

अध्याय-॥
सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्र
(विभाग)

अध्याय-II

सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्र (विभाग)

शिक्षा विभाग

2.1 विद्यार्थियों को निःशुल्क स्कूल वर्दी का प्रावधान

राज्य सरकार प्रत्येक वर्ष के सत्र के आरम्भ में गुणवत्ता-पूर्ण वर्दी का कपड़ा उपलब्ध करवाने की उसकी प्रतिबद्धता के अनुसार योजना बनाने तथा पूरा करने में असमर्थ थी। औपचारिकताओं को पूर्ण करने एवं आपूर्ति आदेश जारी करने में विलम्ब के कारण 2018-19 के दौरान विद्यार्थियों को वर्दी का कपड़ा उपलब्ध नहीं कराया गया था तथा 2016-18 एवं 2019-20 की अवधि के दौरान विभागीय प्राधिकारियों ने वर्दी के कपड़ों के वितरण में एक से 11 माह से अधिक का समय लिया। विभागीय प्राधिकारियों ने सिलाई-प्रभार के संवितरण में पांच से 164 दिनों का समय लिया तथा नमूना-जांचित तीन खण्डों में 2016-20 के दौरान 200 विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का भुगतान नहीं किया गया। निविदाएं आमंत्रित किए बिना उसी प्रयोगशाला को वर्दी के कपड़े के नमूने के परीक्षण का कार्य सौंपने के परिणामस्वरूप ₹ 1.73 करोड़ का अनियमित व्यय (2019-20) हुआ।

2.1.1 परिचय

राज्य सरकार जनवरी 2012 में आरम्भ की गई अटल स्कूल वर्दी योजना⁴ के अंतर्गत सरकारी विद्यालयों के सभी विद्यार्थियों⁵ को वर्दी का कपड़ा निःशुल्क प्रदान करती है। प्रत्येक वर्ष विद्यार्थियों को दो जोड़ी वर्दी का कपड़ा प्रदान किया जाना है। स्कूल वर्दी की रूपात्मकता/विशिष्टताओं को हर वर्ष राज्य सरकार द्वारा गठित एक अधिकृत समिति, जिसकी अध्यक्षता प्रधान सचिव (शिक्षा) करता है, द्वारा निर्धारित/परिभाषित किया जाता है। निदेशक, प्राथमिक शिक्षा वर्दी के कपड़े की खरीद तथा सरकारी विद्यालयों के विद्यार्थियों को उपलब्ध कराने में

⁴ कक्षा 1 से 10 के लिए अटल वर्दी योजना 2012 से आरम्भ की गई थी तथा हिमाचल प्रदेश सरकार की दिनांक 23-2-2013 की अधिसूचना से इसे कक्षा 1 से 10 के लिए महात्मा गांधी वर्दी योजना का नाम दिया गया एवं हिमाचल प्रदेश अधिसूचना दिनांक 14-7-2016 से कक्षा 11 एवं 12 के लिए मुख्यमंत्री वर्दी योजना 2016-17 से आरम्भ की गई थी। उक्त दोनों योजनाओं को विलय कर 2018-19 से कक्षा 1 से 12 के लिए अटल स्कूल वर्दी योजना का नाम दिया गया।

⁵ 2012-13 से कक्षा 1 से 10 के विद्यार्थी, जिसे 2016-17 में बढ़ा कर कक्षा 11 एवं 12 के विद्यार्थियों तक कर दिया गया। एकीकृत जिला शिक्षा सूचना प्रणाली (युनिफाइड डिस्ट्रिक्ट इन्फोर्मेशन सिस्टम फॉर एजुकेशन) डेटा के अनुसार 2016-20 के दौरान विद्यार्थियों की संख्या 8.01 लाख से 8.90 लाख के मध्य थी।

नोडल अधिकारी के रूप में कार्य करता है। वर्दी के कपड़े⁶ की खरीद हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा की जाती है।

प्रत्येक वर्ष निदेशक, प्राथमिक शिक्षा वर्दी के कपड़े की मांग हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को भेजता है। फर्म की पहचान हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम विज्ञापित निविदा प्रक्रिया के माध्यम से करता है, जिसमें पूर्व-निर्धारित विनिर्देशानुसार मान्यता प्राप्त⁷ प्रयोगशालाओं (प्रेषण-पूर्व परीक्षण) से प्राप्त गुणवत्ता आश्वासन प्रमाण-पत्र एवं विश्लेषण रिपोर्ट सहित कपड़े के नमूने बोलीदाताओं द्वारा उनकी तकनीकी बोलियों के साथ प्रस्तुत किये जाते हैं। निविदाओं पर अंतिम निर्णय होने तथा सरकार से मंजूरी प्राप्त होने के पश्चात् हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम चयनित फर्म को आपूर्ति आदेश जारी करता है एवं आपूर्ति सीधे मांग-पत्र अधिकारी⁸ को की जाती है। आपूर्ति प्राप्त होने के पश्चात् कपड़े के परीक्षण की एक अतिरिक्त प्रणाली (प्रेषणोत्तर जांच) भी निर्धारित की गई है जिसमें प्रत्येक मांग-पत्र अधिकारी द्वारा प्राप्त बैचों से यादृच्छिक रूप से चुने गए कपड़ों के नमूने⁹ हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा एक मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से स्वतंत्र रूप से परीक्षित करवाए जाते हैं। निदेशक, प्राथमिक शिक्षा हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को आपूर्तिकर्ता (आपूर्तिकर्ताओं) को भुगतान करने के लिए अग्रिम भुगतान करता है। खरीद एवं संवितरण की प्रक्रिया को परिशिष्ट-2.1 में वर्णित किया गया है।

लेखापरीक्षा परिणाम

चूंकि निदेशालय, प्राथमिक शिक्षा नोडल विभाग था, अतः लेखापरीक्षा ने 2016-17 से 2019-20 की अवधि के लिए निदेशक, प्राथमिक शिक्षा कार्यालय, शिमला, चार जिलों में चार¹⁰ (12 में से) उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा तथा 18¹¹ (47 में से) खण्ड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों द्वारा वर्दी के कपड़ों की खरीद, आपूर्ति एवं जारी किये गए सिलाई-प्रभार से सम्बंधित अभिलेखों की जांच की (जुलाई 2019 से मार्च 2020)।

⁶ चार जोड़े: जोड़ा संख्या-1 (कक्षा 1 से 5 के छात्रों के लिए) - शर्ट व पैंट; जोड़ा संख्या-2 (कक्षा 6 से 10 के छात्रों के लिए) - शर्ट व पैंट; जोड़ा संख्या-3 (कक्षा 1 से 5 की छात्राओं के लिए) - कुर्ती व सलवार तथा; जोड़ा संख्या-4 (कक्षा 6 से 10 की छात्राओं के लिए)- कुर्ती-सलवार व दुपट्टा।

⁷ राष्ट्रीय परीक्षण एवं अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यापन बोर्ड (एनएबीएल) से मान्यता प्राप्त।

⁸ कक्षा 1 से 5 हेतु खण्ड प्राथमिक शिक्षा अधिकारी/ कक्षा 6 से 12 हेतु प्रधानाचार्य, राजकीय उच्चतर माध्यमिक विद्यालय।

⁹ न्यूनतम एक सैट व कुल आपूर्ति जोड़ों (सैटों) का अधिकतम 0.05 प्रतिशत।

¹⁰ बिलासपुर, कांगड़ा, किन्नौर एवं मंडी।

¹¹ बल्ह, बैजनाथ, डाडासीबा, देहरा, फतेहपुर, गोपालपुर-I, गोपालपुर-II, घुमारवीं-I, घुमारवीं-II, सदर मंडी, सुंदरनगर-I, कल्पा, सदर बिलासपुर, झंडुता, रक्कड़, ज्वाली, स्वारघाट एवं पालमपुर।

2.1.2 निधियों का उपयोग

राज्य सरकार बजट के माध्यम से वर्दी की खरीद एवं सभी स्कूलों के विद्यार्थियों को संवितरित करने की योजना के क्रियान्वयन हेतु निधियां उपलब्ध कराती है। इसके अतिरिक्त, सभी छात्राओं, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं गरीबी रेखा से नीचे वाले कक्षा 1 से 8 के छात्रों को स्कूल वर्दी उपलब्ध कराने के लिए समग्र शिक्षा अभियान¹² के तहत भारत सरकार द्वारा निधियां प्रदान की जाती हैं।

2.1.2.1 निधियों की उपलब्धता एवं उपयोग

राज्य बजट की निधियां हर वर्ष कोषागार से आहरित की जाती हैं तथा राज्य परियोजना अधिकारी, समग्र शिक्षा अभियान से प्राप्त ये निधियां प्रारंभिक रूप में बचत बैंक खाते में रखी जाती हैं तथा समयावधि के दौरान संबंधित (हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम, उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा, खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारी/ स्कूल) को त्रैमासिक आधार पर जारी की जाती हैं। 2016-20 के दौरान निधियों की कुल उपलब्धता एवं उनके उपयोग का विवरण नीचे तालिका-2.1.1 में दिया गया है :

तालिका-2.1.1: निधियों की उपलब्धता एवं उपयोग का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य बजट	बजट से आहरित नहीं की गई निधियां	बैंक खाते में उपलब्ध निधियां					उपयोग की गई निधियां	अप्रयुक्त निधियां (प्रतिशत)
			राज्य की निधियों का आहरण		विगत वर्ष का शेष	समग्र शिक्षा अभियान निधियां	वर्ष के दौरान उपलब्ध कुल निधियां		
			प्राथमिक	उच्चतर					
2016-17	42.89	0.00	32.01	10.88	4.00	20.10	66.99	63.81	03.18 (05)
2017-18	49.09	0.00	36.52	12.57	3.18	19.27	71.54	64.72	06.82 (10)
2018-19	43.00	43.00	00*	00	6.82	27.59	34.41	4.70 [#]	29.71 (86)
2019-20	55.00	5.20	36.74	13.06	29.71	27.59	107.10	79.51	27.59 (26)
कुल			105.27	36.51	-	94.55	-	212.74	-

स्त्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

* कोषागार से निधियों का आहरण नहीं किया गया।

मध्यस्थता निर्णय के कारण हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा फर्म की पिछली देयता का भुगतान किया गया।

- 2016-20 के दौरान ₹ 240.33 करोड़ की कुल उपलब्ध निधियों (2015-16 से शेष: ₹ 4.00 करोड़, कोषागार से आहरित राज्य की निधियां: ₹ 141.78 करोड़ एवं समग्र शिक्षा अभियान की निधियां: ₹ 94.55 करोड़) से ₹ 212.74 करोड़ उपयोग हुए तथा

¹² स्कूली शिक्षा हेतु भारत सरकार की एक समेकित योजना जिसे पूर्व में सर्व शिक्षा अभियान/ राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान का नाम दिया गया था।

मार्च 2020 तक निदेशक, प्राथमिक शिक्षा के बचत बैंक खाते में ₹ 27.59 करोड़ का शेष जमा रहा।

- ₹ 43.00 करोड़ का प्रावधान 2018-19 के दौरान वर्दी के कपड़े की खरीद न होने के कारण उपयोग नहीं किया गया (परिच्छेद 2.1.3.2) तथा 2019-20 हेतु ₹ 5.20 करोड़ का प्रावधान मार्च 2020 तक उपयोग नहीं किया गया जो व्यपगत (लैप्स) हो गया।
- वर्ष 2018-19 हेतु प्राप्त (जुलाई 2018) समग्र शिक्षा अभियान की ₹ 27.59 करोड़ निधियों का वर्ष के दौरान उपयोग नहीं किया गया (परिच्छेद-2.1.3.2)। यह राशि¹³ 2019-20 हेतु वर्दी के कपड़े की आपूर्ति के लिए जून से अगस्त 2019 में हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को जारी की गई थी। निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने वर्ष 2019-20 हेतु समग्र शिक्षा अभियान की ₹ 27.59 करोड़ की निधियां (भारत सरकार से) पुनः प्राप्त (दिसम्बर 2019) की जो अप्रयुक्त रहीं।

सरकार ने बताया (अगस्त 2021) कि 2018-19 हेतु प्रावधान का उपयोग निविदाओं पर अंतिम निर्णय न होने के कारण नहीं किया जा सका परन्तु 2019-20 के दौरान हुई बचत के लिए कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

2.1.2.2 अग्रिमों का समायोजन न करना

अधिकृत समिति के निर्णयानुसार (फरवरी 2012), आपूर्तिकर्ताओं को वर्दी के कपड़े एवं मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला को नमूना-जांच प्रभार का भुगतान हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा किया जाना था। निविदा प्रक्रिया एवं सभी औपचारिकताएं पूर्ण करने के लिए हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को वर्दी के कपड़े की कुल लागत पर सरकार द्वारा एक प्रतिशत की दर से कमीशन दिया जाना था। इस प्रयोजनार्थ शिक्षा विभाग कुल भुगतान का 90 प्रतिशत अग्रिम रूप से तथा मांग-पत्र अधिकारियों से सत्यापन प्रमाण-पत्र प्राप्त होने के आधार पर आपूर्ति पूर्ण होने के पश्चात् शेष जारी करेगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2016-20 के दौरान, विभाग ने ₹ 159.04 करोड़¹⁴ हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को अग्रिम रूप से जारी किए। हालांकि हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा अग्रिम भुगतान के आवश्यक समायोजन जून 2021 के दौरान किये गए। हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा दी गई जानकारी (जून 2021) के अनुसार लेखाओं को केवल 2018-19 तक ही अंतिम रूप दिया गया था एवं

¹³ जून 2019: ₹ 10.34 करोड़; जुलाई 2019: ₹ 9.18 करोड़; एवं अगस्त 2019: ₹ 8.07 करोड़।

¹⁴ 2016-17: ₹ 47.89 करोड़; 2017-18: ₹ 50.75 करोड़; एवं 2019-20: ₹ 60.40 करोड़ वर्ष 2018-19 के लिए।

केवल ₹ 54.06 लाख¹⁵ की राशि अभी तक असमायोजित थी। आगे बताया गया कि इसे आगामी आपूर्तियों में समायोजित कर लिया जायेगा तथा जैसे ही लेखाओं को अंतिम रूप दिया जायेगा उन्हें शिक्षा विभाग को प्रस्तुत किया जायेगा। यह शिक्षा विभाग द्वारा हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को जारी राशि में से उसके द्वारा किये गए व्यय के विवरण/लेखाओं को समय पर प्रस्तुत करने में किसी भी तंत्र के अभाव को दर्शाता था।

लम्बे समय तक अग्रिमों का समायोजन न होना जन-धन के उपयोग में निदेशक, प्राथमिक शिक्षा द्वारा जवाबदेही तंत्र में कमी को दर्शाता है तथा अभीष्ट उद्देश्य हेतु धन का उपयोग न होने की संभावनाएं भी हैं।

सरकार ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2021) था कि वर्ष 2015-19 हेतु अंतिम लेखे हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा प्रस्तुत किये गए परन्तु व्यय का मिलान न करने/ अग्रिम का समायोजन न करने के लिए कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

2.1.3 वर्दी के कपड़े की खरीद एवं वितरण

प्रत्येक वर्ष निदेशक, प्राथमिक शिक्षा वर्दी के कपड़े की मांग हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को भेजता है। फर्म की पहचान हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम विज्ञापित निविदा प्रक्रिया के माध्यम से करता है जिसमें पूर्व-निर्धारित विनिर्देशानुसार मान्यता प्राप्त¹⁶ प्रयोगशालाओं (प्रेषण-पूर्व परीक्षण) से प्राप्त गुणवत्ता आश्वासन प्रमाण-पत्र एवं विश्लेषण रिपोर्ट सहित कपड़े के नमूने बोलीदाताओं द्वारा उनकी तकनीकी बोलियों के साथ प्रस्तुत किये जाते हैं। निविदाओं पर अंतिम निर्णय होने तथा सरकार से मंजूरी प्राप्त होने के पश्चात् हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम चयनित फर्म को आपूर्ति आदेश जारी करता है। आपूर्ति प्राप्त होने के पश्चात् कपड़े के परीक्षण की एक अतिरिक्त प्रणाली (प्रेषणोत्तर-जांच) भी निर्धारित की गई है जिसमें प्रत्येक मांग-पत्र अधिकारी¹⁷ द्वारा प्राप्त बैचों से यादृच्छिक रूप से चुने गए कपड़ों के नमूने¹⁸ हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा एक मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से स्वतंत्र रूप से परीक्षित करवाए जाते हैं। निदेशक, प्राथमिक शिक्षा हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को आपूर्तिकर्ता (आपूर्तिकर्ताओं) को भुगतान करने के लिए अग्रिम भुगतान करता है। 2016-20 के दौरान हुई कुल खरीद का विवरण तालिका-2.1.2 में दिया गया है।

¹⁵ मुख्यमंत्री वर्दी योजना के अंतर्गत जो महात्मा गांधी वर्दी योजना में विलय की गई थी तथा 2018-19 से इसे अटल स्कूल वर्दी योजना का नाम दिया गया।

¹⁶ राष्ट्रीय परीक्षण एवं अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यापन बोर्ड (एनएबीएल) से मान्यता प्राप्त।

¹⁷ खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारी/ प्रधानाचार्य, राजकीय उच्चतर माध्यमिक विद्यालय।

¹⁸ न्यूनतम एक सैट व कुल आपूरित जोड़ों (सैटों) का अधिकतम 0.05 प्रतिशत।

तालिका-2.1.2: वर्दी के कपड़े की खरीद का विवरण

वर्ष	खरीदे गए वर्दी के कपड़े के जोड़ों की संख्या	मूल्य (₹ करोड़ में)
2016-17	8,97,420	48.02
2017-18	8,75,008	48.99
2018-19	निविदाओं पर अंतिम निर्णय न होने के कारण वर्दी का कपड़ा नहीं खरीदा गया।	
2019-20	8,30,945	57.89
योग	26,03,373	154.90

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

2.1.3.1 खरीद प्रक्रिया में विनिर्दिष्ट समय-सीमा का अभाव एवं पूर्ण करने में विलम्ब

राज्य सरकार की अधिसूचना (जनवरी 2012) के अनुसार एक समिति का गठन किया गया था। यह हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को दिए जाने वाले कपड़े की मात्रा, विशिष्टता, डिज़ाइन, रंग एवं व्यवस्था प्रभार की राशि का निर्धारण करने के लिए जिम्मेदार थी। यह हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को योजना के कार्यान्वयन हेतु प्राधिकृत भी करेगी। राज्य सरकार ने विगत सभी अधिसूचनाओं का अधिक्रमण करते हुए योजना के संचालन एवं निगरानी हेतु एक अधिकृत समिति (समिति) का गठन किया (सितम्बर 2014)। समिति से योजना के कार्यान्वयन हेतु विनिर्देशों, डिज़ाइन, रंग पर अंतिम निर्णय लेना, व्यवस्था-प्रभार नियत करना इत्यादि तथा आवश्यकतानुसार बैठक करना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त समिति से वर्दी सामग्री की समयबद्ध सुपुर्दगी सुनिश्चित करने के लिए सभी आवश्यक कदम उठाना अपेक्षित था। तथापि, विद्यार्थियों को वर्दी के कपड़े का समयबद्ध वितरण सुनिश्चित करने के लिए खरीद प्रक्रिया के प्रत्येक चरण को पूर्ण करने हेतु कोई निश्चित समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई थी। आदर्शतः हर वर्ष अप्रैल में शैक्षणिक सत्र प्रारंभ होने से पूर्व खरीद प्रक्रिया को अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। यद्यपि, किसी निर्धारित समय-सीमा के अभाव में यह देखा गया कि 2016-19 के दौरान हर वर्ष खरीद प्रक्रिया को पूर्ण करने में एक से 12 माह का विलम्ब हुआ था (विवरण परिशिष्ट-2.2 में दिया गया है)। प्रत्येक वर्ष में हुए विलम्ब के संक्षिप्त कारण नीचे बताये गए हैं:

- **2016-17-** हालांकि वर्दी के कपड़े की विशिष्टता, डिज़ाइन, रंग इत्यादि पर अंतिम निर्णय मार्च 2016 के मध्य तक ले लिया गया था, 2016-18 की दो वर्ष की अवधि हेतु निविदाओं पर जून 2016 के प्रारम्भ तक अंतिम निर्णय लिया जा सका। आपूर्ति आदेश सरकारी मंजूरी प्राप्त होने के उपरांत जून¹⁹/ अगस्त²⁰ 2016 में जारी किए गए, जिसके परिणामस्वरूप अप्रैल 2016 में सत्र प्रारंभ होने से दो से चार माह का विलम्ब हुआ।

¹⁹ कक्षा 1 से 10

²⁰ कक्षा 11 और 12

- **2017-18-** यद्यपि इस वर्ष हेतु निविदाओं पर पूर्ववर्ती वर्ष (जून 2016) में अंतिम निर्णय लिया जा चुका था, आपूर्ति आदेश मई 2017 में मांग प्राप्त होने के उपरांत जारी किए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप अप्रैल 2017 में सत्र आरम्भ होने से एक माह का विलम्ब हुआ।
- **2018-19-** 2018-19 के दौरान, राज्य सरकार ने वर्दी के डिजाइन की मंजूरी सत्र प्रारंभ होने के पश्चात् प्रदान की (मई 2018)। 2018-20 की दो वर्ष की अवधि हेतु हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा निविदाओं पर अंतिम निर्णय लेने के पश्चात् मामला सरकार को मंजूरी हेतु भेजा गया (अगस्त 2018)। दिसम्बर 2018 में निविदाएं बिना कोई कारण बताए निरस्त कर दी गईं तथा 2019-21 के लिए नई निविदाएं आमंत्रित की गईं। यह वर्दी के कपड़े की खरीद/ वितरण न होने में परिणत हुआ तथा 2018-19 के सत्र के दौरान विद्यार्थी निःशुल्क वर्दी के कपड़े से वंचित रहे।

सरकार ने अपने उत्तर में (अगस्त 2021) तथ्यों को दोहराते हुए बताया कि खरीद प्रक्रिया में हुआ विलम्ब जानबूझ कर नहीं वरन विभिन्न प्रशासनिक कारणों से हुआ था।

2.1.3.2 वर्दी के कपड़े के वितरण में विलम्ब

खरीद प्रक्रिया समय पर पूर्ण न होने के कारण 2018-19 के दौरान वर्दी के कपड़े की खरीद एवं विद्यार्थियों को वितरित नहीं हुआ था। इसके अतिरिक्त, वितरण समय पर विचार न करने के कारण वर्दी के कपड़े की वास्तविक प्राप्ति में और भी विलंब हुआ। 2016-18 व 2019-20 के दौरान सत्र प्रारंभ की तिथि 01 अप्रैल से वर्दी का कपड़ा दो से 12 माह से अधिक के विलम्ब के पश्चात् वितरित किया गया, जैसा कि तालिका-2.1.3 में विवर्णित है:

तालिका-2.1.3: वर्दी के कपड़े की आपूर्ति का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सत्र प्रारंभ होने की तिथि	आपूर्ति की अवधि	आपूर्ति की देय तिथि से लिया गया समय	खरीदे गए जोड़ों की संख्या	मूल्य
2016-17	01 अप्रैल 2016	12 जुलाई 2016 से 31 मार्च 2017 (कक्षा 1 से 10)	03 से 11 माह से अधिक	7,17,696	37.06
		05 सितंबर 2016 से 05 अप्रैल 2017 (कक्षा-11-12)	05 से 12 माह से अधिक	1,79,724	10.96
2017-18	01 अप्रैल 2017	16 जून 2017 से 03 नवंबर 2017 (कक्षा 1 से 10)	02 से 07 माह से अधिक	6,97,959	37.64
		16 अगस्त 2017 से 10 अक्टूबर 2017 (कक्षा- 11-12)	04 से 06 माह से अधिक	1,77,049	11.35
2018-19	01 अप्रैल 2018	निविदाओं पर अंतिम निर्णय न होने के कारण विद्यार्थियों को वर्दी का कपड़ा प्रदान नहीं किया गया			
2019-20	01 अप्रैल 2019	26 अगस्त 2019 से 01 अक्टूबर 2019 (कक्षा- 1-12)	04 से 06 माह से अधिक	8,30,945	57.89

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

इस प्रकार, 2016-20 के दौरान किसी भी वर्ष में वर्दी के कपड़े की आपूर्ति अप्रैल के आरम्भ में सुनिश्चित नहीं की गई, जिससे स्कूल के विद्यार्थी एक से 16 माह की अवधि तक वर्दी के नए कपड़े से वंचित रहे जिसमें 2018-19 की 12 माह की अवधि भी शामिल है जब किसी प्रकार की वर्दी का कपड़ा खरीदा एवं वितरित नहीं किया गया था।

सरकार ने बताया (अगस्त 2021) कि 2018-19 के दौरान ई-निविदाएं प्रशासनिक कारणों से समय से अनुमोदित नहीं हो सकी थीं। आगे यह बताया गया कि स्कूल की वर्दी की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए प्रेषणोत्तर यादृच्छिक नमूना परीक्षण की प्राप्ति के बाद वर्दी विद्यार्थियों में वितरित करने का निर्णय लिया गया था जिसमें प्रयोगशाला द्वारा बहुत समय लिया जाता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 2019-20 से पूर्व प्रेषणोत्तर परीक्षण वर्दी के कपड़े के वितरण के बाद किया जा रहा था।

2.1.3.3 विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का भुगतान

राज्य सरकार के निर्देशानुसार (जून 2012), प्रति वर्ष कक्षा 1 से 10 के विद्यार्थियों को स्कूल वर्दी के कपड़े की प्रति इकाई पर ₹ 100 की दर से सिलाई-प्रभार दिया जाता है। 2016-18 के दौरान निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने राज्य के सभी विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार देने के लिए कोषागार से हर वर्ष राशि का आहरण किया तथा तत्पश्चात उसे उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा एवं उप-निदेशक, उच्चतर शिक्षा को, खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारी/ प्रधानाचार्य, राजकीय उच्चतर माध्यमिक विद्यालय के माध्यम से विद्यार्थियों को आगे संवितरित करने के लिए जारी किया। वर्ष 2019-20 में खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों/ प्रधानाचार्यों को बजट के आवंटन द्वारा विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार संवितरित किया गया।

विभाग ने 2016-20 के दौरान विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार जारी करने के लिए कोई समय-सारणी निर्धारित नहीं की थी। विभागीय प्राधिकारियों ने समयबद्ध रूप से विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का संवितरण सुनिश्चित नहीं किया जो निम्नलिखित उप-परिच्छेदों में दर्शाया गया है:

(i) सिलाई-प्रभार के संवितरण में लिया गया समय

(क) 2018-19 के दौरान विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का भुगतान नहीं किया गया क्योंकि इस वर्ष स्कूल वर्दी के कपड़े की खरीद एवं वितरण नहीं हुआ।

(ख) 2016-18 एवं 2019-20 के दौरान-

- शैक्षणिक सत्र के आरम्भ से (01 अप्रैल) निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने जिलों को निधियां जारी करने/ आवंटित करने में तीन से चार माह का समय लिया।
- 2016-20 के दौरान नमूना-जांचित जिलों में उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने सिलाई-प्रभार की राशि को आगे खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों को जारी करने में निदेशक,

प्राथमिक शिक्षा से निधियों की प्राप्ति की तिथि से चार से 156²¹ दिनों का समय लिया। इसी भांति नमूना-जांचित 14²² (18 में से) खण्डों²³ में, सम्बंधित खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारी ने उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा से निधियों की प्राप्ति की तिथि से छः से 214 दिनों का समय लेते हुए सिलाई-प्रभार की राशि को आगे जारी किया। 2016-18 एवं 2019-20 के दौरान इन नमूना-जांचित जिलों व खण्डों द्वारा सिलाई-प्रभार जारी करने/ संवितरण में लिए गए समय का विवरण परिशिष्ट-2.3 में दिया गया है।

(ii) विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का संवितरण न होना

नमूना-जांचित 18 खण्डों में से मंडी जिले में दो (चार में से) खण्डों (बल्ह: 24 व गोपालपुर-II: 23) में 47 विद्यार्थियों एवं बिलासपुर जिले के सदर खण्ड (चार में से) में 153 विद्यार्थियों को क्रमशः 2016-17 व 2017-18 के दौरान सिलाई-प्रभार नहीं दिया गया।

इस प्रकार, सम्मिलित की गई अवधि के दौरान विभागीय प्राधिकारियों द्वारा विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का भुगतान समयबद्ध ढंग से जारी नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, तीन खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों द्वारा सिलाई प्रभारों का भुगतान न करने के कारण सम्बंधित विद्यार्थी अभीष्ट लाभों से वंचित रह गए।

सरकार ने बताया (अगस्त 2021) कि विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार के समयबद्ध वितरण को सुनिश्चित करने के लिए यह निर्णय लिया गया था कि बजट सीधे सम्बंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को जारी किया जाए। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को बजट सीधे वितरित करने (2019-20) के पश्चात् भी 40 से 214 दिनों का विलम्ब हुआ था।

2.1.4 वर्दी के कपड़े के नमूनों का परीक्षण एवं शिकायतों का निवारण

2.1.4.1 निविदा आमंत्रित किए बिना परीक्षण का कार्य प्रदान करना

राज्य वित्तीय नियमावली में प्रावधान है कि सामान की खरीद के लिए प्राधिकृत प्रत्येक अधिकारी निष्पक्षता, पारदर्शिता एवं प्रतिस्पर्धात्मकता सुनिश्चित करने के साथ मितव्ययिता एवं दक्षता से सार्वजनिक खरीद करने का उत्तरदायी होगा। ₹ 10.00 लाख या उससे अधिक अनुमानित मूल्य की खरीद विज्ञापित निविदा प्रणाली के माध्यम से की जाएगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

²¹ बिलासपुर: 21 से 49 दिन; कांगड़ा: 69 से 156 दिन और किन्नौर: चार से 28 दिन।

²² नमूना-जांचित चार खण्डों (कल्पा, झंडुता, रक्कड़ व सुंदरनगर-I) ने 2016-18 व 2019-20 हेतु सिलाई-प्रभार के आंकड़े प्रदान नहीं किए।

²³ बल्ह, बैजनाथ, डाडासीबा, देहरा, फतेहपुर, गोपालपुर-I, गोपालपुर-II, घुमारवीं-I, घुमारवीं-II, सदर मंडी, सदर बिलासपुर, ज्वाली, स्वारघाट व पालमपुर।

- अधिकृत समिति ने नमूनों के पूर्व एवं प्रेषणोत्तर परीक्षण दोनों कार्य को बिना किसी निविदा प्रक्रिया को अपनाए मैसर्स श्रीराम इंस्टिट्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली को देने का निर्णय (मार्च 2016) इस आधार पर लिया कि यह एक प्रतिष्ठित प्रयोगशाला थी एवं निष्पक्ष परीक्षण में उसकी साख थी; ऐसे निष्कर्ष पर पहुंचने का आधार अभिलेख में नहीं था।
- अधिकृत समिति ने प्रेषण-पूर्व परीक्षण (वर्दी के कपड़े की आपूर्तिकर्ता फर्म द्वारा किया जाना था) करने वाली प्रयोगशाला (मैसर्स श्रीराम इंस्टिट्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली) को प्रेषणोत्तर परीक्षण (हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा किया जाना था) का कार्य प्रदान करने से स्पष्ट हितों को टकराव को भी नजरअंदाज किया था।

यह बिंदु 31 मार्च 2019 को समाप्त वर्ष के लिए हिमाचल प्रदेश सरकार से सम्बंधित भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2021 के प्रतिवेदन संख्या 2 के परिच्छेद संख्या 3.3) में भी उल्लिखित किया गया था जिसमें 2015-18 में निविदा-प्रक्रिया के कारण ₹ 1.62 करोड़ के अनियमित व्यय को इंगित किया गया था। तथापि, समान अनियमितता 2019-20 में जारी रही। इस प्रकार 2019-20 के दौरान (2018-19 के दौरान वर्दी के कपड़े की आपूर्ति न होने के कारण कोई व्यय नहीं हुआ) वर्दी के कपड़े के नमूने के परीक्षण का कार्य निविदाएं आमंत्रित किये बिना उसी प्रयोगशाला को प्रदान करना राज्य के वित्तीय नियमों का उल्लंघन था जो ₹ 1.73 करोड़ के अनियमित व्यय के अतिरिक्त प्रयोगशाला को अनुचित लाभ देने में परिणत हुआ।

सरकार ने बताया (अगस्त 2021) कि अधिकृत समिति के निर्णय के अनुसार मैसर्स श्रीराम इंस्टिट्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली से स्कूल की वर्दी का परीक्षण कराया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह वित्तीय नियमों के प्रावधानों के विरुद्ध था तथा उस प्रयोगशाला विशेष को चुनने का कोई कारण अभिलेख में नहीं था।

2.1.4.2 नमूनों का परीक्षण किए बिना वर्दी के कपड़े का वितरण

खरीद की अधिकृत समिति के निर्णयानुसार (मार्च 2016 एवं फरवरी 2018) 2016-18 के दौरान फर्म से वर्दी के कपड़े की प्राप्ति के उपरांत प्रत्येक मांग-पत्र अधिकारी (खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारी/ प्रधानाचार्य) से वर्दी के कपड़े की दो जोड़ी हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को परीक्षण हेतु भेजनी अपेक्षित थी। हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम यह सुनिश्चित करने के लिए कि विद्यार्थियों को गुणवत्तापूर्ण वर्दी का कपड़ा दिया जा रहा है, नमूने का विश्लेषण मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से करवाएगा। इसके अतिरिक्त, निदेशक, प्राथमिक शिक्षा के निर्देशानुसार (अगस्त 2018 व अगस्त 2019 के मध्य) वर्दी का

कपड़ा हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम के माध्यम से अनुमोदित फर्म से प्रयोगशाला परीक्षण की रिपोर्ट प्राप्त होने के पश्चात् विद्यार्थियों को जारी किया जाना था। लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

(i) **वर्दी के कपड़े के नमूनों के परीक्षण हेतु समय-सारणी का न होना-** 2016-18 के दौरान विभाग ने मांग-पत्र अधिकारियों द्वारा वर्दी के कपड़े के नमूने प्रयोगशाला को परीक्षण हेतु भेजने तथा उसके पश्चात् विश्लेषण रिपोर्ट की प्राप्ति हेतु कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की थी। नमूना-जांचित 13²⁴ (18 में से) खण्डों में 2016-18 के दौरान खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों ने हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को वर्दी के कपड़े के नमूने भेजने में 30 से 270 दिनों का समय लिया था। सम्बंधित प्रयोगशाला द्वारा विश्लेषण किये गए नमूनों की आवश्यक रिपोर्टें भी खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों के अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थीं। यह दर्शाता है कि खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों ने बिना किसी नमूना परीक्षण रिपोर्ट के वर्दी का कपड़ा वितरित किया था।

(ii) **नमूना विश्लेषण रिपोर्ट की प्रतीक्षा किए बिना वर्दी के कपड़े का वितरण-** 2019-20 के दौरान किन्नौर जिले में खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों द्वारा नमूनों को प्रयोगशाला परीक्षण में भेजे बिना वर्दी का कपड़ा विद्यार्थियों को वितरित किया गया। इसी भांति, मंडी²⁵ व कांगड़ा²⁶ जिलों के नमूना-जांचित खण्डों में 2019-20 के दौरान खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों ने परीक्षण रिपोर्ट प्राप्त होने की प्रतीक्षा किए बिना विद्यार्थियों को वर्दी के कपड़े का वितरण किया।

सरकार ने बताया (अगस्त 2021) कि वर्दी के कपड़े के नमूने भेजने के लिए समय-सीमा निर्धारित की गई है। इसके अतिरिक्त परीक्षण हेतु नमूने भेजने में विलम्ब के सम्बन्ध में यह बताया गया कि क्योंकि कुछ स्कूल मुश्किल (दुरूह) एवं सुदूर क्षेत्रों में स्थित हैं इसलिए विलम्ब हुआ तथा 2019-20 के दौरान नमूने न भेजने के लिए यह बताया गया कि सम्बंधित अधिकारियों को कारण बताओ नोटिस जारी किये गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नमूने भेजने के लिए समय-सीमा वर्ष 2019-20 में निर्धारित थी तथा वर्ष 2016-18 हेतु कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई थी।

अतएव, विभागीय निर्देशों के उल्लंघन में वर्दी के कपड़े के नमूनों का परीक्षण किए बिना अथवा परीक्षण रिपोर्ट की प्रतीक्षा किए बिना विद्यार्थियों को वितरित किए गए थे जिससे नमूनों के प्रेषणोत्तर परीक्षण का उद्देश्य निष्फल रहा। इस संदर्भ में यह विशेष रूप से

²⁴ बल्ह, डाडासीबा, देहरा, फतेहपुर, गोपालपुर-I, गोपालपुर-II, घुमारवीं-I, घुमारवीं-II, सदर बिलासपुर, सुंदरनगर-I, ज्वाली, स्वारघाट व पालमपुर।

²⁵ बल्ह व गोपालपुर-II

²⁶ डाडासीबा व पालमपुर।

उल्लेखनीय है कि अन्य बातों के साथ निविदा दस्तावेज यह प्रावधान करता है कि परीक्षण के पश्चात् नमूने का विनिर्देशों से कम स्तर का पाए जाने की स्थिति में ऐसी आपूर्ति सामग्री की लागत निविदाकर्ता से वसूली जाए। साथ ही, यह शास्ति खण्ड को अनावश्यक बना देता है, जैसा कि निम्नलिखित उदाहरण से पता चलता है।

2013-15 में, हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम ने वर्ष 2013-14 व 2014-15 के दौरान विनिर्दिष्ट मानकों से कम गुणवत्तापूर्ण वर्दी के कपड़े के 150 बैचों की आपूर्ति करने के लिए फर्मों पर ₹ 6.04 करोड़ की शास्ति लगाई थी। हालांकि, मामला मध्यस्थता में चला गया तथा मध्यस्थ ने इस आधार पर शास्ति रद्द कर दी (जून 2017) कि पहले से ही उपभोग की गई सामग्री पर आपूर्तिकर्ता 'माल की बिक्री, अधिनियम 1930 की धारा 16 (2) की शर्तानुसार शास्ति का उत्तरदायी नहीं है। स्पष्ट है, नमूनों के विश्लेषण की रिपोर्ट की प्रतीक्षा किए बिना वर्दी के कपड़े के वितरण के कारण शास्ति खंड को कानूनी रूप से लागू नहीं किया जा सका तथा हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम परीक्षण में विफल नमूनों की आपूर्ति पर शास्ति लगाने में विफल रहा।

2.1.4.3 स्कूल वर्दी के कपड़े की खराब गुणवत्ता से सम्बंधित शिकायतों का निवारण

वर्ष 2018-19 हेतु वर्दी के कपड़े को 2019-20 के दौरान विद्यार्थियों को वितरित किया गया। 2019-20 के दौरान वर्दी के कपड़े के 8,30,945 जोड़ों की आपूर्ति के लिए चयनित फर्म²⁷ को ₹ 57.89 करोड़ में वर्दी के कपड़े की खरीद के लिए आपूर्ति आदेश दिए गए (मार्च 2019)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यालय निदेशक, प्राथमिक शिक्षा को हेल्पलाइन/ खंड प्राथमिक शिक्षा अधिकारियों से खराब गुणवत्ता के स्कूल वर्दी के कपड़े की आपूर्ति के सम्बन्ध में शिकायतें प्राप्त हुई थी, जैसा कि परिशिष्ट-2.4 में वर्णित है।

यद्यपि निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने सम्बंधित जिलों के उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा को शिकायतें अग्रेषित की तथापि उप-निदेशक, प्राथमिक शिक्षा द्वारा की गई कार्रवाई 13 से 15 माह समाप्त होने के पश्चात् भी निदेशक, प्राथमिक शिक्षा स्तर पर प्रतीक्षित थी। इस प्रकार, विभाग शिकायतों का निवारण करने में गंभीर नहीं था।

सरकार ने बताया (अगस्त 2021) कि मामले की जांच सम्बंधित उप-निदेशकों द्वारा की गई थी तथा रिपोर्ट हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को अग्रेषित की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जांच रिपोर्ट की प्रतियां भेजी नहीं गई थी तथा निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने बताया (12 अगस्त 2021) कि उप-निदेशकों की जांच रिपोर्ट अभी भी प्रतीक्षित थी। इस प्रकार, विभाग शिकायतों का निवारण करने में गंभीर नहीं था।

²⁷ मैसर्स मफतलाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड मुंबई।

2.1.5 स्कूल वर्दी के कपड़े की निगरानी

राज्य सरकार ने योजना के संचालन एवं निगरानी के लिए एक अधिकृत समिति का गठन किया (सितम्बर 2014) जिसमें इसके अध्यक्ष के रूप में प्रधान सचिव (शिक्षा), पांच अन्य सदस्य तथा इसके सचिव सदस्य में रूप में निदेशक, प्राथमिक शिक्षा सम्मिलित थे। समिति से वर्दी के कपड़ों की समयबद्ध सुपुर्दगी हेतु आवश्यक कदम उठाना भी अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि:

- यद्यपि 2016-20 के दौरान समिति की 11 बैठकें आयोजित की गई थीं, इसमें से किसी भी बैठक में वर्दी के कपड़े की एवं विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार की समयबद्ध सुपुर्दगी तथा गुणवत्ता जांच सुनिश्चित करने हेतु उपायों पर चर्चा नहीं की गई थी। यह अधिकृत समिति द्वारा उच्चतम स्तर पर निगरानी में कमी को दर्शाता था।
- निदेशालय/ जिला/ खण्ड स्तर पर योजना की प्रभावी निगरानी हेतु कोई तंत्र नहीं पाया गया (आवधिक बैठकें, रिपोर्टिंग, निरीक्षण, इत्यादि)।

विभिन्न स्तरों पर निगरानी का अभाव योजना के कार्यान्वयन में कमियों/ चूकों में परिणत हुआ जो पूर्ववर्ती परिच्छेदों में दर्शाया गया है।

2.1.6 निष्कर्ष

सरकार हर वर्ष सत्र के आरम्भ में गुणवत्तापूर्ण वर्दी का कपड़ा उपलब्ध करवाने की उसकी प्रतिबद्धता के अनुसार योजना बनाने तथा पूरा करने में असमर्थ रही। विभाग ने खरीद प्रक्रिया के प्रत्येक चरण को पूर्ण करने हेतु कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की। प्रत्येक वर्ष खरीद प्रक्रिया पूर्ण करने में विलम्ब हुआ जिसके परिणामस्वरूप 2016-18 एवं 2019-20 के दौरान विद्यार्थियों को वर्दी के कपड़े के वितरण में विलम्ब हुआ तथा 2018-19 के दौरान वर्दी के कपड़े की खरीद नहीं हुई। विद्यार्थियों को समयबद्ध रूप में सिलाई-प्रभार जारी नहीं किए गए, जिससे विद्यार्थियों को सिले हुए वर्दी के कपड़े की वास्तविक उपलब्धता में और विलम्ब हुआ। कपड़े के प्रेषणोत्तर परीक्षण से सम्बंधित कार्य बिना किसी निविदा प्रक्रिया के सौंपा गया। इसके अतिरिक्त, नमूना विश्लेषण की रिपोर्ट की प्रतीक्षा किए बिना वर्दी के कपड़े के वितरण के कारण विनिर्देशों से कम गुणवत्तापूर्ण वर्दी के कपड़े की आपूर्ति के लिए आपूर्तिकर्ताओं के विरुद्ध शास्ति खंड को कानूनी रूप से लागू नहीं किया जा सका तथा खरीद एजेंसी परीक्षण में विफल नमूनों के लिए आपूर्तिकर्ता पर शास्ति नहीं लगा सकी।

2.1.7 सिफारिशें

सरकार विचार करे कि:

- खरीद-प्रक्रिया, जिसमें सुपुर्दगी एवं परीक्षण अवधि भी शामिल हैं, के प्रत्येक चरण हेतु समय-सारणी बनाएं एवं अधिसूचित करें ताकि प्रत्येक सत्र के आरम्भ में विद्यार्थियों को वर्दी के कपड़े का वितरण सुनिश्चित किया जा सके।
- वर्दी के कपड़े की आपूर्ति के तुरन्त बाद विद्यार्थियों को सिलाई-प्रभार का संवितरण सुनिश्चित करें ताकि वर्दी के कपड़े की समय पर सिलाई की सुविधा दी जा सके।
- वर्दी के कपड़े के नमूनों का परीक्षण समयबद्ध ढंग से सुनिश्चित करें तथा प्रयोगशाला विश्लेषण रिपोर्ट प्राप्त होने के बाद ही विद्यार्थियों को वर्दी के कपड़े का वितरण करें ताकि गुणवत्तापूर्ण वर्दी के कपड़े की आपूर्ति सुनिश्चित की जा सके।
- वर्दी के कपड़े की खरीद एवं आपूर्ति प्रक्रिया की निगरानी तथा शिकायतों के समयबद्ध ढंग से निवारण हेतु उचित तंत्र तैयार करें।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

2.2 ट्रॉमा केन्द्रों के पूर्ण न होने/ कार्य न करने के परिणामस्वरूप निष्फल व्यय एवं निधियों का अवरोधन

विभाग ₹ 10.61 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् भी पांच अस्पतालों में परिकल्पित ट्रॉमा केन्द्रों को स्थापित करने में विफल रहा। इन अस्पताल प्राधिकारियों के पास ₹ 7.81 करोड़ की निधियां 30 से 57 माह तक अवरुद्ध रही।

केंद्र प्रायोजित योजना 'राष्ट्रीय राजमार्गों पर स्थित सरकारी अस्पतालों में ट्रॉमा केयर सुविधाओं के विकास हेतु क्षमता निर्माण' के अंतर्गत भारत सरकार राष्ट्रीय राजमार्गों पर हुई दुर्घटनाओं के पीड़ितों को तत्काल आपातकालीन सेवा हेतु ट्रॉमा केन्द्रों के निर्माण के लिए राज्य सरकार को सहायता उपलब्ध करती है।

भारत सरकार ने टांडा, चंबा, हमीरपुर, मंडी व रामपुर स्थित राज्य के पांच अस्पतालों²⁸ में ट्रॉमा केन्द्रों की स्थापना एवं सुदृढीकरण के लिए ₹ 30.04 करोड़ (केन्द्रीय अंश: ₹ 27.04 करोड़ एवं राज्यांश: ₹ 3.00 करोड़) संस्वीकृत (अक्टूबर 2015) किए तथा राज्य सरकार को प्रथम किस्त के रूप में ₹ 17.09 करोड़²⁹ का अपना अंश जारी किया

