Presented in the H.P. Vidhan
Sabha on 05/04/2018

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

का प्रतिवेदन

सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों

(गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)

31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए

हिमाचल प्रदेश सरकार

वर्ष 2017 का प्रतिवेदन संख्या-6

अनुक्रमणिका

विवरण	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ संख्या
प्रस्तावना		v
विहंगावलोकन		vii
अध्याय-I: परिचय		
बजट रूपरेखा	1.1	1
राज्य सरकार के संसाधनों की प्रयुक्तता	1.2	1
राज्य क्रियान्वयन अभिकरणों को प्रत्यक्षत: हस्तांतरित निधियां	1.3	1
भारत सरकार से सहायता अनुदान	1.4	2
लेखापरीक्षा की योजना व संचालन	1.5	2
लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रति सरकार की प्रतिक्रिया	1.6	2
लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूलियां	1.7	3
लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की जवाबदेही में कमी	1.8	3
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई	1.9	4
लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकाशित निष्पादन लेखापरीक्षा और परिच्छेदों का वर्षवार विवरण	1.10	5
अध्याय-II: निष्पादन लेखापरीक्षा		
कृषि विभाग		
चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियां	2.1	7
उच्च शिक्षा और तकनीकी शिक्षा विभाग		
निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना एवं विनियमन	2.2	31
सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग		
बाढ़ संरक्षण तथा बाढ़ नियंत्रण	2.3	51
सूचना प्रौद्योगिकी विभाग		
ई-उपार्जन परियोजना पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा	2.4	71
अध्याय-III: अनुपालना लेखापरीक्षा		
कृषि विभाग		
मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की खरीद पर निरर्थक निवेश	3.1	93

जैविक/पारम्परिक काली चाय की बिक्री में हानि	3.2	94
कृषि और बागवानी विभाग		
कृषि फसल बीमा योजनाएं	3.3	96
पशुपालन विभाग		
दवाओं/उपकरण के उपार्जन पर परिहार्य व्यय	3.4	104
वन विभाग		
वन थानों की स्थापना	3.5	105
तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण को शुद्ध वर्तमान मूल्य जमा न करवाना	3.6	106
स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग		
खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 का क्रियान्वयन	3.7	107
दोषी चिकित्सा अधिकारियों के विरूद्ध बॉण्ड का गैर-प्रवर्तन	3.8	115
गृह विभाग		
राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा स्कीम के अंतर्गत निष्क्रिय उपकरण	3.9	116
क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन (सी0सी0टी0वी0) कैमरों के उपार्जन/प्रतिष्ठापन में अनियमितताएं	3.10	117
उद्योग विभाग		
लाइमस्टोन निक्षेपों की खोज हेतु ड्रिलिंग पर अनुचित/निष्फल व्यय	3.11	118
सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग		
₹ 88 लाख मूल्य के पाइपों का गैर-लेखाकरण	3.12	119
सीवरेज स्कीम पर निष्फल व्यय	3.13	120
श्रम एवं रोजगार विभाग		
कौशल विकास भत्ता योजना	3.14	122
चिकित्सा शिक्षा तथा अनुसंधान विभाग		
प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना	3.15	128
सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों में अवसंरचना का असृजन तथा निधियों का अपवर्तन	3.16	135
बहुउद्देशीय परियोजनाएं एवं विद्युत विभाग		
जंगी थोपन तथा थोपन पोवारी जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं का क्रियान्वयन न होना	3.17	136
पंचायती राज विभाग		
पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से निर्माण कार्यों की अनियमित संस्वीकृति	3.18	139

लोक निर्माण विभाग		
तारकोल का उपार्जन, उपभोग तथा लेखांकन	3.19	140
ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए देय राशि की कम वसूली	3.20	147
सड़क तथा पुल को पूर्ण न करने के कारण निष्फल व्यय	3.21	148
राजस्व विभाग		
राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का अनियमित आवंटन तथा दुरूपयोग	3.22	149
देय राशि की कम वसूली तथा स्थानीय क्षेत्र विकास निधि से अधिक/अनुचित आवंटन	3.23	150
राज्यांश का कम जारी करना तथा राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम निधियों की अनियमित प्रयुक्ति	3.24	152
ग्रामीण विकास विभाग		
विकास में जन सहयोग स्कीम के अन्तर्गत सड़क को पूर्ण न करना	3.25	153
ग्रामीण विकास तथा शहरी विकास विभाग		
स्वच्छ भारत अभियान के अन्तर्गत शौचालयों का निर्माण	3.26	155

परिशिष्ट

परिशिष्ट संख्या	विवरण	संदर्भ	
		परिच्छेद	पृष्ठ संख्या
1.1	31 मार्च 2017 तक चयनित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों का वर्ष-वार विवरण	1.8	163
1.2	31 मार्च 2017 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों में अनियमितताओं को दिखाने वाली विवरणी	1.8	164
2.1	चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय का संगठनात्मक ढ़ांचा	2.1.2	165
3.1	2016-17 में खरीफ तथा रबी फसलों के लिए कट-ऑफ तिथियों के पश्चात बैंकों द्वारा बीमा कम्पनी को भेजे गए मामलों का विवरण	3.3.6.4	166

प्रस्तावना

31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 (2) के अन्तर्गत हिमाचल प्रदेश राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

इस प्रतिवेदन में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 के आधार पर सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) के अन्तर्गत हिमाचल प्रदेश सरकार के विभागों/स्वायत्त निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा तथा अनुपालना लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम सम्मिलित हैं।

इस प्रतिवेदन में उल्लिखित मामले वे हैं जो वर्ष 2016-17 के दौरान किए गये नमूना लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आए तथा साथ-साथ वे मामले भी हैं जो विगत वर्षों में ध्यान में आए थे लेकिन उन्हें विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित नहीं किया जा सका था। आवश्यकतानुसार, 2016-17 से उत्तरवर्ती अवधि से सम्बंधित मामलों को भी सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किए गये लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप आयोजित की गयी है।

विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में (i) चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियां, (ii) निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना एवं विनियमन, (iii) बाढ़ संरक्षण तथा बाढ़ नियंत्रण तथा (iv) ई-उपार्जन परियोजना पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा पर चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं और विषयक परिच्छेदों से युक्त 26 लेखापरीक्षा परिच्छेद सम्मिलित हैं। कुछ महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम निम्नवत हैं:

निष्पादन लेखापरीक्षा

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियां

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा ने अत्यधिक वित्तीय अनियमितताओं, शिक्षा की गुणवत्ता को प्रभावित करने वाली प्राध्यापकों की कमी, विभिन्न पाठ्यक्रमों में छात्रों के नामांकन में गिरावट और शोध कार्यों के पूर्ण होने में विलम्ब पर प्रकाश डाला। कुछ महत्त्वपूर्ण परिणाम निम्नवत हैं:

- 380 प्राध्यापकों के कुल स्वीकृत पदों में से 141 पद (37 *प्रतिशत*) रिक्त पड़े थे जिससे विश्वविद्यालय में शिक्षा की गुणवत्ता और शोध गतिविधियां प्रभावित हुई।

(परिच्छेद 2.1.8.1)

- 2012-17 के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में छात्रों के नामांकन में *प्रतिशत* गिरावट 14 से 25 के बीच रही तथा स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में यह 27 से 67 के बीच रही। डॉक्टोरल कार्यक्रमों में लगभग 61 से 70 *प्रतिशत* स्थान रिक्त रहे।

(परिच्छेद 2.1.9.2)

- 2007-16 के दौरान विश्वविद्यालय द्वारा गैर-मान्यता प्राप्त एम.एस.सी. (जीव विज्ञान) कार्यक्रम के संचालन तथा 2013-17 के दौरान गृह विज्ञान महाविद्यालय के अन्तर्गत गैर-मान्यता प्राप्त कार्यक्रमों के कारण, विश्वविद्यालय ने इन कार्यक्रमों के अंतर्गत 2016-17 तक उत्तीर्ण होने वाले 259 छात्रों के कैरियर को जोखिम में डाला।

(परिच्छेद 2.1.9.4 तथा 2.1.9.5)

- 2011-15 के दौरान विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत उत्तीर्ण होने वाले 1,545 छात्रों में से मात्र छः *प्रतिशत* (94) छात्र ही विश्वविद्यालय के रोजगार प्रकोष्ठ (प्लेसमेंट सेल) के द्वारा रोजगार पा सके जो यह इंगित करता है कि विश्वविद्यालय डिग्रीधारकों की रोजगार पाने की आकांक्षाओं को पूरा करने में अक्षम रहा।

(परिच्छेद 2.1.9.8)

- 2012-17 के दौरान हुए शोध कार्यों के परिणामों के लिए विश्वविद्यालय ने पुस्तकालय की व्यवस्था नहीं की जिसके बिना उनकी सत्यता/परिणामों को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। अप्रैल 2012 तथा जून 2016 के बीच पूर्ण होने वाली ₹ 6.98 करोड़ की तीन शोध परियोजनाएं अपूर्ण पड़ी थी जबकि मार्च 2017 तक इन शोध परियोजनाओं पर ₹ 4.79 करोड़ का व्यय हो चुका था।

(परिच्छेद 2.1.10.2, 2.1.10.6 तथा 2.1.10.7)

- 2013-17 के दौरान, सरकारी कार्यकारियों को कृषि विस्तार प्रशिक्षण के लक्ष्यों की प्राप्ति में 42 से 68 *प्रतिशत* की गिरावट थी। यद्यपि किसानों को प्रशिक्षण का लक्ष्य 2012-17 के दौरान प्राप्त कर लिया गया किंतु विश्वविद्यालय ने प्रशिक्षण के प्रभाव को, इसकी प्रभावशीलता सुनिश्चित करने के लिये नहीं आंका।

(परिच्छेद 2.1.11.1)

- 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय ने अपने कर्मचारियों को पेंशन से सम्बंधित लाभ पहुंचाने के लिये राज्य अनुदानों में से ₹ 178.26 करोड़ का अनियमित व्यय किया तथा 2004-17 के दौरान 38 विभागों के 663 मामलों में किया गया ₹ 20.19 करोड़ का आकस्मिक अग्रिम का भुगतान मार्च 2017 तक असमायोजित पड़ा था जिसमें से ₹ 4.55 करोड़ का अग्रिम पांच वर्षों से भी अधिक समय से बकाया था।

(परिच्छेद 2.1.7.2 तथा 2.1.7.5)

- आंतरिक नियंत्रण व निगरानी तंत्र लगभग अस्तित्वहीन थे क्योंकि विश्वविद्यालय ने न तो खातों/भंडारों का आंतरिक निरीक्षण किया था और न ही 2012-17 के दौरान कार्यक्रमों/गतिविधियों की निगरानी के लिये समेकित प्रबंधन सूचना तंत्र विकसित किया था।

(परिच्छेद 2.1.13.2 तथा 2.1.13.3)

निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना एवं विनियमन

राज्य सरकार ने निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए हिमाचल प्रदेश निजी विश्वविद्यालय (स्थापना एवं विनियमन) अधिनियम, 2006 पारित किया और 2008 में (2009 में संशोधित) हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका अधिसूचित की। उसके बाद, उच्च शिक्षा के निजी संस्थानों के विनियमन के लिए फरवरी 2011 में हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग (विनियामक आयोग) स्थापित हुआ। उच्च शिक्षा विभाग और तकनीकी शिक्षा विभाग राज्य में निजी विश्वविद्यालयों के लिए सम्पूर्ण नीति नियामक एवं विनियमन हेतु जिम्मेदार है। कुछ महत्त्वपूर्ण परिणाम निम्नवत है:

- राज्य में निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता का मूल्यांकन नहीं किया गया था और 17 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना की गई थी जिसमें से 10 मात्र एक जिले में स्थित थे (एक ग्राम पंचायत में चार) जो दर्शाता है कि क्षेत्रीय आवश्यकताओं/प्राथमिकताओं को ध्यान में नहीं रखा गया था।

(परिच्छेद 2.2.6.1)

- राज्य सरकार ने वित्तीय सुदृढ़ता, प्रायोजक निकायों द्वारा प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की विशेषज्ञता एवं संभाव्यता के निर्धारण के लिए कोई उद्देश्य मापदण्ड/मानक निर्धारित नहीं किया था जिससे स्वैच्छिक तथा अपरादर्शी निर्णय को बढ़ावा मिला।

(परिच्छेद 2.2.6.2)

- विनियामक आयोग में श्रमशक्ति की अत्यधिक कमी थी जो निरीक्षणों में अत्यधिक कमी के रूप में परिलक्षित हुई। 2011-17 के दौरान निजी विश्वविद्यालयों में 1,394 पाठ्यक्रम विनियामक आयोग द्वारा अवसंरचना तथा कर्मचारियों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए बिना निरीक्षणों के स्वीकृत कर दिये गये।

(परिच्छेद 2.2.7.1 तथा 2.2.8.1)

- निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तावित फीस राज्य सरकार द्वारा लागत तत्वों पर विचार किए बिना स्वीकृत कर दी गयी; तीन नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने 2016-17 की तुलना में 2017-18 के शैक्षणिक सत्र के लिए बिना औचित्य के 21,23 तथा 58 *प्रतिशत* फीस बढ़ा दी।

(परिच्छेद 2.2.9.1)

- तीन नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने ₹ 4.58 करोड़ राशि का अनधिकृत विकास शुल्क एकत्र किया था। चार नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने 2012-16 के दौरान पास हुए 2,906 विद्यार्थियों को ₹ 2.89 करोड़ की प्रतिभूति राशि वापस नहीं की थी।

(परिच्छेद 2.2.9.2 तथा 2.2.9.4)

- राज्य में 15 निजी विश्वविद्यालय न्यूनतम योग्यता न रखने वाले प्राध्यापकों के साथ कार्य कर रहे थे विशेषकर प्रोफेसर (22 *प्रतिशत*) तथा सह-प्रोफेसर (28 *प्रतिशत*) स्तरों पर।

(परिच्छेद 2.2.10.1)

- निजी विश्वविद्यालयों में प्राध्यापकों की विशेष कमी थी, विशेषतया प्रोफेसर (38 *प्रतिशत*) तथा सह-प्रोफेसर (61 *प्रतिशत*) स्तरों पर।

(परिच्छेद 2.2.10.2)

- राज्य में 17 निजी विश्वविद्यालयों में से केवल तीन ने मार्च 2017 तक राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मान्यता प्राप्त की थी।

(परिच्छेद 2.2.13.1)

बाढ़ संरक्षण तथा बाढ़ नियंत्रण

हिमाचल प्रदेश राज्य में बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पर्याप्त योजना के बिना बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के निष्पादन, परियोजनाओं के निष्पादन/पूर्णता में विलम्ब तथा अप्रभावी अनुश्रवण को दर्शाता है। कुछ महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे सारांशित किए गए हैं:

- विभाग ने न तो बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक सर्वेक्षण किया था न ही बाढ़ संरक्षण कार्यों के निष्पादन हेतु बेसिन-वार विस्तृत मास्टर योजना तथा कार्रवाई योजना तैयार की थी। राज्य के अनुमानित 2.31 लाख हैक्टेयर बाढ़ संभावित क्षेत्र में से केवल 25,116.21 हैक्टेयर (11 *प्रतिशत*) ही मार्च 2017 तक आवृत्त किया जा सका।

(परिच्छेद 2.3.6.1 तथा 2.3.6.3)

- 2012-17 के दौरान बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के निर्माण में रूपात्मक अध्ययन के अभाव में तथा सभी संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों (तटबंधनों को छोड़कर) की गैर-योजना/निष्पादन से बाढ़ों से उत्पन्न आपदाओं को नियंत्रित तथा विनाश कम करने के बेहतर परिणाम प्राप्त करने की असम्भावना थी।

(परिच्छेद 2.3.6.2 तथा 2.3.6.9)

- 2008-17 के दौरान बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा ₹ 657.36 करोड़ तथा राज्य सरकार द्वारा ₹ 21.25 करोड़ कम जारी किए गये थे जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के निष्पादन/पूर्णता में 12 से 60 मास से अधिक का विलम्ब हुआ।

(परिच्छेद 2.3.8.1)

- 2008-13 के दौरान अनुमोदित सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के प्रति जोकि मार्च 2012 से मार्च 2017 के दौरान पूर्ण किए जाने निर्धारित थे, केवल चार परियोजनाओं को पूर्ण किया गया था तथा मार्च 2017 तक 548.995 किलोमीटर लक्ष्य के प्रति 275.873 किलोमीटर (50 *प्रतिशत*) तटबंध निर्मित किए गए थे।

(परिच्छेद 2.3.8.2)

- विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति का अनुदग्रहन/वसूली न करना तथा क्षतिग्रस्त कार्य की पुनः स्थापना/हानि की वसूली न करना और निष्पादन गारंटी/नवीनीकरण न करने के फलस्वरूप 48 संविदाओं में संविदाकारों को ₹ 11.97 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।

(परिच्छेद 2.3.10.1 तथा 2.3.10.2)

- 2006-15 के दौरान नमूना-जांचित छः मण्डलों द्वारा आहरित तथा वास्तविक प्रयुक्तता के बिना कार्यों को अनियमित रूप से प्रभारित किए गये ₹ 67.48 करोड़ के प्रति, ₹ 57.45 करोड़ अनुवर्ती वित्तीय वर्षों के दौरान प्रयुक्त किए गए तथा शेष ₹ 10.03 करोड़ दो से चार वर्षों से अधिक के लिए निक्षेप शीर्ष के अंतर्गत अप्रयुक्त पड़े थे।

(परिच्छेद 2.3.11.1)

- राज्य में सुदृढ़ बाढ़ पूर्वानुमान प्रणाली विद्यमान नहीं थी तथा विभाग ने क्रमशः संकटपूर्ण/ मुख्य बाढ़ संरक्षण अनुरक्षण कार्यों और मुख्य कार्यों की समीक्षा के संयुक्त निरीक्षण हेतु स्थायी समिति तथा समीक्षा समिति का गठन नहीं किया था।

(परिच्छेद 2.3.12.1, 2.3.13.2 तथा 2.3.13.3)

ई–उपार्जन परियोजना पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

राज्य सरकार ने वस्तुओं के उपार्जन, कार्यों तथा सेवाओं में क्षमता तथा पारदर्शिता की वृद्धि के उद्देश्य से इलैक्ट्रॉनिक उपार्जन (ई–उपार्जन) आरंभ किया था (जून 2011)। इसकी क्षमता का मूल्यांकन करने हेतु परियोजना की संकल्पना तथा क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च 2017 से जून 2017 के दौरान की गयी थी। कुछ महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणामों का सार नीचे दिया गया है:

- ई–उपार्जन, ई–गवर्नेंस पर भारत सरकार की मिशन मोड परियोजना का अंग था। राज्य में 90 संगठनों में से 26 में ई–परियोजना के सात मॉड्यूलों में से मात्र एक मॉड्यूल (ई–निविदा) को क्रियान्वित करने हेतु विचार किया गया था। यद्यपि ई–निविदा मॉड्यूल में भी महत्त्वपूर्ण कार्य जैसे बोलियों को ऑनलाइन खोलना, मोल–भाव तथा संविदा का अधिनिर्णय मैनुअल ढंग से किया जा रहा है।

(परिच्छेद 2.4.1, 2.4.7.1 तथा 2.4.7.2)

- एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में व्यापार नियम नहीं डाले गये हैं जिससे नियत अवधि से पहले निविदाओं को अनियमित ढंग से खोला गया।

(परिच्छेद 2.4.6.1)

- विभिन्न उपयोगकर्त्ताओं द्वारा एक ही डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्र के प्रयोग तथा निविदा प्रक्रिया में भाग लेने से सुरक्षित ऑनलाइन बोली का प्रमुख उद्देश्य विफल हुआ।

(परिच्छेद 2.4.6.2)

- निविदा नियमों में संशोधन नहीं होने के कारण ई–उपार्जन तंत्र के माध्यम से निविदाओं के संसाधन की समय सारिणी को घटाया नहीं जा सका और 2011–17 के दौरान निविदाओं के संसाधन में लगा समय 122 से 554 दिनों के मध्य था।

(परिच्छेद 2.4.6.4)

- ई–उपार्जन तंत्र के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु अधिनियम/नियमावली, सेवा स्तर अनुबंध तथा रोल–आउट योजना तैयार/निष्पादित नहीं की गयी है।

(परिच्छेद 2.4.7.3 तथा 2.4.8.1)

- सेवाओं का वितरण नहीं किये जाने के कारण एक उपयोक्ता द्वारा विभिन्न कार्यों के निष्पादन से तंत्र में उच्च जोखिम की सम्भावना बढ़ी और इससे उत्तरदायित्व का प्रवर्तन असम्भव होगा।

(परिच्छेद 2.4.8.3)

- ई–उपार्जन तंत्र के प्रभावी उपयोग हेतु बोलीकर्त्ताओं को प्रशिक्षण उपलब्ध करवाने में 98 *प्रतिशत* की कमी थी और निगरानी भी अपर्याप्त थी क्योंकि कोर समिति की अपेक्षित बैठकें नहीं हुई थी।

(परिच्छेद 2.4.9.7 तथा 2.4.9.8)

अनुपालना लेखापरीक्षा

मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की खरीद पर निरर्थक निवेश

प्रयोगशालाओं के लिए परिचालन स्टाफ सुनिश्चित किए बिना कृषि विभाग द्वारा मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की खरीद में योजना की कमी के कारण वे अनुपयोगी रही जिससे ₹ 2.02 करोड़ का निवेश निरर्थक रहा।

(परिच्छेद 3.1)

जैविक/पारम्परिक काली चाय की बिक्री में हानि

बिना प्रतियोगी निविदा के फर्म का चयन तथा समझौता ज्ञापन में निष्पादन बैंक प्रतिभूति के खण्ड को सम्मिलित करने अथवा समझौता ज्ञापन पत्र के शर्तों व निबंधनों के उल्लंघन पर नुकसान के लिए जिम्मेदारी का समझौता ज्ञापन में प्रावधान लगाने में चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय की असफलता के परिणामस्वरूप जैविक/पारम्परिक चाय की आपूर्ति में ₹ 75.62 लाख की हानि हुई।

(परिच्छेद 3.2)

कृषि फसल बीमा योजनाएं

राज्य में फसल बीमा योजनाओं के अंतर्गत किसानों की व्याप्ति (कवरेज) काफी कम थी। राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अंतर्गत 2014-16 के दौरान खरीफ फसलों के लिए मात्र 1.72 *प्रतिशत* किसानों तथा रबी फसलों के लिए 1.01 से 1.68 *प्रतिशत* किसानों को सम्मिलित किया गया। मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत 2014-17 के दौरान खरीफ फसलों के लिए मात्र 0.09 से 2.43 *प्रतिशत* किसानों तथा रबी फसलों के लिए 9.34 से 13.61 *प्रतिशत* किसानों को बीमित किया गया। फसल/क्षेत्र अधिसूचना के जारीकरण में 14 से 98 दिनों की देरी के परिणामस्वरूप किसानों विशेषकर अऋणी किसानों को कम सम्मिलित किया गया। ग्राम पंचायत अथवा राजस्व वृत्त सबसे छोटी बीमा इकाई/क्षेत्र के स्थान पर कृषि विभाग ने तहसील अथवा ब्लॉक को बीमा इकाई के रूप में अपनाया जिसके कारण फसल हानि का ठीक निर्धारण नहीं हुआ। 2016-17 के दौरान कट-ऑफ तिथियों के बाद बीमा कम्पनियों को मामलों के प्रस्तुतीकरण के परिणामस्वरूप 5,405 किसान सम्मिलित नहीं हुए।

(परिच्छेद 3.3)

दवाओं/उपकरण के उपार्जन पर परिहार्य व्यय

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना और पशु एवं भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना निधियों में से उपार्जनों के लिए दिशा-निर्देशों की अनुपालना में पशुपालन विभाग की विफलता से हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी ऊन उपार्जन तथा विपणन संघ सीमित को ₹ 60.71 लाख के संचालन प्रभारों का परिहार्य भुगतान हुआ।

(परिच्छेद 3.4)

वन थानों की स्थापना

वन थानों की स्थापना के लिए वन विभाग द्वारा नीति के क्रियान्वयन में समुचित योजना की कमी के परिणामस्वरूप अपेक्षित उद्देश्य के लिए ₹ 4.04 करोड़ मूल्य की अवसंरचना अनुपयोगी रही।

(परिच्छेद 3.5)

तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण को शुद्ध वर्तमान मूल्य जमा न करवाना

उच्चतम न्यायालय के आदेशों का उल्लंघन कर वन विभाग ने कोलडैम जल विद्युत परियोजना प्राधिकरण से प्राप्त ₹ 59.31 करोड़ का शुद्ध वर्तमान मूल्य तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण के बजाय सरकारी खाते में जमा करवाया। परिणामत: पर्यावरणीय क्षति कम करने के लिए वन संरक्षण गतिविधियां उक्त राशि में से नहीं की गई।

(परिच्छेद 3.6)

खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 का क्रियान्वयन

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग ने न तो खाद्य व्यापार स्थापना की पहचान के लिए सर्वेक्षण किया न ही ऐसे स्थापना का डाटाबेस तैयार किया। खाद्य सुरक्षा अधिकारियों के अत्यधिक रिक्त पदों की संख्या मुख्य चिंता का विषय है जिससे उचित पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग, निगरानी एवं निरीक्षण और खाद्य नमूनों को उठाने की प्रक्रिया बाधित हो रही है। कण्डाघाट का खाद्य परीक्षण प्रयोगशाला खाद्य नमूनों के परीक्षण के लिए आवश्यक बुनियादी ढ़ांचों से सुसज्जित नहीं था। राज्य में संस्थागत/नियामक ढ़ांचा और बुनियादी ढ़ांचा पर्याप्त नहीं था और खाद्य गुणवत्ता/सुरक्षा के निर्धारित मानकों की अनुपालना का अनुश्रवण कमजोर था।

(परिच्छेद 3.7)

दोषी चिकित्सा अधिकारियों के विरूद्ध बॉण्ड का गैर-प्रवर्तन

राज्य सरकार ने चिकित्सा अधिकारियों जो उच्च शिक्षा पूरी करने के बाद राज्य सरकार की सेवा करने की अपनी शपथ से मुकर गये, से ₹ 2.25 करोड़ की बॉण्ड राशि की वसूली करने हेतु बॉण्ड का प्रवर्तन नहीं किया था, जबकि राज्य में विशेषज्ञों की गंभीर कमी थी।

(परिच्छेद 3.8)

राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा स्कीम के अंतर्गत निष्क्रिय उपकरण

आवश्यकता के गैर-निर्धारण तथा प्रशिक्षित परिचालकों को सुनिश्चित करने में गृह विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप छ: वर्षों से अधिक समय के लिए निष्क्रिय उपकरण पर ₹ 91.14 लाख का अनुत्पादक व्यय हुआ।

(परिच्छेद 3.9)

लाइमस्टोन निक्षेपों की खोज हेतु ड्रिलिंग पर अनुचित/निष्फल व्यय

उद्योग विभाग ने लाइमस्टोन रिजर्वों की खोज तथा आकलन हेतु प्राप्त राशि की तुलना में ₹ 1.88 करोड़ का अनुचित व्यय किया था। इसके अतिरिक्त, बिना किसी कार्य के स्टाफ की नियुक्ति पर ₹ 1.79 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया था।

(परिच्छेद 3.11)

सीवरेज स्कीम पर निष्फल व्यय

पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद समयबद्ध ढंग से सरकाघाट शहर के लिए सीवरेज स्कीम के निष्पादन में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 4.14 करोड़ के निष्फल व्यय तथा ₹ 0.99 करोड़ के अनियमित व्यय के अतिरिक्त तीन वर्षों से अधिक समय के लिए ₹ 6.36 करोड़ का अवरोधन हुआ।

(परिच्छेद 3.13)

कौशल विकास भत्ता योजना

संस्थान जो स्वीकार करने योग्य मानकों के नहीं थे, में पंजीकृत 3795 प्रशिक्षुओं को ₹ 85.74 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था। गैर-सूचीबद्ध सूचना प्रौद्योगिकी संस्थानों के 102 प्रशिक्षुओं को ₹1.02 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था। दावों का सत्यापन करने में श्रम एवं रोजगार विभाग की विफलता से 49 व्यक्तियों को झूठे प्रलेखों पर ₹ 0.49 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान हुआ। 2013-17 के दौरान 625 प्रशिक्षुओं जिन्होंने प्रशिक्षण पूरा नहीं किया था तथा बीच में ही छोड़ गए थे, को ₹ 25.00 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था। कौशल विकास प्रशिक्षण के बाद लाभार्थियों के रोजगार अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण का अर्थ ये था कि परिकल्पित परिणामों की उपलब्धि को मापने हेतु किसी तंत्र के बिना लाभों का प्रत्यक्ष अंतरण उपलब्ध करवाने तक स्कीम सीमित रही थी।

(परिच्छेद 3.14)

प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना

भूमि अधिग्रहण में विलम्ब तथा स्थल के चयन में योजना की कमी के कारण चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान विभाग द्वारा क्रमशः नये अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान, बिलासपुर का निर्माण और इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला हेतु सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक का निर्माण आरम्भ नहीं किया गया था। डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा में अत्यधिक मानवशक्ति कमियों तथा अपेक्षित उपकरण की कमी के परिणामस्वरूप मरीज सुविधाओं एवं सेवाओं से वंचित हुए। निष्पादन अभिकरण के चयन में अनिर्णय से निष्पादन अभिकरणों को ₹ 15.09 करोड़ जारी करने के बावजूद एम0बी0बी0एस0 के प्रथम वर्ष के विद्यार्थियों के हॉस्टल का निर्माण अपूर्ण रहा और स्नातकोत्तर विद्यार्थियों के हॉस्टल का कार्य गैर-निष्पादित रहा था।

(परिच्छेद 3.15)

सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों में अवसंरचना का असृजन तथा निधियों का अपवर्तन

चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान विभाग द्वारा ₹1.78 करोड़ के राज्यांश को जारी न करने तथा भारत सरकार द्वारा गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को ₹ 3.00 करोड़ के अपवर्तन के कारण चार वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बाद भी अभिप्रेत अवसंरचना का सृजन नहीं हुआ।

(परिच्छेद 3.16)

जंगी थोपन तथा थोपन पोवारी जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं का क्रियान्वयन न होना

जल विद्युत परियोजनाओं के विकासकर्त्ता के साथ पूर्व-क्रियान्वयन अनुबंध की शर्तों के अनुसार जब्ती के स्थान पर ₹ 260.13 करोड़ के अपफ्रंट प्रीमियम को रिफंड करने के राज्य सरकार के निर्णय के परिणामस्वरूप राज्य सरकार को राजस्व की हानि होगी तथा उपर्युक्त सीमा तक विकासकर्त्ता को अनुचित लाभ होगा।

(परिच्छेद 3.17)

तारकोल का उपार्जन, उपभोग तथा लेखांकन

लोक निर्माण विभाग में केन्द्रीकृत आवंटन के अन्तर्गत समायोजन के लिए बकाया ₹ 427.14 करोड़ के भुगतानों के प्रति भुगतानकर्ता मण्डलों ने तारकोल की प्राप्ति के समर्थन में निष्पादन मण्डलों से ₹ 141.57 करोड़ (33 *प्रतिशत*) समायोजित नहीं किया था जिसमें से ₹ 35.13 करोड़ आठ से 11 वर्षों से अधिक अवधि हेतु बकाया था। नमूना-जांचित मण्डलों में आवंटन/आपूर्ति आदेशों के प्रति ₹ 2.51 करोड़ मूल्य के 663.221 मीट्रिक टन तारकोल की कम प्राप्ति थी। मण्डलीय स्तर पर खरीद के अन्तर्गत नमूना-जांचित मण्डलों ने सक्षम अधिकारी की स्वीकृति के बिना ₹ 31.48 करोड़ के 7,292.733 मीट्रिक टन तारकोल की खरीद की। 3,859.874 मीट्रिक टन तारकोल की वास्तविक प्रयुक्तता का विवरण/अभिलेख नमूना-जांचित मण्डलों के पास उपलब्ध नहीं था जो दुरूपयोग/चोरी के जोखिम को बढ़ाता है। प्राप्ति, निर्गमन तथा उपयोग के डाटाबेस का शीर्ष स्तर पर अनुरक्षण नहीं किया गया था तथा तारकोल का अनुश्रवण तंत्र लगभग अविद्यमान था।

(परिच्छेद 3.19)

ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए देय राशि की कम वसूली

सड़क के साथ ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए लोक निर्माण विभाग द्वारा टेलीकॉम कम्पनियों से देय राशि की गलत दरों को लागू करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.59 करोड़ की कम वसूली हुई तथा क्षतिग्रस्त सड़कों की बहाली के लिए निर्देशों की अनुपालना न करने के कारण वाहनों के क्रय करने पर ₹ 0.42 करोड़ का अनियमित विचलन हुआ।

(परिच्छेद 3.20)

सड़क तथा पुल को पूर्ण न करने के कारण निष्फल व्यय

सड़क तथा पुलों का गत 12 से 15 वर्षों से निर्माण कार्य पूर्ण करने में लोक निर्माण विभाग की अनुचित योजना तथा विफलता के कारण अभिप्रेत वाहन योग्य सड़क सुविधा से क्षेत्र के लोगों को वंचित रखा गया फलस्वरूप ₹ 27.88 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा ₹ 1.38 करोड़ का अवरोधन हुआ।

(परिच्छेद 3.21)

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का अनियमित आवंटन तथा दुरूपयोग

राजस्व विभाग द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से ₹ 26.12 करोड़ का अनियमित आवंटन तथा आपदा से क्षतिग्रस्त नहीं हुए सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत तथा बहाली के लिए ₹ 6.44 करोड़ का दुरूपयोग हुआ जबकि निधियों की अनुपलब्धता के कारण प्राकृतिक आपदाओं के पीड़ितों को ₹ 8.24 करोड़ की राहत देने से इन्कार किया गया।

(परिच्छेद 3.22)

देय राशि की कम वसूली तथा स्थानीय क्षेत्र विकास निधि से अधिक/अनुचित आवंटन

राजस्व विभाग द्वारा जल विद्युत शक्ति परियोजना के विकासकर्त्ता से ₹ 2.215 करोड़ की कम वसूली, जिला स्तरीय स्कीमों के लिए स्थानीय क्षेत्रीय विकास निधि से ₹ 17.73 लाख का अधिक आवंटन तथा ₹ 21.44 लाख के अनुचित आवंटन के कारण परियोजना प्रभावित क्षेत्र के लिए विकास उद्देश्यों को पूरी तरह प्राप्त नहीं किया गया क्योंकि स्थानीय क्षेत्र विकास के लिए 57 प्रस्तावित स्कीमें निधियों के अभाव में लम्बित रही।

(परिच्छेद 3.23)

राज्यांश का कम जारी करना तथा राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम निधियों की अनियमित प्रयुक्ति

₹ 2.54 करोड़ के राज्यांश को कम जारी करना तथा अस्वीकार्य मदों पर ₹ 1.18 करोड़ के अनियमित व्यय के कारण राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम की गतिविधियां अपूर्ण रही जबकि प्राप्त निधियां राजस्व विभाग द्वारा पूरी तरह से प्रयुक्त कर ली थी।

(परिच्छेद 3.24)

स्वच्छ भारत अभियान के अन्तर्गत शौचालयों का निर्माण

ग्रामीण विकास विभाग द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में चिह्नित लक्षित जनसंख्या (2012) के बेस-लाइन सर्वेक्षण पर आधारित थी जिसका 2012-13 से अद्यतन नहीं किया गया था। शहरी विकास विभाग द्वारा हाउस-टू-हाउस सर्वेक्षण न करने तथा शहरी स्वच्छता योजना को न बनाने के कारण शहरी क्षेत्रों में लक्षित जनसंख्या तथा स्वच्छता सुविधाओं की आवश्यकता को स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत 2015-17 के दौरान शौचालयों के निर्माण में कमी 94 से 100 *प्रतिशत* के मध्य थी जबकि स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत सामुदायिक परिसरों के निर्माण में विलम्ब हुआ। बैजनाथ तथा देहरा के खण्ड विकास अधिकारियों द्वारा कमजोर अनुश्रवण करने के परिणामस्वरूप प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के फोटोग्राफ को अपलोड किये बिना 6,587 लाभार्थियों को ₹ 7.90 करोड़ की प्रोत्साहन राशि का भुगतान हुआ।

(परिच्छेद 3.26)

अध्याय-I
परिचय

अध्याय-I
परिचय

1.1 बजट रूपरेखा

राज्य में 52 विभाग तथा 53 स्वायत्त निकाय हैं। 2016-17 के दौरान ₹ 37,843 करोड़ के समग्र बजट आकलनों के प्रति ₹ 48,427 करोड़ का व्यय था। 2012-17 के दौरान राज्य सरकार द्वारा बजट आकलनों तथा व्यय की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-1.1: 2012-17 के दौरान राज्य सरकार का बजट तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13		2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
	बजट प्राक्कलन	व्यय	बजट प्राक्कलन	व्यय	बजट प्राक्कलन	व्यय	बजट प्राक्कलन	व्यय	बजट प्राक्कलन	व्यय
राजस्व										
सामान्य सेवाएं	6,651	6,618	7,196	7,047	8,344	7,604	9,207	8,788	10,135	9,728
सामाजिक सेवाएं	6,635	6,131	7,117	6,706	7,913	7,451	9,676	7,980	11,388	9,610
आर्थिक सेवाएं	4,517	3,418	4,873	3,590	5,413	4,723	6,407	5,525	7,314	5,996
सहायता अनुदान तथा अंशदान	7	7	3	9	3	9	5	10	5	10
योग (1)	**17,810**	**16,174**	**19,189**	**17,352**	**21,673**	**19,787**	**25,295**	**22,303**	**28,842**	**25,344**
पूंजी एवं अन्य										
पूंजी परिव्यय	**2,059**	**1,955**	**2,104**	**1,856**	**1,993**	**2,473**	**2,991**	**2,864**	**3,241**	**3,499**
वितरित ऋण एवं अग्रिम	**379**	**469**	**342**	**531**	**367**	**474**	**397**	**463**	**428**	**3,290**
लोक ऋण का पुनर्भुगतान	**1,930**	**2,117**	**1,714**	**1,704**	**1,511**	**8,260**	**1,503**	**3,948**	**2,229**	**3,943**
आकस्मिक निधि	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
लोक लेखा वितरण	**2,288**	**8,285**	**2,828**	**9,277**	**2,978**	**8,844**	**2,978**	**10,577**	**3,103**	**12,351**
अंत रोकड़ शेष	--	**(-) 295**	--	**(-) 887**	--	**(-) 739**	--	**216**	--	**316**
योग (2)	**6,656**	**12,531**	**6,988**	**12,431**	**6,849**	**19,312**	**7,869**	**18,068**	**9,001**	**23,399**
सकल योग (1+2)	**24,466**	**28,705**	**26,177**	**29,783**	**28,522**	**39,099**	**33,164**	**40,371**	**37,843**	**48,743**

स्रोत: राज्य सरकार की वार्षिक वित्तीय विवरणी तथा वित्त लेखे।

1.2 राज्य सरकार के संसाधनों की प्रयुक्तता

राज्य का कुल व्यय[1] 2012-13 में ₹ 18,598 करोड़ से बढ़कर 2016-17 के दौरान ₹ 32,133 करोड़ हो गया जबकि राजस्व व्यय 2012-13 में ₹ 16,174 करोड़ से 57 *प्रतिशत* बढ़कर 2016-17 में ₹ 25,344 करोड़ हो गया। 2012-17 की अवधि के दौरान गैर-योजना राजस्व व्यय ₹ 14,095 करोड़ से 48 *प्रतिशत* बढ़कर ₹ 20,824 करोड़ हो गया और पूंजीगत व्यय ₹ 1,955 करोड़ से 79 *प्रतिशत बढ़कर* ₹ 3,499 करोड़ हो गया।

वर्ष 2012-17 के दौरान राजस्व व्यय कुल व्यय का 79 से 88 *प्रतिशत* और पूंजीगत व्यय नौ से 11 *प्रतिशत* था। इस अवधि के दौरान कुल व्यय में 15 *प्रतिशत* की वार्षिक औसत दर से वृद्धि हुई जबकि राजस्व प्राप्तियों में 13 *प्रतिशत* की वार्षिक औसत दर से वृद्धि हुई।

1.3 राज्य क्रियान्वयन अभिकरणों को प्रत्यक्षत: हस्तांतरित निधियां

2016-17 के दौरान भारत सरकार ने विभिन्न राज्य क्रियान्वयन अभिकरणों को राज्य बजट के बाहर ₹ 457.18 करोड़ प्रत्यक्षत: हस्तांतरित किए थे। परिणामत: ये राशियां वार्षिक लेखों (वित्त लेखे एवं विनियोजन लेखे) के कार्यक्षेत्र से बाहर रही।

---

1 कुल व्यय में राजस्व व्यय, पूंजीगत व्यय और ऋण एवं अग्रिम सम्मिलित हैं।

1.4 भारत सरकार से सहायता अनुदान

2012-17 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान का ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-1.2: भारत सरकार से सहायता अनुदान

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
गैर-योजना अनुदान	2,526	2,025	1,199	8,524	8,877
राज्य योजना स्कीमों हेतु अनुदान	4,179	3,765	4,333	756	1,188
केन्द्रीय योजना स्कीमों हेतु अनुदान	28	17	31	38	44
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों हेतु अनुदान	580	507	1,615	1,978	3,055
योग	**7,313**	**6,314**	**7,178**	**11,296**	**13,164**
विगत वर्ष की तुलना में वृद्धि की प्रतिशतता	12.15	(-) 13.66	13.68	57.36	16.54
राजस्व प्राप्तियों की प्रतिशतता	47	40	40	48	50

मुख्यत: तेरहवें वित्त आयोग अनुदानों में ₹ 554 करोड़ तथा राज्य योजना स्कीमों हेतु अनुदानों में ₹ 414 करोड़ की कमी के कारण 2013-14 के दौरान भारत सरकार से कुल सहायता अनुदान ₹ 7,313 करोड़ से ₹ 999 करोड़ घटकर ₹ 6,314 करोड़ रह गया। तथापि 2014-17 के दौरान यह ₹ 6,314 करोड़ से बढ़कर ₹ 13,164 करोड़ हो गया। 2012-17 के दौरान राजस्व प्राप्तियों के प्रति इसकी प्रतिशतता 40 से 50 के मध्य रही।

1.5 लेखापरीक्षा की योजना व संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, स्कीमों/परियोजनाओं के जोखिम निर्धारण के साथ आरंभ होती है जिसमें गतिविधियों की गंभीरता/जटिलता का निर्धारण, अधिकृत वित्तीय शक्तियों का स्तर, आंतरिक नियंत्रण एवं शेयरधारकों के सरोकार तथा पूर्व लेखापरीक्षा परिणाम सम्मिलित होते हैं। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति तथा विस्तार निश्चित होते हैं और वार्षिक लेखापरीक्षा योजना सूत्रबद्ध की जाती हैं।

लेखापरीक्षा की पूर्णता के पश्चात् लेखापरीक्षा परिणामों से युक्त निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालयाध्यक्षों को एक मास के अंदर उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ जारी किए जाते हैं। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा परिणामों को या तो समायोजित किया जाता है अथवा अनुपालना हेतु आगामी कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित किए गए महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत हिमाचल प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत किये जाते हैं, में सम्मिलित करने के लिए संशोधित किया जाता है।

2016-17 के दौरान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा राज्य के 602 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों और 44 स्वायत्त निकायों की अनुपालना लेखापरीक्षा संचालित की गई। इसके अतिरिक्त चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं (एक सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा सहित) भी संचालित की गईं।

1.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रति सरकार की प्रतिक्रिया

विगत कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने विभिन्न कार्यक्रमों गतिविधियों के कार्यान्वयन के साथ-साथ चयनित विभागों में आंतरिक नियंत्रणों की गुणवत्ता पर बहुत सी महत्त्वपूर्ण कमियां जिनका कार्यक्रमों की सफलता और विभागों की कार्यप्रणाली पर नकारात्मक प्रभाव पड़ा है, प्रतिवेदित की हैं। ध्यान विशिष्ट कार्यक्रमों/स्कीमों की लेखापरीक्षा करने और सुधारात्मक कार्रवाई करने तथा नागरिकों को बेहतर सेवा प्रदान करने हेतु कार्यकारणी को उपयुक्त सिफारिशों की पेशकश करने पर था।

लेखापरीक्षा एवं लेखा पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के विनियम, 2007 के अनुसार विभागों से लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित करने हेतु प्रस्तावित ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षाओं/ड्राफ्ट परिच्छेदों के प्रति छः हफ्तों के भीतर अपने उत्तर भेजने अपेक्षित हैं। प्रतिवेदन में सम्मिलित करने हेतु प्रस्तावित ड्राफ्ट प्रतिवेदन तथा परिच्छेद सम्बंधित अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रधान सचिवों/सचिवों को भी उनके उत्तर प्राप्त करने हेतु अग्रेषित किए गए थे। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन हेतु चार निष्पादन लेखापरीक्षाओं तथा 31 ड्राफ्ट परिच्छेदों पर ड्राफ्ट प्रतिवेदन सम्बंधित प्रशासनिक सचिवों को अग्रेषित किए गए थे। लेकिन सरकार के उत्तर मात्र पांच ड्राफ्ट परिच्छेदों में प्राप्त हुए थे। मामला अक्तूबर 2017 में राज्य मुख्य सचिव के ध्यान में भी लाया गया था।

1.7 लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूलियां

2016-17 में राज्य सरकार के विभागों के लेखों की नमूना लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आई वसूलियों से युक्त लेखापरीक्षा परिणाम विभिन्न विभागीय आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को पुष्टि तथा लेखापरीक्षा के सूचनाधीन आगामी आवश्यक कार्रवाई हेतु संदर्भित किए गए थे।

5,740 मामलों में इंगित किए गए ₹ 36.61 करोड़ की वसूली के प्रति सम्बंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा 2016-17 के दौरान 1,994 मामलों में ₹ 1.14 करोड़ की वसूली की गई जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 1.3: 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई और विभागों द्वारा स्वीकार/वसूल की गई वसूलियां

(₹ करोड़ में)

विभाग	ध्यान में आई वसूलियों का विवरण	2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित की गई वसूलियां		2016-17 के दौरान की गई वसूलियां	
		मामलों की संख्या	अंतर्ग्रस्त राशि	मामलों की संख्या	अंतर्ग्रस्त राशि
विविध विभाग	चिकित्सा प्रतिपूर्ति, टी0ए0, वेतन, इत्यादि के अतिरिक्त भुगतान की वजह से अधिक भुगतान	5,740	36.61	1,994	1.14

1.8 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की जवाबदेही में कमी

कार्यालयाध्यक्षों एवं अगले उच्च प्राधिकारियों द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति के चार हफ्तों के भीतर अपनी अनुपालना प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को रिपोर्ट करना अपेक्षित होता है। नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों पर आधारित 31 मार्च 2017 को बकाया 8,512 निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 35,014 लेखापरीक्षा अभियुक्तियां नीचे दर्शाई गई हैं:

तालिका 1.4: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	क्षेत्र का नाम	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	अंतर्ग्रस्त राशि
1.	सामाजिक क्षेत्र	6,031	26,191	15,153.21
2.	सामान्य क्षेत्र	1,242	5,455	13,536.20
3.	आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)	1,239	3,368	2,720.88
	कुल	**8,512**	**35,014**	**31,410.29**

सितम्बर 2016 तक 242 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों[2] को जारी किए गए स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग तथा खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति से सम्बंधित निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2017 के अंत तक 438 निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बंधित लगभग ₹ 3,157.56 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ

[2] स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण: 219 तथा खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति: 23 ।

वाले 1,103 परिच्छेद बकाया रहे। इनमें से वर्ष 1973-74 के दौरान जारी निरीक्षण प्रतिवेदन से सम्बंधित सबसे पुरानी मद थी तथा ₹ 663.29 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ वाले 307 परिच्छेदों का 10 वर्षों से अधिक समय से निपटान नहीं किया गया था। इन बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों की वर्षवार स्थिति का विवरण **परिशिष्ट-1.1** में और अनियमितताओं के प्रकार का विवरण **परिशिष्ट-1.2** में दिया गया है।

विभागीय अधिकारी निर्धारित समयावधि में निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित अभ्युक्तियों पर कार्रवाई करने में विफल रहे। परिणामत: जवाबदेही में कमी पाई गई। सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अभियुक्तियों पर शीघ्र तथा उचित कार्रवाई सुनिश्चित करने हेतु मामले पर गौर करने की सिफारिश की जाती है।

1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक लेखा समिति के नियम और प्रक्रिया के अनुसार समस्त प्रशासनिक विभागों ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रकट समस्त लेखापरीक्षा परिच्छेदों एवं निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर इसकी परवाह न करते हुए कि लोक लेखा समिति द्वारा इनका जांच हेतु अधिग्रहण किया गया है अथवा नहीं, स्व: प्रेरणा से कार्रवाई आरम्भ करनी थी। लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को विधान सभा में प्रस्तुत करने के तीन महीनों के भीतर उन्हें लेखापरीक्षा द्वारा पुनरीक्षित विस्तृत टिप्पणियां भी प्रस्तुत करनी थी जिनमें उनके द्वारा की गई उपचारात्मक कार्रवाई अथवा किये जाने के लिए प्रस्तावित कार्यवाही दर्शायी गई हो।

31 अगस्त 2017 को 31 मार्च 2016 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित परिच्छेदों पर एक्शन टेकन नोट्स की प्राप्ति की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका 1.5: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित परिच्छेदों पर एक्शन टेकन नोट्स की प्राप्ति की स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	वर्ष	विभाग	31 अगस्त 2017 को लम्बित एक्शन टेकन नोट्स	राज्य विधान सभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुति की तिथि	एक्शन टेकन नोट्स प्राप्ति की देय तिथि
सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)	2011-12	राजस्व	01	09.04.2013	08.07.2013
	2012-13	शिक्षा	02	21.02.2014	20.05.2014
		जनजातीय विकास	01		
	2013-14	शहरी विकास	01	10.04.2015	09.07.2015
		स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	02		
		चिकित्सा शिक्षा एवं शोध	01		
		जनजातीय विकास	01		
		महिला एवं बाल विकास	01		
		सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता	01		
	2014-15	कृषि	01	07.04.2016	06.07.2016
		स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	03		
		उच्च शिक्षा	01		
		लोक निर्माण	09		
		शिक्षा	01		
		सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य	05		
		बहुद्देशीय परियोजनाएं एवं विद्युत	02		
		एस0सी0, ओ0बी0सी0 तथा अल्पसंख्यक मामला	01		
		राजस्व	01		
		चिकित्सा शिक्षा एवं शोध	01		
	2015-16	विविध विभाग	18	31.03.2017	30.06.2017
राज्य वित्त	2014-15	वित्त एवं विविध विभाग	सभी अध्याय	07.04.2016	06.07.2016
	2015-16			31.03.2017	30.06.2017

1.10 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकाशित निष्पादन लेखापरीक्षा और परिच्छेदों का वर्षवार विवरण

विगत तीन वर्षों में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकाशित निष्पादन लेखापरीक्षाओं और परिच्छेदों का वर्षवार विवरण उनके मुद्रा मूल्य सहित नीचे दिया गया है:

तालिका 1.6: 2013-16 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रकाशित निष्पादन लेखापरीक्षाओं और परिच्छेदों का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा		परिच्छेद		प्राप्त उत्तर	
	संख्या	मुद्रा मूल्य	संख्या	मुद्रा मूल्य	निष्पादन लेखापरीक्षा	परिच्छेद
2013-14	4	1,879.92	23	169.85	--	2
2014-15	4	1,389.83	28	653.39	--	3
2015-16	5	343.99	13	67.62	--	4

2016-17 के दौरान राज्य सरकार को चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं एवं 31 लेखापरीक्षा परिच्छेद जारी किए गए थे। तथापि, सरकार से मात्र पांच परिच्छेदों के सम्बंध में उत्तर प्राप्त हुए थे।

इस प्रतिवेदन में ₹ 318.11 करोड़ के मुद्रा मूल्य युक्त चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं और ₹ 595.88 करोड़ मुद्रा मूल्य से युक्त 26 लेखापरीक्षा परिच्छेद सम्मिलित किए गए हैं। उत्तर, जहां भी प्राप्त हुए, उपयुक्त स्थानों पर समाविष्ट किए गए हैं।

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

कृषि विभाग

2.1 चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियां

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा ने कई वित्तीय अनियमितताओं, शिक्षा की गुणवत्ता प्रभावित करने वाली प्राध्यापकों की कमी, विभिन्न कार्यक्रमों में छात्रों के नामांकन में गिरावट और शोध कार्यों के पूर्ण होने में विलम्ब पर प्रकाश डाला। कुछ महत्त्वपूर्ण परिणाम निम्नवत् हैं:

मुख्य बातें:

- *380 संकायों के कुल स्वीकृत पदों में से 141 पद (37 प्रतिशत) रिक्त पड़े थे जिससे विश्वविद्यालय में शिक्षा की गुणवत्ता और शोध गतिविधियां प्रभावित हुई।*

  (परिच्छेद 2.1.8.1)

- *2012-17 के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में छात्रों के नामांकन में प्रतिशत गिरावट 14 से 25 के बीच रही तथा स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में यह 27 से 67 के बीच रही। डॉक्टोरल कार्यक्रमों में लगभग 61 से 70 प्रतिशत स्थान रिक्त रहे।*

  (परिच्छेद 2.1.9.2)

- *2007-16 के दौरान विश्वविद्यालय द्वारा गैर-मान्यता प्राप्त एम.एस.सी. (जीव विज्ञान) कार्यक्रम के संचालन तथा 2013-17 के दौरान गृह विज्ञान महाविद्यालय के अन्तर्गत गैर-प्रमाणन कार्यक्रमों के कारण, विश्वविद्यालय ने इन कार्यक्रमों के अंतर्गत 2016-17 तक उत्तीर्ण होने वाले 259 छात्रों के कैरियर को जोखिम में डाला।*

  (परिच्छेद 2.1.9.4 तथा 2.1.9.5)

- *2011-15 के दौरान विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत उत्तीर्ण होने वाले 1,545 छात्रों में से मात्र छ: प्रतिशत (94) छात्र ही विश्वविद्यालय के रोजगार प्रकोष्ठ (प्लेसमेंट सेल) के द्वारा रोजगार पा सके जो यह इंगित करता है कि विश्वविद्यालय डिग्रीधारकों की रोजगार पाने की आकांक्षाओं को पूरा करने में अक्षम रहा।*

  (परिच्छेद 2.1.9.8)

- *2012-17 के दौरान हुए शोध परियोजनाओं के परिणामों के लिए विश्वविद्यालय ने पुस्तकालय की व्यवस्था नहीं की जिसके बिना उनकी सत्यता/परिणामों को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। अप्रैल 2012 तथा जून 2016 के बीच पूर्ण होने वाले ₹ 6.98 करोड़ की तीन शोध परियोजनाएं अपूर्ण पड़ी थी जबकि मार्च 2017 तक इन शोध परियोजनाओं पर ₹ 4.79 करोड़ का व्यय हो चुका था।*

  (परिच्छेद 2.1.10.2, 2.1.10.6 तथा 2.1.10.7)

- *2013-17 के दौरान, सरकारी कार्यकारियों को कृषि विस्तार प्रशिक्षण के लक्ष्यों की प्राप्ति में 42 से 68 प्रतिशत की कमी थी। यद्यपि किसानों को प्रशिक्षण का लक्ष्य 2012-17 के दौरान प्राप्त कर लिया गया किंतु विश्वविद्यालय ने प्रशिक्षण के प्रभाव को, इसकी प्रभावशीलता सुनिश्चित करने के लिये नहीं आंका।*

  (परिच्छेद 2.1.11.1)

- ***2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय ने राज्य अनुदानों में से ₹ 178.26 करोड़ का अनियमित व्यय अपने कर्मचारियों को पेंशन से सम्बंधित लाभ पहुंचाने के लिये किया तथा 2004-17 के दौरान 38 विभागों के 663 मामलों में किया गया ₹ 20.19 करोड़ का आकस्मिक अग्रिम का भुगतान मार्च 2017 तक असमायोजित पड़ा था जिसमें से ₹ 4.55 करोड़ का अग्रिम पांच वर्षों से भी अधिक समय से बकाया था।***

(परिच्छेद 2.1.7.2 तथा 2.1.7.5)

- ***आंतरिक नियंत्रण व निगरानी तंत्र लगभग अस्तित्वहीन थे क्योंकि विश्वविद्यालय ने न तो खातों/भंडारों का आंतरिक निरीक्षण किया था और न ही 2012-17 के दौरान कार्यक्रमों/गतिविधियों की निगरानी के लिए समेकित प्रबंधन सूचना तंत्र विकसित किया था।***

(परिच्छेद 2.1.13.2 तथा 2.1.13.3)

2.1.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश एक कृषि प्रधान राज्य है। 2011 की जनगणना के अनुसार इसकी 62 *प्रतिशत* से अधिक जनसंख्या (42.56 लाख) कृषि एवं कृषि सम्बंधित गतिविधियों में लगी हुई है। कृषि की आधुनिक विधियों, पशुपालन आदि के विकास तथा राज्य के लोगों की आर्थिक दशा सुधारने के लिए कृषि विश्वविद्यालय की भूमिका बहुत महत्त्वपूर्ण है।

नवम्बर 1978 में स्थापित हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर, 1987 के एक कानून द्वारा दो स्वतंत्र विश्वविद्यालयों, चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय[1] और डॉ0 वाय0 एस0 परमार यूनिवर्सिटी ऑफ हॉर्टिकल्चर एंड फॉरेस्ट्री, नौनी (सोलन) में विभाजित हुआ। कृषि विश्वविद्यालयों के मुख्य उद्देश्यों में विशेषत: राज्य की ग्रामीण जनसंख्या को कृषि एवं कृषि सम्बंधित शाखाओं के अधिगम की शिक्षा प्रदान करना, अधिगम के विकास को आगे ले जाना, कृषि शोध तथा इस प्रकार के विज्ञान का विस्तार करना शामिल है।

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय की निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य, राज्य में, कृषि एवं कृषि सम्बंधित क्षेत्रों में शिक्षण के स्तर, शोध एवं विस्तार शिक्षा का मूल्यांकन करना है।

2.1.2 संगठनात्मक ढ़ांचा

राज्य का राज्यपाल विश्वविद्यालय का कुलपति होता है। विश्वविद्यालय के समस्त क्रियाकलाप, सीनेट, प्रबंधन बोर्ड, वित्त कमेटी, शैक्षणिक परिषद, शोध परिषद, विस्तार परिषद तथा अन्य संकायों द्वारा शासित होते हैं। कुलपति प्रधान कार्यकारी, शैक्षणिक एवं प्रशासनिक अधिकारी तथा प्रबंधन बोर्ड और विश्वविद्यालय की अन्य परिषदों का पदेन अध्यक्ष होता है। अपने कर्त्तव्यों के निर्वहन में, कुलपति की सहायता के लिए पांच महाविद्यालयों[2] के डीन, शोध एवं विस्तार शिक्षा के निदेशक, कुल सचिव, लेखा नियंत्रक, छात्र कल्याण अधिकारी, संपदा अधिकारी तथा पुस्तकालयाध्यक्ष होते हैं। सरकारी स्तर पर, विश्वविद्यालय का प्रशासन राज्य कृषि विभाग के अधीन होता है जिसका प्रशासनिक प्रधान, अतिरिक्त मुख्य सचिव होता है। एक संगठनात्मक चार्ट **परिशिष्ट-2.1** में दर्शाया गया है।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह देखना था कि क्या:

- विश्वविद्यालय के विधान में निर्धारित शैक्षिक मानदण्डों/मानकों का पालन किया गया था;

---

1 हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय का जून 2001 में पुन: नामकरण हुआ।

2 कृषि महाविद्यालय, कॉलेज ऑफ बेसिक साइंस, पशुचिकित्सा एवं पशुविज्ञान महाविद्यालय, कॉलेज ऑफ होम साइंस तथा पोस्ट ग्रेजुएट स्टडीज।

- शोध गतिविधियां/कार्य, विश्वविद्यालय अनुदान आयोग/भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद/अन्य स्वीकृति प्रदान करने वाले प्राधिकरणों के मापदण्डों और मानकों के अनुसार ही किए गये थे;
- विस्तार शिक्षा गतिविधयां, मितव्ययता, दक्षता और प्रभावशीलता से की गई थी; और
- आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र पर्याप्त और प्रभावी थे।

2.1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं पद्धति

वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय में शिक्षा, शोध एवं विस्तार गतिविधियों पर निष्पादन लेखापरीक्षा कुल सचिव, लेखा नियंत्रक, शोध निदेशक, विस्तार शिक्षा निदेशक, पांच महाविद्यालयों के डीन, छात्र कल्याण अधिकारी, पुस्तकालयाध्यक्ष और संपदा अधिकारी के अभिलेखों की नमूना जांच करके की गई। इसके अतिरिक्त विश्वविद्यालय के 12 (40 में से) विभाग[3], छः (13 में से) क्षेत्रीय अनुसंधान स्टेशन/सब-स्टेशन[4] और दो (आठ में से) कृषि विज्ञान केन्द्र[5] सरल यादृच्छया प्रतिदर्श विधि के आधार पर चुने गये।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मापदण्ड, क्षेत्र एवं पद्धति की चर्चा मार्च 2017 में आयोजित एक प्रवेश सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव (कृषि) के साथ की गई। लेखापरीक्षा परिणामों की चर्चा जुलाई 2017 में आयोजित एक अंतिम सम्मेलन में, कुलपित और अतिरिक्त मुख्य सचिव (कृषि) के साथ की गई तथा सरकार के विचार प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर सम्मिलित किये गये हैं।

2.1.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए प्रयुक्त लेखापरीखा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिये गये हैं:

- हिमाचल प्रदेश कृषि, बागवानी एवं वानिकी विश्वविद्यालय अधिनियम, 1986 (1987 का अधिनियम संख्या 4), चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय का विधान तथा लेखा मैनुअल;
- भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद/ विश्वविद्यालय अनुदान आयोग/शैक्षणिक, अनुसंधान एवं विस्तार गतिविधियों के लिए शैक्षणिक परिषद के मानदंड;
- योजना एवं बजट दस्तावेज, स्थापित लेखा सिद्धांत, वित्त कमेटी द्वारा जारी दिशा-निर्देश तथा प्रबंधन बोर्ड/वित्त कमेटी/परिषद के कार्यवृत्त/संकल्प;
- भारत सरकार, राज्य सरकार और भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद द्वारा जारी दिशा-निर्देश/हिदायतें/आदेश; और
- भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद/राज्य सरकार/भारत सरकार को प्रस्तुत आवधिक प्रतिवेदन/विवरण।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.1.6 योजना

किसी संगठन के कार्यक्रम/गतिविधियों के सफल क्रियान्वयन के लिए उचित योजना एक आवश्यक शर्त है। विश्वविद्यालय के सुचारू ढ़ंग से कार्य करने के लिये योजना बनाने में, दीर्घकालिक उद्देश्यों के साथ परिप्रेक्ष्य योजना बनाना, विशिष्ट भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों के साथ वार्षिक योजनाएं तथा अनुसंधान स्टेशनों एवं कृषि विज्ञान केन्द्रों के लिए वार्षिक कार्य योजना बनाना सम्मिलित हैं।

---

[3] 1. जैविक कृषि, 2. चाय की खेती एवं प्रौद्योगिकी, 3. कृषि अभियंत्रण, 4. बीज विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, 5. मत्स्य पालन, 6. पशु चिकित्सा क्लीनिकल कॉम्पलेक्स का शिक्षण, 7. पशुचिकित्सीय शरीर क्रियाविज्ञान और जैव रसायन, 8. पशु आनुवंशिकी एवं प्रजनन, 9. पशु चिकित्सकीय औषधि, 10. कपड़ा एवं परिधान डिजाइनिंग, 11. खाद्य विज्ञान, पोषण एवं प्रौद्योगिकी और 12.जीव विज्ञान एवं पर्यावरण विज्ञान।

[4] क्षेत्रीय अनुसंधान स्टेशन: बजौरा, धौला कुआं और कुकुमसेरी तथा अनुसंधान सब-स्टेशन: अकरोट, कांगड़ा और सलूणी।

[5] *कृषि विज्ञान केन्द्र:* बजौरा और कुकुमसेरी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय ने अपने संविधान, लेखा मैनुअल आदि में मई 2017 तक दीर्घकालिक/लघुकालिक योजना बनाने के लिए कोई प्रावधान नहीं बनाए थे। 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय ने विशिष्ट भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों के साथ कोई वार्षिक योजना और परिप्रेक्ष्य योजना तैयार नहीं की थीं। निदेशक (अनुसंधान) ने कहा (मई 2017) कि राज्य सहायता अनुदान में आकस्मिकता की अनुपलब्धता के कारण वार्षिक योजना तैयार नहीं की जा सकी। आगे यह कहा गया कि विशिष्ट परियोजनाओं के मामले में अनुसंधान गतिविधियां सम्बंधित वित्तपोषक अभिकरणों द्वारा स्वीकृत्त तकनीकी कार्यक्रम के अनुसार की गई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आकस्मिक निधियां उपलब्ध थीं और तालिका-2.1.1 में दिये विवरण के अनुसार विश्वविद्यालय द्वारा व्यय की गईं।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

2.1.7.1 अनुदानों/निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग

विश्वविद्यालय विभिन्न स्रोतों[6] से अनुदान प्राप्त करता है। भारत सरकार, विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन, विकास कार्यों, अवसंरचना को सुदृढ़ बनाने तथा शैक्षणिक और विस्तार गतिविधियों में सुधार लाने के लिये भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के माध्यम से अनुदान देती है। राज्य सरकार विश्वविद्यालय के स्थापना सम्बंधित दायित्वों के निर्वहन के लिये अनुदान देती है। बजटीय नियंत्रण, नियंत्रक द्वारा किया जाता है। 2012-17 के दौरान हुई प्राप्तियों और व्यय की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-2.1.1: 2012-17 के दौरान हुई प्राप्तियों और व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्ष-वार ब्यौरा					
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	योग
अथ शेष	**32.23**	**26.91**	**21.08**	**21.49**	**17.52**	
अनुदान प्राप्ति						
राज्य सरकार	66.17	90.71	89.60	95.92	111.13	453.53
आई0सी0ए0आर0	34.05	32.52	28.14	31.63	30.04	156.38
अन्य स्रोत[7]	15.16	13.43	10.16	8.08	8.57	55.40
घरेलू आय[8]	30.49	29.67	28.45	27.33	28.01	143.95
कुल प्राप्तियां	**145.87**	**166.33**	**156.35**	**162.96**	**177.75**	**809.26**
किया गया व्यय						
राज्य सरकार	77.27	104.01	94.77	98.02	113.00	487.07
आई0सी0ए0आर0	35.60	32.35	30.00	35.58	35.02	168.55
अन्य*	38.32	35.80	31.17	33.33	34.00	172.62
योग	**151.19**	**172.16**	**155.94**	**166.93**	**182.02**	**828.24**
वेतन	85.80(57)	107.91(63)	105.19(67)	123.98(74)	141.03(78)	563.91(68)
आकस्मिकताएं	38.33 (25)	27.51 (16)	20.98 (14)	21.58 (13)	23.91(13)	132.31 (16)
परियोजनाएं/कार्य	27.06 (18)	36.74 (21)	29.77 (19)	21.37 (13)	17.08 (09)	132.02 (16)
अंतिम शेष	**26.91**	**21.08**	**21.49**	**17.52**	**13.25**	

स्रोतः चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय द्वारा दिये गए आंकड़े। नोट: कोष्ठक में दिये गये आंकड़े कुल व्यय की प्रतिशतता दर्शाते हैं और 2015-16 तथा 2016-17 के आंकड़े अंतरिम हैं।

* घेरेलू आय एवं अन्य स्रोतों से व्यय।

---

6 राज्य सरकार: कृषि विभाग, पशुपालन विभाग, मत्स्य पालन विभाग और अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक मामलों का विभाग (अनुसूचित जाति उप-योजना); भारत सरकार: तदर्थ परियोजनाएं, सामान्य सुविधा एवं सेवा उपयोग, राष्ट्रीय कृषि नवीनीकरण परियोजना, इत्यादि। भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद: समन्वित/ तदर्थ परियोजनाएं, कृषि विज्ञान केन्द्र, केन्द्रीय विकास सहायता, इत्यादि।

7 भारत सरकार की तदर्थ परियोजनाएं, जन सुविधाएं एवं सेवा उपयोग, राष्ट्रीय कृषि नवीनीकरण परियोजनाएं, बाह्रय सहायता प्राप्त विकास परियोजनाएं एवं विविध आय।

8 कृषि से आय, समन्बित परियोजनाएं, कृषि विज्ञान केन्द्र, केन्द्रीय विकास सहायता, भारत सरकार/आई0सी0ए0आर0 तदर्थ परियोजनाएं, जन सुविधाएं एवं सेवा उपयोग, राष्ट्रीय कृषि नवीनीकरण परियोजनाएं, बाह्रय सहायता प्राप्त परियोजनाएं, स्व-वित्त पोषित योजनाएं, छात्र शुल्क, धरोहर राशि/अग्रिम धन, इत्यादि।

- वर्ष 2012-13 में राज्य अनुदान ₹ 66.17 करोड़ से बढ़कर 2016-17 में ₹ 111.13 करोड़ हो गया जबकि भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद से अनुदान की प्राप्ति मुख्यतः परिच्छेद 2.1.10.2 में बताई गई स्वीकृत परियोजनाओं के पूर्ण न होने के कारण 2012-13 में ₹ 34.05 करोड़ से घटकर 2016-17 में ₹ 30.04 करोड़ रह गई। इसके अतिरिक्त, घरेलू आय और अन्य स्रोतों से आय में 2012-17 के दौरान घटती हुई प्रवृत्ति देखी गई है। कमी के लिये, भारत सरकार के अंतर्गत तदर्थ परियोजनाओं को कम वित्त पोषण, पहले से कम कृषि उत्पादन, छात्रों के नामांकन में गिरावट और अवसंरचना के न्यून उपयोग को जिम्मेदार ठहराया गया।
- 2012-17 के दौरान, भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद अनुदान (₹ 12.17 करोड़) और राज्य सरकार अनुदान (₹ 33.54 करोड़) के अंतर्गत ₹ 45.71 करोड़ का अधिक व्यय हुआ। मूल शीर्ष/परियोजनाओं के अंतर्गत निधियों की प्राप्ति की प्रत्याशा में, अधिक व्यय अन्य स्रोतों की योजनाओं/परियोजनाओं से किया गया।
- उपलब्ध निधियों का शेष धीरे-धीरे घट रहा है, 2012-13 के आरम्भ में ₹ 32.23 करोड़ से 2016-17 के अंत में ₹ 13.25 करोड़ रह गया। उपलब्ध निधियों के शेष में धीमी गिरावट, राज्य सरकार एवं भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद अनुदानों के प्रति आय से अधिक व्यय तथा घरेलू तथा अन्य स्रोतों के अंतर्गत आय में गिरावट के कारण हुई।
- वर्ष 2012-17 के दौरान कुल व्यय में से 68 *प्रतिशत* वेतन पर, 16 *प्रतिशत* आकस्मिकताओं पर तथा 16 *प्रतिशत* परियोजनाओं/कार्यों के क्रियान्वयन पर किया गया। समीक्षा की अवधि के दौरान, वेतन व्यय, कुल व्यय के 57 *प्रतिशत* से बढ़कर 78 *प्रतिशत* हो गया। परियोजनाओं/कार्यों पर व्यय में 2012-13 में 18 *प्रतिशत* से 2016-17 में नौ *प्रतिशत* तक की घटती हुई प्रवृत्ति देखी गयी।

विश्वविद्यालय के प्राधिकारियों ने कहा (मई से जुलाई 2017) कि आधिक्य व्यय को आंतरिक समायोजना से पूरा किया गया तथा वेतन वृद्धि के कारण वेतन पर व्यय बढ़ गया। उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखकर देखा जाना चाहिये कि विश्वविद्यालय ने न तो भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद/राज्य सरकार से पर्याप्त निधियां सुरक्षित की न ही अपनी घरेलू और अन्य आय बढ़ाने का प्रयास किया। इसके अलावा, वेतन व्यय, परिच्छेद 2.1.7.2 में बताये गये सेवानिवृत्ति हित लाभों के भुगतान के कारण अधिक हुआ।

2.1.7.2 सेवानिवृत्ति हितलाभों पर व्यय

विश्वविद्यालय अधिनियम की धारा 42 के अनुसार, विश्वविद्यालय को कर्मचारियों के हित-लाभ जैसे पैंशन, बीमा और भविष्य निधि के लिए एक निधि[9] का निर्माण करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय ने अपने सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों को पैंशन का भुगतान करने के लिए एक पैंशन कोष (जनवरी 1997) बनाया। तथापि, विश्वविद्यालय इस कोष में पर्याप्त रकम जुटाने में अक्षम रहा तथा 2012-17 के दौरान, अपने सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों को ₹ 178.26 करोड़[10] के पैंशन हित-लाभ का भुगतान राज्य सरकार की अनुदानों से किया। इसके अतिरिक्त, जून 2017 तक विश्वविद्यालय को ₹ 10.76 करोड़[11] की पेंशन देयताओं को भी निपटाना था। इस प्रकार उक्त अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत, राज्य अनुदानों से निधियों को राज्य सरकार के अनुमोदन के बिना सेवानिवृत्ति हित-लाभों के भुगतान के लिए बांट दिया गया जो कि अनियमित था।

विश्वविद्यालय प्राधिकारी ने कहा (मई 2017) कि सेवानिवृत्ति हित-लाभ का भुगतान पैंशन कोष में पर्याप्त रकम की अनुपलब्धता के कारण राज्य अनुदानों से कर दिया गया। उत्तर को इस तथ्य को ध्यान में रखकर देखा जाना चाहिए कि विश्वविद्यालय ने सेवानिवृत्ति हित-लाभों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पैंशन कोष में पर्याप्त

---

9 सी0पी0एफ0 मैचिंग योगदान के साथ कर्मचारियों की परिलब्धियों के 10 *प्रतिशत* की दर पर किए गये सी0पी0एफ0 योगदान के अंतरण द्वारा तथा सेवानिवृत्ति एवं मृत्यु उपदान राज्य सरकार एवं अन्य वित्तपोषक अभिकरणों द्वारा क्रेडिट की जानी थी।

10 सेवानिवृत्ति उपदान: ₹ 33.01 करोड़, पैंशन का रूपांतरित मूल्य: ₹ 13.40 करोड़, छुट्टी नकदीकरण: ₹ 13.39 करोड़ तथा पैंशन: ₹ 118.46 करोड़।

11 सेवानिवृत्ति उपदान: ₹ 3.11 करोड़; पैंशन का रूपांतरित मूल्य: ₹ 5.16 करोड़ तथा पैंशन: ₹ 2.49 करोड़।

निधि की व्यवस्था नहीं की। अंतिम सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने कहा कि सेवानिवृत्ति हित-लाभों के संदर्भ में वित्तीय अंतर के मामलों को वित्त विभाग के समक्ष रखा जाएगा।

2.1.7.3 बैलेंस शीट को तैयार न करना

विश्वविद्यालय अधिनियम का अनुच्छेद 45, विश्वविद्यालय द्वारा वार्षिक लेखे एवं बैलेंस शीट को तैयार करने एवं राज्य सरकार के समक्ष प्रस्तुत करने का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- विश्वविद्यालय केवल प्राप्ति एवं भुगतान लेखे तैयार कर रहा था और आय-व्यय लेखे तथा बैलेंस शीट (आस्ति एवं देयता खाता सहित) तैयार नहीं किये थे जिससे 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय के कार्यों की स्थिति निष्पक्ष प्रस्तुत नहीं होती। जुलाई 2017 तक वर्ष 2015-16 और 2016-17 के प्राप्ति और भुगतान लेखे भी तैयार नहीं किये गये थे।
- 2012-15 के दौरान, नियंत्रक ने ₹ 20.75 करोड़ का अग्रिम, प्राप्ति एवं भुगतान खाते में व्यय दर्शाते हुए संपदा अधिकारी को कार्यों के क्रियान्वयन के लिए अदा किया। संपदा अधिकारी से समायोजन खाते प्राप्त होने पर नियंत्रक ने पुन: उसी प्रकार प्राप्तियों को प्राप्ति एवं भुगतान खातों में दर्शाया। परिणामत:, प्राप्तियों एवं भुगतानों को खातों में दो बार[12] चढ़ाया गया जिससे खातों में वास्तविक एवं निष्पक्ष स्थिति में उतार चढ़ाव हुआ। विश्वविद्यालय प्राधिकारी ने कहा (मई 2017) कि 2015-16 के वार्षिक खाते एवं बैलेंस शीट प्रक्रियाधीन हैं। अंतिम सम्मेलन में नियंत्रक ने भविष्य में लेखांकन की त्रुटियों को सुधारने का आश्वासन दिया।

2.1.7.4 गैर-अभ्यास भत्ते का अनियमित भुगतान

राज्य सरकार के पशुचिकित्सकों की तरह विश्वविद्यालय के पशुचिकित्सा विज्ञान के शिक्षकों को आम जनता के पशुओं के उपचार हेतु कोई अधिकार क्षेत्र नहीं सौंपा गया था और इस प्रकार मूल वेतन के 25 *प्रतिशत* की दर से गैर अभ्यास भत्ते का भुगतान उन्हें देय नहीं था। राज्य सरकार ने भी स्पष्ट किया था (सितम्बर 2014) कि विश्वविद्यालय के पशुचिकित्सा विज्ञान प्राध्यापकों का मुख्य कार्य शिक्षण है और उन्हें कोई गैर अभ्यास भत्ता देय नहीं हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय के पशुचिकित्सा विज्ञान शिक्षकों को गैर-अभ्यास भत्ता देना न्यायसंगत नहीं था तथा 2012-17 के दौरान राज्य अनुदानों से इस उद्देश्य हेतु विश्वविद्यालय द्वारा पशुचिकित्सा शिक्षकों को किया गया ₹ 3.40 करोड़[13] के गैर अभ्यास भत्ते का भुगतान अनियमित था। यद्यपि, पूछने पर (अगस्त 2017), विश्वविद्यालय प्राधिकारी ने पशुचिकित्सा शिक्षकों/वैज्ञानिकों को गैर-अभ्यास भत्ता जारी रखने के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किए।

2.1.7.5 रोकड़ बही का रख-रखाव, अग्रिमों और अप्रयुक्त अनुदानों का समायोजन

(i) सभी मौद्रिक संव्यवहारों के लिये रोकड़ बही के रख-रखाव और बैंक के साथ उनके मासिक समायोजन का विश्वविद्यालय के लेखा मैनुअल में प्रावधान है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय द्वारा विभिन्न स्रोतों से प्राप्त अनुदानों को अनुदान पंजिका में दर्ज किया जा रहा है तथा बैंकों में जमा किया जा रहा है। तथापि, इन अनुदानों को विश्वविद्यालय की रोकड़ बही में दर्ज नहीं किया गया तथा नियंत्रक ने भी 2012-17 के दौरान इस प्रकार की कोई पृथक रोकड़ बही नहीं बनाई। अनुदानों के लिए रोकड़ बही न होने की स्थिति में अनुदानों से

---

12 प्राप्तियां: पहली बार जब वित्तपोषक अभिकरण से प्राप्त होने पर तथा पुन: जब संपदा अधिकारी से विस्तृत खाते प्राप्त हुए तथा भुगतान: पहली बार जब संपदा अधिकारी को भुगतान किया गया तथा पुन: जब विस्तृत खाते प्राप्त हुए तो व्यय दर्शाया गया।

13 2012-13: ₹ 0.74 करोड़ (शिक्षक: 58); 2013-14: ₹ 0.78 करोड़ (शिक्षक: 62); 2014-15: ₹ 0.73 करोड़ (शिक्षक: 58); 2015-16: ₹ 0.62 करोड़ (शिक्षक 52) और 2016-17: ₹ 0.53 करोड़ (शिक्षक: 45)।

सम्बंधित चेक आदि के ऊपर नियंत्रण में कमी प्रदर्शित हुई क्योंकि प्राप्तियों का उचित लेखांकन तथा किए गए व्यय को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। विश्वविद्यालय प्राधिकारी ने कहा (मई 2017) कि अनुदानों को छोड़कर रोकड़ बही रखी जा रही है और मासिक लेखे बैंक समायोजन के आधार पर तैयार किये जा रहे हैं। फिर भी, यह तथ्य बना रहता है कि अनुदानों को मुख्य रोकड़ बही में नहीं दर्ज किया गया जोकि दुरूपयोग/दुष्प्रयोग के जोखिम से भरा हुआ था।

(ii) सभी आकस्मिक अग्रिमों को उनके आहरण के एक माह के भीतर समायोजित करना आवश्यक है तथा किसी भी स्थिति में, कोई अग्रिम वित्तीय वर्ष के अंत में असमायोजित नहीं रहना चाहिए। फिर भी यह देखा गया कि 2004-17 के दौरान सामग्री की खरीद उपकरण, सिविल कार्यों के क्रियान्वयन आदि के लिए विश्वविद्यालय के 38 विभागों के 663 मामलों में भुगतान किया गया ₹ 20.19 करोड़ के आकस्मिक अग्रिम मार्च 2017 तक असमायोजित पड़े थे जिनमें से ₹ 4.55 करोड़ के अग्रिम पांच से अधिक वर्षों से बकाया थे। दुरूपयोग/दुष्प्रयोग के जोखिम वाले लम्बी अवधि से अग्रिमों के असमायोजन से विश्वविद्यालय में वित्तीय नियंत्रण की कमी उजागर हुई। विभागाध्यक्षों ने कहा (मार्च-मई 2017) कि संपदा कार्यालय के द्वारा कार्यान्वयन तथा सामग्री की खरीद न होने/स्थानीय लेखापरीक्षा में बिलों का प्रसंस्करण न होने के कारण अग्रिमों को समायोजित नहीं किया जा सका।

(iii) विश्वविद्यालय के संपदा अधिकारी ने ₹ 6.00 करोड़ के व्यय के बाद भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद/अन्य अभिकरणों की अनुदानों के अंतर्गत विभिन्न परियोजनाओं/योजनाओं के 42 सिविल कार्यों को (अक्तूबर 2009 और जून 2016 के बीच) पूरा किया। फिर भी बची हुई ₹ 0.73 करोड़ की अप्रयुक्त अनुदानें वित्तपोषक अभिकरणों को लौटाने के बजाय 11 से 90 माह से अधिक समय तक संपदा अधिकारी के पास पड़ी रही। अधिशाषी अभियंता (निर्माण) ने कहा (मई 2017) कि सक्षम अधिकारी से स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् निधियों का उपयोग किया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राशि को अनावश्यक रूप से रोक कर रखना न्याय-संगत नहीं था।

2.1.8 मानव संसाधन प्रबंधन

2.1.8.1 स्वीकृत पद व पदासीनों की संख्या

मार्च 2017 में विश्वविद्यालय के शिक्षण एवं गैर शिक्षण कर्मचारियों के स्वीकृत पद, पदासीन व्यक्ति व रिक्त पदों का विवरण नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.2: संकाय सदस्यों के स्वीकृत पदों व पदासीनों का विवरण

(संख्या में)

श्रेणी का नाम	स्वीकृत पद	पदासीन व्यक्ति	कमी (-)/ आधिक्य (+)
शिक्षण कर्मचारी			
प्रोफैसर	22	149	(+) 127 (577)
सहयोगी प्रोफैसर	45	25	(-) 20 (44)
सहायक प्रौफेसर	313	65	(-) 248 (79)
योग	**380**	**239**	**(-) 141 (37)**
गैर शिक्षण कर्मचारी			
श्रेणी-I व श्रेणी-II	68	53	(-) 15 (22)
प्रशासनिक एवं मिनिस्ट्रियल	370	236	(-) 134 (36)
अन्य (श्रेणी-III)	322	246	(-) 76 (24)
श्रेणी-IV	250	619	(+) 369 (148)
योग	**1,010**	**1,154**	
सकल योग	**1,390**	**1,393**	

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दिये गए आंकड़े। नोट: कोष्ठक में दिये आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

शिक्षकों की कमी स्वीकृत पदों के 37 *प्रतिशत* तक थी। गैर-शिक्षण स्टाफ (श्रेणी-IV को छोड़कर) की कमी 22 से 36 *प्रतिशत* के बीच रही जबकि चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी स्वीकृत पदों से अधिक (148 *प्रतिशत*) नियुक्त थे। कर्मचारियों, विशेषत: शिक्षण कर्मचारियों की कमी ने परिच्छेद 2.1.9.1, 2.1.9.6 और 2.1.10 में इंगित विश्वविद्यालय की शिक्षा एवं अनुसंधान गतिविधियों को प्रभावित किया तथा चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की स्वीकृत पदों से अधिक की नियुक्ति वेतन-व्यय में वृद्धि का मुख्य कारण होने के अतिरिक्त अनियमित थी।

विश्वविद्यालय के सहायक कुल सचिव (प्रशासन) ने कहा (मई 2017) कि सरकार से अनुमति प्राप्त करने के पश्चात् रिक्त पदों को भरने का प्रयास किया जा रहा है। भारी संख्या में चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की भर्ती के लिए कोई उत्तर नहीं दिया गया। लेखापरीक्षा का विचार है कि भारी संख्या में स्वीकृत पदों से अधिक पर चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की भर्ती का पुनर्मूल्यांकन और औचित्य सिद्ध करने की आवश्यकता है।

2.1.8.2 कृषि विज्ञान केन्द्र के कर्मचारियों की अनियमित तैनाती

भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के दिशा-निर्देशों में अन्य बातों के साथ-साथ यह प्रावधान है कि भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद की अनुदानों से केवल उन कर्मचारियों/अधिकारियों का वेतन आहरित किया जा सकता है जो वास्तव में कृषि विज्ञान केन्द्रों में कार्य कर रहे हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-17 के दौरान उपर्युक्त प्रावधान के विपरीत दो से पांच कर्मचारी वास्तव में अन्य विभागों[14] में कार्य कर रहे थे जबकि विश्वविद्यालय ने उनके वेतन पर ₹ 54.45 लाख का व्यय कृषि विज्ञान केन्द्रों के लिए निर्धारित भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के अनुदानों में से किया जो कि अनियमित था। सहायक कुल सचिव (प्रशासन) ने कहा (अप्रैल 2017) कि वेतन का आहरण विश्वविद्यालय कार्य के हित में किया गया। उत्तर भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के दिशा-निर्देशों के विरूद्ध है क्योंकि यदि व्यय अन्य विभागों पर प्रभारित किया गया होता तो भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद अनुदान के अंतर्गत व्यय कम होता।

कार्यक्रम क्रियान्वयन

विश्वविद्यालय की शिक्षा, अनुसंधान और विस्तार सहित इसकी मुख्य गतिविधियों के निष्पादन की चर्चा आगामी परिच्छेदों में की गई है।

2.1.9 कृषि एवं सम्बंधित क्षेत्रों में शिक्षा

2.1.9.1 शैक्षणिक गतिविधियां

विश्वविद्यालय का अधिदेश, कृषि, सामान्य विज्ञान, गृह विज्ञान तथा पशुचिकित्सा और पशु विज्ञान के क्षेत्र में स्नातक, स्नातकोत्तर (पी0जी0) तथा डॉक्टोरल (पी0एच0डी0) स्तर पर शिक्षा प्रदान करना है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय द्वारा प्रदत्त स्नातक कार्यक्रमों[15] की संख्या स्थिर रही। तथापि, विश्वविद्यालय के स्नातकोत्तर कार्यक्रम 2012-13 में 28 से घटकर 2016-17 में 22 रह गये तथा डॉक्टोरल कार्यक्रम भी 2012-13 में 18 से घटकर 2016-17 में 15 रह गए। सहायक कुल सचिव (शैक्षणिक) ने कहा (जून 2017) कि डिग्री कार्यक्रम (स्नातक/स्नातकोत्तर/डॉक्टोरल) प्राध्यापकों[16] की उपलब्धता के आधार पर तय किए गए।

---

14 शाक विज्ञान: एक (2012-15), एग्रोन फोराजेस एंड ग्रास लैंड मैनेजमेंट: एक (2012-15), क्षेत्रीय अनुसंधान केन्द्र बजौरा: एक (2012-17), कृषि महाविद्यालय: एक (2013-15) और विस्तार निदेशालय: एक (2014-17)।

15 1. बैचलर ऑफ वैटरनरी साइंस तथा एनीमल हसबैंड्री; 2. बैचलर ऑफ सांईस (ऑनर्स) कृषि; 3. बैचलर ऑफ साइंस (ऑनर्स) गृह विज्ञान; 4. बैचलर ऑफ टेक्नॉलोजी (फूड साइंस एंड टेक्नॉलोजी); 5. बैचलर ऑफ साइंस (हॉस्पीटेलिटी तथा होटल एडमिनिस्ट्रेशन) और 6. बैचलर ऑफ साइंस, बुनियादी विज्ञान।

16 2012-13: 284, 2013-14: 278, 2014-15: 263, 2015-16: 252 और 2016-17: 239।

2.1.9.2 छात्रों का नामांकन

प्रवेश क्षमता, छात्रों के नामांकन और बीच में छोड़ने का वर्ष-वार और कार्यक्रमवार विवरण नीचे तालिका में दर्शाया गया है:-

तालिका-2.1.3: 2012-17 के दौरान वर्ष-वार प्रवेश क्षमता, नामांकित व ड्रॉप आउट छात्र

वर्ष	प्रवेश क्षमता			नामांकित			कमी			ड्रॉप आउट
	सा0	स्व0वि0पो0	योग	सा0	स्व0वि0पो0	योग	सा0	स्व0वि0पो0	योग	
स्नातक कार्यक्रम										
2012-13	161	210	371	125	154	279	36 (22)	56 (27)	92 (25)	10 (4)
2013-14	149	210	359	122	158	280	27 (18)	52 (25)	79 (22)	16 (6)
2014-15	149	210	359	128	181	309	21 (14)	29 (14)	50 (14)	10 (3)
2015-16	178	187	365	147	151	298	31 (17)	36 (19)	67 (18)	12 (4)
2016-17	176	194	370	152	155	307	24 (14)	39 (20)	63 (17)	1 (1)
स्नातकोत्तर कार्यक्रम										
2012-13	121	100	221	67	7	74	54 (45)	93 (93)	147 (67)	3 (4)
2013-14	128	96	224	90	11	101	38 (30)	85 (89)	123 (55)	8 (8)
2014-15	123	68	191	82	27	109	41 (33)	41 (60)	82 (43)	9 (8)
2015-16	121	59	180	101	17	118	20 (17)	42 (71)	62 (34)	10 (8)
2016-17	112	46	158	93	22	115	19 (17)	24 (52)	43 (27)	7 (6)
डॉक्टोरल कार्यक्रम (पी0एच0डी0)										
2012-13	39	39	78	26	1	27	13 (33)	38 (97)	51 (65)	5 (19)
2013-14	45	37	82	24	1	25	21 (47)	36 (97)	57 (70)	4 (16)
2014-15	44	36	80	31	0	31	13 (30)	36 (100)	49 (61)	4 (13)
2015-16	60	37	97	32	2	34	28 (47)	35 (95)	63 (65)	8 (24)
2016-17	50	30	80	28	3	31	22 (44)	27 (90)	49 (61)	0 (0)

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा प्रदान की गई सूचना।

नोट: 1 सा0-सामान्य, स्व0वि0पो0- स्ववित्त पोषित 2. कोष्ठक में दिये गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

यह देखा गया कि :

- 2012-17 के दौरान, स्नातक कार्यक्रमों में प्रवेश क्षमता के प्रति समान्य छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता कमी 14 और 22 के बीच रही वहीं स्व-वित्तपोषित सीटों[17] के छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता गिरावट 14 एवं 27 के बीच रही। कुल मिलाकर 14 से 25 *प्रतिशत* सीटें उपर्युक्त अवधि के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में रिक्त रहीं।

- स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में, 2012-17 के दौरान समान्य छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता कमी 17 और 45 के बीच रही तथा स्व-वित्तपोषित सीटों के छात्रों में, यह 52 और 93 के बीच रही जबकि कुल मिलाकर 27 से 67 *प्रतिशत* सीटें रिक्त रहीं।

- डॉक्टोरल (पी0एच0डी0) कार्यक्रमों में, उपर्युक्त अवधि के दौरान, समान्य छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता कमी 30 और 47 के बीच रही तथा वहीं स्व-वित्तपोषित सीटों में यह 90 और 100 के बीच रही जबकि कुल मिलाकर 61 से 70 *प्रतिशत* सीटें रिक्त रहीं।

- 2012-17 के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में नामांकित छात्रों के मामले में ड्रॉप-आउट दर एक और छः *प्रतिशत* के बीच रही तथा स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में यह चार और आठ *प्रतिशत* के बीच रही। 2012-16 के दौरान डॉक्टोरल (पी0एच0डी0) कार्यक्रमों में ड्रॉप-आउट दर 13 और 24 *प्रतिशत* के बीच रही।

---

17 स्व-वित्तपोषित सीटों के अंतर्गत, छात्रों द्वारा किसी डिग्री कार्यक्रम के लिए सामान्य शुल्क के अतिरिक्त और अधिक शुल्क का भुगतान करना होता है।

इस प्रकार, विश्वविद्यालय छात्रों की प्रवेश क्षमता के पूरे कोटे को आकर्षित करने तथा बनाए रखने में असमर्थ रहा जिसके परिणामस्वरूप विश्वविद्यालय में बनी अवसंरचना का कम उपयोग हो पाया। विश्वविद्यालय ने छात्रों के नामांकन में आई गिरावट के लिए उच्च शिक्षा के बड़ी मात्रा में विकल्पों और अन्य संस्थानों/क्षेत्रों में उनकी पसंद के बार-बार बदलाव को जिम्मेदार ठहराया।

अंतिम सम्मेलन में, कुलपति ने कहा कि सीटें रिक्त पड़ी रहीं क्योंकि छात्र अन्य बेहतर पाठ्यक्रमों के लिए चले गए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विश्वविद्यालय न तो छात्रों को रोके रखने में समर्थ है और न ही रिक्त सीटों पर नए प्रवेशों को खींच लाने में सक्षम है। इसके अतिरिक्त, विश्वविद्यालय को घटे नामांकन के अनुसार शिक्षकों के स्वीकृत पदों और छात्रों की प्रवेश क्षमता को पुनर्गठन/पुनर्मूल्यांकन करना चाहिए था।

2.1.9.3 अप्रवासी भारतीयों का प्रवेश न होना

विश्वविद्यालय अधिसूचना (सितंबर 2015) के अनुसार, शैक्षणिक वर्ष 2015-16 से स्नातक/स्नातकोत्तर/डॉक्टोरल कार्यक्रमों में सीटों पर अप्रवासी भारतीयों के प्रवेश पर कुल प्रवेश क्षमता (स्व-वित्तपोषित सीटों को छोड़कर) के 15 *प्रतिशत* तक पर विचार किया जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शैक्षणिक वर्ष 2015 (स्नातक: 4, स्नातकोत्तर: 13 और डॉक्टोरल: 5) तथा 2016 (स्नातक: 4, स्नातकोत्तर: 12 और डॉक्टोरल: 4) के लिए अप्रवासी भारतीयों के लिए स्वीकृत 42 सीटों के प्रति एक भी सीट नहीं भरी गई। विश्वविद्यालय में अप्रवासी भारतीयों के प्रवेश न लेने के लिए शैक्षणिक सत्रों के आरम्भ के पहले से व्यापक प्रचार-प्रसार की कमी को जिम्मेदार ठहराया गया।

सहायक कुल सचिव (शैक्षणिक) ने कहा (मई 2017) कि अप्रवासी भारतीयों की सीटों का प्रावधान पहली बार शैक्षणिक वर्ष 2015 में प्रस्तुत किया गया। उत्तर को इस तथ्य को ध्यान में रखकर देखा जाना चाहिए कि शैक्षणिक वर्ष 2015 और 2016 के दौरान, विश्वविद्यालय की वेबसाइट पर विवरणिका को अपलोड करने के अतिरिक्त, अन्य माध्यमों के द्वारा व्यापक प्रचार-प्रसार करने के प्रयास नहीं किए गए।

2.1.9.4 एम0एस0सी0 (जीव विज्ञान) की गैर-मान्यता प्राप्त डिग्री

हिमाचल प्रदेश कृषि, बागवानी एवं वानिकी शिक्षा एवं अनुसंधान परिषद ने शैक्षणिक वर्ष 2007-08 से बुनियादी विज्ञान महाविद्यालय में जैविक विज्ञान की शिक्षा में स्नातकोत्तर डिग्री कार्यक्रम स्वीकृत किया था। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग द्वारा नियंत्रित लगभग सभी विश्वविद्यालयों में वनस्पति विज्ञान तथा जंतु विज्ञान की शिक्षा में पी0एच0डी0 कार्यक्रम में प्रवेश के लिए न्यूनतम अर्हता एम0एस0सी0 (वनस्पति विज्ञान) या एम0एस0सी0 (जंतु विज्ञान) है। एम0फिल0/पी0एच0डी0/यू0जी0सी0 नेट/वैज्ञानिक एवं औद्योगिक अनुसंधान परिषद/राज्य पात्रता परीक्षा के सक्षम योग्यता के रूप में एम0एस0सी0 (जीव विज्ञान) का कहीं भी उल्लेख नहीं है। इस प्रकार, जीव विज्ञान में एम0एस0सी0 डिग्री पाने वाले छात्र नेट/सेट/पी0एच0डी0 की प्रवेश परीक्षाओं के लिए योग्य नहीं थे।

विश्वविद्यालय ने उपर्युक्त विषयों में छात्रों का नामांकन जारी रखा तथा 2015-16 तक 49 छात्र उत्तीर्ण हुए। इस प्रकार, गैर-मान्यता प्राप्त डिग्री पाठ्यक्रम के संचालन ने न केवल 49 छात्रों के समय और धन (₹ 65.34 लाख) को व्यर्थ कर दिया अपितु उनके भविष्य के रोजगार/उच्च शिक्षा के अवसरों को भी जोखिम में डाला। विश्वविद्यालय प्राधिकारियों के संज्ञान में मामला जनवरी 2015 में आया और शैक्षणिक वर्ष 2016-17 से डिग्री कार्यक्रम को स्थगित कर दिया गया।

सहायक कुल सचिव ने कहा (जून 2017) कि पी0एच0डी0 कार्यक्रम तक की उच्च शिक्षा की तैयारी और रोजगार के लिए एम0एस0सी0 (जीव विज्ञान) की मान्यता का मामला पड़ोसी विश्वविद्यालयों तथा राज्य सरकार के समक्ष रखा जा रहा है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डिग्री पाठ्यक्रम की मान्यता से संबंधित मामला डिग्री पाठ्यक्रम को आरंभ करने से पूर्व उठाना चाहिए था। अंतिम सम्मेलन में, अतिरिक्त मुख्य सचिव ने कहा कि यह गंभीर मुद्दा है और चूक के लिए संबंधित अधिकारियों की जिम्मेदारी निर्धारित करना अपेक्षित है।

2.1.9.5 गृह विज्ञान महाविद्यालय का प्रमाणन न होना

लोगों, भावी छात्रों, शिक्षण संस्थानों, पेशेवर सोसाइटियों, संभावित रोजगार प्रदाताओं, सरकार व अन्य संबंधित अभिकरणों की सहायता के उद्देश्य से संस्थानों व उनके कार्यक्रमों का निर्धारण करने के लिए राष्ट्रीय कृषि शिक्षा प्रमाणन बोर्ड, कृषि विश्वविद्यालयों, इसके महाविद्यालयों और कार्यक्रमों को प्रमाणन प्रदान करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राष्ट्रीय कृषि शिक्षा प्रमाणन बोर्ड ने 03 मार्च 2018 तक पांच वर्ष की अवधि के लिए कृषि, पशु चिकित्सा एवं पशु विज्ञान तथा बुनियादी विज्ञान के महाविद्यालयों के लिए प्रमाणन मंजूर किया था (मई 2013) । तथापि, अपर्याप्त प्राध्यापक स्थिति के कारण 2013-17 के दौरान गृह विज्ञान महाविद्यालय के लिए कोई प्रमाणन मंजूर नहीं हुआ था। परिणामत:, उपर्युक्त अवधि के दौरान विश्वविद्यालय को, महाविद्यालय के लिए भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद से कोई अनुदान तथा अखिल भारतीय कोटा से कोई छात्र आवंटन प्राप्त नहीं हुआ। महाविद्यालय बिना प्रमाणन के ही क्रियाशील रहा और उपर्युक्त अवधि के दौरान महाविद्यालय के 210 छात्र, डॉक्टोरल (छ:), स्नातकोत्तर (17) और स्नातक (187) कक्षाओं में उत्तीर्ण हुए। प्रमाणन की अनुपस्थिति में, आगामी शिक्षा के मामले में इन छात्रों की कैरियर संभावनाएं, उनके लिए रोजगार के अवसरों पर विपरीत रूप से बुरी तरह से प्रभावित रहीं।

अंतिम सम्मेलन में, कुलपति ने कहा कि आवश्यक प्राध्यापकों की भर्ती के लिए मामले को सरकार के समक्ष रखा जाएगा।

2.1.9.6 छात्रों के परिणाम

2011-16 के दौरान विश्वविद्यालय के स्नातक/स्नातकोत्तर कार्यक्रमों की अंतिम वर्ष की परीक्षा में नामांकित/सम्मिलित और उत्तीर्ण छात्रों का विवरण नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.4: 2011-16 के दौरान स्नातक/स्नातकोत्तर कार्यक्रमों की अंतिम वर्ष की परीक्षा में सम्मिलित और उत्तीर्ण होने वाले छात्रों तथा प्राप्त किए अंकों की प्रतिशतता का विवरण

(छात्र संख्या में)

कार्यक्रम	वर्ष	सम्मिलित छात्र (*प्रतिशत*)	उत्तीर्ण छात्र (*प्रतिशत*)	उत्तीर्ण छात्रों द्वारा अर्जित अंक			
				60 *प्रतिशत* से नीचे	61 से 70 *प्रतिशत*	71 से 80 *प्रतिशत*	80 *प्रतिशत* से ऊपर
स्नातक	2011	171	104 (61)	6 (6)	54 (52)	41 (39)	3 (3)
	2012	211	138 (65)	2 (2)	82 (59)	50 (36)	4 (3)
	2013	264	153 (58)	4 (2)	69 (45)	70 (46)	10 (7)
	2014	250	224 (90)	2 (1)	115 (51)	89 (40)	18 (8)
	2015	271	221 (82)	8 (4)	86 (39)	111 (50)	16 (7)
	2016	288	227 (79)	4 (2)	87 (38)	121 (53)	15 (7)
स्नातकोत्तर	2011	164	117 (71)	शून्य	29 (25)	72 (62)	16 (13)
	2012	133	131 (98)	शून्य	57 (44)	40 (30)	34 (26)
	2013	126	87 (69)	शून्य	30 (34)	35 (40)	22 (26)
	2014	123	114 (93)	शून्य	41 (36)	48 (42)	25 (22)
	2015	134	120 (90)	शून्य	43 (36)	42 (35)	35 (29)
	2016	148	93 (63)	शून्य	13 (14)	42 (45)	38 (41)

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई सूचना।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2011-16 के दौरान, स्नातक कार्यक्रमों में उत्तीर्ण छात्रों की प्रतिशतता 61 और 90 के बीच रही जबकि स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में यह 63 और 98 के बीच रही।

2.1.9.7 उत्तर पुस्तिकाओं का पुनर्योग

विश्वविद्यालय की शैक्षणिक नियमावली के अनुच्छेद 9.12.1 के अनुसार, उत्तर पुस्तिकाओं का पुनर्योग उन छात्रों की प्रार्थना पर किया जाना था जो अपनी उत्तर पुस्तिकाओं के मूल्यांकन से संतुष्ट नहीं थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-16 के दौरान, उत्तर पुस्तिकाओं के पुनर्योग के लिए आवेदन करने वाले स्नातक कार्यक्रम के 106 छात्रों में से 34 छात्र (32 *प्रतिशत*) पुनर्योग के बाद उत्तीर्ण हो गए। इसके अतिरिक्त, उत्तर पुस्तिकाओं में 2012-16 के दौरान 0.1 से 10 अंको (एक से 56 *प्रतिशत*) की वृद्धि तथा 2016 के दौरान 01 से 03 अंकों (दो से छः *प्रतिशत*) की कमी हुई (तालिका-2.1.5) । यह मूल्यांकन तंत्र की विश्वसनीयता पर प्रश्न उठाता है। उत्तर पुस्तिकाओं के मूल्यांकन में अपर्याप्त प्रयासों के कारण छात्रों पर पुनर्मूल्यांकन शुल्क का अतिरिक्त बोझ भी पड़ता है।

तालिका-2.1.5: 2012-16 के दौरान पुनर्मूल्यांकन के लिए आवेदन करने वाले तथा उसके कारण उत्तीर्ण होने वाले छात्रों का विवरण

(छात्र संख्या में)

वर्ष	पुनर्मूल्यांकन के लिए आवेदन करने वाले छात्र	उत्तीर्ण छात्र (*प्रतिशत*)	अंक वृद्धि (*प्रतिशत*)	अंकों में कमी (*प्रतिशत*)
2012	9	2 (22)	1 से 10 (06 से 42)	शून्य
2013	3	1 (33)	5 (06)	शून्य
2014	16	2 (13)	1 से 6 (04 से 35)	शून्य
2015	33	7 (21)	0.1 से 10 (01 से 41)	शून्य
2016	45	22 (49)	01 से 10 (04 से 56)	01 से 03 (02 से 06)
योग	**106**	**34 (32)**		

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी।

अंतिम सम्मेलन में, कुलपति ने कहा कि पुनर्मूल्यांकन और परिणामतः अंकों को संशोधित कराने वाले छात्रों की बड़ी संख्या का विशेष ध्यान रखते हुए भविष्य में उपचारात्मक मापदंड अपनाए जाएंगें।

2.1.9.8 नियुक्ति कक्ष की कार्यप्रणाली

विश्वविद्यालय से पास छात्रों को परामर्श एवं नियुक्ति देने के लिए एक प्रशिक्षण एवं नियुक्ति कक्ष है। इस कक्ष को विभिन्न परीक्षाओं में सम्मिलित होने वाले छात्रों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा लोक/निजी क्षेत्र की कम्पनियों/उपक्रमों में भर्ती के लिए परिसर में साक्षात्कार आयोजित कराने का अधिदेश प्राप्त है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि छात्रों की नियुक्ति की सत्यता को सत्यापित करने के लिए विश्वविद्यालय ने संपूर्ण डाटाबेस नहीं बनाया है। वर्ष 2011-15 के दौरान, विभिन्न कार्यक्रमों में उत्तीर्ण होने वाले 1,545 छात्रों में से केवल 94 (छः *प्रतिशत*) छात्रों को नियुक्ति कक्ष के माध्यम से नियुक्ति मिली। इस प्रकार, विश्वविद्यालय सभी डिग्रीधारकों के लिए रोजगार सुनिश्चित करने की आकांक्षाओं को पूरा करने में असमर्थ रहा।

कार्यक्रम निदेशक ने कहा (मई 2017) कि भविष्य में नियुक्ति कक्ष के माध्यम से छात्रों की नियुक्ति में सुधार किया जाएगा।

2.1.9.9 पुस्तकालय की कार्यप्रणाली

(i) विश्वविद्यालय के विधान के अनुच्छेद 3.8 के अनुसार पुस्तकालयाध्यक्ष को छात्रों और कर्मचारियों द्वारा पुस्तकालय सुविधाओं के प्रयोग को प्रोत्साहित करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2012-17 के दौरान, 33 और 75[18] *प्रतिशत* के बीच शिक्षक तथा 44 और 79 *प्रतिशत*[19] के बीच छात्र पुस्तकालय के सदस्य के रूप में नामांकित थे जो यह इंगित करता है कि पुस्तकालय का प्रयोग अधिकतम नहीं हो रहा था।

---

18 2012-13: 65 (284 में से 186), 2013-14: 68 (278 में से 190), 2014-15: 75 (263 में से 196), 2015-16: 33 (252 में से 83) और 2016-17: 44 (239 में से 106)।

19 2012-13: 51 (1,156 में से 586), 2013-14: 52 (1,140 में से 597), 2014-15: 50 (1,274 में से 641), 2015-16: 44 (1,377 में से 612) और 2016-17: 79 (1,414 में से 1,112)।

(ii) लेखा मैनुअल के अनुच्छेद 25.20 में, प्रत्येक तीन वर्ष में कम से कम एक बार पुस्तकालय के भंडार की जांच का प्रावधान है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस प्रावधान के विपरीत, 2012-17 के दौरान पुस्तकालय की पुस्तकों के भंडार की जांच संचालित नहीं की गईं।

(iii) लेखापरीक्षा में पाया गया कि पुस्तकालय के सुदृढ़ीकरण[20] के लिए (नवंबर 2015: ₹ 0.39 करोड़ और फरवरी 2016: ₹ 0.39 करोड़) और पुस्तकालय सुविधाएं[21] प्रदान करने के लिए (अगस्त 2016: ₹ 0.23 करोड़ और अक्तूबर 2016: ₹ 0.23 करोड़) प्राप्त ₹ 1.24 करोड़ में से, विश्वविद्यालय ने ₹ 0.20 करोड़[22] (16 *प्रतिशत*) व्यय किए और ₹ 1.04 करोड़, रेडियो आवृत्ति पहचान युक्ति[23] के क्रय हेतु कोडल औपचारिकताओं की अपूर्णता और फर्नीचर एवं उपकरणों के क्रय हेतु निविदा को अंतिम रूप न देने के कारण, 9 से 20 माह से अधिक समय के लिए बैंक में अप्रयुक्त पड़े रहे।

2.1.10 अनुसंधान गतिविधियां

2.1.10.1 अनुसंधान नीतियां एवं कार्यक्रम

विश्वविद्यालय के विधान के अनुच्छेद 3.3 (iii) के अनुसार अनुसंधान निदेशक को महाविद्यालयों के डीन के परामर्श से अनुसंधान नीतियां एवं कार्यक्रम का निर्माण करना था तथा उनको अनुसंधान परिषद के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि राज्य में आवश्यक खाद्यान्नों के उत्पादन के लक्ष्य को प्राप्त करने के कार्य को संपन्न करने तथा उपलब्ध तुलनात्मक लाभों को काम में लाने के लिए, उर्वरकों के संतुलित प्रयोग में वृद्धि करके भूमि की उर्वरा शक्ति को पुन: प्राप्त करने आदि के लिए एक विज़न-2020 विश्वविद्यालय द्वारा तैयार किया गया, विश्वविद्यालय द्वारा अनुसंधान के क्षेत्र में विशिष्ट लक्ष्यों एवं रणनीतियों वाली कोई अनुसंधान नीति तैयार नहीं की गई।

अंतिम सम्मेलन में, अनुसंधान निदेशक ने कहा कि राज्य सरकार द्वारा अनुसंधान के लिए निधियां प्रदान नहीं की गईं। भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद अखिल भारतीय समन्वित अनुसंधान परियोजनाओं के अंतर्गत एवं तदर्थ परियोजनाओं के लिए निधियां प्रदान कर रही है; तथापि, विज़न 2020 विश्वविद्यालय द्वारा तैयार किया गया। फिर भी, यह तथ्य बना रहता है कि विज़न-2020 में विशिष्ट उद्देश्यों/लक्ष्यों/ध्येयों के न होने से विश्वविद्यालय आवधिक रूप से इसकी उपलब्धियों का आकलन करने में सक्षम नहीं था।

2.1.10.2 अनुसंधान परियोजनाएं

विश्वविद्यालय के संविधान के अनुच्छेद 3.3 (ii और iv) के अनुसार अनुसंधान निदेशक को सभी अनुसंधान गतिविधियों का समायोजन करने तथा परियोजनाओं के लिए अनुदान प्रसारित करने वाले वित्तपोषक अभिकरणों से समन्वय बनाए रखने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निदेशक ने 2012-17 के दौरान अनुसंधान परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए वर्षवार डाटा का अनुरक्षण/एकीकरण नहीं किया। तथापि, विश्वविद्यालय के विभिन्न विभागों से प्राप्त सूचना के आधार पर 2012-17 के दौरान स्वीकृत एवं पूर्ण हुए, वित्तपोषक अभिकरणों को प्रस्तुत अनुसंधान परियोजनाओं का विवरण नीचे तालिका में दर्शाया गया है :

---

20 पुस्तकालय का डिजिटलीकरण, ओपन सोर्स सॉफ्टवेयर कोहा के प्रयोग से एकीकृत पुस्तकालय सिस्टम, रेडियो आवृत्ति पहचान युक्ति, सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के साधन एवं प्लेटफॉर्म, ई-बुक और अन्य विविध मदें।

21 मुद्रित पाठ्य पुस्तकों के क्रय (कृषि के लिए ई-संसाधन के संगठन को छोड़कर): ₹ 0.16 करोड़; मुद्रित पत्रिकाओं का क्रय: ₹ 0.04 करोड़; ई-पुस्तकों का क्रय: ₹ 0.02 करोड़ और उपकरणों का क्रय: ₹ 0.24 करोड़।

22 पुस्तकालय का सुदृढ़ीकरण: पुस्तकों का क्रय (₹ 0.01 करोड़), पत्रिकाएं (₹ 0.02 करोड़), ई-पुस्तकें (₹ 0.01 करोड़), थीसिस का डिजिटलीकरण (₹ 0.10 करोड़), सॉफ्टवेयर (₹ 0.03 करोड़) तथा पत्र-पत्रिकाएं (₹ 0.03 करोड़)।

23 रेडियों आवृत्ति पहचान युक्ति एक नवीनतम तकनीक है जो पुस्तकालय में चोरी का पता लगाने में उपयोग में लाई जाती है।

तालिका-2.1.6: 2012-17 के दौरान स्वीकृत एवं पूर्ण हुई परियोजनाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रस्तावित		स्वीकृत		पूर्ण		प्रगतिशील	
	संख्या	अनुमानित लागत	संख्या	स्वीकृत लागत	संख्या	व्यय	संख्या	स्वीकृत लागत
2012-13	55	38.51	26	8.06	12	5.46	07	0.52
2013-14	76	43.07	14	8.83	07	7.65	02	1.18
2014-15	35	49.29	09	1.18	07	0.43	02	0.76
2015-16	87	88.99	13	2.93	06	1.29	07	1.69
2016-17	59	198.81	10	3.20	03	1.01	07	2.19
योग	**312**	**418.67**	**72**	**24.20**	**35**	**15.84**	**25**	**6.34**

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी ।

- 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय द्वारा वित्तपोषक अभिकरणों को प्रस्तुत की गईं 312 अनुसंधान परियोजनाओं (₹ 418.67 करोड़) में से केवल 72 परियोजनाओं (23 *प्रतिशत*) को ₹ 24.20 करोड़ में स्वीकृत किया गया। कम संख्या में अनुसंधान परियोजनाओं को स्वीकृति मिलने के कारणों को पूछने पर कारण नहीं बताए गए जो कि इस तथ्य का संकेत है कि परियोजनाएं उचित ढंग से तैयार नहीं की गईं जो यह दर्शाता है कि अनुसंधान गतिविधियों के लिए विश्वविद्यालय प्राधिकारी गंभीर नहीं थे।
- क्रियान्वयन के लिए ली गई 72 परियोजनाओं में से केवल 35 परियोजनाएं (49 *प्रतिशत*) ही ₹ 15.84 करोड़ के व्यय के बाद पूर्ण हुईं और ₹ 2.08 करोड़ की स्वीकृत लागत वाली 12 परियोजनाएं (17 *प्रतिशत*), वित्तपोषक अभिकरणों से वित्त न प्राप्त होन के कारण ₹ 0.39 करोड़ का व्यय करने के बाद छोड़ दी गईं (सितंबर 2014) । परियोजनाओं के बीच में छोड़े जाने के कारण व्यय निष्फल रहा क्योंकि उससे जुड़ी आवश्यक अनुसंधान गतिविधियां प्रभावकारी ढंग से पूरी नहीं हुईं।
- मार्च 2016 और अक्तूबर 2016 के बीच की समय सीमा में पूर्ण होने वाली आठ (25 में से) परियोजनाएं पांच से 12 माह के विलंब के साथ अपूर्ण पड़ी हुईं थीं।
- विश्वविद्यालय ने, 2012-17 के दौरान चालू की गईं/पूर्ण हुईं 35 अनुसंधान परियोजनाओं के परिणामों के पुस्तकालय का अनुरक्षण नहीं किया जिसके बिना लेखापरीक्षा में अनुसंधान गतिविधियों की सत्यता/परिणामों को सत्यापित नहीं किया जा सका।

अनुसंधान निदेशक ने कहा (जुलाई 2017) कि वित्तपोषक अभिकरणों द्वारा परियोजना के प्रभाव का निर्धारण किया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपर्युक्त सुधारात्मक कार्यवाही की आवश्यकता वाले क्षेत्रों की पहचान और अनुसंधान परियोजनाओं के परिणामों को सुनिश्चित करने के लिए विश्वविद्यालय को परियोजना प्रस्तावों में प्रभाव निर्धारण करने का प्रावधान सम्मिलित करना चाहिए था।

कुछ परियोजनाओं की चर्चा नीचे की गई है :

(i) ब्लॉक (खंड) स्तरीय भू-उत्पादकता मानचित्र का विकास

ग्लोबल पोजीशनिंग सिस्टम (जीपीएस) पर आधारित भूमि के नमूना संग्रहण का परिवर्द्धित तकनीकों द्वारा राज्य की भूमि की उत्पादकता का ब्लॉक स्तर पर मूल्यांकन करने के लिए ₹ 1.67 करोड़ की 'हिमाचल प्रदेश ब्लॉक स्तरीय भू-उत्पादकता मानचित्र का विकास' परियोजना, *राष्ट्रीय कृषि विकास योजना* के अंतर्गत राज्य स्तरीय मंजूरी कमेटी के द्वारा स्वीकृत की गई (अप्रैल 2010)। छ: घटकों[24] सहित परियोजना को स्वीकृति के एक वर्ष के अंदर पूरा किया जाना था।

---

24 जनशक्ति: ₹ 0.12 करोड़; संचालन व्यय: ₹ 0.12 करोड़; डिजिटलीकरण और भौगोलिक सूचना तंत्र पर आधारित भू-उत्पादकता मानचित्र तैयार करना: ₹ 0.10 करोड़; उपकरण : ₹ 1.12 करोड़; भूमि नमूना संग्रह में कार्यरत कर्मचारियों का प्रशिक्षण (जीपीएस आधारित): ₹ 0.01 करोड़ तथा विश्लेषण प्रयोगशाला और भूमि नमूना प्रक्रमण : ₹ 0.20 करोड़।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि परियोजना के लिए प्राप्त (अगस्त 2010) ₹ 1.67 करोड़ में से विश्वविद्यालय ने 2010-14 के दौरान ₹ 1.65 करोड़ का व्यय किया। उपकरणों को छोड़कर परियोजना के सभी घटक ₹ 0.60 करोड़ की लागत पर पूरे कर लिए गए तथा विश्वविद्यालय के मृदा विज्ञान विभाग ने विश्वविद्यालय की वेबसाइट पर हिमाचल प्रदेश राज्य का ब्लॉक स्तरीय भू-उत्पादकता मानचित्र अपलोड किया (अप्रैल 2015)। तथापि, अगस्त 2016 में ₹ 1.05 करोड़ की लागत से स्थापित इंडक्टिविटी कपल्ड प्लाज्मा मास स्पेक्ट्रोमीटर (आई.सी.पी.एम.एस.) उपकरण (भू-उत्पादकता जांचने का उपकरण) को मई 2017 तक सक्रिय नहीं किया गया क्योंकि भू-उत्पादकता मानचित्र, राज्य कृषि विभाग में पहले से उपलब्ध सुविधा से विकसित और विश्वविद्यालय की वेबसाइट में अपलोड किया गया था।

परियोजना अन्वेषक ने कहा (जून 2017) कि उपकरणों का क्रय और अवसंरचना विकास एक अनवरत प्रक्रिया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि भू-उत्पादकता मानचित्र के विकास के बाद उपकरणों की खरीद तर्कसंगत नहीं है और उस हेतु व्यय से बचा जा सकता था।

सरकार/विश्वविद्यालय को इंडक्टिविटी कपल्ड प्लाज्मा मास स्पेक्ट्रोमीटर के वैकल्पिक उपयोग को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

(ii) गेहूं में पीला रतुआ रोग के लिए प्रबंधन रणनीति पर परियोजना

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत, राज्य स्तरीय मंजूरी कमेटी द्वारा ₹ 2.81 करोड़ की स्वीकृत परियोजना (जून 2013) 'हिमाचल प्रदेश में गेहूं के रतुआ रोग के लिए प्रबंधन रणनीति' के क्रियान्वयन के लिए विश्वविद्यालय ने ₹ 2.44 करोड़ प्राप्त किए। परियोजना का मुख्य उद्देश्य विश्वविद्यालय के खेतों में पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्मों के केंद्रक और ब्रीडर बीजों के उत्पादन में वृद्धि करके, राज्य में गेहूं के बीजों की वर्तमान स्तर को 17 से 40 *प्रतिशत* की प्रतिस्थापन दर में वृद्धि का मूल्यांकन करना था। तीन घटकों[25] की परियोजना को जून 2016 तक पूर्ण होना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-17 के दौरान विश्वविद्यालय ने संपूर्ण रकम का प्रयोग कर लिया था। तथापि, विश्वविद्यालय ने राज्य सरकार से बची हुई, ₹ 0.37 करोड़ की स्वीकृत निधि आरक्षित नहीं की और निम्न कमियों के कारण परियोजना पूर्ण नहीं हुई :

- 'पीले रतुआ रोग के प्रबंधन मॉडयूल के विकास' के लिए ₹ 0.28 करोड़ के प्रावधान के प्रति विश्वविद्यालय ने ₹ 1.37 करोड़ का व्यय किया। इसके फलस्वरूप ₹ 1.09 करोड़ का अधिक व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, आवश्यक मॉडयूल का विकास अभिलेखों में दर्ज नहीं था जो यह इंगित करता है कि अधिक व्यय होने के बावजूद, विश्वविद्यालय जुलाई 2017 तक कोई भी पीला रतुआ रोग प्रबंधन मॉडयूल विकसित करने में असमर्थ रहा।
- 'गेहूं की पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्मों के विकास', के लिए ₹ 1.10 करोड़ के प्रति विश्वविद्यालय ने मात्र ₹ 0.24 करोड़ (22 *प्रतिशत*) व्यय किए जो यह इंगित करता है कि विश्वविद्यालय ने जुलाई 2017 तक गेहूं की पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्में विकसित करने की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया।
- 'पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्मों के अच्छी गुणवत्ता वाले बीजों का उत्पादन' घटक के अंतर्गत विश्वविद्यालय ने ₹ 1.43 करोड़ के प्रावधान के प्रति ₹ 0.83 करोड़ व्यय किए। इसके अतिरिक्त, 2,025 क्विंटल बीज के लक्ष्य के प्रति मात्र 1,489.80 क्विंटल (केंद्रक[26] बीज: 74.06 क्विंटल और ब्रीडर[27] बीज: 1,415.74

---

25 पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी के अच्छी गुणवत्ता वाले बीज का उत्पादन: ₹ 1.43 करोड़; गेहूं की पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्मों का विकास: ₹ 1.10 करोड़ तथा पीला रतुआ रोग के प्रबंधन मॉड्यूल का विकास: ₹ 0.28 करोड़।

26 भौतिक शुद्धता सहित आनुवंशिक तौर पर शुद्ध बीज तथा राज्य कृषि विश्वविद्यालय द्वारा उत्पादित।

27 बृहत क्षेत्र में विकसित नाभिकीय बीज की संतति।

क्विंटल) 535.20 क्विंटल बीज की परिणामी गिरावट के साथ 2013-16 में उत्पादित किया गया। इस प्रकार, गेहूं की पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्मों के गुणवत्ता बीज का उत्पादन लक्ष्यानुसार नहीं हुआ।

- परियोजना का मुख्य उद्देश्य, 17 से 40 *प्रतिशत* के वर्तमान स्तर की गेहूं की पीला रतुआ रोग प्रतिरोधी किस्मों के बीज की प्रतिस्थापन दर में वृद्धि का मूल्यांकन, न तो अभिलेखों में था न ही उपर्युक्त जांच परिणामों की दृष्टि से स्वीकार्य था।

फसल सुधार विभाग के प्रमुख ने कहा (जून 2017) कि प्रभाव मूल्यांकन परियोजना का भाग नहीं था और इस उद्देश्य के लिए निधियों की मांग नहीं की गई थी। तथापि, उत्तर स्वीकृत परियोजना के अनुसार व्यय न किए जाने एवं परियोजना की समाप्ति समयबद्ध ढ़ंग से न होने के कारणों की व्याख्या नहीं करता। इस प्रकार, जुलाई 2017 तक ₹ 1.37 करोड़ व्यय करने के बावजूद विश्वविद्यालय द्वारा कोई मॉड्यूल विकसित नहीं किया जा सका।

2.1.10.3 आविष्कारों एवं खोजों के लिए एकाधिकार

विश्वविद्यालय के विधान का अनुच्छेद 7.10 (1) विश्वविद्यालय को किसी आविष्कार या खोज या इसकी प्रयोगशाला, खेतों या कार्यशाला में बनाई गई किसी प्रक्रिया तथा सरकार से उनके एकाधिकार प्राप्त करने के संबंध में पूर्ण अधिकार का प्रावधान करता है। विश्वविद्यालय को एकाधिकार प्राप्त करने की लागत को सहन करना था तथा इस प्रकार के एकाधिकार से प्राप्त समस्त रॉयल्टियों, प्रतिफलों या विक्रय अथवा वाणिज्यिक दोहन से एकत्र आय को प्राप्त करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय ने कोई आविष्कार अथवा खोज नहीं की। 2003-09 के दौरान हुए आठ आविष्कारों के संदर्भ में, जुलाई 2017 तक भारत सरकार के एकाधिकार कार्यालय से कोई एकाधिकार प्राप्त नहीं किया गया, हालांकि उससे संबंधित आवेदन राष्ट्रीय अनुसंधान विकास निगम , नई दिल्ली में (जून 2003 व दिसम्बर 2010 के बीच) जमा[28] किए गए थे। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार द्वारा स्वीकृत (नवंबर 2011) 'इंप्रूव्ड टिशू चैंबर असेंबली फॉर आइसोलेटेड ऑर्गन बाथ एपेरट्स' के एकाधिकार के संदर्भ में कोई रॉयल्टी/प्रतिफल एकाधिकार से प्राप्त आय विश्वविद्यालय ने मई 2017 तक अर्जित नहीं की थी जो यह इंगित करता है कि विश्वविद्यालय ने एकाधिकार के विक्रय/वाणिज्यिक दोहन का पता नहीं लगाया।

विश्वविद्यालय, एकाधिकार एवं सफल अनुसंधान परियोजनाओं के वाणिज्यिक दोहन के लिए पृथक विंग की स्थापना पर विचार कर सकता है।

2.1.10.4 फसल योजना एवं बीजों का उत्पादन

2012-17 के दौरान, प्रत्येक फसल (*खरीफ* या *रबी*) के प्रारंभ से पहले, लेखा मैनुअल के अनुच्छेद 18.6 में उल्लिखित, अनुसंधान/बीज उत्पादन कृषि क्षेत्र के संदर्भ में विश्वविद्यालय ने प्रत्येक भूखंड के लिए फसल पैटर्न एवं प्रत्येक कृषि क्षेत्र के संभावित उत्पादन को इंगित करती हुई कोई फसल योजना तैयार नहीं की थी। विश्वविद्यालय ने कृषि क्षेत्रों में बीज उत्पादन की योजना नहीं बनाई तथा फसल पैटर्न को तदर्थ आधार पर अपनाया

---

28 2004 (अक्तूबर 2004) में सीनीकस वालिची पत्तियों के मेथेनॉल एक्सट्रेक्ट में बायोएक्टिव घटकों के कीटनाशी गुण; 2003 (जून 2003) में यूपेटोरियम के पत्ती एक्ट्रेक्टों से एंटी-फ्रीडेंट/रेपलेंट सामग्री के निर्माण हेतु प्रक्रिया; 2003 (अगस्त 2005) में भंडारित अनाज कीटों के प्रति पटेरोस्पर्मम एकैरोफोलियम की पत्तियों के मेथेनॉल एक्ट्रेक्ट में बायोएक्टिव घटकों के कीटनाशी गुण; 2003 (मार्च 2005) में एगेव अमेरिकाना के मेथेनॉल एक्ट्रेक्टों में बायोएक्टिव सामग्रियों का कीटनाशी सूत्रीकरण; 2004 (मार्च 2006) में मच्छरों के विरूद्ध डोडोनिया विस्कोसा की पत्तियों के मेथेनॉल एकट्रेक्टों में बायोएक्टिव घटकों की रेपलेंट गतिविधि; 2005 (अप्रैल 2007) में ब्रीड गेहूं ट्रीटीकम एस्टीवम x इमप्रेंटा सिलिंडेरिका सिस्टम का अनुसरण करते हुए क्रोमोजोम एलीमिनेशन तकनीक के प्रयोग हेतु एक उन्नत प्रक्रिया; 2005 (अप्रैल 2006) में सामुदायिक कुकिंग हेतु क्लीनिकल बर्नर सहित प्रीमिक्स ब्लोअर टाईप बायोगैस स्टोव और 2009 (दिसम्बर 2010) में लिक्विड बायो फर्टीलाइजर फॉरमुलेशन तैयार करने की एक प्रक्रिया।

गया। 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय के कृषिक्षेत्रों में गेहूं और मक्का के गुणवत्ता बीजों के उत्पादन एवं आवरित क्षेत्रफल का विवरण नीचे दर्शाया गया है।

तालिका-2.1.7: 2012-17 के दौरान उत्पादन मापदंडों तथा विश्वविद्यालय कृषि क्षेत्रों में वास्तविक बीज उत्पादन का विवरण

(क्षेत्रफल हैक्टेयर में, बीज क्विंटल में, हानि ₹ लाख में)

वर्ष	आवरित क्षेत्रफल		उत्पादन						हानि[29]
			मापदंडों[30] के अनुसार आवश्यक		वास्तविक		कमी		
	गेहूं	मक्का	गेहूं	मक्का	गेहूं	मक्का	गेहूं	मक्का	
2012-13	19.15	2.00	421.30	66.00	270.05	51.90	151.25 (36)	14.10 (21)	6.72
2013-14	17.65	2.10	388.30	69.30	296.78	35.48	91.52 (24)	33.82 (49)	5.09
2014-15	16.55	2.00	364.10	66.00	137.88	30.86	226.22 (62)	35.14 (53)	10.91
2015-16	11.95	1.80	262.90	59.40	55.75	5.34	207.15 (79)	54.06 (91)	16.29
2016-17	7.25	0.90	159.50	29.70	53.67	8.08	105.83 (66)	21.62 (73)	7.33
योग	**72.55**	**8.80**	**1,596.10**	**290.40**	**814.13**	**131.66**	**781.97**	**158.74**	**46.34**

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी। नोट : कोष्ठक में दिए गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

- गेहूं के बीज के उत्पादन के अंतर्गत क्षेत्र आवरण 2012-13 में 19.15 हैक्टेयर से कम हो कर 2016-17 में 7.25 हैक्टेयर हो गया तथा मक्का के बीज उत्पादन के अंतर्गत भी दो हैक्टेयर से कम हो कर 0.90 हैक्टेयर हो गया।
- मापदंडों के प्रति, 2012-17 के दौरान गेहूं के बीज उत्पादन में 24 एवं 79 *प्रतिशत* के बीच कमी रही और उसी प्रकार मक्का में यह 21 और 91 *प्रतिशत* के बीच रही। मापदंडों के नीचे विश्वविद्यालय के कृषि क्षेत्रों में बीज उत्पादन के परिणामस्वरूप ₹ 46.34 लाख की हानि हुई।

बीज, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग के प्रमुख ने कहा (जून 2017) कि कृषि क्षेत्रों में सिंचाईं की पर्याप्त व्यवस्था नहीं थी तथा कृषि क्षेत्र घने जंगलों से घिरे हुए हैं जहां पक्षी, आवारा जानवर और जंगली भालू फसलों को नुकसान पहुंचाते रहे। तथापि, यह तथ्य बना रहता है कि विभाग ने फसलों को आवारा/जंगली जानवरों से सुरक्षा प्रदान करने के लिए कदम नहीं उठाए और विश्वविद्यालय ने 2012-17 के दौरान बीज उत्पादन के लिए क्षेत्र आवरण की घटती हुई प्रवृत्ति के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किए। और तो और मापदंडों के संदर्भ में उत्पादन में गिरावट, उक्त अवधि के दौरान कम क्षेत्र आवरण के बावजूद जारी रही। यह स्पष्ट नहीं है कि क्या विश्वविद्यालय के संपूर्ण क्षेत्र में पक्षियों और आवारा जानवरों के आक्रमण की संभावना बनी रहती है। मापदंडों के अनुसार उत्पादन करने के लिए विश्वविद्यालय को एक सुरक्षित भूखंड की पहचान करनी चाहिए।

2.1.10.5 ब्रीडर बीज की आपूर्ति

विश्वविद्यालय के फसल सुधार विभाग द्वारा बीजों की नई किस्में विकसित की जाती हैं तथा राज्य कृषि विभाग की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए केंद्रक और ब्रीडर बीज में प्रजनन हेतु बीज, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग तथा अनुसंधान केंद्रों/ कृषि विज्ञान केंद्रों को जारी किए जाते हैं। 2012-17 के दौरान कृषि विभाग में बीजों की मांग एवं आपूर्ति का विवरण नीचे तालिका में दर्शाया गया है :

---

29 गेहूं की प्रति क्विंटल दर: 2012-13 (₹ 4,100), 2013-15 (₹ 4,200), 2015-16 (₹ 6,300) तथा 2016-17 (₹ 5,700) और मक्का की प्रति क्विंटल दर: 2012-14 (₹ 3,700), 2014-15 (₹ 4,000) तथा 2015-17 (₹ 6,000)।

30 गेहूं 22 क्विंटल प्रति हैक्टेयर की दर से और मक्का 33 क्विंटल प्रति हैक्टेयर की दर से।

तालिका-2.1.8: 2012-17 के दौरान कृषि विभाग में बीजों की मांग एवं आपूर्ति का विवरण

(क्विंटल में)

वर्ष	गेहूं		मक्का		चावल		दाल		सब्जियां	
	मांग	आपूर्ति	मांग	आपूर्ति	मांग	आपूर्ति	मांग	आपूर्ति	मांग	आपूर्ति
2012-13	250	250	1.00	1.00	25.00	25.00	28.00	13.46	6.00	6.00
2013-14	270	270	0.15	0.15	23.00	23.00	42.05	19.76	32.50	29.28
2014-15	375	375	5.50	5.50	25.00	9.90	48.00	48.00	8.40	5.26
2015-16	390	358	15.00	13.12	25.00	25.00	49.72	46.91	5.70	4.63
2016-17	390	390	0	0	20.00	20.00	51.30	30.20	9.15	7.60
योग	**1,675**	**1,643**	**21.65**	**19.77**	**118.00**	**102.90**	**219.07**	**158.33**	**61.75**	**52.77**

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी।

कृषि विभाग की मांग के प्रति, 2014-15 के दौरान चावल के ब्रीडर बीज (15.10 क्विंटल) तथा 2015-16 के दौरान गेहूं/मक्का के ब्रीडर बीज (गेहूं : 32 क्विंटल और मक्का : 1.88 क्विंटल) की कम आपूर्ति थी। 2012-14 और 2015-17 के दौरान 60.74 क्विंटल के दालों के ब्रीडर बीजों की तथा 2013-17 के दौरान 8.98 क्विंटल के सब्जी ब्रीडर बीजों की कम आपूर्ति थी। बीज, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग के प्रमुख ने बीजों की आपूर्ति में कमी के लिए कम उत्पादन को जिम्मेदार ठहराया (जुलाई 2017)।

2.1.10.6 हिमाचल प्रदेश में जैविक खेती संवर्द्धन

स्वीकृति देने वाली राज्य स्तरीय कमेटी ने (अप्रैल 2010) राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत दो वर्ष में क्रियान्वित होने वाली ₹ 2.78 करोड़ की एक परियोजना 'हिमाचल प्रदेश में जैविक खेती संवर्द्धन' को स्वीकृत किया गया था। विश्वविद्यालय द्वारा चार जिलों[31] में परियोजना के क्रियान्वयन के लिए विश्वविद्यालय[32] ने कृषि निदेशक से 2010-11 (₹ 2.12 करोड़) और 2011-12 (₹ 0.43 करोड़) के बीच ₹ 2.55 करोड़ प्राप्त किए थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- अनुबंध के अनुसार, जैविक खेती के लिए कृषकों की पहचान एवं संगठन बनाने के लिए विश्वविद्यालय ने एक गैर सरकारी संगठन हिमाचल जैविक कृषक फोरम को ₹ 0.27 करोड़ का अग्रिम भुगतान किया (अक्तूबर 2010)। तथापि, विश्वविद्यालय के जांच प्रतिवेदन (दिसंबर 2011) तथा अप्रैल 2014 में आयोजित हुई राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की परियोजनाओं की समीक्षा बैठक के कार्यवृत्त के अनुसार, हिमाचल जैविक कृषक फोरम ने बिना कोई क्षेत्रकार्य किए फर्जी बिलों/दस्तावेजों के रूप में ₹ 0.27 करोड़ के अग्रिम के समायोजन के लिए लेखे प्रस्तुत कर दिए क्योंकि पहचान किए गए कथित कृषकों के नाम, गांवों का भ्रमण किए बिना राजस्व विभाग के दस्तावेजों से ले लिए गए। स्पष्टतः, हिमाचल जैविक कृषक फोरम द्वारा रकम का दुरुपयोग किया गया। इसके अतिरिक्त, अनुबंध में नुकसान की क्षतिपूर्ति के लिए दंडात्मक प्रावधानों की अनुपस्थिति में विश्वविद्यालय, जुलाई 2017 तक, धन वापसी का दावा करने के लिए हिमाचल जैविक कृषक फोरम के विरुद्ध कार्यवाही नहीं कर सका।
- इसी बीच, परियोजना की उल्लिखित गतिविधियों[33] पर, 2011-15 के दौरान विश्वविद्यालय ने ₹ 0.96 करोड़ का व्यय भी किया। शेष ₹ 1.32 करोड़ कृषि विभाग को लौटा दिए गए (अगस्त 2014) तथा विश्वविद्यालय ने परियोजना की किसी गतिविधि पर आगे कार्य नहीं किया। इस प्रकार, हिमाचल जैविक कृषक फोरम द्वारा

---

31 कांगड़ा, कुल्लू, मण्डी तथा शिमला।

32 पूरे देश से नवोन्मेषी जैविक पद्धतियों का एकत्र करना/मूल्यांकन करना, पहचान की गई जैविक पद्धतियों की जांच करना, जैविक पद्धतियों/प्रौद्योगिकियों में अनुसंधान और फल व सब्जी वाली फसलों के लिए जैविक दिशा-निर्देशों का पैकेज तैयार करना: ₹ 1.14 करोड़ (वेतन: ₹ 0.24 करोड़ एवं वंचालन व्यय: ₹ 0.90 करोड़)।

33 पूरे देश से नवोन्मेषी जैविक पद्धतियों को एकत्र करना/मूल्यांकन करना, पहचान की गई जैविक पद्धतियों की जांच करना, जैविक पद्धतियों/प्रौद्योगिकियों में अनुसंधान आदि: वेतन (₹ 0.45 करोड़) और संचालन व्यय (₹ 0.51 करोड़)।

जैविक खेती एवं तकनीकों को अपनाने के लिए कृषकों के प्रशिक्षण के लिए कृषकों की पहचान एवं संगठन न होने की स्थिति में परियोजना पर हुआ संपूर्ण व्यय (₹ 1.23 करोड़) निष्फल सिद्ध हुआ।

अंतिम सम्मेलन में, जैविक कृषि विभाग के प्रमुख ने कहा कि मामला आर्बिट्रेशन में विचाराधीन है। तथापि, यह तथ्य बना रहता है कि विश्वविद्यालय ने निधियों को अवमुक्त करने से पहले न तो हिमाचल जैविक कृषक फोरम की योग्यता/ विश्वसनीयता की जांच की, न ही परियोजना की उचित निगरानी सुनिश्चित की। हिमाचल जैविक कृषक फोरम द्वारा किए गए गलत कार्यों के लिए अनुबंध में दंड देने का प्रावधान न होने की स्थिति में हानियों के प्रति लोकहित को जोखिम में डाला गया। इसके अतिरिक्त, परियोजना की अपूर्णता से भावी हित-लाभों से कृषक समुदाय वंचित रहा।

2.1.10.7 पश्मीना धागों पर अनुसंधान परियोजना पूर्ण न होना

भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद ने राष्ट्रीय कृषि नवीनीकरण परियोजना के अंतर्गत ₹ 1.39 करोड़ की एक अनुसंधान परियोजना "पश्मीना धागों की समृद्ध उत्पादकता एवं लाभकारिता पर एक वैल्यू श्रृंखला" को स्वीकृत किया (जनवरी 2009)। परियोजना जून 2012 तक क्रियान्वित होनी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2008-14 के दौरान भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद से प्राप्त ₹ 1.23 करोड़ [34] में से विश्वविद्यालय ने परियोजना के क्रियान्वयन पर ₹ 1.12 करोड़[35] प्रयोग किए तथा जून 2017 तक बैंक में ₹ 0.05 करोड़ को शेष छोड़कर ₹ 0.06 करोड़ वित्तपोषक अभिकरण को लौटा दिए (मार्च 2013)। तथापि, विश्वविद्यालय ने भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद से ₹ 0.16 करोड़ का बचा हुआ अनुदान प्राप्त नहीं किया और निम्न कारणों/कमियों के चलते परियोजना पूरी नहीं हो सकी :

- अनावर्ती घटकों के अंतर्गत ₹ 0.62 करोड़ के प्रावधान में से विश्वविद्यालय ने वित्तपोषक अभिकरण से स्वीकृति लिए बिना 2009-14 के दौरान ₹ 0.27 करोड़ अन्य घटकों की ओर (आवर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.23 करोड़, मानव संसाधन विकास: ₹ 0.02 करोड़ और संस्थागत प्रभार: ₹ 0.02 करोड़) अपयोजित किए।
- परियोजना के लिए क्रय किए जाने वाले ₹ 0.45 करोड़ के उपकरणों के प्रति मात्र ₹ 0.11 करोड़ के उपकरण क्रय किए गए जो यह इंगित करता है कि विश्वविद्यालय ने सभी प्रदत्त उपकरणों का उपार्जन नहीं किया।

पशु चिकित्सा विभाग के प्रमुख ने कहा (जुलाई 2017) कि परियोजना सीमित कार्य समय के कारण पूर्ण नहीं हो सकी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परियोजना क्रियान्वयन पहले ही पूर्णता की निर्धारित तिथि से पांच वर्ष से अधिक समय से विलंबित थी।

2.1.10.8 उन्नत साधन एवं सामग्री की रूपरेखा तैयार न करना

कृषि अभियंत्रण विभाग, आवश्यकता आधारित तथा विभिन्न क्षेत्रों में रणनीतिक अनुसंधान जैसे पहाड़ी क्षेत्रों के लिए उन्नत साधन एवं सामग्री का विकास, मृदा संरक्षण एवं जल प्रबंधन तथा पैदावार होने के बाद की प्रौद्योगिकी के अधिदेश के साथ कार्यरत है। इस उद्देश्य के लिए विभाग ने ₹ 2.20 करोड़[36] की अवसंरचना का सृजन किया है।

---

[34] आवर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.57 करोड़, मानव संसाधन विकास: ₹ 0.01 करोड़, अनावर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.62 करोड़ और संस्थागत प्रभार: ₹ 0.03 करोड़।

[35] आवर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.80 करोड़, मानव संसाधन विकास: ₹ 0.03 करोड़, अनावर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.24 करोड़ और संस्थागत प्रभार: ₹ 0.05 करोड़।

[36] पुराना भवन (1985: ₹ 0.06 करोड़), नया भवन (2010: ₹0.73 करोड़), कार्यशाला (1985: ₹ 0.25 करोड़), प्रशिक्षण हॉल (1995: ₹ 0.21 करोड़), कृषि प्रक्रिया केन्द्र (2002: ₹ 0.16 करोड़), संग्रहालय (2009: ₹ 0.12 करोड़) और सामग्रीशाला (2013: ₹ 0.67 करोड़)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय के कृषि अभियंत्रण विभाग ने 2012-17 के दौरान कर्मचारियों के वेतन एवं अन्य प्रशासनिक व्ययों पर ₹ 8.78 करोड़ का व्यय किया। तथापि, जैसा कि अधिदेश है, उपर्युक्त अवधि के दौरान कृषि अभियंत्रण के क्षेत्र में कोई विशिष्ट अनुसंधान नहीं किया गया। कृषि अभियंत्रण विभाग के प्रमुख ने कहा (जून 2017) कि नई अनुसंधान परियोजनाएं कर्मचारियों की कमी के कारण तैयार/परिपक्व नहीं की जा सकीं। उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखकर देखा जाना चाहिए कि सृजित अवसंरचना के अधिकतम उपयोग के लिए विश्वविद्यालय को पर्याप्त जनशक्ति सुनिश्चित करनी चाहिए थी।

2.1.11 विस्तार गतिविधियां

विश्वविद्यालय की मुख्य विस्तार गतिविधियां में आधुनिक प्रौद्योगिकी का स्थानांतरण व कृषि एवं संबंधित क्षेत्रों में उत्पादकता बढ़ाने के लिए उच्च पैदावार वाले बीज किसानों को देना, कर्मचारियों के लिए आवश्यकता आधारित प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाना, कृषि विज्ञान केंद्रों की सहायता से सरकारी कार्यकारियों व अन्य संगठनों तथा किसानों के लिए विस्तार कार्यक्रम शामिल हैं। विश्वविद्यालय के आठ कृषि विज्ञान केंद्रों को भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद द्वारा प्रायोजित कृषि क्षेत्र की जांच पर विस्तार कार्यक्रम, कृषि अनुसंधानों से संबंधित कर्मचारियों को प्रशिक्षण, किसानों के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण कार्यक्रम, अग्र पंक्ति प्रदर्शन तथा कृषि क्षेत्र पर उनकी जांच संचालित करने थे।

2.1.11.1 प्रशिक्षण कार्यक्रम

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विस्तार शिक्षा निदेशक ने निर्धारित लक्ष्यों और 2012-17 के दौरान विस्तार कर्मियों, किसानों, अग्रपंक्ति प्रदर्शनों तथा कृषि क्षेत्र जांचों के प्रशिक्षण, के लिए उनकी उपलब्धियों का कृषि विज्ञान केंद्र द्वारा अनुरक्षण नहीं किया था। तथापि, आठ कृषि विज्ञान केंद्रों द्वारा दी गई जानकारी के आधार पर राज्य सरकार कर्मचारियों, विश्वविद्यालय कर्मचारियों एवं किसानों को दिए गए विस्तार प्रशिक्षण का विवरण निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.9: 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय कर्मचारियों, सरकारी कर्मचारियों, किसानों एवं अग्रपंक्ति प्रदर्शनों/कृषि क्षेत्र जांचों के लिए विस्तार प्रशिक्षण कार्यक्रम का विवरण

(संख्या में)

वर्ष	लक्ष्य				उपलब्धियां			
	विश्व-विद्यालय कर्मचारी	सरकारी कर्मचारी	कृषक	अग्रपंक्ति प्रदर्शन/ कृषि क्षेत्र जांच	विश्व-विद्यालय कर्मचारी	सरकारी कर्मचारी	कृषक	अग्र पंक्ति प्रदर्शन/कृषि क्षेत्र जांच
2012-13	5	25	543	1,114	5	28 (112)	687 (127)	1358 (122)
2013-14	6	26	484	1,055	6	11 (42)	571 (118)	1329 (126)
2014-15	4	21	509	1,007	4	13 (62)	621 (122)	1202 (119)
2015-16	2	31	452	1,080	2	13 (42)	549 (121)	1292 (120)
2016-17	5	31	503	981	5	21 (68)	583 (116)	1008 (103)
योग	**22**	**134**	**2,491**	**5,237**	**22**	**86**	**3,011**	**6,189**

स्रोत: कृषि विज्ञान केंद्रों द्वारा दी गई जानकारी। नोट: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

2012-17 के दौरान, लक्ष्यों के अनुसार विश्वविद्यालय ने अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया। सरकारी कर्मचारियों के संदर्भ में, 2012-13 के दौरान 12 *प्रतिशत* तक अधिक आवरण था जबकि 2013-17 के दौरान उपलब्धियां 42 से 68 *प्रतिशत* के बीच रहीं। किसानों को प्रशिक्षण देने और अग्र पंक्ति प्रदर्शन/कृषि क्षेत्र जांच के लक्ष्य 2012-17 के दौरान प्राप्त कर लिए गए, तथापि, प्रशिक्षण की प्रभावशीलता का मूल्यांकन नहीं किया गया। *लेखापरीक्षा का विचार है कि विश्वविद्यालय को किसानों को दिए गए प्रशिक्षण के प्रभाव का मूल्यांकन करना चाहिए।*

2.1.11.2 कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र द्वारा प्रस्तुत सेवाएं

अनुसंधान के परिणामस्वरूप आने वाले उन्नत उत्पादों[37] के विक्रय और वितरण के क्रम में विश्वविद्यालय में, राष्ट्रीय कृषि प्रौद्योगिकी परियोजना के अंतर्गत कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र को किसानों के लिए एकल खिड़की सेवा के रूप में स्थापित किया गया था (नवंबर 2001)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय में किसानों की कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र परामर्श सेवा में सुधार हुआ क्योंकि दूरभाष कॉल 2012-13 में 159 से बढ़कर 2016-17 में 766 हो गई तथा आने वाले किसानों की संख्या 2012-13 में 2,147 से बढ़कर 2016-17 में 6,435 हो गई। तथापि, 2012-17 के दौरान विश्वविद्यालय ने कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केन्द्र पर कोई लक्ष्य/ विक्रय तंत्र/ उन्नत उत्पादों का वितरण निर्धारित नहीं किया। 2012-14 के दौरान 6,013 किलोग्राम गेहूं के बीज, 2015-17 के दौरान 286.50 किलोग्राम मक्का के बीज, 2016-17 में राजमाह के 70 किलोग्राम और माह के 17.50 किलोग्राम बीजों की बिक्री को छोड़कर 2012-17 के दौरान कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र पर किसानों को धान, जौ आदि सहित अन्य मुख्य फसलों के बीज नहीं बेचे गए।

प्रबंधक (कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र) ने कहा (जून 2017) कि किसानों को उनकी मांग के अनुसार बीज बेचा गया तथा कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र में बीज की अनुपलब्धता के मामले में, किसानों को विश्वविद्यालय के संबंधित विभागों से बीज खरीदने की राय दी गई थी। तथापि, यह तथ्य रहा है कि कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र की स्थापना का किसानों को एकल खिड़की सेवा प्रदान करने का उद्देश्य उपार्जित नहीं हुआ।

2.1.12 अन्य मुद्दे

2.1.12.1 छात्रावासों के निर्माण में विलम्ब

(i) दो छात्रावासों के निर्माण (68 स्नातक लड़कियां और 84 स्नातक लड़के) के लिए प्रत्येक को ₹ 2.50 करोड़ की भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद द्वारा स्वीकृत अनुदान में से विश्वविद्यालय ने भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद से 2015-16 में ₹ 2.39 करोड़ प्राप्त किए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति और निविदाओं को अंतिम रूप देने में हुए विलंब के कारण मई 2017 तक कार्यों का क्रियान्वयन आरंभ नहीं हुआ था जिसके परिणामस्वरूप बचत बैंक खाता में सात से 15 माह से अधिक समय तक निधियां पड़ी रहीं।

(ii) ₹ 1.50 करोड़ के राज्य अनुदान से 108 छात्राओं के लिए छात्रावास के निर्माण के लिए विश्वविद्यालय ने कृषि निदेशक से ₹ 1.50 करोड़ प्राप्त किए (अगस्त 2015)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कोडल औपचारिकताओं (वास्तु प्रारूप तैयार होना, तकनीकी स्वीकृति और निविदाओं के चलायमान) के पूरा न होने के कारण मई 2017 तक कार्य को क्रियान्वित करने के लिए नहीं लिया गया और धनराधि बचत बैंक खाते में 20 माह से अधिक समय के लिए अप्रयुक्त पड़ी रही।

इस प्रकार, इन औपचारिकताओं को पूरा करने के लिए ठीक समय पर कार्यवाही नहीं की गई और कार्य के क्रियान्वयन में हुए विलंब के कारण संबंधित लाभार्थियों को भावी हितलाभों से वंचित रखा गया।

2.1.12.2 अंतर्राष्ट्रीय छात्रों के लिए छात्रावास का कम उपयोग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय ने अंतर्राष्ट्रीय छात्रों के दुमंजिला छात्रावास का निर्माण ₹ 1.91 करोड़ की लागत से पूरा किया (जुलाई 2008)। तथापि, 12 छात्रों की क्षमता के प्रति, मात्र एक से छः छात्रों[38] को 2012-17 के दौरान छात्रावास में आवास आवंटित किए गए। छात्र कल्याण अधिकारी ने कहा (मई 2017) कि अप्रवासी भारतीय/ विदेशी छात्रों के कम संख्या में प्रवेश लेने के कारण छात्रावास का अधिकतम उपयोग नहीं हो सका।

---

[37] बीज व पौध-रोपण सामग्री, पशु नस्लें तथा प्रसंस्कृत उत्पाद, इत्यादि।

[38] 2012-13: दो; 2013-14: तीन; 2014-15: एक; 2015-16 छः तथा 2016-17: छः।

लेखापरीक्षा का विचार है कि विश्वविद्यालय को, अप्रवासी भारतीय छात्रावास का प्रयोग अतिथि गृह अथवा छात्रावास के रूप में करने के लिए विकल्पों को ढूंढ़ना चाहिए।

2.1.13 आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी

2.1.13.1 सरकारी निकायों की बैठक

(i) विश्वविद्यालय अधिनियम के अनुच्छेद-9 के अनुसार राज्य मुख्य सचिव की अध्यक्षता में 'कृषि, बागवानी एवं वानिकी शिक्षा एवं अनुसंधान परिषद' की बैठक, कृषि में शिक्षा, शिक्षण, अनुसंधान एवं विस्तार शिक्षा से संबंधित विश्वविद्यालयों में हुए कार्यों की समीक्षा के लिए एक वर्ष में तीन बार होनी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-17 के दौरान आयोजित होने वाली परिषद की 15 बैठकों के प्रति मात्र दो बैठकें (28 जुलाई 2012 और 24 जून 2014) आयोजित हुई।

(ii) उक्त अधिनियम के अनुच्छेद 11 के अनुसार विस्तृत नीतियों एवं कार्यक्रमों की समीक्षा एवं विश्वविद्यालय के सुधार एवं विकास के मानकों पर राय देने के लिए कुलपति (सीनेट के अध्यक्ष) द्वारा निर्धारित तारीख पर एक कैलेंडर वर्ष में एक बार विश्वविद्यालय के सीनेट की बैठक होनी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-16 में आयोजित होने वाली सीनेट की पांच बैठकों के प्रति मात्र दो बैठकें आयोजित हुईं।

(iii) उक्त अधिनियम का अनुच्छेद-13, विश्वविद्यालय से संबंधित वित्तीय आवश्यकताओं एवं अनुमानों तथा नीति नियंत्रण की समीक्षा, अधिनियम अथवा विधानों के प्रावधानों के अनुसार करने के लिए विश्वविद्यालय के प्रबंधन बोर्ड की बैठक प्रत्येक तीन माह में कम से कम एक बार करने का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2012-17 के दौरान आयोजित होने वाली 20 बैठकों के प्रति 2012-16 के दौरान मात्र नौ बैठकें आयोजित हुईं।

सहायक कुल सचिव (प्रशासन) ने कहा (मई 2017) कि अध्यक्ष होने के नाते शिक्षा एवं अनुसंधान परिषद की बैठकें राज्य मुख्य सचिव द्वारा निश्चित की जानी थीं और सीनेट व प्रबंधन बोर्ड की बैठकें प्रशासनिक कारणों से एवं कार्यसूचियों के अभाव में आयोजित नहीं की जा सकीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीनेट/बोर्ड की बैठकों के अभाव में, प्राप्तियों एवं अनुदान/निधियों के प्रयोग, शैक्षणिक कार्यक्रमों के संचालन, अनुसंधान/विस्तार गतिविधियों आदि की समीक्षा नहीं की जा सकीं तथा उनमें कमियां रही जैसा कि परिच्छेद 2.1.7.1, 2.1.9.1 से 2.1.9.4, 2.1.10.1 से 2.1.10.3 और 2.1.11 में इंगित है।

2.1.13.2 प्रबंधन सूचना तंत्र/एकीकृत विश्वविद्यालय प्रबंधन तंत्र

प्रबंधन सूचना तंत्र, धन, भंडार, कर्मचारियों के निष्पादन एवं संस्थान के कारोबार के अंत: प्रवाह एवं बर्हिप्रवाह का विश्लेषण करने में सहायता करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय द्वारा इस उद्देश्य के लिए कोई एकीकृत विश्वविद्यालय प्रबंधन तंत्र विकसित नहीं किया गया। तथ्यों को स्वीकार करते समय (अप्रैल 2017), विश्वविद्यालय के प्रोग्रामर ने प्रबंधन सूचना तंत्र विकसित न किए जाने के कारणों को प्रस्तुत नहीं किया।

2.1.13.3 निरीक्षणों का न किया जाना

विश्वविद्यालय के विधान के अनुच्छेद 3.6 एवं लेखा मैनुअल के अनुच्छेद 13.5 के अनुसार विश्वविद्यालय नियंत्रक, सभी विश्वविद्यालय परिसरों व अनुसंधान केंद्रों के लेखाओं का आंतरिक निरीक्षण, आंतरिक निरीक्षण इकाई के माध्यम से करते हैं जो भंडार निरीक्षणों के लिए विभिन्न इकाइयों/विभागों/अनुसंधान केंद्रों का औचक निरीक्षण भी करती है। तथापि, निरीक्षण की आवृत्ति एवं अवधि नियत नहीं की गई है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विश्वविद्यालय के निरीक्षण इकाई ने 2012-17 के दौरान न तो कोई निरीक्षण योजना तैयार की, न ही विभिन्न इकाइयों आदि का कोई निरीक्षण, औचक निरीक्षण किया। यह विश्वविद्यालय में आंतरिक नियंत्रण की कमी को प्रदर्शित करता है क्योंकि निरीक्षणों के न होने से, परिच्छेद 2.1.7.1 से 2.1.7.5 के अंतर्गत

वर्णित कई वित्तीय भूलें हुई हैं। अंतिम सम्मेलन में, नियंत्रक ने कहा कि कर्मचारियों की संख्या में कमी के कारण निरीक्षण संचालित नहीं किए जा सके। तथापि, यह तथ्य बना रहता है कि आंतरिक निरीक्षण इकाई[39] में कर्मचारियों की संख्या में कमी नहीं थी।

2.1.13.4 परिसंपत्ति पंजिका का अनुरक्षण न करना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सरकार/ भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद से प्राप्त अनुदानों से अर्जित की गईं स्थायी एवं अर्द्ध स्थायी प्रकृति की परिसंपत्तियों की परिसंपत्ति पंजिका का अनुरक्षण विश्वविद्यालय द्वारा नहीं किया गया जो वित्तीय नियमों के अधीन आवश्यक था। विभागों ने अनुदानित संस्थानों द्वारा सृजित परिसंपत्तियों तथा कि क्या अनुदानों से सृजित परिसंपत्तियां निर्धारित उद्देश्यों के लिए ही प्रयोग की जा रही हैं, को देखने के लिए कोई तंत्र नहीं बनाया गया।

2.1.13.5 भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के निगरानी एवं समीक्षा दल की सिफारिशें एवं कार्यवाही के योग्य बिंदु

भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के निगरानी एवं समीक्षा दल ने 2012-16 के लिए अपनी समकक्ष समीक्षा प्रतिवेदन में देखा (अक्तूबर 2016) कि विश्वविद्यालय को:

- पशुचिकित्सा एवं पशु विज्ञान महाविद्यालय के लिए प्रशिक्षणार्थी छात्रावास का प्रावधान बनाना चाहिए;
- मूल्य संवर्द्धन के लिए चाय प्रक्रमण इकाई के आधुनिकीकरण एवं मधुमक्खी पालन के लिए अनुभवजन्य अधिगम इकाई का सृजन करना चाहिए;
- विभिन्न पण्य बोर्डों के साथ कड़ियां विकसित करने के विशेष प्रयास करने चाहिए क्योंकि समिति ने विश्वविद्यालय का ऐसे बोर्डों जैसे मसाला बोर्ड, चाय बोर्ड, राष्ट्रीय बागवानी बोर्ड, मधुमक्खी पालन बोर्ड आदि के साथ सजीव कड़ियां नही देखी तथा इसमें पारस्परिक उद्यमों के लिये बहुत अधिक गुंजाइश थी;
- वित्तपोषक अभिकरणों जैसे भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद, जैव प्रौद्योगिकी विभाग, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग एवं अन्य विभागों को प्राथमिक एवं रणनीतिक अनुसंधान परियोजनाएं प्रस्तुत कर के वित्तीय सहायता प्राप्त करने के लिए संकायों को प्रेरित करने के प्रयास किए जाने चाहिए क्योंकि समिति ने कृषि महाविद्यालय एवं गृह विज्ञान महाविद्यालय में विशाल धनराशि की कोई बड़ी परियोजना नहीं देखी; और
- दोनो छात्रावासों के निर्माण के लिए निधि उपलब्ध कराई जानी चाहिए क्योंकि पिछले एक वर्ष से निर्माण प्रक्रिया में कोई प्रगति नहीं की गई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जुलाई 2017 तक, उपर्युक्त आपत्तियों की अनुपालना में विश्वविद्यालय द्वारा कार्यवाही प्रतिवेदन भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद को प्रस्तुत नहीं किया गया। अंतिम सम्मेलन में, कुलपति ने आपत्तियों की अनुपालना के लिए आश्वस्त किया। लेखापरीक्षा का विचार है कि प्रमुख वित्तपोषक अभिकरण होने के कारण भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद की सिफारिशों पर अविलंब कार्यवाही होनी चाहिए थी।

2.1.14 निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा ने, वित्तीय प्रबंधन, शैक्षणिक एवं अनुसंधान गतिविधियों, विस्तार शिक्षा तथा निगरानी के क्षेत्र में विश्वविद्यालय की असफलताओं पर निम्नवत् प्रकाश डाला:

- वित्तीय प्रबंधन कमजोर था क्योंकि विश्वविद्यालय बैलेंस शीट तैयार करने में असफल रहा तथा राज्य अनुदान में से, विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत अपव्यय, पेंशन व अन्य सेवानिवृत्ति हितलाभों का अनियमित भुगतान और लंबी अवधि से आकस्मिक अग्रिमों के असमायोजन के मामले थे।

[39] **स्वीकृत पद**: सहायक कुल सचिव (एक), अनुभाग अधिकारी (एक), वरिष्ठ सहायक (चार), लिपिक (एक) और चपरासी (एक) और **तैनात कर्मचारी**: सहायक कुल सचिव (एक अतिरिक्त कार्यभार), अनुभाग अधिकारी (एक अतिरिक्त कार्यभार), वरिष्ठ सहायक/अधीक्षक (तीन), लिपिक (एक) और चपरासी (एक)।

- शैक्षणिक मामले में, कुल मिलाकर संकाय सदस्यों की संख्या में कमी ने शिक्षा एवं अनुसंधान गतिविधियों की गुणवत्ता को प्रभावित किया। विश्वविद्यालय छात्रों की कुल प्रवेश क्षमता को आकर्षित करने तथा बनाए रखने में असमर्थ रहा। एक स्नातकोत्तर डिग्री कार्यक्रम (एम.एस.सी. जैविक विज्ञान) का गैर-मान्यता तथा गृह विज्ञान महाविद्यालय की प्रमाणन न लेने से कई छात्रों का न केवल धन और समय व्यर्थ हुआ अपितु उनकी रोजगार/उच्च शिक्षा के अवसर भी जोखिम में पड़ गए।
- अनुसंधान क्षेत्र में, कुछ परियोजनाएं कई वर्षों से अपूर्ण पड़ीं थीं तथा निगरानी एवं प्रभाव निर्धारण/मूल्यांकन के अभाव में पूर्ण हुईं परियोजनाओं का अंतिम परिणाम अनिश्चित थे। विश्वविद्यालय लंबे समय से अपने अनुसंधानों का एकाधिकार भारत सरकार के एकाधिकार कार्यालय से प्राप्त करने में असमर्थ रहा।
- प्रौद्योगिकी एवं विश्वविद्यालय के अनुसंधानों के फलस्वरूप उन्नत उत्पादों को किसानों को स्थानांतरित करने के लिए विस्तार गतिविधियां प्रभावी नहीं थीं क्योंकि 2012-14 में गेहूं के उन्नत बीज के विक्रय को छोड़कर, लेखापरीक्षा अवधि के दौरान कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र द्वारा मुख्य फसलों के बीजों का विक्रय लगभग नगण्य था। किसानों को दिए गए प्रशिक्षण के लाभ के संबंध में प्रभाव मूल्यांकन भी नहीं किया गया जिससे प्रशिक्षण की सत्यता और प्रभावशीलता को सत्यापित नहीं किया जा सका।
- विश्वविद्यालय में आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र लगभग नदारद था क्योंकि विश्वविद्यालय की आंतरिक निरीक्षण शाखा ने न तो लेखों/भंडारों का निरीक्षण किया, न ही एकीकृत प्रबंधन सूचना तंत्र विकसित किया। विश्वविद्यालय की नीति एवं कार्यक्रम के निष्पादन की समीक्षा करने के लिए सीनेट एवं प्रबंधन बोर्ड सहित सरकारी निकायों की बैठकों के आयोजन में कमी थी।

2.1.15 सिफारिशें

सरकार को चाहिए कि:

- विश्वविद्यालय के मामलों का वास्तविक एवं स्पष्ट चित्र प्रदर्शित करने के लिए वार्षिक बैलेंस शीट तैयार करने एवं वित्तीय अनियमितताओं से बचने के लिए आंतरिक नियंत्रण को सुदृढ़ करें।
- घटी प्रवेश क्षमता के संदर्भ में आवश्यक संकायों को युक्तिसंगत बनाना चाहिए तथा शिक्षा एवं अनुसंधान की गुणवत्ता को सुधारने के लिए संकाय सदस्यों एवं अन्य कर्मचारियों की संख्या में कमी, यदि कोई हो, तो उस पर ध्यान देना चाहिए तथा विश्वविद्यालय में निरर्थक/गैर-मान्यता प्राप्त कार्यक्रमों का चलन बंद करने के अतिरिक्त डिग्रीधारकों की रोजगार संभावनाओं के लिए रोजगार कक्ष को सुदृढ़ बनाना चाहिए।
- अनुसंधान गतिविधियों को उनके समय से पूरे हो जाने को सुनिश्चित करना चाहिए तथा अनुसंधान के फलस्वरूप प्रौद्योगिकी एवं उन्नत उत्पादों को भी किसानों को स्थानांतरित करने हेतु उत्पादन को बढ़ाना चाहिए।

लेखापरीक्षा के परिणाम अगस्त 2017 में सरकार को सौंप दिए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (नवंबर 2017)।

2.2 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना एवं विनियमन

राज्य सरकार ने निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए हिमाचल प्रदेश निजी विश्वविद्यालय (स्थापना एवं विनियमन) अधिनियम, 2006 पारित किया और 2008 में (संशोधित 2009 में) हिमाचल प्रदेश में निजी विश्विविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका अधिसूचित की। उसके बाद, उच्च शिक्षा के निजी संस्थानों के विनियमन के लिए फरवरी 2011 में हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग (विनियामक आयोग) स्थापित हुआ। उच्च शिक्षा और तकनीकी शिक्षा विभाग राज्य में निजी विश्वविद्यालयों के लिए सम्पूर्ण नीति नियामक एवं विनियमन हेतु जिम्मेदार है।

निष्पादन लेखापरीक्षा से कुछ महत्वूपर्ण लेखापरीक्षा परिणामों को नीचे दिया गया है:-

- *राज्य में निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता का मूल्यांकन नहीं किया गया था और 17 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना की गई थी जिसमें से 10 केवल एक जिले में स्थित थे (एक ग्राम पंचायत में चार) जो दर्शाता है कि क्षेत्रीय आवश्यकताओं/प्राथमिकताओं को ध्यान में नहीं रखा गया था।*

  (परिच्छेद 2.2.6.1)

- *राज्य सरकार ने वित्तीय सुदृढ़ता, प्रायोजक निकायों द्वारा प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की विशेषज्ञता एवं संभाव्यता के निर्धारण के लिए कोई उद्देश्य मापदण्ड/मानक निर्धारित नहीं किया था जिससे स्वैच्छिक तथा अपारदर्शी निर्णय को बढ़ावा मिला।*

  (परिच्छेद 2.2.6.2)

- *विनियामक आयोग में श्रमशक्ति की अत्यधिक कमी थी जो निरीक्षणों में अत्यधिक कमी के रूप में परिलक्षित हुई। 2011-17 के दौरान निजी विश्वविद्यालयों में 1,394 पाठ्यक्रम विनियामक आयोग द्वारा अवसंरचना तथा कर्मचारियों की उपलब्धता का पता लगाने के लिए निरीक्षण किए बिना स्वीकृत कर दिये गए।*

  (परिच्छेद 2.2.7.1 तथा 2.2.8.1)

- *निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तावित फीस राज्य सरकार द्वारा लागत तत्वों पर विचार किए बिना स्वीकृत कर दी गयी; तीन नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने 2016-17 की तुलना में 2017-18 के शैक्षणिक सत्र के लिए बिना औचित्य के 21, 23 तथा 58 प्रतिशत फीस बढ़ा दी।*

  (परिच्छेद 2.2.9.1)

- *तीन नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने ₹ 4.58 करोड़ राशि का अनधिकृत विकास शुल्क एकत्र किया था। चार नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने 2012-16 के दौरान पास हुए 2,906 विद्यार्थियों को ₹ 2.89 करोड़ की प्रतिभूति राशि वापस नहीं की थी।*

  (परिच्छेद 2.2.9.2 तथा 2.2.9.4)

- *राज्य में 15 निजी विश्वविद्यालय बिना न्यूनतम योग्यता धारण करने वाले प्राध्यापकों से चल रही थी विशेषकर प्रोफेसर (22 प्रतिशत) तथा सह-प्रोफेसर (28 प्रतिशत) स्तरों पर।*

  (परिच्छेद 2.2.10.1)

- *निजी विश्वविद्यालयों में प्राध्यापकों की विशेष कमी थी, विशेषतया प्रोफेसर (38 प्रतिशत) तथा सह-प्रोफेसर (61 प्रतिशत) स्तरों पर।*

  (परिच्छेद 2.2.10.2)

- *राज्य में 17 निजी विश्वविद्यालयों में से केवल तीन ने मार्च 2017 तक राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मान्यता प्राप्त की थी।*

  (परिच्छेद 2.2.13.1)

2.2.1 परिचय

उच्च शिक्षा की बढ़ती मांग के कारण राष्ट्रीय ज्ञान आयोग ने लिखा[1] कि यद्यपि उच्च शिक्षा में बड़े पैमाने पर विस्तार के लिए सरकारी वित्तपोषण आधारशिला रहेगी लेकिन यह काफी नहीं होगा और इसलिए शैक्षणिक अवसरों को बढ़ाने के लिए उच्च शिक्षा में निजी निवेश को प्रेरित करने की आवश्यकता है।

हिमाचल प्रदेश में राज्य विधानसभा के अलग-अलग अधिनियमों के माध्यम से मई 2002 व अप्रैल 2014 के बीच 17 निजी विश्वविद्यालयों[2] की स्थापना हुई; जैसे कि जेपी विश्वविद्यालय सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम 2002 अथवा चित्कारा विश्विविद्यालय (स्थापना एवं विनियमन) अधिनियम, 2008।

निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना

राज्य सरकार ने 1999 में हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान (विनियम), अधिनियम, 1997, जो कि 2006 तक लागू रहा, को लागू करके निजी शैक्षणिक संस्थानों की स्थापना व चलाने के लिए सबसे पहले एक रूपरेखा तैयार की। इस अधिनियम के प्रवर्तन की अवधि के दौरान एक निजी विश्वविद्यालय[3] की स्थापना हुई थी। 2006 में, हिमाचल प्रदेश निजी विश्वविद्यालय (स्थापना एवं विनियम) अधिनियम, 2006 लागू हुआ था जिसमें निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना व विनियमन के लिए विस्तृत रूपरेखा एवं प्रक्रिया दी हुई थी। यह विधान 2008 तक लागू रहा और दो निजी विश्वविद्यालयों[4] की स्थापना इसी अवधि के दौरान हुई। वर्ष 2008 में 2006 के अधिनियम के रद्द होने के बाद राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश मे निजी विश्वविद्यालय[5] की स्थापना के लिए मार्गदर्शिकाएं बनाई तथा अधिसूचित की (दिसम्बर 2008, नवम्बर 2009 में संशोधित)। इन मार्गदर्शिकाओं की अधिसूचना के पश्चात् 14 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना हुई।

निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना की प्रक्रिया का, जैसाकि अधिनियम, 2006 तथा 2008 व 2009 की मार्गदर्शिकाओं में निर्धारित है, संक्षिप्त वर्णन निम्नवत् है:

- निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए एक आवेदन/प्रस्ताव, जो विनिर्दिष्ट विवरणों से युक्त हो जैसे कि विश्वविद्यालय का उद्देश्य, विश्वविद्यालय की स्थापना की आवश्यकता सम्बन्धी औचित्य, अध्ययन की प्रवृत्ति और पाठ्यक्रम, किए जाने वाले प्रस्तावित अनुसंस्थान, इत्यादि, राज्य सरकार को प्रायोजक निकाय द्वारा प्रस्तुत करना है।
- प्रायोजक निकाय की वित्तीय सुदृढ़ता एवं पृष्ठभूमि (अनुभव तथा विशेषज्ञता) और प्रदान किए जाने वाले प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की संभाव्यता के आधार पर राज्य सरकार की नामित समिति द्वारा आवेदन पर विचार करना है। समिति राज्य सरकार को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगी।
- समिति के प्रतिवेदन के आधार पर प्रायोजक निकाय को कुछ शर्तों जैसे कि स्थायी निधि की स्थापना, भूमि अधिग्रहण, अवसंरचना निर्माण, प्राध्यापकों को किराए पर रखना, इत्यादि पूरा करने राज्य सरकार प्रायोजक निकाय को एक आशय पत्र जारी कर सकती है। प्रायोजक निकाय निर्धारित अवधि के अन्दर राज्य सरकार को एक अनुपालना प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगी।

---

1 राष्ट्रीय ज्ञान आयोग, राष्ट्र को रिपोर्ट, 2006-09 ।

2 जिला-वार विवरण: हमीरपुर: एक; कांगड़ा: दो; मण्डी: एक; शिमला: एक; सिरमौर: एक; सोलन: 10 और ऊना: एक।

3 सूचना प्रौद्योगिकी जेपी विश्वविद्यालय (2002)।

4 चित्कारा विश्वविद्यालय (अप्रैल 2008) तथा इटर्नल विश्वविद्यालय (2008)।

5 बाहरा विश्वविद्यालय (सितम्बर 2009); शूलिनी विश्वविद्यालय (अक्तूबर 2009); बद्दी विश्वविद्यालय (अक्तूबर 2009); इंडस अंतर्राष्ट्रीय विश्वविद्यालय (अक्तूबर 2009); मानव भारती विश्विद्यालय (नवम्बर 2009); अर्नी विश्वविद्यालय (नवम्बर 2009); महर्षि मारकण्डेश्वर विश्वविद्यालय (जुलाई 2010); श्री सांई विश्वविद्यालय (सितम्बर 2010); आई0सी0एफ0ए0आई0 विश्वविद्यालय (जून 2011); कैरियर प्वाइंट विश्वविद्यालय (मई 2012); आई0ई0सी0 विश्वविद्यालय (जून 2012); ए0पी0जी0 शिमला विश्वविद्यालय (जून 2012); महाराजा अग्रसेन विश्वविद्यालय (जुलाई 2012) तथा अभिलाषी विश्वविद्यालय (अप्रैल 2014)।

- अनुपालना प्रतिवेदन राज्य सरकार द्वारा नामित समिति द्वारा सत्यापित की जाएगी जो एक प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगी कि क्या प्रायोजक निकाय ने आशय-पत्र में दी गई शर्तों को पूरा किया था।
- यदि राज्य सरकार समिति के सत्यापन प्रतिवेदन पर विचार करने के पश्चात् संतुष्ट हो जाती है तब राज्य विधानसभा के एक अधिनयिम के माध्यम से निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए राज्य सरकार द्वारा आवश्यक कदम उठाए जाएगें।

निजी विश्वविद्यालयों का विनियमन

उच्च शिक्षा के निजी संस्थानों के साथ-साथ निजी विश्वविद्यालयों के विनियमन के लिए हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग (हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग/विनियामक आयोग) राज्य विधानसभा[6] के एक अधिनियम के माध्यम से फरवरी 2011 में स्थापित हुआ था। निजी शिक्षण संस्थानों में प्रवेश, शिक्षण, परीक्षा, अनुसंधान, योग्य अध्यापक तथा अवसंरचना, समस्या समाधान एवं विद्यार्थियों के हितों की रक्षा के मानकों के सम्बन्ध में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग/अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद के प्रावधानों को सुनिश्चित करना विनियामक आयोग का कर्त्तव्य है। विनियामक आयोग विनियमन के उद्देश्य के लिए सिविल न्यायालय का अधिकार रखता है और यह निरीक्षण कर सकता है तथा प्रवेश, फीस, संकाय, परीक्षा, अवसंरचना, इत्यादि के सम्बन्ध में विनियामक मानकों को पूरा करने में संस्थान की विफलता के लिए दण्ड आरोपण कर सकता है।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, सभी निजी विश्वविद्यालयों को विश्वविद्यालय अनुदान आयोग, अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद तथा अन्य व्यवसायिक परिषदों/विनियामक निकायों द्वारा निर्धारित मानदण्डों, विनियमों व मानक की अनुपालना आवश्यक है।

2.2.2 संगठनात्मक ढ़ांचा

सम्बन्धित प्रधान सचिवों की अध्यक्षता में शिक्षा विभाग तथा तकनीकी शिक्षा विभाग, उच्च शिक्षा तथा तकनीकी शिक्षा के अपने सम्बन्धित निदेशालयों के साथ निजी विश्वविद्यालयों की नीति बनाने, स्थापना एवं समग्र नियमन के लिए जिम्मेदार है। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग निजी विश्वविद्यालयों के विनियमन के लिए प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेदार है।

प्रत्येक निजी विश्वविद्यालय में, सम्बन्धित विश्वविद्यालय के संचालक निकाय का सभापति निजी विश्वविद्यालय का कुलपति होता है। कुलपति द्वारा नियुक्त किया गया उप-कुलपति कुल प्रभारी तथा प्रबन्धन बोर्ड का प्रमुख होता है।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा उद्देश्यों को सुनिश्चित करना था कि:

- निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए समुचित नीति रूपरेखा बनाई तथा पालन की गई थी;
- निजी विश्वविद्यालयों के कार्यों को शासित करने वाले विनियामक तंत्र का पालन/लागू किया जा रहा था; तथा
- निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना से परिकल्पित परिणामों की प्राप्ति हो रही थी।

2.2.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यपद्धति

हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालयों के विनियमन तथा स्थापना की निष्पादन लेखापरीक्षा 2009-10[7] से 2016-17 की अवधि को आवृत्त करती है। लेखापरीक्षा में निदेशालय, उच्च शिक्षा (शिक्षा विभाग में), निदेशालय, तकनीकी शिक्षा (तकनीकी शिक्षा विभाग में) तथा हिमाचल प्रदेश निजी शिक्षा संस्थान विनियामक आयोग

---

6 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान (विनियामक आयोग) अधिनियम, 2010 ।

7 जेपी विश्वविद्यालय के मामले में 2002-03 से 2016-17 तक।

(विनियामक आयोग/ हिमाचल प्रदेश निजी शिक्षा संस्थान विनियामक आयोग) के अभिलेखों की संवीक्षा सम्मिलित है। 17 निजी विश्वविद्यालयों में से नौ नमूना जांच के लिए चयनित[8] किए गए थे।

लेखापरीक्षा कार्यपद्धति अभिलेखों की संवीक्षा/परीक्षा और कार्यों/ अवसंरचना का संयुक्त भौतिक निरीक्षण को शामिल करता है। 07 अप्रैल 2017 को निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्डों, लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा कार्य पद्धति पर चर्चा के लिए प्रधान सचिव, शिक्षा के साथ एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा अप्रैल 2017 व जुलाई 2017 के मध्य किया गया था। लेखापरीक्षा परिणामों की चर्चा 30 अगस्त 2017 को सचिव (शिक्षा) के साथ एक अंतिम सम्मेलन में की गई थी। राज्य सरकार के विचारों को प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है।

2.2.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदण्डों की प्राप्ति निम्नलिखित स्रोतों से हुई है:

- विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम, 1956 तथा उनके अन्तर्गत बनाए गए विनियमों;
- विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (निजी विश्वविद्यालयों में मानकों की स्थापना एवं अनुरक्षण) विनियम, 2003;
- हिमाचल प्रदेश निजी विश्वविद्यालय (स्थापना एवं विनियमन) अधिनियम, 2006;
- दिसम्बर 2008 तथा नवम्बर 2009 में राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित की गई हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिकाएं;
- निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए सम्बन्धित अधिनियमों;
- हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान (विनियामक आयोग) अधिनियम, 2010 तथा उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों; तथा
- मानकों/मानदण्ड प्रदान करने वाले अन्य केन्द्र/राज्य विनियामक निकायों के अधिनियम/नियम/विनियम।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.2.6 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना

2.2.6.1 निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता का मूल्यांकन न करना

राज्य सरकार ने राज्य मे निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए मार्गदर्शिकाएं बनाई तथा अधिसूचित की (दिसम्बर 2008 एवं नवम्बर 2009)।

इन मार्गदर्शिकाओं की संवीक्षा दर्शाती है कि राज्य सरकार ने राज्य में निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता के मूल्यांकन के लिए अथवा जहां उच्च शिक्षा की मांग थी लेकिन सुविधाएं अपर्याप्त थी ऐसे क्षेत्रों तथा अध्ययन के क्षेत्रों का पता लगाने के लिए कोई व्यवस्था निर्धारित नहीं की थी। इच्छुक निजी पक्षों से आवेदनों को आमंत्रित करने तथा पहचान किए गए क्षेत्रों तथा अध्ययन क्षेत्रों में निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए उत्तम आवेदकों के चयन की कोई व्यवस्था नहीं थी। इसके विपरीत, निजी पक्षों के पसंद के स्थान के अनुसार निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए आवेदन जैसे ही उनसे प्राप्त होते थे स्वीकार किया/माना जाता था।

उपर्युक्त नीति के परिणामस्वरूप, राज्य में 17 निजी विश्वविद्यालय असमान भौगोलिक विखराव के साथ 2002-14 के दौरान सामने आए जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

---

8 निजी विश्वविद्यालयों को नामांकन के आधार पर दो स्तरों में बांटा गया था। 2,500 से अधिक नामांकन वाले सभी सात निजी विश्वविद्यालयों को नमूने में चयन किया गया था। 2,500 से कम नामांकन वाले 10 निजी विश्वविद्यालयों में से दो नमूना चयन की बिना प्रतिस्थापन के सरल यादृच्छिक नमूना चयन विधि को अपनाकर चयनित किया गया था।

तालिका-2.2.1: उच्च माध्यमिक/माध्यमिक/पूर्व-विश्वविद्यालय/उच्च माध्यमिक स्तर की शिक्षा प्राप्त आबादी के संदर्भ में प्रत्येक जिलों में निजी विश्वविद्यालयों की संख्या

जिला	पूर्व विश्वविद्यालय स्तर की शिक्षा प्राप्त आबादी (संख्या में)	निजी विश्वविद्यालयों की संख्या
कांगड़ा	45,359	2
शिमला	29,286	1
मण्डी	25,945	1
हमीरपुर	16,932	1
ऊना	14,305	1
सोलन	13,972	10
बिलासपुर	11,492	0
सिरमौर	11,334	1
कुल्लू	9,987	0
चम्बा	7,979	0
किन्नौर	1,402	0
लाहौल एवं स्पिति	912	0
योग		**17**

स्रोत: जनगणना 2011 ।

इस प्रकार, 17 निजी विश्वविद्यालयों में से 10 सातवें सबसे कम पूर्व-विश्वविद्यालय शिक्षा प्राप्त आबादी वाले जिला अर्थात् सोलन में स्थित थे (चार एक ही ग्राम पंचायत में स्थित पाए गए), जबकि पांच सबसे अधिक आबादी वाले जिलों में केवल छः निजी विश्वविद्यालय स्थित थे। छः सबसे कम आबादी वाले जिलों में केवल एक निजी विश्वविद्यालय स्थित था।

पुन: यह पाया गया कि सोलन जिले में स्थित 10 निजी विश्वविद्यालयों में से दो में कुछ पाठयक्रमों[9] में 2011-17 के दौरान कुल नामांकन मात्र छः प्रतिशत हुआ था जो सूचक है कि इन विश्वविद्यालयों में इन पाठ्यक्रमों की मांग कम थी।

इस प्रकार, राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता के आधार पर स्थापना सुनिश्चित करने के लिए कोई नीति नहीं बनाई थी।

संयुक्त निदेशक, उच्च शिक्षा सहमत हुए कि निजी विश्वविद्यालयों में स्वीकृत प्रवेश की तुलना में नामांकन कम था।

2.2.6.2 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए आवेदनों पर विचार करने में पारदर्शिता, वस्तुनिष्ठता तथा निष्पक्षता की कमी

निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए आवेदन/प्रस्ताव पर विचार करने के लिए मार्गदर्शिकाएं[10] निर्धारित करती है कि इस प्रकार के आवेदन की जांच नामित समिति (कम से कम एक निपुण हो) द्वारा की जाएगी जो प्रायोजक निकाय की वित्तीय सुदृढ़ता, पृष्ठभूमि (निपुणता, अनुभव तथा प्रतिष्ठा) तथा प्रायोजक निकाय द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की संभाव्यता के आधार पर आवेदन पर विचार करने के पश्चात् अपना प्रतिवेदन राज्य सरकार को प्रस्तुत करेगी। समिति के सिफारिशों के आधार पर, राज्य सरकार या तो आवेदन/प्रस्ताव अस्वीकार करेगी या फिर प्रायोजक निकाय को आशय-पत्र जारी कर आवेदन पर कार्यवाई करेगी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्त के स्रोत, शिक्षण/अनुसंधान के क्षेत्र में प्रायोजक निकाय का अनुभव तथा आवश्यकता/मांग को ध्यान में रखते हुए प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की संभाव्यता, इत्यादि के निर्धारण के लिए कोई

---

9 आई0सी0एफ0ए0आई0 विश्वविद्यालय (विज्ञान व प्रौद्योगिकी और प्रबन्धन पाठ्यक्रमों में चार प्रतिशत नामांकन) और आई0ई0सी0 विश्वविद्यालय (बी0टेक, बी0सी0ए0; एम0सी0ए0 तथा बैचलर आफ फैसन डिजाइनिंग पाठ्यक्रमों में आठ *प्रतिशत* नामांकन)।

10 हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए मार्गदर्शिकाओं का परिच्छेद 4 तथा 7 (दिसंबर 2008 तथा नवंबर 2009) और हिमाचल प्रदेश निजी विश्वविद्यालय (स्थापना एवं विनियमन) अधिनियम, 2006 की धारा 3 व 4 ।

उद्देश्य या मात्रात्मक मानदण्ड/स्तर/मानक निर्धारित नहीं किया गया था। पुन: यह देखा गया कि 33 आवेदन जो प्राप्त हुए थे एवं जिन पर विचार किया गया था (सितम्बर 2006 व जनवरी 2012 के मध्य), पर नामित समिति द्वारा कोई विस्तृत रिपोर्ट नहीं प्रस्तुत की गयी थी और समिति की बैठकों की केवल कार्यवाही तैयार की गई थी जिसमें प्रायोजक की वित्तीय स्थिति, शिक्षा के क्षेत्र में अनुभव तथा निपुणता से सम्बन्धित ब्यौरे का अभाव था। इस प्रकार, आवेदनों पर आगे की प्रक्रिया अथवा अस्वीकार की सिफारिश का आधार अस्पष्ट था। आवेदनों के मूल्यांकन की प्रक्रिया में पारदर्शिता की कमी तथा आत्मीयता व विवेक के उपयोग का सूचक का परिणामत: निर्णय में स्वेच्छिकता दिखी, जैसा कि विवरण निम्नवत् है:

- मैसर्ज मां सरस्वती एजुकेशन ट्रस्ट के मामले में, यह पाया गया कि इनके आवेदन/प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बनाई गई समिति में विषय विशेषज्ञ नहीं थे। पुन: यह पाया गया कि यद्यपि प्रायोजक निकाय को कालेज चलाने का तीन वर्षों का अनुभव था तथा प्रबन्धन निकाय के सदस्यों को अत्यधिक अनुभव था लेकिन समिति ने आवेदन को इस आधार पर अस्वीकार कर दिया कि अभ्यर्थी के पास विश्वविद्यालय चलाने का अनुभव नहीं है।
- दूसरी तरफ, यद्यपि प्रायोजक निकाय ने कोई भी विस्तृत वित्तीय योजना प्रस्तुत नहीं की और न ही कोई विश्वविद्यालय चलाने का अनुभव था फिर भी मेसर्ज शिखर एजुकेशनल ट्रस्ट का आवेदन/प्रस्ताव आगे की प्रक्रिया के लिए सिफारिश कर दिया गया (अर्थात् आशय-पत्र जारी किया गया)।
- शूलिनी विश्वविद्यालय के मामले में, आवेदन/प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बनाई गई समिति (दिसम्बर 2006) ने प्रस्ताव को इस आधार पर अस्वीकार कर दिया कि प्रायोजक निकाय का अनुभव अपर्याप्त था, यह राज्य सरकार द्वारा प्रायोजक निकाय को बताया गया (जनवरी 2007)। तथापि, यह पाया गया कि बाद में राज्य सरकार ने प्रस्ताव पर विचार करने के लिए दूसरी समिति बनाई (अक्तूबर 2007)। दूसरी समिति ने अपने निर्णय के आधार का कोई विस्तृत प्रतिवेदन अथवा रूपरेखा प्रस्तुत किए बिना सिफारिश की (मई 2008) कि आवेदन/प्रस्ताव को आगे संसाधित किया जाए और प्रायोजक निकाय को आशय पत्र जारी किए।

संयुक्त निदेशक, उच्च शिक्षा ने पुष्टि की कि वित्तीय सुदृढ़ता, निपुणता/अनुभव तथा प्रायोजक द्वारा प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की संभाव्यता के आंकलन के लिए कोई विस्तृत मार्गदर्शिका/मानक नहीं था। अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने कहा कि राज्य सरकार इस सम्बन्ध में प्रभावी कदम उठाएगी।

2.2.6.3 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना से पहले निर्धारित शर्तों की पूर्णता की पुष्टि में कमियां/अनियमितता

प्रस्तावों जहां यह सिफारिश की गई है कि प्रायोजक निकाय को निजी विश्वविद्यालय की स्थापना का अवसर दिया जाना चाहिए वहां मार्गदर्शिकाए[11] निर्धारित करती हैं कि प्रायोजक निकाय को एक आशय-पत्र जारी किया जाएगा। प्रायोजक निकाय को आशय-पत्र में निर्धारित शर्तों को पूरा करने की आवश्यकता थी (जैसे स्थायी निधि की स्थापना, भूमि अधिग्रहण, किताबों, कम्प्यूटरों, उपकरण, इत्यादि की खरीद) और इस सम्बन्ध में अनुपालना प्रतिवदेन के साथ आवश्यक वचन बद्धता राज्य सरकार को एक वर्ष के अन्दर प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी। यह अनुपालना प्रतिवेदन सत्यापित की जानी थी और एक विस्तृत प्रतिवेदन कि क्या प्रायोजक निकाय ने एक महीने के अंदर नामित समिति द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले आशय-पत्र में निर्धारित आवश्यकताओं/शर्तों को पूरा किया था। सत्यापन प्रतिवेदन के आधार पर राज्य सरकार या तो प्रस्ताव अस्वीकार करेगी या फिर प्रस्तावित निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए आवश्यक कदम उठाएगी। अभिलेखों की संवीक्षा जांच किए गए आशय-पत्रों, के सत्यापन के 17 मामले में से चार में निम्नलिखित अनियमितताएं/कमियां पायी गयी:

- श्री सांई विश्वविद्यालय तथा महर्षि मारकण्डेश्वर विश्वविद्यालय के मामले में आवश्यक वचन बद्धताएं-यदि विश्वविद्यालय 15 वर्ष से पहले बंद होता है तो विश्वविद्यालय की सम्पति सरकार की होगी; तृतीय श्रेणी तथा चतुर्थ श्रेणी पदों पर 80 *प्रतिशत* नियुक्ति हिमाचलियों की होगी-प्रायोजक निकायों से प्राप्त नहीं की थी।

---

11 हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका का परिच्छेद 10 (दिसम्बर 2008)।

- महाराजा अग्रसेन विश्वविद्यालय के मामले में समिति ने इस तथ्य के बावजूद विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए सिफारिश कर दी (मार्च 2012) कि प्रायोजक निकाय के अनुपालना प्रतिवेदन तथा अन्य अभिलेखों से दिखाई देता है कि लड़के एवं लड़कियों के लिए अलग छात्रावास उपलब्ध नहीं थे, जल एवं मल-प्रवाह सुविधा प्रदान नहीं की गई थी और विद्युत लाईनों को लगाने का कार्य पूरा नहीं हुआ था; समिति के सत्यापन प्रतिवेदन में इन मामलों का कोई उल्लेख नहीं था।
- मैसर्ज मानव भारती चैरिटेबल ट्रस्ट के मामलें में नामित समिति ने अपने सत्यापन प्रतिवेदन (09 जुलाई 2009) में कहा कि प्रायोजक निकाय द्वारा अवसंरचना का केवल 85 *प्रतिशत* कार्य पूरा किया गया था। तथापि, केवल चार दिन बाद (13 जुलाई 2009), समिति ने आवश्यक अवसंरचना के निर्माण को सुनिश्चित किए बिना विश्वविद्यालय के स्थापना की सिफारिश कर दी।
- मैसर्ज श्री सांईं ट्रस्ट के मामले में आवश्यक 15,000 वर्गमीटर के प्रति मात्र 10,000 वर्गमीटर स्थान अधिग्रहण किया था इसके बावजूद भी विश्वविद्यालय के स्थापना की सिफारिश कर दी गयी।

उपर्युक्त त्रुटियां प्रायोजक निकाय द्वारा आशय-पत्र में उल्लिखित शर्तो की अनुपालना की समुचित सत्यापन की कमी को दर्शाती है।

संयुक्त निदेशक, उच्च शिक्षा ने कहा कि सम्बन्धित विश्वविद्यालयों से वचनबद्धता प्रस्तुत करने के लिए कहा जाएगा। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने बताया कि राज्य सरकार इस मामले में प्रभावी कदम उठाएगी।

विनियामक तंत्र

2.2.7 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग के कार्य

प्रवेश, शिक्षण, परीक्षा, अनुसंधान, निजी शैक्षणिक संस्थानों में विद्यार्थियों के हितों की सुरक्षा तथा उनसे सम्बद्ध मामले के उपयुक्त मानकों को सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग की स्थापना की।

2.2.7.1 विनियामक आयोग में श्रमशक्ति की कमी

हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग अधिनियम, 2010 की धारा 4 के अनुसार विनियामक आयोग में एक सभापति तथा अधिकतम दो सदस्य होगें। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग अधिनियम 2010 की धारा 6 के अनुसार विनियामक आयोग का एक सचिव होगा और राज्य सरकार के अनुमोदन के बाद विनियामक आयोग जैसा आवश्यक समझे अधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति कर सकता है।

राज्य सरकार ने विनियामक आयोग के लिए 28 पदों (विभिन्न श्रेणियों के) को स्वीकृत किया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभिन्न पदों में निरन्तर रिक्तता थी, जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.2: विनियामक आयोग में स्वीकृत पद तथा पदासीन व्यक्तियों की स्थिति

(संख्या में)

पद की श्रेणी	स्वीकृत पद	पदासीन व्यक्ति					
		2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
सभापति	1	1	1	1	1	1	0
सदस्य	2	0	1	0	1	1	2
सचिव	1	1	1	1	1	1	1
सलाहकार	2	0	1	1	1	0	0
विधि अधिकारी	1	0	0	0	0	0	1
वित्त अधिकारी	1	1	1	1	1	1	1
प्रोग्रामर	1	0	0	1	1	1	1
तृतीय श्रेणी एवं चतुर्थ श्रेणी के पद	19	6	7	10	9	13	13
योग	**28**	**9**	**12**	**15**	**15**	**18**	**19**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

सदस्य, सलाहकार एवं विधि अधिकारी के पदों में रिक्तता निरन्तर थी और विनियामक आयोग की क्षमता अपने उत्तरदायित्वों के निर्वहन में प्रतिकुल रूप से प्रभावित हुई जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों 2.2.7.2 से 2.2.7.6 में

वर्णित है। पुनः यह देखा गया कि निजी शिक्षण संस्थानों का निरीक्षण करने के लिए निरीक्षण अधिकारियों का कोई समर्पित कैडर नहीं था, परिणामस्वरूप निरीक्षण करने में अत्यधिक कमी हुई (परिच्छेद 2.2.7.4 के द्वारा)।

वित्त अधिकारी, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने कहा कि सभापति, सदस्यों एवं सलाहकारों के पदों को राज्य सरकार द्वारा भरा जाता है और अन्य पदों को भरने के लिए अनुरोध हिमाचल प्रदेश कर्मचारी चयन आयोग को भेज दिया गया था। अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने आयोग को राज्य सरकार के साथ मामले को उठाने की सलाह दी।

2.2.7.2 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग में फीस का न जमा करना

हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग अधिनियम, 2010 की धारा 8 के साथ हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग की अधिसूचना (2011) को मिलाकर, प्रावधान करता है कि कुल प्राप्त फीस (वापसी योग्य प्रतिभूतियों को छोड़कर) का एक *प्रतिशत* उच्च शिक्षा के प्रत्येक निजी संस्थानों द्वारा विनियामक आयोग में जमा करना था। यह राशि विनियामक आयोग द्वारा स्थापित निधि में जमा करनी थी और अपने कार्यों के प्रबन्धन के लिए उपयोग करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आठ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों (जेपी विश्वविद्यालय द्वारा डेटा उपलब्ध नहीं करवाया गया था) ने 2012-16 के दौरान ट्यूशन फीस के रूप में ₹ 718.93 करोड़ प्राप्त किए थे तथा फीस की एक प्रतिशत राशि ₹ 7.19 करोड़ हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग में जमा करवाने की आवश्यकता थी। इसके सापेक्ष, मात्र ₹ 1.25 करोड़ विनियामक आयोग को जमा करवाए गए जिसके परिणामस्वरूप उपर्युक्त अवधि के दौरान ₹ 5.94 करोड़ की कम प्राप्ति हुई। इस सम्बन्ध में हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग द्वारा सूचित किया गया कि हिमाचल प्रदेश उच्च न्यायालय के एक आदेश (2012) के परिणामस्वरूप अधिनियम के सम्बन्धित प्रावधान पर रोक थी, जिसके सम्बन्ध में उच्चतम न्यायालय में जुलाई 2017 तक एक अपील लम्बित पड़ी थी। पूर्व कथित निधियों के स्रोत की अनुपस्थिति में विनियामक आयोग राज्य सरकार द्वारा ऋणों के माध्यम से अपने कार्यों का प्रबन्धन कर रहा था।

2.2.7.3 निजी विश्वविद्यालयों के विनियमन के लिए उचित रिपोर्टिंग तंत्र की कमी

हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग अधिनियम 2010 की धारा 9(1) के अनुसार विनियामक आयोग का यह सुनिश्चित करना कर्त्तव्य है कि प्रवेश, प्राध्यापक, शिक्षण, परीक्षा, अनुसंधान इत्यादि के मानकों का केन्द्रीय/राज्य सरकार के विनियामक निकायों द्वारा जारी किए गए मार्गदर्शिकाओं के अनुसार निजी शिक्षण संस्थानों द्वारा बनाए रखा जा रहा है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो राज्य सरकार ने और न ही विनियामक आयोग ने निजी विश्वविद्यालयों के लिए कोई आवधिक विवरणों/प्रतिवेदनों को निर्धारित नहीं किया था जिससे कि इन विश्वविद्यालयों द्वारा प्रवेश, संकाय, शिक्षण, परीक्षा, शोध, आदि के मानकों के अनुरूप डेटा प्राप्त किया जा सके। परिणामस्वरूप, निजी विश्वविद्यालयों के पास विभिन्न मानदण्डों तथा मानकों की अनुपालना का डेटाबेस नहीं था।

सचिव, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने कहा कि राज्य सरकार की तरफ से किसी विवरण/प्रतिवेदन के निर्धारण में विनियामक आयोग की कोई भूमिका नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रवेश, शिक्षण, परीक्षा, अनुसंधान, इत्यादि के उपयुक्त मानकों को सुनिश्चित करने के अधिकार के साथ विनियामक आयोग की स्थापना हुई थी जिसमें यह निहित है कि विनियामक आयोग प्रभावी विनियमन के उद्देश्य हेतु निजी विश्वविद्यालयों के लिए कोई भी रिपोर्टिंग तंत्र निर्धारित करने के लिए प्राधिकृत था। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) एवं सभापति, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकार किया।

2.2.7.4 निरीक्षणों के संचालन में कमी

हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने एक निरीक्षण सूची अधिसूचित की (जून 2012) जिसके अनुसार निजी विश्वविद्यालयों का निरीक्षण अर्धवार्षिक या तो विनियामक आयोग द्वारा या फिर विनियामक आयोग द्वारा बनाई गई दक्ष समिति द्वारा किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011-17 के दौरान विनियामक आयोग ने आवश्यक 198 निरीक्षणों के सापेक्ष मात्र 44 निरीक्षण किए थे अर्थात् 154 निरीक्षणों (78 *प्रतिशत*) की कमी थी। इस प्रकार, निरीक्षणों के माध्यम से अनुश्रवण की सीमा अपर्याप्त थी क्योंकि शिक्षा की गुणवत्ता, पर्याप्त अवसंरचना तथा योग्य प्राध्यापक सुनिश्चित नहीं किए गए थे जैसा कि परिच्छेद 2.2.6.3, 2.2.10.1 एवं 2.2.12.1 में चर्चा की गई है। पुनः, किसी आवधिक विवरणों की अनुपस्थिति में (जैसा कि उपर्युक्त परिच्छेद 2.2.7.3 में वर्णित है), निरीक्षणों में अधिक कमी का तात्पर्य है कि वांछित विनियमन अधिकतर छूट गयी।

सचिव, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने कहा कि निधियों, विशेषज्ञों तथा श्रमशक्ति की कमी के कारण निरीक्षण नहीं किया जा सका। अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए निरीक्षणों का एक कैलेण्डर तैयार करने तथा निरीक्षणों/अभिलेखों को ऑनलाईन दिखाने का सुझाव दिया ताकि सामान्य जनता/सम्बन्धित लोग इसकी प्रगति/स्थिति देख सके।

2.2.7.5 वार्षिक प्रतिवेदनों/वार्षिक लेखों को तैयार न करना

विनियामक आयोग द्वारा राज्य सरकार को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में वार्षिक प्रतिवेदन एवं वार्षिक लेखों को तैयार कर प्रस्तुत करने की आवश्यकता[12] थी। यह पाया गया कि आयोग ने मई 2017 तक वर्ष 2015-16 एवं 2016-17 के लिए वार्षिक प्रतिवेदनों को और वर्ष 2016-17 के लिए वार्षिक लेखों को तैयार नहीं किया था।

अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) और सभापति, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने आश्वासन दिया कि वार्षिक लेखे और प्रतिवेदनों को अतिशीघ्र तैयार किया जाएगा, और लेखों/प्रतिवेदनों को तैयार करने में भविष्य में समयबद्धता का पालन किया जाएगा।

2.2.7.6 विनियामक आयोग में समस्या समाधान तंत्र की कमी

विनियामक आयेाग को एक समस्या समाधान तंत्र विकसित करने की आवश्यकता[13] थी। शिकायतों का समाधान एक तय अवधि में करना था और की गई कार्यवाई को अभिलिखित करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विनियामक आयोग ने 2011 में इसकी स्थापना के बाद से कोई शिकायत पुस्तिका तैयार नहीं की थी। यद्यपि 2012 में समस्या समाधान के लिए एक सॉफ्टवेयर एप्लीकेशन विकसित किया गया था लेकिन यह 2012-13 से कार्यशील नहीं था। इस प्रकार, विनियामक आयोग में समस्या समाधान तंत्र संतोषजनक नहीं था और प्राप्त हुए, निपटान किए गए अथवा लम्बित पड़ी हुए शिकायतों की कुल संख्या का कोई अभिलेख नहीं था।

सचिव, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने कहा कि शिकायतों के लिए एक पुस्तिका अप्रैल 2017 से बनाई जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियत अवधि के अंतर्गत शिकायतों के समाधान सुनिश्चित करने का अभी भी कोई तंत्र नहीं था जैसा कि अधिनियम में आवश्यक था।

2.2.8 पाठ्यक्रमों का अनुमोदन

2.2.8.1 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग द्वारा बिना निरीक्षण के निजी विश्वविद्यालयों में पाठ्यक्रमों का अनुमोदन

निजी विश्वविद्यालयों के सम्बन्धित अधिनियम (अधिनियमों) प्रावधान करते हैं कि नये पाठ्यक्रमों को आरम्भ करने के लिए हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग की पूर्व अनुमति की आवश्यकता थी जो इस उद्देश्य के लिए स्थापित निरीक्षण समिति के सिफारिशों पर निर्भर होगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने 2011-17 के दौरान बिना कोई निरीक्षण किए निजी विश्वविद्यालयों में 1,394 पाठ्यक्रमों (306 नये पाठ्यक्रम एवं 1,088 विद्यमान पाठ्यक्रम) के लिए अनुमोदन दिया। नये पाठ्यक्रमों के मामलें में निरीक्षणों का न करना बहुत गम्भीर है क्योंकि इसका तात्पर्य है कि अवसंरचना, स्टाफ, इत्यादि की पर्याप्तता अनुमोदन देने के पूर्व सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

---

12 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान (विनियामक आयोग) अधिनियम, 2010 की धारा 12 व 13 के अनुसार।

13 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान (विनियामक आयोग) अधिनियम, 2010 की धारा 9(3)।

सचिव, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने कहा कि सम्बन्धित विश्वविद्यालय के अवसंरचना/संकाय के आधार पर पाठ्यक्रमों का अनुमोदन सख्ती से किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निरीक्षणों की अनुपस्थिति में; यह स्पष्ट नहीं था कि कैसे हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग अवसंरचना, संकाय, इत्यादि की पर्याप्तता को सिद्ध करने में समर्थ हुआ था। अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने कहा कि भविष्य में बिना निरीक्षण किए कोई पाठ्यक्रम अनुमोदित नहीं किया जाएगा।

2.2.8.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अनुमोदन प्राप्त किए बिना पाठ्यक्रमों को चलना

निजी विश्वविद्यालयों के सम्बन्धित अधिनियम (अधिनियमों) प्रावधान करते हैं कि नये पाठ्यक्रमों को आरम्भ करने के लिए हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग की पूर्व अनुमति आवश्यक थी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में से दो (इटर्नल विश्वविद्यालय तथा तकनीकी व प्रबन्धन विज्ञान विश्वविद्यालय शूलिनी) ने 2009-12 के दौरान विभिन्न पाठ्यक्रमों[14] को चलाने के लिए अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

इन मामलों के अतिरिक्त, यह पाया गया कि सूचना प्रौद्योगिकी के जेपी विश्वविद्यालय ने अपने किसी भी पाठ्यक्रमों के लिए अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था क्योंकि विश्वविद्यालय की स्थापना में ऐसा प्रावधान नहीं था। राज्य सरकार ने विश्वविद्यालय द्वारा चलाए जा रहे पाठ्यक्रमों को अपने नियामक क्षेत्र के अन्तर्गत लाने के लिए विधान में संशोधन हेतु कोई कार्यवाई नहीं की थी।

2.2.8.3 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अनिर्दिष्ट पाठ्यक्रमों को चलाना

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग ने डिग्रियों की नामावली विनिर्दिष्ट (मार्च 2014) की है जो कि विश्वविद्यालयों द्वारा प्रदान किए जा सकते है और बताया कि विश्वविद्यालय डिग्रियों के लिए कोई नई नामावली नहीं आरम्भ करेंगे। कोई विश्वविद्यालय डिग्रियों के लिए नई नामावली आरम्भ करना चाहता है तो विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की पूर्व अनुमति आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रबन्धन एवं जैव चिकित्सा विश्वविद्यालय शूलिनी एम0एस0सी0 (आनर्स), जैव तकनीकी तथा एम0एस0सी0 (आनर्स) माइक्रोबायलाजी नामक दो अनिर्दिष्ट पाठ्यक्रमों को विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की पूर्व अनुमति के बिना चला रहे थे (2014-16)। चूंकि इन पाठ्यक्रमों की नामावली विश्वविद्यालय अनुदान आयोग द्वारा विनिर्दिष्ट/अनुमोदित नहीं था इसलिए यह स्पष्ट नहीं था कि क्या विद्यार्थियों, जिन्होंने इन पाठ्यक्रमों को पूरा कर लिया था, को प्रदान की जाने वाली डिग्रियां वैध है।

संयुक्त निदेशक, उच्च शिक्षा ने उत्तर दिया कि इन पाठ्यक्रमों में प्रवेश लेने वाले विद्यार्थियों का विवरण प्राप्त कर लिया जाएगा और मामले की जांच की जाएगी।

2.2.8.4 विकल्प आधारित जमा प्रणाली को न अपनाना

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग ने विकल्प आधारित जमा प्रणाली को अपनाने के लिए मार्गदर्शिका जारी की जो स्नातक/स्नातकोत्तर डिग्री, डिप्लोमा व सर्टिफिकेट प्रोग्रामों के सभी विद्यार्थियों को अधिक सुविधा प्रदान करने के लिए उपयुक्त थी। शैक्षणिक सत्र 2015-16 से सभी विश्वविद्यालयों में विकल्प आधारित जमा प्रणाली लागू करने की आवश्यकता थी।

उपलब्ध अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में से तीन (ए0पी0जी0, अर्नी तथा इटर्नल विश्वविद्यालयों) ने मार्च 2017 तक विकल्प आधारित जमा प्रणाली क्रियान्वित नहीं किए थे।

ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय तथा अर्नी विश्वविद्यालय के कुलसचिवों ने कहा कि विकल्प आधारित जमा प्रणाली शैक्षणिक सत्र 2017-18 से क्रियान्वित की जाएगी। इटर्नल विश्वविद्यालय के कुलसचिव ने कहा कि ग्रेड प्रणाली के क्रियान्वयन को छोड़कर विकल्प आधारित जमा प्रणाली का क्रियान्वयन 2013-14 से किया गया है।

---

14 बी0टेक0 (ई0सी0ई0): बी0 टेक0 (सी0एस0ई0): एम0बी0ए0; पी0एच0डी0 (रसायन) तथा पी0ए0डी0 (भौतिक)।

2.2.9 फीस तथा अन्य प्रभार

2.2.9.1 निजी विश्वविद्यालय की फीस संरचना के निर्धारण/जांच के लिए मार्गदर्शिकाओं का न बनाना

निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए सम्बन्धित अधिनियम प्रावधान करते हैं कि यह ध्यान में रखकर राज्य सरकार द्वारा निजी विश्वविद्यालय की फीस संरचना की जांच की जाएगी कि प्रस्तावित फीस संरचना आवर्ती व्यय को पूरा करने के लिए स्रोत बनाने, बचत, जो विश्वविद्यालय के पुनर्विकास के लिए आवश्यक है और अनुचित रूप से अधिक न हो, के लिए पर्याप्त हो। पुन: उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित[15] किया कि निजी शैक्षणिक संस्थानों, जिन्हें सहायता न प्राप्त हो, को मात्र शिक्षा के विस्तार एवं वृद्धि के उद्देश्य मात्र के लिए उचित अधिशेष अर्जन के लिए स्वीकृत की जाती है और मुनाफा बिल्कुल निषेध है।

इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तावित फीस संरचना निर्धारण/जांच के लिए कोई मानदण्ड/मार्गदर्शिका नहीं बनाई। इस प्रकार, निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तावित फीस संरचना लागत तत्वों जैसे कि संचालन मूल्य, पाठ्यक्रमों की प्रवृत्ति, स्थायी सम्पत्तियों का मूल्य, विकास के लिए आवश्यक उचित अधिशेष, इत्यादि को बिना ध्यान में रखे अनुमोदित की जा रही थी। एक विशेष पाठ्यक्रम (बी0 टेक0)के लिए नमूना-जांच किए गए विश्वविद्यालयों के फीस संरचना के डाटा का सर्वेक्षण दर्शाता है कि बाहरा विश्वविद्यालय, चित्कारा विश्वविद्यालय तथा जेपी विश्वविद्यालय ने बिना किसी औचित्य के अपनी-अपनी फीस क्रमश: 21, 23 तथा 58 *प्रतिशत* (2016-17 की तुलना में 2017-18 के लिए) बढ़ा दी थी। यह फीस आरोपित करने में स्वेच्छिकता का परिणाम है।

संयुक्त निदेशक, उच्च शिक्षा ने उत्तर दिया कि फीस संरचना के लिए मानदण्ड के बनाने का मामला राज्य सरकार के साथ उठाया जाएगा। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने लेखापरीक्षा परिणामों को स्वीकार किया।

2.2.9.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा विकास प्रभारों का अनाधिकृत संग्रह

हिमाचल प्रदेश उच्च न्यायालय के निर्णय (अप्रैल 2016) के अनुसार किसी निजी शिक्षा संस्थान को भवन निधि, अवसंरचना निधि, विकास निधि, इत्यादि के लिए फीस प्रभारित करने की अनुमति नहीं है।

तथापि, लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में से तीन ने 2016-17 के दौरान "विकास प्रभारों" के ₹ 4.58 करोड़ प्रभारित किये थे, जैसा कि नीचे तालिका में विवरण है:

तालिका: 2.2.3: 2016-17 के दौरान संग्रहित किए गए विकास प्रभारों का ब्यौरा

विश्वविद्यालय का नाम	विद्यार्थियों की संख्या जिनसे प्रभार संग्रहित किए गए	"विकास प्रभारों" के रूप में संग्रहित की गई राशि (₹ करोड़ में)
बद्दी विश्वविद्यालय	512	0.51
जेपी विश्वविद्यालय	488	2.93
शूलिनी विश्वविद्यालय	1,135	1.14
योग	**2,135**	**4.58**

स्रोत: नमूना-जांच किए गए विश्वविद्यालयों द्वारा आपूर्ति किये गये डाटा।

अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने कहा कि मामले की जांच की जाएगी और तद्नुसार कार्यवाही की जाएगी।

2.2.9.3 निजी विश्वविद्यालय द्वारा फीस के सापेक्ष अग्रिम की वापसी न करना

नमूना जांच किये गए निजी विश्वविद्यालयों के उपलब्ध वार्षिक लेखे की संवीक्षा दर्शाती है कि अर्नी विश्वविद्यालय ने ₹ 27.67 लाख की राशि के फीस के सापेक्ष संग्रहित अग्रिम को वापस नहीं किया। यह राशि परामर्श के समय पर विद्यार्थियों से अप्रैल 2010 व मार्च 2016 के मध्य विश्वविद्यालय द्वारा संग्रहित किया गया और इसे वापस करने की आवश्यकता थी क्योंकि इन विद्यार्थियों ने विश्वविद्यालय में प्रवेश नहीं लिया था।

कुलसचिव, अर्नी विश्वविद्यालय ने तथ्यों की पुष्टि की और कहा कि विश्वविद्यालय को विद्यार्थियों से वापसी के लिए कोई अनुरोध प्राप्त नहीं हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि सम्बन्धित विद्यार्थियों का सम्पर्क विवरण

15 इस्लामिक अकेडमी ऑफ एजुकेशन बनाम कर्नाटक, राज्य तथा अन्य, रिट याचिका (सिविल) 1993 का 350; और टी0एम0ए0 पाई फाऊडेशन बनाम कर्नाटक राज्य तथा अन्य, रिट याचिका (सिविल) 1993 का 317।

विश्वविद्यालय के पास उपलब्ध था और यह राशि विश्वविद्यालय द्वारा अपने आप ही वापस करनी चाहिए थी। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने कहा कि फीस/ प्रतिभूति राशि के सापेक्ष अग्रिम की वापसी के लिए विश्वविद्यालयों के साथ मामले को उठाया जाएगा।

लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण है कि सरकार को विद्यार्थियों के बैंक खाते में फीस की वापसी सुनिश्चित करनी चाहिए।

2.2.9.4 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा पास हुए विद्यार्थियों की प्रतिभूति राशि की वापसी न करना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार[16] नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने मार्च 2017 तक 2012 व 2016 के मध्य 2,906 पास हुए विद्यार्थियों की ₹ 2.89 करोड़ की प्रतिभूति राशि वापस नहीं की।

कुल सचिव, शूलिनी विश्वविद्यालय ने कहा कि विद्यार्थियों ने प्रतिभूति राशि की वापसी के लिए आवेदन नहीं किया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रतिभूति राशि की वापसी की जिम्मेदारी विश्वविद्यालय की होती है विद्यार्थियों की नहीं। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने कहा कि सम्बन्धित निजी विश्वविद्यालयों को विद्यार्थियों की प्रतिभूति राशि वापस करने के निर्देश दिए जाएंगे।

2.2.10 प्राध्यापक तथा स्टाफ

2.2.10.1 निजी विश्वविद्यालयों में न्यूनतम निर्धारित योग्यता के बिना प्राध्यापक

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग विनियम[17] प्रावधान करता है कि प्रोफेसर/सह-प्रोफेसर पद के लिए पी0एच0डी0 डिग्री, और सहायक प्रोफेसर पद के लिए मास्टर डिग्री की न्यूनतम योग्यता है।

15 निजी विश्वविद्यालयों के उपलब्ध अभिलेखों से (अन्य दो[18] के अभिलेख उपलब्ध नहीं थे), यह पाया गया कि प्राध्यापक, जो न्यूनतम निर्धारित योग्यता नहीं रखते, को नियुक्त किया गया, जैसा कि नीचे तालिका में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-2.2.4: न्यूनतम निर्धारित योग्यता के बिना प्राध्यापक का ब्यौरा

(संख्या में)

निजी विश्वविद्यालय	स्थिति	प्रोफेसर		सह-प्रोफसर		सहायक प्रोफेसर		कुल कम योग्यता वाले
		कुल	कम योग्यता वाले	कुल	कम योग्यता वाले	कुल	कम योग्यता वाले	
अभिलाषी	अक्तूबर 2016	10	3 (30)	6	2 (33)	90	7 (8)	12 (11)
ए0पी0जी0	तदैव	14	9 (64)	23	14 (61)	120	29 (24)	52 (33)
अर्नी	तदैव	4	1 (25)	8	2 (25)	76	9 (12)	12 (14)
बद्दी	जनवरी 2017	8	2 (25)	5	0 (0)	129	0 (0)	2 (01)
बाहरा	नवम्बर 2016	8	0 (0)	10	3 (30)	104	1 (1)	4 (03)
कैरियर प्वाइंट	अक्तूबर 2016	4	0 (0)	5	0 (0)	57	0 (0)	0 (0)
चित्कारा	तदैव	12	7 (58)	26	12 (46)	108	0 (0)	19 (13)
इटर्नल	तदैव	15	4 (27)	10	5 (50)	77	1 (1)	10 (10)
आई0सी0एफ0ए0 आई0	तदैव	0	0 (0)	9	3 (33)	18	2 (11)	5 (19)
आई0ई0सी0	तदैव	3	0 (0)	2	0 (0)	67	8 (12)	8 (11)
जेपी	तदैव	11	0 (0)	13	0 (0)	73	0 (0)	0 (0)
शूलिणी	मार्च 2017	20	4 (20)	16	4 (25)	115	0 (0)	8 (05)
श्री सांई	अक्तूबर 2016	9	0 (0)	3	2 (67)	83	10 (12)	12 (13)
मानव भारती	तदैव	18	1 (6)	47	0 (0)	130	12 (9)	13 (07)
महाराजा अग्रसेन	तदैव	20	4 (20)	14	9 (64)	121	5 (4)	18 (12)
योग		**156**	**35 (22)**	**197**	**56 (28)**	**1,368**	**84 (06)**	**175 (10)**

स्रोत: हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग की पाठ्यक्रम अनुमोदन की फाईल। कोष्ठक में आंकड़े प्रतिशतता को दर्शाते हैं।

---

16 अर्नी विश्वविद्यालय 610 विद्यार्थियों से: ₹ 0.61 करोड़; बद्दी विश्वविद्यालय 1,251 विद्यार्थियों से: ₹ 1.25 करोड़; जेपी विश्वविद्यालय 136 विद्यार्थियों से: ₹ 0.12 करोड़ तथा शूलिणी विश्वविद्यालय 909 विद्यार्थियों से: ₹ 0.91 करोड़।

17 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (अध्यापकों के लिए न्यूनतम योग्यता) विनियम, 2010 ।

18 इंडस इंटरनेशनल विश्वविद्यालय और महर्षि मारकण्डेश्वर विश्वविद्यालय।

(i) यह देखा गया कि ए0पी0जी0 तथा चित्कारा विश्वविद्यालय में क्रमशः 64 *प्रतिशत* तथा 58 *प्रतिशत* प्रोफेसर की योग्यता कम थी।

(ii) यह भी देखा गया कि श्री सांई, महाराजा अग्रसेन, ए0पी0जी0, चित्कारा तथा इटर्नल विश्वविद्यालयों में क्रमशः 67, 64, 61, 46 तथा 50 *प्रतिशत* सह-प्रोफेसर की योग्यता कम थी। ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय में कम योग्यता वाले प्राध्यापकों की संख्या अधिक थी।

(iii) उपर्युक्त तालिका से यह भी देखा जा सकता है कि न्यूनतम योग्यता न रखने वाले प्राध्यापक विशेष रूप से प्रोफेसर (22 *प्रतिशत*) तथा सह-प्रोफेसर (28 *प्रतिशत*) स्तर के अधिक थे।

2.2.10.2 निजी विश्वविद्यालयों में प्राध्यापक की कमी

अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद अधिसूचना 2010 ने अध्यापक-विद्यार्थी का अनुपात 1:15 तथा प्रोफेसर, सह-प्रोफेसर एवं सहायक प्रोफेसर के लिए अनुपात 1:2:6 निर्धारित किया था।

चयनित पाठ्यक्रमों के लिए उपलब्ध डाटा का विश्लेषण दर्शाता है कि नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यायों में से दो (शूलिनी विश्वविद्यालय एवं चित्कारा विश्वविद्यालय) में प्राध्यापकों की उपलब्धता संतोषजनक थी जबकि सात विश्वविद्यालयों में प्राध्यापकों की महत्वपूर्ण कमी थी जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका: 2.2.5: मार्च 2017 में निजी विश्वविद्यालयों में प्राध्यापकों की कमी का ब्यौरा

(संख्या में)

निजी विश्वविद्यालय	प्रोफेसर		सह-प्रोफेसर		सहायक प्रोफेसर		कुल आवश्यकता	कुल कमी
	आवश्यकता	कमी	आवश्यकता	कमी	आवश्यकता	कमी		
ए0पी0जी0	16	6 (38)	30	12 (40)	91	6 (7)	137	24 (18)
अर्नी	10	4 (40)	21	14 (67)	61	21 (34)	92	39 (42)
बद्दी	15	10 (67)	30	23 (77)	75	1 (1)	120	34 (28)
बाहरा	6	1 (17)	12	7 (58)	40	1 (3)	58	9 (16)
इटर्नल	27	12 (44)	31	21 (68)	124	30 (24)	182	63 (35)
जेपी	15	4 (27)	30	13 (43)	92	12 (13)	137	29 (21)
मानव भारती	13	2 (15)	26	19 (73)	72	0 (0)	111	21 (19)
योग	**102**	**39 (38)**	**180**	**109 (61)**	**555**	**71 (13)**	**837**	**219 (26)**

स्रोत: नमूना जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों और विनियामक आयोग द्वारा आपूर्ति डाटा   कोष्टकों में आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

यह पाया गया कि बद्दी, इटर्नल तथा अर्नी विश्वविद्यालयों में प्रोफेसरों की क्रमशः 67, 44 तथा 40 *प्रतिशत* की कमी थी। इसी प्रकार, बद्दी, मानव भारती, इटर्नल, अर्नी तथा बाहरा विश्वविद्यालयों में सह-प्रोफेसर के कैडर में क्रमशः 77, 73, 68, 67 तथा 58 *प्रतिशत* की कमी थी। अर्नी विश्वविद्यालय में सहायक प्रोफेसरों की 34 *प्रतिशत* तथा इटर्नल विश्वविद्यालय में 24 *प्रतिशत* की कमी थी। प्रोफसर एवं सह-प्रोफेसर स्तर की कमी से शिक्षा की गुणवत्ता पर असर पड़ सकता है।

लेखापरीक्षा का यह दृष्टिकोण है कि कम तथा अयोग्य प्राध्यापक राज्य में निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रदान की गई शिक्षा की गुणवत्ता को प्रतिकुल रूप से प्रभावित करेगी।

सचिव, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान, विनियामक आयोग ने कहा कि विभिन्न विषयों में प्राध्यापकों की कमी से चल रहे विश्वविद्यालयों के लिए निर्देश जारी कर दिये गये हैं।

2.2.11 प्रवेश

2.2.11.1 अनुमोदित प्रवेश के सापेक्ष निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अधिक प्रवेश

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग विनियम[19] निर्धारित करता है कि अधिकतम अनुमोदित प्रवेश से 20 *प्रतिशत* अधिक डिप्लोमा अथवा बी0एस0सी0 डिग्री धारक इंजिनियरिंग डिग्री पाठ्यक्रमों के द्वितीय वर्ष में प्रवेश के लिए योग्य होते हैं।

---

19 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (विश्वविद्यालयों द्वारा तकनीकी शिक्षा प्रदान करने वाले कालेजों का अनुमोदन) विनियम, 2013 ।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इटर्नल विश्वविद्यालय ने 2011-14 के दौरान दो पाठ्यक्रमों में अधिकतम स्वीकृत सीमा 60 के सापेक्ष गौण प्रवेश के माध्यम से 114 विद्यार्थियों को प्रवेश दिया। 54 अधिक विद्यार्थियों को दिया गया प्रवेश अनियमित था। तथापि, विनियामक आयोग ने इस मामले में कोई संज्ञान/कार्यवाई नहीं की।

2.2.12 परीक्षाएं

2.2.12.1 मजबूत परीक्षा प्रणाली की कमी

हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग नियम 2011 का नियम 5 (1) के अनुसार, निजी विश्वविद्यालयों को संचालित करने वाले अधिनियम (अधिनियमकों), नियमों तथा प्रावधानों के अनुसार आयोग प्रश्न-पत्रों को बनाने, परीक्षाओं को करवाने, आंतरिक मूल्यांकन की विधि, अंतिम परीक्षा का मूल्यांकन, इत्यादि के लिए अच्छे मानक सुनिश्चित करेगा।

यह पाया गया कि सभी नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों के पास परीक्षाओं को करवाने, जिसमें प्रश्न-पत्रों का बनाना तथा उत्तर-पुस्तकाओं का मूल्यांकन सम्मिलित है, की एक आंतरिक प्रणाली थी। मजबूत परीक्षा प्रणाली की कमी के निम्नलिखित विशेष उदाहरण देखे गए:

- विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की एक दक्ष समिति (11 सदस्यों वाली) ने टिप्पणी की (मई 2015) कि ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय में, प्रश्न-पत्र की गुणवत्ता खराब थी और प्रश्न-पत्र आंतरिक रूप से बनाया जा रहा था।
- अर्नी तथा बाहरा विश्वविद्यालयों में उत्तर पुस्तिकाओं का मूल्यांकन सम्बन्धित अध्यापकों अथवा अन्य नामित प्राध्यापकों द्वारा किया जा रहा था। मात्र अंतिम प्रायोगिक परीक्षाओं के दौरान बाहरी जांचकर्ताओं को मूल्यांकन के लिए बुलाया जाता था।

विश्वविद्यालय से सम्बद्ध कॉलेजों के मामले में, जहां विश्वविद्यालय द्वारा स्वतन्त्र रूप से प्रश्न-पत्रों को बनाया तथा उत्तर-पुस्तिकाओं का मूल्यांकन किया जाता है, विद्यार्थियों का मूल्यांकन करने के लिए बाह्य मूल्यांकन प्रणाली नहीं थी। इस प्रकार, हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग निजी विश्वविद्यालयों में प्रश्न-पत्रों तथा परीक्षा प्रश्न-पत्रों के मूल्यांकन के अच्छे मानक सुनिश्चित करने में समर्थ नहीं था जैसा कि नियमों में आवश्यक था।

संयुक्त निदेशक, उच्च शिक्षा ने कहा कि मामले को राज्य सरकार के ध्यान में लाया जाएगा और आवश्यक मानक बनाने के बाद, निजी विश्वविद्यालयों में परीक्षा के मानकों को सुनिश्चित करने के लिए मूल्यांकन किया जाएगा। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने सहमति दी कि परीक्षा प्रणाली में गुणवत्ता नियंत्रण मुख्य है।

2.2.13 प्रमाणन एवं आंतरिक गुणवत्ता नियंत्रण

2.2.13.1 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रमाणन न करवाना

निजी विश्वविद्यालय स्थापित करने वाले प्रत्येक अधिनियम प्रावधान करते हैं कि विश्वविद्यालय राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मान्यता प्राप्त करेंगे। पुनः, विश्वविद्यालय अनुदान आयोग विनियम[20] निर्धारित करता है कि प्रत्येक उच्च शिक्षण संस्थान के लिए आवश्यक है कि दो बैच पास होने की अवधि अथवा छः वर्ष, जो भी पहले हो, के अंतर्गत राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मूल्यांकन करवाना तथा मान्यता प्राप्त करना है। राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद पाठ्यक्रम पहलू, पठन-पाठन एवं मूल्यांकन, अनुसंधान, नवचार एवं विस्तार, अवसंरचना तथा सीखने के संसाधनों, विद्यार्थियों का समर्थन एवं प्रगति, संचालन, नेतृत्व एवं प्रबन्धन और संस्थागत मूल्यों एवं उत्तम प्रथाओं जैसे स्तर के आधार पर संस्थानों को मान्यता प्रदान करता था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में 17 निजी विश्वविद्यालयों मे से 11 को मान्यता प्राप्त करना देय था लेकिन मात्र तीन[21] ने राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मान्यता प्राप्त की थी। शेष आठ निजी विश्वविद्यालयों ने जुलाई 2017 तक मान्यता प्राप्त नहीं की थी ।

---

[20] विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (उच्च शिक्षण संस्थानों का आवश्यक मूल्यांकन एवं प्रमाणन) विनियम, 2012 का खण्ड 4.1 ।

[21] चित्कारा विश्वविद्यालय, सूचना प्रौद्योगिकी जेपी विश्वविद्यालय तथा तकनीकी एवं प्रबन्धन विज्ञान शूलिनी विश्वविद्यालय।

मान्यता की अनुपस्थिति में, कोई स्वतन्त्र/बाह्य मूल्यांकन नहीं था कि यें संस्थाए निर्धारित गुणवत्ता मापदण्डों/स्तर के अनुरूप हैं। अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने कहा है कि सभी ऐसे निजी विश्वविद्यालयों को राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मान्यता प्राप्त करने के लिए कहा जाएगा।

2.2.13.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा आंतरिक गुणवत्ता प्रणाली के मानदण्डों का पालन न करना

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग मार्गदर्शिका[22] बताती है कि प्रत्येक विश्वविद्यालय राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद तथा अन्य विनियामक निकायों द्वारा मूल्यांकन के लिए स्थापित गुणवत्ता मापदण्डों/मानदण्डों जैसे कि पाठ्यक्रम पहलू, पठन-पाठन एवं मूल्यांकन प्रक्रिया, अनुसंधान, नवाचार एवं विस्तार, अवसंरचना तथा सीखने के संसाधन, विद्यार्थियों का समर्थन एवं प्रगति, जो कि सम्बन्धित गुणवत्ता आश्वासन निकाय द्वारा विकसित की गई हो, के आधार पर वार्षिक गुणवत्ता आश्वासन प्रतिवेदन को प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि तथापि सभी नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में आंतरिक गुणवत्ता आश्वासन सेल की स्थापना की गई थी (स्थापना की तिथि से 2 से 14 वर्ष की अधिक देरी के पश्चात्), केवल चित्कारा विश्वविद्यालय ने वार्षिक गुणवत्ता आश्वासन प्रतिवेदन तैयार किया था। दो[23] निजी विश्वविद्यालयों ने कोई भी शैक्षणिक मूल्यांकन नहीं किया जबकि अन्य छः ने शैक्षणिक मूल्यांकन करने के बाद कोई वार्षिक गुणवत्ता आश्वासन प्रतिवेदन तैयार नहीं किया था।

कुलसचिव, शूलिनी विश्वविद्यालय ने कहा कि संस्थान की नये स्थापना के कारण, निष्पादन शैक्षणिक समिति की बार-बार होने वाली बैठकों के माध्यम से मूल्यांकन किया जाता है। कुलसचिव, मानव भारती विश्वविद्यालय ने कहा कि विश्वविद्यालय में आंतरिक गुणवत्ता आश्वासन सेल शिक्षा की गुणवत्ता के लिए नीति बना रहा है।

इस प्रकार, आंतरिक गुणवत्ता प्रणाली पर विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के मानदण्डों का पालन संतोषजनक नहीं था और यह जोखिम था कि उपर्युक्त चिह्नांकित मामले में गुणवत्ता आश्वासन एवं वृद्धिकारक गतिविधियां नहीं हो रही थी।

2.2.14 स्थापना मामले

2.2.14.1 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा मूल हिमाचलियों की नियुक्ति में कमी

मार्गदर्शिका[24] निर्धारित करती है कि निजी विश्वविद्यालयों को यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी के 80 *प्रतिशत* पदों को मूल हिमाचलियों द्वारा भरे गए।

डाटा का विश्लेषण दर्शाता है कि नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में से मात्र पांच निजी विश्वविद्यालयों ने आवश्यक सीमा तक मूल हिमाचलियों को रोजगार प्रदान किया जबकि चार निजी विश्वविद्यालयों में 2008-17 के दौरान तृतीय श्रेणी एवं चुतर्थ श्रेणी के पदों पर मूल हिमाचलियों की नियुक्ति में महत्वपूर्ण कमी थी, जैसा कि नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका: 2.2.6: निजी विश्वविद्यालयों द्वारा मूल हिमाचलियों की नियुक्ति का ब्यौरा

(संख्या में)

निजी विश्वविद्यालय का नाम	भरे गए पदों की संख्या	मूल हिमाचलियों द्वारा भरे जाने वाले आवश्यक पद	मूल हिमाचलियों द्वारा भरे गए पद	कमी (*प्रतिशत*)
अर्नी	221	177	124 (56)	53 (24)
बद्दी	174	139	120 (69)	19 (11)
इटर्नल	29	23	4 (14)	19 (66)
चित्कारा	240	192	155 (65)	37 (15)
योग	**664**	**531 (80)**	**403 (61)**	**128 (19)**

स्रोत: नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों द्वारा आपूर्ति किए गए आंकडें। कोष्ठकों में आंकड़े *प्रतिशतता* दर्शाते हैं।

---

22 आंतरिक गुणवत्ता आश्वासन सेल (2012-17) के स्थापना एवं अनुश्रवण के लिए विश्वविद्यालय अनुदान आयोग मार्गदर्शिका।

23 बद्दी विश्वविद्यालय तथा मानव भारती विश्वविद्यालय।

24 हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका, 2009 ।

निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अथवा फिर हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग/राज्य सरकार द्वारा आवश्यक सीमा तक स्थानीय लोगों को रोजगार, जो कि निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना का एक सकारात्मक बाहरी कारक था, पूरी तरह सुनिश्चित नहीं किया गया।

कुल सचिव, इटर्नल विश्वविद्यालय ने कहा कि तृतीय श्रेणी व चतुर्थ श्रेणी के पदों के लिए उपयुक्त व्यक्तियों की अनुपलब्धता के कारण मूल हिमाचलियों को आवश्यक प्रतिशतता तक नहीं भरा गया। तथापि, इस तर्क के समर्थन में लेखापरीक्षा को कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं करवाया गया। शेष तीन निजी विश्वविद्यालयों द्वारा कोई कारण नहीं दिया गया।

2.2.14.2 कर्मचारी भविष्य निधि योजना के अन्तर्गत निजी विश्वविद्यालयों के कर्मचारियों की अनावृति

कर्मचारी भविष्य निधि योजना, 1952 का पैराग्राफ 26 (1) प्रावधान करता है कि प्रत्येक कर्मचारी, कार्यरत हो अथवा किसी स्थापना के कार्य से सम्बन्धित हो, जिस पर यह योजना लागू होती है, इस योजना का हकदार होगा और इस निधि का सदस्य बनना अपेक्षित होगा। निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका[25] के अनुसार प्रायोजक निकाय कर्मचारियों के लिए भविष्य निधि की स्थापना के लिए एक वचनवद्धता प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी।

अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि नौ नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में से आठ ने कर्मचारी भविष्य निधि योजना के लिए 2008-17 के दौरान 140 व 1,075 के मध्य कर्मचारियों का नामांकन नहीं कराया, इस प्रकार ये कर्मचारी सामाजिक सुरक्षा के लाभों से वंचित रहे जिसके वे हकदार थे।

यह भी पाया गया कि यद्यपि अर्नी विश्वविद्यालय ने कर्मचारियों के वेतन से कर्मचारियों के अंशदान काट लिए थे लेकिन अक्तूबर 2015 से मार्च 2017 की अवधि के लिए ₹ 38.60 लाख[26] की राशि सम्बन्धित विश्वविद्यालय द्वारा आयुक्त, भविष्य निधि, शिमला के पास जमा नहीं करवाई गई थी।

अर्नी विश्वविद्यालय के कुलसचिव ने कहा कि नियोक्ता और कर्मचारियों दोनों के कर्मचारी भविष्य निधि अंशदानों को निधियों के अवरोध तथा अनुमोदित प्रवेश की तुलना में प्रवेश में कमी के कारण जमा नहीं करवाया गया। तथ्य यह रहा कि विश्वविद्यालय ने अपनी सांविधिक दायित्वों को पूरा नहीं किया। अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने कहा कि मामले को श्रम आयुक्त के साथ उठाया जाएगा। लेखापरीक्षा का यह दृष्टिकोण है कि विश्वविद्यालय को बिना पुनः देरी के अपने सांविधिक दायित्वों का निर्वहन करना चाहिए।

2.2.14.3 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा कर्मचारियों के लिए ग्रेच्युटी का प्रावधान न करना

निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए सम्बन्धित अधिनियमों में निहित प्रावधान के अनुसार प्रत्येक विश्वविद्यालय द्वारा बनाई गई सामान्य निधि ग्रेच्युटी के भुगतान तथा विश्वविद्यालय के कर्मचारियों के अन्य लाभों के लिए उपयोग की जाएगी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ नमूना-जांच किए गए विश्वविद्यालयों में से किसी ने भी अपने कर्मचारियों के लिए ग्रेच्युटी भुगतान का कोई प्रावधान नहीं किया था।

कुल सचिव, ए0पी0जी0 तथा शूलिनी विश्वविद्यालय ने कहा कि विश्वविद्यालय अपने कर्मचारियों को ग्रेच्युटी का भुगतान करने के लिए सामान्य निधि हेतु प्रावधान बनाने की प्रक्रिया में थे। अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने कहा कि मामले को श्रम आयुक्त के साथ उठाया जाएगा।

2.2.14.4 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा श्रम उपकर का कम जमा करना

भवन तथा अन्य निर्माण कर्मियों के कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 के अनुसार निर्माण गतिविधि में संलिप्त प्रत्येक स्थापना निर्माण की कीमत का कम से कम एक *प्रतिशत* उपकर का भुगतान करने के लिए जिम्मेदार होता है। प्रत्येक ऐसी स्थापना को सम्बंधित श्रम निरीक्षक कार्यालय में देय श्रम उपकर की राशि (निर्माण की कीमत के

---

25 हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका का परिच्छेद 10 (दिसम्बर 2008)।

26 2015-16: ₹ 18.80 लाख तथा 2016-17: ₹ 19.80 लाख।

आधार पर) जमा करने की आवश्यकता होती है जो एक मूल्यांकन करेगा कि क्या जमा की गई श्रम उपकर की राशि सही है या नहीं (उपकर अधिनियम, 1996 की धारा-4)।

लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि पांच[27] निजी विश्वविद्यालयों ने (जिनका डाटा उपलब्ध था) 2008-16 के दौरान ₹ 286.93 करोड़ मूल्य का निर्माण (संविदाकारों तथा अपने स्वयं के सिविल विंगो दोनों के माध्यम से) किया था जिसके प्रति ₹ 2.87 करोड़ का श्रम उपकर देय था। तथापि, इन निजी विश्वविद्यालयों[28] द्वारा श्रम उपकर का मात्र ₹ 0.29 करोड़ जमा किया गया परिणामत: ₹ 2.58 करोड़ कम जमा हुए।

बाहरा विश्वविद्यालय एवं शूलिनी विश्वविद्यालय के कुल सचिवों ने कहा कि श्रम अधिकारियों द्वारा कोई मूल्यांकन नहीं किया गया था। अर्नी विश्वविद्यालय के कुल सचिव ने कहा कि मामले को अगले संचालक निकाय बैठक में उठाया जायेगा।

उपर्युक्त संदर्भ में, लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि निजी विश्वविद्यालयों (और सम्बंधित संविदाकार) ने श्रम उपकर के न/कम जमा करने की गलती की थी लेकिन श्रम विभाग ने भी गलती की थी क्योंकि इन्होंने 2008-16 के दौरान उपर्युक्त पांच निजी विश्वविद्यालयों में किए गए निर्माण का कोई मूल्यांकन नहीं किया था।

लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण है कि सरकार सभी निजी विश्वविद्यालयों में कर्मचारियों को कर्मचारी भविष्य निधि योजना के अंतर्गत आवृत सुनिश्चित करने, ग्रेच्युटी के प्रावधान एवं श्रम उपकर की जमा सुनिश्चित करने के लिए निर्देश देना चाहिए।

2.2.14.5 आवश्यक सीमा तक स्थायी निधि का न बनाना

मार्गदर्शिका[29] प्रावधान करती है कि प्रायोजक निकाय ₹ 5.00 करोड़ की एक स्थायी निधि स्थापित करेगी जो मार्गदर्शिका के प्रावधानों और विश्वविद्यालय के लिए लागू अधिनियम, नियम, विनियम, कानून तथा उसके अंतर्गत बने अध्यादेशों की सख्त अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए सरकार के पास सिक्यूरिटी जमा के रूप गिरवी रखनी चाहिए। स्थायी निधि से प्राप्त आय को विश्वविद्यालय की अवसंरचना के विकास के लिए उपयोग किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि उपर्युक्त मार्गदर्शिका के प्रावधानों, अधिनियम, इत्यादि के प्रभावी अनुश्रवण में शिक्षा विभाग की विफलता के कारण 16 प्रायोजक निकायों में से तीन[30] ने आवश्यक सीमा तक स्थायी निधि नहीं बनाई थी (प्रत्येक मामले में ₹ 2.00 करोड़ कम) परिणामत: ₹ 6.00 करोड़ की राशि की स्थायी निधि कम रही। अन्य 13 प्रायोजक निकायों ने मार्गदर्शिका के अनुसार आवश्यक सीमा तक स्थायी निधि बनाई थी।

2.2.15 वार्षिक प्रतिवेदन, लेखा तथा प्रकाशन

2.2.15.1 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन तथा वार्षिक लेखा प्रस्तुत न करना

निजी विश्वविद्यालयों को वार्षिक प्रतिवेदन तथा वार्षिक लेखा तैयार करने और विनियामक आयोग एवं राज्य सरकार को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में प्रस्तुत करने की आवश्यकता[31] थी। विश्वविद्यालय के लेखों तथा प्रतिवेदनों से सरकार या विनियामक आयोग की यदि कोई सलाह उत्पन्न होती है तो संचालक निकाय के समक्ष रखनी थी जिसे ऐसे सलाह की अनुपालना करना आवश्यक था।

---

27 ए0पी0जी0, अर्नी, बद्दी, बाहरा एवं शूलिणी विश्वविद्यालयों।

28 ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय: ₹ 0.07 करोड़; अर्नी विश्वविद्यालय: कोई राशि जमा नहीं की; बद्दी विश्वविद्यालय: कोई राशि जमा नहीं की; बाहरा विश्वविद्यालय: ₹ 0.14 करोड़ एवं शूलिणी विश्वविद्यालय: ₹ 0.08 करोड़।

29 हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका (2009)।

30 श्री सांई विश्वविद्यालय, महर्षि मारकण्डेश्वर विश्वविद्यालय तथा अभिलाषी विश्वविद्यालय।

31 निजी विश्वविद्यालय की स्थापना तथा विनियम के लिए पारित सम्बंधित अधिनियमों के अनुसार।

यह पाया गया कि आठ निजी विश्वविद्यालयों ने अपनी स्थापना से विनियामक आयोग को कोई वार्षिक प्रतिवेदन या वार्षिक लेखा प्रस्तुत नहीं किया था। शेष नौ[32] निजी विश्वविद्यालयों ने 2010-17 के दौरान नियमित रूप से वार्षिक प्रतिवेदनों तथा वार्षिक लेखों को प्रस्तुत नहीं किया था। इस प्रकार, निजी विश्वविद्यालयों ने रिपोर्टिंग तंत्र का पालन नहीं किया था जो कि निर्धारित किया गया था और हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग ने अगस्त 2017 तक गलती के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी।

पुनः विनियामक आयोग ने नौ निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तुत की गई वार्षिक लेखों की कोई संवीक्षा नहीं की थी। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग द्वारा वार्षिक लेखों की असंवीक्षा का तात्पर्य है कि निजी विश्वविद्यालयों में वित्तीय अनियमितताओं, यदि कोई है, का पता न चल पाने का जोखिम था।

अंतिम सम्मेलन में, सचिव (शिक्षा) ने कहा कि लेखों/प्रतिवेदनों को समय से प्रस्तुत करने के लिए निजी विश्वविद्यालयों को निर्देश जारी कर दिए जाएंगे।

2.2.15.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा वेबसाइट पर सूचना को प्रकट न करना

विनियामक आयोग द्वारा पारित एक आदेश (अप्रैल 2016) के अनुसार सभी निजी विश्वविद्यालयों को डिग्री को प्रदान करने के लिए योग्य विद्यार्थियों की संख्या, पाठ्यक्रम-वार प्रदान की गई डिग्री, पास हुए अभ्यर्थियों लेकिन डिग्रियों की प्राप्ति की प्रतीक्षा की सूची, इत्यादि से सम्बंधित अपने-अपने वेबसाइटों पर दिखाने की आवश्यकता थी। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि किसी भी विश्वविद्यालय ने अपने-अपने वेबसाइटों पर इन्हें नहीं दिखाया था।

निदेशक, उच्च शिक्षा ने कहा कि सभी विश्वविद्यालयों को वेबसाइट पर सभी आवश्यक सूचना अपलोड करने का निर्देश दिया जाएगा।

2.2.16 परिणाम-प्लेसमेंट रिकार्ड

2.2.16.1 निजी विश्वविद्यालयों का प्लेसमेंट रिकार्ड

नमूना- जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों का प्लेसमेंट रिकार्ड तालिका 2.2.7 में दिया गया है:

तालिका-2.2.7: निजी विश्वविद्यालयों के प्लेसमेंट रिकार्ड

(संख्या में)

क्रमांक	निजी विश्वविद्यालय के नाम	अवधि	पास हुए विद्यार्थी	रोजगार प्राप्त हुए विद्यार्थी (प्रतिशत)
1.	ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय	2012-16	384	252 (66)
2.	अर्नी विश्वविद्यालय	2011-16	2,074	159 (08)
3.	बद्दी विश्वविद्यालय	2014-16	2,131	603 (28)
4.	बाहरा विश्वविद्यालय	2010-16	1,335	641 (48)
5.	चित्कारा विश्वविद्यालय	2010-16	4,547	3,270 (72)
6.	इटर्नल विश्वविद्यालय	2012-16	1,029	649 (63)
7.	जेपी विश्वविद्यालय	2006-17	4,174	3,461 (83)
8.	मानव भारती विश्वविद्यालय	2010-16	1,361	167 (12)
9.	शूलिणी विश्वविद्यालय	2012-16	2,912	1,333 (46)
	कुल		**19,947**	**10,535 (53)**

स्रोतः नमूना- जांच किए गए निजी विश्वविद्यालय द्वारा आपूर्ति किए गए आंकड़े।

---

32 **प्रस्तुत की गई वार्षिक प्रतिवेदन**- इंडस इंटरनेशनल विश्वविद्यालय: 2010-11; कैरियर प्वाइंट विश्वविद्यालय: 2012-13; इटर्नल विश्वविद्यालय: 2010-11, 2012-13 एवं 2014-15; चित्कारा विश्वविद्यालय: 2010-11; बद्दी विश्वविद्यालय: 2011-12; बाहरा विश्वविद्यालय: 2011-12; शूलिणी विश्वविद्यालय: 2013-14 एवं 2014-15; जेपी विश्वविद्यालय: 2013-14 एवं 2014-15 और ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय: 2013-14 एवं 2014-15 ।

प्रस्तुत की गई वार्षिक लेखा - इंडस इंटरनेशनल विश्वविद्यालय: 2010-11; इटर्नल विश्वविद्यालय: 2010-11, 2012-13 एवं 2014-15; चित्कारा विश्वविद्यालय: 2009-10 एवं 2010-11; बद्दी विश्वविद्यालय: 2011-12; बाहरा विश्वविद्यालय: 2009-10 एवं 2010-11; शूलिणी विश्वविद्यालय: 2013-14 एवं 2014-15; जेपी विश्वविद्यालय: 2013-14 एवं 2014-15 और ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय: 2013-14 एवं 2014-15 ।

यह पाया गया कि:

- ए0पी0जी0 विश्वविद्यालय, चित्कारा विश्वविद्यालय, इटर्नल विश्वविद्यालय तथा जेपी विश्वविद्यालय ने अपने 60 *प्रतिशत* से अधिक विद्यार्थियों को रोजगार उपलब्ध करवाया था।
- अर्नी विश्वविद्यालय तथा मानव भारती विश्वविद्यालय ने अपने 15 *प्रतिशत* विद्यार्थियों को भी रोजगार उपलब्ध करवाने में असफल थे।

तालिका 2.2.5 से यह भी पाया गया कि अर्नी विश्वविद्यालय में 42 *प्रतिशत* प्राध्यापक की कमी थी तथा इसके 25 *प्रतिशत* प्रोफेसर तथा सहायक प्रोफेसर अयोग्य थे।

अंतिम सम्मेलन में सचिव (शिक्षा) ने कहा कि उद्योग से सम्बंध बनाने की आवश्यकता है ताकि उत्पादित कुशल श्रमशक्ति की मांग बाजार में बनी रहे। लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण है कि प्राध्यापक की कमी तथा अयोग्य प्राध्यापक की संलग्नता संयुक्त रूप से कमजोर विनायमक ढ़ांचा कम प्लेसमेंट के लिए मुख्य कारण है।

2.2.17 शोध गतिविधियां

2.2.17.1 निजी विश्वविद्यालयों में शोध गतिविधियों की स्थिति

राज्य सरकार मार्गदर्शिकाएं[33] निर्धारित करती है कि एक निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए प्रायोजक निकाय की प्रोजेक्ट प्रस्ताव/प्रतिवेदन विश्वविद्यालय द्वारा किए जाने वाले प्रस्तावित शोध का विवरण तथा राज्य सरकार के विकास लक्ष्यों/आवश्यकताओं में इसकी महत्ता को रखना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि नौ नमूना- जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों में से मात्र चार[34] में 352 पी0एच0डी0 अभ्यर्थियों का नामांकन किया गया। इन चार निजी विश्वविद्यालयों में ₹ 17.00 करोड़ के भारत सरकार/राज्य सरकार की निधि से 67 शोध प्रोजेक्ट[35] आरम्भ किए गए, उनमें से 32 प्रोजेक्ट ₹ 5.25 करोड़ के व्यय करने के पश्चात पूर्ण हुए जबकि 34 प्रोजेक्ट ₹ 4.15 करोड़ के व्यय के पश्चात अपूर्ण थे तथा एक प्रोजेक्ट छोड़ दिया गया। शोध कार्य करने पर पर्याप्त महत्त्व न देकर निजी विश्वविद्यालयों ने स्थापना के लिए अनुमोदन मांगते समय उनके द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रस्तावों की अनुपालना नहीं की।

अर्नी विश्वविद्यालय के कुलसचिव ने बताया कि विश्वविद्यालय अपने प्राध्यापक सदस्यों को शोध प्रोजक्टों के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु प्रोत्साहित कर रही थी। मानव भारती के कुलसचिव ने बताया कि आज तक कोई शोध प्रोजक्ट आरम्भ नहीं किया गया। शेष निजी विश्वविद्यालयों के कुलसचिवों ने कोई उत्तर नहीं दिया।

2.2.18 निष्कर्ष

राज्य सरकार ने राज्य में निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता का मूल्यांकन नहीं किया जिससे इन विश्वविद्यालयों की स्थापना में अधिक असमानता और कुछ निजी विश्वविद्यालयों में नामांकन स्तर बहुत कम रहा। यद्यपि प्रक्रिया जिसके माध्यम से निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना होगी, के विवरण से सम्बंधित एक नीति बनाई गई लेकिन इसने आत्मीयता के लिए पर्याप्त स्थान छोड़ दिया जिससे निर्णय स्वैच्छिक तथा अपारदर्शी थे। इसके अतिरिक्त, निर्धारित प्रावधान के अनुपालना में महत्त्वपूर्ण खामियां पाई गई।

---

33 हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका, 2008 ।

34 अर्नी विश्वविद्यालय: 19 विद्यार्थी; इटर्नल विश्वविद्यालय: 31 विद्यार्थी, शूलिणी विश्वविद्यालय: 298 विद्यार्थी एवं चित्कारा विश्वविद्यालय: 04 विद्यार्थी।

35 अर्नी विश्वविद्यालय: ₹ 5.58 लाख की निधि के साथ एक परियोजना; शूलिणी विश्वविद्यालय: ₹ 12.72 करोड़ की निधि के साथ 48 परियोजनाएं; इटर्नल विश्वविद्यालय: ₹ 3.11 करोड़ की निधि के साथ आठ परियोजनाएं एवं चित्कारा विश्वविद्यालय: ₹ 1.11 करोड़ की निधि के साथ 10 परियोजनाएं।

विनियामक आयोग, जो उच्च शिक्षा के निजी संस्थानों के विनियमन के लिए स्थापित हुआ था, निधियों की कमी, श्रमशक्ति तथा निरीक्षण अधिकारियों के दक्ष कैडर की अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप निरीक्षणों में अधिक कमी थी, के कारण अक्षम थी। उचित रिपोर्टिंग तंत्र की कमी केवल विनियमन के अंतर को बढ़ाती है। इस प्रकार निजी विश्वविद्यालयों में पाठ्यक्रम बिना निरीक्षणों के अनुमोदित हो रहे थे और कुछ निजी विश्वविद्यालयों ने विनियामक आयोग से बिना अनुमोदन लिए पाठ्यक्रमों को चला रहे थे। फीस संरचना के निर्धारण के लिए विस्तृत मार्गदर्शिकाओं की अनुपस्थिति में निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रभारित की जा रही फीस में बहुत अंतर था और अत्यधिक फीस बढ़ाने के भी कुछ मामले पाए गए। कुछ मामलों में फीस संरचना के लिए अनुमोदन नहीं मांगी गई और न्यायालय के आदेश के विरूद्ध विकास प्रभारों के अनाधिकृत संग्रहण के मामले भी सामने आए। निजी विश्वविद्यालयों में वरिष्ठ प्राध्यापक की न केवल बहुत कमी थी बल्कि यह भी देखा गया कि प्राध्यापकों की अधिक प्रतिशतता के पास न्यूनतम निर्धारित योग्यता नहीं थी। निजी विश्वविद्यालयों में परीक्षा प्रणाली मजबूत नहीं थी क्योंकि परीक्षाएं आंतरिक रूप से कराई जा रही थी। मान्यता प्राप्त करने तथा आंतरिक गुणवत्ता प्रणाली पर प्रगति संतोषजनक नहीं थी।

2.2.19 सिफारिशें

लेखापरीक्षा परिणामों के प्रकाश में राज्य सरकार विचार करे:

- आवश्यकता का मूल्यांकन तथा क्षेत्रीय प्राथमिकताओं को ध्यान में रखने के बाद राज्य में नये निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना करना और निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए आवेदनों के मूल्यांकन हेतु पारदर्शी एवं निष्पक्ष मानदण्ड बनाना।
- विनियामक आयोग विशेष रूप से मानव संसाधनों एवं वित्त को सशक्त बनाना, इसके कार्यों के निर्वहन में सक्षम बनाना, और अधिक प्रभावी विनियमन के लिए एक नियमित अंतरालों पर महत्त्वपूर्ण सूचना प्राप्ति हेतु निजी विश्वविद्यालयों के लिए एक मजबूत रिपोर्टिंग तंत्र तैयार करना।
- निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रभारित की जा रही फीस के मूल्यांकन के लिए निष्पक्ष मानदण्ड बनाना, संलग्न प्राध्यापक पर निर्धारित मानदण्ड की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र तैयार करना, तथा परीक्षा प्रणाली को और अधिक मजबूत बनाना।
- मानकों/मानदण्डों के अनुपालना की सीमा के मूल्यांकन करने के लिए नियमित अंतरालों पर निरीक्षण/समीक्षा करना।

लेखापरीक्षा के परिणाम अगस्त 2017 में सरकार को सौंप दिए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (नवंबर 2017)।

2.3 बाढ़ संरक्षण तथा बाढ़ नियंत्रण

हिमाचल प्रदेश राज्य में बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पर्याप्त योजना के बिना बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के निष्पादन, परियोजनाओं के निष्पादन/पूर्णता में विलम्ब तथा अप्रभावी अनुश्रवण को दर्शाता है। कुछ महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे सारांशित किए गए हैं:

मुख्य बातें:

- *विभाग ने न तो बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक सर्वेक्षण किया था न ही बाढ़ संरक्षण कार्यों के निष्पादन हेतु बेसिन-वार विस्तृत मास्टर योजना तथा कार्रवाई योजना तैयार की थी। राज्य के अनुमानित 2.31 लाख हैक्टेयर बाढ़ संभावित क्षेत्र में से केवल 25,116.21 हैक्टेयर (11 प्रतिशत) ही मार्च 2017 तक आवृत्त किया जा सका।*

  (परिच्छेद 2.3.6.1 तथा 2.3.6.3)

- *2012-17 के दौरान बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के निर्माण में रूपात्मक अध्ययन के अभाव में तथा सभी संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों (तटबंधनों को छोड़कर) की गैर-योजना/निष्पादन से बाढ़ों से उत्पन्न आपदाओं को नियंत्रित तथा विनाश कम करने के बेहतर परिणाम प्राप्त करने की असम्भावना थी।*

  (परिच्छेद 2.3.6.2 तथा 2.3.6.9)

- *2008-17 के दौरान बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा ₹ 657.36 करोड़ तथा राज्य सरकार द्वारा ₹ 21.25 करोड़ कम जारी किए गये थे जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के निष्पादन/पूर्णता में 12 से 60 मास से अधिक का विलम्ब हुआ।*

  (परिच्छेद 2.3.8.1)

- *2008-13 के दौरान अनुमोदित सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के प्रति जोकि मार्च 2012 से मार्च 2017 के दौरान पूर्ण किए जाने निर्धारित थे, केवल चार परियोजनाओं को पूर्ण किया गया था तथा मार्च 2017 तक 548.995 किलोमीटर लक्ष्य के प्रति 275.873 किलोमीटर (50 प्रतिशत) तटबंध निर्मित किए गए थे।*

  (परिच्छेद 2.3.8.2)

- *विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति का अनुदग्रहन/वसूली न करना तथा क्षतिग्रस्त कार्य की पुनः स्थापना/हानि की वसूली न करना और निष्पादन गारंटी/नवीनीकरण न करने के फलस्वरूप 48 संविदाओं में संविदाकारों को ₹ 11.97 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।*

  (परिच्छेद 2.3.10.1 तथा 2.3.10.2)

- *2006-15 के दौरान नमूना-जांचित छः मण्डलों द्वारा आहरित तथा वास्तविक प्रयुक्तता के बिना कार्यों को अनियमित रूप से प्रभारित किए गये ₹ 67.48 करोड़ के प्रति, ₹ 57.45 करोड़ अनुवर्ती वित्तीय वर्षों के दौरान प्रयुक्त किए गए तथा शेष ₹ 10.03 करोड़ दो से चार वर्षों से अधिक के लिए निक्षेप शीर्ष के अंतर्गत अप्रयुक्त पड़े थे।*

  (परिच्छेद 2.3.11.1)

- *राज्य में सुदृढ़ बाढ़ पूर्वानुमान प्रणाली विद्यमान नहीं थी तथा विभाग ने क्रमशः संकटपूर्ण/ मुख्य बाढ़ संरक्षण अनुरक्षण कार्यों और मुख्य कार्यों की समीक्षा के संयुक्त निरीक्षण हेतु स्थायी समिति तथा समीक्षा समिति का गठन नहीं किया था।*

  (परिच्छेद 2.3.12.1, 2.3.13.2 तथा 2.3.13.3)

2.3.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश मुख्यत: एक पहाड़ी राज्य के रूप में पांच प्रमुख नदियों-व्यास, चिनाव, रावी, सतलुज तथा यमुना तथा उनकी सहायक नदियों का जलग्रह है। ये नदियां तथा सहायक नदियां उच्च वेग पर खड़ी ढलान के माध्यम से प्रवाह करती हैं जिससे बाढ़ के दौरान जीवन तथा सम्पत्ति को भारी नुकसान के साथ-साथ कृष्य भूमि का कटाव होता है। राज्य में बाढ़ के मुख्य कारणों में नदियों के जलग्रह क्षेत्रों में बादलों का फटना, ऊपरी पहाड़ियों में भारी वर्षा, मानव-निर्मित बांधों/प्राकृतिक झीलों का अचानक टूटना/फटना, भू-स्खलन, जो प्रवाह में बाधा तथा नदी के मार्ग को बदल देता है तथा विवर्तनिक गति जो ढलान विफलता/भू-स्खलन की अग्रणी है, शामिल है। राज्य के 55.67 लाख हैक्टेयर क्षेत्र में से अनुमानित 2.31 लाख हैक्टेयर क्षेत्र बाढ़ संभावित है। राज्य में चम्बा, किन्नौर, कुल्लू, मण्डी, शिमला, सिरमौर तथा ऊना जिले अधिक बाढ़ संभावित अथवा प्रभावित हैं।

राज्य को 1971 में इसकी स्थापना के बाद से कई[1] प्रमुख बाढ़ों/आकस्मिक बाढ़ों का सामना करना पड़ा था जिसमें ₹ 2,385.45 करोड़ से अधिक की सम्पत्तियों के अनुमानित नुकसान के साथ-साथ लगभग 309 व्यक्तियों ने अपना जीवन खोया तथा 1,905 पशुधन नष्ट हुआ। बाढ़ प्राकृतिक घटना हैं परंतु इनके प्रभाव को विस्तृत तथा प्रभावी बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के माध्यम से बेहतर तैयारी करके कम किया जा सकता है। राज्य में बाढ़ सुरक्षा उपाय भारत सरकार तथा राज्य स्कीम के बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत किए जाते हैं।

केन्द्रीय जल आयोग (बाढ़ प्रबंधन संगठन) के कटाव विरोधी बाढ़ संरक्षण तथा नदी प्रशिक्षण कार्य के लिए पुस्तिका, बाढ़ भूमि कटाव, नुकसान को कम करने तथा बाढ़ क्षेत्रों का संरक्षण करने के लिए संरचनात्मक (बाढ़ तटबंधन, नाली/चैनल सुधार, जलाशयों, बाढ़ दीवारों तथा बाढ़ के प्रवाह को बदलना) तथा असंरचनात्मक (बाढ़ पूर्वानुमान, जलाशयों के माध्यम से बाढ़ रूटिंग तथा बाढ़ क्षेत्र वर्गीकरण) उपायों का प्रावधान करती है।

2.3.2 संगठनात्मक ढ़ांचा

सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग राज्य में बाढ़ संरक्षण कार्यों की निगरानी करता है। सरकार स्तर पर प्रधान सचिव (सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य) पर बाढ़ नियंत्रण से सम्बंधित परियोजनाओं के क्रियान्वयन का समस्त उत्तरदायित्व है। विभाग के प्रमुख के रूप में प्रमुख अभियंता, प्रमुख अभियंता (परियोजना), चार सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य अंचलों में मुख्य अभियंता,14 क्षेत्रों में अधीक्षण अभियंता तथा 53 मण्डलों में अधिशाषी अभियंता सर्वेक्षण, योजना तथा परियोजना प्रस्तावों को तैयार करने तथा कार्यों के निष्पादन के लिए उत्तरदायी हैं।

प्रमुख अभियंता की अध्यक्षता में गठित (मई 2006) राज्य तकनीकी सलाहकार समिति तथा राज्य योजना आयोग से अनिवार्य अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अधीन बाढ़ संरक्षण कार्यों हेतु प्रस्तावों को राज्य में सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा क्रियान्वयन हेतु सचिव (व्यय), भारत सरकार की अध्यक्षता में सशक्त समिति द्वारा केन्द्रीय सहायता हेतु अंतिम रूप दिया जाता है। राज्य तकनीकी सलाहकार समिति से उनके अनुमोदन के पश्चात् राज्य स्कीम के अंतर्गत प्रस्तावित कार्य विभाग द्वारा अनुमोदित बजट/निधियन प्रबंधन के आधार पर किए जाते हैं।

2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्या:

---

[1] बादल फटने (सितम्बर 1988) से किन्नौर जिला में सोलंग खड्ड में अचानक बाढ़; शिमला, मण्डी, किन्नौर, चम्बा, कुल्लू तथा ऊना जिला में अचानक बाढ़ (अगस्त 1997); प्राकृतिक आपदाओं (अगस्त 2000) से शिमला, मण्डी तथा कुल्लू जिला में सतलुज नदी के जल स्तर में अभूतपूर्व वृद्धि; हमीरपुर, कांगड़ा, कुल्लू, मण्डी, सोलन तथा ऊना जिला में अचानक बाढ़ (जुलाई 2001); चीनी क्षेत्र में पारचू नदी के जलस्तर में अचानक वृद्धि/उल्लंघन (जून 2005) से किन्नौर, कुल्लू, मण्डी, शिमला तथा सिरमौर जिला में सतलुज नदी के जल स्तर में अभूतपूर्व वृद्धि हुई तथा अत्याधिक वर्षा/बादल फटने (जुलाई 2005) से राज्य के विभिन्न भागों में सतलुज, व्यास, पब्बर, रावी, पार्वती, तीर्थन तथा बास्पा नदियों में बाढ़ की स्थिति पैदा हुई (स्रोत: हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय द्वारा किया गया भौगोलिक विश्लेषण)।

- राज्य में बाढ़ प्रबंधन की योजना बनाई गई थी तथा विस्तृत थी;
- परियोजनाओं का अनुमोदन राज्य स्तरीय योजना में निर्धारित प्राथमिकताओं के अनुरूप था;
- भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त निधियां उपलब्ध करवाई गई थीं; तथा
- परियोजनाओं का क्रियान्वयन मितव्ययी तथा कुशल था तथा अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रभावी था।

2.3.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति

भारत सरकार के बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत अनुमोदित (2008-13) सभी सात बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं[2] (लागत: ₹ 1,364.94 करोड़) तथा राज्य में 2012-17 के दौरान राज्य स्कीम के अंतर्गत शुरू किए गए बाढ़ संरक्षण कार्यों की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रमुख अभियंता, परियोजना निदेशक-केन्द्रीय जल आयोग तथा 11 (53 में से) मण्डलों[3] के अधिशाषी अभियंताओं के अभिलेखों की नमूना-जांच द्वारा की गई। इसके अतिरिक्त, राज्य में तीन[4] (23 में से) बड़े बांधों का कार्यस्थल भ्रमण भी किया गया। यद्यपि परियोजनाओं का कोई राज्य स्तरीय डाटा, केन्द्रीय स्तर पर उपलब्ध नहीं था, हमने उपरोक्त इकाइयों पर चयनित मण्डलों के सभी 22 राज्य योजना कार्यों (लागत: ₹ 75.00 करोड़) को जांचा। मार्च 2017 में प्रधान सचिव (सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य) के साथ प्रारम्भिक सम्मेलन का आयोजन किया गया था जिसमें उद्देश्य, कार्यक्षेत्र, पद्धति तथा मापदण्ड पर चर्चा की गई। अगस्त 2017 में अंतिम सम्मेलन में लेखापरीक्षा परिणामों पर प्रधान सचिव के साथ चर्चा की गई तथा सरकार के उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है।

2.3.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए प्रयुक्त लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्न स्रोतों से लिए गए हैं:

- 2007, 2009 तथा 2013 में भारत सरकार द्वारा जारी बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम की मार्गदर्शिकाएं;
- जल संसाधनों पर स्थायी समिति की सिफारिशें (2013-14);
- राष्ट्रीय जल नीति (2012) तथा राज्य जल नीति (2013);
- राज्य तकनीकी सलाहकार समिति की बैठक के कार्यवृत्त;
- केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता, हिमाचल प्रदेश कोषालय नियम, 2007 एवं हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 2009; तथा
- भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर जारी आदेश/अनुदेश।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.3.6 योजना

2.3.6.1 बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक निर्धारण

बाढ़ संभावित क्षेत्रों के वैज्ञानिक निर्धारण में भौगोलिक सूचना प्रणाली, बाढ़ की आवृत्ति, जल सैलाब की अवधि और गहराई, इत्यादि के साथ नवीनतम सैटेलाईट इमेजरी और सैटेलाइट रिमोट सेंसिंग का उपयोग शामिल है।

भारत सरकार विशेषज्ञ समिति की सिफारिशों पर भारत सरकार ने राज्य में बाढ़ संभावित क्षेत्रों के वैज्ञानिक मूल्यांकन हेतु सदस्य सचिव के रूप में निदेशक, केन्द्रीय जल आयोग, शिमला तथा 11 सदस्यों के साथ अतिरिक्त मुख्य सचिव (सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य) की अध्यक्षता में एक क्षेत्रीय समिति का गठन किया (जनवरी 2014)।

---

2 एच0पी0-01: बाटा नदी का तटीकरण (पांवटा साहिब), एच0पी0-02: स्वां नदी बाढ़ प्रबंधन तथा एकीकृत भूमि विकास परियोजना (गगरेट); एच0पी0-03: सोन खड्ड (सरकाघाट) के बाढ़ संरक्षण कार्य; एच0पी0-04: स्वां नदी बाढ़ प्रबंधन परियोजना (गगरेट तथा हरोली); एच0पी0-05: छौंछ खड्ड का तटीकरण (इन्दौरा); एच0पी0-06: सीर खड्ड का स्थिरीकरण करना तथा जाहू से बॅम (घुमारवीं) तक बाढ़ नियंत्रण कार्य तथा एच0पी0-07: बाटा नदी की सहायक नदियों का तटीकरण (सुंकर-पांवटा साहिब)।

3 बड़सर, गगरेट, घुमारवीं, हमीरपुर, हरोली, इन्दौरा, कुल्लू, नालागढ़, पांवटा साहिब, सरकाघाट तथा शाहपुर।

4 भाखड़ा, चमेरा-I तथा लारजी।

तथापि, क्षेत्रीय समिति ने बाढ़ संभावित क्षेत्रों की परिभाषा को नहीं अपनाया तथा जून 2017 तक राज्य में इसका कोई वैज्ञानिक निर्धारण नहीं किया था। इस प्रकार, राज्य ने वैज्ञानिक ढंग से बाढ़ संभावित क्षेत्रों को चिह्नित नहीं किया था। अंतिम सम्मेलन में प्रधान सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा आश्वस्त किया कि बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक ढंग से निर्धारण किया जाएगा।

2.3.6.2 रूपात्मक अध्ययन

राष्ट्रीय जल नीति 2012 के परिच्छेद 10.3 में परिकल्पित है कि पुश्ताबंदी, खार, तटबंधनों, इत्यादि का रूपात्मक अध्ययन[5] के आधार पर नियोजन, निष्पादन, अनुश्रवण तथा अनुरक्षण किया जाना चाहिए जिसमें बहाव की अनुमानित जल की कुल मात्रा रखने की नदी की क्षमता का आकलन करने हेतु गणितीय मॉडल शामिल हो।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय जल नीति 2012 के परिच्छेद 16.2 में यथा अपेक्षित रूपात्मक अध्ययन के प्रावधान राज्य जल नीति 2013 में नहीं अपनाए गए थे। 2012-17 के दौरान भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित 13 बाढ़ संरक्षण परियोजनाओ[6] में विभाग द्वारा कोई रूपात्मक अध्ययन नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय जल तथा पावर अनुसंधान स्टेशन, पुणे द्वारा किए गए (सितम्बर 2012 तथा मार्च 2013) गणितीय मॉडल अध्ययन के अनुसार जिला ऊना में स्वां नदी पर दो बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं (एच0पी0-02 तथा एच0पी0-04) के जलग्रहण क्षेत्र में भूमि कटाव के लिए कमजोर चट्टाने खड़ी ढ़लानें, उच्च घनत्व जल निकासी तथा कम वन आच्छादन सम्मिलित था जिसके परिणामस्वरूप नदी में आकस्मिक बाढ़ें आई। इस प्रकार, सभी परियोजनाओं के रूपात्मक अध्ययनों से बाढ़ के कारण होने वाले विनाश को नियंत्रित तथा कम करने के लिए क्षेत्र में पुश्ताबंदी, खार, तटबंधों के निर्माण में बेहतर परिणाम प्राप्त हो सकते थे। इस प्रकार, रूपात्मक अध्ययनों के अभाव में बाढ़ संरक्षण परियोजनाएं/कार्य क्षतिग्रस्त होने के लिए उत्तरदायी थे। विभाग ने कमियों के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किए।

2.3.6.3 विस्तृत मास्टर योजना

राज्य जल नीति-2013 के परच्छेद 19.1 तथा जल संसाधनों की स्थायी समिति की सिफारिशों (2013-14) के अनुसार विभाग को गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग द्वारा तैयार की गई विस्तृत योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु बाढ़ संरक्षण तथा बाढ़ प्रबंधन के लिए मास्टर योजना बनानी थी। इसके अतिरिक्त, छ:[7] अत्यधिक बाढ़ प्रभावित राज्यों को समयबद्ध ढंग से विस्तृत योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु कार्रवाई योजनाओं को सुनिश्चित करने के लिए राज्य प्रधान सचिव की अध्यक्षता में क्रियान्वयन समिति का गठन करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने न तो बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं के शीघ्र निष्पादन हेतु बेसिन-वार विस्तृत मास्टर योजना बनाई थी और न ही कार्यान्वयन समिति का गठन किया था। समयबद्ध ढंग से बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं के शीघ्र क्रियान्वयन हेतु कोई कार्रवाई योजना नहीं बनाई गयी थी। इस प्रकार, स्थायी समिति की टिप्पणियों का पालन नहीं किया गया था तथा विभाग ने गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग की विस्तृत योजना को ध्यान में रखे बिना आकस्मिक बाढ़ संरक्षण उपायों को आरम्भ किया था। उचित आयोजना के अभाव में बाढ़ संभावित क्षेत्रों में बाढ़ संरक्षण उपायों की कवरेज बहुत कम थी क्योंकि राज्य के अनुमानित 2.31 लाख हैक्टेयर बाढ़ संभावित क्षेत्र में से मार्च 2017 तक केवल 25,116.21 हैक्टेयर (11 *प्रतिशत*) आवृत्त किया जा सका। अंतिम सम्मेलन में प्रधान सचिव ने भविष्य में विस्तृत मास्टर योजना को तैयार करने का आश्वासन दिया।

2.3.6.4 फ्रिक्वेंसी आधारित बाढ़ जलप्लावन मानचित्र तथा डिजीटल उच्चता मानचित्र

राष्ट्रीय जल नीति-2012 का खण्ड 10.6 बाढ़ के दौरान तथा बाढ़ के तत्काल पश्चात् सुरक्षित जल की आपूर्ति सहित बाढ़ से निपटने की रणनितियों/पद्धतियों को विकसित करने के लिए फ्रिक्वेंसी आधारित बाढ़ जलप्लावन

---

5 नदियों का रूपात्मक अध्ययन मुख्य तत्वों के रूप में प्रवाह की गतिशीलता और तलछट परिवहन के साथ अवसादन तथा कटाव के कारण नदी की योजना, रूप और क्रॉस सेक्शन के परिवर्तन से सम्बंधित है।

6 भारत सरकार: दो बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाएं (एच0पी0-05 तथा एच0पी0-07) तथा राज्य स्कीम:11 परियोजनाएं।

7 बिहार, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल।

मानचित्रों को तैयार करने का प्रावधान करता है। इसके अतिरिक्त, जल संसाधनों की स्थायी समिति की सिफारिश-28 (2013-14) के अनुसार डिजीटल उच्चता मानचित्रों को राज्य में बाढ़ प्रभावित क्षेत्र का सीमांकन करने के लिए तैयार किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने 2009-17 के दौरान फ्रिक्वेंसी आधारित बाढ़ जलप्लावन मानचित्रों तथा डिजीटल उच्चता मानचित्रों को तैयार नहीं किया था। इस प्रकार, बाढ़ संभावित क्षेत्रों के समीक्षात्मक अनुमानों तथा बाढ़ आने की संभाव्यता को उपरोक्त अवधि के दौरान बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं की आयोजना को बनाते समय ध्यान में नहीं रखा गया था। इसके अतिरिक्त, डिजीटल उच्चता मानचित्रों को तैयार न करने के कारण विभिन्न बाढ़ अंचलों का डिजीटल रूप से सीमांकन नहीं हुआ तथा राज्य में बाढ़ प्रभावित क्षेत्रों के वैज्ञानिक प्रतिविम्बों का अभाव रहा। अंतिम सम्मेलन में प्रधान सचिव ने बताया कि जिला ऊना में जलप्लावन मानचित्र बनाए जा रहें हैं। तथापि विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को इससे सम्बंधित कोई दस्तावेज उपलब्ध नहीं करवाया गये।

2.3.6.5 बाढ़ क्षेत्र वर्गीकरण के लिए विधान

बाढ़ समतल भूमि उपायों का उद्देश्य विभिन्न परिमाणों या सम्भाव्यता स्तरों की आवृत्तियों से बाढ़ों द्वारा प्रभावित किए जाने की सम्भावना वाले अंचलों अथवा क्षेत्रों का सीमांकन करना तथा इन अंचलों में अनुमत विकास के प्रकार का उल्लेख करना है ताकि बाढ़ों के कारण हुई क्षति को कम किया जा सके।

स्थायी समिति की सिफारिश-28 (2013-14) के अनुसार राज्य को बाढ़ समतल भूमि क्षेत्रों में अतिक्रमण तथा गैर-अनुमत्य गतिविधियों को रोकने के लिए बाढ़ समतल भूमि अंचल के लिए विधान पारित करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जून 2017 तक राज्य में बाढ़ समतल भूमि के लिए आवश्यक विधान पारित नहीं किया गया था। बाढ़ क्षेत्र वर्गीकरण के लिए विधान को पारित न करने के कारण विभाग बाढ़ घटनाओं में, यदि कोई हो, क्षतियों के जोखिम को रोकने तथा कम करने के लिए भी असमर्थ था। अंतिम सम्मेलन में आश्वासन के बावजूद विभाग ने इसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

2.3.6.6 बर्फीली झील के टूटने से बाढ़ तथा भू-स्खलन के कारण बांध के टूटने से बाढ़ों का अध्ययन करने की तैयारी

पहाड़ियों में अचानक और अप्रत्याशित बाढ़ से सम्बंधित आपदाओं हेतु तैयारियों को बढ़ाने के लिए राष्ट्रीय जल नीति 2012 का खण्ड 10.7 सावधिक अनुश्रवण के साथ यंत्र विन्यास सहित बर्फीली झील टूटने के कारण बाढ़ तथा भू-स्खलन के कारण बांध टूटने से बाढ़ों के अध्ययन का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में 2012-17 के दौरान विभाग द्वारा बर्फीली झील के टूटने के कारण बाढ़ तथा भू-स्खलन से बांध टूटने के कारण बाढ़ का विशेष अध्ययन नहीं किया गया था। विभाग ने जून 2017 तक राज्य में कोई पूर्व चेतावनी प्रणाली विकसित नहीं की थी। यद्यपि, पूछे जाने पर (मार्च 2017), विभाग ने इसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

2.3.6.7 व्यास नदी के तटीकरण का गणितीय अध्ययन

जिला कांगड़ा में चार खड्डों (लम्बाई: 16 किलोमीटर) सहित व्यास नदी का शाह नहर बैराज से मिर्थल ब्रिज तक तटीकरण हेतु गणितीय मॉडल अध्ययन करने के लिए अधिशाषी अभियंता, इन्दौरा मण्डल ने केन्द्रीय जल एवं पावर अनुसंधान स्टेशन, पुणे को ₹ 19.75 लाख जारी किए (नवम्बर 2013)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि केन्द्रीय जल एवं पावर अनुसंधान स्टेशन ने विभाग द्वारा अध्ययन हेतु स्थलाकृतिक, हाड्रोलिक और तलछट के आंकड़े उपलब्ध न करवाने के कारण मई 2017 तक अपेक्षित अध्ययन नहीं किया था। केन्द्रीय जल एवं पावर अनुसंधान स्टेशन, पुणे द्वारा अपेक्षित (अगस्त 2014) सर्वेक्षण आंकड़ों हेतु मण्डल ने कार्य को एक फर्म को ₹ 20.71 लाख में आवंटित किया (मई 2016) जोकि फरवरी 2017 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। तथापि, फर्म ने कार्य को मई 2017 तक शुरू नहीं किया था तथा विभाग ने मामले में कोई भी कार्रवाई नहीं की थी। इस प्रकार, केन्द्रीय जल एवं पावर अनुसंधान स्टेशन को सर्वेक्षण आंकड़े उपलब्ध करवाने में

विभाग की विफलता के फलस्वरूप गणितीय मॉडल अध्ययन का कार्य तीन वर्षों से अधिक की अवधि से पूर्ण नहीं हुआ।

मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने बताया (मई 2017) कि सर्वेक्षण आंकड़ों के लिए पर्याप्त निधियों की अनुपलब्धता के कारण कार्रवाई को विलम्बित किया गया । तथापि, तथ्य यह है कि मण्डल को पहले ही इन सभी पहलुओं को ध्यान में रखना चाहिए था तथा पर्याप्त निधियों को प्राप्त करना चाहिए था।

2.3.6.8 बाढ़ संरक्षण प्रस्तावों का अनुमोदन

बाढ़ संरक्षण प्रस्तावों को शुरू में राज्य तकनीकी सलाहकार समिति द्वारा उनके निष्पादन हेतु निधियों की प्राप्ति हेतु आगे की प्रक्रिया से पहले अनुमोदित किया जाता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2012-17 के दौरान राज्य तकनीकी सलाहकार समिति द्वारा अनुमोदित 25 बाढ़ संरक्षण प्रस्तावों (अनुमानित लागत: ₹ 3,669.81 करोड़) में से केवल भारत सरकार द्वारा अनुमोदित (2013) ₹ 1,102.08 करोड़ की अनुमानित लागत वाली दो बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाएं (एच0पी0-04 तथा एच0पी0-05) तथा राज्य स्कीम के अंतर्गत अनुमोदित ₹ 3.94 करोड़ की अनुमानित लागत वाली तीन परियोजनाएं उपरोक्त अवधि के दौरान निष्पादन हेतु प्रारंभ की गयी थी। इस प्रकार, 2012-17 के दौरान 25 अनुमोदित परियोजनाओं में से केवल पांच परियोजनाओं का निष्पादित किया जाना यह इंगित करता है कि विभाग शेष परियोजनाओं का शीघ्र निष्पादन आरम्भ नहीं कर सका और उसके लिए निधियां भी प्राप्त नहीं कर सका।

2.3.6.9 अन्य बाढ़ संरक्षण उपायों की योजना न बनाना

केन्द्रीय जल आयोग (बाढ़ प्रबंधन संगठन) के कटाव विरोधी बाढ़ संरक्षण तथा नदी प्रशिक्षण कार्य की पुस्तिका का परिच्छेद 1.6 बाढ़/भूमि कटाव, नुकसान को कम करने तथा बाढ़ क्षेत्रों का संरक्षण करने के लिए संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों का प्रावधान करता है।

राज्य में सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के सम्बंध में संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों का विवरण तालिका 2.3.1 में दिया गया है:

तालिका-2.3.1-: सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के सम्बंध में संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों का विवरण

संरचनात्मक उपाय	एच0पी0-01	एच0पी0-02	एच0पी0-03	एच0पी0-04	एच0पी0-05	एच0पी0-06	एच0पी0-07
बाढ़ तटबंधन	हां	हां	हां	हां	हां	हां	हां
निकासी सुधार	नहीं	हां	नहीं	हां	नहीं	नहीं	नहीं
चैनल सुधार	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
जलाशय	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
बाढ़ दीवार	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
बाढ़ जल का विपथन	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
असंरचनात्मक उपाय	**एच0पी0-01**	**एच0पी0-02**	**एच0पी0-03**	**एच0पी0-04**	**एच0पी0-05**	**एच0पी0-06**	**एच0पी0-07**
बाढ़ पूर्वानुमान	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
जलाशयों के माध्यम से बाढ़ मार्ग	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
बाढ़ वर्गीकरण क्षेत्र	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं
आपदा तैयारियां	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं	नहीं

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित सूचना।

इस प्रकार, केन्द्रीय जल आयोग की मार्गदर्शिकाओं तथा केन्द्रीय जल तथा पावर अनुसंधान स्टेशन के गणितीय अध्ययन के बावजूद, तटबंधनों (सभी परियोजनाओं) तथा निकासी सुधार (एच0पी0-02 तथा एच0पी0-04) को छोड़कर, अन्य संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपाय आयोजित तथा संपादित नहीं किए गये थे जिसके बिना बाढ़/भूमि कटाव तथा क्षतियां प्रभावी रूप से कम नहीं हो सकती। यद्यपि, पूछा गया (मार्च-अप्रैल 2017), अधिशाषी अभियंताओं ने इसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए।

2.3.7 निधियन प्रबंध

विशेष श्रेणी राज्य होने के कारण बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं हेतु निधियन में बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम मार्गदर्शिका, 2009 के परिच्छेद 4.2 के अनुसार जुलाई 2013 तक 90:10 के अनुपात में तथा उसके पश्चात् बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम मार्गदर्शिका, 2013 के परिच्छेद 5.3.3 के अनुसार 70:30 के अनुपात में भारत सरकार तथा राज्य सरकार की सहभागिता थी। केन्द्रीय सहायता वित्तीय वर्ष में दो किश्तों में जारी की जानी थी। वार्षिक राज्य बजट में प्रदत्त केन्द्रीय अंश के 50 *प्रतिशत* के बराबर प्रथम किश्त पूर्ण सम्बन्धित राज्य अंश को जारी करने का प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने के पश्चात् जारी की जानी थी तथा भारत सरकार के अंश की द्वितीय किश्त राज्य सरकार द्वारा कतिपय प्रमाण-पत्रों[8] के प्रस्तुत करने के पश्चात् जारी की जानी थी तथा राज्य स्कीम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण कार्यों के मामले में निधियां राज्य बजट के अधीन प्रदान की जाती हैं।

2.3.8 बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (भारत सरकार) के अंतर्गत परियोजनाओं का निष्पादन

2.3.8.1 निधियों की उपलब्धता और उपयोगिता

2008-17 के दौरान बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत अनुमोदित परियोजनाओं के प्रति निधियों की उपलब्धता और उपयोगिता का ब्यौरा तालिका 2.3.2 में दिया गया है:

तालिका-2.3.2: 2008-17 के दौरान बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रमों के अंतर्गत निधियों की उपलब्धता तथा उपयोगिता का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

परियोजना कोड तथा मण्डल	अनुमोदन का वर्ष	अनुमोदित लागत		जारी की गई निधियां		व्यय	भारत सरकार के अंश में कमी
		भारत सरकार का अंश	राज्य सरकार का अंश	भारत सरकार का अंश	राज्य सरकार का अंश		
एच0पी0-01 पांवटा साहिब	2009	31.20	3.47	16.20	18.27	34.55	15.00
एच0पी0-02 गगरेट	2008	165.84	18.43	155.29	55.74	211.02	10.55
एच0पी0-03 सरकाघाट	2011	5.74	0.64	3.19	3.18	6.35	2.55
एच0पी0-04 गगरेट/हरोली	2013	645.74	276.75	163.35	221.32	384.70	482.39
एच0पी0-05 इन्दौरा	2013	125.71	53.88	5.21	17.04	23.00	120.50
एच0पी0-06 घुमारवीं	2011	20.85	2.32	4.99	9.27	13.76	15.86
एच0पी0-07 पांवटा साहिब	2012	12.93	1.44	2.42	10.86	11.98	10.51
कुल		**1,008.01**	**356.93**	**350.65**	**335.68**	**685.36**	**657.36**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

2008-17 के दौरान अनुमोदित लागत के प्रति भारत सरकार द्वारा ₹ 657.36 करोड़ तथा राज्य सरकार द्वारा ₹ 21.25 करोड़ कम जारी किए गये थे। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं के निष्पादन/ पूर्णता में 12 से 60 महीनों से अधिक का विलम्ब हुआ जैसा कि परिच्छेद 2.3.8.2 के अंतर्गत इंगित किया गया है।

2.3.8.2 भौतिक तथा वित्तीय प्रगति

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम की मार्गदर्शिका, 2009 के खण्ड 4.9 के अनुसार संकटपूर्ण प्रकृति के बाढ़ प्रबंधन कार्यों को अधिकतम दो से तीन वित्तीय वर्षों के अंदर समयबद्ध तरीके से पूर्ण किया जाना चाहिए। सभी सात परियोजनाओं के भौतिक तथा वित्तीय प्रगति नीचे दर्शाई गई है:

---

8 पूर्व में जारी केन्द्रीय अंश के 50 *प्रतिशत* की उपयोगिता का उपयोगिता प्रमाण-पत्र, अनुश्रवण अभिकरण की सिफारिश, राज्य द्वारा किए गए तदनुरूपी बजट प्रावधान तथा सम्पूर्ण राज्य अंश के जारी करने का प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना।

तालिका-2.3.3 बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत परियोजनाओं के निष्पादन का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

परियोजना कोड	परियोजना का अनुमोदन		पूर्णता का निर्धारित मास/वर्ष	तटबंध की लम्बाई (किलोमीटर)		व्यय	पूर्णता की वास्तविक तिथि	मार्च 2017 तक महीनों में विलम्ब
	वर्ष	लागत		लक्ष्य	प्राप्ति			
एच0पी0-01	2009	34.67	मार्च 2012	18.470	16.660	34.55	प्रगतिरत	60
एच0पी0-02	2008	184.27	मार्च 2013	56.680	56.680	211.02	मार्च 2013	शून्य
एच0पी0-03	2011	6.38	सितम्बर 2012	3.715	4.727	6.35	अक्तूबर 2016	48
एच0पी0-04	2013	922.49	मार्च 2017	387.580	167.339	384.70	प्रगतिरत	*
एच0पी0-05	2013	179.59	मार्च 2017	68.000	16.000	23.00	प्रगतिरत	*
एच0पी0-06	2011	23.17	मार्च 2014	2.900	2.867	13.76	मार्च 2015	12
एच0पी0-07	2012	14.37	मार्च 2013	11.650	11.600	11.98	अक्तूबर 2016	42
योग		**1,364.94**		**548.995**	**275.873**	**685.36**		

स्रोत: विभागीय आंकड़े। *भौतिक/वित्तीय प्रगति की दृष्टि में विलम्ब होने की सम्भावना।

- 2008-13 के दौरान अनुमोदित सभी सात बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं को मार्च 2012 तथा मार्च 2017 के मध्य पूर्ण किया जाना अपेक्षित था। पूर्ण की गई चार परियोजनाओं (मार्च 2013 तथा अक्तूबर 2016 के मध्य) में से तीन परियोजनाओं (एच0पी0-03, एच0पी0-06 तथा एच0पी0-07) की परिपूर्णता में 12 से 48 माह का विलम्ब था। परियोजनाओं की पूर्णता में विलम्ब भारत सरकार द्वारा बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत कम निधियों को जारी करने के कारण हुआ।
- मार्च 2017 तक प्रगतिरत शेष तीन परियोजनाओं में से एक परियोजना (एच0पी0-01) में पूर्णता की निर्धारित तिथि से 60 माह से अधिक पहले ही विलम्ब हो चुका था।
- परियोजनाओं के अंतर्गत निर्मित किए जाने के लिए 548.995 किलोमीटर तटबंध के प्रति 2009-17 के दौरान केवल 275.873 किलोमीटर (50 *प्रतिशत*) तटबंध का निर्माण किया जा सका।
- एच0पी0-05 के मामले में 68 किलोमीटर लक्ष्य के प्रति केवल 16 किलोमीटर के तटबंध का निर्माण हो सका यद्यपि परियोजना मार्च 2017 तक पूर्ण की जानी थी।

इस प्रकार, बाढ़ संरक्षण कार्यों के निर्माण में अनुचित विलम्ब के कारण कृषि, उद्यान, मत्स्य अथवा अन्य आर्थिक गतिविधियों, इत्यादि के लिए प्रयुक्त की जानी वाली भूमि से अभिप्रेत लाभों को समयबद्ध ढंग से प्राप्त नहीं किया जा सका।

2.3.8.3 परियोजना-वार कमियां

एच0पी0-01: बाटा नदी का तटीकरण (पांवटा साहिब)

पांवटा साहिब मण्डल के अंतर्गत ₹ 34.67 करोड़ में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित (जनवरी 2009) परियोजना, जोकि मार्च 2012 तक पूर्ण की जानी अपेक्षित थी, ₹ 34.55 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् प्रगतिरत थी (मार्च 2017)। अधिशाषी अभियंता ने विलम्ब का कारण संविदाकार द्वारा कार्य की धीमी गति को बताया।

एच0पी0-02: स्वां नदी बाढ़ प्रबंधन तथा एकीकृत भूमि विकास परियोजना (गगरेट)

एकीकृत विकास कार्यों का निष्पादन न करना तथा लागत वृद्धि

₹ 184.27 करोड़ के सिविल कार्यों की अनुमोदित (अक्तूबर 2008) लागत के प्रति परियोजना ₹ 211.02 करोड़ की लागत से पूर्ण की गई (मार्च 2013)। भारत सरकार के अनुमोदन के बिना किया गया ₹ 26.75 करोड़ का अधिक व्यय अनियमित था।

इसके अतिरिक्त, परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में ₹ 20.27 करोड़ (400 हैक्टेयर में मत्स्य कार्य: ₹ 10.58 करोड़, 670 हैक्टेयर में उद्यान कार्य: ₹ 4.38 करोड़, 1,330 हैक्टेयर में वानिकी कार्य: ₹ 2.92 करोड़ तथा 2,600 हैक्टेयर में कृषि कार्य: ₹ 2.39 करोड़)की अनुमानित लागत के 5,000 हैक्टेयर के एकीकृत विकास कार्य शामिल थे। तथापि, सम्बंधित विभाग द्वारा एकीकृत विकास कार्यों का निष्पादन करने का अभिलेख गगरेट मण्डल में नहीं था। परिणामत: ₹ 46.67 करोड़ (विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में प्रक्षेपित) के अभिप्रेत परियोजना लाभों की अभिवृद्धि को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। विभाग ने सम्बंधित विभागों द्वारा परियोजना

के एकीकृत विकास कार्यों के वास्तविक निष्पादन का अनुश्रवण नहीं किया था ताकि व्युत्पन्न अभिप्रेत लाभों, यदि कोई हो, को अभिनिश्चित किया जा सके।

सम्बंधित अधिशाषी अभियंता ने बताया (मार्च 2017) कि परियोजना में लागत वृद्धि सामग्री और श्रम-मजदूरी की दरों में वृद्धि के कारण थी तथा एकीकृत विकास कार्यों को इस आशय के कारण निष्पादित नहीं किया था कि सम्बंधित विभाग अपने सम्बद्ध क्षेत्रों में इस प्रकार की गतिविधियों को पहले से ही कर रहे थे। लेखापरीक्षा का यह दृष्टिकोण है कि विभाग ने सम्बंधित विभागों द्वारा एकीकृत विकास कार्यों का वास्तविक निष्पादन सुनिश्चित नहीं किया था।

