

**अध्याय-II**  
**निष्पादन लेखापरीक्षा**



## अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा

### कृषि विभाग

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

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

#### मुख्य बातें:

- 380 संकायों के कुल स्वीकृत पदों में से 141 पद (37 प्रतिशत) रिक्त पड़े थे जिससे विश्वविद्यालय में शिक्षा की गुणवत्ता और शोध गतिविधियां प्रभावित हुईं।  
( परिच्छेद 2.1.8.1 )
- 2012-17 के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में छात्रों के नामांकन में प्रतिशत गिरावट 14 से 25 के बीच रही तथा स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में यह 27 से 67 के बीच रही। डॉक्टरल कार्यक्रमों में लगभग 61 से 70 प्रतिशत स्थान रिक्त रहे।  
( परिच्छेद 2.1.9.2 )
- 2007-16 के दौरान विश्वविद्यालय द्वारा गैर-मान्यता प्राप्त एम.एस.सी. ( जीव विज्ञान ) कार्यक्रम के संचालन तथा 2013-17 के दौरान गृह विज्ञान महाविद्यालय के अन्तर्गत गैर-प्रमाणन कार्यक्रमों के कारण, विश्वविद्यालय ने इन कार्यक्रमों के अंतर्गत 2016-17 तक उत्तीर्ण होने वाले 259 छात्रों के कैरियर को जोखिम में डाला।  
( परिच्छेद 2.1.9.4 तथा 2.1.9.5 )
- 2011-15 के दौरान विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत उत्तीर्ण होने वाले 1,545 छात्रों में से मात्र छः प्रतिशत ( 94 ) छात्र ही विश्वविद्यालय के रोजगार प्रकोष्ठ ( प्लेसमेंट सेल ) के द्वारा रोजगार पा सके जो यह इंगित करता है कि विश्वविद्यालय डिग्रीधारकों की रोजगार पाने की आकांक्षाओं को पूरा करने में अक्षम रहा।  
( परिच्छेद 2.1.9.8 )
- 2012-17 के दौरान हुए शोध परियोजनाओं के परिणामों के लिए विश्वविद्यालय ने पुस्तकालय की व्यवस्था नहीं की जिसके बिना उनकी सत्यता/परिणामों को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। अप्रैल 2012 तथा जून 2016 के बीच पूर्ण होने वाले ₹6.98 करोड़ की तीन शोध परियोजनाएं अपूर्ण पड़ी थी जबकि मार्च 2017 तक इन शोध परियोजनाओं पर ₹4.79 करोड़ का व्यय हो चुका था।  
( परिच्छेद 2.1.10.2, 2.1.10.6 तथा 2.1.10.7 )
- 2013-17 के दौरान, सरकारी कार्यकारियों को कृषि विस्तार प्रशिक्षण के लक्ष्यों की प्राप्ति में 42 से 68 प्रतिशत की कमी थी। यद्यपि किसानों को प्रशिक्षण का लक्ष्य 2012-17 के दौरान प्राप्त कर लिया गया किंतु विश्वविद्यालय ने प्रशिक्षण के प्रभाव को, इसकी प्रभावशीलता सुनिश्चित करने के लिये नहीं आंका।  
( परिच्छेद 2.1.11.1 )

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

( परिच्छेद 2.1.7.2 तथा 2.1.7.5 )

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

( परिच्छेद 2.1.13.2 तथा 2.1.13.3 )

### 2.1.1 परिचय

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

नवम्बर 1978 में स्थापित हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर, 1987 के एक कानून द्वारा दो स्वतंत्र विश्वविद्यालयों, चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय<sup>1</sup> और डॉ० वाय० एस० परमार यूनिवर्सिटी ऑफ हॉर्टिकल्चर एंड फॉरेस्ट्री, नौनी (सोलन) में विभाजित हुआ। कृषि विश्वविद्यालयों के मुख्य उद्देश्यों में विशेषतः राज्य की ग्रामीण जनसंख्या को कृषि एवं कृषि सम्बंधित शाखाओं के अधिगम की शिक्षा प्रदान करना, अधिगम के विकास को आगे ले जाना, कृषि शोध तथा इस प्रकार के विज्ञान का विस्तार करना शामिल है।

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

### 2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

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

### 2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह देखना था कि क्या:

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

<sup>1</sup> हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय का जून 2001 में पुनः नामकरण हुआ।

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

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

#### 2.1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं पद्धति

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

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

#### 2.1.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

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

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

#### लेखापरीक्षा परिणाम

##### 2.1.6 योजना

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

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

<sup>4</sup> क्षेत्रीय अनुसंधान स्टेशन: बजौरा, धौला कुआं और कुकुमसेरी तथा अनुसंधान सब-स्टेशन: अकरोट, कांगड़ा और सलूणी।

<sup>5</sup> कृषि विज्ञान केन्द्र: बजौरा और कुकुमसेरी।

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

## 2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

### 2.1.7.1 अनुदानों/निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग

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

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

(₹ करोड़ में)

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

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

\* घरेलू आय एवं अन्य स्रोतों से व्यय।

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

<sup>7</sup> भारत सरकार की तदर्थ परियोजनाएं, जन सुविधाएं एवं सेवा उपयोग, राष्ट्रीय कृषि नवीनीकरण परियोजनाएं, बाह्य सहायता प्राप्त विकास परियोजनाएं एवं विविध आय।

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

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

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

### 2.1.7.2 सेवानिवृत्ति हितलाभों पर व्यय

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

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

<sup>9</sup> सी0पी0एफ0 मैचिंग योगदान के साथ कर्मचारियों की परिलिब्धियों के 10 प्रतिशत की दर पर किए गये सी0पी0एफ0 योगदान के अंतरण द्वारा तथा सेवानिवृत्ति एवं मृत्यु उपदान राज्य सरकार एवं अन्य वित्तपोषक अधिकरणों द्वारा क्रेडिट की जानी थी।

<sup>10</sup> सेवानिवृत्ति उपदान: ₹ 33.01 करोड़, पेंशन का रूपांतरित मूल्य: ₹ 13.40 करोड़, छुट्टी नकदीकरण: ₹ 13.39 करोड़ तथा पेंशन: ₹ 118.46 करोड़।

<sup>11</sup> सेवानिवृत्ति उपदान: ₹ 3.11 करोड़; पेंशन का रूपांतरित मूल्य: ₹ 5.16 करोड़ तथा पेंशन: ₹ 2.49 करोड़।

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

### 2.1.7.3 बैलेंस शीट को तैयार न करना

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

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

### 2.1.7.4 गैर-अभ्यास भत्ते का अनियमित भुगतान

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## 2.1.8 मानव संसाधन प्रबंधन

### 2.1.8.1 स्वीकृत पद व पदासीनों की संख्या

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

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

(संख्या में)

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

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

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

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

### 2.1.8.2 कृषि विज्ञान केन्द्र के कर्मचारियों की अनियमित तैनाती

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

## कार्यक्रम क्रियान्वयन

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

### 2.1.9 कृषि एवं सम्बंधित क्षेत्रों में शिक्षा

#### 2.1.9.1 शैक्षणिक गतिविधियां

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

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

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

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

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

### 2.1.9.2 छात्रों का नामांकन

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

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

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

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा प्रदान की गई सूचना।

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

यह देखा गया कि :

- 2012-17 के दौरान, स्नातक कार्यक्रमों में प्रवेश क्षमता के प्रति सामान्य छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता कमी 14 और 22 के बीच रही वहीं स्व-वित्तपोषित सीटों<sup>17</sup> के छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता गिरावट 14 एवं 27 के बीच रही। कुल मिलाकर 14 से 25 प्रतिशत सीटें उपर्युक्त अवधि के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में रिक्त रहीं।
- स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में, 2012-17 के दौरान सामान्य छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता कमी 17 और 45 के बीच रही तथा स्व-वित्तपोषित सीटों के छात्रों में, यह 52 और 93 के बीच रही जबकि कुल मिलाकर 27 से 67 प्रतिशत सीटें रिक्त रहीं।
- डॉक्टोरल (पी0एच0डी0) कार्यक्रमों में, उपर्युक्त अवधि के दौरान, सामान्य छात्रों के नामांकन में प्रतिशतता कमी 30 और 47 के बीच रही तथा वहीं स्व-वित्तपोषित सीटों में यह 90 और 100 के बीच रही जबकि कुल मिलाकर 61 से 70 प्रतिशत सीटें रिक्त रहीं।
- 2012-17 के दौरान स्नातक कार्यक्रमों में नामांकित छात्रों के मामले में ड्रॉप-आउट दर एक और छः प्रतिशत के बीच रही तथा स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में यह चार और आठ प्रतिशत के बीच रही। 2012-16 के दौरान डॉक्टोरल (पी0एच0डी0) कार्यक्रमों में ड्रॉप-आउट दर 13 और 24 प्रतिशत के बीच रही।

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

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

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

### 2.1.9.3 अप्रवासी भारतीयों का प्रवेश न होना

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1.9.5 गृह विज्ञान महाविद्यालय का प्रमाणन न होना

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

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

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

### 2.1.9.6 छात्रों के परिणाम

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

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

( छात्र संख्या में )

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

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई सूचना।

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

### 2.1.9.7 उत्तर पुस्तिकाओं का पुनर्योग

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

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

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

( छात्र संख्या में )

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

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी।

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

#### 2.1.9.8 नियुक्ति कक्ष की कार्यप्रणाली

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

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

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

#### 2.1.9.9 पुस्तकालय की कार्यप्रणाली

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

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

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



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

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

### 2.1.10 अनुसंधान गतिविधियां

#### 2.1.10.1 अनुसंधान नीतियां एवं कार्यक्रम

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

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

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

#### 2.1.10.2 अनुसंधान परियोजनाएं

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

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

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

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

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

<sup>23</sup> रेडियो आवृत्ति पहचान युक्ति एक नवीनतम तकनीक है जो पुस्तकालय में चोरी का पता लगाने में उपयोग में लाई जाती है।

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

( ₹ करोड़ में )

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

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी ।

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

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

कुछ परियोजनाओं की चर्चा नीचे की गई है :

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>27</sup> बृहत क्षेत्र में विकसित नाभिकीय बीज की संतति।

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

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

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

### 2.1.10.3 आविष्कारों एवं खोजों के लिए एकाधिकार

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

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

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

### 2.1.10.4 फसल योजना एवं बीजों का उत्पादन

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

<sup>28</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.1.10.5 ब्रीडर बीज की आपूर्ति

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

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

<sup>30</sup> गेहूं 22 क्विंटल प्रति हैक्टेयर की दर से और मक्का 33 क्विंटल प्रति हैक्टेयर की दर से।

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

( क्विंटल में )

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

स्रोत: विश्वविद्यालय द्वारा दी गई जानकारी।

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

#### 2.1.10.6 हिमाचल प्रदेश में जैविक खेती संवर्द्धन

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

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

<sup>31</sup> कांगड़ा, कुल्लू, मण्डी तथा शिमला।

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

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

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

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

#### 2.1.10.7 पशुधन धागों पर अनुसंधान परियोजना पूर्ण न होना

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

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

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

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

#### 2.1.10.8 उन्नत साधन एवं सामग्री की रूपरेखा तैयार न करना

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

<sup>34</sup> आवर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.57 करोड़, मानव संसाधन विकास: ₹ 0.01 करोड़, अनावर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.62 करोड़ और संस्थागत प्रभार: ₹ 0.03 करोड़।

<sup>35</sup> आवर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.80 करोड़, मानव संसाधन विकास: ₹ 0.03 करोड़, अनावर्ती आकस्मिकताएं: ₹ 0.24 करोड़ और संस्थागत प्रभार: ₹ 0.05 करोड़।

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

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

### 2.1.11 विस्तार गतिविधियां

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

#### 2.1.11.1 प्रशिक्षण कार्यक्रम

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

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

( संख्या में )

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

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

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



### 2.1.11.2 कृषि प्रौद्योगिकी सूचना केंद्र द्वारा प्रस्तुत सेवाएं

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

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

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

### 2.1.12 अन्य मुद्दे

#### 2.1.12.1 छात्रावासों के निर्माण में विलम्ब

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

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

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

#### 2.1.12.2 अंतर्राष्ट्रीय छात्रों के लिए छात्रावास का कम उपयोग

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

<sup>37</sup> बीज व पौध-रोपण सामग्री, पशु नस्लें तथा प्रसंस्कृत उत्पाद, इत्यादि।

<sup>38</sup> 2012-13: दो; 2013-14: तीन; 2014-15: एक; 2015-16 छः तथा 2016-17: छः।

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

### 2.1.13 आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी

#### 2.1.13.1 सरकारी निकायों की बैठक

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

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

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

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

#### 2.1.13.2 प्रबंधन सूचना तंत्र/एकीकृत विश्वविद्यालय प्रबंधन तंत्र

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

#### 2.1.13.3 निरीक्षणों का न किया जाना

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

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



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

#### 2.1.13.4 परिसंपत्ति पंजिका का अनुरक्षण न करना

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

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

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

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

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

#### 2.1.14 निष्कर्ष

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

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

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

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

### 2.1.15 सिफारिशें

सरकार को चाहिए कि:

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

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

2.2 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना एवं विनियमन

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

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

- राज्य में निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता का मूल्यांकन नहीं किया गया था और 17 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना की गई थी जिसमें से 10 केवल एक जिले में स्थित थे ( एक ग्राम पंचायत में चार ) जो दर्शाता है कि क्षेत्रीय आवश्यकताओं/प्राथमिकताओं को ध्यान में नहीं रखा गया था।  
( परिच्छेद 2.2.6.1 )
- राज्य सरकार ने वित्तीय सुदृढ़ता, प्रायोजक निकायों द्वारा प्रस्तावित पाठ्यक्रमों की विशेषज्ञता एवं संभाव्यता के निर्धारण के लिए कोई उद्देश्य मापदण्ड/मानक निर्धारित नहीं किया था जिससे स्वैच्छिक तथा अपारदर्शी निर्णय को बढ़ावा मिला।  
( परिच्छेद 2.2.6.2 )
- विनियामक आयोग में श्रमशक्ति की अत्यधिक कमी थी जो निरीक्षणों में अत्यधिक कमी के रूप में परिलक्षित हुई। 2011-17 के दौरान निजी विश्वविद्यालयों में 1,394 पाठ्यक्रम विनियामक आयोग द्वारा अवसंरचना तथा कर्मचारियों की उपलब्धता का पता लगाने के लिए निरीक्षण किए बिना स्वीकृत कर दिये गए।  
( परिच्छेद 2.2.7.1 तथा 2.2.8.1 )
- निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रस्तावित फीस राज्य सरकार द्वारा लागत तत्वों पर विचार किए बिना स्वीकृत कर दी गयी; तीन नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने 2016-17 की तुलना में 2017-18 के शैक्षणिक सत्र के लिए बिना औचित्य के 21, 23 तथा 58 प्रतिशत फीस बढ़ा दी।  
( परिच्छेद 2.2.9.1 )
- तीन नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने ₹ 4.58 करोड़ राशि का अनधिकृत विकास शुल्क एकत्र किया था। चार नमूना-जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों ने 2012-16 के दौरान पास हुए 2,906 विद्यार्थियों को ₹ 2.89 करोड़ की प्रतिभूति राशि वापस नहीं की थी।  
( परिच्छेद 2.2.9.2 तथा 2.2.9.4 )
- राज्य में 15 निजी विश्वविद्यालय बिना न्यूनतम योग्यता धारण करने वाले प्राध्यापकों से चल रही थी विशेषकर प्रोफेसर ( 22 प्रतिशत ) तथा सह-प्रोफेसर ( 28 प्रतिशत ) स्तरों पर।  
( परिच्छेद 2.2.10.1 )
- निजी विश्वविद्यालयों में प्राध्यापकों की विशेष कमी थी, विशेषतया प्रोफेसर ( 38 प्रतिशत ) तथा सह-प्रोफेसर ( 61 प्रतिशत ) स्तरों पर।  
( परिच्छेद 2.2.10.2 )
- राज्य में 17 निजी विश्वविद्यालयों में से केवल तीन ने मार्च 2017 तक राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रमाणन परिषद से मान्यता प्राप्त की थी।  
( परिच्छेद 2.2.13.1 )

## 2.2.1 परिचय

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

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

### निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना

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

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

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

<sup>1</sup> राष्ट्रीय ज्ञान आयोग, राष्ट्र को रिपोर्ट, 2006-09।

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

<sup>3</sup> सूचना प्रौद्योगिकी जेपी विश्वविद्यालय (2002)।

<sup>4</sup> चित्तकारा विश्वविद्यालय (अप्रैल 2008) तथा इटर्नल विश्वविद्यालय (2008)।

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

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

### निजी विश्वविद्यालयों का विनियमन

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

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

#### 2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

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

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

#### 2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा उद्देश्यों को सुनिश्चित करना था कि:

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

#### 2.2.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यपद्धति

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

<sup>6</sup> हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान (विनियामक आयोग) अधिनियम, 2010 ।

<sup>7</sup> जेपी विश्वविद्यालय के मामले में 2002-03 से 2016-17 तक।

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

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

### 2.2.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

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

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

### लेखापरीक्षा परिणाम

#### 2.2.6 निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना

##### 2.2.6.1 निजी विश्वविद्यालयों की आवश्यकता का मूल्यांकन न करना

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

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

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

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

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

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

स्रोत: जनगणना 2011 ।

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

पुनः यह पाया गया कि सोलन जिले में स्थित 10 निजी विश्वविद्यालयों में से दो में कुछ पाठ्यक्रमों<sup>9</sup> में 2011-17 के दौरान कुल नामांकन मात्र छः प्रतिशत हुआ था जो सूचक है कि इन विश्वविद्यालयों में इन पाठ्यक्रमों की मांग कम थी।

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### विनियामक तंत्र

#### 2.2.7 हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान विनियामक आयोग के कार्य

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

##### 2.2.7.1 विनियामक आयोग में श्रमशक्ति की कमी

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

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

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

(संख्या में)

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

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.2.7.4 निरीक्षणों के संचालन में कमी

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

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

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

### 2.2.7.5 वार्षिक प्रतिवेदनों/वार्षिक लेखों को तैयार न करना

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

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

### 2.2.7.6 विनियामक आयोग में समस्या समाधान तंत्र की कमी

विनियामक आयोग को एक समस्या समाधान तंत्र विकसित करने की आवश्यकता<sup>13</sup> थी। शिकायतों का समाधान एक तय अवधि में करना था और की गई कार्यवाही को अभिलिखित करना था।

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

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

## 2.2.8 पाठ्यक्रमों का अनुमोदन

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

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

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

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

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

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

#### 2.2.8.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अनुमोदन प्राप्त किए बिना पाठ्यक्रमों को चलना

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

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

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

#### 2.2.8.3 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अनिर्दिष्ट पाठ्यक्रमों को चलाना

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

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

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

#### 2.2.8.4 विकल्प आधारित जमा प्रणाली को न अपनाना

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

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

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

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

## 2.2.9 फीस तथा अन्य प्रभार

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

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

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

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

### 2.2.9.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा विकास प्रभारों का अनाधिकृत संग्रह

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.2.10 प्राध्यापक तथा स्टाफ

##### 2.2.10.1 निजी विश्वविद्यालयों में न्यूनतम निर्धारित योग्यता के बिना प्राध्यापक

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग विनियम<sup>17</sup> प्रावधान करता है कि प्रोफेसर/सह-प्रोफेसर पद के लिए पीओएचडी डिग्री, और सहायक प्रोफेसर पद के लिए मास्टर डिग्री की न्यूनतम योग्यता है।

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

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

(संख्या में)

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

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

<sup>16</sup> अनी विश्वविद्यालय 610 विद्यार्थियों से: ₹ 0.61 करोड़; बददी विश्वविद्यालय 1,251 विद्यार्थियों से: ₹ 1.25 करोड़; जेपी विश्वविद्यालय 136 विद्यार्थियों से: ₹ 0.12 करोड़ तथा शूलिणी विश्वविद्यालय 909 विद्यार्थियों से: ₹ 0.91 करोड़।

<sup>17</sup> विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (अध्यापकों के लिए न्यूनतम योग्यता) विनियम, 2010।

<sup>18</sup> इंडस इंटरनेशनल विश्वविद्यालय और महर्षि मारकण्डेश्वर विश्वविद्यालय।



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

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

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

### 2.2.10.2 निजी विश्वविद्यालयों में प्राध्यापक की कमी

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

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

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

(संख्या में)

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

स्रोत: नमूना जांच किए गए निजी विश्वविद्यालयों और विनियामक आयोग द्वारा आपूर्ति डाटा कोष्ठकों में आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं। यह पाया गया कि बद्दी, इटर्नल तथा अर्नी विश्वविद्यालयों में प्रोफेसरों की क्रमशः 67, 44 तथा 40 प्रतिशत की कमी थी। इसी प्रकार, बद्दी, मानव भारती, इटर्नल, अर्नी तथा बाहरा विश्वविद्यालयों में सह-प्रोफेसर के कैडर में क्रमशः 77, 73, 68, 67 तथा 58 प्रतिशत की कमी थी। अर्नी विश्वविद्यालय में सहायक प्रोफेसरों की 34 प्रतिशत तथा इटर्नल विश्वविद्यालय में 24 प्रतिशत की कमी थी। प्रोफेसर एवं सह-प्रोफेसर स्तर की कमी से शिक्षा की गुणवत्ता पर असर पड़ सकता है।

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

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

### 2.2.11 प्रवेश

#### 2.2.11.1 अनुमोदित प्रवेश के सापेक्ष निजी विश्वविद्यालयों द्वारा अधिक प्रवेश

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

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

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

## 2.2.12 परीक्षाएं

### 2.2.12.1 मजबूत परीक्षा प्रणाली की कमी

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

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

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

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

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

## 2.2.13 प्रमाणन एवं आंतरिक गुणवत्ता नियंत्रण

### 2.2.13.1 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा प्रमाणन न करवाना

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

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

<sup>20</sup> विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (उच्च शिक्षण संस्थानों का आवश्यक मूल्यांकन एवं प्रमाणन) विनियम, 2012 का खण्ड 4.1।

<sup>21</sup> चित्तारा विश्वविद्यालय, सूचना प्रौद्योगिकी जेपी विश्वविद्यालय तथा तकनीकी एवं प्रबन्धन विज्ञान शूलिनी विश्वविद्यालय।



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

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

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

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

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

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

### 2.2.14 स्थापना मामले

#### 2.2.14.1 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा मूल हिमाचलियों की नियुक्ति में कमी

मार्गदर्शिका<sup>24</sup> निर्धारित करती है कि निजी विश्वविद्यालयों को यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी के 80 प्रतिशत पदों को मूल हिमाचलियों द्वारा भरे गए।

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

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

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

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

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

<sup>23</sup> बद्दी विश्वविद्यालय तथा मानव भारती विश्वविद्यालय।

<sup>24</sup> हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका, 2009।

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **2.2.14.4 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा श्रम उपकर का कम जमा करना**

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

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

<sup>26</sup> 2015-16: ₹ 18.80 लाख तथा 2016-17: ₹ 19.80 लाख।

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

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

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

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

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

#### 2.2.14.5 आवश्यक सीमा तक स्थायी निधि का न बनाना

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

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

#### 2.2.15 वार्षिक प्रतिवेदन, लेखा तथा प्रकाशन

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

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

<sup>27</sup> ए0पी0जी0, अर्नी, बद्दी, बाहरा एवं शूलिणी विश्वविद्यालयों।

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

<sup>29</sup> हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका (2009)।

<sup>30</sup> श्री साई विश्वविद्यालय, महर्षि मारकण्डेश्वर विश्वविद्यालय तथा अभिलाषी विश्वविद्यालय।

<sup>31</sup> निजी विश्वविद्यालय की स्थापना तथा विनियम के लिए पारित सम्बंधित अधिनियमों के अनुसार।

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

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

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

### 2.2.15.2 निजी विश्वविद्यालयों द्वारा वेबसाइट पर सूचना को प्रकट न करना

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

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

### 2.2.16 परिणाम-प्लेसमेंट रिकार्ड

#### 2.2.16.1 निजी विश्वविद्यालयों का प्लेसमेंट रिकार्ड

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

तालिका-2.2.7: निजी विश्वविद्यालयों के प्लेसमेंट रिकार्ड

(संख्या में)

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

स्रोत: नमूना- जांच किए गए निजी विश्वविद्यालय द्वारा आपूर्ति किए गए आंकड़े।

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

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

यह पाया गया कि:

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

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

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

### 2.2.17 शोध गतिविधियां

#### 2.2.17.1 निजी विश्वविद्यालयों में शोध गतिविधियों की स्थिति

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

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

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

### 2.2.18 निष्कर्ष

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

<sup>33</sup> हिमाचल प्रदेश में निजी विश्वविद्यालय की स्थापना के लिए मार्गदर्शिका, 2008 ।

<sup>34</sup> अर्नी विश्वविद्यालय: 19 विद्यार्थी; इटर्नल विश्वविद्यालय: 31 विद्यार्थी, शूलिणी विश्वविद्यालय: 298 विद्यार्थी एवं चित्तकारा विश्वविद्यालय: 04 विद्यार्थी।

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

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

### 2.2.19 सिफारिशें

लेखापरीक्षा परिणामों के प्रकाश में राज्य सरकार विचार करे:

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

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



### 2.3 बाढ़ संरक्षण तथा बाढ़ नियंत्रण

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

#### मुख्य बातें:

- विभाग ने न तो बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक सर्वेक्षण किया था न ही बाढ़ संरक्षण कार्यों के निष्पादन हेतु बेसिन-वार विस्तृत मास्टर योजना तथा कार्रवाई योजना तैयार की थी। राज्य के अनुमानित 2.31 लाख हैक्टेयर बाढ़ संभावित क्षेत्र में से केवल 25,116.21 हैक्टेयर ( 11 प्रतिशत ) ही मार्च 2017 तक आवृत्त किया जा सका।  
( परिच्छेद 2.3.6.1 तथा 2.3.6.3 )
- 2012-17 के दौरान बाढ़ संरक्षण परियोजनाओं/कार्यों के निर्माण में रूपात्मक अध्ययन के अभाव में तथा सभी संरचनात्मक तथा असंरचनात्मक उपायों ( तटबंधनों को छोड़कर ) की गैर-योजना/निष्पादन से बाढ़ों से उत्पन्न आपदाओं को नियंत्रित तथा विनाश कम करने के बेहतर परिणाम प्राप्त करने की असम्भावना थी।  
( परिच्छेद 2.3.6.2 तथा 2.3.6.9 )
- 2008-17 के दौरान बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा ₹ 657.36 करोड़ तथा राज्य सरकार द्वारा ₹ 21.25 करोड़ कम जारी किए गये थे जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के निष्पादन/पूर्णता में 12 से 60 मास से अधिक का विलम्ब हुआ।  
( परिच्छेद 2.3.8.1 )
- 2008-13 के दौरान अनुमोदित सात बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं के प्रति जोकि मार्च 2012 से मार्च 2017 के दौरान पूर्ण किए जाने निर्धारित थे, केवल चार परियोजनाओं को पूर्ण किया गया था तथा मार्च 2017 तक 548.995 किलोमीटर लक्ष्य के प्रति 275.873 किलोमीटर ( 50 प्रतिशत ) तटबंधन निर्मित किए गए थे।  
( परिच्छेद 2.3.8.2 )
- विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति का अनुदग्रहन/वसूली न करना तथा क्षतिग्रस्त कार्य की पुनः स्थापना/हानि की वसूली न करना और निष्पादन गारंटी/नवीनीकरण न करने के फलस्वरूप 48 संविदाओं में संविदाकारों को ₹ 11.97 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया।  
( परिच्छेद 2.3.10.1 तथा 2.3.10.2 )
- 2006-15 के दौरान नमूना-जांचित छः मण्डलों द्वारा आहरित तथा वास्तविक प्रयुक्तता के बिना कार्यों को अनियमित रूप से प्रभारित किए गये ₹ 67.48 करोड़ के प्रति, ₹ 57.45 करोड़ अनुवर्ती वित्तीय वर्षों के दौरान प्रयुक्त किए गए तथा शेष ₹ 10.03 करोड़ दो से चार वर्षों से अधिक के लिए निक्षेप शीर्ष के अंतर्गत अप्रयुक्त पड़े थे।  
( परिच्छेद 2.3.11.1 )
- राज्य में सुदृढ़ बाढ़ पूर्वानुमान प्रणाली विद्यमान नहीं थी तथा विभाग ने क्रमशः संकटपूर्ण/ मुख्य बाढ़ संरक्षण अनुरक्षण कार्यों और मुख्य कार्यों की समीक्षा के संयुक्त निरीक्षण हेतु स्थायी समिति तथा समीक्षा समिति का गठन नहीं किया था।  
( परिच्छेद 2.3.12.1, 2.3.13.2 तथा 2.3.13.3 )

### 2.3.1 परिचय

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

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

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

### 2.3.2 संगठनात्मक ढांचा

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

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

### 2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्या:

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

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

#### 2.3.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति

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

#### 2.3.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

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

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

#### लेखापरीक्षा परिणाम

##### 2.3.6 योजना

##### 2.3.6.1 बाढ़ संभावित क्षेत्रों का वैज्ञानिक निर्धारण

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

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

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

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

<sup>4</sup> भाखड़ा, चमेरा-I तथा लारजी।

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

### 2.3.6.2 रूपात्मक अध्ययन

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

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

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

### 2.3.6.3 विस्तृत मास्टर योजना

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

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

### 2.3.6.4 फ्रिक्वेंसी आधारित बाढ़ जलप्लावन मानचित्र तथा डिजिटल उच्चता मानचित्र

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

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

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

<sup>7</sup> बिहार, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल।

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

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

### 2.3.6.5 बाढ़ क्षेत्र वर्गीकरण के लिए विधान

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

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

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

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

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

### 2.3.6.7 व्यास नदी के तटीकरण का गणितीय अध्ययन

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

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

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

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

### 2.3.6.8 बाढ़ संरक्षण प्रस्तावों का अनुमोदन

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

### 2.3.6.9 अन्य बाढ़ संरक्षण उपायों की योजना न बनाना

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

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

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

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

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित सूचना।

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



### 2.3.7 निधियन प्रबंध

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

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

#### 2.3.8.1 निधियों की उपलब्धता और उपयोगिता

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

तालिका-2.3.2: 2008-17 के दौरान बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रमों के अंतर्गत निधियों की उपलब्धता तथा उपयोगिता का ब्यौरा (₹ करोड़ में)

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

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

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

#### 2.3.8.2 भौतिक तथा वित्तीय प्रगति

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

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

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

( ₹ करोड़ में )

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

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

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

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

### 2.3.8.3 परियोजना-वार कमियां

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

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

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

##### एकीकृत विकास कार्यों का निष्पादन न करना तथा लागत वृद्धि

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

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

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

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

#### एच0पी0-03: सोन खड्ड में बाढ़ संरक्षण कार्य

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> नदी के तल पर गाइड बैंक के फेस का संरक्षण करने के लिए एग्रन मोटे पत्थर का आवरण है।

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

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

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

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

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

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

### एच0पी0-05: छौंछ खड्ड का तटीकरण ( इन्दौर )

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

#### (i) जियो टेक्सटाईल के नीचे रेत को अनियमित बिछाना

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

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

#### (ii) जियो-टेक्सटाईल की जांच न करना

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

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

<sup>12</sup> मल्टीफिलामेंट यार्न शीट वर्षा की स्थिति में चट्टान रिक्रियों में संरचनात्मक भराव को रोकने तथा संरचनात्मक भराव से अधिक जल को निकालने में प्रयुक्त की जाती है।

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

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

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

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

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

यह पाया गया कि:

##### (i) तटबंधन का एकीकरण न करना

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

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

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



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

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



**(ii) जियो-टेक्सटाईल का न बिछाना**

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



जियो-टेक्सटाईल को एग्रन में नहीं बिछाया गया तथा बोल्टर अस्त-व्यस्त हो गए।

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

**2.3.9 राज्य स्कीम के अंतर्गत बाढ़ संरक्षण कार्यों का निष्पादन**

**2.3.9.1 राज्य स्कीम के अंतर्गत बजट आवंटन तथा व्यय**

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

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

( ₹ करोड़ में )

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

स्रोत: राज्य के लिए विनियोजन लेखे।

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

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



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

### 2.3.9.2 निष्पादन की स्थिति

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

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

(₹ करोड़ में)

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

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

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

### 2.3.10 निविदा तथा संविदा प्रबंधन

#### 2.3.10.1 क्षतियों का पुनः स्थापन न करना

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

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

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

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

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

### 2.3.10.2 संविदाकारों से निष्पादन बैंक गारंटी

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

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

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

### 2.3.10.3 विचलन का अनुमोदन न करने के कारण अनियमित भुगतान

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

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

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

### 2.3.10.4 कार्यों के विभाजन के कारण अतिरिक्त व्यय

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

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

### 2.3.10.5 संविदाकारों से खनिजों की रॉयल्टी की वसूली न करना

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

### 2.3.11 निधियों का प्रबंधन

#### 2.3.11.1 निधियों का अनियमित आहरण

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3.11.2 वाहन का अनियमित क्रय

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

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

### 2.3.11.3 योगदान का वार्षिक अंशदान में अनियमित प्रभारित करना

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

### 2.3.11.4 अनुमोदन से पूर्व किया गया अस्वीकार्य व्यय

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

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

## 2.3.12 बाढ़ पूर्वानुमान, आपातकालीन कार्रवाई योजना/आपदा प्रबंधन योजना

### 2.3.12.1 बाढ़ पूर्वानुमान

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

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

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

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

### 2.3.12.2 आपातकालीन कार्रवाई योजना

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

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

### 2.3.12.3 आपदा प्रबंधन योजना तथा बांध सुरक्षा नियमन की अनुपालना

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

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



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

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

### 2.3.13 अनुश्रवण तथा मूल्यांकन

#### 2.3.13.1 बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम परियोजनाओं का अनुश्रवण

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

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

<sup>20</sup> भाखड़ा: दो तथा चमेरा- I: दो।

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



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

### 2.3.13.2 कार्यो के संयुक्त निरीक्षण के लिए स्थायी समिति का गठन

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

### 2.3.13.3 प्रमुख परियोजनाओं के लिए समीक्षा समिति का गठन

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

### 2.3.13.4 व्यय की लेखापरीक्षित विवरणियों का प्रस्तुत न करना

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

### 2.3.13.5 समवर्ती मूल्यांकन अध्ययन

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

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

### 2.3.13.6 निष्पादन मूल्यांकन अध्ययन

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

### 2.3.14 निष्कर्ष

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

### 2.3.15 सिफारिशें

सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

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

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

<sup>23</sup> एच0पी0-02: मार्च 2013, एच0पी0-03 तथा एच0पी0-07: अक्टूबर 2016।

## सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

### 2.4 ई-उपार्जन परियोजना पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

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

#### मुख्य बातें:

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

( परिच्छेद 2.4.1, 2.4.7.1 तथा 2.4.7.2 )

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

( परिच्छेद 2.4.6.1 )

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

( परिच्छेद 2.4.6.2 )

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

( परिच्छेद 2.4.6.4 )

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

( परिच्छेद 2.4.7.3 तथा 2.4.8.1 )

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

( परिच्छेद 2.4.8.3 )

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

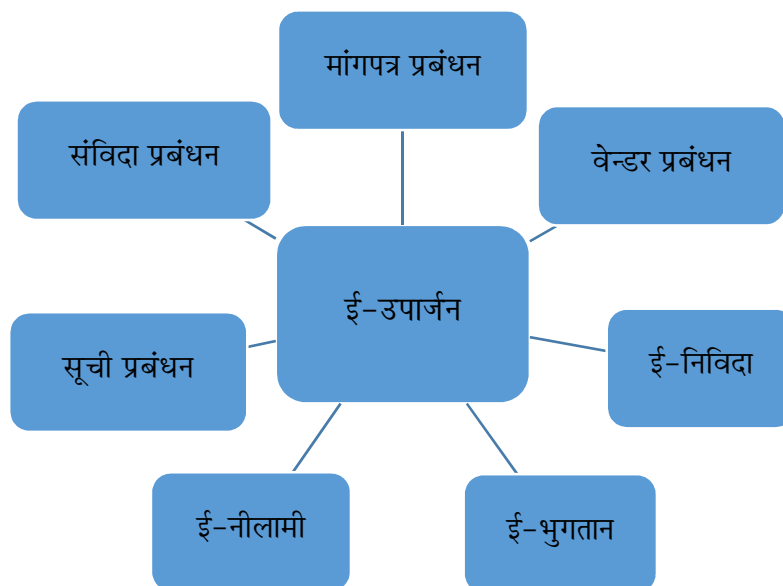
( परिच्छेद 2.4.9.7 तथा 2.4.9.8 )

#### 2.4.1 परिचय

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

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

### ई-उपार्जन के मॉड्यूल



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

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

<sup>1</sup> लोक निर्माण विभाग, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग तथा उद्योग विभाग।

<sup>2</sup> सरकारी विभाग: आठ एवं निगम/लोक उपक्रम: 18।

<sup>3</sup> निविदा सृजन, निविदा प्रकाशन, बोली प्रस्तुति, बोलियां खोलना, परक्रामण तथा संविदा का अधिनिर्णय।

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

#### 2.4.2 संगठनात्मक ढांचा

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

#### 2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

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

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

#### 2.4.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति

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

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

#### 2.4.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन हेतु प्रयुक्त लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नवत् थे:

- <sup>4</sup> सूचना प्रौद्योगिकी, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य, लोक निर्माण, उद्योग, राजस्व, मत्स्यकी, मुद्रण एवं स्टेशनरी तथा शहरी विकास विभाग।
- <sup>5</sup> प्रधान सचिव (वित्त), प्रधान सचिव (लोक निर्माण विभाग), प्रधान सचिव (सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य विभाग), भंडार नियंत्रक, संयुक्त निदेशक/ उप-निदेशक (सूचना प्रौद्योगिकी) तथा समिति द्वारा सहयोगित कोई अन्य तकनीकी विशेषज्ञ।
- <sup>6</sup> सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित, उद्योग विभाग तथा लोक निर्माण विभाग।

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

#### 2.4.6 तंत्र डिजाइन मामले

##### 2.4.6.1 एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में व्यापार नियमावली का प्रतिचित्रण न होना

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

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

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

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

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

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



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

#### 2.4.6.2 उपयोक्ताओं के पंजीकरण में अपर्याप्त मान्यता नियंत्रण

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

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

- तालिका पब्लिक\_जेप\_यूजर\_प्रमाणपत्र में डाटा ने दर्शाया कि डी0एस0सी0 के नवीकरण के समय यूजर के नाम को मान्यता नहीं दी गयी थी और तालिका में एक ही यूजर आई0डी0 के प्रति विभिन्न नाम लिये गये थे। एक मामले में, यूजर आई0डी0 73 के प्रति किसी और व्यक्ति के नाम पर पंजीकृत डी0एस0सी0 के उपयोग द्वारा बोली लगायी गयी थी। स्पष्टतः कोई भी डी0एस0सी0 यूजर आई0डी0 के साथ प्रतिचित्रित किया जा सकता है और डी0एस0सी0 की कानूनी वैधता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।
- 30 सितम्बर 2013 से 11 मार्च 2017 तक की अवधि के दौरान एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में एक ही यूजर आई0डी0 3176 के प्रति पांच डी0एस0सी0 प्रतिचित्रित किये गये थे जिसने दर्शाया कि पंजीकृत एप्लीकेशन यूजर के साथ डी0एस0सी0 धारक के नाम की मान्यता हेतु कोई प्रावधान नहीं था, परिणामतः उपयोक्ताओं द्वारा डी0एस0सी0 का अप्राधिकृत उपयोग हुआ।
- एकल बोली संख्या 48283 को प्रस्तुत करने हेतु यूजर आई0डी0 5049 धारक बोलिकर्ता द्वारा दो डी0एस0सी0 प्रयुक्त किये गये थे क्योंकि मात्रा बिल सीगनीगसर्टिड 12513 के माध्यम से अपलोड किया गया था और अन्य प्रलेख जैसे ई0एम0डी0, मशीनी ब्यौरे, सेवाकर/बिक्री कर प्रमाणपत्र तथा सी0ए0 प्रतिवेदन सीगनीगसर्टिड 14232 के माध्यम से प्रस्तुत किये गये थे जिससे सिद्ध होता है कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में डी0एस0सी0 के प्रतिचित्रण हेतु मान्यता नियंत्रण की कमी के कारण बोली एकाधिक डी0एस0 सी0 के उपयोग द्वारा अपलोड की जा सकती है।

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

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

##### ख. बोली प्रक्रिया में डम्मी उपयोक्ताओं की भागीदारी

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

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

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

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

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

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

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

समस्त व्यक्ति/कॉर्पोरेट बोलीकर्ताओं तथा विभागीय उपयोक्ताओं के डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि:

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

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

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

#### घ. सिस्टम द्वारा उत्सर्जित पंक्ति आई0डी0 संख्याओं में अंतराल

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

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

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

## ड. अपर्याप्त मान्यकरण जांच

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> मोबाइल संख्या 123456789 और 999999999 ।

<sup>10</sup> डी0एम0: चार, प्रथम नाम: दो, जांच: एक तथा डेप्ट्यूजर/ चार बार।

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने 2015-17 के दौरान ₹ 268.04 करोड़ मूल्य की 347 निविदाये<sup>12</sup> आमंत्रित की थी। 57 निविदाओं में दो से पांच बोलियां एक विशेष कार्य के लिये एक ही आई0पी0 पते से लगायी गयी थी। इनमें से 14 निविदाओं में सभी बोलियां भाग लेने वाले बोलीकर्ताओं द्वारा एक ही आई0पी0 पते से लगायी गयी थी।
- पांच कार्यों<sup>13</sup> में प्रत्येक निविदा में एक से तीन बोलियां हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित की मशीन से लगायी गयी थी जिसका वो ही आई0पी0 पता है जो निविदाओं के सृजन/संसाधन हेतु प्रयुक्त किया गया था। पांच निविदाओं में से एक कार्य "घुमारवीं, बिलासपुर में प्लांट हेल्थ क्लीनिक का निर्माण" जिसकी इवेंट आई0डी0 22983 है, में सभी तीन बोलीकर्ताओं ने अपनी बोलियां हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित की उसी मशीन से लगायी थी।
- निजी वेंडर द्वारा उपलब्ध करवाये गये एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में निविदाओं के संसाधन के लिये अधिकार निजी वेंडर के प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा प्रयुक्त किये गये थे और समस्त निविदाकरण प्रक्रिया उसके द्वारा संचालित की गयी थी। उसकी अनुपस्थिति की स्थिति में अधिकार हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के कर्मचारियों को दिये गये थे जिसके पास सिस्टम के माध्यम से डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण पत्र थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 81 मामलों में बोलियां दो समान आई0पी0 पते से युक्त समान मशीनों से लगायी गयी थी, जहां से प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के कर्मचारियों को निविदा के सृजन तथा खोलने के लिये अधिकार भी दिये गये थे, जो दर्शाता है कि वेंडर के प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा बोलियां लगायी गयी थी और निविदाकरण प्रक्रिया में हेर-फेर से इंकार नहीं किया जा सकता था।

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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> इवेंट आई.डी. #24239, 22985, 22984, 22983 एवं 22981।

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.4.7 क्रियान्वयन मामले

##### 2.4.7.1 मॉड्यूलों का गैर प्रावधान

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

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



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

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

- **ई-नीलामी:** नीलामी मॉड्यूल एक सुविधा है जो आपूर्तिकर्ताओं को एक क्रय अभिकरण के द्वारा निर्दिष्ट समय अवधि के भीतर उनके प्रतियोगियों को उत्साही ढंग से आउट-बिड करने में सक्षम बनाता है। नीलामी मॉड्यूल वस्तुओं, कार्यों तथा सेवाओं के क्रय (रिवर्स नीलामी) तथा विक्रय (फारवर्ड नीलामी) दोनों की सुविधा होना था। ई-नीलामी मॉड्यूल के गैर-क्रियान्वयन के कारण पारदर्शी ढंग से सामग्री के ऑन लाइन नीलामी विक्रय हेतु उच्च दरें प्राप्त करने का पहलू प्रभावित हुआ।
- **सूची प्रबंधन:** सूची प्रबंधन मॉड्यूल में सरकार द्वारा मोलभाव की गई दर संविदाओं से सम्बंधित में सूचना एक ऑनलाइन माहौल में दी जाती है। सरकार में अंतिम उपयोक्ता मोल-भाव की गयी संविदा दर का उपयोग करते हैं और आपूर्तिकर्ता समुदाय के पास वस्तु एवं सेवाओं के लिए सीधे आदेश देते हैं। मॉड्यूल को लागू न किये जाने के कारण नवीन बोलियों के संसाधन में लगने वाली लागत एवं समय को बचाने के लिये सरकार द्वारा मोल-भाव की गयी दर संविदाओं का लाभ प्राप्त नहीं किया जा सकता था।
- **ई-भुगतान:** ई-भुगतान कार्यात्मकता जन उपार्जन गतिविधि के दौरान होने वाले निधियों के ऑन लाइन अंतरण, अंतः प्रवाह एवं बाह्य प्रवाह दोनों, की सुविधा देती है जिसमें लेन-देन जैसे कि निविदा प्रलेखों की बिक्री, जमानती राशि जमा का ऑनलाइन अंतरण, वस्तुओं की खरीद तथा कार्यों की पूर्णता हेतु आपूर्तिकर्ता/संविदाकारों को भुगतान करने को कवर करती है। ई-उपार्जन के डाटा विश्लेषण से उजागर हुआ कि बोलीकर्ताओं/आपूर्तिकर्ताओं द्वारा फीस एवं अन्य प्रभार सम्बंधित निविदाकरण कार्यालय में जाकर ऑफलाइन रूप में जमा करवाये गये थे। ई-भुगतान गेटवे का प्रावधान न होने के कारण बोलीकर्ता को किसी भी स्थान से निविदा फीस जमानती राशि जमा के ई-भुगतान तथा बोली की सरलता की अबाधित सुरक्षित सुविधा उपलब्ध नहीं करवायी जा सकती थी। आगे, निविदा फीस तथा जमानती राशि जमा को जमा करवाने के लिये बोलीकर्ता के स्वयं आने से पारदर्शिता प्रभावित हुयी क्योंकि निविदाकरण प्रक्रिया को भ्रष्ट करने हेतु मिलीभगत से इंकार नहीं किया जा सकता था।
- **संविदा प्रबंधन:** यह मॉड्यूल प्रगतिशील कार्यों के विहंगावलोकन के अनुरक्षण और संविदाकार के निष्पादन की निगरानी तथा माप के उद्देश्य के साथ कार्य आदेश को जारी करने तथा कार्य की पूर्णता के मध्य अंतर्ग्रस्त प्रक्रियाओं को कवर करता है। मॉड्यूल में पहले से पूर्ण कार्यों से सम्बंधित बिलों के संसाधन, बिलों के अनुमोदन और सरकार के बैंक खाते से आपूर्तिकर्ता के खाते में निधियों के अंतरण द्वारा आपूर्तिकर्ता को भुगतान करने के लिये विशेषतायें हैं। मॉड्यूल को लागू न किये जाने के कारण कार्य की प्रगति तथा संविदाकारों के निष्पादन की निगरानी और समयबद्ध एवं पारदर्शी ढंग से संविदाकार को बिलों के ऑनलाइन भुगतान को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था।

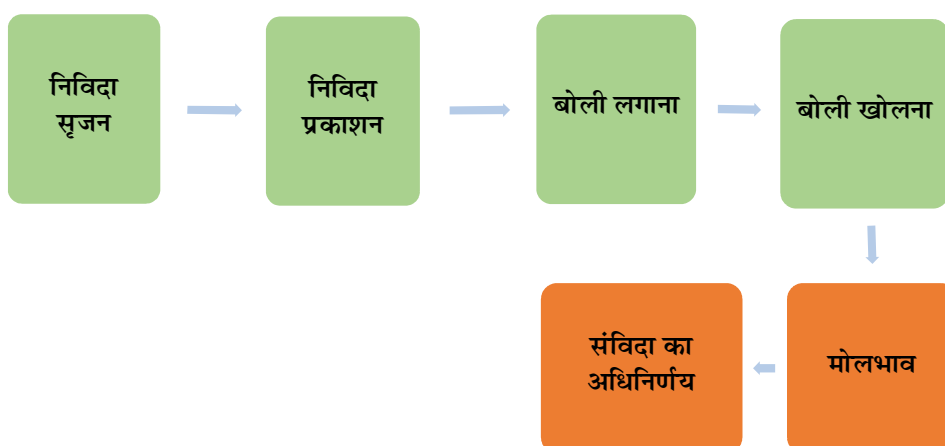
अतः, छः मॉड्यूलों अर्थात इन्डेंट प्रबंधन, वेंडर प्रबंधन, ई-नीलामी, सूची प्रबंधन, ई-भुगतान तथा संविदा प्रबंधन के गैर-प्रावधान से निविदाकरण प्रक्रिया की दक्षता तथा प्रभावशीलता प्रभावित हुई क्योंकि निविदा चक्र में मितव्ययता, पारदर्शिता लाने तथा कम समय लगने के अभिप्रेत उद्देश्यों को मात्र एक सीमित ढंग में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

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

#### 2.4.7.2 ई-निविदाकरण मॉड्यूल का आंशिक क्रियान्वयन

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

##### ई-निविदाकरण उप-मॉड्यूल



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

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

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

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

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

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

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

#### 2.4.8 परिचालन मामलों

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

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

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

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

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

- एन0आई0सी0 द्वारा राज्य सरकार को उपयोक्ता आवश्यकता विनिर्देश, सॉफ्टवेयर डिजाइन प्रलेख, कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश प्रलेख, बैकअप नीति, आपदा रिकवरी योजना उपलब्ध नहीं करवायी गयी थी जिसके कारण न तो ई-उपार्जन की निगरानी की गयी, न ही सिस्टम में डाटा की सुरक्षा तथा विकृति की स्थिति में व्यापार निरंतरता को सुनिश्चित किया जा सकता था।
- एन0आई0सी0 द्वारा डी0आई0टी0 को न तो सर्वर के डाउनटाइम को रिकार्ड तथा उसकी निगरानी करने के लिये कोई स्वतंत्र उपकरण उपलब्ध करवाया गया था, न ही निविदाकरण गतिविधि के लिये साइट की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु किसी सेवा गुणवत्ता मानदण्डों की व्याख्या की गयी थी।
- एन0आई0सी0 द्वारा सूत्रबद्ध पी0एम0यू0 ने ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु संगठनों तथा बोलीकर्ताओं को आवश्यक प्रशिक्षण और मानवशक्ति सहायता उपलब्ध करवानी थी। पी0एम0यू0 को 01 अप्रैल 2016 से 31 अगस्त 2016 तक की अवधि के दौरान रोक दिया गया था जिसके कारण ई-उपार्जन के अंतर्गत किसी नवीन संगठन को जोड़ा नहीं जा सकता था और उपर्युक्त अवधि के दौरान कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था, जिसके लिये व्यपगत हेतु एन0आई0सी0 के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी।
- एन0आई0सी0 द्वारा प्रस्तुत (अगस्त 2010) परियोजना प्रस्ताव के अनुसार एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर को राज्य सरकार की आवश्यकताओं के अनुसार ढाला जाना था जिसके लिये डी0आई0टी0 द्वारा संगठनों के साथ परामर्श से डोमेन एक्सपर्ट तथा परिवर्तन प्रबंधन ग्रुप बनाया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो डोमेन एक्सपर्ट और परिवर्तन प्रबंधन ग्रुप बनाया गया था, न ही किसी सेवा स्तर अनुबंध की अविद्यमानता में एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर का अनुकूलन किया गया था।
- परिवर्तन प्रबंधन नीति सूत्रबद्ध नहीं की गयी थी। आगे, एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में आवश्यक परिवर्तन करने के लिये राज्य सरकार द्वारा किसी प्राधिकारी को प्राधिकृत नहीं किया गया था। डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि एन0आई0सी0 द्वारा 2011-17 के दौरान 10 अवसरों पर ई-उपार्जन के एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में परिवर्तन किया गया क्योंकि नोडल विभाग (डी0आई0टी0) को एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर तथा डाटाबेस की कोई पहुंच नहीं थी। तथापि, नोडल विभाग ने एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में किये गये परिवर्तनों का कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया था जिससे भविष्य में रख-रखाव मामले उठ सकते हैं।
- क्रियान्वयन तथा रख-रखाव चरण हेतु एन0आई0सी0 द्वारा प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्य भुगतानों के साथ लिंक नहीं किये गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि डी0आई0टी0 ने अक्टूबर-नवम्बर 2010 के दौरान नेशनल इफॉर्मेटिक्स सेंटर सर्विसेज इनकॉर्पोरेटिड (एन0आई0सी0एस0आई0), को ₹ 1.99 करोड़ की सम्पूर्ण क्रियान्वयन लागत जारी की थी। तथापि, ई-उपार्जन सॉफ्टवेयर के आंशिक क्रियान्वयन के कारण जून 2014 तक ₹ 0.61 करोड़ की निधियां एन0आई0सी0एस0 आई0 के पास अव्ययित रहीं क्योंकि 90 संगठनों में से मात्र सात को क्रियान्वयन चरण के दौरान कवर किया गया था। निधियों को समय से पूर्व अनुचित रूप से जारी करने के परिणामस्वरूप न केवल ₹ 0.61 करोड़ अवरूद्ध हुये थे, बल्कि नवम्बर 2010 से जून 2014 तक सरकारी खाते से बाहर रखे गये अप्रयुक्त निधियों पर ₹ 0.17 करोड़<sup>16</sup> के ब्याज की हानि भी हुई।
- एन0आई0सी0 के सर्वर में डॉउन टाइम लॉग्स की अनुपलब्धता के कारण लेखापरीक्षा को डाउन-टाइम लॉग्स को पुष्ट करने वाला कोई प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं करवाया गया था।

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

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

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

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

#### 2.4.8.2 पासवर्ड नीति प्रबंधन

यद्यपि लेखापरीक्षा में मांगी गयी थी, सूत्रबद्ध की गयी पासवर्ड नीति, यदि कोई है, डी0आई0टी0 द्वारा आपूरित नहीं की गयी। भारत सरकार ने पासवर्ड नीति जारी की थी जो अन्य बातों के साथ-साथ प्रावधान करती है कि सभी उपयोक्ता स्तर के पासवर्ड आवधिक रूप से परिवर्तित किये जायेंगे (तीन महीनों में न्यूनतम एक बार) और उपयोक्ता पिछले पासवर्ड का पुनः उपयोग नहीं कर पायेगा। आगे केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश प्रावधान करते हैं कि संवेदनशील डाटा को डाटाबेस तथा फाइल सिस्टम में कूटलेखन अथवा हैशड किया जाना चाहिए। डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि:

- लॉग-इन आई0डी0 की रिकवरी हेतु एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में संकेत प्रश्न का प्रावधान किया गया था लेकिन संकेत प्रश्न के उत्तर का कूटलेखन नहीं किया गया था जिसके कारण डाटाबेस तक पहुंच रखने वाला व्यक्ति संकेत उत्तर को देख सकता है जिसका दुरुपयोग हो सकता है और डाटा की सुरक्षा को खतरा है।
- 2011-17 के दौरान 3,151 उपयोक्ताओं द्वारा दो से 51 बार पासवर्ड बदला गया था। चूंकि संकेत प्रश्न का कूटलेखन नहीं किया गया था, अप्राधिकृत व्यक्तियों द्वारा पासवर्ड तथा प्रत्यायकों के परिवर्तन और उपयोक्ता के डाटा की सुरक्षा में संध से इंकार नहीं किया जा सकता था। 9,277 उपयोक्ताओं द्वारा नामांकन की तिथि से एक बार भी पासवर्ड नहीं बदला गया था।

अभिलेख में यह सुझाने के लिये कुछ भी नहीं था कि डी0आई0टी0 द्वारा सूत्रबद्ध की गयी पासवर्ड नीति, यदि कोई है, को उपयोक्ताओं के साथ बांटा गया था, परिणामतः वे किसी पासवर्ड नीति की अनुपालना नहीं कर रहे थे। आगे किसी पासवर्ड नीति के क्रियान्वयन की कमी के साथ-साथ डाटाबेस स्तर पर उपयोक्ता डाटा कूटलेखन की कमी से सिस्टम की सुरक्षा में संध की सम्भावना बढ़ी है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और मामले का संज्ञान लेने का आश्वासन दिया।

#### 2.4.8.3 ई-उपार्जन तंत्र के लिये कर्तव्यों का बंटवारा न करना

राज्य सरकार ने क्रियान्वयन संगठनों में कार्य करने वाले अधिकारियों को कर्तव्य तथा वित्तीय शक्ति प्रदान की थी। सिस्टम डिजाइन तथा कार्य प्रवाह के अनुसार प्रत्येक अधिकारी की भिन्न भूमिकायें थी जैसे कि सुपर एडमिन, सिस्टम एडमिन, एप्लीकेशन एडमिन, नोडल अधिकारी, उपार्जन अधिकारी एडमिन, उपार्जन अधिकारी प्रकाशक, उपार्जन अधिकारी ओपनर, उपार्जन अधिकारी मूल्यांकनकर्ता, एडमिन रिपोर्ट्स, इत्यादि और ये भूमिकायें सम्बंधित अधिकारियों की लॉग-इन आई0डी0 तथा डी0एस0सी0 के माध्यम से निष्पादित की जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया था कि:

- नोडल विभाग ने ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु भूमिकाएं निश्चित किये जाने के सम्बंध में कोई अधिसूचना जारी नहीं की थी। सुपर एडमिन, सिस्टम एडमिन तथा एप्लीकेशन एडमिन की भूमिकाएं एन0आई0सी0 द्वारा निष्पादित की गयी थी जो ई-उपार्जन एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर उपलब्ध करवाने हेतु वेंडर अभिकरण है और

नोडल विभाग ने न तो उपर्युक्त उल्लिखित भूमिकाओं का प्रयोग किया था, न ही इसकी ई-उपार्जन के डाटा तक पहुंच है।

- नोडल अधिकारी क्रियान्वयन संगठन द्वारा नामित तथा एन0आई0सी0 द्वारा सृजित किया गया था जो आगे उपार्जन अधिकारी एडमिन, उपार्जन अधिकारी प्रकाशक, उपार्जन अधिकारी ओपनर तथा उपार्जन अधिकारी मूल्यांकनकर्ता की भूमिकाएँ दे सकता है। छः<sup>17</sup> संगठनों में नोडल अधिकारी ने आगे उसी संगठन हेतु नोडल अधिकारी का सृजन किया था जिससे इंगित हुआ कि उपयोक्ता संगठन द्वारा एकाधिक नोडल अधिकारियों का सृजन किया जा सकता है और एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में मान्यकरण जांच का कोई प्रावधान नहीं था।
- निविदा सृजन के लिए निविदा को अपलोड करने, निविदा को जारी करने, शुद्धिपत्र जारी करने, बोलियों को बंद करने व खोलने हेतु विशिष्ट कर्तव्य निर्दिष्ट नहीं थे, और डी0एस0सी0 धारकों को एकाधिक भूमिकाएँ दी गयी थी। 812 सरकारी उपयोक्ताओं में से 788 में नोडल अधिकारी, ऑफिस एडमिन, ऑफिस ओपनर, ऑफिस मूल्यांकनकर्ता तथा ऑफिस प्रकाशक की भूमिका एक व्यक्ति द्वारा एक लॉग-इन आई0डी0 के साथ निष्पादित की जा रही थी।
- हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने अपने स्टाफ को कोई भी भूमिकाएँ एवं कर्तव्य नहीं दिये थे और निजी कम्पनी के प्रतिनियुक्त स्टाफ द्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के स्टाफ के डी0एस0सी0 के माध्यम से ई-निविदाकरण गतिविधियाँ<sup>18</sup> निष्पादित की जा रही थी।

अतः सिस्टम डिजाइन के अनुसार अधिकारियों द्वारा कर्तव्यों एवं शक्तियों का निष्पादन नहीं किया जा रहा था और कार्य का संचालन एक अथवा दो व्यक्तियों द्वारा किया जा रहा था जो विभिन्न भूमिकाएँ निष्पादित कर रहे थे, जिससे उत्तरदायित्व की कमी के प्रति एक संवेदनशील तंत्र मुखरित हुआ।

हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने बताया कि कोई निर्देश/दिशा-निर्देश जारी नहीं किए गये थे और निगम के दो अधिकारी बोलियों के सृजन से खोलने तक समस्त गतिविधियों में सम्मिलित हैं तथा उनके डी0एस0सी0 का निजी अभिकरण के नामित कर्मचारी द्वारा प्रयोग किया जा रहा है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने विभिन्न स्तरों पर कर्तव्यों के बंटवारे को सुनिश्चित करने हेतु अपेक्षित जांचों को सम्मिलित करने के लिये एन0आई0सी0 के साथ मामले पर चर्चा करने का आश्वासन दिया था।

## 2.4.9 अन्य मामले

### 2.4.9.1 बिना स्पष्टीकरण के बोलीकर्ताओं के साथ मोल-भाव

केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश (अक्टूबर 2005) यह प्रावधान करते हैं कि कोई भी मोलभाव नहीं होना चाहिए। मोल-भाव मात्र एक अपवाद होगा तथा इसका प्रयोग मात्र मालिकाना मर्दों के मामले में अथवा आपूर्ति के सीमित स्रोत वाले मर्दों के मामले में होगा, और पूरी समझदारी का उपयोग करने तथा मोल-भाव को उचित ठहराने वाले वैध एवं तर्कसंगत कारणों के अभिलेखन के बाद ही अपवादी परिस्थितियों में मोल-भाव अनुशंसित किये जा सकते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात चयनित संगठनों में से छः<sup>19</sup> में केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में इन संगठनों द्वारा अभिलिखित किसी तर्कसंगत कारणों के बिना 240 नमूना जांच की गयी निविदाओं में

<sup>17</sup> उद्योग विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य वन विकास निगम सीमित, सिंचाई एवं जन-स्वास्थ्य, हिमाचल प्रदेश कृषि विकास सोसाइटी, हिमाचल प्रदेश बस अड्डा प्रबन्धन एवं विकास प्राधिकरण तथा सूचना प्रौद्योगिकी विभाग।

<sup>18</sup> निविदा का सृजन, निविदा का प्रकाशन, शुद्धिपत्र जारी करना, पात्रता बोली को खोलना, तकनीकी बोली को खोलना एवं वित्तीय बोली को खोलना।

<sup>19</sup> सूचना प्रौद्योगिकी विभाग: एक; लोक निर्माण विभाग: चार; हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: सात; हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित: नौ; हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: 21 एवं उद्योग विभाग: 73।



से 115 मामलों में निम्नतम बोलीकर्ताओं के साथ मोल-भाव किये गये थे। कोई उचित कारण दिये बिना बोलीकर्ताओं के साथ किये गये मोल-भाव के कारण हीन-स्तरीय कार्य/आपूर्ति की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता था और दिशा-निर्देशों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप उपयोक्ता विभागों के पक्ष पर अनैतिक कार्रवाई हो सकती है।

निदेशक सूचना प्रौद्योगिकी ने बताया (मई 2017) कि शर्तों एवं निबंधनों को अधिक कठोर बनाने के लिये उन पर एल0-1 बोलीकर्ता के साथ मोल-भाव किये गये थे। निदेशक, उद्योग ने बताया (जून 2017) कि मोल-भाव उद्धृत दरों को घटाने के लिये किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि मोल-भाव केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों के विपरीत है और उपर्युक्त कथित मामलों में मोल-भाव करने के कारणों को अभिलिखित नहीं किया गया था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और मामले का संज्ञान लेने तथा उचित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया था।

#### 2.4.9.2 ई-निविदाकरण से सम्बंधित पंजीकाओं के गैर-अनुरक्षण के कारण आंतरिक नियंत्रण का न होना

निविदाओं को चलाने में पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण हेतु संगठनों को निविदा पंजीका का अनुरक्षण करना होता है। निविदा पंजीका का फारमेट हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग की गुणवत्ता प्रबंधन सिस्टम फार्म एवं फार्मेट नियमावली से निर्धारित किया गया है। राज्य में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु नोडल विभाग के रूप में डी0आई0टी0 से राज्य सरकार के समस्त संगठनों में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन की सम्भाव्यता प्राप्त करने के लिये प्रत्येक संगठन में किये जा रहे निविदाकरण से सम्बंधित डाटा का अनुरक्षण अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि डी0आई0टी0 ने प्रत्येक संगठन में चलाई गयी निविदाओं की कुल संख्या से सम्बंधित कोई डाटा अनुरक्षित नहीं किया था। आगे, सात चयनित संगठनों में से पांच<sup>20</sup> में निविदा पंजीकाएं अनुरक्षित नहीं की थी। यद्यपि ई-इन-सी स्तर पर चलाई गई निविदाओं हेतु पंजीका अनुरक्षित की गयी थी, तथापि ये न तो उचित फार्म में अनुरक्षित की गयी थी, न ही पंजीका में समस्त निविदाओं की प्रविष्टि की गई थी जिसके कारण लेखापरीक्षा में वास्तविक रूप से चलाई गई निविदाओं को सत्यापित नहीं किया जा सकता था।

निदेशक, सूचना प्रौद्योगिकी ने स्वीकार किया (मई 2017) कि चलाई गई निविदाओं की कुल संख्या के संदर्भ में समेकित डाटा का अनुरक्षण नहीं किया गया था। आगे एच0पी0एस0ई0डी0सी0 लिमिटेड तथा उद्योग विभाग ने बताया (मई-जून 2017) कि निविदा पंजीका का अनुरक्षण नहीं किया गया था और इनका संसाधन सम्बंधित फाइलों के माध्यम से किया जा रहा था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि सम्बंधित क्रियान्वयन संगठनों के साथ मामले पर चर्चा की जायेगी।

#### 2.4.9.3 जमानती राशि जमा का प्रबंधन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के नियम 106 के अनुसार बोलीकर्ता को उसके द्वारा प्रस्तुत प्रत्येक बोली के साथ जमानती राशि जमा प्रस्तुत करना होता है। असफल बोलीकर्ताओं की जमानती राशि वैधता की समाप्ति के बाद शीघ्रतिशीघ्र लौटायी जायेगी और सफल बोलीकर्ताओं की जमानती राशि जमा अनुबंध की प्रकृति पर निर्भर आगामी अवधि तक उपार्जन विभाग के अभिरक्षण में रहेगी।

<sup>20</sup> सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित एवं उद्योग विभाग।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात चयनित संगठनों में से पांच<sup>21</sup> में जमानती राशि जमा/निविदा फीस तथा चलाई गयी निविदाओं की कुल संख्या के समर्थन में समेकित अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया गया था जिसके कारण जमानती राशि जमा और प्राप्त, लौटायी गयी तथा रखी गयी निविदा फीस की कुल राशि को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सकता था।

तथापि, डाटा के विश्लेषण से उजागर हुआ कि 26 संगठनों में 50,506 बोलीकर्ताओं से 14,337 कार्य मदों के प्रति ₹ 19,297.19 करोड़ की राशि प्राप्त की गयी थी। जमानती राशि जमा की राशि डाटाबेस में ली गयी थी लेकिन सम्बंधित कार्यालयों में जमानती राशि जमा के समर्थन में बैंक ड्राफ्ट मैनुअली प्राप्त किये गये थे। यद्यपि सिस्टम में जमानती राशि जमा के लौटाये जाने के ब्यौरे लेने का प्रावधान था, तथापि कथित कॉलम में राशि की प्रविष्टि नहीं की गयी थी। एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में डाटा को नहीं भरने के कारण समस्त क्रियान्वयन संगठनों द्वारा रखी गयी और लौटायी गयी वास्तविक राशि का सत्यापन नहीं किया जा सकता था। निविदा फीस तथा जमानती राशि जमा हेतु ई- भुगतान सेवाओं की अनुपलब्धता के कारण पारदर्शिता तथा बोलीकर्ताओं को उपयोग की सरलता का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सकता था।

डी0आई0टी0 ने बताया (मई 2017) कि एन0आई0सी0 के साथ ई-भुगतान गेटवे के क्रियान्वयन का मामला उठाया गया था और यह सेवा प्रभागों के मामले के कारण लम्बित था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई-भुगतान गेटवे को समय पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए। अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण के सम्बंध में एच0पी0एस0ई0डी0सी0एल0 तथा उद्योग विभाग ने बताया कि भविष्य में जमानती राशि जमा की पंजिका का अनुरक्षण किया जायेगा और डी0आई0टी0, एच0पी0एस0सी0एस0सी0एल0 तथा हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित द्वारा कोई उत्तर उपलब्ध नहीं करवाया गया है।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने भी तथ्यों को स्वीकार किया और निकट भविष्य में ई-भुगतान मॉड्यूल के क्रियान्वयन द्वारा जमानती राशि जमा के प्रबंधन के लिये एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में प्रावधान बनाने हेतु एन0आई0सी0 के साथ मामले पर चर्चा करने का आश्वासन दिया।

#### 2.4.9.4 कार्य को बांटने से ई-निविदाकरण में गतिरोध हुआ

कार्य को हर तरह से तथा समयबद्ध ढंग में पूर्ण करने हेतु इसको अनुमोदित आकलित लागत तथा एक व्यक्ति को अधिनिर्णित किया जाना चाहिए। कार्य को ई-निविदाकरण हेतु ₹ 10 लाख की निर्धारित आरम्भिक सीमा से बचने के लिये बांटा नहीं जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ई-निविदाकरण से बचने के लिये हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित द्वारा ₹ 10 लाख की आरम्भिक सीमा से कम एकल कार्य में कार्य मद का मूल्य रखने के द्वारा कार्यों को दो या अधिक भागों में बांटा गया था और निम्न बिंदु उजागर हुए थे:

- उद्योग भवन, शिमला के शौचालय की विशेष मरम्मत तथा अनुरक्षण ₹ 16.27 लाख हेतु अनुमोदित किया गया था (दिसम्बर 2015) और आकलित लागत को ₹ 9.06 लाख तक घटाकर निविदायें आमंत्रित की गयी थी। कार्य मदों को आगे ₹ एक लाख से कम राशि रखकर दस भागों में बांटा गया था। आगे यह पाया गया था कि दो या तीन समान बोलीकर्ताओं ने सभी दस कार्य निविदाओं में भाग लिया है और सभी दस बांटें गये कार्यों में कार्य एक ही संविदाकार को दिये गये थे।
- गोण्डपुर जयचंद स्थित आयुर्वेदिक स्वास्थ्य केन्द्र, जिला ऊना की विशेष मरम्मत तथा अनुरक्षण ₹ 19.26 लाख हेतु स्वीकृत किया गया था (सितम्बर 2016)। कार्य की आकलित लागत को ₹ 6.50 लाख

<sup>21</sup> सूचना प्रौद्योगिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित एवं उद्योग विभाग।

तथा ₹ 5.88 लाख तक घटाने के द्वारा दो भागों में बांटा गया था और दोनों कार्य आकलित लागत के प्रति ₹ 8.10 लाख तथा ₹ 8.55 लाख हेतु एक ही संविदाकार को दिये गये थे। (जुलाई तथा सितम्बर 2016)।

हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित ने बताया कि कार्यों की तात्कालिकता के कारण कार्यों को बांटा गया था। तथापि तथ्य यह रहा कि कार्यों को गतिरोधित ई-निविदाकरण तक बांटा गया था और इससे निविदाकरण प्रक्रियाओं में पारदर्शिता एवं प्रतियोगी भावना के उद्देश्य विफल रहे।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्य को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित के साथ मामले पर चर्चा की जायेगी।

#### 2.4.9.5 शुद्धिपत्र को प्रकाशित न करना

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली सरकारी गजट तथा प्रिंट मीडिया में निविदाओं के प्रकाशन का प्रावधान करती है। केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश प्रावधान करते हैं कि निविदा की शर्तों एवं निबंधनों, विनिर्देशों तथा निविदा खोलने की तिथि में कोई परिवर्तन समस्त बोलीकर्ताओं को संशोधित निविदा खोलने की तिथि से पूर्व पर्याप्त समय रहते सूचित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात चयनित संगठनों में से पांच<sup>22</sup> में 216 शुद्धिपत्र जारी किये गये थे लेकिन इनको मीडिया अर्थात् सरकारी गजट तथा अग्रणी अखबार, में प्रकाशित नहीं किया गया था।

अतः, मीडिया में शुद्धिपत्र का प्रकाशन न किया जाना और बोलीकर्ताओं को पर्याप्त समय की अनुपलब्धि हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के उपर्युक्त प्रावधान तथा केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था, और इससे निविदाकरण प्रक्रिया में सम्भावित बोलीकर्ताओं की सहभागिता के वंचन से इंकार नहीं किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्यों को स्वीकार किया और मामले का संज्ञान लेने तथा उचित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

#### 2.4.9.6 मिशन मोड परियोजना के लाभ को प्राप्त न करना

मिशन मोड परियोजना में ई-उपार्जन परियोजना के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार ने महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान के केन्द्रीकृत सर्वर के साथ ई-उपार्जन प्रक्रिया के एकीकरण का प्रस्ताव रखा था (दिसम्बर 2009)। एन0आई0सी0 तथा महानिदेशक, आपूर्ति एवं निपटान की हार्डवेयर/तकनीकी सहायता द्वारा पूर्वतः विकसित सॉफ्टवेयर की राज्य में ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु पेशकश की गयी थी। इस उद्देश्य हेतु भारत सरकार से वित्तीय प्रोत्साहन उपलब्ध थे, यदि प्रस्ताव की तिथि से 45 दिनों के भीतर भारत सरकार को रोलआउट गतिविधियों सहित निधियों की आवश्यकता भारत सरकार को प्रस्तुत कर दी गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया था कि भारत सरकार को प्रस्ताव प्रस्तुत करने के स्थान पर राज्य ने परियोजना के क्रियान्वयन हेतु तीन सरकारी उपक्रमों से प्रस्ताव प्राप्त किये थे (मार्च-जून 2010)। प्रस्तावों को मुख्यतः एप्लीकेशन सेवादाता से पुष्टि न होने तथा उपक्रमों से वाणिज्यिक प्रस्ताव प्राप्त न होने के कारण क्रियान्वित नहीं किया जा सकता था। एन0आई0सी0 से अगस्त 2010 में ई-उपार्जन परियोजना के क्रियान्वयन हेतु अनुरोध किया गया था। परियोजना प्रबंधन इकाई की स्थापना तथा क्रियान्वयन संगठनों को तकनीकी सहायता उपलब्ध करवाने हेतु नेशनल इंफॉरमेटिक्स सेंटर सर्विसेज इनकॉर्पोरेटेड को ₹ 1.99 करोड़ राशि का भुगतान किया गया था (अक्तूबर-नवम्बर 2010)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि परियोजना प्रबंधन इकाई की स्थापना तथा तकनीकी सहायता उपलब्ध करवाने हेतु डी0आई0टी0 द्वारा किया गया ₹ 1.99 करोड़<sup>23</sup> का व्यय बचाया जा सकता था, यदि राज्य ने

<sup>22</sup> हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास निगम सीमित: आठ; हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत विकास निगम सीमित: चार; हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम सीमित: आठ; हिमाचल प्रदेश राज्य उद्योग विकास निगम सीमित: 195 एवं उद्योग विभाग: एक।

<sup>23</sup> अक्तूबर 2010: ₹ 1.98 करोड़ एवं नवम्बर 2010: ₹ 0.01 करोड़।

महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान के साथ ई-उपार्जन प्रक्रिया के एकीकरण हेतु भारत सरकार के प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया होता।

निदेशक सूचना प्रौद्योगिकी ने बताया (मई 2017) कि पहली बार में प्रस्ताव भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किये जा सके थे क्योंकि ई-सरकारी उपार्जन एप्लीकेशन को संचालन करने हेतु महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान डाटा केन्द्र के उपयोग हेतु शर्तों एवं निबंधनों पर स्पष्टीकरण मांगने (फरवरी 2010) हेतु मामले पर चर्चा की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार द्वारा महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान सिस्टम जिसको एन0आई0सी0 द्वारा क्रियान्वित किया जाना था, के माध्यम से उनकी ई-उपार्जन प्रक्रिया को एकीकृत करके समस्त बैकएण्ड सुविधाओं तथा तकनीकी सहायता हेतु वित्तीय प्रोत्साहन उपलब्ध करवाये जाने थे।

#### 2.4.9.7 बैठकों के आयोजन में कमी तथा नीति निर्णयों को सूत्रबद्ध न करना

ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु कोर समिति का गठन किया गया था (सितम्बर 2011) जिसने तीव्र निर्णयों तथा प्रत्येक चरण पर क्रियान्वयन योजना के अनुसरण द्वारा जेपनीक में से बाधारहित भूमिका का मार्गदर्शन करना था। आगे, सभी नीति सम्बंधित निर्णय जैसे कि निविदाकरण नियमों के संशोधन, कार्यकारी निर्देशों को जारी करने, मानक बोली प्रलेख के पुनरीक्षण, बैंकों के साथ समझौता ज्ञापन की ड्राफ्टिंग में हस्ताक्षर कोर समिति द्वारा लिये जाने थे और कार्यान्वयन के आरम्भिक छः महीनों के दौरान प्रत्येक मास एक बार इसकी बैठक की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्रियान्वयन के आरम्भिक चरण में अपेक्षित छः बैठकों के प्रति मात्र दो बैठकें की गयी थी, परिणामतः चार बैठकों (67 प्रतिशत) की कमी थी। यद्यपि छः महीनों की आरम्भिक अवधि के बाद बैठकों के आयोजन की आवधिकता का कोई उल्लेख नहीं था, तथापि फरवरी 2012 से मार्च 2017 के मध्य मात्र एक बैठक की गयी थी। इन तीन बैठकों में आरम्भिक सीमाओं को निश्चित करने, उपयोक्ता संगठनों तथा बोलीकर्ता हेल्पडेस्क को प्रशिक्षण उपलब्ध करवाने, समस्त ई-उपार्जन मॉड्यूलों को सम्मिलित करने, बोलीकर्ताओं के पंजीकरण तथा प्रकाशित निविदाओं के एस0एम0एस0/ई-मेल अलर्ट भेजने और छोड़े गये सरकारी संगठनों को सम्मिलित करने सम्बंधी मामलों पर चर्चा की गयी थी। आरम्भिक सीमा के क्रियान्वयन को छोड़कर किसी पर कोई निर्णय नहीं लिया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया था कि ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु सम्बंधित निर्णय जैसे कि निविदाकरण नियमों का संशोधन, कार्यकारी निर्देशों को जारी करना, मानक बोलीकर्ता प्रलेख पुनरीक्षण, बैंको के साथ समझौता ज्ञापन की ड्राफ्टिंग व हस्ताक्षर करना, इत्यादि, नहीं लिये जा सकते थे। अपेक्षित बैठकों का आयोजन न होने के कारण सरकारी संगठनों में ई-उपार्जन का प्रभावी क्रियान्वयन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ई-उपार्जन के उद्देश्यों को सीमित ढंग में ही प्राप्त किया जा सकता था।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया कि ई-उपार्जन के क्रियान्वयन हेतु उचित योजना एवं अधिदेश के मामले पर कोर समिति के साथ चर्चा की जायेगी।

#### 2.4.9.8 बोलीकर्ताओं को प्रशिक्षण उपलब्ध करवाने में कमी

परियोजना प्रस्ताव का परिच्छेद 6.1 सम्बंधित राज्य विभागों तथा बोलीकर्ताओं को ई-उपार्जन सिस्टम में आवश्यक प्रशिक्षण एवं सहायता हेतु प्रावधान करता है। यद्यपि क्रियान्वयन संगठनों के कर्मचारियों को आवश्यक प्रशिक्षण दिया गया था, तथापि 2011-17 के दौरान 11,911 पंजीकृत बोलीकर्ताओं में से मात्र 259 (दो प्रतिशत) को कथित प्रशिक्षण उपलब्ध करवाया गया था, अतः इससे सम्भावित बोलीकर्ता ई-उपार्जन में आवश्यक क्षमता निर्माण से वंचित रहे।

प्रधान सचिव (सूचना प्रौद्योगिकी) ने तथ्य को स्वीकार किया और लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना का आश्वासन दिया।

### 2.4.10 निष्कर्ष

हिमाचल प्रदेश राज्य में ई-उपार्जन परियोजना उचित रूप से अपनायी व क्रियान्वित नहीं की गयी थी। लेखापरीक्षा में पायी गयी मुख्य कमियां थी:

- 90 संगठनों में से 26 में ₹ 10 लाख से अधिक की निविदाओं हेतु ई-निविदाकरण पर सात मॉड्यूलों में से मात्र एक क्रियान्वित किया गया था। इस मॉड्यूल में भी बोलियों को ऑनलाइन खोलने, मोल-भाव तथा संविदाओं के अधिनिर्णय की महत्वपूर्ण गतिविधियां मैनुअली की जा रही थी।
- एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में महत्वपूर्ण क्षेत्रों जैसे निविदा प्रस्तुत करने के समय को कम करने तथा शुद्धिपत्र का प्रकाशन न करने से सम्बंधित व्यापार नियम पूर्ण रूप से नहीं डाले गये थे।
- यह पारदर्शी बोली को बढ़ावा नहीं देता था क्योंकि एक ही आईपीओ पते से एकाधिक बोलियों के उदाहरण थे और दलों के निर्माण को रोका नहीं जा सकता था।
- यूजर आईडी के साथ डीएससी के अपर्याप्त प्रतिचित्रण से सिस्टम के गलत उपयोग का जोखिम बढ़ा।
- मान्यकरण जांच उचित रूप से डिजाइन नहीं किये गये थे जिससे सिस्टम में डाटा की शुद्धता प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित हुई।
- कमियों जैसे परियोजना के क्रियान्वयन हेतु नियमों को न बनाना, एनआईसी के साथ सेवा स्तर अनुबंधों को अंतिम रूप न देना, के कारण सेवाओं के अपेक्षित स्तर को सुनिश्चित नहीं किया गया था और कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गयी थी।
- महत्वपूर्ण कार्यों का बंटवारा न करने से नियंत्रणों का अभाव, अनियमिततायें तथा डाटा की शुद्धता प्रभावित हो सकती है।

पायी गई कमियों की गंभीरता के कारण यह स्पष्ट है कि बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता, प्रतियोगिता में वृद्धि और उपार्जन की लागत में कमी के प्रमुख उद्देश्य प्राप्त नहीं किये जा सकते थे।

### 2.4.11 सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के प्रकाश में राज्य सरकार विचार कर सकती है कि:

- सिस्टम को विश्वसनीय बनाने के लिये सिस्टम में व्यापार नियमों के प्रतिचित्रण तथा मान्यकरण जांचों को जोड़ने के द्वारा सिस्टम डिजाइन की कमियों को ठीक किया जाना चाहिए।
- ताल-मेल का लाभ उठाने के लिये सभी मॉड्यूलों को लोक उपार्जन में पारदर्शिता, मितव्ययता तथा प्रभावशीलता लाने हेतु पूर्णता लागू किया जा सकता है।
- राज्य सरकार के समस्त संगठनों में ई-उपार्जन के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु अधिनियम/नियमावली, सेवा स्तर अनुबंध तथा रोलआउट योजना तैयार/निष्पादित की जानी चाहिए।
- सेवादाता से अपेक्षित सेवाओं का अपेक्षित स्तर व्याख्यायित किया जा सकता है और गुणवत्तापूर्ण सेवाओं की प्रदेयता की निगरानी हेतु तंत्र सेवा स्तर अनुबंध के माध्यम से उत्पन्न किया जाना चाहिए।
- ई-उपार्जन सिस्टम की विश्वसनीयता तथा प्रयुक्ति में वृद्धि हेतु दी गयी भूमिकाओं के निष्पादन हेतु एक्सेस नियंत्रणों, पासवर्ड नीति तथा कर्तव्यों के बंटवारे को मजबूत बनाया जाना चाहिए।
- प्रतियोगी दरों की प्राप्ति हेतु वेंडर सहभागिता में वृद्धि के लिये सम्भावित उपयोक्ताओं/बोलीकर्ताओं के लिये प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित किये जाने चाहिए।

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

