

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 नाबार्ड द्वारा वित्तपोषित ग्रामीण सड़कों का निर्माण

'नाबार्ड द्वारा वित्तपोषित ग्रामीण सड़कों के निर्माण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा में आयोजना, वित्त, निष्पादन एवं गुणवत्ता नियंत्रण/ निगरानी के मामलों को शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा में आयोजना, निधि प्रबन्धन, परियोजनाओं के निष्पादन, संविदा प्रबन्धन, गुणवत्ता नियंत्रण एवं अनुश्रवण में कमियां ध्यान में आईं। कुछ मुख्य परिणाम निम्न प्रकार से हैं:-

मुख्य बातें

- नाबार्ड के अर्न्तगत परियोजनाओं की प्राथमिकता हेतु लोक निर्माण एवं योजना विभाग ने विधायकों को जानकारी उपलब्ध नहीं करवाई तथा परियोजनाओं का चयन अपेक्षित अड़चनों, समन्वित दृष्टिकोण और परियोजनाओं के व्यापक विश्लेषण किए बिना किया गया।
(परिच्छेद 2.1.6.1)
- 2013-18 के दौरान संस्वीकृत 106 परियोजनाओं में, विधायकों द्वारा विपदग्रस्त क्षेत्रों के लिए संस्तुत 65 परियोजनाओं के प्रति किसी भी परियोजना को संस्वीकृत नहीं किया गया था, तथापि पहले ही सड़कों से जुड़े गांवों के लिए सड़कों की मंजूरी दी गई थी।
(परिच्छेद 2.1.6.1)
- तीन नमूना जांचित मण्डलों ने ₹ 7.76 करोड़ की लागत से पांच परियोजनाओं को ब्लैक टॉप प्रावधान के बिना निष्पादित किया गया जैसा कि नाबार्ड के दिशा-निर्देशों में अपेक्षित था, जिससे जनता सर्व मौसम सड़क सम्पर्क से वंचित रही।
(परिच्छेद 2.1.6.5)
- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में प्रतिफल की आंतरिक दर/प्रतिफल की आर्थिक दर की गणना तथा लाभ लागत अनुपात विश्वसनीय डाटा पर आधारित नहीं थी।
(परिच्छेद 2.1.6.7)
- नमूना-जांचित नौ मण्डलों में नाबार्ड परियोजनाओं के प्रति समेकित निधि से ₹ 10.71 करोड़ अनियमित रूप से आहरित किए गए जो कि निक्षेप शीर्ष में 10 से 82 माह तक अव्ययित पड़े रहे। संस्वीकृत परियोजनाओं हेतु ऋण के रूप में व्यय की प्रतिपूर्ति के प्रति 2013-18 के दौरान नाबार्ड से ₹ 57.73 करोड़ का कम दावा किया गया।
(परिच्छेद 2.1.7.1 एवं 2.1.10.1)
- निष्पादन प्रतिभूति को प्राप्त न करने, विलम्ब हेतु प्रतिपूर्ति का अनुद्ग्रहण/वसूली न करना संविदा अनुबन्ध में निष्पादन प्रतिभूति का प्रावधान न करना तथा रॉयल्टी एवं उपयोगी पत्थरों की वसूली न करने के परिणामस्वरूप 119 अनुबंधों में ठेकेदारों को ₹ 10.94 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ/पक्षपात किया गया।
(परिच्छेद 2.1.8.1 से 2.1.8.5)
- ₹ 859.26 करोड़ की संस्वीकृत 269 परियोजनाओं में से ₹ 393.79 करोड़ की संस्वीकृत लागत में 132 परियोजनाओं को एक वर्ष के भीतर निष्पादनार्थ लिया गया था। ₹ 135.07 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् चार वर्ष की नियत अवधि के भीतर केवल 65 परियोजनाओं को पूर्ण किया गया था।
(परिच्छेद 2.1.9.1)
- नमूना-जांचित 17 मण्डलों में, ₹ 414.67 करोड़ की संस्वीकृत 123 परियोजनाओं (269 में से) का कार्य ठेकेदारों को एक से 111 महीनों के विलम्ब के पश्चात् प्रदान किया गया जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के निष्पादन में और अधिक विलम्ब हुआ।
(परिच्छेद 2.1.9.3)

- नमूना-जांचित आठ मण्डलों में ₹ 49.00 करोड़ की लागत से निर्मित 33 सड़कों को सड़क फिटनेस समिति द्वारा वाहन यातायात हेतु पास नहीं किया गया जिससे इन सड़कों पर किया गया अधिकतर व्यय निष्फल रहा।

(परिच्छेद 2.1.9.8)

- गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र अप्रभावी था क्योंकि नमूना-जांचित मण्डल के अधिशाषी अभियंताओं ने 2013-18 के दौरान राज्य गुणवत्ता नियंत्रण विंग (32) एवं राज्य गुणवत्ता मोनिटर (102) द्वारा 28 परियोजनाओं में 134 निरीक्षणों में चिह्नित कमियों को सुधारने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी।

(परिच्छेद 2.1.10.3)

2.1.1 परिचय

ग्रामीण सड़क सम्पर्क, आर्थिक एवं सामाजिक सेवाओं की वितरण को सुविधाजनक बनाकर ग्रामीण विकास हेतु मुख्य घटक है, जो कृषि उत्पादकता, गैर कृषि उत्पादकता एवं रोजगार में वृद्धि करता है तथा बदले में ग्रामीण विकास के अवसरों एवं आय में विस्तार करता है।

भारत सरकार ने वर्ष 1995-96 में राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक नाबार्ड के सहयोग से ग्रामीण क्षेत्रों में टिकाऊ परिसम्पत्तियां सृजित करने हेतु राज्य सरकार को ऋण सहायता प्रदान करने हेतु ग्रामीण अवसरंचना विकास निधि का सृजन किया। उच्च मार्गों एवं बाजार केन्द्रों से गांव को बेहतर सड़क सम्पर्क प्रदान करने हेतु ग्रामीण सड़कों¹ एवं पुलों के निर्माण तथा उन्नयन हेतु सड़क एवं पुल क्षेत्र को वर्ष 1996-97 से नाबार्ड के अंतर्गत निधियन हेतु शामिल किया गया। नाबार्ड राज्य को ग्रामीण सड़कों एवं पुलों के निर्माण के लिए परियोजनाओं की कुल लागत का 90 प्रतिशत तक ऋण सहायता के रूप में प्रदान करता है। नाबार्ड राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के आधार पर भारत सरकार द्वारा निर्धारित राज्य की वार्षिक नाबार्ड उधार सीमा² के संदर्भ में परियोजनाएं स्वीकृत करता है। नाबार्ड के अंतर्गत वित्तपोषण परियोजनाओं पर राज्य सरकार द्वारा व्यय का विवरण प्रस्तुत करने के आधार पर व्यय की मासिक प्रतिपूर्ति द्वारा किया जाता है। दो वर्ष की मियाद अवधि सहित सात वर्षों की पुनर्भुगतान अवधि हेतु अप्रैल 2012 से ऋण सहायता पर देय ब्याज दर को प्रतिपूर्ति के समय प्रचलित बैंक दर से 1.5 प्रतिशत कम रखा गया है।

राज्य में कुल 35,545 किलोमीटर सड़क लम्बाई में, 28,836 किलोमीटर ग्रामीण सड़कें हैं जिसमें से नाबार्ड सड़कें 6,627.64 किलोमीटर (23 प्रतिशत) हैं। 2013-18 के दौरान ग्रामीण सड़कों के निर्माण हेतु राज्य सरकार द्वारा संस्वीकृत ₹ 2,282.97 करोड़ की कुल निधियों के प्रति नाबार्ड ऋण के माध्यम से ₹ 1,463.09 करोड़ (64 प्रतिशत) संस्वीकृत किए गए थे।

राज्य में नाबार्ड के अन्तर्गत 1996 से 2018 तक निर्मित सड़क परियोजनाओं की स्थिति को निम्नवत् तालिका-2.1.1 में दर्शाया गया है:-

तालिका-2.1.1: 1996-2018 के दौरान नाबार्ड के अन्तर्गत सड़क परियोजनाओं की स्थिति

(₹ करोड़ में)

संस्वीकृत परियोजनाएं	लागत	पूर्ण परियोजनाएं	व्यय	छोड़ी गई परियोजनाएं	प्रगतिशील परियोजनाएं	व्यय
1,609	3,857.62	1,252	2,260.04	28	329	454.25

¹ ग्रामीण क्षेत्रों को शहरी बाजार केन्द्रों, उच्च मार्गों, रेल मार्गों, इत्यादि से जोड़ने वाली सड़क अथवा दो ग्रामीण स्थानों के मध्य सम्पर्क, अन्य जिला सड़कें तथा विकास केन्द्रों से गांवों को जोड़ने वाली सड़कें।

² 2013-14: ₹ 350 करोड़; 2014-15: ₹ 400 करोड़; 2015-16 से 2017-18: ₹ 500 करोड़ प्रतिवर्ष।

2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

अतिरिक्त मुख्य सचिव (लोक निर्माण) की लोक निर्माण विभाग के प्रशासनिक अध्यक्ष के रूप में नाबार्ड के अन्तर्गत ग्रामीण सड़क परियोजनाओं के क्रियान्वयन की सम्पूर्ण जिम्मेदारी है। लोक निर्माण विभाग, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने, क्रियान्वयन, गुणवत्ता नियंत्रण तथा परियोजनाओं की निगरानी करने के लिए उत्तरदायी है। प्रमुख अभियन्ता विभाग का अध्यक्ष है, जिन्हें प्रमुख अभियन्ता, (गुणवत्ता नियंत्रण एवं अभिकल्प), आंचलिक मुख्य अभियन्ताओं, वृत्त अधीक्षक अभियन्ताओं तथा अधिशाषी अभियन्ताओं द्वारा सहयोग दिया जाता है। योजना विभाग की विधायकों द्वारा प्राथमिकता दी गई परियोजनाओं को वार्षिक योजना में शामिल करने तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट नाबार्ड को संस्वीकृति हेतु प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी होती है। सरकार ने मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तर पर परियोजनाओं की प्रगति के अनुश्रवण के लिए उच्च अधिकार समिति (फरवरी 1996) का गठन किया है। उपायुक्त की अध्यक्षता में गठित (दिसम्बर 1999) जिला स्तरीय अनुश्रवण टीम द्वारा जिला स्तर पर अनुश्रवण करना होता है। वित्त विभाग नाबार्ड से वित्तपोषित ऋणों एवं उनकी चुकौती हेतु नोडल विभाग है।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह अभिनिश्चित करना था कि:-

- वित्त प्रबन्धन सहित परियोजनाओं की चयन, प्राथमिकता और पहचान करने की योजना प्रक्रिया के लिए नीतिगत ढांचा मौजूद था;
- निविदा प्रक्रिया तथा संविदा प्रबन्धन द्वारा निर्धारित समयावधि के अनुसार परियोजनाओं का निष्पादन और पूर्णता को सुनिश्चित किया गया;
- परियोजनाओं का निष्पादन मितव्ययी, कार्यकुशल तथा प्रभावी था; तथा
- गुणवत्ता नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र पर्याप्त एवं प्रभावी था एवं लक्षित लाभों को समग्र रूप से प्राप्त किया गया।

2.1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2013-14 से 2017-18 तक की अवधि को आवृत किया गया था। फरवरी 2018 से जून 2018 तक लेखापरीक्षा सलाहकार योजना, प्रमुख अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग तथा संस्वीकृत परियोजना परिव्यय के आधार पर स्तरित नमूना जांच हेतु 17 अधिशाषी अभियन्ता मण्डल³ (54 में से) शामिल कार्यालयों की लेखापरीक्षा संचालित की गई। 905 परियोजनाओं (2013-18 के दौरान 576 पूर्ण तथा मार्च 2018 तक 329 प्रगति पर) में से 269 परियोजनाओं (30 प्रतिशत) को नमूना-जांच हेतु चयनित किया गया। इसमें 129 पूर्ण परियोजनाएं (22 प्रतिशत) तथा 140 चालू परियोजनाएं (43 प्रतिशत) शामिल थी। लेखापरीक्षा कार्य पद्धति में उपर्युक्त कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना-जांच तथा कार्यों का संयुक्त भौतिक सत्यापन शामिल था। फरवरी 2018 में अतिरिक्त मुख्य सचिव, लोक निर्माण के साथ आयोजित आरम्भिक सम्मेलन में लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र, पद्धति तथा मापदण्डों की चर्चा की गई। लेखापरीक्षा परिणामों को अतिरिक्त मुख्य सचिव के साथ जनवरी 2019 में आयोजित समापन सम्मेलन में विवेचित किया गया। उत्तर एवं सम्बद्ध प्राधिकारियों के विचारों प्रतिवेदनों में उचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है। लेखापरीक्षा परिणामों के सम्बद्ध में नवीनतम स्थिति सितम्बर 2019 तक प्रतीक्षित थी।

2.1.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

कार्यक्रम के क्रियान्वयन निर्धारण करने हेतु प्रयुक्त लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नवत् स्रोतों से लिए गए थे:-

- वार्षिक आयोजना, विनियम, भारत सरकार/ राज्य सरकार के आदेश/ निर्देश;

³ बिलासपुर, डलहौजी, धामी, देहरा, घुमारवीं, हमीरपुर, जयसिंहपुर, जुब्बल, कुल्लू-II, मण्डी-I, नूरपुर, पांवटा साहिब, सलूणी, संगडाह, ठियोग, ऊना तथा उदयपुर।

- नाबार्ड के दिशा-निर्देश एवं परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु मानक;
- केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता, लोक निर्माण नियमावली एवं राज्य अनुसूची दर 2009;
- नाबार्ड ऋण अनुबंधों की सेवा-शर्तें; एवं
- हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 2009।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.1.6 आयोजना

राज्य सरकार ने 2003-04 में नाबार्ड वित्तपोषित परियोजनाओं हेतु विधायकों द्वारा स्कीमों को प्राथमिकता देने की नीति को शुरू किया था। प्रत्येक वर्ष राज्य बजट को अंतिम रूप देने से पूर्व, प्रत्येक विधायक नाबार्ड के माध्यम से वित्तपोषण हेतु सड़क/ पुल की दो स्कीमों का प्रस्ताव कर सकता है संस्तुति से पूर्व, भविष्य की अनुमानित बाधाओं एवं सुधारात्मक उपायों पर विचार करके परियोजनाओं की तकनीकी व्यवहार्यता के बारे में लोक निर्माण विभाग के अभियंताओं द्वारा विधायकों को जानकारी देनी चाहिए। विधायकों द्वारा परियोजनाएं संस्तुत किए जाने के पश्चात् इन पर वार्षिक योजना बैठक में चर्चा की जाती है, जिन पर लोक निर्माण विभाग द्वारा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार की जाती है तथा नाबार्ड से संस्वीकृति लेने से पूर्व योजना विभाग द्वारा संवीक्षा की जाती है। लोक निर्माण विभाग को परियोजना का क्रियान्वयन तथा इसकी पूर्णता को समयबद्ध तरीके से सुनिश्चित करना चाहिए।

परियोजना की संस्तुति के लिए विधायकों को जानकारी प्रदान करने, प्राथमिकताएं और परियोजना की मंजूरी, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करने, इत्यादि में आई कमियों को आगामी परिच्छेदों में विवेचित किया गया है। परिणाम परियोजनाओं के नमूना-जांच पर आधारित है; राज्य सरकार ऐसी कमियों का पता लगाने एवं समाधान हेतु सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकती है।

2.1.6.1 परियोजना प्राथमिकता एवं संस्वीकृति

राज्य सरकार के अनुदेशानुसार (दिसम्बर 2010) वार्षिक योजना में शामिल करने के लिए परियोजनाओं की सिफारिश से पहले विधायकों को स्थानीय लोक निर्माण विभाग के अधिशाषी अभियंताओं के साथ पूर्व परामर्श करना चाहिए। नाबार्ड के दिशा-निर्देशानुसार, नई परियोजनाओं तथा विपदग्रस्त क्षेत्रों⁴ में परियोजनाओं को प्राथमिकता देनी चाहिए। लोक निर्माण विभाग को सभी निर्वाचन क्षेत्रों में परियोजनाओं की संस्वीकृति सुनिश्चित करनी होती है।

(i) पूर्व परामर्श का अभाव

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2013-18 के दौरान विधायकों द्वारा संस्तुत परियोजनाओं के लिए लोक निर्माण विभाग के अधिशाषी अभियंताओं से पूर्व परामर्श करने के अभिलेख नहीं थे; अतः परियोजनाएं संस्तुत करने से पूर्व तकनीकी जानकारी नहीं ली गई थी। योजना विभाग ने वार्षिक योजना में परियोजनाओं को शामिल करने से पहले स्थानीय अधिशाषी अभियंताओं के साथ विधायकों द्वारा पूर्व परामर्श की अपेक्षित अनुपालना की भी जांच नहीं की थी। इस पहलू को मुख्य सचिव की अध्यक्षता में हुई उच्च अधिकार समिति की बैठकों में भी विवेचित नहीं किया गया था।

(ii) संस्वीकृत परियोजनाओं का असमान भौगोलिक फैलाव

2013-18 के दौरान विधायकों द्वारा अनुमोदित तथा नाबार्ड द्वारा संस्वीकृत परियोजनाओं का विवरण नीचे तालिका-2.1.2 में दिया गया है:-

⁴ पृथकता सूचकांक के अनुसार घोषित पिछड़ा क्षेत्र/प्रदेश: पहुंच (25 प्रतिशत), जन-सांख्यिकी (35 प्रतिशत), अवसंरचना (36 प्रतिशत) तथा कृषि (4 प्रतिशत)।

तालिका-2.1.2: 2013-18 के दौरान विधायकों द्वारा संस्तुत तथा नाबार्ड द्वारा संस्वीकृत परियोजनाओं का विवरण
(₹ करोड़ में)

वर्ष	विधायकों द्वारा संस्तुत परियोजनाएं	नाबार्ड द्वारा संस्वीकृत परियोजनाएं					
		2013-18 के दौरान संस्तुत में से		2013-14 से पूर्व संस्तुत में से		संस्वीकृत कुल परियोजनाएं	
		संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि
2013-14	162	53	225.53	22	19.30	75	244.83
2014-15	165	34	145.17	46	110.83	80	256.00
2015-16	154	18	64.44	89	321.17	107	385.61
2016-17	168	1	4.12	52	246.31	53	250.43
2017-18	175	0	0	84	326.22	84	326.22
जोड़	824	106	439.26	293	1,023.83	399	1,463.09

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

2013-18 से पूर्व संस्तुत संस्वीकृत 293 परियोजनाओं में से, ₹ 158.45 करोड़ की 34 परियोजनाएं 16 निर्वाचन क्षेत्रों की विपदग्रस्त पंचायतों के लिए संस्वीकृत की गई थी। तथापि, 2013-18 के दौरान विधायकों द्वारा संस्तुत संस्वीकृत 106 परियोजनाओं में से विपदग्रस्त क्षेत्रों हेतु विधायकों द्वारा संस्तुत 65 परियोजनाओं के प्रति इन क्षेत्रों हेतु कोई परियोजना संस्वीकृत नहीं की गई थी।

(iii) पहले से ही सड़क से जुड़े गांवों हेतु परियोजनाओं की संस्वीकृति

लेखापरीक्षा द्वारा किए गए संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान (मई तथा जून 2018) यह देखा गया कि तीन (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों⁵ में, ₹ 9.78 करोड़ की तीन परियोजनाएं तीन गांवों⁶ को जोड़ने हेतु संस्वीकृत (अक्टूबर 2009 तथा जून 2016 के मध्य) की गई थीं, जोकि पहले से ही सड़क (प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना के अंतर्गत) द्वारा जुड़े हुए थे। पहले से ही जुड़ी हुई इन सड़कों की स्थिति का विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में खुलासा नहीं किया गया था। इन परियोजनाओं के क्रियान्वयन पर ₹ 4.66 करोड़ का व्यय (फार्मेशन कटिंग, रिटेनिंग तथा ब्रेस्ट वॉल, मैटलिंग/ टायरिंग, इत्यादि) किया गया।

अतः, जो गांव पहले से ही सड़क से जुड़े हुए थे उन पर निधियों का व्यय किया गया था जिसका उपयोग राज्य के कुल 17,882 गांवों में से सड़क से न जुड़े हुए 7,628 गांवों को जोड़ने के लिए सड़क निर्माण पर किया जा सकता था।

पूर्व परामर्श के अभाव के संदर्भ में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने समापन सम्मेलन में बताया कि यद्यपि संस्तुतियों से पूर्व विधायक एवं अधिशाषी अभियंताओं के मध्य प्रायः अनौपचारिक परामर्श किए गए थे, औपचारिक संस्तुतियों हेतु कोई प्रणाली व्युत्पन्न करने का मामला विधायकों की बैठक में उठाया जाएगा। संस्वीकृत परियोजनाओं में असमान भौगोलिक फैलाव के सम्बंध में, सलाहकार, योजना ने बताया (मई 2018) कि नाबार्ड के अंतर्गत परियोजनाएं विधायकों की संस्तुतियों के आधार पर संस्वीकृत की गई थी तथा संस्वीकृति लोक निर्माण विभाग द्वारा तैयार की गई विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की गति पर निर्भर थी। पहले से सड़क से जुड़े गांवों के लिए परियोजनाओं की संस्वीकृति के सम्बंध में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि परियोजनाएं विधायकों की प्राथमिकता के अनुसार संस्वीकृत की गई थीं। तथापि, राज्य सरकार ने परियोजनाओं की संस्तुति से पूर्व विधायकों को परामर्श देने की जिम्मेदारी का निर्वहन नहीं किया तथा वह प्राथमिकता एवं संस्वीकृति में उपर्युक्त उजागर कमियों हेतु जिम्मेदार थी।

अतः परियोजनाएं बाधाओं को चिह्नित किए बिना तथा समाधान किये बिना संस्वीकृत की गई; विपदग्रस्त क्षेत्रों की ओर उचित ध्यान नहीं दिया गया तथा पहले से ही सड़क से जुड़े गांवों पर व्यय की गई निधियों को विपदग्रस्त क्षेत्रों तथा अन्य उच्च प्राथमिकता वाली सड़कों के निर्माण पर उपयोग किया जा सकता था: 7,628 गांव (कुल 17,882 में से) राज्य में जनवरी 2019 तक सड़क से नहीं जुड़े थे।

⁵ डलहौजी, धामी तथा नूरपुर।

⁶ डूंगरू (डलहौजी), कोट (धामी), तथा घेटा (नूरपुर)।

सिफारिश: सरकार लोक निर्माण विभाग तथा योजना विभाग के दस्तावेजी जानकारी के अनुसार विधायकों द्वारा परियोजनाओं की प्राथमिकता हेतु उपयुक्त प्रणाली के व्युत्पन्न पर विचार करें तथा संतुलित विकास की सुविधा की दृष्टि से विपदग्रस्त क्षेत्रों के लिए परियोजनाएं प्राथमिकता पर प्रदान करें।

2.1.6.2 भूमि उपलब्धता के गलत प्रमाणपत्र सहित विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करना

नाबार्ड के अन्तर्गत परियोजनाओं हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने के लिए अधिशाषी अभियंताओं को बाधा रहित भूमि सुनिश्चित करने एवं विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में इसका प्रमाणपत्र प्रदान करना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि आठ (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों⁷ में अधिशाषी अभियंताओं ने 13 परियोजनाओं (17 नमूना-जांचित मण्डलों में 269 परियोजनाओं से) की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को जिसे नाबार्ड द्वारा ₹ 26.44 करोड़ में संस्वीकृत (सितम्बर 2007 एवं अक्टूबर 2014 के मध्य) किया गया में निजी भूमि की उपलब्धता तथा वन मंजूरी हेतु अनुचित प्रमाणपत्र दिया। इसके फलस्वरूप, भूमि विवाद (पांच परियोजनाएं) तथा वन मंजूरी की अनुपलब्धता (आठ परियोजनाएं) के मामले थे जिसकी वजह से ये परियोजनाएं मार्च 2018 तक निष्पादित/ पूर्ण नहीं की जा सकी जैसाकि परिच्छेद 2.1.9.6 के अंतर्गत चर्चा की गई है। 10 परियोजनाओं पर ₹ 12.48 करोड़ का व्यय किया गया था जबकि शेष तीन परियोजनाओं पर कोई व्यय नहीं था।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि निजी भूमि के मामले में, विभाग निजी भूमि मालिकों से शपथ पत्र प्राप्त करने की प्रक्रिया को बंद कर रहा है तथा नाबार्ड को परियोजनाएं प्रस्तावित करने से पूर्व विभाग के नाम पर निजी भूमि का स्पष्ट शीर्षक सुनिश्चित किया जा रहा है। वन भूमि के मामले में यह बताया कि निर्देश जारी (अक्टूबर 2015) कर दिए गए थे कि कार्यों की निविदा से पूर्व वन मंजूरी ली जाए। तथापि, विभाग को निष्पादन स्तर पर निजी भू-स्वामियों तथा वन विभाग के साथ भूमि विवाद से बचने हेतु अपेक्षित बाधा रहित भूमि की सुनिश्चितता का कड़ाई से अनुपालन करना चाहिए।

भूमि की उपलब्धता का गलत प्रमाण प्रस्तुत करने का अर्थ है कि सड़कें भूमि विवाद (पांच परियोजनाएं) तथा वन मंजूरी (आठ परियोजनाएं) की अनुपलब्धता के अनुवर्ती मामलों के कारण निर्मित/ पूर्ण नहीं की गई तथा जनता को अभिप्रेत लाभ से वंचित होना पड़ा। 10 परियोजनाओं पर किया गया ₹ 12.48 करोड़ का व्यय बेकार रहा जबकि तीन परियोजनाओं को हाथ में नहीं लिया जा सका।

2.1.6.3 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने में विलम्ब

अनुदेशों (दिसम्बर 2010) में अपेक्षित है कि अधिशाषी अभियंताओं को प्रत्येक तिमाही में विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की समीक्षा करनी चाहिए तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की परियोजना-वार स्थिति सम्बद्ध विधायकों एवं प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग को प्रस्तुत करनी चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि संस्तुत परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने हेतु कोई नियत समय-सीमा उपर्युक्त अनुदेशों में नहीं थी। इसके अतिरिक्त, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करने की स्थिति की तिमाही समीक्षा अथवा अधिशाषी अभियंताओं द्वारा सम्बद्ध विधायकों अथवा प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग को इसकी रिपोर्टिंग करने के कोई अभिलेख नहीं थे। विभाग ने 2013-18 के दौरान विधायकों द्वारा संस्तुत 718 असंस्वीकृत परियोजनाओं (824-106) हेतु विस्तृत परियोजना को तैयार करने की स्थिति का कोई डाटा अनुरक्षित नहीं किया था। 128 परियोजनाओं (विधायक प्राथमिकता: 2006-17) की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की नमूना-जांच से देखा गया कि विभाग ने विस्तृत परियोजना को अंतिम रूप देने हेतु छः महीने तथा 107 महीने के मध्य का समय लिया। उपर्युक्त के अतिरिक्त यह भी देखा गया कि नाबार्ड को संस्वीकृति हेतु प्रस्तुत परियोजनाओं का कोई परियोजना-वार अथवा वर्ष-वार डाटा विभाग द्वारा अनुरक्षित नहीं किया गया था। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि इस सम्बंध में दिशा-निर्देश बनाए जा रहे हैं।

⁷ डलहौजी, देहरा, धामी, घुमारवीं, हमीरपुर, ठियोग, उदयपुर तथा ऊना।

अतः, 128 नमूना-जांचित परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप देने में छः महीने तथा 107 महीनों के मध्य का समय लगा जिससे परियोजना की संस्वीकृति पर व्यापक प्रभाव पड़ा 2013-18 के दौरान 824 परियोजनाओं में से केवल 106 परियोजनाएं (13 प्रतिशत) संस्वीकृत की जा सकी। सलाहकार, योजना सहमत था (मई 2018) कि परियोजनाओं की संस्वीकृति लोक निर्माण विभाग द्वारा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करने की गति पर निर्भर थी।

सिफारिश: राज्य सरकार परियोजना की पूर्णता तथा समय पर लक्षित लाभ प्राप्त करवाने में सुविधा की दृष्टि से विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करने के लिए समय-सीमा नियत करने हेतु दिशा-निर्देश बनाने पर विचार कर सकती है।

2.1.6.4 रख-रखाव लागत का प्रावधान न करना

नाबार्ड दिशा-निर्देशों में परियोजना लागत के 10 प्रतिशत तक की निधियों को उनकी पूर्णता के पश्चात् सड़कों के रख-रखाव हेतु पूंजीगत रूप में रखने का प्रावधान है तथा अनुबंध के खण्ड में दो से तीन वर्षों की दोष दायित्व अवधि को शामिल किया जाना था।

नाबार्ड को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को पुनरीक्षण करने की जिम्मेदारी निहित की गई थी तथा यह सुनिश्चित करना था कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में रख-रखाव लागत का प्रावधान किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने 17 नमूना-जांचित मण्डलों में सभी 269 विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में पाया कि रख-रखाव लागत का प्रावधान नहीं किया गया था। जबकि रख-रखाव लागत का प्रावधान दिशा-निर्देशों के अनुसार किया जाना था, ऋण प्रस्तावों की जांच करते समय नाबार्ड द्वारा इस पहलू को सुनिश्चित किया जाना चाहिए तथा रख-रखाव लागत प्रावधान किए बिना नाबार्ड द्वारा परियोजनाएं संस्वीकृत नहीं की जानी थी।

नाबार्ड दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि ठेकेदार/ फर्म विशेषतः तीन साल तथा किसी भी हाल में दो साल से कम नहीं, की दोष दायित्व अवधि के लिए जिम्मेदार होंगे। उपर्युक्त दिशा-निर्देशों के विपरीत, 17 नमूना-जांचित मण्डलों में 2013-18 के दौरान प्रदान की गई 269 में से 252 परियोजनाओं के सम्बंध में ₹ 583.62 करोड़ के 374 में से 357 अनुबंधों में दोष दायित्व अवधि के खण्ड को सम्मिलित नहीं किया गया था। सड़क निर्माण कार्य के अनुबंध में दोष दायित्व अवधि को सम्मिलित करना सुनिश्चित करने में राज्य सरकार के साथ-साथ नाबार्ड की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों द्वारा सड़क परियोजनाओं का रख-रखाव सुनिश्चित नहीं हो सका जबकि उनका रख-रखाव राज्य बजट के द्वारा किए जाने हेतु छोड़ दिया गया।