एच0पी0-03: सोन खड्ड में बाढ़ संरक्षण कार्य

भारत सरकार द्वारा ₹ 6.38 करोड़ में अनुमोदित (सितम्बर 2011) बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना एच0पी0-03 के अंतर्गत जिला मण्डी में (सरकाघाट मण्डल) सोन खड्ड में सयाथी अवाल से कालस्वाई-धर्मपुर तक बाढ़ संरक्षण कार्य में निर्दिष्ट एप्रन[9] 3.775 किलोमीटर में निर्मित नहीं किया गया था तथा तवारी नाला में 0.232 किलोमीटर पर तटबंध की ऊंचाई 2.5 मीटर की निर्दिष्ट ऊंचाई से कम करके 1.25 मीटर कर दी गयी। अकस्मात्, बाढ़ में 0.310 किलोमीटर तटबंधन क्षतिग्रस्त हो गया (अगस्त 2014) जोकि मई 2017 तक ठीक नहीं किया गया था। इस प्रकार, बाढ़ संरक्षण कार्य विशिष्टीकरण से नीचे निष्पादित किया गया। सम्बंधित अधिशाषी अभियंता ने उसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए।

एच0पी0-04: स्वां नदी बाढ़ प्रबंधन परियोजना (गगरेट तथा हरोली)

परियोजना भारत सरकार द्वारा ₹ 922.49 करोड़ की अनुमानित लागत में अनुमोदित की गयी थी (सितम्बर 2013) तथा मार्च 2017 तक पूर्ण की जानी निर्धारित थी। तथापि, परियोजना भारत सरकार द्वारा निधियां कम जारी करने के कारण पूर्ण नहीं की गई तथा मार्च 2017 तक इस पर केवल ₹ 384.70 करोड़ (42 *प्रतिशत*) का व्यय किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

(i) विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में प्रारम्भिक घटक के अंतर्गत कार्य अनुमानों को तैयार करने के साथ-साथ पूर्ण सर्वेक्षण तथा अन्वेषण हेतु ₹ 0.30 करोड़ के प्रावधान के प्रति अधिशाषी अभियंता, गगरेट मण्डल ने ₹ 1.24 करोड़ का व्यय किया था जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार के अनुमोदन बिना ₹ 0.94 करोड़ का अधिक व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, अधिशाषी अभियंता, हरोली मण्डल ने नवम्बर 2014 से मार्च 2016 के दौरान घालूवाल में बाढ़ अनुश्रवण केन्द्र (₹ 2.40 करोड़) तथा हरोली में अतिरिक्त कार्यालय आवास (₹ 0.18 करोड़) के निर्माण पर परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में उनका कोई प्रावधान किए बिना ₹ 2.58 करोड़ का व्यय किया था। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के कार्यक्षेत्र से परे निधियों के विचलन के परिणामस्वरूप परियोजना के अंतर्गत निधियों की कमी होगी जिससे अन्य कार्यों/घटकों के निष्पादन में बाधा होगी।

अधिशाषी अभियंता, गगरेट मण्डल ने बताया (अप्रैल 2017) कि अधिक व्यय परियोजना के अन्य घटकों के प्रति समायोजित किया जाएगा। अधिशाषी अभियंता, हरोली मण्डल ने बताया (मार्च 2017) कि अनुश्रवण केन्द्र तथा कार्यालय आवास पर व्यय स्वां तटीकरण प्राधिकरण की स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् किया गया। तथापि, उत्तर विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के कार्यक्षेत्र से परे व्यय करने के कारण स्पष्ट नहीं करता तथा राज्य सरकार द्वारा परियोजना के निष्पादन का अनुश्रवण करने के लिए गठित स्वां तटीकरण प्राधिकरण (फरवरी 2014) बाढ़ प्रबंधन परियोजना के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा अनुमोदित विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में परिवर्तन की स्वीकृति देने के लिए सक्षम नहीं था।

(ii) गगरेट मण्डल के अंतर्गत बाढ़ प्रबंधन परियोजना (एच0पी0-04) के अधीन स्वां नदी के दाएं किनारे पर मावा कुठेड़ा जसवालन खड्ड (लम्बाई: 2.0 किलोमीटर) के दोनों तरफ तार निर्मित एप्रन, स्टोन पीचिंग, इत्यादि, सहित मिट्टी के तटबंध[10] का निर्माण कार्य एक फर्म को ₹ 3.31 करोड़ की निविदा लागत पर आवंटित किया गया था (जनवरी 2015) तथा जुलाई 2015 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। संविदाकार ने जनवरी 2015 में कार्य शुरू किया। तथापि, संविदाकार ने ₹ 1.80 करोड़ के मूल्य का कार्य करने के पश्चात् खड्ड के दोनों किनारों पर

---

9 नदी के तल पर गाइड बैंक के फेस का संरक्षण करने के लिए एप्रन मोटे पत्थर का आवरण है।

10 लम्बाई: 2.000 किलोमीटर (37.500/1.000 से 2.000 किलोमीटर खड्ड के दोनों तरफ)।

0.781 किलोमीटर पर निजी भूमि विवाद के कारण कार्य को रोक दिया (जुलाई 2015)। कार्य इस तथ्य के बावजूद कि भूमि विवाद विभाग के ध्यान में पहले से था विवाद मुक्त कार्यस्थल को सुनिश्चित किए बिना शुरू किया गया था। कार्य मार्च 2017 तक निलम्बित दशा में पड़ा हुआ था तथा पहले ही किया गया व्यय अधिकतर अलाभकारी रहा।

मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने बताया (मार्च 2017) कि यह विभाग की जानकारी में था कि निजी भूमि कार्य के संरेखण में आती थी तथा मामले का समाधान करने के लिए कोशिश की जा रही थी।

(iii) कार्य का निष्पादन न करने के कारण संविदाकार को अनुचित लाभ

लेखापरीक्षा में पाया कि गगरेट मण्डल के अंतर्गत बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम एच0पी0-04 के अधीन स्वां नदी के बाएं किनारे पर ऊना खड्ड (11.590/0 से 5.500 किलोमीटर) के दोनों किनारों पर तार निर्मित एप्रन, स्टोन पीचिंग, इत्यादि सहित मिट्टी के तटबंध का निर्माण कार्य एक फर्म को ₹ 4.50 करोड़ की संविदा लागत में आवंटित किया गया (जून 2014) जोकि जनवरी 2015 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

फर्म ने अक्तूबर 2014 में कार्य शुरू किया। ₹ 2.09 करोड़ के मूल्य का कार्य निष्पादित करने के पश्चात् फर्म ने कोई कारण बताए बिना कार्य को रोक दिया (सितम्बर 2015)। मण्डल के अधिशाषी अभियंता से बार-बार नोटिस (फरवरी 2015 से दिसम्बर 2015) के बावजूद फर्म ने कार्य निष्पादित/शुरू नहीं किया। विभाग ने संविदा के खण्ड-2 के अनुसार फर्म पर विलम्ब के लिए ₹ 0.45 करोड़ की क्षतिपूर्ति के उद्ग्रहण हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, मण्डल ने फर्म को ₹ 0.59 करोड़[11] के मूल्य की सामग्री जारी की थी (अप्रैल 2015) जोकि मार्च 2017 तक भी वसूल नहीं की गयी थी। स्पष्टतया, संविदात्मक आभारों के उल्लंघन हेतु कार्रवाई शुरू न करने के कारण फर्म को अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाए गए। यद्यपि पूछे जाने पर (मार्च 2017) अधिशाषी अभियंता ने चूक के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए।

एच0पी0-05: छौंछ खड्ड का तटीकरण (इन्दौरा)

मार्च 2017 तक पूर्ण की जाने वाली इन्दौरा मण्डल के अधीन भारत सरकार द्वारा अनुमोदित (जुलाई 2013) परियोजना अभी भी अधूरी थी।

(i) जियो टेक्सटाईल के नीचे रेत को अनियमित बिछाना

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना एच0पी0-05 की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तथा केन्द्रीय जल एवं पावर अनुसंधान स्टेशन, पुणे की गणितीय अध्ययन रिपोर्ट (अप्रैल 2012) के अनुसार कोर्स सेंड अथवा ग्रेवल की 15 सेंटीमीटर मोटी परत क्रेट में पत्थरों को रखने के दौरान जीयो-फैब्रिक को क्षति से बचाने के लिए जियो-टेक्सटाईल[12] (फील्टर के रूप में जीयो-फैब्रिक) के ऊपर बिछाई जानी अपेक्षित थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उक्त प्रावधानों के विपरीत मार्च 2015 तक निष्पादित परियोजना के ₹ 2.28 करोड़ (खुदाई कार्य को छोड़कर) मूल्य के कार्यों में रेत परत का स्थापन जियो-टेक्सटाईल फील्टर के नीचे (ऊपर के बदले) था। इस प्रकार, कार्य विशिष्टिकरण के अनुसार संविदाकार द्वारा निष्पादित नहीं किया गया था जो बाढ़ संरक्षण कार्य के जीवन चक्र को प्रभावित करेगा। अधिशाषी अभियंता (मई 2017) ने बताया कि रेत गलती से जियो-टेक्सटाईल के नीचे बिछाया गया था।

(ii) जियो-टेक्सटाईल की जांच न करना

केन्द्रीय जल आयोग ने दिशा-निर्देश जारी किया (जून 2012) जिसके अंतर्गत जियो-टेक्सटाईल फील्टर की जांच करवाई जानी अपेक्षित थी। इसके अतिरिक्त, संविदाकार द्वारा आपूरित जियो-टेक्सटाईल की जांच संविदा आवंटन पत्र की निबंधन एवं शर्तों के प्रतिबंध 22 के अनुसार सरकारी अभिकरण/संस्थान से स्वयं की लागत से करवाई जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया कि इन्दौरा मण्डल (बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम एच0पी0-05) में ₹ 49.74 लाख मूल्य

---

11 जस्तीकृत लोहे की तार: 90 मीट्रिक टन (₹ 57.48 लाख); सीमेन्ट: 200 बैग (₹ 0.52 लाख) तथा टोरस्टील: 2.00 मीट्रिक टन (₹ 1.01 लाख)।

12 मल्टीफिलामेंट यार्न शीट वर्षा की स्थिति में चट्टान रिक्तियों में संरचनात्मक भराव को रोकने तथा संरचनात्मक भराव से अधिक जल को निकालने में प्रयुक्त की जाती है।

की 57,510 वर्गमीटर जियो-टेक्सटाईल दो संविदाकारों द्वारा बिछाई गई थी परंतु अपेक्षित जांच किसी सरकारी प्रयोगशाला के माध्यम से नहीं करवाई गई। इस प्रकार, जियो-टेक्सटाईल फील्टर की गुणवत्ता विशिष्टियां सुनिश्चित नहीं की गई थी। अधिशाषी अभियंता ने बताया (मई 2017) कि अपेक्षित जांच गलती से नहीं करवाई गई थी।

एच0पी0-06: सीर खड्ड का स्थिरीकरण तथा जाहू से बम (घुमारवीं) तक बाढ़ नियंत्रण कार्य करना

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम की मार्गदर्शिका, 2013 के परिच्छेद 10.1 के अनुसार बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना की पूर्णता पर राज्य सरकार को अनुमोदित परियोजना से सम्बंधित संक्षिप्त विवरण, वास्तविक रूप से निष्पादित कार्य, किए गए व्यय का विवरण, इत्यादि देते हुए समापन प्रतिवेदन प्रस्तुत करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि घुमारवीं मण्डल के अंतर्गत ₹ 23.17 करोड़ में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित (सितम्बर 2011) बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना (एच0पी0-06) ₹ 13.76 करोड़ के व्यय के पश्चात् मार्च 2015 में पूर्ण की गई। तथापि, उससे सम्बंधित परियोजना समापन प्रतिवेदन अगस्त 2017 तक भारत सरकार को नहीं भेजी गयी थी। मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने उसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

उपरोक्त के अतिरिक्त, बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम एच0पी0-05 पूर्वोक्त के बिन्दु (ii) के अंतर्गत इंगित केन्द्रीय जल आयोग की मार्गदर्शिका के अंतर्गत (जून 2012) यथा अपेक्षित घुमारवीं मण्डल (बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम एच0पी0-06) में दो संविदाकारों द्वारा ₹ 25.35 लाख मूल्य की 28,001.95 वर्गमीटर जियो-टेक्सटाईल किसी सरकारी प्रयोगशाला के माध्यम से अपेक्षित जांच किए बिना बिछाई गई।

एच0पी0-07: बाटा नदी की सहायक नदियों का तटीकरण (सुंकर-पांवटा साहिब)

यह पाया गया कि:

(i) तटबंधन का एकीकरण न करना

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम की मार्गदर्शिका, 2009 के अनुभाग 4.1 के अनुसार बाढ़ प्रबंधन कार्यों को समस्त नदी/सहायक नदी अथवा नदियों/सहायक नदियों के मुख्य खण्ड को आवृत्त करते हुए एकीकृत ढ़ंग से किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार द्वारा 2012 में ₹ 14.37 करोड़ में अनुमोदित परियोजना को अक्तूबर 2016 में ₹ 11.98 करोड़ की लागत से पूर्ण किया गया। तथापि, मण्डल ने वन भूमि के कारण 3.450 किलोमीटर (1.650 से 5.100) में तटबंधन तथा एप्रन का प्रावधान नहीं किया था। परिणामत: बाढ़ संरक्षण कार्यों का उस क्षेत्र में निष्पादन नहीं किया गया।

इस प्रकार, बाढ़ प्रबंधन कार्यों का एकीकरण न करने के कारण स्थल पर मिट्टी कटाव पाया गया जैसाकि निम्न चित्रों में दिखाया गया है:

तटबंध (1.650 से 5.100 किलोमीटर) का निर्माण न करने के कारण सुंकर नदी के किनारे पर मिट्टी कटाव

सम्बंधित अधिशाषी अभियंता ने बताया (अप्रैल 2017) कि तटबंध का प्रावधान वन भूमि के भाग के लिए नहीं किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने न तो वन भूमि में बाढ़ संरक्षण कार्यों हेतु स्वीकृति चाही थी और न ही विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में तटबंधन अथवा अन्य बाढ़ संरक्षण उपायों का प्रावधान किया था ताकि प्रभावी रूप से क्षेत्र का बाढ़ों से संरक्षण किया जा सके।

(ii) जियो-टेक्सटाईल का न बिछाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि परियोजना के अंतर्गत तीन बाढ़ संरक्षण कार्यों को ₹ 7.13 करोड़[13] की संविदा लागत पर तीन संविदाकारों को आवंटित किया गया था (फरवरी 2014)। कार्यों को (दिसम्बर 2015 तथा अप्रैल 2016 के मध्य) पूर्ण किया गया तथा मण्डल ने संविदाकारों को ₹ 7.06 करोड़ का भुगतान किया। तथापि, तटबंधन (25,976 वर्ग मीटर) तथा एप्रन (20,524 वर्ग मीटर) को उपलब्ध करवाने तथा बिछाने के लिए अपेक्षित 46,500 वर्ग मीटर जियो-टेक्सटाईल के प्रति संविदाकार ने केवल तटबंधन हेतु जियो-टेक्सटाईल को उपलब्ध करवाया तथा बिछाया जबकि एप्रन हेतु जियो-टेक्सटाईल न तो उपलब्ध करवाया और न ही बिछाया। जियो-टेक्सटाईल को न बिछाने के कारण एप्रन में बोल्डर, एप्रन के आधार में कटाव से अस्तव्यस्त हो गए (छायाचित्र)। इसके अतिरिक्त, एप्रन के अस्तव्यस्त होने से तटबंध को भी क्षति हो सकती है।

जियो-टेक्सटाईल को एप्रन में नहीं बिछाया गया तथा बोल्डर अस्त-वयस्त हो गए।

मण्डल के अधिशासी अभियंता ने तथ्यों की पुष्टि की तथा बताया (अप्रैल 2017) कि जियो-टेक्सटाईल को उच्च प्राधिकारियों के मौखिक निर्देशों के अनुसार लांचिंग एप्रन के नीचे नहीं बिछाया गया था।

2.3.9 राज्य स्कीम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण कार्यों का निष्पादन

2.3.9.1 राज्य स्कीम के अंतर्गत बजट आवंटन तथा व्यय

2012-17 के दौरान राज्य स्कीम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण कार्यों के लिए बजट आवंटन तथा उसके प्रति किए गए व्यय का ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है।

तालिका-2.3.4: 2012-17 के दौरान राज्य स्कीम के अंतर्गत बजट आवंटन तथा व्यय का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

संपूर्ण राज्य में			
वर्ष	बजट	व्यय	आधिक्य (+)/ बचत (-)
2012-13	13.03	13.04	(+) 0.01
2013-14	3.69	3.70	(+) 0.01
2014-15	2.01	2.09	(+) 0.08
2015-16	8.44	8.44	--
2016-17	10.23	10.22	(-) 0.01
योग	**37.40**	**37.49**	

स्रोत: राज्य के लिए विनियोजन लेखे।

यह पाया गया कि 2012-17 के दौरान राज्य स्कीम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण कार्यों के लिए ₹ 37.40 करोड़ का बजट अनुमोदित था। 2012-17 के दौरान राज्य तकनीकी सलाहकार समिति (केन्द्रीय तथा राज्य निधियन के

13 संविदाकार-I (2013-14 के अनुबंध 273) को 2.350 किलोमीटर बायें किनारे पर तटबंधन तथा एप्रन: ₹ 2.05 करोड़; संविदाकार-II (2013-14 के अनुबंध 274) को 2.350 से 4.700 किलोमीटर दायें किनारे पर तटबंधन तथा एप्रन: ₹ 3.08 करोड़ तथा संविदाकार-III (2013-14 के अनुबंध 277) को 0.300 से 1.200 किलोमीटर एवं 1.250 से 1.650 किलोमीटर तक खाला खड्ड के बांई तरफ पर तटबंधन तथा एप्रन: ₹ 2.00 करोड़।

अंतर्गत) द्वारा ₹ 3,669.81 करोड़ की अनुमानित लागत से बाढ़ संरक्षण प्रस्तावों को अनुमोदित किया गया था तथा राज्य स्कीम के अंतर्गत राज्य द्वारा कम निधियां उपलब्ध करवाई गई थी। इसके अतिरिक्त, पर्याप्त निधियों की अनुपलब्धता के कारण राज्य स्कीम के अंतर्गत बहुत से बाढ़ संरक्षण कार्यों के निष्पादन/पूर्णता में भी विलम्ब हुआ जैसाकि परिच्छेद 2.3.9.2 के अंतर्गत इंगित किया गया है।

2.3.9.2 निष्पादन की स्थिति

2012-17 के दौरान राज्य स्कीम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण कार्यों के निष्पादन के आंकड़े प्रमुख अभियंता स्तर पर अनुरक्षित/समेकित नहीं किए गए थे। नमूना-जांचित मण्डलों में उपर्युक्त अवधि के दौरान अनुमोदित तथा निष्पादित बाढ़ संरक्षण कार्यों का ब्यौरा नीचे दिया गया है:

तालिका-2.3.5: 2012-17 के दौरान नमूना-जांचित मण्डलों में राज्य स्कीम के अंतर्गत स्वीकृत तथा निष्पादित बाढ़ संरक्षण कार्यों का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

वर्ष	स्वीकृत कार्य		शुरू किए गए कार्य		पूर्ण किए गए		मार्च 2017 तक अपूर्ण	
	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय
अप्रैल 2012 से पूर्व	11	59.70	11	59.70	7	20.11	4	3.25
2012-13	2	1.31	2	1.31	2	1.32	0	0.00
2013-14	2	1.49	2	1.49	2	1.51	0	0.00
2014-15	4	4.90	4	4.90	1	0.85	3	2.96
2015-16	2	0.95	2	0.95	1	0.16	1	0.56
2016-17	1	6.65	0	0.00	0	0.00	0	0.00
योग	**22**	**75.00**	**21**	**68.35**	**13**	**23.95**	**8**	**6.77**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

स्वीकृत (जुलाई 2008 से सितम्बर 2015) आठ अपूर्ण बाढ़ संरक्षण कार्य जून 2017 तक 10 से 96 महीनों से अधिक तक पूर्णता की उनकी निर्धारित तिथि से पीछे चल रहे थे यद्यपि इन कार्यों पर ₹ 6.77 करोड़ का व्यय किया गया था। इस प्रकार, बाढ़ संरक्षण कार्य के निष्पादन की गति बहुत धीमी थी तथा मण्डल समयबद्ध ढंग से अभिप्रेत लाभों को प्राप्त करने में विफल रहे।

2.3.10 निविदा तथा संविदा प्रबंधन

2.3.10.1 क्षतियों का पुनः स्थापन न करना

इन्दौरा मण्डल में बाढ़ प्रबंधन परियोजना एच0पी0-05 के अंतर्गत छौंछ खड्ड के दोनों तरफ 1.000 से 5.000 किलोमीटर क्रेटेड एप्रन, स्टोन पीचिंग, इत्यादि सहित मिट्टी के तटबंध का निर्माण कार्य एक संविदाकार को ₹ 14.54 करोड़ में आवंटित किया गया (जुलाई 2015) तथा अप्रैल 2016 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि संविदाकार ने दिसम्बर 2015 में कार्य शुरू किया तथा कार्य की गति को प्राप्त नहीं किया क्योंकि जून 2016 तक केवल ₹ 6.29 करोड़ (43 *प्रतिशत*) मूल्य का कार्य निष्पादित किया गया। संविदाकार ने कोई कारण बताए बिना जून 2016 में कार्य को अनिष्पादित छोड़ दिया। विभाग ने संविदा के खण्ड-2 की शर्तों के अनुसार विलम्ब हेतु ₹ 1.45 करोड़ (संविदा राशि का 10 *प्रतिशत*) की क्षतिपूर्ति के उद्ग्रहण हेतु कोई कार्रवाई आरम्भ नहीं की।

इसके अतिरिक्त, दोनों तरफ पर निर्मित किए जाने के लिए अपेक्षित 4.000 किलोमीटर तटबंध तथा एप्रन में से 2.410 किलोमीटर (दांई तरफ: 0.885 किलोमीटर तथा बांई तरफ: 1.525 किलोमीटर) तटबंध का निर्माण नहीं किया गया तथा 3.778 किलोमीटर (दांई तरफ: 1.587 किलोमीटर तथा बांई तरफ: 2.191 किलोमीटर) में एप्रन का निर्माण नहीं किया गया। एकीकृत ढंग से तटबंध तथा एप्रन का निर्माण न करने के कारण वर्षा ऋतु-2016 के दौरान निष्पादित कार्य विभिन्न स्थानों पर क्षतिग्रस्त हो गए जिसके परिणामस्वरूप निष्पादित कार्य की ₹ 1.67 करोड़ की सीमा तक हानि हुई। संविदा की निबंधन शर्तों और के अनुसार धीमी प्रगति के कारण कार्य की किसी

क्षति/हानि के मामले में संविदाकार क्षतियों/हानियों के पुन: स्थापन के लिए उत्तरदायी था अथवा उससे दोगुनी दरों पर राशि वसूल की जानी थी। तथापि, विभाग ने न तो क्षतिग्रस्त कार्य को पुन: स्थापित करवाने के लिए कोई कार्रवाई की थी और न ही संविदा की शर्तों के अनुसार संविदाकार से दोगुनी दरों पर ₹ 3.34 करोड़ की हानि की वसूली की थी।

इस प्रकार, संवदि के प्रावधानों के अनुसार विलम्ब हेतु क्षतिपूर्ति (₹ 1.45 करोड़) का अनुद्ग्रहण तथा क्षतिग्रस्त कार्य (₹ 3.34 करोड़) की हानि की अवसूली के कारण संविदाकार को अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया। अधिशाषी अभियंता ने बताया (मई 2017) कि निर्देशों के बावजूद संविदाकार ने कार्य शुरू नहीं किया तथा संविदा की निबंधन तथा शर्तों के अनुसार आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

2.3.10.2 संविदाकारों से निष्पादन बैंक गारंटी

केन्द्रीय लोक निर्माण नियम पुस्तिका के खण्ड 21.1 के अनुसार सफल निविदाकार को निष्पादन गांरटी के रूप में निविदा राशि के पांच *प्रतिशत* के बराबर राशि जमा करवानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- तीन बाढ़ प्रबंधन परियोजनाओं (एच0पी0-02, एच0पी0-04 तथा एच0पी0-05) में 16 संविदाओं (मई 2014 तथा फरवरी 2016 के बीच) में से पांच संविदाओं में निष्पादन बैंक गारंटी का निविदा राशि के पांच *प्रतिशत* की दर पर रखी गयी थी जबकि शेष 11 संविदाओं में निविदा राशि (₹ 86.87 करोड़) के ढ़ाई *प्रतिशत* की दर पर रखी थी जिसके परिणामस्वरूप संविदाकारों से निष्पादन गारंटी ₹ 2.17 करोड़ की कम प्राप्ति हुई।
- बाढ़ प्रबंधन परियोजना एच0पी0-05 की एक संविदा (जुलाई 2015) में ₹ 0.36 करोड़ की निष्पादन बैंक गारंटी के प्रति संविदाकार से केवल ₹ 0.12 करोड़ प्राप्त किए गये थे।
- बाढ़ प्रबंधन परियोजना एच0पी0-04 में ₹ 75.80 करोड़ की निविदा लागत के प्रति 12 संविदाकारों से प्राप्त ₹ 2.22 करोड़ की निष्पादन बैंक गारंटी समाप्त हो गई थी (फरवरी 2015 तथा नवम्बर 2016 के बीच) जबकि कार्यों को पूर्ण नहीं किया गया था तथा मण्डल ने मार्च 2017 तक बैंक गारंटी का नवीनीकरण भी नहीं किया था।
- बाढ़ प्रबंधन परियोजनाओं एच0पी0-01, एच0पी0-05 तथा एच0पी0-07 की 23 संविदाओं (मार्च 2007 तथा फरवरी 2016 के बीच) में संविदाकारों से ₹ 2.55 करोड़ की अपेक्षित निष्पादन बैंक गारंटी नहीं ली गयी थी।

इस प्रकार, संविदा खण्ड में परिवर्तन तथा पूर्वोक्त केन्द्रीय लोक निर्माण कार्य नियम पुस्तिका के प्रावधान के उल्लंघन में संविदाकारों से निष्पादन बैंक गारंटी को प्राप्त न करने/कम प्राप्त करने के फलस्वरूप हानियों के प्रति लोक हित को खतरे में डालने के अलावा संविदाकारों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया। अधिशाषी अभियंता ने बताया (मार्च-मई 2017) कि मामला संविदाकारों से निष्पादन बैंक गारंटी को दोबारा संशोधित करने के लिए उठाया जाएगा।

2.3.10.3 विचलन का अनुमोदन न करने के कारण अनियमित भुगतान

केन्द्रीय लोक निर्माण नियम पुस्तिका का परिच्छेद 24.2.4 प्रावधान करता है कि कार्य के निष्पादन के दौरान अनिवार्य किसी विचलन के लिए सक्षम प्राधिकारी का पूर्व अनुमोदन होना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन मण्डलों में तीन बाढ़ प्रबंधन परियोजनाओं के 14 कार्यों को ₹ 25.57 करोड़ की निविदा लागत में आवंटित किया गया (मार्च 2007 तथा अक्तूबर 2012 के मध्य) जोकि पूर्ण किए गए थे (अगस्त 2010 तथा मार्च 2015 के मध्य), अधिशाषी अभियंता ने मार्च 2017 तक संविदाकारों को ₹ 29.85 करोड़ का भुगतान किया था। इस प्रकार, सक्षम प्राधिकारी से विचलन के अनुमोदन बिना संविदाओं की राशि से अतिरिक्त संविदाकारों को किया गया ₹ 4.28 करोड़[14] का भुगतान अनियमित था।

सम्बंधित अधिशाषी अभियंता ने बताया (मार्च तथा अप्रैल 2017) कि संविदाकारों के अंतिम बिलों का भुगतान विचलन का अनुमोदन न होने के कारण अभी तक नहीं किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मण्डलों के अधिशाषी अभियंताओं को सक्षम प्राधिकारी से विचलन का पूर्व अनुमोदन सुनिश्चित करना चाहिए था।

14 घुमारवीं: एच0पी0-06 (₹ 2.88 करोड़), पांवटा साहिब: एच0पी0-01 (₹ 0.70 करोड़) तथा सरकाघाट: एच0पी0-03 (₹ 0.70 करोड़)।

2.3.10.4 कार्यों के विभाजन के कारण अतिरिक्त व्यय

पांवटा साहिब मण्डल के अंतर्गत ₹ 14.37 करोड़ की अनुमोदित लागत वाली बाढ़ प्रबंधन परियोजना एच0पी0-07 के अनुमान को शीघ्रता से कार्य का निष्पादन करने, लक्ष्यों को प्राप्त करने तथा निधियों को प्रयुक्त करने की दृष्टि से पांच कार्यों में विभाजित किया गया था (फरवरी से अगस्त 2014)। विभिन्न संविदाकारों को आबंटित कार्यों की मद दरों की तुलना में विभिन्नता उद्घाटित हुई जिसके परिणामस्वरूप सम्बंधित संविदाओं के अंतर्गत उच्चतर मद दरों के कारण संविदाकारों को ₹ 1.71 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, कार्यों के शीघ्र निष्पादन के अभिप्रेत उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए थे क्योंकि कार्य, पूर्णता की निर्धारित तिथि से नौ से 14 महीनों के विलम्ब पश्चात् पूर्ण किए गए थे।

अधिशाषी अभियंता ने बताया (अप्रैल 2017) कि कार्य को शीघ्र निष्पादन हेतु विभाजित किया गया था तथा निविदा के लिए समस्त प्रक्रिया अपनाई गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाजन के परिणामस्वरूप कार्यों की पूर्णता में विलम्ब के अलावा अलाभकारी निष्पादन हुआ।

2.3.10.5 संविदाकारों से खनिजों की रॉयल्टी की वसूली न करना

संविदा की निबंधन तथा शर्तों के अनुसार राज्य खनन विभाग द्वारा अनुमोदित दरों के अनुसार कार्यों पर प्रयुक्त स्टोन/बोल्डर, मिट्टी, रेत तथा बजरी के लिए रॉयल्टी संविदाकारों द्वारा दी जानी है। इस उद्देश्य के लिए मण्डल को या तो संविदाकारों से रॉयल्टी रसीद (खनन विभाग द्वारा जारी) प्राप्त करनी है अथवा अनुमोदित दरों से वसूली की जानी है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2009-16 के दौरान निष्पादित सात बाढ़ प्रबंधन परियोजनाओं के कार्यों के सम्बंध में संविदाकारों से कार्यों पर प्रयुक्त पत्थर/बोल्डर, मिट्टी, रेत तथा बजरी के लिए वसूली जाने वाली ₹ 6.66 करोड़[15] की रॉयल्टी के प्रति सम्बंधित मण्डलों के अधिशाषी अभियांताओं ने ₹ 2.28 करोड़ की रॉयल्टी वसूल की थी तथा अप्रैल 2017 तक शेष ₹ 4.38 करोड़ की रॉयल्टी अवसूल रही। सम्बंधित अधिशाषी अभियंताओं ने बताया (फरवरी-अप्रैल 2017) कि आवश्यक वसूली शीघ्र ही संविदाकारों से वसूल की जाएगी।

2.3.11 निधियों का प्रबंधन

2.3.11.1 निधियों का अनियमित आहरण

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 1971 का नियम 2.10 (बी) (5) तथा हिमाचल प्रदेश कोषालय नियमावली, 2007 का नियम 5.71 (सी) निर्धारित करता है कि कोषालय से कोई भी निधियां आहरित नहीं की जानी चाहिए जब तक ये तत्काल वितरण हेतु अपेक्षित न हों। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- अधीक्षण अभियंता, नाहन से प्राप्त साख पत्र के आधार पर पांवटा साहित मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने वित्तीय वर्ष 2006-15 के अंतिम सप्ताह के दौरान कोषालय से ₹ 32.42 करोड़[16] आहरित किए तथा स्थल पर वास्तविक रूप में निष्पादित नहीं किए गए बाढ़ संरक्षण कार्यों के प्रति इसे अंतिम व्यय के रूप में दिखाया। मण्डलों ने आगे स्थानीय उप-मण्डलों को राशि हस्तांतरित की जिन्होंने निधियों को निक्षेप शीर्ष के अंतर्गत रखा। इसमें से ₹ 22.44 करोड़ का व्यय अनुवर्ती वर्षों में किया गया तथा शेष ₹ 9.98 करोड़ दो से चार वर्षों से अधिक की अवधि हेतु निक्षेप शीर्ष के अंतर्गत अप्रयुक्त पड़े थे।
- पांच नमूना-जांचित मण्डलों[17] के अधिशाषी अभियंताओं ने सम्बंधित अधीक्षण अभियंताओं से प्राप्त साख पत्रों के आधार पर वित्तीय वर्ष 2012-15 के अंतिम सप्ताह में कोषालय से ₹ 35.06 करोड़ आहरित किए तथा इसे बाढ़ संरक्षण कार्यों के प्रति अंतिम व्यय के रूप में दिखाया। मण्डलों ने आगे उसी दिन अन्य मण्डलों अथवा स्थानीय उप-मण्डलों को राशि स्थानांतरित कर दी। तथापि, अनुवर्ती वित्तीय वर्षों में राशि को 'लोक निर्माण निक्षेपों शीर्ष' के अंतर्गत लेखाबद्ध कर दिया। मण्डल ने अनुवर्ती वित्तीय

---

15 बाढ़ प्रबंधन परियोनाएं एच0पी0-01: ₹ 1.66 करोड़, एच0पी0-02 तथा एच0पी0-04: ₹ 2.37 करोड़, एच0पी0-03: ₹ 0.28 करोड़, एच0पी0-05: ₹ 0.77 करोड़ एच0पी0-06: ₹ 0.37 करोड़ तथा एच0पी0-07: ₹ 1.21 करोड़।

16 2006-07: ₹ 2.41 करोड़; 2008-09: ₹ 2.51 करोड़; 2009-10: ₹ 5.83 करोड़; 2010-11: ₹ 10.22 करोड़; 2012-13; ₹ 4.65 करोड़; 2013-14: ₹ 5.53 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 1.27 करोड़।

17 हरोली: 2013-15 (₹ 4.25 करोड़); घुमारवीं: 2014-15 (₹ 5.87 करोड़); गगरेट: 2014-15 (₹ 15.94 करोड़); इन्दौरा: 2014-15 (₹ 2.65 करोड़) तथा सरकाघाट: 2011-12 (₹ 6.35 करोड़)।

वर्षों में ₹ 35.01 करोड़[18] को प्रयुक्त कर दिया था तथा हरोली मण्डल द्वारा स्थानांतरित (मार्च 2014) ₹ 0.05 करोड़ तीन वर्षों से गगरेट मण्डल के पास अप्रयुक्त पड़े थे। स्पष्टतया उपर्युक्त नियमों के उल्लंघन में तत्काल आवश्यकता के बिना कोषालय से ₹ 35.06 करोड़ का आहरण अनियमित था।

इस प्रकार, निधियों को व्यपगत होने से बचाने के लिए निक्षेप शीर्ष में नियमित बजटीय निधियों को रोकने तथा मात्र कार्यों को व्यय की बुकिंग करने के परिणामस्वरूप कार्यों के वास्तविक निष्पादन बिना गलत व्यय का चित्रण हुआ।

सम्बंधित मण्डलों के अधिशाषी अभियंताओं ने बताया (मार्च तथा अप्रैल 2017) कि वित्तीय वर्ष के अंत में साख पत्रों अथवा आवंटन को व्यपगत होने से बचाने के लिए निधियों को आहरित किया था। तथापि, उत्तर कार्यों के वास्तविक निष्पादन के बिना कोषालय से राशि को आहरित करने के लिए कोई कारण व्यक्त नहीं करते।

2.3.11.2 वाहन का अनियमित क्रय

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2009 में वाहन के क्रय करने का प्रावधान नहीं है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस प्रावधान के विपरीत गगरेट मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने ₹ 15.14 लाख का एक वाहन क्रय किया (अक्तूबर 2014) तथा बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना (एच0पी0-04) को व्यय प्रभारित किया यद्यपि अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में इसका कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, क्रय किए वाहन का परियोजना के अधीन निष्पादित बाढ़ संरक्षण कार्यों के निरीक्षण/पर्यवेक्षण के उद्देश्य हेतु उपयोग नहीं किया जा रहा था। बल्कि, इसे शिमला मण्डल-I को हस्तांतरित किया गया।

अधिशाषी अभियंता ने बताया (मार्च 2017) कि वाहन का क्रय राज्य में विभाग की समस्त गतिविधियों का अनुश्रवण करने के लिए उपाध्यक्ष, राज्य जल प्रबंधन बोर्ड के लिए किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग की गतिविधियों का अनुश्रवण करने के लिए निधियों को राज्य बजट से खर्च किया जाना चाहिए था।

2.3.11.3 योगदान का वार्षिक अंशदान में अनियमित प्रभारित करना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांवटा सहिब मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना (एच0पी0-01) के बाढ़ संरक्षण कार्यों को व्यय डेबिट करते हुए अपर यमुना बोर्ड के वार्षिक अंशदान के सम्बंध में लेखा अधिकारी, जल स्रोत मंत्रालय, भारत सरकार को ₹ 30.00 लाख जारी किए थे (मार्च 2010) जबकि इसका विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, भुगतान के समर्थन में पूर्ण विवरण/दस्तावेज मण्डल के अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे। मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने भुगतान के विवरण/दस्तावेज की अनुपलब्धता हेतु कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए।

2.3.11.4 अनुमोदन से पूर्व किया गया अस्वीकार्य व्यय

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2009 के खण्ड 4.10.3 के अनुसार सशक्त समिति द्वारा अनुमोदन से पहले पूर्ववर्ती वित्तीय वर्षों में परियोजना पर राज्य सरकार द्वारा किये गये व्यय को केन्द्रीय सहायता में शामिल नहीं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांवटा साहिब मण्डल के अधीन बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना एच0पी0-01 को जनवरी 2009 में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था जबकि परियोजना पहले ही 2006-07 में शुरू कर दी गई थी। उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत ₹ 11.02 करोड़ की केन्द्रीय निधियों को भारत सरकार द्वारा परियोजना के अनुमोदन से पूर्व परियोजना पर पहले से किए गए व्यय के प्रति समायोजित किया था जोकि अनियमित था तथा भविष्य में परियोजना हेतु निधियों को जारी करते समय लेखे में नहीं लिया जाना चाहिए था।

2.3.12 बाढ़ पूर्वानुमान, आपातकालीन कार्रवाई योजना/आपदा प्रबंधन योजना

2.3.12.1 बाढ़ पूर्वानुमान

असंरचनात्मक उपायों के रूप में 'बाढ़ पूर्वानुमान' बाढ़ संभावित क्षेत्र को अग्रिम चेतावनी प्रदान करके बाढ़ प्रबंधन के लिए प्रभावी औजार के रूप में माना जाता है। सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं तथा राज्य स्कीम के अंतर्गत 22 परियोजनाओं/कार्यों की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि:

18 2013-14: ₹ 3.50 करोड़; 2014-15: ₹ 2.17 करोड़; 2015-16: ₹ 29.17 करोड़; तथा 2016-17: ₹ 0.17 करोड़।

- बर्फ-पिघलने वाले प्रवाह पूर्वानुमान प्रणाली को आधुनिक बनाने के लिए केन्द्रीय जल आयोग, शिमला के बर्फ जल विज्ञान मण्डल की मई 1984 में स्थापना की गई। तथापि, मण्डल ने मार्च 2017 तक राज्य में बाढ़ पूर्वानुमान नहीं लगाया था।
- सुदृढ़ बाढ़ पूर्वानुमान प्रणाली को विकसित करने के लिए बाढ़ संभावित क्षेत्र के वैज्ञानिक मूल्यांकन के लिए क्षेत्रीय समिति ने निदेशक, केन्द्रीय जल आयोग को विद्युत उत्पादकों के पास उपलब्ध सम्बंधित सूचना तथा वास्तविक समय डेटा एकत्र/साझा करने के लिए राज्य ऊर्जा विभाग से मामला उठाने की सलाह दी (सितम्बर 2014)। परंतु मार्च 2017 तक कोई प्रगति नहीं की गई थी।

इस प्रकार, बाढ़ संरक्षण कार्य करने के लिए बुनियादी आंकड़े प्राप्त/एकत्र नहीं किए गए जोकि राज्य सरकार तथा अनुश्रवण अभिकरणों के निराशाजनक दृष्टिकोण को दर्शाता है।

2.3.12.2 आपातकालीन कार्रवाई योजना

राज्य सरकार ने बड़े बांधों के विभिन्न बांध सुरक्षा पहलुओं पर विचार करने के लिए बांध सुरक्षा संगठन का गठन किया (अगस्त 2013)। बांध सुरक्षा संगठन भारत सरकार के आदेशों (अक्तूबर 2015) के अनुसार बांध सुरक्षा पर राष्ट्रीय समिति का एक सदस्य भी है। राज्य में 23 बड़े बांधों में से 18 को चालू कर दिया गया है तथा पांच निर्माणाधीन हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- सभी 18 चालू किए गए बांधों के लिए आपातकालीन कार्य योजना बनाई गई थी। तथापि, दो (तीन में से) चयनित बांधों (भाखड़ा तथा चमेरा-I) के सम्बंध में नीचे पड़ा क्षेत्र तथा नजदीक उच्च स्तरीय स्थल/क्षेत्रों, जहां बांध के टूटने के मामले में प्रभावित लोगों को स्थानांतरित किया जा सके, को दर्शाते हुए बांध टूटने की सम्भाव्यता हेतु जलप्लावन मानचित्र तैयार किए गए थे परन्तु तीसरे चयनित बांध (लारजी) के सम्बंध में जलप्लावन मानचित्र मई 2017 तक नहीं बनाए गए थे।
- जैसाकि राष्ट्रीय जल नीति के परिच्छेद 10.7 के अंतर्गत अपेक्षित है कि दस्तावेज सहित आवधिक अनुश्रवण के साथ बर्फीली झील के टूटने से बाढ़ तथा भू-स्खलन के कारण बांध टूटने से बाढ़ों का अध्ययन किसी भी चयनित बांधों के लिए नहीं किया गया था।

2.3.12.3 आपदा प्रबंधन योजना तथा बांध सुरक्षा नियमन की अनुपालना

राज्य सरकार के निर्देशों (जून 2014) के अनुसार हाईड्रोइलैक्ट्रिक पावर परियोजनाओं के सभी बांधों/बैराजों के मालिकों को एक दुर्घटना, जिसमें 24 विद्यार्थी तथा एक टूअर ऑपरेटर लारजी बांध से जल को अचानक छोड़ने के कारण ब्यास नदी में बह गए थे, के पश्चात केन्द्रीय जल आयोग के मार्गदर्शनों के साथ "आपदा प्रबंधन योजना" तथा "बांध सुरक्षा" नियमन के प्रावधानों की अनुपालना करनी थी। तथापि, राज्य सरकार के विभिन्न विभागों/अनुभागों के मध्य कोई समन्वय नहीं था जोकि किसी भी सम्भाव्यता के मामले में तत्परता के अभाव तथा क्षति के बढ़े जोखिम को दर्शाता है। राज्य में बाढ़ संरक्षण तथा नियंत्रण के लिए उत्तरदायी सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग को उपरोक्त राज्य सरकार के निर्देशों (जून 2014) के अनुसार आपदा प्रबंधन योजना एवं बांध सुरक्षा नियमन हेतु विशेष-रूप से शामिल भी नहीं किया गया था। चयनित बांधों की स्थल निरीक्षण के दौरान निम्नवत कमियां पाई गई:

- किसी भी चयनित बांध प्राधिकारियों द्वारा बांध निगरानी कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु कोई बांध सुरक्षा कक्ष सृजित नहीं किया था।
- राहत एवं बचाव अभियान के सम्बंध में तत्काल प्रतिक्रिया सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक परियोजना स्थल पर किसी भी चयनित बांध प्राधिकारियों द्वारा कोई आपदा प्रबंधन कक्ष का गठन नहीं किया था जो कि अपेक्षित था।
- बांध तथा नीचे की ओर बहती नदियों से लोगों के जीवन और सम्पत्ति की सुरक्षा सुनिश्चित करने के उद्देश्य हेतु स्ट्रेन मीटर, स्ट्रेस मीटर, संयुक्त मीटर, उत्थन माप उपकरणों, पाइजोमीटर, इत्यादि सहित वैज्ञानिक और तकनीकी साधन स्थापित किए गए थे जैसा कि अपेक्षित था। तथापि, ये मई 2017 तक चयनित बांधों में कार्य नहीं कर रहे थे।

- सभी तीनों चयनित बांधों में अपेक्षित 18 मानसून पूर्व/बाद में निरीक्षणों के प्रति बांध प्राधिकारियों द्वारा 2014-17 के दौरान नौ निरीक्षण[19] किए गए थे जिसके फलस्वरूप नौ निरीक्षण कम हुए। भाखड़ा बांध के निरीक्षण प्रतिवेदनों में अभयुक्तियों की अनुपालना मई 2017 तक नहीं की गई थी।
- जैसा कि अपेक्षित था, चयिनत बांधों को व्यापक सुरक्षा मूल्यांकन के अनुरक्षण हेतु तीसरी पार्टी से कोई निरीक्षण नहीं करवाया गया जिसमें संरचना का अभिकल्प, निर्माण, परिचालन, अनुरक्षण तथा निष्पादन पर उपलब्ध आंकड़ों की समीक्षा और विश्लेषण; अभिकल्प बाढ़ो की अनिवार्य समीक्षा सहित हाड्रॉलोजिक तथा हाइड्रॉलिक स्थिति के सामान्य मूल्यांकन को सम्मिलित करना था जैसा कि केन्द्रीय जल आयोग के मार्गदर्शन; इत्यादि में परिभाषित था।
- बांध प्राधिकारियों को स्टाफ तथा डाऊनस्ट्रीम निवासियों को किसी भी सम्भाव्यता के लिए तैयार रखने हेतु आपातकालीन कार्य योजना/आपदा प्रबंधन योजना की क्षमता जांचने हेतु मॉक-ड्रील करना अपेक्षित था। निदेशालय ऊर्जा द्वारा आपूरित सूचना के अनुसार 18 पूर्ण बांधों में से मॉक-ड्रील दस बांधों के लिए की गई जबकि शेष आठ बांधों के लिए कोई मॉक-ड्रील नहीं की गई। चयनित बांधों में दो बांध प्राधिकारियों[20] द्वारा केवल चार मॉक-ड्रील की गई जबकि मई 2017 तक लारजी बांध पर कोई मॉक-ड्रील नहीं की गई।
- केन्द्रीय बांध सुरक्षा संगठन के अंतर्गत यथा अपेक्षित जोखिम मूल्यांकन अध्ययन किसी भी चयनित बांध में नहीं किया गया था।
- बांध और जलाशय की स्थिति को निर्धारित करने के उद्देश्य हेतु विस्तृत सुरक्षा मूल्यांकन फरवरी-मार्च 2015 के दौरान चमेरा- I बांध द्वारा किया गया था जबकि किसी भी शेष चयनित बांध प्राधिकारियों द्वारा ऐसा कोई अध्ययन नहीं किया गया।
- परिचालन तथा अनुरक्षण नियमावली के अनुसार सिविल, हाइड्रो, मैकेनीकल तथा इलैक्ट्रोमैकेनीकल संरचनाओं/उपकरणों की स्वस्थता के संदर्भ में बांधों/बैराजों की कोई सुरक्षा लेखापरीक्षा ऊर्जा राज्य निदेशालय द्वारा नहीं की गई थी जोकि प्रत्येक छ: महीनों में एक बार की जानी थी।

अंतिम सम्मेलन में प्रधान सचिव (सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य) ने विश्वास दिलाया कि मामला ऊर्जा निदेशालय के साथ उठाया जाएगा।

2.3.13 अनुश्रवण तथा मूल्यांकन

2.3.13.1 बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं का अनुश्रवण

(i) बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2007 के अनुसार बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं के निष्पादन का अनुश्रवण बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं एच0पी0-01 तथा एच0पी0-07 का गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग तथा अन्य बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं (एच0पी0-02 से 06) का केन्द्रीय जल आयोग द्वारा किया जाना था। तथापि, अनुश्रवण की आवधिकता का मार्गदर्शनों में उल्लेख नहीं किया गया है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-17 के दौरान केन्द्रीय जल आयोग ने चार बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं (एच0पी0-03 से एच0पी0-06) का आठ बार[21] अनुश्रवण किया था जबकि मार्च 2013 में पूर्ण की गई बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना एच0पी0-02 का अनुश्रवण नहीं किया गया था। गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग द्वारा दो बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं (एच0पी0-01 तथा एच0पी0-07) के अनुश्रवण उल्लेख पांवटा साहिब मण्डल के अभिलेख में नहीं था। इसके अतिरिक्त, मण्डलों ने अनुश्रवण के उचित अभिलेख नहीं बनाये थे जिसके बिना प्रभावी अनुश्रवण की सीमा लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं की जा सकी।

---

19 भाखड़ा बांध: पांच, लारजी बांध: एक (पूर्व मानसून 2015) तथा चमेरा- I: तीन।

20 भाखड़ा: दो तथा चमेरा- I: दो।

21 एच0पी0-03: दो बार (मार्च 2012 तथा जनवरी 2013); एच0पी0-04: तीन बार (जून 2014, दिसम्बर 2014 तथा अगस्त 2015), एच0पी0-05: दो बार (सितम्बर 2014 तथा अगस्त 2015) तथा एच0पी0-06: एक बार (अगस्त 2015)।

(ii) बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2009 के परिच्छेद 5.7 आधुनिक तकनीकों जैसे रिमोट सेंसिंग के माध्यम से अंतरिक्ष विभाग/राष्ट्रीय रिमोट सेंसिंग एजेंसी के सहयोग से बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं की भौतिक प्रगति का अनुश्रवण करने का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उक्त विभाग/एजेंसी के सहयोग से ऐसी तकनीकों को बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं की भौतिक प्रगति का अनुश्रवण करने के लिए केन्द्रीय जल आयोग द्वारा नहीं अपनाया गया। केन्द्रीय जल आयोग ने बताया (जून 2017) कि परियोजनाओं का भौतिक निरीक्षण करते हुए परियोजनाओं का अनुश्रवण किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रिमोट सेंसिंग के माध्यम से भौतिक प्रगति के अनुश्रवण द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन की स्थिति के साथ वास्तविक समय बदलाव का पता चलता।

2.3.13.2 कार्यों के संयुक्त निरीक्षण के लिए स्थायी समिति का गठन

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2009 का परिच्छेद 3.3 केन्द्रीय जल आयोग द्वारा स्थायी समिति के गठन का प्रावधान करता है जिसमें चिंतनीय/मुख्य बाढ़ संरक्षण अनुरक्षण कार्यों/ क्षतिग्रसत बाढ़ प्रबंधन कार्यों के संयुक्त निरीक्षण के लिए राज्य में राज्य सरकार तथा गैर–सरकारी संगठन के प्रतिनिधि सम्मिलित हों। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में जून 2017 तक केन्द्रीय जल आयोग द्वारा किसी स्थायी समिति का गठन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप 2012–17 के दौरान बाढ़ संरक्षण अनुरक्षण कार्यों/क्षतिग्रस्त बाढ़ प्रबंधन कार्यों का संयुक्त निरीक्षण नहीं हुआ। संयुक्त निरीक्षण न करने के कारण निष्पादित बाढ़ संरक्षण कार्यों की गुणवत्ता बिना जांच के रहेगी।

2.3.13.3 प्रमुख परियोजनाओं के लिए समीक्षा समिति का गठन

₹ 5.00 करोड़ तथा उससे ऊपर की लागत वाले कार्यों की प्रगति की समीक्षा करने के लिए हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 का नियम 90 समीक्षा समिति जिसमें निष्पादन अभिकरण, विभाग प्रमुख तथा प्रशासकीय एवं वित्त विभागों के प्रतिनिधि सम्मिलित हों, के गठन का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा जून 2017 तक ऐसी किसी समीक्षा समिति का गठन नहीं किया गया था। परिणामत:, उक्त हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के प्रावधान के अनुसार ₹ 5.00 करोड़ से अधिक समस्त सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं (₹ 1,364.94 करोड़ की अनुमोदित लागत) की समीक्षा नहीं की गई। समीक्षा समिति द्वारा परियोजनाओं का अनुश्रवण न करने के कारण समयबद्ध ढंग से गुणवत्ता बाढ़ संरक्षण कार्यों का निष्पादन सुनिश्चित नहीं किया गया।

2.3.13.4 व्यय की लेखापरीक्षित विवरणियों का प्रस्तुत न करना

संशोधित बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2009 के अनुच्छेद 4.14 के अनुसार राज्य सरकार द्वारा वित्तीय वर्ष की पूर्णता के पश्चात नौ महीनों के अंदर कार्यों पर किये गये व्यय की लेखापरीक्षित विवरणियों को भारत सरकार को प्रस्तुत करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि आवश्यक लेखापरीक्षा विवरणियां घुमारवीं मण्डल के अंतर्गत बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना एच0पी0–06 को छोड़कर जोकि अगस्त 2016 में भेजी थी, किसी अन्य बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं में प्रस्तुत नहीं की गई।

2.3.13.5 समवर्त्ती मूल्यांकन अध्ययन

उचित समय पर मध्यवर्त्ती सुधार की शुरूआत करने के लिए बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2009 के परिच्छेद 5.4 के अनुसार राज्य सरकार को प्रतिष्ठित संगठन (जल संसाधन मंत्रालय/सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन नहीं) के माध्यम से ₹ 7.50 करोड़ से अधिक लागत वाली परियोजना के लिए समवर्त्ती मूल्यांकन अध्ययन (परियोजना प्रगति की मजबूती, कमजोरी, अवसरों तथा खतरों का विश्लेषण) आरम्भ करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एच0पी0–02 तथा एच0पी0–04 के सम्बंध में समवर्त्ती मूल्यांकन अध्ययन (सितम्बर 2015) राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान, हमीरपुर के माध्यम से किया गया था जबकि ₹ 7.50 करोड़ से अधिक लागत वाली शेष चार बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं[22] में ऐसा कोई अध्ययन नहीं किया गया। इस प्रकार, विभाग ने गुणवत्ता बाढ़ संरक्षण कार्यों का निष्पादन सुनिश्चित नहीं किया था।

---

22 एच0पी0–01: बाटा नदी का तटीकरण (पांवटा साहिब); एच0पी0–05: छौंछ खड्ड का तटीकरण (इन्दौरा); एच0पी0–06: सीर खड्ड का स्थिरीकरण करना तथा जाहू से बम तक बाढ़ नियंत्रण कार्य (घुमारवीं) तथा एच0पी0–07: बाटा नदी की सहायक नदियों का तटीकरण (सुंकर-पांवटा साहिब)।

2.3.13.6 निष्पादन मूल्यांकन अध्ययन

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के मार्गदर्शन, 2013 का परिच्छेद 9.2 निर्धारित करता है कि भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान के माध्यम से विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में यथा परिभाषित उद्देश्यों के सम्बंध में पूर्ण की गई परियोजनाओं का निष्पादन मूल्यांकन राज्य सरकारें आरम्भ करेंगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि निष्पादन मूल्यांकन भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान के बदले राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान, हमीरपुर के माध्यम से मार्च 2015 में पूर्ण की गई बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजना एच0पी0-06 के सम्बंध में किया गया था (फरवरी 2016) जबकि अन्य तीन पूर्ण की गई बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं[23] में कोई निष्पादन मूल्यांकन नहीं किया गया। एच0पी0-06 की निष्पादन मूल्यांकन रिपोर्ट के अनुसार क्षेत्र के लोगों ने नदी के शेष भाग तथा सहायक नदियों के दोनों किनारों सहित स्थिरीकरण/तटीकरण की मांग की ताकि फ्लैश बाढ़ों तथा कटाव के प्रति पूर्ण सुरक्षा सुनिश्चित की जा सके। तथापि, विभाग द्वारा अप्रैल 2017 तक कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई थी। इस तरह के मूल्यांकन अध्ययन का अनुसरण न करने से पूरा परिश्रम व्यर्थ हो जाता है।

2.3.14 निष्कर्ष

बाढ़ प्रबंधन की आयोजना अग्रसक्रिय ढ़ंग से नहीं की गई थी जैसा अपेक्षित था क्योंकि विभाग ने न तो बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक मूल्यांकन किया था और न ही बाढ़ संरक्षण कार्यों के शीघ्र निष्पादन हेतु बेसिन-वार विस्तृत मास्टर योजना/कार्य योजना बनाई थी। बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के निष्पादन तथा समस्त संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों (तटबंधनों को छोड़कर) की गैर-योजना/निष्पादन हेतु रूपात्मक अध्ययन के अभाव में बाढ़ों से नियंत्रण तथा आपदा को कम करने के लिए बेहतर परिणामों को प्राप्त करने की सम्भावना नहीं थी। बाढ़ प्रभावित क्षेत्रों के लिए आवृत्ति आधारित जलप्लावन मानचित्रों तथा डिजिटल एलिवेशन मानचित्रों को भी तैयार नहीं किया गया था। बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के लिए वित्तीय प्रबंधन को निधियों को कम/न जारी करने, अनुकूलतम रूप से निधियों का उपयोग न करने, निधियों के अभाव में परियोजनाओं का रूकना तथा अन्य कार्यों को निधियों के विचलन से हानि हुई। कार्यों को दक्षतापूर्वक तथा प्रभावी रूप से निष्पादित नहीं किया गया क्योंकि परियोजनाओं/कार्यों के निष्पादन/पूर्णता में विलम्ब, विशिष्टीकरण से नीचे कार्य का निष्पादन, समन्वित ढ़ंग से कार्यों का निष्पादन न करना, विलम्ब हेतु क्षतिपूर्ति के अनुद्ग्रहण/अवसूली के कारण संविदाकारों को अनुचित लाभ, क्षतियों तथा रॉयल्टी की हानि, इत्यादि थी। बाढ़ पूर्वानुमान प्रणाली को राज्य में मार्च 2017 तक स्थापित नहीं किया गया था। विभाग ने चिंतनीय/मुख्य कार्यों के संयुक्त निरीक्षण के लिए स्थायी तथा समीक्षा समिति का गठन नहीं किया था।

2.3.15 सिफारिशें

सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

- राज्य में बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक मूल्यांकन तथा रूपात्मक अध्ययन पर आधारित बाढ़ संरक्षण कार्यों के लिए बेसिन-वार विस्तृत दीर्घ कालीन मास्टर योजना तथा बाढ़ प्रभावित क्षेत्रों के लिए आवृत्ति आधारित जलप्लावन मानचित्रों तथा डिजिटल एलीवेशन मानचित्रों का निर्माण करना ताकि बाढ़ संरक्षण कार्यों का शीघ्र तथा प्रभावी निष्पादन सुनिश्चित किया जा सके।
- बाढ़ संरक्षण के लिए कार्यों के अनुमोदन से पूर्व भूमि की उपलब्धता तथा अन्य कोडल औपचारिकता के सम्बंध में सभी जांच सूचियों को तैयार करना तथा अनुपालना करना ताकि शीघ्रतापूर्वक उनका निष्पादन सुनिश्चित किया जा सके।
- राज्य में सुदृढ़ बाढ़ पूर्वानुमान प्रणाली को विकसित करना ताकि शीघ्र चेतावनी जारी की जा सके तथा सुरक्षित स्थानों पर लोगों का स्थानांतरण सुनिश्चित किया जा सके जिसके द्वारा जीवन तथा सम्पत्ति की हानि को कम किया जा सके।
- नियमित अंतरालों पर परियोजनाओं का प्रभावी अनुश्रवण तथा मूल्यांकन करना ताकि उपचारी कार्रवाई की जा सके।

लेखापरीक्षा के परिणाम अगस्त 2017 में सरकार को सौंप दिए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (नवंबर 2017)।

---

23 एच0पी0-02: मार्च 2013, एच0पी0-03 तथा एच0पी0-07: अक्तूबर 2016 ।

2.4 ई-उपार्जन परियोजना पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

राज्य सरकार ने वस्तुओं के उपार्जन, कार्यों तथा सेवाओं में क्षमता तथा पारदर्शिता की वृद्धि के उद्देश्य से इलैक्ट्रॉनिक उपार्जन (ई-उपार्जन) आरंभ किया था (जून 2011)। इसकी क्षमता का मूल्यांकन करने हेतु परियोजना की संकल्पना तथा क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च 2017 से जून 2017 के दौरान की गयी थी। कुछ महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणामों का सार नीचे दिया गया है:

मुख्य बातें:

- ***ई-उपार्जन, ई-गवर्नेंस पर भारत सरकार की मिशन मोड परियोजना का अंग था। राज्य में 90 संगठनों में से 26 में ई-परियोजना के सात मॉड्यूलों में से मात्र एक मॉड्यूल (ई-निविदा) को क्रियान्वित करने हेतु विचार किया गया था। यद्यपि ई-निविदा मॉड्यूल में भी महत्त्वपूर्ण कार्य जैसे बोलियों को ऑनलाइन खोलना, मोल-भाव तथा संविदा का अधिनिर्णय मैनुअल ढंग से किया जा रहा है।***

(परिच्छेद 2.4.1, 2.4.7.1 तथा 2.4.7.2)

- ***एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में व्यापार नियम नहीं डाले गये हैं जिससे नियत अवधि से पहले निविदाओं को अनियमित ढ़ंग से खोला गया।***

(परिच्छेद 2.4.6.1)

- ***विभिन्न उपयोगकर्त्ताओं द्वारा एक ही डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्र के प्रयोग तथा निविदा प्रक्रिया में भाग लेने से सुरक्षित ऑनलाइन बोली का प्रमुख उद्देश्य विफल हुआ।***

(परिच्छेद 2.4.6.2)

- ***निविदा नियमों में संशोधन नहीं होने के कारण ई-उपार्जन तंत्र के माध्यम से निविदाओं के संसाधन की समय सारिणी को घटाया नहीं जा सका और 2011-17 के दौरान निविदाओं के संसाधन में लगा समय 122 से 554 दिनों के मध्य था।***

(परिच्छेद 2.4.6.4)

- ***ई-उपार्जन तंत्र के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु अधिनियम/नियमावली, सेवा स्तर अनुबंध तथा रोल आउट योजना तैयार/निष्पादित नहीं की गयी है।***

(परिच्छेद 2.4.7.3 तथा 2.4.8.1)

- ***सेवाओं का वितरण नहीं किये जाने के कारण एक उपयोक्ता द्वारा विभिन्न कार्यों के निष्पादन से तंत्र में उच्च जोखिम की सम्भावना बढ़ी और इससे उत्तरदायित्व का प्रवर्तन असम्भव होगा।***

(परिच्छेद 2.4.8.3)

- ***ई-उपार्जन तंत्र के प्रभावी उपयोग हेतु बोलीकर्त्ताओं को प्रशिक्षण उपलब्ध करवाने में 98 प्रतिशत की कमी थी और निगरानी भी अपर्याप्त थी क्योंकि कोर समिति की अपेक्षित बैठकें नहीं हुई थी।***

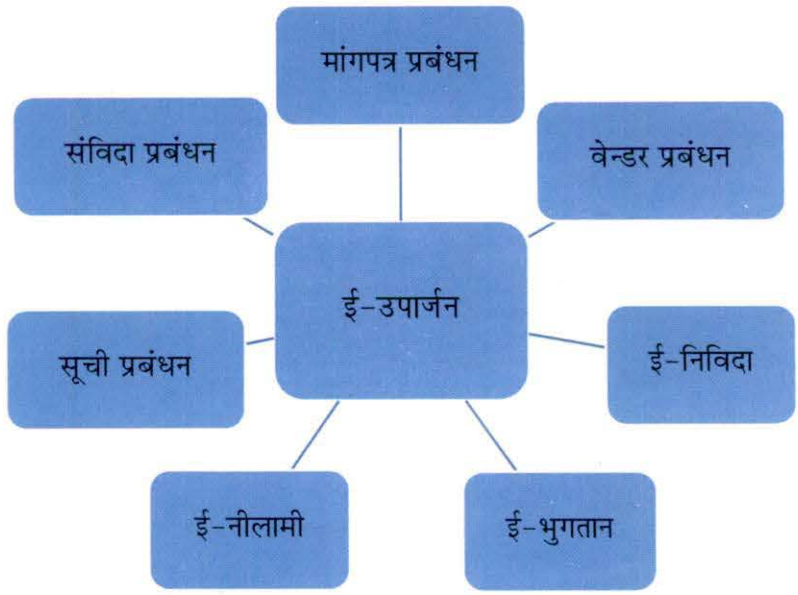
(परिच्छेद 2.4.9.7 तथा 2.4.9.8)

2.4.1 परिचय

ई-उपार्जन दक्षता तथा पारदर्शिता लाने के लिये इंटरनेट एवं सम्बद्ध प्रौद्योगिकियों के उपयोग के द्वारा वस्तुओं, सेवाओं के सहयोगपूर्ण उपार्जन के साथ-साथ निर्माण कार्य दिये जाने के लिये बोलीकर्त्ताओं का चयन है। यह उपार्जन प्रक्रिया में ईमानदारी, निष्पक्षता, उत्तरदायित्व तथा जनविश्वास की प्रोन्नति हेतु समस्त योग्य एवं पात्रता प्राप्त बोलीकर्त्ताओं को बिना भेदभाव के समान पहुंच उपलब्ध करवाता है। ई-उपार्जन प्रक्रिया का परिणाम

प्रतियोगी भावना और उपार्जन चक्र को छोटा किये जाने के द्वारा लागत एवं समय की बचत है। ई-उपार्जन में सात मॉड्यूल हैं जैसाकि आगे दर्शाया गया है:

ई-उपार्जन के मॉड्यूल



भारत सरकार ने राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना की मिशन मोड परियोजना के अंतर्गत हिमाचल प्रदेश राज्य को ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु पायलट राज्य के रूप में चिह्वित किया था (जून 2009)। हिमाचल प्रदेश सरकार ने राष्ट्रीय सूचना केन्द्र, हिमाचल प्रदेश से राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के ई-उपार्जन तंत्र जिसका नाम 'राष्ट्रीय सूचना केन्द्र का सरकारी ई-उपार्जन तंत्र' है (जेपनिक), के क्रियान्वयन हेतु परियोजना प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अनुरोध किया था। प्रस्ताव की स्वीकृति के बाद हिमाचल प्रदेश सरकार के तीन[1] विभागों में पायलट आधार पर जेपनिक को लागू किया गया था (जून 2011)। ई-उपार्जन हेतु आरम्भिक सीमा आरम्भ में लोक निर्माण विभाग तथा उद्योग विभाग हेतु ₹ 40 लाख और सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग हेतु ₹ 25 लाख निश्चित की गयी थी (अप्रैल 2011) जो बाद में घटाकर लोक निर्माण विभाग और सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग हेतु ₹ 10 लाख और उद्योग विभाग हेतु ₹ 20 लाख कर दी गई थी (जनवरी 2012)। ई-उपार्जन तंत्र का फरवरी 2017 तक 90 संगठनों में से 26[2] तक विस्तार किया गया था। यद्यपि आरम्भिक सीमा मात्र तीन चयनित पायलट विभागों के लिये निश्चित की गयी थी, तथापि ई-उपार्जन लागू करने वाले अन्य संगठन भी ₹ 10 लाख की आरम्भिक सीमा का अनुसरण कर रहे थे। यद्यपि हिमाचल प्रदेश सरकार के 26 संगठनों में से मात्र एक मॉडयूल अर्थात् ई-निविदाकरण जिसमें छ:[3] उप-मॉडयूलों सम्मिलित थे, जैसाकि परिच्छेद 2.4.7.2 में ब्यौरा दिया गया है, आंशिक रूप से लागू किया गया था (मार्च 2017)। ई-निविदाकरण मॉडयूल में भी महत्त्वपूर्ण कार्य जैसे कि मोल-भाव तथा संविदा का अधिनिणर्य मैनुअल ढ़ंग से किये जा रहे थे।

राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा आपूरित आंकड़ों के अनुसार, 26 संगठनों ने 2011-17 के दौरान ₹ 11,052.80 करोड़ मूल्य की 18,678 निविदायें प्रकाशित की थी; जिसमें से ₹ 8,546.92 करोड़ मूल्य की 13,315 निविदायें खोली गयी थी। संगठनों ने 2011-17 के दौरान चलाई गई निविदाओं का ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया है, तथापि राज्य वित्त लेखों (विवरणी संख्या 4) के अनुसार 2011-16 के दौरान सरकारी विभागों में वस्तुओं, सेवाओं तथा निर्माण

[1] लोक निर्माण विभाग, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग तथा उद्योग विभाग।

[2] सरकारी विभाग: आठ एवं निगम/लोक उपक्रम: 18 ।

[3] निविदा सृजन, निविदा प्रकाशन, बोली प्रस्तुति, बोलियां खोलना, परक्रामण तथा संविदा का अधिनिर्णय।

कार्यों पर ₹ 20,441.38 करोड़ का कुल व्यय किया गया था। इसके प्रति आठ[4] विभागों में ई-उपार्जन परियोजना के माध्यम से ₹ 6,183.86 करोड़ मूल्य की 7,957 निविदायें प्रसंस्कृत की गयी थी जो कुल उपार्जन का 30 *प्रतिशत* है। लेखापरीक्षा में मांगे जाने के बावजूद शेष 18 संगठनों से सम्बंधित सूचना नहीं दी गयी थी।

2.4.2 संगठनात्मक ढ़ांचा

हिमाचल प्रदेश राज्य में ई-उपार्जन सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा प्रबंधित किया जाता है जिसको ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु नोडल अभिकरण के रूप में नामित किया गया है (दिसम्बर 2009)। ई-उपार्जन के क्रियान्वयन और नीति निर्णय जैसे निविदाकरण निर्णयों में संशोधन, अधिशाषी निर्देशों को जारी करने, मानक बोली प्रलेखों की जांच, ई-भुगतान हेतु बैंकों के साथ समझौता ज्ञापन का प्रारूपण एवं हस्ताक्षर करना, इत्यादि, लेने के लिये प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) द्वारा अध्यक्षित कोर समिति तथा छः[5] अन्य सदस्यों का गठन किया गया था (सितम्बर 2011)। निदेशक, सूचना प्रौद्योगिकी कोर समिति का सदस्य सचिव है जिसको उपयोगकर्त्ता संगठनों तथा राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के मध्य इन्टरफेस के रूप में समस्त तकनीकी तथा वित्तीय कार्यों एवं अधिनियमों के संचालन हेतु अपर निदेशक, संयुक्त निदेशक, उप-निदेशक तथा सहायक नियंत्रक (वित्त एवं लेखों) से सहायता प्राप्त होती है।

2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

ई-उपार्जन परियोजना की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा में निम्नवत् उद्देश्य थे:

- यह समीक्षा करना कि क्या ई-उपार्जन के कोर उद्देश्यों अर्थात बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता, प्रतियोगी भावना, प्रक्रिया का सरलीकरण तथा लागत उपार्जन में कमी, की प्राप्ति हुई है जैसाकि परिकल्पित था;
- तंत्र में व्यापार नियमों के प्रतिचित्रण की पर्याप्तता का मूल्यांकन करना; तथा
- पूर्णता, ईमानदारी, विश्वसनीयता, शुद्धता हेतु डाटा की जांच करना, और यह जांच करना कि तंत्र में सुरक्षा नियंत्रक डाले गये थे।

2.4.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति

मार्च 2017 से जून 2017 के दौरान सात प्रतिदर्शित[6] संगठनों को कवर करने, (26 संगठनों में से जिनमें इसको लागू किया गया था) और 2011-17 की अवधि के लिये प्रलेखों तथा संबद्ध कम्प्यूटर प्रचालनों की संवीक्षा द्वारा ई-उपार्जन की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा संचालित की गयी थी।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्ड तथा लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र पर अप्रैल 2017 में हुए एन्ट्री सम्मेलन में प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) के साथ चर्चा की गयी थी। ई-उपार्जन के डाटा की जांच कम्प्यूटर से सहायता प्राप्त एक लेखापरीक्षा उपकरण "इन्टरेक्टिव डाटा एक्सट्रेक्शन एवं एनैलिसिस" (आई0डी0ई0ए0) के प्रयोग द्वारा की गयी थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अगस्त 2017 में प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) के साथ हुए अंतिम सम्मेलन में चर्चा की गयी थी। राज्य सरकार के विचार उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित किये गये हैं।

2.4.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन हेतु प्रयुक्त लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नवत थे:

---

4 सूचना प्रौद्योगिकी, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य, लोक निर्माण, उद्योग, राजस्व, मत्स्यिकी, मुद्रण एवं स्टेशनरी तथा शहरी विकास विभाग।

5 प्रधान सचिव (वित्त), प्रधान सचिव (लोक निर्माण विभाग), प्रधान सचिव (सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग), भंडार नियंत्रक, संयुक्त निदेशक/ उप-निदेशक (सूचना प्रौद्योगिकी) तथा समिति द्वारा सहयोगित कोई अन्य तकनीकी विशेषज्ञ।

6 सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित, उद्योग विभाग तथा लोक निर्माण विभाग।

- केन्द्रीय सतर्कता आयोग/ भारतीय प्रतियोगिता आयोग द्वारा जारी दिशा-निर्देश;
- सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम 2000 तथा 2008 का संशोधन;
- मानकीकरण जांच तथा गुणवत्ता प्रमाणीकरण निदेशालय द्वारा जारी ई-उपार्जन दिशा-निर्देश और संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी ई-सुरक्षा जी0डी0 220 दिशा-निर्देश; और
- हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली 2009 और ई-उपार्जन हेतु राज्य सरकार/विभागों द्वारा जारी आदेश/निर्देश।

ई-उपार्जन के लेखापरीक्षा निष्कर्षों का ब्यौरा अनुवर्ती परिच्छेदों में दिया गया है:

2.4.6 तंत्र डिजाइन मामलें

2.4.6.1 एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में व्यापार नियमावली का प्रतिचित्रण न होना

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के नियम 102 की धारा 4 में प्रावधान है कि बोलियों को प्रस्तुत करने हेतु स्वीकृत न्यूनतम समय निविदा नोटिस जारी करने की तिथि से तीन हफ्ते होगा। आगे, हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली का नियम 192 उद्योग विभाग को सरकार के अनुमोदन से समय-समय पर वस्तुओं एवं सेवाओं के उपार्जन हेतु विस्तृत निर्देश एवं दिशा-निर्देश जारी करने का अधिकार देता है और समस्त संगठनों में इन निर्देशों एवं दिशा-निर्देशों के अनुसार उपार्जन किया जाना था। तद्नुसार उद्योग विभाग ने निर्देश जारी किये थे (अक्तूबर 2013) जिसमें प्रावधान है कि निविदाओं की प्राप्ति हेतु नोटिस जारी किये जाने की तिथि से तीन हफ्तों की अवधि दी जायेगी, उन मामलों को छोड़कर जो तत्काल मांगों से सम्बंधित है जहां अवधि को दो हफ्तों तक घटाया जा सकता है। ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु ये नियम एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में प्रतिचित्रित किये जाने चाहिए लेकिन नियम प्रतिचित्रित नहीं किये गए थे।

राज्य में 26 ई-उपार्जन क्रियान्वयन संगठनों के सम्बंध में डाटा के विश्लेषण के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- 10,135 तथा 5,537 कार्य मदों (19,121 कार्य मदों में से) में, 23 संगठनों में निविदायें आमंत्रण की तिथि से क्रमश: 21 एवं 14 दिन पहले खोली गयी थी। आगे सात चयनित संगठनों में 4,630[7] तथा 2,209 कार्य मदों[8] में निविदायें क्रमश: 21 एवं 14 दिन पहले खोली गयी थी। इन मामलों में अल्प निविदा का कोई उल्लेख नहीं किया गया था।
- उपर्युक्त से, 184 कार्य मदों में छ: संगठनों में निविदायें पांच दिनों से कम समय में खोली गयी थी और दो संगठनों में 94 कार्य मदों की निविदायें आमंत्रण के दो दिनों के भीतर खोली गयी थी।
- पांच कार्य मदों में निविदा के आमंत्रण तथा खोलने की तिथि एक ही थी।

एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में व्यापार नियम (जिसमें निविदा के आमंत्रण की तिथि से प्राप्ति तथा निविदाओं को खोलने की अवधि निर्दिष्ट हो) का प्रतिचित्रण न होने के परिणामस्वरूप निविदाओं को अनुबद्ध अवधि से पहले अनियमित ढ़ंग से खोला गया और इसके परिणामस्वरूप इससे इन्कार नहीं किया जा सकता था कि क्षमतावान बोलीकर्त्ता निविदा प्रक्रिया में भाग लेने से वंचित हुए।

---

7 लोक निर्माण विभाग: 4,274, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित:132, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित: 72, हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: 63, उद्योग विभाग: 45, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: 43 तथा सूचना प्रौद्योगिकी विभाग: एक।

8 लोक निर्माण विभाग: 2,026, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित: 82, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित: 22, हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: 36, उद्योग विभाग: 13, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: 29 तथा सूचना प्रौद्योगिकी विभाग: एक।

अंतिम सम्मेलन में प्रधान सचिव ने बताया कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में व्यापार नियमावली का प्रतिचित्रण किया जाना चाहिए ताकि क्षमतावान बोलीकर्त्ताओं को पर्याप्त समय उपलब्ध करवाने तथा लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना सुनिश्चित करने हेतु हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली की अनुपालना की जाये।

2.4.6.2 उपयोक्ताओं के पंजीकरण में अपर्याप्त मान्यता नियंत्रण

क. डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्र (डी0एस0सी0) के उपयोग में कमियां

ऑनलाइन कॉर्पोरेट/बोलीकर्त्ता नामांकन फार्म में वेंडरों के नामांकन तथा एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में लागइन करने के लिए वेबसाइट के माध्यम से उनको लाग-इन आई0डी0/ पासवर्ड देने का प्रावधान था और सिस्टम प्रत्येक उपयोगकर्त्ता के लिए यूजर आई0डी0 उत्सर्जित करता है। आगे, यूजर आई0डी0 को डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र के साथ प्रतिचित्रित होना चाहिये था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर मान्यता जांच के न होने के कारण पंजीकरण के समय डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र (डी0एस0सी0) को यूजर आई0डी0 के साथ लिंक करने में विफल रहा। इस संदर्भ में डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि:

- तालिका पब्लिक_जेप_यूजर_प्रमाणपत्र में डाटा ने दर्शाया कि डी0एस0सी0 के नवीकरण के समय यूजर के नाम को मान्यता नहीं दी गयी थी और तालिका में एक ही यूजर आई0डी0 के प्रति विभिन्न नाम लिये गये थे। एक मामले में, यूजर आई0डी0 73 के प्रति किसी और व्यक्ति के नाम पर पंजीकृत डी0एस0सी0 के उपयोग द्वारा बोली लगायी गयी थी। स्पष्टत: कोई भी डी0एस0सी0 यूजर आई0डी0 के साथ प्रतिचित्रित किया जा सकता है और डी0एस0सी0 की कानूनी वैधता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

- 30 सितम्बर 2013 से 11 मार्च 2017 तक की अवधि के दौरान एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में एक ही यूजर आई0डी0 3176 के प्रति पांच डी0एस0सी0 प्रतिचित्रित किये गये थे जिसने दर्शाया कि पंजीकृत एप्लीकेशन यूजर के साथ डी0एस0सी0 धारक के नाम की मान्यता हेतु कोई प्रावधान नहीं था, परिणामत: उपयोक्ताओं द्वारा डी0एस0सी0 का अप्राधिकृत उपयोग हुआ।

- एकल बोली संख्या 48283 को प्रस्तुत करने हेतु यूजर आई0डी0 5049 धारक बोलीकर्त्ता द्वारा दो डी0एस0सी0 प्रयुक्त किये गये थे क्योंकि मात्रा बिल सीगनीगसर्टिड 12513 के माध्यम से अपलोड किया गया था और अन्य प्रलेख जैसे ई0एम0डी0, मशीनी ब्यौरे, सेवाकर/बिक्री कर प्रमाणपत्र तथा सी0ए0 प्रतिवेदन सीगनीगसर्टिड 14232 के माध्यम से प्रस्तुत किये गये थे जिससे सिद्ध होता है कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में डी0एस0सी0 के प्रतिचित्रण हेतु मान्यता नियंत्रण की कमी के कारण बोली एकाधिक डी0एस0 सी0 के उपयोग द्वारा अपलोड की जा सकती है।

अत: यूजर आई0डी0 के साथ डी0एस0सी0 के अनुचित प्रतिचित्रण और मान्यता जांचों की अविद्यमानता के कारण बोली की सत्यता सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने स्वीकार किया कि यूजर आई0डी0 के साथ डी0एस0सी0 के प्रतिचित्रण का प्रावधान होना चाहिये। वरिष्ठ तकनीकी निदेशक तथा राज्य सूचना अधिकारी, एन0आई0सी0 ने बताया कि आवश्यकता की पूर्ति की जाएगी।

ख. बोली प्रक्रिया में डम्मी उपयोक्ताओं की भागीदारी

एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर ने बिना उचित मान्यता के समस्त उपयोक्ताओं के पंजीकरण को स्वीकार किया था। डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि 12,430 उपयोक्ताओं में से 5,463 डी0एस0सी0 के साथ पंजीकृत थे, 6,803 डी0एस0सी0 के बिना पंजीकृत थे, 110 उपयोक्ताओं को ब्लॉक किया गया था और 54 उपयोक्ताओं हेतु पंजीकरण प्रक्रियाधीन था। विश्लेषण से आगे उजागर हुआ कि:

- एक मामले में, 'पंजीकृत' उपयोक्ता जिसके पास (एन) कोड अहमदाबाद टेस्ट उपयोक्ता (मोबाईल संख्या 8888888888 एवं ई-मेल आई0डी0 bhaveshs@ncode.in) के नाम पर यूजर आई0डी0 1661 थी, ने

15,061 कार्य मदों में से 1,768 में भाग लिया था, जिससे इंगित हुआ कि तालिका में डम्मी बोलीकर्त्ता पकड़े गये थे, जिसका परिणाम डाटा की अविश्वसनीयता तथा सॉफ्टवेयर की एप्लीकेशन की प्रमाणिकता था।

- 2011-17 के दौरान ब्लॉक प्रास्थिति वाले 23 उपयोक्ताओं ने 23 बोली प्रक्रियाओं में भाग लिया था। यह भी कि 2011-17 के दौरान डी0एस0सी0 रहित 2,679 उपयोक्ताओं ने बोली प्रक्रिया में भाग लिया था।

अत: डी0एस0सी0 के साथ पंजीकृत उपयोक्ताओं का प्रतिचित्रण न होने के कारण अयोग्य उपयोक्ताओं ने बोली प्रक्रिया में भाग लिया है जिससे तंत्र की विश्वसनीयता पर प्रश्न उठता है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने स्वीकार किया कि उपयोक्ता के साथ डी0एस0सी0 के प्रतिचित्रण का प्रावधान होना चाहिए। वरिष्ठ तकनीकी निदेशक तथा राज्य सूचना अधिकारी, एन0आइ0सी0 ने बताया कि आवश्यकता की पूर्ति की जायेगी।

ग. डूप्लीकेट मोबाइल नम्बर, एक ही/वैकल्पिक ई-मेल आई0डी0 तथा गैर-डी0एस0सी0 पंजीकृत उपयोक्ताओं की विद्यमानता

समस्त व्यैक्तिक/कॉर्पोरेट बोलीकर्त्ताओं तथा विभागीय उपयोक्ताओं के डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि:

- 5,463 डी0एस0सी0 पंजीकृत उपयोक्ताओं में से 573 में विभिन्न उपयोक्ताओं के पास एक ही मोबाइल नम्बर एक से अधिक बार पाया गया था। 514 मामलों में लाग-इन आई0डी0 भिन्न थी लेकिन उनकी वैकल्पिक ई-मेल आई0डी0 जो लाग-इन आई0डी0 की पुन:प्राप्ति हेतु उपलब्ध करवायी गयी थी, एक ही थी जिससे इंगित हुआ कि या तो डी0एस0सी0 पंजीकृत उपयोक्ता एक-दूसरे से जुड़े हुये हैं अथवा एकल उपयोक्ता द्वारा विभिन्न लाग-इन आई0डी0 परिचालित की जा रही थी, जिसने दर्शाया कि बेसिक यूनीक फील्ड/डाटा पर मान्यता जांच उपलब्ध नहीं करवायी गयी थी।
- यूजर आई0डी0 संख्याएं सिस्टम द्वारा उत्सर्जित संख्याएं हैं और निरंतर रूप में होनी चाहिए। उपयोक्ता आई0डी0 के उत्सर्जन में 73 लुप्त क्रमांकों सहित छ: अंतराल थे।

अत: एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में मान्यता जांचों की अविद्यमानता के कारण डाटा के हेर-फेर द्वारा निविदाकरण गतिविधि को विकृत करने हेतु सहभागिता की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने स्वीकार किया कि सिस्टम में प्रत्यायकों का कोई मान्यकरण नहीं है और एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर को गतिशील होना चाहिये तथा बोलीकर्त्ताओं की पहचान को प्रमाणित करने के लिये डिजाइन किया जाना चाहिये और आगे सुझाव दिया कि यूजर आई0डी0 को विश्वसनीय एवं प्रमाणिक बनाने के लिये आधार संख्या के साथ जोड़ा जाना चाहिये। प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) का विवरण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को पुष्ट करता है।

घ. सिस्टम द्वारा उत्सर्जित पंक्ति आई0डी0 संख्याओं में अंतराल

डाटाबेस में किसी अप्राधिकृत परिवर्तनों का पता लगाने के लिये सिस्टम डाटा की ईमानदारी व विश्वसनीयता को सुनिश्चित करने हेतु एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के माध्यम से प्रस्तुत की गयी बोलियों के डाटा को लेते हुए क्रमवार पंक्ति आई0डी0 संख्यायें स्वचालित ढंग से उत्सर्जित करता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 790 अंतरालों में तालिका जिसमें महत्त्वपूर्ण तिथियों सहित निविदाओं का ब्यौरा था, में 1,107 लुप्त संख्यायें थी। पंक्ति आई0डी0 संख्याओं (क्रम संख्या) में अंतराल डाटाबेस की ईमानदारी तथा विश्वसनीयता के सम्बंध में गंभीर चिंता उठाता है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने सिस्टम को विश्वसनीय एवं सुरक्षित बनाने हेतु अंतरालों की निगरानी के लिए सिस्टम में आवश्यक प्रबंध करने का विश्वास दिलाया था।

ङ. अपर्याप्त मान्यकरण जांच

यूजर आई0डी0 तथा पासबर्ड एन0आई0सी की परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा उपयोक्ता विभाग को जारी किये जाते हैं जबकि बोलीकर्त्ता अपनी ई-मेल आई0डी0 (लाग-इन आई0डी0), अपनी पसंद का पासवर्ड तथा अन्य प्रत्यायकों को डालकर वैबसाइट (https://hptenders.gov.in) पर अपना पंजीकरण करते हैं जिसके प्रति यूजर आई0डी0 उत्सर्जित होती है। लाग-इन आई0डी0 के पंजीकरण के बाद उपयोक्ताओं को एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में डी0एस0सी0 का प्रतिचित्रण करना होता है। डाटा के सत्यापन के दौरान पाया गया था कि:

- जेप_निविदाकर्त्ता तालिका के 554 मामलों में से 116 में, बोलीकर्त्ताओं के पंजीकरण के समय ई-मेल आई0डी0 के मान्यकरण की कमी के कारण डूप्लीकेट ई-मेल आई0डी0 पते पंजीकृत हुये थे।
- यद्यपि सिस्टम में मोबाइल नम्बर लिये गये थे तथापि इनको पंजीकरण के समय पंजीकृत मोबाइल नम्बर पर वन टाइम पासर्वड (ओ0टी0पी0) भेजकर सत्यापित नहीं किया गया था क्योंकि ऑनलाइन पंजीकरण के समय बोलीकर्त्ताओं द्वारा एक से अधिक बार गलत मोबाइल/फोन संख्या (32 मामले) तथा एक जैसे मोबाइल नम्बर (158 मामले) लिये गये थे।
- स्थायी खाता संख्या (पैन) एक यूनीक डाटा है जो बोलीकर्त्ता द्वारा नामांकन के समय प्रविष्ट किया जाता है। 152 (554 मामलों में से) मामलों में एक से अधिक बार भिन्न यूजर आई0डी0 वाले एक जैसे नाम के प्रति पैन संख्या दर्शायी गयी थी। आगे 'कार्पोरेट/बोलीकर्त्ता फोरम का नामांकन' में दर्शायी गयी सैम्पल पैन संख्या (ए0ई0एस0टी0जी0 2458 ए0) छः बोलीकर्त्ताओं द्वारा प्रविष्ट न की गयी थी जो दर्शाता है कि पंजीकरण फार्म में पैन संख्या के लिये मान्यकरण जांच उपलब्ध नहीं करवायी गयी थी।
- सात (554 में से) मामलों में 18 साल से कम आयु के बोलीकर्त्ता पाये गये थे जिससे इंगित हुआ कि जन्म तिथि पर इनपुट मान्यकरण की कमी थी। इस तथ्य के बावजूद कि जन्म तिथि फील्ड कार्पोरेट/बोलीकर्त्ता नामांकन फार्म में अनिवार्य है, छः मामलों में जन्म तिथि 0000 के रूप में दर्शायी गयी थी जिसने दर्शाया कि मान्यकरण जांच प्रभावी नहीं थी और इसके परिणामस्वरूप अवैध प्रविष्टियां हुई।
- यद्यपि निविदाओं के प्रकाशन के समय पंजीकृत बोलीकर्त्ताओं को एस0एम0एस0/ई-मेलों के माध्यम से एलर्ट भेजने के लिये सिस्टम में प्रावधान था, लेकिन बोलीकर्त्ताओं को उपलब्ध सिस्टम के माध्यम से सूचित नहीं किया गया था क्योंकि मोबाइल/फोन संख्याओं की शुद्धता के सत्यापन हेतु कोई तंत्र नहीं था। 32 मामलों में बोलीकर्त्ताओं द्वारा अपना पंजीकरण तथा निविदाओं को अपलोड करते समय अवैध मोबाइल/फोन नम्बर प्रविष्ट किये गये थे। उपर्युक्त प्रावधान के न होने से पंजीकृत बोलीकर्त्ताओं की सहभागिता न होने की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता था।

सरकारी उपयोक्ताओं के पंजीकरण का मान्यकरण भी नहीं किया गया था और यह पाया गया था कि:

- 823 मामलों में से 215 में एक से अधिक सरकारी कर्मचारी (पंजीकृत उपयोक्ता) के प्रति एक मोबाइल संख्या ली गयी थी। 62 मामलों में पंजीकृत उपयोक्ता के प्रति डम्मी मोबाइल संख्या[9] ली गयी थी तथा यूजर आई0डी0 की 34 क्रम संख्याएं दो अंतरालों में लुप्त थी।
- 823 में से 81 मामलों में विभिन्न सरकारी उपयोक्ताओं के प्रति एक से अधिक बार एक ही ई-मेल आई0डी0 ली गयी थी। 81 में से 11 मामलों में तालिका के प्रथम नाम कॉलम में गलत नाम[10] लिये गये थे।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने स्वीकार किया कि सिस्टम में प्रत्यायकों का कोई मान्यकरण नहीं था और एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर को गतिशील होना चाहिए तथा बोलीकर्त्ता की पहचान को प्रमाणित करने हेतु बनाया जाना

---

9 मोबाइल संख्या 123456789 और 999999999 ।

10 डी0एम0: चार, प्रथम नाम: दो, जांच: एक तथा डेप्टयूजर/ चार बार।

चाहिए और आगे सुझाव दिया कि यूजर आई0डी0 को विश्वसनीय एवं प्रमाणिक बनाने हेतु इसको आधार संख्या के साथ जोड़ा जाना चाहिए।

अत: एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में मान्यकरण जांचों की अनुपलब्धता के कारण बोलीकर्त्ताओं का गलत पंजीकरण था। बोलियों में फर्जी बोलीकर्त्ताओं की सहभागिता की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता था। आगे, प्रक्रिया में पारदर्शिता उपलब्ध करवाने का उद्देश्य सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था।

2.4.6.3 एक ही मशीन/आई0पी0 पते से एक विशेष कार्य में विभिन्न बोलीकर्त्ताओं की सहभागिता

(क) ई-उपार्जन का एक मुख्य उद्देश्य निविदाकरण प्रक्रिया में पारदर्शिता एवं प्रतियोगी भावना उपलब्ध करवाना था।

एन0आई0सी0 ई-उपार्जन सॉफ्टवेयर के माध्यम से संसाधित निविदाओं के डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि:

- 3,896 कार्य मदों हेतु, एक विशेष कार्य के लिये 24 संगठनों में एक ही आई0पी0 पते से दो से 14 बोलीकर्त्ताओं ने बोलियां लगायी थी।
- सात[11] चयनित संगठनों की 2,339 कार्य मदों में बोलीकर्त्ताओं द्वारा बोली लगाने के लिये एक ही आई0पी0 पते का प्रयोग किया गया था और इन मामलों में तीन से 14 बोलीकर्त्ताओं ने एक विशेष कार्य के लिये एक ही आई0पी0 पते से बोलियां लगायी थी।
- डी0आई0टी0 जो ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु नोडल विभाग है, ने दिसम्बर 2016 में मात्र एक निविदा प्रकाशित की थी जिसमें छ: बोलीकर्त्ताओं ने भाग लिया था जिनमें से चार बोलीकर्त्ताओं ने एक ही मशीन जिसका एक ही आई0पी0 पता था, से बोली लगायी थी।
- हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग ऊना के अधिशाषी अभियंता ने कार्य मद आई0डी0 संख्या 6816 के द्वारा हरोली स्थित मॉडल ग्रामीण स्वास्थ्य अनुसंधान इकाई के निर्माण हेतु एक निविदा मांगी थी (नवम्बर 2014), जिसके लिये तीन बोलीकर्त्ताओं ने भाग लिया था। इनमें से दो बोलियां विभिन्न यूजर आई0डी0 जिसकी एक ही वैकल्पिक ई-मेल आई0डी0 थी, के उपयोग द्वारा एक ही मशीन से प्रस्तुत की गई थी जिसका एक ही आई0पी0 पता था। इससे इंगित हुआ कि एक ही बोलीकर्त्ता ने भिन्न डी0एस0सी0 तथा ई-मेल आई0डी0 के माध्यम से बोली में भाग लिया था। तीसरे बोलीकर्त्ता ने जमानती राशि डिपोजिट प्रस्तुत नहीं किया था और आधारभूत मानदण्ड को पूरा नहीं कर सका था।

उपयोक्ताओं के पंजीकरण में अपर्याप्त मान्यकरण जांचों के अतिरिक्त एक ही मशीन/आई0पी0 पते से बोलियां लगाना एक उपयोक्ता द्वारा एकाधिक बोलियां लगाने की सम्भावना को इंगित करता है। प्रधान सचिव ने अंतिम सम्मेलन के दौरान बोलीकर्त्ताओं के मध्य गुटबंदी के तथ्य को स्वीकार किया था और बताया कि सिस्टम द्वारा एक ही मशीन/आई0पी0 पते से विभिन्न बोलियों को रोका जाना चाहिये था और आगे बताया कि प्रतियोगी भावना में कोई सुधार नहीं आया और समान बोलीकर्त्ता ई-उपार्जन के क्रियान्वयन के पश्चात भी भाग ले रहे हैं तथा अनुबंध प्राप्त कर रहे हैं। प्रधान सचिव के उत्तर ने एक ही उपयोक्ता द्वारा एकाधिक बोलियों के जोखिम की विद्यमानता को पुष्ट किया।

(ख) हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित एन0आई0सी0 ई-उपार्जन सॉफ्टवेयर में ई-भुगतान तथा ई-नीलामी का प्रावधान न होने के कारण अप्रैल 2015 में निजी फर्म द्वारा विकसित सॉफ्टवेयर का उपयोग करने लगा। निजी वेंडर के ई-उपार्जन सॉफ्टवेयर के माध्यम से संसाधित निविदाओं के डाटा के विश्लेषण से उजागार हुआ कि:

---

[11] लोक निर्माण विभाग:1,927, उद्योग विभाग: 262, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित: 100, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित: 26, हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: 22, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: एक और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग: एक।

- हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने 2015-17 के दौरान ₹ 268.04 करोड़ मूल्य की 347 निविदाये[12] आमंत्रित की थी। 57 निविदाओं में दो से पांच बोलियां एक विशेष कार्य के लिये एक ही आई0पी0 पते से लगायी गयी थी। इनमें से 14 निविदाओं में सभी बोलियां भाग लेने वाले बोलीकर्त्ताओं द्वारा एक ही आई0पी0 पते से लगायी गयी थी।

- पांच कार्यों[13] में प्रत्येक निविदा में एक से तीन बोलियां हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित की मशीन से लगायी गयी थी जिसका वो ही आई0पी0 पता है जो निविदाओं के सृजन/संसाधन हेतु प्रयुक्त किया गया था। पांच निविदाओं में से एक कार्य "घुमारवीं, बिलासपुर में प्लांट हेल्थ क्लीनिक का निर्माण" जिसकी इवेंट आई0डी0 22983 है, में सभी तीन बोलीकर्त्ताओं ने अपनी बोलियां हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित की उसी मशीन से लगायी थी।

- निजी वेंडर द्वारा उपलब्ध करवाये गये एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में निविदाओं के संसाधन के लिये अधिकार निजी वेंडर के प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा प्रयुक्त किये गये थे और समस्त निविदाकरण प्रक्रिया उसके द्वारा संचालित की गयी थी। उसकी अनुपस्थिति की स्थिति में अधिकार हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के कर्मचारियों को दिये गये थे जिसके पास सिस्टम के माध्यम से डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्र थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 81 मामलों में बोलियां दो समान आई0पी0 पते से युक्त समान मशीनों से लगायी गयी थी, जहां से प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के कर्मचारियों को निविदा के सृजन तथा खोलने के लिये अधिकार भी दिये गये थे, जो दर्शाता है कि वेंडर के प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा बोलियां लगायी गयी थी और निविदाकरण प्रक्रिया में हेर-फेर से इंकार नहीं किया जा सकता था।

हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित में समान मशीन/आई0पी0 पते जो निविदाओं के संसाधन हेतु प्रयोग किया गया था, से एक विशेष कार्य हेतु बोलियां लगाना इंगित करता है कि निविदाकरण प्रक्रिया में पारदर्शिता तथा प्रतियोगी भावना को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था।

संगठनों ने बताया (जून 2017) कि बोलीकर्त्ताओं को एक ही आई0पी0 पते से बोलियां लगाने से रोकने के लिये कोई तंत्र नहीं है और आगे बताया कि ई-उपार्जन टेक्नोलॉजी सीमित का प्रतिनियुक्त स्टाफ हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित की समान मशीन/आई0पी0 पते से बोलियां लगाने के द्वारा बोलीकर्त्ताओं के साथ गुट/एकीकरण बनाने में लिप्त था। उत्तर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को पुष्ट करता है। प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने बताया कि मामले पर हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के साथ चर्चा की जायेगी।

2.4.6.4 एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में निविदाओं के संसाधन में लिया गया समय और निविदा के अधिनिर्णय की तिथि को न लिया जाना

ई-उपार्जन के क्रियान्वयन का एक उद्देश्य निविदाओं के संसाधन में लगने वाले समय की बचत सुनिश्चित करना था। हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 का नियम 110 प्रावधान करता है कि उपार्जन तंत्र में दक्षता, इकॉनमी एवं उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के लिये सम्बंधित विभागों द्वारा विलम्ब से बचने हेतु उपार्जन के प्रत्येक चरण के लिये उचित समय सारणी निर्दिष्ट की जायेगी। आगे, कोर समिति को तद्नुसार ई-उपार्जन के लिये निविदाकरण नियमों में संशोधन करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कोर समिति नेनिविदाओं को अंतिम रूप देने में संसाधन समय को कम करने हेतु निविदाकरण नियमों में संशोधन नहीं किया था।

संविदा के अधिनिर्णय का ब्यौरा 97 *प्रतिशत* (14,431 में से 13,974) कार्य मदों में नहीं लिया गया था जिसके कारण लेखापरीक्षा द्वारा निविदाओं के संसाधन में लिया गया वास्तविक समय सत्यापित नहीं किया जा सकता था। शेष 627 कार्य मदों में से, 188 कार्य मदों में 2011-17 के दौरान अधिनिर्णय की अंतिम तिथि से निविदाओं के

---

12 2015-16: ₹ 98.15 करोड़ मूल्य की 198 निविदाएं एवं 2016-17: मूल्य की 149 निविदाएं ₹ 169.89 करोड़।

13 इवेंट आई.डी. #24239, 22985, 22984, 22983 एवं 22981 ।

संसाधन में लिया गया समय 122 से 554 दिनों तक था, जिसने इंगित किया कि ई-उपार्जन तंत्र ने संसाधन समय की बचत नहीं की थी।

निदेशक, उद्योग ने बताया (जुलाई 2017) कि एप्लीकेशन सॉफ्वेयर में सम्बंधित डाटा लिये जाने का प्रावधान बनाने के लिये डी0आई0टी0 के साथ मामले पर चर्चा की जायेगी। अंतिम सम्मेलन में प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने सुधारात्मक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

2.4.6.5 सॉफ्टवेयर डिजाइन प्रलेख, कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश प्रलेख, बैकअप निति एवं आपदा रिकवरी योजना

लेखापरीक्षा में ई-उपार्जन के डाटा के विश्लेषण के लिये प्रलेख जैसे कि सॉफ्टवेयर डिजाइन प्रलेख, कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश प्रलेख, बैकअप नीति एवं आपदा रिकवरी योजना एप्लीकेशन में सभी तालिकाओं की उपलब्धता, उनकी स्थान स्थिति तथा एप्लीकेशन में उपयोगिता सुनिश्चित करने के लिये आवश्यक है।

निदेशक सूचना प्रौद्योगिकी से ई-उपार्जन से सम्बंधित सॉफ्टवेयर डिजाइन प्रलेख, कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश प्रलेख, डाटा फ्लो डायग्राम, बैकअप नीति, आपदा रिकवरी योजना तथा डाटा की आपूर्ति हेतु अनुरोध किया गया था (मार्च 2017 तथा जून 2017)। इन प्रलेखों की आवश्यकता ई-उपार्जन की एप्लीकेशन तथा डाटा की समझ एवं समीक्षा के लिये थी। अपेक्षित प्रलेखों के न होने से लेखापरीक्षा सभी तालिकाओं में डाटा की उपलब्धता, उनकी स्थान स्थिति, प्रत्येक तालिका का उद्देश्य तथा एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में उनकी उपयोगिता को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था जिसके कारण डाटा के प्रवाह का प्रभावी विश्लेषण नहीं किया जा सकता था।

एन0आई0सी0 ने सूचित किया (जून 2017) कि ये प्रलेख विभाग का स्वामित्व है और इनकी प्रतिलिपि तैयार नहीं की जा सकती तथा इनको एन0आई0सी0, हिमाचल प्रदेश, शिमला में देखा जा सकता था। यद्यपि एन0आई0सी0 के कार्यालय में लेखापरीक्षा में एन0आई0सी0 द्वारा तैयार की गई बैकअप नीति तथा आपदा रिकवरी योजना की संवीक्षा की गयी थी लेकिन उनके निष्पादन तथा क्रियान्वयन के सम्बंध में लेखापरीक्षा को कोई प्रलेख प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

बैकअप नीति तथा व्यापार निरंतरता योजना की अनापूर्ति के कारण डाटा की सुरक्षा तथा व्यापार निरंतरता सुनिश्चित करने हेतु प्रलेखों के साथ-साथ अनुसरित प्रक्रिया की पर्याप्तता सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी।

2.4.7 क्रियान्वयन मामले

2.4.7.1 मॉडयूलों का गैर प्रावधान

हिमाचल प्रदेश सरकार ने ई-उपार्जन की प्रगति की समीक्षा करते हुये (अक्तूबर 2011) निर्णय लिया था कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में मॉडयूल जैसे कि वेंडर प्रबंधन, इन्डेंट प्रबंधन, ई-निविदाकरण, ई-भुगतान, संविदा प्रबंधन, ई-नीलामी तथा सूची प्रबंधन होने चाहिए। तथापि, कथित आवश्यकता के प्रति मात्र एक मॉडयूल अर्थात ई-निविदाकरण-https://hptenders.gov.in वैब पोर्टल पर मात्र जेपनीक के माध्यम से क्रियान्वित किया गया था। एन0आई0सी0 द्वारा मॉडयूलों के गैर प्रावधान का प्रभाव निम्नवत है:

- **इन्डेंट प्रबंधन:** निविदा को तैयार करने के दौरान प्रलेखों का प्रवाह, कार्य प्रवाह स्वचालन मॉडयूल द्वारा संचालित किया जाता है। प्रक्रिया का आरम्भ उपार्जन हेतु वस्तुओं की कुल मांग, कार्यों हेतु योजना बनाने से होता है और इसकी समाप्ति संविदा की अंतिम सम्भावित राशि की गणना के साथ होता है। इस मॉडयूल के उपयोग का उद्देश्य प्रलेखों के संचार में लगने वाले समय को कम करना था, तथापि मॉडयूल के गैर-प्रावधान के कारण क्लोग एरिया की निगरानी के माध्यम से प्रलेखों के संसाधन में समय को घटाने के लाभों को प्राप्त नहीं किया जा सकता था।
- **वेंडर प्रबंधन:** वेंडर प्रबंधन मॉडयूल सम्भावित वेंडरों/आपूर्तिकर्त्ताओं जो उनकी योग्यता, अवसंरचनात्मक क्षमताओं, विगत निष्पादन, इत्यादि पर आधारित पूर्व निर्धारित मानदण्ड को पूरा करते हैं, से सम्बंधित डाटा के निर्माण में सहायता करता है। ई-उपार्जन का मुख्य उद्देश्य योग्य आपूर्तिकर्त्ता तथा संविदाकारों की सहभागिता को प्रोत्साहित करने के द्वारा प्रतियोगिता को प्रोन्नत करना था। तथापि, 15,061 कार्य मदों में से 2,556 तथा

3,492 ने मात्र एक या दो बोलीकर्त्ताओं ने ही निविदाकरण प्रक्रिया में भाग लिया था। बोलीकर्त्ताओं से किसी भी निविदाकरण गतिविधि में भाग लेने से पहले स्वयं को पंजीकृत करवाना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 10,725 पंजीकृत बोलीकर्त्ताओं में से 7,330 ने निविदाकरण प्रक्रिया में भाग लिया था। तथापि, 2,302 बोलीकर्त्ताओं (31 *प्रतिशत*) ने मात्र एक बार तथा 1,141 बोलीकर्त्ताओं (16 *प्रतिशत*) ने मात्र दो बार और शेष 3,887 (53 *प्रतिशत*) बोलीकर्त्ताओं ने दो से अधिक बार भाग लिया था, जबकि 3,395 बोलीकर्त्ताओं ने किसी भी निविदाकरण गतिविधि में भाग नहीं लिया था। मॉडयूल को लागू नहीं किये जाने के कारण प्रत्याशित वेंडरों की सहभागिता, प्रतियोगी दरों को प्राप्त करने हेतु, में वृद्धि नहीं की जा सकती थी।

आगे, प्रत्यायक जैसे कि पंजीकरण, विनिर्माण क्षमता, गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र, विगत निष्पादन, ऑफ्टर बिक्री सेवा तथा वित्तीय परिप्रेक्ष्य पंजीकरण के समय प्रस्तुत किये गये थे क्योंकि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में मास्टर डाटा के रूप में बोलीकर्त्ताओं को नहीं लिया गया है। इसके परिणामस्वरूप बोलीकर्त्ताओं को प्रत्येक निविदा में सत्यापन हेतु प्रलेख प्रस्तुत करने हैं और संगठनों को हर बार इनको सत्यापित करना था, परिणामत: निविदाओं के संसाधन में अनावश्यक विलम्ब हुआ जैसा कि परिच्छेद 2.4.6.4 में दर्शाया गया है।

- **ई-नीलामीः** नीलामी मॉडयूल एक सुविधा है जो आपूर्तिकर्त्ताओं को एक क्रय अभिकिरण के द्वारा निर्दिष्ट समय अवधि के भीतर उनके प्रतियोगियों को उत्साही ढ़ंग से आउट-बिड करने में सक्षम बनाता है। नीलामी मॉडयूल वस्तुओं, कार्यों तथा सेवाओं के क्रय (रिवर्स नीलामी) तथा विक्रय (फारवर्ड नीलामी) दोनों की सुविधा होना था। ई-नीलामी मॉडयूल के गैर-क्रियान्वयन के कारण पारदर्शी ढंग से सामग्री के ऑन लाइन नीलामी विक्रय हेतु उच्च दरें प्राप्त करने का पहलू प्रभावित हुआ।

- **सूची प्रबंधनः** सूची प्रबंधन मॉडयूल में सरकार द्वारा मोलभाव की गई दर संविदाओं से सम्बधित में सूचना एक ऑनलाइन माहौल में दी जाती है। सरकार में अंतिम उपयोक्ता मोल-भाव की गयी संविदा दर का उपयोग करते हैं और आपूर्तिकर्त्ता समुदाय के पास वस्तु एवं सेवाओं के लिए सीधे आदेश देते हैं। मॉडयूल को लागू न किये जाने के कारण नवीन बोलियों के संसाधन में लगने वाली लागत एवं समय को बचाने के लिये सरकार द्वारा मोल-भाव की गयी दर संविदाओं का लाभ प्राप्त नहीं किया जा सकता था।

- **ई-भुगतानः** ई-भुगतान कार्यात्मकता जन उपार्जन गतिविधि के दौरान होने वाले निधियों के ऑन लाइन अंतरण, अंत: प्रवाह एवं बाह्य प्रवाह दोनों, की सुविधा देती है जिसमें लेन-देन जैसे कि निविदा प्रलेखों की बिक्री, जमानती राशि जमा का ऑनलाइन अंतरण, वस्तुओं की खरीद तथा कार्यों की पूर्णता हेतु आपूर्तिकर्त्ता/संविदाकारों को भुगतान करने को कवर करती है। ई-उपार्जन के डाटा विश्लेषण से उजागर हुआ कि बोलीकर्त्ताओं/आपूर्तिकर्त्ताओं द्वारा फीस एवं अन्य प्रभार सम्बंधित निविदाकरण कार्यालय में जाकर ऑफलाइन रूप में जमा करवाये गये थे। ई-भुगतान गेटवे का प्रावधान न होने के कारण बोलीकर्त्ता को किसी भी स्थान से निविदा फीस जमानती राशि जमा के ई-भुगतान तथा बोली की सरलता की अबाधित सुरक्षित सुविधा उपलब्ध नहीं करवायी जा सकती थी। आगे, निविदा फीस तथा जमानती राशि जमा को जमा करवाने के लिये बोलीकर्त्ता के स्वयं आने से पारदर्शिता प्रभावित हुयी क्योंकि निविदाकरण प्रक्रिया को भ्रष्ट करने हेतु मिलीभगत से इंकार नहीं किया जा सकता था।

- **संविदा प्रबंधनः** यह मॉडयूल प्रगतिशील कार्यों के विहंगावलोकन के अनुरक्षण और संविदाकार के निष्पादन की निगरानी तथा माप के उद्देश्य के साथ कार्य आदेश को जारी करने तथा कार्य की पूर्णता के मध्य अंतर्ग्रस्त प्रक्रियाओं को कवर करता है। मॉडयूल में पहले से पूर्ण कार्यों से सम्बद्ध बिलों के संसाधन, बिलों के अनुमोदन और सरकार के बैंक खाते से आपूर्तिकर्त्ता के खाते में निधियों के अंतरण द्वारा आपूर्तिकर्त्ता को भुगतान करने के लिये विशेषतायें है। मॉडयूल को लागू न किये जाने के कारण कार्य की प्रगति तथा संविदाकारों के निष्पादन की निगरानी और समयबद्ध एवं पारदर्शी ढ़ंग से संविदाकार को बिलों के ऑनलाइन भुगतान को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था।

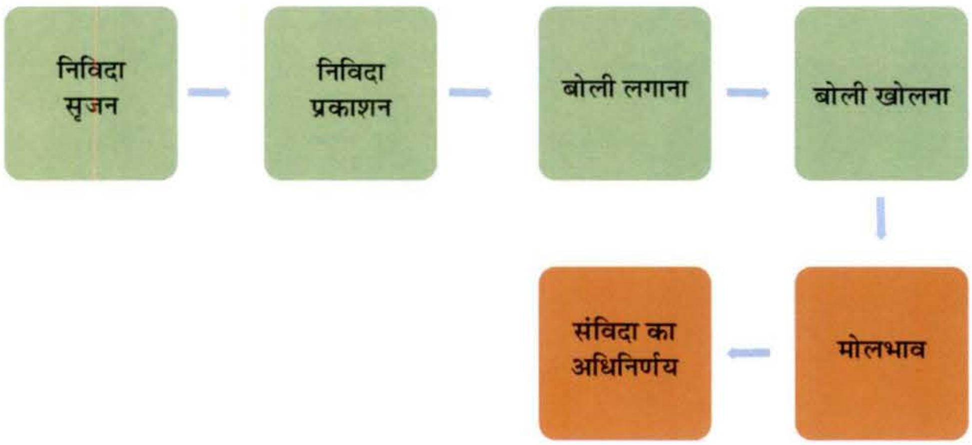
अत:, छ: मॉडयूलों अर्थात इन्डेंट प्रबंधन, वेंडर प्रबंधन, ई-नीलामी, सूची प्रबंधन, ई-भुगतान तथा संविदा प्रबंधन के गैर-प्रावधान से निविदाकरण प्रक्रिया की दक्षता तथा प्रभावशीलता प्रभावित हुई क्योंकि निविदा चक्र में मितव्ययता, पारदर्शिता लाने तथा कम समय लगने के अभिप्रेत उद्देश्यों को मात्र एक सीमित ढ़ंग में प्राप्त किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने कमियों को स्वीकार करते हुए बताया कि परियोजना के आरम्भिक चरण में मात्र ई-निविदाकरण मॉडयूल को क्रियाशील किया गया था और समस्त क्रियान्वयन संगठनों में शेष मॉडयूलों के क्रियान्वयन का आश्वासन दिया था।

2.4.7.2 ई-निविदाकरण मॉडयूल का आंशिक क्रियान्वयन

ई-निविदाकरण मॉडयूल को निम्न विशेषताओं के लिये डिजाइन किया गया था:

ई-निविदाकरण उप-मॉडयूल



सृजक भूमिका से युक्त विभागीय उपयोक्ता निविदा पोर्टल में लॉग-इन करके डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्रों का उपयोग करते हुए ऑनलाइन निविदा का सृजन करते हैं तथा प्रत्यायकों को प्राधिकृत करते हैं, तब प्राधिकृत विभागीय उपयोक्ता, जो प्रकाशक भूमिका से युक्त होते हैं, सृजित निविदा को सत्यापित करते हैं और इसको ऑनलाइन प्रकाशित करते हैं। बोलीकर्त्ता/संविदाकार अपने डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्रों के उपयोग द्वारा ऑनलाइन बोली प्रस्तुत करते हैं और निविदाओं को आमंत्रित करने वाले नोटिस में पूर्ण-व्याख्यायित समय अवधि से पहले सभी अपेक्षित प्रलेखों को अपलोड करते हैं। बोली खोलने की तिथि पर बोली खोलने की भूमिका से युक्त विभागीय उपयोक्ता अपने डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्रों के साथ बोलियों को खोलते हैं। बोली को खोलने के चार चरण हैं अर्थात तकनीकी बोली खोलना, तकनीकी मूल्यांकन, वित्तीय बोली खोलना तथा वित्तीय मूल्यांकन। एक बार तुलनात्मक चार्ट उत्सर्जित कर लिया जाता है और एल0 1, एल0 2, एल0 3......चिह्नित किये जाते हैं, तब एल0 1 को मोलभाव अथवा सैंपल जांच के लिये बुलाया जाता है। ई-निविदाकरण का अंतिम चरण संविदा का अधिनिर्णय था जहां विभागीय उपयोक्ता संविदा के अधिनिर्णय को अपलोड करता है जिसमें अंतिम दर का उल्लेख होता है जिसको चयनित बोलीकर्त्ता के साथ अंतिम रूप दिया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपर्युक्त महत्त्वपूर्ण कार्य अर्थात ऑनलाइन बोली खोलना, मोलभाव तथा संविदा का अधिनिर्णय, उपयोक्ता संगठनों द्वारा मैनुअल ढंग से किये गये थे जिससे निविदाकरण प्रक्रिया की पारदर्शिता प्रभावित हुई।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने बताया कि लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर आधारित अपेक्षित सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी।

2.4.7.3 ई-उपार्जन परियोजना के क्रियान्वयन हेतु अधिनियम/नियमावली का न बनाना

राज्य सरकार ने राज्य में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु कोई अधिनयम/नियमावली नहीं बनायी थी। अधिनियम/नियमावली के न होने से संगठन ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु बाध्य नहीं हैं। ई-उपार्जन के विनियमन हेतु अधिनियम/नियमावली न बनाने के संकेत निम्नवत है:

- 90 में से 64 संगठनों ने छः वर्षों के बीत जाने के बाद भी ई-उपार्जन का क्रियान्वयन नहीं किया था।
- हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने 2012-13 से 2014-15 तक चार वर्षों के लिये राज्य सरकार के ई-उपार्जन पोर्टल (निःशुल्क में उपलब्ध) का विकल्प छोड़ दिया था और एक निजी फर्म द्वारा विकसित सॉफ्टवेयर का उपयोग करने लगा था (अप्रैल 2015)। हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित द्वारा ₹ 21.90 लाख[14] का परिहार्य व्यय किया गया था, यद्यपि सुविधायें जैसे कि ई-नीलामी जो निजी फर्म द्वारा ई-निविदाकरण तथा ई-भुगतान मॉडयूल के साथ उपलब्ध करवायी जानी अपेक्षित थी, उपलब्ध नहीं करवायी गयी थी।
- राज्य सरकार द्वारा ई-निविदाकरण हेतु निश्चित की गयी ₹ 10 लाख की आरम्भिक सीमा का सात प्रतिदर्शित संगठनों में से चार[15] द्वारा 78 मामलों में अनुसरण नहीं किया गया था क्योंकि ₹ 10 लाख से अधिक की निविदायें मैनुअली चलायी गयी थी।
- डी0आई0टी0 जोकि नोडल विभाग है, ने भी 2011-17 के दौरान ₹ 10 लाख की आरम्भिक सीमा से अधिक के छः निविदायें मैनुअली चलायी थी।

डी0आई0टी0 ने अपने उत्तर में बताया कि ई-उपार्जन हेतु कोई अधिनियम/नियमावली नहीं बनायी गयी थी और संगठन का अधिशासन वस्तुओं, कार्यों तथा सेवाओं के उपार्जन हेतु हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली द्वारा किया जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 ने ई-उपार्जन हेतु कोई प्रावधान नहीं किया था और ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन के लिये अधिनियम/नियमावली बनायी जानी चाहिए।

2.4.8 परिचालन मामलें

2.4.8.1 सेवा स्तर अनुबंध के निष्पादन के बिना ई-उपार्जन का क्रियान्वयन

सेवा स्तर अनुबंध सेवादात्ता तथा अन्तिम यूजर के मध्य एक अनुबंध है जो सेवादात्ता से अपेक्षित सेवा के स्तर की व्याख्या करता है। एन0आई0सी0 द्वारा प्रस्तुत किये गये परियोजना प्रस्तावों की स्वीकृति के परिणामस्वरूप राज्य सरकार ने सेवाओं की अदायगी की निगरानी हेतु सेवा स्तर अनुबंध का निष्पादन किये बिना जेपनिक का क्रियान्वयन किया था। सेवा स्तर अनुबंध के गैर-निष्पादन के कारण लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- ई-उपार्जन परियोजना को पांच वर्षों (2011-16) की अवधि के लिये अपनाया गया था। एन0आई0सी0 तथा डी0आई0टी0 पायलेट परियोजना चरण की पूर्णता के बाद रोलआउट योजना को सूत्रबद्ध करने हेतु उत्तरदायी थे। यद्यपि क्रियान्वयन की अवधि 2015-16 में समाप्त हो गयी थी, तथापि रोलआउट योजना तैयार नहीं की गयी थी और ई-उपार्जन 90 संगठनों में से मात्र 26 में क्रियान्वित किया गया था क्योंकि सेवा स्तर अनुबंध के न होने से प्रदेयों की व्याख्या नहीं की गयी थी।

---

14 ₹ 11.50 लाख का एकमुश्त भुगतान तथा मई 2015 से जून 2017 तक 26 महीनों के लिए ₹ 0.40 लाख प्रति महीना की दर से ₹ 10.40 लाख का आवर्ती व्यय।

15 सूचना प्रौद्योगिकी विभाग: छः, हि0प्र0 राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: पांच, हि0प्र0 पर्यटन विकास निगम सीमित: 32 एवं लोक निर्माण विभाग: 35 ।

- एन0आई0सी0 द्वारा राज्य सरकार को उपयोक्ता आवश्यकता विनिर्देश, सॉफ्टवेयर डिजाइन प्रलेख, कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश प्रलेख, बैकअप नीति, आपदा रिकवरी योजना उपलब्ध नहीं करवायी गयी थी जिसके कारण न तो ई-उपार्जन की निगरानी की गयी, न ही सिस्टम में डाटा की सुरक्षा तथा विकृति की स्थिति में व्यापार निरंतरता को सुनिश्चित किया जा सकता था।

- एन0आई0सी0 द्वारा डी0आई0टी0 को न तो सर्वर के डाउनटाइम को रिकार्ड तथा उसकी निगरानी करने के लिये कोई स्वतंत्र उपकरण उपलब्ध करवाया गया था, न ही निविदाकरण गतिविधि के लिये साइट की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु किसी सेवा गुणवत्ता मानदण्डों की व्याख्या की गयी थी।

- एन0आई0सी0 द्वारा सूत्रबद्ध पी0एम0यू0 ने ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु संगठनों तथा बोलीकर्त्ताओं को आवश्यक प्रशिक्षण और मानवशक्ति सहायता उपलबध करवानी थी। पी0एम0यू0 को 01 अप्रैल 2016 से 31 अगस्त 2016 तक की अवधि के दौरान रोक दिया गया था जिसके कारण ई-उपार्जन के अंतर्गत किसी नवीन संगठन को जोड़ा नहीं जा सकता था और उपर्युक्त अवधि के दौरान कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था, जिसके लिये व्यपगत हेतु एन0आई0सी0 के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी।

- एन0आई0सी0 द्वारा प्रस्तुत (अगस्त 2010) परियोजना प्रस्ताव के अनुसार एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर को राज्य सरकार की आवश्यकताओं के अनुसार ढ़ाला जाना था जिसके लिये डी0आई0टी0 द्वारा संगठनों के साथ परामर्श से डोमेन एक्सपर्ट तथा परिवर्तन प्रबंधन ग्रुप बनाया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो डोमेन एक्सपर्ट और परिवर्तन प्रबंधन ग्रुप बनाया गया था, न ही किसी सेवा स्तर अनुबंध की अविद्यमानता में एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर का अनुकूलन किया गया था।

- परिवर्तन प्रबंधन नीति सूत्रबद्ध नहीं की गयी थी। आगे, एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में आवश्यक परिवर्तन करने के लिये राज्य सरकार द्वारा किसी प्राधिकारी को प्राधिकृत नहीं किया गया था। डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि एन0आई0सी0 द्वारा 2011-17 के दौरान 10 अवसरों पर ई-उपार्जन के एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में परिर्वतन किया गया क्योंकि नोडल विभाग (डी0आई0टी0) को एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर तथा डाटाबेस की कोई पहुंच नहीं थी। तथापि, नोडल विभाग ने एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में किये गये परिवर्तनों का कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया था जिससे भविष्य में रख-रखाव मामले उठ सकते हैं।

- क्रियान्वयन तथा रख-रखाव चरण हेतु एन0आई0सी0 द्वारा प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्य भुगतानों के साथ लिंक नहीं किये गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि डी0आई0टी0 ने अक्तूबर-नवम्बर 2010 के दौरान नेशनल इफॉरमेटिक्स सेंटर सर्विसेज इनकॉर्पोरेटिड (एन0आई0सी0एस0आई0), को ₹ 1.99 करोड़ की सम्पूर्ण क्रियान्वयन लागत जारी की थी। तथापि, ई-उपार्जन सॉफ्टवेयर के आंशिक क्रियान्वयन के कारण जून 2014 तक ₹ 0.61 करोड़ की निधियां एन0आई0सी0एस0 आई0 के पास अव्ययित रहीं क्योंकि 90 संगठनों में से मात्र सात को क्रियान्वयन चरण के दौरान कवर किया गया था। निधियों को समय से पूर्व अनुचित रूप से जारी करने के परिणामस्वरूप न केवल ₹ 0.61 करोड़ अवरूद्ध हुये थे, बल्कि नवम्बर 2010 से जून 2014 तक सरकारी खाते से बाहर रखे गये अप्रयुक्त निधियों पर ₹ 0.17 करोड़[16] के ब्याज की हानि भी हुई।

- एन0आई0सी0 के सर्वर में डॉउन टाइम लॉग्स की अनुपलब्धता के कारण लेखापरीक्षा को डाउन-टाइम लॉग्स को पुष्ट करने वाला कोई प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं करवाया गया था।

विभाग ने बताया (अप्रैल 2017) कि कोई अनुबंध निष्पादित नहीं किया गया था क्योंकि एन0आई0सी0 राज्य में अन्य सूचना प्रौद्योगिकी परियोजनाओं का क्रियान्वयन भी कर रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई-उपार्जन के बाधारहित क्रियान्वयन हेतु दोनों दलों के मध्य सेवा स्तर अनुबंध के निष्पादन द्वारा भूमिकायें एवं उत्तरदायित्वों,

---

16 वर्ष 2010-15 के लिए राज्य सरकार की औसत ऋण दर के रूप में 43 महीनों के लिए 7.86 *प्रतिशत* की दर पर गणना की गई।

समयबद्धता एवं प्रदेयों को स्पष्ट किया जाना चाहिये। तथापि, डी0आई0टी0 द्वारा सेवा स्तर अनुबंध के गैर निष्पादन के कारण एन0आई0सी0/इन्टरनेट सेवायेंदात्ता से अपेक्षित सेवाओं का स्तर प्राप्त नहीं किया जा सकता था और ई-उपार्जन को प्रभावी ढ़ंग से क्रियान्वित नहीं किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, व्याख्यायित सेवा स्तर मानदण्डों की अविद्यमानता में अल्प अथवा गैर निष्पादन, यदि कोई है, हेतु शास्तियों का उद्ग्रहण नहीं किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि मामले पर राज्य सरकार के समस्त प्रशासनिक विभागों के साथ चर्चा की जायेगी और ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु आवश्यक आदेश जारी किये जायेंगें। यह भी सूचित किया गया कि मामले पर हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के साथ चर्चा की जायेगी तथा तद्नुसार कार्रवाई की जाएगी और आगे बताया कि प्रभावी क्रियान्वयन हेतु आवश्यक बजटीय प्रावधान बनाने के लिये कैबिनेट के साथ मामले पर चर्चा की जायेगी तथा सेवा स्तर अनुबंध के सम्बंध में कार्रवाई की जायेगी।

2.4.8.2 पासवर्ड नीति प्रबंधन

यद्यपि लेखापरीक्षा में मांगी गयी थी, सूत्रबद्ध की गयी पासवर्ड नीति, यदि कोई है, डी0आई0टी0 द्वारा आपूरित नहीं की गयी। भारत सरकार ने पासवर्ड नीति जारी की थी जो अन्य बातों के साथ-साथ प्रावधान करती है कि सभी उपयोक्ता स्तर के पासवर्ड आवधिक रूप से परिवर्तित किये जायेंगें (तीन महीनों में न्यूनतम एक बार) और उपयोक्ता पिछले पासवर्ड का पुनः उपयोग नहीं कर पायेगा। आगे केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश प्रावधान करते हैं कि संवेदनशील डाटा को डाटाबेस तथा फाइल सिस्टम में कूटलेखन अथवा हैशड किया जाना चाहिए। डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि:

- लॉग-इन आई0डी0 की रिकवरी हेतु एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में संकेत प्रश्न का प्रावधान किया गया था लेकिन संकेत प्रश्न के उत्तर का कूटलेखन नहीं किया गया था जिसके कारण डाटाबेस तक पहुंच रखने वाला व्यक्ति संकेत उत्तर को देख सकता है जिसका दुरूपयोग हो सकता है और डाटा की सुरक्षा को खतरा है।
- 2011-17 के दौरान 3,151 उपयोक्ताओं द्वारा दो से 51 बार पासवर्ड बदला गया था। चूंकि संकेत प्रश्न का कूटलेखन नहीं किया गया था, अप्राधिकृत व्यक्तियों द्वारा पासवर्ड तथा प्रत्यायकों के परिवर्तन और उपयोक्ता के डाटा की सुरक्षा में सेंध से इंकार नहीं किया जा सकता था। 9,277 उपयोक्ताओं द्वारा नामांकन की तिथि से एक बार भी पासवर्ड नहीं बदला गया था।

अभिलेख में यह सुझाने के लिये कुछ भी नहीं था कि डी0आई0टी0 द्वारा सूत्रबद्ध की गयी पासवर्ड नीति, यदि कोई है, को उपयोक्ताओं के साथ बांटा गया था, परिणामतः वे किसी पासवर्ड नीति की अनुपालना नहीं कर रहे थे। आगे किसी पासवर्ड नीति के क्रियान्वयन की कमी के साथ-साथ डाटाबेस स्तर पर उपयोक्ता डाटा कूटलेखन की कमी से सिस्टम की सुरक्षा में सेंध की सम्भावना बढ़ी है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और मामले का संज्ञान लेने का आश्वासन दिया।

2.4.8.3 ई-उपार्जन तंत्र के लिये कर्त्तव्यों का बंटवारा न करना

राज्य सरकार ने क्रियान्वयन संगठनों में कार्य करने वाले अधिकारियों को कर्त्तव्य तथा वित्तीय शक्ति प्रदान की थी। सिस्टम डिजाइन तथा कार्य प्रवाह के अनुसार प्रत्येक अधिकारी की भिन्न भूमिकायें थी जैसे कि सुपर एडमिन, सिस्टम एडमिन, एप्लीकेशन एडमिन, नोडल अधिकारी, उपार्जन अधिकारी एडमिन, उपार्जन अधिकारी प्रकाशक, उपार्जन अधिकारी ओपनर, उपार्जन अधिकारी मूल्यांकनकर्त्ता, एडमिन रिपोर्टस, इत्यादि और ये भूमिकायें सम्बंधित अधिकारियों की लॉग-इन आई0डी0 तथा डी0एस0सी0 के माध्यम से निष्पादित की जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया था कि:

- नोडल विभाग ने ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु भूमिकाएं निश्चित किये जाने के सम्बंध में कोई अधिसूचना जारी नहीं की थी। सुपर एडमिन, सिस्टम एडमिन तथा एप्लीकेशन एडमिन की भूमिकाएं एन0आई0सी0 द्वारा निष्पादित की गयी थी जो ई-उपार्जन एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर उपलब्ध करवाने हेतु वेंडर अभिकरण है और

नोडल विभाग ने न तो उपर्युक्त उल्लिखित भूमिकाओं का प्रयोग किया था, न ही इसकी ई-उपार्जन के डाटा तक पहुंच है।

- नोडल अधिकारी क्रियान्वयन संगठन द्वारा नामित तथा एन0आई0सी0 द्वारा सृजित किया गया था जो आगे उपार्जन अधिकारी एडमिन, उपार्जन अधिकारी प्रकाशक, उपार्जन अधिकारी ओपनर तथा उपार्जन अधिकारी मूल्यांकनकर्त्ता की भूमिकायें दे सकता है। छ:[17] संगठनों में नोडल अधिकारी ने आगे उसी संगठन हेतु नोडल अधिकारी का सृजन किया था जिससे इंगित हुआ कि उपयोक्ता संगठन द्वारा एकाधिक नोडल अधिकारियों का सृजन किया जा सकता है और एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में मान्यकरण जांच का कोई प्रावधान नहीं था।

- निविदा सृजन के लिए निविदा को अपलोड करने, निविदा को जारी करने, शुद्धिपत्र जारी करने, बोलियों को बंद करने व खोलने हेतु विशिष्ट कर्त्तव्य निर्दिष्ट नहीं थे, और डी0एस0सी0 धारकों को एकाधिक भूमिकायें दी गयी थी। 812 सरकारी उपयोक्ताओं में से 788 में नोडल अधिकारी, ऑफिस एडमिन, ऑफिस ओपनर, ऑफिस मूल्यांकनकर्त्ता तथा ऑफिस प्रकाशक की भूमिका एक व्यक्ति द्वारा एक लॉग-इन आई0डी0 के साथ निष्पादित की जा रही थी।

- हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने अपने स्टाफ को कोई भी भूमिकायें एवं कर्त्तव्य नहीं दिये थे और निजी कम्पनी के प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के स्टाफ के डी0एस0सी0 के माध्यम से ई-निविदाकरण गतिविधियां[18] निष्पादित की जा रही थी।

अत: सिस्टम डिजाइन के अनुसार अधिकारियों द्वारा कर्त्तव्यों एवं शक्तियों का निष्पादन नहीं किया जा रहा था और कार्य का संचालन एक अथवा दो व्यक्तियों द्वारा किया जा रहा था जो विभिन्न भूमिकायें निष्पादित कर रहे थे, जिससे उत्तरदायित्व की कमी के प्रति एक संवेदनशील तंत्र मुखरित हुआ।

हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने बताया कि कोई निर्देश/दिशा-निर्देश जारी नहीं किए गये थे और निगम के दो अधिकारी बोलियों के सृजन से खोलने तक समस्त गतिविधियों में सम्मिलित हैं तथा उनके डी0एस0सी0 का निजी अभिकरण के नामित कर्मचारी द्वारा प्रयोग किया जा रहा है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने विभिन्न स्तरों पर कर्त्तव्यों के बंटवारे को सुनिश्चित करने हेतु अपेक्षित जांचों को सम्मिलित करने के लिये एन0आई0सी0 के साथ मामले पर चर्चा करने का आश्वासन दिया था।

2.4.9 अन्य मामले

2.4.9.1 बिना स्पष्टीकरण के बोलीकर्त्ताओं के साथ मोल-भाव

केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश (अक्तूबर 2005) यह प्रावधान करते हैं कि कोई भी मोलभाव नहीं होना चाहिए। मोल-भाव मात्र एक अपवाद होगा तथा इसका प्रयोग मात्र मालिकाना मदों के मामले में अथवा आपूर्ति के सीमित स्रोत वाले मदों के मामले में होगा, और पूरी समझदारी का उपयोग करने तथा मोल-भाव को उचित ठहराने वाले वैध एवं तर्कसंगत कारणों के अभिलेखन के बाद ही अपवादी परिस्थितियों में मोल-भाव अनुशंसित किये जा सकते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात चयनित संगठनों में से छ:[19] में केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में इन संगठनों द्वारा अभिलिखित किसी तर्कसंगत कारणों के बिना 240 नमूना जांच की गयी निविदाओं में

---

17 उद्योग विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य वन विकास निगम सीमित, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य, हिमाचल प्रदेश कृषि विकास सोसाइटी, हिमाचल प्रदेश बस अड्डा प्रबन्धन एवं विकास प्राधिकरण तथा सूचना प्रौद्योगिकी विभाग।

18 निविदा का सृजन, निविदा का प्रकाशन, शुद्धिपत्र जारी करना, पात्रता बोली को खोलना, तकनीकी बोली को खोलना एवं वित्तीय बोली को खोलना।

19 सूचना प्रौद्योगिकी विभाग: एक; लोक निर्माण विभाग: चार; हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: सात; हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित: नौ; हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: 21 एवं उद्योग विभाग: 73 ।

से 115 मामलों में निम्नतम बोलीकर्त्ताओं के साथ मोल-भाव किये गये थे। कोई उचित कारण दिये बिना बोलीकर्त्ताओं के साथ किये गये मोल-भाव के कारण हीन-स्तरीय कार्य/आपूर्ति की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता था और दिशा-निर्देशों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप उपयोक्ता विभागों के पक्ष पर अनैतिक कार्रवाई हो सकती है।

निदेशक सूचना प्रौद्योगिकी ने बताया (मई 2017) कि शर्तों एवं निबंधनों को अधिक कठोर बनाने के लिये उन पर एल0-1 बोलीकर्त्ता के साथ मोल-भाव किये गये थे। निदेशक, उद्योग ने बताया (जून 2017) कि मोल-भाव उद्धृत दरों को घटाने के लिये किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि मोल-भाव केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों के विपरीत है और उपर्युक्त कथित मामलों में मोल-भाव करने के कारणों को अभिलिखित नहीं किया गया था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और मामले का संज्ञान लेने तथा उचित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया था।

2.4.9.2 ई-निविदाकरण से सम्बंधित पंजीकाओं के गैर-अनुरक्षण के कारण आंतरिक नियंत्रण का न होना

निविदाओं को चलाने में पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण हेतु संगठनों को निविदा पंजिका का अनुरक्षण करना होता है। निविदा पंजिका का फारमेंट हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग की गुणवत्ता प्रबंधन सिस्टम फार्म एवं फार्मेट नियमावली से निर्धारित किया गया है। राज्य में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु नोडल विभाग के रूप में डी0आई0टी0 से राज्य सरकार के समस्त संगठनों में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन की सम्भाव्यता प्राप्त करने के लिये प्रत्येक संगठन में किये जा रहे निविदाकरण से सम्बंधित डाटा का अनुरक्षण अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि डी0आई0टी0 ने प्रत्येक संगठन में चलाई गयी निविदाओं की कुल संख्या से सम्बंधित कोई डाटा अनुरक्षित नहीं किया था। आगे, सात चयनित संगठनों में से पांच[20] में निविदा पंजीकाएं अनुरक्षित नहीं की थी। यद्यपि ई-इन-सी स्तर पर चलाई गई निविदाओं हेतु पंजिका अनुरक्षित की गयी थी, तथापि ये न तो उचित फार्म में अनुरक्षित की गयी थी, न ही पंजिका में समस्त निविदाओं की प्रविष्टि की गई थी जिसके कारण लेखापरीक्षा में वास्तविक रूप से चलाई गई निविदाओं को सत्यापित नहीं किया जा सकता था।

निदेशक, सूचना प्रौद्योगिकी ने स्वीकार किया (मई 2017) कि चलाई गई निविदाओं की कुल संख्या के संदर्भ में समेकित डाटा का अनुरक्षण नहीं किया गया था। आगे एच0पी0एस0ई0डी0सी0 लिमिटेड तथा उद्योग विभाग ने बताया (मई-जून 2017) कि निविदा पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था और इनका संसाधन सम्बंधित फाइलों के माध्यम से किया जा रहा था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि सम्बंधित क्रियान्वयन संगठनों के साथ मामले पर चर्चा की जायेगी।

2.4.9.3 जमानती राशि जमा का प्रबंधन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के नियम 106 के अनुसार बोलीकर्त्ता को उसके द्वारा प्रस्तुत प्रत्येक बोली के साथ जमानती राशि जमा प्रस्तुत करना होता है। असफल बोलीकर्त्ताओं की जमानती राशि वैधता की समाप्ति के बाद शीघ्रातिशीघ्र लौटायी जायेगी और सफल बोलीकर्त्ताओं की जमानती राशि जमा अनुबंध की प्रकृति पर निर्भर आगामी अवधि तक उपार्जन विभाग के अभिरक्षण में रहेगी।

---

20 सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित एवं उद्योग विभाग।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात चयनित संगठनों में से पांच[21] में जमानती राशि जमा/निविदा फीस तथा चलाई गयी निविदाओं की कुल संख्या के समर्थन में समेकित अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया गया था जिसके कारण जमानती राशि जमा और प्राप्त, लौटायी गयी तथा रखी गयी निविदा फीस की कुल राशि को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सकता था।

तथापि, डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि 26 संगठनों में 50,506 बोलीकर्त्ताओं से 14,337 कार्य मदों के प्रति ₹ 19,297.19 करोड़ की राशि प्राप्त की गयी थी। जमानती राशि जमा की राशि डाटाबेस में ली गयी थी लेकिन सम्बंधित कार्यालयों में जमानती राशि जमा के समर्थन में बैंक ड्राफ्ट मैनुअली प्राप्त किये गये थे। यद्यपि सिस्टम में जमानती राशि जमा के लौटाये जाने के ब्यौरे लेने का प्रावधान था, तथापि कथित कॉलम में राशि की प्रविष्टि नहीं की गयी थी। एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में डाटा को नहीं भरने के कारण समस्त क्रियान्वयन संगठनों द्वारा रखी गयी और लौटायी गयी वास्तविक राशि का सत्यापन नहीं किया जा सकता था। निविदा फीस तथा जमानती राशि जमा हेतु ई- भुगतान सेवाओं की अनुपलब्धता के कारण पारदर्शिता तथा बोलीकर्त्ताओं को उपयोग की सरलता का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सकता था।

डी0आई0टी0 ने बताया (मई 2017) कि एन0आई0सी0 के साथ ई-भुगतान गेटवे के क्रियान्वयन का मामला उठाया गया था और यह सेवा प्रभारों के मामले के कारण लम्बित था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई-भुगतान गेटवे को समय पर उपलबध कराया जाना चाहिए। अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण के सम्बंध में एच0पी0एस0ई0डी0सी0एल0 तथा उद्योग विभाग ने बताया कि भविष्य में जमानती राशि जमा की पंजिका का अनुरक्षण किया जायेगा और डी0आई0टी0, एच0पी0एस0सी0एस0सी0एल0 तथा हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित द्वारा कोई उत्तर उपलब्ध नहीं करवाया गया है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने भी तथ्यों को स्वीकार किया और निकट भविष्य में ई-भुगतान मॉडयूल के क्रियान्वयन द्वारा जमानती राशि जमा के प्रबंधन के लिय एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में प्रावधान बनाने हेतु एन0आई0सी0 के साथ मामले पर चर्चा करने का आश्वासन दिया।

2.4.9.4 कार्य को बांटने से ई-निविदाकरण में गतिरोध हुआ

कार्य को हर तरह से तथा समयबद्ध ढ़ंग में पूर्ण करने हेतु इसको अनुमोदित आकलित लागत तथा एक व्यक्ति को अधिनिर्णित किया जाना चाहिए। कार्य को ई-निविदाकरण हेतु ₹ 10 लाख की निर्धारित आरम्भिक सीमा से बचने के लिये बांटा नहीं जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ई-निविदाकरण से बचने के लिये हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित द्वारा ₹ 10 लाख की आरम्भिक सीमा से कम एकल कार्य में कार्य मद का मूल्य रखने के द्वारा कार्यों को दो या अधिक भागों में बांटा गया था और निम्न बिंदु उजागर हुए थे:

- उद्योग भवन, शिमला के शौचालय की विशेष मरम्मत तथा अनुरक्षण ₹ 16.27 लाख हेतु अनुमोदित किया गया था (दिसम्बर 2015) और आकलित लागत को ₹ 9.06 लाख तक घटाकर निविदायें आमंत्रित की गयी थी। कार्य मदों को आगे ₹ एक लाख से कम राशि रखकर दस भागों में बांटा गया था। आगे यह पाया गया था कि दो या तीन समान बोलीकर्त्ताओं ने सभी दस कार्य निविदाओं में भाग लिया है और सभी दस बांटें गये कार्यों में कार्य एक ही संविदाकार को दिये गये थे।

- गोण्दपुर जयचंद स्थित आयुर्वेदिक स्वास्थ्य केन्द्र, जिला ऊना की विशेष मरम्मत तथा अनुरक्षण ₹ 19.26 लाख हेतु स्वीकृत किया गया था (सितम्बर 2016)। कार्य की आकलित लागत को ₹ 6.50 लाख

---

[21] सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित एवं उद्योग विभाग।

तथा ₹ 5.88 लाख तक घटाने के द्वारा दो भागों में बांटा गया था और दोनों कार्य आकलित लागत के प्रति ₹ 8.10 लाख तथा ₹ 8.55 लाख हेतु एक ही संविदाकार को दिये गये थे। (जुलाई तथा सितम्बर 2016)।

हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने बताया कि कार्यों की तात्कालिकता के कारण कार्यों को बांटा गया था। तथापि तथ्य यह रहा कि कार्यों को गतिरोधित ई-निविदाकरण तक बांटा गया था और इससे निविदाकरण प्रक्रियाओं में पारदर्शिता एवं प्रतियोगी भावना के उद्देश्य विफल रहे।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्य को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के साथ मामले पर चर्चा की जायेगी।

2.4.9.5 शुद्धिपत्र को प्रकाशित न करना

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली सरकारी गजट तथा प्रिंट मीडिया में निविदाओं के प्रकाशन का प्रावधान करती है। केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश प्रावधान करते हैं कि निविदा की शर्तों एवं निबंधनों, विनिर्देशों तथा निविदा खोलने की तिथि में कोई परिवर्तन समस्त बोलीकर्त्ताओं को संशोधित निविदा खोलने की तिथि से पूर्व पर्याप्त समय रहते सूचित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात चयनित संगठनों में से पांच[22] में 216 शुद्धिपत्र जारी किये गये थे लेकिन इनको मीडिया अर्थात सरकारी गजट तथा अग्रणी अखबार, में प्रकाशित नहीं किया गया था।

अत:, मीडिया में शुद्धिपत्र का प्रकाशन न किया जाना और बोलीकर्त्ताओं को पर्याप्त समय की अनुपलब्धि हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के उपर्युक्त प्रावधान तथा केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था, और इससे निविदाकरण प्रक्रिया में सम्भावित बोलीकर्त्ताओं की सहभागिता के वंचन से इंकार नहीं किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और मामले का संज्ञान लेने तथा उचित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

2.4.9.6 मिशन मोड परियोजना के लाभ को प्राप्त न करना

मिशन मोड परियोजना में ई-उपार्जन परियोजना के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार ने महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान के केन्द्रीकृत सर्वर के साथ ई-उपार्जन प्रक्रिया के एकीकरण का प्रस्ताव रखा था (दिसम्बर 2009)। एन0आई0सी0 तथा महानिदेशक, आपूर्ति एवं निपटान की हार्डवेयर/तकनीकी सहायता द्वारा पूर्वत: विकसित सॉफ्टवेयर की राज्य में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु पेशकश की गयी थी। इस उद्देश्य हेतु भारत सरकार से वित्तीय प्रोत्साहन उपलब्ध थे, यदि प्रस्ताव की तिथि से 45 दिनों के भीतर भारत सरकार को रोलआउट गतिविधियों सहित निधियों की आवश्यकता भारत सरकार को प्रस्तुत कर दी गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि भारत सरकार को प्रस्ताव प्रस्तुत करने के स्थान पर राज्य ने परियोजना के क्रियान्वयन हेतु तीन सरकारी उपक्रमों से प्रस्ताव प्राप्त किये थे (मार्च-जून 2010)। प्रस्तावों को मुख्यत: एप्लीकेशन सेवादात्ता से पुष्टि न होने तथा उपक्रमों से वाणिज्यिक प्रस्ताव प्राप्त न होने के कारण क्रियान्वित नहीं किया जा सकता था। एन0आई0सी0 से अगस्त 2010 में ई-उपार्जन परियोजना के क्रियान्वयन हेतु अनुरोध किया गया था। परियोजना प्रबंधन इकाई की स्थापना तथा क्रियान्वयन संगठनों को तकनीकी सहायता उपलब्ध करवाने हेतु नेशनल इंफॉरमेटिक्स सेंटर सर्विसेज इनकॉर्पोरेटिड को ₹ 1.99 करोड़ राशि का भुगतान किया गया था (अक्तूबर-नवम्बर 2010)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि परियोजना प्रबंधन इकाई की स्थापना तथा तकनीकी सहायता उपलब्ध करवाने हेतु डी0आई0टी0 द्वारा किया गया ₹ 1.99 करोड़[23] का व्यय बचाया जा सकता था, यदि राज्य ने

---

22 हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: आठ; हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: चार; हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित: आठ; हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित: 195 एवं उद्योग विभाग: एक।

23 अक्तूबर 2010: ₹ 1.98 करोड़ एवं नवम्बर 2010: ₹ 0.01 करोड़।

महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान के साथ ई-उपार्जन प्रक्रिया के एकीकरण हेतु भारत सरकार के प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया होता।

निदेशक सूचना प्रौद्योगिकी ने बताया (मई 2017) कि पहली बार में प्रस्ताव भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किये जा सके थे क्योंकि ई-सरकारी उपार्जन एप्लीकेशन को संचालन करने हेतु महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान डाटा केन्द्र के उपयोग हेतु शर्तों एवं निबंधनों पर स्पष्टीकरण मांगने (फरवरी 2010) हेतु मामले पर चर्चा की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार द्वारा महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान सिस्टम जिसको एन0आई0सी0 द्वारा क्रियान्वित किया जाना था, के माध्यम से उनकी ई-उपार्जन प्रक्रिया को एकीकृत करके समस्त बैकएण्ड सुविधाओं तथा तकनीकी सहायता हेतु वित्तीय प्रोत्साहन उपलब्ध करवाये जाने थे।

2.4.9.7 बैठकों के आयोजन में कमी तथा नीति निर्णयों को सूत्रबद्ध न करना

ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु कोर समिति का गठन किया गया था (सितम्बर 2011) जिसने तीव्र निर्णयों तथा प्रत्येक चरण पर क्रियान्वयन योजना के अनुसरण द्वारा जेपनीक में से बाधारहित भूमिका का मार्गदर्शन करना था। आगे, सभी नीति सम्बंधित निर्णय जैसे कि निविदाकरण नियमों के संशोधन, कार्यकारी निर्देशों को जारी करने, मानक बोली प्रलेख के पुनरीक्षण, बैंकों के साथ समझौता ज्ञापन की ड्राफ्टिंग में हस्ताक्षर कोर समिति द्वारा लिये जाने थे और कार्यान्वयन के आरम्भिक छः महीनों के दौरान प्रत्येक मास एक बार इसकी बैठक की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्रियान्वयन के आरम्भिक चरण में अपेक्षित छः बैठकों के प्रति मात्र दो बैठकें की गयी थी, परिणामतः चार बैठकों (67 *प्रतिशत*) की कमी थी। यद्यपि छः महीनों की आरम्भिक अवधि के बाद बैठकों के आयोजन की आवधिकता का कोई उल्लेख नहीं था, तथापि फरवरी 2012 से मार्च 2017 के मध्य मात्र एक बैठक की गयी थी। इन तीन बैठकों में आरम्भिक सीमाओं को निश्चित करने, उपयोक्ता संगठनों तथा बोलीकर्त्ता हेल्पडेस्क को प्रशिक्षण उपलब्ध करवाने, समस्त ई-उपार्जन मॉडयूलों को सम्मिलित करने, बोलीकर्त्ताओं के पंजीकरण तथा प्रकाशित निविदाओं के एस0एम0एस0/ई-मेल अलर्ट भेजने और छोड़े गये सरकारी संगठनों को सम्मिलित करने सम्बंधी मामलों पर चर्चा की गयी थी। आरम्भिक सीमा के क्रियान्वयन को छोड़कर किसी पर कोई निर्णय नहीं लिया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया था कि ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु सम्बंधित निर्णय जैसे कि निविदाकरण नियमों का संशोधन, कार्यकारी निर्देशों को जारी करना, मानक बोलीकर्त्ता प्रलेख पुनरीक्षण, बैंको के साथ समझौता ज्ञापन की ड्राफ्टिंग व हस्ताक्षर करना, इत्यादि, नहीं लिये जा सकते थे। अपेक्षित बैठकों का आयोजन न होने के कारण सरकारी संगठनों में ई-उपार्जन का प्रभावी क्रियान्वयन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ई-उपार्जन के उद्देश्यों को सीमित ढंग में ही प्राप्त किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया कि ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु उचित योजना एवं अधिदेश के मामले पर कोर समिति के साथ चर्चा की जायेगी।

2.4.9.8 बोलीकर्त्ताओं को प्रशिक्षण उपलब्ध करवाने में कमी

परियोजना प्रस्ताव का परिच्छेद 6.1 सम्बंधित राज्य विभागों तथा बोलीकर्त्ताओं को ई-उपार्जन सिस्टम में आवश्यक प्रशिक्षण एवं सहायता हेतु प्रावधान करता है। यद्यपि क्रियान्वयन संगठनों के कर्मचारियों को आवश्यक प्रशिक्षण दिया गया था, तथापि 2011-17 के दौरान 11,911 पंजीकृत बोलीकर्त्ताओं में से मात्र 259 (दो *प्रतिशत)* को कथित प्रशिक्षण उपलब्ध करवाया गया था, अतः इससे सम्भावित बोलीकर्त्ता ई-उपार्जन में आवश्यक क्षमता निर्माण से वंचित रहे।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्य को स्वीकार किया और लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना का आश्वासन दिया।

2.4.10 निष्कर्ष

हिमाचल प्रदेश राज्य में ई-उपार्जन परियोजना उचित रूप से अपनायी व क्रियान्वित नहीं की गयी थी। लेखापरीक्षा में पायी गयी मुख्य कमियां थी:

- 90 संगठनों में से 26 में ₹ 10 लाख से अधिक की निविदाओं हेतु ई-निविदाकरण पर सात मॉडयूलों में से मात्र एक क्रियान्वित किया गया था। इस मॉडयूल में भी बोलियों को ऑनलाइन खोलने, मोल-भाव तथा संविदाओं के अधिनिर्णय की महत्त्वपूर्ण गतिविधियां मैनुअली की जा रही थी।
- एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों जैसे निविदा प्रस्तुत करने के समय को कम करने तथा शुद्धिपत्र का प्रकाशन न करने से सम्बंधित व्यापार नियम पूर्ण रूप से नहीं डाले गये थे।
- यह पारदर्शी बोली को बढ़ावा नहीं देता था क्योंकि एक ही आई0पी0 पते से एकाधिक बोलियों के उदाहरण थे और दलों के निर्माण को रोका नहीं जा सकता था।
- यूजर आई0डी0 के साथ डी0एस0सी0 के अपर्याप्त प्रतिचित्रण से सिस्टम के गलत उपयोग का जोखिम बढ़ा।
- मान्यकरण जांच उचित रूप से डिजाइन नहीं किये गये थे जिससे सिस्टम में डाटा की शुद्धता प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित हुई।
- कमियों जैसे परियोजना के क्रियान्वयन हेतु नियमों को न बनाना, एन0आई0सी0 के साथ सेवा स्तर अनुबंधों को अंतिम रूप न देना, के कारण सेवाओं के अपेक्षित स्तर को सुनिश्चित नहीं किया गया था और कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गयी थी।
- महत्त्वपूर्ण कार्यों का बंटवारा न करने से नियंत्रणों का अभाव, अनियमिततायें तथा डाटा की शुद्धता प्रभावित हो सकती है।

पायी गई कमियों की गंभीरता के कारण यह स्पष्ट है कि बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता, प्रतियोगिता में वृद्धि और उपार्जन की लागत में कमी के प्रमुख उद्देश्य प्राप्त नहीं किये जा सकते थे।

2.4.11 सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के प्रकाश में राज्य सरकार विचार कर सकती है कि:

- सिस्टम को विश्वसनीय बनाने के लिये सिस्टम में व्यापार नियमों के प्रतिचित्रण तथा मान्यकरण जांचों को जोड़ने के द्वारा सिस्टम डिजाइन की कमियों को ठीक किया जाना चाहिए।
- ताल-मेल का लाभ उठाने के लिये सभी मॉडयूलों को लोक उपार्जन में पारदर्शिता, मितव्ययता तथा प्रभावशीलता लाने हेतु पूर्णता लागू किया जा सकता है।
- राज्य सरकार के समस्त संगठनों में ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु अधिनियम/नियमावली, सेवा स्तर अनुबंध तथा रोलआउट योजना तैयार/निष्पादित की जानी चाहिए।
- सेवादाता से अपेक्षित सेवाओं का अपेक्षित स्तर व्याख्यायित किया जा सकता है और गुणवत्तापूर्ण सेवाओं की प्रदेयता की निगरानी हेतु तंत्र सेवा स्तर अनुबंध के माध्यम से उत्पन्न किया जाना चाहिए।
- ई-उपार्जन सिस्टम की विश्वसनीयता तथा प्रयुक्ति में वृद्धि हेतु दी गयी भूमिकाओं के निष्पादन हेतु एक्सेस नियंत्रणों, पासवर्ड नीति तथा कर्त्तव्यों के बंटवारे को मजबूत बनाया जाना चाहिए।
- प्रतियोगी दरों की प्राप्ति हेतु वेंडर सहभागिता में वृद्धि के लिये सम्भावित उपयोक्ताओं/बोलीकर्त्ताओं के लिये प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित किये जाने चाहिए।

लेखापरीक्षा के परिणाम अगस्त 2017 में सरकार को सौंप दिए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (नवंबर 2017)।

अध्याय-III
अनुपालना लेखापरीक्षा

अध्याय-III
अनुपालना लेखापरीक्षा

कृषि विभाग

3.1 मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की खरीद पर निरर्थक निवेश

प्रयोगशालाओं के लिए परिचालन स्टाफ सुनिश्चित किए बिना मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की खरीद में योजना की कमी के कारण वे अनुपयोगी रही जिससे ₹ 2.02 करोड़ का निवेश निरर्थक रहा।

किसानों के दरवाजे पर मिट्टी परीक्षण सुविधा प्रदान करने तथा उन्हें मिट्टी स्वास्थ्य कार्डस जारी करने के उद्देश्य से कृषि विभाग द्वारा 'राष्ट्रीय संचारणीय कृषि मिशन' स्कीम के अंतर्गत तीन जिलों मण्डी, शिमला व सोलन के लिए मार्च 2016 में भारत इलेक्ट्रॉनिक निगम लिमिटेड, हैदराबाद (फर्म) से ₹ 2.02 करोड़ की तीन मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाएं खरीदी गयी। फर्म द्वारा इन इकाइयों को आवश्यक उपकरणों व यंत्रों के साथ प्रदान करना था तथा विभाग को मौजूदा स्टाफ से स्कीम को संचालित करना था।

अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि फर्म ने मार्च 2016 में बिना आवश्यक उपकरण/यंत्रों के तीन मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की आपूर्ति की। संरचना कार्य अगस्त 2016 में पूर्ण हुआ जिससे मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं के प्रयोग करने में पांच महीने की देरी हुई। आपूर्ति आदेश में कोई दण्डात्मक प्रावधान न होने के कारण देरी के लिए फर्म के खिलाफ कोई कार्रवाही नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि विभाग द्वारा इन मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं को दक्ष चालक व तकनीकी स्टाफ[1] न प्रदान करने के कारण मई 2017 तक तीनों मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाएं पूरी तरह क्रियाशील नहीं हुई थीं। परिणामस्वरूप, 2016-17 के दौरान परीक्षण के लिए निर्धारित 4,500 मिट्टी नमूनों के संयुक्त लक्ष्य के सापेक्ष विभाग द्वारा मौजूदा तैनात स्टाफ के द्वारा मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशाला में केवल 66 नमूनों (एक *प्रतिशत*) का परीक्षण किया गया था। स्पष्टतः, राज्य में मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशाला स्थापित करने का उद्देश्य मूलरूप से प्राप्त नहीं हुआ तथा किसानों को इन इकाइयों का वांछित लाभ काफी हद तक नहीं मिल पाया।

विभाग ने कहा (मई 2017) कि विभागीय मिट्टी परीक्षण प्रयोगशालाओं में मिट्टी स्वास्थ्य कार्डस स्कीम के कार्य के अधिकता के कारण इसके स्टाफ को मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं में तैनात नहीं किया जा सका। पुनः यह बताया गया कि विभाग में कृषि विकास अधिकारियों, कृषि प्रसार अधिकारियों व चालकों के संवर्ग में स्टाफ की अत्यधिक कमी है। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मौजूदा स्टाफ से स्कीम क्रियान्वित करने की जिम्मेदारी थी और स्टाफ व चालकों की स्थिति के बारे में विभाग को पहले से पता था तथा विभाग को उचित योजना के बाद मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं को खरीदना चाहिए था।

इस प्रकार, प्रयोगशालाओं के लिए परिचालन स्टाफ सुनिश्चित किए बिना मिट्टी परीक्षण गतिशील प्रयोगशालाओं की खरीद में योजना की कमी के परिणामस्वरूप वे अनुपयोगी रही जिससे ₹ 2.02 करोड़ का निवेश निरर्थक रहा।

लेखापरीक्षा परिणाम (मई 2017) सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त (नवंबर 2017) नहीं हुआ था।

---

1 कृषि विकास अधिकारी: एक, कृषि प्रसार अधिकारी: एक तथा प्रयोगशाला सहायक: एक।

3.2 जैविक/पारम्परिक काली चाय की बिक्री में हानि

बिना प्रतियोगी निविदा के फर्म का चयन तथा समझौता ज्ञापन में निष्पादन बैंक प्रतिभूति के खण्ड को सम्मिलित करने अथवा समझौता ज्ञापन पत्र के शर्तों व निबंधनों के उल्लंघन पर नुकसान के लिए जिम्मेदारी का समझौता ज्ञापन में प्रावधान लगाने में चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय की असफलता के परिणामस्वरूप जैविक/पारम्परिक चाय की आपूर्ति में ₹ 75.62 लाख की हानि हुई।

वित्तीय नियम[2] प्रावधान करता है कि संविदा, निविदा प्राप्ति की मानक विधि अपनाकर अधिनिर्णीत की जानी चाहिए तथा खरीद विभाग के हितों की सुरक्षा के लिए संविदा के अधिनिर्णय पर सफल निविदाकार से संविदा के मूल्य का पांच से 10 *प्रतिशत* के बीच निष्पादन धरोहर राशि के रूप में प्राप्त की जाएगी।

जैविक हरी व पारम्परिक काली चाय के विनिर्माण के लिए प्रसंस्करण तकनीक के मानकीकरण व तकनीक को को-ऑपरेटिव चाय कारखानों व निजी चाय उत्पादकों को स्थानांतरण के लिए चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर द्वारा अप्रैल 2008 में ₹ 57.18 लाख की लागत से एक चाय प्रसंस्करण इकाई स्थापित की गई। चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय द्वारा उत्पादित व प्रसंस्कृत प्रमाणित जैविक/पारम्परिक चाय "धौलाधार टी" ब्रांड के अंतर्गत विभिन्न श्रेणियों में अंकित किया जाता है तथा उपभोग की अवधि दो से तीन साल तक होती है।

अपने जैविक/पारम्परिक चाय की बिक्री के लिए, चाय बागवानी व कृषि वानिकी विभाग, चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय ने समाचार पत्रों में विज्ञापनों के माध्यम से चाय खरीददारी के लिए आग्रह के प्रति वितरकों द्वारा दिखाई गई प्रतिक्रिया में कमी के कारण विनिर्दिष्ट खुली प्रतियोगी निविदा प्रक्रिया अपनाये बिना फर्म के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर (अप्रैल 2011) किया। समझौता ज्ञापन का खण्ड-4 प्रावधान करता है कि चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय द्वारा अनुमोदित दरों के अनुसार समझौता ज्ञापन के हस्ताक्षर की तिथि से पांच वर्ष की अवधि के दौरान चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय अपने सम्पूर्ण उत्पाद की आपूर्ति फर्म को करेगा और चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय अपने उत्पादों की खुले बाजार में बिक्री नहीं करेगा। समझौता ज्ञापन (खण्ड-13) पुनः प्रावधान करता है कि समझौता ज्ञापन के शर्तों व निबंधनों को दोनों पक्ष मानेंगे और किसी भी पक्ष द्वारा उल्लंघन होने पर दूसरे पक्ष के नुकसान के लिए जिम्मेदार होगें।

नियंत्रक, चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि समय-समय पर चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय द्वारा किए गए अनुरोधों के बावजूद फर्म ने मई 2012 तक उत्पादित जैविक/पारम्परिक चाय के 24,855.50 किलोग्राम में से केवल 4,565 किलोग्राम ही उठाया। पुनः समझौता ज्ञापन के शर्तों के अनुसार पांच वर्षों की अवधि के लिए किसी दूसरे फर्म को चाय की आपूर्ति अथवा खुले बाजार/दूसरे बिक्री स्थान में बिक्री से चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय को रोकने के लिए फर्म ने जून 2012 में सिविल न्यायालय में मुकदमा दायर कर दिया लेकिन बिना कोई कारण बताए मई 2014 में मुकदमा वापस ले लिया। यद्यपि, सिविल न्यायालय ने चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय को खुले बाजार में उत्पाद बेचने को स्वीकृति दी (अक्तूबर 2012) लेकिन मई 2015 तक बाजार में चाय की बिक्री के लिए चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय द्वारा प्रयास नहीं किया गया। इसी दौरान, फर्म द्वारा चाय न उठाने के कारण 2008-14 की अवधि का ₹ 86.58 लाख[3] न्यूनतम मूल्य का 30,922 किलोग्राम भण्डार इकट्ठा हो गया। चूंकि चाय की गुणवत्ता खराब हो गई थी, इसलिए 2015-16 के दौरान 30,922

---

2 हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 2009 का नियम 101 व 107 और केन्द्रीय सतर्कता आयोग मार्गदर्शिका का परिच्छेद 17 ।

3 जैविक चाय के विभिन्न श्रेणी के लिए जून 2010 में चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय के कुलपति द्वारा निर्धारित ₹ 280 प्रति किलोग्राम की न्यूनतम दर पर गणना की गई।

किलोग्राम में से 19,920 किलोग्राम चाय ₹ 55 प्रति किलोग्राम की दर से ₹ 10.96 लाख में खुली नीलामी के माध्यम से बेची गई और 11,002 किलोग्राम का शेष भण्डार मार्च 2017 तक बिना बिके पड़ा रहा तथा इसके उपयोग की अवधि भी समाप्त हो गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो कोई निष्पादन बैंक प्रतिभूति प्राप्त की गई जैसा कि वित्तीय नियमों में आवश्यक था तथा न ही फर्म के खिलाफ समझौता ज्ञापन के निबंधनों व शर्तों (खण्ड-4) के उल्लंघन की स्थिति में नुकसान के लिए जिम्मेदारी का समझौता ज्ञापन प्रावधान लगाया गया जिससे जैविक/पारम्परिक चाय की बिक्री में चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय को ₹ 75.62 लाख[4] का नुकसान हुआ।

नियंत्रक, चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय ने कहा (अप्रैल 2017) कि समझौता ज्ञापन में बैंक प्रत्याभूति/प्रतिभूति का खण्ड सम्मिलित नहीं किया गया था क्योंकि फर्म अग्रिम भुगतान के लिए सहमत हो गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भुगतानों की अग्रिम प्राप्ति के सम्बंध में समझौता ज्ञापन में ऐसा कोई खण्ड नहीं था और फर्म के विरूद्ध नुकसानों की भरपाई के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

बिना प्रतियोगी निविदा के फर्म का चयन तथा समझौता ज्ञापन पत्र में निष्पादन बैंक प्रतिभूति को सम्मिलित करने अथवा चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय द्वारा उत्पादित चाय को उठाने के लिये समझौता ज्ञापन पत्र के (खण्ड 4 के) शर्तों व निबंधनों के उल्लंघन पर नुकसान के लिए जिम्मेदारी से सम्बंधित प्रावधान लगाने में चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय के असफलता के परिणामस्वरूप जैविक/पारम्परिक चाय की आपूर्ति में ₹ 75.62 लाख की हानि हुई।

लेखापरीक्षा परिणाम (जून 2017) सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त (नवंबर 2017) नहीं हुआ था।

4		
	जैविक चाय के पुराने भण्डार की कुल मात्रा = 30,922 x चाय की बिक्री के लिए निर्धारित न्यूनतम दर अर्थात् ₹ 280 / किलोग्राम	₹ 86,58,160
	नीलाम की गई मात्रा की कम राशि = 19,920 x नीलामी दर अर्थात् ₹ 55/किलोग्राम	(-) ₹ 10,95,600
	अंतर	₹ 75,62,560

कृषि और बागवानी विभाग

3.3 कृषि फसल बीमा योजनाएं

राज्य में फसल बीमा योजनाओं के अंतर्गत किसानों की व्याप्ति (कवरेज) काफी कम थी। राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अंतर्गत 2014-16 के दौरान खरीफ फसलों के लिए मात्र 1.72 *प्रतिशत* किसानों तथा रबी फसलों के लिए 1.01 से 1.68 *प्रतिशत* किसानों को सम्मिलित किया गया। मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत 2014-17 के दौरान खरीफ फसलों के लिए मात्र 0.09 से 2.43 *प्रतिशत* किसानों तथा रबी फसलों के लिए 9.34 से 13.61 *प्रतिशत* किसानों को बीमित किया गया। फसल/क्षेत्र अधिसूचना के जारीकरण में 14 से 98 दिनों की देरी के परिणामस्वरूप किसानों विशेषकर अऋणी किसानों को कम सम्मिलित किया गया। ग्राम पंचायत अथवा राजस्व वृत्त सबसे छोटी बीमा इकाई/क्षेत्र के स्थान पर कृषि विभाग ने तहसील अथवा ब्लॉक को बीमा इकाई के रूप में अपनाया जिसके कारण फसल हानि का ठीक निर्धारण नहीं हुआ। 2016-17 के दौरान कट-ऑफ तिथियों के बाद बीमा कम्पनियों को मामलों के प्रस्तुतीकरण के परिणामस्वरूप 5,405 किसान सम्मिलित नहीं हुए।

3.3.1 परिचय

प्राकृतिक आपदा, हानिकारक कीट तथा रोगों जिससे फसल आंशिक या पूरी तरह खराब होती है, जैसे विभिन्न जोखिमों के प्रति कृषक समुदाय के बीमा के लिए भारत सरकार ने पिछले तीन दशकों से कई फसल बीमा योजनाओं की शुरूआत की है। 2014-17 के दौरान राज्य में निम्न तीन फसल बीमा योजनाएं क्रियाशील हैं।

राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना

कृषक समुदाय के बीमा द्वारा कृषि फसलों के नुकसान व नष्ट होने से वित्तीय हानि को कम करने के उद्देश्य से भारत सरकार ने 'राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना' की शुरूआत (1999-2000) की। राज्य द्वारा 1999-2000 के रबी[5] फसल सीजन से राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना अपनाई गई थी।

मौसम आधारित फसल बीमा योजना

प्रतिकूल मौसमी घटनाओं[6] के विरूद्ध कृषकों को बीमा सुरक्षा प्रदान करने के लिए 2007-08 में भारत सरकार द्वारा 'मौसम आधारित फसल बीमा योजना' की शुरूआत की गई और राज्य में 2008-09 के रबी सीजन से इस योजना को अपनाया गया।

प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना

बेहतर व सस्ती बीमा सेवाएं प्रदान करने के लिए भारत सरकार द्वारा खरीफ सीजन 2016 से राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना को हटाकर 'प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना' की शुरूआत (फरवरी 2016) की गई। प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना, फसल चक्र के सभी चरणों को बीमा में सम्मिलित करता है जिसमें विनिर्दिष्ट घटनाओं में फसल कटाई के बाद के खतरे[7] सम्मिलित हैं। ये बीमा योजनाएं राज्य में सभी मुख्य फसलों[8] को सम्मिलित करती हैं।

3.3.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

कृषि फसल बीमा योजनाओं के लेखापरीक्षा उद्देश्यों में देखना था कि क्या:

---

5 रबी सीजन की फसलें सर्दियों के दौरान उगाई तथा अप्रैल व मई में काटी जाती है जिसमें गेंहूं, जौ, सरसों, इत्यादि सम्मिलित हैं।

6 कम तथा अधिक वर्षा, ठंड, गर्म (ताप), सापेक्षिक आर्द्रता, तूफान, ओलावृष्टि, इत्यादि।

7 चक्रवात/चक्रवाती वर्षा तथा वेमौसमी वर्षा के विशेष खतरों के विरूद्ध कटाई से दो सप्ताह तक, जिसमें फसल को सुखाने के लिए काटकर खेतों में फैलाते हैं/सम्मिलित होती है।

8 राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना/प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना के अंतर्गत रबी सीजन की फसलें गेहूं व जौ तथा खरीफ सीजन की फसलें मक्का, धान एवं आलू और मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत खरीफ सीजन की अदरक, टमाटर एवं मटर तथा रबी सीजन की टमाटर, आलू, ठियोग मिर्च तथा फल फसल (आम, सेब, नींबू, इत्यादि)।

(i) प्रभावी व मितव्ययी उपयोगिता सुनिश्चित करते हुए पर्याप्त व समयबद्ध तरीके से निधियां प्रदान की गई,

(ii) फसल बीमा योजनाएं प्रभावी तरीके से क्रियान्वित की गई, और

(iii) योजनाओं के अनुश्रवण के लिए प्रभावी नियंत्रण प्रणाली की व्यवस्था थी।

3.3.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

वर्ष 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान राज्य में कृषि फसल बीमा योजनाओं[9] की लेखापरीक्षा कृषि और बागवानी निदेशकों, जिला कांगड़ा व शिमला के कृषि उप-निदेशकों, धर्मशाला, कांगड़ा, जुब्बल-कोटखाई तथा ठियोग खण्डों के विषय विशेषज्ञों, कृषि बीमा कम्पनी, क्षेत्रीय कार्यालय चण्डीगढ़ और पांच बैंक शाखाओं[10] के अभिलेखों की नमूना जांच के द्वारा अप्रैल तथा मई 2017 के दौरान की गई।

3.3.4 फसल बीमा योजनाओं के लिए विभिन्न संस्थाओं की भूमिका

भारत सरकार

कृषि तथा किसान कल्याण मंत्रालय, फसल बीमा योजना के सम्पूर्ण क्रियान्वयन तथा कृषि बीमा कम्पनी द्वारा इकट्ठा की गई प्रीमियम की 100 *प्रतिशत* से अधिक बीमा दावा के प्रति प्रीमियम सब्सिडी व वित्तीय दायित्वों के लिए भारत सरकार के अंश को अवमुक्त करने के लिए जिम्मेदार एक शीर्ष प्राधिकरण है।

राज्य सरकार

राज्य कृषि और बागवानी विभाग राज्य में योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेदार शीर्ष प्राधिकरण हैं। बागवानी विभाग मुख्य फल फसलों के लिए जबकि कृषि विभाग अन्य फसलों के लिए जिम्मेदार है। प्रत्येक फसल सीजन के शुरू में अतिरिक्त मुख्य सचिव (कृषि) की अध्यक्षता में फसल बीमा के लिए राज्य स्तरीय समन्वय समिति के निर्णय के अनुसार राज्य सरकार द्वारा फसलों को अधिसूचित करना तथा सीजन के दौरान सम्मिलित होने वाले क्षेत्रों को परिभाषित करना था। अधिसूचना में विनिर्दिष्ट नियत तिथियों से पहले बीमा कम्पनियों को राज्य सरकार भी अपेक्षित संख्या में फसल कटाई प्रयोग[11] करने के बाद उत्पादन डाटा प्रदान करती है।

क्रियान्वयन अभिकरण

योजनाओं के परिचालन मार्गदर्शिका के अनुसार, क्रियान्वयन अभिकरण जिसमें कृषि बीमा कम्पनी तथा अन्य सूचीबद्ध निजी बीमा कम्पनियां सम्मिलित हैं, किसानों को फसल बीमा प्रदान करने के लिए जिम्मेदार हैं। क्रियान्वयन अभिकरण केवल नोडल प्वाइंटस[12] पर कार्य करते हैं। कृषि बीमा कम्पनी को नोडल प्वाइंट्स/अन्य निजी बीमा कम्पनियों से बीमाकृत किसानों के विवरण प्राप्त करना तथा प्रीमियम सब्सिडी के लिए भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा अपने अंशों को अवमुक्त करने के लिए दावों को भेजना आवश्यक होता है। भारत सरकार व राज्य सरकार से निधियों की प्राप्ति पर कृषि बीमा कम्पनी, निजी बीमा कम्पनियों/नोडल प्वाइंटस को प्रीमियम सब्सिडी अवमुक्त करती हैं।

बैंक/वित्तीय संस्थाएं

बैंक तथा वित्तीय संस्थाएं[13] किसानों को ऋण प्रदान करते हैं, किसानों की बीमा प्रीमियम का अंश इकट्ठा करते हैं, किसानों के विभिन्न श्रेणियों पर समेकित विवरण तैयार करते हैं और उन्हें बीमा प्रीमियम के साथ नोडल प्वाइंट्स (नोडल प्वाइंट्स के रूप में बनाई गई जिला मुख्यालयों पर नोडल शाखाएं) को भेजते हैं। संवितरण

---

9 2014-16 के लिए राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना, 2016-17 के लिए प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना और 2014-17 के लिए मौसम आधारित फसल बीमा योजना। ।

10 भारतीय स्टेट बैंक: कोटखाई व ठियोग, हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक: कोटखाई व ठियोग और यूनाइटेड कॉमर्शियल बैंक: कोटखाई।

11 अधिसूचित/विनिर्दिष्ट क्षेत्रों में फसल उत्पादन के निर्धारण के लिए प्रयोग।

12 जिले में अपनी शाखाओं की तरफ से बीमा कम्पनी के साथ कार्य करने के शिड्यूल्ड कॉमर्शियल बैंक द्वारा निर्धारित प्वाइंट्स।

13 शिड्यूल्ड कॉमर्शियल बैंक, सहकारी बैंक और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक।

शाखाएं जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति या क्रियान्वयन अभिकरणों के प्रतिनिधियों द्वारा सत्यापन के लिए प्रस्ताव फार्मों व अन्य सम्बंधित दस्तावेजों के अभिलेखों को तैयार करते हैं। नोडल प्वाइंट्स क्रियान्वयन अभिकरणों को निर्धारित प्रारूप में फसलवार/क्षेत्रवार मासिक फसल बीमा घोषणा पत्र प्रस्तुत करते हैं। बैंक किसानों से इकट्ठा की गई प्रीमियम का चार *प्रतिशत* सेवा प्रभार के रूप में प्राप्त करता है।

3.3.5 वित्तीय प्रबंधन

राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अंतर्गत (रबी सीजन 2015-16 तक लागू), किसानों को प्रीमियम पर 50 *प्रतिशत* सब्सिडी स्वीकार्य थी और भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा प्रीमियम सब्सिडी को 10:90 के अनुपात में साझा करनी थी।

प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना के अंतर्गत, क्रियान्वयन अभिकरण बीमांकिक प्रीमियम दरों पर प्रभारित करेगा और किसान निर्धारित दरों[14] पर बीमा प्रभारों का भुगतान करेगा। बीमांकिक प्रीमियम दर और सामान्य प्रीमियम सब्सिडी की दर होने के कारण बीमा प्रभारों के दर के बीच का अंतर भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा बराबर-बराबर वहन किया जाना था।

मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत, किसानों के प्रीमियम का 50 *प्रतिशत* तक अग्रिम प्रीमियम सब्सिडी भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा 50:50 के अनुपात में प्रदान की जाती है।

3.3.5.1 निधियों का आवंटन और व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कृषि और बागवानी के निदेशालयों ने 2014-17 के दौरान बीमा कम्पनियों को प्रत्यक्षतः अवमुक्त प्रीमियम सब्सिडी के भारत सरकार के अंश का डाटा तैयार नहीं किया था। प्रीमियम सब्सिडियों के राज्यांश के भुगतानों को राज्य स्तर पर बिना सत्यापन के उनके मांग के अनुसार बीमा कम्पनियों को अवमुक्त कर दिया गया। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में दावों की सत्यता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। 2014-17 के दौरान फसल बीमा योजनाओं के अंतर्गत कृषि व बागवानी विभागों द्वारा राज्यांश का बजट आवंटन तथा उनके प्रति हुए व्यय का ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3.3.1: 2014-17 के दौरान फसल बीमा योजनाओं के अंतर्गत राज्य का बजट आवंटन तथा उनके प्रति हुए व्यय का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कृषि विभाग			बागवानी विभाग		
	बजट	व्यय	बचत	बजट	व्यय	बचत
2014-15	3.50	1.12	2.38 (68)	6.17	6.17	शून्य
2015-16	2.50	2.00	0.50 (20)	10.43	9.22	1.21 (12)
2016-17	3.32	3.03	0.29 (09)	15.00	9.14	5.86 (39)
योग	**9.32**	**6.15**	**3.17**	**31.60**	**24.53**	**7.07**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

- 2014-17 के दौरान बजट आवंटनों के प्रति, कृषि विभाग में नौ से 68 *प्रतिशत* के मध्य बचत थी जिसका अभ्यर्पण दर्शाता है कि उपर्युक्त अवधि के दौरान बजट आवंटन मांगों से मेल नहीं करती। इसके अतिरिक्त, जनवरी 2015 में ₹ 2.38 करोड़ का 2014-15 की शेष अवधि के दौरान प्रीमियम सब्सिडी के राज्यांश के संभावित मांग को सुनिश्चित किए बिना अभ्यर्पण कर दिया गया। संयोगवश कम्पनी ने मार्च 2015 में ₹ 1.30 करोड़ के प्रीमियम सब्सिडी के राज्यांश की मांग उठाई। इस मांग को पूरा करने के लिए विभाग ने अतिरिक्त निधियों की मांग की जिसके प्रति राज्य सरकार ने ₹ 1.06 करोड़ मात्र का प्रावधान किया परिणामस्वरूप 2014-15 के दौरान ₹ 0.24 करोड़ कम का आवंटन हुआ।

---

14 खरीफ सीजन: बीमाकृत राशि अथवा बीमांकिक दर, जो भी कम हो, का दो *प्रतिशत* रबी सीजन: बीमाकृत राशि या बीमांकिक दर, जो भी कम हो का 1.5 *प्रतिशत* तथा वार्षिक वाणिज्यिक/वार्षिक बागवानी फसलों: बीमाकृत राशि या बीमांकिक दर, जो भी कम हो, का पांच *प्रतिशत* ।

- बागवानी विभाग में 2015-16 व 2016-17 के दौरान क्रमशः 12 व 39 *प्रतिशत* की बचत थी। तथापि, उपर्युक्त अवधि के दौरान निधियों की उपलब्धता के बावजूद, कृषि बीमा कम्पनी को प्रीमियम सब्सिडी के राज्यांश को अवमुक्त करने में देरी हुई जैसा कि आगामी परिच्छेद में दर्शाया गया है।

कृषि निदेशक ने बताया (मई 2017) कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर राशि का अभ्यर्पण किया गया था। उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि 2014-15 की शेष अवधि के लिए प्रीमियम सब्सिडी के राज्यांश के मांग को बिना सुनिश्चित किए अभ्यर्पण किया गया था। बागवानी विभाग से उत्तर प्रतिक्षित था।

3.3.5.2 प्रीमियम सब्सिडी के राज्यांश के भुगतान में देरी

मौसम आधारित फसल बीमा योजना मार्गदर्शिका के अनुसार, राज्य सरकार को बीमा कम्पनियों को उनके द्वारा प्रस्तुत उचित आकलनों पर आधारित प्रत्येक फसल सीजन के शुरूआत में अपने अंश को अवमुक्त करना और बीमा कम्पनियों द्वारा जैसे ही अंतिम आंकड़े प्रस्तुत किए जाते हैं, सीजन के लिए वास्तविक प्रीमियम सब्सिडी के शेष का समायोजना करना आवश्यक है। बागवानी विभाग द्वारा क्रियान्वित की जा रही मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत रबी फसल सीजन के लिए, बैंकों को कट-ऑफ तिथि (31 दिसम्बर) से 15 दिनों के अंदर बीमा कम्पनियों को बीमित किसानों की सूची भेजनी आवश्यक थी। सत्यापन के बाद, बीमा कम्पनियों को तीन महीने के अंदर (आगामी वर्ष का 30 अप्रैल) प्रीमियम सब्सिडी की अवमुक्ति के लिए सरकार को सूची भेजनी थी जिससे जोखिम अवधि की समाप्ति (आगामी वर्ष का 30 जून) से 45 दिनों के अंदर उनके दावों का समायोजन सुनिश्चित किया जा सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत, विभाग ने 2014-17 के दौरान फसल सीजनों के शुरूआत में बीमा कम्पनियों को प्रीमियम सब्सिडी की राशि अवमुक्त नहीं की थी। 2014-15 व 2015-16 के फसल सीजनों के लिए, बीमा कम्पनियों ने 04 से 144 दिनों की देरी के पश्चात् विभाग को ₹ 18.36 करोड़ के प्रीमियम सब्सिडी के अंतिम बिल प्रस्तुत किए थे और विभाग ने कृषि बीमा कम्पनियों को प्रीमियम सब्सिडी को अवमुक्त करने के लिए 68 से 204 दिनों से अधिक लिया था जैसा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3.3.2: बागवानी विभाग द्वारा बीमा कम्पनियों को प्रीमियम सब्सिडी की अवमुक्ति का ब्यौरा

(राशि ₹ करोड़ में तथा विलम्ब दिनों में)

वर्ष	ऋणी किसान	अऋणी किसान	राशि	बीमा कम्पनियों द्वारा बिलों का प्रस्तुतीकरण (देय तिथि 30 अप्रैल)		कृषि बीमा कम्पनी को प्रीमियम सब्सिडी की अवमुक्ति की तिथि	विभाग द्वारा लिया गया समय (बिल की अंतिम तिथि से)
				बिल की तिथि	विलम्ब		
2014-15	96,623	623	9.22	ए0आई0सी0: 17 अगस्त 2015 एच0डी0एफ0सी0: 01 सितम्बर 2015 आई0सी0आई0सी0आई0: 22 सितम्बर 2015	108 123 144	01 दिसम्बर 2015 से 01 मार्च 2016	68 से 159 दिन
2015-16	1,27,926	1,020	9.14	ए0आई0सी0: 27 अगस्त 2016 एच0डी0एफ0सी0: 14 जुलाई 2016 आई0सी0आई0सी0आई0: 08 अगस्त 2016 इफको टोकियो: 02 अगस्त 2016 रिलायंस: 05 मई 2016 चोला एम0एस0: 01 अगस्त 2016	118 74 99 93 04 92	03 दिसम्बर 2016 से 20 मार्च 2017	97 से 204 दिन
2016-17	84,461	5,296	14.03	अनुपलब्ध		अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
योग	**3,09,010**	**6,939**	**32.39**				

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

2016-17 के लिए रबी फसल सीजन के लिए प्रीमियम सब्सिडी दावे मई 2017 तक बीमा कम्पनियों/विभाग द्वारा प्रसंस्करित नहीं किए गए थे। विभाग द्वारा प्रीमियम सब्सिडी की अवमुक्ति में देरी के परिणामस्वरूप बीमा कम्पनियों द्वारा लाभार्थियों के दावों के भुगतान में पुनः देरी होगी। यद्यपि पूछा गया (मई 2017) लेकिन विभाग ने जून 2017 तक इसके कारणों को नहीं बताया।

3.3.6 योजनाओं का क्रियान्वयन

योजनाएं ऋणी किसानों के अनिवार्य तथा अऋणी किसानों के लिए ऐच्छिक हैं। योजनाओं के अंतर्गत घटकों का 'एरिया अप्रोच' के आधार पर क्रियान्वयन होना था जहां पर आपदाओं की स्थिति में दावे के निर्धारण व भुगतान के लिए राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना/प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना के अंतर्गत अधिसूचित क्षेत्रों के उत्पादन और मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत अधिसूचित संदर्भ स्वचालित मौसम स्टेशनों के मौसम डाटा को ईकाई के रूप में लिया जाता है।

3.3.6.1 परिभाषित क्षेत्र/बीमा इकाई का अंगीकरण

राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना की मार्गदर्शिकाएं प्रावधान करती है कि योजना प्रत्येक अधिसूचित फसल के लिए इकाई क्षेत्र अप्रोच के आधार पर संचालित होगी और गांव/ग्राम पंचायत अथवा अन्य कोई समतुल्य इकाई जो ठीक-ठीक फसल हानि के निर्धारण की सुविधा देगी, छोटी बीमा इकाई होगी। एरिया अप्रोच के आधार पर, यदि परिभाषित क्षेत्र का वास्तविक उत्पादन कमी दर्शाता है जब दहलीज उत्पादन से तुलना की जाती है, जो पिछले वर्ष के फसल उत्पादन[15] के औसत की तरफ जा रही हो, तो परिभाषित क्षेत्र के सभी किसानों को बीमित करवाना होता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने 2014-17 के दौरान ग्राम पंचायत/गांव को परिभाषित इकाई क्षेत्र के रूप में नहीं अपनाया था। गेहूं, धान व अन्य फसलों के लिए तहसील/खण्ड को बीमा की इकाई के रूप में अपनाया गया था। चूंकि मिट्टी स्थितियों, सिंचाई सुविधाओं की उपलब्धता, वर्षा की घटनाएं और उसी तहसील/खण्ड के विभिन्न हिस्से में प्राकृतिक आपदाओं में अत्यधिक भिन्नता होती है इसलिए किसानों को प्राप्त उत्पादन में भारी भिन्नता हो सकती है। ग्राम पंचायत/गांव स्तर पर फसल हानि के अनुमान से फसल की स्थिति का अधिक वास्तविक चित्रण होगा। इस प्रकार फसल हानियों को ठीक-ठीक ज्ञात नहीं किया गया था और किसानों को क्षतिपूर्ति उचित निर्धारण पर आधारित नहीं थी जैसा आगामी परिच्छेद में भी दर्शाया है। यद्यपि पूछा गया (मई 2017), कृषि निदेशक ने इसका कारण नहीं बताया।

3.3.6.2 अधिसूचना जारी करने में विलम्ब

योजनाओं की मार्गदर्शिकाओं के अनुसार, फसल सीजन के आरम्भ होने के एक महीने पहले फसल बीमा पर राज्य स्तरीय समन्वय समिति की आयोजित होने वाली बैठक के निर्णय के अनुसार प्रत्येक फसल सीजन के शुरूआत में (खरीफ के लिए मार्च रबी के लिए सितम्बर) राज्य सरकार को योजनावार फसलें तथा बीमा से आवृत करने के लिए चयन किया गया परिभाषित क्षेत्र, अधिकतम बीमित राशि, सामान्य व बीमांकिक प्रीमियम की दर, इत्यादि से सम्बंधित अधिसूचना जारी करनी थी। अधिसूचना के अनुसार बैंकों को कट-ऑफ तिथि से पहले अर्थात् खरीफ व रबी सीजनों के लिए प्रत्येक वर्ष क्रमशः 31 जुलाई व 31 दिसम्बर से पहले बीमित किसानों के घोषणा-पत्र फार्म प्रस्तुत करना है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2014-17 के दौरान राज्य सरकार द्वारा फसल बीमा योजनाओं के अंतर्गत फसलों और परिभाषित क्षेत्र अधिसूचनाएं खरीफ सीजन के लिए 27 व 98 दिनों के मध्य और रबी सीजन के लिए 14 व 54 दिनों के मध्य की देरी[16] से जारी किया गया था। अधिसूचनाओं के जारी करने में देरी उपर्युक्त अवधि के दौरान फसल बीमा पर राज्य स्तरीय समन्वय समिति की बैठकों[17] के आयोजन में 37 से 125 दिनों के देरी के कारण

---

15 चावल और गेहूं के लिए तीन वर्षों के औसत फसल उत्पादन और अन्य फसलों के लिए पांच वर्षों के औसत फसल उत्पादन।

16 खरीफ के लिए कृषि विभाग: 08 जुलाई 2014 (98 दिन); 07 मई 2015 (36 दिन) एवं 28 अप्रैल 2016 (27 दिन) तथा रबी के लिए: 21 अक्तूबर 2014 (20 दिन); 15 अक्तूबर 2015 (14 दिन) एवं 26 अक्तूबर 2016 (25 दिन) तथा रबी सीजन के लिए बागवानी विभाग: 24 नवंबर 2014 (54 दिन); 09 नवंबर 2015 (39 दिन) एवं 03 नवंबर 2016 (33 दिन)।

17 खरीफ सीजन के लिए बैठक में देरी: 04 जुलाई 2014 (125 दिन), 02 मई 2015 (62 दिन) एवं 25 अप्रैल 2016 (55 दिन) तथा रबी सीजन: 13 अक्तूबर 2014 (42 दिन), 08 अक्तूबर 2015 (37 दिन) एवं 24 अक्तूबर 2016 (53 दिन)।

हुआ, परिणामस्वरूप योजनाओं के अंतर्गत अऋणी किसानों की कम आवृत्ति हुई क्योंकि बीमा कम्पनियों को कट-ऑफ तिथियों से पहले किसानों के बीच बीमा उत्पादों के विपणन के लिए कम समय दिया गया। कृषि और बागवानी विभाग के निदेशकों, ने इसका कारण नहीं बताया।

3.3.6.3 लाभार्थियों की आवृति

योजना मार्गदर्शिकाएं प्रावधान करती हैं कि राज्य सरकार को अऋणी किसानों सहित किसानों की अधिकतम आवृति सुनिश्चित करनी चाहिए।

2014-17 के दौरान राज्य में फसल बीमा योजनाओं के अंतर्गत आवृत व लाभान्वित किसानों का फसल सीजन-वार ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका- 3.3.3: 2014-17 के दौरान बीमित किसानों तथा बीमा योजनाओं से लाभान्वित किसानों का ब्यौरा

(किसान संख्या में, क्षेत्र हैक्टेयर में और राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	सीजन	आवृत किए गए कुल किसान (*प्रतिशत*[18])	आवृत किए गए अऋणी किसान (3 का *प्रतिशत*)	बीमित क्षेत्र	बीमित राशि	दावों का भुगतान	लाभान्वित किसान (*प्रतिशत*[19])
1	2	3	4	5	6	7	8
राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना/प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना							
2014-15	*खरीफ*	16,573 (1.72)	2 (0)	12,903	67.18	0.18	272 (1.64)
	रबी	16,182 (1.68)	0 (0)	15,963	78.92	0.27	130 (0.80)
2015-16	*खरीफ*	16,398 (1.71)	140 (0.85)	11,859	75.59	1.62	2,611 (15.92)
	रबी	9,727 (1.01)	0 (0)	7,724	44.78	0.97	3,541 (36.40)
2016-17	*खरीफ**	1,11,534 (11.61)	1,937 (1.74)	35,660	253.33	1.93	4,929 (4.42)
	*रबी**	1,17,627 (12.24)	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
मौसम आधारित फसल बीमा योजना							
2014-15	*खरीफ*	856 (0.09)	0 (0)	95.38	0.95	0.11	856 (100)
	रबी	99,088 (10.31)	686 (0.69)	596.53	328.17	35.33	94,265 (95.13)
2015-16	*खरीफ*	12,346 (1.29)	508 (4.11)	1,742.55	20.22	2.18	9,646 (78.13)
	रबी	1,30,772 (13.61)	1,067 (0.82)	294.15	434.43	32.40	1,01,224 (77.40)
2016-17	*खरीफ*	23,370 (2.43)	463 (1.98)	4,023.00	44.13	3.92	22,351 (95.64)
	*रबी**	89,757 (9.34)	5,296 (5.90)	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध

स्रोत: विभागीय आंकड़े। *आंकड़े अनुमानित हैं।

(i) 2014-16 के दौरान राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अंतर्गत खरीफ सीजन के लिए 1.71 व 1.72 *प्रतिशत* के बीच और रबी सीजन के लिए 1.01 व 1.68 *प्रतिशत* के बीच किसानों को आवृत किया गया जोकि बहुत कम आवृति को दर्शाता है। तथापि, खरीफ सीजन 2016-17 से प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना की शुरूआत के बाद किसानों के आवृति में खरीफ व रबी सीजन के लिए क्रमशः 11.61 व 12.24 *प्रतिशत* वृद्धि हुई। कृषि निदेशक ने किसानों के कम आवृति के लिए कारण नहीं बताया।

(ii) 2014-17 के दौरान मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत किसानों के आवृति की प्रतिशतता खरीफ सीजन के लिए 0.09 व 2.43 के मध्य और रबी सीजन के लिए यह 9.34 व 13.61 के मध्य थी। इस प्रकार, मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत आवृत हुए किसानों की आवृति भी काफी कम थी।

(iii) राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना/प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना के अंतर्गत, बीमित किसानों के प्रति लाभान्वित किसानों की प्रतिशतता खरीफ सीजन के लिए 1.64 व 15.92 के मध्य और रबी सीजन के लिए यह 0.80 व 36.40 के मध्य थी।

---

18 जनगणना 2011 के अनुसार राज्य में कुल 9,60,765 किसानों की प्रतिशतता।

19 आवृत किए गए कुल किसानों की प्रतिशतता।

(iv) राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना के अंतर्गत आवृत किए गए कुल किसानों में से 2014-16 के दौरान रबी फसल सीजन के लिए अऋणी किसानों को आवृत नहीं किया गया था। खरीफ सीजन के लिए 2014-15 के दौरान केवल दो अऋणी किसानों को आवृत किया गया था और 2015-16 के दौरान 140 (0.85 *प्रतिशत*) जबकि 2016-17 के दौरान प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना के अंतर्गत केवल 1.74 *प्रतिशत* अऋणी किसानों को आवृत किया गया था। मौसम आधारित फसल बीमा योजना के अंतर्गत, 2014-15 में खरीफ फसलों के लिए किसी अऋणी किसान को सम्मिलित नहीं किया गया जबकि 2015-17 के दौरान खरीफ फसलों के लिए तथा 2014-17 के दौरान रबी फसलों के लिए अऋणी किसान 0.69 व 5.90 *प्रतिशत* के मध्य आवृत हुए। इस प्रकार, अऋणी किसानों की आवृति बहुत कम थी। अधिसूचना के जारी होने में देरी तथा किसानों में जागरूकता का न होना, अऋणी किसानों की कम आवृति का मुख्य कारण था।

3.3.6.4 बैंकों द्वारा किसानों की अनावृति

योजनाओं की मार्गदर्शिकाएं प्रावधान करती हैं कि राज्य सरकार से फसलों और क्षेत्रों की अधिसूचना की प्राप्ति पर, बैंकों को निर्धारित प्रारूप में ऋणी किसानों के संदर्भ में फसल-वार तथा संदर्भ इकाई क्षेत्र-वार फसल बीमा घोषणा पत्रों के साथ ऋण आवेदन पत्रों में दर्शाए एकड़वार देय प्रीमियम को निर्धारित समय के अंदर प्रस्तुत करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- फसल अधिसूचनाओं (अप्रैल 2016 व अक्तूबर 2016) के अनुसार, खरीफ व रबी सीजन 2016 के लिए कट-ऑफ तिथियां क्रमशः 31 जुलाई 2016 व 31 दिसम्बर 2016 थी। तथापि, 24 निर्धारित कॉमर्शियल व सहकारी बैंकों ने क्षेत्रीय प्रबंधक, कृषि बीमा कम्पनी, चण्डीगढ़ को कट-ऑफ तिथियों (**परिशिष्ट-3.1**) के बाद फसल बीमा घोषणा पत्र फार्मों को प्रस्तुत किया था जिसके परिणामस्वरूप बीमा कम्पनी द्वारा 5,405 किसानों के बीमा घोषणा पत्र फार्मों की अस्वीकृति और बैंकों को ₹ 9.64 लाख के प्रीमियम दस्तावेजों की वापसी से वांछित फसल बीमा सुविधा से सम्बंधित लाभार्थी वंचित रहे।
- दो नमूना-जांचित बैंकों[20] में 2,772 ऋणी किसानों में से, 348 किसानों को 2014-17 के दौरान हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक, ठियोग (247) और 2016-17 के दौरान यूकों बैंक, कोटखाई (101) द्वारा, किसी भी फसल बीमा योजना के अंतर्गत आवृत नहीं किया गया। यद्यपि पूछा गया (मई 2017), बैंकों ने कमी के कारणों को नहीं बताया।

3.3.6.5 योजनाओं का अनुश्रवण, समीक्षा तथा प्रभाव आकलन

फसल बीमा योजनाओं का उचित रूप से अनुश्रवण नहीं किया गया जैसाकि नीचे चर्चा की गई है:

- राज्य सरकार ने मार्च 2017 तक फसल बीमा के लिए राज्य स्तरीय समन्वय समिति में किसानों के प्रतिनिधियों को सम्मिलित नहीं किया था जैसाकि मौसम आधारित बीमा योजना (जनवरी 2014) और प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना के संचालन मार्गदर्शिकाओं के अंतर्गत आवश्यक है। किसानों के प्रतिनिधित्व की अनुपस्थिति में खासकर प्रभावित समुदाय के मामले/शिकायतों को उचित तरीके से सम्बोधित नहीं किया जा सका।
- कृषि और बागवानी विभागों में किसानों के सम्मिलित करने के लिए तथा योजनाओं की प्रगति के प्रभावी अनुश्रवण के लिए किसी भी स्तर पर कोई डेटाबेस जिसमें किसानों के नाम, फोटो, किसानों की श्रेणी, कृषि योग्य जमीन, इत्यादि सम्मिलित हैं, नहीं तैयार था। विभागों के पास लाभार्थियों के ब्यौरे की अनुपस्थिति में, राज्य स्तर पर बिना सत्यापन के उनके मांग के अनुसार क्रियान्वयन अभिकरणों को बीमा प्रीमियम सब्सिडी का भुगतान अवमुक्त किया जाता था।
- योजनाओं की मार्गदर्शिकाओं के अनुसार राज्य सरकार को योजनाओं के अंतर्गत उचित आवृत्ति सुनिश्चित करने के लिए यादृच्छिक आधार पर पाक्षिक फसल स्थिति प्रतिवेदनों, सीजनल मौसम स्थितियों की आवधिक प्रतिवेदनों, संवितरित ऋण, कृषि की गई क्षेत्र की सीमा, इत्यादि की प्रस्तुति के द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन के अनुश्रवण के लिए जिला कलेक्टर की अध्यक्षता में एक जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति का

---

20 हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक, ठियोग: 1441 और यूको बैंक, कोटखाई:1,331 ।

गठन करना था। राज्य में जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति नवंबर 2016 में गठित की गई थी और मई 2017 तक उसकी कोई प्रगति प्राप्त नहीं हुई थी जो दर्शाती है कि 2014-17 के दौरान जिला स्तरीय अनुश्रवण समिति द्वारा योजनाएं अनुश्रवण किए बिना रहीं।

- विभाग में असंतुष्ट किसानों की शिकायतों से निपटने तथा समाधान के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी क्योंकि विभाग ने प्राप्त शिकायतों की संख्या, निपटाए गए और निपटान के लिए बकाया से सम्बंधित अभिलेखों को नहीं बनाया था।
- योजनाओं की मार्गदर्शिकाओं के अनुसार, विभागों ने प्रत्येक सीजन की पूर्णता के बाद फसल बीमा योजनाओं की आवधिक समीक्षाएं तथा प्रभाव आकलन नहीं किया था और योजनाओं में पुन: सुधारों के लिए भारत सरकार को सुझाव/सिफारिशें भेज दी।

3.3.6.6 स्वचालित मौसम स्टेशनों का निरीक्षण

भुगतानों के आधार पर विश्वसनीय परिणामों के लिए मौसम डाटा मौसम बीमा के लिए महत्त्वपूर्ण है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि संदर्भ मौसम स्टेशन मूलभूत निर्धारित मानकों[21] को प्राप्त करें, भारत सरकार ने कार्यस्थलों की समीक्षा/निरीक्षण और खरीफ 2014 सीजन के लिए जोखिम अवधि के अधिसूचना/शुरूआत से पहले भारतीय मौसम विभाग की सलाह से सरकारी कर्मचारियों द्वारा सभी स्वचालित मौसम स्टेशनों को क्रियाशील करने के निर्देश (फरवरी 2014) दिए।

तथापि, यह देखा गया कि 2014-17 के दौरान कृषि और बागवानी विभागों द्वारा स्वचालित मौसम स्टेशनों का कोई निरीक्षण नहीं हुआ था। विभागों ने तथ्यों को स्वीकारा (मई व जून 2017)।

3.3.7 निष्कर्ष

राज्य में फसल बीमा योजनाएं उचित तरीके से क्रियान्वित नहीं हुई जोकि निम्न द्वारा स्पष्ट होता है:

- किसानों की कम आवृति;
- लाभार्थियों के डेटाबेस को तैयार न करना;
- आवृत किए जाने वाले क्षेत्रों व फसलों की अधिसूचना को जारी करने में देरी;
- हानि की सीमा को निर्धारित करने के लिए अप्रभावी फसल कटाई प्रयोग;
- बिना सत्यापन के बीमा कम्पनियों को प्रीमियम का भुगतान;
- बीमा दावों को अंतिम रूप देने में देरी; और
- अनुश्रवण तंत्र का अस्तित्व में न होना।

योजना के अवधारणा व क्रियान्वयन की पूरी तरह जांच कर मरम्मत की आवश्यकता है ताकि किसानों को लाभ पहुंच सके।

लेखापरीक्षा परिणाम जुलाई 2017 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

21 स्थिति: भूमि का समतल स्थान, छोटी घास या प्राकृतिक मिट्टी से आवृत्त आदर्श रूप से 5X7 मीटर के आयाम में; ऊंचे भवनों, पेड़ों, इत्यादि जैसे बाधाओं से मुक्त, किसी भी रूकावट से मुक्त और विभवीय सैंसर दूषित पदार्थों (पानी और धूल) की पहचान व परिहार।

पशुपालन विभाग

3.4 दवाओं/उपकरण के उपार्जन पर परिहार्य व्यय

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना और पशु एवं भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना निधियों में से उपार्जनों के लिए दिशा-निर्देशों की अनुपालना में विभाग की विफलता से हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी ऊन उपार्जन तथा विपणन संघ सीमित को ₹ 60.71 लाख के संचालन प्रभारों का परिहार्य भुगतान हुआ।

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की मार्गदर्शिकाएं राज्यों को निधियों का एक *प्रतिशत* तक प्रशासनिक व्यय जिसमें सलाहकारों के भुगतान एवं विभिन्न प्रकार के आवृति व्यय सम्मिलित हैं, पर उपयोग की अनुमति देता है। एक *प्रतिशत* से अधिक कोई भी प्रशासनिक व्यय राज्यों द्वारा अपने स्वयं के संसाधनों से पूरा करना है। इसी तरह, पशु एवं भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना की केन्द्र प्रायोजित योजना राज्य क्रियान्वयन अभिकरण को कमीशन के आधार पर अन्य अभिकरणों के माध्यम से वस्तुओं के उपार्जन का निषेध करती है।

निदेशक, हिमाचल प्रदेश पशुधन एवं कुक्कुट विकास बोर्ड के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि राष्ट्रीय कृषि विकास योजना/भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना के अंतर्गत प्राप्त अनुदानों से दवाओं/उपकरण की खरीददारी के लिए हिमाचल प्रदेश पशुधन एवं कुक्कुट विकास बोर्ड को राज्य क्रियान्वयन अभिकरण के रूप में नामित किया गया। राज्य क्रियान्वयन अभिकरण ने हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी ऊन उपार्जन एवं विपणन संघ सीमित के माध्यम से 2008-16 के दौरान ₹ 14.52 करोड़ (राष्ट्रीय कृषि विकास योजना: ₹ 11.91 करोड़ एवं भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना: ₹ 2.61 करोड़) मूल्य की दवाएं/उपकरण खरीदा और उक्त अवधि के दौरान राष्ट्रीय कृषि विकास योजना/भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना निधियों में से खरीददारी पर पांच *प्रतिशत* कमीशन/संचालन प्रभार (संविदा दर को अंतिम रूप देने में सुविधा प्रदान करने के लिए, अनुमोदित पक्षों को आदेश देने और आगे की कार्यवाही करने के लिए) राशि ₹ 72.62 लाख (राष्ट्रीय कृषि विकास योजना: ₹ 59.57 लाख एवं भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना: ₹ 13.05 लाख) का भुगतान किया। हिमाचल प्रदेश पशुधन एवं कुक्कुट विकास बोर्ड के अंतर्गत ₹ 13.05 लाख का कमीशन/संचालन प्रभारों (भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना के अंतर्गत कमीशन/संचालन प्रभारों का भुगतान स्वीकार्य नहीं है) का भुगतान और राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत एक *प्रतिशत* से अधिक ₹ 47.66 लाख स्वीकृत करना उक्त प्रावधानों के विरूद्ध था।

उप सचिव (पशुपालन) ने कहा (जुलाई 2017) कि पांच *प्रतिशत* संचालन प्रभारों के भुगतान पर विभाग के लिए निविदाओं को अंतिम रूप देने के लिए एवं दवाओं/उपकरण के उपार्जन के लिए हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी ऊन उपार्जन एवं विपणन संघ सीमित को नोडल अभिकरण के रूप में घोषित किया गया है। उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि राज्य क्रियान्वयन अभिकरण को भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना के अंतर्गत दवाओं/उपकरण के उपार्जन के लिए किसी भी अन्य अभिकरण को शामिल नहीं करना था और राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत एक *प्रतिशत* से अधिक के संचालन प्रभारों को राज्य बजट से पूरा किया जाना चाहिए था।

इस प्रकार, राष्ट्रीय कृषि विकास योजना/भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना में से उपार्जनों में योजना मार्गदर्शिकाओं की अनुपालना में विभाग की विफलता से ₹ 60.71 लाख (राष्ट्रीय कृषि विकास योजना: ₹ 47.66 लाख एवं भैंस प्रजनन हेतु राष्ट्रीय परियोजना: ₹ 13.05 लाख) का कमीशन/संचालन प्रभारों का हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी ऊन उपार्जन एवं विपणन संघ सीमित को परिहार्य भुगतान हुआ जिसका उस सीमा तक अन्य जरूरतमंद लाभार्थियों को आवृत्त करने के लिए अतिरिक्त दवाएं/उपकरण का उपार्जन पर उपयोग किया जा सकता था।

वन विभाग

3.5 वन थानों की स्थापना

वन थानों की स्थापना के लिए नीति के क्रियान्वयन में समुचित येाजना की कमी के परिणामस्वरूप अपेक्षित उद्देश्य के लिए ₹ 4.04 करोड़ मूल्य की अवसंरचना अनुपयोगी रही।

राज्य सरकार ने सुरक्षा और अवैध कटाई के खतरे की जांच, लकड़ी की तस्करी, वन भूमि का अतिक्रमण और अन्य वन अपराधों के लिए वन थानों की स्थापना के लिए एक नीति बनाई (नवंबर 2008)। नीति के अनुसार, वन थाना बनाने के लिए चार से छः वन बीटों को एक साथ इकट्ठा करना था जो विकासात्मक एवं संपादन दोनों उद्देश्यों के लिए सामूहिक इकाई के रूप में कार्य करेगा। वन थानों के स्टाफ वन अपराधों के नियंत्रण और अपराधियों को पकड़ने के लिए वायरलेस सेटों, मोबाइल फोनों, वाहनों और हथियारों से सज्जित होने थे। राज्य सरकार ने भारतीय वन अधिनियम 1927 के धारा 76 (डी) के अनुसार हिमाचल प्रदेश वन थाना नियम, 2010 को अधिसूचित की (सितम्बर 2010)। वन प्रधान मुख्य अरण्यपाल ने ₹ 3.94 करोड़ के 13 वन थानों के भवन निर्माण के लिए प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया (सितम्बर 2009-मार्च 2011)। जनवरी 2011 में, राज्य सरकार ने राज्य में 17 वन थानों[22] की स्थापना की अधिसूचना की।

वन प्रधान मुख्य अरण्यपाल, शिमला के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि ₹ 3.48 करोड़ व्यय करने के बाद मार्च 2010 एवं मार्च 2014 के बीच वन विभाग द्वारा 11 वन थानों (वन थानों सैंज एवं पुरूवाला को छोड़कर) का निर्माण कार्य पूरा हो गया था। मार्च 2017 तक ₹ 56.42 लाख के व्यय के बावजूद सैंज एवं पुरूवाला में वन थानों के भवनों को पूरा नहीं किया जा सका जो कि मजदूरी दर एवं सामग्री की कीमतों में वृद्धि के कारण पर्याप्त निधियों की अनुपलब्धता को जिम्मेदार ठहराया था। भवनों की उपलब्धता के बावजूद उक्त 11 वन थानों को अपेक्षित स्टाफ[23], संचार व्यवस्था जैसे टेलीफोन एवं वायरलेस नेटवर्क, वाहन चालकों और हथियार एवं असला प्रदान करने में विभाग की विफलता के कारण पूरी तरह से क्रियाशील नहीं किया जा सका। वन बीटों के मौजूदा स्टाफ की वन थानों में तैनाती से अपने सामान्य कर्त्तव्य के अतिरिक्त विकासात्मक कार्यों के साथ-साथ वन अपराधों को पता लगाने में भी बाधा उत्पन्न हुई क्योंकि 2011-14 के दौरान राज्य में बताए गए 37,705 अपराधों में से केवल 407 (एक *प्रतिशत*) वन थानों के माध्यम से पता लगाया गया था। परिणामस्वरूप राज्य सरकार ने सितम्बर 2014 में वन थानों को समाप्त कर दिया। स्पष्टतः वन थाने बिना समुचित योजना के स्थापित हुए और स्टाफ एवं उपकरण प्रदान न करने से अपेक्षित उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई जिससे वन थाना भवनों पर ₹ 4.04 करोड़ का निवेश काफी हद तक अनुत्पादक था।

वन प्रधान मुख्य अरण्यपाल (मार्च 2017) एवं सम्बंधित मण्डलीय वन अधिकारियों (जुलाई 2016 जनवरी 2017) ने अपेक्षित उद्देश्य हेतु भवनों की अनुपयोगिता के लिए स्टाफ की कमी के कारण वन थाना स्थापना की समाप्ति से सम्बंधित सरकार के निर्णय (सितम्बर 2014) को जिम्मेदार ठहराया। पुनः यह बताया कि 11 भवनों में से सात का अन्य उद्देश्यों जैसे रिहायश, कार्यालय व पारगमन आवास के लिए उपयोग किया जा रहा है। उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखकर देखा जाना चाहिए कि वन थाना की स्थापना करने के लिए अपेक्षित स्टाफ की तैनाती न करने तथा आवश्यक उपकरण एवं हथियार व असला न उपलब्ध करवाने के कारण सरकार की नीति का क्रियान्वयन उचित नहीं था। इस तरह वन थाना के भवन के निर्माण पर ₹ 4.04 करोड़ का निवेश अभिप्रेत उद्देश्य के लिए प्रयुक्त नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को मई 2017 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

22 बालू, बस्सी, भोगरवां, दयोखन, गगरेट, हाब्बन, जिभी, कलेहान, मौहाल, नग्गर, नगरोटा सूरियां, ननखरी, पुरूवाला, रोपा, सैंज, ठियोग एवं टिक्कर।

23 इन वन थानों में आवश्यक 99 उप-रेंजरों/वन गार्डों/वन कार्यकर्त्ताओं के प्रति, केवल 67 (उप-रेंजर: आठ; वन गार्ड: 30 एवं वन कार्यकर्त्ता: 29) तैनात किए गए।

3.6 तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण को शुद्ध वर्तमान मूल्य जमा न करवाना

उच्चतम न्यायालय के आदेशों का उल्लंघन कर विभाग ने कोलडैम जल विद्युत परियोजना प्राधिकरण से प्राप्त ₹ 59.31 करोड़ का शुद्ध वर्तमान मूल्य तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण के बजाय सरकारी खाते में जमा करवाया। परिणामतः पर्यावरणीय क्षति कम करने के लिए वन संरक्षण गतिविधियां उक्त राशि में से नहीं की गई।

उच्चतम न्यायालय के टिप्पणियों (अक्तूबर 2002) एवं वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अनुसार जंगली क्षेत्रों के सम्बंध में लाभ नुकसान की लागत के रूप में उपयोगकर्त्ता अभिकरण से स्थानांतरित की गई वन भूमि के घनत्व व मात्रा के आधार पर निर्धारित दरों[24] पर गैर वानिकी उद्देश्य के लिए वन भूमि के स्थानातंरण के लिए शुद्ध वर्तमान मूल्य वसूल किया जाना था। मई 2006 के उच्चतम न्यायालय के आदेश के अनुसार, इस प्रकार वसूल की गई शुद्ध वर्तमान मूल्य की सम्पूर्ण राशि तदर्थ (केन्द्रीय) प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण को अंतरित करनी थी। तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण[25] ने राज्य प्रतिपूरक वनीकरण प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण द्वारा परिचालन की वार्षिक योजना प्रस्तुत करने पर गतिविधियों जैसे कि नेचुरल असिस्टेड रीजनरेसन, वन प्रबंधन, सुरक्षा, अवसंरचना विकास, वन्य जीव सुरक्षा तथा प्रबंधन इत्यादि के लिए उपयोग हेतु सम्बंधित राज्य को क्रेडिट करने हेतु 10 *प्रतिशत* मूलधन के बराबर राशि तथा ब्याज वार्षिक रूप से जारी करना था।

वन अरण्यपाल, बिलासपुर के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित होता है कि वन भूमि के 954.69 हैक्टेयर गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए कोलडैम जल विद्युत परियोजना प्राधिकरण को स्थानांतरित किया (जून 1990)। उच्चतम न्यायालय के आदेशों से 12 वर्षों की देरी के पश्चात परियोजना प्राधिकरण ने अक्तूबर-नवंबर 2014 के दौरान राज्य वन विभाग को ₹ 59.31 करोड़[26] की शुद्ध वर्तमान मूल्य अंतरित की। तथापि, प्रावधानों के विरूद्ध विभाग ने उक्त को तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण में जमा करवाने की बजाय सम्पूर्ण राशि प्राप्ति शीर्ष के अंतर्गत सरकारी खाते में जमा करवाया। राज्य सरकार ने 2014-17 के दौरान शुद्ध वर्तमान मूल्य के स्थान पर सरकारी खाते में इस प्रकार हुए जमा से वन प्रबंधन एवं सुरक्षा से सम्बंधित गतिविधियों पर कोई भी व्यय नहीं किया। स्पष्टतः तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण ₹ 59.31 करोड़ से वंचित रही और परिणामस्वरूप पर्यावरणीय क्षति को कम करने के लिए कोलडैम जल विद्युत परियोजना प्राधिकरण से वसूल की गई शुद्ध वर्तमान मूल्य से परिकल्पित गतिविधियां राज्य प्रतिपूरक वनीकरण प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण द्वारा नहीं की जा सकी।

वन अरण्यपाल ने कहा (अक्तूबर 2015-अगस्त 2017) कि वन प्रधान मुख्य अरण्यपाल के आदेशानुसार राशि की प्राप्ति शीर्ष के अंतर्गत जमा करवाया गया था और 2009-10 से राज्य सरकार से वन प्रबंधन एवं सुरक्षा गतिविधियों के लिए कोई राशि प्राप्त नहीं हुई थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के अनुसार शुद्ध वर्तमान मूल्य की राशि तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण को जमा करना आवश्यक था और उच्चतम न्यायालय के आदेशों की अनुपालना में वन संरक्षण पर उपयोग किया जाना था।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को मई 2017 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

24 मार्च 2008 तक: ₹ 5.80 लाख से ₹ 9.20 लाख प्रति हेक्टेयर और अप्रैल 2008 से आगे: ₹ 6.99 लाख से ₹ 10.43 लाख प्रति हैक्टेयर।

25 अगस्त 2009 में राज्य प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण स्थापित की गई एवं राज्य में प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण से सम्बंधित गतिविधियों के क्रियान्वयन के लिए केन्द्रीय तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण से निधियां प्राप्त की।

26 13 अक्तूबर 2014 को ₹ 50.00 करोड़ एवं 05 नवंबर 2014 को ₹ 9.31 करोड़।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

3.7 खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 का क्रियान्वयन

विभाग ने न तो खाद्य व्यापार स्थापना की पहचान के लिए सर्वेक्षण किया न ही ऐसे स्थापना का डाटाबेस तैयार किया। खाद्य सुरक्षा अधिकारियों के अत्यधिक रिक्त पदों की संख्या मुख्य चिंता का विषय है जिससे उचित पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग, निगरानी एवं निरीक्षण और खाद्य नमूनों को उठाने की प्रक्रिया बाधित हो रही है। कण्डाघाट का खाद्य परीक्षण प्रयोगशाला खाद्य नमूनों के परीक्षण के लिए आवश्यक बुनियादी ढ़ांचों से सुसज्जित नहीं था। राज्य में संस्थागत/नियामक ढ़ांचा और बुनियादी ढ़ांचा पर्याप्त नहीं था और खाद्य गुणवत्ता/सुरक्षा के निर्धारित मानकों की अनुपालना का अनुश्रवण कमजोर था।

3.7.1 परिचय

देश में खाद्य सुरक्षा मानकों को सुनिश्चित करने और विनिर्माण, भण्डारण एवं खाद्य वस्तुओं की बिक्री को विनियमित करने के उद्देश्य से, भारत सरकार ने खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 (अधिनियम) लागू किया (अगस्त 2006) और खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियम, 2011 (नियम) बनाया।

अधिनियम एवं नियम खाद्य व्यापार ऑपरेटरों की लाइसेंस एवं पंजीकरण प्रणाली के माध्यम से खाद्य सुरक्षा मानकों का अनुरक्षण, खाद्य व्यापार ऑपरेटरों की निरीक्षणों एवं परीक्षण प्रयोगशालाओं में विश्लेषण के लिए खाद्य वस्तुओं के नमूनों को निकालने और निर्धारित मानदंडों/मानकों/नियमों के उल्लंघन की स्थिति में जुर्माना अथवा जेल, प्रतिबंध लगाने की परिकल्पना करते हैं।

हिमाचल प्रदेश राज्य में अगस्त 2011 में अधिनियम लागू हुआ। आयुक्त, खाद्य सुरक्षा (प्रधान सचिव, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण) राज्य स्तर पर संयुक्त सचिव, खाद्य सुरक्षा (निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन) और जिला स्तर पर नामित अधिकारियों द्वारा समग्र प्रवर्तन के लिए जिम्मेदार है। नामित अधिकारियों को खाद्य सुरक्षा अधिकारियों, खाद्य विश्लेषक एवं निर्गमन अधिकारियों द्वारा अपने कर्त्तव्यों के निर्वहन से सहायता प्रदान की जाती है।

3.7.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्यों को देखना था कि क्या:

(i) अपेक्षित अवसंरचना एवं संसाधन मौजूद थे और अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार लाइसेंसिंग एवं पंजीकरण हुआ;

(ii) जैसा अधिनियम में परिकल्पित था निरीक्षण नमूना जांच एवं अभियोजन हुआ; और

(iii) प्रभावी अनुश्रवण तंत्र।

3.7.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

2014-15 से 2016-17 की अवधि के लिए निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन, समग्र परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट, नामित अधिकारियों और 12 जिलों में से दो जिलों (कांगड़ा एवं सोलन) के निर्णयन अधिकारियों के अभिलेखों की नमूना- जांच द्वारा अधिनियम के क्रियान्वयन की लेखापरीक्षा की गई (अप्रैल-मई 2017)। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

3.7.4 प्रशासनिक/संगठनात्मक ढ़ांचा

3.7.4.1 प्रभावहीन परिचालन समिति

खाद्य सुरक्षा एवं मानक के विनियमन 2.1.15, लाइसेंसिंग व पंजीकरण विनियमन, 2011 निर्धारित करता है कि राज्य सरकार खाद्य सुरक्षा से सम्बंधित मामलों पर सुविधा सहायता अथवा सलाह के लिए पंचायत, जिला एवं राज्य स्तर पर एक सलाहकार समिति स्थापित/नामित करे। परिणामस्वरूप राज्य सरकार ने अधिसूचित किया (अप्रैल 2013) कि परिचालन समिति अधिनियम के उचित एवं सुचारू क्रियान्वयन के लिए स्थापित की जाएगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि राज्य ने राज्य/जिला स्तर पर परिचालन समिति को स्थापित किया (अप्रैल 2013) लेकिन पंचायत स्तर पर कोई समिति स्थापित नहीं की गई थी। यह पुनः पाया गया कि अगस्त 2017 में राज्य परिचालन समिति की केवल एक बैठक आयोजित हुई थी जबकि अगस्त 2017 तक जिला परिचालन समिति की कोई भी बैठक आयोजित नहीं हुई थी। इस प्रकार, जिस उद्देश्य के लिए समिति बनाई गई थी वह अलब्ध रही। उपर्युक्त से सम्बंधित कारणों को मांगा गया था (जून 2017) लेकिन विभाग से उत्तर प्रतिक्षित था।

3.7.4.2 खाद्य सुरक्षा अधिकारियों के रिक्त पद

अधिनियम की धारा 37 (1) खाद्य व्यापार ऑपरेटरों के निरीक्षण एवं विश्लेषण के लिए खाद्य वस्तुओं के नमूने निकालने के लिए खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की नियुक्ति निर्धारित करती है। पुनः धारा 37 (2) प्रावधान करती है कि राज्य सरकार विनिर्दिष्ट क्षेत्राधिकार के अंतर्गत खाद्य सुरक्षा अधिकारी के कार्यों के निष्पादन के लिए उप-धारा (1) के अंतर्गत निर्धारित योग्यता रखने वाला राज्य सरकार का कोई अधिकारी प्राधिकृत करें।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य में खाद्य सुरक्षा अधिकारियों के पदों में निरंतर रिक्तता थी और अप्रैल 2014 से अप्रैल 2017[27] की अवधि के दौरान 12 स्वीकृत पदों के सापेक्ष, खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की पदोन्नति/सेवानिवृत्ति के कारण पदासीन की संख्या नौ से घटकर एक हो गई थी। रिक्त पदों की संख्या अधिक होने से अधिनियम के प्रभावी क्रियान्वयन में बाधा हुई जैसा कि आगामी परिच्छेदों 3.7.6.1, 3.7.6.2, 3.7.6.3 एवं 3.7.6.4 में दर्शाया गया है। यह पुनः पाया गया कि राज्य सरकार ने अधिनियम के क्रियान्वयन से छः वर्षों से अधिक का समय बीतने के पश्चात् भर्ती एवं पदोन्नति नियम बनाए थे (जुलाई 2017) जिसके परिणामस्वरूप खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की भर्ती नहीं की जा सकी।

निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन ने कहा (जून 2017) कि भर्ती एवं पदोन्नति के नियमों के न बनने से खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की भर्ती नहीं की जा सकी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार खाद्य सुरक्षा अधिकारी के कर्त्तव्यों के निष्पादन की अपेक्षित योग्यता रखने वाले किसी भी अधिकारी को प्राधिकृत करने के लिए अधिनियम के अंतर्गत अधिकार था लेकिन यह नहीं हुआ।

3.7.4.3 नामित अधिकारियों को प्रशिक्षण न प्रदान करना

खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियम, 2011 का नियम 2.1.2 (ii) निर्धारित करता है कि नामित अधिकारियों की उनकी नियुक्ति से छः महीने के अंदर भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण द्वारा व्यवस्थित प्रशिक्षण अनिवार्य रूप से देने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मई 2017 तक राज्य में 12 नामित अधिकारियों में से मार्च 2015 में नियुक्त पांच नामित अधिकारियों ने निर्धारित प्रशिक्षण प्राप्त नहीं किया था। इसका तात्पर्य है कि इन नामित अधिकारियों ने आरम्भिक प्रशिक्षण प्राप्त नहीं किया था जो कि नामित अधिकारियों के पदों के लिए अनिवार्य रूप से आवश्यक था।

निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन ने उत्तर में कहा (जून 2017) कि मामले को भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण के समक्ष उठाया गया था लेकिन अब तक कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार ने दिसम्बर 2015 के बाद इस संदर्भ में भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण से कोई पत्राचार नहीं किया था जो कि निष्क्रियता का सूचक है।

3.7.5 लाइसेंसिंग एवं पंजीकरण

विनियमन निर्धारित करते हैं कि सभी खाद्य व्यापार ऑपरेटर निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार पंजीकरण अथवा लाइसेंसिंग करवाएगें। सभी छोटे खाद्य व्यापार ऑपरेटर (खाद्य व्यापार ऑपरेटरों जिनकी वार्षिक लेन-देन ₹ 12 लाख से अधिक न हो) स्वंय को पंजीकरण प्राधिकरण अर्थात् सम्बंधित नामित अधिकारी/खाद्य सुरक्षा अधिकारी के पास पंजीकरण करवाने की आवश्यकता है और विनियमों में प्रदत्त जरूरी स्वच्छता एवं सुरक्षा

[27] अप्रैल 2014: नौ; अप्रैल 2015: चार; अप्रैल 2016: चार एवं अप्रैल 2017: एक।

अपनाए। सभी खाद्य व्यापार अधिकारियों को, छोटे खाद्य व्यापार अधिकारियों के अतिरिक्त, खाद्य व्यापार आरम्भ करने से पहले एक वैध लाइसेंस प्राप्त करने की आवश्यकता है।

3.7.5.1 विनिर्माण/खाद्य प्रसंस्करण में संलग्न ईकाइयों के डेटाबेस बनाने के लिए सर्वेक्षण न करना

अधिनियम की धारा 31 प्रावधान करती है कि अधिनियम के आधार पर प्रदान किए गए लाइसेंस के बिना, कोई भी व्यापारी किसी भी खाद्य व्यापार को शुरू या जारी नहीं करेगा। अधिनियम की धारा 30 (2) (ख) प्रावधान करती है कि आयुक्त, खाद्य सुरक्षा विभिन्न खाद्य वस्तुओं के लिए खाद्य प्राधिकरण द्वारा अधिसूचित मानकों पर राज्य में विनिर्माण अथवा खाद्य प्रसंस्करण में संलग्न ईकाइयों द्वारा अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए ऐसे ईकाइयों का सर्वेक्षण करेगा।

अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि मार्च 2017 तक राज्य में विनिर्माण अथवा खाद्य प्रसंस्करण में संलग्न ईकाइयों के डेटा-बेस तैयार करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था। यद्यपि, खाद्य व्यापार ऑपरेटर ईकाइयों के कुल संख्या के किसी भी डेटा-बेस की अनुपस्थिति में, मार्च 2017 तक 8,417 लाइसेंस एवं 87,091 पंजीकरण प्रदान किए हुए बताते हैं लेकिन विभाग के पास ऐसा कोई माध्यम नहीं था जिससे बता सके कि यहां कौन खाद्य व्यापार ऑपरेटर है जो बिना लाइसेंस/पंजीकरण के संचालित हो रहा है।

3.7.5.2 अपेक्षित दस्तावेजों के प्राप्ति के बिना लाइसेंसों को जारी करना

खाद्य सुरक्षा एवं मानक का विनियम 2.1.2 और 2.1.3, लाइसेंसिंग व पंजीकरण विनियम प्रावधान करते हैं कि लाइसेंस प्रदान करने के लिए आवेदन शिड्यूल-2[28] में बताए गए दस्तावेजों की अपेक्षित प्रतियों के साथ लाइसेंसिंग प्राधिकारी को दी जाएगी।

दो चयनित जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि 2014-17 के दौरान बिना अपेक्षित दस्तावेजों जैसे प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड/नगर निगम/स्थानीय निकायों से अनापत्ति प्रमाण-पत्र, बिक्री के लिए प्रसंस्करित खाद्य वस्तुओं को सूची, प्रसंस्करण ईकाई की अभिविन्यास योजना, उपयोग किए जाने वाले जल का विश्लेषण प्रतिवेदन एवं कार्यकर्त्ताओं के चिकित्सा प्रमाण-पत्रों के प्राप्ति के बिना चयनित 240 मामलों में से 179 (75 *प्रतिशत*) लाइसेंसों को जारी किया गया । स्पष्टत: खाद्य व्यापार ऑपरेटरों के द्वारा निर्धारित खाद्य सुरक्षा मानकों को पूरा करने के आश्वासन प्राप्ति के बिना लाइसेंस जारी किया गया है।

सम्बंधित नामित अधिकारियों ने कहा (मई 2017) कि अभिलेखों को या तो गलती से प्राप्त नहीं किया गया या फिर फाइलों से निकल गया होगा। उत्तर निर्धारित प्रावधान के प्रति गंभीरता की कमी को दर्शाता है।

3.7.5.3 लाइसेंसों एवं पंजीकरण प्रमाण पत्रों को जारी करने में देरी

खाद्य सुरक्षा एवं मानक (लाइसेंसिंग एवं पंजीकरण) विनियमों का विनियम 2.1.4 एवं 2.1.1 लाइसेंस एवं पंजीकरण प्रमाण पत्रों के लिए आवेदन, आवेदन प्राप्ति के दिन से क्रमश: 60 दिनों एवं सात दिनों के अंदर प्रसंस्करण का प्रावधान करता है।

दो चयनित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि 240 चयनित मामलों में से 98 लाइसेंसों (41 *प्रतिशत*) को दो से 538 दिनों, जिसकी माध्यिका 69 दिनों की है, के मध्य की देरी के पश्चात् जारी किया गया। इसी तरह, चयनित 60 मामलों में से 52 (87 *प्रतिशत*) में पंजीकरण प्रमाण पत्र देरी से जारी हुआ था। देरी एक से 279 दिनों, जिसकी माध्यिका 51 दिनों की है, के मध्य थी। लाइसेंसों और पंजीकरण प्रमाण पत्रों के जारी करने में देरी अधिनियम के प्रावधानों के खराब क्रियान्वयन को दर्शाता है।

सम्बंधित नामित अधिकारियों ने कहा (मई 2017) कि धीमी/खराब इंटरनेट कनेक्टिविटी एवं श्रमशक्ति की कमी के कारण देरी हुई।

---

28 प्रसंस्करण ईकाई की अभिविन्यास योजना, परिसरों के अधिकार का प्रमाण, पूरे पते के साथ निदेशकों की सूची, प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड/नगर निगम/ स्थानीय निकायों से अनापत्ति प्रमाण पत्र, बिक्री के लिए प्रस्तावित खाद्य वस्तुओं की सूची एवं उपयोग किए जाने वाले जल का विश्लेषण प्रतिवेदन एवं कार्यकर्त्ताओं के चिकित्सा प्रमाण-पत्र ।

3.7.5.4 लाइसेंसों/पंजीकरण प्रमाण पत्रों की समाप्ति

खाद्य सुरक्षा एवं मानक (लाइसेंस एवं पंजीकरण) विनियमों का विनियम 2.1.2 एवं 2.1.7 प्रावधान करता है कि कोई भी व्यक्ति खाद्य व्यापार शुरू नहीं करेगा जब तक कि उसके पास वैद्य लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्र न हो और यदि कोई लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्र जिसने नवीनीकरण के लिए निर्धारित समय के अंतर्गत आवेदन न किया गया हो, समाप्त हो जाता है और वह खाद्य व्यापार ऑपरेटर परिसर में सभी व्यापारिक गतिविधियां बंद कर देगा।

दो चयनित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि 240 चयनित मामलों में से 37 लाइसेंसों (2014-17 के दौरान जारी) की वैधता मार्च 2015 एवं अप्रैल 2017 के बीच समाप्त हो गई थी तथा मई 2017 तक नवीनीकरण नहीं हुआ था। इसी तरह चयनित 60 पंजीकरण प्रमाण पत्रों (2014-17 के दौरान जारी) में से सात पंजीकरण प्रमाण पत्रों की वैधता जुलाई 2016 एवं मई 2017 के बीच समाप्त हो गई। यद्यपि, इन लाइसेसों/पंजीकरण प्रमाण पत्रों की वैधता समाप्त हो गई थी लेकिन यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि जिन खाद्य व्यापार ऑपरेटरों के लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्र समाप्त हो गए थे वे व्यापार गतिविधि में संलग्नता जारी नहीं रख रहे हैं। पुनः खाद्य व्यापार ऑपरेटरों, जिनके लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्र समाप्त हो गए थे, से सम्बंधित सूचना प्रदान करने का कोई तंत्र नहीं था। इसकी अनुपस्थिति में, यह खतरा था कि समाप्त लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्र रखने वाले बहुत खाद्य व्यापार ऑपरेटर निर्धारित मानकों का आवश्यक रूप से अनुपालना किए बिना खाद्य व्यापार में संलग्नता जारी रख रहे थे।

सम्बंधित नामित अधिकारियों ने कहा (मई 2017) कि समाप्त लाइसेंसों एवं पंजीकरण प्रमाण पत्रों का अनुश्रवण खाद्य सुरक्षा अधिकारियों एवं स्टाफ की कमी के कारण नहीं किया जा सका।

3.7.6 निरीक्षणों और खाद्य नमूनों को उठाना

3.7.6.1 बिना निरीक्षण के लाइसेंसों/पंजीकरण प्रमाण पत्रों को जारी करना

खाद्य सुरक्षा एवं मानक (लाइसेंस/पंजीकरण) विनियमों का विनियम 2.1.1 (3) व 2.1.4 (4) प्रावधान करता है कि लासेंसिंग प्राधिकारी खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्र जारी करने से पहले उनके परिसर के निरीक्षण के लिए खाद्य सुरक्षा अधिकारियों अथवा किसी अन्य व्यक्ति/अभिकरण को आदेश दें।

2014-17 की अवधि के लिए निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन द्वारा प्रदान की गई सूचना दर्शाती है कि लाइसेंसों एवं प्रमाण पत्रों को बिना कोई निरीक्षण किए लगातार रूप से जारी किया जा रहा है, ब्यौरा निम्नवत् है:

(संख्या में)

विवरण	कुल जारी किए गए	बिना निरीक्षण जारी किए (*प्रतिशत*)
लाइसेंस	3,925	3,814 (97)
पंजीकरण प्रमाण पत्र	39,696	39,695 (100)

निरीक्षण किए बिना खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाण पत्रों को जारी करने का तात्पर्य है कि विभाग यह सुनिश्चित नहीं कर रहा था कि खाद्य व्यापार ऑपरेटर खाद्य सुरक्षा मानकों के पालन के लिए निर्धारित पूर्व शर्तों को पूरा कर रहे थे।

निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन ने उत्तर दिया (जून 2017) कि खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की कमी के कारण लाइसेंसों/पंजीकरण प्रमाण पत्रों की जारी करने से पहले निरीक्षण नहीं किया जा सका।

3.7.6.2 खाद्य व्यापार ऑपरेटरों के आवधिक निरीक्षणों के करने में कमी

खाद्य सुरक्षा एवं मानक (लाइसेंस व पंजीकरण) विनियमों का विनियम 2.1.1 (6) निर्धारित करता है कि पंजीकृत/लाइसेंस प्राप्त खाद्य व्यापार ऑपरेटरों का खाद्य सुरक्षा निरीक्षण वर्ष में कम से कम एक बार यह सुनिश्चित करने के लिए करना था कि पंजीकरण/लाइसेंसों के निबंधनों व शर्तों का खाद्य व्यापार ऑपरेटरों द्वारा अनुपालना की जा रही थी।

2014-17 की अवधि के लिए निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन द्वारा प्रदान की गई सूचना दर्शाती है कि आवधिक निरीक्षणों के करने में अत्यधिक कमी थी, जैसा कि ब्यौरा निम्नवत् हैं:

(संख्या में)

विवरण	किए जाने वाले निरीक्षण	किए गए निरीक्षण	कमी (*प्रतिशत*)
पंजीकृत खाद्य व्यापार ऑपरेटर	1.82 लाख	1,933	1.80 लाख (99)
लाइसेंस प्राप्त खाद्य व्यापार ऑपरेटर	0.17 लाख	632	0.16 लाख (94)
योग	**1.99 लाख**	**2,565**	**1.96 लाख (98)**

यह भी पाया गया कि 2014-17 के दौरान दो नमूना-जांच किए गए जिलों में कोई निरीक्षण नहीं किया था।

आवधिक निरीक्षणों के करने में अत्यधिक कमी का तात्पर्य है कि विभाग यह सुनिश्चित करने में सक्षम नहीं था कि पंजीकरणों/लाइसेंसों के निबंधनों एवं शर्तों की अनुपालना खाद्य व्यापार ऑपरेटरों द्वारा की जा रही थी।

निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन और सम्बंधित नामित अधिकारियों ने बताया (मई-जून 2017) कि खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की कमी के कारण खाद्य सुरक्षा निरीक्षणों को नहीं किया जा सका।

3.7.6.3 खाद्य वस्तुओं व मिड-डे-मील स्कीम की अपर्याप्त निगरानी एवं आवधिक निरीक्षण

भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण ने मिड-डे-मील स्कीम के अंतर्गत सुरक्षित तथा पौष्टिक खाना सुनिश्चित करने के लिए निगरानी प्रणाली बनाने के लिए निर्देशों को जारी (अगस्त 2013) किया। पुन: भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण ने सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को निगरानी योजना बनाने और मुख्य फलों व सब्जियों के बाजारों, शीतल पेय तथा सर्विस के लिए तैयार फल पेय के लिए प्रत्येक तीन महीनों में निगरानी और आवधिक निरीक्षणों के निर्देश जारी (नवंबर 2013) किए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2017 तक इससे सम्बंधित न तो निगरानी योजना बनाई गई और न ही आवधिक निरीक्षण किया गया। इस प्रकार उपर्युक्त बताए गए मदों और स्कूलों में मिड-डे-मील के अंतर्गत प्रदान किए जाने वाले खाने के सम्बंध में खाद्य सुरक्षा मानकों के पालन का अनुश्रवण पर्याप्त नहीं था।

निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन ने कहा (जून 2017) कि भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण के उपर्युक्त बताए गए निर्देशों को सभी जिला खाद्य सुरक्षा प्रशासन तथा निदेशक, प्राथमिक शिक्षा को जारी किया गया था। विभाग द्वारा की गई कार्यवाही पर्याप्त नहीं है क्योंकि मिड-डे-मील स्कीम के अंतर्गत दिया जाने वाले खाने के सम्बंध में निगरानी व आवधिक निरीक्षणों की प्रणाली को बनाने की स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग की मुख्य जिम्मेदारी थी न कि मात्र शिक्षा विभाग की थी। निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन ने पुन: बताया कि खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की कमी तथा अवसंरचना की कमी के कारण फलों और सब्जियों के लिए निगरानी योजना तैयार नहीं की जा सकी तथा नमूनों को उठाया नहीं जा सका।

लेखापरीक्षा की राय है कि विभाग ईकाइयों/खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को उच्च, मध्यम तथा कम जोखिमों की श्रेणियों में वर्गीकृत करने के बाद आवधिक निरीक्षणों के लिए उनका यादृच्छिक चयन का विचार करें।

3.7.6.4 खाद्य नमूनों के उठाने में कमी

निदेशक, स्वास्थ्य सुरक्षा एवं विनियमन ने प्रत्येक खाद्य सुरक्षा अधिकारी को प्रत्येक माह कम से कम दस खाद्य नमूनों को उठाने का निर्देश जारी किया (फरवरी 2013)।

दो चयनित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि 2014-17 के दौरान 720 (कांगड़ा: 360 एवं सोलन: 360) नमूनों को उठाये जाने की आवश्यकता थी लेकिन इसके प्रति केवल 250 नमूने (कांगड़ा: 96 एवं सोलन:154) उठाए गए। इस प्रकार, पूर्व कथित अवधि के दौरान 470 नमूनों[29] (65 *प्रतिशत*) की कमी थी। खाद्य नमूनों के उठाने में कमियों का तात्पर्य है कि निर्धारित गुणवत्ता/सुरक्षा मानकों के अनुपालना को सुनिश्चित करने के लिए परीक्षण हेतु निर्धारित संख्या में नमूनों को नहीं भेजा जा रहा है।

---

29 कांगड़ा: 264 एवं सोलन: 206 ।

सम्बंधित नामित अधिकारियों ने कहा (मई 2017) कि खाद्य सुरक्षा अधिकारियों की कमी के कारण खाद्य नमूनों के उठाए जाने में कमी थी।

3.7.6.5 सुरक्षित भण्डारण अथवा नमूनों के स्पॉट विश्लेषणों के लिए अवसंरचना/उपकरण की अनुपलब्धता

नमूना जांच किए गए जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि फ्रिज, कोल्ड चेन बॉक्सों, स्पॉट विश्लेषण किटों, उठाने के लिए उपकरण, माइक्रो वायलॉजी के मापदण्डों के प्रति परीक्षण के लिए नमूनों को ले जाने व भण्डारण जैसे उपकरण उपलब्ध नहीं थे। उनकी अनुपस्थिति में, नमूनों का स्पॉट विश्लेषण नहीं किया जा सका, ताप के कारण खाद्य नमूनों का खराब होना, इत्यादि का जोखिम रहा तथा उठाए गए खाद्य नमूनों की शुद्धता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त, खराब होने वाली वस्तुओं जैसे फल व सब्जियों को उठाया नहीं जा रहा था।

आवश्यक अवसंरचना की अनुपलब्धता के कारणों को मांगा गया था (जून 2017) लेकिन विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था।

3.7.7 खाद्य नमूनों का परीक्षण एवं विश्लेषण

3.7.7.1 संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला में श्रमशक्ति की कमी

खाद्य नमूनों का परीक्षण एवं विश्लेषण, संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट में किया गया था।

संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि अप्रैल 2017 तक तकनीकी स्टाफ के 31 स्वीकृत पदों के प्रति 20 पद[30] रिक्त थे। 11 पदासीन व्यक्तियों में से, नौ तकनीकी स्टाफ ड्रग्स एवं कॉस्मेटिक, पशुचारा, पानी, शराब, इत्यादि का विश्लेषण कर रहे थे जबकि मात्र दो व्यक्ति खाद्य नमूनों के विश्लेषण में कार्यरत थे। तकनीकी स्टाफ के अत्यधिक कमी के परिणामत: खाद्य नमूनों के विश्लेषण तथा नामित अधिकारियों को विश्लेषण प्रतिवेदनों के प्रेषण में देरी, निर्धारित प्रारूप में प्रतिवेदनों का तैयार न होना, इत्यादि रहा, जैसा कि आगामी परिच्छेदों में दर्शाया गया है।

3.7.7.2 संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला में अपर्याप्त परीक्षण

अधिनियम निर्धारित करता है कि खाद्य सुरक्षा एवं मानक (दूषित पदार्थों, विषाक्त पदार्थों एवं अवशेष) विनियम, 2011 और खाद्य सुरक्षा एवं मानक (खाद्य उत्पाद मानक एवं खाद्य पोषक) विनियम, 2011 के अनुसार खाद्य नमूनों का परीक्षण एवं विश्लेषण होना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट में खाद्य नमूनों का परीक्षण सभी मापदण्डों के लिए नहीं हो रहा था जैसा कि नियमों के अंतर्गत आवश्यक था क्योंकि प्रयोगशाला में ऐसे विश्लेषण करने के लिए अवसंरचना उपलब्ध नहीं थे। विशेष रूप से, धातु दूषित पदार्थों, फसल दूषित पदार्थों, कीटनाशकों, प्रतिजैविकी, माइक्रोवायलॉजी के मापदण्डों, औषधीय रूप से सक्रिय पदार्थों एवं फास्फेट के लिए परीक्षण हेतु आवश्यक उपकरण की कमी के कारण परीक्षण नहीं किए जा रहे थे। इस प्रकार विभाग के पास यह सुनिश्चित करने का कोई साधन नहीं था कि खाद्य वस्तुएं ऊपर बताए गए विनियमों में निर्धारित मानकों के अनुरूप थी।

यह पुन: देखा गया था कि भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण ने परीक्षण एवं जांच प्रयोगशालाओं के लिए राष्ट्रीय प्रमाणन बोर्ड द्वारा निर्धारित मानकों के संदर्भ में कमियां चिह्नित करने के लिए प्रयोगशाला का मूल्यांकन किया था (नवंबर 2013) जिसमें संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट को खराब[31] आंका गया। तथापि विभाग ने मई 2017 तक चिह्नित कमियों को दूर करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी।

---

30 लोक विश्लेषक एवं रासायनिक परीक्षक: एक; उप सरकार विश्लेषक: एक; वरिष्ठ वैज्ञानिक: दो; कनिष्ठ वैज्ञानिक: चार, वरिष्ठ विश्लेषक: तीन; कनिष्ठ विश्लेषक: छ: और वरिष्ठ प्रयोगशाला टेकनीशियन: तीन।

31 संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट ने संगठन एवं कार्मिक, उपकरण और सुरक्षा के लिए क्रमश: 26 *प्रतिशत*, 34 *प्रतिशत* और 32 *प्रतिशत* प्राप्त किया था।

खाद्य विश्लेषक, संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट ने ऊपर बताए गए नमूनों के अपर्याप्त परीक्षण के लिए परीक्षण को करने के लिए आवश्यक तकनीकी स्टाफ व सुविधाओं की कमी को जिम्मेदार ठहराया (मई 2017)।

3.7.7.3 विश्लेषण प्रतिवेदनों के प्रेषण में देरी

अधिनियम की धारा 46 (3) के अनुसार, नमूनों के विश्लेषण प्रतिवेदनों को खाद्य विश्लेषकों द्वारा नामित अधिकारियों को 14 दिनों के अंदर भेजा जाना था।

संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला कण्डाघाट में कांगड़ा एवं सोलन जिलों के 108 खाद्य नमूनों की नमूना-जांच दर्शाती है कि 97 नमूनों (90 *प्रतिशत*) का विश्लेषण प्रतिवेदनों को एक से 41 दिनों के मध्य, जिसकी माध्यिका 12 दिनों की है, की देरी के बाद भेजा गया था। विलम्ब के कारण आगामी चरणों जैसे फेल हुए नमूनों की स्थितियों में अभियोजन हेतु आवेदन करना, इत्यादि में भी पुन: देरी होगी।

खाद्य विश्लेषक ने तकनीकी स्टाफ तथा इस तथ्य को कि प्रयोगशाला ड्रग्स एवं कास्मेटिक, पशुचारा, पानी, शराब, इत्यादि का भी परीक्षण कर रही थी, को देरी के लिए जिम्मेदार ठहराया (मई 2017)।

3.7.7.4 निर्धारित प्रारूप में विश्लेषण प्रतिवेदनों की अप्रस्तुतीकरण

खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियम, 2011 का नियम 2.4.2 (5) प्रावधान करता है कि विश्लेषण प्रतिवेदन, विश्लेषण की विधि एवं अन्य ब्यौरा का उल्लेख हो, निर्धारित प्रारूप में नामित अधिकारी को भेजा जाना चाहिए यदि उस प्रतिवेदन के गलत होने का विश्वास हो तो प्रतिवेदन के साथ नमूने का एक हिस्सा विश्लेषण के लिए परामर्श देने वाली प्रयोगशाला को अग्रेषित करे।

संयुक्त परीक्षण प्रयोगशाला, कण्डाघाट के अभिलेखों की नमूना-जांच दर्शाती है कि सफल नमूनों से सम्बंधित विश्लेषण प्रतिवेदनों को निर्धारित प्रारूप में नहीं भेजा जा रहा है। सफल नमूनों के मामलों का ब्यौरा जैसे नमूना विवरण, भौतिक आकार, लेबलिंग एवं गुण विशेषताएं, परीक्षण विधि एवं परीक्षण परिणामों को निर्धारित मानकों के प्रति नामित अधिकारियों को सूचित नहीं किया जा रहा था। ऐसे ब्यौरों की अनुपस्थिति में नामित अधिकारियों ने न तो प्रतिवेदनों की यथार्थता पर कोई राय बनाने में सक्षम हुए न ही विश्लेषण के लिए परामर्श हेतु प्रयोगशाला में अग्रेषित किए।

खाद्य विश्लेषक ने कहा (मई 2017) कि योग्य तकनीकी स्टाफ की कमी के कारण प्रतिवेदनों को निर्धारित प्रारूप में नहीं भेजा जा रहा है।

3.7.7.5 विश्लेषण परिणामों को खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को सूचित न करना

खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियम, 2011 के नियम 3.1.1 (1) के अनुसार यदि कोई खाद्य नमूना आवश्यकताओं के अनुरूप है तो उसे तुरंत खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को सूचित करना चाहिए।

कांगड़ा और सोलन जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि 116 नमूना-जांच नमूनों में से 84 आवश्यकताओं के अनुरूप थे लेकिन इस बात की सूचना सम्बंधित खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को नहीं भेजी गई। इस प्रकार खाद्य व्यापार ऑपरेटर अनजान रहे कि उनके खाद्य नमूने निर्धारित मानकों के अनुरूप है या नहीं।

सम्बंधित नामित अधिकारियों ने कहा (मई 2017) कि सूचना खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को नहीं भेजी जा सकी क्योंकि खाद्य विश्लेषक द्वारा विस्तृत विश्लेषण प्रतिवेदनों को प्रदान नहीं किया गया था।

3.7.8 अभियोजन एवं अधिनिर्णयन

3.7.8.1 फेल हुए नमूनों के आवेदनों को फाइल न करना

खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियम, 2011 का नियम 3.1.1 (2) निर्धारित करता है कि जुर्माने के साथ दण्ड का उल्लंघन करने की स्थिति में, खाद्य सुरक्षा अधिकारी, अधिनिर्णयन एवं दण्ड के आरोपण के लिए अधिनिर्णयन अधिकारी के पास आवेदन फाइल करेगा।

नामित अधिकारी, सोलन के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि दो फेल हुए खाद्य नमूनों को अधिनिर्णयन अधिकारी के पास अधिनिर्णयन के लिए आवेदन फाइल नहीं किया गया। इस प्रकार, निर्धारित मानकों

का उल्लंघन करने पर इन खाद्य व्यापार ऑपरेटरों के खिलाफ किसी प्रकार की कार्रवाई की पहल नहीं हुई। कारण मांगा गया (जून 2017) लेकिन विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था।

3.7.9 रिपोर्टिंग

3.7.9.1 वार्षिक विवरणियों का अप्रस्तुतीकरण

खाद्य सुरक्षा एवं मानक (लाइसेंस एवं पंजीकरण) विनियम, 2011 का विनियम 2.1.13 निर्धारित करता है कि प्रत्येक उत्पादक एवं आयातक जिसे लाइसेंस जारी किया गया है प्रत्येक वर्ष के 31 मई या पहले विगत वित्तीय वर्ष के दौरान उसके द्वारा संचालित खाद्य उत्पादों के प्रत्येक वर्ग से सम्बंधित एक विवरणी प्रस्तुत करनी चाहिए। विवरणियों को फाइल करने में देरी की स्थिति में ₹ 100 प्रतिदिन के दण्ड का हकदार होगा।

नमूना-जांच किए गए जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि मई 2017 तक 16 लाइसेंस[32] धारकों ने अपनी वार्षिक विवरणियों को फाइल नहीं किया था परंतु ₹ 8.89 लाख[33] के देय दण्ड राशि के प्रति मई 2017 तक विभाग द्वारा कोई दण्ड नहीं लगाया गया था।

उत्तर में नामित अधिकारी, कांगड़ा ने कहा (मई 2017) कि स्टाफ की कमी के कारण दण्ड आरोपित नहीं किया जा सका जबकि नामित अधिकारी, सोलन ने कहा (मई 2017) कि सम्बंधित खाद्य व्यापार ऑपरेटरों को अपने विवरणियों को फाइल करने के लिए नोटिस जारी किया गया था।

3.7.10 निष्कर्ष

राज्य में खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम 2006 का प्रभावी क्रियान्वयन एक अपूर्ण संस्थागत/ विनियामक ढ़ांचे के होने के कारण बाधित हुई। विभाग ने खाद्य व्यापार ईकाइयों के डाटा-बेस तैयार करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया था। अत्यधिक संख्या में खाद्य सुरक्षा अधिकारी के पदों में रिक्तता एक मुख्य चिंता थी जो कि उचित पंजीकरण/लाइसेंस, निगरानी तथा निरीक्षण करने और खाद्य नमूनों के उठाने की प्रक्रिया को बाधित कर रही थी। फील्ड में तथा खाद्य परीक्षण प्रयोगशाला में श्रमशक्ति तथा अवसंरचना की कमी का तात्पर्य है कि उचित परीक्षण, विश्लेषण एवं रिपोर्टिंग नहीं की जा रही थी। अनुश्रवण और नियंत्रण तंत्र अपर्याप्त थे। इस प्रकार विभाग द्वारा खाद्य व्यापार ऑपरेटरों का विनियमन एवं खाद्य गुणवत्ता/सुरक्षा को निर्धारित मानकों की अनुपालना का अनुश्रवण, कमजोर था। विभाग चिह्नांकित कमियों का पता लगाने व दूर करने पर विचार करे।

लेखापरीक्षा परिणामों को जुलाई 2017 में सरकार को भेज दिया गया था। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (नवंबर 2017)।

---

32 2014-15 नौ मामले (कांगड़ा: तीन एवं सोलन: छः) और 2015-16: सात मामले (कांगड़ा: दो एवं सोलन: पांच)।

33 2014-15: ₹ 6.44 लाख एवं 2015-16: ₹ 2.45 लाख (15 मई 2017 तक गणना किया गया)।

3.8 दोषी चिकित्सा अधिकारियों के विरूद्ध बॉण्ड का गैर-प्रवर्तन

राज्य सरकार ने चिकित्सा अधिकारियों जो उच्च शिक्षा पूरी करने के बाद राज्य सरकार की सेवा करने की अपनी शपथ से मुकर गये, से ₹ 2.25 करोड़ की बॉण्ड राशि की वसूली करने हेतु बॉण्ड का प्रवर्तन नहीं किया था, जबकि राज्य में विशेषज्ञों की अत्यधिक कमी थी।

राज्य सरकार की नीति के अनुसार उच्च शिक्षा[34] प्राप्त कर रहे चिकित्सा अधिकारियों से उनकी शिक्षा की अवधि के दौरान उनके वेतन एवं भत्तों/स्टाईपेण्ड पर राज्य सरकार द्वारा किये गये भारी व्यय के मद्देनजर उनकी शिक्षा की पूर्णता के बाद न्यूनतम पांच वर्षों की अवधि के लिए राज्य सरकार की सेवा करने की शपथ से युक्त एक बॉण्ड का निष्पादन अपेक्षित था। बॉण्ड से मुकरने वाले चिकित्सा अधिकारी एक महीने के भीतर राज्य सरकार को बॉण्ड राशि का भुगतान करने के लिये उत्तरदायी थे।

निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 1999 से 2014 के मध्य 19 चिकित्सा अधिकारी उच्च शिक्षा की पूर्णता के बाद या तो सेवा ग्रहण न करके अथवा बिना किसी सूचना के अप्राधिकृत छुट्टी पर जाकर उनके द्वारा निष्पादित बॉण्ड से मुकर गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि इन 19 चिकित्सा अधिकारियों की सेवाएं निरस्त[35] कर दी गयी थी, तथापि राज्य सरकार ने इन चिकित्सा अधिकारियों के विरूद्ध बॉण्ड का प्रवर्तन नहीं किया था और ₹ 2.25 करोड़[36] की बॉण्ड राशि की वसूली नहीं की थी। अतः इन दोषी चिकित्सा अधिकारियों के वेतन एवं भत्तों/स्टाईपेण्ड पर ₹ 1.47 करोड़ का व्यय करने के बावजूद राज्य सरकार ने अपने हितों की सुरक्षा हेतु यथानुरूप कार्रवाई नहीं की थी और स्वयं को इन चिकित्सा अधिकारियों की पांच वर्षों की अनिवार्य सेवाओं से वंचित किया था, जबकि भारतीय जन स्वास्थ्य मानक द्वारा निर्धारित मानकों के संदर्भ में राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में 93 *प्रतिशत* तथा शहरी क्षेत्रों में 50.33 *प्रतिशत* तक विशेषज्ञों की अत्यधिक कमी[37] थी। आगे, चूककर्त्ताओं के विरूद्ध बॉण्ड का प्रवर्तन न करके राज्य सरकार ने चिकित्सा अधिकारियों के मध्य इस मान्यता के विकसित होने का जोखिम खड़ा किया था कि बॉण्ड का निष्पादन मात्र एक औपचारिकता थी और इससे दण्ड मुक्ति के साथ मुकरा जा सकता था।

निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं ने बताया कि बॉण्ड राशि की वसूली के संदर्भ में कोई भी निर्णय राज्य सरकार द्वारा लिया जाना था जोकि नियुक्ति प्राधिकारी थे। उत्तर को इन तथ्यों के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि दोषी चिकित्सा अधिकारियों के विरूद्ध बॉण्ड राशि का प्रवर्तन नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2017 में सरकार को प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

34 राज्य के भीतर अथवा बाहर सरकारी चिकित्सा/दंत महाविद्यालयों में स्नातकोत्तर डिग्री/डिप्लोमा/एम0डी0 एवं एम0सीएच0 पाठ्यक्रम।

35 अगस्त 2007 से जुलाई 2015 के मध्य, केन्द्रीय सिविल सेवाओं (वर्गीकरण नियंत्रण तथा अपील) नियमावली, 1965 के अंतर्गत।

36 छः मामले: ₹ 5.00 लाख प्रत्येक; एक मामला: ₹ 10.00 लाख; 11 मामले: ₹ 15.00 लाख प्रत्येक एवं एक मामला: ₹ 20.00 लाख।

37 1. विभाग के पास विशेषज्ञों से सम्बंधित संस्वीकृत पदों के आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी स्वास्थ्य केन्द्रों पर स्टाफ हेतु भारतीय जन-स्वास्थ्य मानक मापदण्डों के संदर्भ में कमी की गणना की गई है। 2. मई 2016 तक विभाग द्वारा आपूरित तैनात व्यक्तियों के आंकड़े।

गृह विभाग

3.9 राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा स्कीम के अंतर्गत निष्क्रिय उपकरण

आवश्यकता के गैर-निर्धारण तथा प्रशिक्षित परिचालकों को सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप छः वर्षों से अधिक समय के लिए निष्क्रिय उपकरण पर ₹ 91.14 लाख का अनुत्पादक व्यय हुआ।

राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा स्कीम के अंतर्गत भारत सरकार, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय सड़क दुर्घटनाओं में अंतर्ग्रस्त वाहनों को हटाने के लिए पहाड़ी राज्यों हेतु 10 टन (भारी) तथा लघु/मध्यम आकार के क्रेनों के रूप में राज्य सरकार को सहायता उपलब्ध करवाता है। राज्य क्रेनों के परिचालन/नियंत्रण एवं रख-रखाव हेतु उत्तरदायी है और पांच वर्षों के लिए भारत सरकार को वार्षिक निष्पादन प्रतिवेदन उपलब्ध करवाना अपेक्षित है। निविदा शर्त के अनुसार, भारत सरकार ने आपूर्तिकर्त्ता के लिए ये अनिवार्य कर दिया था कि वह प्रति क्रेन न्यूनतम पांच व्यक्तियों को नि:शुल्क प्रशिक्षण देगा।

महानिदेशक पुलिस, हिमाचल प्रदेश के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागार हुआ (नवंबर 2016) कि विभाग ने राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा स्कीम के अंतर्गत 10 भारी क्रेनों की मांग की थी (सितम्बर 2009) जिसके प्रति मई-अगस्त 2010 के दौरान ₹ 91.14 लाख लागत की चार भारी क्रेनें प्राप्त हुई। विभाग ने चार जिलों[38] को क्रेनें आवंटित की थी (अगस्त-सितम्बर 2010)। तथापि, जिला मण्डी में क्रेनों के आंशिक[39] परिचालन को छोड़कर, विभाग में तकनीकी स्टाफ/परिचालकों की अनुपलब्धता के कारण ये क्रेनें निष्क्रिय रहीं। क्रेनों के परिचालन हेतु, विभाग ने उपर्युक्त निविदा शर्त के अनुसार आपूर्तिकर्त्ता द्वारा इसके कर्मचारियों को देय प्रशिक्षण भी सुनिश्चित नहीं किया था।

इसके अतिरिक्त, इन जिलों में पहाड़ी क्षेत्रों तथा संकीर्ण सड़कों के लिए भारी क्रेनें उपयोगी नहीं थी। इस तथ्य के बावजूद कि राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा स्कीम पहाड़ी राज्यों हेतु लघु/मध्यम क्रेनों हेतु प्रावधान करती है, भारत सरकार से भारी क्रेनों की मांग अनुचित थी। विभाग ने अन्य विभागों को क्रेनें हस्तांतरित करने का निर्णय लिया था (जनवरी 2013) लेकिन इनको नवंबर 2016 तक हस्तांतरित नहीं किया जा सका था। स्पष्टत: विभाग ने पहाड़ी क्षेत्रों हेतु भारी क्रेनों की मांग का उचित रूप से निर्धारण/आकलन नहीं किया था।

विभाग ने बताया (मई 2017) कि ये क्रेनें हिमाचल प्रदेश पुलिस की आवश्यकता की पूर्ति नहीं कर सकती थी क्योंकि चालक/प्रशिक्षित यांत्रिक परिचालक उपलब्ध नहीं थे। आगे यह बताया गया कि क्रेनें दुर्घटनाग्रस्त वाहनों को हटा नहीं सकती थी और ट्रैफिक नियंत्रण नहीं कर सकती थी। दुर्घटनाग्रस्त वाहन/यंत्र को सामान्य जनता/वाहन मालिक/अन्य टोईंग वाहनों की सहायता से दुर्घटना स्थल से हटाया जाता था क्योंकि ये क्रेनें मात्र 500 किलोग्राम वजन उठा सकती थीं। उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि विभाग ने भारत सरकार की निविदा शर्त के अनुसार न तो उपार्जन से पूर्व क्रेनों के तकनीकी विनिर्देशों का मूल्यांकन किया था, न ही इसके लिए अपेक्षित तकनीकी/प्रशिक्षित स्टाफ सुनिश्चित किया था।

अत: आवश्यकता के गैर-निर्धारण तथा तकनीकी/प्रशिक्षित परिचालकों को सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप छः वर्षों से अधिक समय के लिए निष्क्रिय मशीनों/उपकरण पर ₹ 91.14 लाख का व्यय अनुत्पादक रहा।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2017 में सरकार को प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

38 कांगड़ा, मण्डी, शिमला तथा सोलन।

39 18 अगस्त 2010, 22 अक्तूबर 2011, 17 मई 2012 तथा 02 नवंबर 2013 ।

3.10 क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन (सी0सी0टी0वी0) कैमरों के उपार्जन/प्रतिष्ठापन में अनियमितताएं

अनुचित योजना, उचित ढंग से दरों को अंतिम रूप न देने तथा केन्द्रीकृत/निरंतर निगरानी के अभाव में क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन कैमरों के माध्यम से अनुचित गतिविधियों को पकड़ने का उद्देश्य विफल हुआ, परिणामस्वरूप ₹ 62.74 लाख का अनियमित व्यय, ₹ 44.91 लाख का अवरोधन तथा राज्य कोषागार को ₹ 10.18 लाख की ब्याज हानि हुई।

महानिदेशक पुलिस ने सार्वजनिक स्थलों पर अनुचित गतिविधियों की निगरानी के लिए ₹ 1.05 करोड़ के आकलित व्यय पर 282 क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन कैमरों तथा तीन स्पीड कैमरों के उपार्जन एवं प्रतिष्ठापन हेतु प्रस्ताव (मई 2013) रखा था। राज्य सरकार ने इस शर्त के साथ कि सूचना एवं प्रौद्योगिकी विभाग से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद व्यय किया जाएगा, इसके लिए ₹ 1.00 करोड़ की स्वीकृति (अगस्त 2013) दी थी। सूचना एवं प्रौद्योगिकी विभाग ने पुलिस महानिदेशक को खुली निविदाओं द्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रॉनिक विकास निगम सीमित के माध्यम से क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन कैमरों का उपार्जन तथा प्रतिष्ठापन करने की सलाह दी थी (सितम्बर 2013)।

गृह विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा (नवंबर 2016) से उजागर हुआ कि पुलिस महानिदेशक ने मई 2013 में सरकार को उचित आकलनों के बिना प्रस्ताव भेजा था। हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रॉनिक विकास निगम सीमित ने उपकरण के तकनीकी-वाणिज्यिक पहलू का निर्धारण करने के लिए जून 2013 में सम्भावित बोलीकर्त्ताओं से प्राप्त दरों पर आधारित क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन कैमरों के आकलन तथा तकनीकी विनिर्देश तैयार किया (मई 2014)। आकलनों तथा तकनीकी विनिर्देशों की प्राप्ति पर विभाग ने ₹ 62.74 लाख की लागत पर 27 कैमरों के उपार्जन एवं प्रतिष्ठापन के लिए हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रोनिक विकास निगम सीमित को आपूर्ति आदेश (जुलाई 2014) दिया था और अनुमोदित फर्म ने मार्च 2015 से अप्रैल 2017 के मध्य कैमरों का प्रतिष्ठापन किया था। कैमरों का उपार्जन तथा प्रतिष्ठापन खुली निविदायें चलाये बिना किया गया था। परिणामत:, ₹ 1.00 करोड़ में उपार्जित तथा प्रतिष्ठापित किए जाने वाले 282 क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन कैमरों तथा तीन स्पीड कैमरों के प्रति जून 2017 तक ₹ 62.74 लाख की लागत पर मात्र 27 कैमरे उपार्जित किए जा सके, जिससे अनियमित उपार्जन के अतिरिक्त गलत योजना प्रदर्शित हुई। आगे विभाग ने ब्रॉडबैण्ड सुविधाओं के माध्यम से केन्द्रीकृत निगरानी के स्थान पर स्थानीय प्रतिष्ठापन स्थलों पर निगरानी वाले कैमरों का उपार्जन किया था और कैमरे सही ढंग से काम नहीं कर रहे थे क्योंकि रात के समय तथा कम रोशनी/धुंध की स्थिति में दृश्यता बहुत कम थी। अत: अनुचित गतिविधियों की निगरानी/रियल-टाइम निगरानी का उद्देश्य विफल रहा।

इसके अतिरिक्त, कोषागार से आहरित (मार्च 2014) ₹ एक करोड़ में से ₹ 55.09 लाख हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रॉनिक विकास निगम सीमित को जारी किए गए थे (जून 2015: ₹ 11.75 लाख तथा अगस्त 2015: ₹ 43.34 लाख)। शेष ₹ 44.91 लाख नवंबर 2016 तक हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रॉनिक विकास निगम सीमित के नाम पर बैंकर चैक के रूप में तथा उसके बाद फिक्सड डिपॉजिट के रूप में अप्रयुक्त थे जिसके परिणामस्वरूप राज्य कोषागार को ₹ 10.18 लाख[40] ब्याज की हानि हुई।

विभाग ने बताया (मई 2017) कि उचित सर्वेक्षण के बाद कैमरों के उपार्जन तथा प्रतिष्ठापन का प्रयास किया गया था। कैमरे उचित ढंग से काम कर रहे थे और कैमरों के निकट प्रकाश की अनुपलब्धता के कारण नाइट विजन स्पष्ट नहीं है। उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि विभाग ने उचित आकलनों तथा खुली निविदा प्रक्रिया अपनाकर उचित ढंग से दरों को अंतिम रूप दिये बिना स्वीकृति दी थी। इसके अतिरिक्त, कैमरे अनुचित गतिविधियों की केन्द्रीकृत/निरंतर निगरानी की आवश्यकता की पूर्ति नहीं कर रहे थे और विभाग ने किसी भी स्थिति में कैमरों की कार्यपद्धति की व्यावहारिकता सुनिश्चित नहीं की थी।

---

[40] 7.91 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष (2014-15) तथा 7.95 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष (2015-16 एवं 2016-17) राज्य ऋणों पर औसत ब्याज दर पर।

अत: अनुचित योजना, उचित रूप से दरों को अंतिम रूप न दिये जाने तथा केन्द्रीकृत/निरंतर निगरानी के अभाव में क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन कैमरों के माध्यम से अनुचित गतिविधियों को पकड़ने का उद्देश्य विफल हुआ, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 62.74 लाख[41] का अनियमित व्यय, तीन वर्षों से अधिक के लिए ₹ 44.91 लाख का अवरोधन और राज्य कोषागार को ₹ 10.18 लाख ब्याज की हानि हुई।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2017 में सरकार को प्रेषित किए गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

उद्योग विभाग

3.11 लाइमस्टोन निक्षेपों की खोज हेतु ड्रिलिंग पर अनुचित/निष्फल व्यय

विभाग ने लाइमस्टोन रिजर्वों की खोज तथा आकलन हेतु प्राप्त राशि की तुलना में ₹ 1.88 करोड़ का अनुचित व्यय किया था। इसके अतिरिक्त, बिना किसी कार्य के स्टाफ की नियुक्ति पर ₹ 1.79 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया था।

राज्य सरकार ने चौपाल (जिला शिमला) के गुम्मा-रोहाना क्षेत्र में लाइमस्टोन निक्षेपों के पास सीमेंट निर्माण इकाई[42] की स्थापना हेतु एक निजी क्षेत्र की कम्पनी के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया (मई 2006)। समझौता ज्ञापन के अनुसार कम्पनी द्वारा अपनी लागत पर विभिन्न अनुमोदन जैसे खनन पट्टा, वन स्वीकृति, पर्यावरण स्वीकृति प्राप्त करना तथा स्थलों को अंतिम रूप दिया जाना अपेक्षित था। विभाग के भू-गर्भीय विंग को कम्पनी के विशेष अनुरोध पर लाइमस्टोन रिजर्वों की विस्तृत खोज तथा आकलन करना था और सरकार द्वारा निश्चित दरों पर सेवा प्रभार प्रभारित करने थे जिसमें रिगों एवं वाहनों के परिचालन एवं रख-रखाव लागत के प्रति प्रतिदिन के व्यय (पी0ओ0एल0 प्रभार, मरम्मत प्रभार, आदि), ड्रिलिंग रिगों के परिचालन हेतु नियुक्त श्रमिकों के वेतन/मजदूरी और स्थलों का दौरा करने वाले विभागीय अधिकारियों के प्रभार सम्मिलित थे। इसी प्रकार, विभाग ने सुन्दरनगर (जिला मण्डी) के धारा-बाधू क्षेत्र में लाइमस्टोन रिजर्वों की खोज तथा आकलन करने के लिए अन्य निजी क्षेत्र की सीमेंट कम्पनी के साथ अनुबंध (जनवरी 2008) किया था।

राज्य भू-विज्ञानी, शिमला के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि विभाग ने राज्य सरकार द्वारा निश्चित ₹ 5,500 प्रति मीटर की दर (दिसम्बर 1999 में अंतिम बार संशोधित) पर चौपाल एवं सुन्दरनगर के लाइमस्टोन रिजर्व क्षेत्रों में कोर ड्रिलिंग कार्य के माध्यम से लाइमस्टोन रिजर्वों की खोज तथा आकलन हेतु आवश्यक स्टाफ एवं मशीनरी देकर दोनों कम्पनियों को सेवाएं उपलब्ध (जुलाई 2006 तथा सितम्बर 2009) करवाई थी। विभाग ने 2010-14 के दौरान 1,621.30 मीटर कोर ड्रिलिंग के साथ 21 बोर होल निष्पादित किया था और कम्पनियों से ₹ 0.89 करोड़ प्राप्त किया था। तथापि, विभाग ने उपर्युक्त अवधि के दौरान कोर ड्रिलिंग कार्य के लिए अपने स्टाफ एवं मशीनरी पर ₹ 2.77 करोड़ का व्यय किया था। स्पष्टत:, किया गया व्यय कम्पनियों से प्राप्त राशि के अनुरूप नहीं था जिससे ₹ 1.88 करोड़ का व्यय अनुचित सिद्ध हुआ। विभाग ने न तो व्यय को घटाने के लिए कोई कार्रवाई की थी और न ही ड्रिलिंग कार्य हेतु स्टाफ की नियुक्ति पर किए गए व्यय के अनुरूप कोर ड्रिलिंग की उत्पादकता में वृद्धि हेतु कोई कार्रवाई की।

पुन: यह पाया गया कि कम्पनी द्वारा वन स्वीकृति प्राप्त न करने तथा निजी भूमि की अंतर्ग्रस्तता के कारण अप्रैल 2013 में धारा-बाधू लाइमस्टोन निक्षेपों पर और अधिक ऊंचाईयों पर ड्रिलिंग कार्य हेतु सोर्सिंग वाटर में मुश्किलों तथा वन स्वीकृतियों की कमी के कारण फरवरी 2014 में गुम्मा-रोहना निक्षेपों पर ड्रिलिंग कार्य रोक दिया गया। तथापि, विभाग ने दोनों स्थलों पर अपना स्टाफ (ड्रिलर, रिगमैन, सहायक तथा कुशल/अकुशल कामगार जो प्रत्येक स्थल पर छ: से आठ के मध्य थे) तथा मशीनरी/उपकरण देना जारी रखा और 2014-17 के दौरान वेतन (₹ 1.75 करोड़) एवं विविध व्यय (₹ 0.04 करोड़) के प्रति भुगतानों पर ₹ 1.79 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया था, यद्यपि ड्रिलिंग प्रभारों के आधार पर कोई प्राप्ति नहीं हुई थी क्योंकि कम्पनियों ने विभाग से ड्रिलिंग कार्य

41 हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रोनिक विकास निगम सीमित को जारी भुगतान: ₹ 55.09 लाख तथा भुगतान हेतु शेष: ₹ 7.65 लाख।

42 एक मीलियन टन सीमेंट में परिवर्तित किए जाने के लिए दो मीलियन टन कलींकर प्रतिवर्ष की क्षमता ।

रोकने का अनुरोध (अप्रैल 2013 एवं फरवरी 2014) किया था। अत: विभाग द्वारा निष्क्रिय स्टाफ पर किया गया ₹ 1.79 करोड़ का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ था।

विभाग ने बताया (जनवरी 2016-अगस्त 2017) कि वन स्वीकृति की कमी के कारण ड्रिलिंग कार्य रोके गये थे और स्टाफ को यह सोचकर वापिस नहीं लिया गया था कि कम्पनियां शीघ्र ही आवश्यक स्वीकृति प्राप्त कर लेंगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कम्पनियों को कार्य के आरम्भ से पूर्व अपेक्षित स्वीकृतियां प्राप्त करनी थी। पुन:, कार्य को रोक दिये जाने के बावजूद विभाग ने स्थल पर किसी ड्रिलिंग कार्य के बिना ड्रिलिंग स्टाफ की तैनाती जारी रखी थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2017 में सरकार को प्रेषित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग

3.12 ₹ 88 लाख मूल्य के पाइपों का गैर-लेखाकरण

अतिरिक्त पाइपों की अंतर मण्डल बिक्री/जारी करने के अनुचित लेखाकरण के परिणामस्वरूप ₹ 2.93 करोड़ बजटीय प्रक्रिया से बाहर रहा और ₹ 88 लाख मूल्य के पाइपों का लेखाकरण नहीं हुआ।

सी0पी0डब्ल्यू0ए0 मैनुअल के अनुसार अव्ययित बजट आवंटन, डिपॉजिट कार्यों के निष्पादन हेतु तीसरी पार्टियों द्वारा किए गये डिपॉजिट तथा अंतरमण्डल लेन-देनों पर उदग्रहित राशियां लोक निर्माण डिपॉजिट के अंतर्गत रखी जाती हैं जिसको साख पत्र के प्रति अनुवर्ती रूप से आहरित किया जाता है। मण्डलीय अधिकारियों द्वारा राज्य के कोषागारों से 'लोक निर्माण जमा' के अंतर्गत रखी गई निधियों का आहरण सम्बंधित अधीक्षण अभियंताओं/मुख्य अभियंताओं द्वारा जारी साख पत्र द्वारा विनियमित किया जाता है। पाइपों की खरीद हेतु केन्द्रीकृत सिस्टम के अंतर्गत, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग द्वारा अंतिम रूप दी गई आवश्यकताओं के अनुसार हिमाचल प्रदेश नागरिक आपूर्ति निगम के माध्यम से पाइपों की खरीद की जाती है। नोडल मण्डल द्वारा सम्बंधित मण्डलों के साख पत्रों से कटौती के तरीके से उपलब्ध करवाई गई निधियों में से हिमाचल प्रदेश नागरिक आपूर्ति निगम के माध्यम से आपूर्तिकर्त्ताओं को आपूर्ति आदेशों के प्रति भुगतान जारी किए जाते हैं। बदले में मण्डल पाइपों की प्राप्ति के बाद उत्सर्जित सामान प्राप्ति टिप्पणियों के आधार पर हिमाचल प्रदेश नागरिक आपूर्ति निगम के लेखों/पाइपों की प्राप्ति के मिलान के लिए नोडल मण्डल को अप्रभावी साख पत्र चैक जारी करते हैं।

अधीक्षण अभियंता, नाहन सर्कल तथा छ: मण्डलों के अभिलेखों की संवीक्षा में उजागार हुआ कि पांवटा साहिब मण्डल ने अतिरिक्त गैल्वेनाइज्ड आयरन पाइपों की बिक्री/जारी करने के लिए पांच मण्डलों से ₹ 2.05 करोड़ प्राप्त किया (मार्च एवं अप्रैल 2012) और बिक्री आय को 'लोक निर्माण जमा के अंतर्गत रखा। इसके प्रति, पांवटा मण्डल ने पांच मण्डलों को ₹ 1.17 करोड़ के मूल्य के पाइपों की आपूर्ति की और नोहराधार मण्डल को ₹ 88 लाख की शेष राशि लौटाई थी (जनवरी 2015)। निम्नवत् कमियां पाई गयी थी:

(i) पांवटा साहिब मण्डल द्वारा पाइपों की बिक्री/जारी करने पर उद्ग्रहित राशि को या तो इसकी प्राप्ति पर नोडल मण्डल को हस्तांतरित किया जाना चाहिए अथवा 'लोक निर्माण जमा' शीर्ष के अंतर्गत रखा जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांवटा साहिब मण्डल द्वारा पाइपों की बिक्री/जारी करने के प्रति प्राप्त ₹ 2.05 करोड़ न तो नोडल मण्डल को प्रेषित किए गये, न ही 'लोक निर्माण जमा' के अंतर्गत रखे गये क्योंकि अधीक्षण अभियंता, नाहन सर्कल की डिपॉजिट विवरणी में 'शून्य' शेष था।

(ii) लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि नोहराधार मण्डल ने मार्च 2012 में पांवटा साहिब मण्डल के पास पाइपों की बिक्री/जारी करने के लिए ₹ 1.19 करोड़ जमा करवाया। तथापि, नोहराधार मण्डल ने पांवटा साहिब मण्डल से वास्तविक रूप में ₹ 31.15 लाख का पाइप प्राप्त किया। आगे, पांवटा साहिब मण्डल नोहराधार मण्डल द्वारा पाइपों की प्राप्ति का ब्यौरा उपलब्ध करवाने में विफल रहा, हालांकि अन्य चार मण्डलों को पाइपों की आपूर्ति के सम्बंध में समान ब्यौरों का अभिलेख था।

(iii) लेखापरीक्षा में शेष ₹ 88 लाख की प्रास्थिति के बारे में पूछे जाने पर पांवटा साहिब मण्डल ने सूचित किया कि यह राशि चैक संख्या ए0 106981 दिनांक 17 जनवरी 2015 के द्वारा नोहराधार मण्डल को लौटायी जा

चुकी है। तथापि, ₹ 88 लाख की विप्रेषित राशि नोहराधार मण्डल द्वारा ₹ 88 लाख (जनवरी 2015: ₹ 59 लाख तथा फरवरी 2015: ₹ 29 लाख) मूल्य के पाइपों की आपूर्ति/बिक्री के प्रति थी।

(iv) इससे इंगित हुआ कि मार्च 2012 में नोहराधार मण्डल से प्राप्त ₹ 88 लाख आज तक (अक्तूबर 2017) लौटाये नहीं गए थे जिनका ब्यौरा अभिलेखों में नहीं था। अत: ₹ 88 लाख मूल्य के पाइपों के लेन-देन में मिलान न होने से पाइपों की प्राप्ति तथा लेखाकरण की शुद्धता पर संदेह होता है।

'लोक निर्माण जमा' के अंतर्गत ₹ 2.05 करोड़ की बिक्री आय को न दर्शाने के सम्बंध में पूछे जाने पर पांवटा साहिब मण्डल ने पाइपों की बिक्री की राशि के आधार पर 'शून्य' शेष से इंकार किया (जनवरी एवं अगस्त 2017) क्योंकि यह 'लोक निर्माण जमा' के अंतर्गत रखा गया था जिसके लिए साख पत्र प्राप्त किया जा रहा था। मण्डल का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डिपॉजिट विवरणी में नोहराधार मण्डल से सम्बंधित ₹ 1.19 करोड़ का दर्शाया जाना विरोधाभाषी था क्योंकि पांवटा साहिब मण्डल ने नोहराधार मण्डल को पाइपों की वास्तविक बिक्री के प्रति ₹ 31.15 लाख का शेष छोड़कर जनवरी 2015 में ₹ 88 लाख का रिफंड प्रतिवेदित किया जैसा कि उपर बताया गया है।

अत: पांवटा साहिब तथा नोहराधार मण्डलों द्वारा अतिरिक्त पाइपों की बिक्री/जारी करने के प्रति उद्ग्रहित ₹ 2.93 करोड़, बजट आवंटनों में बचत के रूप में, पांवटा साहिब तथा नोहराधार मण्डल द्वारा नोडल मण्डल को प्रेषित नहीं किए गए थे, परिणामत: राज्य की बजटीय प्रक्रिया से बाहर निधियों का अपवर्तन तथा सरकारी निधियों का प्रतिधारण हुआ। आगे, पाइपों के अंतरमण्डलीय हस्तांतरण में अनुचित लेखाकरण तथा अमिलान के परिणामस्वरूप ₹ 88 लाख लागत के पाइपों का लेखाकरण नहीं हुआ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2017 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

3.13 सीवरेज स्कीम पर निष्फल व्यय

पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद समयबद्ध ढंग से सरकाघाट शहर के लिए सीवरेज स्कीम के निष्पादन में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 4.14 करोड़ के निष्फल व्यय तथा ₹ 0.99 करोड़ के अनियमित व्यय के अतिरिक्त तीन वर्षों से अधिक समय के लिए ₹ 6.36 करोड़ का अवरोधन हुआ।

राज्य सरकार ने जिला मण्डी में सरकाघाट शहर के लिए स्थायी सीवरेज सिस्टम उपलब्ध करवाने हेतु प्रशासनिक अनुमोदन (दिसम्बर 1995: ₹ 5.62 करोड़ तथा अक्तूबर 2011 में संशोधित: ₹ 16.36 करोड़) दिया था। भौगोलिक सुविधा हेतु शहर को तीन जोनों[43] (क, ख एवं ग) में बांटा गया था। स्कीम को दो वर्षों में पूरा किया जाना निर्धारित था।

सरकाघाट मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि:

(i) 2013-14 तक स्कीम के निष्पादन हेतु उपलब्ध ₹ 16.99 करोड़[44] की निधियों के प्रति मण्डल ने मार्च 2017 तक ₹ 10.63 करोड़[45] का व्यय किया था तथा ₹ 6.36 करोड़ 'लोक निर्माण जमा' के अंतर्गत तीन वर्षों से अधिक समय के लिये अप्रयुक्त पड़ा रहा।

(ii) जोन-क का कार्य ₹ 0.16 करोड़ के व्यय पर वर्ष 2000 में पूर्ण हुआ था। बाद में, जोन में नये घरों के निर्माण तथा गृह सीवरेज कनेक्शनों की लम्बाई में 146 आर0एम0टी0[46] से 308 आर0एम0टी0 की वृद्धि

---

43 जोन क: ₹ 0.18 करोड़, जोन ख: ₹ 5.95 करोड़ तथा जोन ग: ₹ 9.76 करोड़ तथा आकस्मिकताओं हेतु तीन *प्रतिशत* प्रावधान: ₹ 0.47 करोड़।

44 सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग: ₹ 2.31 करोड़ (1995-96 से 2008-09) तथा शहरी विकास विभाग से जमा: ₹ 14.68 करोड़ (2008-09 से 2016-17)।

45 बजट से: ₹ 2.31 करोड़ तथा शहरी विकास विभाग के जमा से: ₹ 8.32 करोड़।

46 रनिंग मीटर।

के कारण इस जोन का व्यय अक्तूबर 2011 तक ₹ 0.18 करोड़ तक बढ़ गया। तथापि, विभाग ने कोई कारण दिये बिना मार्च 2017 तक इस जोन पर ₹ 1.17 करोड़ का व्यय दर्शाया (जून 2017)। सक्षम प्राधिकारी की संशोधित स्वीकृति प्राप्त किए बिना पूर्वत: पूर्ण (अक्तूबर 2011) जोन-क पर ₹ 0.99 करोड़ का अधिक व्यय अनियमित था।

(iii) जोन-ख का सीवरेज शोधन संयंत्र 21 महीनों के विलम्ब के बाद जून 2015 में आरम्भ किया गया तथा मार्च 2017 तक इस जोन पर ₹ 5.31 करोड़ का व्यय किया गया। तथापि, 394 घरेलू कनेक्शनों के प्रावधान के प्रति भूमि स्वीकृति के अभाव में कुछ कार्यों[47] की अपूर्णता के कारण मार्च 2017 तक मात्र 94 (24 *प्रतिशत*) कनेक्शन जारी किए गए थे, जिससे इंगित हुआ कि जोन-ख के सीवरेज शोधन संयंत्र का बेहतर उपयोग नहीं किया जा रहा था।

(iv) मार्च 2017 तक मण्डल ने जोन-ग से सम्बंधित कार्यों पर ₹ 4.14 करोड़ का व्यय किया था। पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद जून 2017 तक कार्य पूर्ण/आरम्भ नहीं किए गए थे। निम्न कारणों से स्कीम पूर्णता की निर्धारित तिथि से 39 महीने पीछे थी:

- 2.5 किलोमीटर लम्बी मुख्य सीवर लाईन डालने के लिए निजी भूमि अंतर्ग्रस्त थी तथा भूमि के अधिग्रहण का मामला भू-अधिग्रहण अधिकारी, मण्डी के कार्यालय में लम्बित था। मण्डल ने भूमि-अधिग्रहण संकल्पना (दिसम्बर 1995) के समय से भूमि-अधिग्रहण सुनिश्चित नहीं किया था जिससे शहर में अभिप्रेत सीवरेज सुविधा उपलब्ध करवाने में विभाग की लापरवाही प्रदर्शित हुई।
- जोन के लिए 1.67 एम0एल0डी0 क्षमता के सीवरेज शोधन संयंत्र का निर्माण एक संविदाकार को ₹ 61.00 लाख में दिया गया था (मई 2000) और 18 महीनों के भीतर पूर्णता हेतु अनुबद्ध था। संविदाकार द्वारा विद्युतीय एवं यांत्रिक उपकरण की उपलब्धता एवं प्रतिष्ठापन को छोड़कर सीवरेज शोधन संयंत्र का निर्माण जून 2006 में पूर्ण किया गया था। संविदाकार पर समय पर कार्य पूर्ण न करने के लिए ₹ 6.10 लाख की शास्ति लगायी गई थी (मार्च 2016) तथा इसकी भी वसूली नहीं की गयी । मण्डल द्वारा विद्युत आपूर्ति न करने के कारण मण्डल द्वारा संयंत्र के निष्पादित कार्य की जांच संचालित नहीं की गई थी। अत: विभाग की ओर से लापरवाही के कारण मार्च 2017 तक जोन-ग में सीवरेज सिस्टम को आरम्भ नहीं किया गया था।

मण्डल के अधिशाषी अभियंता ने बताया (मई 2017) कि संविदाकार द्वारा सीवरेज शोधन संयंत्र के कार्य की अपूर्णता तथा सीवर लाइन के लिए भू-अधिग्रहण अधिकारी, मण्डी के पास लम्बित भूमि-अधिग्रहण मामलों के कारण स्कीम में विलम्ब हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग जोन-ग को प्रारंभ करने हेतु विद्युत कनैक्शन उपलब्ध करवाने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त उत्तर, जोन-क पर अधिक व्यय तथा जोन-ग हेतु समयबद्ध ढंग से सीवर लाईन के लिए भूमि का अधिग्रहण न करने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

अत: पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद समयबद्ध ढंग से सीवरेज स्कीम के निष्पादन में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 4.14 करोड़ के निष्फल व्यय तथा ₹ 0.99 करोड़ के अनियमित व्यय के अतिरिक्त तीन वर्षों से अधिक समय के लिए ₹ 6.36 करोड़ का अवरोधन हुआ, जिससे शहर की स्वास्थ्यकर स्थिति में सुधार का उद्देश्य विफल हुआ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2017 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

47 डी0 आई0 पाइपों को प्रदान करना व बिछाना 150 मि0मी0 व्यास: 4,159 आर0एम0टी0 तथा 200 मि0मी0 व्यास: 226 आर0एम0टी0; 500 लीटर के फर्निशिंग टैंकों का निर्माण: 41, 1,000 लीटर: 19 तथा 1,500 लीटर: 4 और विभिन्न क्षमताओं के मेनहोल चैम्बरों का निर्माण: 289 ।

श्रम एवं रोजगार विभाग

3.14 कौशल विकास भत्ता योजना

संस्थान जो स्वीकार करने योग्य मानकों के नहीं थे, में पंजीकृत 3,795 प्रशिक्षुओं को ₹ 85.74 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था। गैर-सूचीबद्ध सूचना प्रौद्योगिकी संस्थानों के 102 प्रशिक्षुओं को ₹ 1.02 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था। दावों का सत्यापन करने में विभाग की विफलता से 49 व्यक्तियों को झूठे प्रलेखों पर ₹ 0.49 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान हुआ। 2013-17 के दौरान 625 प्रशिक्षुओं जिन्होंने प्रशिक्षण पूरा नहीं किया था तथा बीच में ही छोड़ गए थे, को ₹ 25.00 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था। कौशल विकास प्रशिक्षण के बाद लाभार्थियों के रोजगार अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण का अर्थ ये था कि परिकल्पित परिणामों की उपलब्धि को मापने हेतु किसी तंत्र के बिना लाभों का प्रत्यक्ष अंतरण उपलब्ध करवाने तक स्कीम सीमित रही थी।

3.14.1 परिचय

राज्य सरकार ने मई 2013 में एक योजना "हिमाचल प्रदेश शिक्षित बेरोजगार व्यक्ति कौशल विकास भत्ता भुगतान योजना, 2013" जिसका नाम "कौशल विकास भत्ता योजना" भी है, आरम्भ की थी। स्कीम का उद्देश्य शिक्षित बेरोजगार हिमाचली युवा को रोजगार अथवा स्व-रोजगार अवसर उपलब्ध करवाने की दृष्टि से उनकी पसंद के प्रशिक्षण संस्थान पर उनके कौशल विकास हेतु वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाना है। सरकार ने 2013-17 के दौरान 1.66 लाख व्यक्तियों को कौशल विकास प्रशिक्षणों के लिए ₹ 136.34 करोड़[48] की वित्तीय सहायता उपलब्ध करवाई।

3.14.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह देखना था कि क्या:

(i) योजना के क्रियान्वयन के लिए योजना पर्याप्त रूप से की गई थी;

(ii) योजना का क्रियान्वयन दक्षता पूर्ण तथा प्रभावी था; तथा

(iii) आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र पर्याप्त एवं प्रभावी थे।

3.14.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

मई 2013 से 2016-17 की अवधि के लिए योजना के क्रियान्वयन की लेखापरीक्षा निदेशक, श्रम एवं रोजगार और 12 क्षेत्रीय/ जिला रोजगार अधिकारियों में से दो (कांगड़ा तथा सिरमौर) के अभिलेखों की नमूना-जांच (अप्रैल-जून 2017) द्वारा संचालित की गई। उपर्युक्त जिलों में 10 गैर-सूचना प्रौद्योगिकी संस्थानों (सरकारी: तीन तथा निजी: सात) और 20 निजी सूचना प्रौद्योगिकी संस्थानों के अभिलेखों की भी नमूना-जांच की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं।

3.14.4 कौशल विकास भत्ते हेतु योग्यता

राज्य सरकार द्वारा योग्य व्यक्तियों को निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुरूप कौशल विकास भत्ता उपलब्ध करवाया जाता है। मान्यता प्राप्त संस्थानों में कौशल विकास प्रशिक्षण के लिए पंजीकृत प्रतिभागियों द्वारा जिला रोजगार अधिकारियों को कौशल विकास भत्ते की स्वीकृति हेतु आवेदन (संस्थान में पंजीकरण प्रमाण पत्र सहित) प्रस्तुत किए जाते हैं। ब्यौरों अर्थात् वर्ग, आय तथा रोजगार कार्यालय में पंजीकरण, के सत्यापन के बाद लाभार्थियों के बैंक खाते में कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया जाता है। कौशल विकास भत्ता अधिकतम दो वर्षों की अवधि के लिए 16 से 36 सालों के आयु समूह में योग्य लाभार्थियों को दिव्यांगों हेतु ₹ 1,500 प्रतिमास की दर पर और अन्य वर्गों के लिए ₹ 1,000 प्रतिमास की दर पर भुगतान योग्य था।

---

48 2013-14: ₹ 13.96 करोड़ (42,077 व्यक्ति), 2014-15: ₹ 28.69 करोड़ (31,689 व्यक्ति), 2015-16: ₹ 40.01 करोड़ (40,532 व्यक्ति) तथा 2016-17: ₹ 53.68 करोड़ (51,877 व्यक्ति)।

3.14.4.1 कौशल विकास हेतु संस्थानों के चयन/एम्पैनलमेंट हेतु न्यूनतम मानदण्ड अथवा गुणवत्ता मानकों की स्थापना

कौशल विकास भत्ते हेतु योग्य होने के लिए आवेदकों से निजी प्रशिक्षण संस्थानों सहित किसी भी प्रशिक्षण संस्थान में कौशल विकास पाठ्यक्रम में पंजीकृत होना अपेक्षित है।

तथापि यह पाया गया था कि योजना के आरम्भ (मई 2013) के समय निजी प्रशिक्षण संस्थानों हेतु न्यूनतम मानदण्ड अथवा गुणवत्ता मानक निर्धारित नहीं किए गए थे। ये दिसम्बर 2013 (गैर-सूचना प्रौद्योगिकी प्रशिक्षण संस्थानों के लिए) तथा फरवरी 2014 (सूचना प्रौद्योगिकी संस्थानों के लिए) में अधिसूचित किए गए, जिसके आधार पर जिला स्तरीय समिति द्वारा निरीक्षणों के संचालन के बाद निजी प्रशिक्षण संस्थानों का एम्पैनलमेंट किया जाना था। यह निर्णय लिया गया (जनवरी 2014) कि मात्र एम्पैनल किए गए निजी प्रशिक्षण संस्थानों में पंजीकृत आवेदक कौशल विकास भत्ता प्राप्त करने के पात्र होगें।

दो जिलों (कांगड़ा तथा सिरमौर) में दिसम्बर 2013 से मार्च 2014 के दौरान जिला स्तरीय समितियों ने निर्धारित मानदण्ड[49] के संदर्भ में निजी प्रशिक्षण संस्थानों का निरीक्षण किया और संस्थानों का एम्पैनलमेंट किया गया जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3.14.1: दिसम्बर 2013 से मार्च 2014 के दौरान नमूना-जांच किए गए जिलों में निजी प्रशिक्षण संस्थानों में किए गए निरीक्षणों का ब्यौरा

(संख्या में)

जिला	निजी प्रशिक्षण संस्थानों की कुल संख्या	एम्पैनल किए गए प्रशिक्षण संस्थान			एम्पैनल नहीं किये गये प्रशिक्षण संस्थान		
		संख्या	पंजीकरण	कौशल विकास भत्ता भुगतान (₹ लाख में)	संख्या	पंजीकरण	कौशल विकास भत्ता भुगतान (₹ लाख में)
कांगड़ा	106	1	20	1.40	105	329	7.12
सिरमौर	265	80	3,731	128.16	185	3,466	78.62
योग	**371**	**81**	**3,751**	**129.56**	**290**	**3,795**	**85.74**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

जैसा कि उपर्युक्त ब्यौरों से देखा जा सकता है, नमूना-जांच किए गए जिलों में 290 निजी प्रशिक्षण संस्थान एम्पैनल नहीं किए गए थे क्योंकि वे न्यूनतम निर्धारित मानदण्ड (उचित अवसंरचना की उपलब्धता, राज्य/केन्द्रीय सरकारी अभिकरण द्वारा संस्थानों को मान्यता, सम्मानित सूचना प्रौद्योगिकी संस्थान से सम्बंधन, इत्यादि) को पूरा नहीं करते थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन नॉन-एम्पैनल संस्थानों में 3,795 व्यक्ति पंजीकृत थे, और इन्हें ₹ 85.74 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान (मई एवं दिसम्बर 2013 के मध्य) किया था। अत: निजी प्रशिक्षण संस्थानों द्वारा दिए गए प्रशिक्षण की गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु तंत्र की कमी के परिणामस्वरूप संस्थानों, जो स्वीकार्य मानकों की पूर्ति नहीं करते थे, में पंजीकृत प्रशिक्षुओं को ₹ 85.74 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया। इन 3,795 लाभार्थियों के प्रशिक्षण की पूर्णता अथवा रोजगार प्रास्थिति से सम्बंधित ब्यौरा न तो विभाग के पास उपलब्ध था, न ही जिला रोजगार अधिकारियों के पास उपलब्ध था।

रोजगार निदेशक ने बताया (जून 2017) कि समय की मांग तथा शेयरधारकों से प्राप्त फीडबैक/सुझावों के अनुसार दिसम्बर 2013 तथा फरवरी 2014 में दिशानिर्देश बनाये गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संस्थानों के एम्पैनलमेंट के मानदण्ड/मानक स्कीम को आरम्भ करने से पहले या इसके आरम्भ के समय सूत्रबद्ध किए जाने चाहिए थे।

---

49 (i) गैर-सूचना प्रौद्योगिकी संस्थानों हेतु एम्पैनलमेंट के लिए मानदण्ड थे-अवसंरचना क्षमता, राज्य अथवा केन्द्रीय सरकारी अभिकरण द्वारा मान्यकरण, सरकारी/पी0एस0यू0/निजी संगठन में प्रशिक्षण देने में संगठन का अनुभव तथा दिए गए प्रशिक्षण की गुणवत्ता। (ii) उक्त के अतिरिक्त, सूचना प्रौद्योगिकी संस्थान हेतु मानदण्ड थे कि यह विभिन्न कम्प्यूटर प्रशिक्षण देने वाला प्रतिष्ठित निजी संस्थान होना चाहिए। उक्त उल्लिखित निजी संस्थानों की फ्रेंचाइजी भी इस शर्त पर योग्य थी कि मूल्यांकन व प्रमाणीकरण उक्त उल्लिखित निजी संस्थान (पेरेंट संगठन) द्वारा किया गया हो।

3.14.4.2 एम्पैनलमेंट के बाद प्रशिक्षण संस्थानों की कार्यपद्धति

राज्य सरकार द्वारा दिसम्बर 2013 में अधिसूचित न्यूनतम गुणवत्ता मानकों/मानदण्ड के आधार पर राज्य में कुल 261 गैर- सूचना प्रौद्योगिकी निजी प्रशिक्षण संस्थान एम्पैनल किए गए थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि ये संस्थान प्रशिक्षण के गुणवत्ता मानकों का संचालन एवं अनुरक्षण कर रहे थे, आवधिक निगरानी अथवा निरीक्षणों का कोई निर्धारित तंत्र नहीं था।

जिला रोजगार अधिकारी, सिरमौर के अभिलेखों की नमूना-जांच में पाया गया कि मार्च 2017 तक 48 एम्पैनल किए गए निजी प्रशिक्षण संस्थान (99 में से) बंद किए गए थे। तथापि जिला रोजगार अधिकारी ने यह सूचना स्वत: स्फूर्त यादृच्छिक निरीक्षणों (मार्च-अप्रैल 2017) के आधार पर प्राप्त की थी। विभाग के पास इन संस्थानों को बंद करने की तिथि, पंजीकृत प्रशिक्षुओं का ब्यौरा तथा भुगतान किए गए कौशल विकास भत्ते से सम्बंधित कोई अभिलेख/सूचना उपलब्ध नहीं थी। परिणामत:, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने में असक्षम थी कि क्या प्रशिक्षण दिया गया था तथा गुणवत्ता मानक निरंतर रखे गए थे और अक्रियाशील एम्पैनल संस्थानों के प्रशिक्षुओं को कौशल विकास भत्ते का भुगतान कैसे किया गया था।

जिला रोजगार अधिकारी, सिरमौर ने बताया (मई 2017) कि इन संस्थानों ने अपने बंद होने के बारे में सूचना नहीं भेजी थी, जिसके अभाव में इन संस्थानों में पंजीकृत प्रशिक्षुओं को कौशल विकास भत्ते का भुगतान रोका नहीं जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह सुनिश्चित करने कि क्या संस्थान क्रियाशील है तथा निर्धारित गुणवत्ता मानकों की पूर्ति कर रहे हैं, का उत्तरदायित्व विभाग का होना चाहिए और इसके लिए एक उचित तंत्र बनाये तथा लागू किए जाने की आवश्यकता है।

3.14.4.3 नॉन-एम्पैनल संस्थानों में पंजीकृत प्रशिक्षुओं को भुगतान

राज्य सरकार ने समस्त जिला रोजगार अधिकारियों को एम्पैनल किए गए संस्थानों के बाहर किसी संस्थान में प्रशिक्षण प्राप्त कर रहे लाभार्थियों को कौशल विकास भत्ते का भुगतान न करने हेतु निर्देश जारी किए थे (जनवरी 2014)।

क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी, कांगड़ा के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि मास फरवरी 2014 के लिए एम्पैनल नहीं किए गए सूचना प्रौद्योगिकी संस्थान के 102 प्रशिक्षुओं को ₹ 1.02 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था (मार्च 2014), जोकि उपर्युक्त संदर्भित निर्देशों के विपरीत था क्योंकि संस्थान न तो राज्य सरकार द्वारा एम्पैनल किया गया था, न ही इसका किसी गुणवत्ता प्रमाणन निकाय से सम्बंधन था। क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी, कांगड़ा ने उत्तर दिया कि प्रत्येक मामले की जांच में समय लगेगा।

3.14.4.4 झूठे प्रलेखों पर कौशल विकास भत्ते का दावा

जिला कांगड़ा में एक निजी प्रशिक्षण संस्थान जो क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी, धर्मशाला द्वारा एम्पैनल नहीं किया गया था, ने एम्पैनल किए गए प्रशिक्षण संस्थान के नाम पर 49 प्रतिभागियों हेतु दाखिला प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए थे, जिससे वे सितम्बर 2014 के महीने के लिए ₹ 0.49 लाख के कौशल विकास भत्ते का लाभ प्राप्त करने में सक्षम हुए। स्पष्टत: विभाग प्रलेखों के सत्यापन में विफल रहा और इससे उपर्युक्त सीमा तक कौशल विकास भत्ते की धोखा-धड़ी हुई। क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी, कांगड़ा ने बताया कि संस्थान के विरूद्ध एक एफ0आई0आर0 दर्ज करवाई गई थी और आठ लाभार्थियों से ₹ 0.08 लाख की राशि वसूल कर ली गई थी।

3.14.4.5 दोहरे भुगतानों की जांच हेतु तंत्र की कमी

दो नमूना-जांच किए गए जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 2015-17 के दौरान 27 लाभार्थियों को ₹ 1.51 लाख राशि के कौशल विकास भत्ते का दोहरा भुगतान किया गया था। विभाग द्वारा डाटा के गलत समेकन के कारण ओवरलेपिंग अवधियों के लिए 25 लाभार्थियों (₹ 1.46 लाख) को दोहरा भुगतान किया था और दो मामलों में (₹ 0.05 लाख), प्रतिभागियों ने दो भिन्न संस्थानों में पंजीकरण दर्शाकर कौशल विकास भत्ते के लिए दो बार आवेदन किया था। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया था कि ऐसे मामले में सूचना बांटने हेतु कोई तंत्र नहीं था

कि एक लाभार्थी एक संस्थान से दूसरे संस्थान में चला गया/स्थानांतरित हो गया, जिसके परिणामस्वरूप एक ही लाभार्थी को कौशल विकास भत्ते का दोहरा भुगतान हुआ था।

क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी/जिला रोजगार अधिकारी, कांगड़ा तथा सिरमौर ने बताया कि कार्य की अधिकता तथा स्टाफ की कमी के कारण गलती से दो बार भुगतान किए गए थे, और मेनुअल/ऑफलाइन मोड में दो बार आवेदन/भुगतान की जांच हेतु कोई तंत्र नहीं था।

3.14.5 नियमित उपस्थिति तथा प्रशिक्षण की पूर्णता हेतु तंत्र

स्कीम दिशानिर्देशों के परिच्छेद 11 (ख) में निर्धारित था कि कौशल विकास भत्ता आवेदन के मास से सम्बंधित वित्तीय वर्ष के मार्च मास तक भुगतान योग्य है, और उसके बाद अन्य वर्ष के लिए कौशल विकास प्रशिक्षण में पंजीकरण को जारी रखने के सम्बंध में नवीन एफीडेविट/स्व-घोषणा की प्रस्तुति पर भुगतान योग्य है। अत: लाभार्थी से मात्र कौशल विकास प्रशिक्षण में पंजीकृत होना अपेक्षित था और उसके बाद आगामी वित्त वर्ष के आरम्भ में जिला रोजगार अधिकारी को ऐसे पंजीकरण की नियमितता के सम्बंध में मात्र सूचित करना था।

कांगड़ा एवं सिरमौर जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि लाभार्थी की नियमित उपस्थिति तथा कौशल विकास प्रशिक्षण की पूर्णता जिसके लिए वह कौशल विकास भत्ता प्राप्त कर रहा था, की जांच हेतु कोई तंत्र नहीं था। जिला रोजगार अधिकारियों/विभाग द्वारा आगामी वित्त वर्ष के आरम्भ में लाभार्थी से एक और वर्ष हेतु प्रशिक्षण जारी रखने का नवीन एफीडेविट/स्व-घोषणा प्राप्त करने के अतिरिक्त प्रशिक्षण संस्थानों से उपस्थिति अभिलेख तथा प्रशिक्षण पूर्णता सूचना प्राप्त नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- 513 प्रतिभागियों[50] ने प्रशिक्षण पूरा नहीं किया था और 2013-17 के दौरान बीच में ही प्रशिक्षण छोड़ गए थे। इन प्रतिभागियों को ₹ 22.53 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था।
- 28 संस्थानों[51] में पंजीकृत 112 प्रतिभागियों ने प्रशिक्षणों को छोड़ दिया था; तथापि सितम्बर 2015 से मार्च 2017 के मध्य सम्बंधित जिला रोजगार अधिकारियों द्वारा एक से 17 महीनों के मध्य के लिए इन प्रशिक्षुओं को ₹ 2.47 लाख के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था, जबकि इन प्रतिभागियों की सूचना प्राप्त हुई थी कि ये सम्बंधित संस्थानों को छोड़ गए थे।

अत: विभाग ने सुनिश्चित नहीं किया था कि लाभार्थी जिनको कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया जा रहा था वास्तव में प्रशिक्षण में उपस्थित हो रहे थे तथा प्रशिक्षण पूर्ण कर रहे थे, इस प्रकार ₹ 25 लाख (₹ 22.53 लाख + ₹ 2.47 लाख) के कौशल विकास भत्ते का भुगतान अनियमित था।

जिला रोजगार अधिकारी, सिरमौर ने बताया कि प्रशिक्षणों में अनियमित रहने वाले प्रशिक्षुओं को कौशल विकास भत्ते का भुगतान रोकने के लिए कोई सेफगार्ड नहीं है। आगे बताया गया कि कार्य की अधिकता तथा स्टाफ की कमी के कारण गलती से अधिक भुगतान किया गया था। क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी, कांगड़ा ने बताया कि विभाग द्वारा ऐसा डाटा नहीं रखा गया था और सभी मामलों की व्यक्तिगत रूप से जांच की जाएगी।

3.14.6 कौशल विकास प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद लाभार्थियों के रोजगार सम्बंधी अभिलेखों का गैर-अनुरक्षण

कौशल विकास भत्ता स्कीम का उद्देश्य युवाओं को भत्ता उपलब्ध करवाना था ताकि वे अपना कौशल प्रौन्नत कर सकें तथा रोजगार अथवा स्व-रोजगार प्राप्त कर सकें।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि यद्यपि मई 2013 से मार्च 2017 के मध्य 1.66 लाभार्थियों को ₹ 136.34 करोड़ के कौशल विकास भत्ते का भुगतान किया गया था, तथापि इन लाभार्थियों के रोजगार से सम्बंधित कोई अभिलेख किसी भी स्तर पर अनुरक्षित नहीं किया गया था। अत: राज्य सरकार के पास यह सुनिश्चित करने के

---

50 कांगड़ा: 339 (₹ 14.91 लाख) तथा सिरमौर: 174 (₹ 7.62 लाख)।

51 कांगड़ा: 96 प्रतिभागी (23 संस्थान) ₹ 1.63 लाख (1-3 महीने) तथा सिरमौर: 16 प्रतिभागी (पांच संस्थान) ₹ 0.84 लाख (1-17 महीने)।

लिए कोई तंत्र नहीं था कि किस सीमा तक कौशल विकास भत्ते के भुगतान तथा कौशल विकास प्रशिक्षण में पंजीकरण ने रोजगारी में सुधार किया था और क्या स्कीम का उद्देश्य प्राप्त किया जा रहा था।

निदेशक ने बताया कि कौशल विकास भत्ता स्कीम के किसी प्रावधान का उल्लंघन नहीं किया गया। क्षेत्रीय रोजगार अधिकारी, कांगड़ा तथा जिला रोजगार अधिकारी, सिरमौर ने बताया कि लाभार्थियों के रोजगार अभिलेख का अनुरक्षण नहीं किया गया था क्योंकि कौशल विकास भत्ता स्कीम के दिशानिर्देशों में कोई प्रावधान नहीं था तथा स्टाफ की कमी थी। तथापि तथ्य यह रहा कि कौशल विकास भत्ता लाभार्थियों के रोजगार/नियुक्तियों के डाटा के अनुरक्षण हेतु किसी प्रावधान की अविद्यमानता से राज्य सरकार के पास यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि स्कीम के परिकल्पित परिणाम प्राप्त किए जा रहे हैं अथवा नहीं।

3.14.7 कौशल विकास भत्ता स्कीम के क्रियान्वयन हेतु अपर्याप्त नियंत्रण तथा ऑनलाइन सिस्टम में कमियां

राज्य सरकार ने कौशल विकास भत्ता स्कीम के क्रियान्वयन हेतु एक वैबसाइट/ऑनलाइन सिस्टम आरम्भ किया था (सितम्बर 2016)। नमूना-जांच किए गए जिलों से सम्बंधित एप्लीकेशन तथा डाटा की नमूना-जांच में पाया गया कि ऑनलाइन सिस्टम में बहुत सारे महत्त्वपूर्ण नियंत्रणों एवं विशेषताओं की कमी थी जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

- **कौशल विकास भत्ते के दोहरे आवेदनों की जांच हेतु नियंत्रणों की कमी**

ऑफलाइन मोड (मैनुएल अभिलेख) में पहले अनुरक्षित डाटा को ऑनलाइन सिस्टम में अंतरित नहीं किया गया था; अतः ऐसे लाभार्थी जो पहले से कौशल विकास भत्ता प्राप्त कर रहा था, के ऑनलाइन मोड के माध्यम से नवीन रूप से आवेदन करने की कोई जांच नहीं थी। आगे यदि एक प्रतिभागी ऑनलाइन सिस्टम के माध्यम से कौशल विकास भत्ते हेतु दो भिन्न रोजगार कार्यालयों में एक ही समय पर आवेदन करता है, तो सिस्टम दोहरे आवेदनों को पकड़ने में सक्षम नहीं था। अतः ऑनलाइन सिस्टम/एप्लीकेशन में दो बार भुगतान के जोखिम का पता लगाने हेतु नियंत्रणों की कमी थी।

- **संस्थानवार लाभार्थियों की सूचना प्राप्त करने में कार्यपद्धति की कमी**

सिस्टम में संस्थानवार लाभार्थियों की सूचना/प्रतिवेदनों को उत्सर्जित करने हेतु कोई कार्यपद्धति नहीं थी। परिणामतः ऐसा कोई तंत्र नहीं था जिसके माध्यम से विभाग संस्थानवार लाभार्थियों का ब्यौरा प्राप्त कर सकता था और बंद किए गए/ नॉन-एम्पैनल्ड संस्थान (संस्थानों) में पंजीकृत सभी प्रशिक्षुओं को कौशल विकास भत्ते का भुगतान बंद कर सकता था। प्रत्येक लाभार्थी के लिए मैनुएल अभिलेखों से उसके प्रशिक्षण संस्थान ब्यौरों को प्राप्त करने के बाद मात्र व्यक्तिगत रूप से कौशल विकास भत्ते को रोका जा सकता था।

दो नमूना-जांच किए गए जिलों में, 2013-17 के मध्य 50 संस्थान[52] बंद किए गए थे; तथापि विभाग न तो इन संस्थानों को प्रशिक्षण संस्थानों की एम्पैनल्ड सूची से हटाने में सक्षम था, न ही इन संस्थानों में पंजीकृत प्रशिक्षुओं/लाभार्थियों का ब्यौरा प्राप्त कर सकता था ताकि उनको कौशल विकास भत्ते का भुगतान एक ही बार में रोका जा सके। ऐसी कार्यपद्धति की अविद्यमानता में ये कार्य मैनुएल अभिलेखों से प्रत्येक लाभार्थी के आवेदन की संवीक्षा द्वारा मैनुएल ढंग से किया जा रहा था। अतः बंद किए गए/नॉन एम्पैनल्ड प्रशिक्षण संस्थानों के लाभार्थियों को कौशल विकास भत्ते के भुगतान का जोखिम था।

---

52 कांगड़ा: दो तथा सिरमौर: 48 ।

- **अनुमोदित दाखिलों के प्रति दाखिलों को सीमित करने हेतु कार्यपद्धति की कमी**

प्रशिक्षण संस्थानों से अनुमोदित दाखिलों के प्रति दाखिलों को सीमित करना अपेक्षित था जैसा कि सम्बंधित मान्यतादायक संगठन द्वारा निर्धारित किया गया था, लेकिन ऑनलाइन सिस्टम में अनुमोदित दाखिलों के प्रति दाखिलों को सीमित करने हेतु कोई अंत: निर्मित कार्यपद्धति नहीं थी।

दो नमूना जांच किए गए जिलों में तीन[53] संस्थानों ने 2016-17 के दौरान कम्प्यूटर प्रोग्रामिंग एप्लीकेशन पाठ्यक्रमों में आई0टी0/डिप्लोमा में 251 दाखिले किए थे जोकि अनुमोदित 145 दाखिलों से अधिक था (106 दाखिलों तक)। परिणामत: न केवल अनुमोदित दाखिलों से अधिक दाखिल किए गए प्रशिक्षुओं को इन संस्थानों द्वारा दिए गए प्रशिक्षण की गुणवत्ता पर संदेह था, बल्कि इन प्रशिक्षुओं को भुगतान किए गए कौशल विकास भत्ते की उपयोगिता पर भी संदेह था क्योंकि उनको जारी किए गए प्रशिक्षण पूर्णता प्रमाण पत्र मान्यतादायक संगठन द्वारा प्राधिकृत नहीं थे।

3.14.8 निष्कर्ष

स्कीम में डिजाईन तथा क्रियान्वयन दोनों के सम्बंध में कुछ कमियां थी। स्कीम को निजी प्रशिक्षण संस्थानों हेतु न्यूनतम गुणवत्ता मानकों के विनिर्देशन के बिना चालू किया गया था। आगे, यद्यपि गुणवत्ता मानक निर्धारित किए गए थे तथा निजी प्रशिक्षण संस्थानों का एम्पैनलमेंट कर लिया गया था, तब भी इन निजी प्रशिक्षण संस्थानों द्वारा दिए गए प्रशिक्षण की निरंतरता तथा गुणवत्ता सुनिश्चित करने का कोई तंत्र नहीं था। अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रणों के परिणामस्वरूप नॉन-एम्पैनल्ड प्रशिक्षण संस्थान में पंजीकृत लाभार्थियों को भुगतान हुए। नियमित उपस्थिति तथा स्कीम लाभार्थियों द्वारा प्रशिक्षण की पूर्णता सुनिश्चित करने हेतु कोई तंत्र नहीं था, जिससे स्कीम उद्देश्यों की उपलब्धता में बाधा आई। स्कीम के क्रियान्वयन हेतु ऑनलाइन सिस्टम में अत्याधिक कमियां थी। आगे, कौशल विकास प्रशिक्षण के बाद लाभार्थियों के किसी रोजगार अभिलेख के गैर-अनुरक्षण का अर्थ था कि स्कीम परिकल्पित परिणामों की उपलब्धि को मापने पर जोर के बिना लाभों का सीधा अंतरण उपलब्ध करवाने तक सीमित रही थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2017 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

53 ए0आई0एस0ई0टी0सी0टी0 कम्प्यूटर केन्द्र, बैजनाथ; ग्लोबल सांई एजूकेशन, धर्मशाला तथा आई0जी0ई0टी0 संस्थान, शिलाई।

चिकित्सा शिक्षा तथा अनुसंधान विभाग

3.15 प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना

भूमि अधिग्रहण में विलम्ब तथा स्थल के चयन में योजना की कमी के कारण क्रमशः अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान, स्पेशियल्टी बिलासपुर का निर्माण और इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला हेतु सुपर- स्पेशियल्टी ब्लॉक के निर्माण का आरम्भ नहीं किया गया था। डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा में अत्यधिक मानवशक्ति कमियों तथा अपेक्षित उपकरण की कमी के परिणामस्वरूप मरीज सुविधाओं एवं सेवाओं से वंचित हुए। निष्पादन अभिकरण के चयन में अनिर्णय से निष्पादन अभिकरणों को ₹ 15.09 करोड़ जारी करने के बावजूद एम0बी0बी0एस0 प्रथम वर्ष के विद्यार्थियों के हॉस्टल का निर्माण अपूर्ण रहा और स्नातकोत्तर विद्यार्थियों के हॉस्टल का कार्य गैर निष्पादित रहा था।

3.15.1 परिचय

भारत सरकार ने मार्च 2006 में वहनीय तथा विश्वसनीय क्षेत्रीय हेल्थकेयर की उपलब्धता में असंतुलनों को ठीक करने के उद्देश्य से प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना आरंभ की। स्कीम में सम्पूर्ण देश में नवीन अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान (एम्स) की स्थापना और सरकारी चिकित्सा महाविद्यालयों का अद्यतनीकरण परिकल्पित था। हिमाचल प्रदेश में स्कीम के अंतर्गत दो सरकारी चिकित्सा महाविद्यालयों का उन्नयन किया जाना था-डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा (कांगड़ा) तथा इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला, जबकि राज्य में एक नवीन एम्स की स्थापना भी प्रस्तावित थी।

3.15.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह देखने के लिए थे कि क्या:

(i) स्कीम की योजना उचित ढंग से की गई थी और यह क्षेत्रीय हेल्थकेयर सेवाओं की सभी आवश्यकताओं को आवृत्त करती थी;

(ii) पर्याप्त निधियां उपलब्ध थी और बेहतर ढंग से प्रयुक्त हुई थी;

(iii) भौतिक तथा मानवीय अवसंरचना की उपलब्धता पर्याप्त थी; और

(iv) स्कीम की निगरानी हेतु प्रभावी तंत्र विद्यमान था।

3.15.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

अप्रैल-जून 2017 के दौरान 2014-15 से 2016-17 की अवधि हेतु प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना के क्रियान्वयन की लेखापरीक्षा निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान के कार्यालय अभिलेखों, नवीन एम्स की स्थापना से सम्बंधित अभिलेखों; डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा और इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला में अभिलेखों एवं किए गए कार्य की नमूना जांच द्वारा संचालित की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

3.15.4 बिलासपुर में नवीन एम्स की स्थापना में धीमी प्रगति

दिसम्बर 2014 में राज्य सरकार ने नवीन एम्स की स्थापना हेतु जिला बिलासपुर में स्थल का चयन किया था और भारत सरकार को प्रस्ताव भेजा था (मार्च 2015)।

99.42 हेक्टेयर का स्थल तीन विभागों के अधिकार में था (पशुपालन विभाग: 51.20 हेक्टेयर; वन विभाग: 35.27 हेक्टेयर तथा राजस्व विभाग: 12.95 हेक्टेयर) और अगस्त 2017 तक मात्र 55.09 हेक्टेयर भूमि (55 *प्रतिशत*) विभाग के नाम पर अधिग्रहित एवं हस्तांतरित की गई थी। शेष 44.33 हेक्टेयर भूमि वन विभाग से स्वीकृति (35.27 हेक्टेयर भूमि) तथा पशुपालन विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र नहीं मिलने (9.06 हेक्टेयर भूमि) के कारण हस्तांतरित नहीं की गई थी। भारत सरकार ने अनुबद्ध किया था कि परियोजना को 48 महीनों में पूर्ण किया जाना चाहिए जबकि विभाग 27 महीनों के बाद भी भूमि के अधिग्रहण तथा हस्तांतरण की प्रक्रिया पूर्ण करने में सक्षम नहीं था और इस प्रकार समयबद्ध परियोजना पूर्णता पर नकारात्मक प्रभाव पड़ा। निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं

अनुसंधान ने बताया (जून-अगस्त 2017) कि विभाग को भूमि का हस्तांतरण प्रगतिरत था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण-विभाग द्वारा स्थल विकास योजना न बनाये जाने के कारण भारत सरकार को वन स्वीकृति मामला प्रेषित नहीं किया गया था, जबकि अभिलेखों के अनुसार पशुपालन विभाग ने भूमि के शेष भाग को हस्तांतरित करने से इंकार कर दिया था।

3.15.5 इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला के उन्नयन में विलम्ब

भारत सरकार ने ₹ 150.00 करोड़ (केन्द्रीय अंशदान: ₹ 120.00 करोड़ तथा राज्य अंशदान: ₹ 30.00 करोड़) की परियोजना लागत पर इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला के उन्नयन के लिए अनुमोदन दिया था (जनवरी 2014)। परियोजना में विद्यमान विभागों के उन्नयन, चिकित्सा उपकरण एवं सेवाओं का उपार्जन, ट्रामा केन्द्र एवं सुपर-स्पैशलेटी ब्लॉक का निर्माण शामिल था। भारत सरकार द्वारा मैसर्ज हॉस्पीटल सर्विसेज कनसल्टेंसी कार्पोरेशन सीमित (एच0एस0सी0सी0) को परियोजना हेतु परामर्शदात्ता नियुक्त किया था।

मैसर्ज एच0एस0सी0सी0 (परामर्शदात्ता) ने स्थलों पर जाकर (मार्च 2014) तथा संकल्पना योजना को तैयार करके (मार्च 2014) मई 2015 में भारत सरकार को सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक के निर्माण हेतु परियोजना प्रतिवेदन भेजा और इसको उपर्युक्त कार्य हेतु जुलाई 2015 में ₹ 20 लाख का भुगतान किया गया। भारत सरकार ने इसके लिए नवंबर 2015 में अनुमोदन दिया तथा परामर्शदात्ता को आंरभिक परियोजना कार्य तुरंत आरंभ करने हेतु निर्देश दिया।

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि चयनित स्थल बाधा मुक्त नहीं था और परियोजना में विद्यमान भवनों को गिराना, विद्युत सब-स्टेशन, हाई टेंशन लाइन, भूमिगत जल एवं सीवरेज लाइनों का स्थानांतरण तथा 66 वृक्षों की कटाई अंतर्ग्रस्त थी। यद्यपि इन पहलुओं पर स्थल के चयन से पहले ध्यान दिया जाना चाहिए। राज्य सरकार ने सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक के प्रस्तावित स्थल को चमयाणा (जिला शिमला) स्थित अन्य स्थल पर स्थानांतरित करने का निर्णय लिया (अक्तूबर 2016)। जून 2017 तक कार्य आरंभ नहीं हुआ था क्योंकि संकल्पना योजना एवं परियोजना प्रतिवेदन को नवीन रूप से तैयार करने की आवश्यकता थी। अत: योजना में दूरदर्शिता की कमी से परियोजना के क्रियान्वयन में विलम्ब हुआ।

सहायक नियंत्रक (वित्त एवं लेखा), इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला ने बताया (अगस्त 2017) कि उचित स्थान की कमी एवं वन मामलों के कारण स्थल को बदलना पड़ा और राज्य सरकार ने चमयाणा में सुपर स्पेशियल्टी ब्लॉक के निर्माण का निर्णय लिया था।

3.15.6 डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा का उन्नयन

भारत सरकार ने ₹ 150 करोड़ (केन्द्रीय अंशदान: ₹ 125 करोड़; राज्य अंशदान: ₹ 25 करोड़) की परियोजना लागत पर डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा के उन्नयन का अनुमोदन दिया था (फरवरी 2009)।

परियोजना में सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक का निर्माण, उपकरण एवं फर्नीचर का उपार्जन, गैस पाइप लाइन तंत्र एवं मैनीफोल्ड सुविधा कक्षों का प्रतिष्ठापन; सिविल निर्माण कार्य जैसे छात्रावासों, परीक्षा हॉलों, लेक्चर थियेटरों एवं पुस्तकालय का निर्माण तथा कैंपस कम्प्यूट्रीकरण शामिल था।

3.15.6.1 सुपर-स्पेशियल्टी विभागों में मानवशक्ति की कमी

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि 209 बैडों की क्षमता तथा सात[54] सुपर- स्पेशियल्टी विभागों से युक्त सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक की स्थापना की गई थी (मार्च 2014), तथापि सुपर स्पेशियल्टी ब्लॉक में चिकित्सा एवं अन्य स्टाफ की गंभीर कमी थी, जिससे सेवा प्रदेयता अत्याधिक प्रभावित हुई (जैसा कि परिच्छेद 3.15.4.2 में दर्शाया गया है)। स्थिति तालिका 3.15.1 में दर्शाई गई है:

54 कार्डियोलॉजी, नैफरोलॉजी, कार्डियो-थोराकीक तथा वैस्कयूलर सर्जरी (सी0टी0वी0एस0), न्यूरोलॉजी, न्यूरोसर्जरी, गैस्ट्रोइन्ट्रालॉजी तथा आनकोलॉजी-रेडियोथेरेपी।

तालिका-3.15.1: सुपर स्पैशलिस्ट विभागों में मानवशक्ति की स्थिति

(संख्या में)

स्टाफ का वर्ग	आवश्यकता	भर्तियां	कमी	कमी (प्रतिशत में)
प्रोफेसर	6	1	5	83
एसोसिएट प्रोफेसर	6	2	4	67
सहायक प्रोफेसर	9	7	2	22
वरिष्ठ रेजीडेंट	44	3	41	93
कुल (चिकित्सा स्टाफ)	*65*	*13*	*52*	*80*
पैरामैडिकल/नर्सिंग/सहायक स्टाफ	219	20	199	91
योग	**284**	**33**	**251**	**88**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

आगे यह पाया गया कि यद्यपि प्रोफसरों, एसोसिएट प्रोफेसरों एवं सहायक प्रोफेसरों के पद संस्वीकृत किए गए थे, तथापि मार्च 2013 में डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा द्वारा निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान को पहले ही आवश्यकता (स्टाफ नर्सों हेतु आवश्यकता को छोड़कर) भेजे जाने के बावजूद विभाग ने वरिष्ठ रेजीडेंटों तथा अन्य पेरामैडिकल/नर्सिंग/सहायक स्टाफ के पद संस्वीकृत नहीं किए थे।

प्राचार्य ने बताया (मई-जून 2017) कि राज्य में योग्य डॉक्टरों/सुपर-स्पेशियल्टी की अनुपलब्धता के कारण डॉक्टरों के पद भरे नहीं जा सके थे और राज्य सरकार के साथ पहले ही पदों को भरने का मामला उठाया गया था (मार्च 2013)।

3.15.6.2 सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक में अक्रियाशील विभाग/सेवाएं

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि सात सुपर-स्पेशियल्टी विभागों में से दो विभाग अर्थात कार्डियो-थोरेसिक एवं वैस्कुलर सर्जरी तथा नैफरोलॉजी क्रमश:[55] पांच तथा दो महीनों तक कार्य करने के बाद अक्रियाशील थे। यह पाया गया कि ये दो विभाग स्टाफ की अविद्यमानता के कारण अक्रियाशील थे क्योंकि इन विभागों में नियुक्त दोनों सहायक प्रोफेसर इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला में प्रतिनियुक्त किए गए थे। परिणाामत: मरीज इन सेवाओं का लाभ नहीं उठा सके थे और कार्डियो-थोरेसिक एवं वैस्कुलर सर्जरी विभाग में प्रतिष्ठापित ₹ 0.78 करोड़ मूल्य के उपकरण व्यर्थ पड़े थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक में इंडोर मरीज विभाग स्टाफ की अनुपलब्धता के कारण अक्रियाशील था। प्रोफेसर एवं एसोसिएट प्रोफेसर के 12 पदों के प्रति मई 2017 तक मात्र तीन पद (एक प्रोफेसर तथा दो एसोसिएट प्रोफेसर) भरे गए थे। आगे, 44 वरिष्ठ रेजीडेंटों की आवश्यकता के प्रति मात्र तीन वरिष्ठ रेजीडेंट थे। परिणामत: मात्र डे-केयर सेवाएं (सुबह 10 बजे से शाम 4 बजे तक) उपलब्ध करवाई जा रही थी और इंडोर केयर की आवश्यकता वाले मरीजों को 4 बजे शाम के बाद अस्पताल के बाहर अपना प्रबंध स्वयं करना पड़ता था।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि मार्च 2013 तथा फरवरी 2017 में सरकार से पहले ही आवश्यक स्टाफ की नियुक्ति का अनुरोध किया जा चुका था।

3.15.6.3 सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक में अक्रियाशील ऑपरेशन थियेटर

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक में कार्य के आरंभ (दिसम्बर 2014) से चार महीने के भीतर पूर्णता हेतु अपेक्षित चार मॉडयूलर ऑपरेशन थियेटरों जिनकी आकलित लागत ₹ 3.90 करोड़ थी, तथा तीन सामान्य ऑपरेशन थियेटरों जिनकी आकलित लागत ₹ 0.90 करोड़ थी, का निर्माण/प्रतिष्ठापन मई 2017 तक पूर्ण नहीं हुआ था और इनको क्रियाशील नहीं बनाया गया था। यह पाया गया था कि ऐसा ब्लॉक में अबाधित विद्युत आपूर्ति की अनुपलब्धता के कारण हुआ जो कि दो डीजल जनरेटर सैटों (प्रत्येक की क्षमता 750 किलोवाट) तथा एक 10,000 लीटर डीजल टैंक की आवश्यकता जैसा कि कार्य क्षेत्र/मात्राओं के बिल में अनुबद्ध था, के प्रति मात्र

[55] कार्डियो-थोरेसिक तथा वैस्क्यूलर सर्जरी विभाग 19 अक्तूबर 2015 से 05 मार्च 2016 तक क्रियाशील था और नैफरोलॉजी विभाग मात्र 17 दिसम्बर 2016 से फरवरी 2017 तक क्रियाशील था।

एक डीजल जनरेटर सैट तथा मात्र 1,000 लीटर की क्षमता वाले एक डीजल टैंक की आपूर्ति करने का कारण हुआ। आगे, संस्थान ने मार्च 2017 तक मैसर्ज एच0एस0सी0सी0 सीमित (निष्पादन अभिकरण) के साथ मामले पर चर्चा नहीं की थी। अत: मरीज सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक में ऑपरेशन थियेटर सुविधाओं से वंचित रहे।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि मैसर्ज एच0एस0सी0सी0 सीमित के साथ डीजल जनरेटर सैटों के प्रतिष्ठापन तथा 10,000 लीटर डीजल टैंक के निर्माण का मामला उठाया गया था।

3.15.6.4 चिकित्सा उपकरण की गैर-प्राप्ति/गैर-उपार्जन

भारत सरकार ने सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक हेतु अपेक्षित चिकित्सा उपकरणों की 20 मदों के उपार्जन हेतु ₹ 33.00 करोड़ की निधियां आवंटित की थी और राज्य सरकार को ₹ 17.50 करोड़ जारी किए थे (नवंबर 2011)। भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार ने आगे मार्च 2013 में मैसर्ज एच0एल0एल0 लाइफ केयर सीमित को उपकरण के उपार्जन एवं प्रतिष्ठापन हेतु राशि जारी की।

तथापि, यह पाया गया था कि न तो उपकरण की आपूर्ति हेतु कोई समय सीमा निर्दिष्ट की गई थी, न ही विलम्ब के मामले में कोई शास्ति प्रावधान था। मैसर्ज एच0एल0एल0 लाइफ केयर सीमित ने 18 मदों के उपार्जन हेतु सुपर-स्पेशियल्टी ब्लॉक के आरंभ की तिथि (मार्च 2014) से एक से तीन वर्षों के विलम्ब के बाद आपूर्ति आदेश (मार्च 2015 एवं मार्च 2017) दिए, जबकि शेष दो मदों (तालिका-3.15.2) के लिए आपूर्ति आदेश मूल्य मूल्यांकन प्रक्रिया की अपूर्णता के कारण नहीं दिए गए थे। जहां 18 मदों में से 14 मदों की आपूर्ति तथा प्रतिष्ठापन किया गया था (अगस्त 2015 एवं फरवरी 2017 के मध्य), वहीं ₹ 21.28 करोड़ मूल्य की चार मदें अगस्त 2017 तक प्राप्त नहीं हुई थी।

तालिका- 3.15.2: चिकित्सा उपकरण की गैर-प्राप्ति/गैर-उपार्जन का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

उपकरण की मद जिसकी प्राप्ति शेष थी	दर	मात्रा	अंतर्ग्रस्त राशि
सी0 आर्म ई0आर0सी0पी0 (गैस्ट्रोइन्ट्रोलॉजी विभाग)	0.35	1	0.35
आर्गन प्लाज्मा कॉग्यूलेशन (गैस्ट्रोइन्ट्रोलॉजी विभाग)	0.16	1	0.16
लीनियर एक्सीलेरेटर (रेडियोथेरेपी विभाग)	16.15	1	16.15
सी0टी0 सीम्यूलेटर (रेडियोथेरेपी विभाग)	4.62	1	4.62
न्यूरो काऊच (न्यूरोलॉजी विभाग)	आदेश अभी दिया जाना है		
अस्थायी पल्स जेनरेटर (कार्डियोलॉजी विभाग)	आदेश अभी दिया जाना है		
योग			**21.28**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

उपर्युक्त के अतिरिक्त लेखापरीक्षा में पाया गया कि न्यूरोसर्जरी विभाग हेतु ₹ 1.00 करोड़ लागत के उपकरण की पांच मदों का उपार्जन विभाग में न्यूरोसर्जन की नियुक्ति तक रोका गया था। तथापि संवीक्षा से उजागार हुआ कि यद्यपि न्यूरोसर्जन ने पदभार ग्रहण कर लिया था (जनवरी 2016), तथापि जून 2017 तक अपेक्षित उपकरण का उपार्जन नहीं किया गया था। अंतरिम अवधि (फरवरी 2016 से मई 2017) में न्यूरोसर्जरी विभाग द्वारा 2,762 मरीज[56] देखे गए थे, लेकिन 165 मामलों जहां आधारभूत एवं उन्नत न्यूरोसर्जिकल प्रक्रिया हेतु अपेक्षित उपकरण की आवश्यकता थी, में मरीजों को कहीं और भेजा गया।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि उक्त उपकरण का उपार्जन प्रक्रियाधीन था। आगे, न्यूरोसर्जरी विभाग हेतु उपकरण के उपार्जन का मामला सरकार के ध्यान में लाया गया था (मार्च 2017)।

3.15.6.5 अप्रयुक्त कम्प्यूटर, टैबलेट तथा अन्य सहायक उपकरण

डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा में कैंपस कम्प्यूट्रीकरण परियोजना में डाटा केन्द्र, संस्थानवार वायरलैस कनैक्टीवीटी, ऑटोमेशन एप्लीकेशन, इत्यादि से युक्त अवसंरचना का सृजन परिकल्पित था।

56 ओ0पी0डी0: 2,135 तथा आई0पी0डी0: 627 (128 सर्जरी तथा 165 रेफरल मामलों सहित)।

राज्य सरकार ने सितम्बर 2013 में ₹ 39.85 करोड़ की आकलित लागत पर ऑटोमेशन कार्य हेतु परियोजना अनुमोदित की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि परियोजना की पूर्णता अनुबद्ध अवधि आपूर्ति आदेशों के दिए जाने की तिथि (जून 2015) से 18 महीने थी, लेकिन मार्च 2017 तक ₹ 13.76 करोड़ का व्यय करने के बाद भी परियोजना को पूर्णत: प्रचालित नहीं किया गया था। इसमें से ₹ 3.94 करोड़ अगस्त-सितम्बर 2015 में प्राप्त 985 मदों (डेस्क्टोप कम्प्यूटर, टैबलेट तथा अन्य सहायक उपकरण) के उपार्जन पर व्यय किए गए थे, लेकिन इनमें से 821[57] मदें जून 2017 तक अवितरित रही थी।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि पावर बैक-अप, वाई-फाई के एक्टीवेशन तथा सॉफ्टवेयर (अस्पताल प्रबंधन सूचना तंत्र) की कमी के कारण मदों का वितरण नहीं किया जा सका था। उन्होंने आगे बताया कि इनका वितरण शीघ्र किया जाएगा क्योंकि डीजल जेनरेटर सैट तथा यू0पी0एस0 के उपार्जन हेतु निविदाएं आमंत्रित की गई थी और सॉफ्टवेयर का उपार्जन किया जा रहा था। उत्तर पर इस तथ्य के मद्देनजर विचार किया जाना चाहिए कि अपेक्षित अवसंरचना तथा सॉफ्टवेयर की कमी के परिणामस्वरूप न केवल उपकरण निष्क्रिय रहे, बल्कि कैंपस कम्प्यूट्रीकरण परियोजना भी अपूर्ण रही। आगे, कम्प्यूटरों, टैबलेटों तथा अन्य सहायक उपकरणों की वारंटी अवधि पहले ही समाप्त हो चुकी थी और किसी भी खराबी/अनुरक्षण मांगों के लिए देयता संस्थान द्वारा वहन की जाएगी।

3.15.6.6 छात्रावास निर्माण कार्य की अपूर्णता/गैर-निष्पादन

राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग से आरंभिक ड्राईंग एवं आकलनों (नवंबर-दिसम्बर 2012) के आधार पर एम0बी0बी0एस0 प्रथम वर्ष के विद्यार्थियों के छात्रावास तथा स्नातकोत्तर विद्यार्थियों के छात्रावास का निर्माण 24 महीनों की अवधि के भीतर पूर्ण करने हेतु क्रमश: ₹ 12.16 करोड़ एवं ₹ 14.57 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन दिया था (मार्च 2013)। प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा को उपर्युक्त कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 10.00 करोड़ की निधियां जारी की थीं (अगस्त 2013)।

संवीक्षा में उजागर हुआ कि उक्त कार्यों हेतु ₹ 2.30 करोड़ की निधियां आहरित की गई तथा हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग के पास जमा करवाई गई (मार्च 2014) लेकिन कार्य आरंभ नहीं किया गया था। अत: राज्य सरकार ने मैसर्ज हॉस्पीटल सर्विसेज कनसल्टैंसी कार्पोरेशन सीमित को उन्हीं अनुमोदित आकलनों पर कम्पनी से किसी लिखित आश्वासन कि वह इन आकलनों पर कार्य का निष्पादन करेगी, के बिना कार्य देने का निर्णय लिया (जून 2014), और कम्पनी को ₹ 8.86 करोड़ जारी किए (मार्च 2015)। बदले में, मैसर्ज एच0एस0सी0सी0 सीमित ने मात्र प्रथम वर्ष एम0बी0बी0एस0 विद्यार्थियों के छात्रावास के निर्माण हेतु ₹ 23.22 करोड़ के नवीन आकलन प्रस्तुत किए (जुलाई 2015)। राज्य सरकार ने अपना निर्णय वापिस लिया और पुन: यह कार्य हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग को दे दिया था (जनवरी 2016)। कार्य जून 2016 में आरंभ किया गया था तथा जून 2017 तक कुल जारी ₹ 6.23 करोड़ के प्रति ₹ 3.30 करोड़ का व्यय किया गया था।

राज्य सरकार द्वारा स्नातकोत्तर विद्यार्थियों के छात्रावास का निर्माण कार्य एच0एस0सी0सी0 को इस निर्देश के साथ दिया गया (मई 2017) कि कम्पनी के पास पहले से जमा किए गए (मार्च 2015) ₹ 8.86 करोड़ इस कार्य हेतु प्रयुक्त किए जाएंगे। तथापि कम्पनी ने अगस्त 2017 तक कार्य आरंभ नहीं किया था। अत: निष्पादन अभिकरण के चयन में अनिर्णय से प्रथम वर्ष एम0बी0बी0एस0 विद्यार्थियों के छात्रावास का निर्माण अपूर्ण रहा तथा स्नातकोत्तर विद्यार्थियों के छात्रावास का कार्य गैर-निष्पादित रहा, जिससे विद्यार्थी अभिप्रेत छात्रावास सुविधाओं से वंचित हुए।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि प्रथम वर्ष के एम0बी0बी0 एस0 छात्रों के छात्रावास का निर्माण दिसम्बर 2017 तक पूर्ण हो जाएगा।

---

57 डेस्कटोप कम्प्यूटर: 133; वर्कस्टेशन: 08; नेटवर्क प्रींटर: 44; लेजरजेट प्रींटर: 122; एच0पी0 टैबलेट: 231; वॉयस ऑवर इंटरनेट प्रोटोकाल स्मार्ट विडियो सेट: 113 तथा वॉयस ऑवर इंटरनेट प्रोटोकॉल आडियो सेट: 170 ।

3.15.6.7 अस्वीकृत मदों से सम्बंधित राशि की अवसूली

डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने प्रबंध निदेशक, हिमाचल प्रदेश सामान्य उद्योग निगम सीमित को ₹ 30.21 लाख लागत के उपकरण की छः मदों हेतु आपूर्ति आदेश दिया था (दिसम्बर 2013)। दिसम्बर 2013 में हिमाचल प्रदेश सामान्य उद्योग निगम सीमित को ₹ 15.11 लाख का अग्रिम भुगतान किया गया था। तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि छः मदों में से ₹ 4.52 लाख[58] लागत की दो मदें प्राप्ति पर अस्वीकृत कर दी गई थी (फरवरी 2014) क्योंकि वे अपेक्षित विनिर्देशों के अनुरूप नहीं थी। इसके बावजूद कार्यालय ने अस्वीकृत मदों के लिए राशि काटे बिना हिमाचल प्रदेश सामान्य उद्योग निगम सीमित को शेष राशि जारी की थी (मार्च 2015)। जून 2017 तक राशि की वसूली अथवा मदों को बदलने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि असावधानी के कारण अस्वीकृत मदों के लिए भुगतान हो गया था और वसूली हेतु कार्रवाई शीघ्र ही की जाएगी।

3.15.6.8 कम्प्यूटरों का अनियमित उपार्जन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के नियम 102 के अनुसार ₹ 10.00 लाख तथा इससे अधिक मूल्य की वस्तुओं का उपार्जन विज्ञापित निविदा तंत्र अपनाने के द्वारा किया जाएगा। आगे, हिमालच प्रदेश वित्तीय नियमावली, खण्ड-II के परिशिष्ट 10 के अंतर्गत निर्णय-1[59] अनुबद्ध करता है कि उपार्जन एक प्रतियोगी तंत्र के माध्यम से किया जाना चाहिए और हिमाचल प्रदेश इलैक्ट्रॉनिक्स विकास निगम सीमित को निविदा प्रक्रिया में भाग लेने हेतु निर्देश दिया जाना चाहिए।

तथापि अभिलेखों की संवीक्षा में उजागर हुआ कि उक्त प्रावधानों के विपरीत कोई निविदा प्रक्रिया अपनाए बिना विशेष सचिव (स्वास्थ्य) के आदेशों पर विभिन्न विभागों के लिए दर निविदा आधार पर हिमाचल प्रदेश राज्य इलैक्ट्रानिक विकास निगम सीमित के माध्यम से ₹ 16.70 लाख लागत के कम्प्यूटरों का उपार्जन किया गया था (मार्च 2013), अतः संस्थान प्रतियोगी दरों के लाभ से वंचित रहा।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (अगस्त 2017) कि सरकार द्वारा जारी निर्देशों के मद्देनजर मदों को खरीदा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विशेष सचिव (स्वास्थ्य) के उक्त आदेश उक्त वित्तीय नियमों का उल्लंघन थे।

3.15.6.9 प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत न करना

अभिलेखों की संवीक्षा में उजागर हुआ कि प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना के अंतर्गत डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा द्वारा भारत सरकार से ₹ 42.50 करोड़ की राशि प्राप्त की गई थी (नवंबर 2011 से जनवरी 2015 के मध्य)। ये निधियां आगे मार्च 2013 से अप्रैल 2015 के मध्य निष्पादन अभिकरणों को जारी[60] की गई थी।

तथापि यह पाया गया था कि मई 2017 तक संस्थान द्वारा प्रयुक्ति प्रमाण पत्र/पूर्णता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किए गए थे और इस प्रकार निष्पादन अभिकरणों को जारी की गई निधियों की उचित प्रयुक्ति सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी। इसके अतिरिक्त प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत न करने के परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा आगे ₹ 10.00 करोड़ जारी नहीं किए गए जो सिविल निर्माण कार्यों हेतु थे। प्राचार्य ने बताया (मई 2017) कि निष्पादन अभिकरणों से प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों/पूर्णता प्रमाण पत्रों की प्राप्ति हेतु प्रयास किए जा रहे थे।

---

58 व्हील चेयर (24): ₹ 1.24 लाख तथा परीक्षा मेजें (64): ₹ 3.28 लाख।

59 पत्र संख्या फीन-ई-1-ए (ए) 8/99, दिनांक 03 मार्च 2000 ।

60 मार्च 2013: उपकरण के उपार्जन हेतु मैसर्ज एच0एल0एल0 लाइफ केयर लिमिटेड को ₹ 17.50 करोड़; मार्च 2015: सिविल कार्यों हेतु मैसर्ज एच0एस0सी0सी0लिमिटेड तथा एच0पी0पी0डब्ल्यू0डी0 को ₹ 10.00 करोड़ और अप्रैल 2015: मेडिकल गैस पाईपलाईन सिस्टम एवं मॉड्यूलर/सामान्य ऑपरेशन थियेटरों हेतु ₹ 15.00 करोड़।

3.15.6.10 आवश्यकता से पहले निधियों का आहरण

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली खण्ड-I, 1971, के नियम 2.10 (ख) (5) के अनुसार कोषागार से कोई राशि तब तक आहरित नहीं की जानी चाहिए जब तक यह तुरंत वितरण हेतु अपेक्षित न हो और यह स्वीकृति योग्य नहीं है कि कार्यों जिनकी पूर्णता पर काफी समय लग सकता है, के निष्पादन हेतु कोषागार से अग्रिम आहरण किया जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2010-11 के अंत में (मार्च 28, 2011) चिकित्सा उपकरण के उपार्जन हेतु कोषागार से ₹ 9.58 करोड़ राशि की निधियों का आहरण किया गया तथापि उपकरण का उपार्जन[61] 2011-12 से 2015-16 के मध्य किया गया था।

प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना के अंतर्गत विभिन्न विभागों हेतु उपकरण की खरीद के लिए विशेष मामले के रूप में निधियां आहरित की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियां आहरित किए जाने की तिथि से पांच वर्षों से अधिक की अवधि में उपकरण की खरीद की गई थी, जिससे इंगित होता है कि तत्काल आवश्यकता नहीं थी।

3.15.6.11 निगरानी/आंतरिक नियंत्रण तंत्र

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार द्वारा सीविल कार्यों के निष्पादन हेतु डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा को ₹ 10.00 करोड़ राशि की निधियां हस्तांतरित की गई थी (अगस्त 2013), लेकिन संस्थान जनवरी 2015 तक जमा की गई राशि से अनभिज्ञ था क्योंकि बैंक के साथ मिलान नहीं किया जा रहा था। इस बीच डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय निवेदन भेज रहा था, जबकि इसके बचत बैंक खाते में पहले से राशि उपलब्ध थी। प्राचार्य, डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा ने बताया (जून 2017) कि भारत सरकार से निधियों के हस्तांतरण से सम्बंधित कोई पत्र प्राप्त नहीं हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार जुलाई 2013 में डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा को संस्वीकृति के बारे में सूचित कर चुकी थी, और बैंक के साथ नियमित मिलान करने से किसी भी भ्रांति से बचा जा सकता था।

3.15.7 निष्कर्ष

न तो बिलासपुर में नवीन एम्स का निर्माण, न ही इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला के उन्नयन के अंतर्गत परिकल्पित कार्य आरंभ किए गए थे। डॉ0 राजेन्द्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा में मानवशक्ति की अत्यधिक कमी और अपेक्षित उपकरणों की कमी के परिणामस्वरूप मरीज सुविधाओं एवं सेवाओं से वंचित रहे जिनको अन्य स्वास्थ्य संस्थानों में भेजना पड़ा। उपकरणों की कुछ मदें प्राप्त नहीं हुई थी/उपार्जित नहीं की गई थी और छात्रावासों के निर्माण में विलम्ब हुआ था। परिणामत:, राज्य में स्कीम का प्राथमिक उद्देश्य-वहनीय/विश्वसनीय क्षेत्रीय हेल्थकेयर सेवाओं की उपलब्धता में असंतुलनों को ठीक करना-अप्राप्य रहा था। राज्य सरकार अभिप्रेत परिणामों की प्राप्ति हेतु दर्शाए गए मामलों के निपटारे पर ध्यान दे सकती है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जुलाई 2017 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

[61] 2011-12: ₹ 3.42 करोड़; 2012-13: ₹ 2.75 करोड़; 2013-14: ₹ 2.52 करोड़; 2014-15: ₹ 0.57 करोड़; 2015-16: ₹ 0.29 करोड़ और ₹ 0.03 करोड़ जून 2017 तक अव्ययित था।

3.16 सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों में अवसंरचना का असृजन तथा निधियों का अपवर्तन

₹ 1.78 करोड़ के राज्यांश को जारी न करने तथा भारत सरकार द्वारा गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को ₹ 3.00 करोड़ के अपवर्तन के कारण चार वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बाद भी अभिप्रेत अवसंरचना का सृजन नहीं हुआ।

भारत सरकार ने 2012-13 के दौरान एक केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम "नर्सिंग सेवाओं का उन्नयन/सुदृढ़ीकरण" (स्कीम) आरंभ की जिसमें हिमाचल प्रदेश सहित राज्यों में सहायक नर्सों एवं मिडवाइफरी विद्यालयों और सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों की स्थापना परिकल्पित थी।

चम्बा में एक सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालय की स्थापना तथा नाहन एवं मण्डी में दो विद्यमान सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों के सुदृढ़ीकरण हेतु स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए गए थे (नवंबर 2012)। समझौता ज्ञापन में अनुबद्ध था कि स्कीम मात्र तीन चिह्नित जिलों में लागू की जानी थी और लागत 85:15 के अनुपात में भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य बांटी जानी थी। निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान ने भारत सरकार से इन तीन स्कूलों की स्थापना/सुदृढ़ीकरण हेतु ₹ 10.14 करोड़ प्राप्त किए थे (अप्रैल 2013)।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि मार्च 2017 तक राज्य सरकार ने अपना ₹ 1.78 करोड़ राशि का 15 *प्रतिशत* अंशदान जारी नहीं किया था।

आगे यह पाया गया कि राज्य सरकार ने, समझौता ज्ञापन की शर्तों के उल्लंघन में, भारत सरकार से प्राप्त निधियां भारत सरकार द्वारा अनुमोदित मात्र तीन सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों के स्थान पर राज्य में छः सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों के मध्य वितरित करने का निर्णय लिया था (नवंबर-दिसम्बर 2013)। तद्नुसार, निदेशक चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान ने छः सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों[62] को ₹ 10.00 करोड़[63] जारी किए (दिसम्बर 2013), जिसमें से ₹ 3.00 करोड़ तीन गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को जारी किए गए थे। तीन गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को जारी की गई निधियां दो वर्षों से अधिक समय तक अप्रयुक्त रहीं, जिसके बाद भारत सरकार द्वारा प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों की मांग पर निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान द्वारा इन निधियों की वसूली का निर्णय लिया गया था (सितम्बर 2015)। ₹ 2.95 करोड़[64] (₹ 25.57 लाख के ब्याज सहित) की वसूली की गई थी (जनवरी 2016-जुलाई 2016) जो मार्च 2017 तक निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान के पास अप्रयुक्त थे, जबकि एक गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालय[65] को जारी किए गए ₹ 30.00 लाख की वसूली लम्बित थी।

राज्य अंशदान जारी न किए जाने तथा गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को निधियों के अपवर्तन के परिणामस्वरूप दो मामलों (चम्बा एवं मण्डी स्थित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालय) में अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को उपलब्ध करवाई गई निधियां अपर्याप्त रहीं, जैसा कि तालिका 3.16.1 में दर्शाया गया है:

---

[62] अनुमोदित जी0एन0एम0 विद्यालय स्थित चम्बा: ₹ 3.00 करोड़; नाहन: ₹ 2.00 करोड़; मण्डी: ₹ 2.00 करोड़ गैर-अनुमोदित जी0एन0एम0 विद्यालय स्थित बिलासपुर: ₹ 1.00 करोड़; रामपुर (शिमला): ₹ 1.00 करोड़; आर0पी0जी0एम0सी0 टांडा: ₹ 1.00 करोड़।

[63] ₹ 14.00 लाख की शेष निधियां तथा उस पर अर्जित ब्याज निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं शोध के पास रखा था।

[64] सी0एम0ओ0 शिमला: ₹ 1.05 करोड़; सी0एम0ओ0 बिलासपुर: ₹ 1.09 करोड़; प्राचार्य, आर0पी0जी0एम0सी0, टांडा: ₹ 80.97 लाख ब्याज सहित।

[65] आर0पी0जी0एम0सी0, टांडा स्थित जी0एन0एम0 विद्यालय।

तालिका-3.16.1: अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों की भौतिक एवं वित्तीय प्रास्थिति

(₹ करोड़ में)

जी0एन0एम0 विद्यालय	सिविल कार्य			अन्य घटक[66]		टिप्पणी
	अनुमोदित आकलन	उपलब्ध/ जारी निधियां	प्रयुक्त निधियां	उपलब्ध निधियां	प्रयुक्त निधियां	
चम्बा	6.78	2.80[67]	2.80	1.50	--	30 *प्रतिशत* कार्य के निष्पादन के बाद अतिरिक्त निधियों की कमी के कारण जनवरी 2016 से कार्य स्थगित रहा था। सिविल कार्य की अपूर्णता के कारण अन्य घटकों हेतु निधियां अप्रयुक्त रही।
मण्डी	5.05	1.00	--	1.00	0.37	कार्य आरंभ नहीं किया गया था। सिविल कार्यों हेतु ₹ 1.00 करोड़ तथा अन्य घटकों हेतु ₹ 63 लाख अप्रयुक्त थे।
नाहन	0.88	1.00[68]	0.88	1.00	0.33	नवंबर 2015 में कार्य को प्रशासनिक अनुमोदन दिया गया था। अन्य घटकों के अंतर्गत ₹ 67 लाख अप्रयुक्त थे।

उपर्युक्त तालिका के अनुसार, चम्बा एवं मण्डी स्थित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों के मामले में अनुमोदित आकलन जारी की गई राशि की तुलना में बहुत अधिक थे, परिणामत: अतिरिक्त निधियों की कमी के कारण कार्य स्थगित रहे/आरंभ नहीं किए गए थे।

अत: ₹ 1.78 करोड़ के राज्यांश को जारी न करने और गैर-अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों को ₹ 3.00 करोड़ के अपवर्तन से चम्बा एवं मण्डी में दो अनुमोदित सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों के मामले में पर्याप्त निधियों की अनुपलब्धता रही, परिणामस्वरूप चार वर्षों से अधिक बीत जाने के बाद भी इन सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों में अभिप्रेत अवसंरचना का सृजन नहीं हुआ था।

निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान ने बताया (जनवरी 2017) कि भारत सरकार के दल के साथ हुई बैठक में निर्णय (सितम्बर 2015) के अनुसार ₹ 3.00 करोड़ की वसूली की गई थी और इन निधियों के आवंटन का मामला सरकार के साथ उठाया जायेगा। यह भी बताया गया था (मार्च 2017) कि राज्य सरकार से राज्यांश जारी किए जाने का अनुरोध किया जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि वसूल की गई राशि जुलाई 2016 से अप्रयुक्त पड़ी थी जबकि चम्बा एवं मण्डी में सामान्य नर्सिंग एवं मिडवाइफरी विद्यालयों के मामले में निधियों की कमी रही थी। आगे, राज्यांश भारत सरकार के अंशदान के साथ जारी किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2017 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था। (नवंबर 2017)।

बहुउद्देशीय परियोजनाएं एवं विद्युत विभाग

3.17 जंगी थोपन तथा थोपन पोवारी जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं का क्रियान्वयन न होना

जल विद्युत परियोजनाओं के विकासकर्त्ता के साथ पूर्व-क्रियान्वयन अनुबंध की शर्तों के अनुसार जब्ती के स्थान पर ₹ 260.13 करोड़ के अपफ्रंट प्रीमियम को रिफंड करने के राज्य सरकार के निर्णय के परिणामस्वरूप राज्य सरकार को राजस्व की हानि होगी तथा उपर्युक्त सीमा तक विकासकर्त्ता को अनुचित लाभ होगा।

राज्य सरकार ने 480 मेगावाट की दो (जंगी-थोपन तथा थोपन पोवरी) जल विद्युत परियोजनाएं उस विकासकर्त्ता को आवंटित की थी (दिसम्बर 2006) जिसने अंतर्राष्ट्रीय प्रतियोगी बोली प्रक्रिया में ₹ 36.13 लाख प्रति मेगावाट

66 प्रयोगशाला उपकरणों का क्रय, ऑडियों विजुएल सहायक उपकरण/पुस्तकें तथा अन्य व्यय।

67 भारत सरकार निधियों से ₹ 1.50 करोड़ तथा राज्य बजट से ₹ 1.30 करोड़।

68 बस (परिवहन सुविधा) की खरीद हेतु ₹ 0.12 करोड़ सहित।

का अधिकतम अपफ्रंट प्रीमियम उद्धरित किया था। पूर्व-बोली शर्तों के अनुसार विकासकर्त्ता से अधिनिर्णय पत्र जारी किए जाने के बाद तत्काल अपफ्रंट प्रीमियम का 50 *प्रतिशत,* क्रियान्वयन अनुबंध पर हस्ताक्षर करने के समय 25 *प्रतिशत* तथा शेष वित्तीय समापन के तुरंत बाद जमा करवाया जाना अपेक्षित था। अधिनिर्णय पत्र दिसम्बर 2006 में जारी किया गया था।

इसके बाद, राज्य सरकार ने अप्रैल 2009 में विकासकर्त्ता के साथ पूर्व-क्रियान्वयन अनुबंध पर हस्ताक्षर किया जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ अनुबद्ध था कि विकासकर्त्ता परियोजना आरंभ के बाद तीन वर्षों तक इसकी 100 *प्रतिशत* इक्विटी प्रतिभागिता रखेगा और सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना इक्विटी प्रतिभागिता में किसी प्रकार का परिवर्तन होने के फलस्वरूप पूर्व-क्रियान्वयन अनुबंध स्वतः निरस्त होगा। आवंटन के समय जमा अपफ्रंट प्रीमियम किसी प्रावधान/खण्ड के उल्लंघन के मामले में जब्ती हेतु उत्तरदायी था और बोली/चयन प्रक्रिया के दौरान दी गई कोई गलत सूचना तथा पॉलिसी मानदण्डों से सम्बंधित मामलों के उल्लंघन का परिणाम पूर्व-क्रियान्वयन अनुबंध का निरस्तीकरण एवं परियोजना के निरस्तीकरण सहित मौद्रिक शास्ति का लगाया जाना होगा।

ऊर्जा निदेशक के अभिलेखों की संवीक्षा में उजागर हुआ कि विकासकर्त्ता ने दिसम्बर 2006 में अधिनिर्णय पत्र जारी किए जाने के तुरंत बाद ₹ 173.42 करोड़[69] का अपफ्रंट प्रीमियम जमा नहीं करवाया था जैसा कि पूर्व-बोली शर्तों के अंतर्गत अपेक्षित था। राज्य सरकार ने विकासकर्त्ता को राशि जमा करवाने हेतु कारण बताओ नोटिस जारी किया था (जनवरी 2008)। इसके बाद विकासकर्त्ता ने एक वित्तपोषक से ऋण लेकर जनवरी 2008 से अप्रैल 2009 के मध्य ₹ 280.69 करोड़[70] (अपफ्रंट प्रीमियम: ₹ 260.13 करोड़ तथा दंडात्मक ब्याज: ₹ 20.56 करोड़) जमा करवाया और इसके लिए एकतरफा ढंग से वित्तपोषक को 49 *प्रतिशत* इक्विटी सहित इक्विटी भागीदार के रूप में परिवर्तित कर दिया था।

इसके बाद दूसरे उच्चतम बोलीकर्त्ता ने माननीय उच्च न्यायालय हिमाचल प्रदेश में विकासकर्त्ता को परियोजनाओं के अधिनिर्णय को चुनौती हेतु याचिका दायर की (नवंबर 2008)। माननीय न्यायालय ने यह जानकर कि विकासकर्त्ता ने गलत तथ्य प्रस्तुत किया और राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति के बिना इक्विटी भागीदारी में भी परिवर्तन किया था, विकासकर्त्ता को परियोजनाओं का अधिनिर्णय रोक दिया (अक्तूबर 2009)। माननीय उच्च न्यायालय ने यह निर्णय राज्य सरकार पर छोड़ दिया कि या तो परियोजनाओं को पुनर्विज्ञापित करे अथवा पूर्व निविदा के आधार पर कार्रवाई करे।

राज्य सरकार ने निर्णय लिया (अक्तूबर 2009) कि बोली दस्तावेजों तथा मूल्यांकन प्रक्रिया में सभी खामियों को दूर करने के बाद 960 मेगावाट की एक परियोजना के रूप में नवीन बोलियां आमंत्रित की जाये। विकासकर्त्ता सहित प्रभावित पार्टियों ने उच्च न्यायालय के निर्णय के विरूद्ध उच्चतम न्यायालय में विशेष लीव याचिकाएं दायर की (जनवरी 2010)। अगस्त 2013 में, विधि विभाग ने विभाग द्वारा मांगी गई सलाह पर परियोजना का निरस्तीकरण तथा विकासकर्त्ता द्वारा भुगतान किए गए अपफ्रंट प्रीमियम की जब्ती की पुष्टि की।

शीर्ष न्यायालय में कार्रवाई के दौरान, राज्य सरकार ने अनुबंध के उल्लंघन के लिए विकासकर्त्ता को कारण बताओ नोटिस जारी किया (मार्च 2014) जिसमें "निष्क्रियता, गलतियों, कमीशनों, चूकों तथा सामग्री तथ्यों की गलत प्रस्तुती" के कारण परियोजना के आरंभ में विलम्ब का कारण बताने के लिए कहा गया था तथा जिससे राज्य

---

69 पचास *प्रतिशत* x 960 मेगावाट x 36.13 लाख प्रति मेगावाट।

70 पचास *प्रतिशत* प्रथम किश्त: ₹ 173.42 करोड़; विलम्बित भुगतान पर दण्डात्मक ब्याज: ₹ 20.56 करोड़ और दूसरी किश्त: ₹ 86.71 करोड़।

कोषागार को "₹ 2,713.73 करोड़[71] का घाटा" हुआ था और यह कारण भी बताने को कहा था कि राज्य सरकार के पास इसके द्वारा जमा करवाए गए अपफ्रंट प्रीमियम की जब्ती के अलावा कम्पनी से इस राशि की वसूली क्यों न की जाये।

विकासकर्त्ता ने कारण बताओ नोटिस का उत्तर नहीं दिया लेकिन बाद में उच्चतम न्यायालय में दायर विशेष लीव पेटीशन (जनवरी 2010) से हट गया था (अक्तूबर 2014)। उच्चतम न्यायालय ने राज्य सरकार को नवीन बोली प्रक्रिया का निर्देश दिया (अक्तूबर 2014)। फरवरी 2015 में विभाग द्वारा बोलियां मांगी गई थी। तथापि, एकमात्र प्राप्त बोली निरस्त कर दी गई (जुलाई 2015) क्योंकि यह योग्य नहीं थी। इसके बाद राज्य सरकार ने प्रथम बोली प्रक्रिया के दूसरे बोलीकर्त्ता को ₹ 346.85 करोड़ के प्रीमियम के भुगतान पर दोनों परियोजनाएं देने का निर्णय लिया (अगस्त 2015)। दूसरे बोलीकर्त्ता ने ऑफर स्वीकार नहीं किया और जुलाई 2016 में शीर्ष न्यायालय में दायर (जनवरी 2010) विशेष लीव पेटीशन वापिस ले ली।

सितम्बर 2015 में राज्य सरकार ने इस आधार पर कि राज्य सरकार एक परियोजना के लिए दो भिन्न पार्टियों[72] का अपफ्रंट प्रीमियम नहीं रख सकती, विकासकर्त्ता के वित्तपोषक को ₹ 260.13 करोड़ का अपफ्रंट प्रीमियम लौटाने और परियोजना के क्रियान्वयन नहीं होने के कारण ₹ 2,713.73 करोड़ के संभावित राजस्व घाटे को छोड़ने का निर्णय लिया।

स्पष्टत:, विकासकर्त्ता ने तथ्यों को गलत प्रस्तुत किया और राज्य सरकार की पूर्व अनुमति के बिना इक्विटी प्रतिभागिता में भी परिवर्तन किया था तथा इस प्रकार राशि की जब्ती अपेक्षित थी। राज्य सरकार का अनुबंध के प्रावधान के उल्लंघन हेतु ₹ 260.13 करोड़ के अपफ्रंट प्रीमियम की जब्ती के स्थान पर इसको लौटाने का निर्णय अनुचित था और इसके परिणामस्वरूप राज्य सरकार को राजस्व की हानि तथा विद्युत विकासकर्त्ता को अनुचित लाभ होगा। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार परियोजनाओं के क्रियान्वयन न होने से परियोजनाओं के आरंभ होने में नौ वर्षों से अधिक समय के विलम्ब के कारण मुफ्त विद्युत शेयर के आधार पर राजस्व से वंचित रही।

विभाग ने बताया (जुलाई 2017) कि इस तथ्य के कारण कि एक परियोजना हेतु दो भिन्न पार्टियों का अपफ्रंट प्रीमियम नहीं रखा जा सकता, राशि को लौटाने का निर्णय लिया गया और जुलाई 2017 तक राशि को लौटाया जाना था। तथापि तथ्य यह रहा कि अनुबंध के प्रावधानों के उल्लंघन हेतु अपफ्रंट प्रीमियम जब्ती हेतु उत्तरदायी था जैसाकि राज्य विधि विभाग द्वारा भी कहा गया था (अगस्त 2013)। इसके अतिरिक्त, अनुवर्ती अनुबंध का पूर्व अनुबंध के साथ कोई सम्बंध नहीं होना चाहिए।

मामला जून 2017 में सरकार को प्रेषित किया गया। इसका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था। (नवंबर 2017)।

---

71 परियोजना को आरंभ न करने के कारण मुफ्त विद्युत शेयर की हानि के आधार पर राजस्व हानि की मात्रा के निवल वर्तमान मूल्य के रूप में ₹ 2,713.73 करोड़।

72 एक वो जिसने परियोजना अनिष्पादित छोड़ दी और दूसरा वो जिसको भविष्य में परियोजना आवंटित की जाएगी।

पंचायती राज विभाग

3.18 पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से निर्माण कार्यों की अनियमित संस्वीकृति

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत गैर-अनुमत निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 60.70 लाख राशि की निधियां संस्वीकृत एवं जारी की गई थी।

भारत सरकार द्वारा विद्यमान विकासात्मक अंत:प्रवाहों को बढ़ाकर चिह्नित जिलों में विकास अवसंरचना में गंभीर कमियों को दूर करने तथा पंचायत एवं नगर स्तरीय अधिशासन को सुदृढ़ करने हेतु पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि की संकल्पना की गई थी। पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि दिशा-निर्देशों में अनुबद्ध है कि निधियों का उपयोग धार्मिक संस्थानों के परिसरों के भीतर संरचनाओं के निर्माण हेतु नहीं किया जाना है। आगे, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि हेतु राज्य सरकार द्वारा गठित उच्चाधिकार प्राप्त समिति ने पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से स्वीकार्य निर्माण कार्यों की सूची जारी की थी (अप्रैल 2010) जिसमें सरकारी आवासीय भवनों का निर्माण/मरम्मत/रख-रखाव सम्मिलित नहीं था।

जिला पंचायत अधिकारी, चम्बा के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 2012-15 के दौरान धार्मिक संस्थान के परिसरों के भीतर तथा सरकारी आवासीय भवनों के निर्माण जो पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि के अंतर्गत स्वीकार्य नहीं था, से सम्बंधित कार्यों[73] हेतु पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से ₹ 60.70 लाख राशि की निधियां संस्वीकृत तथा जारी की गई थी।

जिला पंचायत अधिकारी, चम्बा ने बताया (जुलाई 2017) कि स्थानीय जनता के कल्याणार्थ ग्राम पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषद से प्राप्त स्कीमों के प्रस्ताव/शेल्फों के अनुसार पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से निधियां जारी की गई थी। उसने आगे बताया कि निधियों की कमी के कारण उक्त कार्यों हेतु पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि से निधियां संस्वीकृत की गई थी। सरकार ने बताया (अक्तूबर 2017) कि जिला योजना समिति द्वारा यथोचित रूप से स्कीमें अनुमोदित की गई थी और जनता द्वारा इन कार्यों का लाभ उठाया जा रहा है। तथापि, तथ्य यह रहा कि निर्माण कार्यों की संस्वीकृति उक्त दिशा-निर्देशों तथा निर्देशों का उल्लंघन थी।

---

73 बाबी माता मंदिर, गांव नाणी, ग्राम पंचायत टूंडाह के रसोई घर का मरम्मत कार्य: ₹ 0.70 लाख; डी0पी0ओ0 स्टाफ हेतु आवासीय क्वार्टर का निर्माण (₹ 25.00 लाख); नगर परिषद डल्हौजी के स्टाफ क्वार्टर का निर्माण, (₹ 15.00 लाख) तथा डी0पी0ओ0 चम्बा एवं स्टाफ हेतु आवास का निर्माण (₹ 20.00 लाख)।

लोक निर्माण विभाग

3.19 तारकोल का उपार्जन, उपभोग तथा लेखांकन

केन्द्रीकृत आवंटन के अन्तर्गत समायोजन के लिए बकाया ₹ 427.14 करोड़ के भुगतानों के प्रति भुगतानकर्ता मण्डलों ने तारकोल की प्राप्ति के समर्थन में निष्पादन मण्डलों से ₹ 141.57 करोड़ (33 *प्रतिशत*) समायोजित नहीं किया था जिसमें से ₹ 35.13 करोड़ आठ से 11 वर्षों से अधिक अवधि हेतु बकाया था। नमूना-जांचित मण्डलों में आवंटन/आपूर्ति आदेशों के प्रति ₹ 2.51 करोड़ मूल्य के 663.221 मीट्रिक टन तारकोल की कम प्राप्ति थी। मण्डलीय स्तर पर खरीद के अन्तर्गत नमूना-जांचित मण्डलों ने सक्षम अधिकारी की स्वीकृति के बिना ₹ 31.48 करोड़ के 7,292.733 मीट्रिक टन तारकोल की खरीद की । 3,859.874 मीट्रिक टन तारकोल की वास्तविक प्रयुक्तता का विवरण/अभिलेख नमूना-जांचित मण्डलों के पास उपलब्ध नहीं था जो दुरूपयोग/चोरी के जोखिम को बढ़ाता है। प्राप्ति, निर्गमन तथा उपयोग के डाटाबेस का शीर्ष स्तर पर अनुरक्षण नहीं किया गया था तथा तारकोल का अनुश्रवण तंत्र लगभग अविद्यमान था।

3.19.1 परिचय

लोक निर्माण विभाग में सड़क निर्माण के लिए तारकोल भारतीय तेल निगम तथा हिन्दुस्तान पैट्रोलियम निगम सीमित से बिलासपुर, ज्वालामुखी, मैहतपुर, परवाणू तथा सुन्दरनगर स्थित उनके कैरिज एवं अग्रेषण अभिकर्त्ता डिपो[74] के माध्यम से उपार्जित किया जाता है। तारकोल इमल्शन या पायस भारत सरकार द्वारा अनुमोदित स्रोतो[75] से उपार्जित किया जाता है। लोक निर्माण विभाग वार्षिक अनुरक्षण योजना से सम्बन्धित कार्यों के प्रति केन्द्रीय रूप से तारकोल का उपार्जन करता है जहां वार्षिक अनुरक्षण योजना के कार्यों के प्रति तारकोल का आवंटन प्रमुख अभियन्ता द्वारा किया जाता है। नाबार्ड[76] तथा अन्य राज्य योजना के कार्यों के सम्बन्ध में तारकोल शक्तियों के हस्तांतरण के अनुसार मण्डल/वृत/अंचल स्तर पर विभाग द्वारा खरीदा जाता है।

3.19.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह देखना था कि क्या:

(i) तारकोल की खरीद मितव्ययी, कार्यकुशल तथा निर्धारित आवश्यकता के अनुसार थी,

(ii) तारकोल का प्रभावशाली रूप से उपभोग किया गया था, तथा

(iii) विभाग में विद्यमान तारकोल के लेखांकन के लिए पद्धति दक्षतापूर्वक कार्य कर रही थी।

3.19.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

2013-17 की अवधि के दौरान विभाग द्वारा तारकोल की प्राप्ति, उपभोग तथा लेखांकन की लेखापरीक्षा प्रमुख अभियन्ता तथा राज्य में 10 मण्डलो[77] (57 में से) के अधिशाषी अभियन्ताओं के अभिलेखों की नमूना-जांच द्वारा की गई।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.19.4 तारकोल की केन्द्रीकृत खरीद

प्रत्येक वर्ष क्षेत्रीय कार्यालयों से मांग पर आधारित सड़कों का आवधिक अनुरक्षण करने के लिए वार्षिक अनुरक्षण योजना को अंतिम रूप देने के पश्चात् प्रमुख अभियन्ता तारकोल की मात्रा तथा उसके अन्तर्गत लागत का उल्लेख करते हुए तारकोल का मण्डल-वार आवंटन करता है। भारतीय तेल निगम/हिन्दुस्तान पैट्रोलियम निगम सीमित को

---

74 हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम सीमित: परवाणू तथा मैहतपुर स्थित भारतीय तेल निगम के डिपो, हिमाचल प्रदेश कृषि उद्योग निगम सीमित: ज्वालामुखी तथा बिलासपुर स्थित भारतीय तेल निगम के डिपो तथा सुन्दरनगर स्थित हिमाचल प्रदेश पैट्रोलियम सीमित डिपो।

75 भारतीय तेल निगम, टोटल ऑयल प्राईवेट लिमिटेड तथा हिनकोल।

76 कृषि एवं ग्रामीण विकास का राष्ट्रीय बैंक।

77 बड़सर, भरवाईं, धर्मपुर, धर्मशाला, गोहर, करसोग, पालमपुर, शिमला-III (नोडल मण्डल), सुन्दरनगर और ऊना।

अग्रिम में भुगतान करने के लिए आवंटित तारकोल हेतु निधियां भुगतानकर्त्ता मण्डल[78] को आवंटित की जाती हैं। निष्पादन मण्डल प्रत्यक्ष रूप से आपूर्तिकर्त्ताओं से आवंटन के प्रति तारकोल को प्राप्त करते हैं। तारकोल की आवंटित मात्रा के लिए भारतीय तेल निगम/ हिन्दुस्तान पैट्रोलियम निगम सीमित को राशि जारी करते समय राशि को तारकोल की प्राप्ति के समर्थन में निष्पादन मण्डलों से भुगतानकर्त्ता मण्डल लम्बित समायोजन के द्वारा सम्बन्धित आपूर्तिकर्त्ता के 'विविध लोक निर्माण अग्रिम' शीर्ष के अन्तर्गत रखा जाता है।

3.19.4.1 तारकोल का आवंटन, भुगतान तथा समायोजन

2013-17 के दौरान आवंटित तारकोल, जारी साख पत्र, आपूर्तिकर्त्ता को भुगतानकर्त्ता मण्डल (शिमला मण्डल संख्या-III) द्वारा किया गया भुगतान तथा निष्पादन मण्डलों से समायोजित/वसूल की गई राशि का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-3.19.1: 2013-17 के दौरान आवंटित तारकोल, भुगतानकर्त्ता मण्डल द्वारा आपूर्तिकर्त्ताओं को किया गया भुगतान तथा निष्पादन मण्डलों से वसूल/समायोजित की गई राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन (मीट्रिक टन में)	आपूर्तिकर्त्ताओं को किया गया भुगतान			वसूलियां/ समायोजन	समायोजित की जाने हेतु शेष राशि
		अथ शेष	वर्ष के दौरान जारी भुगतान किए गए साख पत्र	कुल		
2013-14	11,014.020	82.68	83.17	165.85	39.75 (24)	126.10
2014-15	14,768.463	126.10	79.08	205.18	34.25 (17)	170.93
2015-16	17,511.154	170.93	82.09	253.02	48.19 (19)	204.83
2016-17	22,437.674	204.83	64.18	269.01	162.57 (60)	106.44
योग	**65,731.311**		**308.52**		**284.76**	

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

निष्पादन मण्डलों से वसूली/समायोजन योग्य ₹ 391.20 करोड़[79] के प्रति भुगतानकर्त्ता मण्डलों ने वास्तविक रूप से उठाए गए तारकोल के समर्थन में 2013-17 के दौरान ₹ 284.76 करोड़ प्राप्त किया तथा मार्च 2017 तक शेष ₹ 106.44 करोड़ वसूली योग्य/समायोज्य पड़ा था। 2016-17 को छोड़कर 2013-16 के दौरान समायोजन की *प्रतिशतता* 19 तथा 24 के मध्य थी जो इंगित करती है कि गत वर्षों के दौरान समायोजन की गति बिल्कुल धीमी थी।

उपर्युक्त के अतिरिक्त ₹ 35.94 करोड़ की राशि (2005-06 से 2008-09 तक से सम्बन्धित) शिमला मण्डल संख्या-II में 01 अप्रैल 2013 तक समायोजन के लिए बकाया थी जिसके प्रति 2016-17 के दौरान केवल ₹ 0.81 करोड़ का समायोजन किया जा सका तथा ₹ 35.13 करोड़ की शेष राशि आठ से 11 वर्षों से अधिक अवधि हेतु असमायोजित पड़ी रही।

इस तथ्य के बावजूद कि आपूर्तिकर्त्ताओं को अग्रिम में राशि जारी की गई थी, भुगतानकर्त्ता मण्डलों के साथ-साथ निष्पादन मण्डलों ने राशि की शीघ्रता से वसूली/समायोजन के लिए कोई भी कार्रवाई नहीं की थी। वास्तविक रूप में प्राप्त तारकोल के समर्थन में निष्पादन मण्डलों के प्रति राशि का समायोजन न करने से आपूर्तिकर्त्ताओं से कम आपूर्ति की प्राप्ति की आशंका थी जैसाकि अनुवर्ती परिच्छेद में इंगित किया गया है।

3.19.4.2 तारकोल की कम/अधिक प्राप्ति तथा भुगतानकर्त्ता मण्डल के साथ समायोजन न करना

निष्पादन मण्डलों द्वारा तारकोल की वास्तविक प्राप्ति का अभिलेख/डाटाबेस प्रमुख अभियन्ता/भुगतानकर्त्ता मण्डल स्तर पर अनुरक्षित नहीं किया गया था। भुगतानकर्ता मण्डल के साथ-साथ निष्पादन मण्डलों ने 2013-17 के दौरान

---

78 2008-09 तक शिमला मण्डल संख्या II (अब धामी स्थित शिमला ग्रामीण मण्डल) तथा 2009-10 इससे आगे शिमला मण्डल संख्या III ।

79 01 अप्रैल 2013 तक अथ शेष: ₹ 82.68 करोड़ तथा 2013-17 के दौरान भुगतान: ₹ 308.52 करोड़।

आपूर्तिकर्त्ताओं से आवंटन के प्रति प्राप्त तारकोल का समायोजन भी नहीं किया था। नमूना-जांचित मण्डलों में आवंटन के प्रति तारकोल की प्राप्ति में भिन्नता थी जैसा कि नीचे इंगित किया गया है:

(i) पांच नमूना-जांचित मण्डलों[80] में ₹ 18.18 करोड़ मूल्य के 4,562.823 मीट्रिक टन तारकोल की आवंटित मात्रा के प्रति 2013-17 के दौरान ₹ 17.52 करोड़ मूल्य का 4,379.528 मीट्रिक टन तारकोल प्राप्त हुआ था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 0.66 करोड़ मूल्य के 183.295 मीट्रिक टन तारकोल की कम प्राप्ति हुई।

(ii) गोहर मण्डल में 2013-17 के दौरान 990.138 मीट्रिक टन तारकोल के आवंटन के प्रति अधिशाषी अभियन्ता ने 1,363.97 मीट्रिक टन तारकोल प्राप्त किया था जिसके परिणामस्वरूप 373.832 मीट्रिक टन तारकोल अधिक प्राप्त हुआ। तथापि, मण्डल ने जनवरी 2017 तक भुगतानकर्त्ता मण्डल को ₹ 4.54 करोड़[81] के भुगतान का संप्रेषण नहीं किया था।

(iii) धर्मपुर मण्डल में 916.024 मीट्रिक टन आवंटन के प्रति मण्डल ने 2013-17 के दौरान 1,169.515 मीट्रिक टन तारकोल प्राप्त किया था जिसके परिणामस्वरूप 253.491 मीट्रिक टन तारकोल की अधिक प्राप्ति हुई। तथापि, ₹ 5.06 करोड़ के प्रति मण्डल ने उपरोक्त अवधि के दौरान भुगतानकर्त्ता मण्डल को ₹ 1.63 करोड़ का संप्रेषण किया था तथा जनवरी 2017 तक ₹ 3.43 करोड़ बकाया था। इसके विपरीत, भुगतानकर्त्ता मण्डल ने 2013-17 में 1,056.430 मीट्रिक टन तारकोल के आवंटन तथा मार्च 2017 तक ₹ 4.60 करोड़ की बकाया राशि को दिखाया था।

(iv) ऊना मण्डल ने जनवरी 2007 से अक्तूबर 2008 के दौरान आवंटित तारकोल 499.756 मीट्रिक टन के भुगतान के सम्बन्ध में फरवरी 2017 तक उस समय के भुगतानकर्त्ता मण्डल (शिमला-II) को ₹ 1.56 करोड़ की राशि का संप्रेषण नहीं किया था। प्राप्ति से सम्बन्धित अभिलेख सतर्कता विभाग के पास पड़े थे।

जैसा कि आपूर्तिकर्त्ताओं को भुगतान, अग्रिम में किया गया था, निष्पादन मण्डल द्वारा तारकोल को प्राप्त न करने/कम प्राप्त करने के अवसर हैं तथा उसका समायोजन न करना दुरूपयोग/चोरी के जोखिम को बढ़ाता है। तथापि, पूछने पर (जनवरी 2017) अधिशाषी अभियन्ताओं ने तारकोल की कम/अधिक प्राप्ति तथा भुगतानकर्त्ता मण्डलों को उससे सम्बन्धित भुगतान न करने के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

3.19.4.3 तारकोल की आवश्यकता का निर्धारण

प्रत्येक वर्ष क्षेत्रीय कार्यालयों से प्राप्त मांग पर आधारित सड़कों के आवधिक अनुरक्षण करने के लिए वार्षिक अनुरक्षण योजना को प्रमुख अभियन्ता के कार्यालय में अंतिम रूप दिया जाता है जिसके आधार पर तारकोल का आवंटन किया जाता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

(i) वार्षिक अनुरक्षण योजना/पैच कार्य के लिए तारकोल का निर्धारण विस्तृत नहीं था जिसके परिणामस्वरूप प्रत्येक वर्ष प्रमुख अभियन्ता द्वारा कम/अधिक निर्धारण/आवंटन में तारकोल की खरीद के लिए गैर-आयोजित प्रस्ताव बने जैसाकि अनुवर्ती उप-परिच्छेदों में इंगित किया गया है।

(ii) मण्डी जिले के चार मण्डलों[82] में निम्न कमियां पाई गई:

- 2013-14 में वार्षिक अनुरक्षण योजना के अन्तर्गत अनुमोदित 71.400 किलोमीटर सड़क हेतु तारकोल के अपेक्षित 4,284 ड्रम (668.304 मीट्रिक टन) के प्रति प्रमुख अभियन्ता ने 3,252 ड्रम (507.312 मीट्रिक टन) आवंटित किया। अधीक्षण अभियन्ता, मण्डी ने प्रमुख अभियन्ता से 3,032 ड्रम[83] (472.992 मीट्रिक टन) का अतिरिक्त आवंटन मांगा था (अप्रैल 2013 तथा अगस्त 2013)। इससे इंगित हुआ कि तारकोल की आवश्यकता का निर्धारण वास्तविक नहीं था।

---

80 बड़सर, भरवाईं, धर्मशाला, पालमपुर तथा ऊना।

81 01 अप्रैल 2013 को अथ शेष: ₹ 0.05 करोड़ तथा 2013-17 के दौरान देय राशि: ₹ 4.49 करोड़।

82 गोहर, करसोग, मण्डी- II तथा सुन्दरनगर।

83 सड़क लम्बाई (71.400 किलोमीटर) के लिए शेष मात्रा: 1,032 ड्रम तथा मरम्मत/अनुरक्षण/पैच कार्यों के लिए अतिरिक्त मांग: 2000 ड्रम।

- अधीक्षण अभियन्ता, मण्डी ने वार्षिक अनुरक्षण योजना का वर्ष तथा संबंद्ध कार्यों की प्रकृति का उल्लेख किए बिना वर्ष 2013-14 की निधियों में से 2,294.16 मीट्रिक टन तारकोल की खरीद करने की अनुमति दी। इस प्रकार, संबंद्ध कार्यों की प्रकृति तथा अवधि का कोई संदर्भ दिए बिना ₹13.06 करोड़ मूल्य का 2,294.16 मीट्रिक टन तारकोल खरीदा गया।
- 2014-15 के वार्षिक अनुरक्षण योजना के अन्तर्गत 67.300 किलोमीटर लम्बी सड़कों के वार्षिक अनुरक्षण योजना कार्यों के लिए अपेक्षित 673 मीट्रिक टन तारकोल के प्रति प्रमुख अभियन्ता ने 440.453 मीट्रिक टन तारकोल का आवंटन किया। तथापि, अधीक्षण अभियन्ता, मण्डी ने 630 मीट्रिक टन तारकोल की अतिरिक्त मात्रा की मांग की (फरवरी 2014)। इसके अतिरिक्त, मण्डलों ने उनके द्वारा किए गए पैच कार्यों के किसी भी अभिलेख का अनुरक्षण नहीं किया था। परिणामत:, वार्षिक अनुरक्षण योजना से अलग पैच कार्य के लिए तारकोल की खरीद की प्रमाणिकता तथा लेखांकन को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

(iii) बड़सर मण्डल (हमीरपुर जिला) में अधिशासी अभियन्ता ने वर्ष 2013-14 के लिए स्वीकृत सड़कों (14 किलोमीटर) के आवधिक मरम्मत कार्यों के प्रति तारकोल के 980 ड्रमों की खरीद के लिए अनुमति मांगी थी (अगस्त 2013) जो निर्धारित मानकों के अनुसार विस्तृत अनुमोदन के बदले में छोटे-छोटे टुकड़ों तथा खंडश: दृष्टिकोण में वार्षिक अनुरक्षण योजना कर्यों के अनुमोदन को इंगित करता है। विभाग ने कमियों के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किया था।

3.19.5 मण्डल स्तर पर खरीद

3.19.5.1 तारकोल की स्वीकृति तथा प्राप्ति

विभाग द्वारा लिए गए सभी अन्य कार्यों/स्कीमों के सम्बन्ध में, जहां तारकोल केन्द्रीय स्तर पर आवंटित नहीं किया जाता है, तारकोल की आवश्यकता का मण्डल/वृत्त/अंचल स्तर पर निर्धारण किया जाता है तथा इसका उपार्जन शक्तियों के हस्तांतरण[84] के अनुसार किया जाता है। प्रमुख अभियन्ता के निर्देशों (मई 2009) के अनुसार सभी कोडल औपचारिकताओं की पूर्णता की शर्तों पर अनुमोदित स्रोतों से सम्बंधित मुख्य अभियन्ताओं द्वारा तारकोल के उपार्जन की स्वीकृति दी जानी थी तथा तारकोल के आपूर्ति आदेश केवल अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा दिए जाने थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-17 के दौरान समग्र रूप से राज्य में विभागीय कार्यों के लिए उपार्जित तारकोल, आपूर्तिकर्त्ताओं को किए गए भुगतान, इत्यादि का डाटाबेस वृत्त/अंचल/प्रमुख अभियन्ता स्तर पर अनुरक्षित नहीं किया गया। 2013-17 के दौरान नमूना-जांचित मण्डलों में आपूर्ति आदेशों के प्रति प्राप्त तारकोल तथा सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-3.19.2: 2013-17 के दौरान नमूना-जांचित मण्डलों में आपूर्ति आदेशों के प्रति सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत तथा प्राप्त तारकोल का विवरण

(मात्रा मीट्रिक टन में तथा ₹ करोड़ में)

वर्ष	दिए गए आपूर्ति आदेश		प्राप्त सामग्री		कम प्राप्ति		प्राप्त स्वीकृति		स्वीकृति के बिना	
	मात्रा	लागत	मात्रा	लागत	मात्रा	लागत	मात्रा	लागत	मात्रा	लागत
2013-14	2,095.562	11.42	2,075.709	11.31	19.853	0.11	271.752	1.52	1,823.810	9.90
2014-15	1,545.871	7.86	1,534.972	7.80	10.899	0.06	283.160	1.51	1,262.711	6.35
2015-16	2,037.890	7.42	1,924.502	7.00	113.388	0.42	869.008	3.37	1,168.882	4.05
2016-17	3,543.878	13.35	3,208.092	12.09	335.786	1.26	506.548	2.17	3,037.330	11.18
योग	**9,223.201**	**40.05**	**8,743.275**	**38.20**	**479.926**	**1.85**	**1,930.468**	**8.57**	**7,292.733**	**31.48**

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

- आपूर्ति आदेश, जिनके लिए आपूर्तिकर्त्ताओं को अग्रिम में भुगतान किया गया था, के प्रति ₹ 1.85 करोड़ मूल्य के 479.926 मीट्रिक टन तारकोल की कम प्राप्ति हुई तथा सम्बन्धित अधिशाषी अभियन्ताओं ने आपूर्तिकर्त्ताओं से तारकोल की कम प्राप्ति की वसूली/समायोजन के लिए कार्रवाई नहीं की थी।
- सरकारी निर्देशों (जुलाई 1996) के विपरीत नमूना-जांचित नौ मण्डलों में ₹ 40.05 करोड़ की लागत के 9,223.201 मीट्रिक टन तारकोल के आपूर्ति आदेश सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति प्राप्त किए बिना

---

84 प्रमुख अभियन्ता तथा अंचल मुख्य अभियन्ता।

आपूर्तिकर्त्ताओं को दिए गये थे। इसमें से ₹ 8.57 करोड़ की लागत के 1,930.468 मीट्रिक टन तारकोल के लिए मण्डलों ने सक्षम प्राधिकारी की पूर्वव्यापी स्वीकृति प्राप्त की थी। इस प्रकार, मनमाने ढंग से तथा राज्य वित्तीय नियमों में अभिव्यक्त वित्तीय औचित्य के नीतिशास्त्र के विरूद्ध तारकोल का उपार्जन करना अनियमित था। इसके अतिरिक्त, जैसाकि तारकोल के उपार्जन के आंकड़े उच्चतर स्तरों पर समेकित नहीं किए जा रहे थे तथा मण्डल स्तर पर तारकोल का लेखाकरण प्रभावी नहीं था (परिच्छेद 3.19.6.1, 3.19.6.2, तथा 3.19.7.2 से 3.19.7.4), तारकोल की फर्जी खरीद अथवा दुरूपयोग की सम्भावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता।

तारकोल की कम प्राप्ति/समायोजन न करने के सम्बन्ध में अधिशाषी अभियन्ता ने कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया जबकि तारकोल की अनियमित खरीद के मामले में अधिशाषी अभियन्ताओं ने बताया (दिसम्बर 2016 से अप्रैल 2017) कि सक्षम प्राधिकारी की पूर्वव्यापी स्वीकृति प्राप्त कर ली जाएगी।

3.19.5.2 संविदाकार द्वारा तारकोल को उठाने के लिए अधिक प्राधिकरण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सोलन मण्डल में छैला-सैंज यशवन्त नगर-औछघाट-सुल्तानपुर-कुमारहट्टी सड़क का आवधिक अनुरक्षण कार्य[85] एक संविदाकार को आवंटित किया गया (मई 2013) तथा संविदाकार के प्रमाण-पत्र (मार्च 2013) के अनुसार सीमा-शुल्क/आबकारी कर छूट का लाभ उठाने के सम्बन्ध में ₹ 2.20 करोड़ की लागत का वी0जी0-10 का 490 मीट्रिक टन तारकोल तथा ₹ 0.26 करोड़ की लागत का 65 मीट्रिक टन तारकोल इमल्शन का उपयोग करना शामिल था। तथापि, अधिशाषी अभियन्ता ने संविदाकार को मई 2013 से दिसम्बर 2013 के दौरान भारतीय तेल निगम से 790 मीट्रिक टन तारकोल वी0जी0-10 की खरीद करने के लिए प्राधिकृत किया (दिसम्बर 2013) था जिसके परिणामस्वरूप 300 मीट्रिक टन तारकोल का अधिक प्राधिकरण हुआ। विभाग ने चूक के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किया।

