

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा

कृषि विभाग

2.1 कृषि इन्पुट्स का उपार्जन एवं वितरण

राज्य में कृषि उत्पादन में वृद्धि करने की दृष्टि से किसानों को कृषि इन्पुट्स अर्थात् बीजों, उर्वरकों, औजारों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों, आदि की आपूर्ति कृषि विभाग का मुख्य उद्देश्य है। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् है:

मुख्य बातें:

- 2010-15 के दौरान, नमूना जांच किए गए जिलों ने कोषागार के साथ ₹ 264.29 करोड़ की प्राप्तियों का मिलान नहीं किया था और राज्य में किसानों से वसूल किए गए ₹ 3.68 करोड़ के इन्पुट्स की बिक्री लब्धि सरकारी खाते में जमा नहीं करवाई गई थी।
(परिच्छेद 2.1.3.3 तथा 2.1.3.4 (i) व (iii) से (v))
- नमूना जांच किये गए जिलों में, 2010-15 के दौरान किसानों को बुआई मौसमों के बाद ₹ 9.39 करोड़ मूल्य के 33011.10 क्विंटल बीज (गेहूं: 28909.63 क्विंटल तथा मक्का: 4101.47 क्विंटल) वितरित किए गए थे।
(परिच्छेद 2.1.4.3)
- 2010-15 के दौरान 6.38 लाख मीट्रिक टन उर्वरकों की आवश्यकता के प्रति उपार्जन अभिकरणों ने किसानों को 5.38 लाख मीट्रिक टन उर्वरकों की आपूर्ति की थी, परिणामतः एक लाख मीट्रिक टन की कमी हुई।
(परिच्छेद 2.1.5.1)
- विभाग ने 2010-15 के दौरान प्रतियोगी नीलामी प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना ₹ 7.88 करोड़ मूल्य के आलू के 30623.50 क्विंटल बीजों का उपार्जन किया था।
(परिच्छेद 2.1.6.1)
- 2010-15 के दौरान इन्पुट्स के 18,400 नमूनों की जांच के लक्ष्य के प्रति जांच प्रयोगशालाओं ने 11,998 नमूनों की जांच की थी, परिणामतः 6,402 नमूनों (35 प्रतिशत) की कमी हुई।
(परिच्छेद 2.1.7.2)
- विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र अप्रभावी था क्योंकि नियंत्रण पंजिकाएं तथा अपेक्षित, उपार्जित एवं वितरित इन्पुट्स के पूर्ण डाटाबेस का अनुरक्षण नहीं किया गया था।
(परिच्छेद 2.1.8.2 तथा 2.1.9.1 से 2.1.9.4)

2.1.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश मूल रूप से एक कृषि प्रधान राज्य है जहां कृषि कुल जनसंख्या के लगभग 69 प्रतिशत को सीधा रोजगार उपलब्ध करवाती है। राज्य में कृषि उत्पादन में वृद्धि के लिए इन्पुट्स अर्थात् बीजों, उर्वरकों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों, औजारों आदि की आपूर्ति के रूप में किसानों को लॉजिस्टिक सहायता उपलब्ध करवाना कृषि विभाग के मुख्य उद्देश्यों में से एक है। इस उद्देश्य के लिए एक प्रभावी उपार्जन एवं वितरण तंत्र की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। विभाग में कृषि इन्पुट्स का उपार्जन एवं वितरण भारत सरकार तथा राज्य सरकार की विभिन्न स्कीमों के अंतर्गत किया जाता है।

संगठनात्मक ढांचा

अतिरिक्त मुख्य सचिव (कृषि) विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष है और विभागाध्यक्ष के रूप में कृषि निदेशक को राज्य स्तर पर अतिरिक्त निदेशक/संयुक्त निदेशकों, जिला स्तर पर कृषि उप निदेशकों/जिला कृषि अधिकारियों, खंड स्तर पर विषय सामग्री विशेषज्ञों, सर्किल स्तर पर कृषि विकास अधिकारियों/कृषि प्रसार अधिकारियों से

सहयोग प्राप्त होता है। कृषि इन्पुट्स का उपार्जन एवं वितरण कृषि विभाग द्वारा किया जाता है और उर्वरकों का उपार्जन एवं वितरण हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारिता विपणन एवं उपभोक्ता, संघ सीमित द्वारा किया जाता है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह देखना था कि क्या:

- कृषि इन्पुट्स के उपार्जन एवं वितरण के लिए प्रक्रिया तथा योजना पर्याप्त थी;
- पर्याप्त निधियां आवंटित की गई थी तथा प्रभावशाली ढंग से प्रयुक्त हुई थी;
- कृषि इन्पुट्स तथा अन्य उपकरणों का उपार्जन मितव्ययी, कार्यकुशल एवं प्रभावी था; और
- आंतरिक नियंत्रण तंत्र विद्यमान था।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा कार्यपद्धति

2010-15 की अवधि के लिए उपकरणों के उपार्जन एवं वितरण की निष्पादन लेखापरीक्षा स्थानापन्न के बिना साधारण यादृच्छिक प्रतिदर्श पद्धति के आधार पर कृषि निदेशक के कार्यालय तथा चयनित जिलों में तीन¹ (12 में से) कृषि उप निदेशकों/जिला कृषि अधिकारियों, आठ² (25 में से) विषय सामग्री विशेषज्ञों के कार्यालय में अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से संचालित की गई थी (मार्च-जुलाई 2015)। इसके अतिरिक्त प्रबंध निदेशक, हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारिता विपणन एवं उपभोक्ता, संघ सीमित के अभिलेखों की भी नमूना जांच की गई थी। अप्रैल 2015 में हुए आरंभिक सम्मेलन में अतिरिक्त प्रमुख सचिव के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदंडों तथा कार्य क्षेत्र पर चर्चा की गई थी। अतिरिक्त प्रमुख सचिव के साथ अक्टूबर 2015 में हुए समापन सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी तथा राज्य सरकार के विचार प्रतिवेदन में उपयुक्त स्थानों पर सम्मिलित किए गए हैं।

लेखापरीक्षा मापदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन के लिए प्रयोग किये गये लेखापरीक्षा मापदंड निम्न स्रोतों से लिये गये:

- हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली तथा हिमाचल प्रदेश भंडार खरीद नियमावली;
- कृषि इन्पुट्स के उपार्जन हेतु समय-समय पर सरकार द्वारा जारी अधिसूचनाएं तथा हिदायतें; और
- अनश्रवण हेतु निर्धारित प्रक्रिया, आदि।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2 योजना

विभाग की विभिन्न गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए योजना महत्वपूर्ण है। कृषि इन्पुट्स के उपार्जन एवं वितरण में पाई गई कमियों पर अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.1.2.1 वार्षिक कार्य योजना को तैयार करना

राज्य सरकार की कार्यालय नियमावली में अपेक्षित है कि निदेशालय कृषि इन्पुट्स के उपार्जन एवं वितरण सहित प्रत्येक गतिविधि के सम्बंध में लक्ष्यों के आवधिक ब्रेक-अप के साथ प्रत्येक वर्ष जनवरी में अग्रिम रूप में विभागीय कार्यक्रमों/स्कीमों हेतु वार्षिक कार्य योजना तैयार करेगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2014-15 के लिए वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं की गई थी और 2010-11 से 2013-14 के लिए वार्षिक कार्य योजनाओं को चार से पांच महीनों³ के विलम्ब के पश्चात् अंतिम रूप दिया गया था। तथापि, वार्षिक कार्य योजना में कृषि इन्पुट्स के उपार्जन के लिए योजना सम्मिलित नहीं की गई थी। परिणामतः कृषकों को बीज के वितरण में विलम्ब था जैसे कि परिच्छेद 2.1.4.3 में इंगित है। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा निर्धारित आवश्यकता और वार्षिक कार्य योजनाओं में सम्मिलित बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों एवं औजारों के वितरण के लक्ष्यों के मध्य विसंगति थी जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेद में इंगित किया गया है।

¹ कांगड़ा, सोलन तथा ऊना।

² अम्ब, बैजनाथ, बंगाणा, धर्मपुर, इंदौरा, नालागढ़, नूरपुर तथा प्रागपुर।

³ 2010-11: 04 जून 2010, 2011-12: 11 जून 2011, 2012-13: 13 जुलाई 2012 तथा 2013-14: 03 जुलाई 2013।

2.1.2.2 निर्धारित मांग तथा वितरण के लक्ष्यों के मध्य मिलान न होना

2010-15 के दौरान निदेशालय ने बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा औजारों सहित कृषि इन्पुट्स की आवश्यकता के निर्धारण के डाटा को समेकित नहीं किया था। 2010-15 के दौरान इन्पुट्स की आवश्यकता (जैसा कि फील्ड इकाइयों से प्राप्त हुई तथा लेखापरीक्षा द्वारा संकलित की गई) और वार्षिक कार्य योजनाओं आदि में सम्मिलित वितरण के लक्ष्यों का ब्यौरा तालिका-2.1.1 में दिया गया है।

तालिका-2.1.1
2010-15 के दौरान इन्पुट्स की मांग तथा वितरण के लक्ष्यों का ब्यौरा

वर्ष	बीज (मीट्रिक टन)		पौधा सुरक्षा सामग्री (मीट्रिक टन)		औजार (संख्या)	
	मांग	लक्ष्य	मांग	लक्ष्य	मांग	लक्ष्य
2010-11	13662	9500 (70)	149	140 (94)	79913	100000 (125)
2011-12	9272	9500 (102)	88	140 (159)	78413	100000 (128)
2012-13	9404	9600 (102)	124	100 (81)	77002	100000 (130)
2013-14	10500	9700 (92)	184	140 (76)	130447	100000 (77)
2014-15	12877	10210 (79)	164	135 (82)	121674	105000 (86)

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

टिप्पणी: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े मांग के प्रति लक्ष्य की प्रतिशतता दर्शाते हैं।

तालिका-2.1.1 दर्शाती है कि मांग के प्रति बीजों के वितरण के लक्ष्य 2011-13 के दौरान दो प्रतिशत की सीमा तक अधिक तथा 2010-11 एवं 2013-15 के दौरान आठ से 30 प्रतिशत की सीमा तक कम निश्चित किये गये थे और मांग के प्रति पौधा सुरक्षा सामग्रियों के वितरण के लक्ष्य 2011-12 के दौरान 59 प्रतिशत की सीमा तक अधिक तथा 2010-11 एवं 2012-15 के दौरान छः से 24 प्रतिशत की सीमा तक कम निश्चित किए गए थे। इसी प्रकार, मांग के प्रति औजारों के वितरण के लक्ष्य 2010-13 के दौरान 25 से 30 प्रतिशत की सीमा तक अधिक और 2013-15 के दौरान 14 से 23 प्रतिशत की सीमा तक कम निश्चित किए गए थे। उपरोक्त आंकड़े इंगित करते हैं कि 2010-15 के दौरान इन्पुट्स के वितरण के लिए लक्ष्य फील्ड इकाइयों द्वारा निर्धारित आवश्यकताओं के अनुसार निश्चित नहीं किए गए थे। अंतिम सम्मेलन में अतिरिक्त प्रमुख सचिव ने बजट अवरोधों को विसंगति का कारण बताया। तथापि तथ्य यह रहा कि विभाग ने मांगों के अनुसार लक्ष्य निश्चित नहीं किए थे।

2.1.3 वित्तीय प्रबंधन

2.1.3.1 निधियों का आवंटन एवं प्रयुक्ति

2010-15 के दौरान समग्र राज्य और नमूना जांच किए गए जिलों में कृषि इन्पुट्स के उपार्जन एवं वितरण पर बजट एवं व्यय की स्थिति तालिका-2.1.2 में दी गई है।

तालिका-2.1.2
2010-15 के दौरान समग्र राज्य और नमूना जांच किए गए जिलों में कृषि इन्पुट्स के उपार्जन एवं वितरण पर बजट एवं व्यय की स्थिति

वर्ष	समग्र राज्य			नमूना जांच किए गए जिले		
	बजट	व्यय	आधिक्य (+) बचतें (-)	बजट	व्यय	आधिक्य (+) बचतें (-)
2010-11	47.71	46.70	(-)1.01	16.32	16.00	(-) 0.32
2011-12	59.23	59.88	(+)0.65	17.40	17.32	(-) 0.08
2012-13	61.99	60.85	(-)1.14	21.87	21.69	(-) 0.18
2013-14	58.55	57.47	(-)1.08	19.94	19.74	(-) 0.20
2014-15	64.64	64.09	(-)0.55	25.21	25.17	(-) 0.04
कुल	292.12	288.99	(-)3.13	100.74	99.92	(-) 0.82

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.1.2 दर्शाती है कि कृषि इन्पुट्स के उपार्जन एवं वितरण पर वास्तविक व्यय प्रावधानों के अनुरूप था।

2.1.3.2 सब्सिडी की प्रयुक्ति

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान कृषि इन्पुट्स पर सब्सिडी उपलब्ध करवाने के लिए ₹ 184.53 करोड़ के समग्र बजट के प्रति विभाग ने ₹ 178.67 करोड़ का व्यय किया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.86 करोड़ की बचत हुई जिसमें से मुख्यतः 2014-15 के दौरान ₹ 4.45 करोड़ की बचत मांग संख्या 31-जनजातीय विकास से सम्बंधित थी। यद्यपि विभाग ने उपरोक्त अवधि के दौरान कृषि इन्पुट्स के लिए सब्सिडी पर अनुसूचित जाति उपयोजना (₹ 37.57 करोड़) एवं पिछड़ा क्षेत्र उपयोजना (₹ 1.35 करोड़) के

अंतर्गत ₹ 38.92 करोड़ का व्यय किया था, तथापि यह दर्शाने वाला कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं था कि राशि वास्तव में विशेष कमजोर वर्गों अथवा पिछड़ा क्षेत्रों को सब्सिडी के भुगतान पर व्यय की जा रही थी।

निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि सब्सिडी की प्रयुक्ति समयबद्ध वर्षा पर निर्भर थी और कमजोर वर्गों/पिछड़ा क्षेत्रों को दी जाने वाली सब्सिडी के अभिलेखों का अनुरक्षण संभव नहीं था क्योंकि लाभार्थियों की संख्या लाखों में है। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि समुचित अभिलेखों का अनुरक्षण किया जाना चाहिए था, अन्यथा कमजोर वर्गों/पिछड़ा क्षेत्रों को पृथक अनुदान उपलब्ध करवाने का उद्देश्य विफल हो जाएगा।

2.1.3.3 अप्रयुक्त निधियां और नकद बही में प्राप्तियों की अलेखाबद्धता

हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली, 2007 में प्रावधान है कि कोषागार से तब तक कोई राशि आहरित नहीं की जानी चाहिए, जब तक यह तुरंत संवितरण के लिए अपेक्षित न हो। आगे, हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 में अनुबद्ध है कि सरकार द्वारा अथवा सरकार के नाम पर प्राप्त समस्त धन राशियों का संग्रहीत राजस्व तथा कोषागार में भुगतान किये गये राजस्व की प्रतिदिन की प्राप्तियों को दर्शाने वाली नकद बही अथवा अन्य अभिलेखों के अनुरक्षण द्वारा तुरंत लेखाकरण किया जाना चाहिए और प्रत्येक मास, विगत मास के दौरान किए गए समस्त प्रेषणों हेतु प्राप्तियों की एक समेकित सूची कोषागार से प्राप्त की जानी चाहिए और दैनिक संग्रहण पंजिका/नकद बही की प्रविष्टियों के साथ मिलाई जानी चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन स्वरूप 2010-15 के दौरान विभिन्न स्कीमों के अंतर्गत कृषि इन्पुट्स के लिए नमूना जांच किए गए कृषि उप निदेशकों द्वारा आहरित ₹ 12.27 करोड़ की निधियां संहिता सम्बंधी औपचारिकताओं⁴ के पूरा न किये जाने के कारण तीन से 54 महीनों के लिए बैंकों में अप्रयुक्त रखी थी। निधियों की अप्रयुक्ति के परिणामस्वरूप स्कीम के अंतर्गत गतिविधियां पूरी नहीं हुई जिससे लोग अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।
- नमूना जांच किये गये कृषि उप निदेशकों के कार्यालय में विषय सामग्री विशेषज्ञों/कृषि विकास अधिकारियों ने 2010-15 के दौरान इन्पुट्स की बिक्री के आधार पर किसानों से उनको प्राप्त हुई राशि के लिए दैनिक संग्रहण पंजिकाएं/नकद बही का अनुरक्षण नहीं किया था। परिणामतः, वसूल किये गए राजस्व की वास्तविक राशि लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं की जा सकी।
- नमूना जांच किए गए जिलों कांगड़ा तथा सोलन में कृषि उप निदेशकों के कार्यालयों द्वारा 2010-15 के दौरान कोषागार में जमा की गई ₹ 264.29 करोड़⁵ राशि का मिलान नहीं किया गया था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए (जून 2015) कांगड़ा तथा सोलन के कृषि उप निदेशकों ने संग्रहीत राजस्व हेतु पंजिकाओं आदि के गैर-अनुरक्षण और कोषागार के साथ मिलान न किए जाने के कारण नहीं दिए थे। कृषि उप निदेशक, ऊना ने बताया (मई 2015) कि कर्मचारियों, आदि की कमी के कारण आवश्यक पंजिका नहीं बनाई जा सकी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि नियंत्रण अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण तथा कोषागार के साथ मिलान न किये जाने से दुर्विनियोजन का जोखिम रहता है जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों में इंगित किया गया है।

2.1.3.4 सरकारी खाते में इन्पुट्स की बिक्री लब्धि को जमा न करवाना

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के नियम 3 में प्रावधान है कि सरकार के नाम पर सरकारी कर्मचारी द्वारा प्राप्त समस्त धन राशियां तुरंत सरकारी खाते के अंतर्गत लाई जानी चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) इन्पुट्स के वार्षिक लेखों के अनुसार, 10 जिलों के विभागीय अधिकारियों/कर्मचारियों द्वारा मार्च 2014 से पहले किसानों को कृषि इन्पुट्स की बिक्री से संग्रहीत ₹ 3.10 करोड़ की राशि सरकारी खाते में जमा तथा लेखाबद्ध नहीं की गई थी जो दुर्विनियोजन के समान है (परिशिष्ट-2.1)। विभाग ने सरकारी कर्मचारियों से वसूली के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाए थे। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा जमा करवाए जाने के लिए इन्पुट्स की देय राशि का संपूर्ण ब्यौरा भी नहीं दिया गया था।
- (ii) नमूना जांच किए गए जिलों में 1985-86 से 2013-14 की अवधि से सम्बंधित ₹ 1.02 करोड़ की राशि मार्च 2015 तक 19 पार्टियों (सरकारी कर्मचारियों) से वसूली हेतु बकाया थी और कृषि उप निदेशकों ने राशि

⁴ निविदाओं को अंतिम रूप न दिया जाना, प्राक्कलनों को तैयार न करना, आदि।

⁵ कांगड़ा: ₹ 190.04 करोड़ तथा सोलन: ₹ 74.25 करोड़।

की वसूली तथा सरकारी खाते में जमा करवाने के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाए थे (तालिका-2.1.3)।

तालिका-2.1.3
मार्च 2015 तक विभागीय अधिकारियों से देय इन्पुट्स की बिक्री लब्धियों की वसूली का ब्यौरा

कृषि उप निदेशक	वर्ष	पार्टियों की संख्या	मार्च 2015 तक वसूल की गयी/समायोजित राशि को ध्यान में रखकर वसूली हेतु बकाया राशि			कुल (₹ लाख)
			बीज	औजार	पौधा सुरक्षा सामग्री	
			कांगड़ा	2013-14	2	
सोलन	1987-88	11	1.50	2.39	0.73	4.62
	2012-13		0.68	0.71	0.08	1.47
	2013-14		2.72	0.09	0.76	3.57
ऊना	1985-86	6	6.18	0	0	6.18
	1987-88		33.75	36.54	15.34	85.63
	2011-12		0.04	0	0.03	0.07
सकल योग		19	44.87	39.73	16.96	101.56

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

कृषि उप निदेशक, कांगड़ा ने चूक के लिए कारण नहीं दिए थे। सोलन एवं ऊना के कृषि उप निदेशकों ने बताया (मई 2015) कि बहुत पुराने मामलों के कारण वसूली नहीं की जा सकी तथा शीघ्र वसूली/ मामलों के निपटान के लिए प्रयास किए जायेंगे। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि कृषि उप निदेशकों ने चूककर्ता सरकारी पदाधिकारियों से सरकारी धन राशि के शीघ्र वसूली के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाए थे।

(iii) जिला कांगड़ा के इंदौरा एवं रैत खण्ड तथा जिला सोलन के कण्डाघाट खण्ड में, 2014-15 के दौरान किसानों से वसूल की गई ₹ 32.15 लाख⁶ के इन्पुट्स की बिक्री लब्धि जून 2015 तक कोषागार में जमा नहीं करवाई गई थी जो दुर्विनियोजन के समान है। कृषि उप निदेशक, कांगड़ा ने बताया (जून 2015) कि मामले की जांच की जायेगी। कृषि उप निदेशक, सोलन ने उत्तर उपलब्ध नहीं करवाए थे।

(iv) कण्डाघाट खण्ड में, अगस्त 2014 से मार्च 2015 के मध्य विषय सामग्री विशेषज्ञ द्वारा कृषि प्रसार अधिकारी, कण्डाघाट को जारी किए गए ₹ 2.60 लाख मूल्य के इन्पुट्स की न तो भंडार पंजिका में प्रविष्टि की गई थी, न ही जुलाई 2015 तक कोषागार में उसकी बिक्री लब्धि जमा करवाई गई थी। अतः भंडारों की उठाईगीरी तथा सरकारी धन राशि के दुर्विनियोजन को नकारा नहीं जा सकता।

(v) नमूना जांच किए गए जिलों में, 2012-15 के दौरान इन्पुट्स पर वसूल किए जाने वाले ₹ 1.55 करोड़ के किसानों के भाग में से ₹ 22.50 लाख⁷ की वसूली नहीं हुई थी (जुलाई 2015), जिससे विभागीय स्तर पर इन्पुट्स के वितरण पर निगरानी न रखा जाना इंगित हुआ। कृषि उप निदेशक, कांगड़ा एवं सोलन ने किसानों के भाग की वसूली न होने का कारण खराब तथा अविक्रीत सामग्रियों को बताया। कृषि उप निदेशक, ऊना ने कारण नहीं दिए थे।

निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि चूककर्ताओं को आवश्यक निर्देश जारी कर दिये गये थे। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि अभिलेखों के उचित अनुरक्षण तथा बिक्री लब्धियों को समय पर जमा करवाने के लिए फील्ड स्टाफ को आवश्यक दिशा-निर्देश जारी किये जायेंगे।

2.1.3.5 इन्पुट्स के उपार्जन हेतु राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों की प्रयुक्ति

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों का प्रयोग मात्र तूफान, सूखा, भूकम्प, आगजनी, बाढ़, सुनामी, ओलावृष्टि, भू-स्खलन, हिम-स्खलन, बादल फटने तथा कीट आक्रमण के पीड़ितों को तत्काल राहत उपलब्ध करवाने के लिए किया जाना होता है।

(i) लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- 2010-15 के दौरान किसानों को कृषि इन्पुट्स के उपार्जन के लिए तत्काल सहायता/सब्सिडी उपलब्ध करवाने के लिए मंडलायुक्त, शिमला के माध्यम से राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों के अंतर्गत कृषि विभाग द्वारा प्राप्त की गई ₹ 21.20 करोड़ राशि में से निदेशक ने फील्ड कार्यालयों (कृषि उप निदेशकों, आदि) को 11 से 642 दिनों के विलम्ब के पश्चात् ₹ 21.12 करोड़ अवमुक्त किए थे (परिशिष्ट-2.2)

⁶ इंदौरा: ₹ 31.65 लाख, रैत: ₹ 0.11 लाख तथा कण्डाघाट: ₹ 0.39 लाख।

⁷ कांगड़ा: ₹ 1.48 लाख; सोलन: ₹ 13.81 लाख तथा ऊना: ₹ 7.21 लाख।

और सितम्बर 2014 तक ₹ 0.08 करोड़ अव्ययित थे। इसके अतिरिक्त, फील्ड कार्यालयों से पुनर्प्राप्त (सितम्बर 2014) ₹ 0.70 करोड़ भी निदेशक के पास जुलाई 2015 तक अप्रयुक्त थे। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों को अवमुक्त/प्रयोग करने में विलम्ब से सम्बंधित लाभार्थियों को तत्काल राहत/सहायता उपलब्ध करवाने का उद्देश्य विफल रहा।

- 2013-15 के दौरान, ₹ 3.73 करोड़⁸ की निधियां किसानों को इन्सुट्स के उपार्जन के लिए सहायता/सब्सिडी उपलब्ध करवाने के स्थान पर भूमि सुरक्षा कार्यों के निष्पादन की ओर अपवर्तित की गई थी।
- विभाग ने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों के अंतर्गत निधियों की प्राप्ति, आवंटन तथा प्रयुक्ति हेतु कोई पृथक लेखा/नकद बही अनुरक्षित नहीं की थी और फील्ड इकाइयों से पुनर्प्राप्त राशि की भी विभाग की सामान्य नकद बही में प्रविष्टि नहीं की गई थी।

(ii) 2010-15 के दौरान नमूना जांच किए गए जिलों⁹ के पास राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों के अंतर्गत कृषि इन्सुट्स हेतु उपलब्ध ₹ 7.68 करोड़ में से कृषि उप निदेशकों ने जून 2015 तक बैंकों में ₹ 1.10 करोड़¹⁰ की राशि अप्रयुक्त छोड़ते हुए ₹ 6.58 करोड़ प्रयोग किए थे। अतः नमूना जांच किए गए कृषि उप निदेशक कार्यालयों ने निधियों को शीघ्रता से प्रयोग नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, फील्ड इकाइयों के पास फसल नुकसान के निर्धारण के अभिलेख उपलब्ध नहीं थे, जिनके बिना वास्तविक लाभार्थियों हेतु राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों की प्रयुक्ति को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सकता था।

निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि अतिरिक्त इन्सुट्स के उपार्जन के लिए प्रक्रिया पूरी न होने के कारण निधियों का तत्काल प्रयोग नहीं किया जा सका था। उत्तर राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों के दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है क्योंकि अभिप्रेत उद्देश्य के लिए निधियों का शीघ्र प्रयोग सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

2.1.4 कृषि इन्सुट्स का उपार्जन एवं वितरण

राज्य में उर्वरकों का उपार्जन एवं वितरण हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारिता विपणन तथा उपभोक्ता संघ सीमित/इंडियन फार्मर्स फर्टिलाइजर कॉर्पोरेटिव लिमिटेड (इफको) द्वारा किया जाता है और अन्य इन्सुट्स अर्थात् बीजों, औजारों एवं पौधा सुरक्षा सामग्रियों का उपार्जन एवं वितरण कृषि विभाग द्वारा किया जाता है।

2.1.4.1 बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा औजारों का उपार्जन

निदेशालय, जब भी कृषि उप निदेशकों द्वारा मांग की जाती है, विभिन्न अभिकरणों को इन्सुट्स के उपार्जन के लिए आपूर्ति आदेश जारी करता है। विभाग में उच्च स्तरीय क्रय समिति द्वारा अंतिम रूप दी गई निविदाओं के आधार पर प्रमाणित बीज सरकारी अभिकरणों/निगमों¹¹ से उपार्जित किए जाते हैं और संकर बीज निजी कम्पनियों से उपार्जित किए जाते हैं। पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा औजारों का उपार्जन क्रमशः हिमाचल प्रदेश एग्रो उद्योग निगम सीमित तथा भंडारों के नियंत्रक द्वारा अंतिम रूप दी गई निविदा दर पर किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान निदेशालय ने समग्र राज्य में वास्तविक रूप से उपार्जित उपकरणों का डाटा समेकित नहीं किया था। ऐसा न होने से इन्सुट्स का वास्तविक उपार्जन सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था। इससे विभागीय स्तर पर उपार्जन प्रक्रिया पर नियंत्रण की कमी इंगित हुई। निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (अगस्त 2015) कि इन्सुट्स के कुल उपार्जन को समेकित किया जा रहा था।

2.1.4.2 बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा औजारों का वितरण

उपार्जित इन्सुट्स जिलों के केन्द्रीय भंडारों में रखे जाते हैं जहां से आपूर्ति किसानों को आगामी वितरण हेतु खण्डों/सर्किलों को की जाती है।

⁸ 2013-14: ₹ 2.84 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 0.89 करोड़।

⁹ कांगड़ा: ₹ 3.06 करोड़, सोलन: ₹ 2.48 करोड़ तथा ऊना: ₹ 2.14 करोड़।

¹⁰ कांगड़ा: ₹ 0.34 करोड़, सोलन: ₹ 0.06 करोड़ तथा ऊना: ₹ 0.70 करोड़।

¹¹ इफको, कृषक भारतीय सहकारिता सीमित, भारतीय राष्ट्रीय कृषि सहकारिता विपणन संघ, भारतीय राष्ट्रीय सहकारिता उपभोक्ता संघ सीमित तथा राष्ट्रीय बीज निगम।

- (i) समग्र राज्य में 2010-15 के दौरान बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा औजारों के वितरण के लक्ष्यों एवं उपलब्धियों का ब्यौरा तालिका-2.1.4 में दिया गया है:

तालिका-2.1.4
2010-15 के दौरान बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा औजारों के वितरण के लक्ष्य एवं उपलब्धियों का ब्यौरा

वर्ष	बीज (मीट्रिक टन)			पौधा सुरक्षा सामग्री (मीट्रिक टन)			औजार (संख्या)		
	लक्ष्य	उपलब्धि	अंतर	लक्ष्य	उपलब्धि	अंतर	लक्ष्य	उपलब्धि	अंतर
2010-11	9500	9540	40	140.00	141.00	1.00	100000	92750	-7250
2011-12	9500	9350	-150	140.00	152.90	12.90	100000	112850	12850
2012-13	9600	10544	944	100.00	161.20	61.20	100000	115700	15700
2013-14	9700	9812	112	140.00	210.90	70.90	100000	120350	20350
2014-15	10210	11600	1390	135.00	190.10	55.10	105000	132240	27240
कुल	48510	50846	2336	655.00	856.10	201.10	505000	573890	68890

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.1.4 दर्शाती है कि विभाग ने 2010-15 के दौरान 7250 औजारों (2010-11) तथा 150 मीट्रिक टन बीजों (2011-12) की कमी के अतिरिक्त इन्पुट्स के वितरण लक्ष्य प्राप्त कर लिए थे। तथापि, बीजों के वितरण में विलम्ब था जैसा कि परिच्छेद-2.1.4.3 में इंगित किया गया है।

- (ii) 2010-15 के दौरान जिला कांगड़ा तथा ऊना में उपलब्धियां बीजों के वितरण के लक्ष्य से 2941.57 मीट्रिक टन (कांगड़ा: 448.52 मीट्रिक टन तथा ऊना: 2493.05 मीट्रिक टन) तक अधिक थी और जिला सोलन में 678.72 मीट्रिक टन की कमी थी। उपरोक्त अवधि के दौरान पौधा सुरक्षा सामग्रियों के वितरण में उपलब्धियां लक्ष्यों से 63.18 मीट्रिक टन (कांगड़ा: 49.59 मीट्रिक टन तथा ऊना: 13.59 मीट्रिक टन) तक अधिक थी और जिला सोलन में लक्ष्यों की उपलब्धि में 3.45 मीट्रिक टन तक की कमी थी। औजारों के वितरण में 27400 औजारों की (कांगड़ा: 11872 तथा ऊना 15528) कमी थी और जिला सोलन में उपलब्धि लक्ष्यों से 15687 तक अधिक थी (परिशिष्ट-2.3)। औजारों के वितरण में कमी से किसान अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।

बीज

2.1.4.3 बीजों के वितरण में विलम्ब

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर ने अक्टूबर से 15 नवम्बर तक गेहूं और 15 मई से जून के प्रथम सप्ताह तक मक्का के लिए सामान्य बुआई मौसम की सिफारिश की थी। प्रत्येक फसल के लिए किसानों को बीजों के वितरण का प्रबंध बुआई मौसम के शुरू होने से पूर्व किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान नमूना जांच किए गए जिलों में ₹ 9.39 करोड़ मूल्य के गेहूं (28,909.63 क्विंटल) तथा मक्का (4101.47 क्विंटल) के 33011.10 क्विंटल बीज किसानों को एक से 135 दिनों के विलम्ब से बुआई मौसम के बाद वितरित किए गए थे। इसी प्रकार, नमूना जांच किए गए सात (आठ में से) खण्डों में उपरोक्त अवधि के दौरान ₹ 2.99 करोड़ मूल्य के गेहूं (8,709.46 क्विंटल) तथा मक्का (1,961.89 क्विंटल) के 10671.35 क्विंटल बीज किसानों को एक से 135 दिनों के विलम्ब के पश्चात् वितरित किए गए थे। इन्पुट्स के उपार्जन हेतु वार्षिक कार्य योजना तैयार न करने तथा वितरण हेतु वार्षिक कार्य योजना को बनाने में विलम्ब के कारण (परिच्छेद 2.1.2.1) बीजों के वितरण में विलम्ब के परिणामस्वरूप फसलों की बुआई में विलम्ब हुआ जिससे फसलों के उत्पादन एवं उत्पादकता पर विपरीत प्रभाव हो सकता था।

निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि जिलों का लगभग 80 प्रतिशत क्षेत्र वर्षा सिंचित है और कभी-कभी कम वर्षा के परिणामस्वरूप फसलों की बुआई में विलम्ब होता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बीज बुआई मौसम शुरू होने से पहले किसानों को उपलब्ध करवाए जाने चाहिए थे।

2.1.4.4 आलू प्रजनन बीजों का उपार्जन

फसलों का उत्पादन तथा उत्पादकता बढ़ाने हेतु साधनों में से एक साधन उन्नत किस्मों के गुणवत्ता बीजों का प्रयोग है। इस उद्देश्य के लिए, बुनियादी बीजों को पैदा करने हेतु प्रजनन बीजों का उपार्जन अपेक्षित था। 2010-15 के दौरान आलू के बुनियादी बीजों के उत्पादन तथा आलू प्रजनन बीजों के उपार्जन के लक्ष्य एवं

उपलब्धि का ब्यौरा तालिका-2.1.5 में दिया गया है।

तालिका-2.1.5

2010-15 के दौरान आलू प्रजनन बीजों के उपार्जन तथा उसके प्रति बुनियादी आलू बीजों के उत्पादन के लक्ष्य एवं उपलब्धि का ब्यौरा

(मात्रा क्विंटल में)

फसल ऋतु	वर्ष	भारत सरकार से उपार्जित प्रजनन बीज			सरकारी फार्मों पर बुनियादी बीज का उत्पादन			
		मांग	आवंटित	उत्थापित	प्रयुक्त प्रजनन बीज	उत्पादन लक्ष्य	वास्तविक उत्पादन	कमी (प्रतिशत)
खरीफ	2010-11	1220	966	966	110	440	140	300 (68)
	2011-12	1500	1070	1070	0	0	0	0
	2012-13	1500	1173	610	110	440	34	406 (92)
	2013-14	1500	773	773	100	400	310	90 (23)
	2014-15	1100	565	565	100	400	314	86 (22)
	कुल	6820	4547	3984	420	1680	798	
रबी	2010-11	600	88	88	88	352	232	120 (34)
	2011-12	700	115	95	95	380	310	70 (18)
	2012-13	700	90	90	90	360	196	164(46)
	2013-14	700	101	91	91	364	307	57(16)
	2014-15	500	105	105	105	420	अनुपलब्ध	-
	कुल	3200	499	469	469	1876	1045	

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.1.5 दर्शाती है कि:

- 2010-15 के लिए खरीफ (6,820) तथा रबी (3200) हेतु 10,020 क्विंटल आलू प्रजनन बीजों की आवश्यकता के प्रति भारत सरकार ने 5,046 (खरीफ: 4,547 तथा रबी: 499) क्विंटल आलू प्रजनन बीजों का आवंटन किया था। इसके प्रति, विभाग ने 4,453 क्विंटल (खरीफ: 3,984 तथा रबी: 469) का उपार्जन किया था जिसने इंगित किया कि उपार्जन आवश्यकता/आवंटन के अनुरूप नहीं किया गया था।
- सरकारी फार्मों में सम्बर्धन हेतु मात्र 889 क्विंटल (खरीफ: 420 तथा रबी: 469) प्रजनन बीज प्रयुक्त हुए थे और 3,564 क्विंटल अप्रयुक्त बीज सीधे उत्पादक को बेच दिए गए थे। अतः 2010-15 के दौरान उपार्जित बीजों का भी अनुकूल प्रयोग नहीं हुआ था।
- उपरोक्त अवधि के दौरान सम्भावित उपज के प्रति बुनियादी बीज के उत्पादन में कमी खरीफ के लिए 22 से 92 प्रतिशत के मध्य और रबी के लिए 16 से 46 प्रतिशत के मध्य थी।

निदेशक ने आलू प्रजनन बीज के कम उत्पादन हेतु कारण नहीं दिए थे। कम उपज के संदर्भ में निदेशक ने बताया (मई 2015) कि खरीफ मौसम में कम उपज आमतौर पर स्थापित स्कैब बीमारी तथा फार्मयार्ड खाद की अनुपलब्धता के कारण और रबी मौसम में कम उपज सूखे में खराब अंकुरण, भारी वर्षा में आलू बीज के सड़ने, जंगली जानवरों के हमले, कुशल श्रमिकों की कमी, आदि के कारण थी। तथापि, तथ्य यह था कि विभाग ने 2010-15 के दौरान बुनियादी बीज की न्यूनतम अपेक्षित उपज सुनिश्चित नहीं की थी।

2.1.4.5 गेहूं ब्रीडर बीज का उपार्जन

विभाग ब्रीडर बीज भारत सरकार द्वारा किए गए आवंटन के अनुसार उपार्जित करता है और बुनियादी बीजों के उत्पादन हेतु उन्हें सरकारी फार्मों को आपूरित करता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान निदेशक ने समग्र राज्य में विभाग द्वारा उपार्जित/प्रयुक्त गेहूं ब्रीडर बीजों के आंकड़े समेकित/अद्यतनीकृत नहीं किए थे। तथापि, नमूना जांच किए गए जिलों में 2010-15 के दौरान गेहूं ब्रीडर बीजों के उपार्जन एवं प्रयुक्ति का ब्यौरा तालिका-2.1.6 में दिया गया है।

तालिका-2.1.6

2010-15 के दौरान नमूना जांच किए गए जिलों द्वारा उपार्जित एवं प्रयुक्त गेहूं ब्रीडर बीजों का ब्यौरा

(मात्रा क्विंटल में तथा लागत ₹ लाख)

जिला	उपार्जित मात्रा	लागत	सरकारी फार्मों में आवश्यक/प्रयुक्त मात्रा	निजी कम्पनियों को आपूरित मात्रा	लागत
कांगड़ा	632.74	26.10	238.55	394.19	16.39
सोलन	246.72	10.15	68.90	177.82	7.36
ऊना	442.40	19.78	84.80	357.60	16.02
कुल	1321.86	56.03	392.25	929.61	39.77

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.1.6 दर्शाती है कि सरकारी फार्मों में 392.25 क्विंटल गेहूं ब्रीडर बीजों की आवश्यकता के प्रति नमूना जांच किए गए जिलों के कृषि उप निदेशकों ने ₹ 56.03 लाख की लागत पर 1321.86 क्विंटल बीजों का

उपार्जन किया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 39.77 लाख मूल्य के 929.61 क्विंटल बीजों का अधिक उपार्जन हुआ जो पंजीकृत कृषकों को आपूरित करना पड़ा था। तथापि नमूना परीक्षित जिलों के कृषि उप निदेशकों ने पंजीकृत कृषकों द्वारा बुनियादी बीजों के उत्पादन व वितरण के आंकड़ों का रख रखाव नहीं किया था। इसके अतिरिक्त पंजीकृत कृषकों द्वारा गेहूं ब्रीडर बीजों की उचित प्रयुक्ति दर्शाने हेतु अभिलेखों (करार आदि) में कुछ भी नहीं था। करारों के अभाव में पंजीकृत कृषकों को ब्रीडर बीजों को उपलब्ध करवाने के निष्पादन का अनुश्रवण नहीं हुआ।

निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि विभाग से बड़ी संख्या में फार्मों के स्थानांतरण के कारण ब्रीडर बीज पंजीकृत किसानों को आपूरित करना पड़ा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समुचित प्रयुक्ति/उत्पादन/ब्रीडर/बुनियादी बीजों आदि की आपूर्ति लागू करने हेतु पंजीकृत कृषकों के साथ करार किए जाने चाहिए थे।

2.1.4.6 गेहूं ब्रीडर बीजों के उपार्जन पर निष्फल व्यय

चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर की सिफारिशों (अगस्त 2014) के अनुसार राज्य में गेहूं के पीले रस्ट के नियंत्रण हेतु विभाग ने बीज श्रृंखला से कुछ गेहूं ब्रीडर किस्मों¹² को हटा दिया था (अक्टूबर 2014)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) उपरोक्त दिशा निर्देशों के विपरीत, कृषि उप निदेशकों द्वारा 2014-15 में रबी की फसलों के लिए पीले रस्ट पकड़ने वाली चार किस्मों (डब्ल्यू0एच0-1021, पी0बी0 डब्ल्यू-644, एच0एस0-375 तथा एच0डी0-2967)के 182.40 क्विंटल गेहूं ब्रीडर बीजों का उपार्जन किया गया था और प्रदर्शनों के लिए किसानों को वितरित किया गया था जिससे बीजों के उपार्जन का उद्देश्य विफल रहा। परिणामतः, ₹ 7.66 लाख का व्यय (₹ 4,200 प्रति क्विंटल की दर पर 182.40 क्विंटल) निष्फल सिद्ध हुआ। समापन सम्मेलन में निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि गेहूं की एच0डी0-2967 किस्म ने बड़े जुताई क्षेत्र को आवृत्त किया हुआ है जिसे चरणबद्ध रूप से समाप्त किया जाएगा।
- (ii) नमूना जांच किये गये जिला सोलन में कृषि उप निदेशक ने क्षेत्रीय प्रदर्शनों के लक्ष्य को परास्त करते हुए गेहूं का समूह प्रदर्शन करते हुए अन्य कृषि इन्पुट्स के साथ-साथ किसानों को ₹17.25 लाख मूल्य के एच0डी0-2967 गेहूं के बीज की किस्म के पीले रस्ट संवेदी/निकृष्ट 600 क्विंटल का उपार्जन एवं वितरण किया था। कृषि उप निदेशक सोलन ने बताया (मई 2015) कि पीले रस्ट की प्रतिरोधी किस्म का भी भविष्य में उपार्जन किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा पीले रस्ट की ग्रहणशीलता वाली किस्म को हटा दिया गया था (अक्टूबर 2014)।

औजार

2.1.4.7 औजारों का अधिक उपार्जन

कृषि उपकरणों का उपार्जन इमदादी दरों पर आगामी बिक्री/किसानों को वितरण के लिए फील्ड की आवश्यकता के आधार पर निर्दिष्ट स्रोतों से किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किए गए जिलों में अप्रैल 2011 से मई 2013 के मध्य उपार्जित ₹ 41.30 लाख¹³ मूल्य के औजार 25 से 50 महीनों तक खंडों के भण्डारों में अवििक्रीत पड़े थे। आवश्यकता के बिना औजारों के उपार्जन से ₹ 41.30 लाख का व्यर्थ व्यय हुआ। आवश्यकता के बिना उपार्जित औजार अनावश्यक स्थान घेरने के अतिरिक्त समय बीतने के साथ क्षीण होते जाएंगे।

कृषि उप निदेशक, ऊना ने बताया (मई 2015) कि औजार चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर द्वारा विभिन्न स्रोतों से तैयार किए गए थे जिसने न तो सम्बद्ध साहित्य आपूर्ति की थी और न ही जिले में किसानों के मध्य जागरूकता फैलाने के लिए कोई प्रदर्शन संचालित किए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने किसानों की आवश्यकताओं/जरूरतों को ध्यान में रखे बिना इन औजारों को खरीदा था। कृषि उप निदेशक, कांगड़ा तथा सोलन ने उत्तर उपलब्ध नहीं करवाए थे।

¹² एच0पी0 डब्ल्यू0 89, एच0पी0डब्ल्यू0 42, डब्ल्यू0एच0 1021, एच0डी0 3043, एच0एस0 375, पी0बी0डब्ल्यू0 644, वी0एल0 616 तथा एच0डी0 2967।

¹³ कांगड़ा: ₹ 17.64 लाख (मार्च 2012), सोलन: ₹ 4.95 लाख (अप्रैल 2012 से मार्च 2013) तथा ऊना: ₹ 18.71 लाख (अप्रैल 2011 से मई 2013)।

2.1.4.8 औजारों का वितरण न करना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला ऊना में, 1990 के दौरान उपार्जित 746 औजार ऊना खंड के भहडाला भंडार में अवितरित पड़े थे। औजार न तो नवीन भंडार पंजिकाओं में अंकित किए गए और न ही किसानों को वितरित किए गए। समय बीतने के साथ औजारों की क्षीण होती स्थिति के अतिरिक्त औजारों ने अनावश्यक स्थान घेर रखा था जिसके परिणामस्वरूप सरकार पर भारी वस्तुसूची लागत पड़ रही थी।

कृषि उप निदेशक, ऊना ने बताया (मई 2015) कि भंडारों के प्रभारी कृषि विकास अधिकारी के अकस्मात देहावसान (1990) के पश्चात् औजारों की वस्तुसूची बनाई गई और समय-समय पर विभिन्न अधिकारियों को दी गई थी जिन्होंने उनके वितरण/निपटान के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी। उत्तर औजारों को वितरित न करने/निपटान के लिए कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

2.1.4.9 दोषपूर्ण इलैक्ट्रिक मोटरों का उपार्जन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अपर भंडार-नियंत्रक द्वारा अंतिम रूप दी गई (फरवरी 2013) संविदा दर के आधार पर विभाग ने मंडी (115) तथा चम्बा (25) जिलों के किसानों को वितरण के लिए एक फर्म¹⁴ से ₹ 10.01 लाख की लागत पर 3-हॉर्स पॉवर की 140 इलैक्ट्रिक मोटरें उपार्जित की थी (2012-14)। इनमें से 38 मोटरें क्षतिग्रस्त स्थिति में आपूरित की गई थी (नवम्बर 2013) तथा अगस्त 2013 तथा जनवरी 2014 के दौरान प्राप्त की गई 65 इलैक्ट्रिक मोटरें चारा-मशीन का लोड नहीं उठा रही थी। सामान की प्राप्ति से पूर्व संचालित पूर्व-प्रेषण जांच के बावजूद भी दोषपूर्ण इलैक्ट्रिक मोटरें उपार्जित की गई थीं तथा किसानों को उपलब्ध करवाई गई थीं। विभाग ने मई 2015 तक फर्म से दोषपूर्ण मोटरें प्रतिस्थापित नहीं करवाई थी।

कृषि उप निदेशक (मुख्यालय) ने बताया (मई 2015) कि आपूर्तिकर्ताओं को इन मोटरों को बदलने के आवश्यक दिशा निर्देश दिए गए थे। उत्तर दोषपूर्ण/क्षतिग्रस्त मोटरों का स्वामित्व लेने के कारणों की व्याख्या नहीं करता। इसके अतिरिक्त, विभाग ने फर्म से उनका प्रतिस्थापन भी सुनिश्चित नहीं किया था।

2.1.4.10 इलैक्ट्रिक मोटरों के वितरण पर अनियमित व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के दिशा निर्देशों के विपरीत, जिला सोलन में कृषि उप निदेशक ने 70 पम्प सैटों के वितरण के लक्ष्य के प्रति इंटरवेंशन इफिशंट वाटर एप्लीकेशन टूलज के अंतर्गत सम्पूर्ण पम्प सैटों के स्थान पर ₹ 4,452 प्रति इलैक्ट्रिक मोटर 3-हॉर्स पॉवर की 364 इलैक्ट्रिक मोटरों का उपार्जन तथा किसानों को वितरण किया था (दिसम्बर 2014 तथा मार्च 2015)। पम्प सैटों के बिना किसान अभिप्रेत उद्देश्य के लिए इलैक्ट्रिक मोटरों का प्रयोग नहीं कर सकता था। परिणामतः ₹ 16.21 लाख का व्यय अनियमित था।

कृषि उप निदेशक, सोलन ने बताया (मई 2015) कि किसानों की कृषि भूमि की सिंचाई हेतु जल के उत्पादन के लिए इलैक्ट्रिक मोटरें आपूरित की गई थीं और इस सम्बंध में औपचारिक स्वीकृति कृषि निदेशक से प्राप्त की जायेगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन के अंतर्गत मात्र इलैक्ट्रिक मोटरों के स्थान पर सम्पूर्ण पम्प सैटों के वितरण के लिए सहायता अनुमोदित की गई थी।

पौधा सुरक्षा सामग्रियां

2.1.4.11 बिक्री दर का अनियमित निर्धारण

विभागीय निर्देशों (अक्टूबर 2002) के अनुसार संचालन प्रभारों का वहन करने के लिए इन्पुट्स की उपार्जन दरों में पांच प्रतिशत तक वृद्धि की जानी थी। इसमें से, 2.5 प्रतिशत हिमाचल प्रदेश एग्रो उद्योग निगम लिमिटेड को प्रभारों के रूप में भुगतान किया जाना था तथा 2.5 प्रतिशत विभाग के पास रहना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किए गए दो जिलों¹⁵ में, 2010-15 के दौरान आपूर्तिकर्ताओं से उपार्जित पौधा सुरक्षा सामग्री की बिक्री दर की गणना करते समय कृषि उप निदेशकों द्वारा उपार्जन दरें पांच प्रतिशत संचालन प्रभारों सहित अप्रत्याशित प्रभारों के साथ बढ़ा दी गई थीं। परिणामतः किसानों से पहले से उद्ग्रहीत 2.5 प्रतिशत संचालन प्रभारों सहित ₹18.80 लाख के अप्रत्याशित प्रभारों की अनियमित वसूली की गई थी।

कृषि उप निदेशकों ने बताया (मई तथा जून 2015) कि पांच प्रतिशत संचालन प्रभारों तथा लोडिंग/अनलोडिंग/अप्रत्याशित प्रभारों के समावेश के पश्चात् पौधा सुरक्षा सामग्री की बिक्री दरों का निर्धारण बहुत पुरानी प्रक्रिया थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पांच प्रतिशत संचालन प्रभारों के अतिरिक्त

¹⁴ मैसर्ज एस0एस0 इन्टरप्राइजिज, जालंधर।

¹⁵ कांगड़ा: ₹ 10.64 लाख तथा ऊना: ₹ 8.16 लाख।

लोडिंग/अनलोडिंग/अप्रत्याशित प्रभारों की वसूली के लिए कोई विभागीय आदेश नहीं हैं। यद्यपि कारण मांगे गए थे (अगस्त 2015) तथापि निदेशक ने इसके लिए कारण उपलब्ध नहीं करवाए थे।

उर्वरक

2.1.5 उर्वरकों का उपार्जन एवं वितरण

2.1.5.1 उर्वरकों की मांग का निर्धारण, आवंटन, उपार्जन एवं बिक्री

कृषि विभाग द्वारा इफ्को तथा हिमफेड के माध्यम से उर्वरकों की आवश्यकता का निर्धारण किया जाता है और उसके प्रति आवंटन भारत सरकार के कृषि मंत्रालय तथा रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय द्वारा संयुक्त रूप से अंतिम रूप दी गई मांग के आधार पर भारत सरकार द्वारा किया जाता है। उर्वरकों के आवंटन तथा मासिक आधार पर आपूर्ति योजना जारी करने के पश्चात् हिमफेड उर्वरकों की आपूर्ति के लिए आपूर्तिकर्ताओं को मांग पत्र देता है। इसके अतिरिक्त उर्वरकों के कुछ प्रकार जैसे कैल्सियम अमोनियम नाइट्रेट, अमोनियम सल्फेट, कैल्सियम नाइट्रेट, सिंगल सुपर फॉस्फेट, आदि भारत सरकार की आपूर्ति योजना के बिना उपार्जित किए जाते हैं।

- (i) 2010-15 के दौरान उर्वरकों (यूरिया, नाइट्रोजन, फास्फोरस तथा पोटैशियम एवं एम0ओ0पी0) की आवश्यकता के निर्धारण तथा अंतिम रूप दिए जाने, भारत सरकार द्वारा अनुमोदित आपूर्ति योजना और राज्य में (इफ्को एवं हिमफेड) वास्तविक रूप से उपार्जित उर्वरकों का ब्यौरा तालिका-2.1.7 में दिया गया है।

तालिका-2.1.7

2010-15 के दौरान उर्वरकों की मांग के निर्धारण तथा अंतिम रूप दिए जाने, भारत सरकार द्वारा अनुमोदित आपूर्ति योजना और वास्तविक रूप से उनके उपार्जन का ब्यौरा

(मात्रा लाख मीट्रिक टन में)

वर्ष	इफ्को तथा हिमफेड द्वारा निर्धारित मांग	भारत सरकार को प्रस्तुत मांग	अनुमोदित आपूर्ति योजना	प्राप्त वास्तविक आपूर्ति	मांग के प्रति कमी
2010-11	1.21	1.21	1.40	1.04	0.17 (14)
2011-12	1.25	1.16	1.37	1.00	0.25 (20)
2012-13	1.19	1.19	1.03	0.89	0.30 (25)
2013-14	1.04	1.04	1.46	0.95	0.09 (09)
2014-15	1.09	1.10	1.43	0.98	0.11 (10)
कुल	5.78	5.70	6.69	4.86	0.92 (16)

स्रोत: विभाग तथा हिमफेड/इफ्को द्वारा आपूर्ति सूचना। कोष्ठकों के आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

तालिका-2.1.7 दर्शाती है कि 2010-15 के दौरान इफ्को/हिमफेड द्वारा निर्धारित की गई 5.78 लाख मीट्रिक टन उर्वरकों की मांग के प्रति उपार्जन अभिकरणों (इफ्को तथा हिमफेड) ने 4.86 लाख मीट्रिक टन की सीमा तक उर्वरकों का उपार्जन/उत्थापन किया था जिसके परिणामस्वरूप 0.92 लाख मीट्रिक टन (16 प्रतिशत) की कमी रही।

- (ii) 2010-15 के दौरान 60,380 मीट्रिक टन उर्वरकों (भारत सरकार की आपूर्ति योजना से भिन्न) की आवश्यकता के प्रति हिम फेड ने 51,009 मीट्रिक टन उर्वरकों का उपार्जन किया था, जिसके परिणामस्वरूप 9,371 मीट्रिक टन (16 प्रतिशत) उर्वरकों की कमी रही, जिसने इंगित किया कि उपरोक्त अवधि के दौरान किसानों को उर्वरकों का पर्याप्त उपार्जन सुनिश्चित नहीं किया गया था।

इस प्रकार 2010-15 के दौरान 6.38 लाख मीट्रिक टन उर्वरकों¹⁶ की समग्र आवश्यकता के प्रति उपार्जक अभिकरणों ने किसानों को 5.38 लाख मीट्रिक टन उर्वरकों¹⁷ की आपूर्ति की थी, जिसके परिणामस्वरूप एक लाख मीट्रिक टन (16 प्रतिशत) उर्वरकों की कमी हुई। उपरोक्त अवधि के दौरान आवश्यकता के प्रति वितरण में कमी प्रतिशतता सात से 22 के मध्य थी। अतः किसानों को उनकी आवश्यकतानुसार उर्वरकों की आपूर्ति नहीं की गई थी।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि मौसमी परिस्थितियों में भिन्नता के कारण आवश्यकताओं का यथार्थ निर्धारण संभव नहीं था। प्रबंध निदेशक, हिम फेड ने बताया (नवम्बर 2015) कि उर्वरकों की मांग, आवंटन तथा उपार्जन विगत वर्ष की खपत पर आधारित है और राज्य में खपत वर्षा पर निर्भर है। इसके अतिरिक्त, 2010-15 के दौरान हिम फेड को मासिक किराया आधार पर 13.75 प्रतिशत की ब्याज दर पर वाणिज्यिक बैंकों से उधार लेने के द्वारा वस्तुसूची वहन लागत का वहन करना पड़ा था जो बैंकों को भुगतान

¹⁶ 2010-11: 1.33 लाख मीट्रिक टन, 2011-12: 1.36 लाख मीट्रिक टन, 2012-13: 1.28 लाख मीट्रिक टन, 2013-14: 1.21 लाख मीट्रिक टन तथा 2014-15: 1.20 लाख मीट्रिक टन।

¹⁷ 2010-11: 1.12 लाख मीट्रिक टन, 2011-12: 1.06 लाख मीट्रिक टन, 2012-13: 1.03 लाख मीट्रिक टन, 2013-14: 1.05 लाख मीट्रिक टन तथा 2014-15: 1.12 लाख मीट्रिक टन।

किये गये ब्याज (₹ 15.74 करोड़) की अति उच्च देयता को आकर्षित करता है। उत्तर इस तथ्य को दर्शाता है कि किसानों को उर्वरकों की पर्याप्त आपूर्ति सुनिश्चित नहीं की गई थी।

2.1.5.2 जटिल उर्वरकों की कम आपूर्ति

जटिल उर्वरकों में नाइट्रोजन, फास्फोरस तथा पोटैशियम 12:32:16, 10:26:26 तथा 15:15:15 सम्मिलित हैं जो फसल उत्पादन में वृद्धि के लिए प्रमुख उर्वरक हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2.12 लाख मीट्रिक टन¹⁸ नाइट्रोजन, फास्फोरस तथा पोटैशियम की आवश्यकता के प्रति उपार्जन अभिकरणों ने 2010-15 के दौरान 1.35 लाख मीट्रिक टन¹⁹ का वितरण किया था। परिणामतः 0.77 लाख मीट्रिक टन (36 प्रतिशत) की कमी रही। अतः उपरोक्त अवधि के दौरान किसान जटिल उर्वरकों की आपूर्ति से वंचित रहे थे। निदेशक ने अल्पापूर्ति के लिए कारण नहीं दिए थे।

2.1.5.3 कैल्सियम अमोनियम नाइट्रेट उर्वरक के उपार्जन पर परिहार्य व्यय

हिम फेड अपने क्षेत्र कार्यालयों एवं सहकारिता समितियों के माध्यम से उर्वरकों के उपार्जन तथा किसानों को वितरण के लिए शीर्ष राज्य सहकारिता संस्था है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011-14 के दौरान हिम फेड ने रेक प्वाइंट राजपुरा में स्थित गुजरात नर्मदा वैली फर्टिलाइजर एवं कैमिकल से ₹ 27.97 करोड़ (अप्रैल 2011 से जून 2012 के दौरान ₹14500 प्रति मीट्रिक टन की दर पर 4940 मीट्रिक टन: ₹ 7.16 करोड़ तथा जुलाई 2012 से मार्च 2014 के दौरान ₹ 15250 प्रति मीट्रिक टन की दर पर 13644.50 मीट्रिक टन: ₹ 20.81 करोड़) का 18584.50 मीट्रिक टन कैल्सियम अमोनियम नाइट्रेट का उपार्जन किया था। तथापि, इसी फर्म ने इसी रेक प्वाइंट राजपुरा पर पंजाब तथा हरियाणा राज्य को क्रमशः ₹ 11,500 प्रति मीट्रिक टन तथा ₹ 13,700 प्रति मीट्रिक टन की दर पर कैल्सियम अमोनियम नाइट्रेट बेचा था। अतः कैल्सियम अमोनियम नाइट्रेट की थोक खरीद के बावजूद हिमफेड इसकी दरों को न्यूट्रल करवाने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप गुजरात नर्मदा वैली फर्टिलाइजर एवं कैमिकल को ₹ 3.60 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ, जिससे किसानों पर अतिरिक्त वित्तीय बोझ पड़ा।

प्रबंध निदेशक ने बताया (जनवरी 2015) कि मैसर्स गुजरात नर्मदा वैली फर्टिलाइजर एवं कैमिकल एक सार्वजनिक क्षेत्र की कम्पनी है जो किसानों की मांग पूरी करने के लिए राज्य को कैल्सियम अमोनियम नाइट्रेट फर्टिलाइजर की आपूर्ति करता है। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि हिमफेड को मामले पर तत्परता से कार्रवाई करनी चाहिए थी।

2.1.5.4 टेट्रा बेड्स का अप्रतिष्ठापन

राज्य में ऑर्गेनिक फार्मिंग का विकास करने के नजरीये से निदेशक ने वर्ष 2010-15 के दौरान कृषि उप निदेशक कांगड़ा को 5983 टेट्रा बेड्स तथा 545 वर्मी कम्पोस्ट खड्डों के प्रतिष्ठापन के लिए ₹ 3.18 करोड़ की निधियां आवंटित की थी। कार्य उसी वित्तीय वर्ष के भीतर निष्पादित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-15 के दौरान जिले में मात्र 3,092 टेट्रा बेड्स का प्रतिष्ठापन किया गया था तथा ₹ 1.55 करोड़ का व्यय हुआ था। शेष 2891 टेट्रा बेड्स तथा 545 वर्मी कम्पोस्ट खड्डे जून 2015 तक प्रतिष्ठापित नहीं किए गए थे। टेट्रा बेड्स तथा वर्मी कम्पोस्ट खड्डों के अप्रतिष्ठापन से कृषि उप निदेशक के पास ₹ 1.63 करोड़ के अवरोधन के अतिरिक्त सम्बंधित लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।

कृषि उप-निदेशक, कांगड़ा ने बताया (जून 2015) कि टेट्रा बेड्स के प्रतिष्ठापन का कार्य हिमाचल प्रदेश कृषि उद्योग निगम सीमित के सुपर्द किया गया था जिसने प्रतिष्ठान रिपोर्ट सम्बंधित विषय सामग्री विशेषज्ञों को प्रस्तुत नहीं की थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि टेट्रा बेड्स जून 2015 तक प्रतिष्ठापित नहीं किये गये थे।

2.1.6 निविदा प्रक्रिया

2.1.6.1 आलू बीज का अनियमित उपार्जन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियामवली के नियम 102 एवं 103 में प्रावधान है कि ₹ एक लाख से ₹ 10 लाख तक के प्राक्कलित मूल्य के सामान का उपार्जन सीमित निविदा प्रणाली तथा ₹ 10 लाख से अधिक प्राक्कलित मूल्य के सामान का उपार्जन प्रचारित निविदा प्रणाली के माध्यम से किया जाये। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

¹⁸ 2010-11: 0.50 लाख मीट्रिक टन, 2011-12: 0.53 लाख मीट्रिक टन, 2012-13: 0.48 लाख मीट्रिक टन, 2013-14: 0.30 लाख मीट्रिक टन तथा 2014-15: 0.31 लाख मीट्रिक टन।

¹⁹ 2010-11: 0.40 लाख मीट्रिक टन, 2011-12: 0.30 लाख मीट्रिक टन, 2012-13: 0.19 लाख मीट्रिक टन, 2013-14: 0.23 लाख मीट्रिक टन तथा 2014-15: 0.23 लाख मीट्रिक टन।

- 2010-15 के दौरान, विभाग ने प्रमाणित आलू बीज की आपूर्ति के लिए मनाली में स्थित अन्य अनुज्ञप्तिधारक फर्मों²⁰ के होने के बावजूद बोली प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना लाहौल पोटेटो ग्रोवर्स को-आपरेटिव मार्केटिंग-कम-प्रोसेसिंग सोसायटी लिमिटेड; मनाली के साथ किए गए मूल्य-समझौता वार्ता के आधार पर प्रमाणित आलू बीज किस्म के 0 जे 0 की उपार्जन दरों²¹ को अंतिम रूप दिया था। 2010-15 के दौरान विभाग ने 28,628.50 क्विंटल प्रमाणित आलू बीज के उपार्जन पर ₹ 7.16 करोड़²² का व्यय किया था जो अनियमित था।
- 2014-15 के दौरान ₹ 0.72 करोड़ लागत के 1,995 क्विंटल आलू बीज का उपार्जन बोली प्रक्रिया पद्धति/मूल्य-वार्ता, आदि का अनुसरण किए बिना मैसर्ज भगवान सिंह एंड कम्पनी, मनाली से किया गया था।
- विभाग ने वर्ष 2011-12 के लिए लाहौल पोटेटो ग्रोवर्स को-आपरेटिव मार्केटिंग-कम-प्रोसेसिंग सोसायटी लिमिटेड, के साथ किए गए मूल्य वार्ता के आधार पर प्रमाणित आलू बीज किस्म के 0 जे 0 की उपार्जन दर (₹ 1400 प्रति क्विंटल) को अंतिम रूप दिया था (नवम्बर 2011) और उपरोक्त अवधि के दौरान ₹ 0.44 करोड़ लागत के 3,150 क्विंटल आलू बीज का उपार्जन किया था। तथापि, दरों को घटाए जाने के कारण, लाहौल पोटेटो ग्रोवर्स को-आपरेटिव मार्केटिंग-कम-प्रोसेसिंग सोसायटी लिमिटेड, ने आलू बीज की उसी किस्म को कांगड़ा जिले में सहकारी समितियों को ₹ 1,000-1,150 प्रति क्विंटल की कम दर पर बेचा था। चूंकि मूल्य-गिरावट तथा अन्य शर्तों एवं निबंधनों का अनुबंध लाहौल पोटेटो ग्रोवर्स को-आपरेटिव मार्केटिंग-कम-प्रोसेसिंग सोसायटी लिमिटेड के साथ नहीं किया गया था, विभाग ने ₹ 0.13 करोड़²³ का अतिरिक्त परिहार्य भुगतान किया था जिसका अंततः किसानों द्वारा वहन किया जाना था।

निदेशक ने बताया (मई 2015) कि वार्ता समिति राज्य सरकार के अनुमोदन से गठित की गई थी और लाहौल पोटेटो ग्रोवर्स को-आपरेटिव मार्केटिंग-कम-प्रोसेसिंग सोसायटी लिमिटेड, के साथ समिति द्वारा अंतिम रूप दी गई दरों तथा शर्तों एवं निबंधनों के अनुसार मैसर्ज भगवान सिंह एंड कम्पनी, मनाली ने विभाग को प्रमाणित आलू बीज की आपूर्ति का प्रस्ताव दिया था। आगे, 2011-12 के दौरान बहुत अधिक उत्पादन के कारण दरें घट गई थी तथा लाहौल पोटेटो ग्रोवर्स को-आपरेटिव मार्केटिंग-कम-प्रोसेसिंग सोसायटी लिमिटेड, प्रस्ताव से सहमत नहीं हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रमाणित आलू बीज का उपार्जन पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी तथा उचित ढंग से नहीं किया गया था। जैसा कि हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियामवली में निर्धारित है। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने आश्वासन दिया कि वार्ता के स्थान पर बोली प्रक्रिया को लाए जाने की सम्भावना की तलाश की जाएगी।

2.1.6.2 संकर बीजों पर परिहार्य व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने खरीफ फसल-2014 के लिए संकर बीजों अर्थात् मक्का, बाजरा, सोरधम, टमाटर, बंदगोभी, शिमला मिर्च, गोभी, मिर्च, खीरा, बैंगन, गाजर, भिंडी, आदि की आपूर्ति के लिए निविदाएं आमंत्रित की थी (दिसम्बर 2013) और उनको 16 दिसम्बर 2013 को खोला था। निविदा देने वाली फर्मों के साथ वार्ता के पश्चात् उच्च स्तरीय क्रय समिति ने समस्त संकर बीजों तथा संकर मक्का की समस्त किस्मों की दरों को ₹ 6,000 प्रति क्विंटल पर अंतिम रूप दिया था (दिसम्बर 2013)। कोई भी फर्म इस दर से सहमत नहीं थी। बाद में उच्च स्तरीय क्रय समिति ने सिंगल क्रॉस संकर मक्का के लिए दर ₹ 7,500 प्रति क्विंटल अनुमोदित की थी (फरवरी 2014)। तथापि, उच्च स्तरीय क्रय समिति ने फर्म²⁴ द्वारा संशोधित सिंगल क्रॉस संकर मक्का के लिए पहले दी गई (दिसम्बर 2013) ₹ 7,000 प्रति क्विंटल की न्यूनतम दर पर विचार नहीं किया था। परिणामतः विभाग ने 2385 क्विंटल संकर मक्का बीज के उपार्जन पर ₹ 11.93 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय किया था। निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि संशोधित सिंगल क्रॉस तथा सिंगल क्रॉस के मध्य अंतर था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सिंगल क्रॉस तथा संशोधित सिंगल क्रॉस संकर मक्का को पहले ही चौधरी सरवण कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर द्वारा सिंगल क्रॉस के रूप में वर्गीकृत किया गया था।

²⁰ मैसर्ज भगवान सिंह एंड कम्पनी, मैसर्ज हरी सिंह एंड कम्पनी, तथा मैसर्ज सुशील कुमार एंड कम्पनी।

²¹ दरें प्रति क्विंटल 2010-11: ₹ 1,800 (नवम्बर 2010), 2011-12: ₹ 1,400 (नवम्बर 2011), 2012-13: ₹ 1,700 (नवम्बर 2012), 2013-14: ₹ 2,600 (नवम्बर 2013) तथा 2014-15: ₹ 3,600 (अक्टूबर 2014)।

²² 2010-11: ₹ 1.07 करोड़ (5964 क्विंटल), 2011-12: ₹ 0.44 करोड़ (3150 क्विंटल), 2012-13: ₹ 0.67 करोड़ (3962.50 क्विंटल), 2013-14: ₹ 1.60 करोड़ (6152.50 क्विंटल) तथा 2014-15: ₹ 3.38 करोड़ (9399.50 क्विंटल)।

²³ 3150 क्विंटल x (₹ 1400 - ₹ 1000)।

²⁴ मैसर्ज कंचन गंगा बीज कम्पनी प्राईवेट लिमिटेड, दिल्ली।

2.1.6.3 गतिशील मृदा जांच प्रयोगशालाओं का उपाजन

भारत सरकार ने 2014-15 के दौरान राज्य को ₹ 2.01 करोड़²⁵ की अनुमोदित लागत पर धारणीय कृषि-मृदा उर्वरा शक्ति प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय मिशन के अंतर्गत तीन पूर्णतः गतिशील मृदा जांच प्रयोगशालाओं की स्थापना के लिए ₹ 1.51 करोड़ की निधियां अवमुक्त की थी (सितम्बर 2014 से जनवरी 2015 के मध्य) और राज्य सरकार ने भी राज्यांश के रूप में ₹ 0.50 करोड़ अवमुक्त किये थे (दिसम्बर 2014 तथा मार्च 2015)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कृषि निदेशक ने निर्धारित प्रतियोगी बोली प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना ₹ 1.93 करोड़ (मूल्य वर्द्धित कर तथा प्रवेश कर सहित) कि प्राक्कलित लागत पर गतिशील मृदा जांच प्रयोगशालाओं के उपाजन के लिए इलैक्ट्रॉनिक्स कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (हैदराबाद) को आपूर्ति आदेश जारी किए थे (दिसम्बर 2014 तथा जनवरी 2015 के मध्य) तथापि गतिशील मृदा जांच प्रयोगशालाएं दो महीनों की अनुबद्ध अवधि के भीतर आपूर्ति नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, उच्च न्यायालय द्वारा सी0डब्ल्यू0पी0 पर अंतरिम स्थगन आदेश भी दिया गया था (जून 2015) क्योंकि विभाग ने उक्त मामले में प्रचारित निविदा प्रणाली का अनुसरण नहीं किया था। परिणामतः कृषि उप-निदेशक, मंडी व सोलन तथा वरिष्ठ एनालिटिकल कैमिस्ट, शिमला के पास ₹ 2.01 करोड़ अप्रयुक्त पड़े थे। निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि राज्य में कोई अन्य सरकारी संगठन नहीं था जो गतिशील मृदा जांच प्रयोगशालाओं की आपूर्ति कर सके।

2.1.6.4 बयाना का अल्प निर्धारण/अल्प प्राप्ति

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के नियम 106 के अनुसार बोलीकर्ताओं की गंभीरता की स्थापना तथा बनावटी/ अनिश्चित बोली को हटाने के लिए निविदाकर्ताओं से खाता आदाता बैंक ड्राफ्ट अथवा यथोचित ढंग से संकल्पित स्थायी निक्षेप प्राप्ति के रूप में निविदाओं के साथ वस्तु के प्राक्कलित मूल्य की दो से पांच प्रतिशत की दर पर बयाना जमा प्राप्त किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) 2010-15, के दौरान, ₹ 43.47 करोड़²⁶ के प्राक्कलित मूल्य के संकर बीजों की निविदाओं के लिए प्रत्येक बोलीकर्ता से प्राप्त किये जाने के लिए अपेक्षित ₹ 86.93 लाख²⁷ के बयाना जमा के प्रति विभाग ने मात्र ₹ 7.20 लाख²⁸ का बयाना जमा प्राप्त किया था जो कि हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत था।
निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि विभाग मात्र उन संकर बीजों का उपाजन करता है जो राज्य कृषि/बागवानी विश्वविद्यालयों द्वारा जांचे जाते हैं तथा जिनकी सिफारिश की जाती है और एक विशेष फर्म से उपाजित की जाने वाली फसल की किस्म की वास्तविक मात्रा का निर्धारण व्यवहारिक नहीं था और यदि अधिक बयाना जमा प्रभारित किया जाता है, तो फर्म आगे नहीं आयेगी। उत्तर हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि बयाना जमा फ्लैट दर प्रणाली पर जमा करवाया जा रहा था जिसको वित्त विभाग से अनुमोदित करवा लिया जायेगा।
- (ii) प्रत्येक बोलीकर्ता से प्राप्त किये जाने के लिए अपेक्षित ₹ 22.70 लाख²⁹ के बयाना जमा के प्रति 2011-15 के दौरान ₹ 11.35 करोड़³⁰ के प्राक्कलित मूल्य के सिंगल सुपर फास्फेट फर्टिलाइजर की निविदा के लिए, हिम फेड ने मात्र ₹ 2.00 लाख (₹ 0.50 लाख की दर पर) का बयाना प्राप्त किया था। हिमफेड द्वारा प्राप्त बयाना राशि निर्धारित प्रतिशतता से कम थी। प्रबंध निदेशक हिमफेड ने बताया (जुलाई 2015) कि भविष्य में इस मामले का ध्यान रखा जायेगा।

²⁵ कृषि उप निदेशक, मण्डी (₹ 0.67 करोड़) तथा कृषि उप निदेशक, सोलन (₹ 0.67 करोड़) वरिष्ठ चिकित्सा विश्लेषक, शिमला (₹ 0.67 करोड़)।

²⁶ 2010-11: ₹ 6.12 करोड़, 2011-12: ₹ 5.94 करोड़, 2012-13: ₹ 8.22 करोड़, 2013-14: ₹ 10.16 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 13.03 करोड़।

²⁷ 2010-11: ₹ 12.24 लाख, 2011-12: ₹ 11.89 लाख, 2012-13: ₹ 16.44 लाख, 2013-14: ₹ 20.31 लाख तथा 2014-15: ₹ 26.05 लाख।

²⁸ 2010-11: ₹ 1.20 लाख, 2011-12: ₹ 1.20 लाख, 2012-13: ₹ 1.60 लाख, 2013-14: ₹ 1.60 लाख तथा 2014-15: ₹ 1.60 लाख।

²⁹ 2011-12: ₹ 1.54 लाख, 2012-13: ₹ 5.18 लाख, 2013-14: ₹ 6.58 लाख तथा 2014-15: ₹ 9.40 लाख।

³⁰ 2011-12: ₹ 0.77 करोड़, 2012-13: ₹ 2.59 करोड़, 2013-14: ₹ 3.29 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 4.70 करोड़।

2.1.6.5 निष्पादन प्रतिभूति को प्राप्त न करना

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली का नियम 107 प्रावधान करता है कि सफल बोलीकर्ता से, उपार्जक विभाग के हित की सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए, खाता आदाता बैंक ड्राफ्ट अथवा यथोचित ढंग से संकल्पित स्थायी निक्षेप प्राप्त अथवा वाणिज्यिक बैंक से बैंक गारंटी के रूप में संविदा मूल्य कर पांच से 10 प्रतिशत की दर पर निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त की जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) विभाग ने 2011-15 के दौरान सफल बोलीकर्ताओं से ₹ 30.44 करोड़³¹ के प्राक्कलित मूल्य के संकर बीजों के उपार्जन पर ₹ 1.52 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त नहीं की थी। अतः आवश्यक सुरक्षा मानक सुनिश्चित नहीं किए गए थे तथा सार्वजनिक निधियों को जोखिम में डाला गया था। प्रभारी अधिकारी (तकनीकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (जून 2015) कि निष्पादन प्रतिभूति का प्रश्न ही नहीं उठता क्योंकि बुरे निष्पादन का एक भी मामला नहीं पाया गया था। उत्तर उपरोक्त हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि निष्पादन प्रतिभूति फ्लैट दर प्रणाली पर जमा करवाई जा रही थी जिसको वित्त विभाग से अनुमोदित करवा लिया जायेगा।
- (ii) हिम फेड ने 2011-15 के दौरान नौ सफल आपूर्तिकर्ताओं/ फर्मों से ₹ 18.35 करोड़³² के सिंगल सुपर फास्पेट के उपार्जन पर ₹ 91.74 लाख की निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त नहीं की थी। अतः आवश्यक सुरक्षा मानक सुनिश्चित नहीं किए गए थे तथा सार्वजनिक निधियों को जोखिम में डाला गया था। यद्यपि कारण मांगे गए थे (जुलाई 2015) परन्तु प्रबन्ध निदेशक ने चूक के लिए कारण उपलब्ध नहीं करवाए।

2.1.7 गुणवत्ता नियन्त्रण

चूंकि प्रत्येक वर्ष विभिन्न आपूर्तिदाताओं/उत्पादकों से बीज, उर्वरक एवं कीटनाशक सहित भारी मात्रा में कृषि इन्पुट्स मंगाये जाते हैं, किसानों को अच्छी गुणवत्ता वाले बीज, उर्वरक, कीटनाशक आदि उनकी नियमित नमूना जांच से सुनिश्चित करना अनिवार्य है। विभिन्न विनियमों³³ के अन्तर्गत कृषि इन्पुट्स गुणवत्ता सुनिश्चित की जानी थी।

2.1.7.1 इन्पुट्स जांच प्रयोगशालाओं की स्थापना

अच्छी गुणवत्ता के इन्पुट्स की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए, तीन उर्वरक जांच प्रयोगशालाएं (हमीरपुर, शिमला एवं सुन्दरनगर), तीन बीज जांच प्रयोगशालाएं (मण्डी, पालमपुर एवं सोलन) एवं एक राज्य कीटनाशक जांच प्रयोगशाला, शिमला में है। यह देखा गया था कि बीज जांच प्रयोगशाला मण्डी में कर्मचारी संस्वीकृत नहीं किये गये थे। हालांकि, वहाँ अन्य कार्यालय से केवल एक तकनीकी कर्मचारी नियुक्त था। अन्य इन्पुट्स जांच प्रयोगशालाओं में तकनीकी कर्मचारियों के 28 संस्वीकृत पदों के प्रति मार्च 2015 को केवल 19 कर्मचारी कार्यरत थे। तकनीकी कर्मचारियों की कमी ने इन्पुट्स की नमूना जांच पर विपरीत प्रभाव डाला जैसा कि आगामी परिच्छेदों में दर्शाया गया है।

2.1.7.2 नमूना के संग्रह एवं विश्लेषण के लिए लक्ष्य एवं उपलब्धियां

कृषक समुदाय के लिए इन्पुट्स अर्थात् बीज, उर्वरक एवं कीटनाशक की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए विभाग ने क्षेत्र अधिकारियों को कृषि इन्पुट्स की गुणवत्ता जांचने की शक्तियां प्रत्यायोजित की थी। हालांकि विभाग ने विभिन्न इन्पुट्स जांच प्रयोगशालाओं में इन्पुट्स की जांच के लिए लक्ष्य निर्धारण हेतु कोई मानदण्ड विनिर्दिष्ट नहीं किये थे। प्रत्येक वर्ष विभाग द्वारा क्षेत्र अधिकारियों को कृषि इन्पुट्स की गुणवत्ता नियन्त्रण के लक्ष्य बताये गए थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) 2010-15 के दौरान पूरे राज्य में कृषि इन्पुट्स 18,400 नमूनों³⁴ के संग्रहण एवं विश्लेषण के लक्ष्य के प्रति जांच प्रयोगशालाओं ने 11,998 नमूना³⁵ का विश्लेषण किया, जिसके परिणामस्वरूप 6,402 नमूनों (35 प्रतिशत) की कमी रही। उर्वरक, कीटनाशक एवं बीजों के नमूनों के विश्लेषण में कमी की प्रतिशतता क्रमशः 15, 47 एवं 63 थी। अतः विभाग ने किसानों के लिए इन्पुट्स की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की थी।

³¹ 2011-12: ₹ 6.12 करोड़, 2012-13: ₹ 5.94 करोड़, 2013-14: ₹ 8.22 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 10.16 करोड़।

³² 2011-12: ₹ 1.86 करोड़, 2012-13: ₹ 4.81 करोड़, 2013-14: ₹ 5.19 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 6.49 करोड़।

³³ उर्वरक नियन्त्रण आदेश, 1985, बीज अधिनियम, 1966, कीटनाशक अधिनियम, 1968, आदि।

³⁴ उर्वरक: 10,000, कीटनाशक: 2,500 एवं बीज: 5,900।

³⁵ उर्वरक: 8,503, कीटनाशक: 1,337 एवं बीज: 2,158।

- (ii) नमूना जांच किये गये जिलों में 2010-15 के दौरान इन्पुट्स के नमूनों के संग्रहण एवं विश्लेषण के लक्ष्य एवं उपलब्धियों का विवरण तालिका-2.1.8 में दिया गया है।

तालिका-2.1.8
नमूना जांच किये गये जिलों में 2010-15 के दौरान इन्पुट्स के नमूनों के संग्रहण एवं विश्लेषण के लक्ष्य एवं उपलब्धियों का विवरण

जिला	इनपुट्स का प्रकार	लक्ष्य	उपलब्धियां	कमी
कांगड़ा	खाद	1500	1198	302 (20)
	कीटनाशक	220	107	113 (51)
	बीज	1390	25	1365 (98)
सोलन	खाद	1000	762	238 (24)
	कीटनाशक	220	63	157 (71)
	बीज	345	183	162 (47)
ऊना	खाद	950	697	253 (27)
	कीटनाशक	120	115	5 (04)
	बीज	450	257	193 (43)
कुल		6195	3407	2788 (45)

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.1.8 से देखा जा सकता है कि उपरोक्त अवधि के दौरान बीजों के नमूनों की जांच के लक्ष्यों की उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता 43 और 98 के मध्य एवं कीटनाशक की 4 और 71 के मध्य रही। खाद के नमूनों की जांच में कमी कांगड़ा में 20 प्रतिशत तक, सोलन में 24 प्रतिशत तक एवं ऊना में 27 प्रतिशत तक थी। यह दर्शाता है कि नमूना जांच किए गए उप-निदेशक कृषि ने भी किसानों के लिए इन्पुट्स की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की थी। इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि इन्पुट्स के नमूने लक्ष्य प्राप्त करने के लिए वर्ष के अंत में लिये गये थे।

तथ्यों को स्वीकारते हुए निदेशक ने बताया कि विभाग में बड़ी मात्रा में तकनीकी पदों के रिक्त पड़े होने के कारण लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी हुई।

2.1.7.3 किसानों को निम्न स्तर के बीज एवं कीटनाशकों का वितरण

अधिनियम नियमावली के प्रावधानों के अनुसार, कीटनाशकों/बीजों के नमूने निरीक्षकों/कृषि विकास अधिकारियों द्वारा लिये जाते हैं और प्रयोगशाला में विश्लेषण हेतु भेजे जाते हैं। उन मामलों में जहां नमूने निम्न स्तर के पाए जाएं, उप निदेशक कृषि के पास भण्डार को जब्त कर एवं व्यापारी के प्रमाण पत्र को निलंबित/रद्द करने का अधिकार था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऊना जिले में 2010-2015 के दौरान प्रयोगशाला में जांच किये गये बीज के 257 नमूनों में 3.71 क्विंटल बीज के नौ नमूने निम्न स्तर के पाए गये थे। इसी प्रकार, कीटनाशकों के 115 नमूनों में से पांच किलोग्राम कीटनाशक का एक नमूना निम्न स्तर का पाया गया था। हालांकि बीजों एवं कीटनाशकों की पूरी मात्रा किसानों को वितरित की जा चुकी थी। परिणामतः निम्न स्तर के बीज एवं कीटनाशकों की आपूर्ति एवं वितरण के कारण किसानों को गुणवत्ता वाले इन्पुट्स का वितरण सुनिश्चित करने के लिए संग्रहण एवं विश्लेषण का मूल उद्देश्य विफल हुआ।

कृषि उप-निदेशक ने बताया (मई 2015) कि लाइसेंसधारियों के पास बीज एवं कीटनाशकों की बहुत कम मात्रा थी, अतः बीज एवं कीटनाशकों के नमूने लिये जाने के बाद बिक्री पर रोक के आदेश जारी नहीं किये गये थे और व्यापारियों के लाइसेंस रद्द कर दिये थे। तथापि, व्यापारियों के लाइसेंस रद्द करने के समर्थन में विभाग ने कोई अभिलेख पेश नहीं किया।

2.1.7.4 गलत ब्रांड का कीटनाशक नमूना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013 के खरीफ मौसम के दौरान कीटनाशियों तथा बीमारियों का अनुश्रवण करते हुए निदेशक, पौध संरक्षण, संगरोधन एवं भण्डारण फरीदाबाद, (हरियाणा) ने केन्द्रीय परीक्षण प्रयोगशाला, फरीदाबाद में परीक्षण हेतु मार्च 2013 में एक फर्म³⁶ से मेनकोजेब 75 प्रतिशत डब्ल्यू0 यू0 पी0 (डायथेन एम-45) बैच संख्या ZJ08XXXXAO³⁷ का एक कीटनाशक नमूना सीधे ले लिया। परीक्षण रिपोर्ट के अनुसार क्रियाशील संघटक जांच में नमूना सम्बद्ध भारतीय मानक विनिर्देशों के अनुरूप नहीं था तथा इस कीटनाशक को गलत ब्रांड घोषित कर दिया गया (जून 2013) था। तथापि, अगस्त 2012 में फर्म द्वारा खरीदा गया ₹ 1.09 लाख

³⁶ मैसर्स कविता सीड्स एण्ड पेस्टीसाइड्स, सोलन।

³⁷ विनिर्माण तिथि 08 अक्टूबर 2011 एवं समाप्ति तिथि 07 अक्टूबर 2013।

के मूल्य वाला चार क्विंटल कीटनाशक कृषकों को बेच दिया गया था। विभाग ने वर्ष 2012-15 के दौरान सोलन में कीटनाशकों के कोई नमूने नहीं लिए थे।

कृषि उप निदेशक सोलन ने बताया (मई 2015) कि इस गलत ब्रांड के कीटनाशक की खरीद के कारण किसानों द्वारा वहन की गई हानि के सम्बन्ध में उनसे सीधे कोई शिकायत प्राप्त नहीं हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि गलत ब्रांड के इस कीटनाशक के प्रभाव को न तो फर्म द्वारा और न ही विभाग द्वारा मूल्यांकित किया गया।

2.1.8 वस्तुसूची प्रबंधन

एक अच्छे भंडार प्रबंधन में उपार्जित वस्तुओं/सामग्रियों की उचित प्राप्ति, जारीकरण, लेखाकरण, सुरक्षित रख रखाव आदि सम्मिलित है।

2.1.8.1 विस्तृत क्रिया विधि का निरूपण

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली का नियम 134 प्रावधान करता है कि प्रत्येक विभाग को वित्त विभाग के पूर्व अनुमोदन से सार्वजनिक उपयोग के लिए उपार्जित वस्तुओं की प्राप्तियों, जारीकरण सुरक्षित रख-रखाव, निपटानों, आदि, हेतु वस्तुसूची प्रबंधन से सम्बंधित विस्तृत प्रक्रिया विनिर्दिष्ट/ निरूपित करनी चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कृषि विभाग ने अक्टूबर 2015 तक विस्तृत वस्तुसूची प्रबंधन प्रक्रिया निरूपित/ विनिर्दिष्ट नहीं की थी। निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि वस्तुसूची को वार्षिक आधार पर अनुरक्षित किया जा रहा था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि वस्तुसूची प्रबंधन के लिए विस्तृत प्रक्रियाएं अक्टूबर 2015 तक निरूपित नहीं की गई थी।

2.1.8.2 भंडार पंजिकाओं का अनुरक्षण

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली का नियम 137 प्राप्ति के अभिलेखों/लेखों के उचित अनुरक्षण तथा भंडारों के प्रभारी अधिकारी द्वारा प्रत्येक मद को जारी किये जाने का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- 2010-15 के लिए नमूना जांच किए गए कृषि उप निदेशकों के मण्डलीय केन्द्र भंडारों पुस्तिकाओं में विभिन्न खंडों को निर्गत की गई सामग्रियों के लिए खण्डों/सर्किलों द्वारा उनके प्रति की गई प्रविष्टियों के प्रति-संदर्भ रिकार्ड नहीं किए गए थे जिससे सामग्रियों का उचित लेखाकरण सुनिश्चित किया जा सकता। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय भंडार पंजिकाओं में की गई प्रविष्टियां भी केन्द्र भंडार के प्रभारी अधिकारी द्वारा सत्यापित नहीं की गई थी।
- नमूना जांच किए गए जिलों/ खण्डों/ सर्किलों में सामग्रियों की प्राप्ति के प्रतीक स्वरूप सामग्रियों के वितरण के समय बिक्री पंजिकाओं/ वितरण सूचियों पर किसानों की दिनांकित पावती/ दिनांकित हस्ताक्षर प्राप्त नहीं किए गए थे।
- नालागढ़ खण्ड में विषय सामग्री विशेषज्ञ ने अप्रैल 2010 से जून 2013 के लिए तीन सर्किलों (नालागढ़, जोगों तथा मानपुरा) की भंडार पंजिकाएं प्रस्तुत नहीं की थी। यद्यपि जून 2013 के पश्चात् खण्डों में समस्त सर्किलों के लिए एक संयुक्त भंडार पंजिका अनुरक्षित की गई थी, तथापि किसानों को जारी सामग्रियों की पृथक सर्किल प्रविष्टियां पंजिकाओं में नहीं की गई थी, जिसने इंगित किया कि विषय सामग्री विशेषज्ञों ने किसानों को इन्पुटों का सर्किल-वार वितरण उचित प्रकार से सुनिश्चित नहीं किया था।

परस्पर प्रविष्टियां न होने तथा प्राप्ति एवं निर्गम प्रविष्टियों के गैर-प्रमाणीकरण, आदि से लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि केन्द्रीय भण्डार से जारी की गई सामग्री सम्बंधित खण्डों द्वारा वास्तविक रूप से लेखाबद्ध की गई थी अथवा नहीं। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि सम्बंधित स्टाफ को अभिलेखों के उचित अनुरक्षण हेतु आवश्यक प्रशिक्षण दिया जाएगा। तथापि तथ्य यह रहा कि अभिलेखों का अनुचित अनुरक्षण किसी भी चरण/स्तर पर भंडारों की उठाईगिरी के जोखिम से युक्त रहता है।

2.1.8.3 भंडार का प्रत्यक्ष सत्यापन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली का नियम 140 प्रावधान करता है कि समस्त भंडारों का प्रत्यक्ष सत्यापन वर्ष में न्यूनतम एक बार संचालित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- जिला सोलन तथा ऊना के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले समस्त खण्डों/सर्किलों के भण्डारों का प्रत्यक्ष सत्यापन 2014-15 के दौरान संचालित नहीं किया गया था।
- केन्द्र भंडार ऊना का प्रत्यक्ष सत्यापन भी 2011-12 से संचालित नहीं किया गया था।

- जिला कांगड़ा में 28 भंडारों में से 2010-2011 में 15 भण्डारों, 2011-12 में 11 भण्डारों, 2012-13 में सात भंडारों तथा 2013-14 में आठ भंडारों का प्रत्यक्ष सत्यापन संचालित नहीं किया गया था।
निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि फील्ड कार्यकर्ताओं को वार्षिक रूप से भण्डारों का प्रत्यक्ष सत्यापन सुनिश्चित करने के दिशा-निर्देश जारी किए जायेंगे।

2.1.9 आंतरिक नियन्त्रण प्रणाली

2.1.9.1 कृषि इनपुटों के लिए डाटाबेस

कृषि इनपुटों की मांगों का निर्धारण, निविदाकरण, उपार्जन तथा वितरण की समयबद्धता एवं बृहत् विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए विभाग द्वारा डाटाबेस को मजबूत बनाया जाना और किसानों एवं अन्य हितधारकों के लाभों के लिए ऑनलाइन उपलब्ध करवाया जाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान विभाग ने अन्य बातों के साथ निर्धारित मांगों, जारी निविदाओं, जारी किए गए आपूर्ति आदेशों/ मांग पत्रों, किए गये उपार्जनों, वितरणों आदि का इनपुट/ वर्ष-वार ब्यौरा से युक्त कृषि इनपुटों हेतु विस्तृत डाटाबेस नहीं बनाया था। अतः विभाग ने उपरोक्त अवधि के दौरान हितधारकों के लाभ के लिए कृषि इनपुटों के उपार्जन एवं वितरण में पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की थी। तथ्यों को स्वीकार करते हुए निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि कृषि इनपुटों हेतु डाटाबेस बनाने के लिए मामलों की जांच की जाएगी।

2.1.9.2 कृषि इनपुटों के वितरण में पारदर्शिता का अभाव

हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली का नियम 3.2 प्रावधान करता है कि सरकार के नाम पर धन राशि प्राप्त करने वाले सरकारी प्राधिकारी या कर्मचारी द्वारा भुगतानकर्ता को जमा की गई राशि के बदले टी आर-5 में प्राप्तियों के ब्यौरा से युक्त रसीद जारी की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किए गए आठ खण्डों में 2010-15 के दौरान 3.39 लाख किसानों को ₹ 24.37 करोड़ के इनपुटों के वास्तविक वितरण के समय पर उनसे प्राप्त राशियों हेतु टी0 आर-5 में प्राप्तियां जारी नहीं की गई थी (तालिका-2.1.9)।

तालिका -2.1.9

2010-15 के दौरान नमूना जांच किए गए आठ खण्डों के किसानों को वितरित इनपुटों का ब्यौरा

(किसानों की संख्या तथा लागत ₹ लाख में)

जिला	खण्ड	बीज		पोषा सूरक्षा सामग्रियां		ओजार	
		किसान	लागत	किसान	लागत	किसान	लागत
कांगड़ा	बैजनाथ	30316	151.57	15908	43.92	7993	27.75
	इन्दौरा	3500	93.07	1500	23.33	2800	11.54
	नूरपुर	16358	55.08	3579	9.36	596	2.77
	प्रागपुर	35437	208.22	9252	27.23	3250	26.23
सोलन	धर्मपुर	42460	218.34	32472	82.81	5215	57.67
	नालागढ़	20435	547.88	14919	117.97	12191	61.35
ऊना	अम्ब	12800	291.36	10400	39.62	8880	8.62
	बंगाणा	27498	271.77	13668	41.61	7136	17.70
कुल		188804	1837.29	101698	385.85	48061	213.63

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

टी आर-5 को जारी करने की औपचारिकताएं पूरी करने के लिए कोषागार में राशियों को जमा करवाने से ठीक पहले प्राप्तियों के अधपन्नों पर “विभिन्न किसानों से प्राप्त राशि” को इंगित करती टी आर-5 में संयुक्त प्राप्तियां आहरित की गई थी। इसके अतिरिक्त, बिक्री केन्द्रों ने दैनिक प्राप्तियों, किसानों को सामग्रियों के वितरण के तिथि-वार समेकित अभिलेखों, कोषागार में निक्षेपों आदि को अभिलिखित करने हेतु दैनिक संग्रहण पंजिकाएं अनुरक्षित नहीं की थी। परिणामतः जारी करने की वास्तविक तिथि और इनपुटों की वसूल की गई लागत सुनिश्चित नहीं की जा सकी। रसीदें जारी न करने और प्राप्तियों के उचित अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण से दुर्विनियोजन/उठाईगिरी जैसे जोखिम से इंकार नहीं किया जा सकता। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने किसानों को रसीदें जारी करने का तंत्र बनाने का विश्वास दिलाया था।

2.1.9.3 निजी क्षेत्र द्वारा इनपुटों के वितरण का विनियम

बीज (नियन्त्रण) आदेश 1983, कीटनाशक (मूल्य, स्टॉक डिस्पले तथा प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करना) आदेश 1986 तथा उर्वरक नियन्त्रण आदेश 1985 के अनुसार निजी क्षेत्र द्वारा किसानों को इनपुटों की कुछ मात्रा विभाग द्वारा आवधिक रूप से जारी अनुज्ञप्तियों के आधार पर उपलब्ध करवाई जाती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान, 1471 बीज अनुज्ञप्तियाँ³⁸ जारी/ नवीकृत की गई थी जबकि कीटनाशक तथा उर्वरक उपलब्ध करवाने का व्यापार करने वाली निजी फर्मों/पार्टियों का डाटा अनुरक्षित/समेकित नहीं किया गया था। निदेशक ने उपरोक्त अवधि के दौरान राज्य में निजी क्षेत्र द्वारा किसानों को उपलब्ध करवाए गए इनपुटों का डाटा अनुरक्षित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, जैसा कि उपरोक्त विभिन्न नियंत्रण आदेशों के अंतर्गत अपेक्षित है, विभाग ने अनुज्ञप्तिधारकों से किसानों को उपलब्ध करवाए गए इनपुटों की मासिक विवरणियां प्राप्त नहीं की थी, जिससे इंगित होता है कि विभाग ने निजी क्षेत्र द्वारा किसानों को इनपुटों की आपूर्ति को उचित रूप से विनियमित नहीं किया था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए निदेशक ने बताया (अगस्त 2015) कि विभाग ने नियमित रूप से नमूने लेकर बीजों, पौधा सुरक्षा सामग्रियों तथा उर्वरकों की गुणवत्ता सुनिश्चित की थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि विभाग ने निजी क्षेत्र द्वारा किसानों को इनपुटों की आपूर्ति का अनुश्रवण नहीं किया था और नमूनों की जांच भी लक्ष्यों से काफी कम थी। इसके अतिरिक्त निदेशक ने नमूनों की जांच के लक्ष्यों को निर्धारित करने का आधार नहीं बताया था। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया (अक्टूबर 2015) कि यद्यपि विभाग का निजी क्षेत्र पर कोई नियंत्रण नहीं था, तथापि जारी की गई अनुज्ञप्तियों की शर्तों एवं निबंधनों के अनुसार रिटर्नों को समय पर प्रस्तुत किया जाना सुनिश्चित किया जायेगा।

2.1.9.4 पूर्व-प्रेषण निरीक्षण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इनपुटों के लिए आपूर्ति आदेशों की शर्तों एवं निबंधनों के अनुसार निदेशालय और फील्ड स्तरों पर पूर्व-प्रेषण निरीक्षण हेतु नियुक्त अधिकारियों से सम्बंधित अभिलेखों, निरीक्षण टिप्पणियों की प्रतियां तथा नमूना विश्लेषण प्रतिवेदनों, आदि का उचित अनुरक्षण नहीं किया गया था। 2010-15 के दौरान नमूना जांच किए गए कृषि उप निदेशक कार्यालयों ने भी पूर्व-प्रेषण निरीक्षणों से संबंधित अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया था। नियंत्रण अभिलेखों के न होने से लेखापरीक्षा में 2010-15 के दौरान वास्तविक रूप से किए गए इनपुटों आदि के पूर्व-प्रेषण निरीक्षणों की सत्यता को लिंक/सत्यापित नहीं किया जा सकता था। निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि फील्ड कार्यकर्ताओं को पूर्व-प्रेषण निरीक्षणों के उचित नियंत्रण अभिलेखों के अनुरक्षण हेतु निर्देश दिए जा रहे थे।

2.1.9.5 फसलों तथा खाद्यान्न उत्पादन के अंतर्गत क्षेत्र

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के दौरान खरीफ³⁹ एवं रबी⁴⁰ की कृषि हेतु वार्षिक रूप से लिये जाने वाले क्षेत्र का लक्ष्य 7.98 लाख हेक्टेयर और 17 लाख टन खाद्यान्न का उत्पादन तथा बारहवीं योजना (2012-17) के दौरान उक्त फसलों के लिए 7.95 लाख हेक्टेयर का क्षेत्र तथा खाद्यान्न उत्पादन के लिए 16 लाख टन का लक्ष्य निर्धारित किया गया था।

2010-11 से 2014-15 के दौरान क्षेत्रफल तथा खाद्यान्न उत्पादन के वार्षिक लक्ष्यों एवं उपलब्धियों का ब्यौरा तालिका-2.1.10 में दिया गया है।

तालिका-2.1.10

2010-15 के दौरान क्षेत्रफल तथा खाद्यान्न उत्पादन के वार्षिक लक्ष्यों एवं उपलब्धियों का ब्यौरा
(क्षेत्रफल लाख हेक्टेयर में तथा उत्पादन लाख टन में)

वर्ष	खरीफ फसल				रबी फसल				योग			
	फसलों का क्षेत्र		खाद्यान्न उत्पादन		फसलों का क्षेत्र		खाद्यान्न उत्पादन		फसलों का क्षेत्र		खाद्यान्न उत्पादन	
	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि
2010-11	4.06	4.01	9.38	8.18	3.89	3.94	7.33	6.76	7.95	7.95	16.71	14.94(89)
2011-12	4.09	4.00	9.59	8.65	3.89	3.88	7.41	6.79	7.98	7.88	17.00	15.44(91)
2012-13	4.05	4.00	8.87	8.04	3.93	3.86	6.73	7.37	7.98	7.86	15.60	15.41(99)
2013-14	4.04	3.91	8.97	8.21	3.93	3.84	6.83	7.64	7.97	7.75	15.80	15.85(100)
2014-15*	4.04	3.98	8.91	8.96	3.92	4.35	7.12	7.78	7.96	8.33	16.03	16.74(104)

स्रोत: विभागीय आंकड़े। कोष्ठक में दिए गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

* उपलब्धि के आंकड़े अस्थायी हैं।

तालिका-2.1.10 से देखा जा सकता है कि:

- पंचवर्षीय योजनाओं के प्रति क्षेत्रफल का वार्षिक लक्ष्य 2010-11 के दौरान घट गया था तथा 2012-15 के दौरान बढ़ गया था और उत्पादन लक्ष्य 2010-11 एवं 2012-14 के दौरान घट गया था जिससे इंगित होता था कि उपरोक्त अवधि के दौरान वार्षिक लक्ष्य पंचवर्षीय योजनाओं से संचालित नहीं हुए थे। इसके

³⁸ 2010-11: 271, 2011-12: 289, 2012-13: 191, 2013-14: 279 तथा 2014-15: 441।

³⁹ खरीफ फसलों में मक्का, धान, रागी, बाजरा तथा खरीफ की दालें सम्मिलित हैं।

⁴⁰ रबी फसलों में गेहूँ, जौ, चना और रबी की दालें सम्मिलित हैं।

अतिरिक्त, चूंकि कुल कृषि क्षेत्र न्यूनाधिक रूप से अपरिवर्तित रहा लेकिन विभाग ने इस अवधि के दौरान खाद्यान्न उत्पादन के लक्ष्य काफी घटा दिए थे और घटे हुए लक्ष्यों को भी प्राप्त नहीं किया गया।

- क्षेत्रफल के लक्ष्यों की उपलब्धि में 2011-12 (10,000 हेक्टेयर), 2012-13 (12,000 हेक्टेयर) तथा 2013-14 (22,000 हेक्टेयर) के दौरान कमी आई तथा उत्पादन लक्ष्यों की उपलब्धि में 2010-11 (11 प्रतिशत) तथा 2011-12 (9 प्रतिशत) के दौरान कमी आई।

निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2015) कि 80 प्रतिशत कृषि क्षेत्र वर्षा पर आधारित है और प्रतिकूल जलवायु दशाओं के कारण उत्पादन में कमी आई।

2.1.10 लाभार्थी सर्वेक्षण

विभाग में उचित निगरानी तन्त्र विद्यमान नहीं था। तथापि, लेखापरीक्षा ने विभागीय पदाधिकारियों के साथ मिलकर 400 लाभार्थियों (आठ चयनित खण्डों के प्रत्येक से 50 लाभार्थी) के कृषि इन्पुटों के उपार्जन एवं वितरण पर विभिन्न मापदण्डों पर उनके संतुष्टि स्तर से संबंधित लाभार्थी सर्वेक्षण संचालित किया था। जैसा कि तालिका-2.1.11 में दर्शाया गया है उनकी प्रतिक्रिया के अनुसार कुछ मापदंडों का संतुष्टि स्तर कम था।

तालिका -2.1.11

लाभार्थी सर्वेक्षण की प्रतिक्रियाओं का ब्यौरा

क्रमांक	मापदण्ड	प्रतिक्रिया (प्रतिशत)	
		हां	ना
1.	विभाग द्वारा इन्पुटों के उपार्जन से पूर्व लाभार्थियों/ किसानों से संपर्क	20	80
2.	इन्पुटों की पर्याप्त उपलब्धता	79	21
3.	कृषि इन्पुटों की समयबद्ध उपलब्धता	77	23
4.	अच्छी गुणवत्ता बीजों की उपलब्धता	74	26
5.	अच्छी गुणवत्ता वाली पौध संरक्षण सामग्री की उपलब्धता	61	39
6.	इन्पुटों की गुणवत्ता में कोई कमी जो विभाग को सूचित की गई	8	92
7.	विभाग द्वारा इन्पुटों की गुणवत्ता में कमी को हटाने अथवा ठीक करने के लिए की गई कार्रवाई	8	92
8.	विभाग द्वारा लिए गए और जांचे गए मूदा प्रतिदर्श	29	71
9.	किसान प्रशिक्षण केंद्रों का संगठन	79	21

2.1.11 निष्कर्ष तथा सिफारिशें

आवश्यकता से पहले कोषागार से अत्याधिक निधियों के प्रत्याहरण, प्राप्तियों की कोषागार में अलेखाबद्धता/असमाधान, इन्पुटों आदि की बिक्री लब्धि जमा न करवाने के दृष्टांत थे।

सरकार को चूककर्ताओं से समयबद्ध रूप में इन्पुटों की बिक्री लब्धियों के उद्ग्रहण और समस्त राजस्व प्राप्तियां शीघ्रता से सरकारी खाते में जमा करवाने के अतिरिक्त कोषागार में प्राप्तियों का नियमित आवधिक मिलान सुनिश्चित करने पर विचार करना चाहिए।

आवश्यकता के प्रति बीजों का अधिक/कम उपार्जन तथा उर्वरकों के कम उपार्जन के उद्घरण थे और बीजों का वितरण 135 दिनों तक के विलम्ब सहित बुआई मौसम के बाद किया गया था।

सरकार कृषि इन्पुटों का उपार्जन तथा आवश्यकतानुसार समयबद्ध ढंग से उनका किसानों को वितरण सुनिश्चित करने के लिए उचित तन्त्र बनाने पर विचार करे।

निर्धारित निविदा प्रक्रिया की गैर-अनुपालना के उद्घरण थे।

सरकार खरीद को पारदर्शी, स्पर्धात्मक तथा निष्पक्ष ढंग से करने पर विचार करे।

गुणवत्ता नियन्त्रण घटक असक्षम था क्योंकि इन्पुटों के अपेक्षित नमूने एकत्र नहीं किए गए थे/ उनकी जांच नहीं की गई थी और लेखापरीक्षा के अंतर्गत आवृत अवधि के दौरान कमी चार से 98 प्रतिशत के मध्य थी।

सरकार किसानों को नियमित रूप से नमूनों की जांच द्वारा उच्च गुणवत्ता बीजों, उर्वरकों, कीटनाशकों, आदि, सुनिश्चित करने के लिए इन्पुटों के नमूनों की जांच हेतु विद्यमान प्रयोगशालाओं के सुदृढीकरण पर विचार करे।

विभाग में सेवाओं की संतुष्टिदायक आपूर्ति हेतु वस्तुसूची एवं आंतरिक नियन्त्रण तन्त्र कमजोर था क्योंकि अपेक्षित, उपार्जित तथा वितरित इन्पुटों की नियन्त्रण पंजिकाएं तथा सम्पूर्ण डाटाबेस बनाया नहीं गया था।

सरकार अपेक्षित, उपार्जित तथा किसानों को वितरित इन्पुटों का डाटाबेस बनाने और इन्पुटों के उपार्जन एवं उनका किसानों को वितरण के डाटा की समयबद्धता तथा विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु इसको ऑनलाईन उपलब्ध करवाने पर विचार करे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष अगस्त 2015 में सरकार को संदर्भित किये गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

2.2 राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन

भारत सरकार की स्कीम राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन को राज्य में अप्रैल 2005 में आरम्भ किया गया था। मिशन का उद्देश्य न्यायसंगत, उत्तरदायी, सस्ती तथा प्रभावी मुख्य स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं को ग्रामीण लोगों तक पहुंचाने में सुधार करना है। महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नीचे दर्शाया गया है।

मुख्य बातें:

- कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना को 2010-15 के दौरान जिलों, खण्डों एवं गांवों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखे बिना तैयार किया गया था। स्वास्थ्य देखभाल आवश्यकता की पहचान अपर्याप्त थी क्योंकि राज्य में मार्च 2015 तक परिवार सर्वेक्षण नहीं किया गया था।
(परिच्छेद 2.2.2.1 एवं 2.2.2.2)
- कुल उपलब्ध निधियों में से 2010-15 के दौरान 19 से 47 प्रतिशत निधियां मिशन निदेशक के पास अप्रयुक्त पड़ी रहीं।
(परिच्छेद 2.2.4)
- भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार राज्य में 3390 डॉक्टरों की तैनाती मानकों के प्रति 1,213 डॉक्टरों के पद संस्वीकृत किए गए तथा मार्च 2015 तक 1,059 (31 प्रतिशत) डॉक्टर कार्यरत थे। इसी तरह, राज्य में स्वास्थ्य उप-केन्द्रों हेतु अपेक्षित 6,195 स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं के प्रति 3,032 (49 प्रतिशत) कार्यकर्ता कार्यरत थे।
(परिच्छेद 2.2.6.1)
- 2010-15 के दौरान बी0सी0जी0, खसरा, डी0पी0टी0, हेपेटाइटिस बी तथा टी0टी0 हेतु बच्चों के प्राथमिक तथा द्वितीयक प्रतिरक्षण के लक्ष्य की उपलब्धि प्रतिशतता क्रमशः 42 एवं 114 तथा 66 एवं 95 के मध्य थी। 166 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (500 में से) में कोल्ड चेन उपकरण उपलब्ध नहीं थे।
(परिच्छेद 2.2.7.6 एवं 2.2.7.8)
- चल चिकित्सा ईकाइयों को परिचालित नहीं किया गया था तथा इस हेतु मई 2014 में उपार्जित 10 वाहन मई 2015 तक बेकार पड़े थे। राज्य में 19 स्थानों पर टेलीमेडिसीन परियोजना 2009 से निष्क्रिय पड़ी थी।
(परिच्छेद 2.2.7.13 एवं 2.2.7.14)
- अनुश्रवण कमजोर था, जच्चा बच्चा का पता लगाने की प्रणाली हेतु विस्तृत कॉल सेंटर, किशोर स्वास्थ्य सलाह तथा समर्पित हैल्पलाईन को पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद स्थापित नहीं किया गया।
(परिच्छेद 2.2.7.15 एवं 2.2.12)

2.2.1 परिचय

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन भारत सरकार द्वारा 12 अप्रैल 2005 को आरम्भ किया गया था तथा इसी तिथि से हिमाचल प्रदेश में परिचालित किया गया था। मिशन का मुख्य उद्देश्य वर्ष 2005-15 के दौरान एकीकृत व्यापक प्रारम्भिक स्वास्थ्य देख भाल करना, जनसंख्या स्थायीकरण कायम रखना, लिंग तथा जन संख्यिकीय असंतुलन को नियंत्रित करना, शिशु एवं मातृ मृत्यु दर में कमी तथा स्थानीय रोगों सहित संक्रामक एवं असंक्रामक रोगों की रोकथाम तथा नियंत्रण निर्धारित करना था।

मिशन का उद्देश्य विभिन्न विद्यमान एकल कार्यक्रमों⁴¹ को अभिमुख करते हुए स्वास्थ्य देखभाल वितरण प्रणाली को सुदृढ़ बनाना है। राज्य में स्वास्थ्य सुविधाएँ उपलब्ध करवाने हेतु तीन राज्य अस्पताल, 12 जिला अस्पताल, 48 उप मंडलीय अस्पताल, 78 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र व 2,065 स्वास्थ्य उप केन्द्र हैं।

⁴¹ राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रम, प्रजनन तथा शिशु स्वास्थ्य-II, रोगाणु द्वारा उत्पन्न रोग नियंत्रण कार्यक्रम, क्षय रोग, कुष्ठ, अन्धता निवारण कार्यक्रम तथा राष्ट्रीय एड्स एवं कैंसर नियंत्रण कार्यक्रम के अपवाद सहित एकीकृत रोग निगरानी कार्यक्रम।

संगठनात्मक ढांचा

राज्य स्तर पर मिशन, मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में राज्य स्वास्थ्य मिशन के समस्त मार्गदर्शन के अन्तर्गत कार्य करता है तथा इसके क्रियाकलाप राज्य स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण सोसाइटी द्वारा अतिरिक्त मुख्य सचिव की अगुवाई में शासी निकाय तथा निदेशक, स्वास्थ्य सेवायें की अगुवाई में कार्यकारी निकाय द्वारा क्रियान्वित किये जाते हैं।

जिला स्तर पर, सम्बन्धित जिले के मंत्री की अध्यक्षता में जिला स्वास्थ्य मिशन है। जिला में इसके क्रियाकलाप जिला स्वास्थ्य सोसाइटी जिसमें उपायुक्त अध्यक्ष तथा मुख्य चिकित्सा अधिकारी सदस्य सचिव हैं के द्वारा किए जाते हैं। खण्ड स्तर पर सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के चिकित्सा अधिकारी स्कीम के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति।

2010-15 अवधि हेतु राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के क्रियान्वयन की समीक्षा (मार्च-जून 2015) मिशन निदेशालय, 12 में से तीन⁴² जिला स्वास्थ्य सोसायटियों का चयन संभावित अनुपातिक आधार पर स्थानापन्न आकार प्रणाली द्वारा तथा चयनित जिलों में 16 में से छः⁴³ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, चयनित सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों के अंतर्गत 26 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से 12⁴⁴ तथा चयनित प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के अंतर्गत 42 स्वास्थ्य उप केन्द्रों में से 24⁴⁵ उप-स्वास्थ्य केन्द्रों के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा की गई। लेखापरीक्षा उद्देश्य, मापदण्ड तथा लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में अतिरिक्त मुख्य सचिव तथा निदेशक राज्य मिशन के साथ आरम्भिक बैठक में चर्चा (मई 2015) की गई। नवम्बर 2015 में आयोजित अन्तिम बैठक में अतिरिक्त मुख्य सचिव के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई और प्रतिवेदन में राज्य सरकार के विचारों को उचित रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निर्धारित करने के लिए थे कि क्या:

- मिशन की आयोजना प्रक्रिया गांव, खण्ड, जिला तथा राज्य स्तर पर पर्याप्त एवं प्रभावी थी;
- निधियों का निर्गम तथा उपयोगिता पर्याप्त एवं कुशल थी;
- क्षमता निर्माण तथा भौतिक अवसंरचना का सुदृढीकरण तथा मानव संसाधन विभिन्न स्तरों पर पर्याप्त था;
- निष्पादन सूचक तथा मिशन के अन्तर्गत निर्धारित किए गए लक्ष्यों को समय पर तथा सफलतापूर्वक प्राप्त कर लिया था; और
- अनुश्रवण तथा आन्तरिक नियंत्रण तंत्र क्रियाशील तथा प्रभावी था।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गये:

- राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देश तथा समय-समय पर जारी अनुदेश;
- सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के उन्नयन हेतु भारतीय जन-स्वास्थ्य मानक; तथा
- भारत सरकार द्वारा अनुमोदित राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना तथा भारत सरकार एवं राज्य सरकार के मध्य समझौता ज्ञापन।

गत निष्पादन लेखापरीक्षा पर अनुवर्ती कार्रवाई

हिमाचल प्रदेश में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के क्रियान्वयन की समीक्षा पूर्व में की गई तथा 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) के परिच्छेद-1.1 में प्रतिवेदित की गई थी। पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों में सापेक्ष योजना तथा जिला स्वास्थ्य कार्रवाई योजना को तैयार न करना, उपलब्ध निधियों का उपयोग न करना, सभी स्वास्थ्य संस्थानों में जनशक्ति की

42 चम्बा, कुल्लू तथा सोलन।

43 अर्की, बंजार, चूरी, जरी, सायरी एवं तीसा।

44 बैँज की हट्टी, गड़सा, चण्डी, छतराड़ी, चोहासा, धुलारा, जझकोटी, जसूरगढ़, कुरगल, मनीकर्ण, सैंज एवं थाटीबिर।

45 बरसैणी, बिसा, चमेरा, चारड़ा, डाऊगी, डुमेहर, गेहरा (अर्की), गेहरा (चूरी), घाट, ग्राहण, हुरला, झाजा, काकला, खाली, लाडा, लारजी, लेसूइन, मटेरनी, नगाली, साचनी, साई, सेइकोठी, सारन एवं थानेकोठी।

भारी कमी, ग्रामीण स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों का गठन न करना, अन्य विभागों के साथ मिशन के क्रियाकलापों को अभिमुख न करना आदि शामिल थे। अप्रैल 2010 में प्रस्तुत प्रतिवेदन के निष्कर्षों को सरकार ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2011) में स्वीकारा तथा लेखापरीक्षा आपत्तियों के अनुपालन की वचनबद्धता जताई थी। जुलाई 2015 तक प्रतिवेदन पर लोक लेखा समिति के द्वारा चर्चा नहीं की गई थी। यद्यपि पूर्व लेखापरीक्षा में इंगित मामले कायम थे जैसाकि वर्तमान लेखापरीक्षा में साक्ष्यांकित है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.2 योजना

2.2.2.1 परिवार एवं सुविधा सर्वेक्षण

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के निर्देशानुसार भारतीय जन स्वास्थ्य मानकों पर आधारित ग्राम, खण्ड तथा जिला स्तर पर परिवार एवं सुविधा सर्वेक्षण पर योजना तैयार की जानी थी। 2007 तक 50 प्रतिशत सर्वेक्षण करना अपेक्षित था तथा 2008 तक शत-प्रतिशत सर्वेक्षण करना था।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि राज्य में वर्ष 2007-08 के दौरान सुविधा सर्वेक्षण करवाया गया परन्तु मार्च 2015 तक किसी भी जिले द्वारा परिवार सर्वेक्षण नहीं करवाया गया। परिवार सर्वेक्षण के अभाव में, राज्य के समस्त गांवों, खण्डों तथा जिलों को आवृत्त करते हुए स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं के अर्थपूर्ण निर्धारणार्थ तथा राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना में भविष्य के अन्वेषणों तथा आगामी प्रक्रिया के लिए कमियों की पहचान हेतु विभाग के पास पूर्ण डाटाबेस नहीं था।

सम्बन्धित मुख्य चिकित्सा अधिकारियों (अप्रैल-मई 2015) ने बताया कि परिवार सर्वेक्षण की प्रक्रिया प्रगति पर है एवं वर्तमान वित्तीय वर्ष में पूर्ण होने की सम्भावना है। उत्तर को इस तथ्य के दृष्टिकोण से देखा जाएगा कि परिवार सर्वेक्षण 2008 में पूर्ण किया जाना था।

2.2.2.2 सापेक्ष एवं वार्षिक कार्य योजना को तैयार करना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के अनुसार राज्य में समग्र संसाधनों तथा क्रियाकलाप आवश्यकताओं की रूप रेखा तैयार करते हुए प्रत्येक जिला तथा राज्य के लिए सापेक्ष योजना मिशन अवधि (2005-12) के लिए जो कि अब 2017 तक बढ़ा दी गई है, तैयार की जानी थी। तदनुसार गांवों को प्रारूप योजना का विकास करना था जोकि खण्ड स्तर पर समेकित तथा अनुमोदित करवाई जानी थी। इसी तरह, खण्ड योजनाओं को जिला स्तर पर समेकित करके तथा जिला स्वास्थ्य कार्य योजना को मिलाकर तथा शामिल करके राज्य स्तर पर राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना/वार्षिक कार्य योजना को तैयार करना था।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि मार्च 2015 तक ग्राम स्वास्थ्य योजना एवं खण्ड स्वास्थ्य कार्य योजना को तैयार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, जिलों की वर्ष वार संसाधनों तथा क्रियाकलाप आवश्यकताओं को रेखांकित करते हुए वर्ष 2005-12 तथा 2012-17 की अपेक्षित सापेक्ष योजना को मार्च 2015 तक तैयार नहीं किया गया था। सापेक्ष योजना के अभाव में पर्याप्त स्वास्थ्य अवसंरचना का सृजन तथा गुणवत्ता स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं उपलब्ध करवाने हेतु राज्य में दीर्घावधि योजना को सुनिश्चित नहीं किया जा सका जैसा कि परिच्छेद 2.2.5 तथा 2.2.6 में दर्शाया गया है।

नमूना जांच किये गये जिला के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि जिला स्वास्थ्य कार्य योजनाएं खण्ड चिकित्सा अधिकारियों द्वारा जिला स्वास्थ्य अधिकारियों को प्रत्येक वर्ष प्रस्तुत स्वास्थ्य प्रबंधन सूचना प्रणाली/ रिपोर्टिंग तथा सुविधा सर्वेक्षण/स्थिति को ध्यान में रखते हुए तैयार की जाती थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्राम तथा खण्ड स्वास्थ्य कार्य योजनाओं को तैयार करते हुए सामुदायिक भागीदारी को सुनिश्चित नहीं किया गया था। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि अन्य योजनाओं को तैयार करना आवश्यक नहीं था क्योंकि भारत सरकार ने राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन निधियों को स्वयं खर्च करने के लिए राज्य से अनुरोध किया था। तथापि तथ्य यह है कि अतिरिक्त मुख्य सचिव के तर्क के समर्थन में कोई दस्तावेजी साक्ष्य नहीं था।

2.2.2.3 राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना तथा जिला स्वास्थ्य कार्य योजना को भारत सरकार को प्रस्तुत करना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के अनुसार राज्य के लिए कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना को राज्य स्वास्थ्य सोसायटी द्वारा प्रत्येक जिला की वार्षिक जिला स्वास्थ्य कार्य योजना को समेकित करके प्रतिवर्ष तैयार किया जाना था। कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना को गत वर्ष के 31 दिसम्बर तक भारत सरकार को प्रस्तुत करना था। यद्यपि जांच में सामने आया कि वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजनाओं को प्रस्तुत करने में 66 से 224 दिनों का विलम्ब था।

मिशन निदेशक ने बताया (जून 2015) कि भारत सरकार द्वारा दर्ज आपत्तियों के कारण कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना को अन्तिम रूप देने में विलम्ब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार को कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना प्रस्तुत करने में विलम्ब राज्य स्वास्थ्य मिशन के कारण था जिसके परिणामस्वरूप अनुमोदन, निधियों की अवमुक्ति तथा कार्यक्रम के क्रियान्वयन में विलम्ब हुआ जैसे कि परिच्छेद 2.2.4 से अवलोकित किया जा सकता है।

2.2.2.4 योजना, क्रियान्वयन तथा अनुश्रवण में सामुदायिक सहयोग

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के परिच्छेद 12 के अनुसार, ग्रामीण स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों का गठन राज्य के प्रत्येक राजस्व गांव⁴⁶ में किया जाना था तथा सोसायटी पंजीकरण अधिनियम, 1860 के अन्तर्गत पंजीकृत करना था। राज्य सरकार द्वारा कुल ग्राम स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों के 30 प्रतिशत का गठन 2007-08 तक तथा शेष 70 प्रतिशत का 2008-09 तक करना था।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि वर्ष 2012-2013 के दौरान नियत 17,495 ग्राम स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों के प्रति केवल 3,243 (19 प्रतिशत) ग्राम स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों का गठन राजस्व ग्राम स्तर की अपेक्षा ग्राम पंचायत स्तर पर किया था। राज्य सरकार द्वारा ग्राम स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों के गठन में विलम्ब तथा राजस्व ग्राम स्तर पर इनका गठन न करने के परिणामस्वरूप आधारभूत स्तर पर सामुदायिक भागेदारी कम हुई।

समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि दुर्गम तथा पहाड़ी भौगोलिक संरचना के कारण ग्राम स्तर पर ग्राम स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों का गठन नहीं किया जा सका था। तथ्य यह है कि विभाग ने दिशा-निर्देशों के अनुरूप स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों का गठन नहीं किया था।

2.2.3 संस्थानिक व्यवस्थाएं

2.2.3.1 स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं आयोजना समितियों का गठन करना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के परिच्छेद 13 एवं 53 में परिकल्पित है कि राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की आयोजना व कार्यान्वयन का निरन्तर निर्धारण करते हुए समुदाय आधारित अनुश्रवण ढांचा सुनिश्चित करने के लिए सभी स्तरों पर अर्थात् स्वास्थ्य उपकेन्द्र, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, जिला एवं राज्य में स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं योजना समितियों का गठन किया जाए। नमूना जांचित स्वास्थ्य उप केन्द्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, जिला एवं राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी के अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि स्वास्थ्य अनुश्रवण तथा आयोजना समिति किसी भी स्तर पर गठित नहीं की गई थी। अतः प्राथमिक स्तर पर आयोजना प्रक्रिया सामुदायिक भागेदारी की कमी के कारण राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की शर्तों के अन्तर्गत अपर्याप्त थी।

मिशन निदेशक, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ने बताया (जून 2015) कि स्वास्थ्य अनुश्रवण एवं योजना समिति से सम्बन्धित कार्य सभी स्तरों पर रोगी कल्याण समिति द्वारा देखा जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समुदाय आधारित अनुश्रवण ढांचा जो कि आयोजना के निरन्तर निर्धारण तथा राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के क्रियान्वयन की अनुमति देता है, मार्च 2015 तक राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के दिशा निर्देशों के अनुसार जनता को सभी स्तरों पर इन समितियों के गठन में सही प्रतिनिधित्व न देने के कारण उपलब्ध नहीं था।

2.2.3.2 स्वास्थ्य पर सार्वजनिक प्रतिवेदन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के अनुसार मार्च 2015 तक राज्य तथा नमूना जांचित जिलों के द्वारा सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रतिवेदन तैयार नहीं किया गया था। परिणामतः जन समुदाय को राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत उपलब्ध स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं के बारे में जानकारी नहीं मिल पाई। नमूना जांचित जिला के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने तथ्यों की पुष्टि की (अप्रैल-मई 2015)।

2.2.4 वित्तीय प्रबंधन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के वित्तीय मानकों के अनुसार केन्द्रीय तथा राज्य सरकार के मध्य 2010-2013 के लिए 85:15 अनुपात से तथा वर्ष 2013-2015 के दौरान 90:10 अनुपात से राशि जारी करने हेतु अंशदान व्यवस्था

⁴⁶ राजस्व गांव सुपरिभाषित सीमाओं के अंतर्गत एक लघु प्रशासनिक क्षेत्र है तथा एक ग्राम पंचायत में एक या अधिक राजस्व ग्राम हो सकते हैं।

की गई है। वर्ष 2010-15 के दौरान भारत तथा राज्य सरकारों द्वारा निधियों को जारी करने का विवरण तथा इसके प्रति प्रयुक्त को तालिका-2.2.1 में दिया गया है।

तालिका -2.2.1
2010-15 के दौरान भारत सरकार तथा राज्य द्वारा जारी निधियों तथा इसके प्रति प्रयुक्त का विवरण

(₹ करोड़)

वर्ष	आबंटन	आदि शेष	देय निधियां		प्राप्त निधियां		भारत सरकार द्वारा अल्प अवमुक्ति	ब्याज	निधियों की कुल उपलब्धता	प्रयुक्त निधियां	अप्रयुक्त शेष
			भारत सरकार	राज्य	भारत सरकार	राज्य					
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10. (3+6+7+9)	11.	12.
2010-11	147.20	40.41	125.12	22.08	114.13	20.00	10.99	1.13	175.67	128.63 (73)	47.04 (27)
2011-12	145.78	47.04	123.91	21.87	131.44	23.00	- 7.53	1.81	203.29	107.52 (53)	95.77 (47)
2012-13	209.57	95.77	178.13	31.44	119.35	47.00	58.78	1.73	263.85	214.25 (81)	49.60 (19)
2013-14	230.63	49.60	207.57	23.06	218.55	23.06	-10.98	2.46	293.67	215.93 (74)	77.74 (26)
2014-15	261.31	77.74	235.18	26.13	181.83	25.94	53.35	2.17	287.68	197.75 (69)	89.93 (31)
योग	994.49		869.91	124.58	765.30	139.00	104.61	9.30	954.01	864.08	

स्रोत: राज्य मिशन निदेशक द्वारा आपूरित आंकड़ें। कोष्ठक में दिये गये आंकड़ें प्रतिशतता दर्शाते हैं।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि:

● निधियों का उपयोग

वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में निधियों की कुल उपलब्धता के प्रति उपयोग 53 एवं 81 प्रतिशत के मध्य था। वर्ष 2010-15 के दौरान भारत सरकार द्वारा ₹ 104.61 करोड़ की सीमा तक कम निधियां जारी की गई थी क्योंकि राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी द्वारा भारत सरकार को अंतिम कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना को प्रस्तुत करने में विलम्ब किया गया था जैसा कि परिच्छेद 2.2.2.3 में इंगित है। वर्ष 2010-15 के दौरान नमूना जांचित जिलों में अप्रयुक्त शेषों की प्रतिशतता पांच तथा 57 के मध्य रही (परिशिष्ट-2.4)। मिशन निदेशक ने बताया (जून 2015) कि वर्ष 2010-15 के दौरान निविदा प्रक्रिया, निर्माण कार्य, इत्यादि विशेष वित्तीय वर्ष में आरम्भ किए तथा सामान्यतः आगामी वित्तीय वर्ष में पूर्ण किए गए आदि क्रियाकलापों के कारण निधि प्रयुक्त कम रही।

● जारी निधियों को अंतिम व्यय के रूप में दर्ज करना

स्वास्थ्य सेवा निदेशक ने रोगी कल्याण समितियों को जारी किए गए ₹ 9.72 करोड़ (ए एम जी निधियां: ₹ 5.78 करोड़, कॉरपस अनुदान: ₹ 2.59 करोड़ तथा अनटाईड निधि: ₹ 1.35 करोड़) को बिना प्रयुक्त प्रमाण पत्र प्राप्त किए अंतिम व्यय के रूप में दर्ज किया जबकि ₹ 0.52 करोड़⁴⁷ तीन नमूना-जांचित जिलों की रोगी कल्याण समितियों की 42 संस्थाओं⁴⁸ के पास अप्रयुक्त पड़े थे। नमूना-जांचित जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि सम्बन्धित संस्थाओं से प्रयुक्त प्रमाण पत्र प्राप्त कर लिए जाएंगे।

● औषधि भण्डारगृह परियोजना

स्वास्थ्य संस्थानों को आवर्ती वितरण खर्च तथा दवाईयों/औषधियों के निर्वाह वितरण की दृष्टि से मिशन निदेशक, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ने हिमाचल प्रदेश राज्य सिविल आपूर्ति निगम सीमित को परवाणू/बद्दी, धर्मशाला तथा मण्डी में 500-700 वर्गमीटर के क्षेत्र में बने तीन औषधि भण्डारगृहों हेतु ₹ 1.00 करोड़ जारी (नवम्बर 2013) किए। तथापि यह देखा गया कि हिमाचल प्रदेश राज्य आपूर्ति निगम सीमित जून 2015 तक इस तरह के बने क्षेत्र को ढूँढने में विफल रहा तथा ₹ 10 लाख रैक्स की प्राप्ति (₹ छः लाख), फर्नीचर (₹ एक लाख), रेफ्रिजरेटर, अग्निशमन यंत्र की खरीद तथा स्टाफ के आऊट सोर्सिंग (तीन लाख) के लिए अपवर्तित किए। शेष ₹ 90 लाख राशि हिमाचल प्रदेश सिविल आपूर्ति निगम सीमित के पास परियोजना के क्रियान्वयन न करने के कारण 19 महीने से ज्यादा की अवधि तक अवरूद्ध पड़ी रही।

मिशन निदेशक ने बताया (जून 2015) कि हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित को अप्रयुक्त राशि को वापस करने के लिए कहा गया था। उत्तर संतोषजनक नहीं हैं क्योंकि निधियों की प्रभावी ढंग से व्यवस्था नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अपवर्तन/अवरोधन हुआ तथा परियोजना का क्रियान्वयन नहीं हो पाया।

● बैंक समाधान विवरण को तैयार न करना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के वित्तीय दिशा निर्देशों की धारा 6 के अनुसार बैंक समाधान विवरण मासिक आधार पर आगामी मास की 10 तारीख तक बनाना अपेक्षित है। यह देखा गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान

⁴⁷ बी एम ओ (छः): ₹ 0.16 करोड़; पी एच सी (12): ₹ 0.34 करोड़ तथा एच एस सी (24): ₹ 0.02 करोड़।

⁴⁸ सी एच सी/बी एम ओ: छः, पी एच सी: 12 तथा एच एस सी: 24।

19 नमूना-जांचित इकाइयों में से तीन इकाइयों⁴⁹ ने मासिक/वार्षिक बैंक समाधान विवरण को तैयार नहीं किया था तथा मार्च 2015 तक ₹ 19.50 लाख⁵⁰ का मिलान नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, बैंक पास बुक/स्करोल, सम्बन्धित इकाइयों द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गये। सदस्य सचिव, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र सैंज ने बताया (मई 2015) कि बैंक समाधान सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र में लेखाकार के न होने के कारण नहीं की गई जबकि चिकित्सा अधीक्षक, सिविल अस्पताल, बंजार तथा सदस्य सचिव, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र थाटीबिर ने बताया (मई 2015) कि लेखाओं के मिलाने हेतु तुरन्त प्रभावी कदम उठाए जाएंगे।

● **प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र से उन्नयन किए गए सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के रोकड़ बही का अनुरक्षण न करना**

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2009-13 के दौरान सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, सैंज द्वारा रोकड़ बही एवं अन्य सम्बन्धित अभिलेख जैसे खाता बही, स्टॉक रजिस्टर, इत्यादि का अनुरक्षण नहीं किया गया था तथा उन्हें उपयुक्त तरीके से न ही रखा गया था और न ही वर्ष 2013-15 के दौरान आवधिक रूप से बंद किया गया था। समुचित रोकड़ बही के अभाव में उपरोक्त अवधि के दौरान प्राप्त एवं संवितरित वास्तविक राशि का लेखापरीक्षा में सत्यापन नहीं किया जा सका। सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, सैंज के सदस्य सचिव ने बताया (मई 2015) कि समाधान विवरणी तथा तुलन पत्र सहित आवश्यक अभिलेखों का अब रख रखाव कर लिया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रोकड़ बही का रख रखाव न करना गंभीर चूक है तथा पूर्वोक्त वित्तीय नियमों का उल्लंघन है।

2.2.5 अवसंरचना

2.2.5.1 नई स्वास्थ्य सुविधाओं का सृजन करना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन मानकों के अनुसार 80,000, 20,000 तथा 3,000 जनसंख्या वाले पहाड़ी एवं जनजातीय क्षेत्रों में क्रमशः एक सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं स्वास्थ्य उप-केन्द्र स्थापित किया जाना है। 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य की कुल जनसंख्या 68.65 लाख थी। राज्य में निर्धारित मानकों के आधार पर इन संस्थाओं की आवश्यकता तथा वास्तव में स्थापित स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं की तुलनात्मक स्थिति का विवरण तालिका-2.2.2 में दिया गया है।

तालिका-2.2.2
राज्य में स्वास्थ्य संस्थाओं की आवश्यकता एवं वास्तव में स्थापित स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं की स्थिति (संख्या)

स्वास्थ्य संस्था का नाम	मानकों के अनुसार आवश्यकता	वास्तव में सृजित	आधिक्य (+) /कमी (-)
सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र	86	78 (91)	(-) 8 (09)
प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र	343	500 (146)	(+) 157 (--)
स्वास्थ्य उप केन्द्र	2288	2065 (90)	(-) 223 (10)

स्रोत: मिशन निदेशक द्वारा आपूरित आंकड़े। कोष्ठकों के आंकड़े प्रतिशतता को दर्शाते हैं।

नमूना जांच किए गए तीन जिलों में संस्थाओं की संख्या में मानकों से भिन्नता भी पाई गई जैसा कि तालिका-2.2.3 में दर्शाया गया है।

तालिका-2.2.3
नमूना जांच किए गए जिलों में आवश्यकता एवं वास्तव में स्थापित स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं की स्थिति (संख्या)

जिलों का नाम	जनसंख्या (लाख)	जनसंख्या के अनुसार अपेक्षित			वास्तव में सृजित			कमी/आधिक्य		
		सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र	प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र	स्वास्थ्य उप केन्द्र	सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र	प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र	स्वास्थ्य उप केन्द्र	सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र	प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र	स्वास्थ्य उप केन्द्र
चम्बा	5.19	6	26	173	8	42	176	(+) 2	(+) 16	(+) 03
कुल्लू	4.38	5	22	146	3	19	99	(-) 2	(-) 3	(-) 47
सोलन	5.80	7	29	193	5	34	178	(-) 2	(+) 5	(-) 15

स्रोत: नमूना जांच की गई इकाइयों द्वारा आपूरित आंकड़े।

उपर्युक्त तालिकाओं से यह देखा जा सकता है कि सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों की स्थापना की स्थिति संतोषजनक थी जबकि स्वास्थ्य उप केन्द्रों की स्थापना में काफी कमी थी। राज्य में समस्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र मानकों से 46 प्रतिशत अधिक थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी स्तरों पर स्वास्थ्य केन्द्रों में स्टाफ की कमी थी तथा अधिकतर नमूना जांच किए गये केन्द्रों में न्यूनतम अपेक्षित आधारभूत संरचना उपलब्ध नहीं थी। पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद

⁴⁹ सिविल अस्पताल, बंजार, सी एच सी, सैंज तथा पी एच सी, थाटीबिर।

⁵⁰ आर के एस सिविल अस्पताल बंजार: ₹ 10.76 लाख; सी एच सी, सैंज: ₹ 5.05 लाख तथा पी एच सी, थाटीबिर: ₹ 3.69 लाख।

ग्रामीण लोगों हेतु स्वास्थ्य सेवाओं की पहुंच भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार नहीं थी जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों में इंगित किया गया है। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि स्वास्थ्य संस्थाओं को योजना आयोग द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार स्थापित किया गया था तथा आवश्यक अवसंरचना में वृद्धि की जा रही थी। तथापि, तथ्य यह है कि राज्य में स्वास्थ्य संस्थाएं मिशन के दिशा निर्देशों के प्रावधानानुसार भारतीय जन स्वास्थ्य मानकों के समतुल्य नहीं थी।

2.2.5.2 निर्माण कार्यों का निष्पादन

2009-14 के दौरान राज्य में ₹ 68.40 करोड़ के 384 सिविल कार्य जैसे स्वास्थ्य उप केन्द्र तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र भवन का निर्माण, आवास-गृह, अतिरिक्त भवन आदि को संस्वीकृत किया था। इनमें से ₹ 15.50 करोड़ लागत के 125 निर्माण कार्य (33 प्रतिशत) अप्रैल 2015 तक पूर्ण किए गए थे, ₹ 34.36 करोड़ में संस्वीकृत 169 निर्माण कार्य (44 प्रतिशत) ₹ 12.40 करोड़ व्यय के उपरान्त ₹ 21.96 करोड़ के अव्ययित शेष राशि के साथ अपूर्ण थे तथा इनमें से ₹ 18.54 करोड़ के संस्वीकृत 90 निर्माण कार्य (23 प्रतिशत) अप्रैल 2015 तक निष्पादनार्थ प्रारंभ नहीं किए गए थे। निर्माण कार्य-वार संस्वीकृत राशि, किया गया व्यय, निर्माण कार्य आरम्भ करने की तिथि, कार्य पूर्ण करने की तिथि इत्यादि का विवरण विभाग में नहीं रखा गया था जिसके अभाव में लेखापरीक्षा निर्माण कार्य को पूर्ण करने में वास्तविक विलम्ब, यदि है, को सुनिश्चित नहीं कर सका।

नमूना जांच किए गए तीन जिलों में ₹ 23.08 करोड़ की लागत से 37 निर्माण कार्य जनवरी 1999 तथा मार्च 2013 के मध्य संस्वीकृत किये गये थे तथा संस्वीकृति की तिथि से छः से 36 महीनों के भीतर पूर्ण किये जाने अपेक्षित थे। ये निर्माण कार्य अभी तक (मई 2015) धीमी गति से कार्य करने के कारण ₹ 8.30 करोड़ खर्च करने के उपरान्त अपूर्ण थे। इसी तरह, मार्च 2006 तथा नवम्बर 2013 के मध्य ₹ 12.38 करोड़ में अनुमोदित 35 निर्माण कार्य, कार्य न सौंपने, भूमि की अनुपलब्धता, अभिकल्प तथा प्राक्कलनों को अनुमोदित न करवाने, भूमि चयन न करने इत्यादि के कारण मई 2015 तक आरम्भ नहीं किए गए थे।

समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि जमीन की अनुपलब्धता तथा निष्पादन अभिकरणों द्वारा धीमी गति से कार्य करने के कारण कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब हुआ।

2.2.5.3 आधारभूत सुविधाएं

भारतीय जन-स्वास्थ्य मानकानुसार प्रत्येक जिला मुख्यालय अस्पतालों तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में पैथोलोजिकल टेस्ट, एक्स-रे, अल्ट्रासाउंड तथा इलेक्ट्रो कार्डियोग्राम की सुविधा होनी चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार न्यूनतम स्वास्थ्य देखभाल सुविधाएं जैसे कि शल्यगार, रक्त भण्डार सुविधा, अल्ट्रासाउंड सुविधा, लेबर रूम, न्यू बॉर्न केयर कार्नर इत्यादि राज्य, जिला एवं नमूना जांच की गई इकाइयों के स्वास्थ्य संस्थाओं में उपलब्ध नहीं थी जैसाकि परिशिष्ट 2.5 में दिया गया है। कुछ मुख्य कमियों को नीचे दिया गया है:

- राज्य में 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से 308 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में लेबर रूम उपलब्ध नहीं थे, 319 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में शल्यगार उपलब्ध नहीं थे, 290 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में प्रयोगशाला उपलब्ध नहीं थी, 341 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में न्यूनतम चार बिस्तर उपलब्ध नहीं थे तथा 493 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में न्यू बॉर्न केयर कार्नर/यूनिट उपलब्ध नहीं थे।
- राज्य में 78 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से 54 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में न्यूनतम अपेक्षित 30 बिस्तर उपलब्ध नहीं थे, 16 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में न्यू बॉर्न केयर यूनिट उपलब्ध नहीं थे तथा 50 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में न्यू बॉर्न यूनिटों हेतु स्थायीकरण यूनिट उपलब्ध नहीं थे।
- 362 स्वास्थ्य उप केन्द्रों में नियमित जलापूर्ति उपलब्ध नहीं थी (2065 में से)।
- मिशन निदेशक ने अन्य आधारभूत सुविधाओं जैसे ब्लड स्टोरेज सुविधा, अल्ट्रासाउंड सुविधा, ईसीजी सुविधा, आपातकालीन प्रसूति देखभाल, आपातकालीन सेवाएं (24 घण्टे), एक्स-रे सुविधा, बाल रोग सुविधा इत्यादि के अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया था।

2.2.5.4 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों 24x7 की कार्य पद्धति

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे (2005-12) के अन्तर्गत भारत सरकार ने ग्रामीण जन स्वास्थ्य संस्थाओं में रात-दिन आपातकाल मातृत्व स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं (सुरक्षित प्रसूति) उपलब्ध करवाने हेतु योजना आरम्भ की थी। प्रजनन शिशु स्वास्थ्य-11 के परिचालित दिशा निर्देशानुसार, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में कम से कम पांच स्टाफ नर्स, दो चिकित्सा अधिकारी (एम0 बी0 बी0 एस0), लेखपाल, फार्मासिस्ट, स्वास्थ्य कार्यकर्ता

(पुरुष एवं स्त्री दोनों) इत्यादि अपेक्षित हैं। रात-दिन जन स्वास्थ्य सुविधाएं सुनिश्चित करने हेतु प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में प्रसूति एवं नर्सिंग सुविधा सहित 24 घण्टे सेवा देने की अपेक्षा की जाती है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में सामने आया दर्शाया कि राज्य में कुल 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में से 81 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों को 24x7 प्रसव सेवा की सुविधा देने हेतु उन्नत किया गया था परन्तु इन प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में उपरोक्त मानकों के अनुसार किसी में भी आधारभूत स्वास्थ्य प्रसूति एवं नर्सिंग सुविधा जैसे स्त्री रोग विशेषज्ञ, स्टाफ नर्स एवं निपुण बर्थ एटेंडेंट्स नहीं थे जिस कारण मातृत्व देखभाल सेवाएं उपरोक्त संस्थाओं में उपलब्ध नहीं करवाई जा सकी। तीन चयनित जिलों में कोई भी प्राथमिक चिकित्सा केन्द्र रात-दिन (24x7) प्रसव सेवाएं उपलब्ध नहीं करवा रहे थे। चयनित जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने इन तथ्यों की पुष्टि की है।

2.2.5.5 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों का प्रथम संप्रेषण इकाई के रूप में उन्नयन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन में जिला अस्पतालों/उप-मण्डलीय चिकित्सालयों/सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों को पर्याप्त सुविधाओं एवं जनशक्ति सहित प्रथम संप्रेषण इकाइयों में उन्नयन का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि मार्च 2015 तक राज्य के कुल 138 स्वास्थ्य संस्थाओं⁵¹ में से 61 (जिला अस्पताल: 12; उप-मण्डलीय चिकित्सालय: 17 एवं सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: 32) का प्रथम संप्रेषण इकाई के रूप में उन्नयन किया गया था। तथापि मई 2015 तक 61 प्रथम संप्रेषण इकाइयों में से 44, 51 एवं 46 प्रथम संप्रेषण इकाइयों में क्रमशः रक्त भण्डारण, न्यू बॉर्न केयर तथा विशेषज्ञों को फोन पर बुलाने जैसी अपेक्षित सुविधाएं उपलब्ध नहीं थीं। इसके अतिरिक्त क्रमशः 31, 22, 37 एवं 43 प्रथम संप्रेषण इकाइयों में क्रमशः स्त्री रोग विशेषज्ञ, बाल रोग चिकित्सक, शल्य चिकित्सक एवं निश्चेतक नहीं थे।

2005-15 के दौरान नमूना जांच किए तीन जिलों में पांच⁵² स्वास्थ्य संस्थाओं को प्रथम संप्रेषण इकाई के रूप में उन्नयन करने की योजना बनाई गई थी परन्तु भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार अवसंरचना का सर्जन एवं अपेक्षित जनशक्ति की अनुपलब्धता के कारण किसी का भी मार्च 2015 तक उन्नयन नहीं हुआ था। राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी ने भी तीन⁵³ स्वास्थ्य संस्थाओं के उन्नयन हेतु (मार्च 2009 तक) ₹ 2.42 करोड़ अवमुक्त किए थे जो कि सम्बन्धित संस्थाओं/ निष्पादन अभिकरण के पास मई 2015 तक अप्रयुक्त पड़े थे। नमूना जांच किए जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने (अप्रैल-मई 2015) तथ्यों की पुष्टि की।

2.2.6 क्षमता निर्माण

2.2.6.1 मानव संसाधन

सम्पूर्ण राज्य तथा नमूना जांच किए जिलों में स्वास्थ्य संस्थाओं की जनशक्ति की न्यूनतम आवश्यकता तथा वास्तव में कार्यरत कर्मचारियों की संख्या को आगामी उप-परिच्छेदों में विवेचित किया गया है।

• डॉक्टरों की उपलब्धता

भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के अनुसार सम्पूर्ण राज्य में 12 जिला अस्पतालों, 78 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों तथा 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों की व्यवस्था हेतु 3390 डॉक्टर अपेक्षित हैं। राज्य में विभिन्न स्तरों पर स्वास्थ्य संस्थाओं में डॉक्टरों की उपलब्धता को निम्न तालिका-2.2.4 में दिया गया है:

तालिका-2.2.4
मार्च 2015 तक विभिन्न स्वास्थ्य संस्थाओं में डॉक्टरों एवं विशेषज्ञों की उपलब्धता

(संख्या)

स्तर	भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के अनुसार आवश्यकता	संस्वीकृत संख्या	कार्यरत व्यक्ति	कमी	
				भारतीय जन स्वास्थ्य मानक अनुसार	संस्वीकृत संख्या
जिला अस्पताल	720	343	316	404 (56)	27 (08)
सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र	1170	234	238	932 (80)	--
प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र	1500	636	505	995 (66)	131 (21)
कुल	3390	1213	1059	2231 (66)	--

स्रोत: विभागीय आंकड़े। कोष्ठकों के आंकड़े प्रतिशतता को दर्शाते हैं।

⁵¹ जिला अस्पताल: 12; उप-मण्डलीय अस्पताल: 48 तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: 78

⁵² सिविल अस्पताल: चुवाड़ी एवं बंजार तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: भरमौर, मनाली एवं सलूनी।

⁵³ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: भरमौर (₹ 40.10 लाख), सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: सलूनी (₹ 40.10 लाख) तथा सिविल अस्पताल: बंजार (₹ 5.78 लाख) और सिविल अस्पताल बंजार के सिविल निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग (₹ 1.56 करोड़)।

जैसाकि ऊपर प्रदर्शित है कि भारतीय जन स्वास्थ्य मानकों के अनुसार अपेक्षित डॉक्टरों की कमी 56 एवं 80 प्रतिशत के मध्य थी जिसके कारण इन स्वास्थ्य संस्थाओं में गुणवत्ता स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं प्रदान करने पर विपरीत प्रभाव पड़ना अवश्यम्भावी था।

● **उप-स्वास्थ्य केन्द्रों में स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की उपलब्धता**

स्वास्थ्य उप केन्द्रों हेतु भारतीय जन स्वास्थ्य मानकों में परिकल्पित है कि प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल प्रणाली तथा जन समुदाय के मध्य स्वास्थ्य उप केन्द्र अत्यन्त परिधीय तथा प्रथम सम्पर्क स्थान है। भारतीय जन स्वास्थ्य मानक में 2010 तक प्रत्येक स्वास्थ्य उप केन्द्र में एक पुरुष तथा दो महिला स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की नियुक्ति निर्धारित है।

अभिलेखों की छानबीन से सामने आया कि भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के अनुसार अपेक्षित 6195 स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (महिला: 4130 तथा पुरुष: 2065) के प्रति केवल 3032 (महिला: 1999 तथा पुरुष: 1033) कार्यरत थे तथा मार्च 2015 तक 3163 (51 प्रतिशत) स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की कमी थी। इसी तरह, तीन नमूना जांच किए जिलों में अपेक्षित 1359 स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (महिला: 906 तथा पुरुष: 453) के प्रति केवल 568 स्वास्थ्य कार्यकर्ता (महिला: 382 तथा पुरुष: 186) उपलब्ध थे तथा मार्च 2015 तक 791 (58 प्रतिशत) स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की कमी थी। लेखापरीक्षा में देखा गया कि स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की तैनाती में भारी कमी के कारण ये उप-स्वास्थ्य केन्द्र ग्रामीण लोगों को भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के अनुसार सेवा प्रदान करने हेतु पूर्ण रूप से सुसज्जित नहीं थे। नमूना जांच किए 24 में से 19 उप-स्वास्थ्य केन्द्रों में अपेक्षित तीन स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (एक पुरुष तथा दो महिला) के प्रति केवल एक स्वास्थ्य कार्यकर्ता था तथा पांच स्वास्थ्य उप-केन्द्रों में केवल दो स्वास्थ्य कार्यकर्ता ही तैनात किए गये थे।

● **प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में डॉक्टर तथा पैरा मेडिकल स्टाफ की उपलब्धता**

भारतीय जन स्वास्थ्य मानक में परिकल्पित है कि प्रत्येक प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में तीन डॉक्टर (दो एलोपैथिक तथा एक आयुष) होने चाहिए। इसके अतिरिक्त, पैरा मेडिकल स्टाफ जैसे कि स्टाफ नर्स, फार्मासिस्ट, लेबोरेटरी तकनीशियन एवं महिला स्वास्थ्य विजिटर भी नियुक्त होने चाहिए। राज्य के 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के साथ-साथ नमूना जांच किए जिलों के प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के अन्तर्गत अपेक्षित स्वास्थ्य देखभाल प्रबन्धकों तथा इनके प्रति उपलब्धता का विवरण निम्नानुसार तालिका 2.2.5 में दिया गया है:

तालिका-2.2.5
नमूना जांच किये गये जिलों में राज्य के साथ-साथ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कार्मिकों की उपलब्धता

(संख्या)

स्टाफ की श्रेणी	भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार अपेक्षित पद		कार्यरत		भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के प्रति कमी		प्रतिशतता कमी	
	राज्य	तीन नमूना जिला	राज्य	तीन नमूना जिला	राज्य	तीन नमूना जिला	राज्य	तीन नमूना जिला
एलोपैथिक डॉक्टर	1000	190	475	108	525	82	53	43
आयुष डॉक्टर	500	95	30	10	470	85	94	89
स्टाफ नर्स	2500	475	357	42	2143	433	86	91
लेबोरेटरी तकनीशियन	500	190	95	25	405	165	81	87
महिला स्वास्थ्य विजिटर	500	95	127	0	373	95	75	100
फार्मासिस्ट	1000	190	391	66	609	124	61	65

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि राज्य के सभी प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के साथ-साथ नमूना जांच किए जिलों में सभी श्रेणी के कर्मचारियों में भारी कमी थी। स्टाफ नर्सों तथा लेबोरेटरी तकनीशियनों को भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार तैनात नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, मार्च 2015 तक राज्य में 58 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र बिना नियमित चिकित्सा अधिकारी तैनात किए चलाए जा रहे थे।

नमूना जांच किए जिलों में नौ⁵⁴ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र बिना डॉक्टर के चल रहे थे, 59⁵⁵ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में अपेक्षित संख्या तीन के प्रति केवल एक चिकित्सा अधिकारी तैनात था, 59⁵⁶ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र अपेक्षित पांच स्टाफ नर्सों के प्रति बिना स्टाफ नर्स के ही चलाए जा रहे थे।

● **सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र में डॉक्टर एवं पैरा मेडिकल स्टाफ की उपलब्धता**

सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों को प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र स्तर से संप्रेषण स्वास्थ्य देखभाल उपलब्ध करवाने एवं ऐसे मामले जहां पर केन्द्र पर विशेषज्ञ देखभाल आवश्यक है उनके लिए बनाया गया था। भारतीय जन स्वास्थ्य

⁵⁴ बगधार, बाथरी, छतराड़ी, धारड़ी, नन्द, पट्टा बरौरी, सलवान, तुंगला एवं वंधाल।

⁵⁵ चम्बा: 26, कुल्लू: 12 एवं सोलन: 21

⁵⁶ चम्बा: 29, कुल्लू: 09 एवं सोलन: 21

मानकानुसार, 11 श्रेणियों⁵⁷ के 15 डॉक्टर तथा 15 स्टाफ नर्स, दो रेडियोग्राफर, तीन लेबोरेटरी तकनीशियन एवं तीन फार्मासिस्ट प्रत्येक सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र में उपलब्ध किए जाने थे। राज्य के 78 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के साथ-साथ नमूना जांच किए जिलों में आवश्यकता की तुलना में इन स्वास्थ्य प्रदाताओं की उपलब्धता तालिका-2.2.6 में दिये गए विवरणानुसार थी।

तालिका-2.2.6
राज्य के सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कार्मिकों की कमी

(संख्या)

श्रेणी	भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार अपेक्षित पद	संस्वीकृत संख्या	कार्यरत व्यक्ति	भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के अनुसार कमी	संस्वीकृत संख्या के अनुसार कमी
डॉक्टर	1170	234	238	932 (80)	--
स्टाफ नर्स	1170	282	269	901 (77)	13
रेडियोग्राफर	156	65	43	113 (72)	22
लेबोरेटरी टेकनीशियन	234	97	43	191 (82)	54
फार्मासिस्ट	234	147	118	116 (50)	29

स्रोत: आई पी एच एस एवं डी एच एस डाटा 2015। कोष्ठकों के आंकड़े प्रतिशतता को इंगित करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार अपेक्षित 1170 डॉक्टर तैनात किए जाने के प्रति सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में 238 (20 प्रतिशत) डॉक्टर उपलब्ध थे। परिणामतः 932 (80 प्रतिशत) डॉक्टरों की कमी थी। तीन जिलों के नमूना जांच किए 16 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में अपेक्षित 240 डॉक्टरों के प्रति 69 डॉक्टर (29 प्रतिशत) उपलब्ध थे। तीन नमूना जांच किए जिलों में पैरा मेडिकल स्टाफ की प्रतिशतता कमी मार्च 2015 तक 40 एवं 81 के मध्य थी। किसी भी चयनित सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में सामान्य शल्य चिकित्सक, प्रसूति विशेषज्ञ/स्त्री रोग विशेषज्ञ, निश्चेतक एवं नेत्र शल्य चिकित्सक नहीं था।

● जिला अस्पताल में विशेषज्ञों की उपलब्धता

भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार जिला अस्पतालों में बिस्तरों की संख्या के आधार पर 17 श्रेणियों⁵⁸ के विशेषज्ञ तैनात किए जाने अपेक्षित थे। राज्य में 12 जिला अस्पताल⁵⁹ एवं 48 उप-मण्डलीय अस्पताल हैं।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि जिला अस्पतालों हेतु आवश्यक 481 विशेषज्ञों⁶⁰ में से राज्य सरकार ने केवल 343 पद संस्वीकृत किए जिसमें से 316 चिकित्सा अधिकारी/विशेषज्ञ (66 प्रतिशत भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार) मार्च 2015 तक कार्यरत थे। जिला अस्पतालों में 17 विशेषज्ञ⁶¹ डॉक्टरों की अपेक्षित संख्या के प्रति मार्च 2015 तक रिकांग-पिओ तथा केलांग में तो विशेषज्ञ डॉक्टर को तैनात ही नहीं किया गया था।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए मिशन निदेशक ने बताया (जून 2015) कि राज्य विशेषज्ञ डॉक्टरों की अनुपलब्धता के कारण डॉक्टरों की भारी कमी झेल रहा है क्योंकि राज्य में केवल दो चिकित्सा महाविद्यालय थे तथा उनमें सीमित सीटें थीं। आगे यह बताया गया कि भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार अपेक्षित मेडिकल तथा पैरा मेडिकल स्टाफ को उपलब्ध नहीं करवाया गया था। इस प्रकार राज्य में स्वास्थ्य केन्द्रों में स्टाफ की कमी के कारण गुणवत्तापूर्व स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं प्रदान करना प्रभावित हुआ।

2.2.6.2 प्रशिक्षण

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के परिच्छेद 23 व 24 में निहित है कि क्रियान्वयन दलों में विशेषतया राज्य तथा जिला स्तर पर विशिष्ट दक्षता को विकसित करने की आवश्यकता होगी।

⁵⁷ दवाई, शल्य क्रिया, बाल रोग, स्त्री रोग, नेत्र शल्य क्रिया, चेतक, जन स्वास्थ्य प्रबन्धक, खण्ड स्वास्थ्य अधिकारी, दन्त, चिकित्सा अधिकारी तथा आयुष।

⁵⁸ दवाई, शल्य क्रिया, प्रसूति एवं स्त्री रोग, बाल रोग, निश्चेतक, आपथामोलोजी, आरथेपेडिक्स, रेडियोलॉजी, पैथोलॉजी, ई0एन0टी0, दंत, चिकित्सा अधिकारी, डरमाटोलोजी, साइकेटरी, माइक्रोबायोलोजी, फोरन्सिक विशेषज्ञ एवं आयुष डॉक्टर।

⁵⁹ बिलासपुर: 250 बिस्तर; चम्बा: 200 बिस्तर; हमीरपुर: 214 बिस्तर; धर्मशाला: 375 बिस्तर; किन्नौर: 100 बिस्तर; कुल्लू: 200 बिस्तर; लाहौल एवं स्पिति: 70 बिस्तर; मण्डी: 297 बिस्तर; शिमला: 150 बिस्तर; सिरमौर: 205 बिस्तर; सोलन: 161 बिस्तर एवं ऊना: 180 बिस्तर।

⁶⁰ क्षेत्रीय अस्पताल रिकांग-पिओ एवं क्षेत्रीय अस्पताल केलांग: 32 प्रत्येक क्षेत्रीय अस्पताल; चम्बा, हमीरपुर, कुल्लू, नाहन, शिमला, सोलन एवं ऊना: 37 प्रत्येक क्षेत्रीय अस्पताल; बिलासपुर एवं मण्डी: 50 प्रत्येक तथा क्षेत्रीय अस्पताल धर्मशाला: 58।

⁶¹ दवाई: 02, शल्य क्रिया: 02, प्रसूति एवं स्त्री रोग: 02, बालरोग: 02, निश्चेतक: 02, आपथामोलोजी: 01, आरथेपेडिक्स: 01, रेडियोलॉजी: 01, पैथोलॉजी: 01, ई0एन0टी0: 01, डेन्टल: 01 एवं साइकेटरी: 01।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2010-15 में राज्य में लक्षित 12808 कार्मिकों जिनको विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत प्रशिक्षित करना था के प्रति 3,176 कार्मिकों को प्रशिक्षण दिया गया। परिणामतः 9,632 (75 प्रतिशत) कार्मिक कम प्रशिक्षित हुए। 2010-15 के दौरान कमी 36 तथा 81 प्रतिशत के मध्य रही। राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत स्वास्थ्य कार्मिकों में दक्षता व कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए क्षमता निर्माण का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

मिशन निदेशक ने उत्तर दिया (अप्रैल 2015) कि लक्ष्य वित्त वर्ष के द्वितीय तथा तृतीय त्रैमासिक में कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना को अनुमोदित करवाने के कारण प्राप्त नहीं किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना को प्रस्तुत करने में विलम्ब राज्य स्वास्थ्य सोसायटी के द्वारा था।

2.2.7 कार्यक्रम का क्रियान्वयन

2.2.7.1 जननी सुरक्षा योजना

जननी सुरक्षा योजना को 2005-06 में संस्थानिक प्रसव अभिगम हेतु महिलाओं को समर्थ बनाने तथा राज्य में इसके द्वारा मातृत्व मृत्यु दर एवं शिशु मृत्यु दर कम करने के लिए महत्वपूर्ण हस्तक्षेप के रूप में आरम्भ की थी। राज्य सरकार द्वारा 2012 के अन्त तक नियत अन्तरिम उद्देश्यों/लक्ष्यों के अनुसार 70 प्रतिशत प्रसव सरकारी स्वास्थ्य केन्द्रों अथवा अधिकृत निजी संस्थानों में सुनिश्चित करवाना था। वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में संस्थागत प्रसवों का विवरण तालिका-2.2.7 में दिया है।

तालिका-2.2.7
राज्य में 2010-15 के दौरान संस्थागत प्रसवों का ब्यौरा

(संख्या)

वर्ष	पंजीकृत गर्भवती महिलाएं	जननी सुरक्षा योजना पर किया गया व्यय (₹ लाख)	संस्थागत प्रसव		उपलब्ध तीन प्रसव-पूर्व जांच
			विभागीय लक्ष्य	उपलब्धि	
2010-11	156418	128.55	93206	65525 (42)	121323 (78)
2011-12	139501	117.95	94414	71581 (51)	108902 (78)
2012-13	127827	116.66	95623	75117 (59)	102395 (80)
2013-14	128995	123.30	96847	75855 (59)	107864 (84)
2014-15	115701	93.76	98086	65944 (57)	100223 (87)
कुल	668442		478176	354022 (53)	540707 (81)

स्रोत: मिशन निदेशक द्वारा आपूरित आंकड़े। कोष्ठकों में आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है कि 2010-15 के दौरान राज्य में 6,68,442 गर्भवती महिलाओं को पंजीकृत किया गया था, जिसमें से 4,67,909 (70 प्रतिशत) संस्थानिक प्रसव लक्ष्य के प्रति केवल 3,54,022 (53 प्रतिशत) प्रसव सरकारी संस्थानों/अधिकृत निजी संस्थानों में सुनिश्चित किए गए थे। संस्थानिक प्रसव की प्रतिशतता 2010-11 में 42 से बढ़कर 2014-15 में 57 हो गयी। उपर्युक्त अवधि के दौरान संस्थागत प्रसवों की प्रतिशतता 42 से 59 के मध्य थी।

इसी तरह, तीन नमूना जांच किए जिलों में गर्भवती महिलाएं जिन्होंने संस्थानिक प्रसव करवाना था की प्रतिशतता को मार्च 2015 तक निर्धारित स्तर 70 प्रतिशत तक प्राप्त नहीं किया गया था जैसा कि परिशिष्ट-2.6 में विवरणित है तथा राज्य में चयनित जिलों के साथ-साथ प्रसव पूर्व जांच की मध्यस्था को प्रभावशाली तरीके से कार्यान्वित नहीं किया गया था क्योंकि इसमें प्रभावी स्वास्थ्य देखभाल को सुनिश्चित करने के लिए पंजीकृत गर्भवती महिलाएं पूर्णतया शामिल नहीं थी और उपर्युक्त अवधि के दौरान पंजीकृत गर्भवती महिलाओं के प्रति जांच की प्रतिशतता 78 से 87 के बीच थी।

सम्बंधित राज्य कार्यक्रम अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2015) कि राज्य में संस्थानिक प्रसव तथा प्रसव पूर्व जांच में सत्त वृद्धि हुई थी। सम्बंधित मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया कि स्त्री रोग विशेषज्ञ के पद रिक्त थे एवं सभी महिलाओं को तीन प्रसव पूर्व जांच की जानकारी नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता जिन्होंने ग्रामीण गर्भवती महिलाओं को जानकारी देनी थी तथा गर्भावस्था एवं बच्चे के जन्म के दौरान सहायता करनी थी, की नियुक्ति में विलम्ब के कारण ग्रामीण लोगों के साथ इंटरफेस स्थापित करने में असमर्थ था जैसा कि परिच्छेद 2.2.7.5 में भी विवरणित है।

