

अध्याय-III
अनुपालना लेखापरीक्षा

अध्याय-III अनुपालना लेखापरीक्षा

पशुपालन विभाग

3.1 हिमाचल प्रदेश सहकारी दुग्ध उत्पादक फेडरेशन (मिल्कफेड) सीमित की कार्य प्रणाली

2012-15 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त ₹ 16.03 करोड़ के अनुदान में से मिल्कफेड द्वारा ₹ 11.54 करोड़ का व्यय किया गया तथा ₹ 4.49 करोड़ मार्च 2015 तक अप्रयुक्त पड़े रहे थे। हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक सीमित के साथ जनवरी 2004 से ₹ 5.00 करोड़ की नकद साख सीमा समायोजित न किये जाने के परिणामस्वरूप मार्च 2015 तक ₹ 22.72 करोड़ (मूलधन: ₹ 2.69 करोड़ तथा ब्याज: ₹ 20.03 करोड़) की दायिता शेष थी। 2012-15 के दौरान लक्ष्य के प्रति दुग्ध उपार्जन में कमी नौ एवं 18 प्रतिशत तथा दुग्ध बिक्री में कमी 10 एवं 44 प्रतिशत के मध्य थी। मिल्कफेड ने दुग्ध उत्पादों को बनाने के लिये दूध के उपयोग हेतु उत्पाद-वार मानक निर्धारित नहीं किया था। नौ दुग्ध शीतलन केंद्रों और तीन दुग्ध विधायन संयंत्रों की क्षमता प्रयुक्त तीन एवं 48 प्रतिशत के मध्य थी।

3.1.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी दुग्ध उत्पादक फेडरेशन सीमित (मिल्कफेड) कृषक समुदाय तथा सहयोगी कार्यकलापों¹ के आर्थिक विकास हेतु दुग्ध एवं दुग्ध उत्पादों के उत्पादन, उपार्जन, प्रसंस्करण तथा विपणन उन्नयन के उद्देश्यार्थ सहकारी समितियां अधिनियम, 1968 के अंतर्गत जनवरी, 1980 में एक सोसायटी के रूप में पंजीकृत की गई थी। 2012-13 से 2014-15 की अवधि में मिल्कफेड के कार्यचालन की लेखापरीक्षा अप्रैल तथा मई 2015 के दौरान दो (तीन में से) इकाइयों कांगड़ा व मण्डी के प्रबंध निदेशक एवं वरिष्ठ प्रबंधकों (संयंत्र) के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा संचालित की गई थी।

3.1.2 वित्तीय प्रबंधन

मिल्कफेड भारत सरकार से डेयरी विकास से सम्बंधित विभिन्न परियोजनाओं अर्थात् क्लीन मिल्क प्रोडक्शन, गहन डेयरी विकास कार्यक्रम एवं राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के कार्यान्वयन हेतु अनुदान प्राप्त करता है। राज्य सरकार भी मिल्कफेड को स्थापना देयताओं तथा अवसंरचना कार्यों आदि के निस्तारणार्थ अनुदान उपलब्ध करवाती है। 2012-2015 के दौरान प्राप्तियों तथा किये गए व्यय की स्थिति को तालिका-3.1.1 में दर्शाया गया है।

तालिका -3.1.1
2012-15 के दौरान प्राप्तियों तथा किये गए व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15
1.	2.	3.	4.
अथ शेष	8.94	10.88	15.74
I. प्राप्तियां			
क. राज्य सरकार से अनुदान			
प्रशासन	6.00	0	0
निर्माण कार्य	0.50	0.50	0.50
अन्य	5.50	13.50	13.49
ख. भारत सरकार से अनुदान	11.79	3.17	1.07
ग. घरेलू प्राप्तियां	63.24	73.09	72.66
कुल प्राप्तियां	87.03	90.26	87.72

¹ डेयरी उद्योग के उन्नयन, दुधारू पशुओं के सुधार एवं संरक्षण आदि तथा दुग्ध उत्पादन से जुड़े लोगों की आर्थिक बहेतरी के लिए।

1.	2.	3.	4.
II. किया गया व्यय			
क. प्रशासन	11.00	11.53	12.07
ख. निर्माण कार्य	0.16	0.07	0.02
ग. भारत सरकार से अनुदान	2.74	4.01	4.79
घ. अन्य व्यय	71.19	69.79	71.57
कुल व्यय	85.09	85.40	88.45
अंतिम शेष	10.88	15.74	15.01

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित सूचना।

तालिका-3.1.1 से देखा जा सकता है कि:

- 2012-15 के दौरान सिविल कार्यों के प्रचालन हेतु प्राप्त ₹ 1.50 करोड़ के राज्य अनुदान में से मिल्क फेड द्वारा मई 2015 तक ₹ 1.25 करोड़ के अव्ययित शेष को छोड़ते हुए मात्र ₹ 0.25 करोड़ का ही उपयोग किया गया था जिसने दर्शाया कि अनुदान के अभिप्रेत लक्ष्य प्राप्त नहीं किए गए।
- 2012-15 के दौरान विभिन्न डेयरी विकास परियोजनाओं² के कार्यान्वयन हेतु भारत सरकार से प्राप्त ₹ 16.03 करोड़ की निधियों में से मिल्क फेड ने ₹ 11.54 करोड़ का व्यय किया तथा मई 2015 तक ₹ 4.49 करोड़³ अप्रयुक्त पड़े रहे। निधियों के शीघ्रता से प्रयोग नहीं किये जाने के परिणामस्वरूप परियोजनाओं का समय पर कार्यान्वयन नहीं हुआ और सम्बंधित लाभार्थी भी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे जैसाकि **परिच्छेद 3.1.3.5** तथा **3.1.3.6** के अंतर्गत दर्शाया गया है।

प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि निधियां संहिता औपचारिकताओं के पूर्ण न होने, स्टाफ की कमी आदि के कारण प्रयोग में नहीं लाई गई थी। उपलब्ध निधियों का प्रयोग नहीं किया जाना मिल्कफेड की आयोजना तथा कार्यान्वयन की अपर्याप्त क्षमता को दर्शाता है।

3.1.2.1 वार्षिक लेखा

मिल्कफेड द्वारा वित्तीय वर्षों 2012-13 से 2014-15 के लिए वाणिज्यिक आधार पर लाभ-हानि लेखा तथा तुलन पत्रों से अंतर्विष्ट वार्षिक लेखा तैयार किया गया था। वर्ष 2014-15 के लिए वार्षिक लेखा की मई 2015 तक रजिस्ट्रार, सहकारी समितियों द्वारा नियुक्त किये गए सनदी लेखाकारों द्वारा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- मिल्कफेड द्वारा मार्च 2015 तक भारत में अनुसरण किए जाने वाले सामान्य लेखा व्यवहारों के अनुसार मुख्यालय तथा संयंत्र स्तर पर लेखा को तैयार करने हेतु लेखांकन नियमावली तैयार एवं अपनाई नहीं गई थी।
- मिल्कफेड ने संयंत्रों/अन्य डेयरी विकास परियोजनाओं की स्थापना एवं प्रारम्भ करने हेतु भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदानों के लिए पृथक अभिलेख तैयार किये थे। तथापि, सहायता अनुदान मिल्कफेड के 2012-15 के लिए वार्षिक लेखा में शामिल नहीं किये गये थे। अतः भारत सरकार के अनुदान को शामिल नहीं किये जाने के कारण वार्षिक लेखा मिल्कफेड की वित्तीय स्थिति की स्पष्ट एवं सही तस्वीर प्रस्तुत नहीं करते हैं।
- मार्च 2012 तक मिल्कफेड को ₹ 25.38 करोड़ की सकल हानि हुई। वर्ष 2012-13 के दौरान मिल्कफेड को ₹ 3.79 करोड़ की हानि हुई तथा राज्य सरकार से 2013-14 (₹ 13.50 करोड़) तथा 2014-15 (₹ 13.49 करोड़) के दौरान ₹ 26.99 करोड़ के राजस्व अनुदानों की प्राप्ति के बाद

² क्लीन मिल्क प्रोडक्शन: ₹ 2.90 करोड़; गहन डेयरी विकास कार्यक्रम-III: ₹ 6.00 करोड़; गहन डेयरी विकास कार्यक्रम-IV: ₹ 1.44 करोड़ तथा राष्ट्रीय कृषि विकास योजना: ₹ 5.69 करोड़।

³ क्लीन मिल्क प्रोडक्शन: ₹ 1.32 करोड़; गहन डेयरी विकास कार्यक्रम-III: ₹ 0.36 करोड़; गहन डेयरी विकास कार्यक्रम-IV: ₹ 0.62 करोड़ तथा राष्ट्रीय कृषि विकास योजना: ₹ 2.19 करोड़।

2013-14 (₹ 7.03 करोड़) तथा 2014-15 (₹ 3.22 करोड़) के दौरान ₹ 10.25 करोड़ का लाभ अर्जित किया। तथापि, मिल्कफेड का निवल मूल्य भी प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत पर सकल हानियों⁴ द्वारा अपवंचित रहा था।

- हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक सीमित के साथ जनवरी 2004 से ₹ 5.00 करोड़ की नकद साख सीमा के समायोजित नहीं किये जाने के कारण जनवरी 2004 से नकद साख सीमा के उपयोग के बिना मिल्कफेड की बैंक के प्रति बकाया दायिता मार्च 2015 तक ₹ 22.72 करोड़⁵ हो गई थी।

प्रबंध निदेशक ने बताया (अप्रैल एवं जून 2015) कि फेडरेशन के लेखा सनदी लेखाकारों द्वारा संचालित की गई पूर्व लेखापरीक्षा प्रणाली के अंतर्गत बनाए गए थे तथा राज्य के पहाड़ी भू-भाग तथा दिन में दूध के एक बार संग्रहण किये जाने के कारण संगठन को हानि हुई थी। नकद साख सीमा के सम्बंध में राज्य सरकार ने मिल्कफेड को निर्देश दिया (जून 2009) कि विलंबित राशि को किस्तों में चुकाने के लिए प्रत्येक वर्ष हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक के पास ₹ 50.00 लाख जमा करवाये। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मिल्कफेड को अपना लाभ बढ़ाना चाहिए था तथा भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान से अंतर्विष्ट सही वार्षिक लेखा तैयार करने हेतु लेखांकन नियमावली बनाई जानी चाहिए थी। इसके अतिरिक्त, 2009-14 के दौरान मिल्कफेड ने हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक के पास मात्र ₹ 67.20 लाख⁶ ही जमा करवाया।

3.1.2.2 प्रयुक्ति प्रमाण पत्र

भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत अनुदानों के नियमों एवं शर्तों के अनुसार वित्तीय वर्ष के अंत तक प्रयुक्ति प्रमाण पत्र निधियन अभिकरणों को भेजे जाने अनिवार्य थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभिन्न परियोजनाओं/स्कीमों के कार्यान्वयन हेतु भारत सरकार से प्राप्त (अगस्त 2012 तथा नवम्बर 2014 के मध्य) ₹ 8.24 करोड़ के अनुदान में से मिल्कफेड द्वारा मार्च 2015 तक ₹ 4.79 करोड़ का ही उपयोग किया था। इस तथ्य के बावजूद कि मार्च 2015 तक ₹ 3.45 करोड़ अप्रयुक्त पड़े थे, मिल्कफेड द्वारा भारत सरकार को ₹ 8.24 करोड़ के सम्पूर्ण अनुदान के लिए प्रयुक्ति प्रमाण पत्र भेजे गये (मई 2013 तथा नवम्बर 2014 के मध्य)। प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि प्रयुक्ति प्रमाण पत्र भारत सरकार को अनुदानों की आगामी किस्तों के व्यपगत होने से बचाने के लिए भेजे गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रयुक्ति प्रमाण पत्र निधियों के वास्तविक रूप में उपयोग होने पर ही प्रस्तुत किये जाने चाहिये थे।

3.1.3 कार्यक्रमों का कार्यान्वयन

किसी संगठन के कुशल कार्यक्रम प्रबंधन में निर्धारित समय एवं लागत के भीतर कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक पूर्ण करने के लिए उनके मानदण्ड के अनुसार कार्यक्रमों का उचित चयन शामिल है ताकि जनता को अभिप्रेत लाभ प्राप्त हो।

3.1.3.1 दुग्ध उपार्जन

मिल्कफेड राज्य के दूर-दराज के इलाकों में रहने वाले निवासियों के अतिरिक्त दूध को उनके दरवाजे से उठाकर सहायता प्रदान करता है। दूध के उपार्जन की दरें राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती हैं। दूध का संग्रहण दुग्ध उत्पादकों से मान्यता प्राप्त ग्रामीण डेयरी सहकारी समितियों के माध्यम से किया जाता था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में सम्बद्ध ग्रामीण डेयरी सहकारी समितियों की संख्या 2011-12 में 400 (22,480 सदस्य) से 2014-15 के दौरान बढ़कर 434 (24,351 सदस्य) हो गई थी। तथापि, 434 ग्रामीण डेयरी सहकारी समितियों में से 18,983 (78 प्रतिशत) सदस्यों वाली 307 (71 प्रतिशत) कुल्लू, मण्डी, सिरमौर तथा ऊना जिलों में ही केन्द्रित थी जो दर्शाता है कि 2012-15 के दौरान दुग्ध उपार्जन की मुख्य गतिविधियां मात्र चार जिलों (12 में से) में ही सीमित रही। प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि मिल्कफेड अन्य जिलों के

⁴ मार्च 2013 तक: ₹ 29.17 करोड़, मार्च 2014: ₹ 22.14 करोड़ तथा मार्च 2015 तक: ₹ 18.92 करोड़।

⁵ मूलधन: ₹ 2.69 करोड़ तथा ब्याज: ₹ 20.03 करोड़।

⁶ 2009-10: ₹ 51.80 लाख, 2010-11: ₹ 1.80 लाख, 2012-13: ₹ 3.60 लाख तथा 2013-14: ₹ 10.00 लाख।

कृषकों को वाणिज्यिक आधार पर डेयरी फार्मिंग को अपनाने हेतु प्रोत्साहित कर रहा था। उत्तर दूध के कम उपार्जन के कारणों तथा मिल्कफेड द्वारा अन्य जिलों के कृषकों को प्रोत्साहित करने हेतु उठाए गए कदमों के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

3.1.3.2 दुग्ध के उपार्जन एवं बिक्री के लक्ष्यों की उपलब्धियां

2012-15 के दौरान मिल्कफेड द्वारा दूध के उपार्जन एवं बिक्री के लक्ष्यों की उपलब्धियों का विवरण तालिका-3.1.2 में दिया गया है।

तालिका-3.1.2
2012-15 के दौरान दूध के उपार्जन एवं बिक्री के लक्ष्यों की उपलब्धियों का विवरण

(लाख लीटर)

वर्ष	दूध का उपार्जन			उपभोक्ताओं को दूध की बिक्री		
	लक्ष्य	उपलब्धियां	कमी	लक्ष्य	उपलब्धियां	कमी
2012-13	285.00	259.53	25.47 (9)	140.00	78.00	62.00 (44)
2013-14	264.79	220.00	44.79 (17)	95.69	67.92	27.77 (29)
2014-15	243.22	199.14	44.08 (18)	76.50	68.94	7.56 (10)
योग	793.01	678.67	114.34(14)	312.19	214.86	97.33 (31)

स्रोत: मिल्कफेड द्वारा आपूरित सूचना।

टिप्पणी: कोष्ठकों में दिये गए आंकड़े लक्ष्यों की उपलब्धियों में प्रतिशतता की कमी को दर्शाते हैं।

तालिका-3.1.2 से देखा जा सकता है कि:

- दुग्ध उपार्जन हेतु लक्ष्यों के निर्धारण में कमी आई तथा 2012-15 के दौरान लक्ष्यों के प्रति उपार्जन में कमी नौ तथा 18 प्रतिशत के मध्य रही।
- उपभोक्ताओं को दूध की बिक्री के लक्ष्यों के निर्धारण में भी कमी आई तथा लक्ष्यों के प्रति उपरोक्त अवधि के दौरान बिक्री में कमी 10 व 44 प्रतिशत के मध्य थी।

प्रबंध निदेशक ने दूध के उपार्जन और बिक्री में कमी का कारण राज्य के पहाड़ी भू-भाग (उदाहरण स्वरूप पड़ोसी राज्य हरियाणा में वीटा तथा पंजाब में वेरका की तरह दूध का उपार्जन एक दिन में दो बार के बजाय दिन में एक बार होता है), स्टाफ की कमी तथा कड़ी बाजारी प्रतिस्पर्धा जैसे दूध उत्पादकों द्वारा नजदीकी बाजार में दूध को अपेक्षाकृत उंचे दामों पर बेचा जाना तथा मिल्कफेड के दूध की गुणवत्ता अन्य ब्रांड्स के समतुल्य नहीं होना आदि, को बताया (मई 2015) था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मिल्कफेड को स्टाफ की कमी को कम करने, अन्य ब्रांड्स के समतुल्य गुणवत्ता सुधार आदि के लिए कदम उठाने चाहिए थे।

3.1.3.3 दूध का उपयोग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपभोक्ताओं (तालिका 3.1.2) को दूध की बिक्री के पश्चात् 237.71 लाख लीटर दूध (2012-13: 102.53 लाख लीटर, 2013-14: 57.83 लाख लीटर व 2014-15: 77.35 लाख लीटर) दूध उत्पादों (घी, मक्खन, क्रीम, दही, खोया, पनीर, स्प्रेटा दूध पाऊंडर, आदि) में प्रयुक्त किया गया तथा 226.10 लाख लीटर (2012-13: 79.00 लाख लीटर, 2013-14: 94.25 लाख लीटर व 2014-15: 52.85 लाख लीटर) अन्य इकाइयों को बेचा गया था। तथापि मिल्कफेड द्वारा 2012-15 के दौरान दुग्ध उत्पाद बनाने हेतु दूध के उपयोग के लिए उत्पाद-वार मानक निर्धारित नहीं किये गये थे। उपरोक्त अवधि के दौरान 1342.963 मीट्रिक टन⁷ के दुग्ध उत्पादों (घी, मक्खन, क्रीम और स्प्रेटा दूध पाऊंडर) के उत्पादन के लिए मिल्कफेड ने 201.50 लाख लीटर⁸ दूध का उपयोग किया था तथा दूध की वर्ष-वार प्रति मीट्रिक टन खपत 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान क्रमशः 18,000 लीटर, 10,363 लीटर तथा 16,231 लीटर थी। एक ही उत्पाद के लिए दूध की उपयोगिता में बड़ी विविधता थी तथा प्रति मीट्रिक टन निम्नतम 10,363 लीटर की खपत दर को आधार मानते

⁷ 2012-13: 530.846 मीट्रिक टन, 2013-14: 440.862 मीट्रिक टन तथा 2014-15: 371.255 मीट्रिक टन।

⁸ 2012-13: 95.55 लाख लीटर, 2013-14: 45.69 लाख लीटर तथा 2014-15: 60.26 लाख लीटर।

हुए 2012-15 के दौरान सम्पूर्ण खपत 139.17 लाख लीटर⁹ आकलित की गई थी। अतः औसत रूप से उपरोक्त दुग्ध उत्पादों को बनाने के लिए 2012-13 (40.50 लाख लीटर) तथा 2014-15 (21.79 लाख लीटर) के दौरान ₹ 11.09 करोड़¹⁰ की लागत के 62.33 लाख लीटर दूध की अधिक खपत हुई थी।

प्रबंध निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (अगस्त 2015) कि भविष्य में दूध की उपयोगिता के लिए उत्पाद-वार मानक निर्धारित कर लिये जाएंगे।

3.1.3.4 दुग्ध शीतलन केन्द्र एवं दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्रों की कम प्रयुक्ति

ग्रामीण डेयरी सहकारिताओं से संग्रहीत दूध को दुग्ध शीतलन केन्द्रों पर लाया जाता है तथा शीतलन के पश्चात् इसे प्रसंस्करण हेतु प्रसंस्करण संयंत्रों को भेजा जाता है। मानकीकरण किये जाने के पश्चात् दूध की एक निश्चित मात्रा विक्रय कर दी जाती है तथा शेष का प्रयोग दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्रों में अन्य दुग्ध उत्पाद जैसे घी, मक्खन, दही तथा खोया बनाने में किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में 21 दुग्ध शीतलन केन्द्रों में से 2012-15 के दौरान नौ दुग्ध शीतलन केन्द्रों की क्षमता प्रयुक्ति तीन तथा 48 प्रतिशत के मध्य थी और तीन दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्रों (सात में से) में यह तीन तथा 35 प्रतिशत के मध्य थी जैसाकि तालिका-3.1.3 में वर्णित है। इस प्रकार दुग्ध शीतलन केन्द्रों तथा दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्रों का पूर्ण उपयोग नहीं हुआ था।

तालिका-3.1.3

2012-15 के दौरान दुग्ध शीतलन केन्द्रों तथा दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्रों की प्रयुक्ति का विवरण

(क्षमता लीटर प्रतिदिन)

क्रमांक	दुग्ध शीतलन केन्द्र / दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र	प्रतिस्थापन क्षमता	उपयोग		
			2012-13	2013-14	2014-15
दुग्ध शीतलन केन्द्र					
1.	बागथन	5,000	1,300 (26)	1,200 (24)	950 (19)
2.	भाम्बला	500	82 (16)	18 (4)	14 (3)
3.	दारकाटा	500	168 (34)	150 (30)	120 (24)
4.	गिऊन	2,000	255 (13)	173 (9)	77 (4)
5.	जालरी	500	200 (40)	175 (35)	160 (32)
6.	मरयोग	1,000	350 (35)	250 (25)	280 (28)
7.	मिलवान	1,000	475 (48)	415 (42)	140 (14)
8.	राजगढ़	4,000	1,850 (46)	1,611 (40)	1,620 (41)
9.	रेणुका	1,000	300 (30)	216 (22)	154 (15)
दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र					
1.	चम्बा	5,000	230 (5)	126 (3)	130 (3)
2.	लालसिंधी	5,000	850 (17)	620 (12)	410 (8)
3.	रोहडू	5,000	1,772 (35)	1,181 (24)	951 (19)

स्रोत: मिल्कफेड द्वारा आपूर्ति सूचना।

टिप्पणी: कोष्ठकों में दिये गये आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि मिल्कफेड क्षेत्र के किसानों से पर्याप्त दूध प्राप्त नहीं कर रहा था क्योंकि वे नजदीक के बाजारों में दूध बेच रहे थे जहां मिल्कफेड की तुलना में दूध की दरें ऊंची थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि 2012-15 के दौरान स्थानीय नजदीकी बाजारों में किसानों द्वारा बेचे गए दूध की दरों से सम्बंधित सूचना मिल्कफेड के पास उपलब्ध नहीं थी। इसके अतिरिक्त मिल्कफेड ने उपरोक्त अवधि के दौरान दुग्ध उपार्जन प्रक्रिया को सबल बनाने हेतु कोई कार्रवाई भी नहीं की थी।

⁹ 2012-13: 55.01 लाख लीटर, 2013-14: 45.69 लाख लीटर तथा 2014-15: 38.47 लाख लीटर।

¹⁰ ₹ 17.80 प्रति लीटर की न्यूनतम दुग्ध उपार्जन दर पर।

3.1.3.5 अपूर्ण गहन डेयरी विकास परियोजना

दुग्ध उत्पादकों को एक संगठित एवं लाभकारी बाजार बिक्री उपलब्ध करवाने, दुग्ध उपार्जन/विधायन एवं वितरण हेतु अवसंरचना निर्माण तथा उपभोक्ताओं को गुणवत्ता वाला दूध उपलब्ध करवाने की दृष्टि से भारत सरकार ने बिलासपुर स्थित गहन डेयरी विकास कार्यक्रम के अंतर्गत ₹ 2.95 करोड़ की एक परियोजना को संस्वीकृति दी (फरवरी 2012) तथा साथ-साथ ₹ 1.45 करोड़ की प्रथम किस्त परियोजना के कार्यान्वयन हेतु जारी की। 23 संघटकों¹¹ वाली परियोजना मार्च 2014 तक पूर्ण की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- 2012-15 के दौरान, मिल्कफेड द्वारा मार्च 2015 तक ₹ 61.47 लाख की अव्ययित निधि को छोड़ते हुए मात्र ₹ 83.29 लाख का ही व्यय किया था तथा निधियों के उपयोग किये जाने में देरी के परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा ₹ 1.50 करोड़ की शेष निधियों को जारी नहीं किया गया।
- ₹ 23.22 लाख की संस्वीकृत लागत के प्रति ₹ 41.62 लाख की लागत पर दो संघटक¹² पूर्ण किये गए थे जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार के दिशा निर्देशों के प्रावधानों के उल्लंघन स्वरूप परियोजना के अन्य संघटकों से निधियों द्वारा कैटल फीड स्टोर संघटक के अंतर्गत ₹ 18.40 लाख का अधिक व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, ₹ 41.67 लाख के व्यय वाले आठ संघटक¹³ छः से 62 प्रतिशत तक आंशिक रूप से संपादित किये गये थे तथा शेष 13 संघटक मार्च 2015 तक प्रारम्भ नहीं किये गये थे। स्पष्ट रूप से मिल्कफेड ने परियोजना निर्धारित समय सीमा में पूर्ण नहीं की तथा सम्बंधित लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे थे।

प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि भारत सरकार से निधियों की प्राप्ति देरी से होने के कारण परियोजना पूर्ण नहीं की जा सकी थी तथा कैटल फीड स्टोर की तरफ निधियों के अपर्वतन से सम्बंधित मामला संस्वीकृति हेतु सक्षम प्राधिकारी के समक्ष रखा जाएगा। तथापि, तथ्य यह रहा कि मिल्कफेड ने न तो पिछले तीन वर्ष जारी निधियों का उपयोग किया और न ही जारी परियोजना का शीघ्रता से कार्यान्वयन किया।

3.1.3.6 गुणवत्ता वाले एवं स्वच्छ दुग्ध उत्पादन हेतु अवसंरचना को सबल बनाना

दुग्ध उत्पादकों को लाभकारी बाजार तथा शहरी उपभोक्ताओं को प्रतिस्पर्धात्मक दरों पर अच्छी गुणवत्ता वाला दूध उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से भारत सरकार ने मण्डी, सिरमौर तथा शिमला जिलों में गुणवत्ता वाले एवं स्वच्छ दूध उत्पादन हेतु सबल अवसंरचना के लिए ₹ 3.42 करोड़ की एक परियोजना संस्वीकृत की (फरवरी 2012) तथा मिल्कफेड को ₹ 2.90 करोड़ (फरवरी 2012: ₹ 1.91 करोड़ तथा सितम्बर 2013: ₹ 0.99 करोड़) जारी किये। मार्च 2014 तक 11 संघटकों¹⁴ से अंतर्विष्ट परियोजना पूर्ण की जानी थी।

¹¹ सिविल कार्य: ₹ 53.00 लाख, डीप फ्रीजर्स: ₹ 3.00 लाख, बी0एम0सी0: ₹ 46.50 लाख, अनुश्रवण हेतु वाहन: ₹ 8.00 लाख, एम0आई0एस0: ₹ 14.21 लाख, डी0सी0एस0 निवेश: ₹ 8.10 लाख, उपार्जन हेतु वाहन: ₹ 9.00 लाख, दूध कैंस: ₹ 4.00 लाख, आधुनिक प्रयोगशालाएं: ₹ 5.00 लाख, ए0एम0सी0यू0: ₹ 11.25 लाख, कैटल फीड स्टोर: ₹ 13.50 लाख, डी0सी0एस0 को प्रबंधन अनुदान: ₹ 9.72 लाख, परिवहन सब्सिडी: ₹ 4.00 लाख, दूध जांच रसायन: ₹ 4.00 लाख, कम्प्रेस्ड चारा स्टोर: ₹ 5.00 लाख, कम्प्रेस्ड चारा इकाई: ₹ 28.00 लाख, डी0सी0एस0/बी0ओ0डी0/एफ0आई0पी0 को प्रशिक्षण: ₹ 7.86 लाख, कैटल फीड इनग्रिडियंट्स: ₹ 8.00 लाख, कैटल फीड सब्सिडी: ₹ 9.00 लाख, बेंचमार्क सर्वे: ₹ 2.00 लाख, मूल्यांकन एवं अनुश्रवण: ₹ 2.00 लाख, दुध प्राइस पेमेंट्स: ₹ 20.00 लाख तथा कैटल इंडक्सन एवं परिवहन: ₹ 20.00 लाख।

¹² कैटल फीड स्टोर: ₹ 31.90 लाख तथा डी0सी0एस0 को प्रबंधन अनुदान: ₹ 9.72 लाख।

¹³ प्रतिशतता: सिविल कार्य (49); डीप फ्रीजर्स (छः); बल्क दूध कूलर्स (42); एम0आई0एस0 (29); दूध कैंस (62); स्वतः दुग्ध संग्रहण इकाई (29), कम्प्रेस्ड चारा इकाइयां (33) तथा डी0सी0एस0/बी0ओ0डी0/एफ0आई0पी0 को प्रशिक्षण (61)।

¹⁴ किसानों को प्रशिक्षण: ₹ 0.18 करोड़, बी0एम0सी0: ₹ 2.20 करोड़, डिटर्जेंट एंटीसेप्टिक तथा मस्लिन क्लोथ: ₹ 0.13 करोड़, सी0एम0पी0 के लिए बर्तन एवं सहायक सामग्री: ₹ 0.22 करोड़, एस0एस0 कैंस: ₹ 0.03 करोड़, प्रयोगशालाओं को सबल करना: ₹ 0.11 करोड़, योजना एवं अनुश्रवण: ₹ 0.03 करोड़, ए0एम0सी0यू0: ₹ 0.35 करोड़, डीप फ्रीजर्स: ₹ 0.08 करोड़, वीजी कूलर्स: ₹ 0.05 करोड़ तथा कैटल शेड्स: ₹ 0.04 करोड़।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-15 के दौरान मिल्कफेड द्वारा मार्च 2015 तक ₹ 1.32 करोड़ की अव्ययित निधियों को छोड़ते हुए ₹ 1.58 करोड़ का उपयोग किया गया था। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया था कि मार्च 2015 तक कैटल शेड्स का निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था तथा परियोजना के अन्य संघटक 22 से 93 प्रतिशत¹⁵ तक आंशिक रूप से निष्पादित किये गए थे। परियोजना के अपूर्ण रहने से सम्बंधित लाभार्थी समय पर अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे थे जिसके परिणामस्वरूप 20 से 39 महीनों के लिए ₹ 1.32 करोड़ की निधियों को अवरोधित करते हुए ₹ 1.58 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, निधियों के उपयोग तथा कार्यकलापों के निष्पादन में विलम्ब के कारण भारत सरकार ने मई 2015 तक मिल्कफेड को ₹ 0.52 करोड़ का शेष अनुदान भी जारी नहीं किया था।

प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि विभिन्न गतिविधियों के समाविष्ट होने तथा संहिता औपचारिकताओं के पूर्ण न किये जाने के कारण परियोजना समय पर पूर्ण नहीं की जा सकी थी। परियोजना का समय पर पूर्ण नहीं किया जाना मिल्कफेड की अपर्याप्त परियोजना कार्यान्वयन क्षमता को दर्शाता है।

3.1.3.7 कैटल फीड संयंत्र की अवप्रयुक्ति

डेयरी उद्योगों के उत्थान एवं दूधारू पशुओं में सुधार तथा संरक्षण के लिए लाभकारी क्रियाकलापों के विकास एवं विस्तार के उद्देश्य से मिल्कफेड ने राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत हमीरपुर जिले में भोर स्थित ₹ 1.58 करोड़ की लागत पर (सिविल कार्य: ₹ 0.63 करोड़ तथा मशीनरी एवं उपकरण: ₹ 0.95 करोड़) एक कैटल फीड संयंत्र प्रतिष्ठापित किया (सितम्बर 2013)। संयंत्र की प्रतिस्थापन क्षमता दो मीट्रीक टन कैटल फीड प्रति घंटा उत्पादित करने की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-15 के दौरान 7200 मीट्रीक टन¹⁶ कैटल फीड के प्रतिष्ठापित उत्पादन क्षमता के प्रति मिल्कफेड 3782 मीट्रीक टन¹⁷ कैटल फीड का ही उत्पादन कर सका जिसके परिणामस्वरूप 46 तथा 50 प्रतिशत के मध्य कमी आई। प्रबंध निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि मौसमी विविधताओं वाले पर्याप्त कच्चे माल की अनुपलब्धता के कारण कैटल फीड संयंत्र आशानुरूप प्रयोग नहीं किया जा सका तथा मिल्कफेड निजी बाजार को टक्कर देने हेतु बाजार दलों का गठन कर सभी सम्भावनाओं को तलाश रहा था। उत्तर इस तथ्य के परिप्रेक्ष्य में देखा जाना चाहिए कि मिल्कफेड को पर्याप्त कच्चे माल को सुनिश्चित करते हुए कैटल फीड संयंत्र की अनुकूलतम प्रयुक्ति का प्रयास करना चाहिए था।

3.1.3.8 सिविल कार्यों का पूर्ण न किया जाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 2.55 करोड़ के संस्वीकृत (फरवरी 2013 तथा नवम्बर 2013) दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्रों, धात्विक मिश्रण संयंत्रों आदि के निर्माण सम्बंधी नौ सिविल कार्यों में से मार्च 2015 तक ₹ 1.00 करोड़ का व्यय कर पांच कार्य ही पूर्ण किये गये थे। शेष चार कार्य¹⁸ जिनकी संस्वीकृत लागत ₹ 1.48 करोड़ तथा अप्रैल 2013 व जनवरी 2014 के मध्य पूर्ण किये जाने के लिए अनुबद्ध थे, अप्रैल 2015 तक अपूर्ण पड़े थे जिससे 15 से 24 महीनों के मध्य का विलम्ब हुआ, यद्यपि इन कार्यों पर ₹ 1.04 करोड़ का व्यय कर दिया गया था। कार्यों की पूर्णता में हुए विलम्ब ने सम्बंधित लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित किया। तथ्यों को

¹⁵ प्रतिशतता : किसानों को प्रशिक्षण (75), बी0एम0सी0 (44), डिजर्टेंट एंटीसेप्टिक तथा मस्लिन क्लोथ (22), सी0एम0पी0 के लिए बर्तन एवं सहायक सामग्री (14), एस0एस0 कैस (52), प्रयोगशालाओं को सबल करना (40), योजना एवं अनुश्रवण (93), ए0एम0सी0यू0 (77), डीप फ्रीजर्स (29) तथा वीजी कूलर्स (22)।

¹⁶ 2013-14: 2400 मीट्रीक टन तथा 2014-15: 4800 मीट्रीक टन।

¹⁷ 2013-14: 1194 मीट्रीक टन तथा 2014-15: 2588 मीट्रीक टन।

¹⁸ भोर स्थित धात्विक मिश्रण संयंत्र (जुलाई 2013): संस्वीकृत लागत: ₹ 0.30 करोड़ तथा व्यय: ₹ 0.14 करोड़, हमीरपुर स्थित यूरिया मोलासिस संयंत्र (नवम्बर 2013): संस्वीकृत लागत: ₹ 0.30 करोड़ तथा व्यय: ₹ 0.17 करोड़, रिकांग-पिओ स्थित दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र (नवम्बर 2013): संस्वीकृत लागत: ₹ 0.48 करोड़ तथा व्यय: ₹ 0.44 करोड़ तथा नालागढ़ स्थित दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र (जनवरी 2013): संस्वीकृत लागत: ₹ 0.40 करोड़ तथा व्यय ₹ 0.30 करोड़।

स्वीकारते हुए (अप्रैल 2015) प्रबंध निदेशक ने समय पर कार्यों के पूर्ण नहीं किये जाने के कारण प्रस्तुत नहीं किये थे।

3.1.3.9 निष्क्रिय मशीनरी एवं उपकरण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पर्याप्त दूध की अनुपलब्धता के कारण काफोटा स्थित दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र तथा तीन दुग्ध शीतलन केन्द्र (बंगाणा, चौतरा तथा कोटखाई) मई 2011 तथा अगस्त 2014 के मध्य बंद कर दिये गये थे। तथापि, ₹ 90.80 लाख (दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र काफोटा: ₹ 42.00 लाख, दुग्ध शीतलन केन्द्र बंगाणा: ₹ 4.00 लाख, चौतरा: ₹ 16.96 लाख तथा कोटखाई: ₹ 27.84 लाख) की लागत की मशीनरी एवं उपकरण मई 2015 तक बंद दुग्ध प्रसंस्करण संयंत्र/दुग्ध शीतलन केन्द्रों पर बिना प्रयोग किये पड़े थे। मिल्कफेड ने उनके निपटान या अन्य जरूरतमंद यूनियों में उन्हें लगाने के लिए विगत नौ से 48 महीनों में कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की थी ताकि उनका उचित प्रयोग सुनिश्चित किया जा सके।

प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि अन्य यूनियों को मशीनरी एवं उपकरण स्थानांतरित करने एवं शीतलन केन्द्रों को पट्टे पर लेने के प्रयास किये जाएंगे।

3.1.3.10 निष्प्रयोज्य मशीनरी एवं उपकरण का निपटान नहीं किया जाना

राज्य वित्तीय नियमावली में प्रावधान है कि सेवा में नहीं लाए जा रहे और अप्रचलित स्टोर्स को सक्षम प्राधिकारी की संस्वीकृति लेकर निपटाया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 28.20 लाख पुस्तकीय मूल्य की निष्प्रयोज्य मशीनरी एवं उपकरण जिन्हें अगस्त 2012 के दौरान निष्प्रयोज्य घोषित किया गया था, मई 2015 तक स्टोर में पड़े थे। मिल्कफेड ने सेवा में नहीं लाई जा रही मदों के निपटान हेतु कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की थी। प्रबंध निदेशक ने बताया (मई 2015) कि सेवा में नहीं लाई जा रहे मशीनरी एवं उपकरण शीघ्र ही सक्षम प्राधिकारी की पूर्व अनुमति लेकर निलाम कर दिये जाएंगे।

3.1.4 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

मिल्कफेड का वित्तीय प्रबंधन बहुत कमजोर था क्योंकि 2012-15 के दौरान राज्य सरकार/भारत सरकार से प्राप्त अनुदान पूर्णतया उपयोग में नहीं लाया गया था। जनवरी 2004 से हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक सीमित द्वारा नकद शाख सीमा के समायोजित न किये जाने के कारण मिल्कफेड की देयता कई गुणा बढ़ गई थी।

सरकार को परियोजनाओं/निर्माण कार्यों का समय पर निष्पादन करके भारत सरकार/राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानों को अनुकूलतम प्रयुक्ति सुनिश्चित करने पर विचार करना चाहिए।

मिल्कफेड ने उपरोक्त अवधि के दौरान दूध के उपार्जन एवं बिक्री हेतु निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया था। उसने दुग्ध उत्पादों के लिए दूध की प्रयुक्ति हेतु उत्पादन बद्ध मानक निर्धारित नहीं किये थे।

सरकार को बाजार में दूध के अन्य ब्रांड्स के साथ प्रतिस्पर्धा करके पर्याप्त दूध के उपार्जन, दूध तथा दुग्ध उत्पादों की बिक्री को बढ़ाते हुए मिल्कफेड के लाभ को सुनिश्चित करने का प्रयास करने पर विचार करना चाहिए।

राज्य के नौ दुग्ध शीतलन केन्द्र व तीन दुग्ध विधायन संयंत्र अनुकूलतम रूप से प्रयुक्त नहीं किये जा रहे थे। कई दुग्ध विकास परियोजनाएं/निर्माण कार्य अपूर्ण पड़े थे और बंद हुई इकाइयों की मशीनरी एवं उपकरण कई वर्षों से निष्प्रयोज्य पड़े थे।

सरकार को दुग्ध उपार्जन प्रणाली को सुदृढ़ करते हुए व विपणन प्रक्रिया को आधुनिक बनाते हुए दुग्ध शीतलन केन्द्रों/दुग्ध विधायन संयंत्रों की अनुकूलतम क्षमता उत्पादों प्रयुक्ति सुनिश्चित करने हेतु प्रयास करने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2015 में सरकार को प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.2 उठाऊ सिंचाई योजना का प्रारम्भ न होना

पशुपालन तथा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभागों की तरफ से योजना में दूरदृष्टि की कमी के कारण उठाऊसिंचाई योजना प्रारम्भ नहीं हुई तथा ₹ 66.05 लाख का किया गया व्यय अनुत्पादक रहा

कैटल ब्रीडिंग फार्म कोठीपुरा (जिला बिलासपुर) के 70 एकड़ की भूमि को सिंचाई सुविधा तथा नोआ गांव के नजदीक रिहायशी कॉलोनी, कार्यकारी स्टाफ तथा 473 निवासियों को पेयजल सुविधा उपलब्ध करवाने हेतु राज्य सरकार ने (मार्च 2007) ₹ 41.33 लाख "नेशनल प्रोजेक्ट फॉर कैटल एंड बुफेलोज ब्रीडिंग" केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम के अंतर्गत बंद (1995 से) उठाऊ सिंचाई स्कीम के पुनर्निर्माण हेतु संस्वीकृत किया।

निदेशक-सह-सदस्य सचिव (निदेशक), हिमाचल प्रदेश पशु धन विकास बोर्ड के अभिलेखों की संवीक्षा (अक्टूबर 2014-अप्रैल 2015) ने दर्शाया कि निदेशक ने ₹ 41.33 लाख, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग को कार्य संचालित करने हेतु जिसे छः मास के भीतर पूर्ण किया जाना था, जारी किया (मार्च 2007)। यद्यपि स्कीम का पुनर्निर्माण 27 महीनों के विलम्ब के बाद जनवरी 2010 में पूर्ण हो गया था, स्कीम जल वितरण नेटवर्क की अनुपलब्धता के कारण प्रयोग में नहीं लाई जा रही थी जिसका पूर्व में आकलन नहीं किया गया था जो उचित योजना की कमी को दर्शाता है। स्कीम को प्रारम्भ करने के उद्देश्य से लिफ्ट सिंचाई स्कीम को जल वितरण नेटवर्क उपलब्ध करवाने के लिए ₹ 24.63 लाख का नया आकलन तैयार किया गया (अप्रैल 2010)। सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को राशि छः महीने के भीतर कार्य पूर्ण किये जाने के अनुबंध सहित जारी की गई थी (मई 2010)। सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा कुल ₹ 66.05 लाख के व्यय से अक्टूबर 2014 में (12 सल्यूस वाल्व चैम्बरों के निष्पादन को छोड़कर) कार्य पूर्ण बताया गया। तथापि, अप्रैल 2015 तक स्कीम खड्ड तल में परिमार्जन तथा खड्ड में जल स्तर के गिर जाने के कारण प्रारम्भ नहीं की जा सकी थी। यह दर्शाता है कि स्कीम बिना किसी उचित परियोजना के प्रारम्भ की गई थी जिसके परिणामस्वरूप कैटल ब्रीडिंग फार्म तथा क्षेत्र के लोगों को जल उपलब्ध करवाने का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया गया।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक, हिमाचल प्रदेश पशुधन विकास बोर्ड ने बताया (अगस्त 2015) कि सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग ने पूर्ण की गई स्कीम अगस्त 2015 तक सुपुर्द नहीं की थी। तथापि, तथ्य यह है कि स्कीम पर हुआ ₹ 66.05 लाख का व्यय अभिप्रेत उद्देश्य पूर्ण नहीं कर पाया तथा अनुत्पादक रहा।

अतः पशुपालन तथा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग की तरफ से योजना में दूर-दृष्टि की कमी के कारण लिफ्ट सिंचाई स्कीम प्रारम्भ नहीं हो पाई थी तथा लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रखने के अतिरिक्त ₹ 66.05 लाख का व्यय भी अनुत्पादक रहा था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

शिक्षा विभाग

3.3 राष्ट्रीय प्राथमिक शिक्षा पोषण सहायक कार्यक्रम (मध्याह्न भोजन स्कीम)

2012-15 के दौरान 1248 मामलों में खाना पकाने की लागत हेतु ₹ 42.61 लाख की निधियां 20 तथा 175 दिनों के मध्य के विलम्ब सहित स्कूलों को देरी से जारी की गई थी। स्कीम निधियों पर अर्जित किये गये ₹ 33.31 लाख के ब्याज की सूचना स्कीम दिशा-निर्देशों के अनुसार केन्द्र को नहीं दी गई थी। 2007-12 के दौरान ₹ 3.13 करोड़ के लिए संस्वीकृत 507 रसोई घर-सह-भण्डारों का निर्माण कार्य मार्च 2015 तक ₹ 2.03 करोड़ का व्यय करने के बाद अपूर्ण था तथा ₹ 3.46 करोड़ की लागत वाले 430 रसोई घरों का निर्माण कार्य अप्रैल 2015 तक प्रारम्भ नहीं किया गया था।

3.3.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश में अगस्त 1995 से राष्ट्रीय प्राथमिक शिक्षा पोषण सहायक कार्यक्रम (मध्याह्न भोजन स्कीम) कार्यान्वित किया जा रहा है। सितम्बर 2004 से प्रभावी गर्म पका हुआ भोजन स्कूलों में नामांकन, प्रतिधारण तथा

उपस्थिति को बढ़ाते हुए प्राथमिक शिक्षा की सार्वभौमिकता को व्यापक बनाने के लिए बच्चों को परोसा जाना था। सूक्ष्म पोषक तत्वों तथा डी-वोर्मिंग दवाओं की पर्याप्त मात्रा का प्रावधान करवाने के लिए बच्चों को 450 कैलोरी की पोषण सहायता तथा 12 ग्राम की प्रोटीन सामग्री उपलब्ध करवानी थी।

2012-13 से 2014-15 की अवधि को आवृत करते हुए स्कीम के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा, राज्य परियोजना निदेशक, सर्व शिक्षा अभियान तथा प्रारम्भिक शिक्षा के 12 उप निदेशकों में से दो¹⁹ के कार्यालयों में मार्च 2015 तथा अप्रैल 2015 के दौरान संचालित की गई थी। 2228 राजकीय प्राथमिक स्कूलों में से 40 तथा 994 उच्च प्राथमिक स्कूलों में से 20 को विस्तृत संवीक्षा हेतु भी चयनित किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् है:

3.3.2 वित्तीय निष्पादन

2012-15 के दौरान ₹ 302.31 करोड़²⁰ की कुल उपलब्ध निधियों में से राज्य ₹ 297.05 करोड़²¹ का उपयोग करने में सक्षम था तथा ₹ 5.26 करोड़ की निधियां उपरोक्त अवधि के दौरान विभाग के पास अप्रयुक्त रही। 2012-15 के दौरान उपलब्धता के प्रति निधियों के उपयोग की प्रतिशतता 89 तथा 95 प्रतिशत के मध्य थी।

3.3.2.1 निधियों के जारी किये जाने में विलम्ब

स्कीम के अंतर्गत निधियां भारत सरकार द्वारा तीन किस्तों²² में जारी की जाती हैं। निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा द्वारा जारी (अप्रैल 2012 तथा जुलाई 2014) अनुदेशों के अनुसार स्कूलों से नामांकन तथा मांग के मध्यदृष्टि स्कीम के अंतर्गत निधियां नियमित आधार पर इस प्रकार जारी की जानी थी कि प्रत्येक स्कूल को कम से कम एक माह की आवश्यकता के एडवांस में निधियां उपलब्ध करवाई जाये।

निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 2012-15 के दौरान विभिन्न स्तरों पर निधियों को विलम्ब से जारी किया गया था जैसाकि तालिका-3.3.1 में दर्शाया गया है।

तालिका-3.3.1

2012-15 के दौरान विभिन्न स्तरों पर निधियों के जारी किये जाने में विलम्ब की स्थिति

(दिन संख्या में)

किस्त	राशि (₹ करोड़)	भारत सरकार से राज्य सरकार को	राज्य सरकार से निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा को	निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा से खण्डों को
प्रथम	58.36	0	10 से 43	0 से 61
द्वितीय	68.51	24 से 37	59 से 124	61 से 92
तृतीय	90.28	40 से 53	67 से 89	88 से 100

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित आंकड़े।

जैसाकि तालिका से स्पष्ट है, 2012-15 के दौरान विभिन्न स्तरों पर द्वितीय तथा तृतीय किस्तों के जारी किये जाने में 24 से 124 दिनों के मध्य का विलम्ब था जो दर्शाता है कि विगत वर्ष के अव्ययित शेष का समायोजन तथा व्यय का प्रतिवेदन एक समयबद्ध तरीके से नहीं किया गया था।

60 नमूना जांच किये गये स्कूलों में से 41 में 1248 मामलों में ₹ 42.61 लाख राशि की खाना पकाने की लागत के लिए निधियां 2012-15 के दौरान 20 तथा 175 दिनों के मध्य में विलम्ब से स्कीम को निर्बाध रूप से चलाने पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हुए देरी से जारी की गई थी। निधियों के देरी से प्राप्त होने के कारण सम्बंधित स्कूलों में स्कीम के प्रभारी को खाना पकाने आदि के लिए मदों की खरीद दुकानदारों से शाख के आधार पर तथा कभी-

¹⁹ हमीरपुर तथा मण्डी।

²⁰ ₹ 8.43 करोड़ (केन्द्र: ₹ 4.96 करोड़ तथा राज्य: ₹ 3.47 करोड़) के अथ शेष सहित 2012-15 के दौरान प्राप्त निधियां: ₹ 293.88 करोड़ (केन्द्र: ₹ 233.02 करोड़ तथा राज्य: ₹ 60.86 करोड़)।

²¹ केन्द्र: ₹ 232.72 करोड़ तथा राज्य ₹ 64.33 करोड़।

²² अप्रैल-मई के दौरान बजट आवंटन (तदर्थ किस्त) का 25 प्रतिशत, अव्ययित शेषों के प्रतिवेदन/समायोजन की प्राप्ति पर प्रथम तिमाही के अंत तक बजट आवंटन का 35 प्रतिशत तथा चालू वर्ष के बजट के आवंटन में से व्यय के प्रतिवेदित किये जाने पर अक्तूबर मास तक बजट आवंटन का शेष 40 प्रतिशत।

कभी उन्हें अपनी स्वयं की जेब से भी करनी पड़ती थी। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया कि खाना पकाने तथा सहयोग करने वालों का मानदेय भी समान विलम्बानुसार देरी से जारी किया गया जिसके परिणामस्वरूप इन स्कूलों में खाना पकाने तथा सहायता करने वालों को मानदेय का भुगतान भी देरी से करना पड़ा।

निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा ने बताया (अप्रैल 2015) कि निधियों को जारी करने में विलम्ब अनिवार्य प्रक्रियाओं के पूर्ण किये जाने में लगे समय के कारण हुआ था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि प्रक्रियाओं को निर्धारित समय सीमा के अनुसार पूर्ण किया जाना चाहिए था।

3.3.2.2 अर्जित किये गए ब्याज की प्रतिधारणा

दिशा निर्देशों के परिच्छेद 5.1 (9) में प्रावधान है कि द्वितीय किस्त का जारी किया जाना राज्य सरकार के पास विगत वर्ष जारी किये गये उपलब्ध अव्ययित शेष पर निर्भर करेगा। इसके अतिरिक्त, अव्ययित शेष की सभी स्तरों पर स्टॉक तथा नकद के शेष को ध्यान में रखते हुए गणना की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निदेशालय, नमूना जांच किये गये जिलों तथा मार्च 2015 तक स्कीम निधियों पर चयनित स्कूलों के सम्बंधित खण्डों द्वारा ₹ 48.26 लाख के अर्जित ब्याज में से ₹ 9.14 लाख सरकारी खाते में जमा करवाये गए थे तथा ₹ 5.81 लाख कार्यक्रम के अंतर्गत उपयोग में लाये गये थे जबकि ₹ 33.31 लाख की राशि का अव्ययित शेष स्कीम दिशा निर्देशों के अनुसार भारत सरकार को प्रतिवेदित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप आगामी वर्ष की जारी किस्तों में प्रोद्भूत ब्याज को समायोजित नहीं किया गया तथा मार्च 2015 तक नमूना जांच की गई सम्बंधित इकाइयों के बैंक खातों में ₹ 33.31 लाख का अवरोधन हुआ।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा ने बताया (अप्रैल 2015) कि क्षेत्र कार्यालयों में प्रोद्भूत ब्याज के बारे में विवरण संग्रहीत किया जा रहा था।

3.3.3 नामांकन, प्रतिधारण तथा उपस्थिति को बढ़ाने के लक्ष्य की उपलब्धि

3.3.3.1 स्कीम का प्रभाव

स्कीम के प्रभावी मानदण्डों में से एक स्कूलों में नामांकन, प्रतिधारण तथा उपस्थिति को बढ़ाकर प्राथमिक शिक्षा की सार्वभौमिकता को प्राप्त करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राजकीय प्राथमिक तथा उच्च प्राथमिक स्कूलों में बच्चों का नामांकन 6,43,477 से घटकर 5,85,644 (नौ प्रतिशत) हो गया, तथापि, उपरोक्त अवधि के दौरान अन्य प्रबंध स्कूलों में बच्चों का नामांकन 3,41,421 से बढ़कर 3,73,087 (नौ प्रतिशत) हो गया।

निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा ने बताया (अप्रैल 2015) कि सरकारी स्कूलों में बच्चों के नामांकन में कमी अभिभावकों की अपने बच्चों को निजी अथवा पब्लिक स्कूलों में नामांकित करवाने की प्रवृत्ति के कारण थी। इससे यह पता चलता है कि सरकारी स्कूलों में कथित शिक्षा की गुणवत्ता इतनी कम है कि इन स्कूलों में मुफ्त मध्याह्न भोजन के बावजूद नामांकन कम हो रहा था।

3.3.3.2 बच्चों की स्वास्थ्य जांच संचालित न करना/पोषण स्तर का निर्धारण न होना।

स्कीम दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 2.5 तथा 6.2 में बच्चों की नियमित स्वास्थ्य जांच तथा बच्चों की पोषण स्थिति में सुधार की समीक्षा के अनुश्रवण का प्रावधान है।

नमूना जांच किये गये स्कूलों के अभिलेखों की संवीक्षा में दर्शाया गया कि दो स्कूलों²³ में नामांकित 80 बच्चों की नियमित स्वास्थ्य जांच 2012-15 के दौरान संचालित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया कि बच्चों की स्वास्थ्य जांच से सम्बंधित अभिलेख उपरोक्त अवधि के दौरान नमूना जांच की गई 60 स्कूलों में से किसी ने भी अनुरक्षित नहीं किये थे।

²³ राजकीय प्राथमिक स्कूल हुरंग तथा पददल, मण्डी।

सम्बंधित स्कूलों के प्रधानाध्यापकों ने बताया (सितम्बर-नवम्बर 2014) कि बच्चों की स्वास्थ्य जांच करवाई गई थी किन्तु इस बारे में स्कूल में पंजिका नहीं बनाई गई थी। उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि बच्चों की पोषण स्थिति के निर्धारण के लिए प्रभावी तंत्र तथा अभिलेखों के अभाव में स्कीम के मुख्य लक्ष्य की उपलब्धि निश्चित नहीं की जा सकती।

3.3.4 स्कीम के अंतर्गत गुणवत्ता वाले खाद्यान्न की आपूर्ति

3.3.4.1 खाद्यान्नों की अच्छी औसत गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए संयुक्त निरीक्षण संचालित नहीं किया जाना

स्कीम के दिशा निर्देशों के परिच्छेद 3.7 तथा भारत सरकार द्वारा जारी (फरवरी 2010) अनुदेशों के परिच्छेद 3.6 से 3.8 में अनुबद्ध है कि जिला समाहर्ता/जिला पंचायत का मुख्य कार्यकारी अधिकारी सुनिश्चित करेगा कि भारतीय खाद्य निगम से प्राप्त खाद्यान्न कम से कम अच्छी औसत गुणवत्ता वाला था। जिला समाहर्ता द्वारा नामांकित सदस्य तथा भारतीय खाद्य निगम के कर्मचारी वाले एक दल द्वारा तिमाहीवार संयुक्त निरीक्षण संचालित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसी भी स्तर पर संयुक्त निरीक्षण नहीं किये गये थे तथा 2012-15 के दौरान नमूना जांच किये गये जिलों में भारतीय खाद्य निगम द्वारा आपूरित खाद्यान्नों की अच्छी औसत गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए उठाए गये खाद्यान्नों के प्रतिदर्श नहीं लिये गये थे। अच्छी गुणवत्ता वाले खाद्यान्नों की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित तंत्र के न होने से 3222 स्कूलों (मण्डी: 2457 तथा हमीरपुर: 765) को आपूरित किये जाने वाले खाद्यान्नों की गुणवत्ता अपेक्षित मानकों के अनुरूप सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा ने बताया (अप्रैल 2015) कि खाद्यान्नों की अच्छी औसत गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए समय-समय पर अनुदेश जारी किये गये हैं तथा सम्बंधित स्कूल प्रबंधन को खाद्यान्नों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने का कार्य सुपुर्द किया जा चुका है। उप निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा, मण्डी ने बताया (अप्रैल 2015) कि भविष्य में संयुक्त निरीक्षण समिति का गठन किया जायेगा। उप निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा, हमीरपुर ने बताया (अप्रैल 2015) कि पंजिका नहीं बनाई गई थी क्योंकि निरीक्षण राज्य सरकार के प्रतिनिधियों तथा भारतीय खाद्य निगम के कर्मचारियों द्वारा किये गये थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संयुक्त निरीक्षण तथा खाद्यान्नों के प्रतिदर्श खाद्यान्नों की अच्छी औसत गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए किसी भी स्तर पर संचालित नहीं किये/लिये गये थे।

3.3.5 अवसंरचना सुविधाएं

3.3.5.1 रसोई घरों व भण्डारों का निर्माण न किया जाना

स्कीम के दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.2 (i) में अनुबद्ध है कि रसोई व भण्डार एक महत्वपूर्ण भाग है तथा इसका न होना अथवा अपर्याप्त सुविधाएं बच्चों के लिए विभिन्न स्वास्थ्य सम्बंधित कठिनाइयां पैदा करेंगी। स्कीम के अंतर्गत 2008-09 तक प्रति रसोई घर व भण्डार के लिए ₹ 0.60 लाख तथा इसके बाद ₹ 1.20 लाख की दर पर अनुदान प्रत्येक प्राथमिक तथा उच्च प्राथमिक स्कूल के लिए स्वीकार्य था। रसोई घर व भण्डार सर्व शिक्षा अभियान समिति द्वारा बनाया जाना था तथा तीन महीनों के भीतर पूर्ण किया जाना अपेक्षित था।

रसोई घर व भण्डार की पूर्णता में विलम्ब का उल्लेख नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) के परिच्छेद 2.13 तथा 31 मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिए सामाजिक, सामान्य तथा आर्थिक क्षेत्रों (गैर सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के परिच्छेद 3.2 में भी किया गया था। अभिलेखों की पुनः संवीक्षा ने दर्शाया कि राज्य में स्कीम के अंतर्गत आच्छादित 15,337 स्कूलों में से 2007-12 के दौरान ₹ 90.84 करोड़ के लिए 14,959 स्कूलों हेतु रसोई घर व भण्डार संस्वीकृत किये गये थे।

तथापि ₹ 3.13 करोड़ की संस्वीकृत राशि के 507 रसोई घर व भण्डारों का निर्माण कार्य मार्च 2015 तक ₹ 2.03 करोड़ का व्यय किये जाने के बाद भी स्थानीय विवादों, अतिरिक्त निधियों की मांग आदि के कारण

अपूर्ण था। 2007-08 तथा 2011-12 के बीच संस्वीकृत 430 रसोई घर व भण्डारों पर ₹ 3.46 करोड़ हेतु कार्य अप्रैल 2015 तक क्षेत्र पदाधिकारियों से मांग प्राप्त न होने तथा उपयुक्त कार्य स्थलों की अनुपलब्धता के कारण संस्वीकृति की तिथि से तीन से सात वर्ष बीत जाने के बाद भी प्रारम्भ नहीं किया गया था। ₹ 3.46 करोड़ में से 164 रसोई घरों के निर्माण के लिए प्राप्त ₹ 1.85 करोड़ की निधियां अप्रैल 2015 तक राज्य परियोजना निदेशक, सर्व शिक्षा अभियान के पास बिना जारी किये हुए पड़ी थी। इस प्रकार विभाग की तरफ से योजना पर्याप्त नहीं थी तथा परिणामस्वरूप 937 स्कूलों के लिए रसोई घर व भण्डार की सुविधा उपलब्ध करवाने हेतु अनुबद्धत समय से परे दो से सात वर्ष से भी अधिक का विलम्ब हुआ।

राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि उपयुक्त भूमि की अनुपलब्धता तथा क्षेत्र पदाधिकारियों द्वारा मांग प्रस्तुत न किये जाने के कारण निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया जा सका था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि रसोई घर व भण्डारों के निर्माण कार्य को प्राथमिकता के आधार पर लेना चाहिए था तथा स्कूलों में इसके न होने अथवा अपर्याप्त सुविधाएं बच्चों के लिए विभिन्न स्वास्थ्य सम्बंधित कठिनाइयां पैदा कर सकती है।

3.3.5.2 रसोई घर का अवमानक निर्माण

स्कीम दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.2 (i) तथा 4.2 (vi) में प्रावधान है कि रसोई घर व भण्डार अध्ययन कक्षों से पृथक्, विशेषतः सुरक्षित स्थान पर किन्तु नजदीक होना चाहिए। यह अच्छा हवादार तथा हमेशा स्वच्छ रखा जाना चाहिए। यहां खाना पकाने के लिए स्थल ऊपर उठा हुआ, पर्याप्त रोशनी, उचित जल निकासी एवं कचरे का निपटान होना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मण्डी जिला के खण्ड सदर-II के अंतर्गत राजकीय प्राथमिक स्कूल, खीनी में निर्मित रसोई घर व भण्डार अवमानक एवं जीर्ण-शीर्ण हालत में था तथा खाना पकाने के लिए प्रयोग में नहीं लाया जा रहा था और विकल्प के रूप में स्कूल का शिक्षण कक्ष रसोई के रूप में प्रयोग में लाया जा रहा था। इसके अतिरिक्त खण्ड प्रारम्भिक शिक्षा अधिकारी, हमीरपुर के अंतर्गत हाऊसिंग बोर्ड कॉलोनी के राजकीय प्राथमिक स्कूल में रसोई घर का निर्माण नहीं किया गया था तथा भोजन शिक्षण कक्ष में ही पकाया जा रहा था। इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि राजकीय प्राथमिक स्कूल जाहु कलां तथा भोरंज खण्ड के अंतर्गत राजकीय प्राथमिक स्कूल, ककरोट में रसोई घर व भण्डार शिक्षण कक्ष के नजदीक बनाए गये थे जो दिशा निर्देशों के विपरीत था।

खीनी, जाहु कलां तथा ककरोट राजकीय प्राथमिक स्कूलों के प्रधानाध्यापकों ने बताया (सितम्बर-नवम्बर 2014) कि रसोई घर व भण्डारों का निर्माण स्कूल प्रबंधन समिति द्वारा किया गया था जबकि हाऊसिंग बोर्ड कॉलोनी के प्रधानाध्यापक ने बताया (अप्रैल 2015) कि उचित भूमि न मिलने के कारण निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया जा सका था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशा निर्देशों के प्रावधानों का अक्षरशः पालन किया जाना चाहिए था।

3.3.6 अनुश्रवण एवं निरीक्षण

3.3.6.1 जिला स्तर पर परिचालन एवं अनुश्रवण बैठक का आयोजन न होना

स्कीम के उचित कार्यान्वयन का निरीक्षण करने के लिए राज्य/जिला/खण्ड स्तर पर स्कीम के दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 3.2 में परिचालन सह अनुश्रवण समिति के गठन किये जाने का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार के अनुदेशों (अगस्त 2010) के अनुसार परिचालन-सह-अनुश्रवण समिति की बैठकें राज्य स्तर पर छः महीने में जिला एवं खण्ड स्तर पर महीने में एक बार आयोजित की जानी अपेक्षित थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-15 के दौरान राज्य स्तर पर छः महीने वाली बैठकों का आयोजन किया गया था। इन बैठकों में अन्य बातों के साथ-साथ स्कूलों को अग्रिम स्वरूप निधियों के जारी किये जाने, बच्चों के पोषण की रूपरेखा के रख-रखाव, अच्छी औसत गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए अच्छी प्रचालनीय प्रक्रियाओं के कार्यान्वयन, सभी पणधारियों अर्थात् अभिभावक, बच्चे, समुदाय/जनता, शिक्षक तथा परिचालन सह-अनुश्रवण समिति सदस्यों को भोजन की स्वच्छता एवं गुणवत्ता सुनिश्चित करने के आशय के साथ सुग्राह्य बनाने तथा परिचालन सह-अनुश्रवण समिति की नियमित बैठकों के आयोजन पर बल दिया गया।

तथापि, लेखापरीक्षा में यह देखने में आया कि 2012-15 के दौरान बैठकों की सिफारिशों को पूर्णतया लागू नहीं किया गया था जैसाकि परिच्छेद 3.3.2.1, 3.3.3.2 तथा 3.3.4.1 में दर्शाया गया है।

नमूना जांच किये गये जिलों में 2012-15 के दौरान अपेक्षित 36 बैठकों में से हमीरपुर जिले में 12 बैठकें (33 प्रतिशत) तथा एक बैठक (तीन प्रतिशत) मण्डी जिले में आयोजित की गई थी। तथापि, उपरोक्त अवधि के दौरान परिचालन-सह-अनुश्रवण समितियों के सदस्यों द्वारा चयनित 60 स्कूलों से सम्बंधित 19 खण्डों में किसी बैठक का आयोजन नहीं किया गया था। यह जिला एवं खण्ड स्तरों पर कार्यक्रम के कार्यान्वयन में अपर्याप्त अनुश्रवण, मूल्यांकन तथा अनुवर्ती कार्रवाई को दर्शाता है।

सम्बंधित प्रारम्भिक शिक्षा, उप निदेशकों ने बताया (मार्च-अप्रैल 2015) कि इन मुद्दों पर जिला समाहर्ता द्वारा बुलाई गई आम सभाओं में चर्चा की गई थी तथा अनुदेशों के सम्बंध में भविष्य में कड़ाई से अनुपालना की जाएगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्कीम के कार्यान्वयन से सम्बंधित मुद्दों पर चर्चा के लिए परिचालन सह-अनुश्रवण समिति की नियमित बैठकें तथा खण्ड स्तरीय समिति की समीक्षा उपरोक्त अवधि के दौरान नहीं की गई थी। अतः स्कीम दिशा निर्देशों तथा भारत सरकार के अनुदेशों के अनुसार बैठकों का अयोजन न करवाये जाने के कारण स्कीम के कार्यान्वयन की अवस्था में सामने आने वाली विभिन्न कठिनाइयाँ/मुद्दे उपरोक्त अवधि के दौरान उच्च प्राधिकारियों तक सम्प्रेषित नहीं किये गये थे।

3.3.6.2 निरीक्षण

दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 6.2 में अनुबद्ध है कि स्कीम के सहज कार्यान्वयन तथा निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए तिमाही में कम से कम 25 प्रतिशत स्कूल तथा सभी स्कूल वर्ष में कम से कम एक बार निरीक्षित करवाये जाने चाहिए। कार्यक्रम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा ने उप निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा (चार) तथा खण्ड प्रारम्भिक शिक्षा अधिकारी (आठ) द्वारा किये जाने वाले निरीक्षणों हेतु माहवार लक्ष्य निर्धारित किया (जुलाई 2013)।

लेखापरीक्षा में देखने में आया कि 2013-15 के दौरान उप निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा, मण्डी द्वारा स्कूलों के निरीक्षण में 75 तथा 83 प्रतिशत के मध्य कमी थी। 19 नमूना जांच किये गये खण्ड प्रारम्भिक शिक्षा अधिकारियों में से 15²⁴ द्वारा किये गये निरीक्षणों में कमी छः तथा 100 प्रतिशत के मध्य थी। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया कि उपरोक्त अवधि के दौरान 60 नमूना जांच किये गये स्कूलों में से 16 में कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। स्पष्टतया, विभागीय अधिकारियों द्वारा प्रभावशाली रूप से निर्धारित अनुश्रवण तंत्र नहीं बनाया गया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए उप निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा, मण्डी ने बताया (मार्च-अप्रैल 2015) कि निरीक्षण के लक्ष्यों को भविष्य में प्राप्त कर लिया जाएगा।

3.3.7 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

मध्याह्न भोजन स्कीम की लेखापरीक्षा में दर्शाया गया कि राज्य में लगभग दो दशक तक स्कीम के अस्तित्व के बावजूद वास्तविक कार्यान्वयन विभिन्न कमियों तथा चूकों से ग्रस्त था। लेखापरीक्षा में देखने में आया कि स्कूलों को निधियां जारी करने में हुए विलम्ब ने स्कूलों के सहज कार्य चालन को प्रभावित किया। अन्य प्रबंध स्कूलों की तुलना में स्कीम के अंतर्गत आने वाले सरकारी स्कूलों में बच्चों के नामांकन ने घटता रूझान दिखाया।

सरकार को स्कीम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु पंजीकरण एवं स्कूलों की मांग को ध्यान में रखते हुए निधियां समय से पहले और नियमित आधार पर जारी करने पर विचार करना चाहिए।

यह सुनिश्चित करने के लिये कि भारतीय खाद्य निगम द्वारा कम से कम अच्छी औसत गुणवत्ता के खाद्यान्न जारी किये गए थे, भारतीय खाद्य निगम तथा उपायुक्त को नामित व्यक्ति द्वारा संचालित संयुक्त निरीक्षणों की निर्धारित शर्तों का पालन नहीं किया गया था।

²⁴ भोरंज, बिझाड़ी, चच्योट-I, चच्योट-II, चोंतरा-I, धर्मपुर-II, दरंग-II, गलोड़, करसोग, मण्डी सदर-I, मण्डी सदर-II, नादौन, सेराज-II, सुजानपुर तथा सुन्दरनगर-I।

सरकार को निर्धारणानुसार अच्छी गुणवत्ता या कम से कम अच्छी औसत गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु खाद्यानों के प्रतिदर्श लेने तथा निरीक्षण की प्रभावी व्यवस्था बनाने के सम्बंध में विचार करना चाहिए।

स्कूलों में रसोई घर व भण्डारों के निर्माण में कमी थी जिसके अभाव में शिक्षण कक्ष में खाना पकाया जा रहा था।

सरकार को स्कूलों में स्वच्छ खाना बनाने की जगह तथा खाद्यानों के लिए भण्डार उपलब्ध करवाने के लिए सभी स्कूलों में रसोई घर व भण्डारों के निर्माण/पूर्ण करने पर विचार करना चाहिए।

जिला तथा खण्ड स्तर के पदाधिकारियों द्वारा स्कूलों के अपर्याप्त अनुश्रवण तथा निरीक्षण ने भी स्कीम को सुचारू रूप से चलाने को प्रभावित किया।

सरकार को जिला एवं खण्ड स्तर पर अनुश्रवण एवं निरीक्षण तंत्र को सुदृढ़ करने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग

3.4 राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के कार्यान्वयन के लिए तैयारी

राज्य सरकार ने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अंतर्गत नये सिरे से लाभार्थियों की पहचान नहीं की थी तथा राज्य में 5.76 लाख लाभार्थियों की पहचान नहीं हुई थी जिसके कारण राज्य विद्यमान दरों पर 5.08 लाख टन खाद्यान्न प्राप्त कर रहा था। कागज के राशन कार्ड के स्थान पर स्मार्ट कार्डों तथा घर की सबसे उम्रदराज औरत के नाम से बने राशन (स्मार्ट) कार्डों को भी जारी नहीं किया गया था। अप्रैल 2015 तक लक्षित जन वितरण प्रणाली के शुरू से लेकर अंत तक का कम्प्यूटरीकरण सुनिश्चित नहीं किया गया था तथा ₹ 6.74 करोड़ की अप्रयुक्त निधियां बैंक बचत खाते में पड़ी रही थी। विभाग द्वारा विभिन्न स्तरों पर खाद्यानों की ढुलाई के लिए वाहन ट्रेकिंग प्रणाली का प्रयोग नहीं किया जा रहा था तथा अप्रैल 2015 तक उचित मूल्य की दुकानों का कम्प्यूटरीकरण नहीं किया गया था। खण्ड स्तर पर सतर्कता समितियों का गठन नहीं किया गया था तथा उचित मूल्य की दुकान स्तर पर सतर्कता समितियों के गठन में छ: तथा 100 प्रतिशत के मध्य कमी थी।

3.4.1 परिचय

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम भारत सरकार द्वारा 10 सितम्बर 2013 में लोगों को एक सम्मानजनक जीवन यापन करने के लिए वहन करने योग्य दरों पर गुणवत्ता वाले भोजन की पर्याप्त मात्रा हेतु सुगमता सुनिश्चय द्वारा खाद्य एवं पोषण सुरक्षा उपलब्ध करवाने के लक्ष्य से लागू किया गया था। इस अधिनियम के अंतर्गत वरीयता प्राप्त घरों के अंतर्गत आने वाले चिंहित परिवारों/व्यक्तियों को प्रतिमाह प्रति व्यक्ति पांच किलोग्राम खाद्यान्न उपलब्ध करवाया जाना है जबकि अन्तोदय अन्न योजना के अंतर्गत आने वाले घर 35 किलोग्राम खाद्यान्न प्रतिमाह प्रति परिवार (परिवार के सदस्यों की संख्या के निरपेक्ष) प्राप्त करते रहेंगे। अधिनियम के लागू होने के तीन वर्ष तक चावल, गेहूं तथा मोटे अनाज क्रमशः ₹ तीन, दो तथा एक प्रति किलो ग्राम की दर पर उपलब्ध करवाये जाने हैं। इसके बाद विभिन्न अनाजों के मूल्य न्यूनतम समर्थन मूल्य के साथ उचित रूप से नियत किये जायेंगे। राज्य सरकार द्वारा अक्टूबर 2013 में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 अधिसूचित किया गया था तथा राज्य में राजीव गांधी अन्न योजना के रूप में कार्यान्वित किया गया। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के कार्यान्वित किये जाने के पश्चात् निम्नतम सहायता मूल्य पर प्रचालित सभी राज्य एवं केन्द्रीय स्कीमें अर्थात् अन्तोदय अन्न योजना, लक्षित जन वितरण प्रणाली, इत्यादि, अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार लागू की जानी थी।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम को लागू करने के लिए राज्य की वास्तविक तैयारी तक पहुंचने के लिए लेखापरीक्षा में सितम्बर 2013 से मार्च 2015 तक की अवधि को शामिल किया गया। निदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले तथा प्रबंध निदेशक, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम के अभिलेखों की नमूना जांच की गई थी। इसके अतिरिक्त 12 जिलों में से चार²⁵ को नमूना जांच के लिए प्रतिदर्श की प्रतिस्थापन

²⁵ किन्नौर, मण्डी, शिमला तथा सोलन।

के बिना आकार के अनुपात की सम्भावना पद्धति के आधार पर चुना गया था। चयनित जिलों में 28 में से आठ खण्डों²⁶/परिमण्डलों तथा चयनित खण्डों के 433 उचित मूल्य की दुकानों में से 32 को भी अभिलेखों की जांच हेतु प्रतिदर्श की सरल यादृच्छिक बिना प्रतिस्थापन पद्धति अपनाते हुए चुना गया था।

3.4.2 अधिनियम का कार्यान्वयन

3.4.2.1 लाभार्थियों की पहचान

अधिनियम के तहत हकदारी हेतु घरों/लाभार्थियों की पहचान राज्य सरकार द्वारा अधिनियम के लागू किये जाने की तिथि से 365 दिनों के भीतर की जानी थी। लाभार्थियों की पहचान ग्राम सभा/सामान्य निकाय की बैठकों में ग्राम पंचायतों/नगर निगम/समिति/नगर पंचायत द्वारा की जानी थी।

तथापि, यह देखने में आया कि राज्य सरकार ने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अंतर्गत नए लाभार्थियों की पहचान नहीं की थी तथा मार्च 2015 तक पहले से ही चल रहे लक्षित जन वितरण प्रणाली के विद्यमान 31.06 लाख व्यक्तियों की लाभार्थियों (गरीबी रेखा²⁷ से नीचे: 13.66 लाख, अन्तोदय अन्न योजना: 9.51 लाख तथा प्राथमिक घर: 7.89 लाख) के रूप में पहचान की।

भारत सरकार से प्राप्त अनुदेशों (जुलाई 2013) के अनुसार राज्य के लिए 2011-12 में राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन द्वारा संचालित सर्वेक्षण के अनुसार 36.82 लाख व्यक्तियों²⁸ को शामिल किया जाना अपेक्षित था। तथापि, जून 2015 तक अधिनियम के अंतर्गत मात्र 31.06 लाख लाभार्थी ही शामिल किये गये थे जिसके परिणामस्वरूप नए लाभार्थियों की पहचान नहीं किये जाने से 5.76 लाख (16 प्रतिशत) लाभार्थियों की कमी आई। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया कि विभाग के पास ग्रामीण तथा शहरी लाभार्थियों की अलग-अलग स्थिति भी उपलब्ध नहीं थी। लाभार्थियों की उचित पहचान न होने से विभाग स्कीम को प्रभावशाली रूप से कार्यान्वित करने की स्थिति में नहीं था।

निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि छोड़े गये लाभार्थियों की पहचान प्रक्रियाधीन थी जो शीघ्र पूर्ण कर ली जाएगी। उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिये कि अधिनियम के अंतर्गत हकदारी हेतु घरों/लाभार्थियों की पहचान अधिनियम के लागू किये जाने के 365 दिनों के भीतर की जानी थी।

3.4.2.2 कागज के राशन कार्डों की जगह स्मार्ट कार्डों को जारी करना

भारत सरकार द्वारा राज्यों के लिए जारी किये गये (जून 2013) प्रारूप कार्यान्वयन दिशा-निर्देशों के अनुसार राशन कार्डों/लाभार्थियों तथा अन्य आंकड़ा संचय का अंकीकरण किया जाना स्कीम की प्रमुख कार्यकलापों में से एक था जिसे आरम्भिक अवस्था में ही किया जाना था। दिशा-निर्देशों के परिच्छेद-1 के अनुसार कागज के राशन कार्डों की जगह अंकीकृत आधार से जुड़े राशन कार्ड परिवारों को नकली तथा जाली राशन कार्डों को जांचने के लिए जारी किये जाने थे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में दर्शाया गया कि विद्यमान परम्परागत राशन कार्डों की जगह अंकीकृत आधार से जुड़े राशन कार्ड (स्मार्ट कार्ड) अप्रैल 2015 तक परिवारों को जारी नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया कि पुराने राशन कार्डों को घरों की प्राथमिकता वाली स्टाम्प लगाकर राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम अनुपालना के रूप में पुनः जारी किये गये।

निदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले ने अंकीकृत राशन कार्डों को जारी नहीं किये जाने के पीछे इस उद्देश्य हेतु भारत सरकार द्वारा निधियां उपलब्ध नहीं करवाया जाना कारण माना (अप्रैल 2015)। उत्तर

²⁶ जिला किन्नौर: कल्पा तथा निचार; जिला मण्डी: मण्डी सदर तथा सुन्दरनगर; जिला शिमला: मशोबरा और ठियोग तथा जिला सोलन: धर्मपुर एवं कण्डाघाट।

²⁷ 2007-08 के दौरान अंतिम बार गरीबी रेखा से नीचे के लाभार्थियों का सर्वेक्षण किया गया था।

²⁸ 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य की जनसंख्या 68.57 लाख (ग्रामीण: 61.68 लाख तथा शहरी: 6.89 लाख थी)। तदनुसार अधिनियम के अनुसार कुल 36.82 लाख व्यक्तियों में से 34.68 लाख व्यक्ति (56.23 प्रतिशत) ग्रामीण तथा 2.14 लाख (30.99 प्रतिशत) व्यक्ति शहरी क्षेत्रों से शामिल किये जाने अपेक्षित थे।

विश्वसनीय नहीं है क्योंकि आवंटित निधियां भी पूर्ण रूप से प्रयोग में नहीं लाई गई थी जैसाकि परिच्छेद 3.4.4.3 में दर्शाया गया है।

3.4.2.3 महिला सशक्तिकरण

अधिनियम की धारा 13(1) तथा (2) में प्रावधान है कि प्रत्येक पात्र परिवार में सबसे बड़ी औरत जो 18 वर्ष से कम नहीं है राशन कार्ड के उद्देश्य हेतु घर की मुखिया होगी। जहां एक घर में किसी भी समय कोई औरत नहीं है अथवा औरत 18 वर्ष की आयु या इससे ऊपर नहीं है, किन्तु स्त्री सदस्य अठारह वर्ष की आयु से कम है तब घर का सबसे बड़ा पुरुष सदस्य राशन कार्ड जारी करने के उद्देश्य से मुखिया होगा और स्त्री सदस्य 18 वर्ष की आयु प्राप्त करने पर राशन कार्ड के लिये पुरुष सदस्य की जगह घर की मुखिया बन जाएगी।

तथापि, यह देखा गया कि विद्यमान पुराने राशन कार्ड जिनमें विशेषतः सबसे बड़ी औरत को घर की मुखिया के रूप में पहचान नहीं की थी प्रयोग में लाये जा रहे थे तथा घर की सबसे बड़ी औरत के नाम वाले नये राशन कार्ड अप्रैल 2015 तक जारी नहीं किये गये थे। महिला सशक्तिकरण हेतु अधिनियम के प्रावधानों की अनुपालना इस प्रकार सुनिश्चित नहीं की गई थी।

निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार किया (अप्रैल 2015) तथा बताया कि नए अंकीकृत कार्ड शीघ्र ही जारी किये जाएंगे।

3.4.3 खाद्यान्नों का आवंटन, परिवहन, भण्डारण एवं द्वार तक वितरण

3.4.3.1 खाद्यान्नों का आवंटन

अधिनियम की धारा 10 (1) (ख) में प्रावधान है कि राज्य विद्यमान लक्षित जन वितरण प्रणाली के अंतर्गत भारत सरकार से खाद्यान्नों का आवंटन जब तक परिवारों की पहचान पूर्ण की जाती है प्राप्त करता रहेगा।

यह देखने में आया था कि लाभार्थियों की पहचान करने का कार्य पूर्ण न होने के कारण राज्य भारतीय खाद्य निगम के माध्यम से अक्टूबर 2013 से विद्यमान आवंटन में से 5.08 लाख टन (गेहूं: 3.24 लाख टन तथा चावल: 1.84 लाख टन) खाद्यान्नों का वार्षिक आवंटन प्राप्त कर रहा था तथा इसका वितरण लक्षित जन वितरण प्रणाली के लाभार्थियों की सभी श्रेणियों के मध्य किया। उचित रूप से पहचान किये गए लाभार्थियों की संख्या न होने से लेखापरीक्षा में खाद्यान्न की वास्तविक जरूरत को निर्धारित नहीं किया जा सका था।

निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि राज्य को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के खाद्यान्नों से पृथक खाद्यान्नों को बांटने की प्राथमिकता वाले परिवारों की अतिरिक्त मांग का सामना करना पड़ रहा है। यह दर्शाता है कि राज्य राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के लाभार्थियों की पहचान नहीं किये जाने के कारण खाद्यान्नों की अपेक्षित मात्रा प्राप्त नहीं कर रहा है।

3.4.3.2 गोदाम तथा द्वार तक वितरण

अधिनियम की धारा 24(5) (क) में प्रावधान है कि लक्षित जन वितरण प्रणाली के कुशल प्रचालन के लिए प्रत्येक राज्य सरकार लक्षित जन वितरण प्रणाली तथा अन्य खाद्य आधारित कल्याणकारी स्कीमों के अंतर्गत अपेक्षित खाद्यान्नों को पर्याप्त जगह देते हुए राज्य में भण्डारण सुविधाएं जुटाएंगी एवं रख-रखाव करेगी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि 59,295 मीट्रिक टन की अपेक्षित मासिक भण्डारण क्षमता के प्रति राज्य के पास 54,195 मीट्रिक टन (91 प्रतिशत) { (सरकारी गोदाम: 22,910 मीट्रिक टन) (42 प्रतिशत) तथा किराये के गोदाम: 31,285 मीट्रिक टन (58 प्रतिशत) } हेतु भण्डारण क्षमता उपलब्ध थी जिसके परिणामस्वरूप 5100 मीट्रिक टन (नौ प्रतिशत) के लिए मासिक भण्डारण क्षमता की कमी आई। अतः अधिनियम के उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार भण्डारण क्षमता बढ़ाने के लिये राज्य द्वारा मार्च 2015 तक तैयारी सुनिश्चित नहीं की गई थी।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि विभिन्न जगहों पर 3268 मीट्रिक टन की भण्डारण क्षमता वाले चार अतिरिक्त गोदामों के निर्माण हेतु वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 4.00 करोड़ का आवंटन किया गया था।

3.4.4 लक्षित जन वितरण प्रणाली (कम्प्यूटरीकरण) में सुधार

3.4.4.1 लक्षित जन वितरण प्रणाली के प्रारम्भ से अंत तक कम्प्यूटरीकरण किये जाने के अंतर्गत निधियों का उपयोग

भारत सरकार की संस्वीकृति (नवम्बर 2013) के अनुसार प्रारम्भ से लेकर अंत तक कम्प्यूटरीकरण पर व्यय को भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य 50:50 के आधार पर बांटा जाना था। कुल संस्वीकृत ₹ 14.14 करोड़ की निधियों में से भारत सरकार का हिस्सा ₹ 7.07 करोड़ राज्य को तीन किस्तों²⁹ में जारी किया जाना था। अपने ₹ 7.07 करोड़ के हिस्से में से भारत सरकार ने राज्य सरकार को प्रथम किस्त के रूप में ₹ 4.24 करोड़ जारी (नवम्बर 2013) किये। राज्य सरकार ने भी अपने हिस्से के ₹ 7.07 करोड़ में से ₹ 4.01 करोड़ जारी (फरवरी 2014) किये। राशि का उपयोग राशन कार्डों/ लाभार्थियों तथा अन्य डाटाबेस के अंकीकृत करने, आपूर्ति श्रृंखला प्रबंध के कम्प्यूटरीकरण, पारदर्शिता पोर्टल एवं शिकायत प्रणाली के अधिष्ठापन करने जैसी गतिविधियों पर उपयोग में लाया जाना था।

तथापि यह देखने में आया था कि ₹ 8.25 करोड़ की उपलब्ध निधियों में से विभाग ने मुख्यालय तथा खंड स्तरीय कार्यालयों हेतु कम्प्यूटरो/लैपटॉपों के उपार्जन, प्रचार एवं जागरूकता, कॉलसेंटरो आदि के अधिष्ठापित करने पर केवल ₹ 1.51 करोड़ व्यय किये थे तथा उचित मूल्य की दुकानों को प्रारम्भ से अंत तक कम्प्यूटरीकृत करने हेतु स्मार्टकार्डों/ कम्प्यूटरो के उपार्जन/अन्य उपकरणों की तैयारी पर निधियों के प्रयोग न किये जाने के कारण मार्च 2015 तक ₹ 6.74 करोड़ की राशि बचत बैंक खातों में अव्ययित पड़ी थी जैसा कि परिच्छेद 3.4.2.2, 3.4.4.2 तथा 3.4.4.3 में दर्शाया गया है। प्रथम किस्त के उपयोग न किये जाने के कारण भारत सरकार ने आगे की किस्तें भी जारी नहीं की थी तथा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अंतर्गत प्रारम्भ से लेकर अंत तक कम्प्यूटरीकृत करने के लक्ष्य प्राप्त नहीं किये गये।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि ऊपर वर्णित परियोजना एक लम्बी अवधि की परियोजना है तथा निधियों का प्रयोग तदनुसार किया जाएगा। उत्तर यह तथ्य दर्शाता है कि कार्यक्रम की प्रारम्भिक गतिविधियों हेतु उपलब्ध निधियां ईमानदारी से उपयोग में नहीं लाई गई थी।

3.4.4.2 आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन का कम्प्यूटरीकरण करना

लक्षित जन वितरण प्रणाली प्रचालनों के प्रारम्भ से अंत तक कम्प्यूटरीकरण किये जाने पर जून 2013 में भारत सरकार द्वारा जारी प्रारूप कार्यान्वयन दिशा निर्देशों के अनुसार आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन को कम्प्यूटराइज्ड किया जाना इस स्कीम की प्रारम्भिक अवस्था की प्रमुख गतिविधियों में से एक था और इसे अक्टूबर 2013 तक पूर्ण किया जाना था।

तथापि, यह देखने में आया था कि विभिन्न स्तरों पर खाद्यान्नों की ढुलाई की वास्तविक समय पर सूचना देने हेतु अपेक्षित सॉफ्टवेयर तथा भण्डारण सुविधाओं वाले केन्द्रों पर खाद्यान्नों के स्टॉक, विभाग द्वारा मोड्यूलों के विकास में हुए विलम्ब के कारण तैयार नहीं किये गए थे। पुनः यह देखा गया कि विभाग द्वारा ट्रेकिंग पद्धति वाले वाहनों का राज्य में अप्रैल 2015 तक विभिन्न स्तरों पर खद्यान्न को ढुलाई हेतु प्रयुक्त नहीं किया जा रहा था। अतः खाद्यान्नों के वितरण हेतु ट्रेकिंग नेटवर्क पद्धति रहित वाहनों को काम में लगाने के कारण मार्गस्थ खाद्यान्नों के रिसाव/उठाईगिरी यदि कोई है तो उसे सुनिश्चित नहीं किया जा सका तथा उस पर ध्यान नहीं दिया जा सका।

निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि राज्य सरकार निजी विक्रेताओं के माध्यम से अपने वाहनों में वाहन ट्रेकिंग पद्धति लगाने की प्रक्रिया में है। यह उत्तर स्वीकार्य है क्योंकि सरकार ने इस प्रयोजन निर्धारित समय सीमा का पालन नहीं किया था।

²⁹ प्रथम किस्त: 60 प्रतिशत; द्वितीय किस्त: 30 प्रतिशत तथा तृतीय किस्त: 10 प्रतिशत।

3.4.4.3 उचित मूल्य की दुकानों के स्तर पर अंतः प्रचालनीयता

कार्यान्वयन दिशा निर्देशों के परिच्छेद 2.1 के अनुसार विभाग को सूचना प्रबंधन प्रणाली सहित एकल एकीकृत सूचना प्रणाली के रख-रखाव हेतु अंतः प्रचालनीयता, निर्धारित सामान्य मानक/आंकड़ा के लिये विनिर्देश/मेटा-डेटा तत्व, बिक्री उपकरणों के बिन्दु, बायोमिट्रिक्स, इत्यादि सुनिश्चित करने के लिये अनिवार्य उपाय करने थे।

यह देखने में आया था कि उचित मूल्य की दुकान स्तर पर अंतः प्रचालनीयता सुनिश्चित करने हेतु हैंड हैल्ड उपकरणों, बायोमिट्रिक्स, इत्यादि तथा उचित मूल्य की दुकानों के कम्प्यूटरीकृत करवाए जाने जैसे अनिवार्य उपाय विभाग द्वारा अप्रैल 2015 तक नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा अप्रैल 2015 तक क्षेत्र पदाधिकारियों से सूचना केन्द्रीय डेटाबेस के रख-रखाव के लिए सूचना प्रबंधन प्रणाली भी विकसित नहीं की थी। निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि उचित मूल्य की दुकानों के स्तर पर हैंड हैल्ड उपकरणों के लिये निधियन भारत सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं करवाया गया था तथा हैंड हैल्ड उपकरण बिना निधि सहायता के उपलब्ध नहीं करवाये जा सके क्योंकि परियोजना बहुत मंहगी है। इसके अतिरिक्त उन्होंने बताया कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में प्रारम्भ से अंत तक कम्प्यूट्रीकरण के प्रावधान की अनुमति नहीं दी गई थी तथा यह राज्य द्वारा स्वतः किया जा रहा है।

3.4.5 शिकायत निवारण तंत्र

3.4.5.1 राज्य खाद्य आयोग का गठन

अधिनियम की धारा 16 में प्रावधान है कि प्रत्येक राज्य सरकार अनुश्रवण, मूल्यांकन, अधिनियम के अंतर्गत उपलब्ध हकदारियों के उल्लंघनों की जांच तथा राज्य सरकार को अधिनियम के प्रभावशाली क्रियान्वयन की सलाह हेतु एक राज्य खाद्य आयोग का गठन करेगी। राज्य खाद्य आयोग में उत्कृष्ट³⁰ सार्वजनिक जीवन वाली अखिल भारतीय/अन्य सेवाओं से सम्बंधित निर्धनों के खाद्य एवं पोषण अधिकारों के सुधार के लिये कार्य करने वाले चयनित व्यक्तियों में से एक अध्यक्ष, पांच अन्य सदस्य तथा एक सदस्य सचिव होगा।

तथापि, यह देखने में आया था कि राज्य खाद्य निगम का अप्रैल 2015 तक राज्य में गठन नहीं किया गया था। इससे अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु तैयारी करने में राज्य सरकार की अपर्याप्त योजना दिखाई दी।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि राज्य खाद्य आयोग के गठन करने का मामला राज्य सरकार के पास भेजा गया था तथा राज्य खाद्य आयोग का उत्तरदायित्व खण्ड आयुक्तों को सौंपा गया था (सितम्बर 2013)। उत्तर अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है क्योंकि राज्य खाद्य आयोग का गठन कार्यक्रम की कार्यकलापों के अनुश्रवण हेतु अनिवार्य था।

3.4.5.2 जिला शिकायत निवारण अधिकारियों की नियुक्ति

अधिनियम की धारा 15 (1) के अनुसार राज्य सरकार प्रत्येक जिले के लिये आधिकारिक खाद्यान्नों के वितरण से सम्बंधित मामलों में शिकायती व्यक्तियों के तुरंत एवं प्रभावी शिकायत निवारण हेतु जिला शिकायत निवारण अधिकारियों को नियुक्त अथवा मनोनीत करेगी। अधिनियम के अंतर्गत हकदारियों के प्रवर्तन हेतु खाद्य एवं सिविल आपूर्ति, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, महिला एवं बाल विकास तथा प्रारम्भिक शिक्षा के प्रत्येक विभाग में से नामित व्यक्ति को जिला शिकायत निवारण अधिकारी नियुक्त किया जाना था।

यह देखने में आया था कि राज्य सरकार ने प्रारम्भिक शिक्षा विभाग को छोड़कर तीन विभागों हेतु प्रत्येक जिला में जिला शिकायत निवारण अधिकारियों की नियुक्ति की थी। अतः मध्याह्न भोजन कार्यक्रम हेतु खाद्यान्नों के वितरण के सम्बंध में जिला स्तर पर अप्रैल 2015 तक शिकायत निवारण तंत्र स्थापित नहीं किया गया था।

निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि मामला निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा के समक्ष उठाया गया था किन्तु अनुपालना अभी भी प्रतीक्षित है।

³⁰ कृषि, विधि, मानवाधिकार, सामाजिक सेवा, प्रबंधन, पोषण, स्वास्थ्य, खाद्य नीति तथा लोक प्रशासन के क्षेत्र में ज्ञान एवं अनुभव वाले व्यक्ति।

3.4.5.3 सतर्कता समितियों का गठन

अधिनियम की धारा 29 (1) के अनुसार लक्षित जन वितरण प्रणाली की पारदर्शिता एवं उचित कार्यचालन को तथा प्रणाली में पदाधिकारियों का उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक राज्य को राज्य, जिला, खण्ड तथा उचित मूल्य की दुकान के स्तर पर सतर्कता समिति का गठन करना था। सभी स्तरों पर सतर्कता समितियों से अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन की निगरानी हेतु तिमाही में कम से कम एक बार बैठकें आयोजित करवाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में दर्शाया गया कि राज्य स्तर पर तथा राज्य के सभी 12 जिलों में सतर्कता समितियां बना ली गई हैं। तथापि, इस तरह की समितियां अधिनियम के मानकों के अनुरूप 77 खण्डों में जून 2015 तक गठित नहीं की गई थी। सितम्बर 2013 तथा मार्च 2015 के मध्य राज्य स्तर पर सतर्कता समिति की किसी बैठक का अयोजन नहीं किया गया था।

नमूना जांच किये गए चार जिलों में उचित मूल्य की दुकानों के स्तर पर सतर्कता समितियों के गठन की स्थिति तालिका-3.4.1 में दी गई है।

तालिका-3.4.1

मई 2015 तक नमूना जांच किये गए चार जिलों में उचित मूल्य की दुकान के स्तर पर सतर्कता समितियों के गठन की स्थिति (संख्या में)

क्रमांक	जिला का नाम	उचित मूल्य की दुकानों की कुल संख्या	गठित की गई सतर्कता समितियां	कमी
1.	किन्नौर	56	14	42 (75)
2.	मण्डी	769	720	49 (06)
3.	शिमला	535	535	--
4.	सोलन	302	शून्य	302 (100)

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित सूचना। कोष्ठक में दिये गये आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि किन्नौर, मण्डी तथा सोलन जिलों में सतर्कता समितियों का गठन करने में क्रमशः 75 प्रतिशत, छः प्रतिशत तथा 100 प्रतिशत की कमी थी जबकि शिमला जिले में सतर्कता समितियों का गठन करने में कोई कमी नहीं थी। सतर्कता समितियों का गठन न किये जाने तथा जहां बनाई गई है वहां सतर्कता समितियों की अपर्याप्त बैठकों से लक्षित जन वितरण प्रणाली की पारदर्शिता एवं उचित कार्यचालन पर प्रभाव पड़ना अवश्यम्भावी है।

निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि सदस्यों की पूर्व निर्धारित कार्यक्रमों तथा व्यस्तता के कारण उपरोक्त अवधि के दौरान अपेक्षित बैठकें आयोजित नहीं की जा सकी थी। तर्क विश्वसनीय नहीं है क्योंकि सम्बंधित सतर्कता समितियों द्वारा नियमित बैठकों का आयोजित किया जाना अधिनियम की तैयारी के अनुश्रवण तथा लक्ष्यों की उपलब्धि के लिए महत्वपूर्ण है।

3.4.6 राज्य सरकार द्वारा अधिनियम के अंतर्गत नियमों का न बनाया जाना

अधिनियम की धारा 40(3) के अनुसार राज्य सरकार से प्राथमिकता दिये जाने वाले घरों की पहचान, आंतरिक शिकायत निवारण तंत्र, जिला शिकायत निवारण अधिकारी की पात्रता, नियुक्ति की पद्धति तथा राज्य खाद्य आयोग के अध्यक्ष, अन्य सदस्यों तथा सदस्य सचिव, की नियुक्ति की शर्तों एवं निबंधनों द्वारा सतर्कता समितियों का गठन आदि से सम्बंधित अधिनियम के प्रावधानों के संचालन के लिए नियम बनाने की अपेक्षा की गई थी। अधिनियम के अंतर्गत इस तरह से बनाये गये नियम तथा लाई गई अधिसूचनाएं/दिशा-निर्देश राज्य विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत करने थे।

यह देखने में आया था, जैसाकि अधिनियम के अंतर्गत अपेक्षित था, कि उपरोक्त नियम नहीं बनाए गये थे तथा राज्य सरकार द्वारा लाई गई विभिन्न अधिसूचनाएं/ दिशानिर्देश मई 2015 तक राज्य विधान मण्डल के समक्ष नहीं रखे गए हैं।

3.4.7 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

परिवारों को कागज के राशन कार्डों के स्थान पर स्मार्ट कार्ड जारी नहीं किये गए तथा जैसाकि अधिनियम के अंतर्गत अपेक्षित था, राशन कार्ड घर की सबसे बड़ी औरत के नाम से जारी नहीं किये गए थे।

सरकार को समयबद्ध तरीके से सभी लाभार्थियों को परम्परागत राशन कार्डों के स्थान पर आधार से जुड़े स्मार्ट कार्ड उपलब्ध करवाने पर विचार करना चाहिए।

खाद्यान्नों के वितरण में अपर्वतन को रोकने के लिए विभाग द्वारा ट्रेकिंग पद्धति वाले वाहनों का उपयोग नहीं किया जा रहा है।

सरकार को खाद्यान्नों के अपर्वतन/ रिसाव को रोकने के लिए ट्रेकिंग पद्धति युक्त वाहनों को किराये पर लेने का विचार करना चाहिए।

प्रारम्भ से अंत तक कम्प्यूटरीकरण हेतु पहली किस्त में से ₹ 6.74 करोड़ की अप्रयुक्त के कारण भारत सरकार ने आगामी किस्ते अवमुक्त नहीं की थी और लक्ष्य भी उपलब्ध नहीं हो पाए।

राज्य सरकार को भारत सरकार द्वारा उपलब्ध करवाई गई निधियों को प्रयुक्त करके लक्षित जन वितरण प्रणाली के प्रारम्भ से अंत तक कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया में तेजी लाने पर विचार करना चाहिए।

राज्य खाद्य आयोग एवं प्रारम्भिक शिक्षा विभाग से जिला शिकायत निवारण अधिकारियों का गठन/ चयन नहीं किया गया था। समस्त राज्य में खंड स्तर पर सतर्कता समितियों को गठित नहीं किया गया था और उचित मूल्य की दुकानों के स्तर पर सतर्कता समितियों के गठन में छः और 100 प्रतिशत के मध्य की कमी थी।

सरकार को राज्य खाद्य आयोग तथा सभी खंड एवं उचित मूल्य दुकानों के स्तर पर सतर्कता समितियों का गठन करने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2015 में सरकार को प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

3.5 जन स्वास्थ्य अवसंरचना का निर्माण न किया जाना

पूर्व अपेक्षित औपचारिकताओं को पूर्ण किये बिना निधियों का आहरण करने के परिणामस्वरूप जनता को स्वास्थ्य अवसंरचना सुविधाओं से वंचित रखने के अतिरिक्त ₹ 8.92 करोड़ की निधियों का दो से 12 वर्षों तक अवरोधन हुआ।

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के नियम 2.10(ख) 5 में अनुबद्ध है कि कोषागार से धन तब तक नहीं निकालना चाहिए जब तक इसे तुरंत संवितरित किया जाना अपेक्षित नहीं हो। इसी तरह उन कार्यों के प्रचालन हेतु जिनको पूर्ण करने में पर्याप्त समय लगने की संभावना हो के प्रचालनार्थ अग्रिम आहरित करने की स्वीकृति नहीं दी जाती है।

राज्य सरकार ने 2002-03 तथा 2012-13 के मध्य ₹ 12.94 करोड़ के सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, स्वास्थ्य उपकेन्द्रों, रिहायशी आवासों आदि के 24 भवनों³¹ के निर्माण हेतु प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय की संस्वीकृति दी। कार्य संस्वीकृति की तिथि से एक तथा तीन वर्षों के मध्य पूर्ण किये जाने के लिये अनुबंधित किये गये थे।

चम्बा, किन्नौर स्थित रिकांग-पिओ, मण्डी, सोलन तथा ऊना के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसम्बर 2012 से जनवरी 2015) में दर्शाया गया कि मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने 2002-03 तथा 2013-14 के मध्य चार सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, पांच स्वास्थ्य उपकेन्द्रों, छः प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, दो

³¹ चम्बा: दो, किन्नौर: चार, मण्डी: 13, सोलन: चार तथा ऊना: एक।

शवगृहों तथा सात रिहायशी आवासों के निर्माणार्थ ₹ 8.92 करोड़³² आहरित किये तथा राशि का नामांकन आधार पर चयनित कार्यकारी अभिकरणों (हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग: ₹ 8.58 करोड़ तथा भारत संचार निगम सीमित: ₹ 0.34 करोड़) के पास निक्षेप किया। कार्यों का प्रचालन संहिता औपचारिकताओं³³ को पूर्ण करने (छ: मामले), बाधा रहित उपयुक्त कार्य स्थलो को अंतिम रूप देने/उपलब्ध कराने (नौ मामले), वन विभाग की स्वीकृति (पांच मामले), हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा बिना कोई कारण बताये निर्माण कार्यों का प्रारम्भ न करना (तीन मामले) तथा भवन की आवश्यकता (एक मामला) को सुनिश्चित करने में विभागीय विफलता के कारण मार्च 2015 तक प्रारम्भ नहीं किये गये थे। स्पष्टतया कोषागार से निधियां उपरोक्त हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन स्वरूप वास्तविक आवश्यकता से पहले ही आहरित कर ली गई थी जो विभाग की अनुचित योजना को दर्शाता है।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बंधित मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया (सितम्बर 2014 से जनवरी 2015) कि कार्यकारी अभिकरणों के पास निधियां प्रतीक्षित अनुमोदनों, उपयुक्त कार्य स्थलों की अनुपलब्धता, वन्य मामले आदि के कारण पड़ी थी तथा मामला प्राधिकारियों के समक्ष उठाया जायेगा। उत्तर इसकी व्याख्या नहीं करते कि निधियां बाधा रहित भूमि तथा संहिता औपचारिकताओं की पूर्णता सुनिश्चित किये बिना आवश्यकता से पहले क्यों आहरित की गई थी।

अतः पूर्व अपेक्षित औपचारिकताओं के पूर्ण किये बिना निधियों का आहरण किये जाने के परिणामस्वरूप दो से 12 वर्षों तक ₹ 8.92 करोड़ की निधियों का अवरोधन हुआ और इसके अतिरिक्त जनता स्वास्थ्य अवसंरचनात्मक सुविधाओं से वंचित रही।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.6 मंदिर न्यास को अनुचित लाभ पहुंचाना

विभाग के सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र ज्वालामुखी के भवन को श्री ज्वालामुखी मंदिर न्यास के भवन से बदलने के निर्णय से न्यास को ₹ 6.27 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

भारतीय जन स्वास्थ्य मानकों के अनुसार किसी अस्पताल की अवस्थिति के लिए रिहायशी क्षेत्र से समीपता को ध्यान में रखा जाना चाहिए तथा पहले से विद्यमान ढांचों के मामले में यह जांच की जानी चाहिए कि क्या वे अनुशंसित ढांचे के अनुकूल हैं। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक अस्पताल को अस्पताल कचरे के पृथक्करण, संग्रहण, उपचार, परिवहन तथा निपटान से अंतर्विष्ट प्रबंधन हेतु विस्तृत योजना विकसित करनी थी।

कांगड़ा स्थित धर्मशाला के मुख्य चिकित्सा अधिकारी तथा उपायुक्त के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2014-मार्च 2015) में दर्शाया गया कि ज्वालामुखी स्थित नए सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र भवन (पुराने भवन के समीप) का निर्माण ₹ 2.49 करोड़ हेतु संस्वीकृत (मार्च 2009) किया गया था तथा ₹ 2.35 करोड़ की राशि की निधियां कार्य सम्पादन हेतु हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग के पास निक्षेपित की गई थी (मार्च 2009-अक्टूबर 2012)। इसी दौरान सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र सहित कार्यालय खण्ड चिकित्सा अधिकारी, ज्वालामुखी को अस्थाई रूप से श्री ज्वालामुखी मंदिर न्यास के यात्री निवास भवन (जुलाई 1997 में निर्मित) में इस उद्देश्य हेतु गठित समिति (फरवरी 2013), जिसने देखा कि वहां रोगियों को सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के नए भवन की चालू निर्माण गतिविधि, अपर्याप्त जलापूर्ति, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र की भीड़ भरे बाजार में अवस्थिति तथा नजदीकी बस स्टॉप से ध्वनि प्रदुषण के कारण बाधा आ रही थी की सिफारिशों पर स्थानांतरित कर दिया गया था (जून 2013)। तथापि, समिति ने सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र को स्थाई रूप से यात्री निवास में स्थानांतरित करने की सिफारिश नहीं की थी।

₹ 1.47 करोड़ मूल्य का 70 प्रतिशत कार्य पूर्ण हो जाने के बाद सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के नए भवन के आगे का कार्य विभाग द्वारा रोक दिया गया (अगस्त 2013) क्योंकि यह निर्णय लिया गया था (सरकारी स्तर पर) कि

³² चम्बा: ₹ 1.13 करोड़, किन्नौर: ₹ 0.35 करोड़, मण्डी: ₹ 4.08 करोड़, सोलन: ₹ 2.44 करोड़ तथा ऊना: ₹ 0.92 करोड़।

³³ आकलनों एवं नक्शों, प्रक्रियाधीन निविदा आदि को अंतिम रूप न दिया जाना।

सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र को स्थायी रूप से यात्री निवास भवन में जगह उपलब्ध करवाई जाए। ₹ 6.06 करोड़ मूल्य वाले 3620.33 वर्ग मीटर के आच्छादित क्षेत्र वाले सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के भवन एवं भूमि ₹ 1.26 करोड़ मूल्य वाले 1920 वर्ग मीटर के आच्छादित क्षेत्र वाले मंदिर न्यास भवन एवं भूमि के साथ बदली कर लिये गये थे (दिसम्बर 2013)। तथापि, आंशिक रूप से पूर्ण किये गये भवनों पर हुए व्यय, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग के पास शेष निधियों तथा नए भवन के शेष कार्य को पूर्ण करने हेतु देयता के सम्बंध में शर्तों एवं निबंधनों को विनिर्दिष्ट करते हुए कोई करार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, यात्री निवास परिसर, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मानकों के प्रावधानों जैसे आपरेशन थियेटर, चिकित्सा कचरे का उचित निपटान, रेम्प तथा लिफ्ट जोकि उपलब्ध नहीं थे, जैसी निम्नतम आधारभूत सुविधाओं की अनुपालना नहीं की। अतः विभाग के सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र ज्वालामुखी के भवन को श्री ज्वालामुखी मंदिर न्यास के भवन से बदली करने के निर्णय से मंदिर न्यास को ₹ 6.27 करोड़³⁴ का अनुचित लाभ हुआ तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के पूर्व-निर्माणाधीन भवन से अभिप्रेत स्वास्थ्य अवसंरचना के लाभ भी नहीं मिले।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर मुख्य चिकित्सा अधिकारी एवं उपायुक्त, कांगड़ा ने बताया (जनवरी-मार्च 2015) कि सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र ज्वालामुखी को यात्री निवास भवन में स्थानांतरित किये जाने का निर्णय रोगियों को उनके शीघ्र स्वास्थ्य लाभ हेतु स्वच्छ एवं खुला वातावरण उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से समिति की सिफारिशों पर सरकार द्वारा लिया गया था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि यात्री निवास भवन में न्यूनतम आधारभूत सुविधाएं भी उपलब्ध नहीं थी तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र की भीड़ भरे बाजार के मध्य अवस्थिति और नजदीकी बस स्टैण्ड जैसे घटकों पर सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के नए भवन के निर्माण कार्य के प्रारम्भ किये जाने से पूर्व ध्यान दिया जाना चाहिये था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग

3.7 प्रवाह सिंचाई स्कीमों की कार्यप्रणाली

छः नमूना जांच किए गए मण्डलों में 2010-15 के दौरान वित्तीय वर्ष के अंत में कोषागार से ₹ 18.27 करोड़ आहरित किए गये तथा उनको वास्तविक प्रयुक्ति के बिना प्रवाह सिंचाई स्कीमों के प्रति अन्तिम व्यय/सामग्री की बुकिंग के रूप में दर्शाया गया। नौ मण्डलों में 46 प्रवाह सिंचाई स्कीमों (91 में से) जिन पर ₹ 42.25 करोड़ खर्च किए गए थे, मार्च 2015 तक अपूर्ण पड़ी थी। पांच नमूना जांच किए गए मण्डलों में 2012-15 के दौरान ₹ 20.02 करोड़ की लागत से 21 प्रवाह सिंचाई स्कीमों में सृजित सिंचाई क्षमता का अनुकूलमत रूप से उपयोग नहीं किया गया। विभागीय अधिकारियों ने 2012-15 के दौरान प्रवाह सिंचाई स्कीमों के निष्पादन का अनुश्रवण नहीं किया तथा प्रवाह सिंचाई स्कीमों का निर्धारित निरीक्षण भी नहीं किया गया।

3.7.1 परिचय

राज्य योजना में सिंचाई क्षमता के सृजन तथा इसकी अनुकूलतम उपयोगिता को निरन्तर उच्च प्राथमिकता दी जाती है। प्रवाह सिंचाई स्कीमों में जलाशय/नालों या अन्य स्रोतों की नहरों अथवा नालियों के माध्यम से सिंचाई उपलब्ध करवाती हैं जिसे प्रस्तावित कृष्य क्षेत्र के अपेक्षित प्रवाह कि गुरुत्वाकर्षण शक्ति द्वारा खेतों तक पहुंचाया जाता है। प्रवाह सिंचाई स्कीमों के मुख्य घटकों में हैड वियर, में चैनल, वितरण चैनल, निर्गम व वितरण टंकियां आदि शामिल हैं। सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग प्रवाह सिंचाई स्कीमों के निष्पादन, परिचालन व अनुरक्षण के लिए उत्तरदायी है।

³⁴ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र की भूमि एवं पुराने भवन का मूल्य: ₹ 6.06 करोड़ जमा नए भवन के निर्माण पर हुआ व्यय: ₹ 1.47 करोड़ घटा यात्री निवास की भूमि एवं भवन का मूल्य: ₹ 1.26 करोड़।

वर्ष 2012-13 से 2014-15 की अवधि हेतु राज्य में प्रमुख अभियन्ता तथा 47 में से नौ मण्डलों³⁵ के अभिलेखों की नमूना-जांच द्वारा प्रवाह सिंचाई स्कीमों की कार्यप्रणाली की लेखापरीक्षा अप्रैल तथा मई 2015 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् है:

3.7.2 वित्तीय परिव्यय तथा व्यय

प्रवाह सिंचाई स्कीमों के निष्पादन हेतु निधियों का आवंटन प्रमुख अभियन्ता द्वारा किया जाता है। 2012-15 के दौरान प्रवाह सिंचाई स्कीमों के लिए उपलब्ध निधियों तथा विभाग द्वारा किए गए व्यय की वर्ष-वार स्थिति तालिका-3.7.1 में दर्शाई गयी है।

तालिका-3.7.1

2012-15 के दौरान प्रवाह सिंचाई स्कीमों पर आवंटित निधियों तथा किए गए व्यय का ब्यौरा

(₹ करोड़)

वर्ष	बजट आवंटन	व्यय	भिन्नता आधिक्य (+) बचत (-)
2012-13	45.73	50.04	(+) 4.31
2013-14	36.53	38.58	(+) 2.05
2014-15	40.92	39.20	(-) 1.72
कुल	123.18	127.82	

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित सूचना।

2012-15 के दौरान बजट आवंटन के प्रति 2012-13 (₹ 4.31 करोड़) तथा 2013-14 (₹ 2.05 करोड़) के दौरान ₹ 6.36 करोड़ का अधिक व्यय था तथा 2014-15 में ₹ 1.72 करोड़ की बचत थी। प्रमुख अभियन्ता से मांगे गए (अप्रैल 2015) कारण प्रतिक्षित थे (नवम्बर 2015)।

2012-15 के दौरान समस्त नमूना जांच किए गए मण्डलों में प्रवाह सिंचाई स्कीमों के लिए अवमुक्त की गई निधियां तथा किए गए व्यय का ब्यौरा तालिका-3.7.2 में दिया गया है।

तालिका -3.7.2

2012-15 के दौरान नमूना जांच किए गए मण्डलों में प्रवाह सिंचाई स्कीमों हेतु अवमुक्त की गई निधियां तथा किए गए व्यय का ब्यौरा

(₹ करोड़)

वर्ष	बजट आवंटन	व्यय	भिन्नता आधिक्य (+) बचत (-)
2012-13	26.87	26.86	(-) 0.01
2013-14	13.38	13.40	(+) 0.02
2014-15	21.54	21.56	(+) 0.02
कुल	61.79	61.82	

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित सूचना।

नमूना जांच किए गए मण्डलों में 2012-15 के दौरान कोई प्रमुख बचत अथवा आधिक्य नहीं था। तथापि, बजट तथा वास्तविक व्यय के उपरोक्त आंकड़े इस तथ्य के आधार पर देखे जा सकते हैं कि बुक किया गया व्यय मात्र कोषागार से आहरित राशि को दर्शाता है, न कि स्थल पर निष्पादित कार्यों पर वास्तविक रूप से व्यय की गई राशि को दर्शाता है तथा भारी भरकम राशि अप्रयुक्त रही जैसाकि अनुवर्ती परिच्छेदों में इंगित किया गया है।

3.7.2.1 निधियों का अनियमित आहरण तथा प्रयुक्ति

हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली, 2007 का नियम 5.71 निर्दिष्ट करता है कि कोषागार से कोई भी राशि तब तक आहरित नहीं की जानी चाहिए जब तक इसकी तत्काल वितरण हेतु आवश्यकता न हो। ऐसे कार्यों के सम्बंध में कोषागार से अग्रिमों का आहरण करना भी अनुमत नहीं है जिनकी पूर्णता में पर्याप्त समय लगने की सम्भावना हो।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान सम्बद्ध अधीक्षण अभियन्ताओं से प्राप्त साख पत्रों के आधार पर छः नमूना जांच किए गए मण्डलों³⁶ के अधिशासी अभियन्ताओं ने प्रत्येक वित्तीय वर्ष³⁷ के अन्तिम सप्ताह में कोषागार से ₹ 15.58 करोड़ आहरित किए तथा इसे लेखाओं में 43 प्रवाह सिंचाई स्कीमों पर अन्तिम व्यय के रूप में दिखाया। इसमें से ₹ 9.15 करोड़ का व्यय बाद के वर्षों के दौरान किया गया तथा मई 2015 तक ₹ 6.43 करोड़³⁸ अप्रयुक्त पड़े थे। बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए निधियों को उनके वास्तविक निष्पादन के बिना निक्षेप शीर्ष में जमा करने तथा व्यय को मात्र बुकिंग करने के परिणामस्वरूप लेखाओं में व्यय का भी गलत चित्रण हुआ।

तथ्यों को स्वीकारते हुए (अप्रैल तथा मई 2015) सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने व्यपगत हेतु कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

3.7.2.2 सामग्री की अनियमित बुकिंग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नियमों³⁹ के विपरीत आठ नमूना जांच किए गए मण्डलों⁴⁰ में ₹ 2.69 करोड़ की लागत की सामग्री को इसकी वास्तविक उपयोगिता के बिना 24 स्कीमों/ निर्माण कार्यों के प्रति बुक किया गया था (मार्च 2011 से मार्च 2015 के बीच)। तदनन्तर, ₹ 0.57 करोड़ के मूल्य की सामग्री को सितम्बर 2013 तथा फरवरी 2015 के मध्य अनुवर्ती वित्तीय वर्षों में स्टॉक में पुनरांकित किया तथा ₹ 2.12 करोड़⁴¹ के मूल्य की सामग्री मई 2015 तक असमायोजित पड़ी थी। इस प्रकार, उपरोक्त हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली के प्रावधानों के विपरीत सामग्री की बुकिंग मात्र बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए अनियमित रूप से की गई थी। तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने व्यपगत हेतु कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

3.7.2.3 बजट आवंटन से अधिक व्यय

लेखापरीक्षा में पाया कि हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली 2009 के नियम 14 तथा 43 के विपरीत दो नमूना जांच किए गए मण्डलों⁴² में 2013-15 के दौरान सात प्रवाह सिंचाई स्कीमों हेतु ₹ 6.82 लाख के बजट आवंटन के प्रति अधिशासी अभियन्ताओं ने ₹ 44.26 लाख व्यय किया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 37.44 लाख का अधिक व्यय हुआ जोकि अनियमित था। सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (मई 2015) कि अधिक व्यय को 2015-16 के दौरान बजट की प्राप्ति पर विनियमित कर लिया जाएगा। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि अधिशासी अभियन्ताओं को अधिक व्यय करने से पहले स्कीमों के अन्तर्गत अतिरिक्त निधियां प्राप्त करनी चाहिए थी तथा व्यय मई 2015 तक नियमित नहीं किया गया था।

3.7.2.4 निधियों का अपवर्तन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के नियम 14 (ख) में प्रावधान है कि व्यय उसी उद्देश्य के लिए किया जाना चाहिए जिसके लिए निधियों का प्रावधान किया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया कि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत दो नमूना जांच किए गए मण्डलों⁴³ में अधिशासी अभियन्ताओं ने 2012-13 तथा 2014-15 के दौरान प्रवाह सिंचाई स्कीमों से ₹ 1.93 करोड़⁴⁴ का सक्षम

³⁶ आनी, चम्बा, पद्दर, पालमपुर, सरकाघाट तथा शाहपुर।

³⁷ 2010-11: ₹ 4.25 करोड़ (दो); 2011-12: ₹ 0.58 करोड़ (11); 2012-13: ₹ 4.96 करोड़ (12); 2013-14: ₹ 0.45 करोड़ (दो) तथा 2014-15: ₹ 5.34 करोड़ (16)।

³⁸ 2010-11: ₹ 1.05 करोड़; 2013-14: ₹ 0.45 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 4.93 करोड़।

³⁹ हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली का नियम 5.71 तथा हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली 2009 का नियम 91 (2) (क)।

⁴⁰ आनी, चम्बा, डलहौजी, धर्मशाला, पद्दर, पालमपुर, सरकाघाट तथा शिमला- I।

⁴¹ 2010-11: ₹ 0.42 करोड़; 2011-12: ₹ 0.22 करोड़; 2013-14: ₹ 0.41 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 1.07 करोड़।

⁴² आनी तथा शिमला- I।

⁴³ आनी तथा शिमला-I।

⁴⁴ 2012-13: ₹ 0.69 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 1.24 करोड़।

प्राधिकारी से अनुमोदन प्राप्त किए बिना उठाऊ सिंचाई स्कीमों (₹ 0.93 करोड़), जल आपूर्ति स्कीमों (₹ 0.52 करोड़), भवनों के निर्माण (₹ 0.14 करोड़) तथा स्टॉक (₹ 0.34 करोड़) में अनियमित रूप से विचलन किया था। अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (मई 2015) कि विचलन का परिशोधन कर लिया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियां अन्य प्रवाह सिंचाई स्कीमों पर प्रयुक्त की जानी चाहिए थी जोकि पर्याप्त निधियों की अनुपलब्धता के कारण पूर्ण नहीं की जा सकी (परिच्छेद 3.7.3) ।

3.7.3 स्कीमों का निष्पादन

प्रमुख अभियन्ता के स्तर पर 2012-15 के दौरान निष्पादन हेतु प्रारम्भ की गई, पूर्ण की गई तथा शेष अपूर्ण प्रवाह सिंचाई स्कीमों का स्कीम-वार समेकित अभिलेख का अनुरक्षण/अद्यतन नहीं किया गया था। तथापि समस्त नमूना जांच किए गए मण्डलों में प्रवाह सिंचाई स्कीमों के निष्पादन का ब्यौरा तालिका-3.7.3 में दिया गया है।

तालिका-3.7.3

2012-15 के दौरान नमूना जांच किये गए मण्डलों में प्रवाह सिंचाई स्कीमों के निष्पादन का ब्यौरा

(₹ करोड़)

वर्ष	निष्पादन हेतु संस्वीकृत/ प्रारम्भ की गई स्कीमों		मार्च 2015 तक पूर्ण किये जाने के लिए स्कीमों		मार्च 2015 तक पूर्ण की गई स्कीमों		मार्च 2015 को अपूर्ण स्कीमों	
	संख्या	अनुमानित लागत	संख्या	अनुमानित लागत	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय
मार्च 2012 से पूर्व	82	71.87	80	69.38	41	28.04	39	41.88
2012-13	10	10.97	2	0.84	0	0.00	2	0.25
2013-14	19	13.54	9	1.48	4	0.15	5	0.12
2014-15	7	10.24	0	0.00	0	0.00	0	0.00
कुल	118	106.62	91	71.70	45	28.19	46	42.25

स्रोत: विभाग द्वारा आपूर्ति सूचना।

तालिका-3.7.3 से देखा जा सकता है कि:

- 2012-15 के दौरान पूर्ण किए जाने के लिए निर्धारित 91 स्कीमों (अनुमानित लागत: ₹ 71.70 करोड़) में से केवल 45 स्कीमों ₹ 28.19 करोड़ के व्यय के साथ पूर्ण की गई तथा 46 स्कीमों, जिन पर ₹ 42.25 करोड़ का व्यय किया गया था, मार्च 2015 तक अपूर्ण थी। स्कीमों की पूर्णता में आठ से 62 मास के मध्य विलम्ब था जिसके परिणामस्वरूप लोगों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रहना पड़ा।
- तीन नमूना जांच किये गए मण्डलों⁴⁵ में 45 पूर्ण की गई स्कीमों में से ₹ 10.34 करोड़ में संस्वीकृत 19 स्कीमों (सितम्बर 2008 तथा अगस्त 2012 के मध्य) ₹ 14.55 करोड़ की लागत से दो से 25 मास के विलम्ब के पश्चात् पूर्ण की गई जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.21 करोड़ (41 प्रतिशत) की लागत बढ़ गई।
- अपूर्ण 46 स्कीमों में से पालमपुर मण्डल में ₹ 12.75 करोड़ में संस्वीकृत (जून 2011 तथा मार्च 2012 के मध्य) तथा दो वर्षों में पूर्ण किये जाने के लिए निर्धारित आठ स्कीमों मार्च 2015 तक अपूर्ण पड़ी थी। यद्यपि, ₹ 16.51 करोड़ का व्यय किया गया था, तथापि स्कीमों की पूर्णता की निर्धारित अवधि से 13 से 23 मास पीछे चल रही थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.76 करोड़ (29 प्रतिशत) की लागत बढ़ गई।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि स्कीमों कठिन स्थल स्थितियों, निधियों की अनुपलब्धता, भूमि विवादों, इत्यादि के कारण अपूर्ण पड़ी थी। लागत में वृद्धि मजदूरी तथा सामग्री की लागत बढ़ने के कारण हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्कीमों की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए ऐसे सभी मामलों का शीघ्रता से समाधान किया जाना चाहिए था।

⁴⁵ डलहौजी, पालमपुर तथा धर्मशाला।

3.7.3.1 प्रवाह सिंचाई स्कीमों पर निष्क्रिय निवेश

चम्बा मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि ₹ 2.36 करोड़⁴⁶ हेतु संस्वीकृत (मार्च 2007 तथा मार्च 2010) दो प्रवाह सिंचाई स्कीमों में निम्नवत् कमियों के कारण मार्च 2015 तक पूर्ण नहीं की गई थी:

- प्रवाह सिंचाई स्कीम कुगती⁴⁷ का तकनीकी अनुमोदन अधीक्षण अभियन्ता, चम्बा द्वारा ₹ 91.71 लाख हेतु दिया गया था (सितम्बर 2009) तथा स्कीम एक वर्ष के अन्दर पूर्ण की जानी निर्धारित थी। स्कीम के बांध (एक), सुदृढ़ सीमेंट ठोस वितरण टैंकों (26) तथा वितरण प्रणाली के कार्य को छोड़कर बाकी सभी संघटक ₹ 94.57 लाख के व्यय के साथ मार्च 2015 तक पूर्ण कर लिए गए थे। इस प्रकार, प्रवाह सिंचाई स्कीम को पूर्ण न करने के परिणामस्वरूप ₹ 94.57 लाख का निष्क्रिय निवेश हुआ।
- एक वर्ष में पूर्ण किए जाने के लिए निर्धारित प्रवाह सिंचाई स्कीम फानड़-लाहल⁴⁸ ₹ 1.29 करोड़ के लिए तकनीकी रूप से संस्वीकृत की गई थी (मार्च 2011)। 8825 मीटर⁴⁹ तक जस्तीकृत लोहे की पाइपों को बिछाने, जोड़ने तथा परीक्षण करने का कार्य मार्च 2015 तक ₹ 86.35 लाख के व्यय के साथ पूर्ण किया गया था। तथापि, अगस्त 2011 में एक ठेकेदार को आवंटित 125 मिली मीटर व्यास (2,080 रनिंग मीटर) की जस्तीकृत लोहे की पाइपों को बिछाने, जोड़ने तथा परीक्षण का कार्य जो कि मार्च 2012 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था, अप्रैल 2015 तक शुरू नहीं किया गया था। बांध तथा आर0सी0सी0 वितरण टैंक का निर्माण कार्य अप्रैल 2015 तक निष्पादन हेतु प्रारम्भ भी नहीं किया गया था। प्रवाह सिंचाई स्कीम को समय पर पूर्ण न करने के परिणामस्वरूप ₹ 86.35 लाख का निरर्थक निवेश हुआ।

तथ्यों को स्वीकारते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (मई 2015) कि ठेकेदारों को आवंटित कार्यों को पूर्ण करने हेतु नोटिस दिए गए थे (सितम्बर 2011 तथा जून 2012 के मध्य) तथा मुख्य-लाइन का कार्य पूर्ण न करने के कारण जल भण्डारण टैंकों, इत्यादि का कार्य आवंटित नहीं किया जा सका था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने न तो ठेकेदार के विरुद्ध समय पर कार्रवाई की थी और न ही प्रवाह सिंचाई स्कीमों का शीघ्रता से निष्पादन सुनिश्चित किया था।

3.7.3.2 पूर्ण बताई गई अपूर्ण स्कीमों पर अधिक व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पालमपुर मण्डल में 3144.79 हेक्टेयर कृष्य कमांड क्षेत्र के सृजन हेतु 14 प्रवाह सिंचाई स्कीमों में त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा ₹ 18.93 करोड़ में अनुमोदित की गई थी (फरवरी 2009 तथा मार्च 2012 के मध्य)। मार्च 2010 तथा सितम्बर 2012 के मध्य प्रारम्भ की गई प्रवाह सिंचाई स्कीमों में सृजित कृष्य कमांड क्षेत्र 3144.79 हेक्टेयर के साथ जनवरी 2013 तथा सितम्बर 2013 के बीच ₹ 15.74 करोड़ की लागत से पूर्ण दिखाई गई थी जबकि सभी स्कीमों अप्रैल 2015 तक अपूर्ण पड़ी थी तथा सितम्बर 2013 (परिशिष्ट-3.1) के पश्चात् इन स्कीमों पर ₹ 4.98 करोड़ का व्यय किया गया था। इसके अतिरिक्त, मार्च 2015 तक ₹ 20.72 करोड़ का कुल व्यय संस्वीकृत लागत से ₹ 1.79 करोड़ तक बढ़ गया था जोकि नियमित नहीं किया गया था। तथ्यों को सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने स्वीकार किया (अप्रैल 2015)।

⁴⁶ प्रवाह सिंचाई स्कीम कुगती: ₹ 0.91 करोड़ (मार्च 2007) तथा प्रवाह सिंचाई स्कीम फानड़-लाहल: ₹ 1.45 करोड़ (मार्च 2010)।

⁴⁷ बांध (दो) पाइपों को उपलब्ध करवाने, बिछाने तथा जोड़ने (6,395 मीटर), आर0 सी0सी0 वितरण टैंक (34) तथा बी0 पी0 टैंक (पांच)।

⁴⁸ अन्तर्ग्रहण एवं बांध (एक), आर0 सी0 सी0 वितरण टैंक 73000 लीटर (एक), जस्तीकृत लोहे की पाइप को बिछाना, जोड़ना तथा परीक्षण: 10900 रनिंग मीटर (125 मिली मीटर व्यास: 5500 रनिंग मीटर, 100 मिली मीटर व्यास: 5000 रनिंग मीटर तथा 80 मिली मीटर व्यास: 400 रनिंग मीटर)।

⁴⁹ 125 मिली मीटर व्यास: 3425 रनिंग मीटर (जुलाई 2012), 100 मिली मीटर व्यास: 5000 रनिंग मीटर (मार्च 2015) तथा 80 मिली मीटर व्यास: 400 रनिंग मीटर (सितम्बर 2014)।

3.7.3.3 प्रयोक्ता प्रभारों का उद्ग्रहण तथा संग्रहण

हिमाचल प्रदेश लघु नहर अधिनियम, 1976 की धारा 28 (1) के अनुसार विभाग लाभार्थियों से प्रयोक्ता प्रभार उद्ग्रहण करता है जिसे 'अबियाना' कहा जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया कि आठ नमूना जांच किये गए मण्डलों⁵⁰ में प्रवाह सिंचाई स्कीमों के प्रयोक्ताओं से ₹ 64.20 लाख का अबियाना मार्च 2012 तक वसूली हेतु बकाया था तथा 2012-15 के दौरान उद्ग्रहित तथा संग्रहित अबियाना क्रमशः ₹ 6.85 लाख तथा ₹ 0.93 लाख था। इस प्रकार मार्च 2015 तक ₹ 70.12 लाख⁵¹ का अबियाना बकाया था। तथापि, मण्डल द्वारा हिमाचल प्रदेश लघु नहर अधिनियम, 1976 के प्रावधानों को लागू करते हुए बकाया देयों की वसूली करने हेतु कोई प्रयास नहीं किए गये थे।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि अबियाना का निर्धारण/संग्रहण राजस्व स्टाफ की तैनाती न करने के कारण लाभार्थियों से नहीं किया जा सका। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने लाभार्थियों से नियमित रूप से अबियाना की वसूली करने हेतु कोई प्रयास नहीं किए थे।

3.7.3.4 निजी कूहलों का अनाधिकृत निष्पादन

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम तथा राष्ट्रीय कृषि व ग्रामीण विकास बैंक ऋण में निजी कूहलों⁵² की मरम्मत तथा पुनर्निर्माण हेतु प्रावधान नहीं है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत तीन नमूना जांच किये गये मण्डलों⁵³ में स्थानीय लोगों द्वारा परिचालित की जा रही 42 विद्यमान निजी कूहलों की मरम्मत तथा पुनर्निर्माण हेतु त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (26 स्कीम: ₹ 23.57 करोड़) तथा राष्ट्रीय कृषि व ग्रामीण विकास बैंक (16 स्कीम: ₹ 19.57 करोड़) के अन्तर्गत ₹ 43.14 करोड़ संस्वीकृत किए थे (फरवरी 2009 तथा फरवरी 2014 के बीच)। इन स्कीमों में से 24 स्कीमों त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (16 स्कीमों: ₹ 12.33 करोड़) तथा राष्ट्रीय कृषि व ग्रामीण विकास बैंक (8 स्कीमों: ₹ 5.90 करोड़) के अन्तर्गत ₹ 18.23 करोड़ की लागत से पूर्ण की गई थी (मई 2012 तथा दिसम्बर 2014 के बीच)। शेष 18 स्कीमों प्रगतिरत थी जिन पर मार्च 2015 तक ₹ 23.14 करोड़ का व्यय किया गया था। तथापि, विभाग ने निजी कूहलों के कारण इन स्कीमों के अन्तर्गत प्रयुक्त वास्तविक कृष्य कमांड क्षेत्र को अभिनिश्चित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, विभाग सम्बन्धित लाभार्थियों से अबियाना (प्रयोक्ता प्रभार) की वसूली करने में विफल रहा। इस प्रकार, ₹ 41.37 करोड़ का व्यय अनियमित था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (मई 2015) कि विभाग द्वारा विद्यमान निजी कूहलों की मरम्मत स्थानीय विधानसभा सदस्यों की सिफारिशों पर त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम तथा राष्ट्रीय कृषि व ग्रामीण विकास बैंक के अन्तर्गत की गई थी। उत्तर त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम तथा राष्ट्रीय कृषि व ग्रामीण विकास बैंक ऋण के प्रावधानों के विपरीत है क्योंकि निजी कूहलों का निष्पादन इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत नहीं किया जाना था।

3.7.3.5 सृजित सिंचाई क्षमता की प्रयुक्ति

पांच नमूना जांच किये गए मण्डलों⁵⁴ में 5005.22 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता वाली 20 प्रवाह सिंचाई स्कीमों 2005-06 तथा 2013-14 के मध्य ₹ 20.02 करोड़ की लागत से पूर्ण की गई थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सृजित कृष्य कमांड क्षेत्र की अवप्रयुक्ति रही है। तालिका-3.7.4 में दिए गए ब्यौरा के अनुसार कृष्य कमांड क्षेत्र की प्रयुक्ति में कमी रबी में 53 तथा 75 प्रतिशत तथा खरीफ में 52 तथा 64 प्रतिशत के मध्य थी।

⁵⁰ आनी, चम्बा, डलहौजी, धर्मशाला, पधर, पालमपुर, सरकाघाट तथा शिमला।

⁵¹ आनी (₹ 0.11 लाख), चम्बा (₹ 0.99 लाख), डलहौजी (₹ 19.55 लाख), धर्मशाला (₹ 0.16 लाख), पद्धर (₹ 10.33 लाख), पालमपुर (₹ 34.41 लाख), सरकाघाट (₹ 4.54 लाख) तथा शिमला -I (₹ 0.03 लाख)।

⁵² पहाड़ी क्षेत्र में लघु सिंचाई नालियां।

⁵³ धर्मशाला, पालमपुर तथा शाहपुर।

⁵⁴ आनी, चम्बा, डलहौजी, पद्धर तथा पालमपुर।

तालिका-3.7.4

2012-15 के दौरान सिंचित प्रति फसल क्षेत्र की तुलना में सृजित क्षमता का ब्यौरा

वर्ष	पूर्ण स्कीमों की संख्या	सृजित क्षमता (कृष्य कमांड क्षेत्र हेक्टेयर में)	प्रयुक्त क्षमता (कृष्य कमांड क्षेत्र हेक्टेयर में)		कमी (प्रतिशत)	
			रबी	खरीफ	रबी	खरीफ
2012-13	19	4430.21	2077.18 (47)	2109.55 (48)	53	52
2013-14	20	5005.22	1882.43 (38)	2138.18 (43)	62	57
2014-15	20	5005.22	1241.20 (25)	1785.40 (36)	75	64

स्रोत: विभाग द्वारा आपूर्ति सूचना। टिप्पणी: कोष्ठकों में दिये गये आकड़ें प्रतिशतता को इंगित करते हैं।

तथ्यों को स्वीकारते हुए (मई 2015) अधिशासी अभियन्ता, चम्बा ने कृष्य कमांड क्षेत्र की कम प्रयुक्ति के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए थे अन्य अधिशासी अभियन्ताओं ने कृष्य कमांड क्षेत्र की अवप्रयुक्ति के लिए कारण किसानों द्वारा कम मांग बताया। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने सृजित सिंचाई क्षमता की अधिकतम प्रयुक्ति हेतु लाभार्थियों को नहीं समझाया तथा प्रोत्साहित नहीं किया था, जो पूरी तरह अवप्रयुक्त रहा तथा इन स्कीमों के निर्माण पर किये गये ₹ 20.02 करोड़ के व्यय के बावजूद भी अभिप्रेत उद्देश्य अधिकांशतः प्राप्त नहीं हुआ।

3.7.3.6 क्षतिग्रस्त स्कीम की मरम्मत पर निष्फल व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आनी मण्डल में 97.42 हेक्टेयर के अतिरिक्त कृष्य कमांड क्षेत्र के सृजन हेतु अक्टूबर 2005 में प्रवाह सिंचाई स्कीम बागीपुल नोरेलंज⁵⁵ को ₹ एक करोड़ की लागत से बढ़ाया गया (लम्बाई: 12120 रनिंग मीटर)। मार्च 2015 तक इसके अनुरक्षण पर ₹ 7.71 लाख का व्यय भी किया गया था। कृष्य कमांड क्षेत्र 123.83 हेक्टेयर के प्रति 2006-15 के दौरान कृष्य कमांड क्षेत्र 13.75 हेक्टेयर तथा 25.15 हेक्टेयर के मध्य वास्तविक रूप से उपयोग किया गया था। सिंचाई क्षमता की अवप्रयुक्ति का कारण प्रवाह सिंचाई स्कीम का विभिन्न स्थलों⁵⁶ पर क्षतिग्रस्त होना बताया गया तथा विभाग ने क्षतिग्रस्त प्रवाह सिंचाई स्कीम की मरम्मत हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। स्पष्ट्यता, प्रवाह सिंचाई स्कीम के संवर्धन हेतु ₹ 1.08 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

तथ्यों को स्वीकारते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (मई 2015) कि निधियों की अनुपलब्धता के कारण क्षतिग्रस्त स्कीम की मरम्मत नहीं की जा सकी तथा स्कीम के सुधार हेतु ₹ 60.19 लाख का अनुमान तैयार किया गया था (सितम्बर 2013)। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि प्रवाह सिंचाई स्कीम का 2005 से अनुकूलतम रूप से उपयोग नहीं किया गया था तथा विभाग ने क्षतिग्रस्त प्रवाह सिंचाई स्कीम की मरम्मत हेतु कोई प्रयास नहीं किए थे।

3.7.3.7 आकलनों का अनाधिकृत विभाजन

चार नमूना जांचित मण्डलों⁵⁷ में मुख्य अभियन्ताओं/अधीक्षण अभियन्ताओं ने आठ प्रवाह सिंचाई स्कीमों⁵⁸ के निष्पादन हेतु ₹ 13.52 करोड़ की लागत की तकनीकी संस्वीकृति (अगस्त 2011 तथा नवम्बर 2013 के मध्य) प्रदान की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन स्कीमों के कार्य 195 अनुबन्धों में विभाजित किए गए थे तथा संस्वीकृति सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त किए बिना ₹ 12.83 करोड़ में 97 ठेकेदारों को आवंटित किए गए थे (अप्रैल 2012 तथा मार्च 2015 के मध्य)। निर्माण कार्यों को दो से 36 प्रतिशत (तीन मामलों में) संविदा राशि से नीचे तथा चार से 457 प्रतिशत (192 मामलों में) संविदा राशि से ऊपर आवंटित किया गया था। अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा ठेकेदारों के निम्नतम तथा उच्चतम प्रस्तावों के बीच असामान्य अन्तर कार्यों के अनुचित आवंटन का सूचक था। इस प्रकार, प्रत्येक कार्य के लिए एक मात्र संविदा जारी करने से प्रतिस्पर्धा दरों का लाभ प्राप्त नहीं हुआ।

⁵⁵ 1992 में पूर्ण की गई (कृष्य कमांड क्षेत्र : 26.41 हेक्टेयर: 5500 रनिंग मीटर)।

⁵⁶ 2860 से 3100 रनिंग मीटर, 4980 से 5100 रनिंग मीटर तथा 9500 से 9950 रनिंग मीटर।

⁵⁷ आनी, पद्धर, पालमपुर तथा शाहपुर।

⁵⁸ आनी (दो), पद्धर (एक), पालमपुर (तीन) तथा शाहपुर (दो)।

अधिशासी अभियन्ता, शाहपुर मण्डल ने स्कीमों को विभाजित करने हेतु कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए थे। अन्य अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि स्कीमों को शीघ्र पूर्ण करने हेतु निर्माण कार्यों को विभाजित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि अधिकांश स्कीमों में मई 2015 तक अपूर्ण पड़ी थी।

3.7.4 अनुश्रवण व पर्यवेक्षण

राज्य सरकार ने विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुश्रवण को उत्कृष्ट करने की दृष्टि से उनके क्षेत्राधिकार में निर्माण कार्यों की प्रगति के निरीक्षण व अनुश्रवण तथा समीक्षा करने हेतु निर्देश जारी किए थे (जून 2006)।

लेखापरीक्षा में पाया गया की विभागीय अधिकारियों द्वारा निर्धारित अन्तरालों में किए गए कार्यों, यदि कोई हो, की समीक्षा से सम्बन्धित कोई साक्ष्य सम्बन्धित मण्डलों में उपलब्ध नहीं थे। स्पष्टतया, विभागीय अधिकारियों द्वारा राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार निर्धारित अनुश्रवण तंत्र का अनुसरण नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप सभी मुख्य स्कीमों के निष्पादन में विलम्ब हुआ जैसाकि ऊपर बताया गया है।

सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ताओं ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि निरीक्षण किए गए थे परन्तु निरीक्षण टिप्पणियां कार्य की अधिकता, इत्यादि के कारण जारी नहीं की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभागीय अधिकारियों द्वारा निर्माण कार्यों की राज्य सरकार के अनुदेशों के अनुसार आवश्यक समीक्षा की जानी चाहिए थी।

3.7.5 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

उचित व्यय नियंत्रण की कमी थी जिसने दर्शाया कि 2010-15 के दौरान मात्र बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए निर्माण कार्यों को उनकी वास्तविक प्रयुक्ति के बिना व्यय प्रभारित किये प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर कोषागार से भारी निधियों का आहरण हुआ।

सरकार को कोषागार से धन का जब सभी सस्वीकृतियां प्राप्त कर ली जाएं तथा परियोजना कार्यान्वयन हेतु तैयार हो आहरण करने पर विचार करना चाहिए।

प्रवाह सिंचाई स्कीमों का कुशलता से निष्पादन नहीं किया गया था तथा निर्माण कार्यों की पूर्णता में विलम्ब, उचित कार्य स्थलों के बिना निर्माण कार्यों का निष्पादन, निष्फल व्यय/निरर्थक निवेश तथा समय एवं लागत वृद्धि से ग्रस्त हुआ।

सरकार को समय एवं लागत वृद्धि को टालने तथा कार्य की गुणवत्ता पर वांछित नियंत्रण रखते हुए सस्वीकृत स्कीम के निर्माण कार्यों की उचित आयोजना, अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण पर ध्यान देने पर विचार करना चाहिए।

प्रवाह सिंचाई स्कीमों के अन्तर्गत सृजित सिंचाई क्षमता की अनुकूलतम प्रयुक्ति नहीं की गई थी। विभाग ने अबियाना प्रभारों के नियमित संग्रहण का अनुश्रवण भी नहीं किया था।

सरकार को सृजित सिंचाई क्षमता की अनुकूलतम प्रयुक्ति व अबियाना प्रभारों के संग्रहण हेतु व्यवस्था बनाने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2015 में सरकार को प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.8 उठाऊ सिंचाई योजना के निर्माण पर निष्फल व्यय

उठाऊ सिंचाई स्कीम के निष्पादन हेतु अनुचित योजना के परिणामस्वरूप ₹ 1.29 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

मार्च 1995 में जारी प्रमुख अभियन्ता के निर्देशों के अनुसार सिंचाई तथा जल आपूर्ति स्कीमों के निष्पादन हेतु उचित अनुक्रम का अनुसरण करना चाहिए, अर्थात् सबसे पहले जल स्रोत विकसित किया जाना चाहिए, विश्वसनीय जल निकास अभिनिश्चित किया जाना चाहिए तथा उसके बाद वितरण लाईनों को बिछाने सहित अन्य कार्य किए जाने चाहिए।

किरतपुर भगवानपुर गांव (सिरमौर जिला) के लिए कृष्य कमांड क्षेत्र 137.86 हेक्टेयर को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने अनुमानित लागत ₹ 1.22 करोड़ की उठाऊ सिंचाई स्कीम के निर्माण का नाबार्ड⁵⁹ (आर0आई0डी0 एफ0⁶⁰-XII) के अंतर्गत प्रशासनिक रूप से अनुमोदन किया (अक्टूबर 2007)। सम्पूर्ण स्कीम की तकनीकी संस्वीकृति करवाने के स्थान पर कार्य अनुमानों को खण्डों में संस्वीकृत करवाया गया। सिंचाई के लिए पानी दो चरणों में बाटा नदी से उठाया जाना था। स्कीम अक्टूबर 2010 तक पूर्ण की जानी निर्धारित थी।

पावंटा साहिब मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2015 तथा जून 2015) से पता चला कि स्कीम का निष्पादन 2009-2010 के दौरान प्रारम्भ किया गया था। तथापि, विभाग ने पहले जल स्रोत को विकसित करने के स्थान पर राईजिंग मेन (225 मीटर⁶¹) को बिछाने, वितरण प्रणाली (5435 रनिंग मीटर), पम्प हाऊस का निर्माण, इत्यादि कार्य निष्पादित किया था तथा मार्च 2013 तक इस पर बिजली की आपूर्ति हेतु प्रदत्त राशि सहित ₹ 1.29 करोड़ का व्यय किया। जल स्रोत विकसित एवं जल निकास अभिनिश्चित करने का कार्य, सम्प वैल, तलछटन टैंक का निर्माण तथा पम्पिंग मशीनरी का कार्य जल स्रोत की अनुपलब्धता के कारण जून 2015 तक प्रारम्भ नहीं किया गया तथा स्थानीय विवाद के कारण फील्ड चैनलों (1060 रनिंग मीटर) का निष्पादन नहीं किया जा सका। इस प्रकार, उपरोक्त निर्देशों के उल्लंघन में विभाग ने उचित अनुक्रम का अनुसरण नहीं किया तथा कार्य मार्च 2013 से स्थगित अवस्था में पड़ा था।

प्रमुख अभियन्ता ने स्कीम की पूर्णता में विलम्ब का कारण वर्षा ऋतु के दौरान नदी का जल मार्ग बदलना बताया (जून 2015)। विभाग ने अन्तः श्रवण कुओं के माध्यम से जल को प्राप्त करने का निर्णय लिया तथा इसका कार्य शीघ्र ही प्रारम्भ किया जाएगा। उत्तर जल स्रोत को पहले विकसित न करने के लिए कोई कारण व्यक्त नहीं करता क्योंकि इसके सभी पहलुओं पर स्कीम की अवधारणा के समय ही ध्यान दिया जाना चाहिए था।

इस प्रकार, विभाग की अनुचित योजना के कारण उठाऊ सिंचाई स्कीम को प्रकार्यात्मक नहीं बनाया जा सका जिससे लाभार्थी अभिप्रेत सिंचाई सुविधा से वंचित रहे तथा इस पर किया गया ₹ 1.29 करोड़ का व्यय मार्च 2013 से निष्फल रहा।

सरकार को लेखापरीक्षा निष्कर्ष अप्रैल 2015 में संदर्भित किए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.9 उठाऊ जलापूर्ति योजना पर निष्फल व्यय

जलापूर्ति स्कीम को समय पर पूर्ण करने में विभाग की असमर्थता से क्षेत्र के लोगों को अभिप्रेत लाभों से वंचित होना पड़ा तथा ₹ 3.66 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

जिला मण्डी में 106 बस्तियों के 10312 व्यक्तियों को पर्याप्त तथा सुरक्षित पेयजल सुविधा उपलब्ध करवाने हेतु राज्य सरकार ने त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति स्कीम के अन्तर्गत गवालपुर, सराहन तथा तेबन लिफ्ट जलापूर्ति स्कीम के निर्माण हेतु ₹ 3.26 करोड़ का प्रशासकीय अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति प्रदान की थी (सितम्बर 2009)। स्कीम चार वर्षों में पूर्ण की जानी निर्धारित थी। स्कीम के लिए ₹ 3.72 करोड़ (मार्च 2010: ₹ 1.08 करोड़ तथा सितम्बर 2011: ₹ 2.64 करोड़) की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान की गई थी। कार्यक्षेत्र में स्थल का विकास, अंतर्ग्रहण चैम्बर, तलछटन टैंक, फिल्टर बैड, सुदृढ़ीकृत सीमेंट ठोस स्वच्छ जल टैंक (तीन) तथा सुदृढ़ीकृत सीमेंट ठोस भण्डारण टैंक (15) का निर्माण, पम्पिंग मशीनरी को उपलब्ध करवाना व स्थापित करना, बिजली की आपूर्ति, राईजिंग मेन तथा वितरण प्रणाली को उपलब्ध करवाना तथा बिछाना इत्यादि सम्मिलित था।

करसोग मण्डल के अभिलेख की संवीक्षा (नवम्बर 2014) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (जून 2015) से पाया गया कि विभाग ने मई 2011 में निष्पादन हेतु स्कीम का कार्य प्रारम्भ किया तथा सुदृढ़ीकरण सीमेंट ठोस स्वच्छ जल टैंकों/ भण्डारण टैंकों के निर्माण, पम्पिंग मशीनरी की स्थापना तथा बिजली की आपूर्ति को छोड़कर स्कीम के

⁵⁹ राष्ट्रीय कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंक।

⁶⁰ ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि।

⁶¹ रनिंग मीटर।

सभी संघटकों को ₹ 3.66 करोड़ के व्यय के साथ अक्टूबर 2014 तक पूर्ण कर लिया गया था। परिणामतः स्कीम को जून 2015 तक कार्यात्मक नहीं बनाया जा सका। उपरोक्त संघटक निम्नवत् कारणों से पूर्ण नहीं किए जा सके:

- जल उपचार संयंत्र⁶² के निर्माण का कार्य ₹ 93.07 लाख की निविदा राशि पर एक फर्म⁶³ को आवंटित किया गया (अक्टूबर 2012) जोकि अक्टूबर 2013 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। वन भूमि की स्वीकृति (जुलाई 2013) में विलम्ब के कारण फर्म ने अप्रैल 2014 में कार्य प्रारम्भ किया था। ₹ 26.53 लाख मूल्य (29 प्रतिशत) का कार्य निष्पादित करने के पश्चात् फर्म ने इस तर्क के साथ कार्य को छोड़ दिया (जुलाई 2014) कि कार्य पुरानी दरों पर निष्पादित नहीं किया जा सकता।
- पंद्रह सुदृढ़ीकृत सीमेंट ठोस भण्डारण टैंकों का निर्माण कार्य ₹ 25.08 लाख की निविदा राशि में एक ठेकेदार को आवंटित किया गया (फरवरी 2012) जिसे अगस्त 2012 तक पूर्ण किया जाना था। तथापि, ठेकेदार ने कार्य की प्रगति का अनुसरण नहीं किया तथा अक्टूबर 2014 तक ₹ 15.63 लाख (62 प्रतिशत) के मूल्य का कार्य निष्पादित किया।
- ₹ 26.69 लाख की लागत से प्राप्त (फरवरी 2011) पम्पिंग मशीनरी, जिसकी वारंटी अवधि पहले ही खत्म हो चुकी थी, बिजली की आपूर्ति न होने के कारण स्थापित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, विभाग ने बिजली की आपूर्ति हेतु हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित को अग्रिम के रूप में ₹ 63.42 लाख का भुगतान किया था (अप्रैल से दिसम्बर 2011 के मध्य) परन्तु विभाग जून 2015 तक हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित से बिजली की आपूर्ति प्राप्त करने में विफल रहा।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (नवम्बर 2014 तथा जून 2015) कि स्कीम में से वन भूमि की अन्तर्ग्रस्तता के कारण आरम्भिक विलम्ब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्कीम की परिकल्पना से पहले सभी पहलुओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, पूर्णता की निर्धारित तिथि से 21 महीनें से अधिक के विलम्ब से स्कीम की लागत ₹ 0.40 करोड़ तक पहले ही बढ़ गई थी।

इस प्रकार, स्कीम की समय पर पूर्णता को सुनिश्चित करने के लिए विभाग की असमर्थता के कारण क्षेत्र के लोग अभिप्रेत लाभों से वंचित हुए तथा ₹ 3.66 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जून 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.10 जलापूर्ति स्कीमों के संवर्धन पर निरर्थक निवेश तथा ब्याज की हानि

जलापूर्ति स्कीमों के निष्पादन हेतु समय पर कार्रवाई प्रारम्भ करने में विभाग की योजना का अभाव तथा विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 53.57 करोड़ का निरर्थक निवेश तथा ₹ 3.31 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

बिलासपुर जिले के 97,641 व्यक्तियों को पर्याप्त तथा सुरक्षित पेयजल उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने जिले में विभिन्न जलापूर्ति स्कीमों के स्रोत स्तर के संवर्धन हेतु ₹ 64.66 करोड़⁶⁴ की प्रशासकीय संस्वीकृति प्रदान की थी (सितम्बर 2008)। स्कीम सितम्बर 2012 तक पूर्ण की जानी थी। इस उद्देश्य के लिए जल को कोल डैम जलाशय से लिया जाना था। प्रमुख अभियन्ता ने ₹ 47.08 करोड़ की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान की थी (जुलाई 2009)। इस निर्माण कार्य में सिविल निर्माण कार्य (अन्तर्ग्राही चेम्बर, जल उपचार संयंत्र, आर0सी0सी0 हौदी कुएं: दो, मुख्य भण्डारण टैंक: दो, उप-भण्डारण टैंक: 30 तथा पम्प घर: तीन): राइजिंग मेन (450 मिली मीटर व्यास के 4185 रनिंग मीटर व 250 मिलीमीटर व्यास के 3,270 रनिंग मीटर): विभिन्न प्रमापों की ग्रेविटी मेन (1.71 लाख रनिंग मीटर), वितरण प्रणाली (2.07 लाख रनिंग मीटर) तथा विद्युत आपूर्ति सम्मिलित था।

⁶² अंतःग्राही चेम्बर, अन्य सम्बद्ध उपचार संरचना, स्वच्छ जल टैंकों, यान्त्रिक तथा इलैक्ट्रिक उपकरण, इत्यादि का निर्माण।

⁶³ मैसर्ज सिविल इंजिनियर्स, कन्सल्टैन्ट्स, पंचकुला।

⁶⁴ नाबार्ड (आर0आई0डी0एफ0-XVI) ऋण अनुमोदित (नवम्बर 2010): 6.5 प्रतिशत की ब्याज दर पर ₹ 53.10 करोड़ तथा अन्य शीर्ष: ₹ 11.56 करोड़।

बिलासपुर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (मार्च 2015) से पता चला कि 2008-14 के दौरान कोषागार से आहरित ₹ 66.01 करोड़ के प्रति विभाग ने स्कीम के निष्पादन पर ₹ 53.57 करोड़ (नाबार्ड ऋण: ₹ 26.14 करोड़ तथा अन्य शीर्ष: ₹ 27.43 करोड़) का व्यय किया था तथा निक्षेप शीर्ष के अन्तर्गत दो से तीन वर्षों⁶⁵ से ₹ 12.44 करोड़ अव्ययीत पड़े थे। निक्षेप में धन को विलम्बित रखने के परिणामस्वरूप धन को सामान्य बजटीय प्रक्रिया से बाहर रखा गया तथा सरकारी निधियों का अवरोधन हुआ। स्कीम को निम्नवत् कारणों से समय पर पूर्ण नहीं किया गया था तथा लोग अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे:

- कार्य⁶⁶ जिसे ₹ 49.62 करोड़ की निविदा राशि में जुलाई 2012 तक पूर्ण हेतु एक फर्म⁶⁷ को आवंटित किया गया (जून 2010) था अगस्त 2010 में प्रारम्भ हुआ। तथापि, फर्म ने निर्धारित अवधि के अंदर कार्य की प्रगति को प्राप्त नहीं किया तथा दिसम्बर 2014 तक ₹ 38.99 करोड़ के मूल्य का कार्य निष्पादित किया जिसमें नवम्बर 2011 के दौरान प्राप्त ₹ 2.89 करोड़ की लागत की पम्पिंग मशीनरी भी सम्मिलित थी। पम्पिंग मशीनरी को भी वन भूमि की स्वीकृति के अभाव में जून 2015 तक इलैक्ट्रिसिटी ट्रांसफार्मर की स्थापना न करने के कारण प्रतिष्ठापित नहीं किया गया था।
- विभाग ने 33/11 किलो वोल्ट उप-स्टेशन के निर्माण/ संस्थापन हेतु हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित को ₹ 8.49 करोड़ का भुगतान किया था (मार्च 2009)। तथापि, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित ने वन भूमि की अन्तर्गतता के कारण अप्रैल 2015 तक कार्य का निष्पादन नहीं किया। विभाग ने वन भूमि के परिवर्तन हेतु नवम्बर 2013 में कार्रवाई आरम्भ की, जिसका अनुमोदन भारत सरकार से प्रतीक्षित था (जून 2015)। स्पष्टतया, राशि बाधा रहित कार्यस्थल सुनिश्चित किए बिना हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित को जारी कर दी थी जिसके परिणामस्वरूप हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित को अनुचित वित्तीय लाभ पहुँचाने के अलावा ₹ 3.31 करोड़⁶⁸ के ब्याज की भी हानि हुई।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (जून 2015) कि कार्य स्कीमों के विभिन्न कार्य स्थलों पर भूमि विवाद के कारण पूर्ण नहीं किया जा सका तथा हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित ने गैर-वानिकी उद्देश्य के लिए वन भूमि का परिवर्तन न करने के कारण समय पर विद्युत आपूर्ति सुनिश्चित नहीं की थी। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने स्कीम का निष्पादन कार्य प्रारम्भ करने से पहले बाधा रहित भूमि सुनिश्चित नहीं की थी।

इस प्रकार, जलापूर्ति स्कीमों के निष्पादन हेतु समय पर कार्रवाई आरम्भ करने में विभाग की योजना का अभाव तथा विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 53.57 करोड़ का निरर्थक निवेश तथा ₹ 3.31 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जून 2015 में सदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.11 मल-निकास स्कीम के निष्पादन पर निष्फल व्यय

मल-निकास स्कीम को समय पर पूर्ण करने में विभाग की योजना का अभाव तथा अक्षमता के परिणामस्वरूप ₹ 6.80 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

जिला कांगड़ा में देहरा कस्बे में स्वास्थ्यकर स्वच्छता सुविधाओं को उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने मल-निकास स्कीम के निर्माण हेतु ₹ 11.17 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया (जनवरी 2007) जोकि चार वर्षों के अन्दर पूर्ण की जानी निर्धारित थी। इस निर्माण कार्य के अन्तर्गत विभिन्न प्रमापों के डक्टाइल लौह पाइप उपलब्ध करवाने, बिछाने तथा परीक्षण करवाने, मल व्यवस्था उपचार संयंत्र का निर्माण, निस्तब्धता टैंकों का

⁶⁵ 2011-12: ₹ 3.44 करोड़ तथा 2012-13: ₹ 9.00 करोड़।

⁶⁶ सिविल कार्य: अंतर्ग्रहण चैम्बर, जल संशोधन संयंत्र, आर0सी0सी0 हौदी कुएं (दो), मुख्य भण्डारण टैंक (दो), उप-भण्डारण टैंक (30) तथा पम्प हाऊस (तीन); राइजिंग मेन: 4,185 रनिंग मीटर (450 मि0 मी0 व्यास) तथा 3,270 रनिंग मीटर (250 मि0मी0 व्यास); विभिन्न आकार की ग्रेविटी मेन 1.71 लाख मीटर, वितरण प्रणाली: 2.07 लाख मीटर, इत्यादि।

⁶⁷ मेसर्स एस0 एम0सी0- एस0बी0एम0-युनिवर्सल (जे0वी0), थाने।

⁶⁸ मार्च 2009 से मार्च 2015 तक नाबार्ड ब्याज दर 6.5 प्रतिशत पर गणना।

निर्माण, स्टॉफ आवास का निर्माण, मैन होल चैम्बर आदि का निर्माण जून 2015 तक स्कीम के विभिन्न संघटकों के निर्माण पर ₹ 6.80 करोड़ का व्यय किया गया था परन्तु स्कीम जुलाई 2015 तक पूर्ण/चालू नहीं की गई थी।

देहरा मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसम्बर 2014) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (जुलाई 2015) से पता चला कि विभाग ने स्कीम के कार्य को विभाजित किया तथा विभिन्न ठेकेदारों को आवंटित किया और निम्नवत् कमियां ध्यान में आईं:

- जॉब-I⁶⁹ को जून 2015 तक निविदाओं को अन्तिम रूप न देने के कारण निष्पादन हेतु प्रारम्भ नहीं किया गया था।
- जॉब-II⁷⁰ को जुलाई 2013 तक पूर्ण करने की शर्त के साथ एक ठेकेदार को ₹ 2.62 करोड़ की निविदा लागत पर आवंटित किया गया था (जुलाई 2012)। ठेकेदार द्वारा अनुरोधों (अप्रैल 2013 तथा अगस्त 2014) के बावजूद विभाग द्वारा उच्च स्तर पुल देहरा से मल शोधन संयंत्र तक पाईपलाइन को बिछाने हेतु नक्शा/उपलब्ध न करवाने के कारण जून 2015 तक ठेकेदार मात्र डक्टाइल लोहे की पाईपों (150 मि0 मी0 व्यास: 7,000 रनिंग मीटर) तथा मेन होल चैम्बरों (370) के निर्माण कार्य का निष्पादन कर सका।
- जॉब-III⁷¹ को सितम्बर 2011 तक पूर्ण करने की शर्त के साथ एक ठेकेदार को ₹ 1.35 करोड़ की निविदा लागत पर आवंटित किया गया था (सितम्बर 2010)। कार्य स्थलों पर विवाद के कारण ठेकेदार ने पूर्णता की निर्धारित तिथि से लगभग चार वर्षों के विलम्ब पश्चात् जून 2015 तक डक्टाइल लोहे की पाईपों (200 मि0 मी0 व्यास: 540 रनिंग मीटर, 150 मि0 मी0 व्यास: 4,200 रनिंग मीटर) तथा मेनहोल चैम्बरों (285) का निर्माण कार्य निष्पादित किया।
- जॉब⁷² IV को फरवरी 2012 तक पूर्ण करने के लिए एक ठेकेदार को ₹ 2.40 करोड़ की निविदा राशि पर आवंटित किया गया था (जनवरी 2011)। कार्य स्थल पर विवाद के कारण ठेकेदार ने जून 2015 तक केवल डक्टाइल लोहे की पाईपों (150 मि0 मी0 व्यास: 6,150 रनिंग मीटर) तथा मेनहोल चैम्बरों (245) का निर्माण कार्य निष्पादित किया।
- मल शोधन संयंत्र के निर्माण का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 1.63 करोड़ की निविदा लागत पर आवंटित किया गया था (मार्च 2012) जोकि अप्रैल 2013 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। मल शोधन संयंत्र के स्थल विकास के निष्पादन के दौरान वन्य प्राणी विभाग ने भूमि के कुछ भाग पर आपत्ति उठाई (अप्रैल 2013)। परिणामतः विभाग ने अतिरिक्त आर्द्र कुंआं, अंतर्गम चैम्बर इत्यादि के निर्माण हेतु संशोधित योजना बनाई तथा ₹ 0.42 करोड़ अनुमोदित किए (जून 2014)। तथापि, उसके लिए निविदाओं को जुलाई 2015 तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया था।
- फ्लशिंग टैंकों (1000 लीटर क्षमता: छः तथा 500 लीटर क्षमता: 71), स्टाफ क्वॉटर (टाईप-III: दो, टाईप II: तीन) तथा शिकायत कार्यालय से संबंधित निर्माण कार्य हेतु निविदाएं जुलाई 2015 तक मांगी नहीं गई थी।

⁶⁹ डक्टाइल लोहे की पाईपों (200 मि0 मी0 व्यास: 484 रनिंग मीटर तथा 150 मि0 मी0 व्यास: 8,518 रनिंग मीटर) को उपलब्ध करवाने, बिछाने तथा परीक्षण करने, मेनहोल चैम्बरों (384), का निर्माण इत्यादि।

⁷⁰ डक्टाइल लोहे की पाईपों (200 मि0 मी0 व्यास: 565 रनिंग मीटर तथा 150 मि0 मी0 व्यास: 7,363 रनिंग मीटर) को उपलब्ध करवाने, बिछाने तथा परीक्षण करने, मेनहोल चैम्बरों (285) का निर्माण इत्यादि।

⁷¹ डक्टाइल लोहे की पाईपों (200 मि0 मी0 व्यास: 540 रनिंग मीटर तथा 150 मि0 मी0 व्यास: 4,205 रनिंग मीटर) को उपलब्ध करवाने, बिछाने तथा परीक्षण करने, मेनहोल चैम्बरों (178), का निर्माण इत्यादि।

⁷² डक्टाइल लोहे की पाईपों (200 मि0 मी0 व्यास: 385 रनिंग मीटर तथा 150 मि0 मी0 व्यास: 7,521 रनिंग मीटर) को उपलब्ध करवाने, बिछाने तथा परीक्षण करने, मेनहोल चैम्बरों (285), का निर्माण इत्यादि।

इस प्रकार, निर्धारित समय के अन्दर कार्यों के शीघ्र निष्पादन के लिए विभाग की उचित योजना के अभाव तथा अक्षमता के कारण स्कीम पूर्णता की निर्धारित तिथि से चार वर्षों से अधिक समय से पीछे चल रही थी जिससे शहर की लक्षित जनसंख्या स्वच्छता सुविधा तथा प्रदुषण मुक्त पर्यावरण से वंचित रही तथा ₹ 6.80 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

तथ्यों को स्वीकारते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (जनवरी तथा जुलाई 2015) कि निविदा प्रक्रिया, भूमि अधिग्रहण, इत्यादि पर बहुत समय नष्ट हुआ जिससे स्कीम के निष्पादन में विलम्ब हुआ। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने न तो समयबद्ध तरीके से कुछ कार्यों की निविदा प्रक्रिया को सुनिश्चित किया था और न ही स्कीम का निष्पादन प्रारम्भ करने से पहले बाधामुक्त स्थल को सुनिश्चित किया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2015 में सन्दर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

चिकित्सा शिक्षा तथा अनुसंधान विभाग

3.12 निधियों का कुप्रबन्धन

राज्य में नर्सिंग सेवाओं के सुदृढीकरण के लिए प्राप्त अनुदान की प्रयुक्ति हेतु उचित योजना के अभाव के परिणामस्वरूप ₹ 1.40 करोड़ की उपलब्ध निधियों का कुप्रबन्धन हुआ।

भारत सरकार, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने राज्य नर्सिंग सेवाओं के उन्नयन/सुदृढीकरण के लिए केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम के अन्तर्गत हिमाचल प्रदेश नर्सिंग पंजीकरण परिषद् (परिषद्) को ₹ 1.00 करोड़ का सहायता अनुदान संस्वीकृत किया (मार्च 2009)। निधियों को संस्वीकृति आदेश में निर्धारित सीमा की शर्तानुसार संरचना का सृजन/उपस्कर का प्रापण (अनावर्ती निधियां : ₹ 77.00 लाख) तथा स्टॉफ/आकस्मिकताओं (आवर्ती निधियां: ₹ 23.00 लाख) पर प्रयुक्त किया जाना था। अनुदान का मुख्य उद्देश्य परिषद् को सुदृढ करना था ताकि राज्य के नर्सिंग कर्मचारी वर्ग को हिमाचल प्रदेश नर्सिंग पंजीकरण अधिनियम, 1977 के अन्तर्गत अनिवार्य कार्यों⁷³ को जुटाया जा सके।

परिषद्, जोकि 1978 में प्रारम्भ किये जाने से ही किराए के भवन में कार्य कर रही है, के रजिस्ट्रार के अभिलेख की संवीक्षा (फरवरी 2015) से पता चला कि भारत सरकार से प्राप्त (जून 2009) ₹ 1.00 करोड़ के अनुदान का परिषद् द्वारा मियादी जमा प्राप्तियों के रूप में बैंक में जमा करवाया (जुलाई 2009) तथा फरवरी 2015 तक ₹ 48.00 लाख का ब्याज अर्जित किया गया था। अनुदान को कम्प्यूटर सिस्टम, स्टॉक सामग्रियों को खरीदने तथा दो डाटा एन्ट्री ऑपरेटर्स के वेतन पर ₹ 7.86 लाख की प्रयुक्ति को छोड़कर परिषद् द्वारा फरवरी 2015 तक अभिप्रेत उद्देश्य के लिए प्रयुक्त नहीं किया था। शेष राशि जो संरचना के सृजन तथा अन्य आकस्मिकताओं पर प्रयुक्ति की जानी अपेक्षित थी, बैठने, भण्डारण तथा कार्यालय स्थापना के लिए पर्याप्त स्थान के साथ स्वयं का भवन होने की पूर्व-अपेक्षित शर्त को पूरा करने के लिए परिषद् द्वारा उचित योजना के अभाव के कारण अप्रयुक्त रही। इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि आयकर प्राधिकारियों ने बैंक में मियादी जमा प्राप्तियों के रूप में रखे ₹ 1.40 करोड़ (अर्जित ब्याज सहित) परिषद् की आय मानते हुए आयकर के रूप में ₹ 62.39 लाख⁷⁴ (₹ 4.83 लाख की शास्ति सहित) की कटौती की। आयकर प्राधिकारियों ने परिषद् को आयकर शास्ति इसलिए लगाई थी क्योंकि उसने वार्षिक पंजीकरण द्वारा आयकर से कटौती की छुट नहीं मांगी थी। राशि को वापिस नहीं किया गया था क्योंकि परिषद् द्वारा दायर की गई अपील (अगस्त 2013) आयकर प्राधिकारियों द्वारा खारिज कर

⁷³ नर्सों, दाइयों, स्वास्थ्य परिचारिकाओं तथा बहुउद्देश्यीय कार्यकर्ताओं का पंजीकरण; नर्सिंग कर्मचारी वर्ग की प्रत्येक श्रेणी के लिए लाइव रजिस्ट्रों को तैयार करना, पांच वर्षों में एक बार नर्सिंग कर्मचारी वर्ग के पंजीकरण का नवीकरण; राज्य के नर्सिंग विद्यालयों/महाविद्यालयों का निरीक्षण; नर्सिंग कर्मचारी वर्ग के लिए विभिन्न परीक्षाएं आयोजित करना; राज्य के दोषयुक्त विद्यालयों/महाविद्यालयों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करना; गुणवत्ता नर्सिंग शिक्षा का क्रियान्वयन तथा पुनश्चर्चा पाठ्यक्रमों, सेवाकालीन कार्यशालाओं, इत्यादि को करवाना।

⁷⁴ सितम्बर 2013: ₹ 25.00 लाख मार्च 2014: ₹ 37.39 लाख।

दी गई थी। तथापि, परिषद् ने अपील अधिकरण के पास अपील की थी (जुलाई 2014) जिसका परिणाम मई 2015 तक प्रतीक्षित था। इस प्रकार, परिषद् द्वारा समय पर अनुदान की अप्रयुक्ति के कारण निधियों का कुप्रबन्धन हुआ तथा इससे लाभार्थी अभिप्रेत सुविधाओं से वंचित रहे।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए परिषद् के रजिस्टार ने बताया (मार्च 2015) कि कार्यालय भवन के उद्देश्य के लिए भारत सरकार, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रशासनिक अनुमोदन (दिसम्बर 2014 में मांगा गया) प्राप्त न होने के कारण अनुदान को प्रयुक्त नहीं किया जा सका। उत्तर इस तथ्य के आधार पर देखा जाना चाहिए कि परिषद् ने पांच वर्षों से अधिक अवधि हेतु निधियां प्रयुक्त नहीं की तथा आयकर अधिनियम के अन्तर्गत छूट हेतु आवेदन नहीं किया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2015 में सन्दर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

बहुउद्देशीय परियोजनाएं एवं विद्युत विभाग

3.13 अक्षय ऊर्जा कार्यक्रमों का क्रियान्वयन

लघु जल विद्युत परियोजनाओं के माध्यम से 2,473 मेगा वाट जल विद्युत उत्पादन लक्ष्य के प्रति मार्च 2015 तक प्रारम्भ की गई 97 लघु जल विद्युत परियोजनाओं से उपलब्धि मात्र 476 मेगा वाट (19 प्रतिशत) रही। क्षमता संवर्धन हेतु चार स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों से ₹ 7.80 करोड़ अपफ्रंट प्रीमियम तथा पर्यावरण प्रबंध योजना आदि के लिए छः लघु जल विद्युत परियोजनाओं से ₹ 7.12 करोड़ की स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की वसूली नहीं की गई थी। वर्ष 2014-15 के लिए स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों से ₹ 27.17 करोड़ बतौर मुफ्त विद्युत अधिशुल्क हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित द्वारा राज्य सरकार को प्रेषित नहीं किये गये थे। 33,000 मेगा वाट प्राक्कलित सौर ऊर्जा क्षमता के प्रति राज्य में मार्च 2015 तक मात्र 3.29 मेगा वाट का प्रतिष्ठापन किया गया था।

3.13.1 परिचय

कुछ समय से अक्षय ऊर्जा, भारत की ऊर्जा योजना का महत्वपूर्ण घटक रही है। भारत सरकार नव एवं अक्षय ऊर्जा, मंत्रालय के अक्षय ऊर्जा कार्यक्रम में विभिन्न ऊर्जा प्रणालियों⁷⁵ का विकास शामिल है। राज्य में अक्षय ऊर्जा उत्सर्जन हेतु 486.72 मेगा वाट की अधिष्ठापित क्षमता में से 25 मेगा वाट तक की लघु जल विद्युत परियोजनाएं बायोमास पावर (7.20 मेगा वाट), सौर (3.29 मेगा वाट) तथा पवन ऊर्जा (0.01 मेगा वाट) से पहले सबसे बड़ी स्रोत (476.22 मेगा वाट) हैं।

राज्य नोडल अभिकरण के रूप में सोसायटी पंजीकरण अधिनियम, 1860 के अंतर्गत पंजीकृत हिमाचल प्रदेश ऊर्जा विकास अभिकरण (हिम ऊर्जा) राज्य में अक्षय ऊर्जा तकनीकी के उन्नयन हेतु उत्तरदायी है। तथापि, 5 मेगा वाट से अधिक वाली लघु जल विद्युत परियोजनाएं तथा बायोगैस संयंत्रों का अधिष्ठापन क्रमशः ऊर्जा एवं कृषि विभागों द्वारा किया जाता है। 2012-13 से 2014-15 की अवधि को आवृत्त करती अक्षय ऊर्जा कार्यक्रम के क्रियान्वयन की लेखापरीक्षा फरवरी-मई 2015 के दौरान राज्य में निदेशक ऊर्जा, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, हिम ऊर्जा, कृषि निदेशक, पांच⁷⁶ (12 में से) वरिष्ठ परियोजना अधिकारियों (हिम ऊर्जा) तथा चार⁷⁷ (12 में से) कृषि उपनिदेशकों के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा संचालित की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् है:

3.13.2 लघु जल विद्युत

नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय को 25 मेगा वाट स्टेशन क्षमता तक की लघु जल विद्युत परियोजनाओं के विकास का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। लघु जल विद्युत कार्यक्रम मुख्य रूप से निजी निवेश है तथा नव एवं अक्षय ऊर्जा

⁷⁵ बायोमास पावर, 25 मेगा वाट तक की क्षमता वाली लघु जल विद्युत, सौर ऊर्जा तथा पवन ऊर्जा।

⁷⁶ बिलासपुर, मण्डी, नाहन, शिमला तथा सोलन।

⁷⁷ बिलासपुर, मण्डी, नाहन तथा सोलन।

मंत्रालय सर्वेक्षण एवं निरीक्षण, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की तैयारी, परियोजना अनुश्रवण, इत्यादि हेतु वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाता है। राज्य में अक्षय ऊर्जा कार्यक्रम के अंतर्गत लघु जल विद्युत परियोजनाएं राज्य जल विद्युत नीति, 2006 के अंतर्गत शामिल की गई हैं।

3.13.2.1 जल विद्युत क्षमता का दोहन

राज्य में लघु जल-विद्युत परियोजनाओं के माध्यम से 2500 मेगा वाट की प्राकलित विद्युत क्षमता थी। वर्ष 1991-92 से 2014-15 के दौरान आवंटित 577 लघु जल-विद्युत परियोजनाओं के माध्यम से 2473 मेगा वाट विद्युत उत्पादन के लक्ष्य के प्रति मार्च 2015 तक चालू की गई 97 लघु जल विद्युत परियोजनाओं के माध्यम से केवल 476 मेगा वाट (19 प्रतिशत) की उपलब्धि हुई। कमी को अपर्याप्त व्यवहार्यता पूर्व अध्ययनों/ सर्वेक्षणों, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को अन्तिम रूप न दिये जाने आदि से सम्बद्ध किया गया था। हिम ऊर्जा के परियोजना निदेशक ने बताया (अगस्त 2015) कि कुछ कार्यस्थल केवल गहन सर्वेक्षण के आधार पर पहचाने गए थे जिन्हें बाद में उपयुक्त नहीं पाया गया।

3.13.2.2 परियोजनाओं का अनिष्पादन

लघु जल विद्युत परियोजनाओं के विकास हेतु उत्तरदायी नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय सर्वेक्षण एवं निरीक्षण, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की तैयारी, परियोजना अनुश्रवण, इत्यादि हेतु वित्तीय सहायता देता है। पात्र प्रोत्साहन का 50 प्रतिशत अनुमोदित संस्वीकृतियों के साथ अग्रिम के रूप में अवमुक्त किया जाता है तथा शेष 50 प्रतिशत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की प्राप्ति, जारी निधियों तथा इस बारे किये गये व्यय के विवरण के लिए प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों के प्रस्तुत करने पर अवमुक्त किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने 76.10 मेगा वाट की एकीकृत क्षमता वाली 19 लघु जल विद्युत परियोजनाएं हिम ऊर्जा द्वारा निष्पादन हेतु आवंटित की थी (जनवरी 2009)। हिम ऊर्जा ने 2010-12 के दौरान ₹ 88.71 लाख व्यय वाली 15 लघु जल विद्युत परियोजनाओं (एकीकृत अधिष्ठापन क्षमता: 61.55 मेगा वाट) के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया। इस उद्देश्य हेतु नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने ₹ 71.47 लाख⁷⁸ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता अवमुक्त की थी।

तथापि, हिम ऊर्जा ने निर्माण, परिचालन तथा हस्तांतरण आधार पर मात्र तीन लघु जल विद्युत परियोजनाएं (14.5 मेगा वाट) मैसर्स साईं इन्जिनियरिंग फाऊंडेशन, शिमला को दी थी (दिसम्बर 2014) जो मई 2015 तक उनके वित्त, आरेखण, रूपरेखा इत्यादि को अंतिम रूप न दिये जाने के कारण निष्पादन हेतु आरम्भ नहीं की गई थी। शेष 12 लघु जल विद्युत परियोजनाएं पर्याप्त वित्त के उपलब्ध न होने के कारण निष्पादन हेतु आरम्भ नहीं की गई थी। यद्यपि, राज्य सरकार ने इन परियोजनाओं का प्रचालन स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों के माध्यम से करवाने का निर्णय लिया था (अक्टूबर 2013), किन्तु मई 2015 तक इसका आवंटन नहीं किया गया था।

वरिष्ठ अधिशासी अभियंता, हिम ऊर्जा ने बताया (मई तथा अगस्त 2015) कि फर्म को दी गई तीन परियोजनाएं वित्तीय प्रबंधनों, आरेखणों एवं रूप रेखाओं, इत्यादि के अभाव में प्रारम्भ नहीं की गई थी तथा शेष परियोजनाएं हिम ऊर्जा द्वारा पर्याप्त वित्त के उपलब्ध न होने के कारण प्रारम्भ नहीं की गई थी।

3.13.2.3 45.60 मेगा वाट की अधिष्ठापित क्षमता का दोहन न किया जाना

राज्य जल विद्युत नीति में अनुबद्ध है कि यदि 5 मेगा वाट से नीचे की लघु जल विद्युत परियोजनाओं की क्षमता 5 मेगा वाट से ऊपर बढ़ा दी जाती है तो निजी विद्युत उत्पादकों को आवंटित क्षमता से ऊपर क्षमता बढ़ाने पर ₹ 20.00 लाख प्रति मेगा वाट की दर पर संवर्धित अपफ्रंट प्रीमियम/क्षमता संवर्धन प्रभारों का भुगतान करना होगा। क्षमता संवर्धन प्रभारों का पचास प्रतिशत संशोधित कार्यान्वयन करारों को हस्ताक्षरित करते समय वसूल

⁷⁸

मार्च 2011: ₹ 9.62 लाख; जुलाई 2011: ₹ 26.38 लाख तथा नवम्बर 2014: ₹ 35.47 लाख।

किया जाना था तथा शेष राशि संशोधित कार्यान्वयन करारों को हस्ताक्षरित करने की तिथि से एक वर्ष के भीतर वसूल की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार लघु जल विद्युत परियोजनाओं के सम्बंध में 6.60 मेगा वाट⁷⁹ की आवंटित (जनवरी 2005 से जून 2007) एकीकृत क्षमता के प्रति ऊर्जा विभाग ने 45.60 मेगा वाट से क्षमता संवर्धित (दिसम्बर 2009 तथा फरवरी 2012 के मध्य) की थी। तथापि, विभाग ने मई 2015 तक निजी विद्युत उत्पादकों से ₹ 7.80 करोड़⁸⁰ के क्षमता संवर्धन प्रभार/अतिरिक्त अपफ्रंट प्रीमियम की वसूली नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, संशोधित कार्यान्वयन करारों को निजी विद्युत उत्पादकों के नाम जल विद्युत नीति के अनुसार नहीं लिखा गया था। विभाग भी 45.60 मेगा वाट की प्रक्षिप्त विद्युत को काम में लाने में विफल रहा और इस प्रकार मुफ्त विद्युत के रूप में रायल्टी से वंचित रहा। ऊर्जा निदेशक से उत्तर प्रतीक्षित था (नवम्बर 2015)।

3.13.2.4 स्थानीय क्षेत्र विकास निधि

पांच मेगा वाट से ऊपर की परियोजनाओं की अंतिम लागत के 1.5 प्रतिशत की दर पर तथा निजी विद्युत उत्पादकों से पांच मेगा वाट तक की परियोजनाओं की अंतिम लागत के एक प्रतिशत की दर पर पर्यावरण प्रबंधन योजना/जल ग्रहण क्षेत्र उपचार योजना, वैकल्पिक वन रोपण, इत्यादि के लिए स्थानीय क्षेत्र विकास निधि हेतु राज्य की जल विद्युत नीति में प्रावधान है। स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की वसूली परियोजनाओं की शुरुआत से पहले की जानी थी।

लेखापरीक्षा में यह देखने में आया कि ऊर्जा विभाग ने जनवरी 2008 तथा मई 2014 के मध्य शुरू हुई छः लघु जल विद्युत परियोजनाओं के निजी विद्युत उत्पादकों से देय ₹ 7.12 करोड़⁸¹ की स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की वसूली अप्रैल 2015 तक नहीं की गई थी जिससे सम्बंधित लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे। ऊर्जा निदेशक से उत्तर प्रतीक्षित था (नवम्बर 2015)।

3.13.2.5 मुफ्त विद्युत रायल्टी की वसूली न होना

राज्य विद्युत नीति के अनुसार निजी विद्युत उत्पादकों को कार्यान्वयन करारों (5 मेगा वाट तक की परियोजनाएं) की तिथि अथवा वाणिज्यिक प्रचालन (5 मेगा वाट से ऊपर की परियोजनाएं) की तिथि और 40 वर्षों के लिये परियोजनाओं की स्थापना, स्वामित्व, प्रचालन एवं अनुरक्षण करना था तदुपरांत परियोजनाओं को राज्य सरकार को वापिस लौटाया जाएगा। इसके अतिरिक्त निजी विद्युत उत्पादकों से राज्य संचरण यूटीलिटी के रूप में हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित के माध्यम से सुपुर्दगी योग्य ऊर्जा की विविध दरों⁸² पर राज्य सरकार को मुफ्त विद्युत रायल्टी उपलब्ध करवानी अपेक्षित थी। 30 दिनों से अधिक के विलम्ब के लिये सभी शेष भुगतानों पर 15 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर एक अधिभार लागू था।

लेखापरीक्षा में देखने में आया कि ऊर्जा विभाग ने 2012-13 तथा 2013-14 वर्षों में लिए लघु जल विद्युत परियोजनाओं से मुफ्त विद्युत रायल्टी हेतु हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित से पृथक दावा नहीं किया था। अतः उपरोक्त अवधि के लिये वास्तविक बकाया राशि लेखापरीक्षा में अभिनिश्चित नहीं की जा सकी थी। तथापि,

⁷⁹ पारबन्ती : 1.10 मेगा वाट; शारनी : 2.50 मेगा वाट; हुरला-I: 1.0 मेगा वाट तथा कुरपान-III : 2.0 मेगा वाट।

⁸⁰ पारबन्ती 12 मेगा वाट: ₹ 2.18 करोड़; शारनी 9.60 मेगा वाट: ₹1.42 करोड़; हुरला-I 9.40 मेगा वाट: ₹ 1.68 करोड़ तथा कुरपान-III 14.60 मेगा वाट: ₹ 2.52 करोड़।

⁸¹ मैसर्स कपिल मोहन एंड एसोशियेट्स प्राईवेट लिमिटेड, ब्यास कुण्ड (9 मेगा वाट): ₹ 1.14 करोड़; मैसर्स ओम पावर कारपोरेशन लिमिटेड, नियोगल (15 मेगा वाट): ₹ 0.77 करोड़; रंगराजु बियरिंग हाऊसिंग प्राईवेट लिमिटेड, सुमेज (14 मेगा वाट): ₹ 1.08 करोड़; पटिकारी जल विद्युत परियोजना लिमिटेड, पटिकारी (16 मेगा वाट): ₹ 1.88 करोड़; मैसर्स गंगाधरी हाइड्रो प्राईवेट लिमिटेड, जोगिनी (16 मेगा वाट): ₹ 1.12 करोड़ तथा सूर्य कण्ठ हाइड्रो इन्जनीयर्स प्राईवेट लिमिटेड, नांटी (14 मेगा वाट): ₹ 1.13 करोड़।

⁸² प्रथम 12 वर्षों के लिए 6 प्रतिशत की दर पर, 14 प्रतिशत आगामी 18 वर्षों के लिए तथा 24 प्रतिशत शेष 10 वर्षों की अवधि के लिये 5 मेगा वाट तक की परियोजनाओं हेतु तथा प्रथम 12 वर्षों के लिए 15 प्रतिशत की दर पर, आगामी 18 वर्षों के लिए 21 प्रतिशत तथा शेष 10 वर्षों की अवधि के लिये 33 प्रतिशत 5 मेगा वाट से ऊपर की परियोजनाओं हेतु।

वर्ष 2014-15 के लिये किये गए दावे की संवीक्षा ने दर्शाया कि ऊर्जा विभाग ने हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित से अप्रैल 2015 तक लघु जल विद्युत परियोजनाओं से मुफ्त विद्युत रायल्टी के आधार पर ₹ 27.17 करोड़ (रॉयल्टी: ₹ 25.51 करोड़ तथा अधिभार: ₹ 1.66 करोड़) की वसूली सुनिश्चित नहीं की थी।

तथ्यों को स्वीकारते हुए (मई 2015) ऊर्जा निदेशक ने चूक के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किये थे।

3.13.2.6 विद्युत के अपर्याप्त निष्क्रमण के कारण हुई हानि

राज्य जल विद्युत नीति के प्रावधानानुसार राज्य सरकार को 25 मेगावाट क्षमता तक की लघु जल विद्युत परियोजनाओं द्वारा उत्पादित विद्युत के निष्क्रमण के लिए एक संचरण योजना तैयार करनी थी। लघु जल विद्युत परियोजनाओं में उत्पादित विद्युत को कुल अंतर्वेशित विद्युत के पूर्ण अवशोषण के निकटतम बिन्दु तक निष्क्रमित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार लघु जल विद्युत परियोजनाओं⁸³ में 2012-15 के दौरान उत्पादित 28.5 मिलियन यूनिट विद्युत अपर्याप्त निष्क्रमण अवसंरचना के कारण अवरोधित रही जिसके परिणामस्वरूप हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित (₹ 6.65 करोड़) तथा राज्य सरकार (₹ 0.90 करोड़) को ₹ 7.55 करोड़ की हानि हुई। मुख्य अभियंता, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित ने हानि को हिमाचल प्रदेश विद्युत संचरण निगम सीमित से सम्बद्ध किया (अप्रैल 2015)। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने लघु जल विद्युत परियोजनाओं में उत्सर्जित विद्युत का पूर्ण निष्क्रमण सुनिश्चित नहीं किया था।

3.13.3 सौर ऊर्जा

भारत विस्तृत सौर ऊर्जा क्षमता से समृद्ध है। सौर ऊर्जा वितरण के आधार पर विद्युत उत्पादन की क्षमता भी उपलब्ध करवाती है तथा शोर्ट लीड टाइम्स के साथ त्वरित क्षमता संवर्धन को योग्य बनाती है। ऊर्जा संरक्षण के दृष्टिकोण से सौर ऊर्जा सभी स्रोतों से सबसे अधिक सुरक्षित है क्योंकि यह प्रचुरता में उपलब्ध है। जुलाई 2010 से पहले के सभी सौर ऊर्जा कार्यक्रम जैसे सौर थर्मल कार्यक्रम, सौर गृह प्रणालियों, स्ट्रीट लाइटिंग प्रणालियों, स्टैण्ड अलोन सौर ऊर्जा संयंत्रों, सौर लालटेनों आदि से अंतर्विष्ट सभी सौर फोटो वोल्टेक कार्यक्रम नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय की जनवरी 2010 में आरम्भ की गई जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय सौर मिशन स्कीम में विलय कर दिये गये हैं।

3.13.3.1 सौर ऊर्जा नीति एवं सर्वेक्षण

राज्य सरकार ने जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय सौर मिशन के अंतर्गत हिमाचल प्रदेश सौर ऊर्जा नीति बनाई (मार्च 2014)। हिम ऊर्जा ने नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय की मदद से सौर क्षमता आंकने हेतु सोलन तथा पालमपुर में सौर वैद्यशालाएं स्थापित की थी (जून 2014) किन्तु अगस्त 2015 तक उनके द्वारा राज्य में सौर ऊर्जा क्षमता का आकलन नहीं किया गया था। तथापि, राष्ट्रीय सौर ऊर्जा संस्थान ने राज्य के लिए 33,000 मेगा वाट की सौर ऊर्जा क्षमता का आकलन किया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि हिम ऊर्जा ने 2012-15 के दौरान सौर ऊर्जा हेतु कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया था तथा केवल 3.29 मेगा वाट क्षमता की सौर ऊर्जा ही मार्च 2015 तक राज्य में अधिष्ठापित की गई थी। परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (अगस्त 2015) कि नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय द्वारा संस्वीकृत परियोजनाएं लक्ष्यों के रूप में ली गई थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि विशेष लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे तथा राज्य में सौर ऊर्जा क्षमता का पर्याप्त रूप से दोहन नहीं किया गया था।

3.13.3.2 वित्तीय सहायता एवं व्यय

राज्य में सौर ऊर्जा कार्यक्रम हिम ऊर्जा द्वारा केन्द्र व राज्य की वित्तीय सहायता से कार्यान्वित किया जा रहा है। नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय हिम ऊर्जा को सोलर वाटर हीटिंग प्रणालियों तथा सौर फोटो वोल्टेक प्रणालियों के

⁸³ ब्यास कुण्ड, ईकू-I, नियोगल तथा कुरथा।

परिनियोजन हेतु केन्द्रीय वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाता है। राज्य सरकार ने भी 2012-15 के दौरान अनुसूचित जाति उपयोजना के अंतर्गत हिम ऊर्जा को सौर स्ट्रीट लाइटिंग हेतु वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाई थी। 2012-15 के दौरान हिम ऊर्जा द्वारा प्राप्त निधियों एवं व्यय के विवरण को तालिका-3.13.1 में दिया गया है।

तालिका-3.13.1
2012-15 के दौरान हिम ऊर्जा द्वारा प्राप्त निधियों एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़)

क्रमांक	प्रणाली नाम	संस्वीकृत लागत	निधियों की उपलब्धता					व्यय	नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय से प्रतिपूर्ति योग्य शेष
			नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय (केन्द्रीय वित्तीय सहायता)	राज्य सरकार	लाभार्थी अंश	ब्याज प्राप्ति	कुल		
1.	सौर स्ट्रीट लाइटें	45.10	20.37	0.00	4.47	0.03	24.87	45.10	20.23
2.	सौर स्ट्रीट लाइटें (संस्वीकृत परियोजना लागत)	5.54*	0.00	5.54	0.00	0.00	5.54	5.54	0.00
3.	सौर लालटेन	3.58	1.75	0.00	0.11	0.04	1.90	3.58	1.68
4.	सौर वाटर हीटर	2.50	2.00	0.00	0.00	0.00	2.00	2.50	0.50
5.	डिश/बॉक्स जैसे कूकर	0.87	0.00	0.00	0.41	0.00	0.41	0.87	0.46
कुल		57.59	24.12	5.54	4.99	0.07	34.72	57.59	22.87

स्रोत: हिम ऊर्जा द्वारा आपूरित सूचना।

* मात्र राज्य सरकार द्वारा संस्वीकृत राशि।

तालिका-3.13.1 से देखा जा सकता है कि हिम ऊर्जा ने ₹ 34.72 करोड़ की संस्वीकृत उपलब्ध निधियों के प्रति 2012-15 के दौरान ₹ 57.59 करोड़ का व्यय किया तथा नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय द्वारा ₹ 22.87 करोड़ के अधिक व्यय की प्रतिपूर्ति अप्रैल 2015 तक प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों तथा पहले से जारी की गई निधियों के व्यय विवरण को प्रस्तुत न किये जाने/विलम्ब से प्रस्तुत किये जाने के कारण नहीं की गई थी। निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (मई 2015) कि सौर स्ट्रीट लाइटों⁸⁴ के लिये ₹ 20.23 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता, नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय द्वारा जारी कर दी गई थी तथा अन्य सौर प्रणाली के अंतर्गत शेष केन्द्रीय वित्तीय सहायता प्रतिक्षित थी। तथापि, तथ्य यह है कि प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों के पूर्ण/प्रस्तुत करने में हुए विलम्ब के कारण हिम ऊर्जा समय पर नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय से शेष निधियों को अवमुक्त नहीं करवा सका।

3.13.3.3 रोशनी फैंकने वाली अक्षमाशील डायोड स्ट्रीट लाइटों का अप्रचालन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि हिम ऊर्जा ने राज्य के 10 जिलों में दो वर्षों की अवधि की वारंटी वाली 956 रोशनी फैंकने वाली डायोड प्रकार की सौर फोटो वोल्टेक स्ट्रीट लाइट प्रणालियां एक फर्म⁸⁵ के माध्यम से 2009-10 के दौरान अनुसूचित जाति उपयोजना के अंतर्गत ₹ 1.59 करोड़ (₹ 16,600 प्रति प्रणाली की दर पर) की लागत पर अधिष्ठापित एवं प्रारम्भ की थी। इसके अतिरिक्त संवीक्षा ने दर्शाया कि नवम्बर 2014 से 426 (956 में से) रोशनी फैंकने वाली डायोड लाइट प्रणालियां कार्य नहीं कर रही थी। हिम ऊर्जा ने इस तथ्य के बावजूद कि दो वर्षों की वारंटी अवधि के पश्चात् पांच वर्षों के लिये एक बार बैटरी बदलने (₹ 3064 प्रति प्रणाली की दर पर) तथा रख रखाव लागत (₹ 2500 प्रति प्रणाली की दर पर) हेतु उक्त फर्म से विस्तृत रख रखाव करार (अक्टूबर 2009) किया था, मई 2015 तक प्रणालियों को क्रियाशील करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। स्पष्टतया, विस्तृत रख रखाव करार के बावजूद ₹ 0.71 करोड़ की लागत वाली रोशनी फैंकने वाली डायोड लाइट प्रणालियां निरर्थक रही तथा सम्बंधित लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रहना पड़ा।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए (अगस्त 2015) परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने एल0 ई0 डी0 प्रकाश प्रणाली का रख रखाव न करने के कारण उपलब्ध नहीं करवाए थे।

⁸⁴ जनवरी 2013 के दौरान संस्वीकृत।

⁸⁵ मैसर्स रितिका सिस्टम्स प्राइवेट लिमिटेड।

3.13.3.4 सौर लालटेन का दो बार वितरण

हिम ऊर्जा द्वारा किन्नौर जिले के चांगो, शेलखर एवं सूमरा गांवों के 417 परिवारों को 417 सौर लालटेन वितरित की गई थी (अक्टूबर 2011)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उन्हीं गांवों के 417 परिवारों को 596 सौर लालटेन पुनः वितरित (जून 2014) की गई थी। चांगो गांव की ग्राम पंचायत प्रधान एवं हिम ऊर्जा के प्रतिनिधियों के साथ संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण में पता चला कि गांव को वितरित की गई ₹ 10.32 लाख की 393 सौर लालटेन का उपयोग नहीं किया जा रहा था क्योंकि वे अक्टूबर 2011 के दौरान उपलब्ध करवाई गई लालटेनों का प्रयोग कर रहे थे। निस्संदेह सौर लालटेन वास्तविक आवश्यकताओं का पता लगाये बिना ग्रामीणों को पुनः वितरित की गई। परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (अगस्त 2015) कि जिला प्रशासन द्वारा सौर लालटेन अगस्त 2013 के दौरान अचानक आई बाढ़ से प्रभावित लाभार्थियों को वितरित की गई थी। तथापि तथ्य यह है कि लोगों को सौर लालटेन वास्तविक आवश्यकता पता लगाये बिना वितरित की गई थी।

3.13.3.5 सौर ऊर्जा संयंत्र के लिए केन्द्रीय वित्तीय सहायता में कटौती

नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने सिरमौर जिले के बारू साहिब में 200 किलो वाट की सोलर फोटो वोल्टेक संयंत्र की स्थापना हेतु ₹ 5.40 करोड़ की एक परियोजना को मंजूरी दी (सितम्बर 2008) और साथ ही हिम ऊर्जा को ₹ 2.70 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता की पहली किस्त अवमुक्त की। परियोजना पूर्ण रूप से नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय से वित्त पोषित होनी थी एवं सितम्बर 2009 तक पूर्ण की जानी थी। हिम ऊर्जा द्वारा परियोजना का निष्पादन निविदाओं को अंतिम रूप प्रदान करने में देरी के कारण मार्च 2010 में प्रारम्भ किया गया एवं तदनुसार संयंत्र की स्थापना एवं आरम्भ करने हेतु एक फर्म⁸⁶ को ₹ 3.38 करोड़ (उपकरण लागत: ₹ 2.85 करोड़ एवं एक बार बैटरी की प्रतिस्थापना लागत: ₹ 0.53 करोड़) के लिए कार्य/आपूर्ति आदेश दिया गया। परियोजना मई 2011 में ₹ 3.38 करोड़ के व्यय एवं 20 महीनों की देरी के बाद पूर्ण हुई। हिम ऊर्जा ने व्यय विवरणी, उपयोगिता प्रमाण पत्र एवं समापन प्रतिवेदन प्रस्तुत कर नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय से शेष ₹ 0.68 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता का दावा किया (नवम्बर 2011)। तथापि, नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने परियोजना लागत ₹ 3.38 करोड़ को ध्यान में रखते हुए केवल ₹ 0.07 करोड़ जारी किये (मई 2012)। परियोजना के निष्पादन में देरी के लिए ₹ 0.27 करोड़ ब्याज मानकर एवं अनुदान में कटौती ₹ 0.34 करोड़ (परियोजना लागत का 10 प्रतिशत) के कारण नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने ₹ 0.61 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता जारी नहीं की थी।

परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (मई एवं अगस्त 2015) कि आपूर्ति आदेशों में 10 वर्षों में एक बार बैटरी बैंक की प्रतिस्थापना के लिए ₹ 0.53 करोड़ का प्रावधान था परंतु नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने राशि अवमुक्त नहीं की। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने केन्द्रीय वित्तीय सहायता में वास्तविक लागत के 10 प्रतिशत की कटौती की एवं परियोजना के निष्पादन में देरी के कारण ब्याज प्रभारित किया।

3.13.3.6 सौर स्ट्रीट लाइटों के लिए लाभार्थी अंश की अधिक वसूली

राज्य में नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय तथा लाभार्थियों के बीच 90:10 के अनुपात की लागत साझेदारी के आधार⁸⁷ पर 351 स्थानों पर 24,552 सोलर फोटो वोल्टेक लाइटिंग सिस्टम की स्थापना हेतु ₹ 45.10 करोड़ की परियोजना स्वीकृत (अक्टूबर 2013) की। 2013-15 के दौरान लाभार्थियों के लिए सौर लाइटें स्थापित करते समय हिम ऊर्जा ने लाभार्थियों से निर्धारित दर ₹ 1,821 प्रति सिस्टम के स्थान पर ₹ 2,731 प्रति सिस्टम की दर से अंश की वसूली की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.23 करोड़ के लाभार्थी अंश की अतिरिक्त वसूली हुई। इसके अतिरिक्त सितम्बर 2014 के दौरान नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय को हिम ऊर्जा द्वारा

⁸⁶ मैसर्स मोजर बीयर फोटो वोल्टेक लिमिटेड, नोएडा।

⁸⁷ नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय-केन्द्रीय वित्तीय सहायता: ₹ 40.63 करोड़ (लाइटिंग प्रणाली: ₹ 16,386 प्रति सिस्टम की दर पर ₹ 40.23 करोड़ तथा सेवा प्रभार: ₹ 0.40 करोड़) एवं लाभार्थी अंश: ₹ 4.47 करोड़ (₹ 1,821 प्रति सिस्टम की दर पर)।

प्रस्तुत की गई व्यय विवरणी/प्रयुक्त प्रमाण पत्रों में यह राशि नहीं ली गई थी। अतः लाभार्थियों ने सौर लाईटिंग सिस्टम के लिए अतिरिक्त भार वहन किया था।

निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (फरवरी 2015) कि विभागीय प्रभार घटते संसाधनों को देखते हुए लगाया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ₹ 40.63 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता में हिम ऊर्जा को देय ₹ 0.40 करोड़ के सेवा प्रभार पहले से ही शामिल थे तथा लाभार्थियों पर विभागीय प्रभार लगाया जाना संस्वीकृत केन्द्रीय वित्तीय सहायता में उपलब्ध नहीं था।

3.13.4 जैव ऊर्जा

विद्युत उत्पादन के लिए खोई, चावल का भूसा, तिनका, कपास डंठल, नारियल खोल, सोयाबीन का भूसा, तेल अवशेष, कॉफी अपशिष्ट, जूट अपशिष्ट, मूंगफली के खोल, बुरादा आदि जैव ईंधन उपयोग में लाया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में फरवरी 2015 तक कोई जैव ईंधन नीति विद्यमान नहीं थी। हिम ऊर्जा द्वारा 2012-15 के दौरान राज्य में जैव ईंधन की क्षमता के आकलन के लिए व्यापक सर्वेक्षण नहीं कराया गया था। इसके अतिरिक्त हिम ऊर्जा द्वारा उपरोक्त अवधि में जैव ईंधन के लिए कोई लक्ष्य भी निर्धारित नहीं किया था। सिरमौर जिले के काला अम्ब में ₹ 34.76 करोड़ की लागत (केन्द्रीय वित्तीय सहायता: ₹ 1.20 करोड़ एवं लाभार्थी अंश: ₹ 33.56 करोड़) से शुरू किये गये (मार्च 2009) 7.20 मेगा वाट की क्षमता वाला जैव ईंधन संयंत्र⁸⁸ जोकि अपने उपयोग के लिए सालाना 43-52 मिलियन यूनिट बिजली उत्पादित कर रहा था को छोड़कर अगस्त 2015 तक राज्य ने इस क्षेत्र में कोई प्रगति नहीं की। लेखापरीक्षा में सूचित किये जाने पर परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (अगस्त 2015) कि जैव संसाधनों से ऊर्जा के दोहन के लिए नीति का मसौदा सरकार को भेज दिया गया था एवं हिम ऊर्जा जैव ईंधन विद्युत को केवल आद्यौगिक इकाइयों में बढ़ावा दे रहा था जहां उत्पादन के बाद काफी मात्रा में अपशिष्ट सामग्री उपलब्ध है।

3.13.5 पवन ऊर्जा

पवन ऊर्जा टरबाइन का उपयोग कर वायु प्रवाह से निस्सारित की जाती है एवं जीवाश्म ईंधन के विकल्प के रूप में यह प्रचुर, अक्षय, व्यापक रूप से वितरित एवं छोटे से भू-भाग का उपयोग करती है। राज्य में फरवरी 2015 तक कोई विस्तृत पवन ऊर्जा नीति विद्यमान नहीं थी। हिम ऊर्जा ने 2012-15 के दौरान पवन ऊर्जा क्षमता के निर्धारण हेतु कोई विस्तृत सर्वेक्षण नहीं करवाया था। उसने 2012-15 के लिए पवन ऊर्जा हेतु कोई लक्ष्य भी निर्धारित नहीं किये थे। राज्य में मार्च 2008 में किन्नौर के पूह में 0.01 मेगा वाट क्षमता का पवन ऊर्जा संयंत्र प्रतिष्ठापित किया गया है जो जनवरी 2010 से क्रियाशील नहीं है जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों में इंगित है। परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (अगस्त 2015) कि राज्य में जल विद्युत शक्ति, पवन ऊर्जा से काफी सस्ती थी।

3.13.5.1 पवन-सौर मिश्रित-सिस्टम के प्रतिष्ठापन पर निष्फल व्यय

गैरिसन इंजीनियर्स 56 ए0पी0ओ0 ने किन्नौर जिले के पूह में 12 किलो वाट क्षमता का पवन-सौर मिश्रित सिस्टम मैसर्स मैक्नोक्राफ्ट पुणे द्वारा ₹ 41.30 लाख की लागत से प्रतिष्ठापित किया था (मार्च 2008) जिसके लिए नवीन एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने नवम्बर 2008 में ₹ 20.00 लाख की केन्द्रीय वित्तीय सहायता संस्वीकृत की थी एवं शेष लागत उपभोक्ता अभिकरण द्वारा वहन की जानी थी। नवीन एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने ₹ 14.92 लाख की पहली किस्त भी हिम ऊर्जा के माध्यम से जारी कर दी थी (मार्च 2009) जिनमें से ₹ 13.42 लाख उपरोक्त फर्म को उसी माह में अवमुक्त किये गये एवं ₹ 1.50 लाख निष्पादन सुरक्षा के रूप में रखे गये। तथापि, सिस्टम जनवरी 2010 तक केवल 1315 यूनिट विद्युत उत्पादन कर सका एवं उसके बाद सिस्टम ने कार्य करना बंद कर दिया। न ही हिम ऊर्जा और न ही गैरिसन इंजीनियर्स ने सिस्टम के सुचारू रूप से कार्य करने के लिए कोई कदम उठाया। सिस्टम के कार्य न करने के परिणामस्वरूप ₹ 41.30 लाख का व्यय निष्फल हुआ। इसके अतिरिक्त नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने शेष केन्द्रीय वित्तीय सहायता ₹ 5.08 लाख भी अगस्त 2015 तक अवमुक्त नहीं की

⁸⁸ मैसर्स रूचिरा पेपर्स लिमिटेड, काला अम्ब, सिरमौर।

थी। परियोजना निदेशक, हिम ऊर्जा ने बताया (अगस्त 2015) कि सिस्टम का रख रखाव मैसर्स गैरिसन इंजीनियर्स द्वारा किया जाना था।

3.13.6 बायोगैस ऊर्जा

केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम-राष्ट्रीय बायोगैस एवं खाद प्रबंधन कार्यक्रम मुख्यतः पारिवारिक किस्म के बायोगैस संयंत्र की स्थापना की व्यवस्था करता है। यह स्कीम 1982-83 से कार्यान्वयनाधीन है। कार्यक्रम केन्द्रीय आर्थिक सहायता की तय राशि, पांच वर्षों की मुफ्त रख रखाव वारंटी के साथ टर्न की जॉब, पुराने कार्य न कर रहे संयंत्रों की मरम्मत हेतु वित्तीय सहायता, उद्यमियों, मिस्त्रियों, प्रयोक्ताओं को प्रशिक्षण आदि उपलब्ध करवाता है। नव एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय द्वारा आवंटित लक्ष्यों का 50 प्रतिशत तक केन्द्रीय वित्तीय सहायता अग्रिम के रूप में अवमुक्त किया जाना था एवं शेष 50 प्रतिशत पिछले अवमुक्तिकरण के प्रयुक्त प्रमाण पत्रों की प्राप्ति एवं व्यय विवरणी और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्राप्ति के बाद अवमुक्त किया जाना था।

3.13.6.1 लक्ष्य एवं उपलब्धियां

2012-15 की अवधि में ₹ 79.20 लाख की वित्तीय सहायता से 792 लाभार्थियों को सम्मिलित करने के लक्ष्य के प्रति विभाग ने राज्य के सभी 12 जिलों के 795 लाभार्थियों को ₹ 88.59 लाख के व्यय से सम्मिलित किया था। नवीन एवं अक्षय ऊर्जा मंत्रालय ने उपरोक्त अवधि में कृषि विभाग को ₹ 64.25 लाख⁸⁹ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता अवमुक्त की थी एवं 2013-14 के प्रयुक्त प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत न करने के कारण अप्रैल 2015 तक नवीन अक्षय ऊर्जा मंत्रालय से ₹ 24.34 लाख की शेष केन्द्रीय वित्तीय सहायता प्राप्त नहीं की गई थी। कृषि निदेशक ने 2013-14 के लिए प्रयुक्त प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत न करने के कारण प्रेषित नहीं किये थे।

3.13.6.2 अक्रियाशील बायोगैस संयंत्र

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 1982-83 से 2013-14 तक ₹ 9.84 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता से स्थापित/प्रारम्भ किये गये 22,821 बायोगैस संयंत्रों में से केवल 4,718 क्रियाशील थे एवं मार्च 2015 तक तीन जिलों⁹⁰ में ₹ 7.75 करोड़ की केन्द्रीय वित्तीय सहायता से अंतर्विष्ट 18,103 उनके रख रखाव न करने, मवेशियों को न पालना एवं लाभार्थियों द्वारा लिक्विफाइड पेट्रोलियम गैस को अपनाने आदि कारणों से कार्य नहीं कर रहे थे।

नमूना जांच किये गये जिलों के कृषि उप-निदेशकों ने बताया (मई 2015) कि बायोगैस संयंत्र मवेशियों को न पालने एवं लाभार्थियों द्वारा लिक्विफाइड पेट्रोलियम गैस को अपनाने के कारण अक्रियाशील हो गये थे।

3.13.7 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

2473 मेगा वाट जल विद्युत ऊर्जा (2500 मेगा वाट क्षमता का प्राक्कलन) उत्पादन के लक्ष्य के प्रति मार्च 2015 तक आरम्भ की गई 97 लघु जल विद्युत परियोजनाओं के माध्यम से लब्धि केवल 476 मेगा वाट (19 प्रतिशत) थी।

सरकार को लघु जल विद्युत परियोजनाओं के माध्यम से प्राक्कलित जल विद्युत क्षमता के अनुकूलतम दोहन हेतु प्रभावी कदम उठाने पर विचार करना चाहिए।

चार निजी ऊर्जा उत्पादकों से क्षमता संवर्धन हेतु अपफ्रंट प्रीमियम तथा छः जल विद्युत परियोजनाओं से पर्यावरण प्रबंधन योजना आदि हेतु स्थानीय क्षेत्र विकास निधि वसूल नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त निजी ऊर्जा उत्पादकों से वर्ष 2014-15 की निःशुल्क ऊर्जा रॉयल्टी का हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड लिमिटेड द्वारा राज्य सरकार को भुगतान नहीं किया गया था।

⁸⁹ 2012-13: ₹ 30 लाख; 2013-14: ₹ 15 लाख तथा 2014-15: ₹ 19.25 लाख।

⁹⁰ बिलासपुर: ₹ 2.74 करोड़, मण्डी: ₹ 3.80 करोड़ तथा सोलन: ₹ 1.21 करोड़।

सरकार को क्षमता संवर्धन हेतु अपफ्रंट प्रीमियम, निःशुल्क ऊर्जा रॉयल्टी, समयवृद्धि शुल्क, स्थानीय क्षेत्र विकास निधि सहित सभी देय राशियों आदि की समयबद्ध तरीके से निजी ऊर्जा उत्पादकों से वसूली हेतु व्यवस्था बनाने पर विचार करना चाहिए।

33,000 मेगा वाट सौर ऊर्जा क्षमता के प्रति राज्य में मार्च 2015 तक केवल 3.29 मेगा वाट ही प्रतिष्ठापित की गई थी। राज्य में अक्षय ऊर्जा के अन्य संसाधनों जैसे बाँयोमास ऊर्जा, पवन ऊर्जा आदि की ऊर्जा क्षमता का अगस्त 2015 तक हिम ऊर्जा द्वारा निर्धारण नहीं किया गया था।

सरकार को राज्य में विस्तृत अक्षय ऊर्जा नीति बनाने तथा सौर, पवन, बाँयोमास आदि अक्षय ऊर्जा के अन्य स्रोतों के निर्धारण व दोहन का प्रयास करने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जून 2015 में प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (नवम्बर 2015)।

3.14 क्षमता संवर्धन प्रभारों की वसूली न होना एवं विद्युत परिवर्धक को अनुचित लाभ

जल विद्युत परियोजना के क्षमता संवर्धन का समय पर पता लगाने में विभाग की विफलता एवं क्षमता संवर्धन प्रभार, अतिरिक्त मुफ्त विद्युत रॉयल्टी और स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के ₹ 209.28 करोड़ के अनुद्ग्रहण से विद्युत परिवर्धक को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

राज्य जल विद्युत नीति, 2006 एवं राज्य सरकार द्वारा जारी (जुलाई 2012) अनुदेशों के अनुसार, परिवर्धक को 5 मेगा वाट की क्षमता से अधिक जल विद्युत परियोजना के लिए क्षमता विस्तार हेतु राज्य सरकार से पूर्व अनुमोदन प्राप्त करना था एवं अनुमोदन के सूचित किये जाने से दो माह के अंदर अनुपूरक अनुबंध करना था। तदनुसार समझौता ज्ञापन में सहमति के अनुसार क्षमता संवर्धन प्रभार⁹¹ और अतिरिक्त मुफ्त बिजली⁹² भी राज्य सरकार को प्रदत्त की जानी थी। राज्य जल विद्युत नीति पर्यावरण प्रबंधन योजना/जलागम क्षेत्र उपचार योजना, प्रतिपूरक वनीकरण आदि के लिए 5 मेगा वाट क्षमता से अधिक की परियोजना की अंतिम लागत का 1.5 प्रतिशत की दर से अंशदान स्थानीय क्षेत्र विकास निधि हेतु उपलब्ध कराती है। स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की वसूली परियोजना प्रारम्भ होने के पूर्व की जानी थी।

निदेशक, ऊर्जा के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसम्बर 2013-जून 2015) ने दर्शाया कि राज्य सरकार ने 900 मेगा वाट की प्रतिस्थापन क्षमता वाली करछम-वांगटू जल विद्युत परियोजना मैसर्ज जय प्रकाश इंडस्ट्रीज लिमिटेड (परिवर्धक) को आवंटित की थी एवं अगस्त 1993 में परिवर्धक के साथ समझौता ज्ञापन किया। राज्य सरकार ने नवम्बर 1999 में परिवर्धक के साथ कार्यान्वयन अनुबंध पर हस्ताक्षर किये एवं केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण, भारत सरकार ने 1000 मेगा वाट (चार उत्पादन इकाइयों 250 मेगा वाट प्रति इकाई) की प्रतिस्थापन क्षमता की परियोजना को तकनीकी आर्थिक मंजूरी प्रदान (मार्च 2003) की। परियोजना ₹ 6903 करोड़ की लागत से मई 2011 में वाणिज्यिक कार्य हेतु प्रारम्भ हो गई थी तथा मार्च 2015 तक 148983.67 लाख यूनिट विद्युत उत्पादित की गई थी।

इस बीच केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण ने राज्य सरकार के ध्यान में लाया (मार्च 2011) कि परिवर्धक द्वारा प्रत्येक उत्पादन इकाई के लिए लाया गया टरबाईन 300 मेगा वाट सामान्य सतत् उत्पादन के लिए डिजाइन किये गये थे फलस्वरूप परियोजना की कुल क्षमता 1200 मेगा वाट निर्मित हुई जो कि पूर्व में मशीन की उत्पादन दर हेतु दी गई तकनीकी आर्थिक मंजूरी से 20 प्रतिशत अधिक थी। केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण की टिप्पणियों के आधार पर राज्य सरकार ने जल विद्युत परियोजना में विचलन विशेष की जांच के लिए तकनीकी समिति गठित (जून 2012) की तथा जून 2013 में तकनीकी समिति ने विचलन की पुष्टि की।

⁹¹ आवंटित क्षमता से अधिक क्षमता विस्तार पर 20 लाख प्रति मेगा वाट की दर पर।

⁹² स्थानीय क्षेत्र विकास निधि को सामान्य मुफ्त रॉयल्टी के अतिरिक्त का तीन प्रतिशत की दर पर तथा एक प्रतिशत मुफ्त अतिरिक्त विद्युत अंशदान।

स्पष्टतया विभाग आरम्भ में परिवर्धक द्वारा किये गये क्षमता विस्तार का पता लगाने में विफल रहा था। केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण द्वारा पता लगाने एवं तकनीकी समिति द्वारा पुष्टि किये जाने के बाद भी परिवर्धक ने राज्य सरकार से उपरोक्त के लिए अनुमोदन की मांग नहीं की। राज्य सरकार के उपरोक्त निर्देशों में अपेक्षित अनुपूरक अनुबंध जून 2015 तक नहीं किया गया था। विभाग ने परिवर्धक से 2011-15 की अवधि के लिए ₹ 60.00 करोड़⁹³ के क्षमता परिवर्धन प्रभार एवं ₹ 77.73 करोड़⁹⁴ के अतिरिक्त मुफ्त बिजली रॉयल्टी की वसूली भी नहीं की थी। इसके अतिरिक्त परिवर्धक से स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के लिए अपेक्षित ₹ 103.55 करोड़⁹⁵ के प्रति केवल ₹ 32.00 करोड़ वसूल किये गये थे एवं जून 2015 तक ₹ 71.55 करोड़ बकाया थे जो यह दर्शाता है कि परिवर्धक ने पर्यावरण प्रबंधन योजना आदि के लिए अनिवार्य निधियों हेतु योगदान नहीं किया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए विभाग के मुख्य अभियंता ने बताया (जनवरी 2015) कि केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण ने 1200 मेगा वाट के लिए तकनीकी एवं आर्थिक मंजूरी अनुमोदित नहीं की थी। उत्तर को इस तथ्य से देखा जाना चाहिए कि विभाग क्षमता संवर्धन को प्रारम्भिक चरण में पता लगाने में विफल रहा था एवं पता लगाने के बाद भी परिवर्धक से क्षमता संवर्धन आदि की काफी बड़ी राशि वसूल की जानी शेष है।

इस प्रकार जल विद्युत परियोजना की क्षमता संवर्धन को समय से पता लगाने की विभाग की विफलता एवं अतिरिक्त मुफ्त बिजली रॉयल्टी, क्षमता संवर्धन प्रभार तथा स्थानीय क्षेत्र विकास निधि आदि के ₹ 209.28 करोड़ की वसूली न होने से विद्युत परिवर्धक को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जून 2015 में प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

बहुउद्देशीय परियोजनाएं एवं विद्युत तथा अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक मामले विभाग

3.15 कर्मचारी भविष्य निधि में अधिक अंशदान

कर्मचारी भविष्य निधि योजना, 1952 के प्रावधानों के अनुसार कर्मचारी भविष्य निधि योजना में नियोक्ता का अंशदान सीमित करने में असफल रहने के कारण ₹ 2.66 करोड़ का अधिक अंशदान।

कर्मचारी भविष्य निधि योजना, 1952 (योजना) के परिच्छेद 29 (1) के प्रावधानों के अनुसार एक नियोक्ता योजना के अन्तर्गत प्रत्येक कर्मचारी, जिनके सन्दर्भ में यह योजना लागू होती है, को देय मूल मजदूरी, महंगाई भत्ता एवं रिटैनिंग भत्ता (यदि कोई हो) का 12 प्रतिशत का अंशदान करेगा। योजना के परिच्छेद 26 क (2) में आगे प्रावधान है कि जहां कर्मचारी का वेतन ₹ 6500 मासिक से अधिक है, वहां नियोक्ता द्वारा भुगतान योग्य अंशदान ₹ 6500 की मासिक आय (अर्थात् ₹ 6500 x 12/100) पर भुगतान योग्य राशि तक सीमित रहेगा। योजना का पैरा 29 (2) यह भी प्रावधान करता है कि यदि कोई कर्मचारी, जिसके लिए यह योजना लागू होती है, यदि चाहे तो इस हेतु उपरोक्त सीमा से अधिक अंशदान कर सकता है परन्तु नियोक्ता उपरोक्त सीमा से अधिक अंशदान करने के लिए बाध्य नहीं होगा।

निदेशक, हिमाचल प्रदेश ऊर्जा विकास अभिकरण (हिम ऊर्जा) एवं प्रबन्ध निदेशक, हिमाचल प्रदेश अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति विकास निगम के अभिलेखों की संवीक्षा (अक्टूबर 2014-फरवरी 2015) में पाया गया कि हिम ऊर्जा एवं हिमाचल प्रदेश अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति विकास निगम द्वारा योजना के

⁹³ आवंटित क्षमता 900 मेगा वाट से 300 मेगा वाट क्षमता की वृद्धि के लिए ₹ 20 लाख प्रति मेगा वाट की दर पर।

⁹⁴ 1117.38 लाख यूनिट की अतिरिक्त मुफ्त बिजली: ₹ 33.31 करोड़ और स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के लिए अतिरिक्त मुफ्त ऊर्जा 1489.84 लाख यूनिट: ₹ 44.42 करोड़।

⁹⁵ अंतिम परियोजना लागत ₹ 6903.00 करोड़ के 1.5 प्रतिशत की दर से।

उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत ₹ 6500 की निर्धारित सीमा को लागू न करते हुए 12 प्रतिशत की दर से नियोक्ता के भाग का अंशदान किया था। इस प्रकार 2009-10 से 2013-14 की अवधि हेतु कर्मचारी भविष्य निधि में नियोक्ता के अंशदान के रूप में ₹ 2.66 करोड़ (परिशिष्ट 3.2) का अधिक अंशदान किया गया जिससे इतनी राशि का अनुचित वित्तीय भार अभिकरण/निगम पर पड़ा।

निदेशक, हिम ऊर्जा ने तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया (फरवरी 2015) कि हिम ऊर्जा मूल वेतन, ग्रेड वेतन एवं महंगाई भत्ते के 12 प्रतिशत की दर से नियोक्ता के भाग का अंशदान करता है। उसने आगे बताया कि कुछ कर्मचारी सैकेण्डमेंट आधार पर हैं; उनका नियोक्ता भाग का अंशदान वे स्वयं जमा करवा रहे हैं। हालांकि हिम ऊर्जा द्वारा सैकेण्डमेंट आधार पर लगे कर्मचारियों का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया था जिनका भाग उनके द्वारा जमा कराया गया। हिमाचल प्रदेश अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति विकास निगम के प्रबन्ध निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2014) कि कर्मचारी भविष्य निधि में अधिक अंशदान भुगतान का मामला उच्च प्राधिकारी के साथ उठाया जाएगा।

अतः हिम ऊर्जा एवं हिमाचल प्रदेश अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति विकास निगम द्वारा कर्मचारी भविष्य निधि योजना 1952, के प्रावधानों अनुसार कर्मचारी भविष्य निधि में नियोक्ता के भाग को सीमित करने में विफलता के कारण ₹ 2.66 करोड़ का अधिक अंशदान हुआ।

सरकार को लेखापरीक्षा निष्कर्ष अप्रैल 2015 में संदर्भित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

पंचायती राज विभाग

3.16 पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि

विभाग ने पिछड़े जिलों में अवसंरचना की कमी के अन्तराल को चिह्नित करने हेतु आधारभूत सर्वेक्षण नहीं किया था। 2012-15 के दौरान ₹ 40.75 करोड़ की कुल उपलब्ध निधि में से जिला परिषद् सिरमौर ने ₹ 38.94 करोड़ ही उपयोग किया तथा ₹ 1.81 करोड़ की निधि मार्च 2015 तक अप्रयुक्त पड़ी थी। भारत सरकार को 2281 निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए ₹ 20.91 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा उनकी वास्तविक प्रयुक्ति सुनिश्चित किए बिना ही प्रेषित किए गए। कार्यों को उनकी प्राथमिकता सूची के अनुसार नहीं लिया गया तथा जिला सिरमौर में 2012-15 के दौरान ₹ 37.41 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 22.72 करोड़ (61 प्रतिशत) निम्न प्राथमिकता वाले कार्यों पर व्यय किए गए। राज्य सरकार द्वारा मई 2015 तक कार्यों का गुणवत्तापूर्ण निष्पादन सुनिश्चित करने हेतु गुणवत्ता अनुश्रवण तंत्र स्थापित नहीं किया गया।

3.16.1 परिचय

भारत सरकार द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना चिह्नित जिलों में विद्यमान विकास अंतः प्रवाहों को पूरा तथा केन्द्राभिमुखी करने हेतु वित्तीय संसाधन उपलब्ध करवाकर विकास में क्षेत्रीय असंतुलन को दूर करने हेतु की गई (फरवरी 2006)। यह कार्यक्रम हिमाचल प्रदेश के दो⁹⁶ पिछड़े जिलों में स्थानीय अवसंरचना के अन्तराल को दूर करने, पंचायतों एवं नगर परिषद् स्तर के शासन को मजबूत करने, योजना एवं निष्पादन सुधार हेतु व्यवसाई सहायता तथा उपरोक्त निकायों द्वारा महत्वपूर्ण क्रियाकलापों को प्रदान करने के उद्देश्य से 2007-08 से लागू किया जा रहा था।

2012-15 की अवधि के लिए कार्यक्रम के कार्यान्वयन की लेखा परीक्षा मार्च-अप्रैल 2015 के दौरान निदेशक पंचायती राज, जिला पंचायत अधिकारी एवं सचिव, जिला परिषद्, सिरमौर, जिला में कुल छः पंचायत समितियों

⁹⁶ चम्बा एवं सिरमौर।

में से दो पंचायत समितियों⁹⁷ तथा दो चयनित पंचायत समितियों में कुल 59 ग्राम पंचायतों में से चार ग्राम पंचायतों के कार्यालयों में की गई। इसके अतिरिक्त, नगर परिषद् नाहन, शहरी स्थानीय निकाय, राजगढ़ एवं चार⁹⁸ लाइन विभाग, जिन्हें पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से निधियां आवंटित की गई थी, के अभिलेखों की भी नमूना जांच की गई थी।

3.16.2 योजना

पिछड़े जिले में प्रत्येक ग्राम पंचायत को ग्राम सभा से उत्पन्न प्राथमिकताओं के आधार पर अपनी योजना को अन्तिम रूप देना था। प्रत्येक ग्राम पंचायत, मध्यवर्ती पंचायत, जिला पंचायत एवं नगर पालिका द्वारा तैयार की गई योजना जिला योजना कमेटी द्वारा जिला योजना में समेकित की जानी थी। योजना बनाने सम्बंधी कार्य पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों के अनुसार किया जाना था। जिला योजना को समेकित करने के दौरान पिछड़ेपन का मापदण्ड तथा कमजोर वर्ग को सम्मिलित करना भी सुनिश्चित किया जाना था।

3.16.2.1 आधारभूत सर्वेक्षण न करना एवं निधियों के परस्पर आवंटन में नीति निर्धारण का अभाव

दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 1.3 के अनुसार प्रत्येक जिले द्वारा इसकी पिछड़ेपन की व्यवसायिक योजनागत सहायता सुनिश्चित करते हुए तथा आधारभूत सर्वेक्षण के संचालन द्वारा नैदानिक अध्ययन करना अपेक्षित है। सर्वेक्षण द्वारा अवसंरचना में कमी के अन्तराल चिह्नित करना एवं एक समय अवधि में इसका निदान करना है। आगे, दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 1.8 एवं 1.9 में अपेक्षित है कि प्रत्येक राज्य प्रत्येक पंचायत एवं शहरी स्थानीय निकाय को पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधियों के आवंटन हेतु प्रयोग किया जाने वाला पिछड़ेपन एवं क्षेत्र वार प्राथमिकताओं पर आधारित एक मानक सम्बंधी सूत्र बनाये।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि नमूना जांच किये गये जिला सिरमौर में आधारभूत सर्वेक्षण संचालित नहीं किया गया था। आधारभूत सर्वेक्षण के अभाव में परियोजना की क्षेत्रवार वास्तविक आवश्यकताओं को सुनिश्चित किए बिना वार्षिक कार्य योजना बनाई गई तथा कार्य निष्पादित किए गए। आगे यह पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का पारस्परिक आवंटन उनके पिछड़ेपन सूचकांक या विकास स्तर तथा विशिष्ट क्षेत्रवार प्राथमिकताओं को निदान करते हुए नहीं किया गया जैसाकि दिशा-निर्देशों में अपेक्षित था। इसके अभाव में निधियां क्षेत्र की जनसंख्या एवं पंचायती राज संस्थाओं से प्राप्त प्रस्तावों के आधार पर आवंटित की गई, अतः योजना का पिछड़े क्षेत्र के लोगों के उत्थान का मूल उद्देश्य विफल हुआ।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए सचिव जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि सामान्य सूचकांक तैयार नहीं किया गया था एवं निधियां विशेष मापदण्ड के आधार पर अलग से चिह्नित नहीं की गई क्योंकि सम्पूर्ण जिला ही पिछड़ा जिला चिह्नित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियों का आवंटन उपरोक्त दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के अनुरूप नहीं किया गया था।

3.16.2.2 जिला विजन योजना एवं सापेक्ष योजना का न बनाया जाना

(i) पिछड़ा क्षेत्र निधि योजना दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 3.4.1 में प्रावधान है कि वर्ष 2006-07 के आरम्भिक भाग में अगले 10 से 15 वर्षों की अवधि हेतु भागीदारी प्रक्रिया के अन्तर्गत जिला विजन योजना बनाई जाए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने मार्च 2015 तक विजन योजना तैयार नहीं की थी। परिणामस्वरूप 2012-15 के दौरान ₹ 37.41 करोड़ की अवमुक्ति के प्रति ₹ 22.72 करोड़ (61 प्रतिशत) सामुदायिक परिसम्पत्तियों, सड़कों इत्यादि के निर्माण एवं रख रखाव हेतु संस्वीकृत किए गए तथा जन स्वास्थ्य, पशुपालन व लघु सिंचाई जैसे क्षेत्रों को कम प्राथमिकता दी गई (परिच्छेद 3.16.4.2)। सचिव, जिला परिषद् ने तथ्यों की पुष्टि की (मार्च 2015)।

⁹⁷ राजगढ़ एवं शिलाई।

⁹⁸ मुख्य चिकित्सा अधिकारी नाहन, उप शिक्षा निदेशक (प्राथमिक एवं उच्च) तथा अधिशासी अभियन्ता, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग।

(ii) दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 1.3 में प्रावधान है कि पिछड़ेपन मामले का निदान करने के लिए भागीदारी वाली जिला विकास सापेक्ष योजना तैयार की जानी चाहिए। पंचवर्षीय जिला योजना (2012-17) तथा प्रत्येक वर्ष हेतु वार्षिक कार्य योजना बनाने का कार्य ग्रामीण अन्वेषण एवं एकीकृत विकास केन्द्र चण्डीगढ़ को दिया गया था ताकि प्राथमिकता वाले क्षेत्रों को चिह्नित, अग्रिम योजना बनाने तथा जिला के लिए सापेक्ष विकास योजना तैयार की जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लिए वार्षिक कार्य योजना ग्रामीण अन्वेषण एवं एकीकृत विकास केन्द्र द्वारा बनाई गई थी, परंतु स्पष्ट लक्ष्य एवं समय सीमा सहित 2012-17 की पंचवर्षीय अवधि हेतु सापेक्ष योजना नहीं बनाई गई थी। सापेक्ष योजना न बनाये जाने कारण वार्षिक योजना बनाने में विलम्ब हुआ जैसा कि आगे के परिच्छेद में चर्चा की गई है। राज्य सरकार ने बताया कि 2012-13 से 2014-15 के लिए वार्षिक कार्य योजना तथा 2012-17 के लिए सापेक्ष योजना तैयार की गई थी तथा जिला योजना समिति एवं भारत सरकार को भेजी गई थी। तथापि तथ्य यह है कि पिछड़ा क्षेत्र निधि योजना के दिशा-निर्देशों के अन्तर्गत अपेक्षित स्पष्ट लक्ष्य एवं समयावधि सहित सापेक्ष योजना नहीं बनाई गई।

3.16.2.3 वार्षिक कार्य योजना का देरी से बनाया जाना

भारत सरकार से समय पर निधियों की प्राप्ति हेतु वार्षिक कार्य योजना वित्त वर्ष का प्रारम्भ होने से पूर्व तैयार, सम्बन्धित जिला योजना समिति द्वारा अनुमोदित तथा राज्य सरकार/भारत सरकार को प्रेषित की जानी चाहिए। तथापि यह पाया गया कि वार्षिक कार्य योजना को बनाने तथा जिला योजना को भारत सरकार को प्रस्तुत करने में वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 के दौरान क्रमशः 84 एवं 65 दिनों का विलम्ब हुआ। वार्षिक कार्य योजना को प्रस्तुत करने एवं अनुमोदन में विलम्ब के कारण भारत सरकार से निधियों की अवमुक्ति में विलम्ब हुआ। परिणामतः सम्बन्धित वर्षों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन में भी विलम्ब हुआ।

सचिव जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि वार्षिक कार्य योजना को बनाने/प्रस्तुत करने में विलम्ब ग्राम पंचायतों/मध्यस्थ पंचायतों द्वारा शैल्फों को प्रस्तुत करने में विलम्ब के कारण हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वार्षिक कार्य योजना को प्रस्तुत करने की समय अवधि की अनुपालना ईमानदारी पूर्वक की जानी चाहिए थी।

3.16.2.4 वंचित समूहों को योजना में सम्मिलित न करना

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति को लाभ प्रदान करने वाले कार्यक्रमों हेतु निधियों का आवंटन सम्बन्धित क्षेत्र में इन समुदायों की जनसंख्या के अनुपात में किया जाना चाहिए। योजना आयोग द्वारा जारी किये गये दिशा निर्देश (जनवरी 2006) आगे प्रावधान करते हैं कि 50 प्रतिशत या इससे अधिक अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति वाले गावों को पहले चयनित किया जाना चाहिए तथा उनमें विकासात्मक कार्य करवाये जाने चाहिए। तथापि, 2012-15 के दौरान कोई भी अलग उपयोजना नहीं बनाई गई तथा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों को उन्ही मापदण्डों के अनुसार निधियों का आवंटन किया जो सामान्य अनुदान आवंटन हेतु थे। इस प्रकार अभिप्रेत लाभार्थियों की जीवन शैली में सुधार लाने का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया गया था।

सचिव जिला परिषद् ने तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया (मार्च 2015) कि निधियों का आवंटन पंचायतों से प्राप्त शैल्फों के अनुसार किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना आयोग द्वारा निर्धारित मापदण्डों का पालन नहीं किया गया था।

3.16.2.5 अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति योजना के अंतर्गत प्राथमिकता कार्यक्रमों के लिए निधियों का प्रावधान न करना

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों के अनुसार ऐसी योजना को प्राथमिकता प्रदान करनी चाहिए जैसे कि विख्यात गैर-सरकारी संगठनों जिनके पास छात्राओं की माध्यमिक पाठशालाएँ/महाविद्यालय स्थापित करने हेतु भूमि हो, 20 छोटे/सीमान्त अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति किसानों के स्वयं सहायता समूहों को ट्रैक्टर ट्राली तथा कृषि उपकरण प्रदान करने, शिक्षित युवकों को कम्प्यूटर, मोबाइल फोन रिपेयर, ड्राइविंग इत्यादी के प्रशिक्षण प्रदान करने आदि के लिये ₹ 20 लाख की एकमुश्त सहायता प्रदान की जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि दिशा-निर्देशों के उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार 2012-15 के दौरान उपरोक्त प्राथमिकता योजनाओं हेतु निधियां प्रदान नहीं की गई थी और इसके परिणामस्वरूप चिह्नित लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रखा गया। सचिव जिला परिषद् ने तथ्यों को स्वीकार (मार्च 2015) करते हुए बताया (अगस्त 2015) कि निधियों का आवंटन पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिकतानुसार किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति जनसंख्या हेतु प्राथमिकता योजना स्वीकृत करने के मापदण्ड का पालन नहीं किया गया था।

3.16.3 वित्तीय प्रबन्धन

भारत सरकार द्वारा पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत अवमुक्त निधियों तथा राज्य सरकार द्वारा आगे सचिव जिला परिषद्, जिला सिरमौर को आवंटित राशि तथा उसके प्रति योजना को कार्यान्वित करने हेतु किये गये व्यय की वर्षवार स्थिति तालिका-3.16.1 में दी गई हैं।

तालिका-3.16.1
वर्ष 2012-15 के दौरान वर्षवार निधि प्राप्ति एवं उसके प्रति व्यय की स्थिति

(₹ करोड़)

वर्ष	वार्षिक आवंटन	अथ शेष	प्राप्त की गई निधियां		कुल उपलब्ध निधियां	प्रयुक्त निधियां	अव्ययित शेष
			भारत सरकार/राज्य सरकार	विविध प्राप्तियां			
2012-13	16.66	0.95	13.57	0.50	15.02	13.63	1.39 (09)
2013-14	15.05	1.39	12.28	0.16	13.83	13.42	0.41 (03)
2014-15	15.05	0.41	11.92	1.37	13.70	11.89	1.81 (13)
	46.76		37.77	2.03		38.94	

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि 2012-15 के दौरान ₹ 40.75 करोड़⁹⁹ की कुल उपलब्ध निधियों में से जिला परिषद् ₹ 38.94 करोड़ की निधिया प्रयुक्त करने में समर्थ था तथा मार्च 2015 तक ₹ 1.81 करोड़ की निधियां अप्रयुक्त रही। कुल उपलब्ध निधियों का अव्ययित शेष तीन एवं 13 प्रतिशत के मध्य था जिसे अगले वित्तीय वर्ष में ले जाया गया। भारत सरकार ने भी 2012-15 के दौरान भारत सरकार द्वारा निर्धारित नियत अवधि के भीतर कार्यक्रम वार वास्तविक तथा वित्तीय प्रतिवेदनों, आदि को प्रस्तुत करने सहित अपेक्षित प्रयुक्ति, गबन न किये जाने/गैर-अपवर्तन प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत न किये जाने के कारण वार्षिक आवंटन के प्रति ₹ 8.99 करोड़ की कटौती की थी। निदेशक, पंचायती राज ने तथ्यों को स्वीकार किया (मई 2015)।

3.16.3.1 निधियों का विलम्ब से हस्तांतरण

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.6 एवं 4.7 के अनुसार राज्य सरकार से प्राप्त निधियों को जारी करने के 15 दिनों के भीतर पंचायतों एवं नगर परिषदों को हस्तांतरित किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-15 के दौरान जिला परिषद्, सिरमौर द्वारा कार्यान्वयन अभिकरणों को चार से 63 दिनों के विलम्ब के साथ ₹ 15.94 करोड़ जारी किए थे। जिसके परिणामस्वरूप विकासात्मक कार्य अनुबद्ध अवधि से देरी में पूर्ण हुए/अपूर्ण रहे जैसाकि परिच्छेद 3.16.4.4 में उल्लिखित है।

सचिव, जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों से निर्माण कार्यों के शैल्फ देरी से प्राप्त होने के कारण विलम्ब था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों से शैल्फों को समय पर अनुमोदित करवाने तथा प्रस्तुत करने हेतु आग्रह करना चाहिए था।

3.16.3.2 कार्यक्रम निधियों को अनियमित रखा जाना

दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.8 में प्रावधान है कि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि को राष्ट्रीयकृत बैंक अथवा डाकघर के अलग बचत खाते में रखा जाना चाहिए। पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत

⁹⁹ अथ शेष: ₹ 0.95 करोड़, भारत सरकार/राज्य सरकार से प्राप्त निधियां: ₹ 37.77 करोड़ तथा विविध प्राप्तियां: ₹ 2.03 करोड़।

खण्ड विकास अधिकारी, शिलाई ने कोषागार से ₹ 1.34 करोड़ आहरित किए (मार्च 2015) तथा निधियों को पर्सनल लेजर खाते के ब्याज रहित खाते में रखा। इसी तरह, 18 निर्माण कार्यों के निष्पादनार्थ कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के विपरीत 2008-10 के दौरान जिला परिषद् नाहन से प्राप्त ₹ 1.16 करोड़ में से ₹ 61.21 लाख नगरपालिका, नाहन ने सावधिक जमा प्राप्तियों के रूप में रखे।

खण्ड विकास अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2015) कि राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेशों के अनुसार निधियों को पर्सनल लेजर खाते में जमा किया था। कार्यकारी अधिकारी, नगरपालिका नाहन ने बताया कि निधियों को सावधिक जमा प्राप्तियों के रूप में कोडल औपचारिकताओं को पूर्ण न करने के कारण रखा गया था। उत्तर उक्त दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के अनुरूप नहीं हैं तथा परिणामस्वरूप अप्रैल 2015 तक विकासात्मक निधियों का अवरोधन हुआ।

3.16.3.3 प्रयुक्त प्रमाण पत्रों का गलत प्रस्तुतीकरण

दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.5 के अनुसार प्रयुक्त प्रमाणपत्रों को निधियां जारी करने के एक वर्ष के भीतर भारत सरकार को प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-15 के दौरान जिला परिषद्, सिरमौर ने निदेशक, पंचायती राज से 2967 कार्यों के निष्पादनार्थ ₹ 37.77 करोड़ प्राप्त किए। इसमें से मार्च 2015 तक 2281 कार्यों के निष्पादनार्थ जारी ₹ 20.91 करोड़ के प्रयुक्त प्रमाणपत्र कार्यान्वयन अभिकरणों से प्रतीक्षित थे। तथापि, विभाग ने समस्त राशि के प्रयुक्त प्रमाणपत्र भारत सरकार को जारी कर दिए थे। यह दर्शाता है कि भारत सरकार को प्रयुक्त प्रमाणपत्र, कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा निधियों की वास्तविक प्रयुक्ति को सुनिश्चित किए बिना जारी किए थे।

निदेशक, पंचायती राज ने बताया (मई 2015) कि भारत सरकार को प्रस्तुत प्रयुक्त प्रमाणपत्र सम्बद्ध क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा सम्यक रूप से सत्यापित किए गये थे तथा सम्बद्ध सनदी लेखाकारों द्वारा भी लेखापरीक्षित किए गए थे। उत्तर सही नहीं है क्योंकि प्रयुक्त प्रमाणपत्र केवल क्षेत्रीय अधिकारियों को राशि देने पर ही जारी कर दिए गये थे तथा विभाग व्यय नियंत्रण करने तथा निधियों की प्रयुक्ति के अनुश्रवण में विफल रहा।

3.16.3.4 निधियों का अपवर्तन

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 3.22 के अनुसार स्कीम निधि से विभाग के नियमित कर्मचारियों के वेतन आहरण अनुमत्य नहीं है। तथापि, यह देखा गया कि 2012-14 के दौरान स्कीम दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में ₹ 14.26 लाख की राशि निदेशालय के नियमित कर्मचारियों के वेतन एवं भत्तों पर अनियमित रूप से प्रयुक्त की गई। परिणामतः इस सीमा तक निधियों का अपवर्तन हुआ जो कि पिछड़ा क्षेत्र के विकास हेतु प्रयुक्त की जानी अपेक्षित थी।

विशेष सचिव, पंचायती राज ने बताया (अगस्त 2015) कि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि को स्कीम से सम्बंधित दिन प्रतिदिन के प्रश्नों के निराकरण हेतु वरिष्ठ नियमित अधिकारी के वेतन पर प्रयोग किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग की कारवाही स्कीम दिशा-निर्देशों का उल्लंघन है।

3.16.4 कार्यक्रम क्रियान्वयन

3.16.4.1 जिला योजना में स्कीम का अनियमित समावेश

जिला योजना समिति, सिरमौर ने 2012-15 के दौरान जिला परिषद् सदस्यों की सिफारिशों पर ₹ 7.36 करोड़ लागत की 587 स्कीमों/ कार्यों को पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 2.1 के विपरीत जिला योजना में शामिल किया था जबकि दिशा-निर्देशों में ग्राम सभा द्वारा निर्णित कार्यों के निष्पादन को प्राथमिकता दिए जाने का प्रावधान है।

सचिव, जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि स्कीमों को जिला परिषद् के सदन में पास करवाया गया था, तथापि कार्यों को ग्राम पंचायतों के माध्यम से इनके क्षेत्र में निष्पादित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है

क्योंकि जिला परिषद् स्तर पर स्कीमों का समावेश उक्त दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत था। यह कार्यों के गैर-निष्पादन/अपूर्ण रहने में भी परिणत हुआ जैसा कि आगामी परिच्छेदों में इंगित किया गया है।

3.16.4.2 निधियों का अनियमित आवंटन

उच्च क्षमता समिति द्वारा जारी (मई 2010) अनुदेशों के अनुसार, क्षेत्रों जैसे जन स्वास्थ्य, पशुपालन, पेयजल, लघु सिंचाई, भूमि सुधार आदि को प्राथमिकता दी जानी थी। इन अनुदेशों के विपरीत, जिला योजना समिति के प्रस्तावों में सामुदायिक केन्द्रों तथा आंगनवाड़ी केन्द्रों, सड़कों, ग्रामीण आवासों, जन सुविधाएं तथा सांस्कृतिक क्रियाकलापों जैसी सामुदायिक परिसम्पत्तियों के सृजन एवं अनुक्षण को शामिल किया गया था जिनके लिए 2012-15 के दौरान ₹ 37.41 करोड़ की कुल जारी निधियों में से ₹ 22.72 करोड़ (61 प्रतिशत) आवंटित किए गये थे। अतः स्थानीय अवसंरचना एवं अन्य विकासात्मक आवश्यकताओं के महत्वपूर्ण अंतरालों को पूरा करने जहां पर निधियों का प्रवाह पर्याप्त नहीं था, के कार्यक्रम का उद्देश्य पूर्णतः प्राप्त नहीं किया गया था।

सचिव, जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि निधियां पंचायती राज संस्थाओं से प्राप्त अनुमोदित शैल्फों के अनुसार जारी की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उच्च क्षमता समिति के अनुदेशों का अनुसरण ईमानदारी से नहीं किया गया था।

3.16.4.3 अन्य स्रोत से निधियों में अंशदान न लेना

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 3.22 (ग) में प्रावधान है कि विकासात्मक अनुदान को कार्यालय अवसंरचना/ भवन इत्यादि सहित पंचायत के मामलों के संचालनार्थ सृजित भौतिक अवसंरचना पर अन्य स्रोतों¹⁰⁰ से लागत का 30 प्रतिशत अंशदान प्राप्त करके प्रयुक्त किया जा सकता था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला योजना समिति सिरमौर ने ₹ 2.96 करोड़ 2012-15 के दौरान पंचायत घर, पंचायत का बैठक हॉल, सामुदायिक भवन आदि के निर्माण जैसी भौतिक अवसंरचना के सृजनार्थ विभिन्न निष्पादन अभिकरणों को अन्य स्रोतों से ₹ 0.89 करोड़ (कुल लागत का 30 प्रतिशत) के अंशदान को सुनिश्चित किए बिना जारी किए थे जो कि स्कीम के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था।

सचिव, जिला परिषद् सिरमौर ने बताया (मार्च 2015) कि निधियां पंचायती राज संस्थाओं से अनुमोदित शैल्फों के अनुसार जारी की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अन्य स्रोतों से 30 प्रतिशत अंशदान को सुनिश्चित नहीं किया गया था जैसा कि दिशा-निर्देशों में परिकल्पित था।

3.16.4.4 निर्माण कार्यों की प्रास्थिति

स्कीम के दिशा-निर्देशों के अनुसार, जिला परिषद् के द्वारा संस्वीकृत निर्माण कार्यों को उसी वित्तीय वर्ष के भीतर अथवा संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर पूर्ण किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-14 के दौरान सिरमौर में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत ₹ 25.74 करोड़ लागत के 2,006 निर्माण कार्य संस्वीकृत किए गए थे। इनमें से ₹ 17.55 करोड़ लागत के 1,399 निर्माण कार्य पूर्ण किए गए थे और सचिव जिला परिषद् द्वारा ₹ 5.28 करोड़ के लिए संस्वीकृत 410 निर्माण कार्य जैसे रास्तों, महिला मण्डल भवनों, युवक मण्डल भवनों, आदि का निर्माण निजी/वन भूमि, स्थानीय विवादों, आदि की अंतर्ग्रस्तता के कारण अपूर्ण पड़े थे और मार्च 2015 तक इन निर्माण कार्यों पर ₹ 3.23 करोड़ का व्यय किया गया था। आगे 2012-14 के दौरान ₹ 2.91 करोड़ के लिए संस्वीकृत 197 निर्माण कार्य मार्च 2015 तक भूमि की अनुपलब्धता, आम मुकदमेबाजी, वन स्वीकृति न मिलने, आदि के कारण आरम्भ नहीं किए गए थे तथा समस्त राशि विगत एक से तीन वर्षों के लिए बैंकों में अव्ययित पड़ी थी। निर्माण कार्यों को आरम्भ न करने/अपूर्णता के

¹⁰⁰ पंचायती राज विभाग का नियमित बजट तथा उपायुक्त, जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों आदि के द्वारा क्रियान्वित विभिन्न स्कीमों के अधीन अनुमोदित निधियां।

परिणामस्वरूप ₹ 4.96 करोड़ की निधियों का अवरोधन हुआ, इसके अतिरिक्त पिछड़ा क्षेत्र की जनता अभिप्रेत लाभों से वंचित रही। सचिव जिला परिषद् ने तथ्यों को स्वीकार किया (मार्च 2015)।

3.16.4.5 अस्वीकार्य निर्माण कार्यों पर व्यय

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.31 के अनुसार विकासात्मक निधियां विकास हेतु महत्वपूर्ण गम्भीर अंतरालों को भरने के लिए प्रयुक्त की जानी थी। धार्मिक संस्थानों के परिसर के भीतर, संरचनाओं का निर्माण, स्वागत चौखटों आदि की स्कीम के अन्तर्गत स्वीकार्य नहीं है। आगे उच्च क्षमता समिति ने भी कार्यक्रम के अंतर्गत अस्वीकार्य कार्यों की सूची जारी की थी (मई 2010) जैसे कि रास्ते एवं खच्चर सड़कें, खरीददारी परिसर, सामुदायिक केन्द्र, युवक मण्डल भवन, महिला मण्डल भवन, पाठशालाओं, औषधालयों एवं अस्पतालों में नागरिक निर्माण कार्य, सांस्कृतिक क्रियाकलापों, दुकानों का निर्माण इत्यादि।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उक्त दिशा-निर्देशों एवं अनुदेशों के प्रावधानों के विपरीत 2012-15 के दौरान जिला परिषद्, सिरमौर ने धार्मिक परिसरों के इर्द-गिर्द, सामुदायिक केन्द्रों, महिला मण्डल भवनों, इत्यादि हेतु 31 अस्वीकार्य निर्माण कार्यों के निष्पादनार्थ ₹ 58.48 लाख संस्वीकृत किए थे। अतः जिला परिषद् की पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत अस्वीकार्य निर्माण कार्यों के निर्माणार्थ निधियों को प्राधिकृत करने की कार्रवाई अनियमित थी।

सचिव, जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि स्वीकार्य निर्माण कार्यों को संस्वीकृत करने हेतु प्रत्येक सावधानी बरती गई थी परन्तु कुछ निर्माण कार्यों को पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों की प्राथमिकताओं के अनुसार निष्पादित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्माण कार्य उक्त दिशा-निर्देशों एवं अनुदेशों के विपरीत संस्वीकृत किए गए थे।

3.16.5 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

3.16.5.1 निर्माण कार्यों का निरीक्षण एवं गुणवत्ता जांच

कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के निरीक्षण हेतु अनुसूची तैयार करने तथा निर्माण कार्यों की गुणवत्ता अनुरक्षित करने हेतु गुणवत्ता अनुश्रवण तंत्र की स्थापना का प्रावधान है। गुणवत्ता अनुश्रवण तंत्र की कार्य पद्धति की उच्च क्षमता समिति द्वारा नियमित रूप से संवीक्षा की जानी थी। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि राज्य में ऐसे किसी गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली जैसी पद्धति को आरम्भ नहीं किया गया था। निदेशक, पंचायती राज ने बताया (मई 2015) कि गुणवत्ता अनुश्रवण का कार्य जिला योजना समिति को हस्तांतरित किया था तथा जिला योजना समिति द्वारा विभाग को गुणवत्ता अनुश्रवण तंत्र से सम्बद्ध सूचना उपलब्ध नहीं करवाई गई थी। तथापि, सच्चाई यह है कि विभाग द्वारा गुणवत्ता अनुश्रवण तंत्र को स्थापित नहीं किया गया था।

3.16.5.2 पंचायतों की पीयर समीक्षा

ग्राम पंचायतों द्वारा प्रगति की पीयर समीक्षा संचालित करने हेतु कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.13 में प्रावधान है तथा ऐसे पीयर समीक्षा प्रतिवेदनों की जिला स्तर पर समीक्षा समितियों के द्वारा समीक्षा की जानी थी। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि न तो ऐसी समीक्षाएं नमूना जांच किए गए जिलों में संचालित की गईं, न ही जिला योजना समिति द्वारा नमूना जांच किए गए जिलों में समीक्षा समिति का गठन किया गया था।

सचिव, जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि कोई पृथक समीक्षा समिति गठित नहीं की गई, तथापि जिला स्तर पर विभिन्न बैठकों में उपायुक्त द्वारा कार्यों के अनुश्रवण की समीक्षा की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पंचायत स्तर पर पीयर समीक्षाएं संचालित नहीं की गईं थी तथा पृथक समीक्षा समिति का भी गठन नहीं किया गया था जैसा कि दिशा-निर्देशों में परिकल्पित था।

3.16.5.3 जमीनी स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा एवं सतर्कता

कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के परिच्छेद 4.15 के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम अथवा वार्ड सभा तथा शहरी क्षेत्रों में क्षेत्र सभा एवं वार्ड समितियों द्वारा किए गए कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा पर दिशा-निर्देशों को जारी करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2015 तक जिला सिरमौर की नमूना जांच की गई इकाइयों में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि निर्माण कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

सचिव, जिला परिषद् ने बताया (मार्च 2015) कि सामाजिक लेखापरीक्षा पंचायत स्तर पर संचालित की जा रही थी तथा कुछ पंचायतों के प्रतिवेदन प्राप्त किए जा रहे थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस सम्बन्ध में कोई भी अभिलेख नमूना जांच की गई इकाइयों अर्थात् ग्राम पंचायतों, नगर पालिकाओं एवं नगर परिषद् में लेखापरीक्षा हेतु उपलब्ध/प्रस्तुत नहीं किया गया था।

3.16.5.4 स्कीम का मूल्यांकन

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि स्कीम को क्षेत्रीय असंतुलनों को कम करने, महत्वपूर्ण अवसंरचना एवं अन्य विकास में अंतरालों को पूरा करने के द्वारा पिछड़ा क्षेत्र के केन्द्रित विकास के अतिरिक्त गरीबी दूर करने के प्रति सहयोग की दृष्टि से लागू किया जाना था। इसलिए सभी क्षेत्रों में स्कीम के प्रभाव का मूल्यांकन करना आवश्यक था। तथापि, यह पाया गया कि 2012-15 के दौरान राज्य के साथ-साथ नमूना जांचित जिलों में ऐसा कोई मूल्यांकन अध्ययन संचालित नहीं किया गया था। ऐसे मूल्यांकन के अभाव में स्कीम के अन्तर्गत क्षेत्रवार विकास को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था। निदेशक, पंचायती राज ने तथ्यों को स्वीकार किया (मई 2015)।

3.16.6 निष्कर्ष एवं सिफारिशें

पिछड़ेपन के कारणों की पहचान करने तथा अवसंरचना विकास के लिए आधारभूत सर्वेक्षण संचालित नहीं किया गया था। विशिष्ट जिला पिछड़ापन सूचकों को ध्यान में रखते हुए पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों के भीतर निधियों के परस्पर आवंटन के लिए दिशा-निर्देश तैयार नहीं किये गये थे।

सरकार को प्राथमिकता से किये जाने वाले कार्य क्षेत्रों को सुनिश्चित करते हुए तथा तदनुसार जिला संदर्शी योजना व वार्षिक कार्य योजना को तैयार करते हुए जमीनी स्तर पर सर्वेक्षण के माध्यम से स्थानीय अवसंरचना के अंतरालों को भरने और पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों को मजबूत बनाने पर विचार करना चाहिए।

क्रियान्वयन अभिकरणों को निधियों के हस्तांतरण में विलम्ब और पर्सनल लेजर खाते एवं सावधिक निक्षेपों में पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधियों का अपवर्तन एवं रख-रखाव था।

सरकार को निधियों के हस्तांतरण में विलम्ब से बचने तथा निर्माण कार्यों की समयबद्ध पूर्णता हेतु भारत सरकार द्वारा अवमुक्त निधियों को सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों के बैंक खातों में सीधा हस्तांतरित करने पर विचार करना चाहिए।

कार्यक्रम के क्रियान्वयन को संस्थागत प्रबंधों में कमी और वार्षिक कार्रवाई योजना को तैयार करने में विलम्ब तथा वार्षिक कार्रवाई योजना में अस्वीकार्य निर्माण कार्यों के समावेश के कारण नुकसान उठाना पड़ा।

सरकार को निश्चित समयावधि के भीतर प्राथमिकता आधार पर संस्थागत प्रबंध उपलब्ध करवाने पर विचार करना चाहिए।

कार्यक्रम के क्रियान्वयन को गुणवत्ता जांचों के अभाव के कारण भी नुकसान उठाना पड़ा था। अनुश्रवण पर्याप्त नहीं था क्योंकि सामाजिक लेखापरीक्षा, पीयर समीक्षा और समस्त क्षेत्रों में स्कीम का मूल्यांकन अध्ययन संचालित नहीं किया गया था।

सरकार को कार्यक्रम के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों को दिशा-निर्देशों के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा एवं पीयर समीक्षाएं संचालित करने और विभिन्न स्तरों पर उचित अनुश्रवण एवं मूल्यांकन करने हेतु प्रोत्साहित करने का विचार करना चाहिए।

योजना विभाग

3.17 सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम का क्रियान्वयन एवं प्रशासन

नोडल जिलों के उपायुक्तों द्वारा 2012-15 के दौरान क्रियान्वयन अभिकरणों को जारी ₹ 57.12 करोड़ के प्रति वास्तविक किए गए व्यय का विवरण उपलब्ध नहीं था। 24 निर्माण कार्यों पर ₹ 54.00 लाख व्यय किए गए थे जो स्कीम के कार्यक्षेत्र से बाहर थे। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति जनसंख्या की क्षेत्रीय बस्तियों के अवसंरचनात्मक विकास हेतु व्यय किए जाने के लिए अपेक्षित ₹ 12.39 करोड़ के प्रति नोडल जिलों के उपायुक्तों द्वारा वर्ष 2012-15 के दौरान केवल ₹ 5.44 करोड़ (44 प्रतिशत) जारी किए गए थे। 2012-14 के दौरान संस्वीकृत 3,710 निर्माण कार्यों में से 3,359 निर्माण कार्यों (₹ 52.21 करोड़ के लिए अनुमोदित) का निष्पादन प्रगति पर था, जिसके परिणामस्वरूप सरकारी निधियों का अवरोधन होने के अतिरिक्त लाभार्थियों को समय पर लाभ नहीं मिला।

3.17.1 परिचय

पूर्णतया केन्द्रीय निधिबद्ध सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम को भारत सरकार द्वारा 23 दिसम्बर 1993 को प्रारम्भ किया गया था। स्कीम का उद्देश्य सांसदों को उनके चुनाव क्षेत्र में स्थानीय आवश्यकता के आधार पर टिकाऊ सामुदायिक परिसम्पत्तियों के सृजन पर जोर देने के साथ विकासात्मक प्रकृति के निर्माण कार्यों को उपायुक्तों के माध्यम से करवाने की सिफारिश करने में सक्षम बनाना है। राज्य सभा के निर्वाचित सदस्य भी उनके चुनाव वाले राज्य के भीतर या राज्य से बाहर क्रियान्वयन हेतु निर्माण कार्यों की सिफारिश कर सकते हैं। हिमाचल प्रदेश में चार लोक सभा निर्वाचन क्षेत्र तथा तीन राज्य सभा सदस्य हैं।

2012-15 की अवधि को आवृत्त करती हुई सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम के क्रियान्वयन की लेखापरीक्षा सलाहकार योजना, हिमाचल प्रदेश, शिमला, चार¹⁰¹ नोडल जिलों में से दो¹⁰² तथा उपरोक्त दो नोडल जिलों के अन्तर्गत विद्यमान 23 खण्ड विकास अधिकारियों में से चार¹⁰³ खण्ड विकास अधिकारियों के अभिलेखों की नमूना जांच बिना स्थानापन्न साधारण यादृच्छिक प्रतिदर्श पद्धति को अपनाकर संचालित की गई थी (अप्रैल-मई 2015)। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

3.17.2 निधि प्रबंधन

सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम के क्रियान्वयनार्थ राज्य योजना विभाग को नोडल विभाग मनोनीत किया था और जिला स्तर पर सभी आयोजन तथा कार्यान्वयन अभिकरणों को सहयोग, उपायुक्त द्वारा संदर्भित कार्यों की सहायता तथा क्रियान्वयन हेतु सामान्य अनुदेश जारी करने थे। राज्य सरकार ने भी मुख्य सचिव की अध्यक्षता में स्कीम के क्रियान्वयन की समीक्षा हेतु राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन (मार्च 2008) किया था। 2012-15 के दौरान स्कीम के अन्तर्गत निधियों का आवंटन ₹ 5.00 करोड़ प्रति सांसद था। भारत सरकार द्वारा नोडल जिलों के उपायुक्तों को ₹ 2.50 करोड़ की दो समान किस्तों में निधियां जारी की गई थी।

3.17.2.1 निधियों की उपलब्धता तथा उन्हें निष्पादन अभिकरणों को अवमुक्त करना

नमूना जांच किये गये उपायुक्तों तथा खण्ड विकास अधिकारियों द्वारा 2012-15 के दौरान कार्यान्वयन/कार्यकारी अभिकरणों के पास निधियों की कुल उपलब्धता तथा उनके अवमुक्त किये जाने का विवरण तालिका-3.17.1 में दिया गया है।

¹⁰¹ उपायुक्त: हमीरपुर, मण्डी, कांगड़ा स्थित धर्मशाला तथा शिमला।

¹⁰² उपायुक्त: कांगड़ा स्थित धर्मशाला तथा शिमला (सम्बद्ध सांसद द्वारा वर्ष 2014-15 हेतु उपायुक्त सोलन को नोडल अधिकारी मनोनीत किया गया था)।

¹⁰³ फतेहपुर, नगरोटा बंगवां, नारकण्डा तथा रोहडू।

तालिका-3.17.1

2012-15 के दौरान कार्यकारी अधिकरणों के पास निधियों की वर्षवार उपलब्धता तथा उनको अवमुक्त किया जाना

(₹ करोड़)

इकाई का नाम	वर्ष	अथ शेष	प्राप्त निधियां	ब्याज प्राप्तियां तथा अव्ययित शेष की वापसी	कुल उपलब्ध निधियां	कुल अवमुक्त निधियां	अव्ययित शेष
नमूना जांच किये गये नोडल जिले	2012-13	2.75	22.50	0.91	26.16	19.97	6.19
	2013-14	6.19	22.50	1.48	30.17	27.55	2.62
	2014-15	2.62	17.50	1.22	21.34	9.60	11.74
	कुल		62.50	3.61		57.12	
नमूना जांच किये गए खण्ड विकास अधिकारी	2012-13	1.00	2.32	0.05	3.37	2.90	0.47
	2013-14	0.47	1.85	0.03	2.35	1.65	0.70
	2014-15	0.70	0.46	0.03	1.19	0.36	0.83
	कुल		4.63	0.11		4.91	

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-3.17.1 से देखा जा सकता है कि ₹ 68.86 करोड़¹⁰⁴ की कुल उपलब्धता के प्रति, नमूना जांच किये गये नोडल जिलों ने 2012-15 के दौरान खण्ड विकास अधिकारियों/लाईन विभागों को ₹ 57.12 करोड़ जारी किये तथा ₹ 2.62 करोड़ तथा ₹ 11.74 करोड़ के मध्य की निधियां उपरोक्त अवधि के दौरान नोडल उपायुक्तों के बचत बैंक खातों में अप्रयुक्त रही जो दर्शाता है कि निधियों का बड़ी संख्या में कार्यों के पूर्ण न किये जाने/प्रारम्भ न किये जाने के कारण शीघ्रता से प्रयोग नहीं किया जा सका जैसा कि परिच्छेद 3.17.3.2 में दर्शाया गया है। ₹ 57.12 करोड़ के अवमुक्त किये जाने के प्रति कार्यकारी अधिकरणों द्वारा वास्तव में किये गये व्यय का विवरण नमूना जांच किये गये उपायुक्तों के पास नहीं था। इसके अतिरिक्त, 2012-15 के दौरान ₹ 5.74 करोड़¹⁰⁵ की कुल उपलब्ध निधियों के प्रति नमूना जांच किये गए खण्ड विकास अधिकारियों ने कार्यकारी अधिकरणों को ₹ 4.91 करोड़ अवमुक्त किये तथा ₹ 0.47 करोड़ तथा ₹ 0.83 करोड़ के बीच की निधियां खण्ड विकास अधिकारियों के बचत बैंक खातों में अप्रयुक्त रही।

3.17.3 स्कीम का कार्यान्वयन

3.17.3.1 अस्वीकार्य कार्यों का कार्यचालन

स्कीम के दिशा निर्देशानुसार, कार्यालय तथा रिहायशी भवनों का निर्माण, व्यक्तिगत लाभ वाले कार्य, जीर्णोद्धार एवं मरम्मत, रख-रखाव कार्य तथा धार्मिक पूजा स्थलों के भीतर कार्य जैसे कार्य प्रतिबंधित हैं। इसके अतिरिक्त, सांसदों द्वारा सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम निधियों की क्रमशः 15 प्रतिशत अनुसूचित जाति की जनसंख्या से निवासित क्षेत्रों के लिये तथा 7.5 प्रतिशत अनुसूचित जनजाति जनसंख्या से निवासित क्षेत्रों¹⁰⁶ के लिए सिफारिश की जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- दिशा-निर्देशों के उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत ₹ 54.00 लाख की लागत के 22 निर्माण कार्य जैसे कार्यालय भवनों के निर्माण, मरम्मत, रख-रखाव कार्य तथा धार्मिक पूजा स्थलों में भीतर के कार्य 2012-15 के दौरान सम्बंधित सांसदों की सिफारिशों पर चयनित चुनाव क्षेत्रों के उपायुक्तों द्वारा संस्वीकृत किये गये थे। कार्यों के निर्माण हेतु निधियों के प्राधिकार में उपायुक्तों की कार्रवाई, जो सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम के अंतर्गत अनुमत्य नहीं है, अनियमित थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 54.00 लाख तक की सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम निधियों का अपवर्तन हुआ।

¹⁰⁴ अथ शेष: ₹ 2.75 करोड़ + प्राप्त निधियां: ₹ 62.50 करोड़ + ब्याज तथा अन्य प्राप्तियां: ₹ 3.61 करोड़।

¹⁰⁵ अथ शेष: ₹ 1.00 करोड़ + प्राप्त निधियां: ₹ 4.63 करोड़ + ब्याज तथा अन्य प्राप्तियां: ₹ 0.11 करोड़।

¹⁰⁶ यदि किसी चुनाव क्षेत्र में अनुसूचित जनजाति द्वारा आवासित क्षेत्र नहीं है तो ऐसी निधियां अनुसूचित जाति द्वारा आवासित क्षेत्रों में प्रयुक्त की जानी थी तथा उलटे क्रम में।

- दोनों चुनाव क्षेत्रों में अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति द्वारा आवासित क्षेत्रों के अवसंरचनात्मक विकास हेतु व्यय किये जाने के लिए अपेक्षित ₹ 12.85 करोड़¹⁰⁷ (कांगड़ा तथा शिमला चुनाव क्षेत्रों में स्कीम के कार्यान्वयन हेतु 2012-15 के दौरान उपलब्ध ₹ 57.12 करोड़¹⁰⁸ में से) के प्रति उपायुक्तों की दिशा-निर्देशों के प्रावधानों को कुशलता से कार्यान्वित करने में विफलता के कारण अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों द्वारा आवासित क्षेत्रों में विकास कार्यों के कार्यचालन हेतु मात्र ₹ 5.44 करोड़¹⁰⁹ की राशि (42 प्रतिशत) ही जारी की गई थी तथा ₹ 7.41 करोड़ की शेष राशि अन्य क्षेत्रों में प्रयुक्त की गई थी। परिणामस्वरूप, उपलब्ध लाभों की उपरोक्त लाभार्थियों से आवासित क्षेत्रों तक पहुंच को पूर्णतः सुनिश्चित नहीं किया गया था जैसाकि स्कीम के दिशा-निर्देशों में परिकल्पित किया गया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बंधित उपायुक्तों/जिला योजना अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि निधियां क्षेत्रों की आम जनता की मांग पर सांसदों की सिफारिशों पर संस्वीकृत की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन कार्यों की संस्वीकृति स्कीम के कार्य क्षेत्र से बाहर थी और ऐसे मामलों में सम्बंधित उपायुक्तों से अपेक्षा थी की वे सम्बंधित सांसदों को तथ्यों से अवगत करवाए।

3.17.3.2 कार्यों की प्रास्थिति

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

- (i) दो नमूना जांच किये गये नोडल जिलों में कार्यों की वर्ष-वार प्रास्थिति तालिका-3.17.2 में दी गई है।

तालिका-3.17.2

दो नमूना जांच किये गये नोडल जिलों में कार्यों की वर्ष-वार प्रास्थिति

(₹ करोड़)

वर्ष	संस्वीकृत कार्य		पूर्ण कार्य		कार्य प्रगति पर	
	कार्यों की संख्या	राशि	कार्यों की संख्या	व्यय	कार्यों की संख्या	संस्वीकृत राशि
2012-13	1153	19.92	229	2.91	924	17.01
2013-14	1937	27.40	122	1.80	1815	25.60
2014-15	620	9.60	--	--	620	9.60
कुल	3710	56.92	351	4.71	3359	52.21

स्रोत: नमूना जांच किये गए उपायुक्तों द्वारा आपूरित आंकड़े।

यह देखा जा सकता है कि 2012-15 के दौरान नमूना जांच किये गये उपायुक्तों द्वारा ₹ 56.92 करोड़ के लिए संस्वीकृत 3,710 कार्यों¹¹⁰ में से 351 कार्य ₹ 4.71 करोड़ का व्यय किये जाने के पश्चात् पूर्ण किये गये थे तथा शेष 3,359 कार्यों¹¹¹ में से मार्च 2014 तक संस्वीकृत ₹ 42.61 करोड़ वाले 2,739 कार्य जो मार्च 2015 तक पूर्ण किये जाने थे मई 2015 तक पूर्ण नहीं किये गये थे तथा इन मामलों में एक से दो वर्षों तक के हुए विलम्ब से आम जनता अभिप्रेत लाभों के समय पर प्रोदभूत होने से वंचित रही। इसके अतिरिक्त, उपायुक्तों ने कार्यों के

¹⁰⁷ अनुसूचित जाति क्षेत्र: ₹ 8.57 करोड़ तथा अनुसूचित जन जाति क्षेत्र: ₹ 4.28 करोड़।

¹⁰⁸ उपायुक्त कांगड़ा: ₹ 27.08 करोड़, शिमला: ₹ 28.00 करोड़ तथा सोलन: ₹ 2.04 करोड़।

¹⁰⁹ कांगड़ा: ₹ 1.02 करोड़ तथा शिमला: ₹ 4.42 करोड़।

¹¹⁰ धर्मशाला स्थित, कांगड़ा: ₹ 27.09 करोड़ लागत वाले 1,714 कार्य; शिमला: ₹ 27.79 करोड़ लागत वाले 1,843 कार्य तथा सोलन: ₹ 2.04 करोड़ लागत वाले 153 कार्य।

¹¹¹ धर्मशाला स्थित, कांगड़ा: ₹ 22.37 करोड़ लागत वाले 1,363 कार्य; शिमला: ₹ 22.79 करोड़ लागत वाले 1,843 कार्य तथा सोलन: ₹ 2.04 करोड़ लागत वाले 153 कार्य।

वास्तविक कार्यचालन की संख्या के बारे में डाटा अनुरक्षित/अद्यतन नहीं किया था तथा सभी कार्यों को कार्य प्रगतिरत दर्शाया गया था।

सम्बंधित जिला योजना अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि अपूर्ण/प्रारम्भ नहीं किये गये कार्यों की प्रास्थिति के बारे में कार्यकारी अभिकरणों से सूचना मांगी गई थी। जिला योजना अधिकारियों के उत्तर इस तथ्य को दर्शाते हैं कि स्कीम का प्रभावशाली अनुश्रवण नहीं किया गया था।

(ii) इसी तरह 2012-14 के दौरान चार नमूना जांच किये गये कार्यकारी अभिकरणों द्वारा कार्यचालन हेतु ₹ 3.21 करोड़ के संस्वीकृत 284 कार्यों में से 136 (48 प्रतिशत) कार्य ₹ 1.49 करोड़ का व्यय करके पूर्ण किये गये थे तथा ₹ 1.21 करोड़ की संस्वीकृत लागत वाले 99 कार्य अपूर्ण पड़े थे जबकि ₹ 0.36 करोड़ के लिए संस्वीकृत 37 कार्य मई 2015 तक प्रारम्भ नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त, सम्बंधित सांसदों द्वारा शेष 12 कार्यों के निरस्त कर देने के कारण 2012-15 के दौरान ₹ 0.13 करोड़ की निधियां नोडल उपायुक्तों को वापिस लौटाई गई थी।

कार्यकारी अभिकरणों द्वारा कार्यों के प्रारम्भ/पूर्ण करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ तथा स्कीम के दिशा-निर्देशानुसार विकासशील कार्यों की पूर्णता सुनिश्चित करने में योजना की कमी को दर्शाता है।

सम्बंधित खण्ड विकास अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि कार्यों के प्रारम्भ/पूर्णता में विलम्ब भूमि की अनुपलब्धता, सहिंता औपचारिकताओं आदि के पूर्ण न होने के कारण हुआ था। उत्तर तथ्य की सम्पुष्टि करते हैं कि कार्यों की सामयिक पूर्णता हेतु उचित योजना का अभाव था तथा निधियां सहिंता औपचारिकताओं को पूर्ण किये बिना अवमुक्त की गई थी।

3.17.3.3 कार्यों/लेखा को बंद नहीं किया जाना

स्कीम के दिशा निर्देशानुसार सांसदों द्वारा सिफारिश किये गये कार्य लोक सभा भंग होने के 18 महीनों के भीतर अथवा राज्य सभा सांसद के मामले में पद त्यागने की तिथि तक पूर्ण किये जाने के लिए अपेक्षित हैं तथा उनके लेखा को अन्य तीन मास में समायोजित करना होता है। अनुबंधित अवधि के भीतर कार्य के पूर्ण/बंद न किये जाने के मामले में शेष कार्य पर व्यय राज्य निधियों में से किया जाना था तथा इस सम्बंध में होने वाली किसी भी चूक के लिए जिला प्राधिकारी को उत्तरदायी ठहराया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 1995-2012 की अवधि के दौरान 14 पूर्व सांसदों द्वारा सिफारिश किये गये ₹ 34.42 करोड़ की अनुमानित लागत वाले 2,133 विकास कार्य¹¹² जो सितम्बर 1996 तथा सितम्बर 2013 के मध्य पूर्ण किये जाने थे बंद नहीं किये गये थे तथा मई 2015 तक उनके लेखा भी असमायोजित रहे। उपायुक्तों की कार्यों को बंद नहीं करने की कार्रवाई स्कीम के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बंधित जिला योजना अधिकारियों ने बताया (मई 2015) कि भूमि विवादों तथा सहिंता औपचारिकताओं के पूर्ण न किये जाने के कारण ऊपर वर्णित कार्य अपूर्ण/प्रारम्भ किये बिना रहे। यह परियोजनाओं को प्रारम्भ करने में उचित योजना की कमी को दर्शाता है जो निर्धारित समयावधि के भीतर उनका पूर्ण पर्यवेक्षण कर पूर्ण किये जा सकते हैं।

3.17.3.4 सोसायटियों/न्यासों के लिए अवसंरचना निर्माण

सामुदायिक अवसंरचना तथा जन उपयोगी भवन निर्माण कार्य भी पंजीकृत सोसायटियों/न्यासों हेतु इस आशय के साथ स्वीकार्य हैं कि सोसायटी/न्यास सामाजिक/कल्याणकारी गतिविधियों में लगा हुआ है तथा विगत तीन वर्षों से अस्तित्व में है। लाभार्थी सोसायटी/न्यास सुस्थापित, जन हिताय, अलाभकारी इकाई, जिसका क्षेत्र में अच्छा सम्मान होना चाहिये। सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास निधियों से सृजित परिसम्पत्ति राज्य सरकार की सम्पत्ति होनी थी।

¹¹² उपायुक्त कांगड़ा: ₹ 20.14 करोड़ से अंतर्ग्रस्त 1471 कार्य तथा उपायुक्त शिमला: ₹ 14.28 करोड़ से अंतर्ग्रस्त 662 कार्य।

अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 2012-15 के दौरान जिला कांगड़ा के उपायुक्त ने एक वर्ष की अवधि के भीतर अवसंरचना निर्माण हेतु सांसदों की सिफारिशों पर 33 सोसायटियों/न्यासों को ₹ 1.15 करोड़ संस्वीकृत तथा अवमुक्त किये। यह देखने में आया कि निधियों के संस्वीकृत करने से पूर्व उनके द्वारा विगत तीन वर्षों से संचालित की जा रही गतिविधियों के समर्थन में दस्तावेजी प्रमाण प्राप्त नहीं किया गया था तथा प्रमाण के रूप में नहीं रखा गया था। न तो कार्यों के पूर्णता प्रतिवेदन तथा निधियों के प्रयुक्त प्रमाण पत्र प्राप्त किये गये थे और न ही मई 2015 तक सोसायटियों/न्यास द्वारा किये गये कार्यों का सम्बंधित उपायुक्त द्वारा निरीक्षण संचालित किया गया था।

सम्बंधित उपायुक्तों ने तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया (अप्रैल-मई 2015) कि लेखापरीक्षा द्वारा की गई अभ्युक्तियों को भविष्य में ध्यान में रखा जाएगा।

3.17.3.5 कार्यों हेतु अन्य राज्यों को हस्तांतरित निधियां

सांसदों द्वारा आपदाओं जैसे बाढ़, साईक्लोन, सुनामी, भूकम्प तथा सूखा आदि द्वारा प्रभावित क्षेत्रों में अधिकतम ₹ 10 लाख तक प्रतिवर्ष राज्य के अप्रभावित क्षेत्रों से स्कीम के अंतर्गत कार्यों को संस्वीकृत भी करवाया जा सकता था। सम्बंधित सांसद के नोडल जिले के उपायुक्त द्वारा प्रभावित जिले के जिला प्राधिकारी को निधियां जारी की जानी है। प्रभावित जिले का जिला प्राधिकारी सम्बंधित जिला प्राधिकारी जहां से निधियां प्राप्त हुई थी को ऐसे कार्यों के सम्बंध में कार्यों का पूर्णता प्रतिवेदन, प्रयुक्त प्रमाण पत्र तथा लेखापरीक्षा प्रमाण पत्र प्रस्तुत करेगा।

यह देखने में आया था कि आपदाओं से प्रभावित क्षेत्रों में पुनर्वास कार्यों हेतु लोक सभा सांसदों की सिफारिशों पर जून 2013 तथा जनवरी 2015 के मध्य नमूना जांच किये गये उपायुक्तों ने ₹ 43.00 लाख¹¹³ उन जिलों/राज्यों के उपायुक्तों/मुख्य सचिवों को अवमुक्त किये। तथापि, मई 2015 तक प्राप्त करने वाले जिलों/राज्यों द्वारा पूर्णता प्रतिवेदन, प्रयुक्त प्रमाण पत्र तथा लेखापरीक्षा प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किये थे। परिणामस्वरूप, यह सत्यापित करना सम्भव नहीं हो पाया कि निधियों का प्रयोग अभिप्रेत उद्देश्य हेतु किया गया था अथवा नहीं। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया था कि सम्बंधित सांसद की सिफारिश पर उपायुक्त कांगड़ा द्वारा जम्मू तथा कश्मीर में पुनर्वास कार्यों हेतु अवमुक्त (जनवरी 2015) ₹ 25 लाख स्कीम के अंतर्गत सिफारिश किये जाने के लिए स्वीकृत ₹ 10 लाख की अनुमत्य सीमा से ऊपर था।

3.17.3.6 आकस्मिकता निधियों को न अवमुक्त करना/कम अवमुक्त करना

स्कीम दिशा निर्देशानुसार नोडल जिले को कार्यान्वयन/कार्यकारी अभिकरणों द्वारा कार्यों पर हुए प्रशासनिक व्यय को चुकाने के लिए सिफारिश की गई राशि के एक प्रतिशत तक अतिरिक्त निधियां उपलब्ध करवानी थी।

कार्यान्वयन अभिकरणों को 2012-15 के दौरान नोडल जिलों द्वारा ₹ 57.12 करोड़ की निधियां अवमुक्त की गई थी। तदानुसार ₹ 0.57 करोड़ की एक प्रतिशत आकस्मिकता निधियां प्रशासनिक व्ययों की पूर्ति हेतु कार्यान्वयन अभिकरणों को अवमुक्त की जानी थी। तथापि, यह देखने में आया कि 2012-15 के दौरान आकस्मिकता व्ययों के लिए उपायुक्त शिमला ने केवल ₹ 0.04 करोड़ अवमुक्त किये जबकि कांगड़ा तथा सोलन के उपायुक्तों ने कोई निधियां अवमुक्त नहीं की थी। परिणामस्वरूप, 2012-15 के दौरान कार्यान्वयन अभिकरण ₹ 0.53 करोड़ तक की आकस्मिकता निधियों से वंचित रहे थे। स्पष्टतया, कार्यान्वयन अभिकरण को कार्यों के कार्यचालन हेतु उपलब्ध निधियों में से ही प्रशासनिक व्यय करने पड़े।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बंधित जिला योजना अधिकारी ने बताया (मई 2015) कि कार्यान्वयन अभिकरणों ने आकस्मिकता निधियों की मांग नहीं की थी। विभाग का उत्तर दिशा निर्देशों की कम समझ को दर्शाता है क्योंकि कार्यान्वयन अभिकरणों को सिफारिशों की सूचना देते हुए आकस्मिकता निधियां अवमुक्त की जानी थी।

¹¹³ उपायुक्त, गौतम बुद्ध नगर (उत्तर प्रदेश): ₹ 4.00 लाख; उपायुक्त, टीहरी गढ़वाल (उत्तराखण्ड): ₹ 4.00 लाख, उत्तराखण्ड सरकार: ₹ 10.00 लाख तथा जम्मू तथा कश्मीर सरकार: ₹ 25.00 लाख।

3.17.3.7 परिसम्पत्तियों की पंजिकाओं का रख रखाव न करना

स्कीम के दिशा निर्देशानुसार उपायुक्तों से स्कीम निधियों से निर्मित सभी परिसम्पत्तियों का रख रखाव करने की तथा तदुपरांत इन्हें प्रयोक्ता अभिकरणों को हस्तांतरित करने की अपेक्षा की जाती है। यह देखने में आया था कि नमूना जांच किये गये किसी भी उपायुक्त द्वारा अपेक्षित पंजिकाओं का रख रखाव नहीं किया गया था। कांगड़ा तथा सोलन के उपायुक्तों ने बताया कि स्कीम के अंतर्गत निर्मित परिसम्पत्तियों को कम्प्यूटर में अभिलिखित किया जाता है जबकि उपायुक्त शिमला ने बताया कि ऐसे विवरण सम्बंधित कार्यकारी अभिकरणों द्वारा रखे गये हैं। उपायुक्तों के तर्क स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि परिसम्पत्तियों की पंजिका के अभाव में प्रयोक्ता अभिकरणों के लिए निर्मित तथा हस्तांतरित परिसम्पत्तियों को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सकता था।

3.17.3.8 मासिक प्रगति प्रतिवेदनों का प्रस्तुतीकरण

दिशा निर्देशानुसार कार्यान्वयन अभिकरणों से प्रतिमाह सम्बंधित उपायुक्तों को कार्य की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति प्रस्तुत करने की अपेक्षा थी तथा इसके बदले उपायुक्तों से आगामी मास की 10 तारीख या पहले भारत सरकार तथा सम्बंधित सांसद को निर्धारित प्रारूप में मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की अपेक्षा थी। तथापि, यह देखने में आया कि 2012-15 के दौरान भारत सरकार तथा सम्बंधित सांसदों को भेजे जाने वाले अपेक्षित 84 मासिक प्रगति प्रतिवेदनों के प्रति मात्र 17 मासिक प्रगति प्रतिवेदन (20 प्रतिशत) कार्यान्वयन अभिकरणों से बिना किसी फीडबैक के प्रस्तुत किये गये थे। विभाग से नियमित मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत न किये जाने के कारण मांगे गए (मई 2015) जो प्रतीक्षित हैं।

3.17.3.9 भारत सरकार को गलत प्रतिवेदन

सम्बंधित सांसद द्वारा 2007-09 के दौरान सिफारिश किये गये मात्र 42 लम्बित कार्यों को दर्शाते हुए उपायुक्त शिमला ने भारत सरकार को मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत किये (नवम्बर 2013)। तथापि, यह देखने में आया कि 2007-09 के दौरान सम्बंधित सांसद द्वारा सिफारिश किये गये ₹ 68.56 लाख मूल्य के 81 कार्य मई 2015 तक लम्बित थे। इसी तरह उपायुक्त कांगड़ा ने भारत सरकार को मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत (जून 2014) करते हुए 2008-09 के दौरान सांसद द्वारा सिफारिश किये गये सभी कार्य पूर्ण दर्शाये थे। तथापि, ₹ 32.23 लाख मूल्य के सात कार्य मई 2015 तक अपूर्ण पड़े थे। गलत मासिक प्रगति प्रतिवेदनों को प्रस्तुत किया जाना इस तथ्य का द्योतक था कि मंत्रालय तथा सांसदों को कार्यों की वास्तविक प्रास्थिति से अवगत नहीं करवाया गया था।

उपायुक्त कांगड़ा ने बताया (मई 2015) कि कार्यों की प्रगति का नियमित रूप से अनुश्रवण किया गया है तथा जब कार्य पूर्ण कर लिये जाते हैं उनके प्रगति प्रतिवेदन भारत सरकार को प्रेषित कर दिये जाते हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार को प्रस्तुत किये गये मासिक प्रगति प्रतिवेदनों में कार्यों की पूर्णता/अपूर्णता की वास्तविक प्रास्थिति सम्मिलित नहीं की गई थी। उपायुक्त शिमला ने बताया कि मासिक प्रगति प्रतिवेदन में वास्तविक प्रास्थिति त्रुटिवश नहीं दर्शाई गई। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि भारत सरकार को पूर्व में भेजे गए प्रतिवेदन में संशोधन करने बारे कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी जिसको प्रमाणित करने हेतु लेखापरीक्षा के सामने इस सम्बंध में कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया गया था।

3.17.4 आंतरिक लेखापरीक्षा

3.17.4.1 आंतरिक लेखापरीक्षा का संचालन न किया जाना

दिशा निर्देशानुसार जिला प्राधिकारियों से प्रतिवर्ष राज्य सरकार तथा भारत सरकार, सांख्यिकी मंत्रालय तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन को लेखापरीक्षित लेखा प्रतिवेदन तथा प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने की अपेक्षा की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कांगड़ा तथा शिमला के उपायुक्तों द्वारा क्रमशः 2013-15 तथा 2014-15 के दौरान लेखा की लेखापरीक्षा संचालित नहीं करवाई गई थी तथा इस तरह के लेखापरीक्षित लेखा तथा प्रतिवेदन उपरोक्त

अवधि के दौरान राज्य सरकार तथा भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किये गये थे। जिला योजना अधिकारी, कांगड़ा ने आश्वासन दिया (मई 2015) कि वर्ष 2013-15 के लिए लेखापरीक्षा शीघ्र ही संचालित करवाई जाएगी जबकि जिला योजना अधिकारी, शिमला ने बताया कि वर्ष 2014-15 के लिए लेखापरीक्षा संचालित की जा रही है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखा की लेखापरीक्षा संचालित न करवाना उपरोक्त दिशा निर्देशों के विपरीत था।

3.17.5 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

3.17.5.1 राज्य/जिला स्तर पर समीक्षा बैठकें

(i) स्कीम के कार्यान्वयन के निरीक्षण हेतु मार्च 2008 में एक राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति गठित की गई थी। राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति को आवंटनों, अवमुक्त किये जाने, प्रयोग तथा अव्ययित शेषों से अंतर्विष्ट विभिन्न स्रोतों से निधियों के प्रवाह का अनुश्रवण करना था। तथापि, यह देखने में आया कि निधियों के आवंटन/ अवमुक्त किये जाने तथा समग्र रूप से राज्य के सम्बंध में भारत सरकार को प्रस्तुत वित्तीय एवं भौतिक प्रतिवेदन विभाग द्वारा राज्य स्तर पर अनुरक्षित नहीं किये गये थे। स्कीम के कार्यान्वयन के अनुश्रवण हेतु 2012-15 के दौरान राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति की बैठक भी नहीं बुलाई गई थी।

सलाहकार योजना ने बताया (अप्रैल 2015) कि स्कीम का अनुश्रवण अन्य स्कीमों जैसे सैक्टरल विकेन्द्रीकृत योजना आदि की समीक्षा समिति की बैठक में नोडल जिलों द्वारा किया गया था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि कार्यों का अनुश्रवण 2012-15 के दौरान राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति द्वारा प्रभावशाली तरीके से नहीं किया गया था।

(ii) स्कीम के दिशा-निर्देशानुसार जिला प्राधिकारियों से कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ मासिक बैठकों द्वारा स्कीम कार्यान्वयन की समीक्षा करना अपेक्षित था। तथापि, यह देखने में आया कि 2012-15 के दौरान नमूना जांच किये गये जिलों द्वारा आयोजित की जाने वाली अपेक्षित 72 समीक्षा बैठकों के प्रति मात्र तीन बैठकें (कांगड़ा उपायुक्त द्वारा) आयोजित की गई थी जो जिला प्राधिकारियों द्वारा स्कीम के अपर्याप्त अनुश्रवण को दर्शाता है।

तथ्यों को स्वीकारते हुए उपायुक्त कांगड़ा ने भविष्य में और भी बैठकें करने बारे आश्वासन दिया जबकि उपायुक्त शिमला ने बताया कि सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीम के कार्य 2012-15 के दौरान अन्य कार्यों के साथ समीक्षित किये गये थे। विभाग के पास इस सम्बंध में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था। उपायुक्त सोलन ने बताया कि स्टाफ की कमी के कारण समीक्षा बैठकें आयोजित नहीं की गई थी। अतः कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ समीक्षा बैठकों का आयोजित न किया जाना इस तथ्य को दर्शाने वाला था कि स्कीम का अनुश्रवण प्रभावशाली रूप से नहीं किया गया था।

3.17.5.2 कार्यों का निरीक्षण

स्कीम के दिशा निर्देशानुसार सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास के अंतर्गत निष्पादित कार्यों के निरीक्षण जिला प्राधिकारियों द्वारा 10 प्रतिशत तक तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के स्तर पर 100 प्रतिशत संचालित किये जाने अपेक्षित हैं।

लेखापरीक्षा में यह देखने में आया कि सम्बंधित प्राधिकारियों ने नमूना जांच किये गये जिलों तथा खण्डों में 2012-15 के दौरान स्कीम के अंतर्गत निष्पादित कार्यों का कोई निरीक्षण नहीं किया था क्योंकि उन कार्यालयों में कोई निरीक्षण प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं थे।

सम्बंधित उपायुक्तों ने बताया कि निरीक्षण नियमित रूप से किये जा रहे थे किन्तु इसके बारे उपरोक्त अवधि के दौरान कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया गया था। नमूना जांच किये गये खण्ड विकास अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि स्टाफ की कमी के कारण निरीक्षणों के अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया जा सका था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेखों का अनुरक्षण न किया जाना उचित अनुश्रवण की कमी का द्योतक है।

3.17.6 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

कार्यान्वयन/कार्यचालन अभिकरणों द्वारा वास्तव में किये गये व्यय के विवरण नोडल जिलों के उपायुक्तों द्वारा नहीं रखे गये थे। उपायुक्तों ने सम्बंधित सांसदों के ध्यान में तथ्यों को लाये बिना अस्वीकार्य कार्यों को संस्वीकृत किया।

सरकार को अनुदेश जारी करने पर विचार करना चाहिए कि केवल स्वीकार्य कार्य ही संस्वीकृत किया जाए।

अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति क्षेत्रों में विकासशील कार्यों के निष्पादन हेतु निर्धारित स्तर तक निधियों के प्रयोग करने में कोई पारदर्शिता नहीं रखी गई थी। परिसम्पत्ति पंजिकाओं का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

सरकार को अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति क्षेत्रों में निर्धारित स्तर तक स्कीम की निधियों की प्रयुक्ति तथा उपायुक्तों द्वारा जिला स्तर पर परिसम्पत्ति रजिस्टर का रख-रखाव सुनिश्चित करने पर विचार करना चाहिए।

कार्यकारी अभिकरणों को आकस्मिकता निधियां जारी नहीं की गई थी तथा भारत सरकार को गलत मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत किये थे। राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति द्वारा 2012-15 के दौरान किसी बैठक का आयोजन नहीं किया गया था। जिला स्तर पर अपेक्षानुरूप संवीक्षा बैठकों का आयोजन भी नहीं किया था। कार्यों का निरीक्षण या तो संचालित नहीं किया गया था यदि किया भी गया तो निरीक्षणों का कोई अभिलेख नहीं था।

सरकार को कार्यान्वयन अभिकरणों व उपायुक्तों द्वारा निर्धारित अन्तराल पर मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत करवाना सुनिश्चित करने तथा स्कीम के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए गठित राज्य स्तरीय अनुश्रवण समितियों की समय-समय पर बैठकें भी सुनिश्चित करने एवं विभिन्न स्तरों पर स्कीम के अन्तर्गत निधि प्रवाह का अनुश्रवण करने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

लोक निर्माण विभाग

3.18 सड़क के निर्माण पर निष्फल व्यय तथा ठेकेदार को अनुचित लाभ

संविदा अनुबन्ध के विभिन्न खण्डों के अन्तर्गत समय पर कार्रवाई करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप सड़क के निर्माण पर ₹ 2.20 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा ठेकेदार को ₹ 48 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।

सिरमौर जिला के दूरवर्ती क्षेत्रों में पूरे वर्ष सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने नाबार्ड¹¹⁴ (ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XV) के अन्तर्गत 13.355 किलोमीटर लम्बी राजपुरा-नाघेटा-शिवा-भरली-बनौर सड़क¹¹⁵ का निर्माण कार्य ₹ 5.81 करोड़ में प्रशासनिक रूप से अनुमोदित किया था (जनवरी 2010)। मुख्य अभियन्ता (दक्षिण) हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, शिमला ने ₹ 4.82 करोड़ में कार्य की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान (फरवरी 2010) की थी। कार्य को जनवरी 2012 तक पूर्ण करने की शर्त के साथ ₹ 4.78 करोड़ की लागत पर पांवटा साहिब आधारित एक ठेकेदार को आवंटित किया गया था।

शिलाई मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (नवम्बर 2014) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (जुलाई 2015) से पता चला कि ठेकेदार ने जुलाई 2010 में कार्य प्रारम्भ किया। तथापि, संविदा अनुबन्ध की शर्तानुसार ठेकेदार कार्य

¹¹⁴ राष्ट्रीय कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंक।

¹¹⁵ 6.885 किलोमीटर पर 19.75 मीटर स्पैन आर सी सी टी-बीम पुल सहित 0 से 13.355 किलोमीटर में निर्माण कमियों (रिटेंनिंग वाल/ब्रेस्ट वाल) का निराकरण, क्रास ड्रिनेज, सोलिंग, वियरिंग तथा टारिंग, सड़क की तरफ नालियां तथा पैरापिट।

की गति को प्राप्त नहीं कर पाया। नवम्बर 2013 तक ₹ 1.91 करोड़ मूल्य के कार्य¹¹⁶ का निष्पादन करने के पश्चात् ठेकेदार ने अपर्याप्त आधार¹¹⁷ पर कार्य को रोक दिया था जिसे विभाग द्वारा नकार दिया गया। विभाग ने जुलाई 2014 में कार्य के निष्पादन में विलम्ब हेतु ₹ 47.76 लाख (निविदा राशि का 10 प्रतिशत की दर पर) की शास्ति के उद्ग्रहण के अतिरिक्त संविदा अनुबन्ध के विभिन्न खण्डों के अन्तर्गत ठेकेदार के विरुद्ध समय पर कोई कार्रवाई नहीं की थी। संविदा को समाप्त नहीं किया गया तथा जुलाई 2015 तक ₹ 47.76 लाख की आरोपित शास्ति को भी वसूल नहीं किया गया था। कार्य एक वर्ष से भी अधिक समय तक ठप्प पड़ा था। इसी मध्य, इस पर ₹ 2.20 करोड़ का व्यय किया जा चुका था।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (नवम्बर 2014 तथा जुलाई 2015) कि संविदा को समाप्त करने का मामला शुरू कर दिया गया था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि विभाग ने न तो शीघ्रता से कार्य के निष्पादन को सुनिश्चित किया और न ही ठेकेदार के विरुद्ध यथासमय संविदा प्रावधानों को लागू किया था।

इस प्रकार, संविदा अनुबन्ध के विभिन्न खण्डों के अन्तर्गत यथासमय कार्रवाई करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप न केवल ₹ 2.20 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ बल्कि ठेकेदार को ₹ 48 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ भी पहुंचाया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को अप्रैल 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.19 सड़क के निर्माण पर निष्फल व्यय

रेल लाईन के ऊपर पुल का निर्माण करने के लिए आवश्यक अनुमति प्राप्त करने में विभाग की विफलता के कारण सड़क के निर्माण पर ₹ 2.83 करोड़ का व्यय अधिकांशतः निष्फल रहा।

ऊना कस्बे तथा कुठार कलां और रक्कड़ जलघ्रां गावों के निवासियों को सड़क सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए 5.750 किलोमीटर लम्बी सड़क के निर्माण को नाबार्ड की स्कीम ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XV के अन्तर्गत ₹ 3.85 करोड़ में प्रशासनिक रूप से अनुमोदित किया गया (फरवरी 2010)। मुख्य अभियन्ता, हमीरपुर जोन ने कार्य के लिए ₹ 3.66 करोड़ की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान की (जून 2010) तथा कार्य एक वर्ष के अन्दर पूर्ण किया जाना था।

ऊना मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2015) से पता चला कि कार्य नवम्बर 2010 में निष्पादन हेतु प्रारम्भ किया गया तथा ₹ 2.83 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् जून 2013 में पूर्ण किया गया। तथापि, आर0 डी0 3/210 पर रेलवे लाइन के ऊपर पुल का निर्माण न करने के कारण सड़क को वाहन यातायात हेतु नहीं खोला जा सका। संवीक्षा से आगे पता चला कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में रेलवे के ऊपर पुल का कोई प्रावधान किए बिना कार्य निष्पादन हेतु प्रारम्भ किया गया और विभाग ने रेलवे के ऊपर पुल के निर्माण हेतु रेलवे प्राधिकारियों से आवश्यक अनुमति प्राप्त नहीं की थी। इसकी बजाय विभाग द्वारा रेलवे प्राधिकारियों से अनुमति की आवश्यकता न होने के सम्बन्ध में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में गलत प्रमाण-पत्र नाबार्ड प्राधिकारियों को उपलब्ध करवाया गया था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने रेलवे के ऊपर पुल के निर्माण हेतु फरवरी 2015 तक कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की थी।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (फरवरी 2015) कि रेलवे के ऊपर पुल के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में प्रावधान नहीं किया गया था क्योंकि भूमि रेलवे प्राधिकारियों से सम्बन्धित थी तथा सरकार से पुल के निर्माण हेतु निधियां प्राप्त नहीं हुई थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि रेलवे प्राधिकारियों ने पहले ही बताया था (अप्रैल 2010) कि स्थान गहरे कटिंग क्षेत्र में पड़ता था जहां लेवल क्रॉसिंग व्यवहार्य नहीं थी तथा ट्रेन ड्राइवरों तथा सड़क प्रयोक्ताओं के लिए कोई दृश्यता नहीं रहेगी। स्पष्टतया, विभाग को विदित तथ्य के बावजूद भी रेलवे प्राधिकारियों से पूर्व अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी।

¹¹⁶ निर्माण कमियों को हटाना (रिटैनिंग वॉल/ ब्रेस्ट वॉल): 0 से 13.355 किलोमीटर तक, क्रॉस ड्रेनेज तथा सोलिंग: 0 से 9.000 किलोमीटर तक, वियरिंग (उद्धत -I: 0 से 8.000 किलोमीटर तक तथा टारिंग 0 से 5.910 किलो मीटर तक।

¹¹⁷ कार्य स्थल क्षेत्र पर अवैध खनन, दक्ष श्रमिक एवं सामाग्रियों का अभाव इत्यादि।

इस प्रकार, रेलवे प्राधिकारियों से रेलवे के ऊपर पुल के निर्माण हेतु आवश्यक अनुमति प्राप्त करने में विभाग की विफलता से सड़क के निर्माण पर ₹ 2.83 करोड़ का व्यय अधिकतर निष्फल रहा तथा लाभार्थियों को सड़क सुविधा उपलब्ध करवाने का उद्देश्य अप्राप्त रहा।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को मई 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)

3.20 सड़क सम्पर्क के अभाव में पूर्ण किए गए पुल का उपयोग न करने के कारण निरर्थक निवेश

सड़क के साथ पुल का निर्माण साथ-साथ करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप 18 महीनों से अधिक अवधि के लिए ₹ 7.11 करोड़ का निरर्थक निवेश हुआ।

शिमला जिले के सात गांवों¹¹⁸ को पूरे वर्ष सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए मेहण्डली (रोहडू) में पब्लर नदी के ऊपर पुल (0/175 से 0/280 किलोमीटर पर 105 मीटर डबल लेन) सहित 2.525 किलोमीटर लम्बी बाई पास सड़क के निर्माण का कार्य राज्य (योजना) स्कीम के अन्तर्गत ₹ 11.25 करोड़ में प्रशासनिक रूप से अनुमोदित किया गया था (अगस्त 2007)। पुल का निर्माण कार्य नाबार्ड के ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XIII स्कीम के अन्तर्गत ₹ 6.71 करोड़ के लिए बाद में संस्वीकृत किया गया (दिसम्बर 2007) जोकि दो वर्षों में पूर्ण किया जाना था।

रोहडू मण्डल के अभिलेखों (नवम्बर 2014) की संवीक्षा तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (मई 2015) से पता चला कि पुल का निष्पादन कार्य तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त किए बिना दिसम्बर 2008 में प्रारम्भ किया गया तथा ₹ 7.11 करोड़ की लागत पर दिसम्बर 2013 में पूर्ण किया गया। तथापि, इसकी पूर्णता के पश्चात् इसको उपरोक्त राज्य (योजना) स्कीम के अन्तर्गत अनुमोदित (अगस्त 2007) बाईपास सड़क का निर्माण न करने के कारण वाहन यातायात हेतु खोला नहीं जा सका। संवीक्षा से आगे पता चला कि प्रस्तावित बाईपास सड़क की समस्त स्ट्रेच में निजी भूमि की अन्तर्ग्रस्तता के कारण विभाग ने इसकी विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को अन्तिम रूप नहीं दिया था। परिणामतः इसका निर्माण कार्य मई 2015 तक शुरू नहीं किया गया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (नवम्बर 2014 तथा मई 2015) कि सड़क का निर्माण कार्य बाधामुक्त भूमि की अनुपलब्धता के कारण प्रारम्भ नहीं किया जा सका। भूमि के अधिग्रहण करने की प्रक्रिया शुरू कर दी गई थी तथा सड़क कार्य का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अनुमोदन हेतु उच्चतर प्राधिकारियों को दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि पुल का निर्माण कार्य बाधामुक्त स्थल को सुनिश्चित करते हुए सड़क के निर्माण के साथ-साथ किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने दिसम्बर 2013 से सड़क की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को अन्तिम रूप नहीं दिया था।

इस प्रकार, सड़क के निर्माण के साथ पुल का निर्माण कार्य साथ- साथ करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप 18 महीनों से अधिक समय से ₹ 7.11 करोड़ का निरर्थक निवेश हुआ। इसके अतिरिक्त, अभिप्रेत सड़क सम्पर्क सम्बन्धित गांवों को उपलब्ध नहीं करवाया जा सका।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को मई 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.21 ठेकेदार को अनुचित वित्तीय लाभ

सरकारी देयों की समय पर प्राप्ति सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के कारण ठेकेदार को ₹ 55.53 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।

जिला मण्डी के चार गांवों¹¹⁹ को पूरे वर्ष सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए अल्शेड खड्ड के ऊपर 90 मीटर स्पैन झुलापाद पुल के निर्माण का कार्य नाबार्ड (ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XVI) के अन्तर्गत ₹ 84.24 लाख में प्रशासकीय रूप से अनुमोदित किया गया था (सितम्बर 2007)। कार्य¹²⁰ को ₹ 62.15 लाख की निविदा लागत

¹¹⁸ अष्टनी, बखीरना, लोअर कोटी, मैहण्डली, पारसा, समोली तथा शेखाल।

¹¹⁹ अलसू, डेहर, कांगू तथा खरोटा।

¹²⁰ उप-संरचना, अधिसंरचना तथा दोनों तरफ के पहुंच मार्ग।

पर शिमला आधारित एक ठेकेदार को आवंटित किया गया था (दिसम्बर 2008) तथा इसको दिसम्बर 2009 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। तदनुसार, ठेकेदार ने दिसम्बर 2008 में कार्य प्रारम्भ किया।

सुन्दरनगर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2015) से पता चला कि ठेकेदार ने संविदा अनुबन्ध में निर्धारित कार्य की गति को प्राप्त नहीं किया तथा निर्धारित अवधि के अन्दर इसे पूर्ण करने में विफल रहा। ₹ 18.49 लाख मूल्य के कार्य (केवल आंशिक उप-संरचना) को निष्पादित करने के पश्चात् ठेकेदार ने कारण बताए बिना कार्य को रोक दिया (अगस्त 2011)। विभाग ने जनवरी 2012 में संविदा अनुबन्ध के खण्ड-2 के अन्तर्गत विलम्ब के लिए ₹ 12.43 लाख की क्षतिपूर्ति उद्ग्रहीत की। ठेकेदार कार्य को पुनः आरंभ करने के लिए वापस नहीं आया तथा विभाग ने संविदा अनुबन्ध के खण्ड-3 को लागू करते हुए अप्रैल 2012 में अन्ततः संविदा को रद्द कर दिया जो जमानती जमाराशि को जब्त करके तथा प्रारंभिक ठेकेदार के जोखिम व लागत पर किसी अन्य ठेकेदार से कार्य निष्पादित करने का प्रावधान करता है।

उपसंरचना, अधिसंरचना तथा दोनों तरफ के पहुंच मार्ग का शेष कार्य ₹ 1.04 करोड़ के निविदा राशि पर एक अन्य ठेकेदार को आवंटित किया गया (जनवरी 2015), जोकि फरवरी 2015 तक शुरू नहीं किया गया था। स्पष्टता, कार्य को प्रारंभिक ठेकेदार से वसूली योग्य ₹41.41 लाख¹²¹ की अतिरिक्त लागत पर पुनः आवंटित किया गया था। तथापि, विभाग ने फरवरी 2015 तक ₹ 55.53 लाख¹²² की सरकारी देयता की वसूली हेतु कोई कदम नहीं उठाए थे। इसी मध्य, विभाग ने मार्च 2014 तक कार्य पर ₹ 82.92 लाख¹²³ का व्यय किया था। तथापि, कार्य के प्रति बुक की गई सामग्री सितम्बर 2015 तक प्रयुक्त नहीं की गयी थी।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (फरवरी 2015) कि ठेकेदार से देय राशि की वसूली हेतु कार्रवाई की जा रही थी। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने ठेकेदार के विरुद्ध समय पर कार्रवाई नहीं की थी।

इस प्रकार, विभाग की शिथिलता के कारण ठेकेदार से तीन वर्षों से अधिक समय से ₹ 55.53 लाख की सरकारी देयता की वसूली नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, ₹ 82.92 लाख का व्यय 12 से 44 मास तक निरर्थक रहा।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जून 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.22 सड़क तथा पुल के निर्माण कार्य पर निरर्थक निवेश

सड़क के निर्माण हेतु बाधामुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता तथा पुल की पूर्णता में विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹ 3.45 करोड़ का निरर्थक निवेश हुआ तथा ठेकेदारों को ₹ 22.10 लाख का अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत भारत सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना गैर-वानिकी उद्देश्य के लिए वन भूमि का प्रयोग करना वर्जित है। पुनः यह स्पष्ट किया गया था (मार्च 1982) कि गैर-वानिकी क्रियाकलापों के लिए अनुमोदन की प्रत्याशा में वन-भूमि का विचलन करना अनुमत्य नहीं है तथा कार्योत्तर अनुमोदन हेतु अनुरोध स्वीकार नहीं किया जाएगा। चम्बा जिला के 16 गांवों के निवासियों को परिवहन सुविधाएं उपलब्ध करवाने के लिए राज्य सरकार ने 15 किलोमीटर (0/0 से 15/0 किलोमीटर) लम्बी सिंहता-जोलना-कोटला सड़क के निर्माण कार्य हेतु ₹ 10.85 लाख अनुमोदित किया था (मार्च 1984)।

¹²¹ प्रारम्भिक ठेकेदार की निविदा राशि= ₹ 62.15 लाख।
अन्य ठेकेदार की निविदा राशि= ₹ 103.56 लाख।
अन्तर्गत अतिरिक्त लागत= ₹ 41.41 लाख।

¹²² विलम्ब हेतु प्रतिपूर्ति: ₹ 12.43 लाख; कार्य की अतिरिक्त लागत: ₹ 41.41 लाख; राजस्व को क्रेडिट नहीं की गई जब्त प्रतिभूति निक्षेप: ₹ 1.69 लाख।

¹²³ कार्य पर व्यय: ₹ 20.72 लाख तथा सामग्री की बुकिंग: 2012-13 (₹ 28.16 लाख) तथा 2013-14 (₹ 34.04 लाख)।

डलहौजी मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला (दिसम्बर 2014) कि विभाग ने सड़क के निष्पादन पर 2014-15 तक ₹ 1.50 करोड़¹²⁴ का व्यय किया था। पांच किलोमीटर लम्बी सड़क (0/0 से 5/0 किलोमीटर) का निष्पादन पूर्ण किया गया तथा शेष स्ट्रेच (5/0 से 15/0 किलोमीटर) का निर्माण कार्य वन भूमि की अन्तर्ग्रस्तता के कारण पूर्ण नहीं किया गया। यह पाया गया कि विभाग ने इस उद्देश्य के लिए वन भूमि के विचलन हेतु भारत सरकार का आवश्यक अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था तथा निर्मित सड़क भी उपरोक्त अनुदेशों के उल्लंघन के रूप में प्रतिवेदित की गई थी।

इसी मध्य, 12.570 किलोमीटर पर सड़क के संरेखण में देहर खड्ड के ऊपर 82.50 मीटर स्पैन प्री स्ट्रेसड कंक्रीट बॉक्स शहतीर पुल का निर्माण कार्य ₹ 3.35 करोड़ में नाबार्ड¹²⁵ (ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XV) के अन्तर्गत अनुमोदित किया गया (दिसम्बर 2009) तथा कार्य तीन वर्षों के अन्दर पूर्ण किया जाना निर्धारित था। विभाग ने 2011-14 के दौरान पुल के निर्माण कार्य पर ₹ 1.95 करोड़ का व्यय किया था। तथापि, पुल का निर्माण कार्य निम्नवत् कारणों से जुलाई 2015 तक पूर्ण नहीं किया गया था:

- पुल की उपसंरचना तथा अधिसंरचना का निर्माण कार्य एक ठेकेदार को ₹ 1.59 करोड़ की निविदा राशि पर आवंटित किया गया (मई 2010), जो दिसम्बर 2011 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। कार्य निष्पादन हेतु जून 2010 में प्रारम्भ किया गया। तथापि, ठेकेदार ने कार्य की गति को प्राप्त नहीं किया तथा दिसम्बर 2014 तक केवल ₹ 1.39 करोड़ मूल्य का कार्य निष्पादित किया था। विभाग ने विलम्ब हेतु ठेकेदार पर ₹ 15.90 लाख (निविदा राशि का 10 प्रतिशत) की शास्ति आरोपित नहीं की थी। इसके विपरीत केवल ₹ 1.59 लाख की शास्ति आरोपित की गई (दिसम्बर 2011), जो कि जुलाई 2015 तक वसूल नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, संविदा को सक्रिय रखने के लिए ठेकेदार को एक पक्षीय वृद्धि प्रदान की गई थी।

- दोनों तरफ के पहुंच मार्गों का निर्माण कार्य उसी ठेकेदार को ₹ 27.51 लाख की संविदा राशि पर आवंटित किया गया (मार्च 2012) जोकि अक्टूबर 2012 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। ठेकेदार ने ₹ 19.10 लाख के मूल्य का कार्य निष्पादित करने के पश्चात् कोई कारण बताए बिना कार्य को रोक दिया (दिसम्बर 2012)। विभाग ने शेष कार्य अन्य ठेकेदार को ₹ 34.48 लाख में आवंटित किया (फरवरी 2014) जो कि मई 2014 तक पूर्ण किया जाना अपेक्षित था। तथापि, कार्य को जुलाई 2015 तक पूर्ण नहीं किया गया था। विभाग ने विलम्ब हेतु ₹ 6.20 लाख (निविदा राशि का 10 प्रतिशत) की शास्ति उद्ग्रहीत करने हेतु दोनों ठेकेदारों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की थी।

तथ्यों की स्वीकारते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (जनवरी एवं जुलाई 2015) कि कार्यों को सीमित कार्य अवधि, वन भूमि की संलिप्तता तथा ठेकेदारों की त्रुटि के कारण पूर्ण नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने न तो सड़क के निर्माण हेतु बाधामुक्त भूमि सुनिश्चित की थी और न ही निर्धारित समय के अन्दर ठेकेदारों से पुल के कार्यों का निष्पादन शीघ्र करवाने हेतु कार्रवाई की थी।

इस प्रकार, सड़क के निर्माण के लिए वन भूमि के विचलन हेतु भारत सरकार का पूर्व अनुमोदन प्राप्त न करने तथा निर्धारित समय के अन्दर पुल कार्य की पूर्णता सुनिश्चित करने में विभाग की अक्षमता के कारण क्षेत्र के लोग अभिप्रेत परिवहन सुविधा से वंचित रहे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.45 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ तथा ठेकेदारों को ₹ 22.10 लाख का अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

¹²⁴ 2001-02 से पूर्व: (अन्य राज्य शीर्ष: ₹ 35.78 लाख), 2001-02 से 2014-15: (नाबार्ड: ₹ 77.72 लाख तथा अन्य राज्य शीर्ष: ₹ 36.46 लाख)।

¹²⁵ राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक।

3.23 सड़क तथा पुल के निर्माण कार्य पर निष्फल व्यय

सड़क तथा पुल के निर्माण कार्य की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 18.68 लाख के अनुचित वित्तीय लाभ के अतिरिक्त ₹ 0.94 करोड़ का निष्फल व्यय तथा ₹ 16.45 लाख की हानि हुई।

बिलासपुर जिला के चार गांवों¹²⁶ को परिवहन सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए किलोमीटर 6.195 पर एक पुल सहित 3.730 किलोमीटर लम्बी (किलोमीटर 3.420 से 7.150) जरोड़ा-केट-नसवाल-मटोली कसरड़ सड़क के निर्माण कार्य का नाबार्ड¹²⁷ (ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XVI) के अर्न्तगत ₹ 2.03 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन किया गया (फरवरी 2011)। कार्य को तकनीकी संस्वीकृति प्रदान नहीं की गई थी। तथापि, सड़क कार्य के लिए कार्यचालन प्राक्कलन ₹ 1.05 करोड़ (अक्टूबर 2011) तथा पुल हेतु ₹ 0.63 करोड़ में अनुमोदित किया गया (दिसम्बर 2011)।

घुमारवीं मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2015) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (जून 2015) से पता चला कि सड़क कार्य¹²⁸ हमीरपुर आधारित एक ठेकेदार को ₹ एक करोड़ में आवंटित किया गया (सितम्बर 2012) तथा कार्य सितम्बर 2013 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। कार्य को सितम्बर 2012 में ठेकेदार ने प्रारम्भ किया मगर भूमि विवाद (6.230 से 7.150 किलोमीटर) के कारण निर्धारित अवधि के अन्दर कार्य की गति को प्राप्त नहीं कर सका तथा ₹ 55.01 लाख का व्यय करके मात्र निर्माण कमियों का निराकरण (2775 मीटर), क्रास ड्रिनेज कार्य (10) तथा रिटेनिंग वॉल (1250 घन मीटर) के कार्य का निष्पादन किया। इससे इंगित हुआ कि विभाग ने बाधामुक्त कार्य स्थल को सुनिश्चित किए बिना कार्य को प्रारम्भ किया जिसके परिणामस्वरूप जुलाई 2015 तक सड़क का निर्माण कार्य पूर्ण नहीं हुआ।

इसके अतिरिक्त, किलोमीटर 6.195 पर अबटमेंट सहित 33.40 मीटर स्पैन प्री-स्ट्रैस्ड कंकरीट बॉक्स शहतीर पुल का निर्माण कार्य बिलासपुर आधारित ठेकेदार को ₹ 0.64 करोड़ में आवंटित किया गया (सितम्बर 2012) जोकि सितम्बर 2014 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। कार्य को निर्धारित अवधि के अन्दर पूर्ण नहीं किया गया। यह पाया गया कि वर्षा ऋतु (जुलाई-अगस्त 2014) में पुल के कंकरीट स्लैब को न डालने के लिए विभाग के अनुदेशों (जुलाई 2014) के बावजूद ठेकेदार लगातार कार्य करता रहा। परिणामतः भारी बाढ़ (अगस्त 2014) के कारण पुल की आंशिक रूप से निर्मित अधि-संरचना ध्वस्त हो गई जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.45 लाख की हानि हुई। ठेकेदार ने अगस्त 2014 में कार्य को रोक दिया तथा जुलाई 2015 तक कार्य को पुनः आरम्भ नहीं किया। इस प्रकार ठेकेदार द्वारा शेष कार्य को पुनः आरम्भ न करने से संविदा का मौलिक उल्लंघन हुआ। तथापि, विभाग ने ₹ 6.44 लाख की परिसमापन क्षतियों का उद्ग्रहण करने, संविदा का समापन करने, ठेकेदार से क्षतिग्रस्त कार्य को पुनः निर्मित करवाने अथवा शास्ति आरोपित करने, इत्यादि हेतु ठेकेदार के विरुद्ध जुलाई 2015 तक कोई कार्रवाई नहीं की थी। इसी मध्य कार्य पर ₹ 51.25 लाख¹²⁹ का व्यय किया गया।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (जनवरी तथा जून 2015) कि पुल कार्य को पूर्ण न करने तथा किलोमीटर 6.230 से 7.150 पर भूमि विवाद के कारण सड़क का कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने बाधामुक्त भूमि तथा समस्त कार्यों हेतु तकनीकी संस्वीकृति सुनिश्चित किए बिना कार्य प्रारम्भ किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने संविदाओं के प्रावधानों की अनुपालना न करने के लिए ठेकेदार के विरुद्ध कोई कार्रवाई भी नहीं की थी।

इस प्रकार, सड़क तथा पुल की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 18.68 लाख¹³⁰ के अनुचित वित्तीय लाभ के अतिरिक्त ₹ 0.94 करोड़¹³¹ का निष्फल व्यय हुआ तथा ₹ 16.45 लाख की हानि हुई।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

¹²⁶ गाहर, पधयान, बह जरोड़ा तथा कासरू।

¹²⁷ कृषि एवं ग्रामीण विकास हेतु राष्ट्रीय बैंक।

¹²⁸ निर्माण कमियों का निराकरण: 3730 मीटर, क्रास ड्रिनेज कार्य 22 नम्बर, सोलिंग: 2150 मीटर, वियरिंग: 2850 मीटर टॉरिंग: 3730 मीटर, पैराफीट: 731 नम्बर ड्रेन: 5720 मीटर तथा रिटेनिंग वॉल: 2387.42 घन मीटर।

¹²⁹ पुल कार्य पर व्यय: ₹ 39.01 लाख तथा कार्य को जारी तथा ठेकेदार से वसूली योग्य सामग्री: ₹ 12.24 लाख।

¹³⁰ ठेकेदार से वसूली योग्य सामग्री: ₹ 12.24 लाख तथा परिसमापन क्षतियां: ₹ 6.44 लाख।

¹³¹ सड़क कार्य पर व्यय: ₹ 55.01 लाख तथा पुल कार्य: ₹ 39.01 लाख।

3.24 सड़क के निर्माण कार्य पर निष्फल व्यय तथा ठेकेदार को परिहार्य लागत वृद्धि का भुगतान

वन भूमि की पूर्व स्वीकृति सुनिश्चित करने तथा ठेकेदार के विरुद्ध समय पर कार्रवाई आरम्भ करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.15 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा ठेकेदार को ₹ 36.40 लाख का अनुचित लाभ व ₹ 46.29 लाख परिहार्य लागत वृद्धि हुई।

जिला शिमला के चार गांवों¹³² को सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए 9.500 किलोमीटर (0/0 से 9/500) लम्बी लालसा-शांडल-चिकसा-मझाली सड़क का निर्माण कार्य नाबार्ड¹³³ के ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XIII के अन्तर्गत ₹ 3.42 करोड़ में प्रशासनिक रूप से अनुमोदित किया गया था (जून 2008)। यह निर्माण कार्य¹³⁴ ₹ 3.64 करोड़ की निविदा राशि पर एक ठेकेदार को आवंटित किया गया था (सितम्बर 2008), जोकि अक्टूबर 2010 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

रामपुर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2015) तथा एकत्रित अतिरिक्त सूचना (सितम्बर 2015) से पता चला कि ठेकेदार ने अक्टूबर 2008 में निष्पादन कार्य प्रारम्भ किया था। ₹ 24.08 लाख मूल्य का कार्य निष्पादित करने के पश्चात् ठेकेदार ने सड़क के संरक्षण में वन भूमि की अन्तर्ग्रस्तता के कारण निष्पादन कार्य रोक दिया था (मार्च 2009)। सड़क हेतु वन संस्वीकृति जून 2012 में उपलब्ध करवाई गई थी। कार्य को एंटीनी के विशेष अधिकार (नवम्बर 2012) के आधार पर प्रारंभिक ठेकेदार की ओर से एक उप-ठेकेदार द्वारा पुनः आरम्भ किया गया (दिसम्बर 2012)। तथापि, मात्र ₹ 1.41 करोड़ (39 प्रतिशत) के मूल्य का कार्य¹³⁵ जनवरी 2015 तक पूर्ण किया गया था।

विभाग ने अनुबन्ध के खण्ड-2 के अंतर्गत विलम्ब हेतु ₹ 36.40 लाख (निविदा राशि का 10 प्रतिशत) के स्थान पर ₹ 18.19 लाख (निविदा राशि का पांच प्रतिशत) की परिसमापन क्षतियां उद्ग्रहित की (अप्रैल 2015) जोकि अभी वसूल की जानी थी। इसके विपरीत सविंदा को सक्रीय रखने के लिए अनुबन्ध के अनुसार परिसमापन क्षतियों को वसूल करने हेतु सरकार के स्वत्वाधिकार के पूर्वाग्रह के बिना एक पक्षीय समय वृद्धि दिसम्बर 2015 तक प्रदान की गई (सितम्बर 2015)। इसके अतिरिक्त, विभाग ने पूर्णता की निर्धारित अवधि के बाद ठेकेदार को ₹ 46.29 लाख की लागत वृद्धि भी प्रदान की थी जिसको अन्यथा रोका जा सकता था।

इसी मध्य, कार्य पर जनवरी 2015 तक ₹ 3.47 करोड़ का व्यय किया गया था जिसमें 2013-14 के दौरान कार्य पर वास्तविक प्रयुक्त के बिना सामग्री की बुकिंग पर ₹ 1.32 करोड़ का व्यय सम्मिलित था। अन्य कार्यों को अस्थायी रूप से स्थानांतरित सामग्री सितम्बर 2015 तक वसूल/समायोजित नहीं की गई थी। वास्तविक आवश्यकता के बिना कार्य के प्रति सामग्री की बुकिंग पर व्यय, राज्य वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन में अनियमित था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने बताया (जनवरी 2015) कि कार्य स्थानीय गतिरोधों तथा ठेकेदार के कुप्रबन्धन के कारण पूर्ण नहीं किया जा सका तथा सामग्री को बजट को व्ययगत होने से बचाने के लिए कार्य के प्रति बुक किया गया था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि विभाग ने न तो कार्य को प्रारम्भ करने से पहले बाधामुक्त भूमि सुनिश्चित की थी और न ही संविदात्मक दायित्वों के उल्लंघन हेतु ठेकेदार के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू की थी।

इस प्रकार, सड़क के निर्माण कार्य के लिए वन भूमि की पूर्व संस्वीकृति सुनिश्चित करने तथा ठेकेदार के विरुद्ध समय पर कार्रवाई शुरू करने में विभाग की अक्षमता के परिणामस्वरूप ₹ 2.15 करोड़ का निष्फल व्यय, ₹ 1.32 करोड़ के मूल्य की सामग्री की अनियमित बुकिंग, ठेकेदार को ₹ 36.40 लाख के अनुचित वित्तीय लाभ

¹³² शाण्डल, चिकसा, मझाली तथा लालसा।

¹³³ राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक।

¹³⁴ निर्माण कटिंग: 9.500 किलोमीटर, क्रास ट्रेनिज: 9.500 किलोमीटर (ह्यूम पाईप: 31 तथा स्लैब कल्वर्ट तीन) तथा सोलिंग: 1.180 किलोमीटर।

¹³⁵ निर्माण कटिंग 6.170 किलोमीटर, क्रास ट्रेनिज 1.690 किलोमीटर (ह्यूम पाईप तीन तथा स्लैब कल्वर्ट: तीन) तथा सोलिंग 1.270 किलोमीटर।

तथा ₹ 46.29 लाख की लागत वृद्धि का परिहार्य भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, क्षेत्र के लोगों को अभिप्रेत सड़क सुविधा से भी वंचित रखा गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

3.25 फर्म को अनुचित वित्तीय लाभ तथा निधियों का सन्देहास्पद दुर्विनियोजन

संविदात्मक कर्तव्यों के उल्लंघन के लिए फर्म के विरुद्ध समय पर कार्रवाई शुरू करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.39 करोड़ का निष्फल व्यय तथा ₹ 2.58 करोड़ की लागत वृद्धि के अतिरिक्त फर्म को ₹ 2.64 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ तथा ₹ 35.97 लाख का संदेहास्पद दुर्विनियोजन हुआ।

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय भारत सरकार ने राष्ट्रीय राजमार्ग-20¹³⁶ के किलोमीटर 45.370 पर देहरी खड्ड के ऊपर विद्यमान मियाद पुरी कर चुके पुल के 10 मीटर ऊपरी किनारे पर सम्पर्क मार्गों के साथ 98 मीटर डबल लेन उच्च स्तरीय पुल के निर्माण कार्य को ₹ 8.54 करोड़ की लागत से अनुमोदन किया (मार्च 2008)। इस निर्माण कार्य को ₹ 7.48 करोड़ में एक हैदराबाद आधारित फर्म को आवंटित (अप्रैल 2008) किया गया जोकि मई 2010 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

राष्ट्रीय राजमार्ग मण्डल, जोगिन्द्रनगर के अभिलेखों की संवीक्षा (मई 2015) में पता चला कि फर्म ने निर्धारित समय के अन्दर कार्य की गति प्राप्त नहीं की तथा ₹ 1.64 करोड़ मूल्य का लगभग 28 प्रतिशत कार्य निष्पादित करने के पश्चात् इसे बिना कारण बताए रोक दिया (मार्च 2012)। संविदात्मक दायित्वों के उल्लंघन के लिए विभाग ने फर्म के विरुद्ध समय पर कार्रवाई शुरू नहीं की जैसा कि नीचे दिया गया है:

- विभाग ने पूर्णता के निर्धारित मास से 30 मास के विलम्ब के पश्चात् ₹ 74.85 लाख की परिसमापन क्षतियां आरोपित की थी (दिसम्बर 2012) तथा संविदा को अनुबन्ध के खण्ड-59 के अन्तर्गत ₹ 1.17 करोड़¹³⁷ के जोखिम एवं लागत सहित रद्द किया गया (अप्रैल 2013)। तथापि, वसूलियां मई 2015 तक नहीं की गई थी।
- विभाग ने फर्म को 226.07 एम0टी0¹³⁸ स्टील के प्रापण के लिए ₹ 61.92 लाख का प्रतिभूति अग्रिम का भुगतान किया था (मार्च 2010) जिसमें से ₹ 44.37 लाख मई 2015 तक वसूल नहीं किये गये थे। पुनः यह पाया गया कि कार्य स्थल पर वास्तविक रूप से लाई गई सामग्री का सत्यापन किए बिना प्रतिभूति अग्रिम का भुगतान किया गया क्योंकि ₹ 35.97 लाख लागत की 98.48 एम0टी0 स्टील की कमी प्रतिवेदित की गई थी (अगस्त 2010)। इस प्रकार, सरकारी धन को जोखिम पर रखा गया जो दुर्विनियोजन के समान है। इसके अतिरिक्त, विभाग ने संविदा अनुबन्ध के खण्ड-51 के अनुसार प्रतिभूति अग्रिम पर फर्म से ₹ 27.69 लाख¹³⁹ का ब्याज प्रभारित नहीं किया था।

इस मध्य मार्च 2012 तक ₹ 2.39 करोड़ का व्यय निर्माण कार्य पर किया गया था। कार्य को समय पर पूर्ण न करने के कारण इसकी लागत अत्यधिक बढ़ गई थी तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने ₹ 11.12 करोड़ में कार्य को संशोधित अनुमोदन दिया (अगस्त 2014)। शेष कार्य ₹ 7.48 करोड़ की निविदा राशि पर अन्य ठेकेदार को आवंटित किया गया (अक्टूबर 2014) जोकि 18 मास के अन्दर पूर्ण किया जाना निर्धारित था तथापि, मई 2015 तक मात्र आठ प्रतिशत कार्य निष्पादित किया गया था।

मण्डल के अधिशासी अभियन्ता ने तथ्यों की पुष्टि की तथा बताया (मई 2015) कि स्टील की कमी का मामला कार्य रद्द किए जाने के पश्चात् मण्डल के ध्यान में आया तथा वसूलियां माप पुस्तिका में कर दी गई थी तथा

¹³⁶ राष्ट्रीय राजमार्ग-20: पठानकोट-मण्डी।

¹³⁷ शेष कार्य पर 20 प्रतिशत की दर पर क्षतिपूर्ति।

¹³⁸ मीट्रिक टन।

¹³⁹ मार्च 2010 से मार्च 2015 तक ₹ 44.37 लाख के अग्रिम पर 10 प्रतिशत दर पर।

मामला मध्यस्थता ट्रिब्यूनल में था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने फर्म के विरुद्ध कार्रवाई नहीं की थी तथा कार्य को समय पर पूर्ण करने के लिए शीघ्र कार्यवाही नहीं की थी।

इस प्रकार, संविदात्मक कर्तव्यों का उल्लंघन करने के लिए फर्म के विरुद्ध समय पर कार्रवाई शुरू करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप फर्म को ₹ 2.64 करोड़¹⁴⁰ का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया तथा ₹ 35.97 लाख का संदेहास्पद दुर्विनियोजन हुआ। ₹ 2.58 करोड़¹⁴¹, की लागत वृद्धि के अतिरिक्त मार्च 2012 से ₹ 2.39 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को जुलाई 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

राजस्व विभाग

3.26 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का अपवर्तन

प्राकृतिक आपदा से सम्बंध नहीं रखने वाले कार्यों हेतु पांच उपायुक्तों द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से ₹ 4.40 करोड़ की राशि अनियमित रूप से अपवर्तित की गई।

भारत सरकार ने राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि तथा राज्य स्तर पर राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि बनाई (सितम्बर 2010)। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दिशा-निर्देश तथा भारत सरकार द्वारा जारी (सितम्बर 2012) अनुदेशों में प्रावधान है कि आपदा हेतु तैयारी, पुनरूद्धार, पुनर्संरचना तथा न्यूनीकरण, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि/राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि का हिस्सा नहीं होना चाहिए तथा ऐसे कार्य और नियमित अनुरक्षण तथा मरम्मत राज्य बजट से संचालित किये जाने चाहिये। केवल सड़कों एवं पुलों, पेयजल आपूर्ति, सिंचाई, विद्युत आपूर्ति, स्कूलों, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों तथा सामुदायिक परिसम्पत्तियों से सम्बंधित तात्कालिक प्रकृति के मरम्मत कार्यों को राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में से प्रतिफलित किया जाना चाहिए। हिमाचल प्रदेश आपदा प्रबंधन एवं राहत नियमावली, 2012 में यह भी प्रावधान है कि राजस्व विभाग के फील्ड स्टॉफ की यह नैतिक जिम्मेदारी है कि हानि के आकलन हेतु तुरन्त स्थल का निरीक्षण करें तथा इसे सम्बंधित प्राधिकारियों को प्रतिवेदित करें।