3.19.6 तारकोल का निर्गमन तथा उपयोग

3.19.6.1 तारकोल की प्रयुक्ति

तारकोल को विभिन्न कार्यों के निष्पादन में उपभोग हेतु स्टॉक से जारी किया जाता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-17 के दौरान विभिन्न प्रकार के मरम्मत/अनुरक्षण तथा अन्य कार्यों के निष्पादन के लिए प्रयुक्त तारकोल के आंकड़ों का प्रमुख अभियन्ता के स्तर पर अनुरक्षण नहीं किया गया। नमूना जांचित मण्डलों ने मात्रा तथा मूल्य दोनों के लिए तारकोल के निर्गमन/उपभोग के आंकड़ों का समेकन/अद्यतन भी नहीं किया था। प्रमुख अभियन्ता द्वारा आवंटित तथा मण्डल स्तर पर उपार्जित तारकोल की प्रयुक्तता का पृथक अभिलेख भी उपर्युक्त अवधि के दौरान मण्डलों द्वारा अनुरक्षित नहीं किया गया था, जिसके कारण विभिन्न प्रकार के कार्यों के सम्बन्ध में पृथक रूप से तारकोल के निर्गमन/उपभोग का लेखापरीक्षा में अभिनिश्चय नहीं किया जा सका।

तथापि, 2013-16 के दौरान 14,717.371 मीट्रिक टन[86] की उपलब्धता के प्रति नमूना-जांच किए गए मण्डलों में अनुरक्षित बिन कार्ड (मात्रा अभिलेख) के अनुसार मण्डल ने 13,385.783 मीट्रिक टन[87] जारी किया था तथा मार्च 2016 तक 1,331.588 मीट्रिक टन शेष था। जबकि उपरोक्त अवधि के दौरान निष्पादित वार्षिक अनुरक्षण योजना/नाबार्ड कार्यों के संदर्भ में गणना किये गए 9,525.909 मीट्रिक टन[88] तारकोल के उपभोग के बाद शेष तारकोल 5,191.462 मीट्रिक टन था। 3,859.874 मीट्रिक टन तारकोल के अन्तर/शेष हेतु मण्डलों ने उचित

---

85 6.0 से 86.465 किलोमीटर में 50 मिलीमीटर मोटी सघन तारकोल गिट्टी, 20 मिलीमीटर मोटी ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग को उपलब्ध करवाना तथा बिछाना, प्रोफाईल करेक्शन कोर्स, क्रॉस जल निकासी कार्यों की मरम्मत, इत्यादि।

86 अथ शेष: 734.448 मीट्रिक टन, 2013-14: 4,028.704 मीट्रिक टन, 2014-15: 4,544.103 मीट्रिक टन तथा 2015-16: 5,410.116 मीट्रिक टन।

87 2013-14: 4,189.300 मीट्रिक टन, 2014-15: 4,563.759 मीट्रिक टन तथा 2015-16: 4,632.724 मीट्रिक टन।

88 2013-14: 3,046.354 मीट्रिक टन (407.306 किलोमीटर), 2014-15: 3,518.331 मीट्रिक टन (473.865 किलोमीटर) तथा 2015-16: 2,961.224 मीट्रिक टन (400.241 किलोमीटर)।

अभिलेख का अनुरक्षण नहीं किया था तथा कार्यों का ब्यौरा प्रस्तुत नहीं किया था। ब्यौरे की अनुपस्थिति में तारकोल के दुरूपयोग/चोरी की सम्भावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता।

सम्बन्धित अधिशाषी अभियन्ताओं ने मण्डलों में तारकोल के निर्गमन/उपभोग के उचित आंकड़ों/अभिलेखों का अनुरक्षण न करने के कारण प्रस्तुत नहीं किये।

3.19.6.2 तारकोल का काल्पनिक लेखांकन

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता के प्रावधान के साथ पठित राज्य वित्तीय नियमावली बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए अनपेक्षित अथवा वास्तविक आवश्यकता से अधिक सामग्री की खरीद की लागत को कार्य को डेबिट करने जैसे काल्पनिक स्टॉक समायोजन का कड़ाई से निषेध करती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-17 के दौरान नमूना-जांच किए गए नौ मण्डलों[89] के अधिशासी अभियन्ताओं ने वास्तविक प्रयुक्तता/आवश्यकता के बिना 139 कार्यों के विरूद्ध ₹19.99 करोड़ की लागत का 4,258.636 मीट्रिक टन तारकोल बुक किया था जो उपरोक्त प्रावधान के उल्लंघन में अनियमित था। इनमें से 109 कार्यों के सम्बन्ध में ₹ 17.47 करोड़ का 3,719.648 मीट्रिक टन तारकोल अनुवर्ती वित्तीय वर्षों में स्टॉक में वापस ले लिया गया तथा 30 कार्यों के सम्बन्ध में 538.988 मीट्रिक टन तारकोल अप्रैल 2017 तक समायोजित नहीं किया गया था। स्पष्टतया: सामग्री इन कार्यों के वास्तविक उपभोग के लिए अपेक्षित नहीं थी तथा बजट राशि को व्यपगत होने से बचाने मात्र के लिए काल्पनिक स्टॉक समायोजन किया गया जिससे स्टाक का अस्थायी दुरूपयोग और स्टॉक की प्रयुक्तता की गलत प्रस्तुती हुई।

सम्बन्धित अधिशाषी अभियन्ताओं ने बताया (दिसम्बर 2016 से अप्रैल 2017) कि स्टॉक को वापस की गई, बुक की गई सामग्री को वार्षिक अनुरक्षण योजना के प्राथमिक कार्यों को जारी कर दिया गया था।

3.19.7 गुणवत्ता नियंत्रण तथा अनुश्रवण तंत्र

3.19.7.1 तारकोल की गुणवत्ता जांच

विभागीय विनिर्देशों के अनुसार गुणवत्ता मापदण्डों को सुनिश्चित करने के लिए सड़कों के निर्माण के लिए प्रयोग की गई सामग्री की जांच की जानी अपेक्षित है। राज्य में विद्यमान 13 विभागीय प्रयोगशालाओं[90] के अलावा विभाग ने मार्च 2018 तक सड़कों के निर्माण में प्रयोग की जाने वाली सामग्री की गुणवत्ता नियंत्रण जांच करने के लिए नौ निजी प्रयोगशालाओं को भी सूची में सम्मिलित किया (फरवरी 2014 से दिसम्बर 2015 के मध्य) था । सभी प्रयोगशालाओं में सात प्रकार की तारकोल जांचों[91] को किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रयोगशालाओं में तारकोल की गुणवत्ता जांच का अनुश्रवण करने के लिए तंत्र को मार्च 2017 तक विभाग में किसी भी स्तर पर नहीं अपनाया गया था। राज्य स्तर पर प्रमुख अभियन्ता (गुणवत्ता नियंत्रण एवं अभिकल्प) ने 2013-17 के दौरान विभागीय/निजी प्रयोगशालाओं द्वारा किए तारकोल गुणवत्ता जांच के डाटाबेस का अनुरक्षण नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, प्रयोगशालाओं द्वारा की गई तारकोल की गुणवत्ता जांच का आवश्यक विवरण/अभिलेख भी नमूना-जांच किए गए मण्डलों में उपलब्ध नहीं था। जांच प्रतिवेदनों की अनुपस्थिति में उचित गुणवत्ता के तारकोल की प्रयुक्तता का लेखापरीक्षा में सत्यापन नहीं किया जा सका। विभाग ने चूक के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किया।

3.19.7.2 मूल्य स्टोर खाता का अनुरक्षण न करना

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता के परिच्छेद 7.2.31 के अनुसार स्टॉक लेखा को, मात्रा तथा मूल्य दोनों के लिए प्राप्ति, निर्गमन तथा शेष के लिए कॉलम सहित स्टॉक की विभिन्न मदों के लिए विभिन्न भागों अथवा पृष्ठों के सेट वाले मूल्य स्टोर खाता के फार्म में मण्डल में अनुरक्षित किया जाना है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-17 के

89 बड़सर, भरवाईं, धर्मपुर, धर्मशाला, गोहर, करसोग, पालमपुर, सुन्दरनगर तथा ऊना।

90 अंचल स्तर: 03 (कांगड़ा, मण्डी तथा शिमला) तथा वृत्त स्तर: 10।

91 पेनिट्रेशन टेस्ट, डक्टिलटी टेस्ट, सॉफटनिंग प्वाइंट, विस्कासिटी टेस्ट, फायर तथा फ्लैश प्वाइंट, मार्सल स्टैबिलिटी टेस्ट तथा एग्रीगेट की स्ट्राईपिंग वैल्यू।

दौरान किसी भी नमूना-जांच किए गए मण्डलों में तारकोल की प्राप्ति तथा निर्गमन के लेखाकरण हेतु मूल्य स्टोर खाता का अनुरक्षण नहीं किया गया था। खाता का अनुरक्षण न करने के कारण मण्डलों ने स्टॉक लेखाओं सहित प्राप्ति, निर्गमन तथा शेषों का समायोजन करना सुनिश्चित नहीं किया था तथा शेषों की परिशुद्धता को प्रमाणित भी नहीं किया था। निश्चित समय पर तारकोल के सही शेषों की अनुपस्थिति में उपरोक्त अवधि के दौरान आवधिक रूप से मण्डलों द्वारा किए गए भौतिक सत्यापन की प्रमाणिकता का लेखापरीक्षा में सत्यापन नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, तारकोल की प्राप्ति तथा निर्गमन का अनुचित लेखांकन ने दुर्विनियोजन/चोरी के जोखिम को बढ़ाया।

3.19.7.3 अभिलेखों का अनुचित अनुरक्षण

केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता के परिच्छेद 7.2.5 के अनुसार प्राप्ति सामग्री की विस्तृत गणना अथवा माप तथा तोल का अभिलेख सामान प्राप्ति पत्रक में रखा जाना है। इसके अतिरिक्त, प्रमुख अभियन्ता के निर्देशों (मई 2009) के अनुसार तारकोल के मामले में न्यूनतम दो कनिष्ठ अभियन्ताओं तथा प्रभारी सहायक अभियन्ता को सामान प्राप्ति पत्रकों को हस्ताक्षरित करना था तथा इस आशय का प्रमाण-पत्र कि सामग्री स्टोर में भौतिक रूप से प्राप्त हो गई है, को सामान प्राप्ति पत्रकों पर अभिलिखित किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- आठ नमूना जांच किए गए मण्डलों[92] में, 602 सामान प्राप्ति पत्रकों में से 31 सामान प्राप्ति पत्रों को कनिष्ठ अभियन्ता द्वारा हस्ताक्षरित नहीं किया गया था, 524 सामान प्राप्ति पत्रकों को केवल कनिष्ठ अभियन्ता द्वारा हस्ताक्षरित किया गया था तथा 372 सामान प्राप्ति पत्रकों को सहायक अभियन्ता द्वारा हस्ताक्षरित नहीं किया गया गया था। इस प्रकार उक्त निर्देशों के उल्लंघन में नमूना-जांच किए गए मण्डलों ने सामान प्राप्ति पत्रकों में तारकोल का प्रभावी रूप से लेखाकरण नहीं किया था।
- भरवाईं मण्डल ने अप्रैल 2013 से अक्तूबर 2016 के दौरान बिना कार्डों में अभिलिखित तारकोल के 11,176 ड्रमों (1,743.456 मीट्रिक टन) के समर्थन में सामान प्राप्ति पत्रकों को प्रस्तुत नहीं किया। परिणामत: तारकोल के उचित लेखांकन का लेखापरीक्षा में सत्यापन नहीं किया जा सका तथा तारकोल के दुरूपयोग/चोरी की सम्भावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता। अधिशाषी अभियन्ता ने बताया (मार्च 2017) कि सामान पत्रक मिल नहीं पाए थे।

3.19.7.4 अनुश्रवण तंत्र

विभाग ने प्रमुख अभियन्ता स्तर पर मण्डलों द्वारा तारकोल की प्राप्ति तथा प्रयुक्तता हेतु पूर्ण डाटाबेस का अनुरक्षण नहीं किया था। विभाग ने सभी स्तरों पर तारकोल की प्राप्ति, निर्गमन तथा उपभोग के अनुश्रवण के लिए कोई भी तंत्र नहीं अपनाया था क्योंकि उसके लिए कोई भी आवधिक विवरणियां निर्धारित नहीं थी। आपूर्तिकर्त्ताओं के अलावा भुगतानकर्त्ता मण्डल के साथ तारकोल के आवधिक समायोजन की प्रभावी पद्धति भी मण्डलों द्वारा स्थापित नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप आपूर्तिकर्त्ताओं से आवंटन/खरीद आदेशों के प्रति सामग्री की कम/अधिक प्राप्ति हुई तथा भुगतानकर्त्ता मण्डल के साथ भुगतानों का समायोजन नहीं हुआ।

3.19.8 निष्कर्ष

तारकोल की आवश्यकता का निर्धारण विस्तृत नहीं था क्योंकि प्रस्ताव योजनाहीन थे जिसके परिणामस्वरूप शीर्ष स्तर पर कम/अधिक आवंटन हुआ। चूंकि आपूर्तिकर्त्ताओं को भुगतान अग्रिम में किया गया था, तारकोल की कम/अधिक प्राप्ति तथा तारकोल की प्राप्ति का समायोजन/मेल-मिलाप न करने के उदाहरण पाए गए। मण्डल स्तर पर तारकोल का उपार्जन वित्तीय औचित्य के सिद्धांत तथा शक्तियों के हस्तांतरण का अनुसरण किए बिना किया गया। मण्डलों में अप्रयुक्त स्टॉक के विवरणों/अभिलेखों के अभाव में दुरूपयोग/चोरी का जोखिम बढ़ गया था। प्राप्ति, निर्गमन तथा उपभोग के डाटाबेस का शीर्ष स्तर पर अनुरक्षण नहीं किया गया था तथा अनुश्रवण तंत्र लगभग अस्तित्वहीन था।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जुलाई 2017 में संदर्भित किए गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

[92] बड़सर, भरवाईं, धर्मपुर, धर्मशाला, करसोग, पालमपुर, सुन्दरनगर तथा ऊना।

3.20 ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए देय राशि की कम वसूली

सड़क के साथ ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए टेलीकॉम कम्पनियों से देय राशि की गलत दरों को लागू करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.59 करोड़ की कम वसूली हुई तथा क्षतिग्रस्त सड़कों की बहाली के लिए निर्देशों की अनुपालना न करने के कारण वाहनों के क्रय करने पर ₹ 0.42 करोड़ का अनियमित विचलन हुआ।

प्रक्रिया के अनुसार राज्य में सड़कों के साथ ऑप्टिकल फाइबर केबलों को बिछाने के पश्चात् खाइयों को पुन: भरने का कार्य टेलीकॉम कम्पनियों द्वारा किया जाता है। विभागीय निर्देशों (जनवरी 2001) के अनुसार सड़क को पहुंचाई गई क्षतियों की प्रतिपूर्ति विभाग द्वारा समय-समय पर निर्धारित दरों के अनुसार सम्बन्धित मण्डल के अधिशाषी अभियन्ता द्वारा तैयार किए गए अनुमानों के प्रति टेलीकॉम कम्पनियों से प्राप्त निक्षेप निधियों से विभाग द्वारा की जाती है।

हमीरपुर मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि मण्डल ने ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए हमीरपुर मण्डल के अर्न्तगत विभिन्न सड़कों[93] को खोदने से पहुंचाई गई क्षतियों की पुन: प्रतिपूर्ति के लिए दो टेलीकॉम कम्पनियों से ₹ 4.36 करोड़ प्राप्त किया (फरवरी तथा दिसम्बर 2015 के बीच) तथा 'लोक निर्माण निक्षेप' के अन्तर्गत कोषालय में राशि को जमा करवाया। तथापि, ऑप्टिकल फाइबर केबल को बिछाने के लिए 49.075 किलोमीटर की कुल सड़क लम्बाई में से विभाग द्वारा निर्धारित दरों[94] के प्रति गलत दरें (कच्ची सड़क: ₹1.35 लाख प्रति किलोमीटर, पक्की सड़क: ₹ 7.00 लाख प्रति किलोमीटर तथा तारकोल वाली पक्की सड़क: ₹ 9.81 लाख प्रति किलोमीटर) लागू करके 35.700 किलोमीटर सड़क (कच्ची सड़क: 14.100 किलोमीटर, पक्की सड़क: 9.400 किलोमीटर तथा तारकोल वाली पक्की सड़क: 12.200 किलोमीटर) के अनुमान मण्डल ने तैयार किया (फरवरी 2015 तथा दिसम्बर 2015) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.59 करोड़ (मैसर्ज़ रिलायंस जियो इनफोकॅाम लिमिटेड: ₹ 0.95 करोड़ तथा आइडिया सेल्यूलर लिमिटेड: ₹ 0.64 करोड़) की कम वसूली हुई।

इसके अतिरिक्त, उपर्युक्त टेलीकॉम निक्षेपों में से मण्डल के अधिशाषी अभियन्ता ने ₹ 0.42 करोड़ अधिशाषी अभियन्ता, यांत्रिक मण्डल, ढली को तीन निरीक्षण वाहनों[95] तथा विस्फोटक सामग्री ले जाने के लिए दो वाहनों (आठवें वृत्त हमीरपुर तथा दसवें वृत्त बिलासपुर के लिए एक-एक) का क्रय करने के लिए संप्रेषित किया (अगस्त 2016)। इस प्रकार, उपर्युक्त विभागीय निर्देशों (जनवरी 2001) के अनुसार क्षतिग्रस्त सड़कों की पुन: मरम्मत पर टेलीकॉम निक्षेपों को खर्च करने के बदले वाहनों के क्रय करने के लिए राशि का विचलन अनियमित था।

मण्डल के अधिशाषी अभियन्ता ने बताया (अगस्त 2017) कि संशोधित अनुमान तैयार कर लिए गये हैं तथा शेष राशि को जमा करवाने के लिए मैसर्ज़ रिलायंस जियो, इन्फोकॉम लिमिटेड को भेज दिया गया है (अगस्त 2017)। तथापि, मैसर्ज आइडिया सेल्यूलर लिमिटेड के मामले में गलत दर (₹ 14.70 लाख प्रति किलोमीटर के बदले ₹ 9.81 लाख प्रति किलोमीटर) तथा वाहनों के क्रय के लिए टेलीकॉम निक्षेपों के अनियमित विचलन के लिए अधिशाषी अभियन्ता ने कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जुलाई 2017 में संदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

---

93 हमीरपुर-सुजानपुर सड़क (23.500 किलोमीटर) हेतु रिलांयस जियो, इन्फोकॉम लिमिटेड: फरवरी 2015 में ₹ 0.95 करोड़ तथा हमीरपुर मण्डल में विभिन्न सड़कों के लिए (13.375 किलोमीटर) आइडिया सेल्यूलर लिमिटेड: नवंबर 2015 में ₹ 2.12 करोड़ एवं चबूतरा-अमरोह सड़क, झनियारी-अमरोह-पास्टल सड़क तथा गांव जटेरी तक सम्पर्क सड़क (12.200 किलोमीटर): दिसम्बर 2015 में ₹ 1.29 करोड़।

94 कच्ची सड़क: ₹ 6.95 लाख प्रति किलोमीटर, पक्की सड़क: ₹ 9.81 लाख प्रति किलोमीटर तथा तारकोल मकेडम वाली पक्की सड़क हेतु 2014-15 के लिए ₹ 14.70 लाख प्रति किलोमीटर तथा अनुवर्ती वर्ष के लिए आठ प्रतिशत वृद्धि ।

95 15वें वृत्त, ऊना, इलैक्ट्रिकल वृत्त, धर्मशाला तथा प्रमुख अभियन्ता (गुणवत्ता नियंत्रण एवं अभिकल्प), शिमला प्रत्येक के लिए एक।

3.21 सड़क तथा पुल को पूर्ण न करने के कारण निष्फल व्यय

सड़क तथा पुलों का गत 12 से 15 वर्षों से निर्माण कार्य पूर्ण करने में विभाग की अनुचित योजना तथा विफलता के कारण अभिप्रेत वाहन योग्य सड़क सुविधा से क्षेत्र के लोगों को वंचित रखा गया इसके फलस्वरूप ₹ 27.88 करोड़ का निष्फल व्यय तथा ₹ 1.38 करोड़ का अवरोधन हुआ।

जिला किन्नौर (तीन) तथा लाहौल एवं स्पिति (नौ) के 12 गांवों को वाहन योग्य सड़क सुविधा उपलब्ध करवाने के लिए अतिरिक्त उपायुक्त, काज़ा स्थित स्पिति ने अधिशाषी अभियन्ता, काजा मण्डल द्वारा सड़क तथा दो पुलों के निर्माण हेतु ₹ 23.61 करोड़[96] का प्रशासकीय अनुमोदन तथा व्यय स्वीकृति प्रदान की। काजा मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नवत् कमियां उजागर हुई:

(क) मालिंग लियो बाई पास सड़क तथा पुल का निर्माण दिसम्बर 2009 तक पूर्ण किया जाना था तथापि, अगस्त 2013 तक मण्डल ने 9.200 किलोमीटर में केवल सड़क की संरचना कटिंग तथा किलोमीटर 6.720 पर गुलिंग नाला के ऊपर छः मीटर स्पेन पुलिया का निर्माण किया। अगस्त 2013 के पश्चात् निधियों की कमी के कारण कोई कार्य निष्पादित नहीं किया गया तथा कार्य अगस्त 2017 तक अपूर्ण रहा। मण्डल ने यांत्रिक मण्डल ढली द्वारा ₹ एक करोड़ के व्यय से 75 मीटर स्पेन स्टील ट्रस पुल की फैब्रिकेशन का कार्य पूर्ण करवाया था (फरवरी 2012)। तथापि, फैब्रिकेशन पुल आधारों का निर्माण न करने के कारण स्थल पर स्थापित नहीं किया जा सका।

यद्यपि शेष कार्य[97] नाबार्ड[98] के अन्तर्गत ₹10.43 करोड़ की निधियन के माध्यम से संस्वीकृत किया गया था (दिसम्बर 2015), मण्डल वन भूमि की संलिप्तता के कारण कार्य को पुनः शुरू नहीं कर सका। वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत जनवरी 2016 में मांगी गई वन स्वीकृति वन विभाग द्वारा अप्रैल 2017 में प्रदान की गई। इस मध्य, मण्डल ने मार्च 2017 तक उपर्युक्त कार्य पर ₹ 22.60 करोड़ का व्यय किया। स्पष्टतया: विभाग ने पर्याप्त निधियां तथा पूर्व वन स्वीकृति सुनिश्चित नहीं की जिससे कार्य के निष्पादन में अनुचित योजना तथा अभावपूर्ण दृष्टिकोण प्रतिबिम्बित होता है। राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2017) कि संविदाकार को आंवटित (जून 2017) शेष कार्य दो वर्षों के अन्दर पूर्ण कर लिया जाएगा। तथापि, तथ्य यह है कि शेष कार्य को अगस्त 2017 तक पुनः प्रारंभ नहीं किया गया था।

(ख) उसी मण्डल के अन्तर्गत एक अन्य मामले में तांगती-योगमा-खार सड़क पर पिन नदी के ऊपर 97.60 मीटर स्पेन वाहन योग्य पुल की सब-स्ट्रक्चर के निर्माण से सम्बन्धित कार्य ₹ 2.72 करोड़ में एक संविदाकार को आवंटित (मई 2007) किया गया जो जून 2009 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। संविदाकार ने जून 2007 में कार्य शुरू किया, तथापि खुदाई कार्य (मूल्य ₹ 0.36 करोड़) नदी में बाढ़ (अगस्त 2007) आने से बह गया। विभाग ने मई 2008 में पुल के निर्माण स्थल को दायें किनारे की ओर बदलने का निर्णय लिया तथा संविदाकार को अधीक्षण अभियन्ता के अनुमोदन के बिना नवंबर 2014 तक समय वृद्धि की अनुमति दी। संविदाकार ने ₹ 3.23 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् नवंबर 2014 में उप-संरचना का निर्माण कार्य पूर्ण किया। पांच संविदाकारों को आवंटित पहुंच मार्गों की रिटेनिंग दीवारों का निर्माण ₹ 1.05 करोड़ का व्यय करने तथा संविदाकारों को भुगतान करने के पश्चात् 65 *प्रतिशत* तक पूर्ण किया गया था।

पुल की सुपर-स्ट्रक्चर सहित शेष कार्य को राज्य सरकार द्वारा नावार्ड के अन्तर्गत ₹ 5.77 करोड़ में अनुमोदित (मार्च 2015) किया गया। अधिशाषी अभियन्ता, काजा मण्डल ने सुपर-स्ट्रक्चर के निर्माण हेतु यांत्रिक मण्डल,

---

96 चांगो स्थित स्पिति नदी के ऊपर 75 मीटर स्पेन स्टील ट्रस पुल सहित मालिंग लिओ बाईपास सड़क (लम्बाई: 11.735 किलोमीटर) से स्पिति (वाया चांगो) (नवंबर 2005 से दिसम्बर 2008: ₹ 19.58 करोड़) तथा तांगती-योगमा-खार सड़क के 0/397 किलोमीटर पर पिन नदी के ऊपर 97.60 मीटर स्पेन वाहन योग्य पुल (अक्तूबर 2002: ₹ 1.44 करोड़ से जून 2007 में ₹ 4.03 करोड़ तक संशोधित)।

97 निर्माण कटिंग: 0.930 किलोमीटर से 1.975 किलोमीटर, 2.975 से 3.585 किलोमीटर तथा 5.060 से 5.870 किलोमीटर; क्रॉस जल निकासी; पुल की उप-संरचना तथा 0.0 से 11.500 किलोमीटर में आवश्यक खड़ंज़ा सोलिंग।

98 राष्ट्रीय कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंक।

ढ़ली को ₹ 1.38 करोड़ संप्रेषित किया (दिसम्बर 2013 से मार्च 2015) जो कि निविदा को अंतिम रूप न देने के कारण जून 2017 तक शुरू नहीं किया गया था। इसी दौरान, ₹ 4.28 करोड़ का व्यय कार्य पर किया गया तथा ₹ 1.38 करोड़ अधिशाषी अभियन्ता, यांत्रिक मण्डल ढ़ली के पास अप्रयुक्त पड़ा रहा। अधिशाषी अभियन्ता ने बताया (जून 2017) कि पुल के निर्माण में विलम्ब सीमित कार्य अवधि के कारण हुआ तथा अक्तूबर 2018 तक कार्य पूर्ण कर लिया जाएगा। उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि विभाग ने कार्य का निष्पादन शीघ्र नहीं किया तथा अक्तूबर 2002 तक परिकल्पित परियोजना को जून 2017 तक पूर्ण नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जुलाई 2017 में संदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

राजस्व विभाग

3.22 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का अनियमित आवंटन तथा दुरूपयोग

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से ₹ 26.12 करोड़ का अनियमित आवंटन तथा आपदा से क्षतिग्रस्त नहीं हुए सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत तथा बहाली के लिए ₹ 6.44 करोड़ का दुरूपयोग हुआ जबकि निधियों की अनुपलब्धता के कारण प्राकृतिक आपदाओं से पीड़ितों को ₹ 8.24 करोड़ की राहत देने से इन्कार किया गया।

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि को 90:10 के अनुपात (विशेष श्रेणी राज्यों के लिए) में भारत सरकार तथा राज्य सरकार के अंशदान से आपदा प्रबन्धन अधिनियम, 2005 के अन्तर्गत 2010 में सृजित किया गया। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से व्यय राज्य बजट में उचित बजट प्रावधान करके किया जाना है। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रशासन पर भारत सरकार की दिशा-निर्देश (सितम्बर 2010) में वर्णन हैं कि राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का व्यय केवल आपदा के पीड़ितों को तत्काल राहत उपलब्ध करवाने हेतु किया जायेगा। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से व्यय की मदों पर भारत सरकार के निर्देश तथा सहायता के मानक निर्धारित करते हैं कि सरकारी भवनों अर्थात् विभाग/कार्यालय भवन, आवासीय क्वार्टर, आदि की मरम्मत हेतु सहायता राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अन्तर्गत सम्मिलित नहीं होती है।

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से सम्बन्धित अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2013-16 के दौरान राज्य सरकार ने पूर्वोक्त मार्गदर्शनों/निर्देशों का उल्लंघन करके क्षतिग्रस्त सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत तथा बहाली पर राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से व्यय करने के लिए ₹ 26.12 करोड़ का पुनर्विनियोजन किया। अन्य विशेष श्रेणी राज्यों के साथ तुलना[99] से उद्घाटित हुआ कि हिमाचल प्रदेश को छोड़कर कोई अन्य राज्य ऐसा विनियोजन नहीं कर रहा था।

इसके अतिरिक्त आठ जिलों में राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से स्वीकृत सरकारी कार्यालय तथा आवासीय भवनों की मरम्मत तथा बहाली से सम्बन्धित कार्यों की संवीक्षा से पता चला कि सम्बन्धित उपायुक्तों द्वारा 295 कार्यों के लिए ₹ 6.44 करोड़[100] स्वीकृत तथा जारी किए गये थे (फरवरी 2014 तथा दिसम्बर 2016 के मध्य) जिसमें क्षतियां किसी आपदा के कारण नहीं हुई थीं। **इन जिलों के आठ उप-मण्डलों[101] की नमूना-जांच से उद्घाटित**

---

99 वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान विशेष श्रेणी राज्यों के वित्त लेखों के संदर्भ में की गई तुलना।

100 चम्बा: ₹ 237.82 लाख (73 कार्य), कांगड़ा: ₹ 79.52 लाख (45 कार्य), कुल्लू: ₹ 32.00 लाख (छ: कार्य), लाहौल व स्पिति: ₹ 30.45 लाख (20 कार्य), शिमला: ₹ 82.15 लाख (55 कार्य), सिरमौर: ₹ 38.67 लाख (20 कार्य), सोलन: ₹ 46.64 लाख (13 कार्य) और ऊना: ₹ 97.20 लाख (63 कार्य)।

101 **1.** अम्ब (जिला ऊना): 15 मामले (2015-16) के लिए ₹ 60.00 लाख और 31 मामले (2016-17) के लिए ₹ 124.00 लाख **2.** ऊना (जिला ऊना): 50 मामले (2016-17) के लिए ₹ 162.28 लाख **3.** धर्मशाला (जिला कांगड़ा): 54 मामले (2016-17) के लिए ₹ 14.57 लाख **4.** चम्बा (जिला चम्बा): 32 मामले (2015-16) के लिए ₹ 88.15 लाख और 61 मामले (2016-17) के लिए ₹ 160.44 लाख **5.** सोलन (जिला सोलन): 19 मामले (2016-17) के लिए: ₹ 57.55 लाख **6.** शिमला ग्रामीण (जिला शिमला): 25 मामले (2016-17) के लिए ₹ 70.58 लाख **7.** नाहन (जिला सिरमौर): 31 मामले (2016-17) के लिए ₹ 78.08 लाख और **8.** केलांग (जिला लाहौल व स्पिति): 02 मामले (2016-17) के लिए ₹ 8.00 लाख।

हुआ कि ₹ 6.44 करोड़ का पूर्वोक्त व्यय किया गया था जबकि 2015-16 तथा 2016-17 के दौरान आपदा पीड़ितों को ₹ 8.24 करोड़ की आवश्यक राहत/अनुग्रह भुगतान के लिए सहायता के 320 मामले निधियों की अनुपलब्धता के कारण लम्बित पड़े थे।

सम्बन्धित जिला स्तरीय प्राधिकारियों[102] ने बताया (सितम्बर 2016-फरवरी 2017) कि सार्वजनिक/सरकारी सम्पत्ति के ज्यादा नुकसान को रोकने के लिए कार्यों को आपातकालीन मामलों में स्वीकृत किया था क्योंकि सरकार द्वारा इन भवनों की मरम्मत के लिए अलग से कोई निधियां उपलब्ध नहीं करवाई गई थी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार के आवंटन के अनुसार राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों से कार्यों को स्वीकृत किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत के लिए निधियां मुख्य शीर्ष "2216- आवास" के अन्तर्गत उपलब्ध करवाई जाती है, जिससे व्यय किया जाना चाहिए था।

राज्य सरकार ने उत्तर दिया (जुलाई 2017) कि लेखापरीक्षा ने 14वें वित्त आयोग (2015-20) द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि हेतु बनाए गए मानकों को अपनाया था तथा 13वें वित्त आयोग (2010-15) में राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि हेतु मानकों के अन्तर्गत सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत तथा अनुरक्षण के लिए निधियों को जारी करने पर कोई रोक नहीं थी। इसके अतिरिक्त, बताया गया कि 2016-17 से आगे राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से कोई निधियां सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत तथा बहाली के लिए जारी नहीं की जा रही हैं।

13वें वित्त आयोग के राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के मानक निर्धारित करते हैं कि अवसंरचना के अन्तर्गत विशेष[103] प्रकार की क्षतिग्रस्त संरचना के लिए केवल तत्काल मरम्मत/बहाली के लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का उपयोग किया जाना है जिसमें सरकारी कार्यालय/आवासीय भवन सम्मिलित नहीं हो। सरकारी कार्यालय/आवासीय भवनों की मरम्मत के लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का उपयोग 14वें वित्त आयोग के राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के मानकों द्वारा भी गैर-अनुमत है।

इस प्रकार, राज्य सरकार ने न केवल सरकारी कार्यालय तथा आवासीय भवनों की मरम्मत तथा बहाली के लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से ₹ 26.12 करोड़ का पुनर्विनियोजन किया था, जोकि स्वीकार्य नहीं था, बल्कि ₹ 6.44 करोड़ का किसी आपदा द्वारा क्षतिग्रस्त न हुए कार्यों हेतु भी दुरूपयोग किया गया था, जबकि निधियों की अनुपलब्धता के कारण आपदाओं (जिस उद्देश्य हेतु राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि सृजित की गई थी) के पीड़ितों को ₹ 8.24 करोड़ की राहत/सहायता नहीं पहुंचाई गई।

3.23 देय राशि की कम वसूली तथा स्थानीय क्षेत्र विकास निधि से अधिक/अनुचित आवंटन

जल विद्युत शक्ति परियोजना के विकासकर्त्ता से ₹ 2.215 करोड़ की कम वसूली, जिला स्तरीय स्कीमों के लिए स्थानीय क्षेत्र विकास निधि से ₹ 17.73 लाख का अधिक आवंटन तथा ₹ 21.44 लाख के अनुचित आवंटन के कारण परियोजना प्रभावित क्षेत्र के लिए विकास उद्देश्यों को पूरी तरह प्राप्त नहीं किया गया क्योंकि स्थानीय क्षेत्र विकास के लिए 57 प्रस्तावित स्कीमें निधियों के अभाव में लम्बित रही।

राज्य जल विद्युत नीति (दिसम्बर 2006) निर्धारित करती है कि विद्यमान अवसंरचना, संसाधनों तथा पर्यावरण पर जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं के प्रभाव के आकलन हेतु; बहाली एवं परियोजना प्रभावित क्षेत्र में स्थानीय क्षेत्र विकास गतिविधियां तथा ग्रामीण विकास से सम्बन्धित गतिविधियां, स्वास्थ्य, शिक्षा, लोक निर्माण कार्य, इत्यादि जिला स्तरीय स्थानीय क्षेत्र विकास समिति द्वारा किए जाने अपेक्षित हैं। इन गतिविधियों को स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के सृजन के माध्यम से वित्त पोषित किया जाना है जिसके लिए परियोजना विकासकर्त्ता को अंतिम परियोजना

102 जिला राजस्व अधिकारी: चम्बा, कुल्लू, लाहौल एवं स्पिति तथा ऊना; अतिरिक्त जिला दण्डाधिकारी: कांगड़ा तथा शिमला; जिला योजना अधिकारी: सिरमौर तथा उपायुक्त: सोलन।

103 सड़क एवं पुल, पेयजल आपूर्ति कार्य, सिंचाई, विद्युत की बहाली, स्कूल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र तथा पंचायतों की सामुदायिक परिसम्पतियां।

लागत की 1.5 *प्रतिशत*[104] के बराबर राशि का अंशदान करना अपेक्षित है जोकि परियोजना को चालू करने से पूर्व निर्माण अवधि के दौरान समान वार्षिक किश्तों में भुगतान योग्य है। उपायुक्त, स्थानीय क्षेत्र विकास समिति के अध्यक्ष को सम्बन्धित विकासकर्त्ता के साथ निर्धारित समय के अनुसार अंशदान को जारी करने के लिए मामला उठाना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, 5-100 मेगावाट क्षमता के जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं के सम्बन्ध में स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की निधियों के आवंटन हेतु मापदण्ड[105] निर्धारित करते हैं कि स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की 60 *प्रतिशत* राशि को परियोजना प्रभावित क्षेत्र में स्कीमों हेतु, परियोजना प्रभावित पंचायतों के लिए 20 *प्रतिशत*, परियोजना प्रभावित ब्लॉक हेतु 10 *प्रतिशत* तथा परियोजना प्रभावित जिला स्तर पर स्कीमों हेतु 10 *प्रतिशत* राशि आवंटित की जाएगी।

छांजू-I (36 मेगावाट) जल विद्युत शक्ति परियोजना के लिए राज्य सरकार तथा विकासकर्त्ता के बीच हस्ताक्षरित (जून 2009) क्रियान्वयन अनुबन्ध के अनुसार विकासकर्त्ता को परियोजना के सम्बन्ध में सृजित स्थानीय क्षेत्र विकास निधि में चार समान किश्तों[106] में ₹ 4.43 करोड़ (₹ 295.09 करोड़ की परियोजना लागत का 1.5 *प्रतिशत*) की राशि का अंशदान करना अपेक्षित था।

उपायुक्त, चम्बा द्वारा अनुरक्षित अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि:

- ₹ 4.43 करोड़ की निर्धारित राशि के प्रति विकासकर्त्ता ने केवल ₹ 2.215 करोड़[107] जमा करवाया। इस राशि का पूर्ण रूप से उपयोग (नवंबर 2011 तथा मार्च 2017 के मध्य) कर लिया गया था तथा शेष राशि ₹ 2.215 करोड़ मई 2017 तक प्राप्त नहीं हुई थी यद्यपि जल विद्युत शक्ति परियोजना पहले ही शुरू (फरवरी 2107) कर दी गई थी तथा अंतिम किश्त की देय तिथि दो वर्षों से अधिक की अवधि से पहले ही खत्म हो चुकी थी।
- स्थानीय क्षेत्र विकास निधि से किए गए आवंटन में से कुल ₹ 39.88 लाख जिला स्तरीय स्कीमों के लिए स्वीकृत किए गए थे जो निर्धारित जिला स्तरीय आवंटन (₹ 22.15 लाख, 10 *प्रतिशत*) से ₹ 17.73 लाख अधिक था।
- **जिला स्तरीय स्कीमों हेतु स्वीकृत निधियों से ₹ 21.44 लाख की राशि नौ विभागों से सम्बन्धित स्कीमों के लिए स्वीकृत की गई थी जो स्थानीय क्षेत्र विकास, ग्रामीण विकास, स्वास्थ्य, शिक्षा अथवा लोक निर्माण कार्यों से सम्बन्धित नहीं थी जैसा कि नीति/मार्गदर्शिका में उल्लिखित था। इन स्कीमों में उप-मण्डल कार्यालयों के लिए फर्नीचर की खरीद, सर्किट हाऊस के लिए एल0ई0डी0 की खरीद, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग के निरीक्षण कुटीर का परिवर्द्धन/परिवर्तन, होमगार्ड के लिए कम्प्यूटर प्रशिक्षण केन्द्र का निर्माण, होमगार्ड के लिए वाद्य-यन्त्रों की खरीद, पुलिस स्टेशन के उपयोग के लिए गद्दों तथा कम्बलों की खरीद, इत्यादि शामिल था।**

विकासकर्त्ता से स्थानीय क्षेत्र विकास निधि अंशदान की कम वसूली, जिला स्तरीय स्कीमों में निर्धारित आवंटन से अधिक निधियों की स्वीकृति और स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के उद्देश्य से असम्बन्धित योजनाओं के परिणामस्वरूप परियोजना प्रभावित क्षेत्र के लिए विकासात्मक उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किए जा सके क्योंकि परियोजना प्रभावित क्षेत्र के लिए ₹ 2.93 करोड़ की अनुमानित लागत वाली 57 स्थानीय क्षेत्र विकास स्कीमें निधियों के अभाव में लम्बित रही।

अतिरिक्त जिला दण्डाधिकारी, चम्बा तथा सदस्य सचिव, स्थानीय क्षेत्र विकास समिति ने बताया (फरवरी 2017) कि स्थानीय क्षेत्र विकास समिति की बैठकों में दिसम्बर 2013 से कई बार शेष राशि को जमा करवाने के लिए

104 पांच मेगावाट से ऊपर की जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं के लिए परियोजना लागत का 1.5 *प्रतिशत*।

105 बहु-उद्देशीय परियोजना एवं विद्युत विभाग द्वारा दिनांक 05 अक्तूबर 2011 को जारी किए गए जल विद्युत शक्ति परियोजनाओं के सम्बन्ध में स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के प्रबन्ध हेतु संशोधित मार्गदर्शिका।

106 31 मार्च 2012, 2013, 2014 तथा 2015 प्रत्येक पर 25 *प्रतिशत*।

107 मई 2011: ₹ 1.10 करोड़; मार्च 2013: ₹ 1.00 करोड़ तथा जुलाई 2015: ₹ 11.50 लाख।

विकासकर्त्ता को निर्देश दिए गये थे परन्तु शेष राशि जमा नहीं करवाई गई थी। उप मुख्य अभियन्ता, ऊर्जा निदेशालय ने उत्तर दिया कि स्थानीय क्षेत्र विकास समिति द्वारा देय राशि की वसूली का मामला निपटाया जा रहा है।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जून 2017 में संदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

3.24 राज्यांश का कम जारी करना तथा राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम निधियों की अनियमित प्रयुक्ति

₹ 2.54 करोड़ के राज्यांश को कम जारी करना तथा अस्वीकार्य मदों पर ₹ 1.18 करोड़ के अनियमित व्यय के कारण राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम की गतिविधियां अपूर्ण रही जबकि प्राप्त निधियां पूरी तरह से प्रयुक्त कर ली गई थी।

केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम, राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम भारत सरकार द्वारा मार्च 2012 में कांगड़ा जिला के लिए अनुमोदित की गई थी जिसके प्रमुख घटकों में भू-अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण (100 *प्रतिशत* केन्द्रीय अंश), पंजीकरण का कम्प्यूटरीकरण (25 *प्रतिशत* केन्द्रीय अंश) तथा आधुनिक अभिलेख कमरों/ भू-अभिलेख प्रबन्धन केन्द्रों की स्थापना (50 *प्रतिशत* केन्द्रीय अंश) थी। राज्य सरकार द्वारा केन्द्रीय अंश सहित राज्यांश, इसकी प्राप्ति के 15 दिनों के अन्दर जारी करना अपेक्षित था। कार्यक्रम मार्गदर्शिका विभिन्न घटकों से सम्बन्धित विशिष्ट क्रियाकलापों[108] के निष्पादन को निर्धारित करती थी तथा निर्धारित करती थी कि फर्नीचर की खरीद, परिवहन, विविध मदें जैसे फोटोस्टेट मशीन, फैक्स मशीन, इत्यादि स्कीम के अन्तर्गत शामिल नहीं थीं।

उपायुक्त, कांगड़ा के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि निदेशक, भू-अभिलेख ने भारत सरकार से प्राप्त (मार्च-मई 2012) ₹ 3.70 करोड़ का केन्द्रीय अंश एक वर्ष से अधिक विलम्ब के पश्चात् जारी किया (जुलाई 2013)। इसके अतिरिक्त ₹ 3.74 करोड़ के राज्यांश के प्रति केवल ₹ 1.20 करोड़, 18 माह के विलम्ब के पश्चात् जारी (दिसम्बर 2013) किया गया। ₹ 2.54 करोड़ का शेष राज्यांश पांच वर्ष व्यतीत हो जाने के पश्चात् भी जारी नहीं किया गया था।

इन निधियों से किए गये व्यय की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि निधियों को जिला द्वारा पूर्ण रूप से प्रयुक्त कर लिया गया था (सितम्बर 2013 तथा नवंबर 2015 के बीच) तथापि, ₹ 1.18 करोड़ की राशि (कुल निधियों का 24 *प्रतिशत*) ऐसे मदों[109] पर खर्च कर दी गयी जोकि स्कीम मार्गदर्शिका के अन्तर्गत विशेष रूप से अस्वीकार्य मानी गई थी तथा स्कीम के घटकों के अन्तर्गत निर्धारित क्रियाकलापों के साथ कोई सम्बन्ध नहीं था।

जिला राजस्व अधिकारी, धर्मशाला स्थित कांगड़ा ने बताया (मई 2017) कि राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के अन्तर्गत उपलब्ध निधियों को उपायुक्त की स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् तत्काल आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रयुक्त किया गया था क्योंकि अन्य लेखा शीर्ष के अन्तर्गत निधियां उपलब्ध नहीं थी। उसने आगे बताया कि स्कीम के अन्तर्गत शामिल न होने वाली मदों पर व्यय करने से स्कीम के क्रियान्वयन में कोई बाधा नहीं पहुंची क्योंकि घटकों जैसे डाटा प्रविष्टि, उप-पंजीयक कार्यालयों के कम्प्यूटरीकरण, स्केनिंग इत्यादि को राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के क्रियान्वयन के पूर्व ही पूर्ण कर दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपरोक्त अभिकथनों को सत्यापित करने के लिए की गई लेखापरीक्षा संवीक्षा/नमूना जांच[110] से उद्घाटित

---

108 भू-अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण: आंकड़ों की प्रविष्टि/पुनः प्रविष्टि/ आंकड़ों का रूपांतरण, राजस्व कार्यालयों के मध्य अंतर संयोजन, राज्य-स्तरीय डाटा केन्द्र; पंजीयन का कम्प्यूटरीकरण: उप-पंजीयक कार्यालयों का कम्प्यूटरीकरण, मूल्यांकन विवरण तथा वसीयत विवरण की डाटा प्रविष्टि, पुराने दस्तावेजों की स्कैनिंग, उप-पंजीयक कार्यालयों की नेटवर्क सम्पर्कता तथा तहसील स्तर पर अभिलेख हेतु आधुनिक कमरों की स्थापना।

109 अग्नि शमनों की खरीद, फर्नीचर, स्टील अल्मीरा, फोटोस्टेट मशीन, फैक्स मशीन, टेलीफोन सैट तथा हीट पीलर; कार्यालय भवनों की मरम्मत, उपायुक्त के आवास पर इनवर्टर तथा इंटरकॉम का प्रतिष्ठापन; उपायुक्त के निजी सहायक तथा अतिरिक्त जिला दण्डाधिकारी के रीडर के उपयोग के लिए कम्प्यूटरों, प्रिंटरों, इत्यादि की खरीद तथा टेलीफोन बिल का भुगतान।

110 जिला कांगड़ा में राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के क्रियान्वयन के भौतिक प्रगति रिपोर्ट की संवीक्षा तथा देहरा तहसील के अभिलेखों की नमूना-जांच।

हुआ कि क्रियाकलापों जैसे कि पुराने अभिलेख दस्तावेजों[111] की स्कैनिंग तथा जिला कांगड़ा की चार[112] तहसीलों/उप-मण्डलों में आधुनिक अभिलेख कमरों की स्थापना, देहरा तहसील में 2,440 इंतकालों की डाटा प्रविष्टि तथा उप-पंजीयक कार्यालय देहरा की राज्य डाटा केन्द्र से संयोजकता को जून, 2017 तक पूर्ण नहीं किया गया था। अन्यथा यदि सभी कार्य, जैसाकि राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के अन्तर्गत परिकल्पित था, पूर्ण थे तो राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के अन्तर्गत अप्रयुक्त निधियां भारत सरकार को वापिस की जानी अपेक्षित थी।

इस प्रकार, ₹ 2.54 करोड़ के राज्यांश को कम जारी करने तथा अस्वीकार्य मदों पर ₹ 1.18 करोड़ के अनियमित व्यय के कारण गतिविधियां जिसके लिए निधियां वास्तविक रूप से प्राप्त हुई थी, अपूर्ण रही, जबकि प्राप्त निधियां पूरी तरह से प्रयुक्त कर ली गई थी।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जुलाई 2017 में संदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (नवंबर 2017)।

ग्रामीण विकास विभाग

3.25 विकास में जन सहयोग स्कीम के अन्तर्गत सड़क को पूर्ण न करना

कार्य का आकलन न करने तथा स्वीकृति आदेशों/अनुबन्ध के उल्लंघन के परिणामस्वरूप समिति को ₹ 56.00 लाख अनियमित जारी हुआ तथा कार्य के तकनीकी पर्यवेक्षण के अभाव के कारण आंशिक रूप से निर्मित सम्पर्क सड़क में कमियां पाई गई।

विकास में जन सहयोग स्कीम में अवसंरचना विकास में सरकारी प्रयासों को बढ़ावा देने के लिए लोगों की भागीदारी परिकल्पित थी। स्कीम के दिशा-निर्देश, सरकारी अभिकरणों अथवा पंजीकृत समितियों जिसमें स्थानीय लोग शामिल हों, के माध्यम से कार्य का निष्पादन निर्धारित करते हैं। स्कीम के अन्तर्गत स्वीकृत कार्यों को एक वर्ष के अन्दर पूर्ण किया जाना होता है तथा स्वीकृत राशि में संशोधन की अनुमति नहीं होती है।

उपायुक्त, सिरमौर स्थित नाहन ने विकास में जन सहयोग के अन्तर्गत ₹ 80.36 लाख की अनुमानित लागत की सम्पर्क सड़क[113] के निर्माण की स्वीकृति दी (सितम्बर 2012)। कार्य का निष्पादन विभाग के तकनीकी पर्यवेक्षण के अन्तर्गत स्थानीय लोगों की पंजीकृत समिति ग्रामीण विकास अवाम निर्माण समिति (समिति) को सौंपा गाया था। उपायुक्त, सिरमौर द्वारा खण्ड विकास अधिकारी, शिलाई को कार्य के लिए एकत्रित (जून 2012) ₹ 13.26 लाख के लाभार्थी अंश के अतिरिक्त ₹ 67.10 लाख की निधियां जारी की गई थी (सितम्बर 2012)। समिति द्वारा निर्मित अनुबंध (सितम्बर 2012) तथा स्वीकृति आदेश निर्धारत करते हैं कि स्वीकृत लागत के 20 *प्रतिशत* के बराबर प्रथम किश्त अनुबन्ध को हस्ताक्षरित करने के एक माह के अन्दर जारी किया जाना था जबकि द्वितीय तथा अनुवर्त्ती किश्तों को माप-पुस्तिका में यथावत् प्रविष्ट किए गए वास्तविक आकलन/माप के आधार पर जारी किया जाना था।

खण्ड विकास अधिकारी, शिलाई तथा उपायुक्त, सिरमौर के अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नवत् पाया गया:

- खण्ड विकास अधिकारी द्वारा समिति को किए गए कार्य के बिना किसी माप/आकलन के ₹ 45.00 लाख[114] की राशि पांच किश्तों (अक्तूबर 2012 तथा जून 2013 के बीच) में जारी की गई थी क्योंकि माप-पुस्तिका में जुलाई 2013 तक कोई प्रविष्टियां अभिलिखत नहीं की गई थी। इस प्रकार, आकलन किए बिना प्रथम किश्त (₹ 16.00 लाख) के अतिरिक्त ₹ 29.00 लाख जारी करना स्वीकृत आदेश/अनुबन्ध की शर्तों का उल्लंघन था।
- उपायुक्त, सिरमौर ने 0.690 से 3.915 किलोमीटर तक किए गए कार्य के निष्पादन में सहायक आयुक्त सह-खण्ड विकास अधिकारी, शिलाई द्वारा प्रतिवेदित कतिपय अनियमितताओं (नवंबर 2013) का संज्ञान

---

111 1968-1987 की अवधि से सम्बन्धित।

112 उप-मण्डल: ज्वालामुखी तथा नगरोटा बगवां एवं तहसील: ज्वालामुखी तथा बड़ोह।

113 0.690 से 5.240 किलोमीटर के बीच गांव जबियालीधार, ग्राम पंचायत पनोग के लिए सम्पर्क सड़क।

114 अक्तूबर 2012: ₹ 10.00 लाख, दिसम्बर 2012: ₹ 21.00 लाख, फरवरी 2013: ₹ 3.00 लाख; अप्रैल 2013: ₹ 6.00 लाख तथाजून 2013: ₹ 5.00 लाख।

लेते हुए मामले की जांच[115] करने का आदेश दिया (दिसम्बर 2013) तथा खण्ड विकास अधिकारी, शिलाई को कार्य रोकने तथा समिति की अगली किश्त रोकने का निर्देश दिया। जांच समिति ने बताया (जनवरी 2014) कि भुगतान बिना किसी माप के जारी किया गया था तथा स्थल पर किए गए कार्य के पुनर्मूल्यांकन की सिफारिश की । तद्नुसार अधिशाषी अभियन्ता द्वारा पुनर्मूल्यांकन किया गया (फरवरी 2014) तथा बताया गया (मार्च 2014) कि 0.690 तथा 3.915 किलोमीटर के मध्य किया गया कार्य ₹ 45.94 लाख मूल्य का था। तथापि, यह पाया गया कि अधिशाषी अभियन्ता द्वारा किए गए मूल्यांकन की अवहेलना में तथा अगली किश्त रोकने के लिए उपायुक्त, सिरमौर के आदेशों का उल्लंघन कर खण्ड विकास अधिकारी, शिलाई ने समिति को ₹ 27.00 लाख की अतिरिक्त निधियां जारी की (जुलाई 2014 तथा सितम्बर 2014 के मध्य), जबकि कार्य दिसम्बर 2013 से निलम्बित अवस्था में पड़ा हुआ था।

- इसके अतिरिक्त, अधिशाषी अभियन्ता ने अपने मूल्यांकन प्रतिवेदन में बताया कि सड़क के निर्मित भाग को यातायात योग्य बनाने के लिए सुधारों की आवश्यकता थी तथा कमियों का निराकरण करने के लिए तकनीकी रूप से स्वीकृत अनुमानों का संशोधन तथा संस्वीकृत राशि के अन्दर शेष कार्य का निष्पादन करने की सिफारिश की (मार्च 2014)। ₹ 35.24 लाख की संशोधित तकनीकी स्वीकृति 'सड़क के शेष कार्य' के लिए जून 2014 में प्रदान की गई तथा कुल स्वीकृत राशि स्कीम के दिशा-निर्देश जो इस तरह के संशोधन को निषिद्ध करता है, का उल्लंघन कर ₹ 81.18 लाख से संशोधित किया गया। इसके अतिरिक्त, रेखांकनों/अनुमानों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि संशोधित तकनीकी स्वीकृति 3.915 किलोमीटर तक सड़क के निर्मित भाग में केवल सुधारों से सम्बन्धित थी। इस प्रकार ₹ 81.18 लाख कुल स्वीकृत राशि केवल 3.915 किलोमीटर तक के सड़क भाग को पूरा करने के लिए पूरी तरह से उपयोग की जाएगी जबकि 3.915 से 5.240 किलोमीटर तक के शेष सड़क भाग को निर्मित करने के लिए कोई निधियां उपलब्ध नहीं होगी क्योंकि स्वीकृत राशि का संशोधन स्कीम के अन्तर्गत अनुमत नहीं था।

इस प्रकार, कोई आकलन किए बिना समिति को ₹ 29.00 लाख तथा आदेशों के उल्लंघन में ₹ 27.00 लाख तथा मूल्यांकित राशि से अधिक राशि जारी करना अनियमित तथा अनुचित था। इसके अतिरिक्त, तकनीकी पर्यवेक्षण के अभाव के कारण निर्मित सड़क भाग में कमियां पाई गई, जिसे सुधारने हेतु समस्त स्वीकृत राशि की प्रयुक्ति अपेक्षित होगी। परिणामस्वरूप, सम्पर्क सड़क, जो चार वर्ष व सात माह के बीत जाने के बावजूद पूर्ण नहीं की गई थी, केवल आंशिक रूप से निर्मित होगी तथा लक्षित निवास-स्थानों को जोड़ने के लिए सक्षम नहीं होगी जैसा कि परिकल्पित था।

सहायक आयुक्त, सिरमौर ने बताया (मार्च 2007) कि जांच रिपोर्ट सलाहकार (योजना), हिमाचल प्रदेश सरकार के पास लम्बित थी। सलाहकार (योजना) के पास जांच रिपोर्ट के लम्बित पड़ी रहने के कारण प्राप्त नहीं हुए थे।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जून 2017 में संदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

115 अधिशाषी अभियन्ता, निदेशालय ग्रामीण विकास की अध्यक्षता के अन्तर्गत चार सदस्यों की एक समिति द्वारा की जानी थी।

ग्रामीण विकास तथा शहरी विकास विभाग

3.26 स्वच्छ भारत अभियान के अन्तर्गत शौचालयों का निर्माण

ग्रामीण क्षेत्रों में चिह्नित लक्षित जनसंख्या, 2012 के बेस-लाइन सर्वेक्षण पर आधारित है जिसका 2012-13 से अद्यतन नहीं किया गया था। शहरी विकास विभाग द्वारा हाउस-टू-हाउस सर्वेक्षण न करने तथा शहरी स्वच्छता योजना को न बनाने के कारण शहरी क्षेत्रों में लक्षित जनसंख्या तथा स्वच्छता सुविधाओं की आवश्यकता को उचित रूप से चिह्नित नहीं किया जा सका। स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत 2015-17 के दौरान शौचालयों के निर्माण में कमी 94 से 100 *प्रतिशत* के मध्य थी जबकि स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत सामुदायिक परिसरों के निर्माण में विलम्ब हुआ। बैजनाथ तथा देहरा के खण्ड विकास अधिकारियों द्वारा कमजोर अनुश्रवण करने के परिणामस्वरूप प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के फोटोग्राफ को अपलोड किए बिना 6,587 लाभार्थियों को ₹ 7.90 करोड़ की प्रोत्साहन राशि का भुगतान हुआ।

3.26.1 परिचय

स्वच्छ भारत अभियान जिसमें दो उप-अभियान- स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) तथा स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) हैं, को 2019 तक भारत को खुला शौच मुक्त बनाने के उद्देश्य से अक्तूबर 2014 में शुरू किया गया। अभियान के अन्तर्गत प्राथमिक फोकस क्षेत्र शौचालयों एवं स्वच्छता परिसरों का निर्माण करना था। जबकि स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) में व्यक्तिगत परिवार शौचालयों तथा सामुदायिक स्वच्छता परिसरों का निर्माण करना परिकल्पित था; स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) में परिवार शौचालयों, सामुदायिक शौचालयों तथा सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण करना परिकल्पित था।

हिमाचल प्रदेश में स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों, खण्ड विकास अधिकारियों तथा ग्राम पंचायतों के माध्यम से ग्रामीण विकास विभाग द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा था जबकि स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) शहरी स्थानीय निकायों के माध्यम से शहरी विकास विभाग द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा था।

3.26.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्य यह देखने के लिए थे कि क्या:

(i) राज्य में शौचालयों के निर्माण के लिए योजना बनाई गई थी तथा पर्याप्त निधियां उपलब्ध करवाई गई तथा अनुकुलतम रूप से प्रयुक्त की गई;

(ii) स्कीम का क्रियान्वयन मितव्ययी तथा प्रभावशाली था; तथा

(iii) आन्तरिक नियंत्रण तथा अनुश्रवण तंत्र पर्याप्त एवं प्रभावी था।

3.26.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

'स्वच्छ भारत अभियान के अन्तर्गत शौचालयों के निर्माण' की लेखापरीक्षा 2014-17 की अवधि को सम्मिलित करते हुए अप्रैल-जून, 2017 के दौरान की गई थी। लेखापरीक्षा में निदेशक, ग्रामीण विकास तथा निदेशक, शहरी विकास के कार्यालयों में अभिलेख की संवीक्षा सम्मिलित थी। स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के लिए तीन[116] जिलों में छ: ब्लॉक[117] में 24 ग्राम पंचायतें विस्तृत नमूना-जांच हेतु चयनित थी। स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के लिए आठ शहरी स्थानीय निकायों[118] को विस्तृत नमूना-जांच हेतु चयनित किया गया था। लेखापरीक्षा परिणाम निम्न हैं:

3.26.4 योजना

3.26.4.1 सर्वेक्षण न करना/सर्वेक्षण आंकड़ों को अद्यतन न करना

स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के दिशा-निर्देश किसी भी वृद्धिशील परिवर्तनों को लेखे में लेने के लिए वार्षिक अद्यतन के साथ ग्राम पंचायतों में स्वच्छता स्थिति का निर्धारण करने के लिए बेसलाइन सर्वेक्षण को निर्धारित करता

---

116 कांगड़ा, मण्डी तथा सिरमौर-प्रतिदर्श मापदण्ड के रूप में जिलों को जारी की गई निधियों के साथ प्रतिस्थापन पद्धति के बिना आकार के प्रति सम्भाव्यता अनुपातिक का प्रयोग करते हुए चयनित किया।

117 बैजनाथ (कांगड़ा), देहरा (कांगड़ा), करसोग (मण्डी), सिराज (मण्डी), पांवटा साहिब (सिरमौर) तथा शिलाई (सिरमौर)-इन खण्डों को जारी की गई निधियों के आधार पर चयनित किया गया।

118 प्रतिदर्श दोनों नगर निगम (धर्मशाला तथा शिमला) में शामिल किया गया तथा छ: नगर परिषदों को प्रतिस्थापन बिना सरल यादृच्छिक प्रतिदर्श का प्रयोग करते हुए चयनित किया-बद्दी, कुल्लू, मण्डी, नाहन, सोलन तथा सुन्दरनगर।

हैं। इसी तरह, स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के दिशा-निर्देश खुले में शौच कर रहे परिवारों को चिह्नित करने के लिए जनसंख्या-2011 अथवा हाल के किसी भी सर्वेक्षण के आंकड़ों को आधार मानते हुए शहरी स्थानीय निकायों द्वारा हाउस-टू-हाउस सर्वेक्षण को निर्धारित करता हैं।

स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत ग्रामीण विकास विभाग ने लक्ष्य जनसंख्या को 2012 में बेस-लाइन सर्वेक्षण के आधार पर चिह्नित किए जो कि 2012-13 तक (कांगड़ा जिला को छोड़कर) अद्यतन नहीं किया गया था। इसकी अनुपस्थिति में व्यक्तिगत परिवार शौचालयों को केवल इस चिह्नित लक्ष्य जनसंख्या को स्वीकृत किया जा रहा था तथा 2012 के पश्चात् किसी भी अतिरिक्त पात्र परिवार को शामिल नहीं किया जा रहा था।

स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत लेखापरीक्षा में पाया गया कि शहरी विकास विभाग ने लक्ष्य जनसंख्या को चिह्नित करने के लिए केवल जनसंख्या 2011 के आंकड़ें प्रयुक्त किए तथा कोई भी हाउस-टू-हाउस सर्वेक्षण नहीं किया था। इसकी अनुपस्थिति में विभाग के पास स्वच्छता शौचालय सुविधाओं को न रखने वाले परिवारों की संख्या का अद्यतन डाटा नहीं था।

जबकि उप-सचिव (ग्रामीण विभाग) ने बेस-लाइन डाटा को अद्यतन न करने के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण, मण्डी तथा सिरमौर ने बताया कि बेस-लाइन सर्वेक्षण डाटा को अद्यतन करने लिए विभाग से कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुए थे। नगर निगम के आयुक्तों तथा नगर परिषद के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-जून 2017) कि सर्वेक्षण जनशक्ति की अनुपलब्धता तथा निधियों के अभाव के कारण नहीं किया जा सका।

3.26.4.2 स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत शहरी स्वच्छता योजनाओं को तैयार न करना

स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि राज्यों को शहरी स्वच्छता योजनाओं को तैयार करना चाहिए जिसके बिना विस्तृत योजना नहीं की जा सकती। इस सम्बन्ध में राज्य सरकार ने निर्देश जारी किए थे (दिसम्बर 2014) कि प्रत्येक नगर निगम तथा परिषद को खुला शौच, सामुदायिक शौचालय, सार्वजनिक शौचालय, व्यवहार परिवर्तन रणनीति, इत्यादि जैसे पहलुओं को शामिल करते हुए शहरी स्वच्छता योजना को तैयार करना चाहिए।

इस संदर्भ में लेखापरीक्षा में पाया गया कि आठ नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में से सात (नगर निगम शिमला को छोड़कर) ने शहरी स्वच्छता योजना को तैयार नहीं किया था। इसकी अनुपस्थिति में खुला शौच की सीमा तथा इन क्षेत्रों में सामुदायिक शौचालयों/सार्वजनिक शौचालयों की आवश्यकता को अभिनिश्चित नहीं किया जा सका तथा समस्त शहरी-स्तर पर योजना को नहीं बनाया जा सका।

नगर निगम के आयुक्तों तथा परिषद के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2017) कि इस सम्बन्ध में तकनीकी जनशक्ति तथा दिशा-निर्देशों की अनुपलब्धता के कारण योजना को तैयार नहीं किया जा सका।

3.26.5 निधि प्रबन्धन

3.26.5.1 स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत निधियों की प्राप्ति तथा प्रयुक्ति

2014-17 की अवधि के दौरान राज्य में जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों को ₹ 289.10 करोड़ (भारत सरकार अंश: ₹ 249.84 करोड़ तथा राज्यांश: ₹ 39.26 करोड़) प्राप्त हुए। इसमें से ₹ 141.85 करोड़ की राशि तीन नमूना-जांच किए गए जिलों (कांगड़ा, मण्डी तथा सिरमौर) के जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों द्वारा प्राप्त की गई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2014-17 के दौरान नमूना-जांच किए गए जिलों के जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों द्वारा निधियों की प्रयुक्ति 74 तथा 98 *प्रतिशत* के मध्य थी। छ: नमूना-जांच किए गए खण्डों में 2014-17 के दौरान निधियों की प्रयुक्ति वित्तीय वर्ष के अन्त में निधियों की प्राप्ति तथा ग्राम पंचायतों द्वारा कोडल औपचारिकताओं को पूरा न करने के कारण 46 तथा 98 *प्रतिशत* के मध्य थी। निधियों की प्रयुक्तता पांवटा साहिब तथा शिलाई में कम क्रमश: 51 तथा 46 *प्रतिशत* थी।

3.26.5.2 स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत व्यक्तिगत परिवार शौचालय लाभार्थियों को प्रोत्साहन राशि जारी न करना

स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि लाभार्थी परिवार को प्रोत्साहन राशि व्यक्तिगत परिवार शौचालय के एक यूनिट के निर्माण के लिए ₹ 12,000 तक होगा।

निधियां कर्मचारियों द्वारा भौतिक सत्यापन के पश्चात् लाभार्थियों को जारी की जा रही थी। तथापि, यह पाया गया कि समय पर भौतिक सत्यापन नहीं किया जा रहा था जिसके परिणामस्वरूप लाभार्थियों को प्रोत्साहन राशि का वितरण नहीं हुआ। छ: नमूना-जांच किए गए खण्डों में से चार में 5,548 व्यक्तिगत परिवार शौचालय के लाभार्थियों[119] के सम्बन्ध में अक्तूबर 2014 तथा मार्च 2017 के मध्य खण्ड विकास अधिकारियों द्वारा प्राप्त ₹ 5.87 करोड़ की निधियों का जून 2017 तक वितरण नहीं किया गया था जिससे समय पर प्रोत्साहन राशि देने से लाभार्थियों को वंचित रखा गया।

खण्ड विकास अधिकारी, बैजनाथ ने बताया कि व्यक्तिगत परिवार शौचालयों का सत्यापन हिम आच्छादित क्षेत्र होने के कारण नहीं किया जा सका। खण्ड विकास अधिकारी, पांवटा साहिब तथा शिलाई ने बताया कि छायाचित्रों को जियो-टेगिंग की प्रक्रिया प्रगति पर है। खण्ड-विकास अधिकारी, सिराज ने बताया कि व्यक्तिगत परिवार शौचालयों का सत्यापन कठिन स्थलाकृति के कारण लम्बित था। तथापि, तथ्य यह है कि निधियां 02 से 31 महीनों से अधिक तक खण्ड विकास अधिकारियों के पास अवितरित रहीं।

3.26.5.3 शहरी स्थानीय निकायों को स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) की निधियां जारी करने में विलम्ब

स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि राज्य सरकार केन्द्रीय अंश (90 *प्रतिशत*) जारी करने के 30 दिनों के अन्दर शहरी स्थानीय निकायों को निधियां (राज्यांश 10 *प्रतिशत* सहित) जारी करेगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 2.51 करोड़ की निधियां भारत सरकार से मार्च 2015 में प्राप्त हुई तथा निदेशक, शहरी विकास ने ₹ 2.79 करोड़ (₹ 0.28 करोड़ के राज्यांश सहित) 51 शहरी स्थानीय निकायों को छ: से 14 महीनों के विलम्ब के पश्चात् जारी (नवंबर 2015 तथा जुलाई 2016) की। निधियों के जारी करने में विलम्ब के कारण शहरी स्थानीय निकायों में स्कीम का धीमा क्रियान्वयन हुआ (जैसा कि परिच्छेद 3.26.5.1 में वर्णित किया गया है)। आठ नमूना-जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में पाया गया कि इन शहरी स्थानीय निकायों को जारी किए गए ₹ 1.17 करोड़ में से ₹ 83.51 लाख (71 *प्रतिशत*) जून 2017 तक अप्रयुक्त पड़े थे। निदेशक, शहरी विकास ने बताया (जून 2017) कि निधियां, जब कभी अपेक्षित होगी, शहरी स्थानीय निकायों को जारी की जाएगी।

3.26.6 लक्षित जनसंख्या का सम्मिलित होना

3.26.6.1 ग्रामीण क्षेत्रों में व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के बिना परिवार

भौतिक निरीक्षण तथा 17 नमूना-जांच किए गए ग्राम पंचायतों[120] के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि लगभग 50 घरहीन लोग, कूड़ा-करकट उठाने वाले तथा निर्माण कार्य करने वाले मजदूर झुगियों में रहने वाले और 165 परिवारों[121] के पास व्यक्तिगत परिवार शौचालयों अथवा सामुदायिक स्वच्छता परिसरों तक पहुंच नहीं थी तथा वे खुले में शौच कर रहे थे। यह स्पष्ट नहीं था कि इन व्यक्तियों/परिवारों को ग्रामीण विकास विभाग द्वारा किए गए बेस-लाइन सर्वेक्षण (2012 में) के अन्तर्गत शामिल किया गया था।

सम्बन्धित खण्ड विकास अधिकारियों तथा पंचायत सचिवों ने बताया (मई 2017) कि परिवारों को शौचालयों का निर्माण करने अथवा पड़ोसी के शौचालय का प्रयोग करने के लिए निर्देशित किया गया है।

---

[119] बैजनाथ (पांच लाभार्थी): ₹ 0.60 लाख; पांवटा साहिब (3,506 लाभार्थी): ₹ 350.09 लाख; सिराज (337 लाभार्थी): ₹ 40.44 लाख तथा शिलाई (1,700 लाभार्थी): ₹ 196.25 लाख।

[120] भागेला:14; बाथू पंजाला:13; चांदनी: 04; द्राविल: 02; घोरपीठ: 08; कण्ड: 01; कण्डी सपनोट: 25; मगलावालां करतारपुर:18; नाया: 02; पतलियों: 03; रास्ट: 03; सेरी: 26; शावगा: 01; शिलाई: 05; शिली बागी:13; थाची:15 तथा थाना:12।

[121] 47 मामले भौतिक सत्यापन के दौरान चिह्नित किए गए तथा 118 मामले अभिलेखों की संवीक्षा से चिह्नित किए गए।

3.26.6.2 शहरी क्षेत्रों में स्वच्छता सुविधाओं के बिना विशेष फोकस ग्रुप तथा परिवार

स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि राज्य सरकारों को शहरी क्षेत्रों में अस्थायी प्रवासियों, निर्माण कार्य के मजदूरों, घरहीन लोगों, इत्यादि के लिए परिवार अथवा सामुदायिक शौचालयों का निर्माण करना चाहिए।

नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 1,331 झुग्गियों में रह रहे लगभग 5,460 व्यक्तियों[122] तथा 277 परिवारों[123] जिसके पास शौचालय सुविधाओं की पहुंच नहीं थी तथा वे खुले में शौचालय कर रहे थे। शहरी विकास विभाग ने इन व्यक्तियों/परिवारों को स्वच्छता सुविधाएं उपलब्ध करवाने के लिए कोई कार्रवाई शुरू नहीं की थी।

सम्बन्धित नगर निगम के आयुक्तों तथा परिषदों के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2017) कि इन क्षेत्रों में सामुदायिक/सार्वजनिक शौचालयों के लिए स्थान चिह्नित किए जाएंगें।

3.26.7 शौचालयों/स्वच्छता परिसरों का निर्माण, गुणवत्ता तथा प्रयुक्ति

3.26.7.1 स्वच्छ भारत अभियान के क्रियान्वयन में प्रगति

स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत भारत सरकार ने 2012 के बेस-लाइन सर्वेक्षण के अनुसार ग्रामीण क्षेत्रों में चिह्नित 2.06 लाख लाभार्थियों को सम्मिलित करने के लिए 02 अक्तूबर 2019 तक स्वीकृति दी थी। अभिलेखों में पाया गया कि मार्च 2017 में लक्ष्य प्राप्त[124] कर लिया गया तथा राज्य में सभी जिलों ने अपने-अपने ग्रामीण क्षेत्र को खुला शौच मुक्त के रूप में घोषित कर दिया।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना-जांच किए गए ग्राम पंचायतों में 165 परिवारों तथा झुग्गियों में रह रहे 50 लोगों के पास लेखापरीक्षा की तिथि तक व्यक्तिगत परिवार शौचालय/किसी प्रकार की शौचालय सुविधा नहीं थी (जैसा कि परिच्छेद 3.26.6.1 में इंगित किया गया है) जबकि ये क्षेत्र जिला प्राधिकारियों द्वारा खुला शौच मुक्त घोषित कर दिए गए। खण्ड विकास अधिकारी, पांवटा साहिब ने लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकार किया तथा बताया कि क्योंकि पांवटा साहिब एक औद्योगिक केन्द्र है, वहां लोगों का निरन्तर प्रवास था जो खुले में शौच करते हैं।

स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत शहरी क्षेत्रों में 12,560 परिवार शौचालयों, 348 सामुदायिक शौचालयों तथा 528 सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण करने का लक्ष्य जो 02 अक्तूबर 2019 तक प्राप्त करने का भारत सरकार द्वारा अनुमोदन किया गया तथा मार्च 2015 में शहरी विकास विभाग को निधियां जारी की गई। तथापि, राज्य सरकार ने मार्च 2017 तक शहरी क्षेत्र को खुला शौच मुक्त बनाने का लक्ष्य रखा।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कोई रणनीति नहीं बनाई तथा क्रियान्वयन केवल रूचि रखने वाले परिवारों/समुदाओं/पार्टियों से प्राप्त आवेदन-पत्र के आधार पर किया जा रहा था। परिणामस्वरूप, प्रगति बहुत धीमी थी जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:-

तालिका:3.26.1: जून 2017 तक स्वच्छ भारत मिशन के अन्तर्गत शौचालयों के निर्माण की स्थिति

(संख्या में)

निर्माण की मद	लक्ष्य	प्राप्त आवेदन पत्र	अनुमोदित आवेदन पत्र	निर्मित/पूर्ण किए गए शौचालय	लक्ष्य के प्रति कमी (*प्रतिशत*)
परिवार शौचालय	12,560	5,031	1,867	708	11,852 (94)
सामुदायिक शौचालय	348	--	--	--	348 (100)
सार्वजनिक शौचालय	528	--	--	--	528 (100)

स्रोत: विभागीय आंकड़ें।

122 बद्दी (967 *झुग्गियां*): 4,000; कुल्लू (92 *झुग्गियां*): 450; मण्डी (60 *झुग्गियां*): 200; शिमला (130 *झुग्गियां*): 400 तथा सुन्दरनगर (82 *झुग्गियां*): 410 ।

123 धर्मशाला: 257 परिवार तथा सोलन: 20 परिवार।

124 निदेशालय, ग्रामीण विकास में अनुरक्षित अभिलेखों के अनुसार।

निदेशक, शहरी विकास ने बताया (जून 2017) कि शौचालयों के निर्माण/सुधार हेतु लक्ष्य शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्राप्त किए जाने थे तथा उनको आवश्यक निर्देश जारी किए जा रहे थे। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए योजना बनाने, पर्याप्त निधियां जारी करने तथा स्कीम के क्रियान्वयन का अनुश्रवण करने का उत्तरदायित्व निदेशालय, शहरी विकास का था।

3.26.7.2 अनिर्मित/घटिया निर्मित व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के लिए लाभार्थियों को भुगतान

स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि व्यक्तिगत परिवार शौचालय में एक शौचालय इकाई का समावेश होना चाहिए जिसमें कचरे के सुरक्षित परिरोध हेतु स्वच्छता अवसंरचना, अधिरचना, जल सुविधा तथा हाथ धोने की इकाई हो।

नमूना-जांच किए गए खण्ड विकास अधिकारियों तथा ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा, प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर अपलोड किए गए छायाचित्र तथा निर्मित व्यक्तिगत परिवार शौचालयों का यादृच्छिक भौतिक सत्यापन से जांच किए गए 2,995 मामले में से 501 (17 *प्रतिशत*) में गम्भीर कमियां उद्घाटित हुई। कमियों में पाया गया, जिसमें शामिल था: व्यक्तिगत परिवार शौचालय अपूर्ण थे; व्यक्तिगत परिवार शौचालय में दरवाजे नहीं थे; पानी का कनैक्शन तथा हाथ धोने की इकाई उपलब्ध नहीं थी तथा शौचालय इकाई को बिना किसी अधिरचना के खुले क्षेत्र में बनाया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- ग्राम पंचायत खुन्नी, (जिला मण्डी) में एक मामले में पूर्ण व्यक्तिगत परिवार शौचालय के छायाचित्र को प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर डाला गया परन्तु लेखापरीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन से उद्घाटित हुआ कि व्यक्तिगत परिवार शौचालय बिल्कुल भी निर्मित नहीं किया गया।
- सात नमूना-जांच किए गए ग्राम पंचायतों में 11 लाभार्थियों को व्यक्तिगत परिवार शौचालयों का निर्माण करने के लिए ₹ 1.32 लाख (₹ 0.12 लाख की दर पर) भुगतान किया गया परन्तु लेखापरीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन से सिद्ध हुआ कि व्यक्तिगत परिवार शौचालयों का उपयोग नहीं किया गया क्योंकि या तो ये अपूर्ण थे या फिर लाभार्थियों द्वारा वे भण्डारण उद्देश्य हेतु उपयोग किए गए।

अनिर्मित/घटिया निर्मित/अप्रयुक्त व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के उपरोक्त सभी मामलों में ₹ 60.12 लाख[125] की प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया गया। इससे कर्मचारियों/सत्यापन दलों द्वारा किए गए व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के सत्यापन की विश्वसनीयता पर संदेह होता है जिसके आधार पर भुगतान जारी किया गया।

बैजनाथ, पांवटा साहिब तथा शिलाई के खण्ड विकास अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-जून 2017) कि सम्बन्धित ग्राम पंचायतों के पंचायत सचिवों/प्रधानों अथवा सत्यापन दलों द्वारा इन व्यक्तिगत परिवार शौचालय इकाइयों को सत्यापित तथा प्रबन्धन सूचना प्रणाली में फोटो को अपलोड किया गया। करसोग तथा सिराज के खण्ड विकास अधिकारियों ने कोई विशेष कारण प्रस्तुत नहीं किए। सम्बन्धित ग्राम पंचायत/खण्ड कर्मचारियों ने बताया कि आर्थिक स्थिति को दृष्टि में रखते हुए राशि को लाभार्थियों को जारी कर दिया गया तथा व्यक्तिगत परिवार शौचालयों को उनकी आर्थिक स्थिति तथा निर्वाह स्तर के अनुसार निर्मित किया गया था। पंचायत सचिव, ग्राम पंचायत, खुन्नी ने बताया कि छायाचित्र एक गैर-सरकारी संगठन[126] द्वारा अपलोड किए गए।

3.26.7.3 स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) के अन्तर्गत अपूर्ण सामुदायिक स्वच्छता परिसर

तीन नमूना-जांच किए गए जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि ₹ 1.48 करोड़ लागत के 74 सामुदायिक स्वच्छता परिसरों[127] का निर्माण 2014-17 के दौरान स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) के अन्तर्गत स्वीकृत किया गया। इन सामुदायिक स्वच्छता परिसरों को स्वीकृत तिथि/निधियों के जारी करने से तीन से छः महिनों के अन्दर पूर्ण किया जाना था।

अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि इन सभी सामुदायिक स्वच्छता परिसरों का निर्माण कार्य सम्बन्धित खण्ड विकास अधिकारियों/ग्राम पंचायतों द्वारा कोडल औपचारिकत्ताओं[128] को पूर्ण करने में विलम्ब के कारण अपूर्ण था, अभिप्रेत लाभार्थियों को स्वच्छता सुविधाओं की पहुंच से वंचित किया।

---

125 501 मामलों में ₹ 0.12 लाख प्रति व्यक्तिगत परिवार शौचालय की दर पर।

126 मण्डी साक्षरता एवं जन विकास समिति।

127 कांगड़ा: 05; मण्डी: 22 तथा सिरमौर: 47।

128 उचित कार्यस्थल की अनुपलब्धता, अनुमानों को न बनाना, इत्यादि।

परियोजना अधिकारी, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण, मण्डी ने बताया कि पेपर औपचारिकताओं को पूर्ण करने के लिए समय की आवश्यकता थी। कांगड़ा तथा सिरमौर के जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों के परियोजना अधिकारियों ने बताया कि सम्बन्धित खण्ड विकास अधिकारियों/ग्राम पंचायतों को सामुदायिक स्वच्छता परिसरों के निर्माण कार्य को पूरा करने के निर्देश दिए गए हैं।

3.26.8 अनुश्रवण तथा आन्तरिक नियंत्रण

3.26.8.1 स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत छायाचित्रों को अपलोड करना

स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि निर्मित शौचालयों के छायाचित्र सहित प्रबन्धन सूचना प्रणाली में प्रत्येक मास ग्राम पंचायत-वार भौतिक तथा वित्तीय प्रगति अपलोड की जानी है।

- बैजनाथ तथा देहरा के खण्ड विकास अधिकारियों ने व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के निर्माण के लिए 6,587 लाभार्थियों[129] को ₹ 7.90 करोड़ की प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया (2015-17) परन्तु इन व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के छायाचित्रों को मई 2017 तक प्रबन्धन सूचना प्रणाली में अपलोड नहीं किया गया। इससे इंगित होता है कि इन खण्डों में निर्धारित अनुश्रवण तंत्र का अनुसरण नहीं किया जा रहा था।
- नमूना-जांच किए गए खण्ड विकास अधिकारियों से सम्बन्धित प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर अपलोड छायाचित्रों से 83 मामलों (जांच किए गए 2,995 मामलों में से) में कतिपय कमियां उद्घाटित हुई, जैसे: शौचालय के साथ लाभार्थी के छायाचित्र नहीं थे; शौचालय इकाई दिखाई नहीं दे रही थी तथा व्यक्तिगत परिवार शौचालय का छायाचित्र केवल बन्द द्वार को दर्शाता था। तथापि, ₹ 9.96 लाख की प्रोत्साहन राशि का इन मामलों में भुगतान किया गया (2015-17)। इन कमियों को देखते हुए यह स्पष्ट नहीं था कि क्या शौचालय सही लाभार्थियों द्वारा उचित रूप से निर्मित/बिल्कुल निर्मित किए गए थे।
- इन व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के भौतिक निरीक्षण (जून 2017) के साथ प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर अपलोड किए गए ग्राम पंचायत थाना तथा थाची से सम्बन्धित 47 व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के छायाचित्र की तुलना से उद्घटित हुआ कि सात मामलों में प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर अपलोड किए गए छायाचित्र वास्तविक रूप से निर्मित व्यक्तिगत परिवार शौचालयों से भिन्न थे। इससे कर्मचारियों/सत्यापन दलों द्वारा किए गए इन व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के सत्यापन की विश्वसनीयता के ऊपर संदेह होता है। ऐसे दो मामलों (ग्राम पंचायत थाची, जिला मण्डी) के छायाचित्र नीचे दिखाए गए हैं:

श्री कातकू राम के व्यक्तिगत परिवार शौचालय का छायाचित्र जोकि प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर अपलोड किया गया।	श्री कातकू राम का व्यक्तिगत परिवार शौचालय जोकि लेखापरीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन के दौरान देखा गया।	श्री चेतराम का व्यक्तिगत परिवार शौचालय का छायाचित्र जोकि प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर अपलोड किया गया।	श्री चेतराम का व्यक्तिगत परिवार शौचालय जोकि लेखापरीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन के दौरान देखा गया।

- ऑनलाइन प्रबन्धन सूचना प्रणाली के डाटा से उद्घाटित हुआ कि सिराज खण्ड में उसी व्यक्तिगत परिवार शौचालय के छायाचित्र दो विभिन्न लाभार्थियों के लिए अपलोड किए गए थे। इन लाभार्थियों को प्रोत्साहन राशि ₹ 0.48 लाख का भुगतान किया गया। इससे कर्मचारियों/सत्यापन दलों द्वारा किए गए व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के सत्यापन की विश्वसनीयता के ऊपर संदेह होता है।

---

129 बैजनाथ: 67 लाभार्थियों को ₹ 8.04 लाख तथा देहरा: 6,520 लाभार्थियों को ₹ 782.40 लाख।

खण्ड विकास अधिकारी, बैजनाथ ने बताया कि प्रबन्धन सूचना प्रणाली पर व्यक्तिगत परिवार शौचालयों के छायाचित्र अपलोड करने के पश्चात् लाभार्थियों को भुगतान करने के लिए सरकार द्वारा कोई निर्देश जारी नहीं किए गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यक्रम के क्रियान्वयन की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति का अनुश्रवण करने के लिए उपर्युक्त दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रबन्धन सूचना प्रणाली में छायाचित्रों को अपलोड करना अपेक्षित था। खण्ड विकास अधिकारी, देहरा ने बताया कि क्षेत्र दूरस्थ होने तथा इंटरनेट गति धीमी होने के कारण प्रबन्धन सूचना प्रणाली में छायाचित्र को अपलोड नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि खण्ड विकास अधिकारी द्वारा ऐसी कोई समस्या उच्च स्तर को नहीं बताई गई।

3.26.9 निष्कर्ष

स्वच्छ भारत अभियान का क्रियान्वयन गम्भीर कमियों के कारण बाधित हुआ। स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) के अन्तर्गत 2012 के बेस-लाइन सर्वेक्षण पर निर्भरता का अर्थ था कि ग्रामीण क्षेत्रों में चिह्नित लक्ष्य जनसंख्या का अद्यतन नहीं किया गया। स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत किसी हाउस-टू-हाउस सर्वेक्षण को न करने तथा शहरी स्वच्छता योजनाओं को तैयार न करने का अर्थ था कि विभाग शहरी क्षेत्रों में लक्ष्य जनसंख्या को सही रूप से चिह्नित करने तथा स्वच्छता सुविधाओं हेतु आवश्यकता का मूल्यांकन करने के योग्य नहीं था। स्वच्छ भारत अभियान (शहरी) के अन्तर्गत सभी प्रकार के शौचालयों का निर्माण करने के लिए प्रगति बहुत धीमी थी जबकि स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण) के अन्तर्गत सामुदायिक स्वच्छता परिसरों के निर्माण में विलम्ब पाया गया। ग्रामीण तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में कई परिवार तथा व्यक्ति वर्ग को किसी भी प्रकार की स्वच्छता सुविधा में पहुंच का अभाव पाया गया तथा खुले में शौच किया गया जबकि राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों को जिला प्राधिकारियों द्वारा खुला शौच मुक्त घोषित किया गया। इसके अतिरिक्त मूल सुविधाओं के बिना घटिया गुणवत्ता के व्यक्तिगत परिवार शौचालयों का निर्माण करने से इन शौचालयों को उपयोग में लाए जाने के बारे में संदेह पैदा होता है। राज्य सरकार उजागर किए गए मामलों का निराकरण करने पर विचार कर सकती है।

लेखापरीक्षा परिणाम सरकार को जुलाई 2017 में संदर्भित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2017)।

(कुलवन्त सिंह)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
हिमाचल प्रदेश

शिमला
दिनांक: 26 फरवरी 2018

प्रतिहस्ताक्षरित

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 09 मार्च 2018

परिशिष्ट

परिशिष्ट

परिशिष्ट-1.1

(संदर्भ: परिच्छेद 1.8; पृष्ठ 4)

31 मार्च 2017 तक चयनित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों का वर्ष-वार विवरण

(₹ करोड़ में)

अवधि	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग			खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग			कुल		
	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	राशि	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	राशि	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	राशि
मार्च 2007 तक	142	290	119.14	13	17	544.15	155	307	663.29
2007-08	11	31	116.09	04	07	71.63	15	38	187.72
2008-09	05	11	22.05	01	02	2.11	06	13	24.16
2009-10	24	44	61.67	01	01	151.72	25	45	213.39
2010-11	13	19	4.87	01	04	1.63	14	23	6.50
2011-12	19	59	116.68	00	00	00	19	59	116.68
2012-13	32	63	339.30	01	02	0.10	33	65	339.40
2013-14	44	114	124.85	08	10	13.49	52	124	138.34
2014-15	42	138	39.84	04	05	128.69	46	143	168.53
2015-16	61	230	652.74	03	03	637.09	64	233	1,289.83
2016-17	08	50	8.56	01	03	1.16	09	53	9.72
कुल	**401**	**1,049**	**1,605.79**	**37**	**54**	**1,551.77**	**438**	**1,103**	**3,157.56**

परिशिष्ट-1.2

(संदर्भ: परिच्छेद 1.8; पृष्ठ 4)

31 मार्च 2017 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों में अनियमितताओं को दिखाने वाली विवरणी

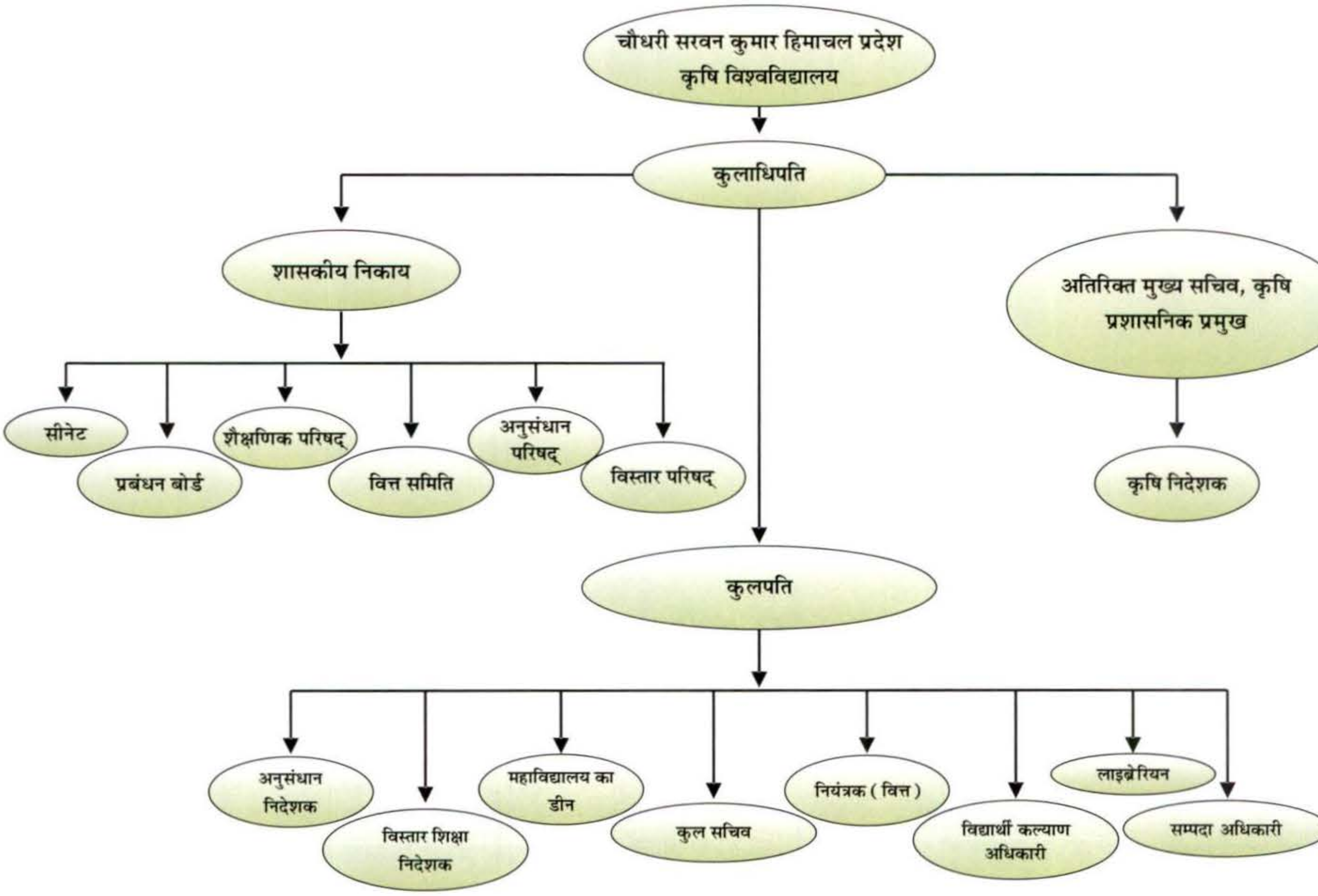
(₹ करोड़ में)

क्रमांक	अनियमितताओं की किस्म	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग		खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग		योग	
		परिच्छेद	राशि	परिच्छेद	राशि	परिच्छेद	राशि
1.	आवश्यकता से पूर्व निधियों का आहरण/निधियों का अवरोधन	157	361.97	00	0.00	157	361.97
2.	अग्रिमों का समायोजन न करना	45	36.67	02	0.92	47	37.59
3.	स्वीकृतियों के अभाव में आधिक्य/अप्राधिकृत/अनियमित व्यय	322	406.19	16	160.28	338	566.47
4.	अपव्ययी/निष्फल/अलाभकारी व्यय	35	220.48	03	61.22	38	281.70
5.	निधियों का विचलन	14	43.44	00	0.00	14	43.44
6.	अधिक भुगतान, किराया/अग्रिमों/विविध वसूलियों की वसूली न करना	50	2.80	07	16.96	57	19.76
7.	वास्तविक भुगतानकर्त्ता प्राप्तियों को प्रस्तुत न करना	12	0.51	01	0.00	13	0.51
8.	बकाया ऋण	00	0.00	03	648.50	03	648.50
9.	वाहन सहित बेकार मशीनरी/उपस्कर	61	16.93	00	0.00	61	16.93
10.	स्टोर को लेखाबद्ध न करना/कमी	34	26.71	03	506.94	37	533.65
11.	स्टोर/नकद/निधियों का दुर्विनियोजन	41	1.52	02	2.78	43	4.30
12.	अपूर्ण परित्यक्त कार्य	15	388.05	00	0.00	15	388.05
13.	हानि/चोरी/गबन/धोखा, परिहार्य व्यय, इत्यादि	36	6.87	02	2.08	38	8.95
14.	उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को प्रस्तुत न करना	20	44.88	00	0.00	20	44.88
15.	स्टोर की अनुपयोगी मदों का निपटान न करना	20	1.71	01	0.23	21	1.94
16.	कोषालयों/बैंकों के साथ मेल-मिलाप न करना	14	1.79	01	2.19	15	3.98
17.	सहायता अनुदानों का उपयोग न करना	07	2.70	01	125.00	08	127.70
18.	कोषालयों/स्वीकृति प्राधिकारी के पास राशियों को जमा न करने/ब्याज को वापिस करना/अप्रयुक्त राशि	12	1.85	01	0.06	13	1.91
19.	विविध अनियमितताएं	154	40.72	11	24.61	165	65.33
कुल		**1,049**	**1,605.79**	**54**	**1,551.77**	**1,103**	**3,157.56**

परिशिष्ट-2.1

(संदर्भ: परिच्छेद 2.1.2; पृष्ठ 8)

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय का संगठनात्मक ढ़ांचा



परिशिष्ट-3.1

(संदर्भ: परिच्छेद 3.3.6.4; पृष्ठ 102)

2016-17 में खरीफ तथा रबी फसलों के लिए कट ऑफ तिथियों के पश्चात बैंकों द्वारा बीमा कम्पनी को भेजे गए मामलों का विवरण

क्रमांक	बैंक का नाम/शाखा	किसानों की संख्या	प्रीमियम राशि (₹)	तिथि जब मामले भेजे गए थे
1.	स्टेट बैंक ऑफ पटियाला, बड़सर (हमीरपुर)	03	378	05 अप्रैल 2017
2.	हिमाचल प्रदेश ग्रामीण बैंक, रेली-जजरी (हमीरपुर)	04	373	23 जनवरी 2017
3.	भारतीय स्टेट बैंक, नूरपुर (कांगड़ा)	14	2,880	06 मार्च 2017
4.	यूको बैंक, भोरंज (हमीरपुर)	585	1,14,434	03 मार्च 2017
5.	यूको बैंक, हमीरपुर (हमीरपुर)	132	11,772	03 फरवरी 2017
6.	इलाहाबाद बैंक, पालमपुर (कांगड़ा)	11	396	09 फरवरी 2017
7.	भारतीय स्टेट बैंक, योल कैम्प, धर्मशाला (कांगड़ा)	57	1,206	17 फरवरी 2017
8	भारतीय स्टेट बैंक, जयसिंहपुर (कांगड़ा)	08	1,404	13 फरवरी 2017
9.	पंजाब नैशनल बैंक, कांगड़ा (कांगड़ा)	243	26,434	08 फरवरी 2017
10.	पंजाब नैशनल बैंक, रेहन (कांगड़ा)	01	495	19 जनवरी 2017
11.	कैनरा बैंक, कक्कड़ (हमीरपुर)	02	90	01 फरवरी 2017
12.	पंजाब नैशनल बैंक, गनोह (कांगड़ा)	700	1,53,314	02 फरवरी 2017
13.	बैंक ऑफ महाराष्ट्र, कांगड़ा (कांगड़ा)	15	2,097	02 फरवरी 2017
14.	पंजाब नैशनल बैंक, धमेटा (कांगड़ा)	807	1,41,984	02 फरवरी 2017
15.	कांगड़ा केन्द्रीय सहकारी बैंक सीमित, धर्मशाला (कांगड़ा)	119	41,504	02 फरवरी 2017
16.	भारतीय स्टेट बैंक, रेहन (कांगड़ा)	104	19,890	03 फरवरी 2017
17.	सैंट्रल बैंक ऑफ इण्डिया, ऊना	1,694	3,36,625	03 फरवरी 2017
18.	पंजाब नैशनल बैंक, राजा का तालाब (कांगड़ा)	685	81,614	20 फरवरी 2017
19.	स्टेट बैंक ऑफ पटियाला, दुराना (कांगड़ा)	54	844	06 फरवरी 2017
20.	भारतीय स्टेट बैंक, भारमार (कांगड़ा)	99	13,590	06 फरवरी 2017
21.	भारतीय स्टेट बैंक, रैत (कांगड़ा)	14	2,349	06 फरवरी 2017
22.	ऑरियंटल बैंक ऑफ कॉमर्स, पालमपुर (कांगड़ा)	13	2,664	08 फरवरी 2017
23.	हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक सीमित, बाथरी (चम्बा)	39	6,963	25 अक्तूबर 2016
24.	पंजाब नैशनल बैंक, सैनिक स्कूल, सुजानपुर टिहरा (हमीरपुर)	02	553	26 सितम्बर 2016
	कुल	**5,405**	**9,63,853**	

स्रोत: बीमा कम्पनी द्वारा आपूरित सूचना।

टिप्पणी: फसलों की कट-ऑफ तिथि (*खरीफ*: 31 जुलाई 2016 और *रबी*: 31 दिसम्बर 2016)।