

अध्याय ।

सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्र (गैर- सा क्षे उ)

अध्याय-I

सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्र (गैर सा क्षेत्र)

1.1 परिचय

1.1.1 बजट परिचय

राज्य में 62 सरकारी विभाग एवं 52 स्वायत्त निकाय हैं। वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य सरकार के बजट आकलन और वास्तविक की स्थिति तालिका 1.1.1 में दी गयी है।

तालिका 1.1.1
वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य सरकार का बजट और व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2010-11		2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
	बजट आकलन	वास्तविक	बजट आकलन	वास्तविक	बजट आकलन	वास्तविक	बजट आकलन	वास्तविक	बजट आकलन	वास्तविक
राजस्व व्यय										
सामान्य सेवाएं	4,109.96	4,180.15	4,993.94	4,475.11	5,443.94	5,372.23	6,804.28	6,182.04	8,157.61	7,402.28
सामाजिक सेवाएं	5,358.43	5,169.49	6,447.89	6,019.65	6,856.51	6,095.84	7,766.53	7,298.01	10,555.22	9,223.69
आर्थिक सेवाएं	1,973.30	1,863.75	2,351.14	2,101.63	2,568.74	1,995.29	2,755.73	2,067.95	4,271.41	3,856.47
सहायता अनुदान एवं अशंदांन	555.00	407.68	532.72	378.80	847.92	496.86	727.66	668.41	807.79	681.27
योग (1)	11,996.69	11,621.07	14,325.69	12,975.19	15,717.11	13,960.22	18,054.20	16,216.41	23,792.03	21,163.71
पूँजीगत व्यय										
पूँजीगत परिचय	2,005.09	1,854.84	3,094.58	2,316.94	3,653.48	3,542.09	4,874.19	3,712.03	4,591.37	4,939.01
वितरित ऋण एवं अग्रिम	150.54	59.68	307.91	246.83	264.05	272.57	248.66	277.99	212.59	150.97
लोक ऋण का पुनर्भुगतान	1,299.63	519.36	1,638.73	1,015.78	2,297.13	1,472.21	2,152.79	1,316.81	1,757.79	893.89
आकस्मिक निधि	10.00	536.71	35.00	69.07	40.00	32.07	40.00	194.48	180.00	194.15
लोक लेखा वितरण	11,665.36	17,608.20	12,662.52	19,832.00	12,872.30	20,961.24	14,212.33	25,190.33	15,683.06	33,534.94
अन्तिम रोकड़ शेष	-	1,229.41	-	1,085.18	-	1,945.54	-	2,433.41	-	1,772.02
योग (2)	15,130.62	21,808.20	17,738.74	24,565.80	19,126.96	28,225.72	21,527.97	33,125.05	22,424.81	41,484.98
महायोग (1+2)	27,127.31	33,429.27	32,064.43	37,540.99	34,844.07	42,185.94	39,582.17	49,341.46	46,216.84	62,648.69

स्रोत: वार्षिक वित्तीय विवरण एवं वित्त लेखा

1.1.2 राज्य सरकार के संसाधनों का उपयोग

वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान राज्य का कुल व्यय¹ ₹ 13,536 करोड़ से ₹ 26,254 करोड़ तक बढ़ गया, राज्य सरकार का राजस्व व्यय, वर्ष 2010-11 में ₹ 11,621 करोड़ से वर्ष 2014-15 में 82 प्रतिशत बढ़कर ₹ 21,164 करोड़ हो गया।

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

वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान कुल व्यय में 81 से 86 प्रतिशत राजस्व व्यय सम्मिलित था और 13 से 19 प्रतिशत पूंजीगत व्यय था। इस अवधि के दौरान, राजस्व व्यय 14.99 प्रतिशत की औसत वार्षिक दर से बढ़ा, जबकि 2010-11 से 2014-15 के दौरान राजस्व प्राप्ति 16 प्रतिशत की औसत वार्षिक दर से बढ़ी।

1.1.3 राज्य सरकार के क्रियान्वयन अभिकरणों को सीधे अन्तरित निधियाँ

विगत वर्षों में विभिन्न योजनाओं/ कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार ने राज्य क्रियान्वयन अभिकरणों को महत्वपूर्ण निधियाँ सीधे अन्तरित की। वर्ष 2014-15 से भारत सरकार द्वारा क्रियान्वयन अभिकरणों को धनराशि सीधे अन्तरित करने की प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है। तथापि, उत्तराखण्ड में वर्ष 2014-15 के दौरान भारत सरकार ने विभिन्न क्रियान्वयन अभिकरणों को ₹ 75.19 करोड़ की धनराशि सीधे अन्तरित की। निधियों को क्रियान्वयन अभिकरणों के स्थान पर राज्य सरकार को सीधे अन्तरित करने की केन्द्रीय सहायतित आयोजनागत योजनाओं/ केन्द्रीय आयोजनागत योजनाओं से संबंधित प्रत्येक सहायता से अवमुक्त करने के निर्णय के कारण, 2013-14 की तुलना में 2014-15 से आगे के वर्षों में क्रियान्वयन अभिकरणों को सीधे अन्तरित की गई धनराशि 89.20 प्रतिशत से कम हो गई है।

1.1.4 भारत सरकार से सहायता अनुदान

भारत सरकार से वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान तालिका 1.1.2 में दिया गया है।

तालिका 1.1.2: भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
आयोजनेत्तर अनुदान	1,435	762	869	981	944
राज्य आयोजनागत योजनाओं के लिए अनुदान	2,253	2,840	3,040	3,558	4,083
केन्द्रीय आयोजनागत योजनाओं के लिए अनुदान	21	10	8	13	99
केन्द्रीय सहायतित आयोजनागत योजनाओं के लिए अनुदान	356	462	540	523	1,879
योग	4,065	4,074	4,457	5,075	7,005
विगत वर्ष के सापेक्ष वृद्धि की प्रतिशतता	9	00	9	14	38
राजस्व प्राप्तियों की प्रतिशतता	35	30	28	29	35

(₹ करोड़ में)

सहायता अनुदान वर्ष 2010-11 में ₹ 4,065 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2014-15 में ₹ 7,005 करोड़ हो गया। केन्द्रीय सहायतित आयोजनागत योजनाओं (₹ 1,356 करोड़), राज्य आयोजनागत योजनाओं (₹ 525 करोड़) और केन्द्रीय आयोजनागत योजनाओं (₹ 86 करोड़) के अनुदानों से वृद्धि के कारण पिछले वर्ष की तुलना में इसमें ₹ 1,930 करोड़ (38.03 प्रतिशत) की वृद्धि हुई। तथापि, चालू वर्ष के दौरान, पिछले वर्ष की तुलना में आयोजनेत्तर अनुदान में ₹ 37 करोड़ की कमी हुई।

1.1.5 लेखापरीक्षा की आयोजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, योजनाओं/परियोजनाओं आदि की क्रियाकलापों के निर्णायक मोड/ जटिलता, प्रदत्त वित्तीय शक्तियों का स्तर, आन्तरिक नियन्त्रण और हितसाधकों और पिछली लेखापरीक्षा निष्कर्ष तथा मीडिया रिपोर्टों के जोखिम निर्धारण से आरम्भ होती है। इस

जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की बारम्बारता व सीमा निर्णीत होती है और वार्षिक लेखापरीक्षा की योजना तैयार की जाती है।

लेखापरीक्षा पूर्ण होने के उपरान्त, लेखापरीक्षित इकाइयों के अध्यक्षों को एक माह के भीतर उत्तर प्राप्त होते ही लेखापरीक्षा आपत्तियों का या तो समायोजन कर लिया जाता है या फिर अनुपालन हेतु आगामी कार्यवाही के लिए सुझाव दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में उठाई गयी महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाहित करने हेतु प्रक्रियान्वित किया जाता है जिन्हें भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

वर्ष 2014-15 के दौरान, कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा) उत्तराखण्ड के द्वारा राज्य के 177 आहरण और संवितरण अधिकारियों और 23 स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा संचालित की गई। इसके अतिरिक्त तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएँ भी संचालित हुईं।

1.1.6 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ और लेखापरीक्षा पर सरकार की प्रतिक्रिया

पिछले कुछ वर्षों में, लेखापरीक्षा ने विभिन्न कार्यक्रमों/ क्रियाकलापों के क्रियान्वयन के साथ ही चयनित विभागों के आन्तरिक नियंत्रण की गुणवत्ता से सम्बन्धित कई महत्वपूर्ण कमियों की जानकारी दी है जिससे कि कार्यक्रमों की सफलता और विभागों के कार्यकलाप पर ऋणात्मक प्रभाव पड़ा है। इसका केन्द्र, विशिष्ट कार्यक्रमों/ योजनाओं की लेखापरीक्षा और सुधारात्मक कार्रवाई करने और नागरिकों को सेवा वितरण में सुधार लाने के लिए कार्यकारी को उपयुक्त सिफारिशों की पेशकश करना था।

भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा और लेखा अधिनियम, 2007 के प्रावधानों के अनुसार, विभागों से अपेक्षित है कि 6 सप्ताह के अन्दर प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/ प्रारूप प्रस्तारों को जिन्हें भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए प्रस्तावित किया गया है, के सम्बन्ध में अपनी प्रतिक्रियाएँ दें। यह उनके व्यक्तिगत ध्यान को रखते हुए किया गया है कि ऐसे प्रस्तारों को भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने की दृष्टि से, जिसे उत्तराखण्ड विधान सभा में रखा जाना है, यह वांछनीय होगा कि उनकी टिप्पणियों को इसमें शामिल किया जाये। उन्हें निष्पादन लेखापरीक्षाओं के प्रारूप प्रतिवेदनों और प्रारूप लेखापरीक्षा प्रस्तारों पर चर्चा करने के लिए महालेखाकार के साथ गोष्ठी करने के लिए भी सूचित किया गया था। प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित इन प्रारूप प्रतिवेदनों और प्रस्तारों को सम्बन्धित अपर मुख्य सचिवों/ प्रमुख सचिवों/ सचिवों को उनके उत्तर देने के लिए भी भेजा गया। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए, तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएँ² और 13 लेखापरीक्षा प्रस्तारों जिनमें दो विषयक आधारित अनुपालन लेखापरीक्षा³ सम्मिलित है, को सम्बन्धित प्रशासनिक सचिवों को भेजा गया। लेकिन सिर्फ सात मामलों में ही सरकार का उत्तर प्राप्त हुआ है (दिसम्बर 2015)।

² राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, मध्याह्न भोजन योजना एवं राष्ट्रीय कृषि विकास योजना।

³ नागरिक उड्डयन विभाग के क्रियाकलाप एवं लो.नि.वि. में निक्षेप कार्य।

1.1.7 लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप की गयी वसूलियाँ

राज्य सरकार के विभागों की लेखाओं की नमूना लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आई वसूलियों से संबन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विभिन्न विभागीय आहरण एवं वितरण अधिकारियों (आ वि अधि) की पुष्टि के लिए एवं लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए अग्रिम आवश्यक कार्यवाही हेतु प्रेषित करने की आवश्यकता थी।

वर्ष 2014-15 के दौरान, वसूली से संबंधित कोई लेखापरीक्षा निष्कर्ष सामने नहीं आया।

1.1.8 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर सरकार की जवाबदेही

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड, विहित नियमों व क्रियाविधियों के अनुसार लेन-देनों की नमूना जाँच एवं महत्वपूर्ण लेखाभिलेखों एवं अन्य अभिलेखों के अनुरक्षण की जाँच द्वारा सरकारी विभागों का आवधिक निरीक्षण संचालित करते हैं। इन निरीक्षणों के पश्चात् लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये जाते हैं। लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान प्रकाश में आई महत्वपूर्ण अनियमितताएँ आदि का निदान तुरन्त नहीं हो पाता है तो इन्हें निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से निरीक्षित कार्यालयाध्यक्षों को निर्गत किया जाता है, जिनकी एक प्रति उनके उच्च प्राधिकारियों को प्रेषित की जाती है।

कार्यालयाध्यक्षों एवं उनके उच्च प्राधिकारियों से अपेक्षित है कि वे निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति से एक माह के भीतर अपनी अनुपालन आख्या से महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड को अवगत करवाएँ। कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड द्वारा लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों पर अर्द्धवार्षिक प्रतिवेदन को राज्य के अपर मुख्य सचिव (वित्त) को भेजकर गंभीर अनियमितताओं को कार्यालयाध्यक्षों के संज्ञान में लाया जाता है।

31 मार्च 2015 को नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों पर आधारित 2,398 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 6,741 लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ बकाया थी, जिसका विवरण तालिका 1.1.3 में है।

तालिका 1.1.3: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/प्रस्तर

क्रम सं.	क्षेत्र का नाम	निरीक्षण प्रतिवेदन ⁴	प्रस्तर	सम्बन्धित राशि (₹ लाख में)
1.	सामाजिक क्षेत्र	1,289	4,184	8,01,632.40
2.	सामान्य क्षेत्र	394	734	73,659.17
3.	आर्थिक क्षेत्र (गैर- सा क्षे उ)	715	1,823	4,70,342.79
योग		2,398	6,741	13,45,634.36

वर्ष 2014-15 के दौरान, अनौपचारिक समिति की 13 बैठकें आयोजित हुई जिसमें 101 प्रस्तर समायोजित हुए। विभागीय अधिकारी विहित समय सीमा के अंदर निरीक्षण प्रतिवेदनों पर कार्यवाही करने में विफल रहें जिसके परिणामस्वरूप जबाबदेही की कमी रही।

यह अनुशंसा की जाती है की सरकार लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर शीघ्र और उचित प्रतिक्रिया सुनिश्चित करने के लिए मामले पर गौर करे।

⁴ बकाया निरीक्षण/प्रस्तर 2006-07 से लिए गये।

1.1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर अनुवर्ती कार्यवाही

1.1.9.1 स्वप्रेरित कृत कार्यवाही टिप्पणियों (कृ का टि) का प्रस्तुतिकरण

लोक लेखासमिति की आंतरिक कार्यचालन प्रक्रिया के नियमों के अनुसार, प्रशासनिक विभागों द्वारा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों प्रदर्शित समस्त प्रस्तरों, जिनमें निष्पादन लेखापरीक्षा भी सम्मिलित है, पर स्वप्रेरित कृत कार्यवाही की सूचना दी जानी थी चाहे इनकी जांच लोक लेखा समिति द्वारा की गयी हो या नहीं। उन्हे राज्य विधायिका में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की प्रस्तुति के तीन माह के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा यथोचित जाँच के उपरान्त विस्तृत टिप्पणियाँ प्रदान करनी थी जो कि उनके द्वारा की गई सुधारात्मक या प्रस्तावित कृत कार्यवाही को दर्शाती हों।

तथापि, यह देखा गया कि वर्ष 2000-01 से 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सिविल अध्यायों में सम्मिलित 306 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में से 31 मार्च 2015 तक 32 विभागों के 89 लेखापरीक्षा प्रस्तरों के संबंध में स्वप्रेरित कृत कार्यवाही टिप्पणी प्राप्त नहीं हुई थी (जैसा कि परिशिष्ट 1.1.1 में वर्णित है)। 03 नवम्बर 2015 को वर्ष 2013-14 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को विधान सभा के पटल पर रखा गया था और इससे संबंधित कृत कार्यवाही व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ अभी देय नहीं है। (दिसम्बर 2015)।

1.1.9.2 लोक लेखा समिति की अनुशंसा पर कृत कार्यवाही

लोक लेखा समिति की लेखापरीक्षा प्रस्तरों, जिनमें उनके द्वारा चर्चा की गई, पर टिप्पणियों/ अनुशंसाओं पर महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के द्वारा यथोचित जाँच की हुई कृत कार्यवाही टिप्पणियाँ इन समितियों को टिप्पणियों/ अनुशंसाओं की तिथि से छः माह के अंदर प्रस्तुत करनी होती हैं। वर्ष 2000-01 से 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सिविल अध्यायों में सम्मिलित 306 लेखापरीक्षा प्रस्तरों में से 31 मार्च 2015 तक केवल 209 लेखापरीक्षा प्रस्तरों पर चर्चा हुई है। लोक लेखा समिति के द्वारा 118 लेखापरीक्षा प्रस्तरों के संबंध में अनुशंसाएं दी गई हैं। तथापि, पाँच प्रस्तरों से संबंधित समिति की अनुशंसाओं पर राज्य सरकार की ओर से कृत कार्यवाही टिप्पणियाँ लंबित हैं।

1.1.10 स्वायत्त निकायों की पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को राज्य विधान सभा में रखने की स्थिति

राज्य सरकार द्वारा कई स्वायत्त निकाय स्थापित किये गये हैं, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के द्वारा लेन-देनों, परिचालन गतिविधियाँ और लेखे, विनियामक अनुपालन लेखापरीक्षा, आंतरिक प्रबंधन की समीक्षा, वित्तीय नियंत्रण और तंत्रों एवं कार्यप्रणालियों की समीक्षा आदि के लिए इन निकायों में से अनेकों की लेखापरीक्षा की जाती है। राज्य में एक स्वायत्त निकाय (उत्तराखण्ड जल संस्थान) के लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपी गयी है। लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2011-12 में जारी किए गए उत्तराखण्ड जल संस्थान के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (पृ ले प्र) को अभी तक राज्य विधान सभा में रखा जाना शेष है।

1.1.11 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में मुद्रित प्रस्तरों एवं समीक्षाओं का वर्ष-वार विवरण

पिछले दो वर्षों में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में हुयी समीक्षाओं तथा प्रस्तरों का उनकी धनराशि सहित वर्ष-वार विवरण तालिका 1.1.4 में दिया गया है।

तालिका 1.1.4: वर्ष 2012-14 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में मुद्रित समीक्षाओं और प्रस्तरों के सम्बन्ध में विवरण

वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा		प्रस्तर		प्राप्त उत्तर	
	संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)	संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)	निष्पादन लेखापरीक्षा	प्रस्तर
2012-13	03	283.16	09	166.42	03	01
2013-14	01	28.58	14	65.79	03	02

वर्ष 2014-15 के दौरान, तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएँ और 13 लेखापरीक्षा प्रस्तरों, जिनमें दो विषयक संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा शामिल है, को राज्य सरकार को जारी किया गया था। तथापि, सरकार/विभाग से तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएँ और चार लेखापरीक्षा प्रस्तरों के संबंध में उत्तर प्राप्त हुए थे।

इस अध्याय में ₹ 506.70 करोड़ की धनराशि के तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएँ⁵ और 12 लेखापरीक्षा प्रस्तरों को सम्मिलित किया गया है। प्रत्युत्तरों को, जहाँ कहीं भी प्राप्त हुए, उचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है।

⁵ राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, मध्याह्न भोजन योजना एवं राष्ट्रीय कृषि विकास योजना।

निष्पादन लेखापरीक्षा

शिक्षा विभाग

1.2 राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान

भारत सरकार ने माध्यमिक शिक्षा की पहुंच को बढ़ाने तथा इसकी गुणवत्ता में सुधार लाने के उद्देश्य से पूरे देश में मार्च 2009 में *राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (रमसा)* को प्रारम्भ किया गया। राज्य में इस योजना का कार्यान्वयन वर्ष 2009-10 से प्रारंभ किया गया। यह किसी भी स्थान से एक उचित दूरी के भीतर माध्यमिक विद्यालयों को उपलब्ध कराकर, इस योजना के द्वितीय चरण के कार्यान्वयन में वर्ष 2005-06 में नामांकन दर 52.26 प्रतिशत से 75 प्रतिशत प्राप्त करने की परिकल्पना की गयी थी। निर्धारित मानदंडों के अनुरूप सभी माध्यमिक विद्यालयों को समर्थ बनाकर माध्यमिक स्तर की शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार, लिंग, सामाजिक, आर्थिक एवम विकलांगता बाधाओं को हटाना, वर्ष 2017 यानि बारहवीं पंचवर्षीय योजना के अंत तक माध्यमिक शिक्षा तक सार्वभौमिक पहुँच प्रदान करना एवम वर्ष 2020 तक सार्वभौमिक प्रतिधारण प्राप्त करना अन्य उद्देश्यों के रूप में सम्मिलित है। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

मुख्यांश

- *परिपेक्ष्य योजना (प यो) और वार्षिक कार्य योजना तथा बजट (ए डब्ल्यू पी एवम बी) बनाने के लिए नीचे से ऊपर का दृष्टिकोण नहीं अपनाया गया था जैसे कि विद्यालय स्तरीय योजना, जो कि राज्य स्तरीय योजना के लिए इमारत की नींव के समान थी, विद्यालय प्रबंधन समितियों (एस एम डी सी) द्वारा नहीं बनायी गयी थी।*

[प्रस्तर 1.2.6.1]

- *राज्य में, 83 प्रतिशत विद्यालय बिना गतिविधि कक्ष के हैं, 76 प्रतिशत बिना लाइब्रेरी के हैं, 55 प्रतिशत बिना खेल के मैदान के हैं, 50 प्रतिशत बिना कम्प्यूटर कक्ष के हैं, 48 प्रतिशत बिना एकीकृत विज्ञान प्रयोगशाला के हैं तथा 14 प्रतिशत बिना कक्षा-कक्ष व विद्युत के हैं, इस प्रकार ये रमसा के मुख्य उद्देश्यों यथा विद्यालयों में न्यूनतम आवश्यक भौतिक बुनियादी सुविधाओं को प्राप्त करने में प्रतिकूल प्रभाव डाल रहे थे।*

[प्रस्तर 1.2.8.4]

- *कुल अवमुक्त निधि ₹ 167.14 करोड़ के सापेक्ष ₹ 88.33 करोड़ (53 प्रतिशत) योजना प्रारंभ होने से अप्रयुक्त पड़े थे, परिणामस्वरूप मात्र 25 प्रतिशत ही निर्माण कार्य पूर्ण हुए जिससे बच्चे आवश्यक बुनियादी सुविधाओं से वंचित रहे।*

[प्रस्तर 1.2.8.1]

- *271 उच्चकृत विद्यालयों के सापेक्ष 126 में कक्षा नौ में छात्रों का नामांकन निर्धारित मानक 25 से नीचे था। भारत सरकार से धनराशि उपलब्ध होने के बावजूद भी विभाग ने व्यवसायिक शिक्षा देने के लिए कोई कदम नहीं उठाया।*

[प्रस्तर 1.2.8.2]

- सूचना संचार प्रौद्योगिकी (सू सं प्रौ), योजना के अन्तर्गत ₹ 6.67 करोड़ उपलब्ध होने के बावजूद भी छात्रों को इसका लाभ नहीं मिल सका।

[प्रस्तर 1.2.12]

1.2.1 परिचय

राज्य सरकार ने रमसा के समग्र कार्यान्वयन के लिए फरवरी 2009 में "उत्तराखण्ड सभी के लिए माध्यमिक शिक्षा परिषद (परिषद)" की स्थापना की। परिषद की भूमिका योजना के कार्यान्वयन के लिए निर्देश एवम मार्गदर्शन प्रदान करना, कार्यक्रम की वित्तीय एवम भौतिक निगरानी, राज्य सरकार की सिफारिशों के अनुसार योजना के लिए नियम एवम विनियमों को तैयार करना और योजना के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए योजना के कार्यान्वयन के लिए नीति निर्धारण करना था।

1.2.2 संगठनात्मक ढांचा

परिषद की आम सभा अध्यक्ष के रूप में मुख्यमंत्री एवम उपाध्यक्ष के रूप में शिक्षामंत्री के नेतृत्व में होती है। उपाध्यक्ष रमसा के समग्र नीति मार्गदर्शन और कार्यान्वयन की समीक्षा के लिए जिम्मेदार थे। परिषद की कार्यकारी समिति (इ सी), जिसके मुखिया राज्य के मुख्य सचिव तथा शिक्षा सचिव है, रमसा के प्रशासनिक निष्पादन के लिए जिम्मेदार थी। राज्य परियोजना निदेशक (एस पी डी) इसी के सदस्य हैं। एस पी डी राज्य शैक्षिक अनुसंधान एवम प्रशिक्षण परिषद, राज्य प्रबंधन प्रशासन एवम प्रशिक्षण संस्थान, मुख्य शिक्षा अधिकारी (सी ई ओ) और उत्तराखण्ड शिक्षा एवम परीक्षा परिषद द्वारा सहायतित होता है। जिला स्तर पर रमसा के कार्यान्वयन की निगरानी सी ई ओ द्वारा, जिला परियोजना अधिकारी (डी पी ओ) की सहायता से, की जाती है। डी पी ओ ब्लॉक स्तर पर रमसा खण्ड शिक्षा अधिकारी (बी ई ओ) के माध्यम से लागू करता है। ये बी ई ओ अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत विद्यालयों में योजना के कार्यान्वयन और निगरानी के लिए जिम्मेदार थे। विद्यालय स्तर पर, विद्यालय प्रबंधन समिति (एस एम डी सी) योजना को कार्यान्वित एवम उसकी निगरानी करती है।

1.2.3 लेखा परीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि:

- रमसा योजना के विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की योजना सक्षम थी;
- योजना का वित्तीय प्रबंधन कुशल था और निधियों का उपयोग प्रत्येक कार्यक्रम के लिए प्रभावी था;
- योजना का कार्यान्वयन कुशल, प्रभावी और किफायती था; और
- अनुश्रवण तंत्र और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली उपस्थित व प्रभावी थी।

1.2.4 लेखा परीक्षा कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि

वर्ष 2010-11 से 2014-15 तक रमसा योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल 2015 से जून 2015 तक सम्पादित की गयी। लेखा परीक्षा अध्ययन के लिए राज्य में 13 जिलों में से छः जिलों⁶

⁶ पिथौरागढ़, पौड़ी, टिहरी, अल्मोड़ा, उधम सिंह नगर तथा देहरादून।

का चयन पी पी एस डब्ल्यू आर विधि द्वारा किया गया। राज्य परियोजना निदेशक (एस पी डी) के अभिलेखों, जिला परियोजना अधिकारियों (डी पी ओ) रमसा, राज्य शैक्षिक अनुसंधान एवम प्रशिक्षण परिषद (रा शै अ प्र प), राज्य प्रबंधन प्रशासन और प्रशिक्षण संस्थान (रा प्र प्र प्र सं) तथा चयनित जिलों के 26 विकास खण्डों के 50 प्रतिशत विद्यालयों सहित हर चयनित जिले के पांच विद्यालयों की भौतिक सत्यापन नमूना जांच की गयी। लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्ड और निष्पादन लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र अपर मुख्य सचिव, शिक्षा के साथ 30 मार्च 2015 को एक प्रवेश-गोष्ठी में विचार विमर्श किया गया। लेखापरीक्षा विधि में रमसा के विभिन्न घटकों के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जांच एवम विश्लेषण, प्रश्नावलियों का निर्गमन, लेखापरीक्षा ज्ञाप और विभिन्न पदाधिकारियों की प्रतिक्रियाएं एवम 30 विद्यालयों की संयुक्त भौतिक निरीक्षण सम्मिलित हैं। लेखापरीक्षा के परिणामों पर महालेखाकार द्वारा अपर मुख्यसचिव, शिक्षा के साथ निकास गोष्ठी में विचार विमर्श दिनांक 20.11.2015 को किया गया और विभाग/ एस पी डी के विचारों को, जहां उचित पाया गया, संबंधित प्रस्तारों में सम्मिलित किया गया।

1.2.5 लेखा परीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा उद्देश्यों का मूल्यांकन के लिए लेखापरीक्षा मानदण्ड प्रयोग किया गया था जो निम्न से लिए गए थे:

- रमसा के लिए वित्तीय प्रबंधन एवम खरीद पर मैनुअल;
- वित्तीय हस्तपुस्तिका;
- रमसा के अन्तर्गत संचालित विभिन्न योजनाओं के निर्धारित दिशानिर्देश;
- समय समय पर जारी सरकारी आदेश एवम निर्देश; और
- भारत सरकार व परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पी ए बी) द्वारा अनुमोदित एवम परिषद द्वारा निर्धारित लक्ष्य।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

1.2.6 आयोजना

1.2.6.1 परिप्रेक्ष्य योजना (प यो) और वार्षिक कार्ययोजना एवम बजट (ए डब्ल्यू पी एवम बी)

रमसा दिशानिर्देश के अनुसार, प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी को बनाने में निम्न से उच्च दृष्टिकोण का पालन किया जाना था। नियोजन अवधारणा में विभिन्न स्तरों पर पायी गयी कमियों की नीचे चर्चा की गयी है:

क्रम सं.	विभिन्न स्तरों पर नियोजन समिति	लेखापरीक्षा आपत्तियाँ	टिप्पणिया
1.	विद्यालय प्रबंधन विकास समितियों (एस एम डी सी)	रमसा दिशानिर्देश के अनुसार नीचे से ऊपर दृष्टिकोण, नियोजन का अनिवार्य पहलू था। एस एम डी सी विद्यालय स्तर पर प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी को बनाने और योजना का अनुश्रवण करने के लिये उत्तरदायी थे। चयनित जिलों के अभिलेखों में देखा गया कि 1.07 लाख एस एम डी सी सदस्यों को सौंपे गये कार्यों का निर्वहन	डी पी ओ द्वारा उत्तर दिया गया कि दुर्गम भूभाग एवम विषम भौगोलिक परिस्थितियों एवम तकनीकी कर्मचारियों की अनुपलब्धता के कारण जमीनी स्तर पर प यो और वार्षिक कार्ययोजना एवम बजट तैयार नहीं किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजना के निर्धारित यथार्थवादी लक्ष्य के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिये नीचे से ऊपर दृष्टिकोण का

		करने के लिये प्रशिक्षण पर ₹ 4.99 करोड़ व्यय करने के बावजूद भी विद्यालयों की एस एम डी सी द्वारा उक्त योजनाओं को तैयार नहीं किया गया। इस प्रकार नीचे से उच्च दृष्टिकोण का उद्देश्य सफल नहीं हुआ।	सख्ती से पालन किया जाना चाहिये था। आगे, कठिन और दुर्गम क्षेत्रों में स्थित विद्यालयों में प्रशिक्षित एस एम डी सी सदस्यों को नियोजन हेतु उपयोग किया जा सकता था।
2.	खण्ड स्तरीय नियोजन दल (बी एल पी टी)	खण्ड शिक्षा अधिकारी की अध्यक्षता में बी एल पी टी का गठन किया जाना था। जबकि, यह देखा गया कि खण्ड स्तर पर ऐसे किसी दल का गठन नहीं किया गया था। दल के गठन न होने के कारण, इस स्तर पर विद्यालय स्तर के आंकड़ों की निगरानी एवम अनुश्रवण नहीं किया जा सका।	
3.	जिला स्तरीय नियोजन दल (डी एल पी टी)	मुख्य शिक्षा अधिकारी की अध्यक्षता में डी एल पी टी का गठन किया जाना था। जिला स्तरीय प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी को विद्यालय की स्तरीय प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी के आधार पर तैयार किया जाना था। चयनित जिलों के अभिलेखों में देखा गया कि प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी को जिले स्तर पर तैयार किया जा रहा था। जबकि, प यो का प्रतिदर्पण ए डब्ल्यू पी एवम बी में नहीं देखा गया। ए डब्ल्यू पी एवम बी यू-डायस आंकड़ों (डाटा कैप्चर प्रारूप में तैयार) के आधार पर तैयार किया जा रहा था न कि विद्यालय की योजनाओं के आधार पर। चयनित जिलों के किसी भी विद्यालयों द्वारा ए डब्ल्यू पी एवम बी तैयार नहीं किये गए थे। इस प्रकार, नीचे से ऊपर दृष्टिकोण को अपनाये न जाने के कारण डी एल पी टी यथार्थवादी योजना तैयार नहीं कर सके थे।	
4.	राज्य स्तरीय नियोजन दल (एस एल पी टी)	सचिव, विद्यालयी शिक्षा उत्तराखण्ड शासन की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय नियोजन दल का गठन किया जाना था। दल को जिलों की प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी को समेकित तथा समेकित राज्य स्तरीय योजना को भारत सरकार की परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पी ए बी) को अनुमोदन हेतु अग्रसारित किया जाना था। राज्य स्तर पर प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी में काफी भिन्नता थी। यह भी देखा गया कि राज्य स्तर पर प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी में भिन्नता को ठीक करने का कोई प्रयास नहीं किया गया। इस प्रकार, राज्य स्तरीय योजना में एकजुटता और यथार्थता के आधार की कमी थी।	यह इंगित किये जाने पर, राज्य परियोजना निदेशक ने तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि प यो 2001 के जनगणना पर आधारित था और ए डब्ल्यू पी एवम बी 2011 जनगणना के आधार पर तैयार की गयी थी, अतः यहा अन्तर था।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि प यो तथा ए डब्ल्यू पी की तैयारी प्रत्येक स्तर पर एक परियोजना कार्य के रूप में लिया जायेगा तथा इस उद्देश्य हेतु सरकार स्तर पर एक टीम गठित की जायेगी।

1.2.6.2 प यो एवम ए डब्ल्यू पी की तैयारी एवम प्रस्तुति में विलम्ब

रमसा के नियमावली के अनुसार, ए डब्ल्यू पी एवम बी की अन्तिमीकरण के लिये एक कैलेण्डर जिसमें समयरेखा निहित होती, तैयार किया जाना था। अभिलेखों की जाँच में देखा गया कि राज्य साथ ही जिलों द्वारा भी समयबद्ध समयरेखा का पालन नहीं किया गया और ए डब्ल्यू पी एवम बी को दो से चार माह विलम्ब से प्रस्तुत किया गया जिसने निधि को अवमुक्त करने में विपरीत प्रभाव डाला, जिसके प्रभावों की वित्तीय प्रबन्धन के सम्बन्धित भाग में चर्चा की गयी है।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में सरकार ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया तथा आश्वासन दिया कि निर्धारित समयावधि का पालन किया जायेगा।

1.2.6.3 अनाच्छादित बसावटों के लिये नियोजन

दिशानिर्देशों के अनुसार, डी पी ओ को प्रत्येक निवास के पाँच किमी के दायरे में माध्यमिक विद्यालय प्रदान करने के लिये माध्यमिक एवम उच्च माध्यमिक स्तर पर एक व्यापक विद्यालय मानचित्रण कार्य आरम्भ किया जाना था।

एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की जाँच (अप्रैल 2015) में देखा गया कि राज्य में विद्यालयी मानचित्रण का कार्य 2012 में पूर्ण कर लिया गया था। सरकार ने वर्ष 2009 से 2015 के दौरान अनाच्छादित बसावटों में 2,834 विद्यालयों के सापेक्ष 271 विद्यालयों का उच्चीकरण किया। फिर भी, 2014-15 तक 25,050 शिक्षार्थी निवासों में से 2,168 निवास अभी तक अनाच्छादित थे। इस प्रकार, योजना का मुख्य उद्देश्य वंचित बच्चों को माध्यमिक शिक्षा की पहुँच में लाने में अधूरा रहा।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि शैक्षणिक रूप से वंचित बच्चों को माध्यमिक शिक्षा तक पहुंचने में मदद करने के लिए कार्यवाही की जाएगी तथा राष्ट्रीय मुक्त विद्यालयी शिक्षा संस्थान (रा मु वि शि सं) के साथ मिलकर निवासों को जोड़ने का प्रयास भी किया जायेगा।

1.2.7 वित्तीय प्रबन्धन

1.2.7.1 निधि की उपलब्धता एवम व्यय

योजना केन्द्र और राज्य सरकार द्वारा 75:25 के अनुपात में वित्तपोषित की गयी थी। वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान दोनों सरकारों द्वारा निधि की अवमुक्ति एवम व्यय की स्थिति तालिका 1.2.1 में अगले पृष्ठ पर दर्शायी गयी है:

तालिका 1.2.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक अवशेष		निधि अवमुक्त		ब्याज एवम अन्य प्राप्तियां		कुल उपलब्ध निधियां	व्यय		कुल व्यय	अंतिम अवशेष / बचत		बचत प्रतिशत में
	भारत सरकार	राज्य सरकार	भारत सरकार	राज्य सरकार	भारत सरकार	राज्य सरकार		भारत सरकार	राज्य सरकार		भारत सरकार	राज्य सरकार	
2010-11	2.22	0.74	76.02	29.04	0.51	0.17	108.70	2.70	0.90	3.60	76.05	29.05	97
2011-12	76.05	29.05	34.07	21.60	1.96	0.65	163.38	44.77	18.27	63.04	67.31	33.03	61
2012-13	67.31	33.03	96.64	60.18	2.75	0.92	260.83	54.78	27.39	82.17	111.92	66.74	68
2013-14	111.92	66.74	75.72	35.45	4.53	1.51	295.87	72.77	34.40	107.17	119.40	69.30	64
2014-15	119.40	69.30	39.30	42.23	2.55	0.85	273.63	117.32	70.61	187.93	43.93	41.77	31
योग			321.75	188.50	12.30	4.10		292.34	151.57	443.91			

स्रोत: एसपीडी द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

जैसा कि उक्त तालिका में देखा जा सकता है, रमसा के अन्तर्गत विभिन्न गतिविधियों के लिये वर्ष 2010-15 में उपलब्ध निधि के सापेक्ष मात्र 36 प्रतिशत ही व्यय किया गया। आगे, चयनित जिलों में यह भी देखा गया कि पांच से 35 प्रतिशत तक बचत थी।

इस प्रकार, राज्य समयबद्ध सीमा के अन्तर्गत आवंटित निधि के पूर्णरूप से व्यय न किये जाने के कारण योजना के अभिप्रेत लाभ से वंचित रह गया तथा उद्देश्य विफल रहा।

1.2.7.2 खाते लेखापरीक्षित विवरण में केन्द्र/राज्य के आँकड़ों को न दर्शाया जाना

राज्य को खाते के लेखापरीक्षित विवरण (ले प वि) को चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा वित्तीय वर्ष से आठ माह (नवम्बर) के अन्दर ही मदवार व्यय के आँकड़ों को मंत्रालय को प्रस्तुत किया जाना था।

अभिलेखों की जाँच में देखा गया कि उपयोग किये गये केन्द्र और राज्य के अंश को मदवार प्रतिबिंबित नहीं किया गया। राज्य कार्यान्वयन समिति (रा का स) द्वारा केन्द्र/ राज्य अंश के अलग किये बिना जिलों को एकमुश्त राशि अवमुक्त की जा रही थी। परिणामतः, जिलों द्वारा केन्द्र और राज्य के वास्तविक अंश के किसी भी अभिलेख को नहीं बनाया गया। यह भी देखा गया कि राज्य द्वारा भारत सरकार को एएसए समय पर प्रस्तुत करना सुनिश्चित नहीं किया गया। ले प वि माह दिसम्बर से जनवरी के मध्य प्रस्तुत किया गये। विलम्ब से ले प वि प्रस्तुती के परिणामस्वरूप केन्द्र का अंश विलम्ब से अवमुक्त किया गया जिसने विलम्ब से अवमुक्त के दुष्चक्र को बढ़ावा दिया और फलस्वरूप कम व्यय के कारण भारत सरकार के अंश को अगले वर्ष की अवमुक्ति में कटौती की।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा आश्वासन दिया कि आगे, केन्द्रांश एवम राज्यांश ले प वि में पृथक दर्शाये जायेंगे।

1.2.7.3 आवर्ती अनुदान का व्यपगत होना

विद्यालय के दिशा निर्देशों (अभ्युदय) के अनुसार आवर्ती अनुदान वित्तीय वर्ष के समाप्ति से पहले उपयोग कर लिया जाना चाहिए। अगर आवर्ती अनुदान का उपयोग नहीं किया जाता है तो अप्रयुक्त अनुदान अगले वित्तीय वर्ष में समायोजित किया जायेगा।

एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान आवर्ती अनुदान के अन्तर्गत निर्गत धनराशि के सापेक्ष ₹ 102.73 करोड़ की धनराशि की बचत उपयोग नहीं किये जाने के कारण व्यपगत हो गया जो कि बाद के वर्ष के आवर्ती अनुदान में समायोजित किया

गया। आगे, चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि जारी की गई धनराशि के सापेक्ष 10 से 30 प्रतिशत की बचत थी। इस प्रकार, आगे के वर्षों में अनुदान के समायोजन के कारण, ₹ 102.73 करोड़ की धनराशि स्वीकृत आवर्ती अनुदान के सापेक्ष कम प्राप्त हुई।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि आवर्ती अनुदानों को वित्तीय वर्ष के समापन से पूर्व व्यय करने हेतु निर्देश जारी किये जायेंगे और इसका एम आई एस के माध्यम से अनुश्रवण किया जायेगा।

1.2.7.4 उपयोगिता प्रमाणपत्र का प्रस्तुतीकरण

दिशानिर्देशों के अनुसार गत वर्ष प्राप्त किये गये अनुदान (आवर्ती एवम अनावर्ती) साथ ही अव्ययित अवशेष और अन्य प्राप्ति/ बैंक ब्याज की आय को उपयोगिता प्रमाणपत्र (उ प्र) के लिये निर्धारित प्रारूप में दर्शाया जाना चाहिये। यह देखा गया कि एसपीडी द्वारा मानव संसाधन विकास मंत्रालय (मा सं वि मं) को प्रस्तुत किये गये उ प्र में 31 से 97 प्रतिशत तक की बड़ी कमी देखी गयी। आगे, राज्य मा सं वि मं को उ प्र प्रस्तुत करने के दिनांक 31 अगस्त को अनुसरण करने में असमर्थ रहा। इसके अतिरिक्त, निर्धारित प्रारूप को संलग्न किये बिना संयुक्त उ प्र को मा सं वि मं को भेजा जा रहा था। यह भी देखा गया कि एस पी डी को जिलेवार उ प्र नहीं भेजे जा रहा थे और राज्य द्वारा इसे निर्धारित जिलों से इकट्ठा करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया था। वे जिले⁷ जो एस पी डी को उ प्र प्रेषित कर रहे थे, उन जिलों के वास्तविक व्यय के विवरण उ प्र से मेल नहीं खाये। इसी प्रकार, विद्यालय स्तर से उ प्र निर्धारित प्रारूप में प्रेषित नहीं किये जा रहे थे और वर्ष 2010 से 2013 की अवधि के दौरान वास्तविक व्यय पर आधारित नहीं थे।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि आगे से, संबंधित जिलों से उ प्र प्राप्त किया जायेगा और भारत सरकार को निर्धारित प्रारूप में भेजा जायेगा।

1.2.7.5 निधियों का व्ययावर्तन और आधिक्य व्यय

रमसा दिशानिर्देशों के अनुसार, कोई भी मद जिसके लिये व्यय या स्वीकृति बजट आगणन उपलब्ध नहीं था निधियों को व्ययावर्तित या पुनर्विनियोजित नहीं किया जायेगा।

- (अ) डी पी ओ, टिहरी में योजना की कुल निधि ₹ 27.22 लाख को वर्ष 2013-14 में बालिका छात्रावास के लिए आवर्ती व्यय पर बिना अनुदान स्वीकृत करने वाले प्राधिकारी जो एस आई एस हैं के अनुमोदन से व्ययावर्तित कर दी गयी।
- (ब) बालिका माध्यमिक विद्यालय, मुहम्मदपुर खटीमा, यू एस नगर के मुख्य भवन के निर्माण हेतु आवंटित ₹ 42.29 लाख को चार अन्य कार्यों⁸ को व्ययावर्तित कर दिया गया (मार्च 2013)।
- (स) डीपीओ, पौड़ी के अभिलेखों के निरीक्षण के दौरान यह देखा गया कि 45 विद्यालयों को प्रयोगशाला उपकरणों के क्रय के लिये ₹ 45 लाख अवमुक्त (2011-12) किये गये थे। एसपीडी द्वारा यह भी निर्देशित किया गया था कि यदि आवश्यक हो तो अवमुक्त राशि का मात्र 10

⁷ पिथौरागढ़ और यू एस नगर।

⁸ बालिका माध्यमिक विद्यालय पन्तपुरा (₹ 10.57 लाख), बालिका माध्यमिक विद्यालय मिस्सरवाला (₹ 10.57 लाख), माध्यमिक विद्यालय देवरिया (₹ 10.57 लाख), माध्यमिक विद्यालय मानपुर (₹ 10.58 लाख)।

प्रतिशत अलमारी और रैंक हेतु क्रय किया जा सकेगा। यह देखा गया कि 37 विद्यालयों ने एस पी डी के निर्देशों और निर्धारित सीमा के विपरीत ₹ 14.90 लाख इन मदों पर व्यय किया। विकास गोष्ठी (नवम्बर 2015), में सरकार ने कहा कि इस मामले की समीक्षा की जायेगी और तदनुसार कार्यवाही की जायेगी।

1.2.7.6 विद्यालय स्तर पर आंकड़ों का मिलान

रमसा की वित्तीय नियमावली के अनुसार, माहवार बैंक समाधान नियमित आधार पर बनाया जाना चाहिये और विसंगति, यदि कोई हो, तो संशोधन किया जाना चाहिये और अन्तर को निर्धारित तरीके से वर्णित किया जाना चाहिये।

विद्यालयों की लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा कि चयनित विद्यालयों में रोकड़ बही और पास बुक के मध्य आंकड़ों में मिलान न करने के कारण ₹ 1.89 करोड़ का अन्तर था।

विकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि आंकड़ों के मिलान के लिए स्कूल स्तर पर प्रशिक्षण आयोजित किया जायेगा।

1.2.7.7 वित्तीय वर्ष के अंत में व्ययाधिक्य

एसपीडी, देहरादून के अभिलेखों की जाँच में देखा गया (अप्रैल 2015) कि लेखापरीक्षा अवधि के दौरान वित्तीय वर्ष के एकदम अन्त में नौ से 54 प्रतिशत व्यय किया गया। यह भी देखा गया कि जिला परियोजना अधिकारियों द्वारा निधि खण्डों में (एक से तेरह किस्तों में) प्राप्त की गयी थी न कि दो किस्तों⁹ में। परिणामस्वरूप, वित्तीय वर्ष 2010-15 के दौरान चयनित जिलों में वित्तीय वर्ष के अन्त में 38 से 50 प्रतिशत व्ययाधिक्य के प्रकरण थे।

विकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि आगे से धनराशि दो किस्तों में जारी करने हेतु प्रयास किये जायेंगे।

1.2.8 कार्यक्रम कार्यान्वयन

विद्यालय भवनों का निर्माण व अन्य विविध ढांचागत सुविधाओं का सृजन जैसे विद्यालयों का उच्चीकरण, अतिरिक्त कक्षा-कक्ष, शौचालय ब्लॉक, कम्प्यूटर प्रयोगशाला, कला एवम शिल्प कक्ष, एकीकृत विज्ञान प्रयोगशाला आदि रमसा कार्यक्रम के महत्वपूर्ण घटक हैं। तदनुसार, इनके निर्माण एवम इन्हें सज्जित करने के लिए आयोजनागत परिव्यय का 33 प्रतिशत आवंटन प्राथमिकता के आधार पर किया गया था। एस पी डी द्वारा प्रत्येक निर्माण कार्य को पूर्ण करने के लिए एक समय सारणी विद्यालय के अधिकारियों द्वारा पालन करने हेतु तैयार की गई थी। रमसा के विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की निम्नलिखित प्रस्तारों में चर्चा की गयी है:

1.2.8.1 विद्यालय भवनों को पूर्ण करना

एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि विभाग द्वारा वर्ष 2010-15 (31 अगस्त 2015 की स्थिति के अनुसार) के दौरान अवमुक्त धनराशि ₹ 192 करोड़ के सापेक्ष मात्र ₹ 180 करोड़ (94 प्रतिशत) ही व्यय किया गया था जो कि विद्यालय भवनों के निर्माण के लिए कुल बजट प्रावधान (₹ 298 करोड़) का 60 प्रतिशत ही था। वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान यह भी

⁹ अप्रैल और सितम्बर।

देखा गया कि निर्माण एजेंसियों¹⁰ को अवमुक्त धनराशियों के सापेक्ष मात्र ₹ 81 करोड़ (42 प्रतिशत) का उपभोग प्रमाण पत्र प्राप्त हुआ था। निर्माण कार्यों की भौतिक स्थिति नीचे सारणी 1.2.2 में दिया गया है:

तालिका: 1.2.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निर्माण कार्यों का लक्ष्य (सं में)	कुल लागत	पूर्ण कार्य (सं में)	कुल लागत	कार्य प्रगति पर (सं में)	कुल लागत	अनारंभ कार्य (सं में)	कुल लागत
2010-11	190	77.50	119	42.25	53	26.09	18	9.15
2011-12	147	97.76	60	40.30	70	51.17	17	8.81
2012-13	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
2013-14	76	45.60	13	7.82	52	29.78	11	8.00
2014-15	179	75.50	शून्य	20.10	22	5.06	157	50.35
योग	592	296.36	192	110.47	197	112.10	203	76.31

स्रोत: एसपीडी, देहरादून से 31 अगस्त 2015 को प्राप्त सूचनाएं।

उपरोक्त सारणी से देखा जा सकता है कि 34 प्रतिशत कार्य अनारंभ थे तथा 33 प्रतिशत कार्य प्रगति पर थे।

चयनित जिलों में यह पाया गया कि समीक्षाधीन अवधि के दौरान 325 कार्यों के सापेक्ष केवल 82 कार्य (25 प्रतिशत) पूर्ण किये गये थे। आगे यह भी पाया गया कि योजना की स्थापना के बाद से कुल अवमुक्त धनराशि ₹ 167.14 करोड़ के सापेक्ष ₹ 88.33 करोड़ (53 प्रतिशत) अप्रयुक्त पड़े थे। इस प्रकार, विभाग न केवल निर्माण कार्यों के लक्ष्य को प्राप्त करने में विफल रहा बल्कि 2010-15 के दौरान उपलब्ध निधियाँ (53 प्रतिशत) का उपयोग भी नहीं कर सका।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि भारत सरकार ने पुनः धनराशि अवमुक्त करने से इनकार कर दिया है जब तक कि अव्ययित धनराशि समाप्त न हो जाय। जवाब स्वयं व्याख्यात्मक है और लेखापरीक्षा परिणाम की पुष्टि करता है।

1.2.8.2 विद्यालयों का उच्चीकरण

रमसा दिशानिर्देशों के अनुसार, सरकारी उच्चतर प्राथमिक विद्यालयों का उच्चीकरण किया जाना था। मानक के अनुसार, उन उच्चतर प्राथमिक विद्यालयों का उच्चीकरण किया जायेगा जहाँ पांच किमी की परिधि में कोई माध्यमिक विद्यालय नहीं हो और कक्षा नौ में अनुमानित विद्यार्थियों की संख्या कम से कम 25 हो।

एसपीडी, देहरादून के अभिलेखों की जाँच में देखा गया (अप्रैल 2015) कि राज्य में 271 विद्यालयों¹¹ का उच्चीकरण किया गया था। विभाग ने 2009-15 के दौरान निर्माण इकाई को उच्च प्राथमिक विद्यालयों से माध्यमिक विद्यालयों में उच्चीकरण¹² के लिए ₹ 120.25 करोड़ अवमुक्त किए।

¹⁰ सिंचाई विभाग एवं ग्रामीण अभियंत्रण सेवाएं।

¹¹ 2009-10: 23 विद्यालयों, 2010-11: 58 विद्यालयों, 2011-12: 147 विद्यालयों और 2013-14: 43 विद्यालयों।

¹² कक्षाओं का निर्माण (एक सेक्शन विद्यालय-02 तथा दो सेक्शन विद्यालय-04), विज्ञान प्रयोगशाला कक्ष-01, प्रधानाचार्य कक्ष-01, कार्यालय कक्ष-01, पुस्तकालय कक्ष-01, कम्प्यूटर कक्ष-01, कला एवं शिल्प कक्ष-01 तथा शौचालय ब्लॉक-01।

निर्माण इकाई द्वारा मार्च 2015 तक ₹ 108.45 करोड़ व्यय किया गया। यू-डायस आंकड़ों के विश्लेषण में देखा गया कि 271 उच्चीकरण विद्यालयों के सापेक्ष 126 में उनके उच्चीकरण की तिथि से लेखापरीक्षा तिथि तक 25 से कम विद्यार्थियों की संख्या नामांकित थी जो निर्धारित मानकों से नीचे था। आगे, इन उच्चीकृत विद्यालयों में नामांकन में वृद्धि करने के लिये कोई प्रयास नहीं किया गया था। यह भी देखा गया कि जहां भवन निर्माणाधीन था, माध्यमिक कक्षाएँ जूनियर विद्यालय भवन में चल रही थीं जो अच्छी दशाओं में नहीं थीं। उनके पास माध्यमिक स्तर के विद्यार्थियों के लिये न तो पर्याप्त शिक्षण कर्मचारी¹³ थे और न ही अपेक्षित बुनियादी सुविधायें थीं।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि रिक्तियों को पूरा करने के लिए अब शिक्षण स्टाफ की नियुक्ति की गयी है तथा ढांचागत सुविधाओं में वृद्धि के प्रयास किये जा रहे हैं।

1.2.8.3 फर्नीचर एवम प्रयोगशाला उपकरण

उपरोक्त के अलावा, विद्यालयों के उन्नयन और सुदृढ़ीकरण के तहत फर्नीचर और प्रयोगशाला उपकरण के लिए भी निधियाँ उपलब्ध करायी गयी थीं। सरकार ने चयनित जिलों के माध्यमिक विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं के विकास के लिए वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान फर्नीचर एवम प्रयोगशाला उपकरण के लिए ₹ 15.93 करोड़¹⁴ निर्गत किये। यह पाया गया कि एस एम डी सी द्वारा निर्माण कार्य के पूर्ण एवम विद्यालय के लिए मुख्य भवन को हस्तगत किये बिना फर्नीचर एवम प्रयोगशाला उपकरणों पर ₹ 9.35 करोड़¹⁵ व्यय किये गये थे जिससे क्रय किये गये फर्नीचर एवम प्रयोगशाला उपकरण के भंडारण और सुरक्षा के प्रति संदेह उठता है। इसके अतिरिक्त, ₹ 6.58 करोड़ (₹ 15.93 करोड़ - ₹ 9.35 करोड़) फर्नीचर एवम प्रयोगशाला उपकरण की राशि को दो से पांच साल की अवधि तक विद्यालय स्तर पर अवरोधित किया गया।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि इस संबंध में विद्यालयों से नवीनतम स्थिति प्राप्त की जायेगी जबकि जिला स्तर पर यह पूछे जाने पर डी पी ओ ने तथ्यों को स्वीकार किया था और कहा था कि विद्यालय भवनों के पूर्ण न होने के कारण निधियों का उपभोग नहीं किया जा सका था।

1.2.8.4 विद्यालयों में बुनियादी सुविधाएं

एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2015) में पाया गया कि राज्य सरकार के द्वारा संचालित किये जा रहे कुल विद्यालयों में से 14 प्रतिशत कक्षा बिना, दो प्रतिशत शौचालय बिना, आठ प्रतिशत जल बिना, 14 प्रतिशत बिजली बिना, 55 प्रतिशत खेल के मैदान बिना, 76 प्रतिशत पुस्तकालय बिना, 50 प्रतिशत कम्प्यूटर कक्ष बिना, 48 प्रतिशत एकीकृत विज्ञान प्रयोगशाला बिना तथा 83 प्रतिशत क्रियाकलाप कक्ष के बिना हैं (परिशिष्ट 1.2.1 में विस्तृत)। इस प्रकार एक ओर

¹³ 271 की स्वीकृत संख्या के सापेक्ष केवल 161 प्रधानाध्यापक एवं उसी प्रकार से 1517 के सापेक्ष केवल 688 अध्यापक रमसा के अंतर्गत माध्यमिक विद्यालयों में तैनात थे।

¹⁴ पिथौरागढ़: ₹ 2.10 करोड़, पौड़ी: ₹ 2.54 करोड़, टिहरी: ₹ 1.96 करोड़, अल्मोड़ा: ₹ 3.68 करोड़, उधम सिंह नगर: ₹ 3.06 करोड़, देहरादून: ₹ 2.59 करोड़।

¹⁵ पिथौरागढ़: ₹ 0.35 करोड़, पौड़ी: ₹ 1.76 करोड़, टिहरी: ₹ 1.05 करोड़, अल्मोड़ा: ₹ 1.47 करोड़, उधम सिंह नगर: ₹ 2.52 करोड़, देहरादून: ₹ 2.20 करोड़।

2010-15 के दौरान वर्ष दर वर्ष लगातार बचत हो रही थी, दूसरी ओर विद्यालयों के छात्र एक माध्यमिक विद्यालय में आवश्यक समझी जाने वाली बुनियादी सुविधाओं से वंचित थे। यह निजी विद्यालयों की तुलना में सरकारी विद्यालयों में नामांकन में कमी की दर का एक महत्वपूर्ण कारक हो सकता है (अनुच्छेद 1.2.15.1 में विस्तृत) जो रमसा के मुख्य उद्देश्यों जैसे 2017 तक माध्यमिक शिक्षा की सार्वभौमिक पहुंच (100 प्रतिशत जी ई आर) तथा 2020 तक सार्वभौमिक अवधारण पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि रमसा के अन्तर्गत अनावर्ती मद में केवल 33 प्रतिशत धनराशि आवंटन होने के कारण ढांचागत सुविधाओं में कम प्रावधान किया गया था। फिर भी, विद्यालयों में सुविधाओं को बढ़ाने के प्रयास किये गये हैं।

1.2.8.5 विद्यालयों के लिए निर्गत विभिन्न अनुदान

(अ) लघु मरम्मत के साथ-साथ वृहत मरम्मत के लिए धनराशि का निर्गमन

संयुक्त राज्य परियोजना निदेशक/ रमसा द्वारा दिये गये निर्देश के अनुसार, लघु मरम्मत की धनराशि उन विद्यालयों को उसी वर्ष नहीं दी जाएगी जिस वर्ष उन्नयन के लिए निधियाँ विद्यालयों की सुदृढीकरण एवम वृहत मरम्मत के लिए निर्गत की गई हों।

चयनित जिलों की अभिलेखों की जांच में पाया गया कि डी पी ओ ने 2011-12 एवम 2012-13 के दौरान ऐसे 104 विद्यालयों को लघु मरम्मत के लिए ₹ 26 लाख दिये गये जिन्हें उसी वर्ष में वृहत मरम्मत के लिए भी ₹ 1.81 करोड़ दिये गये थे।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया।

(ब) खेल अनुदान

राज्य के अनुमोदित ए डब्ल्यू पी एवम बी के अनुसार, उन विद्यालयों के लिए खेल उपकरणों की खरीद का प्रावधान किया गया था जिन विद्यालयों के पास खेल का मैदान हो। चयनित जिलों की जांच के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2013-14 एवम 2014-15 के दौरान प्रति विद्यालय ₹ 0.20 लाख की दर से ₹ 19.20 लाख खेल अनुदान के लिए दिये गये थे। इस धनराशि में से ₹ 3.60 लाख उन विद्यालयों को दिया गया था जहां खेल का मैदान नहीं था (सितम्बर 2014 के यू-डायस आँकड़ों के अनुसार)।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में सरकार ने कहा कि प्राथमिकता उन विद्यालयों को दी जायेगी जहां खेल का मैदान है।

(स) गणित किट

अनुमोदित एडब्ल्यूपी एवम बी 2011-12 में प्रति विद्यालय ₹ 0.09 लाख की दर से गणित किट की खरीद के लिए प्रावधान था। चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि निर्गत धनराशि ₹ 83.07 लाख के विरुद्ध ₹ 69.13 लाख का उपयोग किया गया तथा शेष व्यपगत हो गयी थी।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में सरकार ने कहा कि इस प्रकार की वस्तुओं पर वित्तीय वर्ष के भीतर पैसे का उपयोग करने के लिए मानदंडों का सख्ती से अनुपालन किया जायेगा।

इस प्रकार ₹ 13.94 लाख की अनुपयोगिता के कारण 155 विद्यालयों के छात्र गणित किट के लाभ से वंचित थे।

(द) कला एवम शिल्प कक्ष

रमसा योजना के अन्तर्गत कला एवम शिल्प महत्वपूर्ण घटकों में से एक था। इस घटक के अन्तर्गत, गतिविधि कक्षों का निर्माण किया जाना था। इस उद्देश्य के लिए, 642 गतिविधि कक्षों के निर्माण के लिए वर्ष 2010-15 के दौरान ए डब्ल्यू पी एवम बी में ₹ 32.10 करोड़¹⁶ अनुमोदित एवम स्वीकृत किये गये थे। आगे विभाग ने कला एवम शिल्प गतिविधियों के लिए वर्ष 2011-12 तथा 2013-14 में क्रमशः ₹ 45.40 लाख एवम ₹ 43.40 लाख भारत सरकार से प्राप्त किये।

एसपीडी, देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में देखा गया कि केवल 229 कला एवम शिल्प कक्ष (36 प्रतिशत) पूर्ण किये गये थे, 192 कक्षों का कार्य प्रगति पर था तथा शेष क्रियाकलाप कक्षों के निर्माण कार्य लेखापरीक्षा की तिथि तक, मुख्यतः भारत सरकार से निधि प्राप्त नहीं होने के कारण अब तक शुरू नहीं हो पाये थे। आगे चयनित जिलों के नमूना जांच में यह पाया गया कि विद्यालयों में कला एवम शिल्प गतिविधि सिर्फ उन्हीं दो वर्षों में की गयी थी जिन वर्षों में कला एवम शिल्प गतिविधियां घटक के अन्तर्गत भारत सरकार से इस उद्देश्य हेतु निधि प्राप्त हुई थी। शेष वर्षों में गतिविधियां नहीं की गयी थीं क्योंकि ए डब्ल्यू पी एवम बी में इस उद्देश्य के लिए कोई अनुदान स्वीकृत नहीं किया गया था। इन वर्षों के दौरान, पूर्णकला एवम शिल्प कक्ष निष्क्रिय पड़े रहे एवम जिस उद्देश्य के लिए निर्माण किया गया था, उसके लिए उपयोग नहीं किया जा सका था। इस प्रकार, गतिविधि कक्ष बनाने पर नियमित निवेश बेकार पड़ा था जैसा कि अन्य वर्षों¹⁷ में भारत सरकार द्वारा संबंधित गतिविधियों के लिए प्रस्ताव स्वीकार नहीं किया था।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में सरकार ने कहा कि आगे से, कला एवम शिल्प गतिविधियों के अनुदान का अनुमोदन लेने के लिए पी ए बी की बैठक में प्रयास किये जायेंगे।

(इ) दोषपूर्ण समझौता ज्ञाप

विभाग ने निर्माण एजेंसियों¹⁸ के साथ एक समझौता ज्ञाप (एम ओ यू) हस्ताक्षरित किया (नवम्बर 2010 एवम फरवरी 2013)। एम ओ यू के अनुच्छेद 13 के अनुसार, निर्माण एजेंसी द्वारा अवमुक्त धनराशि को एक अलग बैंक खाते में रखना था और कार्यों के पूरा होने के बाद, निर्माण एजेंसी ग्राहक विभाग को अर्जित ब्याज सहित शेष धनराशि वापस करनी थी। एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2015) में पाया गया कि निर्माण कार्यों को सरकारी निर्माण एजेंसियों को दिया गया था। इन कार्यों को निर्माण एजेंसियों द्वारा डिपोजिट कार्य के रूप में लिया गया जिसे इंजीनियरिंग विभाग द्वारा अपनाये जाने वाली जमा क्रेडिट लिमिट (ज के लि) की लेखा प्रक्रिया रूप में रखा गया। ज के लि पर ब्याज अर्जित नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद 13 का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि अवरूद्ध धनराशियों पर ब्याज अर्जित किया जा सके जिसका योजना के कार्यान्वयन में लाभप्रद इस्तेमाल किया जा सके। जबकि निर्माण एजेंसियों द्वारा अपनायी गयी लेखा प्रक्रिया ने जमा राशियों

¹⁶ 642 @ ₹ 5 लाख = ₹ 32.10 करोड़।

¹⁷ 2010-11, 2012-13 एवं 2014-15।

¹⁸ ग्रा या से एवं सिंचाई विभाग।

पर किसी भी प्रकार की ब्याज की कमाई का नुकसान करते हुए ब्याज की आय को रोका। विभाग, जब समझौता जाप पर हस्ताक्षर कर रहा था, उस समय इस प्रकार की हानि से रक्षा करनी चाहिए थी। यह इस प्रकार समझौता जाप में अनुच्छेद 13 का गलत तरीके से डाला गया एवम निर्माण एजेंसियों की लेखा प्रक्रिया को ध्यान में रखे बिना ही हस्ताक्षरित किया गया। यह विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन की दिशा में विभाग का अपर्याप्त ध्यान को परिलक्षित करता है।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया तथा अधिकारियों को समझौता जाप से दोषपूर्ण खण्ड को हटाने के लिए निर्देश दिये।

1.2.9 माध्यमिक स्तर पर विकलांगों के लिए सम्मिलित शिक्षा (आई ई डी एस एस)

आई ई डी एस एस, भारत सरकार द्वारा शतप्रतिशत प्रायोजित योजना, जिसमें सहायता के दो घटक थे (I) शिक्षार्थी से संबंधित घटक जैसे- मेडिकल तथा शैक्षिक मूल्यांकन, किताबें तथा स्टेशनरी, यूनिफार्म, यात्रा भत्ता, पाठक भत्ता, लड़कियों के लिए वजीफा, समर्थन सेवाएं, सहायिक उपकरण, रहने खाने की सुविधा, चिकित्सकीय सेवाओं, पठन-पाठन सामग्रीयाँ आदि और (II) अन्य घटकों जैसे- बुनियादी ढांचे से संबंधित, शिक्षक प्रशिक्षण, जागरूकता पैदा करने आदि से संबंधित हो, 2009-10 में आरम्भ की गयी थी। योजना का उद्देश्य विकलांग बच्चों को माध्यमिक शिक्षा उपलब्ध कराना था।

अभिलेखों की जाँच में देखा गया कि भारत सरकार ने 2011-12 से 2013-14 में घटक के प्रथम समूह के लिये राशि¹⁹ अवमुक्त नहीं की, जबकि राज्य सरकार ने वर्ष 2012-13 से 2014-15 में ₹ 600 प्रति वर्ष²⁰ छात्रवृत्ति विकलांग बच्चों²¹ को उपलब्ध करायी थी। परिणामतः, विशेष आवश्यकता वाले बच्चे²² (सी डब्ल्यू एस एन), दर्शाये गये प्रथम समूह घटक की सुविधाओं से वंचित थे।

अन्य घटकों के प्रकरण में यह देखा गया (अप्रैल 2015) कि 95 संसाधन केन्द्रों के निर्माण के लिये भारत सरकार ने अनुमोदित राशि ₹ 1.90 करोड़²³ के सापेक्ष ₹ 1.57 करोड़²⁴ अवमुक्त की। अवशेष राशि अभी अवमुक्त होनी थी। पंचानवें संसाधन केन्द्रों में से 88 संसाधन केन्द्र पूर्ण हो गये थे तथा शेष सात संसाधन केन्द्र को निधि की कमी के कारण आरंभ नहीं किया जा सका था। मात्र 116 सी डब्ल्यू एस एन बच्चे इन संसाधन केन्द्रों में पढाई कर रहे थे, जबकि 2014-15 में राज्य में कुल 1579 सी डब्ल्यू एस एन बच्चे चिन्हित किये गये थे। इस प्रकार, 6,227 सी डब्ल्यू एस एन बच्चे²⁵ विशेष रूप से वे जिनको 40 प्रतिशत या अधिक विकलांगता थी, आई ई डी एस एस के अभिप्रेत लाभ को प्राप्त नहीं कर पा रहे थे।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान सरकार ने कहा कि मामले को अगले पी ए बी की बैठक में प्रकाश डाला जाएगा और एक प्रस्ताव को पहले ही इस संबंध में भारत सरकार को भेज दिया गया है।

¹⁹ योजना में निर्धारित विशेष मदों के लिये ₹ 3,000 प्रति विकलांग बच्चे प्रति वर्ष।

²⁰ राज्य सरकार को ₹ 600 प्रति बच्चे प्रतिवर्ष छात्रवृत्ति उपलब्ध कराना था।

²¹ 2012-13: 823 बच्चे, 2013-14: 814 बच्चे, 2014-15: 824 बच्चे।

²² 2010-11: 1,041 बच्चे, 2011-12: 1,774 बच्चे, 2012-13: 1,843 बच्चे, 2013-14: 1,569 बच्चे और 2014-15: 1,579 बच्चे।

²³ 95 ब्लाक ₹ 2.00 लाख की दर से।

²⁴ 2010-11: ₹ 62.70 लाख और 2013-14: ₹ 94.60 लाख।

²⁵ 2010-11: 1,041 बच्चे, 2011-12: 1,774 बच्चे, 2012-13: 1,843 बच्चे, 2013-14: 1,569 बच्चे।

1.2.10 बालिका छात्रावास सुविधा

भारत सरकार ने आर्थिक रूप से पिछड़े विकास खण्डों (इ बी बी) में कक्षा VIII उत्तीर्ण से कक्षा XII तक के कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय (क गाँ बा वि) के सभी छात्राओं को छात्रावास और खाने की मुफ्त सुविधा उपलब्ध कराने के लिये एससी, एसटी एवम अल्पसंख्यक छात्राओं के लिए एक बालिका छात्रावास योजना आरम्भ की (2008-09), जिसे 2009-10 से क्रियान्वित किया गया। भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य अंशों का अनुपात 90:10 था। भारत सरकार ने वर्ष 2012-13 में 19 बालिका छात्रावास के निर्माण हेतु ₹ 36.84 करोड़ स्वीकृति किये थे। इस राशि में से राज्य सरकार ने ₹ 26.59 करोड़²⁶ निर्माण इकाईयों को अवमुक्त किया। एस पी डी, देहरादून और चयनित जिलों के अभिलेखों की जाँच में देखा गया कि दो कार्य पूर्ण, 12 कार्य प्रगति पर एवम पांच कार्य आरम्भ नहीं किये जा सके थे। लेखापरीक्षा के दौरान, आगे यह भी देखा गया कि:

- चार छात्रावासों²⁷ के निर्माण के लिये ₹ 7.61 करोड़ स्वीकृत किया गया था (मार्च 2013) और मार्च 2013 में ₹ 3.80 करोड़ निर्माण इकाई को अवमुक्त किया गया था। फिर भी, निविदा प्राप्त न होने के कारण कार्य आरम्भ नहीं किया जा सका एवम अवमुक्त राशि अप्रयुक्त पड़ी रही। विलम्ब से इन कार्यों को आरम्भ किये जाने के कारण, निर्माण इकाई ने इन कार्यों का पुनरीक्षण आगणन ₹ 9.04 करोड़ विभाग के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया (फरवरी 2015)। इस प्रकार, इन कार्यों पर समयवृद्धि के साथ-साथ लागत में वृद्धि से इंकार नहीं किया जा सकता। इस ओर इंगित किये जाने पर, एस पी डी, देहरादून ने उत्तर दिया कि निर्माण इकाई ने कई बार निविदा आमंत्रित की लेकिन निविदा लेने में किसी ने इच्छा नहीं दिखायी। एस पी डी का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आगणन 2012 में पहले की अनुसूची दरों को लेकर तैयार किया गया था एवम 2013 में स्वीकृत किया गया था। अनुसूची दर 2013 में पुनरीक्षित हो गयी थी। पुनरीक्षित दर के कारण ठेकेदारों ने निविदा प्रक्रिया में रुचि नहीं दिखायी।
- डीपीओ, टिहरी में एक कार्य जमीन उपलब्ध न होने के कारण आरम्भ नहीं किया जा सका। यह सम्बन्धित डी पी ओ की जिम्मेदारी थी कि निर्माण इकाई को धनराशि अवमुक्त कराने से पूर्व जमीन उपलब्ध कराये। विभाग ने मार्च 2013 में न केवल ₹ 0.90 करोड़ प्रथम किस्त के रूप में निर्माण इकाई को क गाँ बा वि, प्रतापनगर बालिका छात्रावास के लिये अवमुक्त की बल्कि पुनरीक्षित आगणन भी प्रस्तुत किया जो कि अनियमित था।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान सरकार ने कहा कि चार में से एक कार्य प्रगति पर हैं तथा शेष तीन निविदा प्रक्रिया में हैं।

- टिहरी जिले में अन्य बालिका छात्रावास के प्रकरण में (भिलंगना ब्लाक में रौपाल), जमीन उपलब्ध न होने के कारण, डीपीओ ने बिना सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के स्थान रौपाल से अखोड़ी परिवर्तन कर दिया। कार्य नये स्थान पर किया जा रहा था। परिणामतः, संबन्धित जिले

²⁶ मार्च 2013 में ₹ 17.76 करोड़ और मार्च 2015 में ₹ 8.83 करोड़।

²⁷ मोरी (₹ 1.99 करोड़), चिन्यालीसौड़ (₹ 1.76 करोड़), पुरोला (₹ 1.95 करोड़) उत्तरकाशी में, और अल्मोडा में धौलादेवी में (₹ 1.91 करोड़)।

के एससी, एसटी, और अल्पसंख्यक बालिकायें छात्रावास सुविधाओं के अपेक्षित लाभ से वंचित रह गये थे।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि एक जांच स्थापित की जा चुकी है और तदनुसार कार्यवाही की जायेगी।

1.2.11 व्यवसायिक शिक्षा

भारत सरकार ने वर्ष 2013-14 में विभिन्न ट्रेड्स/ विषयों²⁸ में अलग-अलग काम करने की व्यक्तिगत रोजगार क्षमता को बढ़ाने के लिए शिक्षा के अवसर प्रदान करने के लिए माध्यमिक शिक्षा योजना के व्यवसायिक शिक्षा की शुरुआत की। भारत सरकार एवम राज्य सरकार के मध्य निधियों का बंटवारा 75:25 था।

एसपीडी, देहरादून के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2015) में पाया गया कि मार्च 2015 तक (भारत सरकार से आवंटित) योजना के कार्यान्वयन के लिए ₹ 5.28 करोड़ विभाग के पास उपलब्ध थे। हालांकि, राज्य सरकार ने लेखा परीक्षा तिथि तक अपना अंश जारी नहीं किया था। पुनः विभाग ने मार्च 2015 तक 44 स्कूलों के 2,200 विद्यार्थियों को योजना के तहत चयनित किया था। जबकि, योजना को लागू करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गयी। इस प्रकार, धन की उपलब्धता के बावजूद लाभ नहीं दिया जा सका।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि योजना को लागू करने के लिए निविदा शुरू की गयी है।

1.2.12 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (सू सं प्रौ)

भारत सरकार ने कम्प्यूटर साक्षरता की दृष्टि से प्रत्येक माध्यमिक विद्यालय में कम्प्यूटर सुलभ बनाने के लिए कम्प्यूटर साक्षरता और डिजिटल भविष्य के लिए छात्रों को तैयार करने के लिए 2004 में विद्यालयों में सू सं प्रौ की प्रमुख योजना (बाद में 2010 में संशोधित) की शुरुआत की। सहायता 75:25 के अनुपात में प्रदान की जानी थी।

एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2015) में पाया गया कि भारत सरकार ने मार्च 2011 में योजना को लागू करने के लिए राज्य सरकार को ₹ पांच करोड़ की प्रथम किस्त जारी की तथा राज्य सरकार ने भी अपने शेयर की राशि ₹ 1.67 करोड़ निर्गत की लेकिन लेखापरीक्षा की तिथि तक पूर्ण धनराशि (₹ 6.67 करोड़) बैंक के बचत खाते में अप्रयुक्त²⁹ पड़ी थी। आगे यह भी देखा गया कि 2010-11 में एक शिक्षकों प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किया गया था एवम सू सं प्रौ के लिए 500 शिक्षक पर ₹ 20.33 लाख व्यय किया गया जो कि लेखापरीक्षा तिथि तक योजना लागू नहीं होने के कारण अलाभकारी बना रहा था।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि मामले की सूचना प्रौद्योगिकी (सू प्रौ) विभाग से चर्चा की जायेगी तथा निधियों को सू प्रौ विभाग को हस्तांतरित

²⁸ पर्यटन, अतिथि सत्कार, विनिर्माण, निर्माण, मोटर, आईटी सेवाएं, खाद्य प्रसंस्करण और भंडारण आदि।

²⁹ तकनीकी समस्याओं के कारण जैसे-निविदा, कम्प्यूटर स्थापना, विनिर्देश, कम्प्यूटर शेयरिंग, नेटवर्किंग, इंटरनेट, कक्षा आदि।

कर दिया जायेगा। आगे यह भी कहा गया कि योजना को लागू करने के लिए विशिष्टताओं के बारे में छूट दिये जाने के संबंध में मामले की भारत सरकार से चर्चा की जायेगी।

1.2.13 क्षमता निर्माण

क्षमता निर्माण के विभिन्न स्तरों पर चुनौतियों का सामना करने के लिए एक विस्तृत दृष्टिकोण और रणनीति की आवश्यकता होती है जैसे- केन्द्र, राज्य, जिले एवम विद्यालय जहां आवश्यकताओं का लगातार आंकलन किया जाता है, उसका निदान किया जाता है, जवाबदेही तय की जाती है और परिणामों को मापा जाता है। निरंतर क्षमता निर्माण, आवधिक बैठकों और प्रशिक्षण कार्यक्रमों के संयोजन से हासिल किया जा सकता था।

1.2.13.1 प्रशिक्षण संसाधन केन्द्र (एलआरसी)

माध्यमिक एवम उच्चतर माध्यमिक शिक्षा में गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए, राज्य में 2,211 विद्यालयों में से सभी विद्यालयों को पुस्तकालय के साथ एल आर सी से सुसज्जित करने, एडुसैट³⁰ के साथ लिंक एवम सू सं प्रौ समर्थन के लिए प्रावधान की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा जांच (अप्रैल 2015) में यह देखा गया कि केवल 531 विद्यालयों में पुस्तकालय थे, 125 विद्यालयों में सू सं प्रौ समर्थन का प्रावधान था एवम कोई भी विद्यालय एडुसैट से नहीं जोड़ा गया था। आगे यह भी पाया गया कि भारत सरकार ने 2011-12 में एलआरसी उपलब्ध कराने के लिए ₹ 1.79 करोड़ की योजना को मंजूरी दी एवम आवर्ती अनुदान के रूप में निधि (एकमुश्त अनुदान के रूप में) निर्गत की लेकिन राज्य वित्त समिति द्वारा निधि को निर्गत नहीं किये जाने के कारण उसका उपयोग नहीं किया जा सका। धनराशि किसी अन्य गतिविधियों में समायोजित कर दिया गया था।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में सरकार ने कहा कि पुस्तकालय कमरे अब निर्माण किये जा रहे हैं। आगे सू सं प्रौ समर्थित स्कूलों में इंटरनेट सुविधा उपलब्ध कराने के प्रयास किये जायेंगे।

1.2.13.2 लेखों के रखरखाव के लिए प्रशिक्षण

रमसा के दिशानिर्देशों के अनुसार, आयोजना, बजट, लेखांकन, खरीद, आंतरिक लेखापरीक्षा आदि पर सभी लेखा एवम लेखापरीक्षा स्टाफ को आवधिक अंतराल में योजना से संबंधित उन्मुखीकरण प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे कि उनको दिन प्रतिदिन सौंपे गये कार्यों को निर्बाध रूप से करने के लिए पर्याप्त ज्ञान से सुसज्जित किया जा सके। एसपीडी देहरादून, चयनित जिलों एवम स्कूलों की अभिलेखों की जांच में पाया गया कि स्कूल/ब्लॉक/जिले/ एस पी डी स्तर पर गैर-अध्यापक कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था जिसके परिणाम स्वरूप, निर्माण कार्यों के मूल अभिलेखों³¹ का रखरखाव नहीं किया गया था एवम लेखांकन पद्धति बहुत खराब थी।

1.2.14 अनुश्रवण, मूल्यांकन और आंतरिक लेखा परीक्षा

1.2.14.1 अनुश्रवण और मूल्यांकन

राज्य कार्यान्वयन सोसाइटी (एस आई एस) ने लक्ष्य प्राप्त करने के लिए स्कूलों, जिलों और राज्य स्तर पर क्रमशः प्रधानाचार्य, जिलाधिकारी और सचिव विद्यालयी शिक्षा, उत्तराखण्ड सरकार की

³⁰ एडुसैट शिक्षा क्षेत्र की सेवा करने के लिए विशेष रूप से बनाया गया पहला भारतीय उपग्रह है।

³¹ जनरल, सम्पत्ति पंजिका, गैर उपभोज्य समान, वृहत एवं लघु निर्माण कार्य का रजिस्टर, अग्रिम पंजिका, तिमाही व्यय आदि।

अध्यक्षता में अनुश्रवण समितियां गठित की जानी थीं। समितियों को एक तिमाही में बैठक करनी थी। *रमसा* के दिशा निर्देशानुसार, स्कूल स्तर विद्यालय प्रबन्धक विकास समिति (एस एम डी सी) की दो उप-समितियां- शिक्षा समिति और निर्माण समिति थीं। निर्माण समिति को निर्माण कार्य के 25 प्रतिशत, 50 प्रतिशत एवम 75 प्रतिशत पूर्ण होने तथा कार्य पूर्ण होने पर निर्माण कार्य के संबंध में डी पी ओ को अपनी आख्या भेजनी थी। चयनित विद्यालयों, डी पी ओ एवम एस पी डी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य, जिलों एवम स्कूलों में क्रमशः 20,120 एवम 5,960 बैठकों के लक्ष्य के सापेक्ष क्रमशः आठ (40 प्रतिशत), 27 (23 प्रतिशत) और 4,965 (83 प्रतिशत) अनुश्रवण बैठकों का आयोजन किया गया। विद्यालय अभिलेखों के भौतिक सत्यापन के दौरान यह संज्ञान में आया कि गतिविधियों को देखने के लिए एस एम डी सी एवम पी पी ए³² द्वारा बैठक का कार्यवृत्त एवम निवारण से संबंधित कोई कार्यवाही नहीं की गयी।

आगे, एस पी डी, के अभिलेखों की जांच में पाया गया (अप्रैल 2015) कि समिति द्वारा नींव स्तर तक 13 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण किया गया, 16 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण दरवाजे स्तर तक किया गया, 17 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण लिंटर स्तर तक किया गया एवम मात्र 16 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण फिनिशिंग स्तर तक किया गया था। चयनित जिलों में यह भी देखा गया कि एस एम डी सी द्वारा न तो निर्माण कार्यों का निरीक्षण किया गया न ही संबंधित डी पी ओ को अपनी रिपोर्ट भेजी गयी। निरीक्षण के अभाव में निर्माण गतिविधियां या तो बाधित हुईं या प्रगति असंतोषजनक रही थीं।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि आगे से, ब्लॉक स्तर पर स्कूल स्तर की गतिविधियों पर नजर रखने के लिए परामर्शदाता को नामित किया गया है और जिला तथा राज्य स्तर की निगरानी में सुधार किया जा रहा है।

1.2.14.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

दिशानिर्देशों के प्रस्तर 6.9.4 के अनुसार, एस पी डी एवम डी पी ओ का प्रत्येक वर्ष आंतरिक लेखापरीक्षा किया जाना था। स्कूलों की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिशत के आधार पर की जानी थी ताकि प्रत्येक जिले के पांच प्रतिशत विद्यालयों को कवर किया जा सके। आन्तरिक लेखापरीक्षा में यह भी सुनिश्चित किया जाना था कि बैंक समाधान सहित निर्धारित लेखांकन सख्ती से सभी के द्वारा पालन किया जाए।

एस पी डी, देहरादून के लेखाभिलेखों की जांच (अप्रैल 2015) में पाया गया कि विभाग में स्कूलों एवम अधीन कार्यालयों में आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा ढांचे का गठन नहीं किया गया था।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने कहा कि आंतरिक लेखापरीक्षा स्थापित करने के लिए मामले को लेखापरीक्षा निदेशक के साथ विचार विमर्श किया जायेगा।

³² अभिभावक शिक्षक एसोसिएशन।

1.2.15 अन्य महत्वपूर्ण मुद्दे

1.2.15.1 सरकारी विद्यालयों एवम निजी संस्थाओं के छात्रों की तुलना

सरकारी विद्यालयों एवम निजी विद्यालयों के बीच एक तुलना नीचे तालिका-1.2.3 में दर्शायी गयी है:

तालिका: 1.2.3

वर्ष	2008-09		2014-15	
	सरकारी	निजी	सरकारी	निजी
विद्यालयों की कुल संख्या	1,790	536	2,211	748
छात्रों की कुल संख्या	1,90,329	63,682	2,05,153	1,24,638
शिक्षकों की कुल संख्या	14,225	4,162	15,635	2,426
प्रति विद्यालय छात्रों की संख्या	106	119	93	167
प्रति विद्यालय शिक्षकों की संख्या	08	08	07	03

स्रोत: एस पी डी, देहरादून द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े

उपरोक्त तालिका में यह देखा जा सकता है कि निजी विद्यालयों में छात्रों की संख्या वर्ष 2008-09 की तुलना में 2014-15 तक 60,956 (96 प्रतिशत) की वृद्धि हुई जबकि सरकारी विद्यालयों के मामलों में छात्रों की संख्या केवल 14,824 (आठ प्रतिशत) की वृद्धि हुई। वर्ष 2008-09 की तुलना में निजी विद्यालयों की संख्या में 2014-15 तक 40 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि सरकारी विद्यालयों की संख्या में केवल 24 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यह इंगित करता है कि विभाग को अपने विद्यालयों में नामांकन और अवधारण को बढ़ाने के लिए धरातलीय स्थल पर बहुत कार्य करना है।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया तथा कहा कि ढांचागत सुविधाओं को सुधार करने के प्रयास किये जा रहे हैं। वर्ष 2015-16 में विद्यालयी शिक्षा को बेहतर करने के लिए शिक्षण स्टाफ की नियुक्ति की गयी है।

1.2.15.2 विद्यालय से बाहर बच्चे

राज्य सरकार ने 2012-13 में उन बच्चों को जिन्होंने कक्षा आठ से नौ में प्रवेश नहीं लिया था को जानने हेतु बच्चों के ट्रेकिंग कार्यक्रम को आरम्भ किया। चयनित जिलों के अभिलेखों की जाँच में देखा गया कि जिन बच्चों ने कक्षा आठ से नौ में प्रवेश नहीं लिया था, को जानने हेतु उक्त कार्यक्रम वर्ष 2013-14 से संचालित किया गया था। राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2013-14 में एनआईओएस के माध्यम से खुला विद्यालय के लिये प्रस्ताव प्रेषित किया गया लेकिन भारत सरकार ने उक्त प्रस्ताव अनुमोदन नहीं किया। राज्य ने प्रकरण को आगे नहीं बढ़ाया। परिणामतः चयनित जिले में 862 ड्रापआउट³³ थे (मार्च 2015)।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया तथा कहा कि बच्चों द्वारा विद्यालय छोड़ने की संख्या कम करने के लिए नई शिक्षा नीति (आर टी ई) अपनायी गयी है।

1.2.15.3 कर्मचारियों की असंतुलित तैनाती

रमसा योजना के तहत, विद्यालयों में विज्ञान प्रयोगशाला सहायकों की नियुक्ति के लिए प्रावधान था। प्रयोगशाला सहायकों का मानदेय रमसा के आवर्ती अनुदान से भुगतान किया जाना था।

³³ अल्मोडा-106, देहरादून-208, पिथौरागढ़-95, पौड़ी-77, टिहरी-132 और उधमसिंह नगर-244।

चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 2010-15 के दौरान प्रयोगशाला सहायकों की नियुक्ति ऐसे 268 विद्यालयों में की गई थी जहां विज्ञान प्रयोगशाला नहीं थी एवम ₹ 7.10 करोड़ की धनराशि प्रयोगशाला सहायकों के मानदेय के भुगतान के लिए वितरित की गयी थी। आगे यह भी पाया गया कि प्रयोगशाला सहायकों की नियुक्ति ऐसे 225 विद्यालयों में नहीं की गयी थी जहां विज्ञान प्रयोगशाला अस्तित्व में थी।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि स्कूलों में प्रयोगशाला सहायकों की तैनाती प्रगति पर है।

1.2.15.4 संकेतक

एस पी डी, देहरादून के अभिलेखों की जांच (अप्रैल 2015) के अनुसार, माध्यमिक शिक्षा के संकेतकों की गुणवत्ता नीचे तालिका 1.2.4 में दर्शायी गयी है:

तालिका: 1.2.4

वर्ष	सकल नामांकन दर (जी ई आर)	शुद्ध नामांकन दर (एन ई आर)	ग्रुप आउट दर (डी आर)	अवधारण दर (आर आर)	परिगमन दर (टी आर)
2010-11	73.88	42.91	10.45	81.35	98.44
2011-12	75.79	43.99	10.15	88.63	98.69
2012-13	75.80	45.68	11.48	88.52	100.73
2013-14	86.62	46.95	12.83	87.17	96.63
2014-15	88.25	49.42	13.54	86.46	94.91

स्रोत: एस पी डी द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

तालिका दर्शाती है कि 2011-12 से स्कूल छोड़ने की दर में लगातार वृद्धि हो रही थी जबकि अवधारण दर घट रही थी। यह तालिका सिर्फ सरकारी विद्यालयों की ही नहीं बल्कि निजी और सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों के संकेतकों को भी दर्शाती है। एसपीडी के स्तर पर अलग-अलग आँकड़ों का रख-रखाव नहीं किया गया था। इस प्रकार, लेखापरीक्षा इन संकेतकों की वास्तविक स्थिति, जैसे-सरकारी विद्यालयों में छात्रों की संख्या, को सत्यापित नहीं कर सका।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा विद्यालय छोड़ने की दर में कमी और प्रतिधारण दर में वृद्धि करने के लिए विद्यालयों में सुविधाओं में सुधार के लिए अधिकारियों को निर्देश दिये।

निष्कर्ष एवम संस्तुतियां

1. प यो और ए डब्ल्यू पी एवम बी बनाने के लिए नीचे से ऊपर दृष्टिकोण को नहीं अपनाया गया था जो राज्य स्तरीय योजना के लिए नींव की ईंट के रूप में कार्य करता। विद्यालय स्तरीय योजना, जिसके उद्देश्य हेतु 1.07 लाख एस एम डी सी को प्रशिक्षण दिया गया था, विकसित नहीं की गई।

सरकार विभाग को योजना के उद्देश्यों के यथार्थवादी लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए विद्यालय स्तर पर जमीनी स्तर पर कार्य करने वाले कारकों को सम्मिलित कर ए डब्ल्यू पी एवम बी तैयार करने के लिए निर्देश जारी कर सकती है।

2. योजना क्षमता निर्माण कार्यक्रमों की प्रगति में कमी, जैसे कि विद्यालयों में बुनियादी ढांचों का विकास व मूलभूत सुविधाओं का प्रावधान जैसे- विद्यालय भवनों, फर्नीचर व फिक्सचर,

प्रयोगशाला उपकरण, विज्ञान प्रयोगशाला आदि जिसने बच्चों को योजना के लाभों से वंचित किया, के कारण प्रभावित हुई। रमसा के अन्तर्गत अन्य योजनाएं जैसे- आई ई डी एस एस, बालिका छात्रावास सुविधाएं, व्यवसायिक शिक्षा और आईसीटी आदि को भी ठीक से लागू नहीं किया जा सका।

सरकार सुविधाओं, गुणवत्ता एवम इक्विटी हस्तक्षेप उपलब्ध कराने हेतु क्षमता निर्माण कार्यक्रमों के उद्देश्यों को प्राप्त करने पर जोर दे सकती है।

निकास गोष्ठी के दौरान सरकार ने सभी निष्कर्षों एवम संस्तुतियों को स्वीकार किया (नवम्बर 2015)।

प्रारम्भिक शिक्षा विभाग

1.3 प्राथमिक शिक्षा के लिए पोषण सहायता हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (मध्याह्न भोजन योजना)

राज्य में प्राथमिक शिक्षा के लिए पोषण सहायता हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (प्रा शि पो स रा का) अर्थात् मध्याह्न भोजन (म भो) योजना के क्रियान्वयन के संबंध में वर्ष 2010-15 तक की अवधि की निष्पादन लेखापरीक्षा नामांकन, प्रतिधारण व विद्यालयी छात्रों की उपस्थिति, पोषण स्तर तथा विद्यालयी छात्रों हेतु आवश्यक सूक्ष्म पोषक तत्वों को प्रावधानित किये जाने सम्बन्धी योजना के उद्देश्यों आदि की प्राप्ति के मूल्यांकन हेतु निष्पादित की गई। लेखापरीक्षा अवलोकन के मुख्य अंश निम्नानुसार है :

मुख्यांश

➤ *विद्यालयों में मध्याह्न भोजन दिये जाने में व्यवधान थे जैसा कि चयनित 120 में से 50 विद्यालयों में पाया गया।*

[प्रस्तर 1.3.8.3]

➤ *सूक्ष्म पोषक तत्वों एवं सम्पूरकों को आवश्यकतानुसार बच्चों को प्रदान नहीं किया जा रहा था एवं 2010-13 की अवधि में स्वास्थ्य परीक्षण 79 प्रतिशत तक कम थे।*

[प्रस्तर 1.3.8.6]

➤ *विद्यालयों में नामांकन बढ़ाने में योजना असफल रही क्योंकि 2010-15 की अवधि में वास्तविक नामांकन 22 प्रतिशत घटा।*

[प्रस्तर 1.3.9.1]

➤ *शिक्षा कर्मियों के कार्यक्रम क्रियाकलापों में वांछित चार घण्टे प्रति सप्ताह के विपरीत नौ से 12 घण्टे प्रति सप्ताह संलग्न रहने के परिणामस्वरूप पढ़ाई सम्बन्धी क्रिया कलापों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।*

[प्रस्तर 1.3.9.3]

1.3.1 परिचय

प्राथमिक शिक्षा के लिए पोषण सहायता हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (प्रा शि पो स रा का), जो सामान्य मध्याह्न भोजन (म भो) योजना के नाम से प्रचलित है, को भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय प्रायोजित कार्यक्रम के रूप में अगस्त 1995 में सरकारी व सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों में प्राथमिक स्तर (कक्षा एक से पांच) पर नामांकन, प्रतिधारण व नियमित उपस्थिति की बढ़ोत्तरी से प्राथमिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण को बढ़ावा देने के उद्देश्य से प्रारम्भ की गई थी। कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रत्येक विद्यालय दिवस पर विद्यालय की अवधि के दौरान प्रत्येक बच्चे को भोजन में न्यूनतम 300 कैलोरी तथा 8-12 ग्राम प्रोटीन युक्त भोजन दिया जाना प्रावधानित था। भारत सरकार द्वारा सितम्बर 2006 में कार्यक्रम पुनः संशोधित किया गया जिसमें कैलोरी तत्व 300 से बढ़ाकर 450 कैलोरी व प्रोटीन तत्व 12 ग्राम निर्धारित किए गए तथा साथ ही प्रत्येक छात्र को आवश्यक सूक्ष्म पोषक तत्व व कृमिनाशक दवाइयाँ प्रदान की जानी थीं।

म भो योजना का वर्ष 2008-09 में, मान्यता प्राप्त मदरसों/ मकतबों को जो सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत सहायता प्राप्त थे तथा देश भर में उच्च प्राथमिक विद्यालयों को आच्छादित किये जाने हेतु, विस्तार किया गया।

1.3.2 संगठनात्मक ढांचा

कार्यक्रम के सम्पूर्ण प्रबन्धन हेतु 'उत्तराखण्ड-सभी के लिए शिक्षा'³⁴ परिषद के राज्य परियोजना निदेशक उत्तरदायी है। जनपद स्तर पर जिला शिक्षा अधिकारी-प्राथमिक शिक्षा (जि शि अ- प्रा शि), योजना के कार्यान्वयन हेतु नोडल अधिकारी हैं। साथ में जिला पूर्ति अधिकारी (जि पू अ) भारतीय खाद्य निगम (भा खा नि) व सम्भागीय खाद्य निगम (स खा नि) से खाद्यान्न उठान तथा विद्यालयों में उक्त खाद्यान्न को, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से, वितरित करने हेतु नोडल अधिकारी हैं। विकास-खण्ड स्तर पर खण्ड शिक्षा अधिकारी नोडल अधिकारी के रूप में कार्य करते हैं। विद्यालयों के प्रधानाचार्य एवं विद्यालय प्रबन्धन समितियां सम्बन्धित विद्यालयों में कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु उत्तरदायी हैं।

1.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्यों से यह निर्धारण किया जाना था कि क्या :

- प्राथमिक व उच्च प्राथमिक स्तर के सभी पात्र स्कूली बच्चे आच्छादित किए जाने हेतु योजना का क्रियान्वयन सुनियोजित तरीके से किया जा रहा था;
- आवंटित निधियों का मितव्ययतापूर्ण व कुशल उपयोग किया जा रहा था;
- नामांकन, प्रतिधारण व उपस्थिति में बढ़ोत्तरी करने तथा बच्चों में पौष्टिक स्थिति सुधारने के उद्देश्यों में योजना सफल रही; तथा
- एक कुशल आंतरिक नियन्त्रण तंत्र व अनुश्रवण व्यवस्था विद्यमान थी तथा प्रभावी रूप से क्रियाशील थी।

1.3.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं क्रियाविधि

म भो योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल 2015 से जुलाई 2015 के दौरान सम्पादित की गई और वर्ष 2010-15 तक की अवधि को आच्छादित किया गया। जनपदों में विद्यालयों की संख्या के आधार पर प्रोबेबिलिटी प्रोपोर्शनल टू साइज विद रिप्लेसमेंट' (पी पी एस डब्ल्यू आर) विधि से राज्य के 13 जनपदों में से चार³⁵ जनपदों को लेखापरीक्षा हेतु चयनित किया गया। 'सिम्पल रेन्डम सेम्पलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट' (सि रे से वि रि) के द्वारा प्रत्येक चयनित जनपद में चार विकास खण्ड व 30 विद्यालय (प्राथमिक स्तर के 20 व उच्च प्राथमिक स्तर के 10 विद्यालय) चयनित किए गए।

लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पूर्व अतिरिक्त मुख्य सचिव प्रारम्भिक शिक्षा, उत्तराखण्ड के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मापदण्ड व विषय-क्षेत्र पर एक 'प्रवेश गोष्ठी' में विचार-विमर्श किया गया

³⁴ "उत्तराखण्ड सभी के लिये शिक्षा" एक समिति है जो राज्य में "सर्व शिक्षा अभियान" को संचालित करती है।

³⁵ अल्मोड़ा, देहरादून, टिहरी एवं उधमसिंह नगर।

(फरवरी 2015)। राज्य परियोजना कार्यालय (रा प का), चयनित जिलों के जि शि अ-प्रा शि, जिला पूर्ति अधिकारी (जि पू अ), मुख्य चिकित्सा अधिकारी (मु चि अ) के कार्यालयों तथा चयनित विद्यालयों के अभिलेखों की जांच की गई। सम्बन्धित अभिलेखों की जांच, उपलब्ध आंकड़ों का विश्लेषण तथा लेखापरीक्षा जाप व प्रश्नावलियों के उत्तर के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गए। अपर मुख्य सचिव, प्रारम्भिक शिक्षा तथा विभाग के अन्य सम्बन्धित अधिकारियों के साथ निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) आयोजित की गयी तथा राज्य सरकार द्वारा दिये गये उत्तरों को यथोचित स्थान पर समाहित किया गया है।

1.3.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

योजना के अन्तर्गत विभिन्न गतिविधियों के निर्धारण हेतु प्रयुक्त लेखापरीक्षा मानदण्ड थे:

- रा का-पो स प्रा शि, 2006 की योजना मार्ग-निर्देशिका;
- योजना के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा जारी विभिन्न आदेश, अधिसूचना, परिपत्र, अनुदेश; तथा
- राज्य द्वारा तैयार की गई वार्षिक कार्य योजना व बजट।

1.3.6 आयोजना

1.3.6.1 वार्षिक कार्य योजना व बजट का निर्माण

विद्यालय स्तर पर अनुरक्षित तथा विकास-खण्डों, जनपदों व राज्य स्तर पर संकलित सूचनाओं के आधार पर राज्यों द्वारा वार्षिक कार्य योजना व बजट (वा का यो एवं ब) के निर्माण का महत्व म भो योजना समनुदेशित करती है। इसमें निचले स्तर से ऊपर की ओर उपागम के दृष्टिकोण की परिकल्पना की गई है। रा प का के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि तैयार की गई व 'प्रोग्राम अपरूवल बोर्ड' (पी ए बी) द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजनाएं व बजट आधार उक्त स्तरीय आंकड़ों पर आधारित नहीं थे। इसके बजाय रा प का द्वारा कार्य योजनओं के निर्माण की पहल तथा इनके अंतिम रूप के लिये ऊपरी स्तर से नीचे की ओर उपागम अपनाया गया। जनपदों, विकास खण्डों व विद्यालयों से कोई आदान प्राप्त नहीं किया गया था। यह योजना के दिशानिर्देशों के विपरित था जिसके परिणामस्वरूप जनपदों के पास विशाल निधियों के अव्ययित रहने के साथ-साथ खाद्यान्न रद्द होने के मामले मिले जिसकी चर्चा **प्रस्तर 1.3.7.1 व 1.3.8.1** में की गई है।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर-2015) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार करते हुये अवगत कराया गया कि विगत वर्षों में विभाग के पास वास्तविक समय के आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, हांलाकि, वर्ष 2014-15 से सूचना प्रबंध प्रणाली (सू प्र प्र) के अंतर्गत आंकड़े संकलित किये जा रहे थे जिससे भविष्य में निचले स्तर से ऊपर की ओर उपागम को सुनिश्चित किया जाएगा। आगे, आंकड़ों की शुद्धता पारस्परिक ध्वनि प्रतिउत्तर प्रणाली (पा ध्व प्र प्र), जो शीघ्र ही प्रारम्भ की जाएगी, के द्वारा सुनिश्चित की जायेगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सू प्र प्र के अंतर्गत अपलोड किये गये आंकड़े त्रुटिपूर्ण थे जिसकी चर्चा **प्रस्तर 1.3.10.3** में की गई है।

1.3.6.2 विद्यालयों का आच्छादन

राज्य में वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान परिचालित विद्यालयों/केन्द्रों की कुल संख्या की तुलना में म भो के अन्तर्गत आच्छादित विद्यालय/केन्द्र निम्नवत् रहे :

तालिका-1.3.1

वर्ष	परिचालित विद्यालयों/ केन्द्रों की कुल संख्या		योग	मध्याह्न भोजन के अन्तर्गत आच्छादित विद्यालयों/ केन्द्रों की कुल संख्या		योग	अनाच्छादित विद्यालय/ केन्द्र
	प्राथमिक	उच्च प्राथमिक		प्राथमिक	उच्च प्राथमिक		
2010-11	12,983	5,122	18,105	12,457	5,061	17,518	587
2011-12	13,020	5,271	18,291	12,781	5,146	17,927	364
2012-13	13,083	5,336	18,419	12,756	5,222	17,978	441
2013-14	12,810	5,295	18,105	12,534	5,227	17,761	344
2014-15	12,803	5,362	18,165	12,477	5,266	17,743	422

स्रोत: रा प का, म भो प्रकोष्ठ

चयनित जिलों में अनाच्छादित विद्यालयों/ केन्द्रों का अनुपात कुल एक से चार प्रतिशत था। अनाच्छादित विद्यालयों के संबंध में राज्य सरकार द्वारा बताया गया (नवम्बर 2015) कि अधिकतर अनाच्छादित विद्यालयों में नामांकन शून्य था। यह विद्यालय इस कारण से असंचालित घोषित नहीं किये गये क्योंकि ये किसी भी समय संचालित हो सकते थे। हांलाकि, भविष्य में योजना बनाते समय शून्य नामांकन वाले विद्यालयों को संज्ञान में नहीं लिया जायेगा।

1.3.6.3 अन्य विकास कार्यक्रमों के साथ अभिसरण

दिशा-निर्देशों के अनुसार म भो योजना का अन्य केन्द्र प्रायोजित योजनाओं जैसे सर्व शिक्षा अभियान, राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (रा ग्रा पे का), राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (रा ग्रा स्वा मि) आदि के साथ अभिसरण किया जाना था। चयनित जि शि अ कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि किसी भी केन्द्र प्रायोजित योजना के साथ अभिसरण नहीं हुआ सिवाय रा ग्रा स्वा मि के, जिसके अन्तर्गत प्राथमिक व उच्च प्राथमिक विद्यालयों के सभी बच्चों को स्वास्थ्य परीक्षण के दौरान सूक्ष्म पोषक तत्व व कृमिनाशक दवाइयां उपलब्ध कराई जानी थी। तथापि वर्ष 2010-13 के दौरान चयनित जिलों के मात्र 21 प्रतिशत से 46 प्रतिशत विद्यालयों में ही स्वास्थ्य परीक्षण कराया जाना पाया गया जिसकी चर्चा प्रस्तर 1.3.8.6. (ii) में की गई है। इस प्रकार अभिसरण के उद्देश्यों के साथ समझौता किया गया।

राज्य सरकार ने निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान उत्तर में बताया कि योजना का अन्य केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के साथ अभिसरण को सुनिश्चित किए जाने के प्रयास किए जा रहे थे। आगे यह बताया गया कि सभी विद्यालयों में पेयजल सुविधा उपलब्ध कराये जाने हेतु वर्ष 2015-16 से रा ग्रा पे का के साथ अभिसरण की पहल गयी है।

1.3.7 वित्तीय प्रबन्धन

1.3.7.1 निधियों की उपलब्धता

केन्द्र सरकार म भो के अन्तर्गत राज्य सरकार को निम्न प्रयोजनों हेतु सहायता उपलब्ध करा रही है:

- (i) भा खा नि के निकटतम गोदाम से निशुल्क 100/150 ग्राम खाद्यान्न (गेहूँ/चावल) प्रति बच्चा प्रति विद्यालय प्रति दिवस की दर से आपूर्ति करना;
- (ii) भा खा नि के निकटतम गोदाम से विद्यालय तक खाद्यान्न के ढुलान पर वास्तविक व्यय की प्रतिपूर्ति;
- (iii) भोजन पकाने की लागत केन्द्र व राज्य सरकार द्वारा 75:25 के अनुपात में;
- (iv) भोजन कक्ष के उपकरणों के लिए सामान्य लागत ₹ 5,000 प्रति विद्यालय का प्रावधान; तथा
- (v) प्रबन्धन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु सहायता (प्र अ एवं मू)।

राज्य स्तर पर व चार चयनित जनपदों में निधियों के आवंटन, अवमुक्ति तथा उसमें से व्यय की गई धनराशि का विवरण निम्न तालिका में क्रमशः 1.3.2 (अ) और (ब) में दिया गया है :

तालिका-1.3.2 (अ)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय आवंटन	प्रारम्भिक शेष			वर्ष में अवमुक्त धनराशि			वर्ष के दौरान व्यय			अव्ययित धनराशि (कुल उपलब्ध धनराशि की प्रतिशतता)		
		केन्द्रांश	राज्यांश	योग	केन्द्रांश	राज्यांश	योग	केन्द्रांश	राज्यांश	योग	केन्द्रांश	राज्यांश	योग
2010-11	130.33	20.70	(-) 20.41	0.29	109.63	48.12	157.75	124.98	33.18	158.16	5.35	(-) 5.47	(-)0.12
2011-12	147.90	5.35	(-) 5.47	(-) 0.12	142.55	10.95	153.50	115.58	38.51	154.09	32.32	(-) 33.03	(-)0.71
2012-13	191.59	34.00	(-) 33.03	0.97	157.59	102.04	259.63	150.67	65.83	216.50	40.92	3.18	44.10 (17)
2013-14	117.21	21.96*	3.18	25.14	95.25	51.85	147.10	103.73	49.31	153.04	13.48	5.72	19.20 (11)
2014-15	102.80	13.48	5.72	19.20	89.32	41.65	130.97	86.79	40.13	126.92	16.01	7.24	23.25 (15)
योग	689.83				594.34	254.61	848.95	581.75	226.96	808.71			

स्रोत: रा प नि, म ओ प्रकोष्ठ

*भोजनालय सह भण्डार से सम्बन्धित ₹ 18.96 करोड़ का अव्ययित शेष भारत सरकार को वापस किया गया जिसके परिणामस्वरूप प्रारम्भिक शेष में कमी हुई।

तालिका-1.3.2 (ब)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष	वर्ष के दौरान प्राप्त निधि	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अव्ययित शेष(कुल उपलब्ध धनराशि की प्रतिशतता)
2010-11	5.61	43.77	49.38	40.72	8.67 (17)
2011-12	8.67	66.28	74.95	59.25	15.70 (21)
2012-13	15.70	102.90	118.60	82.97	35.63 (30)
2013-14	35.63	62.28	97.91	68.98	28.93 (30)
2014-15	28.93	51.05	79.98	53.96	26.02 (33)
योग		326.28		305.88	

स्रोत: रा प नि, म ओ प्रकोष्ठ

वित्तीय प्रबन्धन की महत्वपूर्ण विशिष्टियां निम्नानुसार थी :

- राज्य स्तर पर (केन्द्रांश) वर्ष 2011-12 के अन्तिम शेष (अ शे) व वर्ष 2012-13 के प्रारम्भिक शेष (प्रा शे) में ₹ 1.68 करोड़ का अन्तर था। अभिलेखों की समीक्षा में पाया गया कि भा स ने राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों को अस्वीकार करते हुये निर्देश दिये कि वर्ष 2011-12 के अ शे वास्तव में ₹ 3.51 करोड़ होने चाहिए जिसे रा प का द्वारा स्वीकार किया गया और तदानुसार वर्ष 2012-13 के प्रा शे में सुधार किया गया तथापि, रा प अ कोई तर्कसंगत उत्तर देने में विफल रहे कि ₹ 1.68 करोड़ का व्यय कैसे समायोजित किया गया।

- राज्य में केन्द्रांश की अव्ययित शेष राशि 12 से 22 प्रतिशत रहने के कारण भा स द्वारा वर्ष 2011-15 के दौरान ₹ 559.50 करोड़ के अनुमोदित आवंटन के सापेक्ष मात्र ₹ 484.71 करोड़ (87 प्रतिशत) अवमुक्त किए गए।
- जनपद स्तर पर अव्ययित शेषों की समस्या अधिक गम्भीर थी। चयनित जनपदों में अव्ययित शेष वर्ष 2010-11 में 17 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2014-15 में 33 प्रतिशत हो गए।

राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2010-12 के दौरान वांछित राज्यांश (₹ 38.50 करोड़³⁶) रा प का को अवमुक्त नहीं किया गया। इसलिए योजना का खर्च काफी हद तक केन्द्रीय सहायता से वहन किया गया। इसका प्रभाव मुख्य रूप से विद्यालयों में धनराशि के निरंतर प्रवाह पर पड़ा जिसके कारण अध्यापकों को भोजन बनाने का प्रबंध अपने स्तर से करना पड़ता था।

राज्य सरकार द्वारा अव्ययित अवशेष, गलत रिपोर्टिंग तथा प्रारम्भिक एवं अंतिम अवशेषों से सम्बन्धित अभ्युक्तियों को स्वीकार करते हुये (नवम्बर 2015) बताया गया कि उक्त कमियों को दूर किए जाने हेतु प्रयास किए जा रहे हैं जिससे भविष्य में इस तरह की अनियमितताओं की पुनरावृत्ति न हो।

उपरोक्त के अतिरिक्त लेखापरीक्षा द्वारा अन्य दृष्टान्त भी पाये गये जैसा कि आगामी प्रस्तारों में वर्णित है।

1.3.7.2 विद्यालयों को निधियां अवमुक्त करने में विलम्ब

योजना की दिशा निर्देशिका के प्रस्तर संख्या 3.3 (iv) के अनुसार राज्य को यह सुनिश्चित करना था कि अग्रिम भण्डारण के रूप में न्यूनतम एक माह का खाद्यान्न व भोजन पकाने की लागत प्रत्येक विद्यालय में उपलब्ध रहे। तथापि, टिहरी को छोड़ कर चयनित जनपदों में योजना सम्बन्धी निधियाँ विद्यालयों को अवमुक्त करने में विलम्ब हुआ था। अवमुक्त किए जाने की निर्धारित अवधि से यह विलम्ब चार माह तक का रहा। विद्यालय के अध्यापकों को छात्रों के भोजन की व्यवस्था स्वयं से करनी पड़ती थी तथा शिक्षकों द्वारा व्यय की गयी धनराशि ₹ 247 से ₹ 52,004 तक रही।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान बताया गया कि भविष्य में विद्यालयों को समय से धनराशि आवंटित किया जाना सुनिश्चित किया जायेगा।

1.3.7.3 अतिरिक्त ढुलान सहायता

दिशा-निर्देशिका के अनुसार, राज्य द्वारा तिमाही दावों के आधार पर भा स को ढुलान सब्सिडी की प्रतिपूर्ति करनी थी। ऐसे दावों को अगले त्रैमास की 15वीं तिथि तक प्राथमिकता दी जानी चाहिए थी। रा प का के अभिलेखों की जांच के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि ढुलान सहायता के अपेक्षित दावे राज्य द्वारा कभी भी भा स को प्रस्तुत नहीं किए गए। हालांकि, भा स ने 2010-15 के दौरान ₹ 12.73 करोड़ तक की ढुलान सहायता राज्य सरकार को अवमुक्त कर दी। चयनित जनपदों में रा प अ द्वारा अवमुक्त की गयी ढुलान सहायता 47 प्रतिशत से 100 प्रतिशत तक अव्ययित पड़ी थी। ऊधमसिंह नगर में मार्च 2012 के अन्त में ₹ 25.84 लाख की धनराशि अव्ययित रहने तथा जनपद

³⁶ ₹ 5.47 करोड़ वर्ष 2010-11 में एवं ₹ 33.03 करोड़ 2011-12 में।

द्वारा भविष्य में ढुलान सहायता की आवश्यकता से मना किए जाने के बावजूद 2012-15 के दौरान ₹ 34.88 लाख अवमुक्त किया जाना पाया गया।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान अवगत कराया गया कि ढुलानकर्त्ताओं द्वारा बिल प्रस्तुत न किये जाने के कारण ढुलान सहायता राशि अव्ययित पड़ी थी। आगे, यह भी आश्वस्त किया गया कि खाद्य एवं आपूर्ति विभाग को इस संबंध में निर्देश जारी किये जायेंगे।

1.3.7.4 वैट का परिहार्य भुगतान

उत्तराखण्ड मूल्य वर्धित कर (मू व क) अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के अनुसार सा वि प्र के अन्तर्गत खाद्यान्न की बिक्री अधिसूची 1 अ में रखी जाती है, अतः इसमें वैट आरोपित किए जाने में छूट है। हालांकि यह देखा गया कि भा खा नि ने खाद्यान्न पर वैट लगाया था, तदनुसार सम्बन्धित जि शि अ द्वारा इसका भुगतान किया गया। 2010-15 के दौरान राज्य के जिला नोडल कार्यालयों द्वारा ₹ 2.70 करोड़ का भुगतान वैट के रूप में किया गया जिसमें से ₹ 1.15 करोड़ चयनित जिलों³⁷ से सम्बन्धित थे। विभाग द्वारा वैट का उक्त भुगतान अनियमित था।

राज्य सरकार द्वारा बताया गया (नवम्बर 2015) कि प्रकरण की जांच की जायेगी तथा सम्बन्धित अधिकारियों को आवश्यक निर्देश जारी किए जायेंगे।

1.3.7.5 ब्याज का लेखांकन न किया जाना

म भो की दिशा-निर्देशिका के अनुच्छेद 5.1 (9) में यह उपबन्धित है कि राज्य सरकार के पास उपलब्ध विगत वर्ष के अव्ययित शेष के आधार पर ही प्रथम किश्त अवमुक्त की जाएगी तथा सभी स्तरों पर जैसे राज्य, जनपद, विकासखण्ड व विद्यालय में, शेष धनराशियों को संज्ञान में लेने के बाद ही अव्ययित शेष निकाले जाएंगे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-15 की अवधि में राज्य स्तर पर ₹ 3.27 करोड़ व चयनित जनपदों में ₹ 4.82 करोड़³⁸ की धनराशि जो अनुदानों पर ब्याज के रूप में अर्जित हुई थी, की सूचना उपयोगिता प्रमाण पत्रों के द्वारा मंत्रालय को नहीं दी गई ताकि इसे भविष्य में अवमुक्त की जाने वाली धनराशियों में समायोजित किया जा सके।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में आश्वस्त किया गया कि अर्जित ब्याज को व्यवहार में लाने हेतु भा स से स्पष्ट निर्देश प्राप्त किए जायेंगे।

उत्तर दिशा-निर्देशिका के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था क्योंकि सभी स्तरों से संकलित किए जाने के बाद ही राज्य सरकार के पास उपलब्ध अव्ययित शेषों की सूचना मंत्रालय को दी जानी थी। उपार्जित ब्याज भी अव्ययित शेषों का भाग होने के कारण भा स को इसके बारे में भी अवगत कराया जाना था। परिणामस्वरूप, रा प का एवं चयनित जनपदों के स्तर पर ₹ 8.09 करोड़³⁹ के ब्याज का अवरोधन हुआ।

³⁷ अल्मोड़ा ₹ 0.25 करोड़, देहरादून ₹ 0.26 करोड़, टिहरी ₹ 0.26 करोड़ एवं उधमसिंह नगर, ₹ 0.38 करोड़।

³⁸ अल्मोड़ा ₹ 1.05 करोड़, देहरादून ₹ 0.86 करोड़, टिहरी ₹ 0.78 करोड़ एवं उधमसिंह नगर, ₹ 2.13 करोड़।

³⁹ राज्य स्तर पर : ₹ 3.27 करोड़ एवं चयनित जनपद स्तर पर : ₹ 4.82 करोड़।

1.3.7.6 एल.पी.जी. सब्सिडी की अनियमित अवमुक्ति

भा स द्वारा सितम्बर 2012 में एल.पी.जी. सब्सिडी समाप्त किए जाने के बाद राज्य सरकार द्वारा बिना सब्सिडी के एल.पी.जी. सिलेण्डरों की अधिप्राप्ति पर व्यय की गई अतिरिक्त धनराशि की प्रतिपूर्ति की मांग पर 2012-14 के दौरान भा स ने केन्द्रीय सहायता के रूप में ₹ 7.11 करोड़ अवमुक्त किए। निधियों को अवमुक्त किए जाने के समय भा स ने स्पष्ट निर्देश जारी किए थे कि जिला स्तर पर म भो योजना के प्रभारी अधिकारी द्वारा बिलों के प्रमाणीकरण के वास्तविक आधार पर ही अतिरिक्त लागत की प्रतिपूर्ति की जाएगी।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि बिना सब्सिडी के एल.पी.जी. की प्रतिपूर्ति की किसी भी जनपद द्वारा मांग नहीं की गई थी परन्तु रा प का द्वारा वर्ष 2013-14 के दौरान उक्त व्यय की पूर्ति हेतु, जनपद के विद्यालयों में छात्रों की संख्या तथा विद्यालय दिवसों की संख्या पर आधारित आवश्यक गैस सिलेंडरों की गणना⁴⁰ के अनुसार, 25 प्रतिशत राज्यांश मिलाते हुए ₹ 9.44 करोड़ जनपदों को अवमुक्त किए गए। बिना सब्सिडी के गैस सिलेंडर खरीदे जाने की वास्तविकता को जाने बिना यह निधियां तदानुसार विद्यालयों को उपलब्ध कराई गई। चयनित जनपदों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 16.07 लाख उन विद्यालयों को भी अवमुक्त हुए जहां गैस संयोजन उपलब्ध ही नहीं था।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में बताया गया कि भविष्य में सम्बन्धित जनपदों/ विद्यालयों से मांग प्राप्त करने के उपरान्त एल.पी.जी. सब्सिडी से सम्बन्धित निधियां निर्गत की जाएगी।

1.3.8 क्रियान्वयन

1.3.8.1 खाद्यान्न का आवंटन, अधिप्राप्ति, वितरण व आपूर्ति

जनपदवार पात्रता प्राप्त विद्यालयों में नामांकन आंकड़ों के आधार पर भा स खाद्यान्न आवंटित करती है। खाद्यान्न के आवंटन, भा खा नि से उठान तथा उपभोग किए गए खाद्यान्न का विवरण निम्नवत् है :

तालिका-1.3.3

प्राथमिक व उच्च प्राथमिक विद्यालयों में खाद्यान्न का विवरण

(मात्रा मी.टन में)

वर्ष	आवंटन	प्रारम्भिक शेष	भारतीय खाद्य निगम से उठान	कुल उपलब्ध	विद्यालयों को अवमुक्त	अन्तिम शेष
2010-11	23,214.41	1,038.92	21,134.36	22,173.28	21,345.21	828.07
2011-12	23,531.40	828.07	21,655.80	22,483.87	22,095.81	388.06
2012-13	24,235.45	388.06	22,777.52	23,165.58	22,112.36	1,053.22
2013-14	23,776.04	1,053.22	21,460.22	22,513.44	21,391.38	1,122.06
2014-15	20,679.32	1,122.06	18,816.22	19,938.28	19,769.85	168.43

स्रोत: रा प का, म भो प्रकोष्ठ

यह अवलोकित हुआ कि राज्य द्वारा 2010-15 के दौरान आवंटित खाद्यान्न का उठान 90 से 94 प्रतिशत तक किया गया तथा शेष रद्द हुआ। साथ में, इसी अवधि में कुल उपलब्ध खाद्यान्न में से जो विद्यालयों को वास्तव में अवमुक्त किया गया, वह 95 से 99 प्रतिशत तक रहा। हांलाकि, यह

⁴⁰ एक एल पी जी सिलेण्डर की खपत 30 विद्यालय दिवसों में 26 बच्चों हेतु।

देखा गया कि विद्यालय स्तर पर खाद्यान्न की वास्तविक खपत किसी भी स्तर पर संकलित नहीं की जा रही थी तथा जि शि अ प्रारंभिक शिक्षा द्वारा जि पू अ से प्राप्त की गई खाद्यान्न की मात्रा का ही उपभोग दर्शाया गया जिसके परिणामस्वरूप भा स को गलत विवरण भेजा जा रहा था। चयनित जनपदों में खाद्यान्न की वास्तविक खपत यथा जि शि अ द्वारा उठान एवं विद्यालयों की आपूर्ति विश्लेषित की गई। जिसमें पाया गया कि 2010-15 की अवधि में देहरादून के विद्यालयों को 68.22 मी.टन खाद्यान्न की अधिक आपूर्ति की गई। दूसरी ओर, इसी अवधि में उच्च प्राथमिक विद्यालयों को 228.17 मी.टन खाद्यान्न की कम आपूर्ति की गयी। टिहरी व उधमसिंह नगर जनपदों के प्राथमिक विद्यालयों में क्रमशः 366.50 मी.टन. व 551.63 मी.टन तथा उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 447.71 मी.टन तथा 618.67 मी.टन चावल की कम आपूर्ति पाई गई। इसी तरह 2010-15 की अवधि में जनपद अल्मोड़ा के प्राथमिक व उच्च प्राथमिक विद्यालयों में क्रमशः 603.24 मी.टन व 157.77 मी.टन की अतिरिक्त आपूर्ति हुई।

विद्यालय स्तर पर वास्तविक खपत को संकलित न किए जाने के प्रचलन को, जनपदों में विद्यालयों को कम व अधिक आपूर्ति के मामलों हेतु जिम्मेदार ठहराया जा सकता है जिससे विद्यालय स्तर पर नियोजन एवं वास्तविक आवश्यकता का पूर्वानुमान प्रभावित होता है।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में अवगत कराया गया कि विद्यालय स्तर पर खाद्यान्न की वास्तविक खपत को आगणित करने हेतु राज्य में स प्र प्र के अर्न्तगत आंकड़ों का संकलन प्रारम्भ कर दिया गया है।

1.3.8.2 अग्रिम भण्डार की उपलब्धता

मार्ग निर्देशिका के अनुसार राज्य को यह सुनिश्चित करना था कि प्रत्येक विद्यालय में खाद्यान्न का न्यूनतम एक माह का अग्रिम भण्डारण उपलब्ध रहे। चयनित जनपदों में चयनित विद्यालयों के भौतिक परीक्षण के दौरान पाया गया कि आच्छादित अवधि में अग्रिम भण्डारण की उपलब्धता, जो अप्रत्याशित अनिवार्यताओं के कारण व्यवधानों से बचने हेतु आवश्यक थी, सुनिश्चित नहीं की गई। परिणामस्वरूप मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराए जाने में व्यवधान पड़ा जिसकी चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गई है।

1.3.8.3 मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराने में व्यवधान

राज्य में सभी पात्र विद्यालयों में खाद्यान्न की निर्बाध आपूर्ति सुनिश्चित करना राज्य तथा जिला नोडल कार्यालयों का उत्तरदायित्व था। चार चयनित जनपदों में विद्यालयों के भौतिक निरीक्षण में बच्चों को मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराए जाने में काफी व्यवधान पाया गया। देहरादून में नमूना जांच के अर्न्तगत 30 में से 14 विद्यालयों में व्यवधान पाया गया और यह व्यवधान 2014-15 में 69 दिनों तक रहा। इसी प्रकार अल्मोड़ा, टिहरी व उधमसिंह नगर में प्रति जनपद 30 विद्यालयों के नमूना जांच में क्रमशः नौ, 15 व 12 विद्यालयों में व्यवधान पाया गया और इस व्यवधान की अवधि 2010-11 में 49 दिनों तक रही।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में आवश्यकतया किया गया कि खाद्य एवं आपूर्ति विभाग को अग्रिम भण्डार की समस्या पर विचार करने तथा खाद्यान्न उपलब्ध कराने में व्यवधान को रोकने हेतु निर्देशित किया जाएगा।

1.3.8.4 खाद्यान्न की गुणवत्ता

योजना की मार्ग-निर्देशिका के अनुसार भा खा नि को सर्वोत्तम गुणवत्ता का उपलब्ध खाद्यान्न, जो किसी भी सूरत में कम से कम अच्छी औसत गुणवत्ता (अ औ गु) का हो, निर्गत करना था। इसकी सुनिश्चितता भा खा नि के प्रतिनिधि तथा जिलाधिकारी द्वारा मनोनीत सदस्य के गठित दल के संयुक्त निरीक्षण के द्वारा की जानी थी। इसके अतिरिक्त, आपूर्ति खाद्यान्न के नमूने प्रत्येक स्तर पर रखे जाने थे तथा तीन महीने तक बरकरार रखने थे ताकि यदि आवश्यकता पड़े तो इनका परीक्षण किया जा सके।

चयनित जनपदों में अभिलेखों की जांच के दौरान पाया गया कि वर्णित उद्देश्य हेतु जिलाधिकारी द्वारा कोई प्रतिनिधि मनोनीत नहीं किया गया था, अतः अ औ गु के संबंध में कभी भी कोई निरीक्षण नहीं किया जा सका तथा खाद्यान्न के नमूनों के अभाव में खाद्यान्न की गुणवत्ता कभी भी परखी नहीं गई। गुणवत्ता निरीक्षण का अभाव, योजना के अंतर्गत विद्यालयों में वितरित भोजन की गुणवत्ता पर संदेह उत्पन्न करता है।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में बताया गया कि लेखापरीक्षा दृष्टान्त के आधार पर जनपदों में दल गठित किए गए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कम से कम अच्छी औसत गुणवत्ता के चावल बच्चों को उपलब्ध कराए जा रहे हैं।

1.3.8.5 चावल के बोरो में कम चावल आपूर्ति करना

अल्मोड़ा, देहरादून व ऊधमसिंह नगर में विद्यालयों के निरीक्षण के दौरान 16 विद्यालयों में चावल के 50 किलो बोरो का यादृच्छिकता से वजन कराया गया। उक्त बोरो में पांच से 10 किलो तक की सामग्री कम पाई गई। सम्बन्धित प्रधानाचार्यों ने बताया कि कभी भी मध्याह्न भोजन के चावल का वजन सस्ते गल्ले के दुकानदारों द्वारा आपूर्ति करते समय नहीं किया गया परन्तु भविष्य में चावल प्राप्त करने से पूर्व इसका वजन किया जाएगा। अतः नामोदिष्ट अधिकारियों की जाँच के अभाव में विभिन्न स्तरों पर खाद्यान्न की चोरी की संभावना काफी हद तक है।

यह मुद्दा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में उठाया गया और राज्य सरकार ने में कम चावल आपूर्ति किए जाने के संबंध में जांच करने हेतु जि पू अ को निर्देश जारी करने का आश्वासन दिया।

1.3.8.6 सूक्ष्म पोषक तत्वों तथा स्वास्थ्य परीक्षणों का प्रावधान

(i) योजना की मार्ग-निर्देशिका में यह वर्णित है कि कार्यक्रम कृमिनाशक दवाइयों के छमाही खुराकों व विटामिन-ए के अनुपूरकों तथा साप्ताहिक दिए जाने वाले आयरन, जिंक व फॉलिक एसिड तथा स्थानीय व सामान्य कमियों के आधार पर अन्य उपयुक्त अनुपूरकों से पूरित किया जाना चाहिए। हालांकि यह पाया गया कि 2010-15 के दौरान बच्चों को आवश्यकतानुसार सूक्ष्म पोषक तत्व तथा अन्य अनुपूरक नहीं दिए गए। चयनित जनपदों में बच्चों में कृमिनाशक दवाइयों का वितरण मात्र छः से 35 प्रतिशत के बीच रहा। सिर्फ टिहरी व ऊधमसिंह नगर में क्रमशः 2010-11 व 2011-12 में विटामिन-ए अनुपूरक का वितरण किया गया जो नाम-मात्र का था। भा स से चयनित जनपदों में दवाइयां/सूक्ष्म पोषक तत्व क्रय किए जाने हेतु 2010-15 के दौरान प्राप्त ₹ 1.46 करोड़ में से मात्र ₹ 46.88 लाख ही वर्णित उद्देश्य हेतु उपयोग में आए गए।

(ii) वर्ष 2012-13 तक प्राथमिक व उच्च प्राथमिक विद्यालयों में वर्ष में दो बार बच्चों का स्वास्थ्य परीक्षण करवाना है तथा इसके उपरान्त राष्ट्रीय बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम (रा बा स्वा का) के अन्तर्गत वर्ष में एक बार बच्चों का स्वास्थ्य परीक्षण किए जाने का लक्ष्य था। हालांकि, यह पाया गया कि चयनित जनपदों के विद्यालयों में 2010-13 की अवधि में कराए गए चिकित्सा परीक्षणों का प्रतिशत 21 से 46 के बीच रहा। आगे, 2012-13 तक स्वास्थ्य परीक्षण करने हेतु दलों का गठन आवश्यकतानुसार नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप विद्यालयों में स्वास्थ्य परीक्षण का संचालन करने में कमी रही।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में लेखा परीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुये आश्वस्त किया गया कि स्वास्थ्य विभाग को इस संबंध में उचित समन्वय स्थापित करने हेतु निर्देशित किया जाएगा।

1.3.8.7 भोजन की पोषक शक्ति

बच्चों की पौष्टिक स्थिति में सुधार लाने के उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु योजना में कई भोजन सामग्रियों की विभिन्न मात्राओं में 450 कैलोरी व 12 ग्राम प्रोटीन के पोषक तत्वों से युक्त पका भोजन उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गई थी। तदनुसार, वर्ष 2014-15 के लिए भोजन पकाने की लागत⁴¹ प्राथमिक स्तर पर ₹ 3.59 तथा उच्च प्राथमिक स्तर पर ₹ 5.38 प्रति बच्चा प्रतिदिन की दर से तय की गयी थी।

विद्यालयों के निरीक्षण के दौरान अभिलेखों की जांच में पाया गया कि अनुमन्य भोजन पकाने की लागत पूरी व्यय करने के उपरान्त भी बच्चों को आवश्यक मात्रा में आहार उपलब्ध नहीं कराया जा रहा था। विद्यालयों द्वारा स्वीकार किया गया कि अपेक्षित मात्रा में भोजन उपलब्ध कराने हेतु भोजन पकाने की लागत पर्याप्त नहीं थी।

यह मुद्दा सम्बन्धित जि शि अ के समक्ष उठाया गया जिन्होंने मध्याह्न भोजन की अनुमन्य भोजन सामग्रियों की वर्तमान बाजार दरों का वर्ष 2014-15 की निर्धारित दरों के साथ तुलना की। इस तुलना में देखा गया कि अनुमन्य सामग्रियों की बाजार दरें निर्धारित दरों से प्राथमिक स्तर पर 49 से 71 प्रतिशत और उच्च प्राथमिक स्तर पर 55 से 73 प्रतिशत अधिक थीं। चूंकि, छात्रों को भोजन पकाने की लागत की अनुमोदित दरों के आधार पर मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराया जा रहा था, जो इस हद तक अपर्याप्त था कि इसमें दिए गए पोषणाहार के साथ समझौता किए जाने की बहुत अधिक सम्भावना प्रतीत होती है।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में बताया गया कि यह मुद्दा पी ए बी बोर्ड के समक्ष उठाया जाएगा।

1.3.8.8 आंकड़ों में भिन्नता

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार भारतीय खाद्य निगम (भा खा नि)/सम्भागीय खाद्य निगम (स खा नि) के गोदामों से खाद्यान्न के उठान तथा विद्यालय स्तर तक उसको पहुंचाये जाने का दायित्व सम्बन्धित जनपदों के जि पू अ पर था। भा खा नि को खाद्यान्न के उठान का भुगतान

⁴¹ भोजन पकाने की लागत में दालें, सब्जियां, तेल एवं घी, नमक, मसाले एवं ईंधन शामिल है।

समय से करने का दायित्व सम्बन्धित जि शि अ को सौंपा गया था। चयनित जिलों के शि अ का के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि जि पू अ द्वारा खाद्यान्न का उठान भा खा नि के देयकों में दावा की गई मात्रा के अनुरूप नहीं था क्योंकि वर्ष 2010-15 के दौरान भा खा नि द्वारा दावा की गई मात्रा से अल्मोड़ा व देहरादून के जि पू अ ने क्रमशः 337.82 मी.टन व 377.75 मी. टन चावल का अधिक उठान किया था। वहीं, वर्ष 2010-15 के दौरान टिहरी व ऊधमसिंह नगर के जि पू अ ने भा खा नि द्वारा दावा की गई मात्रा से क्रमशः 61.40 मी. टन व 21.37 मी.टन चावल का कम उठान किया था। इससे विभाग द्वारा आंकड़ों के रखरखाव का भा खा नि के आंकड़ों के रखरखाव से भिन्न होना प्रदर्शित होता है। भा खा नि व जि पू अ के आंकड़ों में भिन्नता के कारण खाद्यान्न की चोरी का खतरा बढ़ सकता है।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में बताया गया कि जि शि अ/जि पू अ को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे कि वे भा खा नि को भुगतान करने से पूर्व आंकड़ों का मिलान करें।

1.3.8.9 भोजनालय सह भण्डार

आवश्यक बुनियादी ढांचे का प्रावधान म भो कार्यक्रम के घटकों में से एक है। इसमें भोजनालय सह भण्डार, रसोई उपकरण तथा भोजन को गुणात्मक व स्वच्छ तरीके से तैयार करने हेतु खाना पकाने/पानी पीने आदि के लिए पर्याप्त पानी की आपूर्ति शामिल है। 2010-15 के दौरान भा स ने भोजनालय सह भण्डार के निर्माण हेतु ₹ 143.60 करोड़ तथा रसोई उपकरणों के क्रय करने हेतु ₹ 8.06 करोड़ की सहायता प्रदान की। रा प का ने राज्यांश को शामिल किए जाने के उपरान्त आच्छादित अवधि में 10,948 भोजनालय सह भण्डार के निर्माण हेतु जनपदों को ₹ 159.96 करोड़ अवमुक्त किए।

जांच के दौरान पाया गया कि मात्र 9.40 प्रतिशत भोजनालय ही समय से पूर्ण हो पाए। अधिकांश भोजनालय (69.42 प्रतिशत) विलम्ब से पूर्ण हुए तथा 21.18 प्रतिशत स्वीकृत भोजनालय मार्च 2015 तक पूर्ण होने शेष थे। विवरण निम्नवत् है :

तालिका-1.3.4

वर्ष	स्वीकृत इकाईयों की संख्या	पूर्ण हुई इकाईयों की संख्या		पूर्ण होने को शेष
		समय से पूर्ण	विलम्ब से पूर्ण	
2010-11	3,807	919	2,828	60
2011-12	4,868	68	3,711	1,089
2012-13	2,267	42	1,075	1,150
2013-14	26	02	0	24
2014-15	0	0	0	0
योग	10,968	1,031	7,614	2,323

स्रोत: रा प का, म भो प्रकोष्ठ

प्रत्येक चयनित जनपद में 30 चयनित विद्यालयों का भौतिक निरीक्षण भी किया गया और उक्त विद्यालयों में भोजनालय से सम्बन्धित पाई गई विसंगतियों का विवरण निम्नवत् है:

➤ अल्मोड़ा में सात विद्यालय, देहरादून व टिहरी में एक-एक विद्यालय तथा ऊधमसिंह नगर में दो विद्यालय भोजनालय सह भण्डार की सुविधा से वंचित थे। इन विद्यालयों में म भो पकाने व खाद्यान्न के भण्डारण हेतु कक्षा-कक्षों का प्रयोग किया जा रहा था जैसा कि साथ के चित्र में दृष्टिगत है। अल्मोड़ा में 20, देहरादून में 25, टिहरी में आठ तथा ऊधमसिंह नगर के सभी 30 विद्यालयों में रसोई उपकरण अपर्याप्त थे। बच्चों को भोजन ग्रहण करने हेतु अपने घरों से थालियां लानी पड़ती थीं। अल्मोड़ा व देहरादून में दो-दो विद्यालयों में तथा टिहरी के छः विद्यालयों में पेयजल की सुविधा नहीं थी।



उच्च प्राथमिक विद्यालय,गोपालधारा,अल्मोड़ा

➤ चयनित विद्यालयों के भौतिक निरीक्षण में यह भी पाया गया कि अल्मोड़ा व ऊधमसिंह नगर के 50 प्रतिशत, देहरादून के 36 प्रतिशत और टिहरी के 42 प्रतिशत विद्यालयों में रसोई गैस का संयोजन नहीं था। परिणामतः, इन विद्यालयों में भोजन लकड़ी के चूल्हों पर पकाया जा रहा था जैसा कि साथ के चित्र में स्पष्ट है।



राजकीय प्राथमिक विद्यालय, भुजान,अल्मोड़ा

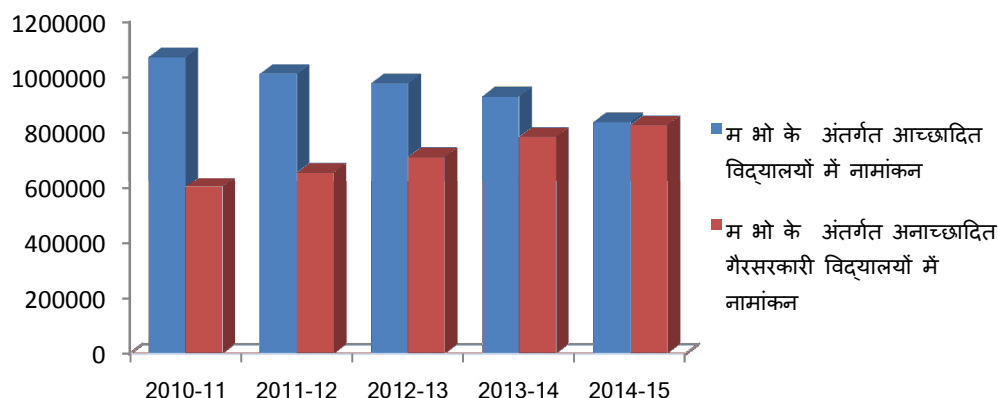
बुनियादी ढांचे का अभाव विद्यालय स्तर पर योजना को क्रियान्वित करने में बाधाओं को बढ़ाने के साथ-साथ विद्यार्थियों की रुचि व नामांकन स्तर बनाए रखने तथा दिये जा रहे भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने में हतोत्साहित करता है। राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया गया कि कमियों को दूर करने हेतु आवश्यक कदम उठाये जायेंगे।

1.3.9 उद्देश्यों की प्राप्ति: नामांकन एवं ठहराव में सुधार

1.3.9.1 विद्यालयों में नामांकन पर प्रभाव

बच्चों को विद्यालयों की तरफ आकर्षित करने के उद्देश्य से म भो योजना प्रारम्भ की गई थी एवं इस प्रकार विद्यालयों में नामांकन में सुधार लाया जाना था। रा प का के अभिलेखों की संवीक्षा में वर्ष 2010-15 की अवधि में म भो योजना से आच्छादित विद्यालयों में घटते हुये नामांकन की प्रवृत्ति परिलक्षित हुई एवं विगत पांच वर्षों की अवधि में वास्तविक नामांकन 22 प्रतिशत कम हुआ। इसी दौरान म भो योजना से अनाच्छादित गैर सरकारी विद्यालयों के नामांकन में 37 प्रतिशत बढोत्तरी हुई जिसको निम्न चार्ट में देखा जा सकता है :

चार्ट-1.3.1



स्रोत: रा.प.का, म.भो.प्रकोष्ठ एवं जिला सूचना प्रणाली शिक्षा हेतु (जि.सू.प्र.शि)

इससे परिलक्षित होता है कि म.भो.स्वयं में इतना सफल नहीं रहा था जितनी परिकल्पना की गई थी। यह भी देखा गया कि राज्य स्तर पर विद्यालय से बाहर बच्चे वर्ष 2010-11 में 5.44 प्रतिशत से वर्ष 2014-15 तक 1.25 प्रतिशत तक घटे। एक बार पुनः गैर सरकारी विद्यालयों में जिनमें म.भो.की सुविधा नहीं थी, नामांकन में तीव्र वृद्धि इसी का परिणाम थी जिसको उपरोक्त चार्ट में देखा जा सकता है। इससे स्पष्ट होता है कि सरकारी विद्यालयों में नामांकन बढ़ाने हेतु शिक्षा की गुणवत्ता पर जोर दिये बिना सिर्फ म.भो.पर्याप्त साधन नहीं हैं।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में राज्य सरकार ने, तथ्यों को स्वीकार करते हुए, बताया कि वित्तीय स्थिति में सुधार होने पर लोग सरकारी विद्यालयों के स्थान पर गैर सरकारी विद्यालयों में नामांकन को प्राथमिकता देते हैं।

1.3.9.2 प्रतिधारण पर प्रभाव

मध्याह्न भोजन के क्रियान्वयन के बावजूद विगत वर्षों में कक्षा-I से कक्षा-V तक के छात्र जो निष्क्रामित हुए निम्न तालिका में दर्शाये गये हैं :

तालिका-1.3.5

वर्ष	नामांकन (संख्या में)				
	कक्षा-I	कक्षा-II	कक्षा-III	कक्षा-IV	कक्षा-V
2010-11	1,37,719	1,23,257	1,19,571	1,19,229	1,26,489
2011-12	1,21,681	1,19,516	1,15,623	1,11,913	1,18,226
2012-13	1,09,471	1,09,945	1,13,610	1,09,824	1,15,878
2013-14	1,04,410	1,01,779	1,04,595	1,07,895	1,05,469
2014-15	99,777	99,528	98,943	1,00,839	1,04,513

स्रोत : रा.प.का, म.भो.प्रकोष्ठ

वर्ष 2010-11 में कक्षा-1 में नामांकित 1,37,719 छात्रों में से मात्र 1,04,513 छात्र (जैसा कि तालिका में छायांकित स्थान में दर्शाया गया है) ही वर्ष 2014-15 तक कक्षा- V में प्रतिधारित किए जा सके। इस प्रकार विभाग 2010-15 की अवधि में 33,206 (24 प्रतिशत) छात्रों को प्रतिधारित करने में असफल रहा।

आगे, निरीक्षणों में आच्छादित 120 विद्यालयों में 2010-15 की अवधि में 2,746 विद्यार्थियों का विद्यालयों से निष्क्रामण हुआ। जनपदों में निष्क्रामण का अनुपात 11 से 36 प्रतिशत रहा जो निम्न तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका-1.3.6

जनपद	विद्यालयों की संख्या	नामांकन	डापआउट- की संख्या	प्रतिशतता
अल्मोड़ा	30	2,364	853	36
देहरादून	30	4,435	690	16
टिहरी	30	2,536	457	18
ऊधमसिंह नगर	30	7,029	746	11
योग	120	16,364	2,746	17

स्रोत : चयनित विद्यालय

चयनित जनपदों में निष्क्रामण की अधिक दर से एक बार फिर यह पुष्टि होती है कि योजना अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में ज्यादा सफल नहीं रही, जैसा कि पूर्व के प्रस्तरों में इंगित किया गया है।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा अवगत कराया कि छात्रों के प्रतिधारण व निष्क्रामण को जांचने हेतु बाल लक्ष्यानुसरण पद्धति प्रारम्भ की गयी है।

1.3.9.3 अध्यापन पर प्रतिकूल प्रभाव

कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों में उल्लिखित है कि किसी भी दशा में अध्यापकों को भोजन पकाने के क्रिया-कलापों के पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी 30-40 मिनट प्रतिदिन (प्रति सप्ताह चार घण्टे) से अधिक नहीं दी जानी चाहिए। चयनित विद्यालयों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि अधिकांश विद्यालयों में मात्र एक से दो अध्यापक थे एवं अध्यापन कार्मिक कार्यक्रम क्रियाविधियों में औसत नौ से 12 घण्टे संलग्न थे। इससे अध्यापन कार्य प्रतिकूल रूप से प्रभावित होता है जैसा कि विशेषकर प्राथमिक विद्यालयों के अध्यापन कार्मिकों द्वारा स्वीकार किया गया।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान राज्य सरकार ने अवगत कराया कि सामाजिक सहयोग प्राप्त कर प्रभावी ढंग से भोजन बनाना, परोसना तथा सफाई प्रचालन सुनिश्चित किए जाने हेतु विद्यालय प्रबंधन को निर्देशित किया जाएगा ताकि अध्यापक केवल छात्रों की शिक्षा पर ध्यान केन्द्रित कर सकें।

1.3.10 आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण

1.3.10.1 आन्तरिक नियंत्रण

आन्तरिक नियंत्रण एक ऐसा प्रबंधन उपकरण है जो उचित आश्वासन प्रदान करता है कि उद्देश्यों की प्राप्ति एक किफायती, कुशल एवं प्रभावी ढंग से हासिल की जा रही है। यह मुख्य रूप से उचित नियंत्रण पर्यावरण एवं वांछित नियंत्रण क्रिया-कलापों के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा द्वारा नमूना-परीक्षित जिलों में आन्तरिक नियंत्रण से सम्बन्धित पाई गई कमियां निम्नानुसार है :

- नमूना-परीक्षित विद्यालयों में खाद्यान्न से सम्बन्धित भंडार पंजिकाओं का रखरखाव नहीं किया जा रहा था।
 - खाद्यान्न के साथ-साथ निधियों के लेखा अभिलेखों का रखरखाव भी विद्यालय, खण्ड एवं जनपद स्तर पर नहीं किया गया था।
 - विभाग के अन्तर्गत मध्याह्न भोजन योजना हेतु आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग नहीं था जिस कारण महत्वपूर्ण अभिलेखों का रखरखाव न किया जाना तथा लेखाकंन में कमियां प्राधिकारियों के संज्ञान में नहीं आ पायीं।
 - ऊधमसिंह नगर में विद्यालयों/मदरसों के भौतिक निरीक्षण के दौरान दो मदरसों का लेखापरीक्षा दल द्वारा निरीक्षण किया जाना निर्धारित था, परन्तु एक मदरसे द्वारा निरीक्षण कराने से मना कर दिया गया एवं दूसरे मदरसे में निरीक्षण की तिथि पर कोई अध्यापक उपस्थित नहीं था। अतः दोनों मदरसों के अभिलेखों की संवीक्षा नहीं की जा सकी।
- निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान राज्य सरकार ने अवगत कराया कि अभिलेखों के उचित रखरखाव हेतु प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जा रहे थे। दो मदरसों द्वारा लेखापरीक्षा हेतु मना किए जाने के संबंध में बताया गया कि सम्बन्धित संस्थाओं का निरीक्षण करने व उन से स्पष्टीकरण मांगने हेतु जिला स्तर के अधिकारियों को निर्देश जारी किए जायेंगे।

1.3.10.2 शिकायत निवारण तंत्र की निष्क्रियता

योजना के दिशा-निर्देशों में परिकल्पित है कि राज्य लोक शिकायत निवारण हेतु समर्पित तंत्र भी विकसित करेगा। रा प का की नमूना परीक्षा के दौरान पाया गया कि शिकायत निवारण से सम्बन्धित दिशा-निर्देश बनाये (जुलाई 2012) गये थे परन्तु प्राप्त शिकायतों एवं की गई जांच एवं उनके निपटान से सम्बन्धित 2010-15 की अवधि में कोई आंकड़ों का रा प का स्तर पर रखरखाव नहीं किया गया था। हालांकि, म भो प्रकोष्ठ में वर्ष 2014-15 में 20 शिकायतें टोल-फ्री नम्बर पर प्राप्त हुई थीं जिनका विधिवत् निपटान किया गया था। चयनित जनपदों की नमूना जांच के दौरान भी यह पाया गया कि शिकायतों की प्राप्ति एवं निपटान से सम्बन्धित अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया गया था। निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान राज्य सरकार ने आश्वासन दिया कि शिकायत निवारण तंत्र को सुदृढ़ किया जायेगा।

1.3.10.3 सूचना प्रबंधन प्रणाली

योजना के अनुसार विभाग द्वारा योजना के लागू करने में राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (रा सू वि के) की परामर्श से निष्पादन की समुचित निगरानी हेतु एक कम्प्यूटरीकृत सूचना प्रबंधन प्रणाली (सू प्र प्र) विकसित की जानी थी।

यह संज्ञान में आया कि राज्य में इस सूचना प्रणाली की शुरुआत 2012-13 से की गई थी परन्तु इस प्रणाली के अन्तर्गत आंकड़ों को नियमित रूप से दर्ज किया जाना वर्ष 2014-15 से ही प्रारम्भ किया जा सका। उसी अनुसार वर्ष 2015-16 की वार्षिक योजना पहली बार वर्ष 2014-15 के सू प्र प्र आंकड़ों के आधार पर तैयार की गई, जो वर्ष 2014-15 तक जि स प्र शि के आंकड़ों के आधार पर तैयार किया जाता था।

यह भी संज्ञान में आया कि खण्ड एवं जनपद स्तरों पर सम्बन्धित विद्यालयों द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के प्रति परीक्षण की कोई क्रियाविधि नहीं थी। जिसके परिणामस्वरूप विभिन्न विद्यालयों के पास उक्त वर्ष में उपलब्ध निधियों एवं खाद्यान्न से अधिक उपयोगित दर्शाया गया था। इस प्रकार वेब पोर्टल पर अपलोड हुए आंकड़े अवास्तविक थे एवं हर स्तर पर विभागीय प्राधिकारियों द्वारा अनुश्रवण की कमी को इंगित करते हैं।

निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) के दौरान राज्य सरकार ने बताया कि उक्त डाटा की यथार्थता को सुनिश्चित करने के लिए विद्यालयों के डाटा का, सूचना प्रबंधन प्रणाली के पोर्टल पर अपलोड करने से पूर्व, प्रतिपरीक्षण कराया जायेगा।

1.3.10.4 बैठकों की संख्या में कमी

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार प्राथमिक शिक्षा के सर्वभौमिकरण के लक्ष्य हेतु सामुदायिक समर्थन उत्पन्न करने हेतु खण्ड, जनपद एवं राज्य स्तर पर, पर्यवेक्षण, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण समितियां गठित की जायेंगी। राज्य स्तर की क्रि एवं अ स से छः माह में कम से कम एक बार एवं जनपद एवं खण्ड स्तर की क्रि एवं अ स से प्रत्येक तिमाही में बैठक आयोजित किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि सभी स्तरों पर आयोजित की गई बैठकों की संख्या निर्धारित संख्या से अत्यधिक कम थी। निर्धारित संख्या के विरुद्ध खण्ड स्तर पर आयोजित बैठकें 10 प्रतिशत, जिले स्तर पर 25 प्रतिशत एवं राज्य स्तर पर 70 प्रतिशत प्रतिवेदन अवधि में रही।

कार्यक्रम के क्रियान्वयन के मूल्यांकन हेतु एवं सतही स्तर पर क्रियान्वयन के दौरान पाई गई कमियों में सुधार किये जाने हेतु कोई सक्रिय फीड बैक प्रणाली न होने के कारण विभिन्न क्रियान्वयन एजेन्सियों के मार्गदर्शक, कार्यक्रम के क्रियान्वयन का अनुश्रवण, इसके प्रभाव का आंकलन एवं सुधारात्मक कदम उठाये जाने सम्बन्धी उद्देश्य अप्राप्त रहे।

1.3.10.5 पर्यवेक्षण एवं निरीक्षणों में कमी

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार को निरीक्षण कार्यक्रम स्थापित करना था जो प्रत्येक तिमाही में औसतन 25 प्रतिशत प्राथमिक विद्यालयों को आच्छादित करेगा। राज्य सरकार के निर्देशानुसार (जनवरी 2009), योजना के तत्काल एवं प्रभावी अनुश्रवण हेतु जनपद एवं खण्ड स्तर के विभिन्न विभागों के प्रशासनिक अधिकारियों को भी शामिल किया गया था एवं एक वर्ष के दौरान कम से कम अनुश्रवण लक्ष्यों हेतु एक कैलेंडर भी तय किया गया था। हालांकि, चयनित जनपदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि देहरादून में 2010-15 की अवधि में पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण से सम्बन्धित सूचना का रखरखाव नहीं किया गया था एवं उधमसिंह नगर के विद्यालयों में वर्ष 2013-14 तक पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण नहीं किये गये थे। हालांकि, वर्ष 2014-15 में पांच प्रतिशत विद्यालयों का निरीक्षण किया गया। अल्मोड़ा एवं टिहरी में समीक्षा अवधि में क्रमशः दो से 25 प्रतिशत एवं 12 प्रतिशत से 16 प्रतिशत विद्यालयों का निरीक्षण किया गया। यह भी पाया गया कि 2010-15 की अवधि में न तो किये गये निरीक्षणों से सम्बन्धित निरीक्षण प्रतिवेदन ही तैयार किये गये और न ही जनपद क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण समितियों को जमा किये गये जिसके परिणामस्वरूप विद्यालयों

को खाद्यान्न की अनियमित आपूर्ति, लो वि प्र के मालिकों द्वारा चावल के बोरो में कम चावल की आपूर्ति एवं विद्यालयों में अनियमित स्वास्थ्य परीक्षाओं पर नियंत्रण नहीं रखा जा सका।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में अवगत कराया गया कि पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण से सम्बन्धित प्रारूप का अतिशीघ्र अन्तिमीकरण किया जायेगा।

1.3.10.6 योजना का गैर मूल्यांकन

योजना के अनुसार प्रबन्धन, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन (प्र अ एवं मू) पर होने वाले व्यय में खाद्यान्न, परिवहन लागत एवं कुकिंग कोस्ट के तहत कुल सहायता के 1.8 प्रतिशत की दर से केन्द्रीय सहायता प्रदान करना था। सहायता को (अ) विद्यालय स्तर के व्यय (ब) प्रबन्धन, पर्यवेक्षण, प्रशिक्षण आन्तरिक अनुश्रवण एवं मूल्यांकन (स) बह्य अनुश्रवण एवं मूल्यांकन। भा स से 2010-15 की अवधि में प्र अ एवं मू के भीतर ₹ 7.10 करोड़ की सहायता प्राप्त हुई थी जिसमें वाह्य मूल्यांकन हेतु ₹ 1.06 करोड़ की धनराशि शामिल थी। हालांकि, कार्यक्रम के परिणाम का मूल्यांकन करने हेतु योजना के स्वतन्त्र वाह्य मूल्यांकन पर कोई निधियां व्यय नहीं की गई (मार्च-2015)।

राज्य सरकार द्वारा अवगत (नवम्बर 2015) कराया गया कि योजना का मूल्यांकन शीघ्र कराया जायेगा।

निष्कर्ष एवं संस्तुतियाँ

1- विद्यालयों को निधियां विलम्ब से अवमुक्त किए जाने के परिणामस्वरूप विद्यालय स्तर पर योजना का क्रियान्वयन प्रभावित हुआ। विद्यालयों में खाद्यान्न की अनियमित आपूर्ति के प्रकरण भी थे जिसके परिणामस्वरूप मध्याह्न भोजन दिया जाना बाधित हुआ।

शासन स्तर से विद्यालयों तक समयान्तर्गत निधियां एवं पर्याप्त खाद्यान्न की आपूर्ति सुनिश्चित की जानी चाहिए।

2- विद्यालय अपर्याप्त कुकिंग कास्ट के कारण आवश्यक प्रोटीन एवं कैलोरीज पोषक शक्ति के रूप में प्रदान नहीं करा पा रहे थे।

शासन को वास्तविक स्तर तक भोजन पकाने की लागत बढ़वाने हेतु भा स से सम्पर्क करना चाहिए जिससे अपर्याप्त संसाधनों के कारण बच्चों को परोसे जा रहे भोजन से समझौता न करना पड़े।

3- प्रत्येक तिमाही में विद्यालयों के पर्यवेक्षण एवं निरीक्षणों की संख्या 25 प्रतिशत निर्धारित लक्ष्य से काफी कम थी।

शासन को अपने अधिकारियों द्वारा पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण मानदण्डों का कठोरता से अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु जोर देना चाहिए।

राज्य सरकार द्वारा निकास गोष्ठी (नवम्बर 2015) में उक्त सभी तीनों संस्तुतियां विधिवत स्वीकार की गईं।

कृषि विभाग

1.4 राष्ट्रीय कृषि विकास योजना

भारत सरकार (भा स) द्वारा राज्यों को कृषि क्षेत्र में सार्वजनिक निवेश को बढ़ाने, कृषि एवं संबंधित क्षेत्र की योजनाओं के नियोजन और कार्यान्वयन की प्रक्रिया में राज्यों को लचीलापन अपनाने एवं स्वायत्ता प्रदान करने तथा कृषकों को अधिकतम प्रतिफल देने के उद्देश्य से *राष्ट्रीय कृषि विकास योजना* (रा कृ वि यो) को प्रारम्भ किया गया था। राज्य में वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान योजना के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा में विभिन्न कमियाँ पायी गयीं, जैसा कि नीचे सारांशित किया गया है।

मुख्यांश :

- *राज्य और जिला कृषि योजनाएं निर्धारित तिथि से 21 से लेकर 31 माह के विलम्ब से तैयार की गईं।*
[प्रस्तर 1.4.6.1]
- *राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (रा स्त स्वी स) द्वारा वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान 56 परियोजनाओं को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार किये बिना ही अनुमोदित किया गया।*
[प्रस्तर 1.4.6.2]
- *वर्ष 2011-13 से संबंधित छः परियोजनाओं के संबंध में ₹ 3.09 करोड़ का अधिक व्यय, रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना किया गया था।*
[प्रस्तर 1.4.7.2]
- *₹ 4.86 करोड़ की लागत से स्थापित किए गए तीन जैविक अपशिष्ट परिवर्तक संयंत्र स्थापना के 12 से 17 महीने व्यतीत हो जाने के बाद भी क्रियाशील नहीं थे।*
[प्रस्तर 1.4.8.2 (अ)]

1.4.1 परिचय

भा स द्वारा ग्यारहवीं योजना अवधि (2007-12) के दौरान कृषि और संबंधित क्षेत्रों के द्वारा समग्र विकास सुनिश्चित करने के लिए कृषि क्षेत्र में चार *प्रतिशत* वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करने के उद्देश्य से रा कृ वि यो प्रारम्भ की गई (मई 2007) थी। यह एक राज्य योजना है, जिसके अंतर्गत राज्यों को कृषि-जलवायु परिस्थितियों, प्राकृतिक संसाधनों से संबन्धित मुद्दों और प्रौद्योगिकी को समग्र रूप से सम्मिलित करते हुए कृषि क्षेत्र एवं एकीकृत पशुधन, मुर्गी पालन और मत्स्य पालन के लिए अधिक व्यापक योजनाएँ बनाने हेतु राज्यों को प्रोत्साहित किया गया है।

उत्तराखंड में यह योजना 2007-08 में लागू की गई थी। वर्तमान तक राज्य में 10 उप-परियोजनाओं सहित, कुल 176 परियोजनायें क्रियान्वित की गयीं। इन परियोजनाओं में से, 170 परियोजनायें वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान कार्यान्वित की गयी थीं।

1.4.2 संगठनात्मक ढांचा

मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (रा स्त स्वी स), जो परियोजनाओं को स्वीकृत करने, योजना उद्देश्यों के कार्यान्वयन की समीक्षा करने और परियोजनाओं को केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित दिशा-निर्देशों के अनुसार लागू किया जा रहा है, को सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी है। प्रमुख सचिव की अध्यक्षता में, कृषि विभाग, योजना के कार्यान्वयन हेतु संपूर्ण नियंत्रण के लिए नोडल विभाग (नो वि) के रूप में उत्तरदायी है। जिला स्तर पर अलग-अलग विभाग अपने से संबंधित क्षेत्रों में परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए वास्तविक क्रियान्वयन संस्थाएं (क्रि सं) हैं।

1.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

रा कृ वि यो की निष्पादन लेखापरीक्षा का आंकलन इस उद्देश्य के साथ किया गया था कि क्या:

- योजना के नियोजन की प्रक्रिया रा कृ वि यो के दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रभावी थी;
- वित्तीय प्रबंधन के अंतर्गत निधियों की पर्याप्तता और समय पर उपलब्धता तथा उनका प्रभावी एवं मितव्ययी उपयोग सुनिश्चित किया गया;
- परियोजनायें नियामक ढांचे के अनुसार क्रियान्वित की गईं तथा परियोजनाओं के उद्देश्यों को प्राप्त किया गया था; और
- अनुश्रवण तंत्र प्रत्येक स्तर पर पर्याप्त था।

1.4.4 लेखा परीक्षा का कार्यक्षेत्र और पद्धति

रा कृ वि यो के अंतर्गत राज्यों को दो अलग-अलग स्ट्रीम जैसे *स्ट्रीम-1* विशिष्ट परियोजनाओं के लिए और *स्ट्रीम-11* राज्य क्षेत्र की मौजूदा योजनाओं को मजबूत करने के लिए धन उपलब्ध कराया जाता है। लेखा परीक्षा जांच के लिए कुल 17 सेक्टरों⁴² में से चार⁴³ का चयन किया गया। चयनित क्षेत्रों के अंतर्गत वर्ष 2010-2015 की अवधि के दौरान कार्यान्वित 75 परियोजनाओं⁴⁴ में से 11 (42 परियोजनाओं में से आठ परियोजनाएं *स्ट्रीम-1* में से, 23 परियोजनाओं में से दो परियोजनाएं *स्ट्रीम-2* से और 10 उप-योजनाओं में से एक परियोजना) का चयन विस्तृत लेखापरीक्षा जांच हेतु किया गया जिसका विवरण नीचे दिया गया है।

तालिका 1.4.1: चयनित परियोजनाओं का विवरण

क्र. सं.	चयनित क्षेत्र का नाम	स्ट्रीम की श्रेणी	चयनित परियोजना का नाम
1.	सूक्ष्म/लघु सिंचाई	।	उत्तराखंड में कृषि उत्पादन में वृद्धि के लिए लघु सिंचाई योजना को चालू किया जाना
2.			रानीचौरी और कनातल में वर्षा जल संचयन टैंक, सिंचाई चैनल, फव्वारा एवं ड्रिप सिंचाई प्रणाली का निर्माण कार्य
3.	पशुपालन	।	पशु प्रजनन केंद्र कालसी का मजबूतीकरण, आधुनिकीकरण और विस्तारीकरण
4.			राजकीय सुअर फार्म काशीपुर का सुदृढीकरण (उधम सिंह नगर)

⁴² पौध सुरक्षा, नवीन, एकीकृत उर्वरक पोषण प्रबंधन (ए उ पो प्र), रेशम, मत्स्य, कृषि, विस्तार, फसल, उद्यान, सूक्ष्म/लघु सिंचाई, बीज, पशु पालन, दुग्ध विकास, जैविक खेती, प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन (प्रा सं प्र), विपणन एवं अन्य।

⁴³ पशु पालन, जैविक खेती /जैव उर्वरक, सूक्ष्म/लघु सिंचाई, और विपणन।

⁴⁴ कुल 75 परियोजनाओं पर किए गये व्यय ₹ 160.94 करोड़ में से ₹ 59.44 करोड़ का व्यय 11 चयनित परियोजनाओं पर किया गया।

5.	विपणन	।	सितारगंज मंडी के अधीन शक्तिफार्म में उप मंडी सितारगंज का निर्माण कार्य
6.			कर्णप्रयाग मंडी अहाते का निर्माण कार्य
7.			जैविक अपशिष्ट परिवर्तक का उपयोग कर सब्जी अपशिष्ट से खाद बनाना
8.	जैविक खेती	।	जैविक खेती के अंतर्गत श्रीनगर में 300 गाँव का संतृप्तीकरण
9.			जैविक खेती विकास हेतु प्रोत्साहन चरण-II
10.			जैविक खेती हेतु सहायता चरण-II
11.	उप-योजना (उद्यान)	उप-योजना	शहरी प्रक्षेत्र के लिए सब्जी पहल

निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी से जुलाई 2015 के मध्य आयोजित की गई। लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंड और कार्यक्षेत्र पर प्रमुख सचिव, कृषि के साथ प्रवेश गोष्ठी में चर्चा (अप्रैल 2015) की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्ष, संबन्धित अभिलेखों की संवीक्षा, उपलब्ध आंकड़ों का विश्लेषण और प्रश्नावली तथा लेखापरीक्षा ज्ञापन के उत्तर के पश्चात तैयार किए गए। लेखा परीक्षा निष्कर्षों पर प्रमुख सचिव, कृषि के साथ निकास गोष्ठी में चर्चा (अक्टूबर 2015) की गई तथा सरकार की प्रतिक्रिया को प्रतिवेदन में उपयुक्त स्थान पर शामिल किया गया है।

1.4.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोत निम्नलिखित थे:

- राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा कृ वि यो) के दिशानिर्देश;
- जिला कृषि योजना और विस्तृत राज्य कृषि योजना और;
- परियोजनाओं का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

1.4.6 आयोजना

1.4.6.1 जिला कृषि योजना और राज्य कृषि योजना

रा कृ वि यो के कार्यान्वयन के लिए प्रत्येक जिले में जिला कृषि योजना (जि कृ यो) प्रतिपादित की जानी थी। जि कृ यो में जिलों के समग्र विकास के परिप्रेक्ष्य में कृषि और संबंधित क्षेत्रों के लिए परिकल्पना प्रस्तुत की जानी थी। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक राज्य द्वारा जिला योजनाओं को एकीकृत करके एक व्यापक राज्य कृषि योजना (रा कृ यो) तैयार की जानी थी। रा कृ वि यो के अंतर्गत केंद्रीय सहायता प्राप्त करने के लिए ये योजनायें अनिवार्य थीं।

राज्य में जि कृ यो/रा कृ यो के संबंध में लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं:

- i. रा कृ वि यो के दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 3.3 के अनुसार, जि कृ यो और रा कृ यो को तीन माह की अवधि के भीतर तैयार किया जाना चाहिए था (रा कृ वि यो के दिशा-निर्देशों के प्रकाशन की तारीख से अर्थात् अगस्त 2007)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा जि कृ यो को तैयार करवाने हेतु राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (रा ग्रा वि स), हैदराबाद के साथ एक समझौता ज्ञाप (स ज्ञा) पर हस्ताक्षर किए (सितम्बर 2008) थे। स ज्ञा के अनुसार रा ग्रा वि सं द्वारा जि कृ यो को पाँच माह में प्रस्तुत करना था जिन्हें अंततः अगस्त 2009 में प्रस्तुत किया गया। रा ग्रा वि सं द्वारा रा कृ

यो भी जून 2010 में तैयार की गयी। अतः जि कृ यो और रा कृ यो, जो रा कृ वि यो के अंतर्गत आयोजना प्रक्रिया का मूल आधार है, निर्धारित तिथि से क्रमशः 21 और 31 माह के विलम्ब से तैयार किए गए थे। इस बीच, कार्यान्वयन संस्थाओं (का सं) द्वारा जि कृ यो/ रा कृ यो के अंतिमीकरण की प्रतीक्षा किए बिना ही परियोजनाएं तैयार की गयीं, जिससे स्पष्ट होता है कि परियोजनाओं को ऐसे समग्र परिप्रेक्ष्य के बिना ही तैयार किया गया जिन्हें जि कृ यो/ रा कृ यो के द्वारा किया जा सकता था। जि कृ यो/ रा कृ यो को विलम्ब से प्रस्तुत करने का प्रभाव इस तथ्य से भी देखा जा सकता है कि वर्ष 2008-10 अवधि से संबन्धित 39 परियोजनाओं में से ग्यारह⁴⁵ छोड़ी गई थीं तथा क्रि सं द्वारा वर्ष 2007-10 की अवधि से संबन्धित 17 परियोजनाओं⁴⁶ की ₹ 12.95 करोड़ की धनराशि वापस की गयी।

- ii. रा कृ वि यो के पुनरीक्षित दिशा-निर्देशों (2014) के अनुच्छेद 5.5 के अनुसार, बारहवीं योजना में प्रस्तावित संशोधनों को ध्यान में रखते हुए योजना के कार्यान्वयन हेतु जि कृ यो और रा कृ यो को अद्यतन उचित रूप से पुनरीक्षित और किया जाना चाहिए था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि जि कृ यो और रा कृ यो को लेखापरीक्षा तिथि तक अद्यतन नहीं किया गया था। जि कृ यो और रा कृ यो के अद्यतन नहीं होने के कारण राज्य और जिलों की उजागर होने वाली आवश्यकताओं को नई परियोजनाओं में पर्याप्त रूप से प्रतिबिंबित नहीं होने की प्रबल संभावना है। विभाग ने जिला स्तर पर विभिन्न विभागों में समन्वय की कमी को रा कृ यो को अद्यतन न किए जाने के लिए जिम्मेदार ठहराया।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015)।

1.4.6.2 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन रा स्त स्वी स को प्रस्तुत न किया जाना

दिशा निर्देशों के अनुच्छेद 7.1.1 में अपेक्षित है कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (वि प प्रति) को रा स्त स्वी स द्वारा संस्तुति करने से पूर्व विभाग स्वयं संतुष्ट हो कि कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा प्रस्तुत परियोजनाएं योजना के उद्देश्यों को पूर्ण करती हैं।

रा स्त स्वी स की बैठकों से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि रा स्त स्वी स द्वारा लेखा परीक्षा की अवधि के दौरान बिना संगत वि प प्रति के 56 परियोजनाओं⁴⁷ को स्वीकृति दी गई। बिना वि प प्रति के परियोजनाओं को अनुमोदित करने का परिणाम यह हुआ कि इन परियोजनाओं में से 14 परियोजनाएं रा स्त स्वी स द्वारा बाद में (दिसंबर 2013) छोड़ दी गईं।

1.4.6.3 जिला स्तर पर परियोजनाओं का समूह तैयार न किया जाना

दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 3.5 के अनुसार स्ट्रीम 1 के अंतर्गत रा स्त स्वी स में विचार-विमर्श करने के लिए, जिला स्तर से परियोजनाओं का समूह बनाया जाना आवश्यक था। विभाग द्वारा जिला स्तर के इन परियोजनाओं के समूह को प्राथमिकता के आधार पर संकलन कर उन्हें रा स्त स्वी स के समक्ष निर्णय लेने हेतु प्रस्तुत करना था।

⁴⁵ वर्ष 2008-09 की 10 में से दो परियोजनायें और वर्ष 2009-10 की 29 में से नौ परियोजनायें।

⁴⁶ वर्ष 2007-08 की एक परियोजना, वर्ष 2008-09 की चार परियोजनायें और वर्ष 2009-10 की 12 परियोजनायें।

⁴⁷ वर्ष 2010-11 में 6, वर्ष 2011-12 में 47 तथा वर्ष 2012-13, 2013-14 और 2014-15 में प्रत्येक वर्ष एक।

चयनित जिलों में इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह देखा गया कि जिला स्तर पर परियोजनाओं के समूह तैयार नहीं किए गये, इसके बजाय परियोजना प्रस्ताव कार्यान्वयन संस्थाओं के निदेशालय स्तर पर, जिलों की वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन किए बिना, तैयार किए जा रहे थे। इसका प्रभाव परियोजनाओं के निष्पादन में जमीनी स्तर पर इस तथ्य से देखा जा सकता है कि 35 परियोजनाओं (कुल क्रियान्वित परियोजनाओं का 25 प्रतिशत) से संबन्धित ₹ 19.39 करोड़ विभाग को वापिस किए गए।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा संबद्ध विभागों को जिला स्तर पर परियोजनाओं के समूह तैयार करने हेतु निर्देशित किया गया।

1.4.6.4 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को उचित विश्लेषण के बिना तैयार किया जाना

दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 7.1.1 में अपेक्षित है कि प्रत्येक परियोजना में अच्छी परियोजना वाले आवश्यक तत्व जैसे व्यवहार्यता अध्ययन, कार्यान्वयन संस्थाओं की क्षमता, कृषकों के लिए प्रत्याशित लाभ, कार्यान्वयन के लिए निश्चित समय बाध्यता, इत्यादि हों। इसके अतिरिक्त, विभाग विभिन्न कार्यान्वयन एजेंसियों के साथ प्रभावी ढंग से समन्वय जैसे, परियोजनाओं का मूल्यांकन एवं तैयार करने, कार्यान्वयन करने और अनुश्रवण करने के लिए उत्तरदायी है।

विभाग के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि प्रस्तावों को रा स्त स्वी स को प्रस्तुत करने से पूर्व प्रस्तावों के पुनरीक्षण के लिए कोई उचित व्यवस्था नहीं थी। जिसके परिणामस्वरूप, विभिन्न परियोजनाएं यथोचित रूप से क्रियान्वित नहीं की गयीं तथा अपने लक्ष्य की प्राप्ति नहीं कर सकी, जैसा कि प्रस्तर 1.4.8.2 (अ), 1.4.8.2 (ब), 1.4.8.3 और 1.4.8.4 (अ) में देखा जा सकता है। ये विफलताएं परियोजनाओं की स्वीकार्यता और आवश्यक उचित विश्लेषण की कमी तथा कार्यान्वयन संस्थाओं की क्षमता में कमी को दर्शाती हैं। इसके अतिरिक्त, विभाग और कार्यान्वयन संस्थाओं के बीच समन्वय की कमी जैसे कि कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा परियोजनाओं को लागू करने में अधिक व्यय और क्रिया-कलापों का अभिसरण न किए जाने के उदाहरणों से स्पष्ट है।

निदेशक, कृषि द्वारा अवगत कराया गया कि कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा परियोजना प्रस्ताव रा स्त स्वी स की बैठक में औचित्य के साथ प्रस्तुत किए गए तथा जिन्हें रा स्त स्वी स द्वारा विचार विमर्श के बाद अनुमोदित किया गया। उत्तर अमान्य था क्योंकि विभाग द्वारा परियोजनाओं से सम्बन्धित वि प प्रति उचित संवीक्षा/ विश्लेषण के पश्चात रा स्त स्वी स को प्रस्तुत किया जाना था।

1.4.6.5 रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना परियोजनाओं का कार्यान्वयन

रा कृ वि यो के अंतर्गत किसी भी परियोजना को रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बाद ही क्रियान्वित किया जा सकता है। लेखा परीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2012-14 की अवधि के दौरान ₹ 14.61 करोड़ की सात परियोजनाएं⁴⁸ रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना ही क्रियान्वित की गईं थीं। हालांकि, इन परियोजनाओं का कार्योत्तर अनुमोदन दिसम्बर 2013 में, दो से लेकर 18 महीने के

⁴⁸ चावल की पीबी-6 किस्म का प्रोत्साहन कार्यक्रम: ₹ 0.06 करोड़, दाल/उर्द फसल के लिए क्षेत्र विस्तार: ₹ 0.31 करोड़, 2012-13 के लिए आईएनएसआईएमपी: ₹ 2.16 करोड़, जैविक खेती हेतु प्रोत्साहन: ₹ 1.78 करोड़, खाद्यान्न और तेल बीज उत्पादन कार्यक्रम: ₹ 1.89 करोड़, अरहर की खेती हेतु प्रोत्साहन कार्यक्रम: ₹ 0.30 करोड़, सितारगंज (उधम सिंह नगर) मंडी के अधीन शक्तिफार्म में उप मंडी सितारगंज का निर्माण कार्य: ₹ 8.11 करोड़।

विलंब के बाद प्राप्त किया गया था। प्रकरण से स्पष्ट है कि रा कृ वि यो के दिशा-निर्देशों को जानबूझ कर नजरअंदाज करते हुए परियोजनाओं को अनुमोदित किया जा रहा था।

निदेशक, कृषि द्वारा अवगत कराया गया कि परियोजनाएं मौसमी फसलों से संबंधित थीं और इसलिए समयबद्ध थीं। जिसके कारण रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना ही क्रियान्वित की गयीं क्योंकि रा स्त स्वी स की बैठकें उस समय आयोजित नहीं की गई थीं। उत्तर स्वतः दर्शाता है कि परियोजनायें जल्दबाजी में तैयार की गयी थीं तथा विभाग एवं कार्यदायी संस्था द्वारा पारियोजनाओं के नियोजन हेतु पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा आश्वासन दिया गया कि रा स्त स्वी स की बैठकों का अधिक बार आयोजन किया जाएगा ताकि परियोजनाओं का क्रियान्वयन रा स्त स्वी स के अनुमोदनोपरांत किया जा सके।

1.4.7 वित्तीय प्रबंधन

1.4.7.1 निधियों की उपलब्धता

स्ट्रीम-1 और स्ट्रीम-11 के अंतर्गत स्वीकृत परियोजनाओं के लिए निधियों की उपलब्धता का विवरण तालिका 1.4.2 और तालिका 1.4.3 में क्रमशः दिया गया है:

तालिका: 1.4.2: स्ट्रीम-1 के अंतर्गत निधियों की प्राप्ति और उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कार्यान्वित परियोजनाएं	कुल लागत	प्रारंभिक शेष	भा.स. से प्राप्त	निधियों की कुल उपलब्धता	व्यय	अंतिम शेष	कम उपयोग के अंतर्गत प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4+5)=6	(7)	(6-7)=8	(9)
2010-11	2	4.75	44.89	0.98	45.87	21.08	24.79	54.04
2011-12	25	93.24	24.79	100.36	125.15	41.78	83.37	66.62
2012-13	15	41.36	83.37	1.31	84.68	36.61	48.07	56.76
2013-14	30	161.85	48.07	34.62	82.69	53.86	28.83	34.86
2014-15	28	241.11	28.83	80.70	109.53	64.65	44.88	40.98
योग	100	542.31		217.97		217.98		

स्रोत: निदेशक, कृषि विभाग

तालिका: 1.4.3: स्ट्रीम-11 के अंतर्गत निधियों की प्राप्ति और उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कार्यान्वित परियोजनाएं	कुल लागत	प्रारंभिक शेष	भा.स. से प्राप्त	निधियों की कुल उपलब्धता	व्यय	अंतिम शेष	कम उपयोग के अंतर्गत प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4+5)=6	(7)	(6-7)=8	(9)
2010-11	1	0.67	14.65	0.33	14.98	8.75	6.23	41.59
2011-12	21	29.54	6.23	28.48	34.71	22.11	12.60	36.30
2012-13	7	6.65	12.60	6.90	19.50	7.47	12.03	61.69
2013-14	13	19.93	12.03	9.41	21.44	12.86	8.58	40.02
2014-15	0	0.00	8.58	0.00	8.58	4.65	3.93	45.80
योग	42	56.79		45.12		55.84		

स्रोत: निदेशक, कृषि विभाग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में 34.86 प्रतिशत से 66.62 प्रतिशत और 36.30 प्रतिशत से 61.69 प्रतिशत तक निधियों का क्रमशः स्टीम-I एवं II के अंतर्गत कम उपयोग किया गया।
- वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान स्टीम-I के अंतर्गत राज्य ने कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 262.86⁴⁹ करोड़ के सापेक्ष ₹ 217.98 करोड़ व्यय किए और शेष ₹ 44.88 करोड़ अनुपयोगी रहे। इसी प्रकार, स्टीम-II की परियोजनाओं के लिए संगत आंकड़ें ₹ 59.77 करोड़⁵⁰, ₹ 55.84 करोड़ और ₹ 3.93 करोड़ रहे थे।
- उत्तराखंड सरकार वर्ष 2010-11 और 2012-13 के दौरान निधियों की कम उपयोगिता दर के कारण योजना के अंतर्गत निधियाँ प्राप्त करने हेतु पात्र नहीं थी।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा आश्वासन दिया गया कि रा स्त स्वी स की बैठकों का आयोजन दिशा निर्देशों में दिये गये प्रावधानों के अनुसार किया जाएगा ताकि भा स से प्राप्त निधियों का उपयोग वित्तीय वर्ष में ही किया जा सके।

1.4.7.2 रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना अधिक व्यय

रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना धनराशि का उपयोग नहीं किया जा सकता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-13 के दौरान छः परियोजनाओं पर ₹ 3.09 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था तथा विभाग द्वारा व्ययाधिक्य धनराशि अभी तक (जुलाई 2015) रा स्त स्वी स से अनुमोदित नहीं कराई गयी थी।

निदेशक, कृषि द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया तथा अवगत कराया कि परियोजनाओं पर अधिक व्यय का अनुमोदन आगामी रा स्त स्वी स बैठक में प्राप्त कर लिया जाएगा। उपरोक्त से स्पष्ट है कि कार्यान्वयन संस्थाएँ बिना रा स्त स्वी स की स्वीकृति से अधिक निधियाँ प्राप्त करने में समर्थ थीं जो कि उचित आंतरिक नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

1.4.7.3 रा स्त स्वी स द्वारा परियोजनाओं के अनुमोदन के बावजूद निधियों को अवमुक्त न किया जाना

दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 5.2 (iii) के अनुसार, विभाग भारत सरकार/राज्य सरकार से प्राप्त निधियों को जिला स्तर पर कार्यान्वयन संस्थाओं को संवितरण करने हेतु निधियों के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग वर्ष 2013-14 से संबंधित पाँच परियोजनाओं, जिनकी लागत ₹ 11.31 करोड़ थी, को कोई भी निधियाँ अवमुक्त करने में विफल रहा बावजूद इस तथ्य के, कि रा स्त स्वी स द्वारा बाद में अनुमोदित की गई ₹ 42.37 करोड़ की परियोजनाओं के लिए निधियाँ पहले ही अवमुक्त कर दी गई थी।

निदेशक, कृषि द्वारा इन परियोजनाओं के संबंध में कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया। तथापि, विभाग की ओर से देरी, परियोजनाओं के कार्यान्वयन में अपनाया गया शिथिल दृष्टिकोण दर्शाता है।

⁴⁹ प्रारम्भिक अवशेष ₹ 44.89 करोड़ और 2010-15 के दौरान भा स से ₹ 217.97 करोड़ प्राप्त हुए।

⁵⁰ प्रारम्भिक अवशेष ₹ 14.65 करोड़ और 2010-15 के दौरान भा स से ₹ 45.12 करोड़ प्राप्त हुए।

1.4.7.4 ब्याज का उपयोग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि रा कृ वि यो की निधियों पर अर्जित ब्याज की धनराशि ₹ 3.06 करोड़ उत्तराखंड स्माल फार्मर्स एग्री-बिजनेस कन्सोर्टियम के बैंक खाते में पड़ी (मार्च 2015) थी। इसके अतिरिक्त, रा कृ वि यो की उप-योजनाओं का भी ₹ 8.19 लाख का ब्याज उद्यान विभाग की कार्यान्वयन संस्थाओं के पास पड़ा था। यह धनराशि न तो भारत सरकार को वापिस की गयी थी और न ही इसका उपयोग विभाग द्वारा किया गया था।

निदेशक, कृषि द्वारा अवगत कराया गया कि भारत सरकार से अनुमोदन प्राप्त किए जाने के उपरांत अर्जित ब्याज की धनराशि का उपयोग किया जाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा तिथि तक इस तरह का कोई अनुमोदन भारत सरकार द्वारा नहीं दिया गया है।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा नोडल विभाग को निर्देशित किया गया कि प्रकरण को रा स्त स्वी स की बैठक की परिधि में लाया जाए।

1.4.7.5 निधियों का व्ययवर्तन

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, प्रत्येक राज्य को अनुदान दो अलग-अलग स्ट्रीम्स में प्रदान किया जाएगा। *स्ट्रीम-1* की परियोजनाएं विशिष्ट परियोजनाएं हैं जिसके लिए रा कृ वि यो के अंतर्गत आवंटन का कम से कम 75 प्रतिशत उपयोग किया जाना चाहिए। *स्ट्रीम-2* की परियोजनाएं राज्य क्षेत्र की चल रही परियोजनाएं हैं जिनके लिए रा कृ वि यो की कुल निधियों का 25 प्रतिशत से अधिक आवंटन नहीं किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-14 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा राज्य को ₹ 182.39 करोड़ अवमुक्त किए थे, जिसमें से विभाग द्वारा ₹ 50.76 करोड़ (27.83 प्रतिशत) *स्ट्रीम-1* की परियोजनाओं के लिए, अपेक्षित धनराशि ₹ 45.60 करोड़ (25 प्रतिशत) के सापेक्ष, अवमुक्त किए गए थे तथा अवशेष धनराशि ₹ 131.63 करोड़ (72.17 प्रतिशत) *स्ट्रीम-1* की परियोजनाओं के लिए अवमुक्त की गई। इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा वर्ष 2014-15 में ₹ 2.69 करोड़ पूर्व वर्षों की *स्ट्रीम-2* की परियोजनाओं हेतु सामान्य रा कृ वि यो से अवमुक्त किए गए। इस प्रकार कुल ₹ 7.85 करोड़ का व्ययवर्तन *स्ट्रीम-1* की परियोजनाओं के लिए किया गया था और विभाग *स्ट्रीम-1* की परियोजनाओं हेतु धनराशि अवमुक्त करने में विफल रहा। जिसके परिणामस्वरूप *स्ट्रीम-1* की परियोजनाओं का कार्यान्वयन नहीं हुआ।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा अवगत कराया गया कि योजना के अंतर्गत चल रही परियोजनाओं को पूरा करने के लिए अतिरिक्त धनराशि की आवश्यकता थी।

1.4.7.6 परियोजनावार लेखाओं का रख-रखाव न किया जाना

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुच्छेद 7.1.5 के अनुसार, नोडल संस्था कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा परियोजनावार लेखाओं का रख-रखाव किया जाना सुनिश्चित करेगी। चयनित जिलों में परियोजनाओं की नमूना जाँच में पाया गया कि कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा परियोजनावार लेखाओं का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था। परियोजनावार लेखों का रख-रखाव न किए जाने के कारण कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा त्रुटिपूर्ण उपयोगिता प्रमाण पत्र (उ प्र प) प्रस्तुत किए गए।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा नोडल विभाग को निर्देशित किया गया कि परियोजनावार लेखों का रख-रखाव करने के सम्बंध में कार्यान्वयन संस्थाओं को अनुदेशित किया जाय।

1.4.7.7 उपयोगिता प्रमाण पत्र

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग के साथ-साथ कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा प्रत्येक वर्ष भारत सरकार से प्राप्त निधियों के आधार पर ही उ प्र प प्रस्तुत किए गए थे, जबकि उ प्र प प्रत्येक वर्ष में किए गए वास्तविक व्यय के आधार पर प्रस्तुत किए जाने चाहिए। प्रस्तुत किए गए उ प्र प का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका: 1.4.4: बकाया उपयोगिता प्रमाण पत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	भा स से प्राप्त निधियाँ	मार्च 2015 तक व्यय	मार्च 2015 तक प्रस्तुत उ प्र प	अंतर
1	2	3	4	(3-4)=5
2010-11	1.31	4.26	1.31	2.95
2011-12	128.84	107.13	128.82	-21.69
2012-13	8.21	39.63	8.21	31.42
2013-14	44.03	65.51	44.03	21.48
2014-15	80.70	13.06	33.86	-20.80
योग	263.09	229.59	216.23	13.36

स्रोत: निदेशक, कृषि विभाग

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि:

- वर्ष 2010-11, 2012-13 और 2013-14 के दौरान ₹ 4.26 करोड़, ₹ 39.63 करोड़ और ₹ 65.51 करोड़ रुपये का व्यय किया गया था जबकि क्रमशः ₹ 1.31 करोड़, ₹ 8.21 करोड़ और ₹ 44.03 करोड़ के उ प्र प प्रस्तुत किए गए थे।
- वर्ष 2011-12 और 2014-15 के दौरान ₹ 107.13 करोड़ और ₹ 13.06 करोड़ का व्यय किया गया था जबकि क्रमशः ₹ 128.82 करोड़ और ₹ 33.86 करोड़ के उ प्र प प्रस्तुत किए गए थे।

निदेशक, कृषि द्वारा स्वीकार किया गया कि प्रत्येक वर्ष में प्राप्त निधियों के अनुसार उ प्र प प्रस्तुत किए गए थे तथा वर्ष 2010-11, 2012-13 और 2013-14 के दौरान किया गया अधिक व्यय भारत सरकार से पूर्ववर्ती/उत्तरवर्ती वर्षों में प्राप्त धनराशि से किया गया था।

1.4.8 परियोजनाओं का कार्यान्वयन

परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु चयनित नमूना जाँच पर क्षेत्र वार निष्कर्ष आगे के अनुच्छेदों में विस्तृत रूप से दिये गए हैं।

1.4.8.1 पशुपालन

परियोजना का अविवेकपूर्ण क्रियान्वयन

वैज्ञानिक रूप से सूअर प्रजनन सह-पालन लोकप्रिय बनाने के उद्देश्य के साथ और छोटे आकार के ग्रामीण सूअर बाड़ों की उत्पादकता में सुधार करने के लिए रा स्त स्वी स द्वारा कुल ₹ 99.65 लाख

की लागत से “राजकीय सुअर फार्म काशीपुर का सुदृढीकरण” परियोजना को अनुमोदित (दिसंबर 2012) किया गया। इस धनराशि में से, ₹ 71.34 लाख सिविल कार्यों के लिए और शेष धनराशि ₹ 28.31 लाख उपकरण, दवाएं, नर/मादा सूअर के क्रय एवं उनके भरण हेतु अनुमोदित किए गए थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यान्वयन संस्था⁵¹ को सिविल कार्य के लिए ₹ 71.34 लाख हस्तान्तरित (फरवरी 2013) किए गए थे। सिविल कार्य जुलाई 2014 में पूर्ण किया जाना था इस बीच, परिकल्पना में परिवर्तन होने के कारण रा स्त स्वी स द्वारा परियोजना की लागत को ₹ 99.65 लाख से पुनरीक्षित कर ₹ 1.09 करोड़ किया गया (दिसंबर 2013) था। शेष धनराशि ₹ 37.43 लाख कार्यान्वयन संस्था को फरवरी 2014 में अवमुक्त की गई थी। कार्यान्वयन संस्था द्वारा क्रियान्वयन संस्था के माध्यम से ₹ 90 लाख व्यय कर 80 प्रतिशत सिविल कार्य पूरा कर लिया गया था। इस परिदृश्य में, परियोजना हेतु स्वीकृत समस्त धनराशि सिविल कार्यों पर ही व्यय की जा रही थी तथा उपकरण, दवाएं, नर/मादा सूअर के क्रय एवं उनके भरण हेतु अनुमानित लागत ₹ 28.31 लाख उपलब्ध नहीं थी।

परियोजना में पहले से ही 15 माह का बिलम्ब था तथा परियोजना के क्रियान्वयन के लिए अन्य आवश्यक मदों और उपकरणों के क्रय के लिए निधियों की अनुपलब्धता के कारण वैज्ञानिक रूप से सूअर प्रजनन सह-पालन को लोकप्रिय बनाने के वांछित उद्देश्य प्राप्त करने में और अधिक समय लग सकता है।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा अवगत कराया गया कि परियोजना को चालू करने हेतु आवश्यक कदम उठाये जाएंगे।

1.4.8.2 जैविक खेती और जैव उर्वरक क्षेत्र

(अ) जैविक अपशिष्ट परिवर्तक प्रणाली का उपयोग कर सब्जी अपशिष्ट से खाद बनाना

उत्तराखंड कृषि उत्पादन मंडी परिषद (उ कृ उत्पा मं परि) द्वारा बाजार कचरे को जैविक खाद में बदलने के लिए राज्य सरकार को जैविक अपशिष्ट परिवर्तक (जै अ प) प्रणाली की स्थापना के लिए एक प्रस्ताव प्रस्तुत (जुलाई 2011) किया गया। जै अ प प्रणाली की स्थापना देहरादून, हरिद्वार, रुड़की, काशीपुर, रुद्रपुर और हल्द्वानी में की जानी प्रस्तावित थी। रा स्त स्वी स द्वारा ₹ 8.51 करोड़ की लागत से परियोजना को अनुमोदित (अगस्त 2011) किया गया। लेखापरीक्षा में परियोजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं:

- लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि सभी जै अ प संयंत्रों का सिविल कार्य, पूर्ण होने की निर्धारित तिथि से, तीन से लेकर 24 माह के विलंब से पूर्ण किया गया (मार्च 2014)। हल्द्वानी स्थित जै अ प संयंत्र का निर्माण कार्य दिसम्बर 2013 में ₹ 2.57 करोड़ की लागत से पूर्ण किया गया था, जिसका हस्तांतरण मंडी समिति, जो संयंत्र को चालू करने के लिए उत्तरदायी संस्था थी, को किया जाना प्रतीक्षित (मार्च 2015) था।

⁵¹ पशुपालन विभाग।

- ii. काशीपुर और रुद्रपुर स्थित संयंत्र, जो ₹ 2.29 करोड़ की कुल लागत से निर्मित किए गए थे, संबंधित मंडी समितियों को हस्तांतरित किए जाने के पश्चात भी 12 से लेकर 17 माह की समायावधि व्यतीत होने के बावजूद लेखापरीक्षा तिथि (मार्च 2015) तक निष्क्रिय पड़े थे।
- iii. देहरादून, हरिद्वार और रुड़की स्थित तीन अन्य संयंत्रों, जिन्हें ₹ 4.14 करोड़ के व्यय के पश्चात पूर्ण किया गया, में जैविक खाद का उत्पादन, दिसंबर 2013 से फरवरी 2015 तक, मात्र 91.531 टन था। यह अपेक्षित मात्रा 1,600 टन के सापेक्ष 1,508 टन, 94 प्रतिशत कम, था।

स्पष्ट था कि मंडी समिति जैविक अपशिष्ट की उपलब्धता का सही आंकलन, अन्य संस्थाओं सहित जैसे नगर निगम से, करने में असफल रही।

उ कृ उत्पा मं परि द्वारा सिविल कार्य विलंब से पूर्ण होने के लिए स्थल चयन में देरी को जिम्मेदार ठहराया गया और अवगत कराया कि हल्द्वानी स्थित संयंत्र इसलिए हस्तांतरित नहीं किया जा सका क्योंकि मंडी समिति द्वारा इस संबंध में कोई कदम नहीं उठाया गया। साथ ही संयंत्रों से खाद की कम मात्रा के उत्पादन के लिए जैविक अपशिष्ट पदार्थ की कमी को उत्तरदायी ठहराया गया।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा कार्यान्वयन संस्थाओं को निर्देशित किया गया कि नगर निगम और अन्य संस्थाओं से जैविक अपशिष्ट की उपलब्धता पर विचार किया जाये।

(ब) जैविक खेती विकास हेतु प्रोत्साहन

विभाग द्वारा जिला स्तर पर कार्यान्वयन संस्थाओं को "जैविक खेती विकास हेतु प्रोत्साहन" परियोजना के द्वितीय चरण के अंतर्गत ₹ 3.39 करोड़ अवमुक्त (जुलाई 2012) किए गए। परियोजना, जिसका उद्देश्य जैविक खाद के उत्पादन के लिए संरचनाओं का निर्माण करना था, को मार्च 2014 में पूरा किया गया।

चयनित कार्यान्वयन संस्थाओं के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान परियोजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं।

- i. यह देखा गया कि अवमुक्त धनराशि ₹ 1.54 करोड़ के सापेक्ष ₹ 1.47 करोड़ व्यय किए गए तथा अवशेष ₹ सात लाख कार्यान्वयन संस्थाओं के पास अव्ययित पड़े थे बावजूद इस तथ्य के कि 1,290 इकाइयों के सापेक्ष मात्र 570 इनकुलम⁵² इकाइयों की स्थापना (मई 2015) की जा सकी। इसी प्रकार, कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा कार्य योजना में छः⁵³ अन्य मदों हेतु निर्धारित लक्ष्य को भी प्राप्त नहीं किया गया।
- ii. कार्य योजना के अनुसार केंचुआ खाद गड्डे की 950 इकाइयों का निर्माण ₹ 28.50 लाख की लागत से किया जाना था जबकि कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा ₹ 31.64 लाख के व्यय के पश्चात 1,073 इकाइयों का निर्माण किया गया। अधिक मदों को अनुमोदित नहीं किया गया और अन्य मदों में हुई बचतों से इन पर व्यय किया गया।

⁵² एक संरचना जिससे जैविक खाद का शीघ्र उत्पादन होता है।

⁵³ नाडेप पिट, बांस नाडेप पिट, तरल खाद इकाई, केंचुआ खेती केंद्र, जैविक प्रशिक्षण ₹ 2,000 की दर से प्रत्येक और जैविक प्रशिक्षण ₹ 1,250 की दर से प्रत्येक।

- iii. 41 विशेषज्ञ प्रशिक्षकों के लिए ₹ 14.76 लाख⁵⁴ के प्रावधान के विरुद्ध 39 विशेषज्ञ प्रशिक्षकों को ₹ 16.24 लाख का भुगतान किया गया था।
- iv. जिला पिथौरागढ़ में कार्यान्वयन संस्था ने प्रमाणन/ प्रलेखन और प्रशिक्षकों के लिए प्रशिक्षण पर ₹ 1.42 लाख का व्यय किया जो कार्य योजना में सम्मिलित नहीं थी।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015)।

1.4.8.3 विपणन

कर्णप्रयाग मंडी अहाते का निर्माण कार्य

इस परियोजना के अंतर्गत 28 “स” श्रेणी की दुकानों, पाँच गोदाम, कार्यालय भवन, नीलामी चबूतरा, हैंड पम्प बोरिंग और सबमरसिबल पम्प आदि का निर्माण कार्य किया जाना था। रा स्त स्वी स द्वारा कार्यान्वयन संस्था से वि प प्र प्राप्त किए बिना ही ₹ 2.50 करोड़ की लागत से परियोजना को अनुमोदित (अगस्त 2011) किया गया। सिविल कार्य नवम्बर 2012 में पूर्ण किया जाना निर्धारित था परन्तु परियोजना 13 माह के बिलम्ब से दिसम्बर 2013 में पूर्ण की गयी। परियोजना के क्रियान्वन में निम्नलिखित कमियाँ पाई गयीं:

- i. लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा अनुमोदित लागत ₹ 2.50 करोड़ के सापेक्ष ₹ 4.36 करोड़ (₹ 2.50 करोड़ सितंबर 2011 एवं ₹ 1.86 करोड़ जून 2012 में) कार्यान्वयन संस्था को अवमुक्त किए गए थे। परियोजना को ₹ 4.27 करोड़ व्ययोपरांत पूर्ण (जनवरी 2014) कर लिया गया था। अवशेष धनराशि ₹ नौ लाख विभाग को वापिस कर दी गयी थी। अतः ₹ 1.77 करोड़⁵⁵ का व्यय रा स्त स्वी स के अनुमोदन के बिना किया जाना अनियमित था।
- ii. अभिलेखों की जांच में पाया गया कि आगणन में हैंड पंप बोरिंग एवं सबमरसिबल पंप की स्थापना के लिए ₹ तीन लाख रुपये का प्रावधान किया गया था जिसके बजाय कार्यान्वयन संस्था द्वारा ₹ 9.31 लाख की लागत से मिनी ट्यूबवेल एवं सबमरसिबल पंप स्थापित किया गया। इसके अतिरिक्त, कार्यान्वयन संस्था द्वारा ₹ 7.60 लाख की लागत से इलेक्ट्रॉनिक वेब्रिज की भी स्थापना की गयी जिसके लिए आगणन में प्रावधान नहीं किया गया था। अतः कार्यान्वयन संस्था द्वारा ₹ 16.91 लाख का व्यय उन मदों पर किया गया जो आगणन में सम्मिलित नहीं थी।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार (अक्टूबर 2015) करते हुये कार्यान्वयन संस्थाओं को अनुदेशित किया गया कि परियोजना के लिए आवश्यक सभी तत्वों को वि.प.प्र. में शामिल किया जाए तथा यह भी निर्देशित किया गया कि परियोजना में मध्यवर्ती बदलाव न किए जायें।

⁵⁴ ₹ छह हजार प्रति माह प्रति विशेषज्ञ प्रशिक्षक छह माहों के लिए।

⁵⁵ ₹ 4.36 करोड़ (अवमुक्त धनराशि) - ₹ 0.09 करोड़ (विभाग को वापिस की गयी) - ₹ 2.50 करोड़ (परियोजना की लागत रा.स्त.स्वी.स. द्वारा अनुमोदित की गयी)।

1.4.8.4 सूक्ष्म/लघु सिंचाई

(अ) उत्तराखंड में कृषि उत्पादन में वृद्धि के लिए लघु सिंचाई योजना को चालू किया जाना

रा स्त स्वी स द्वारा 'उत्तराखंड में कृषि उत्पादन में वृद्धि के लिए लघु सिंचाई योजना को चालू किया जाना' परियोजना को ₹ 19.45 करोड़ की लागत से अनुमोदित (अगस्त 2009) किया गया था। विभाग द्वारा मार्च 2010 में ₹ 8.22 करोड़ एवं जुलाई 2010 में ₹ 7.81 करोड़ अवमुक्त किए गए। परियोजना को सितंबर 2011 में ₹ 15.40 करोड़ व्ययपरांत पूर्ण किया गया।

परियोजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं:

- इस परियोजना के अंतर्गत गूलों (खेतों में पानी ले जाने के लिए सहायक नालियाँ) और हाईड्रमों (पानी उठाने वाला यंत्र) की मरम्मत और रखरखाव किया जाना था। यह परियोजना क्रियान्वयन के लिए इस तथ्य के बावजूद ली गई कि मरम्मत और रखरखाव का कार्य होने के कारण यह परियोजना रा कृ वि यो के अंतर्गत वित्त पोषण के लिए अनुमन्य नहीं थी। विभाग का उत्तरदायित्व यह सुनिश्चित करना था कि रा स्त स्वी स में वो ही परियोजना प्रस्तुत की जाएँ जो योजना के दिशा-निर्देशों के अंतर्गत स्वीकार्य हों। अतः, परियोजना की स्वीकार्यता की जाँच में विभाग द्वारा लापरवाही के परिणामस्वरूप अनियमित व्यय हुआ।
- लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच जिलों⁵⁶ में पाया गया कि परियोजना के अंतर्गत 88 हाईड्रम योजनाओं की मरम्मत और रखरखाव का कार्य किया गया था। जिसमें से 58 योजनाएँ, जिन पर ₹ 1.72 करोड़ की लागत से मरम्मत कार्य किया गया था, एक से लेकर पाँच वर्ष तक की अवधि से कार्यशील नहीं थीं। इसके कारण कृषि भूमि के 684.30 हेक्टेयर लक्षित क्षेत्र में सिंचाई प्रभावित हुई।
- लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला स्तर पर कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा गूलों से प्राप्त सिंचाई क्षमता के वास्तविक आंकड़ों के अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया जा रहा था। जिसके अभाव में, लेखापरीक्षा द्वारा यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि लक्षित सिंचाई क्षमता का लाभ प्राप्त हुआ या नहीं।

विभाग द्वारा बल दिया गया कि रा स्त स्वी स द्वारा परियोजना को उचित रूप से अनुमोदित किया गया था तथा विभिन्न कारणों से 22 योजनाओं को ड्रॉप किए जाने के परिणामस्वरूप परियोजना के अंतर्गत बचत हुई। हाईड्रम योजनाओं के कार्यशील न होने के लिए किसानों द्वारा खेती न किए जाने तथा प्राकृतिक आपदाओं को जिम्मेदार ठहराया गया।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं था क्योंकि 88 हाईड्रम योजनाओं में से 41 योजनाएं वर्ष 2012-13 अर्थात् जून 2013 की प्राकृतिक आपदा से पूर्व कार्यशील नहीं थीं तथा विभाग को प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पहले खेती न किए जाने वाले क्षेत्र में परियोजना को क्रियान्वित करने के सम्बंध में साध्यता सुनिश्चित की जानी चाहिए थी।

⁵⁶ बागेश्वर, देहरादून, पौड़ी, पिथौरागढ़ और टिहरी।

(ब) अपूर्ण कार्य

रा स्त स्वी स द्वारा परियोजना 'रानीचौरी और कनातल में वर्षा जल संचयन टैंक, सिंचाई चैनल, फव्वारा एवं ड्रिप सिंचाई प्रणाली का निर्माण कार्य' ₹ 83.55 लाख की लागत से अनुमोदित (अक्टूबर 2011) की गयी थी। विभाग द्वारा कार्यान्वयन संस्था को ₹ 81.76 लाख अवमुक्त (अगस्त 2012) किए गए।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि परियोजना 14 माह के विलंब से प्रारम्भ (नवंबर 2013) की गयी तथा कार्य को सात माह के भीतर पूर्ण (मई 2014) किया जाना था। परियोजना के अंतर्गत आर सी सी वॉटर टैंक के निर्माण हेतु कार्यान्वयन संस्था द्वारा समझौता ज्ञाप (स ज्ञा) क्रियान्वित किए बिना कार्यदायी संस्था⁵⁷ को कार्य दिया गया। कार्यान्वयन संस्था द्वारा अप्रैल 2015 तक ₹ 79.77 लाख व्यय किए गए थे तथा कार्य प्रगति पर था। इस प्रकार, परियोजना अपूर्ण रही और परियोजना के उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए थे। यदि कार्यदायी संस्था के साथ स ज्ञा हस्ताक्षरित किया गया होता तो विभाग विलंब के लिए कार्यदायी संस्था के विरुद्ध कार्यवाही कर सकता था।

कार्यान्वयन संस्था ने कहा कि समय पर उचित स्थल चयन न होने के कारण कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त यह भी अवगत कराया कि कार्यदायी संस्था द्वारा शीघ्र ही कार्य पूर्ण कर हस्तांतरित करने का आश्वासन दिया गया।

1.4.8.5 रा कृ वि यो के अंतर्गत उप-योजना

क्रिया कलापों का अभिसरण न किया जाना

योजना के दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 2.4 के अनुसार केंद्र और राज्य सरकार की अन्य योजनाओं/ कार्यक्रमों से योजना का अभिसरण किया जाना अपेक्षित था।

जिला⁵⁸ स्तर पर कार्यान्वयन संस्था के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि अन्य योजनाओं/ कार्यक्रम के साथ योजना का अभिसरण सुनिश्चित नहीं किया जा रहा था और उप योजना 'शहरी प्रक्षेत्र के लिए सब्जी पहल' में सम्मिलित क्रियाकलापों⁵⁹ को अन्य केन्द्रपोषित योजना अर्थात् 'उत्तर पूर्व हिमालयी राज्यों के लिए उद्यान तकनीकी लक्ष्य' (उ पू हि रा उ त ल) के अंतर्गत भी चलाया जा रहा था।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा नोडल विभाग को जि कृ यो/रा कृ यो के अद्यतन के दौरान क्रियान्वयन संस्थाओं के साथ समन्वय करने हेतु निर्देशित किया गया।

1.4.9 रा स्त स्वी स द्वारा योजना का अनुश्रवण और मूल्यांकन

योजना के कार्यान्वयन का अनुश्रवण रा स्त स्वी स, विभाग, कार्यान्वयन संस्थाओं और कृषि उत्पादन आयुक्त (कृ उ आ) की अध्यक्षता में गठित एक समिति द्वारा किया जाना था। तथापि, इन प्राधिकारियों द्वारा अनुश्रवण में की गई निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं।

⁵⁷ उत्तराखंड पेयजल संस्थान विकास एवं निर्माण निगम और निर्माण खण्ड, चंबा (टिहरी गढ़वाल)।

⁵⁸ देहरादून, पौड़ी, हरिद्वार और टिहरी।

⁵⁹ खुला परागण द्वारा सब्जी की खेती, हाईब्रिड सब्जी की खेती, ग्रीन हाउस (तालिका संरचना), जैविक खेती (केंचुआ खाद इकाईयाँ), ए की प्र/ए पो प्र का प्रोत्साहन और कृषक प्रशिक्षण।

1.4.9.1 रा स्त स्वी स द्वारा अनुश्रवण और मूल्यांकन

योजना के दिशा निर्देशों के अनुच्छेद 6.4 के अनुसार रा स्त स्वी स को जब जब आवश्यकता पड़े बैठक की जानी थी परंतु प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बैठक अपेक्षित थी। लेखा परीक्षा में पाया गया कि अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान अपेक्षित 20 के सापेक्ष मात्र आठ बैठकें ही आयोजित की गईं। रा स्त स्वी स द्वारा परियोजनाओं को उचित कार्यान्वयन के अनुश्रवण हेतु न तो अपेक्षित क्षेत्र अध्ययन और न ही मूल्यांकन अध्ययन किया गया। इस दृष्टिकोण का प्रतिकूल प्रभाव नियोजन, वित्तीय प्रबंध और परियोजनाओं के जमीनी स्तर पर कार्यान्वयन की कमियों के उदाहरणों, जैसा कि पिछले अनुच्छेदों में बताया गया, से देखा जा सकता है।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा रा स्त स्वी स की बैठकों का अधिक बार आयोजन किए जाने का आश्वासन दिया गया।

1.4.9.2 रा स्त स्वी स की सहायता के लिए अनुश्रवण तंत्र का अभाव

भारत सरकार द्वारा जारी संशोधित दिशानिर्देशों (जुलाई 2008) के अनुच्छेद 8.1 के अनुसार, कृ उ आ की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया जाना था जिसे अन्य चीजों के साथ-साथ मासिक आधार पर योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा कर अपना प्रतिवेदन रा स्त स्वी स को प्रस्तुत करना था।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि छः वर्ष पश्चात भी सरकार द्वारा ऐसी किसी समिति का गठन नहीं किया गया था। समिति का गठन न किए जाने के कारण रा स्त स्वी स जो रा कृ वि यो पर सर्वोच्च निर्णय लेने वाला निकाय था, को पेशेवर तरीके से कार्य करने में बाधाओं का सामना करना पड़ा, जैसे कि बिना वि प प्र के परियोजनाओं को अनुमोदन, अस्वीकार्य परियोजनाओं को अनुमोदन और अनुमोदित परियोजनाओं को छोड़े जाने के उदाहरणों से देखा जा सकता है।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा विभाग को समिति का गठन करने के लिए निर्देशित किया गया।

1.4.9.3 विभाग द्वारा परियोजनाओं का अनुश्रवण न किया जाना

कृषि विभाग, नोडल विभाग होने के आधार पर परियोजना के कार्यान्वयन का समग्र नियंत्रण करने के लिए उत्तरदायी है, जिसको उचित मूल्यांकन, कार्यान्वयन, अनुश्रवण और परियोजनाओं के मूल्यांकन को सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न विभागों और कार्यान्वयन संस्थाओं के साथ प्रभावी ढंग से आवश्यक समन्वय करना चाहिए था।

कार्यान्वयन संस्था के स्तर पर परियोजनाओं के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा विभिन्न कार्यान्वयन संस्थाओं अर्थात् जिला स्तर पर विभागों द्वारा कार्यान्वित की जा रही परियोजनाओं का उचित अनुश्रवण और मूल्यांकन सुनिश्चित नहीं किया गया था। विभाग द्वारा एक बार कार्यान्वयन संस्थाओं को निधियां अवमुक्त करने के पश्चात उसके द्वारा मात्र उ प्र प और भौतिक तथा वित्तीय प्रगति के प्रतिवेदन एकत्रित किए गए। इसलिए, विभाग द्वारा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में कमियों पर ध्यान नहीं दिया जा सका और विभाग यह बताने की स्थिति में भी नहीं था कि किस स्तर तक अभिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति हुई थी, जैसा कि परियोजनाओं के कार्यान्वयन में की गई विभिन्न लेखापरीक्षा टिप्पणियों से देखा जा सकता है।

विभाग ने अवगत कराया कि परियोजनाओं का अनुश्रवण कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा स्वयं किया गया था। लेखापरीक्षा तथ्यों की पुष्टि उत्तर से स्वतः होती है।

1.4.9.4 परिसंपत्ति पंजिका का रखरखाव न किया जाना

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, विभाग को परियोजनाओं के अंतर्गत सृजित परिसंपत्तियों की एक पंजिका का रखरखाव सुनिश्चित करना था। इसके अतिरिक्त, परिसंपत्तियां जिनकी आवश्यकता न हो, को अन्य जरूरतमंद स्थानों को पुनः वितरित किया जाना चाहिए था। तथापि, यह पाया गया कि विभाग द्वारा परिसंपत्ति पंजिका का रखरखाव नहीं किया गया था।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2015) तथा विभाग को योजना के अन्तर्गत सृजित स्थायी परिसंपत्तियों की पंजिका का रखरखाव करने हेतु निर्देशित किया गया।

1.4.9.5 प्रभाव का मूल्यांकन

निदेशक अर्थ एवं सांख्यिकी द्वारा उपलब्ध कराये गए आंकड़ों का विश्लेषण करने पर पाया गया कि राज्य में योजना के कार्यान्वयन के बाद कृषि के विकास की गति वर्ष 2009-10 के दौरान 9.63 प्रतिशत से गिरकर वर्ष 2011-12 में 4.01 प्रतिशत तक हो गयी थी। वर्ष 2012-13 के दौरान यह 8.85 प्रतिशत तक पहुंच गई लेकिन वर्ष 2013-14 के दौरान पुनः ऋणात्मक 2.51 प्रतिशत तक गिर गई। वर्ष 2014-15 के दौरान यह पुनः 5.12 प्रतिशत तक आ गयी। आगे, वर्ष 2010-2015 के दौरान सकल राज्य घरेलू उत्पाद (स रा घ उ) में कृषि क्षेत्र का योगदान 11.92 प्रतिशत से घटकर 9.42 प्रतिशत हो गया।

कृषि के विकास में इस तरह की असंगत प्रवृत्तियां इंगित करती हैं कि योजना के अंतर्गत वर्ष 2010-15 के दौरान ₹ 274 करोड़ व्यय करने के बावजूद वांछित परिणाम नहीं मिले।

निष्कर्ष और अनुशंसाएँ

1. अनुपयुक्त नियोजन और वि प प्र के गैर पुनरीक्षण के कारण परियोजनाएं ड्रॉप हुई, परियोजनाओं की लागत में संशोधन, अधिक व्यय तथा अस्वीकार्य परियोजना का कार्यान्वयन हुआ।

सरकार द्वारा नियोजन प्रक्रिया को, वि प प्र का उचित विश्लेषण, परियोजनाओं के समूह की तैयारी और जमीनी स्तर के अधिकारियों की भागीदारी को योजना के दिशा निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित कर ठीक किया जा सकता है।

2. राज्य वर्ष 2010-15 की अवधि के दौरान किसी भी वर्ष में योजना के तहत भा स की सहायता का उपयोग करने में विफल रहा।

सरकार द्वारा निधियों का समय पर उपयोग सुनिश्चित किए जाने के लिए परियोजना के कार्यान्वयन की गति में तेजी लाई जा सकती है।

3. जैविक खेती और जैविक खाद क्षेत्र के अंतर्गत छः में से तीन जै अ प सयंत्रों में जैविक खाद का उत्पादन, जैविक अपशिष्ट की अनुपलब्धता के कारण उनकी क्षमता से 94 प्रतिशत कम था। अन्य तीन सयंत्र निष्क्रिय पड़े थे। क्षेत्र की अन्य परियोजना के अंतर्गत कार्य अनुमोदित योजना के अनुसार नहीं किया गया था।

सयंत्रों की क्षमता का अधिकतम उपयोग करने के लिए जैविक अपशिष्ट पदार्थ की उपलब्धता का पता लगाया जा सकता है। कार्य योजना को वास्तविक आवश्यकता पर विचार कर तैयार किया जा सकता है।

4. अन्य केन्द्रीय/राज्य योजना के साथ उप-योजना के तहत गतिविधियों के अभिसरण पर विचार नहीं किया गया।

अन्य केन्द्रीय/राज्य योजना के साथ गतिविधियों के अभिसरण का पालन किया जा सकता है।

5. अनुश्रवण तंत्र द्वारा अच्छी तरह से कार्य नहीं किया गया और परियोजनाओं का मूल्यांकन भी नहीं किया गया।

निर्धारित अनुश्रवण एवं मूल्यांकन तंत्र की सुचारु कार्यपद्धति को सुनिश्चित किया जा सकता है।

अनुपालन लेखापरीक्षा

नागरिक उड्डयन विभाग

1.5 नागरिक उड्डयन विभाग के क्रियाकलाप

1.5.1 परिचय

नागरिक उड्डयन विभाग राज्य के गणमान्य व्यक्तियों को विमानन सुविधायें उपलब्ध कराने, राज्य के स्वामित्व वाले वायुयान एवं हेलीकॉप्टरों के रख-रखाव, राज्य के अधीन हवाई पट्टीयों एवं हेलीपैडों के उन्नयनीकरण/ निर्माण/ रख-रखाव एवं राज्य में अन्य विमानन सुविधाओं को विकसित करने के लिये उत्तरदायी है। वर्तमान में निदेशालय स्तर तक विभाग उत्तराखण्ड नागरिक उड्डयन विकास प्राधिकरण (उ ना उ वि प्रा) एक स्वायत्त निकाय के रूप में परिवर्तित कर दिया गया है, जो अप्रैल 2014 से पूर्णरूपेण परिचालन में है।

वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक के दौरान विभाग, वर्तमान में उ ना उ वि प्रा के क्रिया - कलापों के मूल्यांकन की लेखा परीक्षा अप्रैल 2015 में प्राधिकरण के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा संपादित की गयी। मुख्य निष्कर्षों पर चर्चा निम्नवत है:-

1.5.2 राज्य में गणमान्य व्यक्तियों को विमानन सुविधा का प्रावधान

1.5.2.1 किराये पर लिये गये हेलीकॉप्टरों को अधिक भुगतान

(i) सरकार के स्वामित्व वाले दोहरे इंजन वाले इ सी-135 हेलीकॉप्टर को स्थिर (ग्राउन्डेड) कर दिया गया (11.10.2011) एवं इसके इंजनों को मरम्मत हेतु (14.10.2011 से 25.01.2012) हटाया गया (14.10.2011)। सरकार के स्पष्ट रूप से निर्देश थे (नवम्बर 2011) कि सरकारी हेलीकॉप्टर के इंजनों की मरम्मत होने तक राज्य के गणमान्य व्यक्तियों की यात्राओं हेतु उसी प्रकार का हेलीकॉप्टर किराये पर लिया जाये ताकि उसे राजकीय पायलटों के द्वारा उड़ाया जा सके और प्राइवेट क्रू मेम्बर (चालक दल) पर होने वाले अतिरिक्त व्यय से बचा जा सके।

जाँच में पाया गया कि प्राधिकरण द्वारा सरकारी श्रेणी का एक दोहरे इंजन वाला हेलीकॉप्टर ₹ 1.05 लाख प्रति घण्टा की दर से किराये पर लिया गया (21 अक्टूबर 2011) जो 12.10.2011 से 11.11.2011 के दौरान 29.15 घंटे तक प्रचालन में रहा। तथापि इस हेलीकॉप्टर की सेवाएं इसे किराये पर लिये जाने के एक माह बाद बिना किसी अभिलिखित कारणों बंद कर दी गयीं। शासनादेश के विपरीत अत्यधिक दरों को प्रभारित करने के लिए चार अलग-अलग कम्पनियों से चार अन्य प्रकार के हेलीकॉप्टर, उनका किराया कम करने के संबंध में वार्ता किये बिना एवं सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना उच्चतर दरों पर (₹ 1.25 लाख से ₹ 1.45 लाख प्रतिघंटा) 67.42 घंटे की कुल अवधि के लिये किराये पर लिये गये थे। विभाग लेखा परीक्षा को, नये प्रकार के हेलीकॉप्टरों जिन्हें राजकीय पायलट उड़ाने में सक्षम नहीं थे, को किराये पर लिये जाने के औचित्य को साबित करने के संबंध में कोई दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध नहीं करा सका। प्राधिकरण द्वारा इन कम्पनियों को ₹ 1.25 लाख से ₹ 1.45 लाख प्रति घंटा की बढ़ी हुई दरों पर एवं साथ में निजी चालक दल सदस्यों

के खाने एवं ठहरने का भुगतान किया गया, जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 31.67 लाख का व्ययाधिक्य हुआ। प्राधिकरण द्वारा लेखा परीक्षा टिप्पणी में वर्णित तथ्यों को स्वीकार किया गया।

(ii) उ ना उ वि प्रा द्वारा नवम्बर 2013 में लिये गये एक निर्णय के अनुसार एकल इंजन हेलीकॉप्टर के किराये की दर ₹ 75,000 प्रतिघंटा निर्धारित की गयी थी। जाँच में पाया गया कि उ ना उ वि प्रा द्वारा लिये गये निर्णय के विपरीत हेलीकॉप्टर उपलब्ध कराने के लिए छः विमानन कम्पनियों को अक्टूबर 2013 से मार्च 2014 के दौरान 209 घण्टों हेतु ₹ 80,000 प्रति घण्टे की दर से भुगतान किया गया जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 10.45 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर (दिसम्बर 2015) में अवगत कराया गया कि दो कम्पनियों⁶⁰ से ₹ 3.75 लाख के वसूली हेतु पत्र प्रेषित कर दिये गये हैं।

1.5.2.2 संविदा कर्मियों को अनुचित भुगतान

अप्रैल 2014 में उ ना उ वि प्रा के पूर्ण रूपेण, संचालन में आने के पश्चात राज्य के गणमान्य व्यक्तियों के लिए विमानन सुविधाएं उपलब्ध कराने एवं उडानों के परिचालन हेतु सेवाएं प्रदान करने वाले तकनीकी संविदा कर्मियों की सेवाएं 31 मार्च 2014 को समाप्त कर दी गयी थी। कर्मियों को तत्कालीन विभाग की सेवा-शर्तों के आधार पर 3 से 4 माह के लिए उ ना उ वि प्रा हेतु कार्य नये सिरे से करने के लिए अवसर की पेशकश की गयी थी। इसके पश्चात, संविदा कर्मियों को लागू नियमों के अनुसार नियुक्त किया जाना था।

जाँच में पाया गया कि मई 2015 तक प्राधिकरण भर्ती प्रक्रिया को नये सिरे से आरम्भ करने में न केवल विफल रहा बल्कि इसके द्वारा संविदा कर्मियों के वेतन में प्रति व्यक्ति ₹ 0.50 लाख से ₹ 1.50 लाख तक पूर्वव्यापी प्रभाव से, जो अप्रैल 2014 से लागू था, वृद्धि की गयी थी (मार्च 2015)। पूर्व व्यापी प्रभाव से की गयी यह वृद्धि अनौचित्यपूर्ण थी, क्योंकि पूर्व में किये गये अनुबन्ध की शर्तों में वेतन वृद्धि करने का प्रावधान नहीं था और न ही इतनी अधिक मात्रा में वृद्धि करने का कोई आधार था। जिसके कारण कर्मियों को ₹ 55.58 लाख के बकाया का भुगतान किया गया था जो कि अनियमित था।

प्रकरण इंगित किये जाने पर, प्राधिकरण द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं अवगत कराया गया कि उक्त संविदा कर्मियों की सेवाओं को राज्य के गणमान्य व्यक्तियों की यात्रा के संचालन हेतु बढ़ाया गया था। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्राधिकरण परिचालन के एक वर्ष पश्चात भी नये सिरे से भर्ती करने में असफल रहा, साथ ही संविदा कर्मियों के वेतन में भी पूर्वव्यापी प्रभाव से वृद्धि की गयी थी।

1.5.3 वायुयान एवं हेलीकॉप्टर की खरीद व रख-रखाव

1.5.3.1 निधियों का अवरोधन

शासन द्वारा हेलीकॉप्टर के क्रय हेतु ₹ 40 करोड़ स्वीकृत किये गये थे (मार्च 2013)। स्वीकृत धनराशि को वैयक्तिक लेखा खाता (वै ले खा) में रखा गया था। प्राधिकरण दो वर्षों तक क्रय प्रक्रिया आरम्भ करने में असफल रहा और धनराशि को समर्पित (मार्च 2015) कर दिया गया। इसी बीच,

⁶⁰ यूटी एअर इण्डिया प्राइवेट लि: ₹ 2.29 लाख एवं आर्यन एवियेसन प्राइवेट लि: ₹ 1.46 लाख

₹ 50 करोड़ की धनराशि समान उद्देश्य हेतु दो समान किस्तों, अक्टूबर 2014 व मार्च 2015 में स्वीकृत की गयी थी। यह धनराशि भी लेखा-परीक्षा तिथि तक बिना किसी प्रगति के अनुपयोगी पड़ी हुई थी।

प्राधिकरण ने अवगत कराया कि हेलीकॉप्टर के क्रय से संबंधित निर्णय शासन स्तर पर लिया जाना था जो वर्तमान तक नहीं लिया गया था। उतर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्राधिकरण द्वारा शासन को हेलीकॉप्टर क्रय हेतु प्रस्ताव प्रेषित किये जाने के संबंध में कोई भी दस्तावेजी साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था।

1.5.3.2 अनियमित व्यय

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 की कण्डिका 12(1) के अनुसार, जब क्रय की जाने वाली सामग्री का मूल्य ₹ एक लाख से ₹ 15 लाख के मध्य हो तो सीमित निविदा पृच्छा विधि को अपनाया जाना चाहिए। तथापि, लेखा परीक्षा में पाया गया कि प्राधिकरण द्वारा नियमों की अवहेलना कर वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान सरकारी हेलीकॉप्टर एवं वायुयान हेतु क्रमशः ₹ 101.73 लाख एवं ₹ 66.98 लाख के पुर्जे एवं औजार क्रय किये गये थे। यदि प्राधिकरण द्वारा आवश्यक प्रक्रियाओं का पालन किया जाता तो प्रतिस्पर्धात्मक निविदा के माध्यम से न्यूनतम दरों का लाभ सुनिश्चित किया जा सकता था।

प्रकरण इंगित किये जाने पर, प्राधिकरण द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं अवगत कराया गया कि इसे भविष्य में अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया है।

1.5.4 राज्य की हवाई पट्टियों का उन्नयनीकरण/ रख-रखाव

1.5.4.1 निधियों का अवरोधन

प्राधिकरण द्वारा वर्ष 2006-07 से वर्ष 2012-13 के दौरान भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना छः हेलीपैडों के निर्माण हेतु विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं को ₹ 5.60 करोड़⁶¹ अवमुक्त किये गये थे। भूमि उपलब्ध न होने के कारण उक्त हेलीपैडों का निर्माण लेखा परीक्षा तक प्रारम्भ नहीं हो सका था एवं उक्त धनराशि कार्यदायी संस्थाओं के पास दो से नौ वर्षों की अवधि से अवरुद्ध पड़ी थी।

प्राधिकरण द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं अवगत कराया गया कि जैसे ही संबंधित जिला प्रशासन द्वारा भूमि उपलब्ध करायी जायेगी, हेलीपैडों का निर्माण कर दिया जायेगा।

1.5.4.2 म नि ना उ का अनुमोदन प्राप्त किये बिना हवाई पट्टियों का क्रियान्वयन

शासन द्वारा नैनी-सैनी हवाई पट्टी, पिथौरागढ़ के व्यवसायिक रूप में संचालन हेतु उच्चिकरण एवं विस्तारीकरण की स्वीकृति प्रदान की गयी थी (मार्च 2009)। विद्यमान हवाई पट्टी जिसकी माप 1,330 x 20 मीटर थी, जो 20 सीटों से कम क्षमता वाले वायुयान के संचालन हेतु उपयुक्त थी, को 1,600 x 30 मीटर तक उन्नयनीकरण करके 48 सीट की क्षमता वाले वायुयान को संचालन करने

⁶¹ रायागर-बेरीनाग हेलीपैड: ₹ 84.24 लाख (05/2008), गोथी-धारचूला हेलीपैड: ₹ 96.10 लाख (05/2008), पीपलकोटी/ जोशीमठ हेलीपैड: ₹ 39.06 लाख (09/2006), डिखैत-पौड़ी हेलीपैड: ₹ 15.32 लाख (01/2010), कोटि-कॉलोनी टिहरी हेलीपैड: ₹ 150.00 लाख (03/2013) और नैनीताल हेलीपैड: ₹ 174.95 लाख (03/2013)।

योग्य बनाना था। निर्माण कार्य हेतु महानिदेशक, नागरिक उड्डयन (म नि ना उ) भारत सरकार का अनुमोदन अपेक्षित था।

प्राधिकरण द्वारा म नि ना उ से अनुमोदन प्राप्त किये बिना ही कार्य प्रारम्भ (अप्रैल 2010) कर दिया गया था एवं मार्च 2015 तक ₹ 27.39 करोड़ व्यय कर दिये गये थे। इसी बीच, म नि ना उ द्वारा प्रस्तावित उन्नयनीकरण के विपरीत सुझाव दिया गया (मार्च 2013) क्योंकि प्रस्तावित रन-वे का क्षेत्र उद्देश्यों की पूर्ति हेतु पर्याप्त नहीं था। म नि ना उ ने सुझाव दिया कि प्राधिकरण को ए टी आर 42 प्रकार के वायुयान (48 सीट वाले) के स्थान पर अपेक्षाकृत छोटे वायुयान (19 सीट वाले) हेतु आवेदन करना चाहिए। इस प्रकार प्राधिकरण द्वारा ऐसा कार्य जो पर भारत सरकार द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया था एवं जिससे कोई वास्तविक लाभ भी प्राप्त नहीं हुआ था, ₹ 27.39 करोड़ के जनधन को उतावलेपन से व्यय कर दिया गया था क्योंकि पूर्वनिर्मित हवाई पट्टी भी 20 सीट वाले वायुयानों के संचालन हेतु सक्षम थी।

प्राधिकरण द्वारा अवगत कराया गया कि कार्य को म नि ना उ से अनुमोदन मिलने की प्रत्याशा में प्रारम्भ कर दिया गया था। उत्तर से स्वतः ही स्पष्ट हो जाता है कि प्राधिकरण द्वारा जल्दबाजी में तथा व्यवसायिक निपुणता के विपरीत कार्य किया गया।

1.5.4.3 लैंडिंग/ पार्किंग शुल्क की वसूली न किया जाना

उतराखण्ड सरकार द्वारा प्राधिकरण के अर्न्तगत संचालित विभिन्न हेलीपैडों एवं हवाई पट्टियों पर निजी कम्पनियों के हेलीकॉप्टरों/ विमानों द्वारा लैंडिंग पार्किंग एवं हेंगर प्रयोग के सापेक्ष शुल्क⁶² निर्धारित किया गया था (जून 2013)। ये दरें 1 मई 2013 से लागू होनी थीं।

जाँच में पाया गया था कि 9 मई 2014 से 31 मार्च 2015 के दौरान विभिन्न कम्पनियों के द्वारा सहस्त्रधारा हेलीपैड पर 627 बार (495 प्रथम एवं 132 अनुवर्ती) लैंडिंग/ पार्किंग की गयी थी एवं पाँच दिन हेंगर का प्रयोग किया गया था। लागू दरों के अनुसार, प्राधिकरण द्वारा इन सेवाओं के सापेक्ष ₹ 28.55 लाख⁶³ की वसूली की जानी थी जिसमें से केवल ₹ 5,650⁶⁴ की वसूली के अतिरिक्त अन्य वसूली नहीं की गयी थी। अन्य हेलीपैडों पर लैंडिंग/ पार्किंग शुल्क की गणना लेखा परीक्षा को सम्बन्धित अभिलेख उपलब्ध न कराये जाने के कारण नहीं की जा सकी।

शासन ने उत्तर में अवगत कराया (दिसम्बर 2015) कि पूरे राज्य में वर्ष 2013-14 से जून 2015 तक के लैंडिंग/ पार्किंग शुल्क की वसूली हेतु धनराशि ₹ 1.69 करोड़ के बिल कम्पनियों को प्रेषित कर दिये गये हैं। शासन का उत्तर लेखापरीक्षा आपत्ति की पुष्टि करता है।

1.5.4.4 कार्य का देरी से सम्पादन

शासन द्वारा प्रत्येक विभाग को कार्यदायी संस्था के साथ समझौता ज्ञापन (स ज्ञा) गठित किया जाना अनिवार्य (मई 2008) किया गया था ताकि निर्माण कार्य समय से पूरा किया जा सके एवं लागत

⁶² सहस्त्रधारा हेलीपैड पर प्रत्येक पहली लैंडिंग और रात के हॉल्ट के लिए दरें, उसी दिन होने वाली अनुवर्ती लैंडिंग और हेंगर के प्रयोग के लिए निर्धारित दरें क्रमशः ₹ 5,000, ₹ 2,500 और ₹ 10,000 प्रतिदिन प्रति हेलीकॉप्टर थीं।

⁶³ $(495 \times ₹ 5,000 = ₹ 24,75,000) + (132 \times ₹ 2,500 = ₹ 3,30,000) + (5 \times ₹ 10,000 = ₹ 50,000) = ₹ 28,55,000$ (9 मई 2014 से 31 मार्च 2015 तक की अवधि हेतु)।

⁶⁴ 19/03/2015 की लैंडिंग के सापेक्ष।

वृद्धि से बचा जा सके। निर्धारित समय से विलम्ब होने के प्रकरण में आवंटित कार्य रद्द करने हेतु प्राधिकरण को सशक्त बनाना था, जैसा कि आदर्श स जा में परिकल्पित था।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2009-10 से 2014-15 के मध्य कार्यदायी संस्थाओं को आवंटित 24 कार्यों में से किसी भी कार्य में स जा हस्ताक्षरित नहीं किया गया था। इनमें से छः⁶⁵ कार्य लेखा परीक्षा तिथि तक अपूर्ण थे। स जा गठित न किये जाने के कारण इन कार्यों के पूर्ण करने की कोई तिथि निश्चित नहीं की गई थी तथा कार्यों में विलम्ब के लिए कार्यदायी संस्थाओं के विरुद्ध कोई भी कार्रवाई करने में प्राधिकरण असमर्थ था।

प्राधिकरण द्वारा लेखा परीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया।

1.5.5 आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

किसी संगठन में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली ऐसे क्रिया-कलाप एवं सुरक्षा उपाय हैं जिन्हें प्रबन्धन द्वारा लागू किया जाता है, जो यह सुनिश्चित करता है कि संगठन लागू नियमों व विनियमों का पालन करते हुए, अपनी जवाबदेही एवं दायित्वों को पूरा करें तथा इसके परिचालन हेतु योजनाबद्ध तरीके से कार्यवाही की।

जाँच में पाया गया कि प्राधिकरण में अभिलेखों के रख-रखाव के स्तर में बहुत कमियाँ थीं, यहाँ तक कि प्राधिकरण के परिचालन हेतु आवश्यक मूल अभिलेखों का भी रख रखाव नहीं किया जा रहा था, निजी हेलीकॉप्टर कम्पनियों को प्रदत्त लैंडिंग, पार्किंग, हैंगर के उपयोग एवं अन्य सुविधाओं से संबंधित अभिलेख भी तैयार नहीं किये जा रहे थे। आय में वृद्धि, किसी भी प्रकार की पर्यटन सम्बन्धी बुनियादी सुविधाओं और निजी निवेश को प्राप्त करने में प्राधिकरण का प्रयत्न विफल रहा जैसा कि इसकी स्थापना के समय परिकल्पित किया गया था। प्राधिकरण के अर्न्तगत निर्माणाधीन हेलीपैड/ रनवे के संबंध में किसी भी अभिलेख का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था। मूल अभिलेखों के अभाव के कारण लेखापरीक्षा, प्राधिकरण के परिचालन एवं क्रिया-कलापों के अनुश्रवण एवं नियंत्रण की पर्याप्तता को अभिनिश्चित नहीं कर पायी थी।

प्रकरण इंगित किये जाने पर प्राधिकरण द्वारा कोई उचित उत्तर नहीं दिया गया था।

प्रकरण शासन को प्रेषित कर दिया गया है (जुलाई 2015), उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2015)।

निष्कर्ष एवं संस्तुतियाँ

1. विभिन्न हेलीपैडों एवं हवाई पट्टियों पर निजी कम्पनियों के हेलीकॉप्टरों / विमानों के लैंडिंग, पार्किंग एवं हैंगर प्रयोग के सापेक्ष शुल्क नहीं वसूला जा रहा था।

प्राधिकरण को निजी कम्पनियों द्वारा सरकारी हेलीपैडों / हवाई पट्टियों के प्रयोग सम्बन्धी अभिलेखों का रख-रखाव किया जाना चाहिए तथा उनसे निर्धारित दरों पर शुल्क वसूल किया जाना चाहिए।

2. प्राधिकरण द्वारा सरकारी हेलीपैडों एवं वायुयान के कलपुर्जों की अधिप्राप्ति के सम्बन्ध में प्रचलित नियमों/ अधिनियमों का पालन नहीं किया जा रहा था।

⁶⁵ एक 2010 में, तीन 2013 में, एक 2014 में और एक 2015 में।

धन का सर्वोत्तम मूल्य प्राप्त करने के लिए सभी खरीद पारदर्शी, प्रतिस्पर्धात्मक एवं उचित तरीके से की जानी चाहिए।

संस्कृति विभाग

1.6 निरर्थक व्यय

संस्कृति विभाग द्वारा, उस भूमि पर जिस पर उसका स्वामित्व नहीं था, प्रेक्षागृह के अनाधिकृत निर्माण के परिणामस्वरूप ₹ 1.03 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

राज्य सरकार द्वारा, हरिद्वार में स्थानीय संस्कृति को संरक्षित एवं प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से संस्कृति विभाग के लिए 250 सीट के प्रेक्षागृह के निर्माण हेतु ₹ 1.67 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी (मार्च 2008)। वन विभाग द्वारा उत्तराखण्ड पेयजल निगम, ऋषिकेश खण्ड को निर्माण कार्य आरम्भ करने हेतु ₹ 1.20 करोड़⁶⁶ की धनराशि उपलब्ध करायी गयी।

निर्माण एजेंसी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (जुलाई 2014) एवं निदेशक, संस्कृति से पुनः प्राप्त की गई सूचना (मार्च 2015) में पाया गया कि उत्तराखण्ड पेयजल निगम द्वारा 'अहमदपुर कदच्छड़' गांव की उस भूमि के टुकड़े पर प्रेक्षागृह का निर्माण आरम्भ किया गया (सितम्बर 2008) जिसका स्वामित्व भारत सरकार की कम्पनी भारत हैवी इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड (भेल) के पास था। बी एच ई एल द्वारा बार-बार कार्य रोकने के अनुरोध के पश्चात पुलिस कार्रवाई के माध्यम से कार्य बंद कराया गया (अगस्त 2011)। तब तक, 65 प्रतिशत से अधिक कार्य पूर्ण हो चुका था और ₹ 1.03 करोड़ का व्यय भी हो चुका था।

पुनश्च गतिरोध के कारणों की जांच में आगे पाया गया कि बी एच ई एल ने कथित गांव में अपनी 32 एकड़ जमीन, जिसमें जमीन विभिन्न लोगों के द्वारा लगातार अतिक्रमित की जा रही थी, को जिला प्रशासन को हस्तान्तरित करना प्रस्तावित किया था (सितम्बर 2007)। तथापि, भेल ने यह स्पष्ट कर दिया था कि भेल का स्थानीय प्रबंधन इस हस्तान्तरण और प्रस्ताव के लिये अधिकृत नहीं था, इस संबंध में राज्य सरकार का प्रस्ताव, भेल के कॉर्पोरेट कार्यालय को निदेशक मण्डल की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किया जा सकेगा। जिला प्रशासन ने इस प्रस्ताव को 'भूमि के हस्तान्तरण' के रूप में लिया और इस भूमि के हिस्से (जिसकी माप 0.747 हेक्टेयर थी) को निर्माण एजेंसी को प्रेक्षागृह के निर्माण हेतु हस्तान्तरित किया गया (जून 2008)। भेल के द्वारा उचित स्वीकृति के अभाव में, यह हस्तान्तरण अनाधिकृत था तथा भारत सरकार की सम्पत्ति के अतिक्रमण जैसा था, जिसके परिणामस्वरूप भेल प्रबंधन द्वारा कार्य रूकवा दिया गया। यदि विभाग द्वारा, जिला प्रशासन पर, एजेंसी को निर्माण कार्य देने से पूर्व भूमि का एक स्पष्ट स्वामित्व प्राप्त किये जाने पर जोर दिया गया होता तो यह परिस्थिति उत्पन्न नहीं होती।

अगस्त 2011 में भेल द्वारा कार्य रूकवाने के बाद विभाग ने भेल के अध्यक्ष और प्रबंध निदेशक, नई दिल्ली को औपचारिक रूप से भूमि के हस्तान्तरण के संबंध में प्रस्ताव दिया (जनवरी 2013)। यह

⁶⁶ सितम्बर 2008, अप्रैल 2010 तथा मई 2011 में ₹ 40 लाख की तीन समान किस्तें।

प्रकरण आज तक भेल, नई दिल्ली में बिना किसी प्रगति के लंबित था। फिर भी, ₹ 1.03 करोड़ का सम्पूर्ण खर्च निरर्थक रहा तथा परियोजना के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, परियोजना को पूर्ण करने की अपेक्षित लागत पहले ही ₹ 1.67 करोड़ से बढ़कर नई संशोधित लागत ₹ 3.54 करोड़ हो गई (जैसा कि अगस्त 2011 में प्रस्तावित था) जो कि निश्चित ही समय के साथ और बढ़ जायेगी।

निदेशक, संस्कृति ने समस्त उल्लिखित तथ्यों की पुष्टि की। फिर भी, निदेशक ने, बिना स्पष्ट अधिकार के भूमि पर निर्माण एजेन्सी को निर्माण कार्य के प्रारम्भ किये जाने का इस आधार पर बचाव किया कि विभिन्न सरकारी परियोजनाओं के लिये भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित कराना जिला प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत था एवं ऐसा ही जिला प्रशासन के द्वारा किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि प्रेक्षागृह का निर्माण विभाग के प्रयोगार्थ था। इसलिये, विभाग यह सुनिश्चित करने के लिये उत्तरदायी था कि उसके हितों का किसी भी प्रकार से समझौता न हो। अभी तक, परियोजना को पूर्ण करने की थोड़ी सी भी प्रगति दिखाई नहीं दी जैसा कि भेल के द्वारा इस मुद्दे पर कोई रुचि नहीं दिखायी गयी थी। इस सम्पूर्ण घटना क्रम का परिणाम इस बात का भी प्रमाण है कि कैसे विभाग की शिथिलता और विवेक की कमी के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन के कारण सम्पूर्ण खर्च निष्फल हुआ।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (मई 2015); उत्तर प्रतिक्रिया था (दिसम्बर 2015)।

वन विभाग

1.7 राजस्व की हानि

वन विभाग द्वारा वन उपज के विदोहन में रुकावट के फलस्वरूप ₹ 93.31 लाख की राजस्व हानि हुई।

राष्ट्रीय वन नीति, 1988 के अंतर्गत 10 वर्षीय 'वन कार्य योजना' की स्वीकार्यता अनिवार्य है, जो अनवरत प्रबंधन, संरक्षण और वन संसाधनों का उपयोग सुनिश्चित करती है, तथा पूरे देश में वन प्रबंधन योजना में एकरूपता लाती है। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने भी पूरे देश में केन्द्र सरकार की पूर्व अनुमति के बिना किसी भी वन में सभी गैर वानिकी गतिविधियों पर प्रतिबंध लगा दिया है (दिसम्बर 1996)। विभाग को वर्तमान कार्यकारी योजना प्रतिवेदन की समाप्ति से कम से कम दो वर्ष पूर्व प्रारम्भिक कार्य योजना को अनुमोदित कर देना चाहिये ताकि अंतिम कार्य योजना की तैयारी, भारत सरकार के विनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा इसका अनुमोदन एवं कार्यान्वित करने हेतु सम्बन्धित प्रभागीय वनाधिकारी को इसकी सुपर्दगी, वर्तमान योजना की समाप्ति के पहले पूर्ण किया जा सके।

प्रभागीय वनाधिकारी, रुद्रप्रयाग के अभिलेखों की जांच (फरवरी 2015) में पाया गया कि प्रभाग के लिये स्वीकृत कार्य योजना मात्र 2012-13 तक की अवधि तक ही वैध थी एवं विभाग द्वारा इस अवधि की समाप्ति से पूर्व भारत सरकार से नई कार्य योजना की स्वीकृति नहीं करायी गयी थी। इस प्रकार, वर्ष 2013-14 के बाद से प्रभाग हेतु कोई भी अनुमोदित कार्य योजना नहीं थी जिससे वन उपज का अग्रेतर विदोहन जैसे लीसा का संग्रह (चीड़ के पेड़ों से निकाले गये रेजिन) एवं विक्रय और

गिरे हुए पेड़ों के काष्ठ की संग्रह एवं बिक्री, जैसा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा निर्देशित किया गया था, रोक दिया गया जिससे विभाग को राजस्व उत्पादन के बहुमूल्य स्रोत से वंचित रहना पड़ा।

लेखापरीक्षा ने, वन सम्पदा के विदोहन में रुकावट का अनुदारवादी आंकलन कर, जो विगत तीन वर्षों का प्रतिबंध से पूर्व की औसत मात्रा एवं उपज के मूल्य पर आधारित था, पाया कि वर्ष 2013-14 व 2014-15 में लीसा का विदोहन न करने व काष्ठ की बिक्री न होने के कारण ₹ 93.31 लाख की राजस्व हानि⁶⁷ हुई। यदि विभाग ने कार्य योजना शीघ्र तैयार कर पूर्व कार्य योजना की वैधता समाप्त होने से पूर्व भारत सरकार से इसकी स्वीकृति प्राप्त कर ली होती तो इस हानि को बचाया जा सकता था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर, प्रभागीय वनाधिकारी ने तथ्यों की पुष्टि की और बताया कि स्वीकृत कार्य योजना के अभाव में लीसा के विदोहन व लकड़ियों का बिक्री सम्बन्धी कार्यकलाप नहीं किया जा सकता था। प्रत्युत्तर लेखापरीक्षा आपत्ति का समर्थन करता है। विभाग आसानी से अपने राजस्व के स्रोत, बहुमूल्य वन सम्पदाओं के अपव्यय को रोकने एवं सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों का परिपालन, समय से कार्ययोजना के गठन एवं अनुमोदन द्वारा सुनिश्चित कर सकता था। जो इस प्रकरण में नहीं किया गया।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया था (मई 2015), उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2015)।

चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण

1.8 निष्फल व्यय

बेस अस्पताल के निर्माण के लिए स्थल का त्रुटिपूर्ण ढंग से चयन करने के कारण स्थल विकास पर ₹ 2.12 करोड़ का निरर्थक व्यय किया गया।

उत्तराखण्ड शासन द्वारा बेस अस्पताल चंदोक, पिथौरागढ़ के निर्माण हेतु ₹ 35.59 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी (नवम्बर 2011)।

मुख्य चिकित्सा अधिकारी, पिथौरागढ़ के अभिलेखों की संवीक्षा में (दिसम्बर 2014) पाया गया कि विभाग का चयनित स्थल पर अस्पताल निर्माण का कदम सुगम पहुँच के घटक जो कि लोक सुविधाओं का अनिवार्य लक्षण है, पर आधारित नहीं था, क्योंकि स्थल जिला मुख्यालय से 12 किमी. की दूरी पर स्थित था। इस कारण लोक प्रतिनिधियों एवं राजनीतिक दलों द्वारा विरोध किया गया। इन विरोधों के कारण, सरकार ने निर्माण स्थल चंदोक से लिथुआण्डा में जो कि जिला मुख्यालय के पास में ही है, परिवर्तित कर दिया (अक्टूबर 2012)। फिर भी, स्थल विकास एवं वन भूमि

⁶⁷ लीसा सत्व प्राप्त न करने के कारण राजस्व की ₹ 55.42 लाख राजस्व की हानि (₹ 22.60 लाख 2013-14 में और ₹ 32.82 लाख 2014-15 में) + टिम्बर की बिक्री न होने से ₹ 37.89 लाख राजस्व की हानि (₹ 13.12 लाख 2013-14 में और ₹ 24.77 लाख 2014-15 में)।

स्थानान्तरण पर ₹ 2.12 करोड़⁶⁸ जो पहले ही व्यय किए जा चुके थे स्थल परिवर्तन के आदेश के बाद किया गया। स्थल परिवर्तन के कारण किया गया यह सम्पूर्ण व्यय अंततः निष्फल रहा।

यह इंगित किये जाने पर, सरकार ने अवगत कराया (अक्टूबर 2015) कि स्थल परिवर्तन, चिकित्सीय सुविधायें सभी की पहुँच में हों, को ध्यान में रखते हुए किया गया था तथा यह आम जनता के निवेदन पर आधारित था। शासन द्वारा दिये गये उत्तर से स्पष्ट प्रमाण है कि विभाग द्वारा इस पहुँच को अस्पताल निर्माण हेतु दूरस्थ स्थल के चयन के समय नहीं अपनाया गया। इस लोकधन के निष्फल व्यय के लिए सरकार स्वयं उत्तरदायी है, क्योंकि अस्पताल निर्माण के लिए पूर्व चयनित स्थल पर निर्माण हेतु कोई आपत्ति नहीं लगाई गयी।

इस प्रकार त्रुटिपूर्ण ढंग से स्थल चयन करने के कारण ₹ 2.12 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया एवं ठेकेदार के साथ वित्तीय निहितार्थ पैदा किया गया जो कि ठेकेदार द्वारा ₹ 4.27 करोड़ धनराशि के प्रतिपूर्ति की मांग से स्पष्ट है।

गृह विभाग

1.9 निष्क्रिय उपकरण

भारत सरकार द्वारा हिल रिकवरी क्रेन जिस उद्देश्य के लिए आवंटित किये गये थे, उसकी पूर्ति नहीं हो पायी, जैसे कि पु अ, टिहरी और व पु अ, देहरादून को ₹ 40.89 लाख मूल्य के दो क्रेन आवंटित थे, क्रमशः छह और तीन साल की अवधि तक निष्क्रिय पड़े रहे।

पुलिस महानिदेशक (पु म), उत्तराखण्ड की मांग (मई 2005 और अगस्त 2010) के अनुसार सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय, भारत सरकार (भा स) द्वारा सात हिल रिकवरी क्रेन (अप्रैल 2008 में पाँच, और मई 2011 में दो) 'राष्ट्रीय राजमार्ग दुर्घटना राहत सेवा योजना (रा रा दु रा से यो)' के अन्तर्गत पु म, उत्तराखण्ड को आवंटित की गई थी।

पुलिस अधीक्षक (पु अ), नई टिहरी के अभिलेखों से यह ज्ञात हुआ कि पु म, उत्तराखण्ड ने टिहरी जिले को ₹ 21.20 लाख की एक हिल रिकवरी क्रेन आवंटित (दिसम्बर 2008) की थी। क्रेन की लॉग बुक की जांच (सितम्बर 2011) में यह पाया गया कि ऑपरेटर की अनुपलब्धता के कारण क्रेन निष्क्रिय पड़ी रही (फरवरी 2015)।

इसी प्रकार, वरिष्ठ पुलिस अधीक्षक (व पु अ), देहरादून के अभिलेखों (नवम्बर 2014) से यह ज्ञात हुआ कि देहरादून जिले को आवंटित (दिसम्बर 2011) ₹ 19.69 लाख मूल्य के हिल रिकवरी क्रेन भी बेकार पड़ी रही (अगस्त 2014)।

प्रकरण इंगित किये जाने पर, पु अ, टिहरी ने बताया कि ऑपरेटर की अनुपलब्धता के कारण क्रेन का उपयोग नहीं किया जा सका, वहीं व पु अ, देहरादून ने बताया कि मांग न होने की वजह से क्रेन का उपयोग नहीं किया जा सका।

⁶⁸ परामर्श कार्य: ₹ 28.60 लाख, वन भूमि के लिए मुआवजा: ₹ 13.70 लाख एवं निर्माण: ₹ 169.375 लाख।

पु अ, टिहरी एवं व पु अ, देहरादून के उत्तरों को स्वीकार नहीं किया जा सकता, क्योंकि राज्य द्वारा की गई मांग के अनुसार ही पु म, उत्तराखण्ड को क्रेन आवंटित की गयी। इसके अतिरिक्त, दुर्घटना स्थलों से 640 दुर्घटना ग्रस्त वाहनों⁶⁹ को क्रमशः टिहरी एवं देहरादून में निकाला गया था, 55 वाहनों को व पु अ देहरादून के क्रेनों द्वारा हटाया गया था। वहीं उपरोक्त प्रश्नगत क्रेनों का उपयोग बिल्कुल नहीं किया गया था। शेष 585 वाहनों के मालिकों को पुलिस के पास क्रेन उपलब्ध रहते हुए भी वैकल्पिक साधनों द्वारा अपने वाहनों को हटवाना पड़ा था। इस प्रकार, जिस उद्देश्य के लिए इन क्रेनों को भारत सरकार द्वारा आवंटित किया गया था, उसकी पूर्ति नहीं हो पायी जैसे कि ₹ 40.89 लाख मूल्य की दो क्रेन क्रमशः छः और तीन साल की अवधि तक निष्क्रिय पड़ी रहीं और आने वाले वर्षों में उनकी स्थिति के खराब होने की सम्भावना से इन्कार नहीं किया जा सकता है। प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया था (मई 2015); उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2015)।

औद्योगिक विकास विभाग

1.10 उत्पादक को अदेय लाभ

मिथ्या दावों के आधार पर एक उत्पादक को ₹ 22.89 लाख के उपदान का भुगतान किया गया जो कि अब ₹ 9.91 लाख के ब्याज के साथ वसूली योग्य था।

उत्तराखण्ड सरकार ने समन्वित और नियोजित विकास के द्वारा औद्योगिक क्षेत्र में औद्योगिक विकास को प्रोत्साहित करने एवं रोजगार के अवसर उपलब्ध कराने के लिए निर्माण एवं सेवा क्षेत्रों हेतु विशेष एकीकृत औद्योगिक प्रोत्साहन नीति, 2008 लागू की थी। ऐसी उत्पादक इकाईयां जो कि जिला उद्योग केन्द्र (जि उ के) से आवश्यक अनुमोदन/ पंजीकरण के साथ अस्तित्व में आई थीं, वे उक्त नीति के अन्तर्गत विद्युत देयकों में सब्सिडी और रियायत की पात्र थीं। मिथ्या दावों, किसी आवश्यक सूचना की पूर्ति नहीं करने अथवा दी गई किसी शर्त का उल्लंघन करने के आधार पर विद्युत देयकों में रियायत प्राप्त करने के प्रकरण में 18 प्रतिशत ब्याज के साथ भू-राजस्व के समान तरीके से राशि वसूली योग्य थी।

महाप्रबन्धक, जि उ के कोटद्वार के अभिलेखों की जाँच (फरवरी 2014) में यह पाया गया कि नीति के अन्तर्गत बेसन निर्माण हेतु पंजीकृत एक उत्पादक⁷⁰ ने वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान वर्ष 2008-09 में अधिप्राप्त ₹ 19.26 लाख के औजार एवं संयंत्र पर ₹ 3.94 लाख की विशेष ब्याज सब्सिडी का दावा किया। उसी अवधि में उसने उत्पादन क्रियाकलापों के विद्युत देयकों पर ₹ 18.95 लाख की रियायत का भी दावा किया। विद्युत देयकों पर सब्सिडी स्वीकृत करने के लिए लेखापरीक्षित आर्थिक चिह्न या उत्पादन/ विक्रय विवरणी प्रस्तुत करना आवश्यक है, जिन्हे यह सुनिश्चित करने के क्रम में कि वाणिज्यिक उत्पादन किया गया है, विभाग द्वारा सब्सिडी जारी करने के पूर्व जांच किया जाना आवश्यक है। जबकि, यह पाया गया कि वर्ष 2013-14 तक के लेखा परीक्षित आर्थिक चिह्न अथवा उत्पादन/ विक्रय विवरणी की प्राप्ति के बिना उत्पादक द्वारा किये गये

⁶⁹ टिहरी (2009-15): 322 वाहन एवं देहरादून (2012-15): 318 वाहन।

⁷⁰ मैसर्स सुरेश कुमार बेसन उद्योग।

दावों को अनुमत्त किया गया तथा भुगतान किया गया। परिणामतः, वाणिज्यिक उत्पादन के दावों की सत्यता स्थापित नहीं की जा सकती है।

लेखापरीक्षा ने उत्पादक द्वारा जि उ के को प्रस्तुत सूचनाओं का मिलान वाणिज्यिक कर विभाग (वा क वि), कोटद्वार, पौड़ी के अभिलेखों से किया और पाया कि वर्ष 2008-09 के दौरान वा क वि में घोषित, अधिप्राप्त औजार एवं संयंत्र का मूल्य केवल ₹ 0.88 लाख था। यह उत्पादक द्वारा महाप्रबंधक जि उ के के समक्ष उसी अवधि में ₹ 19.26 लाख के औजार एवं संयंत्र की अधिप्राप्ति के दावों को मिथ्या सिद्ध करता है। मिलान में यह भी पाया गया कि वर्ष 2009-10⁷¹ के दौरान, उत्पादक द्वारा ₹ 6,160 के उत्पादन व्यय के साथ ₹ 0.45 लाख का कच्चा माल क्रय किया गया और मात्र ₹ 0.76 लाख के बेसन का विक्रय किया गया। इसी बीच, उसी वर्ष में, महाप्रबंधक जि उ के के समक्ष ₹ 6.14 लाख के विद्युत की खपत दर्शायी गयी, जिसके द्वारा उसी वर्ष हेतु ₹ 4.60 लाख (कुल खपत का 75 प्रतिशत) की उपदान अवमुक्त की गयी। इसप्रकार, जि उ के को दर्शायी गयी विद्युत की खपत (₹ 6.14 लाख) वा क वि को दर्शायी गयी उत्पादन लागत (₹ 0.45 लाख + ₹ 6,160 = ₹ 0.51 लाख) का 1,200 प्रतिशत था, जोकि निहसंदेह यह स्थापित करता है कि या तो जि.उ.के. को प्रस्तुत आकड़े कृत्रिम थे या औजार एवं संयंत्र और विद्युत का प्रयोग विशिष्ट उद्देश्यों के इतर किया जा रहा था। दोनों परिस्थितियों में, उत्पादक, प्रोत्साहन के लाभों को प्राप्त करने के अयोग्य था और मिथ्या दावों के आधार पर उसे भुगतान की गयी ₹ 22.89 लाख का उपदान ₹ 9.91 लाख के ब्याज के साथ वसूलनीय थी। यह भी कि, जिला अधिकारी द्वारा उत्पादक के दावों को अनुमत्त करने के पूर्व लेखापरीक्षित आर्थिक चिट्ठे को प्रस्तुत करने पर जोर देते हुए इसे आसानी से रोका जा सकता था।

इस ओर इंगित किये जाने पर लेखापरीक्षा इस निष्कर्ष को, कि विशिष्ट उद्देश्यों के इतर विद्युत का उपयोग किया गया, को सरकार ने यह कहते हुए स्वीकार किया (जून 2015) कि आटा पिसाई के कार्य हेतु भी विद्युत का प्रयोग किया गया। उक्त उद्योग के निर्मित उत्पाद में बेसन और आटा दोनों सम्मिलित हैं, के आधार पर उपदान दिये जाने को भी उनके द्वारा न्याय संगत करार दिया गया।

सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेखों में यह साक्ष्यकित है कि उक्त उद्योग केवल बेसन उत्पादन हेतु अधिकृत था और अन्य कोई कार्य (सेवा) उपलब्ध करने के लिए नहीं था। इस प्रकार, विशिष्ट उद्देश्यों के इतर विद्युत उपयोग हेतु उपदान नहीं दी जानी चाहिए थी।

ग्रामीण विकास विभाग

1.11 परिहार्य व्यय

विभाग द्वारा दोषपूर्ण डी.पी.आर. तैयार करने के कारण राज्य सरकार को केन्द्र पोषित योजना पी एम जी एस वाई के सड़क कार्य पर अपने संसाधनों से ₹ 152.20 लाख भुगतान करना पड़ा।

राज्य सरकार द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी एम जी एस वाई) के अंतर्गत पौड़ी जिले में 8.75 किमी. लम्बी किलबोखाल-तकोलीखाल मोटर मार्ग के निर्माण (चरण-1 के कार्य: पहाड़ी भाग के

⁷¹ उत्पादक द्वारा वा क वि के समक्ष विवरणी प्रस्तुत नहीं करने के कारण 2009-10 के आगे का मिलान नहीं किया जा सका।

कटान द्वारा कच्चा मार्ग का निर्माण) हेतु ₹ 208.02 लाख⁷² की वित्तीय एवं प्रशासनीक स्वीकृति प्रदान की गयी (दिसम्बर 2006)। कार्य ठेकेदार को ₹ 241.22 लाख कि धनराशि (निर्माण लागत आंगणित दरों से 17.65 प्रतिशत अधिक तथा रखरखाव कार्य आगणित दरों पर) में आवंटित किया गया (दिसम्बर 2007) जिसके पूर्ण करने की तिथि दिसम्बर 2008 थी। ठेका कार्य की मात्रा के आधार पर दिया गया था जिसका अर्थ था कि सरकार ठेकेदार को उसके वास्तविक रूप से किये गये कार्य की मात्रा के आधार पर ही भुगतान करना था। यह कार्य ठेकेदार द्वारा पूर्ण रूप से मार्च 2010 में पूर्ण किया गया।

कार्यालय अधिशासी अभियंता (अ अ) पी एम जी एस वाई, सिंचाई खण्ड, कोटद्वार के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (सितम्बर 2014) में पाया गया कि विभाग ने प्राक्कलन में पहाड़ के उत्खनन से 1,34,933.06 घन मी. मिट्टी एवं पत्थर एवं 67,880.55 घन मी. साधारण पत्थर की उपलब्धता का अनुमान लगाया था तथा वही विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (वि परि रि) में भी सम्मिलित किया गया था। इस संबंध में सड़क के संरेखण में की गई सर्वेक्षण रिपोर्ट के निष्कर्षों की भी अनदेखी की गयी जिसमें 18,196.05 घन मी. कठोर रॉक की उपलब्धता थी और इसके बावजूद उक्त आँकड़ों को वि परि रि में साधारण रॉक के रूप में शामिल किया गया। साथ ही वि परि रि भी दोषपूर्ण सिद्ध हुआ जैसा कि 78,323.19 घनमीटर हार्ड रॉक (एच आर) के साथ 1,08,008.66 घन मी. मिट्टी एवं पत्थर तथा 45,600.87 घनमीटर साधारण रॉक (ओ आर) का उत्खनन भी ठेकेदार द्वारा हिल साइड कटिंग के दौरान किया गया। यह कठोर रॉक बिल में 'अतिरिक्त मद' के रूप में शामिल किया गया था। कठोर रॉक खुदाई की लागत ₹ 201.11 लाख (78,323.19 घन मी. @ ₹ 218.25 प्रति घन मी. और इससे अधिक पर 17.65 प्रतिशत) रखी गयी थी। फिर भी, अन्य मदों की बचत से राज्य सरकार पर कार्य का वास्तविक व्यय भार ₹ 152.20 लाख पड़ा। चूंकि पी एम जी एस वाई शतप्रतिशत केन्द्र पोषित योजना है, यह लागत भारत सरकार द्वारा वहन किया जाना था यदि कठोर रॉक का प्रावधान वि परि रि में किया गया होता। इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा ₹ 152.20 लाख अतिरिक्त एवं परिहार्य व्यय वहन किया गया।

पुनश्च, लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि यदि कठोर रॉक का प्रावधान वि परि रि में सम्मिलित किया गया होता, तो ₹ 218.25 प्रति घन मी. के स्थान पर ₹ 168 प्रति घन मी. (यह मूल्य दर वि परि रि तैयार करते समय लागू थी) का ही भुगतान करना होता। इससे ₹ 152.20 लाख के व्यय भार में से ₹ 46.30 लाख की बचत⁷³ हो सकती थी। अतः विभाग को बढी हुई दर (₹ 218.25 प्रति घन मी.) से भुगतान किया गया जो कि कार्य निष्पादन के समय लागू थीं, इसके अतिरिक्त, इस कार्य में कठोर रॉक पर ठेकेदार को अतिरिक्त निविदा दर की अनुमति (17.65 प्रतिशत अधिक) किसी अन्य चल रहे अनुबंध में क्रियान्वित अतिरिक्त मदों पर विभाग द्वारा भुगतान विभाग की प्रथाओं का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर अधिशासी अभियंता ने स्वीकार किया कि यदि कठोर रॉक को वि परि रि में सम्मिलित किया जाता तो ₹ 152.20 लाख के राज्य के राजकोष पर इस अधिक

⁷² पी एम जी एस वाई के अनुसार ₹ 193.55 लाख निर्माण लागत भारत सरकार द्वारा वहन किया जाना था एवं ₹ 14.47 लाख मरम्मत, पांच साल के लिये, जो कि राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था।

⁷³ (₹ 218.25 - ₹ 168) प्रति घनमी. X 78,323.19 घनमी. + 17.65 प्रतिशत अधिक अतिरिक्त।

दायित्व से बचा जा सकता था। हालांकि, कठोर रॉक के लिए पुर्ननिर्धारित दरों पर भुगतान को यह कहते हुये सही ठहराया कि यह दरें कार्य निष्पादन के समय लागू थीं।

अधिशाली अभियन्ता की स्वीकृति से विभाग की व्यवसायिक विफलता परिलक्षित होती है जिसके कारण गम्भीर वित्तीय भार राजकोष पर हुआ। एक ही समय में संशोधित दरों का औचित्य विभाग द्वारा वि परि रि तैयार करने के समय में प्रचलित दरों पर भुगतान किया जाना उचित नहीं है।

इसप्रकार, दोषपूर्ण वि परि रि तैयार करने के कारण ₹ 152.20 लाख का परिहार्य व्यय राज्य सरकार को हुआ साथ ही साथ ₹ 46.30 लाख का अधिक व्यय भी हुआ।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (फरवरी 2015) उत्तर प्रतिक्षित था (दिसम्बर 2015)।

लोक निर्माण विभाग

1.12 ब्याज का परित्याग

ठेकेदारों को भुगतान किये गये मोबलाईजेशन अग्रिम पर ब्याज भारित नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.73 करोड़ के ब्याज का परित्याग हुआ।

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 का नियम 48, मोबलाईजेशन अग्रिम, मशीनरी उपकरण के सापेक्ष अग्रिम एवं कार्यों की प्रगति में वृद्धि हेतु अग्रिम को छोड़कर अन्य कार्य हेतु ठेकेदारों को अग्रिम भुगतान करने को स्पष्टतः अभिनिषेध करता है, परन्तु यह, अग्रिम भी ब्याज के भुगतान की शर्त पर दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, आवश्यक अनुपालन हेतु विभाग द्वारा प्रसारित (मई 2007) केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा निर्देशों (अप्रैल 2007) में भी सरकार के हितों की रक्षा हेतु उक्त पर जोर दिया गया है।

अधिशाली अभियन्ता (अ अ), निर्माण खण्ड-एशियन डेवलेपमेन्ट बैंक (नि ख ए डी बी), पिथौरागढ़ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (दिसम्बर 2014) में यह पाया गया कि अल्मोड़ा, चम्पावत और पिथौरागढ़ (परिशिष्ट - 1.12.1) की 10 सड़कों के सुधारीकरण/ सुदृढीकरण सम्बन्धित कार्यों के चार अनुबंधों के सापेक्ष ठेकेदारों को ₹ 15.48 करोड़ के ब्याज रहित अग्रिम (अनुबंधित लागत के 10 प्रतिशत⁷⁴) का भुगतान किया गया। ब्याज रहित अग्रिम, उपर्युक्त इंगित नियम के अक्षरशः विपरीत था एवं कार्यस्थल पर लाई अथवा एकत्रित की गई सामग्री की आवश्यकता और वास्तविक लागत का मूल्यांकन किये बिना भुगतान किया गया था। इसके अतिरिक्त, मशीनरी एवं उपकरण अग्रिम के प्रकरणों में, नियोक्ता के बीमा तथा धारणाधिकार भी सुनिश्चित नहीं किये गये थे।

ठेकेदारों को ब्याज भारित किये बिना अग्रिम का भुगतान लागू नियमों का उल्लंघन था। लेखापरीक्षा ने 10 प्रतिशत प्रति वर्ष (घटते हुए अवशेष पर साधारण ब्याज) ब्याज को आगणित करते हुए इन ब्याज रहित अग्रिमों के वित्तीय प्रभावों का आंकलन किया जैसा कि केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग में किया जाता है, और महालेखाकार ने फरवरी 2014 में सरकार को इस संबंध में सलाह दी थी और पाया कि ठेकेदारों को दिये गये अग्रिमों पर ब्याज भारित नहीं किये जाने के कारण देय ₹ 1.73 करोड़ की राशि का विभाग ने परित्याग किया।

⁷⁴ मोबलाईजेशन अग्रिम पांच प्रतिशत और मशीनरी अग्रिम पांच प्रतिशत।

अ अ, नि ख-ए डी, बी लोक निर्माण विभाग, पिथौरागढ़ ने ही केवल अवगत कराया कि अग्रिमों का भुगतान अनुबंधों की शर्तों एवं नियमों के अनुसार किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है जैसा कि अनुबंध लागू नियमों का उल्लंघन कर रहे थे और राजकोष की कीमत पर ठेकेदारों के हितों का संरक्षण कर रहे थे।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (मई 2015), उत्तर प्रतिक्रियित था (दिसम्बर 2015)।

1.13 ठेकेदार को अदेय लाभ

विभाग द्वारा स्वयं के मानदंडों के विपरीत ठेकेदार को समयवृद्धि का अनुचित लाभ दिया गया जो कि ₹ 3.30 करोड़ के ऋणमुक्त नुकसान (लिक्विडेटेड डैमेज) की माफी प्रदर्शित करता है।

परियोजना निदेशक, एशियन विकास बैंक वित्तपोषित निर्माण कार्यों की परियोजना प्रबंधक इकाई (प नि प प्र इ-ए डी बी) द्वारा पौड़ी खिर्सू-आदिबद्री मोटर मार्ग (किमी 0.00 से किमी 21.07 तक) तथा चौबट्टाखाल-चौरीखाल मोटर मार्ग (किमी 0.0 से किमी 25.96 तक) के निर्माण हेतु एक ठेकेदार को ₹ 33.02 करोड़ का ठेका आवंटित किया गया था (मार्च 2010)। कार्य की पूर्णता हेतु 6 माह प्रति लक्ष्य (मई 2010-अक्टूबर 2010, नवम्बर 2010-अप्रैल 2011 एवं मई 2011-अक्टूबर 2011) निर्धारित करते हुए तीन लक्ष्य (माइलस्टोन) संस्तुत किये गये थे। ठेकेदार को क्रमशः 25 प्रतिशत, 50 प्रतिशत तथा 100 प्रतिशत की वित्तीय प्रगति इन लक्ष्यों के सन्दर्भ में सुनिश्चित करनी थी। जिनके न किये जाने की दशा में वह मूल अनुबंध के 1/6000 वें भाग के मूल्य के ऋणमुक्त नुकसान का (कार्य के पूर्णभाग हेतु मूल अनुबंध मूल्य के 1/2000 वां भाग प्रतिदिन), मूल अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत प्रतिदिन की सीमा तक, भुगतान करने हेतु उत्तरदायी था। यदि ठेकेदार उतने दिनों तक, जितना कि अधिकतम ऋणमुक्त नुकसान (अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत) भुगतान किया जाना था, का कार्य पूर्ण करने में देरी करता है तो इसे अनुबंध का मूलभूत उल्लंघन माना जाता और विभाग इस आधार पर अनुबंध समाप्त कर सकता था।

अधिशाली अभियन्ता (अथवा परियोजना प्रबंधक), निर्माण खण्ड, एशियन विकास बैंक द्वारा वित्तपोषित निर्माण कार्य (अ अ नि ख- ए डी बी), लोक निर्माण विभाग, पौड़ी के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि ठेकेदार द्वारा किसी भी निर्धारित लक्ष्य को समय पर पूरा नहीं किया गया। कार्य निर्धारित 18 माह के स्थान पर 50 माह में पूरा हुआ (जून 2014)। अतः अ अ, नि ख - ए डी बी द्वारा ठेकेदारों से ₹ 16.09 करोड़ धनराशि (परिशिष्ट - 1.13.1) ₹ 3.30 करोड़ की सीमा तक, ऋणमुक्त नुकसान के रूप में वसूली की जानी थी, जो नहीं की गयी।

आगे जांच में पाया गया कि एक ओर अ अ नि ख - ए डी बी ने ₹ 82.50 लाख की धनराशि ठेकेदार से देरी (168 दिन) से निर्धारित लक्ष्य प्राप्त होने पर ऋणमुक्त नुकसान के रूप में काटी थी, वहीं दूसरे व तीसरे निर्धारित लक्ष्यों के लिए प्रस्तुत देयकों से कोई कटौती नहीं की गयी। इसके स्थान पर प नि प प्र इ - ए डी बी द्वारा सभी अनुबंधों में कार्य पूर्ण होने की अवधि समाप्ति के बाद व अ अ नि ख-ए डी बी के ठेकेदारों के निष्क्रिय दृष्टिकोण के कारण अनुबंध के रद्द करने की तीव्र एवं स्पष्ट

अनुशंसा⁷⁵ के बाद भी ठेकेदार को पांच समयवृद्धियां (जनवरी 2012, फरवरी 2012, मार्च 2013, दिसम्बर 2013 तथा जुलाई 2014) प्रदान की गयी थी। इन समयवृद्धियों के बाद पहले से काटे गये ऋणमुक्त नुकसान की राशि ₹ 82.50 लाख भी ठेकेदार को वापस कर दी गयी (अगस्त 2014)।

यह पाया गया कि दोषी ठेकेदार को बार-बार समयवृद्धियां प्रदान करने से ₹ 3.30 करोड़ के ऋणमुक्त नुकसान की माफी दी गयी जोकि अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन था और यह तब भी प्रदान की गयी जबकि यह विभाग के संज्ञान में था कि ठेकेदार अपने दृष्टिकोण के प्रति अति निष्क्रिय था और समयवृद्धि पाने हेतु काल्पनिक आधार प्रस्तुत कर रहा था। इसके अतिरिक्त, समयवृद्धियां अनियमित थीं क्योंकि यह प नि, प प्र इ-ए डी बी द्वारा प्रदान की गयी थी जो कि लोक निर्माण विभाग जी पी डबल्यू-9 के परिच्छेद 7 के अनुसार प्राधिकृत नहीं था। इससे बढ़कर अनुबंध की शर्तानुसार⁷⁶ परियोजना प्रबंधक (अथवा अ अ) समयवृद्धि हेतु सक्षम था तथा पी डी समयवृद्धि हेतु सक्षम नहीं था। अतः ठेकेदार को समयवृद्धि के रूप में अदेय लाभ दिये जाने से न केवल राजकोष को ₹ 3.30 करोड़ ऋणमुक्त नुकसान माफी के रूप में भार पड़ा बल्कि जनता की भी, सड़क निर्माण न होने से उत्पन्न कठिनाईयों में वृद्धि हुई।

इस संबंध में इंगित किये जाने पर, अ अ नि ख-ए डी बी द्वारा अवगत कराया गया कि ऋणमुक्त नुकसान की राशि की कटौती पहले निर्धारित लक्ष्य हेतु की गयी थी। उनके द्वारा साथ ही जोड़ा गया कि और धनराशि की कटौती नहीं की गयी क्योंकि समयवृद्धि समय-समय पर प्रदान की गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अ अ नि ख-ए डी बी ने ऋणमुक्त नुकसान की कटौती समयवृद्धि दिये जाने से काफी पहले ही बंद कर दी थी, समयवृद्धि का आधार उचित न था, समयवृद्धि अवधि अधिकतम अनुमोदनीय समयसीमा (वह अवधि जिसके लिए ऋणमुक्त नुकसान की अधिकतम राशि अर्थात अनुबंध के मूल्य का 10 प्रतिशत का भुगतान किया जा सकता था) से अधिक थी, तथा इन समयवृद्धियों को स्वीकार करने वाला प्राधिकारी, ऐसी समयवृद्धियों को स्वीकार करने हेतु प्राधिकृत नहीं था। साथ ही पहले से काटा गया ऋणमुक्त नुकसान ठेकेदार को वापस कर दिया गया था।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (जुलाई 2015), उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2015)।

1.14 लोक निर्माण विभाग में निक्षेप कार्य

1.14.1 परिचय

राज्य लोक निर्माण विभाग (लो नि वि) राज्य में सड़क जैसी बुनियादी सुविधाओं, पुलों और प्रमुख सरकारी इमारतों के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, यह संबंधित विभागों द्वारा हस्तांतरित निधियों के माध्यम से एक "कार्यदायी संस्था" के रूप में निक्षेप कार्य भी करता है। लो नि वि के अतिरिक्त सिंचाई खंडों और राज्य ग्रामीण अभियंत्रण सेवा (ग्रा अभि स) द्वारा भी राज्य में निक्षेप कार्य किया जाता है।

यद्यपि अनुपालन लेखापरीक्षा लो नि वि खण्डों द्वारा वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान निष्पादित किए गए निक्षेप कार्यों के क्रियान्वयन पर केंद्रित था। राज्य सरकार द्वारा

⁷⁵ अ अ, नि.ख. -ए डी बी ने 19 बार ठेकेदार को कार्य की प्रगति तेज करने व चार बार उच्चाधिकारियों को ठेकेदार की अनिच्छा तथा साथ ही ठेकेदार के कार्य समय पर पूर्ण करने की अक्षमता के कारण अनुबंध को रद्द करने हेतु लिखा था।

⁷⁶ अनुबंध की शर्तों का भाग 7(ब)(26)।

₹ 1,596.47 करोड़ राशि अवमुक्त की गई जिसके सापेक्ष लो नि वि द्वारा आच्छादित अवधि में ₹ 1,507.03 करोड़ का उपयोग किया गया था। चयनित जिलों में, अवमुक्त की गई राशि ₹ 392.24 करोड़ के सापेक्ष, ₹ 355.27 करोड़ का उपयोग किया गया था। यह अनुपालन लेखापरीक्षा अप्रैल से जून 2015 तक लो नि वि खण्डों के मासिक खातों⁷⁷ में शामिल अधिकतम निक्षेप कार्यों की संख्या के आधार पर चयनित कुल आठ खण्डों⁷⁸, जिनमें से तीन खण्ड कुमायूँ तथा पाँच गढ़वाल जोन के थे तथा जो लेखापरीक्षा हेतु अपेक्षित थे, के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा संपादित की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्ष की चर्चा निम्न प्रस्तारों में की गई है:

1.14.2 अभिलेखों का खराब रख-रखाव

निक्षेप कार्यों के लेखों को दो भागों में संकलित और समेकित किया जाता है अर्थात् प्रपत्र-65 में, जिसका भाग-I चालू माह के दौरान प्रभावित हुए निक्षेप कार्यों का विवरण दर्शाता है और भाग-II समस्त निक्षेप कार्यों का विवरण दर्शाता है, जो परिचालन में है।

नमूना जांच के लिए चयनित खण्डों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि नि ख, लो नि वि, नैनीताल एवं आंशिक रूप से नि ख, लो नि वि, देहरादून को छोड़कर वास्तविक निक्षेप की प्राप्ति, किया गया व्यय, कार्यों के प्रगति की अद्यतन स्थिति एवं निधियों की उपलब्धता के संबंध में शुद्ध चित्रण हेतु रख रखाव एवं निर्धारित प्रपत्र-65 में प्रतिवेदित नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, आठ में से छह खंडों द्वारा निक्षेप कार्यों के लेखों को, उनके द्वारा निष्पादित किए जा रहे अन्य नियमित लोक निर्माण कार्यों के साथ-साथ प्रपत्र-64⁷⁹ में प्रस्तुत करते पाये गए। इस ओर इंगित किए जाने पर खण्डों द्वारा तथ्यों को स्वीकारा गया एवं भविष्य में अभिलेखों के उचित रखरखाव का आश्वासन दिया गया।

उपरोक्त के अतिरिक्त अभिलेखों की जाँच में यह भी पाया गया कि निक्षेप रजिस्टर के भाग-III, जो कि निक्षेप कार्यों के प्राथमिक अभिलेखों में से एक है, का रखरखाव नमूना जांच किए गए आठ में से दो⁸⁰ खंडों द्वारा नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, मुख्य अभियंता, विभाग के प्रमुख (विभागाध्यक्ष), लो नि वि खण्डों द्वारा राज्य में निष्पादित किए गए कुल निक्षेप कार्यों की कोई जानकारी या अभिलेख, प्रदान नहीं किया जा सका। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान कुल निष्पादित किए गए एवं पूर्ण किए गए निक्षेप कार्यों के विवरण, नमूना जांच किए गए खण्डों के अन्य सहायक अभिलेखों से उद्धरण किये गए। विवरण तालिका 1.14.1 में दिया गया है-

⁷⁷ खण्डों द्वारा लेखा एवं हकदारी कार्यालय को प्रस्तुत की गई मासिक खातों से एकत्रित की गई सूचनाएँ।

⁷⁸ निर्माण खण्ड (नि ख), लोक निर्माण विभाग, देहरादून, हल्द्वानी, नैनीताल, रुड़की और प्रांतीय खण्ड (प्रा ख), लोक निर्माण विभाग, हरिद्वार, रुद्रपुर, पौड़ी व भटवाड़ी।

⁷⁹ निक्षेप कार्यों के अतिरिक्त आयोजनागत एवं आयोजनेत्तर कार्यों के लेखों को फार्म-64 में संकलित और समेकित किया जाता है

⁸⁰ प्रा ख लो नि वि पौड़ी और नि ख लो नि वि नैनीताल।

तालिका 1.14.1

खण्ड का नाम (लो नि वि)	मार्च 2012 को निक्षेप कार्य	अप्रैल 2012 से मार्च 2015 के दौरान आवंटित किए गए कार्य	कुल कार्य	मार्च 2015 तक वास्तव में पूर्ण हुए कार्य	अनारम्भ कार्य
नि ख देहरादून	52	161	213	152	03
नि ख हल्द्वानी	11	05	16	01	00
नि ख नैनीताल	59	58	117	82	02
नि ख रुड़की	10	07	17	11	00
प्रा ख हरिद्वार	38	29	67	52	00
प्रा ख रुद्रपुर	06	14	20	07	00
प्रा ख पौड़ी	05	05	10	05	00
प्रा ख भटवाड़ी	04	08	12	04	01
योग	185	287	472	314	06

स्रोत: खण्डों द्वारा प्रदान / उद्धरण किए गए

*जिला प्रशासन, सांसद/विधायक निधि, इत्यादि से प्राप्त निधियों से विभाग द्वारा किए गए कार्यों के अलावा अन्य कार्य शामिल

उपरोक्त कार्यों के संबंध में, लेखापरीक्षा में निम्न बिंदु प्रकाश में आए :

1.14.3 दायित्वों का सृजन

वित्तीय हस्त पुस्तिका (वि ह पु) भाग-VI: के प्रस्तर 580 के अनुसार निक्षेप कार्यों पर परिव्यय, प्राप्त निक्षेप राशि की सीमा के अधीन हो तथा निक्षेप कार्यों पर प्राप्त निक्षेप राशि से अधिक किए गए कोई भी व्यय "प्रकीर्ण लोकनिर्माण अग्रिम" के अधीन प्रभारित होगा।

- अभिलेखों की लेखा परीक्षा जांच में पता चला है कि नि ख देहरादून में, 14 निक्षेप कार्यों का निष्पादन प्राप्त निक्षेप राशि से ₹ 49.36 लाख अधिक व्यय करके किया गया था। इसके अतिरिक्त, 18 निक्षेप कार्यों का निष्पादन, न केवल इन कार्यों पर प्राप्त निक्षेप राशि से बल्कि इनकी स्वीकृत लागत से भी ₹ 130.65 लाख अधिक व्यय करके किया गया था। यह भी पाया गया कि इन कार्यों पर प्राप्त निक्षेप राशि से किए गए अधिक व्यय को "प्रकीर्ण लोकनिर्माण अग्रिम" के अधीन प्रभारित नहीं किया गया था। इस प्रकार 32 निक्षेप कार्यों पर, इनके लिए प्राप्त वास्तविक निक्षेप राशि से ₹ 180.01 लाख (परिशिष्ट-1.14.1) अधिक, अन्य निक्षेप कार्यों पर प्राप्त निक्षेप राशि से खर्च किया गया था।

इस ओर इंगित किए जाने पर, खण्डों द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए आश्वासन दिया गया कि आधिकार्यों का समायोजन आगणन के संशोधन और संशोधित मांगों द्वारा किया जाएगा।

- नमूना जांच किए गए आठ में से दो खण्डों⁸¹ की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि लो नि वि द्वारा ₹ 427.40 लाख की आगणित लागत के नौ ऐसे कार्य किये गये जिसके लिए ग्राहक विभागों द्वारा निधि अवमुक्त नहीं की गई थी। खण्डों द्वारा इन कार्यों पर ₹ 147.69 लाख खर्च किए गए, जो स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि अन्य निक्षेप कार्यों से निधि का व्यावर्तन कर दायित्व का सृजन किया गया।

⁸¹ नि ख देहरादून (छः कार्य) और नि ख नैनीताल (तीन कार्य)।

इस ओर इंगित किए जाने पर, खण्डों⁸² द्वारा अवगत कराया गया कि सभी कार्य स्वीकृत कार्य थे और आधिक्य, ग्राहक विभाग से निक्षेप प्राप्त होने पर समायोजित हो जाएगा। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि चाहे वह स्वीकृत कार्य हों, निधि जारी किए बिना कार्यों का निष्पादन, नियमों⁸³ के तहत निषिद्ध है।

इस प्रकार बिना निधि जारी किए कार्यों को किए जाने और वास्तविक निक्षेप प्राप्ति से अधिक व्यय के परिणामस्वरूप धनराशि ₹ 147.69 लाख का व्ययाधिक्य और ₹ 180.01 लाख के दायित्व का सृजन किया गया।

1.14.4 शेष धनराशि का समर्पण न किया जाना

वि ह पु भाग-VI के वित्तीय नियम 519 (ब) के अनुसार यदि कोई निक्षेप राशि शेष रह जाए तो, प्रभागीय अधिकारी के अनुमोदन के साथ उसके अभ्यर्पण के लिए तत्काल कदम उठाना चाहिए।

लेखा परीक्षा जांच में पता चला है कि 40 पूर्ण किए गए निक्षेप कार्य (परिशिष्ट - 1.14.2) के व्यय न हुये निक्षेप राशि ₹ 46.34 लाख को संबन्धित खण्डों द्वारा ग्राहक विभागों को अभ्यर्पित नहीं किया गया जिससे वह धनराशि अवरुद्ध रही। इसके अतिरिक्त, यह पाया गया कि नि ख नैनीताल में 29 निक्षेप कार्य के सापेक्ष ₹ 185.89 लाख की धनराशि 2010-11 से बिना व्यय के पड़ी हुई है। इस ओर इंगित किए जाने पर, खंडों⁸⁴ द्वारा उत्तर दिया गया कि कार्य पूर्ण हो गया है और शेष धनराशि का समर्पण ग्राहक विभाग को कर दिया जाएगा जबकि अधिशासी अभियंता (अधि अभि), नि ख नैनीताल द्वारा उत्तर दिया गया कि शेष धनराशि को समर्पण करने या उसका उपयोग करने से सम्बन्धित वार्ता ग्राहक विभाग के साथ की जाएगी। अधि अभि, नि ख, नैनीताल का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि चार वर्ष से अधिक समय तक बिना व्यय हुई धनराशि को, प्रभागीय अधिकारी के अनुमोदन से ग्राहक विभाग को समर्पण कर देना चाहिए था।

प्रा ख, लो नि वि, हरिद्वार में देवपुरा से लो नि वि कार्यालय होते हुये मायापुर स्थित जिलाधिकारी कार्यालय तक बिटुमिनस मैकेडम/ सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट से मरम्मत कार्य की स्वीकृति (29 जनवरी 2014) आयुक्त गढ़वाल मण्डल, पौड़ी द्वारा ₹ 51.18 लाख की धनराशि पर दी गई थी, जिसके विरुद्ध कार्य को ₹ 38.25 लाख की लागत पर अगस्त 2014 में पूर्ण दर्शाया गया था जबकि इस कार्य पर मार्च 2015 में अद्यतन व्यय ₹ 51.06 लाख भारित किया गया था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि अवशेष धनराशि ₹ 12.81 लाख राज्य सेक्टर से संबन्धित "पुरानी दिल्ली नीति बाईपास मार्ग की मरम्मत पर व्यावर्तित की गयी जो कि अनियमित था। अधि अभि, लो नि वि हरिद्वार ने तथ्यों को स्वीकार किया।

1.14.5 समय और लागत वृद्धि

परियोजनाओं/ योजनाओं का लाभ लोगों को प्रदान करने के लिए अति महत्वपूर्ण है कि कार्य एक समयबद्ध तरीके से और आगणित लागत के भीतर पूर्ण हो।

⁸² नि ख देहरादून और नि ख नैनीताल ₹147.69 लाख के भुगतान के लिए।

⁸³ वित्तीय हस्त पुस्तिका, भाग-VI का प्रस्तर 375-(अ) ।

⁸⁴ प्रा ख रुद्रपुर, प्रा ख भटवाड़ी एवं नि ख रुड़की।

- i. लेखा परीक्षा जांच के समय पाया गया कि दो⁸⁵ खण्डों के तीन निक्षेप कार्यों में समय और लागत वृद्धि थी (परिशिष्ट - 1.14.3)। एक प्रकरण⁸⁶ में यद्यपि व्यय स्वीकृत लागत के अन्तर था परंतु ₹ 53.04 लाख की लागत में वृद्धि को समायोजित करने के लिए खण्ड द्वारा वास्तविक कार्य को कम किया गया। इन कार्यों में लेखापरीक्षा की तिथि तक उनके पूर्ण होने की निर्धारित तिथि से चार से सात वर्ष की समयवृद्धि भी परिलक्षित हो रही थी। इसके अतिरिक्त, शेष दो कार्यों⁸⁷ को पूर्ण करने के लिए संशोधित आगणन ₹ 221.05 लाख का प्रस्तुत किया गया, जिसकी स्वीकृति अभी तक ग्राहक विभाग को प्राप्त होनी थी। इस प्रकार लेखापरीक्षा तिथि तक ₹ 274.09 लाख की लागत वृद्धि के अलावा चार से सात वर्ष तक समयवृद्धि पाई गई।

इस ओर इंगित किये जाने पर नि ख हल्द्वानी ने तथ्यों को स्वीकार किया, जबकि नि ख देहरादून द्वारा अवगत कराया गया कि कार्य अभी भी अधूरा है, (जून 2009 से) क्योंकि कार्य की अतिरिक्त मर्दें जिन्हें मूल आगणन में शामिल नहीं किया गया था, उन्हें कराया गया। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि कार्य कराने से पूर्व खण्ड को अतिरिक्त मर्दों में शामिल अतिरिक्त समय और लागत के बारे में ग्राहक विभाग को बताना और सहमति लेना आवश्यक था। विभाग के पास ऐसा कोई दस्तावेजी सबूत उपलब्ध नहीं था जो दिखाये कि कार्य कराने से पूर्व ग्राहक विभाग की सहमति प्राप्त की गयी। आगे कोई स्वीकृति नहीं प्राप्त की गयी, यह तथ्य कि 48 क्वार्टर जिन्हें कुर्सी स्तर तक पूर्ण किया गया था, 2009 से अपूर्ण पड़े हुये थे।

- ii. वित्तीय हस्तपुस्तिका -VI के नियम 318 यह प्राविधानित करता है कि प्राविधिक स्वीकृति एक गारंटी है जो यह दर्शाता है कि प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से मजबूत है और आगणन की गणना सही है और पर्याप्त रूप से डाटा पर आधारित है।

अधिशाली अभियंता, लोक निर्माण विभाग, भटवारी, के अभिलेखों के नमूना जांच में यह पाया गया कि गंगनानी- भंगेली मोटर मार्ग⁸⁸ (लंबाई चार किलोमीटर) के निर्माण को क्रियान्वित करने के लिए मुख्य अभियन्ता (गढ़वाल क्षेत्र) एवं उपमहाप्रबंधक (एन टी पी सी), लोहरगंज-पाला हाइड्रो पावर प्रोजेक्ट, के स्तर के अधिकारियों के बीच एक संयुक्त बैठक हुई थी जिसमें यह निर्णय लिया गया था कि मार्ग का निर्माण सात मीटर की चौड़ाई में किया जाएगा जिसमें से वॉटर बाउंड मैकेडम सतह के ऊपर 5.50 मीटर की चौड़ाई में बिटुमिनस सतह होगी। कार्य को 10 महीनों⁸⁹ में पूर्ण किया जाना था। लोक निर्माण विभाग द्वारा कार्य का ठेका एक ठेकेदार को दिया गया (28/03/2005) जिसके अनुसार कार्य प्रारम्भ एवं समापन की तिथि क्रमशः 01/06/2005 एवं 31/03/2006 थी जो कि 10 माह होती थी।

⁸⁵ नि ख देहरादून (एक कार्य) और नि ख हल्द्वानी (दो कार्य) ।

⁸⁶ जिला नैनीताल में हल्द्वानी, काठगोदाम एवं चोरगलिया थानों में टाईप-II के 48 आवासों का निर्माण।

⁸⁷ इन दो आगणनों में से एक राजस्व विभाग के 120 आवासीय क्वार्टर के निर्माण के लिए है, जिनमें से केवल 72 क्वार्टर पूर्ण किए गए थे और शेष 48 क्वार्टर जून 2009 से अपूर्ण (केवल कुर्सी स्तर तक निर्माण) पड़े हुये थे। दूसरा सिविल कोर्ट, हल्द्वानी में टाईप-II के 20 आवासों के निर्माण के लिए है।

⁸⁸ लोहारीनाग-पाला जल विद्युत परियोजना के गुनागा एडिट तक के पहुंच मार्ग के निर्माण/ सुधारीकरण के नाम से भी जाना जाता है।

⁸⁹ इस अवधि के प्रथम छः महीने में पहाड़ कटान दीवार का निर्माण कार्य किया जाना था और शेष चार महीनों में बिटुमिनस कार्य को पूर्ण किया जाना अपेक्षित था।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि संयुक्त बैठक में लिए गए निर्णय के विपरीत एन टी पी सी के द्वारा कार्य का क्षेत्र बदल दिया गया था और अधिशासी अभियन्ता, भटवारी, को इस आशय से विदित कराया गया कि भविष्य में मार्ग के चौड़ाई को सात मीटर से बढ़ा कर 10 मीटर कर दिया जाए जबकि नाले का निर्माण कार्य उसके बाद किया जाएगा। इसके बाद, लोक निर्माण विभाग द्वारा, कार्य का अनुबंध किये जाने के बाद, आगणन में ₹ 6.88 करोड़ (कुल आगणित राशि ₹ 13.88 करोड़) की वृद्धि कर पुनरीक्षित कर दिया गया था। अभिलेखों के पुनः परीक्षण से ज्ञात हुआ था कि अधीक्षण अभियन्ता के स्थल निरीक्षण (15/03/2008) के बाद यह निर्णय लिया गया कि 18 मीटर स्पान आरसीसी पुल के स्थान पर बेंडेड कॉजवे का निर्माण कार्य और तदनुसार ठेकेदार⁹⁰ को यह सूचित (13/04/2008) किया गया कि मार्ग के समरेखन के बीच पुल निर्माण किए जाने की आवश्यकता नहीं थी और इसके स्थान पर अतिरिक्त पहाड़ कटान की सलाह दी गयी थी। यह इस बात की ओर इंगित करता है कि कार्य का क्रियान्वयन अनौपचारिक रूप से किया गया था।

इसके बाद, लोक निर्माण विभाग ने अनुबंध को, ₹ 10.54 करोड़ की राशि व्यय करने के पश्चात, बीच में ही अंतिमीकरण कर दिया और उसके बाद अवशेष कार्य⁹¹, मलबा गिरने के कारण बह गए 300 मीटर मार्ग के निर्माण, क्षतिग्रस्त रिटेंनिंग/ब्रेस्ट वाल के निर्माण तथा ढुलाई की दर में बढ़ोत्तरी के आधार पर, कार्य की लागत को पुनः पुनरीक्षित (28/02/2009) कर ₹ 26.84 करोड़ कर दिया गया था। कार्य को पुनः दूसरे ठेकेदार⁹² को प्रदान किया गया (28/02/2009) था, जिसके अनुसार कार्य के प्रारम्भ एवं समापन की तिथि क्रमशः 28/02/2009 एवं 27/06/2009 थी। कार्य पूर्ण किए जाने की इस निर्धारित तिथि की समाप्ति के बाद भी, लोक निर्माण विभाग द्वारा कार्य पर अद्यतन रूप से ₹ 25.31 करोड़ की राशि व्यय करने के बावजूद, कार्य समय पर पूर्ण नहीं कर सका था (मई 2015)।

इस प्रकार, आवश्यकता के निर्धारण, कार्य प्रदान किए जाने के बाद कार्य क्षेत्र में बदलाव और कार्य की धीमी प्रगति में एन टी पी सी एवं लो नि वि का तदर्थ दृष्टिकोण परिलक्षित होती है। इस प्रकार, कार्य पूर्ण किए जाने के समय सीमा में 10 वर्ष की वृद्धि के अतिरिक्त, परिणामस्वरूप, मूल स्वीकृति एवं पुनः पुनरीक्षित स्वीकृति में क्रमशः 383 प्रतिशत एवं 193 प्रतिशत से लागत में वृद्धि हुई थी। इसके अतिरिक्त कार्यपूर्ण किए जाने में 10 वर्षों से ज्यादा की देरी हुई। उत्तर प्रतीक्षित है।

1.14.6 भूमि की अनुपलब्धता के कारण निधियों का अवरोधन

दो खण्डों की लेखा परीक्षा जांच में देखा गया कि दो कार्यों के निष्पादन के लिए ग्राहक विभाग द्वारा ₹ 34.18 लाख (परिशिष्ट-1.14.4) निक्षेपित किये गये थे, लेकिन उसके लिये भूमि, सम्बन्धित खण्ड को उपलब्ध नहीं करायी गयी थी। निधियाँ लेखापरीक्षा तिथि तक (मई - जून 2015) छः से 11 वर्ष की अवधि के लिए अवरुद्ध पायी गयीं।

⁹⁰ मैसर्स हिलवेज़ इंजीनियरिंग कंपनी।

⁹¹ वॉटर बाउंड मैकेडम, बिटुमिनस मैकेडम, सेमी डैस मैकेडम।

⁹² मैसर्स भारत कन्स्ट्रक्शन, देहरादून।

इस ओर इंगित किए जाने पर विभाग ने अवगत कराया कि कथित कार्य निष्पादन के लिए ग्राहक विभाग द्वारा भूमि उपलब्ध नहीं करायी जा सकी। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि निक्षेपित राशि सदैव के लिए अवरूद्ध नहीं की जा सकती है और यदि ग्राहक विभाग द्वारा भूमि उपलब्ध नहीं करायी गयी तो निक्षेपित राशि वापस कर दी जानी चाहिए थी।

1.14.7 निक्षेप कार्यों से संबन्धित अन्य महत्वपूर्ण बिंदु

- प्रांतीय खंड, लो नि वि, हरिद्वार, में उत्तराखंड सरकार द्वारा “कुम्भ मेला 2010” के अंतर्गत गंगा नहर हरिद्वार पर डैम कोठी के नजदीक ₹ 4.33 करोड़ की लागत से स्टील गर्डर पुल के निर्माण की स्वीकृति प्रदान (जनवरी 2009) की गयी थी एवं इसकी पुनरीक्षित स्वीकृति ₹ 4.34 करोड़ (15 दिसम्बर 2009) प्रदान की गयी थी। तथापि, सातवाँ चलित बिल तक ठेकेदार को ₹ 4.69 करोड़ (पुनरीक्षित स्वीकृत लागत से ₹ 35 लाख अधिक) जबकि आठवाँ चलित/अंतिम बिल (₹ 5.09 करोड़) के सापेक्ष ठेकेदार को ₹ 39.82 लाख की राशि का भुगतान किया जाना लंबित था, जिसे ठेकेदार को भुगतान नहीं किया गया था। ठेकेदार द्वारा इस विषय को न्यायालय में ले जाया गया जिसमें न्यायालय ने ठेकेदार के पक्ष में निर्णय देते हुए (18 मार्च 2015) विभाग को आदेशित किया कि विभाग ठेकेदार को ₹ 98.46 लाख⁹³ के साथ-साथ 04 जून 2013 से भुगतान की वास्तविक तिथि की अवधि तक का ब्याज (वादकालित⁹⁴ ब्याज) की राशि का भुगतान करे। लेखा परीक्षा तिथि (अप्रैल 2015) तक भुगतान नहीं हुआ था जिसके कारण 04 जून 2013 से आदेशित राशि पर उत्तरोत्तर वादकालित ब्याज देयता का बढ़ना जारी रहेगा।

इसे इंगित किए जाने पर, अधिशासी अभियंता ने बताया कि पुल को कलात्मक रूप देने के लिए स्टील गर्डर पुल के डिज़ाइन एवं ड्राइंग को परिवर्तित कर आर्क टाइप किया गया था, जिसके कारण पुल की लागत बढ़ गयी थी और ₹ 4.99 करोड़ की पुनरीक्षित लागत की स्वीकृति हेतु प्रस्ताव उत्तराखंड सरकार को भेजा गया था। तथापि, उत्तराखंड सरकार द्वारा केवल ₹ 4.34 करोड़ की स्वीकृति ही प्रदान की गयी थी, जिसमें मात्रा और दर में वृद्धि के कारण कार्य को क्रियान्वित करना संभव नहीं था। खण्ड का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि बिना ग्राहक विभाग द्वारा प्राधिकृत किए बिना स्वीकृत लागत से अधिक की राशि के कार्य को संपादित करने के लिए ठेकेदार को अधिकृत करना अनियमित था और फलतः वादकालित ब्याज सहित ₹ 1.33 करोड़⁹⁵ की देयता का सृजन भी हुआ था।

- अधिशासी अभियन्ता, भटवाडी के द्वारा निक्षेप कार्य के अंतर्गत एनटीपीसी के लिए गंगनानी-भंगेली मोटर मार्ग (चार किलोमीटर) का निर्माण कार्य कराया जा रहा था जिसकी पुनः पुनरीक्षित लागत, सेंटेंज चार्ज ₹ 2.98 करोड़ सहित, ₹ 26.84 करोड़ थी। मार्च 2015 तक कार्य पर अद्यतन व्यय ₹ 25.31 करोड़ हो चुका है। अभिलेखों से यह साक्ष्य दृष्टिगत नहीं हुआ कि सेंटेंज चार्ज की राशि को सरकारी खाते में जमा किया गया था। लेखा परीक्षा के दौरान एक विशिष्ट पूछताछ की

⁹³ अवशेष भुगतान योग्य राशि ₹ 39,81,689 + लाभ की हानि: ₹ 28,92,000 + 18.01.2010 से 3.6.2013 तक की अवधि में ब्याज: ₹ 24,22,394 + नोटिस तथा हार्डकोर्ट के कार्यों पर व्यय : ₹ 3,00,000 + वर्तमान प्रोसीडिंग पर व्यय: ₹ 2,50,000

⁹⁴ लंबित लिटिगेशन।

⁹⁵ ₹ 98.46 लाख + ₹ 35 लाख (जिसका भुगतान पूर्व में किया जा चुका था)।

गयी कि क्या इस राशि को सरकारी खाते में जमा किया गया था। इस संबंध में, खण्ड द्वारा लेखा परीक्षा में उठाए गए तथ्यों की पुष्टि करने के अतिरिक्त कोई उत्तर नहीं दिया गया था जो कि इंगित करता है कि सेंटेंज चार्ज को अनियमित रूप से खण्डीय स्तर पर रोके रखा गया था।

- अधिशासी अभियन्ता, भटवाड़ी के द्वारा गंगनानी-भंगेली मोटर मार्ग के निर्माण का कार्य ठेकेदार⁹⁶ को प्रदान (28 मार्च 2005) किया गया था जिसके अनुसार कार्य प्रारम्भ एवं समापन की निर्धारित तिथि क्रमशः 01/06/2005 एवं 31/03/2006 थी। तथापि कार्य प्रारम्भ होने की निर्धारित तिथि के पूर्व ही दिनांक 08/04/2005 को एक चलित लेखा देयक के माध्यम से ठेकेदार को ₹ 45 लाख का भुगतान यह दिखाते हुए किया गया कि ₹ 45,53,069 का अग्रिम भुगतान ऐसे कार्य के लिए किया जा रहा जो अभी तक मापा नहीं गया है और साथ ही साथ यह भी दर्शाया गया कि यह भुगतान एक मोबिलाईजेशन अग्रिम की तरह दिया जा रहा है। जो कि अनुचित था क्योंकि कार्य प्रारम्भ की निर्धारित तिथि 1/06/2005 थी। तथ्यों के अनुसार, लेखा परीक्षा की तिथि (मई 2015) तक कार्य को पूर्ण नहीं दिखाया गया था।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

1. निक्षेप कार्यों पर किया गया व्यय, इन कार्यों के लिए प्राप्त निक्षेप राशि तक सीमित नहीं रखा गया था और इन कार्यों पर किए गए अधिक व्यय का वहन अन्य निक्षेप कार्यों के लिए प्राप्त निक्षेप राशि से किया गया था। प्राप्त निक्षेप राशि से इस प्रकार किए गए अधिक व्यय को "प्रकीर्ण लोक निर्माण अग्रिम" के अधीन प्रभारित भी नहीं किया गया था।

शासन यह सुनिश्चित कर सकता है कि विभाग, निक्षेप कार्यों पर परिव्यय, प्राप्त जमा धनराशि तक सीमित रखे और अधिक व्यय की दशा में प्राप्त निक्षेप राशि से किए गए अधिक व्यय को "प्रकीर्ण लोकनिर्माण अग्रिम" के अधीन प्रभारित करें।

2. निक्षेप कार्य के निष्पादन के उपरांत संबन्धित खण्ड द्वारा शेष/व्यय न हुये धनराशि को ग्राहक विभाग को समर्पण नहीं किया गया।

शेष/ व्यय न हुये धनराशि को, ग्राहक विभाग को शीघ्रातिशीघ्र समर्पण करने हेतु शासन द्वारा विभाग को निदेश जारी किया जा सकता है।

3. अधिकतर खण्डों द्वारा वास्तविक निक्षेप प्राप्ति, किए गए व्यय, कार्यों के प्रगति की अद्यतन स्थिति एवं धन की उपलब्धता से संबन्धित विवरणों का रखरखाव निर्धारित प्रपत्र - 65 में नहीं रखा गया और न ही प्रतिवेदित किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, कुछ खण्डों द्वारा निक्षेप पंजिका के भाग-III, जो कि निक्षेप कार्यों के प्राथमिक अभिलेखों में से एक है, का रखरखाव नहीं किया जा रहा था।

शासन यह सुनिश्चित कर सकता है कि विभाग, निक्षेप कार्यों के लेन-देनों से संबन्धित समेकित प्रविष्टियों का रखरखाव निर्धारित प्रपत्र नं 65 "निक्षेप कार्यों की अनुसूची" एवं निक्षेप पंजिका के भाग-III में करें।

⁹⁶ मेसर्स हिलवेज़ इंजीनियरिंग कंपनी

राजस्व विभाग

1.15 भू-अभिलेखों के कम्प्यूटरीकरण (भू अभि क) योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा

1.15.1 परिचय

भू-अभिलेखों के कम्प्यूटरीकरण (भू अभि क) की योजना" की निष्पादन लेखापरीक्षा" (नि ले), 31 मार्च 2009 को समाप्त होने वाले वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल), उत्तराखण्ड सरकार के अध्याय-1 के प्रस्तर 1.1 के रूप में, सम्मिलित की गई थी। जिसमें वर्ष 2004-05 से 2008-09 की अवधि आच्छादित की गई थी। यह प्रतिवेदन सितम्बर 2010 के दौरान राज्य विधान सभा के पटल पर रखा गया था। लेखापरीक्षा अभियुक्तियों के अनुपालन एवं अनुशंसाओं पर त्वरित कार्यवाही किये जाने की आवश्यकता थी जिससे कि भू-अभिलेखों के मैनुअल रखरखाव में व्याप्त कमियों को दूर कर एवं उनके रखरखाव को दक्ष तथा पारदर्शी बनाकर एवं भू-अभिलेख का जन सामान्य तक पहुँच में सुधार कर योजना के मुख्य लक्ष्य को प्राप्त किया जा सकता था।

1.15.2 अनुवर्ती लेखापरीक्षा

उपर्युक्त नि ले की अनुवर्ती लेखापरीक्षा जुलाई और अगस्त 2015 के मध्य सम्पादित की गई। यह विगत भू अभि क के नि ले प्रतिवेदन में वर्णित लेखापरीक्षा अभियुक्तियों एवं अनुशंसाओं की समीक्षा तक ही सीमित थी। लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में अप्रैल 2009 से मार्च 2015 तक की भू अभि क योजना के परिचालन को आच्छादित किया गया। प्रतिवेदन में की गयी अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की वस्तु स्थिति को अभिनिश्चित करने के लिए शासन, राजस्व बोर्ड, दो तहसील सूचना केन्द्रों⁹⁷ एवं दो जिला सूचना केन्द्रों⁹⁸ को लेखापरीक्षा ज्ञाप निर्गत किए गए। लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु भू अभि क योजना से संबंधित अद्यतित देवभूमि सॉफ्टवेयर एवं शासन/विभागीय आदेशों की भी समीक्षा की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सुसंगत अभिलेखों के परीक्षण, उपलब्ध आँकड़ों के विश्लेषण और प्रश्नावलियों एवं लेखापरीक्षा ज्ञापों के प्रत्युत्तरों के परीक्षण के उपरान्त ही तैयार किया गया है, जिन पर टिप्पणी निम्न प्रस्तरों में की गयी है:

1.15.3 पूर्व की अनुशंसाएँ एवं उनकी स्थिति

निष्पादन लेखापरीक्षा (2009) में प्रतिवेदित 26 लेखापरीक्षा अभियुक्तियों के सापेक्ष 14 स्वीकृत अनुशंसाएँ सम्मिलित थी। भू अभि क योजना में उक्त 14 अनुशंसाओं में से इंटरनेट पर आँकड़ों का अद्यतन करने से संबंधित एक अनुशंसा पूर्णतः क्रियान्वित पायी गयी, तीन अनुशंसाएँ यथा (i) हार्डवेयर का उच्चीकरण (ii) तहसील सूचना केन्द्रों, जिला सूचना केन्द्रों, राज्य अनुश्रवण प्रकोष्ठ और एन आई सी के मध्य कनेक्टिविटी और (iii) पंजीकरण प्रक्रिया का कम्प्यूटरीकरण एवं इसका भू अभि क के साथ एकीकृत करने की अनुशंसा आंशिक रूप से क्रियान्वित पायी गयी एवं शेष क्रियान्वित नहीं पाई गई। यह प्रदर्शित करता है कि शासन और विभाग द्वारा स्वीकार की गई

⁹⁷ देहरादून (सदर), काशीपुर।

⁹⁸ देहरादून, उधमसिंह नगर।

अनुशंसाओं को लागू करने हेतु अभी भी ठोस कार्यवाही की जानी है। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पायी गयी अनुशंसावार स्थिति नीचे वर्णित है:

1.15.3.1 अनुशंसा - 1 (प्रस्तर सं. 1.1.9.1 एवं 1.1.9.2)

➤ दाखिल-खारिज आदेशों के अद्यतनीकरण तथा नई खतौनियों को बनाने में समय सारणी का दृढ़ता से अनुपालन किए जाने की आवश्यकता है।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

दो नमूना लेखापरीक्षा तहसीलों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा में पाया गया कि दाखिल-खारिज आदेशों को अभी भी चार से 136 दिनों तक के विलंब से अद्यतन किया जा रहा था। इसी प्रकार, यह भी पाया गया कि 67 गावों के 1,11,519 खातों में से 45,132 खतौनियों, कुल खतौनियों का 40.47 प्रतिशत को अद्यतन करने के बाद पुर्ननिर्मित नहीं किया गया था। इस प्रकार, दाखिल-खारिज आदेशों के अद्यतनीकरण एवं नई खतौनियों को बनाने में अभी भी विलम्ब हो रहा था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015), में शासन द्वारा विभाग को आर-6 पंजिका में दर्ज प्रविष्टियों को कम्प्यूटर डाटाबेस में समयबद्ध रूप से दर्ज करने एवं नई खतौनियों को बनाने हेतु छः वर्षीय चक्र का पालन करने हेतु आदेश निर्गत करने हेतु कहा गया।

1.15.3.2 अनुशंसा - 2

➤ इन्टरनेट पर भू-अभिलेखों का डाटा नियमित रूप से तिमाही अद्यतन करना सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है, क्योंकि मात्र 25 प्रतिशत तहसील के अभिलेख अगस्त 2009 तक अद्यतन पाए गए।

स्थिति- क्रियान्वित

लेखापरीक्षा के प्रत्युत्तर में, विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि 88 तहसीलों के अद्यतन आँकड़ों को इंटरनेट पर अपलोड कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त इस उद्देश्य हेतु सेन्ट्रल सर्वर एवं संबंधित हार्डवेयर के खरीद हेतु निविदा की प्रक्रिया को प्रारम्भ करने के लिए राज्य सरकार ने राजस्व बोर्ड को दिशा निर्देश जारी किए थे (मई 2015)।

1.15.3.3 अनुशंसा- 3 (प्रस्तर - 1.1.9.6)

➤ सभी तहसील डाटा केन्द्रों में टच स्क्रीन कम्प्यूटर कियोस्कों को इन्स्टॉल/मरम्मत कराने हेतु आवश्यक कदम उठाए जायें।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

लेखापरीक्षा के प्रत्युत्तर में, विभाग ने बताया कि अधिकांश तहसीलों में टच स्क्रीन कयोस्क मशीनें तकनीकी खराबी के कारण अक्रियाशील हैं। दो नमूना लेखापरीक्षित तहसीलों में टच स्क्रीन कयोस्क मशीनों की अक्रियाशील स्थिति तथ्यों की पुष्टि करती है।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि उन्नत तकनीकी प्रगति के कारण भू-अभिलेख के आकड़ें अब मोबाइल फोन पर उपलब्ध हैं तथा टच स्क्रीन कयोस्क मशीन अब प्रचलन में नहीं है।

1.15.3.4 अनुशंसा- 4 (प्रस्तर - 1.1.10)

➤ तकनीकी विकास को ध्यान में रखते हुए हार्डवेयर के उच्चीकरण तथा कई नई आवश्यकताओं जैसे कि उच्च संग्रहण क्षमता, नए ऑपरेटिंग सिस्टम आदि हेतु एक तंत्र को स्थापित किया जाना चाहिए।

स्थिति- आंशिक क्रियान्वित

लेखापरीक्षा में पूछे जाने पर, राज्य सरकार द्वारा अवगत कराया गया कि हार्डवेयर को अपग्रेड करने, संग्रहण क्षमता बढ़ाने एवं नये ऑपरेटिंग सिस्टम को स्थापित करने के संबंध में राजस्व बोर्ड को आवश्यक दिशा निर्देश जारी कर दिये गये हैं। राजस्व बोर्ड ने बताया कि देवभूमि सॉफ्टवेयर के सुचारु संचालन हेतु विण्डोज एवं एस क्यू एल सर्वर 2012 की आवश्यकता है। अधिकांश तहसीलों में अभी भी पुराने हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर हैं जिसका विवरण निम्नवत है:

विण्डोज सर्वर	एस क्यू एल सर्वर	तहसील एवं उप-तहसील की संख्या
विण्डोज 2012	एस क्यू एल 2012	1 (अल्मोड़ा)
विण्डोज 2008	एस क्यू एल 2008	4 (रूद्रपुर, काशीपुर, विकास नगर एवं डोईवाला)
विण्डोज 2000/2003	विण्डोज 2000/2003	100

तथापि, राज्य के जिला अभिलेख केन्द्रों एवं समस्त तहसीलों में स्थापित हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर से सम्बन्धित सूचना देने में विभाग असफल रहा। दो नमूना लेखापरीक्षित तहसीलों में से एक तहसील देहरादून में पाया गया कि सिस्टम विण्डोज 2003 ऑपरेटिंग सिस्टम पर कार्य कर रहा था और डाटाबेस एस क्यू एल सर्वर 2000 में रखा जा रहा था जो कि गाँव की खतौनियों से संबंधित प्रतिवेदनों के निर्माण, गाँव की भू-श्रेणीवार प्रतिवेदन, तहसील के गाँवों का सारांश और स्वान से जोड़ने के अभाव इत्यादि मुद्दों को पूर्ण करने में सक्षम नहीं था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन द्वारा बताया गया कि तकनीकी उच्चीकरण को देखते हुए नये हार्डवेयर एवं सेन्ट्रल सर्वर को शीघ्र ही स्थापित किया जायेगा।

1.15.3.5 अनुशंसा - 5 (प्रस्तर - 1.1.12.1)

➤ राज्य सरकार तहसील डाटा केन्द्रों की तकनीकी देखरेख हेतु स्थायी मुख्य स्रोत कर्मचारी की नियुक्ति पर विचार करे।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

दो जनपदों देहरादून एवं उधमसिंह नगर की नमूना जाँच में पाया गया कि सी एल आर योजना हेतु किसी स्थायी मुख्य स्रोत कर्मचारी को नियुक्त नहीं किया गया था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन द्वारा बताया गया कि नये पटवारियों की भर्ती प्रक्रिया प्रगति पर है एवं इस बैच के कर्मचारियों की आवश्यक प्रशिक्षण के उपरान्त इस कार्य के लिए सेवा ली जायेगी।

1.15.3.6 अनुशंसा- 6 (प्रस्तर - 1.1.9.7)

► कम्प्यूटरीकृत खतौनियों के कपटपूर्ण उपयोग को रोकने हेतु होलोग्राम का प्रयोग अनिवार्य किया जाए।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

उत्तर में विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि भू अभि क योजना के समापन एवं राष्ट्रीय भू-अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम (रा भू अभि आ का) योजना के प्रारम्भ होने के कारण लेखापरीक्षा की अनुशंसा को लागू नहीं किया गया।

कम्प्यूटरीकृत खतौनियों के जालसाजी/ दोषपूर्ण उपयोग को रोकने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा उपर्युक्त अनुशंसा दी गई थी। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि दो नमूना लेखापरीक्षित तहसीलों⁹⁹ में कम्प्यूटरीकृत खतौनियों को जारी करने के लिए न तो होलोग्राम और न ही पूर्व मुद्रित स्टेशनरी का प्रयोग किया जा रहा था। देहरादून तहसील में खतौनी के प्रयोग में धोखाधड़ी का मामला प्रकाश में आया जिसमें देहरादून मसूरी विकास प्राधिकरण (एम डी डी ए) से नक्शों का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए कम्प्यूटरीकृत खतौनी की प्रति में हेर-फेर किया गया था। ऐसी घटनाएँ खतौनियों पर होलोग्राम के प्रयोग की महत्ता को रेखांकित करती हैं।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, तथ्यों को स्वीकार करते हुए यह बताया गया कि खतौनियों की विशिष्ट पहचान एवं जालसाजी से बचने के लिए सॉफ्टवेयर में आवश्यक परिवर्तन किया जा सकता है।

1.15.3.7 अनुशंसा - 7 (प्रस्तर - 1.1.9.8)

► तहसील डाटा केन्द्र, जिला डाटा केन्द्र, राज्य अनुश्रवण प्रकोष्ठ तथा एन आई सी के मध्य स्वान के तहत संयोजन स्थापित किया जाना आवश्यक है।

स्थिति- आंशिक कार्यान्वयन

उत्तर में विभाग ने अवगत कराया कि 13 जिला डाटा केन्द्रों एवं 67 तहसील डाटा केन्द्रों को स्वान के माध्यम से जोड़ दिया गया है। यह पाया गया कि तहसील डाटा केन्द्र, देहरादून में निम्न क्षमता वाले हार्डवेयर स्थापित होने के कारण स्वान कनेक्टिविटी की सुविधा का उपयोग करने में देहरादून तहसील सक्षम नहीं था। तथापि, काशीपुर तहसील में जिला स्तर के सर्वर को आकड़ें प्रेषित करने के लिए स्वान का उपयोग किया जा रहा था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन द्वारा बताया गया कि चालू वित्तीय वर्ष की समाप्ति तक शेष तहसील डाटा केन्द्रों को जोड़ने का कार्य पूर्ण कर लिया जाएगा।

1.15.3.8 अनुशंसा- 8 (प्रस्तर - 1.1.10.4 घ)

► विद्यमान पासवर्ड द्वारा सुरक्षा व्यवस्था तोड़ी जा सकती है। अतः यह आवश्यक है कि बायोमैट्रिक पहचान तकनीक की सुरक्षा प्रदान की जाए।

⁹⁹ देहरादून एवं काशीपुर।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

उत्तर में विभाग ने अवगत कराया कि बायोमेट्रिक पहचान तकनीक उपयोग में नहीं था। यह भी पाया गया कि नियमित समयान्तराल पर पासवर्ड न बदलने के कारण सेवानिवृत्त एवं स्थानान्तरित कर्मचारियों की सिस्टम तक अभी भी पहुँच है। जिनसे सिस्टम को खतरा था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) के दौरान, शासन द्वारा सभी तहसील डाटा केन्द्रों के सॉफ्टवेयर में बायोमेट्रिक तकनीक में उपलब्ध गुणों को उपयोग करने हेतु निर्देशित किया गया।

1.15.3.9 अनुशंसा- 9 (प्रस्तर - 1.1.12.2)

➤ सभी राजस्व कर्मियों हेतु नियमित प्रशिक्षण कार्यक्रम सुनिश्चित किया जाए।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

उत्तर में, राज्य सरकार द्वारा अवगत कराया गया कि भू अभि क योजना का रा भू अभि आ का योजना में विलय हो गया है जिसमें राजस्व कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान कराने का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि राजस्व बोर्ड द्वारा कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया। दो नमूना जाँच जिलों और तहसील डाटा सेंटर में पाया गया कि सी एल आर योजना को लागू करने एवं इसके रखरखाव हेतु राजस्व कर्मचारियों के लिए किसी प्रशिक्षण कार्यक्रम का आयोजन नहीं किया गया।

1.15.3.10 अनुशंसा- 10 (प्रस्तर - 1.1.13)

➤ कार्यान्वयन प्राधिकारियों द्वारा अनुश्रवण तंत्र में सुधार हेतु योजना की आवधिक समीक्षा योजना राज्य तथा जिला दोनों ही स्तरों पर लागू की जाए। साथ ही योजना के मूल्यांकन का कार्य एक ख्यातिप्राप्त शोध संगठन को गुणात्मक फीड बैक हेतु सौंपा जा सकता है।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

इस संबंध में लेखापरीक्षा को विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि सेंट्रल सर्वर प्रणाली संचालित करने की प्रक्रिया विचाराधीन है और लेखापरीक्षा अनुशंसा का रा भू अभि आ क योजना में विचार किया जायेगा। विभाग ने बताया कि इस योजना का मूल्यांकन किसी अनुसंधान संस्थान द्वारा गुणात्मक फिडबैक हेतु नहीं किया गया। तथापि, देहरादून तहसील में जिलाधिकारी द्वारा एक बार तहसील डाटा केन्द्र का निरीक्षण किया गया एवं जनता की सुविधा के लिए इलेक्ट्रॉनिक टोकन प्रणाली लागू की गई।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने राज्य और जिलें दोनों स्तर पर योजना की आवधिक समीक्षा कार्यान्वयन प्राधिकारियों से कराकर अनुश्रवण प्रक्रिया को गति प्रदान करने हेतु स्वीकृति दी।

1.15.3.11 अनुशंसा- 11 (प्रस्तर - 1.1.9.1)

- वर्तमान में डाटा-वेस का अद्यतनीकरण ऑफ-लाइन मोड में किया जाता है। डाटबेस को नवीनतम तथा अवांछित मानव हस्तक्षेप रहित बनाने हेतु विद्यमान सॉफ्टवेयर में आनलाइन म्युटेशन तथा वर्कफ्लो आटोमेशन सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

पूछे जाने पर, शासन ने बताया कि सी एल आर योजना को रा भू अभि आ का योजना के साथ विलय कर लिया गया है जहाँ आनलाइन म्युटेशन प्रस्तावित है।

1.15.3.12 अनुशंसा - 12 एवं 13 (प्रस्तर - 1.1.8.2)

- वर्तमान में, भू-अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण मात्र खतौनियों तक ही सीमित है। कम्प्यूटरीकरण के परिलाभ पूर्णतः तभी दिखेंगे जब खसरा अर्थात् फसलों का अभिलेख कम्प्यूटरीकृत होगा।
- कम्प्यूटरीकरण को पूर्ण बनाने के लिए अगले चरण में, मूल भू-अभिलेखों की स्कैनिंग एवं कैडस्ट्रल नक्शों/ग्रामों के नक्शों के डिजिटलईजेशन का कार्य भी किया जाना आवश्यक है।

स्थिति- क्रियान्वित नहीं किया गया

कम्प्यूटरीकरण का परिलाभ पूर्णतः दर्शित नहीं था क्योंकि खसरा का कम्प्यूटरीकरण एवं कैडस्ट्रल नक्शे/ग्रामीण नक्शे का डिजिटलईजेशन किया जाना अभी भी शेष था। इस संदर्भ में शासन द्वारा बताया गया कि रा भू अभि आ का योजना के तहत एक पायलट प्रोजेक्ट के रूप में खसरा का डिजिटलईजेशन किया जा रहा है और इसी योजना के तहत आधारभूत भू-अभिलेखों के स्कैनिंग एवं कैडस्ट्रल नक्शे/ग्रामीण नक्शे के डिजिटलईजेशन के लिए पौड़ी एवं अलमोड़ा जनपद का चयन किया गया है।

1.15.3.13 अनुशंसा - 14

- चूंकि, बिक्री/खरीद संव्यवहारों के कारण अधिक संख्या में दाखिलखारिज आदेश होते हैं, अतः यह सुझाव दिया जाता है कि रजिस्ट्रीकरण प्रक्रिया को भी कम्प्यूटरीकृत किया जाए तथा भू-अभिलेखों के कम्प्यूटरीकरण के साथ एकीकृत किया जाए।

स्थिति- आंशिक क्रियान्वित

उत्तर में, शासन ने बताया कि देहरादून, हरिद्वार, उधमसिंह नगर, नैनीताल एवं पौड़ी (कोटद्वार तहसील) जनपदों में भू-पंजीकरण का कार्य कम्प्यूटरीकृत कर लिया गया है। शासन द्वारा आगे बताया गया कि भू-पंजीकरण एवं भू-अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण दो अलग-अलग प्रक्रियाएं हैं और भू अभि क योजना के तहत भू-पंजीकरण प्रक्रिया नहीं आती है। तथापि, इसे रा भू अभि आ का योजना के तहत एक घटक के रूप में सम्मिलित किया जा रहा है।

1.15.4 31 मार्च 2009 की समाप्ति पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन के अध्याय 1, प्रस्तर 1.1 के अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों का अनुपालन।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान 14 अनुशंसाओं के अतिरिक्त अन्य महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणामों पर विभाग द्वारा किये गये अनुपालनों का भी विश्लेषण किया गया। अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों/पूर्व

निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों के अनुपालन के संदर्भ में स्थिति लगभग यथावत थी। जिनकी स्थिति का विवरण निम्नवत है:

1.15.4.1 आंशिक आच्छादन (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं. 1.1.8.1)

यह पाया गया कि, भू-अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण अभी भी जमींदारी विनाश अधिनियम (जेड-ए) भूमि¹⁰⁰ तक ही सीमित था और इसे नॉन जेड-ए भूमि तक विस्तारित नहीं किया गया। इस ओर इंगित किये जाने पर, शासन ने प्रतिउत्तर में बताया कि 291 गाँवों¹⁰¹ जो कि चकबंदी या बंदोबस्ती में हैं, को छोड़कर शेष सभी गाँवों को भू अभि का योजना के अंतर्गत आच्छादित कर लिया गया है। शासन ने आगे बताया कि नॉन जेड-ए भूमि को रा भू अभि आ का के अंतर्गत आच्छादन किया जायेगा।

1.15.4.2 नयी खतौनियों का निर्माण न किया जाना। (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं. 1.1.9.2)

यह पाया गया कि, खतौनियों को प्रत्येक छः वर्ष पश्चात भू-स्वामित्व के विवरण जैसे स्वामी का नाम, पिता का नाम, प्लाट संख्या, क्षेत्रफल आदि को वर्तमान खतौनी में संशोधित करते हुए निर्मित किया जाना आवश्यक होता है। चूंकि खतौनी का रख-रखाव फसली वर्ष के आधार पर किया जाता है, इसलिए अद्यतन करने की प्रक्रिया को, 1 जुलाई से शुरू होने वाले फसली वर्ष को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक वर्ष 30 जून तक पूर्ण किया जाना आवश्यक होता है।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान दो नमूना जाँच तहसीलों के अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ कि 67 गाँवों से सम्बन्धित 45,132 खतौनियाँ, जो कि कुल खतौनियों का 40.47 प्रतिशत थीं, पूनर्जीवित नहीं की गईं। विवरण निम्नवत तालिकाबद्ध है:

तालिका-1.15.1

तहसील का नाम	गाँवों की संख्या	खतौनी की कुल संख्या	अद्यतन नहीं किये गये खतौनी की संख्या	प्रतिशतता में
देहरादून (सदर)	49	85,148	33,419	39.24
काशीपुर	18	26,371	11,713	44.41
कुल	67	1,11,519	45,132	40.47

स्रोत: 02 नमूना लेखापरीक्षित तहसीलों से एकत्रित सूचना

परिणामस्वरूप, मांगे जाने पर पुरानी खतौनियाँ अत्यधिक संख्या में वितरित की जा रही थी एवं प्रचलन में थी जिससे भू-स्वामियों को अद्यतन एवं सही खतौनी उपलब्ध कराने का मूल उद्देश्य विफल हो रहा था।

1.15.4.3 कार्य की पुनरावृत्ति (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.9.3)

यह पाया गया कि, भू-अभिलेखों के अद्यतनीकरण की प्रक्रिया के कम्प्यूटरीकरण के बावजूद, कार्य प्रचलित तरीकों के अनुसार मैनुअली भी किया जा रहा था। मैनुअल अभिलेखों एवं पंजिकाओं के अनुरक्षण कार्य के जारी रहने के कारण कार्य भार में वृद्धि एवं खतौनियों के इलेक्ट्रॉनिक अद्यतनीकरण संबंधित कार्य में विलम्ब हुआ।

¹⁰⁰ भूमि जहाँ उत्तर प्रदेश जमींदारी विनाश अधिनियम, 1,950 लागू था।

¹⁰¹ 211 गाँव चकबन्दी के अंतर्गत एवं 80 गाँव बंदोबस्ती के अंतर्गत।

शासन ने उत्तर दिया कि मैनुअल एवं कम्प्यूटर कार्यों का पुनर्मूल्यांकन किया जायेगा और पूर्णतः कम्प्यूटरीकरण हेतु रा भू अभि आ का योजना के अधीन प्रस्तावित किया जायेगा।

1.15.4.4 भू-क्षेत्रफल के मैनुअल एवं कम्प्यूटरीकृत रिकार्ड में असमानता (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.9.4)

यह पाया गया कि, विभाग ने पूर्व की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इंगित विसंगतियों¹⁰² को सुधारने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की। शासन ने बताया कि भू अभि क योजना का रा भू अभि आ का योजना में विलय हो गया है, जिसमें भू-अभिलेखों के डिजीटाइजेशन का कार्य प्रस्तावित है और डिजीटाइजेशन प्रक्रिया के उपरान्त ही इन विसंगतियों को सुधारा जा सकता है।

निकास गोष्ठी में (अक्टूबर 2015), के दौरान सचिव, राजस्व विभाग ने संबंधित कर्मचारियों यथा पटवारियों को आँकड़ों का पुनर्निरीक्षण करने, शुद्धता, सुनिश्चिता करने तथा इससे संबंधित कर्मचारियों की जिम्मेदारी निर्धारित करने हेतु आदेश दिया।

1.15.4.5 अकार्यशील तहसील डाटा केन्द्र (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.9.5)

यह पाया गया कि, राज्य में वर्तमान में 102 तहसीले एवं सात उप-तहसीले हैं। 16 नव-सृजित तहसीलों¹⁰³ एवं सात उप-तहसीलों¹⁰⁴ को छोड़कर बाकी तहसीलों में कम्प्यूटरीकृत अभिलेखों का अधिकार (आर ओ आर) वितरित किया जा रहा था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने अक्रियाशील तहसील डाटा केन्द्रों को क्रियाशील बनाने हेतु आवश्यक हार्डवेयर एवं अन्य सहयोग प्रदान करने का निर्देश दिया।

1.15.4.6 बुनियादी संरचना (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.9.9)

दो नमूना परीक्षित तहसीलों के अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान बुनियादी संरचना की उपलब्धता एवं स्थिति के संदर्भ में निम्नवत् पाया गया

- तहसील कम्प्यूटर केन्द्र के लिए कम से कम 200-250 वर्ग फीट क्षेत्र के सापेक्ष काशीपुर तहसील कम्प्यूटर केन्द्र हेतु केवल 117 वर्ग फीट का क्षेत्र उपलब्ध था।
- दोनों नमूना परीक्षित तहसीलों के कम्प्यूटर कक्ष में कोई भी अग्निशामक यंत्र स्थापित नहीं था। परिणामतः तहसील कम्प्यूटर केन्द्रों में किए गए अग्नि सुरक्षा मानक अपर्याप्त थे।
- देहरादून (सदर) तहसील में कोई भी वातानुकूलित यंत्र स्थापित नहीं पाया गया। काशीपुर तहसील में पाया गया कि यू पी एस एवं फाइलों का सर्वर से अति निकटता के कारण डाटा बेस धूल एवं आग के खतरों से होने वाले नुकसान के प्रति अनावृत थे।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने निर्देश दिया की सभी प्रकार की आधारभूत आवश्यकताएं संस्था के कोष से प्रदान किये जायें।

¹⁰² कम्प्यूट्राईज्ड रिपोर्ट एवं मैनुअल रिकॉर्ड के मध्य भिन्नताएं।

¹⁰³ कण्डीसोंड, नैनबाग, बालगंगा, बसुकेदार, भगवानपुर, नारायणबगड़, आदिबट्टी, जीलासू, चाकीसैण, डोईवाला, बंगापानी, थल, गणाई गंगोली, स्याल्दे, धौलछीना और दुगनाकुरी।

¹⁰⁴ पावकी देवी, जोशियाड़ा, धौरतारी, पुल्ला गुमदेश, मछोड, लमगड़ा और शामा।

1.15.4.7 सॉफ्टवेयर की कमियाँ (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.10.1)

दो नमूना परीक्षित तहसीलों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि अभी भी भू अभि का सॉफ्टवेयर में निम्नलिखित कठिनाईयाँ हैं।

- क. एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में, दाखिल-खारिज आदेशों को दर्ज करने हेतु छः फसली वर्ष के लिए छः कॉलम दिए गए हैं। प्रत्येक कॉलम के अन्तर्गत एक आदेश के लिए 70 कैरेक्टर तक जगह सीमित होती है। जैसे ही कोई आदेश सीमा से ऊपर का हो जाता है तो सिस्टम द्वारा एक अलग दाखिल-खारिज आदेश दर्ज किया जाता है। इसके कारण दाखिल-खारिज लॉग द्वारा दिखाए जा रहे दाखिल-खारिज आदेशों की संख्या किसी एक खतौनी के लिए त्रुटिपूर्ण थीं।
- ख. टिप्पणी कॉलम, जिसके अन्तर्गत भूमि के एवं उससे सम्बन्धित बैंक लोन के बंधक से सम्बन्धित आदेश दर्ज किया जाता है, में कालम की चौड़ाई अपर्याप्त थी। पूछताछ किए जाने पर, यह सूचित किया गया कि टिप्पणी कॉलम के अन्तर्गत मात्र 20 कैरेक्टर की ही जगह है, जो कि बैंक लोन सम्बन्धित विवरण को दर्ज किए जाने के लिए काफी कम थी।
- ग. देव-भूमि सॉफ्टवेयर का प्रचार-प्रसार गाँव की खतौनी से सम्बन्धित कई तरह की सूचनाएं एवं रिपोर्ट जैसे गाँव में क्षेत्रफलवार खातों की संख्या, एक गाँव की भूमि की श्रेणीवार सूचना, तहसील के गाँवों की संक्षिप्त सूचना इत्यादि प्रदान करने वाले सॉफ्टवेयर के रूप में किया गया है। हालाँकि, लेखापरीक्षा दल द्वारा पाया गया कि उक्त रिपोर्टों को प्राप्त करते समय सिस्टम के हँग होने की सम्भावना हो जाती थी, जो हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर दोनों की कमी को दर्शाता था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, बताया गया कि ये सभी मामले रा भू अभि आ का योजना के अंतर्गत आच्छादित किये जायेंगे।

1.15.4.8 इनपुट नियन्त्रण (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.10.2)

दो नमूना लेखापरीक्षित तहसीलों में निम्नलिखित अनियमितताएँ पायी गयीं जो सी एल आर डाटाबेस की विश्वसनीयता को प्रभावित करती हैं:

- 571 दृष्टांतों में खाताधारकों का नाम एवं 441 दृष्टांतों में खाताधारकों के पिता/पति का नाम रिक्त, शून्य या बिन्दु दर्ज था।
- 6,065 दृष्टांतों में खाताधारकों के पते रिक्त या अपूर्ण छोड़ दिये गये थे।
- 67,715 प्रकरणों में खाताधारकों की जाति दर्ज नहीं थी। इस प्रकार, जमींदारी उन्मूलन एवं भू-प्रबन्धन अधिनियम, 1950 के नियम 157 (क) एवं (ख) के उपबन्धों का जिसमें एस सी/एस टी की निजी भूमि का विक्रय, किसी अन्य जाति को नहीं किया जा सकता का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा रहा था।
- यह पाया गया कि भू-स्वामियों का हिस्सा संयुक्त खाते के प्रकरण में रिक्त छोड़ दिया गया था, जिसके अभाव में सॉफ्टवेयर के माध्यम से खाताधारकों के लिए भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए जाँच नहीं की जा सकती थी।
- 96 दृष्टांतों में एक ही भूखंड संख्या, जो किसी खास गांव के लिए अद्वितीय होनी चाहिए, समान गाँव के अन्तर्गत दो या चार बार दर्ज की गयी थी।

- 43 दृष्टांतों में भूखंडों का क्षेत्रफल ऋणात्मक पाया गया।
- दो नमूना परीक्षित तहसीलों में गाँव का कुल क्षेत्रफल, जो दो अलग-अलग तालिकाओं में, जैसे भूमिधारकों का विवरण (के_2 तालिका) एवं भूखंडों के विवरण (के_गाटा तालिका) के अन्तर्गत दर्ज किया गया था, विसंगतियाँ दिखाता था।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने बताया कि आंतरिक नियंत्रण को अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए इंगित अनियमितताओं को ध्यान में रखा जायेगा।

1.15.4.9 डॉक्यूमेंटेशन का न होना (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.10.3)

दो नमूना परीक्षित तहसीलों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि देवभूमि सॉफ्टवेयर का संस्करण 1.2 प्रचलन में था; तथापि सॉफ्टवेयर में किसी भी स्तर पर किए गए किसी भी परिवर्तन का कोई दस्तावेजी प्रमाण नहीं था। उचित डॉक्यूमेंटेशन के अभाव में, सॉफ्टवेयर में किये गये विभिन्न संशोधनों/परिवर्तनों के लिए कोई चिन्ह नहीं था।

उत्तर में शासन ने बताया कि भविष्य में सॉफ्टवेयर में होने वाले सभी परिवर्तनों का डॉक्यूमेंटेशन किया जायेगा।

1.15.4.10 एक्सेस नियन्त्रण (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.10.4)

दो नमूना परीक्षित तहसीलों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि कमजोर संगठनात्मक नियंत्रण के कारण रजिस्ट्रार कानूनगो से नीचे पद वाले राजस्व कर्मचारियों तथा यहाँ तक कि निजी ऑपरेटरों को भी एडमिनिस्ट्रेटर के रूप में कार्य करते हुए पाया गया। यद्यपि, सॉफ्टवेयर में एक्सेस पासवर्ड के माध्यम से यूजर प्रमाणीकरण के लिए पहले से अंतःविष्ट सुविधाएं हैं; लेकिन नियन्त्रण प्रक्रियाएं जैसे असफल लॉगिन प्रयासों की संख्या पर प्रतिबंध, नियमित पासवर्ड बदलने, अक्षरांकीय पासवर्ड या पासवर्ड के लिए कैरेक्टरों की न्यूनतम सीमा को एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में शामिल नहीं किया गया था।

एप्लीकेशन में, यूजर के स्थानान्तरण एवं सेवानिवृत्ति के बाद यूजर के खातों को हटाने के लिए कोई प्रावधान नहीं था। दो नमूना परीक्षित तहसीलों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि डाटावेस में 19 अनाधिकृत/डमी यूजर खाते¹⁰⁵ थे। जिसके परिणामस्वरूप अनाधिकृत यूजरों द्वारा प्रवेश के जोखिम के लिए सिस्टम खुला था।

काशीपुर तहसील में यह पाया गया कि आर ओ आर (खतौनी) सीधे सर्वर के माध्यम से वितरित की जा रही थीं एवं ग्राहक मशीनों के माध्यम से वितरित नहीं की जा रही थीं, जो डाटा की सुरक्षा के जोखिम को बढ़ाना उजागर कर रहा था।

किसी भी नमूना परीक्षित तहसील में अंगूठे की छाप के माध्यम से पहुँच प्रदान करने वाले बायोमैट्रिक उपकरण स्थापित नहीं पाये गये।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने बताया कि आवश्यक बदलाव रा भू अभि आ का में किये जाएंगे।

¹⁰⁵ 15 निष्क्रिय यूजर्स, तीन स्थानान्तरित यूजर्स एवं एक सेवानिवृत्त यूजर्स।

1.15.4.11 अपर्याप्त सुरक्षा उपाय (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.10.5)

दो नमूना परीक्षित तहसीलों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि डाटावेस का बैक-अप लेने हेतु निर्धारित प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया जा रहा था, साथ ही बैकअप डाटा की जांच हेतु रिस्टोरिंग प्रक्रिया का कभी प्रयास नहीं किया गया। एंटीवायरस सॉफ्टवेयर का कोई लाइसेंस संस्करण, देहरादून तहसील में स्थापित नहीं पाया गया जिससे सिस्टम पर वायरस के आक्रमण की संभावना बनती है। प्रतिउत्तर में, शासन ने बताया कि इस संदर्भ में निर्देश जारी किए जाएंगे तथा सभी तहसील डाटा केन्द्रों में नियमित बैकअप को आश्वस्त किया जायेगा।

1.15.4.12 केन्द्रीय सहायता (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.11.1)

भू अभि क योजना की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि केन्द्रीय सहायता से ₹ 1,325.30 लाख अव्ययित शेष धनराशि सभी मौजूदा योजनाओं¹⁰⁶ को बन्द करने एवं उत्तराखण्ड में रा भू अभि आ का योजना के क्रियान्वयन के निवेदन के साथ भू-संसाधन विभाग, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार को समर्पित (सितम्बर 2014) कर दिया गया। साथ ही भारत सरकार के अभिलेख तथा उत्तराखण्ड शासन के आकड़ों तथा भारत सरकार के अभिलेखों में ₹ 0.20 करोड़ के अंतर का उल्लेख था, जिसे मिलान कराने की आवश्यकता थी।

आगे, यह भी पाया गया कि रा भू अभि आ का योजना हेतु केन्द्रीय सहायता के रूप में ₹ 762.17 लाख (सितम्बर 2014 एवं नवम्बर 2014) प्राप्त किये गये थे। राज्य सरकार ने भी योजना के क्रियान्वयन हेतु राजस्व बोर्ड को अपने हिस्से के रूप में ₹ 760.70 लाख अवमुक्त (जनवरी 2015 एवं मार्च 2015) किये। अगस्त 2015 तक भारत सरकार को कोई भी उपयोगिता प्रमाणपत्र अग्रसारित नहीं किया गया था।

1.15.4.13 "उत्तरांचल इनफारमेशन सिस्टम" सॉफ्टवेयर की खरीद (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.11.3)

भू-अभिलेखों के उन्नयन के इरादे से मुख्य राजस्व आयुक्त, दो डिवीजनल कार्यालयों, 64 तहसील डाटा केन्द्रों एवं 13 जिला डाटा केन्द्रों में प्रयोग के लिये 'उत्तरांचल इनफारमेशन सिस्टम' (यू आई एस) सॉफ्टवेयर ₹ 40 लाख¹⁰⁷ की कुल लागत से खरीदा (मार्च 2006) गया था। दो चयनित तहसीलों में किसी भी सिस्टम में इस प्रकार का कोई भी सॉफ्टवेयर स्थापित नहीं पाया गया। इसके अलावा तहसीलों के कर्मचारीगण उक्त सॉफ्टवेयर से अनभिज्ञ थे।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने आश्वस्त किया कि इस संदर्भ में जाँच की जायेगी।

1.15.4.14 जिला भू-अभिलेख प्रबन्धन एवं अनुरक्षण समिति (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.11.4)

यह पाया गया कि, कम्प्यूटरीकृत अभिलेखों के अधिकार (आर ओ आर) के वितरण के माध्यम से ₹ 17.07 करोड़ की धनराशि वसूल की गयी (जुलाई 2015 तक)। दो नमूना परीक्षित जिलों में यह पाया गया कि कम्प्यूटरीकृत अभिलेखों के अधिकार के वितरण के माध्यम से प्राप्त धनराशि अनानुमन्य मदों जिसे नीचे सूचीबद्ध किया गया है पर खर्च कर दी गयी:

¹⁰⁶ स्ट्रेनिंग ऑफ रेवेन्यू एडमिनिस्ट्रेशन (एस आर ए) अपडेशन ऑफ लैण्ड रिकॉर्ड (यू एल आर) एवं कम्प्यूटराइजेशन ऑफ लैण्ड रिकॉर्ड (सी एल आर)।

¹⁰⁷ @50,000 रुपये प्रति यू आई एस की सीडी।

- ₹ 15.31 लाख का व्यय देहरादून जिले की विभिन्न तहसीलों में जनाधार केन्द्रों को क्रियाशील बनाने हेतु कम्प्यूटर, प्रिन्टर, यू पी एस, स्कैनर एवं वेब कैमरा की अधिप्राप्ति में हुआ।
- जिलाधिकारी कार्यालय, देहरादून हेतु ₹ 99,750 का व्यय कर कम्प्यूटर के तीन सेटों का क्रय किया गया।
- ₹ 62,923 का भुगतान वाहन के क्रय हेतु कार्यालय अभिलेख अधिकारी, देहरादून को किया गया।
- ₹ 85,000 का भुगतान नवसृजित तहसील, डोईवाला, देहरादून के कोर्ट रूम की स्थापना हेतु किया गया।
- जिला भू-अभिलेख प्रबन्धन एवं अनुरक्षण समिति, उधमसिंहनगर के खाते से ₹ 20 लाख की धनराशि क्षतिपूर्ति (प्रत्येक को ₹ 10 लाख) के रूप में दो पीड़ितों के आश्रितों को प्रदान किया गया।

निकास गोष्ठी (अक्टूबर 2015) में, शासन ने बताया कि उक्त कोष के प्रबंधन एवं प्रशासन के संदर्भ में निर्गत शासनादेशों का अनुसरण करने के लिए सभी जिला भू-अभिलेख प्रबन्धन एवं अनुरक्षण समिति को निर्देश निर्गत किये जायेंगे। शासन ने यह भी निर्देशित किया कि जिलाधिकारी, उधमसिंहनगर द्वारा आहरित धनराशि की प्रतिपूर्ति की जाये।

1.15.4.15 कार्य के दबाव का निर्धारण (विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तर सं 1.1.12.1)

दो नमूना परीक्षित जिलों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि पटवारियों एवं रजिस्ट्रार कानूनगो¹⁰⁸ के संवर्ग में जनशक्ति की कमी थी। इसका प्रभाव पर्यवेक्षण की गुणवत्ता, खतौनियों के अद्यतनीकरण की शुद्धता एवं म्यूटेशन आदेशों के प्रविष्टि की समयबद्धता तथा आर ओ आर को अधिकार प्रदान करने पर होता है। पटवारियों एवं रजिस्ट्रार कानूनगो पर अत्यधिक कार्य दबाव के प्रतिकूल प्रभाव की वास्तविकता यह है कि रजिस्ट्रार कानूनगो से नीचे स्तर के कर्मचारी और यहाँ तक कि प्राईवेट डाटा एन्ट्री आपरेटर की अनाधिकृत पहुंच 'सिस्टम मैनेजमेन्ट माड्यूल' तक है जिसके कारण डाटा की गोपनीयता एवं विश्वसनीयता प्रभावित होती है। उत्तर में, शासन ने बताया कि पटवारियों की नियुक्ति की प्रक्रिया प्रगति पर है।

अनुशंसाओं एवं अन्य अभ्युक्तियों पर 1 अक्टूबर 2015 को आयोजित निकास गोष्ठी में चर्चा की गयी। शासन ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि सॉफ्टवेयर एवं हार्डवेयर से सम्बन्धित अनुशंसाओं को रा भू अभि आ का के क्रियान्वयन के दौरान सुनिश्चित किया जायेगा। शासन ने यह भी सुनिश्चित किया कि भू अभी क योजना से संबंधित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर तत्काल ध्यान देने को सुनिश्चित करने हेतु सम्बन्धित कर्मचारियों को आवश्यक निर्देश निर्गत किये जायेंगे।

¹⁰⁸ 22 स्वीकृत पद के सापेक्ष 18 रजिस्ट्रार कानूनगो पदास्थापित थे, 254 स्वीकृत पद के सापेक्ष 179 पटवारी/लेखपाल पदास्थापित थे।

निष्कर्ष

उपरोक्त से यह स्पष्ट होता है कि शासन/विभाग ने अनिस्तारित लेखापरीक्षा प्रेक्षकों के तत्काल निस्तारण हेतु कोई भी पहल नहीं की। इसके अतिरिक्त नई योजना रा भू अभि आ का योजना अभी भी क्रियान्वित होनी शेष थी। इस प्रकार जनहित की एक महत्वपूर्ण योजना अपने आरम्भ के सात वर्षों के उपरान्त भी अभी तक अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने से दूर है।

समाज कल्याण विभाग

1.16 निष्क्रिय व्यय

बालिका छात्रावास पर किया गया व्यय ₹ 1.02 करोड़ निष्क्रिय रहा, क्योंकि इसके संचालन हेतु व्यवस्थाओं के अभाव के कारण भवन का उपयोग नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार, ने राजकीय स्नात्कोत्तर महाविद्यालय, बेरीनाग, पिथौरागढ़ के परिसर में अनुसूचित जनजाति वर्ग की छात्राओं हेतु पचास सीटों के छात्रावास के निर्माण हेतु ₹ 72.14 लाख की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (फरवरी 2006)। तत्पश्चात कार्यदायी संस्था, उत्तर प्रदेश समाज कल्याण निर्माण निगम द्वारा प्राक्कलन संशोधित कर ₹ 1.02 करोड़ किया गया (फरवरी 2007), जिसे शासन द्वारा अनुमोदित किया गया (जनवरी 2011)।

निदेशक, समाज कल्याण, हल्द्वानी के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2014) में पाया गया कि छात्रावास का निर्माण कार्य सितम्बर 2011 में पूर्ण हो गया था। तथापि, छात्रावास के संचालन हेतु महाविद्यालय में महिला कार्मिक की अनुपलब्धता के कारण, प्रधानाचार्य छात्रावास भवन का कब्जा लेने में अनिच्छुक थे, जिस कारण भवन महाविद्यालय को हस्तान्तरित नहीं हो सका पुनश्च, प्रधानाचार्य ने सलाह दी (जून 2012), कि जब तक महाविद्यालय में अपेक्षित पदों की स्वीकृति नहीं हो जाती, तब तक समाज कल्याण विभाग छात्रावास का संचालन कर सकता है। इसके प्रतिउत्तर में जिला समाज कल्याण अधिकारी ने छात्रावास के जिला मुख्यालय से 100 किमी दूर होने के कारण, छात्रावास के संचालन में असमर्थता व्यक्त की (दिसम्बर 2013)। भवन इसके पूर्ण होने के माह से यानि सितम्बर 2011 से अप्रयुक्त रहा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा छात्रावास के पूर्ण होने के बाद संचालन हेतु, कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व, महाविद्यालय अथवा अन्य स्थानीय निकाय के साथ कोई प्रबन्ध नहीं किए गए। शासन ने भी ऐसे किन्हीं प्रबंधों के प्रमाण की कमी के बावजूद भी धनराशि अवमुक्त कर दी। शासन ने स्वीकृति पत्र में यह स्पष्ट उल्लेख किया था कि छात्रावास के निर्माण के अतिरिक्त, व्यवस्था को चलाने हेतु आवर्ती व्यय अथवा जनशक्ति हेतु कोई धनराशि प्रदान नहीं की जाएगी। इससे वर्तमान में गतिरोध उत्पन्न हुआ जिससे ₹ 1.02 करोड़ का पूरा व्यय निष्क्रिय रहा।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, निदेशक समाज कल्याण ने कहा कि, कार्य समाप्ति के बाद छात्रावास के संचालन हेतु महाविद्यालय की सम्मति प्राप्त नहीं की जा सकी, क्योंकि शासन ने अपेक्षित सम्मति प्राप्त करने के निर्देश जारी करने के दो दिन के अंदर प्राशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति जारी कर दी थी। उत्तर दर्शाता है कि शासन और विभाग दोनों आवश्यक दूरदर्शिता की कवायद में विफल रहे, क्योंकि स्वीकृति रोकी जा सकती थी अथवा जब तक कि छात्रावास के संचालन

हेतु महाविद्यालय अथवा स्थानीय निकाय के साथ प्रबंध नहीं कर लिए जाते, कार्य प्रारम्भ नहीं किया जाना चाहिए था।

इस प्रकार बालिका छात्रावास पर किया गया ₹ 1.02 करोड़ का व्यय इसके संचालन हेतु प्रबंधों के अभाव में निष्क्रिय रहा।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (फरवरी 2015); उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2015)।