2.2.7.2 गर्भवती महिलाओं को आयरन फॉलिक एसिड गोलिएं एवं टेटनस टॉक्साइड प्रदान नहीं करना

सभी गर्भवती महिलाओं को 12 सप्ताह का गर्भधारण करने से पूर्व पंजीकृत करना तथा चार प्रसव पूर्व जांच, 100 अथवा इससे अधिक आयरन फॉलिक एसिड गोलिएं, टेटनस टॉक्साइड की दो खुराकें, सही खाने का परामर्श देना, विटामिन सम्पूरक, इत्यादि जैसी सुविधाएं प्रदान करना मातृत्व सुरक्षा का एक मुख्य उद्देश्य है।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि राज्य में 2010-15 के दौरान 42 एवं 79 प्रतिशत के मध्य गर्भवती महिलायें, गर्भवती होने के 12 सप्ताह पश्चात् जांच हेतु पंजीकृत की गईं। उक्त अवधि के दौरान 100 दिनों हेतु आयरन फॉलिक एसिड की गोलियां प्रदान नहीं की जाने वाली महिलाओं की संख्या 12 एवं 60 प्रतिशत के बीच थी। 2010-15 के दौरान महिलाओं को 35 एवं 47 प्रतिशत के मध्य टेटनेस टॉक्साइड-1 तथा 13 एवं 25 प्रतिशत के मध्य टेटनेस टॉक्साइड-2 नहीं दिया जैसा कि नीचे तालिका-2.2.8 में विवरणित है:-

तालिका-2.2.8
गर्भवती महिलाओं को दिये गए आयरन फॉलिक एसिड तथा टेटनेस टॉक्साइड की प्राप्ति

(संख्या)

वर्ष	पंजीकृत गर्भवती महिलाएं	12 सप्ताह के बाद पंजीकृत	100 दिनों की आयरन फॉलिक एसिड खुराक उपलब्ध न करवाना	टेटनेस टॉक्साइड-1 उपलब्ध न करवाना	टेटनेस टॉक्साइड-2 उपलब्ध न करवाना
2010-11	156418	65069 (42)	68755 (44)	74167 (47)	39190 (25)
2011-12	139501	63400 (45)	84033 (60)	58382 (42)	28600 (21)
2012-13	127827	62302 (49)	19702 (15)	46924 (37)	17642 (14)
2013-14	128995	84315 (65)	34176 (26)	49085 (38)	19712 (15)
2014-15	115701	91047 (79)	14372 (12)	40824 (35)	14584 (13)
कुल	668442	366133	221038	269382	119728

स्रोत: मिशन निदेशक द्वारा आपूरित आंकड़े। कोष्ठकों में आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

सम्बंधित राज्य परियोजना अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2015) कि सभी गर्भवती महिलाओं को आयरन फॉलिक एसिड गोलियां, टी0टी0-1 एवं टी0टी0-2 प्रतिरक्षण न मानने, असहनीयता तथा समय पर डाटा अपडेट न करने के कारण नहीं दी गई थी।

2.2.7.3 परिवार नियोजन

परिवार नियोजन में अंतिम पद्धति से प्रजनन क्षमता दर पर नियन्त्रण तथा अंतरण पद्धति से दम्पति सुरक्षा अनुपात⁶² में सुधार शामिल है। परिवार नियोजन की अंतिम पद्धति में पुरुषों हेतु नसबंदी तथा महिलाओं हेतु नलबंदी सम्मिलित है।

मिशन निदेशक, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन द्वारा प्रस्तुत आकड़ों का विश्लेषण प्रकट करता है कि राज्य में 2010-15 के दौरान 1.43 लाख नसबंदी के प्रत्याशित स्तर की उपलब्धि के प्रति 1.07 लाख नसबंदी (नसबंदी: 0.11 लाख तथा नलबंदी: 0.96 लाख) उपलब्धि के साथ 0.36 लाख (25 प्रतिशत) की कमी हुई। इसके अतिरिक्त कुल बंधीकरण में नसबंदी का अंश 2010-15 के दौरान केवल 10 प्रतिशत था। यह प्रकट करता है कि परिवार नियोजन में पुरुष सहभागिता महिला सहभागिता के अनुरूप नहीं थी।

2.2.7.4 किशोरियों के बीच में रजस्वला स्वच्छता के प्रोत्साहन हेतु स्कीम

भारत सरकार ने ग्रामीण क्षेत्रों की 10 से 19 वर्ष की आयु समूह की किशोरियों के बीच रजस्वला स्वच्छता के प्रोत्साहन हेतु मार्गदर्शी स्कीम को आरम्भ किया (2010)। अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि 2010-13 के दौरान भारत सरकार ने इस मार्गदर्शी स्कीम के अंतर्गत चार जिलों⁶³ में 15.95 लाख स्वच्छता नैपकिन आपूरित किये। तथापि, भारत सरकार ने 2013-15 के दौरान राज्य के सभी 12 जिलों में स्कीम को लागू करने के लिए ₹ 8.08 करोड़ अवमुक्त किए थे। इसमें से 2013-15 के दौरान ₹ 3.96 करोड़, 27.12 लाख स्वच्छता नैपकिनों के उपार्जनार्थ खर्च किए गये थे। तथापि, उक्त अवधि के दौरान जिलों को फर्म द्वारा आपूरित स्वच्छता नैपकिनों के आवश्यक अभिलेख, प्रयोक्ताओं के स्तर पर इनका वितरण तथा इनके प्रयुक्त प्रमाण पत्र क्षेत्र कार्यकर्ताओं द्वारा अनुरक्षित नहीं किए गए थे/प्राप्त नहीं किए गये थे। इसके अभाव में नैपकिनों के वास्तविक वितरण की प्रमाणिकता को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, अव्ययित ₹ 4.12 करोड़ की शेष निधियां मार्च 2015 तक मिशन निदेशक के बैंक खातों में पड़ी रही। सम्बंधित राज्य कार्यक्रम अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2015) कि सही रिपोर्टों के समेकन में विलम्ब/अभिलेखों के अनुरक्षण तथा प्रयुक्ति/निधियों के वितरण/स्वच्छ नैपकिन निम्न स्तर पर थे जोकि आशा कार्यकर्ताओं की तैनाती न करने के कारण हुआ तथा इसलिए निधियां अव्ययित पड़ी रही।

⁶² किसी विशेष क्षेत्र के लिए विचाराधीन वर्ष में गर्भधारण/शिशुजन्म से सुरक्षित 15-49 वर्षों के वयस्क में महिलाओं की प्रतिशतता।

⁶³ बिलासपुर, हमीरपुर, मण्डी तथा ऊना।

2.2.7.5 अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता (आशा)

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अनुसार प्रत्येक गांव में 1000 जनसंख्या के अनुपात पर एक प्रशिक्षित स्त्री आशा कार्यकर्ता उपलब्ध होनी चाहिए। लेखापरीक्षा में देखा गया कि:

- राज्य सरकार ने एक गांव की 800 जनसंख्या को ध्यान में रखते हुए 7750 आशा कार्यकर्ताओं की आवश्यकता की गणना की तथा 7497 आशा को मिशन आरम्भ होने से 9 वर्षों की अवधि के पश्चात् चयनित किया (मार्च 2015) तथा मार्च 2015 तक उनका प्रशिक्षण प्रक्रियाधीन था।
- आशा को ड्रग किट जिसमें ओ0आर0एस0, गर्भ निरोधक एवं 10 आधारभूत दवाइयों का सेट प्रदान किया जाना था। तथापि 2010-15 के दौरान ऐसी किटों का उपार्जन नहीं किया गया था।
- 8000 आशा के लिए ₹ 40.32 लाख की लागत के बैंक पैक्स के उपजनार्थ आपूर्ति आदेश (फरवरी 2015) हिमाचल प्रदेश राज्य हैंडलूम शिमला को दिया गया था, परन्तु इन बैंक पैक्स को जुलाई 2015 तक प्राप्त नहीं किया गया था।

इस प्रकार आशा कार्यकर्ता के चयन में विलम्ब से कार्यक्रम का क्रियान्वयन प्रभावित हुआ (**परिच्छेद 2.2.7.1 से 2.2.7.4**) तथा ग्रामीण जनसंख्या को आशा के माध्यम से आवश्यक स्वास्थ्य देखभाल से वंचित रहना पड़ा। मिशन निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि राज्य सरकार ने आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं को मिशन के अन्तर्गत आशा के स्थान पर संपर्क कार्यकर्ता के रूप में नामित किया (फरवरी 2009) था। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि आंगनबाड़ी कार्यकर्ता वांछित प्रशिक्षण/किटों के बिना आवश्यक स्वास्थ्य देखभाल कार्यक्रम को चलाने के लिए तैयार नहीं थी।

2.2.7.6 निवार्य रोगों के प्रतिरक्षण

निवार्य रोगों के प्रति बच्चों का प्रतिरक्षण व्यापक प्रतिरक्षण कार्यक्रम के अधीन दिनचर्या प्रतिरक्षण की आधारशिला है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2010-14 के दौरान बच्चों की मुख्य प्रतिरक्षण की समग्र उपलब्धि बी0सी0जी0, मिजल्ल, डी0पी0टी0 एवं हेपेटाइटिस बी को आवृत्त करते हुए शून्य से एक वर्ष आयु समूह में 42 तथा 114 प्रतिशत के मध्य थी। 2010-15 के दौरान बच्चों के अनुपूरक प्रतिरक्षण में लक्ष्य की उपलब्धि डी0पी0टी0 हेतु (5 से 6 वर्ष) 71 एवं 81 प्रतिशत, टी0टी0 हेतु 66 एवं 91 प्रतिशत (10 वर्ष आयु समूह) तथा टी0टी0 के लिए 73 से 95 प्रतिशत (16 वर्ष आयु समूह) रही (**परिशिष्ट-2.7**)। तीन नमूना जांच किए गए जिलों में प्रतिरक्षण की प्रतिशतता उक्त अवधि के बीच 60 तथा 124 के मध्य रही (**परिशिष्ट-2.8**)। जो यह दर्शाता है कि विभाग ने व्यापक प्रतिरक्षण कार्यक्रम के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया था।

मिशन निदेशक ने बताया (मई 2015) कि प्रवासी जनसंख्या, जनशक्ति की कमी, कम रिपोर्टिंग तथा माता-पिता के ऐच्छिक इंकार के कारण प्रतिरक्षण में कमी थी। तथापि तथ्य यह है कि वर्ष 2010-15 के दौरान प्रतिरक्षण सभी बच्चों के लिए सुनिश्चित नहीं किया गया था क्योंकि भारी संख्या में बच्चों को शामिल नहीं किया गया।

2.2.7.7 विटामिन-ए प्रदान करना

प्रजनन शिशु स्वास्थ्य-II कार्यक्रम तीन वर्ष से कम उम्र के सभी बच्चों को विटामिन-ए घोल प्रदान करने पर बल देता है। बच्चों को विटामिन-ए की कमी के कारण अंधेपन के विरुद्ध रोग निरोधन टीकाकरण की नौ मास की उम्र में खसरा टीका सहित प्रथम खुराक तथा छः महीने के अंतराल में डी0पी0टी0/ओ0पी0वी0 टीका सहित दूसरी खुराक आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2010-15 के दौरान विटामिन-ए की 5.72 लाख लक्षित खुराकों के प्रति बच्चों को 5.31 लाख खुराकें प्रदान की गईं, परिणामतः 0.41 लाख कम खुराकें प्रदान की गईं। उक्त अवधि के दौरान पहली खुराक की कमी लक्ष्य के प्रति छः तथा 11 प्रतिशत के बीच रही, जबकि दूसरी विटामिन-ए खुराक का रिकार्ड मिशन निदेशक तथा नमूना जांचित जिलों ने अनुरक्षित नहीं किया था।

मिशन निदेशक ने बताया (मई 2015) कि उपलब्धि में कमी क्षेत्र कार्यालयों द्वारा न्यून रिपोर्टिंग के कारण थी। उन्होंने आगे बताया कि भारत सरकार के रिपोर्टिंग फार्मेट के अनुसार दूसरी खुराक की रिपोर्टें तैयार नहीं की जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेखों के अभाव में वास्तव में बच्चों को दूसरी खुराक प्रदान करने की पुष्टि लेखापरीक्षा में नहीं की जा सकी।

2.2.7.8 शीत चैन प्रबंधन

प्रतिरक्षण कार्यक्रम के प्रोत्साहन हेतु सभी सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में शीत चैन को सुनिश्चित करना था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि सभी सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में शीत चैन उपकरण उपलब्ध थे परंतु ये उपकरण राज्य के 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र में से 166 में उपलब्ध नहीं थे। इसी तरह नमूना जांचित जिलों की 53 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों⁶⁴ में शीत चैन की सुविधा मार्च 2015 तक उपलब्ध नहीं करवाई गई थी। प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में शीत चैन उपकरणों के अभाव में टीकाकरण प्रभावी नहीं हो सका तथा इसमें साइड इफेक्ट का बहुत जोखिम था।

नमूना जांचित जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा डीप फ्रीजर की आपूर्ति न करने के कारण इन प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में शीत चैन उपकरण उपलब्ध नहीं करवाए गए थे। उत्तर इस परिप्रेक्ष्य में देखा जाना चाहिए कि बृहत् संख्या के संस्थानों में शीत चैन उपकरण के अभाव में प्रदान किए गए टीकों की क्षमता एवं प्रभावशीलता संदेहास्पद थी।

2.2.7.9 राष्ट्रीय अंधता नियंत्रण कार्यक्रम का कार्यान्वयन

राष्ट्रीय अंधता नियंत्रण कार्यक्रम 1976 में शुरू किया गया और 2005-06 में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के परिवेश में लाया गया था। तथापि, राज्य में अप्रैल 2015 तक विद्यमान अंधता दर को ज्ञात करने हेतु कोई भी सर्वेक्षण नहीं किया गया था। राष्ट्रीय अंधता नियंत्रण कार्यक्रम का उद्देश्य 2012 तक मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया में वृद्धि, स्कूलों में आंखों की जांच, बच्चों को चश्मों का मुफ्त वितरण इत्यादि के द्वारा 0.5 प्रतिशत अंधता मामलों में कमी करना था।

● मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया

मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया सरकारी अस्पतालों में/द्वारा, निजी (चिकित्सकों) तथा गैर सरकारी संगठनों के द्वारा निष्पादित किये गये। 2010-15 के दौरान राज्य में निष्पादित मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया का क्षेत्रवार विवरण नीचे तालिका-2.2.9 में दिया गया है:

तालिका-2.2.9
2010-15 के दौरान राज्य में निष्पादित मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया का विवरण

(संख्या)

वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि				कमी (-)/ आधिक्य (+)
		सरकारी क्षेत्र	गैर सरकारी संगठन	अन्य/ निजी चिकित्सक	कुल	
2010-11	30000	9680 (33)	4336 (15)	15361 (52)	29377	623 (02)
2011-12	40000	10556 (32)	5363 (16)	17116 (52)	33035	6965 (17)
2012-13	21000	11522 (34)	3109 (09)	19280 (57)	33911	(+) 12911 (61)
2013-14	23000	13056 (38)	3071 (09)	18500 (53)	34627	(+) 11627 (51)
2014-15	25000	10911 (43)	2255 (09)	12215 (48)	25381	(+) 381 (02)
कुल	139000	55725	18134	82472	156331	

स्रोत: मिशन निदेशक द्वारा आपूर्ति आंकड़े। कोष्ठकों में आंकड़े प्रतिशतता को दर्शाते हैं।

2010-12 के दौरान राज्य में मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया की उपलब्धि में दो और 17 प्रतिशत की गिरावट आई, जबकि 2012-15 के दौरान उपलब्धि में दो एवं 61 प्रतिशत की बढ़ोतरी हुई। निजी एवं सरकारी क्षेत्रों द्वारा निष्पादित मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया 1:1 के अनुपात में प्रत्याशित थी। तथापि, 2010-15 के दौरान गैर सरकारी संगठनों तथा निजी क्षेत्रों द्वारा निष्पादित मोतिया बिन्दु शल्य क्रियाओं की संख्या 62 प्रतिशत से अधिक थी। 2010-15 के दौरान चम्बा जिले में सरकारी संस्थानों में निष्पादित मोतिया बिन्दु शल्य क्रिया की प्रतिशतता 66 एवं 78 प्रतिशत के मध्य थी तथा कुल्लू एवं सोलन जिलों में 13 एवं 46 प्रतिशत के मध्य थी जैसा कि परिशिष्ट-2.9 में विवरणित है जो कि भारत सरकार द्वारा निर्धारित अनुपात से बहुत कम थी।

● परावर्तित दोष एवं चश्मों का वितरण

सरकारी एवं सरकारी सहायता प्राप्त स्कूल के बच्चों की परावर्तित दोषों की जांच मुफ्त चश्मों के वितरणार्थ की जानी थी।

लेखापरीक्षा छानबीन से प्रकट हुआ कि 5.98 लाख लक्षित बच्चों के प्रति 2010-15 के दौरान 13.73 लाख बच्चों के परावर्तित दोषों की जांच की गई तथा 0.40 लाख बच्चे परावर्तित दोषयुक्त पाए गए। इनमें से केवल 0.14 लाख बच्चों को उपरोक्त अवधि के दौरान चश्मों उपलब्ध करवाए गए।

⁶⁴ चम्बा: 18, कुल्लू: 11 तथा सोलन: 24।

राज्य कार्यक्रम अधिकारी ने बताया (अप्रैल 2015) कि स्कूल जांच के दौरान पाए गए परावर्तित दोष परावर्तित कक्ष हालात के अभीष्ट नहीं है तथा दृष्टि केन्द्र पर करवाई गई जांच में भिन्नता होती है।

● नेत्रदान की सुविधाएं

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत राज्य में सभी जिला अस्पतालों तथा चिकित्सा महाविद्यालयों में नेत्रदान तथा इसके संरक्षण की सुविधा को स्थापित करना चाहिए। राज्य में दो चिकित्सा महाविद्यालय तथा 12 जिला अस्पताल हैं, परन्तु केवल इन्दिरा गांधी चिकित्सा महाविद्यालय ही नेत्रदान की सुविधा तथा इसके संरक्षण से सुसज्जित है। इस मध्यस्थता के अन्तर्गत 2012-13 के दौरान चिकित्सा महाविद्यालय, टाण्डा (₹ 15 लाख) एवं किन्नौर एवं लाहौल स्पति जिलों को छोड़कर 10 जिलों में नेत्रदान केन्द्र स्थापित (₹ 10 लाख) करने हेतु ₹ 25 लाख उपलब्ध करवाए गए थे।

तथापि यह देखा गया है कि नेत्रदान तथा इसके संरक्षण के लिए सुविधाओं को चिकित्सा महाविद्यालय, टाण्डा में राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी द्वारा सिविल निर्माण कार्यों में निविदा प्रक्रिया में विलम्ब के कारण तथा जिला अस्पतालों में परिवर्धन एवं परिवर्तन निर्माण कार्यों को पूर्ण न करने के कारण मार्च 2015 तक स्थापित नहीं किया गया था। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि चिकित्सा महाविद्यालय, टाण्डा में नेत्र बैंक एवं जिला स्तर पर नेत्र केन्द्रों की स्थापना प्रगतिरत थी। तथापि, तथ्य यह है कि मार्च 2013 से विभाग नेत्र बैंकों की स्थापना नहीं कर सका।

2.2.7.10 कैंसर, डायबिटीज, कार्डियोवसकुलर रोग तथा स्ट्रोक के रोकथाम तथा नियंत्रण हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (एन पी सी डी सी एस)

पुराने असक्रामक रोगों विशेषतया कैंसर, डायबिटिक, कार्डियोवसकुलर रोग तथा स्ट्रोक के रोकथाम तथा नियंत्रण की दृष्टि से भारत सरकार ने राज्य के तीन⁶⁵ जिलों में भारत सरकार तथा राज्य के बीच 80:20 के अनुपात में लागत वहन पर पायलट आधार पर एन पी सी डी सी एस आरम्भ किया था (दिसम्बर 2010)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- 2010-13 के दौरान भारत सरकार द्वारा जारी ₹ 12.01 करोड़⁶⁶ के प्रति राज्य सरकार ने ₹ 1.20 करोड़ जारी किए थे (2011-12)। परिणामतः समरूप अंश के ₹ 1.80 करोड़ कम जारी किए गए।
- स्कीम को दो वर्षों के अधिक विलम्ब से 2012-13 के दौरान शुरू किया था तथा सम्बंधित जिलों में केवल ₹ 1.82 करोड़ (14 प्रतिशत) खर्च किए थे एवं ₹ 1.44 करोड़ भारत सरकार के अनुमोदन प्राप्त किए बिना अलक्षित जिलों को अपवर्तित किए गये थे। अपवर्तित निधियों सहित ₹ 11.39 करोड़⁶⁷ (86 प्रतिशत) की शेष निधियां मार्च 2015 तक बैंक के बचत खातों में अप्रयुक्त पड़ी रही।
- विगत वर्षों के दौरान कार्यक्रम के क्रियान्वयनार्थ कम निधियों की प्रयुक्ति के कारण, भारत सरकार द्वारा अनुमोदित (अक्टूबर 2014) ₹ 11.74 करोड़ की निधियों को 2014-15 के दौरान जारी नहीं किया गया था।
- उक्त अवधि के दौरान राज्य/जिला स्तर पर अपेक्षित त्रैमासिक समीक्षा बैठकें आयोजित नहीं करवाई गई थी।

अतः कार्यक्रम के क्रियान्वयन में विलम्ब तथा इसकी योजना/अनुश्रवण के अभाव के परिणामस्वरूप ₹ 11.31 करोड़ अवरूद्ध होने के अतिरिक्त, सम्बंधित लाभार्थियों को वांछित स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं से वंचित रहना पड़ा। मिशन निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि भारत सरकार ने किन्नौर, लाहौल एवं स्पति तथा चम्बा जिला के दो खण्डों को कार्यक्रम के क्रियान्वयनार्थ चयनित किया था जो कि वर्ष के चार से छः महीने बर्फ से ढके रहते हैं। उत्तर को अवश्य ही इस संदर्भ में देखा जाए कि विभाग ने 24 से 36 महीने से अधिक समय में निधियों को प्रयुक्त नहीं किया तथा कार्यक्रम का अभिप्रेत उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

⁶⁵ चम्बा, किन्नौर तथा लाहौल एवं स्पति।

⁶⁶ 2010-11: ₹ 1.37 करोड़; 2011-12: ₹ 10.57 करोड़ एवं 2012-13: ₹ 0.07 करोड़।

⁶⁷ आईजीएमसी: ₹ 7.00 करोड़, चम्बा: ₹ 1.21 करोड़, किन्नौर: ₹ 0.55 करोड़, लाहौल एवं स्पति: ₹ 0.81 करोड़, नौ जिलों में: ₹ 1.44 करोड़ एवं मिशन निदेशक, एनआरएचएम: ₹ 0.38 करोड़।

2.2.7.11 बहरेपन के रोकथाम एवं नियंत्रण हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम का क्रियान्वयन

भारत सरकार ने परिहार्य श्रवणशक्ति हानि तथा बहरेपन हेतु जिम्मेदार समस्याओं के जल्दी निदान एवं उपचार को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से वर्ष 2007 में बहरेपन के रोकथाम एवं नियंत्रण हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम आरम्भ किया था। कार्यक्रम जनशक्ति को प्रशिक्षण, उपकरणों से सहायता तथा बहरेपन से ग्रसित व्यक्तियों के पुनर्वास के माध्यम से कान समस्याओं हेतु संस्थानिक क्षमता के विकास पर केन्द्रित है।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि भारत सरकार ने 2010-11 हेतु अनुमोदित कार्यक्रम क्रियान्वयन आयोजना के ₹ 2.92 करोड़ के प्रति राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी को ₹ 1.42 करोड़ अनुदान के रूप में जारी किए (फरवरी 2010)। जबकि 2011-15 के दौरान कार्यक्रम क्रियान्वयन आयोजना में कोई प्रावधान नहीं किया गया था। समस्त राशि को मार्च 2010 में "अटल स्वास्थ्य योजना" पर पूंजीगत तथा परिचालन व्ययों हेतु जी0वी0के0, ई0एम0आर0आई0 को अपवर्तित कर दिया था। तथापि, नवम्बर 2012 में ₹ 1.34 करोड़ की पूर्ति कर दी गई थी जिसमें से ₹ 0.22 करोड़ फर्नीचर एवं फिक्चर के उपार्जनार्थ व्यय किए गए थे। ₹ 1.12 करोड़ की शेष राशि मिशन के बचत बैंक खाते में अव्ययित पड़ी थी। इसके अतिरिक्त मार्च 2015 तक ₹ 0.08 करोड़ की पूर्ति नहीं की गई थी। निधियों को अभिप्रेत उद्देश्य पर प्रयुक्त न करने के कारण स्कीम का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

मिशन निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि कार्यक्रम को लागू करने के लिए अपेक्षित स्टाफ को अप्रैल 2015 तक किराए पर नहीं लिया जा सका क्योंकि ऑडियो मीट्रिक सहायक ₹ 7500 के मासिक मानदेय पर कार्य करने हेतु तैयार नहीं थे जैसा कि परिचालित दिशा-निर्देशों में प्रावधान है।

2.2.7.12 प्रजनन मार्ग संक्रमण तथा शारीरिक सम्बंध सम्प्रेषित संक्रमण निदानशालाएं

प्रजनन स्वास्थ्य देखभाल में प्रजनन मार्ग संक्रमण, शारीरिक सम्बंध सम्प्रेषित संक्रमण तथा सुरक्षित चिकित्सा गर्भपात सुविधा सम्मिलित है। मिशन द्वारा प्रत्येक जिला अस्पताल तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र में प्रजनन मार्ग संक्रमण एवं शारीरिक सम्बंध सम्प्रेषित संक्रमण निदानशाला की स्थापना करना तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र स्तर पर सुरक्षित चिकित्सा गर्भपात सुविधाएं देना परिकल्पित था।

राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी के अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि सभी 12 जिला अस्पतालों में प्रजनन मार्ग संक्रमण/शारीरिक सम्बंध सम्प्रेषित संक्रमण निदानशालाओं तथा चिकित्सा गर्भपात केन्द्रों को स्थापित किया जा चुका था। तथापि, मार्च 2015 तक राज्य में 78 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से इन निदानशालाओं तथा केन्द्रों को केवल क्रमशः 42 तथा 37 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों पर स्थापित किया गया था। राज्य में 500 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में से मात्र 13 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में चिकित्सा गर्भपात केन्द्र उपलब्ध थे। चम्बा तथा कुल्लू जिला के सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के स्तर पर प्रजनन मार्ग संक्रमण/शारीरिक सम्बंध सम्प्रेषित संक्रमण तथा चिकित्सा गर्भपात निदानशालाओं की सुविधा उपलब्ध नहीं थी तथा सोलन जिला में सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र/प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र स्तर पर केवल एक प्रजनन मार्ग संक्रमण/चिकित्सा गर्भपात केन्द्र उपलब्ध था। अतः प्रजनन मार्ग संक्रमण तथा शारीरिक सम्बंध सम्प्रेषित संक्रमण विशेषतया महिलाओं के बीच प्रचलन के प्रति राज्य में सभी सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में निदानशालाओं की स्थापना को मार्च 2015 तक सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.2.7.13 चल चिकित्सा इकाई सेवाओं का क्रियान्वयन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के दिशा-निर्देशों के अनुसार राज्य में चरणबद्ध तरीके से अर्थात् 2007 तक 30 प्रतिशत, 2008 तक 60 प्रतिशत तथा 2009 तक 100 प्रतिशत तक, स्वास्थ्य सेवारहित/कम सेवित क्षेत्रों में पहुंच से बाहर स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक जिले में एक चल चिकित्सा इकाई उपलब्ध की जानी थी। 2006-14 के दौरान इस उद्देश्यार्थ भारत सरकार ने राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी को ₹17.46 करोड़⁶⁸ जारी किए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि मिशन निदेशक ने निधियों की प्राप्ति से सात वर्षों के विलम्ब के पश्चात् मेसर्ज जी.वी.के.-एमरजैन्सी जैसी, मनेजमेंट एवं रिसर्च संस्थान, सोलन (फर्म) के साथ परिचालन हेतु रियायती अनुबंध

⁶⁸ 2006-07: ₹ 5.33 करोड़; 2008-09: ₹ 4.20 करोड़; 2011-12: ₹ 2.25 करोड़; 2012-13: ₹ 3.78 करोड़ एवं 2013-14: ₹ 1.90 करोड़।

किया (मार्च 2014) तथा अनुबंध पर हस्ताक्षर की तिथि से छः मास के भीतर 10 जिलों⁶⁹ में चल चिकित्सा इकाइयों की व्यवस्था की। इस उद्देश्यार्थ फर्म ने 10 वाहन (मई 2014) खरीदे तथा राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी ने फर्म को जून 2014 में ₹ 1.50 करोड़ की प्रतिपूर्ति की। तथापि राज्य में फर्म द्वारा तकनीकी स्टाफ अर्थात् महिला चिकित्सा अधिकारी, रेडियोलोजिस्ट इत्यादि उपलब्ध न करवाने तथा विभाग द्वारा सविदा अनुबंध लागू न करने के कारण चल चिकित्सा इकाइयां परिचालित नहीं की गई थी। स्पष्टतया, राज्य के सेवारहित/कम सेवित क्षेत्रों में लोगों के घर द्वार पर स्वास्थ्य देखभाल उपलब्ध करवाने का उद्देश्य निधियां उपलब्ध होने के बावजूद प्राप्त नहीं किया।

समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि राज्य के 10 जिलों में चल चिकित्सा इकाइयों की सेवाएं ठेकेदारों की विफलता के कारण परिचालित नहीं की गई तथा एक मुश्त अनुदान के रूप में फर्म से ₹ 1.50 करोड़ वसूल कर लिए थे (मई 2015)। तथापि, तथ्य यह है कि निधियों की उपलब्धता के बावजूद परियोजना को परिचालित नहीं किया गया तथा जनता को घर द्वार पर अभिप्रेत चिकित्सा सुविधा से वंचित रहना पड़ा।

2.2.7.14 टेलीमेडिसिन परियोजना का क्रियान्वयन

(i) भारत सरकार ने (अप्रैल 2005) में "टेलीमेडिसिन परियोजना" को ₹ 4.51 करोड़ की लागत पर इंटीग्रेटेड सर्विस डिजिटल नेटवर्क (आई एस डी एन)/लीज्ड लाईन कनेक्टिविटी के माध्यम से ग्रामीण तथा दूर-दराज क्षेत्रों के 22 स्थानों⁷⁰ को इंदिरा गांधी मेडिकल कॉलेज से जोड़ने हेतु अनुमोदित किया। कार्य को सेंटर फार डेवलपमेंट ऑफ एडवांस्ड कम्यूनिंग मोहाली को प्रदान किया (अप्रैल 2005) तथा परियोजना के क्रियान्वयनार्थ भारत सरकार ने ₹ 3.69 करोड़ (मई 2005 एवं नवम्बर 2007) तथा राज्य सरकार ने ₹ 0.82 करोड़ (नवम्बर 2007) जारी किए। परियोजना को जून 2009 तक पूर्ण करना था।

अभिलेखों की छान-बीन से प्रकट हुआ कि परिकल्पित 22 स्थान (दूर-दराज: 20 एवं एक्सपर्ट एंड: दो) जून 2009 तक सी-डेक द्वारा स्थापित करने अपेक्षित थे परन्तु केवल 19 स्थानों (16 पर आइएसडीएन कनेक्टिविटी तथा तीन लीज्ड लाईन कनेक्टिविटी पर) स्थापित किये गये थे तथा सम्बंधित प्राधिकारियों को सुविज्ञ राय तथा परामर्श हेतु सौंपा गया था (जून 2009)। तथापि परियोजना को मार्च 2015 तक दूर-दराज एवं एक्सपर्ट एण्ड के मध्य टेली-परामर्शदाताओं हेतु प्रयोग में, अपेक्षित जनशक्ति जैसे डाटा एंट्री आपरेटर तथा दूर-दराज क्षेत्रों में चिकित्सा अधिकारियों को सुविधा प्रदान करने हेतु सॉफ्टवेयर एक्सपर्ट तथा कन्सल्टिंग प्वाइंट (इन्दिरा गांधी मेडिकल कॉलेज) पर रोस्टर के आधार पर विशेषज्ञों की तैनाती न करने के कारण नहीं लाया गया था। इसी दौरान, 11 स्थानों पर परियोजना के सॉफ्टवेयर तथा हार्डवेयर निम्नीकृत/पुराने हो चुके थे तथा काम करने योग्य नहीं थे। परिणामतः ₹ 4.51 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

(ii) भारत सरकार ने राज्य में उक्त 22 स्थानों को छोड़कर विभिन्न स्थानों पर टेलीमेडिसिन परियोजना के स्थापनार्थ ₹ 5.33 करोड़ (2012-13: ₹ 0.50 करोड़ तथा 2014-15: ₹ 4.83 करोड़) जारी किए। इसमें से ₹ 1.49 करोड़ अपोलो टेली हैल्थ सर्विस को लोक भागीदारी परियोजना मोड के आधार पर काजा एवं केलांग स्थानों पर टेलीमेडिसिन सेवाएं प्रदान करने हेतु अग्रिम के रूप में दिए गये थे (फरवरी-मई 2015) जो कि मई 2015 तक परिचालित की गई थी। तथापि अन्य स्थानों को अंतिम रूप न देने के कारण ₹ 3.84 करोड़ की शेष निधियां मिशन निदेशक के पास नवम्बर 2015 तक अप्रयुक्त पड़ी थी।

अतः टेलीमेडिसिन परियोजना के माध्यम से रोगियों का उन्नत टेकनोलोजी से उपचार करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो पाया। अंतिम बैठक में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया।

2.2.7.15 राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अंतर्गत व्यापक कॉल सेंटर की स्थापना

भारत सरकार ने विशेषतया सेवाएं न देने, जच्चा-बच्चा पता लगाने की प्रणाली से सम्बंधित सामान्य स्वास्थ्य पृष्ठताछ, किशोर स्वास्थ्य परामर्श इत्यादि से सम्बंधित शिकायतों के निवारणार्थ तथा सहायक नर्सिंग मिडवाइफ,

⁶⁹ बिलासपुर, चम्बा, हमीरपुर, कांगड़ा, कुल्लू, मण्डी, शिमला, सिरमौर, सोलन एवं ऊना।

⁷⁰ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: भरमौर, शिलाई, संगराठ तथा रामपुर; सिविल अस्पताल: करसोग, रोहडू, बंजार, तीसा, नेरवा, पूह तथा जंजहैली; क्षेत्रीय अस्पताल: चम्बा, हमीरपुर, केलांग, कुल्लू, नाहन, मण्डी तथा रिकांग पिओ; अंचल अस्पताल: धर्मशाला तथा राज्य अस्पताल आइजीएमसी, शिमला एवं पीजीआई एमईआर, चण्डीगढ़।

आशा, महिला स्वास्थ्य स्वयं सेवक तथा स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं के लिए संसाधन के रूप में कार्य करने के लिए एकल टोल फ्री हेल्पलाइन की स्थापना के लिए ₹ 2.38 करोड़⁷¹ जारी किए (2012-2015)।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि राज्य में इस उद्देश्यार्थ निधियां उपलब्ध होने के बावजूद मार्च 2015 तक टोल फ्री नम्बर की स्थापना नहीं की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप न केवल परियोजना को लागू नहीं किया गया तथा ₹ 2.38 करोड़ बैंक के बचत खाते में अवरूद्ध पड़े रहे; बल्कि लाभार्थी भी परिकल्पित सेवाओं से वंचित रहे। मिशन निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि व्यापक कॉल सेंटर की स्थापना का कार्य प्रगति पर है।

2.2.7.16 राज्य कार्यक्रम प्रबन्धन समर्थन इकाई एवं जिला कार्यक्रम प्रबन्धन समर्थन इकाइयां

राज्य एवं जिला स्तर पर मिशन के उपयुक्त क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से राज्य स्तर पर राज्य कार्यक्रम प्रबन्धन समर्थन इकाई एवं जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम प्रबन्धन समर्थन इकाइयां स्थापित की जानी थी तथा क्रमशः राज्य कार्यक्रम प्रबंधक, राज्य वित्त प्रबंधक तथा राज्य डाटा प्रबंधक के पदों पर अनुबंध के आधार पर बिजनस एडमिनिस्ट्रेशन में स्नातकोत्तर, चार्टर्ड एकाउंटेंट तथा प्रबंधन सूचना प्रणाली विशेषज्ञ जैसे पेशेवर भर्ती किए जाने थे। इसी तरह जिला कार्यक्रम प्रबन्धन समर्थन इकाइयों हेतु जिला कार्यक्रम प्रबंधक, जिला वित्त प्रबंधक तथा जिला डाटा प्रबंधक भी भर्ती किए जाने अपेक्षित थे।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि राज्य कार्यक्रम प्रबन्धन समर्थन इकाई को मानकानुसार स्थापित नहीं किया गया था। राज्य स्तर पर राज्य कार्यक्रम प्रबंधक तथा राज्य डाटा प्रबंधक का कार्य क्रमशः डॉक्टर तथा एक उप निदेशक (सांख्यिकीय) को सौंपा गया था। जिला स्तर पर कोई पेशेवर अर्थात् जिला कार्यक्रम प्रबंधक, जिला वित्त प्रबंधक तथा जिला डाटा प्रबंधक राज्य के किसी भी जिला में भर्ती नहीं किया गया था, उक्त पेशेवरों का कार्य डॉक्टरों को सौंपा था। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक जिला में दो लेखापाल तैनात किए गए थे तथा रामपुर (जिला शिमला) तथा फतेहपुर (जिला कांगड़ा) को छोड़कर प्रत्येक खण्ड में एक लेखापाल तैनात किया था। खण्ड स्तर पर नियुक्त खण्ड कार्यक्रम प्रबंधकों (17) को जिला स्तर पर स्थानांतरित (नवम्बर 2008) किया था, जहां से वे खण्ड स्तर की देखरेख कर रहे थे। प्रबंधकीय स्टाफ की कमी दर्शाती है कि सम्बंधित क्षेत्रों में विशेषज्ञों द्वारा प्रदान किए जाने वाले विशेष कार्य का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ तथा यह निश्चित तौर पर लेखांकन, एम0 आई0 एस0 रिपोर्टिंग, जनशक्ति प्रबंधन, इत्यादि जैसे प्रबन्धन क्रिया कलापों की गुणवत्ता को प्रभावित किया।

2.2.8 औषधियों तथा उपकरणों का उपार्जन

2.2.8.1 औषधियों/उपकरणों के उपार्जनार्थ निधि की प्रयुक्ति

2010-15 के दौरान भारत सरकार द्वारा औषधियों तथा उपकरणों के उपार्जनार्थ जारी किए ₹ 69.25 करोड़ के प्रति ₹ 76.43 करोड़ व्यय किए गये थे। अधिक व्यय को गत वर्ष की बचतों से किया गया था। आगे यह ध्यान में आया कि मिशन निदेशक द्वारा सितम्बर 2010 तथा मार्च 2012 के मध्य हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड को ₹ 3.29 करोड़ अग्रिम के रूप में दिए गये थे जिन्हें हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड ने निधियां जारी करने की तिथि से 38 तथा 55 महीनों के बीत जाने के उपरांत भी जून 2015 तक समायोजित नहीं किया गया था।

2.2.8.2 गुणवत्ता जांच किए बिना दवाइयों का वितरण एवं प्रदान करना

भारत सरकार के दिशा निर्देशों में गुणवत्ता दवाइयों के उपार्जन को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से प्रेषित करने के चरण से पूर्व प्रशिक्षण प्रतिदर्श तथा गुणवत्ता जांच अपने परिसर के साथ-साथ परेषिती के स्तर पर करने का प्रावधान है। आगे राज्य सरकार की औषधि व्यवस्था नीति (1999) में नियत है कि औषधियों के नमूने देश की प्रतिष्ठित निजी अधिकृत प्रयोगशालाओं में औषधियों की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने हेतु भेजे जाएंगे। केन्द्रीय जांच प्रयोगशाला, कण्डाघाट के प्रमुख, उप नियंत्रक, निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं, इत्यादि से सहायता ली जाएगी।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ (अप्रैल 2015) कि 2010-15 के दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के

⁷¹ जच्चा-बच्चा पता लगाने की प्रणाली हेतु कॉल सेंटर की स्थापना (2012-13): ₹ 0.25 करोड़ तथा हेल्प लाईन (2013-14): ₹ 0.50 करोड़ तथा (2014-15): ₹ 1.63 करोड़।

अंतर्गत उपार्जित ₹ 2.21 करोड़⁷² की आवश्यक औषधियां नमूना जांचित मुख्य चिकित्सा अधिकारियों द्वारा विभिन्न ग्रामीण संस्थानों को परेषिती के स्तर पर बिना कोई गुणवत्ता जांच किए वितरित की गई थी जिन्हें उक्त अवधि के दौरान ग्रामीण मरीजों को प्रदान किया था। नमूना जांचित जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि नजदीक भविष्य में कमियों का निराकरण किया जाएगा।

2.2.8.3 शैल्फ लाईफ के मानकों के बिना औषधियों/चिकित्सा सामग्रियों का उपार्जन

उपार्जन प्रक्रिया सुरक्षित, प्रभावोत्पादकता, गुणवत्ता, समर्थता एवं औषधियों के समय पर उपलब्ध करवाने के लिए एक मुख्य निर्धारक है। अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि नमूना जांचित जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों द्वारा 2010-15 के दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अंतर्गत ₹ 1.48 करोड़⁷³ की लागत की औषधियों/चिकित्सा सामग्रियों की 389 मदों को प्राप्त किया गया था। तथापि, नमूना जांचित जिलों में दवाइयों एवं अन्य चिकित्सा सामग्रियों की उत्पादन तिथि तथा उनकी प्राप्ति की तिथि अभिलेख में नहीं पाई गई। राज्य सरकार द्वारा जून 2015 तक इनके शैल्फ लाईफ के मानकों को भी तैयार नहीं किया गया था। इसके अभाव में दवाइयों की न्यूनतम शैल्फ लाईफ को वितरण स्थान अर्थात् मुख्य चिकित्सा अधिकारी स्तर पर सुनिश्चित नहीं किया जा सका, क्योंकि देरी/प्रदान न करना तथा दवाइयों तथा अन्य चिकित्सा सामग्रियों का शीघ्र अवसान जैसी सम्भावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता जैसाकि परिच्छेद 2.2.8.4 में इंगित है।

नमूना जांचित जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों ने बताया (अप्रैल-मई 2015) कि वितरण स्थान पर औषधियों/चिकित्सा सामग्रियों की शैल्फ लाईफ का मामला सरकार के साथ उठाया जाएगा।

2.2.8.4 औषधियों एवं चिकित्सा सामग्रियों के अभिलेखों का अनुरक्षण

राज्य वित्तीय नियम तथा भारत सरकार के उपार्जन एवं परिचालन हेतु चिकित्सा नियम, 2008 में प्रावधान है कि स्टॉक के आवधिक सत्यापन तथा मिलान को प्रत्येक मास करना अपेक्षित है। अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि मुख्य चिकित्सा अधिकारी चम्बा ने 2010-15 के दौरान हिमाचल प्रदेश राष्ट्रीय नागरिक आपूर्ति निगम सीमित के माध्यम से विभिन्न फर्मों से प्राप्त ₹ 1.19 करोड़ की औषधियों एवं चिकित्सा सामग्रियों का न तो आवधिक मिलान किया था और न ही 2010-15 के दौरान किसी भी महीने भौतिक सत्यापन किया था। इसके अतिरिक्त, प्राप्ति की तिथि, आदेशित मात्रा, आदेश संख्या एवं तिथि, उत्पादन की तिथि, अवसान तिथि, स्टॉक का अथशेष, अप्रयोज्य स्टॉक (कमी/खराब), स्टॉक का अवसान, कुल प्रयुक्त, औसत मासिक प्रयुक्त, इत्यादि की सूचना दवाइयों/चिकित्सा सामग्रियों के स्टॉक रजिस्ट्रों में अभिलिखित नहीं की गई थी। उपरोक्त के अभाव में दवाइयों के भौतिक सत्यापन/मिलान तथा उपयुक्त अभिलेखों का अनुरक्षण न करने के कारण गलती तथा उठाईगीरी की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

मुख्य चिकित्सा अधिकारी, चम्बा ने बताया (अप्रैल 2015) कि दवाइयों का आवधिक मिलान/भौतिक सत्यापन भविष्य में किया जाएगा।

2.2.9 मशीनरी एवं उपकरण की उपलब्धता

2.2.9.1 बेकार मशीनरी एवं उपकरण

भारतीय जन स्वास्थ्य मानक उपकरणों का उपार्जन करने का प्रावधान करती हैं ताकि स्वास्थ्य संस्थानों को सिफारिश की गई सेवाएं प्रदान करना सुनिश्चित किया जा सके।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि 2009-14 के दौरान ₹ 0.36 करोड़ की लागत में उपार्जित 33 प्रकार⁷⁴ के 6,684 मशीनरी एवं उपकरण अधिक उपार्जन एवं सम्बंधित स्वास्थ्य संस्थानों से मांग प्राप्त न होने के कारण अप्रैल 2015 तक मुख्य चिकित्सा अधिकारी चम्बा के जिला स्टोर में अप्रयुक्त पड़े रहे थे। इसके अतिरिक्त राज्य

⁷² चम्बा: ₹ 1.19 करोड़; कुल्लू: ₹ 0.29 करोड़ तथा सोलन: ₹ 0.73 करोड़।

⁷³ चम्बा: 267 मद लागत ₹ 1.19 करोड़ तथा कुल्लू: 122 मद लागत ₹ 0.29 करोड़।

⁷⁴ जैसे डीप फ्रीजर (340 लीटर), ऑक्सीजन कन्सन्टरेटर, कोल्ड-बॉक्स (50 लीटर), इन्सट्रुमेंट ट्रे, बेकरेस्ट, माइक्रोस्कोप, बल्ड प्रेशर उपकरण, ई0सी0जी0 मशीन, भारत तोलने की मशीन (अडल्ट), जनरल वार्ड बेड, लेपरोस्कोप, एक्स-रे प्लांट, डेंटल चेयर, इत्यादि।

के 57 स्वास्थ्य संस्थाओं⁷⁵ में ठीक स्थिति के एक्स-रे संयंत्र अप्रैल 2015 तक रेडियोग्राफर की तैनाती न होने के कारण बेकार पड़े थे। मुख्य चिकित्सा अधिकारी, चम्बा ने तथ्यों को स्वीकार किया (अप्रैल 2015)।

2.2.10 अन्य विभागों के साथ समरूपता

स्वास्थ्य सुरक्षित पेयजल, प्रारम्भिक बचपन विकास, स्वच्छता एवं महिला सशक्तिकरण का उतना ही बड़ा कार्य है, जितना अस्पतालों और विश्वसनीय चिकित्सा प्रणाली उपलब्धता का है। राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ने जिला योजना के अंतर्गत मध्यस्थता के लिए समरूप मार्ग अपनाने का प्रयत्न किया। लेखापरीक्षा में देखा गया कि सुरक्षित पेयजल, स्वच्छता, पोषाहार, प्रारम्भिक शिशु विकास तथा महिला सशक्तिकरण के मामलों से सम्बद्ध विभागों के प्रतिनिधियों की अंतर्विष्टता को समरूप कार्यवाई के लिए सुनिश्चित नहीं किया था क्योंकि मार्च 2015 तक राज्य तथा जिला स्तर पर एकीकृत स्वास्थ्य सोसाइटी का गठन नहीं किया गया था। मिशन निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार किया (अप्रैल 2015)। यह बेहतर स्वास्थ्य सुविधाएं प्रदान के उद्देश्य के प्रति विभिन्न विभागों द्वारा किए गए असंगठित प्रभावों को दर्शाता है।

2.2.11 रोगी कल्याण समिति

रोगी कल्याण समितियों का गठन भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के तहत स्वास्थ्य उप केन्द्र, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र के उन्नयन हेतु प्रत्येक स्वास्थ्य केन्द्र में किया जाना था ताकि लोगों की भागीदारी सहित सतत् गुणवत्ता स्वास्थ्य देखभाल को उपलब्ध किया जाए तथा इन ग्रामीण केन्द्रों के प्रबंधन में समुदाय को उत्तरदायी एवं जिम्मेदार बनाया जाए। लेखापरीक्षा में देखा गया कि 635 लक्षित रोगी कल्याण समितियों (जिला अस्पताल: 12; उपमण्डलीय अस्पताल: 45; सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र: 78; प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र: 500) के प्रति 10 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में रोगी कल्याण समितियों को छोड़कर 625 रोगी कल्याण समितियों (96 प्रतिशत) का गठन मार्च 2015 तक किया गया था। इसके अतिरिक्त, 2010-15 के दौरान राज्य में 12,232 रोगी कल्याण समितियों की अपेक्षित बैठकों के प्रति 4,223 बैठकों (35 प्रतिशत) का आयोजन किया गया था, परिणामतः 8,009 बैठकों का कम आयोजन किया गया। नमूना जांचित जिलों में 2010-15 के दौरान 17 एवं 53 प्रतिशत के बीच कम बैठकें की गईं।

2.2.12 अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन में एक त्रियामी तंत्र जैसे समुदाय आधारित अनुश्रवण, बाह्य मूल्यांकन एवं आंतरिक अनुश्रवण के माध्यम से गहन उत्तरदायी ढांचे को परिकल्पित किया गया था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि:

- समझौता ज्ञापन के अनुसार, कार्यक्रम के उपयुक्त निर्धारण, मूल्यांकन एवं अनुश्रवणार्थ स्वास्थ्य मिशन की द्विवार्षिक बैठकों का आयोजन अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य स्वास्थ्य मिशन की वांछित 18 बैठकों के प्रति मिशन के आरम्भ से केवल तीन (17 प्रतिशत) बैठकों का आयोजन किया गया। इसी तरह, जिला स्तर पर 216 बैठकों के प्रति केवल 17 बैठकों (आठ प्रतिशत) का आयोजन किया गया था। नमूना जांचित जिला अस्पताल सोसाइटियों में 2010-15 के दौरान 30 बैठकों के प्रति केवल सात बैठकों (23 प्रतिशत) का आयोजन किया गया था। 2010-15 के दौरान बैठकों की कमी की प्रतिशतता 50 एवं 100 के मध्य थी। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि भविष्य में अपेक्षित बैठकों का आयोजन किया जाएगा।
- जिला एवं राज्य स्तर पर लेखाओं की लेखापरीक्षा हेतु आंतरिक लेखापरीक्षा पद्धति नहीं थी। 2010-14 के दौरान केवल वार्षिक लेखे अर्थात् प्राप्ति एवं भुगतान, आय एवं व्यय, लेखे तथा तुलन पत्र को चार्टर्ड एकाउंटेंटों से तैयार करवाया गया था।
- जन सुनवाई एवं संवाद को 2010-15 के दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन ढांचे के अनुसार राज्य में किसी स्तर पर आयोजित नहीं किया गया था। तथ्यों को स्वीकारते हुए मिशन निदेशक ने बताया (अप्रैल 2015) कि निधियों की अनुपलब्धता के कारण ऐसी कोई भी गतिविधि किसी स्तर पर आयोजित नहीं की गई थी।

⁷⁵ नमूना जांचित जिलों में तीन जिला अस्पताल, 17 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र एवं 37 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र।

- साप्ताहिक आयरन फोलिक एसिड सप्लीमेंटेशन (डब्ल्यू आई एफ एस) प्रोग्राम को लागू करने हेतु राज्य सरकार के निर्देशानुसार (दिसम्बर 2012) जिला स्तरीय समन्वय एवं अनुश्रवण समितियों का गठन किया जाना अपेक्षित था। तथापि यह देखा गया कि राज्य में मार्च 2015 तक केवल चार⁷⁶ जिला स्तरीय समन्वय एवं अनुश्रवण समितियों का गठन किया गया था तथा अपेक्षित 31 बैठकों के प्रति उक्त अवधि के दौरान इन जिलों में केवल 14 बैठकों का संचालन किया गया था। अतः राज्य के आठ जिलों में राज्य स्तरीय समन्वय समितियों का गठन न करने के कारण डब्ल्यूआई0एफ0एस0 कार्यक्रम के अनुश्रवण को सुनिश्चित नहीं किया गया। मिशन निदेशक ने तथ्यों की पुष्टि की (अप्रैल 2015)।
- जिला स्तरीय सतर्कता एवं अनुश्रवण समिति का गठन तीन नमूना जांचित जिलों में से दो में किया गया था (चम्बा: अक्टूबर 2014 एवं कुल्लू: सितम्बर 2014) तथा जिला सोलन में मई 2015 तक ऐसी समिति का गठन नहीं किया गया था। उक्त दो जिलों में जिला स्तरीय सतर्कता एवं अनुश्रवण समिति के गठन में विलम्ब भारत सरकार द्वारा जारी निर्देशों की तिथि (दिसम्बर 2012) से 47 एवं 53 मास का था सोलन जिला में जिला स्तरीय सतर्कता एवं अनुश्रवण समिति का गठन न करने के कारण, कुल्लू एवं चम्बा जिलों में जिला स्तरीय सतर्कता एवं अनुश्रवण समिति के गठन में विलम्ब एवं अनुश्रवण कार्यक्रम लागू करने हेतु इन समितियों के द्वारा कोई क्षेत्रीय निरीक्षण न करने से भी सतर्कता तंत्र का उद्देश्य अप्राप्त रहा।
- राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के दिशा-निर्देशों में केन्द्र तथा राज्य के द्वारा समय-समय पर स्वतंत्र अभिकरणों से स्कीम के प्रभाव को सुनिश्चित करने हेतु आवधिक मूल्यांकन अध्ययन करवाना था, लेकिन यह पाया गया कि स्कीम के प्रभाव को जानने के लिए 2010-15 के दौरान कोई मूल्यांकन अध्ययन नहीं किया गया।

2.2.13 मातृ एवं शिशु मृत्यु दर

विभिन्न हस्तक्षेपों द्वारा जैसे सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों एवं उप-स्वास्थ्य केन्द्रों में सुरक्षित प्रसव हेतु भौतिक एवं जनशक्ति अवसंरचना उपलब्ध करवाना, सिक न्यू बार्न केयर इकाइयों की स्थापना, आपातकाल प्रसूति देखभाल, 100 दिनों तक आयरन, फॉलिक एसिड की गोलियां प्रदान करना, सभी पात्र महिलाओं हेतु प्रसवोत्तर देखभाल तथा गर्भवती महिलाओं हेतु मुफ्त परिवहन सुविधा इत्यादि से मातृत्व के साथ-साथ शिशु मृत्यु दर को कम करना राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन का उद्देश्य है। मार्च 2012 तक मातृ मृत्यु दर एवं शिशु मृत्यु दर को क्रमशः 100/100000 गर्भवती महिलाओं तथा 30/1000 लाइव बर्थ तक कम करना राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन का अनुमानित परिणाम था। नमूना पंजीकरण प्रणाली एवं वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण द्वारा किए गए सर्वेक्षण के द्वारा राज्य तथा देश की शिशु मृत्यु दर, मातृ मृत्यु दर तथा कुल गर्भाधान दर को तालिका-2.2.10 में दिया गया है।

तालिका-2.2.10
2010-14 के दौरान राज्य में मातृत्व मृत्युदर एवं शिशु मृत्यु दर

(संख्या)

सूचकों का विवरण	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अनुसार प्राप्त किए जाने वाले लक्ष्य	राज्य द्वारा वर्षवार निर्धारित लक्ष्य		वर्ष के अन्त में उपलब्धियां	राष्ट्रीय स्तर पर
		वर्ष	लक्ष्य		
शिशु मृत्यु दर	2012 तक 30/1000 सफल जन्म	2010	--	40	47
		2011	--	38	44
		2012	30	36	42
		2013	25	35	40
		2014	20	35	40
मातृ मृत्यु दर	2012 तक 100/100000 सफल जन्म	2010-2014	मातृ मृत्यु दर हिमाचल प्रदेश राज्य के लिए प्रविकलित नहीं हैं।		
कुल गर्भाधान दर	2012 तक 2.1	2010	--	1.8	2.5
		2011	--	1.8	2.4
		2012	--	1.7	2.4
		2013	--	1.7	2.3
		2014	--	अपेक्षित	अपेक्षित

स्रोत: मिशन निदेशक, राज्य, एसआरएस बुलेटिन तथा वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण द्वारा आपूरित डाटा।

जैसा कि तालिका-2.2.10 दर्शाती है कि शिशु मृत्यु दर राज्य में 40 (2010) से घटकर 35 (2014) हुई है परन्तु राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत निर्धारित लक्ष्य से अधिक रही थी। राज्य की कुल गर्भाधान दर 1.8 से 1.7 तक घटी तथा राष्ट्रीय औसत 2.4 एवं राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत निर्धारित लक्ष्य से कम थी। मिशन निदेशक ने बताया (जून 2015) कि मातृ मृत्यु दर का राज्य में अनुमान नहीं लगाया गया यद्यपि मातृ मृत्यु दर को कम करने हेतु विभिन्न कदम उठाए जा रहे थे।

2.2.14 निष्कर्ष एवं सिफारिशें

स्कीम का मुख्य उद्देश्य ग्रामीण लोगों को न्यायसंगत, समर्थ योग्य, उत्तरदायी एवं प्रभावी प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं को पहुंचाने में सुधार करना था, जो अधिकांशतः अपूर्ण रहा। समीक्षा में आयोजना प्रक्रिया तथा वित्तीय प्रबंधन के स्पष्ट अंतरालों को रेखांकित किया गया है। वर्षानुवर्ष की निरंतर बचतें प्रकट करती हैं कि लाभार्थियों को अधिकतम लाभ पहुंचाने हेतु कार्यक्रम निधियों का बेहतर प्रयोग नहीं किया था।

सरकार को योजना में हितधारकों को खण्ड/निम्न जमीनी स्तर पर शामिल करने तथा निधियों की समय पर प्रयुक्ति को सुनिश्चित करने हेतु विचार करना चाहिए।

अवसंरचना, जनशक्ति एवं उपकरण, भारतीय जन स्वास्थ्य मानक के प्रावधानों के अनुरूप नहीं थे। आशा की स्थापना में विलम्ब हुआ तथा ग्रामीण स्वास्थ्य एवं स्वच्छता समितियों को पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया। जिला अस्पतालों में चिकित्सा एवं सहायक स्टाफ दोनों में, विशेषतया दवाई की शाखा में विशेषज्ञता में निपुण कार्मिकों की कमी थी।

सरकार को स्वास्थ्य देखभाल केन्द्रों पर अवसंरचनात्मक आवश्यकताओं में सुधार करने तथा भारतीय जन स्वास्थ्य मानकानुसार चिकित्सा एवं पैरा मेडिकल स्टाफ के पदों को प्राथमिकता के आधार पर संस्वीकृत करने का विचार करना चाहिए।

निवार्य रोगों के प्रति प्रतिरक्षण, इत्यादि एवं कार्मिकों को निर्धारित लक्ष्य से कम प्रशिक्षित किया गया। गुणवत्ता जांच के बिना दवाइयों को वितरित एवं प्रदान किया गया। कई प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कोल्ड चैन उपकरण उपलब्ध नहीं थे जिनके बिना प्रतिरक्षण प्रभावी नहीं हो सकता और दुष्प्रभाव का जोखिम था।

सरकार को प्रतिरक्षण कार्यक्रम, दवाइयों के उपार्जन एवं वितरण, सभी आवश्यक दवाई उपकरणों की सभी सामुदायिक/ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में उपलब्धता सुनिश्चित करने के अतिरिक्त सभी प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में कॉल्ड चैन उपकरण उपलब्ध करवाने का विचार करना चाहिए।

यद्यपि नवीन परियोजनाओं जैसे चल चिकित्सा इकाइयां तथा टेलीमेडिसीन को आरम्भ किया था, लेकिन पूर्ण रूप से क्रियान्वित नहीं किया गया था जिससे लाभार्थियों को समय पर लाभ मिल सके।

सरकार को नवीन परियोजनाओं जैसे चल चिकित्सा इकाइयां तथा टेलीमेडिसीन को प्राथमिकता के आधार पर चलाने पर विचार करना चाहिए ताकि जनता को समय पर गुणवत्ता चिकित्सा सेवाएं उपलब्ध करवाई जा सकें।

अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर था क्योंकि राज्य/जिला स्वास्थ्य मिशन की बैठकें नियमित रूप से आयोजित नहीं की गई थी और आठ (12 में से) जिलों में जिला स्तरीय समन्वय समितियां नहीं बनाई गई थी। इसके अतिरिक्त जिला एवं राज्य स्तर पर आंतरिक लेखापरीक्षा पद्धति, जच्चा-बच्चा ट्रैकिंग तंत्र हेतु व्यापक कॉल सेंटर, किशोर स्वास्थ्य परामर्श व हैल्पलाइन आदि स्थापित नहीं की गई थीं।

सरकार को आंतरिक एवं अनुश्रवण तंत्र को मजबूत करने और जच्चा-बच्चा ट्रैकिंग तंत्र हेतु व्यापक कॉल सेंटर, किशोर स्वास्थ्य परामर्श एवं हैल्पलाइन आदि की स्थापना पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को अगस्त 2015 में सरकार को संदर्भित किये गये थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

उच्च शिक्षा विभाग

2.3 राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान

माध्यमिक स्तर पर शिक्षा के सार्वभौमिकरण एवं शिक्षा में गुणवत्ता सुधार हेतु भारत सरकार ने राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान मार्च 2009 में आरम्भ किया था। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की निष्पादन लेखापरीक्षा कार्यक्रम के मितव्ययी, कार्यकुशल एवं प्रभावी क्रियान्वयन को निर्धारित करने की दृष्टि से किया गया था। महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

मुख्य बातें:

- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत वार्षिक कार्य योजना को 2013-15 के दौरान जिला स्तर पर, पाठशाला स्तर की विकासात्मक योजना का विचार किए बिना, तैयार किया गया था।
(परिच्छेद 2.3.2.1)
- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत ₹ 348.47 करोड़ की कुल उपलब्ध निधियों में से विभाग कार्यक्रम के विभिन्न घटकों पर केवल ₹ 218.67 करोड़ ही खर्च कर सका तथा मार्च 2015 तक ₹ 129.80 करोड़ (37 प्रतिशत) अप्रयुक्त रहे।
(परिच्छेद 2.3.3)
- पांच आदर्श पाठशालाओं के निर्माणार्थ भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा मार्च 2010 में प्रदान किए गए ₹ 7.23 करोड़ में से ₹ 4.70 करोड़ कार्य की धीमी गति (एक) तथा बाधामुक्त जमीन उपलब्ध न करवाने (चार) के कारण निष्पादन अभिकरण के पास अप्रयुक्त रहे।
(परिच्छेद 2.3.4.6)
- सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजना चरण-II के क्रियान्वयन में विलम्ब समय पर निविदाओं को अंतिम रूप न देने के कारण हुआ जिसके परिणामस्वरूप राजकीय पाठशालाओं के विद्यार्थियों को परियोजना के अभिप्रेत लाभों से मार्च 2015 तक वंचित रहना पड़ा।
(परिच्छेद 2.3.6.1)
- पाठशालाओं में अध्यापन एवं अध्यापन सहायता स्टाफ के संवर्ग में कमी थी। पाठशालाओं में उक्त स्टाफ की कमी प्रतिशतता मार्च 2015 तक 14 एवं 39 के बीच थी। अन्य/गैर-शिक्षण कर्मियों की संस्वीकृत संख्या शिक्षण कर्मियों की संख्या का 80 प्रतिशत थी जो बहुत अधिक थी।
(परिच्छेद 2.3.8)
- 2011-15 के दौरान परीक्षा परिणाम बहुत खराब थे क्योंकि दो से 16 के मध्य पाठशालाओं की कक्षा X का परिणाम शून्य प्रतिशत था तथा 134 तथा 232 के मध्य पाठशालाओं का परिणाम 25 प्रतिशत से कम था। इसी प्रकार, 2014-15 के दौरान कक्षा XII में 10 पाठशालाओं का परिणाम शून्य प्रतिशत था तथा 48 पाठशालाओं का परिणाम 25 प्रतिशत से कम था।
(परिच्छेद 2.3.9)
- मार्च 2015 तक विभाग द्वारा स्कीम के अन्तर्गत निर्धारित आंतरिक लेखापरीक्षा प्रबंध स्थापित नहीं किये गये थे।
(परिच्छेद 2.3.10)

2.3.1 परिचय

भारत सरकार ने प्रत्येक बस्ती से पर्याप्त दूरी पर माध्यमिक पाठशाला उपलब्ध करवाने, माध्यमिक स्तर पर शिक्षा गुणवत्ता में सुधार हेतु तथा लिंग, सामाजिक-आर्थिक तथा विकलांग गतिरोधों को दूर करने हेतु कक्षा IX-XII में भर्ती की वृद्धि के उद्देश्य से मार्च 2009 में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान को आरम्भ किया। स्कीम पहुंच में सुधार, औचित्य एवं गुणवत्ता की त्रिआयामी रणनीति पर आधारित है। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की निधियन व्यवस्था केन्द्रीय एवं राज्य सरकार के बीच 75:25 के अनुपात में है।

संगठनात्मक ढांचा

स्कीम को समिति पंजीकरण अधिनियम 1860 के अधीन पंजीकृत राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी द्वारा क्रियान्वयित किया जा रहा है। राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी मुख्यमंत्री की अध्यक्षता एवं अन्य सदस्यों वाली शासी परिषद तथा

राज्य स्तर पर अतिरिक्त मुख्य सचिव (शिक्षा) की अध्यक्षता वाली कार्यकारी परिषद जिसे मिशन निदेशक के रूप में निदेशक उच्चतर शिक्षा एवं राज्य परियोजना निदेशक के सहयोग से क्रियान्वयित किया जा रहा है। क्षेत्रीय स्तर पर राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान जिला परियोजना अधिकारियों द्वारा पाठशाला के प्रधानाचार्यों/मुख्याध्यापकों के सहयोग से क्रियान्वयित किया जा रहा है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निर्धारित करने के लिए थे कि:

- कार्यक्रम के विभिन्न घटकों को लागू करने में योजना प्रभावोत्पादक थी;
- निधियों की आवश्यकता कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु पर्याप्त रूप से निर्धारित की गई थी तथा मुख्य मध्यस्थताओं को लक्षित मानकों के अनुसार किया जा रहा था;
- माध्यमिक शिक्षा के महत्वपूर्ण अवसंरचना अंतराल चिन्हित करने तथा पूर्ण करने हेतु राज्य सरकार के प्रयास पर्याप्त थे;
- सामाजिक वंचित समुदायों को पर्याप्त अवसर प्रदान करने के द्वारा माध्यमिक शिक्षा में सुधार था; तथा
- पर्याप्त अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र विद्यमान था।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से उद्भूत हुए:

- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के क्रियान्वयनार्थ समय-समय पर भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा जारी सरकारी अधिसूचनाएं एवं अनुदेश;
- विभागीय नियमावली/नीतियां/नियम एवं विनियम;
- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान पर नियमावली/दिशा निर्देश;
- राज्य वित्तीय नियम/बजट/सहायक कोषागार नियम; तथा
- स्कीम/कार्यक्रम के अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु निर्धारित प्रक्रियाएं।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

2010-15 की अवधि हेतु राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के क्रियान्वयन की समीक्षा निदेशक, उच्चतर शिक्षा, राज्य परियोजना निदेशक, 12 जिलों में से तीन⁷⁷ जिलों, चयनित जिलों में 366 में से 18 राजकीय उच्च पाठशालाओं⁷⁸ और चयनित जिलों में 643 में से 18 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं⁷⁹ के अभिलेखों की नमूना जांच सरल यादृच्छिक प्रतिदर्श प्रतिस्थापन पद्धति के द्वारा की गई।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मापदण्ड तथा लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र को आरम्भिक बैठक में अतिरिक्त मुख्य सचिव, शिक्षा तथा राज्य परियोजना निदेशक के साथ विवेचित किया (मार्च 2015) था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को अतिरिक्त मुख्य सचिव, शिक्षा के साथ आयोजित समापन सम्मेलन में अक्टूबर 2015 में विवेचित किया था। राज्य सरकार के विचारों को यथास्थान प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.3.2 योजना

2.3.2.1 राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत जिला/विद्यालय स्तरीय योजनाओं को तैयार करना

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के लिए वित्तीय प्रबंधन एवं उपार्जन, 2012 की नियम पुस्तिका (फरवरी 2012 से लागू) में प्रत्येक आवास/गांव/शहरी झोंपड़पट्टी को आवृत्त करते हुए विस्तृत क्षेत्रीय निरीक्षण एवं परिवारों तथा स्थानीय शासन से (ग्राम सभा/ शहरी क्षेत्रों हेतु वार्ड सभा) गहन बातचीत के लिए जिला स्तर एवं पाठशाला

⁷⁷ कांगड़ा, शिमला एवं सिरमौर।

⁷⁸ जिला कांगड़ा: बोडा, डुगियारी, इंदौरा (छात्र), इंदौरा (छात्रा), रजोल एवं तुन्नर, जिला शिमला: भाडगवाली, बजरोजीपुल, चिलाडला, कुठार, निरथ तथा टोडसा तथा जिला सिरमौर: भूरिया, चारना, देवमानल, जखांडों, मिलाह एवं रोनाहाट।

⁷⁹ जिला कांगड़ा: भवारना, धीरा, कन्दरोरी, मोहरली, रैत एवं शाहपुर; जिला शिमला: बलग, चिड़गांव, देहा, धमवाड़ी, नोगली तथा रामपुर (छात्र) तथा जिला सिरमौर: भावाई, गंदरोड़ी, पनिआना, राजगढ़, सनीओदीदाग तथा टिम्बी।

स्तर पर कोर प्लानिंग टीमों का गठन करना परिकल्पित है। पाठशाला के मुख्याध्यापक/प्रधानाचार्य एवं उसकी टीम को योजना हेतु स्थानीय संसाधन के रूप में कार्य करना था एवं पाठशाला की विवेचित भूमिका पर बल देना तथा पाठशाला की सुधार योजना को विकसित करते हुए जिला माध्यमिक शिक्षा योजना की रचना के लिए कार्य करना था। दिशा-निर्देशों में आगे प्रावधान है कि पाठशाला स्तर पर योजना आधारित सापेक्ष योजना 2012-17 की अवधि हेतु प्रत्येक जिले को तैयार करना था। सापेक्ष योजना को मध्य नजर रखते हुए प्रत्येक वर्ष के लिए वार्षिक कार्य योजना तथा बजट तैयार किए जाने थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान जिला स्तर पर कोर टीमों का गठन किया गया था परन्तु इन्हें पाठशाला स्तर पर गठित नहीं किया था। आगे यह देखा गया कि सापेक्ष योजना केवल राज्य स्तर पर बनाई गई थी तथा वार्षिक कार्य योजनाओं को जिला स्तर पर 2013-15 के दौरान पाठशाला स्तर की विकास योजनाओं को विचार किए बिना तैयार किया गया था। 2013-15 की अवधि हेतु स्कीम के क्रियान्वयन के लिए समस्त योजना को जिला स्तर पर जमीनी स्तर के कार्यकर्ताओं को सम्मिलित किए बिना बनाई गई थी जिसके परिणामस्वरूप अपेक्षित अवसंरचना का सृजन नहीं हुआ जैसाकि **परिच्छेद 2.3.4** में इंगित है। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने आश्वस्त किया कि भविष्य में योजना बनाते समय पाठशाला प्रबंधन समितियों की पूर्ण भागेदारी को सुनिश्चित किया जाएगा।

2.3.3 वित्तीय निष्पादन

भारत सरकार तथा राज्य द्वारा राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत जारी की गई निधियों की स्थिति तथा इसके प्रति 2010-15 के दौरान किया गया व्यय **तालिका-2.3.1** में दिया गया है।

तालिका-2.3.1
2010-15 के दौरान राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत जारी की गई निधियों की स्थिति तथा इसके प्रति किये गये व्यय की स्थिति

वर्ष	अनुमोदित परिव्यय	अथ शेष	प्राप्त निधियां				निधियों की कुल उपलब्धता	किया गया व्यय	अव्ययित शेष
			भारत सरकार	राज्य	अन्य प्राप्ति	ब्याज			
2010-11	123.90	3.95	37.22	8.48	--	0.24	49.89	23.69 (47)	26.20 (53)
2011-12	100.59	26.20	22.29	12.21	0.01	0.81	61.52	19.91 (32)	41.61 (68)
2012-13	40.24	41.61	57.01	19.00	0.15	2.61	120.38	42.90 (36)	77.48 (64)
2013-14	47.73	77.48	112.16	37.80	0.01	6.97	234.42	48.43 (21)	185.99 (79)
2014-15	131.96	185.99	12.69	4.23	10.00	0.63	213.54	83.74 (39)	129.80 (61)
कुल	444.42		241.37	81.72	10.17	11.26		218.67	

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित आंकड़े। कोष्ठक में दिये गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

2010-15 के लिए अनुमोदित ₹ 444.42 करोड़ के परिव्यय के प्रति, राज्य परियोजना निदेशक के पास कुल ₹ 348.47 करोड़⁸⁰ उपलब्ध थे जिसमें से ₹ 218.67 करोड़ प्रयुक्त किए गए परिणामतः मार्च 2015 के अंत में ₹ 129.80 करोड़ (37 प्रतिशत) अव्ययित पड़े थे। निधियां विभिन्न अभिकरणों को सिविल निर्माण कार्यों हेतु अग्रिम में दी गई निधियों को प्रयोग न करने के कारण अप्रयुक्त रहीं, जैसा कि **परिच्छेद 2.3.3.1** में इंगित है। राज्य में निधियों को कम प्रयुक्त करने की प्रतिशतता 2010-15 के दौरान 53 एवं 79 के मध्य थी।

नमूना जांच किये गये जिलों में 2010-15 के दौरान कुल ₹ 57.39 करोड़ की उपलब्ध निधियों में से सम्बंधित जिलों ने ₹ 51 करोड़ प्रयुक्त किए थे, परिणामतः ₹ 6.39 करोड़ कम प्रयुक्त किए गए।

तथ्यों को स्वीकारते हुए राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि 2010-15 के दौरान वित्तीय वर्ष के अंत में निधियां विभिन्न स्तरों पर अव्ययित शेषों के कारण अप्रयुक्त रहीं। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि निधियों के कम प्रयुक्त करने के परिणामस्वरूप भारत सरकार के साथ-साथ राज्य सरकार से कम निधियों की प्राप्ति हुई एवं स्कीम का क्रियान्वयन प्रभावित हुआ जैसाकि **परिच्छेद 2.3.4** एवं **2.3.6** में दिया गया है।

2.3.3.1 राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत निर्माण कार्यों हेतु अग्रिमों का समायोजन न करना

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान हेतु वित्तीय प्रबंधन एवं उपार्जन, 2012 के परिच्छेद 5.24.3 में प्रावधान है कि सभी अग्रिमों को प्रयुक्ति प्रमाण पत्रों की प्राप्ति पर समायोजित किया जाना चाहिए तथा व्यय विवरणों को निर्धारित अवधि की समाप्ति के तुरंत बाद प्राप्त करना चाहिए। नियमों में आगे प्रावधान है कि राज्य क्रियान्वयन

⁸⁰ अथशेष: ₹ 3.95 करोड़; भारत सरकार अंश: ₹ 241.37; राज्यांश: ₹ 81.72 करोड़; अन्य प्राप्ति: ₹ 10.17 करोड़ तथा ब्याज: ₹ 11.26 करोड़।

सोसाइटी को अग्रिमों के समायोजन का अनुश्रवण कड़ाई से करना तथा इसके द्रुतगामी समायोजन हेतु उपचारी कदम उठाने चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2010-15 के दौरान सिविल निर्माण कार्यों के निष्पादनार्थ विभाग द्वारा निष्पादन अभिकरणों को ₹ 141.92 करोड़ अग्रिम दिए गये थे। इसमें से केवल ₹ 19.76 करोड़ समायोजित किए थे तथा शेष ₹ 122.16 करोड़⁸¹ मार्च 2015 तक निष्पादन अभिकरणों द्वारा नियत अवधि में निर्माण कार्यों को पूर्ण न करने के कारण असमायोजित रहे जिसके परिणामस्वरूप लाभार्थियों को भी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहना पड़ा। तथ्यों को स्वीकार करते हुए राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि कार्यों की प्रगति की समीक्षा नियमित रूप से की जा रही थी एवं निर्माण कार्यों को पूर्ण करके अग्रिमों के समायोजन हेतु प्रयास किए जा रहे थे।

कार्यक्रम का क्रियान्वयन

2.3.4 अवसंरचनात्मक सुविधाएं

2.3.4.1 अवसंरचना हेतु अपर्याप्त प्रावधान

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के दिशा-निर्देशों की धारा 3.4.1 में प्रत्येक विद्यमान पाठशाला हेतु अवसंरचना के सुदृढीकरण हेतु प्रावधान है जैसे कि विज्ञान प्रयोगशाला, कला/क्राफ्ट/सांस्कृतिक कक्ष, लड़के एवं लड़कियों हेतु अलग-अलग शौचालय, पेयजल आदि। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के दिशा निर्देशों के अनुसार उपरोक्त सुविधाएं 12वीं पंचवर्षीय योजना के अंत अर्थात् मार्च 2017 उपलब्ध करवाई जानी हैं।

2010-15 के दौरान राज्य में राजकीय उच्च पाठशालाओं एवं राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में उपलब्ध न करवाई गई सुविधाओं की वर्षवार स्थिति को तालिका-2.3.2 में दिया गया।

तालिका-2.3.2

2010-15 के दौरान राज्य में राजकीय उच्च पाठशालाओं एवं राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में उपलब्ध न करवाई गई सुविधाओं की वर्षवार स्थिति

(स्कूलों की संख्या)

वर्ष	कुल पाठशालाएं	विज्ञान प्रयोगशाला	कला/क्राफ्ट/सांस्कृतिक कक्ष	पुस्तकालय	अलग शौचालय खण्ड	पेयजल सुविधाएं
2010-11	2073	1019 (49)	अनुपलब्ध	1428 (69)	325 (16)	31 (02)
2011-12	2106	1193 (57)	-तदैव-	1475 (70)	243 (12)	45 (02)
2012-13	2162	1422 (66)	2000 (93)	1462 (68)	13 (01)	08 (--)
2013-14	2191	1340 (61)	2023 (92)	1456 (66)	13 (01)	07 (--)
2014-15	2386	1566 (66)	2196 (92)	1617 (68)	11 (01)	02 (--)

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित आंकड़े। कोष्ठक में दिये गए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

जैसा कि तालिका से स्पष्ट है कि 1566 (66 प्रतिशत), 2196 (92 प्रतिशत) एवं 1617 (68 प्रतिशत) पाठशालाओं में क्रमशः विज्ञान प्रयोगशाला, कला/क्राफ्ट/सांस्कृतिक कक्ष तथा पुस्तकालय मार्च 2015 तक नहीं थे। इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा उपलब्ध करवाए गए आंकड़े सही नहीं थे क्योंकि इसमें विज्ञान एवं प्रयोगशाला कक्षों में जो वृद्धि या कमी दर्शाई गई थी वो 2011-14 के दौरान राजकीय उच्च पाठशाला/राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं की कुल संख्या में दर्शाई गई वृद्धि के अनुरूप नहीं थी।

तीन नमूना जांचित जिलों की 36 नमूना जांचित पाठशालाओं (राजकीय उच्च पाठशाला: 18 एवं राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला: 18) में 14, 15, 31 एवं दो पाठशालाओं में क्रमशः विज्ञान प्रयोगशाला, पुस्तकालय, कला/क्राफ्ट/सांस्कृतिक कक्ष एवं पेयजल सुविधाएं नहीं थी तथा दो पाठशालाएं मार्च 2015 तक लड़कियों के लिए अलग शौचालय के बिना चल रही थी।

2.3.4.2 नए पाठशाला भवनों के निर्माण की स्थिति

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के क्रियान्वयन (2009-15) से 163 नए पाठशाला भवनों⁸² का परियोजना अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था। तदनुसार समझौता ज्ञापन/अनुबंध 112 नए पाठशाला भवनों के निर्माणार्थ राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत हिमाचल प्रदेश स्कूल शिक्षा सोसाइटी तथा हिमाचल प्रदेश शहरी विकास प्राधिकरण तथा सिविल विंग भारत संचार निगम लिमिटेड के मध्य हस्ताक्षरित किया गया। समझौता

⁸¹ बी0एस0एन0एल: ₹ 15.23 करोड़; हिमुडा: ₹ 4.92 करोड़ तथा हि0प्र0लो0नि0वि0: ₹ 102.01 करोड़।

⁸² 2009-10: 69; 2010-11: 45; 2011-12: 19 तथा 2014-15: 30।

ज्ञापन/अनुबंध की सेवा-शर्तों के अनुसार परियोजना लागत का 40 प्रतिशत अग्रिम में प्रदान किया जाना था तथा परियोजना को पूर्ण करने की अवधि हिमाचल प्रदेश स्कूल शिक्षा सोसाइटी द्वारा जारी प्रथम किशत की तिथि से एक वर्ष थी। समझौता ज्ञापन/अनुबंध का विवरण तथा हिमुडा एवं भारत संचार निगम लिमिटेड को संस्वीकृत परियोजना को तालिका-2.3.3 में इंगित किया गया है।

तालिका-2.3.3

मार्च 2015 तक हिमाचल शहरी विकास प्राधिकरण तथा भारत संचार निगम लिमिटेड द्वारा प्रचालित किये गए कार्यों की प्रास्थिति (कार्य संख्या में तथा ₹ करोड़)

निष्पादन अभिकरण का नाम (संस्वीकृति तिथि)	कुल परियोजना लागत	कुल संस्वीकृत कार्य	जारी निधियां	अद्यतन व्यय	अव्ययित निधि	पूर्ण कार्य	कार्य प्रगति पर	शुरू नहीं किये गए कार्य
हिमाचल शहरी विकास प्राधिकरण (अक्टूबर 2010)	18.68	40	14.48	13.81	0.67	21	13	6
कुल (i)	18.68	40	14.48	13.81	0.67	21	13	6
भारत संचार निगम लिमिटेड (अगस्त 2010)	10.66	24	10.19	9.25	0.94	21	1	2
भारत संचार निगम लिमिटेड (फरवरी 2013)	10.56	17	9.31	9.84	-0.53	14	3	0
भारत संचार निगम लिमिटेड (सितम्बर 2013)	8.66	13	5.72	5.54	0.18	8	4	1
भारत संचार निगम लिमिटेड (जून 2014)	10.33	18	2.00	2.00	0	0	12	6
कुल (ii)	40.21	72	27.22	26.63	0.59	43	20	9
सकल योग (i)+(ii)	58.89	112	41.70	40.44	1.26	64	33	15

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित आंकड़े।

जैसा कि तालिका से सुस्पष्ट है कि ₹ 58.89 करोड़ की कुल परियोजना लागत के प्रति ₹ 41.70 करोड़ की राशि हिमुडा/ भारत संचार निगम लिमिटेड को जारी की गई थी (अक्टूबर 2010-जून 2014), जिसमें से ₹ 40.44 करोड़ 112 नए पाठशाला भवनों के निर्माणार्थ व्यय किए जा चुके थे। इसमें से 64 पाठशालाओं का निर्माण कार्य पूर्ण हो चुका था तथा 33 भवन निर्माण कार्यों की धीमी गति के कारण जुलाई 2015 तक अधूरे थे तथा 15 भवनों का निर्माण कार्य भूमि की अनुपलब्धता के कारण आरम्भ नहीं किया गया था एवं ₹ 1.26 करोड़ की निधियां हिमुडा/ भारत संचार निगम लिमिटेड के पास अव्ययित पड़ी थी।

साथ ही यह भी सामने आया कि ₹ 26.39 करोड़ की निधियां चल रहे निर्माण कार्यों को निश्चित अवधि के भीतर पूर्ण न करने के कारण भारत सरकार द्वारा जारी नहीं की गई थी तथा परियोजना अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित 163 में से 51 नए पाठशाला भवनों का निष्पादन कार्य वन भूमि सम्मिलित होने के कारण निष्पादन अभिकरणों को नहीं सौंपा जा सका था।

समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि निर्माण कार्य वन भूमि पड़ने के कारण आरम्भ नहीं किए जा सके तथा मामले को तुरंत उद्देश्यार्थ भारत सरकार के साथ उठाया जाएगा। तथापि तथ्य यह है कि लाभार्थी बच्चे पूर्व अपेक्षित औपचारिकताओं को पूर्ण न करने के कारण अभिप्रेत सुविधा से वंचित रहे।

2.3.4.3 विद्यमान पाठशालाओं के सुदृढ़ीकरण घटक के अंतर्गत संस्वीकृत अवसंरचना की स्थिति

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के लिए वित्तीय प्रबंधन एवं उपार्जन के परिच्छेद 1.2.2.1 के अनुसार माध्यमिक शिक्षा की सार्वभौमिक पहुंच को प्राप्त करने हेतु, अवसंरचना के अंतराल को विद्यमान माध्यमिक पाठशालाओं में सुदृढ़ीकरण करके जैसे अतिरिक्त कक्षा कमरों का निर्माण, प्रयोगशालाएं, पुस्तकालय, कम्प्यूटर कक्ष, लड़के एवं लड़कियों के लिए अलग-अलग शौचालय, आदि के द्वारा पूरा करना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि उक्त घटक के अंतर्गत परियोजना अनुमोदन बोर्ड ने (2010-15) विज्ञान प्रयोगशाला हेतु कमरा, कम्प्यूटर कक्ष, कला/क्राफ्ट एवं सांस्कृतिक हेतु कमरा, पुस्तकालय, अतिरिक्त कक्षा कमरे का निर्माण तथा 848 पाठशालाओं⁸³ में बच्चों के लिए विशेष आवश्यकता सहित मैत्रीपूर्ण शौचालयों का निर्माण एक वर्ष की अवधि में पूर्ण करना था। 848 पाठशालाओं में से 93 पाठशालाओं में कमरों का निर्माण कार्य पूर्ण किया जा चुका था तथा शेष 755 कार्यों हेतु ₹ 193.64 करोड़ स्वीकृत किए थे तथा इसके प्रति 2010-15 के दौरान निष्पादन अभिकरणों⁸⁴ को ₹ 126.83 करोड़ जारी किए थे। इसमें से ₹ 112.30 करोड़ (₹ 100.90 करोड़ जारी) में संस्वीकृत 487 (65 प्रतिशत) कार्य ₹ 9.01 करोड़ व्यय करने के उपरांत ₹ 91.89 करोड़ के अव्ययित शेष के साथ अपूर्ण थे, जिसका कारण क्षेत्र की दुर्गम भौगोलिक अवस्थाएं थी तथा ₹ 74.83 करोड़ में स्वीकृत 237 कार्य

⁸³ 2010-11: 349; 2011-12: 320 तथा 2014-15: 179।

⁸⁴ हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग; स्कूल प्रबंधन समिति; हिमाचल प्रदेश शहरी विकास प्राधिकरण तथा हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम।

(31 प्रतिशत) जुलाई 2015 तक शिक्षा विभाग के नाम भूमि हस्तांतरण न करने के कारण निष्पादनार्थ नहीं लिए गए थे। इसके अतिरिक्त ₹ 6.51 करोड़ में अनुमोदित 31 कार्य जुलाई 2015 तक भारत सरकार से निधियां प्राप्त न होने के कारण निष्पादनार्थ आवंटित नहीं किए थे। कार्यों को पूर्ण/आरम्भ न करने के कारण लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।

तथ्यों को स्वीकारते हुए राज्य परियोजना निदेशक, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान ने बताया (जुलाई 2015) कि अधिक संख्या में कार्य प्रगति पर होने के कारण भारत सरकार से निधियां प्राप्त नहीं हुई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपलब्ध निधियों से चल रहे निर्माण कार्यों को शीघ्रतम पूर्ण करने हेतु भी खर्च नहीं किया गया था जिससे लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रहना पड़ा।

2.3.4.4 फर्नीचर अनुदान की अविवेकपूर्ण अवमुक्ति

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के लिए वित्तीय प्रबंधन एवं उपार्जन के परिच्छेद 3.4.1 के अनुसार "पाठशालाओं का सुदृढीकरण" घटक के अंतर्गत फर्नीचर/फिक्चर⁸⁵ के उपार्जनार्थ उन पाठशालाओं को अनुदान दिया जाना था जहां पर पुस्तकालय, विज्ञान प्रयोगशाला, कला/क्राफ्ट/सांस्कृतिक/कम्प्यूटर कक्ष एवं कक्षा कमरों का निर्माण कार्य पूर्ण किया जा चुका था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि ₹ 12.30 करोड़ (मार्च 2014) राज्य परियोजना निदेशक (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान) द्वारा राज्य के 12 जिलों में 486 पाठशालाओं के लिए फर्नीचर अनुदान के रूप में अग्रिम सम्बंधित जिला परियोजना अधिकारी को सिविल अवसंरचना की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना फर्नीचर/फिक्चर की खरीद हेतु दिए जो कि राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के मानकों के विपरीत था।

तीन नमूना जांचित जिलों में यह देखा गया कि फर्नीचर अनुदान ₹ 5.05 करोड़⁸⁶ को जिला परियोजना अधिकारियों कांगड़ा, शिमला तथा सिरमौर द्वारा प्राप्त करके स्कूल प्रबंधन समितियों को जिला परियोजना अधिकारी कांगड़ा (₹ 2.64 करोड़) तथा शिमला (₹ 1.20 करोड़) द्वारा सिविल अवसंरचना की अपेक्षित उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना जारी किया था जबकि जिला परियोजना अधिकारी, सिरमौर ने समस्त ₹ 1.21 करोड़ की राशि को राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के बचत बैंक खाते में जमा किया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि निधियों को सिविल अवसंरचना को पूर्ण करने की प्रतयाशा में पहले ही जारी कर दिया था।

2.3.4.5 महिला विद्यार्थियों हेतु छात्रावास

उच्चतर एवं माध्यमिक स्तर पर लड़कों एवं लड़कियों की भर्ती में असमानता को कम करने के लिए पांच छात्रावासों⁸⁷ का निर्माण 2009-10 के दौरान केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम 'शैक्षिक पिछड़ा खण्ड में छात्राओं हेतु छात्रावास का निर्माण व चलाने के अंतर्गत केन्द्र एवं राज्य के मध्य 90:10 लागत के अंश पर संस्वीकृत किया गया था। इस स्कीम के अंतर्गत छात्रावास की सुविधा हेतु 14 से 18 के वयक्रम में 9वीं से 12वीं कक्षा तक की छात्राएं जो अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग अल्पसंख्यक तथा गरीबी रेखा से नीचे वाले परिवार से हो, वे ही पात्र थीं। मानकानुसार 100 छात्राओं की क्षमता वाले छात्रावास का निर्माण ₹ 42.50 लाख की लागत पर निर्मित किया जाना था तथा उसे चलाने हेतु, आवर्ती अनुदान ₹ 14.27 लाख प्रति वर्ष भी उपलब्ध करवाया जाना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि पांच छात्रावास कार्यों में से चार को 2011-12 के दौरान ₹ 2.39 करोड़⁸⁸ में ठेकेदारों को एक वर्ष की अवधि में पूर्ण करने हेतु सौंपा तथा पांचवें छात्रावास का निर्माण (राजकीय वरिष्ठ

⁸⁵ अतिरिक्त कक्षा: डेस्क/बेंच की खरीद हेतु ₹ 1.00 लाख; न्यूनतम 40 विद्यार्थियों हेतु कुर्सी, टेबल, काला/सफेद/हरा बोर्ड इत्यादि; विज्ञान प्रयोगशाला: प्रयोगशाला उपकरण एवं फर्नीचर की खरीद हेतु ₹ 1.00 लाख जैसे 20 विद्यार्थियों हेतु टेबल तथा स्टूल; कम्प्यूटर कक्ष: फर्नीचर की खरीद हेतु ₹ 0.37 लाख जैसे 20 विद्यार्थियों हेतु कम्प्यूटर लैब के लिए कम्प्यूटर टेबल एवं स्टूल कला/क्राफ्ट/सांस्कृतिक कक्षा फर्नीचर की खरीद हेतु ₹ 0.37 लाख जैसे कला, क्राफ्ट, सांस्कृतिक, इत्यादि से सम्बद्ध दरी, मैट एवं उपकरणों हेतु तथा पुस्तकालय कक्ष: फर्नीचर की खरीद हेतु ₹ 0.25 लाख जैसे रैक, अलमारी, कुर्सी, टेबल आदि।

⁸⁶ कांगड़ा: ₹ 2.64 करोड़, शिमला: ₹ 1.20 करोड़ तथा सिरमौर: ₹ 1.21 करोड़।

⁸⁷ चम्बा: राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय, तीसा; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय, मेहला; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय, हिमगिरी (सलूणी) ; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय, साच (पांगी) सिरमौर तथा राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय, शिलाई।

⁸⁸ राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय तीसा: ₹ 61.20 लाख; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय मेहला: ₹ 65.90 लाख; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय हिमगिरी: ₹ 56.58 लाख तथा राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय शिलाई: ₹ 55.57 लाख।

माध्यमिक पाठशाला, साच) मार्च 2015 तक वन भूमि पड़ने के कारण निष्पादनार्थ नहीं लिया जा सका था। राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला, शिलाई एवं हिमगिरी में लड़कियों के छात्रावास का निर्माण क्रमशः अक्टूबर 2014 एवं मार्च 2015 में प्रत्येक ₹ 75.00 लाख की लागत में पूर्ण किया था, जो जुलाई 2015 तक परिचालनार्थ आवर्ती अनुदान को स्वीकृत न करने के कारण इन्हें नहीं चलाया जा सका तथा राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला, मेहला तथा तीसा छात्रावास को निधियों के अभाव में जुलाई 2015 तक पूर्ण नहीं किया गया था। अतः राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला शिलाई एवं हिमगिरी में छात्रावासों को प्रयोग न करना तथा मेहला एवं तीसा के छात्रावासों को पूर्ण न करने से ₹ 2.77 करोड़⁸⁹ का व्यय निष्फल हुआ। उपरोक्त समय पर पूर्ण करने के लिए अपर्याप्त कार्रवाई की सुनिश्चितता तथा लाभार्थियों हेतु छात्रावास की प्रयुक्ति को विभागीय स्तर पर अत्यावश्यकता की कमी को दर्शाता है।

राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि हिमगिरि स्थित लड़कियों के छात्रावास को चालू कर दिया था तथा अन्य छात्रावास निश्चित अवधि में भारत सरकार से देरी से निधियां प्राप्त होने कारण पूर्ण नहीं किए जा सके। उत्तर स्पष्ट नहीं करता कि कैसे हिमगिरी छात्रावास की जुलाई 2015 तक इसके परिचालनार्थ कोई भी आवर्ती निधियों को प्राप्त किए बिना चालू कर दिया गया। इसके अतिरिक्त अन्य छात्रावासों के निर्माण को पूर्ण करने में तीन वर्ष से अधिक विलम्ब पंजीकरण के लिंग समानता (निष्पक्षता) पर सीधा प्रभाव डालती है।

2.3.4.6 आदर्श पाठशालाओं का निर्माण

भारत सरकार ने राज्य में शैक्षिक पिछड़ा खण्ड में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत आदर्श अवसंरचना, नवीनतम पाठ्यक्रम, सही शासन सहित आदर्श पाठशालाओं की स्थापना को संस्वीकृत (2009-10) किया। ऐसी पांच⁹⁰ पाठशालाओं का निर्माण चम्बा एवं सिरमौर जिला में प्रति पाठशाला ₹ 3.02 करोड़ की लागत में (मार्च 2010) अनुमोदित किया जिन्हें कम से कम पांच एकड़ की भूमि में निर्मित किया जाना अपेक्षित था। ₹ 7.23 करोड़ की प्रथम किस्त (केन्द्र: ₹ 6.78 करोड़ तथा राज्य: ₹ 0.45 करोड़) मार्च 2010 में राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी द्वारा प्राप्त की गई थी तथा मार्च 2013 तक कार्य के निष्पादन के लिए जारी की गई थी (मार्च 2011)। इसी बीच राज्य सरकार ने उक्त पांच माध्यमिक पाठशालाओं तथा उच्च पाठशालाओं को आदर्श वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में नवम्बर 2010 में अपेक्षित अवसंरचना उपलब्ध किए बिना उच्चिकृत किया।

तथापि, यह देखा गया कि पांच में से तीन⁹¹ पाठशालाओं का निर्माण कार्य जून 2015 तक बाधा मुक्त स्थल उपलब्ध करवाने में विभाग की विफलता के कारण हिमुडा द्वारा निष्पादनार्थ नहीं लिए गये थे क्योंकि उपलब्ध सटी हुई जमीन वन भूमि थी। ₹ 7.23 करोड़ की उपलब्ध निधियों में से केवल ₹ 2.53 करोड़ की राशि हिमुडा द्वारा चार आर सीसी स्लैब पर आदर्श पाठशाला कंडियारी (₹ 2.51 करोड़) के सम्बन्ध में व्यय किए थे तथा कुंसनधरी (₹ 0.02 करोड़) स्थित आदर्श पाठशाला के स्थल निकासी में भी वन स्वीकृति सम्मिलित थी जो कि जून 2015 तक नहीं हो पायी थी। वन भूमि (आदर्श पाठशाला को छोड़कर) विभाग के नाम हस्तांतरण न होने के कारण ₹ 4.70 करोड़ हिमुडा के पास मार्च 2010 से अप्रयुक्त पड़े थे जिसके परिणामस्वरूप लाभार्थियों को अभिप्रेत सुविधाओं से वंचित रहना पड़ा।

तथ्यों को स्वीकारते हुए राज्य परियोजना निदेशक (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान) ने बताया (जून 2015) कि वन हस्तांतरण से सम्बद्ध मामला प्रक्रियाधीन है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पूर्व अपेक्षित औपचारिकताओं को हिमुडा को निधियां जारी करने से पूर्व ध्यान में रखना चाहिए था।

2.3.4.7 भूमि के स्वामित्व को हस्तांतरित किए बिना पाठशालाओं को चलाना

हिमाचल प्रदेश माध्यमिक शिक्षा कोड, 2012 के परिच्छेद 6.2 (i) में प्रावधान है कि प्रत्येक पाठशाला की अपनी जमीन विभाग के नाम होनी चाहिए।

⁸⁹ राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला, तीसा: ₹ 61.20 लाख; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला, मेहला: ₹ 65.90 लाख; राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला, हिमगिरी: ₹ 75.00 लाख तथा राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला, शिलाई: ₹ 75.00 लाख।

⁹⁰ चम्बा: राजकीय उच्च पाठशाला खुसंगरी (तीसा), राजकीय उच्च पाठशाला बारियां कोठी (मेहला), राजकीय उच्च पाठशाला धंध (सलूणी) तथा माध्यमिक पाठशाला हिल्लौर (पांगी) सिरमौर: राजकीय उच्च पाठशाला कंडियारी (शिलाई)।

⁹¹ राजकीय उच्च पाठशाला बारियां कोठी (मेहला), राजकीय उच्च पाठशाला धंध (सलूणी) तथा माध्यमिक पाठशाला हिल्लौर (पांगी)।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य माध्यमिक शिक्षा कोड के प्रावधान के विपरीत नमूना जांचित जिलों⁹² कांगड़ा एवं शिमला में 26 राजकीय उच्च पाठशाला तथा 64 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला मई 2015 तक विभाग के स्वामित्व में न ली गई जमीन के भवनों पर चलाई जा रही थी। भूमि स्वामित्व या तो वन विभाग के पास था अथवा कुछ अन्य सरकारी विभागों के पास। शिक्षा विभाग के नाम भूमि हस्तांतरण को करने हेतु मई 2015 तक न तो सम्बन्धित उप-शिक्षा निदेशक उच्चतर शिक्षा द्वारा और न ही सम्बद्ध पाठशाला प्राधिकारियों द्वारा प्रयास किए गए थे।

तथ्यों को स्वीकारते हुए उपनिदेशक उच्चतर शिक्षा, कांगड़ा ने बताया (मई 2015) कि पाठशाला प्राधिकारियों को निर्देश दिए गये थे कि विभाग के नाम भूमि हस्तांतरण के मामले को सम्बद्ध विभागों से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करने के बाद सम्बन्धित उपायुक्त के साथ उठाएं।

2.3.4.8 नमूना जांचित पाठशालाओं में अपर्याप्त अवसंरचना

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के लिए वित्तीय प्रबन्धन एवं उपार्जन, 2012 की नियमपुस्तक के परिच्छेद 3.4.1 के अनुसार माध्यमिक स्तर की पाठशालाओं में अपेक्षित कक्षा कमरे फर्नीचर सहित, पुस्तकालय, कम्प्यूटर कक्ष, विज्ञान प्रयोगशाला इत्यादि होनी चाहिए।

नमूना जांचित जिला शिमला में यह देखा गया कि माध्यमिक पाठशाला नीरथ को फरवरी 2007 में इस शर्त के साथ राजकीय उच्च पाठशाला के रूप में उच्चकृत किया था कि स्थानीय लोगों द्वारा उपयुक्त आवास/भूमि उपलब्ध करवाई जाएगी। पाठशाला को राजकीय प्राथमिक पाठशाला के जर्जर हालत के कच्चे भवन के केवल तीन कमरों/वरांडा में चलाया जा रहा था। विज्ञान प्रयोगशाला, फर्नीचर, पुस्तकालय, कम्प्यूटर कक्ष आदि जुलाई 2015 तक उपलब्ध नहीं करवाए गए थे। यह विभाग के पार्ट पर अपेक्षित सुविधाओं को प्रदान करने/सुनिश्चित करने के अपर्याप्त प्रयासों को प्रतिबिम्बित करता है जैसा कि राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दिशा निर्देशों में अपेक्षित है। तथ्यों को स्वीकारते हुए समबद्ध मुख्याध्यापक ने बताया (जुलाई 2015) कि पढ़ाने एवं सिखाने की प्रक्रिया में उन्हें कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा था।

2.3.5 पाठशालाओं में बच्चों का पंजीकरण

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान का उद्देश्य 14-18 आयु समूह के सभी बच्चों को शिक्षा प्रदान करने के द्वारा राज्य में माध्यमिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण को प्राप्त करना था। सरकारी एवं अन्य प्रबन्धन पाठशालाओं की संख्या तथा 2010-15 की अवधि हेतु इन पाठशालाओं में भर्ती किए गए बच्चों का विवरण तालिका-2.3.4 में दिया है।

तालिका-2.3.4
2010-15 के दौरान पाठशालाओं में बच्चों के पंजीकरण का ब्यौरा

वर्ष	पाठशालाओं की संख्या		जनगणना 2011 के अनुसार बच्चे (14-18 वर्ष) की जनसंख्या	पंजीकृत छात्र				योग
	सरकारी	अन्य प्रबंधन		सरकारी पाठशालाएं		अन्य प्रबंधन		
				IX तथा X	XI तथा XII	IX तथा X	XI तथा XII	
2010-11	2073	917	515132	198203	165430	51250	32338	447221
2011-12	2106	979	505599	224072	165532	60155	37553	487312
2012-13	2162	1181	505139	222171	184165	64612	39547	510495
2013-14	2191	1210	504559	217654	175163	68199	40602	501618
2014-15	2386	1263	504625	195033	178470	70478	40379	484360

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित आंकड़े।

टिप्पणी:- अन्य प्रबंधन पाठशालाओं में निजी, स्थानीय निकाय, निजी सहायता प्राप्त तथा निजी गैर सहायता प्राप्त, जनजातीय कल्याण पाठशालाएं, केन्द्रीय विद्यालय, नवोदय विद्यालय, सम्मिलित हैं।

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि कक्षा 9वीं से 12वीं का पंजीकरण राज्य में बच्चों की जनसंख्या (14-18 वर्ष) से मेल नहीं खाता था जैसा कि जनगणना 2011 में प्रदर्शित है कि सभी आयु समूह के बच्चे पाठशालाओं में पंजीकृत नहीं किए गए थे। पाठशाला में 2010-11 में समस्त बच्चों का पंजीकरण 447221 से बढ़कर 2012-13 में 510495 हुआ तथा इसके पश्चात् 2014-15 में घटकर 484360 रह गया। सरकारी पाठशालाओं में कक्षा नवीं तथा दसवीं में भर्ती में 2010-11 में 198203 से 2011-12 में 224072 की वृद्धि हुई तथा इसके पश्चात् 2014-15 में घटकर 195033 (13 प्रतिशत) रह गई जबकि 2010-15 के दौरान अन्य प्रबन्धन पाठशालाओं में

⁹² कांगड़ा: 23 राजकीय उच्च पाठशाला तथा 53 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला तथा शिमला: तीन राजकीय उच्च पाठशाला तथा 11 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला।

51250 से बढ़कर 70438 (38 प्रतिशत) हो गई। तथापि सरकारी पाठशालाओं में 11वीं तथा 12वीं कक्षा में बच्चों का पंजीकरण 165430 से बढ़कर 178470 (आठ प्रतिशत) हुआ एवं अन्य प्रबन्धन माध्यमिक पाठशालाओं में 2010-15 के दौरान 32338 से बढ़कर 40379 (25 प्रतिशत) हुआ जो दर्शाता है कि सरकारी पाठशालाओं में पंजीकरण की वृद्धि अन्य प्रबन्धन पाठशालाओं के पंजीकरण के साथ मेल नहीं खाती थी। यह प्रकट करता है कि राज्य सरकार के माध्यमिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण प्राप्त करने के प्रयास इसकी पाठशालाओं के माध्यम से प्राप्त नहीं हुए जैसा कि राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दिशा-निर्देशों में परिकल्पित था। राज्य परियोजना निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2015)।

2.3.5.1 पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर

पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर विद्यार्थियों की प्रतिशतता का प्रतिनिधित्व करती है जो दिए गए ग्रेड अथवा साइकिल अथवा शिक्षा के स्तर में दिए गए साइकिल/स्कूल वर्ष से अलग हो गए थे।

2010-13 के दौरान राज्य स्तर पर अन्य पिछड़ा वर्ग, अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के बच्चों हेतु पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर अलग से अनुरक्षित नहीं की गई थी। राज्य में पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर की श्रेणी तथा वर्षवार स्थिति को तालिका-2.3.5 में दिया गया है।

तालिका-2.3.5
2010-15 के दौरान राज्य में पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर स्थिति

(प्रतिशत)

वर्ष	सामान्य तथा अन्य पिछड़ा वर्ग			अनुसूचित जाति			अनुसूचित जनजाति			समग्र		
	लड़के	लड़कियां	कुल	लड़के	लड़कियां	कुल	लड़के	लड़कियां	कुल	लड़के	लड़कियां	कुल
2010-11										7.18	8.77	7.94
2011-12										0.78	2.6	1.66
2012-13										8.35	8.4	8.37
2013-14	6.92	6.41	6.69	12.28	12.94	12.60	7.97	9.48	8.68	8.40	8.40	8.40
2014-15	7.93	6.74	7.39	13.65	13.99	13.81	5.90	8.03	6.91	9.33	8.85	9.11

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित आंकड़े।

उपरोक्त तालिका से देखा गया कि पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर में 2013-15 के दौरान सामान्य श्रेणी तथा पिछड़ा वर्ग हेतु, 6.69 से बढ़कर 7.39 तथा अनुसूचित जाति हेतु 12.60 से बढ़कर 13.81 वृद्धि हुई तथा अनुसूचित जनजाति के बच्चों की श्रेणी में उक्त अवधि के दौरान 8.68 से 6.91 कमी हुई। राज्य में 2010-15 के दौरान लड़के एवं लड़कियों की समस्त पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर 1.66 तथा 9.11 के मध्य दर्शाती है कि स्कीम सरकारी पाठशालाओं में बच्चों के अवधारण पर वांछित प्रभाव को प्राप्त नहीं कर सकी। समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने आश्वासन दिया कि निकट भविष्य में पढ़ाई बीच में छोड़ने वालों की सकल दर शून्य प्रतिशत पर लाई जाएगी।

2.3.5.2 लिंग समानता सूचकांक

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के दिशा निर्देशानुसार लिंग समानता सूची को शिक्षा के दिए गए स्तर पर लड़कियों के सकल पंजीकरण अनुपात को लड़कों के सकल पंजीकरण अनुपात से विभाजित करके निकाला जाता है। यह शिक्षा में लैंगिक समानता की प्रगति का सूचक है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2010-15 के दौरान लिंग समानता सूचक आंकड़े विभाग द्वारा किसी भी स्तर पर अनुरक्षित नहीं किये गये थे। अतः शिक्षा में लिंग समानता सुनिश्चित करने तथा राज्य सरकार द्वारा उपचारी कार्रवाई करने पर कार्यक्रम प्रभाव को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

2.3.5.3 उच्चतर शिक्षा में संकाय का चुनाव

माध्यमिक तथा उच्चतर माध्यमिक शिक्षा, शिक्षा के निर्णायक चरण हैं। ये चरण 14-17 आयु समूह के विद्यार्थियों को उच्चतर शिक्षा को सफलतापूर्वक प्राप्त करने तथा विश्व में कहीं भी नौकरी करने के लिए समर्थ बनाते हैं। इसलिए इन चरणों को अत्यधिक महत्त्व देते हुए इनका सुदृढीकरण करना तथा इनकी गुणवत्ता में सुधार लाना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2012-15 के दौरान राज्य में उच्चतर माध्यमिक पाठशालाएं 1235 तथा 1542 के मध्य क्रियाशील थीं जिनमें 868760 विद्यार्थियों को जमा 1 एवं जमा 2 कक्षाओं में शिक्षा संकायों अर्थात् कला,

विज्ञान तथा वाणिज्य में पंजीकृत किया गया था। 2010-15 के दौरान इन पाठशालाओं में उपलब्ध संकाय की वर्षवार स्थिति को तालिका-2.3.6 में दिया गया है।

तालिका-2.3.6
2010-15 के दौरान राज्य में राजकीय पाठशालाओं में उपलब्ध संकायों की वर्षवार स्थिति

(संख्या)

वर्ष	राज्य में कुल राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय	पंजीकृत कुल बच्चे	संकायवार बच्चों का पंजीकरण						
			कला संकाय		वाणिज्य संकाय		विज्ञान संकाय		
			पाठशालाएं	पंजीकृत बच्चे	पाठशालाएं	पंजीकृत बच्चे	पाठशालाएं	पंजीकृत बच्चे	
2010-11	1235	1,65,430	1235						
2011-12	1269	1,65,532	1269						
2012-13	1321	1,84,165	1321	111419	623	30780	587	41966	
2013-14	1360	1,75,163	1360	106646	620	28626	593	39891	
2014-15	1542	1,78,470	1542	111054	622	28708	604	38708	

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

जैसा कि तालिका से स्पष्ट है कि मार्च 2015 तक सभी 1542 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में कला संकाय उपलब्ध थी जबकि क्रमशः वाणिज्य एवं विज्ञान संकाय केवल 622 तथा 604 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में उपलब्ध थी। 2012-13 के दौरान 698 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं (1321-623) में भर्ती विद्यार्थियों के पास कला संकाय को छोड़कर अन्य संकाय का चुनाव करने का विकल्प नहीं था। इसी तरह, 2014-15 के दौरान 920 (1542-622) राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में पंजीकृत विद्यार्थियों के पास भी कला संकाय को छोड़कर अध्ययन करने का विकल्प नहीं था। यह इस सच्चाई को दर्शाता है कि राज्य सरकार द्वारा माध्यमिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण के प्रयत्न करने के बावजूद विद्यार्थियों के पास उनके चुनाव की संकाय की पर्याप्त पहुंच नहीं थी।

2.3.6 राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत पढ़ाई के अभिनव क्रियाकलाप

2.3.6.1 सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजना-II का क्रियान्वयन

(i) राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत, भारत सरकार ने जनवरी 2010 में सरकारी माध्यमिक एवं उच्चतर माध्यमिक शिक्षा पाठशालाओं में विद्यार्थियों को अवसर प्रदान करने हेतु उनकी सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी की दक्षता को विकसित करने तथा कम्प्यूटर की सहायता से पढ़ने की प्रक्रिया को सीखने हेतु सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजना-II को अनुमोदित (जनवरी 2010) किया। परियोजना का निधियन भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा 75:25 अनुपात में किया जाना था तथा प्रति इकाई ₹ 6.40 लाख प्रति पाठशाला थी। बिल्ड ओन ऑपरेट तथा ट्रांसफर आधार पर पांच वर्षों की अवधि हेतु परियोजना के क्रियान्वयन हेतु 618 राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं एवं 848 राजकीय उच्च पाठशाला में भारत सरकार ने ₹ 15.23 करोड़ (फरवरी 2012) संस्वीकृत किए थे तथा राज्य सरकार ने ₹ 4.13 करोड़ संस्वीकृत किए (मार्च 2012)।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि विभाग ने कोषागार से ₹ 19.36 करोड़ आहरित किए (जनवरी 2012 एवं जून 2012 के मध्य) तथा ₹ 9.28 करोड़ हिमाचल प्रदेश राज्य इलेक्ट्रॉनिक्स विकास निगम को परियोजना के क्रियान्वयन हेतु चयनित फर्मों को सॉफ्टवेयर लाइसेंस की खरीद हेतु प्रयुक्त किए (जनवरी-फरवरी 2013)। इसी मध्य कार्य को दो पृथक फर्मों⁹³ को दो बार सौंपा (अक्टूबर 2012 एवं दिसम्बर 2013)। परन्तु दोनों मौकों पर फर्मों की विफलता के कारण कार्य को आंशिक समय पर शुरू नहीं किया गया था तथा उसे रद्द कर दिया गया था। कार्य का पुनः टेंडर किया गया था तथा मैसर्स आई एल एण्ड एफ एस एजुकेशन तथा टेक्नोलॉजी सर्विस लिमिटेड से एकल बोली प्राप्त हुई। अनुबन्ध पत्र उक्त फर्म के साथ चार वर्षों की अवधि हेतु निविदा दर ₹ 0.23 लाख प्रति पाठशाला प्रति मास के हिसाब से ₹ 167.25 करोड़ की कुल परियोजना लागत पर हस्तांतरित किया गया था (मार्च 2015)। स्पष्टतः तीन वर्ष से अधिक समय से सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजना को क्रियान्वित न करने के कारण स्कीम के परिकल्पित लाभ को लक्षित विद्यार्थियों को जुलाई 2015 तक नहीं पहुंचाया गया। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा सॉफ्टवेयर लाइसेंस की खरीद हेतु प्रयुक्त ₹ 9.28 करोड़ अनुत्पादक रहे तथा ₹ 10.08 करोड़ तीन वर्ष से अधिक की अवधि हेतु बचत बैंक खाता में अवरूद्ध पड़े रहे।

⁹³ अक्टूबर 2012: मैसर्स कोर एजुकेशन एवं टेक्नोलॉजी लिमिटेड, मुंबई तथा दिसम्बर 2013: मैसर्स कर्नाटक स्टेट इलेक्ट्रॉनिक्स डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन, बंगलौर।

(ii) सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के अन्तर्गत पांच स्मार्ट पाठशालाओं में 160 कम्प्यूटर सहित प्रत्येक नवीं तथा दसवीं कक्षा हेतु 40 कम्प्यूटरों को भी स्थापित किया जाना था। एक आवर्ती अनुदान ₹ 25 लाख प्रत्येक पाठशाला हेतु स्थापना, अनुरक्षण तथा अनुश्रवण लागत के प्रति व्यय चुकाने के लिए उपलब्ध करवायी जानी थी। भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य 75:25 के अनुपात में अंशदान दिया जाना था।

अभिलेखों की छानबीन से प्रकट हुआ कि भारत सरकार ने ₹ 1.25 करोड़ पांच⁹⁴ स्मार्ट पाठशालाओं की स्थापनार्थ 11वीं पंचवर्षीय योजना के दौरान संस्वीकृत तथा प्रथम किश्त के रूप में ₹ 0.20 करोड़ जारी किए थे (सितम्बर 2011)। राज्य सरकार ने भी अपना ₹ 0.06 करोड़ समरूप अंश जारी कर दिया था। तथापि, टेंडर को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण मार्च 2015 तक परियोजना को क्रियान्वयित नहीं किया गया जैसा कि परिच्छेद 2.3.6.1 (i) में विवेचित है, जिसके परिणामस्वरूप सम्बन्धित लाभार्थियों को अभिप्रेत लाभों से वंचित रहना पड़ा।

समापन सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजना अभी प्रगति पर है तथा शीघ्र ही पूर्ण कर ली जाएगी।

2.3.6.2 विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को सहायता

भारत सरकार ने एक शत-प्रतिशत केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम नामतः "इन्कलूसिव ऐजुकेशन ऑफ दी डिस्पेबलड ऐट सकेन्डरी स्टेज" (आई ई डी एस एस) राज्य में आरम्भ की गई (मार्च 2012)। इस स्कीम के अन्तर्गत विशेष आवश्यकता वाले विद्यार्थियों को पुस्तकों/लेखन सामग्री, वर्दियां, परिवहन, मार्गदर्शी सेवाएं, छात्रावास आवास, उपकरणों की वास्तविक लागत आदि के प्रति खर्च को चुकाने हेतु सहायता प्रदान की जानी थी। स्कीम में 14 वर्ष से अधिक आयु समूह के प्राथमिक पाठशालाओं से उत्तीर्ण तथा माध्यमिक स्तर पर अध्ययनरत सभी बच्चों को आवृत करना था। 2011-12 के दौरान भारत सरकार ने आई ई डी एस एस परियोजना के अन्तर्गत ₹ 3.25 करोड़⁹⁵ अनुमोदित किए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2011-12 के दौरान राज्य में विशेष आवश्यकता के प्रति चिह्नित 4001 बच्चों में से केवल 3003 बच्चों को मार्च 2015 तक विशेष सेवाएं प्रदान की जा सकीं। परिणामतः 998 (25 प्रतिशत) चिह्नित बच्चों की कमी रही। भारत सरकार से प्रथम किश्त के रूप में प्राप्त (फरवरी 2013) ₹ 1.63 करोड़ के प्रति ₹ 1.58 करोड़ खर्च हुए तथा ₹ 0.05 करोड़ अव्ययित रहे जिन्हें शामिल नहीं किए गए बच्चों हेतु प्रयुक्त किया जा सकता था। प्रथम किश्त के सम्बन्ध में प्रयुक्त प्रमाण पत्र भारत सरकार को फरवरी 2015 में प्रस्तुत कर दिया गया था तथा परियोजना को अनुसूचित अवधि 2011-12 के भीतर पूर्ण न करने के कारण विभाग भारत सरकार से ₹ 1.62 करोड़ की शेष राशि को प्राप्त करने में विफल रहा।

तथ्यों को स्वीकारते हुए (जुलाई 2015), राज्य परियोजना निदेशक (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान) ने परियोजना के प्रथम चरण को पूर्ण करने में विलम्ब के कोई अकाट्य कारण प्रस्तुत नहीं किए। अतः समयबद्ध ढंग से परियोजना का क्रियान्वयन न करने से विशेष आवश्यकता वाले बच्चों को इस स्कीम के अभिप्रेत लाभों से वंचित रहना पड़ा।

2.3.7 बच्चों को वर्दी/पुस्तकों का वितरण

2.3.7.1 वर्दियों के वितरण में विलम्ब

माध्यमिक शिक्षा हेतु आयोजना एवं मूल्यांकन नियमपुस्तक का परिच्छेद 1.6.2 सरकारी पाठशालाओं में अध्ययनरत बच्चों को मुफ्त वर्दियों के वितरण का प्रावधान करता है। राज्य सरकार ने एक स्कीम (अप्रैल 2012) नामतः महात्मा गांधी वर्दी योजना को आरम्भ किया। स्कीम के अन्तर्गत विद्यार्थी दो सैट स्कूल वर्दी तथा सिलाई प्रभार ₹ 100 प्रति वर्दी के लिए हकदार थे। मुफ्त स्कूल वर्दी प्रत्येक वर्ष अप्रैल एवं अक्टूबर के मास में उपलब्ध करवानी थी। 36 नमूना-जांचित पाठशालाओं में देखा गया कि:

⁹⁴ राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय करसोग, राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय (छात्र) हमीरपुर, राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय (छात्रा) घुमारवीं, राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय लालपानी तथा राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय रेहन।

⁹⁵ विद्यार्थी उन्मुख घटक: ₹ एक करोड़; अध्यापक उन्मुख घटक: ₹ 0.31 करोड़; उपकरण की खरीद, शौचालय का निर्माण आदि: ₹ 1.78 करोड़ तथा प्रशासनिक लागत: ₹ 0.16 करोड़।

- 2012-15 के दौरान स्कूल वर्दियों लाभार्थी विद्यार्थियों को अनुसूचित अवधि (अर्थात् अप्रैल एवं अक्टूबर प्रति वर्ष) के बहुत बाद 19 तथा 281 दिनों के मध्य विलम्ब सहित वितरित की गई थी। परिणामतः बच्चों को समय पर मिलने वाले लाभ से वंचित रहना पड़ा।
- 2014-15 के दौरान कक्षा नवीं तथा दसवीं में पंजीकृत 4149 विद्यार्थियों को सिलाई प्रभार के ₹ 8.30 लाख की राशि का भुगतान जुलाई 2015 तक नहीं किया था। बिना सिलाई प्रभार के वर्दी की आपूर्ति न करना प्रकट करता है कि वर्दियों के दो सैटों का लाभ विद्यार्थियों द्वारा शैक्षणिक सत्र 2014-15 के दौरान नहीं उठाया जा सका।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बद्ध पाठशालाओं के मुख्याध्यापकों/प्रधानाचार्यों ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि फर्म से वर्दियों की आपूर्ति देरी से होने कारण वर्दियों को विद्यार्थियों को देरी से आपूरित किया गया। आगे ये बताया कि वर्ष 2014-15 के लिए सिलाई प्रभार उच्च प्राधिकारियों द्वारा जुलाई 2015 तक उपलब्ध नहीं करवाए गये थे। समापन सम्मेलन में, तथ्यों को स्वीकारते हुए अतिरिक्त मुख्य सचिव ने बताया कि सिलाई प्रभार लाभार्थी विद्यार्थियों को शीघ्र ही उपलब्ध करवाए जाएंगे।

2.3.7.2 मुफ्त पाठ्य पुस्तकों के वितरण में विलम्ब

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के क्रियान्वयन हेतु ढांचे में सरकारी पाठशालाओं में बच्चों के लिए मुफ्त पाठ्य पुस्तकों का प्रावधान है। राज्य सरकार ने 1987-88 से विद्यार्थियों की निश्चित श्रेणी को मुफ्त पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध करवाने हेतु एक स्कीम का क्रियान्वयन किया। मुफ्त पाठ्य पुस्तकें वर्तमान में सरकारी पाठशालाओं में अध्ययनरत अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अन्य पिछड़ा वर्ग/आईआरडीपी श्रेणी के विद्यार्थियों में आपूरित की जा रही है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अन्य पिछड़ा वर्ग/आई आर डी पी श्रेणी के 6.41 लाख बच्चों में वितरणार्थ ₹ 46.45 करोड़ मूल्य की पुस्तकों की खरीद विभाग द्वारा 2010-15 के दौरान की गई थी। यह देखा गया कि विभाग द्वारा पुस्तकों की आपूर्ति देरी से करने के कारण 2010-15 के दौरान 36 नमूना जांचित पाठशालाओं में पुस्तकों के वितरण में दो से 54 दिनों का विलम्ब था जिससे इन पाठशालाओं में पढ़ाने एवं शिक्षा प्राप्त करने की प्रक्रिया प्रभावित हुई।

तथ्यों को स्वीकारते हुए सम्बद्ध पाठशालाओं के मुख्याध्यापक/प्रधानाचार्य ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि शिक्षा बोर्ड के बिक्री डिपो में पुस्तकों के देरी से पहुंचने के कारण इन्हें विद्यार्थियों में देरी से वितरित किया गया था। आगे यह देखा गया कि लाभार्थी विद्यार्थियों को मुफ्त पाठ्य पुस्तकों की देरी से वितरण से उनकी पढ़ाई भी प्रभावित हुई। यह दर्शाता है कि स्कीम को जमीनी स्तर पर प्रभावी रूप से क्रियान्वयित नहीं किया जा रहा था तथा जिससे बच्चों का परीक्षा फल प्रभावित हुआ जैसाकि **परिच्छेद 2.3.9** में विवरणित है।

2.3.8 मानव संसाधन एवं क्षमता निर्माण

मार्च 2015 तक संस्वीकृत कर्मचारियों एवं कार्यरत कर्मियों की संख्या की समग्र स्थिति को **तालिका-2.3.7** में दिया गया है।

तालिका-2.3.7
मार्च 2015 तक संस्वीकृत कर्मचारियों एवं कार्यरत कर्मियों की स्थिति का ब्यौरा

(संख्या)

कर्मचारी श्रेणी	संस्वीकृत पद	कार्यरत कर्मी	रिक्त पद
शिक्षण स्टाफ	16406	14097	2309 (14)
शिक्षण सहायक	5914	3618	2296 (39)
अन्य/शिक्षणेत्तर	13105	9591	

स्रोत: विभागीय आंकड़े। कोष्ठक में दिये आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि मार्च 2015 तक सरकारी पाठशालाओं में क्रमशः अध्यापन एवं अध्यापन आधारित कर्मचारियों में कमी 14 तथा 39 प्रतिशत थी। निदेशक उच्च शिक्षा ने पदों को भरने पर पाबंदी को कमी का कारण बताया (जुलाई 2015)। यह आश्चर्यजनक था कि अन्य/शिक्षणेत्तर कर्मचारियों की अत्यधिक संख्या संस्वीकृत की गई थी और यह अध्यापकों की संख्या का 80 प्रतिशत थी। इस पर विराम लगाने की आवश्यकता है।

2.3.8.1 अध्यापकों की उपलब्धता

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान मानकों के अनुसार प्रत्येक उच्च पाठशाला में 160 विद्यार्थियों तक कम से कम एक मुख्य अध्यापक तथा पांच अध्यापक होने चाहिए तथा प्रत्येक अतिरिक्त 30 विद्यार्थियों हेतु एक अध्यापक सहित समस्त शिष्य अध्यापक अनुपात 30:1 से अधिक नहीं होना चाहिए। हिमाचल प्रदेश शिक्षा संहिता 2012 के परिच्छेद 2.8.3.2 के अनुसार राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला में माध्यमिक कक्षाओं के लिए कम से कम छः अध्यापक होंगे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान राज्य में समग्र शिष्य अध्यापक अनुपात संतोषजनक था तथा ग्रामीण क्षेत्रों की राजकीय उच्च पाठशाला में 9:1 एवं 18:1 के मध्य तथा शहरी क्षेत्रों में 9:1 एवं 15:1 के अनुपात में था। इसी तरह उक्त अवधि के दौरान शिष्य अध्यापक अनुपात ग्रामीण क्षेत्रों की राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला में 13:1 एवं 20:1 के मध्य तथा शहरी क्षेत्रों में 16:1 एवं 24:1 के मध्य था। लेखापरीक्षा में आगे यह देखा गया कि राजकीय उच्च पाठशाला में अध्यापकों की उपलब्धता उक्त अवधि के दौरान प्रत्येक ग्रामीण पाठशाला में पांच एवं सात के मध्य तथा शहरी क्षेत्रों में सात एवं 10 के मध्य थी। इसी तरह ग्रामीण क्षेत्रों के राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला में अध्यापकों की उपलब्धता प्रत्येक पाठशाला में 16 एवं 19 के मध्य थी। जबकि शहरी क्षेत्रों की राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशाला में 27 एवं 29 के मध्य थी जो कि इस तथ्य को स्पष्टतया दर्शाता था कि ग्रामीण क्षेत्रों की तुलना में शहरी क्षेत्रों में अध्यापकों की उपलब्धता की संख्या अधिक थी।

2010-15 के दौरान माध्यमिक एवं उच्चतर माध्यमिक स्तर पर अध्यापकों की उपलब्धता की स्थिति को तालिका-2.3.8 में दिया गया है।

तालिका-2.3.8
2010-15 के दौरान माध्यमिक एवं उच्चतर माध्यमिक स्तर पर अध्यापकों की उपलब्धता की स्थिति

(संख्या)

वर्ष	राजकीय उच्च पाठशालाएं		राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाएं	
	कुल पाठशालाएं	पांच अध्यापकों से कम	कुल पाठशालाएं	पांच अध्यापकों से कम
2010-11	838	उपलब्ध नहीं	1235	
2011-12	837		1269	उपलब्ध नहीं
2012-13	841	55	1321	1
2013-14	831	57	1360	4
2014-15	844	111	1542	16

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि राज्य स्तर पर 2012-15 के दौरान उन सरकारी उच्च विद्यालयों एवं सरकारी वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालयों की संख्या क्रमशः 55 तथा 111 व एक तथा 16 के मध्य थी जिनमें पांच से कम अध्यापक थे।

राज्य परियोजना निदेशक (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान) ने बताया (अगस्त 2015) कि उच्चतर कक्षाओं (IX एवं X) में अध्यापकों की कमी को प्रारम्भिक कक्षाओं (VI एवं VIII) के अध्यापकों द्वारा पूरा किया गया था क्योंकि राज्य की प्रत्येक पाठशाला में VI से X की कक्षाएं होती हैं।

2.3.8.2 अध्यापकों की तैनाती सुनिश्चित किए बिना वेतन की प्रतिपूर्ति करना।

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान हेतु वित्तीय प्रबंधन एवं उपार्जन नियम पुस्तिका के परिच्छेद 3.4.1 के अनुसार राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत उच्चकृत पाठशालाओं के अतिरिक्त अध्यापकों के वेतन पर किया गया व्यय अनुमत है। आगे यह प्रावधान है कि प्रत्येक पाठशाला में 160 तक के विद्यार्थियों हेतु कम से कम एक मुख्याध्यापक एवं पांच अध्यापक एवं प्रत्येक अतिरिक्त 30 विद्यार्थियों हेतु एक अतिरिक्त अध्यापक होगा। इसके अतिरिक्त प्रत्येक नई पाठशाला हेतु एक प्रयोगशाला परिचर तथा एक कार्यालय सहायक/दफ्तरी भी उपलब्ध करवाना था। ऐसे मामलों में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत उच्चकृत पाठशालाओं में अध्यापकों तथा अन्य कर्मचारियों की रिक्तता स्थिति तथा इन पाठशालाओं में वास्तविक नियुक्ति भी राज्य परियोजना निदेशक द्वारा अनुरक्षित किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2010-15 के दौरान 522 मुख्याध्यापकों, 1593 अध्यापकों तथा 706 गैर-अध्यापन कर्मचारियों को परिवर्ती दरों पर ₹ 10,000 एवं ₹ 21,000 के मध्य प्रति अध्यापन/ गैर अध्यापन कर्मचारी को

प्रति मास राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत उच्चकृत 163 राजकीय उच्च विद्यालय हेतु रिक्तता स्थिति एवं पाठशालाओं में अध्यापन/गैर-अध्यापन कर्मचारियों की वास्तविक व्यवस्था को सुनिश्चित किए बिना वेतन की प्रतिपूर्ति पर ₹ 56.70 करोड़ का व्यय किया। अतः मानकों के विपरीत पाठशालाओं में अध्यापकों की वास्तविक व्यवस्था को सत्यापित किए बिना प्रतिपूर्ति की गई।

तथ्यों को स्वीकारते हुए राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि माध्यमिक पाठशालाएं, माध्यमिक से राजकीय उच्च पाठशाला में उच्चकृत की गई थी एवं राज्य सरकार की नीति के अनुसार, मुख्याध्यापक का एक पद तथा अध्यापकों के तीन पद उच्चकृत पाठशालों में सृजित किए गये। अध्यापकों/अन्य कर्मचारियों की भर्ती एवं तैनाती निदेशक, उच्चतर शिक्षा के द्वारा की गई तथा वेतन प्रतिपूर्ति वास्तव में सृजित पदों तथा परियोजना अनुमोदन बोर्ड के अनुमोदन पर की जाती थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि वेतन प्रतिपूर्ति इन पाठशालाओं में पदों के सृजन आधार पर तथा रिक्तता स्थिति एवं अध्यापकों/अन्य कर्मचारियों के वास्तविक नियुक्ति को सुनिश्चित किए बिना की थी।

2.3.8.3 अपूर्ण अध्यापक प्रशिक्षण

अध्यापकों की दक्षता को उन्नत करने हेतु राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान में प्रत्येक वर्ष पांच दिन का सेवाकालीन प्रशिक्षण तथा नव नियुक्त अध्यापकों को 10 दिन के अधिष्ठापन प्रशिक्षण का प्रावधान है। लेखापरीक्षा छानबीन से प्रकट हुआ कि:-

- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत मानकानुसार प्रत्येक अध्यापक को वर्ष में एक बार सेवाकालीन प्रशिक्षण देना अपेक्षित था। 2010-15 के दौरान अपेक्षित 1,13,568 अध्यापकों को प्रशिक्षित किए जाने के प्रति केवल 55385 का लक्ष्य (49 प्रतिशत) निर्धारित किया जो इंगित करता है कि उक्त अवधि के दौरान विभाग द्वारा अवास्तविक लक्ष्य निर्धारित किए गए थे।
- 2010-15, के दौरान, पांच दिन की अवधि हेतु प्रत्येक 55,385 सेवारत अध्यापकों को सेवाकालीन प्रशिक्षण देने हेतु ₹ 7.51 करोड़ अनुमोदित किए गये थे। इसके प्रति 21946 (40 प्रतिशत) सेवारत अध्यापकों को उक्त अवधि के दौरान प्रशिक्षण देने में ₹ 3.33 करोड़ प्रयुक्त किए। परिणामतः 33,439 (60 प्रतिशत) अध्यापकों को प्रशिक्षण नहीं दिया तथा इस घटक के अन्तर्गत ₹ 4.18 करोड़ प्रयुक्त नहीं किए गए।
- 2010-13 के दौरान नए भर्ती अध्यापकों का डाटा राज्य परियोजना निदेशक (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान) के पास उपलब्ध नहीं था। तथापि, 2013-14 के दौरान 300 अध्यापकों को प्रेरक प्रशिक्षण हेतु उपलब्ध ₹ 9.00 लाख में से ₹ 5.13 लाख 171 अध्यापकों के प्रशिक्षण पर प्रयोग किए तथा शेष राशि ₹ 3.87 लाख अभ्यर्पित किए थे। विभाग ने जुलाई 2015 तक शेष 129 अध्यापकों को प्रेरक प्रशिक्षण प्रदान नहीं करवाया तथा 2014-15 के दौरान अप्रशिक्षित अध्यापकों को प्रेरक प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु लक्ष्य निर्धारित नहीं किए थे।

इस प्रकार प्रशिक्षण हेतु आयोजना को राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के दिशानिर्देशानुसार नहीं किया गया तथा अध्यापकों की दक्षता को उन्नत करने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

राज्य परियोजना निदेशक (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान) ने बताया (जुलाई 2015) कि भारत सरकार द्वारा देरी से निधियां जारी करने के कारण अध्यापकों को सेवाकालीन प्रशिक्षण हेतु निर्धारित लक्ष्यों को 2010-13 तथा 2014-15 के दौरान पूरा नहीं किया, नवीन अध्यापकों को प्रेरक प्रशिक्षण प्रदान करने का अनुमोदन परियोजना बोर्ड द्वारा नहीं दिया गया था।

2.3.9 परिणामों का मूल्यांकन

राज्य सरकार ने पाठशालाओं के परिणामों के मूल्यांकन हेतु तथा स्टाफ को जिम्मेदार ठहराते हुए घटिया परिणामों के कारणों को चिह्नित करने की एक नीति बनाई (जनवरी 2010)। पाठशाला में अध्यापक जिसका परिणाम 25 प्रतिशत से कम है, को विद्यार्थी के घटिया परिणाम हेतु दण्डित किया जाना था जिसमें उनकी वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन में दर्ज करने तथा भविष्य की वेतन वृद्धि रोकना शामिल था।

2010-15 के दौरान राज्य में सरकारी पाठशालाओं के परिणामों की वर्ष वार स्थिति को तालिका-2.3.9 में दिया गया है।

तालिका-2.3.9
2010-15 के दौरान राज्य में सरकारी पाठशालाओं के परिणामों की वर्ष वार स्थिति

(संख्या)

वर्ष	राज्य में कुल पाठशालाएं	विभाग के पास पाठशालाओं के उपलब्ध परिणाम		शून्य प्रतिशत परिणाम		एक से 25 प्रतिशत परिणाम		26 से 50 प्रतिशत परिणाम		50 प्रतिशत से ऊपर परिणाम	
		10वीं	10+2	10वीं	10+2	10वीं	10+2	10वीं	10+2	10वीं	10+2
2010-11	2073	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
2011-12	2106	2082	उपलब्ध नहीं	2	उपलब्ध नहीं	134	उपलब्ध नहीं	473	उपलब्ध नहीं	1473	उपलब्ध नहीं
2012-13	2162	2140	उपलब्ध नहीं	6	उपलब्ध नहीं	194	उपलब्ध नहीं	533	उपलब्ध नहीं	1407	उपलब्ध नहीं
2013-14	2191	2159	उपलब्ध नहीं	16	उपलब्ध नहीं	232	उपलब्ध नहीं	616	उपलब्ध नहीं	1295	उपलब्ध नहीं
2014-15	2386	2230	1375	6	10	137	48	463	204	1624	1113

स्रोत: राज्य परियोजना निदेशक तथा राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान द्वारा आपूरित आंकड़े।

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2011-15 के दौरान पाठशालाओं का परिणाम दो तथा 16 पाठशालाओं सहित 10वीं का परिणाम शून्य प्रतिशत रहा तथा 134 एवं 232 पाठशालाओं के मध्य परिणाम 25 प्रतिशत रहा। इसी तरह 2014-15 के दौरान 10 तथा 48 पाठशालाओं में 10+2 का परिणाम क्रमशः शून्य तथा 25 प्रतिशत से कम रहा। तथापि विभाग ने अध्यापकों के विरुद्ध राज्य सरकार द्वारा बनाई गई उक्त नीति के अनुसार कोई कार्रवाई नहीं की थी, जिन पाठशालाओं का परिणाम 25 प्रतिशत से कम था।

राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि घटिया परिणाम हेतु जिम्मेदार अध्यापकों का विवरण उनके पास नहीं था तथा उन्हें घटिया परिणाम हेतु निदेशक उच्चतर शिक्षा द्वारा दण्डित किया जाना था। निदेशक उच्चतर शिक्षा ने बताया (जुलाई 2015) कि वांछित सूचना सम्बन्धित उप-निदेशक उच्चतर शिक्षा से मांगी गई थी क्योंकि ऐसी सूचना हमारे पास तुरन्त उपलब्ध नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिणामों के मूल्यांकन की नीति पर विभाग को ईमानदारी के साथ दृढ़ रहना चाहिए था। सम्बद्ध अभिलेख उपलब्ध नहीं थे और वहां कोई कार्रवाई नहीं की गई थी जहां सूचना उपलब्ध थी। समापन सम्मेलन में तथ्यों को स्वीकार करते हुए अतिरिक्त मुख्य सचिव ने उक्त नीति के अनुसार वांछित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

2.3.10 आंतरिक नियंत्रण तंत्र

2.3.10.1 आंतरिक लेखापरीक्षा व्यवस्था

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दिशा-निर्देशों के अनुसार आवासीय आंतरिक लेखापरीक्षा टीम के माध्यम से आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली का परिचय आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, पाठशाला निकाय जिन्हें विभिन्न क्रियान्वयन अभिकरणों के माध्यम से निधियां वितरित की गई हैं, निधियों की उपयुक्त प्रयुक्ति को सुनिश्चित करने हेतु आंतरिक लेखापरीक्षकों के माध्यम से भी लेखापरीक्षा करवाई जानी थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी एवं इसके जिला एवं उप-जिला अधिकारियों की आन्तरिक लेखापरीक्षा संचालन हेतु इन-हाऊस आंतरिक लेखापरीक्षा दल का गठन नहीं किया था। पाठशाला निकायों की लेखापरीक्षा हेतु आंतरिक लेखापरीक्षकों को राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी द्वारा जुलाई 2015 तक नियुक्त नहीं किया गया था, जिससे इन निकायों के लेखाओं की प्रामाणिकता एवं शुद्धता को सत्यापित किया जाए। राज्य परियोजना निदेशक ने बताया (जुलाई 2015) कि राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को आरम्भ नहीं किया गया था तथा पाठशाला निकायों की वार्षिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं कि गई।

2.3.10.2 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान हेतु वित्तीय प्रबंधन एवं उपार्जन नियम पुस्तिका के परिच्छेद 6.2.8 के अनुसार राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान कार्यक्रम के क्रियान्वयन के अनुश्रवणार्थ जिला स्तरीय कमेटी जिसका मुखिया क्षेत्र के संसद का वरिष्ठतम सदस्य तथा आम प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए गठित की जानी थी। कमेटी को वर्ष की प्रत्येक तिमाही में एक बार बैठक करने थी।

लेखापरीक्षा छानबीन से प्रकट हुआ कि जिला स्तरीय कमेटियों को जुलाई 2015 तक स्थापित नहीं किया गया था तथा विभिन्न स्तरों पर प्राधिकारियों द्वारा कार्यक्रम/क्रियाकलापों के अनुश्रवण तथा निरीक्षण हेतु आवधिक/अनुसूचित तंत्र को भी जुलाई 2015 तक बनाया नहीं गया था। विभाग द्वारा कार्यक्रम के प्रभाव को जानने हेतु जुलाई 2015 तक स्कीम का मूल्यांकन नहीं किया गया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए जिला परियोजना अधिकारियों शिमला एवं कांगड़ा ने बताया (जून 2015) कि ऐसी कमेटी का गठन जिला स्तर पर नहीं किया गया था जबकि जिला परियोजना अधिकारी नाहन ने बताया (जुलाई 2015) कि उपायुक्त की अध्यक्षता में सर्व शिक्षा अभियान की जिला स्तरीय कमेटी को स्कीम का अनुश्रवण कार्य सौंपा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आम प्रतिनिधियों के बिना कमेटी का गठन दिशा-निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत था तथा इस सच्चाई को भी दर्शाता है कि स्कीम क्रियान्वयन का प्रभावी अनुश्रवण राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दिशा-निर्देशों के अन्तर्गत नहीं किया जा रहा है।

2.3.11 निष्कर्ष एवं सिफारिशें

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत 2010-15 के दौरान सापेक्ष योजना को केवल राज्य स्तर पर तैयार किया गया था। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अन्तर्गत वार्षिक कार्य योजना को जिला स्तर पर पाठशाला/जमीनी स्तर पर विकास योजनाओं पर विचार किए बिना केवल 2013-15 हेतु तैयार किया गया था।

सरकार को पाठशाला/ गांव स्तर पर राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की आयोजना एवं क्रियान्वयन में हितधारकों को शामिल करने पर विचार करना चाहिए।

पाठशालाओं/ कालेजों में अवसंरचनात्मक सुविधाओं में सुधार हेतु भारी संख्या में निर्माण कार्य अपूर्ण थे। आदर्श पाठशालाओं को स्थापित नहीं किया गया था तथा पाठशालाओं में सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी परियोजनाओं को लागू करने में काफी विलम्ब था।

सरकार को कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु दिशा निर्देशों के प्रावधानों के अनुसार पाठशालाओं/कॉलेजों की अवसंरचनाएं प्रदान करने हेतु निर्माण कार्य की पूर्णता को सुनिश्चित करने के लिए विचार करना चाहिए।

अध्यापकों को अपेक्षित प्रशिक्षण नहीं दिया गया था और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत बच्चों को निःशुल्क वर्दियों एवं पाठ्यपुस्तकों के वितरण में विलम्ब था।

सरकार को अध्यापकों/संकायों के क्षमता निर्माण को सुनिश्चित करने के लिए मानकानुसार तथा निर्धारित अवधि हेतु प्रशिक्षण, उन्मुखीकरण एवं पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों के संचालन पर विचार करना चाहिए।

बहुत सारी सरकारी उच्च पाठशालाओं तथा वरिष्ठ माध्यमिक पाठशालाओं में शिक्षा की गुणवत्ता खराब थी।

सरकार को नियमित अनुश्रवण के माध्यम से कमियों का पता लगाने तथा शिक्षा की गुणवत्ता सुधारने पर विचार करना चाहिए।

योजना के उचित क्रियान्वयन तथा अनुवर्ती कार्रवाई को सुनिश्चित करने के लिए कार्यक्रम के अंतर्गत अनुश्रवण तंत्र तथा आंतरिक लेखापरीक्षा प्रबंध स्थापित नहीं किए गए थे।

सरकार को कार्यक्रम के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु उचित अनुश्रवण तंत्र स्थापित करने पर विचार करना चाहिए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार को अगस्त 2015 में प्रेषित किए गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (नवम्बर 2015)।

लोक निर्माण विभाग

2.4 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना

भारत सरकार ने ग्रामीण क्षेत्रों में हर मौसम में सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने हेतु प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना प्रारम्भ की (दिसम्बर 2000)। कार्यक्रम का उद्देश्य 1000 तथा उससे ऊपर की जनसंख्या सहित समस्त सम्पर्कविहीन ग्रामीण निवास-स्थानों को 2003 तक तथा 500 और उससे ऊपर की जनसंख्या वालों को 2007 के अंत तक आवृत्त करना था। हिमाचल प्रदेश पहाड़ी राज्य होने के कारण 250 व्यक्तियों तथा उससे ऊपर की जनसंख्या के निवास स्थानों को सड़क से जोड़ने का उद्देश्य था। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा कार्यक्रम के मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावी कार्यान्वयन की समीक्षा की दृष्टि से संचालित की गई थी। महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

मुख्य बातें:

- सभी पात्र निवास-स्थानों को सर्वमौसमी सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने हेतु स्पष्ट महत्वपूर्ण घटनाओं तथा समय सीमाओं सहित दीर्घावधि मास्टर योजना तैयार नहीं की गई थी तथा कार्यक्रम के अंतर्गत 1,093 पात्र निवास-स्थान राज्य में मार्च 2015 तक सम्पर्क विहीन रहे थे।
(परिच्छेद 2.4.2.1 (i))
- सड़क संरक्षण हेतु 'ट्रांसेक्ट वॉक' प्रक्रिया का अनुसरण न करने के कारण 2001-10 के दौरान ₹ 172.71 करोड़ में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित 117 सड़कों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को निजी/वन भूमि की संलिप्तता के कारण हटाना पड़ा था (जनवरी 2012 तथा सितम्बर 2013 के मध्य)।
(परिच्छेद 2.4.2.6 (i))
- उपलब्धता के प्रति 2010-14 के दौरान ₹ 99.78 करोड़ तथा ₹ 314.44 करोड़ के मध्य कार्यक्रम निधियां अप्रयुक्त रही जो वित्तीय नियंत्रण का अभाव दर्शाती थी।
(परिच्छेद 2.4.3.1 (i))
- 20 नमूना-जांचित मण्डलों में ₹ 358.28 करोड़ में भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत 252 निर्माण कार्य (जनवरी 2002 तथा जुलाई 2014 के मध्य) 2012-15 के दौरान ठेकेदारों को आवंटित किए गए थे जिनमें 81 तथा 2640 दिनों के मध्य विलम्ब हुआ जिसके परिणामस्वरूप कार्यों के निष्पादन में आगे भी विलम्ब हुआ।
(परिच्छेद 2.4.4.1)
- सभी नमूना-जांचित मण्डलों में 2010-15 के दौरान पूर्ण किए जाने के लिए निर्धारित 275 निर्माण कार्यों में से 200 कार्य पूर्ण किए गए थे तथा 75 कार्य, जिन पर ₹ 54.69 करोड़ का व्यय किया गया था, 48 महीनों से अधिक समय से अपूर्ण पड़े थे।
(परिच्छेद 2.4.5.1 (ii))
- गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र अप्रभावी था क्योंकि नमूना-जांचित मण्डलों के अधिशासी अभियंताओं ने 2010-15 के दौरान राज्य गुणवत्ता पर्यवेक्षकों (441) तथा राष्ट्रीय गुणवत्ता पर्यवेक्षकों (44) द्वारा असंतोषजनक प्रतिवेदित 485 कार्यों के सुधार हेतु कार्रवाई नहीं की थी।
(परिच्छेद 2.4.8.3 (ii) तथा (iii))

2.4.1 परिचय

ग्रामीण क्षेत्रों में हर मौसम में सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के उद्देश्य के साथ भारत सरकार ग्रामीण विकास मंत्रालय, ने प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना प्रारम्भ की (दिसम्बर 2000)। कार्यक्रम का उद्देश्य 1000 तथा उससे ऊपर की जनसंख्या के साथ सभी सम्पर्क विहीन ग्रामीण निवास-स्थानों को 2003 तक तथा 500 और उससे ऊपर

की जनसंख्या वाले निवासों को 2007 के अंत तक आवृत्त करना था। तथापि, हिमाचल प्रदेश पहाड़ी राज्य होने के कारण 250 व्यक्तियों तथा उससे ऊपर की जनसंख्या के निवास-स्थानों को सड़क से जोड़ने का लक्षित उद्देश्य था। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना उन जिलों में भी विद्यमान सड़कों के उन्नयन की अनुमति देती है जहां सभी पात्र निवास-स्थानों को हर मौसम में सड़क सम्पर्कता पहले ही उपलब्ध करवाई जा चुकी थी। भारत सरकार ने कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण भी स्थापित किया था।

संगठनात्मक ढांचा

राज्य में कार्यक्रम मुख्य सचिव की अध्यक्षता में नौ अन्य सदस्यों के अधीन स्थापित (अक्टूबर 2003) हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण के माध्यम से लोक निर्माण विभाग द्वारा क्रियान्वित किया जाता है। अतिरिक्त मुख्य सचिव (लोक निर्माण विभाग) प्रशासनिक मुखिया तथा हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण का सदस्य है। प्रमुख अभियंता हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण के विभाग का मुखिया एवं मुख्य कार्यकारी (सशक्त अधिकारी) है जिसकी मुख्य अभियंता, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना मुख्यालय, चार अंचलों (हमीरपुर, कांगड़ा, मण्डी तथा शिमला) के मुख्य अभियंताओं तथा जिला कार्यक्रम क्रियान्वयन यूनितों के रूप में 14 वृत्तों के अधीक्षण अभियंताओं द्वारा सहायता की जाती है। कार्यक्रम का निष्पादन कार्यक्रम क्रियान्वयन यूनितों के रूप में 56 मण्डलों जिनका मुखिया अधिशासी अभियंता होता है, द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम के अंतर्गत निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए प्रमुख अभियंता (गुणवत्ता नियंत्रण) उत्तरदायी है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह देखना था कि क्या:

- योजना प्रक्रिया का गठबंधन कार्यक्रम के उद्देश्यों के साथ किया गया था;
- पर्याप्त निधियां कार्यक्रम के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु जुटाई तथा प्रयुक्त की गई थी;
- अनुबंध प्रबंधन ने पात्र निवास-स्थानों को हर मौसम में सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए निर्धारित समय सूची के अनुसार कार्यों का निष्पादन तथा पूर्णता सुनिश्चित की थी;
- प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत कार्यों का निष्पादन मितव्ययी, कुशल तथा प्रभावी था; तथा
- गुणवत्ता नियंत्रण तथा अनुश्रवण तंत्र पर्याप्त तथा प्रभावी थे।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र तथा कार्यपद्धति

वर्ष 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए राज्य में कार्यक्रम के क्रियान्वयन की समीक्षा प्रतिस्थापन किए बिना संभावना आकार के प्रति आनुपातिक प्रतिदर्श पद्धति के आधार पर चयनित प्रमुख अभियंता/मुख्य अभियंता (प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना), दो (चार में से) मुख्य अभियंता⁹⁶, पांच जिलों⁹⁷ के छः (14 में से) अधीक्षण अभियंता⁹⁸, 21 (56 में से) अधिशासी अभियंता⁹⁹, तथा प्रमुख अभियंता (गुणवत्ता नियंत्रण) के अभिलेखों की नमूना-जांच द्वारा मार्च तथा जुलाई 2015 के बीच समीक्षा की गई थी। अप्रैल 2015 में अतिरिक्त मुख्य सचिव (लोक निर्माण) के साथ प्रारम्भिक सम्मेलन आयोजित किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र, मापदण्ड तथा कार्य प्रणाली पर चर्चा की गई थी। अभिलेख की संवीक्षा, प्रश्नावली, लेखापरीक्षा ज्ञापन के जारी करने से उपलब्ध आंकड़ों का विश्लेषण करने तथा विभिन्न स्तरों पर विभागीय पदाधिकारियों के उत्तरों को प्राप्त करने के पश्चात् लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गए। लेखापरीक्षा परिणामों की नवम्बर 2015 में आयोजित समापन

⁹⁶ धर्मशाला तथा हमीरपुर ।

⁹⁷ चम्बा, हमीरपुर, कांगड़ा, किन्नौर तथा लाहौल-स्पिति ।

⁹⁸ डलहौजी, हमीरपुर, जोगिन्द्रनगर, नूरपुर, पालमपुर तथा रामपुर ।

⁹⁹ बैजनाथ, बड़सर, भरमौर, चम्बा, डलहौजी, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, हमीरपुर, कल्पा, कांगड़ा, करच्छम, काजा, जयसिंहपुर, ज्वाली, नूरपुर, पालमपुर, पांगी, सलूणी, टौणी देवी तथा उदयपुर ।

सम्मेलन में प्रमुख अभियंता के साथ चर्चा की गई तथा विभाग के विचार उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित किए गए हैं।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

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

- समय-समय पर संशोधनों सहित भारत सरकार द्वारा जारी प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की मार्गदर्शिकाएं;
- प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के परिचालन मैनुअल, लेखा मैनुअल, इत्यादि;
- राष्ट्रीय ग्राम सड़क अभिकरण द्वारा जारी वार्षिक प्रतिवेदन/अनुदेश/ मार्गदर्शिकाएं;
- राज्य सरकार द्वारा निर्धारित आवधिक प्रतिवेदन/विवरणी;
- भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा जारी ग्रामीण सड़क मैनुअल, परिपत्र/अनुदेश, इत्यादि; और
- राष्ट्रीय तथा राज्य गुणवत्ता परीक्षकों के प्रतिवेदन।

पूर्व की निष्पादन लेखापरीक्षा पर अनुवर्ती कार्रवाई

राज्य में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के कार्यान्वयन की पूर्ण समीक्षा की गई थी तथा नियंत्रक महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2004 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) परिच्छेद 3.2 के माध्यम से प्रतिवेदित की गई थी। समीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों में निवास-स्थानों की सम्पर्कता के सम्बंध में लक्ष्यों को प्राप्त न करना, ठेकेदारों को अनुचित लाभ, कार्यों के निष्पादन में झूठी उपलब्धि, सड़कों का गलत चयन तथा सड़कों के किनारे वृक्षा रोपण न करना शामिल था। अप्रैल 2005 में पटल पर रखे प्रतिवेदन के प्रति सरकार ने टिप्पणियों पर की गई कार्रवाई में परिणामों को स्वीकार किया था तथा लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना करने के लिए प्रतिबद्धता जतायी थी। लोक लेखा समिति ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना चाही थी (अगस्त 2011)। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा पूर्व में इंगित किए गए मामले निरंतर जारी रहे जैसा कि वर्तमान लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.4.2 योजना

2.4.2.1 मास्टर योजना को तैयार करना

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के परिचालन मैनुअल के परिच्छेद 3.1 के अनुसार ग्रामीण सड़कों के माध्यम से सतत विकास हेतु व्यवस्थित निर्माण कार्य, उन्नयन तथा अनुरक्षण गतिविधियों के लिए मास्टर योजना को तैयार किया जाना अपेक्षित है। ब्लॉक स्तरीय मास्टर योजना को तैयार करने के पश्चात् इसे जिला में विद्यमान सड़क नेटवर्क को दर्शाते हुए तथा पात्र सम्पर्क विहीन निवास-स्थानों की पहचान करते हुए जिला स्तरीय मास्टर योजना/जिला ग्रामीण सड़क योजना में एकीकृत किया जाना है। जिला ग्रामीण सड़क योजना पर आधारित प्रत्येक पात्र निवास-स्थानों को आवश्यक सामाजिक-आर्थिक सेवाओं की बुनियादी पहुंच उपलब्ध करवाने के लिए सड़कों के निर्माण हेतु एक कोर नेटवर्क तैयार किया जाना है। राज्य स्तरीय अभिकरण (हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण) तथा राष्ट्रीय ग्राम सड़क विकास अभिकरण द्वारा जिला ग्रामीण सड़क योजना तथा कोर नेटवर्क अनुमोदित किया जाता है।

(i) यद्यपि, विभाग ने जिला ग्रामीण सड़क योजना तथा कोर नेटवर्क तैयार किया था, सभी पात्र निवास-स्थानों को हर मौसम में सड़क सम्पर्क की सुविधा उपलब्ध करवाने हेतु स्पष्ट महत्वपूर्ण घटनाओं तथा समय सीमाओं सहित कुल मिलाकर राज्य के लिए दीर्घावधि मास्टर योजना तैयार नहीं की थी। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत गतिविधियां मात्र अनुमोदित कोर नेटवर्क से प्रारम्भ की गई थी। राज्य में 2001 की जनगणना के अनुसार कुल निवास-स्थानों तथा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत आवृत्त निवास-स्थानों का ब्यौरा तालिका-2.4.1 में दिया गया है।

तालिका-2.4.1

कुल निवास-स्थान तथा मार्च 2015 तक प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत आवृत्त निवास-स्थानों का विवरण

(संख्या)

निवास-स्थानों की श्रेणी	राज्य में निवास-स्थान		प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत निवास-स्थान			
	कोर नेटवर्क के अनुसार कुल	मार्च 2015 तक सम्पर्क वाले (प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना तथा अन्य)	चिह्नानुसृत (अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन)	मार्च 2010 तक सम्पर्क वाले	2010-15 के दौरान सम्पर्क वाले	मार्च 2015 तक सम्पर्क विहीन
1000 तथा ऊपर	742	716	196	154	26	16
500 तथा ऊपर परन्तु 1000 से कम	2170	2027	806	668	54	84
250 तथा ऊपर परन्तु 500 से कम	4472	3548	1222	939	116	167
250 से नीचे	11562	7034	0	0	0	0
कुल	18946	13325	2224	1761	196	267

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.4.1 से यह देखा जा सकता है कि 250 तथा उससे ऊपर की जनसंख्या वाले (जनगणना 2001) 7,384 निवास-स्थानों¹⁰⁰ में से 6,291 निवास-स्थान¹⁰¹ मार्च 2015 तक सम्पर्कता वाले थे तथा राज्य में 1,093 निवास-स्थान सम्पर्क विहीन थे। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत 2224 निवास-स्थानों (अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन) में से 1,957 निवास-स्थान (मार्च 2010 तक: 1761 तथा 2010-15 के दौरान: 196) जोड़े गए थे तथा 267 निवास-स्थान सम्पर्क विहीन रहे थे। इसके अतिरिक्त, विभाग ने प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत अन्य पात्र निवास-स्थानों को आवृत्त करने के लिए कोई प्रयत्न नहीं किए थे तथा 2007 के अंत तक सभी पात्र निवास-स्थानों को हर मौसम में सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने का उद्देश्य मार्च 2015 तक पहुंच से बाहर रहा।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि मास्टर योजना निजी भूमि की अनुपलब्धता तथा वन भूमि की संलिप्तता के कारण तैयार नहीं की गई थी तथा प्रस्ताव कोर नेटवर्क से बनाए जा रहे थे। तथापि, तथ्य यह है कि कोर नेटवर्क केवल मार्ग अंकित करने के लिए एक मार्गदर्शक था जबकि ग्रामीण सड़कों के निर्माण कार्य, उन्नयन तथा अनुरक्षण से सम्बंधित सभी क्रिया-कलापों को मास्टर योजना में सम्मिलित किया जाना था।

(ii) कोर नेटवर्क किसी विस्तृत सर्वेक्षण पर आधारित नहीं था। 10 नमूना-जांचित मण्डलों¹⁰² में अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में 27 सड़कों की लम्बाई 103.185 किलोमीटर ली गई थी जबकि इन सड़कों की लम्बाई कोर नेटवर्क में 77.20 किलो मीटर थी जिससे प्रदर्शित होता है कि कोर नेटवर्क वास्तविक आधार पर तैयार नहीं किया गया था। तथ्यों को स्वीकारते हुए प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि कोर नेटवर्क प्रारंभिक सर्वेक्षण के आधार पर तैयार किया गया था जबकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन सड़कों के विस्तृत सर्वेक्षण के पश्चात् तैयार किए गए थे।

2.4.2.2 निवास-स्थानों का असंगत डाटा

विश्वसनीय डाटा किसी कार्यक्रम की उचित योजना तथा सफलतापूर्वक क्रियान्वयन के लिए अनिवार्य है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

(i) प्रमुख अभियंता के अभिलेखानुसार 31 मार्च 2015 तक राज्य में 18,946 कुल निवास-स्थान तथा 5,621 सम्पर्क विहीन निवास-स्थान थे जबकि ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण तथा लेखाकरण पद्धति के अनुसार 19 अगस्त 2015 को कुल 18,703 निवास-स्थान तथा 7,627 सम्पर्क विहीन निवास-स्थान थे जिससे प्रदर्शित होता है कि निवास-स्थानों का डाटा असंगत था।

¹⁰⁰ 1000 तथा इससे ऊपर की जनसंख्या वाले निवास-स्थान: 742, 500 तथा इससे ऊपर परन्तु 1000 से कम: 2170 तथा 250 व इससे ऊपर परन्तु 500 से कम: 4472।

¹⁰¹ 1000 तथा इससे ऊपर की जनसंख्या वाले निवास-स्थान: 716, 500 तथा इससे ऊपर परन्तु 1000 से कम: 2027 तथा 250 तथा इससे ऊपर परन्तु 500 से कम: 3548।

¹⁰² बैजनाथ, बडसर, चम्बा, डलहौजी, देहरा, फतेहपुर, कांगड़ा, पालमपुर, नूरपुर तथा पांगी।

- (ii) प्रमुख अभियंता तथा ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण तथा लेखाकरण पद्धति द्वारा अनुरक्षित डाटा की तुलना में नमूना-जांचित जिलों द्वारा उपलब्ध करवाया गया निवास-स्थानों का विवरण तालिका-2.4.2 में दिया गया है।

तालिका-2.4.2

प्रमुख अभियंता तथा ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण तथा लेखाकरण पद्धति द्वारा अनुरक्षित डाटा की तुलना में नमूना-जांचित जिलों में निवास-स्थानों की संख्या का विवरण मार्च 2015 तक

निवास-स्थानों की श्रेणी	प्रमुख अभियंता के स्तर पर			नमूना-जांचित जिले			ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण तथा लेखाकरण पद्धति (अगस्त 2015)		
	कुल निवास स्थान	सम्पर्क वाले निवास-स्थान	सम्पर्क विहीन निवास-स्थान	कुल निवास स्थान	सम्पर्क वाले निवास-स्थान	सम्पर्क विहीन निवास-स्थान	कुल निवास स्थान	सम्पर्क वाले निवास-स्थान	सम्पर्क विहीन निवास-स्थान
1000 तथा ऊपर	284	283	1	303	300	3	276	263	13
500 तथा ऊपर परन्तु 1000 से कम	934	865	69	971	893	78	932	852	80
250 तथा ऊपर परन्तु 500 से कम	1845	1524	321	1839	1539	300	1862	1364	498
250 से नीचे	4041	2540	1501	3857	2815	1042	4045	2044	2001
कुल	7104	5212	1892	6970	5547	1423	7115	4523	2592

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

तालिका-2.4.2 से यह देखा जा सकता है कि प्रमुख अभियंता, नमूना-जांचित जिलों तथा ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण तथा लेखाकरण पद्धति द्वारा अनुरक्षित निवास-स्थानों के डाटा में विभिन्नता थी।

विभिन्न स्तरों पर निवास-स्थानों के डाटा के अनुरक्षण में विभिन्नता ने सम्पर्क विहीन निवास-स्थानों के निष्पादन हेतु योजना पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि कुछ निवास-स्थानों की पुनरावृत्ति के कारण भिन्नता थी तथा डाटा को ठीक किया जा रहा था।

2.4.2.3 विस्तृत नवीन सम्पर्क प्राथमिकता सूची

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 6.1 के अनुसार अनुमोदित कोर नेटवर्क पर आधारित विस्तृत नवीन सम्पर्क प्राथमिकता सूची को सड़क कार्यों के चयन हेतु आधार बनाया जाएगा तथा नवीन सम्पर्क हेतु सभी प्रस्तावों को विस्तृत नवीन सम्पर्क प्राथमिकता सूची के अनुसार प्रारम्भ किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 12 नमूना-जांचित मण्डलों¹⁰³ में भारत सरकार द्वारा 2003-15 के दौरान ₹ 32.96 करोड़ में संस्वीकृत 37 नवीन सम्पर्क कार्य (लम्बाई: 166.78 किलो मीटर) विस्तृत नवीन सम्पर्क प्राथमिकता सूची में शामिल नहीं थे। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि विस्तृत नवीन सम्पर्क प्राथमिकता सूची का निजी भूमि की अनुपलब्धता तथा वन भूमि की संलिप्तता के कारण अनुसरण नहीं किया जा सका। उत्तर उपरोक्त कार्यक्रम मार्गदर्शिका के प्रावधानों के विपरीत है क्योंकि विस्तृत नवीन सम्पर्क प्राथमिकता सूची के अनुसार नवीन सम्पर्कता को प्राथमिकता नहीं दी गई थी।

2.4.2.4 पक्के फर्श की स्थिति का सर्वेक्षण

उन्नयन तथा अनुरक्षण योजना हेतु ग्रामीण सड़क नेटवर्क का प्रबंध करने के लिए कार्यक्रम मार्गदर्शिका का परिच्छेद 6.2 सभी उपयोग के लिए खोले गए मार्गों का द्विवार्षिक पक्के फर्श की स्थिति का सर्वेक्षण करने का प्रावधान करता है तथा सर्वेक्षण के परिणामों की पक्का फर्श स्थिति सूचक रजिस्टर में प्रविष्टि की जानी थी। पक्का फर्श स्थिति सूचक पर आधारित विस्तृत उन्नयन प्राथमिकता सूची ब्लॉक स्तर पर तैयार की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 10 (21 में से) नमूना-जांचित मण्डलों¹⁰⁴ ने 2010-15 के दौरान अपेक्षित पक्का फर्श स्थिति सर्वेक्षण नहीं किया था तथा अन्य नमूना-जांचित मण्डलों ने आवश्यक पक्का फर्श स्थिति सूचक रजिस्ट्रों का अनुरक्षण नहीं किया था जिसके बिना इन मण्डलों द्वारा किए गए सर्वेक्षण की प्रमाणिकता को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। इससे प्रदर्शित होता है कि विस्तृत उन्नयन प्राथमिकता सूची वास्तविक सर्वेक्षण के आधार पर तैयार नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, पांच-वर्ष पूर्ण-निर्माण कार्य के अनुरक्षण की समाप्ति के पश्चात् सभी सड़कों को 2010-15 के दौरान जोनल अनुरक्षण अनुबंध के अंतर्गत नहीं रखा था जैसाकि कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 17.3 के अंतर्गत अपेक्षित था। तथ्यों को स्वीकारते हुए प्रमुख

¹⁰³ बैजनाथ, बड़सर, भरमौर, चम्बा, डलहौजी, देहरा, धर्मशाला, हमीरपुर, जयसिंहपुर, कांगड़ा, पालमपुर तथा सलूनी।

¹⁰⁴ बैजनाथ, धर्मशाला, जयसिंहपुर, कल्पा, कांगड़ा, कड़छम, काजा, पालमपुर, पांगी तथा सलूनी।

अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण तथा लेखाकरण पद्धति में पक्का फर्श स्थिति सूचक डाटा के अद्यतन किये जाने के पश्चात् भविष्य में उन्नयन के लिए सड़कों को प्राथमिकता दी जाएगी।

2.4.2.5 राज्य स्तरीय स्थायी समिति की कार्यप्रणाली

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 7.5 के अनुसार मुख्य सचिव/अतिरिक्त मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय स्थायी समिति का गठन कोर नेटवर्क की जांच करने, वार्षिक परियोजना प्रस्तावों की स्वीकृति, कार्यों की प्रगति का अनुश्रवण, गुणवत्ता नियंत्रण, भूमि उपलब्धता/वन स्वीकृति के मामलों का समाधान करने, इत्यादि सहित विभिन्न कार्यों का निष्पादन करने के लिए किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अगस्त 2001 के दौरान गठित राज्य स्तरीय स्थायी समिति ने 2010-15 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना से सम्बद्ध कोई कार्य नहीं किए क्योंकि समिति की जनवरी 2006 से कोई बैठक नहीं हुई थी जिससे प्रदर्शित होता है कि उपरोक्त अवधि के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के क्रिया-कलापों का निष्पादन उपरोक्त मार्गदर्शिका के उल्लंघन में राज्य स्तरीय स्थायी समिति के अनुमोदन बिना किया गया था।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि राज्य स्तरीय स्थायी समिति की बैठक भविष्य में नियमित रूप से आयोजित की जाएगी। तथापि, तथ्य यह है कि कार्यक्रम के मुख्य क्रिया-कलापों को राज्य स्तरीय स्थायी समिति के अनुमोदन के बिना किया गया जिसके परिणामस्वरूप सड़कों के अनुमोदित प्रस्तावों की भारी संख्या को हटाया गया जैसाकि अनुवर्ती परिच्छेदों में स्पष्ट किया गया है तथा बहुत से कार्य वन भूमि की संलिप्तता, इत्यादि के कारण अनिष्पादित/अपूर्ण रहे (परिच्छेद 2.4.5.1 से 2.4.5.3)।

2.4.2.6 सड़कों के संरेखण में ट्रांसेक्ट वॉक

बाधारहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए कार्यक्रम मार्गदर्शिका का परिच्छेद 6.13 वन के अधिकारियों, इत्यादि सहित पंचायत प्रधान, स्थानीय पटवारी तथा कनिष्ठ अभियंता को शामिल करने के साथ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करते समय साधारण अनौपचारिक 'ट्रांसेक्ट वॉक' का आयोजन करने का प्रावधान करता है।

- (i) विभाग ने कार्यक्रम के अंतर्गत सड़कों के निर्माण कार्य के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करते समय 'ट्रांसेक्ट वॉक' प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया था जैसाकि अपेक्षित था। परिणामतः भारत सरकार द्वारा ₹ 172.71 करोड़ में अनुमोदित (2001-10) 117 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को निजी/वन भूमि की संलिप्तता के कारण हटाना पड़ा था (जनवरी 2012 तथा सितम्बर 2013 के मध्य)।
- (ii) नमूना-जांचित मण्डलों द्वारा भी 'ट्रांसेक्ट वॉक' प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया गया था। परिणामतः 10 नमूना-जांचित मण्डलों¹⁰⁵ में हटाए गए (जनवरी 2012 तथा सितम्बर 2013 के मध्य) 29 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (₹ 28.06 करोड़) में झूठे/गलत भूमि उपलब्धता प्रमाण-पत्र संलग्न किए गए थे। इसके अतिरिक्त, छः नमूना-जांचित मण्डलों¹⁰⁶ में भारत सरकार द्वारा ₹ 54.47 करोड़ में अनुमोदित 19 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को हटाए जाने के लिए भी प्रस्तावित किया गया था (मार्च 2012 तथा फरवरी 2015 के मध्य) जहां झूठे भूमि उपलब्धता प्रमाण-पत्र संलग्न पाए गए थे।

सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि 'ट्रांसेक्ट वॉक' की गई थी परंतु कोई अभिलेख नहीं रखा गया था तथा भूमि प्रमाण-पत्र वन स्वीकृति की प्रत्याशा/गांवों के प्रतिनिधियों की सहमति से भेजे गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि न तो 'ट्रांसेक्ट वॉक' की कार्यवाही उचित रूप से प्रमाणित थी और न ही बाधा रहित भूमि सुनिश्चित की गई थी। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि पूर्व में 'ट्रांसेक्ट वॉक' का अनुसरण नहीं किया गया था तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करते समय लोगों ने भूमि को दान करने के लिए शपथ-पत्र दिए थे परंतु बाद में भूमि के हिस्सेदारों में से कुछ ने

¹⁰⁵ बड़सर, बैजनाथ, भर्मौर, धर्मशाला, देहरा, हमीरपुर, कड़छम, पालमपुर, सलूनी तथा टौणी देवी।

¹⁰⁶ भर्मौर, देहरा, फतेहपुर, कल्या, कांगड़ा तथा उदयपुर।

विवाद खड़े कर दिए थे। तथापि, तथ्य यह है कि झूठे भूमि उपलब्धता प्रमाण-पत्र विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के साथ संलग्न थे।

2.4.2.7 भूमि के स्वामित्व का अधिकार

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की मार्गदर्शिका के परिच्छेद 6.12 के अनुसार राज्य सरकार को ग्रामीण सड़कों का निर्माण करने के लिए भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु स्वैच्छिक दान, विनिमय अथवा अन्य तंत्र के लिए मार्गदर्शिका को बनाना था तथा उपलब्ध भूमि का विवरण भूमि अभिलेख में विवादों से बचने के लिए प्रतिबिम्बित किया जाना चाहिए था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) विभाग ने अगस्त 2015 तक प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों के निर्माण हेतु भूमि का स्पष्ट स्वत्वाधिकार सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप विभाग को भूमि का स्थानांतरण नहीं हुआ जैसाकि अनुवर्ती उप-परिच्छेद में दर्शाया गया है।
- (ii) नौ नमूना-जांचित मण्डलों¹⁰⁷ में 97 सड़कों का जुलाई 2015 तक विभाग के नाम निजी भूमि (135.51 हेक्टेयर) का स्थानांतरण सुनिश्चित किए बिना 2010-15 के दौरान निष्पादन प्रारम्भ किया गया। जिसमें से 59 सड़कें पहले ही पूर्ण की जा चुकी थी तथा 35 सड़कें अपूर्ण पड़ी थी और इन सड़कों पर ₹ 88.30 करोड़ का व्यय किया गया था। इसके अतिरिक्त, दो अपूर्ण सड़कें (पैकिज एच0पी0 0251 तथा एच0पी0 0347) क्रमशः जनवरी 2011 तथा मई 2013 में पूर्ण मानी गई थी तथा एक सड़क (पैकिज एच0पी0 0225) मार्च 2011 से रूकी पड़ी थी।

सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि पटवारियों की कमी के कारण भूमि के स्थानांतरण की प्रक्रिया प्रारम्भ नहीं की जा सकी। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि भूमि का स्पष्ट स्वत्वाधिकार सुनिश्चित किए बिना सड़क का निर्माण कार्य भविष्य में विवाद पैदा करेगा। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि भविष्य में निजी भूमि उपहार विलेख के माध्यम से स्थानांतरित करवाई जाएगी।

2.4.2.8 ग्रामीण सड़कों की आवृत्ति

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना मार्गदर्शिका के परिच्छेद 3.3 के अनुसार हिमाचल प्रदेश पहाड़ी राज्य होने अथवा विशेष श्रेणी राज्य के मामले में हर मौसम में सड़क सम्पर्क अथवा सम्पर्क वाले निवास-स्थान से कम से कम 1.5 किलो मीटर अथवा उससे अधिक की पथ दूरी पर स्थित निर्दिष्ट आकार की जनसंख्या सहित सम्पर्क विहीन निवास-स्थान आवृत्त किए जाने थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ मण्डलों¹⁰⁸ में हर मौसम में सड़क सम्पर्क अथवा सम्पर्क वाले निवास-स्थानों से 1.5 किलो मीटर से कम की पथ दूरी पर स्थित 17 सड़क कार्य प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की मार्गदर्शिका के उल्लंघन में 2001-14 के दौरान ₹ 6.79 करोड़ में स्वीकृत किए गए थे। 17 सड़कों में से नौ सड़कें 2010-15 के दौरान पूर्ण कर ली गई थी तथा आठ सड़कें जुलाई 2015 तक प्रगतिरत थी।

सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि प्रस्तावित सड़कें कोर नेटवर्क में सम्मिलित थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि निवास-स्थानों की आवृत्ति हेतु निर्धारित मापदण्ड का कोर नेटवर्क बनाते समय अनुसरण किया जाना चाहिए था। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि सड़कों को राज्य की कठिन भौगोलिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था।

2.4.2.9 सड़कों का उन्नयन

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की मार्गदर्शिका के पैरा 2.2 के अनुसार विद्यमान सड़कों का उन्नयन मात्र उन जिलों में प्रारम्भ किया जाना था जहां निर्दिष्ट जनसंख्या आकार के सभी पात्र निवास-स्थानों को पूरे वर्ष सड़क सम्पर्कता उपलब्ध करवाई गई थी।

¹⁰⁷ चम्बा, डलहौजी, देहरा, हमीरपुर, ज्वाली, कांगड़ा, नूरपुर, सलूनी तथा टौणी देवी।

¹⁰⁸ बड़सर, चम्बा, डलहौजी, देहरा, फतेहपुर, हमीरपुर, ज्वाली, नूरपुर तथा टौणी देवी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त प्रावधान के विपरीत तीन जिलों¹⁰⁹ के पांच मण्डलों¹¹⁰ में उन्नयन हेतु भारत सरकार द्वारा 2006-15 के दौरान ₹ 29.18 करोड़ में 15 सड़क कार्य संस्वीकृत किए गए थे जबकि जिलों में मार्च 2015 तक 137 पात्र निवास स्थानों¹¹¹ को नहीं जोड़ा गया था। इन कार्यों में से 10 कार्य 2010-15 के दौरान पूर्ण किए गए थे तथा पांच कार्य जुलाई 2015 तक अपूर्ण पड़े थे। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि जिलों में पात्र निवास-स्थानों को भूमि की अनुपलब्धता के कारण जोड़ा नहीं जा सका। उत्तर प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के मार्गदर्शनों के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है।

2.4.3 वित्तीय प्रबंधन

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के लिए भारत सरकार द्वारा 100 प्रतिशत निधियन किया जाता है तथा निधियां भारत सरकार द्वारा तीन विंडोज अर्थात् कार्यक्रम निधि (कार्यों के भुगतान से सम्बंधित), प्रशासकीय निधि (प्रशासकीय लागतों से सम्बंधित) तथा राज्य सरकार द्वारा अनुरक्षण निधि (अनुरक्षण व्यय को करने के लिए) के माध्यम से उपलब्ध करवाई जाती हैं।

संस्वीकृत परियोजनाओं के लिए निधियां भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को दो किस्तों-राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण द्वारा परियोजनाओं की संस्वीकृति के पश्चात् परियोजनाओं के मूल्य का 50 प्रतिशत (अथवा वार्षिक आवंटन जो भी कम हो) की प्रथम किस्त तथा उपलब्ध निधियों की 60 प्रतिशत प्रयुक्ति तथा उस वर्ष से पूर्वगामी सभी वर्षों में आवंटित कार्यों के 100 प्रतिशत के अतिरिक्त पूर्व वर्ष के दौरान आवंटित सड़क कार्यों का कम से कम 80 प्रतिशत कार्य की पूर्णता तथा पूर्व किस्त जारी करते समय निर्धारित अन्य शर्तों, यदि कोई हों, की पूर्णता की शर्त पर दूसरी किस्त उपलब्ध करवाई जाती है।

2.4.3.1 कार्यक्रम निधि

(i) निधियों की उपलब्धता तथा प्रयुक्ति

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने 2010-15 के दौरान भारत सरकार से कार्यक्रम के अंतर्गत निधियों की आवश्यकता तथा आवंटन के डाटा का अनुरक्षण तथा अद्यतन नहीं किया था। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत उपरोक्त अवधि के दौरान निधियों की उपलब्धता तथा उनके प्रति किए गए व्यय का विवरण तालिका-2.4.3 में दिया गया है।

तालिका-2.4.3
2010-15 के दौरान कार्यक्रम निधियों की उपलब्धता तथा किये गये व्यय का विवरण

वर्ष	अथ शेष	निधियों की उपलब्धता			कुल	व्यय	अंत शेष
		प्राप्तियां		ब्याज			
		भारत सरकार	अन्य ¹¹²				
2010-11	43.71	199.30	3.10	5.12	251.23	149.55 (60)	101.68
2011-12	101.68	305.30	8.04	16.58	431.60	117.16 (27)	314.44
2012-13	314.44	0	7.68	24.59	346.71	126.33(36)	220.38
2013-14	220.38	0	3.32	16.18	239.88	140.10(58)	99.78
2014-15	99.78	84.40	9.54	4.65	198.37	197.88	0.49
कुल		589.00	31.68	67.12		731.02	

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

टिप्पणी: कोष्ठकों में दिये आंकड़े प्रतिशतता को दर्शाते हैं।

तालिका-2.4.3 से देखा जा सकता है कि हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण को पूर्व वर्षों के दौरान निधियों का कम उपयोग, कार्यों के निष्पादन/पूर्णता में विलम्ब, इत्यादि (परिच्छेद 2.4.5.1 से 2.4.5.3) के कारण 2012-14 के दौरान कार्यक्रम के अंतर्गत भारत सरकार से निधियां प्राप्त नहीं हुई थी। 2010-14 के दौरान उपलब्ध निधियों की प्रयुक्ति प्रतिशतता 27 तथा 60 के मध्य थी जबकि 2014-15 के दौरान मात्र बुक की गई राशि को व्यय के रूप में प्रतिबिम्बित किया गया क्योंकि उसके सम्बंध में जारी चेकों का भुगतान बैंक द्वारा नहीं किया गया था तथा 31 मार्च 2015 को बैंक में ₹ 5.31 करोड़ जमा पड़े थे। इससे प्रतीत होता है कि हिमाचल

¹⁰⁹ कांगड़ा, हमीरपुर तथा लाहौल एवं स्पिति।

¹¹⁰ फतेहपुर, ज्वाली, नूरपुर, टौणी देवी तथा उदयपुर।

¹¹¹ हमीरपुर: 20, कांगड़ा: 115 तथा लाहौल एवं स्पिति: दो।

¹¹² निविदा प्रीमियम, अतिरिक्त लागत के लिए राज्य शीर्ष, इत्यादि।

प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण में वित्तीय नियंत्रण का अभाव था। यद्यपि मांगे जाने पर (सितम्बर 2015), प्रमुख अभियंता ने इसके कोई कारण प्रस्तुत नहीं किये थे।

(ii) विशेष आवंटन प्राप्त न करना

कार्यक्रम के मार्गदर्शिका के परिच्छेद 5.3 के अनुसार डीजल उपकर का ग्रामीण सड़क अंश से वार्षिक आवंटन का पांच प्रतिशत की दर पर विशेष आवंटन पाकिस्तान तथा चीन के साथ लगती सीमाओं के जिलों को किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान चीन के साथ लगती राज्य सीमाओं के दो जिलों (किन्नौर तथा लाहौल स्पिति) को ऐसा कोई विशेष आवंटन नहीं किया गया था जबकि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत इन जिलों में पात्र छः निवास-स्थान मार्च 2015 तक सम्पर्क विहीन पड़े थे। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि भविष्य में विशेष आवंटन को प्राप्त कर लिया जाएगा।

(iii) निधियों का अवरोधन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत चार सड़कों¹¹³ की लागत वृद्धि का भुगतान करने के लिए उपायुक्त, किन्नौर द्वारा जुटाई ₹ 2.39 करोड़ की निधियां अधिशासी अभियंता कड़छम द्वारा आहरित की गई तथा निक्षेप शीर्ष (मार्च 2010 तथा मार्च 2012 के मध्य) के अंतर्गत रखी गई। बाद में निधियां प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना, शिमला के सशक्त अधिकारी को स्थानांतरित की गई (मार्च 2013)। इसमें से सशक्त अधिकारी ने चोलटू-पुनांग सड़क पर ₹ 0.41 करोड़ का व्यय किया था तथा वन स्वीकृति के अभाव में जनी-रामनी सड़क को हटाने तथा शेष दो सड़कों की निविदाओं को अंतिम रूप न देने के कारण मई 2015 तक प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्यक्रम के लेखा में ₹ 1.98 करोड़ अवरोधित पड़े थे।

अधिशासी अभियंता ने बताया (मई 2015) कि कड़छम-सांगला-छितकुल तथा वांगतू-काफनू सड़क के लिए निविदा प्रक्रिया प्रगतिरत थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि राज्य निधियां तीन वर्षों से अधिक समय से कार्यक्रम लेखा में अवरोधित पड़ी थी तथा विभाग ने निविदाओं को समय पर अंतिम रूप देने में शीघ्र कार्यवाही नहीं की थी। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि निधियों की प्रयुक्ति हेतु आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

(iv) आयकर छूट का लाभ न उठाना

भारत सरकार से प्राप्त निधियां मुख्य कार्यकारी, हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण के नाम बैंक में जमा की जाती हैं। हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण एक अलाभकारी संगठन होते हुए आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 12 ए ए के अंतर्गत छूट के लिए पात्र था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2009-15 के दौरान बैंक में हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण (प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना निधियां) के निक्षेपों पर प्रोदभूत ₹ 108.44 करोड़ के ब्याज पर विभाग ने आयकर विभाग से वार्षिक रूप से छूट प्रमाण-पत्रों को प्राप्त न करने के कारण बैंक द्वारा 2013-15 के दौरान स्रोत पर काटे गए आयकर के रूप में ₹ 7.55 करोड़ की कटौती की गई थी। यद्यपि, विभाग ने प्रतिदाय का दावा किया था (अगस्त 2013 से नवम्बर 2014), 2014-15 कि दौरान केवल ₹ 0.51 करोड़ वापिस प्राप्त हुए थे तथा ₹ 7.04 करोड़ की शेष राशि मार्च 2015 तक आयकर विभाग द्वारा वापिस नहीं की गई थी। यदि विभाग ने आयकर विभाग से समय पर छूट चाही होती तो विभाग कार्यक्रम के अंतर्गत कार्यों पर निधियों को प्रयुक्त कर सकता था। समापन सम्मेलन में तथ्यों को स्वीकारते हुए प्रमुख अभियंता ने आयकर प्राधिकारियों से छूट प्रमाण-पत्रों को प्राप्त न करने के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

(v) मध्यस्थता निर्णय का अनियमित भुगतान

कार्यक्रम मार्गदर्शिका का परिच्छेद 11.5 प्रावधान करता है कि मध्यस्थता/न्यायिक निर्णय के अनुसार समयवृद्धि के कारण सभी लागतें राज्य सरकार द्वारा वहन की जानी चाहिए।

¹¹³ कड़छम सांगला चितकुल सड़क का उन्नयन: ₹ 1.52 करोड़, जनी-रामनी सड़क निर्माण: ₹ 0.21 करोड़, वांगतू-काफनू सड़क का उन्नयन: ₹ 0.45 करोड़ तथा चोलटू-पुनांग सड़क निर्माण: ₹ 0.21 करोड़।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भरमौर मण्डल में ₹ 16.25 लाख का मध्यस्थता निर्णय विभाग की त्रुटि के कारण ठेकेदार¹¹⁴ के पक्ष में दिया गया (मई 2013) क्योंकि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत कार्य को वन स्वीकृति प्राप्त करने से पहले ठेकेदार को आवंटित किया गया था (अप्रैल 2010)। विभाग ने राज्य शीर्ष के स्थान पर प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना निधियों¹¹⁵ से ठेकेदार को अवार्ड अवमुक्त कर दिया जो प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना मार्गदर्शिका के अनुसार अनियमित था। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया था।

2.4.3.2 प्रशासनीय निधि

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान ₹ 15.09 करोड़ (अथ शेष: ₹ 2.88 करोड़, भारत सरकार से प्राप्तियां: ₹ 11.02 करोड़ तथा ब्याज: ₹ 1.19 करोड़) की प्रशासकीय निधियों की उपलब्धता के प्रति विभाग ने हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण के बचत खाते में ₹ 4.04 करोड़ को छोड़कर ₹ 11.05 करोड़ का व्यय किया था। इससे प्रदर्शित होता है कि विभाग ने निधियां शीघ्रता से प्रयुक्त नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, 2011-12 के दौरान ₹ 3.00 करोड़ के व्यय में प्रशासकीय निधि के अंतर्गत मात्र राशि को व्ययित दर्शाने के लिए राज्य सरकार के क्रेडिट के लिए हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण द्वारा कोषागार में जमा करवाए ₹ 1.32 करोड़ (मार्च 2012) सम्मिलित थे जो प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना मार्गदर्शिका के विपरीत अनियमित था। तथ्यों को स्वीकारते समय (नवम्बर 2015) प्रमुख अभियंता ने व्ययित हेतु कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए।

2.4.3.3 अनुरक्षण निधि

कार्य संविदा के लिए अनुरक्षण निधियां राज्य सरकार द्वारा बजट में रखी जाती हैं तथा हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण के अनुरक्षण खाते में निपटान हेतु रखी जाती हैं।

(i) निधियों की उपलब्धता तथा प्रयुक्ति

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने 2010-15 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों के अनुरक्षण के लिए निधियों की आवश्यकता का निर्धारण नहीं किया था। 2010-11 के लिए निधियां राज्य शीर्ष से जुटाई गई थी तथा 2011-15 के लिए निधियां तेरहवें वित्त आयोग द्वारा वित्तपोषित अनुदान में से जुटाई गई थी। 2010-15 के दौरान ₹ 224.56 करोड़ (प्राप्तियां: ₹ 204.30 करोड़ तथा ब्याज: ₹ 20.26 करोड़) की अनुरक्षण निधियों की उपलब्धता के प्रति विभाग ने मार्च 2015 तक हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण के बचत खाता में ₹ 89.59 करोड़ के अव्ययित शेष को छोड़कर ₹ 134.97 करोड़ का व्यय किया था। इस प्रकार, निधियों की शीघ्रता से प्रयुक्ति नहीं की गई तथा उपरोक्त अवधि के दौरान निधियों की न्यून-प्रयुक्ति के लिए कारण जोनल अनुरक्षण संविदाओं की व्यवस्था न करने तथा अनुरक्षण कार्यों का निष्पादन न करने, इत्यादि (परिच्छेद-2.4.2.4 तथा 2.4.6.2) को बताया गया। तथ्यों को स्वीकारते हुए (नवम्बर 2015), प्रमुख अभियंता ने निधियों की अवप्रयुक्ति के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किए।

(ii) अनुरक्षण निधियों का विचलन

कार्यक्रम मार्गदर्शिका का पैरा 17.2 प्रावधान करता है कि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की सड़कों के अनुरक्षण व्यय का हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क विकास अभिकरण को प्राप्त निधियों में से भुगतान किया जाना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस प्रावधान के विपरीत दो नमूना-जांचित मण्डलों (डलहौजी तथा जयसिंहपुर)के अधिशासी अभियंताओं ने राज्य शीर्ष से निर्मित तीन सड़कों के आवधिक अनुरक्षण पर प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की अनुरक्षण निधियों से 2013-15 के दौरान ₹ 48.59 लाख का व्यय किया जो अनियमित था।

तथ्यों की पुष्टि करते हुए (मई-जुलाई 2015) सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने व्ययित के लिए कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

¹¹⁴ पैकेज संख्या एच0पी0 02-28 (2006-07 का अनुबंध संख्या 946)।

¹¹⁵ प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना निधि में से पूर्व में ठेकेदार को प्रदत्त मोबिलाइजेशन अग्रिम के प्रति: ₹ 15.75 लाख तथा भुगतान (जनवरी 2015) : ₹ 0.50 लाख।

2.4.4 निविदा तथा संविदा प्रबंधन

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों के निर्माण तथा अनुरक्षण के लिए भारत सरकार द्वारा निर्धारित मानक निविदा दस्तावेज के अनुसार तकनीकी तथा वित्तीय निविदा से समाविष्ट दो लिफाफा निविदा प्रक्रिया का अनुसरण किया जाना था। मानक निविदा दस्तावेज (i) निविदा प्रक्रिया में विभिन्न क्रियाकलापों हेतु समय सीमा (ii) निविदा हेतु योग्य बनाने के लिए ठेकेदारों के लिए स्पष्ट योग्यताएं (iii) प्रत्येक मामले में निविदा क्षमता का मूल्यांकन, इत्यादि को भी विनिर्दिष्ट करता है। नमूना-जांचित परियोजनाओं में अनुकरणीय निविदा प्रक्रिया से सम्बंधित कमियां निम्नवत् हैं:

2.4.4.1 कार्य के आवंटन में विलम्ब

कार्यक्रम मार्गदर्शिका का परिच्छेद 13.2, भारत सरकार द्वारा परियोजना की स्वीकृति के पश्चात् 75 दिन की औसत निविदा अवधि को निर्दिष्ट करता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 20 नमूना-जांचित मण्डलों में भारत सरकार द्वारा ₹ 358.28 करोड़ में संस्वीकृत 252 कार्यों (जनवरी 2002 तथा जुलाई 2014 के मध्य) को 81 से 2640 दिनों (परिशिष्ट-2.10) के विलम्ब के पश्चात् 2012-15 के दौरान ठेकेदारों को आवंटित किया गया जिससे कार्यों के निष्पादन/पूर्णता में विलम्ब हुआ तथा समय पर अभिप्रेत सड़क सुविधा से लोगों को वंचित होना पड़ा। सम्बंधित अंचलों के मुख्य अभियंताओं ने प्रयाप्त योग्यता प्राप्त ठेकेदारों की अनुपलब्धता, निविदाओं को बार-बार आमंत्रित करने, दुर्गम भू-भाग, इत्यादि को निविदा प्रक्रिया में विलम्ब का जिम्मेदार ठहराया (सितम्बर 2015)। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा समयबद्ध ढंग से कार्यों को आवंटित किया जाना चाहिए था जैसाकि मार्गदर्शिका में निर्धारित था।

2.4.4.2 तकनीकी स्वीकृति से पूर्व निविदाओं को आमंत्रित करना

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 11.1 के अनुसार निविदाओं को भारत सरकार द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना परियोजनाओं की स्वीकृति तथा विभाग में सक्षम प्राधिकारी द्वारा तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने के पश्चात् आमंत्रित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस प्रावधान के विपरीत 11 मण्डलों¹¹⁶ में भारत सरकार द्वारा ₹ 58.54 करोड़ में संस्वीकृत (2001-14) 56 परियोजनाओं को सक्षम प्राधिकारी से आवश्यक तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किए बिना 2010-15 के दौरान आवंटित तथा निष्पादित किया गया था। परिणामतः 44 परियोजनाओं को दो से 109 मास के विलम्ब के पश्चात् पूर्ण किया गया था तथा 12 सड़कें अगस्त 2015 तक अपूर्ण पड़ी थीं। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि राज्य तकनीकी अभिकरण द्वारा जांचे गए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के लिए किसी तकनीकी स्वीकृति की आवश्यकता नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग में सक्षम प्राधिकारी द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के पश्चात् निविदाओं को आमंत्रित किया जाना था।

2.4.4.3 विभिन्नता के साथ कार्यों का आवंटन

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के परिचालन मैनुअल के परिच्छेद 8.2 के अनुसार जहां विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार संस्वीकृत लागत तथा तकनीकी संस्वीकृति में 10 प्रतिशत से अधिक विभिन्नता हो तो भारत सरकार (राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण) का पूर्व अनुमोदन प्राप्त किया जाना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 11.5 के अनुसार कार्यों के निष्पादन में विभिन्नता (आधिक्य/कमी) संस्वीकृत लागत के 10 प्रतिशत से अधिक हो के मामले में भारत सरकार का अनुमोदन भी प्राप्त किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत:

- (i) आठ मण्डलों¹¹⁷ में 26 कार्यों में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के अनुसार संस्वीकृत लागत (₹ 32.63 करोड़) तथा तकनीकी संस्वीकृति (₹ 40.89 करोड़) के बीच विभिन्नता 11 तथा 190 प्रतिशत के मध्य थी तथा इन कार्यों को भारत सरकार (राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण) का अनुमोदन प्राप्त किए बिना ठेकेदारों को आवंटित किया गया (सितम्बर 2006 तथा दिसम्बर 2014 के मध्य)।

¹¹⁶ बड़सर, बैजनाथ, भरमौर, डलहौजी, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, जयसिंहपुर, कांगड़ा, पालमपुर तथा उदयपुर।

¹¹⁷ बैजनाथ, भरमौर, डलहौजी, देहरा, फतेहपुर, ज्वाली, कांगड़ा तथा पालमपुर।

- (ii) सभी नमूना-जांचित मण्डलों (पांच¹¹⁸ को छोड़कर) में ₹ 110.44 करोड़ में संस्वीकृत 91 सड़कें ₹ 80.59 करोड़ के व्यय के साथ पूर्ण की गई थी (अप्रैल 2010 तथा मई 2015 के मध्य) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 29.85 करोड़ (27 प्रतिशत) का कम व्यय हुआ। कार्यों में विभिन्नता की प्रतिशतता 11 तथा 90 के मध्य थी परंतु विभाग ने उसके लिए भारत सरकार का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, 45 (91 में से) सड़कों में अधिशासी अभियंताओं ने निर्माण कटाई, क्रॉस ड्रेनिज, पैरापिट, इत्यादि जैसे कार्यों के समस्त अनुमोदित कार्यक्षेत्र का निष्पादन सुनिश्चित नहीं किया था।
- (iii) पांच नमूना-जांचित मण्डलों¹¹⁹ में ₹ 6.55 करोड़ में संस्वीकृत पांच सड़कें ₹ 7.91 करोड़ में पूर्ण की गई (जुलाई 2011 तथा दिसम्बर 2014 के मध्य) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.36 करोड़ (21 प्रतिशत) का अधिक व्यय हुआ। कार्यों में विभिन्नता की प्रतिशतता 14 तथा 39 के मध्य थी परंतु विभाग ने उसके लिए भारत सरकार का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि संस्वीकृत लागत से 10 प्रतिशत की अतिरिक्त निधियों का राज्य सरकार द्वारा प्रबंध किया गया था। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि नमूना-जांचित मण्डलों ने अधिक व्यय केवल प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना निधियों में से किया था तथा विभाग ने भारत सरकार से विभिन्नताओं हेतु अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

2.4.4.4 एकल निविदा पर कार्यों का अनियमित आवंटन

राज्य सरकार के अनुदेशों (जनवरी 2008) के अनुसार एकल निविदा पर सड़कों के निर्माण हेतु कार्यों को प्रशासकीय विभाग अर्थात् सचिव (लोक निर्माण) के पूर्व अनुमोदन से आवंटित किया जाना था। तथापि, भारत सरकार (राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण) के दिशा-निर्देशों (मई 2013) के अनुसार यदि प्रथम आमंत्रण/कॉल में एकल निविदा प्राप्त होती है तो राज्य ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण अथवा निविदा/बोली आमंत्रित करने वाले प्राधिकारी को निविदा पुनः आमंत्रित करना तथा द्वितीय अथवा अनुवर्ती आमंत्रण/कॉल में एकल निविदा स्वीकार करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत,

- (i) हमीरपुर तथा टौणी देवी नमूना-जांचित मण्डलों में मुख्य अभियंता, हमीरपुर ने प्रशासकीय विभाग के पूर्व अनुमोदन के बिना एकल निविदाओं पर ₹ 3.85 करोड़ में चार कार्यों को आवंटित किया था (जनवरी से जून 2011) जिससे प्रदर्शित होता है कि विभाग ने कार्यों को आवंटित करने में प्रतिस्पर्धा तथा पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की थी।
- (ii) हमीरपुर मण्डल में मुख्य अभियंता ने मात्र प्रथम कॉल पर एकल निविदा पर ₹ 18.56 लाख में एक कार्य (पैकेज एच0पी0 03104) का आवंटन किया था (जुलाई 2013)।

मुख्य अभियंता, हमीरपुर ने बताया (जुलाई 2015) कि कार्यों को प्रमुख अभियंता के अनुमोदन से आवंटित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मई 2013 से पहले आवंटित कार्यों के सम्बंध में सचिव (लोक निर्माण) का अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए था तथा उसके पश्चात् के कार्यों को केवल द्वितीय कॉल के पश्चात् आवंटित किया जाना चाहिए था।

2.4.4.5 दोष दायिता अवधि से पूर्व बीमा पॉलसी

मानक निविदा दस्तावेज की सामान्य शर्तों के खण्ड-13.1 के अनुसार ठेकेदार के जोखिम पर घटनाओं के लिए संविदा डाटा में निर्दिष्ट राशि¹²⁰ तथा कटौतियों¹²¹ में दोष दायिता अवधि की प्रारंभिक तिथि से अंत तक नियोजन तथा ठेकेदार के संयुक्त नाम में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्य के लिए ठेकेदार को अपनी लागत पर बीमा आच्छादन उपलब्ध करवाना था।

¹¹⁸ कल्पा, कड़छम, काजा, पांगी तथा सलूनी।

¹¹⁹ धर्मशाला, ज्वाली, कल्पा, कड़छम तथा काजा।

¹²⁰ राशि: निम्नतम आच्छादन बीमा: ₹ पांच लाख प्रति घटना तथा चार घटनाओं तक सीमित।

¹²¹ अधिकतम कटौतियां: कार्य, संयंत्र तथा सामग्री (₹ 5,000), उपस्कर की हानि अथवा क्षति (₹ 5,000), अन्य सम्पत्ति (₹ 5,000) तथा व्यक्तिगत चोट अथवा मृत्यु (अन्य व्यक्तियों को चोट अथवा मृत्यु पर ₹ 14,110 तथा ठेकेदार के कर्मचारियों को चोट अथवा मृत्यु के लिए वैधानिक आवश्यकताओं के अनुसार)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 16 नमूना-जांचित मण्डलों¹²² ने अप्रैल 2010 तथा जून 2015 के बीच पूर्ण किए गए 59 सड़क कार्यों में ठेकेदार द्वारा अपेक्षित बीमा आच्छादन बिल्कुल उपलब्ध नहीं करवाया गया था तथा मई 2010 तथा जून 2015 के मध्य पूर्ण किए गए 46 सड़क कार्यों में ठेकेदार ने दोष दायिता अवधि के अंत तक अपेक्षित बीमा आच्छादन उपलब्ध नहीं करवाया था। इस प्रकार सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने मानक निविदा दस्तावेज के अनुसार बीमा आच्छादन को सुनिश्चित नहीं किया था। अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (मई-जुलाई 2015) कि आवश्यक बीमा आच्छादन ठेकेदारों से प्राप्त किया जाएगा।

2.4.4.6 ठेकेदारों से निष्पादन प्रतिभूति

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के संविदा अनुबंध के खण्ड-46 के अनुसार संविदा मूल्य के पांच प्रतिशत की आधी निष्पादन प्रतिभूति ठेकेदार से स्वीकृति पत्र की प्राप्ति के पश्चात् 15 दिनों के अंदर प्राप्त की जानी थी तथा शेष (ढ़ाई प्रतिशत) ठेकेदारों के चालू बिलों से वसूल की जानी अपेक्षित थी। बैंक गारंटी के रूप में निष्पादन प्रतिभूति पूर्णता की तिथि के पश्चात् शुरू पांच वर्षों की दोष दायिता अवधि की समाप्ति के पश्चात् 45 दिनों तक वैध रहनी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- हमीरपुर मण्डल में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के 10 सड़क कार्यों में ₹ 21.60 लाख (किए गए कार्य के मूल्य के ढाई प्रतिशत की दर पर) की शेष निष्पादन प्रतिभूति 2010-15 के दौरान ठेकेदारों के भुगतानों (चालू लेखा बिल) से वसूल नहीं की गई थी जैसाकि संविदा अनुबंध के अंतर्गत अपेक्षित था।
- 11 नमूना-जांचित मण्डलों¹²³ में फरवरी 2009 तथा अप्रैल 2015 के बीच पूर्ण किए गए प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के 43 कार्यों में ठेकेदारों से प्राप्त ₹ 2.71 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति की बैंक गारंटी दोष दायिता अवधि के खत्म होने से पहले समाप्त हो गई थी (फरवरी 2008 तथा फरवरी 2015 के मध्य)। विभाग ने बैंक गारंटी के पुनः वैधीकरण हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी।

स्पष्टतया, विभाग ने संविदा अनुबंधों के प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया था तथा हानियों के प्रति लोकहित को जोखिम में डालने के अतिरिक्त ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाया। सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (मई-जुलाई 2015) कि मामले की जांच-पड़ताल की जाएगी तथा ठेकेदारों को निष्पादन प्रतिभूतियों के पुनः वैधीकरण हेतु कहा जाएगा।

2.4.4.7 देय तिथि से पूर्व प्रतिभूति निक्षेपों को अवमुक्त करना

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के संविदा अनुबंध के खण्ड 43.2 के अनुसार ठेकेदारों को कार्य की पूर्णता पर प्रतिभूति निक्षेपों के आधे का पुनर्भुगतान किया जाना था तथा इस आशय का प्रभारी अभियंता से प्रमाण-पत्र कि दोष दायिता अवधि के दौरान ध्यान में आए सभी दोषों को ठीक कर दिया गया था के आधार पर शेष का दोष दायिता अवधि के पश्चात् पुनर्भुगतान किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि हमीरपुर मण्डल में प्रतिभूति निक्षेपों के रजिस्टर का 2010-12 में अनुरक्षण नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप प्रतिभूति निक्षेपों के भुगतान का अनुश्रवण नहीं हुआ। पूर्ण तीन सड़क कार्यों (एच0पी0 0351, एच0पी0 0356 तथा एच0पी0 0357) की संवीक्षा से पता चला कि नियत निक्षेप प्राप्तियों के रूप में प्राप्त ₹ 14.06 लाख के प्रतिभूति निक्षेपों को दोष दायिता अवधि¹²⁴ की समाप्ति से पहले अवमुक्त (एच0पी0 0351 तथा एच0पी0 0356: अप्रैल 2013 तथा एच0पी0 0357: जुलाई 2014) किया गया।

इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय गुणवत्ता पर्यवेक्षकों ने एक सड़क (एच0पी0 351) का निरीक्षण किया (अप्रैल 2011) तथा इसे असंतोषजनक में श्रेणीकृत किया। राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण को प्रस्तुत किया गया कार्रवाई प्रतिवेदन भी अस्वीकार कर दिया (जून 2015)। प्रतिभूति निक्षेपों के अभाव में विभाग ठेकेदार के विरुद्ध कार्रवाई प्रारम्भ करने में असमर्थ था। इस प्रकार, विभाग ने ठेकेदार को अनुचित लाभ पहुंचाया था तथा

¹²² बैजनाथ, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, हमीरपुर, जयसिंहपुर, ज्वाली, कल्या, कांगड़ा, कड़छम, नूरपुर, पालमपुर, पांगी, सलूनी, टौणी देवी तथा उदयपुर।

¹²³ डलहौजी, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, हमीरपुर, जयसिंहपुर, ज्वाली, कांगड़ा, पालमपुर, पांगी तथा टौणी देवी।

¹²⁴ दोष दायिता अवधि: जून 2014 तक (एच0पी0 0351 तथा एच0पी0 0356) तथा जून 2018 तक (एच0पी0 0357)।

हानियों के प्रति लोकहित को सुरक्षित रखने में विफल रहा। अधिशासी अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (जुलाई 2015) कि मामले की जांच की जाएगी।

2.4.4.8 संविदा खण्डों में विभिन्नता

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के मानक निविदा दस्तावेज की सामान्य शर्त के खण्ड 32.1.1 के अनुसार प्रभारी अभियंता को पूर्णता के पश्चात् आरम्भ दोष दायिता अवधि की समाप्ति तथा पांच वर्षों की समाप्ति से पहले दोषों के लिए ठेकेदार को नोटिस देना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उदयपुर मण्डल में पांच वर्षों के स्थान पर एक वर्ष की दोष दायिता अवधि का प्रावधान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के पांच सड़क कार्यों¹²⁵ में रखा गया था। परिणामतः ₹ 35.93 लाख की निष्पादन प्रतिभूति को पांच वर्ष की दोष दायिता अवधि (जनवरी 2014 तथा जुलाई 2016 के मध्य) की समाप्ति से पहले ठेकेदारों को अवमुक्त कर दिया गया (मई 2013 तथा मार्च 2015)। इस प्रकार, संविदा खण्डों में विभिन्नता के कारण विभाग ठेकेदारों से गौर किये गये दोषों को ठीक करवाने में असमर्थ था तथा सड़कों के अनुरक्षण पर ₹ 59.09 लाख का परिहार्य व्यय सहन करना पड़ा था।

मुख्य अभियंता (मण्डी) ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (अगस्त 2015) कि स्वीकृति पत्र के अनुसार दोष दायिता अवधि पांच वर्ष की थी परंतु अधिशासी अभियंता के स्तर पर टंकण गलती के कारण अवधि को एक वर्ष लिया था। उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि गलती ने हानियों के प्रति लोकहित को जोखिम में डाला था।

2.4.4.9 ठेकेदारों से अग्रिमों की वसूलियां

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के मानक निविदा दस्तावेज के अनुसार ठेकेदारों को अनुमत अग्रिमों¹²⁶ को ठेकेदार को देय किए गए कार्य के भुगतानों से यथानुपात वसूल किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन मण्डलों¹²⁷ में छः कार्यों में छः ठेकेदारों का प्रदत्त ₹ 3.87 करोड़¹²⁸ (मार्च 2006 तथा अप्रैल 2011 के मध्य) के मोबिलाइजेशन/उपकरण अग्रिमों में से ₹ 2.00 करोड़¹²⁹ वसूल किए गए थे। छः कार्यों में से दो कार्य ठेकेदारों द्वारा पूर्ण किए गए थे (नवम्बर 2006 तथा फरवरी 2015) तथा अन्य कार्य वन भूमि (तीन) तथा निजी भूमि (एक) की संलिप्तता के कारण रूके पड़े थे (दिसम्बर 2007 तथा दिसम्बर 2012 के मध्य) तथा उनकी शर्त रहित बैंक गारंटियां भी समाप्त हो गई थी। तथापि, सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने ठेकेदारों से ₹ 1.87 करोड़ के बकाया अग्रिमों की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी।

सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि शेष राशि को ठेकेदारों के प्रतिभूति निक्षेपों से वसूल किया जाएगा। उत्तर ठेकेदारों से लम्बे समय से अग्रिमों की अवसूली हेतु कारण स्पष्ट नहीं करता तथा लोक निधियां उच्च जोखिम पर रखी गई थी।

2.4.4.10 ठेकेदारों से रॉयल्टी प्रभारों की वसूलियां

संविदा अनुबंध के नियम व शर्तों के अनुसार पत्थर, रेत, बजरी, इत्यादि के लिए रॉयल्टी प्रभारों की खनन विभाग द्वारा अनुमोदित दरों के अनुसार ठेकेदारों के चालू बिलों से कटौती की जानी होती है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- बारह मण्डलों¹³⁰ में अधिशासी अभियंताओं ने रेत, मिट्टी पत्थर, इत्यादि के लिए क्रशर बिलों/क्रशर मालिकों के प्रमाण-पत्रों के आधार पर ठेकेदारों (अप्रैल 2010 तथा मार्च 2015 के मध्य) से उनके चालू बिलों से देय ₹ 1.18 करोड़ के रॉयल्टी प्रभारों की कटौतियां नहीं की थी।

¹²⁵ पैकेज संख्या एच0पी0-0701, 0703, 0704, 0706 तथा 0707।

¹²⁶ मोबिलाइजेशन अग्रिम: संविदा मूल्य के पांच प्रतिशत तक तथा उपकरण अग्रिम: कार्य स्थल पर लाए गए नए उपकरणों की लागत का 90 प्रतिशत तक इस शर्त के साथ कि संविदा मूल्य का अधिकतम 10 प्रतिशत हो।

¹²⁷ कड़छम, जयसिंहपुर तथा टौणी देवी।

¹²⁸ मोबिलाइजेशन अग्रिम: ₹ 1.33 करोड़ तथा उपकरण अग्रिम: ₹ 2.54 करोड़।

¹²⁹ मोबिलाइजेशन अग्रिम: ₹ 0.87 करोड़ तथा उपकरण अग्रिम: ₹ 1.13 करोड़।

¹³⁰ बैजनाथ, बड़सर, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, हमीरपुर, जयसिंहपुर, ज्वाली, कांगड़ा, नूरपुर, पालमपुर तथा टौणी देवी।

- सात मण्डलों¹³¹ में 38 कार्यों में ठेकेदारों से देय ₹ 70.58 लाख के रॉयल्टी प्रभारों के प्रति उनके चालू बिलों (अगस्त 2012 तथा जनवरी 2015 के मध्य) से केवल ₹ 18.09 लाख की कटौती की गई थी जिसके परिणामस्वरूप जुलाई 2015 तक ₹ 52.49 लाख की कम वसूली हुई।

तथ्यों को स्वीकारते हुए (मई-जुलाई 2015), अधिशासी अभियंताओं ने चूक हेतु कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

2.4.4.11 परिसमापन क्षतियों का अनुद्ग्रहण

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के परिचालन मैनुअल के परिच्छेद 9.1 के अनुसार कार्य को ठेकेदार द्वारा प्रदत्त समय के अंदर निष्पादित किया जाना चाहिए तथा इसके अतिरिक्त जहां समय संविदा का सार हो तो ठेकेदार को निर्धारित समय सीमा का पालन करना अपेक्षित है। संविदा के उल्लंघन के लिए ठेकेदार संविदा मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत की शर्तानुसार परिसमापन क्षतियों का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) नौ नमूना-जांचित मण्डलों¹³² में अधिशासी अभियंताओं ने 54 ठेकेदारों को ₹ 66.42 करोड़ में 54 कार्यों का आवंटन किया था (अप्रैल 2006 तथा नवम्बर 2013 के मध्य), जो नौ तथा 18 मास के अंदर पूर्ण किये जाने निर्धारित थे। तथापि, ठेकेदारों ने निर्धारित अवधि के अंदर कार्यों की गति को प्राप्त नहीं किया तथा विभाग ने छः से 79 मास के मध्य विलम्ब हेतु ₹ 6.64 करोड़ की परिसमापन क्षतियों के उद्ग्रहण हेतु कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, संविदाओं को एकतरफा क्रियाशील रखा गया था। इस प्रकार, संविदात्मक प्रावधानों के उल्लंघन हेतु परिसमापन क्षतियों के अनुद्ग्रहण के कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।
- (ii) देहरा तथा ज्वाली मण्डलों में अधिशासी अभियंताओं ने दो सड़क कार्यों (पैकेज संख्या एच0पी0-04-57 तथा 51) में ठेकेदारों पर पूर्णता की निर्धारित अवधि के पश्चात् 14 तथा 24 मास के विलम्ब हेतु ₹ 10.49 लाख की परिसमापन क्षतियों का उद्ग्रहण किया था तथा तदनुसार राशि की जुलाई 2008 तथा अप्रैल 2010 के मध्य ठेकेदारों के भुगतानों से कटौती की गई थी। तथापि, राशि को कोई कारण बताए बिना मार्च 2010 (₹ 5.40 लाख) तथा अगस्त 2012 (₹ 5.09 लाख) के दौरान अवमुक्त कर दिया गया जो अनियमित था। इसके अतिरिक्त, विलम्ब हेतु परिसमापन क्षतियों के उद्ग्रहण का उद्देश्य निष्फल रहा। अधिशासी अभियंताओं ने बताया (जून 2015) कि राशि को कार्यों की पूर्णता पर ठेकेदारों को अवमुक्त किया गया था। उत्तर चूक के कारणों को स्पष्ट नहीं करते।
- (iii) तीन नमूना-जांचित मण्डलों¹³³ में अधिशासी अभियंताओं ने आठ कार्यों में ठेकेदारों पर पूर्णता की निर्धारित अवधि के पश्चात् नौ से 37 मास के विलम्ब हेतु ₹ 13.71 लाख की परिसमापन क्षतियां (फरवरी 2013 तथा मई 2014 के मध्य) उद्ग्रहित की थी। तथापि, केवल ₹ 3.50 लाख की वसूली हुई थी तथा विभाग ने जून 2015 तक ठेकेदारों से ₹ 10.21 लाख की शेष राशि की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। तथ्यों को स्वीकारते हुए अधिशासी अभियंताओं ने उसके लिए कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

2.4.4.12 कार्यों का रद्द किया जाना

अनुबंध के खण्ड 53.1 के अनुसार शेष कार्य की लागत के 20 प्रतिशत की दर पर निरस्तता प्रभारों को ठेकेदार पर उद्ग्रहित किया जाना अपेक्षित था यदि कार्य संविदात्मक प्रावधान के अनुसार उसके द्वारा पूर्ण नहीं किया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन मण्डलों¹³⁴ में पांच कार्यों को मई 2007 तथा जुलाई 2013 के मध्य ₹ 8.16 करोड़¹³⁵ में ठेकेदारों को आवंटित किया गया तथा प्रत्येक कार्य को आवंटित करने की तिथि से 15 दिनों

¹³¹ भरमौर, चम्बा, डलहौजी, कल्पा, कड़छम, पांगी तथा सलूनी।

¹³² भरमौर, डलहौजी, देहरा, फतेहपुर, जयसिंहपुर, ज्वाली, नूरपुर, पालमपुर तथा उदयपुर।

¹³³ डलहौजी, देहरा तथा ज्वाली।

¹³⁴ भरमौर, चम्बा तथा डलहौजी।

¹³⁵ पैकेज संख्या एच0पी0 02168: ₹ 0.84 करोड़, एच0पी0 02134: ₹ 0.31 करोड़, एच0पी0 0213: ₹ 1.77 करोड़, एच0पी0 02100: ₹ 4.52 करोड़ तथा एच0पी0 02111: ₹ 0.72 करोड़।

से संगणित नौ से 24 मास में पूर्ण किया जाना निर्धारित था। ₹ 1.03 करोड़ के मूल्य के दो कार्यों (पैकेज संख्या एच0पी0 02100 तथा एच0पी0 02111) को निष्पादित करने के पश्चात् ठेकेदारों ने कोई कारण बताए बिना कार्यों को क्रमशः अप्रैल 2010 तथा दिसम्बर 2011 के दौरान रोक दिया तथा शेष कार्यों में ठेकेदारों ने कार्यों को शुरू नहीं किया।

संविदात्मक प्रावधानों के उल्लंघन के लिए अधिशासी अभियंताओं ने सितम्बर 2008 तथा मार्च 2015 के मध्य ₹ 77.97 लाख की परिसमापन क्षतियां उद्ग्रहित की। चार संविदाओं को सितम्बर 2008 तथा मार्च 2015 के मध्य निरस्त किया गया तथा शेष संविदा एच0पी0 02134 को मई 2015 के दौरान निरस्त करने के लिए प्रस्तावित किया गया। दो मामलों¹³⁶ में ₹ 44.65 लाख के निरस्तता प्रभारों को उद्ग्रहित किया गया (सितम्बर 2008 तथा मार्च 2015) तथा शेष तीन मामलों में ₹ 90.12 लाख के निरस्तता प्रभारों को उद्ग्रहित नहीं किया गया। तथापि, ठेकेदारों से वसूली योग्य ₹ 2.13 करोड़ के प्रभारों के प्रति केवल ₹ 0.13 करोड़ दो मामलों में (पैकेज संख्या एच0पी0 02168 तथा एच0पी0 0213) वसूल किए गए तथा शेष ₹ 2.00 करोड़ मई 2015 तक वसूल किये जाने थे।

अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (मई 2015) कि ठेकेदारों से वसूली हेतु आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। उत्तर ठेकेदारों से राशि का अनुद्ग्रहण/अवसूली हेतु कारण स्पष्ट नहीं करते।

2.4.5 कार्यक्रम क्रियान्वयन

2.4.5.1 कार्यों का निष्पादन

कार्यक्रम के मार्गदर्शिका का परिच्छेद 13.1 (iii) प्रावधान करता है कि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों का निर्माण कार्य भारत सरकार द्वारा स्वीकृत तिथि से 24 मास के अंदर पूर्ण किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- राज्य में मार्च 2015 तक प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा ₹ 3027.03 करोड़ में संस्वीकृत समग्र 2381 सड़क कार्यों¹³⁷ (लम्बाई: 13683.390 किलो मीटर) के प्रति विभाग ने ₹ 2046.42 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् 1839 सड़क कार्यों¹³⁸ (लम्बाई: 10643.919 किलो मीटर) को पूर्ण किया। उनमें से 542 सड़क कार्य मार्च 2015 तक अपूर्ण पड़ें थे, पूर्णता की निर्धारित अवधि से परे 301 मामलों में 24 मास से अधिक समय की वृद्धि हुई।
- 2010-15 के दौरान नमूना-जांचित मण्डलों में कार्यों के निष्पादन की प्रास्थिति तालिका-2.4.4 में दी गई है।

तालिका-2.4.4
2010-15 के दौरान नमूना-जांचित मण्डलों में कार्यों के निष्पादन की प्रास्थिति

(₹ करोड़)

वर्ष	संस्वीकृत कार्य		शुरू नहीं किए कार्य		मार्च 2015 तक शुरू किए गए कार्य		मार्च 2015 तक पूर्ण किए जाने के लिए कार्य		पूर्ण किए गए (2010-15)		मार्च 2015 तक अपूर्ण कार्य	
	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	संस्वीकृत लागत	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय
04/2010 से पूर्व	213	359.32	13	36.71	200	322.61	200	322.61	158	198.03	42	39.32
2010-11	104	109.69	29	36.57	75	73.12	75	73.12	42	30.47	33	15.37
2011-12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012-13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2013-14	27	53.30	5	11.58	22	41.72	0	0	3	1.63	19	10.06
2014-15	41	64.24	4	6.18	37	58.06	0	0	12	6.48	25	12.94
कुल	385	586.55	51	91.04	334	495.51	275	395.73	215	236.61	119	77.69

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

¹³⁶ पैकेज संख्या एच0पी0 0213 तथा एच0पी0 02168।

¹³⁷ मार्च 2010 तक: 1,963 (₹ 2264.52 करोड़ तथा 2010-15: 418 (₹ 762.51 करोड़)।

¹³⁸ मार्च 2010 तक: 1,368 (₹ 1391.51 करोड़) तथा 2010-15: 471 (₹ 654.91 करोड़)।

तालिका-2.4.4 से यह देखा जा सकता है कि:

- ₹ 586.55 करोड़ में संस्वीकृत 385 कार्यों में से ₹ 91.04 करोड़ की संस्वीकृत लागत वाले 51 कार्य निविदाओं को अंतिम रूप देने/कार्यों को आवंटित करने में विलम्ब के कारण निष्पादन हेतु प्रारम्भ नहीं किए गए थे।
- फरवरी 2006 तथा जनवरी 2015 के मध्य शुरू किए गए 334 कार्यों (संस्वीकृत लागत: ₹ 495.51 करोड़) में से 275 कार्य मार्च 2015 तक पूर्ण किए जाने निर्धारित थे। तथापि, ₹ 228.50 करोड़ के व्यय के साथ केवल 200 कार्य पूर्ण किए गए थे तथा 75 कार्य, जिन पर ₹ 54.69 करोड़ का व्यय किया गया था, वन भूमि की संलिप्तता, निविदाओं को अंतिम रूप न देने, ठेकेदारों की त्रुटि, इत्यादि के कारण 48 मास से अधिक समय से अपूर्ण पड़े थे।
- इस तथ्य के बावजूद कि अप्रैल 2010 से पूर्व प्रारम्भ किए गए कार्य अपूर्ण थे, 172 नए कार्यों (संस्वीकृत लागत: ₹ 227.23 करोड़) का 2010-15 के दौरान निष्पादन कार्य प्रारम्भ किया गया था। छोड़े गए कार्यों की पहले पूर्णता सुनिश्चित किए बिना मण्डलों की नए कार्यों को प्रारम्भ करने की कार्रवाई विवेकहीन थी।

प्रमुख अभियंता ने कार्यों को शुरू न करने तथा पूर्ण न करने के लिए कारण वन भूमि की संलिप्तता, निविदाओं को अंतिम रूप न देने, ठेकेदारों की गलती, इत्यादि को बताया (नवम्बर 2015)। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यों का निष्पादन करने से पहले सभी पहलुओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए था।

2.4.5.2 रूके सड़क कार्यों पर निष्फल व्यय

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना मार्गदर्शिका के परिच्छेद 6.12 के अनुसार राज्य सरकार को ग्रामीण सड़कों का निर्माण करने के लिए भूमि का उपलब्धता सुनिश्चित करनी थी तथा उपलब्ध करवाई गई भूमि का विवरण बाद में विवादों, इत्यादि से बचने के लिए भूमि अभिलेख में प्रतिबिम्बित करवाया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात नमूना-जांचित मण्डलों¹³⁹ में 2005-10 के दौरान भारत सरकार द्वारा ₹ 68.22 करोड़ में संस्वीकृत 27 सड़क कार्यों को संस्वीकृति की तिथि से दो वर्षों के अंदर पूर्ण किया जाना निर्धारित था। नवम्बर 2005 तथा नवम्बर 2013 के मध्य निष्पादन हेतु प्रारम्भ किए कार्यों को वन भूमि (23 मामले) तथा निजी भूमि (चार मामले) की संलिप्तता के कारण रोक दिया गया (जून 2006 तथा फरवरी 2015)। स्पष्टतया, विभाग ने सड़कों के निर्माण कार्य के लिए बाधा रहित भूमि सुनिश्चित नहीं की थी। यह भी पाया गया कि भूमि की उपलब्धता के प्रमाण-पत्र भी विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में गलत तौर पर अभिलिखित किए गए थे। कार्य जुलाई 2015 तक स्थगित स्थिति में पड़े थे। इसी मध्य, विभाग ने फरवरी 2015 तक ₹ 21.88 करोड़ का व्यय किया था। कार्यों की अपूर्णता से सम्बंधित लाभार्थी अभिप्रेत सड़क सुविधा से वंचित रहे तथा ₹ 21.88 करोड़ का व्यय पांच से 109 मास तक निष्फल रहा।

अधिशासी अभियंताओं ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि भूमि के अपवर्तन के लिए मामले आरम्भ किए गए थे परंतु उनके अनुमोदन भारत सरकार से प्राप्त नहीं हुए थे। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि पूर्व में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बाधा रहित भूमि सुनिश्चित किए बिना अनुमोदित करवाए गए थे। उत्तर प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना मार्गदर्शिका के अनुरूप नहीं हैं क्योंकि कार्यों का निष्पादन करने से पहले बाधा रहित भूमि सुनिश्चित की जानी चाहिए थी।

2.4.5.3 वन संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन स्वरूप सड़कों का निर्माण

वन संरक्षण अधिनियम 1980 के अनुसार गैर-वानिकी उद्देश्य हेतु वन्य भूमि के अपवर्तन की पूर्व अनुमति प्राप्त करनी अपेक्षित थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सलूनी मण्डल में अधिशासी अभियंता ने पूर्व वन्य स्वीकृति सुनिश्चित किये बिना 25 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की सड़कों का निर्माण (संस्वीकृत लागत: ₹ 38.17 करोड़) प्रारम्भ (2001-07) किया था। निम्नवत् कमियां भी देखने में आई थी:

¹³⁹ बड़सर, भरमौर, चम्बा, कल्पा, कड़छम, नूरपुर तथा पालमपुर।

- ₹ 7.64 करोड़ का व्यय जिन छः सड़कों के निर्माण पर किया गया था को वन्य संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन किये जाने के कारण मध्य में ही बंद करना पड़ा (फरवरी 2006 तथा मई 2012 के मध्य) जो जुलाई 2015 तक परित्यक्त पड़ी थी। परिणामस्वरूप, ₹ 7.64 करोड़ का व्यय 38 से 113 महीनों के लिए निरर्थक रहा।
- शेष 19 सड़क कार्यों का निर्माण ₹ 23.12 करोड़ के व्यय सहित पूर्ण किया गया था (जनवरी 2009 तथा जून 2013 के मध्य)। तथापि, ये सड़कें भी वन्य संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन के लिए प्रतिवेदित की गईं तथा भारत सरकार से जुलाई 2015 तक वन्य स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, 10 कार्यों (19 में से) में विभाग ने पूर्व वन्य स्वीकृति सुनिश्चित करने के बजाए स्तर-II (संस्वीकृत लागत: ₹ 15.01 करोड़) का कार्यचालन प्रारम्भ (2010-14) कर दिया था तथा ₹ 3.94 करोड़ का व्यय किया जो आगे मुकदमेबाजी तक भी जाएगा।

अधिशासी अभियंता ने बताया (जुलाई 2015) कि वन्य संरक्षण अधिनियम के अंतर्गत संस्वीकृति प्राप्त करने हेतु प्रक्रिया कार्यों के प्रारम्भ करने से पूर्व ही प्रारम्भ कर दी गई थी तथा स्तर-II के अंतर्गत कुछ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार कर लिये गये तथा भारत सरकार से अनुमोदन भी लिया गया क्योंकि फार्मेशन कटिंग कार्य वन्य संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन स्वरूप पूर्ण किया जा चुका था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उद्देश्य के लिए वन्य भूमि के अपवर्तन का पूर्व अनुमोदन कार्यों के निष्पादन हेतु प्रारम्भ किये जाने से पहले लिया जाना अपेक्षित था।

2.4.5.4 पूर्ण माने गए अपूर्ण सड़कों पर निरर्थक व्यय

विभागीय अधिकारियों¹⁴⁰ के सामंजस्य से लेखापरीक्षा दल द्वारा संचालित कार्यों के संयुक्त स्थल निरीक्षण के दौरान निम्नवत् कमियां पाई गई थीं:

(i) झज्जाकोठी-मार्तुण्ड सड़क का निर्माण

1,500 व्यक्तियों को परिवहन सुविधा उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से चम्बा जिले में झज्जाकोठी से मार्तुण्ड सड़क (किलो मीटर 0 से 3.720) का निर्माण ₹ 90.48 लाख हेतु 2006-07 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पैकेज संख्या हि0प्र0-2-61) के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था। अधिशासी अभियंता चम्बा मण्डल ने ₹ 1.00 करोड़ की निविदा राशि पर एक ठेकेदार को अप्रैल 2008 तक पूर्ण किये जाने के अनुबंध सहित अधिनिर्णित किया था (मार्च 2007)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 61.92 लाख मूल्य के कार्य का निष्पादन किये जाने के उपरांत ठेकेदार ने विभिन्न पहुंच मार्गों में वन्य भूमि की अंतर्ग्रस्तता के कारण इसका परिचालन रोक दिया (मार्च 2008)। विभाग ने सड़क निर्माण हेतु बाधा रहित स्थल सुनिश्चित नहीं किया था तथा कार्य जुलाई 2015 तक स्थगित अवस्था में पड़ा रहा था। इसके विपरीत ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण एवं अंकेक्षण प्रणाली में कार्य पूर्ण किया माना गया (मार्च 2009) था। तथापि, सड़क के संयुक्त स्थल निरीक्षण के दौरान (मई 2015) यह देखने में आया था कि सड़क की स्थिति बड़ी खराब थी तथा कुछ पट्टियों में सड़क की चौड़ाई 3.5 मीटर से भी कम थी (1.825 से 2.495 जीप जाने योग्य)।

परिणामस्वरूप, सड़क पर किया गया व्यय निरर्थक रहा क्योंकि क्षेत्र की जनता को अभिप्रेत लाभ उपलब्ध नहीं करवाये गये थे। तथ्यों को स्वीकारते हुए (मई 2015) अधिशासी अभियंता ने बताया कि वन्य स्वीकृति के पश्चात् कार्य पूर्ण कर लिया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वन्य स्वीकृति लिये जाने के पश्चात् ही कार्य प्रारम्भ किया जाना चाहिए था तथा पूर्ण हुआ भी नहीं दिखाया जाना चाहिए था।

(ii) रूलेहार-लाम सम्पर्क सड़क का उन्नयन

कांगड़ा जिले के हार तथा लाम गांवों को सम्पर्क उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से 2010-11 के दौरान भारत सरकार द्वारा रूलेहार-लाम सम्पर्क सड़क (किलो मीटर 0.0 से 3.880) का ₹ 3.52 करोड़ से निर्माण किया जाना अनुमत

¹⁴⁰ सम्बंधित कार्यों के सहायक अभियंता/कनिष्ठ अभियंता।

किया गया। कार्य¹⁴¹ एक ठेकेदार को ₹ 2.98 करोड़ हेतु अधिनिर्णित किया गया था (मई 2012) तथा नवम्बर 2013 में पूर्ण किये जाने हेतु अनुबंधित किया गया था। ठेकेदार ने ₹ 2.98 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् कार्य पूर्ण कर दिया था (मार्च 2015)।

तथापि, कांगड़ा मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा (जुलाई 2015) ने दर्शाया कि कार्य के क्षेत्र के प्रति ठेकेदार ने कार्य पूर्णतः¹⁴² परिचालित नहीं किया था जबकि विभाग ने कार्य को पूर्ण हुआ दर्शाया था। कई पट्टियों में साइड के मलबे तथा पत्थरों से भरी नालियां दिखाई नहीं दे रही थी। कुछ पट्टियों पर सड़क पक्की ही नहीं लग रही थी। किसी भी तरह की सहारे की दीवार का निर्माण नहीं किया गया था तथा 0.735 किलो मीटर तक क्रॉस ड्रेनेज (पुलिया) कार्य की गुणवत्ता में कमी के कारण लटक रहा था क्योंकि उचित नींव नहीं रखी गई थी। इसके अतिरिक्त विभाग ने दोष दायिता अवधि के दौरान ठेकेदार से कार्य की पूर्णता/रख रखाव हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी।

अधिशासी अभियंता ने बताया (जुलाई 2015) कि अधिनिर्णित लागत के विचलन से बचने के लिये कई पट्टियों पर कार्य का परिचालन नहीं किया गया था। उत्तर विश्वनीय नहीं है क्योंकि अधिनिर्णित लागत संस्वीकृत लागत से काफी कम (₹ 0.54 करोड़) थी तथा कार्य का परिचालन संविदा करार के अनुसार करवाया जाना चाहिए था।

(iii) रेहलू-बोरूसरना सम्पर्क सड़क का निर्माण

कांगड़ा मण्डल में 2006-07 के दौरान ₹ 4.82 करोड़ के लिए भारत सरकार द्वारा रेहलू से बोरूसरना गांव तक की सम्पर्क सड़क (0.0 से 6.780 किलो मीटर) को निर्माण कार्य¹⁴³ के सम्बंध में अनुमोदन दिया गया जिसे कांगड़ा मण्डल के अधिशासी अभियंता द्वारा चण्डीगढ़ के एक ठेकेदार को ₹ 4.82 करोड़ के लिए अधिनिर्णित (जनवरी 2007) किया तथा अगस्त 2008 तक पूर्ण किये जाने के लिए अनुबंधित किया गया। लेखापरीक्षा में निम्नवत् कमियां पाई गईं:

- ठेकेदार ने फरवरी 2007 में कार्य प्रारम्भ किया तथा दिसम्बर 2012 तक ₹ 2.89 करोड़ मूल्य के कार्य¹⁴⁴ का परिचालन किये जाने के पश्चात् ठेकेदार ने बिना कोई कारण नियत किये कार्य रोक दिया तथा विभाग दिसम्बर 2012 के पश्चात् ठेकेदार से सम्पूर्ण कार्य पूर्ण करवाने में विफल रहा था।
- राज्य गुणवत्ता पर्यवेक्षक ने इंगित किया (फरवरी 2009) कि सड़क की ज्यामितियां 4.0 किलो मीटर से ऊपर असंतोषजनक थी तथा पहुंच मार्गों (4.300 से 5.400 किलो मीटर) में ढाल के मान स्वीकार्य नहीं थे। इसके अतिरिक्त, नालियों को नजदीकी क्रॉस ड्रेन से नहीं मिलाया गया था। तथापि, ठेकेदार द्वारा न तो दोषों का परिशोधन किया गया था और न ही विभाग द्वारा इस बारे में कोई कार्रवाई प्रारम्भ की गई थी।
- परिसमापन क्षतियों, आदि के उद्ग्रहण हेतु ठेकेदार के विरुद्ध कोई कार्रवाई प्रारम्भ करने के बजाए विभाग ने भारत सरकार से पूर्व अनुमति लिये बिना ₹ 4.82 करोड़ की संस्वीकृत लागत के प्रति ₹ 2.44 करोड़ की लागत पर कार्य को पूर्ण (जून 2013) मान लिया था।
- संविदा करार के प्रावधान के विपरीत दोष दायिता अवधि के समाप्त होने से पूर्व ₹ 33.72 लाख (प्रतिभूति निक्षेप: ₹ 9.64 लाख तथा निष्पादन प्रतिभूति: ₹ 24.08 लाख) के निक्षेप जारी किये गये थे (नवम्बर 2014)।

अतः विभाग के उदासीन दृष्टिकोण के कारण जो कार्य अगस्त 2008 तक पूर्ण किया जाना अपेक्षित था, जुलाई 2015 तक भी पूर्ण नहीं हो पाया था तथा विभाग सम्बंधित लाभार्थियों को सर्व मौसमी सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने में विफल रहा तथा ठेकेदार को अनुचित वित्तीय लाभ भी प्रदान किये।

¹⁴¹ फार्मेशन कटिंग: 3.880 किलो मीटर, क्रॉस ड्रेनेज: 28 नम्बर, साइड नाली: 3,545 रनिंग मीटर, रक्षाभित्तियां: 200 नम्बर तथा वियरिंग व टारिंग: 3.880 किलो मीटर।

¹⁴² फारमेंटिंग कटिंग 3,880 किलो मीटर, क्रॉस ड्रेनेज: 27 नम्बर, साइड नाली: 3,262 रनिंग मीटर, रक्षाभित्तियां: 150 नम्बर, वियरिंग: 3.746 किलो मीटर तथा टारिंग: 3.435 किलो मीटर।

¹⁴³ फार्मेशन कटिंग: 6.780 किलो मीटर, सहारे की दीवारें 58 नम्बर, साइड ड्रेन 8,085 रनिंग मीटर तथा क्रॉस ड्रेनेज: 43 नम्बर।

¹⁴⁴ फार्मेशन कटिंग: 64 प्रतिशत, सहारे की दीवारें 36 प्रतिशत, साइड ड्रेन 30 प्रतिशत, तथा क्रॉस ड्रेनेज: 50 प्रतिशत।

अधिशासी अभियंता ने बताया (जुलाई 2015) कि कार्य विनिर्देशनों के अनुसार परिचालित किया गया था तथा कार्य की कुछ मात्रा का तीव्र ढालों तथा भू-स्खलनों से बचने के लिए परिचालन नहीं किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने विनिर्देशानुसार सड़क की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की थी तथा कार्यक्रम का लक्ष्य नहीं प्राप्त किया गया। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया।

2.4.5.5 कार्य का विनिर्देशन से कम परिचालन

प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना के अंतर्गत निर्मित सड़कें बड़े उच्च मानक के लिये अपेक्षित होती हैं। ग्रामीण सड़क नियमावली में सड़क के सतही मार्ग को बिछाते हुए 150 मिली मीटर की कुल संक्षिप्त सघनता प्राप्त करने के लिए वाटर मेकडम ग्रेड 2 तथा वाटर मेकडम ग्रेड 3 सघनता प्रति 75 मिली मीटर वाली दो परतों में बेस कोर्स का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस प्रावधान के विपरीत जयसिंहपुर तथा पालमपुर मण्डलों में अधिशासी अभियंताओं ने अपेक्षित 150 मिली मीटर की संक्षिप्त सघनता के बजाए केवल 75 मिली मीटर सघनता वाले वाटर बाउण्ड मेकडम ग्रेड 3 बिछाते हुए जुलाई 2013 तथा मार्च 2015 के मध्य ₹ 1.04 करोड़¹⁴⁵ के व्यय सहित दो सड़कों का परिचालन किया था जो दर्शाता है कि विनिर्देशों के अनुसार कार्यों के रास्ते का डिजाइन बनाने में अनुसरण नहीं किया गया। सड़कों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन ग्रामीण सड़क नियमावली के अनुसार तैयार नहीं किये गये थे।

अधिशासी अभियंताओं ने बताया (जून 2015) कि वाटर बाउण्ड मेकडम 2 लेयर व्याप्त चलन तथा कैलिफोर्निया बियरिंग अनुपात के अनुसार नहीं बिछाई गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्रामीण सड़क नियमावली के प्रावधान की अनुपालना नहीं की गई थी। समापन समारोह में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकारा।

2.4.5.6 सड़क निर्माण पर निरर्थक व्यय

किनौर जिला पंचायत मुख्यालय बरूआ तक सड़क सम्पर्क तथा बरूआ गांव के 846 व्यक्तियों को सर्व मौसमी सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से 2008-09 के दौरान भारत सरकार द्वारा ₹ 2.53 करोड़ के लिये 6.500 किलो मीटर शॉंग बरूआ सड़क (किलोमीटर 0 से 6.500) के निर्माण का अनुमोदन दिया गया था।

कड़छम मण्डल के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि कार्य¹⁴⁶ एक ठेकेदार को ₹ 2.50 करोड़ की निविदा राशि पर अधिनिर्णित किया (जनवरी 2008) तथा सितम्बर 2010 तक पूर्ण किये जाने के लिए अनुबंधित किया जिसे मार्च 2009 में प्रारम्भ किया गया था। विभिन्न पट्टियों¹⁴⁷ पर 2.995 किलो मीटर (कार्य मूल्य: ₹ 1.22 करोड़) की फार्मेशन कटिंग किये जाने के बाद ठेकेदार ने वन्य भूमि की अंतर्ग्रस्तता के कारण कार्य बंद कर दिया (नवम्बर 2009)। विभाग ने मार्च 2011 में वन विभाग के पास ₹ 34.30 लाख¹⁴⁸ जमा करने के पश्चात् मई 2013 में भारत सरकार से वन्य स्वीकृति प्राप्त की थी। तथापि, ठेकेदार ने पुरानी उद्धृत दरों पर कार्य पुनः शुरू करने से मना कर दिया तथा विभाग द्वारा संविदा को बंद करना पड़ा था (मई 2013)। इसी दौरान, आंशिक रूप से निर्मित सड़क भी क्षतिग्रस्त हो गई तथा विभाग ने मई 2015 तक सड़क के आगे के निर्माण हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। स्पष्टतया, कार्य बिना वन्य स्वीकृति लिये प्रारम्भ किया गया था जिसके फलस्वरूप सड़क समय पर पूरी नहीं हुई तथा ₹ 1.56 करोड़ के निरर्थक व्यय के अतिरिक्त सम्बंधित लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे।

अधिशासी अभियंता ने बताया (मई 2015) कि फार्मेशन कटिंग के दौरान विभिन्न पहुंच मार्गों पर ढालू भू-भाग, ढीली मिट्टी तथा फिसलन क्षेत्रों के विकसित होने के कारण निर्मित सड़क क्षतिग्रस्त हो गई थी तथा कार्य भारत

¹⁴⁵ मझीन से सियालखर सड़क का निर्माण (जयसिंहपुर): ₹ 0.59 करोड़ (लम्बाई : 2.535 किलो मीटर) तथा गांव बलूही तक सम्पर्क का निर्माण (पालमपुर): ₹ 0.45 करोड़ (लम्बाई : 1.970 किलो मीटर)।

¹⁴⁶ फार्मेशन कटिंग, सहारा देने वाली दीवार, ब्रेस्ट वाल, क्रास ट्रैनेज कार्य, वी-शेप कच्चा अनलाईड सर्फेस ड्रेन, महत्वपूर्ण रक्षाणिति, संकेत बोर्ड आदि 0 से 6.500 किलो मीटर में।

¹⁴⁷ किलो मीटर 1.0 से 1.240, 1.480 से 1.850, 2.500 से 2.605, 2.720 से 3.180, 3.270 से 3.795, 3.975 से 4.330, 4.660 से 4.795, 4.840 से 4.930, 4.975 से 5.255, 5.330 से 5.480 तथा 5.525 से 5.810।

¹⁴⁸ निवल वर्तमान मूल्य: ₹ 24.75 लाख तथा वैकल्पिक वन रोपण: ₹ 9.55 लाख।

सरकार से संशोधित संस्वीकृति प्राप्त किये जाने के पश्चात् हाथ में लिया जाएगा। उत्तर पूर्व वन्य स्वीकृति के बिना कार्य को परिचालित किये जाने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

2.4.5.7 पुलों का निर्माण न किये जाने के कारण सड़कों का उपयोग में न लाया जाना

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 8.5(v) में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना सड़कों पर छोटे पुलों के निर्माण का प्रावधान है तथा पुल के बालिश्त का 25 मीटर¹⁴⁹ से अधिक होने के मामले में परियोजना पृथक रूप से कार्यकारी मण्डल द्वारा परिचालित की जा सकती थी तथा अनुमोदित बालिश्त से ऊपर की यथानुपातिक लागत राज्य सरकार द्वारा वहन की जाएगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किये गये तीन मण्डलों¹⁵⁰ में 2003-07 के दौरान ₹ 2.74 करोड़ के लिए भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत चार सड़कें¹⁵¹ (लम्बाई: 16.051 किलो मीटर) ₹ 2.56 करोड़ का व्यय किये जाने के पश्चात् पूर्ण (जून 2004 तथा मार्च 2010 के मध्य) की गई थी। तथापि, सड़कों की सीध में आने वाले नालों पर पुलों के निर्माण न किये जाने के कारण इन सड़कों को वाहनों के चलाने के लिये प्रयोग में नहीं लाया गया था। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त कार्यक्रम दिशा निर्देशानुसार सड़क कार्यों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में विभाग द्वारा पुलों का निर्माण शामिल नहीं किया गया था। अतः सड़कों के साथ पुलों के निर्माण की समकालीनता न होने के कारण विभाग क्षेत्र के लोगों को सर्व मौसमी सम्पर्क उपलब्ध करवाने में विफल रहा था तथा ₹ 2.56 करोड़ का व्यय निरर्थक रहा।

सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने बताया (मई-जुलाई 2015) कि वाहन पुल स्थलों पर बने अस्थाई क्रासिंग्स में से चलाए जा रहे थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि क्षेत्र के लोगों को सर्व मौसमी सड़क सम्पर्क उपलब्ध नहीं करवाया गया था तथा कार्यक्रम का लक्ष्य अप्राप्त रहा। समापन समारोह में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया।

2.4.5.8 पूर्ण सड़कों का बंद रखा जाना

प्रमुख अभियंता के दिशा निर्देशानुसार (जून 2008) सड़क उपयुक्तता समितियों द्वारा पूर्ण की गई सड़कों को स्वीकृति प्राप्त करने की कार्रवाई सभी अधिशासी अभियंताओं द्वारा उनके पूर्ण होने के पश्चात् एक माह के भीतर की जानी थी। तथापि, लेखापरीक्षा में देखने में आया कि 15 मण्डलों¹⁵² में, ₹ 116.80 करोड़ का व्यय किये जाने के पश्चात् पूर्ण किये गये (फरवरी 2006 तथा दिसम्बर 2014 के मध्य) 117 सड़क कार्य (लम्बाई: 523.145 किलो मीटर) सड़क उपयुक्तता समितियों द्वारा यातायात वाहनों के चलाने के लिए स्वीकृत नहीं किये गये थे।

सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (मई-जुलाई 2015) कि सड़कों को सड़क उपयुक्तता समितियों द्वारा शीघ्र ही स्वीकृत करवा लिया जाएगा। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि सड़कों के पूर्ण हो जाने के पश्चात् विभाग ने सात से 113 महीनों तक यातायात वाहनों के चलाये जाने के लिये सड़क की उपयुक्तता प्राप्त करने हेतु सड़क उपयुक्तता समितियों के समक्ष मामला नहीं रखा था। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं से सड़क उपयुक्तता समितियों से निर्मित सड़कें शीघ्रता से स्वीकृत करवाने के लिए कहा जाएगा।

2.4.5.9 ठेकेदारों से श्रम उपकर की वसूली न होना

भवन एवं अन्य निर्माण कार्मिक (रोजगार एवं सेवा शर्त विनियम) अधिनियम 1996 तथा कल्याण उपकर अधिनियम 1996 में प्रावधान है कि निर्माण प्रक्रियाओं में लगी सभी स्थापनाएं संविदा लागत की एक प्रतिशत की दर पर श्रम उपकर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 29 मामलों

¹⁴⁹ बालिश्त को 50 मीटर तक बढ़ाया गया (दिसम्बर 2008) (जनजातीय एवं पिछड़े जिलों के मामले में 75 मीटर)।

¹⁵⁰ धर्मशाला, चम्बा तथा फतेहपुर।

¹⁵¹ रामेहर टंगरोटा से भटेहर गांव (धर्मशाला), भनेरा परियुंगल जटकारी सड़क (चम्बा), रियाली बेला लुढ़ियाचरण सड़क तथा बडल से भडौर सड़क (फतेहपुर)।

¹⁵² बैजनाथ, बड़सर, भरमौर, चम्बा, डलहौजी, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, जयसिंहपुर, ज्वाली, कांगड़ा, पालमपुर, नूरपुर, टौणी देवी तथा उदयपुर।

(संविदा मूल्य: ₹ 12.31 करोड़) में नौ मण्डलों¹⁵³ के अधिशासी अभियंताओं ने 2009-12 के दौरान ठेकेदारों को किये गये भुगतानों में से ₹ 12.31 लाख के श्रम उपकर की कटौती नहीं की थी जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ जिसको राज्य सरकार को स्वयं के स्रोतों में से वहन करना पड़ेगा।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया की वसूली करने के लिए अनिवार्य कार्रवाई की जाएगी।

2.4.6 रख-रखाव

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 17.2 में प्रावधान है कि सभी प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना सड़कों को निर्माण करार के साथ-साथ पांच वर्षों के लिये किये जाने वाले रख-रखाव करारों में शामिल किया जाना है।

2.4.6.1 रख-रखाव पर परिहार्य व्यय

संविदा करार की सामान्य शर्तों के अनुसार प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना सड़क कार्य की दोष दायिता अवधि कार्य पूर्ण किये जाने की तिथि से पांच वर्षों की थी। दोष दायिता अवधि के दौरान यदि कोई दोष पाये गए तो ठेकेदार के ध्यान में लाये जाने थे तथा ठेकेदार द्वारा दोषों की मुरम्मत का स्वतः निर्वाह किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में देखने में आया कि नमूना जांच किये गये आठ मण्डलों¹⁵⁴ में नवम्बर 2005 तथा जून 2011 के मध्य 19 सड़कों का निर्माण कार्य पूर्ण किया गया था। 2010-15 के दौरान दोष दायिता अवधि के दौरान वास्तविक ठेकेदारों के ध्यान में पाये गये दोष लाये बिना विभाग ने अन्य ठेकेदारों द्वारा इन सड़कों के आवधिक पुनरूद्धार पर ₹ 4.47 करोड़ का व्यय किया। स्पष्टतया, वास्तविक ठेकेदारों ने संविदा करार के अनुसार दोष दायिता अवधि के दौरान इन सड़कों का कोई रख-रखाव नहीं किया था तथा विभाग ने भी मामले पर कोई कार्रवाई नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.47 करोड़ (परिशिष्ट-2.11) के परिहार्य व्यय के अतिरिक्त ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

देहरा तथा टौणी देवी मण्डलों के अधिशासी अभियंताओं ने बताया (जून 2015 तथा जुलाई 2015) कि इन सड़कों के आवधिक पुनरूद्धार की गणना सड़क कार्य के वास्तविक रूप से पूर्ण होने के बजाए टारिंग कार्य पूर्ण होने की तिथि से की जानी थी। उत्तर विश्वसनीय नहीं हैं क्योंकि दोष दायिता अवधि की गणना सड़क के वास्तविक रूप से पूर्ण होने की तिथि से की जानी थी। अन्य मण्डलों के अधिशासी अभियंताओं ने चूकों के कोई कारण प्रस्तुत नहीं किये थे। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया।

2.4.6.2 सड़कों का नियमित रख-रखाव

मानक निविदा दस्तावेज की संविदा की सामान्य शर्तों के अनुसार संविदा करार में अनुबंधित की गई राशि के अनुसार पूर्णता की तिथि से पांच वर्षों तक ठेकेदार द्वारा पूर्ण सड़कों का नियमित रख-रखाव किया जाना था।

लेखापरीक्षा में देखने में आया कि:

- नमूना जांच किये गये 11 मण्डलों¹⁵⁵ में संविदा करारों में ठेकेदारों को ₹ 2.47 करोड़ के भुगतान के प्रावधान के बावजूद ठेकेदारों ने 2010-15 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की 97 सड़कों का नियमित रख-रखाव नहीं किया था। मण्डलों के अधिशासी अभियंताओं ने भी दोष दायिता अवधि के दौरान ठेकेदारों से रख-रखाव संचालित करवाने हेतु कोई कदम नहीं उठाए थे।
- नमूना जांच किये गये दो मण्डलों¹⁵⁶ में रख-रखाव अवधि के अंतर्गत चार प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना सड़कों का निरीक्षण राष्ट्रीय गुणवत्ता मॉनीटर्स द्वारा संचालित (अगस्त 2013 तथा जून 2015 के मध्य) किया गया था जिसने इन सड़कों के रख-रखाव को असंतोषजनक (तीन) तथा सुधार की अपेक्षा (एक) की श्रेणी में रखा। तथापि, राष्ट्रीय गुणवत्ता मॉनीटर्स द्वारा इंगित किये गये दोषों का ठेकेदारों द्वारा जुलाई 2015 तक संशोधन नहीं किया गया था तथा सड़कें टूटी-फूटी दशा में पड़ी थी जैसाकि

¹⁵³ बैजनाथ, बड़सर, हमीरपुर, कल्पा, कांगड़ा, करछम, पालमपुर, पांगी तथा टौणी देवी।

¹⁵⁴ बड़सर, डलहौजी, देहरा, फतेहपुर, ज्वाली, पालमपुर, टौणी देवी तथा उदयपुर।

¹⁵⁵ बड़सर, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, कल्पा, कांगड़ा, जयसिंहपुर, नूरपुर, पालमपुर, सलूनी तथा उदयपुर।

¹⁵⁶ हमीरपुर (एच0पी0 0357 तथा एच0पी0 0305) तथा टौणी देवी (एच0पी0 0366 तथा एच0पी0 0341)।

लेखापरीक्षा दल द्वारा विभागीय अधिकारियों¹⁵⁷ के साथ संचालित (जुलाई 2015) किये गये सड़क के संयुक्त क्षेत्र निरीक्षण के दौरान भी देखने में आया था।

तथ्यों को स्वीकारते हुए (मई-जुलाई 2015) अधिशासी अभियंताओं ने चूकों के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किये थे। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया।

2.4.7 सामग्री प्रबंधन

2.4.7.1 सामग्रियों का उपार्जन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम गैर-जरूरी सामग्री की लागत अथवा वास्तविक जरूरत से अधिक की खरीद को एक निर्माण कार्य के नामे रखने जैसे अनियमित स्टॉक समायोजन की मनाही करते हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- (i) चार प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्यों¹⁵⁸ के लिए सामग्री उपलब्ध करवाने हेतु हिमाचल प्रदेश ग्राम सड़क अभिकरण से ₹ 44.00 लाख के बैंक प्राधिकार की प्राप्ति पर करच्छम मण्डल के अधिशासी अभियंता ने कार्यों पर किये गये व्यय पर भारित राशि बैंक से आहरित की (मार्च 2007) तथा कार्यों पर वास्तव में प्रयोग करने के बजाए जमा शीर्ष में रखी। इसमें से ₹ 17.33 लाख सामग्री के उपार्जन पर समायोजित कर दिये गये थे तथा ₹ 26.67 लाख अगस्त 2015 तक जमा शीर्ष में अप्रयुक्त पड़े रहे थे। इस प्रकार हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमों के प्रावधानों के विपरीत वास्तविक जरूरतों से पहले सामग्री की बुकिंग किये जाने पर हुआ व्यय अनियमित था। अधीक्षण अभियंता, रामपुर ने बताया (अगस्त 2015) कि राशि को या तो प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना को जारी किये जाने वाली सामग्री के प्रति समायोजित कर दिया जाएगा या फिर राज्य ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण को निक्षेपित कर दिये जाएंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना निधियों का लम्बी अवधि के लिए जमा शीर्ष में रोका जाना अनियमित है।
- (ii) प्रमुख अभियंता शिमला (दक्षिण) ने किन्नौर जिले के करच्छम मण्डल में बुरचा नाला (3.630 किलो मीटर) पर वांगतू से पानवी प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना सड़क की सीध पर 42.67 मीटर स्पैन के बेली टाईप पोर्टेबल स्टील पुल के निर्माण के लिये एक फर्म¹⁵⁹ से ₹ 89.32 लाख की लागत पर सामग्री (140 टी0एस0आर0 निर्माण) उपार्जित की थी (मार्च 2006)। तथापि पुल के निर्माण के बजाए सम्पूर्ण सामग्री विभागों में आठ अन्य कार्यों¹⁶⁰ के लिए हस्तांतरित (अक्टूबर 2006 तथा सितम्बर 2014 के मध्य) की गई थी तथा इसका समायोजन किया जाना प्रतीक्षित था (अगस्त 2015)। अतः उपरोक्त हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम के प्रावधान के विपरीत प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्य के लिए उपार्जित सामग्री अनियमित रूप से अन्य कार्यों को हस्तांतरित की गई थी। अधीक्षण अभियंता, रामपुर ने बताया (अगस्त 2015) कि सामग्रियों को जहां जरूरी था वहां पीसमील आधार पर अन्य कार्यों को जारी किया गया था तथा उनकी सम्बंधित क्वार्टर्स से वसूलियां करने के लिए तदनुसार प्रयास किये जाएंगे। उत्तर अन्य कार्यों को अनियमित हस्तांतरण किये जाने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि मामले पर शीघ्र ही कार्रवाई की जाएगी।

¹⁵⁷ सम्बंधित कार्यों के सहायक अभियंता/कनिष्ठ अभियंता।

¹⁵⁸ टापरी (चोलटू) से जानी सड़क (पैकेज संख्या 05-22: ₹ 12.00 लाख) , टापरी (चोलटू) से पुनाग सड़क (पैकेज संख्या एच0पी0-05-21: ₹ 5.00 लाख), चौड़ा मजगूं सड़क पैकेज संख्या एच0पी0-05-027: ₹ 20.00 लाख, निगुलसरी से तरांडा (पैकेज संख्या एच0पी0-05-17: ₹ 7.00 लाख)।

¹⁵⁹ मैसर्स गार्डन रीच शिप बिल्डर्स एण्ड इंजिनियर्स लिमिटेड, कोलकता।

¹⁶⁰ बेली पुल रिब्बा, सहायक अभियंता (राष्ट्रीय राजमार्ग), रामपुर, बेली पुल सेरिंगचे, बेली पुल बटसेरी, गंगारंग पुल, बेली पुल बरूआ, बेली पुल तांगलिंग तथा बेली पुल दारकाली को मजबूत बनाना।

2.4.8 गुणवत्ता नियंत्रण

गुणवत्ता कार्यक्रम परिचालन को वांछित गुणवत्ता मानकों तक लाने में अहम है। कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयों के साथ प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना में एक तीन चरणीय गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली की परिकल्पना की गई थी तथा सामग्री प्रयोग एवं निर्धारित विनिर्देशनों के अनुरूप कर्म-कौशल तथा यह कि निर्धारित जांच निर्धारित समय व स्थान पर विनिर्दिष्ट व्यक्ति/प्राधिकारी द्वारा की गई थी को प्रथम एवं द्वितीय चरण के रूप में राज्य गुणवत्ता अनुश्रवक ने सुनिश्चित किया। तीसरे चरण में राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास अभिकरण को राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवक के साथ लगकर सड़कों का अचानक निरीक्षण करना था। राज्य गुणवत्ता समन्वयक जो अधीक्षण अभियंता के रैंक से नीचे न हो द्वारा राज्य में गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र के संतोषजनक कार्यचालन का निरीक्षण/अनुश्रवण किया जाना था।

2.4.8.1 गुणवत्ता नियंत्रण पंजिकाएं

प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना की प्रचालन नियमावली के परिच्छेद 11.4.3 के अनुसार स्थल पर सामग्री तथा कार्य प्रबंधन पर गुणवत्ता नियंत्रण हेतु कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाई को सुनिश्चित करना था कि सभी संचालित की गई जांचों को अभिलिखित करने हेतु प्रत्येक सड़क कार्य के लिए गुणवत्ता नियंत्रण पंजिका अनुरक्षित की गई है। पंजिका को दो भागों में अनुरक्षित किया जाना था अर्थात् भाग-I की गई जांचों को अभिलिखित करने के लिए कार्य स्थल पर रखा जाना था तथा जांचों तथा मेल न खाने वाले प्रतिवेदनों के सार वाले भाग-II का सहायक अभियंताओं द्वारा अनुरक्षण किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान नमूना जांच किये गये दो मण्डलों (कल्पा तथा कांगड़ा) के सहायक अभियंताओं द्वारा भाग-II पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था जिसने दर्शाया कि निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रणों का पालन नहीं किया गया था। सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना दिशा निर्देशानुसार पंजिकाओं के अनुरक्षित न किये जाने के कारण प्रस्तुत नहीं किये थे।

2.4.8.2 जांचों के मासिक विवरण

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की गुणवत्ता नियंत्रण पुस्तिका के परिच्छेद 11.4.4 के अनुसार गुणवत्ता नियंत्रण जांचों की निरंतरता तथा शुद्धता देखने के उद्देश्य से निर्धारित प्रपत्र में जांचों का मासिक विवरण प्रत्येक माह के प्रथम सप्ताह में मण्डलों के प्रत्येक सहायक अभियंता तथा अधिशासी अभियंता द्वारा प्रस्तुत किये जाने थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किये गये मण्डलों में निर्धारित मासिक विवरण 2010-15 के दौरान सहायक अभियंताओं से अधिशासी अभियंताओं को प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

2.4.8.3 कार्यों का निरीक्षण

(i) प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की प्रचालन नियमावली के परिच्छेद 11.4.4 के अनुसार क्षेत्र का अधीक्षण अभियंता तथा अंचल का मुख्य अभियंता कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयों द्वारा गुणवत्ता जांच पर्यवेक्षण हेतु उत्तरदायी थे। उनके द्वारा कार्यों के निरीक्षण के दौरान उनसे निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण पंजिकाओं के माध्यम से गुणवत्ता नियंत्रण जांच प्रक्रिया के प्रचालन की निगरानी तथा अधिशासी अभियंताओं द्वारा अनुपालना हेतु निरीक्षण प्रतिवेदनों को तैयार करवाने की अपेक्षा की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने 2010-15 के दौरान विभिन्न स्तरों पर विभागीय अधिकारियों द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्यों के संचालन हेतु कोई मानक निर्धारित नहीं किये थे। नौ¹⁶¹ (21 में से) नमूना जांच किये गये मण्डलों में 2010-15 के दौरान विभागीय अधिकारियों (मुख्य अभियंता: 28, अधीक्षण अभियंता: 55, अधिशासी अभियंता: 174) द्वारा 200 कार्यों के 257 निरीक्षण किये गये थे। तथापि, इसके अनिवार्य निरीक्षण प्रतिवेदन/टिप्पणियां मण्डलों के पास उपलब्ध नहीं थे। उपरोक्त अवधि के दौरान अन्य नमूना जांच किये गये मण्डलों में विभागीय अधिकारियों द्वारा किये गये कार्यों के निरीक्षणों को

¹⁶¹ बैजनाथ, धर्मशाला, कल्पा, कांगड़ा, देहरा, फतेहपुर, हमीरपुर, नूरपुर तथा टौणी देवी।

अनुरक्षित नहीं किया गया था। नमूना जांच किये गये मण्डलों के अधिशासी अभियंताओं ने चूकों के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किये थे।

- (ii) प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की प्रचालन नियमावली के परिच्छेद 11.5.7 के अनुसार राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों को गुणवत्ता नियंत्रणों के द्वितीय चरण होते हुए कार्यों की प्रति कार्य कम से कम तीन बार जांच करते हुए गुणवत्ता सुनिश्चित करनी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:
- (क) विभाग ने 2010-15 के दौरान संचालित किये जाने के अपेक्षित कार्य निरीक्षणों की संख्या समग्र राज्य में कोई सूची तैयार नहीं की थी। तथापि, राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों ने उपरोक्त अवधि के दौरान 1077 कार्यों के 1277 निरीक्षण किये थे तथा 441 कार्यों (35 प्रतिशत) असंतोषजनक के रूप में सूचित किये गये। सभी कार्रवाई किये गए प्रतिवेदन जुलाई 2015 तक राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा इंगित किये गए दोषों की गैर-अनुपालना के कारण लम्बित थे।
- (ख) चार नमूना जांच किये गए मण्डलों¹⁶² में राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों ने 2010-15 के दौरान पूर्ण किये कार्यों के निरीक्षण अपेक्षित संख्या में संचालित किये थे। तथापि शेष 17 नमूना जांच किये गये मण्डलों में उपरोक्त अवधि के दौरान संचालित किये जाने के लिए अपेक्षित 107 पूर्ण किये गये कार्यों के 321 निरीक्षणों के प्रति राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों ने 132 निरीक्षण किये थे जिसके परिणामस्वरूप 189 निरीक्षणों (59 प्रतिशत) की कमी आई।
- (iii) कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 15.5 के अनुसार तीसरे चरण के गुणवत्ता नियंत्रण होते हुए राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों को कार्यों का अचानक निरीक्षण करते हुए कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करनी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों ने 2010-15 के दौरान 390 कार्यों के 412 निरीक्षण संचालित किये थे तथा 44 कार्यों को असंतोषजनक रूप से प्रतिवेदित किया गया था और राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा इंगित किये गये दोषों को हटाने की गैर-अनुपालना के कारण जुलाई 2015 तक सभी कार्रवाई किये गए प्रतिवेदन लम्बित थे।

इस प्रकार गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र पूर्णतया प्रभावहीन था क्योंकि अधिशासी अभियंताओं ने राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों /राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा इंगित किये गए दोषों के सुधार हेतु कोई कार्यवाही नहीं की थी। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा किये गए निरीक्षणों में राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों की कुछ समय के लिए नियुक्ति न होने के कारण कमी आई थी। तथापि प्रमुख अभियंता ने राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों/राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा इंगित किये गये दोषों की गैर-अनुपालना के लिए कारण नहीं बताये थे।

2.4.8.4 असंतोषजनक कार्यों हेतु अनियमित भुगतान

कार्यों की गुणवत्ता सुधारने के लिए राज्य सरकार ने निर्देश (अगस्त 2014) जारी किये की यदि एक कार्य के निरीक्षण के दौरान राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों/राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा इसे असंतोषजनक/सुधार के लिए अपेक्षित दर्जे का ठहराया जाता है तो संतोषजनक स्तर तक कार्रवाई किये गए प्रतिवेदन के सत्यापन के उपरांत ठेकेदार को भुगतान जारी किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 10 मण्डलों¹⁶³ में 21 कार्यों का परिचालन राज्य गुणवत्ता अनुश्रवकों/राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा असंतोषजनक/सुधार के लिए अपेक्षित दर्जे का ठहराया गया था। तथापि, उपरोक्त अनुदेशों के विपरीत, सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने कार्यों के संतोषजनक स्तर तक कार्रवाई किये गए प्रतिवेदनों का

¹⁶² बड़सर, कल्पा, काजा तथा करछम।

¹⁶³ बैजनाथ, डलहौजी, देहरा, धर्मशाला, फतेहपुर, हमीरपुर, जयसिंहपुर, ज्वाली, कांगड़ा तथा नूरपुर।

सत्यापन किये बिना 2014-15 के दौरान ठेकेदारों को ₹ 7.54 करोड़ जारी किये थे जोकि अनियमित था। यद्यपि पूछे जाने (सितम्बर 2015) पर प्रमुख अभियंता ने चूकों के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया।

2.4.9 अनुश्रवण एवं निरीक्षण

2.4.9.1 अनुश्रवण तंत्र

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 16.1 में ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण एवं अंकेक्षण प्रणाली जिसके लिए सम्बंधित कर्मचारियों के लिए निर्धारित डाटा तथा ऑनलाईन सूचना प्रस्तुत करना अपेक्षित था, के द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना सड़कों के प्रभावशाली अनुश्रवण का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण एवं अंकेक्षण प्रणाली में डाटा प्रविष्टियों की शुद्धता सत्यापित करने हेतु कोई तंत्र स्थापित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप निवासों के डाटा, कार्यों की पूर्णता, इत्यादि में भिन्नता आई (परिच्छेद 2.4.2.2 तथा 2.4.9.2)। यद्यपि कारण मांगे गये थे (सितम्बर 2015), तथापि प्रमुख अभियंता ने चूकों के लिए कारण उपलब्ध नहीं करवाये थे।

2.4.9.2 पूर्णता की तिथियों में भिन्नता

लेखापरीक्षा में पाया गया कि छः मण्डलों¹⁶⁴ में ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण एवं अंकेक्षण प्रणाली पर कार्यों की पूर्णता तथा मण्डलों के मासिक प्रगति प्रतिवेदनों की तिथियों में भिन्नता थी। ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण एवं अंकेक्षण प्रणाली में 12 सड़कों को अगस्त 2011 तथा दिसम्बर 2014 के मध्य पूर्ण किया दर्शाया गया था जबकि मासिक प्रगति प्रतिवेदनों के अनुसार कार्य वास्तव में सितम्बर 2011 से जुलाई 2015 के मध्य पूर्ण किये गये थे। यह दर्शाता है कि अधिशासी अभियंताओं ने उपरोक्त अवधि के दौरान ऑनलाईन प्रबंधन, अनुश्रवण एवं अंकेक्षण प्रणाली के लिए सही सूचना प्रस्तुत नहीं की थी। सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया (मई-जुलाई 2015)।

2.4.9.3 संयुक्त निरीक्षणों का संचालन न किया जाना

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 15.10.1 के अनुसार जन प्रतिनिधियों द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्यों का संयुक्त निरीक्षण वृत्त में छः महीनों¹⁶⁵ में एक बार, खण्ड में तीन महीनों¹⁶⁶ में एक बार तथा ग्राम पंचायतों में दो महीनों¹⁶⁷ में एक बार संचालित किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान किन्हीं भी अधिकारियों द्वारा जन प्रतिनिधियों के साथ प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्यों के ऐसे निरीक्षण संचालित नहीं किये गये थे। प्रमुख अभियंता (गुणवत्ता नियंत्रण) ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (अप्रैल 2015) कि दिशा निर्देशों का भविष्य में पालन किया जाएगा। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि सभी सम्बंधित को अनुपालना हेतु आवश्यक अनुदेश जारी किये जाएंगे।

2.4.9.4 स्थानीय सांसद द्वारा निरीक्षण

भारत सरकार के अनुदेशों (अप्रैल 2011) के अनुसार, राज्य गुणवत्ता समन्वयक को स्थानीय सांसद को उसके चुनाव क्षेत्र के प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के कार्यों निरीक्षण हेतु राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों की प्रस्तावित यात्राओं के बारे अवगत करवाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 के दौरान राज्य में राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुश्रवकों द्वारा किये गये किसी भी प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना कार्य में कोई सांसद शामिल नहीं था। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि सभी सम्बंधित को अनुपालना हेतु अनिवार्य अनुदेश जारी कर दिये जाएंगे।

¹⁶⁴ डलहौजी, हमीरपुर, ज्वाली, जयसिंहपुर, पालमपुर तथा उदयपुर।

¹⁶⁵ सांसद तथा जिला प्रमुख के साथ अधीक्षण अभियंता।

¹⁶⁶ विधायक/अंतर्मध्य पंचायत अध्यक्ष के साथ मण्डल का अधिशासी अभियंता।

¹⁶⁷ सरपंच के साथ सहायक अभियंता।

2.4.9.5 ग्रामीण सड़क सुरक्षा तंत्र

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 17.6 के अनुसार ग्रामीण सड़कों की सुरक्षा जागरूकता हेतु सामुदायिक सहभागिता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से राज्य स्तर पर राज्य गुणवत्ता समन्वयक तथा जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयों के अध्यक्षों को मोटर वाहन अधिनियम, 1988 की धारा 215 के अनुसार निर्मित क्रमशः राज्य सड़क सुरक्षा परिषद् तथा जिला सड़क सुरक्षा समितियों की सदस्यता द्वारा सड़क सुरक्षा तंत्र तथा कार्यक्रमों के समन्वयन का कार्य सुपुर्द किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने 2010-15 के दौरान किसी भी स्तर पर ग्रामीण सड़क सुरक्षा तंत्र के समन्वयन हेतु राज्य सड़क सुरक्षा परिषद् तथा जिला सड़क सुरक्षा समितियों की सदस्यता प्राप्त नहीं की थी। प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि राज्य सड़क सुरक्षा परिषद् तथा जिला सड़क सुरक्षा समितियों की सदस्यता प्राप्त की जा रही थी।

2.4.9.6 पेड़ों का न लगाया जाना

कार्यक्रम मार्गदर्शिका के परिच्छेद 21.2 में राज्य सरकार/पंचायतों से उनके स्वयं की निधियों अथवा अन्य विकासशील कार्यक्रमों के केन्द्राभिमुखीकरण द्वारा सड़कों के दोनों ओर फलदार तथा अन्य उचित पेड़ों के लगाये जाने का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी नमूना जांच किये गए मण्डलों (पांच¹⁶⁸ को छोड़कर) ने 2010-15 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना सड़कों के दोनों तरफ फलदार तथा अन्य उचित पेड़ों का रोपण नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने अन्य ग्रामीण विकासशील कार्यक्रमों के केन्द्राभिमुखीकरण द्वारा पेड़ों के रोपण हेतु प्रयास भी नहीं किये थे। सम्बंधित अधिशासी अभियंताओं ने इसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किये थे। समापन सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि सभी सम्बंधित को अनुपालना बारे आवश्यक अनुदेश जारी किये जाएंगे।

2.4.10 निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

कार्यक्रम का कार्यान्वयन लम्बी अवधि के मास्टर प्लान, उचित कोर नेटवर्क की तैयारी जैसी योजना प्रक्रिया की परिकल्पना सुनिश्चित किये बिना किया गया था जिसके परिणामस्वरूप राज्य में बहुत सारे आवास सम्पर्क विहीन रह गए।

सरकार को राज्य में सभी पात्र आवासों हेतु सर्वमौसमी सड़क सम्पर्क उपलब्ध करवाने के लिए स्पष्ट उद्देश्यों तथा समयोचितताओं सहित शीघ्र ही एक लम्बी अवधि के मास्टर प्लान का सूत्रपात करने पर विचार करना चाहिए।

सड़क संरक्षण हेतु भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए विभाग ने 'ट्रांसेक्ट वॉक' प्रक्रिया संचालित नहीं की थी। इसलिये भारत सरकार द्वारा अनुमोदित कई विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन निजी/वन्य भूमि की संलिप्तता के कारण छोड़ने पड़े थे।

सरकार विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को अंतिम रूप देने से पहले भूमि की उपलब्धता हेतु क्षेत्र पदाधिकारियों द्वारा 'ट्रांसेक्ट वॉक' प्रक्रिया का कड़ाई से पालन करवाए।

वित्तीय प्रबंधन अपर्याप्त था तथा विगत वर्षों के दौरान निधियों की कम प्रयुक्ति के कारण 2012-14 के दौरान भारत सरकार से पर्याप्त निधियों के जारी नहीं किये जाने से बिगड़ गया था।

168 चम्बा, फतेहपुर, कांगड़ा, सलूनी तथा टौणी देवी।

सरकार कार्यों के प्रचालनार्थ भारत सरकार से (सभी अनिवार्य संस्वीकृतियां लेने के पश्चात) पर्याप्त निधियों का जारी किया जाना तथा उनकी इष्टतम तथा प्रभावशाली प्रयुक्ति का अनुश्रवण सुनिश्चित करने पर विचार करे।

अनुबंध प्रबंधन कमजोर था क्योंकि तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त करने से पूर्व कार्यों की निविदा प्रक्रिया, कार्यों के अधिनिर्णय किये जाने में असामान्य विलम्ब, दोष दायिता अवधियों के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना निधियों में से दोषपूर्ण कार्यों में संशोधन, परिसमापन क्षतियों के अनुद्ग्रहण आदि के कारण ठेकेदारों के अनुचित लाभ में बढ़ोतरी, के उदाहरण थे।

सरकार परिकल्पित निविदा प्रक्रिया का कड़ाई से पालन करें तथा कार्यों का एक समयबद्ध तरीके से अधिनिर्णय किया जाये ताकि ठेकेदारों से परिसमापन क्षतियों, शेष अग्रिमों, रॉयल्टी प्रभागों, इत्यादि की वसूली से अंतर्विष्ट संविदाकारारों के अनुबंधित खण्डों के अनुरूप कड़ाई से अनुपालना सुनिश्चित की जा सके।

कार्यों का प्रचालन कुशलता तथा प्रभावशाली तरीके से नहीं किया गया था क्योंकि कार्यों को पहचान किये गए आवासों को पूर्ण सम्पर्क उपलब्ध करवाये बिना ही पूर्ण किया गया था, सड़कें पूर्ण थी किन्तु पुलों के निर्माण, इत्यादि के समकालीन न किये जाने के कारण वाहन यातायात हेतु खोली नहीं गई थी जैसी बहुत सारी कमियां देखने में आई थी।

सरकार निधियों की उपलब्धता, वन्य स्वीकृति तथा सड़क कार्यों के अनुमोदन से पूर्व अन्य सहिता औपचारिकताओं के सम्बंध में सभी जांच सूचियों को तैयार करने तथा अनुपालन पर विचार करे ताकि अनुबंधित अवधि के भीतर उनका परिचालन सुनिश्चित किया जा सके।

गुणवत्ता नियंत्रण निरीक्षण प्रभावशाली नहीं थे तथा ऐसे निरीक्षणों के दौरान इंगित किये गए दोषों के संशोधन हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

सरकार गुणवत्ता नियंत्रण जांचों के दौरान इंगित किये गए दोषों में संशोधन करने वाले विभिन्न प्राधिकारियों द्वारा विभिन्न स्तरों पर की जा रही गुणवत्ता जांचों के सम्बंध में शीघ्रता तथा कड़ाई से अनुपालना सुनिश्चित करने पर विचार करें।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सितम्बर 2015 में सरकार को प्रेषित कर दिये गए थे। नवम्बर 2015 तक उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था।