पांच उपायुक्तों¹⁴² के अभिलेखों की संवीक्षा (सितम्बर 2013 से मार्च 2015) ने दर्शाया कि क्षतिग्रस्त कार्यों/राहत उपायों को पुनः चालू करने के लिये ₹ 4.40 करोड़ की निधियां उन कार्यों जिन्हें प्राकृतिक आपदाओं के रूप में नहीं माना जाता, के लिए अपवर्तित (फरवरी 2011 तथा दिसम्बर 2014 के मध्य) की गई क्योंकि राहत नियमावली के अंतर्गत अपेक्षित राजस्व प्राधिकारियों से क्षतियों पर अभिलिखित कोई प्रतिवेदन नहीं मिले। इन निधियों में से ₹ 3.96 करोड़¹⁴³ रिहायशी भवनों, सरकारी कार्यालय भवनों इत्यादि से सम्बंधित 178 मरम्मत कार्यों पर व्यय किये गये थे तथा ₹ 43.15 लाख¹⁴⁴ प्रतिधारक/संरक्षण दीवारों, सीढ़ियों, स्नान घरों इत्यादि जैसे 20 नए निर्माण कार्यों पर व्यय किये गये थे जो कि अनियमित था क्योंकि मरम्मत/ पुनः चालु किये गये ऐसे कार्यों पर किया गया व्यय राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत स्वीकार्य नहीं था तथा ऐसे कार्यों को राज्य के सामान्य बजट से किया जाना अपेक्षित था।

इसे इंगित किये जाने पर चम्बा तथा कुल्लू के उपायुक्तों ने तथ्यों को स्वीकारा (जनवरी तथा फरवरी 2015) तथा बताया कि निधियां जनहित में संस्वीकृत की गई थी तथा भविष्य में दिशा-निर्देशानुसार जारी की जायेगी। हमीरपुर के उपायुक्त ने बताया (फरवरी 2015) कि संस्वीकृत कार्यों की तत्काल मरम्मत करवाई जानी थी तथा कोई क्षति प्रतिवेदन प्रस्तावित नहीं किये गये थे। किन्नौर के उपायुक्त ने बताया (अक्टूबर 2013) कि प्राप्त आकलनों के

¹⁴⁰ परिसमापन क्षतियां: ₹ 0.75 करोड़, जोखिम तथा लागत: ₹ 1.17 करोड़, अग्रिम : ₹ 0.44 करोड़ तथा ब्याज: ₹ 0.28 करोड़।

¹⁴¹ संशोधित अनुमोदित लागत: ₹ 11.12 करोड़ घटा मूल अनुमोदित लागत: ₹ 8.54 करोड़।

¹⁴² चम्बा, हमीरपुर, किन्नौर, कुल्लू तथा सिरमौर।

¹⁴³ चम्बा: ₹ 60.99 लाख (37 कार्य), हमीरपुर: ₹ 47.82 लाख (24 कार्य), किन्नौर: ₹ 14.22 लाख (पांच कार्य), कुल्लू: ₹ 177.36 लाख (58 कार्य) तथा सिरमौर: ₹ 96.07 लाख (54 कार्य)।

¹⁴⁴ चम्बा: ₹ 27.01 लाख (15 कार्य) तथा सिरमौर: ₹ 16.14 लाख (पांच कार्य)।

अनुसार कार्य संस्वीकृत किये गये थे तथा सिरमौर के उपायुक्त ने बताया (सितम्बर 2013) कि कार्य पुरानी इमारतों को आगे होने वाले हास से बचाने के लिये संस्वीकृत किये गये थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि निधियां राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दिशा-निर्देशों तथा अनुदेशों का उल्लंघन करते हुए अपवर्तित की गई थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक मामले विभाग

3.27 सामाजिक सुरक्षा पेंशन स्कीमों का कार्यान्वयन

पेंशन मामलों को अंतिम रूप देने के लिए समय-सारणी निर्धारित नहीं की गई थी जिसके कारण 2012-15 के दौरान पेंशन मामलों को अंतिम रूप देने में 12 तथा 60 महीनों से भी अधिक के मध्य का विलम्ब हुआ। मृत्यु, पेंशन के लिये अपात्र व्यक्तियों तथा अन्य स्कीमों से पेंशन की संस्वीकृति प्रतिवेदित करने हेतु तंत्र विद्यमान नहीं था। नमूना जांच किये गये जिलों में पेंशन संवितरण में विलम्ब, अपेक्षित प्रमाण पत्रों के प्राप्त न किये जाने, अपात्र व्यक्तियों को पेंशन की संस्वीकृति एवं संवितरण तथा संवितरित पेंशन के सत्यापित न किये जाने के उदाहरण थे। सामाजिक सुरक्षा पेंशन 80 वर्ष से अधिक आयु के नए बनाए गए संवर्ग के व्यक्तियों के लिए स्वीकृत नहीं की गई थी। ऊना जिले में बायोमेट्रिक प्रणाली द्वारा पेंशन संवितरण उचित रूप से कार्य नहीं कर रहा था। मण्डी जिले में पेंशन कार्यान्वयन हेतु ई-कल्याण प्रणाली वेब-आधारित नहीं थी।

3.27.1 परिचय

बुजुर्गों/विधवाओं, एकाकी तथा निराश्रित महिलाओं, अपर्याप्त जीविका स्रोत वाले विकलांग एवं कुष्ठ रोगियों को सामाजिक सुरक्षा एवं वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाने के लिये राज्य सरकार ने सामाजिक सुरक्षा पेंशन स्कीम कार्यान्वित की (1971)। राज्य में पेंशनरों के विभिन्न वर्गों को पेंशन¹⁴⁵ दिये जाने का मानदण्ड/दर परिशिष्ट-3.3 में दिए गए हैं।

2012-15 की अवधि को आच्छादित करने वाली सामाजिक सुरक्षा पेंशन स्कीम के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा निदेशालय अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक मामले, शिमला, 12 में से दो¹⁴⁶ जिला कल्याण अधिकारियों, प्रत्येक चयनित जिला कल्याण अधिकारी में 12 में से चार तहसील कल्याण अधिकारियों¹⁴⁷ तथा प्रत्येक चयनित तहसील कल्याण अधिकारियों से दो ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की सरल यादृच्छिक प्रतिदर्श प्रतिस्थापन रहित पद्धति से चयन करके नमूना जांच द्वारा संचालित की गई (मार्च-मई 2015)।

3.27.2 लाभार्थियों की पहचान करना

ग्राम सभा बैठकों में ग्राम पंचायतों द्वारा लाभार्थियों की पहचान की जाती है। सत्यापन के बाद ग्राम पंचायतों से प्राप्त आवेदनों को तहसील कल्याण अधिकारियों द्वारा जिला कल्याण अधिकारियों को प्रेषित किया जाता है। जिला कल्याण अधिकारी प्रत्येक पात्र व्यक्ति के बारे में "ई-कल्याण" सॉफ्टवेयर में आवेदनों के आंकड़े प्रविष्ट करते हैं। आवेदकों की स्वचालित प्राथमिकता निर्धारित करने के लिए सॉफ्टवेयर को प्रोग्राम किया गया है। पेंशन संबंधित जिला कल्याण अधिकारियों की सिफारिशों पर उपायुक्त द्वारा स्वीकृत की जाती है। ऊना, जहां पेंशन को सूचना तकनीकी समर्थित सेवाओं अर्थात् बायोमेट्रिक प्रणाली द्वारा संवितरित की जाती है को छोड़कर सभी जिलों में पेंशन का संवितरण मनीआर्डरों द्वारा अथवा व्यक्तिगत लाभार्थियों के बैंक खातों में सीधे प्रेषण द्वारा किया जाता

¹⁴⁵ वृद्धावस्था पेंशन (1971 से), विधवा पेंशन (1979 से), राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन (1995 से), विकलांग भत्ता (1989 से) तथा कुष्ठ रोगियों के लिए पुनर्वास भत्ता (1988 से)।

¹⁴⁶ जिला कल्याण अधिकारी: मण्डी तथा ऊना।

¹⁴⁷ तहसील कल्याण अधिकारी: अम्ब, जोगिन्द्र नगर, संधोल स्थित सरकाघाट तथा ऊना।

है। सामाजिक सुरक्षा पेंशन में वृद्धावस्था पेंशन (1971 से), विधवा पेंशन (1979 से), राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन (1995 से), विकलांग भत्ता (1989 से), कुष्ठ रोगियों को पुनर्वास भत्ता (1988 से) शामिल हैं।

3.27.3 वित्तीय प्रबंधन

2012-15 के दौरान पेंशन की विभिन्न श्रेणियों के लिए बजट आवंटन तथा उसके प्रति किया गया व्यय तालिका-3.27.1 में दिया गया है।

तालिका-3.27.1
2012-15 के दौरान बजट आवंटन तथा उसके प्रति किए गए व्यय की स्थिति

(₹ करोड़)

वर्ष	पेंशनरों की संख्या	बजट	व्यय	अंतर आधिक्य(+)/ बचतें (-)
2012-13	282552	158.39	156.90	(-) 1.49
2013-14	292921	201.94	201.15	(-) 0.79
2014-15	304921	234.13	233.27	(-) 0.86
कुल		594.46	591.32	(-) 3.14

स्रोत: विभागीय आंकड़े

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि 2012-15 के दौरान प्रति वर्ष बचत हुई तथा विभाग ने उपरोक्त अवधि के दौरान वरिष्ठ नागरिकों, विधवाओं, अशक्त जनों एवं कुष्ठ रोगियों के लाभ के लिये आवंटित ₹ 3.14 करोड़ का प्रयोग नहीं किया था। निदेशक ने पेंशनरों की मृत्यु अथवा अपात्रता के कारण लाभार्थियों के अस्थाई खाली खातों को बचतों के लिए जिम्मेदार ठहराया (जून 2015)।

3.27.4 स्कीम का कार्यान्वयन

3.27.4.1 मामलों का लम्बन

सामाजिक सुरक्षा पेंशन मामलों के अंतिम स्वरूप को निर्धारित करने में समय सारणी का निर्धारण नहीं किया गया था। राज्य में 2012-15 की अवधि के दौरान प्रतीक्षा सूची में रखे गये योग्य व्यक्तियों को सामाजिक सुरक्षा पेंशन/भत्ता देने हेतु लम्बित मामलों का वर्ष-वार विवरण तालिका-3.27.2 में दिया गया है।

तालिका-3.27.2
2012-15 के दौरान राज्य में पेंशन के लम्बित मामलों की वर्ष-वार स्थिति

(संख्या)

वर्ष	वृद्धावस्था पेंशन	विधवा	अशक्तता	कुष्ठ रोगी	कुल
2012-13	6342	2165	1862	0	10369
2013-14	7674	3171	2452	0	13297
2014-15	31298	6187	4949	0	42434

स्रोत: विभागीय आंकड़े

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि तीन वर्षों की अवधि के दौरान लम्बित पात्र आवेदकों की संख्या 309 प्रतिशत की समग्र बढ़त के साथ 2012-13 के 10,369 से 2014-15 में 42,434 हो गई जो दर्शाती है कि भारी संख्या में लाभार्थी पेंशन स्कीमों से वंचित रहे थे। पात्र आवेदकों की संख्या में वृद्धि पेंशन स्कीमों की पात्रता हेतु आय मापदण्ड में ₹ 15,000 से ₹ 35,000 प्रतिवर्ष के संशोधन (अप्रैल 2014) करने तथा 80 वर्षों से ऊपर की आयु के व्यक्तियों के लिए नई सामाजिक सुरक्षा पेंशन को प्रारम्भ (अप्रैल 2014) करने के कारण थी जिस पर परिच्छेद 3.27.4.8 में चर्चा की गई है। इसके अतिरिक्त नमूना जांच किये गये मण्डी तथा ऊना जिलों में 2012-15 के दौरान पेंशन के अंतिम रूप दिये गये 15,609 पेंशन मामलों को अंतिम रूप¹⁴⁸ देने में 12 से 60 महीनों से अधिक के मध्य का समय लगा।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक ने बताया (जून 2015) कि नए पेंशन के मामले मृत पेंशनरों/अपात्र पेंशनरों के प्रतिस्थापन के रूप में संस्वीकृत किये गये थे। उन्होंने पुनः बताया कि प्रतिस्थापन प्रक्रिया के लिए राज्य सरकार

¹⁴⁸ 14,154 मामलों में 12 से 36 मास के मध्य का विलम्ब, 1175 मामलों में 37 और 60 मास तथा 298 मामलों में विलम्ब 60 से अधिक मास का था।

से लक्ष्यों के साथ-साथ तदनुसार बजट बढ़ाने के अनुमोदन की आवश्यकता होती है। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि विभाग को पेंशन प्रदान करने में लम्बन के अनुसार बजट की मांग करनी चाहिए थी।

3.27.4.2 ग्राम पंचायतों के आंकड़ों का संग्रहण न करना

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के अनुसार ग्राम पंचायतों के लिये तहसील कल्याण अधिकारियों के पास पेंशनरों की मृत्यु अथवा लाभार्थियों के अपात्र होने के सम्बंध में शीघ्र सूचना भेजना अपेक्षित था ताकि ऐसे व्यक्तियों की पेंशन रोकੀ जा सके और नए पेंशन के मामले शामिल किए जा सकें।

जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि नियमों के उपरोक्त प्रावधान का न तो ग्राम पंचायतों द्वारा पालन किया गया और न ही तहसील कल्याण अधिकारियों द्वारा इस पर जोर दिया गया। परिणामस्वरूप, 2012-15 के दौरान 9,038 पेंशनरों को भेजे गए कुल ₹ 1.89 करोड़ के मनीआर्डर इस टिप्पणी के साथ वापिस प्राप्त किये गये कि या तो व्यक्तियों की मृत्यु हो चुकी है या फिर वे अन्यथा अपात्र हो गये हैं। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 9.47 लाख की राशि का मनीआर्डर प्रभारों पर परिहार्य व्यय भी हुआ था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी ने बताया (मई 2015) कि तहसील कल्याण अधिकारियों को नियमित आधार पर ग्राम पंचायतों से अपेक्षित आंकड़ों को संग्रहीत करने के दिशा-निर्देश जारी किये जाएंगे।

3.27.4.3 विधवा पेंशनरों से पुनर्विवाह न करने के प्रमाण पत्र प्राप्त न करना

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियम, 2010 के अनुसार विधवा पेंशनरों को सम्बंधित तहसील कल्याण अधिकारियों को प्रतिवर्ष एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने की अपेक्षा की गई थी की उसने पुनर्विवाह नहीं किया।

जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी तथा ऊना के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 2012-15 की अवधि के दौरान 49,232 विधवा पेंशनरों को ₹ 29.67 करोड़ राशि की पेंशन पुनर्विवाह नहीं किये जाने के अपेक्षित प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना भुगतान की गयी थी। उपरोक्त के अभाव में लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या विधवा पेंशन का केवल पात्र व्यक्ति को ही भुगतान किया गया था।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना ने बताया (अप्रैल 2015) कि अपर्याप्त स्टॉफ के कारण पुनर्विवाह न किये जाने के अपेक्षित प्रमाण पत्र विधवा पेंशनरों से प्राप्त नहीं किये जा सके तथा जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी ने बताया (मई 2015) कि पूर्व की तरह ही पुनर्विवाह न किये जाने के प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किये गये थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि केवल पात्र व्यक्तियों को ही पेंशन संवितरण सुनिश्चित करने हेतु नियमों के प्रावधान का अनुसरण किया जाना चाहिए था।

3.27.4.4 अपात्र व्यक्तियों को पेंशन की संस्वीकृति एवं संवितरण

जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी तथा ऊना के अभिलेखों ने दर्शाया कि 2012-15 के दौरान ₹ 14.05 लाख राशि की पेंशन संस्वीकृत की गई थी तथा 397 लाभार्थियों (पति तथा पत्नी दोनों के लिए वृद्धावस्था पेंशन: 124 मामले; आय प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना पेंशन: आठ मामले, पति की मृत्यु का प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना विधवा पेंशन: 19 मामले; तहसील कल्याण अधिकारियों के द्वारा सत्यापित किये बिना मामले: 11 मामले; आयु अभिलिखित नहीं: तीन मामले तथा ग्राम पंचायतों में प्रस्ताव के बिना: 232 मामले) को उनकी पात्रता सत्यापित किये बिना संवितरित की गई थी।

सम्बंधित जिला कल्याण अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि कमियों में संशोधन/जांच और तदनुसार कार्रवाई कर ली जाएगी।

3.27.4.5 पेंशन के प्रेषण में विलम्ब

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के अनुसार पेंशनरों को पेंशन प्रत्येक तिमाही की शुरुआत में अग्रिम स्वरूप या तो मनीआर्डरों या फिर पेंशनरों के बैंक खातों में सीधे अंतरण द्वारा प्रेषित की जानी अपेक्षित थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला कल्याण अधिकारी द्वारा निधियां आहत कर तहसील कल्याण अधिकारियों के पास पेंशनरों को संवितरित करने हेतु प्रेषित की गई थी। तथापि, यह देखने में आया कि 2014-15 के वित्तीय वर्ष की द्वितीय तिमाही को छोड़कर 2012-15 के दौरान सम्बंधित तिमाहियों से सम्बंधित ₹ 32.58 लाख तथा

₹ 7.66 करोड़ के मध्य की असंवितरित पेंशन, जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी के पास रही थी। पेंशन की उपरोक्त राशि तीन महीनों से अधिक के विलम्ब सहित तदनन्तर तिमाहियों के दौरान तहसील कल्याण अधिकारियों को प्रेषित की गई थी जिसके परिणामस्वरूप पेंशनरों को पेंशन की अदायगी देरी से हुई।

जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी ने बताया (मई 2015) कि पूर्व की तरह ही निधियां जिनका पेंशन के रूप में भुगतान किया जाना था, निरपवाद रूप से वर्ष की अंतिम तिमाही में आहरित की गई थी तथा तहसील कल्याण अधिकारियों को लाभार्थियों को मनीआर्डरों अथवा बैंक खातों में सीधे अंतरण द्वारा पेंशन के आगे भुगतान में बहुत समय लगता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपरोक्त पेंशन नियमों के प्रावधान का पालन नहीं किया गया था।

3.27.4.6 पेंशन संवितरण प्राप्तियों को सत्यापित न करना तथा अन्य अनियमितताएं

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के अनुसार मनीआर्डरों के पुस्तांकित किये जाने के बाद जिला कल्याण अधिकारियों द्वारा उनके विवरण¹⁴⁹ लाभार्थियों के व्यक्तिगत बही खातों में इंद्राज किये जाने थे। मनीआर्डरों की प्राप्तियां श्रेणी/अवधि-वार पृथक फोल्डरों में अनुरक्षित की जानी थी तथा पुस्तांकित मनीआर्डरों की राशि के साथ मिलाई जानी थी। पोस्टल प्राधिकारियों से मनीआर्डरों की राशि, जिसके लिए पावती प्राप्त नहीं की गई थी, हेतु संवितरण का प्रमाण पत्र प्राप्त किया जाना था। पेंशन की राशि जिसे बचत बैंक खातों में जमा करवाया गया था तथा वहां से लाभार्थियों द्वारा प्रत्याहृत किया गया था, का मिलान किया जाना था।

तथापि, यह देखने में आया कि मनीआर्डरों के विवरण लाभार्थियों के व्यक्तिगत बही खातों में इंद्राज नहीं किये गये थे तथा मनीआर्डरों की प्राप्तियों को मण्डी जिले में तहसील कल्याण अधिकारियों द्वारा श्रेणी/अवधि-वार पृथक फोल्डरों में अनुरक्षित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि प्राप्त मनीआर्डर प्राप्तियां पुस्तांकित मनीआर्डरों की राशि के साथ नहीं मिलाये गए तथा पोस्टल प्राधिकारियों से राशियों के सम्बंध में जिनके लिये पावतियां प्राप्त नहीं की गई थी संवितरण प्रमाण पत्र भी प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अभाव में लेखापरीक्षा के दौरान यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि मनीआर्डरों की सभी राशियां सुपुर्द की जा चुकी थी।

जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी ने नियमों के प्रावधानों के पालन न किये जाने में स्टॉफ की कमी को कारण माना (मई 2015)। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा उपरोक्त प्रक्रिया का पेंशन के उचित संवितरण को सुनिश्चित करने हेतु अनुसरण किया जाना चाहिए था।

3.27.4.7 पेंशन की अनियमित संस्वीकृति

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के अनुसार तहसील कल्याण अधिकारियों/जिला कल्याण अधिकारियों को पेंशन की सिफारिश करते समय यह प्रमाणित करना होता है कि आवेदक कोई अन्य पेंशन प्राप्त नहीं कर रहा है।

2012-15 के दौरान जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 381 लाभार्थियों को मनीआर्डरों द्वारा प्रेषित ₹ 6.97 लाख राशि की पेंशन इन टिप्पणियों के साथ असंवितरित वापस प्राप्त हुई कि लाभार्थी पहले से ही पेंशन प्राप्त कर रहे थे। यह दर्शाता है कि 381 पेंशनरों को अनियमित रूप से पेंशन संस्वीकृत की गई थी जबकि पात्र व्यक्ति पेंशन से वंचित रहे तथा निरंतर रूप से प्रतीक्षा सूची में रहे जैसाकि **परिच्छेद 3.27.4.1** में दर्शाया गया है।

जिला कल्याण अधिकारी, मण्डी ने बताया (मई 2015) कि पेंशन संस्वीकृत की गई क्योंकि आवेदक की पूर्णतया जांच स्टॉफ की कमी के कारण नहीं की जा सकी थी। इसके अतिरिक्त उन्होंने बताया कि आवेदन स्तर पर दोबारा पेंशन संस्वीकृति की जांच करने के लिए ई-कल्याण सॉफ्टवेयर प्रोग्राम नहीं किया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पेंशन संस्वीकृत करने से पूर्व आवेदनों की सावधानीपूर्वक जांच नहीं की गई थी।

3.27.4.8 80 वर्ष की आयु से ऊपर के व्यक्तियों को सामाजिक सुरक्षा पेंशन का न दिया जाना

राज्य सरकार ने सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के नियम 7 में संशोधन (अप्रैल 2014) किया तथा वृद्धावस्था पेंशन के अंतर्गत एक नई श्रेणी बनाई जिसमें आय मापदण्ड के निरपेक्ष 80 वर्ष की आयु से ऊपर के

¹⁴⁹ निर्गमन तिथि, पावती तिथि तथा पावती संख्या, आदि।

सभी व्यक्तियों को ₹ 1000 प्रतिमाह की दर पर पेंशन भुगतान की जानी थी बशर्ते कि इन व्यक्तियों को सरकार से अन्य कोई पेंशन प्राप्त नहीं हो रही हैं।

निदेशक के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि ऊपर वर्णित श्रेणी के अंतर्गत 11,904 पात्र व्यक्तियों को मार्च 2015 तक प्रतीक्षा सूची में रखा गया है जो पेंशन की प्रतीक्षा कर रहे हैं जिसके परिणामस्वरूप जून 2015 तक समाज के वरिष्ठतम व्यक्तियों को स्कीम के अभिप्रेत लाभों से वंचित रखा गया।

निदेशक ने बताया (जून 2015) कि प्रतीक्षा सूची में आने वाले ऊपर वर्णित व्यक्तियों के लिये पेंशन संस्वीकृत करने की प्रक्रिया जिला स्तर पर प्रारम्भ की जा रही थी।

3.27.5 ऊना जिले में पेंशन के संवितरण हेतु व्यवसायिक संवाददाता मॉडल का कार्यचालन

बायोमेट्रिक रूप से पहचान करने वाले उपकरणों का प्रयोग करते हुए पेंशन संवितरण हेतु ऊना जिले में राज्य सरकार ने एक मार्गदर्शी परियोजना प्रारम्भ की थी (जनवरी 2009)। भारतीय स्टेट बैंक को प्रत्येक लाभार्थी के सम्बंध में खाते खोलने थे तथा उपभोक्ता सेवा उपलब्धकर्ता के माध्यम से पेंशन का संवितरण करना था। लेखापरीक्षा में निम्नवत् पाया गया :

3.27.5.1 पेंशन के भुगतान में विलम्ब

समझौता ज्ञापन के अनुसार जिला कल्याण अधिकारी को विगत माह की 25 तारीख तक (प्रत्येक तिमाही के लिए अग्रिम स्वरूप) सम्बंधित भारतीय स्टेट बैंक को निधियां उपलब्ध करवाई जानी अपेक्षित थी। बैंक द्वारा लाभार्थियों के खातों में राशि जमा की जानी थी तथा महीने की पहली तथा पांचवीं तारीख (तिमाही का प्रथम महीना) के मध्य चिह्नित सेवा सुपुर्दगी प्वाइंट पर उपभोक्ता सेवा उपलब्धकर्ता द्वारा संवितरित की जानी थी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 29.28 करोड़ राशि की सामाजिक सुरक्षा पेंशन का 2012-15 के दौरान विभिन्न स्तरों पर अवमुक्त किये जाने में विलम्ब होने के कारण 12 तथा 91 दिनों के मध्य के विलम्ब के बाद 15,075 लाभार्थियों को भुगतान किया गया था जिससे लाभार्थी समय पर अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना ने बताया (अप्रैल 2015) कि एक तिमाही की पेंशन के संवितरण के बाद संवितरण तथा मृत्यु के मामलों आदि के सम्बंध में बैंक से तिमाही के अंत में सूचना प्राप्त हुई थी तब आगामी तिमाही को प्रारम्भ करने की प्रक्रिया प्रारम्भ की जाती है, भुगतान/दबाने तथा ई-कल्याण सॉफ्टवेयर से स्थायी रूप में हटाने के लिए व्यक्तिगत बही खाते चिह्नित किये जाते हैं जिसमें बड़ा समय लगता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लाभार्थियों को पेंशन का समय पर भुगतान नहीं किया गया था।

इसी प्रकार, ₹ 53.81 लाख की राशि की सामाजिक सुरक्षा पेंशन/भत्ता का 1,483 नए लाभार्थियों को भारतीय स्टेट बैंक, ऊना द्वारा विभाग को बैंक खाता खोलने की सूचना देने में विलम्ब के कारण आठ तथा 15 महीनों के मध्य के विलम्ब के पश्चात् भुगतान किया गया था।

3.27.5.2 लाभार्थियों के बैंक खातों के प्रचालन की प्रास्थिति प्रस्तुत न करना

समझौता ज्ञापन के अनुसार भारतीय स्टेट बैंक द्वारा जिला कल्याण अधिकारी को लाभार्थियों के व्यक्तिगत बैंक खातों की प्रचालन प्रास्थिति पर तिमाही प्रतिवेदन यह सत्यापित करने के लिये कि लाभार्थियों द्वारा बैंक खातों का प्रचालन किया जा रहा है, प्रस्तुत करना था।

यह देखने में आया कि 2012-15 के दौरान ₹ 29.48 करोड़ जिला कल्याण अधिकारी, ऊना द्वारा आहरित किये गये थे तथा लाभार्थियों के पेंशन के संवितरण हेतु भारतीय स्टेट बैंक को हस्तांतरित किये गये। लाभार्थियों के बैंक खातों से संवितरित पेंशन तथा उनमें पड़ी असंवितरित निधियां, व्यक्तिगत लाभार्थियों के विवरण तथा वह अवधि जिससे असंवितरित राशियां सम्बंधित थी के बारे में स्थिति जिला कल्याण अधिकारियों के पास उपलब्ध नहीं थी। उपरोक्त के अभाव में लाभार्थियों के बैंक खातों में जमा तथा उनके द्वारा आहरित की गई राशि को लेखापरीक्षा में अभिनिश्चित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, लाभार्थियों के बैंक खातों में पड़े असंवितरित शेष को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका था।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना ने बताया (अप्रैल 2015) कि लाभार्थियों के बैंक खातों से वास्तव में संवितरित की गई राशि तथा असंवितरित शेष के सम्बंध में सूचना बैंक द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि समझौता ज्ञापन के प्रावधान का भारतीय स्टेट बैंक तथा विभाग द्वारा पालन नहीं किया गया था।

3.27.5.3 कमीशन का अधिक भुगतान

समझौता ज्ञापन के अनुसार विभाग को बैंक द्वारा संवितरित पेंशन के तीन प्रतिशत की दर पर कमीशन का भुगतान करना था।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना ने ₹ 26.55 करोड़ की वास्तविक संवितरित पेंशन राशि के बजाए लाभार्थियों के खातों में ₹ 27.82 करोड़ हस्तांतरित करने हेतु जनवरी 2009 तथा सितम्बर 2013 के मध्य भारतीय स्टेट बैंक को कमीशन प्रभारों के रूप में ₹ 83.46 लाख का भुगतान किया था। इसके अतिरिक्त यह देखने में आया था कि 2014-15 के दौरान लाभार्थियों के खातों में असंवितरित पड़े ₹ 1.27 करोड़¹⁵⁰ बैंक ने वापिस लौटाए थे। तथापि, अप्रैल 2015 तक विभाग को कुल ₹ 3.81 लाख का कमीशन शुल्क लौटाया नहीं गया था जिसके परिणामस्वरूप उपरोक्त सीमा तक बैंक को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना ने बताया (अप्रैल 2015) कि कमीशन के अधिक भुगतान का मामला बैंक के साथ उठाया जाएगा।

3.27.5.4 जीवन प्रमाण पत्र प्राप्त न करना

समझौता ज्ञापन के अनुसार बैंकों को लाभार्थियों से जीवन प्रमाण पत्र प्राप्त करने थे तथा इन्हें जिला कल्याण अधिकारियों को छः माही आधार पर भेजा जाना था।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि बैंक द्वारा 2012-15 के दौरान लाभार्थियों से अपेक्षित जीवन प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना लाभार्थियों के बैंक खातों में ₹ 27.82 करोड़ की राशि हस्तांतरित की गई थी। उपरोक्त के अभाव में लाभार्थियों को वास्तव में संवितरित की गई पेंशन तथा लाभार्थी जो मर चुके अथवा अपात्र हो गये हैं के बैंक खातों में असंवितरित पड़ी राशि को लेखापरीक्षा में अभिनिश्चित नहीं किया जा सका था।

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना ने बताया (अप्रैल 2015) कि बैंक के समक्ष लाभार्थियों से जीवन प्रमाण पत्र प्राप्त करने का मामला उठाया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग बैंक के विरुद्ध समझौता ज्ञापन की शर्तों एवं निबंधनों की अनुपालना करने में विफलता के लिए समय पर कार्रवाई करने में सफल नहीं हुआ था।

3.27.5.5 समझौता ज्ञापन को बढ़ाये बिना व्यवसायिक संवाददाता मॉडल द्वारा पेंशन का संवितरण

जिला कल्याण अधिकारी, ऊना के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि व्यवसायिक संवाददाता मॉडल द्वारा पेंशन के संवितरण के लिए समझौता ज्ञापन फरवरी 2015 में समाप्त हो गया था जिसे जून 2015 तक भी विस्तारित नहीं किया गया था।

निदेशक ने बताया (जून 2015) कि समझौता ज्ञापन को बढ़ाये जाने से सम्बंधित मामला सरकार के विचारार्थ भेजा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पेंशन समझौता ज्ञापन को बढ़ाये बिना व्यवसायिक संवाददाता मॉडल के द्वारा संवितरित की जा रही थी।

3.27.5.6 अन्य बिन्दु

ऊना जिले में व्यवसायिक संवाददाता मॉडल के सामाजिक सुरक्षा पेंशन द्वारा संवितरण के कार्यान्वयन की सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय की अध्यक्षता के अंतर्गत अतिरिक्त मुख्य सचिव (सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता), उपायुक्त, निदेशक (अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक मामले), मुख्य प्रबंधक भारतीय स्टेट बैंक आदि से अंतर्विष्ट एक समिति द्वारा समीक्षा की गई थी (नवम्बर 2014)। यह देखने में आया था कि बायोमेट्रिक प्रणाली के द्वारा पेंशन का संवितरण किया जाना उपायुक्त द्वारा पेंशन के समय पर वितरण

¹⁵⁰ जून 2014: ₹ 52.00 लाख तथा मार्च 2015: ₹ 74.91 लाख।

करने, द्वार तक पेंशन वितरण करने, उपभोक्ता सेवा प्रदाताओं का गैर-प्रतिक्रियात्मक व्यवहार तथा एक उपभोक्ता सेवा प्रदाता (प्रति उपभोक्ता सेवा प्रदाता सात से आठ ग्राम पंचायतों) के पास भुगतानों की भारी संख्या के कारण असंतोषजनक पाया गया था। यह सिफारिश की गई थी कि मनीआर्डर प्रणाली द्वारा पेंशन वितरण को पुनः लाया जाए जैसा कि अन्य 11 जिलों में कार्यान्वित किया गया था। अतः भारतीय स्टेट बैंक को ₹ 83.46 लाख कमीशन के भुगतान करने के बावजूद बायोमेट्रिक प्रणाली द्वारा सामाजिक सुरक्षा पेंशन के संवितरण की वांछित परिणाम नहीं प्राप्त हुए।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक ने बताया (जून 2015) कि उपायुक्त की सिफारिशों सरकार के विचारार्थ एवं आगामी अनिवार्य कार्रवाई हेतु प्रस्तुत की गई थी। उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए की ऊना जिले में भारतीय स्टेट बैंक द्वारा व्यवसायिक संवाददाता मॉडल के माध्यम से पेंशन का संवितरण किये जाने से वांछित लक्ष्य को प्राप्त करने में विफलता मिली थी।

3.27.6 ई-कल्याण सॉफ्टवेयर का कार्यचालन

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 में प्रावधान है कि सामाजिक सुरक्षा पेंशन स्कीमों जैसे आवेदन की प्राप्ति, पेंशन/भत्ते की संस्वीकृति, पेंशन का संवितरण, पेंशन स्वीकृत करने में प्राथमिकता निर्धारित करने, आदि उद्देश्यों का कार्यान्वयन राज्य राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा विकसित किये गये (अक्टूबर 2008) सॉफ्टवेयर ई-कल्याण द्वारा किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में यह देखने में आया कि:

- जून 2015 तक जिला अथवा राज्य स्तर पर ई-कल्याण कम्प्यूटर सॉफ्टवेयर से डाटाबेस नहीं लिया गया था। डाटाबेस के अभाव में विभाग प्रभावशाली रूप में सामाजिक सुरक्षा पेंशन स्कीम को कार्यान्वित करने में असमर्थ था।
- ई-कल्याण सॉफ्टवेयर को जून 2015 तक सामाजिक सुरक्षा पेंशन स्कीम को प्रभावशाली रूप से कार्यान्वित करने हेतु निदेशालय से नहीं जोड़ा गया था। परिणामस्वरूप, निदेशालय इस सॉफ्टवेयर के माध्यम से कोई अनुश्रवण नहीं कर सका।
- जिला स्तर पर सॉफ्टवेयर का वास्तविक नियंत्रण राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के पास था। जिला स्तर पर सम्बंधित सहायक केवल पात्र आवेदकों से सम्बंधित डाटा भरने का कार्य ही करता है तथा जिला कल्याण अधिकारी के सुझावों के अनुसार राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा सभी तरह के नियंत्रण सम्भाले जाते हैं। परिणामस्वरूप, विभाग कर्मचारी स्कीमों के कार्यान्वयन से सम्बंधित अनिवार्य कार्यों को करने के लिए राष्ट्रीय सूचना केन्द्र पर निर्भर हो जाते हैं।
- ई-कल्याण सॉफ्टवेयर आवेदन किये जाने के स्तर पर उसी लाभार्थी को दोबारा पेंशन संस्वीकृत किये जाने को पकड़ने में सक्षम नहीं है। उपरोक्त के अभाव में उसी लाभार्थी को दोबारा पेंशन संस्वीकृत होने के मामले लेखापरीक्षा में ई-कल्याण सॉफ्टवेयर द्वारा अनुग्रहीत नहीं किये जा सके थे जैसाकि परिच्छेद 3.27.4.7 में भी विवेचना की गई है।

निदेशक ने बताया (मई 2015) वर्तमान में ई-कल्याण सॉफ्टवेयर वेब बेस्ड एप्लिकेशन नहीं था तथा मात्र जिला स्तर पर ही कार्यान्वित था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग जब से सॉफ्टवेयर को सामाजिक सुरक्षा पेंशन के कार्यान्वित किये जाने के लिए प्रयोग में लाया गया था उससे सात वर्ष के बाद भी पेंशन स्कीमों के कुशल/प्रभावशाली कार्यान्वयन हेतु अपेक्षा से निपटने के लिए अपेक्षित स्तर तक सॉफ्टवेयर को अपग्रेड करने में विफल रहा था।

3.27.7 अनुश्रवण

3.27.7.1 निरीक्षणों के संचालन में कमी

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के अनुसार सम्बंधित जिला कल्याण अधिकारियों तथा तहसील कल्याण अधिकारियों से उनकी क्षेत्र यात्राओं के दौरान सामाजिक सुरक्षा पेंशन/भत्ता के लाभार्थियों की पात्रता के सम्बंध में

आवधिक जांच करने की अपेक्षा की गई थी। जिला कल्याण अधिकारियों तथा तहसील कल्याण अधिकारियों को जिला/तहसील के क्रमशः 10 प्रतिशत तथा 25 प्रतिशत लाभार्थियों की जांच करनी थी।

ऊना जिले में निरीक्षण किये जाने के लिए अपेक्षित 4,979 लाभार्थियों के प्रति केवल 1,753 लाभार्थी ही जिला कल्याण अधिकारी द्वारा निरीक्षित किये गये थे, अतः 2012-15 के दौरान 3,226 लाभार्थियों की कमी रही। इसी तरह मण्डी जिले में उपरोक्त अवधि के दौरान 17,350 लाभार्थियों के प्रति किसी भी लाभार्थी का निरीक्षण नहीं किया गया था। नमूना जांच किये चार तहसील कल्याण अधिकारियों के सम्बंध में 80,798 लाभार्थियों के प्रति अम्ब तहसील को छोड़कर कोई भी लाभार्थी निरीक्षित नहीं किया गया था जहाँ 2014-15 के दौरान 1,626 लाभार्थियों के प्रति केवल 651 लाभार्थी ही निरीक्षित किये गये थे जिसके परिणामस्वरूप 975 लाभार्थियों का कम निरीक्षण किया गया था। इसके अतिरिक्त यह भी देखने में आया कि संचालित किये गये निरीक्षणों के लिये कोई निरीक्षण टिप्पणियां तैयार नहीं की गई थी जिसके अभाव में इस तरह से संचालित किये गये निरीक्षणों का परिणाम लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका था।

सम्बंधित जिला कल्याण अधिकारियों¹⁵¹ तथा तहसील कल्याण अधिकारियों¹⁵² ने लाभार्थियों के निरीक्षण करने में विफल होने के लिए भारी कार्य बोझ तथा स्टाफ की अत्यधिक कमी को कारण ठहराया।

3.27.7.2 पहचान किये गये पात्र पेंशनरों के विवरण अभिलिखित करने हेतु पंजिका का अनुरक्षण न किया जाना

सामाजिक सुरक्षा पेंशन नियमावली, 2010 के अनुसार पहचान किये गये पात्र आवेदकों के विवरण¹⁵³ लिखने के लिये तहसील कल्याण अधिकारियों द्वारा प्रपत्र-2 में एक पंजिका का अनुरक्षण किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-15 के दौरान तहसील कल्याण अधिकारियों द्वारा ऊपर वर्णित पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था। उपरोक्त पंजिका के अभाव में लेखापरीक्षा के दौरान यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि तहसील कल्याण अधिकारियों द्वारा आवेदन कब प्राप्त किये गये थे तथा पेंशन अंततः किसको संस्वीकृत की गई थी और संस्वीकृति की सूचना सम्बंधित ग्राम पंचायत को भेजी गई थी अथवा नहीं।

तहसील कल्याण अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि स्टॉफ की कमी के कारण उपरोक्त पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया जा सका था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रपत्र-2 की पंजिका में लाभार्थियों से सम्बंधित महत्वपूर्ण सूचनाएं होती हैं और नियमों के अंतर्गत अनिवार्य रूप से इसका अनुरक्षण किया जाना चाहिए था।

3.27.8 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

विभाग ने समयबद्ध तरीके से पात्र व्यक्तियों को पेंशन दिया जाना सुनिश्चित करने हेतु एक प्रभावी तंत्र विकसित नहीं किया था। पेंशन भुगतानों के लिये मेन्युअल तथा बायोमेट्रिक प्रणाली में विभिन्न कमियां थी। मृत्यु, पेंशन हेतु अपात्र होने तथा अन्य स्कीमों से पेंशन की संस्वीकृति होने को प्रतिवेदित करने के लिए कोई तंत्र विद्यमान नहीं था जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन, निधियों का असंवितरण तथा अपात्र व्यक्तियों को पेंशन संवितरण हुआ।

सरकार को पेंशन/भत्तों को अंतिम रूप देने के लिए समयसूची निर्धारित करने और पेंशन संवितरण, मृत्यु/अपात्र पेंशनभोगियों आदि के सम्बंध में महत्वपूर्ण सूचना देने और अपात्र व्यक्तियों को पेंशन संस्वीकृति व उसके संवितरण से बचने हेतु प्रभावी तंत्र बनाने पर विचार करना चाहिए।

पेंशन संवितरण तथा संवितरित पेंशन के सत्यापन में विलम्ब था। आय मापदण्ड के निरपेक्ष, 80 वर्ष से अधिक आयु के व्यक्तियों की नवसृजित श्रेणी को सामाजिक सुरक्षा पेंशन नहीं दी गई थी।

सरकार को निरंतर रूप से लाभार्थियों की पहचान व उनके अभिलेखों को अद्यतन करने पर विचार विचार करना चाहिए।

¹⁵¹ मण्डी तथा ऊना।

¹⁵² अम्ब, ऊना, जोगिन्द्र नगर तथा सरकाघाट।

¹⁵³ आवेदन प्राप्ति की तिथि, आवेदक का नाम तथा जन्म तिथि, गरीबी रेखा से नीचे की संख्या, ग्राम पंचायत का नाम, ग्राम पंचायत का ग्राम सभा में प्रस्ताव पास करने की तिथि, तहसील कल्याण अधिकारी को आवेदन प्रस्तुत करने की तिथि, संस्वीकृति की तिथि तथा ग्राम पंचायत को संस्वीकृति की सूचना की तिथि, आदि।

ऊना जिले में बायोमिट्रिक पद्धति के माध्यम से पेंशन संवितरण प्रणाली समुचित रूप से कार्य नहीं कर रही थी और इस पद्धति के लिए भारतीय स्टेट बैंक से किया गया समझौता ज्ञापन फरवरी 2015 में समाप्त हो गया था जिसे जून 2015 तक नहीं बढ़ाया गया था। मण्डी जिले में पेंशन के कार्यान्वयन हेतु ई-कल्याण पद्धति वेब बेस्ड व प्रभावी नहीं थी।

सरकार को सामाजिक सुरक्षा पेंशन के क्रियान्वयन हेतु प्रयुक्त ई-कल्याण सॉफ्टवेयर के उन्नयन पर विचार करना चाहिए।

पेंशन संवितरण के निरीक्षणों में कमी थी।

सरकार को पर्याप्त निरीक्षणों तथा पेंशन/भत्ते के संवितरण के अनुश्रवण हेतु प्रभावी तंत्र बनाने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण विभाग

3.28 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान के लिए भवन के निर्माण पर निरर्थक व्यय

औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान का निर्माण कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व मृदा परतों की जांच एवं सर्वेक्षण को सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.45 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ तथा छः वर्षों से अधिक के लिए ₹ 32 लाख का अवरोधन हुआ।

राज्य सरकार ने राजगढ़ (जिला सिरमौर) में औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान के भवन निर्माण हेतु ₹ 73.31 लाख का प्रशासनिक अनुमोदन दिया (मार्च 2001), जिसे अप्रैल 2006 में संशोधित कर ₹ 1.60 करोड़ कर दिया गया। तथापि, विभाग द्वारा भवन निर्माण के लिये स्थल को कार्य के प्रथम प्रशासनिक अनुमोदन से चार वर्षों से अधिक के विलम्ब के बाद अप्रैल 2005 में अंतिम रूप दिया गया। विभाग ने हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम को मार्च 2005 तथा मार्च 2009 के मध्य ₹ 1.77 करोड़ एक वर्ष के भीतर कार्य निष्पादित करने हेतु अवमुक्त किया था।

अगस्त 2002 से किराये के आवास में चल रहे औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान, राजगढ़ के प्राचार्य के अभिलेखों की संवीक्षा (अगस्त 2014) में दर्शाया गया कि हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम ने लोक निर्माण कार्यनिर्माण नियमावली की अपेक्षानुसार मृदा परत की जांच एवं सर्वेक्षण को सुनिश्चित किये बिना भवन के प्रशासनिक एवं कार्यशाला खण्डों के निर्माण का कार्यचालन प्रारम्भ कर दिया था (सितम्बर 2006)। परिणामस्वरूप, प्रशासनिक खण्ड के निर्माण पर ₹ 42.55 लाख का व्यय करने के पश्चात् निर्माण क्षेत्र में भारी भूःस्खलन (अगस्त 2007) होने के कारण कार्य क्षेत्र को बदलना पड़ा। तथापि, कार्य को पूर्वतः निर्मित प्रशासनिक खण्ड को संरक्षण दीवार उपलब्ध करवाते हुए तथा आकलनों को ₹ 2.23 करोड़ से पुनः संशोधित (जुलाई 2008) करवाते हुए जारी रखा गया। चूंकि आगे का निर्माण कार्य ₹ 1.45 करोड़ के कुल व्यय के साथ प्रक्रियाधीन था, कार्यशाला खण्ड के ऊपरी टेरेस का निर्मित ढांचा स्थल की तीव्र ढाल¹⁵⁴ (> 40-50°) के साथ युग्मित अवैज्ञानिक कटिंग तथा अपर्याप्त टो सपोर्ट के कारण ढह गया (सितम्बर 2008)। तदुपरांत कार्यशाला खण्ड का निर्माण कार्य स्थगित अवस्था में पड़ा था तथा फरवरी 2010 में विभाग को सुपुर्द किया गया औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान का प्रशासनिक खण्ड भी जुलाई 2015 तक उपयोग में नहीं लाया गया था। घटना से पांच वर्ष से भी अधिक गुजर जाने के बाद मामला भारतीय भू-गर्भ सर्वेक्षण के साथ उठाया गया (मार्च 2014)। भारतीय भू-गर्भ सर्वेक्षण ने सूचित किया (जुलाई 2014) कि तीव्र ढाल वाले स्थायी भूःस्खलन जोन पर निर्माणकारी गतिविधियों के किये जाने के कारण भू-स्खलन हुए थे जो अवैज्ञानिक निर्माणकारी गतिविधियों के कारण अस्थिर हो गए थे। स्पष्टतया स्थल की उचित जांच एवं सर्वेक्षण के बिना औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान के भवन के

¹⁵⁴

राज्य नगर एवं ग्रामीण योजना के विनियमनों के अनुसार अनुमत स्थल ढाल 30° तक है।

कार्यचालन पर ₹ 1.45 करोड़ का निर्माण एवं संरक्षण पर किया गया व्यय निरर्थक रहा। इसके अतिरिक्त ₹ 32 लाख की शेष निधियों का हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम के पास छः से अधिक वर्षों तक अवरोधन हुआ तथा अभिप्रेत लाभार्थी भी वांछित लाभों से वंचित रहे।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक, तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण ने बताया (दिसम्बर 2014) कि स्थल की जांच एवं सर्वेक्षण की अनिवार्यता महसूस नहीं की गई थी क्योंकि स्थल पहले से ही आवासित था। राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2015) कि भवन का प्रयोग तभी किया जाएगा जब भारतीय भू-गर्भ सर्वेक्षण द्वारा प्रस्तावित सभी पूर्व सावधानी वाले उपाय कर लिये जाएंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मृदा परत की पूर्व अपेक्षित जांच एवं सर्वेक्षण औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान के भवन के निर्माण कार्य को प्रारम्भ करने से पूर्व कर लेना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, भारतीय भू-गर्भ सर्वेक्षण ने प्रभावित क्षेत्र में किसी तरह के निर्माण कार्य न करने की सिफारिश की थी (जुलाई 2014) जिसके कारण अब तक भवन पर किया गया ₹ 1.45 करोड़ का व्यय निरर्थक रहा।

अतः विभाग की औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान भवन के निर्माण को शुरू करने से पूर्व मृदा परत की जांच एवं सर्वेक्षण को सुनिश्चित करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.45 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ तथा छः वर्षों से अधिक के लिए ₹ 32 लाख का अवरोधन हुआ। इसके अतिरिक्त, अक्टूबर 2008 से मार्च 2015 तक सरकारी खाते से ₹ 32 लाख बाहर रखने के परिणामस्वरूप राज्य राजकोष को ₹ 20.57 लाख के ब्याज की हानि¹⁵⁵ हुई।

शिमला
दिनांक: 24 फरवरी 2016

राम मोहन जौहरी
(राम मोहन जौहरी)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
हिमाचल प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 25 फरवरी 2016

शशि कान्त शर्मा
(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक