

**अध्याय-5**  
**स्वतंत्र लेखापरीक्षा टिप्पणियां**



## अध्याय 5: स्वतंत्र लेखापरीक्षा टिप्पणियां

### राज्य कर एवं आबकारी विभाग

#### 5.1 शाखा हस्तांतरण पर इनपुट टैक्स क्रेडिट की अमान्य अनुमति

शाखा हस्तांतरण पर इनपुट टैक्स क्रेडिट को अस्वीकृत करने में निर्धारण अधिकारियों की विफलता ₹ 1.40 करोड़ के अमान्य इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति के रूप में परिणत हुई। इसके अतिरिक्त ब्याज भी उद्ग्रहणीय था।

हिमाचल प्रदेश मूल्य वर्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 11(4) में प्रावधान है कि यद्यपि उप-धारा में निहित हो, तथापि इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति केवल उस सीमा तक दी जाएगी, जहां तक अंतर्राज्यीय व्यापार के दौरान बिक्री के माध्यम के अतिरिक्त राज्य से बाहर भेजे गए माल की खरीद पर राज्य में भुगतान किए गए कर की इनपुट कर राशि चार प्रतिशत से अधिक हो। धारा 19 में प्रावधान है कि यदि कोई व्यापारी निर्धारित तिथि तक देय कर का भुगतान करने में विफल रहता है, तो वह एक प्रतिशत की दर से ब्याज का भुगतान करेगा एवं उसके बाद बकाया जारी रहने तक डेढ़ प्रतिशत ब्याज का भुगतान करेगा।

2020-21 के दौरान नमूना-जांच किए गए पांच<sup>1</sup> (11 में से) राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि निर्धारण प्राधिकारियों ने निर्धारण वर्ष 2007-08 से 2016-17 हेतु 14 विक्रेताओं के निर्धारणों को अंतिम रूप देते समय (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020 के मध्य) शाखा हस्तांतरण के रूप में भेजे गए माल पर मात्र ₹ 0.52 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति नहीं दी जबकि उक्त धारा 11(4) के अनुसार निर्धारण प्राधिकारियों से शाखा हस्तांतरण पर इनपुट टैक्स क्रेडिट के ₹ 1.92 करोड़<sup>2</sup> इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति न देना अपेक्षित था। इसके परिणामस्वरूप शाखा हस्तांतरण पर ₹ 1.40 करोड़<sup>3</sup> के इनपुट टैक्स क्रेडिट का अधिक लाभ हुआ। इसके अतिरिक्त उक्त अधिनियम की धारा 19 के तहत ब्याज भी उद्ग्रहणीय था।

सरकार ने उत्तर दिया (मार्च 2022) कि तीन विक्रेताओं<sup>4</sup> के चार मामलों में पुनर्निर्धारण किया। राशि वसूली हेतु लंबित थी एवं एक विक्रेता के मामले में उत्तर स्वीकार कर लिया गया क्योंकि

<sup>1</sup> उपायुक्त राज्य कर एवं आबकारी नाहन स्थित सिरमौर, ऊना, बद्दी, सोलन व नूरपुर (कांगड़ा)।

<sup>2</sup> शाखा हस्तांतरण पर इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति नहीं होगी = (4%) / (कर की दर) x (कुल इनपुट टैक्स क्रेडिट - कर की इसी दर की बिक्री पर इनपुट टैक्स क्रेडिट)।

<sup>3</sup> उपायुक्त राज्य कर एवं आबकारी सिरमौर: चार मामले: ₹ 49.92 लाख, उपायुक्त राज्य कर एवं आबकारी ऊना: चार मामले: ₹ 63.40 लाख, उपायुक्त राज्य कर एवं आबकारी बद्दी: तीन मामले: ₹ 24.51 लाख, उपायुक्त राज्य कर एवं आबकारी सोलन: दो मामले: ₹ 0.92 लाख व उपायुक्त राज्य कर एवं आबकारी नूरपुर (कांगड़ा): एक मामला: ₹ 1.30 लाख।

<sup>4</sup> मालवा कॉटन, फेवा इलेक्ट्रिक व स्टुफा।

कंपनी को मुंबई के माननीय उच्च न्यायालय के आदेश द्वारा परिसमाप्त किया गया था। शेष मामलों में राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों को उचित कार्रवाई हेतु सरकार द्वारा निर्देश दिए गए।

*विभाग संबंधित अधिकारियों को निर्धारण में इनपुट टैक्स क्रेडिट का समायोजन करते समय संबंधित नियम प्रावधानों पर उचित ध्यान देने के लिए आवश्यक निर्देश जारी करने पर विचार करें।*

## 5.2 न्यूनतम गारंटीकृत कोटे से कम शराब उठाने पर शास्ति एवं अतिरिक्त शास्ति का अनुद्ग्रहण

विभाग ने क्रमशः 100 प्रतिशत व 85 प्रतिशत के बेंचमार्क के प्रति कम न्यूनतम गारंटीकृत कोटा उठाने पर ₹ 37.46 करोड़ की शास्ति एवं ₹ 1.58 करोड़ की अतिरिक्त शास्ति का उदग्रहण नहीं किया।

हिमाचल प्रदेश सरकार की आबकारी घोषणा 2019-20<sup>5</sup> का परिच्छेद 5.3 एवं हिमाचल प्रदेश सरकार की आबकारी घोषणा 2018-19 का परिच्छेद 4.3 निर्धारित करता है कि हर लाइसेंसधारी देशी शराब एवं भारत में निर्मित विदेशी शराब दोनों का, प्रत्येक बिक्री केंद्र हेतु निर्धारित 100 प्रतिशत न्यूनतम गारंटीकृत कोटा उठाएगा तथा 100 प्रतिशत न्यूनतम गारंटीकृत कोटे से न उठाए गए कम कोटे पर उसे खुदरा आबकारी शुल्क के बराबर शास्ति का भुगतान करना होगा। इसके अतिरिक्त यदि न्यूनतम गारंटीकृत कोटे के 85 प्रतिशत से भी कम कोटा उठाया गया हो, तो उसे खुदरा आबकारी शुल्क के बराबर शास्ति के साथ न्यूनतम गारंटीकृत कोटे के 85 प्रतिशत से कम कोटे पर खुदरा आबकारी शुल्क की 10 प्रतिशत अतिरिक्त शास्ति का भुगतान करना होगा। संबंधित जिलाप्रभारी त्रैमासिक आधार पर न्यूनतम गारंटीकृत कोटा उठाने की समीक्षा करेंगे एवं उठाए न गए न्यूनतम गारंटीकृत कोटे पर शास्ति के साथ-साथ अतिरिक्त शास्ति की वसूली भी सुनिश्चित करेंगे।

हिमाचल प्रदेश सरकार की आबकारी घोषणा 2019-20 के परिच्छेद 5.5 (अ) में भी निर्धारित है कि यदि उठाए न गए मासिक कोटे पर लाइसेंसधारी खुदरा आबकारी शुल्क के बराबर शास्ति का भुगतान करने में विफल रहता है, तो लाइसेंसधारी बकाया राशि पर देय तिथि से एक माह तक के विलंब हेतु 14 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करेगा। यदि वार्षिक खुदरा उत्पाद शुल्क के भुगतान में बकाया एक माह से अधिक हो जाता है, तो ऐसा लाइसेंसधारी बकाया की पहली तिथि से एक माह की अवधि की समाप्ति की तिथि से बकाया राशि पर @18 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करेगा।

<sup>5</sup> कोविड महामारी के कारण मई 2020 तक बढ़ा दिया गया।

वर्ष 2020-21 के दौरान नमूना-जांच किए गए छः राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों<sup>6</sup> (11 में से) के 2018-20 की अवधि के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि इन छः राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त के अधीनस्थ देशी शराब व भारत निर्मित विदेशी शराब के 1041 लाइसेंसधारियों में से 714 लाइसेंसधारियों ने 100 प्रतिशत बेंचमार्क से 11,58,496 प्रूफलीटर<sup>7</sup> कम कोटा उठाया जिस पर ₹ 37.46 करोड़ की शास्ति उद्ग्रहणीय थी। इन 714 लाइसेंसधारियों में से 241 लाइसेंसधारियों ने 85 प्रतिशत बेंचमार्क से 4,67,993 प्रूफलीटर कम कोटा उठाया जिस पर ₹ 1.58 करोड़ की अतिरिक्त शास्ति उद्ग्रहणीय थी।

**तालिका-5.2.1: देशी शराब व भारत निर्मित विदेशी शराब हेतु 100 प्रतिशत व 85 प्रतिशत के बेंचमार्क के प्रति उठाया गया न्यूनतम गारंटीकृत कोटा**

शराब का प्रकार	निर्धारित न्यूनतम गारंटीकृत कोटा (प्रूफ लीटर में)	उठाया गया न्यूनतम गारंटीकृत कोटा (प्रूफ लीटर में)	आबकारी घोषणा के अनुसार उद्ग्रहणीय खुदरा आबकारी शुल्क की दर (प्रूफ लीटर में)	100 प्रतिशत बेंचमार्क		85 प्रतिशत बेंचमार्क	
				100 प्रतिशत से कम उठाया गया न्यूनतम गारंटीकृत कोटा	शास्ति (₹)	85 प्रतिशत से भी कम उठाया गया न्यूनतम गारंटीकृत कोटा	अतिरिक्त शास्ति (₹)
1	2	3	4	5=2*3	6=4*5	7	8
देशी शराब	54,51,629	49,36,246	290	5,15,385	14,94,61,579	1,92,953	55,95,650
भारत में निर्मित विदेशी शराब	60,97,909	54,54,797	350	6,43,111	22,50,89,009	2,75,040	1,02,31,684
<b>योग</b>	<b>1,15,49,538</b>	<b>1,03,91,043</b>		<b>11,58,496</b>	<b>37,45,50,587</b>	<b>4,67,993</b>	<b>1,58,27,335</b>

इस प्रकार आबकारी घोषणा द्वारा त्रैमासिक आधार पर न्यूनतम गारंटीकृत कोटा पर कोटा उठाने की स्थिति की अपेक्षित सख्ती से समीक्षा करने में राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों की विफलता से ₹ 39.04 करोड़ (₹ 37.46 करोड़ + ₹ 1.58 करोड़) की शास्ति एवं अतिरिक्त शास्ति की अवसूली में परिणत हुई। इसके अतिरिक्त आबकारी घोषणा 2019-20 के परिच्छेद 5.5 (अ) के तहत ब्याज भी उद्ग्रहणीय था।

सम्बंधित राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया एवं उत्तर दिया कि बकायादारों से शास्ति एवं अतिरिक्त शास्ति की वसूली हेतु कार्रवाई की जाएगी।

**विभाग जवाबदेही तय करें तथा उपरोक्त टिप्पणियों के आलोक में देय लाइसेंस फीस राशि की वसूली सुनिश्चित करें।**

<sup>6</sup> उना, हमीरपुर, धर्मशाला स्थित कांगड़ा, कुल्लू, नाहन स्थित सिरमौर व मंडी।

<sup>7</sup> अल्कोहल की तीव्रता को 'डिग्री प्रूफ' के रूप में मापा जाता है। ऐसी शराब की तीव्रता के 13 भाग जिनका वजन 51 डिग्री फारेनहाइट पर 12 भागों के पानी के बराबर होता है, को 100 डिग्री प्रूफ लिया जाता है। अल्कोहल के दिए गए नमूने की स्पष्ट मात्रा को 100 डिग्री की तीव्रता वाले अल्कोहल की मात्रा में परिवर्तित करने पर एल.पी.एल या पी.एल कहा जाता है।

### 5.3 खुदरा आबकारी शुल्क एवं बोटलीकरण फीस के विलंबित भुगतान पर ब्याज का अनुदग्रहण

विभाग द्वारा क्रमशः 69 बिक्री-केन्द्रों के लाइसेंसधारियों एवं पांच विनिर्माताओं से लाइसेंस फीस के विलंबित भुगतान पर ₹ 41.16 लाख एवं बोटलीकरण फीस के विलंबित भुगतान पर ₹ 26.30 लाख की ब्याज राशि की मांग न करने के परिणामस्वरूप ₹ 67.46 लाख के ब्याज का उदग्रहण नहीं हुआ।

आबकारी घोषणा 2019-20 के पैरा 3.35 में प्रावधान है कि यदि लाइसेंसधारी निर्धारित तिथि तक खुदरा आबकारी शुल्क का भुगतान करने में विफल होता है, तो वह बकाया की तिथि से एक माह तक के विलम्ब हेतु बकाया राशि पर 14 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करेगा। यदि बकाया एक माह से अधिक हो जाता है, तो वह बकाया के प्रथम माह की समाप्ति की तिथि से चुकाई न की गई राशि पर 18 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करेगा। आबकारी घोषणा के परिच्छेद 3.36 में यह भी प्रावधान है कि यदि लाइसेंसधारी अगले माह के अंतिम दिन तक ब्याज या 15 मार्च तक अंतिम किश्त जमा करने में विफल रहता है, तो राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त द्वारा उसके बिक्री-केंद्र को अगले माह के पहले दिन या 16 मार्च को सील कर दिया जाएगा।

हिमाचल प्रदेश पर प्रयोज्य पंजाब डिस्टिलरी नियम, 1932 के नियम 9.5 (6(क)ii) में प्रावधान है कि निर्धारित दरों पर बोटलीकरण फीस त्रैमासिक आधार पर चुकानी होगी। नियम 9.5(8) में आगे प्रावधान है कि देय तिथि तक बोटलीकरण फीस या उसके किसी भाग का भुगतान करने में विफल रहने के मामले में बकाया की तिथि से एक माह की अवधि हेतु 12 प्रतिशत की वार्षिक दर पर ब्याज; तथा यदि फीस का भुगतान बकाया एक माह से आगे बढ़ता है तो जब तक बकाया जारी रहे तब तक भुगतान में बकाया की प्रारंभिक तिथि से 18 प्रतिशत की वार्षिक दर पर ब्याज चुकाना होगा।

2020-21 के दौरान नमूना-जांच किए गए चार राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों<sup>8</sup> (11 में से) के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि 583 बिक्री-केन्द्रों में से 69 लाइसेंसधारियों ने ₹ 53.59 करोड़ का खुदरा आबकारी शुल्क एक से 102 दिनों के विलम्ब से जमा किया। 23 मामलों में विलम्ब एक माह से अधिक का था। ये लाइसेंसधारी विलम्बित भुगतान पर ₹ 41.16 लाख के ब्याज के भुगतान हेतु उत्तरदायी थे।

इसी भांति दो राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों<sup>9</sup> के अधीन पांच विनिर्माताओं ने ₹ 5.88 करोड़ की बोटलीकरण फीस एक से 421 दिनों के विलम्ब से जमा की, जिस पर ₹ 26.30 लाख का ब्याज उदग्रहणीय था।

<sup>8</sup> राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त: सोलन 15 बिक्री-केंद्र; ₹ 11.64 लाख, नूरपुर (कांगड़ा): आठ बिक्री-केंद्र; ₹ 2.22 लाख, मंडी 12 बिक्री-केंद्र; ₹ 4.40 लाख व कुल्लू 34 बिक्री-केंद्र; ₹ 22.90 लाख।

<sup>9</sup> राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त: बद्दी: तीन विनिर्माता; ₹ 19.80 लाख व नूरपुर: दो विनिर्माता; ₹ 6.49 लाख।

इस प्रकार, ₹ 67.46 लाख (खुदरा आबकारी शुल्क पर ₹ 41.16 लाख एवं बोतलीकरण फीस पर ₹ 26.30 लाख) की वसूली नहीं की गई। राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों ने अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा उत्तर दिया कि ब्याज की वसूली हेतु प्रयास किया जाएगा।

*लेखापरीक्षा द्वारा विगत पांच वर्षों में बारम्बार इंगित किए जाने के बावजूद कमी बनी हुई है, जो आबकारी घोषणा के प्रावधानों को लागू करने में लापरवाही/निष्क्रियता को परिलक्षित करती हैं। सरकार अपने राजस्व की सुरक्षा हेतु खुदरा विक्रेताओं, डिस्टिलरी, मद्यशालाओं, बोतलीकरण संयंत्रों से वसूली की आवधिक समीक्षा करने पर विचार करें।*

#### 5.4 बोतलीकरण लाइसेंस फीस की वसूली न करना

राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त ने दो डिस्टिलरी/बोतलीकरण संयंत्रों में ₹ 71.86 लाख की वसूली योग्य राशि के प्रति ₹ 34.96 लाख बोतलीकरण लाइसेंस फीस की वसूली की जो ₹ 36.91 लाख की अवसूली में परिणत हुई। इसके अतिरिक्त ब्याज भी उद्ग्रहणीय था।

हिमाचल प्रदेश के लिए लागू पंजाब डिस्टिलरी नियम, 1932 के नियम 9.5 (6) में प्रावधान है कि लाइसेंसधारी उसके द्वारा बोतलबंद देशी शराब एवं भारत निर्मित विदेशी शराब की 750 मिलीलीटर की इकाइयों के अनुसार प्रभार्य राशि सरकारी कोषागार में अदा करेगा। पंजाब डिस्टिलरी नियम के नियम 9.5 (8) में आगे प्रावधान कि लाइसेंसधारी देय तिथि तक फीस या उसके किसी भाग का भुगतान करने में विफल रहता है तो बकाया की तिथि से एक माह की अवधि हेतु 12 प्रतिशत की वार्षिक दर पर ब्याज तथा यदि फीस का भुगतान बकाया एक माह से आगे बढ़ता है तो सम्पूर्ण विलंब हेतु 18 प्रतिशत की दर से ब्याज चुकाना होगा। इस शुल्क का भुगतान लाइसेंसधारी द्वारा प्रत्येक तिमाही की समाप्ति के सात दिनों के भीतर त्रैमासिक आधार पर किया जाए।

2020-21 में नमूना-जांच किए गए दो राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त<sup>10</sup> (11 में से) के अधीन दो डिस्टिलरी के वर्ष 2019-20 के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि इकाइयों ने 17.72 लाख प्रूफलीटर (47.06 लाख बोतल) शराब (देशी शराब एवं भारत निर्मित विदेशी शराब) का उत्पादन किया, जिस पर ₹ 71.86 लाख की निर्धारित दरों<sup>11</sup> पर भुगतान योग्य बोतलीकरण फीस के प्रति इकाइयों ने केवल ₹ 34.96 लाख का भुगतान किया, जैसाकि नीचे दिया गया है:

<sup>10</sup> सिरमौर व ऊना।

<sup>11</sup> देशी शराब: ₹ 1.50 व भारत निर्मित विदेशी शराब: ₹ 4.50 प्रति बोतल।

**तालिका-5.4.1: देशी शराब व भारत निर्मित विदेशी शराब हेतु चुकाई गई कम बोटलीकरण लाइसेंस फीस**

राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त का नाम	पूफ में उत्पादन (लीटर)			750 मिलीलीटर की बोटलों की संख्या			भुगतान योग्य बोटलीकरण फीस			अदा	वसूली योग्य राशि (₹)
	भारत निर्मित विदेशी शराब	देशी शराब	कुल (भारत निर्मित विदेशी शराब + देशी शराब)	भारत निर्मित विदेशी शराब की बोटलें (750 मिली)	देशी शराब की बोटलें (750 मिली)	कुल बोटलें (भारत निर्मित विदेशी शराब + देशी शराब)	बोटलीकरण फीस @ ₹ 4.50 प्रति इकाई (भारत निर्मित विदेशी शराब)	बोटलीकरण फीस @ ₹ 1.50 प्रति इकाई (देशी शराब)	कुल बोटलीकरण फीस (भारत निर्मित विदेशी शराब + देशी शराब)		
<b>उना</b>	12,456	10,13,832	10,26,288	22,143	27,03,552	27,25,693	99,646	40,55,328	41,54,974	7,15,000	34,39,974
<b>सिरमौर</b>	11,520	7,34,796	7,46,316	20,481	19,59,456	19,79,937	92,163	29,39,184	30,31,347	27,80,650	2,50,697
<b>योग</b>	<b>23,977</b>	<b>17,48,628</b>	<b>17,72,605</b>	<b>42,625</b>	<b>46,63,008</b>	<b>47,05,633</b>	<b>1,91,812</b>	<b>69,94,512</b>	<b>71,86,324</b>	<b>34,95,650</b>	<b>36,90,670</b>

अभिलेख में ऐसा कुछ भी नहीं था जो इंगित करता हो कि संबंधित इकाईयों के प्रमुखों ने शेष बोटलीकरण फीस की वसूली हेतु कोई कार्रवाई की थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 36.91 लाख<sup>12</sup> के बोटलीकरण फीस/बोटलीकरण लाइसेंस फीस की वसूली नहीं हुई। इसके अतिरिक्त पंजाब डिस्टिलरी नियम, 1932 के नियम 9.5(8) के तहत ब्याज भी उद्ग्रहणीय था। इसे इंगित किए जाने पर राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों ने तथ्यों एवं आंकड़ों के सही होने की पुष्टि करते हुए बताया कि मामले की जांच की जाएगी तथा आबकारी नीति के अनुसार कार्रवाई की जाएगी।

