंगनवाड़ी केन्द्रों में लाभार्थियों के पंजीकरण के आधार पर करने के कारण हुई।

⁶² भवारना, बिलासपुर, चिड़गांव, चौपाल, देहरा, घुमारवीं, हमीरपुर, मशोबरा, नूरपुर, पंचरूखी, परागपुर तथा रामपुर।

⁶³ भवारना: 29; बिलासपुर: 40; चिड़गांव: 35; चौपाल: 79; देहरा: 36; घुमारवीं: 32; हमीरपुर: 18; मशोबरा: 53; नूरपुर: 35; पंचरूखी: 29; परागपुर: 37 तथा रामपुर: 44।

3.13.2 अवसंरचना विकास

3.13.2.1 आंगनवाड़ी केन्द्र भवनों की उपलब्धता

एकीकृत बाल विकास सेवा स्कीम के अंतर्गत सेवाएं उपलब्ध करवाने के लिए आंगनवाड़ी केन्द्र चलाने हेतु एक भवन सर्वप्रथम आवश्यकता होती है। स्कीम के दिशा-निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार द्वारा आंगनवाड़ी केन्द्रों के भवनों को या तो समुदाय सहायता अथवा विद्युतयुक्त कमरा, सुरक्षित क्रीड़ा स्थल, आदि जैसी मूल सुविधाओं वाले उपयुक्त आवास को किराए पर लेकर अथवा भवनों के निर्माणार्थ अन्य स्कीमों से निधियों की निकासी द्वारा उपलब्ध करवाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मार्च 2012 तक राज्य में चलाए जा रहे 18571 आंगनवाड़ी केन्द्रों में से 816 एकीकृत बाल विकास सेवा स्कीम के अंतर्गत निर्मित भवनों में चलाए जा रहे थे। इसके अतिरिक्त, 10436 आंगनवाड़ी केन्द्रों को मूल सुविधाओं के बिना किराए पर लिए गए निजी भवनों में चलाया जा रहा था और शेष 7319 आंगनवाड़ी केन्द्र अन्य स्थानों/स्थलों (स्कूल: 1692, पंचायतों 694 तथा अन्य: 4933) पर चल रहे थे। नमूना जांचित 467 आंगनवाड़ी केन्द्रों में से 270 आंगनवाड़ी केन्द्र सरकारी भवनों तथा 197 किराए के/किराया मुक्त भवनों में चल रहे थे।

3.13.2.2 आंगनवाड़ी केन्द्र भवनों की प्रत्यक्ष स्थिति

आंगनवाड़ी केन्द्र के लिए उपयुक्त स्थिति का भवन अपेक्षित होता है। स्कीम के दिशा-निर्देशों के अनुसार आंगनवाड़ी केन्द्रों को पूरक पोषण कार्यक्रम के अंतर्गत पकाया गया गर्म भोजन उपलब्ध करवाना अपेक्षित है। पूरक पोषण कार्यक्रम के अतिरिक्त, आंगनवाड़ी केन्द्रों को तीन से छः वर्षों के आयु समूह के मध्य के बच्चों को स्कूल पूर्व शिक्षा उपलब्ध करवाना अपेक्षित होता है। तदनुसार, आंगनवाड़ी केन्द्रों के पास पृथक पाकशाला, खाद्य वस्तुओं के भण्डारणार्थ भण्डार और चट्टाई/दरी, कालीन, पंखे, आदि जैसी अन्य आवश्यक मदों का होना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य में 18,571 आंगनवाड़ी केन्द्रों में से 3,513 आंगनवाड़ी केन्द्रों (19 प्रतिशत) के पास पक्के भवन नहीं थे। नमूना जांचित किसी भी आंगनवाड़ी केन्द्र में भोजन बनाने (पाकशाला) तथा खाद्य भण्डारणार्थ पृथक स्थान नहीं था। इसके अतिरिक्त, 424 आंगनवाड़ी केन्द्रों के पास चट्टाई/दरी, कालीन और 387 के पास पंखे नहीं थे। आंगनवाड़ी केन्द्रों में मूल अवसंरचनात्मक सुविधाओं एवं वस्तुओं के अभाव में लक्षित लाभार्थियों को सेवाएं प्रदान करने पर प्रतिकूल उलझनें थी जैसाकि अनुवर्ती परिच्छेदों में दर्शाया गया है।