²⁸ डॉ. राजेंद्र प्रसाद राजकीय चिकित्सा महाविद्यालय, टांडा: ₹ 10.27 करोड़; जिला अस्पताल, चंबा; क्षेत्रीय अस्पताल, हमीरपुर; जोनल अस्पताल, मंडी; एवं महात्मा गाँधी चिकित्सा सेवा केंद्र (एमजीएमएससी), रामपुर: ₹ 4.942 करोड़ प्रत्येक।

²⁹ डॉ. आरपीजीएमसी टांडा: ₹ 6.07 करोड़; तथा अन्य चार अस्पताल: ₹ 2.754 करोड़ प्रत्येक।

(अक्टूबर 2015); भारत सरकार द्वारा निधियों को (क) राज्य के उसके 10 प्रतिशत अंश जारी करने के दस्तावेजी साक्ष्य को प्रस्तुत करने तथा (ख) निर्माण की प्रगति व उपकरणों की खरीद, के पश्चात् जारी करना था। भारत सरकार से निधियां जारी होने के डेढ़ वर्ष के भीतर भवन का निर्माण कार्य पूर्ण होना था तथा दो वर्ष के भीतर उपकरणों की प्रतिस्थापना होनी थी।

अभिलेखों की संवीक्षा (अक्टूबर 2018 से जनवरी 2019) तथा सम्बंधित अस्पताल प्राधिकारियों से एकत्रित जानकारी (जून 2019 व फरवरी 2021 के मध्य) से उजागर हुआ कि ट्रॉमा केयर सुविधाओं की स्थापना व सुदृढीकरण का कार्य परिकल्पनानुसार पूर्ण नहीं किया गया था। राज्य सरकार द्वारा जुलाई 2016 में चार अस्पतालों (चंबा, हमीरपुर, मंडी व रामपुर) तथा मार्च 2017 में एक अस्पताल (टांडा) में सिविल कार्यों (₹ 4.45 करोड़) एवं उपकरणों की खरीद व प्रतिस्थापना (₹ 12.64 करोड़) सहित, ₹ 17.09 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति अर्थात् भारत सरकार से प्रथम किश्त प्राप्त होने से क्रमशः आठ से 16 माह के विलम्ब के पश्चात् प्रदान की गई।

राज्य सरकार को टांडा, चंबा, मंडी, हमीरपुर एवं रामपुर स्थित पांच अस्पतालों के सम्बन्ध में ₹ 1.90 करोड़ का कुल राज्यांश (₹ 17.09 करोड़ के भारत सरकार द्वारा जारी किए गए अंश के प्रति 10 प्रतिशत का मिलान अंश) जारी करना आवश्यक था। यह देखा गया कि यद्यपि राज्य सरकार ने टांडा (मार्च 2018: ₹ 0.67 करोड़) एवं रामपुर (मार्च 2019: ₹ 0.66 करोड़) स्थित अस्पतालों के लिए ₹ 1.33 करोड़ जारी किए थे तथापि जुलाई 2020 तक चंबा, हमीरपुर एवं मंडी स्थित अस्पतालों के सम्बन्ध में ₹ 0.92 करोड़ का राज्यांश जारी नहीं किया गया था। अस्पताल-वार आवंटन एवं उन्हें जारी करने का विवरण **परिशिष्ट-2.5** में दर्शाया गया है।

चंबा, हमीरपुर, मंडी, रामपुर एवं टांडा स्थित पांच अस्पतालों के प्राधिकारियों ने सिविल कार्यों हेतु कोषागार से ₹ 5.25 करोड़ की निधियां आहरित की थी (सितम्बर 2016 व मार्च 2019 के मध्य) परन्तु समर्पित ट्रॉमा केन्द्रों के निर्माण के सिविल कार्य को प्रारंभ करने या पूर्ण करने में असमर्थ थे जैसा कि नीचे वर्णन किया गया है:

चंबा एवं हमीरपुर में स्थल पर अंतिम निर्णय नहीं हुआ, मंडी में स्थान परिवर्तित किया गया, रामपुर में स्थल पर वृक्षों को हटाने में विलम्ब हुआ तथा टांडा में कार्य के निष्पादन में विलम्ब हुआ। अस्पताल प्राधिकारियों/ कार्यकारी एजेंसियों के पास ₹ 1.98 करोड़³⁰ की राशि 30 से 57 माह तक अवरुद्ध रही। इसके अतिरिक्त, कार्यों के अपूर्ण निष्पादन के कारण तीन

³⁰ चंबा: ₹ 36.62 लाख; हमीरपुर: ₹ 76.42 लाख; रामपुर: ₹ 28.07 लाख; एवं मंडी: ₹ 57.29 लाख।

अस्पतालों में सिविल कार्यों पर व्यय की गई ₹ 2.78 करोड़³¹ की राशि अवरुद्ध रही। सिविल कार्यों के निष्पादन का विवरण **परिशिष्ट-2.6** में दर्शाया गया है।

परिणामस्वरूप, चूंकि सिविल कार्य या तो प्रारंभ नहीं किए गए अथवा पूर्ण नहीं किए गए, अतः रामपुर में उपकरणों की खरीद नहीं हुई; हमीरपुर, चंबा एवं मंडी में ₹ 3.62 करोड़ मूल्य के उपकरण अस्पताल के अन्य वार्डों में स्थानांतरित किए गए तथा टांडा में ₹ 2.52 करोड़ मूल्य के उपकरण प्रतिस्थापित नहीं किए गए। तीन अस्पताल प्राधिकारियों के पास ₹ 5.83 करोड़³² की राशि 30 से 57 माह तक अवरुद्ध रही। उपकरणों की खरीद एवं प्रतिस्थापन का विवरण **परिशिष्ट-2.6** में दर्शाया गया है।

इस प्रकार सिविल कार्यों एवं उपकरणों की खरीद पर ₹ 10.61 करोड़ का व्यय करने तथा अस्पताल प्राधिकारियों के पास ₹ 7.81 करोड़ की राशि होने के पश्चात भी प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति में विलम्ब होने; कार्य-स्थल पर अंतिम निर्णय न होने, स्थान परिवर्तन एवं उसके बाद कार्य-स्थल से वृक्षों को हटाने में विलम्ब के कारण सिविल कार्यों का निष्पादन न होने तथा कार्य के निष्पादन में विलम्ब जैसे कारणों के चलते सिविल कार्य पूर्ण नहीं होने; उपकरणों की खरीद, स्थानांतरण अथवा प्रतिस्थापन नहीं होने के कारण चंबा, हमीरपुर, मंडी, रामपुर एवं टांडा में स्थित पांच अस्पतालों में से किसी में भी ट्रॉमा केयर सुविधाएं भारत सरकार द्वारा निधियों की संस्वीकृति के छः वर्षों से अधिक समय तक की अवधि के बाद भी परिचालित नहीं की जा सकी।

रामपुर के मामले में निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं ने बताया (सितम्बर 2021) कि सिविल कार्य प्रगति पर था एवं सिविल कार्य पूर्ण होने के पश्चात् उपकरणों की खरीद की जाएगी। चंबा एवं मंडी स्थित अस्पतालों के मामले में अस्पताल प्रभारी ने बताया (अप्रैल/ जून 2021) कि खरीदे गए उपकरण पहले से मौजूद कैजुअल्टी/ आपातकालीन वार्डों में स्थापित किए गए थे जिनमें रोगियों को चिकित्सा सुविधाएं प्रदान की जा रही थीं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष फरवरी 2021 में सरकार को प्रेषित किए गए थे। सचिव (स्वास्थ्य) ने बताया (सितम्बर 2021) कि टांडा के मामले में 95 प्रतिशत सिविल कार्य पूर्ण हो चुका था तथा उपकरणों की खरीद प्रगति पर थी। हालांकि अन्य ट्रॉमा केयर केन्द्रों के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

सिफारिश: सरकार अभीष्ट उद्देश्यों हेतु ट्रॉमा केन्द्रों का उपयोग सुनिश्चित करने के लिए ट्रॉमा केन्द्रों हेतु बाधा रहित स्थल की उपलब्धता एवं सिविल कार्य पूर्ण करने व उपकरणों की खरीद प्राथमिकता आधार पर सुनिश्चित करने पर विचार करें।

³¹ रामपुर: ₹ 118.93 लाख; मंडी: ₹ 23.71 लाख; एवं टांडा: ₹ 135.00 लाख।

³² हमीरपुर: ₹ 100.12 लाख; रामपुर: ₹ 194.40 लाख; एवं टांडा: ₹ 288.32 लाख।

हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग

2.3 परित्यक्त सड़क कार्य पर निष्फल व्यय एवं ठेकेदार को अनुचित लाभ

योजना में विफलता, समय पर वन मंजूरी प्राप्त करने में देरी एवं विस्फोटक सामग्री उपलब्ध कराने में देरी के कारण परित्यक्त सड़क कार्य पर ₹ 2.15 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। उच्च दर मद के अनधिकृत निष्पादन के कारण ठेकेदार को ₹ 0.53 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ, इसके अतिरिक्त लोग अपेक्षित लाभ से वंचित रहे।

सोलन जिले के नालागढ़ क्षेत्र में परिवहन सुविधाएं प्रदान करने हेतु, “स्वारघाट फकरेड कोहला डुंगीप्लेट लुहानी झिंगरी सड़क³³ का निर्माण” ₹ 5.97 करोड़ में नाबार्ड³⁴ ऋण के अंतर्गत स्वीकृत (दिसम्बर 2011) किया गया एवं इसे डेढ़ वर्ष के भीतर (अर्थात् जून 2013) पूरा करने की योजना बनाई गई थी। विभाग द्वारा कार्य की कम की गई मात्रा के लिए ₹ 4.33 करोड़³⁵ का कार्य प्राक्कलन अनुमोदित (दिसंबर 2015) किया गया एवं कार्य एक ठेकेदार को ₹ 3.68 करोड़ (निविदा में रखी गई राशि से 15.18 प्रतिशत कम) में 2 वर्षों में (मई 2018) पूरा करने हेतु सौंपा (मई 2016) गया।

हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग भवन एवं मार्ग मंडल, नालागढ़ के अभिलेखों की नवंबर 2019 में जांच से निम्नलिखित उजागर हुआ:

क. वन भूमि के अपवर्तन हेतु 'अंतिम अनुमोदन' प्राप्त करने में विलम्ब -

हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, नालागढ़ मंडल ने नाबार्ड ग्रामीण आधारभूत अवसंरचना विकास निधि-XVII ऋण के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्य हेतु वन भूमि अपवर्तन के लिए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार से मई 2010 में 'सैद्धांतिक' अनुमोदन प्राप्त किया। हालांकि, वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत मंत्रालय द्वारा 'अंतिम अनुमोदन' दिए जाने तक वन भूमि के उपयोग की अनुमति नहीं दी जानी थी। यह 'अंतिम अनुमोदन' निम्नलिखित शर्तों की पूर्ति के अधीन था :

क. क्षतिपूरक वनीकरण की लागत एवं अपवर्तन की जा रही वन भूमि का निवल वर्तमान मूल्य जमा करना

³³ 11.640 किमी. की कुल लम्बाई, सड़क दूरी 0/0 से 11/640

³⁴ राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक; ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि (आरआईडीएफ-XVII)।

³⁵ कार्य प्राक्कलन की राशि नाबार्ड ऋण के अंतर्गत अनुमोदन से कम थी क्योंकि विभाग ने कार्य प्राक्कलन वृद्धि प्रभार एवं आकस्मिक प्रभार के बिना तैयार किया और अनुप्रस्थ निकास (क्रॉस ड्रेनेज) कार्यों (आरसीसी स्लैब पुलिया एवं ह्यूम पाइप पुलिया) के दायरे को भी कम कर दिया।

- ख. कलेक्टर-सह-जिला आयुक्त द्वारा हस्ताक्षरित एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना कि 'प्रस्तावित भूमि के संबंध में वन अधिकार अधिनियम 2006 के अंतर्गत कोई दावा मौजूद नहीं है'
- ग. आवश्यकता उत्पन्न होने पर निवल वर्तमान मूल्य की अतिरिक्त राशि का भुगतान करने हेतु सहमत होने की वचनबद्धता।

यह देखा गया कि मंडल ने अगस्त 2011 में क्षतिपूरक वनीकरण एवं निवल वर्तमान मूल्य की लागत जमा की, एवं मई 2015 में वन अधिकार अधिनियम प्रमाण पत्र एवं अतिरिक्त निवल वर्तमान मूल्य का भुगतान करने की वचनबद्धता प्रस्तुत की। मंडल द्वारा पांच साल की इस देरी के परिणामस्वरूप पर्यावरण एवं वन मंत्रालय से वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत वन भूमि के अपवर्तन हेतु अंतिम अनुमोदन (नवंबर 2015) प्राप्त करने में देरी हुई जिसके कारण कार्य आबंटन में विलम्ब हुआ।

अधिशासी अभियंता ने कहा (मार्च 2021) कि राजस्व विभाग द्वारा वन अधिकार अधिनियम प्रमाण पत्र जारी करने हेतु उठाए गए प्रश्नों के कारण देरी हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने क्षतिपूरक वनीकरण एवं निवल वर्तमान मूल्य राशि एक वर्ष से अधिक की देरी के बाद जमा की एवं जनवरी 2013 में अर्थात् 'सैद्धांतिक अनुमोदन' से ढाई साल से अधिक की देरी के बाद राजस्व विभाग को वनाधिकार अधिनियम प्रमाण पत्र जारी करने का अनुरोध किया।

ख. खराब योजना के कारण हुई देरी के कारण कार्य का परित्याग-

1. एक समान दर पर कार्य का आबंटन- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में, मंडल ने फॉर्मेशन कटिंग हेतु तीन अलग-अलग दरों³⁶ पर मिट्टी/ चट्टानों के तीन वर्गीकरण किए। हालांकि, उपरोक्त वर्गीकरण निविदा दस्तावेज में नहीं किया गया एवं 1,88,940.60 घन मीटर की मात्रा के उत्खनन कार्य के लिए केवल एक मद शीर्षक 'पहाड़ी क्षेत्रों में मिट्टी के कार्य में सभी ऊंचाई एवं गहराई में खुदाई, जिसमें सभी प्रकार की मिट्टी, साधारण चट्टान या विस्फोट द्वारा मिट्टी काटने समेत कठोर चट्टान' शामिल की गई थी। फॉर्मेशन कटिंग के दौरान विस्फोट की आवश्यकता वाली चट्टान की मात्रा हेतु निविदा में कोई पृथक अनुमान नहीं दिया गया था। ठेकेदार ने उत्खनन कार्य हेतु ₹ 64 प्रति घन मीटर की एक समान दर उद्धृत की एवं कार्य उसी दर पर मिट्टी के किसी भी वर्गीकरण के बिना उसे सौंपा गया। इस प्रकार, ठेकेदार को कठोर

³⁶ मिट्टी में उत्खनन के लिए ₹ 84.95 प्रति घन मीटर (45,724.24 घन मीटर); चट्टान जिसमें विस्फोटन की आवश्यकता नहीं है के लिए ₹ 134.45 प्रति घन मीटर (45,724.24 घन मीटर); विस्फोटन की आवश्यकता वाली चट्टान के लिए ₹ 212 प्रति घन मीटर (81,724.63 घन मीटर)।

चट्टान की मात्रा जिसका उत्खनन होना था, के बारे में स्पष्ट जानकारी नहीं दी गई थी, जिससे ठेकेदार के लिए एक समान दर पर कार्य करना संभव न होने का जोखिम था।

2. विस्फोटक सामग्री प्रदान करने में विलम्ब- विस्फोटन कार्य के लिए, संविदा अनुबंध के खंड 10 में विनिर्दिष्ट था कि विस्फोटक सामग्री³⁷ की आपूर्ति नालागढ़ मंडल द्वारा उसके नालागढ़ में स्थित लोक निर्माण विभाग भंडार से की जाएगी। हालांकि, मंडल के पास विस्फोटक सामग्री उपलब्ध कराने का कोई साधन नहीं था क्योंकि उसके पास विस्फोटक सामग्री के भंडारण हेतु कोई मैगज़ीन³⁸ नहीं थी। प्रमुख अभियंता ने सभी मुख्य अभियंताओं (जुलाई 2016) को लिखे गए पत्र में, पूर्व में जारी निर्देशों³⁹ को दोहराया कि यह सुनिश्चित किया जाए कि सभी लोक निर्माण विभाग मंडल पेट्रोलियम तथा विस्फोटक सुरक्षा संगठन (पीईएसओ), वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय की अधिसूचना अगस्त 2015 के तहत अनिवार्य विस्फोटक मैगज़ीन, लाइसेंस प्राप्त ब्लास्ट मैन/ शॉट फायरर्स एवं लाइसेंस प्राप्त विस्फोटक वैनों से लैस रहें। साथ ही यह भी निर्देश दिया गया कि मंडलों को ब्लास्ट मैन/ शॉट फायरर हेतु लाइसेंस प्राप्त करने के मामले को उप मुख्य विस्फोटक नियंत्रक के साथ जल्द से जल्द उठाना चाहिए। हालांकि प्रमुख अभियंता द्वारा जारी निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया। 2017-18 के दौरान नालागढ़ मंडल आस-पास के मंडलों के साथ मामले को उठाने के लिए मजबूर हो गया, एवं अंततः मई 2018 में पड़ोसी बिलासपुर मंडल से विस्फोटक सामग्री प्राप्त कर सका। उसके बाद, ठेकेदार ने जून 2018 में एक कुशल ब्लास्ट मैन की व्यवस्था की एवं विस्फोटन का कार्य जुलाई 2018 में ही शुरू हो पाया।

3. विस्फोटन के दौरान आने वाली कठिनाइयों के कारण कार्य का परित्याग- एक बार जब विस्फोटक प्रदान कर दिए गए एवं लाइसेंस प्राप्त ब्लास्ट मैन की व्यवस्था हो गई, तो विस्फोटन का कार्य बहुत ही कम समयावधि के लिए, केवल अक्टूबर 2018 तक किया जा सका। अधीक्षण अभियंता के साथ पत्राचार में अधीशासी अभियंता ने कहा (मार्च 2020) कि अधिकांश सड़क बहुत कठोर चट्टान से होकर गुजरती थी, जिसके लिए भारी मात्रा में विस्फोटक सामग्री की आवश्यकता थी एवं सामग्री की दुलाई (वैन को किराए पर लेना) की लागत अधिक थी। इन कठिनाइयों के कारण ठेकेदार ने अप्रैल 2019 में उत्खनन कार्य बंद कर दिया एवं मशीनरी और मजदूरों को कार्य स्थल से स्थानांतरित कर दिया।

ठेकेदार को सभी प्रकार की मिट्टी/ चट्टान में फॉर्मेशन कटिंग हेतु एकसमान दर का भुगतान किया गया। उसने कठोर चट्टान में फॉर्मेशन कटिंग के संबंध में लागत का हवाला देते हुए

³⁷ अर्थात् जिलेटिन, एस.एफ.कॉइल व डेटोनेटर।

³⁸ विस्फोटक सामग्री के भंडारण हेतु सुविधा

³⁹ सितंबर 2012, फरवरी 2013 एवं अप्रैल 2016 दिनांकित पत्रों द्वारा

अप्रैल 2019 में कार्य छोड़ दिया एवं अनुबंध को बंद करने का अनुरोध किया। अनुबंध बंद करने का मामला मुख्य अभियंता (दक्षिण क्षेत्र), शिमला के कार्यालय में विचाराधीन (सितम्बर 2021) था।

अधिकांश अभियंता ने स्वीकार किया (मार्च 2021) कि कार्य सौंपने से पहले मंडल व ठेकेदार की ओर से अपेक्षित लाइसेंस, मैगजीन, विस्फोटन वैन, ब्लास्ट मैन सुनिश्चित नहीं किया गया था, जो कि लेखापरीक्षा निष्कर्षों की स्वीकृति है। यह भी कहा गया कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने से पहले केवल दृश्य सर्वेक्षण किया गया था एवं 'मिट्टी के प्रकार' निर्धारित नहीं किये गए थे और नाबार्ड को प्रस्तुत प्राक्कलन में तीन अलग-अलग प्रकार की मिट्टी की मात्रा प्रकल्पित थी। उत्तर स्वयं इस तथ्य को इंगित करता है कि विभिन्न प्रकार की मिट्टी की मात्रा का विश्वसनीय रूप से निर्धारण हेतु कोई उचित सर्वेक्षण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, विभिन्न प्रकार की मिट्टी के लिए एक समान दर देने से ठेकेदार द्वारा आसान/नरम चट्टान वाले भागों का कार्य करने एवं कठोर चट्टान के भागों को छोड़ने का जोखिम भी होता है।

ग. असंतुलित बोली एवं अनधिकृत निष्पादन के कारण ठेकेदार को अनुचित लाभ-

1. **असंतुलित बोली की स्वीकृति-** निविदा अनुबंध के विश्लेषण से उजागर हुआ कि, अन्य कार्यों के साथ-साथ, छः विभिन्न प्रकार की कंक्रीटिंग की जानी थी (नीचे तालिका का कॉलम 1 एवं 2 देखें)। विभाग का अनुमान कंक्रीट मिश्रों की घटती सुदृढ़ता के अनुरूप अनुमानित दरों में घटती प्रवृत्ति को दर्शाता है (कॉलम 4)। दूसरी ओर, बोलीदाता द्वारा एम 5 कंक्रीट मिश्र के अतिरिक्त सभी मदों हेतु दी गई दरों में समान रूप से घटती प्रवृत्ति दिखाई देती है (कॉलम 5)। बोलीदाता द्वारा एम 5 कंक्रीट मिश्र हेतु उद्धृत दर अपेक्षाकृत बेहतर सुदृढ़ता जैसे एम 7.5 एवं एम 10 वाले अन्य कंक्रीट मिश्रों की दरों से अधिक थी (कॉलम 5)। निविदा दस्तावेज के खण्ड 11⁴⁰ के अनुसार, यदि किसी मद की इकाई दर निविदा में अवास्तविक दिखाई देती है, तो ऐसी निविदा को 'असंतुलित' माना जाएगा एवं बोलीदाता द्वारा इसके लिए संतोषजनक स्पष्टीकरण दिया जाना चाहिए, जिसमें विफल होने पर निविदा को खारिज किया जा सकता है। हालांकि, इस प्रावधान के बावजूद, बोली को स्वीकार कर लिया गया।

⁴⁰ सामान्य नियम एवं निर्देश।

तालिका 2.3.1: असंतुलित बोली एवं उच्च दर मद का अनधिकृत निष्पादन

मदें	कंक्रीट मिश्र की श्रेणी	कंक्रीट मिश्र की लगभग सुदृढ़ता (न्यूटन/ मिमी ²)	निविदा में विभाग द्वारा अनुमानित दर (₹ प्रति घन मीटर)	चयनित बोलीदाता द्वारा उद्धृत दर	निविदा/ अनुबंध में मात्रा (घन मीटर) (0/0 से 11/640)	चयनित बोलीदाता द्वारा निष्पादित मात्रा (घन मीटर) (0/0 से 2/600)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
पी/एल कंक्रीट (1:1.5:3)	एम 20	20	4,725.95	4,900	223.06	7.78
पी/एल कंक्रीट (1:2:4)	एम 15	15	4,321.70	4,650	44.84	0.65
पी/एल कंक्रीट (1:3:6)	एम 10	10	2,928.35	2,500	5,485.89	481.25
पी/एल कंक्रीट (1:4:8)	एम 7.5	7.5	2,337.20	2,415	76.74	166.49
पी/एल कंक्रीट (1:5:10)	एम 5	5	2,068.20	2,578	1,899.20	2,573.91
पी/एल कंक्रीट (1:6:12)	बेस कंक्रीट	लागू नहीं	1,933.60	2,116	171.82	204.62

2. उच्च दर मद का अनधिकृत निष्पादन- सड़क की पूरी लंबाई 11.640 किलोमीटर में 1,899.20 घन मीटर एम 5 कंक्रीटिंग को निष्पादित किया जाना था (उपर्युक्त कॉलम 6); एवं अनुमान के अनुसार 2.600⁴¹ किलोमीटर में 507.50 घन मीटर एम 5 कंक्रीटिंग की जानी थी। इसके बजाय, ठेकेदार ने 2.600 किलोमीटर में 2,573.91 घन मीटर एम 5 कंक्रीटिंग का निष्पादन किया (कॉलम 7)। यह पूरी सड़क की लंबाई हेतु एम 5 की अनुमानित मात्रा से अधिक थी एवं 2.600 किलोमीटर हेतु एम 5 की अनुमानित मात्रा से लगभग 407.17 प्रतिशत अधिक थी। दूसरी ओर 11.640 किलोमीटर सड़क की पूरी लंबाई में 5,485.89 घन मीटर एम 10 कंक्रीटिंग की जानी थी एवं मंडल द्वारा उपलब्ध कराई गई नवीनतम जानकारी के अनुसार 2.600 किलोमीटर के लिए 1,057.59 घन मीटर एम 10 कंक्रीटिंग का निष्पादन किया जाना था। हालांकि 2.600 किलोमीटर में एम 10 कंक्रीटिंग का केवल 481.25 घन मीटर निष्पादन किया गया था, जो 2.600 किलोमीटर हेतु एम 10 की अनुमानित मात्रा से 54.50

⁴¹ सड़क दूरी 0/0 से 2/600

प्रतिशत कम था। इस प्रकार, ठेकेदार द्वारा कम सुदृढ़ता एवं उच्च दर कंक्रीटिंग की अधिक मात्रा तथा उच्च सुदृढ़ता एवं कम दर कंक्रीटिंग की कम मात्रा का निष्पादन किया गया।

3. विचलन हेतु अनुमोदन प्राप्त ना करना- हिमाचल प्रदेश सरकार ने अधिसूचना संख्या पीबीडब्ल्यू (सड़क एवं पुल) (बी) 17(6)1/2001 दिनांक 27.10.2004 के माध्यम से स्पष्ट किया था कि यदि तकनीकी कारणों, अप्रत्याशित घटना, साइट की स्थिति आदि के कारण अनुमानों में विचलन की आवश्यक पड़ती है, तो ऐसे विचलन को क्षेत्रीय मुख्य अभियंता के ध्यान में लाया जाना चाहिए एवं उनके निर्देश पर ही संशोधित प्राक्कलन तैयार किया जाना चाहिए। ऐसे संशोधित प्राक्कलनों का अनुमोदन सक्षम प्राधिकारी अर्थात् ग्रामीण आधारभूत अवसंरचना विकास निधि के मामले में नाबाई से राज्य योजना विभाग के माध्यम से प्राप्त किया जाना चाहिए। मंडल द्वारा एम 5 कंक्रीट मिश्रण की अधिक कंक्रीटिंग हेतु कोई संशोधित अनुमान तैयार किए बिना या सक्षम प्राधिकारी से विचलन हेतु अनुमोदन प्राप्त किए बिना भुगतान किया गया।

इस प्रकार, असंतुलित बोली की स्वीकृति सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना कम सुदृढ़ता और उच्च कीमत वाली एम 5 कंक्रीटिंग के अधिक निष्पादन की अनुमति देने एवं उच्च सुदृढ़ता और अधिक प्रतिस्पर्धी कीमत वाली मर्दों जैसे एम 10 कंक्रीटिंग के कम निष्पादन से ठेकेदार को ₹ 0.53 करोड़⁴² का अनुचित लाभ हुआ।

अधिशाली अभियंता ने स्वीकार किया (मार्च 2021) कि कम सुदृढ़ता वाले कंक्रीट (एम 5) की दर उच्च सुदृढ़ता वाले कंक्रीट (एम 7.5 और एम 10) से अधिक थी। हालांकि, दरों को स्वीकार किया गया था क्योंकि वे अलग-अलग रूप से बाजार दर से नीचे थी, लेकिन भिन्न शक्ति वाले कंक्रीट के दरों की परस्पर तुलना नहीं की गई थी। कम शक्ति वाले कंक्रीट (एम 5) की अधिक मात्रा को निष्पादन के दौरान वास्तविक आवश्यकता के अनुसार निष्पादित किया गया था और इसके लिए सक्षम प्राधिकारी से कोई पूर्व अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। एम 10 की कम मात्रा का निष्पादन स्लेब कलवर्ट के कम निष्पादन के कारण किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उच्च शक्ति वाले कंक्रीट की तुलना में कम शक्ति वाले कंक्रीट के लिए उच्च दर की अनुमति देना निविदा दस्तावेज के खंड 11 के विरुद्ध था एवं बोली को अस्वीकार कर दिया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, उच्च दर पर भुगतान की गई मर्द (एम 5) के अनधिकृत निष्पादन की अनुमति ठेकेदार को अनुचित लाभ देने के समान है।

घ. नाबाई ऋण की समाप्ति एवं ब्याज देयता का भार:

नाबाई ऋण मार्च 2018 में बंद हो गया था, एवं इसके तहत प्रतिपूर्ति जून 2018 में बंद हो गई थी। विभाग ने परित्यक्त सड़क कार्य के आंशिक निष्पादन पर ₹ 2.15 करोड़ का व्यय

⁴² (2573.91 - 507.50) घन मीटर * 2578 ₹/ घन मीटर।

किया, जो निष्फल रहा। हालांकि, नाबार्ड ऋण प्रतिपूर्ति विंडो बंद होने के कारण, नाबार्ड द्वारा केवल ₹ 1.61 करोड़ की राशि की प्रतिपूर्ति की जा सकी। लगभग ₹ 0.32⁴³ करोड़ की ब्याज देयता सहित शेष निष्फल व्यय राज्य के राजकोष को वहन करना होगा।

इस प्रकार वन भूमि के अपवर्तन हेतु 'अंतिम अनुमोदन' प्राप्त करने में विलम्ब, एकसमान दर पर कार्य का आवंटन, एवं ठेकेदार को समय पर विस्फोटक सामग्री की आपूर्ति सुनिश्चित करने में विफलता के परिणामस्वरूप नाबार्ड ऋण की समय सीमा समाप्त हो गई एवं ठेकेदार द्वारा लागत के दृष्टिकोणों/पहलुओं के आधार पर अंततः कार्य छोड़ दिया गया (अप्रैल 2019)। अब तक किए गए ₹ 2.15 करोड़ का व्यय व्यर्थ सिद्ध हुआ एवं क्षेत्र के लोग परिवहन सुविधा के इच्छित लाभों से वंचित रह गए। उच्च दर मद के अनधिकृत निष्पादन के कारण ठेकेदार को ₹ 0.53 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

लेखापरीक्षा परिणामों को सरकार को प्रेषित किया गया था (अप्रैल 2021)। सरकार ने प्रमुख अभियंता के उत्तर पर अपनी सहमति दी जिसमें प्रमुख अभियंता ने कहा था (सितम्बर 2021) कि विभाग द्वारा विभिन्न चरणों में की गई कार्रवाई की जानकारी अधिशासी अभियंता के उत्तर में पहले ही विस्तृत रूप से दे दी गई है।

सिफारिश: विभाग को विलम्ब से बचने हेतु उचित योजना सुनिश्चित करनी चाहिए एवं असंतुलित बोलियों और उच्च दर मदों के अनधिकृत निष्पादन की जांच करने एवं उन्हें प्रतिबंधित करने हेतु कड़े नियम बनाने चाहिए।

जल शक्ति विभाग

2.4 फिना सिंह बांध के निर्माण में फर्म को अनुचित लाभ

एकमुश्त अनुबंध को काम के गलत दायरे और अनुचित मद दरों के साथ देने के परिणामस्वरूप अपर्याप्त स्टील कार्य के लिए भुगतान, विचलन के लिए उच्च दरों पर भुगतान, पहले से ही गणना की हुई गतिविधियों के लिए व्युत्पन्न दरों में आठ प्रतिशत का परिवर्धन एवं अन्वेषण/ डिज़ाइन के लिए अधिक भुगतान के परिणामस्वरूप फर्म को ₹ 19.52 करोड़ के अनुचित लाभ के अतिरिक्त गैर-मापित कार्य के लिए भुगतान।

राज्य सरकार ने कांगड़ा जिले की नूरपुर तहसील में सिंचाई सुविधा उपलब्ध कराने हेतु फिना सिंह मध्यम सिंचाई परियोजना (पीएसएमआईपी) को मार्च 2011 में प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की। इस परियोजना में चक्की नदी पर एक कंक्रीट भाराश्रित बांध का निर्माण सम्मिलित था।

⁴³ 07 समान वार्षिक किशतों में भुगतान हेतु ₹ 1.61 करोड़ के नाबार्ड ग्रामीण आधारभूत अवसंरचना निधि ऋणों पर 5.0 प्रतिशत (जून 2018 से 6.50 प्रतिशत की बैंक दर - 1.5 प्रतिशत) की दर से परिकलित।

प्रमुख अभियंता (परियोजना) ने मई 2015 में इस बांध के निर्माण हेतु ₹ 61.993 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की। फरवरी 2016 में, जल शक्ति विभाग (पीएसएमआईपी मंडल, सदवां) द्वारा भाराश्रित बांध के निर्माण हेतु दो वर्षों (फरवरी 2018) के अन्दर पूरा करने के लक्ष्य के साथ, एक फर्म⁴⁴ को ₹ 59.87 करोड़ में एकमुश्त अनुबंध दिया गया। इस बीच, बांध निर्माण कार्य के दायरे एवं डिजाइन में परिवर्तन⁴⁵ आया, जिस कारण एक समिति द्वारा फरवरी 2020 में भुगतान हेतु मद दरों को अनुमोदित किया गया। निर्माण कार्य अभी भी चल रहा है (जुलाई 2021) एवं बांध अभी तक पूरा नहीं हुआ है।

पीएसएमआईपी मंडल सदवां के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2018) एवं उसके बाद प्राप्त अतिरिक्त जानकारी से निम्नलिखित उजागर हुआ :

(क) योजना बनाने में विफलता :

भारतीय मानक 15662:2006⁴⁶ में प्रावधान है कि एक अवलंबनीय विस्तृत परियोजना रिपोर्ट विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के साथ तैयार की जानी चाहिए, जिसमें आगे अन्वेषण हेतु कोई गुंजाइश नहीं रहनी चाहिए एवं इसे अंतिम माना जाना चाहिए। केन्द्रीय सतर्कता आयोग दिशा-निर्देशों की धारा 3.1.3, (निष्पादन के दौरान किए गए मुख्य परिवर्तन) यह निर्धारित करती है कि कार्य के दायरे एवं विनिर्देशों को अत्यधिक बदलने से ठेकेदार को उच्च दरों पर मदों को निष्पादित करने की अनुमति देने से अनुचित लाभ मिल सकता है। उच्च दरों के अतिरिक्त, ठेकेदार को प्रतिस्पर्धा के बिना अतिरिक्त कार्य भी मिल सकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उक्त निर्देशों के उल्लंघन में विभाग ने अवलंबनीय विस्तृत परियोजना रिपोर्ट⁴⁷ तैयार करने हेतु पर्याप्त भूवैज्ञानिक/ भू-तकनीकी अन्वेषण⁴⁸ नहीं किया। विभाग को जनवरी 2014 में पता था कि बांध की लागत ₹ 59.89 करोड़ के प्रावधान के मुकाबले ₹ 115 करोड़ तक विचलित होने की संभावना थी, क्योंकि बांध की प्रारंभिक डिजाइन अपर्याप्त अन्वेषण⁴⁹ पर आधारित थी एवं कार्य सौंपने के उपरांत मात्रा में विचलन का निश्चित जोखिम था। इसके बावजूद, विभाग ने अपर्याप्त अन्वेषण के आधार पर गलत दायरे के साथ फरवरी 2016 में ₹ 59.87 करोड़ का एकमुश्त अनुबंध प्रदान कर दिया।

⁴⁴ मैसर्स जीएससीओ इंफ्रास्ट्रक्चर प्रा. लिमिटेड, चंडीगढ़।

⁴⁵ मई 2017 में, सीडब्ल्यूसी द्वारा आगे की जांच के सुझाव के साथ अभिकल्प बाढ़ निस्सरण (350 क्यूमेक्स) को बदल दिया गया (1145 क्यूमेक्स)।

⁴⁶ भाराश्रित बांधों तथा उत्प्लावी संरचनाओं के भूगर्भीय अन्वेषण-रीति संहिता।

⁴⁷ परियोजना की डीपीआर मार्च 2011 में सीडब्ल्यूसी द्वारा अनुमोदित की गई थी।

⁴⁸ मृदा धारिता क्षमता परीक्षण, गाद भार गणना, अपरूपण बल मापदण्ड, पारगम्यता/ रिसन विश्लेषण आदि।

⁴⁹ प्रमुख अभियंता द्वारा अतिरिक्त, मुख्य सचिव, सिचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग को कार्य स्लिप।

फर्म को दिए गए अनुबंध में विस्तृत इंजीनियरिंग, अन्वेषण, ड्राइंग तैयार करना इत्यादि एवं इन्हें केंद्रीय जल आयोग से पुनरीक्षित कराना सम्मिलित था। हालांकि, फर्म ने प्रारंभिक डिजाइन एवं ड्राइंग अपर्याप्त अन्वेषण⁵⁰ के साथ प्रस्तुत किए एवं विस्तृत अन्वेषण केवल फरवरी 2019 तक पूरे किए गए। जिसके परिणामस्वरूप डिजाइन/ड्राइंग एवं कार्य के दायरे में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए जिससे कार्य शुरू होने में काफी देरी हुई।

प्रमुख अभियंता ने कहा (अक्टूबर 2021) कि यह कहना गलत है कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने से पूर्व विभाग द्वारा विस्तृत भूवैज्ञानिक/भू-तकनीकी अन्वेषण नहीं किए गए। साथ ही, यह भी कहा गया कि विभाग ने परियोजना की साध्यता का पता लगाने में 25 वर्षों से अधिक समय लिया। विभाग ने 1984 से 2011 तक सभी प्रयास किए थे एवं केन्द्रीय जल आयोग एवं अन्य एजेंसियों की सभी टिप्पणियों एवं सुझावों को शामिल किया था। केन्द्रीय जल आयोग ने सभी आवश्यक जांचों की समीक्षा के उपरान्त विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को मंजूरी (2011) दी थी। बांध की अंतिम संरचना प्रारंभिक अन्वेषण पर तय नहीं की जा सकती है एवं यह गतिशील है और साइट की खोज एवं विस्तृत अन्वेषण के दौरान बदलती रहती है। यह अपेक्षित था कि प्रारंभिक अन्वेषण विस्तृत अन्वेषण से मेल खाएगा। बांध की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट 350 क्यूमेक्स के अभिकल्प बाढ़ निस्सरण के साथ तैयार की गई थी, जो काफी बढ़कर 1145 क्यूमेक्स हो गया। केन्द्रीय जल आयोग भी बाढ़ निस्सरण में इस महत्वपूर्ण अंतर को देखने में विफल रहा एवं यह विस्तृत डिजाइन चरण के दौरान ध्यान में आया। कार्य में अधिक विशेषज्ञता को आकर्षित करने हेतु एकमुश्त निविदा जारी की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट हेतु केन्द्रीय जल आयोग के अनुमोदन (2011) के सम्बन्ध में, निदेशक (प्रबोधन एवं मूल्यांकन), केन्द्रीय जल आयोग, शिमला द्वारा यह कहा गया (जून 2021) था कि केन्द्रीय जल आयोग ने परियोजना के सामान्य तकनीकी एवं आर्थिक पक्षों की जांच की थी। संवीक्षा परियोजना प्राधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किए गए आंकड़ों, मूल्यांकन एवं प्रमाण पत्र पर आधारित थी, इस धारणा के साथ कि आंकड़े एवं सूचना विश्वसनीय रूप से एकत्र की गई थी। केन्द्रीय जल आयोग द्वारा की गई संवीक्षा में विस्तृत डिजाइन, संरचनात्मक, हाइड्रोलिक एवं यांत्रिक प्रदर्शन एवं सुरक्षा के संबंध में पृथक-पृथक घटकों के कार्यकारी आरेखण की जांच सम्मिलित नहीं थी, जिसे परियोजना अधिकारियों द्वारा सुनिश्चित किया जाना था। निर्माण चरण, डिजाइन एवं ड्राइंग के दौरान किए गए परिवर्तनों से उत्पन्न होने वाले मुद्दों पर परियोजना अधिकारियों द्वारा ध्यान दिया जाना था। इसके अतिरिक्त, जैसा

⁵⁰ केन्द्रीय जल आयोग (जून 2021) एवं निदेशक भारतीय भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण (अप्रैल 2018) ने कहा कि फर्म द्वारा डिजाइन गलत अभिकल्प बाढ़ मान (1145 क्यूमेक्स के बजाय 350 क्यूमेक्स), अपर्याप्त गाद भार विचार एवं भू-तकनीकी मुद्दों के निदान किए बिना सक्षम नींव एवं अंत्याधार चट्टान की उपलब्धता के बारे में गलत अनुमान के साथ प्रस्तुत की गई थी।

कि अधिशासी अभियंता ने अपने उत्तर (जून 2021) में स्वीकार किया था, कुछ आवश्यक आंकड़े अनजाने में छूट गए थे एवं हाइड्रोलिक आंकड़ों के मूल्यांकन हेतु केवल शॉर्टकट/ आनुभविक सूत्रों का प्रयोग किया गया था। यह गलत अभिकल्प बाढ़ निस्सरण के रूप में परिणत हुआ। इसके अतिरिक्त, फर्म द्वारा प्रस्तुत प्रारंभिक डिजाइन अधूरे थे एवं उनमें कमियां थीं जैसा कि स्वयं विभाग द्वारा नोट किया गया था। अंत में, सुधारों के पश्चात्, डिजाइन केवल फरवरी 2017 में, यानी कार्य सौंपने की तारीख से एक वर्ष के पश्चात् केन्द्रीय जल आयोग को प्रस्तुत किए गए थे।

(ख) फर्म को अनुचित लाभ:

केन्द्रीय जल आयोग से अनुमोदित डिजाइन और ड्राइंग के अनुसार अनुबंध का दायरा महत्वपूर्ण रूप से बदलने के पश्चात् निविदा मूल्यांकन समिति⁵¹ ने ₹ 59.87 करोड़ की समग्र प्रदत्त राशि के भीतर कार्य निष्पादित करने हेतु भुगतान के लिए 'मद दरों' को अनुमोदित किया (फरवरी 2020)।

निविदा मूल्यांकन समिति ने मद-दर प्रदान करने हेतु ₹ 61.993 करोड़ के कार्य प्राक्कलन⁵² में से 13 प्रमुख मदों जैसे उत्खनन, कंक्रीटिंग, फॉर्म वर्क आदि (परिशिष्ट 2.7) पर विचार किया था। कार्य अनुमान में मदों की मात्रा को फर्म द्वारा परियोजना के दायरे के अंतर्गत निष्पादित की जाने वाली आधार मात्रा के रूप में लिया गया था। हालांकि, कार्य के निष्पादन हेतु कार्य अनुमान में दरों को आधार दरों के रूप में लेने के बजाय, निविदा मूल्यांकन समिति ने भुगतान हेतु अलग मद दरों को अनुमोदित किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निविदा मूल्यांकन समिति ने 'मद दरों' का अनुमोदन निम्नलिखित तीन विधियों का उपयोग करके किया :

क. उत्खनन एवं कंक्रीटिंग हेतु 'संयुक्त दरें': निविदा मूल्यांकन समिति ने निम्नलिखित सूत्र को लागू करके कार्य की सात मदों⁵³ (13 प्रमुख मदों में से) हेतु नई इकाई दरें (परिशिष्ट 2.8) व्युत्पन्न की:

$$\frac{\text{कार्य प्राक्कलन में मद हेतु प्रावधान (₹)}}{\text{कार्य प्राक्कलन में उत्खनन एवं कंक्रीटिंग की मात्रा (घन मीटर)}}$$

⁵¹ निविदा मूल्यांकन समिति (टीईसी) में तत्कालीन (27/02/2020) प्रमुख अभियंता (जेएसवी), मुख्य अभियंता (डीजेड), मुख्य अभियंता (डी एंड एम), अधीक्षण अभियंता (वृत्त- नूरपुर), अधीक्षण अभियंता (पी एंड आई-II), अधीक्षण अभियंता (डिजाइन, धर्मशाला जोन), संयुक्त नियंत्रक (एफएंडए), अधिशासी अभियंता (डी, पी एंड आई- II), सदस्य सचिव सह अधिशासी अभियंता जेएसवी मंडल सदवां शामिल थे।

⁵² प्रमुख अभियंता (परियोजना) द्वारा मई 2015 में अनुमोदित।

⁵³ विजलन/ जल निष्कासन; विपथक व्यवस्था (कॉफर डैम/डाइक); ढलान संरक्षण कार्य प्रतिप्रवाह एवं अनुप्रवाह; ग्राउट करने के लिए छेद करना; फर्मा बंदी; पीवीसी स्टॉप सील; स्टील

उत्खनन एवं कंक्रीटिंग की मदों के लिए 'संयुक्त दर' (तालिका-2.4.1 का स्तम्भ 8) प्राप्त करने हेतु इस प्रकार इन सात मदों (परिशिष्ट-2.7 के क्रमांक 5-11) के लिए व्युत्पन्न नई इकाई दरों को उत्खनन एवं/या कंक्रीटिंग की मद दरों (परिशिष्ट-2.7 के क्रमांक 1-4) में जोड़ा गया। इसके बाद 'संयुक्त दरों' को 59.87/61.993 के गुणक द्वारा समायोजित किया गया (तालिका-2.4.1 के स्तम्भ 9), क्योंकि कार्य प्राक्कलन ₹ 61.993 करोड़ हेतु तैयार किया गया था, परन्तु अनुबंध ₹ 59.87 करोड़ की कम राशि पर दिया गया था। तत्पश्चात अंतिम मद दरों (तालिका-2.4.1 का स्तम्भ 11), जिनका उपयोग फर्म को भुगतान करने हेतु किया गया था, पर पहुंचने हेतु बैचिंग, मिक्सिंग आदि हेतु आठ प्रतिशत जोड़ा गया (तालिका-2.4.1 का स्तम्भ 10)। परिणामस्वरूप, इन सात मदों हेतु भुगतान उत्खनन एवं/या कंक्रीटिंग की मात्रा पर निर्भर हो गया एवं अपारदर्शी हो गया, क्योंकि इनके निष्पादन को अलग से मापने की आवश्यकता स्वतः ही समाप्त हो गई थी।

ख. मृदा अन्वेषण, ड्राइंग आदि हेतु 'वर्धित दर': कार्य प्राक्कलन में मृदा अन्वेषण, ड्राइंग आदि की लागत (परिशिष्ट-2.7 का क्रमांक 12) ₹ 0.58 करोड़ थी जिसे बिना किसी औचित्य के निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा बढ़ाकर ₹ 3.59 करोड़ कर दिया गया।

तालिका-2.4.1: निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा तैयार की गई मद दरें

(₹ में)

प्रमुख मदें	कार्य प्राक्कलन के अनुसार लागत (₹ प्रति घन मीटर/इकाई)	जल निष्कासन हेतु परिवर्धन	विपथक व्यवस्था (कॉफ़र बांध/डाइक) हेतु परिवर्धन	संरक्षण कार्य हेतु परिवर्धन	ग्राउट करने की लिए छेद करने/ (फर्मा बंधी + पीवीसी स्टॉप सील) ⁵⁴ हेतु परिवर्धन	स्टील हेतु परिवर्धन	संयुक्त दर (स्तंभ 2 से 7 का योग)	समायोजित दर (स्तंभ 8*59.87/61.993)	स्तम्भ 9 पर बैचिंग, मिक्सिंग आदि हेतु 8% का परिवर्धन	निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा अनुमोदित अंतिम मद दर (स्तम्भ 9+ स्तम्भ 10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
उत्खनन	407.45	49.27	26.78	84.62	34.57	-	602.69	582.05	-	582
कंक्रीटिंग ग्रेड- एम 25	4,189.10	49.27	26.78	84.62	41.87 (33.88+7.99)	2,080.87	6,472.51	6,250.85	500.07	6,750
कंक्रीटिंग ग्रेड- एम 20	3,655.85	49.27	26.78	84.62	41.87 (33.88+7.99)	2,080.87	5,939.26	5,735.86	458.87	5,660 ⁵⁵ (6,194.73)

⁵⁴ ग्राउटिंग के लिए छेद करने की लागत: ₹ 34.57; फर्मा बंधी की लागत: ₹ 33.88 + पीवीसी स्टॉप सील की लागत: ₹ 7.99 प्रति घन मीटर।

⁵⁵ एम 20 के लिए अंतरिम रूप से एम 15 की दर पर भुगतान किया गया, यद्यपि एम 20 के लिए दर का अनुमोदन किया जा रहा है जिसका ₹ 6194.73 तक बढ़ने की संभावना है यदि समान गणना का पालन किया जाता है।

कंक्रीटिंग	3,143.20	49.27	26.78	84.62	41.87 (33.88+7.99)	2,080.87	5,426.61	5,240.77	419.26	5,660
ग्रेड- एम 15	4,196.98 ⁵⁶	49.27	26.78	84.62	41.87 (33.88+7.99)	20,80.87	6,480.39	6,258.46	500.67	6,759 निविदा सूचना के ऊपर
मृदा अन्वेषण डाइंग आदि	58,38,818	-	-	-	-	-	-	-	-	3,59,22,000
कर्टेन एवं कंसोलिडेशन ग्राउटिंग	826.85	-	-	-	-	-	826.85	798.53	-	798

ग. कर्टेन एवं कंसोलिडेशन ग्राउटिंग हेतु 'समायोजित दर': जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा गया है, कार्य प्राक्कलन (परिशिष्ट-2.7 का क्रमांक 13) में दी गई एक मद (कर्टेन एवं कंसोलिडेशन ग्राउटिंग) की दर अपरिवर्तित छोड़ दी गई थी, इसलिए इस मद हेतु भुगतान को उत्खनन/ कंक्रीटिंग की मात्रा पर निर्भर नहीं बनाया गया था एवं इसकी दर (कार्य प्राक्कलन में दी गई) को केवल 59.87/61.993 के गुणक से कम कर दिया गया था (तालिका-2.4.1)। 59.87/61.993 के गुणक द्वारा मद दर (जैसे कि कार्य प्राक्कलन में दी गई) को समायोजित करने की उपरोक्त विधि को अन्य सभी मदों (परिशिष्ट-2.7) के लिए भी अपनाया जा सकता था। 'संयुक्त दरों' या 'वर्धित दर' की विधियों को उपयोग करने का कोई भी औचित्य या तर्क अभिलेखों में नहीं पाया गया।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि 'समायोजित दर' (बिंदु ग) के बजाय 'संयुक्त दरों' एवं 'वर्धित दर' (बिंदु क एवं ख) की विधियों का उपयोग करने से ठेकेदार को निम्नलिखित तरीकों से अनुचित लाभ हुआ :

1. दरों को संयुक्त करने के कारण गैर-मापित कार्य के लिए ₹ 6.05 करोड़ का अनियमित भुगतान: लोक निर्माण लेखा संहिता⁵⁷ के साथ साथ निर्माण कार्य की खरीद नियम पुस्तक 2019⁵⁸ निर्धारित करती है कि एकमुश्त अनुबंधों में यदि कार्य को बढ़ाया जाता है और कम किया जाता है तो विस्तृत मापें दर्ज की जानी चाहिए। हालांकि जैसा की उपर्युक्त तालिका-2.4.1 में देखा जा सकता है कि उत्खनन एवं कंक्रीटिंग मदों की संयुक्त दरों में (दायरे में परिवर्तन के समय व्युत्पन्न) अन्य मदों की दरें (जल निष्कासन, विपथक व्यवस्था/ कॉफर बांध/ डाइक, सुरक्षा कार्य/ ग्राउटिंग हेतु छेद करना/ फरमाबंदी/ पीवीसी स्टॉप सील, स्टील

⁵⁶ कार्य प्राक्कलन में एम 15 कंक्रीटिंग के लिए ₹ 3143.20 प्रति घन मीटर का प्रावधान था एवं निविदा मूल्यांकन समिति ने मनमाने ढंग से विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना/कार्य प्राक्कलन से ऊपर की मात्रा के लिए दर को ₹ 1053.78 प्रति घन मीटर से बढ़ा दिया।

⁵⁷ केंद्रीय लोक निर्माण लेखा कोड (अध्याय 11 के खंड 11.2.3 और 11.2.4) और विभाग द्वारा पालन किए जाने वाले पंजाब लेखा कोड (विभागीय वित्तीय नियम अन्य बातों के साथ-साथ अध्याय VII के खंड 7.100, 7.104, 7.105 में)।

⁵⁸ वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा धारा 3.2.1 (vii) में।

इत्यादि) भी सम्मिलित हैं। चूंकि अन्य मदों की दरों को उत्खनन एवं कंक्रीटिंग के साथ संयुक्त कर दिया गया था, अन्य मदों का वास्तविक निष्पादन निर्धारित नहीं किया गया। अन्य मदों के वास्तविक निष्पादन के किसी अभिलेख के बिना ठेकेदार को उत्खनन एवं कंक्रीटिंग की मात्रा के निष्पादन के अनुपात में भुगतान जारी कर दिया गया।

इसके अतिरिक्त दरों के संयुक्तीकरण के कारण उत्खनन की अतिरिक्त मात्रा की प्रत्येक निष्पादित इकाई के साथ अन्य मदों (विपथक व्यवस्था, ढलान संरक्षण, जल निष्कासन, ग्राउटिंग के लिए छेद करना) के लिए अधिक भुगतान किए जाने की संभावना है, यद्यपि अन्य मदों के दायरे/ मात्रा में समानुपातिक वृद्धि नहीं हुई हो।

दरों को संयुक्त करने के कारण गैर मापित कार्य हेतु अनियमित भुगतान नीचे तालिका में दर्शाया गया है-

तालिका-2.4.2: गैर मापित कार्य हेतु अनियमित भुगतान

क्र. सं.	कार्य की मद	फर्म को किया गया वास्तविक भुगतान (17वें चालू खाता) बिल तक			कार्य प्राक्कलन के अनुसार अधिकतम प्रावधान (₹ करोड़)
		उत्खनन एवं/या कंक्रीटिंग की मात्रा (घनमीटर)	भुगतान किये गए मद की दर (सन्दर्भ तालिका-2.4.1) (₹ में)	फर्म को मद हेतु किया गया भुगतान (₹ करोड़ में) #	
1	विपथक व्यवस्था	3,19,046.53 ⁵⁹ (उत्खनन एवं कंक्रीटिंग)	26.78	0.85	0.38
2	ढलान संरक्षण कार्य प्रतिप्रवाह और अनुप्रवाह	3,19,046.53 (उत्खनन एवं कंक्रीटिंग)	84.62	2.70	1.21
3	जल निष्कासन	3,19,046.53 (उत्खनन एवं कंक्रीटिंग)	49.27	1.57	0.68
4	ग्राउट करने के लिए छेद करना	2,56,168 (उत्खनन)	34.57	0.89	0.21
5	फर्माबंदी + पीवीसी वॉटर स्टॉप सील	62,878.53 (कंक्रीटिंग)	41.87 (33.88 + 7.99)	0.26	0.32
योग				6.27 (6.05)⁶⁰	2.80

अंतिम भुगतान पर पहुंचने हेतु राशि को 59.87/61.993 के गुणक से समायोजित किया गया है।

⁵⁹ 319046.53 = 2,56,168 (उत्खनन) + 62,878.53 (कंक्रीटिंग)।

⁶⁰ कुल भुगतान: ₹ 6.27 करोड़ * 59.87/61.993 = ₹ 6.05 करोड़।

अतः उपरोक्त मदों हेतु कार्य प्राक्कलन में कुल ₹ 2.80 करोड़ के प्रावधान के प्रति, इन मदों के अलग-अलग माप को अभिलिखित किए बिना, 17वें चालू खाता बिल तक फर्म को ₹ 6.05 करोड़ का कुल भुगतान किया गया था।

प्रमुख अभियंता ने कहा (अक्टूबर 2021) कि मदों जैसे विपथक व्यवस्था, जल निष्कासन को अभिलिखित नहीं किया गया था क्योंकि ये भुगतान अनुसूची के भाग नहीं थे। कार्य की मुख्य मदों जैसे कंक्रीटिंग, स्टील आदि की प्रविष्टियां दर्ज की गईं, भले ही वे भुगतान अनुसूची का हिस्सा नहीं थे एवं कंक्रीटिंग, उत्खनन आदि के साथ अन्य मदों का संयुक्तीकरण डिजाइन में परिवर्तन एवं कार्य की अनिवार्यता के कारण किया गया था।

उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि डिजाइन/ दायरे में परिवर्तन के मामले में संयुक्तीकरण एवं परिणामी गैर मापन के बजाए यह विश्वसनीयता से सुनिश्चित करने हेतु कि वास्तव में निष्पादित कार्य की मात्रा भुगतान के अनुरूप है, सभी मदों का विस्तृत मापन किया जाना चाहिए था।

2. स्टील मद में अपर्याप्त कार्यों हेतु भुगतान ₹ 10.97 करोड़: हिमाचल प्रदेश विनिर्दिष्ट भ्रष्ट आचरण निवारण अधिनियम, 1983 की धारा 6 (ई) में अपर्याप्त/ काल्पनिक/ फर्जी कार्य के लिए भुगतान करने पर दंडात्मक कार्रवाई का प्रावधान है।

निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा संयुक्त दरों का अनुमोदन करने के परिणामस्वरूप, कंक्रीटिंग के प्रत्येक घन मीटर के निष्पादन में, ठेकेदार को स्टील कार्य हेतु ₹ 2,080.87 की औसत दर का भुगतान किया जा रहा था। हालांकि, बांध निर्माण कार्य में स्टील का कार्य एकसमान नहीं किया जाता है। बांध के कुछ भागों में अन्य भागों से कम स्टील की आवश्यकता हो सकती है। अतः जब कंक्रीटिंग की प्रत्येक इकाई के लिए स्टील हेतु औसत दर पर भुगतान कंक्रीटिंग के उस भाग में कितना स्टील का कार्य किया जा रहा है को ध्यान में रखकर नहीं किया जाता है तो यह स्टील के घटक हेतु अधिक भुगतान के रूप में परिणत होता है, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है :

स्टील कार्य हेतु प्रदत्त दर = ₹ 2,080.87 प्रति घन मीटर कंक्रीटिंग

17 वें चालू खाता बिल⁶¹ तक निष्पादित कंक्रीटिंग की मात्रा = 62,878 घन मीटर

इस प्रकार, 17वें चालू खाता बिल तक स्टील हेतु किया गया भुगतान = ₹ 2,080.87 × 62,878 = ₹ 13.08 करोड़

परन्तु, कार्य प्राक्कलन में स्टील कार्य की दर = ₹ 62,152 प्रति मीट्रिक टन

सामग्री खपत विवरणियों के अनुसार 17वें चालू खाता बिल तक वास्तव में स्टील खपत की मात्रा (चूंकि विभाग द्वारा स्टील जारी किया गया था) = 277.15 मीट्रिक टन

⁶¹ 17वां चालू खाता बिल दिनांक 24/03/2021

इस प्रकार, 17वें चालू खाता बिल तक वास्तव में स्टील खपत हेतु देय भुगतान =
₹ 62,152 × 277.15 = ₹ 1.72 करोड़

अतः 17वें चालू खाता बिल तक स्टील हेतु अधिक भुगतान = $(13.08 - 1.72) \times \frac{59.87}{61.993} =$
₹ 10.97 करोड़

स्टील की खपत की वास्तविक मात्रा को सत्यापित किए बिना फर्म को कंक्रिटिंग की प्रत्येक इकाई के लिए, स्टील कार्य हेतु भुगतान किया गया था जो एक गंभीर अनियमितता थी एवं अनुचित लाभ के समान था।

प्रमुख अभियंता ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2021) कि निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा दरों के अनुमोदन के समय सुदृढीकरण (स्टील) की पूर्ण ड्राइंग उपलब्ध नहीं थी इसलिए उस समय स्टील की सटीक मात्रा का निर्धारण संभव नहीं था। इसलिए, कार्य प्राक्कलन में ली गई स्टील की मात्रा को अंतरिम उपाय के रूप में कंक्रिट की दरों के साथ जोड़ा गया था। यह देखा गया कि निर्माणाधीन भाग में स्टील की खपत पूरे बांध में स्टील की औसत मात्रा के अनुरूप नहीं थी। हालांकि, निविदा मूल्यांकन समिति उनके द्वारा अनुमोदित अंतरिम दरों को संशोधित कर सकती है।

यद्यपि विभाग इस तथ्य को स्वीकार करता है कि निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा दरों के अनुमोदन के समय स्टील की सटीक मात्रा निर्धारित नहीं की जा सकती थी यह ध्यान देना प्रासंगिक होगा कि, स्टील के लिए भुगतान एक समान दर के बजाय, वास्तविक खपत के आधार पर किया जाना चाहिए था।

3. एम 15 ग्रेड के कंक्रिटिंग में विचलन हेतु अनुचित दरों के भुगतान से अनुचित लाभ, ₹ 3.36 करोड़: हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम 2009 में प्रावधान है कि खरीद हेतु अधिकृत प्रत्येक अधिकारी दक्षता, मितव्ययिता, निष्पक्षता, पारदर्शिता एवं प्रतिस्पर्धा हेतु उत्तरदायी होगा। केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों की धारा 3.1.3, (निष्पादन के दौरान किए गए मुख्य परिवर्तन) यह निर्धारित करती है कि कार्य के दायरे एवं विनिर्देशों को अत्यधिक बदलने से ठेकेदार को उच्च दरों पर मर्दों को निष्पादित करने की अनुमति देने से अनुचित लाभ मिल सकता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्य प्राक्कलन के अनुसार एम 15 कंक्रिट के 11,594.37 घन मीटर के प्रावधान के प्रति, 17वें चालू खाता बिल तक 44,600.439 घन मीटर (285 प्रतिशत विचलन) की मात्रा का निष्पादन एवं भुगतान किया गया, जैसा कि तालिका-2.4.3 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.4.3: कंक्रीटिंग कार्य का निष्पादन

क्र. सं.	कंक्रीट का प्रकार/ ग्रेड	कंक्रीट ग्रेड की शक्ति (न्यूटन/मिमी ²)	निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा अनुमोदित दर ₹ प्रति घन मीटर	कार्य प्राक्कलन के अनुसार मात्रा (घन मीटर)	17वें चालू खाता बिल तक फर्म द्वारा वास्तविक निष्पादन
1	एम 35	35	-	4,214.800	0.000
2	एम 25	25	6,750	69,344.630	9,317.999
3	एम 20	20	5,660 (अनंतिम)	270.740	8,960.095
4	एम 15	15	5,660 (कार्य प्राक्कलन तक) एवं 6,759 (कार्य प्राक्कलन के बाहर)	11,594.370	44,600.439 (11,594.370 + 33,006.069)
कुल				85,424.540	62,878.533

संयुक्त मद दरों को तैयार करते समय, निविदा मूल्यांकन समिति ने एम 15 कंक्रीटिंग हेतु दो दरें अनुमोदित की थी (उपरोक्त तालिका-2.4.1) कार्य प्राक्कलन दायरे के भीतर मात्रा हेतु ₹ 5,660 प्रति घन मीटर (कार्य प्राक्कलन के अनुसार ₹ 3,143.20 प्रति घन मीटर की आधार दर लेकर) एवं अतिरिक्त मात्रा हेतु ₹ 6,759 प्रति घन मीटर (मनमाने ढंग से विचलन हेतु ₹ 4,196.98 की आधार दर लेकर)। इस प्रकार, निविदा मूल्यांकन समिति ने कार्य प्राक्कलन से अधिक एम 15 की मात्राओं के निष्पादन हेतु ₹ 1,053.78 प्रति घन मीटर (4,196.98 - 3,143.20) की वृद्धि अनुमत की। बिना किसी औचित्य के एम 15 कंक्रीट में 33,006.069 घन मीटर के विचलन हेतु ₹ 1,053.78 की अतिरिक्त दर अनुमत करने के परिणामस्वरूप फर्म को ₹ 3.36 करोड़⁶² का अनुचित लाभ हुआ।

₹ 1,053.78 की अतिरिक्त दर अनुमत करना इसलिए भी अनुचित था क्योंकि विभाग द्वारा फर्म को मूल अनुबंध में सहमत दरों पर सीमेंट एवं स्टील जारी किए जा रहे थे एवं चालू खाता बिलों के भुगतान के अतिरिक्त पृथक मूल्य वृद्धि भुगतान (सामग्री, श्रम एवं ईंधन में वृद्धि हेतु) भी किए जा रहे थे।

इसके अतिरिक्त, विचलन हेतु ₹ 6,759 प्रति घन मीटर की दर इससे भी मजबूत कंक्रीट ग्रेड की दर से भी अधिक थी (एम 25 कंक्रीटिंग जिसकी शक्ति एम 15 की तुलना में 66.66 प्रतिशत अधिक थी, की दर ₹ 6,750 प्रति घन मीटर थी)। विभाग ने बिना औचित्य के विचलन हेतु उच्च दरें एवं इन उच्च दरों पर अतिरिक्त निष्पादन हेतु एक अधिकतम/ ऊपरी सीमा निर्दिष्ट किए बिना अनुमत की जिससे ठेकेदार को निष्पादित अतिरिक्त कार्य हेतु बहुत अधिक दरों पर भुगतान प्राप्त करने की अनुमति मिली।

⁶² ₹ 3.36 करोड़ = ₹ (1053.78 * 33,006.069) * प्रदत्त राशि (₹ 59.87 करोड़) / कार्य प्राक्कलन की लागत (₹ 61.993 करोड़)

प्रमुख अभियंता ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2021) कि कार्य प्राक्कलन के समय कंक्रीट की दरें सीमेंट एवं स्टील हेतु 1 किलोमीटर एवं रोड़ी और अन्य सामग्री हेतु 5 किलोमीटर के अन्दर की लीड को ध्यान में रखते हुए व्युत्पन्न की गई थी। परन्तु वास्तविकता में सीमेंट एवं स्टील हेतु यह लीड 20 किलोमीटर एवं रोड़ी और अन्य सामग्री हेतु 44 किलोमीटर है। इसलिए, विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना के अंतर्गत मात्राओं का अनुमोदन समान लीड लेकर एवं निविदा आमंत्रण सूचना के बाहर वास्तविक लीड लेकर अनुमोदित किया गया।

निविदा दस्तावेज/ संविदा अनुबंध के खंड 35 (परिशिष्ट VI के साथ) के अनुसार, विभाग द्वारा उसके मदनपुर मंडलीय भण्डार से सीमेंट एवं स्टील की आपूर्ति की जानी थी तथा अन्य सामग्री की व्यवस्था ठेकेदार द्वारा की जानी थी। इसलिए, बोली लगाने वालों को पहले से ही गंतव्य स्थल एवं सीमेंट एवं स्टील के जारी होने के स्थान के बारे में पता था, एवं अन्य सामग्रियों की व्यवस्था करने की उनकी खुद की जिम्मेदारी थी। इस प्रकार, फर्म द्वारा आवश्यक सामग्री के निर्गम स्थान/उपलब्धता को ध्यान में रखते हुए मूल्य (सफल बोली लगाने वाले द्वारा ₹ 59.87 करोड़) उद्धृत किया गया था। इसलिए लीड में अंतर के कारक पर विचार नहीं किया जाना चाहिए था।

4. बैचिंग, पारगमन आदि हेतु अतिरिक्त आठ प्रतिशत अनुमत करने से अनुचित लाभ, ₹ 2.97 करोड़: ठेकेदार को मद दरें प्रदत्त करते समय, कंक्रीटिंग की संयुक्त दर में बैचिंग, पारगमन आदि हेतु अतिरिक्त 8 प्रतिशत जोड़ा गया (तालिका-2.4.1 का स्तम्भ 10)। यह अनियमित था क्योंकि कार्य प्राक्कलन में बैचिंग की लागत कंक्रीटिंग के मद दरों में पहले से ही सम्मिलित थी एवं बैचिंग, पारगमन आदि हेतु अतिरिक्त 8 प्रतिशत देने का कोई औचित्य नहीं पाया गया। इसके अतिरिक्त, बैचिंग हेतु आठ प्रतिशत कंक्रीटिंग के इकाई दरों (तालिका-2.4.1 का स्तम्भ 2) पर नहीं बल्कि कंक्रीटिंग की संयुक्त दरों (स्तम्भ 10) पर उदग्रहित किया गया था जिससे बैचिंग हेतु अनुमत अतिरिक्त राशि और भी बड़ी एवं अतर्कसंगत हो गई।

फर्म को 17वें चालू खाता बिल तक कंक्रीटिंग हेतु ₹ 40.08⁶³ करोड़ का भुगतान किया गया था, जबकि कंक्रीटिंग हेतु वास्तव में देय राशि केवल ₹ 37.11 करोड़ थी। इस प्रकार, बैचिंग हेतु ₹ 2.97⁶⁴ करोड़ का शेष भुगतान (आठ प्रतिशत की दर से) ठेकेदार को अनुचित लाभ था।

प्रमुख अभियंता ने कहा (अक्टूबर 2021) कि मूल कार्य प्राक्कलन में बैचिंग प्लांट का प्रावधान नहीं किया गया था। नाम पद्धति में बैचिंग प्लांट का संदर्भ दिया गया था, परन्तु बैचिंग प्लांट की लागत नहीं जोड़ी गई थी। परन्तु निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा दरें प्रदत्त करते समय

⁶³ ₹ 40,07,94,585 (एम 25: 6,28,96,493 + एम 20: 4,91,85,938+ एम 15: 6,56,24,134 + एम 15: 22,30,88,020)

⁶⁴ (₹ 40.08 करोड़ - ₹ 37.11 करोड़); ₹ 37.11 करोड़ का आठ प्रतिशत जो कि ₹ 2.97 करोड़ है।

बैचिंग प्लांट के प्रावधान पर विचार किया गया। इसके अतिरिक्त, निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा अनुमोदित दरें अंतरिम दरें हैं जो अंतिम चरण में समीक्षा के अधीन हैं।

उत्तर अस्वीकार्य है, क्योंकि फर्म द्वारा वांछित विनिर्देश (1:3:6) और वांछित शक्ति (15 न्यूटन/ मिमी² की शक्ति के साथ) की भार बैचिंग के साथ कंक्रीट बिछाना अपेक्षित था जिसे प्राप्त करने हेतु मूल कार्य प्राक्कलन/ दर के विश्लेषण में यांत्रिक मिश्रक, वाइब्रेटर और मजदूरों/ राजमिस्त्री आदि का प्रावधान था। यदि ठेकेदार अपनी सुविधा हेतु समान उत्पाद (अर्थात् एम 15 ग्रेड का कंक्रीट) देने के लिए बैचिंग प्लांट, पारगमन मिक्सर आदि का उपयोग करता है, तो विभाग को इसके लिए अतिरिक्त आठ प्रतिशत की दर अनुमत नहीं करनी चाहिए।

5. मृदा अन्वेषण, डिजाइन/ ड्राइंग आदि हेतु अधिक भुगतान अनुमत कर अनुचित लाभ, ₹ 2.22 करोड़: प्रारंभ में, बांध निर्माण हेतु ₹ 61.993 करोड़ के कार्य प्राक्कलन में मृदा अन्वेषण एवं डिजाइन/ ड्राइंग हेतु ₹ 0.58 करोड़ का प्रावधान सम्मिलित था। हालांकि, अनुबंध ₹ 59.87 करोड़ में प्रदान किया गया, जिसका अर्थ था कि मृदा अन्वेषण, डिजाइन/ ड्राइंग का कार्य फर्म द्वारा ₹ 0.56 करोड़⁶⁵ में पूरा किया जाना चाहिए था। हालांकि, निविदा मूल्यांकन समिति ने इस कार्य को पूरा करने हेतु ₹ 3.59 करोड़ अनुमोदित किए।

इसमें से ₹ 2.63 करोड़ (17वें चालू खाता बिल तक 73.26 प्रतिशत कार्य पूर्ण) का भुगतान फर्म को मृदा अन्वेषण आदि के वास्तविक निष्पादन हेतु किया जा चुका है। वस्तुतः निष्पादित कार्य की इस मात्रा हेतु केवल ₹ 0.41 करोड़ (₹ 0.56 करोड़ का 73.26 प्रतिशत) का भुगतान किया जाना चाहिए था। इस प्रकार, ठेकेदार को ₹ 2.22 करोड़ (₹ 2.63 - ₹ 0.41 करोड़) के अधिक भुगतान के रूप में अनुचित लाभ दिया गया।

प्रमुख अभियंता ने कहा (अक्टूबर 2021) कि मूल एकमुश्त कार्य की भुगतान अनुसूची के अनुसार, ठेकेदार को संविदा राशि (₹ 3.59 करोड़) का 6 प्रतिशत भुगतान किया जाना था। यह भी कहा गया कि एकमुश्त कार्य में, भुगतान अनुसूची सीधे तौर पर कार्य की मात्रा से संबंधित नहीं है बल्कि आंशिक भुगतान करने की एक सुविधा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एकमुश्त भुगतान सूची सीधे तौर पर कार्य की मात्रा से सम्बंधित नहीं है, जैसा कि विभाग द्वारा भी स्वीकार किया गया है। मूल कार्य प्राक्कलन में मृदा अन्वेषण डिजाइन/ ड्राइंग के लिए केवल ₹ 0.58 करोड़ का प्रावधान था। हालांकि इसके बजाए जैसा तालिका-2.4.1 से स्पष्ट है कि निविदा मूल्यांकन समिति ने मृदा अन्वेषण

⁶⁵ प्रदत्त राशि और कार्य अनुमान के मूल्य में अंतर को समायोजित करने के लिए ₹ 0.58 करोड़ 59.87/61.993 के कारक से कम।

डिजाइन/ ड्राइंग आदि के समान कार्य के लिए ₹ 3.59 करोड़ भुगतान के तौर पर अनुमोदित कर दिए जो कि उचित नहीं था।

6. अनियमित भुगतान के ऊपर एवं अतिरिक्त सामग्री, श्रम एवं ईंधन हेतु मूल्य वृद्धि प्रदान करने के कारण अनुचित लाभ: विभाग द्वारा फर्म को 14वें चालू खाता बिल तक पारित बिलों की राशि के ऊपर एवं अतिरिक्त मूल्य वृद्धि के रूप में ₹ 2.18 करोड़⁶⁶ का भुगतान जारी किया गया। उल्लेखनीय है कि फर्म को बांध का निर्माण कार्य दो वर्ष के भीतर पूरा करने की शर्त के साथ दिया गया था (फरवरी 2016)। कार्य में विस्तृत इंजीनियरिंग अन्वेषण, योजना, डिजाइन एवं विस्तृत कार्यकारी आरेखण तैयार करना एवं केंद्रीय जल आयोग से इसके पुनरीक्षण के बाद सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन कराना सम्मिलित था। हालांकि, विस्तृत अन्वेषण केवल फरवरी 2019 तक ही पूरे किए गए, जिसके परिणामों ने बांध के डिजाइन/ ड्राइंग एवं दायरे को काफी बदल दिया।

इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि केन्द्रीय जल आयोग (जून 2021) एवं निदेशक भारतीय भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण (अप्रैल-मई 2018) ने कहा कि फर्म द्वारा डिजाइन गलत अभिकल्प बाढ़ मान, अपर्याप्त गाद भार विचार एवं भू-तकनीकी मुद्दों के निदान किए बिना सक्षम नींव एवं अन्त्याधार चट्टान की उपलब्धता के बारे में गलत अनुमान के साथ प्रस्तुत की गई थी। इस प्रकार, फरवरी 2019 तक की देरी काफी हद तक इसलिए हुई क्योंकि फर्म द्वारा प्रारंभिक डिजाइन एवं ड्राइंग अपर्याप्त अन्वेषण के साथ प्रस्तुत की गई थी। तथापि, विभाग ने डिजाइन/ ड्राइंग को अंतिम रूप देने में वास्तव में फर्म की कमी के कारण हुए विलंब की अवधि का पता लगाए बिना, विलम्ब की पूरी अवधि हेतु वृद्धि भुगतान अनुमत कर दिया।

फलस्वरूप, ठेकेदार की ओर से देरी हेतु मूल्य वृद्धि अनुचित है (जैसा कि ऊपर विस्तृत है)। इसके अतिरिक्त, मूल्य वृद्धि संयुक्त दरों के आधार पर अनुमत की गई थी, जिससे अधिक भुगतान हुआ क्योंकि कुछ घटक मदों हेतु अनुचित दरों को सम्मिलित किया गया था जैसा कि पैरा में पहले वर्णित है।

प्रमुख अभियंता ने स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2021) कि हालांकि विलम्ब के कुछ मामले हो सकते हैं, परन्तु यह सच नहीं है कि सम्पूर्ण विलम्ब केवल फर्म की ओर से हुआ। साथ ही, यह भी कहा गया कि भुगतान की गई दरें अनंतिम हैं एवं फर्म को किए गए किसी भी अतिरिक्त भुगतान/ अधिक भुगतान को तदनुसार समायोजित किया जाएगा। वर्तमान में,

⁶⁶ ₹ 2.18 करोड़ = ₹ {0.71 (प्रथम) +58.95 (दूसरे से छः वें) + 70.38 (सातवें से 10वें) + 38.36 (11वें से 12वें) + 49.49 (13वें से 14वें) चालू खाता बिल} लाख।

इन भुगतानों को निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा अनुमोदित दरों एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों में अंतर के कारण परिणामी प्रभाव कह सकते हैं।

उपरोक्त से स्पष्ट है कि विभाग योजना बनाने तथा सरकार के हितों की रक्षा करने में विफल रहा। निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा जिस तरह से संयुक्त मद दरों एवं मृदा अन्वेषण ड्राइंग आदि हेतु वर्धित दर को तैयार किया गया एवं प्रदान किया गया, उससे गैर मापित कार्य हेतु किये गए ₹ 6.05 करोड़ के अनियमित भुगतान के अतिरिक्त 17वें चालू खाता बिल तक फर्म को ₹ 19.52 करोड़⁶⁷ का अनुचित लाभ हुआ।

इसके अतिरिक्त यह भी ध्यान देने योग्य है कि संविदा करार के खंड 63.1 के अनुसार अधिक भुगतान केवल फर्म को देय राशि से या अनुबंध करार की निष्पादन प्रतिभूति जमा से वसूल किया जा सकता है। परन्तु, अनुबंध राशि के 5 प्रतिशत की निष्पादन बैंक गारंटी (₹ 2.99 करोड़) एवं चालू खाता बिल भुगतान के 2.5 प्रतिशत पर रोकी गई प्रतिभूति (17वें चालू खाता बिल तक ₹ 1.38 करोड़), फर्म से इतनी बड़ी राशि के अनुचित/ अनियमित अधिक भुगतान की वसूली हेतु पर्याप्त नहीं थी, इसलिए विभाग से सुधारात्मक कार्रवाई अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा परिणामों को राज्य सरकार को प्रेषित किया गया था (अगस्त 2021)। राज्य सरकार ने अपने उत्तर में (नवम्बर 2021) प्रमुख अभियंता के उत्तर (अक्टूबर 2021) को दोहराया।

सिफारिशें:

- *अवलंबनीय विस्तृत परियोजना रिपोर्ट पर्याप्त सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के साथ तैयार की जानी चाहिए एवं सही मापदण्डों/उत्पाद विनिर्देशों एवं कार्य के वास्तविक दायरे/वित्तीय मूल्य सुनिश्चित करने के बाद ही एकमुश्त/ई०पी०सी० संविदा प्रदान की जानी चाहिए।*
- *विभाग अधिकारियों की जवाबदेही सुनिश्चित करने हेतु गहन जांच कर सकता है एवं अनुचित लाभ, अनियमित भुगतान, या परिणामी अनुचित लाभ की राशि की वसूली/नियमितीकरण कर सकता है।*
- *फर्म को किए गए भुगतान की लेखापरीक्षा टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए समीक्षा की जा सकती है एवं यदि कोई वसूली हो तो फर्म को भविष्य में किए जाने वाले भुगतानों के प्रति समायोजित किया जा सकता है।*

⁶⁷ अपर्याप्त स्टील कार्य के लिए भुगतान (₹ 10.97 करोड़) + डीएनआईटी/ डब्ल्यूई से ऊपर कंक्रीटिंग के एम 15 ग्रेड में विचलन के लिए अनुचित दर देना (₹ 3.36 करोड़) + बैचिंग/ मिक्सिंग के लिए आठ प्रतिशत की वृद्धि (₹ 2.97 करोड़) + मृदा अन्वेषण एवं ड्राइंग के लिए अधिक भुगतान (₹ 2.22 करोड़)।

भाषा, कला एवं संस्कृति विभाग

2.5 हिमाचल प्रदेश में संग्रहालयों का प्रबंधन

विभाग ने 2016-20 के दौरान न तो वस्तुओं के अधिग्रहण, प्रलेखीकरण एवं संरक्षण के लिए नीति/ दिशा-निर्देश बनाए एवं न ही संग्रहालयों के प्रबंधन हेतु वार्षिक कार्य-योजना बनाई। कला वस्तुओं का अधिग्रहण मनमाने ढंग से किया गया था क्योंकि 2017-20 के दौरान राज्य संग्रहालय, शिमला द्वारा खरीद (1,505) एवं उत्खनन (57) के माध्यम से अधिग्रहित 1,562 वस्तुओं में से 1,494 (96 प्रतिशत) राज्य संग्रहालय, शिमला हेतु एवं 68 धर्मशाला स्थित संग्रहालय हेतु अधिग्रहित किए गए तथा चंबा स्थित संग्रहालय के लिए कोई वस्तु अधिग्रहित नहीं की गई थी। अभिप्राप्ति रजिस्ट्रों का रख-रखाव विधिपूर्वक नहीं किया गया था क्योंकि सभी नमूना-जांचित प्रविष्टियों में वस्तुओं की अवस्थितियां (शैल्फ/ केस/ कक्ष) एवं तस्वीरों का उल्लेख नहीं किया गया/ चिपकाया नहीं गया तथा 489 वस्तुओं के सामने वस्तुओं की दिनांक/ अवधि दर्ज नहीं की गई थी। 21,755 वस्तुओं में से 8,663 (40 प्रतिशत) वस्तुओं के लिए डिजीटल प्रलेखीकरण पूर्ण कर लिया गया था। संग्रहालयों की संरक्षण प्रयोगशालाओं में विलवणीकरण संयंत्र, अल्ट्रासोनिक/ लेजर क्लीनर, उच्च विभेदन सूक्ष्मदर्शी (हाई रेसोल्यूशन माइक्रोस्कोप), संरक्षण टेबल आदि सहित प्रमुख उपकरण उपलब्ध नहीं थे। संग्रहालयों में सुरक्षा प्रणाली त्रुटिपूर्ण थी तथा आगंतुकों की प्रभावी निगरानी/ ट्रेकिंग का अभाव था।

2.5.1 परिचय

संग्रहालयों का प्रबंधन भाषा, कला एवं संस्कृति विभाग के मुख्य कार्यों में से एक है, जो राज्य की भाषाओं, साहित्य, कला तथा संस्कृति के प्रसार, प्रचार एवं विकास के लिए जिम्मेदार है। राज्य में चार संग्रहालय हैं, जैसा कि नीचे सूचीबद्ध है:

1. भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा
2. हिमाचल राज्य संग्रहालय, शिमला
3. कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला
4. जनजातीय संग्रहालय लाहौल-स्पीति, केलांग

राज्य में संग्रहालयों के प्रबंधन का आकलन करने के लिए, 2016-20 की अवधि को सम्मिलित करते हुए लेखापरीक्षा ने भाषा, कला एवं संस्कृति निदेशालय तथा तीन संग्रहालयों (भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा; हिमाचल राज्य संग्रहालय, शिमला; एवं कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला) के अभिलेखों की नमूना-जांच की (जुलाई-अगस्त 2019 एवं फरवरी-मार्च 2021)। नमूना-जांचित संग्रहालयों का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया गया। लेखापरीक्षा में प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों/ वस्तुओं की योजना, अधिग्रहण, प्रलेखीकरण एवं संग्रहालयों में प्रदर्शन, संग्रहालय

में संग्रहित वस्तुओं के संरक्षण, सुरक्षा व बचाव तथा क्षमता निर्माण सहित जनशक्ति प्रबंधन के पहलुओं को शामिल किया गया। विषयगत लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदंड संग्रहालय सुरक्षा हेतु भारत सरकार के दिशा-निर्देश (अगस्त 2005), राज्य सरकार का निर्णय (अप्रैल 2008), भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण संग्रहालयों के लिए दिशा-निर्देश (2013), संग्रहालयों हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशा-निर्देश (मई 2017), आदि से लिए गए थे।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.5.2 योजना

2.5.2.1 नीति दिशा-निर्देश, मानक एवं वार्षिक कार्य योजना तैयार करना

हिमाचल प्रदेश सरकार कार्यालय नियमावली के परिच्छेद 14.10.1 के अनुसार, कार्यक्रमों एवं कार्यों के उचित व व्यवस्थित कार्यान्वयन के लिए, प्रत्येक विभाग को आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान किए जाने वाले सभी विभागीय कार्यक्रमों/ योजनाओं/ परियोजनाओं/ गतिविधियों के लिए एक वार्षिक कार्य योजना तैयार करना आवश्यक है। योजना में अन्य बातों के साथ-साथ लक्ष्यों एवं उद्देश्यों, नीतिगत पहलों व प्रमुख कार्यक्रम एवं योजनाओं सहित लक्ष्यों, उपलब्धियों, बजट, व्यय तथा मुख्य गतिविधियां सम्मिलित होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि :

- संग्रहालयों में प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों/ वस्तुओं के प्रबंधन हेतु विभाग के पास व्यापक नीति/ दिशा-निर्देश नहीं थे। इसके अतिरिक्त, संग्रहालयों की वस्तुओं के अधिग्रहण, परिरक्षण, प्रलेखीकरण एवं अभिरक्षा के लिए कोई मानक और मापदंड नहीं थे। संग्रहालय में प्राचीन वस्तुओं के प्रबंधन के लिए इंटरनेशनल काउंसिल ऑफ म्यूजियमस् एवं यूनेस्को द्वारा जारी किए गए कई अंतरराष्ट्रीय मानक उपलब्ध हैं।
- 2016-20 के दौरान विभाग ने राज्य में संग्रहालयों के प्रबंधन के लिए गतिविधि-वार योजनाओं/ लक्ष्यों को दर्शाते हुए वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार नहीं की थी।

इसने दर्शाया कि संग्रहालयों के प्रबंधन हेतु विभिन्न गतिविधियां बिना किसी योजना के की गई थी। नीति/ दिशा-निर्देशों एवं मापदंडों/ मानकों के अभाव के कारण संग्रहालयों के प्रबंधन में कमी आई जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों में वर्णित किया गया है।

अतिरिक्त मुख्य सचिव भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि वस्तुओं के अधिग्रहण, परिरक्षण, प्रलेखीकरण एवं अभिरक्षा के लिए उनके पास कोई मानक या बेंचमार्क नहीं थे। यह भी बताया गया कि 'संग्रहालय में राष्ट्रीय खजाने का संग्रह है जिसके लिए भारत सरकार, संस्कृति मंत्रालय इसकी अभिरक्षा, मापदंड व सुरक्षा हेतु मानक नीतियां तैयार करता है जिसे लागू करना हर राज्य के लिए अनिवार्य है'। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने

संग्रहालयों की वस्तुओं के अधिग्रहण, परिरक्षण, प्रलेखीकरण एवं अभिरक्षा के लिए भारत सरकार की नीतियों/ दिशा-निर्देशों/ मापदंडों की प्रतियां उपलब्ध नहीं कराई थी।

2.5.3 वित्तीय प्रबंधन

बचाव एवं अग्नि प्रबंधन, भंडार एवं प्रदर्शन के लिए रखी गई वस्तुओं के रख-रखाव तथा संग्रहालय संग्रह का डिजिटल प्रलेखीकरण, संग्रहालयों में प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों के परिरक्षण व संरक्षण, जनशक्ति प्रबंधन एवं क्षमता निर्माण आदि जैसे पहलुओं पर व्यय नियमित बजट के माध्यम से किया जाता है।

इसके अतिरिक्त, समिति पंजीकरण अधिनियम, 1860 के तहत गठित (अगस्त 2005) राज्य संग्रहालयों के लिए हिमाचल प्रदेश समिति के माध्यम से भी संग्रहालयों की गतिविधियों पर व्यय किया जाता है। समिति संग्रहालयों के वर्तमान कर्मचारियों के माध्यम से कार्य करती है। प्रवेश शुल्क, स्मृति चिन्हों एवं प्रकाशनों की बिक्री, सदस्यों से वार्षिक सदस्यता आदि के माध्यम से हुई समिति की आय का उपयोग संग्रहालयों के व्यवस्थापन, मरम्मत तथा रख-रखाव के लिए किया जाता है। तथापि, संग्रहालय के प्राधिकारियों ने न तो 2016-20 की अवधि हेतु लेखापरीक्षा को समिति की आय व व्यय का विवरण प्रदान किया न ही कोई अभिलेख प्रस्तुत किया था जिसका यह तर्क दिया गया कि सरकार ने समिति को कोई अनुदान नहीं दिया था। हालांकि, संग्रहालय के प्राधिकारियों का तर्क नियमों के अनुरूप नहीं है क्योंकि समिति की आय एवं कर्मचारियों को भुगतान राज्य की समेकित निधि से निर्मित ढाँचे के कारण होता है। आय व व्यय तथा अन्य अभिलेखों के विवरण के उपलब्ध न होने के कारण लेखापरीक्षा समिति द्वारा अर्जित की गई आय व किए गए व्यय की प्रामाणिकता को सत्यापित नहीं कर सकी।

2.5.3.1 बजट एवं व्यय

2016-20 के दौरान नमूना-जांचित संग्रहालयों के बजट एवं व्यय की प्रास्थिति तालिका-2.5.1 में दी गई है।

तालिका-2.5.1: 2016-20 के दौरान नमूना-जांचित संग्रहालयों के बजट एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	हिमाचल राज्य संग्रहालय, शिमला		भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा		कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला	
	बजट	व्यय	बजट	व्यय	बजट	व्यय
2016-17	1.49	1.13	0.74	0.49	0.59	0.39
2017-18	1.44	1.23	0.59	0.53	0.56	0.52
2018-19	1.79	1.43	0.77	0.57	0.63	0.48
2019-20	1.86	1.53	0.66	0.60	0.58	0.52
योग	6.58	5.32	2.76	2.19	2.36	1.91

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

2016-20 के दौरान ₹ 11.70 करोड़ के बजट के प्रति ₹ 2.28 करोड़ की बचत हुई (शिमला: ₹ 1.26 करोड़; चंबा: ₹ 0.57 करोड़ व धर्मशाला: ₹ 0.45 करोड़) जिसमें वेतन शीर्ष के तहत हुई ₹ 1.93 करोड़ (85 प्रतिशत) की बचत शामिल थी। वेतन शीर्ष के तहत हुई बचत मुख्य रूप से संग्रहालयों में रिक्त पदों के कारण हुई। यह उन कारकों में से एक था जिसके कारण संग्रहालयों के प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं में कमियां हुईं, जैसा कि बाद के परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

इसके अतिरिक्त 2016-20 की अवधि हेतु (परिशिष्ट-2.9) तीन संग्रहालयों के सम्बन्ध में व्यय के मानक मद-वार विवरण के अनुसार संग्रहालयों के ₹ 9.42 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 8.25 करोड़ (88 प्रतिशत) वेतन व अन्य प्रशासनिक खर्चों⁶⁸ पर एवं ₹ 1.14 करोड़⁶⁹ (12 प्रतिशत) अन्य प्रभारों पर तथा ₹ 0.03 करोड़ सामग्री व आपूर्ति पर व्यय किए गए।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि बचत रिक्त पदों के कारण वेतन शीर्ष के अंतर्गत हुई थी जिसका उपयोग अन्य व्यय की मानक मद में नहीं किया जा सकता था क्योंकि वेतन शीर्ष के प्रति पुनर्विनियोग की अनुमति नहीं थी।

2.5.4 प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों एवं वस्तुओं का अधिग्रहण, प्रलेखीकरण तथा प्रदर्शन

अधिग्रहण का अर्थ है संग्रहालयों के लिए वस्तुओं का अधिकार प्राप्त करना। संग्रहालय मुख्य रूप से खरीद, उपहारों, खोज इत्यादि के माध्यम से कला वस्तुओं का अधिग्रहण करते हैं। संग्रहालय का प्रलेखीकरण संग्रहालय संग्रह की वस्तुओं के बारे में जानकारी के विकास व उपयोग से संबंधित है। यह जानकारी एक संग्रहालय की प्रलेखीकरण प्रणाली में लिखित या डिजिटल रूप में दर्ज की जानी चाहिए तथा कर्मियों, शोधकर्ताओं एवं जनता के लिए सुलभ होनी चाहिए।

2.5.4.1 संग्रहालयों द्वारा कला वस्तुओं का अधिग्रहण

राज्य संग्रहालय, शिमला राज्य के सभी संग्रहालयों के लिए वस्तुओं का अधिग्रहण करता है। राज्य में सभी संग्रहालयों के लिए विभिन्न प्राचीन वस्तुओं, भित्ति चित्रों, मूर्तियों तथा ऐसी अन्य वस्तुओं की खरीद के लिए, एक कला खरीद समिति है जिसमें भाषा, कला एवं संस्कृति विभाग के सचिव अध्यक्ष, 13 सदस्य व राज्य संग्रहालय के अध्यक्ष सदस्य सचिव के रूप में हैं।

⁶⁸ मजदूरी: ₹ 0.34 करोड़; यात्रा व्यय: ₹ 0.02 करोड़; कार्यालय व्यय: ₹ 0.43 करोड़; चिकित्सा प्रतिपूर्ति: ₹ 0.08 करोड़; एवं मोटर वाहन: ₹ 0.02 करोड़।

⁶⁹ शिमला: ₹ 1.08 करोड़; चंबा: ₹ 0.02 करोड़ व धर्मशाला: ₹ 0.04 करोड़।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- संग्रहालय में प्राचीन वस्तुओं के प्रबंधन के लिए इंटरनेशनल काउंसिल ऑफ म्यूजियमस् एवं यूनेस्को द्वारा जारी किए गए कई अंतर्राष्ट्रीय मानक उपलब्ध हैं। तथापि, यह देखा गया कि कलाकृतियों के अधिग्रहण के लिए कोई बेंचमार्क या मानक निर्धारित नहीं किए गए हैं। संग्रहालयों ने कलाकृतियों के अधिग्रहण एवं मूल्यांकन के लिए कोई नीति व योजना विकसित नहीं की थी।

विभाग ने संग्रहालयों हेतु कलाकृतियों/ वस्तुओं के अधिग्रहण एवं मूल्यांकन के लिए कोई नीति/ योजना व बेंचमार्क/ मानक तैयार नहीं किए थे। संग्रहालयों हेतु कलाकृतियों/ वस्तुओं की खरीद, जैसा कि विभाग द्वारा बताया गया (अगस्त 2021), प्रशासनिक सचिव (भाषा, कला एवं संस्कृति) की अध्यक्षता में कला खरीद समिति द्वारा की जाती है। राज्य संग्रहालय, शिमला का अध्यक्ष विभाग/ प्रशासनिक सचिव को प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। राज्य संग्रहालय इलेक्ट्रॉनिक एवं प्रिंट मीडिया में प्रकाशन करने के लिए अपनी वेबसाइट पर विज्ञापन अपलोड करते हैं एवं सभी विक्रेताओं को अधिसूचना भेजते हैं। एक निर्धारित दिन पर, सभी कला विक्रेता खरीद समिति के समक्ष अपनी कला वस्तुओं को प्रस्तुत करते हैं एवं उनकी कीमत उद्धृत करते हैं। वस्तुओं के विभिन्न पहलुओं जैसे, वास्तविक अधिकार, आकार, प्रस्तावित मूल्य आदि पर चर्चा के बाद, कला खरीद समिति अधिग्रहण के लिए वस्तुओं पर अंतिम निर्णय करती है। संग्रहालयों द्वारा वस्तुओं के अधिग्रहण के पश्चात्, अधिग्रहित वस्तुओं के स्रोत, मूल्य, उनके अधिकार आदि को दर्शाते हुए अभिप्राप्ति रजिस्टर में दर्ज किया जाता है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि अध्यक्ष, राज्य संग्रहालय ने प्रशासनिक सचिव (भाषा, कला एवं संस्कृति) को प्रस्ताव भेजते समय खरीदे जाने हेतु अपेक्षित कलाकृतियों/ वस्तुओं का विवरण प्रस्तुत नहीं किया था। अध्यक्ष ने कला विक्रेताओं को बुलावा-पत्र (कॉल लेटर) में खरीदी जाने वाली वस्तुओं का कोई विवरण/ सूची प्रदान नहीं की थी। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि खरीद प्रक्रिया केवल विक्रेता केन्द्रित है तथा विभाग कलाकृतियों/ वस्तुओं को जैसा कि विक्रेताओं द्वारा प्रदर्शित/ प्रस्तावित की गई हैं, खरीदता है।

संग्रहालय प्राधिकारी ने प्रिंट/ इलेक्ट्रॉनिक मीडिया में कोई विज्ञापन नहीं दिया था, क्योंकि उसका कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था। कला खरीद समिति ने खरीद हेतु चुनी गई वस्तुओं के लिए एवं उनके मूल्य निर्धारण करने का कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया। पारदर्शिता व निष्पक्षता सहित खरीद के वित्तीय नियमों का पालन नहीं किया गया था, जो दर्शाता है कि कलाकृतियों/ वस्तुओं का अधिग्रहण मनमाने/ तदर्थ तरीके से किया जा रहा था।

- 2016-20 के दौरान, राज्य संग्रहालय, शिमला ने खरीद (1,505) एवं उत्खनन (57) के माध्यम से 1,562 वस्तुओं का अधिग्रहण किया था जिसका विवरण तालिका-2.5.2 में दिया गया है:

तालिका-2.5.2: राज्य संग्रहालय, शिमला द्वारा अधिग्रहित एवं वितरित वस्तुओं का विवरण (2016-20)
(वस्तु संख्या में व मूल्य ₹ लाख में)

वर्ष	अधिग्रहित प्राचीन वस्तु/ कलाकृतियां/ वस्तु				वितरित प्राचीन वस्तु/ कलाकृतियां/ वस्तु		
	खरीद	मूल्य	उत्खनन	मूल्य	राज्य संग्रहालय, शिमला	भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा	कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला
2016-17	शून्य	शून्य	10	शून्य	10	शून्य	शून्य
2017-18	392	4.24	12	शून्य	404	शून्य	शून्य
2018-19	351	3.86	25	शून्य	370	शून्य	06
2019-20	762	17.44	10	शून्य	710	शून्य	62
योग	1,505	25.54	57	शून्य	1,494	शून्य	68

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

तालिका से देखा जा सकता है कि:

- 2016-17 के दौरान संग्रहालयों द्वारा खरीद या उपहार द्वारा प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों का अधिग्रहण नहीं किया गया था। 2016-17 के दौरान उत्खनन के माध्यम से 10 प्राचीन वस्तुओं का अधिग्रहण किया गया।
- राज्य संग्रहालय ने 2016-20 के दौरान उत्खनन के माध्यम से प्राप्त वस्तुओं का मूल्यांकन नहीं किया था।
- 2017-20 के दौरान राज्य संग्रहालय द्वारा खरीद के माध्यम से अधिग्रहित की गई 1,505 वस्तुओं में से 68 (पांच प्रतिशत) कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला को वितरित की गई, जबकि भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा को कुछ भी प्रदान नहीं किया गया था। शेष सभी वस्तुएं राज्य संग्रहालय, शिमला को आवंटित की गईं।

अध्यक्ष, राज्य संग्रहालय, शिमला ने बताया (फरवरी 2021) कि प्राचीन वस्तुओं व कला वस्तुओं को प्राचीन वस्तु एवं कला खजाने अधिनियम, 1972 के तहत खरीद, खोज व उपहार के माध्यम से अधिग्रहित किया गया था तथा वस्तुओं का मूल्यांकन संबंधित क्षेत्र के विशेषज्ञ सदस्यों द्वारा किया जा रहा था। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग ने संग्रहालयों के लिए कलाकृतियों/ वस्तुओं के अधिग्रहण एवं मूल्यांकन हेतु कोई नीति/ योजना व मापदण्ड/ मानक तैयार नहीं किए थे तथा इस दावे के समर्थन में कोई दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराया गया कि मूल्यांकन विशेषज्ञों द्वारा किया जा रहा था।

2.5.4.2 संग्रहालय संग्रह के अभिप्राप्ति रजिस्ट्रों का रख-रखाव

संग्रहालयों में सभी प्राचीन वस्तुओं के प्राप्त होते ही उनका उचित लेखांकन किया जाना चाहिए। संग्रहालय की वस्तुओं की सुरक्षा एवं बचाव के लिए अभिप्राप्ति रजिस्टर का उचित तथा नियमित रख-रखाव आवश्यक है। संग्रहालय सुरक्षा के लिए भारत सरकार के दिशा-निर्देशों (अगस्त 2005) के अनुसार, अभिप्राप्ति रजिस्टर के स्तंभों (कॉलम) को वस्तुओं के विशिष्ट विवरण के साथ विधिपूर्वक पूरा किया जाना चाहिए, विशेष रूप से सिक्के एवं तस्वीरें समुचित रूप से चिपकाई जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि संग्रहालयों के नमूना-जांचित अभिप्राप्ति रजिस्ट्रों की 719 प्रविष्टियों में से चंबा (135), धर्मशाला (80) एवं शिमला (504) में वस्तुओं के विवरण (तिथि या अवधि, स्थानीयता, टिप्पणी व संदर्भ तथा स्थान-कक्षा/ केस/ शैल्फ) रजिस्ट्रों में उचित रूप से नहीं दर्शाए गए, जैसा कि तालिका-2.5.3 में दर्शाया गया है।

तालिका-2.5.3: नमूना-जांचित संग्रहालयों के अभिप्राप्ति रजिस्ट्रों में उल्लिखित नहीं की गई वस्तुओं के ब्यौरे का विवरण

(वस्तुओं की प्रविष्टियां संख्या में)

क्र.सं.	उल्लिखित नहीं किए गए ब्यौरे का विवरण	भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा	कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला	राज्य संग्रहालय, शिमला
1.	अधिग्रहण की तिथि	102	58	208
2.	तिथि/ अवधि	94	47	348
3.	स्थान/ मूल	123	40	233
4.	संग्रहालय में स्थान (शैल्फ/ केस/ कक्षा)	135	80	504
5.	फोटोग्राफ (चिपका हुआ)	135	80	504
6.	टिप्पणियां या संदर्भ	91	25	39

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि संग्रहालयों के अभिप्राप्ति रजिस्ट्रों का विधिपूर्वक अनुरक्षण नहीं किया गया था, जो संग्रहालयों में संग्रहों के प्रलेखीकरण में कमियों को इंगित करता है।

संबंधित संग्रहालय अध्यक्षाओं ने बताया (जुलाई 2019) कि संग्रहालय के प्राचीन वस्तुओं का अनुरक्षण संग्रहालय के मानदंडों के अनुसार किया जा रहा था तथा रजिस्टर में केवल उपलब्ध विवरण दर्ज किए गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिप्राप्ति रजिस्टर भारत सरकार के उपरोक्त निर्देशों (अगस्त 2005) के अनुसार पूरी तरह से नहीं भरे गए तथा संग्रहालय के प्राधिकारियों ने उनके द्वारा पालन किये जा रहे मानदंड प्रदान/ उपलब्ध नहीं कराए गए। इसके अतिरिक्त, वस्तुओं के विषय में स्थान, फोटोग्राफ, तिथि जैसे विवरणों की कमी दर्शाती है कि इन्हें प्रमाणिकता सुनिश्चित किए बिना अधिग्रहित किया गया था।

2.5.4.3 प्राचीन वस्तुओं/ संग्रहालय के संग्रहों का डिजिटल प्रलेखीकरण

डिजिटलीकृत प्रलेखीकरण का उद्देश्य आम जनता द्वारा ऑनलाइन देखने के लिए अपनी वेबसाइट पर संग्रहालय संग्रह का एक ऑनलाइन डेटाबेस आसानी से उपलब्ध कराना है। राज्य सरकार के निर्णय (अप्रैल 2008) के अनुसार संग्रहालय में उपलब्ध सभी कलाकृतियों को समयबद्ध तरीके से सूचीबद्ध एवं कम्प्यूटरीकृत किया जाए। इसके अतिरिक्त, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण संग्रहालय दिशा-निर्देश (2013) में निर्धारित है कि प्रत्येक संग्रहालय परिरक्षण, संरक्षण, व्याख्या, डिजाइन, प्रकाशन और आउटरीच कार्यक्रमों के लिए संग्रहालय संग्रहों के डिजिटलीकृत दस्तावेज तैयार करें।

नमूना-जांचित संग्रहालयों के संग्रहों के डिजिटलीकरण से सम्बंधित विवरण तालिका-2.5.4 में दिए गए हैं:

तालिका-2.5.4: संग्रहालय के संग्रहों का डिजिटलीकरण

(संख्या में)

क्र.सं.	संग्रहालय	कुल संग्रह	डिजिटलीकृत संग्रह (कुल से प्रतिशतता)	कमी
1.	भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा	5,097	997 (20)	4,100
2.	कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला	5,054	0	5,054
3.	राज्य संग्रहालय, शिमला	11,604	7,666 (66)	3,938
योग		21,755	8,663 (40)	13,092

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

टिप्पणी: कोष्ठक में दिए आकड़ें प्रतिशतता दर्शाते हैं।

अध्यक्ष, कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला ने दस्तावेजीकृत संग्रहों का डिजिटलीकरण न किये जाने का कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया। अध्यक्ष, भूरी सिंह संग्रहालय, चम्बा एवं राज्य संग्रहालय, शिमला ने बताया (जुलाई 2019) कि बुनियादी ढांचे के अभाव एवं श्रमशक्ति उपलब्ध न होने के कारण डिजिटलीकरण का कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका। अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि संग्रहालय के संग्रहों का डिजिटलीकरण तकनीकी स्टाफ की कमी एवं संग्रहालय में नए पदों का सृजन न होने के कारण पूर्ण नहीं किया जा सका।

2.5.4.4 दृश्य-श्रव्य (ऑडियो-विजुअल) एवं संवादपरक (इंटरैक्टिव) तकनीक के प्रदर्शन (डिस्प्ले) का अभाव

राज्य सरकार के निर्णयानुसार (अप्रैल 2008), सभी संग्रहालयों को ऑडियो-वीडियो प्रस्तुति एवं टच स्क्रीन की सुविधा प्रदान करनी थी। इसके अतिरिक्त, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण

दिशा-निर्देश (2013) सभी आगंतुकों के लिए संग्रहालय की परिकल्पना एवं कथन को संप्रेषित करने के लिए मल्टी-मीडिया डिस्प्ले तथा इंटरैक्टिव तकनीक के उपयोग को निर्धारित करते हैं।

लेखापरीक्षा में देखा गया (जुलाई 2019) कि :

- सभी आगंतुकों के लिए संग्रहालय की परिकल्पना एवं कथन को संप्रेषित करने के लिए मल्टी-मीडिया डिस्प्ले व इंटरैक्टिव तकनीक मार्च 2021 तक किसी भी संग्रहालय में उपयोग में नहीं थी।
- चम्बा, कांगड़ा और शिमला के प्रत्येक संग्रहालय को ₹ 2.83 लाख⁷⁰ की लागत से तीन टच स्क्रीन कियोस्क के रूप में आवश्यक ऑडियो-वीडियो प्रस्तुति व टच स्क्रीन सुविधाएं प्रदान की गई थी (2010)। हालांकि, 2010 से सॉफ्टवेयर के अभाव में सिस्टम परिचालन में नहीं थे। विभाग ने पिछले 10 वर्षों में इसके लिए कोई कदम नहीं उठाया था। यह लेखापरीक्षा द्वारा आयोजित (फरवरी-मार्च 2021) संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान भी देखा गया था जैसा कि निम्नलिखित तस्वीरों में दर्शाया गया है :



राज्य संग्रहालय, शिमला में
अकार्यशील टच स्क्रीन कियोस्क
(02 मार्च 2021)



भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा में
अकार्यशील टच स्क्रीन कियोस्क
(23 फरवरी 2021)



कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला
में अकार्यशील टच स्क्रीन
कियोस्क (26 फरवरी 2021)

इस प्रकार, विभाग संग्रहालयों में मल्टी-मीडिया डिस्प्ले एवं इंटरैक्टिव तकनीक उपलब्ध कराने में विफल रहा।

अध्यक्ष, हिमाचल राज्य संग्रहालय ने बताया (जुलाई 2019) कि कियोस्क के साथ और कोई सॉफ्टवेयर प्रदान नहीं किया गया था। सॉफ्टवेयर खरीदने के लिए सरकार से राशि की मांग की गई थी (2018)। सूचना उपलब्ध कराने के लिए बार-कोडिंग का कार्य प्रगति पर था।

⁷⁰ भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा: ₹ 1.01 लाख; कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला: ₹ 1.01 लाख और हिमाचल राज्य संग्रहालय, शिमला: ₹ 0.81 लाख।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि संग्रहालयों ने 2018 तक कियोस्क के उपयोग के लिए पहल नहीं की थी जो संग्रहालयों में मल्टीमीडिया डिस्प्ले एवं इंटरैक्टिव तकनीकों का कार्यान्वयन नहीं होने में परिणत हुआ है।

2.5.4.5 संग्रहालयों में वस्तुओं का प्रदर्शन

लेखापरीक्षा द्वारा संग्रहालयों के प्रतिनिधियों के साथ किए गए संयुक्त भौतिक निरीक्षण (जुलाई 2019 एवं फरवरी 2021) में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

(i) प्रदर्शित वस्तुओं का विवरण

भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा एवं कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला में वस्तुओं का प्रदर्शन विशिष्ट विषयों के अनुसार नहीं था। आगंतुकों की जानकारी हेतु कुछ वस्तुओं पर विस्तृत विवरण अंकित/ सूचीबद्ध नहीं किए गए थे जैसा कि निम्नलिखित तस्वीरों में दिखाया गया है:



भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा में बिना विवरण के कुछ वस्तुएं
(23 फरवरी 2021)

कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला में बिना विवरण के कुछ
वस्तुएं (26 फरवरी 2021)

(ii) संग्रहालय के मुख्य द्वार के समीप खुले में पत्थर की मूर्तियां

कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला में, संग्रहालय संग्रह (प्राचीन वस्तुओं) की वस्तुओं के रूप में अभिप्राप्ति रजिस्टर में दर्ज की गई पत्थर की मूर्तियों को संग्रहालय के मुख्य द्वार के पास फुटपाथ के किनारों पर खुले में प्रदर्शित किया गया था (फोटोग्राफ)। इससे इन वस्तुओं का बाहरी लोगों/ शरारती तत्वों द्वारा चोरी एवं क्षति का जोखिम था। इसके अतिरिक्त, क्षेत्र में होने वाली बारिश/ धूप/ मौसम की स्थितियों के परिणामस्वरूप इन संग्रहों की अवनति होने की संभावना थी।



कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला में खुले में रखी गई प्राचीन मूर्तियां (26 फरवरी 2021)

इस प्रकार, संग्रहालय के प्राधिकारियों ने सुरक्षित तरीके से वस्तुओं का परिरक्षण/ बचाव सुनिश्चित नहीं किया था।

कांगड़ा कला संग्रहालय के अध्यक्ष ने कहा (जुलाई 2019) कि जनता को आकर्षित करने हेतु एप्रोच रोड के किनारे पत्थर की मूर्तियां स्थापित की गई थीं एवं उन्हें सुरक्षा प्रदान की जाएगी। हालांकि, उत्तर से यह स्पष्ट नहीं है कि खुले में रखी गई इन वस्तुओं को विभिन्न जोखिमों से कैसे बचाया जाएगा।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितंबर 2021) कि संग्रहालय के मानकों के अनुसार, प्रत्येक संग्रहालय में विवरण डिजिटल एवं आभासी रूप में उपलब्ध किया गया है एवं प्रादेशिक संग्रहालयों में कमियों को शीघ्र ही दूर किया जाएगा। हालांकि, विभाग ने लेखापरीक्षा को कोई मानक उपलब्ध नहीं कराए।

2.5.4.6 दिव्यांगजनों की संग्रहालय गैलरी तक पहुंच न होना

भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण संग्रहालय दिशा-निर्देश (2013) दिव्यांगजनों की संग्रहालय में गैलरी एवं आगंतुक सुविधाओं तक आसान पहुंच सुनिश्चित करने हेतु व्यवस्थाएं करना निर्धारित करते हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि किसी भी संग्रहालय ने संग्रहालय की प्रथम एवं द्वितीय मंजिल पर स्थित गैलरी में विकलांग व्यक्तियों की आसान पहुंच हेतु कोई व्यवस्था नहीं की थी। लिफ्टों की कोई व्यवस्था नहीं थी, एवं प्रदर्शित कलाकृतियों का विवरण दृष्टिबाधित व्यक्तियों हेतु ब्रेल में नहीं था। इसके अतिरिक्त, संग्रहालयों में शारीरिक रूप से विकलांग/ दिव्यांगजन आगंतुकों हेतु व्हील चेयर का कोई प्रावधान नहीं था। संग्रहालय के अधिकारियों ने इस मामले में मार्च 2021 तक कोई कदम नहीं उठाया था।

संग्रहालयों के अध्यक्षों ने बताया (जुलाई 2019) कि सभी हेतु आसान पहुंच सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक संशोधन करने का प्रयास किया जाएगा। अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि संग्रहालयों में दिव्यांगजनों की पहुंच उपलब्ध कराने की संभाव्यता का पता लगाने हेतु इस मुद्दे को हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग के साथ उठाया गया था।

2.5.5 संग्रहालयों में वस्तुओं का संरक्षण

2.5.5.1 प्रदर्शन एवं भंडारण में वस्तुओं का नियमित रख-रखाव

संग्रहालयों पर भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण दिशा-निर्देश (2013) साइट के संरक्षण तथा भंडार में रखे हुए संग्रहों के दीर्घकालिक परिरक्षण एवं संरक्षण सुनिश्चित करने हेतु सर्वोत्तम प्रक्रियाएं निर्धारित करते हैं। संग्रहालयों को निवारक उपायों, संरक्षण एवं निरंतर निगरानी की एक संग्रह देखभाल योजना तैयार करनी थी जिससे प्रदर्शन एवं आरक्षित दोनों में रखे संग्रह वस्तुओं पर जलवायु परिस्थितियों, प्रकाश, सूक्ष्मजीवों की वृद्धि आदि के प्रभाव का आकलन किया जा सके, विशेषकर यदि वे कमजोर व अरक्षित हैं।

संग्रहालयों को प्रदर्शन एवं भंडार के संग्रह की नियमित एवं उचित सफाई सुनिश्चित करने हेतु मानक नियमावली तैयार एवं प्रदान करनी चाहिए एवं प्रशिक्षण देना चाहिए। लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

(i) संरक्षण हेतु संग्रह देखभाल योजना तैयार न करना

किसी भी संग्रहालय ने वस्तुओं के संरक्षण हेतु कोई संग्रह देखभाल योजना तैयार नहीं की थी जिसके अभाव में कमजोर वस्तुओं की पहचान, अवनति आदि का आकलन उपलब्ध नहीं था।

(ii) आर्द्रता एवं तापमान नियंत्रण

तीनों संग्रहालयों में शौकेस में सापेक्ष आर्द्रता को नियंत्रित करने हेतु यंत्र एवं उपकरण उपलब्ध नहीं थे।

(iii) एल.ई.डी नहीं लगाना

भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा में संग्रहालय के साथ-साथ शौकेस में कोई एल.ई.डी. नहीं लगाई गई थी जबकि मौजूदा ट्यूब लाइटों में उच्च चमकदार तीव्रता होती है जो संवेदनशील लघु चित्रों के रंग को नुकसान पहुंचाएगी।

(iv) वस्तुओं की सफाई

भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा में उपलब्ध एकमात्र वैक्यूम क्लीनर (अक्टूबर 1988 में खरीदा गया) जुलाई 2019 से काम नहीं कर रहा था।

हिमाचल राज्य संग्रहालय, शिमला के अध्यक्ष ने बताया (जुलाई 2019) कि संग्रहालय संरक्षण दल संग्रहालय की वस्तुओं पर नियमित रूप से कार्य करता है। कर्मियों की कमी का मामला सरकार के समक्ष उठाया गया था। अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि कर्मियों की कमी के कारण संरक्षण की प्रक्रिया समान अनुपात में धीमी है। हिमाचल प्रदेश में संग्रहालय नवीनीकरण एवं विस्तार की प्रक्रिया में हैं एवं भूरी सिंह संग्रहालय चंबा में एलईडी लाइट लगाने का कार्य प्रगति पर है।

तथापि, तथ्य यह है कि संग्रहालयों ने न तो एकत्रित की गई/ खोजी गई वस्तुओं के संरक्षण हेतु संग्रह देखभाल योजना तैयार की थी और न ही प्रदर्शन एवं भंडारण में रखी वस्तुओं को उचित रूप से व्यवस्थित/ प्रबंधित किया था जिसके परिणामस्वरूप समय बीतने के साथ उनकी अवनति होगी। इसके अतिरिक्त, विभाग ने संग्रह देखभाल योजना तैयार न करने के कारण प्रस्तुत नहीं किए थे।

2.5.5.2 संरक्षण प्रयोगशाला का सुदृढीकरण

संग्रहालयों पर भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण दिशा-निर्देश (2013) में वस्तुओं के विश्लेषण एवं स्वस्थाने संरक्षण हेतु सुसज्जित विज्ञान प्रयोगशालाओं के निर्माण एवं संग्रहालय कार्मिकों को संरक्षण की नवीनतम तकनीकों में प्रशिक्षण सुनिश्चित करने हेतु प्रावधान हैं।

नमूना-जांचित संग्रहालयों की प्रयोगशालाओं में वस्तुओं के संरक्षण हेतु आवश्यक एवं वास्तव में उपलब्ध प्रमुख उपकरणों का विवरण तालिका-2.5.5 में दिया गया है।

तालिका-2.5.5: उपकरणों की अनुपलब्धता का विवरण

क्र.सं.	संरक्षण उपकरण	संरक्षण कार्य जिस हेतु आवश्यकता थी	उपलब्धता का विवरण		
			राज्य संग्रहालय, शिमला	भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा	कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला
1.	विलवणीकरण संयंत्र	पत्थर की कलाकृतियों का विलवणीकरण	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
2.	अल्ट्रासोनिक/ लेजर क्लीनर	पत्थर/ धातु की कलाकृतियों पर बाहरी अवसादन की सफाई	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
3.	कार्बनिक रंग	चित्रों के संरक्षण के लिए	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
4.	उच्च विभेदन सूक्ष्मदर्शी		अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
5.	लकड़ी भरने वाले	लकड़ी की कलाकृतियों को भरने के लिए उपयोग किया जाता है	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
6.	संरक्षण मेज	पांडुलिपियों का पुनरुद्धार/ उपचार	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
7.	चमड़े की चादरों के लिए तेल	चमड़े के कार्यों का संरक्षण	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
8.	गैर-अम्लीकरण कक्ष	पांडुलिपियों का गैर-अम्लीकरण	उपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
9.	यूवी/ आईआर लैंप	पांडुलिपियों का परिरक्षण	उपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
10.	दाग हटाना/ सफाई एजेंट	लकड़ी की कलाकृतियाँ	उपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी संग्रहालयों की संरक्षण प्रयोगशालाओं में महत्वपूर्ण उपकरण नहीं थे। इन उपकरणों के अभाव से संग्रहालयों में कलाकृतियों के संरक्षण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। इसके अतिरिक्त, किसी भी संग्रहालय में संरक्षण प्रयोगशालाओं को चलाने हेतु कुशल/ प्रशिक्षित कर्मचारी नहीं थे। किसी भी संग्रहालय में रसायनज्ञ एवं संरक्षक का कोई पद नहीं था। विभाग ने मौजूदा कर्मचारियों को संरक्षण के प्रशिक्षण हेतु पर्याप्त रूप से योजना एवं प्रशिक्षण की व्यवस्था भी नहीं की थी जैसा कि अनुच्छेद-2.5.7.2 में दर्शाया गया है।

अध्यक्ष, राज्य संग्रहालय शिमला ने बताया (जुलाई 2019) कि संरक्षण उपकरण महंगे थे एवं संचालन हेतु कुशल जनशक्ति/ कार्मिकों की आवश्यकता थी। चंबा एवं कांगड़ा स्थित संग्रहालयों के अध्यक्षों ने संरक्षण हेतु सुसज्जित प्रयोगशालाओं की स्थापना/ सुदृढीकरण नहीं करने के कारण प्रस्तुत नहीं किए। अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि जहां संरक्षण कर्मचारी उपलब्ध नहीं थे, वहां संग्रहालयों को उपकरण उपलब्ध कराने के बजाय विभाग सभी संग्रहालयों की कलाकृतियों के उपचारात्मक संरक्षण हेतु

राज्य संग्रहालय, शिमला में एक केंद्रीय सुसज्जित प्रयोगशाला स्थापित करने की पहल कर रहा था।

2.5.6 संग्रहालयों में सुरक्षा एवं अग्नि प्रबंधन

कला वस्तुओं की रक्षा एवं सुरक्षा संग्रहालयों के महत्वपूर्ण कार्यों में से एक थी।

2.5.6.1 सुरक्षा प्रबंधन में कमियां

भारत सरकार की योजना 'क्षेत्रीय एवं स्थानीय संग्रहालयों का प्रचार एवं सुदृढीकरण' के दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रत्येक संग्रहालय के पास प्राचीन वस्तुओं/ कला वस्तुओं की हानि/ क्षति/ चोरी की विभिन्न घटनाओं से निपटने की आवश्यकताओं⁷¹ को संदर्भ में रखते हुए अपनी एक सुरक्षा योजना होनी चाहिए।

नमूना-जांचित संग्रहालयों में विभिन्न सुरक्षा मापदंडों की प्रास्थिति तालिका-2.5.6 में दी गई है।

तालिका-2.5.6: सुरक्षा मापदंडों में कमियों का विवरण

क्र.सं.	सुरक्षा मापदंड	राज्य संग्रहालय, शिमला	भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा	कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला
1.	आग/ धुआं, डकैती, बिजली की विफलता, क्लोज सर्किट टेलीविजन (सीसीटीवी) पर संदिग्ध गतिविधि का पता लगाने आदि के खिलाफ आकस्मिक योजना।	तैयार नहीं किया गया	तैयार नहीं किया गया	तैयार नहीं किया गया
2.	चोरी के खिलाफ इन्फ्रारेड अलार्म सिस्टम	स्थापित नहीं है	स्थापित नहीं है	स्थापित नहीं है
3.	इंटरकॉम नेटवर्किंग	केवल संग्रहालय की सेना गैलरी में स्थापित	नहीं है	नहीं है
4.	सुरक्षा ड्रिल	रिकॉर्ड नहीं रखा गया	रिकॉर्ड नहीं रखा गया	रिकॉर्ड नहीं रखा गया
5.	डोर फ्रेमड मेटल डिटेक्टर (DFMD)/ हैंड हेल्ड मेटल डिटेक्टर (HHMD)/ एक्स-रे स्कैनर	नहीं है	डोर फ्रेम मेटल डिटेक्टर उपलब्ध हैं	नहीं है
6.	सीसीटीवी निगरानी प्रणाली	स्ट्रांग रूम में सीसीटीवी नहीं लगाए गए	सीसीटीवी निगरानी प्रणाली गैर-कार्यात्मक	सीसीटीवी मॉनिटर्स नहीं लगे हैं
7.	पावर बैक-अप सिस्टम	हां	हां	नहीं
8.	शौकेस और स्टोरेज में इलेक्ट्रॉनिक लॉक	नहीं	नहीं	नहीं

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

⁷¹ बाहरी और आंतरिक सुरक्षा के लिए चार-परत कवरेज, प्रभावी अभिगम नियंत्रण प्रणाली, सुरक्षा प्रौद्योगिकी, सुरक्षा के लिए आगंतुक प्रवाह जांच, खुफिया नेटवर्किंग, सुरक्षा के लिए स्थानिक योजना आदि।

इस प्रकार, संग्रहालयों के सुरक्षा विषयों का पर्याप्तता से निदान नहीं किया गया था। संग्रहालयों में विभिन्न सुरक्षा मापदंडों का अनुपालन न करने से उनकी चोरी/ क्षति/ प्राचीन वस्तुओं/ कला वस्तुओं की हानि का जोखिम हो गया था। किसी भी संग्रहालय प्राधिकारी ने कमियों का कारण नहीं बताया।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि विभाग ने अपने नियंत्रणाधीन संग्रहालयों में सुरक्षा प्रबंधन को सुदृढ़ करना प्रारंभ कर दिया था।

2.5.6.2 अग्नि प्रबंधन में कमियां

भारत सरकार के 'क्षेत्रीय एवं स्थानीय संग्रहालयों के प्रचार एवं सुदृढ़ीकरण' के दिशानिर्देशों के अनुसार, सभी संग्रहालयों में फायर साइनेज (ऑटो ग्लो) एवं फायर प्रूफ वायरिंग (सिलिकॉन) के साथ एक पूर्ण फायर अलार्म सिस्टम होना चाहिए। अग्निशमन⁷² एवं नियमित रूप से प्रत्येक माह अग्नि अभ्यास का आवश्यक प्रावधान होना चाहिए। अग्निशमन एवं विद्युत तंत्र के नियमित निरीक्षण हेतु विभाग को स्थायी समिति का गठन करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना-जांचित संग्रहालयों में अग्नि प्रबंधन मापदंड में कमियां थीं जैसा कि तालिका-2.5.7 में वर्णित है:

तालिका-2.5.7: अग्नि प्रबंधन मापदंडों में कमियों का विवरण

क्र.सं.	अग्नि सुरक्षा-निवारक एवं अग्निशामक उपाय	राज्य संग्रहालय, शिमला	भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा	कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला
1.	फायर साइनेज (ऑटो ग्लो) और फायर प्रूफ वायरिंग (सिलिकॉन) के साथ फायर अलार्म सिस्टम	उपलब्ध	स्थापित नहीं है	स्थापित नहीं है
2.	फायर कंट्रोल रूम में 24 घंटे तैनाती	उपलब्ध नहीं है	उपलब्ध नहीं है	उपलब्ध नहीं है
3.	अग्निशमन के लिए अग्निशामक जल	उपलब्ध	उपलब्ध	उपलब्ध
4.	आग बुझाने वाला पानी	उपलब्ध नहीं है	उपलब्ध नहीं है	उपलब्ध नहीं है
5.	नियमित अग्नि अभ्यास	आयोजित नहीं किया गया	आयोजित नहीं किया गया	आयोजित नहीं किया गया
	नियमित फायर ड्रिल का रजिस्टर	अनुरक्षित नहीं किया गया	अनुरक्षित नहीं किया गया	अनुरक्षित नहीं किया गया
6.	अग्निशमन एवं विद्युत प्रणालियों के निरीक्षण हेतु विभागीय स्थायी समिति	कर्मियों को अग्निशमन अधिकारी के रूप में नामित किया गया	कर्मियों को अग्निशमन अधिकारी के रूप में नामित किया गया	कर्मियों को अग्निशमन अधिकारी के रूप में नामित किया गया

⁷² अग्निशामक यंत्र, अग्निशामक जल और अग्निशमन उपकरण, अग्नि नियंत्रण कक्ष में 24 घंटे तैनाती की जाए।

7.	दमकल अधिकारियों द्वारा अग्निशामक और विद्युत प्रणालियों के निरीक्षण के लिए निर्धारित समय	निर्धारित नहीं	निर्धारित नहीं	निर्धारित नहीं
8.	दमकल अधिकारियों द्वारा हर माह में एक बार अग्निशमन एवं विद्युत प्रणालियों का निरीक्षण	रिकॉर्ड नहीं रखा गया	रिकॉर्ड नहीं रखा गया	रिकॉर्ड नहीं रखा गया

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

अध्यक्ष राज्य संग्रहालय, शिमला ने बताया (मार्च 2021) कि अग्नि नियंत्रण का प्रबंधन कार्यालय समय के बाद संग्रहालय की बिजली बंद करके किया जा रहा था। अन्य दो संग्रहालयों के अध्यक्षों ने कमियों का कारण नहीं बताया।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विद्युत शॉर्ट सर्किट अग्नि दुर्घटना का एकमात्र कारण नहीं हो सकता है। आग अन्य कारणों से भी लग सकती है एवं दिशा-निर्देशों के अनुसार इसकी आपातकालीन प्रतिक्रिया हेतु अग्नि नियंत्रण कक्ष अनिवार्य है।

2.5.6.3 संग्रहालयों पर राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशा-निर्देशों का अनुपालन न करना

संग्रहालयों हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशा-निर्देशों (मई 2017) के अनुसार, संग्रहालय सुरक्षा एवं संग्रह प्रबंधन हेतु विभाग/ संग्रहालय प्राधिकारियों से तत्काल कुछ कार्यों⁷³ को प्राथमिकता देना/ करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग/ संग्रहालय प्राधिकारी ने मार्च 2021 तक उक्त दिशा-निर्देशों के अनुसार प्राथमिकता देकर कार्रवाई नहीं की थी। संग्रहालयों ने न तो आपदा जोखिम प्रबंधन योजना (प्राकृतिक एवं मानव निर्मित) बनाई थी एवं न ही इस हेतु उपयुक्त प्रावधान किए थे। संग्रहालयों ने आपदा प्रबंधन प्रतिक्रिया के लिए कर्मचारियों को प्रशिक्षित नहीं करवाया था एवं प्राकृतिक आपदा के मामले में कोई आपातकालीन योजना/ निकासी योजना नहीं थी।

संग्रहालयों के अध्यक्षों ने बताया (मार्च 2021) कि राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा आपदा प्रबंधन प्रणाली विकसित की जा रही है। उत्तर को इस तथ्य के परिपेक्ष्य में देखा जाना चाहिए कि संग्रहालयों हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशा-निर्देशों के अनुसार इस मामले में विभाग/ संग्रहालयों द्वारा कार्रवाई की जानी अपेक्षित थी।

⁷³ प्रशिक्षित पेशेवरों का डेटाबेस सुनिश्चित करें जिन्हें आपात स्थिति के दौरान जुटाया जा सकता है; राज्य आपदा प्रबंधन योजना के अंतर्गत संग्रहालयों के लिए समन्वित रणनीति तैयार करना और संग्रहालयों को सुव्यवस्थित करना; आपदा जोखिम प्रबंधन योजनाएं विकसित करना और इसे जिला/ राज्य में संचालित बड़े आपदा जोखिम ढांचे के कार्यों से जोड़ना; सामान्य डेटाबेस में संग्रह का डिजिटलीकरण, प्राथमिकता और सुव्यवस्थित करना; संस्थागत स्तर पर प्रशिक्षण गतिविधियों और अभ्यास (क्षमता निर्माण) का रोस्टर बनाए रखना और नियमित अंतराल पर लेखापरीक्षा और रख-रखाव गतिविधियों को बनाए रखना।

2.5.7 संग्रहालयों में जनशक्ति प्रबंधन एवं क्षमता निर्माण

2.5.7.1 संग्रहालयों में रिक्तियां

लेखापरीक्षा ने देखा कि संग्रहालय संबंधित गतिविधियों से निपटने वाले तकनीकी कर्मचारियों की कमी थी जैसा कि नीचे तालिका-2.5.8 में विवरण दिया गया है:

तालिका-2.5.8: नमूना-जांचित संग्रहालयों के कर्मियों के रिक्त पदों का विवरण

क्रम संख्या पद का नाम	संस्वीकृत संख्या	तैनात कर्मी	रिक्त पद	रिक्ति की अवधि
1. हिमाचल राज्य संग्रहालय, शिमला				
संग्रहालय अध्यक्ष-I	1	1	शून्य	-
संरक्षण अधिकारी	1	1	शून्य	-
संरक्षण सहायक	1	1	शून्य	-
कनिष्ठ तकनीकी सहायक	2	2	शून्य	-
गैलरी परिचारक	15	7	8	2007 से
2. भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा				
संग्रहालय अध्यक्ष-II	1	शून्य	1	2017 से
संरक्षण सहायक	1	शून्य	1	2003 से
प्रशिक्षक	1	शून्य	1	2017 से
तकनीकी सहायक	1	शून्य	1	2015 से
कनिष्ठ तकनीकी सहायक	1	1	शून्य	-
गैलरी परिचारक	9	3	6	2006 से
3. कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला				
संग्रहालय अध्यक्ष-II	1	1	शून्य	-
संरक्षण सहायक	1	1	शून्य	-
तकनीकी सहायक	1	शून्य	1	2002 से
कनिष्ठ तकनीकी सहायक	1	1	शून्य	-
गैलरी परिचारक	2	2	शून्य	-

स्रोत: विभाग द्वारा दी गई सूचना।

संग्रहालयों में, विशेष रूप से भूरी सिंह संग्रहालय, चंबा, में प्रमुख पदाधिकारियों की कमी से संग्रहालयों के प्रबंधन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था, जैसा कि पूर्ववर्ती परिच्छेदों में दर्शाया गया है।

संग्रहालय के अध्यक्षों ने बताया कि पदों को भरने का मामला निदेशालय के समक्ष उठाया गया था। अतिरिक्त मुख्य सचिव, भाषा, कला एवं संस्कृति ने बताया (सितम्बर 2021) कि विभाग ने पिछले कुछ वर्षों में कुछ रिक्त पदों को भरा था एवं आवश्यक रिक्त एवं सुरक्षा पदों को भरने का प्रस्ताव सरकार को शीघ्र ही प्रस्तुत किया जायेगा।

2.5.7.2 तकनीकी एवं परिरक्षण स्टाफ का प्रशिक्षण

राज्य सरकार के निर्देशों (अप्रैल 2008) के अनुसार विभाग से संग्रहालय के कर्मचारियों को प्रतिष्ठित संस्थानों के माध्यम से प्रशिक्षण दिया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने देखा (फरवरी 2021) कि इन संग्रहालयों ने न तो राष्ट्रीय संरक्षण अनुसंधान प्रयोगशाला (एनआरएलसी), लखनऊ में संग्रहालय के कर्मचारियों⁷⁴ के प्रशिक्षण हेतु योजना तैयार की थी एवं न ही 2008-20 के दौरान संरक्षण कर्मचारियों, अध्यक्षों, पुस्तकालयाध्यक्ष एवं गैलरी परिचारकों को सिवाय चार अल्पकालिक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम का प्रशिक्षण प्रदान किया था। कर्मचारियों को कोई दीर्घकालिक प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था।

अध्यक्षों ने प्रशिक्षण प्रदान न करने का कारण स्टाफ की कमी बताया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समय एवं संरक्षण तकनीकों के परिवर्तन के साथ, कर्मचारियों को आधुनिक तकनीक की ओर उन्मुख होना पड़ता है।

2.5.8 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने संग्रहालयों की कार्य पद्धति में महत्वपूर्ण कमियां देखीं। विभाग ने न तो प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों/ वस्तुओं के अधिग्रहण, प्रलेखीकरण एवं संरक्षण हेतु नीति/ दिशा-निर्देश तैयार किए थे एवं न ही संग्रहालयों के प्रबंधन हेतु गतिविधि-वार आवधिक लक्ष्यों को दर्शाते हुए वार्षिक कार्य योजना तैयार की थी। कलाकृतियों की वास्तविकता का आकलन करने हेतु कोई तंत्र नहीं था। संग्रहालयों में अभिप्राप्ति रजिस्टर के व्यवस्थित रख-रखाव का काफी हद तक अभाव था। अधिग्रहित कलाकृतियों के खराब प्रलेखीकरण एवं प्रलेखीकरण हेतु डिजिटल प्रौद्योगिकी के पूर्ण न होने के कारण, कलाकृतियों को क्षति/ हानि पहुंचने का जोखिम था। संग्रहालयों ने दिव्यांगजनों की गैलरी तक आसान पहुंच हेतु प्रावधान नहीं किया था। संरक्षण प्रयोगशालाएं सुसज्जित नहीं थीं क्योंकि इनमें प्रमुख संरक्षण उपकरण एवं संरक्षण हेतु आवश्यक कुशल कर्मचारियों की कमी थी। संग्रहालयों की सुरक्षा प्रणाली में कमी थी एवं आगंतुकों की प्रभावी निगरानी/ ट्रैक का अभाव था। संग्रहालयों में जनशक्ति (प्रमुख पदाधिकारियों) की कमी संग्रहालयों के प्रबंधन पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगी।

योजना, अधिग्रहण, प्राचीन वस्तुओं/ वस्तुओं का प्रलेखीकरण एवं प्रदर्शन, वस्तुओं का संरक्षण, सुरक्षा एवं अग्नि प्रबंधन, जनशक्ति प्रबंधन आदि सहित संग्रहालयों के प्रबंधन के हर पहलू में कमियां संग्रहालयों के प्रबंधन में विभाग के उदासीन दृष्टिकोण को परिलक्षित करती हैं।

⁷⁴ क्षेत्रीय संरक्षण प्रयोगशाला, मैसूर में दीवार पेंटिंग के दो प्रशिक्षण पाठ्यक्रम (राज्य संग्रहालय, शिमला: 2008 में एक संरक्षण सहायक; कांगड़ा कला संग्रहालय, धर्मशाला: 2008 में एक संरक्षण सहायक); 2010 में एनआरएलसी, लखनऊ में कला वस्तुओं के सामान्य संरक्षण का प्रशिक्षण पाठ्यक्रम एवं 2017 में राष्ट्रीय पाण्डुलिपि मिशन के इंदिरा गांधी राष्ट्रीय कला केंद्र (आईजीएनसीए), नई दिल्ली में पाण्डुलिपि के उपचारात्मक संरक्षण पर उच्च प्रशिक्षण।

2.5.9 सिफारिशें

सरकार विचार करें :

- एक व्यापक नीति/ दिशा-निर्देश तैयार करना और संग्रहालयों की गतिविधियों के प्रबंधन के लिए कार्य योजना तैयार करना एवं कला वस्तुओं के अधिग्रहण, संरक्षण या प्रलेखीकरण हेतु मानदंड/मानक तय करना।
- जीर्णोद्धार/ संरक्षण की आवश्यकता वाली कला वस्तुओं की पहचान करने हेतु उपयुक्त तंत्रों को विकसित करना एवं उनके जीर्णोद्धार हेतु योजना तैयार करना।
- राज्य के सभी संग्रहालयों के सभी प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों के डिजिटलीकृत प्रलेखीकरण में तीव्रता लाना एवं उनके केंद्रीकृत डिजिटल डेटाबेस का रख-रखाव करना।
- संग्रहालयों में प्राचीन वस्तुओं/ कलाकृतियों/ वस्तुओं की चोरी, क्षति एवं नुकसान के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने हेतु उचित सुरक्षा उपायों को अपनाना।