### 5.5 देशी शराब की संदेहास्पद चोरी

थोक व्यापारी द्वारा बेची गई एवं खुदरा विक्रेताओं द्वारा उठाई गई मात्रा के मध्य मिलान न होना ₹ 24.05 लाख के खुदरा उत्पाद शुल्क की संदेहास्पद चोरी के रूप में परिणत हुई।

आबकारी घोषणा 2019-20 के नियम 7.13 (ix) में प्रावधान है कि राज्य के खुदरा लाइसेंसधारी को देशी शराब एवं उच्च तीव्रता वाली देशी शराब की आपूर्ति केवल एल-13 थोक के माध्यम से की जाएगी तथा यह कि एल-13 लाइसेंसधारी जिले के किसी भी खुदरा बिक्री लाइसेंसधारी को, जहां वह चाहे, देशी शराब की आपूर्ति करने हेतु बाध्य होगा। जिले में कोई एल-13 बिक्री-केंद्र खुले न होने के मामले में संबंधित अंचल के कलेक्टर द्वारा इस शर्त में यह ढील दी जा सकती है कि ऐसी स्थिति में खुदरा विक्रेता जोन के कलेक्टर द्वारा अनुमोदित एल-13 से आपूर्ति प्राप्त करेगा।

आबकारी प्राधिकरण से पास/परमिट प्राप्त करने के पश्चात् ही थोक व्यापारी द्वारा शराब/बीयर को गोदाम से खुदरा विक्रेताओं को बेचा/परिवहन किया जा सकता है।

<sup>12</sup> सिरमौर: ₹ 2.51 लाख व ऊना: ₹ 34.40 लाख।



2020-21 के दौरान नमूना-जांच किए गए दो<sup>13</sup> राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों (11 में से) के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि इन दो राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्तों के अधीन खुदरा विक्रेताओं ने जिले में थोक विक्रेताओं द्वारा 21.99 लाख पूफ लीटर देशी शराब की बिक्री के विरुद्ध 21.91 लाख पूफ लीटर देशी शराब उठाई। नीचे दी गई तालिका के अनुसार थोक विक्रेताओं द्वारा बेचे गए कोटे एवं खुदरा विक्रेताओं द्वारा उठाए गए कोटे के मध्य निम्नवत अंतर रहा:

तालिका-5.5.1: देशी शराब की संदेहास्पद चोरी के विवरण

क्र. सं.	राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त का नाम	थोक विक्रेताओं द्वारा बेचा गया कोटा (देशी शराब)	खुदरा विक्रेताओं द्वारा उठाया गया कोटा (देशी शराब)	अंतर	देशी शराब हेतु खुदरा आबकारी शुल्क @ ₹ 290 प्रति पूफलीटर
1	बढ़ी	12,87,967.14	12,87,009.16	957.98	2,77,814.20
2	सिरमौर	9,11,440.125	9,04,105	7,335.125	21,27,186.25
सकल योग		21,99,407.265	21,91,114.16	8,293.105	24,05,000.45

इस प्रकार, थोक विक्रेताओं की ओर से ₹ 24.05 लाख के खुदरा उत्पाद शुल्क से अंतर्ग्रस्त 8,293.105 पूफ लीटर देशी शराब की संदिग्ध चोरी हुई, जिसकी गणना 2019-20 के खुदरा उत्पाद शुल्क की लागू दरों के अनुसार की गई थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (फरवरी 2021), राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त, सिरमौर ने उत्तर दिया कि थोक विक्रेताओं एवं खुदरा विक्रेताओं की बिक्री के आंकड़ों का मिलान किया जाएगा तथा उसके परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित किए जाएंगे।

विभाग शराब की चोरी से बचने के लिए थोक विक्रेताओं की बिक्री एवं खुदरा विक्रेताओं की रसीद की जांच करने हेतु एक तंत्र तैयार करें।

## राजस्व विभाग

### 5.6 संपत्तियों के बाजार मूल्य का अल्प निर्धारण

गलत सर्किल दरों के आधार पर गलत मूल्यांकन एवं सड़क से भूमि की दूरी के संबंध में झूठे शपथ-पत्र के परिणामस्वरूप ₹ 3.74 करोड़ के स्टाम्प शुल्क व पंजीयन शुल्क की कम वसूली हुई।

2013 में संशोधित भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 के अनुच्छेद 23 के अनुसार किसी संपत्ति के बाजार मूल्य या प्रतिफल राशि में से जो भी उच्च हो, पर अन्य व्यक्तियों के लिए छः प्रतिशत एवं महिलाओं के लिए चार प्रतिशत पर स्टाम्प शुल्क उद्ग्राह्य होगा। इसी भांति,

<sup>13</sup> राज्य कर एवं आबकारी उपायुक्त बढ़ी व नाहन स्थित सिरमौर।

राजस्व विभाग की दिनांक जनवरी 2012 की अधिसूचना के अनुसार संपत्ति के पंजीयन हेतु संपत्ति के बाजार मूल्य या प्रतिफल राशि में से जो भी उच्च हो, के दो प्रतिशत पर पंजीयन फीस उद्ग्रह्य होगी। राजस्व विभाग ने जनवरी 2016 में ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में भूमि को पांच श्रेणियों में वर्गीकृत करते हुए स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस की गणना हेतु अधिसूचना जारी की, जो किसी भी सड़क से उसकी अवस्थिति/दूरी पर निर्भर करता है, अर्थात् भूमि स्थित हो (i) 25 मीटर की दूरी पर; (ii) 25 मीटर से 50 मीटर की दूरी पर; (iii) 50 मीटर से 100 मीटर की दूरी पर; (iv) 100 मीटर से 1000 मीटर की दूरी पर; तथा (v) राजस्व संपदा में किसी भी सड़क से 1000 मीटर से अधिक की दूरी पर। सड़कों को राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य राजमार्ग एवं अन्य सड़क के रूप में वर्गीकृत किया गया है। स्टाम्प ड्यूटी की गणना हेतु क्रेता को संबंधित भूमि की दूरी बताने वाला या राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य राजमार्ग या अन्य सड़क की होल्डिंग बताने वाला शपथ-पत्र दाखिल/जमा करना अपेक्षित है। यदि क्रेता का शपथ-पत्र झूठा पाया जाता है, तो लागू स्टाम्प शुल्क/पंजीयन फीस से 50 प्रतिशत तक की शास्ति लगाई एवं वसूली जानी है।

#### I. गलत सर्किल दरें लागू करने के कारण स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस का अल्प उद्ग्रहण

2020-21 में नमूना-जांच किए गए 23 उप-पंजीयकों<sup>14</sup> (78 में से) के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि ₹ 25.71 करोड़ की प्रतिफल राशि हेतु (2015 व 2020 के मध्य) 195 विलेख पंजीकृत किए गए, जिस पर ₹ 1.83 करोड़ का स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस उद्ग्रहित की गई। उप-पंजीयकों ने इन बिक्री विलेखों को पंजीकृत करते समय सहायक दस्तावेज यथा विभिन्न श्रेणियों की सड़कों से भूमि की अवस्थिति/दूरी की घोषणा करने वाले स्व-शपथपत्र एवं भूमि की कृषि/अकृषि प्रकृति की घोषणा करने वाले जमाबंदी की उपेक्षा/अनदेखी की।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उप-पंजीयक ने गलत सर्किल दरें लागू की, जिसके परिणामस्वरूप संपत्तियों का अल्प मूल्यांकन हुआ। लागू सर्किल दरों के अनुसार प्रतिफल राशि ₹ 38.30 बनती है जिस पर ₹ 2.61 करोड़ की स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस उद्ग्रहित की जानी अपेक्षित थी। यद्यपि ₹ 1.83 करोड़ का स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस उद्ग्रहित की गई, जिससे ₹ 77.96 लाख के स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस की अल्प वसूली हुई (स्टाम्प शुल्क: ₹ 55.72 लाख + पंजीयन फीस: ₹ 22.24 लाख)।

<sup>14</sup> उप-पंजीयक बड़सर: दो मामले ₹ 1.32 लाख, भोरंज: पांच मामले 1.78 लाख, भराड़ी: नौ मामले ₹ 1.29 लाख, बिलासपुर: चार मामले ₹ 1.86 लाख, बिहूरू कलां: सात मामले ₹ 1.25 लाख, छतरी: 10 मामले ₹ 1.20 लाख, धर्मशाला: छः मामले ₹ 4.69 लाख, गलोड़: दो मामले ₹ 0.59 लाख, हमीरपुर: तीन मामले ₹ 0.33 लाख, जुब्बल: दो मामले ₹ 1.01 लाख, कांगड़ा: 15 मामले ₹ 1.91 लाख, कांगू: दो मामले ₹ 5.14 लाख, कुल्लू: नौ मामले ₹ 1.21 लाख, कटौला: सात मामले ₹ 4.07 लाख, नगरोटा बागवां: 14 मामले ₹ 3.99 लाख, नाहन: 11 मामले ₹ 4.38 लाख, नालागढ़: 15 मामले ₹ 22.30 लाख, पांवटा साहिब: 17 मामले ₹ 2.83 लाख, सदर (मंडी): 20 मामले ₹ 6.99 लाख, शिमला (ग्रा): 27 मामले ₹ 6.28 लाख, सुजानपुर: तीन मामले ₹ 0.60 लाख, टौनी देवी: तीन मामले ₹ 1.04 लाख और टिक्कर: दो मामले ₹ 1.76 लाख।

## II. झूठे शपथ-पत्रों की स्वीकृति के कारण स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस का अल्प उद्ग्रहण-

2020-21 में नमूना-जांच किए गए 37 उप-पंजीयकों<sup>15</sup> (78 में से) के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि 2015 व 2020 के मध्य क्रेताओं द्वारा फाइल किए गए विभिन्न श्रेणियों की सड़कों से भूमि की होल्डिंग की दूरी घोषित करने वाले स्वशपथ-पत्रों के आधार पर 420 विलेख पंजीकृत किए गए। इन विलेखों को ₹ 78.62 करोड़ की प्रतिफल राशि पर पंजीकृत किया गया था, जिस पर ₹ 5.64 करोड़ का स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस लगाई गई। लेखापरीक्षा ने कानूनगो (राजस्व प्राधिकरण) के पास उपलब्ध मानचित्रों (लड्डा) के साथ शपथ-पत्रों का सत्यापन किया तथा पाया कि विभिन्न श्रेणियों की सड़क से भूमि की अवस्थिति/दूरी के आधार पर संपत्तियों का मूल्यांकन ₹ 118.20 करोड़ किया जाना चाहिए था, जिस पर ₹ 8.60 करोड़ का स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस उद्ग्रहित करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि राजस्व अभिलेख (लड्डा) एवं भूमि की दरें विभाग के पास उपलब्ध थीं, तथापि उप-पंजीयकों ने विलेखों के पंजीयन से पूर्व शपथ-पत्रों का प्रति-सत्यापन न करते हुए क्रेताओं द्वारा फाइल किए गए स्वशपथ-पत्रों में दी गई जानकारी पर भरोसा किया। यह ₹ 2.96 करोड़ के स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस (स्टाम्प शुल्क ₹ 2.21 करोड़ + पंजीयन फीस ₹ 75.98 लाख) के अल्प उद्ग्रहण में परिणत हुआ। इसके अतिरिक्त लागू स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस के 50 प्रतिशत की अधिकतम दर से ₹ 4.29 करोड़ की शास्ति भी उद्ग्रहणीय रही।

यह इंगित किए जाने पर 11 उप-पंजीयकों<sup>16</sup> ने उत्तर दिया कि 82 मामलों में ₹ 36.62 लाख (अप्रैल 2020 से मार्च 2021) की राशि की वसूली कर ली गई है। शेष उप-पंजीयकों ने बताया कि संबंधित राजस्व प्राधिकारी द्वारा संदेहास्पद शपथ-पत्रों की जांच की जाएगी तथा लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए समय पर भूमि की सही स्थिति का पता लगाने के पश्चात् तदनुसार कार्रवाई की जाएगी।

<sup>15</sup> उप-पंजीयक अर्की: सात मामले ₹ 2.46 लाख, बलदवाड़ा: 15 मामले ₹ 6.20 लाख, बड़सर: 10 मामले ₹ 3.07 लाख, भराड़ी: पांच मामले ₹ 3.05 लाख, भवारना: 20 मामले ₹ 5.37 लाख, बिलासपुर: पांच मामले ₹ 17.56 लाख, चंबा : छह मामले ₹ 7.90 लाख, छतरी: आठ मामले ₹ 0.64 लाख, धर्मशाला: 19 मामले ₹ 7.48 लाख, गलोड़: 10 मामले ₹ 4.33 लाख, हरचकियां: छ: मामले ₹ 0.62 लाख, जुब्बल: पांच मामले ₹ 8.14 लाख, जुन्गा: सात मामले ₹ 1.86 लाख, कांगू: 14 मामले ₹ 4.41 लाख, कांगड़ा: 15 मामले ₹ 6.38 लाख, कस्बा कोटला: छह मामले ₹ 2.25 लाख, कटौला: छह मामले ₹ 1.22 लाख, कुल्लू: सात मामले ₹ 1.02 लाख, नाहन: 12 मामले ₹ 37.50 लाख, नालागढ़: 18 मामले ₹ 8.55 लाख, नारग: पांच मामले ₹ 1.79 लाख, नरगोटा बगवां: चार मामले ₹ 0.65 लाख, पालमपुर: नौ मामले ₹ 3.56 लाख, पांगना: 18 मामले ₹ 23.21 लाख, पांवटा साहिब: 19 मामले ₹ 22.71 लाख, रामशहर: 14 मामले ₹ 3.53 लाख, सदर (मंडी): पांच मामले ₹ 1.83 लाख, सरकाघाट: 11 मामले ₹ 4.22 लाख, शिमला (यू): नौ मामले ₹ 3.54 लाख, शिमला (आर): 17 मामले ₹ 40.13 लाख, सिहुंता: छह मामले ₹ 3.01 लाख, सोलन: 17 मामले ₹ 56.33 लाख, सुंदरनगर: 53 मामले ₹ 18.71 लाख, टौनी देवी: सात मामले ₹ 1.63 लाख, थुनाग: 17 मामले ₹ 5.51 लाख, थुरल: छह मामले ₹ 0.66 लाख व टिक्कर: दो मामले ₹ 0.28 लाख।

<sup>16</sup> बलदवाड़ा: ₹ 5.64 लाख, भरवाई: ₹ 2.12 लाख, छतरी: ₹ 0.70 लाख, जुन्गा: ₹ 1.67 लाख, मंडी (सदर): ₹ 0.54 लाख, रामशहर: ₹ 0.23 लाख, शिमला (आर): ₹ 6.76 लाख, सिहौता: ₹ 1.04 लाख, सोलन: ₹ 11.46 लाख, थुनाग: ₹ 5.07 लाख व टिक्कर: ₹ 1.33 लाख।

सरकार नियमों के मनमाने प्रयोग को कम करने के लिए विभिन्न प्रकार की सड़कों की पहचान एवं सड़क से दूरी की गणना हेतु तंत्र के सरलीकरण के लिए प्रणाली व प्रक्रियाएं स्थापित करें।

## 5.7 पट्टा-विलेखों पर स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस की अल्प वसूली

पट्टा-विलेखों पर देय स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस की गणना हेतु बाजार दरों का उपयोग नहीं किया गया, जो ₹ 0.43 करोड़ की अल्प वसूली में परिणत हुआ।

राजस्व विभाग ने जनवरी 2012 में अधिसूचित किया कि सभी पट्टा विलेखों के पंजीयन हेतु संपत्ति के बाजार मूल्य पर स्टाम्प शुल्क पांच प्रतिशत<sup>17</sup> एवं पंजीयन फीस दो प्रतिशत<sup>18</sup> की दर पर उद्ग्रहण होगा।

2020-21 में लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि नमूना-जांच किए गए 10 उप-पंजीयकों (78 में से) में विभाग के पास भूमि की सर्किल दरें एवं बाजार मूल्य<sup>19</sup> निर्धारित करने के लिए आवश्यक संरचनाओं की निर्मित दरें उपलब्ध होने के बावजूद उप-पंजीयकों ने 33 पट्टा-विलेखों पर बाजारी मूल्य का उपयोग करने के बजाय मनमानी प्रतिफल राशि का उपयोग करते हुए स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस उद्ग्रहित की। परिणामस्वरूप बाजार मूल्य के आधार पर उद्ग्रहण योग्य ₹ 0.73 करोड़ के स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस (स्टाम्प शुल्क ₹ 0.52 करोड़ + पंजीयन फीस ₹ 0.21 करोड़) के प्रति (जो उच्च राशि होती), उप-पंजीयकों ने निम्न राशि पर ₹ 0.30 करोड़ का स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस (स्टाम्प शुल्क ₹ 0.22 करोड़ + पंजीयन फीस ₹ 0.08 करोड़) का उद्ग्रहण किया, जिसके लिए अभिलेख में कोई स्पष्टीकरण नहीं पाया गया एवं परिणामस्वरूप ₹ 0.43 करोड़<sup>20</sup> के स्टाम्प शुल्क व पंजीयन फीस (स्टाम्प शुल्क: ₹ 0.30 करोड़ + पंजीयन फीस: ₹ 0.13 करोड़) की अल्प वसूली हुई।

विभाग ने उत्तर दिया (मार्च व दिसंबर 2020 के मध्य) कि तीन उप-पंजीयकों<sup>21</sup> ने सात मामलों में ₹ 6.82 लाख की राशि की वसूली की। शेष उप-पंजीयकों ने बताया कि मामलों की समीक्षा की जाएगी। सरकार का उत्तर अभी भी प्रतीक्षित था (अगस्त 2022)।

**इस मुद्दे को राज्य राजस्व पर विगत वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उजागर किया गया था, परन्तु उप-पंजीयक विभागीय निर्देशों का उल्लंघन करते रहे। ऐसे विचलनों का बना रहना कमजोर आंतरिक नियंत्रणों का संकेत है। सरकार क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा विभागीय अधिसूचना का लगातार पालन न करने के कारणों की जांच करें एवं सुधारात्मक कार्रवाई करें।**

<sup>17</sup> सूत्र: स्टाम्प शुल्क @ 5% x बाजारी मूल्य x पट्टे की अवधि / 100

<sup>18</sup> सूत्र: पंजीयन फीस @ 2% x बाजारी मूल्य x पट्टे की अवधि / 100

<sup>19</sup> सूत्र: संपत्ति का बाजारी मूल्य = (सर्कल दर \* क्षेत्रफल) + {बिल्टअप दर \* क्षेत्रफल (अगर संरचना भी बेची जा रही हो)}

<sup>20</sup> धीरा: एक मामला, ₹ 1.93 लाख; कांगड़ा : दो मामले, ₹ 6.61 लाख; धरवाला: एक मामला, ₹ 1.49 लाख; हमीरपुर: छह मामले, ₹ 3.92 लाख; सोलन: नौ मामले, ₹ 8.73 लाख; दुलेहर: एक मामला, ₹ 1.51 लाख; जुन्गा: पांच मामले, ₹ 4.38 लाख; शिमला ग्रामीण: एक मामला, ₹ 0.98 लाख; चुराह: पांच मामले, ₹ 8.72 लाख; व चंबा: दो मामले, ₹ 1.64 लाख

<sup>21</sup> धीरा ₹ 1.93 लाख, जुन्गा ₹ 4.15 लाख व सोलन ₹ 0.73 लाख।

## लोक निर्माण विभाग

### 5.8 ऑप्टिकल फाइबर केबल बिछाने हेतु देय राशि की अल्प वसूली

ऑप्टिकल फाइबर केबल बिछाने के पश्चात् सड़क के जीर्णोद्धार हेतु सही दरें लागू करने में विभाग की विफलता सार्वजनिक संसाधनों की सुरक्षा में लापरवाही को परिलक्षित करती है, जो ₹ 0.55 करोड़ की अल्प वसूली में परिणत हुई तथा वांछित गुणवत्ता मानकों पर सड़क को सुधारने में विभाग की क्षमता के साथ समझौता करना पड़ा।

विभागीय अनुदेशों (जनवरी 2001) के अनुसार सड़कों को हुई क्षति का जीर्णोद्धार लोक निर्माण विभाग द्वारा संबंधित मण्डल के कार्यकारी अभियंता द्वारा बनाए गए प्राक्कलन पर दूरसंचार कंपनियों से प्राप्त निक्षेप निधियों से किया जाता है। वर्ष 2018-19 में भूमिगत केबल/ ऑप्टिकल फाइबर केबल बिछाने के बाद सड़क के जीर्णोद्धार हेतु मुख्य अभियंता ने क्रमशः पक्की सड़क (मेटल्ड व टारर्ड<sup>22</sup>) हेतु ₹ 1121 प्रति मीटर एवं कच्ची सड़क हेतु ₹ 238 प्रति मीटर की दर<sup>23</sup> निर्धारित की थी। इसके अतिरिक्त, जनजातीय क्षेत्रों के लिए दरें उपरोक्त दरों से 25 प्रतिशत अधिक होनी चाहिए थी।

भरमौर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि 2018 में गरोला से देओल तक आदिवासी क्षेत्र में आने वाली 26.10 किमी<sup>24</sup> की कुल लंबाई के लिए सड़क के जीर्णोद्धार कार्य<sup>25</sup> हेतु ₹ 2.65 करोड़ राशि का एक प्राक्कलन तैयार किया गया एवं दूरसंचार ऑपरेटर<sup>26</sup> को भेजा गया। प्राक्कलन में 5.0 किमी सड़क<sup>27</sup> को कच्ची सड़क के रूप में दर्शाया गया था जबकि रिकॉर्ड के अनुसार वह पक्की सड़क पाई गई। मण्डल ने प्राक्कलन में पक्की सड़क हेतु ₹ 1121/- प्रति मीटर की प्रयोज्य दर के बजाय कच्चा सड़क हेतु ₹ 238/- प्रति मीटर की गलत दर लागू की। इसके परिणामस्वरूप सड़क के इस हिस्से के जीर्णोद्धार पर ₹ 0.55 करोड़<sup>28</sup> की अल्प वसूली हुई।

यह परिच्छेद सरकार को प्रेषित किया गया (अप्रैल 2021)। सरकार ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए प्रमुख अभियंता के उत्तर (सितंबर 2021) का समर्थन किया जिसमें यह कहा गया था कि कार्यकारी अभियंता को संशोधित प्राक्कलन तैयार करने तथा अतिरिक्त राशि

<sup>22</sup> पूर्व-मिश्रण कालीन बिटुमिनस कंक्रीट।

<sup>23</sup> मुख्य अभियंता हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग पत्र सं. पीडब्लू(आर) 71-ए-फाइबर केबल/डब्ल्यूएस 559-90 दिनांक 23-4-2018

<sup>24</sup> पक्की सड़क: 17.010 तथा कच्ची सड़क: 9.090

<sup>25</sup> खड़ामुख नयाग्राम सड़क के भाग गरोला से देओल के साथ ऑप्टिकल फाइबर केबल बिछाने के कारण सड़क का जीर्णोद्धार।

<sup>26</sup> रिलायंस जिओ इन्फोकॉम लिमिटेड।

<sup>27</sup> होली अनुमंडल के अंतर्गत 13/000 से 27/200 के बीच बिछी हुई।

<sup>28</sup> 5000 आरएमटी\* (1121 - 238) ₹ प्रति आरएमटी + आदिवासी क्षेत्र के लिए 25 प्रतिशत अतिरिक्त = ₹ 0.55 करोड़।

हेतु उपयुक्त मांग-नोटिस जारी करने का निर्देश दिया गया था (सितंबर 2021)। अनुपालन में कार्यकारी अभियंता ने संशोधित प्राक्कलन (सितंबर 2021) तैयार किया तथा दूरसंचार ऑपरेटर को ₹ 0.55 करोड़ की शेष राशि शीघ्रातिशीघ्र जमा करने के अनुरोध के साथ सूचित किया।

**इंगित किया गया मामला लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित है। विभाग/सरकार ऐसे समान मामलों की जांच करें एवं वास्तविक अभिलेखों के अनुसार प्राक्कलन तैयार करना सुनिश्चित करें।**

## 5.9 सड़क निर्माण-कार्य में निष्फल व्यय एवं ठेकेदार को अनुचित लाभ

अपूर्ण सड़क निर्माण-कार्य पर ₹ 3.34 करोड़ के निष्फल व्यय सहित माप पुस्तिकाओं में फर्जी प्रविष्टियों पर भुगतान करने के अतिरिक्त हेरफेर/ सांठगांठ पूर्ण बोली के कारण ₹ 0.38 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

मंडी जिले के कोटली क्षेत्र में परिवहन सुविधा प्रदान करने के लिए नाबार्ड के तहत एक पुल सहित जबलाही नाला-बरनोटा करकोह सड़क (0/0 से 5/500 किमी) के निर्माण हेतु विशेष सचिव (लोक निर्माण), हिमाचल प्रदेश द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन (अप्रैल, 2011) प्रदान किया गया था। मुख्य अभियंता द्वारा ₹ 1.82 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई (फरवरी 2012)। यह कार्य वर्ष 2015 में सौंपा गया एवं अभी भी प्रक्रियाधीन है (मार्च 2022)।

हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, मंडी II मंडल के अभिलेखों (जनवरी 2018) की संवीक्षा एवं तदोपरांत प्राप्त जानकारी में निम्नलिखित अनियमितताएं उजागर हुई -

### 5.9.1 माप पुस्तिकाओं में फर्जी प्रविष्टियों पर भुगतान

पंजाब लोक निर्माण विभाग संहिता (जिसका हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा पालन किया गया) के परिच्छेद 4.5 व 4.6 में निर्धारित है कि माप पुस्तिका को सबसे महत्वपूर्ण रिकॉर्ड के रूप में देखा जाना चाहिए क्योंकि यह उन परिमापों, जिन्हें गिना या मापा जाना है, के सभी लेखाओं का आधार बनाता है। माप पुस्तिका एक विश्वसनीय रिकॉर्ड होना चाहिए क्योंकि इसे न्यायालय में साक्ष्य के तौर पर प्रस्तुत करना पड़ सकता है।

जनवरी 2015 में पहली बार सड़क निर्माण-कार्य<sup>29</sup> सरकारी ठेकेदार को ₹ 1.56 करोड़ में सौंपा गया एवं इसे दो वर्ष (फरवरी 2017) में पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

सौंपे गए कार्य में अन्य बातों के साथ-साथ ₹ 0.46 करोड़<sup>30</sup> राशि में 0/0 किमी से 5/500 किमी तक सड़क को पांच से सात मीटर की चौड़ाई तक चौड़ा करने के लिए 43800.59 घन

<sup>29</sup> उपशोर्ष: एफ/सी 5/7 मीटर चौड़ा, सीडी वर्क्स, वी शेप कच्चा ड्रेन, पी/एल एसेंशियल सोलिंग व सी/ओ 19.75 मीटर आरसीसीटी बीम ब्रिज।

<sup>30</sup> आरडी 0/0 से 5/500 ₹ 105.76 प्रति घन मीटर की दर से।

मीटर की खुदाई कार्य का प्रावधान था। यद्यपि यह देखा गया कि ठेकेदार ने 58017.96 घन मीटर (कार्य क्षेत्र से 32 प्रतिशत अधिक) परिमाण की खुदाई की, जिसके लिए उसे ₹ 0.61 करोड़ का भुगतान किया गया था। उसके बाद ठेकेदार ने अप्रैल 2016 में काम छोड़ दिया एवं मार्च 2017 में कार्यकारी अभियंता (मंडी मण्डल II) द्वारा अनुबंध रद्द कर दिया गया।

इसके बाद जनवरी 2018 में पहले ठेकेदार द्वारा छोड़े गए शेष कार्य के रूप में सड़क भाग 1/900 से 2/600 के 7490.53 घन मीटर के परिमाण हेतु ₹ 0.08 करोड़<sup>31</sup> राशि का खुदाई का कार्य पुनः एक दूसरे ठेकेदार को सौंपा गया। इसके अतिरिक्त रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्य के रूप में सितंबर-अक्टूबर 2018 में 25679 घन मीटर की खुदाई हेतु ₹ 0.38 करोड़<sup>32</sup> राशि का खुदाई कार्य भी अन्य 36 ठेकेदारों को सौंपा गया था।

सभी दृष्टांतों में खुदाई कार्य निष्पादित व पूर्ण किए जाने का दावा किया गया। ऐसा प्रतीत होता है कि ₹ 0.46 करोड़ के मूल प्राक्कलन/सौंपे गए 43800.59 घन मीटर खुदाई कार्य के विरुद्ध विभाग को स्पष्ट रूप से कुल 91187.49 घन मीटर<sup>33</sup> परिमाण की खुदाई ₹ 1.07 करोड़ में प्राप्त हुई।

हालांकि जब लेखापरीक्षा में विभिन्न ठेकेदारों की संबंधित माप पुस्तिकाओं में दर्ज खुदाई कार्य की संवीक्षा एवं तुलना की गई तो यह पाया गया कि पहले ठेकेदार द्वारा पहले से ही चौड़ी की गई सड़क को पुनः दूसरे ठेकेदार/36 रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी ठेकेदार द्वारा कार्य किए जाने के रूप में दर्ज किया गया था। इसे तालिका-5.9.1 के कुछ उदाहरणों से स्पष्ट किया गया है।

**तालिका-5.9.1: खुदाई कार्य की पुनरावृत्ति (ओवरलैप) (माप-पुस्तकों के अनुसार)**

1	प्रथम ठेकेदार द्वारा किया गया खुदाई कार्य			द्वितीय ठेकेदार/ रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्य के विभिन्न ठेकेदारों द्वारा किया गया खुदाई कार्य		
	2	3	4	5	6	7
आरडी	पहले से ही दर्शाया गया चौड़ीकरण	प्रथम ठेकेदार द्वारा किया गया चौड़ीकरण	निष्पादन के बाद कुल किया गया चौड़ीकरण (अप्रैल 2016)	पहले से ही दर्शाया गया चौड़ीकरण (अगस्त 2018)	द्वितीय/ रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी ठेकेदार द्वारा किया गया चौड़ीकरण	निष्पादन के पश्चात् किया गया कुल चौड़ीकरण
0/0	4	3	7	4.2	0.6	4.8
0/30	3	2.7	5.7	0	6.0	6.0
0/60	3	4	7	0	7.3	7.3
0/90	0	5.6	5.6	0	6.5	6.5
0/120	0	5.2	5.2	0	5.5	5.5
0/150	2.7	3	5.7	5	1	6

<sup>31</sup> आरडी 1/900 से 2/600 ₹ 109 प्रति घन मीटर की दर से।

<sup>32</sup> आरडी 0/0 से 5/500 (1/900 से 2/420 को छोड़कर) तक सभी सड़कें ₹ 146 प्रति घन मीटर की औसत दर से।

<sup>33</sup> 58017.96 घन मीटर + 7490.53 घन मीटर + 25679 घन मीटर।

प्रथम ठेकेदार द्वारा किया गया खुदाई कार्य				द्वितीय ठेकेदार/ रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्य के विभिन्न ठेकेदारों द्वारा किया गया खुदाई कार्य		
1	2	3	4	5	6	7
आरडी	पहले से ही दर्शाया गया चौड़ीकरण	प्रथम ठेकेदार द्वारा किया गया चौड़ीकरण	निष्पादन के बाद कुल किया गया चौड़ीकरण (अप्रैल 2016)	पहले से ही दर्शाया गया चौड़ीकरण (अगस्त 2018)	द्वितीय/ रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी ठेकेदार द्वारा किया गया चौड़ीकरण	निष्पादन के पश्चात् किया गया कुल चौड़ीकरण
0/180	0	6	6	3.5	2.3	5.8
0/210	0	6	6	6	0.8	6.8
0/240	0	7	7	0	5.5	5.5
0/270	2.5	3.1	5.6	3	2.0	5.0

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि मण्डल ने 2016 (स्तंभ 4) में दर्शाए गए अधिकतम अपेक्षित सड़क चौड़ीकरण के पश्चात्, 2018 (स्तंभ 5) में अधिकतम चौड़ी सड़क कम दर्शाई। एक ही खुदाई कार्य हेतु दो पृथक माप पुस्तिकाओं में माप व भुगतान दो बार दर्ज किया गया।

### 5.9.2 हेरफेर/ सांठगांठ वाली बोली

प्रतिस्पर्धा अधिनियम 2002 के अनुसार "बोली में हेराफेरी" का अर्थ उद्यमों या व्यक्तियों के बीच किसी करार से है, जिसका प्रभाव बोली के लिए प्रतिस्पर्धा को समाप्त करना या कम करना या बोली लगाने की प्रक्रिया पर प्रतिकूल प्रभाव डालना या उसे प्रभावित करना है।

हिमाचल प्रदेश विशिष्ट भ्रष्ट व्यवहार निवारण अधिनियम, 1983 (तत्पश्चात हिमाचल प्रदेश भ्रष्ट व्यवहार अधिनियम) की धारा 8 (बी) में प्रावधान है कि किसी निर्माण-कार्य विभाग के अंतर्गत किसी कार्य हेतु कोई भी निविदाकर्ता जो स्वीकृति के लिए कम दर वाले निविदा को आगे बढ़ाने के लिए प्रतिस्पर्धा को समाप्त करने के लिए किसी अन्य निविदाकर्ता के साथ षडयंत्र में शामिल होता है, उसे दंडात्मक कार्रवाई का सामना करना पड़ेगा।

उपर्युक्त अधिनियम की धारा 9 (क) निर्धारित करती है कि किसी निर्माण-कार्य विभाग के किसी अधिकारी को, जिसे विभाग की ओर से निविदा स्वीकार करने का अधिकार है, जो धारा 8 के अंतर्गत दलाली (कमीशन) के लिए उकसा कर ऐसी निविदा को स्वीकार करके अपराध करता है, उसे भी दंडात्मक कार्रवाई का सामना करना पड़ेगा।

जैसाकि परिच्छेद 5.9.1 में संदर्भित है, पहले ठेकेदार के कार्य छोड़ने के बाद एवं उसका ठेका (अनुबंध) रद्द किए जाने के बाद, कार्य को 36 भागों में विभाजित कर प्रत्येक के लिए पृथक निविदाएं आमंत्रित कि गई। कार्य विभाजन एवं उन्हें सौंपे जाने की प्रक्रिया में हेराफेरी/सांठगांठ वाली बोली लगाने के कई संकेत मिलते हैं, जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

#### 5.9.2.1 रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्य का अनियमित कार्य-विभाजन एवं अनियमित रूप से सौंपा जाना

हिमाचल प्रदेश विशिष्ट भ्रष्ट व्यवहार निवारण अधिनियम की धारा 13 के अनुसार निर्माण विभाग का वह अधिकारी, जो खरीद को प्रभावित करने में सक्षम बनाने के लिए दुर्भावनापूर्ण



इरादे से खरीद-आदेश को विभाजित करने का प्रयोग करता है, जो अन्यथा ऐसा करने के लिए उसके वित्तीय अधिकार के दायरे से बाहर होता है, अथवा स्थापित प्रक्रिया का खुलेआम उल्लंघन करता है, उसे दंडात्मक कार्रवाई का सामना करना होगा।

पंजाब लोक निर्माण विभाग नियमावली के परिच्छेद 6.44 में निर्दिष्ट है कि केवल वही प्राधिकारी किसी कार्य के विभाजन की अनुमति/अनुमोदन कर सकता है, जो पूरे कार्य/परियोजना की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने में सक्षम है। उक्त नियम के बावजूद, विभागीय निर्देश<sup>34</sup> मौजूद हैं कि कार्यकारी अभियंता अपने स्तर पर कार्यों को विभाजित करने के लिए अधिकृत नहीं हैं, भले ही पूरी परियोजना की तकनीकी मंजूरी उनके अधिकार में हो।

जैसाकि पूर्व में उल्लिखित है, फरवरी 2012 में मुख्य अभियंता द्वारा कार्य हेतु तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई थी। अतः केवल मुख्य अभियंता ही कार्य के संबंध में विभाजन स्वीकृति प्रदान करने हेतु सक्षम थे। तथापि मई 2018 में कार्य को दो रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्यों में विभाजित करने के लिए अधीक्षण अभियंता से ₹ 0.39 करोड़ की स्वीकृति<sup>35</sup> ली गई थी। तदोपरांत जून व अगस्त 2018 में इन दो रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्यों के खुदाई घटक को मण्डलीय स्तर पर कार्यकारी अभियंता द्वारा एवं उप-मण्डलीय स्तर पर सहायक अभियंताओं द्वारा उनकी संबंधित प्रत्यायोजित शक्तियों से परे बिना किसी स्पष्टीकरण के, आगामी 36 कार्यों में विभाजित किया गया (तालिका-5.9.2)।

कार्यकारी अभियंता ने स्वीकार किया (मार्च 2022) कि कार्यकारी अभियंता कार्यों को विभाजित करने के लिए अधिकृत नहीं हैं, परन्तु आगे बताया कि कार्य की अत्यावश्यकता के कारण कार्य को विभाजित किया गया था तथा सक्षम प्राधिकारी से कार्य की *कार्योत्तर विभाजन* स्वीकृति प्राप्त की जाएगी।

हालांकि, कार्य विभाजन हेतु अत्यावश्यकता के दावे का समर्थन करने के लिए कोई दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए गए।

### 5.9.2.2 निविदाओं का विज्ञापन करने व व्यापक प्रचार सुनिश्चित करने में विफलता

पंजाब लोक निर्माण विभाग नियमावली के आदेशों (जिसका हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा पालन किया गया) के अनुसार 50,000 से अधिक लागत के कार्यों हेतु विस्तृत सूचना निविदा आमंत्रण निदेशक, सूचना एवं जनसंपर्क, अनुमोदन प्राप्त ठेकेदारों, अन्य मण्डल कार्यालयों, आदि को भेजी जाए एवं प्रसार के कुछ प्रमाण प्राप्त किए जाएं। इसके अतिरिक्त विभागीय निर्देश<sup>36</sup> हैं कि सभी निविदा नोटिस निदेशक, सूचना एवं जनसंपर्क को सॉफ्टकॉपी<sup>37</sup>

<sup>34</sup> क्रमांक पीडब्लू/सीटीआर/32-20/सामान्य निर्देश/2012-1877-1976 दिनांक 23/04/2012

<sup>35</sup> पत्र सं. पीडब्लू-एसईआई-आर-25-26-एम-11/2017- 3615-16 दिनांक 3-5-18 के तहत ₹ 0.39 करोड़।

<sup>36</sup> सं. पीडब्लू-सीटीआर-32-20/सामान्य निर्देश/2014/6006-105 दिनांक 08/07/2014

<sup>37</sup> सं. आई एंड पीआर-एच-(एफ)6 (विज्ञापन)-2(डब्ल्यू)/2013-1919 दिनांक 09 जून 2014

में भेजे जाएं एवं अनुपालन न होने के मामले में विभाग के संबंधित अधिकारी निविदा सूचनाओं का प्रकाशन न होने के परिणामों हेतु जिम्मेदार होंगे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि मण्डल में डायरी प्रविष्टियों में निदेशक, सूचना एवं जनसंपर्क एवं अन्य प्राप्तकर्ताओं को 36 कार्यों में से 20 हेतु विस्तृत सूचना निविदा आमंत्रण नोटिस/पत्र भेजे जाना पृष्ठांकित किए गए थे।

हालांकि जैसाकि पूर्वोक्त आदेश-पुस्तिका में अपेक्षित है, ₹ 50,000 से अधिक के निविदा मूल्य वाले इन 20 कार्यों हेतु निविदा नोटिसों के वास्तविक प्रेषण (डिस्पैच) जैसे डाक प्रमाणपत्र/स्पीड पोस्ट/रजिस्ट्री पर्ची या सॉफ्टकॉपी प्रेषण के किसी ईमेल ट्रेल का कोई प्रमाण नहीं मिला। और तो और निदेशक, सूचना एवं जनसंपर्क ने प्रकाशन हेतु किसी भी रूप/माध्यम (पोस्ट, ईमेल/पेन ड्राइव आदि) में विस्तृत सूचना निविदा आमंत्रण पत्र प्राप्त करने से इनकार किया। अन्य इच्छित प्राप्तकर्ता, जैसे अधीक्षण अभियंता (प्रथम सर्कल मंडी) ने भी मण्डल से विस्तृत सूचना निविदा आमंत्रण नोटिस/पत्र प्राप्त करने से इनकार किया। विभाग के नियंत्रणाधीन उप-मण्डलीय कार्यालयों के पास भी उनकी डायरी प्रविष्टि में उक्त विस्तृत सूचना निविदा आमंत्रण नोटिस/पत्र प्राप्त होने का कोई अभिलेख नहीं था। शेष 16 कार्यों को ₹ 50,000 से कम की निविदा दी गई थी, जिसे व्यापक प्रचार की आवश्यकता से हटा दिया गया था। इस प्रकार, सम्बंधित मण्डल/उप-मण्डल द्वारा विस्तृत सूचना निविदा आमंत्रण का उचित प्रचार नहीं किया गया, जो बाद के बिन्दुओं से प्रमाणित सांठगांठ वाली बोली का समर्थन करता है।

कार्यकारी अभियंता ने उत्तर दिया (मार्च 2022) कि सरकार के निर्देशानुसार एक लाख से अधिक की निविदाएं पंजीकृत डाक/ई-मेल के माध्यम से निदेशक, सूचना एवं जनसंपर्क को भेजी जाती हैं तथा एक लाख से कम की निविदाओं को गिरिराज या किसी अन्य समाचार-पत्र में प्रकाशित करने की आवश्यकता नहीं होती।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस दावे के समर्थन में कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया गया एवं उक्त आदेश नियमावली स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट करती है कि ₹ 50,000 से अधिक की निविदाओं का प्रचार किया जाए एवं प्रसार का प्रमाण प्राप्त किया जाए। इसके साथ ही निदेशक, सूचना एवं जनसंपर्क को सॉफ्टकॉपी भेजना व प्रकाशन सुनिश्चित करना मण्डलीय अधिकारी की जिम्मेदारी थी, जिसे पूरा नहीं किया गया।

इसके अतिरिक्त निविदा सूचनाएं प्रकाशित न करना बोली-प्रक्रिया से प्रतिस्पर्धा समाप्त करने के लिए उकसाने के समान है, जो कि हिमाचल प्रदेश भ्रष्ट आचरण अधिनियम की धारा 9 (ए) के तहत अपराध है।