3.13.2.3 आंगनवाड़ी केन्द्रों पर जलापूर्ति, विद्युत, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता

इस सच्चाई के दृष्टिगत कि लाभार्थियों को आंगनवाड़ी केन्द्रों में दिन के दौरान पर्याप्त समय तक रहना पड़ता था तथा आंगनवाड़ी केन्द्रों के प्रभावी संचालन हेतु बाल अनुकूल शौचालय, पेयजल एवं विद्युत सुविधाएं मूल न्यूनतम आवश्यकताएं थी, आंगनवाड़ी केन्द्रों के स्वास्थ्य की सर्वोपरी महत्ता है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि आंगनवाड़ी केन्द्रों में बड़ी संख्या में स्वास्थ्य, स्वच्छता, आदि के अनुरक्षणार्थ जरूरी अवसंरचना का अभाव था, जिसकी चर्चा निम्नलिखित है:

नमूना जांचित 467 आंगनवाड़ी केन्द्रों में से 194 में (42 प्रतिशत) शौचालय; 42 में (नौ प्रतिशत) पेयजल सुविधा तथा 303 में (65 प्रतिशत) विद्युत उपलब्ध नहीं थी। अतः, आंगनवाड़ी केन्द्रों की बड़ी संख्या मूल सुख-सुविधाओं से वंचित थी।

3.13.2.4 आंगनवाड़ी केन्द्रों के भवनों का निर्माण

2007-12 के दौरान राज्य सरकार ने ₹ 24.31 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर 1016 आंगनवाड़ी केन्द्र एक वर्ष के भीतर पूर्ण किए जाने की शर्त पर निर्माण हेतु आरम्भ किये गए थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 1016 स्वीकृत कार्यों में से 492 आंगनवाड़ी केन्द्र के भवनों (48 प्रतिशत) का निर्माण ₹11.48 करोड़ की लागत पर पूर्ण किया गया। ₹4.68 करोड़ की स्वीकृत लागत से अंतर्ग्रस्त 191 आंगनवाड़ी केन्द्रों के सम्बन्ध में कार्य को अक्टूबर 2012 तक भूमि विवादों, कानूनी औपचारिकताओं की अपूर्णता, न्यायालय मामलों, आदि के कारण आरम्भ नहीं किया गया था और 333 आंगनवाड़ी केन्द्रों से सम्बद्ध कार्य प्रगतिरत था जिस पर निष्पादन एजेंसियों के पास ₹ 3.59 करोड़ की अव्ययित राशि को छोड़कर ₹4.56 करोड़ का व्यय किया गया था।

निदेशक ने बताया (जून 2013) कि फील्ड कार्यकर्ताओं को केवल विभाग के नाम के स्पष्ट भू-स्वामित्व वाले मामलों को करने के अनुदेश अब जारी किए जा चुके हैं। उत्तर में यह स्पष्ट नहीं है कि पहले से निष्पादनार्थ लिए गए आंगनवाड़ी केन्द्रों का निर्माण अनुबद्ध अवधि के भीतर पूर्ण क्यों नहीं किया गया।

3.13.2.5 शौचालयों एवं पाकशालाओं के निर्माण में विलम्ब

738 आंगनवाड़ी केन्द्रों में पाकशाला एवं शौचालय सुविधाएं उपलब्ध करवाने हेतु राज्य सरकार ने 2008-09 के दौरान अनुसूचित जाति उप योजना के अंतर्गत ₹0.40 लाख प्रति आंगनवाड़ी केन्द्र की दर पर ₹2.95 करोड़ स्वीकृत किए जिन्हें उसी वित्त वर्ष में पूर्ण किया जाना था।

यह देखा गया कि अक्टूबर 2012 तक पाकशाला एवं शौचालयों का निष्पादन 326 आंगनवाड़ी केन्द्रों में पूर्ण किया जा चुका था तथा शेष 412 आंगनवाड़ी केन्द्रों के कार्य या तो प्रगतिरत थे अथवा भूमि अनुपलब्धता और कुछ मामलों में निष्पादन एजेंसियों द्वारा कार्य को आवंटित राशि में पूर्ण करने से मना करने के कारण चार वर्षों की समाप्ति के पश्चात् भी आरम्भ किए जाने शेष थे। इसने कार्यों के निष्पादन के अनुश्रवण में विभाग की अनुपयुक्त योजना तथा लापरवाही को दर्शाया है।