वास्तव में 17 में से चार नमूना-जांचित किए गए मण्डलों में सड़कों के पूरा होने के दो से तीन साल के भीतर अधिशाषी अभियंताओं द्वारा मरम्मत एवं रख-रखाव पर ₹ 10.53 लाख का व्यय किया गया था।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में रख-रखाव लागत हेतु प्रावधान सम्मिलित करने के अनुदेश जारी (सितम्बर 2018) कर दिए थे तथा पांच वर्ष की दोष दायित्व अवधि का प्रावधान नए मानक बोली दस्तावेजों में किया जा रहा था।

दोष दायित्व अवधि के अभाव में रख-रखाव लागत का प्रावधान न करने के कारण विभाग को पूर्ण परियोजनाओं हेतु मरम्मत एवं रख-रखाव लागत का वहन करना पड़ा जिसे ठेकेदारों को वहन करना चाहिए था।

2.1.6.5 सड़क निर्माण हेतु ब्लैक-टॉप का प्रावधान न करना

नाबार्ड के अन्तर्गत परियोजनाओं हेतु दिशा-निर्देशानुसार विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में सभी मौसम में खुली सड़कों एवं ब्लैक टॉप (पक्का करना) सड़कों का प्रस्ताव होना चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि तीन नमूना-जांचित मण्डलों⁸ में, पांच (129 में से) परियोजनाओं को बिना ब्लैक टॉप के ₹ 7.76 करोड़ में पूर्ण (सितम्बर 2014 एवं दिसम्बर 2016 के मध्य) किया गया था क्योंकि विस्तृत परियोजना

⁸ डलहौजी, धामी तथा ठियोग।

प्रतिवेदनों में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था। पूर्णता की तिथि के दो से चार वर्षों के पश्चात् भी निर्मित सड़कों को न तो पक्की सड़कों में स्तरोन्नत किया गया और न ही इसके लिए ऐसी कोई योजना बनाई गई थी, अतः सभी मौसम में खुली सड़कों के लाभ से जनता को वंचित रहना पड़ा।

नाबार्ड ने बताया (जुलाई 2018) जैसा कि सरकार द्वारा प्रस्तावित था परियोजनाएं संस्वीकृत की गई थी। समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि विभाग इलाके के भू-भाग को ध्यान में रखते हुए प्रथम चरण में कच्ची सड़कों के निर्माण तथा दूसरे चरण में ब्लैक टॉपिंग की रीति का अनुसरण कर रहा था। तथापि, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना एवं राज्य वित्तपोषित सड़कों हेतु दो चरणों में निर्माण की रीति अनुमत्य थी, और नाबार्ड के अन्तर्गत दिशा-निर्देशों में ऐसा प्रावधान अनुमत्य नहीं था, जिनमें स्पष्ट था कि सड़कें सभी मौसम में खुली एवं पक्की होनी चाहियें (ब्लैक-टॉप)। इसके अतिरिक्त, विभाग ने उपर्युक्त पांच सड़कों के सम्बन्ध में उनके पूर्ण होने के दो से चार वर्ष बीत जाने के बाद भी पक्का करने के द्वितीय चरण को शुरू नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप सड़क सतह का क्षतिग्रस्त होना, उच्च सड़क रख-रखाव लागत, घटिया सवारी की गुणवत्ता एवं उच्चतर वाहन परिचालन लागत आई।

ब्लैक टॉप का प्रावधान न तो विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में किया गया था और न ही विभाग ने पांच नमूना जांचित सड़कों की मेटलिंग हेतु उनकी पूर्णता से दो से चार वर्षों के पश्चात् कोई कार्रवाई की थी जिससे सड़क सतह सवारी गुणवत्ता पर विपरीत प्रभाव पड़ा तथा उच्च सड़क रख-रखाव लागत तथा वाहन परिचालन लागत में परिणत हुआ।

2.1.6.6 पुल निर्माण में योजना एवं समन्वय का अभाव

जयसिंहपुर मण्डल में गांव धंधोली एवं लड़भडोल के मध्य दूरी कम करने हेतु बल्ह बजौरी (धंधोली) से जमथाला, लड़भडोल सड़क पर बिनवा खड्ड के ऊपर नाबार्ड (ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XV) के अन्तर्गत 60 मीटर स्पैन प्री-स्ट्रेस्ड बॉक्स केंटीलीवर पुल के निर्माण हेतु ₹ 3.80 करोड़ की एक परियोजना संस्वीकृत (अगस्त 2009) की गई थी। तथापि, पुल कार्य के निष्पादन में योजना एवं समन्वय का अभाव था तथा निम्नवत् कमियां ध्यान में आई:-

(i) संस्वीकृति में दर्शाए 60 मीटर स्पैन प्री-स्ट्रेस्ड बॉक्स केंटीलीवर पुल के बदले, पुल के स्पैन एवं अभिकल्प को बदलने हेतु बिना किसी औचित्य एवं अनुमोदन के मण्डल ने यांत्रिक मण्डल, कुल्लू को 68 मीटर स्पैन स्टील ट्रसस पुल के निर्माण हेतु ₹ 1.05 करोड़ जारी (जून-अगस्त 2011) किए। यांत्रिक मण्डल, कुल्लू ने मार्च 2019 तक ₹ 1.05 करोड़ का व्यय करके 80 प्रतिशत पुल का कार्य कर दिया था। स्टील ट्रसस पुल के चल रहे निर्माण के बावजूद, मण्डल ने पुनः पुल के अभिकल्प एवं स्पैन को संशोधित किया तथा ₹ 6.25 करोड़ में 71 मीटर स्पैन प्री स्ट्रेस्ड बॉक्स केंटीलीवर पुल का निर्माण कार्य ठेकेदार-सी को सौंप (जून 2016) दिया। ठेकेदार ने ₹ 2.83 करोड़ की लागत के कार्य का निष्पादन कर दिया था एवं शेष कार्य प्रगति पर था।

(ii) पुल के दोनों तरफ की सड़क को जोड़ने का निर्माण कार्य ठेकेदार-ए को ₹ 0.68 करोड़ में सौंपा (सितम्बर 2011) गया तथा जो जुलाई 2012 तक पूर्ण करना नियत था, को रोक दिया (अक्टूबर 2012) गया तथा मण्डल ने ठेकेदार को ₹ 0.62 करोड़ का भुगतान करने के पश्चात् अनुबन्ध को बंद कर दिया (अप्रैल 2015)।

(iii) पुल की उपसंरचना का निर्माण कार्य ठेकेदार-बी को ₹ 0.89 करोड़ में सौंपा (मई 2013) गया था, को अंत्याधार निर्माण के दौरान 4.5 मीटर की दूर की हद⁹ को पूरा न करने के कारण हटा दिया गया क्योंकि यह अनुभव किया कि पुल की आयोजित लम्बाई को बढ़ाने की आवश्यकता थी। यह दर्शाता है कि मण्डल ने पुल तथा इसकी उप-संरचना की तकनीकी आवश्यकताओं का सही रूप से आकलन नहीं किया था। विभाग ने ठेकेदार को ₹ 0.04 करोड़ मध्यस्थ निर्णय के भुगतान सहित ₹ 0.08 करोड़ के भुगतान के पश्चात् अनुबन्ध को बंद कर दिया (सितम्बर 2015)।

अतः मण्डल ने पुल का अभिकल्प एवं स्पैन बार-बार परिवर्तित किया तथा पुल के समस्त कार्य के बदले, इसके कार्यों को खण्डों में सौंपा। यह घटिया योजना तथा कार्य निष्पादन में समन्वय के अभाव को प्रदर्शित करता है। इसके फलस्वरूप, ₹ 4.58 करोड़ (नाबार्ड ₹ 3.80 करोड़ तथा राज्य निधियां: ₹ 0.78 करोड़) का व्यय करने के

⁹ पुल के स्लैब का एक प्रोजेक्टिंग रिज/भाग जो पुल की सीमा पर रहता है।

पश्चात् भी पुल का निर्माण कार्य पूर्ण नहीं हुआ तथा परियोजना को संस्वीकृति से नौ वर्ष का समय व्यतीत हो गया। यांत्रिक मण्डल, कुल्लू द्वारा स्टील ट्रसस पुल के निर्माण पर ₹ 1.05 करोड़ का व्यय भी अनावश्यक हुआ।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि कार्य में विलम्ब समय-समय पुल का स्पैन को बदलने के कारण हुआ तथा ₹ 7.22 करोड़ की संशोधित प्रशासनिक संस्वीकृति तथा व्यय संस्वीकृति (अप्रैल 2018) को मंजूरी दे दी गई थी। तथापि, समन्वय के अभाव तथा अभिकल्पना एवं नक्शों को अंतिम रूप देने में विभाग की बार-बार विफलता के परिणामस्वरूप नौ वर्षों से अधिक समय के बाद भी पुल का निर्माण पूरा नहीं हो सका, ₹ 1.05 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ तथा ₹ 3.42 करोड़ (90 प्रतिशत) की संभावित लागत वृद्धि हुई जिसकी नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्ति नहीं की जाएगी।

पुल के अभिकल्प तथा स्पैन में बार-बार परिवर्तन खराब योजना एवं समन्वय की कमी में प्रतिबिम्बित हुआ जिसके कारण पुल का कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका परिणामतः न केवल ₹ 3.53 करोड़ का बेकार व्यय तथा ₹ 1.05 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ बल्कि सड़क कनेक्टिविटी से भी लाभार्थी वंचित रहे।

2.1.6.7 प्रतिफल की आंतरिक दर/प्रतिफल की आर्थिक दर पर गणना एवं लाभ लागत अनुपात

अधिशाषी अभियंताओं द्वारा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में उपलब्ध करवाई गई आर्थिक विवरण/ पैरामीटरों¹⁰ के अनुसार, प्रतिफल की आंतरिक दर¹¹/ प्रतिफल की आर्थिक दर एवं लाभ लागत अनुपात के आधार पर ग्रामीण सड़कों के निर्माण के लिए नाबार्ड ऋण संस्वीकृत करता है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 17 नमूना-जांचित मण्डलों में 269 परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में प्रतिफल की आंतरिक दर/प्रतिफल की आर्थिक दर एवं लाभ लागत अनुपात की गणना विश्वसनीय डाटा¹² पर आधारित नहीं थी। सम्बद्ध विभागों से विश्वसनीय/ सरकारी डाटा प्राप्त करने की बजाय, लोक निर्माण मण्डल द्वारा अनुमानित/ स्व-आकलित आंकड़े प्रयुक्त किए जा रहे थे जिनका कोई विश्वसनीय आधार नहीं था। जैसाकि विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में आर्थिक विवरण से सत्यापित करने पर पांच (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों¹³ की 39 (269 में से) विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में उपलब्ध आर्थिक विवरण अवास्तविक¹⁴ था। पांच नमूना-जांचित मण्डलों¹⁵ में 32 (269 में से) परियोजनाओं की गणना का विवरण गलत¹⁶ था। तीन सड़कों के सम्बन्ध में सम्बद्ध ग्राम पंचायतों के अभिलेखों से देखा गया कि गांवों की वास्तविक जनसंख्या विस्तृत परियोजना रिपोर्ट¹⁷ में दर्शायी गई जनसंख्या के साथ मेल नहीं खाती।

विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में बताई गलत प्रतिफल की आंतरिक दर से इंगित हुआ कि प्रतिफल की आंतरिक दर गणना सिर्फ नाबार्ड की आवश्यकताओं को पूरा करके संस्वीकृति प्राप्त करने हेतु की गई थी तथा सड़क पूर्णता के पश्चात व्युत्पन्न लाभ का आकलन नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, विभाग/नाबार्ड ने 2013-18 के दौरान नाबार्ड परियोजनाओं से प्राप्त हुए लाभों का आकलन करने के लिए कोई पूर्णता मूल्यांकन अध्ययन नहीं करवाया था।

¹⁰ सड़क से जुड़े गांवों की संख्या, प्रत्यक्ष/ अप्रत्यक्ष रूप से जुड़े गांवों की जनसंख्या, फसल खेती, प्रति हेक्टेयर कृषि निवल आय, गैर कृषि आय में मुनाफा, दूरी कम करना तथा परिवहन लागत में बचत, इत्यादि।

¹¹ प्रतिफल की आंतरिक दर, प्रतिफल के निवेश दर का एक पैमाना है।

¹² राजस्व विभाग, कृषि विभाग तथा ग्राम पंचायतों से लिया डाटा।

¹³ डलहौजी: छः, धामी: 17, हमीरपुर: दो, ठियोग: 12 तथा नूरपुर: दो।

¹⁴ कुल कृषि क्षेत्र कुल प्रभावित क्षेत्र से अधिक था, कुल जोड़ने वाले गांवों, कृषि क्रियाकलाप, गैर-कृषि क्रियाकलाप, गैर आवर्ती रोजगार सृजन, आदि से सम्बंधित कॉलम खाली छोड़ना, प्रति गांव गैर कृषि आय में वार्षिक मुनाफा तथा आवृत्त किए जाने वाले कुल गांवों हेतु गैर कृषि आय का कुल वार्षिक मुनाफा एक जैसा ही दर्शाया गया था, आदि।

¹⁵ डलहौजी: चार, धामी: 11, नूरपुर: सात, सलूणी: तीन तथा ठियोग: सात।

¹⁶ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन हेतु चैक लिस्ट में कॉलम के गलत जोड़ और, प्रति हेक्टेयर वार्षिक औसत कुल आय तथा प्रति हेक्टेयर वार्षिक औसत कृषि लागत के संदर्भ में प्रति हेक्टेयर वार्षिक औसत निवल आय की गणना गलत थी।

¹⁷ गलोग नेहरा ओखरू सड़क परियोजना: पंचायत अभिलेखों के अनुसार 987 तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार 3,660; घणाहट्टी भजोल बगाहर सड़क परियोजना: पंचायत अभिलेखों के अनुसार 1,033 तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार 658; तथा धामी बैश सड़क परियोजना: पंचायत अभिलेखों के अनुसार 968 तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार 465।

समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि मामले की जांच की जाएगी। तथापि, मण्डलों द्वारा प्रस्तुत गलत/ अवास्तविक डाटा को प्रमुख अभियंता के स्तर पर, नाबार्ड को प्रस्तुत करने हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप देते समय अनदेखा किया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए मामले नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे सभी मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कदम उठा सकता है।

2.1.7 वित्तीय प्रबन्धन

ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि के हिस्सों के अंतर्गत नाबार्ड द्वारा अनुमोदित ग्रामीण सड़क परियोजनाओं के निष्पादन के लिए राज्य सरकार द्वारा बजट प्रावधान किया जाता है। अधिशाषी अभियंताओं द्वारा नाबार्ड से अनुमोदित परियोजनाओं के लिए बजट के प्रावधानानुसार व्यय किया जाता है। अनुमोदित परियोजना लागत का 90 प्रतिशत तक का व्यय अधिशाषी अभियंताओं द्वारा प्रस्तुत मासिक व्यय विवरण के आधार पर नाबार्ड द्वारा प्रतिपूरित किया जाता है।

2013-18 के दौरान ₹ 1,330.22 करोड़ के बजट आवंटन के प्रति, विभाग ने ₹ 1,321.27 करोड़ के व्यय को बुक किया। लेखापरीक्षा परिणामों का विवरण निम्न परिच्छेदों में दिया गया है। परिणाम परियोजनाओं की नमूना-जांच पर आधारित हैं; राज्य सरकार ऐसी कमियों का पता लगाने एवं समाधान हेतु सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकती है।

2.1.7.1 निक्षेप शीर्ष के अन्तर्गत अव्ययित निधियां

2011-18 के दौरान समेकित निधि से नौ (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों में अधिशाषी अभियंताओं ने ₹ 18.38 करोड़¹⁸ आहरित किए तथा इसे अंतिम व्यय दिखाकर जबकि वास्तव में भूमि पर निर्माण कार्य निष्पादित नहीं किए गए थे, निक्षेप शीर्ष के अंतर्गत राशि को रखा। इस राशि में से निर्माण कार्यों पर अनुवर्ती वर्षों में ₹ 7.67 करोड़ व्यय किए गये तथा शेष ₹ 10.71 करोड़¹⁹ निक्षेप शीर्ष के अन्तर्गत 10 से 82 महीनों से अधिक समय तक अव्ययित पड़े रहे।

बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए, भौतिक उपलब्धि के बिना निधियों का आहरण अनियमित था एवं जो वित्तीय नियंत्रण के अभाव को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, निक्षेप शीर्ष (बजटीय प्रक्रिया के बाहर) के अन्तर्गत उधार ली गई निधियों को लम्बी अवधि तक अप्रयुक्त रखने के परिणामस्वरूप इनका अनावश्यक अवरोधन हुआ क्योंकि इन्हें अन्य जरूरतमंद कार्यों पर उपयोग किया जा सकता था एवं जनता समय पर मिलने वाले लाभ से वंचित रही।

समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि निक्षेप शीर्ष के अन्तर्गत निधियां रखना आम बात है एवं इन्हें बाद में स्कीम पर प्रयुक्त किया जाता है। तथापि, मार्च 2012 से निक्षेप शीर्ष के अन्तर्गत निधियां अप्रयुक्त पड़ी रहीं।

2.1.7.2 सामग्री को अनियमित बुक करना

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता के साथ पठित राज्य वित्तीय नियम में फर्जी बुक समायोजन जैसे कि बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए अनावश्यक सामग्री की लागत अथवा वास्तविक आवश्यकता से अधिक सामग्री का क्रय, कार्य को डेबिट करने की सख्त मनाही है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि:-

¹⁸ डलहौजी: ₹ 0.81 करोड़, घुमारवीं: ₹ 5.14 करोड़, सलूणी: ₹ 1.11 करोड़, ठियोग: ₹ 2.15 करोड़, कुल्लू-II: ₹ 0.69 करोड़, उदयपुर: ₹ 1.95 करोड़, बिलासपुर-I: ₹ 0.40 करोड़, देहरा: ₹ 3.13 करोड़ तथा जैसिंहपुर: ₹ 3.00 करोड़।

¹⁹ मार्च 2012: ₹ 1.12 करोड़, मार्च 2015: ₹ 3.28 करोड़, मार्च 2016: ₹ 0.84 करोड़, अगस्त 2016: ₹ 0.35 करोड़, मार्च 2017: ₹ 2.12 करोड़ तथा मार्च 2018: ₹ 3.00 करोड़।

(i) 11 (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों²⁰ में, अधिशाषी अभियंताओं ने 2013-18 के वित्तीय वर्षों के अंत में निर्माण कार्य पर वास्तव में प्रयुक्त किए बिना नाबार्ड के कार्यों पर ₹ 10.94 करोड़ लागत की सामग्री (टॉर स्टील, तारकोल, इंटर लिंक चैन एवं सीमेंट) को प्रभारित करके बुक किया। इसमें से, अनुवर्ती वित्तीय वर्षों में ₹ 9.12 करोड़ की सामग्री को स्टॉक में वापस ले लिया तथा शेष ₹ 1.82 करोड़ की सामग्री मण्डलों के स्थल लेखों में अप्रयुक्त पड़ी रही। अधिशाषी अभियंताओं ने बताया (मार्च से जुलाई 2018) कि बजट को व्यपगत होने से बचने हेतु सामग्री को निर्माण कार्यों में डेबिट किया गया था।

(ii) छः नमूना-जांचित मण्डलों में, अधिशाषी अभियंताओं ने नाबार्ड कार्यों को व्यय प्रभारित करके अन्य कार्यों के लिए सामग्री की बुकिंग हेतु कोषागार से ₹ 2.45 करोड़²¹ आहरित किए (मार्च 2015 तथा मई 2017 के मध्य) जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अनियमित अपवर्तन हुआ तथा नाबार्ड ऋण की अनाधिकृत प्रतिपूर्ति हुई। अधिशाषी अभियंताओं ने बताया (मई से जुलाई 2018) कि कार्यों की आवश्यकता को देखते हुए अन्य सड़कों पर व्यय किया गया था।

निर्माण कार्यों पर वास्तविक उपयोग के बिना अधिशाषी अभियंताओं द्वारा सामग्री बुक करने तथा सामग्री का समायोजन करने (बजट को व्यपगत होने से बचने के लिए) से कार्यों के प्रति प्रयुक्त सामग्री की मात्रा का गलत प्रस्तुतीकरण हुआ। इसके अतिरिक्त, कार्यों पर सामग्री के वास्तविक उपयोग के बिना नाबार्ड को प्रतिपूर्ति दावा प्रस्तुत करना अनियमित था।

सिफारिश:- सरकार लम्बी अवधि के लिए धन के अवरोधन से बचने के लिए बेहतर एवं प्रभावी ढंग से निधियों की प्रयुक्ति हेतु कड़ाई से अनुश्रवण करना सुनिश्चित कर सकती है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए मामले नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे सभी मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कदम उठा सकता है।

2.1.8 संविदा प्रबन्धन

संविदा एक स्वैच्छिक, विचार किया हुआ तथा कानूनी रूप से बाध्य समझौता है जो संविदा पक्षों के अनुशासन तथा रक्षा हित के लिए रूपरेखा प्रदान करता है। यदि निश्चित खण्ड प्रदान नहीं किया हो/ अनुपालन नहीं किया हो तो इससे ठेकेदार को अनुचित लाभ होगा। संविदा प्रबंधन में पाई गई कमियों को नीचे विवेचित किया गया है।

2.1.8.1 संविदा अनुबंध में निष्पादन प्रतिभूति का प्रावधान न करना

उपार्जित विभागों के हित की रक्षा की दृष्टि से हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 2009 में संविदा लागत का पांच एवं 10 प्रतिशत के मध्य की राशि को सफल ठेकेदार को प्रदान किए गए संविदा से निष्पादन प्रतिभूति में प्राप्त करने का प्रावधान है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि:-

- चार (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों²² में 57 संविदाओं में से ₹ 53.91 करोड़ की 35 संविदाओं में ठेकेदार से निष्पादन प्रतिभूति के ₹ 2.70 करोड़ प्राप्त न करने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित लाभ प्रदान किया गया, इसके अतिरिक्त, सरकारी धन को हानि के प्रति जोखिम में डाला गया। यह पाया गया कि निष्पादन प्रतिभूति के अभाव में, ₹ 2.02 करोड़ की दो संविदाओं (धामी एवं डलहौजी मण्डल) में ठेकेदारों ने कार्य को पूर्ण किए बिना छोड़ दिया परन्तु निष्पादन प्रतिभूति की अनुपस्थिति में मण्डल कोई कार्रवाई नहीं कर सके।
- ठेकेदारों के अनुरोध पर, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने उपर्युक्त नियमों का उल्लंघन करके निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त करने की शर्त को हटा (मार्च 2016) दिया जिससे ठेकेदार को अनुचित लाभ पहुंचाने के अतिरिक्त

²⁰ बिलासपुर-I, डलहौजी, धामी, देहरा, घुमारवीं, हमीरपुर, जैसिंहपुर, नूरपुर, सलूणी, संगड़ाह तथा ऊना।

²¹ धामी: ₹ 0.50 करोड़, घुमारवीं: ₹ 0.29 करोड़, कुल्लू-II: ₹ 0.15 करोड़, नूरपुर: ₹ 0.22 करोड़, पांवटा साहिब: ₹ 0.14 करोड़ तथा उदयपुर: ₹ 1.15 करोड़।

²² डलहौजी, धामी, हमीरपुर तथा ठियोग।

जनता के हितों को जोखिम में डाला गया। इस निर्णय के कारण 2016-18 के दौरान चार नमूना-जांचित मण्डलों²³ द्वारा 11 अनुबंधों से निष्पादित करवाए गए ₹ 12.62 करोड़ के कार्यों में निष्पादित प्रतिभूति के ₹ 0.63 करोड़ प्राप्त नहीं किए गये।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि निष्पादन प्रतिभूति खण्ड को कार्यों के सफल समापन हेतु ठेकेदारों की बोली क्षमता को बढ़ाने की दृष्टि से हटाया गया था। तथापि, निष्पादन प्रतिभूति खण्ड के अभाव का अर्थ है कि क्षति/हानि के प्रति जनता के हित सुरक्षित नहीं थे।

विभाग के पास अनुबंध के उल्लंघन के लिए दोषी ठेकेदारों की निष्पादन प्रतिभूति को जब्त करने का विकल्प नहीं था क्योंकि संविदा समझौते में निष्पादन प्रतिभूति का खण्ड शामिल नहीं था। अतिरिक्त मुख्य सचिव का ठेकेदारों के अनुरोध पर निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त करने की शर्त को हटाने के निर्णय से ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचा, इसके अतिरिक्त जनता के हितों को जोखिम में डाला गया।

सिफारिश: सरकार हानियों के प्रति जनता के हित को सुरक्षित करने के लिए सभी संविदाओं में समान निष्पादन प्रतिभूति एवं दोष दायित्व अवधि के खण्ड का प्रावधान करने पर विचार कर सकती है।

2.1.8.2 विलम्ब हेतु क्षतिपूर्ति का उद्ग्रहण न करना

संविदा के खण्ड(2) के अनुसार, ठेकेदार को नियत समय पर कार्य को पूर्ण करना चाहिए, तथा जहां संविदा में समय महत्वपूर्ण है, ठेकेदार को निर्धारित समय सारणी का पालन करना आवश्यक है। संविदा के उल्लंघन के लिए अनुबंध मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत की प्रतिपूर्ति के भुगतान हेतु उत्तरदायी होगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि आठ मण्डलों²⁴ में, 25 ठेकेदारों को ₹ 62.10 करोड़ में 30 (84 में से) प्रदान किए (2013-18), गए कार्य अनुबंधों को छः से 24 महीने की नियत अवधि में पूर्ण नहीं किया गया था। तथापि, विभाग ने एक तथा 31 महीने के मध्य के विलम्ब हेतु संविदा के खण्ड-2 के अन्तर्गत ₹ 6.21 करोड़ की क्षतिपूर्ति के उद्ग्रहण हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। संविदात्मक प्रावधानों के उल्लंघन हेतु क्षतिपूर्ति का अनुद्ग्रहण ठेकेदार को अनुचित लाभ प्रदान करता है। समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि सभी मण्डलों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.8.3 मूल्य वृद्धि का अस्वीकार्य भुगतान

प्रमुख अभियंता के अनुदेश (अक्टूबर 2012) के अनुसार, संविदा के खण्ड-10 (सी सी) के अंतर्गत मूल्य वृद्धि का भुगतान ठेकेदार को किया जाना था, यदि कार्य पूर्ण करने में विलम्ब अपरिहार्य परिस्थितियों के कारण (ठेकेदार के नियंत्रण से बाहर) होता है तथा ठेकेदार द्वारा अपेक्षित विस्तार के लिए आवेदन अड़चन उत्पन्न होने की तिथि से 30 दिन के भीतर किया जाता है।

दो नमूना-जांच मण्डलों²⁵ में, उपर्युक्त खण्ड-10 (सी सी) के अन्तर्गत ₹ 48.42 लाख की मूल्य वृद्धि लागत (जुलाई 2013 तथा सितम्बर 2017 के मध्य) का भुगतान चार ठेकेदारों को अड़चन आने के 30 दिन की नियत अवधि में समय विस्तार हेतु अनुरोध प्राप्त किए बिना किया गया। ठेकेदार ने पूर्णता की नियत तिथि के 14 से 40 महीने के पश्चात विस्तार हेतु आवेदन प्रस्तुत किया था। मण्डलों ने अड़चन आने के अभिलेख अनुरक्षित नहीं रखे थे जिसके बावजूद विस्तार आवेदनों पर दर्शाई गई अड़चनों के आधार पर विस्तार प्रदान किया था। अभिलेखों के अभाव में, अड़चन की वास्तविकता को सत्यापित नहीं किया जा सका। संविदात्मक प्रावधानों का पालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 48.42 लाख की मूल्य वृद्धि का अनियमित व्यय हुआ एवं ठेकेदारों को अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि ठेकेदारों से वसूली कर ली जाएगी।

²³ डलहौजी, धामी, हमीरपुर तथा सलूणी।

²⁴ डलहौजी, धामी, घुमारवीं, हमीरपुर, नूरपुर, सलूणी, संगड़ाह तथा ठियोग।

²⁵ हमीरपुर: ₹ 18.56 लाख तथा ठियोग: ₹ 29.86 लाख।

2.1.8.4 रॉयल्टी की वसूली न करना

संविदा की सेवा-शर्तों के अनुसार, सामग्री (पत्थर, रेत, बजरी) हेतु रॉयल्टी प्रभार²⁶ की कटौती खनन विभाग द्वारा अनुमोदित दरों पर ठेकेदारों के प्रत्येक रनिंग बिल से की जानी चाहिए। खनन विभाग द्वारा क्रशर मालिक/ खदान मालिक को एम-फार्म जारी किया जाता है, जो ठेकेदार द्वारा कार्य पर प्रयोग किए जानी वाली सामग्री पर भुगतान की गई रॉयल्टी का प्रमाण है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि:-

- पांच (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों में, अधिशाषी अभियंताओं ने नौ (129 परियोजनाओं में से) पूर्ण परियोजनाओं (₹ 27.59 लाख) एवं छः (102 में से) चल रहे कार्यों (₹ 19.90 लाख) में ठेकेदारों के रनिंग लेखा बिलों से न तो रॉयल्टी भुगतान के प्रमाण के रूप में ठेकेदारों से एम-फार्म प्राप्त किये थे और न ही रॉयल्टी (अप्रैल 2013 एवं मार्च 2018 के मध्य) के ₹ 47.49 लाख²⁷ की कटौती की थी।
- चार (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों में, 16 परियोजनाओं में ठेकेदारों से देय ₹ 53.06 लाख रॉयल्टी के प्रति, ठेकेदारों से ₹ 26.26 लाख की रॉयल्टी की वसूली (अप्रैल 2013 और मार्च 2018 के मध्य) की गई जिसके परिणामस्वरूप ₹ 26.80 लाख²⁸ की कम वसूली की गई।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि सत्यापन के पश्चात वसूली कर ली जाएगी।

2.1.8.5 उपयोगी पत्थरों की अल्प वसूली

संविदा की अनुसूची दर के अनुसार, पहाड़ी क्षेत्रों में खुदाई से प्राप्त उपयोगी पत्थरों²⁹ की वसूली ठेकेदारों से @ ₹ 170 तथा ₹ 300 प्रति घनमीटर (भूमि सतह के आधार पर) संविदा में निर्धारित दर पर करनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि चार नमूना-जांचित मण्डलों की आठ परियोजनाओं (2009-17) में ठेकेदारों से प्रायः ₹ 59.85 लाख के उपयोगी पत्थरों की वसूली के प्रति उनके रनिंग बिलों से ₹ 42.18 लाख की कटौती करने के परिणामस्वरूप ₹ 17.67 लाख³⁰ (दो पूर्ण परियोजनाएं: ₹ 3.50 लाख एवं छः चल रही परियोजनाएं: ₹ 14.17 लाख) की अल्प वसूली हुई। उपयोगी पत्थरों की वसूली न करने के परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व की हानि हुई एवं ठेकेदारों को अनुचित लाभ प्रदान किया गया। सम्बद्ध अधिशाषी अभियंताओं ने बताया (मार्च से जून 2018) कि उपयोगी पत्थरों की वसूली ठेकेदारों से कर ली जाएगी।