### 5.9.2.3 बोली चक्रानुक्रम (रोटेशन) के माध्यम से संदेहास्पद सांठगांठ वाली बोली

बोली रोटेशन स्कीम में षड्यंत्रकारी लाभ के हिस्से को आपस में बांटने के लिए सहमत होते हैं तथा इस प्रकार सभी षड्यंत्रकारी अपनी बोली जमा करते हैं परन्तु बारी-बारी से हर षड्यंत्रकारी

सबसे कम बोली लगाने वाला बन जाता है। भारतीय प्रतिस्पर्धा आयोग स्पष्ट करता है कि "एक कठोर बोली रोटेशन स्वरूप (पैटर्न) संभावना के सिद्धांत की अवहेलना करता है तथा सांठगांठ होने की जानकारी देता है।"

लेखापरीक्षा संवीक्षा में कुछ संदेहास्पद पैटर्न उजागर हुए जो इन 36 कार्यों की निविदा में बोली रोटेशन के माध्यम सांठगांठ वाली बोली की उच्च संभावना को सूचित करते हैं, जैसाकि तालिका-5.9.2 में दर्शाया गया है।

तालिका-5.9.2: रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्यों की बोली व उन्हें सौंपा जाना

(₹ राशि में)

क्र. सं.	रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी ठेकेदार <sup>38</sup> का नाम	आरडी (से-तक)		न्यूनतम बोलीकर्ता 1 द्वारा मंजूर मोल-भाव दर	उद्धृत दरें			अनुमानित लागत	प्रदान की गई राशि
					न्यूनतम 1 बोलीकर्ता द्वारा	न्यूनतम 2 बोलीकर्ता द्वारा	न्यूनतम 3 बोलीकर्ता द्वारा		
(1)	(2)	(3)		(4)	(5)			(6)	(7)
1	गिरधारी लाल	0/000	0/150	185	225	230	240	89938	128168
2	ध्यान सिंह	0/150	0/330	190	230	235	245	92013	131122
3	गिरधारी लाल	0/330	0/480	231	280	290	300	99093	141034
4	ध्यान सिंह	0/480	0/615	206	250	255	260	97512	138593
5	भुवनेश ठाकुर	0/615	0/735	240	310	320	330	95599	135008
6	भुवनेश ठाकुर	0/735	0/870	223	280	290	300	95584	135520
7	रविंदर कुमार	0/870	1/015	197	240	250	265	96109	136269
8	रविंदर कुमार	1/015	1/210	196	250	255	260	95263	135210
9	जितेंद्र कुमार	1/210	1/435	169	200	210	215	91670	130000
10	जितेंद्र कुमार	1/435	1/645	185	225	230	240	89282	126282
11	मस्तराम	1/645	1/795	225	275	280	290	89544	126461
12	मस्तराम	1/795	1/900	199	240	245	250	78585	111263
13	धनंजय	2/420	2/510	187	225	230	235	95771	135884
14	जीवन लाल	2/510	2/675	213	265	270	275	96018	136689
15	मस्तराम	2/675	2/820	203	250	270	280	49271	69833
16	मस्तराम	2/820	2/893	202	250	270	280	49219	69864
17	गिरधारी लाल	2/893	2/937	228	300	310	320	48954	69569
18	गिरधारी लाल	2/937	2/977	184	225	235	250	48088	68433
19	रविंदर कुमार	2/977	3/064	209	260	290	300	49980	71152
20	रविंदर कुमार	3/064	3/078	246	320	350	360	48801	69351
21	जितेंद्र कुमार	3/078	3/122	214	270	280	290	48919	70080
22	जितेंद्र कुमार	3/122	3/160	250	325	350	360	49192	70044
23	भुवनेश ठाकुर	3/160	3/187	231	290	300	310	48886	69402
24	भुवनेश ठाकुर	3/187	3/231	222	285	290	300	49579	70555
25	ध्यान सिंह	3/231	3/269	186	240	250	260	48908	69230

<sup>38</sup> विभिन्न ठेकेदारों द्वारा उद्धृत दरों को निम्नलिखित रंग योजना में दिखाया गया है:- गिरधर लाल, ध्यान सिंह, भुवनेश ठाकुर, रविन्द्र कुमार, जितेन्द्र कुमार, मस्त राम, जीवन लाल, धंजय, रोशन लाल, गायत्री, धरमेन्द्र कुमार, भगत राम, हरीश कुमार, भाग सिंग, खेम चंद, यादव सिंह, हेम सिंह

क्र. सं.	रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी ठेकेदार <sup>38</sup> का नाम	आरडी (से-तक)		न्यूनतम बोलीकर्ता 1 द्वारा मंजूर मोल-भाव दर	उद्धृत दरें			अनुमानित लागत	प्रदान की गई राशि
					न्यूनतम 1 बोलीकर्ता द्वारा	न्यूनतम 2 बोलीकर्ता द्वारा	न्यूनतम 3 बोलीकर्ता द्वारा		
(1)	(2)	(3)		(4)	(5)			(6)	(7)
26	ध्यान सिंह	3/269	3/297	244	310	320	330	47820	67936
27	यादव सिंह	3/297	3/425	191	240	250	260	48692	69193
28	यादव सिंह	3/425	3/504	198	260	280	300	49961	70776
29	धनंजय	3/504	3/630	165	250	260	270	47349	67494
30	धनंजय	3/630	3/780	164	250	260	270	47021	67105
31	जितेंद्र कुमार	3/780	4/015	177	198	200	210	90530	129361
32	गिरधारी लाल	4/015	4/330	188	215	220	225	99817	142515
33	रविंदर कुमार	4/330	4/615	156	190	200	210	93295	133570
34	रविंदर कुमार	4/615	4/765	152	170	180	200	92308	132342
35	ध्यान सिंह	4/765	5/135	152	170	180	190	95419	137002
36	ध्यान सिंह	5/135	5/500	147	160	170	180	83266	119368
	योग							2637256	3751678

i. हिमाचल प्रदेश सरकार के निर्देश<sup>39</sup> निर्देशित करते हैं कि "विज्ञापित निविदा प्रणाली में प्राप्त बोलियों की संख्या तीन से कम न हो। प्राप्त बोलियों की संख्या तीन से कम होने पर सामान्यतः ऐसी निविदा को अस्वीकार किया जा सकता है एवं पुनः निविदा प्रक्रिया शुरू की जा सकती है।" 36 रिमूवल ऑफ फॉर्मेशन डेफिशिएंसी कार्यों की बोली में कुल 17 प्रतिभागी ठेकेदार थे। परन्तु 36 कार्यों में से प्रत्येक के लिए हर बोली में ठीक तीन ठेकेदारों ने भाग लिया (उपरोक्त तालिका में कॉलम 4)। इससे पता चलता है कि ये 17 ठेकेदार तीन न्यूनतम बोलियों की पूर्वोक्त आवश्यकता को पूरा करने एवं पुनः निविदा से बचने के लिए बारी-बारी से बोली प्रस्तुत कर रहे थे।

ii. 36 कार्यों में से प्रत्येक के लिए तीन निविदा आवेदन फार्मों की बिक्री की गई। एक मूल फॉर्म में विवरण<sup>40</sup> (नीले पेन में) भरा गया था एवं अन्य दो फॉर्म की कार्बन कॉपी बेची गई थी। यह पाया गया कि जिस बोलीदाता को मूल प्रपत्र बेचा गया था वह 36 कार्यों में से प्रत्येक में न्यूनतम 1 बोलीदाता बन गया, जबकि न्यूनतम 2 व न्यूनतम 3 बोलीदाताओं के पास हमेशा कार्बन प्रतियों में फॉर्म होते थे। यह तभी संभव था जब न्यूनतम 1 बोलीदाता पूर्व-निर्धारित था तथा उसकी कागजी कार्रवाई पहले तैयार की गई थी, जबकि कार्बन प्रति में न्यूनतम 2 व न्यूनतम 3 बोलीदाताओं की कागजी कार्रवाई न्यूनतम तीन बोलियों की उक्त आवश्यकता के अनुपालन को दर्शाने के लिए तैयार की गई थी। इससे पता चलता है कि बोली

<sup>39</sup> सं. आईएनडी/(विविध)एफ(6-10)4/80-111दिनांक 24.10.2013

<sup>40</sup> जैसे मण्डल, उपखण्ड का नाम, रनिंग डिस्टेंस के साथ कार्य का नाम, कार्य की अनुमानित लागत, बयाना राशि आदि।

निष्पक्ष व पारदर्शी तरीके से आमंत्रित नहीं की गई थी क्योंकि संभाव्यता का नियम बताता है कि यदि फॉर्म बेतरतीब ढंग से बेचे गए थे तो न्यूनतम<sup>1</sup> बोलीकर्ता को कम से कम कुछ मामलों में कार्बन प्रति फॉर्म बेचा जा सकता था।

iii. 36 कार्यों में से 28 में बोलीकर्ता 14 बार लगातार दो हिस्सों के लिए न्यूनतम 1 बोली लगाने में सफल रहे। सड़क के लगातार हिस्से एक ही बोलीकर्ता को 14 बार देने का यह पैटर्न निष्पक्ष व पारदर्शी बोली-प्रक्रिया में एक अप्रत्याशित घटना है तथा ऐसा होने का एकमात्र तर्कसंगत स्पष्टीकरण यह है कि सांठगांठ वाली बोली/बोली रोटेशन हो रहा था।

iv. सभी 36 कार्यों में, मूल रूप से उद्धृत दर (कॉलम 5, तालिका-5.9.2) एवं न्यूनतम 1 बोलीदाता (कॉलम 4) की निर्धारित दर के मध्य औसत अंतर 21.02 प्रतिशत (8.13 प्रतिशत से 34 प्रतिशत के मध्य) था। यह स्पष्ट नहीं है कि यदि उन्होंने अपनी मूल रूप से उद्धृत दरों पर उचित रूप से अनुबंध जीता था तो सभी न्यूनतम 1 बोलीदाता अपनी दरों को इतने अधिक मार्जिन से कम करने के लिए क्यों सहमत हुए। यदि न्यूनतम 1 बोलीदाताओं में बोली जीतने के बाद इतनी तेजी से उद्धृत दर कम करने की क्षमता थी तो मूल रूप से उच्च दरें उद्धृत करने का कोई तर्क नहीं बनता क्योंकि न्यूनतम 1 व न्यूनतम 2 बोलीदाताओं के मध्य केवल 4.55 प्रतिशत (1 से 10.34 प्रतिशत के मध्य) का औसत अंतर था तथा न्यूनतम 1 बोलीदाता इतने कम मार्जिन के साथ निविदा खोने का जोखिम उठा सकता था। इससे पता चलता है कि न्यूनतम 1 बोलीदाताओं की मूल रूप से उद्धृत दरें प्रतिस्पर्धा-विरोधी व भ्रामक दरें थीं एवं प्रत्येक बोली में सबसे कम बोली लगाने वाला पूर्व-निर्धारित हो सकता था।

v. समझौते-वार्ता के बाद भी सभी 36 कार्यों हेतु न्यूनतम 1 बोलीदाताओं की समझौता दरें अनुमानित दरों (कॉलम 6 व 7, तालिका-5.9.2) से लगातार 41-43 प्रतिशत अधिक थीं। इससे पता चलता है कि सभी बोलीदाताओं ने निविदा में बहुत अधिक दरें उद्धृत करने एवं समझौते-वार्ता बाद भी उच्च लाभ मार्जिन प्राप्त करने के लिए सांठगांठ की थी।

vi. केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग नियमावली के परिच्छेद 18.7 के अनुसार, "निविदा दस्तावेजों की बिक्री के रजिस्टर में निविदा दस्तावेज जारी करने का कालानुक्रमिक रिकॉर्ड होना चाहिए, जिसमें उन व्यक्तियों के नाम जिन्हें जारी किया गया है, जारी किए गए फॉर्मों की संख्या एवं प्राप्त राशि दर्शाई गई हो। इसके अतिरिक्त, रजिस्टर को एक सहायक रोकड़ बही (कैशबुक) के रूप में माना जाना चाहिए तथा इसके पृष्ठ मशीनी क्रमांकित होने चाहिए।" यह देखा गया कि किसी विशेष कार्य हेतु बेचे गए तीनों फॉर्मों की बिक्री प्रविष्टियां निविदा बिक्री रजिस्टर में संयुक्त रूप से की गई थीं। यह इंगित करता है कि या तो निविदा बिक्री रजिस्टर कागजी कार्रवाई पूर्ण करने के लिए सभी निविदाएं प्रदान करने के बाद बनाया गया था अथवा किसी विशेष कार्य के लिए सभी तीन फॉर्मों को एक ही समय में बेचा गया था जो सांठगांठ

वाली बोली के समर्थन का संकेत देता है। इसके साथ ही उपरोक्त नियमावली का उल्लंघन करते हुए रजिस्टर में किसी भी प्रविष्टि में दिनांक अंकित नहीं किया गया था तथा सभी पृष्ठ बिना क्रमांक वाले थे।

सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन के बिना अनुबंध को कई कार्यों में विभाजित करना, निविदाओं के प्रचार की कमी, छेड़छाड़ की गई निविदाओं के कई संकेत जैसे इन सभी तथ्यों से पता चलता है कि मण्डल ने नियमों व प्रक्रियाओं का उल्लंघन किया था तथा ठेकेदारों को लाभ पहुंचाने के लिए सभी कार्यों को उच्च दरों पर सौंपने में सांठगांठ वाली बोली लगाने की सुविधा प्रदान की थी।

कार्यकारी अभियंता ने प्रत्युत्तर दिया (मार्च 2022) कि:

- यह संयोग ही था कि इस कार्य के प्रत्येक हिस्से के लिए केवल तीन ठेकेदारों ने भाग लिया एवं आवेदन किया तथा तदनुसार यह कार्यालय इन ठेकेदारों को निविदा रद्द करने या बोली दस्तावेज जारी करने से मना नहीं कर सका।
- उन्होंने यह भी कहा कि प्रतिभागी ठेकेदारों को सामान्य रूप से कार्य हेतु आवेदन करने पर निविदा फॉर्म जारी किए गए थे परन्तु संयोग से जिन ठेकेदारों को सामान्यतः कलम लिखित निविदा फॉर्म जारी किए गए उनकी उद्धृत दरें सबसे कम पाई गईं तथा जिनको सामान्यतः निविदा फॉर्म की कार्बन प्रतियां जारी की गईं उनकी उद्धृत दरें उच्च पाई गईं। टेंडर प्रक्रिया के दौरान सरकार के निर्देशों के अनुसार पारदर्शिता के सभी उपायों का पालन किया गया था परन्तु कभी-कभी संयोगवश इस प्रकार की स्थिति आ जाती है।
- इसके अतिरिक्त यह संयोगवश हुआ था कि सड़क के सिलसिलेवार हिस्सों के लिए उन्हीं बोलीदाताओं द्वारा उद्धृत दरें सबसे कम पाई गईं तथा उसे तदनुसार न्यूनतम बोलीदाता/ठेकेदार को प्रदान किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तीनों अलग-अलग संयोग होने की संभावना लगभग शून्य<sup>41</sup> है तथा यह असंभव/दुर्लभ से दुर्लभ की श्रेणी में आता है। इसके अतिरिक्त एक ही बोली प्रक्रिया में एक ही समय में घटित होने वाली ये तीन घटनाएं और भी दुर्लभ हैं। इस प्रकार ये घटनाएं केवल "संयोग" नहीं हैं, बल्कि संयोग के नियम की अवहेलना करती हैं तथा सांठगांठ/बोली में हेरफेर को परिलक्षित करती हैं।

### 5.9.3 पुल निर्माणकार्य के कार्यान्वयन में विलम्ब

प्रथम ठेकेदार द्वारा कार्य छोड़ने के पश्चात्, अगस्त 2017 में आरडी 0/357 पर जबलाही नाला पर 19.75 मीटर स्पैन आरसीसी टी-बीम पुल के निर्माण हेतु ₹ 0.55 करोड़ की लागत पर

<sup>41</sup> गणितीय रूप से दशमलव के 20वें स्थान तक माने जाने के बाद भी प्रायिकता शून्य होती है।

निविदा प्रदान की गई तथा इसे छः माह (फरवरी 2018) में पूर्ण किया जाना निर्धारित था। हालांकि यह पाया गया कि चार वर्ष से अधिक के विलम्ब के पश्चात् भी मात्र ₹ 0.36 करोड़ राशि के कार्य का कार्यान्वयन हुआ (मार्च 2022) एवं कार्य अब तक अपूर्ण है, जिससे सड़क निर्माण पर ₹ 3.34 करोड़ का संपूर्ण व्यय निष्फल हो गया (दिसंबर 2021)।

इस प्रकार माप पुस्तिकाओं में फर्जी प्रविष्टियों पर भुगतान कर अनुचित लाभ देने, हेरफेर/सांठगांठ वाली बोली के कारण ₹ 0.38 करोड़ का अनुचित लाभ एवं प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त होने के 11 वर्ष के विलम्ब के पश्चात् भी सड़क निर्माण कार्य पूर्ण न होने के कारण ₹ 3.34 करोड़ के निष्फल व्यय होने के अतिरिक्त क्षेत्र के लोग अभीष्ट लाभ से भी वंचित हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष राज्य सरकार को प्रेषित किए गए (मार्च 2022) एवं उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2022)।

#### सिफारिशें:

- अधिकार न होने के बावजूद भी कार्यकारी अभियंताओं द्वारा कार्य का विभाजन करने की कठोरता से जांच की जाए एवं जवाबदेही तय की जाए।
- निविदा प्रचार/विज्ञापन हेतु विभिन्न पत्रों पर पत्र (ईमेल/रजिस्ट्री/स्पीड पोस्ट) प्रेषित करने का प्रमाण अनिवार्य किया जाए एवं जवाबदेही तय जाए।
- गिरिराज (राज्य सरकार का साप्ताहिक प्रकाशन)/अन्य समाचारपत्रों में निविदाओं का प्रकाशन सुनिश्चित किया जाए तथा प्रकाशन न किए जाने पर मण्डलीय/उप-मण्डलीय अधिकारियों की जवाबदेही सुनिश्चित की जाए।
- लेखापरीक्षा नमूना-जांच में इंगित की गई सांठगांठ वाली बोली की पड़ताल हेतु विस्तृत जांच की जाए एवं जवाबदेही तय की जाए।
- लेखापरीक्षा नमूना-जांच में इंगित की गई माप पुस्तिकाओं में हुई फर्जी प्रविष्टियों की जांच की जाए एवं उचित कार्रवाई की जाए।

#### 5.10 सड़क के सुदृढीकरण/चौड़ीकरण के कार्य पर ठेकेदार को अनुचित लाभ

निलंबित सड़क कार्य हेतु ठेकेदार को ₹ 6.15 करोड़ का अनधिकृत/अनियमित अग्रिम भुगतान करके एवं उसे समायोजित/वसूली न करके, विलंब हेतु ₹ 0.82 करोड़ के परिसमापन क्षति का उद्ग्रहण न करके, ₹ 0.62 करोड़ की अस्वीकृत मूल्य वृद्धि प्रदान करके अनुचित लाभ प्रदान किया गया; इसके अतिरिक्त ठेकेदार को अग्रिम भुगतान करने के लिए अन्य योजना(ओं) हेतु प्राप्त नाबाई ऋण राशि को पथांतरित (डायवर्ट) कर दिया गया जिससे ब्याज देयता उत्पन्न हुई।



शिमला जिले में सेंज चौपाल नेरवा शाल्लू सड़क के 10 किलोमीटर के हिस्से (आरडी 20/0 किमी से 30/0 किमी) के चौड़ीकरण व सुदृढ़ीकरण के लिए भारत सरकार ने प्रशासनिक स्वीकृति (मई 2017) एवं केन्द्रीय सड़क निधि योजना के माध्यम से ₹ 10.00 करोड़ की व्यय स्वीकृति प्रदान की तथा मुख्य अभियंता, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग (शिमला अंचल) ने ₹ 10.12 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (सितंबर 2017)। जून 2018 में कार्यकारी अभियंता, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, चौपाल मण्डल ने एक ठेकेदार को एक वर्ष के भीतर यानी जुलाई 2019 तक पूर्ण करने की शर्त के साथ ₹ 8.15 करोड़ में निर्माण-कार्य सौंपा। पूर्ण किए जाने वाले कार्यों में बढ़ाई गई चौड़ाई में फोरमेशन कटिंग, संरचनाओं को बनाए रखना, मौजूदा क्रॉस-ड्रेनेज का विस्तार, दानेदार उप-आधार, पानी से बंधे मैकडैम ग्रेड- II व III, बिटुमेन मैकडैम, बिटुमेन कंक्रीट, आवश्यक नालियां व पैरापेट्स प्रदान करना/बिछाना शामिल था।

हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, चौपाल मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2021) से उजागर हुआ कि कार्य पूर्ण होने की निर्धारित तिथि से 2.5 वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद मार्च 2022 तक कार्य अभी भी अपूर्ण था। इसके अतिरिक्त जहां अनुबंध-मूल्य के केवल 10 प्रतिशत मूल्य का कार्य निष्पादित व मापा गया, वहीं मण्डल द्वारा ठेकेदार को मूल्य-वृद्धि के अतिरिक्त, अनुबंध-मूल्य की 86 प्रतिशत राशि का भुगतान पहले ही करके अनुचित लाभ प्रदान किया गया, जैसाकि अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है-

#### 5.10.1 ₹ 6.15 करोड़ का अनधिकृत व अनियमित अग्रिम भुगतान

पंजाब लोक निर्माण विभाग कोड एवं केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा कोड (दोनों कोड का अनुपालन हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा किया जाता है) में तीन प्रकार के अग्रिमों का प्रावधान है - विशेष व पूंजी-गहन कार्यों हेतु अग्रिम जुटाना (मोबिलाइजेशन एडवांस), कार्य-स्थल (साईट) पर लाई गई सामग्री की सुरक्षा पर सुरक्षित अग्रिम एवं "कार्य निष्पादित परन्तु अमापित" के लिए अग्रिम भुगतान। दोनों कोड निर्देश देते हैं कि "ठेकेदारों को नियमानुसार अग्रिम निषिद्ध है तथा एक ऐसी प्रणाली को बनाए रखने का हर संभव प्रयास किया जाना चाहिए जिसके तहत किए गए कार्यों को छोड़कर कोई भुगतान नहीं किया जाता है"<sup>42</sup>।

- "कार्य निष्पादित परन्तु अमापित" के संबंध में अग्रिम भुगतान हेतु पंजाब लोक निर्माण विभाग कोड में अनिवार्य सरकारी स्वीकृति निर्धारित है, जबकि केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा कोड में यह निर्धारित है कि कम से कम अधीक्षक अभियंता की स्वीकृति अनिवार्य है। अग्रिम को तीन महीने के भीतर समायोजित करने की दृष्टि से इस तरह के अग्रिम भुगतानों के पश्चात्

<sup>42</sup> पंजाब लोक निर्माण विभाग कोड के अध्याय II कार्य नियम 2.105 में और केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा को 10.2.22 व 10.2.23 में।



दो महीने के भीतर विस्तृत मापन किया जाना चाहिए। केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा कोड में यह भी निर्धारित है कि पहले अग्रिम की वसूली से पूर्व दूसरे अग्रिम की अनुमति केवल असाधारण परिस्थितियों में ही दी जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सितंबर 2019 में कार्यकारी अभियंता ने ठेकेदार को ₹ 1.65 करोड़ का पहला अग्रिम भुगतान किया (पूर्ण होने की निर्धारित तिथि समाप्त होने के बाद अर्थात् जुलाई 2019) एवं फिर मार्च 2020 में पहले अग्रिम भुगतान की वसूली के बिना ₹ 4.50 करोड़ का दूसरा अग्रिम भुगतान किया। दोनों उदाहरणों में कार्यकारी अभियंता वरिष्ठ अधिकारियों की पूर्व स्वीकृति के बिना ऐसे अग्रिम भुगतान करने के लिए अधिकृत नहीं था। इसके साथ-साथ दो वर्ष के विलम्ब (मार्च 2022) के बाद भी अग्रिम भुगतान को समायोजित/वसूली नहीं की गई।

- अनुबंध के खण्ड 42 एवं 43 के अनुसार ठेकेदार को पूर्ण किए गए कार्य के अनुमानित मूल्य का मासिक विवरण अभियंता को प्रस्तुत करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्य सौंपे जाने से दूसरे अग्रिम भुगतान (मार्च 2020) की तिथि (जून 2018) तक ठेकेदार ने ऐसा कोई बिल जमा नहीं किया था एवं विभाग ने उक्त कार्य हेतु ठेकेदार से बिल प्राप्त किए बिना अग्रिम भुगतान प्रदान किया था।

- केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा कोड में निर्धारित है कि वास्तव में निष्पादित कार्य हेतु वास्तविक रूप से निष्पादित कार्य की प्रमात्रा से कम ना हो, तक अग्रिम भुगतान एक अधिकारी (उप-मंडलाधिकारी के पद से नीचे का नहीं) के प्रमाणपत्र पर ही किया जा सकता है तथा ऐसा प्रमाणपत्र प्रदान करने वाला अधिकारी किसी भी अधिक भुगतान के लिए, काम के परिणामस्वरूप हो, व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सहायक अभियंता (उप-मंडलाधिकारी) ने प्रमाणित किया कि ठेकेदार द्वारा ₹ 8.15 करोड़ का कार्य निष्पादित किया गया, परन्तु मापा नहीं गया। प्रमाणपत्र के आधार पर ₹ 6.15 करोड़ (₹ 8.15 करोड़ की कुल अनुबंध राशि में से) अग्रिम भुगतान (सितंबर 2019 व मार्च 2020) किया गया। हालांकि राज्य गुणवत्ता प्रबंधन विंग की रिपोर्ट से पता चला (फरवरी 2020) कि फरवरी 2020 तक केवल लगभग ₹ 0.49 करोड़ का कार्य निष्पादित किया गया (परिशिष्ट-5.1)। यह स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि अग्रिम भुगतान उस कार्य के लिए किया गया जिसे भुगतान के समय बड़े पैमाने पर निष्पादित नहीं किया गया था, जो अत्यधिक अनियमित था।

इस प्रकार, बिना आवश्यक प्राधिकार/स्वीकृति प्राप्त किए, नियमों का उल्लंघन करते हुए एवं ऐसे कार्य के लिए जो इस तरह के अग्रिम भुगतान के समय किए गए दावे की तुलना में बहुत

कम सीमा तक निष्पादित किया गया था, ₹ 6.15 करोड़ का अग्रिम भुगतान ठेकेदार को किया गया, जैसा कि बाद में गुणवत्ता जांच निरीक्षण में उजागर हुआ।

### 5.10.2 दुर्भावनापूर्ण इरादों से अग्रिम भुगतान का गलत लेखांकन एवं असमायोजन

- केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा कोड के खंड 10.5.14 के तहत ठेकेदार को किया गया अग्रिम भुगतान कार्य पर अंतिम परिव्यय के रूप में नहीं लिया जाए। अग्रिम भुगतान एवं उनके बाद के समायोजनों के रिकॉर्ड हेतु निर्माण-कार्य सार (वर्क्स एब्सट्रैक्ट) में एक उचंत शीर्ष, "ठेकेदार - अग्रिम भुगतान" खोला जाए। केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा कोड का खंड 10.2.23 निर्धारित करता है कि निष्पादित परन्तु अमापित कार्य हेतु ठेकेदार को दिए गए अग्रिम के विवरण देते हुए सम्बंधित उप-अभियंता के सूचनार्थ मंडलाधिकारी एक मासिक विवरणी प्रस्तुत करेगा ताकि भुगतान पर नज़र रखी जा सके।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि उपरोक्त प्रावधान का उल्लंघन करते हुए दो अग्रिम भुगतान उचंत शीर्ष "ठेकेदार-अग्रिम भुगतान" में रखने के बजाय सीधे कार्य हेतु प्रभारित किया गया था। इसका अर्थ था कि अग्रिम भुगतानों की प्रास्थिति की निगरानी बंद कर दी गई थी तथा उनके समायोजन/वसूली पर नज़र नहीं रखी गई।

- आगे यह भी देखा गया कि फरवरी 2021 में मण्डल ने सितंबर, अक्टूबर, नवंबर, दिसंबर 2020 एवं जनवरी 2021 में किए गए खुदाई के 77272.72 घन मीटर परिमाण के विस्तृत माप के आधार पर ठेकेदार का ₹ 0.85 करोड़ का पहला चालू खाता बिल पास किया। हालांकि मण्डल ने बिल पास करते समय अग्रिम भुगतान के प्रति बिल की राशि समायोजित नहीं की। इसके स्थान पर पूर्व में किए गए अग्रिम भुगतान के अतिरिक्त ठेकेदार को ₹ 0.85 करोड़ का भुगतान किया गया, जो कि अनियमित था।

### 5.10.3 ₹ 0.82 करोड़ की परिसमापन क्षति का अनुद्ग्रहण

विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना/अनुबंध के खंड 49 व धारा 4 (अनुबंध डेटा) के अनुसार, ठेकेदार प्रत्येक दिन के विलम्ब हेतु अनुबंध मूल्य के 1/2000वें की दर से परिसमापन क्षति, जो अनुबंध मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत तक हो सकता है, के भुगतान हेतु उत्तरदायी था।

सितंबर-दिसंबर 2020 व जनवरी 2021 में विस्तृत माप किए गए एवं फरवरी 2021 में मण्डल द्वारा ठेकेदार का प्रथम चालू खाता बिल पारित किया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि ₹ 8.15 करोड़ की कुल ठेका राशि में से केवल ₹ 0.85 करोड़ का कार्य निष्पादित किया गया था। इस प्रकार, फरवरी 2021 तक ठेकेदार ने कार्य की निर्धारित तिथि (जुलाई 2019) से 1.5 वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी कार्य के कुल दायरे का लगभग 10 प्रतिशत ही निष्पादित किया था।

चूंकि ठेकेदार ने कार्य के निष्पादन में काफी विलम्ब किया था, अतः ठेकेदार से ₹ 0.82 करोड़ (₹ 8.15 करोड़ के अनुबंध मूल्य का 10 प्रतिशत) की परिसमापन क्षति उद्ग्रहित/वसूली की जानी चाहिए थी। तथापि, ऐसा विभाग द्वारा नहीं करके ठेकेदार को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

#### 5.10.4 अग्रिम भुगतानों पर किए गए ₹ 0.62 करोड़ के वृद्धि भुगतान

एक वर्ष से अधिक अवधि के अनुबंधों हेतु श्रम, सामग्री, ईंधन आदि की कीमतों में वृद्धि/कमी के कारण अनुबंध मूल्य में समायोजन/वृद्धि के लिए "मूल्य समायोजन" खंड होना एक सामान्य प्रथा है, जबकि एक वर्ष के अनुबंध अवधि हेतु इस "मूल्य समायोजन" खंड<sup>43</sup> की आवश्यकता नहीं है। चूंकि मौजूदा मामले में अनुबंध की अवधि केवल 12 माह थी, इसलिए इसमें "मूल्य समायोजन/वृद्धि" का कोई प्रावधान नहीं था। तथापि, विभाग ने कार्य निष्पादन में विलम्ब हेतु परिसमापन क्षति लगाने के बजाय, बिना किसी औचित्य के एवं ठेका-अनुबंध के स्पष्ट उल्लंघन में, ठेकेदार को किए गए अग्रिम भुगतान की राशि पर मूल्य वृद्धि के लिए उसे ₹ 0.09 करोड़ व ₹ 0.53 करोड़ का भुगतान किया (मार्च 2021) जिससे ठेकेदार को और अनुचित लाभ दिया गया।

#### 5.10.5 नाबार्ड की निधियों का अनियमित पथांतरण (डायवर्जन) एवं ₹ 0.32 करोड़ की ब्याज देयता

यद्यपि केन्द्रीय सड़क निधि के तहत कार्य स्वीकृत किया गया था, तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदार को भुगतान करने के लिए नाबार्ड ऋण शीर्ष से ₹ 4.50 करोड़ की राशि डायवर्ट की गई। यह एक गंभीर वित्तीय अनियमितता थी तथा इसका अर्थ यह हुआ कि नाबार्ड शीर्ष से उस कार्य हेतु किए गए अग्रिम भुगतान पर लगभग ₹ 0.32 करोड़ (मार्च 2022 तक) की ब्याज देयता<sup>44</sup> राज्य कोषागार पर हो गई, जिसे नाबार्ड के तहत स्वीकृत भी नहीं किया गया था। इस प्रकार, मार्च 2021 तक विभाग ने ठेकेदार को निम्नवत रूप से अनुचित लाभ पहुंचाया था- अग्रिम भुगतान (₹ 6.15 करोड़),

- कार्य के निष्पादन में विलम्ब हेतु परिसमापन क्षति (₹ 0.82 करोड़) का अनुद्ग्रहण,
- कार्य के कार्य-क्षेत्र के केवल 10 प्रतिशत निष्पादन हेतु मूल्य वृद्धि भुगतान (₹ 0.62 करोड़),
- ठेकेदार को ब्याज रहित अग्रिम देने के लिए नाबार्ड ऋण राशि का डायवर्जन, जिससे राज्य कोषागार पर लगभग ₹ 0.32 करोड़ की ब्याज देयता होगी (मार्च 2022 तक)।

<sup>43</sup> केंद्रीय लोक निर्माण नियमावली 2014 का खंड 33.10 (2)

<sup>44</sup> पहले वर्ष में ₹ 0.17 करोड़ का ब्याज + दूसरे वर्ष में ₹ 0.15 करोड़ का ब्याज (@ 3.9 प्रतिशत की ब्याज दर = 5.40 - 1.5 (निधि संवितरण के समय प्रचलित बैंक दर - 1.5 प्रतिशत) मार्च 2022 तक दो वर्षों के लिए सात समान वार्षिक किश्तों में चुकाई जाने वाली ऋण राशि के लिए)।

- इसके अतिरिक्त, अग्रिम भुगतानों की वसूली/समायोजन के बिना प्रथम चालू खाता बिल (₹ 0.85 करोड़) का अनियमित भुगतान।

मार्च 2022 तक कार्य अपूर्ण था। विभाग ने ठेकेदार को कुल ₹ 7.62 करोड़<sup>45</sup> (₹ 8.15 करोड़ के कुल अनुबंध मूल्य का 93 प्रतिशत) का भुगतान किया था एवं ठेकेदार द्वारा कार्य छोड़ने की स्थिति में यह जोखिम था कि विभाग ठेकेदार से अग्रिम भुगतान, वृद्धि भुगतान व परिसमापन क्षति की राशि की वसूली नहीं कर सकेगा।

कार्यकारी अभियंता ने पहले बताया (जनवरी 2021) कि अग्रिम भुगतान इसलिए किया गया क्योंकि ठेकेदार ने अलग-अलग क्षेत्रों में कार्य को बेतरतीब ढंग से निष्पादित किया था जिसे मापा नहीं जा सकता था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह स्पष्ट नहीं था कि कैसे बेतरतीब निष्पादन कार्य के मापन में बाधा उत्पन्न कर सकता है; यदि कार्य निष्पादित किया जा सकता है, तो इसे मापा जा सकता है।

तदोपरांत कार्यकारी अभियंता ने बताया (फरवरी 2022) कि वन मामले से अनापत्ति प्राप्त न होने के कारण निष्पादित कार्य के वास्तविक माप द्वारा अग्रिम भुगतान समायोजित नहीं किया जा सका। यह उत्तर भी स्वीकार्य नहीं है। यह स्पष्ट नहीं है कि वन मामले की गैर-मंजूरी किस प्रकार अग्रिम भुगतान के लिए कार्य का विस्तृत माप लेने में बाधा उत्पन्न कर सकती है क्योंकि वन विभाग को विभाग द्वारा दिए गए प्रस्तुतीकरण के अनुसार हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग/सरकार की गैर-वन भूमि के 10 किलोमीटर की हिस्से में केवल 22 वृक्ष<sup>46</sup> खड़े थे।

अपने तीसरे उत्तर में कार्यकारी अभियंता ने बताया (मार्च 2022) कि नवंबर 2019 से मार्च 2020 तक बर्फबारी एवं कोविड-19 महामारी संबंधी लॉकडाउन के कारण माप नहीं किया जा सका तथा वह अग्रिम भुगतान हेतु अधिकृत था।

यह उत्तर अस्वीकार्य था क्योंकि प्रथम चालू खाता बिल (₹ 0.85 करोड़) को अंतिम रूप देने के लिए सितंबर, अक्टूबर, नवंबर, दिसंबर 2020 व जनवरी 2021 (हिमपात वाले माह) में विस्तृत माप किया गया था। इसके अतिरिक्त, कोविड-19 संबंधित लॉकडाउन केवल मार्च 2020 के अंत में लगाए गए थे। अंत में, इस दावे के समर्थन में, कि उच्च प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना कार्यकारी अभियंता अग्रिम भुगतान हेतु अधिकृत है, कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया गया।

<sup>45</sup> ₹ 6.15 करोड़+ ₹ 0.62 करोड़ + ₹ 0.85 करोड़।

<sup>46</sup> वन विभाग को विभाग द्वारा दिए गए प्रस्तुतीकरण के अनुसार (पहली बार जनवरी 2020 में बनाया गया) 10 किमी (20/0 से 30/0) के हिस्से में 22 वृक्षों को काटने की आवश्यकता थी।

इस प्रकार, इस परिच्छेद हेतु कार्यकारी अभियंता के उत्तर न तो सुसंगत एवं न ही मान्य थे तथा स्वीकार नहीं किए जा सकते थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष राज्य सरकार को प्रेषित किए गए (मार्च 2022) एवं उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2022)।

**मामले की जांच कराई जाएं एवं संबंधित अधिकारियों की जवाबदेही तय की जाएं। कार्य पूर्ण करने के लिए भी कदम उठाएं ताकि परिकल्पित लाभों की प्राप्ति की जा सके।**

## जल शक्ति विभाग

### 5.11 नलकूपों के निर्माण पर अनावश्यक एवं निष्फल/अप्रभावी व्यय

नलकूप योजनाओं हेतु प्रस्तावित स्थलों पर कार्य प्रारंभ करने से पूर्व जल-निकासी का वैज्ञानिक व्यवहार्यता मूल्यांकन न करना परित्यक्त योजनाओं पर ₹ 0.92 करोड़ के अनावश्यक व्यय एवं मामूली रूप से कार्यशील योजनाओं पर अप्रभावी व्यय के रूप में परिणत हुआ, इसके अतिरिक्त अन्य योजनाएं अनुमोदन के सात वर्ष बीत जाने के बाद भी अपूर्ण रही, जिसके परिणामस्वरूप लाभार्थी सिंचाई सुविधाओं से वंचित रह गए।

भारतीय मानक ब्यूरो दिशानिर्देश जल शक्ति विभाग, हिमाचल प्रदेश सरकार पर प्रयोज्य हैं। भारतीय मानक ब्यूरो (एसपी (क्यूएडब्ल्यूएसएम) 56: 1994) द्वारा "नल (ट्यूब)/बोरवेल की अवस्थिति, संचालन व रखरखाव - दिशानिर्देश" के परिच्छेद 4.2 एवं 4.2.1 में कहा गया है कि भौतिक विशेषताओं जैसे घनत्व, लोच, चुंबकीय संवेदनशीलता, विद्युत प्रतिरोधकता, रेडियोधर्मिता आदि का उपयोग करते हुए भूभौतिकीय तरीके जल-भूगर्भीय (हाइड्रोजियोलॉजिकल) विशेषताओं को निरूपित कर सकते हैं एवं अच्छे जलवाही स्तर (एक्वीफर्स)/ भूजल क्षमता वाले क्षेत्रों की पहचान करने में सहायता हेतु बोरहोल की ड्रिलिंग के लिए सटीक स्थान दे सकते हैं एवं इस प्रकार सर्वेक्षण क्षेत्र में भूजल क्षमता के बारे में जानकारी प्रदान करते हैं। इसमें आगे कहा गया है कि "भूभौतिकीय सर्वेक्षण यद्यपि हाइड्रोजियोलॉजिकल जांच की तुलना में महंगा है, तथापि यह बहुत अधिक महंगी ड्रिलिंग के निष्फल व्यय को, विशेष रूप से कठोर चट्टान (हार्ड रॉक) क्षेत्रों में, कम कर सकता है।"

नाबार्ड ऋण योजना<sup>47</sup> के तहत क्रमशः अगस्त 2009 व मार्च 2015 में नालागढ़ (सोलन जिला) के गांवों के किसानों को सिंचाई सुविधा प्रदान करने के लिए दो सिंचाई परियोजनाओं<sup>48</sup>

<sup>47</sup> आरआईडीएफ XIV व आरआईडीएफ XX

<sup>48</sup> नालागढ़ क्षेत्र में ₹ 4.09 करोड़ में 6 नलकूप (अगस्त 2009), ₹ 5.33 करोड़ में 7 नलकूपों (राजपुरा, मियापुर बगलेहर, ग्राम पंचायत गोयल जमाला में कल्याणपुर हरिजन बस्ती, भोगपुर, घोटी (बाईपास), ग्राम पंचायत खिलियां में नग्गर व प्लासरा कालू) (मार्च 2015)।

(परियोजना-I: ₹ 4.09 करोड़ में छः नलकूप व परियोजना-II: ₹ 5.33 करोड़ में सात नलकूप) को मंजूरी दी गई थी। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुसार दो परियोजनाओं के अंतर्गत कुल 13 नलकूप ड्रिल किए जाने थे, जिसमें 30 हेक्टेयर भूमि की सिंचाई हेतु प्रत्येक नलकूप में 30 लीटर प्रति सेकंड जल-निकासी अनुमानित थी। इसके अतिरिक्त सिविल कार्य (पंप हाउस, डिलीवरी टैंक, आउटलेट, पक्के व कच्चे फील्ड चैनल का निर्माण) का निष्पादन किया जाना था तथा उपकरण (पंपिंग मशीनरी व पाइप) खरीदे जाने थे।

जल शक्ति मंडल, नालागढ़ के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2018 व मार्च 2021) से उजागर हुआ कि प्रस्तावित ट्यूबवेल कार्य-स्थलों (साइटों) पर उपलब्ध भूजल क्षमता (जल-निकासी) का पता लगाने हेतु उक्त भारतीय मानक ब्यूरो दिशानिर्देशों में अनुशंसित वैज्ञानिक विधियों (भू-भौतिक परीक्षण- विद्युत प्रतिरोधकता विधि, चुंबकीय या रिमोट सेंसिंग तकनीक, आदि) का उपयोग नहीं किया गया था। इसके स्थान पर विभाग पूरी तरह से उसके हाइड्रोलॉजी विंग द्वारा प्रस्तुत (अप्रैल 2008 व अप्रैल 2009) व्यवहार्यता रिपोर्ट पर निर्भर था, जो केवल प्रारंभिक स्थलाकृतिक क्षेत्र सर्वेक्षण एवं भूवैज्ञानिक स्थितियों व आस-पास के क्षेत्रों में ट्यूबवेल के जल-निकासी डेटा से युक्त हाइड्रोजियोलॉजिकल सर्वेक्षण पर आधारित था।

विभाग के हाइड्रोलॉजी विंग द्वारा तैयार की गई व्यवहार्यता रिपोर्ट के आधार पर, उसने दो सिंचाई परियोजनाओं में सभी 13 नलकूपों का ड्रिलिंग कार्य किया, जिसके बाद यह पता चला कि 30 लीटर प्रति सेकंड की अनुमानित जल-निकासी के प्रति सभी नलकूप स्थलों पर वास्तविक जल-निकासी 4 लीटर प्रति सेकंड व 16 लीटर प्रति सेकंड के मध्य थी। परिणामस्वरूप सात नलकूपों को ड्रिलिंग कार्य के बाद छोड़ दिया गया, वहीं कम जल-निकासी के बावजूद विभाग ने अन्य छः नलकूपों के सिविल कार्य का निर्णय लिया। नलकूप परियोजनाओं की विस्तृत प्रास्थिति की तालिका-5.11.1 एवं नीचे दिए गए परिच्छेदों में चर्चा की गई है -

तालिका- 5.11.1: नलकूप परियोजनाओं की प्रास्थिति

क्र. सं.	गांव में नलकूप योजना	ड्रिल पूर्ण	अनुमानित जल-निकासी (लीटर प्रति सेकंड)	वास्तविक जल-निकासी (लीटर प्रति सेकंड)	व्यय (₹ करोड़ में)			फरवरी 2022 तक स्थिति
					ड्रिल	सिविल कार्य	कुल	
परियोजना-I: 6 नलकूप (सेरी पहाड़, सेरी देश, राख घनसोत, दत्तोवाल, अंबवाला व जयवाला)								
1.	सेरी पहाड़	मार्च 2011	30	5	0.18	-	0.18	परित्यक्त
2.	सेरी देश			8				
3.	राख घनसोत			8				
4.	दत्तोवाल			7.28	0.22 <sup>49</sup>	1.79	2.01	
5.	अंबवाला			13				
6.	जयवाला			16				

<sup>49</sup> ₹ 0.40 (6 नलकूपों की ड्रिलिंग पर कुल व्यय) - ₹ 0.18 (तीन परित्यक्त) = ₹ 0.22 करोड़।

क्र. सं.	गांव में नलकूप योजना	ड्रिल पूर्ण	अनुमानित जल-निकासी (लीटर प्रति सेकंड)	वास्तविक जल-निकासी (लीटर प्रति सेकंड)	व्यय (₹ करोड़ में)			फरवरी 2022 तक स्थिति
					ड्रिल	सिविल कार्य	कुल	
परियोजना- II: सात नलकूप (राजपुरा, मियांपुर बगलेहर, ग्राम पंचायत गोयल जमाला में कल्याणपुर हरिजन बस्ती, भोगपुर, घरोटी (बाईपास), ग्राम पंचायत खिलियां में नगगर व प्लासरा कालू)								
7.	राजपुरा	जुलाई 2016	30	4	0.26	-	0.74	परित्यक्त
8.	मियांपुर बगलेहर	मार्च 2016		7.28	0.17			
9.	कल्याणपुर हरिजन बस्ती	फरवरी 2016		10	0.18			
10.	प्लासरा कालू	अगस्त 2016		9	0.13			
11.	भोगपुर	मई 2016		12	0.20	0.38	0.79	प्रक्रियाधीन <sup>50</sup>
12.	घरोटी (बाईपास)	जुलाई 2016		14	0.11			
13.	नगगर	अगस्त 2016		14	0.10			

• **परित्यक्त नलकूप -**

जैसाकि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, सात नलकूपों (क्रमांक 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10) के मामले में ड्रिलिंग कार्य पूर्ण होने के पश्चात् वास्तविक जल-निकासी केवल 4 लीटर प्रति सेकंड से 10 लीटर प्रति सेकंड के मध्य पाई गई। इस प्रकार, योजनाएं व्यवहार्य नहीं थीं तथा कोई सिविल कार्य नहीं किया गया। ड्रिलिंग कार्य पर ₹ 0.92 करोड़<sup>51</sup> का अनावश्यक व्यय हुआ तथा ये सात नलकूप परित्यक्त रहे।

• **कार्यशील/प्रक्रियाधीन नलकूप -**

छः नलकूपों (क्रमांक 4, 5, 6, 11, 12, 13) में ड्रिलिंग कार्य पूर्ण होने के पश्चात् वास्तविक जल-निकासी 7.28 लीटर प्रति सेकंड व 16 लीटर प्रति सेकंड के मध्य पाई गई, इसके बावजूद विभाग ने इन नलकूप योजनाओं के लिए सिविल कार्य किया।

फरवरी 2022 तक तीन नलकूपों (क्रमांक 11, 12, 13) का सिविल कार्य ₹ 0.79 करोड़ व्यय करने के बाद भी प्रक्रियाधीन था। अन्य तीन नलकूप (क्रमांक 4, 5, 6) जिन पर ₹ 2.01 करोड़ का व्यय किया गया था, बहुत कम जल-निकासी पर कार्य कर रहे थे। हालांकि कार्यशील तीनों नलकूपों में कम जल-निकासी को देखते हुए यह संभावना नहीं थी कि ये नलकूप परिकल्पित 30 हेक्टेयर भूमि की पर्याप्त सिंचाई कर पाएंगे।

इस प्रकार, भूजल क्षमता के आकलन हेतु पूर्वोक्त भारतीय मानक ब्यूरो के दिशानिर्देशों में निर्धारित अधिक विश्वसनीय भूभौतिकीय विधियों को न अपनाने के परिणामस्वरूप जहां सात परित्यक्त नलकूप योजनाओं पर ₹ 0.92 करोड़ का अनावश्यक व्यय एवं कम जल-निकास

<sup>50</sup> वितरण प्रणाली एवं पंप हाउस व आउटलेट निर्माण में पाइप उपलब्ध कराना/बिछाना।

<sup>51</sup> ₹ 0.92 करोड़ = ₹ 0.18 करोड़ + ₹ 0.74 करोड़।

वाली तीन कार्यशील नलकूप योजनाओं पर ₹ 2.01 करोड़ का अप्रभावी उपयोग हुआ, वहीं तीन नलकूप योजनाएं ₹ 0.79 करोड़ के व्यय के बाद भी अपूर्ण रहीं। लाभार्थियों को सिंचाई सुविधा उपलब्ध कराने का उद्देश्य सात परित्यक्त नलकूप योजनाओं के मामले में अप्राप्य रहा तथा कम कवरेज को देखते हुए तीन कार्यशील योजनाओं में केवल मामूली रूप से प्राप्त किया गया। इसके अतिरिक्त इन योजनाओं के सम्बन्ध में नाबार्ड को फर्जी दावे प्रस्तुत करने से वित्तीय अनियमितता एवं राज्य कोषागार से अतिरिक्त ब्याज देयता उत्पन्न हुई।

परियोजना 1 के संदर्भ में कार्यकारी अभियंता ने बताया (नवम्बर 2019 व नवम्बर 2020) कि हाइड्रोलॉजी विंग द्वारा जल-निकासी तीव्रता के आकलन हेतु केवल सर्वेक्षण किया गया था एवं अनुमान से कम जल-निकासी वाले नलकूपों हेतु आनुपातिक रूप से कृषि योग्य क्षेत्र का निर्धारण किया गया। योजना की पूर्णता में विलम्ब तथा जल-निकासी के व्यवहार्यता मूल्यांकन में विफलता का कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया। परियोजना 2 के संबंध में उत्तर प्रतीक्षित है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष राज्य सरकार को प्रेषित किया गया (मार्च 2022) एवं उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2022)।

**विभाग निष्पादन से पूर्व योजनाओं के प्रस्तावित स्थलों पर जल-निकासी का वैज्ञानिक व्यवहार्यता मूल्यांकन सुनिश्चित करें ताकि आगामी चरण में ड्रिलिंग एवं सिविल कार्यों पर अनावश्यक व्यय न हो।**

## 5.12 सीवरेज योजना के कार्यान्वयन पर अनावश्यक एवं निष्फल व्यय

अपर्याप्त योजना तथा भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित न करने के कारण ठियोग नगर में सीवरेज योजना के कार्यान्वयन में 12 वर्षों का अत्यधिक विलम्ब हुआ जिससे ₹ 5.12 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

सीवरेज एवं सीवेज प्रशोधन 1993 पर केंद्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन (सीपीएचईईओ<sup>52</sup>) मैनुअल के परिच्छेद 1.4 में निर्धारित है कि सीवरेज परियोजनाओं के प्रकार व आकार के आधार पर सीवरेज योजना की डिजाइन एवं पूर्ण होने के मध्य की अवधि तीन से छः वर्ष तक होनी चाहिए।

जल शक्ति विभाग के मत्याना मंडल के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसंबर 2020) से उजागर हुआ कि खराब कार्ययोजना एवं कार्यान्वयन न होने के कारण तथा योजना<sup>53</sup> पर किए गए कुल ₹ 5.12 करोड़ के व्यय के बावजूद ठियोग शहर में सीवरेज योजना पूर्ण होने की निर्धारित तिथि के 12 वर्ष बाद भी अपूर्ण व अकार्यशील बनी हुई है।

<sup>52</sup> केंद्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरण इंजीनियरिंग संगठन (सीपीएचईईओ), शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार।

<sup>53</sup> इसमें से ₹ 0.63 करोड़ दबे हुए पाइपों व मैनहोलों पर बेकार हो गए थे।



### 5.12.1 खराब योजना एवं संशोधित तकनीकी स्वीकृति

जून 2006 में ठियोग शहर में सीवरेज योजना हेतु ₹ 4.23 करोड़ की प्रशासनिक रूप से स्वीकृति मिली थी। दो क्षेत्रों (क्षेत्र I व क्षेत्र II) में सीवरेज नेटवर्क बिछाने एवं प्रत्येक क्षेत्र में सीवेज प्रशोधन संयंत्र के निर्माण का प्रावधान करने की योजना बनाई गई थी। इसे चार वर्ष के भीतर अर्थात् जून 2010 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित किया गया था तथा 2041 तक 12,019 लोगों की अनुमानित आबादी को सुविधा प्रदान करने के लिए इसका 30 वर्षों का अभिकल्पित (डिज़ाईंड) कार्यकाल था।

जून 2007 में क्षेत्र I व II में दो सीवेज प्रशोधन संयंत्र (प्रत्येक क्षेत्र में एक सीवेज प्रशोधन संयंत्र) के निर्माण हेतु ₹ 0.98 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई थी। हालांकि तकनीकी स्वीकृति के चार वर्ष बाद भी कार्य पर कोई प्रगति नहीं हुई। 2011 में निजी भूमि की संलिप्तता एवं चिन्हित स्थल<sup>54</sup> की अनुपयुक्त अवस्थिति के कारण विभाग ने क्षेत्र I में सीवेज प्रशोधन संयंत्र के निर्माण की योजना त्यागने का निर्णय लिया। इसके स्थान पर निर्णय लिया गया कि:

- क्षेत्र I के सीवरेज नेटवर्क के बड़े हिस्से को क्षेत्र II के सीवरेज नेटवर्क व सीवेज प्रशोधन संयंत्र से जोड़ा जाए, तथा
- क्षेत्र I के उन बचे हुए हिस्सों, जिन्हें क्षेत्र II से जोड़ना संभव नहीं था, के लिए सेप्टिक टैंक प्रदान किया जाए।

क्षेत्र II में विस्तारित क्षमता के साथ सीवेज प्रशोधन संयंत्र के निर्माण एवं क्षेत्र I में दो सेप्टिक टैंकों के निर्माण हेतु मुख्य अभियंता (दक्षिण क्षेत्र) ने ₹ 2.32 करोड़ की संशोधित तकनीकी स्वीकृति (अप्रैल 2012) दी थी। 18 माह (मई 2015 तक) में पूर्ण करने हेतु एक ठेकेदार को ₹ 2.64 करोड़ में कार्य सौंपा गया था (दिसंबर 2013)। पांच वर्ष के विलम्ब से आज की तिथि तक (फरवरी 2020) केवल सीवेज प्रशोधन संयंत्र का निर्माण किया गया। दो सेप्टिक टैंक अब तक नहीं बन पाए।

कार्यक्षेत्र के सापेक्ष निष्पादित कार्य की प्रास्थिति तालिका-5.12.1 में दी गई है।

**तालिका-5.12.1: फरवरी 2022 तक सीवेज प्रशोधन संयंत्र व सेप्टिक टैंकों पर हुए कार्य की प्रास्थिति**

संघटक	कार्यक्षेत्र	निष्पादित वास्तविक कार्य	शेष
क्षेत्र II में सीवेज प्रशोधन संयंत्र	एक सीवेज प्रशोधन संयंत्र (1.15 एमएलडी क्षमता)	एक सीवेज प्रशोधन संयंत्र (1.15 एमएलडी क्षमता) (फरवरी 2020)	-
क्षेत्र I के बचे हुए क्षेत्रों के लिए सेप्टिक टैंक	सेप्टिक टैंक 1 - 150 उपयोगकर्ता सेप्टिक टैंक 2 - 300 उपयोगकर्ता	निरंक	2 सेप्टिक टैंक

<sup>54</sup> धूप रहित क्षेत्र जहां सीवेज प्रशोधन संयंत्र का प्रदर्शन निम्नतर था।

### 5.12.2 अत्यधिक विलम्ब एवं अकार्यशील योजना

जैसाकि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, पूर्ण होने की निर्धारित तिथि (मई 2015) से लगभग पांच वर्ष बीत जाने के बाद अपेक्षित सीवेज प्रशोधन संयंत्र फरवरी 2020 में पूर्ण किया गया। हालांकि सीवेज प्रशोधन संयंत्र अकार्यशील रहा तथा सम्पूर्ण योजना फरवरी 2022 में सीवेज प्रशोधन संयंत्र पूर्ण होने के दो वर्ष व्यतीत होने के बावजूद परिचालित नहीं हुई। कार्य की प्रास्थिति को निम्नवत रूप से सारांशित किया जा सकता है :

(i) सीवरेज नेटवर्क पर 50 प्रतिशत से भी कम कार्य निष्पादित किया गया था एवं नेटवर्क मार्गरेखा (एलाइनमेंट) के विभिन्न हिस्सों में भू-विवाद के कारण 2009 से कार्य को रोक दिया गया था।

(ii) इसमें से, निर्मित सीवरेज नेटवर्क का एक महत्वपूर्ण हिस्सा अर्थात् राष्ट्रीय राजमार्ग (पहले राष्ट्रीय राजमार्ग 22; अब राष्ट्रीय राजमार्ग 5, राहीघाट से जानोघाट तक की सड़क पर) के किनारे बिछाए गए 91 मैनहोल व 2,160 रनिंग मीटर पाइप लोक निर्माण विभाग (राष्ट्रीय राजमार्ग मण्डल) द्वारा किए गए मेटलिंग व टैरिंग कार्य के कारण 2012-13 से राष्ट्रीय राजमार्ग के नीचे दब गया। लोक निर्माण विभाग द्वारा मेटलिंग व टैरिंग कार्य किए जाने के समय जल शक्ति विभाग मण्डल ने मैनहोल व पाइप को दबने से रोकने के लिए कोई कदम नहीं उठाया।

(iii) तदोपरांत जल शक्ति विभाग मण्डल राष्ट्रीय राजमार्ग के नीचे दबे मैनहोल का पता नहीं लगा सका क्योंकि माप-पुस्तिकाओं में उनकी सटीक अवस्थिति को लेने वाली रनिंग डिस्टेंस दर्ज नहीं की गई थी।

(iv) जल शक्ति विभाग मण्डल लोक निर्माण विभाग (राष्ट्रीय राजमार्ग मण्डल) से सड़क के अपेक्षित हिस्से को खोदने की अनुमति मांग रहा है, परन्तु उसे सड़क के उस हिस्से में मैनहोल की सही अवस्थिति पता नहीं है।

दरअसल 2009 से सीवरेज नेटवर्क के शेष भाग पर कोई कार्य नहीं किया गया।

निर्माण-कार्य का कार्यक्षेत्र एवं किया गया अधिकतम निष्पादन तालिका 5.12.2 में दर्शाया गया है।

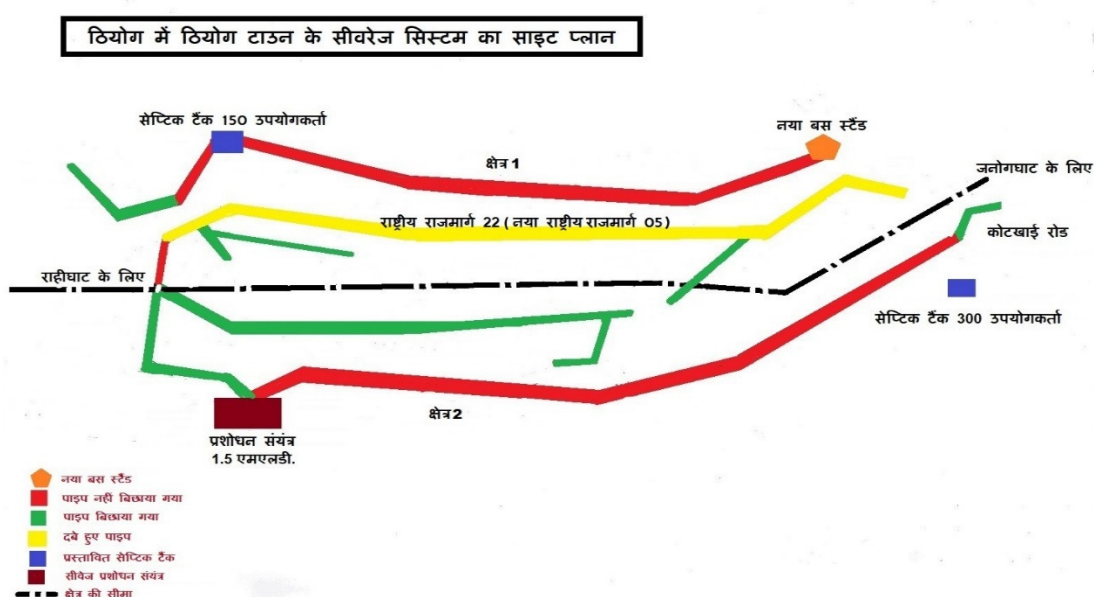
तालिका-5.12.2: फरवरी 2022 तक सीवरेज नेटवर्क निष्पादन कार्य की प्रास्थिति

संघटन	कार्यक्षेत्र	निष्पादित वास्तविक कार्य	राष्ट्रीय राजमार्ग 22 में दबे कार्य	बचा शेष कार्य (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) - (3)
पाइप उपलब्ध कराना एवं बिछाना	12,020 रनिंग मीटर	6,265 रनिंग मीटर	2160 रनिंग मीटर	5,755 रनिंग मीटर (48%)
मैनहोल	403 संख्या	283 संख्या	91 संख्या	120 संख्या (30%)
फ्लशिंग टैंक	46 संख्या	निरंक	-	46 संख्या (100%)

### 5.12.3 निष्फल एवं अनावश्यक व्यय

इस प्रकार, पूर्ण होने की निर्धारित तिथि (जून 2010) से 12 वर्ष से अधिक समय व्यतीत होने के बाद भी ठियोग शहर की योजना अपूर्ण एवं अकार्यशील बनी हुई है। यद्यपि फरवरी 2020 में सीवेज प्रशोधन संयंत्र पूर्ण हो गया था तथापि केवल 52 प्रतिशत सीवरेज नेटवर्क बिछाया गया (उपरोक्त तालिका-5.12.2) तथा एक भी सेप्टिक टैंक का निर्माण नहीं किया गया। अतएव जैसाकि मूल रूप से कल्पना की गई थी, योजना अभीष्ट लाभार्थियों को सुविधा उपलब्ध नहीं करा पाई। 30 वर्षों (2011 से प्रारंभ) के अभिकल्पित कार्यकाल में से 11 वर्ष (37 प्रतिशत) आबादी को कोई सेवा/ लाभ प्रदान किए बिना पहले ही बीत चुके हैं क्योंकि मार्च 2022 तक कोई सीवरेज कनेक्शन जारी नहीं किया जा सका था। अपूर्ण योजना पर ₹ 5.12 करोड़ का अनावश्यक व्यय किया गया, जिसमें से ₹ 0.63 करोड़ दबे हुए पाइपों व मैनहोलों पर निष्फल हो गया।

योजना की प्रास्थिति का आरेखीय चित्रण नीचे दर्शाया गया है -



कार्यकारी अभियंता, जल शक्ति विभाग मण्डल, ठियोग ने निर्माण स्थल पर भू-विवाद को विलम्ब हेतु जिम्मेदार ठहराया तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्र के संबंध में उन्होंने उत्तर दिया कि सीवेज प्रशोधन संयंत्र से सीवरेज लाइन कनेक्ट न होने के कारण आज तक (मार्च 2022) कोई कनेक्शन जारी नहीं किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अत्यधिक विलम्ब एवं संभावित लागत वृद्धि से बचने के लिए कार्य सौंपने से पहले सीवेज प्रशोधन संयंत्र व अन्य घटकों हेतु भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए थी। इसके अतिरिक्त, सीवेज प्रशोधन संयंत्र को पूर्ण हुए (फरवरी 2020) दो वर्ष से अधिक समय हो गया है तथा सीवेज प्रशोधन संयंत्र के काम न करने से पूरी योजना

अकार्यशील हो गई है। घटकों को दबने व अनुपयोगी रहने देने, कार्ययोजना में कमियों एवं सेप्टिक टैंकों का निर्माण न करने हेतु लापरवाही के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष राज्य सरकार को प्रेषित किया गया (मार्च 2022) एवं उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2022)।

*विस्तृत परियोजना रिपोर्ट बनाते करते समय एवं कार्य सौंपने से पूर्व सीवेज प्रशोधन संयंत्र हेतु भूमि की उपलब्धता व सीवरेज पाइप बिछाना सुनिश्चित करें। योजना चरण पर व्यवहार्यता मूल्यांकन किया जाए ताकि बाद में डिजाइन/कार्यक्षेत्र में परिवर्तन व परिणामी समय में विलम्ब एवं संभावित लागत वृद्धि से बचा जा सके।*

## ग्रामीण विकास विभाग

### 5.13 राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन के अंतर्गत परियोजनाओं का अनुचित कार्यान्वयन

राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से ₹ 2.06 करोड़ की कम निष्पादन गारंटी की मांग की एवं खराब कार्यान्वयन के लिए उल्लंघनकर्ताओं पर ₹ 0.74 करोड़ की संविदात्मक वसूली अधिरोपित करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के माध्यम से परियोजनाओं के कार्यान्वयन में तेजी लाने में विफल होने से 11,100 के लक्ष्य की तुलना में 5,262 (47 प्रतिशत) अभ्यर्थियों को प्रशिक्षण देने एवं 70 प्रतिशत प्रशिक्षितों के अनुबंध के प्रति 36 प्रतिशत अभ्यर्थियों की नियुक्ति से, खराब प्रदर्शन के कारण एवं उस पर किए गए ₹ 2.05 करोड़ के व्यय से अभीष्ट उद्देश्य की पूर्ति न होने के कारण राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन को तीन परियोजनाएं पूर्ण किए बिना बंद करनी पड़ी।

भारत सरकार ने ग्रामीण युवाओं को योग्यता (कौशल) प्रदान करने एवं उन्हें नियमित मासिक आय वाला रोजगार प्रदान करने के उद्देश्य से राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के एक अंग के रूप में दीनदयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना नामक एक युवा रोजगार योजना प्रस्तुत की (सितंबर 2014)। भारत सरकार हिमाचल प्रदेश राज्य हेतु प्रशिक्षण लागत का 90 प्रतिशत प्रदान करती है एवं शेष 10 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाता है। यह योजना कपड़ा, पर्यटन व आतिथ्य, स्वास्थ्य देखभाल, लेखा, सौंदर्य कल्याण, खुदरा व्यापार, आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन आदि सहित विभिन्न व्यवसायों में प्रशिक्षण उपलब्ध कराती है।

ग्रामीण विकास मंत्रालय में दीनदयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना की राष्ट्रीय इकाई वह एजेंसी है, जो राष्ट्रीय नीति-निर्माण, वित्तपोषण, तकनीकी सहायता व सुगमता हेतु जिम्मेदार है। राज्य में यह योजना राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन- राज्य ग्रामीण विकास विभाग के

अधीन एक पंजीकृत सोसायटी<sup>55</sup> द्वारा कार्यान्वित की जाती है, जो कौशल प्रशिक्षण व नौकरी दिलाने वाली (प्लेसमेंट) परियोजनाओं के माध्यम से कार्यक्रम को लागू करने वाली कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों<sup>56</sup> को सह-वित्तपोषण एवं कार्यान्वयन सहयोग करती हैं। कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों की भूमिका योग्य अभ्यर्थियों को इकट्ठा करना, परामर्श देना, कौशल प्रशिक्षण देना एवं विभिन्न व्यवसायों में उनकी नियुक्ति (प्लेसमेंट) करनी थी।

निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग के कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा (जुलाई 2020) एवं बाद में प्राप्त सूचना (फरवरी व जुलाई 2021) में निम्नवत उजागर हुआ:

### (i) निधियों का अल्प उपयोग

वर्ष 2016-20 के दौरान योजना के तहत राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन द्वारा निधियों की उपलब्धता एवं उस पर किए गए व्यय का विवरण तालिका-5.13.1 में दिया गया है।

तालिका-5.13.1: 2016-20 के दौरान निधियों की उपलब्धता एवं किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निधियों की उपलब्धता				कुल	व्यय	अंत शेष
	अथ शेष	प्राप्तियाँ					
		भारत सरकार	राज्य	ब्याज			
2016-17	-	39.32	4.37	0.24	43.93	0.09 (0)	43.84
2017-18	43.84	3.62	--	1.56	49.02	9.24 (19)	39.78
2018-19	39.78	1.84	5.86	1.10	48.58	12.29 (25)	36.29
2019-20	36.29	25.83	--	1.13	63.25	7.72 (12)	55.53
2020-21	55.53	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	55.53	3.50 (06)	52.03
<b>योग</b>		<b>70.61</b>	<b>10.23</b>	<b>4.03</b>	<b>84.87</b>	<b>32.84</b>	

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना। टिप्पणी: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े प्रतिशत को दर्शाते हैं।

2017-21 के दौरान निधियों के उपयोग की प्रतिशतता छः से 25 के मध्य रही। इस प्रकार, निधियों का अल्प उपयोग हुआ जो दर्शाता है कि परियोजनाओं का कार्यान्वयन अपेक्षानुसार नहीं किया गया जैसाकि अनुवर्ती उप-परिच्छेदों में दर्शाया गया है।

### (ii) योजना के दिशा-निर्देशों का अनुपालन न करने पर शास्ति की अवसूली

दिशानिर्देशानुसार कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को प्रशिक्षण व प्लेसमेंट का लक्ष्य पूर्ण करना था, जिसमें विफल रहने पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों पर शास्ति लगाई जाएगी। चल रही परियोजनाओं पर लगाई गई शास्ति का विवरण परिशिष्ट-5.2 में दिया गया है।

<sup>55</sup> हिमाचल प्रदेश सोसायटी पंजीकरण अधिनियम, 2006 के तहत 28 मार्च 2011 को पंजीकृत।

<sup>56</sup> भारतीय ट्रस्ट अधिनियम या कोई राज्य सोसायटी पंजीकरण अधिनियम या कोई राज्य सहकारी समितियाँ या बहु-राज्य सहकारी अधिनियम या कंपनी अधिनियम 2013 या सीमित देयता भागीदारी अधिनियम 2008 या राज्य व राष्ट्रीय स्तर पर एक सरकारी या अर्ध-सरकारी संगठन के तहत पंजीकृत संस्थाएं जो राज्य के प्रधान सचिव (ग्रामीण विकास) की अध्यक्षता में परियोजना स्वीकृति समिति द्वारा चयनित की जानी है।

जैसाकि परिशिष्ट-5.2 से स्पष्ट है, आठ परियोजनाओं में (क्रमांक 9 को छोड़कर) ₹ 29.00 लाख (₹ 0.50 लाख से ₹ 5.50 लाख तक) की शास्ति अधिरोपित की गई एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के क्रमांक 2, 3, 4, 5, 6 व 7 के मामले में शास्ति की पूर्ण वसूली कर ली गई जबकि कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के क्रमांक 1 व 8 के मामले में ₹ 11.00 लाख राशि की शास्ति की वसूली शेष है। वहीं कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी के क्रमांक 9 पर खराब प्रदर्शन के बावजूद शास्ति नहीं लगाई गई। प्रशिक्षण व प्लेसमेंट के लक्ष्यों को पूर्ण करने के लिए 2019-22 की कार्ययोजना में उपरोक्त कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को स्पिलओवर (लक्ष्यहीन प्रभाव) की अनुमति दी गई थी।

नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान में प्रशिक्षण व प्लेसमेंट के लक्ष्यों की उपलब्धि कम थी जैसाकि उप-परिच्छेद (v) के तहत विवर्णित है। उपरोक्त कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के खराब प्रदर्शन के कारण राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने समझौता-ज्ञापन के प्रावधान के अनुसार ₹ 0.63 करोड़ की शास्ति/ वसूली अधिरोपित कर परियोजना बंद कर दी (फरवरी 2019)। राज्य वित्तीय नियमों/ भारत सरकार के निर्देश (सितंबर 2017) के प्रावधान में आवश्यक पर्याप्त निष्पादन गारंटी के अभाव में, राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन परियोजनाओं का निष्पादन नहीं कर सका तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से वसूली नहीं कर सका।

विभाग ने कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को अग्रिम (पहली किस्त) रूप से अदा की गई ₹ 0.58 करोड़ (₹ 0.05 करोड़ की शास्ति/ वसूली राशि को छोड़कर) की वसूली के मामले को कलेक्टर-सह-जिला मजिस्ट्रेट, इंदौर के साथ राज्य के राजस्व वसूली अधिनियम के तहत भू-राजस्व बकाया की भांति कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों की परिसंपत्तियों से वसूली करने के लिए उठाया था (सितंबर 2019)।

अतः मार्च 2021 तक राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से ₹ 0.74 करोड़<sup>57</sup> की वसूली अधिरोपित करने में विफल रहा।

### (iii) परियोजना प्रारंभ न होने के कारण ब्याज की अवसूली

राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन एवं भारतीय कृषि वित्त निगम लिमिटेड ने 19 जुलाई 2017 को ₹ 4.11 करोड़ की लागत की परियोजना के कार्यान्वयन हेतु समझौता-ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए। सितम्बर 2017 में कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी को ₹ 1.03 करोड़ की पहली किस्त जारी की गई। हालांकि, कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी परियोजना कार्यान्वित किए बिना पीछे हट गई (दिसंबर 2017) एवं तदनुसार राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने फरवरी 2018 में अनुबंध को समाप्त कर दिया। कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी ने राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन

<sup>57</sup> नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान से ₹ 0.63 करोड़ एवं चल रही नौ परियोजनाओं से ₹ 0.11 करोड़ की वसूली की जानी है, जैसाकि परिशिष्ट-5.2 में वर्णित है।

को ₹ 1.03 करोड़ की पहली किस्त वापस की (फरवरी 2018) परन्तु राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी से ₹ 1.03 करोड़ जो छः माह (सितंबर 2017 से फरवरी 2018 तक 10 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से) तक कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी के पास थी, पर ₹ 0.05 करोड़ के ब्याज की वसूली अधिरोपित किए बिना कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी को ₹ 0.10 करोड़ की निष्पादन गारंटी वापस कर दी (फरवरी 2018)। मार्च 2021 तक राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ब्याज की वसूली करने में विफल रहा।

निदेशक ग्रामीण विकास ने बताया (फरवरी 2021) कि ब्याज राशि की गणना इस धारणा पर की गई थी कि ब्याज कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा अर्जित किया गया होगा। परन्तु यह पुष्टि की गई कि कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा कोई ब्याज अर्जित नहीं किया गया क्योंकि यह एक अधिविकर्ष खाता था एवं ब्याज वसूली का कोई सवाल ही नहीं था। तथापि, तथ्य यह रहा कि संबंधित कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी ने ₹ 1.03 करोड़ की राशि छः माह तक अपने पास रखी थी। यद्यपि कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी ने बैंक में उसके अधिविकर्ष खाते पर ब्याज अर्जित नहीं किया, तथापि उसे समझौता-ज्ञापन के प्रावधान (शर्त सं. 12.5) के अनुसार 10 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करना था। तदनुसार राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन को कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी से ब्याज की वसूली करनी चाहिए थी।

#### (iv) कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी से निष्पादन बैंक गारंटी की कम प्राप्ति

केंद्र सरकार सामान्य वित्तीय नियम/ हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम में ठेका देने पर सफल ठेकेदार से अनुबंध राशि के पांच से 10 प्रतिशत के बीच निष्पादन गारंटी लेने का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त दीनदयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना परियोजना में किसी कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा अपर्याप्त या विलंबित निष्पादन या दिशानिर्देशों व प्रोटोकॉल के उल्लंघन की स्थिति में सरकार को आश्वस्त करने के उद्देश्य से भारत सरकार ने कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी से परियोजना की कुल स्वीकृत लागत के 6.25 प्रतिशत के न्यूनतम मूल्य हेतु निष्पादन गारंटी प्राप्त करने की शुरुआत (सितंबर 2017) की।

हालांकि राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी से भारत सरकार के उपरोक्त निर्देशों (सितंबर 2017) के अनुसार परियोजना की कुल अनुमोदित लागत के 6.25 प्रतिशत के न्यूनतम मूल्य पर निष्पादन गारंटी खंड सम्मिलित करके न तो समझौता-ज्ञापन में बदलाव किया और न ही उक्त सामान्य वित्तीय नियम/ हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम के संदर्भ में परियोजना की कुल अनुमोदित लागत के पांच प्रतिशत न्यूनतम दर पर निष्पादन गारंटी प्राप्त की। इसके विपरीत राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी को जारी पहली किस्त पर निष्पादन गारंटी प्राप्त की जिसके परिणामस्वरूप कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी से ₹ 2.06 करोड़ कम निष्पादन गारंटी प्राप्त हुई, जैसाकि तालिका-5.13.2 में विवर्णित है।

तालिका-5.13.2: कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से निष्पादन गारंटी की कम प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी	परियोजना लागत	जारी पहली किस्त	अपेक्षित निष्पादन गारंटी*	प्राप्त निष्पादन गारंटी#	कम निष्पादन गारंटी
1.	एएफसी इंडिया लिमिटेड	4.11	1.03	0.21	0.10	0.11
2.	अपोलो मेडस्किल्स लिमिटेड	9.44	2.36	0.48	0.24	0.24
3.	कार्डिएक रिसर्च एंड एजुकेशन फाउंडेशन	11.78	2.95	0.59	0.29	0.30
4.	दिशा एजुकेशन सोसाइटी	8.76	2.19	0.44	0.22	0.22
5.	हेराउड ट्रेनिंग एंड एजुकेशन इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	4.55	1.14	0.23	0.11	0.12
6.	मानव विकास एवं सेवा संस्थान	3.23	0.81	0.16	0.08	0.08
7.	मास इन्फोटेक सोसायटी	7.17	1.79	0.36	0.18	0.18
8.	नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान	2.31	0.58	0.12	0.06	0.06
9.	ओरियन सिक््योरिटी सॉल्यूशंस प्राइवेट लिमिटेड	7.06	1.77	0.35	0.18	0.17
10.	पावर टू एम्पावर स्किल्स प्राइवेट लिमिटेड	4.52	1.13	0.23	0.11	0.12
11.	स्मार्ट ब्रेन्स	4.24	1.06	0.21	0.11	0.10
12.	सम्बित एजुकेशन ट्रस्ट	4.22	1.05	0.21	0.11	0.10
13.	टीम लीज सर्विस इंडिया लिमिटेड	10.43	2.61	0.52	0.26	0.26
<b>योग</b>		<b>81.82</b>	<b>20.47</b>	<b>4.11</b>	<b>2.05</b>	<b>2.06</b>

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई जानकारी।

\*सामान्य वित्तीय नियम/ हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम के प्रावधान के अनुसार कुल परियोजना लागत के न्यूनतम पांच प्रतिशत की दर से।

#पहली किस्त के 10 प्रतिशत की दर से।

परियोजनाओं के कार्यान्वयन में योजना के दिशानिर्देशों का पालन करने में कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी की विफलता के मामले में कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से निष्पादन गारंटी (निवारक उपाय होने के नाते) की कम प्राप्ति ने सरकारी धन को जोखिम में डाल दिया। परिणामस्वरूप राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन समय पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से परियोजनाओं को कार्यान्वित नहीं करवा सका एवं तीन कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों की परियोजनाएं पूर्ण किए बिना समाप्त करनी पड़ी जैसाकि नीचे उप-परिच्छेद (v) के तहत दर्शाया गया है।

(v) कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों का चयन एवं लक्ष्यों की प्राप्ति न होना

➤ कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों का चयन

कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के चयन में राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन द्वारा प्रस्तावों हेतु अनुरोध जारी करना, कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा प्रस्ताव ऑनलाइन जमा करना, मूल्यांकन एजेंसी द्वारा प्रस्ताव का मूल्यांकन (स्क्रीनिंग, गुणात्मक मूल्यांकन, कार्यक्रम



कार्यान्वयन एजेंसियों के मुख्यालय का फील्ड दौरा एवं राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन को रिपोर्ट जमा करना), सचिव (ग्रामीण विकास) की अध्यक्षता में परियोजना अनुमोदन समिति द्वारा परियोजनाओं का अनुमोदन शामिल है।

वर्ष 2016-19 हेतु कार्ययोजना के अनुमोदनोपरांत राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने प्रस्तावों हेतु निमंत्रण जारी किया (अगस्त 2016) एवं मूल्यांकन एजेंसी के रूप में हिमाचल प्रदेश कौशल विकास निगम को मूल्यांकन का कार्य सौंपा क्योंकि यह 100 प्रतिशत सरकारी स्वामित्व वाला निगम है एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के चयन की सभी अपेक्षित आवश्यकताओं को पूरा करता है। प्रस्तावों का विस्तृत मूल्यांकन करने के बाद हिमाचल प्रदेश कौशल विकास निगम ने सचिव (ग्रामीण विकास) की अध्यक्षता में गठित परियोजना अनुमोदन समिति द्वारा कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के अनुमोदनार्थ राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन को 22 कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों (प्रथम चरण: आठ व द्वितीय चरण: 14) के संबंध में सिफारिशें प्रस्तुत कीं। प्रथम चरण में परियोजना अनुमोदन समिति ने छः<sup>58</sup> (आठ में से) कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को मंजूरी दी (मार्च 2017) तथा द्वितीय चरण में कार्यक्रम अनुमोदन समिति ने सात<sup>59</sup> (14 में से) कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को मंजूरी दी।

#### ➤ लक्ष्यों की प्राप्ति न होना

वर्ष 2016-19 की कार्ययोजना के अनुसार हिमाचल प्रदेश राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन को ₹ 135.04 करोड़ की अनुमानित लागत से 15,000 अभ्यर्थियों को प्रशिक्षण देने का लक्ष्य सौंपा गया। परियोजना अनुमोदन समिति के अनुमोदन के अनुसार, राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने उपर्युक्त 13 कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को प्लेसमेंट से जुड़े कौशल विकास पाठ्यक्रमों<sup>60</sup> में प्रशिक्षण प्रदान करने एवं प्लेसमेंट पश्चात् सहयोग के माध्यम से नौकरी की नियुक्ति सुनिश्चित करने के लिए प्रवृत्त किया (मई 2017 व अगस्त 2017 के मध्य)। इन कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों की प्रशिक्षण क्षमता एवं प्लेसमेंट टाई-अप के अनुसार ₹ 81.82 करोड़ की परियोजना लागत में 11,100 अभ्यर्थियों को प्रशिक्षण देने का लक्ष्य सौंपा गया। कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को 70 प्रतिशत प्रशिक्षित अभ्यर्थियों को प्लेसमेंट उपलब्ध कराना था। यदि प्लेसमेंट 70 प्रतिशत से कम है, तो कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को आनुपातिक रूप से लागत स्वीकार करनी होगी।

<sup>58</sup> अपोलो मेडिकल्स लिमिटेड; टीम लीज; हेराउड ट्रेनिंग एंड एजुकेशन इंडिया प्राइवेट लिमिटेड; ओरियन सिन्धोरिटी सॉल्यूशंस प्राइवेट लिमिटेड; मास इन्फोटेक सोसायटी व स्मार्ट ब्रेनस।

<sup>59</sup> एएफसी इंडिया लिमिटेड; कार्डिंक रिसर्च एंड एजुकेशन फाउंडेशन; दिशा एजुकेशन सोसाइटी; मानव विकास एवं सेवा संस्थान; नालंदा कंप्यूटर और व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान; पावर टू एम्पावर स्किल्स प्राइवेट लिमिटेड व संवित एजुकेशन ट्रस्ट।

<sup>60</sup> कृषि, स्वास्थ्य देखभाल, मोटर वाहन, इलेक्ट्रॉनिक्स, आतिथ्य निर्माण यात्रा व पर्यटन आदि।

कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा मंजूरी की तिथि (मई 2017 व अगस्त 2017) से दो वर्ष के भीतर परियोजनाओं को कार्यान्वित किया जाना था। जारी किए गए स्वीकृति आदेश के अनुसार कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को भुगतान 25:50:15:10 के अनुपात में चार किशतों में जारी किया जाना था। सभी 13 कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों को प्रथम किस्त प्रदान की गई (₹ 20.45 करोड़) एवं द्वितीय किस्त सात कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों (₹ 15.43 करोड़) को जुलाई 2020 तक प्रदान की गई। प्रशिक्षण लक्ष्यों व प्लेसमेंट की उपलब्धि का परियोजना-वार विवरण तालिका-5.13.3 में दिया गया है।

**तालिका-5.13.3: मई 2017 से मार्च 2021 के दौरान प्रशिक्षण लक्ष्यों एवं नौकरी में प्लेसमेंट की उपलब्धि का विवरण**

(परियोजना की लागत ₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी	स्वीकृति की तिथि	परियोजना लागत	व्यय	प्रशिक्षण लक्ष्य, उपलब्धि एवं प्लेसमेंट की संख्या		
					लक्ष्य	प्रशिक्षित	नियुक्त
1.	एएफसी इंडिया लिमिटेड	अगस्त 2017	4.11	0	700	0	0
2.	अपोलो मेडिस्किल्स लिमिटेड	मई 2017	9.44	1.00	800	221 (28)	0
3.	कार्डिस्क रिसर्च एंड एजुकेशन फाउंडेशन	अगस्त 2017	11.78	5.32	1,400	611 (44)	176 (29)
4.	दिशा एजुकेशन सोसाइटी	अगस्त 2017	8.76	0.25	1,300	224 (17)	26 (12)
5.	हेराउड ट्रेनिंग एंड एजुकेशन इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	मई 2017	4.55	2.03	800	286 (36)	181 (63)
6.	मानव विकास एवं सेवा संस्थान	अगस्त 2017	3.23	3.14	500	406 (81)	170 (42)
7.	मास इन्फोटेक सोसायटी	मई 2017	7.17	2.85	1,300	627 (48)	248 (40)
8.	नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान	अगस्त 2017	2.31	0.80	400	148 (37)	44 (30)
9.	ओरियन सिक्वोरिटी सॉल्यूशंस प्राइवेट लिमिटेड	मई 2017	7.06	5.37	1200	950 (79)	256 (27)
10.	पावर टू एम्पावर स्किल्स प्राइवेट लिमिटेड	अगस्त 2017	4.52	2.13	700	541 (77)	124 (23)
11.	स्मार्ट ब्रेनस	मई 2017	4.24	2.75	500	411 (82)	223 (54)
12.	संवित एजुकेशन ट्रस्ट	अगस्त 2017	4.22	0.75	700	324 (46)	212 (65)
13.	टीम लीज सर्विस इंडिया लिमिटेड	मई 2017	10.43	7.54	800	513 (64)	232 (45)
<b>योग</b>			<b>81.82</b>	<b>33.93</b>	<b>11,100</b>	<b>5,262 (47)</b>	<b>1,892 (36)</b>

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई जानकारी।

- राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने कार्ययोजना 2016-19 के अनुसार प्रशिक्षण लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु 15,000 उम्मीदवार के प्रशिक्षण का समग्र लक्ष्य नहीं सौंपा, जिसने शुरुआत में 3,900 उम्मीदवार की कमी का संकेत दिया।

- एक कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी (एएफसी इंडिया लिमिटेड) परियोजना कार्यान्वित किए बिना पीछे हट गई (दिसंबर 2017)। तीन कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों (अपोलो मेडिक्ल्स लिमिटेड, दिशा एजुकेशन सोसाइटी व नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान) की प्रशिक्षण लक्ष्य की उपलब्धि 17 से 37 प्रतिशत के मध्य रही। अपोलो मेडिक्ल्स लिमिटेड ने किसी भी प्रशिक्षित अभ्यर्थी को प्लेसमेंट की सुविधा नहीं दी। दिशा एजुकेशन सोसाइटी एवं नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान द्वारा किए गए प्लेसमेंट का प्रतिशत क्रमशः 12 व 30 थी। इन तीनों परियोजनाओं के निष्पादन की धीमी गति के कारण विभाग ने ये परियोजनाएं बंद कर दी (सितम्बर 2019)। इस प्रकार परियोजनाओं पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा किए गए ₹ 2.05 करोड़<sup>61</sup> के व्यय का परिणाम अपेक्षित संख्या में अभ्यर्थियों का प्रशिक्षण एवं नियुक्ति वाला नहीं रहा।
- शेष नौ कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों ने मार्च 2021 तक प्रशिक्षण के सौंपे गए लक्ष्य का 36 से 82 प्रतिशत प्राप्त किया। इन कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा प्लेसमेंट के लक्ष्य की उपलब्धि 23 से 65 प्रतिशत के मध्य थी। यह परिचायक है कि पूर्णता की निर्धारित तिथि से 19 से 22 माह की अवधि समाप्त होने के बावजूद किसी भी कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी ने प्रशिक्षण व नियुक्ति के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया।

#### ➤ निगरानी में कमी

उपर्युक्त चर्चा के अनुसार प्रशिक्षण व नियुक्ति के लक्ष्य प्राप्त न करने हेतु निगरानी में कमी को जिम्मेदार ठहराया जा सकता है, जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

#### (क) राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन की समीक्षा बैठक

राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने उसके अधिकारियों द्वारा कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों की समीक्षा बैठकों की आवधिकता निर्धारित नहीं की। जुलाई 2018, अक्टूबर 2018, दिसंबर 2018 व जुलाई 2019 के दौरान मुख्य कार्यकारी अधिकारी, राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन/निदेशक-सह-विशेष सचिव (ग्रामीण विकास) की अध्यक्षता में आयोजित राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन की कुछ समीक्षा बैठकों में प्रशिक्षण एवं प्लेसमेंट के लक्ष्य की उपलब्धि के विवरण पर चर्चा नहीं की गई।

#### (ख) कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों/ प्रशिक्षण केंद्रों का निरीक्षण

दीनदयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना की मानक संचालन प्रक्रिया के परिच्छेद 5.2.1.2 के अनुसार गुणवत्ता टीम एक वर्ष में कम से कम छः बार किसी प्रशिक्षण केंद्र का निरीक्षण करेगी।

<sup>61</sup> अपोलो मेडिक्ल्स लिमिटेड: ₹ 1.00 करोड़, दिशा एजुकेशन सोसाइटी: ₹ 0.25 करोड़ व नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान: ₹ 0.80 करोड़।

ग्रामीण विकास मंत्रालय की सिफारिश पर हार्डशेल प्राइवेट लिमिटेड के स्वामित्व वाले ऑनलाइन प्लेटफॉर्म- एमआरआईजीएस (कौशल विकास के बेहतर शासन की निगरानी व विनियमन) पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों (प्रशिक्षण केंद्र) का वित्तीय वर्ष 2017-19 हेतु निरीक्षण किया गया। हालांकि कुछ तकनीकी कारणों से ऑनलाइन निरीक्षण रिपोर्ट उपलब्ध नहीं थी। परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा में उपरोक्त अवधि के दौरान किए गए निरीक्षणों की प्रमाणिकता सत्यापित नहीं की जा सकी। राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन द्वारा उपलब्ध कराई गई निरीक्षण रिपोर्ट के आंकड़ों के अनुसार वर्ष 2019-20 के दौरान राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन की गुणवत्ता टीम द्वारा किए जाने वाले नौ कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों के निर्धारित 54 निरीक्षणों के प्रति उसने केवल 31 निरीक्षण<sup>62</sup> किए, जो 23 कम निरीक्षणों में परिणत हुआ। यद्यपि लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन की अगस्त-अक्टूबर 2019 व जनवरी-फरवरी 2020 की निरीक्षण रिपोर्ट यह निर्दिष्ट नहीं करती कि कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों ने लक्ष्य प्राप्त नहीं किया। 2020-21 के दौरान कोविड-19 महामारी के कारण कोई निरीक्षण नहीं किया गया।

इस प्रकार योजना के तहत परियोजनाओं का कार्यान्वयन निम्नलिखित कमियों से बाधित रहा:

- 2016-21 के दौरान ₹ 84.87 करोड़ की उपलब्ध निधियों के प्रति राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने ₹ 52.03 करोड़ के अव्ययित शेष को छोड़ते हुए ₹ 32.84 करोड़ (39 प्रतिशत) का व्यय किया, जो परियोजनाओं के निष्पादन की धीमी गति का परिचायक है।
- कार्य निष्पादन न करने/ खराब प्रदर्शन के लिए चूककर्ताओं (कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों) से ₹ 0.74 करोड़ की शास्ति/ वसूली अधिरोपित करने में राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन विफल रहा।
- कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से कुल परियोजना लागत पर प्राप्त की जाने वाली अपेक्षित ₹ 4.11 करोड़ निष्पादन गारंटी के प्रति राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन ने ₹ 2.05 करोड़ की निष्पादन गारंटी प्राप्त की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.06 करोड़ कम निष्पादन गारंटी प्राप्त हुई।
- विगत पांच वर्षों से पर्याप्त निधियां उपलब्ध होने के बावजूद राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन परियोजनाओं के कार्यान्वयन में तेजी लाने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप 11,100 अभ्यर्थियों के लक्ष्य में से 5,262 (47 प्रतिशत) अभ्यर्थियों को प्रशिक्षण दिया गया (15,000 के प्रारंभिक लक्ष्य की तुलना में 3900 कम)। इसके अतिरिक्त 70 प्रतिशत

<sup>62</sup> टीम लीज: चार; कार्डिएक: तीन; ओरियन: चार; पॉवर टू एम्पावर: तीन; मास इन्फोटेक: तीन; संवित: पांच; मानव विकास: चार; स्मार्ट ब्रेन्स: तीन व हेराउड: दो।

प्रशिक्षुओं को अपेक्षित प्लेसमेंट के स्थान पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियां केवल 36 प्रतिशत प्लेसमेंट ही कर सके।

- प्रशिक्षण एवं प्लेसमेंट दोनों के संदर्भ में खराब प्रदर्शन के कारण राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन को तीन परियोजनाएं बंद करनी पड़ी एवं ₹ 2.05 करोड़ के व्यय से भी योजना का अभीष्ट उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

अतिरिक्त मुख्य सचिव (ग्रामीण विकास) ने बताया (अप्रैल 2022) कि सुविस्तृत मापदंड एवं कोविड-19 महामारी के अचानक फैलने के कारण अपेक्षित लक्ष्य प्राप्त नहीं किए जा सके। इसके अतिरिक्त बंद की गई परियोजनाओं की तीन उल्लंघनकर्ता कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से बकाया राशि की वसूली नहीं की जा सकी क्योंकि दो कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों (अपोलो मेडस्किल्स लिमिटेड, हैदराबाद एवं दिशा एजुकेशन सोसाइटी, रायपुर) के संबंध में मामला हिमाचल प्रदेश के उच्च न्यायालय में विचाराधीन है तथा तीसरी कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसी (नालंदा कंप्यूटर एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण संस्थान, इंदौर) से वसूली की कार्रवाई प्रक्रियाधीन है। तथापि, तथ्य यह है कि निगरानी की कमी के कारण राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन समय पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से परियोजना का तीव्र निष्पादन करवाने में विफल रहा। राज्य वित्तीय नियमों के अनुसार निष्पादन गारंटी परियोजना लागत के कुल मूल्य पर प्राप्त की जानी थी, न कि जारी की गई राशि पर ताकि जनता के धन को हानि/ धन के दुरुपयोग से सुरक्षित किया जा सके।

**सरकार विचार करें:**

- योजना की प्रगति पर समुचित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए प्रणालियों एवं प्रक्रियाओं की स्थापना की जाए।
- निष्पादन गारंटी के संदर्भ में प्रवर्तनीय प्रावधान बनाने हेतु अनुबंध में उचित परिवर्तन एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों से परियोजना की कुल लागत के आधार पर उचित दरों से इसकी वसूली की जाए।

## परिवहन विभाग

### 5.14 प्रावधानों में विरोधाभास के परिणामस्वरूप बस-अड्डों के छूट प्राप्तकर्ताओं द्वारा अड्डा शुल्क का अनुचित संग्रहण

छूट प्राप्तकर्ताओं को कार्य पूर्ण होने की तिथि के बजाय अनुबंध पर हस्ताक्षर करने की तिथि से अड्डा शुल्क संग्रहित करने की अनुमति देने से उन्हें ₹ 2.76 करोड़ का अनुचित लाभ मिला।

हिमाचल प्रदेश शहरी परिवहन व बस अड्डा प्रबंधन एवं विकास प्राधिकरण ने डिजाइन, निर्माण, वित्त, संचालन तथा हस्तांतरण के आधार पर सार्वजनिक-निजी भागीदारी<sup>63</sup> के माध्यम से

<sup>63</sup> राज्य सरकार को केवल बाधारहित भूमि उपलब्ध करानी थी।

चिंतपूर्णी (मार्च 2016), धर्मशाला (जुलाई 2017) व कुल्लू (मार्च 2017) में मौजूदा बस अड्डों पर वाणिज्यिक परिसर के साथ-साथ आधुनिक बस टर्मिनस के निर्माण व विकास हेतु प्रस्ताव आमंत्रित किए। निर्माण कार्य दो छूट प्राप्तकर्ताओं को छूट अनुबंधों (अनुबंध) पर हस्ताक्षर कर सौंप दिए गए।

निदेशक-मंडल के अनुबंधों/निर्णय के खंड सं. 3.4 के अनुसार परियोजनाओं हेतु छूट अवधि निर्माण-कार्य पूर्ण होने की तिथि से 30 वर्ष थी। निर्माण की अवधि अनुबंध पर हस्ताक्षर करने की तिथि से 36 माह की थी। छूट प्राप्तकर्ताओं के लिखित आवेदन पर यह अवधि दस और वर्षों के लिए बढ़ायी जा सकती थी।

अनुबंध के खंड 32.1(ए) के अनुसार छूट प्राप्तकर्ता, उपयोगकर्ताओं से परिचालन की तिथि अर्थात् उस तिथि से जब बस अड्डा प्रबंधन एवं विकास प्राधिकरण द्वारा नियुक्त स्वतंत्र अभियंता अनंतिम प्रमाण पत्र जारी करता है एवं उसके वाणिज्यिक संचालन शुरू करने पर यथोचित *अड्डा शुल्क*<sup>64</sup> लगाने (वर्ष-वार पूर्व-निर्धारित दरों पर), संग्रहित करने एवं उसे रखने हेतु अधिकृत होगा। अतः छूट प्राप्तकर्ता परियोजना पूर्ण होने पर ही *अड्डा शुल्क* एवं उपयोगकर्ता<sup>65</sup> प्रभार लगा सकता था एवं निर्माण अवधि के दौरान *अड्डा शुल्क* एकत्र करने का अधिकार बस अड्डा प्रबंधन एवं विकास प्राधिकरण को था।

इसके अतिरिक्त खण्ड 32.1(ई) में धर्मशाला एवं कुल्लू के छूट प्राप्तकर्ताओं को *अड्डा शुल्क* लगाने का अधिकार अनुबंध हस्ताक्षर करने की तिथि से प्रदान किया गया था। यद्यपि चिंतपूर्णी में यह प्रावधान नहीं था।

अभिलेखों की संवीक्षा (नवम्बर 2020) से उजागर हुआ कि छूट प्राप्तकर्ताओं ने अनुबंध पर हस्ताक्षर करने के तुरंत बाद *अड्डा शुल्क* प्रभारित करना प्रारंभ कर दिया था। यह पाया गया कि 31 मार्च 2021 तक छूट प्राप्तकर्ताओं द्वारा ₹ 2.76 करोड़ (वस्तु व सेवा कर को छोड़कर) की राशि, जैसाकि नीचे दर्शाया गया है, एकत्रित की गई।

<sup>64</sup> टर्मिनल के निकास द्वार पर यात्रियों से भरी या खाली सभी बसों द्वारा देय शुल्क या टैरिफ अड्डा शुल्क होता है।

<sup>65</sup> उपयोगकर्ता शुल्क का अर्थ उपयोगकर्ता से छूट प्राप्तकर्ता द्वारा प्रभारित, उद्ग्रहित, टैरिफ, कीमत, उप-लाइसेंस शुल्क, पार्किंग शुल्क, रात्रि पार्किंग शुल्क, विज्ञापन राजस्व या राजस्व के सभी स्रोत या *अड्डा शुल्क* के अतिरिक्त उद्ग्रहण, मांग, संग्रहण, बनाए रखे गए या विनियोजित करने के नाम से प्राप्त धन की राशि से है।

तालिका-5.14.1: परियोजनाओं एवं संग्रहित अड्डा शुल्क का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	बस अड्डे का नाम	छूट प्राप्तकर्ता का नाम	सौंपे जाने की तिथि	अनुबंध की तिथि	अड्डा शुल्क संग्रहण की अवधि	संग्रहित अड्डा शुल्क (वस्तु व सेवा कर को छोड़कर)	परिचालन की स्थिति
1	चिंतपूर्णी	मेसर्स मुकेश रंजन ठेकेदार, पंजाब	10.08.2016	29.11.2016	01.12.2016 से 23.09.2017	0.07	24.09.2017
2	धर्मशाला	--तदैव--	23.08.2017	25.08.2017	06.09.2017 से 31.03.2021	1.44	कार्य प्रारंभ नहीं हुआ
3	कुल्लू	सीएसए इन्फ्राटेक प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली	13.06.2017	16.08.2017	22.09.2017 से 31.03.2021	1.25	प्रक्रियाधीन
<b>योग</b>						<b>2.76</b>	

धर्मशाला व कुल्लू के मामले में जहां अनुबंध के खण्ड 32.1(ई) के तहत परिचालन की तिथि के पूर्व संग्रहण किया गया; वहीं चिंतपूर्णी के मामले में मूल अनुबंध में ऐसा कोई खण्ड न होने के बावजूद संग्रहण किया गया। चिंतपूर्णी के मामले में निदेशक-मंडल की 58वीं बैठक (27.05.2017) में अनियमित संग्रहण की मंजूरी दी। हालांकि लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने के पश्चात् निदेशक मंडल का निर्णय वापस ले लिया गया (03.12.2019) एवं बीएसएमडीए ने छूट प्राप्तकर्ता से ₹ 0.89 करोड़ की वसूली अनुमानित की गयी। मामले को छूट प्राप्तकर्ता द्वारा उठाये जाने पर वसूली की राशि को संशोधित कर ₹ 0.07 करोड़ कर दिया गया।

इस प्रकार धर्मशाला एवं कुल्लू के मामलों में विरोधाभासी प्रावधानों को शामिल करने तथा चिंतपूर्णी के मामले में अनियमित अनुमति के परिणामस्वरूप छूट प्राप्तकर्ताओं को ₹ 2.76 करोड़ का अनुचित लाभ मिला। छूट की अवधि का निर्माण कार्य पूर्ण होने के पश्चात् प्रारंभ होना तर्कसंगत था। यह छूट-प्राधिकारी को छूट प्राप्तकर्ताओं के लिए स्वीकार्य लागत वसूली की समय-सीमा के विषय में स्पष्ट दृष्टिकोण बनाने में मददगार साबित होता, जिसके बिना छूट प्राप्तकर्ता निर्माण में विलम्ब के लिए प्रोत्साहित होता। यह इस तथ्य से भी पता चलता है कि छूट प्राप्तकर्ता ने धर्मशाला में कार्य प्रारंभ किए बिना ही 06.09.2017 से 31.03.2021 तक अड्डा शुल्क एकत्र कर लिया था। इसी प्रकार, कुल्लू में भी 22.09.2017 से

31.03.2021 तक कार्य प्रक्रियाधीन था। ठेके के अनुसार निर्माण कार्य 36 माह में पूर्ण करना था। इस प्रकार, परस्पर विरोधी खंड छूट प्राप्तकर्ता के अनुचित लाभ के लिए समर्थकारी उपकरण के रूप में कार्य कर रहे थे।

सरकार ने अपने उत्तर (मई 2022) में बताया कि धर्मशाला व कुल्लू के संदर्भ में प्रस्ताव आमंत्रण के तहत संग्रह सही ढंग से किया गया था; हालांकि इस तरह के दोषपूर्ण बोली दस्तावेज, बोली की शर्तों व अनुबंध की शर्तों को तैयार करने में हिमाचल पथ परिवहन निगम के अधिकारियों की संलिप्तता की जांच हेतु निर्देश जारी किए गए थे (मार्च 2019)। इसमें आगे बताया गया कि चिंतपूर्णी के मामले में छूट प्राप्तकर्ता द्वारा ₹ 0.07 करोड़ की संग्रहित की गई राशि की वसूली बाकी थी।

**सरकार भविष्य में इस तरह के मामलों की पुनरावृत्ति से बचने एवं आम लोगों पर अनावश्यक रूप से बोझ डालने से बचने के लिए प्रणाली व प्रक्रियाएं बनाएं।**