3.13.3 सेवाएं-प्रदान करना

हस्तक्षेप-वार निष्पादन पर आगामी परिच्छेदों में विचार-विमर्श किया गया है:

3.13.3.1 संपूरक पोषण कार्यक्रम

संपूरक पोषण कार्यक्रम छः महीनों से छः वर्ष के आयु समूह में बच्चों तथा गर्भवती और परिचर्या माताओं के स्वास्थ्य एवं पोषण स्थिति में सुधारार्थ लक्ष्यित था। इससे एक वर्ष से छः वर्ष के मध्य की आयु के बच्चों को 300 कैलॉरी तथा 15 ग्राम प्रोटीन तथा उसी श्रेणी में कुपोषित बच्चों हेतु

दोगुनीप्रमात्रा उपलब्ध करवानी थी। गर्भवती तथा परिचर्या माताओं को 500 ग्राम कैलॉरी व 20-25 ग्राम प्रोटीन प्रदान करना था। पोषक तत्वों को वर्ष में 300 दिन उपलब्ध करवाया जाना था।

3.13.3.2 संपूरक पोषण कार्यक्रम के अंतर्गत लाभार्थियों की व्याप्ति

लेखापरीक्षा ने देखा कि पहचान किए गए 19.01 लाख की संख्या के लाभार्थियों(गर्भवती एवं परिचर्या माताएं:3.14 लाख तथा छः वर्ष से नीचे के बच्चे:15.87 लाख)के प्रति विभाग ने 2009-12 के दौरान संपूरक पोषण कार्यक्रम के अंतर्गत 15.76 लाख लाभार्थियों की संख्या (गर्भवती एवं परिचर्या माताएं:3.03 लाख तथा छः वर्ष से नीचे के बच्चे: 12.73 लाख) आवृत्त की जिसके फलस्वरूप3.25 लाख लाभार्थियों की संख्या में (गर्भवती एवं परिचर्या माताएं: 0.11 लाख तथा छः वर्ष से नीचे के बच्चे:3.14 लाख) कमी आई।

निदेशक ने बताया (अप्रैल 2013) कि कम बच्चों की व्याप्ति का कारण आंगनवाड़ी क्षेत्र के निजी स्कूलों में बच्चों का भारी संख्या में जाना था। तथापि, उत्तर में बच्चों के निजी स्कूलों की ओर झुकाव के कारण नहीं दिए गए।

3.13.3.3 पहचान किए गए लाभार्थियों के सहायतार्थ अपर्याप्त प्रावधान एवं निधियों की अप्रयुक्ति

एकीकृत बाल विकास सेवा दिशा-निर्देशों के अनुसार छः महीनों से छः वर्ष की आयु के आयु समूह एवं गर्भवती तथा परिचर्या माताओं को वर्ष में 300 दिनों हेतु संपूरक पोषण उपलब्ध करवाना अपेक्षित था। तालिका-3.13.1 वर्ष 2009-12 के दौरान कार्यक्रम के अंतर्गत पहचान किए गए लाभार्थियों की स्थिति तथा प्रत्यक्ष व वित्तीय विस्तार व्याप्ति इंगित करती है:

तालिका-3.13.1

2009-12के दौरान पहचान किए गए लाभार्थियों की स्थिति तथा प्रत्यक्ष व वित्तीय विस्तार व्याप्ति

(संख्या लाख में एवं ₹ करोड़ में)

वर्ष	दैनिक व्याप्ति हेतु पहचाने गए लाभार्थियों की संख्या		पहचाने गए लाभार्थियों हेतु अपेक्षित निधियां			कुल उपलब्ध निधियां	प्राप्त निधियां आधिक्य(+)/ कमी(-)	किया गया व्यय	व्यय में कमी
	बच्चे	माताएं	बच्चे	माताएं	योग				
2009-10	5.21	1.03	62.52	15.45	77.97	64.56	(-) 13.41	46.29	18.27
2010-11	5.32	1.05	63.84	15.75	79.59	71.11	(-) 8.48	42.60	28.51
2011-12	5.34	1.06	64.08	15.90	79.98	89.10	(+) 9.12	49.60	39.50
योग	15.87	3.14	190.44	47.10	237.54	224.77	(-) 12.77	138.49	86.28

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2009-12 के दौरान पहचान किए गए 19.01 लाख लाभार्थियों को संपूरक पोषण उपलब्ध करवाने को ₹ 237.54 करोड़ की आवश्यकता के प्रति विभाग ने ₹ 224.77 करोड़ का प्रावधान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 12.77 करोड़ की निधियों का कम प्रावधान हुआ। तथापि, विभाग ₹ 224.77 करोड़ की उपलब्ध निधियों को भी प्रयुक्त करने में विफल रहा।

निदेशक ने बताया (जून 2013) कि बजट प्रावधान तथा उसके प्रति किया गया व्यय वास्तविक आवश्यकता और आंगनवाड़ी केन्द्रों में लाभार्थियों के यथार्थ पंजीकरण पर आधारित है। उत्तर में पहचान किए गए लाभार्थियों हेतु विभाग द्वारा उपलब्ध निधियों का उपयोग न करने को स्पष्ट नहीं किया गया।

3.13.3.4 संपूरक पोषण कार्यक्रम के मानकों का अनुपालन न करना

राज्य सरकार के अनुदेशों (मार्च 2009) के अनुसार बच्चों (छः महीनों से छः वर्ष के आयु समूह) एवं गर्भवती तथा परिचर्या माताओं को संपूरक पोषण क्रमशः ₹ चार व ₹ पांच प्रति लाभार्थी प्रतिदिन की दर से उपलब्ध करवाया जाना था।

यह देखा गया कि राज्य में 2009-12 के दौरान संपूरक पोषण उपलब्ध करवाने के लिए अपेक्षित ₹ 198.21 करोड़ के व्यय (12.73 लाख बच्चों को ₹ 152.76 करोड़ तथा 3.03 लाख गर्भवती एवं परिचर्या माताओं को ₹ 45.45 करोड़) के प्रति विभाग ने केवल ₹ 138.49 करोड़ खर्च किए और उपरोक्त अवधि के दौरान प्रति लाभार्थी प्रतिदिन का औसत व्यय ₹ 2.90 (अनुमानतः) बनता है जो उपरोक्त अनुदेशों में निर्धारित दरों से काफी नीचे था।

3.13.4 अनौपचारिक स्कूल-पूर्व शिक्षा

एकीकृत बाल विकास सेवा स्कीम के अंतर्गत अनौपचारिक स्कूल-पूर्व शिक्षा सेवा पैकेज का निर्णायक घटक है, क्योंकि यह बच्चे के उचित शारीरिक, मनोवैज्ञानिक, ज्ञानात्मक एवं सामाजिक विकास हेतु नींव रखने की मांग करती है।

3.13.4.1 पहचान किए गए बच्चों की व्याप्ति

तीन से छः वर्ष की आयु के बच्चों को आंगनवाड़ी केन्द्रों के माध्यम से अनौपचारिक स्कूल पूर्व शिक्षा दिलवाई जानी थी। निदेशालय के अभिलेखों की नमूना जांच दर्शाती है कि 2009-12 के दौरान राज्य में पहचान किए गए तीन से छः वर्ष के आयु समूह में 7.47 लाख बच्चों के प्रति वास्तव में 5.08 लाख बच्चे आवृत्त हुए और शेष 2.39 लाख (32 प्रतिशत) स्कूल-पूर्व शिक्षा के अपेक्षित लाभों से वंचित रहे थे।

निदेशक ने बताया (अप्रैल 2013) कि पांच-छः वर्ष की आयु के बच्चे सरकारी स्कूलों में तथा तीन से पांच वर्ष की आयु के आंगनवाड़ी क्षेत्रों के निजी स्कूलों में जा रहे थे। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि इस तर्क के पक्ष में अभिलेखों को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, सरकार को गुणवत्ता युक्त सेवाएं प्रदान करने के उपाय करने चाहिए और लोगों को अपने आश्रितों को आंगनवाड़ी केन्द्रों में भेजने के लिए प्रेरित करना चाहिए।

3.13.4.2 स्कूल-पूर्व शिक्षा किटों की प्राप्ति

शिक्षा के प्रति बच्चों के सकारात्मक व्यवहार के विकास की दृष्टि से आंगनवाड़ी केन्द्रों में स्कूल पूर्व शिक्षा अनौपचारिक और रूचिकर ज्ञान के क्रीड़ात्मक ढंगों के माध्यम से दी जाती है। भारत सरकार द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार प्रत्येक वर्ष प्रत्येक आंगनवाड़ी केन्द्र को स्कूल-पूर्व शिक्षा को उपलब्ध करवाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निदेशक, महिला बाल विकास ने 2009-11 के दौरान ₹3.66 करोड़ की लागत से स्कूल-पूर्व शिक्षा की 36,600 किटें (2009-10: 18,248 तथा 2010-11: 18,352) प्राप्त की और जिला परियोजना अधिकारियों/बाल विकास परियोजना अधिकारियों के माध्यम से आंगनवाड़ी केन्द्रों को जारी की गई दर्शाई गई। स्कूल-पूर्व शिक्षा किटों को जून 2013 तक उपार्जन प्रक्रिया को अंतिम रूप न देने के कारण 2011-12 के दौरान उपलब्ध नहीं करवाया गया था।

तथापि, नमूना जांचित 467 आंगनवाड़ी केन्द्रों में स्कूल पूर्व शिक्षा किटों को 2009-10 के दौरान 382 आंगनवाड़ी केन्द्रों तथा 2010-11 के दौरान 210 आंगनवाड़ी केन्द्रों को उपलब्ध करवाया गया जिसके परिणामस्वरूप 2009-12⁶⁴ के दौरान आंगनवाड़ी केन्द्रों की कम व्याप्ति हुई और इसलिए, सेवा के उचित वितरणार्थ आंगनवाड़ी केन्द्रों में अपेक्षित किटों की नियमित पुनःपूर्ति नहीं की गई थी।

निदेशक ने बताया (जून 2013) कि ₹1.57 करोड़ मूल्य की 18,571 किटों की खरीद हेतु निविदाओं को अगस्त 2012 तथा दिसम्बर 2012 में अंतिमरूप दिया गया था, तथापि, फर्म ने स्कूल-पूर्व शिक्षा किटों की आपूर्ति नहीं की और आगामी कार्रवाई प्रक्रियाधीन थी।

3.13.5 स्वास्थ्य जांच एवं रैफरल सेवाएं

3.13.5.1 स्वास्थ्य जांच एवं रैफरल सेवाओं हेतु पहचान किए गए लाभार्थियों की व्याप्ति

कार्यक्रम का स्वास्थ्य जांच एवं निर्दिष्ट सेवा घटक गर्भवती माताओं की प्रसवपूर्व, परिचर्या माताओं की प्रसव पश्चात्, नवजात शिशुओं तथा छः वर्ष की आयु से नीचे के सभी बच्चों की देख-भाल उपलब्ध करवाता है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि पहचान किए गए 19.01 लाख की संख्या वाले लाभार्थियों (गर्भवती व परिचर्या माताएं: 3.14 लाख तथा छः वर्ष से कम आयु के बच्चे: 15.87 लाख) के प्रति विभाग ने 2009-12 के दौरान स्वास्थ्य जांच एवं निर्दिष्ट सेवाओं के अंतर्गत 13.07 लाख संख्या के लाभार्थियों को (गर्भवती व परिचर्या माताएं: 2.45 लाख तथा छः वर्ष के कम आयु के बच्चे: 10.62 लाख) आवृत्त किया जिसके परिणामस्वरूप 5.94 लाख संख्या के लाभार्थियों (गर्भवती एवं परिचर्या माताएं: 0.69 लाख तथा छः वर्ष से कम के बच्चे: 5.25 लाख) की कमी हुई।

⁶⁴ 2009-10: 85 आंगनवाड़ी केन्द्र; 2010-11: 257 आंगनवाड़ी केन्द्र तथा 2011-12: 467 आंगनवाड़ी केन्द्र।

निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए (जून 2013) इस घटक के अंतर्गत लाभार्थियों की कम व्याप्ति के कारणों को प्रस्तुत नहीं किया था।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जून 2013 में भेजे गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2013)।

शिमला
दिनांक :

(सतीश लूम्बा)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
हिमाचल प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक :

(शशिकान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक