अध्याय-I

परिचय

अध्याय-I
परिचय

1.1 इस प्रतिवेदन के बारे में

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन हिमाचल प्रदेश सरकार के विभागों तथा सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों के स्वायत्त निकायों के लेन-देन की अनुपालन लेखापरीक्षा एवं चयनित स्कीमों, विभागों इत्यादि के निष्पादन/ विषयक लेखापरीक्षा सहित, से उत्पन्न मामलों से सम्बन्धित है।

इस प्रतिवेदन का मूल उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को राज्य विधानसभा के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा मानकों में अपेक्षित है कि रिर्पोटिंग का सारगर्भित स्तर लेन-देनों की प्रकृति, परिमाण एवं महत्ता के अनुरूप होना चाहिए। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सरकार की कार्यपालिकाओं को नीतियों एवं निर्देशों का गठन करते समय भी सुधारात्मक कार्रवाई करने में सक्षम बनाने की आशा की जाती है जिसके परिणामस्वरूप संगठनों के वित्तीय प्रबन्धन में सुधार होता है, इस प्रकार से राज्य के बेहतर शासन हेतु योगदान होता है।

अनुपालन लेखापरीक्षा का सन्दर्भ लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों और देयताओं से सम्बन्धित लेन-देनों की जांच से यह सुनिश्चित करने के लिए है कि क्या भारत के संविधान के प्रावधानों, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी किए गए विभिन्न आदेशों एवं निर्देशों का पालन किया जा रहा है।

निष्पादन लेखापरीक्षा संगठन, कार्यक्रम या स्कीमों के संचालन की मितव्ययिता, दक्षता एवं प्रभावकारिता की सीमा का स्वतंत्र निर्धारण या जांच है।

इस प्रतिवेदन का अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों से सम्बन्धित है, अध्याय-III में विषयक आधारित लेखापरीक्षा परिच्छेद निहित है, अध्याय-IV में सरकारी विभागों तथा स्वायत्त निकायों के लेन-देन की लेखापरीक्षा पर अभियुक्तियां शामिल हैं तथा अध्याय-V तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक तथा औद्योगिक प्रशिक्षण विभाग की मुख्य नियंत्रक अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा परिणामों से व्याप्त है।

1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों की रूपरेखा

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की ओर से प्रधान महालेखाकार, हिमाचल प्रदेश, शिमला के लेखापरीक्षा क्षेत्र अधिकाराधीन राज्य के 3638 इकाइयों तथा 48 स्वायत्त निकायों के लिए विशिष्ट सचिवों, उप सचिवों तथा निदेशकों एवं उनके नीचे अधीनस्थ अधिकारियों से सहायता प्राप्त मुख्य सचिव/ अतिरिक्त मुख्य सचिव/ प्रधान सचिवों/ सचिवों की अध्यक्षता में सचिवालय स्तर पर 53 विभाग हैं। 2011-12 के दौरान 27 विभागों के 308 इकाइयों को लेखापरीक्षा के अंतर्गत आवृत्त किया गया।

1.3 राज्य सरकार के व्यय की रूपरेखा

पिछले चार वर्षों में एवं वर्ष 2011-12 के दौरान राज्य सरकार के व्यय की तुलनात्मक स्थिति निम्न **तालिका-1.1** में दी गई है।

तालिका-1.1

2007-12 की अवधि के लिए व्यय की तुलनात्मक स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2007-08			2008-09			2009-10			2010-11			2011-12		
	गैर योजना	योजना	कुल	गैर योजना	योजना	कुल	गैर योजना	योजना	कुल	गैर योजना	योजना	कुल	गैर योजना	योजना	कुल
राजस्व व्यय															
सामान्य सेवाएं	3406	23	3429	3887	31	3918	4335	42	4377	5249	30	5279	5655	35	5690
सामाजिक सेवाएं	2147	728	2875	2898	434	3332	3307	595	3902	4081	898	4979	4209	938	5147
आर्थिक सेवाएं	1533	451	1984	1772	412	2184	2267	601	2868	2959	723	3682	2321	728	3049
सहायता अनुदान एवं अंशदान	3	---	3	4	---	4	4	---	4	6	--	6	12	--	12
कुल (1)	**7089**	**1202**	**8291**	**8561**	**877**	**9438**	**9913**	**1238**	**11151**	**12295**	**1651**	**13946**	**12197**	**1701**	**13898**
पूंजीगत व्यय															
पूंजीगत परिव्यय (2)	**100**	**1313**	**1413**	**87**	**1992**	**2079**	**48**	**1895**	**1943**	**15**	**1774**	**1789**	**46**	**1764**	**1,810**
वितरित किए गए ऋण तथा अग्रिम (3)	**3**	**11**	**14**	**76**	**14**	**90**	**3**	**67**	**70**	**4**	**223**	**227**	**15**	**478**	**493**
लोक ऋण की पुनर्अदायगी (4)	**937**	**---**	**937**	**885**	**---**	**885**	**867**	**---**	**867**	**--**	**870**	**870**	**--**	**1128**	**1128**
संचित निधि में से कुल वितरण (1+2+3+4)	**8129**	**2526**	**10655**	**9609**	**2883**	**12492**	**10831**	**3200**	**14031**	**12314**	**4518**	**16832**	**12258**	**5071**	**17329**
आकस्मिकता निधि	**---**	**---**	**---**	**---**	**---**	**---**	**---**	**---**	**---**	**--**	**--**	**--**	**--**	**--**	**--**
लोक लेखा वितरण	**5737**	**---**	**5737**	**5690**	**---**	**5690**	**6421**	**---**	**6421**	**7162**	**--**	**7162**	**8526**	**--**	**8526**
कुल	**13866**	**2526**	**16392**	**15299**	**2883**	**18182**	**17252**	**3200**	**20452**	**19476**	**4518**	**23994**	**20784**	**5071**	**25855**

1.4 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 से 151 तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 से व्युत्पन्न होते हैं। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक हिमाचल प्रदेश सरकार के विभागों के व्यय की लेखापरीक्षा, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 13[1] के अंतर्गत संचालित करता है। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक 14 स्वायत्त निकायों के सम्बन्ध में एकमात्र लेखापरीक्षक है, जिनकी लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(3)[2] तथा 20(1)[3] के

---

1 (i) राज्य की संचित निधि से सभी लेन-देन, (ii) लोक लेखा एवं आकस्मिक निधि से सम्बन्धित सभी लेन-देन तथा (iii) सभी व्यापारों, विनिर्माण, लाभ एवं हानि लेखा, तुलन पत्र तथा अन्य गौण लेखाओं की लेखापरीक्षा।

2 सम्बन्धित कानूनों के प्रावधानों के अनुसार राज्य विधानसभा द्वारा निर्मित कानून के द्वारा अथवा अंतर्गत प्रतिष्ठापित निगमों (कम्पनियों के अलावा) के लेखाओं की लेखापरीक्षा।

3 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक तथा सरकार के बीच ऐसे नियमों एवं शर्तों की सहमति पर राज्यपाल की अनुशंसा पर किसी निकाय अथवा प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा।

अंतर्गत की जाती है। इसके अलावा, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक 34 अन्य स्वायत्त निकाय जो सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित किए जाते हैं, की लेखापरीक्षा भी नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 14[4] के अंतर्गत संचालित करता है। विभिन्न लेखापरीक्षा के सिद्धांत एवं कार्यपद्धति लेखापरीक्षा मानकों (मार्च 2002) तथा 2007 में नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियमों में निर्दिष्ट है।

1.5 प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश के कार्यालय का संगठनात्मक ढांचा

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के निर्देशाधीन, प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश राज्य सरकार के विभागों तथा स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा संचालित करता है। सरकार के विभागों का लेखापरीक्षा उद्देश्य के लिए सामाजिक क्षेत्र, सामान्य क्षेत्र, राजस्व क्षेत्र एवं आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों) व आर्थिक क्षेत्र (सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) में समूहित किया गया है। यह प्रतिवेदन सामाजिक क्षेत्र, सामान्य क्षेत्र एवं आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) पर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को समावेशित करता है। 2011-12 के दौरान राज्य सरकार के विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, बाह्य सहायता प्राप्त परियोजनाओं इत्यादि से चयनित इकाइयों की लेखापरीक्षा का संचालन 18 लेखापरीक्षा दलों[5] द्वारा किया गया।

1.6 लेखापरीक्षा की योजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न सरकारी विभागों/ संगठनों/ स्वायत्त निकायों एवं स्कीमों/ परियोजनाओं इत्यादि के व्यय, कार्यकलापों की आलोचनात्मक/ जटिलता, प्रदत्त वित्तीय शक्तियों का स्तर, आन्तरिक नियंत्रण के निर्धारण एवं दावेदारों की चिन्ताओं के आधार पर जोखिम के निर्धारण से प्रारम्भ होती है। पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्ष भी इस प्रक्रिया में अनुगृहित समझे गए हैं।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूर्ण होने के पश्चात् लेखापरीक्षा निष्कर्षों से अन्तर्विष्ट लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन इकाई/ विभाग के प्रमुख को जारी किया जाता है। इकाइयों से लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त होने के एक महीने के भीतर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तर प्रेषित करने का अनुरोध किया जाता है। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं लेखापरीक्षा निष्कर्ष या तो समायोजित किये जाते हैं या अनुपालना हेतु आगामी कार्रवाई का सुझाव दिया जाता है। इन लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में से उत्पन्न महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने हेतु तैयार किया जाता है।

वर्ष 2011-12 के दौरान विभिन्न विभागों/ संगठनों के 3638 इकाइयों में से 308 इकाइयों की अनुपालन लेखापरीक्षा करने हेतु 1952 दल-दिवस का उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा योजना में मूल्यांकन के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिम के लिए संवेदनशील इकाइयों/ निकायों को आवृत्त किया गया।

1.7 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां

निजी क्षेत्र भागीदारी के द्वारा जल विद्युत विकास के निष्पादन लेखापरीक्षा, हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड की विषयक लेखापरीक्षा, तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण विभाग का मुख्य नियंत्रक अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा एवं प्रतिवेदन में शामिल किए गए लेन-देन की लेखापरीक्षा के परिच्छेद निम्नानुसार हैं:

---

4 (i) राज्य की संचित निधि में से अनुदानों अथवा ऋणों द्वारा सारगर्भित रूप से वित्त पोषित निकाय/ प्राधिकरण की प्राप्तियों एवं व्यय तथा (ii) किसी निकाय अथवा प्राधिकरण की सभी प्राप्तियों एवं व्यय जहां ऐसे निकाय अथवा प्राधिकरण को राज्य की संचित निधि में से अनुदान अथवा ऋण एक वित्तीय वर्ष में ₹ एक करोड़ से कम न हो, सभी की लेखापरीक्षा।

5 लेखापरीक्षा समूहों के पुर्नगठन के पूर्व, 14 दल सिविल निरीक्षण स्कन्ध तथा चार दल निर्माण स्कन्ध के अधीन थे।

(क) निष्पादन लेखापरीक्षा

निजी क्षेत्र भागीदारी के द्वारा जल विद्युत विकास

राज्य की सम्पन्नता में जल विद्युत के महत्व को कुंजी मानते हुए राज्य सरकार ने दक्ष, पारिस्थितिकी एवं पर्यावरण अनुकूल जल विद्युत सृजन को बढ़ावा देने हेतु दिसम्बर 2006 में जल विद्युत नीति सूत्रबद्ध की। यह नीति राज्य में जल विद्युत विकास में राज्य क्षेत्र, केन्द्र क्षेत्र, संयुक्त क्षेत्र एवं निजी क्षेत्र की भागीदारी द्वारा एक चार आयामी कार्यनीति अनुबद्ध करती है। निजी क्षेत्र भागीदारी के द्वारा जल विद्युत परियोजनाओं के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा से उद्घाटित हुआ कि नवम्बर 1991 से 2011-12 के दौरान स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों को आबंटित 10131 मेगावाट क्षमता वाले 559 परियोजनाओं में से 1805.45 मेगावाट की केवल 55 परियोजनाएं (10 *प्रतिशत*) पूर्ण एवं परिचालित की गई थी। राज्य सरकार द्वारा लघु जल विद्युत परियोजनाओं के संभावित स्थल की पहचान केवल प्रारम्भिक सर्वेक्षण के आधार पर की गई तथा विद्युत क्षमता के यथार्थवादी आकलन को सुनिश्चित करने के लिए पूर्व-व्यवहारिक अध्ययन के संचालन हेतु कोई प्रणाली अस्तित्व में नहीं थी। व्यवहारिक अध्ययन के अपर्याप्त/ संचालन न होने, विभाग के द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुमोदन न किया जाना एवं स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों के द्वारा कार्यान्वयन अनुबन्ध पर हस्ताक्षर न किया जाना जैसे कारणों से 315.35 मेगावाट की कुल क्षमता वाली 40 जल विद्युत परियोजनाओं का निष्पादन बेहतर प्रगति न कर सका एवं प्रभावित रहा। जलीय पारिस्थितिकीय तंत्र तथा आसपास के भू-जल जलवृत्त के विषय में पर्यावरण से सम्बन्धित लापरवाही भी काफी देखी गई, एक स्वतंत्र विद्युत उत्पादक द्वारा अनुप्रवाह के सन्निकट 15 *प्रतिशत* न्यूनतम जल प्रवाह नहीं रखा गया। इसके अतिरिक्त नमूना परियोजनाओं में पौधारोपण गतिविधियां अत्यधिक अपर्याप्त पाई गई। सरकार के शीर्ष स्तर पर उपयुक्त अनुश्रवण तंत्र के अस्तित्व में न होने के कारण निजी क्षेत्र भागीदारी के द्वारा जल विद्युत परियोजनाओं का कार्यान्वयन कुशल नहीं था। इसके अलावा, हिमाचल के मूल निवासियों को 70 *प्रतिशत* की निर्धारित सीमा में रोजगार के अवसरों को उपलब्ध करवाने में कमी थी। पूरे तौर पर स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों के द्वारा विद्युत विकास सुनिश्चित करने में सरकार अक्षम थी।

(परिच्छेद 2.1)

(ख) विषयक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड की कार्यप्रणाली

अगस्त 1996 में भारत सरकार द्वारा अधिनियमित भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण अधिनियम की धारा 40 एवं 62 के अनुसरण में राज्य सरकार ने मार्च 2009 में हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड संस्थापित किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा पूर्वोक्त अधिनियम का कार्यान्वयन शीघ्रता से सुनिश्चित नहीं किया गया था तथा इसने बोर्ड को गठन करने में 12 वर्षों से अधिक समय लिया। वर्ष 2009-12 के दौरान बोर्ड के पास समग्र रूप से ₹ 107.46 करोड़ की प्राप्तियां थी जिसमें उपकर के रूप में ₹ 107.41 करोड़ तथा अंशदान के रूप में ₹ 0.05 करोड़ सम्मिलित थे। इसमें से कामगारों के लिए कल्याण स्कीमों पर व्यय मात्र ₹ 0.04 करोड़ (चार *प्रतिशत*) था। लाभार्थियों की पहचान और

स्थापनाओं के पंजीकरण एवं कामगारों के लिए कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन के महत्वपूर्ण पहलुओं को उपयुक्त प्राथमिकता नहीं दी गई थी। परिणामस्वरूप बोर्ड के पास बैंक खातों में बड़ी भारी निधियां अप्रयुक्त रही थी। राज्य में अधिनियम का कार्यान्वयन कुशल तरीके से नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप कामगारों के लिए कल्याण मापदण्डों के पालन करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए।

(परिशिष्ट 3.1)

(ग) लेन-देनों की लेखापरीक्षा

अतिरिक्त/ अधिक भुगतान/ निरर्थक/ अलाभकारी/ निष्फल व्यय

सड़क और पुल कार्य की समयबद्ध पूर्णता को सुनिश्चित करने में लोक निर्माण विभाग की विफलता के कारण ₹ 4.67 करोड़ का अलाभकारी व्यय हुआ।

(परिशिष्ट 4.1)

लोक निर्माण विभाग की सड़क के साथ-साथ दो पुलों के निर्माण के लिए बाधारहित भूमि को सुनिश्चित करने में विफलता तथा दोषपूर्ण योजना के परिणामस्वरूप अपूर्ण कार्यों पर ₹ 1.04 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा।

(परिशिष्ट 4.2)

लोक निर्माण विभाग के लापरवाह दृष्टिकोण के कारण सात गावों को उचित सड़क सम्पर्कता मुहैया करवाने के इच्छित उद्देश्य को सड़क एवं अपूर्ण पुल पर ₹ 2.05 करोड़ व्यय करने के बावजूद प्राप्त नहीं किया जा सका।

(परिशिष्ट 4.3)

सड़क अलाइनमेंट की व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने में लोक निर्माण विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप अपूर्ण सड़क पर ₹ 55.38 लाख का निरर्थक व्यय हुआ तथा ₹ 18.07 लाख की सरकारी देयताएं भी तीन वर्षों से अधिक समय से एक ठेकेदार से वसूली नहीं की गई।

(परिशिष्ट 4.4)

ठेकेदार को अनुचित लाभ/ परिहार्य व्यय

फरवरी 2008 तथा मार्च 2011 के दौरान आवश्यकताओं के पूर्वानुमान पर निधियों का आहरण तथा लोक निर्माण निक्षेपों तथा निगम के पास जमा में उनके अवरोधन के कारण लेखाओं की जालसाजी, निगम को अनुचित सहायता एवं सरकार को ₹ 1.26 करोड़ ब्याज की हानि हुई।

(परिशिष्ट 4.5)

अनुत्पादक व्यय/ निरर्थक निवेश/ निधियों का अवरोधन/ निधियों का विचलन

नेताजी सुभाष चन्द्र बोस मेमोरियल राजकीय महाविद्यालय, हमीरपुर के अनुसूचित जाति के विद्यार्थियों के लिए छात्रावास के निर्माण पर किया गया ₹ 1.81 करोड़ का व्यय अनुत्पादक सिद्ध हुआ क्योंकि विद्युत सम्पर्कता के अभाव में इसका प्रयोग नहीं किया जा सका।

(परिशिष्ट 4.6)

विशेष नवजात शिशु देखरेख इकाइयों को स्थापित करने में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.50 करोड़ का अवरोधन हुआ तथा स्वास्थ्य संस्थानों में अभिप्रेत चिकित्सा सुविधाओं का वंचन हुआ।

(परिशिष्ट 4.7)

ट्रॉमा वैनों के प्रापण के लिए समय से निविदा को अन्तिम रूप देने में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप दुर्घटना पीड़ितों को आरम्भिक ट्रामा सहायता का वंचन हुआ तथा चार वर्षों से बैंक में ₹ 1.75 करोड़ का अवरोधन हुआ।

(परिशिष्ट 4.8)

श्री नैना देवी जी में सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र तथा इंदिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय, शिमला में प्रशासनिक खण्ड के निर्माण के लिए आहरित किया गया ₹ 2.90 करोड़ की राशि बाधारहित स्थलों के अभाव में दो से तीन वर्षों के लिए अप्रयुक्त पड़ी रही।

(परिशिष्ट 4.9)

लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़क का कार्य मानक बोली दस्तावेजों में बिना किसी प्रावधान के ठेकेदार के अनुभवहीन कानूनी वारिस को सौंपने के अविवेकपूर्ण निर्णय से कार्यों का अपसर्जन हुआ तथा अपूर्ण सड़क पर ₹ 1.92 करोड़ का व्यय अनुत्पादक रहा। इसके अतिरिक्त, सरकारी देयताओं की अवसूली के द्वारा ठेकेदार को ₹ 1.44 करोड़ का वित्तीय लाभ भी दिया गया।

(परिशिष्ट 4.12)

विभाग द्वारा एक फर्म को तकनीकी व्यवहार्यता सुनिश्चित किये बिना पुल निर्माण कार्य सौंपने के अविवेकपूर्ण निर्णय से ₹ 21.31 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

(परिशिष्ट 4.13)

नियमनिष्ठ मामले तथा अन्य बिन्दु

सासंद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना के दिशा-निर्देशों के प्रावधानों को प्रभावी करने में विफलता के परिणामस्वरूप अनुसूचित जाति समुदाय के आवास क्षेत्रों के लिए ₹ 3.10 करोड़ राशि की योजना निधियों का कम विमोचन हुआ।

(परिशिष्ट 4.16)

(घ) सरकारी विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा

तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण विभाग

तकनीकी शिक्षा राज्य के सामाजिक-आर्थिक विकास में एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण विभाग राज्य तथा देश के विभिन्न उद्योगों तथा संगठनों की आवश्यकता पूर्ति के लिए सक्षम तकनीकी मानव-शक्ति विकसित करने के लिए जिम्मेदार है। मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा में विभाग की सम्पूर्ण कार्यप्रणाली जिसमें राज्य प्रायोजित तथा केन्द्रीय

प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल है, को आवृत्त करते हुए उद्घाटित करती है कि केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए भारत सरकार से पर्याप्त निधियां प्राप्त होने के बावजूद विभाग अवसंरचना का प्रत्याशित स्तर उपलब्ध नहीं करवा सका।

उचित अवसंरचना की अपर्याप्तता थी जैसे कि 84 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों में से 42 तथा 10 बहुतकनीकियों में से सात के पास पर्याप्त अवसंरचनात्मक सुविधाएं नहीं थी, 67 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों के पास विद्यार्थियों के लिए छात्रावास सुविधाएं तथा स्टॉफ के लिए आवासीय सुविधा नहीं थी। इसके अतिरक्त, स्टॉफ की अत्यधिक कमी थी, विशेषत: शिक्षण एवं शिक्षण सहायक स्टॉफ की। विभिन्न संस्थानों में उपरोक्त स्टॉफ की कमी की प्रतिशतता मार्च 2012 तक क्रमश: 23 से 72 तथा 45 से 70 *प्रतिशत* थी। अभियांत्रिकी एवं औषधि महाविद्यालयों, बहुतकनीकियों, औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान छात्रावासों इत्यादि के भवनों जैसे सिविल कार्यों का निष्पादन उपयुक्त योजना तथा निश्चित समय सीमा के बिना किया जा रहा था। परिणामस्वरूप, 2009-2012 के दौरान ₹ 2.11 करोड़ के अतिरिक्त लागत से तथा दो से सात वर्षों के अतिरिक्त समय में 29 में से मात्र चार कार्य पूर्ण हुए। इसके अतिरिक्त, आठ कार्यों का निष्पादन जो ₹ 15.27 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत हुआ और मार्च 2002 से मार्च 2011 के बीच पूर्ण किया जाना अनुबद्ध था, कार्य स्थलों की अनुपलब्धता तथा प्रारूपों को अन्तिम रूप नहीं दिए जाने के कारण शुरू नहीं हो सका। शेष 17 कार्यों (अनुमानित लागत ₹ 135.96 करोड़) पर ₹ 93.06 करोड़ व्यय करने के बाद भी जून 2012 तक पूर्णता की निर्धारित तिथि से दो से 12 वर्षों से अधिक से पिछड़े थे।

वर्ष 2007-12 के दौरान चार केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए भारत सरकार से प्रत्यक्ष रूप से ₹ 85.71 करोड़ की कुल प्राप्ति के प्रति विभाग मार्च 2012 तक तकनीकी संस्थानों के अवसंरचना तथा उपकरण पर ₹ 19.87 करोड़ खर्च नहीं कर सका। राज्य में 33 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों को लोक वैयक्तिक सहभागिता पद्धति के माध्यम से उन्नयन करने के लिए चयनित किया गया था। नौ नमूना-जांचित औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों में परिकल्पित उन्नयन मार्च 2012 तक सिविल कार्यों की अपूर्णता के कारण अपूर्ण रहा। परिणामस्वरूप, सम्बन्धित संस्थान ₹ 11.25 करोड़ की ऋण सहायता की उपलब्धता के प्रति मात्र ₹ 6.95 करोड़ का उपयोग कर सके।

(परिशिष्ट 5.1)

1.8 लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूलियां

राज्य सरकार के विभागों के लेखाओं की नमूना लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आये लेखापरीक्षा परिणामों वसूलियों सहित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन के माध्यम से विभागों/ राज्य सरकार को आगामी जांच हेतु संदर्भित किए गए थे अधिक अदायगी/ अधिक भुगतान के मामले में लेखापरीक्षा के सूचनाधीन उसकी वसूली की जाती है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये पर, अधिक अदायगी/ अधिक भुगतान से अंर्तनिहित एक मामले में विभाग/ राज्य सरकार द्वारा शुरूआती सुधारात्मक कार्रवाई नीचे निम्न तालिकानुसार है:

विभाग	ध्यान में आई वसूलियों का विवरण	अंर्तविष्ट राशि	विभाग/ राज्य सरकार द्वारा की गई सुधारात्मक कार्रवाई
कृषि	अवकाश नकदीकरण का दुगुना भुगतान	₹ 3.76 लाख	उप-मण्डलीय मृदा संरक्षण अधिकारी फतेहपुर (जिला कांगड़ा) द्वारा द्वितीय बिल पर झूठा प्रमाण-पत्र देकर कि यह प्रथम दावा बिल है सेवानिवृत्त कृषि विकास अधिकारी को ₹ 3.76 लाख अवकाश नकदीकरण दावे को दो बार (मार्च 2010 एवं नवम्बर 2010) आहरित एवं वितरित किये गये इसके परिणामस्वरूप सेवानिवृत्त को ₹ 3.76 लाख की अधिक अदायगी हुई। यह लेखापरीक्षा के ध्यान में आने पर (फरवरी 2011), उप-मण्डलीय मृदा संरक्षण अधिकारी द्वारा सेवानिवृत्त से ₹ 3.76 लाख राशि की अधिक अदायगी की दण्ड ब्याज के साथ वसूली की (मार्च 2011) तथा सरकारी खजाने में जमा कराई गई।

1.9 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की जवाबदेही की कमी

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश लेन-देनों की नमूना-जांच द्वारा सरकारी विभागों के आवधिक निरीक्षण का संचालन करता है तथा निर्धारित नियमों एवं प्रक्रिया के अनुसार महत्वपूर्ण लेखा और अन्य दस्तावेजों के रख-रखाव को सत्यापित करता है। इन निरीक्षणों के उपरान्त लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों को जारी किया जाता है। जब लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान महत्वपूर्ण अनियमितताओं आदि का पता चलता है और मौके पर निपटान नहीं होता है, इन निरीक्षण प्रतिवेदनों को निरीक्षित कार्यालय प्रमुखों एवं प्रतिलिपि आगामी उच्च प्राधिकारी को जारी की जाती है।

कार्यालय प्रमुखों एवं आगामी उच्च प्राधिकारियों से निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति से चार सप्ताह के अन्दर प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अपनी अनुपालना से अवगत कराना अपेक्षित होता है। गम्भीर अनियमितताएं कार्यालय प्रमुखों के ध्यान में प्रधान सचिव (वित्त) को प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय, हिमाचल प्रदेश द्वारा लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदन की अर्द्ध-वार्षिक प्रतिवेदन भेजकर भी लाया जाता है।

नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों पर आधारित 17552 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों से अन्तर्विष्ट 6587 निरीक्षण प्रतिवेदन 31 मार्च 2012 को बकाया[6] **तालिका-1.2** में निम्नानुसार है:

तालिका-1.2

बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/ परिच्छेद

क्रम संख्या	क्षेत्र का नाम	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	अंतर्ग्रस्त राशि (₹ करोड़ में)
1.	सामाजिक क्षेत्र	3775	10293	3208.19
2.	सामान्य क्षेत्र	1173	3484	4252.74
3.	आर्थिक क्षेत्र (गैर- सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)	1639	3775	4392.33
	कुल	**6587**	**17552**	**11853.26**

वर्ष 2011-12 के दौरान तदर्थ समिति की 39 बैठकें हुई जिनमें 342 निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं 1347 परिच्छेदों का निपटान किया गया।

---

6 30 सितम्बर 2011 तक जारी तथा 31 मार्च 2012 को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन एवं परिच्छेद सम्मिलित है।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण तथा खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभागों से सम्बन्धित सितम्बर 2011 तक 382 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों[7] को जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 31 मार्च 2012 के अंत में 382 निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बन्धित ₹ 345.47 करोड़ के वित्तीय आशय वाले 1046 परिच्छेद बकाया रहे। इनमें से वर्ष 1970-71 के दौरान जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बन्धित सबसे पुरानी मदें तथा ₹ 25.12 करोड़ के वित्तीय आशय वाले 368 परिच्छेदों को 10 वर्षों से अधिक समय में निपटान नहीं किया गया था। इन बकाया 382 निरीक्षण प्रतिवेदनों और 1046 परिच्छेदों की वर्षवार स्थिति ***परिशिष्ट-1.1*** एवं अनियमितताओं के प्रकार ***परिशिष्ट 1.2*** में विवर्णित है।

विभागीय अधिकारी निरीक्षण प्रतिवेदनों में अन्तर्विष्ट अभ्युक्तियों पर निर्धारित समय सीमा के अन्दर कार्रवाई करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप उत्तरदायिता का ह्रास हुआ।

यह सिफारिश की जाती है कि सरकार को लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर शीघ्र एवं उचित प्रतिक्रिया सुनिश्चित करने हेतु मामले पर ध्यान देना चाहिए।

1.10 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सामग्री पर विभागों की प्रतिक्रिया

31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन के लिए सरकार को निजी क्षेत्र भागीदारी के द्वारा जल विद्युत विकास पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा, हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड की कार्यप्रणाली पर एक विषयक लेखापरीक्षा परिच्छेद, तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण विभाग की एक मुख्य नियंत्रक अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा एवं 18 लेखापरीक्षा परिच्छेद जारी किये गये। निष्पादन समीक्षाएं, विषयक परिच्छेदों, एवं लेखापरीक्षा परिच्छेद प्रारूप सम्बन्धित विभागों के अतिरिक्त मुख्य सचिवों/ प्रधान सचिवों/ सचिवों को एक महीने के अन्दर उत्तर देने के निवेदन के साथ अग्रेषित किये गये। तथापि, प्रतिवेदन में शामिल विषयक परिच्छेद एवं 16 परिच्छेदों के सम्बन्ध में राज्य सरकार से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था। सम्बन्धित प्रशासनिक प्रमुखों से शीघ्र उत्तर हेतु मामला अक्तूबर 2012 में मुख्य सचिव के ध्यान में भी लाया गया था परन्तु उनसे उत्तर अभी प्रतीक्षित थे (नवम्बर 2012)।

1.11 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक लेखा समिति की आन्तरिक कार्यप्रणाली की प्रक्रिया के नियमानुसार प्रशासनिक विभाग नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रस्तुत सभी लेखापरीक्षा परिच्छेदों एवं समीक्षाओं पर इसकी परवाह न करते हुए लोक लेखा समिति द्वारा जांच हेतु इनका अधिग्रहण कर लिया है या नहीं स्वत: कार्रवाई शुरू करेंगे। लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के विधानसभा को प्रस्तुतीकरण के तीन महीनों के अन्दर वे लेखापरीक्षा द्वारा पुनरीक्षित विस्तृत टिप्पणियां जो किए गए अथवा किए जाने को प्रस्तावित उपचारात्मक कार्रवाई को दर्शाती है, को भी प्रेषित करेंगे।

31 अगस्त 2012 को 31 मार्च 2011 को समाप्त अवधि तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल परिच्छेदों पर की गई कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति के सम्बन्ध में स्थिति निम्न **तालिका-1.3** में दी गई है:

---

7 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण: 335 तथा खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति: 47 ।

तालिका–1.3

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल परिच्छेदों पर की गई कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति के सम्बन्ध में स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	वर्ष	विभाग	31 अगस्त 2012 को लम्बित की गई कार्रवाई टिप्पणियां	राज्य विधानसभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण की तिथि	की गई कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति की देय तिथि
सिविल	2006-07	गृह	01	10 अप्रैल 2008	09 जुलाई 2008
	2007-08	राजस्व	02	27 फरवरी 2009	26 मई 2009
	2008-09	राजस्व	01	13 अप्रैल 2010	02 जुलाई 2010
	2009-10	आयुर्वेद	01	08 अप्रैल 2011	07 जुलाई 2011
	2010-11	विविध विभाग	22	06 अप्रैल 2012	05 जुलाई 2012
राज्य वित्त	2009-10	वित्त एवं विविध विभाग	सभी अध्याय	08 अप्रैल 2011	07 जुलाई 2011
	2010-11	वित्त एवं विविध विभाग	सभी अध्याय	06 अप्रैल 2012	05 जुलाई 2012
मण्डी जिला	2010-11	विविध विभाग	सभी अध्याय	06 अप्रैल 2012	05 जुलाई 2012

1.12 स्वायत्त निकायों के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के राज्य विधानसभा में स्थापन की स्थिति

राज्य सरकार द्वारा अनेक स्वायत्त निकायों का गठन किया गया है। इन निकायों की भारी संख्या का इनके लेन–देनों का सत्यापन, परिचालित गतिविधियां तथा लेखाओं, नियामक अनुपालन लेखापरीक्षा, आन्तरिक प्रबन्धन की समीक्षा, वित्तीय नियंत्रण तथा प्रणाली एवं प्रक्रियाओं की समीक्षा इत्यादि के लिए भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा की जाती है। राज्य में 14 निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। लेखापरीक्षा का न्यस्तीकरण, लेखापरीक्षा हेतु लेखाओं का प्रत्यार्पण, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का जारीकरण एवं इनको राज्य विधानसभा में रखने की स्थिति ***परिशिष्ट–1.3*** में इंगित है। भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को लेखापरीक्षा सौंपने के उपरान्त स्वायत्त निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुतिकरण में विलम्ब तथा पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राज्य विधानसभा में रखने का आवृत्ति संवितरण नीचे **तालिका–1.4** में सारांशित है:

तालिका–1.4

लेखाओं के प्रस्तुतिकरण एवं पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को पटल पर रखने में विलम्ब

लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब (महीनों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलम्ब का कारण	विधानसभा में पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब (वर्ष में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलम्ब का कारण
0 – 1	08	स्टॉफ की कमी	0 – 1	-	-
1 – 6	03	–तथैव–	1 – 2	-	-
योग	**11**				

वर्ष 2011–12 के लिए 10 स्वायत्त निकायों के लेखा तीन से लेकर 37 दिनों के बीच देरी से प्रस्तुत किए गए तथा वर्ष 2011–12 के लिए हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड के लेखाओं को नवम्बर 2012 तक प्रत्यार्पित नहीं किया गया। लेखाओं को अन्तिम रूप देने में विलम्ब से वित्तीय अनियमितताओं के न खोजे जाने का जोखिम रहता है तथा इसलिए लेखाओं को अन्तिम रूप देने और लेखापरीक्षा हेतु शीघ्र प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।