भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

का प्रतिवेदन

मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए

संघ सरकार (सिविल)

विधायिका रहित संघ शासित क्षेत्र

अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ

2016 की प्रतिवेदन सं. 24

विषय-सूची

विवरण	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्राक्कथन		*v*
विहंगावलोकन		*vii-xii*
अध्याय – I : प्रस्तावना		
इस प्रतिवेदन के विषय में	1.1	1
भारत में संघ शासित क्षेत्र	1.2	1
प्रशासनिक प्रबंध	1.3	2
वित्तीय प्रबंध	1.4	2
योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन	1.5	4
सरकार की लेखापरीक्षा को प्रतिक्रियाशीलता	1.6	5
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई	1.7	5
ड्राफ्ट पैराग्राफों पर संघ-शासित प्रदेशों के उत्तर	1.8	6
अध्याय – II : संघ शासित क्षेत्र (व्यय क्षेत्र)		
संघ शासित क्षेत्र – अण्डमान तथा निकोबार प्रशासन		
अण्डमान तथा निकोबार द्वीपसमूह में पर्यटक आवास तथा अन्य अवसरंचनाओं का सृजन	2.1	7
ठेकेदारों को ₹1.09 करोड़ का परिहार्य भुगतान	2.2	20
₹31.26 लाख का अनियमित भुगतान	2.3	23
संघ शासित क्षेत्र, चंडीगढ़		
नगर निगम चण्डीगढ़ (यू.टी.) द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	2.4	24

सेवा कर का अनियमित भुगतान	2.5	34
अविवेकपूर्ण ढंग से निधियां जारी करना	2.6	35
संघ शासित क्षेत्र, दादरा एवं नागर हवेली		
संघ शासित क्षेत्र "दादरा एवं नागर हवेली (यूटी डी एवं एनएच) में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) का कामकाज"	2.7	37
संघ शासित क्षेत्र, दमन एवं दीव		
₹7.00 करोड़ की निधियों का अवरोधन	2.8	56
₹95.68 लाख लागत वाली सड़क साफ करने वाली मशीन का उपयोग न करने के कारण व्यर्थ निवेश	2.9	58
संघ शासित क्षेत्र, लक्षद्वीप		
सरकारी निधियां अनियमित रूप से रखना तथा ब्याज की हानि	2.10	60
निधियों का अवरोधन, लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली तथा ब्याज की कम वसूली	2.11	62
सरकारी निधियों का अवरोधन	2.12	64
अध्याय – III : संघ शासित क्षेत्र (राजस्व क्षेत्र)		
अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन		
₹51.42 लाख का गबन	3.1	66
संघ शासित क्षेत्र चंडीगढ़		
संसदीय अनुमोदन के बिना व्यय तथा भारत की समेकित निधि से बाहर विभागीय प्राप्तियां अप्राधिकृत रुप से रोके रखना	3.2	68

अध्याय IV: संघ शासित क्षेत्र (वाणिज्यिक क्षेत्र)		
चण्डीगढ़ औद्योगिक एवं पर्यटन विकास निगम लिमिटेड में होटलों के संचालन की लाभप्रदता	4.1	70
अनुबंध	**87 – 93**	
परिशिष्ट	**95 – 96**	

प्राक्कथन

मार्च 2015 को समाप्त वर्ष हेतु इस प्रतिवेदन को भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुतीकरण हेतु तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डलों वाले पांच संघ शासित क्षेत्रों के वित्तीय लेन-देनों की अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल है। इस प्रतिवेदन में उल्लेखित उदाहरण वे हैं जो 2014-15 के दौरान की नमूना लेखापरीक्षा में तथा जो पहले के वर्षों में पाए गए थे परंतु उनको पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सूचित नहीं किया जा सका था। 2014-15 के बाद की अवधि से संबंधित उदाहरणों, जहां कहीं आवश्यक था, को भी इसमें शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार की गई है।

विहंगावलोकन

भारत के संविधान की प्रथम अनुसूची के भाग-II के अंतर्गत विनिर्दिष्ट सात संघ शासित क्षेत्र (यूटी) अर्थात् अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, चण्डीगढ़, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुदुचेरी है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुदुचेरी के अतिरिक्त यूटी में विधान मण्डल नहीं हैं। यह प्रतिवेदन बिना विधान मण्डल वाले पांच यूटी की लेखापरीक्षा से उजागर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को शामिल करता है।

प्रतिवेदन में चार अध्याय शामिल हैं। अध्याय-I संक्षिप्त प्रस्तावना तथा पहले के वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रति मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत कार्यवाही टिप्पणियों की सारांशिकृत स्थिति तथा इस प्रतिवेदन में शामिल पैराग्राफों के प्रति मंत्रालयों से प्राप्त उत्तरों की स्थिति प्रदान करता है। अध्याय II यूटी के व्यय क्षेत्र से संबंधित पैराग्राफों को शामिल करता है जबकि अध्याय III राजस्व क्षेत्र से संबंधित है। अध्याय IV यूटी प्रशासन के अंतर्गत पीएसयू से संबंधित पैराग्राफ को शामिल करता है।

इस प्रतिवेदन में शामिल कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

अण्डमान तथा निकोबार प्रशासन

अण्डमान तथा निकोबार द्वीपसमूह में पर्यटक आवास तथा अन्य अवसरंचनाओं का सृजन

पर्यटन विभाग भारत सरकार द्वारा अनुमोदित 26 परियोजनाओं में से 20 को पूर्ण करने में असफल हुआ। वित्तीय नियमों का उल्लंघन और उचित प्रकार योजना बनाने तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विफलता के परिणामस्वरूप अग्रिमों का अवांछित और अधिक भुगतान, कार्य आदेश जारी करने में विलम्ब जो कार्य के अधित्याग का कारण बना, निष्फल व्यय, निधियों का अवरोधन और किसी तकनीकी आर्थिक व्यवहार्यता अध्ययन के बिना पुराने जलयान की खरीद हुई।

पैरा सं. 2.1

ठेकेदारों को ₹1.09 करोड़ का परिहार्य भुगतान

मुख्य उत्पादकों के बजाय गौण उत्पादकों से अधिप्राप्ति इस्पात के मूल्य में कटौती के लिए एनआईटी में संगत खण्ड शामिल करने के लिए तथा नियमों के अनुसार भुगतान हेतु इस्पात पर वृद्धि की सही गणना करने के लिए अण्डमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी) के अनुमोदनकर्ता अधिकारी की निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹1.09 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

पैरा सं. 2.2

₹31.26 लाख का अनियमित भुगतान

स्वास्थ्य सेवा निदेशालय ने पात्र डाक्टरों को उनके कार्य घंटों के अतिरिक्त उनके द्वारा किए गए दौरों की प्रतिपूर्ति के लिए अभिप्रेत वाहन भत्ते की जांच किए बिना नियमित रूप से उन्हें भुगतान किया। इसके परिणामस्वरूप उन्हें न्यूनतम ₹31.26 लाख का अनियमित भुगतान मे हुआ।

पैरा सं. 2.3

संघ शासित क्षेत्र, चण्डीगढ़

नगर निगम चण्डीगढ़ (यू.टी.) द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

नगर निगम चण्डीगढ़ (एमसीसी) द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन (एमएसडब्ल्यू) नियमों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप विभिन्न श्रेणियों के अपशिष्टों का पृथक्करण नहीं हुआ, अवैज्ञानिक रीति में जैव निम्नीकरणीय अपशिष्ट का निपटान हुआ और वायु तथा भूजल गुणवत्ता की निगरानी नहीं हुई। इसके अतिरिक्त एमसीसी ने निक्षालन संग्रहण टैंक वाले सेनीटरी लैण्डफिल का उपयोग न करने से ₹2.99 करोड़ का निष्फल व्यय किया। इसके अलावा निजी भागीदार द्वारा रिफ्यूज्ड डिराईव्ड फ्यूल (आरडीएफ) की बिक्री एमओयू का उल्लंघन करते हुए हुई।

पैरा सं. 2.4

सेवा कर का अनियमित भुगतान

वन तथा वन्य जीव विभाग, चण्डीगढ़ प्रशासन ने वित्त मंत्रालय की अधिसूचना के विपरीत ठेकेदारों को ₹2.94 करोड़ के सेवा कर का अनियमित भुगतान किया।

पैरा सं. 2.5

अविवेकपूर्ण ढंग से निधियां जारी करना

समाज कल्याण विभाग, यूटी चण्डीगढ़ ने जरूरत अथवा मांग के बिना तथा भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना चण्डीगढ़ आवास बोर्ड को राशि वार्षिक रूप से जारी की। इसके परिणामस्वरूप ₹2.40 करोड़ का अवरोधन हुआ।

पैरा सं. 2.6

संघ शासित क्षेत्र, दादरा एवं नागर हवेली

संघ शासित क्षेत्र "दादरा एवं नागर हवेली (यूटी डी एवं एनएच) में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) का कामकाज"

जिला पंचायत, सिलवासा के अभी विनियम, 2012 के अन्तर्गत पीआरआई के विभिन्न, 2012 के अन्तर्गत पीआरआई के विभिन्न कार्यों से संबंधित 51 नियम तथा सात उप-नियम बनाने हैं। डी एवं एनएच ने विनियम में परिकल्पित 29 कार्यों के प्रति डीपी के बारह कार्य पूर्ण रूप से तथा छ: कार्य आंशिक रूप से सौंपे दिए है। ग्राम सभाओं की हिस्सेदारी अपर्याप्त थी। निविदा प्रक्रिया तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में त्रुटियां पाई गई थी। सम्पत्ति कर निर्धारण तथा संग्रहण प्रणालियां त्रुटिपूर्ण थी।

पैरा सं. 2.7

संघ शासित क्षेत्र, दमन एवं दीव

₹7.00 करोड़ की निधियों का अवरोधन

लोक निर्माण विभाग, दमन एव द्वीप ने ₹7.00 करोड़ अनियमित रूप से आहरित किए तथा मुम्बई में तैयार फ्लेट की खरीद के लिए ऑम्निबस औद्योगिक विकास निगम (ओआईडीसी) के पास जमा करा दिए

(सितम्बर 2011)। प्रस्ताव असफल रहा तथा उसे सितम्बर 2014 में बन्द कर दिया गया था। लेखापरीक्षा के कहने पर, राशि ओआईडीसी द्वारा वापिस कर दी गई थी (अप्रैल 2015), परन्तु कोई ब्याज नहीं दिया गया।

पैरा सं. 2.8

₹95.68 लाख लागत वाली सड़क साफ करने वाली मशीन का उपयोग न करने के कारण व्यर्थ निवेश

2008 में रोड़ साफ करने वाली मशीन की खरीद से ही वार्षिक अनुरक्षण अनुबंध को अन्तिम रूप देने में दमन नगर निगम की विफलता के परिणामस्वरूप ₹95.68 लाख लागत की मशीन जनवरी 2010 से चालू नहीं रही।

पैरा सं. 2.9

संघ शासित क्षेत्र, लक्षद्वीप

सरकारी निधियां अनियमित रूप से रखना तथा ब्याज की हानि

लक्षद्वीप प्रशासन के संघ शासित क्षेत्र द्वारा खराब वित्तीय प्रबंधन के कारण ₹11.23 करोड़ से ₹41.64 करोड़, सरकारी लेखे से बाहर रखे रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹8.16 करोड़ के ब्याज की हानि हुई थी।

पैरा सं. 2.10

निधियों का अवरोधन, लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली तथा ब्याज की कम वसूली

नियमों का उल्लंघन करते हुए, केन्द्र शासित क्षेत्र, लक्षद्वीप ने पर्याप्त व्यवहार्यता अध्ययन के बिना दो लम्बे लाईनरों की अधिप्राप्ति हेतु लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड के पास 2011-12 में ₹8.39 करोड़ जमा कराए जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ। लेखापरीक्षा द्वारा इसे बताए जाने पर एलडीसीएल द्वारा मार्च 2015 में राशि ब्याज सहित वापिस कर दी गई थी, परन्तु ब्याज का निर्धारण कम किया गया था।

पैरा सं. 2.11

सरकारी निधियों का अवरोधन

भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया शुरू करने से पूर्व सरकारी निधियों के संवितरण के परिणामस्वरूप 6 वर्ष से अधिक के लिए ₹5.75 करोड़ का तथा उद्देश्य प्राप्त किए बिना मार्च 2014 से ₹14 करोड़ का अवरोधन हुआ।

पैरा सं. 2.12

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन

₹51.42 लाख का गबन

सिविल लेखा नियम-पुस्तक के अन्तर्गत अपेक्षित आहरण एवं संवितरण अधिकारी की समय-समय पर लेखाओं का समाधान करने तथा भुगतान एवं लेखा कार्यालय को बैंक समाधान विवरण प्रस्तुत करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹51.42 लाख का गबन हुआ।

पैरा सं. 3.1

संघ शासित क्षेत्र चण्डीगढ़

संसदीय अनुमोदन के बिना व्यय तथा भारत की समेकित निधि से बाहर विभागीय प्राप्तियां अप्राधिकृत रुप से रोके रखना

पुलिस विभाग, संघ शासित क्षेत्र चण्डीगढ़ ने संवैधानिक प्रावधानों तथा वित्तीय नियमों के विपरीत ₹10.24 करोड़ की राशि की प्राप्तियों के साथ बैंक खाता ऑपरेट करके 2013-14 तथा 2016-17 के बीच पुलिस की भर्ती पर ₹1.25 करोड़ खर्च किए।

पैरा सं. 3.2

चण्डीगढ़ औद्योगिक एवं पर्यटन विकास निगम लिमिटेड में होटलों के संचालन की लाभप्रदता

चण्डीगढ़ औद्योगिक एवं पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (सिटको) ने अपने होटलों की परिचालन कार्यक्षमता को सुधारने के लिए दीर्घावधि व्यापार रणनीति सूत्रबद्ध नहीं की। प्रतिपादन को सुधारने के लिए प्रथा के विपरीत होटलों ने गतिशील मूल्य निर्धारण का अभ्यास नहीं किया। सिटको ने अपने ग्राहकों के अनावश्यक रूप से खाद्य एवं पेय पर लक्जरी टैक्स एकत्र किया। उद्योग प्रथा से भिन्न सिटको ने बैंक संग्रहण का पांच *प्रतिशत* अपने होटल

स्टाफ को वितरित किया। स्टाक का परिनियोजन प्रतिमानों से अधिक है। सिटको ने विस्तृत मानक परिचालन पद्धतियां नहीं बनाई। ग्राहकों को यह सूचित करने के कोई प्रयास नहीं किए गए थे कि ऑनलाईन बुकिंग पर 20 *प्रतिशत* छूट थी। होटल माऊंटव्यू के नवीकरण में अनावश्यक विलम्ब के कारण कारोबार की बहुत हानि हुई। बोर्ड के सुझाव के बावजूद, कोई ऊर्जा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

पैरा सं. 4.1

अध्याय I: प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

इस प्रतिवेदन में विधानमण्डलों के बिना पांच संघ शासित क्षेत्रों की अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा का अर्थ भारत के संविधान, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों के अनुपालन का पता लगाने के लिए लेखापरीक्षित इकाईयों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों तथा देयताओं से संबंधित लेन-देन की जांच से है।

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) उसके द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षा मानदण्डों के अनुसार लेखापरीक्षा करता है। इन मानदण्डों में वे प्रतिमान निर्धारित किए गए हैं जिनकी लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षा करते समय अनुसरण की अपेक्षा की जाती है तथा वित्तीय प्रबंधन तथा आन्तरिक नियंत्रण की प्रणाली में विद्यमान कमजोरियों तथा अपालन तथा दुरूपयोग के अलग-अलग मामलों पर रिपोर्टिंग अपेक्षित है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की कार्यपालिका को उपचारी कार्रवाई करने के सक्षम बनाने तथा नीतियां बनाने तथा ऐसे निदेश जारी करने की भी अपेक्षा की जाती है जिनसे संगठनों का संशोधित वित्तीय प्रबंधन हो जिसके कारण बेहतर शासन मिले।

इस प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डल के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सरकारी विभागों/कार्यालयों/संस्थानों की अनुपालन लेखापरीक्षा पर आधारित लेखापरीक्षा परिणाम शामिल हैं।

1.2 भारत में संघ शासित क्षेत्र

भारत के संविधान की पहली अनुसूची के भाग-II के अन्तर्गत विनिर्दिष्ट सात संघ शासित प्रदेश (यूटी) हैं जैसे अंडमान एवं निकोबार द्वीप-समूह, चण्डीगढ़, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली एवं पुडुचेरी। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली एवं पुडुचेरी को छोड़कर, शेष पांच के अपने विधानमण्डल, मंत्री-परिषद अथवा समेकित निधियां नहीं हैं। इसके बजाए वे संसद तथा भारत सरकार के प्राधिकार के अन्तर्गत कार्य करते हैं। जनसांख्यिकीय विवरण चार्ट 1.2.1 में दिये गये है।

चार्ट 1.2.1 विधानमंडल के बिना यूटी के जन सांख्यिकीय विवरण[1]

यूटी का नाम	जनसंख्या		क्षेत्र (कि.मी.^{2} में)
	पुरूष	महिला	
अडंमान एवं निकोबार द्वीप समूह	2,02,313	1,77,631	8,249
चण्डीगढ़	5,80,135	4,74,551	114
दादरा एवं नागर हवेली	1,93,157	1,49,696	491
दमन एवं दीव	1,50,130	92,781	112
लक्षद्वीप	33,108	31,321	32

1.3 प्रशासनिक प्रबंध

भारत सरकार (कार्य का आबंटन) नियमावली, 1961 के अन्तर्गत, यूटी के कानूनी मामलों, वित्त एवं बजट एवं सेवाओं के लिए, गृह मंत्रालय (एमएचए), नोडल मंत्रालय है। प्रत्येक यूटी भारत के संविधान के अनुच्छेद 239 के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त प्रशासक के अन्तर्गत कार्य करती है। अंडमान एवं निकोबार द्वीप-समूहों में उप-राज्यपाल प्रशासन के रूप में पदनामित है जबकि पंजाब का राज्यपाल, चण्डीगढ़ का प्रशासक है। दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव तथा लक्षद्वीप में एजीएमयूटी संवर्ग के वरिष्ठ भारतीय प्रशासनिक सेवा (आईएएस) अधिकारी, प्रशासकों के रूप में नियुक्त किए जाते हैं। इन यूटी में 'प्रशासक सलाहकार परिषद', यूटी से संबंधित मामलों पर प्रशासकों को सलाह देती है। इन यूटी में गृह मंत्री की 'सलाहकार समितियां', यूटी के सामाजिक तथा आर्थिक विकास से संबंधित सामान्य मुद्दों का समाधान करती है। प्रधान मंत्री के अधीन द्वीप विकास प्राधिकरण (आईडीए), अंडमान तथा निकोबार तथा लक्षद्वीप द्वीप समूहों यूटी से संबंधित उच्च स्तरीय निर्णयों का एकीकरण सरल बनाती है।

1.4 वित्तीय प्रबंध

एमएचए, संसद के अनुमोदनार्थ इन यूटी से संबंधित विस्तृत अनुदान मांग (डीडीजी) तैयार करती है। इन डीडीजी में विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों से संबंधित क्रियाकलापों पर इन यूटी के व्यय से संबंधित इन मंत्रालयों तथा

---

1 2011 की जनगणना के अनुसार

विभागों के प्रस्ताव शामिल है। यूटी के प्रशासकों को योजनागत योजनाओं की संस्वीकृति हेतु एमएचए द्वारा एक निश्चित सीमा[2] तक वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं।

1.4.1 व्यय

बजट प्राक्कलनों, संशोधित प्राक्कलन एवं यूटी के वास्तविक व्यय के विगत तीन वर्षों के ब्यौरे निम्नलिखित हैं:

विधानमंडलों के बिना यूटी का व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्राक्कलन			संशोधित प्राक्कलन			वास्तविक व्यय		
	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल
2012-13	4,015.20	6,688.70	**10,703.90**	3,362.76	7,057.05	**10,419.81**	3,334.70	7,046.18	**10,380.88**
2013-14	4,483.30	5,700.88	**10,184.18**	3,757.41	5,817.89	**9,575.30**	3,663.83	5,813.96	**9,477.79**
2014-15	4,737.00	5,969.31	**10,706.31**	3,930.49	6,140.76	**10,071.25**	3,864.89	6,168.71	**10,033.60**

यह देखा जा सकता है कि जहाँ वास्तविक योजनागत व्यय में बीई से निरंतर गिरावट आयी, वास्तविक गैर-योजनागत व्यय में बीई से सभी वर्षों में बढोतरी हई। गैर-योजनागत व्यय की प्रतिशतता, कुल व्यय का 61.34 प्रतिशत से 67.88 प्रतिशत थी। योजनागत शीर्ष के अंतर्गत कुल व्यय के 26 प्रतिशत को, जहाँ सहायता अनुदान भुगतानों द्वारा 19 प्रतिशत पर करने के बाद प्रमुख कार्यों पर किया गया था, गैर-योजनागत व्यय के अंतर्गत 39 प्रतिशत के साथ प्रमुख हिस्सा वेतन का था। योजनागत एवं गैर-योजनागत दोनों के अंतर्गत अन्य शीर्षों के अंतर्गत व्यय के प्रमुख घटक थे अनुबंध-आधारित सेवाएं, पेट्रोल तैल एवं ल्युब्रिकेंट (पीओएल), निर्माण कार्य, लघु कार्य, मजदूरी आदि।

[2] ₹50 करोड़ जहाँ प्रशासक राज्यपाल या उपराज्यपाल शेष यूटी में ₹25 करोड़।

1.4.2 राजस्व

1.4.2.1 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

विगत तीन वर्षों के दौरान बिना विधानमण्डल वाली यूटी के प्रशासनों द्वारा उठाए गए कर तथा गैर-कर राजस्वों के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

तालिका: 3.1.1

राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	विवरण	2012-13	2013-14	2014-15
1.	कर राजस्व	2,593.67	2,795.67	3,528.56
2.	गैर कर राजस्व	1,105.27	1,364.69	1,246.53
यूटी प्रशासनों की कुल राजस्व प्राप्तियों		**3,698.94**	**4,160.36**	**4,775.09**

स्रोत: आंकडे संबंधित यूटी द्वारा प्रदान किए गए

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि 2013-14 से 2014-15 तक पाँच यूटी से प्राप्त कुल कर राजस्व में 26.22 प्रतिशत की वृद्धि, जबकि गैर कर राजस्व 8.66 प्रतिशत से गिरावट दर्ज हुई थी।

1.5 योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, किए गए व्यय, क्रियाकलापों के महत्व/जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शाक्तियों, समग्र आन्तरिक नियंत्रण, पणधारियों की चिंताओं तथा पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर जोखिमों के निर्धारण के साथ शुरु होती है। लेखापरीक्षा की बारंबारता तथा लेखापरीक्षा का निर्णय जोखिम निर्धारण के आधार पर लिया जाता है।

लेखापरीक्षा पूरी होने पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से निहित लेखापरीक्षा रिपोर्ट (आईआर), लेखापरीक्षित इकाई के विभागाध्यक्षों को जारी की जाती हैं इन लेखापरीक्षा, रिपोर्टों से उद्भूत महत्तवूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए प्रोसेस की जाती है तथा भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्टपति को प्रस्तुत की जाती हैं।

2014-15 के दौरान, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अधीन लेखापरीक्षा कार्यालयों ने विधानमण्डल के बिना पांच यूटी के नियंत्रणाधीन 266 यूनिटों की लेखापरीक्षा की।

1.6 सरकार की लेखापरीक्षा को प्रतिक्रियाशीलता

आपत्तियों का बुद्धिमत्तापूर्ण तत्काल तथा प्रभावशाली अनुसरण तथा सरकार को महत्त्वपूर्ण अनियमितताओं की समय पर रिपोर्टिंग यह सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अपना अभिप्रेत उद्देश्य पूरा करते हैं तथा सरकार अपना पूरा मूल्य प्राप्त करती है। आपत्तियों के निपटान का उत्तरदायित्व मुख्यत संवितरण अधिकारियों, कार्यालयाध्यक्षों तथा नियंत्रण अधिकारियों का होता हैं। कार्यालयाध्यक्ष तथा अगले उच्च प्राधिकारियों से आई आर में निहित टिप्पणियों का अनुपालन, त्रुटियों तथा चूकों का तत्परता से सुधार तथा आई आर की प्राप्ति के चार सप्ताह के अन्दर लेखापरीक्षा को अपना अनुपालन सूचित करना अपेक्षित है। विभागाध्यक्षों को अपने उत्तर शीध्र भेजने का अनुरोध करते हुए अनुस्भारक जारी किए जाते हैं। 31 मार्च, 2015 को बिना विधानमण्डल वाली पांच यूटी के अन्तर्गत विभिन्न विभागों/संस्थाओं के संबंध में, 6,955 पैराग्राफों से निहित 1,863 आई आर निपटान हेतु लम्बित थी। लम्बित आई आर तथा पैराग्राफों के ब्यौरे **परिशिष्ट-।** में दिए गए हैं।

1.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक सभा सचिवालय ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के उनके सदन के पटल पर रखे जाने के तुरन्त पश्चात्, इन में निहित विभिन्न पैराग्राफों पर उपचारी/संशोधक कार्रवाई दर्शाते हुए, सभी मंत्रालयों को टिप्पणियां वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) को भेजने के लिए अप्रैल 1982 में निर्देश जारी किए।

22 अप्रैल 1997 को संसद में प्रस्तुत अपनी नवीं रिपोर्ट (ग्यारहवीं लोक सभा) में, लोक लेखा समिति (पीएसी) ने इच्छा व्यक्त की कि मार्च 1994 तथा 1995 को समाप्त वर्षों के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित लम्बित कार्रवाई टिप्पणियों (एटीएन) का प्रस्तुतिकरण तीन महीने की अवधि के अन्दर पूरा किया जाए और सिफारिश की कि मार्च 1996 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर एटीएन, संसद में

प्रतिवेदन रखने से चार महीने के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जांच के बाद उन्हे प्रस्तुत की जाएं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 31 मार्च 2014 की अवधि के लिए सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन से संबंधित जबकि 16 एटीएन, लम्बित थे, इससे पूर्व की अवधि के कोई एटीएन लम्बित नहीं थे। ब्यौरे **परिशिष्ट-II** में दिए गए हैं।

1.8 ड्राफ्ट पैराग्राफों पर संघ-शासित क्षेत्रों के उत्तर

पीएसी की अनुशंसा पर, वित्त मंत्रालय ने सभी मंत्रालयों को जून 1960 में, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों पर अपनी प्रतिक्रिया पैराग्राफों की प्राप्ति के छः सप्ताह के भीतर देने के निर्देश दिये थे।

तथापि, संघ शासित क्षेत्रों के यूटी प्रशासन/मंत्रालय से मार्च 2015 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में 15 शामिल पैराग्राफों में से केवल 4[3] में उत्तर ही प्राप्त हुआ था।

[3] पैराग्राफ संख्या 2.3,2.10 2.11 तथा 2.12

अध्याय– II : संघ-शासित क्षेत्र
(व्यय क्षेत्र)

अण्डमान तथा निकोबार प्रशासन

2.1 अण्डमान तथा निकोबार द्वीपसमूह में पर्यटक आवास तथा अन्य अवसरंचनाओं का सृजन

पर्यटन विभाग भारत सरकार द्वारा अनुमोदित 26 परियोजनाओं में से 20 को पूर्ण करने में असफल हुआ। वित्तीय नियमों का उल्लंघन और उचित प्रकार योजना बनाने तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विफलता के परिणामस्वरूप अग्रिमों का अवांछित और अधिक भुगतान, कार्य आदेश जारी करने में विलम्ब जो कार्य के अधित्याग का कारण बना, निष्फल व्यय, निधियों का अवरोधन और किसी तकनीकी आर्थिक व्यवहार्यता अध्ययन के बिना पुराने जलयान की खरीद हुई।

2.1.1 प्रस्तावना

संघ शासित क्षेत्र (यूटी) अण्डमान तथा निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) में पर्यटन प्रमुख राजस्व उत्पादक उद्योग है। सूचना, प्रचार तथा पर्यटन (पर्यटन विभाग) निदेशालय, एएनआई, प्रशासन मार्गनिर्देश बनाने और पर्यटन अवसरंचना की स्थापना तथा अनुरक्षण द्वारा धारणीय पर्यटन, पर्यटन कार्यकलापों के सरलीकरण और नियमन को बढ़ावा देने के लिए उत्तरदायी है।

2012-15 के दौरान, एएनआई के पर्यटन विभाग को सुनामी पुनर्वास कार्यक्रम (टीआरपी[1]) के अन्तर्गत 24 परियोजनाओं/प्रमुख कार्य सौंपे गए थे (जिनमें से 13 योजना आयोग द्वारा संस्वीकृत किए गए थे और 11 यूटी-योजना शीर्ष के अधीन गृह मंत्रालय द्वारा संस्वीकृत किए गए थे) और दो प्रमुख परियोजनाएं पर्यटन मंत्रालय (एमओटी) भारत सरकार (जीओआई) द्वारा अलग से

[1] सुनामी पुनर्वास कार्यक्रम तत्काल राहत और दीर्घावधि पुनर्वास प्रदान करने के लिए 26 दिसम्बर 2004 को सुनामी आपदा के परिणाम में भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत किया गया था।

संस्वीकृत किए गए थे। 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि के लिए एएनआई में "पर्यटन आवास तथा अन्य अवसरंचनाओं का सृजन" पर लेखापरीक्षा में पर्यटन विभाग को सौंपे गए सभी 26 मुख्य कार्यों को शामिल किया।

2.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्च 2016 तक 26 मुख्य कार्यों में से केवल छः पूर्ण किए गए थे; कार्यों में से दो प्रगति पर थे; और शेष 18 मुख्य कार्य या तो छोड़ दिए गये थे या फिर कभी भी आरम्भ नहीं किए गये थे। छः पूर्ण कार्यों में से तीन या तो उपयोग नहीं किए गए थे अथवा आंशिक रूप से चालू किए गए थे। ब्यौरे **अनुबंन्ध-I** में हैं।

2.1.3 कार्यों की योजना

2.1.3.1 अदीक्षित परियोजना पर ₹18.45 लाख का निष्फल व्यय

पर्यटन विभाग ने एमओटी की योजना गन्तव्यों[2] और परिपथों[3] का उत्पाद/अवसंरचना विकास (पीआईडीडीसी) के अधीन पर्यटक परिपथ पोर्टब्लेयर-नील-हैबलाक-बारातांग" के विकास हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करने के लिए परामर्शदाता[4] के रूप में भारतीय पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (आईटीडीसी) को लगाया (मई 2009)। एमओटी ने सीआरजैड[5]/पर्यावरणीय निर्बाधन के अभाव में संस्वीकृति से मना कर दिया (अक्तूबर 2010)। उसके बाद, विभाग ने सीआरजैड निर्बाधन हेतु पर्यावरण प्रभाव निर्धारण (ईआईए) रिपोर्ट तैयार करने का कार्य राष्ट्रीय समुद्र प्रोद्योगिकी संस्थान (एनआईओटी)[6] को सौंप दिया (दिसम्बर 2011)। तथापि बारातांग में पर्यटक सुविधाओं के विकास का कार्य विभिन्न पर्यावरण और जनजातीय मुद्दों के कारण छोड़ दिया गया था।

---

[2] राज्य/यूटी में दस अति देखे गए स्थलों के अन्तर्गत आने वाले पर्यटक की रूचि अथवा मान्यता प्राप्त धरोहर स्मारक गन्तव्य है।

[3] परिपथ वह मार्ग हैं जिस पर कम से कम तीन प्रमुख पर्यटक गन्तव्य स्थित हैं।

[4] ₹11.83 लाख का भुगतान करके

[5] तटीय नियामक क्षेत्र

[6] ₹6.62 लाख का भुगतान करके

एनआईओटी ने 27 दिसम्बर 2012, 31 मई 2013 और 20 नवम्बर 2013 को क्रमशः पोर्टब्लेयर, हैवलाक तथा नील द्वीप समूहों की ड्राफ्ट ईआईए रिपोर्टें प्रस्तुत कीं और अपनी अन्तिम रिपोर्ट में शामिल करने के लिए परियोजना विन्यास, तकनीकी औचित्य, तकनीकी डिजाइन आदि जैसे कार्यस्थलवार ब्यौरों के लिए एएनआई प्रशासन से अनुरोध किया। तथापि, तीन वर्ष बाद भी एएनआई प्रशासन ने सूचना प्रदान नहीं की है। परिणामस्वरूप, एमओटी ने परियोजना अन्तिम रूप से अनुमोदित नहीं की है और न ही निधियां प्रदान की गई हैं यद्यपि एमओटी ने 2014-15 में पीआईडीडीसी योजना के अधीन अंतरिम रूप से ₹5.00 करोड़ की राशि आवंटित की थी। इस प्रकार, एएनआई प्रशासन द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई की कमी से डीपीआर और ईआईए रिपोर्टें तैयार करने पर ₹18.45 लाख[7] का व्यय निष्फल हो गया।

तथ्यों को स्वीकार कर, विभाग ने बताया (सितम्बर 2015) कि अपेक्षित सूचना पोर्टब्लेयर नगर परिषद और अण्डमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी) से प्रतीक्षित थी। उत्तर सूचना एकत्र करना एएनआई प्रशासन का उत्तरदायित्व है। इसके अतिरिक्त, दिशानिर्देशों[8] के अनुसार सीआरजैड/पर्यावरणीय निर्बाधन डीपीआर से पहले होने चाहिए। यदि ऐसा किया गया होता तो पर्यटक परिपथ के बारातांग भाग का अनुसरण न करने का निर्णय डीपीआर तैयार करने के लिए आईटीडीसी को लगाने से पूर्व किया गया होता और इस कार्य के लिए डीपीआर में लगाए गए धन की बचत हुई होती।

2.1.3.2 पर्याप्त संसाधन सुनिश्चित किए बिना कार्य का आवंटन

योजना आयोग ने एएनआई में कैनोजी वाकले (सीडब्ल्यू)[9] की स्थापना के लिए टीआरपी के अन्तर्गत 2006 में ₹2 करोड़[10] संस्वीकृत किए। बाद में वन विभाग ने चिड़ियाटापू और माउण्ट हैरिट की पहचान की (सितम्बर 2008)। जबकि वन विभाग ने सलाह दी कि चिड़ियाटापू में अनुभव प्राप्त करने के बाद सीडब्ल्यू माउण्ट हैरिट में आरम्भ किया जाय इसलिए प्रशासक ने दोनों स्थानों

---

[7] आइटीडीसी: ₹11.83 लाख, एनआईओटी: ₹6.62 लाख

[8] पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) अधिसूचना दिनांक 19 फरवरी 1991

[9] केनोपी वाकवे को केनोपी वाक, ट्री टॉप वाक अथवा ट्री टॉप वाक वे भी कहा जाता है-पद यात्रियों को फारेस्ट केनोपी तक पहुँच प्रदान करता है।

[10] यह आरंभिक संस्वीकृति थी जो समय-समय पर संशोधित की गई थी और पर्यटन विभाग के योजना बजट में आबंटित की गई थी।

के लिए परामर्शी अनुबन्ध अनुमोदित किया (दिसम्बर 2008) जो एक निजी फर्म के साथ किया गया था (मई 2009)।

परामर्शदाता द्वारा प्रस्तुत डीपीआर मूल्यांकन समिति ने स्वीकार किया (सितम्बर 2009), और भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान (आईआईटी), मुम्बई[11] ने संरचनात्मक डिजाइनों की अभिपुष्टि की (फरवरी 2010)। स्थाई वित्त समिति (एसएफसी) ने ₹3.61 करोड़ और ₹2.22 करोड़ पर क्रमशः चिड़ियाटापू और माउन्ट हैरिट में सीडब्ल्यू स्थापित करने के लिए प्रस्ताव का निर्बाधन किया (फरवरी 2010)। यद्यपि वन विभाग ने 364.44 सीयूएम पैडोक टिम्बर की पूर्ण आवश्यकता आपूर्त करने में अपनी असमर्थता व्यक्त की (24 मार्च 2010) परन्तु पर्यटन विभाग ने अग्रिम के रूप में वन विभाग को ₹1.60 करोड़ का भुगतान कर दिया (31 मार्च 2010)।

टिम्बर की आपूर्ति हेतु पर्यटन विभाग द्वारा 100 प्रतिशत के अग्रिम भुगतान ने सामान्य वित्तीय नियमों के नियम 159 का उल्लंघन किया जो अनुबद्ध करता है कि सामान्यतया, केवल सेवाएं दिए जाने अथवा आपूर्तियां किए जाने के बाद ही भुगतान जारी किए जाने चाहिए और किसी भी मामले में, वित्तीय सलाहकार के परामर्श से केन्द्र सरकार के अनुमोदन बिना सरकारी एजेंसियों अथवा स्वत्वों को भी चालीस प्रतिशत से अधिक अग्रिम नहीं हो सकता है। इस अनियमित लेन देन के परिणामस्वरूप पर्यटन विभाग के पूंजीगत व्यय का कृत्रिम रूप से परिवर्धन हुआ। आगे, वन विभाग ने, अपने स्वयं के संसाधनों से केवल 20 सीयूएम पाडोक टिम्बर की आपूर्ति की और शीर्ष "वन राजस्व" के अधीन सरकारी लेखे में ₹1.60 करोड़ की सम्पूर्ण राशि जमा कर दी (23 अप्रैल 2010) जिससे 2010-11 की राजस्व प्राप्तियों के प्रदर्शन का कृत्रिम परिवर्धन हुआ।

अप्रैल 2012 तक पूर्ण किए जाने के लिए ₹6.72 करोड़[12] से कार्य एक स्थानीय फर्म को दिया गया था (अप्रैल 2011)। परियोजना के भाग के रूप में ठेकेदार ने कार्यस्थल पर स्टील रीलफोर्समेंट बार्स (टीएमटी) सहित सामग्री पहुँचाई (जून 2011) और उसको ₹0.52 करोड़ का भुगतान किया गया था (फरवरी 2014)। वन विभाग ने एक बार फिर टिम्बर की अपेक्षित मात्रा

---

[11] ₹7.94 लाख के साथ नियुक्त किया गया।

[12] चिडियाटापू वाक वे के लिए ₹3.84 करोड़+माउन्ट हैरिट वाक वे के लिए ₹2.88 करोड़

आपूर्ति करने में अपनी असमर्थता व्यक्त की (जनवरी 2012)। प्रशासक ने इसके स्थान पर हाट टिप गैल्वेनाइज्ड स्टील उपयोग करने का निर्णय किया (29 फरवरी 2012) और संशोधन बाद डिजाइनें परामर्शदाता द्‌वारा प्रस्तुत की गई थीं और आईआईटी मुम्बई द्‌वारा अनुमोदित की गई थीं तथा लागत ₹13.77 करोड़ तक संशोधित की गई थी (सितम्बर 2012)। तथापि, प्रशासन निर्णय लिया कि परियोजना वास्तविक विनिर्देशनों के अनुसार पूर्ण की जानी चाहिए।

मई 2013 में, प्रशासक ने कोई कारण बताए बिना परियोजनाएं एपीडब्ल्यूडी को हस्तान्तरित करने का निर्णय किया परन्तु कार्य केवल अप्रैल 2014 में हस्तान्तरित किया गया था और एपीडब्ल्यूडी द्‌वारा अभी आरम्भ किया जाना है (मई 2016)। उसके बाद प्रशासन ने अण्डमान लक्षद्‌वीप हारबर वर्क्स (एएलएचडब्ल्यू) के माध्यम से परियोजना निर्माण का निर्णय किया (मई 2016)। कार्य अभी आरम्भ किया जाना है।

इस बीच, मार्च 2014 में प्रशासक ने माउन्ट हेरिट परियोजना रोक रखने का निर्णय किया (जो अन्ततः अगस्त 2015 में समाप्त की गई थी) और आदेश दिया कि वहाँ स्टाक की गई सामग्री चिडियाटापू की अन्य परियोजना को स्थानान्तरित की जाय। ₹5.62 करोड़[13] की राशि पहले ही खर्च की जा चुकी थी जिसमें ठेकेदार को ₹1.29 करोड़ का लम्बित भुगतान शामिल था।

सीडब्ल्यू के लिए माउन्ट हैरिट में स्टील (टीएमटी बार्स) और स्टोन चिप्स/स्टोन डस्ट की वर्तमान स्थिति

[13] इस राशि में ठेकेदार को ₹1,96,25,625+वन विभाग को प्रदत्त ₹1.60 करोड़+परामर्शदाता को ₹69,04,784+आईआईटी मुंबई को ₹7,94,160+₹1.29 करोड़ का लम्बित भुगतान शामिल है।

चिड़ियाटापू बायलाजीकल पार्क में सीडब्ल्यू के निर्माण की वर्तमान स्थिति

इस प्रकार साथ-साथ दो स्थानों पर कैनोपी वाकवे का निर्माण करने का पर्यटन विभाग का टिम्बर उपलब्धता से सम्बन्धित वन विभाग के निर्धारण के प्रतिकूल अविवेकी निर्णय और कार्यान्वयन एजेंसी के सम्बन्धित अनिर्णय के परिणामस्वरूप ₹4.33 करोड़ का अवरोधन हुआ।

पर्यटन विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्वीकार कर लिए (अगस्त 2015)।

2.1.3.3 पुराने जलयान पर अपव्यय

जहाजरानी सेवाएं निदेशालय (डीएसएस) द्वारा प्रचालित जहाजरानी जलयान एमवी रामानुजम उसके प्रमाणपत्रों की समाप्ति पर मई 2009 में सेवा से हटा दिया गया था और अक्तूबर 2009 में मालिक भारतीय जहाजरानी निगम मालिक को वापस किया गया था। कोई तकनीकी आर्थिक व्यवहार्यता अध्ययन किए बिना पर्यटन विभाग ने फ्लोटिंग रेस्टोरेंट के रूप में पुराने जलयान को प्रचालित करने का प्रस्ताव किया (जुलाई 2010)। एससीआई हस्तान्तरित करने को सहमत हो गया (नवम्बर 2010) और एससीआई को ₹ एक करोड़ का भुगतान[14] किया गया था। पर्यटन विभाग के अनुरोध पर (अप्रैल 2011) एससीआई ने जलयान पर मैनिंग जारी रखा और अप्रैल 2012 में डीएसएस को इसे सौंपे जाने तक ₹2.39 करोड़ का दावा किया (अगस्त 2012), जिसने पर्यटन विभाग की बावत जलयान का प्रबन्ध किया।

इस बीच, फ्लोटिंग रेस्टोरेंट के रूप में जलयान की डिजाइन, पुनरुद्धार, प्रचालन तथा अनुरक्षण हेतु पर्यटन विभाग द्वारा आमंत्रित दो निविदाएं (अप्रैल 2011 तथा अक्तूबर 2011) फलने में विफल हो गईं। जलदान एएनआईआईडीसीओ[15] को हस्तान्तरित किया गया था (फरवरी 2012) जिसने पर्यटन विभाग को

---

[14] दो किश्तों में: दिसम्बर 2010 में ₹90 लाख और मार्च 2011 में ₹10 लाख

[15] अण्डमान तथा निकोबार द्विप समूह समन्वित विकास निगम लिमिटेड

सूचित किया (अगस्त 2012) कि वे भी बोलीदाता का निर्णय करने में विफल हो गए थे। डीएसएस द्वारा नियुक्त तकनीकी समिति ने कहा (नवम्बर 2012) कि जलयान को सघन मरम्मत और नवीन प्रमाणन की आवश्यकता थी और इसके बजाय जलयान को बेचने की सिफारिश की। परिणामतः मुख्य सचिव ने जलयान वापस लेने का अनुरोध किया। 23 अप्रैल 2013 तथा 31 अक्टूबर 2013 के बीच ई-नीलामी द्वारा जलयान बेचने के एससीआई द्वारा चार प्रयास भी विफल हो गए। एससीआई ने सिफारिश की (दिसम्बर 2013) कि जलयान को पोर्ट ब्लेयर में ही खड़ा किया जाय। तथापि एएनआई प्रशासन ने निदेशक (पर्यटन) को जलयान का स्वामित्व हस्तान्तरित करने में लगभग एक वर्ष लिया (10 नवम्बर 2014) और जलयान पानीघाट, पोर्टव्लेयर में खड़ा कर दिया। सम्पूर्ण अवधि (₹2.45 लाख प्रतिमाह) का व्यय किया जिसे ₹0.29 करोड़[16] तक कम किया जा सकता था यदि जहाज तोड़ने के लिए पर्यावरणीय निर्बाधन आज तक (मई 2016) लम्बित है और न तो जलयान और न ही उसके घटक बेचे गए हैं।

पानीघाट में खड़े जलयान एमवी रामानुजम की वर्तमान स्थिति

इस प्रकार पुराने जलयान की खरीद के लिए किसी तकनीकी आर्थिक व्यवहार्यता अध्ययन बिना पर्यटन विभाग के अविचारित तथा गलत निर्णय के कारण ₹1.23 करोड़[17] का अपव्यय हुआ और ₹3.34 करोड़[18] की अतिरिक्त देयता हुई।

---

[16] डीएसएस को ₹2.45 लाख प्रतिमाह की दर परX12 माह प्रबन्धन प्रभार

[17] खरीद, मरम्मत, स्थानांतरण प्रभार, देखभाल और विज्ञापन पर किया गया खर्च

[18] एससीआई को मैनिंग प्रभार: ₹239.45 लाख+बीएसएस को मैनिंग प्रभार: ₹77.77 लाख+पीएमबी को पत्तन प्रभार: ₹16.14 लाख+पीएमबी को नौबन्ध प्रभार: ₹0.27 लाख=₹3.34 करोड़

पर्यटन विभाग ने आंकड़े स्वीकार कर लिए (मार्च 2016) परन्तु लेखापरीक्षा अभ्युक्ति पर अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं कीं।

2.1.3.4 याच मेरीन तथा लक्जरी बोट के लिए ₹39.80 लाख का अपव्यय

2006 में योजना आयोग ने एक 50 यूनिट याच मेरीन[19] के विकास और एक 35 रूम लक्जरी बोट और दो यांत्रित लक्जरी बोटों की खरीद के लिए टीआरपी के अधीन ₹26.50 करोड़ आबंटित किए। पर्यटन विभाग ने एक निजी परामर्शदाता[20] लगाया (नवम्बर 2008) और ₹23.12 लाख का भुगतान किया (मार्च 2009 और फरवरी 2012 के बीच)। मेरीन के विकास के स्थान का चयन "कमाण्ड प्वाइंट तथा वाइपर आइलैण्ड" में किया गया था और एएन आई में रक्षा अधिकारियों से अनापत्ति प्रमाणपत्र (एनओसी) प्राप्त किया गया था (जून 2009)। व्यय वित्त समिति (ईएफसी) जिसने ₹52.64 करोड़ का प्रस्ताव अनुमोदित किया (फरवरी 2010) ने भी सिफारिश की कि परियोजना विभाजित की जाय (याच मेरीन तथा लक्जरी बोट के रूप में अलग-अलग)। अन्ततः लक्जरी बोट परियोजना समाप्त की गई थी (नवम्बर 2012)।

मेरीन के लिए सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) के अधीन प्रस्ताव के प्रथम अनुरोध (आरएफपी) के फलने में विफलता के बाद (मई 2010) नई आरएफपी आमंत्रित की गई थी (सितम्बर 2010[21]) जिसके आधार पर एसएफसी ने पर्यावरणीय/सीआरजैड निर्बाधनों के अध्यधीन चयनित फर्म की वित्तीय बोली का अनुमोदन किया (जनवरी 2012)। निदेशक (पर्यटन) ने आवश्यक निर्बाधन प्राप्त करने के लिए फर्म को लगाया जिसके साथ अनुबन्ध हस्ताक्षर किया गया था (जुलाई 2012)। यह अनियमित था क्योंकि ऐसे निर्बाधन प्राप्त करना कार्यों के निष्पादन के लिए अनुबन्ध हस्ताक्षर करने से पहले किया जाना चाहिए था।

---

[19] एक मेरीन याचों तथा छोटी बोटों के नौबन्ध तथा आपूर्तियों के साथ एक गोदी अथवा बेसिन है

[20] व्हार्यता रिपोर्ट, बाजार अध्ययन रिपोर्ट, कारोबार योजना, अहर्ता दस्तावेज/रूचि की अभिव्यक्ति दस्तावेज के अनुरोध का प्रस्तुतीकरण, पूर्व अर्हक बोलीदाताओं को प्रस्ताव दस्तावेज का अनुपोध जारी करना और बोली मूल्यांकन रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण, वरीय बोलीदाता का चयन और वरीय बोलीदाता के साथ अनुबन्ध हस्ताक्षर करने के लिए

[21] ₹16.68 लाख का व्यय विज्ञापन प्रभारों पर किया गया

इस बीच, निजी पार्टी ने परियोजना के विरूद्ध कोलकाता उच्च न्यायालय की सर्किट बैंच को प्रस्ताव रखा (मार्च 2013)। परियोजना का कार्यान्वयन स्थगित करने से इनकार करते हुए उच्च न्यायालय ने निर्देश दिया (अप्रैल 2013) कि पर्यावरण एवं वन मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय से निर्बाधनों का तथ्य सुनिश्चित किया जाए। तथापि स्थानीय रक्षा अधिकारियों ने पूर्व में दिया गया निर्बाधन कोई कारण बताए बिना वापस ले लिया (मई 2013)। ठेकेदार भी निष्पादन गारंटी देने में विफल हो गया जो अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार नवम्बर 2012 तक दी जानी थी और इसलिए स्थान आज तक (मई 2016) ठेकेदार को सौंपा नहीं गया है।

इस प्रकार, विभाग द्वारा इसकी स्थिति की त्रुटिपूर्ण पहचान के कारण परियोजना हेतु वैधानिक अनापत्ति प्राप्त नहीं कर पाने के फलस्वरूप पर्यटन अवसरंचना के सृजन के उद्देश्य के निष्फल होने के अलावा परामर्श (₹23.12 लाख) एवं प्रचार शुल्क (₹16.68 लाख) बेकार में खर्च हुए।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों की प्रतिक्रिया में विभाग ने बताया (अगस्त 2015) कि ठेकेदार द्वारा निष्पादन गारंटी प्रस्तुत न करने और रक्षा अधिकारियों द्वारा निर्बाधन वापस लेने के कारण याच मेरीन का कार्य आरम्भ करने की कोई सम्भावना नहीं थी।

विभाग का उपर्युक्त औचित्य स्वीकार्य नहीं है। लेखापरीक्षा ने देखा कि एएनआई प्रशासन ने पर्यावरण एवं वन मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय (मई 2013 के बाद) से निर्बाधनों के सुरक्षित करने का पालन नहीं किया था। एएनआई प्रशासन का विचार है कि ऐसे निर्बाधनों की सुरक्षा करना ठेकेदार का उत्तरदायित्व था। यह मान्य नहीं है। इसके अलावा एएनआई प्रशासन ने ठेकेदार के साथ अनुबन्ध में शास्तिक खण्डों[22] को लागू नहीं किया था।

[22] ₹26.30 लाख की क्षतिपूर्तियां अदाकित रहीं (निष्पादन प्रतिभूति का 10% होने पर)

2.1.4 कार्य का निष्पादन

2.1.4.1 कार्य आदेश जारी न करने के परिणामस्वरूप कार्य का अधित्याग

एमओटी ने बारहवीं पंचवर्षीय योजना 2012-17 में दो चरणों में अण्डमान तथा निकोबार द्वीपसमूह में विकसित किए जाने के लिए दो एकीकृत पर्यटन परिपथों की पहचान की। परिणामस्वरूप कार्यों की डीपीआर तैयार करने के लिए एमओटी, पर्यटन विभाग तथा निजी फर्म (परामर्शदाता) के बीच एक त्रिपक्षीय अनुबन्ध हस्ताक्षर किया गया था। एमओटी ने विभाग को परमर्श फीस के लिए अग्रिम के रूप में ₹20 लाख जारी किया (जनवरी 2013) जो तथापि परियोजना के विभिन्न संघटकों की पहचान करने में विफल हो गया। परिणामस्वरूप, परामर्शदाता को कोई कार्य आदेश जारी नहीं किया गया था, मई-2014 में एमओटी अनुबन्ध से अलग हो गया और पर्यटन विभाग ने ₹20 लाख वापस कर दिया (जुलाई 2015)। इस प्रकार पर्यटन विभाग की जल्दबाजी के परिणामस्वरूप ₹20 लाख का उपयोग नहीं हुआ और एएऩआई में एकीकृत पर्यटन परिपथों के विकास की परियोजना का अधित्याग करना पड़ा।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के उत्तर में विभाग ने बताया (सितम्बर 2015) कि एमओटी अनुबन्ध से तब अलग हो गया जब डीपीआर के लिए कार्य आदेश जारी करना प्रगति पर था। उतर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पर्यटन विभाग परियोजना के विभिन्न संघटकों की सूची बनाने में विफल हो गया (जनवरी 2014) जिसके कारण डीपीआर तैयार करने के लिए परामर्शदाता को कोई कार्य आदेश जारी नहीं किया जा सका था।

2.1.4.2 आदेशों के उल्लंघन और वित्तीय नियमों के अतिक्रमण के कारण निष्फल व्यय

योजना आयोग ने हाई इण्ड टूरिस्ट के लिए अन्तर्राष्ट्रीय मानकों की सुविधाएं प्रदान करने के लिए एएनआई में प्रत्येक 20 पर्यावरण अनुकूल काटेज के दो कैम्पस के विकास हेतु टीआरपी के अधीन 2006 में ₹ एक करोड़ संस्वीकृत किए। तथापि प्रशासन ने केवल अगस्त 2011 में स्थान का निर्णय किया और हैवलाक में राधानगर बीच के समीप एक कैम्पस के विकास का कार्य ₹9.00

करोड़ की अनुमानित लागत पर सितम्बर 2011 में एएनआईएफपीडीसीएल[23] को सौंपा गया था।

प्रशासन ने यह शर्त लगाते हुए ₹8.87 करोड़ का विभागीय अग्रिम संस्वीकृत किया (मार्च 2012) कि एसएफसी द्वारा व्यापक प्रस्ताव के प्रस्तुतीकरण और अनुमोदन के पूर्व कोई व्यय नहीं किया जाना चाहिए। इन आदेशों के उल्लंघन और जीएफआर[24] के अतिक्रमण में पर्यटन विभाग ने कोई अनुबन्ध किए बिना एएनआईएफपीसीएल को ₹8.87 करोड़ के अग्रिम का भुगतान किया (अप्रैल 2012), यद्यपि यह पीएसयू[25] की खराब वित्तीय स्थिति जानता था। दो वर्ष से अधिक के बाद एएनआईएफपीडीसीएल ने ₹1.46 करोड़ के परामर्शी प्रभार के साथ प्रस्ताव तथा ₹12.22 करोड़ का अन्तिम अनुमान प्रस्तुत किया (मई 2014)। तथापि जुलाई 2014 में मुख्य सचिव ने कहा कि एएनआईएफपीडीसीएल बन्द के कगार पर था और उनके द्वारा कार्य निष्पादित नहीं किया जा सकेगा। अन्ततः परियोजना संशोधित संकल्पना के साथ वन विभाग को हस्तान्तरित की गई थी (अगस्त 2015)। यद्यपि पर्यटन विभाग से प्रदत्त अग्रिम को वापस करने के लिए एएनआईएफपीडीसीएल से अनुरोध किया गया (जुलाई-अगस्त 2015) परन्तु ₹8.60 करोड़ अपने कर्मचारियों के वेतन के भुगतान के लिए पहले ही विपथित किया जा चुका था और ₹26.05 लाख परामर्शी तथा अन्य प्रभारों पर खर्च किया गया था और परिणामतः अग्रिम आज तक वापसी बिना रहा (मई 2016)।

इस प्रकार, पर्यटन विभाग ने ₹8.87 करोड़ जारी करके प्रशासन के निर्देशों, जीएफआर का अतिक्रमण किया और प्रदत्त अग्रिम वसूल करने में असमर्थ है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के उत्तर में, विभाग ने बताया (अगस्त 2015) कि परियोजना वन विभाग को हस्तान्तरित की गई थी विभाग ने आगे बताया कि वन विभाग परामर्शदाता से अनुबन्ध प्राप्त कर सकेगा।

---

[23] अण्डमान तथा निकोबार द्वीप समूह वन एवं बागान विकास निगम लिमिटेड, पोर्ट ब्लेयर

[24] सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 204 (v) शर्त लगाता है कि अनुबन्ध के उचित निष्पादन बिना कोई कार्य आरम्भ नहीं किया जाना चाहिए

[25] सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

तथ्य यह है कि एएनईएफपीडीसीएल को प्रदत्त ₹8.87 करोड़ का अग्रिम निष्फल रहा और नौ वर्षों से अधिक के बाद भी अवसंरचना स्थापित नहीं की गई थी।

2.1.4.3 वित्तीय औचित्य के प्रतिमानों का उल्लंघन

सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) का नियम 181 अनुबद्ध करता है कि ₹25.00 लाख अथवा अधिक के अनुमानित मूल्य की वस्तुओं की खरीद के लिए विज्ञापित निविदा पूछताछ अपनाई जानी चाहिए। तथापि, निदेशक (पर्यटन) ने निविदा पूछताछ बिना और इस तथ्य कि पदस्थ वार्षिक अनुरक्षण ठेकेदार ने इस कार्य के लिए ₹65.50 लाख की दर उद्धरित की, के बावजूद एक करोड़ की कुल लागत पर सेल्यूलर जेल में प्रकाश एवं ध्वनि (एल एण्ड एस) शो के मूल लेख में परिवर्तन बिना उन्नयन हेतु आईटीडीसी[26] के साथ एक अनुबन्ध किया (सितम्बर 2010)। कार्य 31 मार्च 2011 तक पूरा किया जाना था। कार्य आरम्भ किए बिना और लागत विवरण ब्यौरे प्रस्तुत किए बिना आईटीडीसी ने ₹85 लाख की लागत पर कार्य के अतिरिक्त क्षेत्र का प्रस्ताव किया (जुलाई 2011)। आइटीडीसी के प्रस्ताव के बावजूद मुख्य सचिव ने संशोधित लागत स्वीकार कर ली (अगस्त 2011) जिसका अग्रिम के रूप में आईटीडीसी को भुगतान[27] किया गया था। पूर्ण अग्रिम के ऐसे भुगतान ने जीएफआर के नियम 159 का उल्लंघन किया जो कहता है कि सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों को अग्रिम केन्द्र सरकार मंत्रालय अथवा विभाग के वित्तीय सलाहकार के परामर्श बिना ठेका मूल्य के चालीस प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

यद्यपि उन्नयन ₹169.96 लाख की कुल लागत पर पूर्ण हुआ था (सितम्बर 2013) परन्तु ध्वनि एवं प्रकाश कार्यक्रम मूल लेख के अनुसार चलाया जाना जारी है और कार्य के अतिरिक्त क्षेत्र की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए लगभग 85 लाख में खरीदा गया उपकरण अप्रयुक्त रहा। इसके अलावा आईटीडीसी ने लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने तक (अगस्त 2015) ₹0.15 करोड़ के शेष का प्रतिदाय नहीं किया था। तथापि, ₹2.92 लाख[28] का

---

26 भारतीय पर्यटन विकास निगम

27 जनवरी 2011 में ₹50 लाख और अगस्त 2013 में ₹135 लाख

28 इस अवधि के लिए लागू 9.70 प्रतिशत प्रतिवर्ष की निम्नतम बैंक आधार दर पर परिकलित (आरबीआई द्वारा निर्धारित निम्नतम दर जिससे कम अपने ग्राहकों को कर्ज देना अनुमत नहीं है)

ब्याज अभी वसूल किया जाना है। इसके अतिरिक्त यद्यपि आईटीडीसी ने समापन की निर्धारित तारीख (मार्च 2011) से 30 माह बाद परियोजना पूरी की और अनुबन्ध कार्यान्वयन में विलम्ब के लिए ₹ पॉच लाख तक निर्णीत हर्जाने (एलडी) का उद्ग्रहण निर्दिष्ट करता है, कोई एलडी वसूल नहीं किया गया है (मई 2016)।

इस प्रकार, एएनआई प्रशासन ने निविदा परीक्षण किये बगैर आईटीडीसी के चयन में जीएफआर का उल्लघंन किया और परिणामस्वरूप मंत्रालय के वित्तीय सलाहकार से परामर्श किये बगैर-अग्रिम के रूप पूरे प्राक्कलन की अदायगी की। प्रशासन ने निर्धारित समय के अंदर न तो परियोजना के समापन को सुनिश्चित किया और न ही अनुबंध में परिसमापन क्षति उपधारा को लागू किया। अग्रिम के अतिरिक्त भुगतान पर ब्याज भी नहीं लिया गया। इसके अतिरिक्त, आइटीडीसी के आवश्यकता का मूल्यांकन किये बगैर कार्य के अतिरिक्त क्षेत्र हेतु प्रस्ताव की स्वीकृति से ₹85 लाख का अतिरिक्त व्यय बेकार हुआ।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के उत्तर में विभाग ने बताया (फरवरी 2016) कि कार्य के अतिरिक्त क्षेत्र हेतु खरीदा गया उपकरण निष्क्रिय पड़ा था क्योंकि पर्दा/प्रक्षेपण संकल्पना के साथ कलात्मक रूप से मेल नहीं खा रहे थे और मूल लेख के साथ प्रदर्शन किया जा रहा था। तथापि, मई 2016 में, विभाग ने बताया कि पर्दा और फौग मशीन के साथ लैजर मशीन का दो अवसरों पर उपयोग किया गया था। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ध्वनि एवं प्रकाश शो, जहाँ उपकरण उपयोग किया जाता है, सम्पूर्ण वर्ष में सप्ताह में छः दिन प्रदर्शन करता है।

सितम्बर 2013 से सेल्यूलर जेल के भण्डार में पड़ी मदें

2.1.6 निष्कर्ष

पर्यटन विभाग, अण्डमान तथा निकोबार प्रशासन 26 प्रमुख कार्यों में से 20 को कार्यान्वित करने में विफल हो गया। पर्यटन विभाग द्वारा खराब योजना, निर्माण तथा वित्तीय नियमों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप निष्फल व्यय, कैनोपी वॉकवे परियोजनाओं के स्थल पर पड़ी सामग्री का उपयोग न होना, बेकार व्यय, परियोजना के परित्याग, परिसमापन क्षतियों एवं कार्यान्वयन अभिकरण के पास मौज़ूद ब्याज की वसूली नहीं हुई।

इस मुद्दे को जनवरी 2016 में गृह मंत्रालय के पास भेज दिया गया था। उनके उत्तर जून 2016 तक प्रतीक्षित है।

अंडमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी)

2.2 ठेकेदारों को ₹1.09 करोड़ का परिहार्य भुगतान

मुख्य उत्पादकों के बजाय गौण उत्पादकों से अधिप्राप्ति इस्पात के मूल्य में कटौती के लिए एनआईटी में संगत खण्ड शामिल करने के लिए तथा नियमों के अनुसार भुगतान हेतु इस्पात पर वृद्धि की सही गणना करने के लिए एपीडब्ल्यूडी के अनुमोदनकर्ता अधिकारी की निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹1.09 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

निर्माण मंडल-I अंडमान लोक निर्माण विभाग, पोर्ट ब्लेयर (एपीडब्ल्यूडी) ने दो निर्माण कार्यों[29] के लिए निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) प्रकाशित की (अगस्त-सितम्बर 2009); जो बाद में ₹7.34 करोड़ तथा ₹6.97 करोड़ की लागत पर क्रमश: जनवरी 2010 और मार्च 2010 में सौंपी गई थी। इन निर्माण कार्यों को पूरा करने की निर्धारित अवधि क्रमश: 24 महीने तथा 20 महीने थी। इन कार्यों के अभिलेखों की संवीक्षा (मार्च 2015) निम्नलिखित अनियमितताओं का पता चला:-

---

[29] (क) पोचर कैंप का निर्माण तथा (ख) डा. बी.आर. अम्बेडकर सरकारी पोलिटेक्निक कैम्पस में 125 बिस्तर वाले लड़कों के छात्रावास का निर्माण।

क. केन्द्रीय लोक निर्माण कार्य विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) नियमपुस्तक[30] के आशोधनों के अनुसार, इस्पात उत्पादों के निर्दिष्ट ग्रेड, ठेकेदारों द्वारा इस्पात मंत्रालय द्वारा अनुमोदित केवल मुख्य उत्पादकों द्वारा अधिप्राप्त किए जाने थे। मुख्य उत्पादकों से इस्पात की अनुपलब्धता के मामले में, एनआईटी अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी को गौण उत्पादकों से इस्पात उत्पाद अधिप्राप्त करने के लिए अनुमति प्रदान करने के लिए अधीकृत किया गया था। तथापि, ऐसे मामलों में, भुगतान भी घटी दरों पर जारी किए जाने थे और उक्त दरें एनआईटी जारी करते समय एनआईटी अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी निर्दिष्ट की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ठेकेदारों ने दो निर्माण कार्यों के संबंध में नवम्बर 2010 से दिसम्बर 2012 की अवधि के दौरान गौण उत्पादकों से अधिप्राप्त इस्पात उत्पाद (4,88,972.88 किलोग्राम भार के) प्रयोग किए। तथापि, उन्हें भुगतान मुख्य उत्पादकों के इस्पात उत्पादों की दरों पर जारी किए गए थे न कि घटी दरों पर घटी दरें अगस्त तथा सितम्बर 2009 में एनआईटी जारी करने के दौरान एनआईटी अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी द्वारा निर्दिष्ट नहीं की गई थी। यद्यपि, एपीडब्ल्यूडी ने संबंधित ठेकेदारों को गौण उत्पादों से अधिप्राप्त इस्पात उत्पादों को प्रयोग करने की अनुमति तो दे दी थी, तथापि, विभाग ने निर्माण कार्यों में उनके प्रयोग की सीमा के लिए एनआईटीज में ₹15.87[31] प्रति कि.ग्रा. तक दरों में कटौती की अनिवार्य शर्त शामिल नहीं की थी। इसके कारण ठेकेदारों द्वारा उपयोग किए गए इस्पात उत्पादों की लागत पर ₹77.60 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ।

ख. अनुबंधों की सामान्य शर्तों (जीसीसी), केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) नियम पुस्तक 2007 के खण्ड 10 सीए में महंगी सामग्री जैसे सीमेंट तथा इस्पात की लागतों में भिन्नता के कारण कार्य की लागत में समायोजन की अनुमति प्रदान करने का प्रावधान था। इसके अतिरिक्त,

---

30 डीजीडब्ल्यू/एमएएन/168 दिनांक 22 दिसम्बर 2008 जो सीपीडब्ल्यूडी (केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग) नियम पुस्तक 2012 के पैराग्राफ 27.2 के रूप में शामिल

31 ठकेदारों के लाभ तथा ऊपरि व्यय के प्रति ₹13.80 प्रति किलोग्राम जमा 15 प्रतिशत की दर का अंतर

जीसीसी के खण्ड 10 सीसी में सामग्री, पीओएल[32] तथा मजदूरी की लागतों में भिन्नता के कारण कार्य की लागत में समायोजन की अनुमति प्रदान करने का प्रावधान था, जहां कार्य को पूरा करने की निर्धारित अवधि 18 महीने से अधिक थी। सीपीडब्ल्यूडी ने दिसम्बर 2008 में संशोधन द्वारा धारा 10 सीसी के अन्तर्गत सीमेंट/इस्पात की लागतों में समायोजन के लिए खण्ड को काट दिया। अत: सीमेंट/इस्पात की लागतों में भिन्नता के कारण समायोजन को दिसम्बर 2008 के पश्चात् प्राप्त निविदाओं के आधार पर किए गए नए अनुबंधों के लिए खण्ड 10 सीए के प्रावधानों के अनुसार नियमित किया जाना था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा (मार्च 2015) से पता चला कि आशोधित जीसीसी के अनुरूप वृद्धि के भुगतान का प्रावधान एनआईटी में शामिल तो किया गया था परन्तु उसे अनुबंधों से काट दिया गया था तथा एक मद के रूप में इस्पात को शामिल कर लिया गया था जिसके लिए वृद्धि का भुगतान, खण्ड 10 सीसी के अन्तर्गत निर्धारित फार्मुले के अनुसार किया जाना था। परिणामत:, एपीडब्ल्यूडी ने खण्ड 10 सीए के बजाए जीसीसी के खण्ड 10 सीसी के अन्तर्गत प्रावधान के अनुसार, दोनों कार्यों के लिए वृद्धि का भुगतान किया। इसके कारण ठेकेदारों को अप्रैल 2012 से जनवरी 2014 के दौरान इस्पात पर वृद्धि के प्रति ₹31.79 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ।

एपीडब्ल्यूडी ने कहा (फरवरी 2016) कि उन्होने कार्य किया तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित एनआईटी में दिए गए प्रावधानों तथा किए गए अनुबंध के अनुसार इस्पात पर वृद्धि का भुगतान किया। तथापि, तथ्य यह था कि एपीडब्ल्यूडी के एनआईटी अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी द्वारा समुचित खण्ड को काटने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को परिहार्य भुगतान हुआ।

इस प्रकार, मुख्य उत्पादक के बजाए गौण उत्पादकों से अधिप्राप्त इस्पात की कीमत में कटौती के लिए सूचना आमंत्रण निविदाओं में संगत खण्ड शामिल करने के लिए एपीडब्ल्यूडी का प्राधिकार का अनुमोदन करने में एनआईटी तथा नियमानुसार इस्पात पर बढ़े हुए भुगतान की सही ढंग से गणना करने में

[32] पेट्रोल, तेल एवं स्नेहक

विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹1.09 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय को सूचित किया गया था; उनका उत्तर जून 2016 तक प्रतीक्षित था।

स्वास्थ्य सेवा निदेशालय, पोर्ट ब्लेयर

2.3 ₹31.26 लाख का अनियमित भुगतान

स्वास्थ्य सेवा निदेशालय ने पात्र डाक्टरों को उनके कार्य घंटों के अतिरिक्त उनके द्वारा किए गए दौरों की प्रतिपूर्ति के लिए अभिप्रेत वाहन भत्ते की जांच किए बिना नियमित रूप से उन्हें भुगतान किया। इसके परिणामस्वरूप उन्हें न्यूनतम ₹31.26 लाख का अनियमित भुगतान मे हुआ।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के दिनांक 28 अप्रैल 2009 के कार्यालय ज्ञापन के अनुसार, केन्द्रीय स्वास्थ्य सेवा (सीएचएस) से संबंधित अस्पतालों तथा औषधालयों में काम करने वाले डॉक्टर हर महीने भिन्न दरों[33] पर वाहन-भत्ते (सीए) के पात्र होते हैं बशर्ते वे अस्पतालों अथवा औषधालयों की यात्रा करें अथवा कार्य घंटों से बाहर आवासीय यात्राएं करें। सीए प्राप्त करने के लिए पात्र डॉक्टरों से अपेक्षित है कि वे दावे प्रस्तुत करें और उनके समर्थन में इस आशय का प्रमाणपत्र दें कि उन्होने आवश्यक यात्राएं कार्य घंटों के बाहर की हैं। महानिदेशक केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य सेवा योजना ने यह सुनिश्चित करने के लिए एक तन्त्र[34] सुझाया है कि जिससे केवल प्रामाणिक मामलों में ही भुगतान प्राप्त किए जाएं।

निदेशालय स्वास्थ्य सेवा (डीएचएस) तथा भुगतान एवं लेखा कार्यालय (पीएओ), पोर्ट ब्लेयर के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि उन डॉक्टरों को अधिकतम दर पर भुगतान किया था। लगभग सभी मामलों में यह देखा गया था कि दावे तथा प्रमाणपत्र के अभाव में भी उक्त भुगतान नियमित रूप

[33] छः से कम यात्राओं के लिए कोई सीए नहीं, 06-20 यात्राओं के लिए आनुपातिक सीए, 20 अथवा अधिक यात्राओं के लिए अधिकतम सीए

[34] परिपत्र सं. सी-14019/03/2013/सीजीएचएस-III दिनांक 12 अप्रैल 2013

से किए गए थे। डीएचएस के पास भुगतानों की सत्यता सुनिश्चित करने का कोई नियंत्रण तन्त्र नहीं था।

लेखापरीक्षा ने मार्च 2012 से मार्च 2015 की अवधि के लिए इसके प्रति किए भुगतानों का अनुमान ₹31.26 लाख लगाया। इस अवधि से पहले तथा बाद में अनियमित भुगतानों का कोई अनुमान नहीं लगाया गया।

इस प्रकार, वाहन भत्ते के भुगतान हेतु निर्धारित शर्तों की अवहेलना तथा दावों की प्रामाणिकता सुनिश्चिता करने के लिए किसी नियंत्रण तन्त्र के अभाव के परिणामस्वरूप डीएचएस द्वारा कम से कम ₹31.26 लाख का अनियमित भुगतान किया गया।

मामला, मंत्रालय तथा अंडमान एवं निकोबार प्रशासन को अक्तूबर 2015 में भेजा गया था। तथ्यों और आंकड़ों की पुष्टि करते हुए, डीएचएस ने शुरू में कहा (नवम्बर 2015) कि सीए के अग्राहय भुगतान की वसूली हेतु आवश्यक निदेश जारी कर दिए गए थे। तथापि, डीएचएस ने कहा (जनवरी 2016) कि सीए वसूलनीय नहीं थी क्योंकि भुगतान मंत्रालय के ओएम दिनांक 28 अप्रैल 2009 के अनुसार डाक्टरों द्वारा प्रस्तुत/जमा किए गए प्रमाणपत्रों पर आधारित थे। उत्तर, इस प्रमाण के दृष्टांत से कि लेखापरीक्षा में सत्यापित लगभग सभी मामलों में ऐसे भुगतान नियमित रूप से तथा दावे अथवा प्रमाणन के अभाव में भी किए गए थे, स्वीकार्य नहीं हैं तथा डीजीएच के पास भुगतानों की यथातथ्यता को सुनिश्चित करने हेतु काई नियंत्रण तंत्र नहीं है।

संघ शासित क्षेत्र, चण्डीगढ़

2.4 नगर निगम चण्डीगढ़ (यू.टी.) द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

नगर निगम चण्डीगढ़ (एमसीसी) द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन (एमएसडब्ल्यू) नियमों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप विभिन्न श्रेणियों के अपशिष्टों का पृथक्करण नहीं हुआ, अवैज्ञानिक रीति में जैव निम्नीकरणीय अपशिष्ट का निपटान हुआ और वायु तथा भूजल गुणवत्ता की निगरानी नहीं हुई। इसके अतिरिक्त एमसीसी ने निक्षालन संग्रहण टैंक वाले सेनीटरी लैण्डफिल का उपयोग न करने से ₹2.99 करोड़ का निष्फल व्यय किया। इसके अलावा निजी भागीदार द्वारा रिफ्यूज्ड डिराईव्ड फ्यूल (आरडीएफ) की बिक्री एमओयू का उल्लंघन करते हुए हुई।

2.4.1 प्रस्तावना

नगर निगम चण्डीगढ़ (एमसीसी) संघ शासित क्षेत्र चण्डीगढ़ में ठोस अपशिष्ट[35] के प्रबन्धन हेतु उत्तरदायी है। एमसीसी ने निर्माण प्रचालन और हस्तान्तरण आधार पर सार्वजनिक निजी भागीदारी के रूप में जयप्रकाश एसोसिएट्स लिमिटेड (जेपीएल) को तीस वर्षों के लिए कचरा संसाधन संयंत्र की स्थापना करने और चलाने का कार्य सौंप दिया है। 8 जुलाई 2005 को हस्ताक्षरित अनुबन्ध के अनुसार एमसीसी को कचरा संसाधन संयत्र पर एमएसडब्ल्यू (निर्माण अपशिष्ट, अस्पताल अपशिष्ट, बधशाला अपशिष्ट, अपवहन कीचड़ और सब्जी/मछली बाजारों और बड़े होटलों में उत्पन्न अपशिष्ट को छोड़कर) पहुँचाना होगा जिसे जेपीएएल के सीमेंट संयंत्रों में आन्तरिक उपयोग हेतु रिफ्यूज्ड डिराईव्ड फ्यूल (आरडीएफ) पेलेट्स[36] में संसाधित किया जाएगा। चण्डीगढ़ प्रदूषण नियंत्रण समिति एमसीसी तथा जेपीएएल को प्राधिकरण जारी करती है और भूजल, परिवेश वायु, निक्षालन[37] गुणवत्ता और कम्पोस्ट गुणवत्ता के मानकों के अनुपालन की निगरानी करती है।

अप्रैल 2012 से मार्च 2015 तक की अवधि के लिए चण्डीगढ़ नगर निगम (एमसीसी) तथा चण्डीगढ़ प्रदूषण नियंत्रण समिति (सीपीसीसी) में अभिलेखों की यह सत्यापन करने के लिए जांच की गई थी कि क्या नगर ठोस अपशिष्टों का प्रबन्धन चण्डीगढ़ संघ राज्य क्षेत्र में प्रभावी है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियां देखी गई थीं।

2.4.2 विभिन्न श्रेणियों के अपशिष्ट का पृथक्करण न करना

एमएसडब्ल्यू नियमों की अनुसूची II(3)(iii) के अनुसार जैव निम्नकरणीय अपशिष्टों के भण्डारण की टोकरियां हरी रंगी जाएंगी, पुनः चक्रणीय अपशिष्टों के भण्डारण की टोकरियां सफेद रंगी जाएगी और अन्य अपशिष्टों के भण्डारण की टोकरियां काली रंगी जाएंगी।

---

[35] औद्योगिक घातक अपशिष्ट को छोड़कर परंतु संसाधित जैव चिकित्सा अपशिष्टों सहित या तो ठोस अथवा अर्द्ध ठोस के रूप में नगर अथवा अधिसूचित क्षेत्रों में उत्पन्न वाणिज्यिक तथा आवासीय अपशिष्टों को शामिल करता है।

[36] ठोस अपशिष्टों से बने छोटे घन अथवा बेलनाकार पाइपें

[37] द्रव जो लैण्डफिल से बहता है। इसमें सामान्यतया घुली और निलम्बित सामग्री दोनों शामिल होते हैं।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि नगर में सभी कचरा टोकरियां हरे रंग की थीं और जैवनिम्नीकरणीय, पुनःचक्रणीय और अन्य अपशिष्टों में पृथक्करण के लिए अन्य निर्दिष्ट रंगों की टोकरियां उपलब्ध नहीं थीं। परिणामस्वरूप, मिश्रित ठोस अपशिष्ट कचरा संसाधन संयत्र को भेजा जा रहा था। यह मामला मार्च 2013 में जेपीएएल द्वारा उठाया गया था जिसने उल्लेख किया कि कचरा का मिश्रण संयंत्र तथा मशीनरी को क्षतिग्रस्त करेगा और यदि जांच नहीं की गई तो पर्यावरण को भी खराब कर सकेगा। तथापि एमसीसी ने आज तक (मार्च 2016) उचित कार्यवाई नहीं की है।

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि गैर तथा अजैव अपशिष्टों के लिए हरे तथा नीले रंग में टोकरियां मुहैया करने के द्वारा एमएसडब्ल्यू के पृथक्करण हेतु आरम्भ में पायलट परियोजना शहर के चयनित चार सैक्टरों में आरम्भ की जाएगी। पायलट परियोजना के सन्तोषजनक परिणामों पर रंग कूटबद्ध योजना बाद में शहर के अन्य क्षेत्रों में लागू की जायगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पायलट चरण 2000 में एमएसडब्ल्यू नियमों के शीघ्र बाद आरम्भ किया जाना चाहिए था न कि 15 वर्ष बाद। इसके अतिरिक्त पायलट परियोजना में रंग कूटबद्ध योजना के असन्तोषजनक परिणामों की प्रतिक्रिया एमएसडब्ल्यू नियमों में अनुबद्ध रंग करने की योजना बन्द नहीं की जानी है बल्कि प्रवर्तन के प्रभावी उपाय विकसित किए जाने हैं।

2.4.3 अवैज्ञानिक रीति में जैवनिम्नीकरणीय अपशिष्ट का निपटान

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय द्वारा अधिसूचित नगर ठोस अपशिष्ट (प्रबन्धन तथा प्रहस्तन) नियमावली 2000 (एमएसडब्ल्यू नियम) की अनुसूची।। (6) के साथ पठित अनुसूची ।। (5) प्रावधान करती है कि जैवनिम्नीकरणीय[38] अपशिष्ट कम्पोस्टिंग[39], वर्मी कम्पोस्टिंग[40], एनएरोबिक डाइजेशन[41] अथवा किसी अन्य उचित जैविक संसाधन द्वारा संसाधित किए जाएंगे।

---

[38] जैवनिम्नीकरणीय अपशिष्ट माइक्रो जीवों द्वारा निम्नीकृत किया जाता है।

[39] जैव पदार्थ के माइक्रोबियल वियोजन वाली नियन्त्रित प्रक्रिया वनस्पति खाद बनाना है।

[40] वर्मी कम्पास्टिंग जैवनिम्नीकरणीय अपशिष्टों को वनस्पति खाद में बदलने के लिए केंचुओं का उपयोग करने की प्रक्रिया है।

[41] एनएरोबिक डाइजेशन आक्सीजन के अभाव में जैविक पदार्थ वियोजन वाली एक नियन्त्रित प्रक्रिया है।

चंडीगढ़ शहर में अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान औसतन 340 से 370 एमटी दैनिक के बीच ठोस अपशिष्ट उत्पन्न होने का अनुमान था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एमएसडब्ल्यू नियमों के उल्लंघन में एमसीसी द्वारा लगभग 100 से 140 एमटी प्राकृतिक रूप से सड़नशील अपशिष्ट (शहर में उत्पन्न मण्डी/होटल अपशिष्ट से बना) को प्रतिदिन बगैर किसी प्रसंस्करण के अपशिष्ट भराव क्षेत्र में सीधे डाला गया था। परिणामस्वरूप, भराव स्थल पर कुत्ते और भटके जानवर पहुँच गए, मक्खियों तथा मच्छरों के प्रजनन को बल मिला और दुर्गन्ध फैली जिससे अस्वास्थ्यकर स्थितियों में आसपास के निवासियों को जीना पड़ रहा है।

यूटी चण्डीगढ़ में अप्रसंस्कृत प्राकृतिक रूप से सड़नशील अपशिष्ट का निपटान

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि जैवनिम्नीकरणीय अपशिष्ट के संसाधन हेतु पायलट परियोजना के रूप में 5 सीट क्षमता प्रतिदिन का बायोमीथानेशन[42] संयंत्र निर्माणधीन था। परियोजना के मई/जून 2016 तक पूर्ण किए जाने की सम्भावना थी। इस परियोजना के सफल कार्यान्वयन पर सम्पूर्ण जैव निम्नीकरणीय अपशिष्ट के संसाधन हेतु अधिक संयंत्र निर्मित किए जाएंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पन्द्रह वर्षों से अधिक पूर्ण

[42] बायोमिथनेशन का अर्थ उस प्रक्रिया से है जिसमें मिथेन बहुल बायो गैस उत्पन्न करने के लिए माइक्रोबियल प्रतिक्रिया द्वारा जैविक पदार्थ को एन्जाइमी वियोजन की आवश्यकता है।

एमएसडब्ल्यू नियमों के अधिसूचना के बावजूद जैवनिम्नीकरणीय अपशिष्ट का संसाधन अभी भी पायलट चरण पर है।

2.4.4 स्वच्छता भराव स्थल पर ₹2.99 करोड़ का निष्फल व्यय

एमएसडब्ल्यू नियमों के अनुसूची ।।। (22) के अनुसार निक्षालन संग्रहण और संसाधन के प्रबन्धन के प्रावधान भराव प्रचालनों से प्रदूषण समस्याओं से बचाव के उद्देश्य से बनाए जाएंगे।

फरवरी 2007 में, एमसीसी ने निक्षालन संग्रहण टैंक के साथ आठ एकड़ के सेनीटरी लैण्डफिल के निर्माण के लिए चण्डीगढ़ प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (सीपीसीबी) द्वारा वित्तपोषित प्रदर्शन परियोजना के अधीन एक परियोजना आरम्भ की गई। यद्यपि सिविल तथा पाइप कार्य जून 2007 तक पूर्ण किए जाने थे और इसका प्रमुख भाग विलम्बित रूप के जनवरी 2009 में पूर्ण किया गया था परन्तु परियोजना के मौद्रिक मूल्य के चार प्रतिशत का शेष कार्य अलिखित कारणों से केवल जुलाई 2013 में पूर्ण किया गया था। अन्तिम परियोजना लागत ₹2.99 करोड़ थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमसीसी ने इसके समापन के बाद भी सेनीटरी लैण्डफिल का उपयोग नहीं किया था और निकट के लैण्डफल में लगभग 100 से 140 एमटी असंसाधित जैवनिम्नीकरणीय अपशिष्ट प्रतिदिन डालना जारी रखा। निष्क्रिय सेनीटरों लैण्डफिल की पाइपें तथा निक्षालन टैंक निकट के लैण्डफिल से एमएसडब्ल्यू के भरने के कारण अवरूद्ध हो गए। इस प्रकार सेनीटरो लैण्डफिल पर ₹2.99 करोड़ का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ **(फोटोग्राफ में प्रदर्शित)**।

अप्रयुक्त स्वच्छता भराव स्थल (अगस्त 2015)

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि कुछ तकनीकी कारणों के कारण सेनीटरी लैण्डफिल का उपयोग नहीं किया जा सका और एमसीसी लैण्डफिल के डिजाइनर से परामर्श के बाद यथासम्भव शीघ्र सेनीटरी लैण्डफिल आरम्भ करने की प्रक्रिया में है। तथापि, एमसीसी का उत्तर यह स्पष्ट करने में असफल है कि गत तीन वर्षों के दौरान ऐसी कार्रवाई क्यों नहीं की जा सकी जब सेनीटरी लैण्डफिल निष्क्रिय था।

2.4.5 लैण्डफिल की अनुचित स्थिति तथा घेराबन्दी की कमी

एमएसडब्ल्यू नियमों की अनुसूची ।।। अनुबद्ध करती है कि लैण्डफिल स्थान निवास स्थान समूहों, वन क्षेत्रों, जलाशयों, स्मारकों, राष्ट्रीय पार्कों, नमभूमि और महत्वपूर्ण सांस्कृतिक, ऐतिहासिक अथवा धार्मिक रूचि के स्थानों से दूर स्थित होगा, वे काफी बड़े होने चाहिए जो 20-25 वर्ष में समाप्त हों, वे अप्राधिकृत व्यक्तियों और आवारा पशुओं का प्रवेश रोकने के लिए संरक्षित होने चाहिए और लैण्डफिल के चारों ओर विकास का बफर जोन न हो बनाया रखा जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा, कि लैण्डफिल के चारों ओर ऐसा कोई बफर जोन घोषित नहीं किया गया था और इसके चारों ओर निवास समूह विकसित हो गए थे **(फोटोग्राफ में प्रदर्शित)**। इसके अलावा लैण्डफिल में अप्राधिकृत

व्यक्तियों और आवारा पशुओं के प्रवेश को रोकने की कोई प्रणाली स्थापित नहीं थी। इस प्रकार लैण्डफिल की स्थितियां निकटवर्ती निवास स्थानों के लिए खतरनाक थीं।

भराव स्थल के चारो ओर निवास समूह

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि एमएसडब्ल्यू नियम वर्ष 2000 में बनाए गए थे जबकि लैण्डफिल इन नियमों से पूर्व विद्यमान था और 35 वर्ष से अधिक पुराना था। इसी बीच एमएसडब्ल्यू नियम लागू हुए, लैण्डफिल के चारों ओर निवास पहले ही विकसित हो गए थें और विकास नहीं बफर जोन का उस समय कोई उपयोग नहीं था। तथापि समस्या के समाधान के लिए चंडीगढ़ के आसपास पंजाब राज्य में 50 से 100 एकड़ भूमि देने के लिए पंजाब सरकार के साथ बातचीत पहले ही चल रही थी। लैण्डफिल की चारदीवारी के संबंध में एमसीसी ने बताया कि लैण्डफिल स्थल के दो ओर पहले ही दीवार बनाई जा चुकी थी और शेष दो ओर शीघ्र बनाई जाएगी। एमसीसी का उत्तर एमएसडब्ल्यू नियमों के बनने से विगत पन्द्रह वर्षों में ऐसी कार्रवाई क्यों नहीं की गई थी, का उत्तर नहीं देता था।

2.4.6 लैण्डफिल में अग्नि सुरक्षा उपकरण स्थापित न करना

एमएसडब्ल्यू नियमों की अनुसूची ||| (15) के अनुसार किसी विनाशक दुर्घटना से बचने के लिए अग्नि सुरक्षा उपकरण स्थापित होंगे।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि लैण्डफिल में बारम्बार अग्नि दुर्घटनाएं (अप्रैल 2012 से मार्च 2015 के दौरान 49 अग्नि दुर्घटनाएं) होने के बावजूद लैण्डफिल स्थान पर अग्नि शमन उपकरण स्थापित नहीं किए गए थे।

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि लैण्डफिल स्थल पर अग्निशमन उपकरण स्थापित करने की कोई आवश्यकता नहीं थीं क्योंकि अग्नि के मामले में अग्निशमन विभाग का प्रतिक्रिया समय 10 मिनट से कम था। एमसीसी का उत्तर एमएसडब्ल्यू नियमों के स्पष्ट प्रावधानों के मद्देनजर अस्वीकार्य है।

2.4.7 एमसीसी द्वारा लैण्डफिल स्थान पर भूजल तथा परिवेशी वायु गुणवत्ता की जांच न करना

एमएसडब्ल्यू नियमों के खण्ड 23 अनुसूची ||| के अन्तर्गत अन्तर्विष्ट प्रावधानों के अनुसार लैण्डफिल की परिधि के 50 मीटर के अन्दर भूजल गुणवत्ता की यह सुनिश्चित करने के लिए वर्ष के विभिन्न मौसमों (गर्मी, मानसून तथा पश्च मानसून) के दौरान आवधिक रूप से एमसीसी द्वारा निगरानी की जानी थी कि भूजल स्वीकार्य सीमाओं से अधिक संदूषित नहीं था जैसा भूजल बोर्ड द्वारा निर्णय किया गया। इसके अलावा लैण्डफिल तथा आसपास में परिवेशी वायु गुणवत्ता की खण्ड 29 के अनुसार वर्ष में चार बार निगरानी की जानी थी।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि एमसीसी में लैण्डफिल तथा आसपास में भूजल तथा परिवेशी वायु गुणवत्ता की आवधिक जांच करने की कोई प्रणाली नहीं है और सीपीसीसी द्वारा उठायी गयी आपत्तियों (फरवरी 2014) के बावजूद यह स्थिति बनी रही।

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि परिवेशी वायु और भूजल गुणवत्ता की जांच मार्च 2016 से आरम्भ की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एमएसडब्ल्यू नियमों के पन्द्रह वर्षों से अधिक और सीपीसीसी की आपत्तियों के बावजूद ऐसी जांच क्यों नहीं की गई थी, एमसीसी ने स्पष्ट नहीं किया है।

2.4.8 एमओयू के उल्लंघन में रिफ्यूज्ड डिराईव्ड फ्यूल (आरडीएफ) की बिक्री

एमसीसी तथा जेपीएएल के बीच एमओयू की शर्त 2 के अनुसार संयंत्र का अन्त उत्पाद (अर्थात् आरडीएफ) अपने सीमेंट संयंत्र में जेपीएएल द्वारा ईंधन के रूप में उपयुक्त किया जाना था और इस प्रकार वाणिज्यिक रूप से विक्रय नहीं था। तथापि, जेपीएएल ने वाणिज्यिक रूप से आरडीएफ बेचा जैसा प्राधिकरण प्राप्त करने के लिए सीपीसीसी को इसके द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों से स्पष्ट है।

अप्रैल 2012 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान जेपीएएल ने 1,99,213.500 एमटी एमएसडब्ल्यू संसाधित किया और 69,725.725 एमटी आरडीएफ उत्पन्न किया जिसका वाणिज्यिक मूल्य ₹11.85 करोड़ बना जैसे निम्न तालिका में ब्यौरे हैं:

वर्ष	कचरा संसाधन संयंत्र (जीपीपी) द्वारा एमएसडब्ल्यू का औसत उठान (एमटी/दिन)	वर्ष में औसत कार्य दिवस	वर्ण के दौरान संसाधित कुल एमएसडब्ल्यू (एमटी)	वर्ष के दौरान संसाधित लगभग आरडीएफ (500 मीट एमएसडब्ल्यू से अधि. 175 मीट आरडीएफ (एमटी)	प्रति एमटी आरडीएफ की बिक्री दर (₹)	आरडीएफ कुल बिक्री मूल्य (₹)
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
2012-13	244.000	300	73,200.000	25,620.000	1,700	4,35,54,000
2013-14	219.000	300	65,700.000	22,995.000	1,700	3,90,91,500
2014-15	201.045	300	60,313.500	21,109.725	1,700	3,58,86,533
कुल			**1,99,213.500**	**69,724.725**		**11,85,32,033**

डाटा का स्रोत: ***कालम 2- नगर निगम चण्डीगढ़ की वार्षिक रिपोर्ट***

कालम 3,5 एवं 6-मै. जेपीएएल की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट

एमसीसी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि यह उनकी जानकारी में नही था कि क्या आरडीएफ खुले बाजार में संयंत्र द्वारा बेचा जा रहा था परन्तु फिर भी अपना आधार स्पष्ट करने के लिए जेपीएएल के साथ मामला उठाया जाएगा। इसलिए यह स्पष्ट है कि एमओयू अपूर्ण था क्योंकि इसमें एमसीसी को जेपीएएल द्वारा आवधिक सूचित करने, एमसीसी द्वारा आवधिक निरीक्षण

और शर्तों के उल्लंघन के लिए शास्तिक प्रावधानों के लिए कोई प्रावधान शामिल नहीं किए गए थे।

2.4.9 सीपीसीसी द्वारा मॉनीटरिंग न करना

एमएसडब्ल्यू नियमों का नियम 6 भूजल, परिवेशी वायु, निक्षालन गुणवत्ता तथा कम्पोस्ट गुणवत्ता के संबंध में एमसीसी द्वारा अनुपालन की मॉनीटरिंग करने के लिए सीपीसीसी को प्राधिकृत करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीसीसी ने एमसीसी द्वारा गुणवत्ता अनुपालन की मॉनीटरिंग नहीं की थी, लैण्डफिल के निरीक्षण के लिए कोई लक्ष्य नहीं थे और अपशिष्ट के उत्पादन, प्रथक्करण, संग्रहण, संसाधन, निपटान की निगरानी करने के लिए लेखापरीक्षा में कवर अवधि के दौरान सीपीसीसी तथा एमसीसी के बीच कोई बैठक नहीं हुई थीं। इसके अलावा, सीपीसीसी जो एमएसडब्ल्यू नियमों को लागू करने के लिए उत्तरदायी था, ने अननुपालन के बावजूद एमसीसी के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की थी।

सीपीसीसी ने उत्तर दिया (मार्च 2016) कि वह अवसंरचना की कमी के कारण मॉनीटरिंग करने में असमर्थ था और उपलब्ध अवसंरचना के अनुसार बेहतर प्रयास किए गए थे, कार्यान्वयन चरण और लैण्डफिल स्थल के विकास की जांच करने के लिए सीपीसीबी अधिकारियों को शामिल कर एमसीसी के साथ अनेक बैठकें की गई थीं। तथ्य शेष रहता है कि सीपीसीसी ने एमएसडब्ल्यू नियमों के बनने से गत पन्द्रह वर्षों से अधिक में ऐसी अवसंरचना प्राप्त नहीं की है।

2.4.10 निष्कर्ष

ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन (एमएसडब्ल्यू) नियमों के उल्लंघन में: नगर निगम चण्डीगढ़ (एमसीसी) ने जैवनिम्नीकरणीय, पुनःचक्रणीय तथा अन्य अपशिष्टों में अपशिष्टो को अलग नहीं किया था, संसाधन बिना खुले लैण्डफिल में लगभग 100 से 140 एमटी निम्नीकरणीय अपशिष्ट सीधे डाला गया, लैण्डफिल स्थान में अग्नि सुरक्षा उपकरण स्थापित नहीं किए जिसके कारण स्वास्थ्य संकट में डाला गया, लैण्डफिल तथा आसपास में भूजल तथा परिवेशी वायु की आवधिक जांच करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। इसके अलावा चण्डीगढ़ प्रदूषण नियंत्रण समिति (सीपीसीसी) ने एमसीसी द्वारा गुणवत्ता

अनुपालन की मॉनीटरिंग नहीं की थी। एससीसी एमओयू शर्तों के उल्लंघन में निजी भागीदार द्वारा रिफ्यूज्ड डिराइव्ड फ्यूल (आरडीएफ) की वाणिज्यिक बिक्री रोकने में भी असफल हो गया और अनुसूची से छः वर्ष पीछे पूर्ण सेनीटरी लैण्डफिल अप्रयुक्त रहा।

मामला नवम्बर 2015 माह में यूटी प्रशासन तथा सचिव भारत सरकार, गृह मंत्रालय नई दिल्ली को सूचित किया गया था। जून 2016 तक उत्तर प्रतीक्षित है ।

2.5 सेवा कर का अनियमित भुगतान

वन तथा वन्य जीव विभाग, चण्डीगढ़ प्रशासन ने वित्त मंत्रालय की अधिसूचना के विपरीत ठेकेदारों को ₹2.94 करोड़ के सेवा कर का अनियमित भुगतान किया।

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा जारी छूट अधिसूचना सं.25/2012-सेवा कर दिनांक 20 जून 2012 के खण्ड 12 (ए) तथा (डी) के अनुसार, विभिन्न क्षेत्रों में सरकार को प्रदत्त सेवाओं को 01 जुलाई 2012 से सेवा कर से छूट प्राप्त है।

उप वन संरक्षक, चण्डीगढ़ के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि विभाग ने विभिन्न वन तथा जंगली जीवन क्रियाकलाप कार्यान्वित करने के लिए विभिन्न ठेकेदार काम पर लगाए थे जिनके लिए विभाग ने ठेकेदारों को जुलाई 2012 से मार्च 2015 के दौरान सेवा कर के रूप में ₹2,93,63,196 का भुगतान किया था।

लेखापरीक्षा में उपरोक्त के बारे में बताए जाने (मई 2015) पर, उप वन संरक्षक, चण्डीगढ़ ने सूचित किया (जून 2015) कि विभाग को दिनांक 20 जून 2012 की अधिसूचना की जानकारी नहीं थी, परन्तु लेखापरीक्षा द्वारा उसे बताए जाने पर, विभाग ने वित्तीय वर्ष 2015-16 से सेवा कर का भुगतान रोक दिया है। तथापि, विभाग ने ठेकेदारों से ₹2.94 करोड़ के सेवा कर की प्रतिपूर्ति के बारे में उल्लेख नहीं किया।

मामला, सचिव वित्त यूटी चण्डीगढ़ (सितम्बर 2015) तथा सचिव, भारत सरकार, गृह मंत्रालय दिल्ली (सितम्बर 2015) में भेजा गया था। उत्तर मई 2016 तक प्रतीक्षित था।

2.6 अविवेकपूर्ण ढंग से निधियां जारी करना

समाज कल्याण विभाग, यूटी चण्डीगढ़ ने जरूरत अथवा मांग के बिना तथा भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना चण्डीगढ़ आवास बोर्ड को राशि वार्षिक रूप से जारी की। इसके परिणामस्वरूप ₹2.40 करोड़ का अवरोधन हुआ।

समाज कल्याण विभाग (डीएसड्ब्ल्यू), यूटी, चण्डीगढ़ ने चण्डीगढ़ में रहने वाले कर रहित अनुसूचित जाति के परिवारों के लिए कम लागत वाले आवास यूनिटों के निर्माण हेतु 1980-81 से एक योजना कार्यान्वित की। बाद में इस योजना का नाम डा. अम्बेडकर आवास योजना (एएवाई) रखा गया था। चण्डीगढ आवास बोर्ड (सीएचबी) को कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में नियुक्त किया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा (अक्तूबर 2014) कि सीएचबी के पास अपर्याप्त अव्ययित शेष के बावजूद, विभाग ने जरूरत अथवा मांग के बिना वार्षिक रूप से अतिरिक्त निधियां जारी की जिनका उल्लेख निम्न तालिका में किया गया है।

(₹ लाख में)

वर्ष	अथ शेष	डी एस डब्ल्यू द्वारा सी एच बी को जारी राशि	निधियों की उपलब्धता
2011-12	454.59 (31.08.2011)	40	494.59
2012-13	494.59	50	544.59
2013-14	544.59	50	594.59
2014-15	594.59	50	644.59
2015-16	644.59	50	694.59

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा (जनवरी 2016) कि डीएसडब्ल्यू ने अ.जा. समुदाय की मांग पूरी करने के लिए 500 आवास यूनिटों के निर्माण हेतु सीएचबी को भूमि आबंटित करने के लिए वित्त सचिव, यूटी चण्डीगढ़ को अनुरोध किया

(जुलाई 2014)। तथापि, भूमि अभी भी सीएचबी को उपलब्ध कराई जानी है (जनवरी 2016)

वित्त सचिव चण्डीगढ़ प्रशासन ने उत्तर दिया (अगस्त 2015) कि राशि वार्षिक योजना 2014-15 में अनुमोदित योजना के अन्तर्गत सीएचबी को जारी की गई थी, परन्तु उसने आश्वासन दिया कि यदि डीएसडब्ल्यू राशि का उपयोग करने में सक्षम नहीं होगी तो उसे 2016-17 वर्ष से योजना को बन्द करने के लिए कहा जाएगा। उपर्युक्त के विपरीत, डीएसडब्ल्यू ने सूचित किया (जनवरी 2016) कि यह गरीब लोगों के लिए एक सतत योजना थी और इसलिए भूमि की लागत तथा आवास यूनिटों के निर्माण हेतु वार्षिक आधार पर सीएचबी को वार्षिक आधार पर निधियां जारी करके आरक्षित निधि का सृजन किया गया था।

डीएसडब्ल्यू का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। केन्द्रीय कोषागार नियमावली का नियम 290 परिकल्पना करता है कि "जब तक किसी धन के तत्काल संवितरण की जरूरत नहीं होगी, तब तक कोषागार से उसका आहरण नहीं किया जाएगा। मांग की प्रत्याशा में अथवा बजट अनुदानों के व्यपगत होने से बचने के लिए कोषागार से धन के आहरण की अनुमति नहीं है।" इस प्रकार भूमि की उपलब्धता सूचित किए बिना डीएसडब्ल्यू द्वारा सीएचबी को अविवेकपूर्ण रूप से निधियां जारी करने के परिणामस्वरूप ₹2.40 करोड़ का अवरोधन हुआ।

मामला गृह मंत्रालय, भारत सरकार को भेजा गया था (नवम्बर 2015)। प्रत्युत्तर में, मंत्रालय ने प्रशासक, चण्डीगढ़ प्रशासन के सलाहकार को सीधे लेखापरीक्षा को टिप्पणियां/उत्तर भेजने का निदेश दिया (दिसम्बर 2015)।

तथापि, परामर्शदाता से प्रशासक चण्डीगढ़ प्रशासन को कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (मई 2016)।

संघ शासित क्षेत्र, दादरा एवं नागर हवेली

2.7 संघ शासित क्षेत्र दादरा एवं नागर हवेली (यूटी डी एवं एनएच) में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) का कामकाज

जिला पंचायत, सिलवासा के अभी विनियम, 2012 के अन्तर्गत पीआरआई के विभिन्न, 2012 के अन्तर्गत पीआरआई के विभिन्न कार्यों से संबंधित 51 नियम तथा सात उप-नियम बनाने हैं। डी एवं एनएच ने विनियम में परिकल्पित 29 कार्यों के प्रति डीपी के बारह कार्य पूर्ण रूप से तथा छ: कार्य आंशिक रूप से सौंपे दिए है। ग्राम सभाओं की हिस्सेदारी अपर्याप्त थी। निविदा प्रक्रिया तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में त्रुटियां पाई गई थी। सम्पत्ति कर निर्धारण तथा संग्रहण प्रणालियां त्रुटिपूर्ण थी।

2.7.1 प्रस्तावना

दादरा एवं नागर हवेली का संघ-शासित क्षेत्र (डी एवं एनएच की यूटी) में भौगोलिक रूप से घिरे हुए दो अलग-अलग यूनिट, दादरा एवं नागर हवेली निहित हैं, जो गुजरात में उत्तर की ओर तथा महाराष्ट्र में दक्षिण की ओर 491 वर्ग किलोमीटर में फैले हुए हैं। विधान-मण्डल के बिना संघ-शासित क्षेत्र के रूप में, डी एवं एनएच का शासन भारत सरकार, गृह मंत्रालय (एमएचए) के अधीन एक प्रशासक द्वारा चलाया जाता है।

डी एवं एनएच में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) दो स्तरीय प्रणाली के रूप में कार्य करती है अर्थात्, सिलवासा में जिला पंचायत (डीपी) तथा ग्यारह[43] ग्राम पंचायतें (वीपी)। डी एवं एनएच में पीआरआई की शक्तियां और कत्तर्व्य 1994 तथा 2012 में यथा संशोधित डी एवं एनएच ग्राम पंचायत विनियम, 1965 (विनियम) के अंतर्गत बनाई गई ग्राम पंचायत नियमावली द्वारा अधिशासित होते है। विनियम में पीआरआई के अधिकार क्षेत्र के अन्दर 29 मामले[44] विनिर्दिष्ट किए गए हैं।

---

[43] मार्च 2015 की यूटी प्रशासन अधिसूचना तथा जुलाई 2015 की चुनाव आयोग अधिसूचना के द्वारा बढ़ा कर 20 की गई।

[44] भारत के संविधान की XI अनुसची के अनुसार

डीपी एक सर्वोच्च निकाय है जिसका मुखिया प्रशासक द्वारा नियुक्त मुख्य कार्यकारी पदों में (सीईओ) होता है चुने गए कार्यकारी के पदों में डीपी के लिए एक अध्यक्ष तथा वीपी के लिए सरपंच होते हैं। अध्यक्ष को डीपी कार्यकारी शक्तियां दी गई है तथा सीईओ, डीपी के दैनिक प्रशासन के लिए उत्तरदायी है।

डी एवं एनएच के पीआरआई की लेखापरीक्षा, अप्रैल 2012 से मार्च 2015 की अवधि के अभिलेखों की नमूना-जांच के माध्यम से सीएजी के डीपीसी अधिनियम[45] की धारा 14(1) के अंतर्गत मई तथा सितम्बर 2015 के बीच की गई थी। लेखापरीक्षा का उद्देश्य, योजना, बजट, वित्तीय प्रबंन्धन, योजनाओं का निष्पादन एवं कार्यान्वयन, करों के निर्धारण एवं संग्रहण से संबंधित नियमों के पालन की सीमा का पता लगाना है।

डीपी के छः विभागों/विंगों में से चार[46], 11 वीपी में से चार[47] तथा दो[48] केन्द्रीय सरकार योजनाओं की लेखापरीक्षा में नमूना-जांच की गई थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.7.2 विनियम का पालन न करना

2.7.2.1 विनियम के अंतर्गत नियम/उपनियम न बनाना तथा संसद को नियमावली अनुमोदनार्थ प्रस्तुत न करना

विनियम की धारा 221 में अपेक्षित है कि प्रशासन नियम बनाए, धारा 122 में अपेक्षित है कि सचिव पंचायत, विनियम के विभिन्न प्रावधान कार्यान्वित करने के लिए उप-नियम[49] बनाए तथा धारा 123 में अपेक्षित है कि इन नियमों तथा उप-नियमों को संसद के प्रत्येक पटल के समक्ष रखा जाए।

---

[45] भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के कर्त्तव्य, शक्ति एवं सेवा की शर्तें अधिनियम 1971

[46] किए गए व्यय तथा किए गए कार्यों/विकासात्मक कार्यों के आधार पर लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी), ग्रामीण विकास, शिक्षा विभाग तथा शिशु विकास परियोजना कार्यालय (सीपीडब्ल्यूओ) चूने गये थे।

[47] दादरा, नरोली, राधा एवं सामरवाणी

[48] अनुपूरक पोषण कार्यक्रम तथा (2) राजीव गांधी पंचायत सहकीर्तन अभियान (आरजीपीएसए)

[49] प्रशासन के पूर्व अनुमोदन से।

दिसम्बर 2015 तक, डी एवं एनएच प्रशासक ने विभिन्न कर्त्तव्यों/कार्यों, जिनमें अन्य बातों के साथ-साथ कर का निर्धारण, वीपी निधि की अभिरक्षा, लेखे का फॉर्मेट, बजट बनाना, लेखाओं की लेखापरीक्षा आदि शामिल हैं पर बनाए जाने वाले 57 नियमों तथा सात उप-नियमों के प्रति छः नियम **(अनुबन्ध-II)** अधिसूचित किए गए (जनवरी/अप्रैल 2015)। इसके अतिरिक्त अधिसूचित किए छः नियमों में से कोई भी संसद के समक्ष नहीं रखा गया था।

डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि कानूनी विशेषज्ञता के अभाव के कारण नियम तथा उप नियम नहीं बनाए जा सके, परन्तु अब तक बनाए गए नियम संसद के अनुमोदनार्थ भेज दिए जाएंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि डी.पी. सिलवासा ने शीघ्र नियम बनाने के लिए कानूनी विशेषज्ञ नियुक्त/आउटसोर्स करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की है। इसके अतिरिक्त, डीपी सिलवासा ने पहले से बनाए गए नियम भी अभी संसद को भेजने हैं (मई 2016)।

2.7.2.2 कार्य सौंपना

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 जी (ग्यारहवीं अनुसूची के साथ पठित) में पीआरआई को शक्तियां तथा उत्तरदायित्व सौंपने का प्रावधान हैं। तद्नुसार, विनियम के साथ संलग्न अनुसूची-II तथा III में पीआरआई को 29 कार्य सौंपने पर विचार किया गया था। यह देखा गया था कि केवल 12 कार्य (पूर्णत:) तथा छः कार्य (अंशत:) डीपी को सौंपे गए थे (मई 2016) **(अनुबंध-III)**।

वीपी के मामले में, कार्यों को सौंपने डीपी के तीन विभागों[50] द्वारा सहायता अनुदान (जीआईए) के अन्तरण तक ही सीमित था। यद्यपि, मई 2012 में वीपी के लिए 55 पदों (तकनीकी तथा गैर-तकनीकी) का सृजन किया गया था, तथापि, उन्हें अभी भरा जाना था। पर्याप्त स्टाफ के अभाव के कारण, वीपी स्वतंत्र रूप से विकासात्मक कार्य करने में सक्षम नहीं थे। डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि पीआरआई को और अधिक कार्य सौंपने के लिए

---

[50] लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी), ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी) तथा उप मण्डल भू-संरक्षण कार्यालय (एसडीएससीओ), डी एवं एनएच प्रशासन के आदेशानुसार (दिसम्बर 2010)

मामला यूटी प्रशासन के साथ उठाया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि संसदीय स्थायी समिति की सिफारिशों (फरवरी/दिसम्बर 2014) के बावजूद, पद भरने के लिए कोई प्रगति नहीं हुई थी। इसके अतिरिक्त डीपी सिलवासा के पीआरआई को और अधिक शक्तियां सौपने के लिए अभी कार्रवाई करनी है।

2.7.2.3 विकेन्द्रीकृत योजना

विनियम की धारा 118 में प्रावधान है कि प्रत्येक वीपी तथा डीपी, ग्राम सभाओं द्वारा सुझाई गई विकासात्मक योजनाओं का समुचित सम्मान करते हुए, पंचायत विनियमों के अनुसार ड्राफ्ट विकास योजना तैयार करने तथा उसे डी एवं एनएच प्रशासन को आगे भेजने के लिए जिला योजना समिति (डीपीसी) को प्रस्तुत करने के लिए उनकी वार्षिक विकास योजनाएं (एडीपी) तैयार करेगा। तथापि, यह देखा गया था कि चार[51] वीपी (2012-13) तथा आठ[52] वीपी (2013-14) में, सरपंचों ने ग्राम सभाओं को शामिल किए बिना एडीपी प्रेषित किए। इसमें अतिरिक्त, डीपी के केवल तीन विभागों[53] ने वीपी की योजनाओं पर विचार किया तथा रोज तीन विभागों की योजना में वीपी की कोई भागीदारी नहीं थी। डीपी सिलवासा ने लेखा-परीक्षा को सूचित किया (मई 2016) कि चूंकि, शिक्षा तथा सीडीपीओ विभाग, भारत सरकार की उप योजनाओं को लागू करते हैं। जिनकी डीपी द्वारा केन्द्रीय रूप से मॉनीटरिंग होती है, अत: वीपी को शामिल करने को काई कारण नहीं था। तथापि, यह स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि इन दोनों विभागों को यूटी विशिष्ट योजनाओं के योजना कार्य में भी शामिल करना चाहिए था, जो नहीं किया गया था। डीपी को सिलवासा ने पशु चिकित्सा विभाग की योजना में वीपी को शामिल न करने के लिए औचित्य नहीं दिया था। अत: यह स्पष्ट है कि डीपी सिलवासा की योजना के कार्य में ग्राम स्तर पर बहुत कम भागीदारी है।

डीपी सिलवासा के ₹519 करोड़ (2012-13) तथा ₹680 करोड़ (2013-14) के लिए डीपी तैयार किए, जिनके प्रति केवल ₹127.05 करोड़ (2012-13) तथा ₹136.19 करोड़ (2013-14) जीआईए के रूप में प्राप्त किए गए जो प्रस्तावित

---

[51] रखौली, दुधनी, अम्बोली एवं रांधा

[52] खनवेल, रखौली, दापड़ा, किल्वानी, दुधनी, दादरा, अम्बोली एवं रांधा

[53] (I) लोक निर्माण विभाग (2) ग्रामीण विकास विभाग एवं (3) मृदा सरंक्षण विभाग

वार्षिक योजना का क्रमश: 24 तथा 20 प्रतिशत था। लेखापरीक्षा ने देखा कि वीपी से प्राप्त सभी प्रस्ताव विगत में प्राप्त बजट अनुदानों पर विचार किए बिना ही हर वर्ष बजट प्रस्तावों में शामिल किए गए थे। इसके अतिरिक्त, विकासात्मक निर्माण कार्यों के लक्ष्य वास्तव में प्राप्त राशियों के आधार पर संशोधित नहीं किए गए थे। इससे यह पता चलता है कि डीपी द्वारा तैयार किए गए एडीपी यथार्थ नहीं थे। इसके साथ ही डीपी सिलवासा ने वर्ष 2014-15 के लिए समेकित एडीपी तैयार नहीं किए। इस चूक के कारण अभिलेख पर उपलब्ध नहीं हैं, और न ही डीपी ने लेखापरीक्षा को कोई स्पष्टीकरण दिया।

डीपी सिलवासा ने एक वर्ष में न्यूनतम चार ग्राम सभा बैठकें आयोजित करने के लिए वीपी को निर्देश जारी किए (मई 2016) ताकि योजना में आम लोगों की भागीदारी को बढ़ाया जा सके तथा लेखापरीक्षा को आश्वासन दिया (फरवरी 2016) कि संशोधित योजनाएं बजटीय आबंटनों के आधार पर तैयार की जाएंगी।

2.7.4 वित्तीय प्रबंधन

लेखापरीक्षा के दौरान देखी गई महत्वपूर्ण टिप्पणियों की चर्चा आगामी पैराग्राफ में की गई है।

2.7.4.1 बैंक खाते का अप्राधिकृत अनुरक्षण

संविधान के अनुच्छेद 284 में प्रावधान है कि सरकार द्वारा प्राप्त अथवा उठाए गए राजस्व अथवा लोक धन के अतिरिक्त, उसकी क्षमता में उसी रूप में संघ के कार्यों के संबंध में नियुक्त अधिकारी द्वारा प्राप्त अथवा उसके पास जमा कराया गया समस्त धन लोक लेखे में जमा कराया जाएगा। सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 7 यह दोहराता है कि सरकार की राशियों के रूप में अथवा जमा, प्रेषण अथवा अन्यथा, सरकार द्वारा अथावा उसकी ओर से प्राप्त समस्त धन, बिना विलम्ब के सरकारी लेखे में लाया जाएगा।

इन प्रावधानों के विपरीत यूटी प्रशासन, अधिशासी अभियंता (ईई), लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) के नाम में देना बैंक, सिलवासा शाखा में एक बचत बैंक खाता चला रहा है जिसमें ठेकेदारों से की गई समस्त कटौतियां

तथा पीडब्ल्यूडी विभाग द्वारा प्राप्त अन्य जमा प्रेषित किए जाते हैं। बैंक खाते को डीपी के बही खातों से अलग रखा गया था तथा उसकी 2012-15 के दौरान लेखापरीक्षा नहीं की गई। मार्च 2015 तक, इस बैंक खाते में शेष ₹14.78 करोड़ था। डीपी सिलवासा ने सूचित किया (फरवरी 2016) कि बैंक खाता समुचित रूप से लेखाबद्ध किया जाएगा तथा उसे भविष्य में वित्तीय विवरण में शामिल किया जाएगा। यह स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बैंक खाता चलाने अपने आप में ही संवैधानिक प्रावधान तथा वित्तीय नियमावली का उल्लंघन है और इसे सरकारी लेखे से बाहर ऑपरेट किया जा रहा है।

2.7.5 ज़िला पंचायत (डीपी) का कामकाज

डीपी, सिलवासा, डी एवं एनएच में पीआरआई की सर्वोच्च श्रेणी का मुखिया सीईओ है जिसके नीचे छः विभाग है। लेखापरीक्षा ने विस्तृत जांच हेतु चार विभागों का चयन किया। इन चार विभागों में 2012-13 से 2014-15 के दौरान निधियों का विभाग-वार आबंटन एवं उपयोग निम्न प्रकार से है:

(₹ लाख में)

विभाग	2012-13		2013-14		2014-15	
	निधियों का आबंटन	उपयोग	निधियों का आबंटन		निधियों का आबंटन	उपयोग
लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी)	8,866.00	8,377.52	10,057.00	11,322.19	10,596.67	9,851.31
ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी)	2,144.50	1,753.14	2,244.50	3,154.26	2,605.50	2,725.50
प्राथमिक शिक्षा	1,350.00	1,082.97	1,032.00	1,260.29	1,630.00	1,578.23
शिशु विकास एवं परियोजना कार्यालय (सीडीपीओ)	205.00	152.22	205.00	205.12	239.56	288.10
जोड़	**12,565.50**	**11,365.85**	**13,538.50**	**15,941.86**	**15,071.73**	**14,443.14**

(स्रोतः डीपी सिलवासा द्वारा प्रस्तुत सूचना)

लेखापरीक्षा के दौरान देखी गई महत्वपूर्ण आपत्तियों की चर्चा अनुवर्ती पैराग्राफ में की गई है।

2.7.5 विकासात्मक कार्यों के निष्पादन में अनियमितताएं

2.7.5.1 निविदा प्रक्रिया में विसंगतियां

यूटी प्रशासन ने अनुदेश जारी किए (जुलाई 2011) कि ₹ पांच लाख तथा अधिक के सभी निर्माण कार्य, 1 अक्तूबर 2011 से खुली-ई-निविदाकरण प्रणाली के माध्यम से कार्यान्वित किए जाने चाहिए) यू टी प्रशासन के निविदा दस्तावेजों की सामान्य शर्तों के उल्लेख है कि विशेष शर्तों, विनिदिशनों तथा उदाहरणों सहित निविदा की सभी शर्तें, पश्चात् दोनों पक्षों द्वारा विधिवत रूप से हस्ताक्षरित की जाएंगी निविदा पद्धति में निम्नलिखित विसंगतियां देखी गई थी:

क्र. सं.	विभाग	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति	विभाग का उत्तर तथा उस पर लेखापरीक्षा की टिप्पणी
1.	पीडब्ल्यूडी	कार्य पूरा होने के पश्चात् तीन वर्षों के लिए निः शुल्क अनुरक्षण की शर्त के साथ अतिरिक्त शर्तें, ठेकेदार द्वारा विधिवत हस्तारिक्त दस्तावेजों करार का भाग नहीं थे क्योंकि केवल निविदा आमंत्रण सूचना पर ही ठेकेदार द्वारा हस्ताक्षर किए गए थे, अतः अतिरिक्त शर्तें ठेकेदारों पर बाध्य नहीं थीं। नौ ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी प्रदान किया गया था क्योंकि ₹18.45 लाख के सुरक्षा जमा 36 महीने के बजाए कार्य के पूरा होने के दो तथा 29 महीनों के बीच वापिस किए गए थे।	डीपी सिलवासा ने लेखापरीक्षा टिप्पणी स्वीकार कर ली (फरवरी 2016) परन्तु कहा कि किसी भी मामले में निष्पादित सड़क कार्य का कोई भी मामला घटिया गुणवत्ता का नहीं था अथवा तीन वर्ष तक उसमें अनुरक्षण की आवश्यकता नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सात अनुबंधों में निःशुल्क अनुरक्षण अवधि मार्च 2016 तथा जुन 2017 के बीच ही समाप्त हो जाएगी तथा डीपी में इस अवधि के दौरान किए गए अनुरक्षण व्यय की प्रतिपूर्ति हेतु कोई सुरक्षा नहीं थी।
2.	आरडीडी	इस अपेक्षा के विपरीत कि ₹पांच लाख अथवा अधिक सभी निर्माण कार्य खुली ई-निविदा के माध्यम से किए जाने चाहिए, सामुदायिक विकास कार्यक्रम (सीडीपी) के अंतर्गत 36 विकासात्मक कार्य जिनका अनुमान ₹15.82 करोड़ था, ठेकेदार द्वारा प्रदत्त मजदूरी तथा सामग्री का प्रयोग करते हुए 2012-13 से 2014-15 के दौरान वीपी द्वारा कार्यान्वित किए गए थे।	डीपी सिलवासा के लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार कर ली (फरवरी 2016) तथा आश्वासन दिया कि आगे से ₹पांच लाख अथवा अधिक के सभी नए निर्माण कार्य, खुली ई-निविदा पद्धति का पालन करेंगे।
3.	आरडीडी	₹25.90 लाख लागत की 7,000 पोलो टी-शर्टें तथा टोपियां, विज्ञापन	डीपी सिलवासा नें कहा (फरवरी 2016) कि शीघ्रता के कारण निविदा पद्धति का अनुसरण

		के माध्यम से निविदाएं आमंत्रित किए बिना अक्तूबर 2014 तथा अप्रैल 2015 के बीच अधिप्राप्त की गई थी।	नहीं किया गया था। शीघ्रता का बहाना औचित्यपूर्ण नहीं है क्योंकि खरीदें सात महीनों से खण्डश: आधार पर की गई थी।
4.	आरडीडी	ऑनलाईन निविदाएं आमंत्रित किए बिना 962 तथा 1,100 व्यक्तिगत घरेलू शौचालयों[54] के निर्माण हेतु रोटरी क्लब सिलवासा, एक गैर सरकारी एजेंसी (एनजीओ) के साथ दो करार किए गए थे (नवम्बर 2011/मई 2013)	डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि एनजीओ का चयन ग्रामीण लोगों में शौच की आदतों को प्रोत्साहित करने के लिए किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने विनिर्दिष्ट किया था (जून 2013) कि एनजीओ का चयन पारदर्शी प्रक्रिया के माध्यम से किया जाना चाहिए जिसका वर्तमान मामले में अनुसरण नहीं किया गया था।

2.7.5.2 लिफ्ट सिंचाई (एलआई) योजनाओं का कामकाज

पीडब्ल्यूडी ने 2012-15 के दौरान 139 (2012-13) तथा 143 (2013-15) एलआई योजनाएं परिचालित की तथा 111 ऑपरेटर लगाने के लिए ₹4.29 करोड़ का व्यय[55] करके औसतन 715 हेक्टेयर[56] सिंचाई थी, जल प्रभारों के प्रति ₹4.65 लाख एकत्र किए गए थे। यह देखा गया था कि जल प्रभारों की दरें बहुत पहले अगस्त 1974 में तय की गई थी जिसके बाद कोई संशोधन नहीं किया गया था। तेरहवें वित्त आयोग (13 एफसी) ने जल प्रभारों के संग्रहरण तथा अनुरक्षण लागत में असमानता पर चिंता व्यक्त की थी (दिसम्बर 2009) तथा 2011-12 तक जल टैरिफ प्रणाली नियत करने तथा नियमित करने के लिए जल नियामक प्राधिकरण के गठन की सिफारिश की थी। इसे सिंचाई प्रबंधन ज़िम्मेदारियों[57] को जल प्रयोक्ता संघों (डब्ल्यूयूए) को अन्तरित करके डीपी सिलवासा द्वारा अभी किया जाना है। इसके अतिरिक्त, जल संसाधन मंत्रालय ने मुख्यत: केन्द्र प्रवर्तित कमान क्षेत्र विकास कार्यक्रम के अधीन क्षेत्रों के लिए किसानों के भागीदारी सिंचाई प्रबंधन (पीआईएम) के लिए दिशानिर्देश जारी किए थे (अप्रैल 1987)। डीपी सिलवासा को अभी दिशानिर्देश लागू करने है। मंत्रालय के पीआईएम पर एक ड्राफ्ट मॉडल

---

[54] ₹226.52 लाख का व्यय करके 1,189 आईएचएचएल का निर्माण किया (मार्च 2015)।

[55] एलआई योजना हेतु व्यय किए गए विद्युत प्रभारों के ब्यौरे डीपी सिलवासा द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

[56] 1 हेक्टेयर 2.47 एकड़।

[57] संचालन एवं प्रबंधन, जल संवितरण, शुल्क संग्रहण, आदि।

अधिनियम जारी किया (1998) जिसे अभी लागू किया जाना शेष है। डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि मामला डीपी की आम सभा तथा यूटी प्रशासन के साथ उठाया जाएगा।

2.7.5.3 प्राथमिक विद्यालयों के लिए केन्द्रीय मॉनीटरिंग प्रणाली

यूटी प्रशासन ने कैमरों के माध्यम से कक्षा कमरों तक सीधी पहुंच के द्वारा सिलवासा से उन्हें केन्द्रीय रूप से मॉनीटर करने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित 16 विद्यालयों में ₹44.39 लाख की लागत पर एक इंटरनेट आधारित केन्द्रीय मॉनीटरिंग प्रणाली (सीएमएस) शुरू की (मार्च 2013) सीएमएस में शिथिलता आ गई क्योंकि सेवा प्रदाता ने बिलों का भुगतान न करने के कारण इंटरनेट कनेक्शन बन्द कर दिए (जनवरी 2014)। परिणामत: सीएमएस पर ₹44.39 लाख का व्यय निष्फल हो गया तथा उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए। डीपी सिलवासा ने कहा (मई 2016) कि सेवा प्रदाता ने इंटरनेट कनेक्शन फिर से शुरू करने के लिए सम्पर्क नहीं किया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया (मई 2016) कि इंटरनेट कनेक्टिविटी फिर से शुरू नहीं की गई थी क्योंकि कोई भुगतान नहीं किया गया था।

2.7.5.4 प्राथमिक विद्यालयों में आरओ प्लांट्स की स्थापना में कमियां

डीपी सिलवासा के शिक्षा विभाग के अंतर्गत 271 विद्यालय हैं। विद्यालय के बच्चों को बढ़िया पेयजल उपलब्ध कराने के लिए, डीपी सिलवासा ने 47 विद्यालयों में ₹1,72,500 प्रत्येक की लागत पर 250 लीटर प्रति घंटा (एलपीएच) की क्षमता वाले रिवर्स ऑसमॉसिस (आरओ) स्थापित किए (सितम्बर 2013)। 2015 में, डीपी सिलवासा ने अनुमान लगाया कि 75 एलपीएच क्षमता वाले आरओ प्लांट 111 तथा 250 के बीच की संख्या वाले विद्यार्थियों के लिए अपेक्षित थे। तद्नुसार, डीपी ने 2015 में शेष विद्यालयों[58] में ₹27,500 की लागत पर 75 एलपीएच वाली आरओ स्थापित करने की योजना बनाई, परन्तु वे स्थापित नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि किसी निर्धारण के बिना 2013 में आरओ प्लांट्स की मांग का निर्णय लिया गया था क्योंकि 250 एलपीएच प्रत्येक मूल्य के ₹1,72,500

[58] जहां विद्यार्थियों की संख्या सीपीएस नवाफालिया (123) को छोड़कर 175 तथा 520 के बीच थी।

की लागत वाले आरओ प्लांट 21 विद्यालयों में लगाए गए थे हालांकि उनकी संख्या बाद में निर्धारित 250 विद्यार्थियों की अपेक्षा से कम थी। यदि डीपी सिलवासा ने इन 21 विद्यालयों में 250 एलपीएच के बजाए ₹27500 की लागत पर 75 एलपीएच वाले आरओ प्लांट लगाने पर विचार किया होता तो इस प्रकार से बचाए जाने वाले ₹30.45 लाख, 2013 में ही 98 विद्यालयों में आरओ प्लांट[59] लगाने के लिए इस्तेमाल किए जा सकते थे।

डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016 तथा मई 2016) कि छात्रों को सुरक्षित तथा पीने योग्य पेयजल उपलब्ध कराने तथा रसोई तथा हाथ धोने की मांग को भी पूरा करने की दृष्टि से 2013 में बड़ी क्षमता वाले 250 एलपीएच आरओ संयंत्र लगाए गए थे, शेष विद्यालयों के लिए 2015 में 75 एलपीएच आरओ प्लांट्स का अनुमान आावश्यकता आधारित मांग पर आधारित था। उत्तर तर्क पूर्ण नहीं है, क्योंकि 2013 में आरओ प्लांट लगाते समय न केवल मांग के कोई आवश्यकता आधारित अनुमान बनाए गए थे, बल्कि 2015 में प्रस्तावित स्थापना हेतु मांग के आवश्यकता आधारित अनुमान न केवल 75 एलपीएच की कम मांग को प्रक्षिप्त करते थे बल्कि हाथ धोने के लिए पीने योग्य पेय जल का प्रयोग (जो व्यर्थ है), 2015 की आवश्यकता आधारित मांग में शामिल नहीं किया गया था। डीपी सिलवासा ने यह भी कहा (मई 2016) कि 250 एलपीएच क्षमता वाले आरओ प्लांट 47 विद्यालयों में एक पायलट परियोजना के रूप में लगाए गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पायलट परियोजना एक अथवा कुछ विद्यालयों तक ही सीमित की जा सकती थी, बिना 47 विद्यालयों में 250 एलपीएच अनुमान के बिना 47 विद्यालयों 250 एलपीएच आरओ प्लांटों को कार्यान्वयन व्यर्थ तथा अनुचित है। डीपी सिलवासा ने ऐसे कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए हैं कि 214 विद्यालयों में, नियोजित के रूप में 75 एलपीएच आरओ प्लांट क्यों नहीं लगाए गए थे।

---

[59] 75 एलपीएच की क्षमता के साथ- यूनिट लागत ₹30,912 (₹3,412 के स्थापना प्रभारों सहित) परिकलित की गई।

2.7.5.5 नव-निर्मित विद्यालय भवन का प्रयोग न करना

यूटी प्रशासन ने कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय[60] के लिए एक नया भवन निर्मित करने के लिए यूटी मिशन प्राधिकरण, सर्व शिक्षा अभियान को खर्डी में 2.00 हेक्टेयर भूमि आबंटित की (जनवरी 2008)। विद्यालय भवन का निर्माण ₹56.68 लाख की लागत पर अप्रैल 2010 में किया गया था तथा ₹35.37 लाख की लागत पर चारदीवारी का निर्माण जून 2012 में किया गया था।

यह देखा गया था कि पूरा होने के बाद भी, छात्रावास एवं विद्यालय भवन का प्रयोग अभी किया जाना था क्योंकि लड़कियों के लिए वह स्थान दूर तथा असुरक्षित था। इस प्रकार ₹92.05 लाख का व्यय निष्फल था।

डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि भवन का स्थल नजदीकी क्षेत्रों में भावी विकास की प्रत्याशा में चुना गया था तथा भवन में सुरक्षा के उपाय सुनिश्चित करने के बाद ही उसका उपयोग किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। यदि स्थल का चुनाव नज़दीक के क्षेत्रों के भावी विकास की प्रत्याशा में भी किया गया था, तो भी उसे अनधिकार प्रवेश, चोर तथा अतिक्रमण से बचाने के लिए सुरक्षा उपायों पर अतिरिक्त व्यय उपलब्ध कराने की आवश्यकता से चार वर्ष से अधिक के लिए खाली छोड़ने के बजाए, भवन का निर्माण आवश्यकता के अनुसार बाद में किया जा सकता था।

2.7.5.6 अनुपूरक पोषण कार्यक्रम

2012-13 तथा 2014-15 के बीच, महिला एवं बाल कल्याण मंत्रालय (एमओडब्ल्यू एवं सीडी) ने एकीकृत शिशु विकास योजना (आईसीडीएस) के प्रति अनुपूरक पोषण कार्यक्रम (एसएनपी) के प्रति ₹305.70 लाख का जीआईए जारी किया जो यूटी प्रशासन द्वारा ₹629.56 लाख जारी करके पूरा किया गया था।

---

[60] प्रवर प्राथमिक स्तर पर आवासिय विद्यालयों की स्थापना के द्वारा समाज के वंचित ग्रुप की लड़कियों को पहुँच तथा बढ़िया शिक्षा सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार की योजना।

एमओडब्ल्यू एवं सीडी ने एसएनपी के अंतर्गत प्रति लाभभोगी प्रति दिन भोजन के लिए लागत प्रतिमान[61] संशोधित[62] किए (अक्तूबर 2012) जो डी एवं एनएच के संबंध में अप्रैल 2014 से प्रभावी थे। सीडीपीओ की 2014-15 की वार्षिक योजना में एसएनपी के अंतर्गत लागत प्रतिमान[63] संशोधित किए गये थे। यह देखा गया था कि लागत प्रतिमानों के विलम्बित में ₹6.00 करोड़ विनियोजित किए गए थे। यह देखा गया था कि लागत प्रतिमानों के विलम्बित संशोधन (फरवरी 2015) के कारण 2014-15 के लिए जीआईए ₹2.40 करोड़ सीमित किए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹3.60 करोड़ के यूटी अनुदानों का कम उपयोग हुआ तथा 2014-15 के दौरान एसएनपी के अंतर्गत लाभभोगियों को अधिक पोषक भोजन से वंचित रहना पड़ा।

डीपी सिलवासा ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार कर ली (फरवरी 2016) तथा आश्वासन दिया कि भविष्य में विलम्ब से बचा जाएगा।

2.7.5.7 इन्दिरा गांधी मातृत्व सहयोग योजना (आईजीएमएसवाई) का कार्यान्वयन

आईजीएमएसवाई सिलवासा सहित चयनित 52 जिलों में गर्भवती तथा स्तनपान कराने वाली महिलाओं को सीधे नकद सहायक (सीए) प्रदान करती है। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के लागू होने के परिणामस्वरूप, एमओडब्ल्यू एवं सीडी ने 5 जुलाई 2013 से सीए ₹4000 (₹1500, ₹1500 तथा ₹1000 की तीन किस्तों में भुगतान योग्य) से बढ़ाकर ₹6000 (₹3000 प्रत्येक की दो किस्तों में) कर दिया (सितम्बर 2013)। वर्ष 2013-14 के लिए, डीपी सिलवासा द्वारा बनाए गए प्रस्ताव (सितम्बर 2013) के अनुसार, 858 लाभभोगियों की पहचान की गई थी परंतु सीए का भुगतान ₹3000 (संशोधित दरों) के बजाए ₹1500 प्रत्येक (पहली किस्त) की दर पर केवल 414 लाभभोगियों को ही किया गया था (फरवरी 2015), जिसके परिणामस्वरूप

---

[61] (1) बच्चे (6-72 महीने) ₹4 से ₹6, (2) अत्यधिक कम भार वाले बच्चे (6-72 महीने) ₹6 से ₹9 तथा (3) गर्भवती महिलाएं तथा नर्सिंग माताएं ₹5 से ₹7

[62] विभिन्न जिलों में चरणबद्ध ढ़ंग में तीन वर्षों में रोल आऊट किए जाने के लिए।

[63] ₹12 प्रति दिन बच्चों के लिए (6-7 महीने) तथा 15 प्रति दिन गर्भवती/नर्सिंग माता/कम भार वाले बच्चों के लिए क्योंकि डीएनएच प्रशासन ने अतिरिक्त अनुदान देकर चिकित्सा विभाग द्वारा निर्धारित भोजन का मेन्यू अपना कर बच्चों की स्थानीय खाद्य आदतों को ध्यान में रखते हुए उन्हें पोषण भोजन उपलब्ध कराने का निर्णय लिया।

₹6.21 लाख का कम भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय के साथ निधि उपयोग ब्यौरों के समाधान में विलम्ब के कारण 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान निधियों की कम प्राप्ति हुई/प्राप्ति नहीं हुई जिसके परिणामस्वरूप इन 414 लाभभोगियों को ₹12.42 लाख की दूसरी किश्त का भुगतान नहीं हुआ तथा शेष 444 लाभभोगियों को ₹6000 प्रत्येक के लाभ की हकदारी से भी वंचित रखा गया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि यद्यपि सीडीपीओ के पास लाभभोगी विवरण उपलब्ध थे, तथापि, डीपी सिलवासा ने 2014-15 में सीए के भुगतान हेतु डी एवं एनएच प्रशासन को कोई प्रस्ताव नहीं किया। इसके अतिरिक्त, 2013-14 के लिए सीए का भुगतान लाभभोगियों को फरवरी 2015 में हीं किया गया था क्योंकि सीडीपीओ ने प्रस्ताव के समय लाभ भोगी बैंक खाता विवरण प्राप्त नहीं किए।

अत: यह स्पष्ट है कि गर्भवती तथा स्तनपान कराने वाली महिलाओं तथा उसका विस्तार करके जन्म न लेने तथा नए पैदा हुए बच्चों को पोषण प्रदान करने के लिए आईजीएमएसवाई का आधारभूत उद्देश्य पूरा नहीं हुआ था।

डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि सीए संशोधित नहीं किया गया था क्योंकि इस संबंध में कोई आधिकारिक सम्प्रेषण उपलब्ध नहीं किया था तथा अनुदानें तथा उपयोग की राशि का मंत्रालय के साथ समाधान नहीं किया गया था तथा 2015-16 के दौरान नई निधियां प्राप्त हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय के सितम्बर 2013 के संशोधन आदेश राज्यों/यूटी के सभी आईसीडीएस एवं एनएच की मंत्रालय की बार-बार यात्राएं हुई थी जो यह दर्शाती थी कि संचार प्राप्त करने के लिए डीपी सिलवासा के पास पर्याप्त अवसर थे। इसके अतिरक्त, डीपी सिलवासा ने भी यह स्पष्ट नहीं किया था कि मंत्रालय के साथ समयबद्ध ढ़ंग में व्यय के समाधान में विलम्ब क्यों हुआ था। 2015-16 में प्राप्त नई निधियों में से 2013-14 के लिए पात्र लाभभोगियों को भुगतान के बकाया शामिल नहीं थे, क्योंकि डीपी सिलवासा ने इस संबंध में कोई मांग नहीं की थी।

2.7.5.8 राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान (आरजीपीएसए) का कार्यान्वयन

आरजीपीएसए का लक्ष्य पंचायती राज प्रणाली[64] को मजबूत करना है। पंचायती राज मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार, निधियां राज्यों/यूटी को दो किस्तों[65] में आबंटित करनी होती है। मंत्रालय ने ₹299 लाख (केन्द्र का हिस्सा ₹224.00 लाख; यूटी का हिस्सा: ₹74.94 लाख) अनुमोदित किए (फरवरी 2014) तथा 217.80 लाख[66] जारी किए (नवम्बर 2014) जो मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार, डीपी सिलवासा के बचत बैंक खाते में जमा कराए गए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय द्वारा जारी किए गए ₹217.80 लाख दिशानिर्देशों के अंतर्गत निर्धारित ₹112 लाख (केन्द्र के हिस्से का 50 प्रतिशत) की राशि से बढ़ गई थी। इस राशि में से, डीपी सिलवासा ने जनवरी 2016 तक केवल ₹82.48 लाख खर्च किए जिसके परिणामस्वरूप कार्यान्वयन में धीमी प्रगति हुई।

डीपी सिलवासा ने बताया (फरवरी 2016 तथा मई 2016) कि ₹ 100 लाख यूटी प्रशिक्षण केन्द्र के निर्माण, जो प्रस्ताव चरण के अधीन है, के लिए था तथा शेष क्षमता निर्माण हेतु चिन्हित था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियों की प्राप्ति से एक वर्ष से अधिक बीत जाने के पश्चात भी डीपी को अभी भी प्रशिक्षण केन्द्र का निर्माण प्रारम्भ करना है जिसका परिणाम जीओआई की निधियों के अवरोधन में हुआ (मई 2016)।

2.7.6 अन्य अनियमतताएं

2.7.6.1 डामर की अधिक स्टॉकिंग

सामान्य वित्तीय नियमावली (जी एफ आर) 2005 के नियम 137 के अनुसार, माल के वहन की लागत से बचने के लिए मांग से अधिक मात्रा में

---

[64] राज्यो/यूटीज़ से अपेक्षित था कि वे समुचित रणनीति की पहचान करें तथा क्रमबद्ध तथा समयबद्ध ढ़ंग में समुचित क्रियाकलाप कार्यान्वित करें।

[65] वार्षिक योजना में अनुमोदित निधियों का 50 प्रतिशत पहली किश्त में देना होता है; शेष 50 प्रतिशत, पहील किश्त के 60 प्रतिशत के यूसी के प्रस्तुतीकरण के पश्चात दूसरी किश्त में दिया जाएगा।

[66] 13 नवम्बर 2014 को ₹108.90 लाख तथा 19 नवम्बर 2014 को ₹108.90 लाख, अनुदान के संस्वीकृति पत्र डीपी सिलवासा में उपलब्ध नहीं थे।

खरीद से बचने का ध्यान रखा जाना चाहिए। पीडब्ल्यूडी एवं एनएच ने ₹104.65 लाख मूल्य का 233 एमटी डामर खरीदा (मई/जून 2012)। लेखापरीक्षा ने देखा (जुलाई 2015) कि जुलाई 2012 तथा जून 2014 के बीच केवल 23 एमटी डामर स्टॉक से जारी किया गया था तथा ₹94.57 लाख मूल्य का 211 एमटी डामर पीडब्ल्यूडी के पास बेकार पड़ा था जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ।

डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि डामर विभागीय प्रयोग के लिए खरीदा गया था परन्तु डामर के स्टॉक का उपयोग नहीं किया गया था क्योंकि सम्मुच्चों की प्राप्ति के लिए अनुबंध को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका, परन्तु अब आधा स्टॉक इस्तेमाल कर लिया गया है। तथापि, बाद में, डीपी सिलवासा ने सूचित किया (मई 2016) कि यद्यपि डामर का आधा स्टॉक उप-मंडलों को अन्तरित कर दिया गया था, तथापि, कुछ भी इस्तेमाल नहीं हुआ है। अत: यह स्पष्ट है कि डामर की खरीद के साथ सड़क निर्माण कार्यों के लिए अपेक्षित सम्मूच्चों की खरीद के समक्रमण में डीपी सिलवासा की विफलता के परिणामस्वरूप चार वर्षों के लिए ₹94.57 लाख की निधियों का अवरोधन हुआ।

2.7.7 डी एवं एनएच में ग्राम पंचायतों का कामकाज

यूटी के सभी वीपी को विनियम, 2012 की दूसरी अनुसूची में विनिर्दिष्ट मामलों से संबंधित विकास तथा सामाजिक न्याय के क्षेत्रों में योजनाओं की योजना तथा कार्यान्वयन का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। वीपी, यूटी प्रशासन से जीआईए प्राप्त करते हैं तथा करों, शुल्क आदि के माध्यम से अपनी आय का भी सृजन करते हैं। प्रत्येक वीपी का मुखिया अध्यक्ष होता है। 2012-13 से 2014-15 के दौरान वीपी की प्राप्त तथा व्यय के ब्यौर नीचे दिए गए है:

(₹ लाख में)

वर्ष	अपनी निधियां (कर राजस्व)	प्राप्त कुल अनुदान	उपलब्ध कुल निधियां	कुल व्यय
2012-13	420.82	5,350.18	5,771.00	4,665.27
2013-14	440.08	7,477.41	7,917.49	5,275.36
2014-15	373.93	7,168.74	7,542.67	4,686.25
कुल	**1,234.83**	**19,996.33**	**21,231.16**	**14,626.88**

योजनाएं सीधे वीपी द्वारा कार्यान्वित नहीं की जातीं; डीपी के तीन विभागों[67] द्वारा अन्तरित की जाती है जो ज़िला पंचायत तथा ग्राम पंचायतों के अन्तर्गत बांटी जाती हैं; तथा वीपी के अंतर्गत लिए गए कार्यों के मामले में, बिल ठेकेदार को भुगतान के अनुमोदन हेतु उन्हें प्रोषित किए जाते हैं।

वीपी, अगस्त 2009[68] में यथा संशोधित डी एवं एनएच पंचायत आरोहण करों, शुल्क एवं अन्य राशि नियमावली, 1965 के अनुसार, भवन कर एकत्र करते हैं। नियमों के अनुसार, वीपी के सरपंच हर चार वर्ष के अन्तराल पर भवनों की निर्धारिण सूचियां (भवन की क्रम संख्या, मालिकों के ब्यौरे, सूचियां (भवन की क्रम संख्या, मालिकों के ब्यौरे, पूंजीगत मूल्यांकन अथवा वार्षिक किराया मूल्य तथा उन पर निर्धारित कर की राशि दर्शाते हुए) बनाएंगे। वीपी में अपेक्षित है कि वे अपंजीकृत करदाताओं तथा निर्माण पर किए गए विस्तार की पहचान के लिए समय-समय पर निरीक्षण करें। इसके अतिरिक्त, मई 2002 में हुई डीपी की आम सभा में औद्योगिक भवनों पर पूंजीगत मूल्य के प्रति ₹1000 की लागत के प्रति ₹5 की दर पर सम्पति कर एकत्र करने का निर्णय लिया।

2.7.7.1 भवनों पर कर के निर्धारण तथा संग्रहण में अनियमितताओं पर नीचे चर्चा की गई है:

- वीपी ने कर के निर्धारण तथा संग्रहण का कम्प्यूट्रीकृत डॉटा बेस नहीं बनाया। कर निर्धारण अभिलेकख योजनाबद्ध ढ़क से नहीं बनाए गए थे तथा निर्धारण, संग्रहण बकाया कर पर प्रगति की मॉनीटरिंग नहीं की गई थी।

- भवनों की निर्धारण सूची कभी संशोधित नहीं की गई थी तथा पूंजीगत मूल्य (बाज़ार मूल्य) के बजाए भवन के अधिग्रहण के समय मालिकों द्वारा घोषित मूल्य के आधार पर औद्योगिक भवन पर कर निर्धारण किया गया।

---

[67] (1) पीडब्ल्यूडी (2) आरडीडी (3) एसडीएससीओ, डी एवं एनएच प्रशासन के ओदश (दिसम्बर 2010) के अनुसार

[68] कर की दरें, भवन के पूंजीगत मूल्य के ₹100 के प्रति 10 पैसे तथा 60 पैसे के बीच नियत हैं।

- वीपी ने कर चोरी से बचने के लिए अपंजीकृत कर दाताओं तथा निर्माणों पर किए गए विस्तारों की पहचान करने के लिए आवधिक निरीक्षण नहीं किए। दो मामलों में, यह देखा कि संग्रहित कर, योजना तथा विकास प्राधिकरण द्वारा जारी अधिभोग प्रमाणपत्र की तुलना में भवन के कम क्षेत्र पर कर संग्रहित किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹2.75 लाख के भवन कर का निर्धारण नहीं हुआ।
- विलम्बित भुगतान पर शास्ति के अद्ग्रहण के प्रावधानों के अभाव में, कर-दाताओं ने नियमित आधार पर कर का भुगातन नहीं किया। इसके अतिरिक्त, छः मामलों में रखोली तथा दादरा वीपी में औद्योगिक भवन की ₹1000 की लागत के प्रति ₹5 के बजाए ₹3 तथा ₹4 की दर पर कर का उद्ग्रहण किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹22.77 लाख के कर का कम उद्ग्रहण हुआ। लेखापरीक्षा ने 2008-09 से 2012-13 के पांच वर्षों के लिए कर का निर्धारण न करने के कारण एक औद्योगिक भवन से ₹48.63 लाख का कम निर्धारण देखा।

डीपी सिलवासा ने कहा (फरवरी 2016) कि कर के निर्धारण तथा संग्रहण में कमियां कम करने के लिए तत्काल उपचारी कार्रवाई की जाएगी तथा कम संग्रहित कर की जांच के पश्चात् मांग की जाएगी तथापि, आज की तारीख (मई 2016) तक कोई उपचारी कार्रवाई नहीं की गई थी।

2.7.8 आन्तरिक नियंत्रण

भारत सरकार/यूटी दिशानिर्देशों विनियम तथा पीआरआई के बेहतर शासन के लिए विभिन्न समितियों/प्राधिकरणों के बेहतर शासन के लिए विभिन्न आयोजन, समुचित लेखाकरण पद्धति अपनाने, आन्तरिक लेखापरीक्षा करने, शिकायत समाधान मॉनीटरिंग प्रणाली आदि का प्रावधान है। तथापि, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियां देखी:

क्र. सं.	विनियम/भारत सरकार तथा यूटी प्रशासन के प्रावधान	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां	फरवरी 2016 में डीपी सिलवासा का उत्तर
1.	डी एवं एच (बैठक) की डीपी नियमावली, 2014 में प्रावधान है कि डीपी की जनरल बॉडी की वर्ष की कम से कम एक तिमाही में बैठक अवश्य होगी।	डीपी ने 2012-15 के दौरान चार (2012-13), दो 2013-14) तथा एक (2014-15) जनरल बॉडी बैठकें आयोजित की।	डीपी ने आश्वासन दिया कि मामला जनरल बॉडी की बैठक में उठाया जाएगा।
2.	विनियम, 2012 की धारा 8 (1) में प्रावधान है कि हर ग्राम सभा प्रत्येक वित्तीय वर्ष में कम से कम चार बैठकों का आयोजन करेगी।	नौ[69] वीपी में, ग्राम सभा की बैठक निर्धारित समय पर नहीं की गई थी।	डीपी ने कहा कि अधिक जी एस बैठकें आयोजित करने लिए वीपी को अनुदेश जारी किए जाएंगे।
3.	पंचायती राज मंत्रालय (एमओपीआर) ने 12 प्रमुख संयुक्त आवेदनों[70] से निहित ई-पंचायत मिशन मोड परियोजना[71] के अंतर्गत पंचायत उद्यम स्यूट (पीईएस) लागू की।	डीपी सिलवासा ने 2013-14 में पीईएस के आवेदनों के कार्यान्वयन तथा रोल आउट के लिए ₹39.82 लाख खर्च किए। बाद में, पीईएस का अद्यतन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप डीपी सिलवासा के कार्यान्वयन पर सूचना उपलब्ध नहीं हुई। पीआरआई के लेखे में भी पीआरआईए साफ्ट[72] में अनुरक्षित नहीं किए गए थे जैसा कि मंत्रालय द्वारा अपेक्षित था।	डीपी ने आश्वासन दिया कि पीईएस अद्यतित की जाएंगी।
4.	ग्याहरवें वित्त आयोग की	चूंकि लेखाओं के फॉर्मेट्स	डीपी ने कहा

[69] दो वीपी के संबंध में सूचना उपलब्ध नहीं थी।

[70] पंचायत डायेक्ट्री, एरिया प्रोफाईलर, प्लान प्लस, पीआरआई ए साफ्ट, एक्शन साफ्ट, एसेट डायरेक्ट्री सर्विस प्लस, सामाजिक लेखापरीक्षा, प्रशिक्षण, शिकायत, पंचायत पोर्टल तथा भौगोलिक सूचना प्रणाली।

[71] समूचे देश में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) में ई-गवर्नेंस को शुरू तथा मजबूत करने के लिए तथा ई-गवर्नेंस को प्रभावी रूप से अपनाने के लिए पीआरआई की संबद्ध क्षमताएं बनाने के लिए।

[72] पंचायती राज संस्था लेखांकन सॉफ्टवेयर

	सिफारिश के अनुसार, पीआरआई के बजट तथा लेखाओं तथा वित्त पर डाटा बेस को तैयार करने के लिए फॉर्मेट्स 2002 में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित किए गए थे जिन्हें जनवरी 2009 में सरलीकृत किया गया था।	निर्धारित करने के लिए नियम नहीं बनाए गए थ, अत: लेखे डीपी के प्रत्येक विभाग द्वारा तैयार किए जाते रहे तथा डीपी के समेकित लेखे तैयार नहीं किए गए थे। सनदी लेखाकार द्वारा तैयार वार्षिक लेखे निर्धारित फॉर्मेट्स के अनुसार नहीं थे डीपी तथा वीपी में अन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली विद्यमान नहीं थी।	कि मामले के समाधान हेतु उसे लेखा निदेशालय तथा यूटी प्रशासन के साथ उठाया जाएगा।
5.	विनियम की धारा 46 तथा 91 के अनुसार, प्रशासनिक रिपोर्ट क्रमश: वीपी तथा डीपी द्वारा तैयार की जानी चाहिए तथा सक्षम प्राधिकारी को प्रस्तुत की जानी चाहिए।	वीपी तथा डीपी की प्रशासिनक रिपोर्ट, 2012-15 के दौरान न तो तैयार की गई थी और न ही सक्षम प्राधिकारियों को प्रस्तुत की गई थी।	डीपी ने आश्वासन दिया कि प्रशासनिक रिपोर्ट अगले वर्ष से तैयार की जाएंगी।
6.	विनियम की धारा 101 प्रशासन को "लोकपाल" के नाम से जाने जाने वाले एक अधिकारी को नियुक्त करने के लिए प्राधिकृत करती है।	डी एवं एनएच प्रशासन ने लोकपाल की नियुक्ति नहीं की थी (जनवरी 2016)	डीपी ने कहा कि मामला यूटी प्रशासन के साथ उठाया जाएगा।
7.	जिला पंचायत ने पीआरआई के क्रियाकलापों पर ऑनलाईन शिकायतें दर्ज करने के लिए लोगों का सक्षम बनाने के लिए ऑनलाईन सार्वजनिक शिकायत मॉनीटरिंग (ओपीजीएम) शुरू की (नवम्बर 2012)। विभागाध्यक्षों/ग्राम पंचायत स्टाफ के दैनिक आधार पर शिकायतों का निवारण करना था तथा 12 दिनों के अन्दर शिकायतों का निपटान था।	ओपीजीएम प्रणाली इसके लागू होने से ही नियमित आधार पर मॉनीटरिंग नहीं की गई थी। पीआरआई के पास कोई अन्य शिकायत निवारण प्रणाली नहीं थी। अत: पीआरआई द्वारा उसके नागरिकों को दी गई सेवाओं की समुचित मॉनीटरिंग नहीं की जा सकी।	डीपी ने आश्वासन दिया कि ओपीजीएम को पुन: शुरू किया जाएगा।

2.7.9 निष्कर्ष

विनियम, 2012 की अधिसूचना से तीन वर्ष तक डीपी को पीआरआई के विभिन्न कार्यों से संबंधित 51 नियम तथा सात उप नियम अभी बनाने है। डी एवं एनएच प्रशासन के विनियम में परिकल्पित 29 कार्यों के प्रति डीपी को

12 कार्य पूर्ण रूप से तथा छः कार्य आंशिक रूप से सौंपे गये हैं। ग्रामीण क्षेत्रों की विकास प्रक्रिया में ग्राम सभाओं की भागीदारी अपर्याप्त थी। निविदा प्रक्रिया तथा यूटी/जीओआई योजनाओं के कार्यान्वयन में त्रुटियां पाई गई थी। वीपी में वर्तमान सम्पत्ति कर निर्धारण तथा संग्रहण प्रणाली त्रुटिपूर्ण थी तथा नियमों के अनुसार नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई। विनियम के प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया गया था क्योंकि डीपी की जनरल बॉडी की बैठक समयानुसार नहीं हुई थी, निर्धारण के अनुसार ग्राम सभा नहीं हुई थी, पंचायत एंटरप्राइज सूइट (पीईएस) अपडेट नही किए थे, डीपी के लेखाओं का समेकन नहीं हुआ था, प्रशासनिक रिपोर्ट नहीं बनाई गई थी। लोकपाल की नियुक्ति नहीं हुई थी तथा पीआरआई में कोई शिकायत निवारण प्रणाली उपलब्ध नहीं है।

ड्राफ्ट लेखापरीक्षा पैरा मंत्रालय को जारी किया गया था (अक्तूबर 2015); उत्तर जून 2016 तक प्रतीक्षित है।

संघ शासित क्षेत्र, दमन एवं दीव

लोक निर्माण विभाग

2.8 ₹7.00 करोड़ की निधियों का अवरोधन

लोक निर्माण विभाग, दमन एव द्वीप ने ₹7.00 करोड़ अनियमित रूप से आहरित किए तथा मुम्बई में तैयार फ्लेट की खरीद के लिए ऑम्निबस औद्योगिक विकास निगम (ओआईडीसी) के पास जमा करा दिए (सितम्बर 2011)। प्रस्ताव असफल रहा तथा उसे सितम्बर 2014 में बन्द कर दिया गया था। लेखापरीक्षा के कहने पर, राशि ओआईडीसी द्वारा वापिस कर दी गई थी (अप्रैल 2015), परन्तु कोई ब्याज नहीं दिया गया।

केन्द्रीय कोषागार नियमावली (सीटीआर) के नियम 290 के अनुसार, कोषागर से कोई धन तब तक नहीं निकाला जाएगा जब तक उसकी तत्काल संवितरण के लिए आवश्यकता न हो कोषागार से धन मांग की प्रत्याशा में अथवा बजट अनुदानों के व्यपगत होने से बचने के लिए धन आहरित नहीं किया जाना चाहिए। केन्द्र-शासित क्षेत्र (यूटी) दमन एवं दीप (डी एण्ड डी) ने डी एण्ड डी सदन, मुम्बई के लिए तैयार फ्लैट की खरीद हेतु प्रशासनिक अनुमोदन (एए)

प्रदान किया (सितम्बर 2011) तथा अधिशासी अभियंता (ईई), लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) दमन को निधियां आहरित करने तथा ऑम्निबस औद्योगिक विकास निगम (ओआईडीसी) डी एण्ड डी, एक सरकारी उपक्रम को एक जमा निर्माण कार्य के रूप में संवितरित करने के लिए प्राधिकृत किया। तदनुसार, ईई, पीडब्ल्यूडी दमन ने ₹7.00 करोड़ ओईडीसी के पास जमा कराए (सितम्बर 2011)।

दिसम्बर 2011 तथा अगस्त 2014 के बीच, ओईडीसी ने फ्लेट की खरीद के लिए पांच अवसरों पर निविदाएं आमन्त्रित की। सभी निविदाएं, उत्तर न देने, अकेली बोली प्राप्त होने, बोलीदातों के अर्हक न होने तथा सम्पत्ति के स्लम क्षेत्र के निकट होने जैसे कारणों की वजह से रद्द कर दी गई थी। सितम्बर 2014 में, प्रशासन ने आदेश दिया कि प्रस्ताव छोड़ दिया जाए क्योंकि वह मुम्बई के सदन के भवन हेतु एक बड़ी राशि खर्च करने की अपेक्षा होटलों में ठहराना काफी अधिक लागत प्रभावी माना गया था, एक ऐसा तथ्य जो फ्लैट के अधिग्रहण का निर्णय लेते समय भी स्पष्ट था।

दिसम्बर 2014 में, लेखापरीक्षा ने बताया कि ओआईडीसी के पास जमा असमायोजित रहा, जिसके कारण यूटी प्रशासन ने ₹6.97 करोड़ (निविदाकरण की प्रक्रिया पर किए गए व्यय को समायोजित करने के पश्चात्) वापिस करने का आदेश दिया, जो अप्रैल 2015 में वापिस किया गया था। तथापि, नियमों के विपरीत ओआईडीसी के पास समय से पूर्व तथा अनावश्यक रूप से निधियां रखने के कारण ओआईडीसी को ब्याज मुक्त कर्ज के रूप में अनुचित वित्तीय लाभ हुआ। सितम्बर 2011 से अप्रैल 2015 की अवधि के दौरान औसत आधार दर[73] 9.70 *प्रतिशत* से 10.00 *प्रतिशत* वर्ष के बीच रही। आधार के रूप में कम दर लेने के कारण, ओआईडीसी से अपेक्षित है कि वह कम से कम ₹2.37[74] करोड़ का ब्याज वापस करे।

जब इस तथ्य के बारे में विभाग को बताया गया, तो यह सूचित किया गया कि ओआईडीसी, सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक का अनुसरण कर रही है जिसके अनुसार, किसी भी ब्याज का जमाओं में भुगतान नहीं किया जाना है। तथापि,

---

[73] बैंक आधार दर आरबीआई द्वारा निर्धारित न्यूनतम दर है जिससे कम बैंकों को अपने ग्राहकों को उधार देना अनुमत नहीं है।

[74] ₹6.97 करोड़ X 3.5 वर्ष X 9.70/100

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जमाओं पर ब्याज का भुगतान न करना केवल सीपीडब्ल्यूडी के अन्तर्गत संस्थाओं पर लागू है तथा ओआईडीसी इस श्रेणी से संबंधित नहीं है।

इस प्रकार, यूटी प्रशासन के होटलों में ठहरने के विकल्प की तुलना में अपना भवन लेने के लागत लाभ का विश्लेषण करने तथा ईई, पीडब्ल्यूडी के सीटीआर के उल्लंघन में मांग से पहले ओआईडीसी के पास ₹7.00 करोड़ जमा कराने के निर्णय के परिणामस्वरूप कम से कम ₹2.37 करोड़ के ब्याज का भुगतान न करने के अतिरिक्त तीन वर्ष से अधिक के लिए सरकारी निधियों का अवरोधन हुआ।

मामले को जनवरी 2016 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर मई 2016 तक प्रतीक्षित था।

2.9 ₹95.68 लाख लागत वाली सड़क साफ करने वाली मशीन का उपयोग न करने के कारण व्यर्थ निवेश

2008 में रोड़ साफ करने वाली मशीन की खरीद से ही वार्षिक अनुरक्षण अनुबंध को अन्तिम रूप देने में दमन नगर निगम की विफलता के परिणामस्वरूप ₹95.68 लाख लागत की मशीन जनवरी 2010 से चालू नहीं रही।

अगस्त 2006 में वित्त मंत्रालय द्वारा जारी माल की खरीद के लिए नीतियों तथा पद्धितियों पर नियम पुस्तक के पैराग्राफ 15.2.2 के अनुसार, यदि माल के आपूर्तिकर्ता के साथ अनुरक्षण अनुबंध किया जाता है तो निविदा पूछताछ दस्तावेज में ही इस उद्देश्य के लिए खण्ड शामिल किए जाते हैं तथा प्रस्तावों का मूल्यांकन करते समय, माल के अनुरक्षण के प्रति लागत संघटक भी प्रतिक्रियावादी निविदाकर्ताओं की रैंकिंग का निर्णय लेने के लिए समग्र आधार पर मूल्यांकित निविदा मूल्य के जोड़ने होते हैं। चूंकि, निम्नतर उद्धृत कीमत के उपस्कर में उच्चतर अनुरक्षण देयता हो सकती है अतः उसके अनुमानित जीवन चक्र के प्रति उपकरण की खरीद तथा अनुरक्षण पर कुल लागत, खरीद हेतु उसकी उपयुक्तता पर विचार करने के लिए आकलित की जानी चाहिए।

दमन नगर निगम (डीएमसी) ने एक मार्च 2008 में ₹95.68 लाख की लागत पर एक स्ट्रीट स्वीपिंग मशीन खरीदी जिसमें सुपर्दगी की तारीख (22 जुलाई 2008) से एक वर्ष की वारंटी शामिल थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि अपेक्षाओं के विपरीत, निविदा पूछताछ दस्तावेजों में उसके अनुमानित जीवन-चक्र के प्रति उपकरण की खरीद तथा अनुरक्षण पर कुल लागत शामिल करने के लिए प्रावधान निहित नहीं थे ताकि खरीद पर विवेकपूर्ण निर्णय लिया जा सके। इसके बजाए, डीएमसी ने आपूर्ति आदेश में उल्लेख किया कि हर वर्ष पृथक व्यापक वार्षिक सर्विसिंग एवं अनुरक्षण अनुबंध किया जाएगा। आपूर्तिकार एएमसी के लिए ₹7.91 लाख प्रभारित करने के लिए सहमत हो गया (जनवरी 2010) यद्‌यपि निशुल्क वारंटी 21 जुलाई 2009 को समाप्त हो गई थी, तथापि, डीएमसी ने आपूर्तिकर्ता के साथ एएमसी करार इस आधार पर नहीं किए कि उद्धृत दरें बहुत अधिक थी। उपकरण 30 जनवरी 2010 को खराब हो गया और केवल 17 महीने प्रयोग करने बाद खराब ही चल रहा है। डी एम सी ने जुलाई 2011 तथा अक्तूबर 2012 में एएमसी के लिए खुली निविदाएं आमंत्रित की, परन्तु कोई प्रतिक्रिया नहीं मिली।

अपने उत्तर (मई 2015) में, डीएमसी ने लेखापरीक्षा को दोहराया कि एएमसी को अन्तिम रूप नहीं दिया जा सका क्योंकि आपूर्तिकर्ता से प्राप्त दरें अधिक थी, तथा खुली निविदाओं का कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियम पुस्तक में दी गई पद्धति के अनुसार, प्रस्तावों की तुलना से पूर्व पूरे जीवन की अनुरक्षण लागत (एएमसी सहित) क्रय मूल्य में शामिल की जानी अपेक्षित है ताकि उपकरण की खरीद की जा सके। इसके अतिरिक्त, डीएमसी ने कभी भी एएमसी की समुचित दर निर्दिष्ट नहीं की जिसके प्रति आपूर्तिकर्ता आदि दर निर्दिष्ट नहीं की जिसके प्रति आपूर्तिकर्ता आदि द्‌वारा उद्धृत दरों की तुलना की जा सके। तथ्य यह है कि विवेकपूर्ण पद्धति का अनुसरण न करने के कारण जुलाई 2008 में सुपुर्द की गई ₹95.68 लाख लागत की सड़क साफ करने वाली मशीन का केवल 17 महीने तक ही प्रयोग किया जा सका और वह जनवरी 2010 से चालू नहीं थी।

मामला गृह मंत्रालय को भेज दिया गया था (नवम्बर 2015), उनका उत्तर मई 2016 तक प्रतीक्षित था।

संघ शासित क्षेत्र, लक्षद्वीप

2.10 सरकारी निधियां अनियमित रूप से रखना तथा ब्याज की हानि

लक्षद्वीप प्रशासन के संघ शासित क्षेत्र द्वारा खराब वित्तीय प्रबंधन के कारण ₹11.23 करोड़ से ₹41.64 करोड़, सरकारी लेखे से बाहर रखे रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹8.16 करोड़ के ब्याज की हानि हुई थी।

लक्षद्वीप केन्द्र शासित क्षेत्र (यूटीएल) प्रशासन ने भारतीय जहाजरानी निगम (एससीआई) को पांच जहाज[75] चलाने उनकी मैनिंग तथा अनुरक्षण का कार्य सौंपा। करार के अनुसार, एससीआई को उसके द्वारा यूटीएल को प्रेषित उस वर्ष के अनुमान के आधार पर प्रत्येक वर्ष के लिए त्रैमासिक किस्तों में दिए जाने वाले संवितरण के प्रति अग्रिम दिया जाना था।

करार के खण्ड 5 की अनुसूची बी के पैरा 2 में प्रावधान था कि यूटीएल प्रशासन से तथा को देय शेष का एससीआई के लेखापरीक्षकों से लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र की प्राप्ति पर दोनों पक्षों द्वारा 30 दिन के अन्दर निपटान कर दिया जाएगा। एससीआई को दी जाने वाली भावी किस्तों के प्रति समायोजन नहीं किए जा सके। दोनों पक्षों द्वारा 30 दिन के निर्धारित समय के अन्दर राशि का भुगतान न करने के मामले में, चूककर्ता पार्टी को भुगतान की तारीख तक भारतीय स्टेट बैंक द्वारा उद्धृत दर पर ब्याज का भुगतान करना अथवा दूसरी पार्टी को चैक प्रेषित करना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एससीआई के बजट अनुमानों के आधार पर यूटीएस 2009-10 ने में एससीआई को ₹72.24 करोड़ जारी किए थे, जो प्रत्यक्ष रूप से मांग से काफी अधिक थे क्योंकि उस वर्ष के लिए व्यय केवल ₹38.27 करोड़ था। तथापि, यूटीएल प्रशासन ने करार की शर्तें लागू नहीं की जिससे शेष की वसूली तथा विलम्ब पर ब्याज का भुगतान अनिवार्य हो गया। इसके बजाए, एससीआई, को यूटीएल से भावी भुगतानों के प्रति शेष के समायोजन की अनुमति प्रदान की गई थी तथा स्थिति आज तक (मई 2016) वही बनी

[75] एमवी टीपू सुल्तान (1988 में अधिष्ठापन की तिथि), एमवी द्वीपसेतु (12 नवम्बर 1987), एमवी खादीजा बीबी (21 जनवरी 1992), एमवी हमीदत्त बी (21 जनवरी 1992) तथा एमवी सुहेली (16 अगस्त 1987)

हुई है। प्रमाणित लेखाओं के अनुसार एससीआई के पास फालतू निधियों के ब्योरे नीचे दिए गए हैं:

(₹करोड़ में)

वर्ष	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
अथ शेष	7.67	41.64	28.07	19.55	11.78
निधियां जारी की गई	72.24	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
खर्च की गई राशि	38.27	13.57	8.52	7.77	0.55
अन्त शेष	41.64	28.07	19.55	11.78	11.23

यूटीएल प्रशासन ने भी एससीआई द्वारा रखे गए वार्षिक शेषों के लिए बैंक आधार दर[76] पर ₹8.16 करोड़[77] की राशि के ब्याज के विलम्बित भुगतान पर करार के अनुसार ब्याज का दावा नहीं किया है।

इस प्रकार 2009 तथा 2016 के बीच एससीआई के साथ अपना करार लागू करने में यूटीएल की विफलता के परिणामस्वरूप एससीआई के पास ₹11.23 करोड़ से ₹41.64 करोड़ के बीच निधियां पड़ी रही और उन पर ₹8.16 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। गृह मंत्रालय (एमएचए), भारत सरकार ने उत्तर दिया (जनवरी 2016) कि यद्यपि यूटीएल ने मामला कई बार एससीआई के साथ उठाया है, तथापि कोई फलदायक परिणाम नहीं देखा गया था। एससीआई ने 2011-12 के पश्चात् लेखाओं का समाधान नहीं किया था तथा यूटीएल के अनुमोदन के बिना ही व्यय किया था तथापि, लेखापरीक्षा यह स्वीकार करने में असमर्थ है कि जीओआई, यह मानते हुए कि एससीआईएफ सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम है, करार के अनुसार ब्याज सहित शेष को एससीआई को वापस करने के लिए मजबूर है।

---

76 बैंक आधार दर आरबीआई द्वारा निर्धारित न्यूनतम दर है जिससे कम बैंकों को अपने ग्राहकों को उधार देना अनुमत नहीं है।

77

अवधि	एसबीआई आधार दर	(₹करोड़)
2010-11	7.50	28.07 x 7.50% = 2.10
2011-12	8.50	19.55 x 8.50% = 1.66
2012-13	9.70	11.78 x 9.70% = 1.14
2013-14	9.80	11.23 x 9.80% = 1.10
2014-15	10.00	11.23 x 10% = 1.12
2015-16	9.30	11.23 x 9.30% = 1.04
कुल		**8.16**

2.11 निधियों का अवरोधन, लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली तथा ब्याज की कम वसूली

नियमों का उल्लंघन करते हुए, केन्द्र शासित क्षेत्र, लक्षद्वीप ने पर्याप्त व्यवहार्यता अध्ययन के बिना दो लम्बे लाईनरों की अधिप्राप्ति हेतु लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड के पास 2011-12 में ₹8.39 करोड़ जमा कराए जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ। लेखापरीक्षा द्वारा इसे बताए जाने पर एलडीसीएल द्वारा मार्च 2015 में राशि ब्याज सहित वापिस कर दी गई थी, परन्तु ब्याज का निर्धारण कम किया गया था।

प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली, 1983 के नियम 100(2) में प्रावधान है कि सरकारी लेखे से तब तक कोई धन आहरित नहीं किया जाएगा जब तक उसके तत्काल संवितरण की आवश्यकता न हो। मांग की प्रत्याशा में तथा बजट अनुदानों के व्यपगत होने से बचने के लिए सरकारी लेखे से धन आहरित करने की अनुमति नहीं है।

लक्षद्पीव संघ-शासित क्षेत्र (यूटीएल) ने विशेषकर गहरे समुद्र में मछलियां पकड़ने निर्यात हेतु मछलियों की प्रोसेसिंग और पैकेजिंग के लिए लक्षद्वीप में मतस्य पालन के विकास हेतु दो लम्बे लाईनर[78] अधिप्राप्त करने का निर्णय लिया (सितम्बर 2009)। तद्नुसार, मत्स्य पालन निदेशालय, यूटीएल ने अधिप्राप्ति के संबंध में अवस्था भुगतान करने के लिए 2010-11 के दौरान लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड (एलडीसीएल) को ₹8.39 करोड़[79] जारी किए। केन्द्रीय मत्स्य पालन प्रौद्योगिकी संस्थान (सीआईएफटी) को अनुमानित लागत के दो प्रतिशत शुल्क जमा सेवा कर, जिसके प्रति ₹3.97 लाख[80] का भुगतान किया गया था, के लिए सलाहकार के रूप में नियुक्ति की गई थी (अक्तूबर 2010)।

सीआईएफटी के परामर्श सहित पृथक परियोजना रिपोर्ट के आधार पर, प्रशासन ने प्रस्ताव की व्यवहार्यता तथा साध्यता पर चिंता व्यक्त की (दिसम्बर 2011) तथा ब्याज की अन्तर्राष्ट्रीय अभिव्यक्ति (ईओआई) आमन्त्रित करके जहाज

---

[78] लॉग लाईनिंग फिशिंग एक वाणिज्यिक फिशिंग तकनीक है।

[79] सितंबर 2010 में ₹4.50 करोड़ तथा अक्तूबर 2010 में ₹3.89 करोड़

[80] फरवरी 2011 में ₹3.60 लाख तथा जून 2011 में ₹0.37 लाख

को पट्टे पर देने की संभावना की। यूटी प्रशासन ने मामला आगे नहीं बढ़ाया तथा ₹8.39 करोड़ की राशि एलडीसीएल के पास अवरूद्ध रहीं।

इस प्रकार, यूटी प्रशासन ने सलाहकार की नियुक्ति, व्यवहार्यता अध्ययन करने, परियोजना की वित्तीय व्यवहार्यता के विश्लेषण तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा अन्तिम निर्णय लिए जाने से भी पूर्व एलडीसीएल को ₹8.39 करोड़ अन्तरित कर दिए थे, जिसके कारण प्राप्ति तथा भुगतान नियमावली,1983 का उल्लंघन हुआ।

लेखापरीक्षा टिप्पणी (दिसम्बर 2013/मार्च 2015) के उत्तर में,मत्स्य पालन निदेशालय ने (अक्टूबर 2015) कहा कि एलडीसीएल ने ब्याज सहित ₹9.87 करोड़[81] वापिस कर दिए ते तथा राशि सरकारी लेखे में अप्रैल 2015 में जमा कराई गई थी। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि वापिस की गई इस राशि में से ₹1.48 करोड़, केवल 4.40 *प्रतिशत* साधारण ब्याज को निरूपित करते थे। तथापि, नियमों के विपरीत एलडीसीएल के पास समय से पूर्व तथा अनावश्यक रूप से निधियां रखने के परिणामस्वरूप, एलडीसीएल को ब्याज-मुक्त कर्ज के रूप अनुचित वित्तीय लाभ हुआ। अक्तूबर 2010 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान, एक पायलट सार्वजनिक क्षेत्र बैंक की औसत आधार दर 7.60 *प्रतिशत* तथा 10.00 प्रतिशत मासिक के बीच रही। आधार के रूप में 7.60 *प्रतिशत* की आधार दर[82] को लेते हुए, एलडीसीएल से सरकारी लेखे में प्रेषित ₹1.48 करोड़ के प्रति ₹2.86 करोड़[83] का ब्याज वापिस करना अपेक्षित है, जिसके कारण ब्याज के प्रति कम से कम ₹1.38 करोड़ की कम वापसी हुई।

---

[81] मार्च 2015 में ₹9.54 करोड़ (डीडी सं. 394479 से 394488) तथा अप्रैल 2015 में ₹0.33 करोड़ (डीडी सं. 394538)।

[82] बैंक आधार दर आरबीआई द्वारा निर्धारित न्यूनतम दर है जिससे कम बैंकों को अपने ग्राहकों को उधार देना अनुमत नहीं है।

[83] 8.35 X 9 X 7.60/2 X 100

2.12 सरकारी निधियों का अवरोधन

भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया शुरू करने से पूर्व सरकारी निधियों के संवितरण के परिणामस्वरूप 6 वर्ष से अधिक के लिए ₹5.75 करोड़ का तथा उद्देश्य प्राप्त किए बिना मार्च 2014 से ₹14 करोड़ का अवरोधन हुआ।

प्रशासक, संघ-शासित क्षेत्र लक्षद्वीप (यूटीएल) ने विद्यमान विमानपत्तन रनवे के विस्तार हेतु अगत्ति द्वीप में 24.26 एकड़ भूमि तथा नौ संचालन सहायक सामग्री की स्थापना हेतु कलपिट्टी द्वीप में तथा लक्षद्वीप के आमंत्रण द्वीप के रूप में विकास हेतु एक एकड़ भूमि के अधिग्रहण की अनुमति प्रदान की (फरवरी 2009)।

मांग भेजने की सबसे पहली अवस्था[84] पर भी, पत्तन जहाजरानी तथा विभाजन निदेशक, यूटीएल ने भूमि अधिग्रहण समाहर्ता (एलएसी) को ₹5.75 करोड़ जारी किए (फरवरी 2009) जो राशि सिंडिकेंट बैंक में उप समाहर्ता, कावारती के चालू खाते में जमा कराई गई थी। निदेशक पत्तन जहाजरानी तथा विभाजन ने प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली,1983 के नियम 100(2) का उल्लंघन किया जिसमें प्रावधान है कि सरकारी लेखे से तब तक कोई घन आहरित नहीं किया जाएगा जब तक उसके तत्काल संवितरण की आवश्यकता न हो। सरकारी लेखे से मांग की प्रत्याशा में अथवा बजट अनुदानों के व्यपगत होने से बचने के लिए धन आहरित करने की अनुमति नहीं है। इसके अतिरिक्त, बैंक खाते में राशि जमा कराने मे एलएसी के क्रियाकलाप ने संविधान के अनुच्छेद 284, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह प्रावधान है कि उक्त प्राप्तियां सार्वजनिक लेखे में जमा कराई जानी चाहिए तथा सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 7, जो अन्य बातों के साथ साथ यह दोहराता है कि ऐसी सभी प्राप्तियां बिना विलम्ब के सरकारी लेखे में लाई जानी चाहिए, का उल्लंघन किया। सरकारी लेखे से अनावश्यक आहरण सरकार की उधार की लागत को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है।

---

[84] चरणों में भूमि अधिग्रहण प्राधिकरण को मांग भेजना, अधिनियम की धारा 4(1) के तहत भूमि अधिग्रहण हेतु सूचना, अधिसूचना का प्राधिकार, धारा 6(1) के तहत घोषणा जारी करना, पूछताछ, धारा 9(1) के तहत व्यक्तिगत नोटिस जारी करना, धारा 11 (1 व 2) के तहत सौंपना आदि शामिल हैं।

जून 2010 में मास्टर प्लान के संशोधन, पर्यावरणीय तथा तटीय नियमन जोन अनुमोदन विलम्ब से प्राप्त करने (फरवरी 2013) अप्रैल 2013 में मास्टर प्लान के पुन: संशोधन तथा समय-समय पर सूचना तथा अनुस्मारक देने के बावजूद एलएसी द्वारा कार्रवाई न करने के कारण अधिग्रहण में विलम्ब हुआ। इसी बीच, यूटीएल प्रशासन ने ₹14 करोड़ की अतिरिक्त राशि संस्वीकृत की जो नियमों का फिर से उल्लंघन करते हुए उप समाहर्ता के बैंक खाते में अन्तरित की गई थी (मार्च 2014)। सही प्रतिपूर्ति के अधिकार तथा भूमि अधिग्रहण में पारदर्शिता तथा पुनर्वास अधिनियम, 2013 जो 01 जनवरी 2014 से लागू किया गया था, को लागू करने के कारण अतिरिक्त विलम्ब हुआ था। यूटीएल प्रशासन ने ग्रामीण विकास मंत्रालय से कुछ स्पष्टीकरण मांगे मई 2016 जो प्रतीक्षित हैं। आज की तारीख (मई 2016) तक भूमि अधिग्रहण के लिए प्राथमिक अधिसूचना भी जारी नहीं की गई है।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों के उत्तर देते समय (जून तथा अक्तूबर 2015) यूटीएल प्रशासन ने तथ्य स्वीकार कर लिए।

इस प्रकार, यूटीएल प्रशासन द्वारा खराब योजना तथा वित्तीय प्रबंधन के अभाव के परिणामस्वरूप उद्देश्य प्राप्त किए बिना लगभग ₹5.30 करोड़[85] की सरकारी उधार लागत को प्रभावित करने के अतिरिक्त 6 वर्ष से अधिक के लिए ₹5.75 करोड़ तथा मार्च 2014 से ₹14 करोड़ के सरकारी धन का अवरोधन हुआ।

[85] ₹5.75 करोड़ X 7.40 प्रतिशत X 7 वर्ष = ₹2.98 करोड़
₹14 करोड़ X 8.27 प्रतिशत X 2 वर्ष = ₹2.32 करोड़

अध्याय III: संघ शासित क्षेत्र (राजस्व क्षेत्र)

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन

सूचना, प्रचार एवं पर्यटन निदेशालय

3.1 ₹51.42 लाख का गबन

सिविल लेखा नियम-पुस्तक के अन्तर्गत अपेक्षित आहरण एवं संवितरण अधिकारी की समय-समय पर लेखाओं का समाधान करने तथा भुगतान एवं लेखा कार्यालय को बैंक समाधान विवरण प्रस्तुत करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹51.42 लाख का गबन हुआ।

सिविल लेखा नियम-पुस्तक[1] के अनुसार, साधनों/नकदी के माध्यम से प्राप्तियां आहरण एवं संवितरण अधिकारी (डीडीओ) द्वारा निर्धारित चालान फार्मों के माध्यम से विभाग के अधीकृत बैंक में सरकारी लेखा में जमा कराई जानी चाहिए। प्राप्तकर्ता बैंक दैनिक प्राप्ति सूचियां बनाता है जहाँ प्राप्ति स्क्रोल की क्रम संख्या पहचान के उद्देश्य से तदनुरूप चालानों पर दर्ज की जाती हैं तथा प्राप्ति सूचियों तथा चालानों की एक प्रति डीडीओ को दी जाती है। डीडीओ से अपेक्षित है कि वह चालानों तथा जमा की गई राशियों के ब्योरे देते हुए प्राप्तियों का साप्ताहिक विवरण तैयार करे, प्राप्ति सूचियों की प्रति में दी गई प्रविष्टियों की प्राप्तियों के विवरण में दी गई प्रविष्टियों की जांच करे तथा भुगतान तथा लेखा अधिकारी (पीएओ) के परामर्श से बैंक के साथ त्रुटियों का समाधान करे। डीडीओ से यह भी अपेक्षित है कि वह पीएओ को निर्धारित फार्म में एक मासिक बैंक समाधान विवरण भेजे।

सूचना, प्रचार तथा पर्यटन (विभाग) निदेशालय, अंडमान तथा निकोबार प्रशासन (प्रशासन) के अभिलेखों से पता चला कि डीडीओ, सरकारी प्राप्तियों का बैंक स्क्रोल के साथ समाधान करने अथवा संबंधित पीएओ को बैंक समाधान विवरण प्रेषित करने में विफल रहा।

---

[1] सिविल लेखा नियम-पुस्तक ("प्राप्ति स्क्रोल तथा संबंधित समाधान एवं लेखांकन प्रक्रिया" के अंतर्गत) का पैरा 1.10.2।

रोकड़ बही के संदर्भ में पीएओ संकलन शीटों तथा अन्य संगत अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि फरवरी 2011 से मार्च 2013 की अवधि के दौरान, विभाग ने कमरे के किराए, खान-पान सेवाओं, सेल्युलर जेल में साऊंड एवं लाईट शो आदि के प्रति कुल ₹20.79 लाख की नकदी प्राप्त की। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि वह राशि, रोकड़ बही के अनुसार चालानों के माध्यम से सरकारी लेखे में जमा कराई गई दर्शाई गई थी, तथापि, तद्नुरूपी चालानों का पीएओ संकलन शीटों में कुछ पता नहीं लग रहा था तथा उन्हे सरकारी लेखे में नहीं दर्शाया गया था। चालानों की प्रतियां जिनके प्रति वे क्रमिक संख्याकिंत चालानों के माध्यम से बैंक में जमा कराए गए थे, भी गुम थी तथा उन्हे विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किया जा सका। इसी बीच, लेखापरीक्षा टिप्पणियों के आधार पर विभाग ने 2007-08 से लेखाओं की आगे जांच की गई और पाया कि उपर्युक्त राशि के अतिरिक्त ₹30.63 लाख की राशि भी गुम थी।

विभाग ने तथ्यों की पुष्टि की (मार्च 2015) और कहा कि मामला आगे की कार्रवाई के लिए पुलिस अधिकारियों को सौंपा जा रहा था। संबंधित हैड क्लर्क, जिसने तद्नुरूपी अवधि के दौरान नकदी का संचालन किया था, को अप्रैल 2015 से निरस्त कर दिया गया था और उसे चार्ज शीट का ज्ञापन दे दिया गया था (नवम्बर 2015)। आगे की प्रगति प्रतीक्षित है (जून 2016)।

इस प्रकार, सरकारी लेखे में जमा कराई गई तथा क्रेडिट की गई राशि के समय-समय पर समाधान हेतु सिविल लेखा नियम-पुस्तक के प्रावधानों का पालन करने में डीडीओ की विफलता के परिणामस्वरूप ₹51.42 लाख के सरकारी धन का गबन हुआ।

मामला अक्तूबर 2015 में मंत्रालय को सूचित किया गया था; उनका उत्तर जून 2016 तक प्रतीक्षित था।

संघ शासित क्षेत्र चण्डीगढ़

3.2 संसदीय अनुमोदन के बिना व्यय तथा भारत की समेकित निधि से बाहर विभागीय प्राप्तियां अप्राधिकृत रुप से रोके रखना

पुलिस विभाग, संघ शासित क्षेत्र चण्डीगढ़ ने संवैधानिक प्रावधानों तथा वित्तीय नियमों के विपरीत ₹10.24 करोड़ की राशि की प्राप्तियों के साथ बैंक खाता ऑपरेट करके 2013-14 तथा 2016-17 के बीच पुलिस की भर्ती पर ₹1.25 करोड़ खर्च किए।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 के अनुसार यह अनिवार्य है कि सरकार द्वारा प्राप्त समस्त राजस्व से भारत की समेकित निधि का निर्माण होगा तथा इन उद्देश्यों के लिए तथा संविधान में प्रदत्त धन के अतिरिक्त किसी भी धन का पुनर्विनियोजन नहीं होगा। अनुच्छेद 114(3) में प्रावधान है कि कानून द्वारा किए गए विनियोग को छोड़कर अर्थात् जैसा कि संसद द्वारा पारित किया गया हो, भारत की समेकित निधि से कोई धन आहरित नहीं किया जाएगा। केन्द्रीय सरकार (प्राप्तियां एवं भुगतान) नियमावली 1983 के नियम 6 तथा सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 3 में दोहराया गया है कि राजस्व अथवा प्राप्तियों के प्रति प्राप्त समस्त धन, बिना किसी अनुचित विलम्ब के सरकारी लेखे में शामिल किया जाएगा।

पुलिस महानिरीक्षक (आईजी) यूटी चण्डीगढ़ बजट के अनुमोदन हेतु संसद को अनुदानों के लिए विस्तृत मांग प्रस्तुत किए बिना अक्तूबर 2013 से चण्डीगढ़ पुलिस के लिए वार्षिक पुलिस भर्ती (संख्या में पांच) कर रहा था। इस उद्देश्य के लिए, आईजी पुलिस चण्डीगढ़ सार्वजनिक तथा निजी बैंकों में बचत बैंक खाते ऑपरेट कर रहा था जिनमें आईजी पुलिस चण्डीगढ़ ने राजस्व जैसे भर्ती के लिए आवेदन शुल्क जमा किया तथा संवैधानिक प्रावधानों को नजर अन्दाज करके इस खाते में से भर्ती पर किये गये समस्त दैनिक खर्चों के ब्यौरे निम्न तालिका में दिए गए हैं।

बैंक का नाम	खोलने की तारीख	बन्द करने की तारीख
एचडीएफसी बैंक सेक्टर 22 चण्डीगढ़	26.12.2013	13.01.2016
एसबीआई जीएमसीएच सेक्टर 32 चण्डीगढ़	29.06.2015	अभी बन्द नहीं किया गया क्योंकि वर्ष 2015-16 के लिए भर्ती प्रक्रिया चल रही है।

लेखापरीक्षा में की गई जांच के अनुसार 2013-14 से 2016-17 तक (मई 2016 तक) बैंक खातों में प्राप्ति तथा व्यय के ब्यौरे निम्न प्रकार से हैं।

वर्ष	अथ शेष	प्राप्तियां (₹)	व्यय (₹)	अन्त शेष (₹)
		एचडीएफसी बैंक		
2013-14	-	1,31,67,038	2,16,552	1,29,50,486
2014-15	1,29,50,486	51,74,369	89,97,923	91,26,932
2015-16	91,26,932	1,91,519	15,78,215	**77,40,236**[2]
		एसबीआई		
2015-16	--	8,38,44,385	630	8,38,43,755
2016-17 एवं (मई 2016 तक)	8,38,43,755	-	16,56,705	8,21,87,050
जोड़		**10,23,77,311**	**1,24,50,024**	**8,21,87,050**

मामला लेखापरीक्षा द्वारा मई 2015, अगस्त 2015 तथा मई 2016 में इंगित किया गया था, आईजी पुलिस, यूटी, चण्डीगढ़ के उत्तरों (अक्तूबर 2015, जनवरी 2016 तथा मई 2016) ने उपर्युक्त तालिका में दिए गए तथ्यों की पुष्टि की। तथापि, संसदीय बजट अनुमोदन के बिना भर्ती प्रक्रिया करने में कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

मामला गृह मंत्रालय (एमएचए), भारत सरकार तथा वित्त सचिव, यूटी चण्डीगढ़ को भेजा गया था (अक्तूबर 2015 तथा जून 2016), जिसके अनुसरण में एमएचए चण्डीगढ प्रशासन ने उनकी टिप्पणियां सीधे लेखापरीक्षा को प्रस्तुत करने का निदेश दिया (अक्तूबर 2015)। टिप्पणियां जून 2016 तक प्रतीक्षित हैं।

2 अक्तूबर 2015 में सरकारी खाते में जमा किया गया।

अध्याय - IV : संघ शासित क्षेत्र
(वाणिज्य क्षेत्र)

4.1 चण्डीगढ़ औद्योगिक एवं पर्यटन विकास निगम लिमिटेड में होटलों के संचालन की लाभप्रदता

चण्डीगढ़ औद्योगिक एवं पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (सिटको) ने अपने होटलों की परिचालन कार्यक्षमता को सुधारने के लिए दीर्घावधि व्यापार रणनीति सूत्रबद्ध नहीं की। प्रतिपादन को सुधारने के लिए प्रथा के विपरीत होटलों ने गतिशील मूल्य निर्धारण का अभ्यास नहीं किया। सिटको ने अपने ग्राहकों के अनावश्यक रूप से खाद्य एवं पेय पर लक्जरी टैक्स एकत्र किया। उद्योग प्रथा से भिन्न सिटको ने बैंक संग्रहण का पांच *प्रतिशत* अपने होटल स्टाफ को वितरित किया। स्टाक का परिनियोजन प्रतिमानों से अधिक है। सिटको ने विस्तृत मानक परिचालन पद्धतियां नहीं बनाई। ग्राहकों को यह सूचित करने के कोई प्रयास नहीं किए गए थे कि ऑनलाईन बुकिंग पर 20 *प्रतिशत* छूट थी। होटल माऊंटव्यू के नवीकरण में अनावश्यक विलम्ब के कारण कारोबार की बहुत हानि हुई। बोर्ड के सुझाव के बावजूद, कोई ऊर्जा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

4.1.1 प्रस्तावना

चण्डीगढ़ औद्योगिक एवं पर्यटन विकास निगम लिमिटेड[1] (सिटको) चण्डीगढ़ में औद्योगिक एवं पर्यटन विकास के लिए पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कम्पनी के रूप में कम्पनी अधिनियम, 1956 के अंतर्गत मार्च 1974 में बनाई गई थी। सिटको तीन[2] होटलों तथा चार[3] कैफेटेरिया का संचालन करती है।

---

[1] पर्यटन की प्रौन्नति के अतिरिक्त कार्य तथा अन्य संबंधित कार्यों के सौंपे जाने (जनवरी 1988) से पूर्व चण्डीगढ़ लघु उद्योग विकास निगम लिमिटेड (सीएसआईडीसी) के नाम से प्रचलित

[2] होटल माउंटव्यू (एचएमवी), होटल शिवालिकव्यू (एचएसवी), होटल पार्कव्यू (एचपीवी)

[3] सुखना लेक, कलाग्राम पर कैफेटेरिया, सेक्टर-17 में 'शेफ' तथा सेक्टर-34 में 'ड्रॉप इन'

4.1.2. लेखापरीक्षा उद्देश्य, कार्यक्षेत्र एवं कवरेज

लेखापरीक्षा में 2012-13 से 2014-15 के दौरान सिटको के दो[4] होटलों का संचालन शामिल किया गया था। प्रचालनों की कार्यक्षमता तथा प्रभावकारिता के आकलन की दृष्टि से इन होटलों की एक समीक्षा की गई थी। समीक्षाधीन तीन वर्ष की अवधि के दौरान पर्यटन प्रचालनों (होटलों) में उनका कुल टर्नओवर 73.02 प्रतिशत था। लेखापरीक्षा 15 अप्रैल 2015 से 05 जून 2015 तक तथा पुन: 13 जुलाई 2015 से 28 अगस्त 2015 तक की गई थी।

4.1.3 होटल माऊंटव्यू (एचएमवी)

यह होटल सिटको की एक फ्लेगशिप होटल हैं जिसमें 145 कमरे तथा 10 सूइट, एक हेल्थ क्लब, दो रेस्तरां, एक कॉफी शॉप तथा एक बैंकट हाल हैं। यह चण्डीगढ़ का पहला होटल है जिसे 2005 में पांच सितारा की श्रेणी में लाया गया था।

2010-11 के दौरान, ₹32.01 करोड़ का उच्चतम स्तर प्राप्त करने के पश्चात्, टर्नओवर 2013-14 के दौरान धीरे-धीरे घट कर ₹22.49 करोड़ तक पहुंच गई। 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान खर्चे घट गए जिनके कारण इन वर्षों की तुलना में लाभ का मार्जिन कम हो गया। अन्तत: 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान लाभ का मार्जिन हानि में बदल गया (मूल्यह्रास से पूर्व)। टर्न-ओवर में कमी का मुख्य कारण अधिभोग में गिरावट थी जो 2011-12 में 37.64 *प्रतिशत* से घट कर 2013-14 में 29.06 प्रतिशत हो गया था और साथ ही इस का एक और कारण प्रति कमरा आय में कमी भी थी जो घटी दरों के कारण 2011-12 में ₹5,260 से घट कर 2014-15 में ₹4,122 हो गया था। कमरे के किराए से समग्र बिक्री तक आय का अनुपात 2011-12 में 42.63 *प्रतिशत* से घट कर 2014-15 में 28.80 *प्रतिशत* हो गया।

---

[4] होटल माउंटव्यू तथा होटल शिवालिकव्यू

4.1.4 होटल शिवालिकव्यू (एचएसवी)

एचएसवी (पहले जनता होटल) जनवरी 1990 में शुरू हुआ तथा 2011-12 में उसका नवीकरण हुआ 104 कमरे तथा चार सूइट हैं। एचएसवी में बिक्री 2013-14 में ₹18.52 करोड़ से बढ़कर 2014-15 में ₹20.24 करोड़ हो गई। बिक्री में वृद्धि के कारण 2012-13 में ₹156.12 लाख की हानि 2013-14 के दौरान ₹47.62 लाख के लाभ में बदल गई जो लाभ 2014-15 में और बढ कर ₹153.94 लाख हो गया (मूल्यह्रास से पूर्व) कमरे के किराए, बैंकट तथा रेस्तरों से होने वाली आय में 2013-14 से वृद्धि दर्ज की।

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

4.1.5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.6 दीर्घावधि कारोबार रणनीति विद्‌यमान न होना

सिटको के निदेशक बोर्ड (बीओडी) ने एक दीर्घावधि करोवार नीति नियत करने तथा प्रत्येक होटल को उसकी अपनी रणनीति तय करने को कहा (अगस्त 2012)। तथापि, यह देखा गया था कि न तो सिटको ने अपनी रणनीति बनाई थी और न ही बीओडी के अन्य होटलों से कड़ी प्रतिस्पर्धा को कम अधिभोग का कारण स्वीकार करने के बावजूद प्रचालन कार्यक्षमता को सुधारने के लिए कोई विशिष्ट अध्ययन किया गया था। प्रचालनों की लाभकारिता का अनुमान लगाने के लिए ब्रकेईवन स्तरों का आकलन भी नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (जनवरी 2016) कि एक दीर्घावधि रणनीति सलाहकार को नियुक्त करने की प्रक्रिया चल रही थी।

4.1.7 कमरे का किराया

4.1.7.1 अगतिशील टैरिफ ढॉचा

आतिथ्य के क्षेत्र में प्रचलित सर्वोत्तम उपलब्ध दरों (बीएआर) जो स्थानीय स्थितियों जैसे त्योहार, वीकेंड्स, शादी के सीजन, आदि को पूरा करने के लिए बाजार प्रवृत्तियों के साथ चलता है तथा नवीन तथा गतिशील मूल्य निर्धारण की अनुमति देता है, के प्रति होटलों ने प्रत्येक वर्ष तय किए जाने वाले कठोर ढ़ांचे का अनुसरण किया। इसके अतिरिक्त, ये दरें निश्चित करते समय कमरे-वार लागत विश्लेषण नहीं किया गया था। बीओडी द्वारा अनुमोदन (अप्रैल 2013) के बावजूद बार व्यवस्था कार्यान्वित नहीं की गई थी। अतः होटल उद्योग के मांग आपूर्ति चक्र के सामयिक समायोजन द्वारा कमरे के किराए से राजस्व को बढ़ाने में सक्षम नहीं थे।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि ऑनलाईन पोर्टल्स पर बार की दरें होटलों के महाप्रबंधकों द्वारा संचालित की जा रही थी क्योंकि शक्तियां उन्हें हाल ही में प्रत्यायोजित की गई थी।

प्रबंधन का उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि एक अन्य उत्तर में प्रबंधन द्वारा इस बात की पुष्टि की गई थी कि होटल रैक रेट्स[5] परिचालित कर रहे थे और कोई विनिर्दिष्ट बार दरें नहीं थी।

4.1.7.2 छूट देने के लिए प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) का नॉन-ऑटोमेशन

कम्प्यूटरीकरण के बावजूद, दी गई छूट की अनुकूलित रिपोर्ट, प्रभावी एमआईएस के लिए निष्कर्षणीय नहीं था। परिणामतः प्रत्येक मेहमान के प्रति दी गई छूट को दर्शाने वाली टिप्पणियां अनुमोदनार्थ दिन के अन्त में हाथ से बनाई जाती थी। उक्त टिप्पणियों वाली फाईल की न तो विषय सूची बनाई गई थी, और न ही प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण के लिए उसकी पेज नम्बरिंग की गई थी। इसके अतिरिक्त प्रणाली, आईटी जांच से रहित थी जैसे बिलों की प्रोसेसिंग करते समय संस्वीकृत की विद्यमानता के लिए वैधीकरण।

[5] एक होटल का रैक रेट वह पूरी कीमत है जिस पर कमरे छूट से पूर्व ग्राहकों को दिए जाते हैं।

वर्ष 2012-13, जिसमें होटल ने ₹75.51 लाख की छूट देकर ₹3.84 करोड़ की राशि की 4677 बुकिंग की थी, के लिए एचएमवी के बुकिंग डाटा की लेखापरीक्षा में संवीक्षा[6] की गई थी। दी गई छूट की संस्वीकृतियों की वैधता का पता लगाने के लिए एक *प्रतिशत* लोगों का बेतरतीब नमूना लिया गया था। होटल 28 *प्रतिशत* नमूनों की संस्वीकृति प्रस्तुत नहीं कर सका। यह अपर्याप्त आश्वासन का द्योतक है कि दी गई छूट, अपेक्षानुसार, सक्षम प्राधिकारियों द्वारा अनुमोदित थी तथा अप्राधिकृत छूट के कोई मामले नहीं थे।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (जनवरी 2016) कि कोई विशिष्ट अनुकूलित छूट रिपोर्ट नहीं है, परन्तु आश्वासन दिया कि लेखापरीक्षा के कहने पर मैनुअल फाईलों की अब पेज नम्बरिंग की जा रही है और उन्हें तिथि-वार रखा जा रहा है।

4.1.7.3 लक्जरी टैक्स के अन्तर्गत उपलब्ध लाभ न लेना

पंजाब लक्जरी टैक्स अधिनियम, 2009, की धारा 6(1) के अनुसार, जहां एक होटल में प्रदत्त लक्जरी के लिए प्रभारों में भोजन तथा ड्रिंक शामिल हैं, वहां मासिक के आवेदन पर, निर्धारण अधिकारी प्रभारों को अलग से छांट सकता है अर्थात लक्जरी प्रभार तथा भोजन एवं ड्रिंक प्रभार। तथापि, यह देखा गया था कि सिटको ने लाभ लेने के लिए निर्धारण अधिकारी से सम्पर्क नहीं किया तथा 2012-13 से 2014-15 के दौरान मानार्थ भोजन तथा ड्रिंक्स के ₹809.20 लाख के पृथक्करण मूल्य पर लक्जरी टैक्स के रूप में ₹32.37 लाख का परिहार्य भुगतान किया।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि कमरे किराए पर देना एक संयुक्त पैकेज है तथा मानार्थ भोजन के तत्व को कमरे किराए पर देने के लिए उसका बंटवारा नहीं किया जा सकता क्योंकि अधिकत्तर मेहमान नहीं चाहते कि उन्हें अलग से दिखाया जाए।

---

[6] आईडिया सॉफ्टवेयर का उपयोग करके

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह समझ से बाहर है कि मेहमान लक्जरी टैक्स के अनावश्यक भुगतान के विकल्प को प्राथमिकता देंगे, तथा मानार्थ भोजन तथा ड्रिंक्स पर लक्जरी टैक्स प्रभारित करने की वर्तमान प्रथा के परिणामस्वरूप ग्राहकों से अधिक लक्जरी टैक्स का संग्रहण किया जा रहा है, जिसका अन्यथा पंजाब लक्जरी टैक्स अधिनियम, 2009 की धारा 6(1) के अन्तर्गत लाभ उठाकर उसका परिहार किया जा सकता था।

4.1.7.4 लक्जरी टैक्स अधिक प्रभारित करना

(i) होटलों ने 2012-13 और 2013-14 के दौरान, सामान्य दरों[7] पर ₹4,318.92 लाख जोड़ का टैरिफ घोषित करके (बिना छूट के निश्चित/प्रकाशित टैरिफ) कुल ₹3,092.30 लाख के कमरे बेचे (फरवरी 2014 तक) जिसके कारण ₹1,226.62 लाख की छूट प्रदान की गई। तथापि, लक्जरी टैक्स, पंजाब लक्जरी टैक्स अधिनियम, 2009 के अन्तर्गत लागू सामान्य दरों के बजाय घोषित टैरिफ पर कर का भुगतान और संग्रहण किया जिसके परिणामस्वरूप ग्राहकों से ₹49.06 लाख की राशि अधिक प्रभारित की गई थी। यह मुद्दा लेखापरीक्षा द्वारा पहले (मार्च 2014) भी उठाया गया था जिसके पश्चात प्रबंधन यह प्रथा बन्द कर दी थी, परन्तु उसने अभी तक अधिक प्रभारित की राशि वापिस नहीं की है।

(ii) अधिनियम की धारा 6(1) के अनुसार, भोजन ड्रिंक्स को छोड़कर बैंकट पर लक्जरी टैक्स उद्ग्राह्य था। तथापि, सिटको ने भोजन तथा ड्रिंक्स पर भी एकत्र कर लिया जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2011-12 के दौरान ₹33.47 लाख का अनुचित संग्रहण हुआ।

प्रबंधन ने लक्जरी टैक्स अधिक प्रभारित करना स्वीकार कर लिया (जनवरी 2016) तथा संबंधित ग्राहकों को समस्त राशि वापिस कर दी (मई/जून 2016)।

---

[7] छूट दिए बिना प्रभारित दरें

4.1.8 भोजन लागत

4.1.8.1 संग्रहणों से भोजन पर सेवा प्रभार का विभाजन

सिटकों ने पांच *प्रतिशत* बैंकट संग्रहण सेवा कर के रूप में विभाजित किए जो बाद में होटल स्टाफ में बांट दिया गया। 2012-13 से 2014-15 के दौरान, होटलों ने सेवाप्रभार के रूप में अपने बिलों से ₹192.70 लाख विभाजित किए। तथापि, सेवा प्रभार की राशि बिल के ऊपर नहीं दर्शाई गई थी, जिसका अर्थ यह था कि ग्राहक यह मानकर कि अलग से कोई सेवा कर प्रभारित नहीं किया गया था, होटल स्टाफ को अतिरिक्त टिप देंगे। प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि विभाजित किया जाने वाला सेवा प्रभार एक खर्च के रूप में लिया गया था और इसलिए उसे प्रभारित की गई भोजन लागत की गणना से घटा दिया गया था। यह उद्योग प्रथा के विरूद्ध है, और तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि यह पारदर्शी नहीं है, और तब भी जब इसे तथ्य के मद्देनजर देखा गया कि होटलों की कर्मचारी लागत निम्न पैराग्राफ में उल्लिखित टर्नओवर के संबंध में पहले ही अधिक है। उपर्युक्त प्रथा को अपनाकर सिटको ने ₹192.70 लाख का राजस्व छोड़ दिया था।

4.1.9 मानवशक्ति

4.1.9.1 फालतू मानवशक्ति के कारण अधिक लागत

'भारत पर्यटन सांख्यिकी 2011' के अनुसार, चार सितारा श्रेणी तथा उससे ऊपर की श्रेणियों के होटलों में कर्मचारी प्रतिमान[8], प्रति 100 कमरों के 204 कर्मचारी हैं, जबकि एचएमवी तथा एचएसवी[9] में अनुपात क्रमश: 72 तथा 126 कर्मचारी अधिक पाए गए थे। इसके अतिरिक्त, 30 *प्रतिशत* की टर्नओवर पर मानवशक्ति लागत के लिए औद्योगिक प्रतिमान के प्रति मार्च 2015 को समाप्त तीन वर्षों के दौरान एचएमवी पर मानवशक्ति लागत, कुल टर्नओवर के 58.25 *प्रतिशत* से 68.29 *प्रतिशत* के बीच थी तथा एचएसवी पर 54.35 *प्रतिशत* से 65.47 *प्रतिशत* की बीच थी। 2014-15 के दौरान एचएमवी तथा एचएसवी में फालतू मानवशक्ति पर वित्तीय निहितार्थ क्रमश: ₹17.27 लाख और ₹30.23 लाख था। प्रबंधन ने इस अधिक मानवशक्ति लागत के कारणों का न तो विश्लेषण किया था और न

---

8 एमओटी, जीओआई के बाजार अनुसंधान प्रभाग अध्ययन द्वारा 'भारत पर्यटन सांख्यिकी 2011'

9 यद्यपि अवर्गीकृत, एचएसवी को अपनी सुविधाओं के कारण चार सितारा के बराबर माना गया है।

ही लाभकारिता को बढ़ाने के लिए उसे बुद्धिसंगत बनाने के लिए कोई कार्रवाई की थी।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (जनवरी 2016) कि नियमित कर्मचारियों के कारण मानवशक्ति अधिक थी और कहा कि निकट भविष्य में सेवानिवृत्तियों के कारण उसके घटने की संभावना थी।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि सिटको नीति के अनुसार, होटलों में तैनात कर्मचारी अन्य यूनिटों को ट्रांसफर किए जा सकते हैं, जिस पर विचार नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त समस्त सिटकों में केवल 203 कर्मचारी अगले पांच वर्षों में सेवानिवृत्त होने हैं, जबकि केवल होटलों में ही 198 कर्मचारी फालतू हैं। इसलिए, प्रबंधन का उत्तर उच्च लागत के किसी विश्लेषण को नहीं दर्शाता और न ही मानवशक्ति की लागतों को घटाने के लिए कोई उपाय किए गए हैं।

4.1.9.2 मानवशक्ति तैनाती

क) मार्च 2015 को समाप्त तीन वर्षों के मुख्य भाग के लिए, एच एम वी तथा एचएसवी (एचएमवी के मामले में 2008 से) बिना महाप्रबंधको (जीएम) के ही रहे। नियमित जीएम के लिए कम्पनी को लागत (सीटीसी) के ₹15 लाख *वार्षिक* के प्रति, सिटकों ने ₹10 *लाख प्रति वर्ष* की सीटीसी पर अनुबंध आधार पर जीएम के पद हेतु बार-बार विज्ञापन दिए। अन्ततः सिटको ने ₹29.40 लाख की बढ़ी हुई सीटीसी के साथ पद का पुनः विज्ञापन दिया (फरवरी 2015)। तथापि, एचएमवी के लिए जीएम की नियुक्ति पर, सिटको ने केवल चयनित अभ्यर्थी के अनुरोध पर उसका वेतन बढ़ाकर ₹35.28 लाख *वार्षिक* कर दिया। यह क्षेत्र के अन्य पांच सितारा होटलों में सिटको द्वारा आकलित ₹22.80 लाख से ₹30.60 लाख तक की रेंज से बहुत अधिक था। इसके अतिरिक्त, उच्च वेतन के बावजूद घाटा करने वाली एचएमवी, जीएम के लिए कोई मात्रात्मक कारोबार लक्ष्य निर्धारित करने में विफल रही।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (जनवरी 2016) और कहा कि 2015-16 के लिए राजस्व के लक्ष्य नियत कर दिए गये थे।

तथापि, लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि 2015-16 में भी लक्ष्य प्राप्त नहीं किए जा सके तथा होटल का निवल अधिभोग 2014-15 में 33.15 *प्रतिशत* से घट कर 2015-16 में 31.49 *प्रतिशत* हो गया।

ख) स्टाफ बिना समुचित तथा नियमित प्रशिक्षण के अत्यधिक प्रतिस्पर्धी होटल उद्योग में उम्मीदों को पूरा नहीं कर सकता। प्रबंधन ने बीओडी को सूचित किया (मार्च 2015) कि ज्ञान/कौशल आदि को अपडेट करते हुए स्टाफ को प्रेरणा/व्यवहार के मुद्दों सहित व्यावसायिकरण का अभाव, होटल निष्पादन को घटा रहे थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि स्टाफ को मई 2010 में एचएमवी पर अन्तिम प्रशिक्षण देने के पश्चात् एचएमवी तथा एचएसवी स्टाफ को कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि 2015-16 के दौरान प्रशिक्षण आयोजित किए गए थे।

ग) एचएमवी के पास रसोईयों तथा फ्रंट कार्यालय के लिए सेवा प्रदाताओं से लिए गए लगभग 114 से 135 की संख्या के स्टाफ के पूरे योग्यता विवरण, फोटोग्राफ आदि नहीं थे। इस प्रकार, प्रबंधन को रखे गए कार्मिकों की योग्यता, अनुभव तथा प्रमाणिकता की जानकारी नहीं थी जो पर्यटन मंत्रालय के स्पष्ट दिशानिर्देशों के बावजूद, बिना पुलिस जांच रिपोर्टों (पीवीआर) के रखे गये थे।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि स्टाफ को समिति की सिफारिशों के आधार पर रखा गया था, जिसने यह आश्वासन दिया था कि सभी दस्तावेज संलग्न थे और अभिलेख में रखे गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन में से कोई भी दस्तावेज प्रबंधन के पास उपलब्ध नहीं पाया गया था।

घ) एचएसवी के उपस्थिति रजिस्टरों पर दर्ज एक कर्मचारी (कॉम्मिस-II कुक) की सेवायें 2005 में यूटी प्रशासन को दे दी गई थीं। तथापि, होटल सिटको से बाहर फरवरी 2005 से मार्च 2015 के दौरान दी गई सेवाओं के लिए पारिश्रमिक

के रूप में प्रदत्त ₹31.54 लाख की प्रतिपूर्ति लेने में विफल रहा जो होटल को सीधा नुकसान है।

प्रबंधन ने तथ्य स्वीकार किए (जनवरी 2016) और कहा कि मामला यूटी प्रशासन के साथ उठाया गया था।

4.1.10 सेवाओं की उप-इष्टतम गुणवत्ता

सेवाओं की गुणवत्ता का होटल के कारोबार पर सीधा असर पड़ता है, जिसमें भोजन की अच्छी गुणवत्ता, साफ पर्यावरण, कमरे की सफाई, परिसर की सुरक्षा, स्टाफ का व्यवहार आदि शामिल हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि सिटको के होटलों में ग्राहक सन्तुष्टि का अभाव था जिसकी चर्चा नीचे की गई है-:

क) अपने मेहमानों के साथ डील करने वाले होटलों के विभिन्न वर्गों में प्रदत्त सेवाओं की एकरूपता तथा गुणवत्ता से संबंधित विस्तृत मानक परिचालन पद्धतियां (एसओपी), एचएसवी के लिए नहीं बनाई गई थीं, तब भी जब फरवरी 2015 में एचएमवी में विस्तृत एसओपी बनाए गए थे।

प्रबंधन ने निष्कर्ष स्वीकार किए (जनवरी 2016)।

ख) क्रमबद्ध संग्रहण तथा ग्राहकों की फीडबैक सूचना के विश्लेषण का अभाव था। फीडबैक, पेपर फीडबैक फार्मों पर ली गई थी जिनका विभाग वार सूचीकरण/अनुरक्षण नहीं किया गया था जिनसे आवर्ती समस्याओं के क्षेत्रों का पता लग सके। एचएमवी से फीडबैक संग्रहण 2012-13 से 2014-15 में केवल 2.41 *प्रतिशत* मेहमानों से किया गया था, जबकि एच एस वी में यह 2013-14 सं 2014-15 के दौरान केवल 1.86 *प्रतिशत* था। समुचित फीडबैक के अभाव में, सुधारक के क्षेत्रों की पहचान नहीं की जा सकी।

प्रबंधन ने निष्कर्ष स्वीकार किए (जनवरी 2016) और कहा कि हर ग्राहक से फीडबैक प्राप्त करने के प्रयास किए जा रहे हैं।प्रबंधन ने यह भी कहा (जून 2016) कि चैक-इन पर प्रत्येक मेहमान को एक फीड-बैक फॉर्म दिया जाताहैतथ उसके चैक-आउट करने के बाद फीड-बैक प्राप्त करने के लिए उसके मोबाईल पर तथा ई-मेल के माध्यम से संदेश भेजा जाता है।

तथापि, संशोधित पद्धति शुरू करने के बाद ग्राहक प्रतिक्रिया में जनवरी 2016 से मार्च 2016 के दौरान बहुत कम सुधार देखा गया था।

4.1.10.1 अपर्याप्त कारोबार प्रोत्साहन

(i) होटल कारोबार को प्रोत्साहित न करना

होटल सम्पत्ति के विज्ञापन/प्रचार के विशिष्ट उद्देश्य से ₹45 लाख के अनुमोदित बजट के प्रति होटलों ने ₹25.88 लाख का खर्च किया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि इसमें से, ₹23.19 लाख गैर-प्रोत्साहन विज्ञापन उद्देश्यों जैसे निविदाओं, एएम सी आदि पर खर्च किए गए थे, तथा केवल ₹2.69 लाख प्रमुख कार्य, अर्थात् कमरों की बिक्री को बढ़ाने के विज्ञापन पर खर्च किए गए थे। ₹19.12 लाख की शेष राशि अव्ययित रही (मार्च 2015)।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि उन्होनें होटलों की प्रौन्नति हेतु विभिन्न पर्यटन कार्यक्रमों तथा मेलों आदि में भाग लिया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि होटल को बढ़ावा देने के लिए विज्ञापन पर हुई कम राशि (कुल विज्ञापन बजट का छः *प्रतिशत*) खर्च की गई थी। इसके अतिरिक्त प्रोत्साहन कार्यक्रमों में भागीदारी का परिणाम भी एचएमवी के अधिभोग की प्रवृत्ति में नजर नहीं आ रहा था जो लेखापरीक्षाधीन अवधि के दौरान लगातार 36 *प्रतिशत* से कम था।

(ii) अपर्याप्त ऑन लाईन प्रौन्नति तथा छूट के विज्ञापन न देना।

यह देखा गया था कि यद्यपि होटलों की आधिकारिक वेबसाईटों में ऑन लाईन बुकिंग प्रस्तावित की गई थी तथा एचएमवी पर 2012-13 से 2014-15 के दौरान केवल 94 बुकिंग (कुल 32,451 बुकिंग का 0.29 *प्रतिशत*) ऑनलाईन की गई थी। वेबसाईट में यह खुलासा नहीं किया गया था कि ऑनलाईन की जाने वाली बुकिंगपर 20 प्रतिशत की छूट थी, तथा यह तथ्य विज्ञापनों में भी प्रकाशित नहीं किया गया था। अन्य वेबसाईट (http://citcochandigarh.com) अक्तूबर 2010[10] में लागू रूप टैरिफ ही प्रदर्शित करती रही।

---

[10] 10 मई 2016 तक

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि छूट का खुलासा करना उनका अपना विशेषाधिकार था। उत्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि बीओडी ने ऑनलाईन बुकिंग्स पर छूट का अनुमोदन किया था और यह प्रबंधन के लिए अनिवार्य था कि वह पर्याप्त रूप से तथा पादरर्शी रूप से उनका खुलासा और प्रकाशन करे, ताकि होटलों का अधियोग अनुपात बढ़ाया जा सके और राजस्व अधिकतम किया जा सके।

(iii) विदेशी पर्यटकों का आगमन

सिटको के होटलों में आने वाले विदेशी पर्यटकों का हिस्सा 2012-13 में 16.02 प्रतिशत से घट कर 2014-15 में 10.07 *प्रतिशत* हो गया। यद्‌यपि बीओडी को ट्रेवल एजेंटों तथा बड़े क्रेताओं को विश्व बाजार में अपनी विद्‌यमानता को बढ़ाने के लिए वैश्विक वितरण प्रणाली[11] (जीडीएस) पर सिटकों की सम्पत्तियों को जोड़ने की आवश्यकता के बारे में सूचित किया गया था (अप्रैल 2013), तथापि इस क्षेत्र में घटती हुई प्रवृत्ति को रोकने के लिए किसी विश्लेषण, कार्रवाई तथा उपचारी उपायों का अनुसरण नहीं किया गया था। प्रबंधन ने तथ्य स्वीकार किए (जनवरी 2016) और कहा कि विश्व बाजार में दृश्यता को बढ़ाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

4.1.11 परिसम्पत्तियों का उपयोग

4.1.11.1 नवीकरण कार्य में अनुचित विलम्ब के कारण कारोबार की हानि।

एचएमवी के 23 कमरों तथा चार सूईट का नवीकरण कार्य जिसे अप्रैल 2013 में पूरा किया जाना था, दो वर्ष के विलम्ब के पश्चात् पूरा किया गया था नवीकरण से साथ जुड़े हुए पास के कमरों की बुकिंग भी प्रभावित हुई, और इस प्रकार, अनुरक्षण के कारण बुकिंग हेतु अनुपलब्ध कमरों की संख्या 2011-12 की तुलना में लगभग दुगनी हो गई। इस प्रकार, होटल द्‌वारा बेची गई रूम नाईट की संख्या काफी घट कर 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान क्रमश: 18,066 से 13,447

---

[11] यात्रा एजेंटों, ऑनलाइन आरक्षण प्रणाली साइटों एवं बड़े निगमों द्‌वारा वायुयान सीटें, होटल कमरे, किराए की गाडियां एवं अन्य यात्रा संबंधी मदों हेतु एकल बिंदु पहुँच के रूप में प्रयोग होने वाला दुनियाभर का कम्प्यूटरीकृत आरक्षण नेटवर्क।

नाईट्स हो गई जिसके परिणामस्वरूप ₹198.12 लाख[12] के कारोबार की हानि हुई। तथापि, नवीकरण के परिणामस्वरूप उपलब्ध कमरों में वृद्धि के कारण, उपलब्ध तथा बेची गई रूम नाईट्स की संख्या 2014-15 में क्रमश: 47,735 तथा 15,825 से बढ़कर 2015-16 में क्रमश: 51,329 तथा 16,183 हो गई।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि अनुबंध की सीमा, सक्षम प्राधिकारी द्वारा न्यायोचित आधार पर समय-समय पर बढ़ाई गई थी तथा कमरों के नवीकरण कार्य को पूरा करने में विलम्ब मुख्यत: ग्राहकों की सुविधा, नक्शे में परिवर्तन, फेब्रिक तथा वॉल पेपर आदि को अन्तिम रूप देने के कारण हुआ था। जहां तक कारोबार की हानि का संबंध है, वह नवीकरण कार्य करने वाली ऐजेंसी के ऊपर दबाव डाले तथा उनके अनावश्यक दावों के मद्देनजर परिकलित किया गया था। प्रबंधन का तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ड्राइंग्स में परिवर्तनों आदि को समय पर अन्तिम रूप देने में अभाव के कारण नवीकरण कार्य में विलम्ब हुआ जिसके कारण होटल का अधिभोग प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ, जो ऊपर उल्लिखित बेची गई रूम नाईट्स में कमी को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, यह तथ्य कि कारोबार की हानि की प्रमात्रा एजेंसी पर दबाव डालने के लिए बढ़ाई गई थी, लेखापरीक्षा को उत्तर में पहली बार उल्लिखित की गई थी और स्पष्टत: यह एक बाद का विचार है।

4.1.11.2 खाली परिसर किराए पर न देना

ओरिएंटल बैंक ऑफ कॉमर्स, जो एचएसवी का किराएदार था, ने दिसम्बर 2013 में परिसर खाली कर दिया। उसे खाली करने का पर्याप्त पूर्व नोटिस प्राप्त होने के बावजूद, प्रबंधन ने नए किराएदार के लिए निविदा आमंत्रण सूचना को अन्तिम रूप देने में चार महीने से अधिक का विलम्ब किया जिसके परिणामस्वरूप किराए में ₹11.95 लाख की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, यद्धपि, नए किराएदार आन्ध्रा बैंक को अक्तूबर 2014 में परिसर आबंटित कर दिया गया था, तथापि प्रबंध निदेशक, सिटको ने बीओडी के अनुमोदन के बिना नए किराएदार को दिसम्बर 2014 तक कब्जा स्थगित करने तथा 18 अप्रैल 2015 से किराए देने की

[12] अवधि के दौरान दिए गए कमरे की औसत अधिग्रहण दर एवं चार माहों के विलंब हेतु ₹1.04 करोड़ की हानि के प्रबंधन के आकलन के आधार पर

अनुमति प्रदान कर दी जिसके परिणामस्वरूप ₹25.96 लाख की राशि की किराया आय की हानि हुई।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि जनवरी 2015 से किराया वसूल करने की कार्रवाई शुरू कर दी गई थी।

इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने देखा (अगस्त 2015) कि एक रेस्तरां[13] होटल जिसका शिवालिक व्यू पर येंगटसे रेस्तरां जिसका क्षेत्र 1,443.17 वर्ग फुट था मार्च 2014 में उसके बन्द होने से ही अप्रयुक्त पड़ा था तथा सिटको ने उस क्षेत्र का प्रयोग करने अथवा उसको किराए पर देने के कोई प्रयास नहीं किए थे जबकि 13 महीने की अप्रयुक्त अवधि के लिए उसके किराए का मूल्य ₹16.89 लाख था। प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति का उत्तर नहीं दिया।

4.1.11.3 सितारा श्रेणीकरण

एच एम वी 2005 में एक पांच सितारा होटल के रूप में श्रेणीकृत किया गया था तथ होटल का पुन: वर्गीकरण 2015 में देय था। तथापि, यह देखा था कि होटल कई प्रकार से भारत सरकार, पर्यटन मंत्रालय द्वारा जून 2012 तथा दिसम्बर 2014 में जारी संशोधित दिशानिर्देशों[14] की पुष्टि नहीं कर रहा था। प्रबंधन ने कहा (जून 2016) कि होटल का पांच सितारा वर्गीकरण, मंत्रालय के पास अभी लम्बित था।

एचएसवी 2012 में नवीकृत तथा अपग्रेड किया गया था, जिसमें कई सुविधाएं तथा विनिर्देशन चार सितारा श्रेणीकरण की पुष्टि करते थे। तथापि, प्रबंधन के होटल को समुचित रूप से श्रेणीकृत होटल के लिए कोई प्रक्रिया शुरू नहीं की थी।

---

[13] होटल शिवालिक व्यू पर येंगटसे रेस्तरां।

[14] उदाहरणार्थ प्रत्येक कमरे में ऑयरन बोर्ड उपलब्ध कराना, बुकशॉप की उपलब्धता, उपयोगिता एवं स्मृति चिन्ह शॉप, प्रत्येक बेडरूप में ब्यपोर्ट/झरोखा फिट करना, स्टाफ की जांच, स्विमिंग पूल पर प्रशिक्षित लाईफगार्ड आदि

4.1.12 ऊर्जा संरक्षण उपायों का अभाव

(i) बीओडी ने सुझाव दिया (मई 2014) कि ऊर्जा संरक्षण के लिए संभव क्षेत्रो की पहचान हेतु सिटको के होटलों में ऊर्जा लेखापरीक्षा कराई जाए। यद्यपि इससे 20 से 30 प्रतिशत ऊर्जा का प्रयोग प्रभावी रूप से घट[15] सकता था, तथापि कोई ऊर्जा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि ऊर्जा क्षमता संबंधी विश्लेषण हेतु सलाहकार नियुक्त कर लिए गए थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रबंधन द्वारा उल्लिखित सलाहकार, केवल एचएमवी में 1999 से 2014 तक किए गए कार्य की खण्डश: मदों के लिए ही नियुक्त किए गए थे तथा दोनों में से किसी भी होटल में व्यापक ऊर्जा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

(ii) भारत सरकार होटलों आदि में सौर जल उष्मा प्रणाली (एसडब्लूएचएस) की स्थापना को प्रोत्साहित करके स्वच्छ ऊर्जा को प्रौन्नत करती है। तथापि, एचएमवी तथा एचएसवी ने एसडब्लूएचएस स्थापित नहीं किए। यदि उन्हें स्थापित कर लिया गया होता तो 2012-13 से 2014-15 तक की तीन वर्ष की अवधि में अपनी गर्म पानी की जरूरतों के लिए इलेक्ट्रिक बॉयलरों के परिचालन पर दोनों होटलों द्वारा खर्च किए गए ₹171.96 लाख का बिजली का खर्च कम करके ₹42 लाख[16] की स्थापना लागत की प्रतिपूर्ति की जा सकती थी।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (जनवरी 2016) कि होटलों में एस डब्लू एच एस की स्थापना हेतु होटलों में किए गए एक अध्ययन एचएमवी की ढलानदार छतों तथा एचएसवी पर स्थान की अनुपलब्धता के कारण एसडब्लूएचएस की स्थापना की व्यवस्था से इनकार किया और यह भी कहा (मई 2016) कि एचएसवी[17] में छत

---

[15] भारत सरकार विद्युत मंत्रालय के अन्तर्गत ऊर्जा क्षमता ब्यूरो (बीईई) के अनुसार

[16] एचएमवी में 155 कमरे जमा रसोई आदि के संबंध में 70 प्रतिशत अधिभोग पर #100 एलपीडी प्रति कमरे की दर लगभग 15,000 लीटर प्रति दिन (एलपीडी) तथा एचएसवी में 108 कमरे तथा रसोई आदि के संबंध में प्रतिशत उपभोग पर 100 एलपीडी प्रति कमरे की दर पर 10,000 एल पी डी की अपेक्षा के संबंध में 5,000 एलपीडी क्षमता के प्रति एस डब्ल्यू एच एस ₹8.40 लाख के हरियाणा नवीकरणीय ऊर्जा विकास एजेंसी दर अनुबंध के अनुसार

[17] एक 10,000 लीटर प्रति दिन की क्षमता वाले एस डब्ल्यू एच एस के लिए लगभग 3,229 वर्ग फुट क्षेत्र की आवश्यकता होगी।

पर 7,685 वर्ग फुट का खाली क्षेत्र भार वहन करने वाला नहीं है क्योंकि उसमें गर्डर पर केवल 3" मोटी स्लेब थी।

तथापि, उपर्युक्त उल्लिखित अध्ययन की प्रति लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, एचएसवी के मामले में उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रबंधन ने स्वयं, फरवरी 2015 में, एचएसवी की छत पर सौर्य यूपीएस प्रणाली के लिए सौर्य पैनल लगाने के लिए अपने ही एक लाइसेंसधारी (आन्ध्रा बैंक) का प्रस्ताव स्वीकार कर लिया। इसके अलावा, सिटको ने एचएसवी[18] की छत पर एक मोबाईल टॉवर लगाने के लिए भी 800 वर्ग फुट का क्षेत्र टेंडर किया था (नवम्बर 2014)। यह तथ्य छत के भार वहन न करने वाले प्रबंधन के स्टेंड के परस्पर विरोधी हैं।

4.1.13 निष्कर्ष

सिटको, नवीकरण के पश्चात् होटल शिवालिकव्यू में अपना कारोबार बढ़ाने में सफल हुआ था, परन्तु होटल माऊंटव्यू पांच सितारा आतिथ्य कारोबार में अपना बाजार हिस्सा नहीं बनाए रख सका। लेखापरीक्षा ने देखा कि होटल परिचालनों की लाभकारिता पर दीर्घावधि कारोबार रणनीति के अभाव, टैरिफ ढांचे में सख्ती के कारण प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था जिसका परिणामस्वरूप कम अधिभोग हुआ। छूट की अनुमति प्रदान करने के लिए मासिक सूचना प्रणाली के ऑटोमेशन में नियंत्रणों का अभाव पाया गया था। अनुचित कर प्रबंधन, सेवा प्रभार के रूप में राजस्व का अनुचित वितरण तथा परिसम्पत्तियों के गैर-इष्टतम उपयोग के कई दृष्टांत देखे गए थे। यह स्थिति उच्च मानवशक्ति लागतों, अक्षम ऊर्जा प्रबंधन, व्यावसायिक स्टॉक के अभाव, सेवाओं की उप-इष्टतम गुणवत्ता तथा अपर्याप्त कारोबार प्रोन्नति क्रियाकलापों के कारण और भी खराब हो गई थी।

---

[18] एचएसवी के पास अपनी छत पर 7,685 वर्ग फुट का खाली क्षेत्र है। एक 10,000 लीटर प्रतिदिन की क्षमता वाले एसडब्ल्यूएचएस के लिए लगभग 3,229 वर्ग फुट क्षेत्र की आवश्यकता होगी।

होटल माऊंटव्यू का पांच सितारा वर्गीकरण पर्यटन मंत्रालय के पास लम्बित था तथा प्रबंधन ने होटल शिवालिकव्यू के लिए चार सितारा वर्गीकरण लेने के लिए कोई प्रक्रिया शुरू नहीं की थी। होटलों, विशेषकर होटल माऊंटव्यू को अपना बाजार हिस्सा पुन: प्राप्त करने के लिए अधिक दक्ष प्रबंधन प्रथाएं अपनाने की आवश्यकता है।

मामला अक्तूबर 2015 में संघ शासित क्षेत्र प्रशासन को सूचित किया गया था; उनका उत्तर जून 2016 तक प्रतीक्षित था।

नई दिल्ली
दिनांक: 14 जुलाई 2016

(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 15 जुलाई 2016

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अनुबंध

अनुबंध-I

(पैरा सं. 2.1.2 के संदर्भ में)

निर्माण कार्यों के ब्यौरे/स्थिति

क्र.सं.	परियोजना के शीर्षक	परियोजनाओं/निर्माण-कार्यों की सं.	आरंभिक अनुमोदित लागत (₹ करोड़ में)	निम्न के अंतर्गत आबंटित निधि	किया गया व्यय (₹ करोड़ में)	वर्तमान स्थिति
1.	यूटी प्रशासन के डॉल्फीन रिसोर्ट का रंग-रोगन	1	6.50	**सुनामी पुनर्वास कार्यक्रम (टीआरपी)**	14.81*	**कार्य प्रगति पर**
2.	प्रत्येक में 20 आलीशान कॉटेज के साथ दो कैम्पस (राधानगर एवं डॉल्फीन)	2	1.00	-वही-	(i) 8.87 (ii)*	i.- राधानगर के कार्य को नामांकन के आधार पर एएनएफबीडीसीएल, एक पीएसयू, को सौंपा गया था, जिसे ₹8.87 करोड़ जारी किया गया था। परियोजना **छोड़ दी गयी।** ii.- डॉल्फीन कार्य को दिसंबर 2015 में **पूरा किया गया** था। *रंगरोगन पर व्यय (क्रम सं. 1) एवं डॉल्फीन में 20 आलीशान कॉटेजों को निर्माण (क्रम सं. 2) के कार्य को एक ही ठेकेदार को सौंपा गया था और इसलिए अंतिम बिल तक उसका पृथक्करण नहीं हुआ।
3.	35 कमरे का आलीशान बोट	1	15.00	-वही-	0.39 (निविदा/आरएफपी	व्यवहार्य नहीं पाया गया। **छोड़ा गया।**

4.	दो 15 यात्री मैकेनाइज्ड आलीशान बोट	2	4.00	-वही-	एवं परामर्श के प्रति)	व्यवहार्य नहीं पाया गया। **छोड़ा गया।**
5.	उत्तरी खाड़ी में 50 इकाई मेरीन	1	7.50	-वही-		**शुरू नहीं किया गया** यद्यपि अनुबंध जुलाई 2012 में हुआ था।
6.	केनोपी वाकवे (चिड़ियाटापू एवं माउंट हैरियट)	2*	2.00	-वही-	5.62 (अभी अदा किए गए ₹1.29 करोड़ को शामिल करते हुए)	i.- माउंट हैरियट कार्य **छोड़ा गया।** ii.-चिड़ियाटापू कार्य अप्रैल 2012 से रुका हुआ है।
7.	इंट्रप्रिटेशन केन्द्र	1	2.00	-वही-	2.25	**पूरा हुआ**
8.	रॉस द्वीप में ध्वनि एवं प्रकाश प्रदर्शन	1	3.00	-वही-	4.42	**पूरा हुआ**
9.	डिकंप्रेशन चैंबर	1	0.50	-वही-	0.8	दिसंबर 2011 में संस्थापित परंतु **उपयोग में नहीं लाया गया।**
10.	साइंस सेंटर, पोर्ट ब्लेयर में ऐस्ट्रो पार्क के साथ 12 मीटर के अल्युमिनियम पर फोरेटेड डोम हाइब्रिड प्लेनेटोरियम प्रणाली स्थापना	1	0.50	-वही-	शून्य	**शुरू नहीं हुआ।**
11.	हाऊस बोट का प्रापण एवं अनुरक्षण	1	0.05	**यू.टी. योजना**	शून्य	व्यवहार्य नहीं पाया गया। **छोड़ा गया।**
12.	जलीय खेल की स्थापना (सबमैरीन का प्रापण)	1	0.05	-वही-	शून्य	व्यवहार्य नहीं पाया गया। **छोड़ा गया।**
13.	विभिन्न पर्यटन	1	0.25	-वही-	शून्य	**शुरू नहीं हुआ।**

	परियोजनाओं हेतु सलाहकार की नियुक्ति					
14.	एमवी रामानुजम का आकस्मिक भुगतान	1	0.10	-वही-	4.57 (₹3.34 करोड़ की देयता के साथ)	मार्च 2011 में बेसल की खरीद हुई परंतु पर्यटन निदेशालय को स्वामित्व नवंबर 2014 में जाकर दिया गया। **अभी उपयोग नहीं हुआ।**
15.	सेलुलर जेल में ध्वनि एवं लाइट प्रदर्शन की मरम्मत	1	0.65	-वही-	1.7	**पूर्ण हुआ। आंशिक रूप से चालू किया गया।**
16.	पोर्ट ब्लेयर में संगीतमय फव्वारे की स्थापना	1	0.01	-वही-	शून्य	**शुरू नहीं हुआ।**
17.	दक्षिण अण्डमान में पर्यावरण पर्यटन के विकास हेतु संस्थागत निधीयन	1	0.15	-वही-	शून्य	व्यवहार्य नहीं पाया गया। **छोड़ा गया।**
18.	दक्षिण अण्डमान में विभिन्न पर्यटक स्थलों पर शौचालय, बाहर बैठना, पेयजल सुविधाओं जैसी मूल आवश्यकताएं प्रदान करना	1	0.10	-वही-	शून्य	**शुरू नहीं हुआ।**
19.	उत्तर एवं मध्य अण्डमान में पर्यावरण पर्यटन के विकास हेतु संस्थागत निधीयन	1	0.15	-वही-	शून्य	व्यवहार्य नहीं पाया गया। **छोड़ा गया।**

20.	उत्तर एवं मध्य अण्डमान में विभिन्न पर्यटन स्थलों पर शौचालय, बाहर बैठना, पेयजल सुविधाओं जैसी भौतिक आवश्यकताएं प्रदान करना	1	0.10	-वही-	शून्य	**शुरू नहीं हुआ।**
21.	वाईपर द्वीप का विकास	1	0.15	-वही-	शून्य	**छोड़ा गया।**
22.	XII योजना में समेकित पर्यटन सर्किट	1	0.20	**पर्यटन मंत्रालय**	शून्य	**शुरू नहीं हुआ।**
23.	पर्यटन सर्किट बंदरगाह पोर्ट ब्लेयर-नील-हेवलॉक-बाराटांग का विकास	1	5.00	-वही-	0.18	**शुरू नहीं हुआ।**
	निर्माण कार्यों की कुल संख्या	**26**				

अनुबंध-II

(पैरा सं. 2.7.2.1 के संदर्भ में)

डी एवं एनएच पंचायत विनियमन, 2012 की धारा 121 के अनुसार डी एवं एनएच यूटी प्रशासन द्‌वारा तैयार नियमावली के विवरण

क्र.सं.	नियमावली का नाम	अधिसूचना की तिथि
1.	जिला पंचायत, डी एवं एनएच समिति नियमावली, 2014	28 जनवरी 2015
2.	ग्राम पंचायत के उप-सरपंच तथा जिला पंचायत के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष के डी एवं एनएच चुनाव नियमावली 2014	27 जनवरी 2015
3.	डी एवं एनएच की जिला पंचायत (बैठक) नियमावली, 2014	27 जनवरी 2015
4.	डी एवं एनएच पंचायत अविश्वास प्रस्ताव नियमावली (जिला पंचायत के अध्यक्ष एवं उप-अध्यक्ष के विरूद्ध) 2014	27 जनवरी 2015
5.	दादरा एवं नागर हवेली पंचायत सदस्य (खराब होने के कारण अयोग्यता) नियमावली, 2014	27 जनवरी 2015
6.	डी. एवं एन.एच. पंचायत (चुनाव प्रक्रिया) नियमावली, 2014	29 अप्रैल 2015

अनुबंध-III

(पैरा सं. 2.7.2.2 के संदर्भ में)

डी एवं एनएच को दिए गए कार्यों का हस्तांतरण

क्र.सं.	विषय	क्या डीपी/वीपी का हस्तांतरित किए गए (हस्तांतरित/हस्तांतरित नहीं हुए/आंशिक रूप से हस्तांतरित)	क्या निधियां प्राप्त हुई (हाँ/नहीं)	यदि हाँ, तो संबद्ध शाखा का नाम
1.	कृषीय विस्तार समेत कृषि	आंशिक रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
2.	भूमि सुधार, भूमि सुधार, भूमि समेकन एवं मृदा संरक्षण का कार्यान्वयन	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	उप-प्रभागीय मृदा संरक्षण विभाग (एसडीएससीओ)
3.	लघु सिंचाई, जल प्रबंधन एवं जल विभाजन विकास	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	पीडब्ल्यूडी-III (डीपी)
4.	पशु पालन, दुग्ध एवं मुर्गीपालन	आंशिक रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
5.	मत्स्य पालन	नहीं	नहीं	--
6.	सामाजिक वानिकी एवं खेत वानिकी	नहीं	नहीं	--
7.	लघु वन उत्पादन	नहीं	नहीं	--
8.	खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों समेत लघु उद्योग	नहीं	नहीं	--
9.	खादी, ग्राम एवं कुटीर उद्योग	परामर्शी भूमिका	नहीं	--
10.	ग्रामीण आवास	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	अन्य ग्रामीण विकास विभाग
11.	पेयजल (ग्रामीण)	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	पीडब्ल्यूडी-III (डीपी)
12.	ईंधन एवं चारा	नहीं	नहीं	--
13.	सड़कें, पुलिया, पुल, घाट, जलमार्ग एवं संचार के अन्य माध्यम	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	पीडब्ल्यूडी-III (डीपी)
14.	ग्रामीण विद्युतीकरण, बिजली का समेत संवितरण	आंशिक रूप से हस्तांतरित	हाँ	पीडब्ल्यूडी-III (डीपी)
15.	गैर-परंपरागत ऊर्जा स्रोत	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	अन्य ग्रामीण विकास विभाग
16.	गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	अन्य ग्रामीण विकास विभाग

17.	प्राथमिक एवं माध्यमिक सकूलों समेत शिक्षा	केवल प्राथमिक शिक्षा पूर्ण रूप से हस्तांतरित (छात्र I से छात्र VIII तक)	हाँ	प्राथमिक शिक्षा
18.	तकनीकी प्रशिक्षण एवं व्यवसायिक शिक्षा	परामर्शी भूमिका	नहीं	--
19.	प्रौढ़ एवं अनौपचारिक शिक्षा	नहीं	नहीं	--
20.	पुस्तकालय	नहीं	नहीं	--
21.	सांस्कृतिक गतिविधियां	नहीं	नहीं	--
22.	बाज़ार एवं मेले	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
23.	अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं डिस्पैंसरी समेत स्वास्थ्य एवं स्वच्छता	आंशिक रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
24.	परिवार कल्याण	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
25.	महिला एवं बाल विकास	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	हाँ	बाल विकास एवं परियोजना कार्यालय
26.	विकलांग तथा मानसिक रूप से कमजोर के कल्याण समेत सामाजिक विकास	आंशिक रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
27.	कमजोर वर्गों और विशेष रूप से अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजातियों का कल्याण	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	नहीं	--
28.	सार्वजनिक संवितरण प्रणाली	नहीं	नहीं	--
29.	समुदाय परिसंपत्तियों का रखरखाव	पूर्ण रूप से हस्तांतरित	नहीं	--

(स्रोत: डीपी सिलवासा द्वारा प्रस्तुत सूचना)

परिशिष्ट

परिशिष्ट-I

(पैराग्राफ 1.6 के संदर्भ में)

31 मार्च 2015 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा पैराग्राफों का विवरण

संघ शासित क्षेत्र का नाम	निरीक्षण प्रतिवेदनों की सं.	पैराग्राफों की सं.
अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह	467	1900
चंडीगढ़	943	2810
दादरा एवं नागर हवेली तथा दमन एवं दीव	292	1369
लक्षद्वीप	161	876

परिशिष्ट-II

(पैराग्राफ 1.7 के संदर्भ में)

एटीएन की वर्षवार लंबिता

क्र.सं.	यूटी का नाम	मार्च को समाप्त वर्ष के लिए प्रतिवेदन	एटीएन की स्थिति		
			बकाया	कभी प्राप्त नहीं हुए	पत्राचार के अधीन
1.	अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह	2014	4	4	-
2.	चंडीगढ़	2014	2	2	-
3.	दादरा एवं नागर हवेली	2014	2	-	2
4.	दमन एवं दीव	2014	4	3	1
5.	लक्षद्वीप	2014	4	4	-
कुल			**16**	**13**	**3**