संविदा अनुबंध में निष्पादन प्रतिभूति का प्रावधान न करने, विलम्ब हेतु क्षतिपूर्ति उदग्रहण न करने, निर्धारित समयावधि के भीतर समय-विस्तार के लिए अनुरोध किए बिना लागत में वृद्धि प्रदान करने, रॉयल्टी की वसूली न करने तथा उपयोगी पत्थरों की अल्प वसूली के कारण विभाग ने ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिया तथा सरकारी खजाने को वित्तीय हानि हुई।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए मामले नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे सभी मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कदम उठा सकता है।

2.1.9 निष्पादन मामले

अधिशाषी अभियंता कार्य की वांछित गति को सुनिश्चित करने एवं नियत समय और लागत में परियोजनाओं को पूर्ण करने हेतु जिम्मेदार थे। कार्यों/ परियोजनाओं के निष्पादन में कमियां जैसे कि परियोजनाओं को आरम्भ करने में विलम्ब, बाधामुक्त भूमि के अभाव में रूकी पड़ी परियोजनाएं, वाहन यातायात हेतु सड़कें पास न करना, परियोजना

²⁶ रॉयल्टी प्रभारों की दर: प्रति मीट्रिक टन मार्च 2015 तक @ ₹ 40 तथा ₹ 60 उसके पश्चात्।

²⁷ देहरा: ₹ 14.32 लाख, घुमारवीं: ₹ 1.71 लाख, जैसिंहपुर: ₹ 2.17 लाख, जुब्बल: ₹ 14.67 लाख तथा मण्डी-I: ₹ 14.62 लाख।

²⁸ धामी: ₹ 9.64 लाख, नूरपुर: ₹ 13.64 लाख, ठियोग: ₹ 1.06 लाख एवं उदयपुर: ₹ 2.46 लाख।

²⁹ खुदाई के दौरान सड़क संरक्षण से निकाले गए पत्थर जो निर्माण कार्य में प्रयोग किए जा सकते हैं।

³⁰ घुमारवीं: ₹ 1.50 लाख, जुब्बल: ₹ 7.44 लाख, नूरपुर: ₹ 3.58 लाख एवं संगडाह: ₹ 5.15 लाख।

को पूर्ण करने में विलम्ब के कारण लागत वृद्धि, इत्यादि मामलों को नीचे विवेचित किया गया है। परिणाम परियोजनाओं की नमूना-जांच पर आधारित है राज्य सरकार ऐसी कमियों का पता लगाने एवं समाधान हेतु सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकती है।

2.1.9.1 परियोजना निष्पादन की स्थिति

नाबार्ड परियोजनाओं को संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर शुरू करना तथा संस्वीकृति की तिथि से चार वर्षों के भीतर पूर्ण करना अपेक्षित है।

1996-2018 के दौरान नाबार्ड द्वारा राज्य में ₹ 3,857.62 करोड़ की कुल 1,609 सड़क एवं पुल सेक्टर परियोजनाएं संस्वीकृत की गई थी। उसमें से, 2013-18 के दौरान 399 परियोजनाएं ₹ 1,463.09 करोड़ में संस्वीकृत की गई थी। 1996-97 से 2017-18 के दौरान कुल 1,252 परियोजनाएं ₹ 2,260.04 करोड़ में पूर्ण की गई थी जिसमें 2013-18 के दौरान 576 पूर्ण की गई परियोजनाएं शामिल हैं। अठाईस परियोजनाएं छोड़ दी गई थी तथा ₹ 1,347 करोड़ की 329 संस्वीकृत परियोजनाएं प्रगति पर थी जिन पर मार्च 2018 तक ₹ 454.25 करोड़ का व्यय किया जा चुका था।

2013-18 के दौरान 17 नमूना-जांचित मण्डलों में नाबार्ड परियोजनाओं के निष्पादन की स्थिति को नीचे तालिका-2.1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.3: 2013-18 के दौरान नमूना जांचित मण्डलों में नाबार्ड परियोजनाओं की स्थिति

(₹ करोड़ में)

अवधि	संस्वीकृत		पूर्ण		बाधित		आरम्भ नहीं किए गए		मार्च 2018 तक अपूर्ण कार्य	
	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	व्यय
अप्रैल 2013 से पूर्व	117	380.05	87	213.27	5	8.50	4	11.55	21	62.15
2013-18	152	479.21	42	84.24	4	2.91	25	95.11	81	120.41
योग	269	859.26	129	297.51	9	11.41	29	106.66	102	182.56

जनवरी 2019 तक नमूना-जांचित मण्डलों द्वारा निष्पादित परियोजनाओं की अद्यतन स्थिति उनके आगामी निष्पादन को प्रदर्शित करती है। स्थिति को नीचे तालिका-2.1.4 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.4: जनवरी 2019 तक नमूना जांचित मण्डलों में संस्वीकृत नाबार्ड परियोजनाएं एक वर्ष के भीतर आरम्भ की गई तथा चार वर्ष के भीतर पूर्ण की गई नाबार्ड परियोजनाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

अवधि	संस्वीकृत		एक वर्ष के भीतर आरम्भ की गई परियोजनाएं		चार वर्ष के भीतर पूर्ण की गई परियोजनाएं	
	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	व्यय
अप्रैल 2013 से पूर्व	117	380.05	44	116.55	26	53.57
2013-14	16	66.68	14	39.11	06	10.79
2014-15	53	132.45	24	63.57	19	41.30
2015-16	38	119.24	24	86.63	09	21.13
2016-17	15	50.15	19	71.24	04	7.48
2017-18	30	110.69	07	16.69	01	0.80
योग	269	859.26	132	393.79	65	135.07

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

उपर्युक्त तालिका-2.1.4 से यह देखा गया कि:

- (i) ₹ 859.26 करोड़ में संस्वीकृत 269 परियोजनाओं में से ₹ 393.79 करोड़ की केवल 132 परियोजनाओं का कार्य एक वर्ष के भीतर शुरू किया गया था।
- (ii) ₹ 135.07 करोड़ का व्यय करने के उपरांत चार वर्ष की नियत अवधि के भीतर केवल 65 परियोजनाओं को पूर्ण किया गया था।

परियोजनाओं के निर्धारित अवधि में शुरू न होने तथा पूर्ण न होने का कारण वन मंजूरी उपलब्ध न होने, भूमि विवाद, कोडल औपचारिकताओं तथा निविदा प्रक्रिया को पूर्ण करने में समय लगना है।

समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि कार्यों की गति को बढ़ाने के लिए आवश्यक कदम उठाए जाएंगे।

सिफारिश: सरकार परियोजनाओं के अनुमोदन से पूर्व भूमि उपलब्धता/वन मंजूरी हेतु विभागीय प्राधिकारियों द्वारा कोडल औपचारिकताओं को पूर्ण करना सुनिश्चित कर सकती है।

2.1.9.2 तकनीकी संस्वीकृति देने में विलम्ब

नाबार्ड दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि तकनीकी संस्वीकृति नाबार्ड द्वारा संस्वीकृति की तिथि से तीन महीने के भीतर प्रदान की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- सितम्बर 2008 से अक्टूबर 2017 के दौरान 13 नमूना-जांचित मण्डलों³¹ में ₹ 305.26 करोड़ की संस्वीकृत 82 परियोजनाओं में सक्षम प्राधिकारियों द्वारा तकनीकी संस्वीकृति देने में एक से 60 महीने का विलम्ब (सात परियोजनाओं में एक वर्ष से अधिक) हुआ।
- अगस्त 2008 एवं मार्च 2017 के मध्य नौ नमूना-जांचित मण्डलों³² की 29 संस्वीकृत परियोजनाओं का कार्य तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त किए बिना निष्पादित किया गया था।

सक्षम प्राधिकारी से तकनीकी संस्वीकृति लेने में विलम्ब के परिणामस्वरूप 31 परियोजनाओं को पूर्ण करने में दो से 56 महीनों का विलम्ब हुआ। विलम्ब के लिए घटकवार तकनीकी अनुमानों को तैयार करने में लिए गए समय को जिम्मेदार ठहराया गया। तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त किए बिना परियोजना का निष्पादन दर्शाता है कि विभाग ने निष्पादन से पूर्व उचित प्रक्रिया को नहीं अपनाया। इसके अतिरिक्त, तकनीकी संस्वीकृति के अभाव में, अपेक्षित विनिर्देशों का पालन न करने तथा काम के दायरे में परिवर्तन की सम्भावना हो सकती है।

2.1.9.3 कार्य प्रदान करने में विलम्ब

नाबार्ड दिशा-निर्देशानुसार, निविदा प्रक्रिया के साथ-साथ परियोजनाओं के कार्यों को प्रदान करने की प्रक्रिया को संस्वीकृति की तिथि से नौ महीने के भीतर पूर्ण किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 17 नमूना-जांचित मण्डलों में ₹ 414.67 करोड़ की संस्वीकृत 269 में से 123 परियोजनाओं का कार्य एक से 111 महीने के विलम्ब³³ के पश्चात प्रदान किया गया। इन परियोजनाओं में से, 23 परियोजनाओं का कार्य एक से चार वर्ष के विलम्ब से पश्चात प्रदान किया तथा पांच परियोजनाओं का कार्य पांच वर्ष से अधिक के विलम्ब के पश्चात प्रदान किया गया। कार्य को विलम्ब से प्रदान करने के परिणामस्वरूप कार्यों के निष्पादन एवं पूर्ण करने में और विलम्ब हुआ जिससे जनता समय के भीतर अभिप्रेत लाभ से वंचित रही। परियोजनाओं को विलम्ब से शुरू करने के परिणामस्वरूप 24 परियोजनाओं को पूर्ण करने में 21 से 52 मास का विलम्ब हुआ। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि निविदा प्रक्रिया में विलम्ब भूमि विवाद (परिच्छेद 2.1.6.2 तथा 2.1.9.6), न्यायिक मामले तथा बोली मानदण्ड में अर्हताप्राप्त ठेकेदारों की

³¹ बिलासपुर, डलहौजी, देहरा, घुमारवीं, हमीरपुर, जैसिंहपुर, जुब्ल, कुल्लू-II, मण्डी-1, नूरपुर, पांवटा साहिब, संगडाह तथा ऊना।

³² डलहौजी, धामी, घुमारवीं, हमीरपुर, जुब्ल, नूरपुर, पांवटा साहिब, ठियोग तथा ऊना।

³³ संस्वीकृति की तिथि से नौ मास पश्चात गणना करके।

अनुपलब्धता के कारण हुआ। समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि अनुश्रवण वृत्त एवं अंचल स्तरों पर किया जाएगा।

2.1.9.4 व्यपगत परियोजनाएं

नाबार्ड दिशा-निर्देशानुसार, यदि राज्य सरकार संस्वीकृति की तिथि से दो वर्ष के भीतर परियोजना शुरू करने में विफल रहती है तो परियोजनाओं को व्यपगत माना जाएगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 11 (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों³⁴ में ₹ 67.02 करोड़ की संस्वीकृत 25 परियोजनाओं को संस्वीकृति की तिथि से दो वर्ष के भीतर शुरू नहीं किया गया जिन्हें व्यपगत माना जाना चाहिए था। यद्यपि इन परियोजनाओं में से 24 (25 में से) का बाद में क्रियान्वयन कर लिया गया लेकिन विभाग ने इसके लिए नाबार्ड से पुनर्निर्माण संस्वीकृति प्राप्त नहीं की। मार्च 2018 तक इन परियोजनाओं पर किए गए ₹ 46.82 करोड़ के व्यय के प्रति नाबार्ड ऋण का उस सीमा तक प्रतिपूर्ति करना अनियमित था। शेष एक परियोजना जो अगस्त 2015 में ₹ 2.19 करोड़ की स्वीकृत हुई थी, को वन मंजूरी प्राप्त न करने के कारण निष्पादन हेतु नहीं लिया गया था।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि कार्य को बाधा रहित भूमि उपलब्ध न होने, स्थानीय विवाद, पात्र ठेकेदार न होने, सीमित कार्य मौसम, कठिन भौगोलिक स्थितियों के कारण आरम्भ नहीं किया जा सका। तथापि, यह सभी पहलू विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करते समय ध्यान में रखने चाहिए थे। इसके अतिरिक्त एक मामले को शुरू नहीं किया गया था जिसकी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में झूठा भूमि उपलब्धता प्रमाण पत्र दिया गया था।

2.1.9.5 परियोजनाओं में लागत वृद्धि

नाबार्ड दिशा-निर्देशानुसार, राज्य सरकार को मूल्य वृद्धि को अपने स्वयं के संसाधनों से पूरा करना अपेक्षित है। आगे, केन्द्रीय लोक निर्माण नियमावली में प्रावधान है कि यदि व्यय मूल अनुमोदन से 10 प्रतिशत अधिक होता है तो संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त करना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 11 (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों³⁵ की ₹ 54.15 करोड़ की 25 (269 में से) अनुमोदित (दिसम्बर 2006 एवं अक्टूबर 2014 के मध्य) परियोजनाओं को ₹ 63.32 करोड़ के व्यय में पूर्ण करने के परिणामतः ₹ 9.17 करोड़ (17 प्रतिशत) का अधिक व्यय हुआ।

परियोजना के निष्पादन में विलम्ब के कारण मूल्य वृद्धि के परिणामस्वरूप सरकारी खजाने में अधिक बोझ पड़ा जिसकी नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्ति नहीं की जाएगी। इसके अतिरिक्त, सक्षम प्राधिकारी से संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन लिए बिना किया गया व्यय अनियमित था।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि निष्पादन में विलम्ब, कार्यक्षेत्र में परिवर्तन, मूल्य वृद्धि, इत्यादि के कारण हुई लागत वृद्धि को शीघ्र ही नियमित करवा लिया जाएगा।

2.1.9.6 वन मंजूरी/ भूमि विवाद के अभाव में परियोजनाओं का निष्पादन न करना/ पूर्ण न करना



वन संरक्षण अधिनियम, वन भूमि का प्रयोग गैर-वानिकी उद्देश्य हेतु भारत सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना प्रतिबंधित करता है। निजी भूमि के मामलों में, विभाग को निर्माण कार्य के निष्पादन से पूर्व बाधा रहित भूमि को सुनिश्चित करना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि तालिका-2.1.5 में दी गई ब्यौरेवार परियोजनाएं वन मंजूरी/ भूमि विवाद के अभाव में पूर्ण नहीं की गई थी यद्यपि, सम्बद्ध मण्डलों ने विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में वन मंजूरी/ बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता की गलत सूचना प्रस्तुत की थी जैसाकि परिच्छेद 2.1.6.2 में इंगित है।

³⁴ बिलासपुर-1, डलहौजी, धामी, देहरा, घुमारवीं, हमीरपुर, जयसिंहपुर, मण्डी-1, सल्फी, संगडाह तथा उदयपुर।

³⁵ बिलासपुर-1, धामी, देहरा, घुमारवीं, हमीरपुर, जुब्बल, कुल्लू-II, मण्डी-1, ठियोग, उदयपुर तथा ऊना।

तालिका-2.1.5: वन मंजूरी/ भूमि विवाद के अभाव में अपूर्ण परियोजना का विवरण

क्रमांक	संस्वीकृत परियोजना का विवरण	लेखापरीक्षा परिणाम
1.	उदयपुर मण्डल में यांगले स्थित चन्द्रा नदी के ऊपर 72.00 मीटर स्पैन पुल (डेक टाईप) का निर्माण (संस्वीकृत माह: जनवरी 2010 एवं संस्वीकृत लागत: ₹ 3.19 करोड़)	<p>डेक टाईप पुल का कार्य ₹ 2.82 करोड़ में एक ठेकेदार को प्रदान (अक्टूबर 2010) किया गया था। कार्य ₹ 0.32 करोड़ का व्यय करने के पश्चात वन मंजूरी के अभाव में दिसम्बर 2013 से रूका पड़ा (छायाचित्र) था जैसाकि लेखापरीक्षा टीम द्वारा की गई परियोजना की भौतिक जांच में देखा गया (मई 2018)।</p>  <p>एक तरफ आंशिक निर्माण किया गया पुल का आधार</p> <p>डेक टाईप पुल को परिवर्तित करके, मण्डल ने नदी के नीचे की तरफ (नई जगह) पर 103.7 मीटर स्पैन सस्पेंशन वेली पुल के निर्माणार्थ यांत्रिक मण्डल, शमशी को ₹ 1.80 करोड़ जारी किए (मार्च 2018), परन्तु दिसम्बर 2018 तक उस कार्य के निर्माण के लिए प्रदान नहीं किया गया था।</p>
2.	देहरा मण्डल में दरकाटा त्रिपाल सड़क से संडलर वाया विलपर सम्पर्क सड़क (किलोमीटर 0.0 से 1.600 किलोमीटर) का निर्माण (संस्वीकृत मास: अक्टूबर 2014 एवं संस्वीकृत लागत: ₹ 1.24 करोड़)	<p>कार्य ₹ 0.78 करोड़ में प्रदान (अगस्त 2015) किया गया था जो कि वन मंजूरी के अभाव में अक्टूबर 2016 से स्थगित पड़ा था यद्यपि इसके निष्पादन पर ₹ 0.11 करोड़ का व्यय किया गया था।</p> <p>लेखापरीक्षा द्वारा की गई (13 जून 2018) भौतिक जांच के दौरान, यह पाया गया कि किलोमीटर 1.090 पर आंशिक निर्मित जल निकासी नाली अक्टूबर 2016 से अपूर्ण पड़ी थी तथा यातायात हेतु सड़क को अस्थाई तौर पर परिवर्तित कर दिया था। इसी तरह, किलोमीटर 1.280 पर जल निकासी नाली को स्थानीय लोगों द्वारा यातायात को चलाने हेतु रेत तथा मलबे से भर दिया था (छायाचित्र)।</p>  <p>किलोमीटर 1.090 पर आंशिक निर्मित सड़क एवं जल निकासी नाली</p> <p>किलोमीटर 1.280 पर रेत/ मलबे से भरी जल निकासी नाली</p>
3.	घुमारवीं मण्डल में बरड़ से डुहक वाया मुखल सम्पर्क सड़क का निर्माण (संस्वीकृत माह: अक्टूबर 2009 तथा संस्वीकृत लागत: ₹ 2.11 करोड़)	<p>जून 2011 में मण्डल द्वारा वन मंजूरी का मामला भेजा गया था तथा मार्च 2015 में भारत सरकार ने सैद्धांतिक अनुमोदन प्रदान किया था परन्तु दिसम्बर 2018 तक अंतिम अनुमोदन प्रतीक्षित था। इसी बीच में कार्य को ₹ 1.42 करोड़ में प्रदान (अगस्त 2016) किया गया परन्तु सड़क सरेखण से वृक्षों को न काटने के कारण जून 2017 से कार्य रूका हुआ था। कार्य पर ₹ 0.27 करोड़ का व्यय किया गया था। मण्डल ने वृक्ष काटने का मामला वन विभाग के साथ उठाया (जून 2016 तथा नवम्बर 2017 के मध्य) था परन्तु दिसम्बर 2018 तक वृक्ष नहीं काटे गए थे।</p>
4.	हमीरपुर मण्डल में, बनाल से चमियाना तक सम्पर्क सड़क (किलोमीटर 0.0 से 7.185 किलोमीटर) का निर्माण (संस्वीकृत माह: जून 2013 एवं संस्वीकृत लागत: ₹ 1.80 करोड़)	<p>कार्य को ₹ 1.52 करोड़ में प्रदान किया गया (मार्च 2014) था जो किलोमीटर 0.0 से 1.0 पर भूमि विवाद के कारण तथा दूसरी तरफ से सड़क पहुंच की अनुपलब्धता थी जिसके लिए किलोमीटर 4.405 पर पुल आवश्यक था जिसका विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में प्रावधान नहीं किया गया था, के कारण मार्च 2016 से कार्य रूका हुआ था। कार्य पर मार्च 2016 तक ₹ 1.19 करोड़ का व्यय किया जा चुका था।</p>

अतः, विभाग वन मंजूरी को पहले प्राप्त करने एवं कार्य स्थल की व्यवहार्यता का आकलन करने में विफल होने से सड़कों एवं पुलों को पूर्ण नहीं कर पाया तथा सम्बंधित लाभार्थी अभिप्रेत सड़क कनेक्टिविटी से वंचित रहे, इसके अतिरिक्त, ₹ 1.89 करोड़ का व्यर्थ/ निष्फल व्यय हुआ।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2018)।



2.1.9.7 कार्यों का घटिया निष्पादन

भौतिक निरीक्षण की गई तीन (24 में से) परियोजनाओं तथा अभिलेखों की नमूना-जांच में लेखापरीक्षा द्वारा कार्यों का घटिया निष्पादन पाया गया जैसाकि निम्न तालिका-2.1.6 में विवरणित है:

तालिका-2.1.6: कार्य के घटिया निष्पादन का विवरण

क्रमांक	संस्वीकृत परियोजनाओं का विवरण	लेखापरीक्षा परिणाम
1.	घटिया सामग्री के प्रयोग के कारण पुल का क्षतिग्रस्त होना	<p>अगस्त 2005 में नाबार्ड के अंतर्गत (आरआईडीएफ-X) मण्डी-I मण्डल में लूणी खड्ड के ऊपर 40 मीटर स्पैन प्री-स्ट्रेसड कंक्रीट/ रीनडफोर्स सीमेंट कंक्रीट बाक्स गरडर पुल के निर्माण को संस्वीकृत किया गया था।</p> <p>₹ 53.51 लाख में प्रदान किए (सितम्बर 2008) कार्य को ठेकेदार ने मार्च 2011 में बिना कोई कारण बताए छोड़ दिया गया था। ठेकेदार को प्री-स्ट्रेसिंग केबल के ₹ 8.34 लाख के प्रतिभूति अग्रिम सहित जून 2011 तक ₹ 26.08 लाख का भुगतान कर दिया था। ठेके को अन्य ठेकेदार को ₹ 48.43 लाख में सितम्बर 2015 में इस शर्त के साथ पुनः प्रदान किया गया कि पिछले ठेकेदार द्वारा क्रय की गई प्री-स्ट्रेसिंग केबल को पुल पर प्रयोग किया जाएगा। ठेकेदार ने सूचित किया (फरवरी 2016) कि जून 2011 से खुले में पड़ी रहने के कारण प्री-स्ट्रेसिंग केबल को बुरी तरह से जंग लग गया है परंतु विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई और उसे कार्य के निष्पादन के लिए जोर दिया। तथापि, इस प्री-स्ट्रेसिंग केबल को जांच किए बिना पुल के निर्माण में प्रयोग कर दिया गया। जंग लगी प्री-स्ट्रेसिंग केबल के प्रयोग के कारण जून 2016 में पुल का डेक स्लैब 10 से 15 सेंटीमीटर तक विचलित हो गया जैसा कि ठेकेदार ने बताया है (अगस्त एवं सितम्बर 2016)। ठेकेदार को ₹ 47.84 लाख का भुगतान कर दिया था तथा जनवरी 2019 तक कार्य अपूर्ण पड़ा था। अभिलेखों में देखा गया कि प्रमुख अभियंता ने पुल को यातायात के लिए खोलने से पूर्व इसकी सुरक्षा के लिए मरम्मत तथा जांच के निर्देश (अगस्त 2016) दिए थे परंतु विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। विभाग द्वारा पुल पर ₹ 76.10 लाख का व्यय किया गया जो निष्फल रहा।</p> <p>अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि क्षतिग्रस्त पुल पर प्रयोग की गई सामग्री घटिया स्तर की नहीं थी। तथापि, यह तर्क इस तथ्य के संदर्भ में सही नहीं दिखाई देता है कि ठेकेदार द्वारा बार-बार इंगित किए जाने पर (अगस्त तथा सितम्बर 2016) जंग लगे केबल के उपयोग के कारण पुल निष्पादन के चरण के दौरान विचलित हो गया था।</p>
2.	घटिया स्तर के कार्य निष्पादन के कारण पुल का ढह जाना	<p>उदयपुर मण्डल में मूलिंग, बेरगुल तथा शिफ्टिंग गांवों को सड़क कनेक्टिविटी उपलब्ध करवाने हेतु चन्द्रा नदी के ऊपर 68.00 मीटर स्पैन स्टील ट्रस पुल को ₹ 2.97 करोड़ की लागत में अक्टूबर 2014 में पूर्ण किया गया था।</p> <p>अधिशाषी अभियंता (गुणवत्ता आश्वासन) मण्डी द्वारा किए गए पुल के निरीक्षण (जून एवं जुलाई 2014) के अभिलेखों में कार्य की गुणवत्ता को बहुत घटिया दिखाया गया तथा कार्य को "असंतोषजनक" ग्रेड दिया गया था। तथापि, मण्डल ने इंगित कमियों³⁶ के सुधार हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। मार्च 2015 में पुल ढह गया। उसी स्थल पर अन्य ठेकेदार को</p>

³⁶ गुणवत्ता नियंत्रण जांच नहीं की गई थी; प्रभारी अभियंता द्वारा मिक्स डिजाईन का अनुमोदन किए बिना कंक्रीट बिलाने का कार्य किया गया था; कंक्रीट पर पानी का छिड़काव न करने से मजबूती में कमी आई तथा रेत, कंक्रीट तथा बजरी के परीक्षण के परिणाम संस्तुत स्तर के अनुसार नहीं थे।

		<p>₹ 2.83 करोड़ में (राज्य शीर्ष के अंतर्गत अनुमोदित) 12 महीने में पूर्ण करने की नियतावधि सहित एक नए पुल का कार्य प्रदान किया (अप्रैल 2016)। ठेकेदार ने ₹ 2.17 करोड़ की लागत का कार्य निष्पादित किया एवं दिसम्बर 2018 तक कार्य प्रगति पर था।</p> <p>घटिया स्तर का कार्य करने तथा मण्डल सुधारात्मक कार्रवाई करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप पुल के गिरने से सरकारी खजाने को ₹ 2.97 करोड़ की हानि हुई तथा नये पुल के निर्माण से ₹ 2.83 करोड़ का संभावित बोझ पड़ा जबकि लाभार्थी भी अभिप्रेत लाभ से वंचित रहे।</p> <p>अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि पुल ढह जाने का कारण जानने हेतु मुख्य अभियंता, मण्डी अंचल की अध्यक्षता में गठित समिति की रिपोर्ट प्रतीक्षित थी। तथापि, पुल का निर्माण घटिया किस्म का था तथा विभाग घटिया स्तर के निष्पादन करने के लिए कार्रवाई करने में विफल रहा।</p>
<p>3.</p>	<p>डल्यानू-पुलीलानी-नैनी धार सड़क (सिरमौर) के उन्नयन का घटिया कार्य</p>	<p>संगड़ाह मण्डल में डल्यानू-पुलीलानी-नैनीधार सड़क (किलोमीटर 0.0 से 12.0) के उन्नयन की परियोजना³⁷ को ₹ 4.08 करोड़ की लागत में पूर्ण किया (जून 2018)।</p> <p>तथापि, मण्डल के तकनीकी स्टाफ सहित लेखापरीक्षा द्वारा किए गये संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह देखा गया कि नवम्बर 2017 के दौरान की गई मैटलिंग किलोमीटर 6.0 से 8.0 (2.00 किलोमीटर) विभिन्न जगहों पर क्षतिग्रस्त हो गई थी। तथापि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में 3.66 मीटर ऊंची दीवार का प्रावधान किया गया था जिसके प्रति वास्तविक निष्पादन 3.16 मीटर का किया गया था जिसके कारण रिटेंनिंग दीवार का स्तर सड़क की सतह से नीचे था। रिटेंनिंग दीवारों दोनों तरफ से खुली छोड़ी गई थी तथा सड़क के किनारों से नहीं जोड़ी गई थी जिसके कारण दुर्घटना होने का जोखिम था।</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p>डल्यानू-पुलीलानी-नैनीधार सड़क की क्षतिग्रस्त मैटलिंग।</p> <p>डल्यानू-पुलीलानी-नैनीधार सड़क पर सड़क सतह से नीचे रिटेंनिंग दीवार।</p> <p>इसके अतिरिक्त, नाबार्ड प्राधिकारी/ राज्य गुणवत्ता अनुश्रवण/ विभाग के राज्य गुणवत्ता नियंत्रण विंग द्वारा कार्य का निरीक्षण एवं निगरानी नहीं की गई थी। मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने बताया (अक्टूबर 2019) कि अनुबंध को बंद कर दिया गया है तथा ठेकेदार की प्रतिभूति जमा राशि मण्डल के पास पड़ी है जिसे सुधार हेतु उपयोग किया जाएगा। अक्टूबर 2019 तक सुधार नहीं किया गया था।</p>

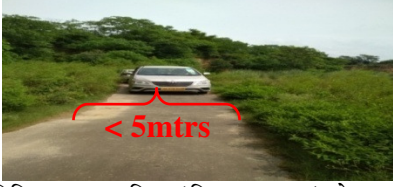

अतः मण्डी-I मण्डल में लूणी खड्ड के ऊपर का पुल घटिया सामग्री प्रयोग करने के कारण क्षतिग्रस्त हुआ, परिणामस्वरूप ₹ 76.10 लाख का निष्फल व्यय हुआ, जबकि चन्द्रा नदी के ऊपर का पुल घटिया निष्पादन के कारण ढह गया तथा मण्डल द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई करने के अभाव में ₹ 2.97 करोड़ की हानि हुई। संगड़ाह मण्डल में डल्यानू-पुलीलानी-नैनीधार सड़क की मैटलिंग इसकी पूर्णता से पहले ही विभिन्न किलोमीटरों पर क्षतिग्रस्त हो गई थी तथा खुली छोड़ी गई रिटेंनिंग दीवार से दुर्घटना बढ़ने का जोखिम था, जबकि परियोजना की गुणवत्ता जांच नहीं की गई थी। कार्यों का घटिया निष्पादन गुणवत्ता नियंत्रण एवं निरीक्षण की कमियों को दर्शाता है।

2.1.9.8 पूर्ण की गई सड़कों से लाभ प्राप्त न होना

अभिलेखों की छानबीन के साथ-साथ लेखापरीक्षा द्वारा की गई 24 परियोजनाओं के भौतिक निरीक्षणों के दौरान यह पाया गया कि ऐसे दृष्टांत थे जिनमें सड़कें पूर्ण कर दी गई थी परंतु उनका लाभ विभिन्न कारणों से नहीं लिया गया था, जैसा कि निम्न तालिका-2.1.7 में विवरणित है:

³⁷ किलोमीटर 0.0 से 12.0 में रेखागणित एवं परिमाण में सुधार जल निकासी करना, किलोमीटर 6.0 से 12.0 में उप-आधार मार्ग दिशा ग्रेड-I, उप आधार मार्ग दिशा ग्रेड-II एवं III, किलोमीटर 4.0 से 12.0 में मैटलिंग एवं टारिंग तथा डम्पिंग संरचना के निर्माण सहित किलोमीटर 0.0 से 12.0 आवश्यक किनारे की नालियां एवं पैरापिट्स।

तालिका-2.1.7: पूर्ण की गई सड़कों का विवरण परंतु लाभ प्राप्त नहीं हुआ

क्रमांक	संस्वीकृत परियोजनाओं का विवरण	लेखापरीक्षा परिणाम
1.	यातायात हेतु पूर्ण की गई सड़कों को पास न करना	<p>प्रमुख अभियंता के निर्देशों (जून 2008), के अनुसार सड़क को पूर्ण होने के एक महीने के भीतर सभी अधिशाषी अभियंताओं को सड़क फिटनेस समिति³⁸ से पूर्ण सड़कों को पास करवाने हेतु कार्रवाई करनी होती है।</p> <p>लेखापरीक्षा में देखा गया कि आठ (17 में से) नमूना जांचित मण्डलों³⁹ में ₹ 49.00 करोड़ की लागत में पूर्ण (2013-18) की गई 129 में से 33 (23 प्रतिशत) सड़कों (लम्बाई: 153.94 किलोमीटर) को विभिन्न किलोमीटर में अपेक्षित चौड़ाई (पांच मीटर) की उपलब्धता (दो मामले) एवं सड़क बनाने के पश्चात भूमि विवाद (एक मामला) के कारण वाहन यातायात को चलाने हेतु पास नहीं किया गया था। 30 सड़क परियोजनाओं में मण्डल द्वारा सड़क फिटनेस समिति से वाहन यातायात हेतु सड़क को पास करवाने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।</p> <p>लेखापरीक्षा द्वारा सम्बद्ध मण्डल के स्टाफ के साथ किया गया भौतिक निरीक्षण (फरवरी से जून 2018) के दौरान अपेक्षित पांच मीटर की चौड़ाई से कम सड़क देखी गई जिसका छायाचित्र नीचे दर्शाया गया है:</p>  <p>पांच मीटर से कम चौड़ाई सहित ऊना टक्का रोड से कोटला खुर्द मोहल्ला तक सम्पर्क सड़क</p> <p>अतिरिक्त मुख्य सचिव (दिसम्बर 2018) ने बताया कि अधिशाषी अभियंताओं को कमियां पूरी करने के पश्चात तुरन्त सड़कों को यातायात हेतु पास करवाने के आवश्यक निर्देश जारी कर दिए गए थे। तथापि, विभाग ने न तो अपेक्षित चौड़ाई सहित सड़कों का निर्माण किया और न ही भू-स्वामियों से सड़क निर्मित करने से पहले लिखित सहमति प्राप्त की थी।</p>
2.	पुल निर्मित न होने के कारण सड़क का प्रयोग न करना	<p>हमीरपुर मण्डल में सम्पर्क सड़क खियाह से भटेरा वाया भरनोट एवं थालाकना (किलोमीटर 0.0 से 4.855) के साथ-साथ पुंग खड्ड पर किलोमीटर 1.555 पर पुल सहित परियोजना के निर्माण को विधायक द्वारा संस्तुत किया (जनवरी 2011) गया। तथापि, परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को मण्डल द्वारा बिना पुल प्रावधान के ₹ 2.86 करोड़ में तैयार किया था तथा परियोजना ₹ 2.78 करोड़ में स्वीकृत (दिसम्बर 2011) हुई थी। सड़क कार्य⁴⁰ एक ठेकेदार को ₹ 2.32 करोड़ में प्रदान (अगस्त 2012) किया जिसे अगस्त 2013 तक पूर्ण करना निर्धारित था, को ठेकेदार ने ₹ 2.66 करोड़ में पूर्ण (जून 2017) किया था। तथापि, पुंग खड्ड पर 1.555 किलोमीटर पर अपेक्षित पुल को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में शामिल नहीं किया था जिसे निर्मित नहीं किया था तथा विभाग ने जून 2018 तक पुल के निर्माणार्थ कोई कार्रवाई नहीं की थी।</p> <p>पुल निर्माण न करने के कारण, निर्मित सड़क के दोनों किनारों को जोड़ा नहीं जा सका जिससे व्यय काफी हद तक निष्फल रहा जैसा कि मण्डल के तकनीकी स्टाफ सहित लेखापरीक्षा द्वारा किया गया (मई 2018) भौतिक निरीक्षण में भी पाया गया (छायाचित्र)।</p>  <p>खियाह से भटेरा वाया भरनोट एवं थालाकना की पूर्ण की गई सड़क (किलोमीटर 0.0 से 4.855)</p> <p>किलोमीटर 1.555 पर पुंग खड्ड पर पुल के बिना खियाह से भटेरा वाया भरनोट एवं थालाकना सड़क</p> <p>अधिशाषी अभियंता ने बताया (जून 2018) कि पुल को अन्य विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के माध्यम से निर्मित किया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पुल के निर्माण का कार्य सड़क निर्माण के साथ-साथ होना चाहिए था ताकि सभी मौसमों में इसकी कनेक्टिविटी सुनिश्चित होती।</p>

38 समिति में उप-मण्डलीय मेजिस्ट्रेट (अध्यक्ष) तथा तीन सदस्य अर्थात् अधिशाषी अभियंता हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, उप-अधीक्षक पुलिस तथा हिमाचल पथ परिवहन निगम के क्षेत्रीय प्रबंधक शामिल होते हैं।

39 बिलासपुर-I, डलहौजी, धामी, देहरा, हमीरपुर, जैसिंहपुर, कुल्लू-II तथा ऊना।

40 किलोमीटर 0.0 से 4.855 में फारमेशन कटिंग, जल निकासी पार, सोलिंग, वियरिंग, तथा टारिंग, पैरापिट्स तथा वी-आकार नाली बनाना।

<p>3. भू-स्वामियों द्वारा सड़क बंद करने के कारण सड़क को प्रयोग न करना</p>	<p>डलहौजी मण्डल में किलोमीटर 0.0 से 4.280 टहकोली से डुंगरू वाया खेड़ा मंडराला सड़क को ₹ 2.06 करोड़ में संस्वीकृत (अक्टूबर 2009) किया गया जिसे ₹ 1.45 करोड़ व्यय करने के पश्चात् पूर्ण (नवम्बर 2016) किया गया था। तथापि, सड़क को यातायात हेतु नहीं खोला गया था क्योंकि भू-स्वामी द्वारा भवन सामग्री को किलोमीटर 2.020 से 2.130 तक ढेर लगाया गया था एवं किलोमीटर 4.190 से 4.280 तक सड़क पर वेरिकेड खड़े किए गए थे तथा कूड़ा कर्कट फैंका हुआ था जैसा कि मण्डल के स्टाफ के साथ लेखापरीक्षा द्वारा स्थल निरीक्षण (मई 2018) के दौरान देखा गया (छायाचित्र)।</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">डलहौजी मण्डल में टहकोली से डुंगरू वाया खेड़ा मंडराला बन्द पड़ी सड़क</p> <p>विभाग ने न तो सड़क निर्माण से पूर्व भूमि का स्पष्ट अधिकार सुनिश्चित किया था और न ही भू-मालिकों के साथ मामले को हल करने हेतु कार्रवाई की गई थी यद्यपि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में भूमि उपलब्धता का झूठा प्रमाण पत्र दिया गया था जैसाकि परिच्छेद 2.1.6.2 में दर्शाया है। पूर्ण सड़क का उपयोग न करने से जनता अभिप्रेत लाभ से वंचित रही तथा ₹ 1.45 करोड़ का किया गया व्यय निष्फल रहा। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि सड़क को किसी भी भूमि मालिकों द्वारा बंद नहीं किया गया है। विभाग के स्टाफ सहित लेखापरीक्षा द्वारा किए भौतिक सत्यापन में पाई गई स्थिति के अनुसार उत्तर परस्पर विरोधी था क्योंकि एक भूमि मालिक द्वारा सड़क को बंद किया गया था।</p>
---	--

सड़कों को पास न करने (33 मामले), पुल का निर्माण न करने (एक मामला) तथा भूमि विवाद (एक सड़क) के कारण इन सड़कों तथा पुलों पर किया गया ₹ 53.11 करोड़ का व्यय अधिकतर निष्फल रहा क्योंकि परिकल्पित लाभों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए मामले नमूना-जांच पर आधारित है। विभाग/ सरकार ऐसे सभी मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कदम उठा सकता है।

2.1.10 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एक प्रबन्धन उपकरण है जो कि नियमों एवं प्रक्रियाओं के उल्लंघन का पता लगाता है, निहितार्थ सहित कारणों का आंकलन करता है तथा सुधारात्मक कार्रवाई पर सुझाव देता है। इसके द्वारा, संगठन कार्यकुशल एवं प्रभावी परिचालन, वित्तीय रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता, यथा-प्रयोज्य नियमों, विनियमों एवं सांविधिक कर्तव्यों की अनुपालना हेतु उचित आश्वासन देता है। आंतरिक नियंत्रण की कमियों को आगामी परिच्छेदों में विवेचित किया गया है। परिणाम, परियोजनाओं की नमूना-जांच पर आधारित है; राज्य सरकार ऐसी कमियों का पता लगाने एवं समाधान हेतु सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकती है।

2.1.10.1 वित्तीय नियंत्रण - नाबार्ड द्वारा ऋण की प्रतिपूर्ति

राज्य सरकार द्वारा परियोजनाओं की व्यय विवरणी प्रस्तुत करने के आधार पर व्यय की प्रतिपूर्ति नाबार्ड निधियन से की जाती है। अधिशाषी अभियंता मासिक आधार पर सड़कों पर किए व्यय विवरण प्रमुख अभियंता को प्रस्तुत करते हैं तथा दावों को आगे नाबार्ड से प्रतिपूर्ति हेतु वित्त विभाग के माध्यम से प्रस्तुत किया जाता है।

2013-18 के दौरान (निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि) संस्वीकृत परियोजनाओं की स्थिति, किया गया व्यय, देय प्रतिपूर्ति तथा नाबार्ड द्वारा वास्तव में की गई प्रतिपूर्ति को नीचे तालिका-2.1.8 में दर्शाया गया है।

तालिका-2.1.8: 2013-18 के दौरान संस्वीकृत परियोजनाओं की स्थिति, किया गया व्यय, देय प्रतिपूर्ति तथा नाबार्ड द्वारा वास्तव में की गई प्रतिपूर्ति की स्थिति

(₹ करोड़ में)

ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि/ वर्ष	संस्वीकृत परियोजना		व्यय	प्रतिपूर्ति दावे				
	संख्या	राशि		देय	किया गया दावा	कम किया गया दावा	प्राप्त	कम प्राप्ति (6-8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2013-14	75	244.83	181.46	163.31	155.47	7.84	154.72	0.75
2014-15	80	256.00	152.25	137.03	122.28	14.75	119.64	2.64
2015-16	107	385.61	165.54	148.99	126.88	22.11	118.71	8.17
2016-17	53	250.43	38.32	34.49	22.74	11.75	18.55	4.19
2017-18	84	326.22	3.09	2.78	1.50	1.28	1.41	0.09
योग	399	1,463.09	540.66	486.60	428.87	57.73	413.03	15.84

स्रोत: विभाग द्वारा आपूर्ति आंकड़े।

2013-18 के दौरान नाबार्ड से ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि-XIX से XXIII तक देय ₹ 486.60 करोड़ (किये गये व्यय का 90 प्रतिशत) की प्रतिपूर्ति के प्रति विभाग ने ₹ 428.87 करोड़ के ऋण की प्रतिपूर्ति का दावा किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 57.73 करोड़ कम का दावा किया गया। उपर्युक्त अवधि के दौरान विभाग द्वारा प्रतिपूर्ति हेतु किए गये दावे ₹ 428.87 करोड़ के प्रति भी, ₹ 15.84 करोड़ मार्च 2018 तक प्राप्त नहीं किए गये थे। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि प्रतिपूर्ति दावों को प्रस्तुत करना लगातार प्रक्रिया है एवं परियोजनाओं पर किए गए वास्तविक व्यय के आधार पर नाबार्ड को प्रस्तुत किए जाते हैं। तथापि, विभाग ने न तो वास्तविक व्यय को देखते हुए प्रतिपूर्ति दावे प्रस्तुत किए और न ही वास्तव में किए गये दावे प्राप्त किये।

2.1.10.2 प्रशासनिक नियंत्रण

(i) कार्यों का बंटवारा करना

जारी अनुदेशों (अप्रैल 2012) के साथ पठित लोक निर्माण विभाग की नियमावली के परिच्छेद 6.44 में प्रावधान है कि ई-टेंडरिंग अथवा प्रैस के माध्यम से प्रचार से बचने हेतु, उच्चतर प्राधिकारी के अनुमोदन से बचने के लिए कार्य/परियोजना का बंटवारा नहीं करना चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नौ (17 में से) नमूना-जांचित मण्डलों⁴¹ में ₹ 104.74 करोड़ में नाबार्ड के अन्तर्गत संस्वीकृत की गई 23 सड़क परियोजनाएं (दिसम्बर 2008 से अक्टूबर 2014 के बीच), का कार्य 124 ठेकेदारों को ₹ 89.36 करोड़ में प्रत्येक कार्य को दो से 44 कार्यों में बांटकर प्रदान किया (अक्टूबर 2009 से सितम्बर 2017)। परियोजनाओं को व्यापक प्रचार एवं निम्न स्तर पर निविदाओं को अन्तिम रूप देने के लिये उच्चतर प्राधिकारी की संस्वीकृति से बचने हेतु विभाजित किया गया। स्पष्टतया, परियोजनाओं का बंटवारा करने से निविदा प्रक्रिया में अधिकतम प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता तथा निष्पक्षता की सुनिश्चितता को समाप्त किया गया। इसके अतिरिक्त, ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया गया। कुछ दृष्टांत नीचे तालिका-2.1.9 में दिए गए हैं:-

तालिका-2.1.9: कार्यों के बांटने के दृष्टांतों का विवरण

(₹ करोड़ में)

मण्डल का नाम	परियोजनाओं की संख्या	संस्वीकृत वर्ष	संस्वीकृत राशि	प्रदान किए अनुबंधों की संख्या	प्रदान की गई राशि	कार्य पूर्ण करने में विलम्ब (महीनों में)
मण्डी-I	1	2008	3.48	44	5.45	41
संगड़ाह	1	2013	16.84	5	15.96	14
ऊना	5	2009 से 2011	16.25	2 से 4	11.48	18 से 22
उदयपुर	1	2012	0.11	11	0.20	कोई विलम्ब नहीं

⁴¹ डलहौजी, घुमारवीं, जुब्बल, मण्डी-I, नूरपुर, संगड़ाह, ठियोग, उदयपुर तथा ऊना।

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि मण्डलों द्वारा कार्यों का बंटवारा निविदा प्रक्रिया में गति बढ़ाने हेतु किया था जहां पर ठेकेदार के पास आवश्यक क्षमता उपलब्ध नहीं थी तथा दुर्गम स्थल हालातों के कारण किया था। तथापि, कार्यों का बंटवारा करने के बावजूद, तालिका 2.1.9 में दर्शाए गये आठ में से सात सड़क परियोजनाओं को पूर्ण करने में 14 से 41 महीने का विलम्ब हुआ तथा प्रतिस्पर्धात्मक दरों को प्राप्त करने का उद्देश्य भी प्राप्त नहीं हुआ।

(ii) कार्य पर प्रदान राशि से अधिक व्यय

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना-जांचित मण्डलों में (डलहौजी को छोड़कर) ₹ 147.23 करोड़ की लागत में सौंपे गए 82 कार्यों के प्रति इन कार्यों के निष्पादनार्थ ठेकेदारों को ₹ 173.47 करोड़ का भुगतान किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 26.24 करोड़ (18 प्रतिशत) की भुगतान राशि का विचलन हुआ। तथापि, विचलन भुगतान सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना किया गया। कुछ मुख्य विचलन मामले नीचे तालिका-2.1.10 में दर्शाए गए हैं:

तालिका-2.1.10: मुख्य विचलन के दृष्टांतों का विवरण

(₹ करोड़ में)

मण्डल का नाम	परियोजना का नाम	प्रदान की गई राशि	व्यय	अधिक व्यय
ठियोग	क्वांति पुल का निर्माण	3.02	5.76	2.74
हमीरपुर	राष्ट्रीय राजमार्ग-17 कल्लूर से कोहला नादौन अमतर सम्पर्क सड़क का निर्माण	3.75	4.58	0.83
ऊना	(i) वाया पटवार खाना ईसपुर गगरेट सड़क से लोअर पंजावर सम्पर्क सड़क का निर्माण	2.90	3.70	0.80
	(ii) गगरेट ओइल ईसपुर सड़क से मोहल्ला टिपरीन से स्वां नदी तक निर्माण तथा मेंटलिंग/टायरिंग	2.25	3.10	0.85

अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि अप्रत्याशित परिस्थितियों एवं स्थल हालातों के अनुसार अतिरिक्त कार्य का निष्पादन करने के कारण अधिक व्यय किया गया। तथापि, मण्डल ने विचलन हेतु सक्षम प्राधिकारी से पूर्वानुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

2.1.10.3 गुणवत्ता नियंत्रण एवं निगरानी

(i) गुणवत्ता नियंत्रण

गुणवत्ता नियंत्रण परियोजनाओं का निष्पादन वांछित गुणवत्ता/ स्तर पर सुनिश्चित करने हेतु महत्वपूर्ण है। परियोजनाओं/ कार्यों के निष्पादन की गुणवत्ता की जांच राज्य गुणवत्ता नियंत्रण विंग एवं राज्य नियंत्रण मोनिटरों के माध्यम से विभाग द्वारा की जानी थी।

● गुणवत्ता नियंत्रण विंग एवं राज्य गुणवत्ता मोनिटर द्वारा गुणवत्ता जांच

मुख्य अभियंता (गुणवत्ता नियंत्रण एवं अभिकल्प) के निर्देशानुसार, (सितम्बर 2011) ₹ 0.30 करोड़ से ऊपर के सभी कार्यों का निरीक्षण राज्य गुणवत्ता मोनिटरों के साथ-साथ अधिशाषी अभियंताओं (गुणवत्ता नियंत्रण) द्वारा नियमित अंतरालों पर किया जाना था। तथापि, निरीक्षण की अवधि निर्धारित नहीं की गई थी। 2013-18 के दौरान, राज्य गुणवत्ता मोनिटरों ने 14 नमूना-जांचित मण्डलों की 43 परियोजनाओं में 102 निरीक्षण संचालित किए जबकि शेष तीन मण्डलों⁴² में कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। 43 परियोजनाओं में से 28 परियोजनाओं में 59 दोषों⁴³ को इंगित किया गया था परंतु राज्य गुणवत्ता मोनिटरों द्वारा इंगित किए गए दोषों का सुधार मण्डल द्वारा प्रस्तुत नहीं

⁴² बिलासपुर, घुमारवीं तथा जयसिंहपुर।

⁴³ पक्का/ब्लॉकड नालियों का निर्माण न करना, बर्म में सुधार, गुणवत्ता जांच का संचालन न करना तथा मलवा/ भू-स्खलन को हटाना।

किया गया था। इसके अतिरिक्त, अधिशाषी अभियंताओं (गुणवत्ता नियंत्रण) द्वारा 29 परियोजनाओं में 32 निरीक्षण संचालित किए गये थे परंतु कोई विशिष्ट कमियां इंगित नहीं की गईं तथा केवल सुधार हेतु परामर्श दिया गया। लेखापरीक्षा द्वारा किए गए भौतिक निरीक्षण के दौरान ध्यान में आए निर्माण कार्य के घटिया स्तर के कुछेक दृष्टांतों को परिच्छेद 2.1.9.7 में दर्शाया गया है। समापन सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि नये राज्य गुणवत्ता मोनिटरों को नियुक्त किया गया है तथा प्रत्येक सड़क का निरीक्षण नियमित रूप से किया जाएगा।

● पूर्णता के समीप परियोजनाओं की गुणवत्ता जांच

मुख्य अभियंता (गुणवत्ता नियंत्रण एवं अभिकल्प) शिमला, द्वारा जारी निर्देशानुसार (जून 2011) पूर्ण परियोजना के अंतिम बिल को परियोजना के अंतिम निरीक्षण के आधार पर अधीक्षण अभियंता की सिफारिश पर अधिशाषी अभियंता द्वारा स्वीकार किया जाता है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2013-18 के दौरान नमूना जांचित मण्डलों में ₹ 297.51 करोड़ में 129 परियोजनाएं पूर्ण की गई थी, परन्तु जैसा कि अपेक्षित था अधीक्षण अभियंताओं द्वारा परियोजनाओं का अंतिम निरीक्षण नहीं किया गया था। 129 पूर्ण परियोजनाओं में से 101 परियोजनाओं के अंतिम बिलों को (कुल व्यय: ₹ 239.13 करोड़) मण्डल द्वारा अधीक्षण अभियंता के निरीक्षण किए बिना पास किया गया था तथा शेष 28 परियोजनाओं के अंतिम बिल मार्च 2018 तक पास नहीं किए थे। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि सम्बद्ध अधीक्षण अभियंताओं के अंतिम निरीक्षण प्रतिवेदन के आधार पर पूर्ण परियोजनाओं के अंतिम बिलों को पास करने हेतु सभी क्षेत्रीय अभिकरणों को आवश्यक निर्देश जारी कर दिए थे।

(ii) निगरानी एवं निरीक्षण

सम्बद्ध प्राधिकारियों द्वारा परियोजनाओं का निगरानी एवं आवधिक निरीक्षण परियोजनाओं के प्रभावी निष्पादन हेतु एक कुंजी है। कमियों को नीचे विवेचित किया गया है:

● उच्च अधिकार समिति द्वारा निगरानी

2013-18 के दौरान, उच्च अधिकार समिति⁴⁴ की अपेक्षित 20 बैठकों के प्रति 15 बैठकों⁴⁵ का आयोजन किया गया जिसके परिणामस्वरूप पांच बैठकों का कम आयोजन हुआ। चर्चा मुख्य रूप से वित्तीय प्रबन्धन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों/ परियोजना पूर्णता प्रतिवेदनों का प्रस्तुतीकरण तथा नाबार्ड के अंतर्गत वित्तपोषण हेतु नये प्रस्तावों पर केन्द्रित थी। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि उच्च अधिकार समिति की बैठक का आयोजन ऋण संस्वीकृति, प्रतिपूर्ति अंतर स्थिति, धीमी गति से चल रही परियोजनाएं, इत्यादि के मामलों पर चर्चा हेतु की गई थी। तथापि, उपर्युक्त मामलों पर केवल सामान्य चर्चा की गई थी तथा तकनीकी कमियों के विशिष्ट मामले तथा प्राप्त हुए लाभों पर चर्चा नहीं की गई थी, जैसाकि परिच्छेद 2.1.6.6, 2.1.6.7, 2.1.9.7 तथा 2.1.9.8 में दर्शाया गया है।

● जिला स्तरीय अनुश्रवण टीम द्वारा निगरानी

राज्य सरकार ने प्रत्येक जिले में उपायुक्त की अध्यक्षता में दो सदस्यों (अधीक्षण अभियंता एवं जिला प्रबन्धक, नाबार्ड) तथा सदस्य सचिव के रूप में जिला योजना अधिकारी सहित जिला स्तर पर अनुश्रवण टीम का गठन किया था (दिसम्बर 1999)। समिति को मासिक आधार पर कार्यक्रम के भौतिक/वित्तीय पहलुओं की समीक्षा तथा यादृच्छिक निरीक्षण करना था। सदस्य सचिव को बैठक से एक सप्ताह के भीतर योजना विभाग को समेकित रूप से समीक्षा की रिपोर्ट प्रस्तुत करना आवश्यक था।

⁴⁴ त्रैमासिक आधार पर नाबार्ड परियोजनाओं की प्रगति पर समीक्षा एवं अनुश्रवण हेतु राज्य मुख्य सचिव, अध्यक्ष के रूप में, छ: सदस्यों तथा सलाहकार (योजना), सदस्य सचिव के रूप में राज्य सरकार द्वारा गठित (फरवरी 1996)।

⁴⁵ 2013-14: चार, 2014-15: तीन, 2015-16: दो, 2016-17: तीन एवं 2017-18: तीन।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2013-18 के दौरान जिला स्तरीय अनुश्रवण टीम ने नाबार्ड द्वारा वित्तपोषित परियोजनाओं के अनुश्रवण के लिए किसी भी बैठक का आयोजन नहीं किया था। सड़कों की पूर्णता हेतु, निधि प्रयुक्ति तथा समयबद्ध तरीके से नाबार्ड से ऋण की प्रतिपूर्ति के लिए भी कार्रवाई नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त टीम ने नमूना निरीक्षण भी नहीं किया था जिसके कारण कार्यों की प्रगति की भौतिक जांच नहीं की गई। अधिशाषी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया।

● **नाबार्ड तथा विभागीय प्राधिकारियों द्वारा परियोजनाओं का निरीक्षण**

नाबार्ड दिशा-निर्देशों में नाबार्ड एवं विभागीय प्राधिकारियों द्वारा आवधिक क्षेत्र दौरा के माध्यम से परियोजनाओं के अनुश्रवण का प्रावधान है। तथापि, क्षेत्र दौरों की आवधिकता न तो नाबार्ड दिशा-निर्देशों में विनिर्दिष्ट है और न ही अलग से विभागीय प्राधिकारियों द्वारा निर्धारित की गई थी। नमूना-जांचित मण्डलों में 2013-18 के दौरान निष्पादित 240 परियोजनाओं (269 में से) के सम्बन्ध में विभागीय प्राधिकारियों (अधिशाषी अभियंता, अधीक्षण अभियंता, तथा मुख्य अभियंता) द्वारा किए गए निरीक्षणों के समर्थन में निरीक्षण टिप्पणी/स्थल आदेश पुस्तिका को तैयार नहीं किया गया था। यह दर्शाता है, कि यदि निरीक्षण किए गए हैं, तो उनके कोई दस्तावेज नहीं थे। इसके अतिरिक्त उक्त अवधि में नाबार्ड द्वारा भी कोई निरीक्षण नहीं किया गया था।

नाबार्ड प्राधिकारियों ने बताया (जुलाई 2018) कि निरीक्षण हेतु राज्य सरकार जिम्मेदार है। अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (दिसम्बर 2018) कि विभागीय प्राधिकारियों द्वारा नियमित निरीक्षण किया जा रहा था। तथापि, 17 नमूना-जांचित मण्डलों में निरीक्षण टिप्पणी/ स्थल आदेश पुस्तिका नहीं थी जिससे ऐसे किए गए निरीक्षणों, यदि किए गये हों, की प्रमाणिकता को सुनिश्चित किया जा सके।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए मामले नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग/सरकार ऐसे सभी मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कदम उठा सकता है।

सिफारिश: सरकार समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने हेतु विभिन्न प्राधिकारियों द्वारा विभिन्न स्तरों पर गुणवत्ता जांच, इंगित किए गये दोषों का तुरंत सुधार तथा परियोजनाओं के निष्पादन का नियमित अनुश्रवण करने के सम्बंध में कड़ाई से अनुपालना सुनिश्चित करने पर विचार कर सकती है।

निष्कर्ष

इस तथ्य की दृष्टि से कि इन परियोजनाओं को नाबार्ड ऋण के माध्यम से वित्तपोषित किया जा रहा था, यह अनिवार्य था कि परियोजना का चयन न्यायिक तथा निष्पादन समयबद्ध एवं संस्वीकृत लागत के भीतर हो क्योंकि नाबार्ड द्वारा लागत वृद्धि को वित्तपोषित नहीं किया जाता। इस संदर्भ में, पूर्ववर्ती परिच्छेदों में विस्तृत कमियों का अधिक महत्त्व हो जाता है। संस्वीकृत परियोजनाओं का भौगोलिक वितरण समान नहीं था जो दोषपूर्ण प्राथमिकता को दर्शाता है: विपदग्रस्त क्षेत्रों की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया गया, जबकि उसी समय पर, ऐसे मामले थे जहां पहले ही सड़कों से जुड़े गांवों के लिए सड़के संस्वीकृत की गईं। परियोजना स्तर पर योजना में कमी थी क्योंकि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट बनाने में काफी समय लिया गया, परियोजनाएं बाधा रहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना स्वीकृत की गईं तथा गलत/ अनुपयुक्त स्थल के चयन एवं अभिकल्प के मामले थे। स्कीम निष्पादन में विलम्ब एवं लागत वृद्धि चिह्नित की गईं। निर्माण गुणवत्ता के संबंध में, गैर-पक्की सड़कों के निर्माण की प्रथा का अर्थ था कि सड़क की सतह की टूट-फूट/ क्षति तेजी से होगी। गुणवत्ता के प्रति कम ध्यान इन तथ्यों से उजागर होता था कि गुणवत्ता नियंत्रण जांच में उठाई गई टिप्पणियों का समाधान नहीं किया गया। अन्त में, आयोजना एवं निष्पादन में कमी का अर्थ है कि परिकल्पित लाभ, समय एवं संस्वीकृत लागत में नहीं मिले तथा गुणवत्ता निर्माण चिंता का विषय रहा। परियोजना विलम्ब के कारण लागत वृद्धि तथा दोषपूर्ण अभिकल्प एवं निम्न स्तर/ घटिया गुणवत्ता कार्य के कारण अतिरिक्त लागत भविष्य में बजटीय परिव्यय के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा वहन की जाएगी।

2.2 शहरी क्षेत्रों में सीवेज प्रबंधन

शहरी क्षेत्रों में सीवेज प्रबंधन की निष्पादन लेखापरीक्षा में आयोजना व निर्देशन, वित्तीय प्रबंधन, सीवेज योजनाओं के कार्यान्वयन, सीवेज एवं सैप्टिक टैंक प्रणाली के द्वारा सीवेज के प्रशोधन एवं निपटान तथा निगरानी से सम्बंधित पहलुओं का मूल्यांकन किया गया। कुछ मुख्य परिणाम निम्नवत् हैं:

मुख्य बातें:

- आयोजना व निर्देशन की कमियों के अंतर्गत सीवेज योजनाओं हेतु रणनीति तैयार न करना, सीवेज योजनाओं हेतु बाधारहित भूमि सुनिश्चित न करना, अति दबावग्रस्त सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के उन्नयन के सम्बंध में सक्रिय कार्रवाई का अभाव, सीवेज प्रशोधन संयंत्रों/ सैप्टिक टैंकों के अभिकल्प में कमियां तथा मल के निपटान पर नियंत्रण में अभाव सम्मिलित था।
(परिच्छेद 2.2.5)
- वित्तीय प्रबंधन की कमियों के अंतर्गत सीवेज योजनाओं हेतु अपर्याप्त निधियन, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों को निधियों का 30 प्रतिशत जारी न करना तथा 43 प्रतिशत विलम्ब से जारी करना, नमूना-जांचित 16 मण्डलों में से 11 में 58 प्रतिशत निधियों की अप्रयुक्ति, नमूना-जांचित 15 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वित्त आयोग से प्राप्त निधियों की अप्रयुक्ति तथा उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह से सम्बंधित कमियां सम्मिलित थीं।
(परिच्छेद 2.2.6)
- नमूना-जांचित 25 सीवेज योजनाओं में से 205 माह के विलम्ब के पश्चात् मात्र एक योजना पूर्ण हुई; 13 योजनाएं अपूर्ण रहीं (18 से 230 माह का विलम्ब) तथा 11 योजनाएं भू-अर्जन/ हस्तांतरण हेतु आयोजना के अभाव, सीवेज नेटवर्क बिछाने के लिए बाधारहित भूमि सुनिश्चित न करने; विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने में विलम्ब; तथा निधियों के अभाव के कारण प्रारम्भ नहीं की गई थीं।
(परिच्छेद 2.2.7)
- घर/ प्रतिष्ठान सीवेज नेटवर्क से नहीं जुड़े थे जिसके परिणामस्वरूप सीवेज प्रशोधन संयंत्रों का कम उपयोग हुआ। तीन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के अधिक दबावग्रस्त होने के कारण प्रशोधन प्रक्रिया पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा तथा खराब गुणवत्ता की गंदे पानी की धारा में परिणत हुआ।
(परिच्छेद 2.2.8 से 2.2.9.1)
- सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के निष्क्रिय घटकों तथा अभिकल्प की कमियां गंदे पानी की धारा की खराब गुणवत्ता में परिणत हुई जो सतही जल-निकायों में छोड़ी जा रही थी। सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की बड़ी संख्या प्रशोधित गंदे पानी की धारा की गुणवत्ता हेतु मानदण्डों के अनुरूप नहीं थी। मल प्रशोधन अपर्याप्त था।
(परिच्छेद 2.2.9.2 से 2.2.9.4)
- सामुदायिक एवं घरेलू स्तर की सैप्टिक टैंक प्रणाली में गंदे पानी की धारा के प्रशोधन की सुविधा नहीं थी तथा गंदे पानी की धारा जल-निकायों में बिना समुचित प्रशोधन के छोड़ी जा रही थी। निर्दिष्ट अवधि में टैंकों को मल रहित करने हेतु अथवा निपटान पूर्व मल-प्रशोधन हेतु कोई तंत्र नहीं था। समुचित प्रशोधन के बिना मल तथा गंदे पानी की धारा का निपटान करने का परिणाम जल-निकायों के दूषित होने एवं जल-जनित रोग फैलने के जोखिम के रूप में हुआ।
(परिच्छेद 2.2.10.1 एवं 2.2.10.2)
- विभाग, शहरी स्थानीय निकाय तथा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल स्तर पर निगरानी तंत्र कमजोर था।
(परिच्छेद 2.2.11)

2.2.1 परिचय

सीवेज का तात्पर्य आवासीय, संस्थागत, व्यवसायिक एवं औद्योगिक प्रतिष्ठानों से उत्पन्न अपशिष्ट जल से है। इसे दो संघटकों में वर्गीकृत किया जा सकता है: ब्लैक वाटर (शौचालयों से मानव उत्सर्जित अपशिष्ट से समाविष्ट

जल) तथा ग्रे-वाटर (बाथरूमों तथा रसोई से उत्सर्जित जल)। सीवेज प्रबंधन प्रणाली का लक्ष्य विभिन्न प्रतिष्ठानों से उत्सर्जित व निर्मित सीवेज का उचित संग्रहण, परिवहन, प्रशोधन एवं निपटान अथवा स्वास्थ्य या पर्यावरणीय समस्या⁴⁶ तथा वैक्टर जनित रोगों के फैलने का कारण बने बिना पुनः उपयोग सुनिश्चित करना है। सीवेज के अनुचित प्रबंधन से अस्वास्थ्यकर परिस्थितियां उत्पन्न हो सकती हैं जिससे भूमि-संदूषण/ विषाक्तता तथा जल के माध्यम से पर्यावरणीय प्रदूषण तथा वेक्टर-जनित रोग फैल सकता है।

सीवेज प्रबंधन प्रक्रिया

सीवेज के प्रशोधन एवं निपटान हेतु दो प्रणालियां हैं: सीवेरेज प्रणाली तथा सैप्टिक टैंक प्रणाली। सीवेज प्रबंधन प्रक्रिया परिशिष्ट-2.1 में दर्शाई गई है।

सीवेरेज प्रणाली में सीवेज को इसके उत्पादन स्रोत से संग्रहित किया जाता है तथा सीवर पाइपों के नेटवर्क (सीवेरेज) के माध्यम से सीवेज प्रशोधन संयंत्र तक पहुंचाया जाता है। सीवेज प्रशोधन संयंत्र में ठोस पदार्थों को हटाने के लिए प्राथमिक उपचार, घुलित एवं निलम्बित कार्बनिक पदार्थों को गलाने के लिए द्वितीयक उपचार, रोगजनकों व पोषकों (जैसे फास्फोरस एवं नाइट्रोजन) को हटाने हेतु अपशिष्ट जल (गंदे पानी की धारा) के उन्नत शुद्धिकरण के लिए कीटाणु-शोधन एवं तृतीयक उपचार तथा मल या अर्ध-ठोस अपशिष्ट के प्रसंस्करण एवं जल निष्कासन हेतु मल प्रशोधन शामिल है। प्रशोधित गंदे पानी की धारा एवं मल का पुनः उपयोग किया जा सकता है।

सैप्टिक टैंक प्रणाली में सोखने वाले गड्ढे तथा सैप्टिक टैंक के माध्यम से सीवेज उत्पादन के स्रोत पर या उसके निकट सीवेज को एकत्रित, संग्रहित तथा प्रशोधित किया जाता है। भौतिक, रासायनिक तथा जैविक प्रक्रियाएं संदूषकों को हटाती हैं तथा प्रशोधित गंदे पानी की धारा सोखने वाले गड्ढों के माध्यम से जमीन में रिसती है। बड़े समुदायों द्वारा उपयोग किए जाने वाले सैप्टिक टैंकों के लिए गंदे पानी की धारा के अतिरिक्त प्रशोधन की आवश्यकता होती है। मल को समय-समय पर हटाना (मल रहित करना) पड़ता है तथा पुनः उपयोग योग्य बनाने या निपटान के पहले विशेष मल प्रशोधन सुविधा या सीवेज प्रशोधन संयंत्र में प्रशोधित करना होता है। पृथक आवासों (घरेलू स्तर पर) एवं छोटे समुदायों (सामुदायिक स्तर पर) जिनकी जनसंख्या भागीदारी 300 से अधिक न हो, के लिए सैप्टिक टैंक प्रणाली की अनुशंसा की जाती है।

उत्तरदायित्व संरचना

शहरी विकास विभाग राज्य स्तर पर सीवेज प्रबंधन हेतु रणनीति एवं योजना के निरूपण, सीवेज प्रबंधन हेतु परियोजनाओं के लिए धन उपलब्ध कराने तथा ऐसी योजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए उत्तरदायी था। विभाग पूंजीगत कार्यों के लिए शहरी स्थानीय निकायों को तथा संचालन एवं अनुरक्षण के लिए प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को निधियां जारी कर रहा था। शहरी स्थानीय निकाय स्थानीय स्तर की योजनाओं, घरेलू स्तर की सैप्टिक टैंक प्रणालियों के पर्यवेक्षण, निधि प्रबंधन तथा निगरानी हेतु उत्तरदायी थे। सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग नई परियोजनाओं की कार्य-योजना एवं कार्यान्वयन तथा मौजूदा योजनाओं⁴⁷ का संचालन एवं अनुरक्षण कर रहा था। हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड मानकों के अनुपालन की निगरानी, सीवेज प्रशोधन संयंत्रों हेतु प्राधिकार देने तथा रिपोर्टिंग करने के लिए जिम्मेदार था। उत्तरदायित्व संरचना चार्ट परिशिष्ट-2.1 में दर्शाया गया है।

⁴⁶ सीवेरेज एवं सीवेज प्रशोधन (इंजीनियरिंग) पर केन्द्रीय सार्वजनिक -स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली का अध्याय-2 (योजना)।

⁴⁷ सीवेरेज प्रणाली तथा सामुदायिक-स्तर पर सैप्टिक टैंक प्रणाली।

राज्य में 54 शहरी स्थानीय निकाय, दो नगर निगम, 30 नगर परिषद तथा 22 नगर पंचायतें हैं। मार्च 2018 तक 20 शहरी स्थानीय निकायों⁴⁸ में सीवेरेज प्रणालियां कार्यशील थीं तथा चार शहरी स्थानीय निकायों⁴⁹ में आंशिक रूप से कार्य कर रही थीं जबकि 21 शहरी स्थानीय निकायों⁵⁰ में कार्य प्रगति पर था। नौ शहरी स्थानीय निकायों⁵¹ में कोई सीवेरेज प्रणाली नहीं थी। 24 शहरी स्थानीय निकायों, जिनमें सीवेरेज प्रणालियां थीं में 41 कार्यशील सीवेज प्रशोधन संयंत्र थे। विभाग के पास राज्य के सामुदायिक स्तर की सैप्टिक टैंक प्रणालियों हेतु आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। पारिवारिक स्तर की सैप्टिक टैंक प्रणालियां सभी शहरी स्थानीय निकायों में अस्तित्व में थीं।

2.2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्न पहलुओं के संदर्भ में निष्पादन को मूल्यांकित करने के थे:-

- सीवेज प्रबंधन की आयोजना;
- पर्याप्त निधियन तथा निधियों का कुशल उपयोग;
- सीवेरेज योजनाओं का कार्यान्वयन;
- सीवेरेज एवं सैप्टिक टैंक प्रणालियों के माध्यम से सीवेज का प्रशोधन एवं निपटान; तथा
- निगरानी तंत्रों की प्रभावशीलता।

2.2.3 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित स्रोतों को संदर्भित किया गया:-

- केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन द्वारा जारी सीवेरेज तथा सीवेज प्रशोधन (इंजीनियरिंग) पर नियमावली, 2012;
- सीवेरेज तथा सीवेज प्रशोधन (अनुरक्षण एवं परिचालन) पर केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन द्वारा जारी नियमावली, 2012;
- सीवेरेज तथा सीवेज प्रशोधन (प्रबंधन) पर केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन द्वारा जारी नियमावली, 2013;
- सम्बन्धित प्राधिकारियों द्वारा जारी परिपत्र/ आदेश; तथा
- विभिन्न एजेन्सियों के साथ हस्ताक्षरित अनुबंध।

2.2.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2013-18 की अवधि को शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा क्षेत्र में शहरी विकास विभाग, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग तथा हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड शामिल थे। इसके अतिरिक्त राज्य के 54 में से 16⁵² शहरी स्थानीय निकायों के साथ सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग के सम्बंधित 15 मण्डल⁵³ एवं नगर निगम मण्डल शिमला सीवेज प्रबंधन प्रक्रियाओं की विस्तृत जांच के लिए चुने (घटते हुए क्रम में अधिकतम

⁴⁸ अर्की, भुंतर, चंबा, धर्मशाला, घुमारवीं, हमीरपुर, ज्वालामुखी, जोगिन्द्रनगर, जुब्बल, कुल्लू, मनाली, मण्डी, नैना देवी जी, पालमपुर, रामपुर, रोहड़ू, शिमला, सुजानपुर, सुन्दरनगर तथा ऊना।

⁴⁹ कांगडा, नगरोटा बगवां, पांवटा साहिब तथा सोलन।

⁵⁰ बद्दी, बंजार, भोटा, चुवाड़ी, डलहौजी, देहरा, गगरेट, करसोग, कोटखाई, मैहतपुर, नादौन, नालागढ़, नारकंडा नूरपुर, रिवालसर, संतोषगढ़, सरकाघाट, सुजानपुर, सुन्नी, तलाई तथा ठियोग।

⁵¹ बैजनाथ-पपरोला, बिलासपुर, चौपाल, दौलतपुर, ज्वाली, नाहन, नेर चौक, राजगढ़ तथा टाहलीवाल।

⁵² राज्य के दोनों नगर निगम, अर्थात् शिमला तथा धर्मशाला; राज्य की 30 नगर परिषदों में से 12 (बद्दी, बिलासपुर, चंबा, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, नाहन, नेरचौक, पांवटा साहिब, सोलन, सुन्दर नगर तथा ऊना); 22 नगर पंचायतों में से दो (बैजनाथ पपरोला तथा ज्वाली)।

⁵³ बग्गी, बिलासपुर, चंबा, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वाली, कुल्लू, नाहन, नालागढ़, मण्डी, पालमपुर, पांवटा साहिब, सोलन, सुन्दरनगर तथा ऊना-1

जनसंख्या के आधार पर) गए। राज्य में सीवेज प्रबंधन हेतु उपलब्ध ₹ 319.16 करोड़⁵⁴ की कुल निधियों में से इन नमूना-जांचित इकाइयों में ₹ 108.37 करोड़⁵⁵ (34 प्रतिशत) का व्यय किया गया। लेखापरीक्षा कार्यपद्धति में संयुक्त भौतिक निरीक्षण तथा अभिलेखों की संवीक्षा निहित थी।

नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से आठ⁵⁶ में पूर्ण रूप से कार्यशील सीवेज प्रणालियां थी; दो शहरी स्थानीय निकायों (पांवटा साहिब व सोलन) में आंशिक रूप से कार्यशील सीवेज प्रणालियां थी; एक शहरी स्थानीय निकाय (बददी) में सीवेज परियोजना पर कार्य चल रहा था; तथा एक शहरी स्थानीय निकाय (बिलासपुर) में सीवेज योजना संस्वीकृत थी परंतु कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था। शेष चार⁵⁷ शहरी स्थानीय निकायों में कोई सीवेज योजना संस्वीकृत नहीं हुई थी। शहरी स्थानीय निकाय जहां पहले से सीवेज प्रणालियां थीं, वहां मौजूदा योजनाओं के जीर्णोद्धार, छूटे हुए क्षेत्रों हेतु योजनाएं तथा घरों को जोड़ने हेतु भी योजनाएं संस्वीकृत की गई थीं। 25 सीवेज योजनाएं (पूर्ण: एक, अपूर्ण: 13 एवं प्रारम्भ नहीं: 11) जोकि 2013-18 के दौरान या तो चालू थी या संस्वीकृत थीं, की नमूना-जांच की गई जैसाकि परिच्छेद 2.2.7 में चर्चा की गई है। दस नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों, जिनमें सीवेज प्रणालियां थीं, में 24 कार्यशील सीवेज प्रशोधन संयंत्र⁵⁸ थे। 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से पांच⁵⁹ शहरी स्थानीय निकायों में 29 सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियां विद्यमान थीं जबकि घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियां सभी शहरी स्थानीय निकायों में विद्यमान थीं।

23 मार्च 2018 को अतिरिक्त मुख्य सचिव, शहरी विकास के साथ प्रारम्भिक सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड, क्षेत्र तथा पद्धति पर चर्चा की गई। मार्च तथा जुलाई 2018 के बीच लेखापरीक्षा संचालित की गई। 31 जनवरी 2019 को सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य के साथ समापन सम्मेलन में लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा की गई। सम्बन्धित प्राधिकारियों के विचारों तथा उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है। लेखापरीक्षा परिणामों के सम्बंध में नवीनतम प्रास्थिति सितम्बर 2019 तक प्रतीक्षित थी।

लेखापरीक्षा परिणाम

लेखापरीक्षा परिणामों को सात भागों में व्यवस्थित किया गया है: आयोजना एवं निर्देशन, वित्तीय प्रबंधन, सीवेज परियोजनाओं का क्रियान्वयन, सीवेज नेटवर्क कनेक्टिविटी, सीवेज प्रशोधन एवं निपटान-सीवेज प्रशोधन संयंत्र, सैप्टिक टैंक प्रणालियां तथा निगरानी।

2.2.5 आयोजना एवं निर्देशन

2.2.5.1 राज्य स्तरीय एवं शहरी स्थानीय निकाय स्तरीय आयोजना में कमियां

सीवेज एवं सीवेज प्रबंधन (इंजीनियरिंग) पर केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन द्वारा जारी नियमावली के अनुसार, राज्य, क्षेत्र व समुदाय स्तर पर सीवेज प्रबंधन एवं सीवेज परियोजना हेतु कार्य-योजना अपेक्षित है। यह अपेक्षित था कि राज्य में शामिल अभिकरणों अर्थात् शहरी विकास तथा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभागों ने चिह्नित रणनीतियों तथा कार्रवाई बिन्दुओं सहित सीवेज प्रबंधन के सम्बंध में अपनाई जाने वाली परिकल्पना एवं दृष्टिकोण की रूपरेखा हेतु रणनीतिक दस्तावेज तथा कार्ययोजना का निरूपण कर लिया हो। हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने सीवेज के एकत्रीकरण, प्रशोधन तथा निपटान हेतु सीवेज प्रणालियों

54 राज्य बजट: ₹ 172.87 करोड़ (पूँजीगत कार्य: ₹ 125.42 करोड़ एवं परिचालन व अनुरक्षण: ₹ 47.45 करोड़, 13वां वित्त आयोग: ₹ 4.41 करोड़, जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय नवीकरण योजना/ छोटे एवं मध्यम शहरों हेतु शहरी अवसंरचना विकास योजना: ₹ 35.21 करोड़, अमृत योजना: ₹ 103.16 करोड़ तथा स्मार्ट सिटी: ₹ 3.51 करोड़।

55 मण्डलों द्वारा किया गया व्यय: ₹ 50.41 करोड़, शहरी स्थानीय निकाय: ₹ 4.56 करोड़, अमृत: ₹ 17.95 करोड़ तथा परिचालन एवं अनुरक्षण: ₹ 35.45 करोड़।

56 चम्बा, धर्मशाला, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, शिमला, सुन्दरनगर तथा ऊना।

57 बैजनाथ पपरोला, ज्वाली, नाहन तथा नेरचौक।

58 चम्बा: 3, धर्मशाला: 1, हमीरपुर: 3, कुल्लू: 3, मण्डी: 2, पांवटा साहिब: 2, शिमला: 6, सोलन: 1, सुन्दरनगर: 1 तथा ऊना: 2

59 बिलासपुर (12), चंबा (1), धर्मशाला (2), मण्डी (13) तथा ऊना (1)।

की स्थापना के लिए कार्य-योजना प्रस्तुत करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों को निर्देश दिए थे (जून 2015)। निम्न कमियां पाई गईं:

(i) शहरी क्षेत्रों में निर्धारित समयावधि में सीवरेज प्रणालियों की स्थापना हेतु कोई भी वृहद स्तरीय योजना या रणनीति योजना दस्तावेज नहीं था। वृहद स्तरीय योजना के अभाव में शहरी स्थानीय निकायों के अनुरोध पर ही योजनाएं संस्वीकृत की जा रही थीं। शहरी विकास विभाग द्वारा निधियों की उपलब्धता एवं प्राथमिकता नीति⁶⁰ के आधार पर योजनाओं को मंजूर/ संस्वीकृत किया जा सकता था।

(ii) बिना किसी रणनीति अथवा आयोजना के योजनाओं की तदर्थ मंजूरी के प्रचलन के परिणामस्वरूप नौ शहरी स्थानीय निकायों में (जिला मुख्यालयों⁶¹ बिलासपुर एवं नाहन सहित) कोई सीवरेज प्रणालियां स्थापित नहीं हो पाई।

(iii) नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में कुछ सीवरेज नेटवर्क एवं सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के अति-दबावग्रस्त होने पर भी न तो शहरी स्थानीय निकायों ने और न ही सम्बंधित सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों ने इन नेटवर्क/ सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की क्षमता बढ़ाए जाने हेतु समय पर कार्रवाई की (परिच्छेद 2.2.9.1)। इसके अतिरिक्त, नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में निष्क्रिय घटक तथा डिजाईन में कमियां थीं (परिच्छेद 2.2.9.2 व 2.2.9.3) जो खराब गुणवत्ता की गंदे पानी की धारा में परिणत हुई जिसे सतही जल में छोड़ा गया।

(iv) संस्वीकृत योजनाओं की पूर्णता में भू-विवादों के कारण लम्बा विलम्ब हुआ जिसमें से अधिकांश योजना संस्वीकृति अथवा कार्यों को प्रारम्भ करने के पूर्व बाधारहित भूमि सुनिश्चित करने में तंत्र की कमी के कारण था (परिच्छेद 2.2.7)।

(v) नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों तथा सम्बंधित सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों ने मानदण्डों के अनुसार सैप्टिक टैंकों के माध्यम से सीवेज के प्रशोधन व निपटान को सुनिश्चित करने हेतु कोई आयोजना तैयार नहीं की थी: सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों द्वारा निर्मित सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंकों में डिजाईन की कमियां थीं तथा गंदे पानी की धारा का प्रशोधन एवं मल का निपटान मानदण्डों के अनुसार सुनिश्चित नहीं किया गया था (परिच्छेद 2.2.10.1); शहरी स्थानीय निकाय घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंकों व सोखने वाले गड्ढों के निर्माण का पर्यवेक्षण नहीं कर रहे थे जिसका परिणाम मल के अवैज्ञानिक निपटान के रूप में हुआ (परिच्छेद 2.2.10.2)।

समापन सम्मेलन में सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने तथ्यों को स्वीकार किया।

सिफारिश: राज्य सरकार, सीवरेज प्रणालियों हेतु रणनीति के निरूपण, सीवरेज नेटवर्क तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्र क्षमता के मुद्दों हेतु समयबद्ध कार्रवाई करने की परियोजना की संस्वीकृति/ कार्यान्वयन के पूर्व बाधारहित भूमि सुनिश्चित करने हेतु तंत्र बनाने तथा सैप्टिक टैंक प्रणालियों से मल के निपटान पर कठोर नियंत्रण सुनिश्चित करने के माध्यम से समग्र आयोजना सुनिश्चित कर सकती है।

2.2.6 वित्तीय प्रबंधन

2.2.6.1 अपर्याप्त निधियन

शहरी क्षेत्रों में सीवेज प्रबंधन से सम्बन्धित गतिविधियां शहरी विकास विभाग की बजटीय निधियों, केन्द्रीय वित्त आयोगों से प्राप्त अनुदानों तथा भारत सरकार की केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों (जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी

⁶⁰ जिला मुख्यालयों के लिए योजनाओं की पहली प्राथमिकता तत्पश्चात् तीर्थ स्थल तथा पर्यटन केन्द्र के बाद शेष शहर।

⁶¹ बिलासपुर की जनसंख्या: 13,654 (जनगणना 2011) तथा अनुमानित जनसंख्या: 64,176 (2040 तक); नाहन की जनसंख्या: 28,899 (जनगणना 2011) तथा अनुमानित जनसंख्या: 58,000 (2052 तक)।

नवीकरण योजना/ छोटे एवं मध्यम नगरों हेतु शहरी अवसंरचना विकास⁶² एवं अमृत योजना⁶³) से वित्तपोषित की जा रही थीं। 2013-18 के दौरान राज्य में सीवेज प्रबंधन हेतु प्राप्त निधियों का विवरण नीचे तालिका-2.2.1 में दिया गया है:-

तालिका-2.2.1: राज्य में सीवेज प्रबंधन हेतु प्राप्त निधियों का विवरण (2013-18)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य बजट	वित्त आयोग के अनुदान ⁶⁴	केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमें			कुल निधियाँ ⁶⁵
			जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण योजना/ छोटे एवं मध्यम शहरों हेतु शहरी अवसंरचना विकास	अमृत	स्मार्ट सिटी	
2013-14	23.00	4.41	22.37	0	0	49.78
2014-15	23.00	लागू नहीं	0	0	0	23.00
2015-16	24.00	लागू नहीं	0	24.30	0	48.30
2016-17	32.50	लागू नहीं	12.84	24.02	0	69.36
2017-18	22.92	लागू नहीं	0	54.84	3.51	81.27
योग	125.42	4.41	35.21	103.16	3.51	271.71

स्रोत: निदेशक, शहरी विकास विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े।

2013-18 के दौरान सीवेज प्रबंधन से सम्बंधित परियोजनाओं हेतु कुल ₹ 271.71 करोड़ अनुमोदित थे। नमूना-जांचित 16 में से तीन शहरी स्थानीय निकायों (बददी, चम्बा तथा सुन्दरनगर) में तीन सीवेज योजनाएं निधियों की कमी के कारण पूर्ण नहीं की जा सकीं/विलम्बित हुईं जैसाकि परिच्छेद 2.2.7 में चर्चा की गई है।

समापन सम्मेलन में सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया कि सीवेज परियोजनाओं के कार्यान्वयन में निधियन एक बड़ा अवरोध था तथा भारत सरकार से निधियों की व्यवस्था करने के प्रयास किए जा रहे थे। यद्यपि, निधियन निश्चित रूप से चिंता का विषय था, यह भी देखा गया कि शहरी स्थानीय निकाय एवं सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल उपलब्ध निधियों के एक बड़े प्रतिशत का उपयोग करने में असमर्थ रहे (परिच्छेद 2.2.6.2 से 2.2.6.4)।

2.2.6.2 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निधियां जारी करने में विलम्ब/निधियां जारी न करना

शहरी विकास विभाग पूंजीगत कार्यों हेतु शहरी स्थानीय निकायों को आगे सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को निधियां तत्काल निस्तारित करने हेतु जारी कर रहा था।

वर्ष 2013-18 के दौरान नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों ने शहरी विकास विभाग से ₹ 62.89 करोड़ (अप्रैल 2013 तक ₹ 1.21 करोड़ के अथशेष सहित) प्राप्त किए। तथापि, मात्र ₹ 12.49 करोड़ (20 प्रतिशत) तत्काल अवमुक्त किए गए थे, ₹ 26.83 करोड़ (43 प्रतिशत) तीन से 43 महीनों के विलम्ब से अवमुक्त किए गए थे, ₹ 4.56 करोड़ (सात प्रतिशत) स्वयं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सीवेज प्रबंधन से सम्बंधित कार्यों पर प्रयुक्त किए गए थे तथा ₹ 19.01 करोड़ (30 प्रतिशत) मार्च-मई 2018 तक दो से 62 महीनों की अवधि से 13 शहरी स्थानीय निकायों⁶⁶ में अवरूद्ध पड़े थे।

⁶² जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन तथा छोटे एवं मध्यम शहरों हेतु शहरी अवसंरचना विकास स्कीम (जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण योजना का एक घटक)।

⁶³ पुनर्जीवन एवं शहरी परिवर्तन के लिए अटल मिशन।

⁶⁴ 2013-14 हेतु आंकड़े सीवेज प्रबंधन के लिए 13वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त राशि को प्रतिविलम्बित करते हैं। 2014-18 की अवधि हेतु 14वें वित्त आयोग के तहत सीवेज प्रबंधन सहित विभिन्न गतिविधियों के लिए एकमुश्त राशि प्राप्त की गई थी, अतः सीवेज प्रबंधन हेतु अलग-अलग आंकड़ों की गणना नहीं की जा सकी।

⁶⁵ इन निधियों के अतिरिक्त, ₹ 47.45 करोड़ शहरी विकास विभाग द्वारा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को परिचालन व अनुरक्षण हेतु अवमुक्त किए गए थे।

⁶⁶ बैजनाथ, बिलासपुर, चंबा, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वाली, कुल्लू, मण्डी, नैरचौक, पांवटा साहिब, शिमला, सोलन तथा सुन्दरनगर।

बद्दी एवं चम्बा में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निधियां अवमुक्त न करना तथा विलम्ब से अवमुक्त करना, योजना के कार्यान्वयन की प्रगति में कमी का एक कारण रहा। तीन शहरी स्थानीय निकायों (बद्दी, चम्बा और सुन्दरनगर) में सम्बंधित सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों को 2015-18 के दौरान इन योजनाओं के कार्यों को गतिशील बनाए रखने के लिए अन्य लेखा शीर्षों से ₹ 2.79 करोड़ की निधियों को खर्च करना पड़ा (परिच्छेद 2.2.7)।

समापन सम्मेलन में सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने कहा कि शहरी विकास विभाग को पूंजीगत कार्यों के लिए निधियां शहरी स्थानीय निकायों के माध्यम से भेजने के बजाय सीधे सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को भेजने को कहा गया था।

2.2.6.3 मण्डलों द्वारा निधियों की अप्रयुक्ति

नमूना-जांचित 16 में से 11⁶⁷ मण्डलों में 2013-18 के दौरान प्राप्त ₹ 52.55 करोड़ में से ₹ 30.23 करोड़ (58 प्रतिशत) दो से 62 महीनों की अवधि से अप्रयुक्त पड़े थे। समापन सम्मेलन में सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया कि मामले की जांच की जाएगी।

2.2.6.4 वित्त आयोग अनुदानों के अंतर्गत सीवेज प्रबंधन घटकों हेतु प्राप्त निधियों की अप्रयुक्ति

वर्ष 2013-18 के दौरान नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों ने केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों के अंतर्गत ₹ 82.99 करोड़ की निधियां प्राप्त की जिन्हें सीवेज प्रबंधन सहित बुनियादी सेवाएं उपलब्ध करवाने पर खर्च किया जाना था। तथापि नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से एक⁶⁸ को छोड़कर अन्य 15 शहरी स्थानीय निकायों ने प्राप्त निधियों से सीवेज प्रबंधन पर कोई व्यय नहीं किया था।

सीवेज प्रबंधन से सम्बन्धित गतिविधियों पर केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों के अंतर्गत प्राप्त निधियां उपयोग न करने के फलस्वरूप सीवेज के संग्रहण तथा निपटान में कमियां रही, विशेषतः घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों के मामले में, जोकि शहरी स्थानीय निकायों का पूर्ण उत्तरदायित्व था।

2.2.6.5 वित्तीय नियमों/निर्देशों का उल्लंघन

(i) प्राक्कलन से अधिक व्यय

लोक निर्माण विभाग संहिता के अनुसार यदि संस्वीकृत प्राक्कलन पांच प्रतिशत से अधिक बढ़ने की संभावना हो तो संशोधित प्राक्कलन प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

नमूना-जांचित चार मण्डलों⁶⁹ में चार योजनाओं हेतु संस्वीकृत प्राक्कलन से ₹ 44.57 करोड़ का व्यय आधिक्य हुआ, परंतु जनवरी 2019 तक इन कार्यों का संशोधित प्राक्कलन तैयार नहीं किया गया था। दो योजनाओं: सोलन (467 प्रतिशत) तथा सुन्दरनगर (167 प्रतिशत) के मामले में व्यय आधिक्य 100 प्रतिशत से अधिक था।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया (मार्च 2019) कि प्राक्कलन लागत से व्यय में वृद्धि मजदूरी एवं सामग्री की लागत में वृद्धि के कारण हुई थी। संशोधित प्राक्कलन संस्वीकृत न करने के सम्बंध में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया।

(ii) कार्यों का अप्राधिकृत विभाजन

नमूना-जांचित तीन मण्डलों (धर्मशाला, हमीरपुर एवं सुन्दरनगर) में अधिशाषी अभियंताओं ने प्राक्कलित लागत को अपनी शक्तियों के अंदर रखते हुए, कार्यों को विभाजित करने से पूर्व सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति लेने सम्बंधी शर्तों की अवहेलना करते हुए चार कार्यों⁷⁰ (अनुमानित लागत: ₹ 3.65 करोड़) को 170 न्यूनतम लागत की

⁶⁷ बग्गी, बिलासपुर, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वाली, कुल्लू, नाहन, पालमपुर, पांवटा साहिब, शिमला तथा सोलन।

⁶⁸ चम्बा जिसमें प्राप्त निधियों (₹ 3.37 करोड़) में से ₹ 0.16 करोड़ (पांच प्रतिशत) का खर्च हुआ।

⁶⁹ चम्बा, पांवटा साहिब, सोलन तथा सुन्दरनगर।

⁷⁰ धर्मशाला शहर में सीवेज योजना के अंतर्गत घर-घर को जोड़ना, हमीरपुर में सीवेज योजना के अंतर्गत जोन -I तथा जोन -II एवं जोन -III के अंतर्गत घर-घर को जोड़ना तथा सुन्दरनगर में सीवेज योजना के अंतर्गत घर-घर को जोड़ना।

निविदाओं में जारी किया। इस प्रकार प्रतिस्पर्धात्मक दरें प्राप्त न किए जा सकने के परिणामस्वरूप इन घटकों को अनुमानित लागत से ₹ 0.90 करोड़ की अधिक लागत (₹ 4.55 करोड़) पर सौंपा गया।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया (मार्च 2019) कि विभाजन कार्यों के समयबद्ध निष्पादन हेतु किया गया था। यद्यपि, यह देखा गया कि ये सभी कार्य जनवरी 2019 तक अपूर्ण थे: 57,940 रनिंग मीटर में से मात्र 37,113 रनिंग मीटर (64 प्रतिशत) सीवर लाईन ही बिछाई गई जिसके कारण कुल 13,037 नियोजित कनेक्शनों में से मात्र 5,934 (46 प्रतिशत) कनेक्शन ही जारी किए गए।

2.2.6.6 उपभोक्ता शुल्कों का संग्रहण

हिमाचल प्रदेश जलापूर्ति अधिनियम, 1968 की धारा-5 के तहत राज्य सरकार ने अधिसूचित किया (जून 2005) कि सीवरेज कनेक्शन वाले घरेलू एवं व्यवसायिक उपभोक्ताओं से जल के मासिक बिल के 50 प्रतिशत की दर पर उपभोक्ता शुल्क वसूली योग्य है। सीवरेज प्रणालियों वाले नमूना-जांचित 11 शहरी स्थानीय निकायों⁷¹ के सम्बंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियां निम्नवत हैं:

- आठ शहरी स्थानीय निकायों⁷² में ऐसे सभी घर/ प्रतिष्ठान जो सीवरेज प्रणालियों का उपयोग कर रहे थे उनसे सेवाओं हेतु प्रभार नहीं लिए जा रहे थे: कुछ परिवार जो बहुमंजिला भवनों में रह रहे थे, के पास अलग-अलग पानी के कनेक्शन थे लेकिन भवन में पानी के सभी कनेक्शनों पर सीवरेज प्रभार उद्ग्रहित करने के स्थान पर केवल सीवरेज कनेक्शन हेतु सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल द्वारा पंजीकृत एक या कुछ पानी के कनेक्शनों पर ही उद्ग्रहित किए जा रहे थे।

नमूना-जांच किए गए आठ मण्डलों के 211 घरों में लेखापरीक्षा ने संयुक्त भौतिक निरीक्षण व सर्वे संचालित किया (अक्टूबर 2018) तथा पाया कि इन घरों के 484 जल कनेक्शनों में से 246 (51 प्रतिशत) जल कनेक्शनों पर सीवरेज शुल्क नहीं लगाया गया था।

- दो शहरी स्थानीय निकायों (बिलासपुर व शिमला) में लेखांकन उचित रूप से न होने के कारण बकाया तथा संग्रहित उपभोक्ता शुल्कों की वास्तविक राशि प्रमाणित नहीं की जा सकी। नगर निगम शिमला केवल संग्रहित कुल उपभोक्ता शुल्कों के लेखाओं का अनुरक्षण कर रहा था, जबकि विशेष वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर बकाया व वसूली योग्य उपभोक्ता शुल्कों का कोई रिकार्ड अनुरक्षित नहीं किया गया था। सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल बिलासपुर में सीवरेज शुल्कों को जल-शुल्क शीर्ष में जमा किया जा रहा था तथा सीवरेज शुल्कों के लिए कोई पृथक लेखांकन नहीं किया गया था।
- एक शहरी स्थानीय निकाय (सोलन) में योजना प्रारंभ होने के बाद से (दिसम्बर 2009) कोई उपभोक्ता शुल्क नहीं लगाया गया, अतः शहरी स्थानीय निकाय/ सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोत से वंचित रहा। कार्यकारी अधिकारी, नगर परिषद सोलन ने कहा कि जनता को सीवरेज व्यवस्था से जुड़ने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु उपभोक्ता शुल्क नहीं लगाया गया था। तथापि, अभिलेख दर्शाते हैं कि 2,500 कनेक्शन क्षमता के प्रति मात्र 415 कनेक्शन (17 प्रतिशत) जारी किए गए तथा सोलन में सीवरेज प्रशोधन संयंत्र की उपयोगिता मात्र 17 प्रतिशत थी जो इंगित करता है कि उपभोक्ता प्रभारों का उद्ग्रहण न करने की नीति कथित प्रयोजन पर खरी नहीं उतरी। इसके अतिरिक्त, नगर परिषद सोलन के सदन द्वारा उपभोक्ता शुल्क नहीं लगाए जाने का कोई प्रस्ताव पारित नहीं किया गया था।

इस प्रकार शहरी स्थानीय निकायों/ सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों द्वारा उपभोक्ता शुल्क के रूप में राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोत का समुचित रूप से दोहन नहीं किया जा रहा था।

⁷¹ इसमें बिलासपुर शामिल है, जहां सीवरेज प्रबंधन को पुरानी सामुदायिक स्तर सैप्टिक टैंक प्रणाली विद्यमान थी जिसके लिए सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल, बिलासपुर द्वारा उपभोक्ता शुल्क उद्ग्रहित तथा संग्रहीत किया जा रहा था।

⁷² चम्बा, धर्मशाला, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, पांवटा साहिब, सुन्दरनगर तथा ऊना।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा (मार्च 2019) कि मामलों की समीक्षा की जा रही है तथा नियमानुसार आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे अन्य मामलों की जांच हेतु कार्रवाई तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई कर सकता है।

सिफारिश: राज्य सरकार निधि निस्तारण तंत्र को आसान बनाने, कार्यान्वयन अभिकरणों को समय पर निधियां जारी करना सुनिश्चित करने तथा सीवरेज सुविधाओं का लाभ उठाने वाले प्रत्येक घर/ प्रतिष्ठान से सीवरेज प्रभागों के उद्ग्रहण एवं संग्रहण को सुनिश्चित करने के लिए किसी प्रणाली का विकास करने के बारे में विचार कर सकती है।

सीवरेज प्रणालियां

यह भाग, सीवरेज योजनाओं के कार्यान्वयन, सीवरेज नेटवर्क की उपयोगिता एवं कनैक्टिविटी तथा सीवरेज प्रशोधन संयंत्रों की कार्य पद्धति से सम्बंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियों के विषय में है।

2.2.7 सीवरेज योजनाओं का कार्यान्वयन

सीवरेज योजनाओं में: शहरों में सीवरेज प्रणालियां उपलब्ध कराने हेतु (सीवरेज नेटवर्क को बिछाना तथा सीवरेज प्रशोधन संयंत्रों का निर्माण) योजनाएं, शहरों के छोटे हुए क्षेत्रों में सीवरेज प्रणालियां उपलब्ध करवाने हेतु परियोजनाएं, पुनर्जीवन योजनाएं (टूटी हुई सीवर लाइनों को बदलना, खोए हुए सम्पर्कों को जोड़ना, तथा सीवरेज प्रशोधन संयंत्र क्षमता का आवर्धन) तथा घरों की कनैक्टिविटी हेतु योजनाएं (घरों से छः मीटर के दायरे में सीवर लाइनें बिछाना) सम्मिलित है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा परियोजनाएं प्रस्तावित की जाती हैं तथा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा तैयार/ अंतिम रूप प्रदत्त विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के आधार पर शहरी विकास विभाग द्वारा अनुमोदित की जाती हैं। परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु निधियां शहरी विकास विभाग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को तुरंत आगे सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को जारी करने के लिए अवमुक्त की जाती हैं।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में 25 सीवरेज योजनाओं (अर्थात् 2013-18 की अवधि के लिए 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में) का विस्तृत विश्लेषण (जनवरी 2019 तक) तालिका-2.2.2 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.2: नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में सीवरेज योजनाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	शहरी स्थानीय निकाय	संस्वीकृति तिथि/पूर्णता अवधि	संस्वीकृत/ जारी/ व्यय राशि	योजना की प्रास्थिति	प्रमुख मुद्दे
शहर में सीवरेज प्रणालियां उपलब्ध कराने हेतु योजनाएं					
1.	बैजनाथ	प्रारम्भ नहीं की गई - नवम्बर 2016 में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल ने ₹ 58.48 करोड़ की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट बनाई परंतु अनुमोदित होना शेष है।		विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार होने के 26 माह बाद भी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट का अनुमोदन न होना।	
2.	ज्वाली	प्रारम्भ नहीं की गई - अगस्त 2017 में प्रस्ताव भेजा गया परंतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अभी तक तैयार नहीं की गई है।		प्रस्तावित होने के 17 माह बाद भी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार नहीं की गई।	
3.	नाहन	प्रारम्भ नहीं की गई - 2007-08 में प्रस्ताव भेजा गया, फरवरी 2018 में ₹ 100.22 करोड़ में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग का सैद्धांतिक अनुमोदन प्राप्त हुआ परंतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अनुमोदित होना शेष है।		विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने में विलम्ब (10 वर्षों का); विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार होने के 11 माह बाद भी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अनुमोदित न होना।	
4.	नेर चौक	प्रारम्भ नहीं की गई - नवम्बर 2015 में प्रस्ताव भेजा गया परंतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अभी तक तैयार नहीं की गई है।		प्रस्तावित होने के 38 माह बाद भी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार नहीं की गई।	
5.	सुन्दरनगर	03/1992 5 वर्ष	5.67 / 15.15 / 15.15	पूर्ण - मई 2014 (205 माह का विलम्ब)।	सीवरेज नेटवर्क बिछाने में भू-विवाद।

6.	बददी	07/2014 2 वर्ष	33.34 / 20.58 / 20.33	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 30 माह) - नेटवर्क बिछाने का कार्य पूर्ण (₹ 19.17 करोड़); सीवेज प्रशोधन संयंत्र का कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया।	सीवेज प्रशोधन संयंत्र कार्य हेतु कार्यकारी अभिकरण के साथ अनुबंध हस्ताक्षरित होने में विलम्ब; निधियों का अभाव; राज्यांश का अल्प निस्तारण, शहरी स्थानीय निकायों का अंश जारी न होना, निर्धारित अवधि में कार्य पूर्ण न होने के कारण भारत सरकार का शेष अंश जारी न होना।
7.	बिलासपुर	02/2012 3 वर्ष	21.56 / 3.29 / 0.03	प्रारम्भ नहीं की गई (चलित विलम्ब: 48 माह)	विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने व मंजूर होने में विलम्ब ⁷³ (45 माह); 83 माह पश्चात भी अनुचित भूमि की पहचान तथा भू-हस्तांतरण में विलम्ब के कारण सीवेज प्रशोधन संयंत्र हेतु कार्य-स्थल पर अंतिम निर्णय नहीं लिया गया।
8.	पांवटा साहिब	10/1995, 07/2009 में संशोधित जोन - III अनुमोदित (12/2018) राष्ट्रीय स्वच्छ गंगा मिशन ⁷⁴ के अंतर्गत 5 वर्ष (10/1995 से)	2.62, 11.43 व 11.57 / 20.76 / 15.03	जोन I: पूर्ण - दिसम्बर 2010 जोन II: पूर्ण - मार्च 2016 जोन III: अपूर्ण - सीवेज नेटवर्क बिछाने का कार्य प्रगति पर; सीवेज प्रशोधन संयंत्र का कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया (चलित विलम्ब: 220 माह)।	जोन I एवं II: सीवेज नेटवर्क बिछाने में भू-विवाद तथा सड़क के आर-पार नेटवर्क बिछाने हेतु मंजूरी प्राप्त करने के कारण विलम्ब। जोन III: सीवेज प्रशोधन संयंत्र व सीवेज नेटवर्क बिछाने में भू-विवाद; शहरी स्थानीय निकाय द्वारा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को निधियां जारी करने में विलम्ब; संशोधित मानदण्डों (जून 2015) के अनुसार विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने में विलम्ब (43 माह)।
9.	सोलन	11/1995 4 वर्ष	4.55 / 33.71 / 25.82	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 230 माह)	सीवेज प्रशोधन संयंत्रों हेतु अधिक भू-अर्जन (46 प्रतिशत); सीवेज नेटवर्क बिछाने में तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्र के कार्य-स्थल में भू-विवाद; भू-क्षतिपूर्ति को बढ़ाने हेतु न्यायालय के आदेश के कारण लागत वृद्धि।
शहरों के छोटे हुए क्षेत्रों में सीवेज प्रणालियां उपलब्ध करवाने हेतु योजनाएं					
10.	चम्बा	i) 07/2009 3 वर्ष	6.74 / 6.94 / 8.15	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 78 माह)	भू-हस्तांतरण में विलम्ब (35 माह); सीवेज नेटवर्क बिछाने में भू-विवाद।
11.		ii) ⁷⁵ प्रारम्भ नहीं की गई - विस्तृत परियोजना रिपोर्ट 2017 में तैयार की गई एवं अक्टूबर 2018 में अनुमोदित की गई।			निधियों का अभाव। तैयार होने के पश्चात विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुमोदन में विलम्ब (18 माह)।
12.	हमीरपुर	i) 06/2009 4 वर्ष	6.09 / 4.77 / 4.77	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 67 माह)	सीवेज नेटवर्क तथा मुख्य ट्रंक सीवर लाइन बिछाने में भू-विवाद।
13.		ii) प्रारम्भ नहीं की गई - विस्तृत परियोजना रिपोर्ट 2016 में तैयार की गई परंतु अभी तक अनुमोदित नहीं हुई।			तैयार होने के 25 माह के उपरांत भी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अनुमोदित नहीं की गई।
14.	धर्मशाला	प्रारम्भ नहीं की गई - विस्तृत परियोजना रिपोर्ट 2016 में तैयार की गई परंतु अभी तक प्रशासनिक अनुमोदन/व्यय संस्वीकृति प्रतीक्षित है।			विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अनुमोदित होने के 25 माह बाद भी प्रशासनिक अनुमोदन/ व्यय संस्वीकृति प्राप्त न करना।
15.	शिमला	10/2015 3 वर्ष	26.00 / 19.42 / 0.00	प्रारम्भ नहीं की गई (चलित विलम्ब: 3 माह)	बोली न लगने के कारण कार्य सौंपने में विलम्ब (38 माह)।

⁷³ हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा गठित एक पर्यावरण कार्यान्वयन समिति ने गोविंद सागर झील में पुराने समुदाय आधारित सेप्टिक टैंक सिस्टम से अप्रशोधित अपशिष्ट के निपटान के लिए गंभीर टिप्पणी की तथा एक महीने में समाधान करने के प्रस्ताव का निर्देश दिया (मई 2008)।

⁷⁴ स्वच्छ गंगा हेतु राष्ट्रीय मिशन।

⁷⁵ ओबरी, माई-का-बाग तथा सुल्तान मोहल्ला हेतु परियोजना।

पुनर्जीवन योजनाएं					
16.	कुल्लू	2016-18 (अमृत के अंतर्गत) 2019-20	17.86 / 4.00 / 0.40	अपूर्ण	सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के उन्नयन की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुमोदन में विलम्ब (20 माह); सीवर लाइनों को बिछाने हेतु निविदा-प्रक्रिया पर अंतिम निर्णय न होना (9 माह); आधुनिक प्रयोगशाला स्थापित करने हेतु निविदाओं में विलम्ब (9 माह)।
17.	मण्डी	प्रारम्भ नहीं की गई – मौजूदा प्रणाली की क्षमता 07/2009 में पार हो गई; विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की प्रक्रिया 03/2016 में शुरू की गई परंतु ₹ 51.45 करोड़ हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट अभी तक अनुमोदित नहीं हुई है।			सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना प्रारम्भ करने में विलम्ब (क्षमता पार होने के बाद 80 माह); 33 माह के उपरांत भी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप न देना/ अनुमोदन न होना।
18.	शिमला	i) 02/2009 (जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण योजना के अंतर्गत) 3 वर्ष	54.74 / 12.33 / 0.00	प्रारम्भ नहीं की गई तथा अंततः बंद कर दी गई।	बोली न लगने के कारण निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप न दे पाना; भारत सरकार का शेष अंश जारी न होना; अनुदेशों की अवहेलना करते हुए भारत सरकार की निधियों (₹ 9.70 करोड़) को वापस न करना।
19.		ii) 2015-18 (अमृत के अंतर्गत) 2019- 20	85.30 / 56.30 / 18.86	अपूर्ण	सीवेज प्रशोधन संयंत्र के उन्नयन से सम्बंधित कार्य 10 माह के उपरांत भी शुरू नहीं किए गए थे तथा अन्य घटक प्रगति पर थे।
घरों की कनेक्टिविटी हेतु योजनाएं					
20.	धर्मशाला	07/2016 एक वर्ष	9.97 / 12.33 / 9.12	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 18 माह)	सीवर लाईनें बिछाने में भू-विवाद।
21.	हमीरपुर	02/2010 एक वर्ष	4.16 / 6.12 / 2.82	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 95 माह)	सीवर लाईनें बिछाने में भू-विवाद।
22.	कुल्लू	12/2011	1.88	अपूर्ण (चलित विलम्ब: क्रमशः 73 माह, 66 माह एवं 26 माह)	जोन I, II एवं II; में सीवर लाईने बिछाने में भू-विवाद।
23.	जोन -II,	07/2012	3.05		
24.	जोन -III	11/2015 प्रत्येक एक वर्ष	2.25 / 5.93 / 5.25		
25.	सुन्दरनगर	07/2013 6 माह	5.13 / 4.59 / 4.25	अपूर्ण (चलित विलम्ब: 60 माह)	सीवर लाईने बिछाने में भू-विवाद; निधियों का अभाव।

उपर्युक्त तालिका में यह देखा जा सकता है कि कुल 25 योजनाओं में से मात्र एक योजना (सुन्दरनगर-क्रमांक-5) पूर्ण की गई (विलम्ब: 205 माह) जबकि 13 योजनाएं⁷⁶ अपूर्ण थी (चलित विलम्ब: 18 से 230 माह) तथा 11 योजनाएं⁷⁷ प्रारम्भ नहीं की गई थीं। योजनाएं प्रारम्भ न होने/ विलम्बित होने के मुख्य कारण निम्न हैं:

• **भू-अर्जन/ भू-हस्तांतरण हेतु आयोजना का अभाव**

भूमि अर्जन/ हस्तांतरित करने की आवश्यकता सीवेज प्रशोधन संयंत्र के निर्माण, मुख्य ट्रंक लाईन बिछाने इत्यादि के लिए हो सकती है। तथापि यह पाया गया कि योजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में अधिग्रहण की जाने वाली/हस्तांतरित की जाने वाली भूमि के स्थान तथा कुल क्षेत्रफल का कोई-विवरण निर्दिष्ट नहीं किया गया था। केवल भू-अर्जन/ भू-हस्तांतरण हेतु आवश्यक निधि के एकमुश्त प्रावधान को किया गया था, जोकि

⁷⁶ क्रमांक संख्या 6, 8, 9, 10, 12, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, तथा 25.

⁷⁷ क्रमांक संख्या 1, 2, 3, 4, 7, 11, 13, 14, 15, 17, तथा 18.

किसी प्रकार के विस्तृत आकलन/ सर्वे के अभाव में अवास्तविक था। परिणामस्वरूप भू-विवाद, अनुपयुक्त स्थल चयन, अधिक भूमि का अधिग्रहण तथा मुकदमेबाजी के मामले हुए जिससे तीन परियोजनाओं में चलित विलम्ब हुआ जैसाकि नीचे वर्णित है:

- **बिलासपुर** (क्रमांक 7) - विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में सीवेज प्रशोधन संयंत्र के निर्माण हेतु चिह्नित भूमि का विवरण निर्दिष्ट नहीं था; बाद में भाखड़ा ब्यास प्रबंधन बोर्ड⁷⁸ की भूमि चिह्नित और हस्तांतरित की गई परंतु स्थल निरीक्षण के दौरान जलमग्न पाई गई; एक अन्य स्थल चिह्नित किया गया तथा भूमि हस्तांतरण का मामला भाखड़ा ब्यास प्रबंधन बोर्ड के साथ लम्बित था; योजना पहले ही 48 माह के विलम्ब से चल रही थी परंतु कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था; तथा अप्रशोधित सीवेज गोविंद सागर झील में सतत बह रहा था।
- **हमीरपुर** (क्रमांक 12) - विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में भू-अर्जन हेतु ₹ 60 लाख का प्रावधान अधिग्रहण की जाने वाली भूमि के आकलन/ विवरण को निर्दिष्ट किए बिना किया गया; भू-अर्जन के बिना ही निष्पादन प्रारंभ कर दिया गया; मुख्य ट्रंक लाईन बिछाने के दौरान भू-विवाद उत्पन्न हुए; बाद में अधिग्रहण प्रक्रिया शुरू की गई परंतु परियोजना में 67 माह का विलम्ब हो चुका था।
- **सोलन** (क्रमांक 9)- सीवेज प्रशोधन संयंत्र के लिए भूमि के अर्जन हेतु ₹ 10 लाख का अवास्तविक एकमुश्त प्रावधान किया गया; ₹ 82 लाख में भूमि अधिग्रहण किया गया; अधिक भूमि का अधिग्रहण (46 प्रतिशत); योजना के कार्यान्वयन के दौरान क्षतिपूर्ति बढ़ाने हेतु भू-विवाद उत्पन्न हुआ; क्षतिपूर्ति बढ़ाने के न्यायालय के आदेशों से अब तक ₹ 17.82 करोड़ का भुगतान करना पड़ा।

● **सीवेज नेटवर्क बिछाने के लिए बाधारहित मार्ग हेतु आयोजना का अभाव**

सीवेज नेटवर्क को बिछाने हेतु बाधारहित मार्ग की आवश्यकता होती है क्योंकि सीवर लाईनें सघन रूप से निर्मित क्षेत्रों में बिछानी होती है जिसमें निजी भूमि शामिल होती है। यद्यपि भवन निर्माण के दौरान भूमि पर सेटबैक⁷⁹ छोड़ना अनिवार्य है, भवन-स्वामियों द्वारा इसकी अवहेलना करने तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कोई कार्रवाई न करने के परिणामस्वरूप सीवर लाईन बिछाने जैसी सेवाओं हेतु जगह उपलब्ध नहीं हुई। तथापि, ये मुद्दे विस्तृत परियोजना रिपोर्ट बनाते समय ध्यान में नहीं रखे गए तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में ऐसी बाधाओं की पहचान तथा समाधान हेतु सर्वे/ व्यवहार्यता अध्ययन का कोई विवरण नहीं था। सीवर लाईनें बिछाने के लिए निजी भूमि में बाधारहित मार्ग सुनिश्चित करने हेतु भू-स्वामियों से शपथ-पत्र/ अनापत्ति प्रमाण-पत्र⁸⁰ प्राप्त करने जैसा कोई तंत्र परिकल्पित नहीं था। उपर्युक्त समस्याओं का परिणाम बड़ी संख्या में भू-विवाद के रूप में सामने आया जो 11 योजनाओं⁸¹ के विलम्ब में परिणत हुआ।

● **विस्तृत परियोजना रिपोर्टों को तैयार करने एवं अनुमोदित करने में विलम्ब**

शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों के आधार पर सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग, शहरी विकास विभाग को नई सीवेज योजनाओं के अनुमोदन हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार तथा प्रस्तुत करता है। पुनर्जीवन योजनाओं हेतु सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग स्वयं योजना प्रारंभ करता है तथा शहरी विकास विभाग के माध्यम से निधियन हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करता है। यह पाया गया कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करने तथा अनुमोदन की प्रक्रिया अत्यधिक लम्बा समय ले रही थी:

78 भाखड़ा ब्यास प्रबंधन बोर्ड।

79 एक भवन तथा प्लॉट जिस पर भवन को निर्मित करना है की बाऊण्डरी के मध्य न्यूनतम जगह/ अपेक्षित दूरी रखना (नगर निगम के कानून के अनुसार) 'सेटबैक' है जिससे भवन तक सहज पहुँच सुनिश्चित की जा सके।

80 राज्य सरकार ने सड़क निर्माण हेतु इस तंत्र को अपनाया है जैसे प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना।

81 क्रम संख्या 5, 8, 9, 10, 12, 20, 21, 22, 23, 24, तथा 25.

- दो योजनाओं (क्रम संख्या 2 व 4) हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट प्रस्ताव की तिथि से 17 एवं 38 महीनों के उपरांत भी तैयार नहीं की गई थी।
- तीन सीवरेज योजनाओं (क्रम संख्या 7, 11 व 16) हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार होने के 18 से 45 महीनों के उपरांत अनुमोदित की गई।
- चार सीवरेज योजनाओं (क्रम संख्या 1, 3, 13, व 14) हेतु नवम्बर 2016 एवं फरवरी 2018 के मध्य तैयार की गई विस्तृत परियोजना रिपोर्टें 11 से 25 महीनों के उपरांत भी अनुमोदन हेतु लम्बित थीं (जनवरी 2019 तक)।
- मण्डी (क्रम संख्या 17) के मामले में विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने की प्रक्रिया सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा कनेक्शन क्षमता पार होने के 80 महीनों के उपरांत प्रारम्भ की गई।

इस संदर्भ में यह पाया गया कि विभाग ने विस्तृत परियोजना रिपोर्ट बनाने/ अनुमोदन हेतु कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की थी जिसके कारण विलम्ब हुआ।

● निधियों का अभाव

मार्च 1992 व जुलाई 2014 के मध्य संस्वीकृत तीन योजनाएं (क्रम संख्या 5, 6, व 10) निधियों के अभाव के कारण अपूर्ण/ लम्बित रही। बद्दी में राज्य सरकार एवं शहरी स्थानीय निकायों ने अपना अंश अवमुक्त नहीं किया था जबकि भारत सरकार ने निर्धारित अवधि में योजना पूर्ण न होने के कारण शेष निधियां अवमुक्त नहीं की थीं। सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल नालागढ़ को अन्य लेखा शीर्षों से ₹ 1.17 करोड़ का व्यय करना पड़ा। चम्बा में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल ने अन्य शीर्षों से ₹ 1.46 करोड़ का व्यय आधिक्य किया जबकि शहरी स्थानीय निकाय में ₹ 0.25 करोड़ अप्रयुक्त पड़े रहे। सुन्दरनगर में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल ने अन्य शीर्षों से ₹ 0.16 करोड़ का व्यय आधिक्य किया जबकि शहरी स्थानीय निकाय में ₹ 0.50 करोड़ अप्रयुक्त पड़े रहे (परिच्छेद 2.2.6.1)।

इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे अन्य मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई कर सकता है।

सिफारिश: राज्य सरकार नियोजन स्तर पर भू-अर्जन/ हस्तांतरण एवं बाधारहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने एवं अनुमोदन हेतु समय-सीमा निर्धारित तथा योजनाओं हेतु पर्याप्त निधियां उपलब्ध करवा सकती है।

2.2.8 सीवरेज नेटवर्क कनेक्टिविटी

2.2.8.1 सीवरेज नेटवर्क से घरों की कम कनेक्टिविटी

प्रत्येक घर सीवरेज नेटवर्क से जुड़ा होना चाहिए ताकि सीवेज को सुरक्षित रूप से संग्रहित और प्रशोधित किया जा सके तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्र क्षमता अल्प-प्रयुक्त न रह जाए। हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1994 में प्रावधान है कि प्रत्येक घर सीवरेज कनेक्शन जरूर ले तथा शहरी स्थानीय निकायों को सीवरेज कनेक्शन न लेने वाले दोषी घरों को पानी तथा बिजली जैसी सुविधाओं से वंचित करने का अधिकार है। यह माननीय उच्च न्यायालय, हिमाचल प्रदेश द्वारा भी बार-बार दोहराया⁸² गया था।

⁸² सीडब्ल्यूपीआईएल 28/2011 अभिषेक राय बनाम हिमाचल प्रदेश राज्य तथा अन्य के मामले में (जैसा कि नवम्बर 2012 में निदेशक, शहरी विकास विभाग द्वारा सभी शहरी स्थानीय निकायों को परिचालित)। "सभी नगर पंचायतों/ नगर परिषदों/ नगरपालिकाओं में प्रत्येक परिवार को सीवरेज कनेक्शन लेना आवश्यक है तथा यदि उन्होंने सीवरेज कनेक्शन नहीं लिया है तो वे अन्य सुविधाओं जैसे कि जल एवं विद्युत सुविधाओं से वंचित कर दिए जाएंगे"।

पूर्ण रूप से/ आंशिक रूप से कार्यशील सीवरेज योजनाओं वाले नमूना-जांचित 10 शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि पांच⁸³ शहरी स्थानीय निकायों में जारी किए गए कनेक्शनों की संख्या 71 से 115 प्रतिशत के मध्य थी (योजनाएं दिसम्बर 1997 व मार्च 2009 के मध्य पूर्ण की गईं)। तथापि, शेष पांच⁸⁴ शहरी स्थानीय निकायों में जारी कनेक्शनों की संख्या मात्र आठ तथा 40 प्रतिशत के मध्य थी जबकि ये योजनाएं फरवरी 2009 व मार्च 2016 के मध्य पूर्ण हो चुकी थीं। जारी कनेक्शनों का कम प्रतिशत निम्नलिखित के कारण था:

- राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेशों (सितम्बर 2000) के अनुसार सीवर लाईनें प्रत्येक घरों से छः मीटर के दायरे में बिछाई जानी है। तथापि, यह पाया गया कि बहुत सारे मामलों में सीवर लाईनें घरों से छः मीटर के दायरे में नहीं बिछाई गई थीं।

लेखापरीक्षा ने 10 शहरी स्थानीय निकायों के 596 परिवारों का सर्वे संचालित किया (अप्रैल-जून 2018) जिसमें से 183 परिवारों (31 प्रतिशत) ने सूचना दी कि वे सीवरेज नेटवर्क से नहीं जुड़े थे, जिसमें से 108 परिवारों⁸⁵ (59 प्रतिशत) ने इसका कारण उनके घरों से समीपतम सीवर लाईन की दूरी छः मीटर से अधिक (आठ से 205 मीटर) होना बताया।

यह नियोजन स्तर पर कमी थी क्योंकि इन परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में घरों से छः मीटर के भीतर सीवर लाईनें बिछाने हेतु कोई प्रावधान नहीं था।

- उन क्षेत्रों में जहां सीवरेज प्रणाली मौजूद नहीं था, उन परिवारों ने पहले से ही घरेलू स्तर के सैप्टिक टैंक सिस्टम का निर्माण कर लिया था। ऐसे परिवार सीवरेज नेटवर्क से जुड़ने की एक बार की अतिरिक्त लागत तथा आवर्ती लागत/ उपभोक्ता शुल्क को वहन करने के इच्छुक नहीं होंगे: सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों के अधिशाषी अभियंताओं (पांवटा साहिब एवं ऊना) ने बताया कि लाभार्थियों के पास उनका स्वयं का सैप्टिक टैंक था तथा वे अपने तैयार फर्श को ध्वस्त करने अथवा अतिरिक्त लागत को वहन करने के लिए राजी नहीं थे।
- शहरी स्थानीय निकायों ने घरों का सीवरेज नेटवर्क से जुड़ना सुनिश्चित करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की (जैसे शास्ति लगाना या दोषी घरों को अन्य सुविधाओं से वंचित करना)। नगर निगम कुल्लू (1,980 नोटिस) एवं ऊना (आठ नोटिस) तथा सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल पांवटा साहिब (574 नोटिस) एवं सोलन (238 नोटिस) को छोड़कर किसी भी शहरी स्थानीय निकाय/ मण्डल ने नोटिस जारी नहीं किए। इन शहरी स्थानीय निकायों/ मण्डलों ने भी दोषी घरों के विरुद्ध आगामी कार्रवाई सहित नोटिसों की कोई अनुवर्ती जांच नहीं की।

इस प्रकार, सीवरेज नेटवर्क से कम कनेक्टिविटी, परिवारों से अपेक्षित छः मीटर की दूरी तक सीवर लाईनें उपलब्ध न करवाने, परिवारों को अतिरिक्त लागत तथा सम्बंधित शहरी स्थानीय निकायों/ मण्डलों द्वारा दण्डात्मक कार्रवाई न करने के कारण हुई। जारी कनेक्शनों के कम प्रतिशत से सीवरेज प्रशोधन संयंत्रों का कम उपयोग हुआ जिसने सीवरेज प्रशोधन की प्रभावशीलता पर प्रतिकूल प्रभाव डाला (परिच्छेद 2.2.9.1)।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने टिप्पणियां स्वीकार कीं (मार्च 2019) और बताया कि घरों से छः मीटर के दायरे में सीवर लाईनें बिछाने की निर्धारित शर्त को नई योजनाओं में अपनाया जा रहा था। जबकि उत्तर यह दर्शाता है कि सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई की शुरुआत की जा चुकी थी, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा भी यहां दोषी परिवारों के विरुद्ध कार्रवाई सुनिश्चित करने की आवश्यकता थी।

⁸³ चम्बा: 99 प्रतिशत, धर्मशाला: 86 प्रतिशत, कुल्लू: 71 प्रतिशत, मण्डी: 115 प्रतिशत तथा शिमला: 92 प्रतिशत।

⁸⁴ हमीरपुर: 40 प्रतिशत, पांवटा साहिब: 37 प्रतिशत, सोलन: 17 प्रतिशत, सुन्दरनगर: 38 प्रतिशत तथा ऊना: 8 प्रतिशत।

⁸⁵ चम्बा: 28 में से 23 घर; धर्मशाला: 20 में से 8 घर; हमीरपुर: 24 में से 16 घर; कुल्लू: 4 में से 1 घर; मण्डी: 19 में से 17 घर; पांवटा साहिब: 29 में से 2 घर; शिमला: 4 में से 3 घर; सोलन: 6 में से 2 घर; सुन्दरनगर: 16 में से 16 घर तथा ऊना: 33 में से 20 घर सीवरेज नेटवर्क से नहीं जुड़े थे।

2.2.8.2 सीवरेज नेटवर्क से ग्रे-वाटर पाइपों को जोड़ना

केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली के अनुसार सीवरेज नेटवर्क से ग्रे-वाटर पाइपों को जोड़ना अनिवार्य है। सीवरेज परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में सीवरेज नेटवर्क को ग्रे-वाटर पाइपों से जोड़ने के लिए प्रावधान है।

सीवरेज प्रणालियों वाले नमूना-जांचित 10 शहरी स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा द्वारा संचालित सर्वे में 413 परिवारों⁸⁶ में से 227 (55 प्रतिशत) ने सूचना दी कि उन्होंने सीवरेज नेटवर्क के साथ ग्रे-वाटर पाइपों को नहीं जोड़ा था। यह प्रतिशतता छः शहरी स्थानीय निकायों⁸⁷ में विशेष रूप से अधिक (80 प्रतिशत से अधिक) थी। नगर निगम कुल्लू (1,980 नोटिस) तथा शिमला (11,403 नोटिस) को छोड़कर अन्य किसी शहरी स्थानीय निकाय ने दोषी परिवारों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की थी।

सीवरेज नेटवर्क से नहीं जोड़े गए ग्रे-वाटर पाइप या तो बरसाती पानी की नालियों में या खुले में प्रवाहित हो रहे थे। इसका तात्पर्य यह भी था कि सीवेज की अपेक्षित मात्रा सीवरेज नेटवर्क में प्रवाहित नहीं हो रही थी जिसके परिणामस्वरूप सीवेज प्रशोधन संयंत्रों का कम उपयोग हुआ जिससे सीवेज प्रशोधन की प्रभावशीलता पर दुष्प्रभाव पड़ा।



सुन्दर नगर में घरों से बरसाती पानी की नालियों में छोड़ी जा रही ग्रे-वाटर पाईप (14.05.2018)



चम्बा में घरों से बरसाती पानी की नालियों में छोड़ी जा रही ग्रे-वाटर पाईप (06.04.2018)

समापन सम्मेलन में सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने विभाग को सीवरेज नेटवर्क से ग्रे-वाटर पाइपों की कनेक्टिविटी को सुधारने हेतु निर्देश दिए।

इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे अन्य मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई कर सकता है।

सिफारिश: राज्य सरकार घरों से अपेक्षित दूरी तक सीवर लाईन बिछाने तथा सीवरेज कनेक्टिविटी सुधारने हेतु सीवरेज नेटवर्क से नहीं जुड़ने वाले दोषी परिवारों के विरुद्ध कार्रवाई करना सुनिश्चित कर सकती है।

2.2.9 सीवेज प्रशोधन तथा निपटान: सीवेज प्रशोधन संयंत्र

सीवेज प्रणालियों में सीवेज, सीवेज प्रशोधन संयंत्र में उपचारित (प्रशोधित) होता है। सीवेज प्रशोधन संयंत्र में ठोस पदार्थों को हटाने के लिए प्राथमिक प्रशोधन, घुलित तथा निलम्बित कार्बनिक पदार्थों के विघटन के लिए द्वितीयक प्रशोधन तथा अपशिष्ट जल (गन्दे पानी की धारा) से पोषक तत्वों तथा निलम्बित ठोस पदार्थों को हटाने हेतु उन्नत शुद्धिकरण के लिए तृतीयक प्रशोधन शामिल है। सीवेज प्रशोधन संयंत्र में सीवेज प्रशोधन की प्रक्रिया एवं निपटान परिशिष्ट-2.2 में दर्शाया गया है। अपरिष्कृत सीवेज को बहते हुए पदार्थों एवं ग्रिट (रेत, राख, धातु की तलछट इत्यादि) को हटाने के लिए छाना जाता है। गन्दे पानी की धारा संतुलित करने वाला टैंक आगामी घटकों/ इकाइयों में गन्दे पानी की धारा को नियमित करता है। प्राथमिक अवसादन टैंक/ विशुद्धक में निलम्बित ठोस, कार्बनिक व अकार्बनिक अवशिष्ट ठोस, मुक्त तेल, चिकनाई, अन्य बहते पदार्थ तथा रासायनिक फ्लोक (गुप्फा)⁸⁸ समायोजित

⁸⁶ चम्बा: 24 में से 21; धर्मशाला: 45 में से 40; हमीरपुर: 34 में से 13; कुल्लू: 50 में से 18; मण्डी: 29 में से 24; पावंटा साहिब: 33 में से 31; शिमला: 121 में से 29; सोलन: 26 में से 7; सुन्दरनगर: 36 में से 29 तथा ऊना: 15 में से 15.

⁸⁷ चम्बा: 88 प्रतिशत; धर्मशाला: 89 प्रतिशत; मण्डी: 83 प्रतिशत; पावंटा साहिब: 94 प्रतिशत; सुन्दरनगर: 81 प्रतिशत तथा ऊना: 100 प्रतिशत।

⁸⁸ फ्लोक तरल से निलम्बित या अवक्षिप्त गुप्फेदार सामग्री का एक छोटा, ढीला एकत्र द्रव्यमान है।

होते हैं तथा हटाए जाते हैं। वातन टैंक में घुलित एवं निलम्बित कार्बनिक पदार्थ वायवीय सूक्ष्मजीवों (बैक्टेरिया) द्वारा हटाए जाते हैं जिससे जैव रासायनिक आक्सीजन मांग⁸⁹ के स्तर एवं निलम्बित ठोस को कम किया जा सके। द्वितीयक अवसादन टैंक/ विशुद्धक जैव गुम्फेदार ठोस को स्थिर करता है। प्राथमिक एवं द्वितीयक विशुद्धकों से स्थिर पदार्थ (मल), मल विघटन टैंक में पहुँचाया जाता है जहाँ इसे वायवीय सूक्ष्मजीवों द्वारा विघटित किया जाता है। तत्पश्चात ठोस/ अर्धठोस मल को जलरहित एवं खाद इत्यादि के रूप में पुनः उपयोग हेतु सूखी मल टिकियाओं में परिवर्तित करने के लिए मल निपटान सुविधा में भेजा जाता है। सतही जल में छोड़े जाने के पूर्व प्रशोधित गन्दे पानी की धारा को पोषकों (फास्फोरस व नाइट्रोजन) तथा जल जनित रोगजनकों के निवारण हेतु कीटाणु रहित करने के लिए तृतीयक प्रशोधन में भेजा जाता है। प्रशोधित गन्दे पानी की धारा, कृषि, कृषि-वानिकी, औद्योगिक शीतलन जैसे विभिन्न प्रयोजनों हेतु पुनः प्रयोग में लाई जा सकती है।

सीवेज प्रशोधन एवं निपटान प्रक्रिया से सम्बंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियों की निम्नवत् परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.2.9.1 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की उपयोगिता क्षमता

विभाग⁹⁰ के एक आंतरिक प्रतिवेदन के अनुसार, सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की उपयोगिता अभिकल्पित क्षमता की कम से कम 80 प्रतिशत होनी चाहिए तथा सीवेज प्रवाह की कम प्रतिशतता परिकल्पित अभिकल्प पर बुरा प्रभाव डाल सकती है एवं प्रशोधन प्रक्रिया को अपर्याप्त बना सकती है।

यह देखा गया कि 10 शहरी स्थानीय निकायों के नमूना-जांचित 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में से छः शहरी स्थानीय निकायों के 11 सीवेज प्रशोधन संयंत्र बहुत ही कम उपयोगिता क्षमता (50 प्रतिशत से नीचे) पर कार्य कर रहे थे तथा दो शहरी स्थानीय निकायों में तीन सीवेज प्रशोधन संयंत्र अति दबावग्रस्त थे, जैसाकि नीचे तालिका-2.2.3 में वर्णित है:

तालिका-2.2.3: कम उपयोग किए गए/ अति दबाव नमूना-जांचित 14 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों का विवरण
(मिलियन लीटर प्रतिदिन में अथवा एमएलडी)

शहरी स्थानीय निकाय	सीवेज प्रशोधन संयंत्र	प्रतिस्थापित क्षमता	प्राप्त सीवेज (क्षमता प्रतिशतता)
कम उपयोग किए गए सीवेज प्रशोधन संयंत्र			
धर्मशाला	चिलियां	5.15	2.45 (48)
हमीरपुर	हटली	3.13	1.08 (35)
मण्डी	रघुनाथ का पद्धर	3.83	1.05 (27)
	खलियार	0.47	0.09 (19)
शिमला	लालपानी	19.35	6.18 (32)
	स्नोडन	1.35	0.30 (22)
	नॉर्थ डिस्पोजल	5.80	1.73 (30)
	समरहिल	3.93	0.18 (05)
सोलन	शामती	2.90	0.50 (17)
ऊना	चंद्रलोक	0.65	0.03 (05)
	रामपुर	2.53	0.17 (07)
अति दबावग्रस्त सीवेज प्रशोधन संयंत्र			
शिमला	ढली	0.76	1.30 (171)
	मल्याणा	2.20	3.40 (155)
हमीरपुर	बजूरी	0.68	1.02 (150)

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

समरहिल (शिमला) चंद्रलोक एवं रामपुर (ऊना) में स्थापित सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की उपयोगिता क्षमता 10 प्रतिशत से कम थी। सीवेज प्रशोधन संयंत्रों का क्षमता से कम उपयोग होने के प्राथमिक कारणों में: जारी न किए गए कनेक्शनों की बड़ी प्रतिशतता, सीवेज नेटवर्क से ग्रे-वाटर पाईपों का कनेक्शन न होना तथा सीवेज नेटवर्क में रिसाव की समस्या के समाधान की धीमी प्रगति शामिल थे।

⁸⁹ जैव रासायनिक ऑक्सीजन मांग एक निश्चित समयावधि में निश्चित समय पर पानी में मौजूद कार्बनिक पदार्थों को तोड़ने के लिए एरोबिक जैविक जीवों द्वारा आवश्यक घुलित आक्सीजन की मात्रा है।

⁹⁰ सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की डिजाइन एवं प्रक्रिया की पर्याप्तता पर रिपोर्ट (सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग, दिसम्बर 2017)।

दो शहरी स्थानीय निकायों के तीन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में स्थापित क्षमता से 50 से 71 प्रतिशत अधिक सीवेज प्राप्त किया गया जिसने इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की क्षमता को बुरी तरह से प्रभावित किया। 2013-18 के दौरान हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रक बोर्ड द्वारा इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों से ली गई प्रशोधित गन्दे पानी की धारा के एकत्रित नमूनों की उच्च विफलता दर⁹¹ रही। इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों को क्षमता के त्वरित उन्नयन की आवश्यकता थी जिसे सीवेज प्रशोधन संयंत्र के पूर्ण क्षमता तक पहुंचने से काफी पहले ही योजनाबद्ध किया जाना चाहिए था। तथापि हमीरपुर में सीवेज प्रशोधन संयंत्र के उन्नयन हेतु जनवरी 2019 तक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप नहीं दिया गया था जबकि 2017-18 में जाकर अमृत योजना के अंतर्गत शिमला में सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के उन्नयन के लिए परियोजना प्रस्तावित तथा अनुमोदित की गई (जनवरी 2019 तक निविदा प्रक्रियाधीन थी)।

सम्बन्धित मण्डलों ने अति दबावग्रस्त तथा कम उपयोग किए गए सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की समस्या के समाधान के लिए अत्यावश्यकता नहीं दिखाई जिसने सीवेज प्रशोधन प्रक्रिया को बुरी तरह प्रभावित किया परिणामस्वरूप प्रशोधित गन्दे पानी की धारा के गुणवत्ता मापदण्ड निर्धारित मानकों से नीचे रहे।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि अति दबावग्रस्त सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के उन्नयन में भूमि उपलब्धता का अभाव बाधा बना।

2.2.9.2 सीवेज प्रशोधन संयंत्र संघटकों की कार्यपद्धति

नमूना-जांचित 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के अभिलेखों की संवीक्षा तथा संयुक्त भौतिक निरीक्षण से उजागर हुआ कि कई सीवेज-प्रशोधन संयंत्रों के संघटक कार्यशील नहीं थे, जैसा कि नीचे तालिका-2.2.4 में वर्णित है:

तालिका -2.2.4: सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के निष्क्रिय संघटकों से सम्बन्धित विवरण

संघटक	सीवेज प्रशोधन संयंत्र	कार्य	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
प्रवाहमान अवायवीय मल आवरण रिएक्टर	लाल पानी, शिमला	प्रवाह मान सीवेज से गुप्फेदार/ दानेदार मल का अवसादन करना, तथा कार्बनिक घटकों का अवायवीय अपचयन करके मीथेन-युक्त बायोगैस उत्पन्न करना। सीवेज में जैव रासायनिक आक्सीजन मांग गर्मियों में 50-60 प्रतिशत तथा सर्दियों में 10-20 प्रतिशत तक घटाना।	दो प्रवाहमान अवायवीय मल आवरण रिएक्टर (लागत : ₹ 3.10 करोड़) फरवरी 2016 से निष्क्रिय थे जिसका परिणाम अभिकल्पित मानदण्डों से 20 से 50 प्रतिशत अधिक कार्बनिक भार तथा खराब गुणवत्ता की गन्दे पानी की धारा के रूप में हुआ जैसा कि गन्दे पानी की नमूना-धारा की उच्च विफलता दर (52 प्रतिशत) से प्रमाणित होता है। प्रमुख अभियंता सिंचाई एवं जनस्वास्थ्य ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि रिएक्टर कम तापमान के कारण मल से भर गए थे। हालांकि, विभाग को इस हेतु उचित तकनीक अपनानी चाहिए थी जैसा कि एक विशेषज्ञ द्वारा भी अनुशंसा की गई (नवम्बर 1998) थी (तापमान बनाए रखने के लिए प्रवाहमान अवायवीय मल आवरण रिएक्टर में उत्पन्न गैस का उपयोग करके भरे हुए पदार्थ को गर्म करना अथवा ताप अवरोधन हेतु मोटी दीवार की सम्भावना)।
फिल्टर दाब	सात सीवेज प्रशोधन संयंत्र-कुल्लू में (एक) व शिमला में (छः)	निपटान पूर्व मल का निर्जलीकरण	फिल्टर दाब (लागत: ₹ 59.26 लाख) स्थापना के बाद से ही निष्क्रिय थे। मल को निपटान के पूर्व पर्याप्त रूप से जल रहित नहीं किया जा रहा था। मल को सुखाने वाले संस्तर या अपकेन्द्रित यंत्र लगाने की विशेषज्ञ की अनुशंसा को अभिकल्प में नहीं अपनाया गया। तत्पश्चात् सितम्बर 2016 में मल सुखाने वाले संस्तरों का निर्माण शुरू हुआ परन्तु जनवरी 2019 तक पूर्ण नहीं किया गया था। समापन

⁹¹ 2013-18 के दौरान इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों से हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा लिए गए नमूनों की कुल संख्या (299) में से असफल नमूनों (165) के प्रतिशत के रूप में गणना की गई (ढली में 53 प्रतिशत, मल्याणा में 78 प्रतिशत तथा बजुरी में 31 प्रतिशत)।

			सम्मेलन में प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया कि मल सुखाने वाले संस्तरों हेतु प्रावधान सीवेज प्रशोधन संयंत्र के उन्नयन की योजनाओं में लिया जा रहा था।
मल सुखाने वाले संस्तर	10 शहरी स्थानीय निकायों ⁹² में 21 सीवेज प्रशोधन संयंत्र (अनावृत); चम्बा व हमीरपुर (निष्क्रिय)	मल का निर्जलीकरण ताकि मल टिकियाओं का खाद के रूप में उपयोग हो सके	21 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में मल सुखाने वाले संस्तर आवृत नहीं किए गए थे; बारिश के सम्पर्क के कारण मल को जल रहित करने की प्रक्रिया बाधित रही तथा जल जनित रोगों का खतरा बना रहा। संस्तरों को आवृत करने का कार्य केवल कुल्लू में प्रारम्भ किया गया था। समुचित रूप से सुखाई नहीं गई मल टिकियाएं बोरियों में/ खुले में सीवेज प्रशोधन संयंत्र परिसर में पुनः उपयोग हेतु किसी तंत्र के बिना रखी गई थीं। चम्बा व हमीरपुर में दो सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में मल सुखाने वाले संस्तर क्षतिग्रस्त तथा निष्क्रिय थे। प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य ने तथ्यों को स्वीकार किया।



बजूरी, हमीरपुर में सीवेज प्रशोधन संयंत्र में क्षतिग्रस्त निष्क्रिय मल सुखाने वाले संस्तर (08 जून 2018)



देवीनगर, पांवटा साहिब सीवेज प्रशोधन संयंत्र परिसर में रखा हुआ सूखे मल का ढेर (21 मई 2018)



शामती, सोलन सीवेज प्रशोधन संयंत्र में जल से पटा हुआ/ बहते हुए जल में अनावृत मल सुखाने वाले संस्तर (05 जून 2018)

सीवेज प्रशोधन संयंत्र संघटकों के निष्क्रिय बने रहने का अर्थ है कि लगभग ₹ 3.69 करोड़ का व्यय निष्फल रहा, सीवेज प्रशोधन प्रक्रिया बुरी तरह से प्रभावित हुई जिससे प्रशोधित धारा की गुणवत्ता खराब रही, तथा मल समुचित रूप नहीं सुखाया गया जो पुनः उपयोग योग्य नहीं रहा।

2.2.9.3 सीवेज प्रशोधन संयंत्र अभिकल्प में कमियां

नमूना-जांचित 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण एवं विस्तृत परियोजना रिपोर्टों की संवीक्षा से उजागर सीवेज प्रशोधन संयंत्र अभिकल्प की कमियां नीचे तालिका-2.2.5 में वर्णित हैं:

तालिका-2.2.5: सीवेज प्रशोधन संयंत्र अभिकल्प की कमियों से सम्बन्धित विवरण

अभिकल्प के घटक	कार्य	लेखापरीक्षा परिणाम
प्रवाह समकरण टैंक	जब सीवेज का अधिकतम प्रवाह औसत प्रवाह से काफी पार हो जाता है तो सीवेज प्रशोधन संयंत्र की अन्य इकाइयों में भरने से पूर्व सीवेज के प्रवाह को समान करने के लिए प्रवाह समकरण टैंक का उपयोग करने की सलाह दी जाती है (केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली)। शिमला में सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की समीक्षा हेतु नियुक्त किए	नमूना-जांचित 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में से 21 ⁹³ में प्रवाह समकरण टैंकों का कोई प्रावधान नहीं था। विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में अधिकतम तथा औसत प्रवाह के बीच की भिन्नता का कोई विश्लेषण नहीं था जिससे पता चले कि प्रवाह समकरण टैंकों की आवश्यकता है या नहीं। विभाग ने स्वयं ही आकलन बनाया (नवम्बर 2017) कि प्रवाह समकरण टैंकों से प्रशोधन दक्षता में सुधार होगा। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया कि इसकी स्थापना अनिवार्य नहीं थी। हालांकि,

⁹² चम्बा, धर्मशाला, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, पांवटा साहिब, शिमला, सोलन, सुन्दर नगर तथा ऊना।

⁹³ ऊना (चंद्रलोक एवं रामपुर) में दो सीवेज प्रशोधन संयंत्रों तथा पांवटा साहिब (देवीनगर) में एक सीवेज प्रशोधन में प्रवाह समकरण टैंक प्रदान का प्रावधान था।

	गए एक विशेषज्ञ ने भी प्रवाह समकरण टैंक की अनुसंशा की थी (नवम्बर 1998)।	विभाग ने ऐसे टैंकों की आवश्यकता का पता लगाने के लिए कोई आकलन नहीं किया।
प्राथमिक विशुद्धक	टैंक में भरे सीवेज से गुरुत्व के कारण तल में स्थिर हुए निलम्बित ठोस को अलग करके द्वितीयक प्रशोधन इकाइयों से कार्बनिक भार कम करना। यह, अकार्बनिक बालू, कंकर (यदि हो), कार्बनिक व अन्य अकार्बनिक ठोस, मुक्त तेल, चिकनाई व अन्य तैरते पदार्थ तथा रासायनिक गुफ्फा जो कि पदार्थों के रासायनिक रूप से इकट्ठा होने तथा गुफ्फा बनने के दौरान उत्पन्न होते हैं, उन्हें हटाता है।	नमूना-जांचित 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में से किसी में भी प्राथमिक विशुद्धक का प्रावधान नहीं था। विभागीय प्रतिवेदन में यह आकलन किया गया (नवम्बर 2017) कि प्राथमिक विशुद्धक की अनुपस्थिति के कारण बहते एवं स्थिर हो सकने योग्य ठोसों का प्रवाह जैविक ऑक्सीकरण रिएक्टर में होने लगा तथा जिसके फलस्वरूप जैविक आक्सीकरण प्रक्रिया पर कार्बनिक भार बहुत अधिक बढ़ गया जो अंततः गन्दे पानी की धारा की खराब गुणवत्ता में परिणत हुआ। यह प्राथमिक विशुद्धक का प्रावधान न होने के परिणामस्वरूप सीवेज प्रशोधन की घटी हुई दक्षता का परिचायक था।
तृतीयक प्रशोधन/ कीटाणु शोधन प्रणाली	प्राप्त हो रहे जल से सुपोषण (यूट्रोफिकेशन ⁹⁴) को नियंत्रित करना तथा जल जनित रोगजनकों का उन्मूलन करना। गन्दे पानी का कीटाणुशोधन आवश्यक है क्योंकि इसमें मल आधारित रोगजनक सूक्ष्मजीव उपस्थित हो सकते हैं जो जल-जनित रोगों का कारण बन सकते हैं। तृतीयक प्रशोधन/ कीटाणु शोधन, रासायनिक अवक्षेपण (फास्फोरस हटाने व प्राप्त हो रहे जल से सुपोषण यानि यूट्रोफिकेशन को नियंत्रित करने के लिए) तथा क्लोरीनीकरण के माध्यम से किया जा सकता है।	नमूना-जांचित 24 में से 22 ⁹⁵ सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में तृतीयक प्रशोधन/ कीटाणुशोधन का प्रावधान नहीं था। क्योंकि ये 22 सीवेज प्रशोधन संयंत्र प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से सतही जल निकायों में गन्दे पानी की धारा को डाल रहे थे इसलिए तृतीयक प्रशोधन/ गन्दा पानी की धारा का कीटाणुशोधन दृढ़ता से सलाह योग्य था। विभाग के आंतरिक प्रतिवेदन में इसकी पुष्टि की गई थी (नवम्बर 2017) जिसमें स्वीकार किया गया था कि तृतीयक प्रशोधन का अभाव एक भारी कमी थी तथा यह प्रावधान प्रशोधित गन्दे पानी की धारा के पुनः उपयोग के जोखिम को कम करने के लिए अपेक्षित था।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने टिप्पणियां स्वीकार की तथा बताया कि सीवेज प्रशोधन की दक्षता में सुधार लाने के लिए कार्रवाई की जाएगी।

सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के अभिकल्प की उपर्युक्त कमियों के फलस्वरूप सीवेज प्रशोधन प्रक्रिया की दक्षता में गिरावट हुई तथा प्रशोधित गन्दे पानी की धारा मुक्त किए जाने वाले निचले तटीय क्षेत्रों में रोगजनकों से जुड़े जोखिम बढ़ गए (परिच्छेद 2.2.9.4)।

2.2.9.4 गन्दे पानी की प्रशोधित धारा के मानकों की अनुपालना

सीवेज प्रशोधन का लक्ष्य पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड तथा राष्ट्रीय नदी संरक्षण निदेशालय द्वारा निर्धारित मानकों अनुसार प्रदूषण फैलाने वाले पदार्थों को हटाना है। हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने जैव रासायनिक ऑक्सीजन मांग, निलम्बित ठोसों, रासायनिक ऑक्सीजन मांग, तेल व चिकनाई तथा पी0एच0 पर सीवेज प्रशोधन संयंत्रों से प्रशोधित गन्दे पानी की धारा/ सीवेज के लिए मानक निर्धारित किये थे। केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली कृषि, कृषि-वानिकी, औद्योगिक शीतलन इत्यादि हेतु प्रशोधित गन्दे पानी की धारा का कम से कम 20 प्रतिशत पुनः उपयोग किए जाने की अनुशंसा करती है। उपर्युक्त के संदर्भ में निम्नलिखित पाया गया:

(i) नमूना-जांच किए गए 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में किसी में भी प्रशोधित गन्दे पानी की धारा का पुनः उपयोग नहीं किया जा रहा था तथा इसके बजाय उसे सतही जल निकायों में छोड़ा जा रहा था।

(ii) हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने मल कॉलिफार्म, घुलित फास्फोरस तथा समग्र नाईट्रोजन हेतु कोई मानक निर्धारित नहीं किया था जो कि सतही जल निकायों में गन्दे पानी की धारा छोड़े जाने के मामले में केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली द्वारा अनुशंसित था। इस प्रकार न तो मल

⁹⁴ यूट्रोफिकेशन एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक जल निकाय घुलित पोषक तत्वों से समृद्ध हो जाता है जिससे जलीय पौध जीवन विकास को तेजी मिलती है जिसके परिणामस्वरूप घुलित ऑक्सीजन का ह्रास होता है।

⁹⁵ हमीरपुर में एक सीवेज प्रशोधन संयंत्र (बजूरी) तथा पांवटा साहिब में एक सीवेज प्रशोधन संयंत्र (देवीनगर) में तृतीयक प्रशोधन का प्रावधान था।

आधारित कारकों में उपस्थित रोग-जनक कीटाणु के खतरे, न ही घुलित फास्फोरस व नाईट्रोजन के कारण प्राप्त हो रहे जल में सुपोषण के खतरे का मूल्यांकन किया गया था।

(iii) हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के अभिलेखों में देखा गया कि 2013-18 के दौरान हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा नमूना-जांचित 24 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों से संग्रहित 1,449 नमूनों में से 20 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों⁹⁶ के 393 नमूने (27 प्रतिशत) निर्धारित मानकों से मेल नहीं करते थे। तीन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों मल्याणा (78 प्रतिशत); ढली (53 प्रतिशत) तथा लालपानी (52 प्रतिशत) के मामले में विफलता दर 50 प्रतिशत से ऊपर थी। ऐसा सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के अति-दबावग्रस्त होने (ढली व मल्याणा) तथा निष्क्रिय संघटकों (लालपानी) के कारण था, जिससे प्रशोधन प्रक्रिया पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

20 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में गन्दे पानी की धारा मुक्त करने के मानकों का अनुपालन न करने का अर्थ था कि इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों से प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से छोड़ी जा रही प्रशोधित गन्दे पानी की धारा सतही जल निकायों के लिए सुरक्षित नहीं थी। यह न केवल पारिस्थितिकी तंत्र पर विपरीत प्रभाव डालेगा बल्कि निचले तटीय क्षेत्रों में ऐसा पानी प्रयुक्त कर रही जनता के स्वास्थ्य पर भी प्रतिकूल प्रभाव डालेगा। यद्यपि हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने 2013-18 के दौरान मण्डलों को सुधारात्मक उपाय करने हेतु नोटिस जारी किए थे फिर भी सम्बन्धित कानूनों के अन्तर्गत दोषी मण्डलों के विरुद्ध कार्रवाई नहीं की गई थी।

समापन सम्मेलन में सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया कि गन्दे पानी की धारा के मानकों की साप्ताहिक समीक्षा प्रणाली को शुरू किया गया था तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्रों से गन्दे पानी की धारा की निगरानी तथा गन्दे पानी की धारा की गुणवत्ता सुधार हेतु प्रयास किए जा रहे थे। इस संदर्भ में लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में 41 में से 29 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के उन्नयन हेतु प्रस्ताव भेज दिए गये थे तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार कर ली गई थी।

2.2.9.5 अनुबंध के प्रावधानों को लागू न करना

सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग ने ठेकेदारों को निष्पादन गारंटी, नियत सारणी के अनुसार कार्यों के निष्पादन, संचालन एवं अनुरक्षण हेतु पदांकित स्टाफ उपलब्ध करवाने, सीवेज प्रशोधन संयंत्र में धारा की गुणवत्ता के मापदंडों की जांच, इत्यादि के प्रावधानों से युक्त समझौते के अनुसार सीवेज बिछाने के कार्यों तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के संचालन एवं अनुरक्षण हेतु निविदाएं जारी की थी। संविदा/ अनुबंध के प्रावधानों को लागू न करने के निम्नवत् मामले पाए गए:

- **निष्पादन गारंटी-**

चार मण्डलों⁹⁷ द्वारा ठेकेदारों से पांच कार्यों की ₹ 24.54 लाख की निष्पादन गारंटी प्राप्त नहीं की गई थी। इस प्रकार, ये मण्डल ठेकेदार द्वारा अनुबंध प्रावधानों की अवहेलना करने के जोखिम के प्रति उचित सुरक्षा नहीं रख पाए। 12 से 24 महीनों के भीतर पूर्ण किए जाने हेतु निर्धारित सभी पांचों कार्य जनवरी 2019 तक अपूर्ण रहे।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया (मार्च 2019) कि भविष्य में ठेकेदार से निष्पादन गारंटी प्राप्त की जाएगी।

- **निर्माण-कार्यों के कार्यान्वयन में विलम्ब हेतु शास्ति-**

नमूना-जांचित 11 शहरी स्थानीय निकायों में पांच सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डलों⁹⁸ द्वारा 29 ठेकेदारों को सौंपे गए 41 कार्य ठेकेदारों द्वारा विलम्बित किए गए। तथापि सम्बन्धित सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य मण्डल ने

⁹⁶ शीतला पुल: 30 प्रतिशत; भागोट: 10 प्रतिशत; बारगा: 31 प्रतिशत; हथली: 1 प्रतिशत; काकडु: 38 प्रतिशत; बजुरी: 31 प्रतिशत; भूतनाथ: 13 प्रतिशत; बडाह: 5 प्रतिशत; लंका बेकर: 10 प्रतिशत; खलियार: 18 प्रतिशत; रघुनाथ का पधर: 27 प्रतिशत; देवी नगर: 3 प्रतिशत; मल्याणा: 78 प्रतिशत; ढली: 53 प्रतिशत; नार्थ डिस्पॉजल: 28 प्रतिशत; स्नोडन: 20 प्रतिशत; लालपानी: 52 प्रतिशत; समरहिल: 8 प्रतिशत; सामती: 23 प्रतिशत तथा चांदपुर स्थित भारजवाणू: 14 प्रतिशत।

⁹⁷ धर्मशाला: ₹ 5.30 लाख, हमीरपुर: ₹ 14.83 लाख, मण्डी: ₹ 2.35 लाख तथा सुन्दरनगर: ₹ 2.06 लाख।

⁹⁸ चम्बा: ₹ 29.18 लाख, मण्डी: ₹ 2.07 लाख, पांवटा साहिब: ₹ 7.80 लाख, शिमला: ₹ 30.07 लाख तथा सोलन: ₹ 3.54 लाख।

ठेकेदार को निष्पादन तेज करने हेतु न तो कोई नोटिस जारी किया और न ही ₹ 72.66 लाख की क्षतिपूर्ति का उद्ग्रहण किया।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया (मार्च 2019) कि ठेकेदारों को नोटिस जारी किए जाएंगे।

● **सीवेज प्रशोधन संयंत्र संचालकों पर शास्ति-**

- चार मण्डलों⁹⁹ में धारा की गुणवत्ता निर्धारित मानदण्डों के अनुकूल न होने से 10 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों को संचालित करने वाले ठेकेदारों से ₹ 3.61 लाख की वसूली योग्य शास्ति अधिरोपित/ उद्ग्रहित नहीं की गई थी।
- तीन मण्डलों¹⁰⁰ में छः सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के संचालन/ सीवेज नेटवर्क के रख-रखाव के लिए अनुबंध में निर्धारित प्राधिकृत स्टाफ उपलब्ध करवाने में विफल होने के कारण ठेकेदारों से ₹ 2.92 लाख की शास्ति अधिरोपित/ उद्ग्रहित नहीं की गई थी। इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में प्रक्रिया अभियंता व पम्प संचालक के महत्वपूर्ण पद रिक्त थे जिसने संचालन पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। इसके अतिरिक्त, अनुबंध में निर्धारित शास्ति राशि बहुत कम थी तथा ठेकेदार द्वारा प्राधिकृत स्टाफ की तैनाती पर इससे अधिक खर्च होता। अतः अनुबंध में निर्धारित शास्ति राशि के संशोधन पर विचार किया जा सकता है।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया (मार्च 2019) कि मामले की जांच की जाएगी तथा वसूली कर ली जाएगी।

2.2.9.6 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में अवसंरचना

लेखापरीक्षा द्वारा 24 नमूना-जांचित सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में संचालित संयुक्त भौतिक निरीक्षण (मार्च से जून 2018) के दौरान अवसंरचना से सम्बंधित निम्न कमियां पाई गईं:

(i) केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली तथा हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के विनिर्देशों के अनुसार सीवेज प्रशोधन संयंत्र जेनरेटरों से युक्त होने चाहिए। तथापि आठ सीवेज प्रशोधन संयंत्रों¹⁰¹ में जनरेटर स्थापित नहीं थे। इसके अतिरिक्त पांच सीवेज प्रशोधन संयंत्रों¹⁰² में स्थापित जनरेटर निष्क्रिय थे। इस प्रकार इन सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में बाधारहित विद्युत आपूर्ति बनाए रखने हेतु कोई प्रावधान नहीं था।

(ii) विशेष सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने निर्देशित (मार्च 2016) किया था कि सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में प्रयोगशालाएं मापदण्डों के विश्लेषण (जैव ऑक्सीजन मांग, रासायनिक ऑक्सीजन मांग इत्यादि) हेतु उपकरणों से युक्त होनी चाहिए, ताकि सीवेज प्रशोधन संयंत्र संचालकों द्वारा पुनः परिसंचरण, अधिक ऑक्सीकरण इत्यादि जैसे सुधारात्मक उपाय किए जा सकें।

पांच¹⁰³ सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में नमूनों के परीक्षण के लिए कोई प्रयोगशाला नहीं थी। इसके अतिरिक्त शेष 19 सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में से पांच¹⁰⁴ में अपेक्षित उपकरणों की अनुपलब्धता के कारण प्रयोगशालाएं निष्क्रिय थीं। ऊना में दोनों सीवेज प्रशोधन संयंत्रों में से किसी में भी कार्यशील प्रयोगशाला नहीं थी तथा प्रशोधित गन्दे पानी की धारा जल संरक्षण अधिनियम (प्रदूषण निवारण एवं नियंत्रण), 1974 में अपेक्षित परीक्षणों के बिना सतही जल निकायों में छोड़ी जा रही थी।

⁹⁹ हमीरपुर: ₹ 1.39 लाख, कुल्लू: ₹ 0.56 लाख, शिमला: ₹ 1.24 लाख तथा सुन्दरनगर: ₹ 0.42 लाख।

¹⁰⁰ हमीरपुर: ₹ 0.79 लाख, मण्डी: ₹ 0.22 लाख तथा सुन्दरनगर: ₹ 1.91 लाख।

¹⁰¹ चम्बा: बारगा, शीतला पुल तथा भागोट; धर्मशाला: चिल्लई; हमीरपुर: हथली, काकडु एवं बजूरी तथा ऊना: चंद्रलोक।

¹⁰² कुल्लू: बड़ाह; पांवटा साहिब: देवीनगर तथा मेन बाजार; सोलन: सामती तथा ऊना: रामपुर।

¹⁰³ शीतला पुल (चम्बा), काकडु एवं बजूरी (हमीरपुर), लंकाबेकर (कुल्लू) तथा चंद्रलोक (ऊना)।

¹⁰⁴ भागोट (चम्बा), बड़ाह (कुल्लू), खलियार (मण्डी), मेन बाजार (पांवटा साहिब) तथा रामपुर (ऊना)।

प्रयोगशालाओं की अनुपलब्धता/ निष्क्रियता का अर्थ है कि सीवेज प्रशोधन संयंत्र संचालकों के पास गन्दे पानी की धारा के गुणवत्ता मापदण्डों का विश्लेषण करने तथा सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कोई अवसंरचना नहीं थी।

इंगित मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे अन्य मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु कदम उठा सकता है।

सिफारिश: राज्य सरकार अति दबावग्रस्त सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की क्षमता का उन्नयन करके तथा कम उपयोग हो रहे सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के मामले में सीवेज कनेक्टिविटी में सुधार करके सीवेज प्रशोधन संयंत्रों का अधिकतम उपयोग तथा सीवेज प्रशोधन की दक्षता सुधारने हेतु अभिकल्प की कमियों व निष्क्रिय संघटकों की समस्या का समाधान कर सकती है।

2.2.10 सैप्टिक टैंक प्रणालियां

यह भाग सामुदायिक स्तरीय व घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों से सम्बंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियों से संबंधित है।

सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों हेतु योजना, निर्माण एवं रख-रखाव की जिम्मेदारी सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग की होती है। घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों के निर्माण की जिम्मेदारी व्यक्तिगत प्रतिष्ठानों की होती है तथा शहरी स्थानीय निकाय उनके निर्माण तथा सफाई के पर्यवेक्षण हेतु जिम्मेदार होते हैं।

2.2.10.1 सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियां

बड़े समुदायों में कार्यशील सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों में गन्दा पानी की धारा यूं तो काफी हद तक शुद्ध कर दी जाती है, फिर भी घुलित व निलम्बित कार्बनिक ठोसों तथा रोगजनकों से युक्त होती है, जिसे अतिरिक्त प्रशोधन की आवश्यकता होती है। केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन नियमावली 2012 के अनुसार टैंक के तल में जमा संचित मल को दो या तीन वर्षों में कम से कम एक बार मल रहित करना या प्रशोधित करना आवश्यक है। मल को भूमि पर उपयोग अथवा निपटान करने से पूर्व उपयुक्त प्रकार से सीवेज प्रशोधन संयंत्र अथवा विशेष मल प्रशोधन सुविधा में फिर से प्रशोधन के लिए गुजरना चाहिए।

नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से पांच में 300 से 2,000 तक की जनसंख्या हेतु 29 सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियां कार्यशील थीं (मार्च 2018)। संयुक्त भौतिक निरीक्षण एवं अभिलेखों की संवीक्षा के उपरांत इन 29 प्रणालियों के सम्बंध में टिप्पणियों पर नीचे तालिका-2.2.6 में चर्चा की गई है:

तालिका-2.2.6 भौतिक निरीक्षण किए गए 29 सामुदायिक स्तरीय सैप्टिक टैंकों से सम्बंधित विवरण

शहरी स्थानीय निकाय	सैप्टिक टैंकों की संख्या	निर्माण	उपभोक्ताओं की संख्या	सोखने वाले गड्ढे या गन्दा पानी प्रशोधन प्रणाली	मल प्रशोधन व निपटान सुविधाएं
बिलासपुर	12	1960 तथा 1996 के लगभग	907 - 1,637	सोखने वाले गड्ढे या गन्दा पानी प्रशोधन प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। गन्दे पानी की धारा प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से गोविंद सागर झील में बहा दी गई।	किसी में नहीं थी। मल का बिना प्रशोधन के खुले में निपटान किया जा रहा था।
चम्बा	1	1998	1,050	सैप्टिक टैंक खुला था तथा मैन होल का ढक्कन नहीं था। सोखने वाले गड्ढे की व्यवस्था थी। गन्दे पानी की धारा हेतु अतिरिक्त प्रशोधन सुविधा उपलब्ध नहीं थी। गन्दे पानी की धारा को बिना अतिरिक्त प्रशोधन के नदी में मुक्त किया जा रहा था।	किसी में नहीं थी। सैप्टिक टैंक को चार बार मल रहित किया गया था परंतु निपटान का कोई रिकार्ड उपलब्ध नहीं था। सीवेज प्रशोधन संयंत्र होने के बावजूद मल का निपटान बिना प्रशोधन के खुले में किया गया।
धर्मशाला	2	2007-08	3,500 (1,500 एवं 2,000)	दोनों में सोखने वाले गड्ढे उपलब्ध थे। अतिरिक्त गन्दे पानी की धारा हेतु प्रशोधन प्रणाली उपलब्ध नहीं थी।	किसी में नहीं थी। सीवेज प्रशोधन संयंत्र होने के बावजूद सैप्टिक टैंकों को एक बार भी मल रहित नहीं किया गया।

मण्डी	13	1997 - 2010	3,900 (300 प्रत्येक में)	नौ सैप्टिक टैंकों में सोखने वाले गड्ढे नहीं थे। किसी भी सैप्टिक टैंक में गन्दे पानी की धारा हेतु प्रशोधन प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। सात सैप्टिक टैंकों से गन्दे पानी की धारा सीधे ही सुकेती खड्ड में छोड़ी जा रही थी।	किसी में नहीं थी। एक सैप्टिक टैंक को मल रहित किया गया। सीवेज प्रशोधन संयंत्र होने के बावजूद मल का बिना प्रशोधन के खुले में निपटान किया गया। शेष 12 सैप्टिक टैंकों को एक बार भी मल रहित नहीं किया गया।
ऊना	1	1999	1,140	सोखने वाले गड्ढे व गन्दा पानी प्रशोधन प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। सैप्टिक टैंक खुले, ऊपर तक भरे तथा जीर्ण थे।	किसी में नहीं थी। सीवेज प्रशोधन संयंत्र होने के बावजूद सैप्टिक टैंक को एक बार भी मल रहित नहीं किया गया।

अतः पांच में से चार शहरी स्थानीय निकायों में सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के उपलब्ध होने के बावजूद अधिकांश मामलों में प्रशोधित किए बिना गन्दे पानी की धारा को जल निकायों में छोड़ा जा रहा था (ऊपर तालिका में संदर्भित है)। 29 में से 15 सैप्टिक टैंकों को उनके चालू होने के बाद से (आठ से 22 वर्षों की अवधि) मल रहित नहीं किया गया था, इसने प्रशोधन प्रक्रिया को बुरी तरह से प्रभावित किया जिसने जल निकायों को गंभीर रूप से प्रदूषित किया। जहां टैंकों को मल-रहित किया जा रहा था वहां बिना किसी प्रशोधन के मल का खुले में निपटान मिट्टी/ भूमि को प्रदूषित कर रहा था।



ऊना (जोन-सी) में बहता हुआ सैप्टिक टैंक (29.03.2018)



धौलरा सैप्टिक टैंक, बिलासपुर से गोबिंद सागर में बहता हुआ रिसाव (26.04. 2018)।



सुकेती खड्ड में सैप्टिक टैंक से ब्यास नदी में बहता हुआ सीवेज (03.05.2018)।

प्रधान सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया (मार्च 2019) कि गन्दे पानी की धारा को नजदीकी सीवेज प्रशोधन संयंत्रों तक उठाने के प्रयास किए जा रहे थे।

2.2.10.2 घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियां

शहरी स्थानीय निकाय उनके अधिकार क्षेत्र के भीतर आवासों के नक्शे अनुमोदित करने एवं प्रत्येक नए निर्माण कार्य पर पूर्णता प्रमाण जारी करने के लिए जिम्मेदार है। हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के विनिर्देशों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों को यह सुनिश्चित करना होगा कि प्रत्येक घर/ अपशिष्ट उत्पादक सैप्टिक टैंक (उचित अभिकल्प तथा पर्याप्त क्षमता वाले) एवं सोखने वाले गड्ढे से जुड़ा हो।

नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों के उन 557 घरों में लेखापरीक्षा ने संयुक्त भौतिक निरीक्षण व सर्वे संचालित किया (अप्रैल-जून 2018) जो कि किसी भी सीवेज प्रणाली से जुड़े नहीं थे तथा जिनमें घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक व सोखने वाला गड्ढा प्रणाली होने के साथ प्रति एक या दो वर्षों में सैप्टिक टैंकों की सफाई/ मल रहित किया जाना चाहिए था। निम्नवत् पाया गया:

- 97 घरों (17 प्रतिशत) ने सैप्टिक टैंकों का निर्माण नहीं किया था तथा वे सीवेज को सीधे नालों/नालियों में बहा रहे थे।
- सैप्टिक टैंक निर्मित कर चुके 460 घरों में से 351 घरों (76 प्रतिशत) ने पृथक सोखने वाले गड्ढों का निर्माण नहीं किया था जिससे गन्दे पानी की धारा प्रशोधन की प्रभावशीलता बुरी तरह से प्रभावित हो रही थी।

यह पाया गया कि तीन शहरी स्थानीय निकायों के अपवाद के साथ (हमीरपुर, मण्डी व ऊना) शेष 13 शहरी स्थानीय निकाय घरों को प्रमाण पत्र जारी कर रहे थे यह प्रमाणित किए बिना कि घरों का स्थल दौरा किया जा चुका था एवं सैप्टिक टैंक अभिकल्प के अनुरूप निर्मित है, जो इस बात के परिचायक है कि ये सत्यापन संचालित ही नहीं किए गए।

- सैप्टिक टैंकों वाले 460 परिवारों में से 259 परिवारों (56 प्रतिशत) ने सूचित किया कि उन्होंने अपने टैंकों की सफाई नहीं की। अन्य 201 परिवारों में से 191 परिवारों (95 प्रतिशत) ने सूचित किया कि वे खुले में/नालों में/खेतों इत्यादि में मल का निपटान कर रहे थे।

यह पाया गया कि एक शहरी स्थानीय निकाय (शिमला) के अपवाद के साथ, शेष 15 शहरी स्थानीय निकायों ने घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंकों की सफाई/उन्हें मल रहित करने हेतु कोई सेवा प्रदान नहीं की थी। नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी इन टैंकों से संग्रहित मल के प्रशोधन व निपटान हेतु कोई तंत्र तैयार नहीं किया था।

अतिरिक्त निदेशक, शहरी विकास विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया। प्रधान सचिव सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने तथ्यों को स्वीकार किया (मार्च 2019)।

सैप्टिक टैंकों व सोखने वाले गड्ढों को निर्मित न करना तथा घरों द्वारा मल का खुले में निपटान घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों पर शहरी स्थानीय निकायों के खराब पर्यवेक्षण का परिचायक है। गन्दे पानी की धारा तथा मल का बिना प्रशोधित किए निपटान करने से भूमिगत जल/सतही जल/भूमि की गुणवत्ता का प्रभावित होना निश्चित था तथा इसने संदूषण का खतरा उत्पन्न किया। 2007-13 के दौरान शिमला में पीलिया के प्रकोप के संदर्भ में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग की आंतरिक रिपोर्ट में यह तथ्य स्वीकार करते हुए सूचित किया गया कि "मकान मालिकों द्वारा निर्मित घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंकों में सीवेज के निपटान हेतु कोई वैज्ञानिक व्यवस्था मौजूद नहीं थी। परिणामस्वरूप अशोधित मैला पानी जलोत्सारण क्षेत्र (वाटर शेड एरिया) के स्रोत में प्रवेश कर रही थी तथा उस जल स्रोत से निकाले गए जल को विशेषतः भारी वर्षा के दौरान, जब लोग अपने सैप्टिक टैंकों की सफाई हेतु प्रवृत्त थे, दूषित कर रहा था"।



चम्बा में घरों द्वारा खुले में छोड़े गए सीवेज पाइप (06 अप्रैल 2018)



धर्मशाला में घरों द्वारा खुले में छोड़े गए सीवेज पाइप (24 मई 2018)

इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित है। विभाग समान मामलों की जांच करने तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई शुरू कर सकता है।

सिफारिश: राज्य सरकार मानदण्डों के अनुसार सैप्टिक टैंकों का निर्माण सुनिश्चित कर सकती है। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकाय घरेलू स्तरीय सैप्टिक टैंक प्रणालियों पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण करें तथा मुक्त किए जाने/निपटान किए जाने के पूर्व गन्दे पानी की धारा व मल को प्रशोधित करने की सुविधा या तो स्वयं अथवा बाह्य स्रोतों के माध्यम से प्रदान कर सकते हैं।

2.2.11 निगरानी

सीवेज प्रबंधन गतिविधियों का निगरानी शहरी स्थानीय निकायों, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग तथा शहरी विकास विभाग द्वारा किया जाता है। लेखापरीक्षा द्वारा निगरानी में पाई गई कमियां नीचे वर्णित हैं:

2.2.11.1 निगरानी तंत्र

(i) राज्य सरकार द्वारा उपायुक्त की अध्यक्षता में एक जिला स्तरीय निगरानी समिति का गठन (अक्टूबर 2015) सीवेज प्रबंधन से संबद्ध मामलों की निगरानी हेतु किया गया था। समिति को प्रत्येक तिमाही में एक बैठक करनी थी तथा कार्रवाई (कार्रवाईयां) एवं कार्रवाई करने योग्य निर्णय (निर्णयों) की रिपोर्ट शहरी विकास विभाग को प्रेषित की जानी थी। यद्यपि नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से मात्र चार¹⁰⁵ ही इन समितियों के क्रियाकलापों पर जानकारियां उपलब्ध करा सके तथा इन चार शहरी स्थानीय निकायों में अक्टूबर 2015 व मार्च 2018 के मध्य अपेक्षित कुल 40 में से मात्र सात बैठकें ही आयोजित की गईं। इस प्रकार, भू-विवाद, स्थानीय प्राधिकरणों से मंजूरी इत्यादि जैसे स्थानीय मुद्दों के समाधान के लिए बनाई गई निगरानी समिति परिकल्पित कार्य नहीं कर रही थी।

(ii) सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग चालू स्कीमों का त्रैमासिक प्रगति प्रतिवेदन तैयार कर रहा था जिसे शहरी विकास विभाग को प्रगति की समीक्षा हेतु प्रस्तुत किया जा रहा था। तथापि, 2013-18 के दौरान दो बैठकों¹⁰⁶ को छोड़कर, स्कीमों की प्रगति के बारे में कोई समीक्षा एवं कार्रवाई के अभिलेख नहीं थे। निर्देश जारी करने अथवा भू-विवाद, इत्यादि जैसे मामले जो कार्यों को रोक रहे थे, के समाधान हेतु कार्रवाई की सिफारिश के कोई अभिलेख भी नहीं थे। इस प्रकार, सुधारात्मक कार्रवाई हेतु वरिष्ठ प्रबंधन से निर्देश प्राप्त करने हेतु त्रैमासिक प्रतिवेदन का तंत्र लक्षित अभिप्राय को प्राप्त नहीं कर रहा था।

2.2.11.2 कार्यों का निरीक्षण

कार्यों की गुणवत्ता एवं समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने की दृष्टि से प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने विभाग के अधिकारियों (अधिशाषी अभियंता, अधीक्षण अभियंता एवं मुख्य अभियंता) द्वारा मुख्य स्कीमों के नियत निरीक्षण हेतु अप्रैल 2000 में अनुदेशों को जारी किया था। विशेष सचिव, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने विभाग के अधिकारियों द्वारा (सहायक अभियंता, अधिशाषी अभियंता, अधीक्षण अभियंता, मुख्य अभियंता एवं प्रमुख अभियंता) सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के निरीक्षण हेतु जनवरी 2016 में मानक परिचालन प्रक्रिया को जारी किया। अधिकारियों को प्रत्येक निरीक्षण हेतु निरीक्षण टिप्पणी प्रस्तुत करना अपेक्षित था। अभिलेखों की छानबीन से निम्नवत् उद्घाटित हुआ:

(i) नमूना-जांचित 12 मण्डलों में से 10 के अभिलेखों की छानबीन जहां पर सीवेज स्कीमों प्रगति पर थीं/ पूर्ण थीं, (दो मण्डलों: बिलासपुर तथा शिमला ने संचालित निरीक्षणों के अभिलेख नहीं बनाए थे) से उद्घाटित हुआ कि 2013-18 के दौरान कार्यों के निरीक्षण में क्रमशः मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता तथा अधिशाषी अभियंता के स्तर पर 66, 62 एवं 36 प्रतिशत की कमी थी। उपर्युक्त अवधि के दौरान इन 10 नमूना-जांचित मण्डलों में अधिकारियों द्वारा कार्यों के निरीक्षणों की निरीक्षण टिप्पणियों का रिकार्ड नहीं पाया गया। निरीक्षणों में कमी अपर्याप्त निगरानी का परिचायक था, जो कार्यों के निष्पादन में ज्यादा विलम्ब एवं समय पर कार्रवाई की कमी का कारण बना।

(ii) नमूना-जांच किए गए 10 मण्डलों जहां पर सीवेज प्रशोधन संयंत्र विद्यमान थे में से चार मण्डलों (छः¹⁰⁷ मण्डलों ने संचालित निरीक्षणों के अभिलेख नहीं बनाए थे) के अभिलेखों की छानबीन से देखा गया कि 2016-18 के दौरान सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के निरीक्षण में प्रमुख अभियंता, मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता अधिशाषी अभियंता एवं सहायक अभियंता के स्तर पर कमी क्रमशः 100, 56, 76, 34 एवं 25 प्रतिशत थी। इसके

¹⁰⁵ हमीरपुर, कुल्लू, पांवटा साहिब तथा ऊना।

¹⁰⁶ फरवरी 2017 तथा अगस्त 2017.

¹⁰⁷ हमीरपुर, कुल्लू, पांवटा साहिब, शिमला, सोलन तथा ऊना।

अतिरिक्त, कुल 475 संचालित निरीक्षणों के प्रति केवल नौ निरीक्षणों की निरीक्षण टिप्पणियां प्रस्तुत की गईं। निरीक्षणों में कमी सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की अपर्याप्त निगरानी का परिचायक थी, जिसके चलते सीवेज प्रशोधन संयंत्रों के कार्यान्वयन में समस्याओं की पहचान नहीं हुई तथा सुधारात्मक कार्रवाई में कमी रही।

अतः नियोजन स्तर पर बाधाओं को दूर करने, योजनाओं की समयबद्ध पूर्णता, और सीवेज प्रशोधन संयंत्रों की कार्यप्रणाली पर नियंत्रण रखने हेतु निगरानी, रिपोर्टिंग तथा निरीक्षण तंत्र परिकल्पनानुसार कार्यशील नहीं थे, जिसके कारण पूर्ववर्ती परिच्छेदों में उजागर कमियां सामने आईं।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य ने बताया कि निगरानी हेतु मानक परिचालन प्रक्रिया का पूर्णता से अनुसरण नहीं किया जा रहा था परंतु इस सम्बन्ध में प्रयास किए जाएंगे।

इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे समान मामलों की जांच तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई कर सकता है।

सिफारिश: राज्य सरकार निगरानी तंत्र के सुदृढ़ीकरण तथा सुधारात्मक कार्रवाई जहां पर अपेक्षित हो, हेतु कदम उठा सकती है।

निष्कर्ष

राज्य के शहरी क्षेत्रों में सीवेज प्रबंधन किसी वृहद स्तरीय रणनीति के अभाव; अपर्याप्त निधियन; उपलब्ध निधियां जारी न करने तथा प्रयुक्त न करने; बाधा रहित भूमि सुनिश्चित न होने के कारण सीवेज योजनाओं के निष्पादन में लम्बे विलम्ब; भूमि विवाद, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने में विलम्ब; योजना के कार्यान्वयन की धीमी गति; सीवेज प्रबंधन की सैप्टिक टैंक प्रणाली पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में कमी तथा अपर्याप्त अनुश्रवण के रूप में चिह्नित था।

शहरी क्षेत्रों के एक बड़े हिस्से को सीवेज प्रणाली के अंतर्गत आवृत नहीं किया गया था। जिन क्षेत्रों को सीवेज योजना के अंतर्गत आवृत किया गया था, उनमें सीवेज प्रशोधन प्रक्रिया की दक्षता अपेक्षित मानकों के स्तर की नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप सतही जल निकायों में खराब गुणवत्ता की गन्दे पानी की धारा छोड़ी गई। सैप्टिक टैंक प्रणालियों के मामले में पर्यवेक्षण/ नियंत्रण की कमी का अर्थ था कि अपशिष्ट जल या तो नालियों/ खुले में छोड़ा जा रहा था फिर जमीन में रिसने के पहले उसे उचित रूप से प्रशोधित नहीं किया जा रहा था, जबकि मल को खुले/ नालों/ खेतों इत्यादि में बिना प्रशोधन के विसर्जित किया जा रहा था।

सतही जल निकायों अथवा भूमि पर अप्रशोधित या निम्न स्तर पर प्रशोधित गन्दे पानी की धारा/ अपशिष्ट जल बहाने तथा अप्रशोधित मल को खुले में विसर्जित करने से पर्यावरण तथा मानव स्वास्थ्य पर गम्भीर रूप से प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

